

·域 外·

澳大利亚大学跨国教育项目质量监管策略探析

黄建如,张存玉

(厦门大学 教育研究院 福建 厦门 361005)

摘要 近几年来,澳大利亚大学在跨国教育领域异常活跃,成绩斐然。究其原因,一方面在于澳大利亚政府的重视和相关组织机构的努力,不断完善跨国高等教育的相关法规制度,另一方面在于大学自身对其输出的海外教育项目质量监控方面的努力。本文通过对澳大利亚大学海外教育质量报告的梳理与总结,探析澳大利亚大学在跨国高等教育领域的质量监管策略,以期能为中国的海外办学及中外合作办学项目的监管提供一些借鉴。

关键词 澳大利亚大学;跨国教育项目;质量监控策略

中图分类号:G649.611.0 文献标识码:A 文章编号:1672-0059(2009)05-0073-06

A Probe into the Regulatory System of Transnational Higher Education Program in Australian Universities

HUANG Jian-ru, ZHANG Cun-yu

(Institute of Education, Xiamen University, Xiamen 361005, Fujian, China)

Abstract: In recent years, transnational higher education programs have developed rapidly and won a great success in Australian universities. It is found that the Australian government and institutions attach great emphasis on transnational education projects. Australian universities also pay much attention to them. By analysing Australian university's offshore quality report, the paper summarizes the regulation Strategies in this regard, in a bid to provide some reference for the regulatory system of transnational higher education programs in China.

Key words: Australian university; Transnational higher education; Regulatory strategy

在高等教育国际化的浪潮下,大学作为高等教育的主要提供者,在跨国教育领域表现得异常活跃,参与形式灵活多样。国际教育活动不再局限于接受外国学生到本国学习,大学也通过开办海外校园、双联课程、特许课程等方式走出国界,实现了用教育项目的移动代替学生移动。如今,跨国教育已成为很多大学教育体系的一个重要组成部分,但这类项目运营环境的复杂性向人们提出了新的挑战。本文试图通过对澳大利亚大学跨国教育项目质量监管策略的探析,为我国跨国教育项目的运营及监管提供一些借鉴。

一、澳大利亚大学跨国教育项目发展现状

作为国际教育领域的佼佼者,澳大利亚大学一直

活跃在国际教育领域。近几年来,随着跨国教育的大发展,澳大利亚大学以越来越积极的姿态参与其中,发展速度很快,模式也不断变化,目前主要有海外分校、特许经营、双联课程和远程教育这四种形式。1996年,澳大利亚大学的海外教育项目有307个,2003年达到1569个,2007年又恢复到2001年的状况,如图1。澳大利亚的海外教育项目主要分布在东亚地区,具体情况见图2。

截至2007年,澳大利亚大学招收的国际学生人数达到210956人,占该国高校总人数的17.3%。其中参加跨国教育项目的学生有61331人(包括12622个网络、远程在线学生以及49709个海外分校或项目的学生),占国际学生总数的29%,而且一直处于增长状态。据澳大利亚国际开发署(IDP)的预测,到2025

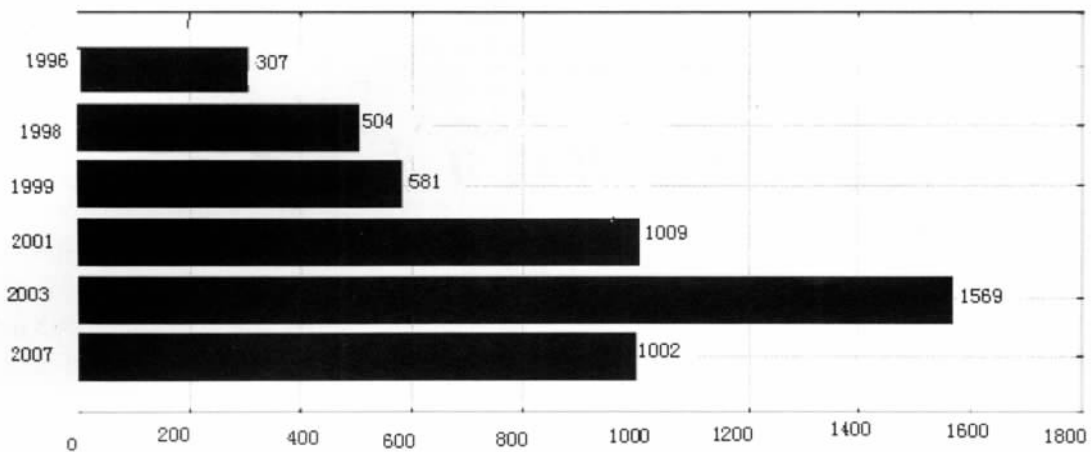


图 1 1996 年以来澳大利亚大学的海外教育项目增长状况

资料来源: Australia university (AU). Offshore Programs of Australian Universities [EB/OL]. www.universitiesaustralia.edu.au, 2007-12/2008-10.

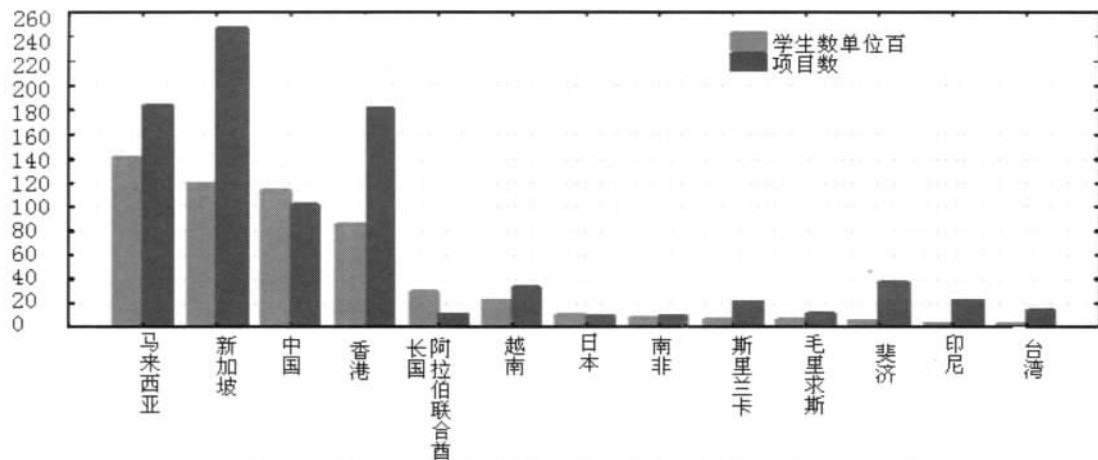


图 2 澳大利亚海外项目和海外学生的分布状况(前 10 个国家或地区)

资料来源: Australia University (AU). Offshore Programs of Australian Universities [EB/OL]. www.universitiesaustralia.edu.au, 2007-12/2008-10.

年,参加澳大利亚大学跨国教育项目的学生人数将达到国际学生总数的 44%。

二、澳大利亚大学跨国教育项目运营的制度环境

随着跨国教育的蓬勃发展,质量监管成为跨国教育能否持续发展的关键问题。澳大利亚政府及相关的组织机构亦非常重视,通过制定、完善相关法规制度对大学海外教育项目的输出进行规范引导。

(一)澳大利亚跨国教育质量监管框架

2005 年 11 月,澳大利亚政府、大学教育质量保障署(Australian Universities Quality Agency, AUQA)、澳大利亚教育、就业培训与青年事务部长委员会(Ministerial Council for Education Employment Training and Youth Affairs, MCEETYA)、澳大利亚全国质量委

员会(National Quality Council, NQC)和澳大利亚大学等机构经过积极磋商,制定了跨国教育质量保障战略框架。这一框架将有助于保障澳大利亚海外教育的质量。该战略旨在保护和提高澳大利亚作为一个优质教育和培训供应者的国际声誉。制定这一框架的原则有四个:1. 应尽力使世界各国充分理解澳大利亚的教育质量保障策略;2. 各教育机构和学生应明确理解澳大利亚教育机构所提供的跨国教育与培训,以及质量保障的相关责任;3. 教育质量保障应做到有效、高效;4. 无论是在本国还是在其他国家,所开设的学位课程及教育项目在教学标准和课程成果方面都必须与澳大利亚国内规定的教育质量保障标准一致。战略行动的重点在三个领域:(1) 与澳大利亚国内外所有相关机构和人员进行良好的沟通,并向其推广澳大利亚的教育质量策略;(2) 拓展渠道以获得更多有关澳大利

亚跨国教育培训的资料和信息(3)完善全国质量框架,以确保澳大利亚教育与培训在全球范围内的质量。^[2]

该战略的目的在于,在现有的制度安排下,澳大利亚大学质量保障署等质量审计机构可最大限度保障大学所提供的教育和培训的质量,不论是在国内还是国外,不论是面对面的教育还是远程教育。

(二)澳大利亚《全国高等教育审批程序草案》

2000年3月31日经部长级会议的一致同意,澳大利亚联邦政府教育、就业培训与青年事务部出台了《全国高等教育审批程序草案》(National Protocols for Higher Education Approval Processes),提供了全国统一的高等教育认证标准和认证程序,这些标准和程序以州和地区的法律为依托,适用于澳大利亚大学的所有跨国教育活动。2006年7月,教育、就业培训与青年事务部对这一草案进行了修正,经修订的全国草案于2007年12月生效。修订之后的法案适用于澳大利亚高等教育机构所有的跨国教育活动,包括澳大利亚大学独立拥有的海外教育项目(如海外分校),也适用于澳大利亚大学和海外高等教育机构合作的教育项目(如特许项目、双联课程等),还适用于澳大利亚大学以各种形式输送到海外的高等教育课程认证。

(三)澳大利亚大学委员会颁布的跨国教育行为准则

澳大利亚大学委员会(Australian University),原名澳大利亚大学校长委员会(Australian Vice-Chancellors Committee, AVCC),也被称为澳大利亚大学校长理事会。于2007年5月22日更名为澳大利亚大学委员会。1990年,澳大利亚大学校长委员会颁布了《澳大利亚高等教育机构为国际学生提供教育的实施准则》,之后不断对其进行完善。2005年4月,该委员会颁布了《澳大利亚大学为国际学生提供教育的行为准则》(Provision of Education to International Students Code of Practice and Guidelines for Australian Universities)。这个《行为准则》是《实施准则》的修订本,旨在保障澳大利亚大学提供高质量教育。经过这次的修订,新的“准则和方针”既针对在澳大利亚本土接受高等教育的海外学生,也包括在澳大利亚跨国高等教育机构(非本土)接受教育的海外学生。《行为准则》涵盖了澳大利亚大学实施海外活动的具体要求,包括:跨国教育项目学生权益的保护、澳大利亚大学所提供的各种海外课程标准、输出教育项目中的师资、设备、输出教育项目的落脚点以及对合作伙伴的要求等,真正成为澳大利亚大学的跨国高等教育行为准则。由于其权威性,澳大利亚大学都积极参与其中,共得到了38所大

学的签名认可。

(四)大学质量保障署的审核指标体系

澳大利亚大学跨国教育项目的审核机构是澳大利亚大学质量保障署(AUQA)。它是一个非政府机构,于2000年5月24日成立,全权负责澳大利亚高等教育的质量保障,其中包括跨国高等教育的质量保障。大学质量保障署的海外教育评估小组根据一套较为完备的指标体系开展跨国高等教育的审核工作,这套指标体系由如下17项指标构成。1.基本价值:即审核大学开展跨国教育活动的目的、工作价值、利益相关者以及项目的落脚点和依据;2.合作伙伴和代理商:合作伙伴类型、动机以及资质审核;3.合同或协议:包括合同内容和合同的管理;4.质量控制;5.治理:学生的录取及管理;6.工作人员和工作人员发展:包括教师的选拔、入职培训、权益及发展机会等;7.课程:课程的批准状况及文化适应性;8.市场营销及推广;9.入学标准;10.语言:即教学和教学材料使用何种语言;11.教学:谁来教学——澳大利亚大学还是合作伙伴,教学和科研的关系以及学生对教学的反馈;12.评估及标准;13.学术支持:如图书等;14.田园支持;15.研究:包括研究和教学的联系状况,研究学位的提供管理和监控,以及研究的支持状况;16.社区联系:和当地社会的联系及当地对项目的反应;17.评审:当地的质量安排,是否有常规的评估程序,评估的环境、人员状况及评估信息的处理。^[3]根据这一指标体系,评估小组亲自到项目实施地进行现场考核,其间邀请相关的工作人员及学生进行面谈,也会和项目负责人及合作方的领导人进行沟通交流。访谈结束后,评估小组会根据调查得来的信息,草拟一份调查报告供小组讨论。小组讨论后得出评估报告。评估报告不仅要指出存在的问题,而且要提出改进的建议,其结论要得到整个评估小组的批准。海外学生及其父母可以查阅澳大利亚大学质量保障署的评估报告。大学自愿提出评估申请,并参照上述指标体系做好审核前的准备工作。

(五)国际组织的准则

2005年,联合国教科文组织颁布了《保障跨国高等教育办学质量的指导方针》,以帮助会员国评估高校跨国办学的质量与实用性,保护学生及其他有关群体免受劣质高等教育的影响。指导方针面向六个相关机构或群体:各国政府、包括教师在内的高等教育机构/办学者、学生团体、质量保障和认证机构、学历鉴定机构以及专业团体。^[4]

以上法律政策及行为准则构成了澳大利亚大学开展跨国教育的制度环境,成为澳大利亚大学保护本国跨国教育的国际声誉,并在跨国教育领域中立于不

败之地的重要保障。

三、澳大利亚大学跨国教育项目质量的监管策略

针对近几年大学海外教育项目运营中出现的一些情况(诸如项目的失败、劣质的教育服务给澳大利亚及海外合作伙伴的名誉带来的负面影响,以及由此引发的财政风险、商业风险、法律风险及学生福利和安全方面的风险等问题),澳大利亚大学委员会于2005年投资135万澳元用于14所大学的15个跨国教育项目“典范”研究,希望从中找出海外教育项目质量监控的对策。综观14所大学的质量审核报告,我们可以看出,如何更好地对跨国教育项目进行监管、治理及风险管理是备受关注的议题。澳大利亚大学主要从以下几个方面对跨国教育项目的运营进行监管:

(一)建立跨国教育的质量监管框架和模式

从14所大学的质量报告可以看出,澳大利亚大学非常注重质量监管框架和模式的建立。虽然各个大学对跨国教育的监管框架和模式各不相同,但其基本的理念和功能却是相似的。以澳大利亚国立大学为例,其质量保障框架主要包括:(1)合法性;(2)管理:商业与营销计划,风险管理,机会成本分析,财务分析,审查协作,建立专门的行政支援单位;(3)人员编制:招募和选拔工作,就职,工作人员薪金,在澳进行培训和就业机会,合同签署人(包括翻译人),海外教学安排和工作人员交流,教学与学习质量评估,考试,抄袭,结果审查的进程,申诉程序,课程和教材;(4)招生录取:入学人数,课程宣传和招生,学生读修课程的信息,选择/录取程序,先前学习的认可,学术进展,毕业,成绩单和考试合格证书,校友活动;(5)设施与设备:学生获得的服务,境外学生到澳大利亚的访问,访问之前应提供的信息;(6)特别支援服务等。^[5]

(二)成立专门的治理机构

澳大利亚大学普遍认同,海外教育项目监管的好坏关系到整个项目运行的成败。建立一个由相关专家组成的专门委员会或决策机构,不但有利于项目前期的开发,而且有利于制定可行的指导方针,引导海外教育项目的健康发展。艾迪斯科文大学(Edith Cowan University, ECU)建议建立一个独立于大学自身管理机构之外的委员会或专门机构来负责海外教育项目的政策制定,这一机构和大学自上而下的行政管理系统不同,可以给予海外教育项目优先发展权。该大学在质量报告中强调建立一个清晰的问责制度,这一制度应涉及教育资源的分配和教育结果的鉴定,跨国教育项目的主要利益相关者都应该在其中承担相应的责任和义务。^[6]斯威本国立科技大学(Swinburne

University of Technology, SUT)认为,应该建立一个透明、灵活的决策机构来制定跨国教育项目的实施策略并进行风险管理和资源分配。澳大利亚国际大学则主张培养专门的管理人员,组成专门决策机构对海外教育项目实行全局管理,通过制定强有力的政策对海外教育项目的发展进行跟踪指导。成立专门的跨国教育决策机构或委员会符合澳大利亚校长委员会2005年制定的《澳大利亚大学为国际学生提供教育的行为准则》的要求,有利于大学对自己提供的海外教育项目实施监控,为质量保障负责。目前,澳大利亚已设立了国家级的专门的跨国教育涉外机构(如澳大利亚国际教育署,简称AEI);同时,一些大学也开始建立自己的、专门的跨国教育管理机构。

(三)慎重选择合作伙伴

前期的尽责调查对选择合作伙伴至关重要,澳大利亚大学普遍认为,合作伙伴的选择对跨国教育项目的成败起着关键的作用,理智地选择合作伙伴可以避免不必要的风险。虽然目前澳大利亚还没有相关的专门法规,但是许多大学已经认识到制定明确的、透明而健全的伙伴选择程序制度的重要性。所以,建立合作关系之前对合作伙伴进行尽责调查是必不可少的步骤。澳大利亚大学认为调查的内容应该包括以下几个方面:1.合作伙伴的学术质量、声誉和学术环境;2.市场和政治威望;3.财产状况;4.法律地位;5.支付能力;6.机构的组织能力和设施状况;7.现有的合作伙伴关系;8.所在国的政治、经济、文化特点等。概括来讲,对合作伙伴的调查要考虑到商业、教育和政治等方面的因素。

(四)制定详尽的商业计划

尽责调查之后,制定详细的商业计划指导未来项目的发展是必不可少的环节。商业计划往往也是大学推进国际教育的战略目标。一般来讲,商业计划的内容主要包括以下五个方面:(1)目标制定:目标应该明确,不同层次的合作应该有不同的目标。例如,塔斯曼尼亚大学(University of Tasmania, UTAS)的质量报告提到,要实现增加收入和学生人数的目标,最好选择特许项目的形式;如果想提高国际声誉,构建研究技术网络,提高教学技能,应该选择双联课程的方式;如果要建立战略联盟,通常是采用签署合作备忘录的方法等。为减少风险,通常将这些策略结合起来使用。^[7](2)环境侦察:通过环境评估,可以真实地了解合作方的立法和监管环境、税收政策、对海外教育项目的批准要求,以及该国的学费状况等,从而使制定的计划更加切实可行。(3)风险管理计划的制订:把风险计划纳入商业计划中,是因为项目的实施应该考虑到一些

潜在的不良事件及因素,提前对这些事件进行评估,可以提前采取必要的措施,从而使风险降到最低。(4)市场营销计划(Marketing Plan) :澳大利亚斯文威大学认为:“在项目运行前,大学应该对市场有一个清楚的了解,以便为项目的运作程序提供进一步的建议,对市场的了解包括:该国人口的发展趋势、高等教育入学率、高等教育制度的发展、目前的和潜在的竞争对手以及竞争对手学费收取的市场敏感性等。”^[8](5)财务计划:把财务计划与项目评估花费和财政的灵活性结合在一起考虑,是商业计划制定的重要组成部分。澳大利亚国立大学认为:由于财政上的失误,澳大利亚大学的境外教育项目损失了上千万美元。所以财政计划对机会成本的评估很重要,大学应该参与其中,以便做出理智的选择。^[9]

(五)合作双方关系的管理

对海外教育合作伙伴的关系进行管理是项目实施阶段的要求,好的伙伴关系对教育质量的保障起着重要的作用:它可以使教育提供者(这里指澳大利亚大学)跟学生进行良好沟通,从而了解学生的期望和要求,进而保障教育质量;有利于海外招生工作的开展,维护澳大利亚大学的声誉。澳大利亚斯文威大学认为:最理想的伙伴关系是建立在澳大利亚教育提供者和合作伙伴的高级管理人员及相关工作者的相互尊重和充分参与的基础上的。^[10]有的大学认为互惠互利是建立良好伙伴关系的基础,如艾迪斯科文大学认为:有效而牢固的伙伴关系是建立在双方都认为合作能带来好处的基础上。合作初期的信任是确立合作关系的基础。与此同时,双方都可以从中获利是伙伴关系继续下去的关键。合作双方应该遵守合作协议中的承诺,和对方多交流,才能维持良好的合作伙伴关系。此外,文化因素也是伙伴关系管理的一个重要因素,对合作方的文化差异应该有清楚的了解。^[11]

(六)签署双边合作协议

签署一份详细的、受法律保护的双边协议也是澳大利亚大学海外教育项目监管的一个必要步骤。双边协议的签署有利于澳大利亚大学对自己提供的教育项目进行控制和管理,从而避免一些潜在的风险。正如艾迪斯科文大学所述:全面正式的书面协议是伙伴关系的基础。^[12]境外教育合作合同或协议是建立在当事人之间的,对各方所承担的权利和义务具有法律约束力。澳大利亚国立大学认为:双边协议的签署应该在合作展开之前进行,书面协议应该包括所有细节,双方通过谈判明确自己的责任和义务。如果合作一方对另一方的表现不满意,可以决定项目是否还要继续,从而保护澳大利亚大学的声誉。

(七)制定清晰的项目实施程序和准则

制定实施计划的具体程序,明确双方的职责和角色,这和书面协议同样重要。由于跨国教育项目的实施是一个复杂的任务,参与人员来自不同的国家,其他机构人员也往往牵涉进来,导致机制运转具有很高的复杂性。因此,制定清晰的程序至关重要。作为跨国教育项目计划的第一步,艾迪斯科文大学明确了各方的角色定位,澄清了各方的责任和义务,如教师工作的日程安排,必要的管理支持(录取通知书、学生证、图书证等),毕业典礼、学位文凭,项目评估及课程设计和开发,招生工作,教室安排及时间表的制定,项目的行政支持(购买教材、教学笔记、教学助理等),招聘工作,学生的评估审核和福利安排,事项应该如何分配、由谁负责,等等。责任和义务一旦在程序中确立,双方都应该遵守。有的大学认为应该制定两套程序:其一是实施的进程安排,其二是保障系统的管理。总之,这一策略的最终目的是能不断检测和审核项目的运行情况,一旦发现问题能及时地处理。

四、小结

由于跨国高等教育项目复杂的运营环境,如不同的文化背景、不同利益相关者的期望、各国教育政策和保障制度的差别、各国政治经济法律制度的差异,其质量保障问题显得尤为复杂。跨国高等教育质量的监管不仅仅是某一部门的责任,它需要多方努力,共同协作。在这一过程中,大学扮演着重要角色。一个成功的境外办学项目,不仅给输出国带来好处,输入国也能从中受益。但是如何监管才能使项目的运营达到双赢的效果,在这方面澳大利亚的一些理念和策略可以给我们提供一些启示。目前中国的国际合作办学以输入为主,与此同时中国的高等教育也开始走向国门,比如我们已经在许多国家开办孔子学院,中医教育也成为我国教育输出的一大亮点。如何确保我国跨境项目的健康可持续发展,也是我们应该重视的问题。

首先,应该重视境外办学的监管,通过法律政策引导其健康发展,使海外项目的运营过程能够有法可依,澳大利亚建立的较为完备的跨国高等教育制度值得借鉴。其次,合作之前应对合作国及合作伙伴有一个充分的了解,包括合作国的经济、政治、文化现状及合作伙伴的信誉实力,合作实施之前必须要有一个周密的调查,确保项目运行的可行性。再次,应该制定相关的质量保障体系,保护本国的利益,签署双边协议可以使合作双方受到法律的保护,协议应尽可能具体并可行。最后,就是要重视沟通和交流,关系融洽的合作才

会有利于跨国教育项目的顺利开展。总之,澳大利亚大学的质量保障策略和理念是值得我们学习和借鉴的。

参考文献

- [1]IDP Education Pty Ltd.International Students in Australian Universities Survey[EB/OL].(2007-09-01)[2008-04-06].<http://www.idp.com/research/fastfacts/article406.asp>.
- [2]AEI A National Quality Strategy for Australian Transnational Education and training- A Discussion Paper[EB/OL].[2008-06-01].http://aei.dest.gov.au/AEI/GovernmentActivities/QAAustralianEducationAndTrainingSystem/QualStrat_pdf.pdf.
- [3]AUQA. TNE Quality Framework of AUQA[EB/OL]. [2008-06-01].http://www.auqa.edu.au/files/otherpublications/tne%20quality%20framework%20of%20auqa_op_final.pdf.
- [4]UNESCO.Guidelines for Quality Provision in Cross-border Higher Education[EB/OL].[2008-06-01].http://www.oecd.org/document/52/0,2340,en_2649_34549_29343796_1_1_1_1,00.html.
- [5]ANUA Report into Quality Assurance for Teaching Offshore in a Language Other Than English Student Recruitment and International Education[EB/OL]. [2008-06-01].<http://aeigovau/AEI/GovernmentActivities/QAAustralianEducationAndTrainingSystem/ANUhtm>.
- [6]ECU. Enhancing an Institution's Offshore Quality Framework [EB/OL]. [2008-06-01].<http://aei.gov.au/AEI/GovernmentActivities/QAAustralianEducationAndTrainingSystem/ECU.htm>.
- [7]UTAS. Transnational Education (TNE) Partnership Guidelines [EB/OL]. [2008-06-01].<http://aei.gov.au/AEI/GovernmentActivities/QAAustralianEducationAndTrainingSystem/UTAS.htm>.
- [8]ANU. A Report into Quality Assurance for Teaching Offshore in a Language Other Than English Student Recruitment and International Education [EB/OL]. [2008-06-01].<http://aei.gov.au/AEI/GovernmentActivities/QAAustralianEducationAndTrainingSystem/ANU.htm>.
- [9]SUT. Enhancing Australian Universities' Offshore QA Processes: Guidelines for 2+2 Programs in China [EB/OL]. [2008-06-01].<http://aei.gov.au/AEI/GovernmentActivities/QAAustralianEducationAndTrainingSystem/SWIN.htm>.

收稿日期 2009-04-28

基金项目:本文系厦门大学“985 工程”二期“中国特色高等教育体系”子课题(XK2004)的阶段研究成果之一。

作者简介:黄建如,1955年生,男,厦门大学教育研究院教授,主要从事高等教育,比较高等教育研究;张存玉,1982年生,女,厦门大学教育研究院2006级比较教育方向硕士研究生。