

浅析非学历继续教育治理体系的路径选择

Discussion on the Path Choice of Non-academic Continuing Education Governance Systems

郑成冰

Xubing Zheng

国家开放大学 中国·北京 100039

The Open University of China, Beijing, 100039, China

摘要: 非学历教育是继续教育的重要组成部分且发展迅速,但是非学历继续教育发展历史较短,相关的制度建设和治理体系不够健全,论文试图分析有关非学历继续教育的当前政策、办学现状、特点特征以及存在问题,提出完善非学历继续教育治理体系的几点建议。

Abstract: Non-academic continuing education is an important part of continuing education and has developed rapidly. However, its development history is relatively short, which the relevant system construction and governance system are not perfect. This paper attempts to analyze the current policies and situation, characteristics and problems of non-degree continuing education, and puts forward some suggestions on improving the governance system of non-academic continuing education.

关键词: 非学历继续教育; 质量监控; 顶层设计

Keywords: non-academic continuing education; quality monitor; top-level design

DOI: 10.12346/sde.v3i7.3828

1 引言

通过长期的发展,中国形成了多层次、多形式的继续教育体系。继续教育的办学机构日趋多元,形式越来越多样,资源越来越丰富,民众接受继续教育的机会越来越多,参与继续教育的人也不断增加。继续教育是构建服务全民终身学习教育体系的重要基础,是建设学习型社会的重要支撑,是促进中国经济社会发展、实现现代化建设的重要因素。继续教育包括了学历教育与非学历教育两部分内容,近年来,随着非学历继续教育规模不断扩大,事业发展遭遇瓶颈、办学矛盾和风险凸显,完善非学历继续教育体系成为当务之急。

2 中国非学历继续教育的当前政策

2010年,中国共产党中央委员会政治局召开会议,审议并通过《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》(以下简称《规划纲要》),《规划纲要》提

出“加快发展继续教育”,同时提出“大力发展非学历教育”“稳步发展学历教育”“重视老年教育”“广泛开展城乡社区教育”“基本形成全民学习、终身学习的学习型社会”^[1]。《规划纲要》的颁布意味着中国的继续教育进入新的发展时期,文中提出加快继续教育制度建设,建立健全继续教育体制机制,发展和规范教育培训服务,统筹扩大继续教育资源。鼓励学校、科研院所、企业等相关组织开展继续教育等。

2012年中华人民共和国教育部发布《国家教育事业发展的第十二个五年规划》(以下简称《“十二五”规划纲要》),“十二五”规划纲要的出台背景是为了全面贯彻落实《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》和《国家中长期人才发展规划纲要(2010—2020年)》而制定,《“十二五”规划纲要》中进一步对继续教育提出新的规定,要求统筹学历、非学历的继续教育,大力发展面向社区、农

【作者简介】郑成冰(1994-),男,中国湖北宜昌人,硕士,研究实习员,从事国家开放大学教务部学籍学位管理研究。

村、中西部和民族地区的继续教育,加强经济社会发展重点领域紧缺专门人才的继续教育,形成“广覆盖、宽领域、多层次”的继续教育体系^[2]。大力建设社区教育中心,办好老年教育机构,以企事业单位、政府机关、专业组织为重点推进学习型组织建设,制定和完善继续教育发展政策,建立继续学习成果认证、学分积累和转换制度,促进不同类型教育之间的衔接和沟通。

2017年中华人民共和国国务院印发《全国教育事业“十三五”规划》(以下简称《“十三五”规划》),在中国教育进入提高质量、优化结构、促进公平的新阶段的背景下,《“十三五”规划》提出加快构建终身教育制度、加强继续教育平台建设、统筹扩大继续教育服务,要对现役和退役军人提供继续教育服务等^[3]。2019年中华人民共和国国务院印发《国家职业教育改革实施方案》,提出完善学历教育与培训并重的现代职业教育体系^[4]。同年,中华人民共和国教育部办公厅等十四部门联合印发《职业院校全面开展职业培训促进就业创业行动计划》,由此非学历继续教育的开展得到了前所未有的政策支持。

3 非学历继续教育的主要特征

3.1 对象广泛

非学历继续教育的培养对象差异巨大,从工作部门、从事行业、年龄大小、学历高低、专业差别、兴趣差异等,都非常之大。从1982年召开的中国共产党的十二次党代会就提出继续教育的发展对象包括干部、职工、农民等各类人群,伴随继续教育的发展,对非学历教育的培训对象门槛放得越来越低,目前倡导全民终身学习的理念,所以非学历继续教育的对象是针对一切不以取得学历的为主的参与学习者^[5]。

3.2 灵活性

继续教育在不同的历史时期承担着不一样的历史任务,从早期的大众扫盲,到中期的高等学历补偿,再到现在大力发展非学历继续教育,而继续教育的最终落脚点一直是终身学习的教育理念,终身学习的教育体系一定是灵活、多样且丰富的。而非学历继续教育的灵活性主要体现在教育机制和学习形式上,一方面教育机制要适应社会需求的变化而随时调整制定人才培养方案,另一方面学习形式要随着学习者的需求而丰富多样,为学习者提供方便、灵活、个性化的学习条件,以及灵活性、多样性、丰富性的学习资源。

3.3 市场性

非学历继续教育区别于传统的学历教育,它的市场性特征更明显。一方面非学历继续教育的本质属性是面向市场

的,是服务经济发展的产物,非学历继续教育的课程设置具有明显的针对性,学习者为了提升自我技能来参与学习,非学历继续教育的学习内容更具短平而高效,学习者目的性也更为强烈。另一方面非学历继续教育的课程内容有着更为突出的市场竞争性,要构建终身教育体系,加快建设学习型社会,必须要有丰富的、满足市场需要的继续教育产品供社会选择,这就要求要大力发展非学历继续教育,提升办学能力,提供高质量有竞争力的课程内容。

4 中国非学历继续教育存在的问题

4.1 缺乏非学历继续教育管理的顶层设计

当前有关非学历继续教育的相关政策主要体现在纲领性文件、规划性政策和行业政策中,并未有对非学历继续教育出台的针对性文件,对非学历继续教育上的远景发展规划不够明确。纵观各高校出台的有关非学历继续教育的管理规定,如清华大学出台的《清华大学综合改革方案》中提出,“紧密结合新时代新需求,结合学校综合学科专业优势,研发开展高质量有特色的非学历继续教育项目”。国家开放大学出台的《国家开放大学综合改革方案》中提到,“通过共建共享方式适度开设体现区域特色、满足地方需求、服务当地经济社会发展、职业技能导向明确的专业、课程”^[6]。正是因为顶层设计的缺失,各办学主体的办学目标不尽相同,导致办学现状秩序混乱,不利于长期发展。

4.2 缺乏非学历继续教育办学质量监控体系

非学历继续教育的生命在于质量,没有完整的质量监控体系,非学历继续教育体制机制便没有了灵魂。从国家层面来看,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》中提出“优先发展、育人为本、改革创新、促进公平、提高质量”,《国家教育事业第十二个五年规划》中提出“基本建立起科学的教育资源配置体制、管理运行体制和质量保障体制”,国家多次提及质量体制的重要性,但就目前来看,并未建立起一套完整的质量标准体系;从办学主体层面来看,质量监控意味着,对办学过程进行全过程质量管理,目前仅有部分高校对课程安排、师资配备、教学课堂、课后教学等部分环节有着质量管理规定。质量监控体系的缺失最终将导致非学历继续教育体制的凋亡,必须从国家和办学主体两个层面出台相关的质量监控规定,二级质量监控体系的建立能够为非学历继续教育的可持续发展提供重要的支撑。

4.3 缺乏品牌意识,市场竞争力不足

目前多数各办学主体首要注重扩大非学历继续教育的办

学规模,却忽视了建立特色且有品牌的课程。非学历继续教育的本质属性具有一定的市场性,该特性的内生动力会促使非学历继续教育的课程内容不断优化,但是目前市场存在的非学历继续教育的课程多存在重复供给,缺乏特色和品牌,造成了一定的同质化现象^[7]。由此而来课程内容质量平平,缺乏创新,培训效果无法达到预期将无法进一步提高学习者参与学习的积极性。而课程内容的重复,会影响到各办学主体形成良性竞争的市场氛围,这与设置非学历继续教育制度的初衷大相背离。

5 完善中国非学历继续教育治理体系的几点建议

5.1 加快推进非学历继续教育的顶层设计

《全国教育事业“十二五”规划》明确提出“制定和完善继续教育发展政策,制定各领域继续教育发展规划”,笔者认为应该尽快出台有关非学历继续教育的顶层管理规定,通过国家立法形式,将发展非学历继续教育的总体要求和人才培养目标固定下来,明确办学主体、教育对象、教育内容、经费投入、管理体制等等,让各方参与者有法可依,利于社会上营造全民学习氛围,对加快建设学习型社会可以起到促进作用^[8]。

5.2 加强政府部门对非学历教育的有效监管,实现办学过程的控制监督

加强政府部门在非学历教育治理中的宏观主导、协调作用,政府部门应该倡导构建合理、有效的非学历教育权利分配与制衡机制,帮助做好权力的整合与分类,制定各种权力的运行、监督制度,保证政府、社会、办学主体不同治理主体之间的权力边界清晰,权责明确和互相制衡。

教育部应该积极引导非学历办学方向,建议引进办学项目的立项制度,实行项目管理制度,对办学内容、成本收支、招生宣传、合作办学等建立一套完整的量化体系,这样更有利于实现非学历办学过程的控制监督。

5.3 建立健全学习成果认证、积累和转换制度

学分银行制度的推出能够有效的衔接学历与非学历成果互认,有了学分银行制度构建的平台,能够让学习者更加清晰地了解课程内容以及人生规划,学习者也有了更为明确的学习目标。笔者认为应加快制订在线课程标准、学分互认规则,探索建立严格的在线课程认证和质量监管机制。引导高

校建立以学分为基本单位的学习成果积累机制,为学习者建立学习成果档案,促进学习者学历与非学历学习成果之间的转换,促进技术技能人才终身学习和职业生涯发展。

5.4 推动建立非学历继续教育示范基地,树立品牌意识

在2011年,教育部曾经启动了“高等学校继续教育示范基地建设”项目,当时有北京大学、清华大学等中国国内顶尖的50多所高校参加,该项目获得圆满成功,由此推动了继续教育在中国的全面发展。笔者建议应该继续沿用该项目取得的历史经验,推动建立高校非学历教育示范基地的建设,不断突出平台建设的辐射作用和示范效应,以点带面持续扩大影响力,利用高校的优势资源和专业特色,打造一系列精品课程,强化品牌效应,形成一批经过市场考验的非学历继续教育品牌项目,实现非学历继续教育的高水平高质量供给,打造非学历继续教育核心竞争力,实现高效益。

6 结语

非学历继续教育是推动全民终身学习和学习型社会建设的重要支撑,我们既要重视其规模发展,也要重视健全治理体系,一套完整且科学的治理体系才能够为非学历继续教育健康可持续发展保驾护航。

参考文献

- [1] 国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)[Z].中华人民共和国教育部政府门户网站(moe.gov.cn).
- [2] 国家教育事业发展“十二五”规划的通知[Z].中华人民共和国教育部政府门户网站(moe.gov.cn).
- [3] 国家教育事业发展“十三五”规划的通知[Z].政府信息公开专栏(www.gov.cn).
- [4] 国家职业教育改革实施方案[Z].政府信息公开专栏(www.gov.cn).
- [5] 李文琼,李贲,朱国辉.新时期非学历继续教育新内涵新发展探析[J].当代继续教育,2021(6):17-22.
- [6] 国家开放大学综合改革方案[Z].中华人民共和国教育部政府门户网站(moe.gov.cn).
- [7] 王福胜,刘路喜,浦川海.生态学视域下的大学非学历继续教育[J].成人教育,2017(4):71-76.
- [8] 庄磊.中国高校非学历教育发展政策分析与建议[J].大学教育,2021(7):37-41.