

# 协同治理视角下社区教育社会参与的 框架设计与机制构建

王小素

**[摘要]**推进社区教育社会参与既是现代政府职能转变的应然要求,也是社区教育实现现代化发展的实然之需和题中应有之义。当前社区教育社会参与存在社会力量参与不足、运行失序、管理失效等困境,亟须从理论和实践层面寻求解决思路。基于协同治理视角,在明确社区教育社会参与的价值意蕴、目标原则的基础上,构建“起始条件—催化领导—制度设计—协同过程—结果反馈”的社区教育社会参与实施框架,以协同聚力、协同协调、协同保障、协同执行为抓手,构建社区教育社会参与机制,对整合社会资源和力量解决社区教育发展过程中的问题,提高社区教育资源供给效率与质量,实现社区教育治理现代化具有重要意义。

**[关键词]**社区教育;社会参与;框架设计;机制构建;协同治理

**[作者简介]**王小素(1992-),女,安徽安庆人,南昌大学马克思主义学院在读博士,江西开放大学,讲师。(江西 南昌 330031)

**[基金项目]**本文系江西省教育科学“十四五”规划2022年度青年专项课题“协同治理视域下江西省社会力量参与社区教育的实证研究”的研究成果。(项目编号:22GZQN015,项目主持人:王小素)

**[中图分类号]**G720 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1004-3985(2023)08-0029-05

DOI:10.13615/j.cnki.1004-3985.2023.08.014

## 一、问题的提出

发展社区教育是构建全民终身学习的教育体系、服务人民群众日益增长的教育文化需求的关键一环,但由于社会力量参与不足、运行失序、管理失效等,致使社区教育出现了财政机制保障不健全、教师队伍建立不完善、资源共享机制不灵活以及地区协调发展不均衡等问题,因此亟须从理论和实践层面寻求解决思路。《教育部等九部门关于进一步推进社区教育发展的意见》指出,要“推动形成党委领导、政府统筹、教育部门主管、相关部门配合、社会积极支持、社区自主活动、市场有效介入、群众广泛参与的社

区教育协同治理的体制和运行机制”。引导社会力量参与社区教育,既是现代政府职能转变的应然要求,也是社区教育实现现代化发展的实然之需和题中应有之义,对整合社会资源和力量解决社区教育发展过程中的问题,提高社区教育资源供给效率与质量,增强社区教育的全员性、全面性和全程性具有重要意义。

现有研究关注到了社区教育社会参与的重要性,从国内国外、理论与实践等方面探究了“缘何开展”“谁来开展”“如何开展”等问题。一是“缘何开展”方面,政府行政力量推动社区教育发展的有限性、人民群众学习需求的多样化

以及社区教育作为社会治理重要组成部分的特殊性等因素为社会力量参与社区教育提供了可能性和可行性。二是“谁来开展”方面,利益相关者都应当参与到社区教育的发展中去,为建设学习型城市做出自己独特的贡献。三是“如何开展”方面,“明晰政府的职能定位,出台相关政策法规,完善政府购买服务机制”<sup>①</sup>,“建立部门间的协调机制、发展部门之间的双边或多边合作伙伴关系”<sup>②</sup>,通过社区教育的共建共治共享,来培育充满活力的终身学习文化从而支持全民终身学习等。

以上研究深化了对社区教育社会参与的理论认知和实践积累,但也存在明显的不足。一是将社区教育发展置于终身教育体系构建、学习型社会建设的大背景下,所探讨的社会参与多为宏观层面的指导意见,缺乏可操作性的社会参与流程及机制设计;二是虽论及利益相关者在社区教育发展中的主体作用,但对各主体行为特点和交互关系,以及这些社会主体与政府之间的联系缺乏探讨;三是协同治理是目前学界探究社会力量参与公共事务的重要视角,但从协同治理视角分析社区教育社会参与的研究寥寥无几。因而,本文尝试以协同治理理论为指导,探索社区教育社会参与机制,以期在前期学术研究的基础上进一步回答如何精准把握社区教育社会参与的特点和要求、强化社会参与的内部动机和外部保障、合理评价社区教育社会参与的成效和作用、及时反馈社区教育发展社会参与的不足和短板等问题,从而为实现社区教育治理现代化提供理论和实践依据。

## 二、社区教育社会参与的框架设计

### (一)社区教育社会参与的价值意蕴

社区教育社会参与有助于创新解决社区教育的突出问题,改善社区教育治理现状,丰富社区教育发展内涵,服务社区教育功能发挥,实现社区教育与社区建设、社会经济协调发展。第一,整合不同来源、不同层次、不同结构、不同内

容的资源来为解决“社区教育服务供需失衡、办学经费短缺、优质教育资源匮乏、合格师资严重不足”<sup>③</sup>等突出问题服务;第二,激发居民参与社区治理的内生动力、主体性认知与长效使命,扭转社区教育当前存在的自上而下的被动参与现状,使社区教育发展朝着多元主体协作的治理型参与转变;第三,通过为社区教育注入多种发展力量,打破社区教育固有的发展范式,在内涵和外延两个方面塑造社区教育崭新形态,形成社区教育高质量发展生态,进而使社区教育更加契合社会经济发展,实现社区教育的价值。

### (二)社区教育社会参与的目标原则

根据参与主体的意愿程度和教育行政部门的回应程度,社区教育社会参与呈现出消极象征型参与、自上而下的社会参与、自下而上的社会参与、多元主体协作的治理型参与四种情境。其中,消极象征型参与是社区教育社会参与的最低层次,参与主体的意愿程度和教育行政部门的回应程度都处于较低水平,社会参与呈现表面化、肤浅化特点。自上而下的社会参与、自下而上的社会参与处于社区教育社会参与的中间层次,属于一方积极对待、另一方消极对待的情况,这种社会参与也难以形成相关主体间的立体关联和双向关联。多元主体协作的治理型参与是社区教育社会参与的理想情境,参与主体的意愿程度和教育行政部门的回应程度都处于较高水平,多元主体围绕社区教育的共同愿景,有效调动各方的积极性、发挥多主体的不同功效并形成合力。

为使社区教育社会参与从消极象征型参与向理想的多元主体协作治理型参与转变,需遵循以下目标原则:第一,全员参与。社会力量参与社区教育的积极性可能是公民、社会组织、社会团体受他人鼓励或响应政府号召而被动产生,也有可能是社会力量基于自身的利益和需求而自觉产生的,这两种性质不同的“积极性”都是促成社区教育社会参与的重要力量,理应

得到政府的正面回应和积极引导。第二,情感参与。情感参与是指政府和社会力量参与社区教育发展过程中伴随的积极情感,这种情感一方面来自对社区教育使命和价值的自觉认知,另一方面来自对合作双方的尊重和信任。建立在情感参与基础之上的合作可以有效提高个人、社会组织及团体对社区教育发展的社会责任感和使命感。第三,行动参与。行动参与即参与各方在政府指导下实施的一系列促进社区教育发展的行为,如合理表达利益诉求、共同参与社区教育决策、协商解决社区教育发展难题、责任共担及分享社区教育发展成果等。第四,技术参与。通过社区教育大规模的数据采集,为社会力量参与社区教育提供实时监测工具,能够直观、动态显示社区教育社会参与的热点、难点问题,精准获取社区教育利益相关者的现实需求,为社区教育治理决策提供以“证据”为核心的支撑体系。

### (三)社区教育社会参与的实施框架——基于协同治理的视角

对于协同治理理论,有部分研究团体和学者尝试构建协同治理分析模型,如Bryson模型、六维协同模型、公私协力运作模型、SFIC模型等。SFIC模型,即“Ansell和Gash通过对137个来自不同国家、不同政策领域的案例进行连续近似分析(successive approximation),得出了由起始条件(starting conditions)、催化领导(facilitative leadership)、制度设计(institutional design)和协同过程(collaborative process)四个部分组成的模型”<sup>④</sup>。本研究主要采用此模型来尝试构建社区教育社会参与的实施框架,即立足社区教育发展实际,通过“起始条件—催化领导—制度设计—协同过程—结果反馈”来引导和推动社会力量参与社区教育发展。

社区教育社会参与的实施框架主要分为四大部分:第一,社区教育社会参与的起始条件。旨在分析参与协同治理的各方在参与动机方

面的强弱程度。其中,权利、资源、信息不对称的情况和合作或纠纷史决定了最初的信任程度。第二,社区教育社会参与的催化引领。包含政府引导和充分授权两个方面,主要考察政府在推动协同治理过程中的引导与动员能力、激励措施的充分性、权力让渡与下发等方面的作用。第三,社区教育社会参与的制度设计。从参与的开放性、过程的透明性、清晰的基本规则等方面对协同治理过程中的参与主体、参与内容和方式等予以规定,以制度的形式保证参与各方的利益诉求,维持治理过程的法治化和程序的合法化。第四,社区教育社会参与的协同过程。在初始条件、催化领导、制度设计共同推进的基础上,通过面对面对话、建立信任、过程投入、达成共识和阶段性成果五个具体变量构成不断循环的协同过程,最终经过效果评估和信息反馈环节,达成社区教育协同治理的成果。

### 三、社区教育社会参与机制的系统构建

#### (一)社区教育社会参与的协同聚力机制

社会力量参与社区教育的动机强弱直接影响其参与社区教育的行为水平,因而需要从激发动机和维持动机两方面构建社区教育社会参与的协同聚力机制。第一,激发动机机制方面。解决社会力量参与动机的培养问题,是社会力量参与社区教育动机从无到有、从弱到强、从错误到正确、从低级到高级的发展变化过程。一方面,政府要了解 and 满足社会力量的现实需要与未来愿景,促进他们参与社区教育动机的产生。社会力量参与社区教育的行为往往会考虑自身利益需求,所以,政府应尝试推行政府购买社区教育服务项目制试点,这既能调动作为承接主体的社会力量的积极性,又能满足新时代居民对多元优质社区教育的时代需求。另一方面,政府要以正向激励的方式强化社会力量参与社区教育的动机。通过税收政策对社会力量参与社区教育的行为进行正面肯定和激励,

如为社区教育提供场地、设施、资源、教学等服务的机构可享受税费优惠政策,从事非学历教育的社区学校、社会机构提供的社区教育服务免征增值税等。第二,维持动机机制方面。解决社会力量参与社区教育的动机到达一定水平之后继续保持的问题,一方面,政府要充分利用社会力量参与社区教育的反馈,如参与方式、路径、程序、服务标准、绩效评价、监督管理等问题,积极听取并及时给予解决,消除社会力量参与社区教育的后顾之忧;另一方面,政府要多途径培育社会力量参与社区教育的内驱力,“从法制、社会责任、经济利益、社会组织精神奖励等各方面激励各社会组织参与社区教育的积极性”<sup>⑤</sup>。

### (二)社区教育社会参与的协同协调机制

社区教育社会参与的协同协调机制考验政府通过协调各方不同的利益诉求完成某一目标的过程和能力,即领导力,主要表现在引导力、协同力、回应力、决策力和和合力五个方面。第一,建立政府发挥引导力机制。要通过在多元主体之间、多元主体与政府之间营造良好的信任关系、构建和谐融洽的合作氛围、充分听取多元主体的意见、建立令多元主体向往的未来愿景等方式使其形成合力。第二,建立政府发挥协同力机制。要阐明社区教育社会参与的使命,明确指出社会力量应该采取哪些行动,并评估和奖励在社区教育社会参与中表现出色的社会力量,让多元主体社会参与的使命、行动和结果协同起来,让政府与多元主体之间、多元主体之间形成一种正和博弈的关系。第三,建立政府发挥回应力机制。要从制度上保证对多元主体的意见和建议给予及时处理与回应,通过联系多元主体、建立科学合理的跟踪汇总、处置反馈等机制消除推诿、躲避和视而不见的问题。第四,建立政府发挥决策力机制。要对社区教育社会参与的目标、规划、实施、评估整个过程进行动态管理,通过分析、判断、比较做出各种

决定和选择,适时对社区教育社会参与有关活动的方向、内容及方式等进行调整和修正,使多元协同推进社区教育朝着理想、积极的方向发展。第五,建立政府发挥和谐力机制。要通过榜样、说服、鼓励、授权等方式维持政府与多元参与主体以及多元参与主体之间协调稳定的特定形态,如制定社会力量参与社区教育的规则、规范、公约,明确社会力量在社区教育治理中的权责定位,建立社区教育社会参与的进入与退出机制,保障社区教育社会参与中弱势群体的话语权等。

### (三)社区教育社会参与的协同保障机制

社区教育社会参与需要显性教育资源如人力、物力、财力、技术,以及隐性教育资源如制度、文化等多方面的保障。第一,构建多元主体接受培训机制。对有意愿参与社区教育的参与主体进行针对性、分层次培训,培养其参与社区教育的组织能力、管理能力与统筹能力等,深化其对社区教育的价值功能、层级管理职责以及转型升级发展等方面的认识。第二,构建资源整合共享机制。旨在提高已发现的教育资源的利用率和挖掘未发现的教育资源,以增加社区教育资源总量、增大资源利用效能。政府可通过制定社区教育资源开发的法律法规对社区教育资源开发涉及的主客体职责、共享机制、经费投入、督导评价等予以确定,为社区教育资源开发提供法律支持。同时,还要打造、整合社区教育数字化学习平台,通过互联网实现各种教育资源的相互沟通、衔接共享。第三,构建现代技术支持机制。结合社区教育协同治理与多元主体实际需求,搭建政府与多元参与主体之间信息传导和沟通交流的协同治理智能平台,实现社区教育社会参与相关事项的一网通办,并通过相关数据的采集、存储、开发、分析与传递,实现政府与多元参与主体之间治理协作水平的提高。第四,构建制度规范支撑机制。社会力量如社会组织、企事业单位、学校、部队等不直接

承担社区教育职能的公益单位及具有某种特殊才能、热心为社区教育服务的志愿者等参与社区教育时,参与的途径、范围、内容,以及在参与过程遇到困难如何解决等,都需要制度规范给予保障,这样才能使社区教育社会参与规范化、法治化和正规化。

#### (四)社区教育社会参与的协同执行机制

社区教育社会参与的协同执行涉及多元主体,需要从宏观、中观和微观三方面明确多元主体的角色定位与功能发挥。在宏观层面上,要坚持党总揽全局、协调各方的领导核心地位,健全党对社区教育社会参与的领导机制。从牢牢把握党对社区教育协同项目意识形态工作的领导权,保证社区教育发展的正确发展方向;确立社区教育社会参与以人民为中心的协同合作发展理念,办人民满意的教育以及探索基层与社区党组织领导、统筹、统领社会力量参与社区教育,健全社区教育社会参与的组织体系建设等方面确保党管方向、党管大局、党管发展。在中观层面上,需要政府发挥“元主体”的领导与管理作用,履行社会公共服务职能,对社区教育社会参与加以引导、调节和管理。如建立政府常态化业务指导和推进工作机制,定期召开社会力量参与社区教育的推进会、研讨会、成果报告会等,解决社会力量参与社区教育的体制性、机制性障碍,充分整合各种资源,理顺各种关系。在微观层面上,要加强各方参与力量的科学互动与对话,构建融合各方利益需求的合作交流网络,尤其是完善参与各方利益联结机制。社区教育的利益涉及经济利益和社会效益等,引入市场参与运作机制以后,参与社区教育运作的个人、社会组织、企事业单位、国家机关等,均应该是社区教育利益的受益者,均应实现利益共享。而要实现利益共享,必须基于参与各方的对话,将不同参与相关者的利益需求以章程、工作计划、合同等文本形式体现出来,并形成可见的社区教育社会参与发展绩效,让参与各方

的利益得以实现。□

#### [注释]

①李珺,杜君英.上海社会力量参与社区教育的现状及对策[J].职业技术教育,2017,38(33):65.

②中国成人教育协会成人教育科学研究机构工作委员会.建设学习型城市北京宣言——全民终身学习:城市的包容、繁荣与可持续发展[J].高等继续教育学报,2014,27(1):5.

③张胜军,孙建波.社区教育发展的时代转变[J].职业技术教育,2019,40(9):20.

④田培杰.协同治理:理论研究框架与分析模型[D/OL].上海交通大学,2013[2014-03-16].[https://kns.cnki.net/kcms2/article/abstract?v=3uoqIhG8C447WN1SO36whHG-SvTYjkCc7dJWN\\_daf9c2-IbmsiYfKhp0bZr55rj3Q1GGIT40m46S7wCYC2md6BFLIMIAyKuN&uniplatform=NZKPT](https://kns.cnki.net/kcms2/article/abstract?v=3uoqIhG8C447WN1SO36whHG-SvTYjkCc7dJWN_daf9c2-IbmsiYfKhp0bZr55rj3Q1GGIT40m46S7wCYC2md6BFLIMIAyKuN&uniplatform=NZKPT).

⑤朱丹平,顾锡宏.试论社区教育运行机制的现实困境与对策[J].职教通讯,2018(21):56.

#### [参考文献]

[1]黄健.墨西哥城声明:建设可持续发展的学习型城市[J].世界教育信息,2016,29(9):22-24.

[2]张学昌.乡村振兴的社会参与机制——基于协同治理的视角[J].新疆社会科学,2022(4):163-172.

[3]张金阁,彭勃.嵌入与重构:社区治理现代化视域下社区教育的优化路径[J].教育与职业,2022(22):85-91.

[4]费红辉,吴进.治理现代化视域下社区教育融入城镇社区治理的“必然”事实和“应然”价值[J].成人教育,2022,42(3):20-25.

[5]李盛聪,韩忆娟,杨凤秋,等.社区教育多元主体参与:成效、问题及对策[J].终身教育研究,2020,31(5):52-61.

[6]周延军.协同治理视域下基层社区教育发展路径探析[J].中国成人教育,2020(1):83-86.

(栏目编辑:黄晶晶 刘杰 袁慧)