

澳大利亚 TAFE 院校跨境教育质量监控趋势及借鉴

□朱正浩 姚奇富 武莉莉

摘要:随着高职院校中外合作办学项目规模的不断扩大,如何开展有效的质量监管已成为当前迫切课题,澳大利亚 TAFE 院校的做法为我们提供了思路。近年来,澳大利亚为了重塑 TAFE 教育的国际形象,采取了一系列措施,从国家和院校层面对 TAFE 跨境教育质量强化了监控,监控过程中也面临着与境外合作院校合作关系的协调问题。未来,将先进评价标准引入质量监控的同时,TAFE 院校将更注重与境外院校的“合作关系”治理。分析澳大利亚 TAFE 院校强化跨境监控的内在逻辑有助于理解我国职业教育的内涵发展:首先,对教育质量的监控必须适应社会经济发展的需求;其次,质量监控效果有赖于制度保障;最后,以风险审计为基础的跨境质量监控模式值得学习模仿。

关键词:TAFE;跨境教育;质量监控

作者简介:朱正浩(1972-),男,浙江余姚人,浙江工商职业技术学院教授,首都经济贸易大学工商管理学院技术经济与管理专业博士研究生,研究方向为技术经济与管理;姚奇富(1965-),男,浙江余姚人,浙江工商职业技术学院校长,教授,厦门大学教育学院博士研究生,研究方向为高等教育管理;武莉莉(1979-),女,河北省张家口人,浙江工商职业技术学院讲师,研究方向为财务管理。

基金项目:浙江省教科规划项目“TAFE 院校跨境质量监控体系研究:基于浙江工商职业技术学院的实践与探索”(编号:SCG214),主持人:朱正浩;浙江省高职中外合作办学质量监控专项研究重点课题“澳大利亚 TAFE 院校跨境教育质量监控的实证研究”,主持人:朱正浩。

中图分类号:G710

文献标识码:A

文章编号:1001-7518(2017)07-0074-06

澳大利亚跨境教育指的是由澳大利亚合法的高等教育机构在澳大利亚境外提供教育或培训服务^[1]。其中 TAFE 是最具特色的跨境教育输出项目。然而,近年来,部分 TAFE 学院因为过分追求经济利益,对教育质量监管不严而诱发了一系列 TAFE 院校倒闭事件,损害了澳大利亚 TAFE 教育的国际声誉。在此背景下,澳大利亚开始采取一系列措施,包括修订海外跨境教育的相关法律文件(2009),起草改革文件(2009),以及设立澳大利亚技能质量局(Australian Skills Quality Authority,以下简称 ASQA)(2011)等来构建更加有效的 TAFE 院校跨境教育质量监控体系。

近年来,随着我国高职高专院校中外合作办学项目规模的不断扩大,如何开展质量监控已成为理论界的热点话题。相关研究主要集中在:中外合作办学存在的问题(孙瑞,2009^[2];步光华,2011^[3]);对

澳大利亚职业教育质量保障体系的探索与借鉴(吕红,2008^[4];张存玉,2009^[5]);中外合作办学质量监控体系的宏观探讨等(黄雪英等,2009^[6];孙卫平等,2010^[7]),总体来看,有关高职中外合作办学质量监控研究的文献较少,从教育输出国视角研究的文献更是罕见。随着 2014 年 11 月教育部高职高专中外合作办学评估工作的启动,及时了解国外院校跨境监管理念、规则和趋势,借鉴其正反两方面的经验教训,开展高职高专中外合作办学质量监控的研究,对于规范现有的高职高专中外合作项目教学管理,保障教育质量,提升我国职业教育质量的国际化水平,都具有重要的理论和实践意义。

一、澳大利亚强化跨境教育质量监控的背景和动机

第一,重塑澳大利亚 TAFE 院校在国际上的形象。近年来,随着澳大利亚职业教育在国际市场影

响力逐渐扩大,职业教育输出产生了可观的经济效益。然而部分 TAFE 院校片面追求经济利益,教学质量松散,导致一些澳洲跨境合作机构被取消办学资格,严重损害了澳大利亚 TAFE 院校的国际声誉。因此,澳大利亚积极采取措施加强跨境教育质量监控,以图重塑 TAFE 院校在国际上的正面形象。

第二,规避移民政策风险,保障澳大利亚 TAFE 院校在国际留学生市场的份额。澳大利亚的留学生签证与移民政策一直是国外学生选择澳大利亚作为留学目的地的重要因素。澳大利亚近年来日趋严格的签证和移民政策已经导致境内留学生人数下降,例如 2009 年紧缺职业名单屡现变数、英语语言门槛提高、签证申请费用提高等一系列政策的变革,造成同年澳大利亚 TAFE 院校留学生人数大幅下降。为克服上述因素对境外学生来澳大利亚留学规模的影响,澳大利亚政府更加重视教育质量本身,通过加强对跨境 TAFE 教育质量的监管,提升 TAFE 的水平和稳定性,适当规避移民政策等因素带来的国内国际教育不稳定风险^[8],从而稳定并扩大澳大利亚的全球留学生规模。

第三,形成 TAFE 境外与境内的有效对接。跨境 TAFE 将澳大利亚的教学理念、教育资源与管理规章等输出给合作院校,也为海外学生了解澳大利亚 TAFE 搭建了平台,从而吸引有意向的学生将澳大利亚作为下一阶段的留学目的地。TAFE 在澳洲境内和境外的对接通过多种形式达成,包括远程在线教育、海外分校、N+N 合作课程等。以 N+N 的合作课程形式为例:已经在国内完成 N 年专科学习的学生选择合作院校继续深造,将获得学分互认、英语培训等多项便利。由此,学生一方面受到澳大利亚“世界级知识工人”的理念熏陶,另一方面可获得出国留学的各种便利条件,使得澳大利亚成为学生继续求学的理想选择。而强化 TAFE 跨境教育的监控,可以为上述平台与合作机制提供有效的质量保障,提高未来赴澳留学生的整体素质,扩大澳大利亚境内的“国际化校园”的生源质量与规模,形成 TAFE 在国际上的品牌效应,形成澳大利亚 TAFE 输出后境外与境内的有效对接与良性发展。

二、澳大利亚实施 TAFE 院校跨境教育质量监控的两级体系

澳大利亚实施 TAFE 院校跨境教育质量监控主要包括国家层面和 TAFE 院校层面的两级体系。国家层面的监控主要是利用国家权威,树立职业教育跨境质量监控的法律地位与监管权力,明确各行业的职业能力标准等;在操作层面上,主要体现在 TAFE 学院与境外合作院校合作培养人才的过程中,如何将各行业职业教育质量监控标准落实到课程体系、教材准入、教师培训与评价标准等方面。

(一)国家层面监控体系

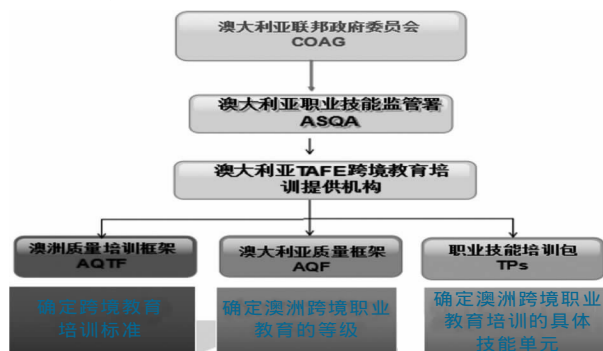


图1 澳大利亚 TAFE 院校跨境教育国家层面监管体系架构图

1. 监控的决策层——澳大利亚联邦政府委员会 (Council Australian Government, 以下简称 CO-AG)。COAG 致力于联邦政府和州政府之间的政策制定,监督政策的实施,并采取相应措施解决政策执行遇到的问题,成员包括总理、州政府官员和各部门部长等。下设八个委员会,其中教育委员会 (Education Council) 是职业教育最高的政府决策管理机构,拥有制定和修改境内与跨境职业教育质量监管政策的权力。

2. 监控的执行层——澳大利亚技能质量署 (ASQA)。第一,ASQA 的法律地位。2011 年,澳大利亚国家职业教育与培训 (VET) 的监管机构 ASQA 正式成立,依据国家职业教育培训质量框架的要求,执行统一的注册培训机构标准 (2015)。为了确立 ASQA 的法律地位,澳大利亚政府颁布了三项法案:“2011 国家职业教育与培训监管者法案”、“2011 国家职业教育与培训监管者法案(过渡条款)”和“2011 国家职业教育与培训法案(重要修正案)”,在法律上赋予了 ASQA 作为国家职业教育监管机构的地位。

位。针对海外项目的质量监控,澳大利亚政府特别确定三项法案法规,分别是“2001 海外学生教育服务法案”、“2001 海外学生教育服务管理规定”、“2007 海外学生国家注册部门和教育与培训机构执业守则”。

第二,ASQA 的监控工具——风险监管框架。ASQA 以风险审计为基础,对于始终符合质量监控标准的注册培训机构较少进行干预,以尽量减轻优质教育机构的评估负担;而对于教育质量存在高风险的注册培训机构,ASQA 增加了审查力度。为了实现上述监管理念,在对 TAFE 院校跨境教育质量监控时使用“风险监管框架”作为工具。该框架通过识别和评估注册培训机构的教学质量水平以及全行业存在的风险来实现对教学质量的全面监控。相关风险主要是包括注册培训机构不具备培训职业技能的资历、知识和态度等。ASQA 根据影响范围将风险划分为宏观层面的战略性系统风险(systemic risk)和微观层面运营性的培训机构风险(provider risk)两类。战略性系统风险(systemic risk)是指能够影响整个或相当数量的职业与技能培训行业的风险。如果不及及时监管,该重大风险可能会导致个人、培训机构乃至整个行业和社会对 ASQA 丧失信心。运营性培训机构风险(provider risk)是指能够影响单个职业教育培训机构教育质量的风险,如果不及及时监管,可能会对学生、行业和社会的职业教育与培训的质量监管效果产生重大不利影响。

第三,ASQA 的监控程序。ASQA 对跨境 TAFE

院校的监控首先由确定风险评估的审计目的开始。审计目的是监督注册培训机构是否符合申请要求的标准——2015 年注册培训机构的标准、ESOS 法案和国家法规(National Code)。为确定审计目的需要搜集信息,信息来源通常包括学生、行业组织、职业培训机构、培训合作方机构等,然后 ASQA 以规定方法整理信息来确定审计目的。根据审计目的确定审计类型,包括注册审计和合规性审计两种,并结合培训机构存在的风险来确定具体的审计范围以及重点(具体如表 1 所示)。

其次,现场审计与书面审计相结合。跨境 TAFE 院校教育质量的审计通常以现场审计为主,以书面审计为辅。现场审计需要一个审计团队到境外的培训机构,根据审计标准进行教育质量审核。审计的过程是以审计证据为基础的工作过程。审计证据通常包括:审计人员与教师、学生和相关工作人员的面谈记录,职业技能培训质量资料、为学生提供的教学安排以及符合审计质量标准所要求的其他资料。审计过程中,被审计的 TAFE 院校必须提供所有要求的证据,协助完成 ASQA 的跨境质量审计证据收集工作。审计人员或审计组会及时报告审计结果,并评估被审计机构的教育质量方面与审计标准的差距。他们也将审核过程中确认下一步的审计工作。审计过程中,如果发现存在教育质量不符合标准的监控点,将给予一次机会,要求该机构继续提供符合标准的教学质量保障证据,这些证据将会作为下一个审计步骤中的依据。

表 1 ASQA 跨境注册培训机构审计类型与审计重点分类表

注册审计(REGISTRATION AUDITS)			合规性审计(COMPLIANCE AUDITS)	
初始登记 (Initial registration)	后续注册 (Renewal of registration)	变更登记范围 (Change scope of registration)	后初期审计 (Post-initial audit)	合规性审计 (Compliance audit)
对申请者进行财务能力评价,并判断是否符合办学标准(Fit and Proper Person Requirements 以下简称 FPPR)	对申请者开展风险评估具体包括: 1.在申请行业执照时是否相关资历。 2.注册培训机构的风险等级等。	只有在对下列因素进行风险评估时才进行审核: 1.注册培训机构的风险等级。 2.ASQA 是否和其他有权进行审计的政府部门达成审计协议。 3.注册培训机构是否具备申请 CRICOS 登记的资格。	在两年内进行初始登记。	评估注册培训机构是否存在不符合相关的注册标准的风险,观测点包括: 1.收到一个或多个针对某个注册培训机构的严重投诉。 2.由某教学区域的负责人举报,通常是以一个注册审计完成的结果为依据。

资料来源:根据 Fact sheet—ASQA audits 整理得到。

最后,出具审计报告。ASQA 将做一个关于是否符合相关标准的判断并给出书面的审计报告。审计报告内容主要包括:第一,管理制度、教学活动和其他资源是否合理配置;第二,教学活动是否符合培训包和公认的课程要求;第三,是否合理充分使用了设施和设备;第四,教学团队以及其他与审计标准有关的方面。

(二)TAFE 院校层面的监控体系

1.基于能力本位的课程监控。澳大利亚的职业教育是以能力为本位的,澳大利亚核心技能框架(The Australian Core Skills Framework)中将“个人参与社会的基本职业技能”归纳为五个核心技能:学(Learning)、读(Reading)、写(Writing)、口头沟通(Oral Communication)与数字计算能力(Numeracy),并将这五个核心技能进一步量化为职业展示、职业沟通等技能维度,并针对每个技能维度制定了详细的评价标准。同时,设计培训包时要求将五个核心技能与行业技术密切结合,以反应在特定工作环境下不同工作岗位所要求的技能水平,代表行业期望的人才技能标准。根据 TAFE 院校的合作协议,跨境合作院校的课程也根据澳方 TAFE 机构提供的培训包来设置。由此,TAFE 院校的跨境教育质量监控重点覆盖了以培训包为基础的课程体系在不同层面的具体实践,包括课程目标、课程内容、课程结构、课程要求、课程考核等方面。

2.严格的教材准入标准。澳大利亚 TAFE 院校在跨境监控中对教材的准入制定了较严格的标准:第一,技能相关性强。由于澳大利亚 TAFE 课程是根据培训包技能要求而设置的,因而不论是选用国际公开发行的教材还是院校自行编写的教材都必须具有技能相关性。第二,知识同步性高。TAFE 跨境合作的教材体现知识的更新变化,满足国际社会进步对课程教学的需要。第三,学习操作性强。TAFE 院校在教材编排上必须注重技能学习单元的实务操作,在章节前明确技能知识点、系统的理论知识,并配套丰富的案例和习题,来帮助学生进行技能训练。

3.规范师资任教资格,强化师资培训和评价。根据澳大利亚跨境教育质量监控标准,教师必须满足澳

大利亚质量培训框架 AQTF 规定的条件,即教师必须获得澳大利亚 TAE(Training and Education)资格证书。该证书是以职业教育师资培训包(Training and Education 10,以下简称 TAE10)标准为基础的,TAE10 培训包在教学流程分为导入(Introduction)、实施(Body)和总结(Conclusion)三个基本环节,强调要让学习者在上课之初就充分了解要学什么、为什么要学、怎么学。对教师的任教资格提供详细的监控标准,以及把教师是否完整地履行教学实施规范纳入对教师教学能力的评估,是跨境质量监控的重要内容。

此外,为了强化教师在专业实务领域的经验提升,澳大利亚 TAFE 院校每学期会选派符合条件的教师到境外合作学院执行教学任务,并关心和认可境外任课教师个人职业能力发展,主要监控内容包括确认教师的基本资质、为提升专业技能而参加的职业培训和项目、近期参加的行业实务项目及对所教学课程的帮助、专业与行业能力的发展规划等方面。

三、澳大利亚实施 TAFE 跨境教育质量监控面临的挑战

(一)质量监控的目标与标准较少关注境外合作院校的需求

澳大利亚作为教育输出国,在 TAFE 跨境合作质量监控中占据主导地位。澳大利亚 TAFE 院校跨境教学质量监控主要是由 ASQA 根据澳大利亚职业教育一系列标准进行监控,尚不能考虑各境外合作院校的异质性与需求。不可否认,尽管输出国和输入国之间确实存在诸如文化、经济发展水平、教育价值观念等方面的差异,但是 TAFE 院校专业、课程、教学方式等多数是结合澳洲当地的经济发展和人才需求制定的,相应的质量监控也基于此,这样在实施过程中产生了诸多问题。

最大的困境在于 TAFE 跨境合作忽略了输入国人才需求特征。目前在中国的澳大利亚 TAFE 院校跨境合作专业中,管理与商学类专业占据首要地位,其次为社会文化类、建筑艺术类和教育类等,往往难以满足输入国经济发展的多样化需求,难以适应我国经济结构调整中的人才市场需求。不仅如此,很多合作院校输出的经管类专业毕业生已经成为该区域供给过剩的人才。根据我国对 2015 年高

校就业需求数据的统计结果显示,部分经管类专业已经面临严重的学生就业困境。

(二)监控过程中合作双方关系尚待理顺

以 TAFE 在中国的合作项目为例,在 TAFE 院校跨境监控过程中,由于中外双方在教育制度、教育理念、教育行政管理方式、教师队伍建设和学生培养目标以及财务管理等方面都需要协调,对这些问题进行及时解决才能保证教育质量的监控得以顺利实施。然而,由于中澳双方往往欠缺多层次的有效互动机制,有些过程中的问题不能得到及时反馈,从而扩大了监控的成本和难度。例如,澳大利亚 TAFE 院校跨境教学质量的监控手段主要是现场监控,这种面对面的沟通是维护合作关系的有效途径。但由于成本较高,澳方合作院校主要是书面审计为主,不能全面反映教学的动态过程。此外,日常教学过程中出现的各种不确定因素导致的教学问题也无法及时得到妥善处理,不仅在一定程度上导致监控结论产生偏差,而且易造成双方合作关系间矛盾的积累。

四、未来趋势及对我国的借鉴意义

(一)未来趋势

第一,更注重合作双方的关系治理。建立良好的合作关系是保障 TAFE 跨境教育质量的重要基础。在此背景下,未来 TAFE 院校跨境监控将更注重“合作关系”的治理。一方面,跨境合作双方逐渐以建立信任的合作关系为目标,不断将信任内化在合作院校的各个层面,最终确立长期合作的期望。另一方面,完善建立多层次的沟通路径,以及时应对从教学目标设计到教师教学、学生掌握技能等过程实时出现的各种问题,实现全面的合作关系维护。

第二,将先进的评价标准引入 TAFE 院校跨境教学质量监控。澳大利亚一直致力于教学监管“标准模式的开发”,合理的评价标准立足于“将高等教育中隐含的标准变得更为明确,以达到增强透明度,把标准传达给利益相关者之目的。”^[9]目前,澳大利亚已经在教育领域予以实践的标准有不同的侧重点,受到澳大利亚乃至国际社会的认可,其中具有代表性的有如下三类:一是澳大利亚课程体验调查(course experience question-naire,以下简称 CEQ),

是对教学质量和教育环境质量评价的一种指标体系,CEQ 被视为较成熟完备的评价工具,被广泛使用。二是澳大利亚大学生学习投入调查(Australian Survey of Student Engagement,以下简称 AUSSE),调查结果可以帮助教育机构了解培训项目对学生的提升作用,以及学生学习的模式,测量学习环境及其对学生的影响。优势在于社会普遍认为该调查获得数据更为可靠,因为学生实际在做的事情才是更为重要的观测点。三是澳大利亚毕业生技能评价(graduate skills assessment,以下简称 GSA),它是独立于机构、课程和学科的,为了保障机构和课程的质量而设计的。可以预见,随着澳大利亚采用有效评估工具对 TAFE 跨境教育质量进行监控的呼声越来越高,结合跨境教育的特点引入先进的评价体系将是未来发展的重要趋势。

(二)对我国的借鉴意义

澳大利亚 TAFE 跨境质量监控从最初简单的教学管理手段逐渐演变为如今国际职业教育培训竞争的手段,造就了澳大利亚 TAFE 院校跨境教育质量监控的特色。分析其内在逻辑对我国职业教育中外合作项目的内涵式发展具有现实的借鉴意义。

第一,对教育质量的监控必须适应社会经济发展的需求。近年来,部分澳大利亚教育机构以追求经济利益为导向,导致质量监督力度逐渐弱化,最终使得教育质量难以支撑教育战略目标的实现。因此,在 TAFE 教育机构对教育质量监管缺乏“内在动力”的背景下,国家需要施加“外在压力”来保障教育质量,以满足国家的经济发展需求。近年来,我国职业教育中外合作项目已经步入新的内涵式发展阶段,很多高校也普遍对职业教育质量的监控存在“内生动力”不足等问题。随着我国社会经济发展对国际化人才需求的不断增加,国家必须对中外合作项目施加“外部压力”,根据合理的监控标准和适当的监控力度,通过激活或强化职业院校在中外合作项目教育质量保障方面的“内生动力”来最终满足我国经济发展的需要。

第二,质量监控效果有赖于制度保障。澳大利亚 TAFE 跨境质量监控有赖于一系列的制度保障,政府建立了全国统一的职业教育质量保障标准框

架,包括教育机构相关标准(机构分类标准、机构注册标准、课程认证标准)、学历资格的评定标准、教学与学习的成效标准、信息与研究的标准等。而且成立国家监管部门 ASQA,通过立法赋予其行使教育机构的资格注册、评估、专业及课程认证等职能,并有权处罚、注销不合格机构。这一制度体系保障使得政府对 TAFE 跨境质量实施有效监控有了强有力的主体和依据。当下,我国涉及高等职业教育质量监管的各级各类评估、认证、审核活动比较多,但是缺乏协调,如何做好顶层设计,通过制度建设强化质量保障标准的统一性和操作的规范性,澳大利亚的做法值得借鉴。

第三,以风险审计为基础的跨境质量监控模式值得借鉴。澳大利亚在对 TAFE 院校的跨境教育质量监控中采取的做法是:以风险审计为基础将培训机构按照教育质量优劣进行分类,针对不同的机构采取不同力度的监控手段。这种做法较好地兼顾了监控的效果和成本,将有限的监控资源用于风险较大的职业教育和培训机构,使监控资源达到最大化效益。目前我国也存在对教育质量的各项评估,但国内评估往往过严过细,对评估工作的批评不乏“扰民”、“造假”、“形式主义”等词汇。一些教育评估工作不仅对学校造成了负担,甚至干扰了正常的教学活动。随着高职院校中外合作项目评估工作的逐次展开,如何有效监管已经成为一个迫切的课题,澳大利亚基于风险管理的监控手段极具借鉴意义。

注释:

- ①2009年11月,澳大利亚莫瑞迪安集团(The Meridian International School)[又称全球校园管理集团(Global Campus Management Group)]旗下4所私立职业技术学院:艾思蒙特时装学院、莫瑞迪安国际学校、国际设计学院和国际创新艺术学院宣告破产。
- ②2009年,澳大利亚教育、就业和劳动关系法律委员会制定了《海外学生教育服务修订(提供者和其他方法的重新规定)法案》[Education Services for Overseas Students Amendment (Re-registration of Providers and Other Measures) Bill 2009],该法

案经参议院批准于2009年10月16日正式颁行。

- ③澳大利亚资格框架委员会于2009年先后起草了《加强澳大利亚资格框架的建议》(Strengthening the AQF :A Prooosal)、《关于学分安排的国家政策和指导原则》(AQF National Policy and Guidelines on Credit Arrangements)、《加强澳大利亚资格框架:澳大利亚资格架构》(Strengthening The AQF: An Architecture for Australia's Qualifications)、《澳大利亚资格颁发政策和协议》(AQF Qualifications Issuance Policy and Protocols)等改革文件。
- ④我国教育部于2014年发布被停办的中外合作办学机构和项目252项,其中澳大利亚TAFE院校58项,作者根据教育部中外合作办学监管工作信息平台数据(<http://www.crs.jsj.edu.cn/index.php/default/index>)整理得到。

参考文献:

- [1]Canberra. Australian outbound student mobility [M]. Australian Government- Australian Education International.2012.
- [2]孙瑞,张曦.高等教育中外合作办学教学管理问题的思考[J].中国市场,2009(1):154.
- [3]步光华.高职院校中外合作办学教学管理存在的问题与对策[J].黑龙江教育,2011(7):20.
- [4]吕红,石伟平.澳大利亚职业教育质量保障体系探究[J].外国教育研究,2009(8):85.
- [5]张存玉.澳大利亚跨国高等教育质量保障体系探析[D].厦门大学,2009.
- [6]黄雪英,蒋景东.论中外合作办学教学质量的监控模式[J].教育与职业,2009(17):48.
- [7]孙卫平,郭心毅,吕红.以市场为导向 构建教学质量评价体系[J].中国高等教育,2010(1):46.
- [8]岳芸.澳大利亚国际教育现状及发展趋势[J].高教探索,2014(5):64.
- [9]理查德·詹姆斯.澳大利亚高等教育和国家教学标准[J].邢欢,叶赋桂译.清华大学教育研究,2014(3):26.

责任编辑 韩云鹏

职教论坛/2017.7 79