

● 比较高等教育研究 ●

英国高校学生资助制度的法制化及其启示

王立科

(厦门大学 教育研究院, 福建 厦门 361005)

[摘要] 1997年新工党执政后,在“追求成为社会精英的机会时,人们也应愿意承担由此而带来的风险”的理念指导下,政府接受《迪英儿报告》的建议向学生收取学费,这项政策很快体现在1998年《教学与高等教育法》中,同时,政府为学生提供贷款。2004年《高等教育法》将2003年教育白皮书《高等教育的未来》中的相关政策法制化,并规定政府成立监管机构,对高校收费和资助措施进行审批和监管。这对我国改革和完善高校收费和学生资助制度,并使其纳入法制化的轨道具有启发和借鉴意义。

[关键词] 英国;高校学生资助制度;法制化;启示

[作者简介] 王立科(1965—),男,厦门大学教育研究院博士研究生,厦门城市职业学院教育系副教授,主要从事比较教育研究。

[基金项目] 教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“高校招生考试制度改革的理论与实践研究”(03JZD0038)。

英国政府很早就通过法律的形式规范高校收费和学生资助。早在1902年《教育法》中就开始关注贫困大学生的学费和生活费问题,并向大学生提供助学金。^[1] 20世纪80年代以前,英国政府对大学生一直采取免费加助学金的资助制度。随着高等教育规模的扩大,政府的拨款不再成为高教经费的唯一来源,多种途径增加收入,放宽学费限制就是其中一项措施,英国高等教育学费政策和资助制度也相应地发生了变化,从1988~1989学年度开始收取学费。《1998年教学与高等教育法》采纳了《迪英儿报告》有关高校收费的建议,并以法律的形式规范高校收费和学生资助。英国教育与技能部于2003年向议会提交的《高等教育的未来》白皮书,提出了英国高校的学费将从2006年9月份开始实施新的缴费和学生资助办法。2004年,议会通过的《高等教育法》对新的收费和学生资助制度以法律的形式加以确认,英国单一混合型的学费和学生资助制度得到进一步完善。随着我国高等教育快速从精英迈向大众,贫困家庭学生数量不断增长。如何通过规范化、法制化的高校收费和学生资助制度来实现高等教育机会均等、维护社会正义、增进社会和谐,越来越受到各界的关注。英国这方面的经验值得我们借鉴。

一、英国高校学生资助制度的法制化的历程

经费问题一直被认为是高等教育机会平等的最大障碍。^[2] 自从英国政府接受教育是国家的公共事业的观念以来,解决学生经费资助问题的责任主要由政府来承担。当然,中学和大学可以通过向学生提供更多信息、设法提高学生的学业成绩,使他们具备进入高校的资格,但只靠这些无法消除这个障碍。

从1962年到20世纪80年代末,英国高校全日制大学部(undergraduate)学生的财政资助几乎没有什么变化,学费全部由国家支付,生活费根据家庭收入状况由政府进行补贴,必要时还可以通过社会保障体系解决。^[3] 但是,随着高等教育规模的扩张,政府支付的费用越来越多,政府财政负担沉重。1979年保守党政府执政后,认为既然学生是高等教育的受益者,他们就应该支付一定的费用,这也充分反映了首相撒切尔夫人个人主义和国家不干预主义的思想。政府主张应该减轻父母和纳税人的经济负担,因为当学生毕业后,纳税人并不能分享高等教育给毕业生带来的好处。^[4] 从1990年开始,对于生活费补贴水平不再增加,对所有全日制大学生提供贷款,

在1990~1998年期间,政府贷款的利率逐年增高。当学生毕业后收入达到全国平均收入的85%时,才开始还款,必须在5年内还清贷款。^[5]

在1997年大选竞选中,工党对自己进行了重新包装,成为新工党,宣称要对代表工人阶级、实行国有化、实现再分配政策的传统工党的核心价值进行调整。^[6]所以,在对高校招生中存在的不同社会阶层间不平等问题采取较保守的态度,强调“机会均等”而不是“结果平等”。^[7]新工党强调个人的选择和责任要建立在这样的理念上,即人们在追求成为社会精英的机会时,也应愿意承担由此而带来的风险。^[8]工党政府接受《迪英尔报告》的建议向学生收取学费,但拒绝继续保持根据家庭收入状况对学生生活费进行补贴的建议,很快这些政策纳入到英国1998年《教学与高等教育法》中,即向学生收取学费,学费的标准是0~1250英镑(每年会根据物价情况作调整),学生所交学费的具体数额是根据家庭在上个税收年度核定的收入状况而定,交费的时间是每个学年之前。另外,学生最高的贷款额度可以达到大约6000英镑。贷款和学费是分开的,学生毕业后年收入超过1.5万英镑时,开始以收入9%的比例还款,贷款利息收取的时间是每年9月1日,利率根据上年4月份全国零售物价水平来确定。从1999年开始,生活补贴完全由贷款取代。因此,从1998~1999学年度开始,不分院校和课程,政府对学生提供无息贷款。^[9]低收入家庭学生的学费可以减免,但除提供工作后根据收入情况还款的贷款来维持日常生活外,不再提高额外的财政资助。^[10]

二、2004年《高等教育法》与高校学生资助制度改革

2003年教育白皮书《高等教育的未来》提出提高高等教育收费,实行新的收费和学生资助制度的建议,并把这些建议纳入《2004年高等教育法》。

(一)关于学费分担与学生资助制度的争论

在议会围绕收费问题进行了激烈辩论,对于高等教育收费与学生资助有两种不同的观点。第一种观点以当时的教育大臣大卫·布兰凯特为代表,认为高等教育收费制度是解决高等教育危机的有效办法,对高校学生资助的做法也与时俱进,无论对于家庭还是学生个人都是公平的。实行高等教育收费制度的主要理由是“高等教育的受益者应当承担由此而支付的成本”。^[11]大学副校长委员会(CVCP)认为新的制度使低收入家庭的学生受益,具体表现在两个方面:国家先行全额支付其学费;同时,又可以贷

到足够的款项支付生活开销。^[12]第二种观点以研究学生资助的专家克莱尔·克琳达为代表,认为这些改革对“弱势群体家庭学生的影响是极其负面的”。^[3]她也认为过去的学生资助制度的主要受益者是中产阶级家庭学生,因为学生绝大部分来自中产阶级家庭;新的制度对降低来自富有家庭学生的补贴方面有所进步。她指出虽然接受高等教育的人数不断提高,但是来自社会低阶层的学生比例几乎没有提高,尽管政府直接把资助款项转移给学生,但结果中产阶级家庭学生所受资助的比例仍然很高,最突出的问题是工党政府的政策给低收入家庭学生带来的财政负担远大于高收入家庭的学生。因此,她认为这些改革是一种倒退,因为学生越穷受益越少。

尽管很多人反对提高高等教育收费,认为教育应该是公共事务,而收费制度使年轻人没有参加工作就已负债累累,但是政府仍然坚持收费是为高等院校提供经费的有效途径。与此同时,政府定下了到2010年,进入高等院校接受高等教育的学生的比例达到50%。政府预算远远满足不了高等教育发展的需求,提高收费但同时完善学生资助制度就成为政府的政策选择,并积极推动学费分担和学生资助制度的法制化。2004年议会通过了新的《高等教育法》,将2003年的教育白皮书《高等教育的未来》中的建议纳入到法律的内容。这项法律虽然适用于英格兰和威尔士,但法律的一些条款也涉及到其他地区。^[14]它对新的收费和学生资助制度以法律的形式加以确认,规定从2006~2007学年度开始实行学费分担制度和相应的资助制度。

(二)学费分担制度改革

第一,改“先行缴费制度”为“毕业工作后扣费制度”。就学期间,每个学生不论其家庭经济情况如何,都不必提前支付学费。毕业后年收入达到1.5万英镑时,通过所得税税收体系进行还贷,还款进度和个人收入相关。学生的还款要比其他的商业贷款、信用卡和抵押贷款宽容得多。毕业生的年收入达到1.5万英镑时,才开始按照他们收入的9%还债。它不同于商业贷款,如果毕业生的年收入下降到1.5万英镑之下,那么就可以停止还款,也不需要重新协商还款计划。如果还款停止,也没有任何讨债机构来催债。还款体制是一个持续的过程,还款的额度随着毕业生的收入而变化,而且所有学生的债务在25年以后将不再追究。

第二,不同的课程交纳不同的费用。修改后的学费分担制度充分考虑到不同高校和不同课程的毕业生就业前景大不相同,工作后收入存在较大差别。

大学制定收费标准后,必须制定措施确保平等入学机会不受影响,经公平入学办公室批准,并与其签订《公平入学协议》后才能实施。

第三,设定学费的最高限额。从2006年秋季开始,大学规定毕业生应缴纳的学费总额最高为每年3 000英镑(没有考虑物价浮动因素),对学费没有最低额的限制。大学在报批收费标准时,必须与政府入学管理机构——公平入学办公室签订《公平入学协议》,同时,公平入学办公室有权收回大学规定学费的自主权。如果大学不履行该协议,管理机构还有权对其进行制裁。

(三)学生资助制度改革

1. 全日制学生资助办法。从2006年开始,对于来自低收入家庭的全日制新生,政府将重新实行生活补助制度,最高金额为2 700英镑,大概有一半以上的全日制学生会得到这项金额补助。另外,所有的学生都可以申请生活贷款,生活补助或生活贷款的金額要依据学生的家庭年收入情况而定。

2. 专款资助。国家每年将为高等教育提供将近3亿英镑的专项资金,用于资助家庭困难的学生完成学业。父母收入在最低水平下的学生,即家庭收入在1万英镑以下的学生接受高等教育时,可以得到每年1 000英镑的高等教育专款;家庭收入在2万英镑以下的学生可以得到部分专款资助。

3. 学费资助和奖学金制度。从2006年9月开始,合格的全日制本科生在入学前或学习期间不再需要先支付学费。学生可以申请学生贷款来支付这些费用,这些学费将以他们的名义直接支付给他们所在的高等院校。如果高等院校希望每年收取多于2 700英镑的学费,那么就必須向學生提供额外的不需偿还的奖学金资助。

4. 生活费资助。这项资助的额度要依靠家庭收入来确定(详见表1),资助形式主要包括生活补助和生活费贷款。从2006年开始,低收入家庭的新生依照他们的家庭收入状况,每年将会得到最高额度为2 700英镑的不用偿还的生活补助金,约有一半的全日制新生可以获得全额或部分补助。

表1 低收入家庭的全日制学生生活补助、

生活贷款情况表(2006年秋季后) 单位:英镑

家庭年收入	17 500	26 500	37 500	50 000
生活费补助	2 700	1 200	0	0
生活费贷款	3 200	3 200	4 400	3 300
每年总金额	5 900	4 400	4 400	3 300

资料来源: <http://www.dfes.gov.uk/studentssupport/>

students/200-2006-entry.shtml 2007-10-14.

5. 对在职学生和特殊学生的资助。从2004—2005学年开始,在职学习并且处于低收入水平的学生的学费和生活费将得到特定形式的资助。这也是学习时间在全日制课程一半之下的学生首次可以得到学费和生活费的资助。特殊学生主要包括:有孩子的学生,特别是单亲父母;低收入家庭的学生;残疾学生等。这项新的特殊资助计划,每年资助额度最高可达2 700英镑,用来资助没有从其他补助中受益者;帮助经济困难的学生;帮助因为经济问题打算放弃学业的学生等。

(四)相应监督机制的法制化

《2004年高等教育法》除了将高等教育收费和学生资助制度法制化,同时,加强了国家监管的力度。依据这项法律,国家成立了公平入学办公室(OFFA),对于高等院校的相关招生政策和收费情况进行审批和监管,如高校的收费超过每年1 125英镑,必须报公平入学办公室审批;成立高等教育独立仲裁办公室(OIA),负责处理高校学生的投诉,并就如何处理投诉提出建议。

三、启示

1989年,我国高校实行向国家计划外招收的学生收取学杂费制度。1996年,国家教委制定了《关于1996年推进普通高等学校招生并轨改革的意见》,启动高校招生收费的统一规定。1997年在全国实行招生收费并轨,面向全体学生收取学费。这样我国高等教育由免费上学制度发展到缴费上学制度,个人与家庭承担部分教育成本,且个人所須缴纳的学杂费不断上涨。

我国高校学生资助制度经历了从人民助学金到人民奖学金(1983—1986)、实行学生无息贷款(1986年)和国家助学贷款(1999年)等改革,国家相关部门也规定高校每年从学费收入中提取10%以上比例的经费用于学生勤工助学、困难补助等。为保证公办全日制普通高校贫困家庭学生按时入学学习,各高校还建立了“绿色通道”制度,即对被录取入学、经济困难的新生,一律先办理入学手续,然后再根据核实后的情况,分别采取相应措施予以资助。目前已基本形成了以国家助学贷款为主要资助手段,包括“贷、奖、助、勤、补、减(免)”等多种形式构成的混合资助体系。但是有关高校收费和学生资助的政策和措施多体现在政府相关部门发布的文件和通知之中,还没有将其纳入到法制化的轨道。

随着我国高等教育大众化步伐的加快,高等教育规模越来越大,来自低收入家庭的贫困学生数量

不断增加。目前我国普通高校的学生有近一半来自农村偏远地区和城镇下岗职工家庭,截至2005年底,在全国公办全日制普通高校的1387万在校生(包括全日制本、专科学生和研究生)中,贫困家庭学生约占20%,人数在270万人左右;经济特别困难学生占5%到10%,人数在70万到140万之间。^[13]这就使得高等教育的机会均等原则面临挑战,因此,如何完善高校收费和学生资助制度,并将其纳入法制化轨道已引起人们越来越大的关注。

第一,收费制度法制化。一方面,通过修改或制定相关法律,进一步加强和规范高校收费,通过法律的形式梳理、重申和完善目前的收费制度,并加强执法和监管的力度,高校必须按批准的收费项目和收费标准收费,治理乱收费;另一方面,对高校收费实行严格的“收支两条线”管理,规范收费收入的支出管理,确保学费收入一定比例用于助学支出。

第二,学生资助制度法制化。通过学生资助制度法制化建设,建立合理的还款方式和资金回收机制。在贷学金的管理系统中,资金来源和资金回收是极为重要的环节。国家要为贷学金来源提供法律保障,规范还款期和还款方式。我们认为“按收入比例还贷”和由“税收部门或者养老保险系统回收贷款”是最为有效的贷款回收方法。英国这方面的成功经验值得我们借鉴,建立适应我国国情的新的贷款回收机制。

第三,政府部门在学生资助方面的职责和功能法制化。在贫困学生资助上,政府负有不可推却的责任,应当成为资助的主体。即使是在市场化程度比较高的英国,政府在大学生资助中的作用是不断增强了,而不是削弱了。

第四,监管制度法制化。加强国家对高校收费和学生资助运行的监管力度。依法成立或赋予特定部门行使监管职能,对于高等院校的收费和学生资助政策进行审批,并对其政策的实施情况进行监管。成立高等教育独立仲裁机构,负责处理高校学生的投诉,并就如何处理投诉提出建议。

英国高校收费和学生资助的法制化过程走过了100多年的历程,制度日臻完善。2004年《高等教育法》虽然允许高校提高收费,但学生资助制度更加完善,同时,加强了政府的监管力度。改革后的新制度主要具有如下特点:高等教育在入学时是不收费的;学费及生活费贷款毕业后归还;建立针对最需要资助学生的资助体系;鼓励弱势群体家庭学生接受高

等教育。在提高收费的同时,改“先行缴费制度”为“毕业后扣费制度”,政府就不需要同时实行费用免除资助,可以用这笔钱对贫困家庭学生提供最大的资助;单一、额度较大的资助体系的建立对贫困家庭学生接受高等教育具有一定的促进作用,使来自贫困家庭的青年人提前得到现金资助,可以消除他们申请入学的障碍;资助管理体制也更为简便、有效。在我国高校收费和学生资助制度规范化、法制化建设的过程中,英国的一些做法值得我们借鉴,以加快我国收费制度法制化、学生资助制度法制化、政府部门在学生资助方面的职责和功能法制化、监管制度法制化的进程。

参考文献:

- [1] 王璐,孙明.英国大学生学费与资助政策改革及启示[J].比较教育研究,2006,(7).
- [2] Woodrow, M. 'Student finance: access opportunity'. Paper for the Independent Committee of Inquiry into Student Finance[R]. Edinburgh: Scottish Executive, 1999.
- [3] Callender, C. 'Changing student finances in higher education: policy contradictions under New Labour' [J]. Widening Participation and Lifelong Learning, 2001, (2).
- [4] DES. Top-Up Loans for Students(White Paper). Cmnd 520[R]. London: HMSO, 1988.
- [5] Payne, J and Callender, C. Student Loans: who borrows and why? [R]. London: Policy Studies Institute, 1997.
- [6] Gewitz, S, Meckson, M. and Oower, S. Unravelling a 'Spin' Policy: a Case Study of the Constitutive Role of 'Spin' in the Education Policy Process[J]. Journal of Education Policy, 2004, (3).
- [7] Laffin, M. and Thomas, A. New Labour and Government in Britain: Change or Continuity? [J]. Australian Journal of Public Administration, 1997, (4).
- [8] Burke, J. Accessing Education—Effectively Widening Participation [M]. Stoke-on-trent: Trentham Books, 2002.
- [9] Robinson, P. How Do We Pay? Funding Public Services in Europe [R]. London: The Institute for Public Policy Research, 2004.
- [10] Greenaway, D. and Haynes, M. Funding Universities to Meet National and International Challenges. School of Economics Policy Report[R]. Nottingham: University of Nottingham, 2004.
- [11] DfEE. Higher Education for the 21st century: response to the dearing Report[R]. London: DfEE, 1998.
- [12] CVCP. Briefing note: Widening Participation[R]. London: Committee of Vice-Chancellors and Principals of the Universities of the UK, 1999.
- [13] HEFCE. Higher Education in the United Kingdom (revised October 2005)[R]. Bristol: HEFCE, 2005.
- [14] 柴松球.从高校与学生间的法律关系看对学生的资助政策[J].株洲师范高等专科学校学报,2008,(4).