

# 基于精准供给的社区教育公共服务： 价值审视与实现机制

□ 陈 岩 赵 丹

**摘 要:**提升社区教育公共服务供给的精准性是社区教育内涵式发展的策略选择。从合理性、协同性、回应性及参与性四个方面对社区教育公共服务精准供给价值进行分析,审视社区教育公共服务过程的价值。社区教育公共服务精准供给的价值实现机制包括建立社区教育公共服务供给目标的价值判断机制,完善社区教育公共服务供给需求的表达机制,优化社区教育公共服务供给主体的多元联动机制,健全社区教育公共服务供给绩效的评估机制。

**关键词:**精准供给;社区教育公共服务;价值审视;社区治理

**收稿日期:**2018-08-21 **DOI:**10.13425/j.cnki.jjou.2019.02.007

**作者简介:**陈岩,管理学硕士,北京开放大学城市管理学院副教授,主要从事城市治理、社区教育研究;赵丹,政治学博士,国家开放大学文法教学部讲师,主要从事城市治理研究

**基金项目:**北京市教育科学“十三五”规划一般项目“首都社区教育公共服务精准供给模式研究——基于四类社区的实践比较”(ADCBI8025);中国成人教育协会“十三五”科研规划重点项目“基于精准供给的‘农转居’社区教育公共服务实践路径研究”(2017-069Z)

我国“十三五”规划明确指出,“必须在适度扩大总需求的同时,着力推进供给侧结构性改革,使供给能力满足广大人民群众日益增长、不断升级和个性化的物质文化和生态环境需要”<sup>[1]</sup>。供给侧结构性改革不仅针对经济领域,也适用于教育领域,包括社区教育。社区教育供给侧结构性改革是经济转型发展背景下对社区教育提出的直接要求。重点是从解决社区教育供给侧与需求侧现有矛盾入手,兼顾社区受教育者与社区教育供给端问题,基于对社区成员学习需求、学习习惯和学习偏好的有效识别,引导供给方真正认识每个学习者个体,通过对需求结构、供给结构和要素结构的有效调整,提升供给端质量与效率,为社区成员提供丰富、多元、可选择的教育资源、教育环境和教育服务模式。将精准化理念引入社区教育公共服务供给,是“在公共服务资源总量限定和稀缺的前提下,秉行公平

公正公开的供给服务理念,兼顾公共服务‘均等化’‘普惠型’供给的同时,面向社区公众需求,精准识别、精细运行,以实现公共服务资源最优化配置,供需高效对接”<sup>[2]</sup>。通过精准补齐社区教育公共服务短板,统筹配置服务资源,提高服务供给体系质量和效率,可以切实保障社区成员更加公平享有基本公共服务,维护社会公平正义。

## 一、社区教育公共服务供给价值取向的提出

社区教育公共服务供给包括行政机制、市场机制、社会机制等多重治理机制。治理理论为其在内涵、目标及供给方式等方面注入新的价值因素,拓宽了社区教育价值取向。

将社区教育公共服务供给融于治理体系中思考,前提是认识的价值取向从管理型治理体系到

服务型治理体系的转变。管理型治理体系中,“建立在官僚理性基础上的政府尽管在努力提供规范化的服务与产品,但它与不同文化背景的公民之间的关系越来越疏远了……标准化的政策、程序与多样化的敢于直言表述自己观点的公民之间的关系越来越不协调”<sup>[3]</sup>。服务型治理体系中,“服务成为治理体系中的核心伦理价值,成为这种治理模式得以生长的基础,在服务型治理活动中,政府所追求的不再是管理型治理模式下的效率主导,而是强调公共利益的实现,倡导公平正义的实现”<sup>[4]</sup>。服务型治理既包含以往治理模式中沿袭而来的价值因素,也包含价值体系与外部开放中交换获得的新质因素,随着权力发生基础和运行机制的变化,价值结构也发生变化。“这种价值因素的多样化、价值结构的复杂化,必然会使价值标准、价值尺度体现出多层次特征。”<sup>[5]</sup>

对社区教育公共服务供给价值维度的思考契合了服务型治理价值取向的研究趋势。价值取向对社区教育公共服务供给具有重要的引导和规范作用,它“关注社区教育供给由生产什么、为谁生产、由谁来生产、如何生产四个价值要素所形成的相互联系、相互依存、相互制约、相互作用的价值链”<sup>[6]</sup>,具体规定公共服务供给的目标、主体、内容及方式,指导公共服务供给绩效评价,贯穿于社区教育公共服务供给整个过程。

有效的社区教育公共服务供给不仅要发挥每个社区成员的积极性、创造性和主动性,而且要把他们集中到共同目标的实现上来。社区成员接受社区教育公共服务精准供给,正是接受特定的价值取向,本质上体现了公共服务供给合目的性与合规律性的统一。由此,探讨和确立适合我国国情的社区教育公共服务供给价值维度,将为社区教育公共服务供给的规范化、系统化、制度化找寻到一条可适发展路径。

## 二、社区教育公共服务精准供给的价值审视

### 1. 供给目标的合理性

合理性是指一项社区公共服务供给所涉及的各种目标所具有的重要性,以及拟定这些目标时所依据假设是否妥当的判断。互联网时代,社区教育公共服务精准供给目标合理性被赋予新的内涵解读。社区教育公共服务模式从面向社区成员

共性需求的规模化、无差别供给,转变为面向个体定制需求的精准化、智能化、个性化、适应性供给,需要创新社区教育服务供给渠道、手段和内容,形成多元社区教育服务并存的良性供给模式。<sup>[7]</sup>供给目标合理性应关注目标是否切实反映社区成员个体期望的价值问题,是否达成以“赋权增能”为核心的社区发展宗旨,同时,合理性应关注是否促进社区教育供给系统内部的整合,以此维持系统的功能与运作。<sup>[8]</sup>面对不同情境下的社区教育公共服务供给问题,合理性更加侧重于通过评判问题背后基本假设的呈现,各种假设之间的比较评价、汇集与综合是否妥当,以此发现社区教育公共服务供给的妥适与否,并提出有效解决“供给偏差”的优化方案。

### 2. 供给内容的回应性

回应性是指社区教育公共服务满足社区成员需求、偏好或价值的程度。回应性的主要指标包括:社区成员在多大程度上认同该项公共服务;该项公共服务的实施在多大程度上满足了社区成员的受教育需求,增进了他们的福利;社区成员在多大程度上参与了该项社区教育公共服务的实施等。<sup>[9]</sup>任何一项社区教育公共服务都要涉及不同范围内的社区成员。其个体需求往往受到文化背景、经济条件、个人状况、期望水平等因素的影响,同时随着时间的更迭、空间的演变而改变需要的类别和需要的强度。伴随需求变迁,供给主体能够适时展望或预期,提出应对策略,满足成员新的需要,这些都可作为回应性的体现。

### 3. 供给主体的协同性

在社区教育公共服务需求日趋精细化和多样化的背景下,供需矛盾凸显。为增强社区教育公共服务供给能力,政府改变传统单一主体供给模式,通过积极引导市场、非营利组织和社区居民等参与到社区教育公共服务供给中来,探索形成多元主体供给模式。然而,由于各供给主体间利益关系复杂、职责定位不清晰以及缺乏协调机制等原因,从实践效果来看,社区教育公共服务多主体协同供给效果并不理想。<sup>[10]</sup>社区教育公共服务精准供给体现为多个主体有效协同。不同的供给主体具有不同的价值取向,在供给过程中,各自所持有的价值观、要维护哪一群体的利益,对社区教育公共服务供给过程、作用对象都会产生重要影响。供给主体的协同性应从现有碎片化公共服务的目

标有效整合入手,关注多元主体如何“围绕共同目标进行相互协调、相互合作,通过互动资源、共享信息、共同决策等进行同步联合以达到整体倍增的效果”<sup>[11]</sup>。

#### 4. 供给过程的参与性

社区居民在社区公共服务供给过程中的参与程度是精准供给的保障;同时,也体现了公共利益是否公正、合理地通过公共服务供给进行选择、综合、分配与落实。作为公共利益的受众,社区居民对公共服务的认可程度往往表现为对一些与自身利益切实相关的指标表达,特别是社区居民对社区公共服务知情权、参与权与监督权的表达。社区公共服务精准供给过程实质上为社区指明了行为方向,通过供给产品内容和范围的价值选择,引导、修正和培养社区居民的社区参与行为,如通过社区公共服务信息公开对社区居民开展服务动员;促进社区居民就社区公共服务问题与供给主体达成协商意见,通过自身利益整合和民主程序表达,实施议事规则以决定社区公共服务的选择及提供;通过建立社区居民参与供给绩效评估的有效路径,保证其对供给过程的监督。

### 三、社区教育公共服务精准供给价值实现机制

社区教育公共服务精准供给的价值体现在以满足社区居民学习多样化、差异化需求为目标的系列制度、体制及行为模式中。在以服务价值为核心的价值体系基础上,如何通过制度安排实现社区教育公共服务精准供给的价值?笔者尝试提出以精准识别、精准运行及精准评估为主要维度的社区教育公共服务精准供给体系框架,如图1所示。其中,分别以目标合理性与内容回应性为价值导向形成供给目标价值判断机制与供给需求表达机制,构建起精准识别的价值实现基础;在主体协同性价值导向下形成的供给主体多元联动机制则是精准运行的核心;过程参与性这一价值导向贯穿于包括供给绩效评估机制在内的制度框架始终,成为全系统、全方位、全链条式的价值呈现。

#### 1. 建立社区教育公共服务供给目标的价值判断机制

“价值判断是公共服务供给的首要环节,其规定供给过程和最终产品的存在意义与利益导向。”<sup>[12]</sup>精准供给目标的价值判断是正确认识和

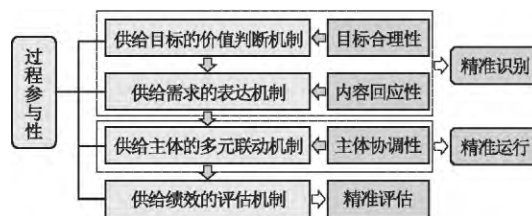


图1 社区教育公共服务精准供给价值维度与实现机制  
衡量社区教育公共服务问题的价值前提。当前,我国社区教育公共服务供给面临供需失衡、社区教育资源相对匮乏、社会认可度较低等诸多与社会经济发展不相适应、亟待解决的“偏差问题”。问题导向成为社区教育公共服务供给目标价值判断机制的出发点。而价值审视的关键在于确认某种目标是否值得为之争取,采取的手段是否能被接受以及改进系统的结果是否“良好”。具体而言,通过价值审视,要精确回答以下问题:因为什么、为了什么、为谁、许诺什么、多大风险、应优先考虑什么等等。核心是用什么标准证明社区教育公共服务供给的正确、有益或公正。供给目标价值判断便于供给决策者辨识社区教育公共服务问题面临的各种利害关系,从而站在合理立场确定为何供给、为谁供给以及如何供给。目标价值判断可引入“价值澄清”方法,明确所有影响或受目标影响的利益相关者,列出相关者所赞成的目标的价值前提,并将价值前提分成哪些为解释目标提供基础的前提,以及哪些为目标的合理性提供理由的前提。<sup>[13]</sup>供给决策者还可以以现有需求满意度状况、需求满足偏差及群体需求平衡状况作为价值判断起点,从以稳定、服从和冲突消除等刚性目标为主的价值判断结构转向以关注区域价值、社区群体价值以及社区成员个体价值为主的包容型发展价值结构,这也正是一个传统刚性供给目标价值判断向柔性转化的过程。

#### 2. 完善社区教育公共服务供给需求的表达机制

“社区公共物品供给结构失衡的很大原因是供给需求表达机制不健全”<sup>[14]</sup>,关注源于生活的社区居民需求,是社区建设“本性表达”和“本质性诉求”<sup>[15]</sup>。社区教育公共服务中的需求差异源于不同社区的构成与特征。因此,社区教育公共服务精准供给的前提是要了解社区成员个体的优势、不足、兴趣、偏好、风格、知识缺陷、能力缺陷与发展目标,为其提供每个个体发展所需的环境、资源、活动、工具等外部条件。需求表达是精准供

给的基础。

社区教育公共服务需求表达是社区成员在一定的制度体系内按照特定的规则、程序、方法表达个人对供给产品种类、数量及质量要求的过程。它直接关系社区教育公共服务的科学性和准确性,关系社区教育资源是否能够有效利用、瞄准及传递。需求表达机制的完善要同时考虑线上与线下相结合,“自上而下”与“自下而上”相结合的表达机制设置。传统的线下需求表达受时间、空间及表达人群样本限定,无法实现社区成员社区教育需求识别的广泛性及实时动态性,而互联网所具有的不受时空限制进行信息交换的优势恰恰打破了线下表达的局限。将线上与线下相结合可以更加精确控制影响供给成效的关键点,突出供给过程的精细实施。一直以来,传统的“自上而下”供给决策机制造成需求表达与有效供给的不相匹配,社区成员对社区教育需求表达渠道的单一化致使社区教育公共服务难以真实反映社区成员的真实需求,导致“供需错位、供需脱节”等低效供给现象客观存在。“自下而上”表达的动力主要来自民间、基层乃至各种各样的人、社团或组织,并且可能对上一层面的创建理念与行动产生影响。<sup>[16]</sup>将“自上而下”与“自下而上”相结合,是对以广泛深入了解社区民意需求表达的信息基础,以多元主体协同系统为需求表达载体,以“认同与参与、引导与服务”为需求表达路径进行精细化研究。

完善社区教育公共服务供给需求的表达机制,要强化社区成员在社区教育公共服务供给中的关键地位,针对多样化的受教育需求进行教育产品项目设计。可考虑引入市场细分方法,在进行区域特征识别及细分的基础上,根据社区成员年龄、性别、家庭、受教育程度、职业及民族文化等进行群体细分,形成差异化细分基础,着眼于开发多类型、个性化、实用性的社区教育产品。在具体施教过程中,以社区成员个性化学习需求为中心,精准诊断和测评其学习状态,为其推荐和选择适宜的学习资源、学习服务和学习伙伴,让社区成员真正体验到学习的获得感与满足感。此外,在强调个体需求表达的同时,积极建立和培育具有较强整体利益表达和博弈能力的社会组织,通过提高组织化程度,更多地发挥自治组织渠道的需求表达功能。

50

### 3. 优化社区教育公共服务供给主体的多元联动机制

近年来,许多学者聚焦于社区公共服务多主体供给的有效机制研究,提出良好的制度设计是克服社区各主体间集体行动逻辑的关键<sup>[17]</sup>。优化社区教育公共服务供给的多元主体联动机制旨在建立一种精准协作的“伙伴关系”,其实质是“形成一种新的教育治理结构和关系,将多元、跨界的主体重新融合,形成能够满足社区成员个性化需求的生态格局”<sup>[18]</sup>。作为教育资金、学习资源的提供者,各级政府、学校、企业、社会组织构成有机整体,突破行政隶属的局限,实现跨地域、跨行业、跨领域及跨社区的协作,以互利互惠为资源整合的基础,形成短中长期战略伙伴关系,前瞻性、有计划、高质量地提供学习资源和学习保障,满足社区成员的个性化学习需求。

多元供给主体联动的社区教育供给机制需要明确各主体的角色定位及边限定,权责清晰,形成彼此间信任共享机制,进而促进精准、有效、引领式的社区教育供给。同时,应在准确回答“不同供给主体协作的条件是什么”“有哪些可供选择的协作模式”等具体问题前提下,明确主体间信任关系的合作发生机制与维系机制。政府、学校、企业和社会组织等供给主体处于平等地位,在整合各自的知识、技能和信息的基础上,利用互联网等信息技术手段进行沟通协调,促成信任,达成共识,通过具有共同价值的对话实现公共利益。在社区教育公共服务供给规则中各主体彼此选择、适应,形成供给稳定发展的归属关系,实现精准配合。在此过程中,为确保公共价值的精准实现,作为供给主体核心的政府要有意识地引导其他主体更为广泛地参与社区教育公共服务的决策和执行,这也是精准供给参与性中民主原则的重要体现。

特别强调的是,优化社区教育公共服务供给主体多元联动机制的关键是在对供给情境精准辨识的基础上,通过选择协商、合作、协同行动等治理手段集群,推动公共服务的生产分配和调整,从而实现供给路径的开放化。应鼓励多元主体对社区教育公共服务加大金融投入,有效利用所有利益相关者的学习资源,通过创新方式利用人力资源,实现“经费投入、学习资源和人力资源的多元化”这一学习型城市建设的基本要求。

#### 4. 健全社区教育公共服务供给绩效的评估机制

社区教育公共服务精准供给不仅是一种事实,一种状态,也是一个主观的评价性概念。<sup>[19]</sup>它重在运用系列科学评价方式对社区教育公共服务供给绩效做出有效评估,旨在评价现有社区教育公共服务供给是否满足社区成员的补偿型需求、发展型需求及享受型需求等,评价是否通过增强供给内在运行动力确保社区教育公共服务目标的有效实现。

社区教育供给绩效评估机制包括评估主体、评估指标体系、评估运行机制及评估保障机制,核心是评估指标体系。“要建立科学合理的评估指标和测量方法,选择多元、独立的第三方评估机构,注重绩效导向,强化成本效益核算,使资源配置、权力赋予、奖励报酬与服务绩效挂钩,完善社区教育公共服务供给绩效评估体系。”<sup>[20]</sup>具体来说,社区教育公共服务供给绩效评估,要对供需均衡、资源配置和效率以及社区教育效用的增进程度等给予客观考量。同时,要充分考虑社区教育公平的实现程度。“社区教育公平在其终极意义上归结到个体本身,所以满足个需是社区教育公平的落脚点。”<sup>[21]</sup>基于此,在建立评价指标体系时应围绕公平这个价值焦点对合理性、协同性、回应性及参与性四个价值维度进行具体的指标细分,以保证社区教育公共服务精准供给评估的有效开展。通过对社区教育公共服务从需求到供给的全过程、全方位绩效评估,促进需求者、供给主体、内容、水平和方式不断优化,为实现社区

教育公共服务精准供给体系的精准识别、精准运行提供依据。

社区教育公共服务精准供给的目标在于通过社区教育体制机制改革及政策调整,优化供给结构,整合优势资源,缩小并消除“供需偏差”。如前所述,系列价值维度导向下形成的实现机制被赋予应有的价值内涵,而其彼此间基于供需平衡的有效联动则成为社区教育公共服务精准供给体系的运行动力。动力源来自以社区教育政策价值判断及线上、线下需求表达为基础的精准识别体系。基于目标合理性与内容回应性形成的社区教育政策将进一步明确精准供给系统的整体框架设计,为精准供给系统各组成部分的分工及合作提供依据。动力源推动动力创新,创新的核心在于如何实现多元供给主体的有效联动,即“进一步探索社区教育公共服务‘网络化’供给机制,创造新的主体关系与资源整合方式来提升公共服务的效度与满意度”<sup>[22]</sup>,创新的关键则是在供给中形成更深层次的合作以及提升更高水平的协同治理能力,重在解决“政府、市场、社会三部分供给资源在公共服务供给中的交叉地带的协作”<sup>[22]</sup>。供给绩效评估本身也是精准供给体系运行动力的组成,其指标体系的设定影响着动力源的决策输出,成为动力创新的参照。值得指出的是,“在精准供给机制运行效果评估中,社区公众满意度、社区公众参与度及社区公众学习与发展等要素逐层展开”<sup>[23]</sup>,这既是对精准供给过程的检验,更是对供给目标价值体系的有效回应。

#### 参考文献:

- [1] 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议[M].北京:人民出版社,2015.
- [2] 何继新,李原乐.“互联网+”背景下城市社区公共服务精准化供给探析[J].广州大学学报(社会科学版),2016(8):64-68.
- [3] 特里·L·库珀.行政伦理学:实现行政责任的途径[M].张秀琴,译.北京:中国人民大学出版社,2010:170.
- [4] 朱晓红.社会治理视角下的企业社会责任[J].WTO经济导刊,2007(12):56-59.
- [5] 张康之.公共管理伦理学[M].北京:中国人民大学出版社,2003:318.
- [6] 丁红玲,林红梅.社区教育有效供给研究[J].中国成人教育,2016(1):151-155.
- [7] 网络学习空间建设与应用指南[EB/OL].[2018-06-25].<http://www.moe.gov.cn/srcsite/A16/s3342/201805/W020180502563804321536.pdf>.
- [8] 陈捷,王云萍.公共政策评估的生产力标准初探[J].福建行政学院福建经济管理干部学院学报,2003(2):22-25,79.
- [9] 陈岩.我国公共政策的伦理问题分析[D].大连:大连理工大学,2004.
- [10] 何继新,杨鹏,高亚君.城市社区公共物品多主体协同供给:现状评估及影响因素分析[J].吉首大学学报(社会科学版),2015(4):77-87.
- [11] 唐任伍,赵国钦.公共服务跨界合作:碎片化服务的整合[J].中国行政管理,2012(8):17-21.
- [12] 丁岭杰.国家治理视域下政治产品供给侧结构性改革[J].浙江工商大学学报,2016(5):31-39.

- [13] 威廉·N·邓恩. 公共政策分析导论[M]. 2版. 谢明 杜子芳 等译. 北京: 中国人民大学出版社 2002: 330-331.
- [14] 胡蓉. 公共产品理论视阈下我国城市社区的公共产品有效供给研究[D]. 成都: 电子科技大学 2011.
- [15] 高志敏. 浅议学习型社区建设需要认识与处理好的若干关系[J]. 河北师范大学学报(教育科学版) 2013(9): 51-54.
- [16] 高志敏. 迈向交集: 论社区治理与社区教育[J]. 教育发展研究 2015(23): 67-76.
- [17] 余湘. 城市社区治理中的集体行动困境及其解决——基于理性选择制度主义的视角[J]. 湖南师范大学社会科学学报 2014(5): 32-38.
- [18] 余胜泉, 汪晓凤. “互联网+”时代的教育供给转型与变革[J]. 开放教育研究 2017(1): 29-36.
- [19] 叶忠. 论教育供给有效性的衡量[J]. 河北师范大学学报(教育科学版) 2001(2): 53-58.
- [20] 陈少晖, 陈冠南. 公共价值理论视角下公共服务供给的结构性短板与矫正路径[J]. 东南学术 2018(1): 113-121.
- [21] 廖宏建, 张倩苇. “互联网+”教育精准帮扶的转移逻辑与价值选择——基于教育公平的视角[J]. 电化教育研究 2018(5): 5-11.
- [22] 黄新华. 建立健全基本公共服务体系的路径选择——基于公共服务供给创新的若干思考[J]. 学习论坛 2013(10): 41-45.
- [23] 陈岩, 王春勇. 新型城镇化视角下区域成人教育公共服务供给模式研究——以北京市房山区为例[J]. 成人教育, 2018(7): 80-83.

## Public Service in Community Education Based on Accurate Supply: Value Examination and Realization Mechanisms

Chen Yan/Beijing Open University

Zhao Dan/The Open University of China

**Abstract:** Improving the accuracy of community education supply is the strategic choice for community education's connotative development. The value analysis of community education's accurate supply is conducted to examine its process from the perspectives of rationality, coordination, responsiveness and participation. It shows that the value realization mechanisms of community education's accurate supply include establishing the value judgment mechanism of its goal, improving the expression mechanism of its demand, optimizing the multi-linkage mechanism of its main body and perfecting the evaluation system of its performance.

**Key words:** accurate supply; public service in community education; value examination; community governance

责任编辑 张军涛

(上接第40页)

## Mechanisms and Functions of Community Education Promoting Community Governance

Shao Xiaofeng/Sichuan Normal University

**Abstract:** Community governance is the key to social governance and community education is an important force to promote community governance. There is a close internal connection between community education and community governance: sharing the common superior discipline and the regional foundation and both representing the distinctive modernity, having the common goal of promoting the community governance, namely, community education cultivating community citizens and social organizations that community governance needs. The functions of community education promoting community governance are mainly embodied in improving citizens' basic qualities necessary for their participation in community governance; cultivating social organizations in the community and improving the maturity of the civil society; training government officials and social workers to professionalize community governance; strengthening the coordination between government and citizens and community social organizations, reconstructing social order and so on.

**Key words:** lifelong education; community education; community governance

责任编辑 张军涛