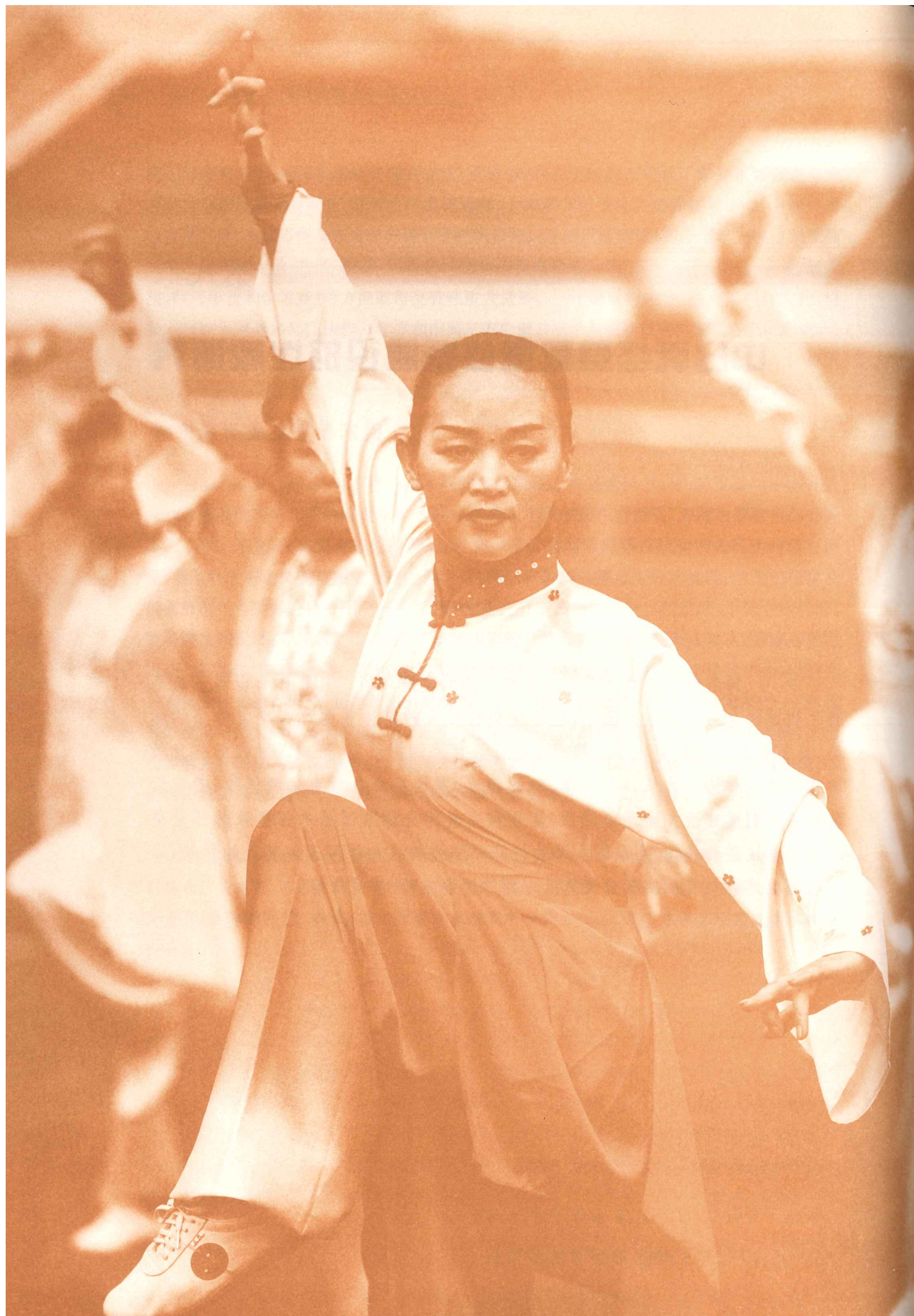


第八章

中日韩终身教育体系建设的比较研究

国家教育发展研究中心

中、日、韩的终身教育体系建设处在不同的发展阶段。日本作为世界上最早着手构建终身教育体系的国家,已经完成由社会教育体系向终身学习体系的转型,目前处于调整 and 变化中。韩国在终身教育法的推动下,形成了独特的终身教育推进体制和治理体系。与日本、韩国相比,中国在终身教育法制保障、基础设施和基本制度建设方面严重滞后,建立和完善终身教育体系的任务依然任重道远。日本注重公民馆、图书馆和博物馆等非学校型终身学习设施建设的做法,以及韩国在终身教育制度和支援体系方面的建设经验,值得借鉴。



终身教育与学习体系是学习型社会的基石,是实现全民终身学习的重要保障。基础设施和基本制度是终身教育体系建设的关键。本文的目的是从终身教育基础设施与基本制度建设的视角,通过中日韩三国终身教育体系建设状况的比较研究,探讨中国终身教育体系建设的方向及日韩可资借鉴的经验。

日本终身学习体系的形成及其特点

1. 社会教育体系的形成

日本终身学习体系是在其社会教育体系的基础上形成的。社会教育是作为“学校基于课程开展的教育活动之外的,主要面向青少年及成人的有组织的教育活动”。二战后的 1949 年,日本颁布了《社会教育法》,形成了以公民馆^①、博物馆和图书馆等基础设施及其人力物力保障为核心的社会教育制度体系。该体系具有以下特点:

一是有法可依,注重法制保障。日本的社会教育法、图书馆法、博物馆法等相关法律,为社会教育提供了有效的法制保障;二是设施和场所以非学校型的社会教育机构,如公民馆、图书馆和博物馆为主,内容上以非学历、非职业教育为主;三是注重基础设施和专业人员队伍建设。公民馆、图书馆和博物馆等社会教育机构有明确的设施建设和运行标准,包括设施面积、设备配备和专业人员配置要求;^②四是强调学习者的自主性,注重学习者的自我组织和自我教育。

2. 向终身学习体系的转型

随着 20 世纪六七十年代终身教育思想的传播,日本成为世界上最早着手构建终身教育体系的国家。日本中央教育审议会在“关于综合扩充完善学校教育基本政策”的咨询报告中提出,“要以终身教育的观点对整个教育体系进行整合”。1981 年,日本中央教育审议会在

^① 公民馆是日本的综合性社会教育设施,是市民集会交流、开展各种团队学习活动的场所。

^② 日本的“公民馆设置与运营标准”为 1959 年制定,2003 年修订。参见《社会教育·生涯学习辞典》第 144—145 页,社会教育·生涯学习辞典編集委員会编,朝仓书店 2012 年出版。

《关于终身教育》的咨询报告中提出,要用终身教育的观点统筹家庭教育、学校教育和社会教育——强化家庭教育,改革初等中等教育,促进高等教育向成人开放,大力推进社会教育及在职成人教育培训,加大支持老年教育等。^①该报告首次使用了终身学习的概念,认为终身学习强调个人根据自身学习意愿和需要选择适合自己的学习方法。要求重新构建教育制度体系,整合社会各种教育功能和资源,促进终身学习。

20世纪80年代中期,日本首相设立的临时教育审议会作为全面教育改革政策的核心,提出要向终身学习体系转型。主张打破社会教育的封闭性,把人力资源开发、社会福利、娱乐休闲等纳入终身学习体系,加强同其他行业的统筹协调,大力发展民间教育产业。强调要恢复家庭教育力,强化社会的教育功能,振兴终身体育等。还特别强调把学校教育也纳入终身学习体系,提出在初等中等教育阶段加强基础学习,提升学生的自学能力。高中和大学要面向成人开放,推进入学资格自由化、弹性化、灵活化等制度改革。

根据临时教育审议会的建议,1988年,日本中央教育审议会终身学习委员会提交了“关于终身学习基本建设”的咨询报告,明确提出了完善终身学习推进体制、加强学习信息的提供、强化专业工作者职业资格、制定终身学习重点地区、支持民间教育事业等终身学习基本建设的主要任务。作为社区终身学习基础设施,提出建立“终身学习中心”的设想。终身学习中心应兼有对各种终身学习成果进行评价和转换为学分的功能。

1990年,日本颁布了“关于建立和完善振兴终身学习政策推进体制的法律”(简称终身学习振兴法)。该法的目的就是在原社会教育法等相关法律基础上确立终身学习推进体制。只有12条规定的该法的主要内容如下:一是明确了政府振兴终身学习的责任,主要包括:收集、整理和提供与学校教育、社会教育(包括社会体育)相关的学习与文化活动的机会的相关信息;调查研究居民的学习需求与学习成果的评价;开发符合本地情况的学习方法;为居民学习的指导者和教育者提供研修;为地方的学校教育、社会教育及文化机构或团体的合作提供咨询和支援;开办社会教育讲座等;二是要求地方政府整合终身学习资源,设立终身学习审议会,制定地方终身学习推进计划,完善终身学习推进体制,充实教育、文化及体育设施,扩充广播电视大学的学习机会等;三是提出修订社会教育相关法令,增加与民间教育事业合作等内容;四是通过改进政府、企业等的用人行为和改革公共职业资格制度等,纠正偏重学历弊端,使终身学习成果能得到恰当评价;五是要求改革教育行政、财政体制,强化终身教育政策统筹;六是确立跨部门的终身学习推进体制,把终身教育政策统筹置于地方政府首长的行政管理之下,在中央政府明确由文部省和通产省共同作为终身学习主管部门。为了落实终身学习振兴法的各项政策,日本文部省将原来的社会教育局调整为终身学习政策局,赋予其统筹协调各级各类教育政策的职能。1991年,日本颁布了地方政府终身学习推进体制的建设标准。

^① 详见生涯教育について(答申),日本文部科学省官网。

终身学习振兴法的实施促进了日本终身学习新体制的建立,促进了终身学习政策与职业能力开发与社会福利等政策相结合,但也受到一些批评或质疑。主要理由:一是该法将终身学习治理从教育行政转向地方政府综合行政之后,容易使终身学习、社会教育政策成为政治与经济政策的附庸,导致社会教育地位的下降;二是该法受新自由主义思想影响,过分强调学习中的个人责任和扶持民间教育产业,会导致终身学习的市场化和商业化,弱化政府的教育责任,削弱终身学习、社会教育的公共性。^[1]

3. 日本终身学习体系的特点及变化趋势

日本终身学习体系在内涵与外延上包含了学校的正规教育,强调学校教育也要推进以终身学习理念为指导的教育教学改革。在政策上使用终身学习的概念,强调终身学习中学学习者的自主与责任。在内容上以依托公民馆、图书馆和博物馆等社会教育设施的非学历教育为主。原社会教育体系高度重视基础设施建设和专职人员配置。终身学习振兴法颁布实施后,日本的终身学习机构或设施出现多样化的趋势。在新自由主义思想影响下,加上经济低迷及财政危机背景下政府缩减公共开支等政策的影响,公共终身学习事业出现萎缩趋势,公民馆等传统公共社会教育设施及社会教育专业工作者的数量持续下降,而民营的终身学习机构有所增加(参见表 8-1、表 8-2)。以上情况表明,日本虽然经历了终身学习基础设施和基本制度建设阶段,但终身教育体系仍在调整 and 变化中,如何理顺终身教育体系建设中公共保障与市场调控、政府干预与个人自主、教育部门同其他部门之间的关系仍是一个未解决的课题。

表 8-1 日本终身学习设施的变化

		1993	1996	1999	2002	2005	2008	2011
文 部 科 学 省	公民馆	17 562	17 819	18 257	17 947	17 143	15 943	14 681
	其中分馆	6 374	6 373	6 839	6 593	6 254	5 548	4 795
	社会教育会馆等	777	726	806	872	1 039	623	719
	终身学习中心	—	—	—	—	—	384	409
	图书馆	2 172	2 396	2 592	2 742	2 979	3 165	3 274
	博物馆	861	985	1 045	1 120	1 196	1 248	1 262
	青少年教育设施	1 225	1 319	1 263	1 305	1 320	1 129	1 048
	妇女教育设施		225	207	196	183	380	375
	文化会馆		1 549	1 751	1 832	1 885	1 893	1 866
	民营文化中心		723	734	693	698	698	698
	社会体育设施		48 141	46 544	47 321	48 055	47 925	47 571

续表

		1993	1996	1999	2002	2005	2008	2011
厚生劳动省	勤劳青少年之家	536	532	521	499	479	424	381
	老人福利中心	2 159	2 226	2 269	2 263	2 284	2 228	1 933
	儿童馆	4 028	4 202	4 268	4 611	4 716	4 689	4 318
	邻保馆	1 276	1 277	1 276	1 216	1 177	1 160	1 024
	老人休憩之家	4 383	4 554	4 634	4 383	4 173	3 923	
	女性会馆	238	351	312	320	387	383	403
	劳动妇女之家	230	230	227	221	206	215	193
	农村妇女之家	309	303	295	286	218	206	198
	职业能力开发校		240	210	202	186	167	162
自治省 总务省	集会设施	143 198	153 102	160 270	166 459	176 244	170 955	171 081

注:(1)博物馆、文化会馆等含私立。(2)青少年教育设施主要有青年之家、儿童文化中心、少年自然之家等。(3)“邻保馆”是为社区居民提供交流场所及各种与生活和人权保障相关咨询与服务的综合设施,也有称为“生活馆”“福利馆”“市民馆”的,类似中国的社区中心

(资料来源:日本文部科学省官网《文部科学统计要览》各年度版。厚生劳动省、自治省、总务省相关数据引自小林文人、伊藤长和、李正连编:《日本的社会教育·终身学习》第97—99页表5-1^[1])

表 8-2 日本公民馆等社会教育专职工作者数量变化

	1993	1996	1999	2002	2005	2008	2011
社会教育主事	4 247	4 267	3 860	3 524	2 779	2 211	1 899
社会教育主事候补	431	454	340	264	164	112	84

(资料来源:日本文部科学省编《文部科学统计要览》2016年版)

韩国终身教育体系的发展

1. 韩国终身教育体系的法律框架

韩国构建终身教育体系的形成大致可分为社会教育体系形成发展期、终身教育体系孕育期和终身教育体系形成期三个阶段。从二战结束后韩国独立到20世纪70年代末,韩国逐步建立起了识字与成人基础教育、成人学历补偿教育、社区发展型社会教育、职业培训等人力资源开发、广播函授教育等构成的社会教育体系。^[2]韩国社会教育体系形成的重要标志是

1982年颁布“社会教育法”。该法将社会教育定义为“学校正规课程以外的所有教育活动”，并确立了社会教育的范围、政府责任、社会教育工作者资格认证制度、非营利原则等。韩国的社会教育体系中成人学历补偿教育和职业培训等占据重要地位。

从社会教育法颁布实施时起，韩国的终身教育体系就开始进入了孕育期，其契机是1980年颁布的韩国宪法。该宪法第31条规定：国家必须振兴终身教育（韩语为“平生教育”）。这是韩国法律中最早出现的有关终身教育的表述。随着终身教育思想的逐步普及以及社会教育的发展，20世纪90年代中前期起，韩国社会开始探索终身教育立法和构建终身教育体系。1995年总统设立的“教育改革委员会”提出了“树立新教育体制的改革方案”，为构建适应21世纪需要的终身教育体系，建议在原“社会教育法”基础上制定“终身教育法”。

1998年韩国教育部在其年度计划中明确提出了“构建开放的终身教育体系”的5项主要任务：依据教育基本法制定“终身学习法”，扩大“学分银行制度”试点范围；扩大部分时间制教育的范围；开设自学学位制度（类似中国的高等教育自学考试制度）；促进中、高等学校开展终身教育。经过数年的讨论和准备，1999年韩国颁布了在原社会教育法基础修订而成的“终身教育法”（韩语为“平生教育法”），对终身教育的内涵、政府责任、专业工作者、设施、经费资助、学分认定制度等作了明确规定，为韩国构建终身教育体系提供了法律依据和保障。具体说来：一是明确了终身教育的内涵，沿袭原社会教育的概念，将终身教育定义为“除学校教育外的所有教育活动”；二是明确规定了国家及地方政府推进终身教育的责任与任务，包括设立终身教育设施、培养专业工作者、提供经费补助等；三是建立终身教育政策协调机制，要求在教育行政首长下设立终身教育协调委员会，协调终身教育实施主体间的关系。明确了教育行政首长对终身教育中心、地区终身教育信息中心等新型终身教育设施的管理权限等；四是建立了新的专业工作者制度，即“终身教育士”制度，明确了其主要职责、岗位知识技能要求；五是建立了终身学习成果的学分学历认定制度。

“终身教育法”的实施有力促进了韩国终身教育的基本设施和基本制度建设。比如，韩国拓宽了非正规教育机构颁发学历学位的范围，允许经认可的“企业大学”授予学历、学位，允许主要通过互联网教学的远程大学颁发大学或专科大学的学历学位；鼓励政府部门和企事业单位对其员工给予带薪或无薪的教育休假，或对其给予培训费、图书费、研究费的补贴；建立“人力资源信息银行”，即可以开设讲座、提供培训的终身教育专家学者的人才信息库、数据库；建立综合记录个人终身学习相关信息与成果的“个人教育账户”，也称为“成人综合生活记录簿”；广泛设立终身教育中心及地区终身学习信息中心等新型终身教育机构；扩大终身教育机构设置运行的自主权，将原来的机构设立时的申报注册制改为备案制，鼓励企事业单位、民间社团和媒体等面向社会举办终身教育事业。^[3]

随着终身教育体系建设的逐步深入，韩国“终身教育法”的一些局限也开始显露出来。比如，由于沿袭了原“社会教育法”的概念，终身教育体系建设难以突破原社会教育的范畴，同人力资源开发法等其他领域相关法律的关系也不清晰。^[4]因此，2007年韩国对“终身教育

法”进行了修订。这次修订的要点是：

第一，进一步明确了终身教育的内涵和外延，即“终身教育是除学校正规教育课程之外，包括学历补偿教育、成人基础与识字教育、职业能力提升教育、人文修养教育、文化艺术教育、市民参与的教育等在内的各种形态的有组织的教育活动”。

第二，增加了有关“学校的终身教育”的内容，要求大中小学校积极参与共同体及地方文化的建设。

第三，为落实政府推进终身教育的责任，增加了政府应制定终身教育推进基本计划的条款。

2002年，韩国政府曾制定“为推进国家人力资源开发基本计划的终身学习振兴基本计划(2002—2006)”，2008年又制定实施了第二次“终身学习振兴综合计划(2008—2012)”。

第四，加强了终身教育支持保障体系，确立了中央—市道(相当于中国的省级行政区划)—市郡(相当于我国的县级行政区划)三级终身教育支援体系。

第五，增加了关于学习型城市的条款，规定国家可指定和支持地方建设终身学习城市。

终身教育法的制定、修订与实施促进了韩国终身教育体系的建设与完善，使韩国形成了独特的终身教育推进体制与治理体系(如图8-1所示)。

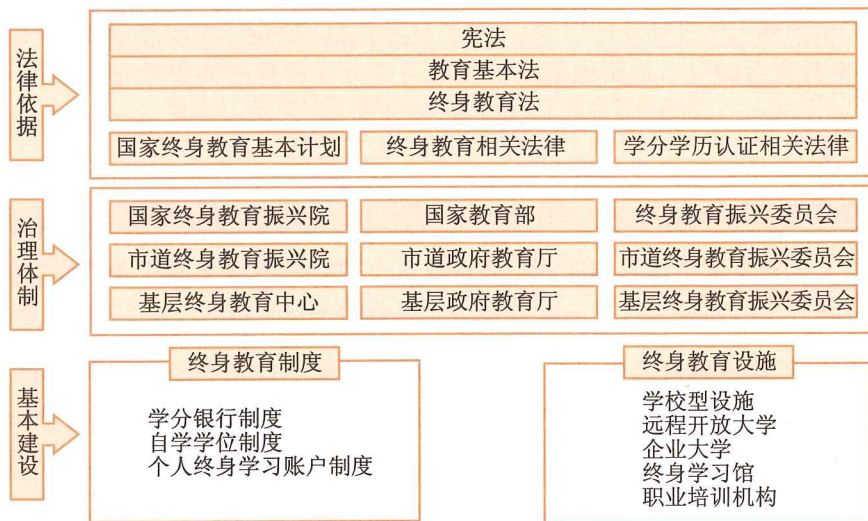


图 8-1 韩国终身教育推进体制与治理体系

2. 韩国终身教育体系的发展状况

“终身教育法”实施以来，韩国的终身教育体系建设取得了长足进展，主要体现在以下方面。

一是形成了多样化、广覆盖的终身教育机构网络，社会各界广泛参与提供终身教育机会，满足了社会成员多样化的终身学习需求(参见表8-3、表8-4)。

表 8-3 韩国终身教育机构及其项目数量(2014)

机构类型	机构数	项目数
学校 附设机构	合计	411
	幼儿园中小学附设	9
	高校附设	402
远程教育机构	883	58 951
企业 附设机构	合计	392
	流通企业附设	349
	生产企业附设	43
市民社团附设机构	556	7 434
大众传媒附设机构	1 038	10 914
专家学者开设机构	669	12 126
终身学习馆	393	22 530

(资料来源:转引自韩国终身教育振兴院沈汉植在中日韩终身教育研讨会(2016年12月13日)上的发言稿)

表 8-4 韩国学校型终身教育机构的数量(2014)

教育机构	数量	教育机构	数量
高等公民学校	4	产业大学	2
高等技术学校	7	技校(大学课程)	1
各种学校(初高中)	43	各类学校(大学及专科课程)	3
企业附属高中	1	网络学院	19
勤劳青少年特别班	5	远程大学	2
广播函授中学	6	企业大学(本科、专科)	6
广播函授高中	42	技能大学	12
学历认证终身教育中学(初高中)	54	专业大学	3
学历认证终身教育学校(综合课程)	9	特殊研究生院	812
广播函授大学	1		

(资料来源:同表 8-3)

二是终身教育工作者的专业化有所进展,拥有“终身教育士”资格者的数量持续增加,促进了韩国终身教育服务质量的提升。统计显示,截至 2015 年,韩国拥有“终身教育士”资格者已超过 11 万人(见表 8-5)。

表 8-5 韩国终身教育专业工作者的数量(2015 年)

合 计	一级终身教育士	二级终身教育士	三级终身教育士
111 280	612	103 223	7 445

(资料来源:同表 8-3)

三是对终身教育的公共预算投入不断增加。据统计,2016年,韩国中央政府终身教育预算达到25 440亿韩元(约合人民币14.5亿元),除教育部外,劳动雇佣部、产业资源部、文化观光部、国土交通部、未来创造科学部、女性家庭部、保健福利部等众多政府部门都安排了终身教育相关预算,涉及278项终身教育事业或项目。^①

四是学习型城市建设取得成效。韩国的终身教育城市发展很快,2001—2014年,韩国共认定了129个学习型城市。

五是终身教育治理、支援体系逐步健全。目前韩国各级政府层面广泛成立了终身教育振兴会或者协议会,形成了中央、道、郡三级终身教育治理和支援体系。比如,中央和地方设立的终身教育开发院在推进韩国终身教育的过程中发挥着重要作用。

六是终身学习成果认定制度逐步完善。特别是学分银行制度为学习者提供了通过非正规教育、非定形学习获得学分和学位的机会。据统计,在学分银行注册的学习者从起初的600多人持续增加,2013年曾超过14万人,2015年有11.5万人在学分银行注册学习。^②

中国终身教育体系的建设状况

中国终身教育体系的建设大体经历了孕育期(1978—1992)、萌芽期(1993—2009)和形成期(2010—现在)几个发展阶段。^③孕育期体系建设上的主要特点是在原先成人教育政策框架内成人学历补偿教育的迅速发展,这个阶段的基础设施与基本制度建设主要聚焦在成人学历教育领域内。萌芽期终身教育的主要进展体现在非学历教育,尤其是职业培训、远程开放教育、社区教育等出现和发展。中国提出构建终身教育体系的政策目标也是在这个阶段:1998年《面向21世纪教育振兴行动计划》提出了到2010年“基本建立起终身学习体系”的目标。在这个阶段,构建终身教育体系和学习型社会虽然经常出现在政策文本中,甚至曾有过终身教育立法的尝试,但终身教育制度化、法制化方面的实质进展并不大,终身教育体系建设仍停留在口号层面上。以2010年《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020)》的颁布实施为契机,中国进入了全面的终身教育体系建设、形成期。这个阶段我国终身教育体系和制度建设方面的进展,首先是地方终身教育立法的进展。上海市(2011年)、太原市(2012年)、河北省、宁波市(2014年)等地方先后颁布实施了终身教育促进条例,推动了地方的终身教育体系建设,为国家建立和完善终身教育体系提供了有益参考。其次,在终身教育制度建设上也有所进展。比如,2016年9月,教育部发布了关于推进高等教育学分认定和转

^{①②} 转引自韩国终身教育振兴院沈汉植在第四次终身教育上海论坛暨中日韩终身教育研讨会上的发言材料。

^③ 有关中国终身教育体系建设历史进程的分析,详见韩民主编《中国教育改革大系·终身教育卷》(湖北教育出版社2016年版)第一章。

换工作的意见,为深化终身学习成果认定转换制度奠定了基础。再其次,教育治理机制调整为完善终身教育体系提供了新的机会。比如,国家教育改革领导小组的成立,以及教育部综合改革司和教育部继续教育办公室的设立等,对于终身教育、继续教育政策的统筹协调具有重要意义。

但是,正如本文所分析的,同日本和韩国相比,中国在终身教育法制保障、基础设施和基本制度建设方面严重滞后,建立和完善终身教育体系的任务依然任重道远。目前,国家层面的终身教育立法尚未被列入立法计划,终身教育经费与人员保障依然薄弱,终身学习成果认定等终身教育基本制度建设刚刚起步,统筹有力的跨部门终身教育领导管理体制仍未完全建立起来。如果要实现教育规划纲要提出的到2020年基本建成学习型社会的目标,中国必须加快终身教育立法,加强基础设施、基本制度建设。从这个意义上说,日本与韩国的有关经验乃至教训,对中国具有重要的启示意义。

结 语

就终身教育体系建设而言,中国与日本、韩国处在不同的发展阶段。在终身教育的法治保障、终身教育的基础设施和基本制度建设上,同日韩两国相比,我国还有较大差距。日韩的经验表明,构建终身教育体系,特别是在终身教育基础设施和基本制度建设方面,政府发挥着不可替代的重要作用,但在推进过程中,也要处理好政府与社会、中央与地方、教育部门与其他部门、公共保障与个人自主等相互关系。日本注重公民馆、图书馆和博物馆等非学校型终身学习设施建设,韩国在终身教育制度和支援体系方面的建设,特别是终身学习成果认定制度、学分银行制度建设等方面的经验值得借鉴。

参考文献:

- [1] 小林文人,伊藤長和,李正連.日本の社会教育・生涯学習:新しい時代に向けて[M].岡山:大学教育出版社,2013:83-87.
- [2] 孔秉镐.戦後(解放後)社会教育のあゆみ[J].東アジア社会教育研究(日),2005(10):88-97.
- [3] 郑恩映,肥後耕生,金子満,等.大韓民国の平生教育法及び同施行令[J].東アジア社会教育研究(日),2005(5):12-13.
- [4] 李正連.韓国における平生教育法の改正論議と課題[J].東アジア社会教育研究(B),2007(12):10-22.

(本章执笔:韩民,国家教育发展研究中心副主任、上海终身教育研究院学术委员会委员)