我国社区教育政策量化评价及优化路径研究

——基于2004-2025年的政策样本

◎侯甜甜

[摘　　要] 社区教育政策是促进终身教育高质量发展的重要保障，对其进行量化评价可为相关政策的废止、修订与制定提供重要参考。以我国出台的55项社区教育政策为研究样本，借助ROSTCM6文本分析工具生成高频词社会网络图谱，并结合已有文献构建了包含9个一级指标和43个二级指标的PMC指数模型评价指标体系，进而对其中8项社区教育政策进行量化评价。结果表明，我国社区教育政策总体设计较为合理，等级分级呈现“橄榄型”特征，其中，有2份处于优秀等级，4份处于良好等级，2份处于及格等级，但仍存在政策建议性和引导性作用相对缺失、政策激励保障不足、政策功能结构性失衡和政策评价不够全面等问题。基于此，进一步提出增强社区教育政策有效性的优化建议。

[关 键 词] 社区教育；PMC指数模型；政策量化；文本挖掘

[作者简介] 侯甜甜（1994-），长春工业大学公共管理学院讲师、硕士生导师，研究方向：社区教育。（吉林长春　130012）

[基金项目] 2025年吉林省高教学会高教科研课题“吉林省大中小学国家安全教育一体化建设路径研究”（项目编号：JGJX25D0245）；中国高等教育学会2025年度高等教育科学研究规划课题“数智背景下高校网络意识形态风险敏捷治理的实现路径研究”（项目编号：25XC0310）；吉林大学2025年本科教育教学改革研究重点项目（教学成果专项）“学科交叉视角下国家安全学‘通专融合’课程体系建设”（项目编号：25CG009）；吉林省教育厅社会科学研究项目“数智时代吉林省基层数字治理的‘悬浮化’困境及破解路径研究”（项目编号：JJKH20260292SK）。

社区教育作为终身教育体系中不可或缺的一环，是提升社区居民素质和文化水平的重要阵地，在学习型社会构建、教育强国建设中发挥着基础性、支撑性作用。20世纪90年代，面对社区发展中出现的教育资源不平衡、居民学习需求难对接、社会力量参与度低等难题，我国开启了社区教育的探索之路。此后，历经十余年的实践与创新，社区教育逐步进入了实验深化、建设学习型社区的快车道。2004年以来，

中国知网 https://www.cnki.net

社区教育受到空前关注，国家有关部门相继出台了《推进社区教育工作的若干意见》《关于推进学习型城市建设的意见》《关于进一步推进社区教育发展的意见》等一系列相关政策，持续推动社区教育内涵式发展[1]。2019 年 2 月，中共中央、国务院印发了《中国教育现代化 2035》，强调要扩大社区教育资源供给，加快构建服务全民终身学习的现代教育体系[2]。2025 年 10 月，国家“十五五”规划进一步提出要深入实施教育数字化战略，优化终身学习公共服务，这为新时代社区教育的高质量发展指明了方向。近年来，在中央战略举措的推动下，深圳、杭州、长春等地陆续出台社区教育相关政策，为教育公平普惠、全民终身学习、城乡融合发展注入了强劲动能。但究竟这些政策在促进社区教育发展方面所发挥的作用如何？当前社区教育政策设计中存在哪些不足？不同社区教育政策的差异又体现在哪里？为解答这些问题，本研究筛选已出台的社区教育政策为研究对象，在文本数据挖掘的基础上对我国社区教育政策进行量化评价，以识别政策文本的优势和不足，以期为今后社区教育政策的设计、优化与完善提供切实可行的有效建议。

一、文献综述

社区教育政策是一个综合性的政策体系，旨在通过政策消除社区教育工作中的各种障碍，促进社区成员的终身学习，从而推动社区可持续发展和社会全面进步。当前，学界对社区教育政策的研究可划分为以下四个维度：一是社区教育政策的变迁动力与演进逻辑。如刘睿声等借助多源流理论对我国社区教育政策变迁动力展开系统剖析。研究表明，我国社区教育政策历经发轫期、推进期、深化期三个历史阶段。就演变逻辑来看，问题源流、政策源流与政治源流相互耦合，共同开启社区教育“政策之窗”，形成驱动政策演进的核心合力[3]。姚佳胜等基于历史制度主义分析发现，社区教育政策变迁深受经济体制改革、文化观念等深层结构的影响，社区教育体系的健全、社区教育观的更新与数字化学习组织的建构是其政策变迁的主要动力[4]。二是社区教育政策的比较分析与经验借鉴。如邓湘宁等总结了中日社区教育政策在政策导向、政策执行中民众参与行为、政策立法制度等方面的差异性，探寻提升我国社区教育效能与治理水平的关键经验[5]。韩露等通过对中美社区教育政策在办学宗旨、开展形式、管理机制及师资建设等维度的对比分析，提炼美国社区教育政策的成功经验，为我国社区教育政策制定提供重要依据[6]。三是社区教育政策的执行效果与实践反思。如官华基于政策执行网络分析框架，聚焦政策体系和执行网络等制度性要素，系统剖析影响和制约社区教育政策执行效果的因素，以推动社区教育高质量发展[7]。吴杰立足于基层治理实践，从政策本身和政策执行主体两个层面出发，对影响社区教育政策执行偏差的关键因素进行全面审思，以挖掘政策执行偏离预期目标的深层次原因[8]。四是社区教育政策的现存问题与改进策略。如陈富坤等指出，目前我国社区教育政策发展态势良好，但仍存在政策操作性不强、管理体制不畅以及经费保障不力等问题，迫切需要对政策体系进行优化[9]。马丽华认为，在复杂和多元的社区教育政策体系中，其政策环境、政策内容、政策过程和政策产出等要素影响着社区教育的公平取向，因此，针对社区教育政策运行存在的阻滞问题，应从政策环境改善、政策内容公平、政策过程平衡及政策价值重塑等方面提出改进策略[10]。

基于上述分析可以看出，社区教育政策的相关研究已取得一些阶段性成果，但既有研究多基于社区

中国知网 https://www.cnki.net

教育的政策变迁、政策比较与借鉴、政策执行与反思等单一视角对相关内容进行定性研究，而采用定量方法对社区教育政策进行系统研究则较为鲜见，这不利于我国社区教育政策体系的科学构建与完善。为丰富现有研究，本文采用 PMC 指数模型对社区教育政策进行量化评价，以为未来政策的制定与优化奠定坚实基础。

二、社区教育政策量化评价的 PMC 指数模型构建

（一）研究方法与数据来源

1.研究方法。政策建模一致性（Policy Modeling Consistency，PMC）指数模型是由马来西亚大学研究员鲁伊斯·埃斯特拉达（Ruiz Estrada）基于 Omnia Mobilis 假设所提出的一种建模新方法[11]。近年来，该方法在城市营商环境[12]、校园欺凌防治[13]以及智慧养老评价[14]等多个政策领域中发挥着重要作用，已逐渐成为当前国内外政策评价领域的一大研究热点。在具体操作层面，PMC 指数模型的构建及评价过程主要分为如下几个环节：一是收集政策文本并进行初步的预处理，然后运用文本挖掘法对政策变量进行分类和参数识别，进而结合专家知识确立评价指标体系。二是通过构建多投入产出表对变量进行量化赋值。三是基于 PMC 指数计算结果和 PMC 曲面图的绘制与分析，完成对政策等级的系统性评价，并据此提出优化建议。

2.数据来源。本研究首先以“社区教育”“社区 + 教育”为关键词在北大法宝数据库、国家级以及省市级政府官网上进行检索。然后，辅以百度、谷歌等搜索引擎进行查漏补缺，以最大限度地确保有关政策文件的全面覆盖，政策文本收集时间截至 2025 年 12 月 31 日。最后，将收集的文本进行对比整合，并遵循政策文本的公开性、及时性、完整性和权威性等原则，剔除以下政策文本：①未公开的政策文本，如《上海可持续发展教育社区行动计划（2024- 2026）全文》等；②废止或失效的政策文本，如《沈阳市人民政府办公厅关于推进社区教育发展的实施意见》等；③非政策类文本，如《山东省教育厅关于公布 2024 年社区教育优秀课程资源遴选结果的通知》等，共筛选出 55 项内容与社区教育政策高度相关的核心政策文本（见表 1）。

表 1　我国社区教育政策文件统计表

编号	政策名称	发文字号	发文时间
1	《教育部关于推进社区教育工作的若干意见》	教职成〔2004〕16 号	2004- 12- 01
2	《重庆市人民政府办公厅关于进一步加强社区教育工作的意见》	渝办发〔2012〕300 号	2012- 12- 02
3	《江门市人民政府办公室关于印发推进社区教育工作实施意见的通知》	江府办函〔2014〕174 号	2014- 07- 25
…	……	……	……
26	《浙江省教育厅、浙江省发展和改革委员会印发关于高质量营造未来社区教育场景的实施意见的通知》	浙教规〔2021〕23 号	2021- 06- 01
27	《沈阳市教育局关于印发“幸福教育”进社区建设三年行动计划（2022- 2024 年）的通知》	沈教发〔2022〕8 号	2022- 02- 21
……	……	……	……
53	《长春市绿园区人民政府关于印发进一步推进社区教育发展的实施方案的通知》	长绿府发〔2023〕7 号	2023- 04- 13
54	《扬州市江都区政府办公室关于印发 2024 年社区（成人）教育工作意见的通知》	扬江政办发〔2024〕4 号	2024- 02- 18
55	《山东省教育厅等十五部门关于推进新时代山东省社区教育高质量发展的意见》	鲁教民字〔2025〕1 号	2025- 09- 29

（二）政策文本预处理

首先，借助 ROSTCM6 软件（ROST Content Mining System）对 55 项政策文本进行挖掘和词频统计，然后在输出的高频词结果中剔除掉“各类”“结合”等宽泛且无实际意义的干扰性词语，进而整理出排名前 30 的社区教育政策高频词（表 2）。

中国知网 https://www.cnki.net

其次，采用 UCINET 软件构建社区教育政策共现高频词的社会网络图谱，以更加直观地呈现社区教育政策文本的辐射程度和核心结构，具体如图 1 所示。

表 2　社区教育政策高频词统计

序号	词汇	词频	序号	词汇	词频	序号	词汇	词频
1	教育	4871	11	居民	580	21	指导	330
2	社区	4869	12	组织	500	22	机制	323
3	学习	1600	13	建立	467	23	积极	323
4	建设	909	14	终身	413	24	体系	305
5	服务	837	15	机构	399	25	管理	303
6	发展	764	16	加强	395	26	中心	265
7	培训	736	17	推进	380	27	提高	255
8	开展	733	18	部门	377	28	鼓励	254
9	资源	669	19	职业	375	29	完善	223
10	社会	602	20	学校	331	30	参与	220

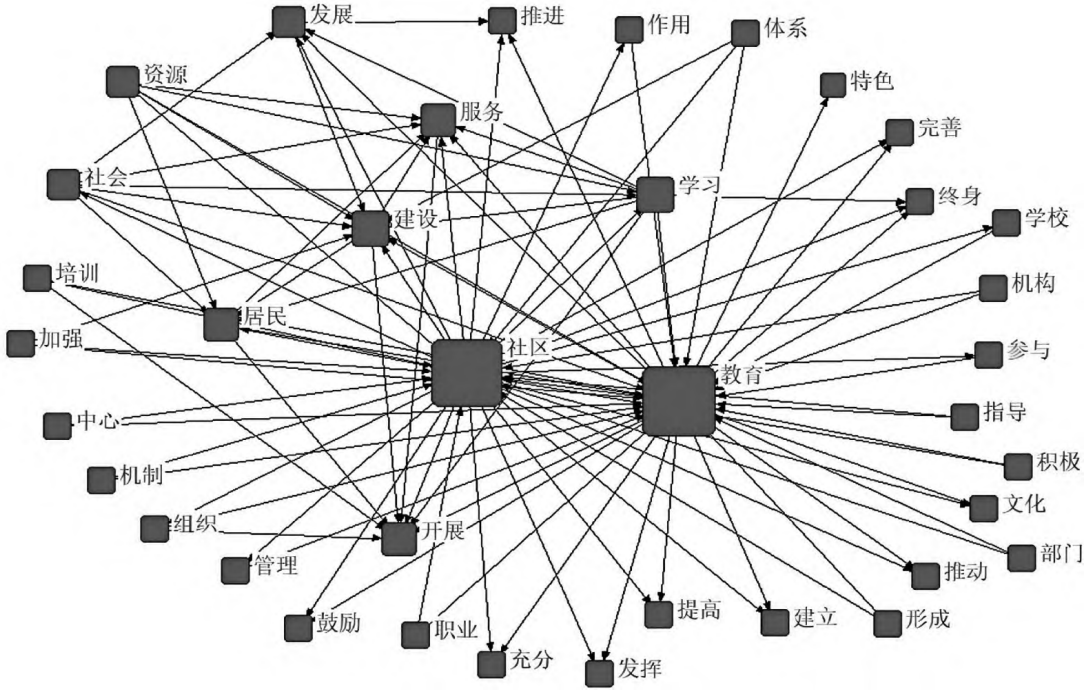

图 1　社区教育政策共现高频词社会网络图谱

从节点的大小来看，“教育”“社区”“学习”“建设”“服务”等关键词处于图谱核心位置，说明它们在政策话语中占据主导地位；从连线密度来看，中心关键词与其他关键词之间连线较多，形成紧密的关系网络，说明社区教育政策主题相对集中；从各个中心关键词与其他关键词之间的组合密切程度来看，我国目前社区教育工作的重点在“终身学习体系构建”“教育资源整合与共享”“职业技能培训”“社区教育数字化”“学习型组织建设”“服务重点人群”等方面。

（三）变量分类与评价指标构建

本研究参考宋亚萍[15]对政策评价指标的设定，并结合政策文本挖掘结果以及社区教育政策的自身特性，最终确立了包含 9 个一级变量和 43 个二级变量的社区教育政策评价指标体系，具体内容如表 3

中国知网　https://www.cnki.net

表 3　社区教育政策评价指标体系

一级变量	二级变量	二级变量评价标准	指标来源
政策性质 X1	预测 X1- 1	是否体现预测性，是为 1，否为 0	李明等[16]
	建议 X1- 2	是否具有建议性，是为 1，否为 0	
	监管 X1- 3	是否体现监管性，是为 1，否为 0	
	引导 X1- 4	是否具有引导性，是为 1，否为 0	
	描述 X1- 5	是否具有描述性内容，是为 1，否为 0	
政策效力 X2	长期 X2- 1	是否涉及 5 年以上内容，是为 1，否为 0	王迪等[17]
	中期 X2- 2	是否涉及 3—5 年内容，是为 1，否为 0	
	短期 X2- 3	是否涉及 1—3 年内容，是为 1，否为 0	
	本年内 X2- 4	是否涉及本年度内容，是为 1，否为 0	
政策级别 X3	国家级 X3- 1	是否为国家级，是为 1，否为 0	郑烨等[18]
	省级 X3- 2	是否为省级，是为 1，否为 0	
	地市级 X3- 3	是否为地市级，是为 1，否为 0	
	区县级 X3- 4	是否为区县级，是为 1，否为 0	
激励保障 X4	组织领导 X4- 1	是否涉及组织领导，是为 1，否为 0	基于政策文本挖掘得到
	队伍建设 X4- 2	是否涉及队伍建设，是为 1，否为 0	
	经费投入 X4- 3	是否涉及经费投入，是为 1，否为 0	
	平台支撑 X4- 4	是否涉及平台支撑，是为 1，否为 0	
	法律保障 X4- 5	是否涉及法律保障，是为 1，否为 0	
	督导评价 X4- 6	是否涉及督导评价，是为 1，否为 0	
	宣传推广 X4- 7	是否涉及宣传推广，是为 1，否为 0	
政策重点 X5	建立社区教育网络 X5- 1	是否涉及健全社区教育网络，是为 1，否为 0	基于政策文本挖掘得到
	整合开发教育资源 X5- 2	是否涉及整合开发教育资源，是为 1，否为 0	
	推进社区教育数字化 X5- 3	是否涉及推进社区教育数字化，是为 1，否为 0	
	开展教育教学活动 X5- 4	是否涉及开展教育教学活动，是为 1，否为 0	
	加强学习型组织建设 X5- 5	是否涉及推进学习型组织创建，是为 1，否为 0	
	聚焦重点人群服务 X5- 6	是否涉及聚焦重点人群服务，是为 1，否为 0	
	强化品牌示范效应 X5- 7	是否涉及培育品牌示范效应，是为 1，否为 0	
政策受众 X6	政府部门 X6- 1	是否包含政府部门，是为 1，否为 0	沈光辉等[19]
	社区教育机构 X6- 2	是否包含社区教育机构，是为 1，否为 0	
	社会组织 X6- 3	是否包含社会组织，是为 1，否为 0	
	社区居民 X6- 4	是否包含社区居民，是为 1，否为 0	
	其他 X6- 5	是否包含其他，是为 1，否为 0	
政策功能 X7	贯彻落实 X7- 1	是否包含贯彻落实，是为 1，否为 0	基于政策文本挖掘得到
	提升质量 X7- 2	是否包含提升质量，是为 1，否为 0	
	教育公平 X7- 3	是否包含教育公平，是为 1，否为 0	
	特色发展 X7- 4	是否包含特色发展，是为 1，否为 0	
政策视角 X8	宏观 X8- 1	是否涉及宏观层面，是为 1，否为 0	王伟光等[20]
	中观 X8- 2	是否涉及中观层面，是为 1，否为 0	
	微观 X8- 3	是否涉及微观层面，是为 1，否为 0	
政策评价 X9	目标明确 X9- 1	政策目标是否明确，是为 1，否为 0	徐华等[21]
	依据充分 X9- 2	政策依据是否充分，是为 1，否为 0	
	方案科学 X9- 3	政策方案是否科学，是为 1，否为 0	
	内容翔实 X9- 4	政策内容是否翔实，是为 1，否为 0	

所示。

（四）建立多投入产出表

基于社区教育政策评价指标体系，构建了多投入产出表（表 4）。该表可以被视为一种衡量社区教育政策的基本分析框架，其核心在于通过存储大量数据来度量评价指标体系中的各项变量。为最大限度减少政策评价结果的主观误差，在依据多投入产出表对政策进行评分时，赋予各二级变量同等的效力和权重，仅当待评价政策文本中对二级变量有清晰、详细的描述时，则该变量赋值为 1；否则赋

中国知网 https://www.cnki.net

值为 0。

表 4　社区教育政策多投入产出表

一级变量	X1	X2	X3	X4	X5	X6	X7	X8	X9
二级变量	X1- 1	X2- 1	X3- 1	X4- 1	X5- 1	X6- 1	X7- 1	X8- 1	X9- 1
	X1- 2	X2- 2	X3- 2	X4- 2	X5- 2	X6- 2	X7- 2	X8- 2	X9- 2
	X1- 3	X2- 3	X3- 3	X4- 3	X5- 3	X6- 3	X7- 3	X8- 3	X9- 3
	X1- 4	X2- 4	X3- 4	X4- 4	X5- 4	X6- 4	X7- 4		X9- 4
	X1- 5			X4- 5	X5- 5	X6- 5			
				X4- 6	X5- 6				
				X4- 7	X5- 7				

（五）计算 PMC 指数

依据鲁伊斯·埃斯特拉达提出的 PMC 指数计算方法，可按照如下四个步骤进行社区教育政策效力计算：①将社区教育政策评价指标体系中 43 个二级变量评分逐一记录到多投入产出表中；②采用文本挖掘方法并结合公式（1）和（2）对多投入产出表中的二级变量进行赋值；③根据公式（3）得到一级变量的数值；④按照公式（4）将政策中一级变量数值进行累加，从而得出待评价政策的 PMC 指数。

$$X \sim N\,[0,1] \tag{1}$$

$$X = \{XR : [0 \sim 1]\} \tag{2}$$

$$X_t\left(\sum_{j=1}^{n}\frac{X_{tj}}{T(X_t)}\right)\quad t=1,2,3,4,5,6,7,8,\cdots\cdots\infty \tag{3}$$

其中，t 为一级变量，j 为二级变量。

$$PMC=\begin{bmatrix} X_1\left(\sum_{i=1}^{5}\frac{X_{1i}}{5}\right)+X_2\left(\sum_{j=1}^{4}\frac{X_{2j}}{4}\right)+X_3\left(\sum_{k=1}^{4}\frac{X_{3k}}{4}\right)+X_4\left(\sum_{l=1}^{7}\frac{X_{4l}}{7}\right)+X_5\left(\sum_{m=1}^{7}\frac{X_{5m}}{7}\right)+ \\ X_6\left(\sum_{n=1}^{5}\frac{X_{6n}}{5}\right)+X_7\left(\sum_{o=1}^{4}\frac{X_{7o}}{4}\right)+X_8\left(\sum_{p=1}^{3}\frac{X_{8p}}{3}\right)+X_9\left(\sum_{q=1}^{4}\frac{X_{9q}}{4}\right) \end{bmatrix} \tag{4}$$

由于本研究所选取的一级指标共 9 个，因此将社区教育政策的 PMC 指数取值设置在 0- 9 之间。借鉴李刚等[22]提出的评价标准，将 PMC 指数计算的具体数值进行等级划分，划分标准如表 5 所示。

表 5　政策评价等级划分标准

PMC 指数得分	7.20- 9.00	6.30- 7.19	5.40- 6.29	0- 5.39
等级划分	优秀	良好	及格	较差

（六）绘制 PMC 三维曲面图

为了更加清晰地展示社区教育政策的全貌，需绘制 PMC 曲面图。本研究将 X1- X9 各项一级变量导入公式（5）形成 3× 3 矩阵，进而将 PMC 指数计算结果以可视化立体图形呈现，旨在从全方位的视角观察和分析待评价政策的优势与劣势。

$$\text{PMC 曲面} = \begin{bmatrix} X_1 & X_2 & X_3 \\ X_4 & X_5 & X_6 \\ X_7 & X_8 & X_9 \end{bmatrix} \tag{5}$$

中国知网　https://www.cnki.net

三、社区教育政策量化评价的实证分析

(一) 政策样本的选取

本研究对收集到且具有正式效力的 55 项社区教育政策进行简单随机抽样，选取了覆盖面较广的 8 项社区教育政策作为量化分析的样本 (如表 6 所示) 。评价对象的选取依据如下：(1) 发文时间。2004 年 12 月，教育部出台《关于推进社区教育工作的若干意见》以来，社区教育受到了各地方政府的高度关注，有关社区教育的政策数量也随之增加，因此本研究选取的政策均匀分布在 2004 年至 2025 年之间，确保了政策样本时间的贯穿性。(2) 文本内容。选取的政策样本均涉及社区教育的总体方案或意见，其文本结构具有同质性，确保了政策样本的可比性。(3) 政策级别。8 项政策中包含了国家级政策 2 项、省级政策 3 项、地市级政策 2 项、区县级政策 1 项，覆盖了东部、西部、中部和东北四大经济区域，兼顾经济发达与相对落后地区，具有一定的代表性。

表 6　8 项社区教育政策样本

编号	政策名称	发文机构	发文时间
P1	《教育部关于推进社区教育工作的若干意见》	教育部	2004- 12- 01
P2	《教育部等九部门关于进一步推进社区教育发展的意见》	教育部等九部门	2016- 06- 28
P3	《重庆市人民政府办公厅关于进一步加强社区教育工作的意见》	重庆市人民政府办公厅	2012- 11- 02
P4	《吉林省关于进一步推进社区教育发展的实施意见》	吉林省教育厅等九部门	2017- 03- 15
P5	《山东省教育厅等十五部门关于推进新时代山东省社区教育高质量发展的意见》	山东省教育厅等十五部门	2025- 09- 29
P6	《丹东市人民政府办公室关于进一步推进社区教育发展的意见》	丹东市人民政府办公室	2021- 10- 22
P7	《岳阳市教育体育局等九部门关于加快发展社区教育的实施意见》	岳阳市教育体育局等九部门	2022- 11- 22
P8	《杭州市西湖区人民政府办公室关于推进社区教育高质量发展的实施意见》	杭州市西湖区人民政府办公室	2024- 02- 26

(二) PMC 指数计算

在对二级变量进行赋值时，为进一步增强其赋值的可信度，本研究借助文本挖掘法提取出特征词，然后结合头脑风暴法，邀请 4 名深耕社区教育研究领域的专家学者对政策文本挖掘的结果进行探讨，基于专业视角各抒己见，达成统一共识后赋分，最终确定多投入产出表。再根据前文所列的公式 (3) 和 (4) 计算出 8 项社区教育政策的 PMC 指数得分，结果如表 7 所示。

表 7　8 项社区教育政策的 PMC 指数

	P1	P2	P3	P4	P5	P6	P7	P8	均值
政策性质 X1	0.60	0.80	0.60	0.80	0.80	0.60	0.80	0.20	0.65
政策效力 X2	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	0.75	0.50	0.91
政策级别 X3	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25
激励保障 X4	0.71	1.00	0.71	1.00	1.00	0.86	1.00	0.71	0.87
政策重点 X5	0.71	0.86	0.71	1.00	1.00	0.86	1.00	1.00	0.89
政策受众 X6	0.60	1.00	1.00	1.00	0.80	1.00	1.00	0.60	0.88
政策功能 X7	0.75	0.75	0.75	1.00	0.50	0.75	0.50	0.75	0.72
政策视角 X8	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	0.67	1.00	1.00	0.96
政策评价 X9	0.50	0.75	0.50	0.75	0.75	0.50	0.75	0.50	0.63
PMC 指数	6.12	7.41	6.52	7.80	7.10	6.49	7.05	5.51	6.75
排名	7	2	5	1	3	6	4	8	—
政策等级	及格	优秀	良好	优秀	良好	良好	良好	及格	—

(三) PMC 三维曲面绘制

依据公式 (5) 对 8 项社区教育政策的一级变量进行排列，得到 3× 3 的 PMC 矩阵 (见表 8) 。为了更加

中国知网 https://www.cnki.net

表 8　8 项社区教育政策的 PMC 矩阵

政策	P1	P2	P3	P4
PMC 矩阵	[0.60 1.00 0.25; 0.71 0.71 0.60; 0.75 1.00 0.50]	[0.80 1.00 0.25; 1.00 0.86 1.00; 0.75 1.00 0.75]	[0.60 1.00 0.25; 0.71 0.71 1.00; 0.75 1.00 0.50]	[0.80 1.00 0.25; 1.00 1.00 1.00; 1.00 1.00 0.75]
政策	P5	P6	P7	P8
PMC 矩阵	[0.80 1.00 0.25; 1.00 1.00 0.80; 0.50 1.00 0.75]	[0.60 1.00 0.25; 0.86 0.86 1.00; 0.75 0.67 0.50]	[0.80 0.75 0.25; 1.00 1.00 1.00; 0.50 1.00 0.75]	[0.20 0.50 0.25; 0.71 1.00 0.60; 0.75 1.00 0.50]

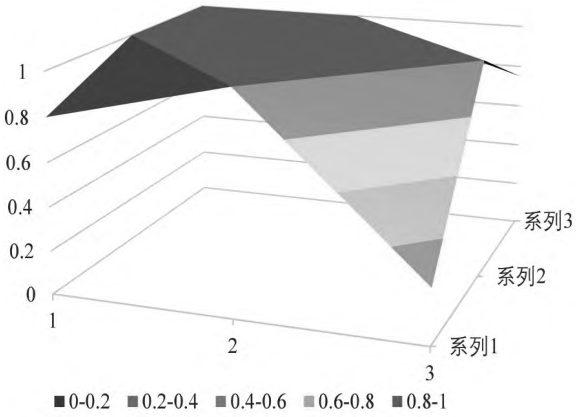

图 2　政策 P4 的 PMC 曲面图（优秀）

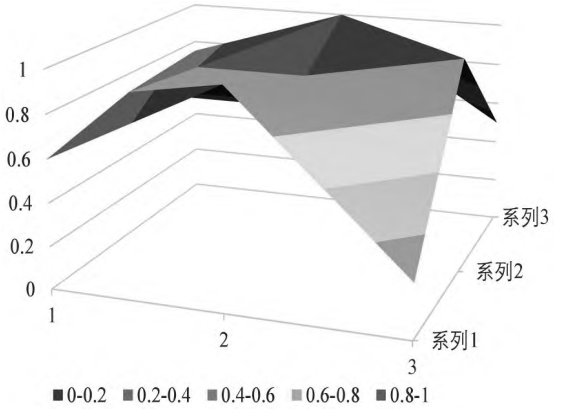

图 3　政策 P3 的 PMC 曲面图（良好）

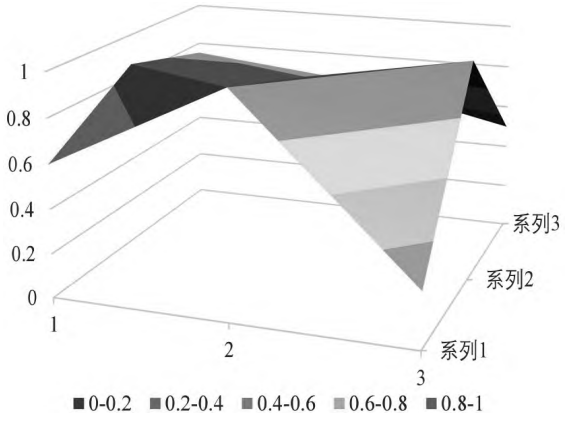

图 4　政策 P6 的 PMC 曲面图（良好）

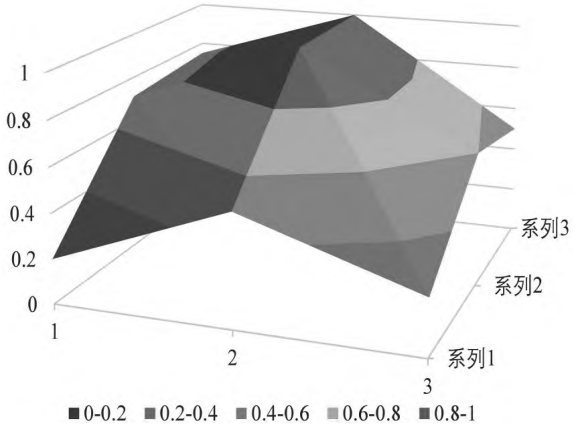

图 5　政策 P8 的 PMC 曲面图（及格）

直观地呈现各评价对象的总体特点和凹陷程度，基于 P1- P8 政策的 PMC 矩阵结果绘制了 PMC 曲面图。由于篇幅限制，本文仅从 3 个等级中抽取 P4（优秀）、P3（良好）、P6（良好）和 P8（及格）这 4 项政策样本的曲面图进行展示，如图 2- 图 5 所示。其中，曲面图中的 1、2、3 表示矩阵的行，系列 1、系列 2、系列 3 表示矩阵的列，0- 1 表示 PMC 指数。由图可以看出，各颜色区块代表不同的指数得分，若区块呈现凸起状态，表明该政策在对应评价指标上的得分较高；若区块呈现凹陷状态，则表明该政策在对应评价指标上的得分较低，以此直观地审查各项政策的评价等级。

四、社区教育政策量化评价结果分析

（一）整体政策评价

从表 7 的 8 项社区教育政策 PMC 指数的计算结果可知，PMC 指数得分区间为 [5.51，7.80]，均

中国知网　https://www.cnki.net

值为 6.75，8 项社区教育政策均较为合理。按照指数得分大小排序为 P4＞P2＞P5＞P7＞P3＞P6＞P1＞P8，其中，P4、P2 这 2 项政策样本处于优秀等级，P5、P7、P3、P6 这 4 项政策样本处于良好等级，P1、P8 这 2 项政策样本处于及格等级，政策分级结果整体呈现典型的“橄榄型”分布格局。这反映出社区教育政策文本质量差异较大。总体来看，这些社区教育政策质量优良，可为各地区的社区教育建设提供方向指导，但需要强调的是，这些政策均未达到完美等级，表明我国社区教育政策质量仍存在进一步提升的空间。

从一级变量得分均值来看，政策视角 X8 的均值为 0.96，得分最高，说明选取的政策能够兼顾宏观、中观和微观等多个维度，有机兼顾政策统领性和可操作性，促进资源的有效配置与教育目标的精准实现，进而推动社区教育可持续发展。政策效力 X2 的均值为 0.91，得分次之，说明大部分政策在制定时关注了社区教育的长期、中期和短期发展。政策重点 X5 的均值为 0.89，得分比较优异，说明选取的政策在社区教育网络构建、整合开发教育资源、开展教育教学活动和强化品牌示范效应等方面重点突出，精准性较强。政策受众 X6 的均值为 0.88，得分比较优异，说明大多数政策的指向性比较明确，对政府部门、社区教育机构、社会居民等受众适用性较强。激励保障 X4 的均值为 0.87，得分比较优异，说明政策措施较为多元，包括组织领导、队伍建设、经费投入和宣传推广等，但需要加强法律保障等方面的激励措施。政策功能 X7 的均值为 0.72，得分基本合理，说明选取的政策能体现贯彻落实、特色发展的功能，而政策在提升教育质量、关注教育公平方面有所不足。政策性质 X1 的均值为 0.65，得分较低，说明选取的政策在预测、引导、描述方面发挥了重要作用，但在建议性和监管性方面仍表现不足。政策评价 X9 的均值为 0.63，得分也较低，说明当前政策方案在实施效果上存在不足，虽然方案本身具有一定的科学性，但仍需补充政策依据，明确政策目标，进一步夯实社区教育规划的详细内容。政策级别 X3 的均值仅为 0.25，得分最低，进一步分析发现，社区教育政策的发布机构比较单一，大多为地方政府单独发布。

（二）各项政策评价

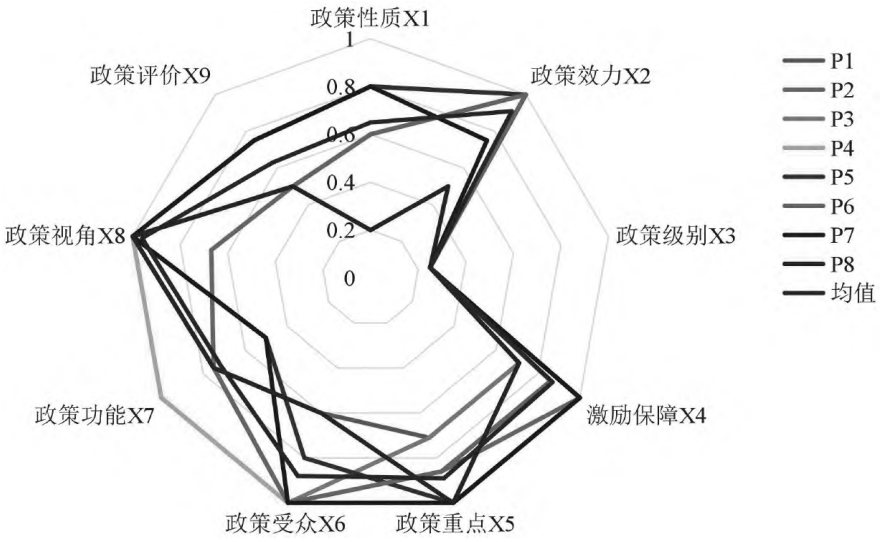

图 6　政策一级变量与均值得分雷达图

中国知网 https://www.cnki.net

根据 P1- P8 政策评级次序，结合一级变量与均值得分雷达图（见图 6），对不同社区教育政策进行综合评价，以便更加清晰地识别影响 PMC 指数的关键变量，进而提出有针对性的改进意见。

1.优秀等级政策评价。P4、P2 这 2 项政策样本处于优秀等级，其 PMC 指数分别为 7.80 和 7.41，在 8 项社区教育政策中排名分别为第一和第二。就排名首位的 P4 而言，它是由吉林省教育厅、民政厅、科学技术厅等九个部门联合出台的专门针对社区教育的政策，旨在促进各类学习型组织建设，提高社区居民思想道德素质和职业技能，打造城乡一体、水平较高且具有吉林地方特色的社区教育发展模式。该政策的 9 个一级变量得分均大于或等于均值，且在政策效力 X2、激励保障 X4、政策重点 X5、政策受众 X6、政策功能 X7 和政策视角 X8 这 6 个维度取得满分，这充分体现出该政策考虑全面、系统完善、目标明确，因而政策效果最佳，可为其他省（市）政策制定提供参考与借鉴。就 P2 而言，为落实教育强国建设的战略任务，构建服务全民终身学习的教育体系和学习型社会，教育部、民政部、科技部等九个部门联合印发了关于社区教育的长期政策。作为一项国家级政策，其在宏观、中观及微观层面均有考量，涵盖政府部门、社区教育机构、社会组织、社区居民等广泛受众，综合运用了队伍建设、经费投入、平台支撑、督导评价等多项激励保障措施，在明晰当前现状的基础上对社区教育发展定位和远景目标作出了科学、客观的预判，在 9 个一级变量中仅有政策重点 X5 得分低于均值。整体来看，此项政策在设计和制定时较为合理，能够发挥一定的引领作用，若需进一步优化政策，可将指标 X5 作为重点改进对象。

2.良好等级政策评价。P5、P7、P6、P3 这 4 项政策处于良好等级，其 PMC 指数分别为 7.10、7.05、6.52 和 6.49，在 8 项社区教育政策中排名分别为第三、第四、第五和第六。就 P5 而言，它是由山东省教育厅、民政厅、统计局等 15 个部门联合出台的有关社区教育的重要政策，涉及整合开发教育资源、推进社区教育数字化和聚焦重点人群服务等多方面内容，且该政策在 9 个一级变量中仅有政策受众 X6、政策功能 X7 这 2 项指标得分未达到均值。这是由于社会组织参与、教育公平等方面还存在些许缺陷，P5 的参考性改进路径为 X7- X6。就 P7 而言，为加快推进社区教育发展，岳阳市教育体育局、民政局、财政局等九部门联合颁布了中短期政策。该政策在政策性质 X1、激励保障 X4、政策重点 X5、政策受众 X6、激励措施 X8、政策评价 X9 等方面的得分明显大于均值，但在政策效力 X2、政策功能 X7 这 2 项一级指标上仍有较大的提升空间。其中，政策功能 X7 的得分与均值差距最大（比均值低 0.22），是影响整体政策效果的主要短板。这主要是因为政策在制定过程中对质量提升、教育公平等政策功能的关注不足，P7 的参考性改进路径为 X7- X2。就 P6 而言，它是由丹东市人民政府办公室印发的长期社区教育发展政策。该政策仅有政策效力 X2、政策级别 X3、政策受众 X6、政策功能 X7 这 4 项一级指标得分大于或等于均值，其余 5 项指标得分均小于均值。其中，政策视角往往更多关注中观与微观层面的具体事务，如课程资源建设、社区教育活动的组织安排等细节性工作，却忽略了宏观层面战略规划、顶层设计等关键维度的重要性，因而政策视角 X8 得分略低（比均值小 0.29），是制约社区教育高质量发展的关键因素。此外，政策性质 X1、激励保障 X4、政策重点 X5、政策评价 X9 也存在有待改进的空间，P6 的参考性改进路径为 X8- X9- X1- X5- X4。就 P3 而言，该政策除了政策效力 X2、政策级别 X3、政策受众 X6、政策功能 X7 和政策视角 X8 之外，其余

中国知网 https://www.cnki.net

4 项一级指标得分均小于均值。在这份关于加强重庆市社区教育的政策中，学习型组织建设、老年群体服务等相关内容的缺失使得政策重点 X5 失分较多。与此同时，政策性质 X1、激励保障 X4、政策评价 X9 均存在需要改进的方面，因此，这些方面将是以后政策文本改进的要点，P3 的参考性改进路径为 X5- X9- X4- X1。

3.及格等级政策评价。P1、P8 这 2 项政策样本处于及格等级，其 PMC 指数分别为 6.12 和 5.51，在 8 项社区教育政策中排名分别为第七和第八。就 P1 而言，为贯彻落实《2003- 2007 年教育振兴行动计划》的要求，深入推动社区教育发展和学习型社会建设，教育部出台了首个专门针对社区教育的政策文件。该政策由于缺乏社会组织参与，在政策受众 X6 上的得分仅为 0.60，比均值低 0.28。另外，作为一份以初步搭建面向社区居民的终身学习资源平台为主要目标的政策文件，因忽略数字化技术的赋能，其在政策重点（X5）上的得分也低于均值 0.18。此外，政策性质 X1、激励保障 X4、政策评价 X9 也是其主要失分点。若要对 P1 进行优化，其参考性改进路径为 X6- X5- X4- X9- X1。就排名最末位的 P8 而言，它是杭州市西湖区人民政府出台的短期专项政策，旨在更好地满足全民终身学习和精神文化需求，举全区之力打造“处处能学、时时可学、人人乐学”的西湖社区教育品牌。不过，作为一项区县级政策，它虽为社区教育发展提供了方向与依据，但在政策性质 X1、政策效力 X2 方面仍有较大改进空间，尤其体现在政策建议、引导、中短期规划等方面。与此同时，P8 项政策的激励保障 X4、政策受众 X6 以及政策评价 X9 的一级指标得分也略低于平均值，因此，在未来相关政策的制定过程中应对这些方面加以通盘考量，以增强政策的操作性与有效性。建议 P8 的参考性改进路径为 X1- X2- X6- X4- X9。

五、结论与建议

（一）研究结论

本文选取我国出台的 55 项社区教育政策为研究对象，借助 ROSTCM6 文本挖掘软件绘制其政策高频词的社会网络图谱，并结合已有文献构建涵盖 9 个一级变量和 43 个二级变量的社区教育政策评价指标体系，然后基于 PMC 指数模型对 8 项社区教育政策文本进行量化评价，最终根据量化评价结果提出政策建议。通过上述研究分析，本文主要得出以下结论。

其一，在选取的 8 项社区教育政策中，优秀等级政策共 2 份，占比 25%；良好等级政策共 4 份，占比 50%；及格等级政策共 2 份，占比 25%，这说明社区教育政策分级呈现典型的“橄榄型”分布格局，政策在质量上存在较大层次差异。整体上看，社区教育政策设计合理，政策质量表现优良，可促进各地区社区教育优质均衡发展，进而全面提升成年群体、老年群体等对象的终身学习能力和社区治理效能。其二，各项社区教育政策仍有一定的完善空间，从政策一级变量分值来看，平均得分相对偏低的指标主要是政策性质 X1、激励保障 X4、政策功能 X7 和政策评价 X9，因此，亟须从这些方面加以改进。

（二）政策建议

针对社区教育政策设计中存在的不足，本文提出如下建议。

第一，注重社区教育政策的建议性与引导性作用。现阶段，社区教育政策文本的政策性质仍停留

中国知网 https://www.cnki.net

在预测、描述、监管层面，建议性和引导性作用发挥不足。建议是社区教育政策设计中不容忽视的重要部分，既是推动社区教育内涵式发展的核心动力，也是提升社区教育品质的重要抓手；而引导作用对于增强政策的预见性与适应性、提升实践效果具有关键意义，是实现社区教育高质量发展的重要推手。因此，未来在保留预测性、描述性等基础作用的同时，需进一步凸显建议性与引导性的价值，例如，建议增加面向成年劳动者的职业技能提升、就业创业指导、职业素养培育等相关引导内容，进一步明确社区教育与职业教育、就业服务的衔接路径，以真正发挥政策对社区教育发展的推动作用。

第二，完善社区教育政策的激励保障。社区教育政策的落地生效，需要物力资本、财力资本、人力资本等保障措施作为重要支撑。政策量化评价结果发现，样本政策在组织领导、队伍搭建、经费保障以及宣传普及等方面较为重视，但在相关法律法规保障的完善程度上仍显不足。这一短板不仅削弱了社区居民持续参与学习的积极性，还降低了社区教育中心、老年教育机构的长期投入服务意愿。因此，未来在政策优化上需着重增强激励保障的针对性和吸引力，例如，可通过制定学习成果积累转换、社区教育志愿服务等方面的具体政策，为社区教育的可持续健康发展筑牢根基。

第三，强化社区教育政策功能的全面性。政策评价结果表明，目前，社区教育政策功能存在严重的结构性失衡问题，即政策功能的应用多聚焦于贯彻落实与特色发展推动，而对提升教育质量与保障教育公平的关注和投入尚显不足。因此，要让社区教育政策真正发挥效能，应在后续政策制定过程中加大对优质课程开发、专业化师资培养、数字化学习的重视力度，鼓励社区引入先进教学理念与方法，促进社区教育专业化、标准化建设，以提升社区教育质量；与此同时，优化区域内社区教育资源配置，建立资源共享机制，重点向老年群体、低收入家庭、下岗失业人员等对象倾斜资源，并通过学费减免、流动教学设施配备等措施，推动社区教育均衡发展，进一步促进教育公平。

第四，提升社区教育政策的科学性。实证研究分析发现，在政策评价方面，社区教育政策在科学性方面存在明显不足，究其原因，主要在于政策制定者缺乏充分依据，仅凭借主观经验判断进行决策或在政策制定过程中过度沿用既有方式，一味对标其他先进地区的政策条文，未能结合本地社区教育的实际情况作出相应调整。因此，未来的社区教育政策制定一定要建立在明智证据的基础上，即以循证决策引领社区教育政策的发展与完善。一方面，构建数据采集、专家评估、试点反馈三位一体的循证机制，定期发布社区教育、老年教育需求与成效分析报告，以推动政策动态优化；另一方面，提升相关人员的循证素养，促进研究成果对社区教育政策优化的循证运用。

参考文献：

[1] 吴杰.元治理视角下我国社区教育协同治理的现实困境与优化路径[J].教育与职业，2024，(17).

[2] 中国政府网.中共中央、国务院印发《中国教育现代化2035》[EB/OL].https://www.gov.cn/zhengce/2019-02/23/content_5367987.htm，2019.

[3] 刘睿声，闫树涛. 多源流理论视域下我国社区教育政策的变迁动力与逻辑阐释[J].成人教育，

中国知网 https://www.cnki.net

2024，(08)．

[4] 姚佳胜，宋肖肖．社区教育在我国何以迅速发展——基于社区教育政策的历史制度主义分析 [J]．教育理论与实践，2022，(22)．

[5] 邓湘宁，李艳华．中日社区教育政策及执行比较 [J]．继续教育研究，2024，(01)．

[6] 韩露，焦后海．中美社区教育政策比较研究 [J]．成人教育，2018，(12)．

[7] 官华．社区教育政策体系和执行网络研究 [J]．教育学术月刊，2019，(07)．

[8] 吴杰．我国社区教育政策执行中的阻滞因素及对策研究 [J]．成人教育，2025，(01)．

[9] 陈富坤，吴易雄，陈佳．论社区教育政策体系优化 [J]．成人教育，2020，(10)．

[10] 马丽华．公平取向的社区教育政策影响因素和实践改进路径 [J]．教育发展研究，2019，(09)．

[11] ESTRADA M．Policy Modeling：Definition，Classification and Evaluation [J]．Journal of Policy Modeling，2011，(04)．

[12] 杨静，韦笑，周杭等．城市营商环境政策评价体系构建及效应评估——基于 PMC- LDA 模型 [J]．软科学，2024，(11)．

[13] 刘映海，宋伟嘉．校园欺凌防治政策研究：基于 PMC 指数模型的分析 [J]．清华大学教育研究，2023，(04)．

[14] 张静，仲济磊，张启森．基于 PMC 指数模型的我国省级智慧养老政策文本分析与评价 [J]．中国成人教育，2024，(07)．

[15] 宋亚萍．高校一流本科教育政策内容量化评价与优化——基于 PMC 指数模型的分析 [J]．教育发展研究，2021，(09)．

[16] 李明，曹海军．我国“双碳”政策量化评价与优化研究——基于“结构—工具—效力”的分析框架 [J]．中国公共政策评论，2023，(01)．

[17] 王迪，戴思源．“主题—工具—效力”三维框架下欧盟与美国人工智能战略政策的比较分析研究 [J]．智库理论与实践，2025，(06)．

[18] 郑烨，鲍徐涵，鲁瑞雪等．国家层面研究生导师立德树人政策量化研究（2012- 2023 年）[J]．学位与研究生教育，2025，(04)．

[19] 沈光辉，陈晓蔚．我国社区教育政策的演进历程、文本分析和改进策略 [J]．中国远程教育，2019，(05)．

[20] 王伟光，宋洪玲．数字经济支持政策工具的量化评价——基于省际层面政策的文本分析 [J]．中国科技论坛，2023，(06)．

[21] 徐华，王露瑶．乡镇（街道）社工站政策文本量化评价与优化研究——基于 10 项政策样本的实证分析 [J]．华东理工大学学报（社会科学版），2025，(01)．

[22] 李刚，吕立杰，王莹聪．“十四五”时期我国中小学科学教育政策量化评价研究——基于 PMC 指数模型的分析 [J]．东北师大学报（哲学社会科学版），2024，(04)．

责任编辑：黄玉兵

中国知网 https://www.cnki.net