

基于治理体系创新的学习型社会建设路径研究

王 中

(常州开放大学, 江苏 常州 213001)

【摘要】治理体系创新的关键是参与公共服务的各主体之间要突破原有关系瓶颈,形成一种需求导向、共同参与、协同发展、灵活高效的“新型关系”。学习型社会建设同样面临“新型关系”的建构,通过分析学习型社会建设的研究进展和实践特质,引导治理体系的系统创新,才能丰富各主体积极参与学习型社会建设的路径,形成更多具有亲和力的终身教育与学习服务形态,真正满足人民群众多元学习的需求。

【关键词】学习型社会;治理体系创新;建设路径

【中图分类号】G720

【文献标识码】A

【文章编号】1001-8794(2019)06-0013-05

一、基于治理体系创新的学习型社会建设路径的研究进展

学习型社会的治理体系创新,是自上而下政府主动引导与自下而上人民群众积极追求的有机融合。近年来,学界在终身教育、终身学习、学习型社会、学习型城市、终身教育体系等方面做了较多的比较研究,涌现出一批学术成果,为学习型社会建设路径设计出更为清晰的前景。

1. 建设路径的源起:学习型社会的内涵研究

学习型社会的概念最早是由美国学者哈钦斯提出,在理论指导实践的深化过程中愈发为我国学者重视。顾明远、石中英从概念的历史出发,得出结论认为:学习型社会就其形式来说,是要创造一个全民学习和终身学习的社会;就其实质来说,就是一个“以学习求发展的社会”。^[1]表明学习型社会是以“学习”为核心的新的社会形态;朱新均对学习型社会内涵从体系构建、条件保障和价值追求角度进行了进一步阐述,认为学习型社会是以社会学习者为中心,以终身教育体系、终身学习服务体系、学习型组织为基础,以形成终身学习文化为基本特征,能保障和满足社会成员学习基本权利和终身学习需求,

从而有效地促进社会成员全面发展和社会价值充分实现,是社会可持续发展的一种开放、创新、富有活力的新型社会。^[2]上述论述表明,学习型社会服务的对象是全体社会成员,服务方式是提供学习帮助,服务的基础是发展教育。内涵中最为核心的元素是学习对个体发展的重要性,特别是公民的教育权、学习权得到了前所未有的关注,教育权、学习权不仅是“生存权利”,而且是“生活的部分”。而保障这一权利实现的经济社会发展水平和政府管理架构优化却是阶层产生诉求的真正内因。正是基于权利诉求背后的经济关系和社会关系为人们所忽视,学习型社会的补偿作用才有更加积极的意义。学习型社会是一种新型的社会形态,是教育与社会、政治、经济密切交织的过程,而教育是附属社会的一个体系。教育本身从未停止发展,它传播着人类最高尚的理想。^[3]学习型社会建设应当以教育为基础,在更广阔的社会体系范围内服务人的幸福生活,这是学习型社会建设的价值所在。

2. 建设路径的辨识:学习型社会的特征研究

学习型社会基于社会形态变化及其价值成功转换的视角而提出,是对未来社会理想形态的一种向往和追求。^[4]人人向往的学习型社会应当有着自身的独特标识,学习型社会的建设者才能从此岸到达彼岸。从“社会”角度看,学习进程的终身性依赖良好的社会生态,社会的教育责任催生着服务、引导终身教育和终身学习的资源、组织和活动的普遍化,而且要求教育与学习服务的供给持久充分。张春龙认

【收稿日期】2019-02-21

【基金项目】2018年度江苏省社会教育规划课题“社区教育助推社区治理的实践研究”,编号为JSS-C-2018026

【作者简介】王中(1971—),男,江苏常州人,硕士,常州开放大学副校长,研究方向为职业教育与终身教育。

为,开放、共享与创新的社会机制是学习型社会的保障,是学习型社会的重要特征。^[5]学习型社会建设首先需要社会的自我改良与自我完善。从“学习”角度看,学习机会的开放性应当尊重学习者的个体意愿与精神追求,以学习者为中心的教育教学组织方式,主要体现在学习者对学习什么、怎么学是否有自由选择的权利,是否发自内心的本质意志;同时,学习者应当积极追求、珍惜教育与学习的机会。对学习者个体而言,学习不仅能够获取知识和技能,而且能够实现“精神安顿”和归属感。学习型社会是“社会”和“学习”二者的有机结合,最终能够观察到由此产生的显性价值(知识创新、经济发展)和隐性价值(人的教化和社会的文明和谐),其中治理体系创新、培育良好的终身教育社会生态是政府重要的职责,也是政府对教化职能的坚守。政府应当从“社会”和“学习”两个维度提供有效的引导,并逐步营造氛围和改善条件,实现学习资源的共享和学习条件的便捷。

3. 建设路径的梳理:学习型社会的载体研究

郝克明认为,学习型城市是学习型组织、学习型社区包括整个学习型社会的主要载体。^[6]我国学习型社会建设的发起主要依赖党和政府以学习型城市建设为抓手的系统性制度设计与实践推进。叶忠海回顾,我国学习型城市建设是一种“双推动机制”(政府推动与社会推动相结合),从2011年起,我国学习型城市建设已经进入发展提升阶段,特别是基层社区和单位自治力,在建设学习型城市中起着基层社区和单位的自治作用。^[7]也就是说,我国学习型社会建设是以综合服务条件比较优越的城市为主要载体,体现了先易后难的理念,让人民群众能够尽快享受到更好的公共服务。从另一个角度看,社区自治在学习型城市建设提升中内驱力得到逐步释放,“社区自治”的提出说明学习型社会建设着力点发生了认识转型(双推动机制)和路径转变(重心向基层下移)。20世纪末以来,我国已有近百个市(地)级以上城市先后提出建设学习型城市的目标并进行了实践探索,积累了包括社会组织参与治理等宝贵经验,受到国际社会高度关注。《教育部等七部门关于推进学习型城市建设的意见》(教成〔2014〕10号,以下简称《意见》)进一步提出了“培育多元社区教育主体”“提高社区治理能力,推动社会治理创新”等治理要求。“社区自治”“社区治理”等概念的提出表明,“双推动机制”的承载网络体系已逐步健全,管理方式也向治理转型,发展提升阶段的载体建设对推进治理体系创新提出新的要求。

4. 建设路径的评价:学习型社会的监测研究

以评促建是政府重要的行政手段,学习型社会监测的运用对发现问题、改进工作具有重要价值,而监测技术却需要理论的积极支持,确定监测因变量需要理论与实践的有机结合。建立科学权威的学习型监测体系是政府与智库的共同任务,也是学者的职责。在北京召开的第一届全球学习型城市大会达成的《学习型城市主要特征》是全球诸多专家学者智慧结晶,是推进监测工作的巨大突破,而且大部分指标是定量的,相关数据可从城市各个主管部门直接获取,使评价工作可以有效展开。其中在一级指标“学习型城市基础条件”中,专门提出“治理和各界参与”“愿景及坚定的政治意愿与承诺”两个二级指标,对公共政策制定及协作机制、参与机制予以明确的要求。从我国学习型社会建设的特点出发,《学习型城市主要特征》还需要因地制宜进行完善,叶忠海呼吁加快推进监测工作,并认为“社会学习指数”的指标体系和计算方法,具有开创性和探索性。^[8]学习型城市的监测是公共政策评价的重要手段,运用“社会学习指数”构建监测体系还需要进一步实践检验,监测体系多元将进一步丰富学习型社会建设的评估手段,为政府提供更科学、更全面的决策参考。根据教育部的部署,我国已有城市正在开展学习型城市的监测工作。

二、基于治理体系创新的学习型社会建设路径的实践特质

政府以学习型城市建设为载体,积极主导并加快推进学习型社会建设,这是学习型社会建设的重要基础。《意见》明确指出,各地要将学习型城市建设列入当地经济社会发展规划,明确和细化学习型城市建设的目标、任务、路径及步骤。徐娜认为,政府的角色就是对政府进行流程再造,实现政府在创建学习型城市过程中的保障职能。^[9]笔者认为,一个完整的建设路径应当由建设能力、具体措施和建设成效三方面组成。

1. 经济社会发展水平决定了建设能力

一般情况下,一个地区的终身教育体系和学习型城市建设进程与经济社会发展水平存在一种良性互动关系。^[10]学习型社会的建设目标是政府发挥主导作用的重要体现,也是经济社会发展的必然要求。《意见》提出我国建设学习型城市的总体目标是,在全国各类城市广泛开展学习型城市创建工作,形成一大批终身教育体系基本完善、各级各类教育协调发展、学习机会开放多样、学习资源丰富共享的学习

型城市。目前,我国已有多个城市提出自己的建设目标,这些目标的提出可以说是地区经济发展水平的现实映射,从目标的角度剖析发展的问题,重点是供各地比较推进的差异和可供借鉴的方面。比如:CD市在“CD市关于推进学习型城市建设的意见”中提出,将建成具有CD特色、中西部领先、全国一流的学习之都,推动CD成为全国领先的创业之城、创新之都;TY市在“关于进一步推进学习型城市建设的实施意见”中提出,将建设成为终身教育体系基本完善,各级各类教育协调发展,学习机会公平多样,学习资源丰富共享,人人皆学、时时能学、处处可学的学习型城市,使学习成为市民生活的新常态;笔者所在的城市在《关于建设学习型城市的决定》中提出了确立先进的学习理念、健全系统的学习体系、形成社会化学习网络和建立科学的人才培养机制。这些建设目标的提出,真正的决定力量主要还是地方经济社会发展的水平,以及在此基础之上的政府意愿,是二者的有机结合。上述目标的制定是地方经济社会发展水平的自发要求,也是一种基于破解新的发展瓶颈的包括教育事业的全体系建构,为治理体系创新、政府与各社会主体广泛互动拓展了空间。

2. 法律制度政府政策明晰了具体措施

推进学习型社会建设的政治意愿往往通过政策法律制度予以明确。从国家层面看,目前,尽管《中华人民共和国教育法》提出发展现代国民教育体系和终身教育体系,来促进教育的平衡性,但是,我国还没有一部终身教育和终身学习方面的法律法规。福建、上海、太原、河北、宁波、成都等地已出台本地区的《终身教育(社区教育)促进条例》,进行了积极的立法探索。陈宜安等指出,立法先行,可以保证终身教育从一开始就能有正确的方向、有序地持续展开,防止朝令夕改,预先排除阻力,从而保证学习型社会建设少走弯路、健康发展。^[11]立法不仅是一个技术问题,也反映了地区和城市将政治意愿以立法的形式表明自己的态度与决心。法要成为“良法”,需要明确学习型城市建设的路径和具体方法,从而强化政府职责,有效推动治理体系创新。比如:“SH市终身教育促进条例”提出创新性举措:“各级人民政府及其部门可以通过购买服务的方式,将企业、民办非企业单位开发的教育学习资源用于终身教育。”“NB市终身教育促进条例”也有类似表述。除了地方性法规外,各级政府及相关部门制定的大量的发展终身教育、促进终身学习的文件,均对学习型社会建设方向和方法提出了明确的要求。问题在

于,由于行政执行力的不足、社会治理的缺失和学习需求引导不够,导致一些措施未必能够有效实施或者持久推进,这也是个别地区难以加快推进学习型社会建设的主要原因。对此,《教育部等九部门关于进一步推进社区教育发展的意见》(教职成〔2016〕4号)提出:“推动社区教育服务社会化,推进社区教育领域政府购买服务的试点工作,探索通过政府购买、项目外包、委托管理等形式,吸引行业性、专业性社会组织、社区社会组织和民办社会工作服务机构参与社区教育。”从国家层面对各主体的参与路径做了系统性指导和强调。

3. 社会各界积极行动巩固了建设成效

如上所述,学习型社会建设的成功与否,关键是经济基础、政治意愿与法律政策、社会行动要形成一个闭合的“完形”,要将具体措施通过有效路径一一予以落实。

首先,政府承担了推进学习型社会建设的一系列组织建设和职能,主要呈现以下成效:一是普遍设立议事机构。推进学习型社会建设需要政府所有部门配合,这就需要一个强有力地统筹领导此项工作的协调机制。二是大力发展教育事业。加大了本地区学前教育、基础教育、职业教育和高等教育的投入,积极打牢学习型社会建设的根基。三是加强队伍建设。终身教育(社区教育)工作者队伍建设实现了从无到有、到专业化的过程。四是设立专项经费支持。比如:江苏省印发的《关于加快发展社区教育的实施意见》(苏教社教〔2017〕1号)明确了“各地要把社区教育经费纳入本级财政教育经费预算,县(市、区)财政按常住人口每年人均不低于4元的标准安排社区教育经费,现行标准高于4元的地区仍按现行标准执行,并根据实际情况逐步增长”。笔者所在的城市出台相应的文件,并将这一规定纳入对辖市(区)政府的年度考核中,进一步推动政府将文件变成行动。五是统筹研究力量。各地纷纷成立终身教育学会、成人教育协会,建立了一支高素质的专兼职研究队伍,聚力相关课题研究,为政府决策提供了有力的支持。

其次,社会各界积极参与学习型社会建设。治理并不否定政府应当承担的责任,不是“国退民进”,而是齐头并进,这才是一种良性互动,才能持久助力学习型社会的有序建设。实践表明,在学习型社会建设进程中,虽然治理体系创新不那么令人满意,但建设路径的多元化、多态化已初见端倪,一种支持社会各界广泛参与的“新型关系”正在有序构建。比如,理念上注重熟人社会的建设,让更多的

“单位人”对社区有归属感;认识上重视基层作用,培育终身教育与学习的基层生态,引导助力更多的草根学习组织形态;机制上发挥市场作用,形成社会化的学习网络体系,鼓励引导行业企业和优秀的培训机构参与社区教育;保障上已经将政府购买终身教育服务将纳入社会治理体系;价值追求上,注重教化作用,注重教育对人的精神安顿。总之,培育治理也不是完全否定政府管理的重要性,治理也需要在政府的统筹下依法推进,是对公共服务的重要的供给侧改革。

三、基于治理体系创新的学习型社会建设路径的系统创新

综上所述,一个地区各类教育的不均衡不充分发展是学习型社会建设的制约因素,而经济社会发展水平对教育供给的制约是关键因素;除此之外,还有制度建设、政府决心、监测评价和治理不足等诸多瓶颈因素。陈廷柱提出,在理解学习型社会的问题上需处理好四对关系,特别是侧重于对学校教育的改造还有强化社区的教育功能的问题。^[12]上述观察表明,学习型社会建设路径要系统创新,要凝聚共识和培育生态,就要从顶层设计上积极构建政府、市场、社会、民众之间的“新型关系”。不仅需要学校教育的提档升级,强化社区治理的教育功能,而且要打通学校与社区的壁垒,实现政府的、民间的力量协同作用,特别是调动社会组织和居民个体参与学习型社会建设的积极意愿,推动各类学习型组织和学习共同体的培育,才能更加接近预期建设目标。

1. 明确政府职责:持续深化终身教育的意愿和行动

知易行难,学习型社会建设的关键在于政府责任的落实和治理发育的成熟,二者缺一不可。要继续发挥党委领导、政府主导作用,通过统筹领导、系统规划、财政支持、表彰激励等多种方式,推动治理体系创新。要坚持持续优先发展教育事业,加大各类教育学习资源的服务供给,形成较为完善的终身教育体系和终身学习服务体系;政府要完善机制,对各相关部门进行考核,落实各部门相关“教育职责”破解教育是教育行政部门的事这样一个片面的观念;各部门要根据总体目标任务,将“教育职责”的相关要求与本部门工作有机结合,用足用好部门资源,积极创新建设举措,有效发挥协同作用,共同推进教育事业发展,使具体措施落地生效。同时,政府应加大学习型社会建设监测工作力度,从而发现短板,引导财政资金的调节和资源的重新配置,配合加

强学习型社会建设的系列宣传,最终形成全社会的共识和对阶段性成果的认可。

2. 完善教育体系:持续优化终身学习的资源和条件

如何加大教育的供给力度,教育部门要在党委政府的领导下,依托国民教育体系、继续教育体系、社区教育体系三大体系,初步构建起全民终身学习的立交桥。一是持续推进普教与职教融通机制,普通学校加强职业启蒙教育,职业学校为普通学校开设职业发展课程,普通高中学生可自愿地转入职业学校,实现普教与职教的有效沟通。二是构建人人能学的继续教育体系,依托学校、社区教育机构和行业企业、优秀培训机构发展继续教育,促进人的职业生涯最佳发展。三是构建人人乐学的社区教育体系,积极完善重点人群的教育工作。特别是要向农村倾斜,统筹发展城乡社区教育,创设更多的农村成教富民培训项目。依托教育资源,通过加强教育集团、学习平台、学习资源和学习服务网络建设,增加终身学习资源的整合和供给,让每个人都能学得便捷和自由。

3. 巩固服务阵地:加快推进社区教育的转型和发展

学习型社会建设不能忽视我国社区教育快速发展产生的积极作用。社区教育的布点状况和服务水平也是社会治理发展程度的反映,需要政府加大扶持力度,也需要吸纳有意愿的行业企业和社会培训机构、社会组织积极参与。当下,薄弱地区应进一步完善社区教育网络体系建设,加快布点,用好学校资源和文化体育资源,要配备适需的人、财、物,形成初始服务功能;发达地区的社区教育要丰富内容、创新形式、提档升级。社区教育各参与主体要遵循这样一个总体发展趋势:一是社区教育要从强身健体向聚焦富民转型。社区教育要进一步发挥教育助力富民功能,要与社区经济社会发展相结合,甚至要走在经济社会发展的前沿。二是社区教育管理要从注重数量向提高质量转型。要改革社区教育的管理考核办法,特别是对管理干部队伍的考核,聚焦项目建设,聚力品牌培育,要从单纯注重数量考核转向数量与质量并重,真真切切把高质量惠民服务落到实处。三是社区教育要从专注供给向有效对接转型。社区教育机构要转变工作思路,提高服务效率,要从专注扩大供给向精准服务转型;同时,社区教育教学要推进分类施教,研究创新教学方式,特别是移动学习发展的新趋势,要通过教学改革,切实提高居民对社区教育的满意度。

4. 培育社区治理:持续激活终身学习的组织和细胞

在“新型关系”培育进程中,持续激活终身学习的组织和细胞尤为重要,也是治理精神的反映。在社区基层,学习型组织是学习型社会建设的基石,学习型组织建设是社会履行教育功能的重要体现,既需要统筹指导,又要充分发挥各自的主观能动性;培育社区治理,既注重终身学习理念宣讲、学习基础条件的完善,又要推动学习项目和学习活动的创新、自我管理、组织愿景和共识的达成。另一方面,社会组织的蓬勃兴起得益于政府对公共服务的变革与市场经济“看不见的手”的作用,政府为了破解过去包办社会服务功能产生的服务短缺、效率低下、资源浪费等问题进行制度创新,是社会从管理走向治理的重要表现形式。社区教育任务要落地、落实,就必定要有与社会治理的真切交融、与社区治理的深度交集。^[13]当前,社区教育正在向社区学习转型,^[14]根据这一新趋势,社会组织助力社区教育发展将成为治理发育的重要形态。既有学会、协会、培训机构、民非综合体等多种有形社会组织参与社区教育,更有形式多样的泛在的草根学习团队、活动小组等学习共同体,他们的活跃程度也反映了社区治理的发展方向。

政府工作的改进对学习型社会建设影响深远,德鲁克指出,我们必须找出哪些面向社区和社会的政府计划和工作的确能解决问题。^[15]在加快学习型社会建设的体系建构中,我们有很好的经验总结和理论提炼,也可能会忽略一些核心问题,比如我们取得的进步过于依赖于政府强大的管理权威,而忽略时代巨变的内生力量,这种调整为治理所需却又难以推动。推进治理体系创新,助力学习型社会建设,我们不仅要善于发现政府的有效举措,帮助政府做更优化的决策,更要善于培育、支持社会力量帮助政府解

决纷繁复杂的困难,积极补位,共同完善学习型社会建设路径,才能真正推进经济社会与人的和谐发展。

【参考文献】

- [1]顾明远,石中英.学习型社会:以学习求发展[J].北京师范大学学报:社会科学版,2006(1):13.
- [2]朱新均.学习型社会建设的理念、路径和对策[J].现代远程教育研究,2011(1):3.
- [3]联合国教科文组织国际教育发展委员会.学会生存:教育世界的今天和明天[M].北京:教育科学出版社,1996:26.
- [4]高志敏,等.中国学习型社会与终身教育体系建设:“知”与“行”的重温与再探[J].开放教育研究,2017(8):51.
- [5]张春龙.“学习型社会”:内涵、背景、特征[J].唯实,2017(2):66.
- [6]郝克明.跨进学习社会:建设终身学习体系和学习型社会的研究[M].北京:高等教育出版社,2006:417.
- [7]叶忠海,等.中国学习型城市建设十年:历程、特点与规律性[J].开放教育研究,2013(8):27—28.
- [8]叶忠海,岑詠霆.社会学习指数研究与探索[J].高等继续教育学报,2016(2):12.
- [9]徐娜.关于学习型城市的政府角色打造[J].理论探索,2004(6):7.
- [10]王中.模式与特征分析:我国终身教育共同体的发展研究[J].职教论坛,2017(27):69.
- [11]陈宜安,等.21世纪人类发展的可能之路:关于立法促进终身教育和学习型社会建设的建议[J].成人教育,2009(3):6.
- [12]陈廷柱.关于建设学习型社会若干问题的思考[J].高等教育研究,2008(8):11.
- [13]高志敏.迈向交集:论社区治理与社区教育[J].教育发展研究,2015(23):68.
- [14]陈乃林,赵瑶珍.试论社区教育向社区学习转型的必然性和现实性[J].终身教育研究,2017(3):43.
- [15][美]彼得·德鲁克.巨变时代的管理[M].北京:机械工业出版社,2009:213.

Research on the Path of Building a Learning Society Based on Governance System Innovation

WANG Zhong

(Changzhou Open University, Changzhou 213001, China)

【Abstract】The key to the innovation of the governance system is to break through the bottleneck of the original relationship between subject and object participating in public services and form a new type of relationship with demand orientation, joint participation, coordinated development, flexibility and efficiency. The construction of learning society is also facing the construction of “new relationship”. By analyzing the research progress and practical characteristics of learning society construction and guiding the systematic innovation of governance system, we can enrich the paths for all subjects to actively participate in the construction of learning society and form more affinity lifelong education and learning service forms in order to truly meet the needs of people’s diverse learning.

【Key words】learning society; governance system innovation; construction path

(编辑/赵晓东)