

论新时代继续教育改革的逻辑与方略

□ 王永锋

摘要:当前继续教育仍然存在不少问题,亟待深化改革。“办好人民满意的高质量继续教育”是新时代继续教育改革的根本命题。改革的逻辑起点是理解好继续教育作为“单独一类教育”的新定位,核心路径是坚持问题导向,以加快构建新的“继续教育国家制度”为目标做好顶层设计,以先行启动普通高校学历继续教育体制机制改革为着力点实现重点突破。完善相关的工作经费、项目抓手、组织领导、进度安排等保障措施,为改革的有效实施创造有利条件。

关键词:新时代;继续教育;教育改革;逻辑;方略

收稿日期:2018-02-01 **DOI:**10.13425/j.cnki.jjou.2018.02.002

作者简介:王永锋,国家开放大学事业发展部副部长、副研究员,教育学博士,江苏开放大学教育科学研究院兼职研究员,主要从事继续教育政策、教育战略规划研究

基金项目:中国成人教育协会“十三五”成人教育科研规划课题2017年度立项重点课题“继续教育国家制度构建研究”(2017-433Z)

2018年是新中国改革开放40周年。40年以来特别是党的十八大以来,中国教育发生了巨大的变化,总体发展水平进入世界中上行列,继续教育也取得了长足进步。但也要看到,当前继续教育还存在不少问题,处在教育的薄弱环节和短板地位没有改变。近日,教育部党组书记、部长陈宝生接受《人民日报》记者专访时强调“学前教育、特殊教育、网络教育、终身教育仍是薄弱环节,城乡、区域、校际、群体之间的教育差距仍然存在。”^[1]陈部长的有关判断,实际上也折射出继续教育领域的现状与问题。纵观40年改革开放历程,改革既是中国继续教育发展的源头动力,也是中国继续教育实践的一贯主题。单就学历继续教育来说,从成立电大,建立“自学考试”制度,到实施“现代远程教育工程”,成立开放大学,继续教育改革一直在路上。

今天,继续教育面临着新的形势和要求、机遇和挑战,站在了新的历史起点上。深化继续教育改革,就是要全面学习贯彻落实党的十九大精神,

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,审时度势、科学谋划、锐意改革,解决好突出难题,实现根本性跨越,力争经过一段时间的努力,从教育的“薄弱环节”变为教育的“优势强项”。基于此,本文将聚焦新时代继续教育改革的逻辑与方略问题,提出新时代继续教育改革的根本命题,探讨改革相关的逻辑起点、核心路径(此问题是文章的主体内容)与前提条件,为推进改革寻找“正确打开方式”,为探索走出一条继续教育的改革新路增砖添瓦;同时,也希望分享求教于学界同仁,可以为相关决策者、研究者和实践者提供一点参考。

一、“办好人民满意的高质量继续教育”是新时代继续教育改革的根本命题

改革是解决继续教育一切问题的总钥匙,是落实党的十九大提出的“办好继续教育”决策部署的总开关,是在“以人民为中心”的价值追求下办好人民满意的高质量继续教育的总依靠。办好

继续教育,实现高质量发展,别无他途,唯有改革。

1. “办好继续教育”是继续教育改革发展的时代要求和逻辑总纲

党的十九大报告提出,“办好继续教育,加快建设学习型社会,大力提高国民素质。”“办好”二字出现在党的最高文件上,对继续教育领域和战线来说尚属首次。在此之前,多用“发展继续教育”或者“大力发展继续教育”等提法。“办好继续教育”的提出,预示着党和国家对继续教育有了新的认识和要求,是当前和今后一个时期推进继续教育改革的逻辑总纲和战略指向,也标志着中国的继续教育自此进入一个新的发展阶段。这个发展阶段的核心特征就是要实现从多形式、大规模发展向高质量、内涵式发展转变。

回顾历史,1978年可以说是中国继续教育大发展的第一个“新时代”。自那以后,中国诞生了覆盖全国城乡的、成建制的广播电视大学系统,直到今天仍然发挥着中国继续教育主力军的重要作用。2017年党的十九大对继续教育做出新的决策部署,从此开启了中国继续教育的第二个“新时代”。继续教育的“第二个新时代”是一个机遇和挑战并存的时代,是在中国已经成为世界第二大经济体、中国日益走近世界舞台的中央、中国正在由人力资源大国向人力资源强国和人力资本强国快步迈进、中国高等教育由大众化进入普及化的宏观背景下拉开序幕的。无论是从满足全民终身学习的需要、推进教育平衡发展、提升人力资本和国民素质,还是从建设教育强国战略、回应人民对美好生活的向往以及服务中华民族伟大复兴的中国梦的实现,继续教育都迎来了新的形势和要求,面临着新的使命和任务。

2. 实现“高质量发展”是科学谋划和理性选择继续教育改革方略的关键所在

对于那些一直在思考和践行继续教育改革发展的政策制定者、理论研究者、一线工作者而言,“要不要改革”和“为什么改革”早已不成问题,这些方面大致已经有基本共识。今天,怎样有效推进继续教育改革,如何布局,怎么入手,问题在哪,难点在哪……这类问题显得更加紧迫。回答好这些问题,必然涉及继续教育改革方略的谋划、选择及实施。改革方略的谋划与选择本身是一个战术问题。但从改革效果来说,方略事关改革成败,符合实际的改革方略可以取得预期的目标和效果,

而不切实际的改革方略可能会影响改革的成效和进程,甚至会给改革带来损失。因此,改革方略问题实际是需要站在战略层面加以考量的。

科学谋划和理性选择改革方略,最重要的是选对改革的着眼点、落脚点和出发点。而“质量”就是今天改革全部主题的核心“关键词”,是继续教育改革发展的“时代强音”和战略基点。要坚持“高质量发展”的原则,树立“质量高才是真的好”的新理念,强化“好的继续教育应该是高质量的继续教育”的集体意识,这是判断和选择相关具体改革策略举措合适与否的根本标准,也是做好继续教育改革这篇大文章的根本遵循。要将实现高质量发展作为推进继续教育改革的核心目标,坚持做到“质量第一”,将“质量高不高,有没有含金量”作为评价继续教育的首要指标,推行“质量不合格就是彻底不合格”的评价理念。找准制约继续教育质量发展的突出问题和体制机制障碍,顺藤摸瓜,逐一排查,对症下药,是思考和决策继续教育改革方略的一条捷径。

二、改革的逻辑起点是理解好继续教育作为“单独一类教育”的新定位

推进继续教育改革,要从梳理改革的逻辑起点出发。首先要弄明白、把握好继续教育的概念与内涵,搞清楚、坚持好继续教育的定位与边界。以往各种改革“忽东忽西”“左右摇摆”,最终“不了了之”“进展乏力”,多数可能与一开始没有把握好改革对象的本质属性有关,或者与过程中没有理清改革边界有关。

1. 继续教育作为独立的“教育类型”在法律层面已经明确

根据《中华人民共和国教育法》第十七条“国家实行学前教育、初等教育、中等教育、高等教育的学校教育制度”,第二十条“国家实行职业教育制度和继续教育制度。国家鼓励发展多种形式的继续教育,使公民接受适当形式的政治、经济、文化、科学、技术、业务等方面的教育,促进不同类型学习成果的互认和衔接,推动全民终身学习”等相关条款内容,^[2]进一步分析后可知:继续教育是与学校教育、职业教育并列的“一类”教育,继续教育作为独立的“教育类型”已经在法律层面得到确认和固化。尽管同属于“教育”范畴,但学校教育、职业教育、继续教育这三类教育的功能定

位、培养对象、培养目标、教育形式、教育内容、制度体系等都有明确分工和明显区分。例如,继续教育的对象是全体公民,这与学校教育主要面向适龄人口为主的定位有根本的不同。

根据上述分析,在此,笔者将“继续教育”界定为中国教育体系中单独的一类教育;同时,本文针对“继续教育”这个术语,如不特别指出,都是默认包括学历继续教育和非学历继续教育两个方面,所研究提出的相关政策、举措,得出的相关观点、结论,如不特别指出,也都是默认适用于学历继续教育和非学历继续教育两个方面。笔者认为,在实践中,将“继续教育”仅仅理解为“学历继续教育”或者“非学历继续教育”的倾向都是片面的。秉持这样的观点和视角,是本文研究和探讨继续教育改革相关问题的认识前提。

推进继续教育改革,谋划改革方略,要在界定好继续教育的概念与内涵的基础上,进一步深入探讨继续教育与其他教育的区别与联系。首先,分析和理解继续教育与学校教育、职业教育的区别,要从它们都是不同的教育“类型”出发,认识到它们相互之间实际上是互不隶属、互不交叉、互相平等的关系,重在理解它们所实行的不同教育制度。其次,把握住它们之间的联系,则要从它们尽管是不同类型的教育,但终究属于“教育”这个共同的范畴着眼。它们在同一个教育体系内部,职能不同、分工不同,但是之间没有高低上下之分。在实践中,如果是同一层次、同一专业、同等质量的学历继续教育学生,但是分属于继续教育、学校教育、职业教育的不同类型,相互之间并没有不可逾越的鸿沟,只要遵循一定的规则或者协议,这些学生的学分、学籍、学历理论上都是可以互认、互通、互转的。

2. “什么是继续教育”和“什么不是继续教育”需要同时把握

根据教育法相关条款,以及当我们确实已经深刻理解了继续教育作为独立类型的“单独一类教育”这个定位后,对于“什么是继续教育”和“什么不是继续教育”的问题,应该不会再有疑问。但是,针对某些具体情况,可能还需要进一步仔细斟酌。比如,“本专科层次的高等学历继续教育”算不算“高等教育”?开放大学属于继续教育范畴,是否也属于“高等教育”范畴?当面对类似这样的问题时,往往会感到困惑,觉得不是特别好

回答。

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》指出“继续教育是面向学校教育之后所有社会成员的教育活动,特别是成人教育活动,是终身学习体系的重要组成部分。”^[3]这是目前为止国家正式文件中对继续教育做出的最新定义。这个定义与教育法中对继续教育的描述在内涵上是相通的,但是角度有所不同。理解好这个定义,其中的一个问题或者难点在于首先需要明确什么是“学校教育”。“学校教育”一词是否就是指“学校提供的教育”或者“学校举办的教育”等含义?这里需要做出回答。

事实上,这种关于学校教育的理解将会走不通。比如说,目前开放大学定位于继续教育已经没有什么争议,但是,按照教育法的理解,这也将意味着开放大学不再属于“学校教育”。然而,开放大学确实是一所学校,且正在提供教育、举办教育。因此,关于“学校教育”比较恰当的理解应该是“一个人以正式的全职注册学生身份在各级各类学校内(校园里)接受全日制的教育”之意。只有这样来界定“学校教育”,才能更好地理解和把握国家教育规划纲要提出的继续教育定义,也才能认识到将开放大学定位为继续教育确实是实事求是、符合实际的。

由于上述困惑的存在,在此,笔者尝试对继续教育提出一个更方便理解的定义,即所谓“继续教育”就是“个人继续接受教育”之意。此处,“个人”一词强调学习者是以非全职注册学生的身份尤其是在职学生的身份进行兼职学习的。“继续”一词强调从某个人最近的一次作为正式注册的全职学生在校内(校园里)接受全日制教育毕业以后起算时间。“教育”一词包含各种新知识、新技能、关键能力和综合素质的教育,主要是指受教育者出于提升个人职业能力,满足个人兴趣爱好,促进个人学历提升获得文凭学位等不同目的,而接受的各种高质量的非全日制教育(注:这里提到的非全日制教育并不排斥脱产学习,也不代表与全日制教育应该实行不同的质量标准)。

根据这个继续教育的简单定义,目前包括高等教育在内的所有“学校教育”,严格意义上,都不是继续教育。同理,本专科层次的高等学历继续教育也不是(或不属于)“高等教育”和“职业教育”;反之,高等教育、职业教育也不包含高等学

历继续教育在内。需要特别指出的是,“自学考试”制度本身仅仅作为一种考试制度存在,而非一种教育形式,因此,自学考试制度与继续教育从来都“不在一个频道上”。这些定义和结论对于理解和展开本文后续的论述逻辑十分重要。

3. 不同视角下继续教育的内部类别划分思考
推进继续教育改革,需要把握住继续教育的内部类别划分,可以有如下几种角度。

(1) 从不同学习内容及结果的角度,可以将继续教育分为有证书的继续教育和无证书的继续教育(简称证书/非证书)两类。有证书的继续教育又可以根据学习者获得的证书的不同进行细分,大的划分可以笼统地归结为两大类,即学历继续教育和非学历继续教育,往小往细了分,又有许多具体类别(参见表1)。

表1 基于不同证书的继续教育的内部类别划分

简称	继续教育的内部类别	
学分/非学分	授予学分(证书)	不授予学分(证书)
学历/非学历	授予各级学历证书	不授予各级学历证书
学位/非学位	允许申请并授予各级学位	不允许申请且不授予各级学位
结业/非结业	授予课程(或项目)结业证书	不授予课程(或项目)结业证书

需要指出的是,基于这种分类考虑,在具体运行中,有的学历继续教育并不一定同时允许申请和授予学位,而有的非学历继续教育的相关课程也可以授予学分,并非一定都是“非学分课程”。具体有学历无学位、没学历有学分等情况,由继续教育的办学机构(高校)根据实际需要确定。

(2) 从不同学习方式的角度,可以将继续教育分为远程(网络、在线、函授)继续教育、面授(社区集中学习、教室旁听、夜大)继续教育、远程和面对面相混合的继续教育等。

(3) 从不同学习者的角度,可以将继续教育分为在职人员继续教育和无业(退休)人员继续教育,专业技术人员继续教育和其他人群继续教育,例如公务员、工人、农民、解放军等的继续教育。

(4) 从不同办学主体的角度,可以将继续教育分为学校举办的继续教育和非学校(社会继续教育与培训机构或行业企业)举办的继续教育。其中,学校又可以细分为专职从事继续教育的学校,例如开放大学(电大)、成人高校等和兼职开展继续教育的高校,例如普通高等学校(包括普通本科高校和高等职业学校)。普通高校兼职开

展继续教育主要以设立相关继续教育学院或者在本校相关学科院系内部开设继续教育培训项目或课程的方式为社会成员提供继续教育服务。

(5) 从人才培养的不同方向的角度,可以将继续教育分为专业(职业)能力导向的继续教育、技术技能导向的继续教育、学术(创新研究)导向的继续教育、公民素质素养提升导向的继续教育等。其中,专业(职业)能力方向是继续教育的优势和特色,技术技能方向是继续教育的薄弱环节,学术(创新研究)方向是继续教育有所忽视的方面,公民素质素养方向是当下及未来的发展趋势和增长点。

三、改革的核心路径是以问题为导向打好顶层设计与重点突破相结合的“组合拳”

科学制定继续教育的改革方略,核心是回答怎么做的问题。笔者认为,针对继续教育的实际情况,核心路径是在瞄准既定的战略目标前提下,立足突出问题和体制机制难题,坚持顶层设计、整体谋划与重点突破、局部先行相结合,打好改革的系列“组合拳”。

1. 问题究竟有哪些——总体来说与局部来看

当前,我国继续教育确实取得了长足进展和不少成绩。但是深入分析,如果从不同的角度来看,有些成绩,也可能被视为问题。比如,招生规模的问题。数据表明,2016年,67所试点普通高校本专科层次网络学历教育年度招生规模达到229.61万人。^[4]如此大的招生规模,给相关高校带来了不少压力和风险,人才培养质量难以保障。因此,分析继续教育存在的问题,既要从总体上把握住当前存在的突出问题和根本问题,又要深入了解那些广泛引起领导、社会、专家和学生高度关注的局部热点焦点问题。

第一,从总体来说,继续教育存在不少问题、矛盾和挑战。这些问题,既有宏观层面发展不平衡不充分的问题,也有中观层面学历继续教育和非学历继续教育发展不协调、不同步的问题,还有微观层面继续教育定位不准、质量不高、声誉不好、品质不优、特色不明、活力不够、队伍不强等问题。改革的目的是为了解决问题,扫除障碍。因此,除了要认识和发现这些问题的存在和具体表现,更要注重寻找“问题背后的问题”,发现不同

问题、现象、原因之间复杂的关系与联系,寻找到产生这些问题的体制机制源头和背景,从而更好地系统谋划、整体推进,选择最佳路径和方案,寻求“一揽子”解决问题。

总体层面存在的问题,从源头上讲,主要是因为缺乏国家层面统一的顶层设计和制度统筹造成的。这可以说是一个制约继续教育改革发展的根本性问题,也是继续教育领域法律法规不完善、领导体制不健全、办学指导思想滞后、经费投入严重不足等诸多问题及表现背后的根源所在。相比于其他类型教育,例如高等教育、职业教育,继续教育的制度建设缺位与滞后不是“一点半”,形势严峻。尽管,在实践探索和形式创新方面,继续教育的形式不少,历史也不短,制度建设的基础和经验也已经十分丰富,但是具有长远指导意义的国家层面统一的制度建设基本为“零”。到目前为止,国家层面没有出台专门的继续教育法,教育部层面也没有就统筹继续教育事业的整体发展(包含学历继续教育和非学历继续教育)出台相关专门的部门规章、发展规划及日常管理规程,围绕继续教育业务及管理在协调教育部与其他相关部委、行业、地方等关系时缺乏共识基础、制度依托和有效机制。专门的法律和规章制度等的缺失,导致继续教育改革发展的支撑力不足,统筹力度不大,制约了长远发展。

第二,从局部来看,部分普通高校学历继续教育规模过大乃至失控,社会反应强烈,质量生态已经失衡。近年来,个别的试点普通高校网络教育招生规模增长过快过大,文凭含金量、学位获取率和学生成才率不高,经费使用偏离教育属性,办学权转移或者变相转移、办学行为难以有效监管等问题日益突出,已经引起媒体和社会的广泛关注、担忧甚至批评,成为整个继续教育领域最为突出的热点焦点问题。目前,这个问题的风险正在加速积聚,越积越多,各方都在密切关注。解决普通高校学历继续教育的问题,按照传统的思维和常规的做法已经难以奏效。从实施策略上讲,对于高校学历继续教育的改革,已经不能等到国家关于继续教育的顶层设计整体出台以后再行谋划,而是要在进行整个继续教育顶层设计的同时,同步谋划,同时部署。有时为了更加有效地解决好问题,也不排斥采用临时性的措施,只要做到以解决实际问题为出发点即可。

局部层面暴露出来的部分普通高校学历继续教育质量不高的问题,主要是由于我国普通高校事实存在的“同校不同质”的“双轨运行”继续教育办学体制及模式造成的;同时,保证和提升质量的体制机制不健全不完善也是造成这些问题的直接原因,主要表现为六个方面:一是现行的相关办学体制与“质量第一”的要求南辕北辙,越来越有利于招生规模扩张,而无助于人才培养质量提升,相关社会质疑和媒体报道已经很多。二是标准健全、科学合理、统一高效、监管有力的管理体制远未形成,相关质量标准和监管制度不健全,政策规制不统一,特别是体现在“免试入学”招生制度的享有方面。三是相关的政府公共服务机制与平台建设有待加强,缺乏制度化、规范化、长效化的创新机制。四是相关的投入体制不健全不平衡问题突出,在全日制普通高等教育生均经费大幅增加的情况下,学历继续教育学生始终没有生均经费。五是相关的学费制度设计不合理不科学,学费收取长期不变,费用标准较低,无法满足提升人才培养质量和填平办学成本的需要。六是针对相关的学习者,缺乏简单易行、直接有效的激励机制,不少激励机制虽然见诸政策文件,但在落实层面“乏善可陈”。

2. 顶层设计目标所在——加快构建新的“继续教育国家制度”

“继续教育国家制度”的建设并非新问题,早在《教育部2011年工作要点》中就已经提出要“推进继续教育国家制度建设”^[5]。在此,笔者从探讨继续教育改革方略的角度,认为继续教育改革顶层设计的核心目标就是要构建新的继续教育国家制度,这是旨在面向未来保障继续教育长远健康发展的根本性制度创新。关于“继续教育国家制度”的构建,需要明确两个层面的问题:第一,是要明确“继续教育国家制度”的建设策略。第二,是要明确“继续教育国家制度”的框架与要素。关于这些问题的论述是笔者在充分学习贯彻教育部已有工作部署的基础上,结合新时代继续教育改革的新要求、新战略后提出来的。

第一,明确“继续教育国家制度”的建设策略。

尽管继续教育国家制度问题,已经早在2011年就被官方提上议事日程。但是,在实践层面,教育部并没有就此项制度的具体内涵、推进策略、建

设路径等问题做出进一步的阐述和细致部署。今天的继续教育已经面临新的主题和环境,继续教育国家制度的构建自然也应与时俱进,积极创新。关于此项制度的建设策略,可以先着手组织研究设计继续教育国家制度相关的框架与要素,再行组织力量推动制度的具体建设与落地实施工作。从长远看,理想状态是通过国家继续教育法确立继续教育国家制度的相关内容并固化下来。如果短期内,推动立法有困难,也可以量力而行,寻求通过以国务院令或者教育部规章的方式推进继续教育国家制度的落地实施,将能做的事情先做起来,积极探索,稳步推进,积累经验,待条件成熟时再推动立法,上升为国家意志。

此外,可借助继续教育国家制度的建设工作,推动继续教育领域的相关研究、资源整合、人才发现,促进跨部门的沟通协调、地方经验的梳理提炼、国际合作与交流等。最终目标是通过构建新的继续教育国家制度,推动继续教育的治理体系和治理能力现代化水平不断提高,为发展具有中国特色、世界水平的一流继续教育提供体制机制保障和国家制度支撑,为实现制度完备、办学规范、监管有力的继续教育管理新体制,形成规模合适、结构合理、布局优化的继续教育发展新格局奠定基础,畅通中国教育现代化的“最后一公里”。

第二,明确“继续教育国家制度”的框架与要素。

为方便读者对“继续教育国家制度”的整体概况一目了然,在此笔者简单给出一个“继续教育国家制度”的框架图(参见图1)。

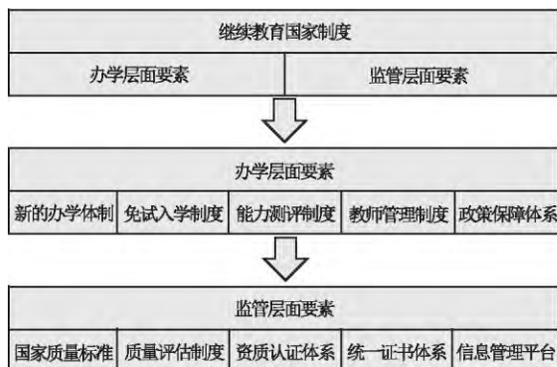


图1 “继续教育国家制度”框架

以下对“继续教育国家制度”涉及的办学层面与监管层面相关10个要素分别展开论述。

一是办学层面的相关要素,主要包括:

(1) 建立新的国家继续教育办学体制,推进

不同形式继续教育各安其位、各展所长、融合发展。对接继续教育作为“单独一类教育”的定位与要求,取消现有的“成人高等教育”体制及其相应制度体系,建立新的终身教育理念下的学历继续教育和非学历继续教育办学体制。对普通高校与成人高校、开放大学(电大)等开展学历继续教育进行合理分工与定位,逐步推动普通高校发挥自身学科师资等优势,主要面向社会成员提供高质量的非学历继续教育。

(2) 建立全国统一的继续教育“免试入学”制度,实现办学主体“自主招生、量力录取、宽进严出”。继续教育是面向全体公民的开放教育,接受继续教育既是公民的一种需要也是一种权利。因此,继续教育必然要求以学习者为中心,实行开放式的免试入学制度。一方面,办学机构应自觉按照实际“容纳力”科学适度录取学生;另一方面,政府也可以从“质量第一”角度出发对办学机构设定“招生规模上限”。

(3) 建立学历继续教育毕业生能力的国家测评制度,推动全社会从看“学历”向重“能力”转变。这项制度既直接检验学生本人,也可以从侧面反映出办学机构人才培养的能力和水平。操作上,这项制度可在教育部领导和管理下,由具备相应资质且获得教育部许可的社会第三方机构具体实施。测评结果可以作为办学机构质量评估的重要参考之一,也可以与经费投入、资源配置、准入退出、表彰评优等具体政策杠杆挂钩。

(4) 建立新的国家继续教育教师管理制度,培植打赢继续教育改革攻坚战的第一资源。贯彻落实《中共中央 国务院关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》精神,注重继续教育自身规律与特点,建立面向社会、动态开放的新型继续教育教师管理制度,在岗位聘任、职称评聘、评优评奖、专业发展等方面坚持以实践能力和实际贡献为第一原则,着力打造在深化改革、攻坚克难、教书育人过程中“用得上”“立得住”“打得赢”的高水平专兼职教师队伍。

(5) 建立健全与继续教育新的定位、职能和使命相匹配的国家继续教育政策保障体系,补齐继续教育发展的供给侧短板。继续教育作为“单独一类教育”的定位和满足全体公民终身学习需要的服务面向,不能只是作为一种学理探讨,而应成为实实在在的立法部署、政策供给、资源配置、

经费投入、项目安排、组织领导、机构设置等的依据和遵循。积极推动建立专门的继续教育领导机构和经费预算科目,确保在未来国家有关教育的重大改革、重要政策、重点项目中,继续教育有位置、有实惠、有奔头。

二是监管层面的相关要素,主要包括:

(1) 建立继续教育的国家质量标准。坚持和实现继续教育的高质量发展,首先要有标准。推进标准建设,应坚持借鉴国际经验与立足中国国情相结合、学历继续教育与非学历继续教育相统筹、统一标准与彰显特色相支撑的原则,重在以标准为引领统一概念、增进共识、划清底线、鼓励创新,营造公平环境,树立行业标杆,推动比学赶帮。通过国家质量标准建设,实现对影响继续教育质量因素的全覆盖,包括教育教学的各个方面、人才培养的各个环节、人财物等各个层面都应做出具体规定和指标描述。

(2) 建立国家继续教育质量评估制度。根据“继续教育的国家质量标准”,建立相匹配的国家继续教育质量评估制度,实现质量要求、质量实施与质量评估的统一。教育部牵头组织或委托授权相关评估机构定期对全国的继续教育办学机构进行质量评估,面向社会发布质量评估及排名报告。评估作为一项常规工作,是教育行政部门推进“放管服”改革的重要抓手,有利于推动行业自律、实现有进有出,那些评估不合格的继续教育机构应视情况责令整改或直接叫停。积极引入社会第三方机构参与评估,积极将学习者的学习满意度、学生毕业后的绩效变化、用人单位的人才使用评价等综合因素纳入评估结果。

(3) 创建继续教育的整体资质认证体系。所有具体的认证事项全部通过的,可以通过“整体资质认证”,并获得认证证书。这些具体的认证事项,包括继续教育机构的办学条件设施、信息化水平、学科、专业(项目)、课程、学分、证书、学位、教师等众多事项。认证实行自愿参加原则(但原则上,公办继续教育机构必须参加)。认证结果面向社会公示,作为社会及个人评价、选择和认可继续教育机构水平的重要参考。认证的具体实施可由具备相应资质且获得教育部许可的社会第三方机构承担。此外,对继续教育机构的课程及学分开展认证工作,也将有助于推进“国家学分银行”建设,为之积累经验、奠定基础。

(4) 建立统一完备的国家继续教育证书体系。继续教育作为单独的一类教育,应该有一套专门的、统一的国家证书体系,主要涉及国家统一的继续教育学分证书(需要完成规定的学历或非学历的继续教育课程并达到学分授予要求);非学历继续教育的课程结业证书(需完成规定的单科继续教育课程)和项目结业证书(需完成规定的一组继续教育课程);学历继续教育的专业结业证书、毕业证书和肄业证书;学位证书(仅限达到一定学术水平或者专业技术水平的人员)。其中,继续教育的学位证书是创新的难点,但也可能成为继续教育的改革亮点,例如,率先实行继续教育的副学士学位制度、继续教育的专业技术学位制度等创新性探索。

(5) 建立国家继续教育智能化信息管理平台。继续教育由于服务人群广、管理部门多、教育形式多样、学习方式灵活、办学主体多元等客观原因,多年来国家层面统一的继续教育信息管理平台及相应的信息统计制度一直没有得到突破。然而,要想推进继续教育改革,这项工作支撑性的基础工程,不可或缺,也是继续教育国家制度落地的重要一环。因此,充分利用现代信息技术,积极应用互联网、大数据、人工智能、虚拟现实、区块链等新兴技术成果,加快建立全国统一的国家继续教育智能化信息管理平台具有十分重要的现实意义。通过该平台对继续教育进行全过程、全方位的质量管理和过程监控,基于该平台建立继续教育的信息统计制度,为继续教育领域的科学决策提供数据分析服务,推动实现继续教育管理的现代化、信息化、便捷化、智能化。

3. 重点突破从哪入手——先行启动普通高校学历继续教育体制机制改革

当前,部分普通高校学历继续教育的质量问题已经成为牵动整个继续教育改革“棋盘”的关键,特别是部分试点高校网络学历教育的质量,更是一个“令人头疼”但又难以决策的焦点问题。新时代推进继续教育的改革,应在质量与规模、经济效益与社会效益之间,做出抉择和理性判断;否则,改革仍将难以推进。贯彻党的十九大精神,坚持“高质量发展”原则,未来改革的首要任务是果断废除实际存在的“双轨运行”办学体制,以此消除“同校不同质”的制度土壤,重塑普通高校学历继续教育的质量生态。此外,结合上文中提到的

影响普通高校学历继续教育质量的相关体制机制障碍和约束,本文有针对性地提出以下六条改革对策,精准施策、精准改革、先行推进、寻求突破。

一是改革相关办学体制。确立学历继续教育属于普通高校人才培养职能的一部分,将普通高校属于“同一个专业”名下的学历继续教育与全日制高等教育归拢到同一个学科学院(系、部)内举办。建立“以学科学院为主体”的普通高校学历继续教育办学体制,进而逐步实现同一个专业下的继续教育学生与全日制高等教育学生“学在同一学院、受教同一教师、坚持同一标准、达到同一质量、取得同样证书、授予同等学位”。事实上,一旦实行这样的改革,一些普通高校有可能会重新评估本校举办学历继续教育的必要性和可行性。

二是改革相关内外部管理体制。坚持“质量第一、效益第一、政策统一”的内涵式发展原则,逐步探索建立标准健全、科学合理、统一高效、监管有力、竞争有序的普通高校学历继续教育管理体制,推动实现归口管理、分类指导。尽快启动普通高校学历继续教育办学质量评估工作。按照“放管服”改革精神,适时取消试点普通高校网络教育“统考”制度。积极借助信息化手段加强学历继续教育教学行为的规范管理和事中事后监管。根据教育规律和学生实际,建立灵活开放的学习制度和教学管理制度,并赋予普通高校更多的自主权和决定权,以便积极进行相关探索。

三是创新相关公共服务机制。不断完善政府公共服务机制及服务支撑平台建设。建设服务高校学历继续教育的行业组织、专家智库等,组织开展针对重大问题的协同创新研究。设立高校学历继续教育教师及管理人员的发展基金和项目,服务教师及管理人员的专业水平和能力提升。组织高校学历继续教育优秀成果评选和典型经验交流。建立问题的上诉渠道和受理机制、重要建议的上报渠道和采纳机制。建立专门的继续教育管理机构,加强政策统筹与公共服务。

四是改革相关投入机制。科学测算普通高校学历继续教育人才培养所需要的各项成本和经费总额,参照教育部现行关于全日制高等教育学生以及人力资源社会保障部关于专业技术人员的继续教育经费投入相关规定,提出合理的普通高校学历继续教育经费投入标准,建立国家财政投入、

学校自筹投入、社会赞助捐助、学生缴纳学费等多元化的经费投入保障机制,实现普通高校学历继续教育学生经费投入“零的突破”,改变针对不同类型教育的学生财政经费投入不平衡不充分不公平的突出问题。

五是改革相关学费制度。按照“公益属性、动态调整、收费有据、物有所值、双方自愿、兼顾公平”的思路,建立普通高校学历继续教育的学费收取制度。由高校自主设计本校通用的学费收取制度,相关收取方式和收取额度须经物价主管部门备案后实施。科学设定合理的收费标准及额度,既要保证填补必要的办学成本和达到国家规定的质量要求,又要尽可能地减少学生负担。根据不同高校的实际情况,同一个专业同一年度的学历继续教育学生和全日制高等教育学生的学费可以实行不同的收费标准,原则上继续教育学生的学费可以高于全日制学生的学费。

六是完善相关激励机制。探索更为有效的直接面向受教育者个人的学习激励机制。对于积极参加学历继续教育的企事业单位职工实行带薪学习假制度,减免个人所得税或直接给予补贴等激励措施;对参加继续教育的职工所在的单位实行税收减免政策或直接给予补贴;探索建立公民继续教育“学习券”制度并以此支付和抵消部分学历继续教育的学费;发挥“学分银行”制度优势,实现学历继续教育和非学历继续教育之间、不同学历继续教育机构之间的学分互认与转换,尽量缩短学习者的学习时间,减少重复劳动;量身定制与受教育者切身利益相关联的针对性激励措施,比如将学历继续教育成果与专业技术人员的职称评聘、农民工的进城落户积分相挂钩等。

四、改革实施的前提条件是强调从供给侧发力完善配套保障措施

正所谓“一分部署,九分落实”。改革蓝图画定后,关键是落实。改革逻辑再好,方略再实,如果不能落地,某种意义上就等于没有。因此,改革的实施更为重要。但是,如果没有相关的配套保障措施“扶一把,送一程”“保驾护航”,再好的设计也难以推动、难有实效。因此,从供给侧改革的角度看,相关保障措施到不到位是有效实施继续教育改革方略的前提条件。这些保障措施,主要

是指与改革工作本身相关的工作经费、项目抓手、组织领导、进度安排等。

1. 谋划改革本身的工作经费要保证先到位

继续教育整个事业的改革发展需要加大经费投入,尤其是建立生均经费制度,这是毋庸置疑的。但是,这一点要想从期待变成现实,还需要立法保证、领导决策、财政预算等多方面达成共识,所需时日不会太短。因此,这件事情急不得。然而,作为改革的先期谋划阶段,相关的顶层设计、制度建设、工程项目启动等具体工作一样不能等,不能停,这些工作都是需要专项经费的。如果没有明确的经费渠道和充足的经费保障,这些与改革自身相关的设计性环节就很难取得预期效果。因此,保证改革相关的工作经费和工程项目的启动经费按时到位,是谋划和实施改革的前提条件之一。

2. 继续教育要有自己的“双一流”建设工程

当前,中央正在高等教育领域统筹实施“世界一流大学和一流学科建设”工程。这是党中央、国务院做出的重大战略决策,对于提升中国高等教育的综合实力、国际竞争力和质量,建设高等教育强国具有重要意义。为了加快推进继续教育改革,凝神聚力,鼓舞士气,同样也有必要推出继续教育领域的“世界一流大学和一流学科建设”(双一流)工程。参照高等教育“双一流”工程相关做法与经验,由中央和地方财政统筹安排,遴选一批有望成为世界一流的继续教育高校进行重点建设。如果继续教育“双一流”工程能够得以实施,那么,可以改善全体人民的终身学习条件和环境,为全体公民提供更优质的教育资源、更高水平的教育服务和更加公平的学习机会,从而惠及十几亿学习者。同时,也使继续教育改革工作有了具体的抓手,便于将改革的蓝图落到实处,持续用力,久久为功。

3. 加强继续教育改革的组织领导

统筹推进继续教育改革,是一项重大的、复杂的、全新的系统工程。本文探讨提出的相关改革设想,涉及理念创新、顶层设计、流程再造、制度重构等多方面深层问题,改革幅度大,涉及部门多,是对当前继续教育的一场全面改革和综合手术,改革成功需要强有力的组织领导。因此,建议在“国家教育体制改革领导小组”的领导和指导下,国家层面成立“继续教育改革领导小组”,主要负

责统筹推进继续教育改革的领导、决策、设计、组织、实施、协调、评价等工作,领导小组下设办公室,设在教育部。相关日常工作由教育部现有相关司局(处室)承担,若以后继续教育的专门机构能够成立,则改由该专门机构承担。

4. 明确改革的时间表与路线图

统筹规划和安排好改革的时间表、路线图是改革成功的必要条件。从各方面情况来看,2018年是改革开放40周年,预计将会成为各条战线推出重大改革举措的关键年和扎堆年。可以预判,2018年全社会的改革氛围更加浓厚,民众对改革的接受度将会有所提升,是启动重大改革的有利年份。因此,推进继续教育改革应该抓紧谋划,争取在2018年出台继续教育改革的总体方案,先行推出并启动实施一批重点改革项目与举措,重点推出继续教育的“双一流”建设工程,发布首批建设高校名单,释放出强烈的改革信号和政策红利。接下来的2019年,按照既定的改革方案全面启动实施相关改革项目与举措,扎实推进并完成继续教育相关的机构设置、职能调整、人员配置,稳步推进继续教育“双一流”建设,布局继续教育深层次体制机制改革工作等。

争取到2020年,新的继续教育国家制度雏形初现,高校学历继续教育质量生态得以改善,改革取得突破性进展,中国继续教育发展的态势良好,继续教育、学校教育(特指高等教育)、职业教育三足鼎立、平等竞争的格局基本形成。继续教育作为“单独一类教育”的定位及理念深入人心,成为共识。在学历继续教育方面,涌现出一批具有中国特色、有望进入世界一流继续教育高校行列的新兴特色大学,定位更加明确,质量大幅提升;在非学历继续教育方面,各种继续教育新模式、新方式不断出现,百花齐放、惠及全民,在满足人民个性化、多样化的终身学习需求方面取得明显进展。

五、结束语

本文就新时代继续教育改革的逻辑与方略问题做了初步探讨,提出了一些设想与思考,主要基于笔者作为一名继续教育的一线工作者、研究者以及观察者多年来的所见、所闻、所思、所想。从各个渠道获取的信息表明,改革已经成为继续教育的首要主题,也成为时下政府关心的重大议题

之一。笔者所提出的一些理念和思路,仅代表个人浅见,或可抛砖引玉。研究过程中,获得了相关领导、专家和同事们的洞见启发,也得到了他们的悉心指导和教诲,在此一并感谢。未来,关于继续教育改革的问题仍将是一个热门话题和实践难题。本文论及的继续教育国家制度的构建、高校

学历继续教育质量提升等问题,还有待进一步深入探究、严格论证和实践检验。特别是继续教育质量的问题,是一个常谈常新的话题。笔者期待着更多有志于继续教育改革发展的热心人士参与到这项工作中来,为办好继续教育贡献更多的智慧和力量,共同开启继续教育美好的明天。

参考文献:

- [1] 答好人民“关切题”——访教育部党组书记、部长陈宝生 [EB/OL]. [2018-02-01]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_ft/moe_47/fthg_2018n/201801/t20180125_325479.html.
- [2] 中华人民共和国教育法 [EB/OL]. [2018-02-01]. http://www.moe.edu.cn/s78/A02/zfs_left/s5911/moe_619/201512/t20151228_226193.html.
- [3] 国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年) [EB/OL]. [2018-02-01]. http://www.moe.edu.cn/srcsite/A01/s7048/201007/t20100729_171904.html.
- [4] 2016年教育统计数据各级各类学历教育学生情况 [EB/OL]. [2018-02-01]. http://www.moe.edu.cn/s78/A03/moe_560/jytjsj_2016/2016_qg/201708/t20170823_311668.html.
- [5] 教育部2011年工作要点 [EB/OL]. [2018-02-01]. http://www.moe.edu.cn/jyb_xwfb/moe_164/201102/t20110210_114836.html.

On the Logic and Strategy of Continuing Education Reform in the New Era

WANG Yong-feng / *The Open University of China*

Abstract: Since there are still a lot of problems in continuing education, it is urgent to deepen its reform. It is the fundamental proposition of continuing education reform in the new era to maintain a high-quality continuing education aiming at meeting the needs of the people. The logical starting point of the reform is to correctly consider the positioning of the continuing education as "a separate class of education". The core path is to adhere to the problem oriented, to do a good job in the top-level design aiming at speeding up the construction of the new "national continuing education system", and to achieve some key breakthroughs by first focusing on the diploma continuing education reform of institutional system. It is necessary to improve the relevant supporting measures including work funds, project driving force, organization and leadership, and time schedule, etc. to create a favorable condition for the effective implementation of the reform.

Key words: the new era; continuing education; educational reform; logic; strategy

责任编辑 虞晓骏