

■ 高教前沿

DOI:10.15998/j.cnki.issn1673-8012.2023.03.007

终身教育立法的“政策之窗”何以开启

——多源流理论视域下我国政策的走向



蒋纪平^{1,2}, 张义兵¹, 满其峰¹

(1. 南京师范大学 教育科学学院, 南京 210097; 2. 河南科技学院 信息工程学院, 新乡 453003)

摘 要:终身教育的理念已深入人心。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》提出要完善终身学习体系、建设学习型社会,这迫切需要一部国家层面的终身教育立法来搭建各级各类教育和培训之间贯通的立交桥,保障公民学习权利。多源流理论为政策的建立过程和内在机理分析提供了方法论指导,对分析我国终身教育立法具有较强的适切性。采用多源流理论分析我国终身教育政策的演变历程,问题源流凸显了人口结构变化带来的教育资源供不应求、国家层面终身教育法的缺位和地方立法的片面化理解与昭示性强等问题;在政策源流中,全国人大代表及政协委员积极提出立法提案、专家学者的研究和已有法规政策及地方立法重组等,都积极推动立法进程;在政治源流中,党对教育公平和学习型社会理念的追求以及公众强烈的学习需求为终身教育立法提供了良好的支持。我国终身教育政策在政策企业家的推动下实现三源流耦合,历经 3 个阶段的变迁,呈现出问题源流先导、政治源流主导、政策源流积极推动的特点。终身教育立法的政策之窗开启,仍需在宏观上加强顶层设计、完善教育体制机制、理顺各级教育法之间的位阶关系;在中观实践层面上,迫切需要建立国家资历框架来保障终身教育各项实践的规范运行;在微观立法层面上,以政策企业家的推动、相关政策的外溢与地方立法等推动国家层面终身教育立法。

关键词:终身教育;终身教育立法;多源流理论;政策之窗

[中图分类号] G646;G46011.8 [文献标志码] A [文章编号] 16738012(2023)03009312

修回日期:20221125
基金项目:江苏教育改革发展战略性与政策性研究课题“江苏终身学习体系建设的现实问题与对策研究”(211060A52007)
作者简介:蒋纪平,女,河南遂平人,河南科技学院讲师,南京师范大学教育科学学院博士生,主要从事学习科学研究;
满其峰,男,山东枣庄人,南京师范大学教育科学学院博士生,主要从事学习科学研究。
通信作者:张义兵,男,江苏连云港人,南京师范大学教育科学学院教授,博士生导师,主要从事学习科学研究。
引用格式:蒋纪平,张义兵,满其峰.终身教育立法的“政策之窗”何以开启:多源流理论视域下我国政策的走向[J].重庆高教研究,2023,11(3):93104.

Citation format: JIANG Jiping, ZHANG Yibing, MAN Qifeng. How to open the “policy window” of lifelong education legislation: the trend of Chinese policy from the perspective of multiple streams theory[J]. Chongqing higher education research, 2023, 11(3): 93104.

终身教育有着悠久的历史,我国儒家思想和西方哲学都体现了全民教育、教育公平和贯穿人一生的学习的思想。尤其是工业革命给人类生活带来了巨大的影响,成人教育的发展促使终身教育的理念深入人心。法国成人教育学者朗格朗正式提出“终身教育”概念,认为终身教育是为人的一生不断提供教育与训练的构造,是人们通过各种形态的自我教育达到真正最高水准的自我发展的有效手段^[1],其目标是完善人格和人性,提升全民素质^[2]。联合国教科文组织^[3]、经合组织^[4]和欧盟^[5]三大组织都积极倡导终身教育,很多国家自 20 世纪 70 年代开始颁布终身教育相关法律。我国自 20 世纪 90 年代开始关注构建终身教育体系,从成人教育推进到继续教育,2021 年通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》(以下简称《“十四五”规划》)提出要完善终身学习体系,建设学习型社会。但我国迄今为止仍然没有一部国家层面的专门的终身教育法律,原因可以归为两个方面:理论上,终身教育方面的研究还不成熟,存在含义指向不清、概念模糊、交叉和重叠现象严重等问题,如“终身教育”与“终身学习”概念之争导致在实践中是立“教育法”还是“学习法”长期困顿^①,政府文件中多处存在“建立国民教育体系和终身学习体系”两个体系的表述,终身学习体系的定位不够明确;实践上,存在终身学习资源供需不平衡、各种教育形式壁垒严重、多部门管理主体责任不清、成果认证与转换存在壁垒、教育体制机制不健全等问题^[6]。教育立法是推进教育法治建设的基础,对推进我国教育立法的科学化和民主化、促进教育公平、保障公民学习权利有着重要的作用。

政策制定具有高度的复杂性和动态性,被称为“有组织的无序”。美国公共政策研究者约翰·W. 金登更关注它的“有组织性”,他历时 4 年,在大量的访谈和案例研究的基础上提出了多源流理论。多源流理论识别出了政策制定的问题源流、政策源流和政治源流 3 条主要溪流,加上政策企业家^②在一个关键时间点推动三源流耦合,从而开启了“政策之窗”^{[7]18-20}。政策之窗是政策建议的倡导者提出其最得意的问题解决办法的机会,是根据给定的动议而采取行动的机会,它们敞开的的时间很短,如果错过一次机会,就必须等待下一次机会的到来。这一理论为分析建立议程的过程和内在机理提供了方法论指导,研究方法上的创新使人们更加关注公共政策形成的过程。多源流理论广泛应用于政策研究和决策,如分析学前教育立法进程^[8]、网络教育政策变迁^[9]、欧盟终身学习政策^[10]等。应用多源流理论分析我国终身教育政策演变具有较强的适切性,为推动我国终身教育立法进程和终身学习体系建设提供借鉴和参考。

一、问题源流:立法的决策依据

发现问题比解决问题更重要。美国学者托马斯·戴伊认为,在决策中,最重要的是确定哪些问题可以成为政策^[11]。问题源流是指能引起决策层注意的问题,被识别为真实的和重要的问题能够在政府议程上获得显著地位^{[7]107-109}。终身教育立法进程中面临的主要问题,有人口结构变化凸显了学习资源的供需矛盾、国家层面立法缺位带来的实践困惑以及地方立法昭示性强、可操作性低等问题。

(一)人口结构变化带来的问题

近年来,我国人口结构的变化主要体现在 3 个方面:老龄化严重、进城务工人员明显增多和高等教育的需求增加。人口结构的变化带来了学习需求的巨大变化,教育资源供不应求。

1. 我国老龄化加速,老年教育资源严重供不应求

第七次人口普查显示,我国 60 岁以上人口占比 18.7%,65 岁以上人口占比 13.5%。65 岁以上人

① 本研究不对“终身教育”与“终身学习”的概念做严格的区分,主要从立法的角度统称为终身教育立法。在引用文献时,为保证学术研究的规范性,将保留原表述形式。

② 政策企业家(policy entrepreneurs)主要指政策变迁的倡导者和政策制定过程的参与者。

口占比即将达到联合国 14% 的深度老龄社会标准^[12],这一比例在“十四五”期间将继续上升。另外,“数字鸿沟”普遍存在,我国还有 1.5 亿未触网的老年数字“难民”。人口结构的变化带来了学习需求的日益增加,但目前我国老年大学在校学员数仅占老年人口的 4%,远低于《老年教育发展规划(2016—2020 年)》预期的 20%。老年大学“一座难求”,熬夜排队、座位秒空等现象已在多地上演^[13]。

2. 大量劳动力转移迫切需要职业技能培训

2019 年我国进城农民工总量达到 2.91 亿人^[14],比上一年增加 0.8%,且每年还有数以千万计的新增和再就业的劳动者。劳动力转移需要不断学习新的知识和技能,特别是失业者、低技能者、贫困人群等弱势群体迫切需要技能培训^[15]。

3. 高等教育的需求日益增加

科学技术的“裂变效应”将导致知识更新速度不断加快,知识的增长和扩展几乎呈指数级增长。接受过不同层次学校教育进入社会的成员已接近 10 亿人,是现有学校在校学生的 3 倍。“十三五”末期,我国高等教育已进入普及化阶段,毛入学率已达到 54% 以上,新增劳动力平均受教育年限达到 13.7 年,但是全国劳动年龄人口平均受教育年限只有 10.7 年^[16],仍有较大提升空间。

目前我国终身教育的理念已深入人心,但教育资源供给不足且分布不平衡,教育资源主要集中在学校教育,而校外教育资源不足。终身教育涵盖学前教育、家庭教育、继续教育、职业技能培训、老年教育等正式和非正式学习,封闭的教育体系已经无法应对“知识爆炸”时代人们日益增长的精神和文化需求,终身教育在时间维度和空间维度上都需要整合^[17]。我国自 2012 年起成立的开放大学和社区教育等在一定程度上缓解了供需矛盾,但是在开放的层次、范围和水平上仍需扩大,尤其是技能培训和非学历教育等非正式学习、非正规学习方面。另外,虚拟现实、人工智能等新技术日新月异,促进了慕课、在线学习等学习方式变革,这些都需要在法律上明确资源建设规范和质量监管要求,迎接新的挑战。

(二)国家层面法律缺位带来的问题

我国终身教育的推进过程体现了政府作为推进主体、积极引导的特点。改革开放之后,应经济发展和教育改革的需要,电大、夜大、函授教育等大力发展起来。1993 年《中国教育改革和发展纲要》正式将终身教育纳入国家政策文本,自 2002 年起,中国共产党召开的历次全国代表大会都提出要建设终身教育/终身学习体系,2010 颁布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》把构建完备的终身教育体系的目标提升到了教育改革与发展战略的高度,为各级政府在教育改革过程中融入终身教育理念提供了政策依据^[18]。教育部早在 2002 年就开始研究并起草《终身教育法》,但立法进程仍然停留在理论探索和讨论阶段^[6]。本研究梳理了与终身教育相关的重要国家政策的发展脉络(见表 1)。

表 1 国家终身教育政策的发展脉络

时间	文件名	文件出处	相关内容
1993	中国教育改革和发展纲要	中共中央 国务院	职业教育和成人教育应面向社会需要;中等和中等以下职业教育和成人教育要进一步理顺管理体制
1998	面向 21 世纪教育振兴行动计划	教育部	终身教育将是教育发展与社会进步的共同要求;逐步建立和完善终身教育体系
2002	全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面	党的十六 大报告	构建终身教育体系;形成全民学习、终身学习的学习型社会,促进人的全面发展
2007	高举中国特色社会主义伟大旗帜,为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗	党的十七 大报告	优化教育结构,大力发展职业教育,发展远程教育和继续教育,建设全民学习、终身学习的学习型社会
2010	国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)	教育部	到 2020 年基本实现教育现代化,基本形成学习型社会的目标;构建体系完备的终身教育

续表			
时间	文件名	文件出处	相关内容
2012	坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗	党的十八 大报告	加快发展现代职业教育,推动高等教育内涵式发展,积极发展继续教育,完善终身教育体系,建设学习型社会
2015	《中华人民共和国教育法》第二次修正案	十二届人大十 八次会议通过	完善现代国民教育体系,健全终身教育体系;促进不同类型学习成果的互认和衔接,推动全民终身学习
2017	决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利	党的十九 大报告	优先发展教育事业;办好继续教育,加快建设学习型社会,大力提高国民素质
2017	国家教育事业发展“十三五”规划	国务院办公厅	形成更加适应全民学习、终身学习的现代教育体系;学习型社会建设迈上新台阶
2019	中国教育现代化 2035	中共中央、 国务院	2035 年主要发展目标是建成服务全民终身学习的现代教育体系
2021	国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要	十三届人大 四次会议通过	发挥在线教育优势,完善终身学习体系,建设学习型社会;畅通不同类型学习成果的互认和转换渠道;健全终身技能培训制度,持续大规模开展职业技能培训

国家层面政策存在的问题有以下几个方面：

一是各级教育领域法律法规的政策文本缺乏协调与统一,没有形成一个良好的体系。目前的《中华人民共和国教育法》(以下简称《教育法》)主要针对学校教育,并不能完全涵盖一个公民从出生到死亡的全过程,比如家庭教育、学前教育、工作之后的继续教育、职业技能培训和老年教育等。这些教育形式之间内容交叉重叠,关系没有理清,存在“成人教育”“继续教育”“职业教育”“社区教育”“老年教育”和“网络教育”等概念混用、关系不明等问题,这直接导致政策导向的模糊和交叉混用,对实践的开展也缺乏应有的指导作用。除了各种正式、非正式学习以外,还有各种非正规学习形式,如场馆学习,也需要兼顾。所以,需要国家层面的立法来规范与引领,从公民学习的时间线索、学习的环境和学习的形式等不同维度理清各种教育形式及法律法规的关系。

二是在政策文本中个别内容存在着矛盾和冲突^[19]。如“终身教育”与“终身学习”两个词互用或交替使用,“国民教育体系”与“终身教育体系”并列相提,实际上是将国民教育体系等同于学校教育体系,且与终身教育体系对立起来,窄化了终身教育的内涵^[20],这是终身教育立法的又一难点。按照法学原理,教育法规是按照一定的原则组成的门类齐全、结构严谨、内部和谐、体例科学、协调发展的整体^[21]。终身教育体系应是由各种教育形式组成的种类齐全、协调发展的结构,融通各级各类教育的立交桥。

(三)地方立法存在的问题

在国家层面法律长期缺位的背景下,大陆地区福建、上海、太原、河北、宁波五省市出台了地方性终身教育促进条例,台湾省和香港地区也对终身教育进行立法,还有一些省市如苏州市、广州市等也在积极推动终身教育立法工作。本研究重点分析已经正式颁布的 5 部地方终身教育条例,它们都比较重视成人继续教育和技能培训以及农村劳动力培训等,立法目的较为一致,都是为了满足公民终身学习需求、推进学习型社会建设,但在立法内容上还存在一些缺点(见表 2)。

表 2 5 部地方终身教育条例

年份	省/市	优点	缺点
2005	福建省	首个地方条例,地方财政安排经费投入	局限在国民教育体系之外,学者和民间组织推动为主,政府缺位

续表

年份	省/市	优点	缺点
2011	上海市	政府主导,市和区(县)人民政府提供经费支持,建立学分积累与转换制度,关注失业者、农民、老年人、残疾人等,专职教师应有教师资格	局限在国民教育体系之外,普通高等教育课程学分单向转换为电大、业大学分
2012	太原市	比较全面、清晰,经费投入有量化标准,重视专职教师队伍建设	局限在国民教育体系之外,学分成果认证和转换无具体办法
2014	河北省	法律性强,条例清晰,关注残疾人、老年人等弱势群体及青少年校外教育,规定经费投入	学分积累、转换与认证制度不具体
2015	宁波市	规定经费投入,重视专职教师发展	局限在国民教育体系之外,学分制度不明确

地方立法存在的问题有以下几个方面:

一是在认识上存在片面化和误解。5 部条例都将终身教育的适用范围限定在“国民教育体系”以外的终身教育活动^[22],而且将终身教育体系与国民教育体系并列提出。这在一定程度上导致终身教育简单等同于非学历教育、非正式学习,将终身教育立法定位于仅针对老年教育、职工培训、青少年校外教育、残疾人培训等形式,容易引起公众对终身教育时间维度和空间维度的误解。

二是在实施上可操作性低。首先,5 部地方法都叫作“促进条例”,内容多为宣示性条款,欠缺实践上的意义,强制性和保障性较弱,且绝大多数的条款有政策性文件的翻版之嫌,带有较强的宣言色彩。其次,5 部条例都简单提及政府经费投入,但具体比例和数额并未说明,只有太原市的条例明确人民政府按照每人每年不低于 2 元、企业按照职工工资总额的百分之一点五至百分之二点五的标准执行。再次,5 部条例都提出要建立学分银行制度,但并未提出切实可行的运作机制^[23],学分认证与转换停留在口号上,没有具体的措施。只有上海市条例提出成人高等教育机构之间的相互转换和普通高等教育课程学分向电大、业大的学分转换,转换仍局限在一定范围,不能互通有无。这些都凸显了地方终身教育立法昭示性强、可操作性低的弊端。

三是在特色上地方性特点不足。国家层面立法的缺位而导致不能科学规范地引导地方立法,5 部地方条例在内容上高度一致,一些条款出现雷同现象^[24],缺乏对本土问题的关注,创新性和地方特色不足。如沿海城市条例中对农民工等弱势群体学习^[25]的条款只用一句话简单提出原则性口号,而没有如何落实的具体举措,责任主体没有明确、执行条款和监督条款仍然缺失。

二、政策源流:共同体的积极助推

专业人员组成的共同体通过各种途径提出自己的政策建议,这个过程类似于生物的自然选择过程,一些建议在政策“原汤”中“漂浮”起来,经过重组、变异等自然选择的过程,只有那些可操作性强的意见和建议才逐渐“漂出”并有可能成为政策建议^[26],这个过程需要很长时间的“软化”^{[7]110}。

(一)全国人大代表和政协委员建言献策,积极提出立法提案

终身教育自 1993 年正式纳入《中国教育改革和发展纲要》后,党的十六大报告到党的十九大报告都明确提出要建立终身教育/终身学习体系。全国人大代表和政协委员广泛呼吁,并在“两会”期间提交终身教育方面的立法提案,自 1998 年后多次被写入全国人大审议报告^[25]。全国人大代表严继昌、马玉霞、陈佐东等献言献策,积极推进终身教育专项立法工作;全国政协委员朱永新和刘昌谋多次在“两会”期间提出要构建全民终身教育的现代教育体系^[27],尤其针对新冠疫情期间网络教学资源不均衡的问题,提出了构建服务于全民终身教育的教育资源体系。一些政府官员也非常重视终身教育,国家教育发展研究中心郝克明、周满生等积极推进终身教育理论研究与实践探索。这些政策共同

体中的专业人员所达成的终身教育立法建议增加了其被提升为决策议程的可能性。

(二) 专家学者加强基础研究, 助推立法方案的形成

来自教育技术、成人教育、教育法学、教育政策学、法学和政治学等不同领域的专家学者加强基础研究, 助推终身教育立法方案的形成^[28]。主要表现为两个阶段的推动, 第一个阶段是积极引入国外终身教育政策的推进经验与优点, 如吴雪萍、欧阳忠明、高志敏等分析了美国、日本、英国、韩国等终身教育立法经验, 为我国提供一些借鉴; 二是吴遵民、张伟远、吴南中、兰岚、朱敏、杨晨等研究者致力于分析我国终身教育本土化立法、提出立法建议、构建资历框架、学习成果认证与转化, 甚至拟出立法的具体条款^[29]。研究成果促进了终身学习的理念深入公众, 也推动终身教育立法方案的形成。但是, 研究人员主要来自教育学相关领域, 来自哲学、法学、政治学等领域的人员较少, 且学科交叉不足, 在以后研究中需要加强跨学科合作, 使立法方案更加科学、合理。

(三) 已有法规政策与地方立法探索被重组为立法建议

政策的提出是一个进化的过程, 除了吸纳一些全新的思想, 还常常将一些熟悉的元素重新组合成一个新的结构或政策建议。终身教育相关立法的正式颁布, 如 2018 年《学前教育法》被纳入全国人大常委会立法规划的一类立法项目, 2021 年《中华人民共和国家庭教育促进法》(以下简称《家庭教育法》) 的颁布, 为终身教育立法带来了新的视角。成人教育改为继续教育后, 很多关于“继续教育”“职业教育”“社区教育”“老年教育”“学习型城市”立法的呼吁和提案也增加了终身教育立法的砝码。另外, 针对新冠疫情期间和后疫情时代的教育, 有研究者提议颁布“网络教育法”“在线教育法”等。这些法规政策中具有技术可行性、价值可接受性并符合未来约束条件预期的成熟要素“漂进”政策“原汤”, 被重组为立法建议, 形成政策外溢效应, 催生终身教育政策流形成立法方案。

三、政治源流: 党和人民高水平教育追求的支持

政治源流由时代发展趋势、国民情绪、政府改革意志、利益集团博弈等因素构成, 通过彼此间的相互影响和相互作用建立共识。在我国, 党对教育公平和学习型社会发展理念的追求和公众强烈的高水平教育诉求, 构成了终身教育政治源流的主要成分。

(一) 党对教育公平和学习型社会理念的追求

我国的社会主义性质决定了我们要办人民满意的教育, 教育要建立在以人为本、科学发展、公共性和正义的价值基础上^[30]。学习型社会的理念自提出以来^[31], 就受到了广泛的关注, 党和国家领导人都高度重视人民学习的权利和教育公平。习近平总书记不止一次强调终身学习的理念, 在 2015 年国际教育信息化大会的致信中强调因应信息技术的发展, 推动教育变革和创新, 构建网络化、数字化、个性化、终身化的教育体系, 建设“人人皆学、处处能学、时时可学”的学习型社会^[32]; 在 2020 年教育文化卫生体育领域专家代表座谈会上指出, 要完善全民终身学习推进机制。时任总理李克强在 2018 年政府工作报告中提出, 要让每个人都有平等机会通过教育改变自身命运、成就人生梦想。《教育法》(2015 修订) 提出要健全终身教育体系、推动全民终身学习。《“十四五”规划》首度提出发挥在线教育优势, 完善终身学习体系、建设学习型社会。党和国家领导人对发展终身教育的战略部署加速了终身教育立法的进程。

(二) 公众强烈的高水平教育诉求

随着社会的发展, 我国教育领域的主要矛盾体现为人民日益增长的优质教育需要和教育供给不平衡不充分之间的矛盾^[33], 公众强烈的高水平教育需求是终身教育发展迅速的重要推动因素。随着社会人口结构的变化和老龄化程度的加剧, 终身学习的需求日益增加, 《人民日报》^[34]、《光明日报》^[35] 等都对终身学习进行了多次报道。

随着我国老龄化社会的加剧和老年人精神文明发展的需求增加,国家越来越重视老年教育和老有所学的终身学习体系构建,计划到2022年全国县级以上城市至少建有1所老年大学^[36]。我国农民工总量大、流动性高,呈现从第二产业向第三产业加速转移的特点,但农民工技能缺失导致再就业和跨行业就业能力弱,“用工荒”和“就业难”交替出现。职业技能培训是解决流动和提升劳动力再生产的重要途径,可以帮助农民工完成身份转换、提高收入和实现可持续发展^[37]。数量庞大的农民工和城镇低技能者、失业者等急需各种形式的技能培训和非正式学习。劳动年龄人口是国民素质和人力资源开发水平的综合指标,我国劳动年龄人口基数大,16~59岁人口达9亿人左右,且平均受教育年限还有较大提升空间,高中教育和高等教育成为提高存量劳动者受教育年限的主要牵动力,成为《“十四五”规划》目标的重要部分。

四、三源流耦合,政策之窗开启路径

政策中的三源流既相互独立又时有汇合,分离的“溪流”在政策企业家的推动下在关键时刻汇合在一起,促进政策之窗的打开。当一扇政策之窗敞开的时候,政策建议的倡导者要抓住机会,促使终身教育立法提上议程。

(一)三源流耦合的政策演进轨迹

三源流并非完全独立,是相互影响、相互作用的。改革开放后,国家大力推动终身教育,教育部1次明确起草《终身教育法》,3次明确起草《终身学习法》,终身教育政策逐渐明朗,历经了3个阶段的变迁(如图1)^①。

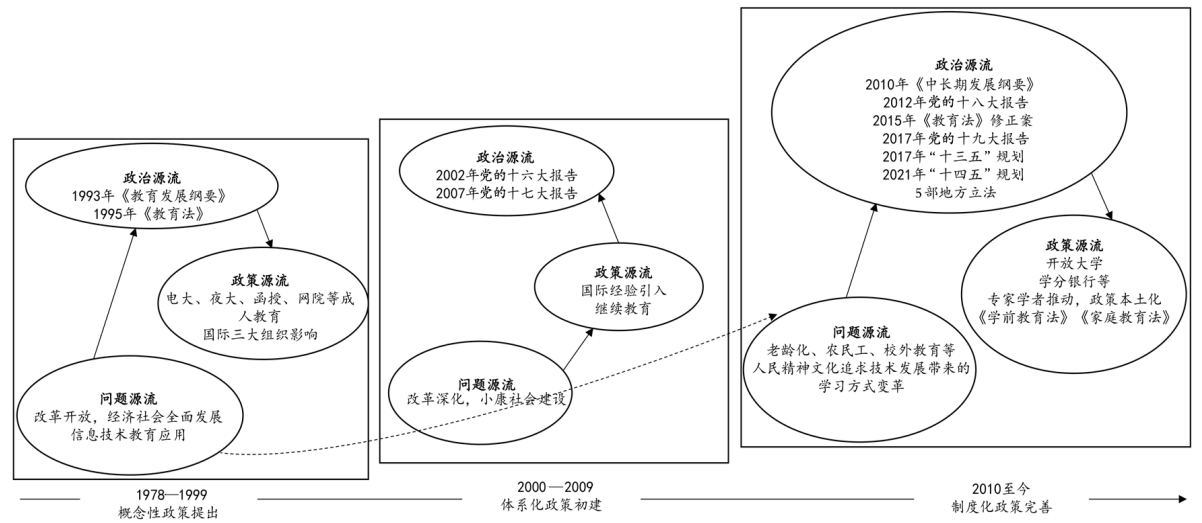


图1 多源流理论视角下终身教育政策变迁逻辑图

第一次政策变迁开启“问题之窗”，三源流的出现顺序为“问题源流—政治源流—政策源流”。改革开放后,全面推动经济、社会、教育的复兴与改革,加上信息技术在教育中的应用和计算机的普及,急需大量人才投身于社会主义建设,亟待解决的问题迫使政府开始注重成人教育,同时政策共同体也为政策制定建言献策。1993年“终身教育”被正式纳入《中国教育改革和发展纲要》,上升为国家教育发展的基本方针与战略决策,1995年的《教育法》提出要建立和完善终身教育体系。由此,针对现实需求的问题源流引起了政治源流的变化,进一步推动终身教育政策议程的确立,实现三源流汇集。这一阶段的政策原则性比较强,主要为概念性政策。

① 图中虚线表示问题源流的演化。

第二次政策变迁开启“政治之窗”,三源流的出现顺序为“问题源流—政策源流—政治源流”。第一阶段的相关政策起到了明显的作用,成人教育大力发展并取得了显著效果。随着经济的发展和人民生活水平的提高,成人教育发展为继续教育,加上对国际经验的引入与借鉴,政治源流中党的十六大报告和党的十七大报告都将终身教育纳入决策议程,颁布了针对成人教育、职业教育、远程教育、继续教育等各种形式的教育政策,提出要构建体系完备的终身教育。

第三阶段政策变迁开启“政策之窗”,三源流的出现顺序为“问题源流—政治源流—政策源流”。中国在经济取得飞速发展的同时也出现了新的问题,人口结构的变化和人民群众对于精神文化的追求使问题源流再一次凸显,而政治源流中党和国家对于教育文化等高质量发展和学习型社会建设的重视及教育理念的转变,促使党的十八大报告和党的十九大报告都将终身教育纳入其中,尤其是习近平总书记对终身教育的重视和多次讲话推动了政治源流的形成。随着国际经验逐步本土化,国家推进开放大学、学分银行建设,而且将比较薄弱的学前教育纳入立法计划,正式出台《家庭教育法》,对社区教育和老年教育也高度重视,从以经济社会发展为目的转向注重公民的学习权,促进了政策之窗的开启。

从三阶段三源流的发展来看,问题源流具有先导性。问题源流反映了我国改革开放40年来社会经济发展不断出现的矛盾和急需解决的问题,每次三源流汇合都是问题源流最先出现,而后引发政治源流和政策源流的相互作用。在这3次变迁中,政治源流占主导,体现了政府主导作用和强有力的推动作用及建设终身教育的决心,这是我国终身教育政策演化的显著特点;政策源流体现了民众积极响应、对终身教育的不断追求和专家学者的不懈努力以及政策共同体中各方力量的推动。3次政策源流的变迁体现出终身教育多方面的转向,从以经济社会发展为目的转向注重人的学习权,回归学习的本质;从规模扩张转向质量提升;从以成人教育为主转向全纳教育;从存在学前教育与老年教育等薄弱点转到各种教育形式全面发展。总体而言,我国终身教育政策取得了显著成果,但国家层面的专项立法仍需继续努力。

(二)政策之窗开启路径

政策建议的产生是一个渐进的过程。经过较长时间的“软化”,加上政策企业家的推动,三源流汇合,政策之窗开启,增加了终身教育立法被提上决策议程的可能性。终身教育是一种理念,又是实践性非常强的一个领域。促进政策之窗的开启,在宏观层面,需要妥善处理终身教育分部门管理出现的交叉和混乱,理顺各级教育立法之间的关系,建立国家层面完善的终身教育立法体系;在中观层面,需要建立全局性的国家资历制度,规制实践的有序发展;在微观层面,需要推动行之有效的具体法律法规的落地实施,通过企业家的推动、政策的外溢、地方性法规和规章的运行等方面来促进国家层面政策的制定。

1. 宏观设计层面:加强顶层设计,完善教育体制机制,理顺各级教育法之间的关系

我国终身教育已取得了显著成果,终身教育立法一直未颁布的一个主要原因是与现行《教育法》的关系没有理顺,“两个体制”的提法造成一定误解,不同的教育形式之间存在较大的交叉和重叠,管理协调难。解决这些问题需要从国家层面加强顶层设计,构建中国特色的终身教育立法体系。

一是创新教育体制机制,建议成立专门的终身教育管理机构或跨部门管理的机构。目前,我国的学历教育、非学历教育和非正式学习等分属于教育部、人社部、行业协会等不同的部门,易出现管理真空、协调难等问题,需要创新管理体制,统筹管理。可以借鉴日本成立专门的终身学习局,克服由于体制分割和机构之间利益造成的壁垒^[38],自上而下为整合优质教育资源提供政策支持。

二是以系统思维理顺《宪法》《教育法》和终身教育法及各种形式的教育法之间的位阶。《宪法》第四十六条“中华人民共和国公民有受教育的权利和义务”保障了公民的学习权,凸显以人民为中心的发展思想,体现规范公权、保障私权的立法原则。《宪法》随着时代的发展历经多次修订,建议在下

次修订中增加“完善终身教育体系,建立学习型社会”条款,为终身教育法的制定和现有法律体系思想的统一提供最有效的法源依据和支持。《中国教育现代化 2035》和《“十四五”规划》已不再提“两个体制”,代之以“终身学习体系”和“学习型社会”的表述,兼顾经济价值取向的需求和公民的学习权利,党和国家的这些纲领性文件为终身教育立法提供了根本依据和重要法源。《教育法》是终身教育法的直接法源,终身教育法应是《教育法》的下位法。由于现行《教育法》主要针对学校教育,终身教育法当更侧重于实现不同教育子系统之间的衔接和整合,因此有学者主张彻底改造我国的现代教育体系和教育法律体系^[39]。《教育法》(2015 修订)在立法内容中增加了学前教育和继续教育的相关规定,延伸了现有学制教育^[40]。本研究认为,在法理学上,终身教育立法应在《教育法》这个教育母法下进行,其制定应严格遵循《教育法》的立法精神和立法原则,在部分内容上可以对《教育法》中没有直接涉及或比较模糊的部分进行明晰、拓展和补充。

三是理顺终身教育法与其他各种形式的教育法之间的位阶关系。终身教育法与教育领域的义务教育法、高等教育法和职业教育法及其他相关法律都是由全国人大常委会通过的,在法律谱系中属于同位法,具有相同的法律位阶^[19]。但考虑到终身教育在内容上包含了各个教育阶段和各种形式的教育,终身教育法的内容不必重复现有法律中的表述,应更侧重于规范“终身教育”发展的教育资源的整合与优化配置,致力于国家终身教育体系的建设和公民学习权利的保障。这样的立法思路符合同位法在“各自范围内施行”的原则。对于在实践中可能遇到的法律冲突,可以按照“特别法”优于“一般法”的原则,优先执行终身教育法。管华提出,我国教育法律体系亟待补齐的缺项至少有《教育考试法》和《终身学习法》,教育法典编纂和单行教育立法可以同步进行^[41],形成一个相互协调、完整统一、纵横交错的法律系统。

2. 中观实践层面:建立国家资历框架,规制实践的有序发展

终身教育在实践中有各种各样的教育形式,《中国教育现代化 2035》和《“十四五”规划》提出要“建立全民终身学习的制度环境,建立国家资历框架,建立健全国家学分银行制度和学习成果认证制度”。因此,需要从法律的层面规制终身教育实践的有序发展。

《教育法》(2015 修订)提出要“促进不同类型学习成果的互认和衔接,推动全民终身学习”,资历框架是实现各级各类教育和培训之间贯通所需要的资历等级划分和资历等级标准^[42]。终身教育的立法需要破除各种教育形式之间的壁垒,进一步畅通各级各类学校之间的人才成长通道。目前我国已陆续出台资历框架建设的政策性文件,已建设有国家开放大学资历框架、广东终身教育资历框架、重庆资历框架、香港资历框架等,下一步还需要整合地方资历框架,建立等级和标准统一的国家资历框架,实现中国标准与国际标准的对接。积极推行资历框架试点,以试点积累经验,带动国家层面的资历框架建设。例如,我国正在职业院校和应用型本科高校中启动的“1+X”证书制度试点新举措,把普通教育、职业教育和职业培训衔接起来。学习成果认证和学分银行的建设,需要依靠国家强制力来保障国家资历框架制度的落地运行。

以法律法规来规范终身教育实践。台湾省于 2002 年出台了“终身学习法”,共计 23 条,其中,直接对各级政府及教育主管部门的规定占全部条款的 70%,内容涉及政府及主管部门的实施职责、组织体制、政策制度(建立回流教育制度、设立终身学习基金会、建立学习成果认证制度、推动员工带薪学习制度等)^[43],具有一定的特色和创新性。在经费来源方面,可以采用“政府主导、多元投入”的方式^[44],明确规定投入经费的金额,保障终身教育良性运转。另外,充分观照现实需求,以法律、法规与政策等规范早教、K12 辅导、职业资格培训、技能培训等各种线上线下教育形式,制定行业标准,加强对市场的监督管理,确定违规处罚的法律条文等,提高法律的可操作性。

3. 微观立法层面:政策企业家、相关政策外溢与地方立法推动

在政策建立的过程中,如果问题、政策和政治三者结合,终身教育立法被提上决策议程的概率就会大大增加,相邻领域的成功也会增加它成功的概率。

一是政策企业家的积极推动。尽管政策之窗数量稀少,但是公共政策的重大变革常常是由于这些机会的出现而被提上议程。政策之窗之所以敞开,常常是由于一些新的问题引起了政府官员及其周围人们的关注。例如,《学前教育法》在推进过程中,充分利用问题源流中的“入园难”“虐童事件”等焦点事件,出现了“问题之窗”。新时期党和国家领导人对终身教育的重视打开了“政治之窗”,如《“十四五”规划》等文件。政策企业家如一些政府官员、具有一定影响力的人大代表、学者等,愿意投入自己的时间、精力、声誉和金钱等,促使各种“溪流”在关键的时刻汇合在一起,积极推动终身教育立法进入议程。政策企业家充分利用一切时机,加速政策之窗的开启,在每年召开的“两会”、专题座谈会以及一些偶然的机会,使原先分离的“溪流”相结合。例如经常开展终身教育相关研讨会,确保教育领域专业人员发声的渠道畅通,借助《家庭教育法》等的出台和地方终身教育的实践,大力宣传,在社会形成终身教育的理念。终身教育立法需要经过长时间的“软化”活动,问题流作为触发机制,各种立法建议经过变异、重组等不断“漂进漂出”,渐进地发育成熟。提前拟定好可行的政策建议可以提高它被提上决策议程的机会。除全国“两会”提案外,教育部也高度重视终身教育立法工作,多次明确起草《终身教育法》/《终身学习法》。地方立法条款也为国家层面的立法提供了参考,有研究者拟出终身教育立法草案^[45]和地方立法框架与具体建议^[46]。

三是充分利用相关政策的外溢效应。外溢是在政府议程上某一项目的出现会影响其相邻项目在议程上的地位的过程。出现一扇有利的政策之窗,常常可以为另一个相同主题的敞开增加可能性。《法治中国建设规划(2020—2025年)》提出要“探索增加人大常委会审议法律法规案的会次安排”,并将涵盖教育领域的法律置于社会领域立法的首位^[47]。《学前教育法》继2018年被纳入人大常委会立法规划中的一类立法项目,现已拟出草案,“全国人大常委会2022年度立法工作计划”提出要制定《学前教育法》^[48]。2021年颁布的《家庭教育法》和2022年新修订的《职业教育法》破解了我国在资历框架、学习成果认证、学分银行建设中长期遇到的关键问题,国家对终身教育相关的立法进程越来越快。另外,近几年国家大力推动的学习型城市建设、社区教育、老年教育等也推动了终身教育立法的进程。相关领域立法的制定和政策法规的出台,为终身教育立法提供了借鉴和参考,也在一定程度上促进了终身教育立法的进程。

三是以地方立法推动国家立法。政策的制定有自上而下和自下而上两种模式,终身教育立法可以将两种模式结合起来。一方面政府进行整体规划,自上而下推进;另一方面先由地方政府针对实践问题或民众需求制定地方立法,再经过推广、提炼和总结,形成国家层面的立法。目前已有五省市颁布了终身教育的地方立法,还有一些城市如北京市、广州市、杭州市等已明确提出要颁发地方立法。要鼓励更多省市颁布地方立法,突出地方特色。如上海市针对失业人员、进城就业农村劳动者、残疾人等弱势群体进行培训;河北省针对青少年开展校外教育活动。五省市都提到了经费保障措施,尤其是太原市给出县(市、区)人民政府和企业应当提供的具体经费标准,以法律法规的形式保障了终身教育的经费来源和使用机制,也在一定程度上鼓励了企业的参与。福建省、宁波市等都提出要设立终身教育与学习型社会促进委员会,负责统筹、协调、指导和推动本行政区域内终身教育工作,这也为国家层面的统筹管理提供了借鉴思路。另外,可设定终身教育活动日或终身学习活动周,宣传、表彰和开展终身教育相关活动。多省市都提出要逐步建立终身教育学分积累与转换制度,实现不同类型学习成果的互认和衔接,在地方经验的基础上统一标准,建立国家资历框架。在专职教师的职称评审等方面的条款也为国家层面保障师资队伍建设和提供借鉴。建议建立地方试点,由地方试点进行终身教育

的实验和推广,推进区域协同立法,形成领头羊效应,以地区的成功经验为全国推动终身教育立法提供经验和可行路径。近年来上海市的成功经验对终身教育立法起到了推动作用,加快地方性的终身教育发展进程必然导致国家层面相应立法程序的启动,这是一条有特色的符合我国国情的实现路径。

参考文献:

[1] 保罗·朗格让.终身教育导论[M].滕星,腾复,王箭,等译,北京:华夏出版社,1988:16.

[2] 吴遵民.发展终身教育的目标与若干实践问题[J].教育发展研究,2009,29(9):3839.

[3] FAURE E, HERRERA F, KACLOURA A, et al. Learning to be: the world of education today and tomorrow[M]. Paris: UNESCO, 1972:520.

[4] TUIJMAN A. Lifelong learning for all: meeting of the Education Committee at ministerial level[R]. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development, 1996.

[5] SLOAN B. Making a European area of lifelong learning a reality[J]. European commission, 2001, 11:3043.

[6] 吴遵民.中国终身教育体系为何难以构建[J].现代远程教育研究,2014(3):2731, 38.

[7] 约翰·W.金登.议程、备选方案与公共政策[M].2版.丁煌,方兴,译.北京:中国人民大学出版社,2017.

[8] 吴会会.“政策之窗”何以开启:学前教育立法进程透视[J].教育学报,2021,17(1):158169.

[9] 郭璨,陈恩伦.我国网络教育政策变迁的多源流理论阐释[J].教育研究,2019,40(5):154159.

[10] 高小军,朱敏.多源流理论视域下欧盟终身学习政策变迁研究[J].比较教育研究,2020,42(10):9498.

[11] 托马斯·戴伊.理解公共政策[M].彭勃,译.北京:华夏出版社,2004:7781.

[12] 第七次全国人口普查主要数据情况[EB/OL].(20240511)[20221005].http://www.gov.cn/xinwen/202405/11/content_5605760.htm.

[13] 徐颢.“一座难求”何以成全“终身学习”?[J].中国社会保障,2020(12):6465.

[14] 2019年农民工监测调查报告[EB/OL].(20200430)[20221005].https://m.thepaper.cn/baijiahao_7216034.

[15] 韩民,李兴洲,孙加龙,等.面向人人、开放灵活的教育体系和学习型社会建设:“构建服务全民终身学习的教育体系”笔会系列二[J].终身教育研究,2020,31(3):318.

[16] 教育部举行教育2020“收官”系列新闻发布会(第一场)[EB/OL].(20201201)[20221005].<http://www.scio.gov.cn/xwfbh/gbwxwfbh/xwfbh/jyb/Document/1693885/1693885.htm>.

[17] 克里斯托弗·K.纳普尔,阿瑟·J.克罗普利.高等教育与终身学习[M].上海:华东师范大学出版社,2003:33.

[18] 吴遵民.改革开放40年中国终身教育的历史回顾与展望[J].复旦教育论坛,2018,16(6):1219.

[19] 兰岚.终身教育立法研究之与现有法律体系的冲突与协调[J].现代远距离教育,2017(5):6674.

[20] 吴遵民,国卉男,赵华.我国终身教育政策的回顾与分析[J].教育发展研究,2012,32(17):5358.

[21] 张乐天.教育政策法规的理论与实践[M].2版.上海:华东师范大学出版社,2009:3540.

[22] 吴遵民.关于完善现代国民教育体系和构建终身教育体系的研究与思考[C]//当代中国:发展·安全·价值——第二届(2004年度)上海市社会科学界学术年会文集(上),上海:上海人民出版社,2004:123134.

[23] 刘奉越.我国地方终身教育立法比较研究[J].现代远距离教育,2017(2):1016.

[24] 张璇.江苏推进终身学习的立法选择与实践进路[J].终身教育研究,2019,30(2):2533.

[25] 刘波.终身教育立法的理论与实践:现状、困境及对策[J].中国职业技术教育,2016(23):1725.

[26] 保罗·A.萨巴蒂尔.政策过程理论[M].彭宗超,钟开斌,译.北京:三联书店,2004:105106.

[27] 朱永新.“十四五”教育发展战略的思考[N].人民政协报,20201028(10).

[28] 王连喜,梁红.新时代推进我国终身教育立法的战略思考[J].江西社会科学,2020,40(7):246253.

[29] 兰岚.中国终身教育立法研究[D].上海:华东师范大学,2017:244252.

[30] 习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2017:45.

[31] HUTCHINS R M. The learning society[M]. New York: Frederick A. Praeger, 1968:134.

[32] 习近平.习近平致国际教育信息化大会的贺信[N].人民日报,20150524(02).

[33] 田慧生.深入学习贯彻党的十九大精神 为推进新时代教育改革发展提供智力支持[J].教育研究,2018,39(1):11-17.

[34] 储朝晖.拆除“围栏”,搭建终身学习立交桥[N].人民日报,20140825(05).

[35] 王庆环.未来大学:从象牙塔到终身学习中心[N].光明日报,20170617(07).

[36] 中共中央 国务院印发《国家积极应对人口老龄化中长期规划》[EB/OL].(20191121)[20221005].http://www.gov.cn/xinwen/201911/21/content_5454347.htm.

[37] 尹希文. 职业培训对农民工就业稳定性影响的机制分析[J]. 福建师范大学学报(哲学社会科学版), 2021(2): 6469.

[38] 郝克明. 论我国现代远程教育的历史性跨越[J]. 教育研究, 2011, 32(9): 444, 93.

[39] 徐莉, 安琪. 我国终身教育立法进程中的问题审思[J]. 宁波大学学报(教育科学版), 2022, 44(4): 510.

[40] 兰岚. 理念到行动: 终身教育治理的政策法制演进与现代化探寻[J]. 终身教育研究, 2022, 33(4): 3847.

[41] 管华. 智能时代的教育立法前瞻[J]. 陕西师范大学学报(哲学社会科学版), 2022, 51(4): 103117.

[42] 张伟远, 谢青松. 资历框架和学分银行制度建设: 基于新《职业教育法》的思考[J]. 职教论坛, 2022, 38(6): 3744.

[43] 台湾省终身学习法[EB/OL]. (20070801)[20221005]. http://www.taiwan.cn/jm/jmfg/twjmgf/200708/t20070801_393582.htm.

[44] 兰岚. 我国终身教育立法技术问题研究[J]. 现代远距离教育, 2018(4): 2027.

[45] 兰岚. 构建服务全民终身学习的现代教育体系: 政府责任与立法设计[J]. 教育学术月刊, 2021(9): 311.

[46] 张璇. 地方《终身教育促进条例》的现实局限与立法建议[J]. 中国远程教育, 2018(6): 5957, 67, 80.

[47] 法治中国建设规划(2020—2025 年)[EB/OL]. (2021-01-11)[2022-10-05]. <http://jl.people.com.cn/n2/2021/0111/c34977+345218893.html>.

[48] 全国人大常委会 2022 年度立法工作计划.[EB/OL](2022-05-06)[2022-10-05]. <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202205/40310d18f30042d98e004c7a1916c16f.shtml>.

(编辑: 杨慷慨 校对: 刘大川)

How to Open the “Policy Window” of Lifelong Education Legislation: The Trend of Chinese Policy from the Perspective of Multiple Streams Theory

JIANG Jiping^{1, 2}, ZHANG Yibing¹, MAN Qifeng¹

(1. Department of Education Science, Nanjing Normal University, Nanjing 210097, China;

2. School of Information Engineering, Henan Institute of Science and Technology, Xinxiang 453003, China)

Abstract: The concept of lifelong education has been widely known. Perfecting the lifelong learning system and building a learning society were put forward in the “Fourteenth Five Year Plan”. A national lifelong education legislation is urgently required to build a bridge between all levels of education and training and protect citizens’ learning rights. The theory of multiple streams provides methodological guidance for analyzing policy establishment process and its internal mechanism, which is suitable for analyzing the lifelong education legislation in China. The theory of multiple streams is used to analyze the policy evolution of lifelong education of China. The problem stream reveals the problems of the shortage of educational resources caused by the population structure changes, the absence of the national lifelong education law, and the one-sided understanding and strong manifestation of local legislation. In the policy stream, the proposals of the National People’s Congress deputies and members of Chinese People’s Political Consultative Conference, the research of experts and scholars and the reorganization of existing laws and local legislation actively promote the legislative process. In the political stream, the Communist Party of China’s pursuit of education equity and a learning society and the public’s strong learning needs provide good support for the lifelong education legislation. The three streams have coupled under the promotion of policy entrepreneurs with three stages. It has shown the characteristics of problem stream starting first, political stream leading, and policy stream advancing. To open the window of lifelong education policy, the efforts should be taken in the following three aspects: at the macro level, it is necessary to strengthen the top-level design and improve the educational system and mechanism, and clarify the rank relationship among education laws at all levels; at the meso level, it is urgent to establish a national qualification framework to ensure the normative operation of the practice of lifelong education; at the micro level, national lifelong education legislation is promoted by policy entrepreneurs, the spillover of relevant policies and local legislation.

Key words: lifelong education; lifelong education legislation; the theory of multiple streams; policy window