

# 成人学习和教育发展的全球图景及 对我国未来发展策略的思考

朱 敏

(华东师范大学教育学部 职业教育与成人教育研究所, 上海 200062)

**【摘要】** 《成人学习和教育全球报告》是理解全球成人教育发展态势的重要途径,对其研究并比照反思,有助于检视我国成人学习和教育发展的全球状况,为推动新时代的教育开放和参与全球终身教育治理找到着力点。联合国教科文组织2022年在第七届国际成人教育大会上发布的《成人学习和教育全球报告(五)》,呈现了当前国际成人学习和教育发展的基本图景:各国成人学习和教育政策不断完善;纳入社会多元利益主体成为最广泛的共识,治理方式日益多样;成人学习和教育经费以维持原有投入为主,教育部门仍是最大出资方;参与率、规范和质量在稳步提升。然而,全球成人学习和教育潜藏着发展不均衡、不充分的隐忧:领域发展不平衡,公民教育总体处于弱势;地区发展不平衡,传统“西高东低”的发展格局难以突破;终身学习机会不平衡,实现全民学习尚需时日;经费占比长期偏低,社会资金利用有限等。本文借用该报告的分析框架观察与分析我国成人教育发展发现,我国成人教育政策实施与进程监测推进有序,国家立法缺位仍然存在;社会多元利益主体参与机制明确,但治理方式和治理效能需要优化;成人教育经费总体不足,资金来源与分配机制需逐步完善;成人教育参与规模稳步提升,但需强化对不同群体参与公平的保障;已启动成人教育的全面规范和质量提升,但需落实好全过程的整体质量观。

**【关键词】** 成人学习;成人教育;终身教育;全民终身学习;国际成人教育大会

**【中图分类号】** G729

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1007-2179(2024)06-0111-10

国际成人教育大会是联合国教科文组织举办的国际性重要成人教育会议,自1949年首届在丹麦埃爾西諾举办后,每隔12年左右召开一次,成为国际成人教育界研究交流的重要平台。2022年6月,第七届国际成人教育大会在北非摩洛哥马拉喀什市举行。会议期间,联合国教科文组织发布了系列重要报告《成人学习和教育全球报告(五)》(5<sup>th</sup> Global Report on Adult Learning and Education,

GRALES)。根据全球159个国家和地区<sup>①</sup>为大会提供的材料和相关学者的研究成果,报告充分展示了2018年初到2019年底<sup>②</sup>全球成人学习和教育发展的基本图景。该报告既是联合国教科文组织承担的全球成人学习和教育监测工作的最新成果,也是推动全球成人学习和教育未来行动新框架——《马拉喀什行动框架》(Marrakech Framework for Action, MFA)的主要数据来源。研究这份报告有

**【收稿日期】** 2024-08-12

**【修回日期】** 2024-09-05

**【DOI编码】** 10.13966/j.cnki.kfjyyj.2024.06.013

**【基金项目】** 2022年度国家社科基金教育学一般课题“欧洲技能人才继续教育体制发展与政策供给的比较研究”(BJA220249)。

**【作者简介】** 朱敏,博士,副教授,硕士生导师,华东师范大学教育学部职业教育与成人教育研究所,上海终身教育研究院兼职研究员,研究方向:成人教育基本理论、国际成人教育与终身教育比较、可持续发展教育与社区治理等(mzhu@sist.ecnu.edu.cn)。

**【引用信息】** 朱敏(2024). 成人学习和教育发展的全球图景及对我国未来发展策略的思考[J]. 开放教育研究, 30(6): 111-120.

助于及时把握国际成人学习和教育的最新发展态势<sup>③</sup>,为反思我国成人教育发展提供参照。

## 一、主要进展

2009年,第一份《成人学习和教育全球报告》发布。之后的系列报告以第六届国际成人教育大会的重要成果之一《贝伦行动框架》(Belem Action Framework, BAF)提出的“政策、治理、筹资、参与和和平等包容、质量”为基本分析框架(UNESCO, 2009)。2015年,《成人学习和教育建议书》(Recommendation on Adult Learning and Education, RALE)提出的成人学习和教育三大学习领域——读写能力和基本技能、继续培训和专业发展、公民教育<sup>④</sup>又被纳入其中,形成联合国教科文组织监测和解释全球成人学习和教育进展的基本框架。

### (一)政策举措不断完善

政策发展状况是衡量政府部门对某一领域和问题的重视程度及系统化推进策略的重要指标。GRALE5以第四份《成人学习和教育全球报告》(GRALE4)提出的五项政策监测指标“立法、政策实施、行动计划、利益相关者参与、非正规和非正式学习成果”为基础(UNESCO Institute for Lifelong Learning, 2019),新增“国家资历框架”监测指标,从六方面评估全球成人学习和教育政策发展状况。

总体来看,全球成人学习和教育政策认同与实施状态良好,60%的国家认为2018年以来本国成人学习和教育政策认同与实施有进展,35%的国家认为政策保持不变,两者占比和达95%。具体而言,进展体现在:

第一,大部分国家对纳入更广泛的社会利益主体的认同度有很大提升,84%的国家对此有充分认识并分享了实践做法。第二,大部分国家重视政策的实施环节,82%的国家专门制定成人学习和教育行动计划,76%的国家认为本国政策实施有进展,相较于GRALE4的73%和68%,有明显提升。各国政策的实施多集中在程序、规则、标准、工具、认证等方面,兼顾过程和结果,有利于政策落地。第三,国家资历框架和非正规与非正式学习成果认定工作稳步推进,且各国越来越重视两者间的协同。例如,洪都拉斯研制国家资历框架参考正在建设中的美洲和拉丁美洲的区域性资历框架,并采纳国际

教育标准分类(International Standard Classification of Education, ISCED)设定的层级。北马其顿在《教育战略(2018—2025)》和《成人教育战略(2019—2023)》中纳入非正规和非正式学习成果认定制度。第四,各国继续推动成人学习和教育立法。72%的国家报告有进展,相较上一轮提高了4个百分点。例如,斯洛文尼亚、波斯尼亚—黑塞哥维那等国制定并通过了《成人教育法》,冰岛2019年为民众学校制定了新法律,尼日尔制定了国家政策和多项管理规定。

2015年以来,GRALE报告加强了对公民教育的专题监测。GRALE5报告显示,各国对公民教育的重视程度明显增强。例如,哥斯达黎加在新公民教育改革课程中纳入面向成人教育的行动指南。意大利为正规教育机构实施公民教育制定了新规定。白俄罗斯社区教育组织通过提供项目强化社区领导能力和地方参与。

### (二)治理方式日益多样

成人学习和教育涉及领域广泛,利益主体众多,因此研制匹配的治理机制和方式成为各国关注的重点。GRALE5显示,2018—2019年,国际成人学习和教育治理进展平稳,74%的受访国家表示有所改善,与上一轮基本持平。GRALE5从八方面对各国成人学习和教育治理状况进行监测,并细分为三大学习领域(见表1)。结果显示:

首先,吸纳更广泛的利益相关者共同参与表现最显著,相比于GRALE4提高了4个百分点,且这一举措在三个领域表现最好。例如,保加利亚设立了成人学习和教育国家平台,国家协调委员会由政府部门代表(1位)、国家雇主组织代表(1位)、工会代表(1位)、成人教育领域协调人(28位)组成,同时该委员会负责全国终身学习和28个地方协调组的统筹工作,形成一个有400多个不同机构参与的工作网络。其次,与社会组织的合作、部门内部的协同、部门之间的合作、能力建设四方面保持了较好发展势头,73%—74%的国家有进展。例如,哥斯达黎加重点加强政府部门之间工作网络的建设,并将之拓展到大学、社会发展机构、私人银行和商业机构组织的开放教育项目。再次,监测与评估、跨国合作和治理权下放也有较大进展,相比GRALE4有很大提升。实际上,从第一份报告开始,

表 1 成人学习和教育治理发展状况

治理方式	受访国家数(个)	有进展(含“一些”和“许多”)(%)	识字能力和基本技能(%)	继续培训和专业发展(%)	公民教育(%)
加强利益相关者的参与	154	83	70	69	61
加强与社会的合作	149	75	65	58	59
促进部门内部的协同	150	74	61	59	53
提升部门之间的合作	148	74	63	62	51
增强能力建设	150	73	64	63	57
更有效的监测评估体系	152	64	57	53	47
加强跨国合作	135	61	53	50	46
进一步下放权力	148	57	50	45	44

治理权下放就是全球成人学习和教育发展的焦点问题,这一举措不仅适合成人学习和教育的特点,也是 21 世纪教育治理现代化的基本要求。最后,三个学习领域的治理进展都有改进,识字能力和基本技能的进展排在首位,继续培训和专业发展居中,公民教育排在最后。

### (三)经费投入比较稳定

确保资金充足是各国成人学习和教育的难点。《贝伦行动框架》确定了五项经费工作目标:至少 6% 的国民生产总值用于成人学习和教育投资,从政府部门获取资金,为成人识字和教育项目寻求国际资金援助,从私人领域、非政府组织、社区和个人等拓展新的资助来源,将投资优先用于女性、农村人口和残疾人的终身学习(UNESCO, 2009)。

报告显示,53% 的国家维持原来的经费水平,32% 的国家经费有增长,可见经费状况总体较稳定。72% 的受访国家有成人学习和教育经费预算,用于继续培训和专业教育、读写能力和基本技能。但成人教育经费占国家综合教育预算比例普遍不高,33% 的国家为 1% 以下,10% 的国家维持在 1%—2% 左右,14% 的国家在 2%—4% 之间,能达到总经费 4% 的国家(22 个)占 15%,比 GRALE4 报告的 20 个国家的数量稍有增加。

从受助群体看,青年群体占比最高,其次是失业人员、女性、生活困难群体。例如,拉脱维亚把低技能年轻人和成年人作为政策和项目的重点资助对象,斥资 37.5 万欧元帮助 15—24 岁年轻人接受继续教育,面向 17—29 岁年轻人设立青年保障项目,为其提供初始职业教育帮助其获取专业资格;开发“知道和行动”项目,增强失业失学且无培训

机会的年轻人的动力,2018—2019 年投资 7.6 万欧元为 2017 人提供支持服务。马来西亚通过给年轻人发放培训券更新其职业教育和技能。

关于经费,GRALE5 还有两项新发现:其一,从全球看,教育部门仍是成人学习和教育经费预算与支出的主体,86% 的受访国家对此表示认同。其中,阿拉伯地区的成人学习和教育经费预算几乎由教育部门全部承担,欧洲和北美的占比也高达 75%;排第二位的职能部门是劳动与就业部,在欧洲和北美国家较为常见;排列第三的部门是社会事务部,多见于拉美和加勒比地区以及撒哈拉以南非洲国家。其二,国际合作援助和私人部门的经费成为成人学习和教育经费的重要来源。GRALE5 显示,51% 的国家曾经接受国际资金援助,32% 的国家能够获取私人经费的支持。前者主要是撒哈拉以南非洲和亚太地区的国家,后者主要是欧洲和北美地区。非公共经费主要来自学生学费、雇主支持、地区和国际组织资助(如欧盟、加勒比开发银行、德国国际合作公司、联合国发展署、英联邦学习共同体)、公民社会组织和地方社区等。

### (四)参与规模增势良好

参与率是成人学习和教育发展的重要指标。GRALE5 显示,52% 国家的成人学习和教育参与率有增长,参与率持平的国家占 28%,两者和为 80%,可见学习参与率增长趋势较好。各地区参与率的具体增长程度见表 2。从参与者看,女性和年轻人参与率提高明显,有 59% 和 46% 的国家报告这两个群体的积极变化。从学习领域看,增长最多的是扫盲和基本技能领域,其次是继续教育和专业发展,最后是公民教育。

表2 各地区成人学习和教育的参与率

	受访 国家数 (个)	5% 以下 (%)	5%及 以上— 10%(%)	10%及 以上— 20%(%)	20% 以上 (%)	不清楚 (%)
全球	154	23	12	16	35	14
撒哈拉 以南非洲	36	19	3	8	59	11
阿拉伯国家	19	16	11	16	37	21
亚太地区	31	16	6	19	35	23
欧洲和 北美地区	43	26	23	23	25	2
拉丁美洲和 加勒比地区	24	42	17	4	16	21

综合各国经验,报告发现以下因素对提高成人学习和教育参与有积极作用:一是信息技术在教育中的广泛使用。二是教育供给和学习者需求的对接。例如,古巴为回应不同学习群体的需求,提供健康、性教育、抵制烟酒、外语、文化与艺术教育、环境教育、科技发展、早期儿童护理等主题的教育活动,不少国家使用方言对教育材料进行改造,方便传统弱势群体便捷地参与终身学习。三是对特定群体予以定向资助。例如,南非对年轻人予以重点帮助,马来西亚积极为残疾人提供教育机会,尼加拉瓜和秘鲁聚焦少数民族社区的教育。

#### (五)学习质量明显提升

基于《贝伦行动框架》所强调的质量是一个整体性、多维度的概念与实践的观点,《成人学习和教育全球报告》从多方面监测质量的进展。GRALE5重点围绕课程、学习材料、教学方法、成人教育工作者从业环境等考察各国成人学习和教育的质量。

课程方面,77%的国家报告有进展。一是加强对成人学习和教育课程开发的管理。例如,斐济和斯洛文尼亚制定了课程开发原则,牙买加通过整合质量保障局和国家培训局加强对课程开发工作的统一管理,柬埔寨和摩尔多瓦更新了教学标准,使课程与经济发展需求更契合。二是将学习者纳入课程设计。例如,秘鲁为教师和学生提供工作对话,使课程项目更适应成人学习者的个性、需求和学习期待。三是提高课程实施的灵活性。比如,非洲部分国家将当地学习素材嵌入课程。四是关注课程学习对象的多样性,接纳更多的弱势群体。GRALE5还将学习结果的分析与评价纳入新的质

量评估指标。其中,受关注和评价最多的前三项分别是读写能力(81%)、计算能力(78%)、技术与职业能力(78%)。如,柬埔寨更新评估工具,帮助理解非正规教育项目对成人学习者读写能力的影响。葡萄牙资格证书以学习结果为基础,采用新方法开展设计或作出调整。其他被纳入评估的还包括语言与交流能力、信息技术和媒介能力、问题解决能力、公民意识与社区建设、团队合作、环境管理、创造与创新能力,以及跨文化对话能力。

成人学习材料、信息技术使用和教学方法方面,分别有71%、73%和75%的国家报告有进展。亚太地区发展均衡,三个方面分别有81%、83%和77%的国家报告有进步。在信息技术使用方面,高收入和中高收入国家明显走在前列,有进展的国家分别占91%和80%。例如,德国利用信息技术创建门户网站,促进成人扫盲、第二语言学习和基本技能培训,学习者通过智能手机和小屏幕终端就可免费学习;APP无需接入互联网,还配备导师提供及时反馈,到2020年已吸引42.5万名使用者;网站的菜单导航和用户界面被翻译成18种语言,该网站既为学习者取得结业证书提供读写和计算的基础课程,还可作为课堂培训、混合学习的补充,是一种比较完整的数字解决方案。

成人教育工作者的培训状况和从业环境方面,GRALE5显示,职前培训总体有大幅度提升,71%的国家报告有进展,比上一轮提高了19个百分点。73%的国家报告在职培训有进展,67%的国家报告就业环境有改善。调研发现,培训内容丰富,包括有基于国家标准的技能培训、成人教育学方法论、语言和沟通技术、信息技术、残疾人教育、公民教育;培训途径多样,有强制性在职培训、本科和研究生证书学习,也有为非正规教育机构的成人教育工作者提供认定的从业者在线工作网络等。例如,塞尔维亚的eTwinning网络吸引了75万名教师、20万所学校和近10万个项目加入,教师在虚拟环境中开展合作和实施虚拟项目,提升教学能力。为成人教育教师的培训者提供支持也被认为是提高从业环境的重要工作。肯尼亚引入资深培训者支持成人教育工作者开展工作。从学习领域看,公民教育质量提升较其他领域明显,51%的国家报告说质量有所改进,继续教育和专业发展、扫盲和基本

技能的比例分别为 44% 和 37%。

## 二、现实挑战

GRALE5 呈现的全球成人学习和教育在政策、治理、筹资、参与和质量五方面进展, 总体发展态势积极稳健。本研究分析和比较相关信息与数据后发现, 全球成人学习和教育还存在发展不均衡、不平等问题, 表明实现包容性增长仍是现实挑战。

### (一) 领域发展不平衡, 公民教育亟待加强

为更好地把握成人教育各领域的发展状况, GRALE5 于 2015 年借用《成人学习和教育建议书》的观点, 将成人学习和教育分为读写能力和基本技能、继续培训和专业发展、公民教育的做法, 开始实施分领域监测。

相比于第四次监测, GRALE5 发现公民教育有进展的国家占比大幅提升。但和其他两个领域相比, 公民教育在政策支持、治理改进、经费分配、参与规模四方面都处于末位(见表 3), 即使在进展最好的质量方面, 仍存在教学范式创新不足、效果改进不明显等不足。比如, 和平和人权教育无法阻止全球地区性冲突升级, 已有 79 个国家介入不同种类的冲突(UNESCO, 2023)。有研究指出, 人权教育仅作为一门学科并不能和人权的多方面产生联系。对于学习者而言, 人权教育要有效, 必须是体验性的, 并达到一定频次的互动性参与(UNESCO, 2023)。再如, 性别及平等教育已实施多年, 但最新报告指出, 全世界每六人中就有一人经历过某种形式的歧视, 妇女和残障人士受到的影响最为严重(联合国, 2023)。

表 3 各领域有进展的国家比例

	读写能力和基本技能(%)	继续培训和专业发展(%)	公民教育(%)
政策(以政策开发与实施为例)	77	76	74
治理(以利益相关者参与为例)	70	69	61
资金	39	42	28
参与	49	45	40
质量	37	44	51

数据来源: 根据 GRALE5 的相关数据整理而成。

### (二) 地区发展不平衡, 传统发展格局难以突破

“西强东弱”“北高南低”的总体格局没有改变: 欧洲和北美国家的成人学习和教育进展比较稳定。亚太国家对成人学习和教育的经费投入、参与人数规模和增长率处于前列, 质量改进也不错; 在政策推进方面, 尽管有接近 2/3 的国家报告政策有进展, 但报告政策有退步的国家占比也高, 近 10%。阿拉伯国家在经费投入(近 1/3 国家报告经费下降)、参与人数方面(有增长的国家比例最低)和治理改进方面不够理想。拉丁美洲和加勒比地区的进展令人担忧——治理有改进的国家比例低, 参与人数下降的国家比例最高。

从经济发展水平看, 低收入国家和中低收入国家政策制定与实施进步最大, 但表现退步的国家也不少。例如, 中低收入国家在政策退步、治理改进不明显、经费减少、参与率下降等方面的比例较高。以信息技术接入和使用为例, 联合国教科文组织 2021—2022 年度的《全球教育监测报告》显示, 在 20 至 24 岁人群中, 乍得 98% 的女性和 90% 的男性从未使用过互联网, 老挝人民民主共和国的比例分别为 61% 和 63%, 突尼斯分别为 36% 和 31%(联合国教科文组织, 2022)。造成地区之间成人学习和教育发展差异的因素很多, 除经济发展水平外, 政策悬置、社会政局状况等都会带来影响。比如, 在塞舌尔, 人们认为扩大新闻自由、性别平等和减少歧视等会给成人学习和教育创造更友好的国内环境。在安哥拉, 人们认为政府政策的透明度和打击腐败有助于优化国内环境, 提升本国成人学习项目的实施效果。

### (三) 学习机会不平衡, 全民终身学习尚需时日

成人学习和教育是终身教育体系的重要组成部分, 发展成人学习和教育旨在保障全民终身学习权利, 不让一个人掉队。然而, 在庞大的成人群体中, 群体学习和教育机会不平衡问题仍然突出。普遍来说, 各国重点支持年轻人及其读写技能和职业技能的发展。与此相应, 尽管全球老龄化趋势普遍加重, 但老年群体是最易被忽略的“边缘群体”, 甚至有近 1/4 受访国家报告老年人教育参与率下降, 资助老人参与教育也常被放置在最后。另外, 大多数国家在服务残疾人、监狱服刑人员等特殊群体方面仍有较大改进空间。特别是新冠疫情暴

发期间, 高峰时几乎剥夺了近 16 亿学习者的受教育机会, 其中包括面向成人的职业教育和继续教育。这加剧了各群体在学习和教育方面的不平等。

(四) 经费占比长期偏低, 社会资金利用有限

成人学习和教育经费不足是制约其高质量发展的重要因素。GRALE5 报告再次指出: 大多数国家为成人学习和教育备有经费, 但增长有限, 近 1/3 受访国家表示经费在下降。2009 年《贝伦行动框架》曾提出 6% 的国民生产总值用于成人学习和教育的目标, 至今没有国家做到, 部分国家最多仅能提供国内公共教育经费的 4% 用于成人学习和教育, 且只有 15% 受访国家表示可以做到。另外, 27% 的国家不能提供成人教育经费的有效数据。尽管 GRALE5 揭示了成人学习和教育经费来源多样, 但教育部门仍是资助主体。因此, 如何利用社会资金仍是成人学习和教育面临的重大挑战。

### 三、观察与思考

自 2009 年以来, 我国参与了联合国教科文组织的五次监测工作。该系列报告对我国成人学习和教育进展动态的描述和分析比较零散。基于 GRALE 报告的分析框架, 本文对我国成人教育发展进行自我观照与分析, 旨在检视自我、对比国际, 为我国与联合国教科文组织在监测方面的深入合作提供基础。

(一) 政策实施与发展进程监测有序展开, 国家成人教育立法有待推进

联合国教科文组织在政策进展方面主要考察立法、政策、行动计划、治理、非正规和非正式学习成果认定, 以及国家资历框架六个方面。本文以该框架观照我国成人教育政策进展发现:

首先, 成人教育立法实质进展不大, 需加速推进。我国推进终身教育和学习型社会建设二十多年来, 成人教育在其中发挥着主阵地作用, 但立法工作多年未有实质进展。GRALE5 报告指出, 为成人教育立法是国际主流, 72% 的国家在这方面有进展。随着我国终身教育实践的深化, 学习型社会、学习型大国建设的不断推进, 通过立法明确成人学习和教育的时代价值和功能定位, 不断完善成人教育发展的政策环境显得更加重要。鉴于成人教育工作的综合性与多样性, 本文建议先制定国家成人

教育一般法, 重点从成人教育的基本价值导向、功能定位、原则目的、实施机构设置条件、服务人员资质、服务对象、服务内容与方式、经费支持、质量保障等方面总结既有经验, 以此作为立法框架的事实基础。

其次, 地方应结合成人教育具体领域的特点, 加大支持社区教育、老年教育、成人高等学历教育、推进不同行业领域成人继续教育的政策与行动计划, 形成由国家一般立法保障、地方政策规划(含地方立法)与实施计划构成的中国成人教育政策体系。目前, 我国终身教育、社区教育、老年教育等领域的地方立法与政策规划制定有较大进展。福建、上海、太原、河北、宁波、苏州和武汉等省市已出台地方终身学习促进条例, 成都和西安已出台社区教育促进条例, 安徽和山东制定了老年教育条例。有些地方开始连续发布地方终身教育或老年教育五年规划, 为区域成人终身教育发展提供制度基础。国家层面的成人教育立法和政策供给的缺乏, 在一定程度上制约了地方成人教育自主推进工作的积极性, 甚至是合法性。

第三, 鉴于 GRALE5 指出的政策实施的重要性, 许多国家在程序、规则、标准、工具等方面不断迭代改进, 我国也应加强对成人教育政策实施环节的过程管理, 尤其要推进实施载体、平台创建、数字化转型、实施与评估工具等的创新。例如, 老年教育领域近年启动的智慧学习场景建设, 尝试探索以沉浸和体验的方式帮助老年人跨越数字鸿沟; 市民终身学习人文行走和市民修身活动, 加强与基层社会治理工作的结合, 从而助力提高成人终身教育服务经济社会发展的效能。相关职能部门要重视国家经济社会发展五年规划中成人教育相应任务和政策推进的过程性监测, 加强自主研发具有中国特色的学习型社会监测指标, 有序推进学习型城市、学习型城区的自主监测。

第四, 非正规和非正式学习成果认证与国家资历框架建设息息相关。尽管我国已有部分省市先行探索和进行区域性试验, 但“迫切需要一个全国性的资历框架, 同时要满足国际资历标准和关键指标”(UNESCO, ETF, & CEDEFOP, 2023)的最新要求, 提醒我国资历框架建设既要能满足终身学习和学习型社会发展的制度需要, 又要有国际可比性,

以促进面向国际市场的人才流动。数字化背景下,微学分认证蓄势待发。这需要政策的及时引导和规范,以实现微学分认证在发挥非正式学习的价值和支撑终身学习成果贯通等方面的潜能,应对技术实现、信效度保障、社会认可等方面的挑战。例如,欧盟伊拉斯莫斯计划资助欧盟培训基金会开展欧洲数字电子证书的可行性研究和试点项目。2022年6月发布的《关于欧洲终身学习和就业微证书的方法》,已就微证书的实施目标、涉及范围、相关概念、标准要素的描述、运作生态系统的支持、潜能发挥,以及欧盟理事会提供支持报告的方式等作了明确规定(European Union, 2022)。

(二)社会利益多主体参与机制已经确立,治理方式和治理效能需重点优化

相比于其他教育,成人学习和教育治理极具挑战。它不仅与经济社会发展关系密切,内部也有不同的层次和类型。从国际发展趋势看,相关利益主体的多元参与已成为该领域治理的一项基本原则,治理方式也更加多样化。反思我国成人教育治理方式可以看出,随着终身教育思想的传播和政策推进,教育部门外的机构参与终身教育的意愿有所提升。比如,文旅部门组织举办的市民夜校、企业参与举办老年教育机构等,多主体参与的格局逐步夯实。但我国成人教育治理也存在社会与市场机制消极影响大(朱江等, 2021a),治理主体合力形成不足(朱江等, 2021b)等突出问题,本文建议:

第一,国家要加强对社会力量参与成人教育办学的引导和规范:一方面要加强成人教育的法治建设及其工具开发,加强对成人教育办学过程的底线行为的管制;另一方面要加强成人教育发展共同体建设,强化沟通和合作,举办办学负责人的教育教学专业素养培训,协调好办学社会效益和经济效益的良性平衡,允许各利益相关主体参与更多、开展更深层次的利益协商,为共建共治共享提供基础。

第二,教育系统内部不同部门之间要加强合作。成人教育本身自成系统,内部既有层次的区分,又有类型的差异。政府职成教职能部门要加强与高等教育、基础教育、职业教育、社会教育等教育系统内部的联系,全面把握成人教育的发展格局及各教育部门的工作侧重。

第三,教育部门与政府相关部门要加强协同合

作。成人教育的主体对象是不同行业、不同发展阶段的职业群体,也是国家经济社会各部门的主要服务对象。教育部门在成人教育经费预算、培训内容安排等方面要加强与各行业主管部门的联系和协同,加强信息共享与工作共建,形成部门分工又合作的局面。

第四,我国要加强与国际社会的沟通和合作。在全球化与信息化背景下,国际交流大势所趋,成人教育治理存在很多国际性共同难题,如经费不足、公民教育处于弱势、专业队伍建设薄弱等。加强国际交流,从经验互学、文化互鉴视角共商解决方案,有利于将本土成人教育发展置于国际视野下作出全面和清晰的自我审视。

(三)基本经费投入总体不足,建议逐步完善资金来源与分配机制

GRALE5显示,各国成人学习和教育经费以维持原有投入为主,总体经费比较紧缺,且多由教育部门支出。成人教育分管部门分散,有些国家的经费投入总额甚至都无法核算。

从我国看,在历年全国教育经费执行统计中,很难看到有成人教育投入经费的专项统计。通常,它被分列在学前教育、义务教育、高中教育(含中等职业教育)、高等教育(含高职高专)四个基本领域外的“其他教育经费总投入”中。如果将“其他教育”默认为成人教育,那么各年的经费投入占当年全国教育经费总投入的比例多处于4%—6%之间(见表4),在全球处于良好水平。但根据教育部教育经费统计说明,“其他教育经费总投入”实际上还包括对特殊教育、开放大学、教师进修和干部继续教育、教育费附加、教育管理事务等方面的投入,由此可推算出,我国成人教育经费投入占总教育经费投入在4%以下,可用经费并不充足。

从经费来源看,“我国从20世纪五六十年代的三次扫盲运动,到20世纪80年代初的青工“双补”和继之而来的“文凭热潮”,以及之后的成人教育(培训)费用,绝大多数都由政府承担。(肖玉梅等, 2017)显然,我国成人教育经费在吸引社会资金投入方面存在短板,资金来源结构亟待优化。在受助对象结构上,根据全国各地社区教育、老年教育经费由地方财政投入的现实看,中央财政对成人教育的经费投入以成人学历继续教育及职业培训

表 4 2018—2023 年我国其他教育经费总投入在当年全国教育经费总投入中的占比

年份(年)	当年全国教育经费总投入(亿元)	当年其他教育经费总投入(亿元)	当年其他教育经费总投入在当年全国教育经费总投入中的占比(%)
2018	46135	2408	5.2
2019	50175	2101	4.2
2020	53014	2090	3.9
2021	57873	/	/
2022	61344	3454	5.6
2023	64595	2992	4.6

数据来源:根据教育部全国教育经费执行情况统计快报整理而成。

为主,主要指向在职群体。与国际发展趋势类似的是,老年群体在其中获益较少,最多只是在相关政策规划中提及经费筹集的原则与方式等,并不说明具体费用安排。

(四)参与规模稳步增长,不同群体的参与公平需要保障

成人学习和教育的参与率是衡量成人教育发展的基础指标之一。国外该类监测工作通常采用样本调研方法,评估受访对象在过去 12 个月或者过去 4 周内参与各类成人学习和教育的情况,并关注不同年龄或职业群体的参与比例及所参与的学习领域的分布状况。

我国没有统一的成人教育参与统计数据,但从相关数据可以推测成人教育的大致规模。比如,2022 年全国成人本专科和网络本专科共招生 720.91 万人,高等教育自学考试学历教育报考 398.41 万人次(教育部,2023);2023 年本专科共招生 608.91 万人,在校成人学生规模为 1748.2 万人(教育部发展规划司,2024)。在老年教育领域,根据中国老年大学协会统计,截至 2023 年 4 月,全国各类老年大学(学校)7.6 万所,学员超过 2000 万(光明网,2023),2.9 亿 60 岁以上人口老年教育的参与率大致为 6.8%,但各省市有差异。随着社会向深度老龄化发展,老年教育参与规模呈扩大趋势。社区教育的参与率也在逐步提高。比如,上海“十三五”期间社区学校增至 215 所,参与线上线下社区学习的居民超 450 万人,较“十二五”期间增长 25%。由此可见,我国各类成人学习和教育的参与规模巨大,且在非学历教育尤其是老年教育规模增长明显。

在“构建服务全民终身学习教育体系”的背

景下,我国推进规模发展的过程中要注意不同群体之间的终身学习机会公平问题,以实现更好的包容性增长。比如,职工培训要加强支持基层一线职工的学习机会;对农村老人、失独老人、行动不便老人要实行送教上门服务;在女性参与偏多的老年教育领域,可从课程设置入手,加强对男性学员学习需求的供给和引导。

(五)全面规范与质量保障意识明显提升,全过程整体质量观有待落实

提高各级各类教育的质量是当前我国教育改革发展重点。国际成人学习和教育领域倡导的全面、整体的质量观值得关注 and 借鉴。这也是联合国教科文组织坚持多维发展质量观的直接体现。GRALE5 监测报告倡导从课程、教学、学习材料、信息技术、学生评价、教育工作者专业发展和工作环境等方面对质量进行全方位与全过程的监控。这种质量观既有科学性,又聚焦教育活动的内核,有助于保障成人学习和教育质量的真正提高。

我国一直在努力提升成人教育质量。例如,在学历继续教育方面,2019 年《教育部办公厅关于服务全民终身学习 促进现代远程教育试点高校网络教育高质量发展有关工作的通知》从招生管理、人才培养过程环节、毕业管理等全过程提出要求和指导,是全过程质量观的直接体现(教育部,2019)。2020 年发布的《国家开放大学关于提高教育教学质量的若干意见》,从办学体系、体制机制、关键任务三方面对开放大学教学质量提出全面要求(国家开放大学,2020)。2022 年,教育部出台《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》,其主线就是“全面规范、提高质量”(教育部,2022)。成人教育与社会经济关系密切,成人学历



教育质量需要从更广泛和更深层次思考,比如成人高等学历继续教育的定位不再是要不要发展,而是要思考如何结合经济社会产业结构调整发展方向(方连更, 2023)。因此,从全面质量管理的视角看,我国成人高等学历继续教育的质量保障需拓展至前端的战略发展、功能定位和生源质量保障等节点,加强网络教学点的监管,同时结合成人教育特点,对质量监控适当延长至成人教育毕业生社会贡献的核算和评估,形成长链条的全过程质量观。

综上,基于已经取得的成就和对现实问题的分析,第七届国际成人教育大会最终通过了《马拉喀什行动框架》,用于指导后续全球成人学习和教育的宏观发展,其核心内容包括:落实好从终身学习视角推动成人学习和教育、坚持社会合作、保障性平等、促进绿色转型、改善机会公正、为未来工作做好准备、采取整合式终身学习观等工作原则;聚焦治理机制建设、成人学习和教育体系的再设计、提高学习质量、增加资金投入、促进社会包容、拓宽学习领域、在实施与监测方面加强国际合作等(UNESCO Institute for Lifelong Learning, 2022)。基于当下我国教育高质量发展的基本要求,未来我国成人教育尤其要在促进经济社会发展绿色转型、服务产业工人技能升级、从终身学习视角重建成人学习和教育体系、增加政府和社会对成人学习和教育的投入等方面予以重点关注,助力我国新一轮学习型社会建设。

#### [ 注释 ]

① 2019年发布的《成人学习和教育全球报告(四)》的受访国家或地区的样本总量为159(我国参加了5次调查)。经作者核对,127个国家2019年、2022年参加了调查。

② GRALE5特别提到,鉴于此轮调查正好和2020年初开始的新冠疫情重合,为避免和疫情期间所采取的特别应对措施混为一谈,要求所有国家的报告时间范围为2018年1月到2019年12月。

③ 除特别标注外,本部分数据均来自联合国教科文组织终身学习研究所出版的5th Global Report on Adult Learning and Education [EB/OL]. [2023-11-23]. <https://www.uil.unesco.org/en/grale5>.

④ GRALE4使用的术语是“自由、民众和社区教育”。GRALE5使用的是“公民教育”,包括但不限于全球公民教育、民众教育和社区教育等内容。

#### [ 参考文献 ]

- [1] European Union(2022). Council Recommendation on a European Approach to Micro-credentials for Lifelong Learning and Employability[OL/EB]. [2024-01-12]. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32022H0627\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32022H0627(02)).
- [2] 方连更(2023). 成人高等学历教育的质量回归问题研究[J]. 河北大学成人教育学院学报, 25(1): 5-13.
- [3] 光明网(2023). 全国各级各类老年大学(学校)已达7.6万所 学员逾2000万人[EB/OL]. [2023-04-25]. <https://baijiahao.baidu.com>.
- [4] 国家开放大学(2020). 关于印发《国家开放大学关于提高教育教学质量的若干意见》的通知[EB/OL]. [2024-02-03]. [https://gkpgwap.ynou.edu.cn/upload/images/SITE\\_gkpg\\_site/202403/19/关于印发《国家开放大学关于提高教育教学质量的若干意见》的通知.pdf](https://gkpgwap.ynou.edu.cn/upload/images/SITE_gkpg_site/202403/19/关于印发《国家开放大学关于提高教育教学质量的若干意见》的通知.pdf).
- [5] 教育部(2023). 2022年全国教育事业发展统计公报[EB/OL]. [2024-07-24]. [www.moe.gov.cn/jyb\\_sjzl/sjzl\\_fztjgb/202307/t20230705\\_1067278.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_fztjgb/202307/t20230705_1067278.html).
- [6] 教育部发展规划司(2024). 2023年全国教育事业发展基本情况[EB/OL]. [2024-07-24]. [www.moe.gov.cn/fbh/live/2024/55831/sfcl/202403/t20240301\\_1117517.html](http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2024/55831/sfcl/202403/t20240301_1117517.html).
- [7] 教育部(2019). 关于服务全民终身学习 促进现代远程教育试点高校网络教育高质量发展有关工作的通知[EB/OL]. [2024-02-03]. [www.moe.gov.cn/srcsite/A07/moe\\_743/201912/t20191216\\_412262.html](http://www.moe.gov.cn/srcsite/A07/moe_743/201912/t20191216_412262.html).
- [8] 教育部(2022). 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[EB/OL]. [2024-09-04]. [www.moe.gov.cn/srcsite/A07/moe\\_743/202208/t20220816\\_653132.html](http://www.moe.gov.cn/srcsite/A07/moe_743/202208/t20220816_653132.html).
- [9] 联合国(2023). 可持续发展目标报告2023: 特别版[EB/OL]. [2023-12-20]. <http://www.un.org/publications>.
- [10] 联合国教科文组织(2022). 全球教育监测报告2021/2(摘要)[R]. 巴黎: 联合国教科文组织: 27.
- [11] UNESCO (2009). Belém Framework for Action: Harnessing the Power and Potential of Adult Learning and Education for a Viable Future[EB/OL]. [2023-08-01]. [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000187789\\_mul](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000187789_mul).
- [12] UNESCO Institute for Lifelong Learning(2019). 4th Global Report on Adult Learning and Education[EB/OL]. [2023-08-08]. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf000037227>.
- [13] UNESCO Institute for Lifelong Learning(2022). CONFINTEA VII Marrakech Framework for Action: Harnessing the transformational power of Adult Learning and Education[EB/OL]. [2022-06-18]. [https://www.uil.unesco.org/sites/default/files/medias/fichiers/2022/06/FINAL%20MarrakechFrameworkForActionEN\\_06\\_21\\_22\\_0.pdf](https://www.uil.unesco.org/sites/default/files/medias/fichiers/2022/06/FINAL%20MarrakechFrameworkForActionEN_06_21_22_0.pdf).
- [14] UNESCO(2023). Human Rights Education: Key success factors[R]. Paris: UNESCO: 3.
- [15] UNESCO(2023). Human Rights Education: Key success factors[R]. Paris: UNESCO: 46.
- [16] UNESCO, ETF, &CEDEFOP(2023). Global Inventory of Na-

tional and Regional Qualifications Frameworks 2022: National and Regional cases[R]. Paris: UNESCO: 147.

[17] 肖玉梅, 于婷婷(2017). 成人教育经费投入的经济学思考 [J]. 中国成人教育, (5): 121-124.

[18] 朱江, 陈娟(2021a). 我国成人教育治理的百年发展历程及其

现代化转向 [J]. 当代职业教育, (4): 88-96.

[19] 朱江, 谭淇婧(2021b). 成人教育治理现代化的现实样态、核心要素与行动逻辑 [J]. 高等职业教育(天津职业大学学报), 30(3): 25-29.

(编辑: 赵晓丽)

## Global Landscape of Adult Learning and Education and Reflections on China's Future Development Strategies

ZHU Min

(*Institute of Vocational & Adult Education, Faculty of Education, East China Normal University, Shanghai 200062, China*)

**Abstract:** UNESCO released the fifth Global Report on Adult Learning and Education (GRALE) in 2022, revealing critical global trends in adult learning and education (ALE). GRALE helps to examine the ALE situation in China better, find priorities in promoting educational openness, and participate in global lifelong education governance in the New Era. GRALE reports the current international ALE development including its continuous improvement of policies in various countries, the inclusion of diverse stakeholders, which has become the broadest consensus, rich and different governance methods, and the funding for ALE with the education sector as the most significant contributor. In addition, it also notes the participation rate, standards, and quality of learning and the fact that education is steadily improving. However, through the analysis and comparison it also reveals concerns of uneven and insufficient development, uneven development in various fields, overall weakness in civic education, and uneven regional development, all of which make it difficult to break through the traditional development pattern of "high in the West and low in the East." GRALE points out that the opportunities for lifelong learning are unbalanced, and it will take time to achieve universal education. The funds have been consistently low, and available social funds are limited. After analyzing the development of ALE in China using the analytical framework of GRALE5, we found that the implementation and progress monitoring of adult education policies in China are well in place with the lack of national adult education legislation. In addition, the mechanism for the participation of multiple stakeholders in society is clear with rooms for optimization in governance methods and effectiveness. The overall funding is insufficient, and the funding sources and distribution mechanisms need to be improved. Fortunately, the scale of participation in adult education in China is steadily increasing. To strengthen the guarantee of fair participation for different groups in ALE, China has initiated the its comprehensive standardization and quality management, crucial to its further implementation of the entire and integrated quality in ALE.

**Key words:** adult learning; adult education; lifelong education; lifelong learning for all; international conference on adult education