

新时代中国社区教育立法的现实基础与策略

□ 王连喜

摘要:社区教育是构建我国终身教育体系的重要组成部分,是推进社区治理的重要载体,它在提高国民综合素质、创建学习型社会、维护社会稳定等方面发挥了重要作用。新时代倡导“依法治国、依法治教”推动中国社区教育立法,意义深远。本文从教育立法的现状、相关社区教育政策及社区教育实践三个方面分析了中国社区教育立法的现实基础,并论证了社区教育立法的必要性和可行性。根据社区教育的价值取向对社区教育立法提出了策略性建议:充分认识立法内容的多元性和复杂性;尽量多采用倡导性而非强制性条款;立足现实并考虑一定的前瞻性;注意借鉴国外经验。

关键词:终身教育;学习型社会;社区教育;立法

收稿日期:2019-09-15 **DOI:** 10.13425/j.cnki.jjou.2020.01.007

作者简介:王连喜,法学博士,国家开放大学社会教育部助理研究员,福建省终身教育大数据研究所兼职研究员,主要研究终身教育、社区教育和远程教育政策与法律

基金项目:教育部职成教司委托项目“社区教育规范化、制度化发展”研究;福建省教育厅重大课题“基于大数据分析的福建终身教育模式与路径研究”(JZ19001)

现代意义的社区教育在我国开展已近三十余年,历经了摸索起步、初步建立和蓬勃发展几个阶段。社区教育是构建我国终身教育体系的重要组成部分,是推进社区治理的重要载体,它在提高国民综合素质、创建学习型社会、维护社会和谐稳定等方面发挥了重要作用。近年来,随着我国创建“全民终身学习型社会”进程的加快,社区教育的重要性日益突显,受到各级党和政府广泛关注和重视。在政策层面上,各级党和政府陆续出台了一系列有关社区教育的政策文件,比如《河北省教育厅关于大力推进社区教育工作的意见》(冀教职成〔2013〕3号)、《教育部等七部委关于推进学习型城市建设的意见》(教职成〔2014〕10号)和《教育部等九部委关于进一步推进社区教育发展的意见》(教职成〔2016〕4号)等,这些政策明确了社区教育发展路径和方向,有效地推动了我国社区教育的发展。在倡导“依法治教”的法治中国时代,我国在学校教育方面的立法工作已取

得了卓越的成绩,但作为我国终身教育体系重要组成部分的社区教育,无论是在运行体制、组织实施方面,还是在社区教育的监督管理、保障措施等方面,均未得到国家层面有效法律的规制保障,在地方层面仅有成都市出台了《成都市社区教育促进条例》。国家层面社区教育法律的缺失状况妨碍了我国社区教育的健康有序开展,制约了我国社区教育科学化、法制化、规范化发展进程。有鉴于此,本文拟对社区教育立法问题进行思考和分析,以期对我国社区教育事业发展有所裨益。

一、社区教育立法的必要性和可行性

教育立法是促进和保障教育功能实现的重要手段,其目的旨在将教育理论实践上升为强制性教育规则,通过规则调节教育理论与实践之间的关系,规避教育工作的随意性和无序性,进而创造一个相对稳定环境来保障教育功能的实现。^[1]从当前国外社区教育立法情况来看,社区教育立法

积极推进和有效保障了社区教育的发展。鉴于我国立法机关偏向学校教育立法,在国家层面社区教育立法还是空白,当前我国立法机关需要着手进行的就是如何借鉴国外社区教育立法成功经验,并结合我国社区教育发展的现实,尽快将社区教育纳入教育立法轨道中来,通过社区教育单独立法规制社区教育的各项具体内容,切实从法律层面保障社区教育的稳步健康发展。

1. 社区教育立法的必要性

(1) 社区教育立法是实现全面依法治教的需要。教育是民族振兴、社会进步的重要基石,不仅关乎广大群众切身利益,而且关乎国家强盛和民族复兴。只有坚持依法治教,提高教育法治思维,才能使教育改革发展合乎教育规律和民众需求。当前我国倡导依法治国、依法执政,法制建设的力度逐年增大,法制社会已经基本形成,基础法律法规建设在不断完善。^[2]依法治教是我国“依法治国”方略的必然要求,我国在教育立法工作方面尽管已经取得了重大成就,但教育立法的关注群体和层面略显不够。由于历史和现实的原因,社会教育和家庭教育层面的立法目前仍是空白,社区教育立法空白也不例外,已严重滞后于社区教育发展的需要,目前在国家层面只是颁布了一些指导社区教育发展的政策文件,明显与社区成员日益增长的社区教育服务需求不相适应,阻碍了社区教育的发展。为实现全面依法治教的需要,保障和满足社区成员终身学习需求,推进社区教育有序发展,完善中国特色社会主义教育法律体系,加快社区教育专门立法实属必要。

(2) 社区教育立法是加快学习型社会建设的需要。社区是社会的基础,社区教育是学习型社会的基础。《教育部等七部门关于推进学习型城市建设的意见》(教职成〔2014〕10号)提出,“建设学习型社会是实现‘两个一百年’奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦的重要内容和有力支撑。”社区教育是建设学习型社会的重要载体,通过整合优化社区教育各类资源,依托社区教育终身学习阵地和网络平台载体,可以有效弥补学校教育资源的不足和局限性。通过立法规制社区教育,明确社区教育的运行体系和管理机制,调动各类机构和组织参与社区教育,社区教育在促进学习型社会的建设上大有可为。

(3) 社区教育立法是推进社区建设和治理创

新发展的需要。党的十九大报告中提出,“提高保障和改善民生水平,加强和创新社会治理。打造共建共治共享的社会治理格局。加强社会治理制度建设,完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制,提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平。”当前,我国正处在经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化的特定时期,社区日益成为各种利益关系的交汇点、各种社会矛盾的集聚点、社会建设的着力点和党在基层执政的支撑点。^[3]社区是社会的基本单元,社区建设是一项综合性的社会系统,只有通过加强社区教育立法,增强服务社区居民的意识,激发广大社区居民参与社区建设的积极性、主动性和创造性,推进社区治理创新,才能满足广大社区居民的物质和精神文化需求,进而推进和谐社区的建设和发展。

(4) 社区教育立法是促进社区可持续发展的需要。教育是社会可持续发展的重要推动力量,社区教育是以人为本,实现终身教育,提升民众素质的社会性基础工程,社区教育可以为社区提供精神动力和智力支持。为了实现“到2020年,基本实现教育现代化,基本形成学习型社会,进入人力资源强国行列”的目标,发展社区教育事业已经成为党和国家的重要政策之一,而以法律形式来规范和促进社区教育的发展,不仅是许多发达国家的成功经验,也是我国建设学习型社会的重要战略举措。众所周知,社区教育的学习场所不局限在传统的学校内,个人可以在家庭、企业、社区等各种场所进行学习。无论是个人和家庭,还是政府和企业,都可以共同参与到社区教育中,共同关心关注社区的诸多问题,遇到各类诉求不断加强对话和沟通,进而促进社区的和谐发展和安全稳定。为了促进社区可持续发展,必须通过立法使得社区教育管理规范化、制度系统化和运作法制化,从而促进社区可持续发展。

2. 社区教育立法的可行性

(1) 在经济基础方面,社区教育立法已现实可行。《中华人民共和国宪法》第46条明确规定“中华人民共和国公民有受教育的权利和义务。”国家根本大法宪法规定了公民受教育权的首要承担者是国家,赋予了公民受教育权的权利,国家保障公民受教育权的范围与程度本应不受经济基础

或其他因素的制约。但如果国家经济基础太差,没有经费投入或只有少量经费投入到教育领域,宪法赋予公民的受教育权也就无法保障实现。因此,国家的经济发展水平决定了教育的发展水平和公民受教育权的实现程度。我国在很长一段时间,各类教育的经费投入都比较少,远远低于世界平均水平,影响了我国教育的发展和进步。近20年来,伴随我国经济的迅猛发展,经济总量目前已经位居世界第二,仅次于美国的经济总量,国家对教育的经费投入逐年增加,现在每年的教育经费投入已经占到国民生产总值的4%。作为我国教育重要组成部分的社区教育起步较晚,目前仍处在初级发展阶段,社区教育发展显然也需要一定的物质基础,在当前我国经济发展水平逐步提升和经济总量已经位居世界第二的背景下,通过法律形式保障社区教育发展的经济基础已具备且现实可行。

(2) 在思想观念方面,社区教育立法已深入人心。近些年来,全国各地开展社区教育的实验和试点,尤其是2016年6月《教育部等九部委关于进一步推进社区教育发展的意见》颁布实施以来,大部分省份为贯彻落实九部委意见出台了配套实施意见,加上每年各地举办各个层级的全民终身学习活动周和丰富的社区教育活动,掀起了社区教育活动的热潮,社区居民对终身学习和社区教育的观念发生了根本的改变,校外的家庭教育和社会教育也逐渐被越来越多的居民认同和重视。社区居民认识到为了自身发展,学习要贯穿人的整个一生,“人人皆学、处处能学、时时可学”的终身教育理念深入人心。社区教育是体现终身教育理念和实现终身学习的有效途径,社区居民参与社区教育活动的积极性逐年提高,观念的转变与认识的深化为社区教育的立法进程奠定了重要的思想基础。

(3) 在实践基础方面,社区教育立法已趋于成熟。加快社区教育立法进程是立法部门的一项重要决策,这项决策在政策引导和探索方面都有了良好的实践基础。社区教育在发展的过程中,各级政府和教育主管部门对社区教育管理体系和制度进行了积极的建设与改革,比如在全国开展社区教育实验和示范工作,每年对国家级的社区教育实验区和示范区进行评比,积累了较为丰富的社区教育管理工作经验。另外,众多的理论工

作者亦在实践中努力发现我国社区教育存在的问题,探寻解决问题的途径与方法,并取得了积极的成果,这些成果亦为社区教育立法提供了宝贵的资源。

由此可见,无论是外部环境还是社区教育发展需要,社区教育立法的时机已成熟,对关乎国家发展和社会成员受教育权的社区教育进行立法保障,是完全必要和可行的。

二、社区教育立法的现实基础

1. 从教育立法现状来看

目前我国国家层面的教育立法重在关注学校教育,国家层面的社会教育和家庭教育立法几乎还是空白。21世纪以来,为贯彻落实依法治国方略,教育领域也要求“依法办学,依法治教”。新时代党和政府更加重视社区教育,有关社区教育的指导性意见与政策建议也在逐步制订与完善过程中,整体呈现国家法律法规缺失、国家政策逐步完善、地方政策法规积极推动的现状。这一现状为社区教育在促进社区民众提高文化素质和提升技能水平发挥独特作用提供了政策性依据,也为我国制订社区教育法奠定了扎实的现实基础。

从相关法律看,我国目前没有专门规定社区教育的法律,只是在相关法律中有社区教育相关的法律规定。1982年的《中华人民共和国宪法》第19条规定,“国家发展社会主义的教育事业,提高全国人民的科学文化水平。……国家鼓励集体经济组织、国家企业事业组织和其他社会力量依照法律规定举办各种教育事业”。宪法作为我国的根本大法,并没有明确将社区教育纳入我国的教育事业。1995年9月1日实施的《中华人民共和国教育法》第51条规定,“国家、社会建立和发展对未成年人进行校外教育的设施。学校及其他教育机构应当同基层群众性自治组织、企业事业组织、社会团体相互配合,加强对未成年人的校外教育工作。”上述法律条款,仅仅为社区教育方面的相关权利义务做了相应的规定,可以视为制订社区教育专门法的法律依据。2015年12月27日,全国人民代表大会常务委员会通过《关于修改〈中华人民共和国教育法〉的决定》,并于2016年6月1日起施行。作为依法治教的根本大法,修改后的《中华人民共和国教育法》第二十条明确规定“国家实行职业教育制度和继续教育制

度。……国家鼓励发展多种形式的继续教育,使公民接受适当形式的政治、经济、文化、科学、技术、业务等方面的教育,促进不同类型学习成果的互认和衔接,推动全民终身学习。”修改后的教育法明确了继续教育的法律地位,但对社区教育仍然没有进行法律规制。

2. 从相关社区教育政策来看

伴随社区教育的发展需要,各级党和政府相继制定并出台了一系列有关社区教育的政策文件,做了积极的探索。重要政策文件的具体内容如下:

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》中提出,“支持和鼓励中小学与附近的企事业单位、街道或村民委员会建立社区教育组织,……探索出符合中小学特点的教育与社会相结合的形式。”1996年教育部发布《全国教育事业“九五”计划和2010年发展规划》中提出“积极进行社区教育试点工作”。1999年国务院批转教育部《面向21世纪教育振兴行动计划》再次明确提出“要开展社区教育的实验工作,逐步建立和完善终身教育体系”。2004年教育部《关于推进社区教育工作的若干意见》(教职成〔2004〕6号)明确了社区教育的指导思想、原则、目标、主要任务和措施保障等,这是我国社区教育发展的重要里程碑。2006年国务院《关于加强和改进社区服务工作的意见》(国发〔2006〕14号)提出,“推进社区文化、教育、体育服务。……调动社区资源和力量,支持和保障社区内中小学校开展素质教育和社会实践活动,为青少年健康成长创造良好的社区环境。……面向社区居民开展多种形式的教育培训和科普活动,建立覆盖各类人群的多渠道、全方位的社区学习服务体系。”2010年国家颁布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要》提出“广泛开展城乡社区教育,加快各类学习型组织建设,基本形成全面学习、终身学习的学习型社会”。2014年教育部、发改委、民政部等七部委联合下发《关于推进学习型城市建设的意见》提出,“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、国务院办公厅关于印发《关于深入推进农村社区建设试点工作的指导意见》提出把农村

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。2016年教育部等九部委联合下发《关于进一步推进社区教育发展的意见》进一步明确了社区教育的指导思想、基本原则、总体目标、主要任务和保障措施等,同时还提出了社区教育发展的具体意见,这是我国社区教育发展的又一重要里程碑。上述政策文件不但彰显了党和政府对社区教育的关心和重视,而且为新时代社区教育立法工作打下了坚实的政策理论基础。

3. 从社区教育工作实践来看

当前全国各地的社区教育实践推展也为新时代社区教育立法工作奠定了现实基础。自21世纪初以来,我国社区教育事业工作成绩显著,截至2018年底,全国已经建立了国家级实验区、示范区180个,省级实验区、示范区470个,这些实验区、示范区的社区教育工作取得了许多的成功经验。这些成功的经验,迫切需要进一步制度化、规范化和法制化,即有条件也有必要把它们上升到立法层面,通过社区教育的专门立法,来总结、确认、推广和提升全国的社区教育发展。

2016年12月颁布的《成都市社区教育促进条例》等相关社区教育的地方立法的先行实践,也为国家层面的社区教育立法积累了经验,并奠定了基础。可以说,新时代社区教育立法工作,是一个自下而上的逐步推动的过程。随着我国社会经济文化的发展,全国一些具备条件的省、自治区和直辖市会相继制定本地的社区教育促进条例等地方性法规,并已进行了开拓性的宝贵探索。比如北京、上海、石家庄和福州等城市,都先后启动了社区教育地方立法的调研工作,完成了研究报告,论证社区教育立法的必要性、可能性和科学性,设计了《社区教育促进条例》的基本框架和重要条款等内容。在国家层面上,尽管目前我国还没有专门的社区教育法律,但全国各地在地方层面所做的理论准备、舆论导向和地方法规条款拟制工作,有效缓解了国家层面社区教育立法空白的现状,为新时代社区教育立法工作做了有益的铺垫。

三、社区教育的立法策略

1. 社区教育立法的价值取向

(1) 社区教育立法应体现终身教育思想。社区教育具有普惠性、多样性、开放性和终身性的特

点,在我国构建终身教育体系和建设学习型社会的进程中,社区教育已日益成为一种区域性全民终身教育。^[4]随着终身教育的不断发展,作为权利保障的终身教育思想更加深入人心。社区教育是终身教育发展的重要途径,社区教育法的基本内容应贯彻终身教育思想,遵循《中华人民共和国教育法》有关终身教育思想的原则,并以满足社区居民终身学习需求为目的,促进社会的和谐和进步。

(2) 社区教育立法应强化治理体系建设。《教育部等九部委关于进一步推进社区教育发展的意见》(教职成〔2016〕4号)提出,“到2020年,社区教育治理体系初步形成……基本形成具有中国特色的社区教育发展模式。”社区教育立法应体现治理精神,强化社区教育治理体系建设目标,明确社区教育的管理体制、运行机制和建设方向,凸显社区教育促进社区建设和社区治理、构建和谐社区的地位和功能。

(3) 社区教育立法应保障相关利益主体的权利和义务。一般“善法”或“良法”,既要规定利益相关主体的权利,也要规定他们的义务,否则就无法发挥立法的规范与协调的作用。对于《社区教育法》的法律责任认定,可以按主体来划分,如国家教育行政主管部门、地方教育行政主管部门、社区教育相关组织机构和学习者,由此规定相对应的法律权利以及应承担的法律义务,并设立追究责任的执法主体。再就法律责任而言,笔者认为应当规定三个层面的责任,即行政责任、民事责任和刑事责任。对法律权利和义务的规定应当明确具体,规定承担法律责任的具体情形,法律责任的性质、范围、大小、期限等,以使其具有较强的可操作性和依据性,由此起到有效保护各利益相关主体的权利,并在利益相关主体没有完成其应尽的义务时追求其法律责任,从而最终体现法律的权威和尊严。在法律条文的表述上,既要注重对责任追究的程序,执法主体,处罚的形式、幅度等的立法设计,又要注重对这三种权利之间在立法内容方面的衔接。

(4) 社区教育立法应强调经费来源的保障。任何教育的有效运行均离不开经费的保障,社区教育也不例外。经费投入是保障社区教育有序运行和稳健发展的基本要素之一,因此,社区教育立法应明确规定社区教育发展的经费保障机制。具体来说,社

区教育立法中明确规定建立以教育行政主管部门负责的经费保障机制,建立健全政府、社会机构和学习者等利益相关方的多元经费投入体系,各级政府在教育经费的投入中应该增加发展社区教育的专项经费。各级政府相关部门建立社区教育经费督导机制,督促社区教育经费专款专用。

2. 社区教育立法的建议

我国的《社区教育法》本应依据我国的《教育法》和《终身教育法》来制定,但因作为上位法的《中华人民共和国终身教育法》尚未制定出台,《中华人民共和国教育法》对社区教育也没有详细的规定,因此,笔者对社区教育的立法内容、法律条款、立法目标、立法思路等提出如下立法建议:

(1) 社区教育立法应充分认识立法内容的多元性与复杂性。社区教育立法基于的是实现终身教育理念的基本导向,而终身教育同其他形态的教育相比较,则又具有多层次、多门类、多规格、多渠道的特征,终身教育同时肩负融合学历教育与非学历教育于一体的特殊使命。终身教育的这些特点,也决定了社区教育立法过程中必须体现出的广泛性和多样性,以及立法的灵活性和动态性的特征。换言之,要实现终身教育的各项基本原则与理念,社区教育的立法内容亦必然复杂与多元,对此,认真总结经验,认识其发展规律,是社区教育立法之际应有的态度。

(2) 社区教育法律法规条款应多采用倡导性而非强制性条款。立足中国国情和现实情况,笔者建议在现有社区教育政策指导意见的基础上,可以先行制定出台国家层面的社区教育行政法规。由国务院相关法律机构制定出台《中华人民共和国社区教育促进条例》,社区教育促进条例应充分体现国家政策的基本意图,明确社区教育的管理部门和职责、运行机制、经费保障等。在具体法规条款内容上,建议多采用倡导性、原则性条款,少采用强制性、惩戒性条款,甚至某些方面还可以采用鼓励性、奖励性条款。国家层面的社区教育条例出台实施后,等时机成熟再由全国人民代表大会常务委员会进行社区教育专门立法。立法内容上采取这种方式,既可以提高社区教育立法的积极意义,又可以促进对社区教育相关主体权利的保护。

(3) 社区教育立法应立足现实并体现立法的

前瞻性。我国社区教育在立法过程中既要立足现实,又要具有一定的前瞻性。社区教育近些年虽取得了长足发展,但我国社区教育目前仍处于初级发展阶段,加之全国各地的社区教育发展很不均衡,仍有不少问题需要摸索与探讨。在倡导终身学习和依法治教背景下,社区教育立法所立足的社会条件处于急速的变化发展之中,因此,社区教育法律的制定与实施既需要有前瞻性也要正视现实的可操作性。笔者认为,立法部门应将社区教育的重点问题先行立法,使之有法可依,并在立法过程中不断适应新形势,出台具体的管理细则。在立法手段上,兼顾现实需要和未来发展趋势,体现立法的前瞻性。在立法思想上注重“以人为本,以德树人”,立法目标上明确健全社区教育体系、创建学习型社会,立法原则上遵守公平性、公益性和开放性原则。

(4) 社区教育立法应注意借鉴国外立法的先进经验。制定社区教育法律法规,推进社区教育立法工作是发展社区教育的根本保证。综观国际上社区教育发展良好的国家,这些国家社区教育之所以发展好的根本原因是政府非常重视社区教

育的立法工作。如美国政府分别在1862年和1917年制定了《莫雷尔法案》和《史密斯——休斯法》;日本政府根据日本《教育基本法》第7条的精神,相继出台了《社会教育法》(1949年)、《图书馆法》(1950年)和《博物馆法》(1951年)，“三法”的颁布完成了对社区教育主要设施的立法。^[5]上述国家均采取主动立法的手段为社区教育的发展扫除各种障碍,从而保证社区教育顺利发展。我国应借鉴国外社区教育立法的成功经验,如社区教育的参与主体、管理体系、运行机制和经费保障等方面,尽快制定符合我国实际情况的社区教育法律法规,使得我国社区教育在发展过程中有章可循,有法可依。

加快社区教育的立法有利于明确社区教育的法律地位,总结与推广成功的社区教育经验,有效解决社区教育面临的种种问题。但社区教育立法是一项基础性的系统工程,应基于中国国情、社情、教情进行顶层设计和立法创新,借鉴国内外相关成功立法实践经验,形成具有中国特色、中国风格、中国气派的社区教育法律,为新时代我国社区教育的稳健发展保驾护航。

参考文献:

- [1] 余雅风. 教育立法必须回归教育的公共性[J]. 北京师范大学学报(社会科学版) 2012(5): 114-120.
- [2] 王连喜, 亓彦伟, 鄢小平. 国家继续教育“学分银行”制度建设的几点思考[J]. 江西广播电视大学学报 2016(2): 13.
- [3] 张书颖, 马海燕, 付丽娟. 社区管理与实务课程改革方案设计的依据及目标[J]. 北京政法职业学院学报 2010(1): 99-102.
- [4] 沈光辉. 社区教育是一种区域全民终身教育——社区教育与终身教育、成人教育、学习型组织的关系[J]. 中国成人教育 2011(7): 14-16.
- [5] 李艳云. 我国社区教育存在的问题及对策[J]. 成人教育 2014(5): 34-36.

The Realistic Foundation and Strategy of Chinese Community Education Legislation in the New Era

Wang Lianxi/The Open University of China

Abstract: Community education is an important part of lifelong education system construction in China and an important carrier of promoting community governance. It plays a key role in improving the overall quality of the people, building a learning society and maintaining social stability. In the new era, it is of far-reaching significance to advocate "governing the country by law, managing education with laws" and promote the legislation of community education in China. This paper analyzes the realistic basis of Chinese community education legislation from three aspects: the current situation of education legislation, relevant community education policies and community education practice, and demonstrates the necessity and feasibility of community education legislation. According to the value orientation of community education, some strategic suggestions are put forward for community education legislation: fully understanding the diversity and complexity of the legislative content, using advocacy rather than mandatory provisions as much as possible, based on reality with certain forward-looking, and drawing on the advanced experience of foreign legislation.

Key words: lifelong education; learning society; community education; legislation

责任编辑 冯丽樱