

城乡继续教育统筹发展体制机制初探

苏飞跃¹, 向晓春², 谢泉鹏²

(1. 重庆市教育委员会, 重庆 400020; 2. 重庆科技学院, 重庆 401331)

摘要:文章根据国务院审议通过的《国家中长期教育改革和发展规划纲要》关于“建立健全继续教育体制机制”进行研究,分析目前城乡继续教育统筹发展的现状,分析国外成人教育管理体制,提出推进城乡继续教育体制机制改革关键应在管理体制、办学体制、帮扶机制、监察机制和学生入学制度、发展城乡继续教育的政策等方面创新。

关键词:继续教育;统筹;体制;机制

中图分类号:G724 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2011)01-0157-04

百年大计,教育为本;国运兴衰,系于人才。历史和现实反复证明,发展离不开人才,而人才的培养关键靠教育。教育分为学前教育、学历教育和继续教育。国务院新近审议通过的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》明确指出:继续教育是面向学校教育之后,所有社会成员特别是成人的教育活动,是终身学习体系的重要组成部分。加快发展继续教育,努力构建终身学习体系,到2020年,力争形成人人皆学、处处可学、时时能学的学习型社会,使我国从教育大国向教育强国转变、从人力资源大国向人力资源强国转变,为经济社会的持续全面协调发展提供强大的人才和智力支持。

为了实现城乡经济社会发展的一体化均衡发展,实现中华民族的共同繁荣,必须加快推进城乡继续教育的统筹发展。城乡继续教育统筹发展的实质就是解决继续教育办学资源、继续教育人才培养和继续教育人才分布及流动在城乡间的“二元结构”问题,真正实现以城带乡、以乡促城、互动双赢、共同繁荣的城乡发展新格局,为全面建设小康社会打下坚实的人才基础,而要实现城乡继续教育的统筹发展,其中的关键是体制机制改革。

一、中国继续教育的发展概述及特点

中国继续教育的发展历程大致为四个阶段:第一阶段,新中国成立至20世纪70年代末,针对广大人民群众开展的扫盲教育、夜校教育,可认为是继续教育的雏形;第二阶段,1980年始至20世纪90年代初,继续教育开始起步,并得到了较快的发展,主要形式在于函授教育、广播电视教育,以获得学历为主,是真正意义上的高等教育的补偿教育;第三阶段,20世纪90年代,全社会对发展继续教

收稿日期:2010-09-28

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:苏飞跃(1962-),男,重庆奉节人,重庆市教育委员会统筹办副主任,主要从事教育理论研究工作;向晓春(1966-),男,四川宣汉人,重庆科技学院学工部部长,主要从事高等教育、思想政治教育研究;谢泉鹏(1975-),男,四川蓬安人,重庆科技学院继续教育学院教学科科长,主要从事继续教育研究。

育达成基本共识,大力发展成人教育,开办了脱产、函授等专科、专升本教育,并开始试点网络远程教育,这个阶段着重弥补高等教育的不足,满足广大学员对高等教育的需要;第四阶段,21世纪始,中国已经开始从国家战略的高度开展继续教育。主要表现为继续规范发展学历教育,重视各类培训等继续教育形式。概括上述中国继续教育的发展历程,表现出如下特点。

之一,继续教育的兴衰荣辱和政治经济形势的发展变化休戚相关。当国家政治清明、经济快速发展,则继续教育发展迅猛;当国家政治动荡、经济衰退,则继续教育发展缓慢,甚至于停滞、倒退。

之二,总观全局,继续教育从局部工作上升到全局工作需要,从各行各业、各地方经济发展上升到国家的意志、国家教育总体战略需要。面临新的发展形势,党和国家注重从体制机制的层面来解决继续教育发展中遇到的各种难题。

之三,继续教育为国家经济社会发展做出了突出的贡献,面对新形势下人才竞争加剧的挑战,国家对继续教育工作充满着更多的期待,继续教育工作任务极为艰巨,使命也极其光荣,从这个意义上说,我们从事的继续教育前景也极其美好。

之四,在肯定成绩的基础上,我们也应看到继续教育发展过程中存在的弊端。目前看来,人们普遍欠缺终身学习的理念,国家对于继续教育的法律法规极不健全,继续教育的体制机制还不能适应经济社会发展的需要,不能适应人民群众日益增长的个性化学习需求。国家对继续教育发展的具体措施及力度也不够大、职责不够明确、激励约束机制亟待建立健全。继续教育配合国家经济结构的调整、区域经济的发展、产业布局的调整、城镇化建设、新农村建设等工作还显得滞后。推进城乡继续教育统筹发展,实现经济社会和人才培养良性互动的空间大有可为,与此同时也为继续教育工作者指明了努力的方向。

二、中国继续教育体制机制现状及存在的问题

近年来,尽管继续教育发展很快,在适应城乡居民更新知识、提升素质、改善生活品质、促进终身学习等方面发挥了重要作用,但社会对继续教育的认识仍然不足,继续教育仍然是中国教育体系中最薄弱的环节,现行的继续教育领导体制、管理体制、监察机制和保障机制,极不适应中国继续教育发展的需要。继续教育发展最大的体制、机制性障碍,集中地反映在全国和各个地区缺乏全局性的统筹、协调机构以及有效的推进机制。由于培训和继续教育涉及各个部门、各个领域和所有社会成员,继续教育在管理上存在部门分割、资源分散、重复建设等浪费和低效现象。继续教育的制度和法制建设严重落后于继续教育发展的要求。

(一) 政府尚未建立统筹管理的体制

截至目前,各级政府还没有建立起继续教育宏

观管理体制和统筹协调机制,用人单位及社会各界也没有形成良好的继续教育认知环境。由于政府职能对继续教育的宏观管理及统筹的缺失,中国继续教育主办者主要是所在行业、各部门、各普通高等院校及一些专门的培训机构,继续教育没有构建统一的体制,没有系统的规划及建设,没有制定相应的政策作为保障,没有专门的经费投入,各行业、各部门、各高校各自为政,资源分散,没能形成政府统筹管理继续教育的机制。

(二) 没有健全继续教育的监察和评价机制

中央和地方各级教育管理部门对继续教育缺乏统筹安排和有效的监管,没有形成监察机制,没有建立系统的质量评价体系,缺乏准入与退出等机制。各类教育机构在利益驱动下展开无序竞争,资源浪费现象极为严重。尽管继续教育经过几十年的发展形成了一定的特色和规模,但全局看来,由于继续教育准入机制和监管严重缺失,各教育机构品质良莠不齐,教学质量标准不一,特别是部分非公办机构举办的继续教育重经济利益轻质量管理,继续教育与普通教育相比较,在质量和社会认同度上存在着明显的差距。

(三) 没有建立起继续教育成本分担机制

继续教育虽然是社会公益性事业,受益者主要是国家和地方政府,其教育成本理应以政府投入为主。但截至目前,各级政府财政除负责有农民工短期技能培训外,无论是成人学历教育,还是非学历继续教育,政府投入都比较少,教育经费主要由所培训企事业单位和接受学习者自行承担。虽然国家对企事业单位有按职工工资总额的1.5%提取职工教育培训经费的相关规定,但因各种潜在因素导致在大多数单位很难得到落实。国家没有真正建立起社会化投入和以财政投入为主的继续教育成本分担机制。

(四) 没有形成继续教育城乡发展的联动机制

中国城乡二元结构特征突出,城市和农村经济、社会、教育、文化发展差异很大,继续教育在城乡的发展也不例外。继续教育的办学规模、办学层次、办学水平、办学场地和师资队伍,在城乡之间都存在着极大的差距。继续教育的优质资源,主要集中在城市,地区分布极不平衡。由于继续教育统筹缺失,继续教育发展的城乡联动机制、城市反哺农村机制、优质教育资源共享机制等远未形成。

三、国外继续教育管理模式分析

在城乡继续教育统筹课题研究中,充分了解国外继续教育的办学、教学及学习等形式,对新形势下中国举办继续教育是极有借鉴意义的。

(一) 经费筹集模式

美国的成人教育机构大多为社区学院,学生支付的学费只占社区学院经费的一半,其余部分由州政府的税收统筹支付。除此之外,一些慈善机构和企业也会提供一定的财政支持。而英国的继续教育

经费由国家立法解决,为了筹集教育经费,英国国会在1970年就颁布了《教育税法》,法律规定每年向纳税人征收个人税额10%的教育特别税,而且所收学费也极其低廉,让每一个人都上得起大学。同处亚洲的韩国,政府用于成人继续教育的经费,除大部分是政府拨款外,还建立了“成人教育发展基金”,政府规定企业主必须为月薪较低(低于1 000韩元)的员工,向政府交纳月薪5%的金额作为项目基金,用于资助工薪低、只具备初级技术水平的员工参加政府组织的成人教育和培训。后来韩国政府更加加大对成人教育的投入,进而确保成人教育更好地满足经济发展的需要。

(二) 课程设置方式

国外继续教育的人才培养模式大多是一种知识加技能的培养模式,即专业的学科知识大约占3/5,2/5为专业技能训练。不论什么专业,其课程都能与市场的需求接轨,尤其是技能训练课程或项目。例如英国、美国、德国的成人继续教育人才培养,都是与当地的企业、行业的发展需求紧密结合进行课程开发。同时,还聘请有实践经验的工程技术人员进行教学,保证了技能课程与实践的有效连接。为充分利用教学软硬件资源,美国、英国、德国和日本等国家先后通过了地方立法,强制要求地方企业和学校提供学生学习所需的实习场地和实验室,实现教学软硬件资源的共享。

(三) 继续教育办学模式

各国教育制度、经济发展存在差异,因此存在各自不同的办学模式。如日本的成人教育以提高员工技能为主,继续教育形式多样,主要有:放送大学(广播电视大学)的远程教育;企业员工的技术培训;中小学教师在职培训等形式。韩国的成人教育除继续教育培训外,还有两种成人学历教育制度,学士学位自学考试制度及学分库制。美国的成人教育和正规教育的界限也趋于模糊,人们为了生存,就必须不断学习,终身教育的观念日益深入人心,学习型社会正在形成,一些大型企业自办高等教育,它们重视员工的培训,也重视工人转岗培训。德国成人教育的口号是:让成人教育为每一个德国人创造终身受教育的机会,并按国际性、创造性和终身学习三大原则构建德国成人教育体系。德国每年有160万青年在50多万个企业接受360种职业培训,每年接受成人教育的在职人员达130万人之多。

四、创新继续教育体制机制的思考

(一) 明确统筹城乡继续教育的目的,正确认识公平与均衡问题

推进城乡继续教育统筹发展的直接目的是为了培养造就数以亿计的高素质劳动者、数以千万计的专门人才和一大批拔尖人才,其根本目的是为了改变城乡发展的“二元结构”现状,促进全面建设小康社会目标的早日实现。城乡继续教育的统筹发展主要是解决城乡教育的公平问题。统筹城乡继续教育

的发展,就要大力发展农村教育,特别是贫困地区的农村教育,实现地区教育公平和城乡教育的公平发展。把农村继续教育和城市继续教育通盘考虑,规范并协调发展农村和城市的继续教育。这要求对中国不平衡的城乡继续教育进行资源整合,在教育经费投入,城乡教育布局,城乡教育发展战略等诸多方面协调发展,使两者在结构上更加合理,在发展上相对平衡,使城乡教育比翼齐飞。因此,在统筹两者的发展过程中,要尽量推进城乡教育的平衡发展,特别是要大力发展农村教育,提高农村教育的发展水平。

(二) 明确管理主体,建立强有力的跨部门、跨地区协作机构

明确继续教育的管理主体,可以避免政出多门,相互推诿的现象发生,避免谁都在管,谁都管不了、管不好的现象发生。政府主管部门应当建立强有力的跨部门、跨地区协作机构,专门负责统筹城乡继续教育教育工作,继续教育所涉及的面宽,统筹困难大,不是每个部门能够处理好的,在资源调配方面就必须由权威部门统一协调。

(三) 明确管理主体和主办机构的责权利关系,建立强有力的投融资机制

主体与主办机构,亦即教育行政主管部门与各级各类高校(含民办高校,培训学校)之间的关系,其中的责权利关系比较复杂,将继续教育纳入各行业、各地区总体发展规划,各部门企业每年度制订切实可行的培训计划,保证相应的培训经费,资金优先保障,资源优先满足。这也必须在政府主导下,引导相关企业或社会团体投资教育,建立强有力的投融资机制,保证充足的继续教育资金支持。认真做好培训工作,相关培训机构一定要保证培训质量,要建立科学多样的评价标准,制订继续教育的质量保证体系,加强对继续教育的监管和评估工作。

(四) 建立有利于调动主办机构办学积极性的激励约束机制,充分发挥民办教育的作用

从政策角度支持用人单位为从业人员提供继续教育。要牢固树立全面发展、人人成才、多样化人才、终身学习、系统培养等人才培养观念。要按照学思结合、知行统一、因材施教等原则改革教学内容、改进教学方法、提升教学手段,不断创新人才培养模式。统筹城乡继续教育资源既是社会集约化和健康发展的需要,也是中国全面实现小康社会的要求。社会的教育资源也应该包括民办教育的资源,近年来,中国民办教育有了很大的发展,为社会主义事业做出了巨大的贡献,既保证了义务教育的实现,又为高等教育的大众化做出了很大的贡献。在统筹城乡继续教育发展过程中,应充分发挥民办教育机制灵活、资源广阔的作用,鼓励民办教育上山下乡,制定优惠政策吸引民办教育扎根农村。

(五) 建立信息共享平台,为学习者提供方便、灵活、个性化的学习条件

建立管理信息系统,可以把前期调查研究工作

共享,合理配置教师资源,建立有利于引导师资合理流动的强有力机制,不仅局限于一所高校,局限于一个地区的资源,局限于一个地区的学员,通过管理平台,“学分银行”等形式扩大继续教育的规模,保证继续教育的质量。建立社会责任感强、反应敏捷的调查研究机构,政府部门应本着统筹的原则,建立一批社会责任感强、反应敏捷的调查研究机构。在经济社会,人才流动快,专业水平高,专业知识更新快,需要有人专门从事这些调查研究工作,并把信息及时反馈给管理平台,以便及时合理配置教育资源,提高继续教育的有效性和目标性。

此外,应建立有利于引导学员热衷继续教育的激励机制。从政策角度鼓励个人多种形式接受继续教育,可以考虑与年休假、个人所得税、奖金等方面挂钩,提高学员的积极性和主动性,真正形成全民学习的学习型社会。加快继续教育法制建设,搭建终身学习“立交桥”,促使各级各类教育纵向衔接、横向沟通,学员提供多次选择机会并满足个人多样化的学习和发展的需要。健全宽进严出学习制度,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。

参考文献:

- [1] 李晓琳. 我国继续教育政策演变及发展趋势[J]. 社会学管理与评论, 2009(3): 4-9.
- [2] 陆福兴. 城乡教育统筹应注意的几个问题[DB/OL]. 中国农村研究网, 2004-08-31.
- [3] 彭智勇. 加快重庆城乡教育统筹发展的背景、挑战及对策[J]. 重庆工商大学学报(西部论坛), 2007(10): 1-5.
- [4] 邓建中. 推进城乡教育统筹发展的体制机制研究文献综述(初稿)[DB/OL]. 重庆教研网, 2010-03-11.
- [5] 袁利平. 二战后发达国家成人教育管理体制变革态势探微[J]. 职教论坛, 2004(5): 78-83.
- [6] 彭英. 刍论高校成人教育的管理体制[J]. 山西高等学校社会科学学报, 2007(8): 123-125.
- [7] 叶立群. 成人教育学[M]. 福州: 福建教育出版社, 2002.
- [8] 陈龙根. 中国成人高等教育[M]. 北京: 科学技术出版社, 2003.
- [9] 唐大光. 新形势下成人高等教育教学管理探析[J]. 成人教育, 2007(12): 65-67.
- [10] 余善云. 发展重庆继续教育的战略思考[J]. 继续教育研究, 2009(7): 112-115.
- [11] 赵红亚. 中国成人高等教育面临的难题与机遇[J]. 河北大学成人教育学院学报, 2008(4): 9-12.
- [12] 周世昌, 杨荣华. 推进教育创新 深化成人高等教育改革[J]. 成人教育, 2007(6): 9-11.
- [13] 涂文淇. 关于普通高校继续教育发展的若干思考[J]. 成人教育, 2005(11): 98-99.
- [14] 白浔. 中国市场经济与高校成人高等教育改革[J]. 继续教育研究, 2006(4): 44-46.

The Probe on the Development and Comprehensive Arrangement System of Continuing Education in Cities and Countries

SU Fei-yue¹, XIANG Xiao-chun², XIE Xiao-peng²

(1. Chongqing Education Commission, Chongqing 400020, P. R. China;

2. Chongqing University of Science and Technology, Chongqing 401331, P. R. China)

Abstract: The paper researches and analyzes the situation in which continuing education makes comprehensive arrangements and develops in cities and countries according to Setting up and improving continuing education system in outlines on medium-and-long-term education reformation and development in China. And it also analyzes overseas continuing education system and suggests that the reformation on continuing education system in cities and countries should put forward creative approaches on management, regimes of running school, assistance system, supervision system, registration system, policies on continuing education development in cities and countries and so forth.

Key words: continuing education; comprehensive arrangement; system; regime

(责任编辑 彭建国)