

英国的中学后教育与资助

Claire Callender

英国伦敦大学学院 (University College London) 教育学院和英国伦敦大学伯贝克学院 (Birkbeck College) 教授

电子邮箱: c.callender@bbk.ac.uk

在 2017 年英国大选期间, 在野党工党提议取消高等教育学费。工党的选举表现在年轻的选民阵营中好于预期, 保守党以微弱的优势获胜。总理特雷莎·梅 (Theresa May) 于 2018 年 2 月做出了一个举措, 委托银行家和历史学家菲利普·奥尔加 (Philip Augar) 对英国中学后教育和资金进行了审查。它的生茶范围仅限于英格兰, 主要目的是“研究如何确保在整个教育系统中, 所有 18 岁及以上的学生都有受教育的机会, 教育系统由财政部门提供资助, 为学生和纳税人提供物有所值的服务, 这个系统里有激烈的选择和竞争, 学校被鼓励培养学生获得国家所需要的技能。”这个独立小组的报告《后中学教育与资助评论》(the Review of Post-18 Education and Funding) 最终于 2019 年 5 月发布。

《奥尔加报告》的核心是, 有必要正视 50% 接受过高等教育的年轻人与 50% 未接受高等教育的年轻人之间的差距。解决这一分歧“事关社会公平与公正, 并且有可能为个人和国家带来可观的社会和经济效益。”那么, 这份报告成功了吗?

高等教育资助

从 50% 已经接受了高等教育的学生, 即“被照顾的人”开始, 此次审查涵盖了 2012 年的第一次正式审核以及随后的高等教育拨款改革的情况, 这段时间里学费上涨到了每

年 9 250 英镑, 助学金被废除, 而三年制大学学位的学生贷款债务上升到 4.7 万英镑。该审查是对资助系统不断改革下, 高等教育的成本和价值辩论的回应。

报告主要的建议都集中在学生资助上。其中包括将高等教育机构每年收取的最高学费从 9 250 英镑降至 7 500 英镑, 希望政府能够通过增加高等教育机构的教学补贴金来弥补损失的学费收入。但考虑到对资源的其他需求 (这可能威胁到依赖学费收入的教学密集型大学的财务生存能力), 政府很难填补这一资金缺口。(政府尚未对《奥尔加报告》的建议做出正式的详细回应, 因为它正忙于英国脱欧)

所有的本科生都有资格申请学生贷款来支付所有的学费, 96% 的学生申请了这些贷款。因此, 在奥尔加建议降低学费后, 学生的贷款债务将会下降, 但也有一些问题。目前, 在毕业收入达到 2.5 万英镑之前, 学生不必开始偿还贷款, 任何未偿还的贷款债务将在 30 年后被一笔勾销。奥尔加建议将收入门槛降低至 2.3 万英镑, 并将 2021/22 年度新入选者的助学贷款还款期延长至 40 年。根据这些建议, 学生毕业时的学生贷款债务将会减少, 但他们将不得不开始更早、更久地偿还贷款, 这对低收入的毕业生是一种惩罚。对低收入家庭的学生来说, 一个明显的好处是, 奥尔加提议重新为他们的生活成本提供

3 000 英镑的生活费补助,这也将减少这些学生的贷款债务。这一变化将解决贫困学生目前面临的收入不平等问题,他们毕业时的学生贷款债务压力小于优势的学生,他们也可以借贷更多的钱来支付生活成本。

然而,与 2015 年取消的资助相比,目前提议的资助要少得多。更令人关注的是这些建议对终身贷款偿还的总体分配影响。与现行体制相比,收入最高的大学毕业生(主要是男性)的终身助学贷款偿还额将大幅下降。中等收入者(主要是女性、教师和护士)的还款额增幅最大,一些收入较低的毕业生也会还款更多,这种影响是递减的。

其他建议包括鼓励大学“减少”低价值学位,并鼓励学校提供与经济需求更匹配的课程。用毕业生的工资水平来衡量课程的“价值”过于简单和机械,忽视了高等教育更广泛的好处。

更多的教育资金

再来看看 50%没有接受过高等教育的人,即“被忽视的人”。这份报告的一个显著特点是,它把重点放在了继续教育(further education)上,这一领域与美国的社区大学最为相似。报告集中讨论了继续教育部门的结构,并建议对其财务和监管框架进行连锁式改革,认为这是加强职业技术教育的基础。它强调了继续教育经费的下降和学生人数的下降,认为:“在很大程度上反映了学习者人数的下降,在 2009/10 和 2017/18 之间,成人教育的总开支实际下降了大约 45%。这是整个报告中最重要统计数字之一,从经济或社会公平的角度看都是不合理的。《奥尔加报告》建议每年向继续教育学院和其他职业培训机构提供额外的 30 亿英镑,并一次性增加 10 亿英镑的资助。此外,该法案还提出了对

攻读副学位资格的学生提供更全面的经济资助,包括终身学习贷款。最终,这些新资金将重新平衡 18 岁以后年轻人的教育体系,使高等教育不再是整个教育体系中的薄弱环节,资助也从大学转向高等教育和职业培训。因此,建议维持三年的学费水平不变和平均每个学生的资源是合理的,同时扩大对继续教育投资。对继续教育的额外资助可以对 18 岁以后被忽视的年轻人产生变革性的影响,为他们提供非大学教育和培训的机会。但这是否应该以高等教育为代价?高等教育应该与继续教育对抗吗?

结语

总体而言,《奥尔加报告》是一个好坏参半的报告,它很有现实意义但仍有局限。它包含了许多仔细而敏锐的分析,但是忽略了本身的证据,作者需要更大胆的思考来解决他试图解决的问题。50%参加过高等教育的人与其他未接受过高等教育的人的差距可能还会继续扩大。奥尔加的研究资金限制以及缺乏远见,使其无法充分实现教育一体化——它将 18 岁以后的教育视为整个教育系统的一部分,为所有人提供 100%的教育,而不是为 50%的人提供高等教育,50%的人提供继续教育。《奥尔加报告》中没有提及继续教育和高等教育之间的关系,也没有提及学术教育和职业教育之间的关系。这个改革方案的好处是有限的,它没有触及主要问题,反而引发了新的反常现象。

目前还不清楚《奥尔加报告》的建议是否会得到执行。这份报告是由现在被赶下台的首相梅(Theresa Mary May)委托进行的,这也使得这份报告前途未卜。保守党或其他党派可能会在未来几年重拾这份报告的建议。然而,新任命的负责大学事务的大臣约

约翰逊（新首相的弟弟）五月份被解雇了，因为他不支持这样的审查。他在发表言论时批评了《奥尔加报告》，称将学费降至 7 500 英镑将留下财政部无法填补的资金缺口。约翰逊预测，这样的变化将破坏大学财政的稳定，逆转扩大全体学生参与高等教育的进程，并主要使高收入的毕业生受益。约翰逊在推特上写道“糟糕的政策，糟糕的政治”。

注：本文完整的审查报告，即《后中学教育与资助评论》（英国政府，2019 年），可在以下网站获取：
<https://www.gov.uk/government/publications/post-18-review-of-education-and-funding-independent-panel-report>。