

终身教育立法的制订与完善

——关于《上海市终身教育促进条例》的思考

◆黄欣 吴遵民 池晨颖

摘 要 :《上海市终身教育促进条例》于2011年1月5日正式颁布,人们期待它在立法理念及社会实践层面都能有所突破,从而能为我国国家层面的终身教育立法作出贡献。本文对已出台的《上海市终身教育促进条例》存在的问题进行分析,期望能为国内终身教育实践尤其是立法制定者提供可供参考的意见。

关键词 终身教育

经过多年的探索与尝试,《上海市终身教育促进条例》(以下简称《条例》)于2011年1月5日正式通过,并将于2011年5月1日起正式实施。此条例是继福建省2005年9月28日起公布施行的《福建省终身教育促进条例》后由我国地方政府正式启动立法程序给予制定的第二部终身教育地方条例。

《上海市终身教育促进条例》制定的本身充分证明了上海市政府对终身教育工作的重视,某些内容也是国内首创,具有开创性的意义。本文试图通过对已出台的《上海市终身教育促进条例》进行分析与解读,从法制建设与政策完善的角度,对存在于国内终身教育立法层面的一些理论与实践的理解偏颇提出看法,期望能为今后国家层面终身教育立法的制定提供可资参考的建议。

一、终身教育立法的重要基础——内涵的界定

“终身教育”作为一个理念被提出并继而在全世界得以推广与普及,始于1965年12月联合国教科文组织第三届成人教育委员会在法国巴黎召开的国际成人教育促进会议。在该会议期间,时任会议议长的

联合国教科文组织成人教育计划处处长的法国人保罗·朗格朗(Paul Lengrand)首次向会议提交了“关于终身教育”的提案。在朗格朗看来,接受教育应该被看作是一个持续的过程并需贯穿人的一生。换言之,一个人从出生到死亡,其随时都应该有机会接受其所需要的不同形式与阶段的教育。因此,按照朗格朗的观点,今后理想化的教育模式应该是建立一个一体化的教育组织,以保证随时随地在每一个人有需要的时候,能够以最好的方式为其提供必要而适合的教育机会。^[1]

继朗格朗之后,诸如捷尔比等诸多国际人士又对这一概念进行了深化与拓展。如今较为权威并被普遍认可的是由联合国教科文组织国际教育发展委员会在《学会生存》中对“终身教育”的描述:“终身教育这个概念包括教育的一切方面,包括其中的每一件事情,整体大于部分的总和,世界上没有一个非终身而非割裂开来的永恒的教育部分。换言之,终身教育并不是一个教育体系,而是建立一个体系的全面的组织所根据的原则,这个原则又是贯穿在这个体系的每个部分的发展过程之中。”^[2]

黄欣/华东师范大学法律系 吴遵民 池晨颖/华东师范大学教育学系 (上海 200062)

对终身教育理论内涵的解释虽然众说纷纭,但通过国际社会众多组织机构与学者的多年研究与不懈努力,人们还是就终身教育的基本内涵达成了三点共识:(1)接受终身教育是一国之公民应该享有的基本权利,而每个国家与社会亦都应为本国公民的终身学习创造必要的条件并提供切实可行的机会。(2)终身教育的基本策略是要统合社会各种教育资源,并在围绕人的一生的基础上给予有力的支持。目前正在致力于的工作是,要把体制内的学校教育、与体制外的继续教育(包括各种成人培训、职业技能教育、市民教育、休闲教育等)有效并有机地衔接起来,以为人的一生的发展建立起一种新的国民教育制度——即贯穿终身教育思想的现代国民教育新体系。(3)终身教育的终极目标是要迈向“学习型社会”,在那样的社会中,教育的根本目的不是为了获取经济或职业上的利益,而是旨在实现对人性的培养及“人生真正价值”的转换。

概而言之,所谓终身教育,就是“作为‘公民权利’的终身教育”;“作为‘资源整合’的终身教育”;“作为创建‘学习型社会’基础的终身教育”。这三点不仅应作为构成终身教育概念的基本要素,亦应成为终身教育立法的基本内容和原则。

二、《上海市终身教育促进条例》存在的问题与思考

从以上形成的三点国际共识和构成要素的角度看《上海市终身教育促进条例》的具体条款,可以发现,《条例》的制定者对于终身教育的实施宗旨与目的、终身教育的主体与对象、终身教育与成人教育、终身教育与继续教育、终身教育体系与国民教育体系之间在内在关系和理解把握的程度上还存在着值得思考的方面。具体而言,反映在以下几个方面:

1. 作为权利的终身教育意识的缺失

首先从终身教育的实施目的和宗旨来看,《上海市终身教育促进条例》在其第一条——制定的目的与依据中就开宗明义地指出:“为了满足市民终身学习的需求,发展终身教育事业,推进学习型社会建设,促进人的全面发展,根据《中华人民共和国教育法》及其他法律、行政法规,结合本市实际,制定本条例。”固然,当终身教育还尚未成为一般市民的自觉行为或市民尚未形成终身学习的自

主意识之前,作为公权力的政府确实需要起到推动与促进的作用。但是,根据我国《宪法》所规定的“主权归民”的基本原则以及国际社会所公认的保障公民受教育权的基本认识,《上海市终身教育促进条例》把制定目的单纯地看作是一种“满足市民终身学习需求”的活动,这就忽视了对公民“学习权”保障的政府义务。就此而论,《上海终身教育促进条例》的立法意识及立法理念似乎仍然未能与国际社会接轨,而以上表述也显示了《上海终身教育促进条例》在保障公民受教育权方面的意识仍然较为薄弱乃至缺失。

2. 作为“资源整合”的终身教育内涵的狭隘化

《上海终身教育促进条例》的第二条,在涉及终身教育体系与范围的部分作了如下的描述:“本条例适用于本市行政区域内除现代国民教育体系以外的各级各类有组织的教育培训活动”。根据现有的研究已经证明,终身教育的包含范围是“人从生到死”的一生中发展的各个阶段,因此,终身教育不仅包括学校教育,也包含学校之外的促进精神教养提高及文化休闲娱乐等的社区教育,甚至还应该将其视为主要关注与发展的重点。不过需要强调指出的是,终身教育对学校外教育的关注,并不就意味着排斥学校教育,而是因为学校教育已经是被制度化了教育,并且已经得到了立法及制度方面(行政和财政)的充分保障,因此终身教育才把发展的重点放在那些迄今仍然还没有被认可的、甚至还不被认为是教育活动的领域。终身教育活动的展开,乃至终身教育体系构建的关键,乃就是要架起学校与学校外教育之间的立交桥。从中可见,学校教育当然是终身教育的重要组成部分,那种简单地把终身教育看作是学校外的教育培训活动,或者把终身教育等同于成人职业技能或岗位培训的观点,不仅违背了终身教育的核心理念就在于强调“统合”的观点——即统合包括学校与学校外教育的所有资源,并为人一生的发展提供支持,而且也从根本上排斥了学校教育原本应该在终身教育体系中所占有重要地位和重要作用的性质。从这一角度看,《上海终身教育促进条例》对终身教育的界定,实际上是窄化了终身教育本来应该具有的丰富内涵。

3. 以学校模式翻版终身教育的思维定式

对终身教育理解的又一误区,是用学校的模式

来思考终身教育,即在众多实践场合,人们往往把终身教育丰富多彩的实践活动看作是学校化、课堂化、大纲化或教材化的固定翻版。仍以《上海市终身教育促进条例》第二条为例,其虽然在内涵上把学校教育排除在终身教育的范畴之外,但在其具体界定上却仍留有学校的清晰“影子”。如《条例》强调终身教育活动的开展仍应是“各级各类”的、“有组织”的,并把它定位为一种“教育培训活动”。

正如上文所述,终身教育是一个具有广义教育内涵的概念,因而它既不可排斥学校教育,同样也不能使之成为学校化教育的翻版,以“质量保证”为理由而在终身教育的实施过程中过于推行“组织化”并使其大纲化、课堂化和教材化的举措,更是违背了终身教育对象与活动内容的多样、多元和自主、自由的原则。把一种植根于社会民众的具有勃勃生机的终身教育活动与其从属的一个组成部分——“学校教育”挂起钩来,并依样画葫芦的僵硬做法,只会将终身教育置于一种举步维艰的困境之中。

现在国际上的一般看法是,凡是对人具有促进作用的、以及具有教育意义的一切活动都可被归结为教育之列。又由于教育与人的社会文化及精神娱乐活动等所谓学校外的非正规乃至非正式的教育关系密切,而这样一些活动又往往与人的日常生活紧密相联,因而对于个体的发展甚至比学校都还重要。因此,为了适应更为广泛的社区居民对于终身教育的需求,坚持自主、自由乃至自助的原则,以及把文化娱乐活动亦纳入教育的范畴,这才是终身教育开展的精髓与本质之所在。

4.立法资金保障的不明确性

任何一项教育活动的展开都需要公共资金的投入与保障,终身教育财政机制的建立同样是立法必须予以考虑和解决的重要问题。《上海市终身教育促进条例》在第八条、第九条和第十条中分别对终身教育的经费做了如下规定:

第八条 各级人民政府应当将终身教育经费列入本级政府教育经费预算,保证终身教育经费逐步增长。市和区、县人民政府有关部门应当为开展终身教育提供经费支持。终身教育经费主要用于终身教育公共服务。

第九条 企业应当按照规定,足额提取职业培训经费,并可依法在税前扣除。企业用于一线职工的

培训经费所占比例,应当高于职业培训经费总额的百分之六十,并每年将经费使用情况向职工代表大会报告。民办非企业单位以及其他组织应当为本单位在职人员职业培训提供经费保障。

第十条 本市鼓励自然人、法人或者其他组织捐助终身教育事业或者举办终身教育机构。捐赠人捐赠财产用于终身教育事业的,依法享受税收优惠。

从以上三个条款来看,除第八条是专指应由政府承担的、属于公共财政予以投入的部分以外,其他两条都系针对企业或民间机构的。诚然,上述第八条对于政府投入终身教育的经费有了专门的规定,并明确提出应列入本级政府教育经费预算,还强调指出应该保证终身教育经费的逐步增长,这些规定对于作为公共教育事业的终身教育发展而言,无疑具有重要的保障作用。但稍感不足的是,对于政府在终身教育中的经费投入究竟应该是一个怎样的额度和比例,《条例》却并没有予以明确。而实际上,如我们认可终身教育是一个公民应该享有的基本权利的话,那么,根据上海市的财力,比如按常住户口人均2元这样的比率给以资金投入,甚至于把原本已经用于社区教育的一部分政府行政开支归和合并与终身教育,则终身教育的财政将会得到更有力的支撑。如若参考韩国的立法经验,其政府则是通过一系列制度与措施的制定来保障终身教育经费的有效落实。如其明确规定对所有企事业单位员工实施“学习休假制度”,对社区居民则推行“学习费用援助制度”;而对一部分经济生活确实存在困难的普通市民,则由政府专门拨款或企业资助,来给以支持。这样一些举措,值得我们学习与借鉴。

5.学分积累与转换制度建设的不足

《上海市终身教育促进条例》在第十一条提出了建立终身教育学分积累与转换的制度,以实现不同类型学习成果的互认和衔接,这一制度的建立对于终身教育立交桥的架构,也即横向沟通正规与非正规、正规与非正式教育之间的联系,无疑起到了制度建设层面的重要作用。但就现在的有关规定看,其改革的力度似乎仍然不够大。《条例》仅对成人高校之间(双向)以及普通高校向成人高校(单向)的学分互认与互换作出了明确的规定,但反之则不然。这在一定程度上仍然阻塞了普通市民要想获取更高学历及

学习更精深知识和技能。需要强调指出的是,《条例》对如何实现学分积累与转换的机制也没有作出明确规定。借鉴韩国的经验,其制定的《平生教育法》一是把正规大学的部分学历课程延伸至社区开设,而社区居民如修得一定学分并经专门机构认定,就可获得高等教育证书。二是对建立专门认定机构的规定,也即明确了“学分银行”的作用与功能。韩国的“学分银行”系由国家终身教育协会授权组建的一个独立的学士学位认定机构,其具体负责管理、评鉴个人的学习成就及学位认证的工作。其具体是通过建立个人终身学习账户的做法,来管理国民各种校内外学习经历和学习成果,并将之折算成学分,当学分累计到相应的等级时,就授予学习者相应的学历或学位证书。韩国的学分银行制度横向串连了各种类型的教育机构,其中既包括正规的学院、大学,也包括非正规的远距离开放大学等诸多不同形式的教育机构。学习者则通过以下几种形式即可获得相应的学分及资历:(1)完成由教育科学技术部核准,由大学附属终身教育中心、私立教育机构、职业教育机构及其他终身教育机构执行的教育项目;(2)获取国家技能证书、由教育科学技术部批准,国家终身教育研究院院长签字的证书或其它国家证书;(3)通过本科进修学位考试或者成功完成某项等价课程项目获得课程考试豁免;(4)根据文化财产保护法规定而拥有重要无形文化技能或者成功完成了重要遗产文化技能和艺术类培训。(5)对普通高等院校毕业、辍学或退学的学生而言,他们在高等院校中所修完的课程也会得到学分银行的认可,并得到相应的学分;(6)通过非正规教育的途径获得的学习经历和学习成果,只要通过国家终身教育研究院等机构的认定与评估,也同样可以给予学习者相应的学分。

韩国“学分银行”的立法举措极大地突破了学历教育与非学历教育之间的壁垒,其最重要的贡献是为校外普通市民的终身学习成果获得国家认可而打开了一个重要的通道。换言之,通过学分银行的制度,学习者不仅可以在学分银行认可的机构选修课程,而且还可以通过学分的积累而获得副学士或者学士学位。十分有意义的是,凡获得副学士学位的学习者即可以申请转到一般的四年制普通高等院校继续学习,而学士学位的获得者则更可以直接申请攻读研究生的课程。就上海而言,目前已经成立了相

类似的开放大学,但上海开放大学的法律授权及其地位,以及对于开放大学的运作而言不可欠缺的学分银行制度的建设等问题,迄今仍然停留在构想的阶段。

6.从事终身教育专业工作者职称的单列问题

《条例》的第二十条对从事终身教育工作的专门人员的职称作出了明确的规定,《条例》规定:“从事终身教育工作的专职教师应当取得相应的教师资格。政府有关部门应当根据终身教育培训机构性质,将从事终身教育工作的专职教师的职务评聘纳入相关行业职务评聘系列。社区学院、社区学校专职教师的职务评聘,可以在教师职务系列中增加设置相应的学科组,参照国家教师职务评聘的相关制度执行。”从积极的角度看,这一规定对于终身教育的推动与发展具有极其重要的意义。因为终身教育实践工作者的理论素养如果低下的话,将会直接影响到终身教育事业的开展。《条例》对从事终身教育工作的专门人员的职称规定,无疑是对终身教育工作的一个重要保证。但须指出的是,将这一职称归类于“教师”系列似乎有不甚合理之处。因为从事终身教育活动的人员不仅仅履行的是“教师”的职责,从更严格的意义上来说,他们从事的是一种“社会教育工作”,因而应被称之为“终身教育工作者”就显得更为合适。相对教师的主要工作在学校内的教学而言,终身教育活动更多的是大量开展于校外及社区,其对象亦为成人,因而具有十分强烈的自主性。所以若沿用学校的“教材、教室、教师”的模式,显然有所不妥。故而这类人员在日本被称为“社会教育主事”,在韩国则被称为“平生教育士”,这种称谓本质上就与我们一般所谓的教师存在区别。因此如何赋予一个合乎其工作内容与性质的称呼,似乎也应在思考之列。

7.其它若干问题

《条例》第十八条涉及的是社区教育工作,由于社区教育的发展在我国已有近三十余年的历史,而这却是第一次以地方立法的名义予以规定,因而意义重大。就笔者的观点而言,这一条首先应对我国正在开展的社区教育予以定位,也即它在终身教育体系中的作用与地位,然后再对其涉及的教育功能予以明晰。特别需要强调指出的是,我国社区教育的工作重点理所当然地应定位为以提高社区居民的精神教养为主要目的,但《条例》的重点似乎仍然把其

放在“培训”的层面,这对社区教育今后的发展及其作用与目的将会产生明显的滞后影响。

《条例》的第二十五条规定对在终身教育工作中作出突出成绩的单位和个人,按照有关规定给予表彰奖励。建立表彰奖励制度是立法的重要具体举措之一,但这一条款还是缺乏对参与终身教育、终身学习的市民如何予以物质奖励的明确规定。就台湾的“立法”而言,其物质奖励甚至可以减免个人税收,而韩国则是通过认定学分换取资格证书。对此,上海条例该如何突破,这也是一个应该关注的亮点。

《条例》的第二十六至三十条,都是关于非经营性及经营性办学机构的设立、申请、登记等的规定。简单地说对于这部分内容为何放入终身教育条例,政府更多的考虑可能是要规范该类办学机构,以保证市民的受教育权不被肆意侵犯,这种意图固然不错,但从如此众多的规定中,我们看到的仍然是把制定内容的重点放在了“培训活动”的层面,或者说是以“终身教育”的名义,而在立“职业培训”的法律。如果真是这样的话,那就彻底误读了终身教育,同是也将给备受期待与瞩目的这部上海终身教育地方条例,带来不可避免的损害。

结语

正如以上所言,终身教育不仅包括学校教育,同时还包含了一系列各种形式的非正规教育,因此如何将这些资源有机地融合到一起也就成为了立法急需解决的问题。如何通过立法来充分发挥上海教育资源的优势,加大统筹各类教育和文化资源的力度,鼓励各种社会力量举办适合市民需求的课程或活动,并推动博物馆、文化馆、美术馆、体育馆、纪念馆、图书馆等公益性社会设施向市民免费开放或提供学习场所,这对于市民终身学习的促进无疑具有重要作用,而这也应成为终身教育立法的重要内容。

《上海市终身教育促进条例》的出台显然已经展现出了政府对于终身教育事业的重视,并且通过《上海市终身教育促进条例》(草案)的公开发表来征求社会各界的意见,这一民主的程序与过程也突显了政府希望制定一部合乎民众需要的条例的立场和态度。虽然《条例》的诸多规定还存在一些有待商榷之处,但它毕竟为我国终身教育事业的发展留下了浓重的一笔,同时也为不久将来的终身教育在国家层面的立法提供了诸多可供参考的经验。(责任编辑 翁伟斌)

参考文献

[1][法]保罗·朗格朗.终身教育论[M].滕星,滕复,等译.北京:华夏出版社,1988.

[2]联合国教科文组织国际教育发展委员会.学会生存——教育世界的今天和明天[M].华东师范大学比较教育研究所译.北京:教育科学出版社,1996.

Thought on Regulation on the Promotion of Shanghai Lifelong Education

Huang Xin, Wu Zunmin & Chi Chenying

(Faculty of Law, East China Normal University; Department of Education, East China Normal University, Shanghai 200062)

Abstract: Regulation on the promotion of Shanghai Lifelong Education was published on January 5, 2011. People expect that it has breakthroughs in the levels of legislation ideas and social practice, so as to make contributions on the lifelong education at a national level. The essay is aiming at providing recommendations for lifelong education practice, especially law makers in the way of analyzing the Regulation of Shanghai Lifelong Education.

Key words: lifelong education