



成人教育决策与管理

董明传著

文匯出版社

成人教育决策与管理

董明传著



文匯出版社

责任编辑：陈 伟

装帧设计：周夏萍

成人教育决策与管理

董明传 著

文匯出版社出版发行

(上海市虎丘路 50 号 邮政编码 200002)

全国新华书店经销

江苏吴江伟业印刷厂印刷

1997 年 12 月第 1 版 开本: 850 × 1168 1/32

1997 年 12 月第 1 次印刷 字数: 403,000

印数: 1—3000 印张: 17

ISBN7 - 80531 - 487 - X/G · 292

定价: 38.00 元

自序

我自 1984 年秋步入成人教育管理工作,到 1997 年春离开成人教育司的工作岗位,从事这项事业已逾 12 个年头了。

1960 年于清华大学毕业后,我留校任助教和做团的工作;1965 年秋调入国家高等教育部;“文化大革命”开始后的 1969 年,下放到安徽凤阳教育部“五七”干校;1972 年 3 月教育部解散,全体干部另行分配工作,我被分配到广西,在广西大学矿冶系任教;1978 年 3 月,调回北京,在教育部高教司从事研究生招生和培养的管理工作;1982 年在教育部办公厅任秘书;1984 年秋起,曾任高等教育三司副司长、司长,成人教育司司长兼高等教育自学考试办公室主任等职。现在仍担任着中国成人教育协会副会长的职务。在时代造成的屡经变动的工作经历中,以在成人教育管理领域工作的时间为最长。一般而言,12 年只占人职业生涯的近三分之一,但对我们这一代人来说,“文革”之外,在真正可以为国家、为人民做事情的时间之中,12 年就不算短了。从另一个角度看,这 12 年正当党的十一届三中全会以后,各项事业转入以经济建设为中心,在改革开放中蓬勃发展的历史时期,教育事业也出现了建国以来最好的发展形势。在这样的时代背景下,我感到,从事成人教育管理工作的 12 年,是自己一生中生活、工作比较扎实,比较丰富,也比较充实的一个时期。所谓扎实、丰富、充实,一是指自己确实为国为民为成人教育事业做了一些有益的实事;二是思想上的累积扩展了,深化了;三是成人教育工作中所经历的酸甜苦辣使自己更成

熟了。回首这 12 年,感到确实还是有些东西值得总结一下,反思一番。

退休了,有了余暇时间。在一些年轻同志的鼓励下,我下了决心,要把这 12 年来对一些方针政策的学习、理解,工作中的思考、思路,对成人教育不同认识中自己的认识,国际交流、交往中的一些感想和体会,整理一下。其目的,一是对自己有个小结和反思;二是由于工作岗位所致,有些讲话、文章可以从一个侧面反映我国成人教育事业发展的轨迹,留下点参考的史料;三是事物有比较才有鉴别,有鉴别才有发展,我这本册子中存在的不妥的观点、失当的思路,可供有兴趣的同志鉴别、批评,从比较中提出更科学、更符合时代潮流的思想、观点和方法,以推动成人教育事业更好更快地发展。

我国的成人教育范围广泛,内容丰富,从扫盲到大学后继续教育,从正规教育到非正规教育,从传统学校教育一直延伸到终身教育。改革开放以来,适应社会主义现代化建设的需求,成人教育在改革中发展,产生了极为丰富的办学实践;其理论研究虽然滞后于实践,但参与人员之广泛也是空前的,有学校和研究机构的教授、专家,更有大量从事实际工作的管理人员和教学人员,研究内容涉及实践活动的各个领域,形成了一支队伍,有了一批重要成果。在这么伟大的实践活动和日益深入的理论研究中,我只是沧海一粟,靠着与部门、地方、学校的成人教育同行们比较广泛的联系和比较深入的沟通,在他们的支持下,以微薄之力做了点滴的工作。归拢起来,比较集中的,主要做了三件事:一是组织、参与 1986 年全国成人教育工作会议的筹备和国务院批转的《国家教育委员会关于改革和发展成人教育决定》的起草;二是组织、参与 1992 年全国成人高等教育工作会议的筹备和国务院办公厅批转的《国家教育委员会关于进一步改革和发展成人高等教育的意见》的起草;三是在

“七五”和“八五”期间,作为课题组负责人分别主持了《中国高中后教育模式研究》和《中国岗位培训制度研究》两个哲学社会科学国家级重点课题。在以上管理和研究过程中,通过不断的探索和比较广泛的调查研究,通过对实施的总结和实践对理论的检验,我感到成人教育有如下一些基本点是值得我们深深记取和不断研究的。

第一,要正确处理成人教育与社会发展、经济建设的关系。成人教育是社会劳动力再生产的特殊形式,是在社会生产、工作过程中进行的一种教育活动。它同经济、政治、社会的关系极为密切,具有普通教育不可替代的作用。因此,成人教育必须坚持为现代化建设服务的方针,成人教育发展目标的确定和组织实施都必须面向生产、面向基层、面向群众、面向现代化。成人教育的发展规模、速度、结构以及人才培养的规格要求等,都必须同社会经济结构和社会生产力发展水平相适应;而社会和生产企业部门又必须把成人教育作为社会经济事业的重要组成部分,纳入经济建设轨道,并充分发挥其在生产过程中的积极作用。

第二,要坚持成人教育与基础教育、职业教育和普通高等教育协调发展的方针。成人教育不仅以普通基础教育为基础,而且本身即包含了基础教育、职业教育和高等教育的内容,这四块教育之间,只有互相依存、互相沟通、协调发展,才能充分发挥国民教育事业的整体效益,成人教育的发展才能得到有力的支持。

第三,成人教育的本质属性是社会的教育,因此,在国家加强宏观指导的同时,各地、各部门、各社区、各单位应有更多的自主权;高度集中的管理体制既不适应建立社会主义市场经济体制的形势,也不符合成人教育的规律,在教育和培训计划的制订,内容、形式的确定等方面,我们都应尽可能地放权,让地区、部门和基层有更多的自主权。

第四,成人教育应以提高学习者的本职工作能力为重点,必须学用结合、按需施教、注重实效。

第五,成人教育的对象非常广泛,由于不同人群有不同的文化、社会背景,他们要求接受教育的内容、层次不同,在接受教育的时间和空间要求上也有不同。因此,成人教育要具有强大的生命力就必须在最大限度地适应经济、社会发展需要的同时,最大限度地适应从业人员及全体公民的学习要求。成人教育要充分体现开放性特点,要充分发挥现代科技优势,运用广播、电视、计算机等多媒体教学手段,向社会成员提供多样化的教育内容,逐步实现建立学习社会的目标。

第六,成人教育的改革要与人事制度、工资制度、招工制度的改革配套进行,以政策作为发展的推动力。

第七,要十分重视成人教育在促进社会发展方面的功能,十分重视成人教育在加强民主、法制建设和精神文明建设方面的作用。特别要注意的是,不能把成人教育混同于职业教育,它们在理论上和实践上都是有区别的。成人教育的本质和功能中有职业教育的内容,又有比职业教育更宽更广的领域和含义。成人教育注重人的能力和潜力的开发,注重成人个体就业、生存能力的提高和生活质量的提高,促进人的全面发展,它将伴随人的一生。

第八,成人教育要实现质量、效益和活力的统一。成人教育的质量,应主要以接受成人教育的人在改造自然、改造社会和发展自身的实践中所起作用的大小作为衡量的基本标准,不能简单地照搬传统学校教育的尺度。

第九,中国的成人教育要取得成功,就必须坚定不移地坚持为经济、社会发展服务的方向,不断地去发现有哪些不适应的地方,不断地去研究改革的思路和方案,高举改革的旗帜,不断地在改革中发展。成人教育是传统学校教育向终身教育发展的一种新型制

度,《中国教育改革和发展纲要》中的这一重要论断应该在成人教育各项工作中真正体现出来,使我国人民不仅有《宪法》和《教育法》赋予的平等的受教育权力,而且切实享有受教育的充分平等机会,使教育更加民主化、大众化、终身化。我们在制订成人教育政策、法规、事业发展规划和实施管理中应力求使上述目标逐步得到实施和体现,而不是相反。

最后,目前我国经济基础还比较薄弱,靠国家财政兴办的教育资源有限,但各地区、各部门、社会各方面却蕴藏着很大的兴办教育特别是成人教育的积极性,也有较大的投入能力,因此,其教育资源特别是潜在资源是十分丰富的。我们应根据目前中国经济体制、教育体制、劳动人事制度和各地区、各部门发展不平衡的实际情况,充分利用、保护、挖掘和发展各种教育资源,动员和依靠全社会的力量共同举办成人教育,使更多的青年和社会成员得到更多的教育机会。

以上各点,实际上是我学习党中央、国务院和国家教委有关文件和有关领导同志的讲话精神,在与成人教育同行们广泛接触与调查研究中形成的体会和心得。

回顾 12 年的历程,贯穿其间的自己工作的出发点和努力目标主要有三点:一,希望看到,我国成人教育事业不断发展,不断壮大,蓬蓬勃勃,欣欣向荣;二,希望看到,我国成人教育在推进国家政治、经济、科技、社会发展中能起到积极作用,为现代化建设作出贡献;同时,对整个教育体制、教育制度的变革、充实和完善能起到促进作用;三,尤为热切的是希望看到,成人教育能为广大人民群众,特别是青年人提供更多、更好、更方便的接受教育和参加学习的机会,使每个公民都能享受到成人教育,使青年人始终有一条发展自己、完善自己的道路。这三点始终成为我努力工作的动力,克服困难经受曲折的支柱和热爱成人教育事业、对成人教育远大前

程充满信心的源泉。

特别使人高兴的是,1995年9月1日施行的《中华人民共和国教育法》规定:“国家实行职业教育制度和成人教育制度”;“国家鼓励发展各种形式的成人教育”;并明确提出了“建立和完善终身教育体系”的要求。这既使我国的成人教育有了法定的地位和法律的保障,又提出了远大而宏伟目标。我国的成人教育事业将有新的、更大的发展,成人教育工作者将有更艰巨的任务和发挥更多、更大的聪明才智的机会。

这本书是12年来工作中一些认识、见解、思考和累积,多非有意为文,更缺少精心撰构。正因为如此,更由于本人水平、知识、能力所限,局限性、片面性和错误的地方在所难免,恳请大家批评指正。

在此,我要特别对张世平同志在这本书稿的形成、编辑、校订中所付出的辛勤劳动表示深切的感谢,对为这本书的出版付出辛勤劳动的项秉健同志表示深切的感谢。同时,我要特别对全国教育系统劳动模范、全国成人学校先进单位、山东寿光成人中专学校校长王焕新同志为这本书的出版提供的帮助和支持表示深切的感谢。

目 录

自序	(1)
中华人民共和国的成人教育与培训	(1)
成人教育是现代社会发展的重要推动力量	(7)
中国成人教育发展史上的里程碑	(1 1)
成人教育改革和发展的若干问题	(3 3)
就成人教育答记者问	(7 1)
成人教育的地位、作用和改革	(7 7)
认真贯彻执行《纲要》，积极改革和发展成人教育	(8 3)
实行成人教育制度，建立终身教育体系	(109)
企业教育关系着企业发展大计	(120)
成人教育工作者应该了解国情和教情	(125)
“九五”成人教育发展展望	(129)
关于成人教育制度的几点思考	(133)
成人教育与社会全面进步	(136)
新世纪与中国成人教育的新发展	(141)
中国的扫盲教育	(148)
中国的农村成人教育	(156)
中国扫除文盲的目标与对策	(163)
进一步认识扫盲和农村成人教育工作的重要性	(174)
亚太地区扫盲后继续教育的发展趋势	(182)

关于成人教育管理干部的岗位培训和岗位规范	(188)
大力开展岗位培训工作	(192)
推进岗位培训要抓好十件事	(199)
中国岗位培训制度研究的基本思路	(202)
岗位培训的理论研究与实践研究	(219)
博采众长,立足国内	(221)
对建立岗位培训制度的几点认识	(226)
岗位培训与人力资源开发	(234)

世界中学后教育多样化:

第四十一届国际教育会议的启示	(240)
中国中学后教育的现状和趋势	(261)
高中后教育模式研究的初步思考	(297)
高中后教育模式研究的若干问题	(309)
农村高中后教育模式研究的思路	(313)
建立高中后教育模式是人力资源开发的重要环节	(316)

提高认识,遵循规律,办好函授教育	(323)
对成人高教发展中一些问题的看法	(331)
成人专科学历教育改革的方向	(338)
促进高等函授教育的大力发展	(342)
适应经济社会发展需求是成人高教招生改革的出发点	(346)
在改革中发展成人高等教育	(352)
继续教育问题和联合办学问题	(365)
改革和发展中的中国成人高等教育	(368)
成人高等教育要做到质量、效益、活力三统一	(380)
成人招生制度改革要“瞻前顾后”	(384)

怎样认识成人统考的作用和意义	(390)
正确认识普通高校成人教育的治理整顿工作	(393)
“学历风”、“文凭热”中的不良倾向	(401)
“八五”期间成人高教的发展设想	(404)
成人高等教育的基本情况和经验	(412)
成人高等专科学校教育改革要有特色	(420)
成人高等教育改革、发展中若干政策问题的思考	(424)
成人高等教育若干发展趋势预测	(432)
高等教育自学考试改革发展思路	(436)
高等教育自学考试工作中值得研究的几个问题	(443)
探索高等教育的开放模式	(454)
建立评估制度是加强管理的重要举措	(458)
 日本私立教育概况及启示	 (467)
中国私立高等教育现状、问题与对策	(487)
推进社会力量办学健康发展	(493)
 国际社会关注教育民主化问题	 (499)
成人教育要为妇女提供更多的接受教育机会	(504)
开展成人教育科学研究的国际合作	(508)
实现教育交流手段的多样化是 21 世纪教育发展的重要趋势	(511)
继续教育是发展中国家走向强盛的必由之路	(515)
建立学习中心是建设学习社会的重要环节	(518)
中国终身教育现状和发展	(523)

中华人民共和国的成人教育与培训

由工人、农民、管理干部和科技人员为主体构成的成年人口约占中国总人口 60%，因此，对他们的教育和培训历来是中国教育事业的重要组成部分。鉴于成人作为国家建设者和社会发展推动者所具有的重要地位，成人教育一直受到中国政府的重视和扶持。中华人民共和国是以工农联盟为基础的国家，所以成人教育曾被称为工农教育。因这种以在职、从业人员为主要对象的教育多系利用业余时间进行的，故又曾称业余教育。近年来，随着这类教育对象范围的扩大和教育形式的多样化，它被正式称为成人教育。

1949 年之前，旧中国以成人为对象的教育处于不发达状态。在以延安为中心的解放区，有一些旨在提高农民和干部素质、适应革命工作需要的教育和培训。1949 年，随着中华人民共和国的成立，为适应恢复和发展经济、建设新的社会制度的新形势，首届中国人民政治协商会议制定的《共同纲领》明确提出：“要加强对劳动者的业余教育和在职干部教育”。1950 年，政务院（即现在的国务院）发布指示，确定把工农教育列为国家教育工作的重点。针对当时文盲占人口总数的 80% 以上的严重状况，同年 9 月，中央人民政府进而发出了“开展识字教育，逐步减少文盲”的号召。

从 1949 年至 1966 年，是中国成人教育的起步和发展时期，1966 年至 1976 年，成人教育因名为“文化大革命”的十年内乱的影响

响难以正常开展。自 1978 年中国进入现代化建设新时期以来,成人教育迅速恢复,蓬勃发展。至 1985 年,中国政府正式确认成人教育“是我国教育事业极为重要的组成部分”,1987 年又确认成人教育“是当代社会经济发展和科学技术进步的必要条件”。

目前,中国有工人和干部 1.3 亿人,年龄在 45 岁以下的青壮年农民 4 亿多人,有老年人口约 9000 万。面对如此广大的对象,成人教育的主要任务是:

1. 对已经走上生产岗位,或需要转换岗位的人员,以及正在谋求就业的待业者进行他们所不具备的履行岗位职责所必需的文化知识、专业技术和实际能力的教育和培训;

2. 对文盲进行扫盲教育;

3. 对已经离开正规学校的人员,根据他们所具有的文化基础和实际需要,进行基础教育或高等教育,合格者可取得相应的毕业证书;

4. 对已经接受过高等教育的专业技术人员和管理人员进行更新和扩展知识、提高能力的继续教育;

5. 开展法律常识、妇幼卫生、老年保健、家庭教育、美术书法、美容美发、烹调营养、花卉栽培等内容丰富多彩的社会文化生活教育,为老年人、妇女乃至全体公民提供旨在建设文明、健康、科学的生活方式的教育服务。

总之,中国实行改革、开放以来,成人教育在实践中,以终身教育、教育民主化、面向就业市场的教育多样化等思想为指导,力图通过广泛的教育服务,全面提高在职、从业人员的思想道德和科技文化素质,提高全民族的素质,达到推动中国的经济振兴、科技进步和社会发展的目的。

中国成人教育突破了传统的教育模式,发动全社会的力量广泛参与,面向社会办学,初步建立起了多渠道、多形式、多规格发展

的新格局。

学校的主办单位,有国务院部委,省、自治区、直辖市的教育行政部门和机械、电子、城建、环保、化工、轻工、煤炭、冶金、铁路、交通、农业、林业等经济主管部门,有厂矿企事业单位,有县、乡(镇)人民政府。同时,各级工会、共青团、妇联等组织也单独或与教育部门联合,举办了面向本系统或本地区的进修、培训学校或机构;民主党派、社会团体、人民团体、学术团体、集体经济组织以及公民个人,也可举办补习和辅导文化课程、职业技术教育课程和社会文化生活教育课程的成人教育机构。

办学形式包括:广播电视大学、职工高等学校、农民高等学校、管理干部学院、教育学院、独立设置的函授学院,普通高等学校举办的函授、夜大学、教师进修班,卫星电视教育以及高等教育的自学考试等成人高等教育;成人中专学校、普通中专学校举办的职工干部中专班、成人中学、成人技术培训学校、农民文化技术学校、农业广播电视学校、扫盲学校(班)和中专自学考试等成人中、初等教育。此外,还有各种进修、培训、辅导性质的函授、面授学校。上述办学机构给求学者提供了多种教育方式:有全日制课堂集中讲授的,有通过提供教材、录音录像资料远距离指导自学的;有全脱产、半脱产学习的,也有采用业余方式学习的。这些办学机构根据社会需要和自身的条件开设了文、理、工、农、医、财经、政法、教育、体育等科类的多种专业,在保证学历教育的规格的前提下,尽可能根据求学者的需要确定教学内容。以农民教育为例,由于产业结构的调整和农民致富的要求,农村成人教育已由以往的单纯识字、学文化发展到文化知识与发展生产所需要的农、林、牧、副、渔以及乡镇工业、商业、建筑、运输、服务业等多方面知识并举的培训体系。

办学规格有学历教育,也有非学历教育。学历教育包括本科、专科、中专和中学;非学历教育包括扫盲、农村实用技术培训、岗位

培训、单科合格证书教育、专业证书教育和大学后继续教育等。

中国的成人教育在改革中发展,取得了巨大的成就。1978年至1990年,全国共扫除文盲4249.4万人,建国以来累计则达到1.7亿人。1990年的人口统计资料表明,中国尚有文盲1.8亿人,占人口总数的15.88%,扫盲任务仍很艰巨。但近年来每年平均有600万人参加扫盲学习,文盲正以每年300多万人的速度脱盲。1986年至1990年,农村参加各种文化技术学习的青壮年农民共达1.7亿人。

1986年至1990年,成人高等教育共毕业本、专科生363.98万人。至1990年底,参加自学考试获得本、专科毕业证书的有52万人,获得中专毕业证书的8.6万人。1986年至1990年,成人中等学校共毕业664.91万人,成人初等学校共毕业6943.35万人。1990年,成人初、中、高等学校在校生规模分别达到2282.09万人、1529.44万人、166.64万人。

中国成人教育由中国的国家教育委员会统一管理,设有成人教育司具体负责各项事务。国务院有关部委的教育机构中均设有管理本部门(系统)成人教育的处室。省、自治区、直辖市以及地(市)、县、乡(镇)都在教育部门中设有或专设成人教育的管理机构,并配备专职管理人员。非政府部门的合作机构有全国总工会、全国妇联和共青团中央,它们分别负有保障并促进职工、妇女、青年参加成人教育学习的责任。中国科协则担负着在成人中进行科技知识和应用技术推广方面的教育与培训任务。中国成人教育协会成立于1981年,是全国成人教育工作者的群众性、学术性社会团体,其任务是宣传、组织、协调成人教育活动,提供咨询,进行培训,出版刊物,开展国内与国际的交流。该会1983年加入国际成人教育理事会,1988年加入亚太地区成人教育总会。协会下设直属研究组织,如扫盲教育研究会、成人高等教育研究会、企业职工

教育研究会、农村成人教育研究会等。此外,还有中国职工教育协会、中国继续工程教育协会等合作团体。

1978年以来,中国国家教育委员会(含原教育部)单独或与有关部委联合颁布,乃至由国务院颁布的有关成人教育政策法规文件主要有:《关于扫除文盲的决定》、《扫除文盲工作条例》、《关于加强职工教育工作的决定》、《关于改革和发展成人教育的决定》、《关于开展岗位培训若干问题的意见》、《广播电视大学暂行规定》、《高等教育自学考试暂行条例》、《普通高等学校函授教育暂行工作条例》、《关于社会力量办学的若干暂行规定》、《关于职工教育经费管理和开支范围的暂行规定》等。与此同时,北京、天津、上海、广州等市由市人大常委会审定通过亦分别颁布了各自范围的《职工教育条例》。国家和地方的成人教育法规建设正在进一步健全和完善中。

成人教育的研究工作,随着成人教育实践的发展正日益受到重视,并在80年代得到了前所未有的发展。中国作为一个有11.3亿人口的发展中国家,成人教育对象广大,形式多样,门类众多,且各个地区、各个部门在发展水平上存在着不平衡,亟待理论对实践加以总结并进行指导。近年来,成人教育的研究工作在全国教育科学规划领导小组的领导和协调下,普遍地开展起来。参加单位有中央和地方的教育科学研究所,有地方和国务院部委的教育行政部门、企业、普通和成人高等、中等学校,参加人员有专业教育科学研究人员,也有长期从事成人教育管理与教学实际工作的专家和教师。研究的题目由理论研究部门、管理部门和办学部门共同提出,以应用研究为主,同时重视基础理论研究;在方针上强调为教育决策服务,为指导教改实践服务。研究方式遵循科学研究的一般规律,在广泛调查的基础上,进行案例剖析,总结规律并上升为理论后,再进行局部试点加以检验,然后形成成果。列入近期国