

内部资料 请勿转用

本期导读

(专刊)

澳大利亚迈向教育质量新时代

2011年4月24日,胡锦涛主席在庆祝清华大学建校100周年大会上发表重要讲话指出,高等教育在国家发展中具有十分重要的地位和作用,不断提高质量是高等教育的生命线,我们必须借鉴国际先进理念和经验,全面提高高等教育质量。

纵观全球,为了提高高等教育质量,世界各教育发达国家正在积极致力于建立更加系统、完备、多元、可行的高等教育质量保障机制。以澳大利亚为例,2011年7月,澳大利亚相继成立了“高等教育质量和标准署”(TEQSA)、“澳大利亚技能质量署”(ASQA)两个全国性教育质量监管机构。TEQSA和ASQA的建立标志着澳大利亚进入了教育质量新时代,标志着澳大利亚联邦政府已经构建起了一个确保澳大利亚第三级教育质量的“现代化监管架构”。

本期刊发的《澳大利亚迈向教育质量新时代》一文,对TEQSA和ASQA的建立过程、监管原则、监管依据、机构组成等问题进行了一些初步梳理,以期对思考我国高等教育质量全面提高问题有所裨益。

北京教育科学研究院

主办

教育快报

(教育动态)

2012年第2期
(总第284期)

2012年2月10日出版



澳大利亚迈向教育质量新时代

——“高等教育质量和标准署”与“技能质量署”的建立

作为对 2008 年布莱德利《高等教育评估报告》的回应，澳大利亚联邦政府于 2009 年 5 月中旬公布了一份题为《改变澳大利亚的高等教育体制》的预算报告。报告承诺对包括大学、职业教育与培训在内的整个第三级教育系统进行史无前例的投入，并由此掀起了澳大利亚高等教育和职业教育的全面革命，澳大利亚的第三级教育进入了新一轮的规模扩张期。

一方面，随着对高校的经费资助转向需求驱动的新机制，澳大利亚联邦政府需要在质量保障方面有更大作为，以消除人们对规模扩张带来教育质量下滑的担心。另一方面，由于“教育贸易”对于缓解澳大利亚高校及职业教育与培训机构的经费紧张依然发挥着举足轻重的作用，政府需要确保高等教育提供者在一个相对统一的质量框架下向本土及海外学生提供高质量的高等教育，以恢复澳大利亚国际教育的竞争力。

在这种背景下，澳大利亚成立了“高等教育质量和标准署”（Tertiary Education Quality and Standards Agency，简称 TEQSA）与“澳大利亚技能质量署”（Australian Skills Quality Authority，简称 ASQA）两个全国性的监管机构，分别对高等教育质量、职业教育与培训质量进行监管。

随着这两个监管机构的相继成立，澳大利亚联邦政府构建起了一个确保澳大利亚第三级教育质量的“现代化的监管架构”。

一、新的高等教育监管机构：高等教育质量和标准署（TEQSA）

澳大利亚高等教育质量和标准署（TEQSA）是澳大利亚大学质量保障总署（AUQA）的替代者。

AUQA 是 2000 年 3 月由澳大利亚教育、培训与青年事务部（MCEETYA）成立的监控、审计和报告澳大利亚高等教育质量的、独立的国家质量保障机构。

作为一个新的国家高等教育监管与质量保障机构，TEQSA 替代了原有的 AUQA，以强化国家对高等教育的质量保证和管理。TEQSA 将取代现有的州和地区的各种监管办法，将澳大利亚监管及质量保障机构的数量从九个减少到一个。TEQSA 与 AUQA 的一个显著的差别是：AUQA 只有对大学质量改进的建议权，而 TEQSA 则不仅要确保高等教育提供者满足最低标准，而且拥有诸如注销不合格大学等方面的行政处罚权，同时还负责进一步提高高等教育的整体质量。

（一）TEQSA 的建立过程

为确保在全面转向需求驱动的拨款体制后，高等教育的扩张不以牺牲质量为代价，2008 年发布的布莱德利《高等教育评估报告》建议建立一个独立的、全

国性的第三级教育监管机构，以负责对各种类型的高等教育机构进行监管。作为对检讨报告的回应，在 2010-2011 年度财政预算案中，联邦政府曾宣布在未来四年拨款 7000 万澳元建立 TEQSA。

在全面接受布莱德利《高等教育评估报告》建议之后，2010 年 7 月，澳大利亚教育部长宣布建立向 TEQSA 过渡的临时顾问机构，在建立 TEQSA 的法案正式生效之前指导 TEQSA 的建立。

2011 年 3 月 23 日，有关建立 TEQSA 的两个法案——《2011 年高等教育质量和标准署法案》与《2011 年高等教育质量和标准署（重要修正与过渡期规定）法案》递交国会。2011 年 7 月 30 日，两个法案获国会通过，TEQSA 正式成立，并开始正式行使质量监督职能。从 2012 年 1 月 30 日起，TEQSA 将分阶段在全国行使高等教育监管职责。

（二）TEQSA 的职能

TEQSA 把目前由各州和地区政府承担的监管活动以及由 AUQA 承担的质量保障活动统一起来，将联邦、州和地区的监管与质量保障机构的数量由九个减少为一个，其监管职能主要有：

- 对高等教育进行全国统一的监管；
- 应用《标准框架》，并兼顾必要、风险和适当原则对高等教育进行监管；
- 保护和提高澳大利亚作为高质量的教育与培训目的地的地位，提高高等教育的国际竞争力，并促进高等教育的卓越、多元化及创新发展；
- 鼓励和促进高等教育系统满足社会、经济对于受过良好教育和拥有高技能的人才的需求；
- 通过对高等教育提出质量要求，保护选择或计划选择在澳大利亚接受高等教育的学生的权益；
- 确保选择或计划选择在澳大利亚接受高等教育的学生有机会获得全面的相关信息。

TEQSA 将对高等教育提供者进行合格性评估和主题质量评估。合格性评估涉及到一个特定的教育提供者是否符合作为高等教育提供者注册的基本标准。质量评估可以是对个别提供者或一系列问题进行反思的质量评估。质量审核采用主题审核方式。

（三）TEQSA 的监管原则

TEQSA 的监管原则有：

- 监管必要性原则——不给提供者增加不必要的负担；
- 体现风险的原则——尊重提供者的历史，包括他们遵守州及联邦相关法律的历史；

- 匹配监管原则——根据监管者的违法记录及未来违法风险行使权力。

这三个原则奠定了 TEQSA 基于风险的监管方式，在监管过程中考虑每个提供者的规模、任务及历史。TEQSA 将根据以上三大原则设计各种监管活动，同时将监管的关注点放在鼓励和支持高等教育部门的新进入者及高风险提供者，并确保现有的高质量、低风险提供者不会增加不必要的负担。

（四）TEQSA 的监管依据——《高等教育标准框架》

在成立 TEQSA 的相关法律中规定，将通过组建高等教育标准专家团来负责《高等教育标准框架》的制定。

高等教育标准专家团独立于高等教育质量和标准署委员会，直接向高等教育部长和研究部长提供建议和意见，以确保标准制定与监管及执行功能分开。专家团成员由高等教育部长与研究部长协商后委派，委派时将考虑候选人的专业知识与专长，同时平衡州、地区与学生利益的平衡。专家团由一名主席和四至十名成员组成。法律禁止任命高等教育质量和标准署委员会成员为专家团成员。

TEQSA 将根据《高等教育标准框架》对高等教育提供者进行注册并对其表现进行评估。标准框架将由五个领域——提供者标准，学历资格标准，教学标准，信息标准与研究标准组成，其中，前两项构成最基础的门槛标准，所有高等教育提供者必须达到门槛标准才能够注册和运营。

为了确保 TEQSA 在正式行使职能之时，能立即对提供者进行质量监督与监管，法律规定高等教育部长可以制定门槛标准，但高等教育标准专家团在开始工作一年之内必须对门槛标准进行全面检讨。目前，高等教育部长已经根据现有的《国家准则》制定了提供者标准，并根据现有的《澳大利亚学历资格框架》制定了学历资格标准。

（五）TEQSA 的机构组成

TEQSA 通过高等教育质量和标准署委员会行使权力。委员会由五名专员构成：一名首席专员、两名专职专员和两名兼职专员。所有的专员由高等教育部长与研究部长协商后任命，任命时的考虑因素为候选人的学历、知识与专长。澳大利亚联邦政府目前正在制定甄别和招募永久机构成员的办法，政府期望通过一个开放、外部和基于业绩的招募流程来确保最佳候选者入选。

重要的监管决策必须由委员会全体委员通过方能做出。重要的监管决策包括：注册、再注册或取消注册，批准注册或改变注册类别，批准或改变自我认证资格，费用收取，提出或改变注册条件，行政制裁等。

能够委派一名专员做出的决策包括：课程的认证与再认证及取消认证，提出、改变或废除课程认证的条件等。

由 TEQSA 做出的有关提供者注册、课程认证及自我认证权力的批准等决策接

受行政申诉法庭的审查，所有决策均接受联邦法庭的监督。

(六) 如何向 TEQSA 过渡

TEQSA 从 2011 年 7 月 1 日起行使质量保障职能，而监管职能则从 2012 年 1 月 30 日起分阶段行使。为了确保平稳过渡，州、地区政府认证当局将继续对高等教育提供者进行监管，直到 2012 年 1 月 30 日权力生效。

根据法律规定，目前根据州和地区法律注册的高等教育提供者将自动转为 TEQSA 注册，而大学和其他有自我认证权力的高等教育提供者不要求由 TEQSA 进行课程认证。

如果高等教育提供者被列入 AUQA2012 年末的第二轮审计日程，则由 TEQSA 来进行第二轮审计。

(七) TEQSA 建立的重要意义

TEQSA 的建立是一项重要的改革，它将为高等教育部门全面转向“需求驱动”体系奠定基础。TEQSA 对高等教育进行全国统一的监管，有助于保证对整个高等教育部门管理的一致性，有助于确保在实施新的需求驱动的高等教育拨款体系以后，高等教育的增长不以牺牲质量为代价，也有助于确保全国大学的多样性与独立性。

TEQSA 的建立是确保学生从高校获得高质量教育的重要一步，也是维护澳大利亚高等教育国际声望的重要一步。TEQSA 的建立表明，政府郑重承诺保证高等教育系统的增长将建立在严格的质量保证与监管框架之下。

对于 TEQSA 建立的意义，澳大利亚高等教育部部长克里斯·埃文斯的讲话可以很好的诠释：“将所有监管机构的活动统一到一个独立的高等教育质量保障机构是吉拉德政府在高等教育部门采取的一项领先世界的举措，它将促进高等教育体系在确保质量、统一和可持续的基础上发展”。

二、新的职业教育与培训监管机构：澳大利亚技能质量署 (AQSA)

澳大利亚历来重视职业教育与培训，但随着职业教育与培训规模的急速扩张，大量低质量的教育提供者进入了市场，尤其是 2009 年以来，大批私立职业教育与培训机构的倒闭，严重损害了澳大利亚职业教育与培训机构甚至整个国际教育产业的声誉。另一方面，职业教育与培训机构培养的毕业生日益不能满足澳大利亚产业发展对于技能人才的需求。

鉴于此，澳大利亚吉拉德政府宣布投入 106 亿澳元，决定对职业教育与培训机构进行全面改革。作为这一改革进程中至为关键的一步，于 2011 年 7 月 1 日起正式行使职能的澳大利亚技能质量署 (ASQA) 将负责监管澳大利亚的职业教育与培训机构，确保课程与培训提供者达到全国一致的质量标准。

（一）ASQA 的建立过程

2009 年，澳大利亚政府委员会赞同建立职业教育与培训部门的监管机构，并把这一新的监管机构定位为独立的联邦法定机构。2010 年 11 月，旨在建立全国职业教育与培训（VET）监管者的《2010 国家职业教育与培训监管者法案》提交国会。2011 年 2 月 10 日，参议院将以下三个法案提交教育、就业及劳资关系部立法委员会听证——《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（重要修正）法案》、《2011 国家职业教育与培训监管者（过渡条款）法案》。2011 年 3 月 23 日，三个法案获参议院通过，次日获众议院通过。ASQA 从 2011 年 7 月 1 日起正式行使其职能。

（二）ASQA 的职能

有关建立 ASQA 的法案赋予了 ASQA 非常强大的监管权力，包括：任何时候对注册培训机构进行审计的权力，行使处罚的权力（包括提高注册要求，推迟或取消注册，以及提起民法或刑法起诉等）。当然，法案也赋予了提供者对 ASQA 的决定寻求复审的权利。

ASQA 负责监督澳大利亚所有提供职教培训的学院或机构，从教学大纲、教学质量、学生管理方面进行监管。在监管过程中将采取风险评估机制，重点密切监视表现欠达标的学校，同时减轻相关法规给优秀学校带来的不必要的负担。

ASQA 将从以下几个方面行使职能：将培训提供者注册为“注册培训机构”；推荐“注册培训机构”作为能够招收留学生的提供者；对职业教育与培训课程进行认证；确保“注册培训机构”满足注册条件和标准，包括进行审计；收集、分析和公布职业教育与培训提供者信息。

ASQA 在监管过程中将重点关注高风险提供者，主要考察这些注册培训机构的课程及颁发学历资格。被评为高风险等级的提供者，其违法行为将受到严厉处罚，包括罚款、延迟注册甚至关闭。提供者风险等级主要依据以下几点确定：风险评估框架对于申请者的风险评估；审计者对于违法趋势的建议；产业监管者及协会的反馈；投诉数据；由澳大利亚联邦、州和地区政府提供的信息；有关学生和雇主及签证数据的分析。

（三）AQSA 的监管原则

AQSA 在监管过程中遵循以下原则：

- 依据健全的法律与标准框架
- 关注风险评估
- 与企业积极合作
- 严格审计
- 公平和透明

- 促进消费者做出理性选择
- 问责
- 扩大机会

（四）AQSA 的监管依据——《VET 质量框架》及《VET 课程认证标准》

《VET 质量框架》（VET, Vocational Education and Training 职业教育与培训的简称）将取代原有的《澳大利亚质量培训框架》。《VET 质量框架》旨在在提供者注册和监控方式方面，以及全国 VET 部门标准执行方面实现更大的国家一致性。该框架由注册培训机构标准、对于法人的健康的要求、财政可行性风险评估要求、数据提供要求和澳大利亚学历资格框架五部分组成。

《VET 课程认证标准》适用于所有接受 ASQA 监管的课程，包括在新的国家制度实施前由州和地区课程认证机构认证的课程。

2009 年 12 月，澳大利亚政府理事会成立了新的标准理事会，理事会负责向高等教育与就业部长理事会，就国家监管标准，包括注册、质量保障、认证，VET 学历资格标准等提供建议。

（五）AQSA 的机构组成

ASQA 由专员和职员构成。ASQA 专员包括一名首席专员和由州长委派的两名专员，任期最多五年。ASQA 职员负责对专员的监管职能进行支持。首席专员也是 ASQA 的首席执行官，负责管理和行政。由州长委派的两名专员中，一名负责监管工作，另外一名负责风险分析与调查。

（六）如何向 AQSA 过渡

从州和地区监管转向国家监管有一个过渡期。随着建立国家职业教育监管者法案获国会通过，AQSA 从 2011 年 7 月开始行使权力。AQSA 将通过以下两种方式行使权力：大多数州（维多利亚州和西澳除外）权力移交联邦；联邦通过宪法权力的实施对地区职业教育与培训机构进行监管。

在维多利亚州和西澳大利亚州，AQSA 将负责接收向留学生提供课程的 VET 提供者及在两州之外运营的 VET 提供者的注册申请，两州将继续对向国内学生提供服务的 VET 提供者和只在两州内运营的 VET 提供者进行监管。

各州和地区注册培训机构的注册功能将分阶段转移到 ASQA。2011 年 7 月，ASQA 成为首都地区、北部地区、新南威尔士州职业教育与培训部门的监管机构，也负责对于维多利亚州和西澳部分注册培训机构的监管。昆士兰州、南澳和塔斯马尼亚岛在 2011 年末已将监管权力移交 ASQA。

为了使对于申请者注册培训机构的影响最小化，AQSA 监管将建立在现有的职业教育与培训部门国家质量与统一框架基础之上。

（七）AQSA 建立的意义

职业教育与培训体系的改革是澳大利亚政府提高职业教育、培训的质量和统一性承诺的一部分。AQSA 的建立，标志着澳大利亚拥有了全新的、全国性的职业教育质量监管机构。澳大利亚高等教育部长克里斯·埃文斯指出：“ASQA 的成立迈出了完善和统一全国职业教育法规的重要一步。”

澳大利亚高等教育质量和标准署（TEQSA）和澳大利亚技能质量署（ASQA）的成立标志着澳大利亚教育进入了质量新时代。一方面，两个机构将各司其责，确保每个澳大利亚人及在澳学习的留学生都能接受高质量的高等教育、职业教育与培训；另一方面，在 TEQSA 与 AQSA 最终合并为统一的监管机构之前，两个机构将通力合作，协调并简化对不同部门提供者的监管办法，他们还将共同探索对同时在高等教育、职业教育与培训部门运营的提供者进行监管的办法。

北京教科院信息中心 唐科莉

资料来源：澳大利亚教育、就业及劳资关系部网站

责任编辑 商发明 邹敏