

新的政策背景下地方开放大学举办老年大学的 SWOT 分析与思考

——以自贡开放大学为例

涂波

(自贡开放大学 四川自贡 643000)

【摘要】根据我国国民经济运行情况发布显示,中国正式进入“老龄社会”,国务院提出,依托国家开放大学筹建国家老年大学,搭建全国老年教育资源共享和公共服务平台。推动各地开放大学举办“老年开放大学”,鼓励老年教育机构开展在线老年教育。创新机制,推动部门、行业企业、高校举办的老年大学面向社会开放办学。教育部公布2022年工作要点明确提出将加快发展老年教育,加快推进国家老年大学筹建工作,开展老年人运用智能技术教育培训,开展“智慧助老”优质工作案例、教育培训项目及课程资源推介行动。在此种背景下,地方开放大学如何举办老年开放大学就值得探索和思考。

【关键字】老龄社会、老年大学、地方开大

【中图分类号】G40

【文献标识码】A

【文章编号】1673-9574(2022)02-000232-03

全民教育、终身教育是教育的两个基本概念,二者一纵一横,言尽了教育的宽度与深度,从学前教育到老年教育正是贯彻了个人终身教育的理念或路线。国家开放大学自转型发展以来,在社区教育方面,特别是老年教育方面一直高度重视,并视为我校发展的重要路线,是学校发展的战略核心之一。

SWOT(Strengths Weakness Opportunity Threats)分析法,又称为态势分析法或优劣势分析法,用来确定组织自身的竞争优势(strength)、竞争劣势(weakness)、机会(opportunity)和威胁(threat),从而将组织的内部资源、外部环境可以有机地结合起来,对未来采取的战略进行一个明确的规划,并采取最为适合自身的发展战略。

自贡开放大学是国家开放大学下属教学点,是本市目前唯一的地方成人高校,办学实体有学校直属部、荣县开大分校和富顺开大分校。富顺开大分校是全国示范性县级电大,荣县开大分校系四川省示范性县级电大。自贡电大全系统共有教职工130余人,外聘兼职教师200余人。目前学校直属部占地面积30亩,现有教师42人,内设机构6个,学校承担着本专科学历教育、中专(中职)教育、社区教育、教师继续教育、非学历教育培训等多项职能职责,按省有关文件和外地做法,预计下一步将承担老年教育工作,是新政策下地方开放大学办老年大学的天然主体。

一、学校受影响的因素

(一)作为地方开放大学,自贡开放大学的自身优势

1、扎根地方,深耕40余年,和地方联系紧密;

自贡广播电视大学与中央电大、省电大同步设立于1979年。经过学校长期艰苦创业、勤俭办学,累计为地方经济和社会发展培养中专、专科、本科毕业生近80000人,各种短期培训和继续教育达50余万人次。

2、自贡开放大学隶属于四川开放大学、国家开放大学,属于体系办学,

享受体系加成;国家开放大学在教育部领导下统筹全国开放教育体系建设,指导和服务全国开放教育办学业务,国家开放大学既是办学实体,又是一个覆盖全国城乡的办学体系,它由1个总部、45个分部、3735个学习中心组成。

四川开放大学办学体系由四川开放大学、市(州)开放大学、县(市、区)开放大学分校三级办学实体组成,实行“省级统筹、分级办学”的运行机制。学校有省、市(州)、县(市、区)三级办学体系,织密的开放教育办学网络,在每个市(州)独立设置有一所公办性质的开放大学,每个县(市、区)独立设置或合并设置或挂牌设立有一所公办性质的开放大学分校。四川开大由20所市级开放大学、100余所县级开放大学分校组成的办学体系。

3、长期从事成人教育,非学历教育经验丰富、学校组织能力较强;

学校从事成人学历教育始于1979,其间,除开人大专、本科学历教育之外,学校还承担全日制中专学历教育、开办过研究生学历教育(与其他高校联合);承办有自贡市教师继续教育中心,设立有社区教育处、继续教育处等专门机构从事非学历培训如:会计从业资格培训、职业资格考评、快递员资格考试等。

4、学校综合能力在全省地方开大综合业务考核长期排名前列;

自2015年四川电大对各市州电大开展综合业务考评以来,自贡电大连续7年荣获考评一等奖,成为全省唯一一个荣膺七连冠的市州电大,自2017年市教育体育局对各直属学校开展目标任务考核以来,自贡电大连续5年获市本级学校优秀等次。

（二）学校的劣势

1、整体而言，国家开放大学都存在这样的问题，即大（国家开大体系规模）而弱（地方开大不强）；国开大直属于教育部，受其直接管辖，水平较高；而地方开大与所处地方紧密结合，与当地经济水平、地方发展息息相关，自贡地处四川内地，经济水平较为落后，要承办国开大所设的专业，以自身的人力、物力等多方面而言，暂时只能从管理上下功夫，抓学生工作、提升工作效率、提高服务质量；而在专业课程、人才建设等方面，仍有较大的提升空间。

2、国家开放大学主讲教师水平较高，各地方分校教师水平参差不齐，相对于全日制学校，我校教学水平不强；目前开放教育面授课程开设较少，大多开设一些引导课程、公共课程，往往不是基于学生需要开设，而是根据学校教师需要开设，用于职称晋升考评为主，专业课程、难度课程又因自身原因无法有效开展。

3、老年教育于我校划入社区教育，专门性一般，专业的组织参与度一般，通常需第三方介入，如老年活动团队、社区工作人员、专业师资团队；以我校社区教育活动开展为例，组织一次活动基本上要全校动员，并聘请外面的专业人员或专业水平人员参与，组织工作开展较为吃力。如果要自身单独承办，学校在各个方面还需要更大的支持。

4、现在校区规划天生不足，很少有针对老年学员的教育设施设备和场地；学校现有校区仅有不足30亩，现有教学楼1栋25间教室，且被办公占用5间，另有行政综合楼1栋，用作行政办公和7间多媒体教室，另有1栋教师宿舍和1个篮球场，学校布局非常紧凑，应对现有的全日制中专学生和全日制大专、本科学生非常吃力。目前中专在校生只能安排一年级新生在本校区就读，二三年级新生需另行安排到租用的其他学校的校区就读；成人大专、本科学历教育安排面授通常只能安排在晚上和周末，教学场地、设施严重不足。相对老年学员需要的场地、设施基本没有，在现有校区新办场地、设施难度很大。

5、相对于传统的学历教育机构（普通大学），口碑一般，目前部分机构和单位对开放教育的认可程度较低。就已就读学生的日常沟通可知，学生对于学校的认可度是较差的，特别是还存在一些公立机构在招聘时限制我校的毕业学生，对我校的影响是较大的。

6、学校自身财力不足，不能以一己之力承担学校建设和拓展，现行招生发展政策已进入滞涨期，招生人数开始逐年收缩，从自身角度拓展财力发展难度很大。

7、现有领导层任期将满，新任领导并不明确，学校发展方针存在较大调整的可能性。目前学校校领导自2011年上任以来，抢抓招生发展，历时10年以上，学校发展取得一定突破，但在任教师进入心态疲惫期；学校职称评定也进入稳定期，在教师待遇、职称、福利等方面无重大调整或变化的情况下，在没有进一步的有效措施前，工作风格将趋于保守，努力争先、人人奋进的情况将难以再现。

（三）目前的机遇

1、国务院和教育部的文件刚发出，红利尚未出现，机会较大。在2021年11月24日，国务院《关于加强新时代老龄工作的意见》发布，并在第4大点提出，依托国家开放大学筹建国家老年大学，搭建全国老年教育资源共享和公共服务平台。2021年12月30日，国务院发布《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》，在第八项、第（二十）条：创新发展老年教育，明确了要加快发展城乡社区老年教育，支持各类有条件的学校举办老年大学（学校）、参与老年教育。鼓励养教结合创新实践，支持社区养老服务机构建设学习点。发挥社区教育办学网络的作用，办好家门口的老年教育。依托国家开放大学筹建国家老年大学，搭建全国老年教育资源共享和公共服务平台。推动各地开放大学举办“老年开放大学”，鼓励老年教育机构开展在线老年教育。创新机制，推动部门、行业企业、高校举办的老年大学面向社会开放办学。^[1]

2022年2月8日，教育部公布2022年工作要点，其中明确提出加快推进国家老年大学筹建工作，并在继续教育方面，将出台关于推进新时代普通高校举办学历继续教育改革的实施意见，加强对普通高等学校举办非学历教育规范管理，对直属高校非学历教育领域问题进行专项整治。同时，将加快发展老年教育，加快推进国家老年大学筹建工作，开展老年人运用智能技术教育培训，开展“智慧助老”优质工作案例、教育培训项目及课程资源推介行动。^[2]

2、目前学校已经购得土地所有权，正规划新校区建设，可针对老年大学在我校的开设做更多规划，或建设专门的院区，对老年人喜欢的专业、兴趣爱好、健康、娱乐等作更为详细和全面的设置。

3、我校与老年协会的联系更加密切，学校成立40余年，有大量电大同学在各级机关、单位工作，或可动员各种人力资源，加大与市各级单位、老年协会的联系，拓展承办的可能性；

4、我市目前已经迈入老龄化社会，可申请试点，争取更多政府、上级校的支持。自贡老年人口现状：老龄化严重，60岁及以上人口占全市人口的27.34%，形势严峻。根据第七次全国人口普查结果，自贡2020年11月自贡全市人口年龄构成：全市常住人口中，0-14岁[3]人口为392456人，占15.77%；15-59岁人口为1416113人，占56.89%；60岁及以上人口为680687人，占27.34%，其中65岁及以上人口为530075人，占21.29%。与2010年第六次全国人口普查相比，0-14岁人口的比重下降0.92个百分点，15-59岁人口的比重下降7.73个百分点，60岁及以上人口的比重上升8.65个百分点，65岁及以上人口的比重上升8.62个百分点。^[3]

表 4-1 全市人口年龄构成

单位：人、%		
年龄	人口数	比重
总计	2489256	100.00
0-14岁	392456	15.77
15-59岁	1416113	56.89
60岁及以上	680687	27.34
其中：65岁及以上	530075	21.29

(四) 面临的威胁

1、全日制高校在非学历教育方面仍有国家支持,老年教育仍可开展,且高校现有建设基本已完成,场馆齐全,可调整借用,开设老年大学有建设成本优势。自贡有四川轻化工大学(二本),学校巨大,拥有李白河、汇东、宜宾3个校区,在职教师2300人以上,占地约4600亩,该校专业众多,有音乐、美术、体育、教育等学院,在老年教育方面专业优势巨大;另有自贡职业技术学院(高职专科),在职教师130以上,占地约750亩,这所学校相对我方而言也有自身的优势,特别在场地、设施等方面。

2、我市现有医护类高校一所:四川卫生康复职业学院(高职专科),在职教师530人以上,占地约1500亩,自贡市政府将最大的两所三级甲等医院(自贡市第一人民医院、自贡市第四人民医院)作为学院的附属医院,形成“一校两副院”运行体制,开设有临床医学、针灸推拿、护理、康复治疗技术等相关专业,这些专业对老年人在医疗、护理、养生这些方面有绝对的吸引力,并对我校开办老年教育形成冲击。目前该校在老年护理、养老医疗方面已开始拓展,对开办老年大学,有天然的专业和心理优势;

3、我市已开设有老年大学一所:自贡市老年大学(自贡市老年活动中心、自贡市老干部活动中心、中共自贡市委老干部党校),该校成立于1988年,至今已有34年校史,该校在近年进行了新校区建设,能更为充分开展老年教育培训,取得较好社会影响,目前老年大学在音乐、舞蹈、电脑、器乐、摄影、保健等热门专业中,较为明显地呈现“供不应求”状态。随着人口老龄化,老年人数越来越多,需求基数自然增加。该校在老年教育活动组织、策划能力方面的优势将更为突出。

4、我市财政状况较差,学校能够获得的财政支持较少。根据我市财政数据分析,1-4月,全市地方级一般公共预算收入完成166,910万元,同口径增长6.3%。其中:税收收入完成58,101万元,同口径下降20.1%,非税收入完成108,809万元;全市上划中央级收入完成60,353万元;上划省级收入完成13,093万元。

支出执行情况:1-4月,全市一般公共预算支出实现775,069万元,同比增长1.1%^[4]我市税收呈下降趋势,我市一般性支出呈上涨趋势,收支差距巨大。

二、构建SWOT模型

根据学校自身条件和外部环境,筛选一定影响因素,有以下模型:

S	1、体系办学,享用体系加成 2、成人教育经验丰富 3、涉及专业范围较广	W	1、专业教学能力一般 2、老年教育开展较弱 3、校区设施设备不足 4、招生发展瓶颈、财力不足
O	1、政策支持(宏观) 2、新校区建设可规划 3、自贡已进入超老龄社会,获各级支持有可能性	T	1、现有高校和老年大学影响较大 2、专业医护养老吸引力更大 3、市财政状况较差

三、根据模型,有以下四种规划:

WT发展规划:着重学校的弱点因素和面临的威胁因素,全力发展开放教育,放弃老年大学在我校的建设。

WO发展规划考虑降低弱点因素和扩大面临的机会因素,ST发展规划考虑扩大现有优势降低威胁因素,这两种策略苦乐差半,以我校目前的情况,此两种策略均不适宜。

SO发展策略:根据学校自身条件和外部环境,理想状态下,学校可考虑,在政策背景下,寻求地方政府、四川开放大学支持、以自贡开放大学与自贡市老年大学合并,并寻求四川卫生康复职业技术学院在专业领域方面的支持,举办自贡开放大学老年大学。

四、结论

现实情况是:一、作为地方学校,我校自身在财力方面较为困迫;在新校区建设方面的建设预算为2.7亿元,学校已用2000万元取得目前校区地块,还需额外申请地方债券2.5亿元,才能完成学校新校区建设,而学校自有收入每年结余在1000万以下,如果新校区建设正式开展,学校将长期负债前行。

二、教育人力统筹方面,学校在前期并未规划到这个方向,只能说是略有考虑,学校在编人员只有40余人,涉及开放教育全部专业,目前在编教师中,有美术1人、音乐(钢琴)1人、影视戏剧1人,计算机信息技术4人,在开展老年教育专业人才方面仍有所欠缺。

三、目前学校仍然是以开放教育学历教育的招生发展作为长期战略,在社区教育、老年教育、继续教育等方面不能取得较好收入或可预期有较好发展的情况下,不可能调整该战略,而自贡作为收入偏低的地方,招生发展长期看来仍然是学校运行发展的主要保障措施。

四、自贡老年大学具有老有所学的优势,自贡卫生康复职业学院在老有所医、老有所养方面远远走在我校之前,二者相结合的意愿和可能性远在老年大学与我校相结合的可能之上。

综合考虑,建议学校采取WT策略,保持现在办学模式,不做发展战略的调整,避免学校力量在未来的发展中分散及耗费;另一方面,可以在后期的人力资源建设、专业开设布局、教学活动规划等方面做更长远的考量,并期待在政策和地方扶持力度达到一定条件下,再行激活SO策略。

参考文献

- [1] http://www.gov.cn/zhengce/content/2022-02/21/content_5674844.htm
- [2] <http://www.lndx.edu.cn> 国家开放大学老年大学
- [3] <http://www.zg.gov.cn> 自贡市统计局 2021.06.11
- [4] <http://www.zg.gov.cn/web/guest/-33/-/articles/15289563.shtml> 自贡市人展政府 2022.05.07