

深化继续教育办学体制改革 推进城乡教育统筹发展

陈中华¹,周重阳²,陈切锋³

(1. 重庆市教育科学研究院,重庆 400015;2. 重庆工商大学,重庆 400067;3. 重庆市教育委员会,重庆 400015)

摘要:继续教育是终身学习体系的重要组成部分,在当前实施党中央全面建设小康社会、推进城乡统筹发展的重要战略部署中,继续教育肩负着提高城乡人力资源综合素质的重要历史使命,文章通过对城乡统筹背景下继续教育办学体制的研究,提出了推进城乡统筹发展继续教育办学体制创新改革的对策思考。

关键词:城乡统筹;继续教育;办学体制

中图分类号:G724

文献标志码:A

文章编号:1008-5831(2011)01-0151-06

随着经济全球化,教育大众化进程的加速,继续教育地位日益提高,党的十七大提出“发展远程教育和继续教育,建设全民学习、终身学习的学习型社会”。2010年7月国家最新颁布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要》再次提出了加快继续教育发展,明确指出“广泛开展城乡社区教育,加快各类学习型组织建设,基本形成全民学习、终身学习的学习型社会”。这充分说明,在新的历史时期继续教育任重道远。在此背景下,笔者就推进城乡教育发展,深化继续教育办学体制改革进行初步探析,旨在使继续教育在推进城乡教育统筹发展的实践中,为提高城乡人力资源的综合素质更好地发挥其积极作用。

一、城乡继续教育统筹发展办学体制概述

在新的形势下,无论是继续教育的概念、教育的对象,或是教育的层次与规模均发生了全新的深刻的变化。实施城乡统筹发展战略,探索城乡统筹继续教育办学体制改革创新,深化继续教育办学体制改革,推进城乡教育统筹发展,首先,应弄清城乡统筹继续教育办学体制创新的内涵实质;其次,还应把握城乡统筹继续教育办学体制现状。

(一)城乡统筹继续教育办学体制创新的内涵

之一,城乡统筹,即把城市和农村紧密地联系起来,综合研究,通盘考虑,联系

收稿日期:2010-10-27

基金项目:重庆市教育委员会重大软科学课题“推进城乡教育统筹发展的体制机制研究”(渝教科[2009]21号KJ09CA12)。

作者简介:陈中华(1951-),男,重庆合川人,重庆市教育科学研究院教育发展研究所副研究员,主要从事高等教育管理研究;周重阳(1965-),重庆潼南人,重庆工商大学继续教育学院原副院长,副教授,主要从事继续教育研究;陈切锋(1975-),男,重庆奉节人,重庆市教育委员会城乡统筹办公室,主要从事教育管理研究。

农村研究城市,联系城市研究农村。根本在于打破城乡二元结构,尽快消除观念上、体制上和政策上的障碍,真正抓住全面建设小康社会的重点和难点,围绕加快推进农业现代化、农村城镇化、农民市民化来想问题,提思路,拿办法,通过“城乡统筹”来逐步缩小城乡差距,遏制城乡差距的扩大,最终实现城乡同步和谐发展。

之二,继续教育,有广义和狭义之分。广义的继续教育是指“面向学校教育之后所有社会成员的教育活动”。狭义的继续教育是指初等教育、中等教育、高等教育学校后所进行的各种类型的再教育活动,或是某一个阶段新的正规的学历教育,或是对某一个新领域内的知识和技术的学习探索,或是对某一个特殊领域内知识的更新或补充,或是在为提高其职业能力而进行的培训活动。

之三,办学体制,指教育行政部门对各级各类学校的兴办进行管理的一套制度体系。在国家教育基本法规定的原则下,办学主体由团体或个体组成,国家赋予一定的权利和义务,对其提出基本的要求。办学主体在办学过程中享有国家赋予的权利和义务,遵守国家规定的规章制度,履行办学职责。

之四,办学体制创新,指办学观念创新和办学体制改革实践创新。办学观念创新,即根据形势的变化进行创新思维,提出适应形势发展需要的新的办学理念。办学体制改革实践创新,即按照有利于优化教育资源配置,提高教育资源利用率,化解教育投入不足与资源相对浪费之间矛盾的原则,提出有效的改革新途径和新方案。

之五,城乡统筹继续教育办学体制创新,指为适应城乡统筹继续教育的需要积极进行创新思维,探索新的继续教育办学思路,办学模式。

(二)继续教育办学体制现状分析

改革开放以来,中国继续教育在促进经济、社会、教育、科技、文化发展,提升全民科学文化素质等方面发挥了十分重要的作用,进入新世纪以来,中国继续教育事业取得了快速发展,尤其是在继续教育办学体制方面较为活跃,基本形成了以政府办学为主体、社会力量共同参与、公办学校和民办学校相辅相成的多元化发展的继续教育格局,目前,中国就继

续教育具体有以下几种主要的办学形式。

1. 继续教育的类型

(1)学历教育。一般为国家教育主管部门批准的、参加全国成人高等教育统一入学考试录取入学的脱产、业余和函授教育,毕业后可以获得毕业证书、结业可以获得结业证书、肄业可以获得肄业证书。学历教育是继续教育的主体部分,为提高全民科学文化素质起了积极的推动作用,尤其是20世纪80年代中期至21世纪初期为提高在职人员和非在职人员的学历发挥了重要作用。

(2)非学历教育。指各种培训、进修,研修类如培训班,驾校、研究生课程班、考研辅导班等,都属于非学历教育的范畴,参加非学历教育的学员不参加入学考试,实行在职不脱产教育,完成学业,考核合格,由学校或培训单位发给培训结业证书。不能颁发学位证书,课程未修满或成绩不合格者,发给单成绩证明。和学历教育比较最大的区别就是证书不被国家认可承认。不可以参加国家级的统一考试,如公务员,司法,会计师,建筑师,建造师,医师等类的考试,也不可以参加专升本,研究生的学历层次继续深造学习。非学历教育是继续教育学历教育的重要补充教育,他为提高在职人员和非在职人员的专业知识发挥了积极的作用。

2. 继续教育主要办学模式

(1)“国家投资为主,学生缴费和社会集资为辅”的模式,即国家投入主要的办学经费,学校按教育成本的适当比例收取学生学费,作为学校办学经费的补充。另外,学校发挥学校的优势,开展人才培训,科技开发,创办科技产业和开展社会有偿服务,与地方、企事业单位联合办学等多渠道集资办学的办学模式。在新旧体制转换的过渡时期,“国家投资为主,学生缴费和社会集资为辅”的模式目前是继续教育的主要办学模式,

(2)“民办自费”模式指个体私人投资或私人联合投资的办学模式。十一届三中全会以来,随着经济发展和人民生活的改善,民办继续教育学校特别是面向中小企业、乡镇企业、第三产业的高等职业学校,有较大发展。这对于改革办学体制,适应社会主义市场经济的要求,满足人民对高教日益增长的需

要,具有重要的意义。

(3)“学生缴费和社会集资为主,国家财政补助为辅”的模式,即“民二级学院”,依托学校的资源,学生缴费和社会集资为主,国家财政补助为辅的继续教育办学模式。是一种尚在摸索阶段全新的办学模式,为教育的发展起了积极的作用。

(4)“股份制”办学模式指由私人、集体或国家集资办学模式。与企业的有限责任公司制大同小异,为了有所区别,可称教育混合股份制。有了盈利,不能把获利部分都拿来分红,首先要把发展基金、公积金、风险基金留下(至少不少于结余的一半要留下),剩下的由各产权主体按一定比例参加分配。这种教育股份制与企业股份制的区别在于:教育股份制学校逐步建立了校董事会和校董分离的管理体制。董事会主要管资金投入、运行规则、聘请校长和改革与发展决策。董事会成员不能直接干预校长的教育教学管理,可以委托中介机构进行审计,可以设财务总监。

(5)“联合办学”模式。联合办学模式目前有两种情况,一种情况为竞争力强的学校,主动与同类薄弱学校联合办学,实行“一套班子,两块牌子,统一管理,分别核算。”发挥强校的辐射作用,扶助薄弱学校,改善办学条件,加强教师队伍建设,提高学校管理水平;另一种情况为同类别的强校之间的联合,形成连贯性纵向系列强校,如清华大学在重庆理工大学设立函授站等模式。

(三)继续教育办学体制改革的成效

改革开放以来中国继续教育办学体制改革无论是在理论或实践方面,或是办学形式、办学规模、办学效益等方面都取得了显著的成效。

1. 继续教育办学体制改革为教育体制改革研究提供了新的理论依据

中国目前继续教育公办学校、民办学校和国有民办制学校所组成的办学体制新结构是行政体制改革的结果,它与中国社会转型时期的经济体制相适应,因此它对经济发展起着一定的促进作用:这种新体制结构是教育投入机制的进一步完善,它在给教育事业的发展带来了新活力的同时,为教育管理理论、教育与经济理论及教育改革理论的建设和发展

提供了新的研究空间,对教育体制改革研究奠定了新的理论基础。

2. 筹集教育经费,扩大教育资源

改革后的继续教育学校事业费和日常运行费完全自筹或大部分自筹。实施继续教育办学体制改革后,学校多渠道筹集教育经费,扩大了教育资源,在一定程度上缓解了学校教育经费不足的矛盾。

3. 促进教学改革,推动素质教育

在社会主义市场经济体制条件下,优胜劣汰的竞争机制促进了继续教育办学体制改革。继续教育只有以自身高质量的教育质量和鲜明的办学特色来满足受教育者的需求,才能赢得学生和家长的支持。教育的高质量在很大程度上有赖于对教育、教学的创新和改革。继续教育办学体制改革后的学校,一方面由于自主办学的法人地位和灵活的管理机制,为教育、教学的改革创新提供了条件;另一方面由于学校必须在竞争中求生存图发展,因而具有较强的改革创新动力。实践证明,继续教育办学体制改革有利于教育、教学的创新,有利于促进学校教育质量整体水平的提高和素质教育的实施。

随着市场经济的发展,改革开放以来,中国继续教育虽然取得了很大的成就,但是,按照《国家中长期教育改革和发展规划纲要》的精神要求和新的形势发展的需要,继续教育办学体制方面,仍然存在很多问题需要进一步探析。

二、城乡继续教育统筹发展办学体制存在的问题

继续教育办学体制改革和发展正处在一个非常重要和关键的时期,随着中国继续教育规模的超常规发展,现行体制已无法承受教育的大规模扩张,很多问题凸现出来,亟待解决,特别在实施继续教育统筹发展的过程中还显得尤为突出,主要表现为:

(一)思想观念陈旧,对继续教育缺乏认识,阻碍着继续教育的发展

长期以来人们形成了一种热衷于全日制正规学校教育的观念,对继续教育缺乏正确的认识。无论是国家对继续教育的投入、政策的制定方面,或是对继续教育毕业生的使用等方面,继续教育都受到轻视、排斥,继续教育的外部环境很不利于继续教育

的发展。

(二)现行的继续教育办学体制无办学活力,不适应市场经济的发展

目前,中国继续教育的主体,是依托公办高校资源在高校设立的继续教育学院(处)和独立设置的成人高校。学校的招生计划,专业设置均由教育行政部门审批,学校无办学自主权,处于被动从属地位,无办学活力,随着市场经济的发展,现行的继续教育办学体制很不适应城乡统筹继续教育发展的需要。

(三)资源配置不合理,社会力量办学举步维艰

当前,中国教育权力的集中和教育资源垄断,抑制了社会办学力量的发展。国有教育在资产及管理服务体系等方面垄断了市场,民办教育在一些政策和办学环境方面得到的支持有失公平,单靠空洞抽象的政策很难发展壮大。

(四)教育质量不高,规模的扩大和品质的提高受到限制

由于目前中国继续教育现行办学体制的影响,致使中国继续教育的结构、层次不合理;教育模式僵化,教育内容陈旧;学生实践能力差、创新能力差,严重影响了继续教育的质量。这些体制问题,不仅使中国目前的继续教育的质量存在着极大的问题,而且给继续教育的声誉也带来了严重的影响,规模的扩大和品质的提高受到极大的限制。

三、城乡继续教育统筹发展办学体制创新的对策思考

实施城乡统筹发展战略,建立以适应城乡教育统筹发展需要的继续教育办学体制,不论是继续教育规模的扩大、教育质量的提升,还是继续教育效率与效益的提高,继续教育的办学体制机制都需要进一步深化改革创新。

(一)解放思想,更新观念,提高认识,促进城乡继续教育统筹快速发展

解放思想,更新观念,需从两个方面提高对继续教育的认识。首先,应从继续教育的实质内容和发展趋势正确认识继续教育。继续教育与全日制正规教育的区别只是学习方式和时间、地点上的区别,而在继续教育学习内容上是一样的,没有实质区别。人才的培养,并非只能从正规学校培养,很多伟人、

杰出人才都未上过正规大学,各种类型各种形式的学习都能培养出高层次人才。从继续教育的国际国内发展趋势看,规模会越来越大,层次会越来越高。其次,应建立客观科学的人才观。对人才的认识和选用,不能简单的看他的学历,或哪个学校毕业,是否是正规学校毕业,关键是要看他的实际能力和工作效果、业绩。

(二)建立公正合理的政策导向观,创建宽松的继续教育办学体制环境,竭诚为推进城乡统筹发展、提高城乡人力资源综合素质服务

毛泽东同志曾经告诫我们:“政策和策略是党的生命,各级领导务必充分注意,万万不可粗心大意。”公正、合理的政策和制度将有利于促进继续教育发展,反之,将起阻碍作用。无论是教育行政部门,或是继续教育办学单位,在制定相关政策和制度时都要树立一个公正合理的政策导向观。具有关资料统计,目前中国有两亿左右需要转移为城镇人口的农业劳动者,需要通过培训掌握新的技能。实施城乡统筹发展,大量的城乡人力资源,不同层次的城乡劳动者需要学习、再学习,培训、再培训。继续教育无论是从规模看,或是从层次任务上看都十分艰巨而繁重。故此,深化继续教育办学体制改革应建立公正合理的政策导向观,创建宽松的继续教育办学体制环境,竭诚为投资者承办各种类型、各种层次的继续教育创造条件,搭建平台,努力为推进城乡统筹发展,提高城乡人力资源综合素质服务。

(三)对高校的继续教育学院(处)试行股份制改造,深化继续教育体制改革,增强继续教育办学活力

从继续教育的发展趋势看,继续教育有着广阔的发展空间,但目前中国继续教育的主体部分高校继续教育的办学体制严重束缚着继续教育的发展。为有利于推进城乡教育统筹发展,可对高校继续教育办学体制进行试点,实行股份制改造,由学校代表国家控制51%的股份,其余49%的股份面向社会招标,由董事会负责继续教育学院(处)的重大决策。深化继续教育体制改革,可增强继续教育办学活力。

(四)积极支持社会力量办学,促进民办继续教

育的发展

社会力量办学,民办继续教育是教育的重要补充。中国人口多,经济文化比较落后,实行城乡继续教育统筹发展,必须采取积极措施,制定公平、合理、优惠的政策,支持、鼓励社会力量办学,调动社会、企业、个人的积极性。通过社会投资、民间集资办学,促进社会资源向继续教育流动,形成以政府为主体、多渠道集资办学的格局。

(五)发展各种形式的联合办学体制,打破条块分割和封闭状态,使教育资源得到优化配置和合理使用

教育行政部门可根据社会需求,通过政策导向,采取横向联合和协作的形式,发展多种形式的联合办学,打破条块分割、封闭、半封闭状态,整合教育资源,优化专业结构,适当扩大学校规模,提高教学水平和办学效益。同时加快引进外资,合资办学,打通利用国际资源的渠道。在联合办学中,坚持自愿平等,互惠互利,优势互补,共同发展的原则,不搞“拉郎配”,不搞包办代替,以优化学科结构,提高教学水平和办学效益为目标,改革单一的继续教育办学体制,建立与统筹城乡发展相适应的继续教育联合办学体制,这种模式有利于发挥强校的辐射作用,扶助薄弱学校,改善办学条件,提高薄弱学校办学水平。

(六)以市场为主导,建立继续教育与劳动力市场和技术市场的需求关系,提高继续教育办学体制的社会效益

在市场体系中,与继续教育关系密切的是劳动力市场(人才市场)和技术市场。继续教育的学科专业大部分可以与人才市场和技术市场需求相衔接,学校应与市场需求相关的部门、单位建立继续教育与劳动力市场和技术市场的需求关系。根据市场需求,改革学校继续教育的招生、培养、就业机制和内部管理体制,培养社会需要的人才,发展社会所需要的应用研究和技术开发。以市场为主导,建立继续教育与劳动力市场和技术市场的相适应的继续教育办学体制,提高继续教育办学体制的社会效益。

(七)加强对继续教育的管理,提高继续教育的质量和声誉

“质量”是企业的生命,也应是继续教育学校的

生命。《国家中长期教育改革和发展规划纲要》强调指出:“提高质量是高等教育发展的核心任务,是建设高等教育强国的基本要求”。没有质量,就没有继续教育的生存与发展。继续教育学校首先要加强自身的质量管理,同时教育行政部门也必须要建立健全继续教育的监督、评估机制,加强对继续教育的管理,提高继续教育的质量和声誉,促进继续教育健康发展。

(八)设置继续教育行政管理机构,加强与政府相关部门的协调,努力为深化续教育办学体制改革创造有利条件

继续教育是一项涉及面广泛的社会性工作,若干部门的协调一致至关重要。因此,应设置由国家 and 省级教育行政部门牵头,科委、计委、经委等部门协作的两级继续教育管理机构挂靠两级教育行政部门,更新继续教育观念,加强对继续教育的管理与支持,加强与政府相关部门的协调与沟通,加大投入力度,以加强人力资源能力建设为核心,广泛开展城乡社区教育,加快各类学习型组织建设,努力为深化继续教育办学体制改革创造有利条件。

面临全面建设小康社会,实施城乡统筹发展新的形势,继续教育将面临着新的飞跃,若能建立符合社会发展规律的,适应市场需求的继续教育办学体制就能够促进继续教育的发展,反之,会抑制其发展。只要我们坚持科学发展观,解放思想,转变观念,创新思维,进一步深化继续教育办学体制改革,继续教育一定能够取得更加辉煌的成就。

参考文献:

- [1] 教育部. 国家中长期教育改革和发展规划纲要[Z]. 2010-07-29.
- [2] 李冀. 教育管理辞典(第二版)[M]. 海口:海南出版社, 1997.
- [3] 陈桂生. 关于办学体制改革问题[J]. 江西教育科研, 2005(2):3-5.
- [4] 曹莲霞. 继续教育未来发展探析[J]. 北京:继续教育研究, 2010(4):39-41.
- [5] 张树人. 关于改革高教办学体制和模式的若干思考[J]. 北京:中国高教研究, 1995(1):17-23.
- [6] 肖兴政. 对继续教育体制改革的思考[J]. 西南师范大学

- 学报(哲学社会科学版),1997(6):74-76。
- [7] 杭永宝. 办学体制改革探析[J]. 教育与职业,2003(3):9-10.
- [8] 周采. 关于创新我国高等教育办学体制的思考的报告[D]. 南京师范大学,2007-05.
- [9] 李海萍,李爱良. 我国大学后继续教育的简要回顾与发展趋势[J]. 继续教育研究,2006(5):1-4.
- [10] 陆春来,刘澎,谭金生,等. 加快发展继续教育是建立和完善终身教育体系的重要途径[J]. 继续教育研究,2010(1):21-24.
- [11] 马洪正. 普通高校举办非学历继续教育的基本原则[J]. 继续教育研究,2010(7):12-14.
- [12] 吕毅. 发展继续教育,构建终身教育体系[J]. 继续教育研究,2010(8):1-3.

On the Reform of School Running System of the Continuing Education and the Urban-rural Education Development

CHEN Shen-hua¹, ZHOU Chong-yang², CHEN Qie-feng³

(1. Chongqing Institute for Educational Research Chongqing 400015, P. R. China;

2. Chongqing Technology and Business University, Chongqing 400067, P. R. China;

3. Chongqing Education Commission, Chongqing 400015, P. R. China)

Abstract: Continuing education is an important component of the life-long learning system. It is responsible for the improvement of the comprehensive quality of human resources, therefore, playing an important role in the national strategy of pushing the urban-rural education development and building a well-off society in an all-round way. This paper aims to research the school running system of the continuing education under the background of the urban-rural balanced development, then put forward the countermeasure on how to promote its school running system.

Key words: the urban-rural balanced development; continuing education; school running system

(责任编辑 彭建国)