

## 国家开放大学综合改革方案

国家开放大学是 2012 年 6 月在中央广播电视大学基础上建立的一所新型高等学校，是我国集中力量发展终身教育的一个创举。学校建立以来，在教育教学、管理服务、转型发展等方面取得了重要进展。但是，与“构建服务全民终身学习的教育体系”的部署相比，与建设学习型社会的要求相比，国家开放大学还存在着定位不清晰、体系不健全、质量不高等问题，影响了开放教育事业健康发展。为深入学习贯彻习近平总书记关于教育的重要论述，贯彻落实党的十九届四中全会和全国教育大会精神，进一步发挥制度优势，补齐“构建服务全民终身学习的教育体系”短板，理顺体制、创新机制、明确定位、加强统筹，用深化改革的办法破解制约发展的瓶颈问题，整体推进新时代国家开放大学转型发展，提高办学质量，提升学校治理体系和治理能力现代化水平，特制定本方案。

### 一、改革的背景

（一）巩固和发挥国家开放大学 40 年体系办学优势。国家开放大学的前身是邓小平同志于 1978 年亲自倡导并批准创办的中央广播电视大学。办学 40 多年来，国家开放大学和 44 所省级广播电视大学（地方开放大学）及市州分校（市州广播电视大学、开放大学）、区县工作站（区县广播电视大学、开放大学）共同组成了覆盖全国的开放教育一体化办学体系，累计招收学历教育学生 2050 万人，毕业学生 1512 万人，解决了 50 年代、60 年代出生的两代人的学历补偿问题，走出了“先进传播手段+名师名教”的发展之路，形成了“敬学广惠、有教无类”的优良传统，开发了改革开放所需的人力资源，积累了低成本、高效益举办高等教育和面向在职人员开展职业教育的中国经验，彰

显了中国特色社会主义“集中力量办大事”的制度优势。国家开放大学在全国范围内体系办学的体制创新、经验积累、实践探索，得到国内外认可。

(二) 总结和推广“探索开放大学建设模式”试点经验。2010年，《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》（以下简称《教育规划纲要》）提出“健全宽进严出的学习制度，办好开放大学”。同年，《国务院办公厅关于开展国家教育体制改革试点的通知》明确北京市、上海市、江苏省、广东省、云南省、中央广播电视大学开展“探索开放大学建设模式”试点。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。2020年是《教育规划纲要》收官之年，国家开放大学“探索开放大学建设模式”试点也已近十年，取得积极进展，办学质量稳步提高、办学定位更加明确、体系建设日益强化，初步形成了“互联网+教育”的新模式，建立了与社会广泛合作办学的新体制，促进了高等教育、职业教育与继续教育的融合发展，推动了教育公平，提升了我国终身教育的供给能力和服务水平，为学习型社会建设和终身学习体系构建提供了有力支撑。这些探索为开放大学适应教育现代化需要，在新一轮教育变革中进一步深化改革、集中力量办大事、整合办学资源、培育核心竞争力，更好承担全面“构建服务全民终身学习的教育体系”的新使命积累了实践经验。

(三) 理顺和明晰开放教育一体化发展的体制机制。2012年，根据《国务院办公厅关于开展国家教育体制改革试点的通知》部署，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。但全国广播电视大学系统的整体转型思路尚未明确，国家开放大学体系中的其他39所（25个省、自治区、直辖市，新疆生产建设兵团和13个计划单列市或副

省级城市) 省级广播电视大学一直没有转型, 体系呼声日甚, 迫切希望实至名归, 发挥更大作用。当前, 39 所省级广播电视大学均参加了国家开放大学“探索开放大学建设模式”试点, 并以“国家开放大学分部”名义承担并实施国家开放大学在本区域的教育教学工作, 以“广播电视大学”之名行“开放大学”之实的现状, 给国家开放大学开放教育的一体化办学格局带来分化风险, 给开放教育的过程管理和质量监控带来一定困难, 也给办学体系凝聚力和竞争力带来较大影响。

当前, 中国特色社会主义进入新时代, 经济社会发展对人力资源开发提出新需求, 5G (第五代移动通信技术)、大数据、人工智能等高新技术正在对教育产生革命性影响, 我国高等教育正从大众化快速迈向普及化, 全民学习、终身学习的学习型社会加速形成, 国家开放大学迎来了新的历史性机遇。只有进一步解放思想、深化改革, 才能补齐继续教育的发展短板, 更好发挥国家开放大学在“构建服务全民终身学习的教育体系”中的应有作用。

## **二、改革的指导思想和总体思路**

(四) 指导思想: 以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导, 紧紧抓住线上教育快速发展的重大机遇, 积极促进“构建服务全民终身学习的教育体系”, 坚持问题导向和目标导向, 推动广播电视大学在原有办学权保持不变的前提下整体转型, 理顺国家开放大学与地方开放大学的关系, 建立全国统一的终身教育服务管理机制, 进一步提升开放大学的人才培养能力, 优化高技能人才结构, 提高办学质量效益, 积极推动“互联网+教育”发展, 形成支撑终身教育和学习型社会的强大合力, 努力建成中国特色世界一流开放大学, 成为世界开放教育领域中具有重要影响力的新型大学。

(五) 基本原则：基于“构建服务全民终身学习的教育体系”，整体性推进国家开放大学改革发展。贯彻落实党的十九届四中全会精神，推动国家开放大学治理体系和治理能力现代化；发挥中国特色社会主义制度显著优势，切实体现“全国一盘棋”思想，立足全局、统筹兼顾；稳中求进，最大限度整合资源，以改革补短板、强弱项、堵漏洞，为建设教育强国作出更大贡献。

(六) 目标：积极主动适应数字化、智能化、终身化、融合化教育发展趋势，经过5年左右时间，通过改革和优化开放教育办学体制机制，解决定位不清晰、体系不健全、质量不高等问题，使国家开放大学成为我国终身教育的主要平台、在线教育的主要平台和灵活教育的平台、对外合作的平台，成为服务全民终身学习的重要力量和技能社会的有力支撑。

到2025年，逐步实现以下目标：

——国家开放大学的高等学校属性更加明确，新型高校内涵更加清晰，高等学校的地位依据《中华人民共和国高等教育法》等法律法规得到保障，有关办学权和办学政策得到落实，党的领导和党的建设全面加强。

——国家开放大学的全国办学体系更加完善，省级广播电视大学转型为地方开放大学，按照“两级统筹、四级办学”体制运行，形成“全国一盘棋”的一体化办学格局。

——实现学历教育和非学历教育并重发展，信息技术与教育教学深度融合，教育教学质量得到稳步提升，在线教育水平居于国内前列，建成技术先进、功能强大、面向全民的终身教育平台，引领“互联网+教育”又好又快发展。

### **三、改革的具体任务和保障措施**

(七) 进一步明确国家开放大学的性质定位。国家开放大学是教育部直属的，以促进终身学习为使命、以现代信息技术为支撑、以“互联网+”为特征、面向全国开展开放教育的新型高等学校。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，着力建设终身学习公共服务平台，面向全民提供终身教育及服务，促进“人人皆学、处处能学、时时可学”。教育部按高等学校管理和指导国家开放大学的教育教学工作。

(八) 拓宽国家开放大学办学范围。国家开放大学开放教育包括学历教育和非学历教育，主要采用非全日制教育形式，实行注册入学、完全学分制。在教育部指导下自主开展专科、本科学历继续教育，基于开放教育和技能社会特点，紧贴市场、紧贴产业、紧贴职业自主设置应用型、技能型学科专业。主动服务国家战略，以职业需求为导向、以实践能力培养为重点、以产学研用结合为途径积极探索研究生教育，依法申请硕士学位授予权。不断满足社会需求，大力开展非学历教育，加大短期灵活教育，加强与社区教育、老年教育的对接、融合，拓展社区教育、扩大社会培训、办好老年教育，使社区教育成为国民学习新渠道、社会培训成为开放教育新品牌、老年教育成为教育领域新亮点。依法依规探索国际化办学，加强与“一带一路”沿线国家（地区）间的教育交流与合作。

(九) 改革国家开放大学办学管理制度。进一步加强党对学校工作的全面领导，坚持和完善党委领导下的校长负责制，强化内部政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设。充分发挥共产党员先锋模范作用，使基层党组织成为学校改革发展的战斗堡垒。深化内部体制机制改革、用人制度及分配

机制改革，建设高素质管理干部和师资队伍，调动广大干部、教师员工的积极性、主动性、创造性。

国家开放大学按照新型高校依法依规自主办学，根据实际需要和精简、效能的原则，依法依规确定教育教学部门、科学研究部门、社会服务部门、党政职能部门等内部机构设置和人员配备。按照国家有关规定建立健全规范有序的人事管理制度体系，在建立自我约束机制的基础上，教育部进一步加大对学校的简政放权力度。按照国家有关规定申请正高级职称评审权。

(十) 推进现有广播电视大学转型为地方开放大学。推动有关省（区、市）人民政府及新疆生产建设兵团和有关计划单列市、副省级城市人民政府（以下简称地方政府）将所属的 39 所省级广播电视大学统一更名为××(省域名或城市名)开放大学，规范其市州、区县分支机构名称，于 2020 年 12 月底前报教育部备案。支持更名后的 39 所地方开放大学发展为国家开放大学的区域中心（分校或分部），统一纳入国家开放大学办学体系。39 所省级广播电视大学转型为地方开放大学后，作为地方政府所属高等学校的隶属关系及管理体制保持不变，原有的学历及非学历教育办学权保持不变，以实施国家开放大学继续教育业务为主，通过共建共享方式适度开设体现区域特色、满足地方需求、服务当地经济社会发展、职业技能导向明确的专业、课程。

(十一) 明晰地方开放大学管理体制。广播电视大学整体转型后，按照新的“两级统筹、四级办学”体制运行，即按国家、省（区、市）、市(地、州、盟)、县(区、市、旗)分级办学。地方开放大学作为地方政府所属高等学校，接受本级人民政府的领导和教育主管部门的管理，业务接受国家开放大学的指导和管理，主要承担服务本区域全民终身学习，推进本区域开放教育体系建设，

探索高等教育、职业教育与继续教育融合发展的职责。地方教育主管部门在教育资源整合优化过程中，保障开放大学基层办学单位履行相应的办学和服务职能。各地方开放大学教育事业发展基本情况的统计，按照国家有关规定，遵循“属地统计”的原则进行。

（十二）探索国家开放大学“集团化”办学模式。加快完善覆盖全国的国家开放大学一体化办学体系，健全体系内各地方开放大学共建共享共发展的新机制，形成全国开放教育事业发展共同体，成为国家服务全民终身学习教育体系的重要支撑和战略保障。按照“集团化”办学架构，进一步优化体制机制，完善办学体系的治理结构，推动治理体系和治理能力现代化，促进集约共享和高效运行，发挥协同效应和规模效益，加快实现统一的办学质量标准。进一步加强开放大学基层办学单位的支持力度，推动体系内各地方开放大学办出特色、办出水平。推动国家开放大学与5所试点独立办学的北京、上海、江苏、广东、云南开放大学建立新型指导、合作关系。

（十三）健全国家开放大学质量保障体系。国家开放大学要坚持立德树人根本任务，坚持用习近平新时代中国特色社会主义思想铸魂育人，加强思想政治理论课建设，整体推进课程思政，深入挖掘各学科门类专业课程蕴含的思想政治教育资源，形成各类课程与思政课同向同行、协同高效的课程育人体系。坚持以学习者为中心，运用现代信息技术手段持续改进学习者在线学习体验和效果，加快构建有利于学习者自主学习、协作学习的线上学习社区，便捷先进的线下学习（体验、服务）中心，以及基于互联网的智能化学习管理（服务）系统和考试测评系统等软硬件环境。制定“注册入学、宽进严出”的质量标准制度体系，严把教师标准、专业标准、课程标准、教学标准和学生毕业质量标

准关口，完善体系办学规范管理的体制机制。积极培育特色学科，提升科研能力，优化专业建设，深化课程改革，增强实训实操环节。加强“双师型”师资队伍建设和创新多元教学模式，强化学习过程管理，改革考试评价方式，提高学习支持服务水平。加快学分银行建设，厘清与省级学分银行的关系，建立学分认定体系和标准，开展学分互认试点，实现学历教育与非学历教育学分的有机衔接。促进信息技术与教育教学深度融合，全面提升教育教学质量，努力培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人。

（十四）加强开放教育办学质量督导评价。发挥标准和监控对提升开放教育质量的基础作用，立足开放教育实际、对接职业标准，制定国家统一的开放教育质量标准、开放教育一流学科和一流专业建设标准，破除唯论文、唯文凭、唯帽子等不合理的教育评价导向。将开放教育纳入国家教育质量督导评估体系。健全各级教育行政部门对开放大学的质量监控体系及监控流程，积极引入社会第三方评估。建立和完善定期教学检查和定期质量评价评估制度，强化企业等用人单位对人才培养质量的监督，多措并举为开放大学提升教育教学质量提供政策与制度保障。

（十五）建立服务全民终身学习的在线教育平台。依靠 5G、人工智能、虚拟现实、区块链、大数据、云计算等新技术，加快建设服务全民终身学习的在线教育平台，构建纵向贯通、横向融通的学习网络，支撑信息技术与教育教学的深度融合，促进开放教育的数字化、智能化、终身化、融合化，提高教育现代化水平。为各级各类学校和社会培训机构以及各类社区教育、老年教育机构等提供接入通道，依托平台实现师资、课程、设施、数据等全方位共享，积极

聚集、整合和推广国内外各类优质精品课程及学习资源，使开放大学教育平台成为全民终身学习领域的公共服务平台。

(十六) 完善开放大学政策制度保障。逐步健全开放教育法律法规，以教育部规章形式发布《国家开放大学章程》，促进开放教育依法依规开展一体化办学。不断赋予和扩大国家开放大学办学自主权，保障国家开放大学与其他教育部直属高校公平地享有相关政策和项目。支持国家开放大学加强与行业企业合作办学，促进产教融合、校企合作。支持国家开放大学积极服务京津冀协同发展、雄安新区、粤港澳大湾区、海南自由贸易港、长三角一体化、乡村振兴等国家战略。依托国家开放大学设立终身教育创新基地，建设终身教育、社区教育、老年教育、职业教育、在线教育等领域的新型高端智库。支持国家开放大学加快推进国家学分银行（国家资历框架）和学分认定体系及标准建设，并承担相关管理和运营工作。健全开放大学、普通高校、职业院校之间的资源共享、交流协作的机制。

(十七) 健全开放大学经费投入机制。明确开放教育的国民教育和社会公益性质。加强对终身教育平台、国家学分银行、社区教育、老年教育等专项建设的投入。完善开放大学多元经费投入和成本合理分担制度。不断完善开放大学学历及非学历教育的收费制度，积极推进建立开放大学开展职业教育、社会培训、社区教育、老年教育等财政补助制度，理顺拨款渠道。推动省级人民政府建立开放大学学历教育生均拨款制度。

#### **四、改革的组织实施**

(十八) 健全组织领导。教育部成立由部领导任组长的国家开放大学改革领导小组，教育部有关司局、国家开放大学等作为成员单位，统筹推进各项改

革工作，定期召集会议协调解决相关问题，督促检查有关任务进展。各级教育行政部门建立相应配套领导体制和工作机制，完善政策保障措施，将开放大学建设纳入发展规划，加强组织、政策、师资、资金等方面的支持。

（十九）落实任务分工。教育部有关司局和国家开放大学在其职责范围内，分别负责有关改革工作。各单位要按照职能分工，加强沟通，进一步协调落实，突出改革举措，逐一推进各项改革任务，做好政策配套衔接，加快推出具体措施、开展专项试点，及时修订、废止相关制度，根据需要出台新的制度，形成改革的政策合力。

（二十）加强宣传引导。要深入宣传改革的重要意义，主动做好政策解读，加强舆论引导，及时关注师生动态，积极回应社会关切。要调动各方积极性，凝聚社会共识，宣传推广典型经验，提升开放教育品牌形象，努力营造改革的良好氛围，确保改革平稳顺利进行。