

高等教育品保制度與組織系列

澳洲高等教育品質與標準署 (TEQSA) 之品質保證與規範

■ 文／姜麗娟・國立臺南大學教育學系教授兼主任秘書

澳洲政府將高等教育輸出以增加國家收入視為重要的優先政策，目前每年國際教育服務產值仍維持在上百億澳元的規模，其中高等教育在國際教育服務中扮演重要的角色，這也促使澳洲政府亟圖高等教育規範與品質保證的強化，提升澳洲高等教育在國際上的競爭力。

高等教育服務推動下 走向複雜化的品質保證與規範

自2000年以來，澳洲政府為降低不適當的貿易行為及相關風險的管理，控管高等教育業者所提供之課程的品質，並對消費者有所保護，與高等教育品質保證相關的規範也隨之增加，包括頒布「海外學生教育服務法」(The Education Services for Overseas Students Act 2000, ESOS Act)、制訂「高等教育機構地位核可程序之全國規範」(National Protocols for Higher Education Approval Processes, National Protocols)、設立一個獨立的非政府機構——澳洲大學品質保證局(Australian University Quality Agency, AUQA)，專門負責全澳洲五年一輪的大學評鑑。但為了尊重大學機構的多元性與自主性，該局採用品質審核(quality audit)的概念進行評鑑，這也改變了澳洲過去品質保證較屬大學內部自我管理的行為，品質保證的規範成為行銷澳洲高等教育的市

場工具。

另一項重要的規範即是澳洲學歷資格架構(Australian Qualifications Framework, AQF)，雖引進於1995年，但從參考到正式強制要求高等教育業者必須符合辦理，其影響力也是自2000年以後才更為顯現。此架構將澳洲全國的學位(依學術標準)及訓練文憑(依工作經歷)加以銜接整合，系統涵蓋中等教育、職業教育及訓練，以及高等教育等。這些架構對各種學位文憑的描述，顯然對高等教育業者具有約束力，一旦未來澳洲高等教育業者無法讓其畢業生獲得在AQF架構所列的技能與知識，AQF即成為消費者客訴的重要依據，澳洲法律學者Corones(2012)就以澳洲在2011年新制定的《澳洲消費者保護法》(the Australian Consumer Law, ACL)提醒澳洲高等教育業者在法律上的義務。

澳洲教育服務輸出雖經歷了2006-2009年的快速成長，但好景不常，自2010年後整體人數開始下降。2009年時國際學生數達到高峰，約有630,700人，但2010年滑落到只剩335,273人。會導致這樣的結果，因素相當錯綜複雜，包括：澳元走強、2008年全球經濟危機、世界市場的不穩定性、2009年國外青年人在澳洲遭攻擊事件及國內外媒體的大肆報導、部分不肖的教育及訓練業者倒閉與付費學生求償無門、2009與2010

年大幅調高學生簽證費用、國際教育市場競爭加劇等，以及被認為是「壓倒駱駝的最後一根稻草」的政策，亦即移民政策的轉向——澳洲政府緊縮移民優惠辦法，只限於必須獲有澳洲學士學位文憑以上者。這些一系列的事件與變動，也使整個澳洲教育服務產業陷入低潮。整頓並重建國際教育，成為澳洲政府重要的任務與挑戰。

至於澳洲教育服務業的「春燕」是否已飛回來呢？2013年澳洲國際教育研討會（Australian International Education Conference, AIEC）已於10月8、9日在澳洲首都坎培拉（Canberra）召開，雖然國際教育的主題相當多元，但會議中最受關注者仍是有關澳洲國際教育服務輸出是否已從2008年的谷底漸漸恢復？該場次由向來對於澳洲國際教育市場發展及趨勢進行預測研究的Alan Olsen及Stephen Connelly所發表，從他們所提供的數據中，二人相當有把握至2013年澳洲教育服務確實正在恢復中，但恢復的力道仍不穩定。這個不穩定的成長，是否正在說明為何澳洲在近期的品質保證機制改革中，走向更為中央主導、更強調標準與規範，以及風險管理取向架構的重要脈絡？

高等教育品質與標準署 （TEQSA）之規範架構

為提升高等教育的競爭力，及強化其對澳洲經濟與社會發展的貢獻，澳洲政府在2008年12月公布「布萊德利澳洲高等教育檢討報告書」（Bradley Review of Australian Higher Education），這份報告書被視為澳洲政府回應各方關切澳洲高等教育未來發展的重要文件。依據Bradley報告書，至今澳洲高等教育品質保證制度的發展，在國際上雖已占有一席之地，但仍有改善的空間與必要性。為能強化澳洲高等教育提供

之學歷文憑受國際的信賴並加強澳洲作為留學國的良好聲譽等，高等教育品質保證架構有必要啟動新的調整。澳洲政府遂於2011年1月29日成立一個新的高等教育品質保證機構，稱為「高等教育品質與標準署」（Tertiary Education Quality and Standards Agency, TEQSA），隸屬澳洲政府「教育、就業暨勞資關係部」（Department of Education, Employment and Workplace Relations, DEEWR）之下，但2012年改隸「產業、創新、科學、研究及高等教育部」（Department of Industry, Innovation, Science, Research and Tertiary Education, DIISRTE）。該署為具有規範高等教育、監控品質及設定標準權力之獨立機構。過去澳洲大學向來依據聯邦政府、州政府及領地政府的法律自行認可其課程，但也因法律規定的差異，呈現多元紛亂的局面，但這局面在2011年後以高等教育品質與標準署為主所形成的高等教育規範及品質架構領導下，漸漸走向統一。

高等教育品質與標準署統一執行澳洲全國性的高等教育政策及品質保證工作，權責範圍將監督所有澳洲不同高等教育機構的教育品質，包括已註冊的大學、高等教育機構、專業學校、學院、在澳洲的外國分校及澳洲大學自己的海外分校等。該署的角色與定位相當清楚，即是確保澳洲高等教育境內與境外約120萬名的學生利益，及未來高等教育受教者對澳洲高等教育的信心，這些學生無論以何種方式或在何種地點，皆有權利接受到有品質的澳洲高等教育，這也成為高等教育品質與標準署工作的核心信念。

而高等教育品質與標準署與相關規範間的關係為何？該署被賦予執行的規範架構，也納入ESOS法案、高等教育標準架構（Higher Education Standards Framework, HESF）（又稱門檻標準（Threshold Standards））及提供海外學生教育訓練

機構的全國準則（National Code）。在「澳洲聯邦政府核准招收海外學生之課程與教育機構名冊」（Commonwealth Register of Institutions and Courses for Overseas Students, CRICOS）中獲有註冊的高等教育提供者，都必須持續展現符合ESOS規範架構與高等教育標準架構。提供海外學生教育訓練機構的全國準則要求高等教育業者，一旦在CRICOS註冊的資料有任何異動，都必須在第一時間通知高等教育品質與標準署，這些異動包括有意更動校產、所有權人、高階主管群等。

2012年，高等教育品質與標準署開始接手原各州及領地政府在ESOS與CRICOS的權責，大學一律須向該署補註冊，還包括一切會與國際學生有關的新課程。另外，該署與澳洲學歷資格架構的關係為：依據高等教育品質與標準署的要求，所有要頒發為澳洲官方認可的學歷或文憑之教育提供者，皆須依據此架構獲得認證；若為舊有課程，在2015年1月1日起都必須符合澳洲學歷資格架構的標準。

標準及風險導向的規範模式

自2012年1月29日起，該署採用以「標準」及「風險」導向（standards- and risk-based model of regulation）的規範模式確保澳洲高等教育的品質：

● 標準導向

首先，在標準的部分，高等教育品質與標準署會根據高等教育標準架構評鑑澳洲高等教育機構的績效，此架構內容中的標準包括：(1)高等教育機構相關標準：包括高等教育業者的「註冊標準」、「分類標準」及「課程的認證標準」；(2)澳洲學歷資格架構（資歷架構）標準（Qualification Standards）；(3)教學與學習標

準；(4)研究標準；及(5)資訊標準。這些標準適用於所有高等教育業者，無論是採用何種授課方式或在何種地點，只要這些課程是會授予澳洲學位或相關文憑者，皆一體適用。

● 風險導向

其次，在風險導向的部分，將會要求高等教育業者必須識別並找出機構在營運上較有風險顧慮的面向，而該署會要求業者提出相關的管控機制。高等教育品質與標準署於2012年2月建置了風險管理架構（Regulatory Risk Framework, RRF），設法有系統地找出與品質保證有關的風險，其依據的條件包括：高等教育業者的設校歷史、過去被客訴的事件、財務狀況、教職員資料、學生經驗等。風險導向的評估將會有助於該署將規範聚焦在具高度風險的業者身上，換言之，對各業者的管控高低也會因其業者條件所產生不同風險高低而有不同程度的管控（見圖一）。若被評估為只須低度控管之業者，高等教育品質與標準署只會要求一些核心項目的查核；但反之，若屬須重度控管者，除了核心項目外，還會包括額外更多的查核及舉證。初步的風險評估在2012年展開，於2013年5月結束，在風險評估歷程中，高等教育品質與標準署希望高等教育業者與之先有對話，事先讓該署了解業者的背景脈絡及已有的風險管控機制為何。

第一次品質評鑑與後續觀察

高等教育品質與標準署在2013年4月開始執行第一次的品質評鑑，而這次評鑑聚焦在較有風險的面向，即是高等教育業者涉有第三方夥伴關係的活動（third party arrangements, TPAs）。這種TPA的情況對於澳洲高等教育業者是非常普遍的，且夥伴關係有些在境內，有些在境外（如跨國高等教育、分校）；有同業結盟者，也有跨業

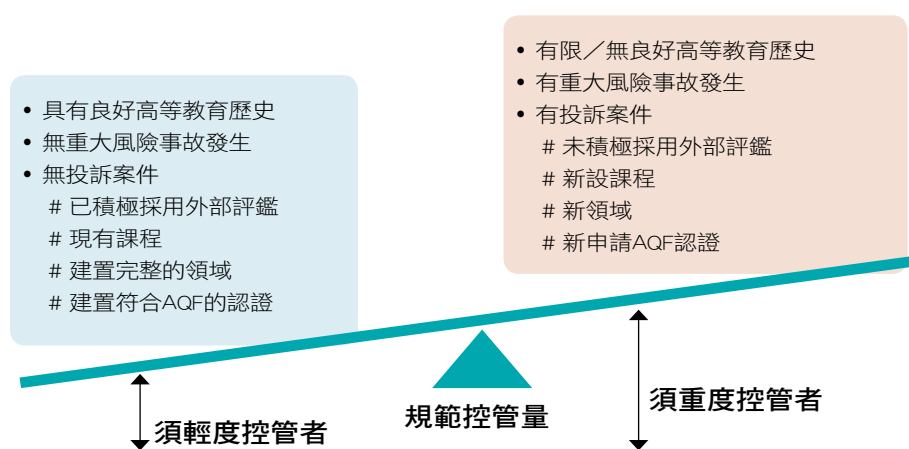
結盟者，還有研究、教學、服務等聯盟。但也因如此，如何維持澳洲高等教育品質的一致性或同等性，一直是品保機構的重大挑戰。這次評鑑將了解各業者在TPA的安排是否符合高等教育品質與標準署及門檻標準的要求，找出優良與創新的作法，並找出需要改善的地方。而評鑑焦點在於：已認證課程的授予、課程教材的開發、學生支援服務等直接與學生學習有關的面向。

為因應新一輪高等教育品質與標準署的要求，澳洲的高等教育業者紛紛提出重新註冊的資料。高等教育品質與標準署將依據風險及其與風險對等的規範為原則，對於已取得註冊之業者進行初步判斷，之後將依據TEQSA法案第59條（門檻標準符合情形）及61條（課程認證標準符合情形），進行業者之註冊程序。業者一旦符合「高等教育標準架構」，將給予五至七年的認可期限，若未符合標準者，將會給予有條件的註冊。後續，高等教育品質與標準署也可對於審核結果不佳且未達到相關標準要求的高等教育業者，撤銷其機構註冊的合法資格而無法營運。

自從出現一個屬於政府的高等教育品保機構後，澳洲各界對於這樣的發展也出現正反皆有的聲音，澳洲政府於2013年5月召集專家學者對於高等教育規範進行檢視，召集人Kwong Lee Dow與Valerie Braithwaite認為高等教育品質與標準署有進行改革的必要，以確保規範對高等教育業者不至於造成過度的負荷。為此，該署在後續的改革，顯然地會與如何降低或減少其對於高等教育業者的規範負荷，但同時又可確保高等教育的品質有關，這也會是後續對高等教育品質與標準署之規範架構發展應觀察的重點。

風險與挑戰

自高等教育品質與標準署設立後，其與相關的規範已被澳洲學者（例如Shah & Aumann, 2012）認為這將是最健全但也是世界上最嚴格的高等教育品質保證規範！儘管如此，我們仍必須回到最根本的問題，即使有了這樣的規範，是否就一定確保了大學的品質？若從大學品質保證局（AUQA）第一回合的校務評鑑結果來了解澳



圖一 高等教育品質與標準署風險控管模式

資料來源：修改自“Future directions for TEQSA's regulatory processes: Sector discussion paper.” by TEQSA, 2013, p. 3. Retrieved from <http://www.teqsa.gov.au/sites/default/files/FutureDirectionsForTEQSARegulatoryProcesses.pdf>

註：#表示針對課程的部分。

洲各大學對於評鑑結果的回應，即可發現恐怕與評鑑原意仍有一段距離。該次機構品質審核的重點之一即是跨國高等教育，而這也是審核小組列出最多待改善的事項，且其中存在著不少品質保證的風險。在第一回合評鑑報告出爐後，原本熱衷以開拓境外高等教育課程增加機構財源者，理應從品質保證機制加以強化或改善著手，但不少大學卻選擇關閉營運不佳的境外課程，來回應大學品質保證局的評鑑結果。

Edwards、Crosling和Edwards（2010）也表示，即使大學品質保證局公布第一回合報告書，大學仍在品質保證上繼續犯著類似的錯誤，這與大學面對財務收入的壓力，以及不願意付出因設置合宜品保制度所需的成本有關。因此，風險管理與品質保證之間的實證連結關係，顯然地並非直線關係。要因著外部評鑑而改善，必須是高等教育業者已將品質保證的機制內化到機構營運文化的一部分，能主動尋求外部機構的認證，確保自我的品質及永續發展，否則外部的品保機構有再多的作為，恐也無法改變機構組織內的品保文化；如同Kogan等人（2006）的觀點，當高等教育外部結構與機構規模產生改變（如設立新的高等教育品質保證機構）時，高等教育機構內部未必會產生對應的行為或社會關係的變化。

而澳洲政府為能鞏固國際教育市場對於澳洲高等教育的信心，高等教育品質與標準署將針對高等教育教學、學習、課程、研究等面向制訂品質相關標準，以標準為導向的規範也引發不少爭議，例如誰才有權利或權力為高等教育訂定所謂的「標準」呢？若是由高等教育品質與標準署主導，那澳洲政府對高等教育過度下處方的結果，將會受到高等教育機構尤其是來自大學的批判；但若任由各高等教育業者自行決定，又會面臨過於鬆散無效的結果（Thompson-Whiteside,

2012）。但這樣以標準為導向的品質保證制度是否會威脅了大學自主及大學的創新與特色的發展？由目前澳洲的文獻可以看到，不少學者已撰文表示並不清楚品質保證系統化與結構化的發展是否真能增加澳洲高等教育整體的國際競爭力，但以標準為導向的規範勢必阻礙大學的特色發展（如Shah & Aumann, 2012）。一旦高等教育品質與標準署無法如圖一所繪的方式，依據個別業者條件做出不同規範的要求，反為了求一致性與對等性而採標準導向的規範，雖似乎可獲得國際教育市場的學生與雇主對澳洲高等教育的信賴，但過度的規範負荷恐將對澳洲高等教育機構在追求多元、創新、卓越上的發展造成更大牽制。

澳洲高等教育未來發展

澳洲新就任的教育部部長Christopher Pyne在2013澳洲國際教育研討會（AIEC）進行專題演講時特別強調，澳洲應尋求一個可提升品質聲譽並對全球及區域的教育需求永續成長的路徑。他認為澳洲需要一個新的架構，包括：修復國際教育、深入與亞洲國家的關係、實施新的可倫坡計畫（New Colombo Plan）。鑑於此，澳洲政府面對如何繼續維持及再擴充其目前國際教育輸出占其服務業出口的第三大產業，且要面對更複雜、競爭的環境及運作規範的不斷變動，品質保證與相關規範的再重整是否可以維持澳洲教育服務產業的永續發展，是值得關注的議題。


機構的多元性是澳洲高等教育的重要特徵之一，有大學、技職院校、專業學院等，為此，澳洲在法規規範上則以高等教育業者（higher education providers）作為通稱。就整體而言，大學仍是提供高等教育的主力，其機構數雖只占整體機構數的1/4，但其註冊學生卻占整體高等教育學生數的九成五。論規模，在澳洲，大約過半

數的高等教育機構規模少於500位學生，但卻有1/5的高等教育機構規模超過1萬名學生；四所澳洲高等教育機構中就有一所提供境外課程。在這樣的機構多元性背景下，其品保制度與規範的發展相當具有挑戰性，再加上澳洲積極開拓國際教育市場的雄心一直未稍歇，高等教育品質與標準署目前及未來的發展方向及動作，勢必會受到持續的關注。

借鑑澳洲 確保臺灣跨國高教品質

澳洲的積極作為，對於國內的啟示又為何呢？國內正逢「自由經濟示範區規劃方案」有了重大的進展，2013年12月15日行政院院長率閣員向總統報告並正式對「自由經濟示範區規劃方案」擴大版內容拍板定案，修正示範區為五大創新產業，在原先規劃的四大創新重點（智慧物流、國際健康、農業加值、金融服務）新增教育創新。這將突破重重限制，正式開啟國內在境內設置跨國高等教育的第一步。針對教育創新的部

分，行政院表示，透過實驗試點鬆綁，包括在經濟區內新設大學或私校轉型，或與國外名校合作，或與學研機構或企業合作等方式，在臺設立分校、學院或學位學程等，突破國內高等教育長期在人事結構、薪資條件、招生員額（境外生）、修業、學費、學位授予，以及財務等法令規章的限制。

鑑於過去及現有法規規範足以排除任何在國內與他國機構合作在臺設置跨國高等教育的可能性及可行性，如今藉由自由經濟示範區的政策，國內跨國高等教育的發展將跨出法規重重限制的第一步，但後續運作與品質保證及學歷認證有關的議題即將接踵而至。相關的配套在那裡？摸索前進是一種取向，但若從他國已有的經驗加以借鑑學習，才是更有智慧的作法。例如澳洲政府藉由高等教育品質與標準署為澳洲至他國開設的跨國高等教育課程或分校加以把關，這將有助於國內在未來選擇跨國高等教育合作夥伴時之品質保證規範上，提供可參考判斷的依據。

◎附註

本文有關「高等教育品質與標準署」（TEQSA）資料，皆於2013年11-12月期間取自TEQSA官網www.teqsa.gov.au。

◎參考文獻

- Bradley, D. (2008). *Review of Australian higher education*. Retrieved from http://www.innovation.gov.au/HigherEducation/Documents/Review/PDF/Higher%20Education%20Review_one%20document_02.pdf
- Corones, S. (2012). Consumer guarantees and the supply of educational services by higher education providers. *UNSW Law Journal*, 35(1), 1-30.
- Edwards, J., Crosling, G., & Edwards, R. (2010). Outsourcing university degrees: Implications for quality control. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 32(3), 303-315.
- Kogan, M., Bauer, M., Bleiklie, I., & Henkel, M. (2006). *Transforming higher education: A comparative study* (2nd ed.). Dordrecht, The Netherlands: Springer.
- Shah, M., & Aumann, T. (2012). The changing role of planning units in universities: Renewing our approach and future directions. *Journal of Institutional Research*, 17(1), 60-68.
- TEQSA. (2013). *Future directions for TEQSA's regulatory processes: Sector discussion paper*. Retrieved from <http://www.teqsa.gov.au/sites/default/files/FutureDirectionsForTEQSARegulatoryProcesses.pdf>
- Thompson-Whiteside, S. (2012). Setting standards in Australian higher education? *Australian Association Journal of Institutional Research*, 17(1), 27-38.