

天津学习型城市建设的继续教育载体研究

何晓曦

(天津广播电视大学,天津 300191)

摘要:积极发展继续教育是建设学习型城市的重要内容,也是新时代国家建设和教育发展的必然选择。继续教育载体承担着学习型城市建设的重要责任,近年来天津的继续教育载体取得了长足的发展,但仍然存在体系薄弱、功能不足、资金匮乏、制度不健全等问题,亟需从科学定位、有法可依、迎合市场、做好服务、倡导开放等方面进一步完善,从而营造良好的生态发展环境,促进终身教育体系的形成和健康发展。

关键词:继续教育载体;学习型城市;问题;策略

中图分类号:G72 文献标识码:A 文章编号:1008-3006(2018)03-0054-05

继续教育作为学校教育之后的面向所有社会成员的教育活动,是构建终身学习体系、建设学习型城市的重要组成部分。随着天津经济发展和社会化进程不断推进,人才结构和规格在发生变化,成人学习者的学习需求越加凸显,继续教育载体的作用无疑将越来越重要。

一、天津继续教育载体发展概况

目前本市继续教育载体众多,从教育功能角度,可分为学历继续教育和非学历继续教育两大部分,其中学历继续教育主要涵盖具有成人学历教育办学资质的高等院校和教育机构,包括普通高等院校继续教育学院或成人教育学院(函授、业余、脱产)、普通高等院校网络学院、广播电视大学系统、独立设置的成人高等院校、高等教育自学考试系统。非学历继续教育载体包括开展各类资格证书培训、岗位培训的学校和社会机构,以及社区等。

(一)学历继续教育载体

1.成人高等教育

成人高等教育由普通高等院校的继(成)教学院和各类独立设置的成人高等院校举办,需参加全国招生统一考试,授课方式分为函授、业大、脱产三种形式。从 2011-2016 年天津市教育年鉴的数据来看(见表 1),普通高校依然是开展成人高等教育的

主要力量,成人高等院校次之。2013 年成人教育在校生总数达到高峰,此后招生规模逐年下降,2016 年较 2013 年降幅达 19.2%,主要表现为普通高校的成人教育学生的明显减少。究其原因,一方面近年来高等教育的不断普及,普通高校扩招导致生源减少;另一方面社会力量办学也逐渐延伸至成人学历教育,甚至以轻松获取学历吸引了更多学习者。

表 1 天津成人高等教育在校生数(单位:万人)

项目\年份	2011	2012	2013	2014	2015	2016
成人高等教育	6.66	6.90	7.36	7.33	6.89	5.95
普通高校(函授、业大、脱产)	5.45	5.81	6.25	6.15	5.63	4.93
成人高等院校	1.21	1.09	1.11	1.17	1.26	1.02

数据来源:天津教育年鉴(2012-2017 年)。

2.网络教育

自 1998 年教育部制定了《关于发展我国现代远程教育的意见》《关于启动现代远程教育第一批普通高校试点工作的意见》,批准部分高校作为现代远程教育(网络教育)试点可以开展网络学历教育后,天津大学和南开大学作为天津首批试点高校发展迅猛,招生规模迅速扩大,而且从目前批准开展网络教育的 68 所试点高校来看,京津地区高校占据了将近 1/3^[1]。从 2011-2016 年数据来看,天津普通高校网络教育在校生总数持续稳步增长(见表

基金项目:天津市教育科学“十三五”规划重点课题“关于学习型城市建设的教育载体研究”(课题编号:CE1128)。

收稿日期:2018-05-28

作者简介:何晓曦(1987-),女,天津广播电视大学津沽学院,研究实习员。

2),增幅高达 126.3%,大大缓解了高校继续教育事业的发展压力。从专业层次来看,本科在校生的增幅为 101.7%,专科增幅为 147.7%,网络教育学习形式自主灵活,能有效解决工学矛盾问题,已成为当前在职学习者学历需求的首选。

表 2 天津普通高校网络教育在校生数(单位:万人)

项目	年份	2011	2012	2013	2014	2015	2016
普通高校网络教育在校生数		4.94	6.88	7.17	9.00	10.11	11.18
本科		2.30	3.05	3.29	-	4.77	4.64
专科		2.64	3.83	3.88	-	5.34	6.54

数据来源:天津教育年鉴(2011-2016年),“-”为年鉴中未列出。

3.天津广播电视大学远程开放教育

天津广播电视大学是我国第一所以广播函授为主要教学形式的远程教育高等学校,是隶属于国家开放大学(原中央广播电视大学)的省级电大之一。自 1999 年,中央电大开展开放教育试点以来,天津电大的开放教育在我市成人学历继续教育领域发展迅速,但也不可否认,网络教育的迅猛发展使得电大开放教育的学生人数有所下降,由表 3 可见,2011-2014 年,在校生总数逐年下降,2015 年,学校自主开发了“开心学苑”学习模式,更好地解决了工学矛盾带来的种种问题,招生问题有所缓解,在校生人数有所回升。总体来看,在校生总数持续保持在 5 万人以上。另一方面,从专、本科人数来看,电大开放教育的受众群体更多的是低学历者。

表 3 天津广播电视大学开放教育在校生数(单位:万人)

项目	年份	2011	2012	2013	2014	2015	2016
电大开放教育在校生数		5.78	5.60	5.36	5.00	5.22	5.40
本科		2.27	2.19	3.01	1.72	1.76	1.64
专科		3.51	3.19	2.35	3.29	3.46	3.76

数据来源:天津广播电视大学工作总结(2011-2016年)。

4.高等教育自学考试

截至 2016 年,天津共开考自学考试专业 172 个,其中本科 95 个,专科 77 个,在籍考生达到 104 万人,毕业生人数超过 210 万人。从报考总规模来看,2009 年曾高达 7 万多科次,到 2011 年总报考科次下滑到仅为 2009 年的 67.26%^[2]。此后 5 年间,报考科次增减幅度较小,平均约在 45 万科次。

(二)非学历继续教育

近年来,天津高等非学历教育显著升温,各种进修及培训(主要为各种职业资格证书和岗位证书培训)

表 4 天津高等教育自学考试报考科次(单位:万科次)

项目	年份	2011	2012	2013	2014	2015	2016
高等教育自学考试报考科次		49.16	-	42.73	49.48	44.57	49.13

数据来源:天津教育年鉴(2012-2016年),“-”为年鉴中未查到。

独占鳌头,规模上占据绝对优势。由表 5 可见,2012 年非学历进修及培训的注册学生数只有 5.76 万人,到 2013 年注册人数激增近 3 倍,2016 年又比 2015 年增加 2.2 倍。无论是资格证书培训还是岗位证书培训,2015-2016 年的增幅最为突出,分别为 75.6% 和 291.6%,特别是岗位证书培训需求尤为火爆。如今非学历教育需求与日俱增,加之国家、政府部门的政策大力支持和保障,使得非学历继续教育越来越受到重视。

表 5 天津高等教育非学历进修及培训情况(单位:万人)

项目	年份	2011	2012	2013	2014	2015	2016
非学历进修及培训注册学生数		4.77	5.76	15.20	15.41	14.68	32.40
资格证书培训		2.11	3.05	5.58	5.40	7.35	12.91
岗位证书培训		2.13	2.16	6.00	7.92	4.17	16.33
非学历进修及培训毕业生数		12.67	15.04	17.94	15.55	19.89	29.29

数据来源:天津教育年鉴(2012-2017年)。

社区是非学历教育的重要载体之一。20 世纪 80 年代我国社区教育兴起,天津积极响应国家政策,不断加强教育的实体化和制度化建设,形成独具天津特色的社区教育发展模式,逐步建立了市——区、县——街、乡镇——社区的发展体系和服务信息网络,基本实现市内六区每条街道都拥有 1 个综合性社区服务中心,以区政府社区教育处为领导,以学校教育为中心,本着人才公育、文明共建的目的,广泛开展多样化、多层次的社会教育实践活动,涵盖从幼儿教育到老年教育,从文化教育到职业教育,真正让社区成员人人都能体会到教育的社会化和终身性。特别值得一提的是,河西区的“512”市民教育工程和南开区欣苑小区的全国第一家“数字化学习社区”,在全国引起了强烈反响^[3]。2017 年,天津社区教育指导中心依托天津广播电视大学设立,为全体市民提供了不出社区即可享受的终身学习资源与服务。

二、天津继续教育载体在学习型城市建设中存在的问题

(一)继续教育体系尚未形成

目前,成人教育体系下的各类载体都能举办成人高等学历教育,而且办学形式和功能明显交叉重

叠,不能突出各自的办学优势和专业特色。各占一方,竞争无序,使得系统整体功能较为弱化。究其原因没有专门的管理机构负责统筹规划,缺乏有效的统筹管理体制和龙头带动机制,使得继续教育总被认为是高等教育的附属品。

在非学历继续方面也存在“有体无系”的突出问题。承担非学历教育的机构数量不少,但各类培训资源开放性严重不足,重复建设,缺乏新意;内外部资源配置不合理,缺乏整合和共享机制,导致利用度和认可度低,缺少品牌特色。在这种质量没有保证的情况下,对于办学机构来说,难以拥有健康蓬勃的发展态势和良性的竞争氛围,对于受教育者来说,如何选择适合自己的教育载体成为很大的困惑。究其因也是办学单位各办各的,缺乏规范管理,未能统一部署和协调互补发展。

(二)继续教育各载体功能不足

在学历继续教育方面,普通高校的成教办学主体一般为普通高校本身,严进宽出;自考的办学主体一般为个人或民间机构,宽进严出,一个进门难一个出门难,无疑都限制了一部分“低分高能”者的学习欲望,而且自考由于缺乏学习过程的监管,学习者把更多关注点放在考试通过率上,忽略对于知识的实际掌握和应用。相比之下,网络教育入学门槛低,学习方式灵活,还强调对于学习过程的监督和控制,使得普通高校的继续教育事业较稳定地发展,但学习情境的虚拟化和师生互动沟通缺乏使得学生的学习过程和学业质量受到影响。电大的远程开放教育是面授辅导与网上学习相结合的模式,并提供随时的学习支持服务,弥补了上述不足。然而随着高教不断普及和继续教育形式的多样化发展,仅依靠一成不变的传统开放学历教育,已远远不能稳定电大继续教育事业发展的优势。总体来看,各种继续教育载体还是更多地停留在学历补偿层面,未能凸显“成人”和“继续教育”的鲜明属性,未能及时根据社会的发展方向和定位进行调整来满足学习者参加继续教育的需求和目的。

综上所述,目前的学历继续教育还存在着人们日益增长的美好学习意愿和多样化学习需求与现有继续教育资源发展不平衡不充分之间的矛盾。

非学历教育方面,教育普教化现象严重,与时代相脱节,社会适应性和实际应用性不足,“含金量”较低,无法体现出品牌特色;一些民非教育机构的办学

资质和社会认可度低,很难吸引优秀教师;教学手段偏重于传统教学方式,利用先进信息技术辅助的水平仍然落后。社区教育方面,近些年不断掀起发展热潮,但仍面临无身份、无地位的局面,并未被重视纳入教育体系中,存在虽然上有政策,但下无对策和资源的发展困境,严重影响社区教育功能的健康运转。

(三)继续教育财政投入明显匮乏

目前,继续教育领域依然存在资金投入严重不足的问题。以2016年为例,我市教育经费总收入为560.57亿元(《中国统计年鉴2016》),仅占我市当年GDP17885.39亿元(《2016年天津市国民经济和社会发展统计公报》)的3.13%,低于国家平均水平。从各级各类教育国家财政性拨款来看,分配表现出不均衡(见图1),特别是成人高校的教育经费支持力度少之又少,其比例仅为总体的1.33%(见《中国教育经费统计年鉴2016》),与继续教育庞大的需求不相适应,这是与国家体制分不开的。原因在于继续教育能提高个人的就业能力和企业竞争力,被要求个人和企业在学习和培训计划的投资方面承担更大责任,但是由于缺乏有效监督,一些企业并没有按照一定的工资比例足额提供职工教育经费;另一方面由于继续教育经费过度用于硬件建设,并没有充分利用在教育培训上,导致继续教育经费的投入不足或严重浪费。

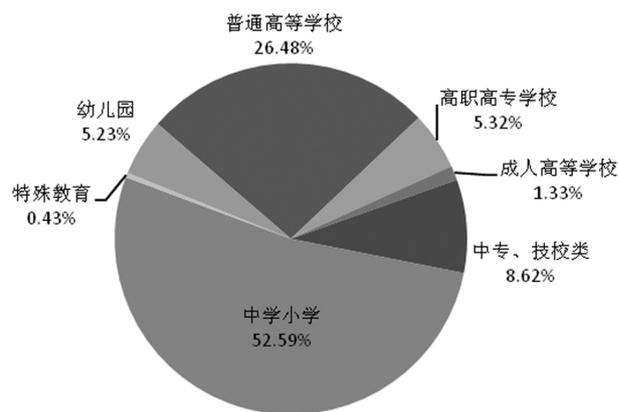


图1 天津市2015年各级各类教育国家财政性拨款分配比例

(四)继续教育参与率偏低

各类非学历技能培训和岗位培训,对于个人的能力发展和素质提高,乃至经济增长和社会文明进步都具有重要推动作用。然而,从近5年数据来看(见表6),非学历继续教育注册规模一直在扩大,特别是2014年和2016年的增幅较前一年最为明显,但相对

于本市常住人口的比率也仅有 2%，继续教育的大众普及性和教育载体的社会认可度还相对较低，将在一定程度上影响天津学习型城市建设。

究其原因，对于培训对象来说，各类教育机构所能提供的非学历教育满足不了日益增长的需求。现有非学历教育大多采用非正规、非正式的教育手段，其学习成果往往不能受到用人单位的认可；而且各行业企业对于用工的职业资格和素质能力很少有认定和提升要求，这样很难激发从业者不断学习的热情，很难达到对于终身学习、全民学习的学习型城市的共识。

表 6 天津非学历继续教育参与人口比例

项目	年份	2011	2012	2013	2014	2015	2016
非学历继续教育注册生数(万人)		3.76	5.23	6.32	15.98	15.92	33.52
天津常住人口(万人)		1354.58	1413.15	1472.21	1516.81	1546.95	1562.12
参与比例(%)		0.28	0.37	0.43	1.05	1.03	2.15

数据来源：非学历继续教育注册生数由《天津教育年鉴（2012—2017年）》计算而得，天津常住人口由《天津统计年鉴（2017年）》获得。

（五）载体保障制度不健全

我国现有的继续教育保障制度大多属于国家政策和规章，缺乏法律约束效力。从天津现有的继续教育制度来看，《天津市专业技术人员和管理人员继续教育条例》《天津市老年人教育条例》《天津市农民教育培训条例》，不仅数量有限，而且这些条例都是针对某一群体，不具有社会普适性，尚缺乏对于本市继续教育整体统筹规划，特别是缺乏对于各教育载体的管理监督及质量评价等相关管理制度，同时有必要从教育法律法规层面对继续教育实施者和接受者进行有效的权利义务约束。

三、促进天津学习型城市建设的继续教育载体发展策略

（一）科学定位，促进教育载体内涵式发展

新时代下的经济社会发展任务艰巨并充满挑战，需要对继续教育各载体进行系统研究，结合市情确立龙头、支柱及各载体的发展定位，避免恶性竞争，构建具有天津特色的继续教育体系。建议在市、区教育行政部门分别成立学习型城市建设领导小组，下设分管学历教育和非学历教育的办公室，市级办公室协调领导各区，各区级办公室负责本区

各类继续教育载体和组织的建设。对于学历教育和教育培训要实施分口管理，实现管理与办学的分离。通过有效的责权利分配处理好资金、规模、质量、结构、效益之间的关系，解决“重规模轻质量”困境，做好结构优化、质量提高和实力增强的内涵建设，促进继续教育整体健康和谐发展。

（二）明确分工，保证各载体在新形势下的独特功能

1. 普通高校

高校的继续教育应不断适应经济发展的新常态并做好引领和服务，从师资、学生、基础资源、资金、文化等核心要素方面全面深化继续教育的结构改革和资源配置，重视人才培养的质量和服务于社会的能力；逐步提高办学层次，适时开放硕士层次的学历继续教育，突出专业特色和优势，争创继续教育的“双一流”。同时注重提升非学历教育的品牌竞争力，遵循市场发展规律及学员个性需求，树立精品意识，植根于发展终身学习理念，为其打造终身学习的全面解决方案。

2. 天津广播电视大学

开放大学对于促进终身教育体系构建、实现教育公平和全民学习、终身学习的学习型城市建设都具有重大意义。天津电大的继续教育应突出社会普适性、全民化的特点，以提高全民参与度、提升全民整体素养为核心，运用现代远程信息技术教育手段，开发适应社会发展需求的专业和课程；非学历方面，健全数字化远程网络学习公共服务平台，建立“人人皆学、时时可学、处处能学”的全民学习热潮，促进整个社会的教育公平。天津广播电视大学作为天津市社区教育指导中心应做好对全市各级各类社区教育载体的引领、指导和服务功能。

3. 其他成人高等学校

目前天津市的其他成人高等学校多是依托电大系统分校建立，他们有独立的人事机构和办学权，这种能更深入到社区、基层的教育体系在学习型城市建设中具有独特作用和优势，应根据其特色进行选择保留，促进其更好发展。

（三）有法可依，增强对于教育载体的保障力度

继续教育要实现与社会发展同步，首先就要从法律角度确定其重要地位。我国在继续教育的立法方面还是空白，亟需从政府规章制度提升为法律保障，建议由市教育行政部门成立的学习型城市建设领导小组主持工作，准确定位各教育载体的权利、义务和责任，明确功能定位、管理体制、评价机制，

教育制度,从注重资质审核、规范办学质量、强化社会监督、保障学习权利、引导经费投入、健全组织管理监督、完善公共服务体系、健全评价指标体系等层面保证继续教育的实施有法可依和有法必依。

(四)公平分配,完善继续教育经费的多方筹措战略

联合国教科文组织建议政府应至少把教育预算中3%的份额用于成人扫盲项目上^[4]。政府层面应充分认识到继续教育发展的重要性,设立专项经费保障,建立有效的成本分摊机制和共同筹资捐资战略,完善财政、税收、金融、土地等优惠政策支持公共继续教育和终身学习;加强对于学校、社会的各类教育载体在经费使用上的监管,确保教育培训落到实处;积极面向社会弱势群体,大力开展公益性和普惠性的教育服务和培训,真正实现“有教无类”^[5]。企业层面应积极落实继续教育和终身学习的政策和理念,充分利用教育经费,做好学历、技能、素质的全方位提升工作,确保员工教育权利的实现。

(五)迎合市场,切实提高继续教育质量

教育质量始终应该是任何教育载体发展的第一生命。继续教育载体应该站在社会发展和经济增长的层面,不断变换发展思路,广泛迎合各类受众人群,真正实现继续教育的价值。继续教育的人才培养不能脱离社会需求,应着眼于将继续教育体制机制与市场机制相融合,深入探索并建立以提升职业能力为核心的新型人才培养模式;加强与政府、行业、企业、社区的高度对接,开展有针对性的各类教育和培训工作;以经济发展方式转变和产业结构调整为导向,与用人单位共同制定具有行业适用性,且能够被社会认可的应用型人才培养方案;重视理论知识和实践技能相结合,围绕问题构建案例

教学和项目教学,强化学习者解决实际问题的能力,达到学以致用

(六)倡导开放,促进载体间交流合作和资源共享

在信息传播技术的飞速发展和资源开放共享的时代趋势下,继续教育资源的共建共享不仅是教育发展的必然,也将有助于解决目前成人学校存在的基础设施不足、教育资源落后及师资力量薄弱等一系列发展困境。各类继续教育载体应坚决摒弃闭门造车求独立的思想,不断寻求开放包容合作共享的发展模式,积极参与各类教育联盟和智慧联盟,互通有无,取长补短;充分利用现代技术和优质教育资源,创新自身教育发展和服务模式;积极构建学分银行体系,搭建四通八达的终身学习“立交桥”,实现学历与非学历、正规与非正规学习成果的认证和转换;大力开展与行业、企业、社区间的资源共享和深度合作,不断促进自身良性运转,进而促进整个继续教育体系的和谐发展。

参考文献:

- [1]何爱霞.2010年以来我国高等继续教育发展现状与趋势分析[J].现代远距离教育,2016,(5):15-23.
- [2]周妍.高等继续教育持续发展对策研究——以天津市为例[J].成人教育,2014,(7):4-7.
- [3]郑占文.开展社区教育 提升市民素质 增强城市竞争软实力——关于提升市民素质的举措研究[J].天津职业院校联合学报,2009,(6):13-16.
- [4]联合国教科文组织终身学习研究所.成人学习和教育全球报告[M].北京:教育科学出版社,2012:12-13.
- [5]王建.继续教育发展的战略转型与推进策略[J].教育研究,2013,(9):95-101.

(责任编辑:严泽)

Research on Continuing Education Carriers of Learning City Construction of Tianjin

HE Xiaoxi

(Tianjin Radio & TV University, Tianjin 300191)

Abstract: Carrying out continuing education actively is the important part of learning city construction, and the inevitable choice for nation-building and development of education in new era. Then continuing education carriers have important responsibilities and missions. In recent years, carriers of Tianjin have grown rapidly, but there still have been some problems of weak system, insufficient functions, lack of funds, and imperfect regulations, etc. It is necessary to position scientifically, make laws, cater to market, give good services and open ideas, which would create a good environment and promote the formation and healthy development of lifelong education system.

Key words: Continuing education carriers; learning city construction; Tianjin; development; strategy