

英國終身學習教育政策之發展趨勢

【教育制度及政策研究中心副研究員 賴協志】

英國 18 歲以上青少年與成人的教育系統，主要分成學術研究的高等教育與技職培訓的擴充（繼續）教育（駐英國代表處教育組，2018a）。英國的教育體制分成兩大教育系統，一個是偏重學科的義務教育與高等教育系統，另一個是偏重技職培訓的擴充教育系統。公民終身學習與進修的政策原則上屬於擴充教育政策（包括成人學習）的一部分（駐英國代表處教育組，2018b）。英國成人及高齡教育機構具備專業性，能致力於代間學習，並有系統有組織的倡導高齡健康，以及其建立與其他民間組織和政府部門的或夥伴友好關係等，均值得我國成人及繼續教育學會發展學習之榜樣（蔡秀美、魏惠娟、陳毓璟、王維旒，2009）。終身學習之所以多年來在國際社會受到廣泛的討論與高度重視，歐美重要成人教育專業組織功不可沒，英國成人及繼續教育協會（The National Institute of Adult Continuing Education, NIACE）即是重要的專業組織，NIACE 的發展歷史頗為悠久，主要在透過終身學習以促進個人、社會與經濟發展，並且力促所有成人終其一生都能夠擁有學習參與機會，進而從學習中獲益（吳明烈，2017）。

近幾年來，臺灣社會不僅在人口結構方面有快速老化的趨勢，退休年齡也普遍較法定年齡提早許多；為了迎接高齡化社會的來臨，臺灣設立長青學苑、樂齡學習中心等，這些機構的設置，一方面代表了臺灣地區成人教育的蓬勃發展，但另一方面，卻凸顯出一個新的議題，那就是這些新的組織究竟是根據何種專業理念或模型在經營？這些組織經營的成效究竟如何（胡夢鯨、嚴嘉明、施宇澤，2017）。在教育部提出的 108 年度施政計畫中，「維護國民的多元學習權益」是年度

施政目標之一，其中「建構公共多元的終身教育」是重要策略，包括：促進社區大學穩健發展，提供民眾多元終身學習選擇，以傳遞知識技能並提升公民素養，促進社區永續發展，營造優質在地學習環境，強化社區學習體系；建構高齡社會之樂齡學習網路，並提供高齡者在地學習機會等（教育部，2019）。本文蒐集及整理近幾年英國在終身學習教育政策發展上之相關文獻及國際教育訊息，以供參考。

一、重視終身學習教育政策的規劃與實踐，提升終身教育品質

英國終身學習教育政策的規劃方面，擴充教育政策（包括成人教育）是採取決策單位與執行單位分離模式。目前負責英國擴充教育政策的主管機關是教育部；而負責政策執行的單位則是「教育與技能經費署」。事實上，負責擴充教育政策的主管部會與執行單位歷經數次變革。幾次的組織改革都與相關法規的修正有關。最先在 1992 年通過的《1992 年擴充教育與高等教育法（英格蘭、威爾斯地區）》，英國擴充教育政策是由教育部為主管機關；教育部另外成立「擴充教育委員會」負責政策的執行。2000 年英國國會通過的《學習與技能法案》，將擴充教育政策的主管機關改由企業、創新與技能部、兒童、學校與家庭部共同執掌，並將執行單位改制為「學習與技能委員會」。然而，2009 年通過的《學徒制、技能、兒童與學習法案》，將擴充教育政策的主管機關改回由單一行政部會負責，主管機關為企業、創新與技能部。與此同時，學習與技能委員會改組為兩個單位：「技能經費署」與「青年學習署」。19 歲以上學生與成人進修的課程是由前者負責推動。「技能經費署」在 2017 年 4 月進一步改制成「教育與技能經費署」。教育與技能經費署的任務除了負責擴充教育（包括成人教育）的預算執行，其業務範圍也包括審核擴充教育機構的設立、決定補助授課單位與學員學費的經費、監督相關授課單位的財務與專業能力（駐英國代表處教育組，2018c）。

英國終身學習與進修教育政策的實踐方面，凡是有意願提供擴充教育課程的民間機構、學校、地方政府或公部門單位，均必須經教育與技能經費署審核通過後，方能成為合格的擴充教育機構或培訓機構。目前英國民眾接觸技職教育、在職進修或社區學習等課程資訊的管道包括：擴充教育機構、培訓機構、成人教育中心、公立圖書館、提供擴充教育課程的學校（院）等。在公部門提供成人教育課程的機構案例方面，如 Leicestershire 地方政府提供給成人的學習課程包括有電腦與資訊科技、英文與數學、外國語、提供給身心障礙的成人課程、培養生活興趣與嗜好、提升技職能力等六大類。在私人教育機構案例方面，Westminster Kingsway 學院是一所位於倫敦市中心，提供學術教育課程與技職培訓課程的私立擴充教育機構。其中，提供給成人的課程包括：藝術與設計、企業、創業與零售、工程環境與基礎設施管理、幼兒照護、電腦與資訊工程、時尚、成衣與裁縫、電影與數位媒體、酒店管理與廚藝設計、人力資源、人文社會、法律、音樂、藥劑學、科學、社工與助產士、教師文憑與旅遊觀光等（駐英國代表處教育組，2018d）。

回顧英國政府歷年在技職教育與終身學習教育政策上的改革，與技能評量結果有著密切相關。例如在 1996 年的國際成人技能評量調查之後，英國政府隨即組成政策研究小組，2001 年公布的政策報告書，建議英國政府應採取跨部會合作模式，提供英國成年人增加技職能力的機會並使其能融入英國社會。之後，2003 年公布全國性技職教育政策白皮書—「21 世紀的技職教育：實現自己的潛力」，強調提升成人的技職能力依然是英國成人教育與技職教育政策的實踐重點。接著，2006 年由 Leitch 爵士領導的技職政策評估委員會，在政策評估報告中，建議英國政府把政策目標訂在：2020 年時 95% 的英國成年人都能達到基本讀寫能力與運算能力（駐英國代表處教育組，2018e）。

二、全面檢討終身學習教育經費分配，促進終身教育的持續發展

英國著名的倫敦財政研究機構(Institute for Fiscal Studies, IFS) 公布英國政府 2017-2018 年度在教育政策上的經費支出。該份報告點出英國政府的教育政策存在資源分配不均，而該情形在同屬於 18 歲以上非義務教育的高等教育與擴充(繼續)教育兩者間，更為明顯。反觀擴充(繼續)教育，英國政府不僅未增加經費補助，該領域的教育經費時常被挪做推動新政策之用，例如英國教育部今年初推動 16-18 歲學生修讀技術課程，第一階段所需要的 5 億英鎊經費是挪自擴充(繼續)教育的預算；成人(進修)教育也同樣納入擴充(繼續)教育，排擠到原本屬於青少年技職訓練的資源。IFS 擔憂經費縮減的結果，將使有需要或有意願修讀擴充(繼續)教育的學生，無法享有充足的學習環境與工作機會(駐英國代表處教育組，2018a)。

英國首相 Theresa May 於今年 2 月宣布委任 Philip Augar 組成獨立調查委員會，徹底且全面地檢討英國 18 歲以上教育政策與經費。該委員會會檢討逐年遞減的終身學習與半工半讀學生(lifelong and part-time study)，並重新界定學科表現與技職能力的資格。該委員會目的是重新建構公平的學習條件與環境，確保擴充(繼續)教育的發展，並符合英國經濟與社會的成長需求(駐英國代表處教育組，2018a)。

三、提出終身學習教育政策方向，以生活技能、職場學習等為主軸

邁入二十一世紀之後，終身學習的發展愈發受到各國際組織及歐美成人教育專業組織的重視及推廣；歐美成人教育專業組織對於終身學習的發展影響及貢獻較為深遠者，當屬歐洲成人教育學會(The European Association for the Education of Adults, EAEA)、英國成人及繼續教育協會(NIACE)以及美國成人及繼續教育學會(The American Association for Adult and Continuing Education,

AAACE)，其中 NIACE 的終身學習推動方向，主要包含生活技能、職場學習、家庭與社區學習等；在生活技能方面，促進人人具備識字、數學運算、理財、數位能力等生活技能，幫助民眾養成終身學習能力，以促進每個人未來都能繼續學習，尤其是弱勢團體；在職場學習方面，成人均應持續充實職涯生活與品質，俾利於本身、家人以及社區，並且有助於經濟能力之提升；在家庭與社區學習方面，透過家庭學習，促進代間融合與互動，社區學習則提升學習者的自信，並且協助弱勢團體學習如何管理生活，以發揮自我潛力（吳明烈，2017）。

英國公民的終身學習與持續進修政策原則上由擴充教育系統主導。由於英國的擴充教育本身屬於技職教育性質，對於成人教育與社區學習的政策規劃也側重在提升公民的勞動力素質、學習能力以及融入英國社會必需的生活能力等面向。英國成人教育政策的發展主要來自兩大政策關懷；一方面是有關英國政府建構完整的全國職能系統，另一方面則與英國接受國際成人技能評量調查的結果有關。此評量結果引起英國政府的重視而開始積極投入提升成人的生活技能。為回應這兩大政策關懷，目前英國政府推動的成人學習課程，除了與提升職場能力與專業資格有關之外，另外一部分是針對公民的生活能力，例如讀寫能力、運算能力與電腦設備操作能力等提供相關課程（駐英國代表處教育組，2018f）。

四、持續推展國民個人學習記錄，瞭解個人終身學習情形

英國政府為鼓勵國民不斷提升技職能力，從 2009 年開始即陸續推出階段性的個人學習記錄平臺，供國民記錄學業成果、專業證照、技能培訓與求職經歷等資料。例如技能經費署曾在 2012 年透過轄下的國家職涯服務中心，主導建立個人終身學習帳戶（Life learning account, LLA），不但提供使用者個人技能培訓與求職規劃（如更新履歷表、技能發展需求、未來技能發展計畫表、進修規畫），也提供

學習記錄功能以記載使用者曾修習過的課程。此學習記錄也包含曾接受來自英國政府與雇主對選修課程的資金補助。但此項個人終身學習帳戶平臺在 2016 年 10 月 25 日被技能經費署終止，改由「國民個人學習記錄 (Personal learning record, PLR)」機制取代。新的個人學習記錄機制是由當時技能經費署新成立的單位：「學習資料服務中心」管理。在技能經費署改制為教育與技能經費署之後，國民個人學習紀錄機制 (PLR) 依然持續推動中 (駐英國代表處教育組，2018f)。

國民個人學習記錄與之前個人終身學習帳戶機制有兩點不同。第一，改版後的國民個人學習紀錄側重於使用者的學業成果、專業能力認證等學習成就 (國民個人學習記錄帳戶裡的學習成果是根據英國國家資歷架構劃分的等級記載)。使用者的個人帳號裡記載個人從義務教育第四階段 (學生年齡約 13-14 歲) 開始的學業成績、沒有成績計算機制的專業能力認證。第二，使用者的個人修業與資格認證記錄是直接取自英國政府對於境內 (限英格蘭與威爾斯地區) 所有登記在案的教育機構與資格認證機構保管的學員資料。例如中學教育成績取自英國國家學生學籍資料庫；專業認證記錄則是取自從 2009 年開始建置階段性個人學習資料平臺的資料和有與英國政府簽訂資訊協議的教育機構與認證機構 (駐英國代表處教育組，2018f)。

五、建立英國終身學習教育機構評鑑機制，確保績效表現與教學素質

英國對於提供擴充教育 (包括成人教育) 的課程評鑑採取多軌制。這是因為英國的擴充教育課程內容非常多元，不僅屬於技職能力培訓與專業資格認證，部分課程屬於標準教育學歷 (如中學、大學、碩士與博士學位)。因此，不同的課程內容與授課單位會分別受到不同單位的監督。主要的評鑑機制來自三個機構；首要的評鑑機構是擴充教育政策的專責單位，教育與技能經費署的評鑑，此評鑑機制側重在審查授課機構的組織資格。第二是來自專業資歷與技職能力認證公會的

審查，此部分是針對專業資格培訓課程的內容與測驗是否符合特定專業領域的統一標準。第三則是來自管理英國教學機構與課程品質評鑑的獨立單位-英國教育標準局的評鑑。教育標準局評鑑的重點是放在授課單位的機構素質、課程內容與教學品質以及學員的學習狀況（駐英國代表處教育組，2018b）。

教育與技能經費署的評鑑對象是接受政府經費補助或貸款融通方案，或是承辦政府技職培訓計畫的擴充教育機構。評鑑重點在於機構的財務狀況，審查該機構是否依然符合簽訂公共事業行政契約的能力與資格。一旦教育與技能經費署認定機構存在高風險的財務狀況，不僅可以取消該機構享有的權益，甚至可以直接將該機構從「擴充教育（包括成人教育）機構註冊清單」中除名。根據教育與技能經費署公告的「財務審查：補助高風險教育機構與合作廠商準則」，機構評鑑的項目包括「2015 年公共事業行政契約締約規則」的規定，以及教育與技能經費署自行訂定判斷財務狀況的標準。另外，教育標準局的評鑑重點在於教學品質、教學內容、教學團隊與績效表現，以確保課程品質與教學素質。根據教育標準局 2018 年公布最新修正的「擴充教育與技職培訓評鑑手冊」，評鑑結果依序分成：優秀、良好、需要改善、不良等四個等級。年度評鑑結果會影響該機構在下一年度評鑑項目的範圍與程度。評鑑結果為需要改善或不良的機構，必須接受與新設教育機構一樣的全面評鑑；其中評鑑結果為不良的機構，在教育標準局督學完成全面性評鑑報告的 15 個月內，通常會再進行追蹤訪查。被評鑑為良好的機構，通常只需要接受簡易評鑑。對於評鑑結果為優秀或良好的機構，教育標準局可以選擇抽檢，僅針對課程的特定項目進行審查（駐英國代表處教育組，2018b）。

參考文獻

吳明烈（2017）。歐美成人教育專業組織終身學習之推動。教育研究

月刊，283，18-27。

胡夢鯨、嚴嘉明、施宇澤（2017）。以高齡者為對象的高齡型成人教育組織績效評估之研究。**教育政策論壇**，20（1），139-170。

教育部（2019）。**教育部 108 年度施政計畫**。取自 <https://ws.moe.edu.tw/001/Upload/3/refile/6312/60737/d98954df-0427-4da6-b47a-4355c9c942ba.pdf>

蔡秀美、魏惠娟、陳毓璟、王維旒（2009）。**英國成人及高齡教育機構實務參訪報告**。取自

<https://report.nat.gov.tw/ReportFront/ReportDetail/detail?sysId=C09803748>

駐英國代表處教育組（2018a）。英國政府正全面檢討 18 歲以上教育政策與經費分配。**國家教育研究院國際教育訊息電子報**，161。

取自 https://fepaper.naer.edu.tw/paper_view.php?edm_no=161&content_no=7331

駐英國代表處教育組（2018b）。英國擴充教育（包括成人教育）機構評鑑機制。**國家教育研究院國際教育訊息電子報**，154。取自

https://fepaper.naer.edu.tw/paper_view.php?edm_no=154&content_no=7201

駐英國代表處教育組（2018c）。英國成人終身學習與技職教育政策的規劃。**國家教育研究院國際教育訊息電子報**，150。取自

https://fepaper.naer.edu.tw/paper_view.php?edm_no=150&content_no=7085

駐英國代表處教育組（2018d）。英國成人學習與進修教育政策的實踐。**國家教育研究院國際教育訊息電子報**，150。取自

https://fepaper.naer.edu.tw/paper_view.php?edm_no=150&content_no=7086

駐英國代表處教育組（2018e）。國際成人技能評量與英國成人教育政策的發展。**國家教育研究院國際教育訊息電子報**，149。取自

https://fepaper.naer.edu.tw/paper_view.php?edm_no=149&content_no=7065

駐英國代表處教育組(2018f)。英國成人教育政策與國民個人學習記錄帳戶。國家教育研究院國際教育訊息電子報，154。取自 https://fepaper.naer.edu.tw/index.php?edm_no=154&content_no=7200