

转型升级与体系建设

——中国广播电视大学系统调研报告

(2013)

杨志坚 主编



中央广播电视大学出版社

转型升级与体系建设

——中国广播电视大学系统调研报告

(2013)

杨志坚 主编

 中央广播电视大学出版社
北京

图书在版编目 (CIP) 数据

转型升级与体系建设：中国广播电视大学系统调研报告：2013/杨志坚主编. —北京：中央广播电视大学出版社，2014. 5

ISBN 978 - 7 - 304 - 06473 - 0

I. ①转… II. ①杨… III. ①广播电视教育—调查报告—中国—2013 IV. ①G728

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 077949 号

版权所有，翻印必究。

转型升级与体系建设

——中国广播电视大学系统调研报告 (2013)

ZHUANXING SHENGJI YU TIXI JIANSHE

——ZHONGGUO GUANGBO DIANSHI DAXUE XITONG DIAOYAN BAOGAO (2013)

杨志坚 主编

出版·发行：中央广播电视大学出版社

电话：营销中心 010 - 58840200

总编室 010 - 68182524

网址：<http://www.crtvup.com.cn>

地址：北京市海淀区西四环中路 45 号

邮编：100039

经销：新华书店北京发行所

策划编辑：李瑞琪

版式设计：赵 洋

责任编辑：宋 莹

责任校对：王 亚

责任印制：赵联生

印刷：北京市大天乐投资管理有限公司

印数：0001 ~ 2100

版本：2014 年 5 月第 1 版

2014 年 5 月第 1 次印刷

开本：787 × 1092 1/16 印张：22.5

字数：346 千字 插页：1

书号：ISBN 978 - 7 - 304 - 06473 - 0

定价：60.00 元

(如有缺页或倒装，本社负责退换)

主 编：杨志坚

编委会名单：（按姓氏笔画排序）

卫孺勤	邓孟忠	邢亚峻	刘志敏
汤会琳	孙福万	阮智勇	杨亭亭
张 辉	张少刚	张凤龙	金丽霞
董兆伟	熊应进		

编写组名单：（按姓氏笔画排序）

王勋建	朱祖林	孙福万	李 薇
杨亭亭	张凤龙	袁松鹤	殷双绪
栾 斌			

前言

受教育部职业教育与成人教育司委托，2013年8月23日至10月20日，国家开放大学在全国范围内开展了广播电视大学系统（简称电大系统）现状调研。该调研以文献研究、问卷调查、实地调研相结合，系统梳理了电大系统的发展现状，总结了主要成绩与典型经验，分析了存在的问题与面临的挑战，提出了系统转型升级的建议与政策期望等。

电大系统的现状特点可以概括为“一个系统、二级办学、三级平台、四级管理、五个统一”。“一个系统”是指由1所中央电大、44所省级电大、1 125所地市级电大和1 827所县级电大共同组成的覆盖全国城乡的现代远程开放教育办学系统。“二级办学”是指各级电大相对独立，中央电大和省级电大具有成人高等学历教育办学权。“三级平台”是指中央电大、省级电大、地市级电大统一搭建教学管理与学习平台，形成中央、省、地（市）三级网络教学环境。“四级管理”是指在教学业务上，下级电大接受上级电大的管理、指导、监督和评估。“五个统一”是指全国电大高等学历教育统设专业，实行“统一教学计划、统一教学大纲、统一教材、统一考试、统一颁发证书”的教学管理制度。三十多年来，电大系统不断发展，形成了社会各界广泛参与的开放办学模式，培养了近千万名本专科毕业生，开展了各种类非学历继续教育近亿人次，为各行各

业输送了大批应用型人才,成为我国高等教育、继续教育和现代远程教育中不可或缺的组成部分,在缩小教育差距、促进教育公平方面发挥了重要作用。

然而,在目前国家要求在电大基础上办好开放大学,参与构建终身教育体系和学习型社会的背景下,促进电大系统的转型升级,做好开放大学的体系建设,面临着一系列问题与挑战。在系统外部,体现为对开放大学的定位、作用认识不到位,政策、法规和经费保障不足,基层电大边缘化,成人高等教育市场无序竞争,以及电大系统转型升级方向和路径不明确等政策与环境问题。在系统内部,体现为系统松散,平台落后,师资力量薄弱,人才培养目标、课程体系与普通高等教育院校趋同,教学、管理与服务模式不适应需求等内涵建设问题。

此外,转型升级与体系建设还面临着各种严峻的挑战。一是国家产业结构调整和转型升级要求开放大学能够改革教学内容与课程体系,培养应用型、实用型人才。二是全民终身学习要求开放大学能够学历、非学历教育并举,汇聚海量学习资源,提升公共服务能力。三是现代信息技术的应用普及要求开放大学能够与时俱进,做好现代信息技术与教育的深度融合。四是国内外开放教育的新趋势与新发展要求电大系统培养自身的核心竞争力,树立开放大学品牌。五是开放大学体系建设要求统筹考虑整个电大系统的发展,解决系统内部累积的技术应用、管理机制等历史问题,加强系统设计,确保转型升级的顺利进行。

立足当前电大系统的现状、问题与挑战,凝聚集体智慧,按照可行性、可操作性原则,调研组特提出五项建议:一是提

高认识，完善政策法规，营造良好的市场环境。强调以立法形式明确开放大学的定位、作用，明确各级政府对开放大学的责任与职责，建立多元化的经费保障制度，营造公平竞争、规范有序的市场环境。二是加快推进电大系统向开放大学的转型升级。提出39所省级电大分期分批更名和集体更名两种方案，并建议培育、建设中国开放大学联盟。三是加大对基层电大的投入与支持力度，强调从教育部、地方政府、上级电大等多个层面给予地方电大相应的政策、经费和项目等支持，提升基层电大的办学能力与服务水平。四是强化国家开放大学体系建设，强调发挥国家开放大学在整个开放大学联盟中的龙头地位和引领作用，根据国家开放大学改革发展的需要，加强宏观管理与协调。五是将国家开放大学建设作为惠民工程，加大政策倾斜，扶持国家开放大学更好地提供优质教育服务，促进全民终身学习以及教育公平的实现。

在本次调研中，我们采取理论分析和实证研究相结合、定性分析和定量分析相结合的方法，注重掌握第一手资料，注重深入实际，共获得省级电大系统调研报告44份，网络问卷1643份（其中，省级电大44份、地市级电大436份、县级电大1163份），片区实地调研报告6份；召开各种类型专题研讨会和座谈会30余次，访谈电大教师、管理人员和学生近1500人次。

本书呈现了国家开放大学开展“广播电视大学系统现状调研”的部分成果，包括总调研报告、实地调研报告、省级电大（开放大学）调研报告以及调研纪实。我们希望，通过本次调

研的成果,能够为电大转型升级、开放大学体系建设贡献一份绵薄之力。

在梳理成稿的过程中,难免挂一漏万,有不妥之处,敬请批评指正!

编委会
2014年4月

目 录

第一篇 总调研报告	1
一、调研背景	1
二、调研设计	2
三、系统发展现状分析	3
四、问题与挑战	31
五、政策建议	35
第二篇 实地调研报告	39
一、华北区实地调研报告	39
二、东北区实地调研报告	47
三、华东区实地调研报告	61
四、中南区实地调研报告	68
五、西南区实地调研报告	76
六、西北区实地调研报告	87
第三篇 省级电大（开放大学）调研报告节选	99
一、五所开放大学调研报告	99
二、部分省/自治区电大调研报告	151
三、部分直辖市/中心城市电大调研报告	222
第四篇 调研纪实	286
一、调研准备	286
二、座谈会记录	311
三、电大系统调研问题、诉求与建议汇总表	336
四、图片报道	345
后 记	349

图表目录

表 1-1	广播电视大学系统省级电大分布情况	4
表 1-2	中央广播电视大学成立专门学院情况	4
表 1-3	省级电大挂靠设置与内设其他机构情况	5
表 1-4	地市级电大合署办公和内设机构情况	6
表 1-5	地市级电大被其他机构整合情况	7
表 1-6	县级电大合署办公或内设机构情况	8
表 1-7	2012 年省级电大承担中央电大开放教育的办学规模	11
表 1-8	2010—2012 年四大地区省级电大在校生分布情况	13
表 1-9	2010—2012 年开放教育（五省）在地方电大的分布情况 ...	15
表 1-10	2012 年地方电大服务高校网院在校生情况统计	16
表 1-11	2012 年地方电大教职工和教师分布情况统计表	20
表 1-12	2010—2012 年电大教职工参加培训情况	23
表 1-13	2012 年省级电大办学主要资金来源	24
表 1-14	2010—2012 年省级电大办学资金来源变化	25
表 1-15	2010—2012 年地市级电大办学的资金来源	26
表 1-16	2010—2012 年实地调研 9 所县级电大办学资金来源	27
表 1-17	国外开放大学的资金来源构成	29
表 2-1	华东区电大系统现状实地调研日程安排	62
表 2-2	中南区电大系统现状实地调研日程安排	69
表 2-3	西南区电大系统体制机制情况	77
表 2-4	西南区电大系统基层单位办学体制的 SWOT 分析表	80
表 2-5	西北区电大系统现状实地调研日程安排	88
表 3-1	2010—2012 年广东电大系统学历教育在校生规模	143
表 3-2	2010—2012 年广东电大系统非学历教育培训情况	143
表 3-3	重庆电大系统基层单位办学体制 SWOT 分析表	276
表 4-1	省电大系统调研分组名单	293
表 4-2	全国电大系统实地调研分组名单	294
表 4-3	全国电大系统调研问题、诉求与建议汇总表	337

图 1-1	2012 年地方电大不同类型学历教育在校生情况	9
图 1-2	地方电大不同类型学历教育在校生规模变化	10
图 1-3	2010—2012 年四大地区在校生占地区人口万人比	13
图 1-4	2010—2012 年四大地区在校生在电大系统中所占比例	14
图 1-5	2010—2012 年开放教育（五省）在校生在各级电大分布 ...	14
图 1-6	2012 年省级电大服务高校网院在校生和开放教育在校 生占比	16
图 1-7	2012 年地市级电大服务高校网院在校生和开放教育在 校生占比	16
图 1-8	2012 年县级电大服务高校网院在校生和开放教育在校 生占比	16
图 1-9	2010—2012 年地方电大非学历教育培训规模	17
图 1-10	2009—2011 年地方电大产权建筑面积和教学辅助用 房面积	18
图 1-11	2009—2011 年地方电大固定资产总值	18
图 1-12	2009—2011 年地方电大图书资料数量	19
图 1-13	2009—2011 年地方电大多媒体教学设施	19
图 1-14	2012 年地方电大教职工分布	20
图 1-15	2012 年地方电大教师分布	20
图 1-16	2012 年地方电大外聘教师比例	21
图 1-17	2012 年地方电大教职工职称结构	21
图 1-18	2012 年地方电大教职工学历结构	22
图 1-19	2012 年地方电大教职工年龄结构	22
图 1-20	2010—2012 年省级电大经费收入来源分布	26
图 1-21	2010—2012 年地市级电大经费来源分布	27

第一篇 总调研报告

一、调研背景

2010年7月,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》提出要“建立健全继续教育体制机制”,“构建灵活开放的终身教育体系”,“搭建终身学习‘立交桥’”,“办好开放大学”。据统计,在设有省级广播电视大学(简称“电大”)的44个省、自治区、直辖市及中心城市中,有31个地方政府在其“十二五”教育发展规划中提出,在电大的基础上建设

在邓小平同志的亲自倡导和批准下,1979年2月6日,中央广播电视大学和28所省级广播电视大学同时成立。三十多年来,中央电大和地方广播电视大学一起,逐步形成了一个包括中央电大、44所省级电大、约1000所地市级电大、2000所县级电大、3000多个教学点、6万多个教学班,覆盖全国城乡的远程开放教育办学网络,累计为社会培养了近千万本专科毕业生,开展各种类非学历继续教育近亿人次。

开放大学。2010年10月,《国务院办公厅关于开展国家教育体制改革试点的通知》(国办发〔2010〕48号)将中央广播电视大学、北京市、上海市、江苏省、广东省、云南省列为“探索开放大学建设模式”的试点单位和地区。2012年6月,教育部批复同意在中央广播电视大学基础上建立国家开放大学,并相继将北京广播电视大学、上海电视大学、广东广播电视大学、江苏广播电视大学和云南广播电视大学更名为北京开放大学、上海开放大学、广东开放大学、江苏开放大学和云南开放大学,要求其探索构建灵活开放的终身教育体系做出应有的贡献。

在新的环境下建设开放大学体系,促进学习型社会建设,亟须解决电大系统如何转型升级的问题。同时,在转型升级过程中,电大在多年的办学发展中累积的诸多问题和矛盾,如法律法规支撑,基层电大边缘化与两极化,教学质量受到质疑,被进一步激化,凸显出来,引起了社会各界包括新华社等著名媒体的高度关注。为此,教育部职业教育与成人教育司下发了《关于委托国家开放大学开展广播电视大学系统现状情况调研工作的函》(教职成司函〔2013〕181号),国家开放大学于2013年8月23日至10月20日开展了全国电大系统现状调研,旨在对当前电大系统体制机制等方面的现状,以及面临的主要困难和问题进行研究,提出推进电大向开放大学转型的意见和建议,以及希望教育行政部门给予的政策支持等。

二、调研设计

调研分系统调研和实地调研两部分进行。系统调研是由全国44所省级电大各自对所辖区域电大的系统发展现状进行调研。实地调研是由国家开放大学牵头,成立调研小组,按照华北、东北、华东、中南、西南、西北六大片区,选择若干省或城市的电大进行实地考察和座谈。此外,还在全国电大系统进行了网络问卷调查。

调研组共收集到全国44所省级电大的系统调研报告;国家开放大学6个专题调研小组的实地调研报告(6大片区);近1500人次的电大教师、管理人员和学生访谈资料;全部省级电大、44%的地市级电大(436所)和58%的县级电大(1163所)的有效问卷。在大量文献研究以及调研数据分析的基础上,形成了总调研报告。

三、系统发展现状分析

(一) 基本情况

广播电视大学系统目前是世界上最大的现代远程开放教育办学系统,按照统筹规划、分级办学、分级管理、分工合作的“一统三分”的模式运行,其特点可以简单概括为“一个系统、二级办学、三级平台、四级管理、五个统一”。

一个系统:由1所中央电大、44所省级电大、1 125所地市级电大和1 827所县级电大共同组成的覆盖全国城乡的现代远程开放教育办学系统。

二级办学:中央电大和省级电大具有成人高等学历教育办学权;地市级电大和县级电大作为系统的基层办学组织,不具有独立办学权。根据《广播电视大学暂行规定》[(88)教计字063号],中央电大“举办全国统一开设的专业科类”;省级电大“举办面向本省、自治区、直辖市(计划单列市)统一开设的专业”。

三级平台:依托卫星电视网和互联网,中央电大、省级电大、地市级电大统一搭建教学管理与学习平台,形成中央、省、地(市)三级网络教学环境。

四级管理:在行政上,中央电大接受教育部管理,省级、地市级、县级等各级电大接受同级人民政府的领导和教育行政部门的管理;在教学业务上,下级电大接受上级电大的管理、指导、监督和评估。

五个统一:全国电大高等学历教育统设专业,实行“统一教学计划、统一教学大纲、统一教材、统一考试、统一颁发证书”的教学管理制度。

(二) 学校设置及管理体制

1. 省级电大与专门学院

自1979年起,经教育部批准设置的省级电大共计44所。其中,省、自治区和直辖市电大30所,中心城市电大13所,新疆生产建设兵团电大1所,如表1-1所示。

表 1-1 广播电视大学系统省级电大分布情况

所在地区 性质	省级电大 数量	省级电大名称
省	22 所	河北广播电视大学、山西广播电视大学、江苏广播电视大学、浙江广播电视大学、安徽广播电视大学、福建广播电视大学、山东广播电视大学、辽宁广播电视大学、吉林广播电视大学、黑龙江广播电视大学、四川广播电视大学、贵州广播电视大学、云南广播电视大学、江西广播电视大学、河南广播电视大学、湖北广播电视大学、湖南广播电视大学、广东广播电视大学、海南广播电视大学、陕西广播电视大学、甘肃广播电视大学、青海广播电视大学
自治区	4 所	内蒙古广播电视大学、宁夏广播电视大学、新疆广播电视大学、广西广播电视大学
直辖市	4 所	北京广播电视大学、天津广播电视大学、上海广播电视大学、重庆广播电视大学
中心城市	13 所	南京广播电视大学、宁波广播电视大学、青岛广播电视大学、厦门广播电视大学、沈阳广播电视大学、大连广播电视大学、长春广播电视大学、哈尔滨广播电视大学、成都广播电视大学、武汉广播电视大学、广州广播电视大学、深圳广播电视大学、西安广播电视大学
兵团	1 所	新疆兵团广播电视大学

说明：2012 年，经教育部批准，北京、上海、江苏、广东、云南 5 所省级广播电视大学更名为开放大学。

自 2000 年，中央电大与中国人民解放军总参谋部、中国残疾人联合会、西藏大学等合作，相继成立了八一学院、总参学院、空军学院、残疾人教育学院、西藏学院等专门学院，如表 1-2 所示。

表 1-2 中央广播电视大学成立专门学院情况

专门学院	成立时间	2012 年办学规模（人）		
		招生	毕业生	在校生
八一学院	2000 年 8 月	16 787	14 957	55 136
总参学院	2001 年 2 月	5 990	4 128	23 958
空军学院	2009 年 3 月	1 060	—	6 371
残疾人教育学院	2002 年 12 月	1 393	921	5 983
西藏学院	2002 年 8 月	1 276	692	3 777

说明：数据来源于《中国广播电视大学教育统计年鉴（2012）》。

2. 省级电大体制

省级电大是地方所属的独立设置的成人高等学校，由当地教育管理部门主管。从采集的 15 年（1997—2011 年）数据看，44 所省级电大独立颁发的专科层次毕业证书累计 219 万个，包括普招专科和成招专科。

在 44 所省级电大中，17 所成立了高职院校，其中 13 所为当地政府成立的，4 所为省级电大投资成立的；15 所省级电大挂靠设置了 23 个其他机构^①；18 所省级电大内设了 30 个其他机构，如表 1-3 所示。

表 1-3 省级电大挂靠设置与内设其他机构情况

机构类别	挂靠设置 (个)	内设 (个)	总计 (个)	占比 (%)
中职学院（中专）	1	11	12	22.6
社区教育指导服务中心（社区大学、社区培训学院、社区教育学院）	8	3	11	20.8
远程教育中心	8	2	10	18.9
干部在线学习中心（学院、基地）	2	3	5	9.4
教师（远程）培训中心	1	2	3	5.7
继续教育基地	1	2	3	5.7
奥鹏远程教育中心	—	2	2	3.8
学习型城市建设服务中心	1	—	1	1.9
远程教育协会	1	—	1	1.9
省特殊教育中心	—	1	1	1.9
省情教育中心	—	1	1	1.9
老年大学	—	1	1	1.9
省学分银行	—	1	1	1.9
职业技能鉴定所	—	1	1	1.9
合计	23	30	53	—

在省级电大举办的高职学院中，有的已进入国家级或省级示范校行列，如宁夏职业技术学院（宁夏电大）是“国家百所示范性高等职业院校之一”，武汉软件工程职业学院（武汉电大）是“国家骨干高职院校立

^① 挂靠设置机构，是指当地教育行政部门或上级电大挂靠在地地方电大，在行政级别上与地方电大相同的机构。

项建设单位”、“全国示范性软件职业技术学院”。

3. 地市级电大体制

地市级电大是由地市级政府主办的成人远程高等教育机构，行政上由当地教育行政部门管理，业务上接受省级电大的指导与管理，同时在业务上负责对本地区的县级电大进行指导和管理。地市级电大的机构变更、专职负责人的调整，要报地市教育局和省级电大备案。

第一，与其他机构合署办公或内设机构情况。以 436 所地市级电大有效样本为例进行分析，发现地市级电大合署办公和内设的机构类型较多，表 1-4 所示为前 15 类。其中，合署办公的其他机构有 292 个；内设的其他机构有 131 个；具有中职教育功能的机构所占比例最高，为 23.4%。

表 1-4 地市级电大合署办公和内设机构情况

机构类别	合署办公 (个)	内设 (个)	总计 (个)	占比 (%)
中职学校	72	27	99	23.4
社区（教育）大学（学院）	41	11	52	12.3
奥鹏远程学习中心	3	38	41	9.7
党校（行政学院）	35	4	39	9.2
职工大学	34	1	35	8.3
教师进修学校（培训中心）	24	0	24	5.7
网络教育学院学习中心	7	15	22	5.2
本科院校（或二级学院）	20	2	22	5.2
中央农广校学习点	5	15	20	4.7
高职院校	17	1	18	4.3
地方成人教育中心（职业教育中心、继续教育中心、终身教育中心）	17	1	18	4.3
函授、自考办学点（全国计算机等级考试考点）	4	7	11	2.6
远程教育中心	6	2	8	1.9
职业（职工）培训基地	3	4	7	1.7
老年大学（农民大学）	4	3	7	1.7
合 计	292	131	423	—