张炜:学习型社会进程中高等教育的发展演变

・摘要・

学习型社会的进程促进了美国高等教育发展演变,成人和职业教育已成为政府政策的重要领域,联邦颁布了一系列法案授权予以支持和资助,促进了高校数量增加、种类多样,规模扩张、结构优化,社区学院发展,高校服务社区职能强化,成人与终身学习普及。建议进一步加强比较研究,增进自信自强,转变教育观念,促进成人与职业教育发展,完善终身学习体系,加大教育投入,开辟多元资金渠道,办好中国特色社会主义高校,为建设学习型社会作贡献。

•关键词•

学习型社会;终身学习;成人学习;职业教育;美国

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》指出,"完善终身学习体系,建设学习型社会"。党的十八大以来,我国学习型社会建设步伐加快,应充分肯定成绩,认真总结经验,坚定"四个自信",坚持中国特色社会主义道路。同时,也有必要了解美国及有关国家高等教育在学习型社会进程中的发展演变。

一、学习型社会的概念与研究背景

顾明远先生指出,学习型社会以个体学习、终身学习来追求个体的全面发展,以组织的学习和创新来追求组织的发展,以社会的学习和创新来促进社会的发展;在学习型社会,全体公民都是教育对象,同时也都是学习的主体,应以灵活的学习来追求多样的发展,以自主的学习来

追求内在的发展,各种社会组织都要把成员的培训和继续学习纳入组织的发展和管理之中。

伴随经济社会对教育和培训的需求发生变化,美国成人学习 (learning in adulthood)和职业教育已成为政府公共政策的重要领 域,以促进社会成员的全面发展和社会价值的实现,促进可持续发展, 但相关概念还有些模糊不清。有文献回顾性研究了 1862 年至 2014 年间 联邦关于成人和劳动力教育(adult and workforce education)的主要 法律文件、联邦政府报告和白皮书等。在美国国家教育统计中心(NCES) 列出的"联邦教育法规年表"中可以看到,美国建国后不久,就在1787 年颁布了《西北条例》,授权拨付土地建立学校,鼓励发展教育。南北 战争尚在进行时,联邦于 1862 年通过《莫雷尔法案》,明确给各州拨 付公共土地用于农业与机械学院的建设与运行。1917年的《史密斯-休 斯法》授权拨款资助各州的职业教育。1918年《军人康复法》授权为"一 战"退伍军人的培训提供补助金。1944 年《退伍军人权利法案》再次授 权为退伍军人教育拨款。1958年《国防教育法》强调,对国防必需的技 术职业(technical occupations)教育提供资助。1962年《人力发展 与培训法》要求对失业人员、在职人员开展新技能和技能(skills)提高 培训。《1963 职业教育法》对职教学校、勤工俭学、职业教育的研究和 培训及示范等增加联邦支持。《1964 经济机会法》授权拨款资助低收入 家庭的高校学生勤工俭学,设立工作团(Job Corps)和服务志愿者 (VISTA)项目,支持在职培训和社区活动。1966年的《成人教育法》 授权拨款给各州以鼓励和扩大面向成人的教育项目。1984年《珀金斯职

业教育法》资助各州促使职业教育成为面向所有人的教育。《1997 纳税人数助法》将"希望奖学金"(Hope Scholarship)和"终身学习"课税扣除等条款入法。《1998 劳动力投资法》将联邦政府就业、成人教育和职业培训三者融为一体,使其成为成人和青年劳动力教育活动的一站式服务体系(one-stop system)。2018 年《加强 21 世纪职业与技能教育法》增加联邦对职业技能教育(career and technical education, CTE)的年度投资。上述一系列法案的出发点,最初主要是"为满足国家发展需要",但后来逐步转向"强调个人发展需求",立法思想也从实用主义思潮推动下的"功利主义",逐步演变为终身教育思潮影响的"人本主义",调动全社会力量共同参与,服务个人就业和终身发展,注重弱势群体的补偿教育,成人教育、职业教育与普通教育都确立了在学习型社会中的地位和作用。在此过程中,美国高校提升了创新和变革的竞争力,并在实现学习型社会的目标中取得了一些成功的案例。

学习型社会的进程引发了高等教育的显著变化,一是不断扩大的成人和职业教育市场带来了新的竞争,高校不再享有对提供高等教育服务的垄断。二是终身学习几乎成为所有社会成员一生的必需,这就促使高等教育提升自身的灵活性和响应度以适应广泛和多样的社会需求。三是提供教育服务已经拓展到更为广泛的社会群体,教与学的方法都需要适应成人学习者,以满足学习型社会的长期要求。

可见,在学习型社会进程中,个人和社会的需求更加多元,高等教育多样性更加凸显,必须冲破传统教育的分界,将多种层次、类型、模式和方法的教育融为一体,统筹供给侧改革和需求侧改革,努力搭建"一

个纵向有衔接、横向有沟通、进出有弹性"的教育结构体系,其中包括正规教育和非正规教育、学历教育和非学历教育、通识教育和专业教育、普通教育和成人教育、终身教育和终身学习等。与此相适应,美国高等教育的实施主体也呈现出多元多样,既包括高校,也有非学校教育机构;既包括公立高校,也有私立高校;既包括研究型大学和综合性大学,也有博雅人文学院和社区学院。

二、美国学习型社会与高等教育的发展演变

美国的高等教育起步于北美殖民地时期,是早期殖民者为培养子弟成为神职人员和公务员的举措,主要是从宗主国引进办学模式和教学方法。美国建国后,不断依据国家经济社会发展需要创新办学理念,特别是"二战"之后,高等教育规模扩大、结构优化、职能拓展,促进了学习型社会的建设,但也有不少问题和教训。

(一) 高校数量增加与种类多样

1636年,哈佛学院成立,又过了 57年,北美大陆的第 2 所高校才建立,直到 1769年一共只有 7 所高校。1800年,全美有 25 所授予学位的学院,1820年翻了一番,1860年达到 241 所。到了 1910年,美国学位授予高校近干所,1960年超过 2000 所,1997年突破 4000 所,在 2012—2013 学年达到峰值 4726 所。2017—2018 学年,参加联邦第IV类财政补助的高等教育机构有 6502 所。其中,授予学位高校 4313 所,包括 2828 所 4 年制高校、1485 所 2 年制高校;1626 所公立高校、1689 所私立非营利高校和 998 所私立营利性高校。另外,还有 2189 所参加联邦政府第IV类财政补助、但不授予学位的机构。需要注意的是,

2011年起,奥巴马政府严厉查处私立营利性高校学生债务和招生欺诈等问题,特朗普上任后改变前政府的做法,但效果不显著。近3年,倒闭的私立营利性高校高达366所。

2017—2018 学年,有 1011 所高校授予博士学位、1884 所高校授予硕士学位、2335 所高校授予学士学位、2457 所高校授予副学士学位。在 4 年制高校中,授予博士、硕士、学士学位的高校分别占到 35.75%、66.62%和 82.57%。

(二)学生规模扩张与结构优化

1900年,美国高校注册学生(enrollment)23.8万人。"二战"后,大量退伍军人返校和入学,学生人数由1944年的115.5万人翻番到1947年233.8万人,其中49.19%是退伍军人。1974年,学位授予高校注册学生突破干万,2018年为1964.59万人,而参加联邦第IV类财政资助的非学位授予机构注册学生仅36.25万人,数量和占比都不高。

2017—2018 学年,美国授予学位近 400 万个。(见表 1)其中,授予副学士学位增加到 101.15 万人,占比也大幅提高;授予学士学位增加到 198.06 万人,占比虽然下降,但依然最高;授予硕士学位增加到 82.01 万人,占比有所提高;授予博士学位增加到 18.41 万人,占比变化不大。另外,2017—2018 学年,参加联邦第IV类财政资助的高校和机构颁发学习证书 95.47 万个,是 1999—2000 学年的 1.71 倍。

表 1 授予学位数量与结构变化

		から 45 2元。				
	合计/个	副学 土/%	学士/%	硕士/%	博士/%	颁发证 书/个
1969—1970学年	1 271 414	16.20	62.32	16.80	4.68	#
1979-1980学年	1 731 154	23.16	53.69	17.63	5.52	#
1989—1990学年	1 940 106	23.46	54.19	17.02	5.34	#
1999-2000学年	2 384 729	23.69	51.91	19.42	4.98	558 129
2009-2010学年	3 350 678	25.33	49.24	20.69	4.73	935 719
2017-2018学年	3 996 307	25.31	49.56	20.52	4.61	954 738

注:#未获得数据。

(三)社区学院发展与服务社区

北美殖民地时期的高校大多都是由社区教会创办的,学生也主要来自周边地区,但课程设置却是传统和古典的。到 19 世纪末,为满足工程师和中小学教师等新兴职业的需要,美国政府"在政策和宣传上都越来越强调高等教育的职业培训功能",这种"实用性趋势"不仅促进了各种职业学校的建立,也直接影响到本科院校的专业设置和课程体系。

美国社区学院(community colleges)是社区教育和服务的主要力量 具有开展终身教育与促进终身学习的优势。如学费较低,2017—2018学年,2年制学院学生的学杂费为4年制高校学生的22.22%,加之分布很广,学生就近上学,可节省住宿费和餐饮费。同时,社区学院学生也可照常申请奖助学金,入学门槛低,选学课程和学习时长灵活,可全时学习、也可业余学习,更加适合成人终身学习的需要。

社区学院有两大职能:一是提供标准的 4 年制学院前两年的课程教学,学生完成的学术课程(academic courses)学分可以在 4 年制学院或大学转换。二是提供职业和技术教育,学生获取副学士学位或证书后直接就业。与 1970 年相比,2018 年 2 年制学院注册学生增长了 1.48

倍,高于4年制高校学生的涨幅(1.22倍)。2018年,在2年制学院注册的学生占到本专科学生总量的34.59%。

公立高校是社区学院的主体。1950年,公立2年制高校在校学生只有16.80万人,10年后达到39.36万人,1970年猛增到219.54万人,2018年为554.67万人。其中,51.22%的学生在以转学为主的高校(High transfer institutions)学习,这些学校接受职业和技术教育(career and technical programs)的学生比例低于30%;14.89%在以职业和技术教育为主的高校(High career and technical institutions)学习,这些学校接受职业和技术教育的学生比例高于50%;33.67%在介于二者之间的混合型高校(Mixed transfer/career and technical institutions)学习;还有1.20万学生在卫生健康、部落学院等专门(Special-focus)学院学习。而2年制私立营利性、非营利高校的学生分别只有15.34万人和4.52万人。

1970年以来,2年制高校中非全日制学生增幅最大,在高校学生中的占比从12.71%提高到18.50%,印证了成人与职业教育的快速发展。

2017—2018 学年,有972 所4年制高校也授予副学士学位。同时,不少名牌大学都通过建立战略性合作关系及拓展服务计划"与社区保持密切联系"。宾州州立大学把促使本州的社区生活变得更加美好作为首要任务,芝加哥大学的巨变之一也是与各种各样的社区交流,华盛顿大学强调要将大学的知识在最大范围内转化到社区服务中去。

(四)成人与终身学习普及

成人是公民的主体,也是学习型社会的主体。美国多数高校、包括研究型大学都在成人和继续教育中发挥了重要作用。2018年,美国学位授予高校非全日制本专科注册学生634.31万人,是1970年的3.04倍,同比全日制学生为1.94倍。在非全日制学生中,25岁以上的学生占到了43.89%,非适龄学生占比很大。同时,社区、企业、职业协会、娱乐单位、教会、政府、联邦劳工项目、军队、工会、图书馆、博物馆和俱乐部等都已成为成人学习的场所。

NCES 提供的成人职业学习(in career-related adult education)最新数据只能追溯到 2005 年的问卷调查结果。在所调查的 12 个月期间,美国 17 岁以上的就业人员 1.33 亿人,有 38.8%学习职业或与工作相关的课程(in career-or job-related courses)、1.4%参加学徒学习(in apprenticeship programs)、21.8%学习个人感兴趣的课程(in personal interest courses)、73.5%对个人感兴趣的内容进行非正式方式学习(informal learning activities for personal interest)。(见表 2)

表2 美国17岁以上劳动人口在12个月内参加成人教育情况

最高受教育程度	就业/万人	占比/%					
		职业教 育课程	学徒 学习	个人感兴 趣的课程	非正式学 习方式		
高中以下	1 662.7	10.4	2.2	8.8	57.0		
高中毕业	3 412.1	24.7	1.3	17.1	63.4		
职业/技术学校	3 744	48.2	#	25.5	74.0		
高校未获学位	2 447.9	39.9	1.9	25.2	79.8		
副学士	994.3	50.4	2.3	19.1	78.4		
学士	2 647.5	53.1	#	29.0	78.7		
研究生未获学位	212.5	53.8	#	39.3	75.0		
硕士	1 133.0	62.7	#	28.2	90.5		
学术博士	160.0	49.0	#	28.8	87.8		
专业博士	294.3	66.5	#	22.1	92.9		
合计	13 338.6	38.8	1.4	21.8	73.5		

注:#计算百分比时归零。

三、思考与建议

1993 年,《中国教育改革与发展纲要》提出了"终身教育"的任务。党的十六大报告强调,"要形成全民学习、终身学习的学习型社会,促进人的全面发展。"《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》明确,到 2020年要"基本形成学习型社会"。20多年来,我国高等教育快速发展,已从精英高等教育阶段步入了普及化阶段。但是,长期以来精英教育为主导形成的传统教育观念影响很大,对成人教育、职业教育、社区教育、终身教育的认识还有待提高。同时,我国的学习型社会还具有鲜明的特色,一是人口众多,学习人数基数巨大;二是进入大众化、普及化高等教育阶段相对较晚,成人和继续教育需求旺盛、矛盾叠加;三是计划经济时期创办的行业高校,更多地考虑国家与区域的需要,而面向社区的需求不足,必须加快转型发展。

(一)加强比较研究

我国高等教育毛入学率从 5%提高到 15%用了 9 年(1993—2002年),再提高到 50%以上,只用了 17 年(2002—2019年),发展速度举世瞩目。2014年,世界上已有 42.7%的国家毛入学率超过了 50%。建设学习型社会,既要做好纵向比较,充分肯定成绩,增进自信自强;也应加强国家间的横向比较,清晰我国在世界高等教育发展中的坐标和方位,完善教育数据的收集与方法,避免人云亦云、似是而非。

2018年,经济合作组织(OECD)国家 25~64岁人口中,接受高等教育的平均比例为 36.9%,比 2000年提高了 14.6个百分点。其中,加拿大比例最高(57.9%),其次是日本(51.9%)。2000年至 2018年,接受高等教育人口比例变化最大的是韩国,提高了 25.2个百分点。从位次变化看,韩国从第 12位上升到第 3位,而美国从第 2位降到第 4位。

2018年,OECD 国家 25~64岁人口中,获得最高学位为副学士的为 7.6%,美国为 10.7%,最高为日本(21.3%);学士为 17.5%,美国 23.6%,最高为日本和韩国,都是 30.7%;硕士为 12.7%,美国 11.2%,最高为波兰(23.5%);博士为 1.1%,美国 2.0%,最高为斯洛文尼亚(3.8%),体现出各国高等教育结构差异。

NCES 的上述数据没有涵盖中国,但从相关信息看,我国 18~19岁人口在高校学习的比例,2017年已高于 OECD 国家平均水平,但与其20~22岁人口相比还有差距。(见表 3)同时,我国 18~22岁人口在高校学习的比例与韩国、俄罗斯、美国相比,都有一定的差距,特别是 22

岁人口在高校学习的比例下降幅度和差距都较大,原因还有待于进一步研究。另外,2019年我国小学以上学校在校生2.34亿人,其中高校学生占比17.10%,该比例是高校扩招之前的6.17倍。相比较,1959年,美国高校注册学生占到当年小学以上学生人数的8.18%,1985年提高到21.40%,2017年为26.03%,公民受教育的层次持续提高。

OECD国家 俄罗斯 中国 平均 韩国 美国 18岁 18.5 60.9 75.2 24.9 38.2 19岁 34.2 73.7 53.7 70.1 38.6 20岁 39.4 68.9 48.9 56.7 38.7 21岁 39.2 64.5 45.0 48.0 31.0

33.9

36.6

17.2

51.4

表3 18~22岁人口在高校学习的比例(2017年)(单位:%)

(二)转变教育观念

35.1

22岁

步入高等教育普及化阶段,高校学生的数量和占比还有上升的空间,但量变是表现,质变是根本,终身教育、终身学习等概念相互交织,各类学校、多种教育机构和学习场所的功能进一步拓展。当前,我国"上大学难"的问题基本得到解决,而"上好大学难"的矛盾更加凸显,不能简单延用只针对少数人的"精英教育"的质量标准来衡量终身教育,而是要以动态和开放的眼光审视质量评价体系,坚持正确的价值取向和培养导向,聚焦全面提高人才培养能力,优化对"办学理念、培养定位、生源质量、培养过程、课程体系、毕业生达成"等多视角多方位的评价。"双一流"建设高校也应更加积极主动地参与成人和职业教育。

美国高等教育的博雅目标与实用目标"一直不融洽",加之在校学生人数增加和成本增长,成人与职业教育的质量长期遭受质疑。1910年,

哈佛大学设立"课程推广委员会",以使学校的优质教育资源能够为社区所用。哈佛推广学院(Extension School)从创建起,就开放注册、没有入学考试,不要求学生住校,公众可以为充实自己或职业提升,自由注册学分或非学分课程。20世纪末,该学院已使约50万人获得了学习哈佛课程的机会。但在哈佛大学的发展历史和人物传记中,大多都忽视了这一点,使得推广学院被称之为"黑暗后面的哈佛"(Harvard After Dark),既指该学院大多在晚上授课,更寓意成人与职业教育处在哈佛诸多光环的阴影之下。

建设学习型社会,公民通过教育改变和掌握自己命运的需求强烈,基于兴趣和爱好的学习也会成为生活的组成部分,职业教育、专业教育、技能教育等概念界定不清,并经常不加区分地混用,在线教育的发展和普及,更加使得学习冲破了传统学校教育的界限,不少人都需要、也有条件通过职业教育进行再学习,也应提倡基于"个人兴趣与爱好"(Individual interests and hobbies)的终身学习。如表 2 所示,美国专业博士学习职业教育课程和以非正式方式参加个人感兴趣学习的比例,在成人教育中都是最高的。在我国,除教育部公布的成人高校统计数据之外,干部职工的培训规模和强度都很大,党校(行政学院)、社会主义学院、职工大学、老年大学等的学习人数和课程众多,成为学习型社会的重要组成部分,也都应进行科学统计,加强宣传和比较。

(三)促进成人与职业教育发展

美国的中学教育还是以打基础为主,职业教育占比很小。2016—2017 学年,在职业中学注册的学生仅占中学生总量的 0.90%,职业教育

更多的还是在高等教育阶段实施。伴随科学技术的快速发展,即使在同一单位、甚至同一岗位工作,对职能的要求也在变换,学校所学的知识不断老化,不少人还变换就业单位和专业,因此,必须把职前学校教育与就职后在岗学习有机结合。2005年,美国17岁以上的就业人员中有5175.4万人参加了职业或与工作相关的课程学习,人均2.10门课。其中,45~49岁就业人员参加该类学习的比例最高,达到45.0%。同时,有6.6%的副学士、6.3%的学士、14.5%的硕士、9.7%的博士学位获得者回到高校参加非全日制高等教育学习。

2018 年,美国授予的副学士和学士学位中,副学士学位占到33.81%。2019 年,我国专科毕业生627.44 万人,占到本专科毕业生的52.11%,规模和占比均高于美国。同时,我国成人本专科毕业生213.14万人,占到本专科毕业生总量的17.70%。由于中美两国关于成人和职业教育的统计方法差异,相关比较还需进一步深入。

伴随学习型社会的进程,对于职业教育作为类型教育的定位将更加明晰,要建设中国特色职业教育体系的实施路径,构建成人学习和职业教育的学科和科研体系,深化学术讨论,为推进学习型社会高质量发展提供学术支撑。

(四)加大教育投入

2016年,OEDC 国家教育支出占国内生产总值(GDP)的比例平均为 5.0%,占比最高的国家是挪威(6.5%),其次为新西兰、英国、美国、以色列,均在 6.0%以上。其中,政府教育投入占 GDP 比例平均为 4.0%,比 2010年降低了 0.4 个百分点,占比最高的还是挪威,达到 6.3%,

其次为芬兰、比利时、冰岛、瑞典,都在 5.0%以上;私人教育投入占GDP 比例最高的是澳大利亚和美国,都是 1.9%。高等教育投入占 GDP 比例平均为 1.5%,占比最高的是美国和智利(2.5%),其次为加拿大和哥伦比亚,都高于 2.0%。

2019年,我国教育经费总投入占 GDP 的比例为 5.06%,其中财政性教育经费占 GDP 的比例为 4.04%,连续 8 年保持在 4%以上。学习型社会教育资源配置的压力更大,教育投入还应增加,资源使用效率还要提高。中央财政应持续增加教育投入,完善中央高校预算拨款制度,优化投入结构,继续向困难地区和薄弱环节倾斜,支持地方政府逐步提高生均拨款水平。同时,进一步完善政策吸引民间资本,扩大教育投入渠道和规范管理。

建设学习型社会,具有时代特征和阶段性特点。当前,我国既要面对建设高等教育强国的新任务新要求,又要回应快速步入高等教育普及化阶段的新形势新矛盾,需要不断更新教育观念,完善多样化的教育类型、层次结构、办学模式和投资体系。应充分发挥高等教育在建设文化强国、人才强国、体育强国、健康中国中的作用,坚持立德树人根本任务,深入改革创新,不断提升人口素质、提高生活质量、促进社会发展,完善终身教育和终身学习制度,增强职业技术教育适应性和灵活性,深化职普融通、产教融合、校企合作,扩大高等教育的对象、丰富教育内容、改进教育方式、提高教育质量,更好地适应经济社会发展和广大人民群众的需求,办好中国特色社会主义高校,为建设学习型社会作贡献。