

美国远程高等教育政策演变

——铁三角监管制度及问题分析

张秀梅

(华南师范大学 教育信息技术学院, 广东 广州 510630)

[摘要] 美国远程教育的监管体系是由联邦政府、地方州政府和认证机构三个主体共同构成的“铁三角”。论文采用政策分析法,理清了远程高等教育实践最近二十年的发展与联邦远程高等教育监管体系及其政策演变这一相互缠绕的发展路径,呈现了监管主体与办学主体特别是营利远程教育院校之间角力的格局。针对现阶段远程教育发展环境并不理想,监管主体的职能和效力弱化的问题,作者认为未来远程教育能否走入健康发展的轨道主要取决于联邦教育部与国会是否能进一步收紧政策,规范管理网络远程高等教育。

[关键词] 网络远程高等教育;铁三角规制;高等教育法;联邦学生资助;质量认证;美国教育部

[中图分类号] G640 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1007-2179(2014)01-0018-11

一、前言

据斯隆联盟2011年的《跨越距离:2011年美国在线教育》(Allen et al., 2011)调查报告,2002年秋到2010年秋,美国选择一门以上在线课程的学生从160万增加到614万人,从占高等教育学生数的9.6%增长到31.3%。十年间网络教育注册人数始终保持两位数增长,虽然2010-2011年在线入学人数增长率(10%)是2002年以来的第二低,但远超不到1%的高等教育总人数增长率。美国网络教育急剧扩张,背后的政策监管格局也错综复杂。本文按照政策演变的轨迹梳理美国远程教育各方监管力量的格局及变化,并就如何改善我国远程教育监管体系提出建议。

在美国,国家高等教育(含远程教育)行政监管是“铁三角”(triad)体系,三个监管实体分别是联邦政府、地方州政府和认证机构。联邦政府起主导作用,其国会负责《高等教育法》的修订,教育部依据《高等教育法》第四款拨款和制定具体的政策法

规,国防部和退伍军人事务部依据相应法令向现役军人、退伍军人以及军人配偶提供学费补助,国家审计总署(GAO)负责监督审计教育经费使用等;地方政府监管力量包括各州教育行政部门、州级立法机构以及大学系统协会等,配合联邦政府,负责分拨经费,制定地方教育政策;认证机构以社会第三方身份对高等教育质量进行评估和认证。

美国远程教育办学主体主要分四类:公立大学(四年制)、公立学院(多为二年制社区学院)、私立非营利大学(四年制)和私立营利大学。教育部教育统计中心数据显示,2007-2008年度网络学历教育中,私立营利大学学生规模最大,占35.2%,其次是公立二年制社区学院,占34.7%,再次是公立四年制大学,占18.4%,最少的是私立非营利大学,占11.6%。可见,私立营利大学和社区学院是规模较大的远程教育办学主体(Radford, 2011)。

讨论之前,笔者先将1992年至2013年美国远程教育政策法规演变情况和美国远程教育“铁三角”监管格局绘图如下,以便对照。

[收稿日期]2013-10-24 [修回日期]2013-12-26

[基金项目]2010年教育部人文社会科学研究一般项目(青年基金项目)“国际远程教育研究与比较”(10YJC880160)。

[作者简介]张秀梅,博士,硕士生导师,美国乔治亚大学国家公派访问学者,华南师范大学教育信息技术学院(zhangxiumei@126.com)。研究方向为远程教育政策管理、比较远程教育、远程教育教学与基本理论。

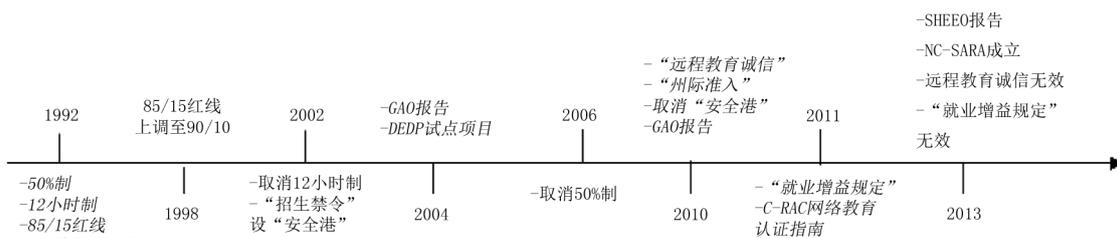


图1 1992-2013年美国网络远程教育政策法规演变

注:斜体字为“严管”措施

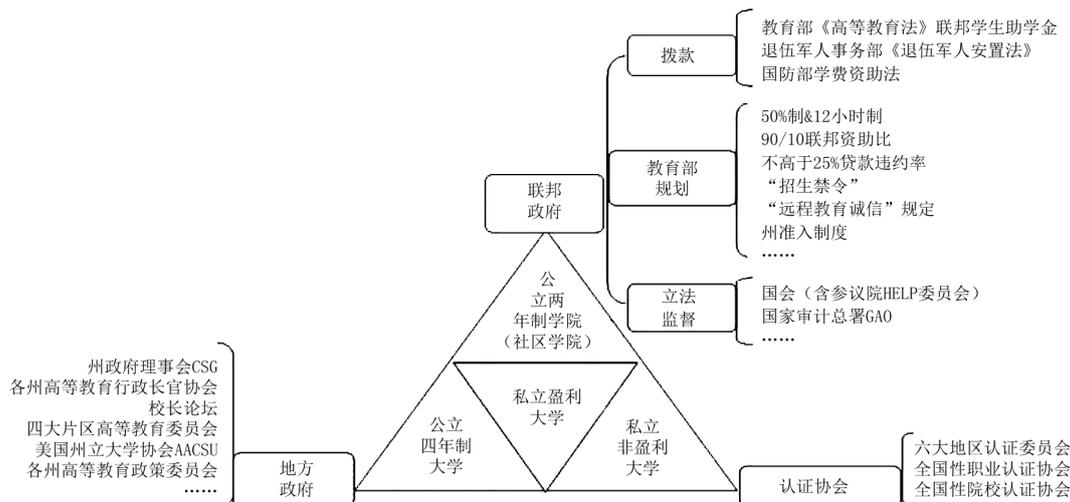


图2 美国远程教育“铁三角”监管格局

二、美国远程教育的政策背景： 1992-2006年政策法规演变

美国宪法规定联邦政府无权干涉各州教育,因此美国教育是地方自治的。二战前,联邦对各州的教育没有实际监管权,二战后才有改观。随着联邦政府掌握的教育经费不断增加,特别是1958年以来颁布的几部教育大法使中央政府的政策逐步渗透入州和地方,对全国教育的影响越来越大(丁新等,2003)。1965年《高等教育法》通过向各州拨款/贷款(联邦学生资助主要包括联邦斯塔福贷款和佩里助学金)间接对各州高校行使管辖权。教育权在一定程度上收回到联邦政府。1979年美国联邦政府设教育部,但各州教育委员会和下属地方学区委员会,及基层学区委员会仍分别掌握各地教育大政、发展计划、经费分拨等实权。除教育部依据《高等教育法》向高校拨付联邦学生贷款和资助外,国防部有《国防部学费资助法》,专门为军人提供学费补助和贴息贷款,美国退伍军人事务部有《退伍军人安置法》(GI Bill)、《911后学费补助法》等,现役军

人、退伍军人及其配偶可依法获联邦配给的学费补助和贷款。

(一)1992年《高等教育法》修订:50%制和12小时制出台,加强监管远程教育

1992年,针对许多函授学校欺骗和滥用国家的学生财政补助现象,美国国会修订《高等教育法》,对高等院校开展函授教育提出两条限制政策——12小时制和50%制。所谓“12小时制”就是规定每周至少要保证面授教学的时间,远程教育类非正规教学方式每周教学时间不得少于12小时,且每学年要保证至少30个教学周。“50%制”要求开展函授教育学校,其远程学习者比例不得超过50%,或者学生以远程方式所学课程比例不得超过50%,方可申请《高等教育法》第四款规定的联邦学生资助;反之,如果院校招收的远程教育学生规模超过全日制学生或者开设课程一半以上采用远程教育,就没有资格申请联邦资助项目。这两项规定,通俗理解就是办学机构确实有实体存在,不是空壳;学生确实参加了学习,有学习过程,不是挂名买文凭。

此次修订的《高等教育法》还有三条重要规定:

要求获联邦贷款的学校贷款违约率不超过 25%；禁止高校按招生数支付招生员佣金；学校年收入中联邦第四款资金不超过 85%（“85/15 红线”），若连续两年超过则丧失资助资格等。

（二）1998 年《高等教育法》修订：松“紧箍咒”

1998 年修订的《高等教育法》放松要求，将第四款资金占学校收入比例不超过 85% 上调至 90%。

2002 年教育部放松了 1992 年出台的“禁止按招生数支付佣金”的禁令，划出一个“安全港”，12 种报酬支付方式不再算违规。根据这一规定，如果院校招入不合格学生，但能保证其完成学业而支付老师相应的佣金不算违规。此后营利大学规模急剧扩张，获得的联邦资助持续攀升，多数网络教育院校联邦学生资助经费占比逼近“90/10 红线”^①。

（三）50% 制政策豁免试点项目（1998-2005 年）：取消 50% 制的前兆

到 20 世纪 90 年代末，网络教育的兴起让两个“定量”规定（12 小时制和 50% 制）显得不合时宜。2001 年 10 月 10 日众议院讨论修订《高等教育法》并通过《互联网公平 2001 年教育法案》，放宽对“12 小时制”和“50% 制”的限制。2002 年，美国教育部废除“12 小时制”，但是否取消 50% 制，教育部先开展了试点，即 1998 年经国会批准的“远程教育示范项目”（Distance Education Demonstration Program，简称 DEDP）。负责试点项目的是主管中等后教育的教育部副部长莎莉·斯特鲁普（Sally L. Stroup）。项目实施的目的是看取消束缚远程教育发展 50% 制是否会对高校造成影响。试点学校有 13 所，2003 年底再加 5 所。这些学校中有营利远程教育高校，如凤凰城大学、卡佩拉大学、琼斯国际大学等，也有私立非营利远程教育大学，如西部州长大学、国家技术大学（NTU，2004 年并入沃顿大学），还有公立远程教育大学如马里兰大学学院^②。其中八所试点高校可以豁免 50% 制而获得联邦学生贷款和资助。此八所学校的在读学生数在试点六年中增长了七倍。2005 年教育部报告却认为，项目试点结果表明取消 50% 规定不会产生负面效果；他们甚至还要求修订联邦学生助学金的有关法规，以扩大远程教育规模。

（四）50% 制正式取消

2006 年，美国通过《削减赤字法案》。该法案内

容之一是决定在当年 7 月 1 日正式废止 50% 制（Dillon, 2006）。此前，美国审计总署（Government Accountability Office, GAO）于 2004 年对是否在试点项目结束后取消 50% 制的风险作了评估。在对 14 所大学领导访谈以及对 2000-2001 财年学生贷款数据库调查后审计总署警告，如果不加任何附带条件和限制地取消 50% 规定，滥用联邦贷款的风险会大幅增加；取消对申请联邦贷款的学校的资格限制，将导致贷款额大幅增加（United States General Accounting Office, 2004）。

实践结果是，2004-2010 年间营利高校颁发的副学士学位数增长 77%，学士学位数增长 1.36 倍（Harkin, 2012a）。2008-2009 学年入学的学生，到 2010 年夏，50% 以上退学，攻读副学士学位的学生辍学率高达 63%。试点项目开展前这些营利高校的不良贷款率一般只有 5% 左右，现在则高达 23%。取消 50% 制的直接后果是网络本专科生规模与不良学生贷款率同时猛增。实践发展应验了审计总署的警告。

在小布什政府期间，这个面向 18 所院校开展的试点项目以及取消 50% 制的决定，放宽了私立远程教育使用联邦贷款的限制，导致了居高不下的贷款违约率和盲目的掠夺性招生。实践证明这一政策是失败的，被认为是营利大学及其母体公司打通与政府和国会关系的表现，受到许多非营利高校的指责（Blumenstyk, 2006）。这一政策阀门的“开闸”，使美国远程高等教育（特别是私立远程教育）的监管陷入泥潭，问题层出不穷。

三、现阶段美国远程教育的问题

除前面提到的联邦政府远程教育政策法规趋向宽松外，现阶段美国远程教育问题主要有三方面：营利大学网络教育过度增长、高等教育（含远程教育）质量认证制度存在缺陷、地方政府监管不严不力等。

（一）营利网络高等教育过度增长，哈金报告敲响警钟

2010-2012 年在美国参议院“健康、教育、劳工和退休金委员会”汤姆·哈金（Tom Harkin）主席^③的主持下，专门对以《高等教育法》第四款名义获得贷款和拨款的 30 所私立营利高校^④进行了为期两

年的审计,参考数据全部来自各高校上报联邦教育部的年度报告(未公开的内部资料)。调查对象全部是大型上市公司或私募股权公司旗下的营利大学,且大部分为网络大学(包括凤凰城大学、卡普兰大学、德瑞大学、瓦尔登大学、卡佩拉大学、斯瑞尔大学等)。该委员会2012年7月发布题为《营利高等教育:不能守护联邦投入,不能保障学生学业成功》的报告(Senate HELP Committee, 2012)指出,2008-2009年仅11家营利网络学历教育学生数就达43.5万。每年联邦政府拨给30家营利高校的助学金有几百亿,2011-2012年达320亿美元,占联邦资助总额的24%。30所高校2010年收入中,79%来自联邦贷款和拨款(2006年为69%)。如此巨资投入不但没有换来高质量、可信赖的网络高等教育,反而衍生出诸多问题,主要如下:

1. 教学投入低:花在招生宣传和利润方面的经费多于教学投入,招生员是支持服务人员的2.5倍以上。

2. 校董薪酬高:私立营利大学校长或其母体公司总裁的人均年收入1610万美元,是私立非营利大学校长(均为常青藤大学)的5-6倍,是五所年薪最高的公立大学校长的16倍。

3. 辍学率高:据统计,30家教育公司2008-2009年在读副学士、学士及证书类的学生109.6万,到2010年夏,54.4%退学,尤其是攻读副学士学位(一般二年制)学生,辍学率达63%。

4. 学费高:多数营利学校副学士的平均学费是同层次公立社区学院学费的4倍;学士学费比同层次公立大学贵19%^⑤。

5. 贷款违约率高:高学费迫使96%的学生贷款。每三人就有一人在毕业或辍学后的三年中贷款违约,无法按期还款,三年贷款违约率33%以上。

6. 大规模招收军人学生,竭力攫取联邦资助:大多数私立营利高校将招生对象指向军人及其配偶,大展招生攻势。结果是,营利高校获军人教育拨款最多:“911”后《退伍军人安置法》拨款的37%和《国防部学费补助》的50%流向营利高校(Harkin, 2012b)。

糟糕的是,以上问题不是个别的,营利高等教育领域皆如此。营利高等教育(特别是网络教育)过度的增长及其不断出现的问题暴露了国家质量监管

体系“铁三角”的缺陷,他们不能有效保护学生的利益、不能保证学术质量、不能看管好联邦和州纳税人的钱(Senator HELP committee, 2012:141)。

(二) 认证制度不健全

美国远程高等教育认证制度和体系本身也存在缺陷,教育部建议统一远程教育认证标准,参议员哈金建议从严实施认证标准(加强对学生保持率和贷款违约率的要求)。

1. 美国认证制度

美国各州的远程教育监管依靠两极力量:州教育行政部门和质量认证委员会。美国高等教育认证始于19世纪末,为人们鉴别高等教育质量提供重要参考。学院或大学是否通过认证非常重要。首先,学生在通过认证的学院读书,意味着可以获得联邦学生贷款或者联邦政府的其他资助;其次,学校能否得到企业或公司的认可和资金支持要看该院校是否通过认证;最后,州政府要求学院或大学通过认证是学校和在该校就读的学生申请州政府财政资助的必要条件,同时该校学生能否参加州政府组织的某些专业领域的证书考试也取决于此(潘康明, 2008)。一系列的“诱人”条件促使学院主动提出申请,自愿请求认证机构认证。美国高等教育的认证机构分三类:六大地区高校协会的七大院校认证委员会^⑥、专业/职业认证机构以及全国性认证机构。他们均在获美国高等教育认证理事会和美国教育部评估和认可后成立。地区性认证协会主要负责美国某一地区或海外及其他国家的院校认证,主要对象是开展学历教育的公立院校或非营利院校,对其开设的专业、教学点、招生数等做最低要求的认证(UMUC, 2013),满足要求则通过认证。认证通常10年有效。对某一专业教学领域进行认证则由全国性的职业认证机构负责。比如,教师执照委员会通常要求申请者获得的学位是获全国师范教育理事会认可的专业。州律师执照管理委员会要求学生获法律学位的专业是通过美国律师协会认证的。全国性认证机构通常面向营利、非学历、职业院校进行认证,代表机构有远程教育与培训理事会、独立院校认证理事会和职业院校认证理事会。目前获全国性认证机构认证的学校3933所,70%开展非学历教育,90%是营利院校。通常地区认证协会对教学质量的要求比全国性认证机构更严格,全国性认证机构对学生就业

率有一定要求(the Senate HELP Committee, 2012)。

2. 审计总署报告的认证建议:各地区认证机构出台统一的、关注过程的远程教育质量标准

美国审计总署2004年2月向国会提交《远程教育示范项目的效果与质量认证要求》报告,建议教育部就豁免50%制的后果提供数据(GAO, 2004)。报告认为,各认证机构不论是地区的还是国家的,彼此间的认证标准不一^⑦,而且也不都设置了专门的远程教育认证标准^⑧。在已有标准中,各认证机构差异主要体现在两方面:一是是否有明确的规定要求远程教育机构拿出可信的证据(学生学习成果评价、学生保持率、课程完成率、毕业率、就业率、学生满意度调查、有可测量和可量化的目标等)说明其教学质量与传统高校是可比的;二是远程教育开课比例达到多少才可以申请机构认证。有的认证机构要求院校某专业课程中25%以上采用远程教育授课就可以申请专业认证;有的认证机构则要求50%以上。标准差别很大。

另外,在以下三方面认证中,多数认证机构甚至一个也做不到:要求远程教育机构制定出可测量和可量化的目标;为了达到这些目标制定相应的策略;要求远程教育机构公布绩效数据。对此,审计总署建议教育部要在认证机构和学校的帮助下制订一套统一的远程教育质量指南,必要时教育部要向国会请求授权来要求各认证机构将统一的质量指南用于各自的认证实践中^⑨。

3. 采纳审计总署建议,教育部出台统一的《区际远程教育评估指南(网络教育)》

针对国会提案,教育部中等后教育办公室访谈了全国七个地区院校认证委员会和五个全国性认证协会(ACCSC, ACCET, ASHA, ATS, DETC^⑩)的19位认证专家,对质量标准进行全面调研,并于2006年3月发布调研报告《远程教育质量的证明:来自对认证人员的访谈结果》。各地区认证机构执行主任提出要仔细研究西部教育通信合作组制订的《网络教育证书和学历最佳实践指南》^⑪,建议远程教育办学机构以此标准严格自律。2011年联邦教育部最终采纳了美国审计总署报告的建议,专门对远程教育类院校认证机构追加三点新要求:各认证机构首先要有效地评价远程教育专业或远程教育院校的质量,尽管可能没有专门针对远程教育的标准;在首

次认证或再认证以及两次认证之间要持续跟进该校开设的远程教育专业,看是否发生了变化,如有变化要向教育部备案;要确保报读的学生和参加课程学习考试的学生是同一个人。应教育部的新要求,2011年区域认证机构理事会制订了专门的《区际远程教育评估指南(网络教育)》(Interregional Guidelines for the Evaluation of Distance Education (Online Learning)),要求所有地区认证机构遵照执行^⑫(Commission on the Regulation of Postsecondary Distance Education—SHEEO, 2013)。到2010年,审计总署的建议80%得到采纳,但直到2011年区域认证机构理事会才颁布统一的网络教育指南,这个标准没有在取消50%制后及时颁布,也未能改变整个认证制度体系存在的缺陷。

4. 哈金报告——美国远程教育质量认证管理制度存在缺陷,应从严加强认证标准

哈金(Harkin)报告尖锐地指出目前美国高校认证体系存在的缺陷:

(1)几乎所有网络教育院校在申请认证时都可达到认证机构规定的基本标准,但在实际运作中,经常会降低标准,甚至违规操作。虽然偶尔会受到认证机构的警告或者有些分校会被免除认证资格(如琼斯国际大学、卡普兰大学),多数营利网络高等教育仍可在政策法规外获得足够的发展空间。

(2)由于认证是付费制,由学校自愿申请,认证委员会的运营收入依赖于被认证学校的数量,所以面对资金雄厚的营利大学,认证机构也不一定会从严。如果某学校在某地区认证委员会的认证不能通过,它会转向另外一家要求相对较低的认证委员会继续申请认证。这样,实施低认证标准的认证协会,自然会吸引更多高校专门将总部移设在其辖区内,以获得该地区认证委员会的认证。如美国中北部院校认证协会的会员有相当多的营利网络教育院校,其认证效力也会受损^⑬。

(3)营利院校投机取巧,收购合并已通过地区认证的非营利院校,借此获得相应的认证资格。

(4)认证程序有问题。认证中,学校提交的自检报告以及同行评审给院校留下了人为操作的空间,导致认证结果的公正性和可信性受影响。

(5)有两个针对私立高校认证的全国性认证协会——独立院校认证理事会(the Accrediting Council

for Independent Colleges and Schools, ACICS, 主要面向私立非营利院校)和职业院校认证委员会(the Accrediting Commission of Career Schools and Colleges, 简称 ACCSC, 主要面向私立职业院校)。但两个认证机构的委员会委员几乎半数都是私立院校校长,其认证结果可信度自然备受质疑。

(6)院校仅仅通过地区认证协会的认证还不够,某些职业类的专业,如律师、医生、教师等,如果没有拿到全国性的专业认证协会(如美国律师委员会、美国牙医协会、美国师范教育认证理事会)的资格,学生最后获得的文凭将不被承认。有些院校会利用获得的其他认证来麻痹报读者,最后导致学生获得的文凭不名一文。

(三)州教育行政部门监管职能不力,消费者利益表达渠道不畅

美国网络高等教育监管“铁三角”中,除联邦政府和认证机构,还有一极监管力量——各州教育行政部门。州教育行政部门负责监管本州教育事务,但是它们却主要指望另外两极力量。责任推诿的结果就是地方政府对网络高等教育监管不到位。有些州对院校认可或准入的要求低,有些州负责监管院校的行政人员与所要监管的院校数相比严重不足,有些州负责监管私立高等教育的委员过半是私立院校校长。各州制定的政策法规也会受到营利院校的干扰,而不能出台有效的监管政策^⑩。多数州的学习者申诉渠道不顺畅,体制不健全。

地方政府监管不力的问题迫使联邦教育部出台新规定,要求各州政府对总部在其他州但来本州开展远程教育的院校实施准入要求。这一针对远程教育的新规定由教育部直接下达给各州政府,督促其履行职责。

四、远程教育监管新对策

(一)教育部的新规定

1. 实施跨州远程教育准入制度,收紧招生禁令

2010年教育部取消招生“安全港”的宽松政策,恢复1992年禁止高校按照招生数支付工作人员佣金的规定。这一举措大大遏制了高校特别是营利网络大学的不良招生现象,多数网络大学的招生规模下降。需提及的是,在出台这项新政策前,《高等教育机会法》授权审计总署调研。数据主要来自1998

-2009年间教育部的数据库、认证材料和审计报告,就此招生禁令及后续的变更在实际操作中的问题进行评估和报告。

由于出现较严重的远程学习者毕业后拖欠贷款、滥用联邦学生贷款等问题,2010年10月29日,国会再次修订《高等教育法》,增加了“(远程)教育诚信问题,州准入”第600.9款(Program Integrity Issues, State Authorization, Section § 600.9(c)),“如果某高校通过远程或函授教育向另一州的学生提供高等教育,而那州又没有实体机构^⑪或者按照该州的要求还要接受司法审查,那么该高校必须满足该州的任何要求才能合法地开展远程或函授教育”。简单来讲,“教育诚信”要求在其他州没有实体的学校提供远程教育或函授教育之前要先获得对方州有关部门的准入许可。必要时教育部要求该院校出示获准州许可的证明材料,目的是要监督那些获联邦教育经费的学校确实履行应尽的责任,保证网络学历教育学生的学习成功率(保持率)不致太低。

2011年4月教育部又发函对此条文补充解释,“在2014年7月1日前,只要高校确实努力确认并获得必需的州准入许可,教育部将不催还贷款,或者不对就读其远程教育学生的资格作出限制”。高校的努力包括:学生报读远程教育后,学校有专门的远程教育管理流程档案跟踪和记录学生住址变化;学校就是否需要准入许可而直接联系其他州,过程当中产生的文字材料有归档;提交给其他州的准入申请函,即便没有获得批准也提供有关材料;若申请还在获批中,也提供对方州的文字证明,并有归档。如果有些州没有远程教育准入的法律法规,教育部不要求高校申请准入也不用归档和提交有关材料。

鉴于各州的法规不会一成不变,而各高校还要随时与之保持一致,申请程序就要耗费大量的时间和成本。由此,教育部鼓励各州政府、各地区高等教育协会以及高校合作,共享各州有关的准入要求和流程信息。这一倡议得到了地方大学系统的积极回应,消除各州之间政策壁垒实施准入制度本身对他们推广网络教育大有益处。

根据教育部“州准入”调度(Federal Regulations on State Approval of Out-of-State Providers, 2010),远程教育院校要么逐步获得相应州的准入,要么选择从那些州退出/停止招生。2013年西部教育通信

合作组联合斯隆联盟做的调查显示,只有 1/4 获得所有州的许可,各校平均获得 36 个州的准入(不包括学校所在州)。大规模院校(对等全日制生 2000 名以上)中,获得所有州准入的比例增至 41%,即五分之二。小规模学校(对等全日制生不到 500 名)获准入州的数量一般偏少,平均为 11 个州。明尼苏达、马萨诸塞、阿肯色、马里兰和阿拉巴马等准入门槛高的州,许多学校尽量避免(Poulin et al., 2013)。

2. “就业增益规定”(Gainful Employment Rule): 从严要求营利网络大学,遏制不良贷款

2011 年 6 月,美国教育部通过一项旨在遏制营利高校不良贷款(高贷款率、高违约率)的政策。对那些达不到教育部规定标准的学校,联邦将削减或取消贷款与资助。这一法律几十年前国会就已通过,当时要求那些接受联邦资助的职业教育培训机构要切实培养学生的谋生本领。新规定不但关注学生是否真的贷款违约,还关注他们是否在积极工作,努力赚钱以偿还贷款。是否给营利、非营利、州立学校的职业培训专业提供资助主要取决于连续三年内的贷款违约率是否超过 30%,任何一年度贷款违约率都不得超过 40%(此前是 35%),至少 35% 的贷款学生在偿还贷款;毕业生年均贷款偿付额度不能超过其可支配收入的 30%,不能超过其总收入的 12%。

据估计,这些措施会迫使一些营利性大学倒闭,使营利性大学学生数减少 1/3。

(二)州际准入制度的酝酿:美国各州准入互惠公约理事会成立

建立州际准入制度既是教育部的要求,也是各州远程教育发展的需要。由于各州教育政策不统一,远程教育院校在办理准入手续时会遇到制度壁垒,因而需要建立全国性的协调委员会来消除制度壁垒,互通和共享信息,同时保障学生权益,将低质、欺诈的远程教育拒之州外。在教育部“教育诚信”对各州实施远程教育准入制度的新要求下,各州大学系统和州教育行政部门联合筹备成立全国性的协调机构^⑧。校长论坛(The Presidents' Forum)、各州政府理事会(Council of State Governments, CSG)、各州高等教育行政长官协会(State Higher Education Executive Officers Association, SHEEO, 由各州政府教

育部门主任组成)共同拟定了“州准入互惠条约”(Ozdemir et al., 2013)。各州高等教育行政长官协会专门成立了“远程高等教育政策监管改革委员会”(the Commission on the Regulatory Reform)^⑨,为解决州际远程教育准入中的高成本、低效能、手续繁琐问题(同时又要保持或提高远程教育服务质量)提供策略和可操作建议。目前该委员会已汇总整合了各州的准入政策和联系方式,方便有关学校尽快获得招生所在地/州的准入许可。

2013 年 4 月,远程高等教育政策监管改革委员会发布了《通过政策监管改革扩大入学机会:关于州准入互惠公约的调研结果、原则和建议》报告(Commission on the Regulation of Postsecondary Distance Education-SHEEO, 2013)。2013 年 4 月 16-17 日,在校长论坛、各州政府理事会、远程高等教育政策监管改革委员会以及四个区域高等教育委员会(WICHE, SREB, NEBHE, MHEC)^⑩共同召集下,47 个州的代表召开“公约论坛”,集中讨论远程高等法规委员会提出的这一报告,讨论公约合作内容细则^⑪。代表们对后续实施建议作了详细规划,最重要的工作就是成立国家协调委员会。四大区域高等教育委员会将在西部州际高等教育委员会的领导下,与其他三个组织(各州教育行政长官委员会、校长论坛、各州政府理事会)合作,共同筹建国家协调委员会。

2013 年 9 月,国家协调委员会成立,取名为“美国各州准入互惠公约理事会”(National Council for State Authorization Reciprocity Agreements, NC-SARA),22 位委员组成,主任马歇尔·希尔(Marshall Hill)。它以现有的四大片区为基础开展州准入许可工作,各片区将按照互惠公约制定地方细则和政策。

美国前教育部长表示,“根据远程教育政策委员会报告,近 700 万在线学习网络课程的学生(占美国大学生总数的 30%)将从中受益”。

(三)最新州教育政策动向:认可 MOOC 等网络教育和先前学习经验,保护消费者权益

美国州立大学协会 2013 年的十大“州级高等教育政策议题”有两项与营利教育和网络教育密切相关:一是“基于能力的评价和网络教育”,将越来越关注学生的能力表现,同时注重对先前学习进行评

价和学分转移,不再强调学习者以何种学习方式完成学业。有的州已开始认可 MOOC 的学习,给予一定的学分。网络教育的扩张以及基于能力的评价使更多的人接受更便宜的高等教育。二是“整顿营利高校,保护消费者权益”。哈金报告发布后,许多州开始重新审视本州的营利高校监管制度,对营利高校展开调查。据“美国各州立法会议”(NCSL)统计,已有 20 个州在 2012 年对本州营利高等教育展开调查,审议了 44 个议案。“加州观察”(California Watch,一个无党派的监督组织)派出 20 多位律师调查本州营利高等教育(AASCU State Relations and Policy Analysis Team, 2013)。

各州政府还加大与当地高等教育协会、大学系统以及高等教育政策研究者的合作,为保护网络远程教育学习者的利益出台必要的政策法规。

作为认证的重要补充力量,《美国新闻与报道》2012 年开始发布网络教育类的本科院校和研究生专业排名,后者包括教育学、商学、工程学、信息技术、护理学等五个专业。此排名能为报读者提供指南。排名依据的评估指标有三:学生学习情况(学生满意度和教师反馈),权重 50%;教师资格和培训(优质远程教师的比例),权重 25%;学习支持服务和技术(经济、技术和职业方面的支持服务),权重 25%。排名靠前的多为传统大学开办的网络教育。此外,其他组织如 Get Educated 公司提供的网络学历教育专业信息平台也为报读者提供了很好的甄选渠道。

五、总结与比较

美国联邦教育部(执行)、国会(立法)、国家审计总署(监督)和地方政府共同构筑了远程教育行政监管体系,第三方认证机构补充政府发挥监管职能。重要的政策法规一般通过国会修订《高等教育法》补增立法,具体实施过程中教育部仅能就法规的实施细节出台相关政策和规定,这种政治体制决定了教育部的政策监管权力非常有限。在教育部授权下的认证协会、地方教育行政部门和各区域高等教育系统联合会又相对独立行使自己的职能。只有加强联邦政府的监管,整个美国的远程教育持续、健康的发展才会得到保证。

在远程教育立法方面,美国在本世纪初作了两

项重大改革——取消 12 小时制和 50% 制,扩大高等教育入学机会。50% 制取消前教育部专门开展试点,美国审计总署也对试点效果作了评估并提供了许多需要教育部出面协调的认证措施,但由于教育部没有及时要求各地区认证机构采取更具针对性、严格的远程教育质量认证标准以及对贷款违约率作出限制,加之认证体制本身存在缺陷,导致小布什政府期间政策“开闸”后,私立营利高等教育过度增长的混乱局面。可以说,本世纪头十年美国网络教育大发展涌现的诸多问题暴露了政策监管的滞后、低效。奥巴马政府以来政策监管似乎出现转机。有赖于国会较好的监督机制,2010-2012 年参议院哈金议员主持的调研报告振聋发聩。教育部自 2010 年开始采取措施遏制事态的恶性发展,出台了要求对质量把关的“教育诚信”规定以及收紧联邦贷款、设定院校申请资格的门槛(贷款违约率保持在一定比例以下)等措施。随着美国各州远程教育准入互惠公约理事会的成立,各州之间的准入机制也在酝酿之中。

通过梳理这些政策和监管措施的演变过程,不难发现,美国近二十年的远程教育政策主要是教育部、国会以及审计总署等政府组织、第三方认证机构与远程高等教育办学主体,特别是私立远程高等教育之间的博弈(见图 2),其轨迹是沿着“紧(1992 年 12 小时规定,50% 制,第四条款占学校收入比例 85/15;贷款违约率不高于 25%;不得按招生数支付招生员佣金的“招生禁令”)——松(1998 年上调第四条款占学校收入比例至 90/10;2002 年取消 12 小时制,放松“招生禁令”,设“安全港”;2006 年取消 50% 制)——紧(2010 年“教育诚信和准入”、免除“安全港”;2011 年“就业增益规定”,贷款违约率不高于 30%;C-RAC 网络教育指南)”演变的(见图 1)。政策松时,特别是 2006-2010 年出现问题最多,可见行政监管制度的松紧决定了现实问题的多少。

由于美国的民主制度,教育部“一厢情愿”未经多方审议就出台的“教育诚信和州准入”和“就业增益”两项新规定被法庭暂时宣告无效,2013 年 8 月教育部只好宣布取消这两项针对远程教育的规定,美国远程教育政策监管刚刚出现的好势头似有倒退的迹象(WCET, 2013)。教育部表示要运用多方磋

商的政策流程来制定长期监管政策。新政策必然会触及营利教育的利益,为政策尽早出台增添了难度。将来要出台的远程教育政策法规到底是收紧还是放松,要过多年才能见分晓(Nelson, 2013)。

美国远程教育发展过程体现出来的政策与实践互动缠绕,政策的被动响应在中国亦存在。相较于美国内源性发展来说,中国体制的优势在于教育集权,政策的制定和实施要容易得多,表现在:

1. 教育部一旦出台有关远程教育的政策文件,各试点高校必须遵守,其政策效力是美国教育部所不能及的。美国教育部的权力非常有限,只能在宪法和教育法的授权下,执行拨款和制订具体政策细则间接控制教育事务,凡重要的政策法规都要提交国会讨论,而两党间的反复磋商往往会延误法规颁布的最佳时机。相较而言,中国教育政策法规制订要高效得多。

2. 我国远程教育的主体全部是政府支持的公立大学,不存在私立大学搅局远程教育的问题,政策的制订也不像美国那样会受到私人资本的影响。

3. 中国各试点高校要跨省开展远程教育只需报当地教育行政部门审批,报教育部备案即可。全国性的奥鹏公共服务体系基本解决了省级准入许可认证问题。我国教育部直接授权开放大学成立公共服务体系,一方面减少了重复建设,通过高校与电大系统合作,共享资源;另一方面一定程度上规避了经过他省教育行政部门准入的繁复程序。

4. 中国网络教育体系有统一的基本科目考试、统一的网院准入和管理规定,不致太混乱。

以上几点体现了中国网络教育制度的优越性,但也存在弊端:

1. 由于缺少市场竞争,由一家公共服务体系垄断,服务质量难以提高,办学院校特色不易彰显。

2. 按照试点准入制度,68所试点高校一经准入就可自主办学、自主确定招生规模,自主权大。实际操作中,有些试点高校急于扩大规模(网络教育学生规模已达570万人,试点网院学生数平均4万名)。办学主体虽然是公立大学,但招生、教学和考试过程中的一些违规做法将其营利目的暴露无疑。

3. 在我国只有两极监管主体——教育部及专家组和各地教育厅,缺少第三方认证,质量评估多依赖于教育部及其授权的专家组,监管事务量大面广,

效果不佳。监管一旦不到位,产生问题的波及面非常大。

综上所述,笔者认为完善我国远程教育监管的关键,在于是否有合理的监督机制和第三方认证制度,监管主体是否能积极主动规范引导实践并在政策实施过程中根据问题及时作出政策响应。

[注释]

①按“90%红线”规定,各高校获联邦政府贷款和资助总额不能超过其年收入的90%,但许多营利高校几乎触顶。比如,2010年阿波罗集团(凤凰城大学的母公司)是88.7%,卡普兰教育集团(卡普兰大学的母公司)87.9%,Bridgepoint(阿什福德大学的母公司)已过红线,达93.7%。

②审计总署发现14所学校共22.5万名学生受此政策影响。其中8所学校却从教育部试点项目拿到豁免权,免受此政策影响。

③汤姆·哈金主席来自俄亥俄州,为资深参议员,任期为2009-2015年(Wikipedia, 2013; Harkin, 2013)。

④从1972年始,美国营利高等教育院校可以和公立院校一样申请联邦学生资助。

⑤学费定价高,即便在学生还不起贷款的情况下学校至少还有学生上交的学费以及联邦学生资助。只要联邦政府贷款给学生,学生转手又上交给学校作学费,这些营利高校至少是保本的。

⑥六个地区性高等教育协会分别是:中部州院校认证协会(the Middle States Association Of Colleges and Schools, MSACS)、新英格兰地区院校认证协会(the New England Association Of Schools and Colleges, NEASC)、中北部州院校认证协会(the North Central Association of Colleges and Schools, NCASC)、西北部州院校认证委员会(Northwest Association of Schools and Colleges, NWCCU)、南部州院校认证协会(the Southern Association of Colleges and Schools, SACS)及西部州院校协会(the Western Association of Schools and Colleges, WASC)。其中西部州院校协会下设两个认证协会,分别是西部州院校协会之初级学院认证委员会(WASC Junior)和西部州院校协会之大学认证委员会(WASC Senior)。

⑦《高等教育法》赋予了认证机构这种灵活性,只要求认证覆盖一些关键领域。比如,学生的学业成就、课程、教师等,而没有明确该怎样审查远程教育项目、具体的认证标准如何等细节。

⑧七个认证委员会都有程度不同的远程教育质量认证指南/标准。六个地区认证机构有四个具备专门认证远程教育院校标准。

⑨美国教育部对认证机构的监督权有限,所以他们提出的指南仅能作为参考。如果教育部非要争取对认证机构的管辖权,让其接受并采用自己的指南,那也只能在《高等教育法》修订时提请审议。

⑩ACCSC——Accrediting Commission of Career Schools and Colleges of Technology, 职业学校和技术学院认证委员会; ACCET——Accrediting Council for Continuing Education and Training, 继续教育和培训认证理事会; ASHA——American Speech-Language-Hearing Association, Council on Academic Accreditation in Audiology and Speech-Language Pathology, 美国听说语言病理学专业认证协会; ATS——

Commission on Accrediting of the Association of Theological Schools, 神学院协会认证委员会; DETC——Distance Education and Training Council, 远程教育与管理理事会。

⑪西部教育通信合作组(Western Cooperative for Educational Telecommunications, WCET, 位于科罗拉多);《最佳实践指南》倡导用学生的保持率、基础技能和素质(如交流、理解和分析)等衡量远程教育项目的有效性。

⑫指南内容分九个方面:网络教育要符合院校的定位和宗旨;院校的常规战略和评估必须要有专门的网络教育规划,如开发、维持或扩展计划;网络教育要纳入院校行政管理和学术监督工作范畴中;院校提供的网络课程间要连贯、紧密,且与传统教学提供的同样课程相当;院校要对其网络教育课程的有效性进行评价,包括目标的达成,根据评价结果改进教学提高目标的达成度;负责开展网络教学和评价学生进步情况的教师要具备相应的资质并能得到有效支持;院校要为学习者提供有效的学习支持服务;院校要提供足够的资源来支持或扩大网络教育;院校要保证所提供的网络教育是诚信的(the CRAC, 2013)。

⑬中北部院校认证协会认证标准较低,比如凤凰城大学和 Walden 大学把大学总部迁到中北部州,以获认证。Argosy 教育集团(其 Argosy 大学在南部田纳西州)在 2001 年把属下的三个独立院校合并成一所营利性院校,把其中两所也迁到中北部州,而不是寻求所在区域南部州院校认证协会(SACS)的认证。

⑭比如,华盛顿特区地方法庭就否决了一项旨在加强远程教育监管的政策条文,即便教育部对此决定上诉,但最终还是置之不理。

⑮某州远程教育机构在他州若设有教学点或教学管理办公室则视为有实体存在;广告宣传、员工宿舍、实地蹲点考察、某些混合学习的课程或体验学习都不算物理实体存在。

⑯远程教育机构的质量一直由地区认证委员会把关,全国性的协调机构其准入机制要做的不是再次进行认证,但也不会降低准入门槛。

⑰Commission on the Regulation of Postsecondary Distance Education 系 2012 年 5 月成立,是 State Higher Ed Executive Officers and the Association of Public and Land-grant Universities organizations SHEEO 和公立大学与赠地大学协会联合设立的,有 21 位委员。

⑱四大片区高等教育委员会包括:中西部高等教育协会(the Midwestern Higher Education Compact, MHEC), 新英格兰地区高等教育委员会(New England Board of Higher Education, NEBHE), 南部区域教育委员会(Southern Regional Education Board, SREB), 西部州际高等教育委员会(Western Interstate Commission for Higher Education, WICHE)。

⑲报告还建议,州准入机制一旦确立,就读远程教育的人数一定会增加,所以各州要保护学生这一消费者群体的利益。不管实施远程教育的机构是直接获得他州的认可还是获得州准入公约的认可,其他州都应有专门部门受理学生对当地远程教育站点的投诉。

【参考文献】

[1] AASCU State Relations and Policy Analysis Team (2013). Top 10 higher education state policy issues for 2013 [EB/OL]. [2013-10-02]. ht-

tp://www.aascu.org/policy/publications/policy-matters/topten2013.pdf.

[2] Allen, I. E., & Seaman, J. (2011). Going the distance: Online education in the United States [EB/OL]. [2013-10-02]. http://www.babson.edu/Academics/centers/blank.../going-the-distance.pdf?.

[3] Blumenstyk, G. (2006). Company offers to help colleges capitalize on end of '50-Percent Rule' [EB/OL]. [2013-10-02]. http://chronicle.com/article/Company-Offers-to-Help/9716.

[4] Commission on the Regulation of Postsecondary Distance Education -SHEEO (2013). Advancing access through regulatory reform: Finding, principle and recommendations for the state authorization reciprocity agreement (SARA) [EB/OL]. [2013-10-02]. http://www.sheeo.org/sites/default/files/publications/Commission%20on%20Regulation%20of%20Postsecondary%20Distance%20Education%20Draft%20Recommendations%20FINAL%20April%200_0.pdf.

[5] Dillon, S. (2006). Online colleges receive a boost from congress [N]. the New York Times [EB/OL]. [2013-10-02]. http://www.nytimes.com/2006/03/01/national/01educ.html?pagewanted=all.

[6] 丁新,张秀梅(2003). 美国远程教育的政策环境与实践发展[J]. 开放教育研究, (3): 11-14.

[7] Harkin, T. (2012a). A 2-year investigation of for-profit colleges by the Senate Committee on Health, Education, Labor and Pensions: executive summary [EB/OL]. [2013-10-02]. http://www.help.senate.gov/imo/media/for_profit_report/ExecutiveSummary.pdf.

[8] Harkin, T. (2012b). Report reveals troubling realities of for-profit schools [EB/OL]. [2013-10-02]. http://www.help.senate.gov/newsroom/press/release/?id=45c8ca2a-b290-47ab-b452-74d6e6bdb9dd.

[9] Harkin, T. (2013). Tom Harkin's official website [EB/OL]. [2013-10-02]. http://www.harkin.senate.gov/.

[10] Nelson, L. A. (2013). Trying again on 'Gainful' [EB/OL]. [2013-10-02]. http://www.insidehighered.com/news/2013/04/16/us-announces-rulemaking-gainful-employment-state-authorization-and-long-term-agenda.

[11] Ozdemir, D., & McDaniel, J. G. (2013). Evaluation of the state authorization processes for distance education [J/OL]. Online Journal of Distance Learning Administration, 16(4). [2013-10-02]. http://www.westga.edu/~distance/ojdl/spring161/mcdaniel_ozdemir.html.

[12] 潘康明(2010). 美国远程高等教育质量认证制度研究[D]. 重庆: 西南大学.

[13] Poulin, R., Chaloux, B., & Fong, J. (2013). UPCEA. Colleges moving slowly toward state authorization compliance or opting out of states [EB/OL]. [2013-10-02]. http://wcet.wiche.edu/wcet/docs/state-approval/UPCEA/WCET-UPCEA-SloanC_StateAuthorizationSurveyPressReleaseMarch2013.pdf.

[14] Radford, A. W. (2011). Learning at a distance: Undergraduate enrollment in distance education courses and degree programs [EB/

OL]. [2013-10-02]. <http://nces.ed.gov/pubs2012/2012154.pdf>.

[15] The Council of Regional Accrediting Commissions(2011). Interregional guidelines for the evaluation of distance education (online learning)[EB/OL]. [2013-10-02]. <http://www.msche.org/publications/Guidelines-for-the-Evaluation-of-Distance-Education-Programs.pdf>.

[16] UMUC(2013). Accreditation frequently asked questions [EB/OL]. [2013-10-02]. <http://www.umuc.edu/accreditation/index.cfm>.

[17] United States Senate Committee on Health, Education, Labor and Pensions(2012). For profit higher education: The failure to safeguard the federal investment and ensure student success [EB/OL].

[2013-10-02]. http://www.help.senate.gov/imo/media/for_profit_report/Contents.pdf.

[18] WCET(2013). State authorization: Updates on SARA, the Military, and the USDOE? Regulation[EB/OL]. [2013-10-02]. <http://wctblog.wordpress.com/2013/09/13/state-authorization-updates>.

[19] Wikipedia(2013). Tom Harkin[EB/OL]. [2013-10-02]. http://en.wikipedia.org/wiki/Tom_Harkin.

(编辑:徐辉富)

The Evolution of Post-secondary Distance Education Rules and Policies in the United States: Analysis of Mechanism and Issues about the TRIAD Regulation System

ZHANG Xiumei

(School of Educational Information Technology, South China Normal University, Guangzhou 510630, China)

Abstract: *The quality monitoring system for online education practice in the United States consists of three pillars: federal government and congress, local state governments and accreditation associations, which is called TRIAD. By using the method of policy analysis, the author has identified the interaction process between the practice of distance education and its external changing monitoring policies in the last two decades. The wrestle between the TRIAD and distance education institutions, especially for-profit distance education has been outlined. Considering the gradual erosion environment for sustainable online education development and the decreasing power and effectiveness of the TRIAD monitoring function in this decade, the author proposes that the correction of online education's going awry nowadays should rely heavily on whether the federal government, especially the Department of Education, could continue to come out with more stringent policies for online learning as well as for-profit higher education.*

Key words: *online distance higher education; triad regulation system; higher education act; federal student Aid and grants; the US Department of Education; policies*