



DOI:10.13541/j.cnki.chinade.2019.05.002

我国社区教育政策的演进历程、 文本分析和改进策略

□ 沈光辉 陈晓蔚

【摘要】

社区教育政策是做好社区教育工作的重要一环,它为社区教育可持续发展提供有力的制度和措施保障。自1988年开始,我国社区教育政策经历了起步、探索与发展三个阶段;从社区教育政策文本的目标、主体、措施和程序四个方面进行分析,探寻社区教育政策发展的客观规律和价值取向,是研究社区教育政策的核心内容;通过对社区教育政策的演进历程和文本进行分析,可以发现社区教育政策在供给充分性、实施有效性、体系完备性等方面仍存在诸多问题,政策与制度建设仍是我国社区教育发展的短板与薄弱点。未来社区教育政策的设计与制定,应着重在确立合理的社区教育政策价值取向、形成完善的社区教育政策体系框架、抓住关键的社区教育政策突破问题等三个方面加以改进。

【关键词】 社区教育;政策;演进历程;文本分析;改进策略

【中图分类号】 G642.0

【文献标识码】 A

【文章编号】 1009-458x(2019)5-0011-08

从20世纪70年代开始,终身教育的理念席卷全球,并逐渐从一种思潮变成行动,成为许多国家制定教育方针、政策或构建教育体系的指导思想和发展策略。社区教育^①作为终身教育的组成部分和重要形式,在许多国家的教育变革和发展中逐渐受到了重视。20世纪80年代,我国的社区教育首先是作为中小学校外教育(以青少年为主体)的补充形式进入人们的视野,进入21世纪,它开始作为终身教育的一种形式(以全体社会成员为主体)被广泛推广。这期间全国多地开展了社区教育的实验与试点,探索社区教育的发展方式与途径,并从国家到地方形成了一系列政策文件。

目前学界对教育政策的界定大致可以分为两种类型:一种是用一般政策的界定方式来界定教育政策,认为教育政策就是一个国家或地区在一定的历史阶段为实现历史使命和任务而制定的教育行动准则和规定。持这种观点的学者有美国教育政策问题专家彼得森、我国的教育专家叶澜教授等。另一种

是用罗列的方式定义教育政策,如认为教育政策就是国家或地区为教育所制定的方针、法律、规章、纲要、规划、意见、细则、纪要等各种文件的总称(张新平,1999)。这种界定看似包含了方方面面,但却浮于表面,并没有触及教育政策的内涵和本质。我们认为,教育政策的定义至少要包含以下几点:一是主体,即谁来制定,结合我国实际教育政策的主体包括中央和地方各级党政机关及相关部门;二是客体,即谁受影响,教育政策就是对教育活动的各方进行规范的政策;三是价值取向,即明确的目的和方向。社区教育政策作为教育政策的一种,可以看作针对社区教育形态的教育政策,它既具有教育政策的一般性,又具有自身的特殊性,同时它也可视作社区发展政策的一个方面。基于上述分析,我们认为社区教育政策是指中央和地方各级党政机关及相关部门为了实现一定时期内社区教育的目标和任务,对全国及区域内社区教育活动所制定的行动准则和规定。它既包括正式的法律、规章、制

^① 关于“社区教育”,学界有不同角度的定义,比如:厉以贤认为,“社区教育是社区居民为了提高自身的生活质量,自发组织起来促进社区融合的一种教育活动与过程”。叶忠海、梁春涛、陈乃林、沈光辉等学者都对社区教育做出不同角度的表述。当然,更多的理解是把它与终身教育和学习型社会建设联系在一起。本文所指的社区教育是以我国社区教育政策文本为依据,重点分析其与终身教育相关联的内容,其中也涉及社区治理和社区发展。

度、文件等,也包括领导讲话、指示、工作部署等。本文从梳理社区教育政策的演进历程和政策文本出发,分析社区教育政策的现状及问题,并对今后社区教育政策的制定提出改进策略。

一、演进历程

规律是客观事物发展过程中本质的联系,是事物本身所固有的深藏于现象背后并决定或支配事物发展的必然趋势。在对社区教育政策的研究中,可以通过考察社区教育政策发生和发展的过程揭示其本质和发展规律。本文从20世纪80年代社区教育在我国教育政策体系中初现端倪开始,将社区教育政策的演进历程划分为起步阶段(1988—1995年)、探索阶段(1996—2009年)和发展阶段(2010年至今)。

(一) 社区教育政策的起步阶段(1988—1995年)

我国的社区教育政策以1988年为起点,这一年中共中央《关于改革和加强中小学德育工作的通知》指出,要在城市区域或街道创建“社区教育委员会”组织,鼓励和协调社会各界参与学校工作。虽然文件所关注的对象仅是中小学的德育问题,但这是“社区教育”这一概念第一次在中央政策文件中出现,具有标志性的意义。为此,我们把该文件作为我国社区教育政策的起点。1993年中共中央、国务院《关于印发〈中国教育改革和发展纲要〉的通知》再一次提出要建立“社区教育组织”,进一步明确该组织在“参与中小学管理、优化育人环境”中的作用。1995年,《中华人民共和国教育法》首次确立了终身教育的法律地位,从而也为作为终身教育组成部分的社区教育的发展提供了规范和保障。

在这个阶段,社区教育没有独立的政策文件,只在其他政策文本中有所表述,并被当作学校教育的一种补充,其服务的对象是青少年,而不是社区的全体成员,教育内容也相对局限于德育工作。但由于其在公开政策文本中开始出现了建立社区教育组织的内容,因此我们认为这是我国社区教育政策正式起步的标志。

(二) 社区教育政策的探索阶段(1996—2009年)

1996年,教育部在《全国教育事业“九五”计划和2010年规划》中提出面向全体社会成员开展社区教育试点工作。1998年,国务院批转教育部《面

向21世纪教育振兴行动计划》中提出在全国开展社区教育实验工作,逐步建立和完善终身教育体系。为落实该行动计划,2000年教育部印发《关于在部分地区开展社区教育实验工作的通知》,并在全国确定8个城区为首批社区教育实验区(唐克,等,2017)。2004年,教育部出台《关于推进社区教育工作的若干意见》,对社区教育工作的指导思想、原则和目标、主要任务以及措施保障等提出具体要求,这是教育部首个专门针对社区教育的政策文件,在我国社区教育政策发展历程中具有里程碑意义(赵艳立,等,2011)。2007年《国家教育事业发展“十一五”规划纲要》提出要“大力发展多样化的继续教育和社区教育”。2008年年初,教育部首次认定了34个“全国社区教育示范区”(余秀琴,2011)。

这一时期一些地方人大机关、党政机关及部门开始制定社区教育相关政策法规,因地制宜规范和推进社区教育发展,如整合社区教育资源、建立社区教育保障机制、组织多样化的社区教育活动等。2005年中国大陆第一部地方性终身教育法规——《福建省终身教育促进条例》在福建省诞生,该条例明确提出社区应当根据自身实际建设社区教育设施,面向社区居民开展社区教育活动。从2007年开始,上海、福建、江苏、浙江等地党政部门陆续出台了开展社区教育工作的指导意见,在社区教育法制化建设和政策保障方面做了积极的实践探索。

在这个阶段,社区教育逐步成为我国构建终身教育体系的重要载体。通过政策的引领,社区教育的服务对象逐渐从青少年转向社会成员,教育内容也从过去的中小学校外德育教育转向提高社区居民综合素质和生活质量的多元教育。相关政策导向促进了社区教育转向面向社区全体成员的社会文化生活教育。因此我们认为,这个阶段可以视为我国社区教育政策的探索阶段。

(三) 社区教育政策的发展阶段(2010年至今)

2010年《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》提出了“广泛开展城乡社区教育”的总体目标。同年,教育部《社区教育示范区评估标准(试行)》的出台标志着我国社区教育评价机制的形成和运行。2012年中央农村工作会议指出,在农村发展社区教育和培训是提高农民整体素质、增加农民收入、提升农村经济的重要途径。社区教



育应成为社会各方面共享的公共平台，进农村、入农户，让尽可能多的社会成员参与进来。同时，会议还指出社区教育应有别于其他教育，要更注重服务于提升居民的精神生活，创设快乐和幸福的生活氛围。2014年教育部等七部门联合下发《关于推进学习型城市建设的意见》，提出要广泛开展城乡社区教育，推动社会治理创新；构建终身教育体系，促进各类教育融合开放，引导和支持各类学校向社会开放学习资源，与社区融合。2015年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于深入推进农村社区建设试点工作的指导意见》，把农村社区教育作为提升农村社区公共服务供给水平的重要内容。同年，教育部在《关于加强家庭教育工作的指导意见》中将街道、社区开展的家庭教育指导服务纳入社区教育体系。2016年教育部等九部门联合下发了《关于进一步推进社区教育发展的意见》，对进一步推进我国社区教育发展提出了总体要求、主要任务和保障措施。文件同时把“基本形成具有中国特色的社区教育发展模式”提升到2020年要实现的总体目标的高度加以阐述和强调。2017年中共中央、国务院《关于加强和完善城乡社区治理的意见》中把“积极发展社区教育，推进学习型社区建设”作为城乡社区治理的重要内容。

这一阶段一些地方人大机关及政府部门开始大力推进终身教育与社区教育立法，如上海市（2011年）、太原市（2012年）、河北省（2014年）、宁波市（2015年）等先后出台了地方《终身教育促进条例》。2017年我国首个以社区教育作为地方立法调整对象的《成都市社区教育促进条例》正式颁布实施，该条例明确指出社区教育是现代国民教育体系的重要组成部分，并对社区教育的功能定位、部门职责、资源整合、设施建设、经费保障、人员配备以及表彰奖励等方面做出了具体规定。在相继立法的同时，我国一些地方的党政机关及部门通过发展社区教育来提高社会成员的整体素质、推动基层社区治理和促进和谐社会的构建，陆续出台了各种专门针对社区教育的政策文件，如福建省教育厅、河北省教育厅、辽宁省沈阳市政府、广东省江门市政府等先后出台了推进社区教育工作的实施意见。截至2018年9月，全国已有23个省市自治区陆续出台了贯彻落实教育部等九部门文件的实施意见。近一年多时间，可以看作我国地方社区教育政策的密集出台期。

这个阶段社区教育日益受到重视，并作为独立的教育类型进入政策制定者的视野。目前，国家层面出台了越来越多涉及社区教育的政策文件，并出台了首个跨部门（多部委）协同推进社区教育的专门政策文件；一些地方也相继出台终身教育与社区教育法规，对社区教育活动进行引导、促进和规范。这一阶段国家和地方针对社区教育出台的政策文件逐步增多并初步形成体系，推动了社区教育的蓬勃发展。基于上述分析，我们认为这个阶段可以看作社区教育政策的发展阶段。

综上所述，一方面我国的社区教育政策正逐渐将目标导向与问题导向有效地结合起来，不断推动顶层设计与基层实践的有机结合，切实推动社区教育的发展；另一方面，社区教育政策体系也逐渐形成合理的体系结构，并能够有效平衡各个社区教育的利益主体，促进社区教育朝着全面、协调和可持续发展的方向，为我国构建终身教育体系和建设学习型社会奠定了较好的基础。

二、文本分析

开展社区教育政策研究，对政策文本进行分析是一个重要方法。政策文本中蕴含的价值取向和采用的实施策略是研究社区教育政策的核心内容，它决定了社区教育的发展方向。在本文中，我们主要选取中央及地方党政机关及其部门发布的与社区教育相关的政策文件作为研究样本，从目标、主体、措施和程序四个方面进行比较分析，寻找共性，探求规律。

（一）社区教育政策目标

目标一般在政策文本的导语或者前言部分出现，代表了制定者推进社区教育的政策导向，也明确了将来要努力达成的政策目标。我们对现行已经颁布的社区教育政策文本进行分析，把政策目标归纳为以下几点：一是满足社区居民的学习需求；二是提高社区居民的整体素质和生活水平；三是促进社区建设与社区治理；四是推动区域经济社会发展；五是构建终身教育体系和建立学习型社会。

这五项主要政策目标之间存在着内在逻辑联系：一是社区作为社会的细胞，只有社区居民的学习需求得到充分满足，才可能实现构建终身教育体系和建立学习型社会的最终目标；二是社区居民整体素质的提

高依赖于学习,而整体素质的提升可以为社区建设和社区治理奠定良好的人文基础;三是社区建设水平和社区治理能力的提高能够更好地推动区域经济社会的发展;四是区域经济社会的发展为提高社区居民的生活水平提供了物质文化基础;五是提高社区居民的生活水平,其中一个重要方面是满足社区居民的学习需求,拓展居民自我提升的有效途径。从促进人的全面发展角度来看,社区教育政策的最终目标应该是保障和维护社区居民的学习权。只有将目标落在人的身上,才能使自上而下的社区教育政策导向与自下而上的社区教育活动真正融合起来,才能使社区教育政策真正成为保障社区居民权益的政策,才能体现以人为本的价值取向。

(二) 社区教育政策主体

我国社区教育政策涉及的主体主要有中央和地方党政部门,相关学者、专家,大众传媒,社会组织和社区居民,等等。从党政机关及部门角度来讲,相关政策文件如果经过中共中央、国务院批转并逐层下发,则是一个绝对服从的过程。地方在执行过程中可以因地制宜,根据地方实际制定执行办法,使上级政策更具有可操作性,便于执行。社会组织和社区居民作为重要主体,主要是通过大众传媒或相关平台向上(党政部门)反馈在具体活动中遇到的问题。总体而言,目前政策主体的范围比较广泛,但角色却轻重有别。

目前,各级党政部门实际上是我国社区教育政策最核心的主体,而作为主要参与者的社会组织和社区居民,在政策的制定、执行和评估过程中却被边缘化了,他们大多是在各级党政部门的组织下参加系列化的社区教育活动。社区教育发展的实质是动员社区居民的力量,依托社区教育组织,通过参与、协商、互动等方式促进人的全面发展,解决本社区的突出问题,促进社区健康发展。发展社区教育既是各级党政部门支持社区发展的政策措施,更是社区成员的自觉参与行动,如果忽视社区成员的主体作用,社区教育的参与面与实际效果将会受到影响。保障社区教育政策主体多元化的前提条件是根据多元主体的利益博弈和均衡调整,以政策、法律的形式确定多元主体的权利和义务,从而避免各方在社区教育实施过程中产生矛盾和冲突,导致政策执行偏离预定的目标。

(三) 社区教育政策措施

政策措施是实现政策目标的手段和方法。它是各级党政部门实施资源调配权,引导教育发展方向的重要工具,也是一种政策导向。科学、有效的政策措施是社区教育政策体系的构成要素。当前我国社区教育政策措施的重点主要集中在以下几个方面:加强组织领导、完善体制机制、建立健全网络机构、开展教育教学活动、创建学习型组织、整合开发教育资源、加强队伍建设、提供经费保障、强化检查督导以及开展宣传和理论研究等。

从政策措施的主要内容看,社区教育政策需要着力解决的问题是:如何整合教育资源,即如何调动社会各方资源,整合发挥社区资源的教育作用,避免重复浪费;如何扩大社会参与度,即如何引导和选取社区教育内容,创新社区教育形式,扩大社区教育受众面;如何提升社区教育服务能力,即如何加强课程资源建设,提高社区教育队伍专业化水平,实现内涵式、可持续发展;如何推进社区教育信息化,即如何适应“互联网+社区教育”的要求,构建覆盖城乡、开放便捷的社区数字化学习公共服务平台,为社区居民提供线上线下相结合的学习支持服务;如何建立社区教育治理体系,即如何推动形成党委领导、政府统筹、多元主体参与的管理体制与运行机制;如何建章立制,即如何解决社区教育管理、评估、保障等问题,理清各方职责,让社区教育有法可依、有章可循。

(四) 社区教育政策程序

政策的制定一般都有相对规范的程序,包括问题提出、方案设计、比较评估、合法化等步骤,目前我国社区教育政策的制定也基本按照这个程序。政策设计要遵循民主性、开放性、多样性和创造性的原则,才能从不同的角度提出多种不同的方案。政策方案的比较评估是对政策方案的可行性和有效性进行系统的分析和比较,采用的评估方式不同结论可能完全不同。因此,设计社区教育政策方案也要在分析社区教育存在问题的基础上,提出多种可供选择的解决方案。在比较和评估社区教育政策方案时,决策者要充分论证,在各方力量的博弈中寻求共赢的方案,并依据当地的实际情况进行取舍。社区教育政策的合法化是指依据法定权限和程序,经过权力机关或者有关部门的审批,明确社区教育政策的合法性。政策的合法



化使政策获得法律保护,具有强制力,是保障政策有效执行的前提和关键。

三、改进策略

从20世纪80年代开始,我国社区教育经历了30多年的发展,取得了长足的进步。同时,各级党部门在政策制定及实施方面也探索出一些有益的经验,起到了推动社区教育发展的重要作用。但目前我国社区教育政策在政策供给充分性、政策实施有效性、政策体系完备性等方面仍存在诸多问题,主要表现在以下三个方面:一是社区教育政策的缺位与滞后。由于我国的社区教育起步较晚,受众面还不够大,区域间发展不平衡,社会重视程度较低,目前仍然处于社会政策与教育政策关注的边缘地带;社区教育工作口头传达与布置居多,正式政策文本较少。二是社区教育政策的粗放与散落。我国社区教育政策缺乏完善的政策体系,有关政策内容散落于各类社会政策与教育政策文本之中。由于缺乏统筹规划,造成政策结构单一,未能有效形成社区教育与社会发展有机结合的机制,且与其他教育形式之间缺乏互联互通的“立交桥”。三是社区教育政策的失调与分散。社区教育是大教育,涉及多个主管部门,且与社会建设与基层社区治理紧密相连,需要多部门协同推进与广泛的社会参与。目前我国社区教育政策制定仍以教育部门为主,相关部门并没有真正有效参与,以至于在涉及社区教育发展和管理问题时往往出现责权不清、各自为政、政出多门等问题。这些都需要各级党政机关及部门,特别是教育部门在未来制定与完善社区教育政策的过程中加以改进。

(一) 确立合理的社区教育政策价值取向

价值取向是价值哲学的重要范畴,它指的是一定主体基于自己的价值观,在面对或处理各种矛盾、冲突、关系时所持的基本价值立场、价值态度以及所表现出来的基本价值取向(百度百科,2017)。对于我国社区教育政策来说,其蕴含的价值可具体化为:保障社区居民自主学习权的价值、追求教育公平正义的价值、服务社会民生与个体全面发展的价值和推动社区建设与社区治理的价值。

1. 保障社区居民的自主学习权

我国《宪法》和《教育法》规定,国家依法保障公民受教育权利与学习权利。联合国教科文组织对社

区教育的界定指出,不能将社区教育简单地看作在社区内开展,旨在促进社区发展的教育;实际上,社区居民在社区教育中的主导权和决定权才是社区教育有别于其他教育类型的根本所在。因此,以社区居民为主体,保障全体居民的自主学习权应当成为社区教育政策首要的价值取向。我国社区教育的发展经验表明,仅靠政府推动来开展社区教育是远远不够的,尽管我国“社区教育带有鲜明的顶层发动、政府推进特征”(钱旭初,等,2018),但只有尊重和社区居民的需求和权益,使社区居民真正成为社区教育的主人翁,并对社区教育具有一定的决策权,才能从根本上推动社区教育发展。

2. 追求教育公平正义

教育公平包括教育权利平等、教育机会平等、教育效率均衡和教育补偿(龙安邦,等,2013)。社区教育是一种立足社区的开放的教育组织形式,它的教育形式、手段更加灵活,更加贴近社会需求,教育内容更加丰富,教育的连续性更好,更加符合终身教育的理念,是我国构建现代教育体系的重要组成部分。社区教育以“有教无类”与广覆盖、普惠性、多样化为基本准则,同时采用个性化的教育方法,通过优化整合和合理分配社区内的教育资源使社区居民公平地受到教育,进而成为普通民众赋权增能、素质提升和能力培养的最优平台。因此,在制定与执行社区教育政策的过程中,应当面向全体社区居民征求意见,公平、公正地整合共享社区内的教育资源,保障每位居民的受教育权,最大限度地满足全体居民的学习需求。

3. 服务社会民生与个体全面发展

教育是民生之基,是强国富民的基础。改善民生是为了让广大人民群众过上好日子,更好地生存和发展。社会需求一般可以分为三个层次:最底层的需求是基本的生活保障,即最基本的生存条件;第二个层次是在生存保障基础上有发展的机会,即社会有足够的就业机会,能够提供应有的职业培训;第三个层次是个体能够得到全面的发展,即社会成员都有条件获得自我提升的机会,实现身心的自由发展。社区教育是通过为社区居民提供学习机会,提升居民适应社会的能力,提高居民的生活品质,从而实现促进个体和社区的共同发展,最终实现全社会的进步。为此,在设计社区教育政策时应始终坚持以人民为中

心,以民生发展为主线,以促进个体全面发展为目标,最终实现社会的进步与发展。

4. 推动社区建设与社区治理

社区教育既是教育事业的重要组成部分,也是基层社会建设和社区治理的重要组成部分。从社区教育发展趋势看,强化教育属性与社会属性的融合,进而实现社区教育从教育主体本位向社会主体本位的转变,是未来社区教育与社会协调发展的第二次飞跃(沈光辉,等,2015)。社区教育是一种社区发展的行为,它是推动教育发展与社会建设有机融合,进而促进社区治理与社区和谐的基本、有效的途径与方式之一。因此,社区教育的出发点和归宿本来就是立足社区、依靠社区、服务社区,制定社区教育政策就是要使社区教育更好地融入并服务于社区建设和社区治理,这是社区教育区别于其他教育类型的本质特征所在。

(二) 形成完善的社区教育政策体系框架

形成完善的社区教育政策体系框架是指社区教育政策的各个有机组成部分要相互联系、相辅相成,成为一个整体。只有在政策体系框架中体现了先进准确的目标理念、务实可行的实施路径、具体有效的保障机制,才能有效地发挥政策的整体效能,推动社区教育的改革和发展。因此,构建健全完善的社区教育政策体系框架,是实现社区教育目标的关键所在。社区教育政策体系框架主要由决策、实施和保障三大部分组成,抓住决策机制、实施路径和保障措施三个关键问题加以改进,并形成相辅相成的体系框架,是未来制定社区教育政策的重点。

1. 提高社区教育政策决策水平

决策是提出问题、确立目标、设计和选择方案的过程。决策是政策制定的重要环节,贯穿于政策制定的全过程。它主要解决“做什么”的问题,以及回答“政策活动从何处开始、要经过哪些阶段、是如何进行的”等问题。社区教育政策的决策主要包括政策的制定程序、决策机制、协调与监督制度以及评价与反馈手段等,即拟定社区教育的发展方向、检测社区教育的实施效果,以及协调社区教育推行过程中各相关部门之间的关系。要提高社区教育政策的决策水平,首先,要提高政策文本的针对性、准确性和可执行性,这样才能保证社区教育政策目标明确、清晰易行、有效贯彻;其次,要

科学设定多维度的社区教育评价体系,全面测量社区教育的发展水平,及时检视社区教育政策推行过程中的问题;最后,要构建民主、公开的多元决策机制,采取党政主导、民众参与、专家咨询的多元决策模式,保证社区教育政策的公平、公开、公正,使政策符合人心、真正可行。

2. 明确社区教育政策实施路径

实施路径是确保社区教育政策文本设定的目标能够如期实现并转化为实践行动的“路线图”。它主要解决“怎么做”的问题。社区教育政策的实施路径主要包括设定目标任务、建立健全机构网络、整合开发社区教育资源、创新教育内容与形式、确定重点服务人群、深化教育内涵发展与质量提升以及制定衔接与协调制度等。要有效实施社区教育政策,首先,要明确社区教育政策的最终目标,制定各项任务的分解表,细化责任分工,确保社区教育各项工作落实;其次,要根据政策目标,结合实际提出具体可行的实施意见,并制定科学合理的配套政策,统筹兼顾多元利益诉求,保障社区教育政策顺利进行;最后,要鼓励各地积极探索,勇于创新,创造性地实施社区教育政策,同时要加强对督促检查,充分运用督查成果,完善措施,提升政策实施的有效性。

3. 强化社区教育政策保障措施

保障措施是针对具体问题的解决办法,也是实现社区教育政策文本设定的目标与任务的关键。它主要解决“怎么做得成”的问题。社区教育政策的保障措施主要包括组织领导、管理体制、运行机制、经费投入、督促评价制度及宣传舆论支持等。要实现社区教育政策的保障功能,首先,要加强组织领导,健全体制机制,实现在制度保障下的层层落实,确保政策取得实实在在的成效;其次,要强化政策保障,加强过程监督,有效消除风险隐患,为社区教育工作提供条件支持,提升政策保障能力;最后,要广泛宣传社区教育政策,使大众对社区教育有更清晰、详尽的认知,鼓励社区各界支持社区教育相关工作,营造良好的社会环境和舆论氛围。

(三) 抓住关键的社区教育政策突破问题

在确立社区教育政策价值取向、形成政策体系框架的同时,还需要抓住影响和制约社区教育政策发挥作用的几个关键问题。



1. 加强社区教育政策规范化

从社区教育政策文本分析中可以发现,我国现行的社区教育政策存在着对理念的理解不到位,自上而下行政色彩过浓,社会力和社区居民参与不足,政策文本中的规定不够具体、比较模糊,相关条款比较抽象、可操作性差,上级党政机关对地方及各职能部门的责任没有做出明晰的规定等诸多问题。纵观国内外推行社区教育的经验,都经历了一个社区教育规范化的过程。为此,首先,要明确社区教育的目标定位和基本功能,通过政策引导和规范,对社区教育的本质特征做出科学而明晰的界定,明确社区教育的主要功能、服务对象、管理体制、运行机制和内容形式等,解决好社区教育在实施过程中存在的“社区教育是个筐,什么都往里面装”的“泛化”问题,和简单地用传统的学校教育标准衡量社区教育的“窄化”问题。其次,要明确政府、社会和个人在社区教育中的责任,即界定好社区教育政策不同执行主体的责任。其中,政府应发挥主导作用,通过协调其他主体间的关系制定政策措施和建构制度体系,引导社区教育健康有序发展;社会力量应成为社区教育的主要实施者,为社区居民提供多样化的学习机会和学习途径;社区居民应成为社区教育的全程参与者,享有受教育的权利,并为此承担相应的义务。

2. 推动社区教育政策制度化

目前,社区教育政策的供给仍然不足,已成为制约社区教育发展的短板与薄弱点。各地开展社区教育仍然存在着靠经验而不是靠政策、靠人治而不是靠法治的现象。同时,由于社区教育尚缺乏科学、合理的统筹规划与总体设计,加之相关部门之间协调不畅,在政策制定和实施过程中往往容易出现政出多门、各自为战的现象,甚至出现不同部门出台的政策不兼容、相冲突的问题。制度是管根本、管长远的办事规程与行动准则,建立完善的制度体系是社区教育可持续发展的基础与保障。2016年教育部等九部门文件提出,要以建立健全社区教育制度为着力点,把形成完备的社区教育制度体系作为创新发展社区教育的突破口和重要内容。为此,首先,要加强终身教育或社区教育法规建设,在国家层面尚未出台终身教育专门法律之前各地可借鉴福建、上海、太原、河北、宁波和成都的做法,制定地方性终身教育或社区教育法规,用法规来固化社区教育的经验和做法,同时发挥

法规在引领、促进、规范、保障等方面的作用,推动社区教育进一步发展并向纵深推进。其次,要规范社区教育政策主体的行为,构建适应党政主导、多元主体协同治理的社区教育政策体系,协调各方行为,调动各方积极性,充分发挥多元主体的作用。最后,要发挥政府作为政策核心主体的作用,明确政府在经费投入、师资队伍配备、设施设备建设、教育资源整合开发共享等方面的职责,为社区教育发展提供人力、财力、物力等方面的政策保障。

3. 推进社区教育政策科学化

我国的社区教育具有鲜明的中国特色与地方特点,既不能生搬硬套其他国家成功的政策经验,也不能简单照抄国内先进地区的政策举措。如何从我国的具体实际和基层社区教育的鲜活实践出发,从理念转变、机制设计和方法创新入手,推进社区教育政策的科学化,将是当前乃至今后一个时期建设与完善社区教育政策体系的重要课题。所谓推进社区教育政策科学化,是指要发挥好社区教育政策的引领、规范、促进与保障作用,促使社区教育发展符合教育的普遍规律和社区教育的特殊规律,与社区教育发展的实际状态相匹配,真正起到为学习型社会建设添砖加瓦的作用。为此,首先要加强社区教育政策体系的适切性,坚持统一性与多样性相结合,既要抓住共性问题,更要立足个性问题,根据我国区域发展与城乡发展不平衡的现实状况,采取分类推进、分步推广的方法,鼓励各地因地制宜、精准施策,提高社区教育政策的可靠性与准确性。其次,要把顶层设计与基层实践紧密结合起来,突出目标导向和问题导向,使社区教育政策更具有针对性。在设定政策目标任务时,既要体现前瞻性,把握社区教育发展的方向与趋势;又要立足现实性,善于在社区教育改革实践中发现问题,并针对问题提出切实可行的政策方案与措施。最后,要提高社区教育政策实施的有效性,把“自上而下”与“自下而上”结合起来,着重建立民主决策机制、居民有序参与机制、信息反馈机制与社会评价机制,促进政策执行主体由“任务驱动”转为“需求驱动”,增强政策内容的完善性与权威性,提高政策措施的针对性与可操作性。

我国社区教育政策经历了三十年的发展历程,在中央和地方各级党政机关及相关部门与社会各界的推动下,已经初步形成从政府行为转向政府主导、多元

主体共同参与,从零散、粗放转向系统化、体系化,从各自为政转向协同治理的政策体系格局,总体上呈现出与时俱进的时代特征。但与蓬勃发展的社区教育实践相比,在政策供给的充分性、实施的有效性、体系的完备性等诸多方面仍然存在问题,政策与制度建设仍是我国社区教育发展的短板与薄弱点。随着终身教育与学习型社会的不断发展,未来社区教育政策的设计与制定,应坚持“高站位”与“接地气”相结合,着重在明确价值取向、形成完备体系、解决关键问题三个方面加以改进,为社区教育进一步发展提供强有力的保障。

(上海市教育科学研究院职业与成人教育研究所国卉南博士对本文提出修改意见,特此致谢!)

[参考文献]

- 百度百科. 价值取向[EB/OL]. [2017-04-20]. <https://baike.so.com/doc/5581403-5794292.htm>
- 陈蕾. 2013. 我国社区教育现状及发展思考[J]. 湖北广播电视大学学报(1):9-10.
- 福建省人民代表大会常务委员会. 福建省终身教育促进条例[Z]. 2005-09-28.
- 国卉男. 2013. 中国终身教育政策研究[D]. 上海:华东师范大学教育科学学院.
- 国务院. 2018-04-11. 关于印发《中国教育改革和发展纲要》的通知[EB/OL]. 中国教育在线[1993-02-13]. http://www.eol.cn/guojia_3489/20060323/20060323_49571.shtml
- 胡锦涛. 2012. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗[Z]. 北京:人民出版社.
- 教育部. 2018-04-11. 关于改革和加强中小学德育工作的通知[EB/OL]. 人民网[2008-05-05]. <http://hn.rednet.cn/c/2008/05/05/1499477.htm>
- 教育部. 2014-09-15. 关于推进学习型城市建设的意见[EB/OL]. 中华人民共和国中央人民政府[2016-1-20]. http://www.gov.cn/xinwen/2014-09/15/content_2750820.htm
- 教育部职成司. 2018-04-11. 教育部等九部门关于进一步推进社区教育发展的意见[EB/OL]. 中华人民共和国教育部[2016-07-08]. http://www.moe.edu.cn/srcsite/A07/zcs_cxsh/201607/t20160725_272872.html
- 李宜江. 2012. 高等教育法规概论[M]. 芜湖:安徽师范大学出版社:45.
- 龙安邦,范蔚. 2013. 我国教育公平研究的现状及特点[J]. 现代教育管理(1):16-20.
- 钱旭初,沈悦. 2018. 论社区教育的政策供给与社区教育研究[J]. 终身教育研究(3):51-54.
- 沈光辉. 2016. 转型发展中的社区教育问题研究[M]. 北京:中央广播电视大学出版社.
- 沈光辉. 2008. 我国社区教育的发展现状与推进措施研究[J]. 继续教育(1):13-15.
- 沈光辉. 2004. 我国终身教育立法的主要问题与对策建议:福建省的实践探索与启示[J]. 中国远程教育(12):72-78.
- 沈光辉,陈晓蔚. 2015. 内涵本质、功能定位与发展模式:基于学习型社会视野的社区教育理论研究热点问题探讨[J]. 现代远距离教育(2):9-14.
- 唐克,陈楠. 2012. 社区教育政策执行成效及其影响因素——以成都市温江区社区教育政策执行现状为例[J]. 现代远距离教育(5):34-40.
- 唐克,侯嘉茵. 2017. 社区教育政策执行多元主体利益博弈及其均衡调整[J]. 现代远距离教育(1):29-35.
- 余秀琴. 2011. 社区教育:担当学习型社会建设任务 承载终身教育体系构建使命:2010年全国社区教育工作座谈会综合报[J]. 中国职业技术教育(1):27-30.
- 张新平. 1999. 教育政策概念的规范化探讨[J]. 湖北大学学报:哲学社会科学版(1):89-93.
- 张艳. 2010. 我国社区教育政策及其价值取向探究[D]. 上海:华东师范大学教育科学学院.
- 赵艳立,徐玲. 2011. 改革开放以来我国社区教育政策的演进[J]. 中国成人教育(19):31-33.
- 中共中央办公厅,国务院办公厅. 2018-06-12. 关于深入推进农村社区建设试点工作的指导意见[EB/OL]. 新华网[2015-06-01]. http://www.xinhuanet.com/mrdx/2015-06/01/c_134286177.htm
- 中共中央国务院. 2017-06-12. 关于加强和完善城乡社区治理的意见[EB/OL]. 中央人民政府[2017-10-30]. http://www.gov.cn/zhengce/2017-06/12/content_5201910.htm
- 中央人民政府. 2010-07-29. 国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)[EB/OL]. 中华人民共和国中央人民政府[2016-1-20]. http://www.gov.cn/jrzq/2010-07/29/content_1667143.htm
- 朱鸿章. 2012. 社区教育政策与公民学习权保障的研究[D]. 上海:华东师范大学教育科学学院.

收稿日期:2018-07-13

定稿日期:2019-01-07

作者简介:沈光辉,教授,福建广播电视大学副校长;陈晓蔚,硕士,助理研究员,福建广播电视大学社区教育研究院。(350013)

责任编辑 单玲

Abstracts

Chinese community education policies: evolution, text analysis and improvement suggestions

Guanghai Shen and Xiaowei Chen

Community education policies assure sustainable development of community education in terms of institutional regime and provision. Since 1988, Chinese community education policies have undergone three stages of change: initiation, exploration and development. This study sets out to conduct a text analysis of these policies in relation to their objectives, providing institutions, measures and procedures with the aim of identifying their development patterns and value orientation. Findings show that Chinese community education policies leave much to be desired in several areas, including provision sufficiency, implementation effectiveness and completeness of delivery network. It is also found that policy and system construction needs to be strengthened. Implications for the design and formulation of community education policies in the future are also discussed.

Keywords: community education; policy; evolution; text analysis; improvement strategy

Factors influencing student behavioral intention to use Corporate Operation Virtual Simulation Training System

Bing Yang, Liu Liu, Xiaogang Zhu and Tiong-Thye Goh

The current study constructs a 7-latent-variable model of factors influencing student behavioral intention to use a V-Learning-based virtual simulation training system. Fifteen variable-oriented hypotheses were formulated and a Likert-scale questionnaire was developed to measure 7 latent variables and 34 observable variables. 666 students from a university in Hubei Province participated in the study and 359 valid questionnaires were collected. The study used SPSS 22.0 to verify the reliability of the questionnaire and AMOS 24.0 to conduct Confirmatory Factor Analysis of the proposed model. Structural equation model analysis was also conducted to verify its reliability and stability. Findings from the study show that presence and perceived usefulness have a significant positive impact on student behavioral intention, hence confirming related hypotheses. Informed by the findings, suggestions are made on the construction of virtual simulation experiment and training centers in higher education.

Keywords: V-Learning; virtual simulation; TAM model; presence; self-efficacy; student behavioral intention; SEM analysis; experiment and practice teaching

Case-based instruction in the online learning environment: the effect of online discussion and its influencing factors

Heng Luo, Lan Zeng and Tingting Yang

Case discussion is considered as the key to successful case-based instruction (CBI) in that it enables knowledge construction through shared inquiry process. In the online learning environment, case discussion is held on the online discussion forum where the communication modes and discussant roles undergo profound changes, hence highlighting the need to further investigate its effects and influencing factors. To address this research gap, a quasi-experiment was conducted to examine the impact of online forum discussion on students' learning performance and learning experience in online CBI. LASSO