

英国高等教育改革法述评

张建新 陈学飞

(北京大学 教育学院, 北京 100871)

摘要: 本文旨在透过对英国高等教育法的述评, 观察英国政府强化“国家权力”所采取的措施, 为中国高等教育在政府控制“松绑”的过程中, 起到一些借鉴作用。

关键词: 英国高等教育; 英国高等教育法令; 政府仲裁者模型; 国家监控模式

中图分类号: G649.51 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-4519(2004)02-0069-06

当今, 高等教育的一个重要特点就是政府通过立法来管理高等教育, 依法治教, 依法治校。由于历史上英国大学具有自治特性, 所以相对而言, 英国政府较少颁布与高等教育有关的教育法令。传统上, 英国政府在高等教育中扮演的角色是“政府仲裁者模型”(government as a referee)^①, 也就是说政府仅仅是通过中介机构提供经费, 高等教育在教学、科研、学术等方面都享有其自主权。但是在20世纪末, 英国政府在高等教育中所扮演的角色有了显著的变化, 走向了“国家监控模式”(state supervising model)^②, 最能体现这一特点的是1960年代以来英国发布了20多个高等教育法令。本研究主要是对英国1960年代以来颁布的几个比较重要的高等教育法进行简要的述评。

“机会均等”的《罗宾斯报告》

1960年代, 社会、政治、经济等各方面变革的压力迫使英国成立了以罗宾斯为首组建的高等教育委员会。委员会考察了美国等10个国家, 对英国大学及各高等教育机构做了详细、深入的分析, 并提出了可行性建议。1963年罗宾斯委员会提交了长达335页的《高等教育报告》(Higher Education: Report of the Committee Appointed by the Prime Minister under the Chairmanship of Lord Robbins, 简称《罗宾斯报告》), 英国议会当天就宣布接受该报告提出的发展目标。

《罗宾斯报告》共有19章、5个附录。它提出了英国高等教育的主要目的、发展原则以及178条建议, 规划了英国1960~1980年高等教育的发展方向以及高等教育的社会目标及办学指导方针。报告提出的高等教育发展6项原则成为后来高等教育发展的指导思想, 其中最重要的黄金原则就

收稿日期: 2003-12-16

作者简介: 张建新, 云南大姚人, 北京大学教育学院2001级博士研究生, 研究方向为国际比较高等教育, 教育政策, 教育基本理论; 陈学飞, 辽宁复县人, 北京大学教育学院教授, 博导, 副院长, 研究方向为比较高等教育, 中国高等教育, 教育政策, 教育基本理论。

① IG·Williams. The 'Marketization' of Higher Education: Reforms and Potential reforms in Higher Education Finance [A]. D. D. Dill & B. Sporn (eds.) *Emerging Patterns of Social Demand and University Reform: Through a Glass Darkly* [C]. Oxford: Pergamon Press, 1995: 171-173.

② Burton R. Clark. *The Higher Education System: Academic Organization in Cross-national Perspective* [M]. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 1983: 143.

是“所有具备入学能力和资格并希望接受高等教育的青年都应该获得高等教育的机会”^①。这个著名的“罗宾斯原则”在高等教育规模上的具体体现是：英国受全日制高等教育的人数从1962~1963年的216,000人增至1980~1981年的560,000人，也就是，接受高等教育的人数将从占相关年龄组的8%增到17%。虽然“具备入学能力和资格”的关卡仍然把半数的高中毕业生卡在高等教育的大门口^②，但是，英国高等教育已经慢慢打开了只向精英开放的门。此原则也经常被人们称为“按经济发展需要和财政可能”提出的原则，是欧洲发达国家既保证高等教育质量，又保证高等教育效率的适度发展理念。

但是，《罗宾斯报告》之路并非一路畅通，政府并没有完全接受报告中的建议。关于创建6所大学以及设立5所科学与技术特殊学院的建议均被否决了，政府决定10年内不建立新院校^③。报告发表后不久，就引起了一场旷日持久的争论。直到70年代末，大多数人都还对罗宾斯报告持批判态度。

可以说《罗宾斯报告》开创了那以后30多年的英国高等教育新时代，它几乎成了高等教育大发展的代名词，在英国高等教育发展史上具有里程碑的作用。同时，它还具有英国社会传统的特殊魅力：联系性与持久性。30年后，罗斯布莱特(Rothblatt)说：“罗宾斯语言也是撒切尔时代的语言：效率、人力、系统与全球竞争。”^④可以毫不夸张地说，自1963年以来的英国高等教育研究中不提及《罗宾斯报告》，几乎可以认为是不完整的研究。

确立二元制的《计划》

虽然英国大学有着800多年的历史，但是大学并不多。1963年，英国才有24所大学。由于英国政府的“自下而上、不干预”原则和大学自治传统的影响，严格意义的英国高等教育系统初步形成是在上个世纪二战之后。斯科特认为，今天的大学体系是“昨天才刚建立起来的，不是100年前或更久远的时候”^⑤。

1965年英国教育与科学的国务大臣罗斯兰德(A. Crosland)在乌尔维奇多技术学院^⑥做第一次二元制政策的演说后，1966年政府颁布了《关于多技术学院与其他学院的计划》(A Plan for Polytechnics and Other Colleges)，简称《计划》。白皮书任命28所(后来成立30所)多技术学院为二元制高等教育的“公共部门”。根据此政策，英国政府同意将巴思等8所高级技术学院升格为大学，并将原有的艺术、教育、技术学院合并为30多所与大学平起平坐的多技术学院，以满足社会各界对高等教育的需求。

《计划》导致了高等教育“二元制”(binary system)的建立^⑦，即把高等教育分为“自治”的大学高

① Richard Layard, John King and Claus Moser. The Impact of Robbins — Expansion in Higher Education[M]. Harmondsworth; Penguin Books Ltd, 1969. 21.

② 英国大学的最低入学要求是学生拥有两个“A”，即学生参加普通教育证书考试(GCE)高级水平课程(A-level)中通过两门规定学科。而直到70年代时，同一年龄组中只有不到1/4(22%)的人参加考试，并且只有15%的人能够通过两门以上学科的考试，获得攻读学位课程的最低资格(M. Trow, 1987)。

③ Lord Robbins, Higher Education Revisited [M]. London, New York: the Macmillan Press LTD, 1980. 98.

④ Henry D. R. Miller. The Management of Change in Universities; Universities, State and Economy in Australia, Canada and the United States[M]. Buckingham; the Society for Research into Higher Education & Open University Press, 1995. 14.

⑤ Peter Scott. The Crisis of the University[M]. London & Sydney; Croom Helm Ltd, Provident House, 1984. 118.

⑥ 乌尔维奇(W. Polytechnic)多技术学院建立于1890年，是英国创办的第二所理工学院，建在18世纪皇家军械库的遗址附近，1992年改为格林威治大学。

⑦ 在中国以及海外华人界的研究中，描述英国高等教育体制的“binary system”这个词组至少有8种翻译法：二元制(王义端, 1987年; 杉本和弘, 1998年)、二元並立(戴明霞, 2000年)、双元制(朱镜人, 2003年)、双轨制(张泰金, 1994年; 徐辉, 1992年)、两级制(崔明昆、李槐, 1996年)、二重制(谢广铮, 2001年)、双重制(潘丽娟, 2001年; 朱镜人, 2003年); 双层模式(台湾学者, 2002年)等。学者王承绪老先生1991年使用“双重制”，1992年使用“双轨制”。本研究认为，“双轨制”(dual system/double-track system)并不等于“二元制”。

等教育和“公共控制”非大学高等教育两部分,大学与非大学部分组成“二元结构”。大学部分是45所大学,呈现为一个同种类的学校群;非大学部分包括四种主要的学校类型:(1)30所多科技术学院;(2)14所苏格兰中央学院;(3)64所高等教育学院;(4)300多所继续教育学院^①。政府依据“阶梯原则”设置的二元模式,“将大学置于顶端、其他机构在下的阶层化安排”^②必然使二元制的两种结构间存在差异。也就是大学部分实行了“高贵”的通识教育,非大学部分实行“普通”职业教育的原因之一。二元并进,导致了英国高等教育从精英体系演变成了“精英—大众”(mass—elite)高等教育体系^③。英国政府一手设计的二元制,是政府采取直接介入高等教育的具体行动。此外,从后来二元制发展的历程可以看到,二元制也改变了传统大学与政府的关系^④。

虽然中国一些研究英国高等教育的研究中没有提到这个《计划》,但决不能低估其重要性,在英国高等教育扩张的过程中,“二元”高等教育管理体制的确立标志着英国高等教育从一元中心到二元分立体制的确立,为英国社会经济的发展培养了大批实用型科技人才。如果说《罗宾斯报告》确定了推行高等教育“机会均等”的理想与奋斗目标的话,那么《计划》则是实现这个理想采取的最具体的行动,为实现高等教育入学机会均等迈出了实实在在的第一步。

冲击波强烈的《教育改革法》

80年代,英国高等教育界就英国未来高等教育的发展问题进行公开讨论,使得高等教育改革走上一个新台阶。1985年议会发表了《20世纪90年代高等教育发展》白皮书,特别强调高等教育应该为改善国民经济做出自己的贡献,把发展高等教育的指导思想从《罗宾斯报告》的“所有具备入学能力和资格并希望接受高等教育的青年都应获得接受高等教育的机会”修正为“所有有能力并希望从高等教育中受益的人都应该有接受高等教育的机会”。也就是要把罗宾斯的基本原则改进为包括那些能够从高等教育“获利”的人,即“谁能受益谁上大学”的新原则,放宽了入学要求。这是1979年撒切尔政府执政以来发表的第一份重要文件。白皮书的发表是“英国高等教育旧时代的结束,后罗宾斯时代开始的标志”^⑤。

1988年英国政府通过了《教育改革法》(The Education Reform Act 1988)。这是一部庞大的立法,共有238条,外加13个附录。由于《改革法》赋予国务大臣415项新权力,涉及到地方教育当局权力、教师利益等重大改革,因而引起激烈的反对。

此法主要采取的措施有以下几点:(1)目标方面,特别强调更有效地为经济发展服务和同工商界建立更密切的联系;(2)就学方面,考虑国家对具有高学历合格人员的要求,建议扩大招生面,计划增加女性和超龄学生的就学率,入学考试灵活多样;(3)教育体制结构方面,免除地方教育局的职权,取消大学拨款委员会(UGC),同时建立大学经费委员会(UFC)和多科技术学院以及其他学院基金委员会(PCFC)。此法案在建立新的拨款机构以及中央政府直接管理方面的决定,使二元制中大学与非大学的结构与经费两部分联结起来了。可以看出政府终于采取了要消亡高等教育二元制、

①Peter Scott. The Crisis of the University[M]. London & Sydney: Croom Helm Ltd, Provident House, 1984. 156—157.

②Tony Becher and Maurice Kogan: Process and Structure in Higher Education[M]. 2nd ed. London; New York: Routledge, 1992. 30.

③马丁·特罗探讨了在校学生增长率、适龄人口入学率、教育系统和教育机构的规模后,将高等教育发展历史分为“精英、大众和普及”三个渐进的发展阶段。英国学者认为,特罗的分类不适合英国的高等教育,英国走的是“精英—大众”并行的道路。

④戴晓霞. 高等教育的大众化与市场化[M]. 台北市:扬智文化事业股份有限公司,2000. 207.

⑤《泰晤士报高等教育副刊》. 转引自王承绪,徐辉. 战后英国教育研究[M]. 南昌:江西教育出版社,1992. 336—337.

建立一元制的具体措施。

麦克莱恩(M. Mc Lean)认为,《教育改革法》的“每一项改革都根本地改变了至少是60年代以来(甚至更早以前)开始长期坚持的教育实践。这种变化的程度,可以通过把每一条款置于过去25年来的实践背景中加以简述来估量。”^①各项改革均引起了不同程度的反响,其中反响最大的是取消新受聘大学教师终身制^②。此改革方案具有改变高等教育根本性的特征,是“战后英国教育重点的重大转移”^③,被普遍认为是本世纪英国最激进的一次教育改革。

终结高等教育二元制的《教育法》

二战以来,以美国为代表的一些国家的高等教育体制都走向多元化。然而英国高等教育的发展道路却与众不同。1960年代中期以来建立起的二元制,一直是争论、改革、研究的主题。早在英国二元制刚刚建立之初,珀金斯(J. A. Perkins)就评论到:“如有人能窥察出事情的动向的话,那就是:使大学阶段的所有高等教育统一为一个单一的制度”^④。但是,由于种种原因,直到1988年《教育改革法》颁布时才从法令上做出了体制改革的第一步。

1991年议会和下议院颁布了《高等教育:一个新框架》白皮书,梅杰首相在前言中定了基调,“在高等教育方面,我们的改革将主要结束大学与多技术学院和其他学院之间日益严重的人为区分”^⑤。白皮书共有8章,提出了政府关于高等教育未来框架的政策,主要建议是废除大学与多技术学院、高等教育学院之间的二元制,建立高等教育一元体系。在此基础上,一个新的法案出台了,那就是1992年3月6日议会通过的《1992继续教育和高等教育法》(The Further and Higher Education(Scotland) Act 1992),简称《教育法》。此法案第62~94条对高等教育结构做了很大的变革:在所有高等教育学院完成特定标准的条件下,采用“大学”的称号。政府依据此法案裁撤1988年才设立的大学经费委员会及多技术学院和其他学院基金委员;改按地区设置“英格兰、苏格兰和威尔士高等教育基金委员会”;北爱尔兰高等教育基金会保留了北爱尔兰教育部的责任;并且取消运行了30多年的国家学位授予委员会(CNAA),赋予多技术学院授予学位权,并同意多技术学院改名为大学,具有和大学相等之地位,享有自行颁授学位之权力,从而结束了二元制状态。

《教育法》构成了英国高等教育系统结构发展的分水岭。根据法令,英国34所多技术学院及部分其他学院被改称为大学。致使2000年英国已经有166所大学与学院,学生人数达到180万^⑥。《教育法》标志着英国高等教育二元制的终结,一元制的创立。1963年《罗宾斯报告》中有两条重要的管理建议没有被采纳,其中之一就是“学院成为大学的一个部分”^⑦,所以也可以说,这是

①[英]麦克莱恩(M. Mc Lean). “民粹主义的”中央集权主义——评英国1988年教育改革法[A]. 石伟平译,金含芬. 英国教育改革[C]. 北京:人民教育出版社,1993. 748, 749.

②在过去大学发展时期,终身制被当作大学聘请教师的主要条件。现在由于经费等原因,法律规定对新教师不再实行终身聘用制,大学新教师只签订一定年限的合同,满期后就可不再聘用。这涉及到一些教师的直接利益。

③[英]考恩(R. Cowen). 1944年以来的英国教育改革[A]. 石伟平译,金含芬. 英国教育改革[C]. 北京:人民教育出版社,1993. 777.

④[美]巴巴拉·伯恩. 九国高等教育[C]. 上海师范大学外国教育研究室译,上海:上海人民出版社,1973. 312.

⑤1991年高等教育的框架——英国高等教育白皮书[R]. 国家教育发展研究中心. 发达国家教育改革的动向和趋势(第五集)[C]. 北京:人民教育出版社,1994: 432.

⑥Funding Council for England (HEFCE). Higher Education in the United Kingdom[R]. London: Northavon House, Coldharbour Lane, Bristol, September 2001/56: 3.

⑦Richard Layard, John King and Claus Moser. The Impact of Robbins — Expansion in Higher Education [M]. Harmondsworth: Penguin Books Ltd, 1969. 61.

30年前《罗宾斯报告》迟到的结果。

英国开放大学校长丹尼尔(J. Danniell)认为,《教育法》的公布,标志着英国高等教育大众化框架的形成,高等教育领域中一场新的革命静悄悄地展开了^①。而不少学者,特别是1992年前大学(pre-1992 universities)的既得利益受损者们对此法令颇具微辞。

21世纪高等教育蓝图的《迪尔英报告》

1996年2月,英国成立以政府教育顾问迪尔英爵士(Sir Dearing)为首的高等教育调查委员会,旨在对1963年《罗宾斯报告》以来高等教育进行最全面的回顾,就英国高等教育的目的、模式、结构、规模、经费拨款及高等教育的未来提出建议,指导英国未来20年的高等教育。

高等教育调查委员会经过对英国高等教育14个月的调查,参考澳大利亚和西欧一些国家高等教育改革的做法,获取了许多人和组织对高等教育发展的意见。1997年国会颁布了《学习社会中的高等教育》(The Dearing Report: Higher Education in the Learning Society),简称《迪尔英报告》。报告共1700页,除了正文外,还包括5个附录,14个分报告,共提出93项改革建议。报告包括4项内容:(1)扩充经费来源;(2)扩大教育规模;(3)完善管理机制;(4)提高高等教育质量。

《迪尔英报告》为英国21世纪的高等教育制定了蓝图。它回顾了60年代以来英国高等教育的变革,描述了今日高等教育的状况,提出了目前存在的主要矛盾与问题,展望了未来20年学习社会的预期,做出了关于迎接21世纪挑战的主要举措。1998年教育与就业部以《21世纪的高等教育》为题公布了政府对《迪尔英报告》建议的完整回答,回应包括学生的责任承担、高等教育补助规定,介绍改变学生经费支持的条款等。毫无疑问,《迪尔英报告》被普遍认为是自20世纪60年代《罗宾斯报告》之后,第一个全面回顾与反思英国高等教育并对未来发展做出战略构思的纲领性文件。

分析以上几个报告可以看出,英国政府为了适应二战后的大发展,1963年开始注意国家的介入(state intervention),致力于改变“政府仲裁者模型”的角色。到1990年代,为了减轻高等教育扩充所造成的财务负担,提供高质量的高等教育,英国政府已经慢慢转向“国家监控模式”。

对中国高等教育政策研究的启示

研究英国政府对高等教育颁布的法令,梳理这一历程特点,值得我们借鉴的方面如下:

1. 国家监控教育, 致力教育立法

教育法是国家意志在教育方面的体现,以其强制性来保证国家教育事业的发展。因此,通过教育立法才能认同教育在社会发展中的地位,才能保证发展教育所需要的人力、财力、物力的及时到位,才能排除教育工作中违背教育规律的随意行为,使教育按其应有的规律发展。英国实例证实了这一点。

2. 立法程序规范是高等教育发展的保证

英国是一个法制国家,依法治国、依法治教是这个国家的共同理念。自然,在思想上各政党都非常重视教育政策的制定,在行动上严格按照政策萌芽、政策形成、政策决策和政策执行这四个阶段程序展开。英国教育改革的发展常规性步骤一般是这样:“问题→委员会→报告→白皮书→议案→法律”。政策的颁布是从下而上、广泛征求大众意见的过程。同时,英国在立法过程中,特别注意

^①John Danniell. The Challenge of Mass Higher Education[J]. Studies in Higher Education Vol. 18 No. 2 1993. 97, 199.

政策的连续性与渐进性,遵循“渐进政策模式”^①。

3. 重新认识高等教育与国家政府的关系

英国是因其自治特点而著名的。然而,英国大学自治的观念也随着社会的变革在逐渐改变。英国传统的高等教育体系是克拉克(B. Clark)的“英国模式”^②。过去政府在高等教育所表演的角色是政府作为仲裁者,政府仅提供经费,而大学在管理、教学、研究、评价等方面享有自主权^③。但是,近些年来,英国政府在高等教育上所扮演的角色有了显著的转变,基本方向是强化国家的协调作用(coordination at the national level)^④。政府的角色既可是高等教育的促进者(promoter),也可以扮演支持消费者(supporting consumers)的角色^⑤。英国比较教育学家金(E. J. King)认为,“大概只有一件事可以自信地说:所有国家现在都同样认为在高等教育方面需要做出深入和广泛的努力,同时,必须把这种发展置于整个国家政策不断的指导之下”^⑥。

目前中国高等教育在政府“松绑”的政策下,正在逐渐转变政府控制的模式,大学正在争取更多的自主。而本来享有高度自治的英国高等教育与国家政府之间关系却以相反的方向发展,展开这方面的深入研究,可以从另一个方向对我们起到借鉴的作用。

参 考 文 献

- [1] Eric Ashby. *Adapting Universities to a Technological Society* [M]. San Francisco, Washington, London: Jossey-Bass Publishers, 1974.
- [2] Eurydice. *Two Decades Of Reform In Higher Education In Europe; 1980 Onwards, Education in England, Wales and Northern Ireland* [R]. the Information Network on Education in Europe, National Description, 2002.
- [3] John Pratt. *The Polytechnic Experiment 1965-1992* [M]. Buckingham, UK: Open University Press, 1997, pp358.
- [4] Peter Scott. *The Meanings of Mass Higher Education* [M]. Bristol, PA: Open University Press, 1995.
- [5] Robert Bell and Gill Jones. *Youth Policies in the UK; A Chronological Map* [R]. 2nd Edition, supported by the Joseph Rowntree Foundation, 1998.
- [6] V. L. Meek, L. Goedegebuure & R. Rinne (ed.). *The Mockers and Mocked; Comparative Perspectives on Differentiation, Convergence and Diversity in Higher Education* [C]. Oxford: Pergamon / IAU Press, 1996.
- [7] 戴晓霞. 高等教育的大众化与市场化[M]. 台北市:扬智文化事业股份有限公司, 2000.
- [8] 瞿葆奎, 金含芬. 英国教育改革[C]. 北京:人民教育出版社, 1993.
- [9] 王承绪, 徐辉. 战后英国教育研究[M]. 南昌:江西教育出版社, 1992.
- [10] 刘晖. 从《罗宾斯报告》到《迪尔英报告》——英国高等教育的发展路径、战略及其启示[J]. 比较教育研究, 2001, (5).

(下转 83 页)

- ① Charles E. Lindblom. *The Science of Muddling Through* [A]. *Public Administration Review*, Spring 1959: 79-88. American Society for Public Administration. Reprinted by permission.
- ② Burton Clark. *Academic Power: Concepts, Modes, and Perspectives* [A]. In John H. Van de Graaff, et al. *Academic Power: Patterns of Authority in Seven National Systems of Higher Education* [C]. New York: Praeger, 1978. 176.
- ③ 戴晓霞. 高等教育的大众化与市场化[M]. 台北市:扬智文化事业股份有限公司, 2000. 49.
- ④ Burton Clark. *Academic Power: Concepts, Modes, and Perspectives* [A]. In John H. Van de Graaff, et al. *Academic Power: Patterns of Authority in Seven National Systems of Higher Education* [C]. New York: Praeger, 1978. 176.
- ⑤ G. Williams. *The 'Marketization' of Higher Education: Reforms and Potential reforms in Higher Education Finance* [A]. D. D. Dill & B. Sporn. *Emerging Patterns of Social Demand and University Reform: Through a Glass Darkly* [C]. Oxford: Pergamon Press, 1995.
- ⑥ [英] 博伊德、金(Boyd, Edmund J. King). *西方教育史(History of Western Education)* [M]. 任室祥, 吴元训译. 北京:人民教育出版社, 1985. 433.

岗前培训,听几个讲座,即使不是走过场,也是杯水车薪。缺乏教育理论素养,致使高校教学改革难度大,重教轻学、重传授轻启发、重知识积累轻质疑批判被视为理所当然。因此,高校教师应坚持提高学科专业水平与提高教育理论素养并重,大学教师也要懂教育。评职称时,应明确规定提交的科研成果中要有一定比例的教学改革论文,以此促进教师学习教育理论。

On Reconstruction of Collegiate Curricula and Transformation of Teaching Model

YUAN Zu-wang

(College of management, Jinan University, Guangzhou 510632, China)

Abstract: At present it is hard for the collegiate teaching reform to achieve notable breakthrough without reconstructing or updating its curricula and curricula system. The solution is to divide the curricula into four categories, amongst which academic lecture should play the leading part. The knowledge model should be converted into the combination of teaching and research, guiding students to research through learning. The hours for instructions should be shortened, and hence lengthy courses should become short ones. The modern standard for evaluation of teaching should be created, with the teaching concept being changed. As for the comprehensive connotation at the academic level, teachers ought to know educational theory.

Key words: curricula system; teaching model

(上接 74 页)

A Study on Reform Acts in Higher Education in the United Kingdom

ZHANG Jian-xin CHEN Xue-fei

(Graduate School of Education, Peking University, Beijing 100871, China)

Abstract: This article attempts to introduce the laws and acts in Higher Education in the United Kingdom and observes the measures taken by the government in strengthening the state power. By means of observation and examination, the author tries to use them for Chinese reference during the course of 'loosening' from the state control.

Key words: higher education in the UK; higher educational laws and acts