

大學海外分校系列

跨境高等教育海外分校的品質保證 ——亞洲觀點：歧異或融合？

■ 文／侯永琪· 高等教育評鑑中心執行長、輔仁大學教育領導與發展研究所教授、亞太品質網絡副理事長
蔡小婷· 國立臺灣師範大學教育研究所碩士
陳慧蓉· 國立臺北教育大學教育學系助理教授
王力冉· 輔仁大學教育領導與發展研究所研究助理

近年來，全球大學於境外發展「海外分校」（international branch campus）的趨勢興起，尤其以至亞洲設立分校的數目最多。

亞洲四國海外分校設立概況

馬來西亞於1996年通過《私立大學法案》（Private Higher Educational Institution Act）（Fernandez-Chung, Hill, Leong, & Cheok, 2011）後，已有10所來自他國的海外分校設立，其中7所來自英國與澳洲。新加坡也在1998年開始邀請世界級的頂尖大學前來設置海外分校，2002年推出「全球校舍計畫」（Global Schoolhouse Project），期望至少吸引10所國外大學赴新加坡設海外分校。

中國大陸則於2003年通過《中外合作辦學條例》，鼓勵大學與國外大學進行教育合作，其中不乏設校的例子；2010年公布的《國家中長期教育改革和發展規劃綱要》（2010-2020年）便指出，會以邀請世界級頂尖大學前來設置海外分校作為提升高等教育品質的方式。自2003年至今，由國外大學與當地大學合作設置且具有獨立法人資格的大學已有6所。韓國政府則是於2003年公



▲ 馬來西亞諾丁漢大學（The University of Nottingham Malaysia Campus）。（圖片來源：維基共享資源）

佈《自由經濟區指定與管理辦法》，開始鼓勵國外大學前去自由經濟區設置分校，並提供豐厚的經費補助，至2014年已有美國及比利時的4所大學前去設校。

馬來西亞、新加坡、中國大陸與韓國都將吸引國外大學前去設立海外分校作為刺激經濟並進一步提升全球競爭力的策略之一。而海外分校為獨立發展的教育機構，其應同時遵循母校／母國的政策，但又需配合當地法規。因此，海外分校的辦學品質便同時屬於母國與當地國的議題。本文即在探討設置於馬來西亞、新加坡、中國大陸與韓國的海外分校所面臨的母國及當地國法規，以及其所處的品質保證機制型態。

表一 海外分校於馬來西亞、新加坡、中國大陸、韓國之比較

	馬來西亞	新加坡	中國大陸	韓國
目標	提升高等教育資源；成為教育樞紐	促進經濟成長；吸引國際人才；成為人才樞紐	提升當地高等教育品質	促進經濟成長；留住當地人才；成為人才樞紐
配合法規	私立大學法案	私立教育法	中外合作辦學條例	自由經濟區指定與管理辦法
管理方式／鼓勵方案	國外大學必須與當地公司合作方可設立；設校土地由合作公司提供，租金低廉	稅賦與土地租金的優惠	鬆綁式管理；必須與當地一所大學合作方能設校	鬆綁式管理；投資400億美金
國外大學名單	由國外大學的知名校友向母校提出邀請	由政府邀請或大學申請	具有高學術聲譽的國外大學	邀請全球前200名大學
地點	獨立校園	新加坡境內，租借或自建校園	設於合作大學之內，或另有獨立校園	自由經濟貿易區
學位授予方式	與母國大學相同	與母國大學相同	由各大學自行頒發學位證書，多與母國大學相同	與海外分校之母國授予學位相同

資料來源：作者自行整理。

外國大學於馬、新、中、韓 設置海外分校之發展

馬來西亞於1970年代便開放國外大學前去設置境外學程，其主要目的是擴充教育資源，提升高等教育品質。之後，為了成為亞洲的高等教育樞紐，馬來西亞開始大力吸引國外學校前去設置海外分校。1988年，澳洲蒙納許大學（Monash University）在馬來西亞設置了該國第一所海外分校——馬來西亞蒙納許大學（Monash University Malaysia）（Sidhu & Kaur, 2011）。

新加坡則是認為高等教育不只可促動經濟發展，也可培育優秀的人力資源，因此以成為知識樞紐為政策目標（Tan, 2014），邀請國外的頂尖大學前去設置分校，例如法國歐洲工商管理學院（European Institute of Business Administration，簡稱INSEAD）、美國芝加哥大學布斯商學院（The University of Chicago Booth School of Business）等。

自20世紀末開始，中國大陸便已鼓勵高等教育與國外大學合作辦學；2003年頒布了《中外合作辦學條例》，明訂外國大學須與當地高等教育機

構合作，海外分校必須為一獨立機構，其營收可回饋自身的校務運作（Cao, 2011）。也因此，中國大陸的海外分校機構都是中外教育機構合作成立的，例如寧波諾丁漢大學為英國諾丁漢大學（The University of Nottingham）與浙江萬里學院合作，西交利物浦大學為英國利物浦大學（University of Liverpool）與西安交通大學合作設立。

相較來看，韓國在此方面的發展則起步較晚。為了促進經濟發展、留住優秀人才，韓國在2003年通過相關條例，鼓勵國外大學前去其自由經濟貿易區設置分校（Byun & You, 2014）。設置於仁川自經區的韓國紐約州立大學（The State University of New York, Korea，簡稱SUNY Korea）為最早設立的海外分校（表一）。

跨境海外分校 輸出國與輸入國的品質保證模式

跨境的海外分校之品保，牽涉到海外分校本身、母國的品保機構、當地的品保機構，也因此

其品保模式有著各類不同的形式。根據Ziguras與Mcburnie（2015）的研究發現，跨境合作辦學的品保模式可歸納為四類：

1. **開放管理且基本品保模式**（Liberal regulation with minimal quality assurance）：此指海外分校不歸屬於輸入國的品保系統中。
2. **開放管理且完善品保模式**（Liberal regulation with comprehensive assurance）：輸入國歡迎跨境合作辦學，但將海外分校納入其品保系統。
3. **嚴格管制且基本品保模式**（Restrictive regulation and minimal quality assurance model）：此類型的國家通常不開放海外分校的設置。
4. **嚴格管制且完善品保模式**（Restrictive regulation and comprehensive quality assurance model）：該國雖限制跨境合作辦學，但國內設有品質保證系統。

整體來看，亞洲各國多屬於「開放管理」模式，但隨著跨境合作辦學、海外分校的興起，馬來西亞與中國大陸也開始留意到此議題。

馬、新、中、韓海外分校 內部品保制度與自主性

設置於馬來西亞、新加坡、中國大陸與韓國的海外分校，為了維持與母校相同的辦學品質，均於校內建立了內部品保機制。以馬來西亞蒙納許大學、西交利物浦大學為例，其已建立校內品保機制，每年檢視系所辦學品質。馬來西亞蒙納許大學是由教育管理辦公室及品質保證辦公室共同負責內部品保，使其品質內涵與辦理作業能與澳洲及馬來西亞的學歷資格架構（Qualifications Framework）一致。西交利物浦大學則成立了品保辦公室，處理教學、學習、行政等品質。韓國的海外分校之內部品保同樣也遵循美國的大學認

可標準，每年檢視其辦學品質。

絕大多數設置於亞洲的海外分校，須自主負責招生工作，未與母校合作。同時，其招收的學生中，當地學生的人數也遠大於國際學生。以西交利物浦大學為例，90%以上的學生來自當地，入學成績十分優異。在教師聘任上，海外分校須自行從世界各地招聘，只有極少數的教師來自母校。但在課程設計方面，韓國政府則要求建立於自經區的海外分校，其課程設計必須與母校完全相同。但多數海外分校仍會依據當地狀況，進行課程設計的調整，但會盡量與母校課程相當。例如新加坡的海外分校在課程上會強調亞洲經驗或相關知識的課程內容。

馬、新、中、韓海外分校 外部品保機制

新加坡與韓國均採用「免評原則」，亦即海外分校若已通過母國品保機構的評鑑，便無需再參與當地的品保系統；此也意味著，其政府認為海外分校的母校對其跨境教育的品質負有把關責任。以SUNY Korea為例，其通過了美國中部各州校院高等教育審議委員會（Middle States Commission on Higher Education）認可，便無需再接受韓國大學教育協議會（Korean Council for University Education）的評鑑。新加坡並未成立中央統籌的國家級品保機構，而屬於私立教育機構者（包含海外分校），其辦學品質由《私立教育法》進行規範。校內必須成立學術委員會及評鑑委員會，負責學校治理與辦學品質。基本上，新加坡與韓國外部品保是屬於「開放管理且基本品保模式」。

與新加坡及韓國不同，馬來西亞與中國大陸屬於「開放管理且完善品保模式」。但此意味著，其海外分校面臨到「雙重評鑑」；亦即其須接



▲法國歐洲工商管理學院 (European Institute of Business Administration)。(圖片來源：維基共享資源)

受來自母國與所在地的品保系統之評鑑。設置在馬來西亞的海外分校，必須接受馬來西亞學術資格鑑定局 (Malaysian Qualifications Agency, 簡稱MQA) 每五年一次的校務評鑑。例如馬來西亞諾丁漢大學 (The University of Nottingham Malaysia Campus, 母校為英國諾丁漢大學)，其也接受了英國高等教育品質保證局 (The Quality Assurance Agency for Higher Education, QAA) 的評鑑；而馬來西亞蒙納許大學也接受澳洲高等教育品質與標準署 (Tertiary Education Quality and Standards Agency, 簡稱TEQSA) 的評鑑。雖然馬來西亞於2010年起開始推動自主評鑑，設置於其境內的海外分校無需經過政府審核便可成立學位學程與開設課程，但仍須接受每五年一次的校務評鑑。

中國大陸本身有自己的高教品保系統，但設置於中國大陸的海外分校，主要還是仰賴母國的品保系統。根據《中外合作辦學條例》，所有跨境合作的辦學方案，包含海外分校，均必須接受中外合作辦學評估，審核通過後方能設立招生。特別的是，非官方機構的「中國教育國際交流協會」，開始意識到跨境合作辦學品保的重要，以

大學自願參與為基礎，開始推動品質評估的工作。未來此協會將會與國外品保機構有更多交流，以「聯合認可」 (joint accreditation) 為目標進行合作。在合作成熟以前，海外分校的母國品保系統依舊會擔任主要的負責角色。

國際品保組織提出跨境高教品保原則 有助海外分校落實品保

由於海外分校同時必須承擔來自所在當地國與母國品保系統的雙重品保歷程，設置最多海外分校的亞洲各國應與國外品保組織合作，以避免兩方品保系統因差異而造成的品保缺口，以及品保工作過度重複耗費資源，並致力於降低辦學單位的行政負擔 (ENQA, 2015, p. 7)。

近幾年來，國際品保組織已發展出跨境高等教育品質保證的辦理原則與方式，作為各國品保組織進行國際合作的指引方針，對於海外分校的品保落實頗有助益，例如聯合國教科文組織 (UNESCO)、世界銀行 (The World Bank)，以及經濟合作暨發展組織 (OECD)。歐洲高等教育品質保證協會 (European Association for Quality Assurance in Higher Education, 簡稱ENQA) 以及

美國的高等教育認可審議會（Council for Higher Education Accreditation，簡稱CHEA）亦開始著手跨境高等教育合作品質保證的相關研究及計畫。

2013年，ENQA啟動「跨境高等教育品質保證計畫」（Quality Assurance of Cross-border Higher Education，簡稱QACHE），期能為跨境高等教育的合作建立一個資訊交流的平台。該計畫最終的成果，是建立一個跨境高教品保指南工具（Toolkit），提供歐洲各品保機構跨境合作的建議（ENQA, 2015）。2016年，CHEA也發展出七大跨境品保原則，作為跨境高等教育品保的基本架構（Uvali-Trumbi, 2016）。這些計畫都強調跨境高等教育品保若欲成功，須以品保機構間的相互信任及資訊透明為基礎。

跨境海外分校品保機制的挑戰

整體而言，海外分校為了落實其內部品質保證制度，多落實其母國要求之品保系統，並將其作業準則、品保標準、課程設計、教材內容等融入

內部品保作業中，呈現出融合模式（convergence model）。相對地，在外部品質保證之機制則採差異化模式（divergence model）。無論當地國採用何種外部品保方式評鑑，其輸入國品保機構與海外分校母國之品保機構系統，均未有良好的交流與合作。其主要原因有三：對於其他國家單位進行的品保結果不夠信任、十分重視母國品保機構的評鑑結果，以及當地品保機構能量不足。

跨境海外分校在亞洲發展迅速，但在品質保證上卻面臨極大的挑戰，主要是因為其過於依賴母國的品保系統，而其所在地的品保系統國際化能力不足。因此，跨境海外分校之發展，雖有許多種不同的形態，並帶來不同的影響，也為母國與當地創造不同的教育價值，但無論其形態的差異，海外分校所處的內部、外部及國際品保系統，必須為其辦學品質把關，維護母國的學術聲譽，並協助所在當地國提升高等教育品質，以能真正提供所有學生良好的學習環境，達到預期的國際化學習成效。🌐

◎參考書目

- Byun, K., & You, E. (2014, July). *National policy and challenges for foreign branch campuses: South Korea's case*. Paper presented at the 2014 International seminar of development models and policy making of branch campuses in Asia, Fu-Jen Catholic University, New Taipei City, Taiwan.
- Cao, Y. (2011). Branch campuses in Asia and the Pacific: Definitions, challenges and strategies. *Comparative & International Higher Education*, 3, 8-10.
- European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA). (2015). *A toolkit for quality assurance agencies*. Brussels, Belgium: ENQA.
- Fernandez-Chung, R., Hill, C., Leong, Y. C., & Cheok, C. K. (2011). *Transnational education policies and practices: A study of selected Malaysian and United Kingdom higher education institutions*. Kuala Lumpur, Malaysia: HELP University.
- Sidhu, G. K., & Kaur, S. (2011). Enhancing global competence in higher education: Malaysia's strategic initiatives. In S. Marginson, S. Kaur, E. Sawir (Eds.), *Higher Education in the Asia-Pacific* (pp. 219-236). Dordrecht, Netherlands: Springer.
- Tan, J. (2014, July). *Singapore as a global schoolhouse, 2002-2014: Policy challenges*. Paper presented at the 2014 International seminar of development models and policy making of branch campuses in Asia, Fu-Jen Catholic University, New Taipei City, Taiwan.
- Uvali-Trumbi, S. (ed.). (2016). *The CIQG international quality principles: Toward a shared understanding of quality*. Washington, D.C.: CHEA.
- Ziguras, C., & McBurnie, G. (2015). *Governing cross-border higher education*. London, England: Routledge.