

# 推进社会教育治理创新的理论思考

周延军

(国家开放大学, 北京, 100039)

**【摘要】**党的十九届四中全会提出了实现国家治理体系和治理能力现代化的战略目标,其中也包括教育治理体系和治理能力的现代化。社会教育是我国教育体系的重要组成部分,必须根据党中央的总体部署,紧跟时代步伐,加强社会教育治理体系和治理能力建设。应科学把握社会教育和社会治理的逻辑关系;加强法制建设,健全社会教育政策制度;转变观念,实现从“管理”到“治理”的转型发展。

**【关键词】**社会教育;社会治理;治理现代化

**【中图分类号】**G77 **【文献标识码】**A **【文章编号】**2095-932x(2020)01-0016-04

党的十九届四中全会提出到2035年基本实现国家治理体系和治理能力现代化的战略目标。国家在各个重要领域也必须推进治理体系和治理能力的现代化,教育领域也不例外。社会教育是终身教育体系的重要组成部分,如何加强社会教育治理体系和治理能力建设,推动实现我国教育治理体系和治理能力现代化,是教育界面临的重大课题,也是时代赋予教育的使命。

## 一、科学把握社会教育和社会治理的内在逻辑关系

### (一) 社会教育的内涵

社会教育一度被定义为学校和家庭以外的社会文化机构影响社会成员身心发展所进行的教育。这个定义显然无法反映我国当前教育发展的现实。随着我国社会和经济日益深入,社会教育的内涵也随之拓展。概括起来,当前我国的社会教育大致由四个方面构成:一是社会文化机构,如博物馆、科技馆、文化馆等,面向社会成员开展的教育;二是各类社会教育培训机构开展的教育。这些机构既有民办实体、社会团体、其他社会组织和个人,也包括按照市场规律运作的社会组织和企业单位;三是依托社区而建立的自治性教育机构面向社区居民开展的青少年教育、社区教育和老年教育等;四是国家举办的教育机构,包括

小学、中学、普通高校和职业院校,利用自身师资、办学设施等资源面向公众实施的社会服务性教育。社会教育是我国教育事业的重要组成部分,和普通学历教育构成了一个完整的教育体系。

社会教育在我国近现代史上,无论是识字教育、通俗教育、平民教育,还是民众教育和工农教育,均对教育改革和社会发展发挥了独特的、十分重要的作用。在现阶段,社会教育的重要性、必要性更加凸显。它既是优化教育结构体系的需要,是满足社会成员持续发展的需要,也是主动适应社会经济发展的需要。社会教育直面全体社会成员,其教育面之广、内容之丰富,对社会变革和社会进步发挥着广泛而深远的影响。在新时代,发展社会教育不仅有利于教育发展补短板、强弱项、以教育公平推进社会公平,也是经济发展、产业升级的加油站和助推器,是加强精神文明建设、推进社会和谐稳定的重要抓手。

但必须看到,由于我国教育结构上发展不均衡,从目前和未来可预期的趋势来看,最大的短板依然是社会教育。它面临着完善制度体系、融入社会治理、形成有效的管理体制和提升治理能力等诸多重要课题。可以说,社会教育成为构建我国终身教育体系、实现教育治理体系和治理能力现代化的瓶颈所在。因此,从全民终身教育体系构建的视角,研究社会教育治理体系和治理能

**【收稿日期】**2019-12-11

**【作者简介】**周延军(1961-),男,山东滨州人,国家开放大学副教授。

力问题具有重大的现实价值和历史意义。

### （二）社会教育和社会治理的辩证关系

社会教育既是终身教育体系的组成部分，它同时作为准公共产品，也是社会治理的重要内容<sup>[1]</sup>。社会教育和社会治理之间存在着互相依存、互补互促的辩证关系。一方面，社会治理影响着社会教育的方向。十九大指出，我国社会的主要矛盾是“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”。习近平总书记指出，人民对美好生活的向往，就是我们党的奋斗目标。这也是社会治理的出发点和归宿。新时代社会治理的重点是全面提升人的综合素质，促进人的全面发展，推进社会建设；街镇社区和谐有序，生活家园充满活力，人民群众获得感和幸福感得到提升。社会教育工作也要随社会治理的重点而发生转变，其过程和方式要符合社区治理的基本要求。

另一方面，社会教育为社区治理提供服务支持。社会组织、学校、居民群众性组织等各参与主体提供教育产品（服务），显示出比政府为主体有更多的优势。比如，社团的草根性，比正规教育更亲民；课程资源内容多样化，可满足居民多样化、个性化需求；社会团体和居民之间的关系密切，服务理念和质量更容易被认可。因此，从逻辑关系来看，社会教育要主动融入社会治理，社会治理要与社会教育紧密结合，依托教育服务来提升治理效果和质量。

### （三）社会教育助力社会成员介入公共事务

社会教育倡导平等、公开、民主、协作等社会公共生活价值和准则，塑造社会成员的公民基本品格，提高其参与社会治理的能力。通过参与社会教育，社会成员认识到自身在社会治理多元主体结构中的角色定位，认同利益共享、权责共担、协同共进等价值理念。

### （四）社会教育促进基层社会治理体系的建构和完善

社会教育作为社会公共服务体系组成部分，对基层社会治理主体结构体系、治理制度体系、治理方法体系和治理运行体系发生作用<sup>[2]</sup>。可促进社会治理多元主体间互动，搭建沟通协作的平台，形成多种志愿服务、互惠互利的社会组织，结成各种社会网络，促进社会资源转化为社会资本，提高社会治理效益。

## 二、加强法制建设，健全社会教育政策制度

社会教育要规范发展，必须完善相关制度和政策，纳入法制化治理的轨道，依法推进社会教育健康发展。

我国曾以“规程”、“指示”、“规划”、“意见”、“暂行规定”等形式，出台了一些规范工农教育、成人教育、继续教育的文件。进入21世纪之后，又制定了若干青少年教育、社区教育和老年教育发展的文件，但尚未形成规范的系列政策和实施办法，实际效果有待提升。在立法方面，国家层面目前尚未形成《社会教育条例》，社会教育的性质、地位、职能和体制等无法在法制体系中予以体现，长效运行机制难以保障。福建、上海、河北、太原、宁波、成都、西安等地相继出台了终身教育（社区教育）促进条例，对促进和规范社会教育发挥了一定的积极作用，但是大部分省市没有形成完备的社会教育政策制度体系。

从国际上看，在社会教育或终身教育领域已有制度化、法制化的先行经验可资借鉴。1972年，法国通过了《终身教育法》。1976年，美国国会通过了《终身教育法》。1990年，日本颁布了《终身学习振兴法》。韩国1999年颁布了《终身教育法》（2007年修正）。虽然终身教育法不等于社会教育法，但终身教育法中毕竟包含了社会教育的相关条款和关联政策制度安排，对社会教育的健康持续发展起到了保驾护航的作用。

从我国的实际情况出发，要以建立健全社会教育制度为着力点，把形成完备的制度体系作为提升社会教育体系和治理能力的突破口和重要内容，做到有法可依、依法治教，同时发挥法规在引领、促进、规范、保障社会教育可持续发展方面的作用。在学习贯彻党的十九届四中全会精神的大好形势下，抓紧有利时机，积极推进，尽快出台《社会教育促进条例》，建立纵向衔接、横向沟通和多维整合的平台与运行机制。同时，地方立法机关、政府、教育等行政部门尽快出台相关政策和配套措施，解决社会教育管理体制、运行机制、机构设置、人员配备、经费投入等紧迫问题。建立单位或行业内部自我评价机制。建立社会教育督导评价机

制, 加强责任考核。建立社会评价和反馈机制, 扩大居民有效参与, 提升满意度。

### 三、转变观念, 实现从“管理”到“治理”的转型发展

#### (一) 推动形成党委领导、政府统筹、多元协同的治理格局

党的十八届三中全会首次提出了“政府治理”和“社会治理”的新理念。治理强调的是公共事务治理主体的多元性, 社会参与度高, 关注度也高; 各个治理主体之间是一种平等的法人关系; 在治理方式上, 采用的是复合、包容和协商协作。党的十九大提出要实现共建共治共享的治理格局。完善社会教育治理体系也必须以共建共治共享为目标。共建即具有公共品德的多元主体参与, 包括政府部门、社会团体、企事业单位, 部队以及公民个人等。共治即各类主体在社会教育这一公共事务中, 平等协商、协同合作, 行动一致。共享是将多元主体的需求意愿通过共同协商转化为有效的政策选择, 以公共服务或产品的供给保障和改善民生, 化解社会矛盾冲突, 达到社会安定有序<sup>[3]</sup>。

党的十九大报告同时也提出了“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制”。社会教育属于大教育范畴, 涉及多个主管部门, 与社会建设与社会治理紧密相连。因此, 必须以党建引领为根本, 政府统筹为主导。政府部门要依据相关法律法规, 发挥统筹协调、宣传导向功能。各级政府加强统筹规划, 确定社会发展战略, 明确目标任务, 搞好指导协调, 解决重点问题, 提供政策保障, 实现居民满意<sup>[4]</sup>。政府部门、各类学校、社会组织、社区和家庭个人都是社会教育参与主体, 因此政府部门要协同推进, 其他主体广泛参与。在平等基础上互相配合, 发挥各自优势, 办好人民满意的社会教育。

#### (二) 整合共享教育资源, 搭建公共服务平台

社会教育资源是指可用于社会教育的一切物力、人力、财力等有形资源, 还有一系列具有社会教育意义的政策制度、文化理念等无形资源。要加大整合社会教育资源力度, 增加优质资源供给, 并且要和与社区治理意义上的社区生活、社区建设、社会治理、社会发展接轨。

##### 1. 广泛发动, 积极支持社会各界、各行各业

投资办学。确立政府投入为主的全社会分担的社会教育投入机制, 广泛开拓各种教育投资渠道, 因地制宜地建立多元化教育投资机制。出台相关政策, 建立一支以专职人员为骨干, 兼职人员和志愿者为主体的适应社会教育需要的管理队伍和师资队伍; 建立健全评价机制、激励机制、保障机制, 并使其职业化、专业化。

2. 各社会教育主体要最大限度地向社会开放。社区学校、中小学、高校等都是教学资源提供者, 教育资源都应开放, 企事业单位和非政府组织也都有义务进行资源共享。可开放各街区学校资源, 如场地设施、课程资源、师资力量、教学设备等参与社会教育。将图书馆、博物馆、科技馆、文化中心等已有教育文化场所纳入社会教育资源范畴。

3. 加强资源有效供给。要从年龄、职业、文化、学习能力等维度分析居民的多元化需求, 加快课程建设, 充分利用现代远程教育技术, 搭建数字化社区教育服务平台和支持体系, 为居民提供多种形式的教育服务。

#### (三) 培育社会组织, 探索市场化机制

社会组织是在现代社会中, 为了实现特定的目标组合起来的社会群体。它是推进社会教育的一支重要力量。它不但可以丰富社会教育的供给, 提升社会教育的吸引力, 并且可以缓解师资缺乏、场地不足、经费紧张等诸多问题。

1. 积极培育支持社会组织。各级政府部门出台培育和支持社会组织的制度和文件, 切实促进社会组织的发展, 释放其自治效能。对社会组织统筹规划、分类指导, 建立孵化培育基地, 引入专业督导服务, 建立科学评估机制。在基层, 要尊重、支持居民群众实践创新, 重点培育、优先发展各种学习共同体等居民学习型社团。在稳步发展健康健身、文化娱乐、生活休闲类社会组织的基础上, 积极有序地发展志愿服务类、咨询服务类、专业服务类社会组织。

2. 社会组织根据居民需求, 统筹设计、主动承接社会教育服务项目。社会组织必须加强学习和创新理念, 提高组织化与规范化程度; 提升服务能力、领域和水平, 根据居民需求主动承接社会教育服务项目, 增强社区服务满意度。

3. 采取多种方式引入市场化运作机制。一是通过委托、政府购买服务等方式, 优先扶持一批



专业化程度高的企业和社会组织。二是发挥市场在资源配置中的决定性作用，加强对培训机构的准入和监管，让更多的社会资本注入社会教育。三是借鉴市场经济的效率效益观念，提升社会教育工作者的能力水平，增强社会教育机构的生机与活力，不断提升社会教育的效率和质量。

#### （四）创新内容形式，加强社会教育产品供给

1. 回应学习诉求。社会教育是一项公共事务和公共服务，应通过多种渠道最大限度地实现社区教育的全员性、多群体覆盖，为他们提供充分的机会、足够的通道，反映他们的学习权益诉求，体现在教育活动中的自主、自治。

2. 创新教育内容。在社会教育内容方面，应区分两类资源供给，尽可能满足成员需求。一是一般教育需求意义的课程，满足大众要求，如医疗保健，琴棋书画、闲暇生活等。二是可作用于社区建设和社会治理意义上的课程资源，如公民素养、诚信教育、职业技能提升、创业创新、人文科学、民主法制、伦理道德、社区环境、社区安全、社区文化提升等。

3. 拓展教育形式。在社会教育的形式方面，可积极拓展才艺展示、参观、游学等教学形式，探索体验式学习方式。利用“互联网+社会教育”模式，大力推进远程学习。鼓励支持社会成员依据共同的兴趣、爱好、需求，自觉、自愿地组成学习型组织。

#### （五）科学规划，推动社会教育均衡发展

教育均衡可抽象理解为“包括需求、供给在内教育系统运行所需要的各要素均等分布、共同发

展”。社会教育要均衡发展，必须实现管理运作、经费资助、资源配置、队伍培育等各方面统一规划，居民学习需求和服务供给实现相对平衡。

1. 区域均衡化。科学规划社会教育总体格局，统筹东中西部地区、区域内发达地区和欠发达地区、社区城乡之间社会教育协调发展。制定精准支持中西部工程，推动“东西部社会教育对接”计划，实现政策和资金的倾斜。

2. 对象均衡化。有教无类，为全体社会成员提供教育服务。构建贯穿于人一生的终身化教育。特别是重视残疾人、贫困者、失足者等特殊人群的教育需求。

3. 城乡均衡化。从城乡社会教育的配套衔接工作抓起，城乡统筹，以城带乡，以乡促城，城乡互动。通过建立城乡社区学习链以及对口反哺农村社会教育，实现城乡的联动发展。农村社会教育的重点是为推进乡村振兴战略，培养造就一支懂农业、爱农村、爱农民的“三农”工作队伍，利用遍布乡镇的社会教育机构培养技术农民。同时要面向农村“三留守”，即儿童、老人、妇女，体现教育公平。

#### 【参考文献】

- [1] 袁梦. 新时代社区治理新趋势下的社区教育路径探究[J]. 成人教育, 2019, (3): 39-43.
- [2] [3] 虞晓骏. 公共性: 社会教育融入社会治理的价值向度[J]. 职教论坛, 2018, (11): 91-96.
- [4] 陈乃林. 创新社区教育治理体系略论[J]. 职教论坛, 2014, (15): 50-53.

(责任编辑: 微风)

## A Theoretical Thinking on Promoting the Innovation of Social Education Governance

ZHOU Yan-jun

(The Open University of China, Beijing, China, 100039)

**Abstract:** The strategic goal of realizing the modernization of national governance system and governance ability is put forward in the 4th Plenary Session of the 19th Central Committee of the Communist Party of China, including the goal of modernization of education governance system and governance ability. As known, social education is an crucial part of China's education system, therefore, according to the general plan of the Party Central Committee, by following the pace of the times, we must strengthen the construction of social education governance system and governance capacity. We must also grasp scientifically the logical relationship between social education and social governance, strengthen the construction of legal system and improve the social education policy system, change the ideology and achieve the transformation and development from "management" to "governance".

**Key words:** social education; social governance; modernization of governance