

内部资料 请勿转用

## 本期导读

(专刊)

### 澳大利亚高等教育改革最新动向

——从联邦政府 2014-2015 年预算案来分析

日前，澳大利亚联邦 2014-2015 年预算案正式公布，其中的高等教育预算反映了联盟党的高等教育执政目标：旨在构建一个多样化、充满竞争、世界一流的高等教育体系，确保所有学生都能享受到世界上最优的高等教育，确保澳大利亚高等教育在全球竞争中立于不败之地。

澳大利亚高等教育综合改革计划的具体举措有：

- 扩大需求驱动拨款机制，增加教育机会；
- 通过全面松绑大学学费的管制，构建可持续的高等教育经费体系；
- 推动高校自治，鼓励创新发展；
- 升级贷款计划，设立新的“联邦奖学金计划”，促进教育公平；
- 通过促进竞争及信息公开，提升高等教育质量；
- 加大研究投入，促进研究卓越；
- 振兴国际教育。

北京教育科学研究院  
主办

# 教育快报

(国际教育动态)

2014 年第 22 期

(总第 373 期)

2014 年 7 月 3 日出版



# 澳大利亚高等教育改革最新动向

## ——从澳大利亚联邦政府 2014-2015 年预算案来分析

5 月 13 日，澳大利亚联邦 2014-2015 年预算案正式公布，其中的高等教育预算让各种在联盟党上台后对高等教育改革的猜测与争议都一一浮出水面，反映了澳大利亚高等教育改革的最新动向。

在预算案中，联邦政府提出的高等教育目标是：通过扩大高质量高等教育机会、振兴国际教育与提升世界一流研究，提高澳大利亚经济生产力和社会福利，确保澳大利亚作为知识国家在全球的地位。

为实现目标，联邦政府宣布了一个高等教育一揽子综合改革进程，力图通过扩大“需求驱动”拨款机制、构建可持续的高等教育经费体系、推动高校自治、加大对学生支持、提升高等教育质量、加大高校研究投入、振兴国际教育等举措，构建一个多样化、充满竞争、世界一流的高等教育体系，确保所有学生都能享受到世界上最优的高等教育，确保澳大利亚高等教育在全球竞争中立于不败之地。

### 一、改革动因

#### （一）应对五大挑战

如果说 2008 年基于布莱德利报告的工党政府执政时期的高等教育改革是迫于应对提高高等教育完成率，为澳大利亚培养大量急需的高技能人才以适应快速变革的未来的种种不确定性挑战，那么去年执政的联盟党政府在制定 2014-2015 年预算案中倡导的高等教育改革就在应对以下五大挑战：

- 由于不可持续的预算赤字和不断攀升的债务，为缓解政府财政赤字，未来将逐年削减政府预算；
- 澳大利亚高等教育和研究体系面临落后和被亚太地区国家赶超的风险；
- 由于实施“需求驱动”本科学位经费资助机制，激增的学生数量正助推高等教育的成本，但又有令人信服的理由需要继续推行“需求驱动”机制，支持更多学生；
- 前任政府留下的一些重要研究项目存在经费困难；
- 必须以对学生和纳税人都公平、合理的方式应对以上所有挑战。

此次宣布的预算将通过实施一个公平而平衡的高等教育与研究一揽子改革计划回应所有挑战。

## （二）回应《需求驱动高等教育经费机制检讨报告》和《审计委员会报告》的建议

“需求驱动”拨款机制是 2012 年澳大利亚工党政府接受《布莱德利报告》建议实施的新的联邦资助大学的拨款机制，重点是取消以前对于公立大学的本科生招生规模限制，为大学招收的每一名本科生提供联邦资助。2013 年 11 月 12 日，新上任的联盟党教育部长克里斯托弗·佩恩指定由大卫·肯普与安德鲁·诺顿负责的检讨专家小组对“需求驱动”拨款体制进行研究并提出相关建议。

2014 年 4 月 13 日，《需求驱动拨款机制检讨报告》(The review of the demand driven funding system) 正式发布。该报告列出了 19 项重要发现，并提出了 17 条建议供联邦政府参考。报告中最重要发现包括：公立大学很好回应了“需求驱动”体制下的各种变革，提高了所有学生的高等教育机会；新体制确保大学能够更好回应学生的需求，并推动了大学课程创新以及应用新技术和加强合作，也提升了教学质量；为那些在大学中代表不足的处境不利背景的学生提供了更多高等教育机会；更好满足了经济发展对于技能的需求。报告中最重要的一条建议是保留、扩大并改进“需求驱动”的拨款机制。

5 月 2 日，澳大利亚“审计委员会”发布一份有关高等教育经费筹措的报告，提出了包括提高大学生成本分担额度、让学生按实际利率偿还高等教育贷款、降低高等教育贷款的还款门槛以及考虑取消对于大学收费的管制等建议以应对高等教育经费困难。

此次联邦预算中宣布的一系列改革举措就是接受了这两份报告中的一些重要建议。

## 二、改革举措

### （一）扩大“需求驱动”拨款机制，增加教育机会

2014-2015 年联邦预算案规定，从 2016 年 1 月 1 日起，将原来只针对公立大学本科学位的“需求驱动”拨款机制扩大到所有高等教育文凭、高级文凭及副学士学位文凭。所有提供以上文凭的非大学高等教育机构，无论公立或私立，都将有资格获得联邦经费资助。联邦政府将为此在未来四年投入 8.2 亿澳元，新增 8 万名获得联邦资助学生。

这一举措的实施将大大扩大高等教育的机会，促进高等教育多样化发展，满足学生的多样化需求。尤其对于地方及大城市以外的小城市学生而言，为进入大学做准备的副学士课程是他们的最佳选择，满足了他们希望获得高等教育的需求，与公立大学相比，这些课程提供了更加灵活的教学方法和更加个性化的环境。

本届政府也认为，非大学高等教育机构对于高等教育体系多样性做出了巨大贡献，为学生提供了更多选择与机会。为此，联邦政府将支持学生选择最适合的

教育类型，只要是获得 TEQSA 注册的，经过认证的课程都有资格申请联邦经费支持，这将有利于创造一个更加强大而公平的澳大利亚高等教育体系。

## **(二) 构建可持续的高等教育经费体系**

### **1. 全面松绑对大学学费的管制，促进竞争**

随着联邦政府拨款扩大到所有注册的高等教育提供者，高等教育机构之间竞争生源不可避免。

2014-2015 年预算案规定，从 2016 年 1 月 1 日起完全解除对于大学学费的管制。大学、技术与继续教育学院及专科院校从 2016 年起都将能够自行设定课程收费标准。这是自 1973 年以来，澳大利亚第一次允许公立大学自行设定国内本科生的收费标准。联邦政府期望通过放开对于收费的管制，允许高等教育机构为提供的课程自行设定收费标准，从而展开竞争以吸引学生。这一举措估计在未来三年为联邦政府节约 11 亿澳元经费。

另外，大学和学院能够在价格方面进行竞争，意味着他们将必须更多关注和满足学生的需求，不断改进教学，以质量和服务来吸引学生。因此，澳大利亚高等教育体系将更多基于质量与创新进行竞争。竞争与多样化将成为高等教育未来发展的重要方向。

### **2. 促进高等教育成本在公共经费与受益者学生之间公平分担**

澳大利亚是世界上率先建立高等教育成本分担机制的国家之一，其实施的高等教育贡献计划 (HECS) 基于如下假设：高等教育为个体带来的收益大约占 30% (主要是获得高收入的能力)，为社会带来的收益占 70% (主要体现为毕业生具有知识和能够支付更高税费)。因此，个人分担高等教育成本的三分之一，联邦政府分担三分之二，并规定大学收费上限。

从 2016 年 1 月 1 日起，除了取消大学收费上限规定外，获得联邦支持学位的学生最大成本分担额度也将取消，而联邦对于这些学位的补贴将平均下降 20%，并根据消费价格指数进行调整。这将在联邦政府与学生之间，根据高等教育的公共和私人收益建立起更加公平的成本分担模式。

此外，从 2016 年 1 月起，联邦政府将把目前的八大拨款基准简化为五个拨款等级，并基于毕业生高等教育的私人收益、标准的教学方法以及课程传授需要的基础设施，把不同学科分到特定拨款资助等级中 (见表 1)。

另外，自 2016 年起，首次将市场实际利率 (更能体现联邦政府的借款成本) 应用于学生贷款，并将学生开始偿还贷款收入门槛从年收入 53345 澳元降至 50638 澳元，以确保支撑学生支付学费的高等教育贷款计划 (现在面临巨大的呆账坏账压力) 能够可持续，以支持更多学生接受并完成高等教育。

表 1：拨款等级

拨款等级	位于该等级的学科	生均拨款额度
1	法学、会计学、管理学、经济学、商学	1805 澳元
2	人文学科、社会学科、通讯学科	6021 澳元
3	计算机、行为科学、福利研究、教育学、视觉与表演艺术、建筑环境学、其他健康科学	9033 澳元
4	数学、临床心理学、护理、工程学、科学、调查、环境研究、外语	12045 澳元
5	牙科学、医学、兽医学、农学	18067 澳元

### （三）推动高校自治，鼓励创新发展

联邦预算宣布后不久，澳大利亚教育部长克里斯托弗·佩恩在澳洲大学联盟大会晚宴上发表演讲时指出：自由与自治将是本届政府高等教育政策的重点，大学自由与自治的新时代即将到来。

首先，与政府更大程度解除管制的整个改革进程一致，联邦政府正致力于消除窒息大学生生产力与创新能力的过多的汇报与规章制度，并实施更加强大、简单、流畅的大学汇报与管理办法，让其专注于提高学生质量及提供高质量的服务。随着减轻大学行政负担的各项举措陆续出台，联邦政府将鼓励大学将命运掌握在自己手里，鼓励每所高校明确并追求自己的目标，注重特色和创新发展的。

其次，“需求驱动”的拨款体系的扩大及收费上限的取消，将史无前例地给予大学自由运营各项事务的权力，逐渐将让大学决定他们自己的战略方向和优先任务，让高校在追求卓越并为学生提供选择与多样化时候具有必要的灵活度。

### （四）加大对学生的支持，促进教育公平

为了减少撤销大学收费管制可能导致的大学学费上涨对学生高等教育机会和公平的影响，联邦政府将采取以下举措加大对于学生的支持。

#### 1. 升级高等教育贷款计划

澳大利亚的“高等教育贷款计划”是世界上首创，也是公认比较成功的与收入挂钩的学生贷款模式。在 2014-2015 年预算中，联邦政府明确指出将通过升级高等教育贷款计划继续为学生提供财政支持，消除他们接受高等教育和培训的预付成本障碍。高等教育贷款计划将扩大到所有获得联邦资助学位补贴的学生，不管他们选择就读大学、学院或文凭课程，都能继续受到“高等教育贷款计划”的支持，接受高等教育不需要预先支付一分钱成本。直到他们毕业后获得一份有体面收入的工作时才开始还款。高等教育贷款计划的保留与改进意味着没有学生会因为财政原因而失去接受高等教育的机会。

此外，为了进一步加大对学生的支持，预算中还为学徒设立了类似于高等教育贡献计划的“技工支持贷款计划”（Trade Support Loans Programme），在未

来四年以分期付款的方式最多为学徒提供 2 万澳元贷款，涵盖他们的日常生活与学习成本。

## 2. 设立新的“联邦奖学金计划”

2014-2015 年预算中明确，将设立一项新的联邦奖学金计划，专门支持来自处境不利背景的学生。在预算中，联邦政府明确新的“联邦奖学金计划”将由大学从“新增学费收入”中拨专款（每获得 5 澳元额外学费收入，就拿出 1 澳元，也就是 20%）设立。这些奖学金将主要用于支持和扩大来自处境不利背景学生的高等教育机会，确保最聪明的学生不管其背景如何或来自哪里都可以获得世界一流的高等教育。

新的“联邦奖学金计划”将纳入现有的学生收入支持体系，确保大学和高等教育机构为学生提供量身定制的个性化支持，如基于需求的奖学金，收费减免，辅导、个别辅导支持，在大学生涯关键点进行资助等，帮助他们顺利完成学业。

## 3. 改革“高等教育参与和合作计划”

随着新的联邦奖学金计划实施，联邦政府将通过巩固和简化现有的拨款安排，改革“高等教育参与和合作计划”（Higher Education Participation and Partnerships Programme，缩写为 HEPPP）。从 2015 年 1 月 1 日起，将 HEPPP 更名为“高等教育参与计划”（Higher Education Participation Programme，缩写为 HEPP），新计划将由两个部分构成——新的“机会与参与基金”和现有的“国家优先基金”。简化后的计划将减少高等教育提供者的汇报负担，为他们开展针对性活动提供更大自由度，以带来最大价值和产生更大影响，并回应学生和地方需求。为此，联邦政府将在未来四年投入 6.9 亿澳元。

新的“机会参与基金”将为大学提供经费，资助来自处境不利背景学生接受高等教育并获得成功。“国家优先基金”将主要进行战略性的、国家层面的投资，重点关注重要的国家优先领域或支持补充个别高校。

### （五）提升高等教育质量

预算案强调，必须提高高等教育质量以确保其国际竞争力与可持续性。

一方面，扩大需求拨款经费机制和全面松绑大学学费的管制，必然促使高校开展生源竞争，也必将把高校的注意力更多转向质量提升。另一方面，在高等教育规模扩大的过程中，“高等教育质量与标准署”（TEQSA）是防止低质量课程与高校出现的高等教育质量监督机构。随着给予大学更多自由，以及受到政府和纳税人支持的学生数量继续增长，TEQSA 将继续扮演这一角色。联邦政府将通过简化 TEQSA 的职能，使之只关注其核心的质量保障活动——注册与认证，以保持澳大利亚高等教育标准和高等教育的质量与声望。已经建立的 TEQSA 顾问委员会将为 TEQSA 提供战略政策建议，以保证对高等教育机构进行问责的同时，对高等教

育的监管干预最小化。

其次，随着学生拥有更大的选择权，给予学生及家庭合理的信息为他们的选择提供依据，对于学生成功非常关键。为此，预算案中明确指出：将为学生和家庭提供有关高校及课程质量的更明确信息；将开展一系列新的学生及其雇主调查，如大学体验调查、毕业生出路调查、雇主满意度调查等。所有获得联邦经费支持学位的高等教育机构都必须参与这些调查，调查结果将在网上公开。

#### **（六）加大对高校研究的投入，促进研究卓越**

联邦政府承诺将对研究进行更强、更持久的投资，支持研究创新。通过在未来四年对大学研究进行总额为 110 亿澳元的投入，联邦政府确保一些关键计划的有效实施，如未来奖学金计划、国家合作研究基础设施战略等。

一方面，将新增 1.395 亿澳元继续实施“未来奖学金计划”，该计划为期四年，用于奖励杰出的、中途转行的研究人员，以增强澳大利亚的研究能力。另一方面，联邦政府将投入 1.5 亿澳元继续“国家合作研究基础设施战略”，加大对一些重要的研究基础设施的支持，鼓励国内外研究部门、产业、政府之间合作开展世界一流研究。

#### **（七）振兴国际教育**

恢复澳大利亚国际教育的全球竞争力是现任联盟政府的优先任务。联邦政府预测，到 2030 年，亚太地区中产阶级规模有望从 2013 年的 5 亿人增加到 32 亿人，为了确保国际学生能够继续选择澳大利亚作为目的地国，联邦政府将继续努力改进国际学生签证制度，继续简化签证程序。

“新科伦坡计划”也是联盟政府的标志性计划，在今年的预算案中获得了一笔为期 5 年、价值 1 亿澳元的新增经费，旨在通过澳大利亚本科生在亚太地区的学习和实习，促进澳大利亚人对亚太地区的了解，增强人际及机构间的交往。

联邦政府还将于 6 月公布《国际教育国家战略草案》，并将进行利益相关者意见征询，就与维持高等教育国际参与和完全实现澳大利亚国际教育发展潜力相关的大量问题征求意见。

### **三、实施保障**

虽然规定只要在 TEQSA 注册认证的高等教育提供者和经过认证的课程都有资格申请联邦支持的学位，但由于大学与非大学高等教育提供者在社会预期及责任方面有着重要区别，因此对于他们的资助比例应该有所区分，生均资助规模也应该根据相关参数制定。为此，联邦教育部将组建 9 人组成的“立法与财政临时工作小组”为教育部提供相关建议，经费资助差异是该工作小组的一个重要议题，非大学高等教育机构获得联邦拨款计划经费的资格条件也将是工作小组考虑的

一个重要政策议题。另外，教育部还将成立一个工作组，重点关注高等教育质量、撤销管制和信息提供等方面的问题，TEQSA 顾问委员会成员将构成这一工作组的核心成员。

最后，通过改革一揽子计划转向新的制度必须进行认真规划，联邦政府将和高等教育与研究机构一起制定实施细节，并将与所有高等教育机构协商，推动这些举措的实施。

北京教育科学研究院教育信息中心 唐科莉

资料来源 澳大利亚教育部、澳洲大学联盟及格兰顿研究院网站

责任编辑 商发明 周红霞