

我国西部地区社区教育高质量发展路径研究

——基于对西部12省（市区）社区教育调研分析

周延军¹ 张艾迪²

（1. 中国成人教育协会，北京，100029；2. 绵阳社区大学，四川绵阳，621099）

摘要：社区教育是我国教育事业的重要组成部分，在构建全民终身学习体系、建设学习型社会、推进社区治理中发挥重要作用。在新时代推进西部大开发形成新格局、建设高质量教育体系战略背景下，必须加快推动西部地区社区教育快速健康发展。经过多年的探索，西部地区社区教育在办学网络体系、师资队伍、办学机制等方面都取得了明显进展；目前依然存在管理体制不完善、机构设置不健全、经费保障不充足、教学服务能力较弱、区域发展不均衡等诸多问题；必须加强多元协同治理，完善五级网络办学体系，拓宽经费投入渠道，加强工作队伍建设，推进数字化应用。

关键词：西部地区；社区教育；发展现状；对策建议

中图分类号：G77

文献标识码：A

文章编号：2097-0412（2024）02-0019-05

一、研究背景

（一）项目背景

我国社区教育经过30多年的实践探索，特别是进入21世纪以来，随着终身学习理念的日益深入人心，优先发展教育事业、构建服务全民终身学习的教育体系、建设学习型社会等国家战略的实施，全国各地纷纷探索各具特色的社区教育发展方式和路径，社区教育呈现出蓬勃发展的态势。党和国家高度重视社区教育。2019年，中共中央、国务院发布《中国教育现代化2035》，将“建成服务全民终身学习的现代教育体系”列为8个主要发展目标之首，强调“扩大社区教育资源供给，加快发展城市社区老年教育”。^[1]大力开展社区教育被提升到了构建全民终身教育体系、完善民生保障制度

的高度。

由于地区经济、社会、文化和历史传统等方面的差异，我国的社区教育发展很不平衡，东部、中部与西部在办学体系建设、管理模式和运行机制、教育内容和方式以及数字化发展等方面差距很大。大部分西部地区的社区教育严重落后于国家整体发展水平。我国西部地区包含12个省市及自治区，约占全国总面积的72%，是我国发展的战略纵深，也是共建“一带一路”倡议的重要节点。2020年5月，中共中央、国务院印发《关于新时代推进西部大开发形成新格局的指导意见》，强化举措推进西部大开发形成新格局。文件明确提出，要“坚持新发展理念，坚持推动高质量发展”“支持教育高质量发展”。^[2]在维护民族团结、社会

收稿日期：2024-01-09

基金项目：本文系中国成人教育协会城市社区学习中心能力建设科研项目（社科类）“西部社区教育发展的现状、趋势、问题和建议”（课题号：CLC2019-1）的阶段性研究成果。

作者简介：周延军，男，山东滨州人，中国成人教育协会副秘书长，副研究员；

张艾迪，女，四川资阳人，四川省绵阳社区大学讲师。

稳定、国家安全建设教育强国的背景下,推动西部地区社区教育优质发展是一个值得深入思考、认真研究的重大课题。基于此,中国成人教育协会2020年立项了“我国西部社区教育发展现状、问题及发展趋势”研究课题。

(二) 设计与实施

本研究结合西部地区社区教育的实际情况与问题,利用统计表和问卷两种形式,面向社区教育机构、工作人员、社区居民收集数据资料:一是社区教育机构的统计表,主要指标包括西部地区社区教育的基础保障(组织、经费、制度)、体系建设、实施情况(工作队伍、活动形式、教学内容)。二是社区教育工作人员的调查问卷,主要指标包括个人情况、社区教育认知、实施、问题与建议等。三是社区教育对象的调查问卷,主要指标包括个人情况、社区教育知晓度、参与情况、需求问题等。

本次调查地点包括重庆、四川、云南、贵州、西藏、陕西、甘肃、青海、新疆、宁夏、内蒙古、广西等12个省市及自治区,收集社区教育工作者有效问卷2800余份,社区居民学习者有效问卷2400余份。

二、西部地区社区教育的主要进展

(一) 建立了省市级统筹协调管理的基础框架

2004年12月,教育部印发《关于推进社区教育发展的若干意见》,首次提出“党政统筹领导,教育部门主管、有关部门配合、社会积极支持、社区自主活动、群众广泛参与”的管理体制和机制。2016年,教育部等九部门印发《关于进一步推进社区教育发展的意见》,进一步明确社区教育的总体要求、管理体制、主要任务、保障措施等。在统筹管理方面,四川、新疆、内蒙古、广西等地的多数地市成立了社区教育议事协调机构。除西藏外,西部地区11个省市区经当地机构编制委员会办公室或教育厅(教委)批准,依托开放大学设立了社区教育指导服务中心,负责对区域内社区教育的统筹、协调和指导服务,地市级按照此模式依托开放大学成立了社区教育指导机构,基本实现了地市级全覆盖。大部分省市区把社区教育纳入了当地教育现代化发展目标和经济社会发展规划。各省市区相继出台了社区教育实施意见以及保障和推进社区教育工作的政策文件。如

《广西壮族自治区教育厅等九部门关于进一步推进社区教育发展的意见》《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》《陕西省贯彻落实老年教育发展规划(2016—2020年)实施方案》等。成都市、西安市出台了《成都市社区教育促进条例》《西安市社区教育促进条例》,这两部专门针对社区教育的地方性法规,对于促进社区教育的规范发展、推动学习型城市建设产生了积极作用。

(二) 初步构建了五级办学网络体系

目前,西部地区初步构建了“省级指导中心—市级指导中心(社区大学)—县(市、区)社区学院—乡镇(街道)社区学校—村(居)学习点”的五级社区教育网络体系。省级和设区市社区教育机构主要负责辖区内社区教育的政策引领、统筹协调、业务指导、资源开发整合、科学研究、宣传推广等;县(区)社区教育学院主要负责课程开发、教育示范、业务指导等;乡镇(街道)社区教育学校主要负责组织实施社区教育活动,指导社区教育工作站等;村(居)社区教育工作站(学习点)直接面对社区居民开展灵活便捷的社区教育服务。各地依托开放大学系统优势,联合党校、高校、职业院校,整合乡镇成人学校、社工服务站、社会团体组织等资源,逐步拓展社区教育办学体系。如新疆生产建设兵团开放大学利用14所师开大分校,建立“兵团—师市—团场—连队”四级办学体系。四川绵阳开放大学汇聚高校、社工中心、社会组织等平台资源,服务重心向下延伸,开展面向儿童、妇女、老人、残障等不同群体的社区教育活动。

(三) 开展社区教育实验区示范创建

西部地区参照教育部全国社区教育实验区和示范区评选标准指标,制定适应本区域经济社会发展和需求、反映当地社区教育特色的实验区示范区标准体系,开展了社区教育实验区、示范区创建工作。2016年,贵州省按照“区域中心城市引领,重点向市(州)级和县(市、区)级城市拓展,城乡一体,以城带乡,全面推进”的原则在全省范围内遴选部分县(市、区)开展社区教育试点,2018年创建50个社区教育试点单位,2021年已覆盖70%县(市、区)。重庆市仅2021年就创建市级社区教育示范区(实验区)35个。陕西、青海、新疆生产

建设兵团、广西、四川等地区制定发布关于社区教育实验区（示范区）建设的政策文件，在制度建设、资源整合、检测评估等方面进行探索，逐渐形成本土经验。

（四）社区教育活动日渐丰富

西部地区社区教育机构结合当地历史、人文资源和经济发展状况，开展了形式多样、内容丰富的社区教育活动，形成了一批极具特色的社区教育品牌项目。内蒙古自治区的“铸牢中华民族共同体意识大讲堂”、重庆市的“沙磁手工”、陕西省的“桑榆未央 智慧助老”、新疆维吾尔自治区的“百县千乡丝路送教”、广西壮族自治区“和谐之家”家长学校、四川省的“i-烘焙”实验室、云南的“书香丽江讲书人”、甘肃的“诗词文化普及推广”、青海省的“书香校园”读书活动、宁夏回族自治区的“困境儿童福利创新能力提升项目”、西藏自治区的“社区主题文艺演出”项目等，丰富了社区居民的精神文化生活，提升了学习者的综合素质，推动了当地社区和谐和学习型社会建设。

调查显示，社区教育机构面向儿童、青少年、在职人员、老年等群体，采取文体读书、课堂教学、专题讲座、学习小组和兴趣社团的方式，组织相应的教学活动。关于教学内容，安全教育频次占比最高为76.7%，文学艺术、家庭教育、科普知识频次占比均高于60%，其次是生活保健（54.8%）、政治法律（50.30%）、职业技能（43.30%）、语言培训（30.10%）。

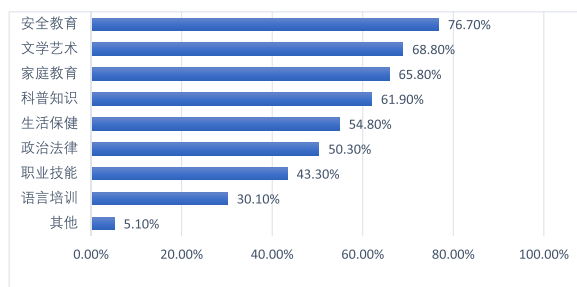


图1 社区教育教学内容

（五）数字化平台和资源建设初显成效

西部地区社区教育数字化建设主要体现在省级整合管理和地方特色打造两个方面。一是搭建集“管理、交流、学习”为一体的省级终身学习平台，实现优质学习资源共建共享。很多地区依托省级平台搭建县级学习平台，形成多级平台互动。如陕西省建成服务全省的社区

教育网络学习平台，西安社区大学、西安市未央区等建立区域内的社区教育网，宝鸡市“渭滨区社区教育网”与区社区教育学院、民政、科技、卫生等部门以及社区的门户网站构筑起“一站式”双向链接功能。包头社区大学打造了“包头终身学习网”和“包头终身教育微信公众号”，兴安盟城乡社区大学的“社区大讲堂”，通辽城乡社区大学的“社区教育公益大讲堂”等，众多社区教育综合平台在运行中都取得了很好的社会效果。

二是创建地方特色数字资源，西部地区基于本地人文背景需求，通过横向联动，整合开发本土课程资源，打造数字化特色学习平台。如四川社区教育指导服务中心依托社区教育数字化资源库和四川省妇联合作打造了“四川女性享学吧”；宜宾开放大学、自贡开放大学、绵阳开放大学还分别搭建了“数字化网上实验室”；重庆市组织开展全市社区教育特色课程评比、全市社区教育微课大赛评比活动；甘肃各市（州）举办“数字课堂”“网络视频课堂”“微信公众课堂”，有效推动了网络课程资源库建设。

三、影响西部地区社区教育高质量发展的主要问题

我国社区教育目前处于快速发展阶段，影响可持续发展的因素还很多，既有经济发展水平的制约，也有历史文化传统等方面的社会原因。就西部地区而言，在推进社区教育事业中的困难和问题更具有多面性和复杂性。

（一）管理体制和运行机制亟须完善

在西部地区，社区教育制度化建设、协同联动的管理体制和运行机制总体而言并不理想。首先，少数领导干部对社区教育的性质、定位、功能的认识还不十分清晰。大部分地区尚未出台相关条例、制度，缺乏明确保障机制、经费来源等方面的文件，在行政层面缺乏刚性约束。其次，政府机构的联动性、协同性也需要加强，亟须建立有效的联系机制和工作机制。很多地区尚未成立多部门共同参与的社区教育领导小组，也未建立教育部门牵头、政府各部门联动的联席会议制度，由教育部门主管和牵头，包括民政、财政、人社、文化、体育、科技等相关部门的协同管理机制并没有实质性形成，建立健全市县社区教育管理体制应作为

重中之重。此外,企业、学校、机关、社会组织等社区教育主体也需要广泛参与。

(二) 办学体系尚需健全巩固

实践证明,形成社区教育五级办学体系架构是扎实开展社区教育、推进学习型社会构建的基本前提。西部地区在省市级层面,社区教育机构是比较完备的,但在县(区)以下的办学体系尚不健全,分散性很强。主要表现在:一是社区教育办学网络区域不平衡。社区教育办学机构主要设置在城市社区。街道(乡镇)及以下区域社区教育学习点的数量远远少于城市。作为承上启下、发挥核心功能的县(区)办学体系尚不稳固。以县(区)级为核心的县域社区教育机构三无(无固定场地、无适量人员、无常规经费)现象严重。县以下的街道(乡镇)社区教育机构严重不足,村居学习点极度匮乏,在四川的民族自治地区,新疆、云南、贵州及内蒙古的边远农区(牧区)甚至是空白。二是社区教育办学机构运行不规范。社区大学、社区学院、社区学校、基层学习点等不同层级的运行机制、组织架构、工作职责等不清晰,纵向的业务指导管理缺乏系统性,横向的沟通和合作交流缺乏整合性,因此,社区教育网络体系的实体化、标准化建设有待进一步加强。

(三) 多元投入经费保障机制有待探索

社区教育专项经费是开展相关工作的基础条件。各地社区教育经费普遍没有纳入财政基本公共服务支出。即使部分地区能够争取到一定经费,但其数额也不稳定,持续性也没有保障。大部分省级社区教育指导服务中心,即使是作为省级协调统筹机构也没有常态的政府经费支持。以四川省为例,2019年人均社区教育经费投入,泸州和绵阳两市达到0.5~1元,而人均在0.5元以下的有13个地市,5个地市(州)没有经费投入。另外,各地没有出台发挥市场机制、引入社会资本方面的政策制度。

(四) 师资队伍规模、专业化水平亟待提升

一是西部地区社区教育队伍严重不足。缺少专职人员,大部分社区教育机构未设置专人专职岗位,工作人员普遍兼任多职、工作任务量较重,没有专职人员做支撑造成整体社区教育工作推进乏力。以四川绵阳市为例,全市没有定编定岗的社区教育工作者人员,仅市社区大

学设有“社区教育处”,其他社区学院、社区学校并未设置专人专职岗位。二是专业化水平需要提高。抽样样本中57.9%的社区教育从业者工作年限在3年以内,接受专业培训机会少,培训内容不系统;33%的从业者对社区教育相关制度政策不了解,政治素养需要提高。三是激励机制缺乏。社区教育教师职称评聘、准入、管理、考核等制度的短缺,使得社区教育教师个人职业发展受限、职业认同感较低,且薪酬普遍较低,从而导致兼职人员的稳定性较弱。

(五) 区域发展不均衡

主要表现在省级之间和区域内部的发展不均衡两个方面,西部地区12个省市区经济社会发展水平呈现明显不平衡性,因此在一定程度上影响着当地社区教育管理运作、经费投入、资源配置、队伍培育等。近年来,四川、内蒙古、新疆、广西等地与其他西部省市相比,积极推进,进展平稳,成效明显,办学体系逐步扩展,教育的内容和形式日渐丰富,出现了许多“终身学习品牌”和优质课程。即使在同一个省(直辖市、自治州),受经济、人口等实际情况影响,不同地区的社区教育发展也不尽相同。比如,四川省省会城市成都,堪称我国社区教育的西部高地,绵阳、自贡、泸州、宜宾、内江等地社区教育发展程度明显高于其他地市;乌鲁木齐、克拉玛依、奎屯等城市的社区教育走在了新疆维吾尔自治区的前列。因此,推动西部地区社区教育的统筹规划、区域协同以及重点扶持,实现均衡发展越来越紧迫。

四、西部地区社区教育创新发展的路径和政策建议

(一) 完善多元合作的协同治理管理体制

制度建设是社区教育可持续发展和形成长效机制的基础和保障。一是各地推动出台区域《终身教育促进条例》,以法治思维和法治方式推进社区教育。二是在党委领导、政府统筹下,建立由教育部门牵头,民政、财政、人社、文化、妇联等部门共同参与的省市县三级全民终身学习指导委员会,进一步明确社区教育主管部门和责任主体,建立社区教育联席会、理事会或社区教育协作会等制度,定期研究、部署、指导、督促和协调检查区域工作,建立目标责任和考核机制。同时,充分发挥教育机构、企事业单位、社会组织的作用,政府与社会双向推动。

三是搭建多元协作平台。西部地区社区教育机构积极参与政府部门、主流社会组织发起的“区域合作”“东西结对”等项目活动,要主动与东部、中部地区社区教育学院对接,开展师资培训、资源共享、教学模式探索、信息化应用等方面的合作,借鉴先进的办学经验理念,推动当地社区教育新发展。

(二) 加强办学体系实体化、标准化建设

社区教育必须强化基础能力建设,其中核心要素是建立健全五级办学体系,各级职能清晰,各司其职。加强社区教育机构的实体化建设则是当务之急,在经济比较发达的省会城市和部分地级市,则要进行标准化建设的布局 and 规划,形成以基层需求为导向的社区教育供给结构,优化城乡社区教育网络体系布局。一是明确各级社区教育机构职能职责,注重发挥省级和市级指导服务中心的整合、研发和辐射功能,加大对教育相关资源的整合。在县区、街道乡镇层面,着重于指导服务活动的开展、效果评估,建立支持沟通反馈机制,实现对基层居民的全覆盖。在村居层面,着重于社区教育活动的落地实施。二是整合社区教育资源,组织推动各级各类学校、图书馆、艺术馆、博物馆等社会资源向区域内居民开放,要依托社区服务中心、新时代文明实践点、儿童活动中心等资源,将社区教育的增量重点放在基层和农村,拓展社区教育办学场地,提升服务质量。三是开展社区教育示范建设工作,在经济条件稍好的地区开展社区学院(学校)标准化建设,按照社区教育三级办学体系建设标准,逐步落实人财物等基本投入,以点带面扩大覆盖面。

(三) 建立多层次、宽渠道经费保障机制

一是明确“社区教育经费分类承担”的政府专项经费投入渠道。西部地区社区教育经费,应根据经济社会发展的不同,按常住人口配比区间经费标准保障。二是引入市场机制,引导社会各界加大对社区教育的投入,对社区教育

给予物力、财力、设施等多方面的支持。鼓励和引导社会力量参加社区教育工作,采取政府以公益性服务项目按比例适当补贴的方式,允许第三方机构对一些服务项目收取少量费用,用以支持公益性服务项目发展。三是明确学习者经费分担机制,规范以低于成本的学员收费标准,建立科学化和精细化的经费管理体制,提高经费利用效率。

(四) 着力提升社区教育队伍专业化能力

加强社区教育工作队伍的体制建设,组建一支以社区教育管理人员、专兼职教师、志愿者为主的工作队伍。一是管理队伍逐步做到定编、定岗,组织社区教育从业人员等参加社区教育专业培训,建立专业性强、人员稳定的社区教育工作队伍。新疆、内蒙古等地近年来组织常态化的骨干教师、社区工作者培训取得了良好效果,应及时总结经验,完善培训内容,突出课程规划与开发、教学组织与协调、科研与数字化能力的培育。二是创新激励机制,加强部门协调,依托农村基础教育网络和农村科技站体系,聘请更多的教师、专业人员和民间能者参与社区教育,加强社区教育师资考核标准和考核办法,扩大社区教师资源供给。在职称晋升方面,参考福建、上海、江苏、重庆等地经验,打通社区教育教师职业发展通道。三是重视打造基层志愿者队伍,在街道、社区层面充分整合各类协会行业等力量。

(五) 推进社区教育数字化发展

数字化应用将带来社区教育管理模式、教学模式、学习与评价模式,以及支持服务模式的转变。西部社区教育高质量发展离不开数字化,应硬件与软件并重,充分重视智能设备使用以及信息技术应用,注重基础教学功能之后的外延服务,加强对信息系统安全和数据安全及合理使用,加强数据资产建设与管理,发挥大数据在管理和决策中的应用,探索高科技、沉浸式教学设备在社区教育中的应用。

参考文献:

- [1] 中共中央 国务院关于新时代推进西部大开发形成新格局的指导意见 2035[EB/OL]. (2020-05-17) [2023-12-12]. https://www.gov.cn/zhengce/2020-05/17/content_5512456.htm.
- [2] 中共中央 国务院关于新时代推进西部大开发形成新格局的指导意见 2035[EB/OL]. (2020-05-17) [2023-12-12]. https://www.gov.cn/zhengce/2020-05/17/content_5512456.htm.

[责任编辑:林菁]