

社区教育多元主体办学的法制完善

李晓萍

(福建警察学院 法律系 福建 福州 350007)

摘要:通过文献研究、实证研究和规范分析方法,旨在提出社区教育多元主体办学的法制完善建议。通过研究发现,当前多元主体参与社区教育办学的趋势初显,参与社区教育的多元主体数量和类型日益增多,参与形式途径趋于多样。现行社区教育多元主体办学存在多元主体参与主动性和持续性不足、协同性弱、社会参与制度保障缺失的问题,亟须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:社区教育多元主体办学的法制完善可以从明确社区教育多元主体办学的价值取向、细化社区教育多元主体办学相关配套制度两个方面着手。

关键词:社区教育;多元主体办学;法制完善

中图分类号:G777

文献标志码:A

文章编号:1009-4156(2022)04-020-04

社区教育多元主体办学是指由专门从事社区教育的办学机构(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^[1]。社区教育多元主体办学在扩大社区教育资源供给、缓解社区教育供需矛盾、创新社区教育办学管理模式、构建多元协同的社区教育办学体系等方面具有明显优势。当前,多元主体参与社区教育的趋势初显,亟须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。

一、社区教育多元主体办学的现状存在问题

(一)社区教育多元主体办学的现状

1.参与社区教育的多元主体数量和类型日益增多。随着政府职能转变以及社区教育治理体系的完善,社区教育活动的参与主体数量日渐扩张,类型涵盖高校、行业组织、企业、民非组织和专业化的社会机构等。高校在学习场所、课程师资、志愿服务等方面给社区教育注入支持,是参与社区教育的重要力量。而随着社会组织的蓬勃发展,基金会、社团等社会组织在自身的业务范围内,通过募集资金、搭建平台等方式不同程度地介入社区教育服务,成为参与社区教育的不可忽视的力量。例如,在上海,各种社会力量参与社区教育活动就有生动实践。据统计,截至2015年,上海市学习型社会建设指导办公室与复旦大学等18所高校开展社区教育资源建设合作

以及课程建设;中国银行等企业则通过与上海市教委上海分行进行合作签约,开展金融知识类社区教育学习课程项目;民非机构则通过“社会学习点”等创新形式积极参与社区教育^[2]。

2.多元主体参与社区教育的形式和途径趋于多样。首先,多元主体参与社区教育的形式由最初简单的场地设施开放、开展讲座等志愿活动,逐步拓展至社区教育管理实施、策划运营、课程开发、师资建设等各个方面,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日渐深化,从初期的社区教育外围事务逐步深入到社区教育核心部分,如社区教育公共服务及公共产品的供应。其次,多元主体参与社区教育的途径由初期简单的缔结契约方式转向成熟规范的政府购买、特许经营等多样化方式,社会力量通过政府购买、企业赞助及基金会捐赠等多路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,鉴于社区教育本身具有准公共产品的属性,政府、市场及社会组织提供多元主体办学,使得三者之间呈现多元合作样态,在不同力量驱动下形成了不同的合作模式。如以多元供给的公私合作方式为例,就存在政府直接出资购买服务、政府与社会组织或其他中介组织进行联合、政府出资设立社会组织承接等多种合作模式^[3]。

(二)社区教育多元主体办学存在的问题

1.社区教育多元主体办学的主动性和持续性

不足。整体而言,多元主体参与社区教育的主观意识与长期动力不足,参与积极性不高,参与程度较为零散有限。尽管目前多元主体参与社区教育已有较多探索,但是长期以来主要由政府主导社区教育办学的状态和思维根深蒂固。多元主体参与社区教育的主体意识较为缺乏,主动对接意识不强,甚至存在“被动参与”的情况。在观念意识上,绝大部分社会组织 and 力量将参与社区教育视为是一种“任务”,而非自身的应然职责。这导致提供的社区教育资源存在质量不高、不适合社区教育需求、教学活动针对性不强等问题。同时,社会各方主体参与社区教育的长效机制不足,使得其参与社区教育的持续性较弱。虽然有的企业或社会组织基于品牌拓展或宣传营销的目的主动参与社区教育,但这种参与缺乏系统性和长期性,极大地影响了社区教育多元主体办学的广度和深度。这主要归因于当前多元主体参与社区教育方面缺乏健全的法律法规和完整的配套措施,社区教育多元主体办学的能力和 value 尚有待发掘。

2. 社区教育多元主体办学协同性弱,社会参与制度保障缺失。社区教育多元主体办学体制作为新型社区教育组织形式,有别于传统的政府主导型办学体制。在此种共治理模式下,政府与企业等多元主体应为紧密合作、相互协调的协同关系,然而,目前“政府居于教育治理体系的中心、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”^[4]。究其原因,首先,在于政府部门与社区教育各社会力量之间的关系不顺畅。在社会力量与政府的合作关系问题上,二者并未形成妥适的相处模式。政府在社区教育运行过程中的作用与定位尚未从“划桨者”转变为“掌舵者”,对社区教育大包大揽、对社会力量干预过多的现象依旧存在,与多元主体共同合作治理的框架尚未形成。其次,现行法制对社会力量的角色定位不清,对社会力量如何参与社区教育、参与社区教育的程度、范围、界限、权利义务、法律责任等缺乏明文规定,从而造成多元主体角色定位的不确定性,影响其参与积极性。

二、社区教育多元主体办学的法制状况分析

教育法律制度是促进和保障教育功能得以顺利实现的重要保证,前述社区教育多元主体办学存在的问题与目前社区教育领域法律制度的缺失或不明有关。

(一) 社区教育多元主体办学的法制现状

1. 社区教育法制现状。以“标题”含“社区教

育”为检索条件,检索北大法律法规库,可得现行有效的国家层面相关立法为0部,地方性法规2部(分别为《西安市社区教育促进条例》《成都市社区教育促进条例》),其他的均为规范性文件或工作文件。以“全文”含“社区教育”为检索条件,得到法律、行政法规均为0部,地方性法规69部,部门规章2部,地方政府规章14部。且在前述立法中,除了前述西安和成都的两部社区教育促进条例以外,其余文件中“社区教育”的命中次数基本为“1次”(检索日期2021年11月24日)。这说明现行立法性文件大多对社区教育仅有零星提及,并未有详尽规定。目前,虽然有作为依法治教根本大法的《中华人民共和国教育法》第20条规定“国家实行职业教育制度和继续教育制度……鼓励发展多种形式的继续教育……推动全民终身学习”,在法律层面明确了继续教育的地位,然而对社区教育仍然缺乏明确的法律规制。在地方社区教育立法方面,虽然福建、上海等多个省市有所实践,但总体仍是将其在终身教育立法以及家庭教育促进立法中予以规范,三者之间的关系并未厘清,且相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。整体而言,我国社区教育立法存在国家层面立法缺位、地方性法规零散、实施性较差、全国范围内没有形成一个有目标以及有内部联系的统一体的问题^[5]。

2. 多元主体办学法制现状。同样,在多元主体办学方面亦存在制度供给不足的现象。首先,在当前社区教育办学以政府主导的情况下,由于立法缺失,即使是政府管理下的社区学院其法律地位也不明确。社区学院未进入国民教育序列范畴,法定身份缺失,既不能作为法人独立招生,也无独立颁发文凭资格,办学处境尴尬^[6]。其次,关于多元主体参与社区教育需要解决的参与范围、参与界限、参与资格、决策机制等问题缺乏法律规定。前述现有的两部地方性法规对社会力量参与社区教育也仅提及“鼓励自然人、法人或者其他组织捐助”,没有明确多元主体在社区教育办学中的重要地位以及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。再次,国家层面亦尚未出台统一的政府和社会资本合作法,因此,对社区教育中基于公私伙伴关系治理模式产生的相关法律问题,如多元办学主体的合作方式、法律权责等问题基本无章可依。比如,在近年来兴起的政府购买社区教育模式中,由于缺乏专门的督导评估的机构和统一的质量标准,导致监督评估权力与责任不明确,难以确保第三方供给的社区教育质量。最后,在社区教育问责机制

上,多元主体对社区教育办学的监督缺乏有效途径。人民群众、社会组织、企业、第三方中介机构等作为社会监督的多元主体,是教育监督体系中必不可少的组成部分^[7]。目前,社会监督机制在我国社区教育治理中亦长期处于缺位状态。

(二)社区教育多元主体办学法制完善的必要性和可行性

1.完善社区教育多元主体办学法制的必要性。首先,完善社区教育多元主体办学法制是加快学习型社会建设以及实现全面“依法治教”的需要。社区教育在构建学习型社会中处于重要地位,而“依法治教”是贯彻落实依法治国战略的必然要求。目前,我国现行社区教育立法存在国家层面社区教育立法缺位、立法文本实施性较差、终身教育立法和家庭教育立法关系不顺等诸多问题,这不仅影响了社区教育法制的统一性,还影响了社区教育相关政策的施行实效。完善社区教育多元主体办学法制,明确社区教育多元办学主体的法律权责,对调动多元主体参与社区教育、促进学习型社会建设以及完善中国特色社会主义教育法律体系有很大裨益。其次,完善社区教育多元主体办学法制是促进社区治理能力、推进社区教育可持续发展的需要。现代化教育治理体系的重要特征是多个利益主体协同参与、合作共治^[8],通过完善社区教育多元主体办学法制,构建多主体以合作为目的的共治治理框架,从而推动社区教育治理走向规范化和专业化。而且,通过完善社区教育立法,将成功的教育理论实践升华为权威的约束性和指引性教育规范,可以有效避免社区教育工作的随意性和无序性,从而保障和满足社区成员终身学习的需求,推进社区教育可持续发展。

2.完善社区教育多元主体办学法制的可行性。首先,在现实基础方面,社区教育多元办学实践和探索日趋丰富。教育部等九部门出台的《关于进一步推进社区教育发展的意见》明确指出了“培育多元主体,引导各级各类学校和社会力量积极参与社区教育”的基本原则,社区教育发展从单一主体到多元主体转变。前述社会力量参与社区教育的诸多实践,促使各方之间找到了合作结合点和价值共同点,社区教育多元办学体制的初步形成成为多元办学法制的完善奠定了良好的社会基础。其次,在社区教育制度建设方面,社区教育政策储备和立法积累已较为成熟。一方面,经过三十多年不懈努力,我国社区教育政策经过从无到有、从零散到专门制定的变迁

历程,指导并推动了我国的社区教育的健康有序发展^[9];另一方面,与社区教育密切相关的终身教育立法和家庭教育立法取得了重大突破,多省市出台了终身教育或家庭教育促进条例,其中有的条例已对社区教育加以一并规范。成都和西安两市更是率先以地方性法规的形式出台了社区教育专项立法,并设专章或专门条款对社区教育的多元主体参与加以规定。最后,学界关于社区教育立法以及教育多元协作治理亦展开了理论研究。近年来,社区教育立法的呼声日渐高涨,在社区教育多元协作领域又形成了诸多细分研究重点和共识。这些理论研究和立法实践都为国家社区教育多元主体办学法制的完善做了良好铺垫。

三、社区教育多元主体办学的法制完善思路

(一)明确社区教育多元主体办学法制完善的立法理念和价值取向

立法理念和价值取向是完善法制活动的指引。社区教育是终身教育发展的重要途径,具有普惠性和终身性的特点,社区教育法制的完善应突出体现社区教育的公益性和多元合作性。社区教育立法应贯彻终身教育思想,突出公益性原则,这样才能确保公民平等拥有获得社区教育的机会,并与上位的终身教育立法宗旨相一致。如目前《西安市社区教育促进条例》就直接规定了社区教育为“公益性”教育活动。公益原则要求社区教育办学主体秉持承担社会责任和服务社会发展的理念,将参与社区教育活动作为服务公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,并将收费项目与额度控制在一定比例之内。同时,在当前国家政策鼓励社区教育社会力量参与的基础上,应该以立法的形式把多元主体办学固定为社区教育办学的基本机制,将多元化的社区教育资源整合机制加以常态化和制度化,以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)细化社区教育多元主体办学的相关配套制度

虽然现有的少数社区教育地方立法对多元主体参与社区教育作出了鼓励性规定,但整体而言相关规范的操作性较差。针对当前社区教育中社会参与主体协同性薄弱、社会参与制度保障不足的困境,应尽快加强制度供给,出台具体的配套措施及实施细则。通过构建完善的“各资源主体的资源整合共享

机制、利益补偿机制以及评价督查机制、经费保障机制、课程开发机制、人员培养机制等”^[10],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法定化和透明化。比如,在资金支持方面,可以借鉴国外关于教育多元融资模式、产学研结合等方面的法制保障经验,通过法律法规的形式确定多元主体办学的参与模式以及完善经费投入政策、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。在规范多元主体办学行为和监控办学质量方面,应立法明确办学主体的准入资格,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以及明确的各方主体权责义务,从而实现社区教育多元主体办学的资源利用效率最大化。

参考文献:

[1]宋亦芳.社区教育多元办学主体培育的理念与行动——基于《中国教育现代化 2035》终身教育战略的思考[J].河北师范大学学报:教育科学版,2019(6):101-108.

[2]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(33):62-66.

[3]陈晓岚.归位与合作:化解政府在购买社区教育服务中的角色挑战[J].重庆工商大学学报:社会科学版,2018(6):61-66.

[4]林靖云,刘亚敏.我国教育治理中的社会参与:困境与出路[J].现代教育管理,2020(11):44-50.

[5]李恒广,张毅.我国社区教育立法现状及完善建议[J].成人教育,2021(5):33-37.

[6]孙健.面向终身教育的社区学院发展及其路径选择[J].终身教育,2020(3):53-58.

[7]张志勇.新时代我国教育治理体系新格局的现代化重构——基于教育权力配置的视角[J].国家教育行政学院学报,2021(2):10-16.

[8]张培,南旭光.社区教育中公私伙伴关系的功能透视及多边治理[J].重庆广播电视大学学报,2018(5):64-69.

[9]王连喜,熊建辉.我国社区教育政策的回顾与展望[J].职教论坛,2020(7):107-114.

[10]周一兵.新时代社区教育发展的路径研究[J].湖南广播电视大学学报,2019(2):1-7.

【基金项目:2020年福建省省级终身教育研究课题“终身教育视野下社区大学多元主体办学研究”(编号:ZS20078)】

【李晓萍:福建警察学院法律系讲师,法学硕士,研究方向:行政法学】

Legal Perfection of Multi-agent School Running in Community Education

Li Xiaoping

(Law Department, Fujian Police College, Fuzhou 350007, China)

Abstract: Through the methods of literature research, empirical research and normative analysis, this paper aims to put forward some suggestions for the improvement of the legal system of community education. The research results show the current trend of multi-agent participation in community education, with increasing numbers and types of agents and diversified ways of participation. At the same time, there are problems in the current multi-agent school running of community education: the lack of initiative and sustainability of multi-agent participation, weak synergy and the lack of social participation system guarantee. It is urgent to strengthen the normative design and system supply to provide legal support for all kinds of agents to better participate in community education. It is concluded that the improvement of the legal system of multi-agent school running in community education can be started from two aspects: clarifying the value orientation and refining the relevant supporting systems of multi-agent school running in community education.

Key words: Community education; Multi-agent school running; Perfection of legal system