

## 英国继续教育与高等教育的政策裂痕

迈克尔·沙托克

迈克尔·沙托克 (Michael Shattock): 英国伦敦大学学院教育学院 (University College London)

客座教授、牛津大学 (the University of Oxford) 名誉研究员

电子邮件: m.lall@ucl.ac.uk

英国的继续教育学院 (further education college) 在地方教育局 (local education authority) 的管理下不断成长, 为 1967 年英国建立理工学院打下基础。但在 1993 年, 继续教育学院脱离地方教育局的管辖, 获得独立地位。继续教育现由继续教育与技能资助局 (Further Education and Skills Agency) 提供资助, 该资助局隶属于英国教育部。在历史上, 大学一直推崇高度自治, 但现在大学由学生事务办公室 (the Office for Students) 管理, 并向教育部汇报。1992 年, 国家对高等教育治理权和管理权进行了分权改革 (decentralisation), 从国家下放至苏格兰、威尔士、北爱尔兰及英格兰各地区。随后, 继续教育紧跟高等教育, 进行了治理权和管理权改革。

自 1993 年以来, 继续教育学院的进步很大程度上取决于其所在的招生市场: 这些院校为 16 岁的学生提供 GCSE A-Level 课程 (即英国高中课程)、技术和专业课程以及一系列技术学士 (bachelor of technology) 中级课程; 继续教育学院也越来越多的为学生提供高等教育入学准备课程, 以及与大学合作教授两年制的大学预备基础课程 (foundation degrees)。因此, 实际上有两个市场在并行运作, 即继续教育市场和高等教育市场。其中, 高等教育则因 2012 年起实行了由学生全额学费取代政府直接资助而不断强化进取。

当 1993 年继续教育部门成立时, 英国大约有 450 所继续教育学院, 但通过随后几年的合并, 这一数字已大大减少至 2019 年的 294 所。按地域分布如下: 英格兰地区有 248 所、苏格兰地区有 26 所、威尔士地区有 14 所, 以及北爱尔兰地区有 6 所。与此同时, 大学的数量 (主要是通过对原高等教育技术学院的升级) 有所增长, 因此公立大学的数量现已达到 163 所。在此期间, 英国四个地区的继续教育都被认为存在与高等教育关系不佳、资金不足且几乎无法与政治利益挂钩等问题。另一方面, 由于研究经费的增加和高额学费的实行 (苏格兰除外), 大学的资金相对充足, 并享有最大的政治关注度 (尽管这可能不是最恰当的描述)。2020 年, 威尔士宣布将重心转向高等教育系统, 整合继续教育和高等教育政策考量, 原因是这种做法更适合其经济状况和地球物理条件。2021 年, 苏格兰传统上 20% 的高等教育是以继续教育的形式进行。并且苏格兰启动了一项咨询活动, 以期走类似威尔士的道路。

### 英格兰地区目前的情况

2019 年, 政府发布的《18 岁后的教育和资金》 (Post-18 review of education and funding, 即《奥加尔评论》, 以下简称《评论》) 中, 除了建议降低高等教育学费可能导致破坏大学的财务稳定外, 还建议继续教

育发挥更积极的作用，以及需要为基础设施注入资本资金。政府尚未对《评论》中高等教育部分作出回应，但已发布两份文件来确定发展战略：即名为《就业技能：终身学习以获得机会与发展》（*White Paper Skills for jobs: Lifelong learning for opportunity and growth*）的白皮书，和名为《重建更美好的未来：我们的发展计划》（*Build back better: Our plan for growth*）的政策文件，这两份文件都深刻影响了继续教育的未来发展。白皮书《就业技能》指出，继续教育的核心使命是“提高生产力，支持成长型行业并为个人提供职业发展机会”，并旨在培养“继续教育与行业之间牢固、无缝衔接的关系”，有意思的是这里说的不是继续教育与大学的关系。除此之外，《就业技能》还指出雇主“在设计职业资格和培训方面发挥核心作用”。《重建更美好的未来》将技能基础确定为实现该计划所需投入的“三大支柱”之一，其中城市“将成为增长和创新的引擎”。第二个支柱将“支持和激励创意和技术的发展，以塑造英国未来高速增长、可持续且安全的经济”，从而可能继续扩大负责技能基础的继续教育和负责创新（可能也包含创意）的高等教育之间的差距。

随后，教育部透露希望引入新的继续教育文凭，即 T-level（T 代表技术资格），与英国高中课程 GCSE、A-level 并行，并简化职业课程，以消除“二流”资格。这遭到了大学校长的强烈反对，并被一位前国务大臣描述为“故意破坏”。文件特别暗示需对高等教育人数施加限制，可能是在非职业学科中，以便能够为扩大继续教育提供财政支持。

从本质上讲，这些改革首先表明继续教育的未来角色只是作为高科技产业的技术支

撑，其次，继续教育作为一个部门，将继续与高等教育分开运营，与高等教育在政策方面的协调很少。这意味着继续教育功能的缩小，据估计，这将排除多达 20% 无法满足 T-level 中英语和数学入学要求的学生，并将严重缩小目前提供专业资格的院校范围。这还将显著淡化院校在社会经济衰退领域支持扩大高等教育参与方面所发挥的重要作用。

## 可替代的政策——发展高等教育系统

这些新政策的最大损失是后中学教育的两部门之间缺乏政策连贯性，以及未能认识到院校与社区密切合作的有效性。这些都表明需要统一两个部门的治理和管理，并朝着一个高等教育系统迈进。麦克·夏托克（Michael Shattock）与史蒂芬·亨特（Stephan Hunt）最近研究（在其问卷 45% 回复率的基础上）89% 的继续教育院校在升学、特许院校安排、验证协议和学徒学位课程等领域与大学建立了联合安排或直接合作伙伴关系。此外，林肯大学（the University of Lincoln）、普利茅斯大学（the University of Plymouth）等许多大学与位于经济和社会贫困地区的院校网络建立了合作伙伴关系，这些院校网络为学生继续接受高等教育提供了重要途径。

据称英国的地区间经济不平等比欧洲其他任何地方都严重，而根据政府统计数据，英格兰 317 个地方政府管辖区域中的 260 个属于全欧洲 20% 最贫困的地区。因此，继续教育与高等教育合作的作用对国家“提升”这一政治议题做出了重要贡献。但要实现这一目标，仅仅消除国家政府的政策孤岛是不够的。将决策权下放至各个地区，因地制宜可以发挥更大作用，也将更有效。