

全民终身学习教育体系的制度比较

——兼论中国体系的构想

曲艺¹, 罗燕²

(1. 辽宁大学 高等教育研究所, 辽宁 沈阳 110136; 2. 清华大学 教育研究院, 北京 100084)

【摘要】终身学习理念及其教育实践在国际社会得到了广泛传播与接纳。我国也确立了构建全民终身学习教育体系的目标,但其制度路径仍有待厘清、制度实践尚需拓展和完善。基于新制度主义社会学分析框架,世界主要国家终身教育体系建构的制度比较与分析可提供一定借鉴。研究发现,各国终身学习教育体系的构建,均根植于其国家的价值传统,且生发于不同的制度领域。因此,我国构建服务全民的终身学习教育体系,可从我国的价值传统出发,在制度路径和运行机制方面展开制度设计。

【关键词】全民终身学习; 教育体系; 制度比较; 制度构想

【中图分类号】G72

【文献标识码】A

【文章编号】1001-8794(2024)07-0078-08

一、“全民终身学习”理念下我国教育现代化的目标及其挑战

2019年,《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》将服务全民终身学习的教育体系的构建列入了民生保障议题。同年,我国第一个以教育现代化为主题的中长期战略规划《中国教育现代化2035》更是提出,2035年的首要发展目标是“建成服务全民终身学习的现代教育体系”。两者的政策阐述,与联合国提出的可持续发展目标第四条(SDG4)“确保包容公平的优质教育,让全民终身享有学习机会”,在内涵上是完全一致的。因此,建设服务于“全民终身学习”的教育体系既是顺应世界教育思想大潮而为,也是我国教育现代化选择的切实路径。

【收稿日期】2023-07-16

【基金项目】辽宁省社会科学规划基金项目“高等教育普及化背景下大学生职业发展质量的动态测评与诊断研究”,项目编号为L22CTJ001

【作者简介】曲艺(1988—),女,吉林长春人,博士,辽宁大学高等教育研究所助理研究员,研究方向为教育社会学、教育经济与管理;罗燕(1971—),女,江西南昌人,博士,清华大学教育研究院副教授,博士生导师,研究方向为教育社会学。

(一) 提出背景

“全民终身学习”理念的提出可回溯至二战后。当时,世界各国都面临着教育扩张带来的挑战,平民学生要求上大学的需求导致社会运动频起。特别是20世纪60至70年代,激烈的社会阶层矛盾让欧美传统的精英学校教育体制难以为继。倡导教育非必须在儿童青少年时期进行、教育非必须在学校组织的“终身教育”理念,因其潜在的调和并预防社会危机的功能,被欧美国家的执政者所推崇,继而顺利地进入了联合国教育治理话语体系。^[1-2]同时,该理念对传统教育体系的批判以及对个体教育权利的主张,推动了对弱势群体教育平等的关注以及第三世界国家有关解放的激进社会思潮的传播。^[3-5]因此,“终身教育”理念被国际社会广泛接纳,并在部分国家被纳入国家政策。

20世纪90年代,前苏联解体,国际社会思潮发生方向性的转变——新自由主义兴起,全球化进程不断推进。欧美国家原有的、建立在完全就业体系下的终身教育福利体系走向没落,^[6]以强调个体自我发展(self-directed)、促进个体就业能力提升的“职业主义”的“终身学习”理念代之,以应对全球化资本与劳动力流动不平衡带来的经济波动。^[7-8]从“终身教育”到“终身学习”,是一次重要的理念转变。正如克罗普利(Cropley)所指出,教育是“引导促进学习的一些影响”,而学习是“人们经验变化的

过程”。^[9]虽然两者均基于个体权利,但前者强调的是国家(制度)对个体的影响,后者强调的是个体作为主体的选择,暗含了满足个体发展需求的庞大学习市场(learning market)的愿景。

我国提出的“建设服务全民终身学习的教育体系”的目标,调和了“终身教育”与“终身学习”两大理念。一方面,强调国家教育体系的角色;另一方面,也前瞻了个体学习需求可能催生的庞大市场,以及潜在的学习变革。因此,建设服务于“全民终身学习”的教育体系既是对世界教育思想潮流召唤的响应,也是我国基于教育现代化,在路径选择上做出的方向性决定。

(二) 现实挑战

我国既有的终身学习教育体系仍有待强化。从制度路径角度而言,我国终身学习教育体系的制度建构路径一直未得到明确。终身学习理念自改革开放为中国所接纳后,在多个制度领域得到了尝试。1993年,《中国教育改革和发展纲要》开始将成人教育表述为“传统学校教育向终生教育发展的一种新型教育制度”。1995年颁布的《中华人民共和国教育法》,在成人教育制度条目中还强调“鼓励发展多种形式的成人教育”,从而“使公民接受适当形式”的“终身教育”。进入21世纪,《关于进一步加强人才工作的决定》(2003)和《2003—2007年教育振兴行动计划》(2004)则将社区教育确立为构建终身教育体系、推进学习社会的重要途径。而后,2010年《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》在联通学校教育、继续教育、职业教育与职业教育的思路下,又将职业教育纳入了终身教育的实践视野。事实上,终身教育实践被零散布局于成人教育、社区教育、职业教育的制度条块之中。

从制度实践角度而言,虽然我国近年来已经借鉴了学分银行、资格框架等国际制度模式,试图进行跨体系整合,但是其运行机制建构仍处于探索阶段。同时,其共建者主要是高校继续教育学院、职业院校等职成机构,其他类型与级别的教育机构还有待联通接入。而且,也正是由于延续了职成体系的学历教育,现有学分银行所能够服务的群体范围便相对有限,其全民性仍有待拓展。

可见,制度路径的分散与制度实践的局限,导致我国终身学习的既有教育实践难以切实满足国家教育现代化的目标需求。着眼于制度设计,或可促进我国全民终身学习的教育体系的完善。由此,基于新制度主义社会学的分析框架,从国际制度比较切入,考察并分析“终身学习”在典型国家教育体系中

的制度化过程,即制度建构的价值情境、生发路径以及运行特点,从而对我国的制度体系进行思考。

二、国际终身学习教育体系的制度比较

虽然“全民终身学习”理念起源于二战后的欧美社会,但拓展个体学习机会、学习长度和广度的多种教育理念同样在世界范围得到了广泛讨论、实践和传播,如成人教育、继续教育、社区教育、老年教育等等。事实上,这些教育理念与实践同步于、甚至早于“全民终身学习”理念的提出。这也带来了“全民终身学习”及其相关概念(如终身教育、学习型社会)内涵的多样性,加之不同国家制度环境的复杂性,终身学习教育体系在各国生发的制度来源以及社会呈现可谓千差万别。

通过终身学习教育体系的国际制度比较,可以理解终身学习教育体系的制度逻辑与运行条件。从而,聚焦国际终身学习教育体系的顶层设计——各国如何在终身学习理念下进行教育资源配置的制度化安排。按立法时间之先后,法国、美国、日本、韩国和新加坡已完成终身学习立法,可作为典型案例。这是基于制度化过程中,法律既是最具约束力的正式制度文本,也代表领域实践体系最高程度的制度化水平。其中,法国、美国和日本体现了制度建构的原生状态,即制度理念在本国具有一定基础,并且制度路径和运行方式在其他国家得到了借鉴,形成了一定范围的制度扩散。韩国和新加坡则展现了制度建构中的迁移特征,即通过吸纳其他国家的制度要素完成本国的制度建构。同时,两国作为亚洲的新兴工业化国家,其制度经验对中国而言也具有一定亲和性。

(一) 法国:基于民权、聚焦职业继续教育的社会福利制度

法国是现代终身学习思想的发源地之一。以法国学者朗格朗(Lengrand)等人早期在联合国教科文组织(UNESCO)提出的人文主义终身学习理念为基础,法国的制度建构聚焦国民权利、围绕职业继续教育体系而展开。与许多欧洲国家类似,法国本就具有以学徒制和工人补习班为代表的职业技术教育和成人教育传统。1919年,《阿斯杰法》(Loi Astier)更将成人职业继续教育纳入了国民教育体系。20世纪50年代,法国社会所迸发的带有民主与解放意味的社会改革思潮,将成人学习作为基本权利的理念与成人职业技术教育实践进行了结合,职工“教育假”的制度提议也在这个时期出现。^[10]而后,以国际社会终身学习的理念倡议为契机,在代表职工与雇

主等利益群体的社会伙伴^①(social partners)的积极推动下,《终身职业教育法》(Loi de la Formation Professionnelle Permanente^②)于1971年颁布(后文简称“1971法案”)。

“1971法案”对法国终身学习教育体系的制度建构具有奠基性意义。首先,它聚焦了国家终身学习教育体系的目标群体及其实践领域,即劳动者的职业继续教育。其次,“带薪教育假”的提出明确了主要实践方式,即在职的继续教育。最后也是最为重要的是,“1971法案”建立了“政府和企业共担”的财政投入机制。在政府拨付专项经费的基础上,“1971法案”规定雇佣人数达10人以上的企业,均要拿出年度工资总额0.8%以上的款项作为职业继续教育经费,使政府和企业成为了终身学习经费的主要承担者。据2016年的数据显示,在终身教育经费投入中,除5.3%的经费来源于家庭,其余均来自企业和政府等各类行政管理机构。^[11]而后,法国多次进行了相关法案的修订。不过,法国终身学习教育体系的制度改进均以“1971法案”为基本框架展开。

(二)美国:基于自由价值、承载个体学习需求的弹性高等教育制度

美国与欧洲同步发展了现代终身学习理念,最具代表性的是哈钦斯(Hutchins)关于“学习社会”的论述。美国的终身学习教育体系的制度建构主要依托于高等教育。二战后,婴儿潮、中等教育规模急速扩张、教育民主思潮效应的叠加,使接受高等教育成为美国民众的普遍需求。^[12]特别是具有鲜明美国本土特征的社区学院,以其低门槛开放办学、多元化课程设置、弹性化学学习管理、地域分布广泛以及能够衔接学历体系等特点,迎合了不同群体的学习需求,成为了美国终身学习教育体系的基石。

在立法层面,终身学习与高等教育关联紧密。1976年,美国在进行教育法案修订时通过了终身学习法案,正式确立了终身学习在国家教育体系中的法律地位。在法律文本中,终身学习法案作为高等教育法(Title I)的一部分(Part B)被添加,体现了试图通过高等教育实现终身学习的制度安排。不过,这部法案只阐述了开展调研、信息协调等推进策略,并未提出直接的实践措施。而后,在1994年通过的《目标2000:教育美国法案》(Goals 2000: Educate America Act)中,终身学习被列为六大目标之一,其重要性和法律地位再次得到强调。同时,该法案还提出建立“国家中学后教育、图书馆与终身教育研究中心”,继续强化了高等教育在推进终身学习中

的角色。在实践层面,高等教育机构也是承载制度化终身学习活动的主体。美国统计局早在1981年的调查就显示,38.5%的成人学习者会选择四年制高校和社区学院进行学习,而这两者的占比也远远高于其他类型机构。^[13]整体而言,美国在国家层面开展的终身学习教育体系的制度建构更多是方向引导性的,实际运行则主要依靠州政府和高等教育机构的自主管理,这与美国的政治体制也是相对应的。

(三)日本:基于儒家教化传统、由政府推进的社会教育制度

日本被认为是推进终身学习理念最为积极、全面的国家之一。^[14]在终身学习理念进入日本前,日本就已经形成了相对完整的社会教育理念和制度体系。日本的社会教育理念与儒家的教化传统一脉相承,并在长期的发展过程中成为日本国民教育体系的一部分。早在1924年,日本便在文部省设立了社会教育部门,次年又在都道府县配备了社会教育专职官员。^[15]二战后,《社会教育法》(1949)及其框架下的《图书馆法》(1950)、《博物馆法》(1951)、《青年学级振兴法》(1953)接连颁布,提出了包括建立社区公民馆、举办文化教育活动、在基层开办青年学级班等措施,使社会教育实践体系走向了日常化和社区化。

由于社会教育理念与终身学习理念高度相似,终身学习理念进入日本后的制度落地,便以本土的社会教育制度为基础,再通过政府的机构调整进行制度转型。20世纪70至80年代,国家教育审议会多次提交终身学习政策的咨询报告,并进行了政策答申,^[16]日本政府内部逐渐形成了将终身学习理念纳入国民教育体系的政策共识。1971年,社会教育审议会在名为《关于社会教育应对快速社会结构变化》的报告中提出,在社会结构快速变化的背景下,要从终身学习的角度重新审视各阶段教育体系。1981年,中央教育审议会《关于终身教育》的咨询报告进一步明确,要将终身学习视为整个教育体系改革的方向。1984至1987年间,专门负责教育改革的临时教育审议会进行了四次政策答申,正式提出了终身学习的制度框架建议。

而后,从中央到地方的政府组织调整正式启动。1988年,文部省的社会教育局转设为终身学习局,以促使国家“整体教育政策向包括学校教育在内的终身学习系统过渡”。^[17]1990年颁布的《终身学习振兴法》,进一步对地方政府的教育职能转型进行了明确。法案规定都道府县教育行政部门要纳入终身学习管理职能,并通过制定专门计划推进终身学

习项目。相应的,基层的市町村政府则要配合都道府县的措施。另外,法案还鼓励都道府县设立专门的终身学习审议会,以进行相关措施的调研咨询。目前,日本的国家、都道府县和市町村三级政府均设立了专门负责终身学习事务的部门。而且,有半数都道府县还在诸如文化观光部、健康福祉部等非教育部门设置了终身学习科室。^[18]以社会教育传统为基础,日本政府通过职能转型和组织设置调整,构建了政府主导的终身学习教育制度。

(四) 韩国: 基于国际实践、优化整合的拼盘性制度

相比法、美、日三国都有自己的终身学习理念与传统,韩国作为终身学习教育制度建构较晚的国家,借鉴、综合了国际社会的多种制度要素,如来自欧洲的“教育假”和“学习账户”、来自美国的“学分认证与转化”,以及与日本类似的社会教育实践与政府职能调整。可以说,韩国终身学习教育体系最显著的制度建构特征就是制度整合。

1980年,韩国在宪法修订中添加了促进终身教育的条文,开启了终身学习理念的教育制度化进程。随后,为“给予全体公民终身接受社会教育的机会”,韩国于1982年颁布了《社会教育法》。法案将终身学习以社会教育的话语形式纳入了国民教育体系,并形成了终身学习教育体系的基本制度框架。一是,法案界定了终身教育活动的范围,即学校教育外一切有组织的教育形式;二是,确立了国家背书的终身学习经历认证制度,即明确了社会教育学历与学校教育学历的同等社会待遇;三是,在运行层面规定了政府机构和教育机构的职责,以及专门从业人员的专业标准。

20世纪90年代,韩国的终身学习教育制度进一步拓展。1997年的《学分认定法》,确立了以学分为基本单位的学习经历认证体系,并明确提出终身学习学分可兑换为学位、学历。这也成为后来实施学分银行、终身学习账户项目的前置制度基础。1999年颁布的《终身教育法》除了在80年代《社会教育法》的基础上进行了话语调整,还增加了终身学习假、终身教育中心、学分认定的制度实践,并拓展了终身教育活动的机构类别。其中,终身教育中心分为国家和区域两级,在教育部门管理下开展相关研究、专门人员培训、咨询等工作。同时,在终身教育机构方面,相比原《社会教育法》只提及高等院校、大众传媒、图书馆和博物馆,“1999年法案”还把企业大学、远程大学、民间社会组织等机构也纳入其中。而后,《终身教育法》几乎每年进行一次修订。

韩国《终身教育法》最为重大的修订发生在2007年,此次修订对终身学习教育制度的机构体系进行了全面梳理。在行政管理机构中,国家和地方政府分别设置终身教育促进委员会和地方协商会,专门推进、辅助政府部门工作。在业务管理机构方面,则设立终身教育振兴院和基层的终身学习馆,统筹管理学分认定、自考学历、学习账户等事务。另外,诸多具体实践项目也被整合进来,包括个人终身学习账户、成人识字教育、终身学习城市(2007年修订)以及残疾人群体教育措施(2016年修订)。在终身学习教育体系的制度建构过程中,韩国将行政管理、业务管理和实践运行方面的制度要素进行整合,形成了综合性的制度体系。

(五) 新加坡: 基于产业布局、由政府统筹的就业力开发制度

20世纪90年代,新加坡也开始建构终身学习教育制度,就业力(employability)开发成为其核心目标。新加坡对就业力的聚焦,与其建国后教育体系的建设的内在逻辑是一致的,即围绕全球化产业与就业进行国民人力资源开发。自独立伊始,作为一个国土资源极为有限、产业基础相当单薄的城市国家,新加坡社会弥漫着生存焦虑,就业更是国家和民众面临的紧要议题。于是,利用区位优势,新加坡将深度嵌入全球化产业链作为国民经济发展的战略选择,教育体系建设也围绕产业的人力需求开展。60年代在基础教育阶段推行的“双语教育”,以及70年代大力建设的职业技术教育,均与其引进海外投资、建设出口型海洋工业的全球化产业布局相适应。^[19]但是,着眼全球化的产业布局也使劳动力市场具有高度的变动性。1997年的亚洲金融风暴更是为新加坡社会敲响了警钟。1998年,时任新加坡总理的吴作栋在公开演讲中就表示,在知识经济的助推下,产业与工作的迭代性大大增加,新加坡需要打造一支终身学习、“具有可就业技能”(employable skills)的劳动者队伍。^[20]

于是,在就业导向下,新加坡的终身学习教育制度最初生发于人力部门。1998年,新加坡人力部(Ministry of Manpower)成立。随即,时任副总理的李显龙于第二年启动了“21人力计划”(Manpower 21 Plan),并明确了“为终身就业力促进终身学习”的策略。^[21]三个制度要素支撑了这一策略的落地:首先是财政支持。2001年通过的《终身学习捐赠基金法案》(Lifelong Learning Endowment Fund Act),规定了政府管理终身学习资金的职责。实践中,政府也是基金的主要注资者。^[22]其次是组织载体。2003

年,劳动力发展局(Workforce Development Agency)作为人力部管辖的专门业务机构而设立,专门开展劳动力培训与求职服务。最后则是学习完成后的劳动力技能认证(Workforce Skills Qualifications)。它初设于2005年,目前已经围绕产业岗位分工和职业发展路径,架构了一个通专结合、多元交错的职业技能提升体系。终身学习教育制度在人力部门初步完成建构后,继续在教育部门进行了拓展。2014年,由副总理领导的“技能创前程”(Skill Future)项目,以职业生涯为主线,将学生群体也纳入终身学习教育制度。从而,在2016年之后,新加坡教育部和人力部直属的法定机构^③共同承载起了运行终身学习教育体系的功能,形成了从校园到职场、以就业为导向的终身学习教育制度。

三、全民终身学习教育体系的制度构建分析

基于案例比较可以发现,五个国家终身学习教育体系的制度化模式各有不同。法国聚焦成人教育和职业教育,政府运用国家权力确立了专门的财政分担机制。在美国,政府只作价值倡导,教育实践则依赖高等教育机构的开放与自治。在日本和韩国,政府角色与功能十分突出,不仅中央和地方各级政府层层负责,韩国的政府还为此成立了专门的业务机构。这种制度设计的差异涉及终身学习教育制度构建的三个核心问题:首先,以什么社会价值作为制度构建的核心?其次,选择什么样的制度构建路径?亦即,以什么制度作为生发路径,来演化并推进资源向终身、全民的时空维度拓展分配?最后,新形成的制度体系如何与既有的制度环境相适应?亦即,如何让该体系落地运行,以带来实践改进,并为社会悦纳?

法、美、日、韩、新加坡五国的全民终身学习教育体系都生发于其各自的社会价值传统——法国是“民权”、美国是“自由”、日韩与新加坡是儒家的“教化传统”。而相比日韩,新加坡又更强调教育的生产价值,即学习的技能产出与产业相契合。五个国家选择的制度生发路径和运行方式也不同——法国的终身学习教育体系是在其福利社会的大制度框架下,生发于企业制度,类似于我国改革开放前的“单位”福利体制;美国是在自由市场的大制度环境下,生发于最高层级教育供给的高校制度;日韩和新加坡则是在儒家强调政府教化的文化背景下,直接生发于国家行政管理体系。不过,日韩是将其根植于教育部门,而新加坡则是先落地于人力部门,而后再

与教育部门相联通。

虽然它们的生发制度路径各不相同,但制度构建的内涵却有相似。具体而言,可以分为两个方面:其一是可及性,亦即为国民的终身学习提供资源,特别是为有学习意愿的个体提供充足的支持条件。例如,法国的“带薪教育假”为全职劳动者提供了学习的时间和经济资源,日韩的图书馆、博物馆等社区化项目则为全体国民提供了“改变人生经验”的学习资源,新加坡更是通过政府财政承担了绝大部分学习费用。其二是共同利益^④(common good)的属性,亦即通过公民的终身学习实现个体和社会的共同发展,这在新加坡的案例中尤为典型——支持在校生、应届生、职业中期、老年生涯阶段的终身学习项目,不仅有助于个体的就业、职业提升与转换,更为处于变动的全球化产业链中的新加坡提供了具有高度灵活性的劳动力队伍。因此,以上两方面的内涵在背后的理念取向上或许存在差异,但它们共同构成了终身学习教育体系的制度内涵——教育是一项公共事业,是基本人权和确保其他权利的基础,是推动社会经济发展的力量。

可见,终身学习教育体系的制度设计绝非是他国经验的简单迁移和借鉴,而是要基于终身学习理念的逻辑内核,结合国家本土化的价值与条件进行细致的分析和讨论。

四、中国全民终身学习教育体系的制度构想

基于以上终身学习教育体系制度设计的核心问题考量,谨提出我国全民终身学习教育体系的制度构想。

(一) 价值理念

中国历史上最重要的一次制度变革,发生在秦汉之际。著名的《盐铁论》记载了汉初的一场关于社会制度核心价值的讨论。正是在这场讨论中,确立了我国社会制度“务本”的价值取向——相比于流通所带来的利益放大,我们的先人更看重生产带来的“原本”价值。前者被称为“末”,后者则被称为“本”。在农业经济社会,我国以农为本;进入工业社会,虽然我国工业化进程远迟于西方国家,但我国“务本”的价值传统再次得到发扬,我国建成了世界最完备的工业制造体系,成为名副其实的“世界工厂”。

我国的教育也依循着“务本”的价值取向,体现出与社会发展紧密关联的特征。从古至今,我国的教育都不曾出现西方社会用以彰显优势社会阶层的

符号价值。事实上,我国的教育从来注重的都是个体和社会的共同发展——“修身”与“齐家”以及“治国与平天下”,既鼓励个体各尽本分,也鼓励个体承担社会责任。因此,个体“务本”学习、生产所需的知识与技能,便成为构思我国全民终身学习教育体系的价值理念要素。

(二) 路径选择

我国全民终身学习教育体系建设的制度路径可选择“国家学分银行”。“学分银行”顾名思义,是通过“学分”对学习成果的质与量进行衡量与呈现,并借鉴银行的储蓄与兑换功能,对个人非连续性的学习成果进行整合的学习管理制度。“学分”这一术语源于19世纪70年代,产生于美国的“学分制”教学制度。受到产业革命对多种人才需求的影响,美国学校为应对多样化课程对教学管理带来的挑战,提出了统计学习量的教学制度。以学分对学习量进行计算的方法,首先被哈佛大学所采用,后流行至其他国家。^[23]学分制是一种为学生提供弹性学业规划的教学管理制度,学生被赋予了更多的课程选择权,通过完成课程来兑换相应学分,从而达到获取文凭的目的。学分^⑤(credit)本质上是个人学习成果的量化认证符号,与货币的信用凭证价值相似。国家学分银行,则是在学分银行制度基础上,强调个人终身学习成果在国家教育体系中的合法性信用认证。因此,国家学分银行既可以成为各级、各类教育沟通与衔接的平台,更为重要的是也可以承载起国家教育信用(credit)流通的系统性功能。同时,在信息技术革新的条件下,区块链技术可支持构建多维度、积累性、整合性的教育信用流通系统,使国家学分银行的建设成为可能。而在教育数字化趋势下,基于国家层面教育信用管理的需要,国家学分银行也成为必须。因而,国家学分银行将是我国终身学习教育体系建构过程中具有超前战略意义的制度选择。

在制度建构方面,从我国社会“务本”的价值传统出发,“学历学分”与“技能学分”可构成国家学分银行的核心结构。具体而言,在国外已有的学分银行制度实践中,同属东亚文化系统的韩国社会已形成了相对成熟的以学历获取为目标的学分银行模式;而欧盟和新加坡均提出了以劳动力市场适应为导向的技能战略及其资格框架模式。二者均为我国国家学分银行的制度设计提供了有益镜鉴。

其中,“技能学分”要素的提出是基于当今中国高等教育普及化的现状。截至2022年,中国高等教育毛入学率已达59.6%,^[24]这意味着学历作为人才

选拔信号的作用持续减弱。以知识为核心,学历信号展现了个体在学业层次(纵向)和专业方向(横向)方面的知识积累。但在知识快速更新、关注知识创新和技能转化的今天,以学历、学位证书为信号的教育信用流通机制,已难以满足全球竞争下变动不居的工作系统的需求。因此,对“技能”框架的关注是中国国家学分银行应对动态国际形势与多态化职业模式的必要方式。

(三) 运行机制

在国家学分银行制度框架下,多种机制的配套建设将是我国终身学习教育体系有序、稳定运行的支撑,以下分别从行政管理、业务管理、财政支持、法律执行和制度复阅方面探讨机制建构。

1. 行政管理机制

即通过政府职能设置,形成由政府主导推进的层级化行政管理机制。这既是协调体系运行的基础性策略,也与中国集中统一的社会治理制度特质相匹配。政府主导的终身教育行政管理机制可先由国家相关部门从宏观层级进行规划布局,而后可在国家行政体系内部分化形成专门的终身教育职能机构。例如,可建立类似“全国终身教育振兴院”的专门性国家行政机构,来负责管理国家学分银行以及承担终身教育职能的业务机构。在国家层级行政管理机构调整完成后,进一步在地方推进对应的行政体系调整。

2. 业务管理机制

即以政府主导的行政管理机制为基础,发挥终身教育专业职能机构的监管、协调职责,促进既有的制度体系与“国家学分银行”的新制度进行衔接。在制度过渡时期,可梳理、整合具有终身学习功能的公共教育机构资源。随着制度运行的成熟,则可进一步探索,形成专门的业务机构,以促进终身学习资源的集中开放。另外,还可拓展企业等多元化的学习资源供给渠道。最终,切实为社会公众提供获取便捷、内容丰富、形式多样的终身学习机会。

3. 财政支持机制

即形成政府、用人机构、个人共担的终身学习经费投入体系。我国可采用终身学习项目分类管理,根据学习内容与性质不同,明确政府、用人机构和个人的经费分担比例。例如,养老护理员、育婴师等新兴紧缺职业的学习成本可由政府或用人机构补贴,艺体等休闲类学习项目的费用则主要由个人支付。具体而言,政府可探索建立终身教育专项财政体系,保障终身学习教育体系的稳定运行。同时,在税费政策上提供优惠,引导、鼓励大中型用人机构为职工

的终身学习提供资金支持。

4. 法律执行机制

即实现终身学习教育体系的法制化运行。目前,虽然一些地方已经进行了相关立法探索,但国家层面专门法律的形成尚待时日。我国终身教育专门立法的进程应与制度实践的推进紧密相连。因此,或可先进行职业教育法、高等教育法、地方法规等法律体系的局部修订,丰富终身学习教育体系的教育主体、经费支持与学习者权益等方面的内容。而后,在明确制度设计和路径的条件下,进行一定时长、范围的实践试点,再将基本秩序安排以专门法律的形式予以明确。从而,切实在法律层面逐步推进制度建构,保障终身学习教育资源的可及性与学习者权利。

5. 制度复阅机制

即是要进行终身学习教育体系的定期回顾,并评估制度的运行情况,以根据社会情境的变化和需求变迁及时进行制度改进与修订。制度设计与建构往往是基于社会情境与时代特征的融合。20世纪90年代,沿袭计划经济时代苏联影响下的工农教育、扫盲教育、职工教育与干部教育,我国国家层面终身学习教育体系建设的话语与政策是围绕成人教育展开的。^[25]同时,以浓厚的海派市民文化为基础,上海地区的终身学习教育体系设计与政策尤为关注社区教育与老年教育。^[26]进入21世纪,在全球化知识经济的驱动下,我国终身学习教育体系便要配合产业结构升级的创新型经济样态,关注技能学习及其与产业的衔接。近年,区块链和大数据技术的发展,又为国家学分银行的数字化建设提供了新的可行性技术支持。可以说,在社会环境急剧变化的背景下,制度复阅机制可为国家终身学习教育体系的持续构建提供必要的弹性空间。

基于新制度主义社会学的分析框架可以看到,在全球化的今天,各国终身学习教育体系在理念内涵和部分制度要素上的确具有一定同质性。但由于终身学习教育体系是嵌套于异质性的社会价值情境当中,各国的制度建构路径和运行机制实则不尽相同。事实上,终身学习教育体系与本国制度情境的契合,也是其建构并能够稳定运行的合法性基础。由此,从我国的制度价值情境出发,尝试对我国终身学习教育体系的制度路径与运行机制进行了讨论。谨以此文抛砖引玉,以期引起对我国终身学习教育体系建构的进一步探讨。

【注释】

①在欧洲国家,社会伙伴(social partners)概念指参与政策制

定、进行对话协商等公共治理事务的社会群体,尤其指向代表雇佣者、劳动者、工会利益的团体。

- ②法语 Permanente education,汉译为永恒教育,也是终身学习理念框架下的教育话语。
- ③即教育部下设的精深技能发展局(Skill Future Singapore)和人力部下设的劳动力发展局(Workforce Singapore)。
- ④公共利益(common good)概念与个体利益、群体利益概念相对应,指向实践的产出由社会所有成员受益。
- ⑤学分代表学习时间,使学习时间投入得以通过量化的方式展现。教育过程管理与文凭认证也可以通过学分的累加、换算实现。这一机制与银行进行资产存储、支取的过程和信用管理的机制类似。由此,经过国家认定的学分便可成为教育系统中的信用标识。英语语境中,学分与信用的内涵均用单词 credit 表达。

【参考文献】

- [1] Lengrand P. An Introduction to Lifelong Education [M]. Paris: UNESCO Press, 1975: 105—108.
- [2] Elfert M. UNESCO, the Faure Report, the Delors Report, and the Political Utopia of Lifelong Learning [J]. European Journal of Education, 2015, 50(1): 88—100.
- [3] 赵红亚. 伊里奇终身教育思想探微 [J]. 成人教育, 2017(11): 11—15.
- [4] Gelpi E. Lifelong Education: Opportunities and Obstacles [J]. International Journal of Lifelong Education, 1984, 3(2): 79—87.
- [5] Mayo P. Paulo Freire and the Debate in Lifelong Learning [M] // P. Mayo. Lifelong Learning, Global Social Justice, and Sustainability. Cham: Palgrave Macmillan, 2021: 75—92.
- [6] Field J. Lifelong Education [J]. International Journal of Lifelong Education, 2001, 20(1-2): 3—15.
- [7] OECD. Lifelong Learning for All: Meeting of the Education Committee at Ministerial Level, 16-17 January 1996 [R]. Paris: OECD, 2016.
- [8] Volles N. Lifelong Learning in the EU: Changing Conceptualisations, Actors, and Policies [J]. Studies in Higher Education, 2016, 41(2): 343—363.
- [9] Cropley A J. Lifelong Learning and Systems of Education: An overview [M] // A. J. Cropley. Towards a System of Lifelong Education: Some Practical Considerations. Oxford: Pergamon, 1980: 1—15.
- [10] Colardyn D. Lifelong Learning Policies in France [J]. International Journal of Lifelong Education, 2004, 23(6): 545—558.
- [11] 赵长兴. 法国终身教育改革发展综述及对我国的启示 [J]. 中国职业技术教育, 2020(21): 28—38.
- [12] Cohen A M, Kisker C B. The Shaping of American Higher Education: Emergence and Growth of the Contemporary

- System[M]. San Francisco: John Wiley & Sons, 2010: 187—199.
- [13] Swanson R A, Mosier N R. Adult Education in America[J]. *Training*, 1983, 20(10): 54—68.
- [14] Wilson J D. Lifelong Learning in Japan: A Lifeline for a ‘Maturing’ Society? [J]. *International Journal of Lifelong Education*, 2001, 20(4): 297—313.
- [15][17] 文部省. 学制百二十年史[M/OL]. 东京: 协成株式会社 (1992). [2021-09-07]. https://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/others/detail/1318221.htm.
- [16] Ogawa A. Lifelong Learning in Neoliberal Japan: Risk, Community, and Knowledge[M]. New York: Suny Press, 2015: 37—41.
- [18] 文部科学省. 平成30年度生涯学習・社会教育振興施策に関する基礎資料[EB/OL]. [2021-09-08]. https://www.mext.go.jp/a_menu/ikusei/shien/1409893.htm.
- [19] 魏志慧. 新加坡终身学习政策与实践发展研究[J]. *世界教育信息*, 2015, 28(7): 31—37.
- [20] Goh Chok Tong. Speech by Prime Minister Goh Chok Tong, at the May Day Rally [EB/OL]. (1998-05-01) [2022-09-26]. <https://www.nas.gov.sg/archivesonline/data/pdfdoc/1998050101.htm>.
- [21] Ministry of Manpower. Manpower 21: Vision of a Talent Capital[M]. Singapore: Ministry of Manpower, 1999.
- [22] Ng S K. An Insider Perspective of Lifelong Learning in Singapore: Beyond the Economic Perspective [D]. Durham: Durham University, 2006.
- [23] 陆震. 中外学校教育考试制度探讨[M]. 北京: 高等教育出版社, 1997.
- [24] 教育部. 2022年全国教育事业发展基本情况[EB/OL]. (2023-03-23) [2023-07-10]. http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2023/55167/sfcl/202303/t20230323_1052203.html.
- [25] 吴福生. 关于建立我国终身教育体系的几点思考[J]. *教育研究*, 1995(8): 3—5.
- [26] 吴遵民. 新版现代国际终身教育论[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2007: 381—382.

Institution Comparison of Education System of Lifelong Learning for the Whole People

——On the Conception of Chinese System

QU Yi¹, LUO Yan²

(1. Institute of Higher Education, Liaoning University, Shenyang 110136; 2. Institute of Education, Tsinghua University, Beijing 100084, China)

【Abstract】The idea of lifelong learning and its educational practice are widely disseminated and accepted in the international community. China has also established the goal of building a national education system of lifelong learning for the whole people. However, its institutional path still needs to be clarified, and its institutional practice needs to be expanded and improved. Based on sociological analysis framework of new institutionalism, this paper makes institutional comparison and analysis of the construction of lifelong education system in major countries in the world, which can provide some reference. It is found that the construction of the education system of lifelong learning is rooted in their own value tradition and originated in different institutional fields in various countries. Therefore, this paper puts forward an institutional conception of building a education system of lifelong learning serving the whole people in China, which can start from China's value tradition, and carry out institutional design in terms of institutional path and operational mechanism.

【Key words】lifelong learning for the whole people; education system; institution comparison; institution conception

(编辑/王凤鸣)