

系”的重要战略目标。在各类教育中，服务于量大面广 成人学习提高所需要的继续教育，恰恰属于最为急需、也最有条件率先全面构建起具有“网络化、数字化、个性化、终身化”即“四化”条件的继续教育体系。

（六）引领继续教育国际合作交流。习近平同志在全国教育大会强调，“扩大教育开放，同世界一流资源开展高水平合作办学”。积极地“走出去”，这是新时代扩大教育开放和对外贡献“中国智慧”的重要举措之一。特别是“一带一路”各项任务都涉及人与人的具体交往。因而导致继续教育在各级各类教育中更有条件首当其冲地找到“走出去”的契合点、发力点。要力争做到“一带一路”项目走到哪里，继续教育项目、资源和服务就跟到哪里，努力成为实现十九大报告提出的关于“民心相通，打造国际合作新平台，增添共同发展新动力”目标的桥梁。

（七）引领创新继续教育模式。一是要高度重视研究国外企业大学现象。二是要高度重视研究国外组织学习技术，努力推进“基于设计的学习”，建立学习工程师能力模型，强调要像工程师一样地设计学习，形成“学习价值链”，支

持知识管理和学习项目管理，构建学习生态系统，形成以问题为导向的学习系统解决方案，注重学习实效的测量评估。三是要高度重视研究国外混合学习模式，关键是“教”与“学”的各种要素间发生“化学反应”式的融合，而不是“物理现象”的叠加。基于云计算、大数据和移动终端以及教学资源库的支持，凭借善于调动学习者学习激情的学习型组织，由此所引发的课堂教学模式的改革真正进入了“深水区”。四是要高度重视融媒体技术的运用。通过移动互联网、智能终端等信息技术，融合课程、教材资源、教学课堂以及线上、线下等教学要素，营造出“教材”即“课堂+教学环境+教学服务”的学习生态架构。

摘编自国家教育咨询委员会委员，北京教育科学研究院原院长、党委副书记李明明于2018年10月28日在北京大学继续教育100周年纪念座谈会的发言。原文题为《一流大学要引领终身学习和继续教育发展》，刊载于《开放学习研究》2019年第2期。

新时代高等学历继续教育的质量定位

（一）体现高等教育属性。要坚持高等学历继续教育和普通高等教育同属于高等教育这种统一性，从高等教育视角明确高等学历继续教育的质量定位。从人才培养角度而言，高等学历继续教育应坚持“培养具有社会责任感、创新精神和实践能力的高级专门人才”这一质量定位，“突出培养相应专业能力和实践应用能力”。从服务经济社会发展角度而言，高等学历继续教育要充分发挥贴近市场的优势，在专业设置上更加紧密对接区域经济社会和产业发展需求，在人才培养过程中加强与地区和行业的互动，为地区和行业培养留得下、用得上的实践型人才。

（二）坚持同校同质。同一所高校以不同形式举办的同层次教育实行同样的质量标准，高等教育就有了底线。同一高校的普通高等教育和高等学历继续教育面向不同的学习群体，其人才培养规格有差异，提供服务的途径有区别，评价服务的标准有不同，但其服务的品质应该是一致的。这样一种质量定位，既有利于高等学历继续教育更好地融入学校整体发展和人才培养体系，也有利于提升高等学历继续教育的整体社会声誉。在符合国家统一要求的基础上体现出学校自身的特色，这也体现了高等教育普及化阶段高等教育质量标准多元化的特征。

（三）形成体现高等学历继续教育特殊性的质量标准体系。从高等学历继续教育整体质量定位来看，应坚持与普通高等教育相分立的质量定位。这不是质量水平高低的差异，而是质量结构不同，具体体现为在衡量维度和指标上存在差异。从教育结果质量来看，应重点考量高等学历继续教育的人才培养和社会服务质量。人才培养质量方面，在知识、技能、能力、态度等方面的具体衡量指标上应体现出在职成人特点。从教育条件质量来看，高等学历继续教育在基础设施、师资队伍、教育经费等方面要体现出业余学习为主、无

固定财政经费投入、专兼职教师兼备等特点，在具体衡量指标及权重上应体现出高等学历继续教育的特殊性。从教育过程质量来看，在课程设置、教学实施、学生支持、学习评价等方面的指标上应体现出成人学习的特点，注重学习者的学习参与和学习体验，建设生成性课程，等等。

（四）高等学历继续教育体系内部坚持同一质量标准。高等学历继续教育存在六种办学形式，由于产生的时间和背景各不相同，导致不同办学形式之间在政策上不统一，不利于不同办学形式间协调发展，而且影响了高等学历继续教育的整体社会声誉。无论是普通高等学校还是独立设置的成人高校，其举办的函授教育、业余教育、成人脱产教育、网络教育、开放教育和高等教育自学考试等，其教育对象群体、人才培养目标和规格都是一致的，所以其教育条件质量、教育过程质量和教育产出质量的标准应该一致。考虑到普通高等学校与独立设置的成人高校在学科建设、专业水平和师资力量上存在巨大差异，应引导普通高等学校尤其是双一流建设高校在遵循国家基本质量要求的前提下，基于学校整体办学水平和社会声誉，制定并执行高于国家基本质量要求、体现学校整体水平的高等学历继续教育质量标准，发挥引领作用。同一所学校对高等学历继续教育和普通高等教育坚持相同的质量品质定位，把继续教育纳入学校整体发展规划和人才培养体系，是维护学校整体办学声誉的需要，更是高等学历继续教育高质量发展的需要。

摘编自林世员，李翠红. 高等学历继续教育质量定位：历史之争与时代诉求[J]. 中国远程教育，https://kns.cnki.net/kcms/detail/11.4089.G4.20220606.1836.002.html

江苏教育考试科研月报

2022年第8期（总第92期）

江苏省教育考试院编印

要闻传递

服务全民终身学习 推动新时代高等学历继续教育高质量发展

——教育部部署推进新时代普通高等学校学历继续教育改革

随着高等教育进入普及化阶段，人民群众对高质量教育需求愈发迫切。高等学历继续教育作为高等教育的重要组成部分，需要乘势而上、加强改革，推动由规模扩张向规范发展、高质量发展转变。普通高校是学历继续教育的重要办学主体，是构建服务全民终身学习教育体系的重要力量。近日，教育部印发《教育部关于推进新时代普通高等学校学历继续教育改革的实施意见》，以“全面规范、提高质量”为主线，对普通高校举办的学历继续教育改革作出全面部署，推动形成办学结构合理、质量标准完善、办学行为规范、监管措施有效、保障机制健全的新格局。

《实施意见》强调，要全面贯彻党的教育方针，落实立德树人根本任务，牢固树立全民终身学习理念，坚持规范与发展并重、治标与治本结合，加强内涵建设。按照“系统谋划、分类指导，育人为本、提高质量，夯实基础、强化能力，数字赋能、精准治理”的原则，形成与新发展阶段相适应的高等学历继续教育发展格局。

《实施意见》要求，主办高校应根据社会需要和自身办学定位、办学条件，遵循聚焦特色、控制规模、保证质量的原则，举办相应的学历继续教育，强化学历继续教育的公益属性，不得以营利为目的。普通高校举办的学历继续教育统一通过成人高考入学，统一专业教学基本要求，统一最低修业年限，统一毕业证书。推动中央部委所属高校举办“少而优、小而精”的学历继续教育，地方高校重点举办“服务地方、办学规范、规模适度、特色鲜明”的学历继续教育，高等职业学校重点面向一线从业人员，举办服务“知识更新、技术提升”的学历继续教育。

《实施意见》针对教育教学环节提出了一系列规范性要求。强调要加强思想政治教育，开齐开好思想政治理论课，建立完善全员、全程、全方位育人体制机制；规范教学组织实施，加强对线上教学和线下面授的全过程管理；创新教育教学模式，充分发挥信息技术优势，结合实际开展混合式教学；加强师资队伍建设，配足配好主讲教师、辅导教师和管理人员；严格落实办学基本要求和人才培养方案编制工作指南要求，保证人才培养规格和质量；进一步加强教材建设管理，压实管理职责，加大对优秀继续教育教材的支持力度；严格规范校外教学点设置条件和程序，控制布点数量和范围；建立健全监督评估机制，进行常态化质量评估监测。

《实施意见》强调，要深入实施国家教育数字化战略行动，提升数字化公共服务水平，广泛汇聚优质数字教育资源，促进优质数字资源共建共享。主办高校要充分运用技术手段，创新高等学历继续教育办学管理方式，提高办学管理的数字化智能化水平，全面加强教育教学在线常态监测。

《实施意见》要求，各地、各主办高校要加强党对高等学历继续教育工作的全面领导，进一步压实各级教育行政部门和主办高校的主体责任，建立保障学历继续教育办学经费投入机制，加大对优秀典型案例的宣传力度，加强继续教育相关学科专业建设，完善违法违规广告治理工作机制，为高等学历继续教育改革发展营造清朗环境。

新中国成立以来我国高等学历继续教育政策发展脉络

（一）创建阶段（1949—1976年）：高等学历继续教育政策体系初见端倪。1949年，中国人民大学向教育部提出开办夜大学，获批后次年开始招生，至此拉开了新中国高等学历继续教育发展的序幕。1952年，该校又开办了函授教育。此后函授教育逐步在东北师范大学、北京师范大学等全国师范类高校开办。1956年，高等教育部发布《关于综合大学开办函授教育的通知》，举办函授教育的高校数量进一步增加。随着高等学历继续教育的正式开展，政策制度建设受到高度重视，国家颁布了一系列涉及高等学历继续教育招生规模、教学计划、师资队伍、规范管理以及质量保障的文件。这些政策文件的出台推动了高等学历继续教育的制度化与规范化发展。

这一时期职工大学、农民专科学校以及广播电视大学也实现了新发展。1955年，高等教育部、教育部与全国总工会联合召开全国职工业余教育会议，提出大力开展从小学到大学正规的职工业余教育，促进了职工业余教育正规教育体系建设与职工大学发展。1958年，我国第一所农民业余大学——黎明业余农业大学创办，开展培养农业科技人才的专科教育。1960年，我国第一所广播电视大学——北京广播电视大学创办，开展广播电视教育，随后，上海、沈阳、长春、哈尔滨等地也建立了广播电视大学。

这一时期国家积极推行全日制学校与半工半读、业余学校并举的办学政策，“两条腿走路”的高等教育发展方针已具雏形。

（二）发展阶段（1977—1985年）：中国特色双轨型高等教育制度基本确立。改革开放初期，我国高等教育继续坚持“两条腿走路”的发展方针，高等学历继续教育开始致力于办学秩序的恢复和政策制度体系的重建。1978年12月，国家创办了中央广播电视大学，各省、市、自治区建立省级广播电视大学，由此广播电视教育重启，广播电视大学办学体系逐步形成。同时，独立设置的成人高校也获得了重建与恢复发展。1980年，普通高校的函授教育和夜大学开始恢复并得到发展。1981年，国家自学考试制度创建。

这一时期关于教学组织与管理方面的政策不断出台。广播电视大学学籍管理制度得以制定，函授和夜大学毕业生的学历认定以及待遇问题得以明确，毕业生学士学位授予制度得以确立。成人高校招生考试制度最终建立。1984年国家建立了由省、市、自治区统一招生考试办法，自1986年开始实行全国统一的成人高等教育考试制度，并一直延续至今，标志着我国高等学历继续教育进入学历导向型的发展阶段，具有中国特色的双轨型高等教育制度得到确立。

本阶段政策制度不断建立，政策制度体系逐步完善，高等学历继续教育重新走上正规化发展道路，实现了较快发展。在“多出人才、快出人才”教育政策导向下，高等学历继续教育受到高度重视，学生学习积极性空前高涨，人才培养规模不断扩大，成为“文化大革命”十年失学一代获得高等教育机会和补偿学历的重要途径。

（三）完善阶段（1986—1997年）：以制度体系健全谋求有质量的发展。1986年12月，全国成人教育工作会议召开，高等学历继续教育进入快速发展时期。但同时也出现了办学不规范和人才培养质量不高等问题，对此，国家教育行

政部门在大力发展的总基调下，注重提高办学质量，开展办学评估，引导其健康、有序发展。鉴于全国成人高校的快速发展，1986年，国家教育委员会印发《关于近期内不再新建成人高等学校的通知》，提出对其统筹规划、全面安排、合理布局。1987年，国务院批转《国家教育委员会关于改革与发展成人教育的决定》，该文件推动了高等学历继续教育的深入改革，并且更加重视高等学历继续教育的办学效益与质量。同年，我国函授教育史上第一个带有法规性质的文件《普通高等学校函授教育暂行工作条例》出台。它对函授教育教学、科研、组织管理、函授站建设等作了具体要求，并提出组织开展办学质量和效益评估。1988年，国务院发布《高等教育自学考试暂行条例》，高等教育自学考试有了法制保障，其地位得到进一步提升。此后，围绕办学质量提升和体制机制改革，1990年、1993年国家教育委员会连续颁布《关于普通高等学校成人教育治理整顿工作的若干意见》和《关于进一步改革和发展成人高等教育的意见》两个重要文件，以加强办学整顿、规范办学秩序、推动办学改革。1994年，国家教育委员会又相继印发《普通高等学校函授教育评估基本内容和准则》等四个文件，评估与监管成为我国高等学历继续教育发展的重要政策导向。

本阶段政策的最大亮点是颁布了《关于改革与发展成人教育的决定》和《关于进一步改革和发展成人高等教育的意见》两个宏观性政策文件。在其指导下，一系列改革发展政策相继出台，高等学历继续教育获得了长足发展。同时，在以“经济为本”的教育政策导向下，高等学历继续教育市场化、产业化发展特征与趋向更加明显。

（四）创新阶段（1998—2009年）：现代远程教育制度得以建立与发展。进入21世纪，充分利用信息技术，促进教育变革，大力发展现代远程教育成为国际教育发展趋势。1998年，教育部发布《面向21世纪教育振兴行动计划》，提出实施“现代远程教育工程”。1999年，教育部正式发文批准清华大学、浙江大学等4所普通高校基于前期探索与实践经验，率先开展现代远程教育，高校现代远程教育试点工作正式启动，高等学历继续教育进入依托现代信息技术推动办学模式改革发展的新阶段。此后，全国共有67所普通高校以及中央广播电视大学（现国家开放大学）被批准开展试点。2000年，教育部印发《关于支持若干所高等学校建设网络教育学院开展远程教育试点工作的几点意见》，规定了高校现代远程教育试点的主要任务。此后，教育部出台文件，进一步明确网络教育的办学定位，规范招生、教学、考试等关键环节的管理；建立网络教育学院年报年检制度和部分公共课程全国统一考试制度，这两项制度成为一段时期内保障网络教育办学质量的“两驾马车”。

高校现代远程教育的发展推动了函授教育等信息化改革。2007年，教育部颁布《关于进一步加强部属高等学校成人高等教育和继续教育管理的通知》，文件提出现代远程教育试点高校要充分利用现代信息技术，逐步将函授教育过渡到现代远程教育。

本阶段政策制度更加健全，招生组织、教学管理、站点管理、资源建设、网络统考等一系列发展现代远程教育的制度得以建立，而函授教育、业余教育等制度建设停滞不前。

同时，不同类型高等学历继续教育在招生自主权、学费标准规定等方面出现的政策不协调导致了事业发展不平衡，网络教育实现了快速发展，而传统的函授教育等发展势头开始减弱，独立设置的成人高校开始调整转型。

（五）转型阶段（2010年至今）：寻求综合改革与转型发展新方向。2010年，国务院审议并通过《国家教育中长期改革和发展规划纲要（2010—2020年）》，高等学历继续教育进入综合改革与转型发展期。自2012年起，教育部相继批准成立了国家开放大学和北京、上海、江苏、广东、云南等五所地方开放大学，广播电视教育开始向开放教育转型发展。此后，《关于办好开放大学的意见》印发，旨在探索建立具有中国特色的开放大学办学模式，进一步推动高等学历继续教育的整体发展。但是，在国家高等教育实施“双一流”建设背景下，北京大学、中山大学、哈尔滨工业大学等

一流高校引领国家继续教育事业发展的办法与路径

（一）引领广大高等学校重视发展继续教育。世界一流大学重视学历、非学历继续教育的历史都已很悠久。北京大学一项关于继续教育的课题研究显示：一是世界一流大学几乎都拥有本科教育、研究生教育和继续教育三大办学类型。基于终身学习理念的继续教育以大学后教育为主，是大学本科、研究生教育的延伸。二是世界一流大学继续教育拥有一定的规模。如，哈佛大学负责继续教育的学院每年招生规模达14000人，是其规模最大的学院。三是世界一流大学继续教育属于理想化终身学习平台，为成人职业能力提升和全面发展提供相匹配的学习机会。四是世界一流大学都注重继续教育质量，均与本国高等教育质量管理的总原则、总要求相一致，同时强调遵循成人学习的规律和特点。由此，继续教育与本校普通高等教育具有同等地位。五是世界一流大学都明确继续教育为大学后人才发展服务。强调适应公司、企业、机构的专业人士及社会大众发展的需要，凸显出其成长性和以“新”为本的特色；都是培养专业型而不是研究型人才；开设多学科、多类型、多领域以及实用性、适应性强的各类课程。六是世界一流大学继续教育主要依托大学专职机构承办，都分别举办具有明确专业方向的继续教育。

相比之下，国内继续教育在不少高校包括一些重点大学中已经被“边缘化”，客观上产生误导，让社会以为继续教育层次低、不重要。由于认识上的偏差，多年以来继续教育的功能在我国已经被“矮化”，是低端成人教育的代名词。创建世界一流大学，首先要实现教育理念的世界一流。发展继续教育既是高等学校的崇高使命，又是可以大有作为的重大战略机遇。

（二）深入开展并引领终身学习理论研究、立法研究，开创终身学习领域高端专门人才培养之先河。长期以来，我国终身教育和继续教育的地位不高，推进的难度很大，其根本原因是缺少法律保障。未来的国家《终身学习法》应该确定“以终身学习理念引领学校教育和继续教育的发展”“构建终身教育体系”“建设学习型社会”以及建立基于学分银行制度、各类教育纵向衔接、横向沟通的终身学习“立交桥”等法定目标；规定各级政府、高等学校以及各类组织推

知名高校退出高等学历继续教育办学，以适应学校整体办学定位，这也使得国家教育行政部门在高等学历继续教育政策制定中越来越强调，高校要办与学校整体办学定位相一致的高等学历继续教育。

本阶段国家教育行政部门围绕“规范管理”“提高质量”等主题出台了系列文件，以此推动高等学历继续教育通过综合改革走上内涵式发展之路。但2016年之前高等学历继续教育领域出现了较长时间的政策“空白期”，政策出台的“阶段性停滞”使高等学历继续教育的改革发展一度迷失了方向。

摘编自高小军、黄健.我国高等学历继续教育政策变迁脉络、动因与重构研究[J].现代远距离教育，2021（04）。

进终身学习的责任；要求各级各类教育以终身学习理念为引领，努力培养青少年学生和广大学习者终身学习的能力。而且该部法律应该凸显对于各级各类教育改革发展所具有的综合性和引领性功能，而绝不是变相的“成人教育法”。同时，要加快启动终身学习领域高层次专门人才的培养。他们不仅需要具有扎实的教育学科知识，而且需要具有深厚的从事终身学习理论研究的功底，具有推进终身教育、继续教育事业发展的实践与创新能力。

（三）引领继续教育质量的提高。目前我国本科和专科学历继续教育总体质量不高。不少成人学历继续教育“千校一面”，照搬全日制普通高校模式，长久受应试导向、学历导向、学科导向、论文导向的影响，忽视和难以对学习者的创业和创新能力进行有效的开发，继续停靠在学历补偿教育的“码头”。不少专业陈旧落后、报考的人数却占据学历继续教育很大比重，导致传统教育“产能”的过剩，以及社会资源和学习者时间、精力的很大浪费。缺少针对性以及由此导致的缺少实效性，是广大高校继续教育普遍存在的“软肋”，是高校继续教育质量不高的核心问题。

（四）引领高端继续教育的发展。建议一流大学将培养应用人才对象的主体结构转变为已在国内外大学毕业、走上工作岗位、在相关领域取得较好成绩并具有丰富实践经验的优秀对象进行“回流学习”，切实办好高端学历、非学历继续教育。这有利于为国家加快培养大批高素质适用人才，是顺应世界终身学习时代潮流的最佳选择。中国科技领域取得大量重要成果的事实充分证明，有实践经验的优秀对象确实是高校快速培养拔尖人才最好的“原材料”，吸纳他们“回流学习”是高等学校贡献社会、靓丽出彩的重大机会。

（五）引领继续教育信息化发展。当前，第三、第四次工业革命的成果，特别是以云（云计算）、大（大数据）、物（物联网）、智（人工智能和机器人）、虚（VR/AR,虚拟现实/增强现实）以及区块链、游戏软件、3D打印等为代表的信息化、数字化技术，全面快速地向教育领域跨界渗透，彰显出“互联网+终身学习”教育发展的时代特征。习近平同志提出“构建网络化、数字化、个性化、终身化的教育体