

## 英國獨立調查委員會， 對於現行 18 歲以上教育制度和經費提出的政策建議

駐英國代表處教育組

英國首相 Theresa May 去(2018)年 2 月委任前銀行家 Philip Augar 博士組成獨立調查委員會(下稱「Augar 調查委員會」)，徹底且全面地檢討現行英國 18 歲以上教育制度和經費分配(Review of post-18 education and funding)，希望能根本上解決大學學費、學貸以及技職教育發展等問題(註 1)。該獨立調查委員會是繼 1963 年的魯賓斯調查委員會之後，再次就繼續(擴充)教育和高等教育一起合併進行制度性總體檢。

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)」)。該報告指出英國目前 18 歲以上教育制度的核心問題是高等教育和技職教育存在失衡現象。雖然就讀於繼續(擴充)教育(further education)(包括技職教育)的學生人數遠多於大學入學生，但政府給予繼續(擴充)教育機構的經費遠不及大學和高等教育機構；雖然大學生數量逐年增加，但大學畢業生卻存在高不成低不就的就業狀況，民間企業也反應欠缺高等技術和科技領域的專業人才。對於高等教育和技職教育間的失衡現象，Augar 調查委員會在報告中提出若干政策建議，該些建議包含六大項目：技術培訓(skills)、高等教育、繼續(擴充)教育、學徒制文憑(apprenticeship)、學貸(student contribution)、生活費(maintenance)。

針對技術培訓部分，Augar 報告建議英國政府提供終身學習(教育)的貸款給 18 歲以上青少年和成人，使其有機會進修相當於英國國家資歷框架 Level 4 到 6 等級且非政府補助的課程(註 2)；進修 Level 4 到 6 等級技術與資格的學習者也應該有機會獲得生活費和學費的補助；政府對於 24 歲以上成年人進修第一個 Level 2 等級技職課程也應該給予全額補助。該報告也建議政府為了建構全國性高等技職教育網絡，應該對部分特殊繼續(擴充)教育學院編列額外的經費補助。

針對高等教育部分，Augar 報告建議英國政府將分配給每位就讀高等教育機構的學生的補助凍結期間三年(從 2020/21 年度到 2022/23

年度)；大學學費應從 2021/22 年度開始持續三年維持在每年 7,500 英鎊的基準，直到 2023/24 年度再根據物價水準程度進行調整。該報告也建議政府對於不同科目所給予的教學經費補助進行調整，以如實反映不同科目的合理教學成本以及對學生與納稅者的經濟貢獻和社會價值。

在繼續（擴充）教育方面，Augar 報告建議英國政府增加對於 18 歲以上教育和成人教育的經費；簡化英國教育與技能經費撥款委員會（Education & Skills Funding Agency, ESFA）對於繼續（擴充）教育學院的撥款程序。建議政府一方面凍結給予高等教育機構的經費，另一方面提撥至少 10 億英鎊的經費給繼續（擴充）教育學院，以扭轉過去高等教育機構和繼續（擴充）教育學院之間經費失衡的情形。此外，也建議政府應重新建構提供 Level 3 至 5 等級的全國性繼續（擴充）教育網絡，使有需要者可以在各地找到適合的相關課程進修，減少地域和交通帶來的限制。

有關學徒制文憑部分，Augar 報告建議英國政府對於目前並非由政府支助的 Level 6 等級學徒制文憑，應給予進修者經費補助；對於接受政府補助提供學徒制文憑的訓練機構，政府應制定相關規則以保護學生避免因為訓練機構破產或結束營運導致權益受損。此外，該報告建議將所有提供學徒制文憑的訓練機構，無論文憑的等級，統一歸由英國教育標準局（Office for Standards in Education, Children's Services and Skills, Ofsted）監督管理。

在學貸部分，Augar 報告主要聚焦在大學生的學貸制度，而未處理碩士生和博士生的學貸，原因是英國政府提供碩士生的學貸在 2016 年 8 月才開始實施（總金額上限為 10,609 英鎊）、2018 年 8 月才開始實施對博士生的學貸（總金額上限為 25,000 英鎊，每年至多不超過 10,609 英鎊），後兩者的學貸制度還處於起步階段，申請人數以及對政府預算的影響遠不及大學生學貸。Augar 報告對大學學貸提出的具體建議包括：（1）調降對大學生的學貸利息（從 2021/22 年度開始生效）；（2）延續過去「有賺再還的還款原則（pay-as-you earn principle）」，但建議將還款門檻從目前的 25,000 英鎊/年收入調降到 23,000 英鎊/年收入，並且將畢業後貸款利息（post-study interest threshold）依年收入區分為兩種級距，23,000 英鎊至 43,000 英鎊以及 28,100 英鎊至 52,525 英鎊；（3）延長學貸償還年限（從畢業開始起算 40 年），40 年還款期限一到，政府即註銷學貸的清償義務（無論期

限屆滿時該筆債務是否獲得全部清償)。但是在 40 年期限屆滿之前，倘若還款金額（本金加利息）已經超過貸款金額的 1.2 倍，政府也可註銷該筆學貸債務。

最後，有關生活費補助部分，Augar 報告建議英國政府應該恢復給予經濟和社會上弱勢學生至少每年 3,000 英鎊的生活費補助。而生活費補助上限應當以 21-24 歲成年人的平均最低薪資（每周 37.5 小時；每年 30 周）為準。目前有關 18 歲以上教育的生活費或學雜費補助應該擴及到所有進修 Level 4-6 等級課程的學生。

整體而言，Augar 調查委員會的建議有兩大重點。第一、暢通多元的進修教育管道，鼓勵人民在負擔合理的教育成本下不斷提升自我專業技術和能力。其次是提高技職教育的經費預算、提升社會和市場對於技職專業的評價，使技職教育與高等教育培養的人才符合民間的勞動需求。

然而，民間對於 Augar 報告的政策建議卻有不同聲音。英國著名的財政研究機構（Institute for Fiscal Studies, IFS）認為部分 Augar 報告建議反而是有利於高收入者，因為高收入者原本就擁有較強的償債能力，調降學費和學貸利息的結果將會使該些高收入者節省更多的教育成本。而原先有償債困難的低收入者，延長學貸償還年限的結果將使其背負更長的償還期間。前大學高等教育大臣（Universities Minister）Johnson 先生也表示，根據 Augar 報告建議進行試算，發現降低學貸利息將使得目前屬於前 10% 高收入者的學貸負擔從目前的 56,815 英鎊降低到 37,883 英鎊；同時，因為學貸償還年限的延長，將使領取平均薪資水準者負擔的學貸成本從目前的 14,844 英鎊增加到 26,667 英鎊。因此，Johnson 先生警告 Augar 報告的建議恐怕會導致富者越富、窮者越窮的失衡結果。

雖然英國首相 Teresa May 支持 Augar 報告對於高等教育和技職教育提出的觀察重點和相關建議，並且呼籲未來繼任首相應領導執政團隊參照該報告採取相應措施，但是工黨卻質疑 Augar 報告充滿口號式內容，無法根本有效地解決英國現行高等教育和技職教育的制度性問題。因此，英國 18 歲以上教育制度將來是否會朝 Augar 報告建議的方向進行改革，仍有待觀察。

註 1：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 2：根據英國國家資歷框架，Level 4 等級包括國家高級證書 (Higher National Certificate, HNC) 課程、會計專業文憑；Level 5 等級包括國家高級證書 (Higher National Certificate, HNC) 課程和部分高等教育文憑 (DipHE)；Level 6 等級包括學士學位 (BA, BSc)、學徒制學位 (degree apprenticeship)。

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, ‘Augar review: Give colleges £1bn and freeze HE funding’,

<https://www.tes.com/news/augar-review-give-colleges-ps1bn-and-freeze-he-funding>

2019 年 5 月 30 日, BBC News, ‘University tuition fees 'should be cut to £7,500’,

<https://www.bbc.com/news/education-48451474>。

2019 年 5 月 30 日, Telegraph News, ‘Theresa May’s tuition fees review will help higher earners most, former minister warns’,

<https://www.telegraph.co.uk/education/2019/05/30/theresa-mays-tuition-fees-review-will-help-higher-earners-former/>。