

新时期政府推进社区教育的策略选择

贾 霓

(吉首大学师范学院, 湖南 吉首 416000)

摘要:社区教育在基层治理中发挥着至关重要的作用,政府加快推进社区教育发展,既是有效解决当前社区教育发展中诸多问题的需要,也是提升基层治理能力和水平、不断满足人民日益增长的美好生活的需要。结合新时期社区教育发展需要,政府应重点从加快立法、健全体制机制、科学编制规划、整合挖掘资源、加强队伍建设等方面着力,解决当前社区教育发展中面临的突出问题,推动社区教育规范、科学、健康、可持续发展。

关键词:政府;社区教育;策略选择

中图分类号:G77

文献标识码:A

文章编号:1008-6021(2021)03-0018-04

新冠肺炎疫情暴发以来,习近平总书记多次强调社区在防控中的作用,指出要“紧紧扭住城乡社区防控和患者救治两个关键”^[1]“夯实社区排查和防控基础,充分调动群众自我管理、自我服务的积极性”^[2]“充分发挥社区在疫情防控工作中的阻击功能,构筑起疫情防控的人民防线”^[3]。

疫情期间,我国涌现出了一批居民自发组织、相互支持、相互帮助、共同抗疫的社区典型,但也出现了不配合疫情防控、扰乱社区防疫工作、引起聚集性爆发的恶劣现象。之所以出现两种截然相反的情况,究其原因,是社区治理能力的差距引发的。提高社区治理能力,社区教育是关键。社区教育是社区居民学习、沟通、交流的重要平台,是青少年的“第二课堂”、中年人的“加油站”、老年人的“新舞台”,对于社区成员素质提升、生活质量提高及社区的发展具有极其重要的作用,是加强基层建设,提升基层治理能力水平的主要途径。我国社区教育经过近 40 年的发展,形成了很多有益经验,但仍面临缺乏法律保障、管理体制机制不顺畅、发展目标不明确、资源统筹整合不充分、财政投入不足、区域发展不平衡、工作队伍力量较弱等问题,仍需要政府主导推动解决。政府深度参与、加快推进社区教育发展,不仅有助于解决当前社区教育发展中诸多问题,还有助于推进国家治理体

系和治理能力现代化。

一、加快立法步伐,依法推进社区教育发展

孟子曰:“离娄之明、公输子之巧,不以规矩,不能成方圆”^[4],法律是规范我们行为的“圆规”和“曲尺”,是做好各项工作的保障。党的十八届四中全会决议通过《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,强调“法律是治国之重器,良法是善治之前提”^[5]。加快社区教育立法步伐,以良法保障社区教育善治,是全面依法治国的要求,也是社区发展的需要。

(一)加快立法

当前,推进社区教育发展,最急迫、最重要的是加快社区教育立法,让社区教育有法可依、有章可循,保障其规范、科学、健康、可持续地发展。欧美、日本等一些发达国家,均制定出台支持社区教育发展的相关法律文件。如 1949 年日本出台《社会教育法》,1971 年法国出台《终身职业教育法》,1978 年美国出台《社区教育和综合教育法》,丹麦、瑞典等北欧国家也相继出台法律法规,并根据经济社会发展和居民需求变化,不断修订完善。反观我国社区教育,国家层面的教育法律尚未出现,仅由教育部牵头分别于 2004 年、2016 年出台《关于推进社区教育工作的若干意见》(教职成〔2004〕16 号)、《关于进一步推进社区教育发

收稿日期:2021-03-19

作者简介:贾霓(1986—),女,湖南吉首人,讲师,硕士。研究方向:思想政治教育。

展的意见》(教职成〔2016〕4号)。地方层面,也仅有上海、福建、成都、西安等少数省、市出台《终身教育促进条例》。因此,从国家层面抓紧社区教育立法,依法保障社区教育发展,势在必行。在立法过程中,应充分吸收借鉴国内外的已有成果,加强调查研究,针对当前社区教育发展面临的突出问题,立足我国国情,着眼未来所需,按照打造学习型社区的目标,明确社区教育的性质、内涵、体制、教育对象、教育内容、保障机制、督导评估机制等方面内容。同时,坚持科学、民主、依法立法,并充分听取各级各部门、社会各界的意见建议,提升社区教育法律质量。

(二) 依法行政

加快社区教育立法的目的在于用法律保障社区教育发展。不依法行政,制订再完善的法律,也缺乏实践价值。各级政府职能部门应牢固树立法治理念,严格按照社区教育相关法律权限,列出“责任清单”“权力清单”“任务清单”,并按照清单依法行使法定权利,把该管的管到位,该服务的服务到位,该监督的监督到位,该协调的协调到位,做到不越位、不缺位、不失位、不错位,自觉依法行政,用法治思维和法治方式深化社区教育改革,解决社区教育发展中的问题,以良法推进社区教育发展。同时,社区教育法出台后,各级政府还要履行宣传义务,全方位、多形式、多途径、多角度解读社区教育法,让全社会快速了解、熟悉相关规定,增强干部群众法治观念,使干部在管理、群众在参与社区教育的过程中,办事依法,遇事找法,促进社区教育各项工作在法治轨道上运行。

二、健全体制机制,推动社区教育高效运行

健全的体制机制,是推动社区教育规范、科学、健康、可持续发展的关键。当前,社区教育还面临管理体制不顺、多元参与机制有待提升、经费投入机制有待完善、考核评价机制有待优化等问题,需要政府精准施策,推动其高效运行。

(一) 健全、完善管理体制

总体而言,我国社区教育缺乏话语权,除了教育部职业教育与成人教育司下设城乡社会教育处外,国家层面尚无专门管理机构。省市县乡四级层面,除了上海等少数地区建立多部门联席会议制度外,多数地区的社区教育均无专门机构、专业人员管理。对此,可借鉴美国、日本等国及我国义务教育管理体制运行经验,对社区教育实行“中央领导、省统筹、市协调、县

主管”的管理模式,促进社区教育高效运行。这要求国家从体制上提高社区教育的地位,可考虑在教育部或发改委设立社区教育司,专门负责社区教育的统筹管理;省、市层面参照国家做法,设立专门负责机构。同时,各地区还应建立联席会议制度,做好社区教育的协调工作;县、乡应设立在党委领导下的社区教育委员会,委员会主任由党委书记担任,副主任由人民政府主要负责人担任,办公室主任由党委办主任担任,委员会的办公室设在党委办公室,负责统筹管理社区教育。

(二) 健全、完善多元参与机制

当前,我国社区教育主要靠政府推动,群众、社会组织、市场等主体的参与积极性不高。针对这些问题,政府应搭建多元主体的参与平台,并找准不同参与者积极性不高的原因,精准制定政策措施,调动他们的主动性、积极性。譬如,针对社会组织、自愿参与者不足的问题,可从资金补贴、评优评先、晋升晋级、荣誉表彰等方面制定支持性政策;针对群众参与与积极性不高的问题,应在课程资源、宣传等方面下功夫,调动其积极性;针对市场主体参与度不高的问题,应遵循市场在资源配置中起决定性作用的原则,能下放给市场的就由市场调节,能购买服务的就购买服务,充分发挥市场在资源配置中的作用。

(三) 健全、完善投入机制

目前,我国社区教育经费筹措渠道单一、资金来源不稳定、资金总量不足、人均经费较低,除了个别地区外,财政没有单列社区教育专项经费。对此,国家需要按照“政府拨一点、社会筹一点、个人担一点”的机制,多渠道筹措资金。在资金投入上,设立专门科目,根据2010年教育部《社区教育示范区评估标准(试行)》(教职成厅〔2010〕7号)中对社区教育示范区的要求,县级财政按常住人口人均投入不低于2元标准设立社区教育专项培训经费,又因2019年全国财政收入为2010年的2.3倍,综合考量货币贬值、各级财政投入加大等因素,按照各级财政总投入不低于8元的标准纳入各级财政预算管理,并建立社区教育投入与财政收入增长挂钩机制。在资金分担上,可根据各地经济及社区教育建设发展情况,借鉴目前中央财政转移支付方式安排资金。另外,还应制定相应的鼓励性政策,从税收免收、抵扣等方面鼓励公司、企业、社会组织、个人等以捐赠、资助、赞助、办学等方式设

立社区教育基金,促使更多社会资源投入社区教育。

(四)健全、完善考核评价机制

我国多数地区尚未建立社区教育考核评价标准,少数地区虽有评价机制,但也存在考核过程不完善,考核主体、内容、方式单一,评价结果应用不到位等问题。针对以上现象,政府首先应建立完善社区教育统计制度,科学设定统计指标,加强监测统计社区居民对社区教育的需求空间,及时掌握社区教育发展变化,为社区教育决策提供科学依据。其次应建立多元主体参与社区教育评价的机制,积极开展第三方评价,特别是把社区居民的意见作为重要评价依据。再次,应优化考核指标设置,避免出现政府部门多头考核、重复考核的现象,减轻社区教育一线管理者和教师的负担。最后,还应加强和改进社区教育督导工作,完善督导评估与问责机制,强化对考核结果的应用,以考核促进社区教育发展^[6]。

三、科学编制规划,引领社区教育有序发展

规划是政府行之有效的重要工作手段。社区教育规划的编制过程,是对未来一段时期工作研究和谋划的过程,是厘清工作思路、汇聚民意民智、协调各方利益、达成一致共识的过程,有利于调动各方积极性,为实现社区教育规划目标任务努力奋斗^[7]。

(一)科学编制规划

当前,国家层面尚未见出台社区教育相关规划,多数地区也未制定行动计划或五年发展规划,已出台行动计划或五年发展规划的一些地区,也表现出目标任务、工作重点差别较大,与其他相关规划衔接不够的缺陷,特别是没有纳入城镇规划、国土空间规划、财政规划、国民经济和社会发展规划,没有纳入当地政府的工作重点,导致规划难以落实落地。针对这些困难和问题,国家应在这次“十四五”规划编制时,全面贯彻习近平总书记关于社区教育发展的相关重要指示,围绕“提升居民思想道德素质、身心健康素质、科学文化素质和职业技术能力,聚焦短板弱项,扩大社区教育资源供给,办好人民满意的社区教育”的主题,编制社区教育发展的“十四五”规划,明确社区教育的发展目标、重点项目、重大政策、重要举措。各省市自治区、各市州、各县区应根据国家确定的规划,结合自身实际,合理确定发展目标。

(二)推进规划落实

规划能否发挥引领作用,关键在于指导实践、推

动工作落实的效率。若规划编制完成后,不按规划实施,规划就是空话。所以,从政府角度来讲,应层层分解任务,层层压实责任,将其分解到工作年度、责任部门、责任领导、责任人,并纳入本地区党政年度工作重点,分年度地推进实施;厘清市场、社会组织、社区居民等相关主体职责,政府应出台相应政策,鼓励引导支持以上主体做好相关工作,并加大考核力度,对社区教育确定的年度工作进行定期调度、年终考核,考核结果与单位的年终考核、领导干部的提拔任用挂钩,推动社区教育工作落实。

四、挖掘整合资源,夯实社区教育发展基础

资源利用率不足甚至闲置,是对资源的极大浪费。当前,社区教育资源短缺与闲置的矛盾突出,统筹整合利用不够、共享不够、挖掘不够,严重制约社区教育规范、科学、健康、可持续发展。所以,政府应统筹好社区资源、学校资源和社会资源的整合、共享、优化,促进已有资源发挥最大效能,为社区教育发展提供必要的保障^[8]。由于社区、学校和社会资源统筹整合开发利用工作相对具体,各地资源差异性较大,正如前文提出的,县级政府作为管理主体,统筹整合更为适合。因为乡镇街道一级政府在很多方面缺乏决策权、资源调配权等,所以需要发挥县级以上政府宏观指导及政策支持作用。

(一)统筹整合、开发利用社区资源

县级政府应对辖区内有形资源和无形资源进行全面调查摸底,掌握区域内资源状况,根据本地区资源现状、社区教育开展现状、居民对社区教育需求情况、亟待解决的突出问题,精准统筹,整合开发。如针对尚无固定场所或场所不能满足社区教育需要的情况,优先考虑利用现有的社区便民服务中心、文化活动中心、党群活动中心等设施,然后再对现有活动场所及设施进行扩建或新建,既保障社区教育场所的均衡分配,又防止重复投资浪费资源。充分挖掘利用社区的人力资源、文化资源、生态资源、伦理资源等,因地制宜拓展社区教育活动,培养社区居民树立牢固的社会主义核心价值观,形成强烈的生命共同体意识,实现社区居民自我管理、自我服务、自我教育、自我监督。

(二)充分开放共享学校资源

应出台鼓励支持各级各类学校开放共享教育资源的政策。针对公办学校,同级财政予以相应的资金

预算安排；针对民办学校，给予相应资金奖励，让其自觉积极开放资源和主动参与社区教育。特别是应充分发挥高等院校、职业技术学校、职业技能培训中心、创新创业中心、广播电视大学等在社区教育中的骨干作用，依托其优势师资、课程等资源，推动本地区社区教育发展。

（三）积极用好用活社会资源

提升各类公共设施及非公共设施的利用率，如非遗文化传习所、红色革命基地、图书馆、文化馆、科技馆、体育馆、博物馆、青少年宫、景点景区、电影院等^[9]。加大对公共设施和公共设施的开放水平，提升服务力度。同时，鼓励支持企业、培训机构等积极参与社区教育，给予相应奖励，不断用好用活社会资源。

五、加强队伍建设，提升社区教育专业化水平

专业化的社区教育队伍，是办好社区教育的重要保障。当前，我国社区教育队伍人员来源渠道较窄、专业化水平不高、素质参差不齐，与社区居民的需求、社区教育发展的要求有差距。所以，应拓展社区教育队伍来源渠道、提升师资素质、提高待遇，打造一支专业化队伍。

（一）拓展社区教育队伍人员来源渠道

政府可将社区教育纳入公共服务体系，将社区教育队伍纳入事业编制管理。根据教育部职业教育与成人教育司2013年出台的《社区教育工作者岗位基本要求》（教职成司函〔2013〕35号），结合自身实际，招引一批专职人员。比如可通过建立学校教师与社区教育教师双向流动机制，促进双方合理流动，充实社区教育专职教师队伍建设；可通过委派等方式，激励引导一批事业单位人员专职或兼职参与社区教育；可通过政府购买服务等方式，吸收社区、社会组织的

专业人才兼职参与社区教育；可通过鼓励引导志愿者参与社区教育的方式，充实从业人员队伍等。

（二）提升师资素质

加强师德师风建设，引导社区教育教师牢固树立社会主义核心价值观，增强立德树人使命感，让社区教师成为先进思想文化的传播者、社会主义核心价值观的践行者、社区发展的引领者、社区安全和谐的维护者^[10]。首先，加大师资培训支持力度，通过“请进来”和“走出去”的方式，加强与本地区职业院校、大中专院校的合作，定期组织社区教育工作者学习进修；其次，邀请专家学者，特别是社区教育领域的名师及管理者开展培训；再次，与远程教育培训集团合作，利用远程在线学习广泛开展师资培训活动；最后，充分发挥社区教育名师的带头作用，开展“送教进社区”“以老带新”等活动，通过这些教育培训，促进社区教育工作者解放思想、拓展思维，提升专业水平，提高综合素质。

（三）提高教师待遇

首先，保障工资待遇。应参照本地区中小学教师工资标准，保证社区教师工资与中小学教师工资持平。其次，提高政治待遇。在人大代表、政协委员、党代表、劳模等选举方面，安排一定比例的社区教育工作者指标，并将社区教育先进工作者纳入教师节表彰范围，让广大社区工作者在事业上有成就感，在社会上有荣誉感。

此次新冠肺炎疫情，暴露出我国社区治理与治理现代化的目标之间尚存在一定差距。政府应积极利用社区教育在促进社区治理能力建设方面的优势，推动社区教育规范、科学、健康、可持续发展，不断提升基层治理能力，为防范化解各类不可预知的风险打下基础。

参考文献：

- [1] 习近平. 在统筹推进新冠肺炎疫情防控和经济社会发展工作部署会议上的讲话[EB/OL]. (2020-02-24)[2021-02-10]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1659346205001364861&wfr=spider&for=pc>.
- [2] 新华社. 习近平主持中央政治局常委会会议分析新冠肺炎疫情形势研究近期防控重点工作[EB/OL]. (2020-02-26)[2021-02-13]. http://www.gov.cn/xinwen/2020-02/26/content_5483648.htm.
- [3] 新华社. 习近平：干部重心下移，支援社区疫情防控[EB/OL]. (2020-02-10)[2021-02-20]. http://www.xinhuanet.com/2020-02/10/c_1125556265.htm.
- [4] 孟轲. 孟子[M]. 方勇，注. 北京：中华书局，2017：47.
- [5] 中共中央. 中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定[EB/OL]. (2014-10-29)[2021-2-19]. <http://cpc.people.com.cn/n/2014/1029/c64387-25927606.html>.

（下转第 26 页）

Review of the Domestic Research on Ideological and Political Education for the Elderly

HU Pan

(School of Literature, Law and Education, Anhui Open University, Hefei 230022, China)

Abstract: The ideological and political education for the elderly is an important part of ideological and political education. In recent years, domestic research on ideological and political education for the elderly has received more and more attention, and important progress has been made. The research mainly focuses on the meaning, subjects, content, methods, development dilemmas, and solution strategies of ideological and political education for the elderly. Existing research achievements and deficiencies coexist. In the future, new progress is expected in terms of research objects, research content and research methods.

Keywords: elderly education; ideological and political education; the elderly

[责任编辑 汤诗华]

(上接第 21 页)

- [6] 中共中央. 中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定 [EB/OL]. (2019-11-05)[2021-02-12]. http://www.gov.cn/zhengce/2019-11/05/content_5449023.htm.
- [7] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利:在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告 [EB/OL]. (2020-02-10)[2021-02-10]. http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm. 2017-10-27.
- [8] 高占祥. 论社区文化[M]. 北京:文化艺术出版社,1994:86.
- [9] 尤尔根·哈贝马斯. 交往与社会进化[M]. 张博树,译. 重庆:重庆出版社,1989:3.
- [10] 庞庆举. 社会治理视野中的社区教育及其提升研究[J]. 教育发展研究,2016,36(7):23-30.

Governmental Strategic Selection to Promote Community Education in the New Era

JIA Ni

(Normal College of Jishou University, Jishou Hunan 416000, China)

Abstract: Community education plays a vital role in grassroots governance. The government accelerates the development of community education, which is not only needed to effectively solve many problems in the current development of community education, but also to improve the ability and level of grassroots governance to continuously meet the people's growing needs for a better life. Combining with the needs of community education development in the new era, the government should focus on speeding up legislation, improving systems and mechanisms, scientific formulation and planning, integrating and mining resources, and strengthening team building, etc., to solve the current outstanding problems in the development of community education, and to develop community education in a standard, scientific, healthy and sustainable way.

Keywords: government; community education; strategic selection

[责任编辑 汤诗华]