

英國獨立調查委員報告指出， 現行 18 歲以上教育制度的缺失

駐英國代表處教育組

英國社會對於高等教育經費分配、高等教育學費以及技職教育等制度的規劃一直存有高度爭議，英國首相 Theresa May 去（2018）年 2 月宣布委任前銀行家 Philip Augar 博士組成獨立調查委員會（下稱「Augar 調查委員會」），期望這個獨立調查委員會可以徹底且全面地檢討英國 18 歲以上教育制度和經費分配問題（Review of post-18 education and funding），試圖尋求根本解決之道。今年 5 月 30 日，Augar 博士代表該調查委員會提出「18 歲以上教育與經費之獨立調查報告（Independent panel report to the Review of Post-18 Education and Funding）」（英國媒體將此報告簡稱為「Augar 報告（Augar Review）」）。

英國對於 18 歲以上公民的教育制度設計相當多元。所謂 18 歲以上教育制度（post-18 education）包含四大類型：大學（universities）、繼續（擴充）教育學院（further education colleges）、私立訓練機構或政府補助機構（independent training providers (ITPs) and publicly funded provision）、以及僱主（employers）（註 1）。目前英國公民在大學以外教育機構就讀的人數遠多於大學生，根據 2017/18 統計資料，非大學的 post-18 教育機構學生人數約 220 萬人，大學生則為 120 萬人。Augar 調查委員會所提出的這份報告對於英國教育政策具有重大意義，這是繼 1963 年的魯賓斯報告書（Robbins report）（註 2），再次將繼續（擴充）教育和高等教育合併一起進行制度性總體檢。

大學和繼續（擴充）教育學院在英國教育體系中的差異不僅是教學取向、課程的安排與規劃、享有的學校自治程度，政府給予經費補助的方式也大為不同。

自從英國政府於 1998 年導入大學收費制度之後，學費已經成為英國大學主要的收入來源，目前大學學費的調升空間已經調高到 9,000 英鎊/年。雖然英國社會質疑學校逐年調漲學費的必要性和正當性，但不可否認的是，收費制度相當程度減輕政府的預算負擔，並且確立政府經費是屬於補助的性質。目前英國政府補助大學的方式除了提撥研究與教學經費（目前是由研究與創新辦公室（UK Research & Innovation, UKRI）負責分配英國高等教育研究經費），另一個方式就

是學生貸款制度。學生貸款使有財務困難的學生可獲得財務支援接受高等教育；學貸所搭配較低的利息利率、畢業後還款期限的展延，以及 30 年還款期限截止後由政府註銷的未清償債務等，也都直接與間接地動用政府經費支持學生的受教機會。然而，Augar 調查委員會發現有近 45% 的學生貸款屬於英國教育部日後可能註銷債務的未清償債務。由於註銷學貸還款義務的年限是 30 年，換言之，學貸產生的呆帳是在政府借出貸款 30 年後才會反映在政府收支帳上（註 3）。實際收入和帳面資料存在的落差不僅有浪費稅金之嫌，也會影響政府編列預算的正確性。

反觀繼續（擴充）教育學院，政府對於繼續（擴充）教育學院的經費補助制度遠較大學來得嚴格而且僵化。英國政府是根據前一年度的教育和培訓人數和該些教育學院簽訂教育服務契約，契約內容會規定該些機構可收取的學費上限。因此，繼續（擴充）教育學院的主要收入來源雖然也是學費，但是課程數量與招收人數卻取決於當年度政府開出的需求，一旦遇到地方或中央政府財務不佳的狀況，簽約數量將遠低於預期。此制度性因素也導致繼續（擴充）教育學院近年來頻繁地改組、合併甚至無法繼續營運。Augar 報告也引用相關數據顯示英格蘭地區繼續（擴充）學院的數量從 2013-14 年度的 246 間縮減到目前的 200 間。

除了經費相關的財務制度之外，Augar 報告也點出現行 18 歲以上教育制度存在的若干問題。第一，教育並未促進社會流動(social mobility)。不僅若干研究文獻指出英國在過去半世紀的社會流動未有顯著改變，OECD 在 2018 年的報告也顯示英國社會中低收入家庭必須花費近五個世代才可能將財務狀況提升到一般水準，此財富累積和階級流動的速度低於 OECD 平均基準。社會流動的停滯也反映在教育機會的不平等。Augar 報告列出四項造成不平等的因素：(1)地域差異：地域差異反映年輕人選擇高等教育的意願；(2)種族差異：少數族裔普遍較英國白人更多進入高等教育系統；(3)性別差異：進入大學就讀的女性多於男性；(4)家庭背景：雙親具有學士學位者有較高的機率選擇 GCSE 或 A-Levels 課程，且更有可能就讀進入學術研究取向的高等教育體系。

第二個問題是缺乏高級專業人才。雖然 Augar 報告觀察到英國大學大學生數量逐年增加，但是民間企業和雇主的反饋卻認為人才不足。近期報告就指出在高等技術、工藝技藝、以及 STEM(科學、技

術、工藝和數學)等相關領域，面臨嚴重的缺工問題。英格蘭境內 25 歲公民之中，約有 4%的比例所擁有的最高專業資歷是 Level 4 或 5 等級，反觀德國的大學生或碩博士生之中，約有 20%的比例是已經擁有 Level 4 或 5 等級專業資歷(註 4)。此現象反映現行的 18 以上教育制度已經無法因應經濟的發展和回應民間的需求。

此外，另一個問題是所學非所用。Augar 報告指出大學生已經有供過於求的情況，不少大學畢業生所做的工作與自己專長不符，或是屬於高成低就(over-qualification)，相關證據顯示有近 30%比例的英國大學畢業生屬於低就的工作狀況。對此，Augar 報告引述社學學家 John Goldthorpe 的觀點，認為高成低就的就業狀況將嚴重衝擊勞動市場，不但會降低若干工作的勞動力價值，也會拉低平均薪資水準，使大學畢業生的就業狀況進入惡性循環。

對於現行制度的缺失，Augar 報告提出的核心概念是「平衡」高等教育和技職教育，希望透過降低大學學費、重新調整高等教育和技職教育(包括繼續(擴充)教育)的經費等措施，矯正過去重學術輕技職的政策，健全多元的 18 歲以上教育制度。

註 1：僱主之所以列入英國 18 歲以上教育制度的一環，主要原因是英國的義務教育是從 5 歲到 16 歲，中學生（相當於臺灣的國中生）畢業後可以選擇直接進入社會工作，在此情形之下，職場上僱主肩負起技術培訓的任務。英國政府也會透過學徒制、企業實作等課程和民間企業合作推動技職教育的發展。

註 2：魯賓斯報告書是 1963 年由魯賓斯爵士領導的高等教育委員會(Committee on Higher Education)所提出，此報告書建議英國政府應當擴充高等教育機構，增加英國公民進入高等教育的機會，並且促使英國政府建立起高等教育和技職教育二元制體系。

註 3：英國預算責任辦公室(office of budget responsibility)在今年公布的春季報告書，推估學貸呆帳所造成的預算赤字在 2023-24 年度將從 2018-19 年度的 10 億 5 千萬英鎊增加到 13 億 7 千萬英鎊。

註 4：根據英國國家資歷架構(Regulated Qualifications Framework, RQF)，學士屬於 Level 6 等級的專業資歷；碩士屬於 Level 7 等級的專業資歷；博士屬於 Level 8 等級的專業資歷。

資料來源：

2019 年 5 月 30 日, Gov. UK, Department for Education, 'Independent report,

‘Post-18 review of education and funding: independent panel report’,
<https://www.gov.uk/government/publications/post-18-review-of-education-and-funding-independent-panel-report>

2019 年 5 月 30 日, Gov. UK, Prime Minister Office, Speech, ‘PM speech at Augar Review launch’,

<https://www.gov.uk/government/speeches/pm-speech-at-augar-review-launch-30-may-2019>

2019 年 5 月 30 日, TES news, ‘Undervalued and underfunded’: Theresa May on FE’,

<https://www.tes.com/news/undervalued-and-underfunded-theresa-may-fe>

