**马丽华丨公平取向的社区教育：政策影响因素和实践改进路径**

20世纪80年代，社区教育在我国兴起，从最初作为学校教育的补充到现在成为学习型社会建设的重要一环，其功能正在逐步外显，也亟待外延式发展步入内涵式发展。社区教育诞生以来，随着不同地域的实际需求变化已突破传统教育的种种限制，把教育延伸至基层社区，与社会发展、居民生活紧密相关。为了推动社区教育的发展，我国出台了一系列相关政策，其政策文本类型较多，且政出多门，政策内容强调促进社会公平。社区教育政策中既有相关部门的单独发文，也有多部门的联合发文，这不仅显现出政策文本生产者多元化的特性，同时也说明社区教育带来的有益影响得到了广泛认可且多个部门达成了提升社区教育内涵的共识。目前，社区教育已经成为在一定区域内利用各种教育资源有组织有计划地开展促进社区内全员全面发展和社区可持续发展的一项教育活动。可以说，社区教育的内涵符合教育公平的价值取向，社区教育公平是社会公平价值理念在教育系统的体现。综合教育公平的相关概念，在此将社区教育公平界定为：社区每个成员的学习基本权利和终身学习需求都能得到保障和满足，个体在受教育的过程中被分配到的教育资源(如权利、机会、经费等)能因个体差异(如性别、居住地、社会经验等)和个体需求获得相对应的对待。

虽然我国社区教育展现出蓬勃发展的态势，且在部分地区经历了实体化、普及化、规范化以及社会化四个阶段，但由于各地区经济、社会、文化发展情况不同，对社区教育工作的重视和投入程度不同，呈现出明显的区域间城乡间不平衡、社区居民对社区教育的知晓度低、参与度低等现象。这在一定程度上掣肘着《中国教育现代化2035》中提出的“建成服务全民学习的现代教育体系”这一发展目标的实现，而在社会转型和教育改革的时代，教育活动日益复杂，能否通过教育政策来寻求和构建一种促进教育公平的内在机制，是一个亟待深入探讨的重要课题。基于此，本研究以社区教育公平实际的破解为切入点，把社区教育改革与发展命题放在政策的变动中去探讨，关注在我国学习型社会推进的背景下研究如何推动社区教育有效满足居民的学习需求，实现“人人皆学、处处能学、时时可学”，明确今后社区教育实现公平的发展路向。

**社区教育政策改进路径**

在全面推进终身教育和学习型社会建设、教育公平发展的未来道路上，随着政府职能改革的深化，要破解当前社区教育政策实施中的问题，疏解社区教育政策运行阻滞，须深入结合我国社区教育政策的基础性价值诉求，通过实践的深化促进、完善政策，进而达至政策过程的更新。针对现有的社区教育政策存在的问题及其原因，本文借助专业化教育政策分析法，[11]提出完善社区教育政策的内容、过程、环境和价值的实践路径。

01

强化供给均衡彰显政策内容公平

**1.实践均衡发展理念**

经过改革开放四十年的快速发展，发展不平衡不充分的问题成为满足人民日益增长的美好生活需要的主要制约因素。在主要矛盾发生关系全局的历史性变化的背景下，如何进一步解决社区教育发展不平衡、不充分的问题，需要精准把握其主要矛盾的内涵和外延。社区教育发展不平衡的本质是社会供给与社区居民对教育的需求不匹配，在“新型城镇化”及“乡村振兴战略”中都强调了“以城带乡”“以东带西”等城乡发展一体化、东中西均衡发展的策略，在此大背景下，需要提升对社区教育价值的认知，扭转以城市为中心的发展理念，加强政府对社区教育的支持力度，打破区域发展差异的藩篱，制定有利于“均衡发展”目标实现的配套措施。

**2.均衡经费投入和基础建设**

在政策中强调经费投入和基础建设。社区教育带有很强的福利性和公益性，需要有基本的经费投入，需要在政策制定中加强政府的经费投入。同时，在政府投入资金有限的情况下，注重提升专项经费的使用效果，并力争切实形成政府主导、多渠道投入的格局。此外，在推进社区教育的过程中，社区教育平台建设是基础，社区教育资源建设是关键。完善的社区教育基础设施是服务居民终身学习的重要举措。为持续推动社区教育公平发展，需要在政策中明确加强社区教育基础设施建设，将社区教育平台和社区教育资源形成链接，这样可以提升社区教育基础设施的服务效能，有效满足社区各类群体的多元学习需求。

02

打造“多力合一”平台促进政策过程平衡

我国社区教育的单一供给体制，需要在政策中强调激活民间组织，重构政府职能部门、民间组织与公民参与三方结构，建立“多力合一”的共建体系。

**1.激活民间组织，重构力量三方**

目前社区教育以政府推动为主，社会民间力量参与范围不够广，介入程度不够深，作用发挥不够明显。应当充分激发社会组织和民间社团作用，重拾学习共同体生活的新路径，[12]使其成为社区教育公平开展和广泛开展的重要支持力量；需要从教育政策的角度明确民间社团参与社区教育的活动空间；不断改进政府提供社区教育服务的方式，支持和鼓励专业性社区教育团体的发展；加强建设相应的政策保障与推进机制，促进形成鼓励和组织社会力量共同参与社区教育建设的长效机制。例如，加大力度探索社会化经费筹措机制，巩固和发展终身学习推进员和志愿者队伍，发展社区学习共同体等。

基于社区教育的综合性和社会性，为了加大和提升社区教育的力度和效度，需要为社区居民提供系统、多元的学习资源，满足不同社区人员多样化的学习需求。具体来说，需要发挥党政主导力、市场调节力、社会参与力、教育支撑力、基层社区和单位自治力和社会民众主体力的协调互动、优势互补，[13]建立“多力合一”的共建体系。政府要转变职能，鼓励社会组织等力量参与社区教育的推动和政策的制定，整合各部门的社区教育资源，有效地提高社区教育政策的产出效益。

**2.建立公平的政策评估体系和法制保障**

社区教育在政策的导向作用引领下取得了一定的进展，但还处于粗放式发展阶段，缺乏规范化、公平的评估体系。需要更加关注社区教育政策方面的引导和评估，把重点放在建设公平的社区教育评估体系上。制定社区教育实验区、示范区的遴选和质量标准体系需要注意区域差异性。例如，基于各地区社会心理的特殊性和不平衡性，对欠发达地区实行政策倾斜。此外，在社区教育活动有了一定社会基础和经验后，建立健全对社区教育工作考核、评价与激励，以评选优秀激励社区教育活动走向深入。

再者，完善的法律制度才是实践社区教育公平目标的保障。从国外的发展经验来看，社区教育的推进路径需要大量的法规政策为其保驾护航。[14]政府需出台相关法律法规，明确社区教育最低标准和相应政策保障，确保社区教育公平取向和社区教育政策合理有效执行。目前我国的社区教育还处于初级阶段，发展体系还不健全，在立法中需要充分凸出政府的主导责任，将社区教育纳入政府职责范围。

03

开发多元学习途径调试政策环境发展

目前，为了充分实现社区教育的公平取向，需要结合现代互联网技术建立社区数字化服务体系，增进多元学习机会；同时，需要向所有人免费开放公共教育设施，并不断创新社区教育的服务方式，以满足不同个体的学习需求，从而保障学习机会均等。开发多元的学习途径不仅可以优化政策环境，更能增进政策产出效能。

**1.建立社区数字化服务体系**

目前，数字化学习成为一个重要的学习趋势。党的十九大也提出了建设数字中国的理念，这一理念成为推动社区教育信息化发展的方针性指导。对此，需要全面地贯彻落实我国的相关政策，科学地、有效地建立覆盖城乡、覆盖各种人群的社区数字化学习服务体系，缩小数字化的“贫富差距”，对民众进行“数位赋能”。同时，还需要认识到激发社区人参与数字化学习的内源性动力、发挥社区人的主体作用、增强社区人的服务协调者作用是提升社区数字化学习服务体系建设效益的关键所在。[15]

**2.创新学习服务方式**

目前，在社区学校学习的社区居民居多，其主要原因是距离近、无障碍、低收费。政府需在各类教育机构、培训机构及各类社会文化设施之间建立起开展社区教育的通道，突破体制性和制度性的障碍，通过资源整合，最大限度地实现教育资源共享；鼓励和支持全日制中小学、普通高校、职业技术学校、公益性社会组织机构，敞开大门，更多地向社会开放学习场所和教育设施，为社区居民的学习尽可能地提供教育教学活动。

04

着重向弱势群体倾斜回应政策价值诉求

制定弱势群体倾斜政策是保障社区教育政策公平取向的应有之义。为了保障弱势群体补偿政策的有效执行，需要明确政府在保障弱势群体学习权中的责任，需要社区教育专业人员的督促、协调、促进对弱势群体培训的扶持，为此规范师资队伍、提升专职教师的水准是亟待解决的实际问题。

**1.培养学习权意识**

学习权是人应有的权利，“从广义上讲，学习权是由学习自由权、以受教育权为核心的学习条件保障权、个体的发展权构成的统一体。”[16]保障公民学习权，“是一切教育法律与政策制度建设的出发点和归宿”。[17]由于中国文化传统中自由的缺失，公民对学习权意识并不强烈。在弱势群体补偿政策制定和实施的过程中，需要培养弱势群体对自身学习权利的认识，并积极创造条件使学习权成为通过法律确认和保障的权利。否则，这种拥有和享有的学习权的可靠性和稳定性就是极脆弱的，不能形成为一项真正的权利。

**2.制定弱势群体补偿政策**

那些身处劣势状况的人能否享受到较为公平的受教育机会和学习能力，日益成为评判所在地区的公民受教育权、学习权以及人权的重要指标。[18]但是，社区教育发展不均衡严重制约了弱势群体的学习权得以实现。政府在围绕教育公平目标进行社区教育政策谋划时，需要担负起制定保障弱势群体补偿政策以及执行这些政策的责任。坚持公益性原则，使社区教育资源向弱势群体倾斜成为社区教育制度的核心伦理。国家支持政策和财政拨款应向西部、农村倾斜，建立均衡配置社区教育资源的机制；还要考虑同一地域不同阶层的差异，使社区教育的展开与当地经济文化等元素有效结合，开展富有特色的活动。

**3.促进社区教育工作者队伍专业化发展**

我国社区教育师资队伍建设中的一些问题与目前的体制或者机制相关。例如，因为缺乏相应的准入机制，使得从事社区教育教师的人员不仅数量不多，且素质不高、缺乏稳定性。因此，首先要考虑由政府牵头制定涵盖统筹解决的基本框架，改变原有的招聘机制，出台围绕提高师资建设整体水平的综合性长效机制、激励措施和总体框架。其次，特别需要加强专职人员培训。为了有效改善目前社区教育中呈现出来的“学校化”“课程化”的特点，进一步凸显社区教育服务社区居民多元化学习需求的特征，需要明晰社区教育工作者作为管理者或者专职教师的职责、作为兼职人员或者专职人员的具体规定；还需要对社区教育工作者进行资格认定和职业培训，可借鉴日本的做法，发挥大学在培训中的作用，通过准入资格的认证和职业培训来解决目前社区教育工作者队伍面临的专业认同度低和专业发展体系建设不足等问题。

“

概言之，随着我国学习型城市建设的进一步深化，社区教育的终极目标理应是：有效地保障和满足社区每个成员的学习基本权利和终身学习需求，使学习者被分配到的教育资源能因个体差异和个体需求获得相应的对待。分析社区教育实际中的各种不公平现象，探讨这些现象背后的政策因素，进而提出改善我国当前社区教育公平状况的可行路径和策略，有着较深的理论意义和实践价值。现阶段，人们的学习需求因自身因素的影响和外在因素的制约已呈现出多层次、多样化发展的特征。为了更好地满足人们的学习需求，如何在教育资源有限的情况下、坚持普惠原则的基础上开设不同层次的社区教育，如何在坚持区域分异性原则的前提下充分利用地方特色的文化资源使社区教育与地方元素有效结合，是今后亟待解决的难题。在这一背景下，社区教育的公平取向研究和践行任重道远。

”

**参考文献：**

[1]刘复兴.我国教育政策的公平性与公平机制[J].教育研究，2002，(10).

[2]叶忠.试论教育制度公平[J].教育与经济，2003，(2).

[3]宋亦芳.社区教育政府经费的使用效益研究——以上海市长宁区为例[J].中国职业技术教育，2013，(3).

[4]马丽华，等.老年学员网络自信影响因素路径分析[J].开放教育研究，2018，(3).

[5]转引自张金马.政策科学导论[M].北京：中国人民大学出版社，1992：17-18.

[6][8]孙绵涛.教育政策分析——理论与实务[M].重庆：重庆大学出版社，2011：65，66.

[7]陈伯璋，王如哲.教育公平[M].台湾：高等教育文化事业有限公司，2014：17.

[9]吴开明.政策执行偏差防治路径探析——基于政策执行控制的视角[J].中国行政管理，2009，(1).

[10]马丽华.中国都市部における社区教育政策[M].东京：大学教育出版，2016：222-223.

[11]孙绵涛.专业化教育政策分析探讨[J].教育研究，2017，(12).

[12]汪国新，项秉健.社区学习共同体：重拾共同体生活的现实载体[J].教育发展研究，2018，(9).

[13]叶忠海.学习型社会建设研究与探索[M].上海：同济大学出版社，2013：99.

[14]马丽华，等.韩国“自上而下”和“自下而上”相结合的终身教育推展框架及思考[J].外国教育研究，2018，(11).

[15]马丽华，叶忠海.社区数字化学习服务体系建设效益提升研究[J].教育发展研究，2018，(9).

[16]陈恩伦.论学习权[J].中国教育学刊，2003，(2).