

我国成人高等学历教育 政策逻辑检验及效能提升

——基于政策工具的视角

王 元

(华东师范大学 职业教育与成人教育研究所, 上海 200062)

【摘要】基于政策工具的视角,构建纵向时间序列与横向关注领域的政策分型检视,对自改革开放以来 70 项成人高等学历教育政策进行文本计量分析。研究发现,我国成人高等学历教育政策体系初步完成,但呈现政策重心偏移与政策维度配置不均的逻辑样态。据此,提出政策重心由权威型工具转移至系统改革型工具、五类政策工具均衡配置锻造政策合力、打造系统的现代化政策体系,以期提升政策效能。

【关键词】成人高等学历教育; 继续教育; 分型检验; 政策工具

【中图分类号】G724

【文献标识码】A

【文章编号】1001-8794(2021)02-0001-07

自改革开放以来,我国成人高等学历教育蓬勃发展,但在我国东部地区学历教育饱和过剩、中西部地区供给质量有待提升、新时期成人高等学历教育“老城改造”与“新区建设”的背景下,急需加强顶层设计,出台相关政策,从而推进成人高等学历教育的全面深化改革。

其中,政策文本作为捕捉和分析政策有效性的切入点,对政策批判及过程研究具有重要价值和意义。^[1]正如詹金斯(Jenkins)所言:“政策工具可以窥探政策文本及其内容的效能力度”。^[2]鉴于此,从政策工具的视角出发,对改革开放以来 70 项成人高等学历教育政策进行文本计量分析,阐述其建设现状及逻辑特征并提出相关推进建议。

一、数据来源与分析框架

(一) 数据来源

首先,研究的数据来源于国务院网站、教育部网站、教育统计年鉴等平台或文献。其次,发文时间限定为改革开放后,并且政策内容与成人高等学历教育密切相关,如法规、通知、决议等(不包括讲话、宣

传稿等)。最后,梳理出 70 项具有代表性的改革开放四十年来成人高等学历教育政策文件。由于政策文件数量较多,故此,选取了具有代表性的文件进行呈现(见表 1)。

(二) 分析框架

麦克唐纳尔等人侧重于分析不同政策工具对问题解决的適切程度,对于教育政策具有较强的解释力,在目前研究中被普遍使用。^[3]故此,本研究对于我国成人高等学历教育政策的分型检视主要以麦克唐纳尔等人的政策工具分类为基础而展开(具体见表 2)。^[4]

二、量化分析: 政策分型检验

成人高等学历教育政策的分型检验技术路线:

第一,基于纵向时间序列。关注不同的历史时间段中五类政策的总体使用频次、分布情况、拐点走向等数据。

第二,基于横向关注领域。不仅在政策的总体走向上进行分析与对比,也关注每一类政策中是否有政策内容、关注重点、领域变迁等的改变,这些数据的处理有利于精细地剖析政策的效能能否得到有效发挥。通过初步量化分析发现,我国成人高等学历教育政策总体呈现不均衡样态。

【收稿日期】2020-09-18

【作者简介】王元(1996—),女,上海浦东人,硕士研究生,研究方向为成人学习原理。

表 1

中央国务院关于成人高等学历教育的政策文件(节选)

政策名称	发文单位	发文时间
《关于大力发展高等函授教育和夜大学的意见》	国务院批转教育部	1980 年 9 月 5 日
《国家教育委员会关于改革和发展成人教育的决定》	国务院批转教育部	1987 年 6 月 30 日
《关于 1998 年全国各类成人高校招生录取工作有关事项的通知》	教育部成人教育司	1998 年 7 月 1 日
《面向 21 世纪教育振兴行动计划》	教育部	1998 年 12 月 24 日
《2000 年全国各类成人高等学校招生规定》	教育部	2000 年 2 月 17 日
《教育部关于公布 2001 年“红”、“黄”牌成人高校名单的通知》	教育部	2001 年 6 月 13 日
《关于现代远程教育校外学习中心(点)建设和管理的原则意见》	教育部办公厅	2002 年 1 月 17 日
《关于加强成人高等教育招生和办学秩序管理的通知》	教育部发展规划司	2007 年 11 月 15 日
《国家中长期教育改革规划纲要》	教育部、国家发展改革委员会	2010 年 7 月 29 日
《关于印发〈中西部高等教育振兴计划(2012—2020 年)〉的通知》	教育部、国家发展改革委员会、财政部	2013 年 2 月 28 日
《关于印发〈高等学历继续教育专业设置管理办法〉的通知》	教育部	2016 年 11 月 22 日
《中国教育现代化 2035》	中共中央、国务院	2019 年 2 月 23 日
《关于公布 2019 年高等学历继续教育拟招生专业备案结果的通知》	教育部	2019 年 7 月 9 日

表 2

麦克唐纳尔的政策工具分类^[5]

	权威型	激励型	劝诫型	能力建设型	系统改革型
概念定义	依靠对规则的服从进而约束或规范机构和个体的行为。	以切实的回报来诱导人们遵从某种行动。	通过传达某种愿景或价值观来约束机构或个体行为。	提供培训、教育资源等资源帮助机构或个人能力增长。	以系统全面的改革措施规范机构或个体行为。
概念特征	作为强迫性的政策工具,主要由政府依靠其权威进行统治,目标群体必须遵守和服从,否则会受到惩罚。	作为理性人、机构或个体在得到鼓励或金钱等有形回报时会积极地采取与政策相关的行动。	通过建立无形的愿景与价值观,政府可以使用劝服的方式来改变关于相关行动,而无需借助物质回报。	相关的能力培训与技术支持可以推动机构和个体的行为。	系统改革指的是权威的分配,而不是资金的分配。
典型语句	必须、禁止	投入、待遇	鼓励、宣传	培养、培训	改革、整改

(一) 基于纵向时间序列的政策分型检视

1. 阶段划分: 政策变迁历程

根据时代的特性,通过将历史分析出“变点”,分辨政策的“质变”与“量变”。^[6]基于此,本研究参照学界已有研究和重大历史事件,将改革开放后成人高等学历教育政策变迁历程分为“恢复与起航”“蓬勃与繁荣”“改革与发展”三个阶段。

(1) 萌芽与启航: 1980 年至 1997 年

1980 年,国务院出台了《关于大力发展高等函授教育和夜大学的意见》,明确了成人高等教育的办学形式与发展愿景。后续又出台了一系列关于“职工大学”的相关文件。1997 年,国务院出台《国家教育委员会关于改革和发展成人教育的决定》,标志着成人高等学历教育的重新启航。故此,将 1980 年至 1997 年划分为以“萌芽与启航”为主题的第一阶段。

(2) 蓬勃与繁荣: 1998 年至 2008 年

1998 年,教育部成人教育司颁布了《关于 1998 年全国各类成人高校招生录取工作有关事项的通知》,首次出台了成人高等学历教育细节层面的相关政策,如招生办法、录取办法、审核机制、照顾政策等相关政策,为成人学历教育的实际落地实施提供了可行依据。该政策的出台也明确了成人学历教育

政策增量化、精细化、分类化的政策发展导向。故此,将 1998 年至 2008 年划分为“蓬勃与繁荣”为主题的第二阶段。

(3) 改革与发展: 2009 年至 2019 年

在高等教育大众化与建设学习型社会的大背景下,成人高等学历教育的转型迫在眉睫。2009 年,国家发展和改革委员会出台的《2009 年国民经济和社会发展规划》中首次提出减少办学校数、压缩招生规模、重新规划定位等重大改革策略。该文件的出台标志着成人高等学历教育从高速规模化扩张发展转向收缩性改革发展。故此,将 2009 年至 2019 年划分为“改革与发展”为主题的第三阶段。

2. 时间序列: 政策分型检视

从时间序列来看,政策呈现“橄榄型”发展,体现为第一、三阶段总量少,第二阶段总量急剧上升(见图 1)。第二阶段的政策数量急剧上升主要是由于 1998 年至 2008 年间国家大力鼓励成人高等学历教育发展,各级各类教育机构蓬勃生长,同时也出现了一系列违规办学、肆意收费等问题。2000 年,教育部出台了《关于加强全国教育统一考试管理和考风考纪工作的意见》。随后,每年都会出台《教育部关于公布“红”、“黄”牌成人高校名单的通知》等相关限制性政策。同时,权威性工具使用密集,体现了

我国成人教育政策在规范办学以及提升学习质量等 方面的宏观调控作用。

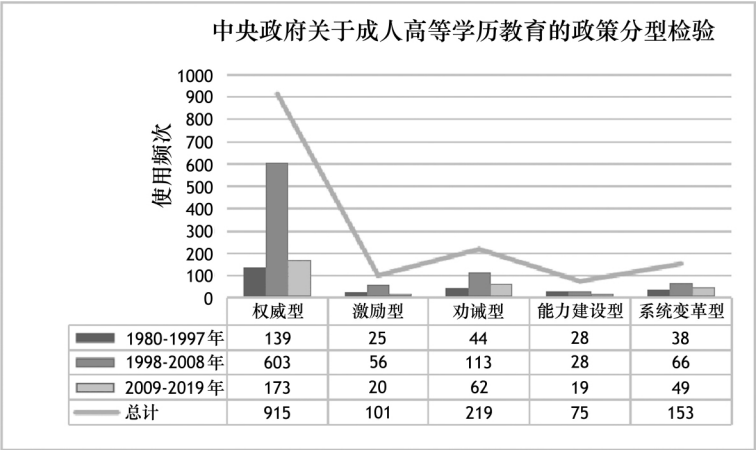


图 1 中央国务院关于成人高等学历教育的政策分型检验

(二) 基于横向关注领域的政策分型检视

为进一步对我国成人高等学历教育政策进行精细化处理,依据政策分类及政策关注领域,通过使用频次与涉及文件,梳理政策走向与效用。研究发现,成人高等学历教育政策体系初步完成,但部分领域相对供给不足。

1. 权威型

权威型政策关注领域主要有办学规章、招生规章、考试规章、组织管理以及限制条款(具体数据见图2)。相关文件有《2000 年全国各类成人高等学

校招生规定》等。权威型工具在五类工具中使用次数与频率最高。该类政策主要用于规范各级各类学校及机构办学行为,保证教学秩序与质量。近年来,政策走向从大力鼓励成人高等学历教育机构设置与扩张转变为偏重于对于成人高等学历教育进行组织管理和限制。例如,几乎每年都会出台“红黄牌”名单,取缔和规范没有办学资质的成人高等学历教育机构,成人高等学历教育随着时代的发展逐渐呈现规范化、细致化、体系化办学的样态。

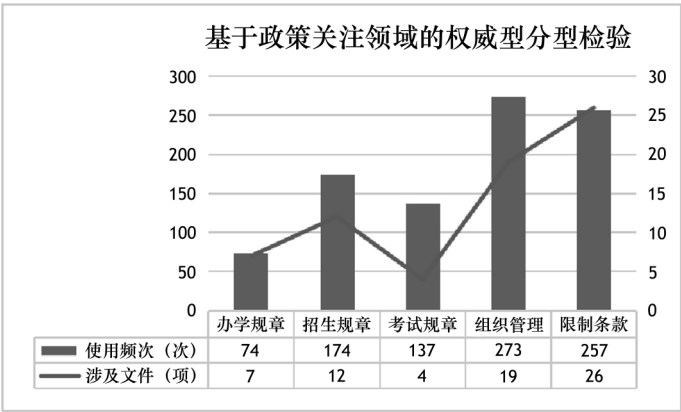


图 2 权威型关注领域分型检验

2. 激励型

激励型政策关注领域有财政保障、奖惩机制、资金投入以及效益质量(具体数据见图3)。成人高等学历教育作为我国教育体系的一部分,具有“国家负责”和“自负盈亏”的双重属性。在财政和资金使用上拥有部分自主权益,如学费营收,但同时也接受国家的财政支持与监管。21 世纪初期,经济社会高速发展,越来越多的成人希望拥有高等学历教育文凭,大量的办学机构开始开展成人学历补偿教育。在国家出台一系列激励型政策后,高等院校纷纷设

置继续教育学院,举办成人学历教育。该系列政策大力推动了成人高等学历教育的蓬勃发展,但随着过度的市场化开发,成人高等学历教育出现了“文凭买卖”“学费虚高”“宽进宽出”等问题。在政策关注领域的分析中可以看出成人高等学历教育的激励型政策从注重给予财政支持补助转向兼顾效益与质量共同发展的走向。

3. 劝诫型

劝诫型政策关注领域有愿景展望、发展回顾、提高认识、防止腐败、科学改革以及重要意义(具体数

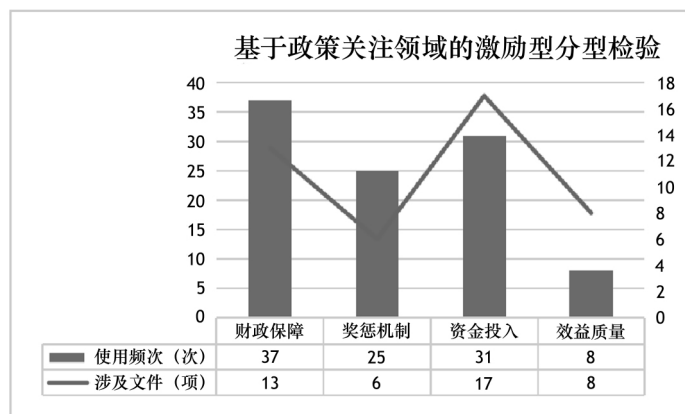


图 3 激励型关注领域的分型检验

据见图 4)。多项文件中都突出强调了成人高等学历教育的重要意义。例如,教育部 2004 年发布的《关于做好 2004 年全国成人高校招生工作的通知》

中有“重要组成部分”“关键之举”等关键词。在政策工具使用过程中,劝诫型工具在思想引领方面发挥着重要作用。

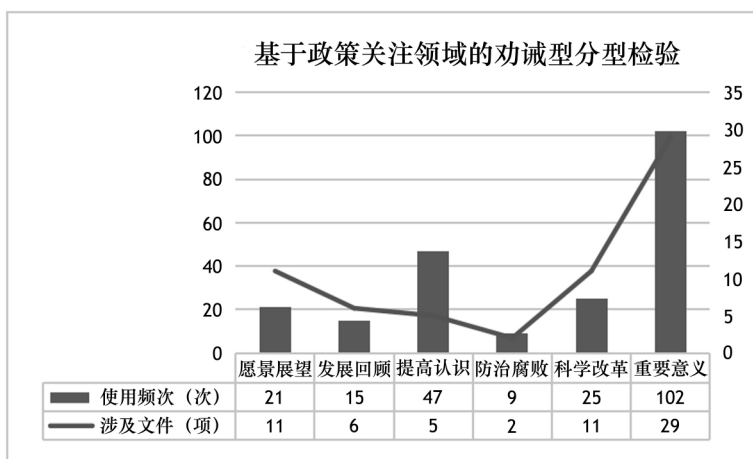


图 4 劝诫型关注领域的分型检验

4. 能力建设型

能力建设型政策关注领域有培训体系、队伍建设、健全机制(具体数据见图 5)。能力建设型政策条款主要体现在对于成人高等学历教育相关从业人员的管理、培训与支持。例如,2000 年教育部出台的《关于加强全国教育统一考试管理和考风考纪工作的意见》中出现了“思想纪律教育”“业务培训”“考核聘任制”等关键词。成人高等学历教育的教学师资决定了教育的质量与认可度。能力建设始终贯穿于队伍建设与机制建设中,相关政策的出台也健全了成人高等学历教育从业人员的准入机制。

5. 系统改革型

系统改革型政策关注领域有专业改革、机构改革、系统改革(具体数据见图 6)。其中,政策走向是从局部的专业改革与机构改革走向全面的系统改革。例如 2011 年教育部出台的《关于下达 2011 年全国成人高等教育招生计划的通知》中出现了“新

形势”“系统改革”“管理改革”等关键词。

(三) 成人高等学历教育政策的总体逻辑特征

通过基于时间序列的分型检验发现:权威型工具在不同时间阶段都以压倒性的数量占幅最大;劝诫型与系统改革型近年来有微量增幅;激励型与能力建设型变化不明显。从政策工具使用总量上来看,权威型工具总占比为 63%,是其他类型工具的 6—10 倍,其凭借成本低、效率高、时效强的优势在教育政策中被大量运用。通过基于时间序列的分型检验可以看出,政策总量上以权威型工具为强势主导,劝诫型与系统改革型工具渐次增强,激励型、能力建设型供给相对不足,呈现出政策重心严重偏移的逻辑特征。

通过对于各政策工具内关注领域的分析发现:各工具内政策关注领域较为广泛,多维度的政策效能有效支撑了政策体系的建构;关注领域的政策数量分布上略有失衡。具体表现为:在能力建设型工

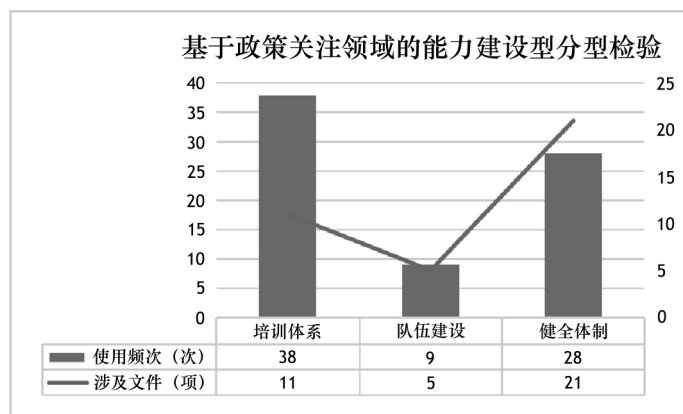


图5 能力建设型关注领域的分型检验

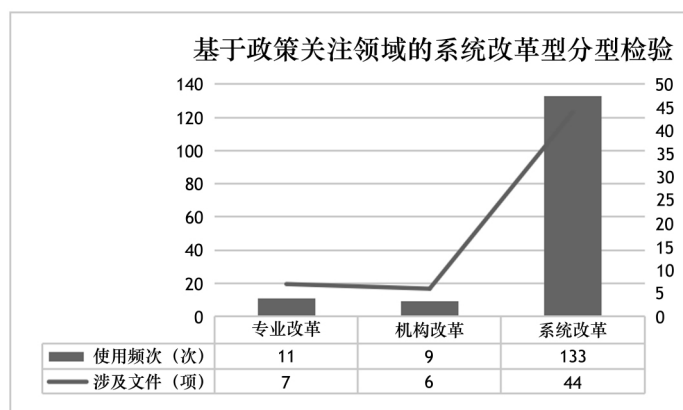


图6 系统改革型关注领域的分型检验

具中有待加强“队伍建设”的相关政策;系统改革型政策对于机构改革与专业改革领域的政策供给不足。基于关注领域的分型检验中,政策维度上呈现政策体系架构初步完成但部分领域配置不均的逻辑特征。

综上所述,我国成人高等学历教育政策体系初步完成,但呈现政策重心偏移与政策维度配置不均的逻辑样态。

三、提升成人高等学历教育政策效能的未来展望

改革开放的历史是教育实现现代化、教育迈向终身化的发展史。^[7]我国成人高等教育得到了飞跃式的发展,在学历补偿、知识技能提升方面发挥了重要作用。但在取得成绩的同时,仍然遇到了“老城改造”与“新区建设”的现实困境与理论瓶颈。21世纪以来,我国高等教育进入普及化阶段,部分高校先后停止高等学历继续教育(成人高等学历教育)办学。成人高等学历教育面对社会认可度低、普通高等教育和高职扩招等政策出台对其市场份额与办学空间的挤压以及信息技术突破学习边界等冲击,使

高等学历继续教育(成人高等学历教育)未来一段时期挑战与机遇并存。^[8]成人高等学历政策法规作为顶层设计与关键抓手继续提高其政策效能,做到精准突破与系统治理相结合。其中,政策工具服务于政策目标,是政府在部署和实施政策时拥有的实际方法和途径。^[9]政府部门科学配置不同政策工具,可以切实有效地推进成人高等学历教育发展。

(一) 政策重心由权威型工具转移至系统改革型工具

2019年,我国高等教育毛入学率已达到50%以上,按照马丁·特罗的大众化理论,我国即将进入高等教育普及化阶段。^[10]随着知识经济时代的来临,普通高等教育的大众化程度逐步提高,导致参加学历补偿教育的人数锐减。^[11]同时,成人高等学历教育自身的体制机制弊端日益凸显,加之该领域的改革步伐较为缓慢,使高校成人教育已经难以适应社会经济的发展,其自身发展也因此受到制约。^[12]

在此背景下,首先,单一运用权威型工具易使各执行主体矛盾不易协调导致政策僵化。其次,研究分析中央政府在政策文本中“关注领域”这一维度,发现对于系统改革的政策需求激增。从政策文本内

容分析,自2009年以后出现了压缩成人学历教育办学机构、严格管控教学质量、严格管理学籍学历等一系列系统改革型政策。最后,随着高等教育的普及化发展,成人高等学历教育将满足更多从业人员多样化的继续教育需求。要提升成人高等学历教育的社会吸引力,就必须运用系统改革型工具改变成人学历的不平等地位。^[13]

从短期内各利益主体的博弈与冲突这一视角来看,系统改革型工具面临一些问题,但从长远来看,有利于营造出利于工作开展的优良生态环境。高等教育大众化与建设学习型社会的时代背景下结合政策工具分析,新时期成人高等学历教育的政策重心应将从权威型工具转移至系统改革型工具。

(二) 五类政策工具均衡配置锻造政策合力

当前阶段,成人高等学历教育政策工具的研究重心是整合政策资源,提高政策成效,以解决制约成人高等学历教育发展的深层矛盾。首先,政策重心由权威型转移至系统改革型是政策关注点与发力点的重塑。其次,顶层设计还应均衡各类政策比重,形成政策合力,进而提升政策总体效能。

均衡配置并不是每一类政策工具比重相同,而是基于政策目标、政策手段、政策执行等层面科学配比打出政策“组合拳”。^[14]当下成人高等教育存在着以经济盈利为导向、将成人学历教育变成“文凭买卖”、作为提高营收的工具的现象。2008年后,出台了一系列规范办学与健全市场机制的政策。以权威型政策作为调控杠杆可以短期有效调节失控的现状,为改变人们心中长期对于成人高等教育“污名化”的成见,政府可以活用劝诫型工具,在传统媒体宣传之外更加灵活运用新媒体、自媒体的传播力,用舆论导向优化成人高等学历教育的社会认知。同时,加强成人师资建设与课程建设,积极发挥能力建设型与激励型工具的作用,利用当代信息技术增加成人高等学历教育的“吸引力”与“含金量”。此外,在政策目标制定过程中依据不同关注领域特点,促进长期目标与短期目标的有机融合,从而使系统改革型政策效能得到最大程度的发挥。最后,在政策实施过程中注意五类政策工具的有机结合与灵活运用。

(三) 打造系统的现代化政策体系

面对学员的流失与相关政策的改变,为克服成人高等学历教育“消亡论”及提高成人高等学历教育的政策效能,需要成人高等学历教育政策不仅要有精细管理,也要不同政策工具均衡配置。“五类政策工具”构成一个相互依赖、相互促进的政策体

系,必须明确各自地位,才能相互协调合力发挥作用。

首先,要明白政策体系构建具有系统性、复杂性等特征,任何政策的交叉重复或空白缺位,均不利于解决当前实践中存在的过度指导、无效指导、指导缺位等问题。^[15]因此,注重政策设计的整体性和可行性,在保持现有权威型工具政策稳定发展的基础上,从能力建设、专业调整、机构改革、系统改革等维度匹配政策制度,解决供给缺位问题。其次,根据不同时期和不同领域的差异性特征,有针对性地制定成人高等学历教育政策,提高政策的专用性与适用性,满足政策主体对政策的多元需求。最后,通过完善相关配套措施,及时监测政策执行效果,引导各级政府调适和优化政策工具,更好地保证政策的顺利开展,打造系统发展的现代化政策体系。

四、结束语

中国特色社会主义进入了新时代,成人高等学历教育被赋予了新的时代内涵。成人高等学历教育目前面临着相关的制度与政策支持力度不足、政策效能与杠杆效应低、与高等教育及职业教育的结合度有待提升等问题。因此,在推进教育现代化、建设教育强国的目标下,应大力推进成人高等学历教育的转型发展,这是推动国家持续发展的必然选择、有效整合社会的强大助力、个人实现人生价值的有效途径。^[16]

除了政策推动之外,仍需要通过全方位提升社会对成人高等学历教育重要性的认识、有针对性地加大对成人高等学历教育的支持力度、深化成人高等学历教育与高等教育及职业教育的有机融合、搭建成人高等学历教育科学的发展平台等措施,助力我国教育发展体系的建立与完善。

【参考文献】

- [1]陈学飞.教育政策研究基础[M].北京:人民出版社,2011:284—286.
- [2]莱斯特·M·萨拉蒙.公共服务中的伙伴[M].田凯,译.北京:商务印书馆,2008:85—86.
- [3]Mc Donnell L M, Elmore R F. Getting the Job Done: Alternative Policy Instruments[J]. Educational Evaluation & Policy Analysis, 1987(2): 133—152.
- [4]Schneider, Anne and Helen Ingram. Behavioral Assumptions of Policy Tools[J]. The Journal of Politics, 1990, 52(2).
- [5][美]弗朗西斯·福勒.教育政策学导论[M].许庆豫,译.南京:江苏教育出版社,2007:230.

- [6]中国通史教学研讨会. 中国史论文选[M]. 台北: 华世出版社, 1979: 61—63.
- [7]吴遵民. 终身教育发展的中国经验: 改革开放 37 年终身教育的历史回顾与展望[J]. 江苏开放大学学报, 2016, 27(1): 10—18.
- [8]张艳超. 高等教育普及化背景下我国高等学历继续教育发展观分析[J]. 职教论坛, 2019(9): 111—115.
- [9]迈克尔·豪利特, M·拉米什. 公共政策研究: 政策循环与政策子系统[M]. 庞诗, 等译. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2006: 138—142.
- [10]钟秉林, 王新凤. 迈入普及化的中国高等教育: 机遇、挑战与展望[J]. 中国高教研究, 2019(8): 7—13.
- [11]陈凯红. “长尾理论”视野下我国成人高等教育发展思考[J]. 成人教育, 2018, 38(9): 14—19.
- [12]方亦飞. 新时代高校成人教育发展的现实困囿与转型路径[J]. 教育与职业, 2018(21): 95—100.
- [13]许竞, 于明潇, 郭巍. 我国成人高等学历教育七十年回溯与反思[J]. 终身教育研究, 2019, 30(4): 28—37.
- [14]胡鞍钢, 程文银. 中国高技术产业为何赶超美国 “五大政策”合力综合分析框架[J]. 南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学), 2017, 54(3): 22—32 + 157—158.
- [15]张宝建, 李鹏利, 陈劲, 郭琦, 吴延瑞. 国家科技创新政策的主题分析与演化过程: 基于文本挖掘的视角[J]. 科学学与科学技术管理, 2019, 40(11): 15—31.
- [16]丁莉婷. 新时代继续教育发展的困境与破解路径研究[J]. 成人教育, 2020, 40(3): 1—5.

Policy Logic Test and Efficiency Improvement of Adult Higher Education in China

—From the Perspective of Policy Tools

WANG Yuan

(Institute of Vocational and Adult Education , East China Normal University , Shanghai 200062 , China)

【Abstract】Based on the perspective of policy tools , this paper constructs a policy type review of vertical time series and horizontal areas of interest , and conducts a textual quantitative analysis of 70 adult higher education policies since the reform and opening-up. It is found that China's adult higher education policy system has been initially completed , but presents a logical pattern of shifting policy focus and uneven configuration of policy dimensions. Based on this , it is proposed to shift the focus of policy from an authoritative tool to a system reform tool , a balanced allocation of five types of policy tools and forging policy synergies , and create a systematic modern policy system , so as to improve the policy effectiveness.

【Key words】adult higher education; continuing education; type test; policy tool

(编辑/乔瑞雪)