

博弈与合作：处在十字路口的 英格兰继续教育改革^①

Ann Hodgson Ken Spours 著 苑大勇 编译

摘要 20世纪90年代中期以来，随着市场化进程的推进，英国英格兰地区的继续教育已经改变了以往地方政府管理的模式，从一个具有竞争性的国家教育部门，逐渐偏离了英国其他三个地区的轨迹，走上了具有“合作性体系逻辑”的发展道路。这表现在，随着近期政府改革措施的推行，以及从全国到地方层次上的更多参与，英格兰地区的继续教育成为更具合作性的行业技能领域。通过历史和国际比较等方式进行体系化的分析，在对继续教育学院进行深度调查研究的基础上，探索处于转型期的英格兰继续教育战略方向，分析认为，英格兰的继续教育机构正根据社会发展趋势从一个应急性、竞争性的国家制度转变为更具合作潜能的区域性体系，重点放在更具包容性的经济发展和技能领域。

关键词 英格兰；继续教育；教育改革；政策学习

中图分类号 G719.561 **文献标识码** A **文章编号** 1008-3219(2020)31-0066-08

作者简介

Ann Hodgson, 伦敦大学学院教育研究院14岁后教育与工作中心教授, 研究方向: 14岁后教育, 职业与继续教育(伦敦, WCIHOAL); Ken Spours, 伦敦大学学院教育研究院教授, 研究方向: 职业与继续教育, 技能的组织和治理

译者简介

苑大勇(1981-), 男, 北京外国语大学国际教育学院副教授, 教育学博士, 研究方向: 职业与成人教育, 国际与比较教育(北京, 100089)

基金项目

2019年北京市社会科学基金一般项目“社会生态系统中北京-伦敦职业教育协同发展比较研究”(19JYB009), 主持人: 苑大勇

在英国，英格兰地区与其他地区的地域规模和政治体制不尽相同。英格兰是英国最大的地区，人口超过5300万，经济富有活力，就业水平很高。然而，英格兰地区内部差异很大，伦敦和东南部地区是最富裕、经济最具活力的区域，而有些区域社会贫困现象很多、失业率也相当高。虽然许多大公司将其总部设在英格兰的大城市，然而与英国整体经济发展情况一样，在英格兰经济发展体系中，中小企业依然在数量上占据优势。与苏格兰、威尔士和北爱尔兰政治制度不同，英格兰没有自己的议会，而是直接接受

位于威斯敏斯特(Westminster)的英国中央议会(UK Parliament)的管理。继续教育和技能培训隶属教育部(Department for Education)管理，通过教育和技能资助委员会(Education and Skills Funding Agency)获得资金。从2019年起，包括大伦敦(Greater London)和大曼彻斯特(Greater Manchester)在内的大都会区的成人教育预算权被移交给地方政府。英国教育标准局负责按照规定对继续教育和技能培训机构进行监督，资格认证和考试管理办公室负责资格证书的认证、考试和评估，其中职业教育和培训有关部分在2019年4

^① 本文发表于国际期刊“Journal of Education and Work”2019年32卷第3期，原题为“Further Education in England: At the Crossroads Between a National, Competitive Sector and a Locally Collaborative System”。经作者授权，编译者对标题和全文内容作了适当的修改和调整，特此说明。

月转交给学徒制学院 (Institute for Apprenticeships, IfA), 并更名为学徒制与技术教育学院 (Institute for Apprenticeships and Technical Education)。学徒制与技术教育学院负责制定高质量的学徒制标准, 并建议政府根据每项标准提供资金支持。英格兰在继续教育领域没有独立的资格证书和课程开发机构, 许多资格证书授予机构 (例如城市行业协会) 在遵守资格认证和考试管理办公室规章的基础上, 负责设计、开发并授予继续教育和技能部门所管理的资格证书。

一、英格兰继续教育体系的概况

(一) 职业学院和继续教育机构

20世纪90年代初, 英格兰进行了职业教育体制改革。许多职业学院摆脱地方政府的管理, 实施自治。截至2018年8月, 英格兰有266所继续教育学院, 包括179所普通继续教育学院、61所第六级学院 (sixth form college)、14所农业学院 (land-based college)、10所专业学院以及2所艺术和设计学院。2015-2016年度英格兰对这些学院的总预算是70亿英镑。英格兰继续教育学院共有在校生220万人, 其中140万学生的年龄在19岁以上。英格兰的职业学院提供多样化的服务, 除了为16~18岁学生开设全日制和非全日制学术和职业课程外, 有31.3万名学生在职业学院参与学徒制项目; 1.6万名14~15岁的学生进行职前培训, 15.1万名学生继续接受高等教育。其中, 1/3的19岁以下学员通过大学和学院招生服务中心 (Universities and Colleges Admissions Service) 进入英格兰的继续教育学院学习, 学院为大多数学员提供高等教育文凭 (HNC)、高等教育证书 (HND) 和基础学位 (Foundation Degrees)^[1]。除继续教育学院之外, 2017年有490家公立的独立培训机构, 提供继续教育和技能培训项目^[2], 他们与职业学院和继续教育学院等一起组成了英格兰的继续教育体系。

(二) 基于就业市场的学徒制

当前, 英格兰有两种类型的学徒制: 基于框架类型 (frameworks-based) 的学徒制和基于标准类型 (standards-based) 的学徒制。随着新的职业学徒制标准的推出和不断完善, 前一种类型正被逐步淘汰。以标准为基础的学徒制是由拓展性的企业进行课程设计, 反映出最新的具体职业需求。与框架类型学徒制不同的是, 标准类型学徒制不受资格证书制度框架的限制^[3]。

自2017年4月, 企业工资总额超过300万英镑的公司按照规定开始缴纳学徒税 (apprenticeship levy), 缴纳额度为工资总数的0.5% (即每年最低为1.5万英镑)。在英格兰, 这

笔钱用于对交税的企业进行学徒制培训和评估, 对于不缴纳学徒税的企业, 必须支付这些费用成本的10%, 其余的由政府支付^[4]。

到2020年, 政府的目标是提供300万个学徒制岗位。在2016-2017年度, 英格兰参加学徒制的人数有91.2万人, 比上一年度多1.28万人。不过, 只有49.1万人是新进入学徒制, 比上一年度少1.81万人。学徒制群体中, 46%的年龄在25岁以上, 29%的处于19~24岁, 而25%的小于19岁。人数下降的重要原因是中小企业在适应政策变化方面所面临的困难^[5], 以及大多数雇主对新学徒制模式还缺少认知和理解^[6]。在所有学徒制岗位中, 53%处于中等水平, 40%处于高级水平, 7%处于高等教育水平, 而大多数学员来自服务业。因此, 年龄更大一些的学习者和那些处于中等及高级水平项目的人在学徒岗位中占主导。在学徒岗位上, 女性 (54%) 多于男性, 从2010-2011年度起一直都是这种情况。在2015-2016年度, 共有27.17万名参与者成功完成学徒制, 比上一年度增加1.08万人^[7]。

在英格兰, 企业、政府和工会之间不像其他欧洲国家那样在教育 and 培训方面存在法定社会合作关系^[8]。不是所有部门都有技能委员会或强大的行业协会。但是, 政府一直在加大力度敦促并刺激行业协会在英格兰的继续教育和技能领域发挥积极作用。参与学徒制标准的设计并鼓励通过税收支持学徒制岗位; 参与16~19岁群体的新的T-level能力等级 (T代表Technical) 的水平项目设计, 并敦促提供这些项目设计45天的企业实习安排^[9]。对于继续教育和技能机构来说, 与企业形成合作关系非常重要。随着各个级别的资格证书和计划要求学习者具备工作经验或结业实习岗位, 还有技术进步导致的迅速变化的工作惯例要求具备最新的项目工作安排, 这一点变得越来越现实。然而, 在企业 and 职业培训机构之间建立紧密的合作关系仍然是一个令人头痛的问题^[10]。

(三) 英格兰继续教育制度的挑战

由于英格兰的人口数量及其经济的主导地位, 中央政府在职业教育和培训的政策发展中起到决定作用。随着英国继续教育机构管理逐渐向制度自治的方向转变, 相对于英国其他三个地区更加区域化的继续教育体系, 英格兰的继续教育体制显得格格不入^[11]。自从1999年对苏格兰和威尔士的民主权力下放以及从2007年起对北爱尔兰的民主权力下放, 似乎这些地区就走上了不同的发展道路, 中央政府教育决策的影响力逐渐缩减, 但仍然与英国的经济发展联系在一起。

英国不同地区继续教育政策的差异性, 使英国范围内各地区继续教育政策可以互相借鉴。在英格兰和其他三

个地区之间有很大的政策重合,考虑到英国的较小地区正逐渐发展为更具协调性的地方性教育体系,这意味着英格兰的继续教育必须延续本地区独特的发展路径。继续教育从一个具有竞争性和应急性的国家政策制度,转变为地方和地区学习和技能体系的战略性组成部分,在其他地方被称为高阶进展(High Progression)和技能生态系统(Skills Ecosystems)^[12]。对英格兰近期政策的分析表明,可能出现这种发展轨迹的前提是国家政策的内容和管理机制(例如资金提供和检查制度)开始将合作而不是竞争置于优先地位;地方和地区政府的作用继续得到加强。继续教育学院、企业和其他社会合作伙伴的地方网络不断发展壮大,以应对其紧迫的经济社会问题。

二、英格兰继续教育改革的主要问题

(一) 理论分析框架和问题

自1992年英国开始职业教育整体改革至今,能够清晰地看到英格兰继续教育的最新进展,即走上了高度市场化的道路。这个时代也见证了中央政府政策导向的不断变化,特别是通过提供资金和督导的方式来引导政策发展,还有地方政府在继续教育领域的作用发生了巨大变化。

本研究试图从历史的视角展现英格兰继续教育在不同政府治理时期管理体制和制度演进的历程。过去的25年中,需将继续教育体系的发展放在经济和政治维度之间进行理论化分析。本研究的理论分析框架有两个维度:私人/公共(经济维度)和集权/分权(政治维度)。在政治维度,集权/分权是一个政治性的连续统一体,代表的是自上至下的管理主义和更多权力被下放之间的紧张关系。集权和分权之间一直存在着紧张关系,这种紧张来自拥护集权或分权之间的斗争。在以往,集权化的趋势更具主导地位,尽管历届政府都声称希望把教育管理的权力移交给地方^[13]。在经济维度,私人/公共则是从发展效率的视角,在同一个时段一直朝着更加市场化和私有化的方向发展^[14]。

对于继续教育在不同地区之间的发展,在英国范围内能很大程度分享和强化继续教育和技能领域内的政策借鉴机会。结合自2010年起联合政府和保守党政府的改革对英国三个地区和英格兰之间在普通教育领域的分歧,整个英国范围内的重要政策借鉴需要更多政策的汇集,而非政

策的分歧,这种原则称之为“金发姑娘原则”(Goldilocks principle)^②,并通过这一原则提供富有成果的对话和学习基础。基于英格兰继续教育的演化和推进,这些分析方法产生了三个关键问题需要研究:决定英格兰继续教育发展的历史性和体系性因素是什么?2018年之后的继续教育体系改革有哪些特点?继续教育未来的发展轨迹如何?对于英国范围内的政策借鉴,其能提供多大程度的支持?

(二) 英格兰继续教育发展的历史轨迹

二战之后,英国继续教育学院被称为“地方技术学院”(local tech),一种与职业技能发展、资格证书获得(例如行业协会的证书)和学徒制相关联的教育形式。英国职业技能体系并不像德国那样得到大规模发展,因为英格兰的一大批年轻人从学校毕业后,能够直接获得不需要特殊技能的工作岗位,虽然此时的继续教育规模相对较小,但却有一个清晰的职业身份。其存在于职业阶梯的低端,而这个阶梯的高端目标,是地方性的多科技术学院(polytechnics),两者都由地方政府管理^[15]。

20世纪80年代和90年代早期,随着青年劳动力市场的逐渐萎缩,16岁之后的教育规模不断扩大,这一切都发生了改变。这种教育结构上的变化为继续教育提供了发展契机,继续教育学院逐步承担了“社会包容的角色”,可以为那些无法走上学术道路及获得选择性职业课程或工作的年轻人提供职前和初级职业教育^[16]。在20世纪90年代早期,继续教育在教育系统扩张中的作用有了一个“市场转折”,因为多科技术学院升级为新的大学,而继续教育学院则成了不一样的存在,政府既不完全资助,也不完全是私营组织。相反,英格兰的继续教育被认为是一个独特存在的国家性制度。不过,在这种市场化的情形下,继续教育学院没有完全成为自治机构,而是接受国家政策管理,成为国家教育经费资助的重要机构^[17]。

虽然继续教育是国家教育体系的一部分,但继续教育学院和其教职工很难认同自己的专业身份^[18]。原因是20世纪90年代新自由主义经济和教育时代,继续教育学院具有更广泛的活力,同时也对教师的资格提出了不同于普通大学的要求。此时英国经济的发展,不再依靠传统的工业,金融业等服务行业成为经济的主流,竞争性的学校教育和大学的作用越来越大,而地方企业在教育中的贡献却相对较少。继续教育学院持续的招生动力可以被视为是其历史上

② 译者注:“金发姑娘原则”源自童话《金发姑娘和三只熊》的故事,金发姑娘发现了三只熊的房子,每只熊都有自己喜欢的食物和床,在挨个尝试过三只熊的食物和床后,金发姑娘发现有一个要么太大/太热,一个要么太小/太凉,只有一个是“刚刚好”。该原则主要理念是凡事都应有度,而不能超越极限,按照这一原则行事产生的效应,人们称之为“金发女孩效应”。

本地功能与使命的继续,但这也影响了他们与企业和本地经济的关系^[19]。继续教育学院与经济和技能发展之间的关系也根据政府的性质和它们对继续教育的政策定位而变化。但在整个时代直至今天,他们的主要贡献一直被视为向企业提供技能,而非技能形成的真正合作伙伴。

(三) 21世纪初期继续教育体制的改革

2001年,英格兰政府成立了准官方组织“学习和技能委员会”(Learning and Skills Council, LSC)来执行中央政府的政策,有效削减了继续教育学院的自治权。该委员会获得了教育领域额度最高的财政支持,随着教育资金投入的增长,资金使用效果并不好,在2009年被政府审计为是“灾难性的管理失当”,这也直接导致了2010年“学习和技能委员会”的解散,委员会的功能由技能资助局(Skills Funding Agency)来承担。很多继续教育学院因此断了财政来源,直接面临破产和重组。2010年开始,保守党和自由民主党联合政府执政,继续对16岁之后的培训提供更多支持,此时的另一个特点是,继续教育被纳入英国教育标准局的监管范围,并持续缩减其经费投入,而这也最终导致了继续教育学院的资金危机,加上拨款委员会的资助减少,继续教育学院开始出现合并的情况^[20]。

2010-2015年,英国教育大臣迈克·戈夫(Michael Gove)主政期间,创新了多个继续教育的机构,包括设置自由学校(Free Schools)、大学技术学院(University Technical Colleges)、工作室学校(Studio Schools)等,与传统的继续教育机构进行竞争。2015年,保守党重新执政,推出了《基于地区的继续教育审查》(Area-based Reviews, ABRs);此外,还将成人教育预算权力下放给地方政府,比如大伦敦地区政府^[21];同时加强和地方企业合作的合理化^[22];推出地方工业战略和地方协议计划^[23]。因此也预示了继续教育和技能提供方之间有着更大的合作潜能以及一个更具协调性的地方和地区方式。传统的继续教育学院虽不稳定却有韧性,由于具备较好的劳动力市场应对能力,传统继续教育学院仍然寻求并打造自己的职业教育使命。

英格兰继续教育所具有的多重作用,及其面临的矛盾处境也可以从更宽泛的政治角度来理解。继续教育机构没有强烈的社会民主目的,但却一直试图通过新自由主义的手段来实现这些目的。关键问题是,在这些自相矛盾的情形下,英格兰的继续教育是否将进入一个新逻辑,或者是否它只是在经历历史逻辑的另一个阶段。

(四) 英格兰继续教育发展的新趋势

从更广泛的历史和政治视野来看,近年来英格兰继续

教育学院发挥着很重要的作用。英国的大多数职业学院和继续教育机构都设在英格兰,但数量上的优势并不一定说明英格兰继续教育有更广泛的政治作用。苏格兰、威尔士和北爱尔兰地区继续教育的发展都深受各自地区的影响。而且,在英格兰,尽管现在有一些政府承认继续教育在技能领域发挥着重要作用,继续教育部门还是在一段时期内经历了削减开支、参与人数下降等挫折。近年来,英格兰16-18岁群体上普通继续教育学院的人数比例与上普通学校、继续教育和高等教育的人数相比略有下降^[24],成人学生参与继续教育的人数下降得更为剧烈^[25]。但是,在19岁群体获得第2级和3级职业资格的人数中,继续教育作出了重要贡献^[26]。

英格兰继续教育的“停滞”状态基本上是2010年以来政府政策影响的结果。该政策被描述为一个极端的“盎格鲁-撒克逊教育模式”(Extreme Anglo-Saxon Education Model)^[27]。在进行国际比较时,“盎格鲁-撒克逊教育模式”有一套清晰的教育体系特征:以标准化的课程和考试制度为主导、自上而下的问责措施教育机构间的竞争和学习者的多样化选择。“盎格鲁-撒克逊教育模式”主要以学校为基础而且也重点关注学校,其重要结果之一就是造成了继续教育机构的孤立,并使其注意力偏离以地区为基础的合作战略,这些合作是与企业和更大范围的社会合作伙伴开展合作。随着预算迅速减少以及惩罚性检查和绩效体制的推行,继续教育和技能提供方不得不关注政策驱动的重要内容。而从历史上来说,英国的几个不同地区中,企业并没有与教育机构合作进行校企合作开展职业教育的传统^[28],这里面有一系列原因,包括历史性精英文化要素、政府重复性的技能战略以及努力承担技能创新的中小企业的优势。

三、英格兰继续教育发展的契机与使命

对于整个英国继续教育和技能领域的政策借鉴来说,这些政策的重要性在于它们更注重机构合作,目的是发展职业教育的专长并与企业在地方和地区层次开展合作。这样就会使英格兰的继续教育部门更接近于英国其他三个地区更具合作性的体系特点。其他三个地区本身都经历了合理化和地区化的阶段,因此,当英国四个地区共同讨论面对的挑战和可能的解决方案时,政策借鉴就更有可能是现实。

(一) 继续教育政策的变化

对继续教育而言,在市场化力量和公共教育经费削减

等共同要素的作用下,依旧可以从当前的政策背景中看到新轨迹出现的机会。这与保守党执政者特蕾莎·梅的“软经济民族主义(soft economic nationalism)”之后的脱欧局面相关。保守党政府特别关注职业技术教育的发展,将其视为其工业战略的重要部分以及达到更高生产力水平的驱动力^[29]。有关脱欧的全民公投决定更增加了这个领域的重要性,因为人们担心英国脱离欧盟时会出现技能劳动力的短缺^[30]。正如早些时候所论述的,有新近主要政策举措支持这条新轨迹的出现:新的企业主导的学徒制标准和“学徒税”的实施^[31];新开发了15条技术教育路线,它们以新学徒制标准为基础并通过全职全新的T等级的职业资格认证,于2020年首次推出^[32];《基于地区的继续教育审查》旨在减少继续教育学院的数量并提高其生存能力,与此同时更加注重与地方和地区雇主的合作,通过多种措施让继续教育和技能提供者发挥重要作用。

(二) 市场化的改革方向

实际上,英格兰继续教育制度的市场化可以看作是教育体系内一系列市场化和本土化的一部分^[33]。因此,朝着更具合作性的继续教育体系迈进是市场改革的重要目标。这种情况出现的程度可能取决于中央政府和地方政府的协调。市场化改革的条件在英格兰范围内逐渐出现,虽然有时候会犹豫且具有差异化的特点。在一些区域内成人教育的财政预算权,早就向地方和地区当局下放,它们与地方政府的关系及其在地方工业战略和地方协作发展中的作用,可以被理解为其教育权力在地方和区域层面上的回归和复苏。这些因素联合起来可以形成一种地方性的指导框架,指导继续教育学院在市场化的背景下重新构建与企业和其他社会合作伙伴的关系。

英格兰教育管理的历史不仅是市场化,而且还有集权化。然而,本文前面部分描述的继续教育和技能中最近采取的措施表明有可能出现更为正面的合作性政策。合作行为不会在政策真空的条件下有效实现。其需要政府的帮助,把更多的责任和功能下放到地方和地区层次,以便继续教育和技能提供方和它们的社会伙伴有新的可自由支配的权力。政府也将需要提供调控性质的政策框架,刺激企业录用更多合格的劳动力,这也能够让学院继续合作。英国脱欧的环境将鼓励政府脱离灵活性劳动力市场的传统观念,转而将重点放在国内技能的发展上。学徒税可以被视为这方面的一个早期实例,虽然其还没被作为“对更加规范化的劳动力市场的需求”之广泛认可的一部分并加以实施。

(三) 继续教育机构角色与使命的变化

当前,英格兰继续教育的新未来可以由部分经济收益较好的学院和工业技术发展较好的学院代表^[34]。不过,从历史和系统发展的角度来看,它看起来并不全面。事实上,英格兰的政策制定者似乎很钟情于强化继续教育机构之间的竞争性,在继续教育领域,市场竞争的模式并不能反映继续教育的全部,因为继续教育体系改革的目标是要建立高效运行的继续教育学院。因此,由于一直推行的《基于地区的继续教育审查》重视规模效益,其产生的较大影响就是形成了“大规模”的继续教育学院。但是,这些大的继续教育学院的周围是太多小型的、独立的以及特色的竞争机构,他们不属于独立的继续教育学院、第六级学院或独立培训机构中的任何一种,但仍然在职业教育与培训市场中提供相应的继续教育服务。在这些矛盾当中,看到英格兰继续教育的另一个正在崛起的未来。它正从一个市场转变为一个合作逻辑,它们中的一些措施更易于在当前的政策环境中实现,而其他一些则依广泛的政治和管理环境而定。见表1。

表1 继续教育在不同阶段的使命

维度	竞争性的国家继续教育	合作性的地方学习机构
继续教育使命	与其他继续教育机构竞争;在市场化国家机制中与其他的教育部门竞争	强烈的地方色彩;作为地方性的职业教育培训和技能系统的中心;与产业紧密联系
技能形成理念	为企业提供技术	确定和分析技术问题;将技术形成相应的副产品;创新技术以支持学院和产业之间形成紧密联系
政府角色	国家性的教育政策工具(项目资助、督导评估、专业排名等)	在国家政策框架下的地方应用,根据教育质量进行财政经费的分配
学校和社会合作伙伴角色	市场导向、竞争属性	地方合作属性;学习者合作网络
企业角色	志愿者形式参与,没有明确在区域内的责权利	对企业制定激励和管理的框架政策;企业发挥重要的区域经济发展和技能形成的作用

第一个维度是继续教育学院如何看待自身。这取决于它们如何看待将来与强烈的地区经济、社会和教育使命感捆绑在一起,而且也与它们作为联系性和包容性的学习者和职业中心这一角色捆绑在一起。在这个角色中,它们将被称为技能生态系统并作出实际贡献^[35]。在本地或其他区域,这些被概念化地称为不同社会合作伙伴的网络(如学院、学校、培训机构、地方政府、高等教育机构、企业雇主和其他公民社会合伙人)。而上述本地或不同地区可以通过确定本地共同的使命开展更高层次的合作,并集合其各自的专长和功能来解决这个问题。与这一点联系在一起的是需求的变化,就是继续教育学院的作用,从被视为技能的提供者到直接与企业合作为地方与地区共同开发技能,目的是共同支持和提升地方与地区技能开发的能力。这并不意味着学院停止提供技能,但是它们要越来越把自己视为其他人的合伙人来设计、产生和实现职业教育的发展^[36]。

鉴于这些变化的复杂性和互惠性,重要的一点是要认

识到变化必须是一个循序渐进的过程。尽管强调国家和地方之间的区别,但其并不想被解读为“建议两者之间进行激进决裂”。相反其提出了循序渐进地变为“体系特点”的可能性,而“体系特点”将最终重新定义英国继续教育的基本特点,即较少注重其作为一个灵活性和反应性体系的特有作用,更注重其在地方和地区体系中的联系功能。在以前的研究中,已将其描述为继续教育学院的“公司模式”。《基于地区的继续教育审查》产生的结果,连同其他更新的地方和地区政策(目的是支持在学院、企业、地方政府和更广泛的利益相关方之间建立联系),在未来需要思考如何克服与市场化 and 集中化历史关联的根深蒂固的惯例。更进一步的问题是,本地的其他社会合作伙伴将如何作好准备以改变它们的运行方式,以维持市场化制度带来的各种利益。

四、英格兰继续教育政策的借鉴与博弈

如果说确认具有共同的问题被认为是潜在政策借鉴的源头,那么当国家体系似乎是根据日渐不同的原则和假设制定,政策借鉴在分歧的情形下就难以实现。在这种情况下,若是各地区的政策制定者认为他们的共同点太少而无法进行富有建设性的对话,那也可能被原谅。当时的研究表明,英格兰和其他三个地区之间的教育政策沟通基本以失败告终^[37]。

(一)继续教育的“政策实验室”

政策借鉴可能通过互动的过程实现公平。在这种情形下,四个地区的社会合作伙伴能够确认相对来说共同存在的问题和挑战,需要依据其各地区的不同情况解决这些问题和挑战,换句话说,当政策的“英国实验室”在特点存在并且“共同居住地”条件适合时,政策借鉴会得到相应的鼓励^[38]。在职业教育领域,联合政府时代下的加速分化时期已经被有限或温和的趋同所替代。在当前的情况下,各个体系能从彼此那里学习到什么?从英格兰的角度来说,这构成了一项特别的挑战,因为其具有与其他三个地区不同的管理地位。从体制层面来说,在2018年,苏格兰、威尔士和北爱尔兰不太可能被英格兰的市场化所吸引。虽然说继续教育和技能提供机构之间的市场和机构竞争会继续在英国的其他三个地区存在,但这类关系不会在政策话语中占主导地位,因为这三个地区各自的政府对更具社会包容性和合作性的发展轨迹作出了不同程度的政治应对。

(二)继续教育的“体系构建”

“体系构建”会在整个英国形成一个潜在的政策借鉴

领域,其可以应对下列问题,比如:为了技能形成和共同生产的目的如何与企业建立有效的合作关系;在涉及到继续教育和高等教育提供方中的一个第三体系内通过建立进阶路线,将社会包容和高级技能联系起来;为技术改变开发教育创新;在中央政府的监督下,通过共同确定结果协议等机制形成新的地方和地区管理形式等。如果英格兰要在这个领域发挥积极作用,那么其内部就需要承认其市场化模式已经结束,需要有另一条发展轨迹,而后者或许与英国其他部分的继续教育和技能领域有更多的相同点。换句话说,英格兰已经作好准备要成为英国的“继续教育和技能体系实验室”。因此,英格兰能否脱离“盎格鲁—撒克逊模式”成为关键。这种模式已经在普通教育和竞争性学校教育中有了比较差的表现^[39]。可能不会出现全国性的整体过渡,而是依据区域或地区的政治形势出现一系列更具地方性或地区性的转变。因此,继续教育和技能领域的政策借鉴问题可能会发生在体系的下游,而非地区政府层次,至少在保守党政府执政期间是如此。这一点或许在“英国实验室”内部有意义,因为英格兰内的一个地区在规模上更接近于苏格兰、威尔士或北爱尔兰,还因为英格兰的各个地区在经济、地理和人口方面差异较大。例如,在伦敦或大曼彻斯特地区起作用的体系可能不适合英格兰的西南部或东北部地区。

(三)两种可能与一个未知数

从英格兰的角度来看,英国范围内各地区之间相互的政策借鉴可能有两种情况:第一种可能是“合作”,围绕着当前的改革议程发生的有限的政策借鉴。在这种情况下,英格兰可能对英国整体的继续教育政策作出贡献,原因是其在中央政府的改革中具有重要地位,其与其他地区的紧密联系,以及不断更新的“基于地区的继续教育审查”,英国的其他地区会感兴趣。比如,最新构建的职业教育T层级资格证书、新型学徒制如何构建、围绕新政府的执政经验以及在经济发展中如何开展对话等,这种情况下政策借鉴的前提是英格兰的体系内不会出现任何更进一步的激进变化,仅涉及继续教育改革以及在继续教育和技能领域内发生的相对共同的进程。第二种可能是“博弈”,更具扩展性的政策借鉴意义。紧紧围绕着前面部分推测的从国家体系到地方政策体系,继续教育发生许多剧烈的政策转变。如果实际发生了这种情况,那么英国的继续教育政策借鉴就要重新思考、重新设计。

最后,英国脱欧是一个未知数。当今的政治环境非常难以预料,所以不能鼓励政府以超越以往边界和假定的视角来找出新的解决方案。无论当前围绕脱欧的政治危机出

现何种结果,都很难想象英国经济将恢复对海外劳动力的轻松依赖。因此,脱欧的危机可能带来的是对英国技能发展的一个新的关注重点。从这个意义上说,英格兰的继续教育政策实验已经开始,未来将是在其界限内完成更多的继续教育质量保障和提升工作。

参考文献

- [1]AoC (Association of Colleges). College Key Facts 2017/18[EB/OL].[2018-08-14].https://www.aoc.co.uk/sites/default/files/Key%20Facts%202017-18_1.pdf.
- [2]Ofsted. Annual Report of Her Majesty's Chief Inspector of Education, Children's Services and Skills 2016/17[R]. London: Ofsted, 2017.
- [3]IfA (Institute for Apprenticeships). Apprenticeship Frameworks and Standards: The Main Differences[Z]. 2018-10-4.
- [4]HMG (HM Government). Apprenticeship Levy[EB/OL].[2018-08-14].<https://www.gov.uk/guidance/payapprenticeship-levy#history>.
- [5]Hodgson, A., and K. Spours. The Concepts of 'Expansive and Restrictive' and 'Restrictive and Expansive' Continua: A Clarification in Relation to a Recent Article in the Journal of Education Policy' [J]. Journal of Education Policy, 2017,32(2):250-251.
- [6]Pye Tait Consulting. Perceptions of Vocational and Technical Qualifications[EB/OL].[2018-10-02].https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/743401/Perceptions_Survey_2018_-_FINAL_-_26_September_2018.pdf.
- [7]HoC (House of Commons).Further Education: Post-16 Area Reviews[EB/OL].[2018-08-14].<https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7357>.
- [8]Clarke, L., and C. Winch, eds. Vocational Education, International Approaches, Development and Systems[M]. London: Routledge, 2007.
- [9]DBIS/DfE (Department for Business Innovation and Skills/Department for Education). Post-16 Skills Plan[EB/OL].[2018-08-14].
- [10]Hodgson, A., K. Spours, M. Waring, J. Gallacher, T. Irwin, and D. James. FE and Skills across the Four Countries of the UK: Opportunities for Policy Learning[EB/OL].[2018-10-2].https://www.ucl.ac.uk/ioe/departmentscentres/centres/centre-for-post14-education-and-work/projects/fe-skills-four-countries-uk/pdf/FE_and_Skills_Across_the_Four_Countries_of_the_UK__Final_.pdf.
- [11][35][37][38]Hodgson, A., and K. Spours. Restrictive and Expansive Policy Learning—Challenges and Strategies for Knowledge Exchange in Upper Secondary Education across the Four Countries of the UK[J]. Journal of Education Policy, 2016,31(5):511-525.
- [12]Hodgson, A., and K. Spours. The Evolution of Social Ecosystem Thinking: Its Relevance for Education, Economic Development and Localities A Stimulus Paper for the Ecosystem Seminar, the Centre for Post-14 Education and Work[R]. London: UCL Institute of Education,2016.
- [13]Keep, E. The Long-Term Implications of Devolution and Localism for FE in England[R]. Oxford: SKOPE,2016.
- [14]Keep, E. Scripting the Future—Exploring Potential Strategic Leadership Responses to the Marketization of English FE and Vocational Provision[EB/OL].[2018-09-13].http://fetl.org.uk/wp-content/uploads/2018/07/FETL_scriptingthefuture-web.pdf.
- [15]Hodgson, A., B. Bailey, and N. Lucas. What Is FE? In The Coming of Age for FE? Reflections on the past and Future Role of Further Education Colleges in the UK[M]. London: IOE Press, 2015:1-23.
- [16]Hodgson, A., and K. Spours. The Future for FE Colleges in England: The Case for a New Post-Incorporation Model. In The Coming of Age for FE? Reflections on the past and Future Role of Further Education Colleges in the UK [M]. London: IOE Press, 2015:199-221.
- [17]Coffield, F., S. Edward, I. Finlay, A. Hodgson, K. Spours, and R. Steer. Improving Learning, Skills and Inclusion: The Impact of Policy on Post-Compulsory Education[M]. London: Routledge, 2008.
- [18]Fletcher, M., N. Lucas, N. Crowther, and D. Taubman. The Further Education Workforce.” In The Coming of Age for FE? Reflections on the past and Future Role of Further Education Colleges in the UK[M].London: IOE Press.2008: 89-111.
- [19]Bailey, B., and L. Unwin. Continuity and Change in English Further Education: A Century of Voluntarism and Permissive Adaptability[J].British Journal of Educational Studies. 2014, 62 (4): 449-464.
- [20]HMG (HM Government). Reviewing Post-16 Education and Training Institutions[EB/OL].[2018-10-02].https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/446516/BIS-15-433-reviewing-post-16-education-policy.pdf.
- [21]Mayor of London. Adult Education Budget[EB/OL].[2018-10-02].<https://www.london.gov.uk/what-we-do/business-and-economy/skills-and-training/adult-education-budget-aeb>.
- [22]HMG (HM Government). Strengthened Local Enterprise Partnerships[EB/OL].[2018-08-14].https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/728058/Strengthened_Local_Enterprise_Partnerships.pdf.
- [23]HMG (HM Government). Industrial Strategy: Building a Britain Fit for the Future[EB/OL].[2018-08-14].<https://assets.publishing.service.gov.uk/>

- government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/664563/industrial-strategy-white-paper-web-ready-version.pdf.
- [24]DfE (Department for Education). Participation in Education, Training and Employment by 16–18 Year Olds in England 2017[EB/OL].[2018–08–14].
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/718463/Main_text_participation_2018.pdf.
- [25]DfE (Department for Education). FE and Skills[EB/OL].[2018–08–14].https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/693581/SFR23_2018_Further_15_Education_and_Skills_SFR_main_text.pdf.
- [26]Hodgson, A., and K. Spours. What is Happening with 17+ Participation, Attainment and Progression in London—Colleges in London[EB/OL].
[2018–08–15].<https://www.londoncouncils.gov.uk/node/27700>.
- [27]Hodgson, A., and K. Spours. Heavy Fog in the Channel: Continent Cut Off: The Reform of Upper Secondary Education from the Perspective of English Exceptionalism[J].*European Educational Research Journal*, 2016,13(6):683–698.
- [28]Keep, E. Reflections on the Curious Absence of Employers, Labour Market Incentives and Labour Market Regulation in English 14–19 Policy: First Signs of a Change of Direction?[J].*Journal of Education Policy*, 2005,20(5):533–553.
- [29]HMG (HM Government).Industrial Strategy: Building a Britain Fit for the Future[EB/OL].[2018–08–14].https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/664563/industrial-strategy-white-paper-web-ready-version.pdf.
- [30]CIPD (Chartered Institute of Professional Development). Facing the Future: Tackling post–Brexit Labour and Skills Shortages[EB/OL].[2018–08–14].
https://www.cipd.co.uk/Images/facing-the-future_2017-tackling-post-Brexit-labour-and-skills-shortages_tcm18-24417.pdf.
- [31]HMG (HM Government). Apprenticeship Levy[EB/OL].[2018–08–14].<https://www.gov.uk/guidance/payapprenticeship-levy#history>.
- [32]DBIS/DfE (Department for Business Innovation and Skills/Department for Education). Post–16 Skills Plan[EB/OL].[2018–08–14].https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/536043/Post-16_Skills_Plan.pdf.
- [33]UCL. Policy learning across the Four Countries of the UK: FE and skills in England—Report of Seminar 2[EB/OL].[2018–08–14].http://www.ucl.ac.uk/ioe/departments-centres/centres/centre-for-post14-education-and-work/projects/fe-skills-four-countries-uk/pdf/FE_and_Skills_across_UK_BP2_Final_26-10-17.pdf.
- [34]Boles, N. Further Education Written Statement—HCWS152[EB/OL].[2018–03–19].<http://www.parliament.uk/written-questions-answers-statements/written-statement/Commons/2015-07-20/HCWS152>.
- [36]Hodgson, A., K. Spours, M. Waring, J. Gallacher, T. Irwin, and D. James. FE and Skills across the Four Countries of the UK: Opportunities for Policy Learning[EB/OL].[2018–08–14].https://www.edge.co.uk/sites/default/files/documents/fe_and_skills_across_the_four_countries_of_the_uk_final.pdf.
- [39]Greany, T., and R. Higham. *Heirarchy, Markets and Networks*[R].London: UCL IOE Press,2018.

Further Education in England: At the Crossroads between a National, Competitive Sector and a Locally Collaborative System

Ann Hodgson and Ken Spours (Author), Yuan Dayong (Translator)

Abstract During the 25 years since incorporation, when further education (FE) colleges were taken out of local government control, FE in England has been shaped by processes of marketisation to become a competitive national sector that has increasingly diverged from the more ‘collaborative system logic’ of the other three countries of the UK. However, following recent government reforms, FE in England appears to have reached a crossroads with the opportunity to participate in a more collaborative skills–based landscape at the local and sub–regional levels. This article brings together evidence from historical and international comparative system analysis, a series of UK–wide seminars and in–depth research on the Area–Based Review of FE colleges to assess the strategic direction of FE in England at this critical juncture. We argue that English FE providers can take advantage of these trends to make a transition from a reactive, competitive national sector towards a more collaborative, regional and sub–regional system focused on inclusive economic and skills development. The article concludes that the potential for cross–UK policy learning depends on whether FE in England gradually transitions towards a more collaborative future that could bring it closer to FE and skills systems in Scotland, Wales and Northern Ireland.

Key words England; Further Education; education reform; policy learning

Author Ann Hodgson, professor of UCL(London WCIHOAL); Ken Spours, professor of UCL

Translator Yuan Dayong, associate professor of International Education College of Beijing Foreign Language University(Beijing 100089)