

文章编号: 1007-3051(2004)03-0069-06

80年代以来英国高等教育政策背景及其走向

朱 镜 人

(安徽教育学院教育管理系, 安徽 合肥 230061)

摘要: 20世纪八十年代以来, 影响英国高等教育政策的背景因素主要有新公共管理理论和公共政策、教育人口统计学、平等主义思想、责任制和质量问题等; 高等教育政策继续朝着注重效益、扩大规模、强化质量、加强科研资助的选择性和加强高等教育与产业界的联系的方向发展。

关键词: 高等教育; 政策; 背景; 走向

中图分类号: G649.1 **文献标识码:** A

Policy Background and Trends of Higher Education in UK Since 1980s

ZHU Jing-ren

(Anhui Education College, Hefei, Anhui 230061)

Abstract: Major policy factors impacting higher education in the UK since the 1980s include new theories of public management, educational demography, egalitarianism, responsibility system and quality issues. The trends in higher education have continued to be emphasis on benefits, enlargement of scale, enhancement of quality, heightened selectivity in research funding, and strengthening of integration of higher education and industries.

Key words: higher education; policy; background; trend

20世纪八十年代以来, 英国出台了一系列高等教育政策。导致这些政策出台的背景因素有哪些, 政策走向如何? 管中窥豹, 可见一斑。研究这一问题将有助我们了解国际高等教育政策发展的动向, 也能为我国高等教育决策提供一点启示。

一、20世纪八十年代以来影响英国高等教育政策的背景因素

影响这一时期高等教育政策的背景因素 主要有以下几点:

收稿日期: 2004-06-22

作者简介: 朱镜人(1949—), 男(汉), 上海市崇明县人, 安徽教育学院教育管理系主任, 教授。

其一,新公共管理理论和公共政策的因素。八十年代初流行的新公共管理(New Public Management, NPM)和评估性国家理论(Evaluative State)主张:国家管理应当采取分权和评估模式,将更多的权力下放给公共机构,减少直接干预和控制,国家对公共机构的管理主要通过评估来进行,以市场运作机制替代福利国家运作机制。

新公共管理理论有8个要点:削减成本(cost cutting)、压缩预算(capping budgets)和增加资源分配透明度(transparency)、将传统的科层组织化解成独立的机构、将管理权限分给公共机构、购买和供应功能分离、引入市场和准市场机制、要求工作人员完成工作目标、从终身雇佣制和国家标准薪金制向任期合同制、绩效酬金制(Performance Related Pay)过渡。同时,强调服务质量和环境以及“顾客的反映”。¹这种管理理论受到1979年上台的保守党政府首相撒切尔夫人的欢迎。撒切尔夫人采取了收缩福利国家福利范围的政策,削减公共经费。这一政策的实施使高等教育经费锐减。据大学拨款委员会和大学校长委员会当时统计,1981/82年度至1983/84年度经常性经费将削减11%—15%。²经费的减少是八十年代初英国高等教育“收缩”的重要原因之一。

其二,教育人口统计学(educational demography)的因素。潜在学生数量的发展是影响高等教育政策的重要因素之一。英国学者认为,制定高等教育政策要考虑教育人口统计学的两个因素。一个是适龄青年数量增长的因素,另一个是由学生、政府和雇主的需求构成的复合因素。

从分析来看,对八十年代中期后高等教育扩展产生影响的是第二个因素。1978年教育和科学部棕皮书《发展至90年代的高等教育》(Higher Education into the 1990s)发现,适龄青年人口数量与实际入学人数并不呈正相关。学生规模的实际发展也表明了这一点。八十

年代初18岁人口数量呈上升趋势时,高校在校生增长并不显著。1995/96年度,18岁人口下降时,在校生规模反而猛增。³因此,适龄青年数量的增减不是这一时期影响高等教育规模的主要因素。而由学生、政府和雇主的需求构成的复合因素才是引发八十年代中期后高等教育大众化加速的原因。

其三,平等主义(egalitarianism)思想的因素。高等教育中的平等主义思想是一个复杂且模糊的问题。1962年,前教育和科学部大臣克罗斯兰(Anthony Crosland)在《保守主义的敌人》(The Conservative Enemy)一文中曾用软性均等机会一词描绘了平等主义概念的特征。⁴然而,这一难以界定清楚的思想在二战后高等教育发展进程中却起到了重要的作用。

其表现在两方面:一是表现在高等教育机会方面的平等思想。1963年,罗宾斯高等教育原则的提出表明平等主义的信念第一次得到了承认并被广泛接受。1984年,大学拨款委员会和全国咨询委员会(National Advisory Body)再次强调“高等教育的课程应当面向所有希望参与学习并从中获益的人开放”,⁵从而使平等主义观念的进一步深化。平等主义观念为八十年代中期后的高等教育大众化的加速提供了思想基础。正如英国一位资深决策者所说,“开放机会是发展高等教育动机的真正基础。”⁶二是表现在高等院校地位方面的平等思想。这一思想是导致高等教育双重制在1992年被废除的重要原因之一。

其四,责任制(accountability)和质量问题的因素。过去英国高等学校责任制度分大学和学院两种:大学自负其责,政府很少过问,有关大学的审计制度也直到1966年才迟迟引入。而多科技术学院等经费由地方教育当局提供,学术监督由全国学位授予委员会(CNAA)负责。因此,政府对高等院校的效率不大过问。

然而新公共管理(NPM)模式理论的流行

改变了这一传统的管理模式。撒切尔政府在公共机构管理方面接受了经理人(managementism)理念,在首相办公室下设立了一个权限很大的部门——效率处(Efficiency Unit),负责检查政府部门的工作。受此影响,高等院校的

效率问题、与效率相关的责任制以及与责任制相关的质量保证(quality assurance)问题也逐渐引起社会的重视。加强高等教育质量管理政策和措施便成了八十年代中期后英国高等教育政策的重要组成部分。

二、20世纪八十年代以来英国高等教育政策的走向

八十年代以来英国政府公布的文件、报告和法规数量之多前所未有。这些政策涉及到高等教育的效率、规模、质量、经费资助重点以及高等教育与工商界的关系等,反映了英国高等教育政策的以下走向。

1. 注重效益

1985年贾勒特报告(Jarratt Report)的发表是一个重要的政策信号。报告全称为“大学效率研究指导委员会报告(Report of the Steering Committee for Efficiency Studies in Universities)”。该报告向政府、大学拨款委员会、大学校长委员会和大学提出了若干建议。其中一条建议是政府超脱事务性管理,只要负责提供政策指南和检查就可以了,使大学拨款委员会和大学能够自己制定长期发展计划和战略。

人们认为,这份报告的字里行间向教育和科学部以及政府传递了一个明确的信息,这就是,在大学拨款委员会和大学校长委员会的帮助下,大学应当而且能够自己管理自己的事务,不需要一个集权的管理组织。⁷贾勒特报告的建议还涉及到大学生的政策和管理结构问题,包括大学委员会(council)的作用、院校发展计划、大学副校长作为学校首席执行官的地位以及财务管理等问题。贾勒特报告对高等院校的管理产生了较大的影响。有学者评价说,报告提出的建议及其反映的思想“是未来大学行政管理的基础。”⁸1987年公布的白皮书《高等教育:迎接挑战》(Higher Education: A New Framework)再次强调了政府对高等教育效率的关注:“政府既关心每所高等院校的

效率,又关心国家整个高等教育系统的效率。”白皮书还对高等教育效率的指标作了明确的说明。按照白皮书的意见,高等院校的效率由师生比、单位成本支出、科研补助和收入、受资助的学生获得高级学位的比率以及毕业生初次就业情况等方面构成。⁹

2. 扩大规模

七十年代和八十年代初,英国高等教育处于调整和收缩时期。高等教育大众化的步伐缓慢了下来。八十年代中期后,随着《高等教育:迎接挑战》和1991年的白皮书《高等教育:一个新的框架》(Higher Education: A New Framework)的发表,英国高等教育大众化进程重新提速。《高等教育:迎接挑战》在分析了1979年以来英国高等教育的发展情况和未来高等教育的需求趋势后,重申了英国政府发展高等教育的原则,即“坚持修改后的罗宾斯原则,凡有足够的智力、动机与已经成长到能受益于高等教育的人,并自愿升学者,应都能升学。”并且主张开设3条高等教育入学途径:即取得第六学级毕业资格、获得职业教育证书或文凭、攻读完“升学课程”。

此外,一些学生还可以攻读高等教育的某些特定课程。白皮书认为,由于“愈来愈多的学生将沿着第二条途径升入高等院校,”政府“必须采取积极步骤增加曾获得如商业与技术员等职业教育文凭的新生人数。”¹⁰白皮书《高等教育:一个新的框架》的发表进一步促进了高等教育大众化的发展。时任首相的梅杰(John Major)特地撰写的前言表明了九十年代英国高等教育扩大规模的决心:“在1979

年,英国青年升入高等院校的比例为8:1,今天,已提高到5:1。我们正在走向2000年,我们的目标是达到每3个人中,便有一人受到高等教育。”¹¹为了达到这一目标,白皮书建议废除高等教育双重制,建立单一的高等教育框架。白皮书提出的许多建议很快在第二年公布的《1992继续和高等教育法》中得到落实。进入21世纪以来,英国高等教育依然保持着扩大规模的政策走向。在2003年元月22日公布的白皮书《高等教育的未来》(The Future of Higher Education)前言中,教育和技能国务大臣克拉克(Charles Clarke)认为,英国高等教育还未扩展到使所有具有天赋的优秀青年都获得接受高等教育机会的程度。¹²克拉克言下之意表明了英国高等教育决策层继续扩展高等教育的态度。

3. 强化质量

八十年代以后,高等教育质量问题引起了英国政府和学界越来越多的注意。一系列加强质量监控的政策和措施先后出台。1986年,大学校长委员会(CVCP)公布了题为“大学学术标准”的雷诺兹报告(Reynolds Report),提出了一套具有操作性的学术标准(codes of practice),要求通过监控来保证包括校外考试和研究生培养在内的大学教育质量。1987年白皮书《高等教育:迎接挑战》在对质量问题作了特别强调的同时,还对如何确保高等教育质量提出了建议。白皮书认为,高等教育的质量主要靠高等院校自身的监控和维护,“外界既不能直接提高质量,也不能强使高等院校提高质量。”但政府可以“建立适当体制以促使高校负起提高教育标准的责任,并对其进行监督。”¹³在白皮书的这种政策的指导下,英国的高等教育质量监控出现了两点值得注意的动向。

一是非官方的学术界加强了质量监控组织的建设:1990年,大学校长委员会设立学术监控部(Academic Audit Unit),负责监控大学质量保证制度(quality assurance system)的运

行;1991年,大学校长委员会、多科学技术学院院长委员会(CDP)和校长常务委员会(SCOP)联合公布文件“高等教育质量保证措施(Quality Assurance Arrangement for Higher Education)”,建立高等教育质量委员会(Higher Education Quality Council),与大学校长委员会学术监控部合并;1997年,高等教育质量保证署(Quality Assurance Agency,简称QAA,)建立,取代了高等教育质量委员会,成为目前英国最具权威性的质量评估机构。

二是力图建立较完善的学科质量评估标准(benchmark),到2001年底,高等教育质量保证署已经制定了部分学科的评估标准。¹⁴

三是运用经费资助的杠杆来促进高等院校自身的质量监控。例如《1988年教育改革法》就宣布要根据质量资助经费的政策。1989年大学拨款委员会(UFC)在“1991/92至1994/95年度资助计划”中提出了资助的教学质量标准和研究质量标准。¹⁵

4. 加强科研资助的选择性

过去,英国高等院校获得的科研经费的多寡与院校层次地位有着密切的关系。有意思的是:一方面,英国从未对高等院校进行过任何正式的分层(stratification),为人们熟悉的始于1965年终于1992年的高等教育双重制曾将英国高等院校分成两类,双重制的实施起到了某种分层作用,但它毕竟不是正式的分层;另一方面,英国高等学校之间又确实存在“无形的”层次现象。形成这种层次现象的原因是多方面的:由研究成果决定的院校学术地位、院校历史的长短、院校的资产、学生家庭社会背景、学校的政治影响等。

层次现象还引起了人们的研究兴趣。博伊斯等人(C. J. Boys et al)1988年在《高等教育与劳动准备》(Higher Education and the Preparation for Work)一书中曾依据高等院校的社会地位将英国高等院校分为9类。¹⁶在研究中,人们分层的依据不尽相同。哈尔西(A. H. Halsey)1992年在《学究统治的衰落:20世

纪不列颠的学术型教授》(Decline of Donnish Domination: The British Academic Professors in the Twentieth Century)将研究成果和教职员的资格作为分层根据。有的研究将学生入学标准也作为依据。1980年前,人们还把经费资助额多少、教师用于研究的时间是否占其工作时间的1/3以及是否建立了校外质量标准评审员制度(external examiner system)作为院校分层的依据。20世纪六十年代起,一些部门和组织开始探讨院校分层和资助的选择性问题。1965年,科学和工业研究部(Department of Scientific and Industrial Research)宣布赞同采取选择性原则。¹⁷1967年科学政策委员会(Council for Scientific Policy)的《第二份科学政策报告》(Second Report on Science Policy)、1967年大学拨款委员会(UGC)的指南文件以及1970年科学研究委员会(Science Research Council)报告《选择性和科研资助的重点》(Selectivity and Concentration in the Support of Research)都谈到了类似问题。1984年,大学拨款委员会公布《进入90年代的高等教育战略》(A Strategy for Higher Education into 1990s),建议“采取具有更强选择性的措施来分配大学研究经费以确保资源的使用达到最大的效益”。¹⁸为此,有人主张采取RTX方法考虑大学经费分配的额度,即将大学分成研究型(Research)、教学型(Teaching without research)和研究教学混合型(Mixture)三类,按类资助。英国研究委员会咨询处(Advisory Board For the Research Councils, ABRC)1987年报告《科学基地发展战略》(A Strategy for the Science Base)中,在主张建立交叉学科研究中心的同时进一步强调要实施RTX计划。同年,大学拨款委员会公布《加强大学地球科学研究》(Oxbough Report on Strengthening University Earth Sciences)报告,提出了要按科研潜力划分院校等级的设想。但是,包括RTX计划和按科研能力划分院校等级的设想未能得到落实。其主要的原因在于人们担心:

首先,采取这些政策会导致研究与教学分离而致使教学质量滑坡,背离英国大学历来重视教学和研究联系的传统;其次,就任何一所院校内的院系或学科而言,研究能力和水平也有高低差别,有的学科甚至较弱,因此,按院校分层并不合理。正式的分层虽然未能实施,但主张科研投入要有选择性的观点还是得到了广泛的支持。大多数决策者和对决策有影响的人士也倾向采取选择性的原则。一些基金委员会和研究组织实际上也是这样操作的。如经济与社会研究委员会(Economic and Social Research Council)的经费资助就带有明显的选择性,该委员会的经费大部分被沃里克、牛津、剑桥、伦敦和曼彻斯特等大学获得。¹⁹

5. 加强与产业界的联系

高等教育与产业界的联系主要表现在两方面,一是根据产业界的需求设置专业、开设课程和培养人才,二是加强高等教育与产业界的合作。二战后,英国对这一方面的发展一直是重视的。²⁰八十年代以来,高等教育与产业界的联系进一步受到关注。1987年高等教育白皮书《高等教育:迎接挑战》在谈到高等教育的目标时明确提出:“高等教育必须更有效地为经济发展服务……同工商界建立更密切的联系,并促进各项事业。”²¹

为了使高等教育更好地为经济服务,英国还采取措施在教育决策者中增加具有工商界丰富经验的专家。

如《1992年继续和高等教育法》在宣布成立英格兰和威尔士高等教育基金会时,明文规定基金会成员中要包括“具有工业、商业、财政事务或任何专业实践方面的经验,并已显示出这方面的才能的人士。”²²为了促进高等教育与产业界的合作,英国还出台了一些政策。如英国科学和工程研究委员会(the Science and Engineering Research Council)曾制定了一个“合作研究资助计划”,用以鼓励校企合作科研。²³白皮书《高等教育的未来》特别强调了“高等教育与产业界之间的知识和技能的转换

将在英国区域经济发展中发挥极为重要的作用”。白皮书不仅要求发展两者之间的“伙伴”(partnership)关系,而且要求高等院校组建培育新公司与现有公司一起在区域经

济中发挥领导作用。英国政府拟在2004/05和2005/06年度给高等教育创新基金(Higher Education Innovation Fund)分别注入8000万和9000万英镑以促进这种发展。²⁴

参考文献:

[1][3][4][5][6][15][16][17][18][19] Maurice Kogan and Stephen Hanney. Reforming Higher Education. Jessica Kingsley Publishers, 2000, 32, 49, 65, 73, 66, 122, 93, 93, 96, 101.

[2] 王承绪. 世界教育大系:英国教育[M]. 吉林教育出版社,2000,522.

[7][8] W. A. C. Stewart Higher Education in Postwar Britain. The Macmillan Press LTD. 1989, 233- 234.

[9][10][13][21] 国家教育发展与政策研究中心编. 发达国家教育改革的动向和趋势(第二集). 人民教育出版社,1987, 707, 689- 692, 697- 698, 676.

[11] 朱镜人. 英国高等教育“大众化”述评[J]. 高等教育研究, 1997, (6): 95.

[12] Department for Education and Skills. The Future of Higher Education[EB/ d]. Foreward, Chapter 3, Jan. 22. 2003 <http://www.dfes.gov.uk>.

[14] 朱镜人. 英国高等教育的数量发展和质量监控. 安徽教育学院学报,2002, (5): 88.

[20] 参见:朱镜人. 浅探战后英国高等教育与产业界的“联系”[J]. 外国教育资料,1998, (4):61- 64.

[22] 国家教育发展与政策研究中心编. 发达国家教育改革的动向和趋势(第六集)[M]. 人民教育出版社, 1999, 324.

[23] Mary Tasker & David Packham Industry and Higher Education: a question of values[J]. Studies in Higher Education, 1993, 18(2) :132.

(上接第50页)

4. 建立灵活的贷款方式,寻求多渠道的助学基金。

目前,这种完全由银行承担助学贷款的风险的制度与银行的经营目标相违背。因此在制度上应该适当地分散一些风险,如可以采用信用与担保、抵押贷款相结合的方式;对于极度困难和信用度好的家庭,可发放信用贷款;对于其他较困难的家庭,需要助学贷款的,可由其家庭用固定财产担保、亲朋好友担保、多

个家庭联保、县乡村政府担保、学校担保、定向录用单位担保等。另外,江、浙两省采用生源地贷款的方式,也是一种具有可操作性的成功的助学贷款方式,即由一定的经济行为能力的家长作为贷款人,这样可降低贷款风险,银行应该采纳这一助学贷款的方式。

参考国外的成功经验,可以在各地设立“助学基金”,即由国家拨付一部分、各级政府出资一部分、向社会各界募集一部分等多种方式筹措,在银行开立专户储存,专款专用。

参考文献:

[1] 刁怀军. 北京航空航天大学学报(社科版)[J]. 2000, 13(3): 61~ 64.

[2] 教育部. 高校经济困难学生资助工作成效显著[EB/ OL]. <http://www.moe.edu.cn/news/2003/09/01>.

[3] 李战鹰. 学生贷款制度的是与非——国际上关于学生贷款的争议[J]. 比较教育研究, 1998, (2): 78- 79.

[4] 陈忠斌. 国家助学贷款中的逆向选择与道德风险[J]. 江苏高教, 2002, (1): 30- 34.

[5] 吴大庆. 助学贷款想说爱你不容易[J]. 武汉金融, 2003, (2): 47- 51.

[6] 方方. 高等学校国家助学贷款的思考[J]. 辽宁师范大学学报(社会科学版) 2002, 25(1): 81- 84.