

# 终身教育发展与体系构建的机制创新

□ 兰亚明 陆 洋

**摘 要:** 构建和完善终身教育体系,其重要前提是建立灵活健全的机制,以协调体系内各要素之间的相互关系。机制创新与体系构建两者相辅相成,共同推进终身教育实践发展。当前,机制创新的滞后,制约着终身教育发展与体系构建,导致体系内各要素之间难以有效衔接与沟通。本文从政府主导机制、开放运行机制、社会协同机制、资源整合机制、经费保障机制、质量评价机制、成果认证机制、学习激励机制等七个维度,提出推进终身教育发展与体系机制创新的对策建议。

**关键词:** 终身教育; 体系; 机制; 创新

**收稿日期:** 2018-02-10 **DOI:** 10.13425/j.cnki.jjyou.2018.03.004

**作者简介:** 兰亚明,江苏开放大学副校长,研究员,哲学博士,主要从事高等教育管理、马克思主义哲学研究; 陆洋,江苏开放大学通识教育学院副教授,南京大学社会学院博士研究生,主要从事教育学研究

**基金项目:** 江苏高校哲学社会科学研究重点项目“推进江苏终身教育体系构建的对策研究”(2015ZDIXM025); 江苏省教育科学“十三五”规划2016年度课题“社会教育现状和满意度研究”(B-b/2016/03/57)

推进终身教育发展与体系构建,一个重要的前提条件是建成相对健全和灵活的机制。如果没有相应机制来实现体系内各部分与各环节间的沟通和衔接,终身教育体系只能是机械的、缺乏活力的。在某种意义上讲,终身教育体系的构建与完善过程,本身也是机制不断形成和创新的过程。体系构建与机制创新两者相辅相成,共同推进终身教育的发展。对于我国终身教育发展现阶段实践而言,机制创新尤为重要。机制创新不仅可以弥补由于种种客观原因导致的体系构建上的先天不足,而且可以催生终身教育发展的实践动力。

## 一、终身教育体系与机制的辩证关系

### 1. 机制的概念内涵与特点

系统科学认为,所谓机制,是指系统为规范内部各要素之间的联系、调节系统与外部环境之间的关系而实施的规则及协调方式。依据这一定义和系统科学原理,可以这样归纳机制的特点及其与系统的关系:一是依存性,即机制是系统的机

制,系统是机制的载体,系统必须具备一定的机制来维持,机制必须依附于系统来发挥作用;二是自控性,机制对系统内部各要素的配合、协调以及系统与外部环境之间的关联具有调节作用;三是内生性,机制的功能主要应用于系统内部,是系统的内生力量和内在活力之所在,没有机制的支撑,系统将是机械和僵化的系统;四是规律性,机制依据某种规则和规律发挥作用,引导系统内诸要素朝着既定目标协调运动;五是外依性,系统所处的外部环境对机制作用的发挥产生制约性和促进性的影响,同样一种机制,因外部环境的不同所起的作用也不同,有时甚至截然相反。

对机制的分类,可以从多个角度来进行。按照机制的形成动因,机制可以分为自发型机制和助发型机制。自发型机制是指伴随着系统的建立而自发生成的机制,如生物结构组成部分的相互关系。助发型机制是指需要依靠系统自身有目的、有计划地建设或外部因素促成的机制。按照

机制的作用方式,机制可分为导向型机制和强制性机制。导向型机制是非强制性的,但又能对系统内诸要素发挥引领、导向作用的机制。导向型机制一般是柔性机制,具有较强的灵活性、亲和力,易于被系统内相关要素所接受。强制性机制一般是刚性机制,不具有灵活性,要求系统诸要素必须无条件地接受和服从。按照机制的作用强度,机制可分为主导型机制和从属型机制。对系统运行起主要作用的机制是主导型机制,其他起次要作用的机制是从属型机制。终身教育发展与实践过程,需要根据实际情况,通过各种类型机制的灵活运用,才能取得较好的效果。

## 2. 终身教育体系与机制的辩证关系

终身教育体系是围绕人的终身发展的各类教育要素的有机组合,作为一个体系,其基本特点是多维度、多元性和多层次。体系内各要素分类目前尚无统一的标准,且各要素之间往往相互交叉。按教育类型进行划分,有学前教育、基础教育、职业教育、高等教育、成人教育、老年教育等;按照国际上通行的分类方式可以划分为正规教育( Formal Education)、非正规教育( Informal Education)和非正式教育( Non-formal Education);按照教育环境又可划分为学校教育、职场教育、社区教育和家庭教育等。按照体系运行的功能角色进行划分,包括政府、各类教育机构、社会组织、教学基础设施和载体、用人单位、教师、学习者等。

终身教育体系与机制之间的关系是相辅相成、互相依存的。体系的构建与不断完善及其诸要素之间的关联性,催生机制的建立与不断创新。机制的灵活运用,促使终身教育体系诸要素之间得以沟通与衔接,从而培植体系的生命力。终身教育发展进程中,机制必须依托体系得以建立,体系有赖于机制得以运行,推动机制创新与不断完善体系,共同促进终身教育发展。

## 二、终身教育体系构建亟须机制创新

朗格朗强调,教育是集体的事业,光靠专门从事教育的人无法向前推进,需要社会各方面力量的支持与参与,需要社会各方力量、各部门及各类人士来共同研究解决各种各样的教育问题,参加教育决策。<sup>[1]</sup>从办学体制上来讲,终身教育体系不仅包括了由国家、其他社会组织以及个人依据国家的教育发展规划举办的制度化的国民教育体

系,而且还涵盖了以自主的、自愿的、自由的乃至自助型的非制度化的教育形态。因此,在推进终身教育发展与实践的过程中,必须高度重视政府和社会各方力量作用的有效发挥,充分调动各种积极因素,挖掘各方面的潜力,形成多方合力和聚合效应。

进入21世纪以来,我国推进终身教育发展的力度越来越大。党的十六大报告在描绘2020年全面建设小康社会蓝图时首次提出,“形成全民学习、终身学习的学习型社会,促进人的全面发展”“发展继续教育,构建终身教育体系”。2010年,国务院颁布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》中提出,“建立继续教育学分积累与转换制度,实现不同类型学习成果的互认和衔接。建立学习成果认证体系和学分银行制度”。党的十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,“试行普通高校、高职院校、成人高校之间学分转换,拓宽终身学习通道”“构建劳动者终身职业培训体系”。《国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》提出,“建立个人学习账号和学分累计制度”“畅通继续教育、终身学习通道,制定国家资历框架。”党的十九大报告进一步强调,“办好继续教育,加快建设学习型社会,大力提高国民素质”“支持规范社会力量兴办教育”。学习领会21世纪以来党和国家的重要文件精神,可以体会到,党和政府对完善终身教育体系的高度重视,而且越来越强调通过机制创新来完善终身教育体系。

只有树立创新驱动的理念,充分调动社会各方面的积极性,才能有效整合和协调终身教育体系内多维度、多元性和多层次要素之间的关系,从而促进不同类型的教育、不同阶段的学习之间实现纵向衔接与横向沟通,真正建立起具有内在活力的终身教育体系。可见,在终身教育体系构建的过程中,机制创新显然是关键点。从某种程度上讲,机制创新的过程就是终身教育体系不断完善的过程。离开了机制创新,一方面无法克服现行教育体制条块分割的弊病,不能充分发挥社会各方面在构建终身教育体系中的积极作用;另一方面,终身教育体系内各要素也会因为缺乏有效的整合与协调而导致体系本身缺乏活力,从而严重制约终身教育发展。

现阶段,我国终身教育体系构建已初见成效,

形成了实施主体多元化的基本格局,既包括政府相关部门、街道、社区,还包括各级各类学校、群团组织、社会团体、社会自组织、行业协会、企业及企业大学、各类教育培训机构,乃至公民个体。但是,机制建设与创新还处于早期探索阶段。具体表现为:一是重体系构建、轻机制建设,注重通过政策制度及加大人、财、物投入来架构终身教育体系,但对机制建设不够重视,较少考虑终身教育体系各要素、各环节之间运行的机制;二是注重通过项目化运作的方式支持各类实施主体具体开展终身教育的各项活动,但忽视各实施主体之间的协调与配合,特别是在纵向衔接与横向沟通方面缺乏必要的机制与相应的措施;三是政府主导机制尚不成熟,政府层面终身教育的职责归属有待明确,推进终身教育发展的若干政策措施要么政出多门、多头管理,要么出现盲区,稳定性、持续性、连贯性的政策措施不到位;四是尚未形成充分调动社会各方面推进终身教育发展积极性的协同机制,难以形成合力,产生聚合效应。

### 三、终身教育体系机制创新的对策建议

结合当前我国终身教育发展及体系构建的实际,终身教育体系的机制创新可从政府主导机制、开放运行机制、社会协同机制、经费保障机制、质量监控机制、成果认证机制、学习激励机制等七个维度着手进行探索和推进。

#### 1. 政府主导机制创新

政府主导机制是政府在终身教育体系运行中发挥主导作用的机制。终身教育本质上的社会性、全民性乃至一定程度上的公益性,迫切需要政府这一社会管理者角色承担起相应的职责。终身教育顶层设计的前瞻性、教育投入的持续性、实施主体的多元化、教育对象的大众化等特征,也都需要政府自上而下的强力推动与积极引导。因而需要更加突出政府的主导作用,通过相关制度、政策的强制推行,促进各级政府、各级各类学校、各类社会组织和机构、行业企业各司其职与必要联动,激励全民学习、终身学习;更加需要通过政府的助推与引导,来促进终身教育多元主体之间的纵向衔接、沟通和横向联动、合作。

当前政府主导机制的创新,一方面是各级政府应当承担构建本地区终身教育体系的职责,在政策供给、经费投入等方面予以保障。把终身教

育发展状况作为衡量地方“社会文明程度高”的重要指标,纳入地方政府年度考核体系。在政府层面组建跨部门的统筹管理机构或领导小组,牵头负责地区终身教育体系构建的顶层设计、整体部署、宏观决策及相关重大项目的推动。另一方面是加强政策制度和法律法规的创新,推进终身教育项目及活动的具体开展。例如,出台推进终身教育体系构建、促进终身学习的地方法规,明确社会各方应履行的义务和承担的责任,并推动教育制度、学习制度的变革与创新;通过税收政策杠杆的调控鼓励企业持续支持员工继续教育和职业培训;通过财政经费的支持鼓励创建学习型城市、学习型社区、学习型组织;通过项目化的运作打破原有的条块分割与体制机制障碍等。

#### 2. 开放运行机制创新

在终身教育体系当中,教育活动的组织实施主体不仅仅局限于国民教育体系各级各类学校,而是拓展至广阔的社会舞台。面对这种格局,构建终身教育体系必须形成开放的运行机制,以突破教育实施主体原有的条块分割和相互封闭的障碍,并充分调动社会各方面的创造活力。

当前,开放运行机制创新重点是构建政府统筹和多方参与的运行格局,以开放大学及办学系统作为重要的实体依托。一方面,终身教育活动的具体组织、实施需要调动社会各方面的力量来共同参与,各级各类教育机构、职业培训机构、行业协会、企业大学、街道社区甚至单个的个体公民,都可以成为终身教育活动的具体组织者和实施者。另一方面,终身学习需求的新变化、终身教育的新内涵等,决定了终身教育体系的构建必须实现载体的新型化,即依托网络化、体系化的开放性载体,以开放大学系统为新型的实体依托。<sup>[2]</sup>

同时,终身教育体系的开放运行要不断完善各类教育纵向衔接与横向沟通的运行制度。在现有的教育生态下,可采取集团化办学、合作联盟、项目化运作等多种方式,促进不同教育层次、教育类型及其相应的教育实施主体在纵向上实现有机衔接,在横向上实现有效沟通,为学习者结合自身实际和不同阶段发展的具体需要开展持续性学习提供多样化的便捷路径。学历教育内部的纵向衔接与横向沟通,可从人才培养方案及课程体系调整、宽进严出的完全学分制等方面着手进行改革;学历教育与非学历教育之间,则可通过校企合作

培养、建立资历框架等方面来予以实施。

### 3. 社会协同机制创新

社会协同意味着一种自发的集体行动和自组织过程,一种主体间默契配合、井然有序的状态,一种通过集体行动和关联,从而实现系统内外资源最大化利用和整体功能放大的效应。<sup>[3]</sup>社会协同是指政府与各类社会组织之间分工、协作的治理模式。构建终身教育体系既是加强社会建设与社会管理的重要载体,也是重要主题和内容。建立有效的社会协同机制,有助于形成政府主导、社会协同、公众参与的格局,充分调动各方面的积极因素。

当前社会协同机制的创新,重在充分调动社会公众自主学习和投身终身教育实践的主动性、创造性,吸引社会公众参与终身教育体系构建的各项决策和各种项目,尊重和维护社会公众的学习权利和主体地位,引导社会公众加入学习型社会的建设与管理,增强社会公众的学习动机,促进教育公平和教育机会均等,努力形成人人参与、人人共享的生动局面。在推进社会公众广泛参与终身学习方面,发达国家有不少做法和经验值得我们借鉴。美国主要是采取“终身学习免除所得税”、设立政府和民间奖学金来激发公民的学习热情。<sup>[4]</sup>日本则是通过建立对学习成果的多元化评价体系来促进公民学习。<sup>[5]</sup>除参照上述经验做法之外,还可以通过加强舆论引导、选树学习典型、实施群众性学习节活动等来调动公民参与终身学习的积极性和主动性。

### 4. 经费保障机制创新

终身教育体系面向全体社会成员,体系庞大,覆盖面非常广,涉及的要害和环节非常多,需要足够的人力、物力、财力来支持。只有建立扎实、灵活的经费保障机制,才能为终身教育体系构建提供可靠的物质保障。在尽可能加大教育财政投入力度的同时,努力拓宽经费筹措渠道,建立社会投资、出资和捐资教育的有效激励机制,加大教育的社会投入力度。通过政策导向,激励企事业单位、个人共同分担终身教育、终身学习的成本,从而稳定教育经费来源。为此,需要建立完备的教育投资法律规范,引导和促进个人教育投资、民间资本进入教育市场,鼓励企事业单位加大对员工参加继续教育的经济补助。此外,通过出台教育捐赠法,建立完善教育捐赠事业的发展机制也是可行的办法。

同时,政府部门需要科学合理地调整财政支

出结构,真正做到确保教育支出的优先增长,高于财政经常性收入的增长水平;并且在教育经费的支出结构中,加大对社会教育、继续教育、社区教育、老年教育等的支持力度。

### 5. 质量评价机制创新

质量是教育永恒的追求。建立符合终身教育特点的质量评价机制,是推进终身教育发展体系构建的一个重要环节。教育培养的人才必须适应社会的需要,终身教育质量更强调其适切性和认同性。因此,终身教育更加倾向于过程性评价。倾向于“过程”与“发展”的价值取向,是过程性评价的理念基础,评价不仅应关注学习的效果,还应关注学习的情态动机和方式过程。<sup>[6]</sup>

为此,在质量评价机制创新上终身教育的质量评价要以内涵定位代替成果定位,以多维评价代替单一评价,以发展评价代替结果评价,建立专门的第三方机构来进行研究、组织和实施。评价的对象与具体内容,宏观层面针对区域终身教育的发展状况、组织实施效果、社会公众整体学习效果等进行评价;中观层面针对终身教育具体实施主体的教学过程、教学质量、社会效益进行评价;微观层面针对学习者学习质量和学习效果进行发展性评价。

### 6. 成果认证机制

伴随着学习化社会进程的加速,学习成果呈现多样化的趋势,只有打破传统正规教育和考试考核办法对学习成果的单一认可模式,推动不同类型学习成果之间的沟通与衔接,才能有效地认可和评价公民在一生中不同阶段通过多种形式获得的各种知识和能力,从而实现人的终身学习和发展,这就需要终身教育体系的成果认证机制。

当前,学习成果认证机制的创新有这样几个要点需要准确把握:确保学习机会的均等性和广泛性,每个人都有权利获得和参加其所需要的任何形式的学习,且学习成果能得到识别和认可;确保认证过程中的以人为本,认证应尊重并反映个体的需要;致力于提高高等教育机构及社会培训系统的灵活性与开放性,支持学习形式的多样性;提高整个成果认证的规范性与权威性,验证与评价非学历教育和其他学习成果的标准及过程要可信和公正;加强各利益相关方的合作,在认证、积累和转换学习成果的设计、实施和评价过程中,强调相关利益方要共同承担责任。

### 7. 学习激励机制创新

终身教育体系的学习激励机制是要通过制度激发学习者的动机,调动其积极性和创造性,使其朝着所期望的目标努力前进。可采取的创新性做法是推行终身学习资助计划,这是许多发达国家促进终身教育、激励公众终身学习普遍采用的方法。一般是由政府颁布相关政策制度,或者是出台促进终身教育的法律法规,来激励终身教育实施主体、用人单位、员工参与终身教育的积极性。例如,鼓励政府机关及企事业单位实施教育休假制,支持和引导员工接受继续教育;针对经济困难群体、教育弱势群体接受继续教育给予经济援助和奖学金激励等。

学习激励机制创新重在提升公民学习的获得感。社会公众的自觉参与和自主学习的积极性,在很大程度上来自于学习的获得感。精神层面的获得感主要包括学习者自身的愉悦感、充实感及价值实现与提升的满足感,物质层面的获得感则主要来自外部环境,这就需要政府、企事业单位及社会组织来帮助完成。结合我国实情,提升公民

终身学习获得感的制度安排可以从以下方面着手:一是建立终身学习专项资金制度,资助已离开学校教育的各类社会成员继续学习,资助根据资金多少覆盖面由小到大,特别首先要资助弱势群体,激励他们发奋学习,改变命运;二是创新人力资源制度,用人单位要改变传统的人才观,把是否具备终身学习能力与素养作为衡量、评价、考核、晋升员工的重要标准;三是改革重视学历教育和正规教育、轻视非学历教育和非正规教育的观念与评价体系,建立和完善对各种学习成果的评价和认可制度;四是加大对终身学习理念的舆论引导与宣传推广,逐步建立和推广公民终身学习档案制度,注重选树终身学习典型人物,在全社会营造更加浓厚的学习氛围。

综上,终身教育体系的机制均非孤立存在和发挥作用,彼此之间存在紧密的内在联系,共同促进终身教育发展及体系构建。机制创新涉及终身教育体系构建的各个方面和各个环节,有待于在实践中不断探索和积累,机制创新过程本身就是终身教育体系不断完善的过程。

#### 参考文献:

- [1] 保尔·朗格朗. 终身教育引论[M]. 周南照, 陈树清, 译. 北京: 中国对外翻译出版公司, 1985.
- [2] 彭坤明. 强化大学属性注重内涵创新——彰显开放大学在终身教育体系中的大学优势[J]. 江苏开放大学学报, 2015(2): 5-11.
- [3] 康忠诚. 论社会管理中社会协同机制的构建[J]. 西南农业大学学报(社会科学版) 2012(2): 62-67.
- [4] 吴雪萍, 赵传贤. 美国终身学习的发展动力及策略[J]. 比较教育研究, 2002(4): 48-51.
- [5] 张洪霞, 崔世广. 日本开展终身学习的政策措施与效果[J]. 日本学刊, 2004(6): 141-155.
- [6] 郭玉锋. 终身教育理念与过程性评价的实施[J]. 中国成人教育, 2005(6): 28-29.

## Development of Life-long Education and Mechanism Innovation in System Construction

LAN Ya-ming LU Yang/Jiangsu Open University

**Abstract:** Lifelong education is a dynamic integration of various elements. A flexible and sound mechanism is the important premise of constructing and improving the lifelong education system, which helps to coordinate the interrelationship among elements within it. Mechanism innovation and system construction complement each other and promote the practical development of lifelong education jointly. At present, the lag of mechanism innovation restricts the lifelong education development and system construction, which in turn makes it difficult for elements in the system to link up and work together efficiently. In terms of the government dominant mechanism, the open and operational mechanism, social cooperation mechanism, resources integration mechanism, fund guarantee mechanism, quality evaluation mechanism, result authentication mechanism and learning motivation mechanism, some countermeasures to lifelong education further development and mechanism innovation of the system are put forward.

**Key words:** life-long education; system; mechanism; innovation

责任编辑 虞晓骏