

中國大陸現代遠程高等教育發展與政策探析

范靜媛

臺南應用科技大學時尚設計系副教授

一、前言

1994 年，中國大陸開始建設中國教育和科研電腦網（China Education and Research Network[CERNET]），教育部 1998 年 12 月 24 日制定，國務院 1999 年 1 月 13 日批轉之《面向 21 世紀教育振興行動計劃》，「實施『現代遠程教育¹工程』，形成開放式教育網路，構建終身學習體系」，啟動了現代遠程教育工程。從 1999 年開始，先後有 68 所高等學校（以下簡稱高校）和中央廣播電視大學，經教育部批准成為現代遠程教育試點學校，展開現代遠程高等教育試點工作（嚴繼昌、李德芳、侯建軍、陳庚、趙敏，2020）。自 1999 年中國大陸高等教育擴大招生後，中國大陸高等教育進入大眾化、普及化階段，提供更多入學機會，培育本科生與專科生²之普通高等學校數，從 1999 年之 1,942 所，至 2020 年擴增至 2,738 所。其中，本科院校 1,270 所（含本科層次職業學校³21 所）；高職（專科）⁴院校 1,468 所。各種形式的高等教育在校生總數達 4,183 萬人，高等教育毛入學率 54.4%。其中招收接受遠程高等教育之本科與專科學生從 1999 年之約 3.5 萬人，逐年成長迄 2020 年，招生本科生與專科生約 277.91 萬人，在校生約 846.45 萬人，已超過高等教育在學總人數之 20%（中國教育在線中國教育網，2021），本文透過相關文獻與次級資料分析，探討與分析中國大陸現代遠程高等教育發展歷程及政策沿革，並據以提出建議。

二、中國大陸現代遠程高等教育發展歷程與政策沿革

以下分別就「構築並普及現代遠程教育基礎建設與網路平臺」、「啟動與推動現代遠程高等教育普通高校試點工作」、「管控現代遠程高等教育之品質」，以及「現代遠程高等教育發展中存在的問題與政策法規關係」四大面向，說明中國大陸現代遠程高等教育發展歷程與政策沿革：

¹「遠距教育（distance education）」中國大陸稱為「遠程教育」，本文作者撰文時採取中國大陸之用法。

²中國大陸的本科生，係指臺灣的「大學部」學生。所以，所謂本科畢業，在臺灣就是大學部畢業，也就是獲得學士學位者。中國大陸專科生相當於臺灣早期的三專生。通常，專科生須透過「專升本」的學程，修習完畢才能補足學士學位條件，此過程約需要二年，相當於臺灣的二技。

³中國大陸之本科層次職業學校，係指國家在高等職業教育中辦理大學層次之職業教育學校。

⁴中國大陸之「高職」、「高專」，係指高等職業教育階段之「高等教育職業學校」、「高等教育專科學校」，類似臺灣之技專校院。

（一）構築並普及現代遠程教育基礎建設與網路平臺

1993 年 2 月 13 日之《中國教育改革和發展綱要》（中發〔1993〕3 號）之文件提出，至 20 世紀末應建成全國電視教學網路，覆蓋大多數鄉鎮和邊遠地區。1994 年，由國家投資建設之中國教育和科研電腦網，為教育部負責管理，支援現代遠程教育，是中國大陸教育資訊化的重要基礎設施（清華大學，2014）。

1998 年 5 月《關於發展我國現代遠程教育的意見》，提議「統籌規劃、需求推動、擴大開放、提高質量」的發展指導方針，於面向 21 世紀的重要基礎性建設，應在資金上給予扶持，在為現代遠程教育提供傳輸頻道方面給予支持和優惠政策。1998 年 12 月 24 日，教育部頒布《面向 21 世紀教育振興行動計劃》，倡議「實施『現代遠程教育工程』，形成開放式教育網路，構建終身學習體系」。

2001 年 7 月《全國教育事業第十個五年計畫》，推動「教育資訊化工程」，「重點支持並加快以中國教育科研網和衛星視頻系統為基礎的現代遠程教育網路建設」。至 2017 年 01 月 19 日國務院發布之《國務院關於印發國家教育事業發展『十三五』規劃的通知》（國發〔2017〕4 號）之「推進『互聯網+教育』發展」指示「發展現代遠程教育和在線教育，實施『互聯網+教育培訓』行動，支援『互聯網+教育』教學新模式，發展『互聯網+教育』服務新業態。」

（二）啟動與推動現代遠程高等教育普通高校試點工作

1996 年清華大學校長王大中先生率先提出發展現代遠程教育；1997 年，湖南大學首先與湖南電信合作，建成網上大學，清華大學則在 1998 年推出了網上研究生進修課程（清華大學，2014）。1998 年 5 月教育部黨組討論通過了《關於發展我國現代遠程教育的意見》指示，負責對部委（行業）、跨省區、涉外辦學和本科以上學歷現代遠程教育的管理。積極支援有條件的普通高校參與現代遠程教育，提高遠程教育的辦學層次，擴大辦學規模。

此外，為落實《面向 21 世紀教育振興行動計劃》，開展現代遠程教育試點工作，於 1999 年 3 月 25 日，教育部「關於印發《關於啟動現代遠程教育第一批普通高校試點工作的幾點意見》的通知」（教電〔1999〕1 號）批准清華大學、浙江大學、北京郵電大學、湖南大學 4 所普通高校首批舉辦現代遠程教育試點，積極發展高等教育。截至 2008 年 1 月教育部先後批准了 68 所⁵普通高校、中央廣

⁵68 所現代遠程教育試點高等學校名單如下：清華大學、北京大學、北京郵電大學、北京師範大學、北京理工大學、北京交通大學、北京航空航太大學、北京外國語大學、北京中醫藥大學、北京科技大學、北京語言大學、中國人民大學、中國傳媒大學、中國農業大學、中央音樂學院、對外經濟貿易大學、哈爾濱工業大學、東北農業大學、吉林大學、東北師範大學、大連理工大

播電視大學，以及 3 個國家級公共服務體系展開現代遠程教育試點工作，允許這些試點高等學校（以下簡稱試點高校），在校內展開網路教學的基礎工作上，通過現代通信網路，開展學歷教育、非學歷教育。2000 年 7 月 17 日，在教育部支援下由清華大學帶頭的全國現代遠程教育協作組，協助教育部辦理「遠程教育試點高校網路教育學生部分公共課實行全國統一考試」，建設「高校網路教育陽光招生服務平臺」（中教全媒體，2021）。

（三）管控現代遠程高等教育之品質

1. 成立教育部現代遠程教育資源建設委員會和教育部現代遠程教育資源建設專家組

1999 年 9 月 15 日《教育部關於成立教育部現代遠程教育資源建設委員會和教育部現代遠程教育資源建設專家組的通知》（教高〔1999〕6 號）指示成立教育部現代遠程教育資源建設委員會和教育部現代遠程教育資源建設專家組，統籌管理各級各類教育資源建設，完成教育部現代遠程教育資源建設委員會交給的其他工作。

2. 規範從事現代遠程教育和通過互聯網進行教育資訊服務的行為

2000 年 6 月 29 日頒布《教育網站和網校暫行管理辦法》（教育部教技〔2000〕5 號），第四條定義「教育網校是指進行各級各類學歷學位教育或者通過培訓頒發各種證書的教育網站。」。另於第十二條規定「申請開辦教育網校，還應提供開辦教育網校的辦學條件，包括教學大綱、教學管理手段、師資力量、招生物件和資信擔保證明等資料。」。

3. 明確規定了遠程教育試點工作的主要任務、試點學校的基本條件，以及試點工作的管理方式

教育部於 2000 年 7 月 28 日頒布《關於支持若干所高等學校建設網路教育學院開展遠程教育試點工作的幾點意見》（教高廳〔2000〕10 號），規定了遠程教育試點工作的主要任務包括開展學歷教育與非學歷教育。根據此一文件，試點院校具有很大的自主權：如可以自己制定招生標準並決定招多少學生，可以開設專

學、東北大學、東北師範大學、中國醫科大學、東北財經大學、天津大學、南開大學、山東大學、中國石油大學、上海交通大學、復旦大學、同濟大學、上海第二醫科大學、華東理工大學、東華大學、上海外國語大學、華東師範大學、浙江大學、廈門大學、福建師範大學、中國科學技術大學、鄭州大學、華中師範大學、華中科技大學、中國地質大學、武漢理工大學、武漢大學、湖南大學、中南大學、華南理工大學、中山大學、華南師範大學、重慶大學、西南師範大學、四川大學、西南交通大學、電子科技大學、西南科技大學、西南財經大學、四川農業大學、西北工業大學、西安交通大學、西安電子科技大學、陝西師範大學、蘭州大學。

業⁶目錄之外的專業，有權發放國家承認的學歷文憑，頒發何種形式的畢業證書，由學校慎重研究後自行決定；學歷證書由學校自行印刷，並實行電子註冊制度，註冊辦法另行規定；電子註冊後，國家予以承認。

4. 設立現代遠程教育校外學習中心

校外學習中心是高校開展繼續教育和現代遠程教育的校外延伸，是直接面向學生的視窗，必須具有獨立法人資格，各試點高校根據依據教育部 2002 年 1 月 7 日頒布之《關於現代遠程教育校外學習中心（點）建設和管理的原則意見（試行）》（教高廳函〔2002〕1 號）、2003 年 3 月 10 日頒布之《現代遠程教育校外學習中心（點）暫行管理辦法》（教高廳函〔2003〕2 號），設立校外學習中心（點），以規範現代遠程教育校外學習中心的建設，充分發揮校外學習中心的現代遠程教育教學支援服務作用，使學院現代遠程教育工作健康有序地開展。

5. 加強高校網路教育學院管理提高教學質量

首先，於 2002 年 7 月 8 日頒布《教育部關於強高校網路教育學院管理提高教學質量的若干意見》（教高〔2002〕8 號）提出「提高認識，進一步明確高校網路教育學院的主要任務」、「採取切實有效措施，保證網路教育學院的教學品質」、「加強遠程教育公共服務體系建設，促進資源分享，提高校外教學支持服務水準」、「健全網路教育學院年報年檢制度，加強質量監控」、「推動優秀教育資源向西部輸送，促進西部教育品質提高」、「加強網路教育學院管理，促進網路教育健康發展」六項意見。其中「採取切實有效措施，保證網路教育學院的教學品質」另提出「規範招生工作管理」、「加強教學過程管理」、「嚴格考試管理」、「加強教學管理制度建設」四項措施。

接續，於 2019 年 12 月 6 日，教育部辦公廳印發的《教育部辦公廳關於服務全民終身學習促進現代遠程教育試點高校網路教育高品質發展有關工作的通知》（教職成廳〔2019〕8 號），對高校網路教育品質發展提出了新的要求。如下：「一、嚴把入口關，加強招生管理工作」，其具體措施為「合理確定招生規模」、「規範招生行為秩序」、「嚴格規範招生宣傳」；「二、嚴把過程關，規範人才培養環節」，其具體措施為「加強思想政治教育」、「完善教學全程管理」、「切實加強考試管理」、「從嚴管理學習中心」；「三、嚴把出口關，做好畢業管理工作」，其具體措施為「規範畢業論文（設計）管理」、「完善教學全程管理」、「切實加強考試管理」、「從嚴管理學習中心」、「嚴格畢業資格審查」。

⁶中國大陸高等學校的招生單位，不是系，也不是所，而是「專業」。

(四) 現代遠程高等教育發展中存在的問題與政策法規關係

從中國大陸現代遠程高等教育的發展過程可以看出，相關政策之頒布，使現代遠程高等教育蓬勃發展，但研究指出由於其制定過程忽略了一些細節，使試點高校在發展過程中出現了一些問題（唐燕兒，2007；唐潔，2008；劉堯、傅寶英，2009；馬德益，2010），以下僅就常見之問題，如辦學層次、招生與考試，以及專業設置，歸納分述如下：

1. 辦學層次

《關於支持若干所高等學校建設網路教育學院開展遠程教育試點工作的幾點意見》（教高廳〔2000〕10號），指示由學校決定人才培育方案，然並未具體規定學歷教育與非學歷教育之比例。大多數試點高校之主要培育層次僅限於學歷教育中之本科與專科，甚少非學歷教育，如此一來，就不易達成現代遠程高等教育為終身服務之目標。

2. 招生與考試

《關於支持若干所高等學校建設網路教育學院開展遠程教育試點工作的幾點意見》（教高廳〔2000〕10號），訂定「網路教育學院可以通過國家統一的考試來錄取學生，也可自行組織考試錄取學生，招生形式和入學標準由試點學校自行規定。」。但卻實施不易，個別試點高校盲目追求招生規模，部分學校甚至出現招生失控與違規辦學現象。因此2004年5月8日，教育部再頒布《教育部辦公廳關於做好2004年現代遠程教育試點高校網路教育招生工作的通知》（教高廳〔2004〕9號），湖南大學等5所高校網路學院被暫停招生，且自2004年7月開始，所有試點高校網路教育停止招全日制高等學歷教育學生（丁興富，2005）。

此外，伴隨網路遠程高等教育快速發展，學生質量問題逐漸引人關注，例如考試管理不嚴，一些培訓機構和個人冒用現代遠程教育試點高校名義，虛假宣傳「不用考試」、「一年取證」、「考試有答案」、「包過」、「包畢業」等，欺騙廣大考生與學生，並導致嚴重損毀現代遠程教育試點高校名譽。因此，2004年1月14日，教育部辦公廳下發《關於對現代遠程教育試點高校網路教育學生部分公共課實行全國統一考試的通知》（教高廳〔2004〕2號），從2005年開始，對2004年3月1日之後入學註冊的所有學生進行統一考試。決定對現代遠程教育試點高校網路教育學生的部分公共課實行全國統一考試，對提高遠程高等教育之辦學品質和社會聲譽，是一項重要舉措，將促進現代遠程高等教育之繼續和完善發展（唐燕兒，2007）。

3. 專業設置

《關於支持若干所高等學校建設網路教育學院開展遠程教育試點工作的幾點意見》（教高廳〔2000〕10號），提出「網路教育學院可根據社會需求，在本校已設置專業範圍內選擇開展網路教學的專業。社會急需的現行本科專業目錄之外的新專業，由學校提交專業論證報告，報教育部備案後，現在本網路教育學院設置。」。此一理念容易導致學校以開設熱門專業為主導之思潮；相關調查研究顯示，試點院校開設的專業重複性高，一些基礎的、相對冷門或賺不到錢的專業則沒人感興趣。這樣，網路學院培育出來之人才可能僅是一時之潮流所需，對國家的總體建設並不一定就是好的人力資源，未必符合國家長期持續發展之根本利益與需要（唐燕兒，2007；劉堯、傅寶英，2009）。

三、結論與建議

茲就上述文獻與文件分析提出結論與建議：

（一）結論

1. 中國大陸現代遠程高等教育發展政策之作用

中國大陸現代遠程高等教育之發展並非一蹴而就，而是經歷一系列之發展過程和政策積累才形成當前比較完善的體系，其政策之作用可歸納為「構築並普及現代遠程教育基礎建設與網路平臺」、「啟動與推動現代遠程高等教育普通高校試點工作」與「管控現代遠程高等教育之品質」三個面向。

2. 政府重視，政策支持與修正

從中國大陸現代遠程高等教育發展過程觀之，凡是政府重視並從政策上切實支持的時候，現代遠程高等教育就能發展得比較好。然而由於其制定過程忽略了一些細節，使試點高校在發展過程中出現一些問題，如大多數試點高校的主要培育層次僅限於學歷教育中之本科與專科，甚少非學歷教育；個別試點高校盲目追求招生規模，部分學校甚至出現招生失控與違規辦學現象；學生質量問題逐漸引人關注，例如考試管理不嚴；以及出現全國性的「一窩蜂」現象和專業設置的全國性偏差，試點院校開設的專業重複性高等問題。面對這些問題與挑戰，政府亦不斷修正與推出相關政策法規。

（二）建議

本文根據上述結論提出如下建議：

1. 應考慮大學教育功能

現代遠程高等教育以社會需求為目標、以技術應用能力培養為主線設計課程體系和培育方案。現代遠程高等教育在課程體系定位上應考慮大學教育功能，職業教育功能和在終身教育體系中的作用。結合成人教育的特點，以網路為媒介，構建終身教育體系，提升學生的綜合素質，把學生培養成為具有終身學習觀念和能力、綜合素質高的應用型人才。

2. 持續嚴格把關現代遠程高等教育學位文憑

中國大陸之學位獲取有多元管道，但對不同途徑取得之學位文憑給予極懸殊評價，亦有學者認為開授遠程高等教育學位課程，招收過多的遠程教育學生對學校之評價影響甚鉅，並提出對於學位頒授亦應針對學業優良者頒予，其餘應頒予證明文件即可等建議（沈雪明，2002）。且近年來，清華大學、北京大學、北京航空航太大學、中山大學等高校網路學院已經停止招生，現代遠程高等教育相關院校普遍縮減招生規模，源於教育部 2016 年 11 月 18 日頒布之《高等學歷繼續教育專業設置管理辦法》（教職成〔2016〕7 號）之有關精神和最新要求。各所院校須結合學院發展規劃，堅持內涵發展的辦學理念，細化招生管理，嚴格調控招生比例。有鑒於此，本研究建議中國大陸之遠程高等學歷教育仍應持續嚴格把關學位文憑。

3. 設立專班遠程教育的大學

中國大陸目前的遠程高等學歷教育，除了類似臺灣空中大學辦學方式之中央廣播電視大學（已於 2012 年改為國家開放大學⁷）體系，大多附設於實體大學之下，以同時設置網路學院、繼續教育學院或成人教育學院之形式辦理（唐燕兒，2007）。但為因應進修人員終生學習之需求及數位學習專長教師之招聘，因此，亦可參考臺灣空中大學的辦學方式，設立遠程教育的大學校院，專職辦理遠程高等學歷教育專班，同時延攬具有兼具數位學習專長的專業師資，藉此提供更良好辦學制度，及具高品質的數位課程。

4. 對於臺灣遠程教育之借鏡

(1) 建立滾動式的評鑑機制，藉此把關遠程教育之教學品質

遠程教育實施方式，有別於實體教學，如何確認學生在有品質的學習歷程下

⁷ 依據 2012 年 6 月 21 日頒布之《教育部關於同意在中央廣播電視大學基礎上建立國家開放大學的批復》（教發函〔2012〕103 號），教育部批覆中央廣播電視大學，同意在中央廣播電視大學基礎上建立國家開放大學，開展學歷教育和非學歷教育；中央廣播電視大學名稱保留至今。

習得知識與技能，是成功實施遠程教育一大關鍵，因此首先須把關遠程課程的質與量，故須建立滾動式的課程評鑑機制，藉此把關遠程課程的教學品質，依照不同課程的特色，規劃，如課程綱要與課程內容的契合度、授課教師專業與課程的符應性、形成性評量與總結性評量的合理性、學生的出席率、課後輔導機制、學生對於課程滿意度等評鑑指標。

(2) 提升遠程教育作為正式教育的實施比例

因應終生教育的學習需求，遠程教育在近年來成為正式教育重要的管道（葉建宏，2019），雖然臺灣開辦空中大學已久，近年也開始實施遠程學位專班，然而目前遠程學位專班實施之比例仍偏低，且多以碩士在職專班為主，截至 109 學年度為止，只有 10 所大學校院，共開設 15 個學位碩士在職專班，因此臺灣在發展遠程教育課程仍有很大努力的空間，包含遠程學分專班、遠程學士專班、遠程博士專班等，皆是值得作為未來開展遠程教育之實施方向。

參考文獻

- 中國教育在線中國教育網（2021）。**教育數據—2020年全國教育事業統計主要結果【原始數據】**。未出版之統計數據。取自https://www.eol.cn/shuju/tongji/jysy/202103/t20210301_2079508.shtml
- 中教全媒體（2021年01月22日）。遠程教育20周年 | 全國高校現代遠程教育協作組秘書長嚴繼昌：凝心聚力、乘勢而上，**建設高品質繼續教育體系【線上論壇】**。取自<http://www.cedumedia.com/i/30726.html>
- 沈雪明（2002）。中國大陸的教育及 e-教育發展。**隔空教育論叢**，14，1-15。
- 唐燕兒（2007）。中國現代遠程高等教育呼喚新政策法規。**中國遠程教育**，2007(5)，19-22。
- 唐潔（2008）。現代遠程高等教育質量與成效的思考。**寧波廣播電視大學學報**，6(2)，82-84。
- 馬德益（2010）。論高校網路教育學院發展理念定位。**中國石油大學學報（社會科學版）**，26(1)，109-112。
- 清華大學（2014）。中國教育和科研計算機網 CERNET 建設二十年。**清華映像**。取自<https://2020.tsinghua.edu.cn/info/1134/2231.htm>

- 葉建宏（2019）。遠距教育 2030：學分銀行制度建構。載於翁福元、陳易芬（主編），**臺灣教育 2030**（49-57 頁）。臺北：五南。
- 劉堯、傅寶英（2009）。我國網路遠程教育及其質量保證問題述評。**高校教育管理**，3(3)，31-36。
- 嚴繼昌、李德芳、侯建軍、陳庚、趙敏（2020）。**服務 創新 特色 開放—中國高校現代遠程教育試點探索集**。北京市：清華大學出版社。

