

● 专家视点 ●

建设终身学习体系和学习型社会的研究报告(续完)

构建学习型社会和终身学习体系的研究课题组

课题主持人:郝克明

(中国教育发展战略学会,北京 100000)

中图分类号:G720 文献标识码:A 文章编号:1007-2187(2007)11-0004-07

3 推进办学体制改革,实现办学途径多样化

为了满足广大社会成员特别是青少年对学校教育的要求,要充分调动和发挥部门、行业企业等社会机构以及社会成员参与、支持教育的积极性,鼓励公民和社会组织以各种形式投资教育,探索发展学校教育的多种途径和办学模式。要根据《民办教育促进法》的要求,认真落实支持鼓励民办学校的各项政策,大力发展各种形式的民办教育和培训,包括学历教育和各种形式的非学历、非正规的教育培训与继续教育,这是 21 世纪我国教育发展新的增长点。由于历史的原因,我国绝大部分高等学校和普通高中都是公办学校,为了进一步调动全社会发展教育(包括高等教育和高中阶段教育)的积极性,要认真总结近年来一部分公办学校进行办学体制改革实验的经验,建立和完善有关的政策法规,促进部分公办学校办学体制改革的健康发展。要按照《中外合作办学条例》,积极吸引国外优质资源,发展高等学校和职业学校与国外的合作办学,并进一步推动我国各类学校与发达国家学校学历、学位互认制度的发展和完善。

4 加强学校的开放性,充分发挥学校教育资源的潜力,为广大社会成员提供更多的学习机会

根据 2005 年的统计,我国有 1792 所普通高等学校、481 所成人高等学校,16092 所普通高中学校,14495 所高中阶段各类职业学校,有 62486 所普通初级中学,366213 所普通小学。这些学校不仅是我国实行学历教育的主体,也是我国建设终身学习体系和学习型社会最重要的教育资源。学校不仅要为社会成员的学历教育提供各种机会,还要在充分满足社会成员的学习培训的需求方面发挥积极的作用,为形成包括学习型组织、学习型社区等组织要素在内的学习型社会提供智力、学习设施和管理等方面的

支持。从我国的实际出发,我国广大农村的中小学校和职业学校在搞好教育教学工作的同时,也应努力为建设社会主义新农村、提高当地农民的文化技术素质做出积极的贡献,成为农村劳动者职业培训中心、社区文化知识和科学技术传播的中心。加强学校教育与社会发展的紧密结合,促进学校成为与社区建设互动的、新型的学习机构,不仅能更好地发挥学校对我国建设学习型社会的作用,而且有利于进一步调动全社会和广大群众关心、支持学校教育的积极性,使社会的发展和改革以及社会各种资源成为促进学校的教育改革和加强学生综合素质培养的重要源泉。

5 加强教师的终身学习,建立各类学校特别是基础学校科学的学习质量监测和评估体系

要加强教师自身的终身学习,这是更新教育观念,深化教育教学改革的基础和保证。培养学生学习探索的积极性和创新精神,对教师在探索、研究和创造性方面提出了更高的要求。同时教师也只有朝着终身学习的方向发展,才能真正体悟终身教育的真谛和要求,消除传统教育中机械、划一、灌输等与终身教育所追求的目标格格不入的弊端。同时要提倡教师在加强学习的同时,把教育教学工作和加强教育的科学研究和实验紧密结合起来。通过科研促进教育改革、提高教育质量和水平。

要以终身教育理念和教育方针为指导,建立各类学校特别是基础学校的学习质量监测和评估体系,建立形成性评价、发展性评价和终结性评价等多种评价方式有机结合的基础教育评价制度。

(二)大力发展培训和继续教育,满足广大社会成员特别是从业劳动者日益增长的学习和培训需求

对广大社会成员特别是从业劳动者进行的培训和继续教育,是现代正规学历教育之外的,有计划地实施

收稿日期:2007-07-07

基金项目:本文系“十五”全国教育科学规划国家重点课题构建学习型社会和终身学习体系的研究报告,课题编号[AGA030001]。

作者简介:郝克明,女,中国教育发展战略学会会长,全国教育科学规划领导小组副组长,国家教育发展研究中心咨询委员会主任,教授。

的,以提高学习者的知识、技能和对工作绩效起关键作用的能力为主要目的的教育活动。它和学校教育的功能、模式和作用不同,具有学习主体的广泛性,学习者对学习时间、空间和内容的可选择性,学习内容的针对性和实用性,学习形式的丰富性和多样性等特点。根据课题组的调查,企业职工普遍要求增强培训内容的针对性、提高培训的质量,特别是希望加强对有关获得职业资格证书的学习,以及对新知识、新技术的学习(见图 4)。员工还要求在培训的方式、时间安排和学习地点上,能够适应在职劳动者的特点,更加灵活和多样化。

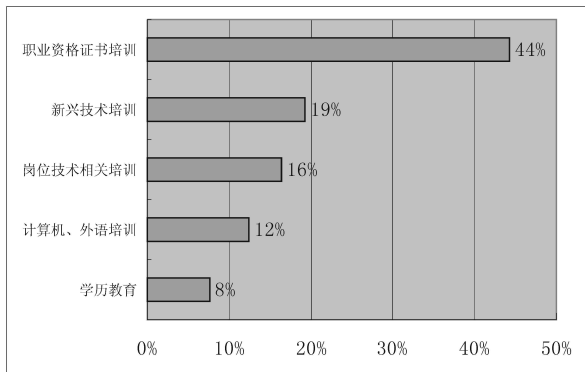


图 4 员工对不同类型培训的需求状况

为了进一步加强我国广大社会成员特别是从业劳动者的在职培训和继续教育,提出以下建议

1. 建设和完善终身学习、职业培训与能力开发的制度与政策环境

政府在促进终身学习、职业培训方面的重要职责是加强制度与政策体系的建设。在职业培训的提供、资助、质量保障以及职业技能鉴定和颁发证书等方面,政府各部门需要加强政策协调和统筹规划,打破部门之间、部门和学校之间的界限,整合和充分发挥各种教育资源在加强培训和继续教育中的作用。要进一步发挥学校和各种教育机构以及全社会对劳动者进行培训和继续教育的积极性,加强培训机构能力建设,并从不同行业不同部门的实际出发,加强培训和继续教育的激励机制。要优化企业劳动组织,建立健全现代企业教育培训制度,提高对劳动者的知识和技能要求标准。重视高中后、初中后不能升入高一级学校毕业生职业技能的培训工作。要加强农村实用技术培训和劳动力转移培训,培养现代农民,并提高农民工的素质。严格执行就业准入机制,落实“先培训、后就业”、“先培训、后上岗”和建立城乡新增劳动力“持证上岗”制度。

2 建立以就业需求为导向、以职业能力为核心评价标准的、弹性化的培训与继续教育模式

针对目前一些教育机构存在的“学科本位”的职业培训模式,我国的培训与人力资源开发,应当坚持以社会需

求为导向、以职业能力为核心评价标准的模式,加强培训内容、培训模式和方法包括时间安排等方面的针对性、多样性和灵活性。要加强职业学校、培训机构与企业等社会各部门的联系与合作,发展委托培训、订单式培训、半工半读、业余培训等多种培训形式,为广大劳动者提供多种学习机会。

要把以职业能力为本位,运用到培训与继续教育的全过程,在这方面,国内外一些企业和培训机构做了很多探索。例如将不同类型劳动者提高和更新自身工作所需要的知识和技能或职业能力标准细分为各种专项知识和能力的要求,并把它们转化为具体的课程和学习模块,帮助学习者根据自身的情况选择不同的学习内容、途径和进度等。还要采取各种措施,努力形成培训效果的评估反馈机制,不断提高培训工作的质量。

3 建立和完善适应终身学习需要的评价和认证支持体系,促进终身学习社会化、个性化

终身学习体系下的培训与继续教育应该是与学校教育等其他类型的教育能够相互沟通和衔接的、开放的培训和学习体系。这种体系使得学习者可以在各类教育机构之间、在正规教育场所和非正规教育场所之间进行选择和流动,充分满足学习者的个性化需求,如学习时间与空间的可选择性、学习层次的多样性、学习内容的丰富性等。同时,建立适应终身学习需要的评价和认证支持体系,使不同的教育机构的培训可以互认学分,以提高培训的效率,促进终身学习的社会化和个性化。当前世界一些国家在对不同类型的教育与培训之间,建立多元的、能相互认可的认证支持系统等方面,进行了许多探索。大体有以下三种模式:

第一种模式是基于个人知识、技能与态度的评价和认证模式。其主要特征是:一是对个人的知识与技能作鉴定;二是针对正规教育机构以外的个人学习成果作鉴定。通过认证将之转换为学习资格证书。挪威 1999 年尝试建立面向个人的评价和认证体系,对劳动者进行的非正规、非正式学习,通过笔试、面试、自我评价和工作实践评价相结合的方法,将非正式学习引入高级中等教育和高等教育,并给予一定的学分。韩国 2000 年《终身教育法案实施细则》提出建立“学分银行体系”,探索将非正规教育的学习成果进行认定并授予学分,当被认定的学分积累到规定要求的数目时,就可以授予学习者相应的学习资格。到 2004 年为止,韩国通过学分银行制度,已经为近 1 5 万人颁发了学士学位。日本政府为了鼓励对学习成果的认定活动,特别设立了“文部省认定技能审查制度”,支持和认可民间组织开展对青少年或成人通过各种途径学到的知识和技能进行检查和鉴定,颁发相应的等级证书,学校对其有关学习成果也承认其学分。

第二种模式是课程取向的资格认证。以英国为例,英国 20 世纪 70 年代中期成立的国家学位授予委员会 (CNA), 对多科性技术学院和继续教育院所开设的课程进行认证, 得到认证的课程所授予的学位得到国家的认可。最近推出的“学分累积与转移计划” (CATS) 对各种正规、非正规或工商部门所开设的课程进行认证。认证的内容包括课程方向、课程质量和学时长短等。通过认证的课程, 其成绩可以进行累积, 而且可以在不同学校或不同系统之间可以相互转换和认可。

第三种模式是整合取向的资格认证。这一模式的主要特征是, 积极探索正规教育证书与非正规教育证书、学历资格证书与职业资格证书可以相互承认、相互沟通的办

法和制度。英国 1997 年成立资格与课程委员会 (QCA) 致力于促进教育和培训的统一, 全面整合从学前教育至各级普通教育、职业教育乃至高级职业培训的学校课程、评估和资格认证, 建立一个统一的国家资格证书体系。这一体系囊括了 3 套资格证书: 普通教育证书、普通国家职业资格证书 (GNVQ)、国家职业资格证书 (NVQ)。具体做法是, 承认获得相应国家职业资格的学习者可以免试直接升入相关大学的学科攻读学位, 并与普通高中教育的高级水平考试 (A 级) 具有同等地位。这些进入不同学习途径的学生可以横向流动, 使得 16 岁青年能够根据自身的条件、兴趣和志向自由地选择继续学习的道路 (参见表 14)。

表 14 英国国家资格证书体系

| | | |
|----------------|---------------------------|---------------------|
| NVQ5(工程师) | | 硕士学位 (大学) |
| NVQ4(高级技师) | | 学士学位 (大学) |
| NVQ3(技术员或高级技工) | GNVQ 高级 | 大学预科 A 级 (16- 18 岁) |
| NVQ2(机器操作员) | GNVQ 中级 | |
| NVQ1(简单劳动者) | GNVQ 初级 | 普通中学证书 (14- 16 岁) |
| 国家职业资格 (NVQ) | 普通国家职业资格 (16- 19 岁全日制) | 学校教育 |

澳大利亚的全国学历资格框架 (AQF) 把所有的义务教育后教育与培训的学历资格纳入全国统一的学历资格制度中, 由 12 个义务教育后资格等级组成, 并涵盖了学历资格之间的衔接和过渡安排的原则指南和具体信息, 明确了不同的教育机构的功能和任务以及教育机构之间的相互联系, 使各种层次不同形式的教育和培训包括学习者过去的学习经历、工作经验能够相互沟通和补充, 形成具有梯次结构的有机网络, 并辅以建立对学习经历评估、学分承认和转换等各种制度, 使学习者在不同部门间可以实现“无缝隙”的流动 (具体路径图参见图 5)。

我们可以从我国的国情出发, 学习借鉴国外终身学习一些好的经验, 建立适应终身学习的培训质量评估指标体系和学习状况的考核、认证和学分的互认制度, 进行有关建立“学分银行”和“终身学习卡”的制度及相关措施的实验, 为广大社会成员日益增长的学习要求提供更多的机会和更好的服务。

4 加强对弱势群体的扶持和帮助, 促进教育培训的公平和公正

提高农村农业劳动者的素质和加强对农村转移劳动力的培训, 是我国从业劳动者培训和继续教育的重点和难点。建议各级政府要把农村劳动力转移培训与繁荣地方经济和建设社会主义新农村紧密结合起来, 切实加大对转移培训的公共财政投入力度, 统筹安排各项资金和充分运

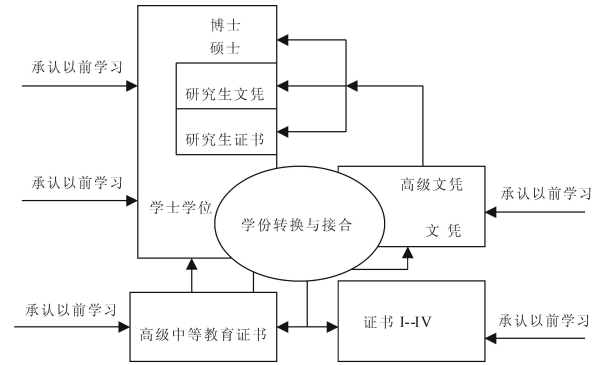


图 5 澳大利亚学历资格框架路径

用各种培训资源, 提高培训质量。建议在贫困地区实施农民免费培训工程, 更好地为提高农业劳动者素质和农民转入第二、三产业提供培训服务。要扩大失业者利用失业保险享受提供免费培训的范围。在不同类型企业的劳动合同中, 要增加对培训的权利和义务的有关内容, 促进培训成本的合理分担, 保障职工接受培训的合法权益。

(三) 加强学习型组织和学习型社区建设, 推动社会学习化

学习型组织和学习型社区是学习型社会建设的基石, 是构成学习型社会的基本单位, 在形成终身学习的环境以及建设学习型社会的过程中具有重要的作用。

学习型组织的本质特征是,善于组织和激发本组织的成员“进行不断学习,终身学习,全员学习”,同时通过学习,使组织的功能、结构与文化也能继续发展与创新。学习型组织的发展是建设学习型社会的重要基础。在学习型组织里,学习不仅是学习者促进自身发展的重要途径,也是提高组织的工作效率、提升组织文化品质和增强组织竞争力的重要途径。社会各种类型的组织包括政府机关、企业、文化教育团体和社会的各个单位和部门,都是国家的组织基础和社会的细胞,担负着为国家和社会创造财富、管理城市、农村和公共服务的职能。要倡导和鼓励社会团体和组织都能建设为学习型组织。最近我国提出了各级党政领导干部培训计划,这是一个非常重要的战略措施。要认真总结这些年来干部培训工作的经验和教训,提高不同行业不同领域干部培训的实效和水平。要积极推动工商企业学习型组织的建设,这是提升企业竞争力的重要途径。美国麻省理工学院著名的管理学教授彼得·圣吉说,未来真正出色的企业,将是能够设法使企业各类人员全心投入、并有能力不断学习的组织;因为未来唯一持久的优势,是有能力比企业的竞争对手学习得更快。在美国,工商业组织每年用于职工培训的经费高达 2100 亿美元,超过全国高等教育的经费。建设学习型社会,还应积极推进学习型家庭的建设,家庭是对广大儿童青少年和社会成员影响最直接最密切的组织,是落实和促进社会成员终身学习的重要环境。建设各种学习型组织,是通向建设学习型社区、学习型社会的必由之路。学习型组织提供的教育和培训服务与专门从事教育、培训的机构不同,其培训和学习的內容,与学习型组织从事的业务活动、组织的生活和发展有着密切的联系,在时间安排上以业余时间为主。

学习型社区是社区居民包括社区内从业人员学习的重要基地。传统的社区只是人们依靠居住地或工作场所地理上比较接近等因素而结成的交流、集会、休闲和生活的共同体。而学习型社区则不同,它是将社区内分散的学习资源联系和整合起来,为社区内有不同学习需求的居民提供各种不同的学习机会,促进社区居民的主动学习、自主学习和互动学习,塑造浓厚的学习氛围和环境,并在制度、体制、机制、经费、物质和学习资源等方面为社区居民的学习努力提供保障,使社区成为为全体居民提供各种学习机会的新型社区。

这些年来,我国学习型组织和学习型社区的建设有了很大发展。从 2000 年开始,国家先后批准了两批 61 个国家级社区教育实验区;各省、直辖市的省级社区教育实验区达到了 300 多个。同时,民政部在全国已经树立了 100 多个社区服务示范区。经过几年的探索和实践,我国学习型城市、社区、组织建设取得了一定的成果,初步积累了一些经验,主要是:

1 从社区的实际出发,加强领导,制定相关政策和规章制度,初步形成政府统筹协调和领导、社会力量支持和社区群众自主参加的运行机制和管理体制。

2 建立和发展适应居民对学习多种需求的学习网络。一些社区在对社区内各种教育资源整合的基础上,建立了以社区学院(或其他学校和教育机构)为龙头,以街道(镇)社区各类学校为骨干,以社区内的学习型组织为基础的学习网络。有的社区建立了学习考核的制度和办法。

3 依靠社区的各种资源,培养和建设专兼结合的社区教育师资队伍;整合和充分利用社区内各种教育和文化设施,为建设学习型社区服务。社区教育的经费来源在加大政府投入的同时,逐步实行多元化。

社区的学习(教育)化、学习(教育)的社会化,将是未来我国学习型社区发展的方向。学习型社区的学习教育活动面向社区全体居民。它与专门的教育机构不同,教育和学习内容贴近社区居民生活和工作的实际,教育(学习)模式具有社会性、开放性、针对性和便捷性等特点。居民可以在住地或工作场所,选择适合自己所需要的学习资源,选择学习的形式和途径。社区教育与正规教育互相补充,在建立终身教育体系中具有不可替代的作用。

随着经济和社会的发展,进一步推进社区教育发展的重点是对社区教育的发展进行整体规划,并充分运用和整合社区各种资源,加强社区教育的基础能力建设;进一步增强社区教育的针对性、实效性、多样性,并充分利用现代网络技术,促进学习型社区的建设和发展,满足社区成员日益增长的、多样化的学习需求。

(四)大力推进教育信息化建设,形成覆盖全社会的教育培训网络和满足各种类型学习者需要的学习资源

1 以多种模式,积极发展现代远程教育及培训,满足不同年龄段、不同社会背景群体的学习要求

在中国这样一个发展中的人口大国,要通过每个人都必须具备计算机才能推进教育(学习)信息化的学习模式是不现实的,必须以多种模式,积极发展现代远程教育与培训。从提高效益来说,发展中国家建立学习中心模式具有明显的聚集效益优势。墨西哥蒙特利科技大学在这方面为发展中国家创造了成功的经验。他们通过卫星教学和 Internet 教学,为本国学习者提供本科、研究生教育和继续教育。至今这所大学已培养了相当于墨西哥人口 3% 的高等学校毕业生。同时这所大学还为经济比较贫穷的地区提供社会服务。最近几年,该校已为这些地区建立了 1700 多个社区学习中心。并与墨西哥北部三个州的政府合作创立了北部分校,为具有不同学习需求的学习者提供在线教育服务,取得了较好的效果。国内外的实践经验表明,学习中心的教育和培训网络,要力求覆盖较多的地区,要注意研究和了解学习者的需求,加强教育培训项目的针

对性,提高教育质量,才能充分发挥网络的交互功能,提供学习者方便快捷地获得学习机会的条件,从而有效提高教育资源的利用率,降低学习者的学习成本,满足学习者的需要。

2 充分发挥全社会各方面的积极性,开发优质数字化教育资源

建立和不断发展适应社会发展和社会成员需求的优质的数字化学习资源,是加强教育信息化建设、促进终身学习的前提条件。应该动员和集中全国优秀专业人才、专业机构,整合和充分发挥全社会各方面的积极性,开发不同类型地区、不同类型学习群体的数字化网络教育资源,实现优质教学资源共享。要探索民间投资参与教育信息化建设的新途径。2002年,19%的美国企业的培训采用在线方式,并且有继续发展和增长的趋势。在非正规、非正式教育领域,民间投资应发挥更大的作用。另外从国际经验看,网络虚拟大学也是一个重要的发展方向。实现资源共享,关键是要打破学校、部门之间彼此分割的格局,避免低水平重复开发和优质教育资源的垄断。

3 推进教育信息化政策、法规和制度建设,建立现代远程教育的质量评估和认证体系

在国家制定终身教育法的过程中,应把远程教育作为终身教育的重要内容给予原则性规定,并把远程教育作为一种学习方式确定下来。还需要进一步制定教育信息化标准或指南。特别要重点规范学术性机构、文凭教育的标准,真正实现人们对学习方式的自由选择。要积极创造条件,开展教育信息化的评估、认证和有效的监督工作,切实保证教育信息化的发展和建设能够成为广大学习者获得优质教育资源的途径。

4 努力提高全体公民的信息素养和信息化意识

信息素养和信息化意识是指掌握和运用信息技术解决实际问题的能力和意识,是一个人应对未来信息社会和进行终身学习必须具备的基本能力。要提升我国的人力资源优势,必须依靠全体公民终身学习能力和信息素养的提高。尤其对农民学习者,信息技术课要与他们的实际需求结合起来,帮助他们解决实际的问题。教师是教育理念的直接传播者,在普及教育信息化的过程中,要重视教师的核心作用,并使教师普遍具备 ICT 基本知识和基本能力,将终身学习的理念贯彻到具体教学实践当中。

我们要力争到 2020 年,使各级各类院校的网络基础设施有明显改善,所有的城乡学校都将联结在现代远程教育网络上,城市的每一个教室、乡村的每一个学校都能够用现代远程教育手段获取所需要的学习资源;初步形成具有我国特色的远程人才培养培训模式和质量控制体系,涌现出一些具有远程教育特色的中等和高等院校,50% 以上的高校能够开设远程在线学习课程;现代远程职业培训得

到较大的发展,大多数企业能够接受远程培训,全国 10% 以上的企业、学校能够开展在线培训。

六、建设终身学习体系和学习型社会的体制保障和制度创新

用终身学习的理念改革教育体制,推进教育制度创新,构建新的教育管理体制和运行机制是终身学习体系和学习型社会的基础条件和重要保障,也是构建全民终身学习体系和学习型社会极其重要和紧迫的任务。当前世界各国构建终身教育体系、建设学习型社会的一个重要趋势,正在从观念层面向制度层面改革的方向推进。建立新的体制和机制的目标,是保障向社会成员终身学习的需要提供更加广泛、更加多样、更加灵活的学习机会;建立适应这一需要的新的办学体制、管理体制和投入体制,广泛调动全社会的学习资源,为终身学习提供更有力的资源保障;建立更加有效的管理机制和更加有力的法律和政策支持体系。

(一) 建立完善与终身学习体系和学习型社会相适应的公共管理机构

在学习型社会中,教育、学习和培训的参与、提供和管理,将远远超出传统教育的范围,所涉及的部门和社会组织也越来越多,同时政府投入已经无法满足全体社会成员所有的学习需求,发挥全社会和各种教育机构在终身学习中的作用将越来越重要。终身学习办学主体的多元化,要求不同办学主体之间建立共同参与、相互协调和良好的合作机制,从而更有效地向社会提供教育服务,满足社会不同群体的需求。

1 转变政府职能,充分发挥政府在建立学习型社会中的作用,提高政府公共管理和服务的效率和水平

在非义务教育阶段和非正规、非正式教育和各种培训方面,要重视和积极发挥全社会和各种教育机构作用。在建立终身教育体系的工作中,政府具有极其重要的作用,应是“建立学习型社会的构想者和引导者,为人民提供各种公共服务的服务者,发展和完善各种教育服务有关规则制定者和监督者”。在具有公共服务性质的教育培训领域,特别是义务教育和弱势群体的教育培训等方面,政府应当承担起主要责任。在切实保障经费不断增长的同时,政府还应该不断改进管理机制,提高经费的使用效率。例如根据各地区经济发展不平衡的实际,建立适应我国国情的义务教育经费保障体制;加大中央和省级政府财政对农村和贫困地区中小学教师工资和学校基础设施建设的分担比例等。政府要进一步转变职能,深化教育管理体制改革,特别是对各类学校的直接行政管理,转变为运用立法、拨款、规划、信息服务、政策指导和必要的行政手段,进行宏观管理。要重视和加强决策研究和咨询工作,建立由

教育和社会各界专家参加的咨询、审议、评估等机构,形成民主的、科学的决策程序。

要满足终身学习社会中广大社会成员不断增长的教育和学习的需求,还要注意区分教育培训物品的公共性与非公共性,充分调动全社会的积极性和发挥市场的作用。表 15 列举了部分具有公共服务性质和非公共服务性质的教育培训类型。

表 15 部分具有公共服务性质和非公共服务性质的教育培训类型

| 具有公共服务性质的 教育培训类型 | 具有非公共服务性质的 教育培训类型 |
|----------------------|----------------------|
| 义务教育 | 高中教育 |
| 特殊教育 | 高等教育 |
| 小学以下文化程度劳动者的 在职培训 | 成人中等教育、技术培训 |
| 再就业培训 | 高等教育 |
| 农村劳动力转移培训 | 成人专业培训 |
| 其他 | 管理培训 |
| | 专业技术培训和职业培训 |
| | 服务技能培训 |
| | 幼儿教育 |
| | 民办教育 |
| | 老年教育 |
| | 其他 |

参考资料:胡鞍钢:《政府在构建终身学习社会的角色与作用》,中国科学院-清华大学国情研究中心《国情报告》2004 年第 23 期

在具有非公共服务性质的教育培训领域,政府要调动全社会和各类教育机构的积极性,并通过法律、政策、规章、金融等各种手段进行监督、规范和管理,保护学习者的权益。

2 要建立政府和社会各部门之间的统筹协调机制

由于培训和继续教育涉及各个部门、各个领域的所有社会成员,迫切需要加强政府对有关职能部门的统筹协调能力,改变和克服资源分散、重复建设等浪费和低效现象,建立跨部门的和有效的终身学习统筹协调机制。这些机构或机制的主要职能包括,共同确定终身学习的发展目标,研究所面临的问题,提出和协调必要的政策措施,评价政策进展状况以及筹措可利用的资源。

从国际动态看,加强政府各个部门之间以及政府与其他社会部门之间的横向协调,以及中央政府与地方政府和社区之间的纵向协调,是很多国家构建终身学习体制的重要趋势。如韩国政府 2001 年将教育部组建为教育与人力资源发展部,由副总理兼任部长,以加强与人力资源开发和终身学习有关的政府部门(如劳动、科学技术、信息通讯、以及经济与财政等部门)间的政策协调。日本 2001 年成立了由政府管理者、教育界人士、企业界代表等组成的

“终身学习推进会议”(跨部门的政策协调机构),并在 1990 年通过的《关于完善振兴终身学习措施的推进体制等的法律》中规定:在文部省和都道府县(相当于我国的省级政府)设立终身学习的决策咨询机构——终身学习审议会。审议会由各种利益团体的代表组成,具有广泛的代表性。国外的经验也表明了建立跨部门的终身学习协调机制的重要性。

(二)建立满足全民终身学习需要的教育培训投入和学习资助体制

构建全民终身学习社会需要巨大的、持久的资源投入,需要依靠政府、企业、社会、个人合理分担终身学习的成本。只有这样,终身学习体系和学习型社会才能可持续发展。

政府的公共投入是确保终身学习机会均等、促进终身教育与培训的公平的重要保障。要在完善社会主义市场经济体制、构建政府公共财政体系的过程中,加快调整国民收入分配格局,切实落实科教兴国和教育优先发展的战略地位,尽快实现财政性教育经费占 GDP4% 的目标,争取到 2020 年提高到 5% 以上的水平。

继续优化财政性教育经费在各级各类教育中的分配结构,加大对基础教育和职业教育的投入力度。鉴于义务教育在终身学习体系中的基础地位,国务院已提出一系列重要的政策措施,要认真抓紧落实。应尽快将《教育投入法》列入国家的立法计划。《教育投入法》应明确规定财政性教育经费占 GDP 的比例,规定各级政府对教育投入应承担的责任,规定各级各类学校拨款的基本原则和依据(如生均成本的计算范围、方法和拨款公式、程序等),规定教育收费的决策和责任主体,确定收费标准的依据和程序(如听证会)等。

在拨款方式上,建议尽快制定各级各类学校的生均成本、拨款标准和程序,增加拨款的透明度和科学性;从兼顾公平和效率的原则出发,建立多种拨款方式相结合的综合拨款模式,包括一般事业费拨款(人员经费、教师工资、基建拨款、公用经费拨款)、专项拨款(扶弱性的倾斜拨款和竞争性的倾斜拨款)等。

建立社会投资教育的激励机制,提高社会各个部门、组织和企业对教育培训的投入水平。目前我国社会的教育经费中,民间投资占的比重较大,但其中大部分是学习者个人缴纳的学费,而社会和企业的投入较少。部分企业教育培训投入的积极性不高,除了劳动用工制度、劳动力市场供求因素,以及企业对教育培训的意义认识不足之外,还有两个重要的原因:一是对企业的教育培训投入缺乏有约束力的、明确的法律依据;二是缺乏有效的激励机制。因此,建议在通过立法明确企业对教育培训投入责任的同时,完善税收优惠等鼓励企业增加教育培训投入的激

励机制。

(三) 加快终身学习的法制化进程, 尽快研究制定《终身学习法》

20 世纪 90 年代中后期, 我国曾就终身教育的立法问题进行过探讨, 但由于种种原因, 终身教育立法工作未能取得实质性进展。随着构建全民终身学习体系和学习型社会的目标的提出, 终身学习立法工作应加快进程。目前, 福建省已经开始了关于“终身学习”的立法工作, 在全国产生了积极的影响。《终身学习法》立法工作的内容应该包括:

1. 在终身学习立法的过程中, 既要注意研究和借鉴国外有益的经验, 又要符合我国的具体国情。在将来的“终身学习法”中, 依据宪法关于公民受教育权利的规定, 明确立法目的是保障公民的学习权利, 提高国民素质、促进社会和谐发展和个人的全面发展等。

2 对“终身学习”概念的内涵和外延做出明确的法律界定。

3 明确政府在终身学习体系 and 建设学习型社会中的责任和义务。

4 规定各级各类学校和教育机构在终身学习中的目标和任务。

5 规定社会各种利益相关者 (教育提供者、学习者、企业、社会中介机构等) 的权利、责任和义务, 特别是在合理分担教育培训成本方面的责任等。

6 关于带薪教育 (学习) 休假制度的规定。

7 关于终身学习办学模式多样化的规定。

8 关于终身学习的质量保障、成果的鉴定、认证和评估机制的规定;

9. 关于终身学习体系的管理体制 (权利与义务相称, 管制与自治结合, 公平与效率兼顾)。

10 关于整合全社会各种教育资源和开放公共教育、文化、体育设施的规定。

11. 关于对终身学习中的弱势群体 (贫困和支付学习费用困难者、低学历者、残疾人、少数民族等) 进行扶助的具体措施等。

12 对学习型社会建设中可能出现各种问题做出预测和考虑采取的措施

(四) 建立终身学习的质量保障和认证机制, 完善学习、培训成果的评估鉴定体系

学习质量保障机制、学习成果的评价和鉴定体系具有重要的导向作用, 它不仅对激励学习者的学习积极性有意义, 还有助于学习者在不同类型和层次的学习之间进行便

捷和有效的衔接, 对于构建不同学习路径之间的“立交桥”以及促使学习提供者提高质量都具有十分重要的意义。

建立适应终身学习的新型评价体系的基本原则是承认和科学评价各种学习的价值, 使学历资格与职业资格并重, 正规学习与非正规学习并重。在一些终身学习比较发达的国家, 不仅非正规学习的成果得到承认, 而且连相关领域的工作经历也可以转化为一定的学分。韩国的“学分银行”在这方面颇具启发意义。建议从终身学习的观点出发, 进一步构建和完善国家资格认证体系, 使现有学历资格 (教育部管理)、专业技术资格 (人事部管理) 和技能资格 (劳动部管理) 等三大资格认证体系能够相互沟通和衔接。

(五) 建立终身学习咨询与信息服务平台

学习者对社会发展、行业发展状况和趋势的认识程度, 对提高学习的自觉性和效率有密切的关系。当前很大一部分在职业岗位就业和准备就业的学习者对未来的职业发展缺乏清晰的认识, 学习的动力和目的性不强。应当建立起与知识经济发展相适应的终身学习咨询系统, 包括加强学校教育中的职业生涯教育和发展完善专业化的职业指导咨询体系等, 为劳动者提供职业发展和终身学习的咨询服务。

建立学习信息服务系统也是建立终身教育保障体制的重要组成部分。随着学习机会、学习形式、办学主体和学习内容的多样化, 向广大的学习者提供有关办学者的资质, 提供课程的方式、程度、内容以及费用等信息, 对于学习者选择适合自己的学习方式和路径, 具有重要作用。一些发达国家的政府非常重视学习信息提供与咨询服务体系的建设, 并拨专款建立了“终身学习信息提供系统”, 通过各级政府之间的协作、利用计算机网络等向民众提供学习信息咨询服务。

(六) 整合和开放各种教育资源

调动和整合全社会的各种教育资源是构建终身学习体系和学习型社会的重要前提。近年来, 国家已明确提出了一些开放教育和文化设施的政策举措, 如规定学校设施必须向社区开放。但由于各种原因, 我国的公共教育文化设施和资源的开放程度很低, 造成有限教育资源的浪费。因此, 要积极创造条件, 打破教育资源的部门壁垒和封闭性, 使公共教育资源真正成为所有学习者都可以利用的公共资源, 提高有限教育资源的利用率, 增加全社会学习资源的供给。应通过终身学习立法, 从法律上对各种公共的教育、学习和培训资源与设施的免费和低收费开放的义务做出明确规定。

(责任编辑: 陈清洲)