

社會教育力的構成與演進

基於對中國大陸教育政策文本的內容分析 (第二部分)

文：張永

張永，華東師範大學教育學部職業教育與成人教育研究所副研究員，教育學博士，“生命·實踐”教育學研究院研究員，上海終身教育研究院兼職研究員，研究方向為成人教育基本原理、社區教育。張博士應邀出席“澳門非高等教育制度與規劃前瞻”研討會並發表題述論文，論文是國家社會科學基金教育學青年課題“社區教育教師的工作特性分析與能力建設研究”，以及上海終身教育研究院學術委員會“終身教育視野下社會教育力之聚通與提升”之研究的基金項目。文章基於對中國大陸教育政策文本的內容分析，探究社會教育力的構成與演進。由於內容豐富，《終身學習》雜誌分兩期刊登，第一部分已於第34期刊登，敬請讀者留意。



（二）社會的教育組織演進

同前述社會的教育理念演進相一致，我國社會的教育組織在改革開放以來也經歷了一個演進過程。

在改革開放的第一個十年裡，由於教育事業發展的重點在於學校教育，在社會的教育組織方面強調的是教育事業管理許可權的劃分。中共中央《關於教育體制改革的決定》提出“實行基礎教育由地方負責、分級管理的原則”、“擴大高等學校的辦學自主權”等一系列政策措施[1]，啟動了中國的教育體制改革。

但是，要突破長期以來根深蒂固的縱向管理體制談何容易。在有關我國社區教育發展的歷史敘事中，1986年9月30日誕生在上海的“真如中學社會教育委員會”被認為是一個拉開改革開放後社區教育發展序幕的標誌性事件。根據當事人的回憶，當日下午，位於上海西部普陀區真如鎮的一所名不見經傳的學校——真如中學，熱熱鬧鬧地成立了自己的“真如中學社會教育委員會”。在主席台上，前排整齊地就座著真如鎮黨委書記、鎮長，長征鄉黨委書記、鄉長，學校周邊企業的廠長、公司的經理、火車站站長、派出所所長、駐軍部隊首長等，後排及會場中央，還來了不少單位的代表，有鎮居委會代表，有村民委員會代表，有家長代表，他們興高采烈，滿懷激情地前來祝賀自己的共同組織——“真如中學社會教育委員會”隆重成立。有心人驚奇地發現，學校的上級領導——教育局黨政負責人怎麼不見蹤影？在會場裡忙碌著的拍攝錄影的竟然是華東師範大學電教室教師，而區教育局電教站專業錄影人員為什麼不來拍攝這歷史性的鏡頭？原因簡單的出奇，原來校領導請局長、

書記光臨，惟局長回答不便參加，書記則表示不反對。既然局黨政領導不能出席，那麼局下屬的機構——區教育局電教站按兵不動也就順理成章了。

通過同社區教育創始群體的接觸，可以發現，社區教育不只是一種組織創設，更是促進學校內部整體改革的一種路徑創設[2]。對應於學校內部的教學、德育、總務三大分工，真如中學社教委理事會也成立了教學組、德育組、管理組，全面參與學校教育管理，促進學校教育社會化。如教學組的職責分工是：回饋社區建設發展資訊，參與研究教育改革，對培養社區建設發展人才做出規劃；參與普、職教相互滲透的研究；協助開展優化課堂教學效益的各種活動。學校內部整體改革更好地實現了學校整體育人的功能，也提醒人們對社區教育的認識不應停留在“錢”上，而應該立足於“人”，充分認識社區教育在培育人才上的意義。培育人才是社區與教育的結合點，社區教育既蘊含著社會的教育責任，也蘊含著教育的社會責任。

在改革開放後第二個十年裡，隨著終身教育理念の普及，教育與社會的關係明確被提上議事日程。《中國教育改革和發展綱要》（中發[1993]3

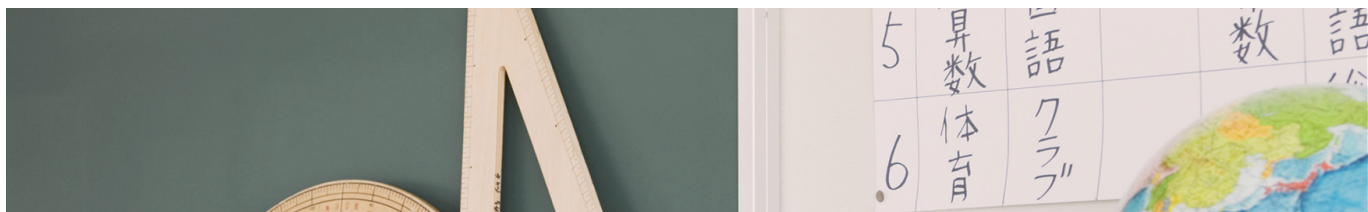
號)指出：“改變政府包攬辦學的格局，逐步建立以政府辦學為主體、社會各界共同辦學的體制。在現階段，基礎教育應以地方政府辦學為主；高等教育要逐步形成以中央、省(自治區、直轄市)兩級政府辦學為主、社會各界參與辦學的新格局。職業技術教育和成人教育主要依靠行業、企業、事業單位辦學和社會各方面聯合辦學。” [3] 《中華人民共和國教育法》第六章以“教育與社會”為題，對政府、企業、學校、社會組織和社會成員等不同社會主體在教育方面所承擔的責任與義務和所享有的權力與權利進行了法律規定。其中，第四十六條規定：“國家鼓勵企業、事業組織、社會團體及其他社會組織同高等學校、中等職業學校在教學、科研、技術開發和推廣等方面進行多種形式的合作。企業事業組織、社會團體及其他社會組織和個人，可以通過適當形式，支持學校的建設，參與學校管理。” [4]

在改革開放進入第三個十年以後，尤其是近年來，隨著學習型社會和社會治理理念的宣導，教育治理開始成為以社區教育為代表的終身教育領域的組織原則。在新階段裡，社區教育領域成為終身教育體系構建和學習型社會建設的新興領域和重要構成。《面向21世紀教育振興行動計劃》明確提出：“開展社區教育的實驗工作，逐步建立和完善終身教育體系，努力提高全民素質。” [5] 《國家中長期教育改革和發展規劃綱要(2010-2020年)》進一步指出：“廣泛開展城鄉社區教育，加快各類學習型組織建設，基本形成全民學習、終身學習的學習型社會。” [6]

隨著國家層面終身教育與學習型社會理念的宣導，各地出台了一系列有關終身教育與學習型社會的政策文件。以《上海市終身教育促進條例》為例，該文件提出，終身教育的工作方針是“政府主導、多方參與、資源分享、促進學習”[7]。文件明確規定了政府、企業、學校、社會組織和社會成員等不同社會主體在終身教育方面所承擔的責任與義務和所享有的權力與權利。其中，第四條規定：“市學習型社會建設與終身教育促進委員會負責統籌、協調、指導全市終身教育和學習型社會建設。市學習型社會建設與終身教育促進委員會的辦事機構設在市教育行政部門。區、縣終身教育協調機構負責轄區內終身教育工作的協調、指導。”[8]第五條

規定：“市和區、縣人民政府應當加強對終身教育工作的領導，將終身教育工作納入同級國民經濟和社會發展規劃，採取扶持鼓勵措施，促進終身教育事業的發展。鄉鎮人民政府、街道辦事處應當按照各自職責組織開展終身教育工作。”[9]第六條規定：“市教育行政部門是本市終身教育工作的主管部門。區、縣教育行政部門按照職責，負責本轄區內的終身教育工作。發展改革、人力資源和社會保障、公務員管理、農業、財政、稅務、工商、人口和計劃生育、統計、民政、文廣影視、公安等有關行政部門按照各自職責，協同做好終身教育工作。”[10]第七條規定：“工會、共產主義青年團、婦女聯合會以及殘疾人聯合會、科技協會等其他組織協助開展終身教育促進工作。鼓勵社會團體按照各自章程，開展終身教育工作。





鼓勵各類學習型組織開展本組織成員的終身學習活動。鼓勵市民為終身教育提供志願服務。” [11]


在十八屆三中全會通過的《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》中專設“創新社會治理體制”一章，提出“堅持系統治理，加強黨委領導，發揮政府主導作用，鼓勵和支持社會各方面參與，實現政府治理和社會自我調節、居民自治良性互動” [12]。《教育部等七部門關於推進學習型城市建設的意見》（教職成[2014]10號）第四項主要任務是：“廣泛開展城鄉社區教育，推動社會治理創新”，要求“建立社區教育聯席會議、社區教育理事會等制度，完善社區教育多元參與協商、合作機制，提高社區治理能力，推動社會治理創新” [13]。2014年底，作為上海市一號課題成果文件，中共上海市委、上海市人民政府出台了《關於進一步創新社會治理加強基層建設的意見》（滬委發[2014]14號）和有關系列文件（合稱“1+6”文件）。該系列文件提出了創新社會治理體系和社會治理能力現代化的發展目標，並把街道、鄉鎮和居村作為基層社會治理的主陣地，把服務群眾、增進人民福祉作為創新社會治理加強基層建設的根本出發點和落腳點。“1+6”文件提出了黨委領導、政府主導、社會協同、公眾參與、法治保障這一社會治理體制 [14]。社區教育作為一項公共教育服務，已經開始了一系列主動融入社會治理的實踐。

（三）社會的教育資源演進

社會的教育資源既依賴於一定社會的經濟基礎，又是社會的教育理念與教育組織在物質層面上的外顯化。

在改革開放的第一個十年裡，社會的教育資源十分有限，表現在人力、財力和物力等多個方面。《中共中央關於教育體制改革的決定》明確提出了與之相關的問題，即“基礎教育薄弱，學校數量不足、品質不高、合格的師資和必要的設備嚴重缺乏，經濟建設大量急需的職業和技術教育沒有得到應有的發展，高等教育內部的科系、層次比例失調”[15]。該文件還特別指出：“發展教育事業不增加投資是不行的。在今後一定時期內，中央和地方政府的教育撥款的增長要高於財政經常性收入的增長，並使按在校學生人數平均的教育費用逐步增長。”[16]1986年7月1日開始施行的《中華人民共和國義務教育法》在第十條規定：“國家對接受義務教育的學生免收學費。國家設立助學金，幫助貧困學生就學。”[17]而2006年9月1日開始施行的《中華人民共和國義務教育法》第二條規定：“國家實行九年義務教育制度。義務教育是國家統一實施的所有適齡兒童、少年必須接受的教育，是國家必須予以保障的公益性事業。實施義務教育，不收學費、雜費。國家建立義務教育經費保障機制，保證義務教育制度實施。”[18]對比之下，可以看出教育投資在教育法律文本中留下的變遷痕跡。

在改革開放的第二個十年裡，隨著社會的教育資源逐漸豐富，教育品質提升開始成為新的主題。《中國教育改革和發展綱要》（中發[1993]3號）明確指出：“在教育事業發展上，不僅教育的規



模要有較大發展，而且要把教育品質和辦學效益提高到一個新的水平。” [19]教育品質的核心是人才品質，而提升人才品質，不僅是教育系統內部的事情，且是全社會的事情。該文件規定：“全社會都要關心和保護青少年的健康成長，形成社會教育、家庭教育同學校教育密切結合的局面。家長應當對社會負責，對後代負責，講究教育方法，培養子女具有良好的品德和行為習慣。新聞出版、廣播影視、文化藝術等部門，要把提供有益於青少年身心發展的、豐富多彩的精神產品作為義不容辭的責任。在城鎮建設中，要注意興建科學館、博物館、圖書館、體育館和青少年之家等設施，要制定和完善公共文化設施對學生開放和減免收費的制度。各級政府要認真貫徹《未成年人保護法》，採取嚴厲措施，查禁淫穢書刊、音像製品，打擊教唆、殘害青少年的犯罪活動，優化育人環境。” [20]

《中華人民共和國教育法》第六章第五十條規定：“圖書館、博物館、科技館、文化館、美術館、體育館(場)等社會公共文化體育設施，以及歷史文化古跡和革命紀念館(地)，應當對教師、學生實行優待，為受教育者接受教育提供便

利。廣播、電視台(站)應當開設教育節目，促進受教育者思想品德、文化和科學技術素質的提高。” [21]第五十一條規定：

“國家、社會建立和發展對未成年人進行校外教育的設施。學校及其他教育機構應當同基層群眾性自治組織、企業事業組織、社會團體相互配合，加強對未成年人的校外教育工作。” [22]。第五十二條規定：

“國家鼓勵社會團體、社會文化機構及其他社會組織和個人開展有益於受教育者身心健康的社會文化教育活動。” [23]



隨著終身教育體系和學習型社會建設的推進，社會的教育資源極大豐富，這些教育資源如何溝通和銜接、開放與共用成為新的議題。在國家和各地一系列有關終身教育與學習型社會的政策文件中，終身教育體系中各級各類教育資源的橫向溝通與縱向銜



接、學習型社會建設過程中各類教育資源的開放與共用頻頻出現。例如，上海市、河北省、太原市和寧波市的《終身教育促進條例》都把“資源分享”作為終身教育工作的方針之一。《教育部等七部門關於推進學習型城市建設的意見》(教職成[2014]10號)在總結已有學習型城市建設的經驗和問題的基礎上，第二項主要任務要求“通過深化教育綜合改革，推進學歷教育與非學歷教育協調發展，職業教育與普通教育相互溝通，職前教育與職後教育有效銜接，有效發揮學校教育在全民終身學習中的基礎作用” [24]；第六項主要任務是“統籌區域內各類學習資源，推進學習資源的社會化。建立

有效的協調機制，促進各部門、各系統的學習資源開放共用。進一步發揮公共文化設施的社會教育功能，深入推進公共圖書館、文化館(站)、博物館、美術館、科技館等各類公共設施面向社會免費開放。鼓勵機關、企事業單位、社會團體等向市民開放學習場所和設施，為市民終身學習提供便利。積極利用報紙、雜誌、廣播、電視以及網路媒體等各類傳播媒體提供多種形式的學習服務。” [25]

由於終身教育體系中各級各類教育資源的橫向溝通與縱向銜接主要涉及教育系統內部不同層次和類型的教育資源，可以稱之為社會教育資源的內聚通；而學習型社會建設過程中各類教育資源的開放與共用則不限於教育系統內部的教育資源，因此可以稱之為社會教育資源的外聚通。

三、結語

基於前面的探討，可以得出以下三點認識。

首先，社會教育力可看作是教育的社會文化生態，同時又是社會內含的各種不同類型的教育力量，可以區分為社會的教育理念、組織與資源等不同層面或成分。這些不同層面或成分在教育法律法規和其他政策文本中有著顯著的話語表徵。

第二，社會教育力的不同層面或成分之間密切相關，使得我國的社會教育力在整體上呈現出階段性特徵。改革開放以來，在政策表徵上可以區分為第一個十年的基礎建設階段(1978—1988年)，第二個十年的品質發展階段(1988—1998年)，以及世紀之交以來

的深化拓展階段(1998年至今)。社會教育力的政策表徵既受制於一定社會的經濟基礎和上層建築，又在推動社會整體發展上發揮著不可替代的積極作用，如形成社會的教育共識、推動教育組織重構和教育資源聚通等。

第三，當前，改革進入全面深化階段，為我國社會教育力的發展提供了新的契機，如何提升和開發新時期社會教育力，形成新的態勢與特徵，識別與之相應的階段性問題和建構問題解決方案，越來越不可回避。“生命·實踐”教育學派在這一問題上有志於作持續深入的探討。

〔參考文獻〕

- [1][15][16]中共中央關於教育體制改革的決定[Z]。1985-05-27。
- [2]張永.社區教育：回到源頭的思考[J]。中國成人教育，2013(9)。
- [3][19][20]中國教育改革和發展綱要(中發[1993]3號)[Z]。1993-02-13。
- [4][21][22][23]中華人民共和國教育法[Z]。1995-09-01。
- [5]面向21世紀教育振興行動計劃[Z]。1998-02-24。
- [6]國家中長期教育改革和發展規劃綱要(2010-2020年)[Z]。2010-07-29。
- [7][8][9][10][11]上海市終身教育促進條例[Z]。2011-05-01。
- [12]中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定[Z]。2013-11-12。
- [13][24][25]教育部等七部門關於推進學習型城市建設的意見》(教職成[2014]10號)[Z]。2014-08-11。
- [14]關於進一步創新社會治理加強基層建設的意見(滬委發[2014]14號)[Z]。2014-12-31。
- [17]中華人民共和國義務教育法[Z]。1986-07-01。
- [18]中華人民共和國義務教育法[Z]。2006-09-01。