**张永，朱敏丨新中国成人教育发展的谱系：基于问题史的视角**

**摘 要**

新中国成人教育取得了一系列显著进展，包括建立正规的成人学校教育系统、成人教育样态不断丰富，这些成就的获得同有效回应成人教育发展过程中面临的一系列现实问题直接相关。这一系列现实问题的主干是由成人教育正规化带来的学制改革问题，两翼分别是以成人教育多样化为表征的领域转移问题和以成人教育质量提升为表征的内涵发展问题。就两翼而言，前者是成人教育正规化建设的一种解构力量，而后者是成人教育正规化建设的一种建构力量。三大问题之间的相互关联，以及内部的演进变迁，构成了新中国成人教育发展的谱系。

成人教育是我国教育事业的重要构成。新中国成人教育在实践层面的改革与创新取得了显著进展，在理论层面的研究与探索也日益丰富。就成人教育发展研究而言，当前大量研究针对的是特定成人教育领域的发展与变革，如高校继续教育、开放教育、社区教育、老年教育等。还有不少研究针对的是成人教育发展的特定维度，如政策制度、教育治理、教学改革、质量评估等。就其研究逻辑而言，主要是从成人教育特定领域或维度入手，遵循着“背景分析—历史回顾—问题总结—改革建议”的研究思路。虽然借助这一研究逻辑可以总结我国成人教育在特定领域或维度所取得的成就和相关问题，却忽略了从整体和全局角度进行成人教育发展的研究，且历史回顾与问题总结之间往往处于割裂状态，难以在两者之间建立起有机的内在联系。由于成人教育的发展成就同有效回应成人教育发展过程中面临的一系列现实问题直接相关，因此，在已有研究基础上以问题为中心来梳理新中国成人教育的整体演进，将有助于进一步推进和深化成人教育发展研究。本文将基于问题史的视角，探究新中国成人教育发展的谱系，并提炼相关研究启示和建议。



**一、问题史与教育问题史**

现实问题与历史研究具有密切的关联。美国高等教育学者珀金（Harold Perkin）指出：“与各门学科相比，历史学是一门题材广泛、方法多样的学科……从某种真实的意义上，真正的历史学并不是一味按年代顺序挖掘整理史实材料的一门学科，而是一门解决问题的学科，它向现实（或一度是现实的）世界提出种种问题，并努力探寻问题的答案。”正是基于现实问题与历史研究之间的密切关联，形成了问题史研究范式。问题史是以问题为中心的历史研究范式，借此可以弄清现实问题的起源与发展演化。美国学者布鲁巴克（John S. Brubacher）的代表作《教育问题史》（1947年出版，1966年再版）是西方教育史领域第一本以问题为研究主线的教育史著作，开启了教育问题史研究的基本范式。传统教育史学家主要是按照时间顺序组织教育史资料，不注重教育现实与教育历史之间的联系。相对于传统教育史，教育问题史主要以教育问题为线索，对每一个问题进行从过去到现在的论述，注重教育现实与教育历史之间的联系，即“在选择和介绍教育史资料上，其标准是以帮助学生理解当前现实教育问题为依据的”。而且，为了避免过时的危险，应该“以不断出现的教育问题和在教育史上一再发生的问题作为编排资料的依据”，这些问题被布鲁巴克称为具有永恒性的教育问题。布鲁巴克指出，教育逐渐由非正规性向正规性转变，但“事实上，从古至今，非正规教育与正规学校教育都是并行的。在这个漫长的时期中，假如不在质量上，那么在数量上非正规教育也是占优势的”。尤其值得注意的是，布鲁巴克在“正规教育与非正规教育”这个标题下讨论了成人教育的发展。他说：“假如家庭教育是人类最初的也许是最重要的一种非正规教育的方式，那么，成人教育则肯定是人类最后的但不是最不重要的一种非正规教育的方式。成人教育所包括的内容，在很大程度上是根据人们需要从事的非正式生活活动的范围而定的。如果只包括正规的成人教育活动，那将遗漏成人教育的一些最重要的部分。”基于这些观点，他对美国成人教育的正规与非正规形式进行了历史的梳理。国内最早开展教育问题史研究的是教育史学者李剑萍。他在1996年发表《中国近代师范教育争论问题的透视》，讨论了近代师范教育一直争论最为激烈的四个问题，即正规化与非正规化之争、集权与分权之争、独立与合并之争、专门与专业之争。他认为：“问题即指事物的重要矛盾，任何事物都蕴含着矛盾，并由其主要矛盾和矛盾的主要方面决定着自身性质和发展方向；中国现代教育问题史研究，主要是描述、解释中国教育的基本矛盾以及各级各类教育中主要矛盾的现代化走向及其原因。”在《中国现代教育问题史论》一书中，他以各级各类教育为纲，以各级各类教育中的主要问题为目，以历史材料为基础，以时间顺序为线索，进行了教育问题史的系统研究。在“学制问题”一章中，他指出：“学制是学校教育制度的简称，又称学校系统，它规定着各级各类学校的任务、入学条件、修业年限以及相互衔接关系，用网络形式将不同层级、类别的学校系统化，是教育制度的核心。”同时，“随着终身教育、终身学习理念的推广和学习型社会的构建，未来的学制将不再是学校教育制度的简称，不再是传统意义上的封闭的、科层制的学校系统，而是一个涵盖全部教育制度、学习制度的概念，一个开放的、包容的、能够充分提供选择机会的学习系统。”在“成人教育问题”一章中，他讨论了城市教育与农村教育、社会教育与学校教育、普及与提高等三大问题。布鲁巴克和李剑萍分别基于美国和中国的教育史实，做出了几乎相同的判断，即正规性与非正规性之间的关系问题是成人教育发展的基本问题。基于问题史的视角，本文将结合相关教育史实探讨新中国成人教育发展过程中出现的一系列典型问题，这些问题贯穿新中国成人教育发展的始终，但又在逻辑上呈现出相互嵌套、相互建构的特点。这一系列问题的主干是由成人教育正规化带来的学制改制问题，两翼分别是以成人教育多样化为表征的领域转移问题和以成人教育质量提升为表征的内涵发展问题。就两翼而言，前者是成人教育正规化建设的一种解构力量，而后者是成人教育正规化建设的一种建构力量。三大问题之间的相互关联，以及内部的演进变迁，构成了新中国成人教育发展的谱系。



**二、新中国成人教育发展的谱系**

基于问题史的视角，新中国成人教育发展的谱系也是新中国成人教育发展过程中所面临的一系列问题的谱系，包括这些问题之间的相互关联和各个问题内部的演进变迁。**（一）学制改革：成人教育正规化问题1.正规成人教育的产生**新中国成立后，成人教育逐步由适应和服务于战争需要转变为适应和服务于全面建设需要，由老解放区的战时体制转变为一种新型的国家教育制度。作为一种新型的国家教育事业的重要组成部分，“新中国成人教育，是在共产党领导下的，坚持以毛泽东教育思想为指导的，面向广大人民的，服务于社会主义革命和建设的新型教育”，并开启了建立一种新型学校教育制度的正规化过程。1949年12月，教育部在北京召开第一次全国教育工作会议，提出学校必须为工农开门，创办人民大学、工农速成中学，大办工农补习教育，争取从1951年开始进行全国规模的识字运动，并草拟了工农速成中学实施方案。1950年2月，北京市文教局颁发《正规成人学校暂行实施办法（草案）》，规定：正规成人学校的目的是给过去没有机会接受教育的劳动人民，以相当于小学的普通教育，提高他们的文化水平。其招生对象为年龄在16岁以上的劳动者或其家属，学制3年。同年9月，中国人民大学马列主义夜大学和夜校开学，揭开了新中国正规成人高等教育发展的序幕，夜大学学习２年，夜校学习１年。12月，政务院发出《关于举办工农速成中学和工农干部文化补习学校的指示》，教育部发出《关于开展农民业余教育的指示》。前者提出工农速成中学修业年限暂定为３年，工农干部文化补习学校修业年限暂定为２年，并对举办者、课程、学校设置、学生来源和条件、学生上学期间的待遇、教师、领导等问题作了原则规定；后者提出农民业余学校分设初级班（组）与高级班（组），初级班扫盲，高级班要求基本上达到相当于高小毕业的程度。随后，教育部相继颁发了《工农速成中学暂行实施办法》《工农干部文化补习学校暂行实施办法》和《职工业余教育暂行实施办法》等。由此，正规成人教育的产生提出了学制改革问题。**2.正规成人教育体系的建设**对于旧中国的学校教育制度而言，成人教育是首先出现的挑战者，也是最大的挑战者。1951年8月，周恩来在一些专业会议代表及政府各部门负责同志参加的会议上作报告指出：“成年人的教育，包括工农的教育、失业人员的教育、老知识分子的教育、老干部的再教育，都需要在我们的学制中占有一定的地位。”同年10月1日，政务院命令公布施行《关于改革学制的决定》，指出我国原有学制有许多缺点，其中最重要的是工人、农民的干部学校，各种补习学校和训练班，在学校系统中没有应有的地位；技术学校没有一定的制度，不能适应培养国家建设人才的要求。同时，教育部部长马叙伦就改革学制发表谈话，指出这次改革学制的重点是工农干部教育、技术教育和小学教育；新学制必须根据各地具体情况，有计划、有步骤、有准备、有重点地推行；争取从1952年到1957年在全国基本上完成学制改革工作。此时，新中国一改旧有学制的缺点，确立了工农办学机构在教育系统中的重要地位，为广大工人、农民和干部提供了接受教育的机会和可能。随着学制改革问题的提出，有关学制改革的思路逐步清晰化，形成了“两条腿走路”的学校教育制度。1958年5月，在中共中央政治局扩大会议上，刘少奇提出两种教育制度和两种劳动制度的设想和主张，其中两种教育制度主要是指全日制的学校教育制度和半工半读的学校教育制度。随后，教育部提倡普通学校兼办工农业余教育，中共中央、国务院发布《关于教育工作的指示》提出国家办学与厂矿、企业、农业合作社办学并举，普通教育与职业（技术）教育并举，成人教育与儿童教育并举，全日制学校与半工半读、业余学校并举，学校教育与自学（包括函授学校、广播学校）并举，免费的教育与不免费的教育并举。1963年1月，教育部发出《关于加强全日制高等学校和中等专业学校函授、夜校教育工作的通知（草案）》，指出函授、夜校教育是贯彻执行教育事业“两条腿走路”方针的一个方面。1965年3月，教育部在北京召开全国农村半农半读教育会议，提出今后农村教育的任务是在办好全日制学校的同时，坚定不移地推行半工（农）半读教育制度，实行全日制和半农半读两条腿走路。“两条腿走路”的学校教育制度在“文革”结束后得到恢复和发展。1977年5月，邓小平主持召开科学和教育工作座谈会，并作《关于科学和教育工作的几点意见》的讲话。他说：“教育还是要两条腿走路。就高等教育来说，大专院校是一条腿，各种半工半读的和业余的大学是一条腿。”1980年4月，教育部在北京召开高等学校举办函授、夜大学工作会议，提出两种教育制度的思想是完全正确的，要发展我国的教育事业，必须“两条腿走路”；普通高等学校举办函授教育、夜大学是业余教育的一种重要形式，是培养专门人才的有效途径。此后，我国一直坚持“两条腿走路”的教育方针，在发展全日制学校教育的同时，积极发展多种类型的成人教育，形成了具有中国特色的教育发展道路。成人教育的正规化建设是新中国成人教育发展史上最为浓墨重彩的一笔。“在成人教育正规化建设中，既要借鉴普通学校教育的经验，又要在认真总结成人教育实践经验的基础上，按照成人教育的客观规律，进行正规化建设。成人教育正规化建设包括办学、教学和管理等方面，根据成人教育的特点和规律，逐步实现办学计划化、教学规范化和管理制度化。”成人教育正规化建设的重点是成人学历教育。1960年1月，全国总工会、教育部、共青团中央、全国妇联在哈尔滨召开全国职工教育黑龙江现场会议，提出争取在一两年中，在现有青壮年职工中基本完成扫除文盲的任务，并及时地普及初等教育；争取在第三个五年计划期间，在现有青壮年职工中基本普及业余初中教育；大办业余中等专业学校和业余高等学校，建立从初等教育到高等教育的业余教育体系。据丹麦学者曹诗弟（Stig Thoegersen）在山东邹平的实地调查，相对于针对文盲开办的夜校和冬学，“更加雄心勃勃的成人教育形式是业余小学，学生在这里学习的最终目的是取得和普通的全日制学生一样的正式文凭”，并回应农村对出身“好”的合格干部的迫切需求，促成了农村中的权力再分配。1992年8月，全国成人高等教育工作会议提出进一步完善包括本科、专科、第二专业教育直至在职硕士、博士学位的成人高等学历教育体系。由此，我国在正规成人教育领域逐步建成了从扫盲教育、成人小学到成人初中、成人中专、成人高中，再到成人高等教育（本专科）、在职研究生教育的全层次、相互衔接的人才培养体系。**3.正规成人教育同其他教育类型的关系**成人教育的正规化建设提出了成人教育同其他类型学校教育之间的关系问题，包括同等对待、统筹协调和沟通衔接等。（１）同等对待。基于学制改革过程中形成的“两条腿走路”的学校教育制度，成人学校教育和普通学校教育都是国家的正规教育，需要同等对待。早在1950年《关于开展农民业余教育的指示》中就要求，农民业余学校初级班（组）和高级班（组）毕业证书与初级小学、高级小学的毕业证书有同等效力。1978年2月，五届全国人大第一次会议的《政府工作报告》提出：“要建立适当的考核制度，业余学习的人们经过考核，证明达到高等学校毕业生同等水平的，就应该在使用上同等对待。”1980年7月，国务院科技干部局印发的《关于执行〈工程技术干部职称暂行规定〉若干问题说明》中规定，凡1966年以前在教育部门承认的电视大学、函授大学、业余大学，学完规定的教学科目，持有正式文凭的毕业生，可以与普通高等学校毕业生同等对待。同年8月，教育部印发《关于职工、农民高等院校教师确定与提升职称的通知》中规定，凡经有关部门正式批准，并报教育部备案的各类高等学校的专职教师和普通高等学校的教师一样，按国务院1960年和1978年有关文件的规定，确定与提升教师的职称。同年9月，教育部部长蒋南翔在中央广播电视大学开学典礼上指出，广播电视大学是新型的高等学校，应和全日制高等学校同样对待。随后，国务院批转教育部《关于大力发展高等学校函授教育和夜大学的意见》中提出，本科和专科的函授教育、夜大学学生，学完规定的课程，考试成绩及格的，由举办的高等学校发给毕业证书，国家承认其学历，并可按规定择优授予学位；在职人员中的函授和夜大学毕业生，在工作使用、评定职称和进行套改等问题上，应与全日制高等学校同类专业毕业生同等对待。从以上一系列规定中可以发现，同等对待在内涵上包含同等水平意义上的同等对待，在外延上包含学历学位和对毕业生选用育留等一系列问题上的同等对待。进入２１世纪以来，虽然国家政策仍在强调同等对待问题，但是随着市场经济深入发展，企事业单位用人自主权不断扩大，加之成人教育人才培养质量不高，以及普通高等教育扩招等方面的影响，成人学历教育学习者在职称晋升、薪酬提升和社会性考试报名等方面往往会遭受不平等待遇。因此，无论是在内涵还是在外延上的同等对待，都有很长的路要走。（２）统筹协调。关于成人教育同其他学校教育之间的统筹协调问题，最早出现的是“三教统筹”这一提法。1988年5月，国家教委中学教育司在安徽省祁门县召开农村普通中学改革座谈会，提出农村中学教育要完成为当地经济建设和社会发展服务的任务，必须做到基础教育、职业技术教育、成人教育三教统筹、协调发展，调整改革中等教育结构。在后来开展的农村教育综合改革过程中，三教统筹成为同“农科教结合”“两基”并列出现的提法。促进成人教育与其他教育的统筹协调发展一直是我国教育改革发展中的重要议题，早在1985年颁布的《中共中央关于教育体制改革的决定》和1987年颁布的《关于改革和发展成人教育的决定》就开始提出，要促进学校教育与学校外、学校后教育并举和加强成人高校与普通高校合作沟通，这已开始涉及成人教育与其他教育的协调发展问题。1993年印发的《中国教育改革和发展纲要》把积极发展成人教育放到与职业技术教育、高等教育同样重要的位置。近年来，党和国家更加重视成人教育与其他教育类型的统筹协调发展机制建设，2019年党的十九届四中全会进一步提出“完善职业技术教育、高等教育、继续教育统筹协调发展机制”。（３）沟通衔接。随着终身教育体系和学习型社会建设的推进，我国的教育类型、层次和资源极大丰富，它们之间如何沟通和衔接、开放与共享，搭建人才成长“立交桥”，构建全民终身学习体系，成为新的议题。《面向21世纪教育振兴行动计划》《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》《国家教育事业发展“十三五”规划》和《中国教育现代化2035》等国家重要教育发展规划从构建终身教育和终身学习体系的视角，提出促进成人教育与其他教育的相互衔接与沟通，实现协调发展。在国家和各地一系列有关终身教育与学习型社会的政策文件中，终身教育体系中不同教育类型、层次和资源的横向沟通与纵向衔接，学习型社会建设过程中各类学习资源的开放与共享频频出现。例如，上海市、河北省、太原市和宁波市等地的《终身教育促进条例》都把“资源共享”作为终身教育工作的方针之一。《教育部等七部门关于推进学习型城市建设的意见》（教职成〔2014〕10号）在总结已有学习型城市建设经验和问题的基础上，第二项主要任务要求“通过深化教育综合改革，推进学历教育与非学历教育协调发展，职业教育与普通教育相互沟通，职前教育与职后教育有效衔接，有效发挥学校教育在全民终身学习中的基础作用”；第六项主要任务是“统筹区域内各类学习资源，推进学习资源的社会化。建立有效的协调机制，促进各部门、各系统的学习资源开放共享。进一步发挥公共文化设施的社会教育功能，深入推进公共图书馆、文化馆（站）、博物馆、美术馆、科技馆等各类公共设施面向社会免费开放。鼓励机关、企事业单位、社会团体等向市民开放学习场所和设施，为市民终身学习提供便利。积极利用报纸、杂志、广播、电视以及网络媒体等各类传播媒体提供多种形式的学习服务”。如果说，终身教育体系中不同教育类型、层次和资源的横向沟通与纵向衔接主要涉及学校教育系统；那么，学习型社会建设过程中各类学习资源的开放与共享则不限于学校教育系统，从而进一步提出了社会各方面的教育力量和教育影响如何聚通与提升的现实问题。**（二）领域转移：成人教育多样化问题**

与成人教育正规化建设相伴的是成人教育领域的重心转移和多样化问题。重心转移和多样化其实是同一个问题的两面，即成人教育是一个变动不居的领域。

**1.成人教育领域的重心转移**

从中央政府成人教育管理机构和相关领导组织的演替过程来看，成人教育领域的重心不断发生转移。新中国成立初期，重心在工农业余教育，凸显的是成人教育的阶级属性。1949年11月，根据《中华人民共和国中央人民政府组织法》，新中国成立了教育部，管理全国教育事务，根据规定教育部设立了社会教育司。1951年，教育部内设机构调整后设立工农业余教育司，撤销社会教育司。1952年11月，中央人民政府委员会通过决议，成立高等教育部和扫除文盲工作委员会。高等教育部下设工农速成中学教育处，教育部下设工农业余教育司，而扫除文盲工作委员会设有城市扫盲工作司、农村扫盲工作司等司局。1953年，教育部工农业余教育司与扫除文盲工作委员会合署办公。1954年11月，扫除文盲工作委员会并入教育部。1954年3月，高等教育部工农速成中学处移交给教育部，并于同年11月扩大为工农速成中学教育司。1955年，工农业余教育司与干部文化教育局合并成立工农业余教育局，工农速成中等教育司合并到中学教育司。同年，高等教育部增设业余高等教育处，但于1957年撤销。

十年建设时期，重心在从初等到高等的业余教育，凸显的是成人教育的教育属性。1958年，高等教育部和教育部合并为教育部，设立业余教育司统筹管理成人教育发展。1963年，教育部又分为教育部和高等教育部，教育部设立业余教育司。1964年9月，高等教育部增设高等业余教育司，次年改为高等教育第三司。

“文革”时期，我国教育行政管理机构遭到严重破坏，直到1975年，教育出现恢复的迹象，教育部重启机构建设，设立了业余教育司。

改革开放以来，随着教育逐步恢复与教育部工作的增加，成人教育管理机构得以确立。1977年10月设立工农教育司，1980年改为工农教育局。1982年，在国务院推进机构改革背景下，教育部进行机构调整，设立成人教育司，统筹全国成人教育事业。1984年8月，增设高等教育三司。1985年，国家教育委员会成立后，随着全国成人教育发展形势的变化，成人教育机构经历重大调整。1988年，原成人教育司、高等教育三司及高等教育自学考试指导委员会合并为成人教育司（全国高等教育自学考试指导委员会）。1998年，国家教育委员会更名为教育部，进行机构调整后撤销成人教育司，设立职业教育与成人教育司，一直持续至今。

从主要管理机构持续时间来看，最短的是社会教育司，其后依次是工农教育司／局、工农业余教育司／局、业余教育司、成人教育司，最长的是持续至今的职业教育与成人教育司。其中，值得注意的是扫盲工作、业余高等教育管理机构同成人教育管理机构之间的分与合。同时需要指出的是，由于1987年提出工人培训由劳动人事部直接管理，企业干部培训由国家经济体制改革委员会管理，此后，职工业余教育同统管成人教育的国家教育管理部门渐行渐远。

**2.成人教育的多样化**

从成人教育类型与机构的发展过程来看，成人教育领域的多样性不断增生。我国成人教育类型多样，在不同的历史时期呈现出不同的发展态势和发展重点。1949—1955年，特别是1951年学制改革后，我国工农速成初等教育迅速发展，但在1955年便停止招生并退出历史舞台。同期，函授教育、夜大学和扫盲教育得以发展。1956—1966年，我国进入十年建设期的“教育革命”，奉行“两条腿走路”，提倡办学主体多元化，业余教育实现了蓬勃发展，这一时期成人教育类型更加多元化，除了工农业余教育、扫盲教育外，还出现了广播电视教育，函授教育、夜大学得到进一步发展。1966—1976年“文革”期间，成人教育遭到严重破坏，虽然出现了“七二一”大学等开展工人业余教育，但它是违背教育规律的历史产物。改革开放初期，我国成人教育主要发挥“双补”功能，办学形式除了职工业余教育、扫盲教育之外，函授教育、夜大学、广播电视教育恢复发展，自学考试制度创建，同时逐步向职工岗位培训发展转移。1987年《关于改革和发展成人教育的决定》发布，确立成人教育的主要任务包括基础文化补习教育、岗位培训教育、专业性中等和高等学历教育、大学后的继续教育，以及社会文化和生活教育。到1992年，我国成人教育领域进一步转移，《关于进一步改革和发展成人高等教育的决定》将“高等层次岗位培训、大学后继续教育”作为成人高等教育的发展重点。1993年发布的《中国教育改革和发展规划纲要》提出，成人教育是传统学校教育向终生教育发展的一种新型教育制度，其中大力开展岗位培训和继续教育成为成人教育发展的重点，农村成人教育、成人学历教育和青壮年扫盲教育依然是重要任务。1999年1月，国务院批转教育部《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”，形成开放式教育网络，构建终身学习体系，并把岗位培训和继续教育作为成人教育重点。1999年8月，《“中央广播电视大学人才培养模式改革和开放教育试点”项目研究工作实施意见（试行）》发布，并于2004—2005年进行总结性评估。2004年3月，国务院批转《2003—2007年教育振兴行动计划》，再次提出要“大力发展现代远程教育，探索开放式的继续教育新模式”。2010年，《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》用“继续教育”取代了“成人教育”，“成人教育”这一术语从国家教育政策文件中悄然退出。

就成人教育机构而言，新中国成立初期到1956年成人教育机构主要集中在以下三类：一是业余学校，例如职工业余大学、农民业余大学、业余初等学校、业余中学等；二是速成学校，例如工农速成中学、工农速成初等学校、工人速成中学、工农干部补习学校；三是与扫盲教育相关的，例如工农业余小学、夜校、识字班、识字学校等。1956—1966年，随着“两种教育制度”的提出和建立，成人教育机构更加纷繁多样，新出现了广播电视大学、农民业余大学等，还出现了红专中学和红专学院。“文革”期间，主要机构有“七二一”大学、“五七干校”和共产主义劳动大学等。改革开放初期，我国的成人高校主要是广播电视大学、职工大学、管理干部学院、教育学院、独立设置的函授学院和农民高等学校等。2012年7月，国家开放大学在人民大会堂正式揭牌成立，全面推进试点建设。同年，教育部相继同意北京、上海、江苏、广东、云南5所省级广播电视大学更名为地方开放大学。2020年8月，《国家开放大学综合改革方案》提出，推进现有广播电视大学转型为地方开放大学。当前，开展成人高等教育（或高等学历继续教育）的高校分为三种类型：普通高等学校、独立设置的成人高等学校（开放大学、职工高等学校、农民高等学校、教育学院、干部管理学院和其他机构）和民办的其他高等教育机构。这些成人教育机构是前述各种成人教育类型的实践形态。

**3.成人教育的裂变与聚变基因**

成人教育类型与机构的繁多芜杂，既是新中国成人教育发展的成果显示，也是新中国成人教育发展的推进策略。正规成人教育本身就源于学校教育制度的裂变。1951年10月，在全国第一届政协会议《关于文化教育的报告》中提出，为了在目前的人力和财力的条件下，完成在短期内为国家培养大量干部的任务，要开办大量的速成学校和速成班，用因陋就简的办法来解决大量培养干部所遇到的困难。学校教育制度的裂变进一步催生了成人教育自身的裂变，以及成人教育同其他教育类型之间的聚变。1958年10月，国务院第二办公室主任林枫在天津市召开的职工教育工作座谈会上提出，职工教育的水平和形式，可以“三等九级，多种多样”，不要怕多，不要怕“乱”。在1979年开始的国民经济三年调整时期，针对职工业余教育和电视大学的上下进退问题，提出原则上是上，是进。为了拓宽成人受教育的渠道、提升受教育机会，国家决定大力发展各种形式的成人教育，以更广泛地为经济和社会发展服务。1987年6月，国务院批转国家教委《关于改革和发展成人教育的决定》，提出成人教育是我国教育的重要组成部分，在整个教育事业中，它与基础教育、职业技术教育、普通高等教育同等重要，并提出了促进成人教育多样化发展问题。1993年，《关于进一步改革和发展成人高等教育的决定》提出，动员社会各方面的力量大力支持、积极兴办多种形式、多种层次、多种规格的成人高等教育。1994年6月，中共中央、国务院在北京召开全国教育工作会议，李鹏总理提出，“要特别重视电视教育，提高电视教材的制作水平，这是一种花钱少效益高的办学方式”。成人教育不仅自身在生长，而且像教育系统中的藤蔓，攀援着其他学校教育类型不断伸展。由此，成人教育的裂变与聚变构成了成人教育发展的基因。

成人教育的多样化问题构成了成人教育正规化建设的一种解构力量。如何看待和回应这一问题对于成人教育发展至关重要。1983年，全国高等教育工作会议在武汉举行，提出要克服轻视专科和普通高校以外的多种形式高等教育的思想，热情支持短期职业大学、广播电视大学、函授大学、业余大学的发展。关世雄在《我国成人教育历史回顾及今后的发展趋势》中指出：“坚持两条腿走路的办学方针。既重视普通教育，也重视成人教育；普通教育要发展学历教育、职业教育与继续教育。那些认为成人教育太乱，指导思想从怕乱、治乱出发，想把成人教育所承担的大专、中专学历教育任务转交给普通院校去承担的想法和做法都是有害于社会主义教育事业发展的。今后，在成人教育中无论是发展学历教育或非学历教育都应大力培养多种规格、多种层次的应用型人才。成人院校要向多功能的领域开拓，普通教育和成人教育等不同教育体系之间，互相衔接、互相渗透、交叉进行、协调发展的问题，将是我国教育科研的重大课题。”1995年11月，国家教委印发《关于成人高等学校试办高等职业教育的意见》，对培养目标、招生对象、专业设置、毕业文凭、试点学校及审批程序等方面作了规定。成人教育同其他学校教育类型之间的沟通衔接进一步促进了成人教育的多样化。

成人教育的多样化既源于上述成人教育在教育系统层次上的裂变与聚变，也源于在成人教育自身子系统层次上的裂变与聚变。1953年4月，教育部通知整顿工农业余学校高级班和中学班，要求纠正“重扫盲，轻业余教育”的偏向，加强对工农业余学校的领导。1960年7月，教育部、全国总工会在天津联合召开全国业余教育会议，提出要大办业余教育，使之由低级到高级，由不完备到完备，逐渐成网、成系统。相对于改革开放之前的成人教育裂变，改革开放过程中则显示出成人教育内部不同教育形态之间的聚变问题。《关于改革和发展成人教育的决定》提出要加强成人学校与普通学校之间、各类成人学校之间的横向联系和协作，发展多种形式的联合办学。1988年5月，国家教委发出《关于促进成人高等教育联合办学的意见》，要求成人高等教育突破条块分割的限制和封闭办学的模式，加强横向联系和协作，开展多种形式的联合办学。1993年7月，国家教委印发《关于加强高师函授、卫星电视教育、自学考试相沟通培训中学教师教学和管理工作的意见》，就提高认识、明确分工、把“三沟通”培训落到实处等提出要求。进入21世纪以来，现有的成人教育机构在开展学历教育的基础上，越来越强化非学历教育的类型和层次，走出了一条从单一教育样态主导到多种教育样态交融共生的转型发展之路。以上这些持续性的成人教育聚变过程，进一步促进了成人教育样态的多样化。

**（三）内涵发展：成人教育质量提升问题**

如果说成人教育多样化是成人教育外延发展问题，那么成人教育质量提升就是成人教育内涵发展问题。成人教育内涵发展是一个困扰不断的过程，尤其是作为成人教育学历层次两端的扫盲教育和成人高等教育。如果说成人教育多样化是成人教育正规化的解构力量，那么成人教育质量提升则是成人教育正规化的建构力量。**1.扫盲教育质量提升**扫盲教育是最早出现质量提升问题的成人教育领域。1952年4月，政务院文化教育委员会给创造速成识字法的祁建华颁发奖状。次月，教育部发出通知，开展“速成识字法”教学实验工作，并确定河北省为“速成识字法”实验区。同年9月，教育部、全国总工会在北京联合召开全国扫盲工作座谈会，提出在今后5年至10年内基本上扫除全国文盲，并指出为了防止和克服有些地方在推行“速成识字法”时，只注意快，不注意巩固，以致速而不成，造成“夹生”“回生”现象，以及过急过躁、草率从事等偏差，必须切实进行巩固工作。1953年1月，政务院文教委员会在北京召开大区文教委员会主任会议，认为扫盲工作1952年秋后有点冒进，原因是把扫盲看得太简单；扫盲是一个长期而复杂的任务，不是三五年而是需要十几年或更长时间才能完成的。次月，全国扫盲工作委员会在北京召开第一次全国扫除文盲工作会议，针对扫盲工作中的盲目冒进偏向，提出将扫盲工作纳入正规，正常开展扫盲工作。同时期，工农速成教育同样面临发展质量问题，为此1955年7月，教育部、高等教育部联合发出通知，指出工农干部学习文化知识不用循序渐进的方法而用短期速成的方法，使之升入高等学校，从根本上来说，并不能达到预期的目的。工农速成中学自1955年秋起停止招生，举办正规的从小学到大学的业余工农学校。但是，在改革开放之前，扫盲工作就像一趟高速前行的列车，很难刹车，一再出现急躁浮夸和盲目冒进问题。1991年4月，七届全国人大四次会议提出，争取到2000年基本扫除青壮年文盲。扫盲工作逐渐成为成人教育领域中的重要工作，并在1994年成为成人教育的工作重点。基本扫除青壮年文盲在1995年和基本普及九年义务教育一起成为20世纪内全国教育工作的中心任务，得到有力推进。2001年中国基本扫除青壮年文盲，2010年中国在世界上9个人口大国中率先实现全民教育的目标，全面扫除青壮年文盲，青壮年文盲率为2％以下，成人文盲率降至4.88％。**2.成人高等教育质量提升**成人高等教育也深受质量提升问题困扰，且目前仍有待解决。限于篇幅，以下主要以普通高校举办的成人高等教育质量问题为例加以梳理和阐述。1957年2月，高等教育部发出《关于业余高等学校的学习时间与整顿巩固提高教学质量的通知》，针对业余高等教育由于缺少经验、发展较快而普遍存在的学员学习时间与生产、工作时间发生矛盾，学员负担过重，教学质量不高等问题，提出解决办法。改革开放之后，成人高等教育的质量提升问题越来越凸显。1980年9月，国务院批转的教育部《关于大力发展高等学校函授教育和夜大学的意见》提出，要保证毕业生达到相当于全日制高等学校同类专业的水平，且在工作使用、评定职称和进行套改等问题上应与全日制高等学校同类专业毕业生同等对待。这一规定在1983年2月国务院办公厅转发的教育部《关于职工大学、职工业余大学、高等学校举办的函授和夜大学毕业生若干问题的请示》中得到了进一步重申。1985年，中央部门部属高等学校的函授和夜大学实行收费制度，这虽然调动了高校的办学积极性，但为后期出现“乱收费”“乱办学”等导致的质量低下问题埋下伏笔。1987年，《关于改革和发展成人教育的决定》提出成人教育要“提高质量，增进效益”。1990年6月，国家教委发出《关于普通高等学校成人教育治理整顿工作的若干意见》，强调高校成人教育要加强管理，控制规模，保障质量，坚决制止“三乱”（乱办学、乱收费、乱发文凭）现象。同时，国家教委举行新闻发布会，宣布于1990、1991年对成人高等教育进行治理整顿，整顿重点是成人高等学历教育，目的在于贯彻党的教育方针，端正办学思想，维护成人高等学历教育的严肃性。1993年，《关于进一步改革和发展成人高等教育的意见》要求强化质量控制机制，切实保证国家高等教育的质量和规格。1994年，国家教委印发《普通高等学校函授教育评估基本内容和准则》和《普通高等学校夜大学评估基本内容和准则》等文件，并于1995年启动对函授教育和夜大学的检查与评估工作。进入21世纪，在高等教育扩招和教育产业化等背景下，部分学校甚至将成人高等教育作为创收渠道，过于强调其经济效益而忽视办学质量和社会效益。2007年，教育部发布《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》，提出要依法治教，加强规范管理和深化改革，提高教学质量。该文件要求部属高校从2007年秋季开始停止招收成人脱产班和高等教育自学考试社会助学脱产班，也不能与其他机构合作举办上述脱产班；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。针对个别地方和高等学校在成人高等教育招生和办学中出现的影响成人高等教育办学质量和声誉的一些问题，教育部进一步发布通知，要求从2008年起，普通高等学校停止招收成人脱产班，成人高校招收成人脱产班的规模要根据具体行业需求从严、合理确定。2016年，为加强对高等学历继续教育专业设置的统筹规划与宏观管理，促进各类高等学历继续教育健康、有序、协调发展，教育部制定印发了《高等学历继续教育专业设置管理办法》。这是教育部规范高等学历继续教育专业设置的首份文件，不仅对于各类高等学历继续教育专业设置的统一管理具有重要意义，而且对于进一步推进整个高等学历继续教育的规范管理和质量提升也具有非常重要的作用。



**三、研究启示与相关建议**

基于以上探讨，可以形成以下研究启示与相关建议。

**（一）研究启示**

**1.就学制改革问题而言，新中国成人教育经历了一个由建构正规成人学校教育系统到从多个方面突破正规成人学校教育系统限制的过程**

新中国成立后，成人教育逐步建构起一个由扫盲教育、初等教育、中等教育和高等教育等构成的业余学校教育体系，最终发展为一种独特的正规成人学校系统或学校教育制度。改革开放后，在恢复和发展这种正规成人学校教育制度的过程中，开始从多个方面突破正规成人学校教育系统的限制：一是在学习渠道上的突破，即成人学历教育的渠道越来越多样，由在学校的面对面业余、脱产教育发展到远距离的函授、广播电视和网络教育等；二是在学习目的上的突破，即成人学校在开展学历教育的同时，开始大量涌现非学历性质的教育，不再局限于追求学历提升的教育；三是在学习系统上的突破，即在成人学校教育系统之外，开展多种形式的社会教育、社区教育和老年教育等。这些突破牵一发而动全身，同时蕴含着学习理念、学习主体、学习方法、学习内容、学习阶段等方面的突破。基于“全社会教育”路向，在成人教育发展过程中需要建构正规、非正规与非正式教育之间的协同机制，形成契合终身教育、终身学习与学习型社会理念的开放包容的学制概念。

**2.就领域转移问题而言，新中国成人教育经历了一个由阶级属性主导到教育属性主导的过程**

中央政府相关管理机构由工农业余教育经业余教育转而为成人教育，名称变迁的背后是轰轰烈烈的教育与社会变迁。工农业余教育反映的是初生的革命政权对革命力量的依靠，是新中国成立初期的立场确认和宏图大业。业余教育是对工农业余教育的教育属性的认定。教育属性认定同阶级属性认定相互缠绕，此起彼伏。成人教育或继续教育这一术语则明显淡化了工农教育的阶级属性，显著提升了其教育属性，也使得成人教育的社会使命担当处于矛盾境地：一方面，在国家政策文件中仍在强调继续（成人）教育对个人与社会发展的重要性；另一方面，在社会现实中继续（成人）教育却越来越边缘化，社会使命担当越来越弱化，社会认同程度较低。为什么“成人教育在现代生活中越来越重要，而成人教育者却越来越边缘”这一具有国际性的“成人教育之问”，在以成人教育多样化为表征的领域转移问题上变得越来越凸显，亟待在新时代成人教育发展与变革过程中得到系统的回答。

**3.就内涵发展问题而言，新中国成人教育经历了一个主要由政策驱动到研究驱动越来越强化的过程**

成人教育发展是同成人教育有关的政策、实践与研究之间相互作用的结果。成人教育政策集中体现在相关法律法规和政府部门重要文件中。成人教育实践是指成人教育机构开展的教育教学和相关管理活动。成人教育研究是指有关成人教育的研究活动和相关组织建设。三者共同构成成人教育系统的内在要素，而三者之间的相互作用则构成成人教育系统的内在发展机制。改革开放以来，之前主要由政策驱动的成人教育实践变革，越来越多地注入了研究驱动的内涵。基于改革开放以来的新时期成人教育发展与变革研究，新时代成人教育研究将更多置于“终身教育”和“育人方式”改革的大背景中，进行整体关联性研究，并融入中华民族共同体、人类命运共同体和生命共同体建设的时代发展需要当中，为全球成人教育发展与变革做出中国贡献。

**（二）相关建议**

**1.研制成人学历教育的质量标准**

在学制中，成人学历教育应同其他类型学历教育在同等水平意义上进行同等对待。基于同等的质量标准，推动成人学历教育的系统变革，提升其含金量，防止其成为学历教育中的“软肋”。当然，同等并非意味着整齐划一。成人学历教育的质量标准既要体现特定学历程度的同一性，又要体现成人教育的特殊性，从而突破教育质量与教育公平之间的关系难题，真正把“终身公平”“终身质量”与“终身育人”的理念和“有质量的教育公平”落到实处。在全民终身学习体系构建过程中，成人学历教育的质量标准既是对成人教育机构进行监测的准绳，又是成人学习者进行学历转换和认证的依据，进而为成人学历教育同其他类型学历教育的沟通衔接奠定基础。

**2.推动成人教育同社会重大关切的结合度**

成人教育是直接同社会发展需求相联系的一种教育形态。越是面对重大的社会变革，越需要重视成人教育。中国工业化的升级换代是当前经济建设的主旋律。“中国的第二次工业革命呼唤现代教育，尤其是直接面对工业的技术人才和技工的现代职业教育。政府如何响应这个呼唤，积极主动地打造21世纪的中国教育市场和管理体系，成为新世纪中国教育机构面临的巨大挑战。”成人教育需要关注工人群体中的大多数，承担起应有的社会使命与责任。与此同时，乡村振兴、扶贫开发、城镇化、老龄化和智能化等一系列重大社会关切及其叠加都提出了成人教育发展的时代课题。

**3.提升成人教育的专业品性**

如前所述，成人教育领域是一个变动不居的领域，也是一个困扰不断的领域。“‘成人教育是这样一个活动领域，其特征是多样性和不稳定性。新的目标、新的行动样态持续出现，并且调整这些……术语所涵盖的内容’。事实上，丰富性而不是精确性是成人教育思想和行动的显著特质。不只是现有术语的意义受到侵蚀，而且新术语和概念层出不穷。”成人教育类型与机构的繁多芜杂和成人教育工作者的多样性，使得成人教育内涵发展和专业化建设任重而道远。成人教育实践发展不仅需要政策驱动，也需要研究驱动。为了提升成人教育的专业品性，不仅需要基于社会需求导向开展研究，也需要基于学科发展开展研究，并基于二者之间的关联互动建构新时代的成人教育学。通过建构新时代成人教育学，可以进一步促进和凸显成人教育发展研究中的理论创新，建立起从成人教育发展到成人教育学发展的联接通道，从而做出基于学科立场的时代贡献。