

英國高等教育學費政策的沿革與現況

駐英國代表處教育組

近年來英國大學不斷調升學費，許多學校今年的學費已經調漲到 9,000 英鎊的水平。根據 OECD 調查，英國高等教育的學費在 OECD 國家中是僅次於美國第二高的(註 1)。高學費衍生的學貸壓力與補助不足問題等，也成為英國政府近年來在高等教育政策所面臨的挑戰。

然而，英國大學的高學費並非英國高等教育政策的傳統。英國高等教育早期也如歐陸國家，學費政策是以免學費或低學費為核心立場。但是，80 年代末期因為經濟蕭條導致英國政府緊縮投入高等教育的經費；另一方面為了提升人力素質與產業競爭力，英國政府也擴增大學數量，讓原本緊縮的高等教育經費面臨拮据的困境。這些因素使得英國政府不得不放棄高等教育免學費的傳統政策。

英國高等教育學費政策走向收費制的過程，主要經歷兩次政策調整。第一次調整是在 2000 年初期。1997 年由 Sir Dearing 為主席的英國高等教育研究委員會，提出一份關於未來二十年英國高等教育政策發展的報告書(亦稱《Dearing 報告書》)。該報告書一方面肯定高等教育在經濟發展所扮演的角色與貢獻。另一方面，該報告書點出財政問題可能阻礙英國高等教育品質的提升與發展。該委員會除了建議政府應當增加對高等教育的公共支出之外，也建議應當由學生負擔部分自己的高等教育支出。

該報告書的建議翻轉了英國政府對於高等教育免學費的政策立場。自此之後，英國政府允許高等教育機構收取及調高學費的政策。例如，2003 年英國政府公布的「高等教育的未來(The Future of Higher Education) 白皮書」(註 2)，針對高等教育的經費提出一系列具體的改革措施。其中，關於學費部分的措施包括(1) 允許學校向學生收取學費，學費每年可依物價指數調整，但最高不超過 3,000 英鎊；(2) 對於低收入家庭的子女提供最高 1,000 英鎊的獎助金；(3) 提高畢業生的償還學貸條件為年所得 15,000 英鎊，亦即大學生畢業後若年收入未達到 15,000 英鎊，可延緩學貸償還的起始日。

然而，英國大學調整學費的權限是要受到行政機關的監督。英國政府在 2004 年成立「公平入學辦公室」(Office for Fair Access, OFFA) (註 3)，目的是保障不同家庭背景的學生就學權益。英國政府要求

各高等教育機構簽訂「擴大參與協議」(widening participation agreement, WPA)，保證提供公平的入學機會。該協議也要求學校必須在實施「擴大參與的策略性評估」(widening participation strategic assessment, WPSA)後，才可調漲學費。

第二次政策調整是在 2011 年間。當時英國政府為回應社會對於學費調整政策的質疑，公布了《高等教育：學生為制度之核心價值 (Higher Education: Students at the Heart of the System)》白皮書(註 4)，建立英國高等教育迄今的學費調整原則。相關的原則包括：(1) 從 2012 年開始，各高等教育機構對全日制學生(大學部)的學費，可調整為每年 6,000 英鎊(2003 年規定學費的上限為 3,000 英鎊)；學校如有特殊需求，經過審核並與「公平入學辦公室」簽訂評估協議(access agreement)後，可再提高至每年 9,000 英鎊的上限。對於半工半讀制的學生(part time)學生，學費最高可調高到 6,750 英鎊。(2) 對家庭收入未超過 25,000 英鎊的學生，政府會提供每年 3,250 英鎊的全額獎學金(full grant)。若家庭年收入介於 25,000 英鎊至 42,600 英鎊之間，可獲得的獎學金將依收入而定，上限為 3,250 英鎊。(3) 學生畢業後年所得超過 21,000 英鎊時，才需依所得的 9%來償還學費貸款(tuition loan)及利息，利息隨每年物價指數調整。還款年限最多 30 年。若貸款人在未還清貸款前過世，此筆貸款會予以註銷(註 5)。

由英國歷次的高等教育學費政策調整可知，高等教育學費的議題往往包含三大主軸：學費的計算、學貸的還款條件、年限與利息，以及獎助金與財務補助。雖然學費政策帶給大學與高等教育機構穩定的財務收入，但高額的學費與學貸壓力引起學子強烈的抗議與反彈。英國政府也因此考慮可能的改革方案，例如彈性學費機制的可行性，亦即大學的學費不再是統一收費，學費的計算可能依照學科的類別、不同課程所需的教學量與設備需求，亦或是各系所畢業生的薪資水準等劃出不同的收費標準。

英國首相 Theresa May 在日前宣告撙節政策即將結束，她將擴大推動政府投資計畫。英國社會也在關注政府在放寬緊縮政策之後，如何處理目前存在的大學高額學費、學貸利率與政府呆帳、補助不足等問題。雖然英國政府還未提出確切的改革措施，但可以預期的是，今年年初由 Philip Augar 組成的「英國 18 歲以上教育政策與經費獨立調查委員」，屆時該委員會提出的政策報告，將奠定英國高等教育學費政策新的基調。

註 1: OECD 的調查結果, 參 OECD, 'Education at a Glance: OECD Indicators (2018)',

<http://gpseducation.oecd.org/Content/EAGCountryNotes/GBR.pdf>。

註 2: Gov. UK, Department for Education and Skills, 'The Future of Higher Education' (January 2004),

<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20040117000548/http://www.dfes.gov.uk/highereducation/hestrategy/>。

註 3: 英國國會在 2017 年通過的《高等教育與研究法》<High Education and Research Act 2017>, 將主管英國高等教育機構的行政機關改組為「學生辦公室」(Office of Students) 與「英國研究與創新單位」(UK Research and Innovation)。其中,「學生辦公室」將扮演高等教育的市場規範者及學生利益保護者, 因此,「公平入學辦公室」由該機構整併。

註 4: Gov.UK, Department for Business Innovation & Skills, 'Higher Education: Students at the Heart of the System' (June 2011), https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/31384/11-944-higher-education-students-at-heart-of-system.pdf。

註 5: 按英國畢業生聘僱者協會 (Association of Graduate Recruiters) 的年度調查, 2010-11 年度英國畢業生的平均薪資為 25,000 英鎊。

資料來源:

2018 年 10 月 3 日, The Guardian, 'Theresa May pledges end to austerity in Tory conference speech',

<https://www.theguardian.com/politics/2018/oct/03/theresa-may-conference-speech-ambasts-labour-as-she-calls-for-tory-unity>。

2018 年 9 月 10 日, BBC News, 'Tuition fees review to wait on loans decision',

<https://www.bbc.com/news/education-45474557>。

2018 年 2 月 22 日, BBC News, 'Little student support' for varying tuition fees',

<https://www.bbc.com/news/education-43146246>。

2018 年 2 月 19 日, The Guardian, 'Tuition fees: key questions

about the government review’ ,

<https://www.theguardian.com/education/2018/feb/19/tuition-fees-key-questions-about-the-government-review> .

