

英國政府提出《技能與 16 歲以上教育法》草案 推動技職政策的改革

駐英國代表處教育組

英國女王今（2021）年 5 月 11 日的國會致辭宣布新一期國會開議時提及英國政府今年接下來的施政重點和提出的法案。其中，教育部將送交國會審議的法案包括涉及到繼續教育（further education）改革的《技能與 16 歲以上教育法》<Skills and Post-16 Education Bill>草案，以及維護大學校園言論自由的《高等教育(言論自由)法案》<Higher Education (Freedom of Speech) Bill>草案。本文主要針對《技能與 16 歲以上教育法》草案說明英國政府對技職教育的政策規劃與進展。

英國的教育體制主要分成兩大系統，一個是偏重學科的義務教育與高等教育系統，另一個是偏重技職培訓的繼續教育系統。凡是課程內容不屬於義務教育（英國規定國民的義務教育是 5 歲至 16 歲）和高等教育者，即屬於繼續教育。因此，英國公民的終身學習與在職進修等著重技能培訓與認證的課程原則上屬於繼續教育的範疇。

為因應脫歐後英國的勞動需求和產業發展，英國政府近年來已經著手進行繼續教育與技職培訓的改革。英國前首相 Theresa May 在 2018 年 2 月曾委任 Philip Augar 博士組成獨立調查委員會，全面檢討英國 18 歲以上教育制度和經費分配（Review of post-18 education and funding），希望透過制度總體檢根本上解決大學學費、學貸以及技職教育發展等問題（註一）。該委員會的報告（以下簡稱 Augar 報告）針對繼續教育與技能發展提出兩點政策建議：第一、暢通多元的進修管道，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；第二、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。具體事項上，Augar 報告建議英國政府增加 18 歲以上教育的經費；簡化英國教育與技能經費撥款委員會（Education & Skills Funding Agency）對於繼續教育學院的撥款程序，並建議扭轉過去高等教育機構和繼續教育學院間經費落差的情況，提撥至少 10 億英鎊經費改善繼續教育學院的

硬體設備與教學品質。此外，該報告也建議政府重新規劃第三級至第五級（註二）的全國性課程，使需要者可以在當地找到適合的課程進修，避免地域和交通阻礙人民的學習機會。

英國首相 Boris Johnson，2020 年 9 月在訪視繼續教育辦學績效優良的 Exeter 學院時，不僅強調英國是時候打破高等教育與繼續教育間的區隔，使學生所學能滿足業界需求，並呼應 Augar 報告指出目前極為複雜的學貸制度以及偏好高等教育的社會偏見，認為該些因素都造成人民進入技職教育的意願不高，阻礙英國勞動力的提升。為此，Johnson 首相宣布將推動「終生技能保證（Lifelong Skills Guarantee）」政策，透過一系列的制度改革和預算提撥以確保人人都有機會接受進修與再培訓課程，獲得職場或轉職所需的技能。

英國教育部為回應 Augar 報告及落實 Johnson 首相的終生技能認證政策，今年 1 月先提出「職場應備技能白皮書（Skills for Jobs: Lifelong Learning for Opportunity and Growth）」（註三），從設立國家技能基金、T-Levels 課程與高等技能課程的規劃和學生貸款制度等不同面向進行規劃。5 月時，英國教育部進一步起草《技能與 16 歲以上教育法案》送交國會審議，使上開政策規劃能有法律的支持與依據。

《技能與 16 歲以上教育法案》草案（以下簡稱該草案）包含四個部分：符合工作需求的技能教育、確保繼續教育的品質、學習者的權益保障以及關於繼續教育機構的一般規定。該草案透過新增條文或修正既有相關法規的方式，試圖建構未來英國技能教育的整體架構。具體內大致可歸納為以下幾點：

第一，將雇主納入技能體系，並使技能教育課程可滿足在地需求：

此部分的修法包括授權英國教育部可指定雇方的代表機構執行「在地技能改善計畫（local skills improvement plans）」，在雇主領導下與相關的教育機構共同合作擬定在地技能改善計畫內容，並開發由雇主領導的技能標準與課程（employer-led standards and occupations）。其次，該草案也將增強繼續教育機構與第六級學院檢視相關課程是否符合在地需求的責任；英國教育部也會將在地需求納入課程評鑑項目之中。

第二，學生貸款制度的改革：

該草案一方面針對「終身學習津貼 (lifelong learning entitlement)」政策訂有相應的條文，確保成年人、年輕人可因為更為簡便的津貼補助而增加學習的彈性，不但使其可擴大學習的時間與空間、亦可在不同機構間轉移學分或是從事兼職學習。另一方面，該法案將改革現有的學生貸款制度，使人人可彈性運用貸款，在其不同階段與不同時間點到大專院校進修高等教育或進階培訓等課程。

第三，改革高等技能課程與認證：

過去英國境內關於第四級與第五級的技能課程有將近 4,000 個，但該些課程部分並未獲得政府確保品質符合業界需求，導致高等技能課程與認證欠缺可信度。該草案將於 2022 年引進高等技能認證 (Higher Technical Qualifications) 作為 T-Levels 的進階課程，並保證該些課程都獲得政府的背書以確保授課品質。為此，該法案將擴大學徒制與技能教育機構 (The Institute for Apprenticeships and Technical Education) 權限，使其可界定與核准因應「由雇主領導開發標準與工作」衍生出的新技能資格類別，並監督不同職業的相關技術教育品質。

第四，改革繼續教育機構與品質：

該草案的相關規劃包含：

- (1) 確保英格蘭資格及考試辦公室 (Office of Qualifications and Examinations Regulation, Ofqual) 繼續對技能認證的審核管理保有精簡與協作的系統。
- (2) 授權教育部部長可針對 16 以上教育或培訓機構(包含私立培訓機構(Independent Training Providers, ITPs))制定相關規定，且指定該些機構必須符合相關條件，以避免或減輕因為機構無序退出教育與培訓課程造成的風險。
- (3) 擴大教育部部長在《1992 年繼續與高等教育法》下關於繼續教育機構、第六級學院與指定機構間合作的擁有的授權干預，確保教育部部長可在相關機構未能滿足在地需求時直接加以干預，並確保改善所需的結構性改變。

此外，《技能與 16 歲以上教育法案》草案也針對繼續教育機構的破產制度進行修法，引進包含公司自願性安排的使用、移轉計畫與指定機構等措施。

如同英國教育部部長 Gavin Williamson 所言，《技能與 16 歲以上教育法案》草案對於英國至關重要，該部法案將標誌著英國技職教育與 16 歲以上教育體制的轉變，並使英國政府能確保每個人都能獲得因應當地職場需求的所需技能，且使企業可擁有符合其業務發展所需的員工。該法案在英國國會的後續審理，值得各界持續關注。

註一：英國對於 18 歲以上公民的教育制度設計相當多元，包含由大學（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以及僱主（employers）等提供的課程。

註二：按英國國家資歷架構（Regulated Qualifications Framework, RQF），第三級相當於 A-Level 程度；第四級相當於高等教育認證；第五級相當於高等教育文憑。大學學位則屬於第六級。

註三：關於英國教育部此份「職場應備技能白皮書」的重點說明，請參教育部國際電子報第 958 期，「英國政府發布『職場應備技能』白皮書」，https://epaper.edu.tw/windows.aspx?windows_sn=24518。

撰稿人/譯稿人：駐英國代表處教育組

資料來源：UK Parliament, 18 May 2021, 'Skills and Post-16 Education Act: Explanatory Note' , <https://bills.parliament.uk/bills/2868/publications>.

UK Gov., 18 May 2021, ' New legislation to help transform opportunities for all ' , <https://www.gov.uk/government/news/new-legislation-to-help-transform-opportunities-for-all>.

UK. Gov., 11 May 2021, ' Queen's Speech 2021 ' , <https://www.gov.uk/government/speeches/queens-speech-2021>.

FEWEEK, 11 May 2021, ' 'Queen' s speech 2021: What was promised for FE and skills ' , <https://feweek.co.uk/2021/05/11/queens-speech-2021-what-was-promised-for-fe-and-skills>.

UK Gov., 21 January 2021, ' Skills for jobs: lifelong learning for opportunity and growth ' , <https://www.gov.uk/government/publications/skills-for-jobs-lifelong-learning-for-opportunity-and-growth>.

UK. Gov., 29 September 2020, ' PM's skills speech: 29 September 2020 ' , <https://www.gov.uk/government/speeches/pms-skills-speech-29-september-2020>.