

doi:10.3969/j.issn.1001-8794.2018.02.020

基于国内外继续教育发展的比较分析

黄博翔, 王 冰

(天津广播电视大学, 天津 300191)

【摘 要】历史经验表明,继续教育的快速发展是在经济社会发展到一定程度后,社会成员出于多种目的考虑而选择进行的再教育,我国正处于经济转型和产业结构升级的关键阶段,企业需要具有较高专业素质的劳动者,社会成员有满足个人精神文化和职业发展的需求,因此,有必要研究梳理先进国家及国内部分地区继续教育发展的经验,为我国继续教育快速发展提供有益启示。

【关键词】国内外;继续教育;比较分析

【中图分类号】G729

【文献标识码】A

【文章编号】1001-8794(2018)02-0082-05

一、国际继续教育发展概况

(一) 法律法规建设

欧美等国经济社会的快速发展与其完善的继续教育法规保障密不可分,依法开展继续教育是世界各国的普遍做法。第二次世界大战以后,英国率先颁布了《巴特勒法案》,此后出台的《罗宾斯报告》、《教育改革法案》以及《继续高等教育法案》逐步完善了英国继续教育法律体系。^[1]1965 年美国国会通过的《高等教育法案》提出要对加大对继续教育的支持力度,1966 年通过的《成人教育法》对成人教育的目的、内容、管理体制和经费保障等方面进行了详细的阐述。此后,美国又相继颁布了《终身学习法》、《继续教育法案》和《帕金斯职业教育法》等。法国 1919 年颁布了《阿杰斯法》,之后通过了《职业培训法》、《终身培训法》和《职业继续教育改革法》,明确规定了企业应对员工开展继续教育培训,1960 年出台的《高等教育基本法》中规定了大学应开设继续教育相关课程。^[2]德国出台的《联邦职业教育法》和《劳动促进法》规定了企业在开展职工继续教育方面的责任和义务,《联邦促进培训法》、《高校常规

法》对职工进行职业进修、转业教育等方面内容做出了明确的规定。^[3]

韩国在 1983 年修订的《宪法》中明确提出要大力发展终身教育,1996 年修订了《社会教育法》并更名为《终身学习法》,1997 年通过《学分认证法》,《终身教育法》自 1999 年正式颁布以来已进行数次修订。日本 1988 年将社会教育局改为“终身学习局”,随后颁布了《终身学习振兴法》,^[4]2002 年又出台了《终身学习完善法》。印度于 1977 发布了《成人教育—政策声明》,宣布成人教育和初等教育是国家教育规划的重点,^[5]1985 年颁布《印度英迪拉甘地国立开放大学法》;斯洛文尼亚 2007 年通过《成人教育法案》;孟加拉国 2006 年颁布了《非正规教育政策》等。

世界各国的初次继续教育立法均不是完善之法、独立之法,有的通过修订继续教育立法、有的通过出台其他法律法规作为继续教育立法的补充完善来构建继续教育法律保障体系。

(二) 管理体制建设

欧美等发达国家相继制定了带有本国特点的继续教育管理体制,为发展继续教育提供了强有力的保障。英国是最早采用“国家体系、地方管理”政策的国家,实施“教育和技能部、学习和技能委员会、继续教育和培训机构”三级管理架构。^[6]美国继续教育的运行和管理与其联邦制紧密相关。联邦政府通过立法和经费拨款等方式实施宏观调控,地方政府根据本地区的实际情况实施具体管理。法国实行中央集权制管理,分为中央、学区、省三级教育行政机关。中央层面由国家职业教育部管理全国继续教

【收稿日期】2017-10-19

【基金项目】全国教育科学“十三五”规划教育部重点课题“学习型社会背景下开放大学文化建设研究”,课题批准号为 DKA160385

【作者简介】黄博翔(1991—),男,沈阳人,天津工业大学在读硕士研究生,天津广播电视大学研究实习员,研究方向为继续教育、教育管理;王冰(1964—),女,沈阳人,教授,编审,研究方向为社会学。

育工作,各省、区都设立了相应的继续教育管理协调机构。^[7]日本的中央文部科学省及其终身学习局负责统筹管理和制定政策,地方政府设有相应的机构或终身学习推进中心。韩国设立了中央、道—市、市—郡—区三级推进框架和韩国终身教育行政机构、审议协议机构、专责推动机构三个层次。^[8]

近邻日韩所采用的继续教育行政主管部门负责宏观调控、审议协议机构负责监督检查、培训机构和学校开展具体继续教育工作的管理体制值得借鉴。

(三) 经费保障情况

经费投入是发展继续教育的必要保障,各国基本形成了政府、企业和个人分摊继续教育经费的模式。

美国联邦政府通过常规拨款、专项资金拨款、奖学金、减免税务等方式对继续教育投入经费,同时还有地方政府、企业及雇主在职工教育经费上的投入。英国的继续教育经费来源广泛,包括政府、企业和个人投入,国家教育和技能部联合学习和技能委员会以及地方教育管理机构制定了一系列的经费保障制度。^[9]法国继续教育经费来源和美国类似,主要来源于两个方面:一个是中央和地方政府的资金投入,地方政府投入约占总投入30%;另一个是雇主向继续教育提供的资助。^[10]德国推行终身学习资助计划,一方面提供经费给终身学习机构,另一方面对个人实施终身学习援助。^[11]近年来,日本政府逐年增加社会教育预算投入,日本政府、民间和学术界在继续教育经费方面都给予很大支持,资金渠道多元化,设立“地方终身学习振兴费补助金”,地方政府拨款约占98%,中央拨款仅占2%。^[12]

(四) 继续教育机构载体

美国主要有社区学院、高校、成人学校、行业协会和企业继续教育机构,其中大学和社区教育是主要的教育载体。美国是典型的社区教育发达的国家,社区学院可以颁发副学士学位。英国主要有三类继续教育机构,一类是高等教育机构开设的成人或继续教育学院,第二类是高等教育学院,第三类是第六级学院。法国主要有地区成人技术学校联合体、国家成人职业培训协会、大学培训中心、各大企业设立的培训中心、国立科学技术与管理学院和法国远程教育中心。德国的继续教育学院是专门的继续教育机构,公立和私立大学也提供高等继续教育。除此之外,社会培训机构、应用大学、科研机构和企业的研究性机构也开展了继续教育工作。^[13]韩国主要有开展职业技术教育、网络远程教育的大学以及企业大学。日本主要有普通高校、企业、专修学校、放送大学和社会教育系统。印度有以国立开放大学为代表的远程开放教育体系。^[14]

(五) 学习成果积累和转换制度建设

1997年,韩国政府通过了《学分认证法》,是第一个在国家层面建立学分银行制度的国家。学分银行对学习者的学习经历进行认证,当积累了足够多的经过学分银行认证后的学分后就可以申请相关的学位。^[15]截止2013年8月,韩国学分银行系统已经包括218个专业、6112个教学科目、567个评价认证机构的27019门课程,登录注册人员高达130206人,毕业生人数为69773人。^[16]美国是最早开始进行学分转移实践的国家,主要在两年制社区学院和四年制大学之间开展。1947年,美国将初级学院定名为社区学院,学生可以在社区学院学习,并将所修学分经过认证转移到大学中。20世纪90年代初期,欧盟建立了学分转换与积累系统(ECTS)。ECTS为成员国提供了一种学分积累、比较和转换的工具,推进了欧洲高等教育区的形成,实现学生跨国学习的学分积累和转换,提高了欧洲整体教学质量。1995年,加拿大的各学位授予机构达成了“泛加拿大协议”,即对学生在大学学习前两年的学分进行认证和转换,学生可以通过认证的学分继续参加高等教育学习。^[17]1995年,澳大利亚各地区通过了“澳大利亚认证框架协议”,2000年修正为“澳大利亚资格框架”,资格框架能够对学习者的工作和学习经历进行认定。^[18]

据不完全统计,全球已有150多个国家和地区已建立或正在建立资格框架。^[19]各国的学习成果积累和转换制度为学习者提供了灵活多样的继续教育环境,满足了学习者在不同阶段对学习的需求。我国幅员辽阔,各地教育发展不均衡,因此在短时间内无法建立国家层面统一的学分积累和转换制度。各地应在行政辖区或职教集团的局部范围内探索建立学分互认机制。

(六) 开放大学建设

自1971年英国开放大学成立以来,众多国家掀起创办开放大学的热潮。德国、西班牙、伊朗、巴基斯坦、荷兰、印度、韩国和日本等60多个国家相继建立了开放大学,为社会成员提供学历和非学历教育,印度、英国、伊朗等国的开放大学甚至拥有硕士、博士授予权,各国开放大学形成了各具特色的发展路径和发展模式,促进了本国继续教育的快速发展。

二、国内部分省市继续教育发展情况

(一) 管理体制建设

2006年,福建省率先成立了省终身教育促进委员会;随后,北京、上海、湖南、云南、成都等省市相继设立了终身教育或学习型城市建设的领导机构,统筹终身教育、继续教育活动。继续教育跨部门管理

机构的设立,创新了继续教育管理体制,增强了继续教育工作的统一领导和统筹协调,避免了资源浪费和管理机构之间的相互掣肘,实现了继续教育资源的优化配置。

(二)政策法规建设

2005年,福建省在全国率先出台《福建省终身教育促进条例》;随后,太原、重庆、上海、北京、湖南、江苏、山东、成都、宁波、河北等省市相继出台了促进终身教育发展、建设学习型城市的相关意见、决定,同时包括沈阳市在内的多个省市正在进行本地区终身教育促进条例的调研工作。

(三)学分银行建设

上海市于2012年率先成立了终身教育学分银行,实现了对学习者的学分认证和转化。^[20]随后,江苏、浙江、广东、河南、四川等省份也相继成立了终身教育学分银行。虽然多省市成立了学分教育银行,但是由于我国人口众多、疆域辽阔,各地经济社会发展程度严重不均衡,甚至同省的各个城市经济发展水平都大相径庭,而经济社会发展又在一定程度上决定继续教育的发展情况,因此还没有成熟的学分积累和转换经验可以借鉴。

(四)开放大学建设

开放大学建设是国家教育体制综合改革的试点项目,是探索建设有中国特色的学习型社会的一项重大战略举措。2012年,国家开放大学和北京、上海、江苏、广东、云南等5所地方开放大学在原中央广播电视大学和地方广播电视大学的基础上相继成立。在过去的几年时间里,通过建设开放大学,北京、上海、江苏、广东、云南等地的继续教育发展已经明显走在其他省市前列。几所开放大学的发展探索了中国高等继续教育改革新模式,为国家和地区继续教育发展做出了巨大的贡献,已成为国家与地方继续教育体系和终身教育体系的重要支撑。^[21]

三、关于继续教育发展的若干思考

(一)完善继续教育管理体制

继续教育的开展涉及社会各领域的所有成员,而管理分散在政府和社会的不同部门,这就使继续教育工作需要跨部门的机构进行协调管理。从世界各国的经验来看,加强政府各部门、政府与社会组织之间的横向协调,以及各级政府之间的纵向联系非常重要。1990年日本设立了终身学习审议会作为终身学习的咨询机构,审议会成员来源广泛。2001年又成立了由政府管理者、教育界人士、企业界代表组成的“终身学习推进会议”。2001年,韩国政府在原教育部的基础上组建教育与人力资源发展部,以加强政府部门之间的联系。

因此,各地区应设立终身教育(继续教育)和学习型社会促进委员会,委员会负责统筹继续教育的工作。委员会下设促委会办公室,负责落实继续教育的具体工作。各地委员会应切实发挥职能,参照福建省终身教育促进委员会的管理模式,真正将委员会作为日常开展终身教育、继续教育活动的领导管理机构,统筹协调继续教育活动涉及的相关部门,解决继续教育改革发展中出现的问题,为继续教育发展提供有力保障。各区县、行业应成立区县、行业促委会及其办公室,有条件的行业和地区可成立职教集团,利用整合优质资源推动本地区、本行业的继续教育工作。

(二)设立继续教育机构

1. 建设开放大学

我国幅员辽阔、人口众多但教育资源不平衡,现有的学校教育已不能完全满足经济社会的不断发展和人们对接受再教育的需求。采取远程教育手段、建设开放大学是实现高等教育普及化、实现教育公平的重要途径,是现阶段提升国民素质、培养高质量人才的有效手段。2017年,《教育部关于“十三五”时期高等学校设置工作的意见》中明确指出,“支持有条件的广播电视大学,按照开放大学办学模式和要求进行建设和改革试点”。因此,各地区应在原电大的基础上广泛凝结政府和社会力量、整合优质教育资源建设开放大学。一方面,建设一批具有自主知识产权、社会需求量大、有地域特点的重点专业,培养一批理论与实践水平较高的教师,为学习者提供学历补偿教育;另一方面,应加强信息化建设,利用开放大学的资源平台优势,开展线上线下的同步培训,满足学习者开展非学历教育的多种需求。

2. 建立终身学习服务中心

各地应依托创建中的开放大学建立终身学习服务中心。中心负责本地区终身教育项目的实施管理,包括终身教育学分银行、终身学习网、终身教育平台、终身学习福利卡、社区教育等项目的管理,指导当地终身学习服务和社区教育发展。^[22]

(三)加大经费投入

经费投入是开展继续教育工作的必要保障。“文革”以后各级政府对成人学历教育没有生均经费投入,这在某种程度上限制了成人院校的发展,导致了某些办学机构为了经济利益不择手段,使得继续教育质量得不到保障。根据《中国教育经费统计年鉴2015》显示,只有上海市成人高校国家财政性经费占国家财政性教育经费的比例达到了联合国倡导的3%的标准(如图1),经费投入不足已经严重制约了各地高等继续教育的发展。

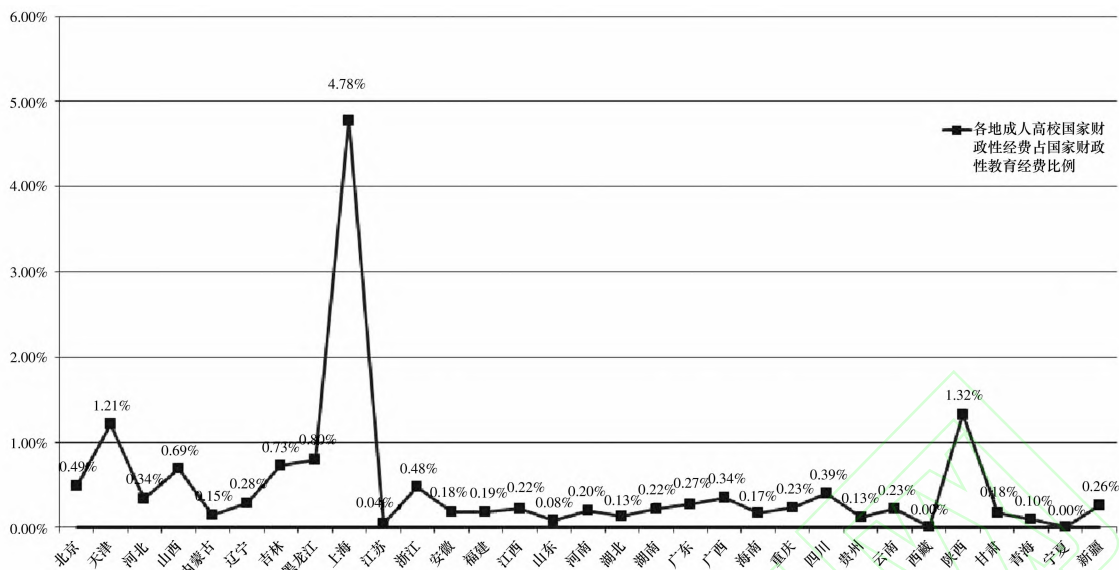


图1 各地成人高校国家财政性经费占国家财政性教育经费比例

因此,各级政府应加大对继续教育的经费投入,把继续教育纳入经济社会发展规划和教育事业发展规划,建立政府主导、企业和学习者共同分担成本、多渠道筹措经费的继续教育投入制度,保障成人学校办学经费的稳定来源和合理增长,实现社区教育专项经费人均不低于2元的标准。企业应严格按照《关于企业职工教育经费提取与使用管理的意见》的有关规定,提取员工培训经费用于职工教育培训。同时鼓励行业企业和社会组织为继续教育提供捐赠,捐赠的部分可以按规定减免税收。

(四) 建设学分银行

各地应尽快成立终身学习成果认证委员会,各省市教育主管部门成立学分银行管委会和学分银行专家委员会。管委会由教育主管部门和政府有关部门组成,负责制定非学历教育、学历教育的学习成果认证及转换等制度。专家委员会由高校领导和专家组成,负责学分银行的专业咨询工作。学分银行的管理中心设在各地开放大学。

制约学分银行建设的一个关键因素就是如何在保证质量的前提下实现学习成果互认。根据我国国情来看,短期目标应该是建立学历教育内部的学分积累和转换机制,中长期目标是实现学历教育 and 非学历教育之间的学习成果互认。因此,现阶段开展合作高校间有限度的学分互认模式是解决学历教育学习成果互认的最佳方式。各地教育主管部门可根据教育资源分布情况,在地理位置相近的高校、职教集团针对学科类型相近的专业或优势专业开展学分互认试点,学习者可以在试点范围内的高校选择课程,达到试点高校课程要求的可以给予学分。待试点逐渐成熟,再逐步扩大乃至实现中职、高职和本科院校间的衔接。

(五) 加强政策法律保障

世界各国颁布的继续教育法均不是完善之法,各国在出台相关法律后,都陆续颁布了一些法律规定作为补充。目前我国在无上位法可依的情况下,各省人大应根据本地继续教育发展的特点,尽快出台区域终身学习(继续教育)促进条例,并在实际工作中不断完善修订。重点加强对终身教育定义、立法实施范围和实施机构等方面的深入研究,明确继续教育相关者的权责和义务,明确经费来源和保障条件等。

各地政府应尽快出台促进继续教育发展的指导意见,加强政策支持力度,重点加强对各级政府和教育主管部门承担继续教育工作的考核,完善税收、财政等优惠政策,保证政策制定的有效性和可操作性,对政府机关、企业和社会培训机构的职责给予明确划分,防止出现推诿现象,做好学习者参加继续教育的经费、时间、学习成果认证和职业发展等方面的保障。

(六) 整合高等学历继续教育

传统的高等学历继续教育以函授、夜大和网络教育为主,三种教育均是对离开学校的从业人员进行继续教育,只是在入学方式、学习手段、毕业方式方面有所差别,^[23]这种差别导致各类办学机构为了生源而无序竞争,扰乱了高等学历继续教育市场,对继续教育发展带来重大影响。2016年11月出台的《高等学历继续教育专业设置管理办法》拉开了“三教融合”的序幕,统一了普通本科学校、高等职业学校、开放大学、独立设置成人高校举办的各类高等学历继续教育专业设置及自学考试专业开考的管理政策。因此,各地应探索建立高等学历继续教育的统一入学、考试和毕业标准,建立“宽进严出”的机制,

逐步整合几种继续教育类型,促进高等学历继续教育健康有序发展。

我国正处于全面建成小康社会、加快推进教育现代化的关键时期,继续教育发展水平如何不仅关系着社会成员人文素养的提升,而且影响着我国“科教兴国”战略目标的实施效果。因此,各地区应充分借鉴国内外继续教育发展的经验,进一步明确继续教育发展目标,深化继续教育改革,重点加强对继续教育管理体制、立法保障、政策支持、机构设置、经费投入等领域的建设,为区域经济社会发展和“一带一路”等国家重大战略建设提供人才支持和技术保障。

【参考文献】

[1] 金作岩. 国外继续教育的发展和启示[J]. 北京劳动保障职业学院学报, 2012(4): 20—22.

[2][7][10] 任舒泽. 法国继续教育的特色及其借鉴意义[J]. 法国研究, 2009(2): 77—81.

[3] 潘玉萍. 德国继续教育的经验及对我国的启示[J]. 继续教育研究, 2011(1): 149—151.

[4][12] 赖立. 中国继续教育发展报告 2012[M]. 北京: 教育科学出版社, 2012: 184; 187.

[5] Government of India Planning Commission (2006): Working group on higher education, 11th five year plan draft. Retrieved from, http://planningcommission.nic.in/aboutus/committee/wrkgrp11/wg11_hgedu.pdf.

[6] 李兴洲, 卢海红. 继续教育的国际经验[J]. 教育研究, 2013(11): 21—28.

[8] 孟嘉, 王国辉. 韩国终身教育三级推进框架: 内涵、特点及启示[J]. 职教论坛, 2014(6): 36.

[9] 宋宝瑜. 英国继续教育新进展解析与启示[J]. 继续教

育, 2009(2): 63—64.

[11] 李坤. 德国继续教育的 3 驾马车[N]. 光明日报, 2013-12-07(5).

[13] 张云平, 齐思平. 发达国家高等继续教育对我国的启示[J]. 继续教育研究, 2016(9): 115—117.

[14] Planning Commission Government of India, Higher Education in India: Twelfth Five Year Plan(2012—2017) and Beyond, Retrieved from, <http://educosm.org/images/resources/on-in-India.pdf>.

[15] 杨晨, 顾凤佳. 国外学分银行制度综述[J]. 中国远程教育, 2014(8): 29—39.

[16] 朴仁钟. 终身学习型社会与韩国的学分银行制[J]. 开放教育研究, 2012(1): 16—20.

[17] CMEC. Pan-Canadian Protocol on the Transferability of University Credits [EB/OL]. [2013-05-28]. <http://www.cmec.ca/Publications/Lists/Publications/Attachments/198/Pan-Canadian-Protocol-Trans?ferability-University-Credits.pdf>.

[18] Australian Qualifications Framework. About the Australian Qualifications Framework [OL]. 2002. [2012-10-09]. <http://www.aqf.edu.au/aboutaqf.htm>.

[19] 赖立. 中国继续教育发展报告 2013[M]. 北京: 教育科学出版社, 2016: 193.

[20] 徐皓. 开放大学在上海学习型城市建设中的定位与发展研究[J]. 开放教育研究, 2013(1): 24—30.

[21] 冯雪飞. 开放大学顶层设计要站在国家继续教育体系的高度来考量[J]. 中国远程教育, 2014(16): 43—46.

[22] 黄博翔. 天津市继续教育发展现状及对策研究[J]. 天津电大学报, 2016, 20(4): 42—46.

[23] 严继昌. “十三五”时期高校继续教育创新发展的战略思考[J]. 江苏开放大学学报, 2016(2): 9.

A Comparative Analysis of the Development of Continuing Education at Domestic and Foreign

HUANG Bo-xiang, WANG Bing

(Tianjin Radio and Television University, Tianjin 300191, China)

【Abstract】Historical experience shows that the rapid development of continuing education is in the economic and social development to a certain extent, the community members for a variety of purposes to consider the re-education. China is in a critical stage of economic restructuring and industrial upgrading, enterprises need to have a higher professional quality of workers, social members need to meet the individual spiritual culture and career development. Therefore, it is necessary to study the experience of the development of continuing education in advanced countries and some parts of the country, and provide useful enlightenment for the rapid development of continuing education in China.

【Key words】domestic and foreign; continuing education; comparative analysis

(编辑/赵晓东)