

澳大利亚 TEQSA 风险评估的特点及其启示

肖玲

(湖南大学, 湖南长沙, 410082)

摘要: 澳大利亚高等教育质量管理与标准署是作为一个中立、独立、非盈利的高等教育国家级管理机构对澳大利亚的高等教育质量进行保障。风险评估作为澳大利亚高等教育质量管理与标准署保障高等教育质量的基础, 具有一系列特点, 包括评估数据来源广泛; 评估过程保持与高等教育机构对话; 内容全面且具有导向性; 评估方法系统且客观; 风险控制措施紧扣评估结果; 评估信息管理注重隐私性和机密性。对我国的高等教育质量保障具有重要借鉴意义。

关键词: 澳大利亚高等教育; TEQSA; 风险评估; 特点

中图分类号: G640 **文献标识码:** A

一、澳大利亚 TEQSA 概述

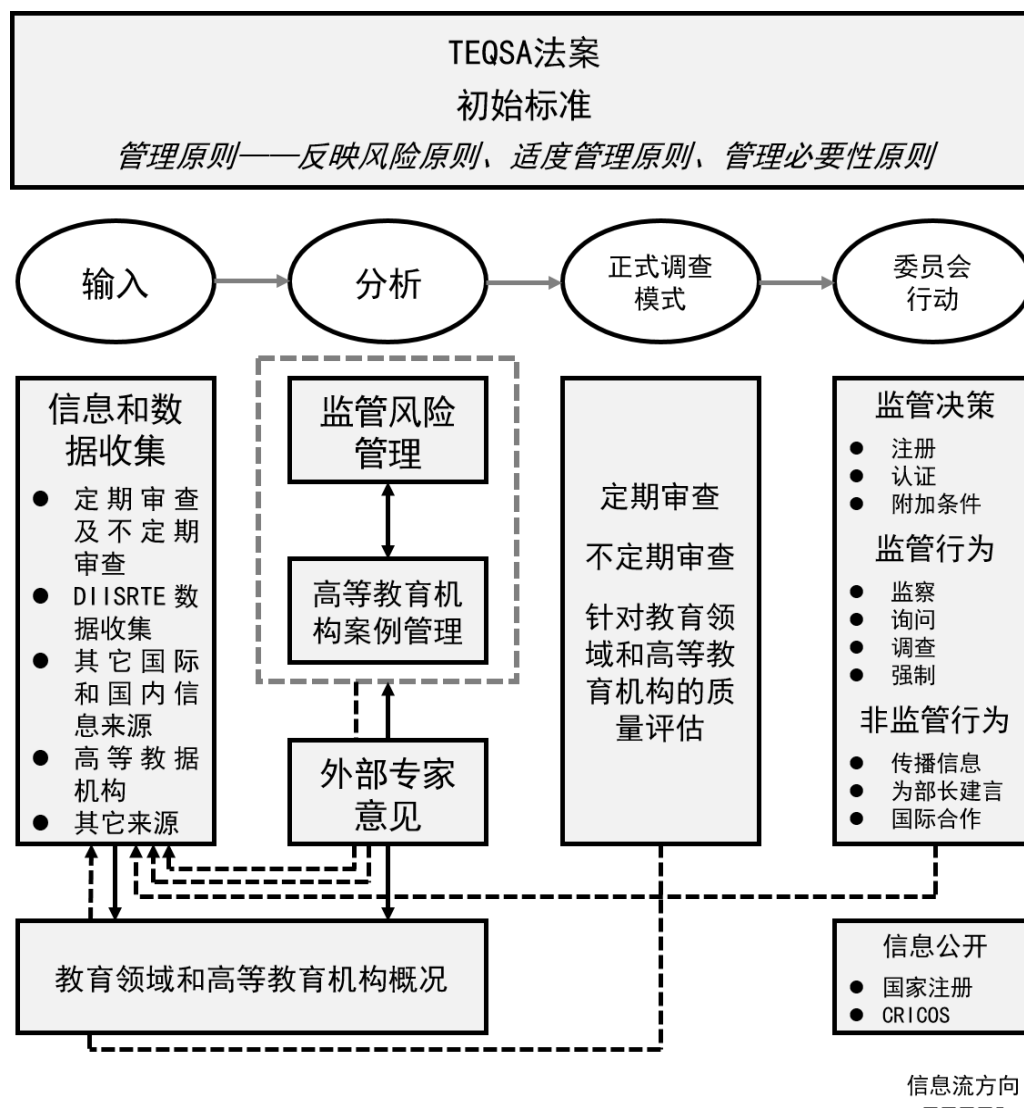
澳大利亚高等教育质量管理与标准署 (Tertiary Education Quality and Standards Agency, TEQSA) 成立于 2011 年 7 月 29 日, 其前身是澳大利亚大学质量保证署 (Australian Universities Quality Agency, AUQA)。澳大利亚高等教育质量管理与标准署的建立是澳大利亚政府提高本国高等教育质量、适应未来发展需求的战略性决策。TEQSA 是独立的高等教育国家级管理机构, 它是依法成立的官方机构, 隶属于教育部。TEQSA 在其职能行使和权力运用范围内的行为不受任何人的指挥和调度, 并享有不受联邦政府王室管控的特权。

澳大利亚 TEQSA 对高等教育质量的保障是建立在对澳大利亚各个高等教育机构的风险评估基础上。TEQSA 这一风险评估政策对我国的高等教育发展具有重要的借鉴意义。TEQSA 对已注册高等教育机构的风险评估是其管理手段中的重要组成部分。《风险评估框架》(The Risk Assessment Framework) 勾画了风险评估过程的关键步骤和重要组成部分, 同时提供了关于风险指标 (indicator) 的详尽支持信息。2012 年上半年, TEQSA 首次公布了管理风险框架。随后, 在 2013 年下半年, TEQSA 进行了一项评估, 对第一轮风险评估的经验和教育领域的反馈进行了总结。根据评估工作的相关成果, 第二版框架更名为“TEQSA 风险评估框架 (RAF)”。

TEQSA 的风险评估提供整个高等教育领域机构的概览, 有利于优化 TEQSA 的管理重心。正如《TEQSA 法案》(the TEQSA Act) 所指出的那样, 风险评估可以帮助 TEQSA 更好地履行三大管理原则, 即管理必要性原则、反映风险的原则、适当管理的原则。风险评估直接体现了反应风险的原则。在风险评估的过程中, 对于低风险的高等教育机构, TEQSA 会尽可能地削减管理程序上的繁文缛节、减轻它们的负担, 遵循管理必要性原则。反之, 对于高风险的高等教育机构, TEQSA 奉行适当管理的原则, 根据其出现的风险对其执行相应管理行为。TEQSA 三条基本管理原则和《TEQSA 法案》、《准入基础标准》一起构成了 TEQSA 对澳大利亚高等教育质量进行保障的根本基础和主要依据。

下图为 TEQSA 执行风险评估时的概况图。

图 1 TEQSA 执行风险评估概况图



在执行风险评估的过程中，TEQSA 利用多种平台和信息渠道获取高等教育机构的详细信息，并由内部和外部专家一起对收集到的信息进行分析 and 处理并得出风险评估结果。随后会进入正式调查模式，对高等教育机构进行定期与不定期的审查。最终对于高风险的机构执行相应管理行为。TEQSA 提倡在正式的管理干预行为执行之前，教育部门与高等教育机构交流与对话，以此来更好的实现 TEQSA 作为一个调节器的调节导向功能。

通过《风险评估框架》以及风险评估的施行，TEQSA 的主要目标为：第一，在管理过程中使用风险评估以采取不同的方法来获取证据资料以及汇报的必要条件，从而减少管理负担；第二，加强对学生兴趣的保护，并通过管理注册时期教育机构行为等关键方面来保护整个高等教育领域的声誉。

TEQSA 的风险评估并不会在遵守《准入基础标准》或是遵守《ESOS 法案》和国家准则的方面得到任何结论，但是，风险评估可以确定不遵守以上准则时可能存在的风险。换言之，风险评估可以识别出“导火线”来保证 TEQSA 案例管理者会对此进行充分的考虑，但是它却不能确定这条“导火线”是否会真的带来麻烦。

二、TEQSA 风险评估的特点

（一）评估数据来源广泛，高效利用数据

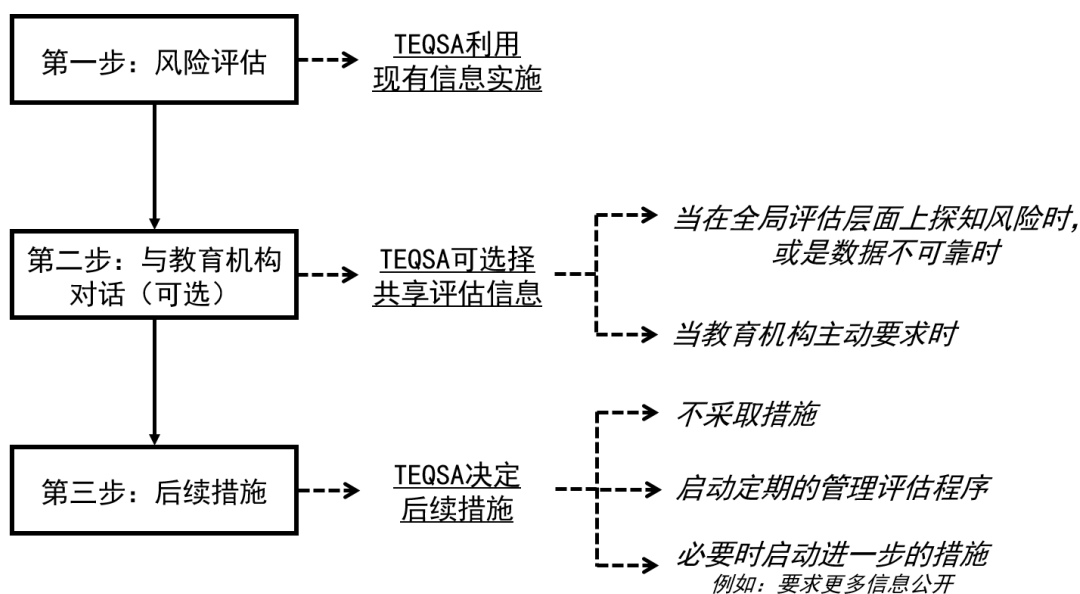
TEQSA 致力于降低教育机构的管理负担，这一目标的实现有赖于适当利用现有的信息源来实现其管理的目的，即通过和其它机构实现数据共享来避免在工作汇报时出现不必要的内容重叠。TEQSA 非常依赖教育领域内收集的现有数据来完成它的风险评估工作，这些数据主要通过教育部主持的国立高等教育数据收集工作以及澳大利亚毕业生职业协会（Graduate Careers Australia, GCA）进行的数据调查获得。

同时，TEQSA 也会利用每年一次的“教育机构信息调查(Provider Information Request, PIR)”的方式直接从一些教育机构获取数量有限的一系列关键数据。教育机构信息调查反映了教育领域内不属于国家收集范围内的将近三分之一的数据。2012 年以来，TEQSA 减少了 PIR 中的年度汇报条件，并和教育部以及其它利益相关机构共同合作，以继续减少教育机构的汇报负担，同时，维持 PIR 在教育领域内进行以风险为基础管理的实用性。PIR 同样是高等教育数据和信息国家顾问委员会（National Advisory Group on Higher Education Data and Information）的组成部门，该委员会是单纯以高等教育数据收集为工作目标的。

（二）评估过程中保持与高等教育机构对话

TEQSA 承担了所有高等教育机构的年度性风险评估工作，时间覆盖历年的上半年（在 TEQSA 的 PIR 工作后进行）。TEQSA 可能会选择在每年正常工作进度之外更新风险评估工作以应对紧急的信息状况。TEQSA 风险评估的关键性步骤如下图所示，并将在后续内容中予以详细说明。

图 2 风险评估过程关键步骤



如上图所示，风险评估过程的关键步骤可以分为三步：

TEQSA 从多个信息渠道收集信息，这些渠道主要包括 TEQSA 的 PIR，教育部高等教育信息管理系统（the Department of Education HEIMS），GCA 调查数据，管理评估中的发现以及前些年 TEQSA 风险评估中所获得的信息。

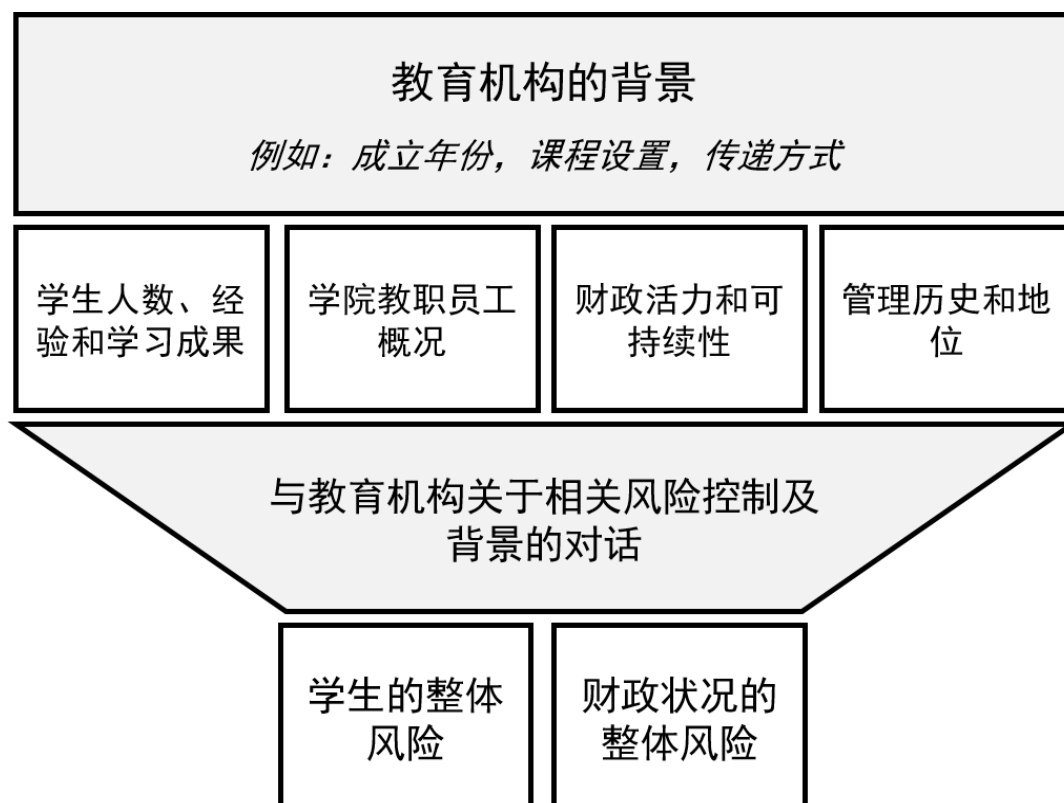
TEQSA 会综合考虑教育机构的历史和背景，其发展方式以及之前管理评估的发现（包括正面的和负面的）。在风险指标门槛、趋势和其它相关背景的指引下承担风险指标分析的工作。TEQSA 有义务对历史、背景和指标分析进行整体评估，以确定整体风险评级并附加说明条款。

关于涉及到教育机构的步骤和程序。教育机构可以选择对 TEQSA 的年度风险评估予以回应。

TEQSA 担负着对必要数据的计算和分析工作来为风险评估做准备，TEQSA 仅在以下情况下会对某一教育机构公布风险评估结果：第一，在整体评估中实行了稳健的或是高风险的评级；第二，数据之间差异非常大或是数据不可靠；第三，教育机构要求一份 TEQSA 风险评估的报告复印件，以及/或者要求关于风险进行探讨。

（三）评估内容全面且具有导向性

图 3 风险评估关键组成部分



TEQSA 会对“学生面临的风险”和“财务状况面临的风险”做一个整体的评价，然后给出高、中、低的评价结果，结果通常用交通信号灯“红、黄、绿”的方式来表示。一般这是专家综合考虑了高等教育机构的环境、历史、地位（standing）以及风险指标分析结果后作出的定性评判。因信息缺失、信息自相矛盾、数据不可靠而无法作出整体性评估时，评估结果显示为“不可靠（No Confidence）”。

在整个风险评估中，TEQSA 重点关注四个关键领域：管理历史和地位、学生（学生人数、经验和学习结果）、学院教职员工概况、财政活力和财务可持续性。

这些领域基本覆盖了高等教育机构运营的关键方面，同时它们能够呈现高等教育机构学术水平的潜在风险和发展趋势。特别需要指出的是管理历史，在风险评估中管理历史能通过对过往管理的回顾与研究来突显出任何可能存在的学术水平风险。例如，这可能包括：在对过去教育机构注册续期过程的回顾中产生对教育质量保障进程的新发现；在对过去课程认证过程的回顾中产生对入学事宜的新发现；在对教材改革的回顾中产生对专业审核状况的新发现。

其他关键风险领域可以通过对一系列风险指标的评估进行了解。

一般认为风险指标能够考虑到整个教育领域内数据的有效性和适用性(以“年”为单位),同时考虑到不同的高等教育机构的状况。

风险指标具体包括学生人数、退学率、升学率、学业完成率、毕业生去向、员工资源和概况、师生比、学院合同制聘用的员工、财政活力、财政可持续性及其他已鉴别风险。

风险指标使用的学生数据既包括国内高等教育机构的学生也包括国际高等教育机构学生。这提供了一个全局性的风险视角并且考虑了风险对这两个学生群体的影响。这种全局考虑方法符合 ESOS 法案和国家准则(National Code)之间的重叠部分以及 TEQSA 法案和准入基础标准(Threshold Standards)之间的重叠部分。

(四) 评估方法系统且客观

在评估风险指标时 TEQSA 将一系列风险分界值纳入考虑,同时也考虑高等教育机构背景和风险控制。TEQSA 选取了一个系统的方法完善风险分界值,包括以下四个方面:

第一, 参考材料。过往管理和质量保障报告、高等教育机构风险管理报告和战略计划等文件能对一些类似的问题提供参考,比如退学及师生比。

第二, 教育领域的数据分析。教育领域的发展状况和趋势能清楚的显示风险分界值的区分能力。

第三, 过往风险周期得出的经验。TEQSA 过往应用风险分界值的经验能帮助确认它们的功效。

第四, 风险指标的性质。对风险指标不同的性质的理解能够阐明该风险指标是否能够带来一个更加独立的风险分界值环境或者阐明是否应该对不同于教育趋势变化的教育层次方面给予更多的关注。例如,如果教育部门平均退学率发生了大幅度增长,TEQSA 为了避免给学生带来风险可以选择不改变教育层次。

应该基于可获得的信息全面评估以上各个方面,没有哪一个方面能自动对其他方面产生影响。结合每个风险指标的特征,使用专业评估方法确认可能出现潜在风险的教育层次。

风险分界值的信息是 TEQSA 的机密信息。风险分界值一般与其它的信息一起并入考虑因素,而不是划分风险等级的唯一决定性因素。在风险评估中,TEQSA 会以书面形式直接向某一高等教育机构解释在特定情况下更高风险级别的基础。

(五) 风险控制措施紧扣评估结果

如果风险评估识别出有可能引发 TEQSA 进一步关注的潜在风险,高等教育机构可以自愿对该风险进行解释。高等教育机构可以就调查的事实性和精确性做出阐释,还可以提供相关信息表示已对识别的潜在风险采取的风险控制措施,或者高等教育机构认为相关的其它任何信息。

TEQSA 对高等教育机构做出的回应进行考虑,这可能会促使 TEQSA 对风险评估做出调整。一个最终风险评估结果将会使 TEQSA 采取以下五种回应行动:

第一, 无行动,如果风险评估显示无重大风险,TEQSA 不会对最终风险评估结果采取任何回应行动。

第二, 建议,TEQSA 可以建议高等教育机构紧密监控被评估出的风险,或者采取适当的风险控制措施或提出提升策略。风险评估中产生的建议不构成注册的一个正式条件。

第三, 正式信息收集要求,TEQSA 可以认为风险需要进一步考虑才能进行最终认定。这种情况下,TEQSA 从高等教育机构搜寻更多额外的信息以决定是否有必要采取更深层次的回

应行动。信息收集要求也可以用于在风险评估周期循环之间监控已认定风险。

第四，正式管理行动，如果 TEQSA 认定到重大的风险，它可以决定有必要在定期评估过程之外采取正式管理行动。这可能会包括进行一项遵从性评估来满足 TEQSA 的要求，也就是说要求高等教育机构继续遵从准入基础标准（Threshold Standards）或者在注册程序上加入强制正式条件。

第五，在定期管理评估中进行考量，如果高等教育机构即将迎来管理评估程序（比如重新登记），TEQSA 可以表明在风险评估中认定的风险将会在随后的管理评估程序中进行进一步考量，而不是当时决定采取何种行动。

如果一个高等教育机构在评估中被认为在学生风险和财务风险等方面总体风险较低，那么申请和评估过程将重点关注少数核心证据条件。如果一个高等教育机构在评估中被认为在学生风险和财务风险等方面具有中度或较高的总体风险性，那么评估的范围可能被扩大。在特殊情况下，例如某个高等教育机构的总体风险较低，但是评估中发现了值得注意的趋势或是特殊的问题，那么评估的范围同样可能扩大。TEQSA 案例管理者可以决定评估的范围，并且和高等教育机构探讨相关的条件。

需要注意的是，由于管理评估过程（比如重新登记）属于考虑更宽范围证据的深度评估过程，在这种情况下，管理评估过程可能会鉴定出之前在 TEQSA 风险评估中从未被鉴定为潜在风险的遵从性问题。

《风险评估框架》实现了通过一个连续的、结构性的和系统性的方法来评估所有高等教育机构的管理风险。通过使用一个标准格式以及对所有教育机构十分重要的制度实践和成果领域中的一系列风险指标，最终实现了该评估管理风险的方法。

然后，TEQSA 意识到了教育领域中的多样性宽度和潜在管理风险评估背景下的教育机构的重要性。TEQSA 同样意识到了创新活动中包含了一定程度的冒险，不能认为风险一定具有负面影响或是所有风险必须尽量控制或消除。在实践中为了支持这一观点，TEQSA 的方法在风险评估的过程中允许存在专家评判，嵌入教育机构历史、背景以及机构自身的风险管理状况。TEQSA 案例管理者和教育机构之间关于潜在风险的对话可以使 TEQSA 更好的理解哪一部分风险反映了教育机构用于创新和提高活动的策略性决定，而哪一部分风险是需要进行适当控制的。

TEQSA 的风险评估主要关注的是制度层次的内容，但是同时它也会考虑到一些关系到教育机构行为的某些特殊方面的风险内容，例如特定学生群体，以及/或者课程设置领域的相关内容。

为了适应 TEQSA 的管理背景和目的，TEQSA 用于风险评估的方法是参照 ISO 风险管理标准的（ISO Risk Management Standards）。

（六）评估信息管理注重隐私性和机密性

由于风险评估和关联文件的潜在敏感性，TEQSA 认为高等教育机构风险评估具有机密性。TEQSA 不会公开发布关于某个高等教育机构个体的风险评估和关联文件，同时也不会与其他高等教育机构分享这些信息。同样的，对于高等教育机构，一次 TEQSA 的风险评估也是机密的，它不能够公开宣布或者让非本机构的人员参与此过程。TEQSA 可以与其他政府部门分享风险评估的信息。

TEQSA 有保密的法定义务，高等教育机构应该注意到除此之外 TEQSA 还要遵循公共责任框架（public accountability framework）。这就包括了以下义务：

第一，向教育部长们和议会或者议会委员会提供信息

第二，遵守 1982 年信息自由法案 (Freedom of Information Act 1982)、1997 年综合审计法案 (The Auditor-General Act 1997)、1976 年监察官法案 (the Ombudsman Act 1976)

第三，解释 TEQSA 做出的各项决策的原因，或者说明 TEQSA 各项活动的细节，即使是在面临法庭法院诉讼的情况下。

TEQSA 组织作为一个全国性的调节者，一个关键职能就是传播关于高等教育机构及它们获奖的信息。这个功能在 TEQSA 法案的 134 段有详细说明，法案指出 TEQSA 可以收集、分析、解释和传播与高等教育机构有关的信息，规范高等教育相关奖项，以促进高等教育质量保障工作的推行和高等教育水平的提高。

为了在高等教育领域对风险有大致了解，也为了以良好的方式分享信息，TEQSA 可以发表高层次的教育领域的分析。教育领域风险的信息和成功的实践方法也可以通过 TEQSA 网站上的信息栏分享。

TEQSA 可以与其它联邦政府机关分享风险评估或者风险评估的组成部分，但这需要在其它联邦政府机关有强烈需求并且能够减少高等教育机构负担的前提下实现。TEQSA 必须在相关部门的妥善安排下与其他联邦政府机关分享风险评估信息。

TEQSA 分享风险评估信息或者其组成部分时，要给所有的机密条款应有的关注，通过这些条款联邦政府机关能从高等教育机构获取相关信息。^[1]

三、TEQSA 风险评估对我国的启示

我国的高等教育质量保障工作历经二十余年的探索和变革，已经逐渐形成了一套以评估为主的，贴近我国高等教育实际的质量保障体制。从上世纪 80 年代中期到 90 年代中期，国家教委颁布了一系列的政策法规，开始组织并实施了高等学校本科教学工作的评估工作。依据高校的成立背景和教学水平，评估的对象被分为三类，旨在对不同条件和水平的高校提出不同的要求。进入 21 世纪以来，教育部将上述工作整合为一体，正式确立了五年一轮的高等院校水平评估制度，同时，教育部高等教育评估中心应运而生，标志着我国高等教育质量保障工作迈入了新的历史阶段。

然而，随着高校的扩招以及高校数量的增加，民众对于高等教育质量的关注度不断提高，加之教育全球化趋势的发展，我国的高等教育也需要参与到激烈的国际竞争中去，这对我国高等教育的质量提出了更为严苛的要求。因此，进一步完善我国高等教育质量保障体制，使之适应高等教育发展的潮流是十分必要的。澳大利亚作为世界发达国家之一，同时也是教育强国，每年为本国及海外其它国家输送了大量高等教育人才。而 TEQSA 作为澳大利亚国家层面的、独立的高等教育质量保障机构，在澳大利亚的高等教育质量保障工作中扮演了重要的领导角色，其职能和履行职能的方式体现了澳大利亚本国的风格和特点。这对于我国进一步完善和发展适合本国国情的质量保障体制具有重要的参考意义。

通过前文对于澳大利亚高等教育背景及 TEQSA 相关质量保障工作的细致分析，同时结合我国高等院校水平评估工作的现状，本文认为可以从以下几个方面对 TEQSA 的质量管理模式加以借鉴：

(一) 建立全面的国家级高等教育及高等教育质量保障信息的数据库

通过前文对 TEQSA 进行高等教育质量监管工作的分析可以看出，TEQSA 工作的开展是建立在大量高等教育机构信息的基础之上的，信息的来源不仅包括了高等教育机构本身，也包括了一些国家机构进行的问卷调查结果以及教育部相关部门的其它统计信息。这充分反应了

澳大利亚对于本国高等教育信息收集工作的重视程度。这些大量而详实的信息为澳大利亚高等教育质量保障工作的开展提供了可靠基础。同时, TEQSA 在实际操作过程中十分重视信息的更新与再提交, 这为相关决策的进行提供了重要依据, 也使得整个质量保障工作的进行更加公开、透明。TEQSA 还充分利用网络资源, 将高等教育质量保障工作的相关信息及时、大量的公布在官方网站上, 这不仅使高等教育机构可以更加了解质量保障工作的进展, 也可以使普通民众对高等教育机构的教育质量有更为直观的认识, 也为澳大利亚高等教育提供了一个向世界各国展示的窗口。

我国目前对高等教育信息的收集工作还缺乏全方位的规划, 信息收集还很不完全, 民众获取高等教育质量相关信息的渠道也不畅通。因此, 我国需要在高等教育信息的收集方面加大力度, 尽管这将是一个庞大工程, 但显然其重要性不言而喻。同时, 加快建设高等教育信息的公开渠道, 使得我国的高等教育质量保障体制更加公开、透明。^[2]

(二) 针对不同对象建立一套科学客观的质量评价标准

2004 年教育部高等教育评估中心颁布了《普通高等学校本科教学工作水平评估方案》, 该方案提出教学水平评估的评判标准, 依据此方案, 教育部在 2003-2008 年实施了第一轮本科教学工作水平评估。该方案在教育评估中发挥了许多有益的作用, 但也需要清醒的认识, 该方案仍有许多不足之处亟待完善。最为突出的问题就是全国本科院校均实行一套评估标准, 这显然与我国的具体国情不相符。我国高校数量众多, 水平也参差不齐, 如实行一套标准, 对于高水平院校的督促力度不足, 对于低水平院校则压力过大, 难免会出现突击完成指标的情况。澳大利亚高等教育质量保障工作则充分考虑到了这一情况, 将注册的高等教育机构分为不同类别, 而 TEQSA 在实际质量保障工作中对不同类别的高等教育机构依据相关规定采取不同的监管标准和方法。我国也应充分考虑高等院校的水平和背景差异, 细化高校分类, 在质量保障工作中对不同水平、不同背景的高校区别对待。

(三) 在质量保障工作中加入风险监管

TEQSA 除了通过注册和课程授权等方式对高等教育机构进行监管之外, 还建立了一套科学有效的风险监管模式。通过设立大量具体的风险指标, 并给出相关的量化标准, 风险监管工作得以顺利开展。我国目前还没有在风险管理方面开展工作, 澳大利亚这种“防患于未然”的管理思路值得我们借鉴。

(四) 重视建立健全有关高等教育质量保障的相关法律

澳大利亚在高等教育质量保障工作发展的过程中, 十分注意相关法律法规的颁布与完善, 确保 TEQSA 及高等教育的参与者都能够依据法律规范自身行为。澳大利亚的教育机构要想成为高等教育机构, 需要依据有关法律进行注册、课程授权等一系列行为。这种依法监管的模式, 一方面保证了高等教育机构的水平, 控制了高等教育机构的数量, 另一方面, 杜绝了依赖“人治”而不依赖“法治”可能出现的腐败行为。

当前, 我国正加紧推进“依法治国”的进程, 许多领域的法律从无到有、从偏到全。教育领域特别是高等教育质量保障领域也需要尽快建立并完善相关法律, 以法律的形式将各项规章制度明确下来, 不仅使质量保障工作有法可依, 也突显出了国家对于高等教育质量的重视程度。

(五) 建立有效的中介评估制度

我国目前的本科教学工作水平评估, 实际上是由教育部牵头的一种具有政府管理性质的监管行为。对各高校而言, 评估犹如一场大考, 高校处在被动地位, 需要通过前期准备满足教育部制定的评估标准。在此背景下, 各个高校很可能是将通过评估作为现实目标, 以满足

具体评估标准为努力方向,从而提高自身的软硬件条件。这种状况使得高校很难在通过评估后仍然具有提升自身水平,关注教学质量的决心和动力。而如果我国能效仿澳大利亚建立一个全国性的、独立的质量保障机构,那么一方面可以改变政府对高校直接干预的现状,给予高校更多的自主权,另一方面,中立性的质量保障机构的建立可以在更长的一个时间范围内对高等教育质量进行监管,有效的促进高校教学的自身完善和发展。

参考文献

[1] TEQSA. TEQSARiskAssessFramework2014, <http://www.teqsa.gov.au/>.

[2] 吕飞.澳大利亚三级教育质量与标准署质量监管研究[D].北京:首都师范大学,2012.

Risk Assessment of Australian TEQSA

Xiao Ling

(Hunan University, Changsha / Hunan, 410082)

Abstract: TEQSA had evolved from the Australian Universities Quality Agency (AUQA) and was founded in 2011, which is a mature higher education quality assurance agency with its own objectives, functions, values, principles as well as specific higher education quality assurance approaches. The main three approaches include quality audit, course accreditation and quality assessment.

Keywords: Australian Higher Education; TEQSA; Risk Assessment; feature

作者简介(可选):(内容字号:楷体小五)