

英国高等教育基金委员会的演变历程及特色

任艳青

(厦门大学 福建 厦门 361005)

[摘要] 本文系统地梳理了英国高等教育基金委员会的演变历程,并以英格兰高等教育基金委员会为例,分别从人员组成、职责及对高校的资助等方面阐述了高等教育基金委员会较之前的变化,表明英国政府开始加强对高等教育机构的宏观调控管理,同时对高校采用市场化管理模式。

[关键词] 英国 高等教育 基金委员会

[作者简介] 任艳青(1984—),女,山东青岛人,厦门大学教育研究院在读硕士研究生,主要从事高等教育理论研究。

[中图分类号] G649.11

[文献标识码] A

[文章编号] 1002-4107(2010)08-0047-02

一、英国高等教育基金委员会的演变历程

一战以后,英国大学陷入战后重建的资金短缺的困境中,英国政府应各大学的要求成立了大学拨款委员会,隶属财政部,职能为“调查英国大学教育的财政需求,并就议会为满足这些需要应提供的经费数额问题向政府提供咨询建议”^[1]。经费包括两部分,一是非经常性开支,包括校舍修建、设备购置、专业费支付和地产购买四个方面,是不定期按需要拨给;二是经常性开支,主要是在考察和评估大学业绩的基础上,根据需要提供周期为五年的一次性拨款。1946年《巴罗报告》(Barlow Report)增加了大学拨款委员会的职权范围,“调整大不列颠大学教育的财政需要;向政府建议关于议会满足这些需要所拨款项的分配事宜;收集、研究和分发有关国内外大学教育情况的资料;与大学和有关团体协商,帮助制定并执行为保证大学适应国家需要的有关大学的发展计划”^[2]。1963年,英国发表了著名的《罗宾斯报告》,吹响了英国高等教育大众化的号角,同时政府将大学拨款委员会划归为刚成立的教育与科学部。1963—1967年英国政府对高等教育的公共经费投入迅速增加,五年内高等教育总经费增长了88%,1967年高等教育总经费达到4.7亿英镑。但是发生在20世纪70年代的全球金融危机,使英国政府陷入财政紧缺的困境中,同时也削弱了对大学的拨款。1975年除了削减经常性拨款外,将拨款周期也改为每年拨付,同时还采用“现金付款限额”的形式。20世纪80年代初以来,由于高等教育经费的大幅度削减,使英国的大学发展受到了重挫,大学拨款委员会在公众心目中的地位大大降低。1985年7月,大学效率研究委员会组织了一个小组,对大学拨款委员会的作用、法律地位和结构进行重新评议,并提出对大学拨款委员进行改组。政府接受了此建议,并于1988年颁布的《高等教育改革法》中规定设立一个名为大学基金委员会的法人团体取代大学拨款委员会,大学拨款

委员会由此结束了自己80年的历史。大学基金委员会由国务大臣委任的15名成员组成,其中6—9人应该富有从事高等教育工作的经验并表现出有这方面才能,并且目前仍在从事高等教育工作。其他成员必须是具备工业、商业、金融或其他任何专业的工作经验并能显示出这方面的活力^[3]。

大学基金委员会除了具备拨款功能外,还具有以下职权:经常检查符合资助的活动;向资助的活动提供有关信息和咨询等。另外,在公共部门的经费拨付也经历了一系列变化。1965年,教育和科学国务大臣A.克洛斯拉发表演说,宣布英国实行双重制,发展多技术学院以满足英国高等教育的需要。“双重制确立后,许多公立院校,特别是多技术学院,很快成了全国性的学院,这使高级继续教育联合基金成为多技术学院的主要财源”^[4]。高级继续教育联合基金是英国在1959年成立的,目的是消除由于学生到异域求学所造成的各学院不平衡的经济状态。1982年英格兰和威尔士各组建了咨询委员会,负责决定高级继续教育联合基金的分配。1985年,咨询委员会决定80%的联合基金的分配依据每所高校的学生数和教学计划,20%的联合基金的分配依据高层次学生占全部学生的百分比。1988年英国政府成立多技术学院和其他学院基金委员会取代全国咨询委员会向教育与科学大臣提出建议的任务,按月直接向多技术学院和其他学院提供基金。多技术学院和高等教育学院基金委员会结构、人员组成与大学基金委员会相同。1988年《高等教育法》这一改革法案强化了政府的领导,使大学更多地受到政府的控制,同时多技术学院也摆脱了地方当局的控制。1992年议会通过了《继续教育和高等教育法》,规定符合一定标准的所有高等教育机构都可以拥有大学的头衔,英国至此结束双重制。同时英国政府宣布英国高等教育机构实行统一的拨款机构——高等教育基金委员会。按地区形成三个高等教育基金委员会,

分别为英格兰高等教育基金委员会(HEFCE)、苏格兰高等教育基金委员会(SHEFC)、威尔士高等教育基金委员会(HEFCW)。另外,设立负责科研经费拨款的科学研究基金委员会。

二、英国高等教育基金委员会的职能与特色

虽然各地区负责财政的具体机构有所差别,但英格兰、苏格兰、威尔士和北爱尔兰高等教育治理的过程和结构大致相同。由 HEFCE 负责英格兰地区 130 所大学与高等教育学院财政的治理结构具有一定的代表性。本文选择 HEFCE 作为代表,阐述其职能与特色。

(一)高等教育基金委员会人员组成

根据《继续教育与高等教育法》的规定,HEFCE 应由 12—15 人组成,其成员由国务大臣任命,并从中任命一名主席。在任命 HEFCE 成员时,国务大臣应该考虑需要他认为具有承办高等教育的经验,并已表明他们承办高等教育的能力,或者曾经担任并表明他们有能力担任任何职务,负责承办高等教育的人士;应该考虑需要包括他认为具有工业、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^[6]。而大学拨款委员会成立之初,成员人数只有数十名,是一个小规模机构,其委员资格限于来自非大学的专职人员。高等教育基金委员会不是大学和政府之间的缓冲器,而是政府的代理机构,作为体现政府意志的代理,高等教育基金委员会在人员组成上积极回应政府的高等教育公司化与市场化要求,更加注重外部人员的参与,越来越多的商业人士应邀加入到基金委员会中,对高校所接受的资金支持与使用提供公司性质的建议。

(二)高等教育基金委员会的职责

HEFCE 的目的不同于大学拨款委员会,它主要是面向高等教育院校分配公共资源,保证大学财政健康,防止大学出现无可挽回的财政亏损与赤字。高等教育委员会创立了由政府、基金委员会以及高等教育机构三个层次构成的完整、规范的治理模式,主要涉及政府、基金委员会、高等教育机构三方面。政府的责任是政策制定并指导高等教育的发展,对流向高等教育院校的拨款进行审查和问责制,同时在教学和科研领域实施质量保障与评价战略;基金委员会的主要职责包括:制定教学和科研基金的分配办法,明确各校使用基金应承担的任务,对大学的教学和科研进行评估,促进教学和科研质量的提高,拓展社会资源的投入渠道,扶持高等学校同工商界和社区的的合作,把高校的实际需求反馈给政府并向政府提供政策建议,向社会公示高等教育资源的质量,确保公共拨款的合理使用等。

(三)高等教育基金委员会对高校的财政资助

在英国高等教育的财政资助中,高等教育基金委员会扮演着重要的角色。在近年来的大学平均收入中,来自高等教育基金委员会的拨款占到 37% 以上,金额也由 1993—1994 年的 27.8 亿英镑增加到 2006—2007 年的 80.3 亿英镑。高等教育基金委员会对大学的拨款主要包括教学经费、科研经费和特别经费。

高等教育基金委员会按照政府决定的经费总额来决定分配教学经费的总额。教学经费分为核心教

学经费和边际教学经费。高等教育基金委员会不仅按照质量保证署提供的大学排名对高等教育机构进行相应的资助,同时还承担着改善教育公平的重任。高等教育基金委员会为劣势学生和非传统背景的学生、有可能无法完成课程的学生以及残疾人学生提供资助,以 2003—2004 年为例,有 2.6 亿英镑用于这一群体。英国高等教育机构科研经费采取“双重支持制度”,主要来自高等教育基金委员会和各研究委员会。高等教育基金委员会提供科研经费主要是有选择性地为高等教育机构分配基金,按照科研评估活动的结果向高等教育机构提供资金支持,资金与科研活动的质量和数量有关。科研评估活动的根本特征是大学要在规定的时间内向由高等教育基金委员会指定的审查人员提交科研人员的研究工作绩效。

三、结论

(一)从 UGC 到 HEFC——从大学拨款委员会到高等教育基金委员会

用 Rhodes 的话来说:“在 1980S,随着政府管理权限的重新调整,英国政府开始加强它控制和审计机构的权力,以及相应的政策和政策的补充说明”^[6]。新公共理论中“有限政府”是在多元主体为特征的公共治理范式中最突出的特征,政府的作用范围大为缩小,政府不再是无所不包的全能型政府。高等教育基金委员会几经变迁,但是它向高校分配公共资金的职能一直未变。高等教育基金委员会的成立体现英国政府力求以较低的财政投入获得较高的高等教育产出,这也表明英国政府开始加强了对高等教育机构管理的宏观调控,英国政府开始更多地参与到高校建设之中。

(二)高等教育基金委员会取代大学拨款委员会成为政府与高校的“中间机构”,表明了英国高等教育治理模式的转型

英国政府对高校更多地采用市场化管理模式。大学要想获得政府资助,必须通过教学及科研成绩表明有能力并且能够正确使用政府提供的资金;同时,高等教育基金委员会的工作就是按照政府的建议实施预定目标,负责确立大学绩效标准,要求大学按照这些标准去实现政府的目标。

[参考文献]

- [1][英]迈克尔·夏托克,汪义端译.高等教育的结构与管理[M].上海:华东师范大学出版社,1987:93.
- [2]汪利兵.中英高等教育拨款机制比较研究[D].杭州:杭州大学,1984.
- [3]吕达等.当代外国教育改革著名文献(英国卷·第一册)[M].北京:人民教育出版社,2004:105.
- [4]梁忠义,李颖.教育财政[M].长春:吉林教育出版社,2000:67.
- [5]吕达等.当代外国教育改革著名文献(英国卷·第二册)[M].北京:人民教育出版社,2004:23.
- [6]Ted Tapper,Brian Salter. Interpreting the Process of Change in Higher Education:The Case of the Research Assessment Exercises.18[Z].

[责任编辑 李金波]