

丁兴富

首都师范大学教育技术系, 北京 100037

论著选摘

[摘要]远程教育管理学是研究远程教育管理过程及其规律的科学。按照远程教育管理对象的层次结构可以将远程教育管理学分为宏观理论和微观理论两部分。远程教育管理学的宏观理论将统作为研究对象,主要研究国家各级政府及其教育行政部门应用立法、行政、财政等手段,对各级各类远程教育院校机构进行规划、组织、指导和控制,使有限的远程教育资源得到合理的配置,目标的最优化。所以,远程教育管理学的宏观理论也可以称作远程教育国家行政管理学。本文从体制、机制、立法和财政诸方面对远程教育的国家行政管理进行讨论。

[关键词]远程教育;远程教育管理学;远程教育国家行政管理;管理体制;管理机制;立法;财政

[中图分类号]G46

[文献标识码]A

一、远程教育管理概论

远程教育管理学是研究远程教育管理过程及其规律的科学。按照远程教育管理对象的层次结构可以将远程教育管理学分为宏观理论和微观理论两部分。远程教育管理学的宏观理论将整个国家的远程教育系统作为研究对象,主要研究国家各级政府及其教育行政部门应用立法、行政、财政等手段,对各级各类教育机构进行规划、组织、指导和控制,使有限的远程教育资源得到合理的配置,以实现远程教育管理目标的最优化。所以,远程教育管理学的宏观理论也可以称作远程教育国家行政管理学。远程教育管理学的微观理论以远程教育院校机构为研究对象,主要探索远程教育院校与社会环境的关系,远程教育院校的功能,以及为了保证远程教学的正常运行、提高远程教育的质量和效益而开展的各种行政的、教学的和人员(教师和学生)的管理。因此,远程教育管理学的微观理论也可以称做远程教育学校管理学。远程教育的系统分析界定了课程、学生、行政和后勤四个主要的子系统,远程教育学校管理也可以对应地分为课程管理、学生管理、行政管理和后勤管理等。通常将对课程设置、课程资源开发和学生学习支助服务的管理通称远程教育的教学管理,而将行政管理和后勤管理称为远程教育行政管理。此外,可以将对远程教育教师和管理单列为人力资源管理。于是,远程教育管理按对象(目标)和内容(职能)可以划分如下图所示。

远程教育管理学的理论基础是多元的,即建立在多种学科理论的综合和创新上。除了远程教育学科外,主要的还有教育管理学的学科理论;教育科学理论又是建立在教育科学、心理科学、系统科学、行为科学和管理科学的发展基础上的。

管理是一种社会现象,是人类得以生存、发展的重要条件之一。在现代社会,管理同科学和技术一起成为现代文明的三大支柱。管理是一种社会发展的产物,又是文化发展的产物。从社会组织 and 人类行为的角度看,管理就是组织的管理者在特定的环境中,运用一定的原理和方法,引导组织成员有序地行动,从而使有限的资源得到合理的配置并发挥作用,以达到预期的目标。由此可见,管理具有以下诸方面特点:

- 管理是实现预期目标的一种行为;
- 管理的功能是对有限的资源进行合理配置;
- 管理是由规划、组织、指挥、协调和控制等一系列职能构成的有序活动过程;
- 管理的核心是决策;
- 管理是管理者和被管理者双边活动的过程;
- 管理总是在特定的不断变动的社会和文化环境中进行的。

随着近代经济的发展和企业管理的进步,近代管理科学(广义)已经经历了从传统管理理论到行为科学理论,再到现代管理理论的演进和发展。传统管理理论的主要代表有泰罗(Taylor)的科学管理理论,法约尔(Fayol)的一般(行政、组织)管理理论和管理过程理论以及韦伯(Weber)的官僚等级组织的行政理论等。行为科学理论的主要代表有梅奥的人际关系学派,建筑在马斯洛(Maslow)等人的关于人的需要、动机和激励以及沙因(Schein)等人的关于人的行为科学理论基础上的阿吉里斯(Argyris)和麦格雷戈(McGregor)等人的人力资源学派(个体行为学派),建立在关于团体行为和个体行为的团体行为学派和组织行为学派等。现代管理理论的主要代表则有巴纳德(Barnard)的社会协作系统理论,西蒙(Simon)的决策管理理论、系统管理理论、管理科学(运筹学)理论、权变管理理论和经理主义理论(经验主义学派)等。

随着企业管理理论和方法的进展以及管理科学理论的发展,教育管理在19世纪末20世纪初开始从教育科学中分化出来成为一门独立的学科。随着教育科学、心理科学和管理科学的发展,教育管理学也经历了一系列发展和演化,逐渐形成了以官僚等级行政集权制为特征的教育管理学体系、以人本主义哲学和行为科学为基础的教育管理学体系、以组织理论和现代管理理论为基础的教育管理学体系以及以系统科学理论为基础的教育管理学体系等。所有这些教育管理学理论体系对远程教育管理的实践和理论研究都产

二、远程教育国家行政管理

在许多国家的国民教育体系中，远程教育是一种历史尚不久远的新兴的教育形态。各国政府及其教育主管部门对远程教育的行政管理既有共同的特点。下面从体制、机制、立法和财政诸方面进行讨论。

三、远程教育的管理体制

远程教育的管理体制是指国家对远程教育院校的行政管理体制，主要包括政府分权体制和对院校的分类管理体制。在此，政府分权体制主要指地方政府在对远程教育管辖权限上的分工。在西方许多联邦制国家(如美国和澳大利亚)，对传统院校的教育管辖权主要归州政府，但对远程教育则往往表现出更多的兴趣和干预。这一方面体现出远程教育对于实现整个国家社会、经济和教育发展的战略目标的重要地位和作用，另一方面也是作为技术基础的国家信息基础设施建设没有中央政府的参与是很难组织实施的。美国克林顿政府就曾积极推进互联网的更新换代以及教育信息化进程。澳大利亚则从20世纪70年代起，始终一贯地关注并推进革新和发展远程教育的政策、举措。澳大利亚联邦政府曾经成立了多个专门委员会论证在澳大利亚开放大学的方案及其合理性和可行性问题，并最终导致了在80年代末的陶金斯革命：将澳大利亚的远程教育集中到经论证由联邦政府认定的全国8个开放大学。90年代初起，澳大利亚联邦政府又开始鼓励全国所有的大学继续和技术教育学院开展远程教育并投资创建了澳大利亚开放学习联合体。在英国，开放大学由政府创办并直接管辖。在许多发展中国家，通常由中央政府创建并直接管理面向全国的开放大学或远程教学大学。这样，便于利用国家乃至军队系统和国家信息基础设施，动员全社会的人力、物力和财力资源在短期内迅速、大规模地发展教育。在印度，既有中央政府管辖的面向全印度的国立开放大学，也有地方政府管辖的邦立开放大学。在我国，则采取了由中央政府统一制定政策和规划、由中央和各级地方政府分工办学和管理的体制。我国广播电视大学等都是从中央到地方基层的多层次的远程教育系统。中央院校由中央政府的有关部门领导和管辖，各级地方院校接受对应级别地方政府的领导，形成了学校教育系统与国家行政系统并行设置的独特体制。

如何分类指导和管理各种教育院校。比如，在我国，首先将教育院校分为普通院校和成人院校两类，而将大多数独立设置的远程教育院校归入成人院校。对此对应地，就有两种全国统一的高等教育入学考试：普通高校入学考试和成人高校入学考试。这种双轨制的院校分类管理体制在现实中已经显示出其不适应统一的教育市场。事实上，独立设置的远程教育院校的办学宗旨是实现教育思想、教育对象、教学手段和教学内容全方位的开放，应成为知识青年早就是这类远程教育院校的重要服务对象之一；而普通高等学校的成人教育学院与继续教育学院的规模也已经有了重大发展。其次，上述双轨制管理体制不适应建立终身教育体系和学习化社会的需要。事实上，随着终身学习思想的深入人心和终身教育实践的不断发展，普通教育和成人教育之间的鸿沟正在变成一种人为的障碍而被日益抛弃。在许多发达国家和发展中国家，已经抛弃了这种普通院校和成人院校人为分割的双轨制管理体制，实施面向全体国民的终身教育院校设置体制。更进一步，对远程教育院校和传统校园院校的分类管理体制也在受到挑战。那些双重模式并存的国家(如美国和澳大利亚)，远程教育和传统教育的区分正在变得越来越模糊、越来越不重要。这在澳大利亚校外教育的综合一体化模式及混合制发展中尤为明显。美国的传统大学正在纷纷开设网络课程，并承认通过远程学习网络课程获得的学分。日本文部省已经制定了将传统校园学习取得的学分与网络学习取得的学分组合的政策，即自1998年起，接受远程教育取得的学分上限从原来的30分提高到60分。这一政策同大学间学分互相承认和转换的政策相一致。开放的终身教育体制的建立，传统大学空间合作系统的发展以及虚拟大学的诞生。英国开放大学在创建初期曾经规定了学习者入学年龄下限，以表明其不争夺青年学生生源。如今，开放大学依然是英国成人业余高等教育的最大提供者，但同时也招收高中毕业生。英国开放大学的许多课程教学材料被广泛采用，其课程学分被英国其他传统大学所承认。截至1998年，有27万多名学习了开放大学课程的学生最后在英国其他大学毕业。

四、远程教育的管理机制

远程教育的管理机制是指政府对远程教育院校的行政管理机制，即是政府直接主办和管理学校还是政府对实行自治的学校进行宏观管理。在双重模式院校举办的远程教育，各国政府通常采取宏观管理的机制，即通过立法、规划、拨款等手段来进行宏观调控。因为双重模式院校原本都是政府介入远程教育市场发展演变而成，这些传统校园院校本来就享有办学自主权。但是，对于独立设置的单一模式的远程教育院校，情形就不完全一样。开放大学，大多是自治的远程教学大学，在财政、考核、学分认定和授予学位、课程设置、课程材料的设计和开发以及课程发送和学生学习支持等方面享有充分的自治权。比如，这些开放大学有权依据教育市场的需求提供大学学士学位、研究生硕士和博士学位以及继续教育的专业课程设置。同时，招生、考核、学分认定和学位授予也都属于大学自治的权限，政府并不干预。我国政府对广播电视大学和高等教育自学考试则实行另一种行政管理机制，即直接主办和管理学校的特征。例如，对于中央广播电视大学和省级广播电视大学，长期以来一直存在着是办成一所大学还是办成播课中心或管理中心的争论。广播电视大学是教育部直属大学还是教育部直属机关?长期以来，中央广播电视大学并无高等教育专业课程设置权和学位授予权。在高等教育层次上，广播电视大学开设本科和研究生教育的发展规划和报告被长期搁置。广播电视大学也没有教师和各类专业技术人员高级职称的评审权。从20世纪80年代中期开始的广播电视大学注册视听生高等专科教育试点，更将电大课程的考试权交给了高等教育自学考试。这一切反映了我国政府直接主办和管理广播电视大学的机制，学校缺少完整的办学自主权。广播电视大学一直在努力争取从各级政府那里取得更多的办学自主权。最近教育部终于决策承认广播电视大学是一所独立设置的部属重点高等学校，允许其办成教学实体，即成为享有高等教育法权利和义务的具有独立法人地位的自治的高等学校。我国高等教育自学考试更是由各级政府直接主办和管理的。委托承办的主考学校或其他机构只是负责课程资源的建设和考试命题，整个自学考试的组织实施均直接由各级政府中的自学考试委员会及其办公室主办和管理。

五、远程教育的立法

在世界远程教育历史上，有一些知名的远程教育院校是由著名的政治活动家、政府领导人直接倡导建立的。比如英国前首相哈罗德·威尔逊于1963年提出创建开放大学，我国的邓小平和中央广播电视大学。但是，各国都十分重视远程教育的立法，认为立法对规范和发展远程教育具有重大的意义。在西方发达国家，

教育立法及远程教育院校法律地位的确立通常需要经历较长的准备、论证和立法程序。比如，英国开放大学从威尔逊1963年提出创建开放大学的动议，到1969年英国国会通过皇家法令正式建立英国开放大学，共经历了6年时间。又经过了2年筹备，英国开放大学在1971年才开始招生开学，再如日本放送大学，

又部署就有了“关于使用视频和音频广播于教育播出的模式问题”的咨询备案，1969年通过答辩一致同意着手建立放送大学，中经文部和邮政两省报告并进行长时间的可行性论证，终于在1981年以国会第80号法令《放送大学学园法》公布实施，前后经历了12年。又经过了4年筹备，日本放送式开学。与此作为对比的是，发展中国家远程教育立法经历的时间通常较短。比如，泰国从1978年普密蓬国王亲自签署法令批准成立苏可泰·探玛议案，到1980年招生开学共用了2年时间。上述法令明确指出苏可泰开放大学是泰国第11所国立大学，享有其他国立大学同等的自治权。同时规定是一所使用函授、广播、电视等多种媒体实施远程教育，有利于学生自学而无需到固定教室上课的大学。依据法令，苏可泰开放大学的宗旨是：

1. 向公众提供自学的机会，而不必受非到课堂上课的限制；
2. 让更多的人接受高等教育；
3. 是所有的成年人(不受年龄限制)都能有继续学习的机会，以提高技能和丰富知识，从而提高全民族的文化素质；
4. 向更多的高中毕业生敞开高等教育的大门。

再如，巴基斯坦在1974年召开国民代表大会正式通过了关于建立人民开放大学的议案，1985年即招生开学，1977年改名为阿拉玛·伊克巴尔。议案规定开放大学除了要履行普通高等学校的一般职责外，重点强调了开放大学的办学宗旨，即教育要面向社会，要为广大服务。

我国远程教育的立法有自己的特色。我国在实现有中国特色的社会主义现代化建设中确立了要在实现社会主义市场经济体制改革的同时，高度法治，高度文明的现代化国家。但总体而言，同其他社会生活领域一样，我国教育领域的立法和法制也表现出相对薄弱和滞后的问题，远程教育建设尤其如此。这主要表现在立法滞后、法制建设不健全。以我国广播电视高等教育为例，立法滞后表现为我国广播电视大学实行的是“先上马，建校、招生、开学、授课，后制定各项法规制度和明确规范的设置标准。中央广播电视大学和大多数省级广播电视大学都是于1978年建立、1979年学授课。而我国政府教育行政部门关于各级广播电视大学的第一部行政法规(《广播电视大学暂行规定》)是1988年制定并颁布试行的。此后，相关工作又长期停滞不前。法制建设不健全还表现在我国远程教育的法规制度几乎全都是各级政府及其教育行政部门的行政法规和文件决定，还有众多至今尚无国家立法机关通过的有关远程教育的法律法令。例如，在广播电视大学创建初期，由教育部和中央广播事业局共同召开了首届全国广播电视会议，制订了《中央广播电视大学试行方案》(1978年)，会后(1979年)，由国务院向全国批转了教育部和中央广播事业局关于全国广播电视大学工作。而且，有些政策规定始终只是教育行政部门官员的回函或电话答复记录。这些有关远程教育的行政法规、文件决定、回函回电不配套、不完善，对其一、执行不力，且缺乏监督。此外，对我国高等教育法及其规定的高等学校办学自主权等条款是否适用于各级广播电视大学等问题也没有明确的解释。于是，我国广播电视大学在建设中存在两大难题：定位问题和投入问题。我国广播电视大学长期以来存在的对定位问题的反思和争议，直至对“多久”的疑虑，从反面表明我国远程教育立法的滞后和法制的健全。因为对远程教育、对各级各类远程教育学校的定位，即对远程教育的性质和作用，对各级各类远程教育学校的设置标准和办学自主权的立法，是依法对远程教育实行法治和行政管理的基础。我国远程教育立法的滞后以及有关对远程教育体制、机制和设置诸方面内容的不明确、不配套和不完善，即定位不明确，给远程教育的法治和管理带来了困难。其次，我国广播电视大学存在的投入严重不足，以及各级政府对相应各级广播电视大学的财政拨款没有明确统一的户头和标准等问题，也从反面表明了远程教育立法和法制带来的不利后果。可以理解，这是我国正处在社会改革转型过渡时期的一种特征。而且，我国也不可能像英国或日本那样经过多年的论证和辩论，再实施。这在广播电视大学建校初期会贻误时机。而且，在当时(20世纪70年代末)我国法制普遍不健全的环境下也不现实。问题是此后的20年中远程教育依旧滞后。可以相信，我国远程教育界对立法和法治的强烈呼声以及政府教育行政部门对教育立法和法治的日益重视会使远程教育的立法和法治

六、远程教育的财政

远程教育的财政，广义地说，就是远程教育的成本或费用的分担问题；狭义地说，专指国家财政(各级政府)如何承担远程教育的经费及其比例。

国际远程教育界普遍认同：对于远程教育的费用，应该实行“谁受益、谁承担”的分摊准则。谁是远程教育的受益者呢？通常认为，远程教育者是国家、社会和学生。

• 国家：远程教育承担着开发人力资源、培养各类人才、提高国民素质的职能，对经济建设和社会发展、对提高综合国力和国际竞争力都发挥着重要作用。因此，国家是最大的受益者，各级政府理应对远程教育增加投入，进行财政拨款。

• 社会：远程教育是一种人力资本投资，一种生产性投资，推动着社会经济发展，对国民收入的增长作出了越来越巨大的贡献。远程教育以生产和传播的知识，推动科技和管理的进步，从而对社会各产业部门增加产出作出了直接或间接的贡献。因此，社会各相关产业和企业雇主是受益者，应承担远程教育的部分费用。

• 学生：接受教育对学生本人而言也是一种投资，将会带来包括经济收益在内的各种回报。学生接受了远程教育，增长了知识才干，为其取得活力和资本。所以，学生也是受益者，也应该承担部分远程教育的成本。

至于远程教育的成本或费用在国家、社会和学生之间如何分摊，这在不同的国家，在同一个国家的不同地域和不同时期，在各类不同的远程教育之间是很不相同的。

英国开放大学的经费主要来自政府拨款。20世纪80年代初，学位教育计划经费的82%由英国教育科学部直接拨款，16%来自学生所交学费，材料销售所得和其他财源。继续教育计划的经费原则上要求自筹解决，大约60%—70%来自学生交费收入，其余的来自社会各种专门的基金组织。

来，英国政府执行新的财政政策：减少政府拨款，增加学费收入在整个预算收入中的比例。日本放送大学的经费，70%以上由国库财政拨款提供，取学费和其他渠道解决。

美国联邦政府承认美国国家技术大学为非营利的免税机构并立项。国家技术大学的经费主要来自学生所在的企业公司。这是因为，国家技术大学是硕士研究生层次的工程师在职继续教育。学生都是公司的业务骨干，不离岗学习。所以，各公司不仅承担了其学生雇员的学费，而且出资建立工厂并向国家技术大学支付一次性开办经费。

我国广播电视大学的经费来源实行国家、社会和个人多渠道集资的体制。依据20世纪80年代末对广播电视大学投资效益的评估研究成果可知大学系统经费来源的基本结构如下：各级政府财政拨款约占52%，社会(办学部门、机构和企事业单位)集资约占40%，学生交费约占5%，其他收入约占3%。在各级政府财政拨款中，中央财政拨款约占25%（因缺乏可靠数据未将卫星教育电视专用频道的通信费用计入），省级财政拨款约占40%，地市级财政拨款约占35%。进入90年代以来，随着经济改革的深入和市场经济体制的逐步建立，也随着非义务教育阶段适当增收学费的政策出台，广播电视大学经费来源中，社会和个人部分增加了。随着网络教育的开展，学生个人承担的计算机设备投入和通信费用的增长是远程教育成本核算中又一个需要考虑的新因素。

各国政府的财政拨款不仅在远程教育运行成本中所占比重不一，而且拨款的体制和机制也不相同。英国开放大学是同其他英国国立大学一起由英国政府设立的大学，其经费来源由英国政府每年进行评估和拨款。日本放送大学的财政预算拨款，则由日本国库依据《放送大学学园法》规定执行。我国各级广播电视大学的财政拨款由相应各级政府的教育行政部门统一规范的标准。各地广播电视大学对各类学生的收费标准则每年由学校会同当地政府的物价部门商定。

[参考文献]

[1]丁兴富. 世界远距离高等教育概观[M]. 北京: 中央电大出版社, 1990.

[2]丁兴富. 中国电大教育质量和投资效益评估[M]. 武汉: 武汉出版社, 1992.

[3]中央电大. 广播电视大学文件选编[M]. 北京: 中央电大出版社, 1999.

[4]丁兴富. 远程教育学[M]. 北京: 北京拜范大学出版社, 2001.

[5]丁兴富. 远程教育研究[M]. 北京: 首都师范大学出版社, 2002.

 [返回主页](#)



版权信息:

本主页版权所有: 北京师范大学现代教育技术研究所; 管理员信箱: ysq@elec.bnu.edu.cn; 电话: 010-62206922。要获取最佳浏览效果, 请使用800*600分辨率模式。

