

再论开放大学社区教育可持续发展路径

周延军

(国家开放大学,北京 100039)

摘要:非学历教育是开放大学的发展之源、转型之本。社区教育作为开放大学非学历教育的重要内容,目前依然存在着思想认识不到位、办学体系不健全、师资队伍不足、办学经费匮乏、教学管理分割、学习成果认证和转换机制缺失等问题。要实现社区教育的可持续发展,必须提高政治站位,积极融入国家发展战略,努力争取政府部门的政策和资金扶持,加强全体系基础能力建设,在管理体制运行机制上真正体现开放、重构社区教育和活动内容,实现社区教育和社区老年教育融合发展。

关键词:开放大学;社区教育;发展路径

中图分类号:G724.82

文献标识码:A

文章编号:1008-3340(2021)02-0004-04

高校的三大职能一般概括为培养人才、发展科技和服务社会。而开放大学的社会价值主要体现在,一是培养社会基层单位所需要的留得住、用得上的应用型人才;二是依托其办学体系和融媒体资源优势开展多种形式的社会服务。作为开放大学前身的广播电视大学自上世纪80年代就开始注重非学历教育,并在90年代就确立了学历教育和非学历教育并重发展战略。当前学历教育和非学历教育并重的内涵可以理解为:稳步提升学历教育质量,着力推进非学历教育,逐步实现二者融合发展。社区教育(含老年教育,下同)是开放大学非学历教育的重要抓手,这已经成为业内不容置疑的共识。经过20多年的实验实践,开放大学推展社区教育虽然取得了很大成绩,但目前各地无论在政策环境、制度保障、运作模式、办学能力和效果等方面都很不平衡。开放大学系统以积极推展社区教育为支点大力开展非学历教育,必须提高站位、打开思路、多措并举、创新发展。笔者近年来曾在《中国成人教育》《广播电视大学学报》《中国社区教育》等期刊多次撰文论述开放大学开展社区教育的策略和路径。本文拟结合开放大学

非学历教育和社区教育的现状分析,对社区教育可持续发展路径选择再做论述。

一、做好非学历教育是开放大学长期秉持的发展战略

广播电视大学上世纪70年代末问世,首先发展学历教育,理工类、文法类和经管类等各专业依次开设。学历教育成为其生存和发展的“基本盘”,而全系统在非学历教育方面则相形见绌。虽然有部分基层开放大学非学历教育开展得有声有色,项目种类繁多,经济收益也相当客观,但就全系统而言,非学历教育的培训规模和投入产出比远远低于学历教育,是制约事业发展的短板。但从历史角度考察,广播电视大学从成立初期就注重发挥其系统和资源优势,开展非学历教育,发挥社会服务职能。

20世纪80年代,中央广播电视大学在教务处内设立继续教育办公室,之后单设继续教育处(继续教育学院)。全国各地省市级电大相继成立了继续教育学院(培训中心),开展面向不同阶层、人群的知识传授和技能培训,继续教育项目遍地开花结果。全系统在90年代又成立全国广播电视大

收稿日期:2021-01-28

作者简介:周延军(1961—),男,国家开放大学教育部社区教育研究培训中心原常务副主任,研究方向:社区教育。

学继续教育协作会,统筹协调,发挥兵团作战优势。1997年5月,原国家教委电化教育办公室颁布《广播电视大学继续教育管理暂行规定》,1998年7月,印发《关于加强广播电视大学继续教育工作的若干意见》。两个文件提出“各级广播电视大学要把继续教育放到与学历教育同等重要的地位,从广播电视大学教育改革与发展的战略高度规划和实施继续教育工作,促进学历教育和继续教育的协调发展”。文件还对电大系统开展非学历教育的目标、发展方向、宗旨和原则做了明确规定,并对人员、经费等各项保障措施提出了具体要求。可见,当时教育部和电大系统对非学历教育的定位和工作部署是到位的。

2010年6月,《教育部关于同意在中央广播电视大学基础上建立国家开放大学的批复》中指出“国家开放大学坚持非学历继续教育和学历继续教育并举”。2016年1月,教育部出台《教育部关于办好开放大学的意见》,强调“顺应全民学习、终身学习需求,向社会最大程度开放教育资源,提供形式多样教育服务,广泛开展学历教育 and 非学历教育,满足不同类型不同层次学习需要”。^[1]2020年9月,教育部批转《国家开放大学综合改革方案》把“实现学历教育 and 非学历教育并重发展”列为“十四五”主要发展目标。^[2]

经过30多年的探索实践,全国电大积极和行业、企业、社团和高校合作,研发、整合和引进了多个知名培训品牌,比如,“中央部委继续教育培训”“首都职工素质教育工程”“国际财务与会计”“计算机培训”“证券和保险人员考试”等。近年来,各地从事面向各类人群的非学历教育的业务种类和服务对象日趋多样化,包括公务员、企事业单位职工的继续教育,创业就业培训,儿童和家长教育,新市民、技术农民培训,以及社区教育和老年教育。其中,社区教育(含老年社区教育)是非学历教育的核心内容,在很多地区成为了非学历教育的重要支柱,取得了有目共睹的成绩,为开放大学转型发展、进一步开疆拓土奠定了基础。

综上,开展非学历教育是电大的优良传统,是建校40年来一贯坚持的发展战略。在新的形势下,如何以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,积极促进“构建服务全民终身学习的教育体系”,整体推进新时代开放大学转型发展,提高办学质量,提升学校治理体系和治理能力现代化水平,是摆在全体开大人面前的重大实践课题。

二、开放大学发展社区教育面临的主要问题

以2001年福建广播电视大学成立社区教育中心、2003年青岛广播电视大学挂牌成立青岛社区大学为标志,开放大学开始介入社区教育。从研究、酝酿和探索,发展到全系统广泛开展社区教育,经历了较长的艰苦摸索过程,开放大学已经成为我国社区教育战线的生力军,在东部沿海和中西部部分地区开放大学甚至发挥着主力军的角色。依托开放大学办社区教育成为业内公认的一种办学模式,在构建服务全民终身学习的教育体系、加快学习型社会建设战略中发挥着举足轻重的作用。应该看到,开放大学开展社区教育的历程艰辛坎坷。它是在实验中起步,在争论中摸索,在矛盾中发展。在明确开放大学在社区教育中不可或缺的作用的前提下,如果不正视、解决诸多瓶颈问题,社区教育健康持续稳定发展必然是一句空话。

由于我国社区教育仍处于初级发展阶段,全国各地基础能力建设有待提升,管理体制和管理体制亟需健全,制度化规范化需要加强,监督机制需要完善。此外,具体到不同地区、不同办学主体,制约社区教育可持续健康发展的问题更加复杂和多样化。开放大学是社区教育大舞台上的重要角色,目前面临的主要问题如下。

(一) 思想认识不到位

部分领导对开展社区教育的重要性和必要性认识不到位。究其原因,既有社会经济发展水平的影响,更有主观上的诸多因素,比如思维定势、畏难情绪、小富即安的心理。主要领导认识不到位,缺乏创新意识和开拓决心,表现在工作层面往往没有把社区教育纳入议事日程和主要业务,机构人员配备不到位,分工互相推诿扯皮。领导的态度又影响和波及到了普通员工对社区教育工作态度和积极性。社区教育工作在校内不能达到协同合作。由于校内工作的弱化,自然很难得到当地政府和行政主管部门的支持,由此形成恶性循环。

(二) 办学机构不健全

截至2020年底,经各地教育厅(教委)批准,依托开放大学建立的省级社区教育指导服务中心已达30个,大致承担“理论研究、业务指导、资源开发、政策咨询和人员培训”等职责。省市指导中心大部分是“加挂”在校内某个部门,而非独立设置的处室。有的省级开放大学甚至是“一套人马,多块牌子”,人员定编偏少,工作分配捉襟见肘。

很多市(区)开放大学虽然挂牌社区教育学院,但“空心化”现象严重,即处于“三无”(无编制、无场所、无经费)状态。开放大学县(区)以下几乎没有独立的社区教育教学点(社区学习中心),辐射功能受到制约。社区教育服务重心下移,解决社区居民终身学习“最后一公里”的问题,面临很大挑战。

(三) 师资队伍不足

社区教育需要建立一支专兼结合、量质并重的师资队伍。没有稳定的、较高素质的师资队伍不可能实现办学常态化。开放大学举办社区教育首先依靠自有师资。如何使教师从轻车熟路的学历教育心甘情愿地主动转型,成为社区教育策划者、组织者和实施者,这是一个重大难题。学校师资培训既要常态化,还要解决好工作量和报酬问题。除深刻挖掘自有师资潜力外,学校还应充分利用社会组织充实教学团队,建立起足够数量的兼职教师、支愿者队伍。这对大多数学校来说也是一个新课题。

(四) 办学经费严重缺乏

国家没有把社区教育、老年教育纳入基本公共服务支出,导致在社区教育经费投入机制方面各地多种形式并存。少数挂牌社区大学(学院)的开放大学得到了政府财政的常规经费投入和其他政府部门的专项资助,较好地解决了经费支持问题。但全国大多数地区、绝大多数学校没有稳定的政府资金投入。有些省市级指导服务中心成立多年没有主管部门和财政拨款;有的尽管解决了经费有无问题,但是周期和金额没有固化;更有为数众多的开放大学自掏腰包,以学历教育收入补充社区教育。

(五) 教学管理分割

目前学历教育教学计划的设计制定极少和非学历教育统筹考虑。社区教育、老年教育等非学历教育项目的课程设置、教学安排也鲜有与学历教育衔接。从教学资源角度,学历教育尽管资源丰富,其中不乏优秀的社区教育可用资源,但必须经过筛选、改造,才能为社区居民所用。基层开放大学通过外购或系统共享,基本解决了教学之需,而优质的社区学习资源依然不足。

(六) “学分银行”尚未开业

学分银行作为一项制度设计,应体现学历教育与非学历教育的“对接”。学习成果认证、积累和转换是开放教育服务全民终身学习的重大改革

措施,社区学习成果也需要通过“学分银行”平台,或转换为学分,或作为学习奖励的依据。虽然参加社区教育、老年教育的绝大多数学习者对学历诉求不强,但北京、江苏等地的办学实践证明,部分学习者对“毕业证书”情有独钟。

三、开放大学开展社区教育的途径选择

开放大学进入了新的历史发展时期,开展社区教育是党和政府对开放大学发展的制度安排和政策要求,是开放大学的一项重要职责。不是可有可无,不是可轻可重,而是必然必须。

(一) 提高政治站位,积极融入国家发展战略

2020年9月22日,习近平总书记在京主持召开教育文化卫生体育领域专家代表座谈会时指出,要紧扣党和国家中心工作办教育。我们应充分认识到社区教育必须服务国家发展战略和区域经济社会发展规划。社区教育在社会治理现代化、积极老龄化、健康老龄化、乡村振兴等国家战略方面,同样可以发挥重要作用。因此,社区教育的持续健康发展,既是坚持办好百姓身边教育的需要,是构建服务全民终身学习教育体系的需要,更是坚持民生保障制度、实现国家治理体系和治理能力现代化重要内容。从某种意义上讲,是否重视社区教育,是各级开放大学践行终身学习理念、推进学习型社会建设的“试金石。”

(二) 努力争取政府部门的政策支持和资金扶持

党领导下的协同治理管理体制是社区教育可持续发展的根本所在。树立党委领导、政府统筹,多元主体协同合作的发展理念。^[3]积极主动与政府部门沟通,争取组织部、文明办、民政、人社、财政、文化、科技、共青团、妇联等从政策制定、资金和项目上,逐渐向开放大学倾斜。长三角地区、成都长沙武汉西安等省会城市,无一不是由于建立了政府主导的协作共治发展机制,社区教育、终身教育事业才能取得长足发展。社区教育稳步健康发展离不开开放大学自身的努力进取,更取决于当地政府和职能部门的政治站位及对终身学习体系构建重大意义的深刻理解。

开放大学虽受教育厅(委、局)直接领导,但在经费来源上不能仅盯着一个“婆婆”。在争取财政常规经费支持的同时必须走向市场,通过公开竞争,积极介入民政部门的基层社会工作者培训、人社部门的就业创业和继续教育项目、农委的技术农民培训项目、共青团关工委的青少年培训提升

项目、妇联的家庭教育项目,以获得政府购买服务资金。

(三) 加强全体系基础能力建设

加强全体系基础能力建设对中西部地区尤为重要。东部省市在社区教育体系构建上已经进入了较高的“标准化”建设阶段,而中西部地区尚处在“实体化”构筑阶段。省市级社区教育指导服务中心需充实人员,明确“定位”,强化“指导”,搞好服务,协助政府和教育部门做好顶层设计,尽快构建以县(区)级社区学院为核心的“三级办学网络”,推动社区教育管理制度的制定和完善,建立监督、评价和考核机制,做好平台建设、资源共享和实验示范。县区级开大社区学院落实人财物,逐步达到“实体化”,培训师资,送教上门,辐射街道(乡镇)社区学校和社区居民学习点。

(四) 在管理体制、运行机制上真正体现开放

学历教育和社区教育在师资队伍、教学资源、办学场地和设施等方面“对接”共享。教务、教学和社会培训等部门联合制定“社区教育学分银行方案”,尽快实现社区教育学习成果的积累和转换。重视与各级各类教育机构的合作,加强对中小学、职业院校以及社会资源(文化科技场馆等)的整合利用。互联互通、共建共享,形成服务全民终身学习的发展合力。^[4]

(五) 重构教育和活动内容

开放大学转型实质上是实现开放教育社会化。走出“围墙”办学历教育,惠及全民办非学历教育。办好“百姓身边的教育”,首先要重视教学资源内容再设计,提供适合百姓多样化、个性化需求的教育产品。^[5]社区教育教学内容的“同质化”是普遍问题,也可以说一个“顽症”。因此,在未来的发展规划中,在整固休闲娱乐、养生保健课程同时,脱离对此类原始的传统课程和教学活动的过度依赖,大刀阔斧地加大公民素养、科学技术、职业技能、法治社会、创业再就业以及社区治理等教

学内容比重,使开放大学的社区教育呈现更多的教育元素,深度融入党和国家中心工作,着力为提升社区和谐水平和社会治理能力服务。

(六) 社区教育和社区老年教育融合发展

2020年底,全国44所省级开放大学中,已有28所挂牌设立了省级老年开放大学,利用遍布城乡的远程教育办学体系,开展社区老年教育,为基层老年人提供服务。在开放大学内部,无论是社区大学(学院),还是老年开放大学(互联网老年大学),其重点服务人群是统一的,二者在项目设计、课程开设、活动安排上必须统筹规划,人力资源和教学媒体共融共享。在办学目标上,遵循习近平总书记倡导的培养“三有老人”(有作为、有进步、有快乐)的指示,作为办学宗旨。教学重点从偏重“有快乐”,转向引导老年人发挥潜能、服务社会。老年教育体现知行合一的学习本质,以学以致用、融入社区、服务社会为目的,通过多种途径,比如,为“防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治三大攻坚战”、群众性精神文明建设、基层社会治理、青少年思想道德教育等贡献余热,充分体现老年人的自身价值和社会价值。

参考文献:

- [1] 教育部网站. 教育部关于办好开放大学的意见 [EO/OL] [2016-02-02]. http://www.moe.gov.cn/srcsite/A07/moe_726/201602/t20160202_229322.html.
- [2] 教育部网站. 教育部关于印发《国家开放大学综合改革方案》的通知 [EO/OL] [2020-09-07]. http://www.moe.gov.cn/srcsite/A07/zcs_zhgg/202009/t20200907_486014.htm.
- [3] 周延军. 开放大学社区教育基础能力建设探究[J]. 广播电视大学学报, 2019(04): 114-120.
- [4] 王建根等. 共享资源,合作共赢——基层电大开展社区教育的路径探索[J]. 中国远程教育, 2011(05): 79-82.
- [5] 周延军. 社区教育深度融入社区治理的路径探析[J]. 人民论坛, 2020(24): 92-93.