

# 全球成人教育政策的现实图景与实践走向\*

□欧阳忠明 肖玉梅

**摘要:**巴西贝伦召开的第六届国际成人教育大会形成两项重要成果:《贝伦行动框架》和《成人学习和教育全球报告》。这次大会展现了当前国际成人教育政策的现实图景——洲际差异的区域现状,居于国家政策边缘地位,实现参与平等的现实挑战,走向善治的治理策略。近年来,英国、加拿大、丹麦、西班牙、瑞士等OECD成员国在成人教育政策发展上扮演着标杆角色,引领着成人教育政策的实践走向。在20世纪,成人教育政策更多地成为“社会控制的工具”,忽视了个体发展的目标。而现在的成人教育政策价值取向,则需要个人价值与社会价值的包容。目前全球成人教育实践呈现多元化发展特征,这就需要成人教育政策必须是动态化的延续发展,如果偏离了这一状态,其政策就会出现片面性和短期性的失衡。成人教育政策的设计与执行,实际上是多方利益博弈的过程,许多国家缺少对成人教育政策的整体处理方式,因此制定相关政策特别应注重不同部门的整合性合作,提高资源与政策的运行效力。成人教育质量保障的政策评估主体,开始突破单一的官方评估模式,实现了官方与非官方共同评估的态势,实现了定量与定性相结合的评估方法。全球成人教育政策的实践走向,拓展了我国成人教育政策实践的空间。

**关键词:**成人教育政策;成人教育价值;贝伦行动框架;国际现状;OECD成员国;政策趋势

**中图分类号:**G72 **文献标识码:**A **文章编号:**1009-5195(2013)01-0056-07 **doi**10.3969/j.issn.1009-5195.2013.01.008

\***基金项目:**江西省高校人文社会科学研究课题:“探寻学习的财富——我国终身教育的发展与展望”(JY1222)。

**作者简介:**欧阳忠明,博士,南昌航空大学文法学院(江西南昌 330063);肖玉梅,教授,硕士生导师,南昌大学成人教育学院(江西南昌 330047)。

## 一、国际成人教育政策的发展现状

2009年12月,144个国家的一千多名代表出席了在巴西北部城市贝伦召开的第六届国际成人教育大会,与会代表共同商议,为进一步推动世界各国成人学习和教育工作的发展勾勒出新的行动框架,提出了新的愿景,即大会的核心成果《贝伦行动框架》。同时基于154个国家报告、5个地区报告和5个地区成人教育大会预备会议的成果文件,第六届国际成人教育大会发布了第一份《成人学习和教育全球报告》。作为该次大会的两项重要成果,《贝伦行动框架》与《成人学习和教育全球报告》较全面地诠释了当前国际成人教育政策的现实图景。

1.国际成人教育政策的区域现状:洲际差异严重

在巴西贝伦大会上提交报告的154个国家中,有126个国家(占总参加国数量82%)声称成人教育政策直接或间接地包含在某些政府政策中。(谢国东,2011)从成人教育政策普及的情况看,区域差异非常明显,比例高的地区主要有:欧洲(92%)、亚洲(83%)、拉丁美洲和加勒比海(80%)、撒哈拉以南非洲(79%)、阿拉伯国家(68%)。在有具体立法的国家总数方面,欧洲有27个国家,而阿拉伯国家、

拉丁美洲与加勒比海的国家最少,只有2个。与成人学习和教育立法或政策相一致的实施方案,撒哈拉以南非洲比例最高,达到了63%,欧洲达到了50%。虽然非洲国家的政策实施方案比例最高,但是其政策都是集中在如何提升成人识字率方面,与欧洲国家成人教育政策的覆盖层次和范围差异甚大。洲际政策差异揭示了成人教育实践发展现状,这为发展中国家成人教育政策发展提供了指南。

2.国际成人教育政策的现实挑战:实现参与平等

从1949年的第一届国际成人教育大会开始,如何确保成人有最基本的学习与教育权利,就一直成为联合国教科文组织和成员国致力追求的目标。虽然从第五届国际成人教育大会举办以来,成人教育参与学习的机会不断提升,但是总体参与度依然较低。从《成人学习和教育全球报告》的数据可以看出,全世界依然有18%的成人未完成小学学习,甚至从未上过小学。在拉丁美洲和加勒比海,这一比例达30%,阿拉伯国家为48%,撒哈拉以南非洲为50%,南亚和西亚为53%。成人教育机会不平等现象具体体现在以下几个方面:一是性别参与度差距,这在阿拉伯国家、亚洲部分国家较为明显;二是种族参与度差距,从英国NIACE(the National

Institute of Adult Continuing Education, NIACE) 的调查报告(2008)可以发现,相较于成人参与学习的平均水平,非洲黑人、华人、混合种族群体、巴勒斯坦后裔和孟加拉后裔均低于英国成人学习参与的平均水平;三是城乡人口参与度差距,从国际成人读写能力调查的平均值看,城市人口的参与率为38%,农村人口为31%。实现成人参与学习与教育机会平等成为第六届国际成人教育大会参与国家在政策上所面临的巨大挑战。《贝伦行动框架》强烈呼吁,我们的成人教育政策要为所有成人参与学习和教育提供财政资助,有系统性地侧重于弱势群体(例如土著人、移民、有特殊需求的人和那些居住在农村地区的人),包括免费提供这类计划或得到政府的补贴,同时还有学习鼓励措施,例如奖学金、费用减免和带薪学习假期。

### 3. 国际成人教育政策的地位描述:居于边缘位置

从各个国家提交的成人教育报告看,当前成人教育政策依然在国家政策中处于非主流状态,其主要体现在三个方面:(1)成人教育政策难有独立之身。许多国家成人教育政策一般都包含在教育政策或其他政策里,很少在教育政策框架范围内成为主流。虽然有少部分国家制定了独立的成人教育政策或法案(例如亚美尼亚的《成人教育法草案》(2007)、克罗地亚的《成人教育法草案》(2007)等),但是大多数国家的成人教育政策更多的依附于其他政策内(例如巴拿马的《总统令》(2007)、肯尼亚的《关于教育、培训和科研政策框架的第一号会议报告》(2005)、芬兰的《通才教育法案》等)。难有独立之身的状态导致许多国家的成人教育政策是对具体问题的随机拼凑,缺乏连贯性和完整性,缺乏对成人教育发展的前瞻性指导。(2)成人教育政策参与部门耦合度不够。许多成人教育政策制订和执行被认为是在真空中进行的,部门之间的关联性很弱。在提交贝伦大会的报告中,声称成人教育涉及一个以上部门的国家中,总共有87个国家强调它们是由多部门利益相关者共同管理,但也显示在管理实施中,部委之间、国家机关和民间团体之间缺乏有效率的合作。这种情况削弱了成人教育政策的执行效力,从而影响了成人教育应有的地位。(3)成人教育政策覆盖范围较为狭小。成人教育包括正规、非正规的学习方式,目前许多国家的成人教育政策往往只涉及到单方面,没有一个综合性、全纳性的成人教育政策法案。例如,孟加拉国的《非正规教育政策》(2006)、布基纳法索的《非正规教育政策》(2006)、马拉维的《成人扫

盲教育国家政策》(2006)、新西兰的《成人识字战略》(2001)等。为了改变成人教育政策的边缘地位,《贝伦行动框架》强烈呼吁,从终身学习和全方位学习的角度要求成人教育政策的制定和立法措施必须是全面的、具有包容性和综合性的,以扫盲作为出发点,以全部门和部门间的共同利益为基础,包括学习和教育的所有组成部分并把它们联系在一起。

### 4. 国际成人教育政策的治理策略:走向善治之路

“自从有了国家及其政府以后,善政便成为人们所期望的理想政治管理模式,这一点古今中外概莫能外。善治就是使公共利益最大化的社会管理过程。善治的本质特征,就在于它是政府与公民对公共生活的合作管理,是政治国家与市民社会的一种新颖关系,是两者的最佳状态。”(俞可平,1999)为了合理地发挥成人教育政策的功效,《贝伦行动框架》呼吁成人教育政策的执行要走向善治:善治有利于以有效、透明、负责和公平的方式实施成人学习和教育政策。要对所有学习者尤其是最弱势的学习者的需求作出反应,所有利益攸关方的代表权和参与权是必不可少的。《贝伦行动框架》明确了成人教育政策的善治之路:一是创建并维持使各级公共行政当局、民间社会组织、社会合作伙伴、私营部门、社会和成人学习者及教育者组织参与制定、实施和评价成人学习和教育政策及计划的机制。二是采取能力建设措施,以支持民间社会组织、社会和成人学习者组织建设性地和有根据地参与政策和计划的制定、实施和评价。三是促进和支持部门间和部委间的合作。四是促进跨境合作,实施实用知识共享和创新实践方面的项目与网络。

## 二、OECD 成员国的成人教育政策实践走向

在过去十多年间,确保教育经历和学习成果的质量已经成为成人教育政策和行动的关注点,特别是2009年召开的第六届国际成人教育大会,大力推进了全球成人教育政策的发展。作为OECD(经济合作与发展组织, Organization for Economic Co-Operation and Development)成员国,英国、加拿大、丹麦、西班牙和瑞士等国家在成人教育政策发展方面扮演标杆的角色,呈现出一系列发展态势。

1. 成人教育政策价值取向:个人价值与社会价值的包容

著名学者伊斯顿对政策作了经典论述:“公共政策是对全社会的价值做有权威的分配。”(欧文·E·休斯,2001)成人教育政策的价值倾向是由成人

教育政策自身的性质和特点所决定的。制定政策的主体自身利益的客观存在，决定政策的创立、实施必然带有明确的价值倾向，即服务于政策主体的利益。所有的公共政策，尤其是教育政策，都是高度价值涉入的，成人教育也不例外。关于成人教育的价值，许多学者认为其通常都是社会干预的一种形式，这种干预往往基于一个需要解决的问题，而对该问题的区分却渗透着伦理价值观，因为它决定了各项变革的目标对象的选择，以至于在制定成人教育政策并实施干预时，与我们处在什么位置去看待问题有关，同时与我们的价值偏好和视角有关。如果成人教育自我提升的短期目标能够与改变社会秩序这项长期的、具有实验性而又坚定不移的政策协调一致的话，那么成人教育将成为进步力量的代表。变化的个体不断地适应变化的社会功能——这是一个虽然尚未统一但却是双向的成人学习目的。然而，在20世纪大部分的成人教育政策却没有能够向个人赋权，相反它更多地成为“社会控制的工具”，忽视了个体发展的目标。

从OECD成员国的成人教育政策实施目标特点看（如表1），它强调了成人学习政策可以通过多种途径赋权于个人和社会，突出了成人教育与提高健康水平、受雇佣能力和社会发展所建立的联系。成人教育所呈现的价值超脱了传统的个人和经济发展，还包括社交和参与政治的能力，有效地描绘了一副经济增长与博爱、秩序与自由、效率与平等共存的成人教育政策价值取向图景。从OECD成员国的发展走向来看，成人教育越来越被置身于终身学

表1 五国成人教育政策实施目标概览

国家	成人教育政策的实施目标
英国	(1)为处于工作年龄的成人提供雇佣所需的各项技能,为其他人提供享受生活的知识技能;(2)为处于知识经济时代的人员提供具有创新精神的高层次技能;(3)通过教育与培训的交叉,提升教学与学习的标准。
加拿大	(1)培育高级技工;(2)关注高中后教育,特别是成人教育;(3)注重培训雇佣和未雇佣的劳动力;(4)通过成人教育提升文化素养。
丹麦	(1)为成人提供职业和个人资格认证;(2)提供充分的、适当的成人教育和持续培训,全面覆盖成人范围;(3)加强先前学习(Prior Learning)资格的认定,不仅包括正规教育系统的能力要求,也涵盖实践中的能力要求;(4)为成人提供的各项学习政策必须具有强烈的吸引力,从而让更多的人参与到成人教育体系中去。
西班牙	(1)基于职业技能的培训成为政策关注焦点;(2)各州把成人学习作为一个无差异的成人目标体系;(3)关注职业资格认证体系;(4)努力开发推动职业发展和个体发展的学习系统。
瑞士	(1)为成人提供各个层面的教育;(2)帮助成人获取或提升专业资格和技能,从而参与社会、文化、政治、经济等领域的生活;(3)通过学习、工作来获取文化资源,从而建立教育权、职业培训权和自我发展权;(4)在职业培训中,着力关注劳动力市场的需求。

习的大环境下，并将成人教育的工具论和赋权有效地融合在一起。

2.成人教育政策发展过程：基于延续性的理念

公共政策是现代政府输出的主要产品，政府正是通过一系列的公共政策，实现其对社会各个领域的管理，创造良好的社会经济、政治秩序，推动政治、经济、文化等的全面发展。公共政策的连续性关系到公共利益的实现。一旦一项关系公共利益的合理政策不能够保持连续性，则会增加政策的随意性，容易出现朝令夕改，无章可循，全局性变成了片面性，长远性变成了短期性，从而使得公共政策难以为继。现代社会有什么特征，就要求公共政策与之动态平衡。因此，基于此规律，现代政府的公共政策必须获得较强的动态性发展。当前，全球成人教育实践领域不断发展，并呈现多元化发展特征，毋庸赘言，成人教育政策本身应尽可能实现科学规范、稳健有力、有效执行的延续发展，这一发展方向和状态，是公共政策的本质特性——法治性与公共性所决定和要求的。反之，偏离了这一发展方向和状态，成人教育政策的本质和价值也可能会扭曲。

为适应成人教育动态化和多元化发展，许多国家围绕相关理念，不断完善成人教育政策。例如，英国政府在不到10年的时间内颁发了15项有关成人学习的政策法规，并取得较好的效果，其重要前提就是保持了政策的连续性（如图1）。在加拿大成人教育发展中，围绕着成人学习的供给和来源，从《知识议程：加拿大人的技能与学习》（2000）颁布开始，各级地方政府围绕此目标也先后颁布了一系列法案，例如，Nunavut行政区颁布《成人学习战略》（Adult Learning Strategy）（2005）、Ontario省的《工作技能行动计划》（The Skills to Jobs Action Plan）（2007）、Nova Scotia省的《新Nova Scotia：通向2020之路》（The New Nova Scotia：A Path to 2020）（2009）。从1998年开始，西班牙政府颁布了《国家职业培训项目法案》（The National Vocational Training

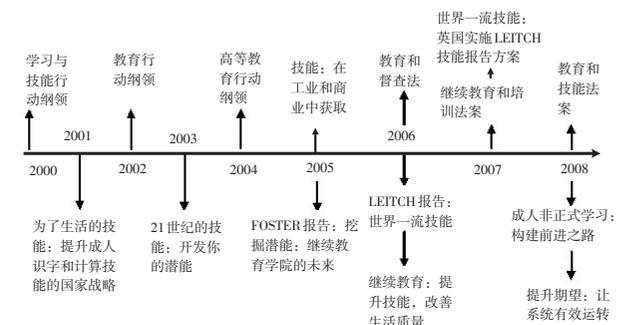


图1 21世纪以来英国成人教育政策沿革

Program) (1998-2002); 2000年颁布了《新职业培训与资格草案》(New Vocational Training and Qualifications Bill); 2002年出台了《持续培训的第三国家协议》(III National Agreement for Continuous Training), 其主要为成人教育提供资金来源; 同年出台了《职业资格和职业培训的组织法案》(Organic Law on Qualifications and Vocational Training); 2006年和2007年, 政府对该法案进行了修订。(OECD, 2009)

### 3. 成人教育政策参与部门: 从鸿沟到伙伴关系关系的转变

成人教育政策作为一项国家政策, 其设计与执行“既是社会利益分配方案付诸现实的实践过程, 也是相关各方为争取自身‘比较利益’最大化而进行‘讨价还价’的博弈过程, 若利益各方无法达成相对合理的妥协方案, 政策执行便难以实现有效均衡”。(Quirk, 1989) 然而, 许多国家缺少对成人教育政策的整体处理方式, 使得成人教育政策的制定、执行和监测方面, 缺少政府各部门、公共机构、民间社会和企业之间的系统和连贯的辩论, 从而导致了立法、政策和执行之间存在鸿沟, 政策制定和政策之间的关联性较弱, 使得成人教育政策行动力和效力非常低下, 从而妨碍了政府与公共机构、民间社会、企业和其他利益相关者共同发展成人教育事业的积极性。

为提高成人教育政策的效力, 许多国家掀起一股政策改革的高潮, 特别是注重不同部门整合性地合作。从五国的成人教育政策参与过程看(如表2), 不同的管理部门逐渐转向以“伙伴关系”为核心目标, 实现资源与政策的整合, 在维持伙伴间文化与目标的原始差异的基础上, 提出解决问题的创新观点。以瑞士为例, 联邦政府和州政府在成人教育政策设计中承担各自的责任, 联邦职业培训与技术办公室、内政部、外交事务部等共同参与成人教育政策的设计与执行中去, 从而建立了跨部门的合作伙伴关系。在丹麦, 其做法就是成立一个专门的成人教育政策制定的机构, 在《成人教育改革》中, 丹麦政府界定了三大专门结构(成人教育理事会、成人基础教育理事会以及提供教育和培训基金的劳动力市场机构)来改善和协调各部门关系。英国的国家技能委员会、西班牙的区域发展委员会等都是战略合作伙伴关系的产物。同时, 社会合作伙伴也在成人教育政策发展和项目实施中扮演重要角色, 能够有效分析成人学习需求, 为成人提供教育与培训项目, 从而贴近成人教育与劳动力市场的关系, 并作为一个利益相关者, 影响成人教

育与培训政策的制定。

表2 五国成人教育政策参与部门概览

国家	成人教育政策参与部门
英国	教育与技能部主要负责终身学习; 工作与退休基金管理帮助未雇佣群体提升技能; 学习与技能委员会重点关注16岁后群体的教育与培训; 继续教育发展机构重点设计学习技能比赛, 举办各类成人学习活动。
加拿大	加拿大联邦政府所属的人力资源开发部门、国家文化秘书局、教育部、省级政府。
丹麦	教育部、劳动部、社会教育机构、为失业人员服务的非权力化的成人教育机构以及为教育、劳动、工业等部门提供决策咨询的新际理事会。
西班牙	教育部、体育和文化司等负责教育资格认定、语言培训等; INEM、劳动部和社会事务司负责职业培训; 社会合作伙伴机构提供职业模块课程; 区域自治中心和地方政府指导成人教育发展方向。
瑞士	联邦政府主管职业培训; 国家经济事务秘书处负责雇佣员工的培训政策设计与执行; 联邦文化办公室主管成人通识教育; 私人部门和非盈利组织扮演辅助者角色。各州则扮演双重角色: 一是鼓励或支持附属机构、协会和中等职业学校进行持续培训; 二是为成人教育提供财政资源。

### 4. 成人教育政策的效果: 注重质量监控与保障

成人教育的益处不仅仅依靠于参与程度的高低, 还要依赖于学习所提供的价值, 这主要是相对于成人学习者而言, 但对利益相关者同样适用, 成人教育需要在项目的相关性和有效性上建立有效连接。因此, 成人教育政策的科学性、可行性决定着成人教育质量的高低, 成人教育质量的高低在一定程度上反映了成人教育政策的有效性。因此, 成人教育政策需要注重质量保障, 当前, 成人教育质量需要有效处理好三大当务之急: 一是有效提升成人教育的总体水平, 改善大多数成人的教育成果; 二是公共开支的限制加上迅速出现的对终身学习和全方位学习的需求, 要求必须有效并高效地适用资源; 三是对教育供给的管制放松程度和权力下放程度越来越大, 需要新的监测方式、评价体制和过程。(联合国教科文组织终身学习研究所等, 2012) 随着成人教育的发展, 成人教育供给不断扩大, 涵盖更多的内容、目的与项目。在这个累积过程中, 当前的成人教育质量框架不应该被遗弃, 而需要不断地扩充。当成人教育供给的规模和内容日益复杂, 我们就需要通过新的方法来排序以及重新理解成人教育的贡献和目标。

许多OECD成员国在政策上不断完善成人教育质量保障框架, 确保政策的有效性, 无论是在保障主体, 还是在保障方法上都呈现出新的特点(如表4)。这主要体现在: 一是成人教育政策评估主体的多元性。从五个国家的政策评估参与的主体看, 它已经突破了单一的、官方的评估模式, 实现了官方与非官方共同评估的态势。例如, 英国的学习技能委员

会负责英国成人教育政策的效果评估，同时成立了一个非官方组织——成人学习督查团，“其目的是督查成人学习供给的到位情况，主要包括19岁以上成年人学习和继续教育学院的供给、为各类人群提供的企业培训供给、成人和社区学习供给、工业大学或自我导向学习的供给、监狱中的教育与培训等。”（OECD，2003）二是在质量保障方法上实现了定量与定性评估相结合，定量评估占主导。英国的《继续教育质量运行框架》（图2）就清晰地诠释了定性与定量评估相结合的特点。加拿大、丹麦、瑞士和西班牙则通过定量评估法，有效地诠释了当前成人教育保障政策的实施效果。

表4 五国成人教育质量评估的方法与部门

	英国	加拿大	丹麦	西班牙	瑞士
方法	继续教育卓越绩效指标；继续教育学院评估体系	问卷调查法	调查法；税收体系以及各层面的目标设置	调查法；税收分析法	问卷调查法；编制成人学习参与调查报告
部门	成人学习督导团；LSC	在线学习咨询委员会；加拿大远程教育协会	丹麦教育独立评估研究中心；成人学习督导所	教育观察团	联邦办公室；联邦专业教育与技术调查办公室

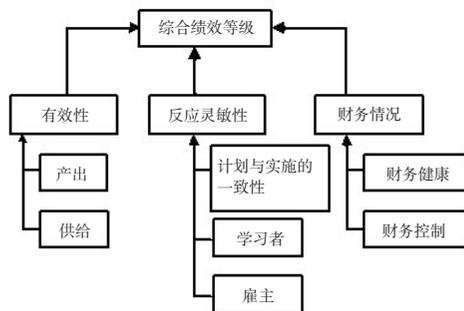


图2 英国继续教育质量运行框架

### 三、全球成人教育政策发展走向的启示

《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020年）》（以下简称《规划纲要》）为我国成人教育发展提供了清晰的发展战略，并描述了未来走向的社会承诺。我国有必要借鉴部分成员国成人教育政策的经验，适应全球成人教育政策走向，拓展我国成人教育政策实践的发展空间。

1. 成人教育政策设计的价值取向：赋权与工具理性的结合

我们现在对成人教育和终身学习有了一个全景的认识，各种各样的原则、政策、惯例并存，能够适应社会和经济变化的开放灵活的供给系统不断完善进步。因此，在终身教育的视野下重新定位成人

教育，需要对成人学习目的和益处达成共识性的理念。在一段很长的时间内，全球的复杂性要求成人教育既要有一个工具性的理由，还要有一个赋权的理由。从全球成人教育政策价值取向的发展态势看，成人教育政策制订与实施的首要目标是人的能力提高，而不仅仅是经济的发展，这种走向考虑到的不仅仅是经济领域和单纯追求幸福，而且包括归属感的概念，如社交能力与参与政治能力。

从我国成人教育发展的历史看，随着人力资本的方法比过去更加有力地影响着政策，工具型的理由变得越来越突出。相反，最初的那种成人教育被看作是帮助政治上的赋权和社会转型的看法已呈现颓势，从我国成人教育政策制订上看，它经历了一个价值变迁的过程。我国成人教育政策价值取向经历了三大阶段：一是以拨乱反正的政治诉求为核心的成人教育政策价值观；二是服务经济建设的产业主义成人教育政策价值观；三是以建设学习型社会促进人的全面发展为目标的现代成人教育政策价值观。（杨述等，2010）这是从政治取向到经济取向，最后到社会取向的价值演绎，体现了成人教育政策与时俱进的特点。与此相应地，我国的成人高等教育办学机构也经历了相应的嬗变过程。（何爱霞，2012）伴随着成人教育领域政策权力的分化、利益结构的逐渐形成，我国成人教育政策价值取向最重要的目标就是通过展示成人教育对其他社会经济和发展政策的贡献，将其变成为社会主流。目前，我国成人教育政策最大的缺陷就是它们与教育整体组合的相关性太小了，从而发出的声音非常微弱。因此，我国成人教育政策设计必须首先从赋权的价值和原则出发，在确保成人教育追求社会公正和公平、维护民主和人的尊严方面扮演重要的角色，使得人们能够对他们生活中所遇到的社会、政治、文化和技术挑战进行反思并做出恰当的反应。正如阿玛蒂亚·森（1999）所说的那样，成人教育应该成为赋予社区能力和权利的重要组成部分，从而使它们为了社会、政治和经济的自由而努力。我国成人教育政策也要兼顾工具理性的原则，把成人教育看作为人力资本框架的重要体系，考虑其实用价值，为经济增长和经济福利做出必要的贡献。

#### 2. 注重成人教育政策的延续性建设

从某种意义上讲，公共政策是一种有目的、有组织的动态过程。成人教育宏观管理的延续性，最直接、最具体地体现在政策的延续性上。需要指出的是，这种延续并不是指简单、片面而机械的延续，而应该是在结合实际基础上、经过有效完善后更为科学、合理、有机的承继行为。从新中国成立

以来,我国成人教育政策几经变迁,但在政策的延续上始终让理论界和实践界诟病,从而弱化了成人教育政策的效果。《规划纲要》为我国成人教育政策发展取向指明了方向,但如何实现政策的延续性,笔者认为应加强三方面的建设:第一,倡导成人教育的“公共精神”。成人教育的“公共精神”包括成人教育民主管理的精神,公平、公正、正义的精神,为最广大成人学习的利益和社会公共利益负责的精神。这种精神无疑是成人教育政策制定和执行过程中始终贯彻的要义,也是成人教育政策延续发展的基础。第二,提升成人教育政策的本体质量。成人教育政策要想具备延续性,首先需要制定科学、合理的政策,做到现实性与前瞻性相结合;其次成人教育政策应该凸显其张力和活力。第三,建立健全成人教育政策及其运作效能的评估机制。通过政策评估,可以检验成人教育政策实施的效果、效率和效益,监督政策资源的有效配置,提高相关部门的服务质量和工作效率等,当然,其更深远意义在于政策评估决定成人教育政策的生命活力及其延续周期。

### 3. 制定游戏规则,实现不同部门、机构之间的有机耦合

成人教育政策的延续性程度,还取决于政策设计与实施部门取得共识与协调彼此行动的程度。从国际成人教育政策设计与实施部门的发展趋势看,它们都居于某种线索,建立了一个较为完善的部门行动框架,形成了一个广泛合作、有效的政策治理与实施结构。然而,我国成人教育政策的设计与实施部门一般都是条块分割的,政策的设计与实施是为了满足不同的目的和不同的目标群体,其特征是混乱的、自上而下的管理过程。教育部、人力资源和社会保障部、国家发展与改革委员会以及其他机构都实施面向不同群体的成人学习计划和政策,同时,私人部门、工会、非政府组织和其他相关机构也提供培训与证书,然而,这些证书与政府所提供的培训及证书并不耦合,从而导致了成人教育市场的混乱性和无序性。

政府不能单独地构建成人教育体系,必须有很多参与者参与其中并开发多样化的途径。通过制订清晰透明的游戏规则,有助于调节市场、责任与义务,弥补和创造看不见的成人教育市场。制定各种游戏规则,有利于我国成人教育政策从原有的碎片化逐渐向整体化完善,并使得成人教育政策无论在纵向还是横向上逐步衔接起来,呈现出连贯性和协调性等特点。因此,我国政府制定游戏规则,在政

策设计与实施上需要从“部门独立运作”向“多部门耦合”转变:首先,在成人教育政策设计上要实现在教育部、人力资源与社会保障等相关部门之间的有效协调,整合和合理组织培训与资源配置,共同商讨科学评估、检测和认可各种文凭与证书的政策;其次,中央政府和地方政府之间,以及政府和非公共参与机构之间也需要实现有效协调,中央政府在政策方面承担总体规划、监管与仲裁的角色,地方政府则更多扮演实施角色。同时中央政府和地方政府需要在税收分享、资源配置、证书颁发与认可等问题上加强协调。政府制定游戏规则,还必须有针对性地构建一个涵盖所有成人学习提供者的政策框架和质量标准,从而确保它们的证书和文凭是全国性的和相互认可的,它们的学分是可以互换的。政府制定游戏规则,需要为功利和民办教育者提供一个公平竞争的政策环境,构建有效的、一致的和公平的审批程序,形成由市场决定的学费体系。这一政策框架要求不同部门与机构提高资源配置效率,加强供求之间的联系,建立质量保障框架体系。

### 4. 构建整合性的质量保障框架

成人学习质量保障一直是成人教育领域非常关注的话题,因为质量的好坏直接关系到成人教育所提供服务质量的高低。质量是一个复杂的概念,在多样化的成人教育环境中则更加复杂。笔者认为成人教育质量包括四大维度:一是公平性;二是与资源的水平和分配相关的效率;三是成人教育与学习者的相关性;四是成人教育的效果。从上述国家成人教育质量保障框架发展趋势来看,确保成人教育经历和学习成果的质量已经成为许多国家公共政策和行动的关注点,因此,我国政府应充分借鉴其他国家的政策经验,构建一个较为完善的正规和非正规学习成果的质量保障政策框架。

当前,我国通过颁布相关政策和管理控制措施使公立学习机构自我约束,建立评估委员会来对私立学习机构进行外部评估,从而提供质量保障。然而,为理论界和实践界诟病的是,我国成人教育质量保障存在各类问题,例如,学习机会公正无法保障,正规学习与非正规学习学习之间的认证无法有效衔接,成人教育质量评估主体单一等。这些问题不能有效解决,就削弱了成人教育在我国的社会地位,甚至在社会上产生了成人教育“无用论”的悲观声音。为此,构建一个整合性的成人教育质量保障框架乃大势所趋。基于质量的相关特征,我国成人教育质量保障框架在政策上应从如下维度切入:

第一,在保障主体上,从单一走向多元化,既要发挥政府部门的规划作用,更要强调民间力量、社会力量和企业的影响力,充分发挥它们在成人教育质量评价、监控方面的主体作用。第二,在保障对象上,制定相关的资源分配政策,确保成人学习者参与机会与过程均等,有效地分配学习资源。第三,在保障内容上,要从正规学习向非正规学习转变,注重对非正规学习成果的认证,实现两者学分的有效认可,构建统一的国家学习资格认证体系。第四,在保障方法上,构建有效的管理信息系统,有效探索成人教育体系各个方面的更准确的指标,保障成人教育系统能够全面准确地收集和处理资料,为成人教育政策规划者提供技术信息援助。

在任何特定时期内制定与实施的成人教育政策,几乎不可避免地与制度内部产生的压力相关。因此,面对当今快速发展的社会,许多国家需要在成人教育政策上做出适当的调整,适应不断扩大的成人学习需求,从而使成人教育变成一个服务于学习者需求的反应性系统。

#### 参考文献:

- [1][澳]欧文·E·休斯(2001).公共管理导论[M].彭和平等.北京:中国人民大学出版社:154.
- [2]何爱霞(2012).我国成人高等教育办学机构的嬗变及趋向[J].现代远程教育研究,(4):21-27.
- [3]联合国教科文组织终身学习研究所等(2012).成人学习和教育全球报告[M].北京:教育科学出版社:69.
- [4]谢国东(2011).联合国教科文组织“第六届国际成人教育大会”综述[J].成人教育,(1):4-6.
- [5]杨述,段建(2010).改革开放以来成人教育政策的价值变迁[J].昆明理工大学学报(社会科学版),(1):81-83.
- [6]俞可平(1999).治理与善治引论[J].马克思主义与现实,(5):37-41.
- [7]OECD(2000).From Initial Education to Working Life: Making Transitions Work[M].OECD Publications:34.
- [8]OECD(2003).Beyond Rhetoric:Adult Learning Policies and Practices[M].OECD Publications:12.
- [9]Quirk,P.J.(1989).The Cooperative Resolution of Policy Conflict[J].American Political Science Review,83(3):905-921.

收稿日期 2012-10-15

责任编辑 田党瑞

## The Reality and Practical Trend of Global Adult Education Policy

Ouyang Zhongming, Xiao Yumei

**Abstract:** Two important outcomes were formulated in the Sixth International Conference on Adult Education held in Belem of Brazil, including the Belém Framework for Action and the Global Report about Adult Learning and Education. The conference presented the reality of global adult education policy: intercontinental differences, marginalized position in national policies, the challenges of realizing equal participation, and management strategy towards good governance. Recently, such OECD member countries as Britain, Canada, Denmark, Spain, Switzerland have been playing a benchmarking role and leading the practice orientation of adult education policy development. In the twentieth century, the adult education policy was more of a "social control" tool, and the individual development goals were neglected. The present value orientation of adult education policies requires integration of personal value and social value. At present, the global adult education practice assumes diversified development characteristics, requiring dynamic continuity, and the deviation of which results in one-sidedness and short-term imbalance. The design and implementation of adult education policy is actually a gaming process among many stakeholders, but many countries lack the overall processing mode, so special attention needs be paid to the integrative cooperation between different bureaus so as to improve effectiveness of resources and operation. The evaluation mode of the adult education quality guarantee policy is changing from the unitary official evaluation to the combination of the official and unofficial evaluation and the integration of quantitative and qualitative analysis methods. The practical trend of global adult education policy expands the development space of China's adult education policy practice.

**Keywords:** Adult Education Policy; Adult Education Value; Belém Framework for Action; International Situation; OECD Members; Policy Trend