

多元办学模式下的社区教育法律体系的构建

温友淳

华东理工大学（上海 200237）

【摘要】：通过文献研究、实证研究和规范分析等研究手段，对我国社区教育的多元化管理制度进行了探讨。研究表明，目前社区教育中多元主体参与的趋势已初见端倪，多元主体参与社区教育的种类、种类、参与方式也日趋多样化。当前社区教育的多元主体办学，存在着多种主体参与积极性和持续性不足、协同性弱、社会参与制度保障不足等问题，迫切需要加强规范设计和制度供给，为各类主体更好地参与社区教育提供法律支撑。研究结论：通过对社区教育多元主体办学的价值取向、细化社区教育的相关配套制度等几个方面来完善社区教育多元化办学的法律体系。

【关键词】：社区教育；多元化办学；健全的法律制度

The construction of the community education legal system under the multi-dimensional school-running mode

Wen Youchun

East China University of Science and Technology Shanghai 200237

Abstract:Through literature research, empirical research and standard analysis, the diversified management system of community education in China is discussed. The results show that the trend of multiple subjects participating in community education has begun to appear, and the types, types and ways of multiple subjects participating in community education have become increasingly diversified. At present, there are many problems in the multiple subjects of community education, such as insufficient enthusiasm and continuity of various subjects, weak coordination and insufficient system guarantee of social participation. It is urgent to strengthen the standard design and system supply to provide legal support for various subjects to better participate in community education. Conclusion: the legal system of diversified community education should be improved by refining the value orientation of multiple subjects of community education and the related supporting system of community education.

Key words:Community education; diversified education; a sound legal system

社区教育的多元化主体是指以社区教育为主体的学校（电大、社区学院等）、高等、职业学校、行业企业及其他社会力量等多方主体，共同承担社区教育办学责任，相互协同、分担责任、共享利益，从而实现社区教育办学目标的办学体制。社区教育多元办学模式在拓展社区教育资源供给、缓解供需矛盾、创新办学管理模式、构建多元协同办学体制等方面都有着显著优势。目前，社区教育中存在着多元化主体参与的倾向，迫切需要强化规范设计，完善制度保障，为各种社会组织更好地参与到社区教育中来。

一、多元办学模式下的社区教育发展状况与问题

（一）多元办学模式下的社区教育状况

1. 多元化的社区教育参与主体的种类和数量不断增加。在我国政府职能的转型和社区教育治理体制的完善下，社区教育参与主体的范围不断扩大，包括高校、行业、企业、民间组织、专业社团等。在社区教育中，大学在学习场所、课程师资、志

愿服务等方面为社区教育提供了支撑。而在社团发展迅速的今天，基金会、社团等社会组织通过募集资金、搭建平台等多种形式，在各自的领域中不同程度地介入到社区教育中，成为参与社区教育的不可忽视的力量。以上海为例，各类社团组织的积极参加，就有了很好的实践。上海市“学习型社会”建设领导小组在2015年度与18所复旦大学等18所高校进行了合作，并在此基础上进行了课程建设；此外，中国银行和其他一些公司也与上海市教委上海支行签订了协议，在社区教育领域开设了一门金融知识课程；民间非营利组织积极参加社区教育，如“社会实践点”。

2. 多元主体在社区教育中的参与方式和方式趋向多样化。首先，社区教育的多元主体从开放场地设施、开展讲座等多种形式，逐渐扩展到社区教育管理实施、规划运营、课程开发、师资建设等各方面，多元社会力量的资金、人才、品牌、技术等资源优势逐步融入社区教育公共产品和公共服务领域。社会力量参与社区教育的程度逐渐加深，由最初的社区教育外围工作逐渐向社区教育中心延伸，包括提供社区教育的公共服务和

提供公共物品。其次，多元主体参与社区教育的方式也从最初的单纯的签订合同模式向成熟、规范的政府购买、特许经营等多种形式的参与，通过政府购买、企业赞助、基金会捐助等多种途径介入社区教育服务，参与方式逐渐转向规范的制度安排。最后，由于社区教育自身的“准公共物品”属性，政府、市场、社会机构等多种主体的参与，使三方的合作呈现出多元的协作形态，并在各种动力的驱使下，形成了多种协作形式。例如，政府与社会组织、政府和社会组织联合、政府出资成立社会组织承接等多种模式。

（二）多元办学模式下社区教育存在的问题

1. 社区教育的主体多元化，缺乏主体性、持续性；总体上，多元主体在社区教育中存在着主观意识和长期性的缺乏、参与积极性低、参与程度比较分散和局限。虽然当前对社区教育多元主体的探索已经很多，但长期以来，政府主导的社区教育办学模式和观念却是根深蒂固的。多元主体在社区教育中的主体意识比较薄弱，积极参与的意识不强，甚至出现了“被动参与”现象。从理念上看，绝大多数的社会团体和势力把参与社区教育看作是一项“任务”，而不是个人的责任。这就造成了社区教育资源存在着质量不高、不适应社区教育需要、教学活动缺乏针对性等问题。而社会各方面对社区教育的参与缺乏长效机制，导致了其对社区教育的持续发展。尽管有些企业或社团出于品牌推广或市场推广等原因，积极参加社区教育，但由于缺乏系统性、长期性，对社区教育的广度、深度产生了很大的影响。究其原因，在于我国目前在社区教育中存在着多种主体参与的法律、制度、配套措施等问题，其功能和价值还需要进一步挖掘。

2. 社区教育的多个主体办学的协作能力较差，缺乏对社区教育的制度保障。社区教育是一种新型的社区教育组织形态，它与传统的以政府为主的学校管理制度相区别。在这一公共管理模式下，政府和企业等多元主体之间应该是紧密合作、相互协调的协作关系，但“政府是政府的核心，学校依附政府、市场参与无力、社会被边缘化的教育治理基本格局依然没有得到根本动摇和改变”。造成这种现象的主要原因是：政府和社区教育的各个方面的联系不协调。在社会力量和政府之间的合作问题上，他们没有形成合适的交往方式。政府在社区教育运作中的角色和角色还没有从“划桨者”向“掌舵者”转型，仍然存在着对社区教育的过度介入和对社会力量的过度干涉，以及与多元主体协同施政的基本框架。其次，目前的法律对社会力量的作用存在着模糊的认识，缺乏对社区教育参与程度、范围、范围、权利义务、法律责任等方面的明确规定，导致多元主体的角色定位存在不确定性，影响其参与积极性。

二、多元办学模式下社区教育法律现状探析

教育法制是推动和保障教育职能顺利完成的一个重要保障，而上述社区教育中的多元化办学问题与当前我国社区教育

法律体系的不完善、不够清晰有关。

（一）我国现行的社区教育法律制度存在的问题。

1 在“标题”中包含“社区教育”的前提下，通过对北京大学法律法规库的查询，可以得到目前国内有关法律法规的0项、地方规章2项（分别是《西安市社区教育促进条例》《成都市社区教育促进条例》）和《成都市社区教育促进条例》。在“全文”中包含“社区教育”的情况下，共获得法律法规0项、行政法规69项、部门规章2项、地方法规14项。而在上述法律中，除西安、成都两个地方制定的《社区教育促进法》外，“社区教育”一词的使用频率基本上是“1次”（检索日期为2021年11月24日）。这表明，目前的立法文件中，多数只提到了社区教育，没有详细的条文。当前，我国《中华人民共和国教育法》第二十条，是我国依法治国的基本法律，其中规定：“国家实施职业教育、继续教育、鼓励发展各种形式的继续教育，促进全民终身学习”，这是我国现行法律法规的重要内容。关于社区教育的立法，福建和上海等多个省份已经有了一定的经验，但总体上还是将其纳入到终身教育立法和家庭教育促进立法中，这三种法律关系尚不明晰，有关立法对社区教育的性质、组织经费等保障机制等重要问题基本未加提及。总体上，我国的社区教育立法存在着国内立法缺位、地方性法规零散、实效性差、全国范围内缺乏统一的问题。

2. 我国现行的教育法律制度多元化。同时，在办学主体多元化的情况下，也出现了体制上的缺位。首先，在政府主导下的前社区教育，因缺乏立法，甚至连政府监管下的社区学校都存在着模糊的法律地位。由于没有纳入国家教育的序列，缺乏合法的地位，无法独立地成为一个独立的法人，也没有独立的学历证书，因此，它的办学状况十分尴尬。其次，在参与范围、参与界限、参与资格和决策机制等方面，对多元主体参与社区教育的决策机制等方面尚无明确的法律规范。上述两项现行的地方法律只提到“鼓励自然人、法人、其他组织捐款”，并未明确多元主体在社区教育中的重要地位、办学过程中的权责奖惩等具体细则，相关规定的指引性和强制性较弱。第三，由于政府与社会资本合作的法律体系还没有形成统一的法律体系，所以，在公共-私人合作的基础上，政府与社会资本的合作方式、法律责任等在社区教育中存在着一些法律问题。例如，近年来出现的政府采购型社区教育，由于没有专业的督导评价机构，没有一个统一的质量标准，因此，监管评价的权利和职责不清晰，很难保证由第三方提供的社区教育服务。在社区教育问责机制方面，存在着多元主体参与社区教育管理的问题。社会公众、社会组织、企业、第三方中介机构是社会监督的重要内容。当前，在我国社区教育管理中，社会监督机制也一直

（二）健全社区教育法律制度的必要性与可行性

1. 健全多元主体的社区教育法律体系是必要的。首先，构

建多元化的社区教育法治体系,是推进我国学习型社会的重要组成部分,也是推进“依法治教”的必由之路。社区教育在建设学习型社会中具有举足轻重的作用,“依法治教”是实现依法治国的必由之路。目前,我国现行的社区教育立法存在着国家层面上的立法缺位、立法文本执行不力、终身教育立法与家庭教育立法的不协调等问题。健全社区教育的多元主体,明确社区教育的法律责任,有利于激发多元主体参与社区教育,促进学习型社会的构建,健全中国特色社会主义教育法治体系。其次,健全社区教育的多元主体,有利于提高社区治理能力,推动社区教育的可持续发展。现代教育管理体制的一个显著特点就是多方参与、合作共治,通过健全多元主体的社区教育法治,建立多主体合作的社会治理框架,促进社区教育治理的规范化、专业化。此外,通过健全社区教育立法,使华为的教育理论实践成为具有约束力的、具有指导意义的教学准则,避免了社区教育的随意、无序,从而保证并满足居民对终身学习的需要,促进了社区教育的可持续发展。

2. 健全多元主体的社区教育法律体系的可行性。首先,就社区教育的实际依据而言,多元化的办学实践与探索日益丰富。教育部、国家九部委联合印发的《关于进一步推进社区教育发展的意见》中,明确提出了“培养多元主体,引导各级各类学校、社会力量积极参与”的基本方针,使社区教育由单一主体向多元主体发展。上述众多的社会力量在社区教育中的实践,使得各方在社区教育中寻找到了合作的连接点和共同的价值,从而形成了多元化的社区教育制度。其次,在社区教育体系的构建上,我国的社区教育政策的储备与立法的积累较为完善。首先,通过三十余年的不懈努力,社区教育政策从零散到专业化发展,对社区教育的发展起到了积极的引导和促进作用;另一方面,与社区教育紧密联系的终身教育立法、家庭教育立法也取得了突破性进展,多个省市相继制定了《终身教育法》或《家庭教育促进法》,有些法规也对社区教育进行了规范。成都、西安率先制定了以地方规章为基础的社区教育专项立法,并设立了专章或专章,对多元主体参与的社区教育进行了明确的规定。在此基础上,学者们对社区教育的立法和多元的教育合作管理进行了一些探讨。近几年,我国对社区教育立法的要求越来越高,而在多元合作的社区教育领域,也出现了许多细分的研究焦点和共识。这些理论与立法实践为我国社区教育多元化主体

办学法律制度的完善奠定了基础。

三、完善社区教育法律体系的思考

(一) 确立健全社区教育法律体系的法律观念与价值取向
立法思想与价值导向是对我国法律制度建设的指导。社区教育作为发展终身教育的一种主要方式,它具有普惠性、终身性等特征。在社区教育立法中,必须坚持终身教育理念,强调社会公益原则,保证公民享有平等接受社区教育的权利,并符合上位的终身教育立法目标。比如《西安市社区教育促进条例》,将其作为一项“公益性”的教育行为,对其进行了明确的界定。公益原则是指社区教育的办学主体要肩负起承担社会责任、服务社会发展的使命,把参与社区教育行动作为服务大众、终身学习的公益活动,然而,坚持社区教育的公益性原则并不意味着绝对禁止收费,为了确保社区教育服务提供的可持续性,应当允许办学主体收取适当的费用,并将其收费与限额限制在一定范围内。同时,在目前的国家政策鼓励社区教育的社会力量参与下,应当通过立法的方式,将多元的社区教育资源整合机制规范化、制度化,从而引导和鼓励行业、企业等社会力量积极参与社区教育供给。

(二) 完善社区教育中多主体办学的相关配套制度

尽管现行的少数社区教育立法对多元主体参与社区教育做出了鼓励和鼓励的政策,但整体上,这些法规的可操作性并不强。目前,我国社区教育存在着社会参与主体协同性薄弱、社会参与制度保障薄弱等问题。要建立健全“资源共享、利益补偿、评价、经费保障、课程开发、人才培养”,为社区教育多元主体办学提供充分的法律依据和制度保障,使各方主体的权利义务合法化和透明化。例如,在经费支持上,可以借鉴国外的教育多元化融资模式、产学研结合的立法保障经验,通过制定相关法律、法规,明确多元主体的参与模式,完善经费投入政策、政府购买社会服务制度、税收减免政策等,确保多元主体参与社区教育的积极性。在规范办学主体办学行为、监督办学质量的过程中,要通过合同约定、办学标准、第三方机构评估、办学质量报告、问责等多种方式,确保良好社区教育办学秩序以及优质办学质量。通过规范的产权结构,明确各相关主体的权责和责任,使社区教育资源的有效使用达到最大化。

参考文献

- [1] 谢安邦. 构建合理的研究生教育课程体系 [J]. 高等教育研究, 2003:71-75.
- [2] 王前新. 高等职业教育人才培养模式的构建 [J]. 职业技术教育, 2003:21-23.
- [3] 蔡泽寰. 高职教育办学模式的再思考 [J]. 中国高教研究, 2007:68-70.