

DOI: 10.13317/j.cnki.jdskxb.2020.016

# 保障农村社区教育的公益性

张胜军, 陈 方

**摘 要:**农村社区教育在振兴乡村经济、普惠民生、促进教育公平、推进和谐农村社区建设等方面具有积极意义,表现出很强的公益性。目前,我国农村社区教育的公益性正面临公共财政投入不足、利益相关者参与度低、有效供给短缺等现实挑战,需要在制度建设、投入机制改革、治理模式创新等方面采取措施,多管齐下、综合施策加以保障。

**关键词:**公益性; 现实挑战; 保障策略; 农村社区教育; 乡村振兴

**基金项目:**教育部人文社会科学研究规划基金项目(19YJA880081);江苏高校哲学社会科学研究重点项目(2018SJZDI175)

**作者简介:**张胜军,教育学博士,江苏理工学院教育学院教授,从事农村教育研究;陈方,教育学硕士,常州幼儿师范学校讲师,从事社会体育研究。

**中图分类号:**G4   **文献标识码:**A   **文章编号:**1671-6604(2020)02-0039-10

社区教育具有公益性。在建设学习化社会、建构终身教育体系的时代浪潮中,世界各国普遍重视大力发展社区教育,并着力保障其公益性。当前,我国正大力实施乡村振兴战略,农村社区教育也进入了一个快速发展的窗口期,但如何保障其公益性,却是一个亟待解决的实践难题。

## 一、农村社区教育公益性的典型表现

教育的本质是培养人,通过向个体传递社会生产、生活经验,促进个体社会化,造福他人、服务社会,体现的是社会共同意志和公共利益。因此,公益性是教育的本质属性。作为我国终身教育体系有机构成部分的农村社区教育,同样表现出了很强的公益性。

### (一) 农村社区教育是乡村振兴的助推器

2017年,党的十九大决定“实施乡村振兴战略”,并提出了“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的发展总要求。乡村振兴,产业兴旺是重点。“产业兴旺”的关键在于大力发展现代农业,积极培育农村新产业、新业态,促进农村一二三产业的融合发展,实现农村产业的转型升级和产业结构的优化调整。

农村经济发展需要充足的、多样化的人才供给。自20世纪90年代初“民工潮”出现以来,大量的人力资源存量较高的农村青壮年劳动力向城市转移,成为“新

市民”。在城镇化过半的同期,留守在农村的大多是文化程度较低,难以转移的儿童、妇女和老人,农村出现了“空心化”危机<sup>①</sup>。人是生产力中最活跃、最具有革命性的要素。农村经济发展、繁荣最大的难点是严重的人才供给短缺。乡村经济振兴,需要一支具有科学文化素质、掌握现代农业生产技能、具备经营管理能力的新型职业农民队伍,需要一大批具有市场意识、创业能力的创业者,需要农村人口素质的普遍提高。农村社区教育是乡土实用人才培养的“孵化器”。农村社区教育可以通过教育培训厚植农村人力资本、合理配置农村劳动力资源,为乡村经济振兴提供延绵不绝的内生动力。

### (二) 农村社区教育是党和政府普惠民生的重要抓手

社区教育具有普惠性,普惠性是公益性的典型表征。农村社区教育可以惠及全体农村社区居民:其一,通过农村社区教育可以让农村留守儿童、空巢老人“幼有所教、老有所学”;其二,通过开展内容丰富多样、形式多样的农村社区教育活动让农民“居有所乐,乐有所去”,可以显著提高农村居民的生活质量;其三,职业技能培训是农村社区教育的重要内容。实践证明,在农村社区教育中开展各种形式的职业技能培训,对顺利实现农业人口向非农产业转移、促进农民就业、增加农民家庭收入作用显著<sup>②</sup>。

不同于城市社区教育,农村社区教育的对象绝大多数是城镇化进程中因各种原因难以转移或无力转移的农村居民,他们是社会发展中的弱势群体,需要政府和社会的特别关注;农村社区教育也不同于各级各类正规的学校教育,农村社区教育更多的是一种与生产、生活息息相关的“生计教育”,天然具有一种体现人性关怀的“平民情结”。教育乃民生之基。从保障民生的角度看,农村社区教育正是党和政府落实科学发展观推进“民生新政”、普惠民生的重要抓手,是一项“促就业、保增收、得民心、顺民意”的民生工程。

### (三) 农村社区教育可以助力生态环境保护和文明乡风建设

改革开放初期,在片面强调 GDP 的“经济锦标赛”过程中,我国有些农村地区大规模围湖造田、开山采矿、毁林造地,盲目举办低技术含量、低附加值、高污染、高耗能的“家庭工场”和乡镇企业。由于社会和部分地方政府普遍缺乏环保意识和对企业生产行为的有效监管,这些“遍地开花”“村村冒烟”“户户点灯”的农村企业,随意丢弃工业废料、排放污水和废气,使农村的自然资源和生态环境遭受了严重破坏。与此同时,农村的社会风气、价值观念也发生了一定程度的扭曲和畸变,乡土文化式微,农村的人文生态环境面临持续恶化的巨大风险。例如,在一些农村地区人情淡漠,邻里关系陌生;一些乡村出现了以家族、宗族为基础的黑恶势力,贿选贿

<sup>①</sup> 张明斗,曲峻熙. 新型城镇化进程中的农村空心化治理[J]. 农村经济,2017(12):87-93.

<sup>②</sup> 黄健. 社区教育:在基层社区治理中拓展新功能——基于上海案例的思考[J]. 高等继续教育学报,2015(9):1-4.

选、把持村治、欺压百姓、横行乡里;部分农村在婚丧嫁娶上过分追求排场,铺张浪费现象频出;此外,还有的农村地区存在着求神拜佛、坑蒙拐骗、轻视劳动、幻想一夜暴富的情况。

乡村振兴,乡村文明是保障。中华民族具有灿烂的历史文化和悠久的农耕文明。形成了敬畏天地、顺应自然、取用有度的生态智慧,以及崇尚劳动、和睦邻里、温良恭顺、尊老爱幼、勤俭持家、重义轻利、诚实守信、家国相依的乡土文化价值观念。乡土社会孕育了乡土文化。乡土文化是中华民族的根和魂,是国家稳定发展和广大人民群众赖以生存的精神养分,它与新时代社会主义核心价值观的文化基因一脉相承。和谐的生态环境和文明乡风建设需要从乡土文化深厚的历史沉淀中汲取发展智慧和创造潜能。地域特征鲜明的农村社区教育,具有得天独厚的人缘、地缘优势,理应在生态保护和文明乡风建设中发挥不可替代的积极作用。在乡村振兴进程中,农村社区教育可以结合当前农村社会发展中存在的自然生态环境保护 and 人文生态建设问题,以“兴教育、续文脉、集器物、修志书、承技艺、革旧弊”为重点<sup>①</sup>,与发展特色的乡村文化产业相结合,充分挖掘乡土文化资源,开展丰富多彩的社区教育活动,培养农民的生态保护意识、法制意识,倡导正确的价值观念和文明健康的生活方式,增强农民对乡土社会的认同感、归属感、责任感,真正把农村建设成“望得见山、看得见水、记得住乡愁”的美丽家园。

#### (四) 农村社区教育促进了教育公平

在城乡二元结构中,农村居民受教育程度原本就比城市居民低。尤其是近年来,在不断加速的城镇化进程中,大量的农村青壮年劳动力向城镇转移,又从整体上拉低了农村人口的文化素质。有研究表明,在城镇化进程中,城镇与乡村人口受教育水平的差距有持续扩大的迹象,乡村人口的受教育程度明显低于城镇人口<sup>②</sup>。

教育公平是社会公平的“风向标”,它彰显的是社会道德良心。城乡人口的教育差距有其深层的历史原因。“城乡两策”“城市优先、工业优先”的基本国策,逐步固化了“一个中国,两个世界”的二元社会结构。城市、农村相互区隔,各自独立运转、封闭循环。城市教育被视为代表现代文明的“先进教育”,由公共财政重点投入、优先保障;农村教育则作为一种“落后教育”的象征,由农村人自己出钱、出人、出力、出工举办。贫穷的农村社会根本无力大规模举办教育,更不可能享有优质的教育资源。这种显失公平的制度设计,事实上剥夺了大多数农村人接受教育,尤其是中高等教育的机会。在教育机会、教育资源极度稀缺的传统农村社会,除少数幸运儿外,多数人因“教育贫困”“文化贫困”而无力改变命运。

受教育权利是现代社会的一项基本人权,理应受到尊重。大力发展农村社区教育,建立和完善终身教育体系,让生活在同一片蓝天下的农村人,能够与城市居

① 刘奇. 乡村振兴与乡村文化建设[J]. 中国发展观察, 2018(4): 85-88.

② 黄维海, 刘梦露. 城—镇—乡人口教育差距的演变及影响机制[J]. 教育经济评论, 2016(3): 56-76.

民拥有同样丰富、优质的教育资源,同样充分的教育机会和便捷的教育通道,能够平等分享国家发展的“教育红利”,这是社会发展对正义的呼唤,对教育民主、公平的合理诉求。

#### (五) 农村社区教育是推进农村社区治理的有效载体

改革开放以来,我国农村管理体制经历了从人民公社制到乡(镇)村制再到社区制的重大变化。党的十九大强调,要“加强社区治理体系建设,推动社会治理重心向基层下移”。乡村振兴,有效治理是基础。社区是社会的构成细胞,随着社会治理重心的下移,社区治理对化解社会矛盾、维护社会稳定具有基础性意义。农村社区教育与农村社区治理具有内在联系。一方面,农村社区教育是农村社会的组成部分,农村社区治理包括对农村社区教育的治理,振兴农村社区教育是农村社区治理的“题中之意”;另一方面,作为推进农村社区治理的有效工具和载体,形式多样、内容丰富的农村社区教育活动,本身即是农村社区居民参与农村社区治理的平台,既可以增进人际互动、凝聚人心,也可以培育社区成员的共同体意识和责任感,还能增强社区成员的参与治理能力,对和谐社区建设能够发挥基础性、先导性、奠基性作用。

## 二、农村社区教育公益性面临的现实挑战

改革开放 40 多年来,中国的“乡土社会”发生了深刻变化。变化中的农村社区教育,其公益性正面临严峻的现实挑战。

### (一) 农村社区教育公共财政投入的严重不足

从历史和现实看,我国农村社区教育经费主要依赖地方政府的财政投入,几乎没有其他渠道来源。按照 2004 年教育部发布的《教育部关于推进社区教育工作的若干意见》和 2010 年教育部发布的《社区教育示范区评估标准(试行)》的政策规定,作为国家级和省级社区教育实验区的社区教育经费应按照不低于常住人口人均 1 元的标准落实,作为国家级社区教育示范区的社区教育经费则需要区(县、市)财政按照不低于常住人口人均 2 元的标准落实。从这些政策文件中可以看出,即便作为国家级和省级社区教育实验区、示范区的社区教育,其公共财政投入也非常少。由此不难推知,那些非实验区、非示范区的社区教育公共财政投入必定更少。况且,国家级、省级社区教育实验区和示范区,大多位于社区教育发展起步较早、经济较发达的我国东部地区<sup>①</sup>,而我国广大的中西部农村地区则难以跻身其中。

调查发现,截至 2013 年,有些地区人均社区教育经费尚不足 1 元<sup>②</sup>。社区教育公共财政投入不足、办学经费短缺是我国城乡社区教育发展的共性问题,只不过

<sup>①</sup> 张永. 社区教育内涵发展论[M]. 上海:上海教育出版社,2018:2.

<sup>②</sup> 郝俊英. 我国社区教育的现状、困境与出路探索[J]. 中国成人教育,2016(17):150-152.

农村地区尤为突出<sup>①</sup>。究其原因主要包括以下方面。(1) 国家财政对社区教育投入比例过低。例如:2015年,由教育部、国家统计局、财政部发布的《关于2014年全国教育经费执行情况统计公告》显示,2014年国家财政性教育经费占国内生产总值的比例达4.15%。其中,约有50%是用于义务教育,有45%是用于高等教育,而为全体民众终身教育服务的社区教育却只占剩下5%中的一小部分<sup>②</sup>。(2) 在多数经济欠发达的农村地区,县(区)、乡(镇)自身财力有限,无力给予农村社区教育较为充足的经费投入。尤其是取消农业税之后,基层政府财政收入锐降,同时“财权上移,事权下放”导致基层承担的农村公共服务供给的财力和效力严重脱钩。在这种情况下,农村地方政府通常会将有有限的教育财政经费优先保障学校教育的正常开展,农村社区教育的公共财政投入自是少之又少且朝不保夕。(3) 对农村社区教育的轻视,也使得部分地方政府不愿意加大对农村社区教育的财政投入。从我国农村教育发展历史可以看出,多数农村地方政府重视的是社会舆论聚焦的中小学教育,而把非正规的农村社区教育视为学校教育的“补缀”,无足轻重、可有可无。毋庸讳言,即使在大力倡导发展社区教育的今天,多数地区农村社区教育的边缘化地位也没有得到实质性的改变。由此,在不少农村地区,社区教育既没有专门的财政预算,也没有专项的公共财政列支,导致一些农村社区教育机构只能依靠办公经费勉强维持运转,根本无力改善办学条件、提升教育培训品质。

## (二) “利益相关者”参与农村社区教育的意愿或能力普遍不强

“利益相关者”是指那些能影响组织目标实现或受组织目标实现过程影响的个体和群体<sup>③</sup>。利益相关者理论认为,没有利益相关者的参与和支持,组织就不可能生存和发展。农村社区教育的“利益相关者”除政府、专门的农村社区教育机构,如乡(镇)社区教育中心、成人学校、村民(居民)教学点等外,还包括村民委员会、农民社区居民个体以及“驻区单位”(如农村企业、民间组织、职业学校、中小学校等)。“利益相关者”参与农村社区教育的意愿或能力不强,主要有如下表现。其一,农村社区居民对农村社区教育的参与度低。一项对成都市近郊区县区的“全国社区教育实验区”调查显示:农村社区居民对农村社区教育的参与度低、参与面窄、知晓度弱,有的社区为了完成参与率,甚至采取给参与者“送钱”的方法,拉人头充数<sup>④</sup>;另一项调查研究也发现了类似问题<sup>⑤</sup>。作为典型、具有示范性的全国社区教育实验区尚且如此,那些占绝大多数的非实验区和非示范区又将怎样?其情形自然可想

① 李婷,彭小飞.新时代城乡社区教育均衡发展的机制研究[J].教育学术月刊,2018(4):69-75.

② 张磊,申秀清.社区教育财政供给困境分析——以中西部社区教育发展为例[J].职教论坛,2016(18):71-76.

③ 杨瑞龙,周业安.企业的利益相关者理论及其应用[M].北京:经济科学出版社,2000:129.

④ 唐克,刘家刚.城镇化进程中社区教育政策执行主体的偏差行为问题——基于社区教育实践中的困境问题调研[J].远程教育杂志,2014(5):75-81.

⑤ 张磊,申秀清.社区教育财政供给困境分析——以中西部社区教育发展为例[J].职教论坛,2016(18):71-76.

而知!从已有研究可以看出,农村居民对社区教育认识不清、缺乏学习兴趣以及农村社区教育的吸引力低等,是导致农村居民参与度低的主要原因。其二,“驻区单位”也同样普遍存在参与农村社区教育的积极性不高或能力不足的问题。例如,农民工培训是社区教育的重要内容,企业作为用工单位是农民工培训最直接的受益者,理应积极参与农民工培训。但因企业的营利性和社区教育公益性之间的矛盾冲突,实际上多数企业并不愿意主动承担农民工的培训责任<sup>①</sup>。再如,以中小学校为主阵地的“学校中心模式”是我国社区教育发展的一种主要模式,尤其是在农村地区。依笔者陋见,“学校中心模式”的农村社区教育,实际上并非以全体农村社区居民为对象,与其称之为“农村社区教育”,毋宁说是农村中小学教育的“第二课堂”更为切合实际。至于农村社会组织(社团组织、民间团体),的确在一定程度上参与了农村社区教育,但值得注意的是,农村社会组织本身数量不多,且存在以组织成员活动为中心、专业化水平低、管理松散、经费困难等问题,多半是在与社团性质相关的狭窄范围内象征性地参与农村社区教育活动,参与能力普遍不强。

“利益相关者”参与农村社区教育的意愿不强或能力不足,正是农村社区教育公益性面临弱化的主要风险之一。

### (三) 农村社区教育存在巨大的供给缺口

农村社区教育的供给缺口,主要体现在两个方面。一是供给总量的不足。我们知道,我国现代意义上的社区教育经历了20世纪80年代中后期首先兴起于北京、上海、天津等大城市,然后逐步发展到中、小城市,最后才到农村的发展历程。农村社区教育不但起步晚且发展缓慢。不可否认,改革开放以来我国社区教育规模迅速扩大,一些教育大省(市)、强省(市),如北京、天津、江苏、浙江、上海、广东、福建、重庆等,已初步建立起了由省(市、区)开放大学,地级市社区大学,县(县级市、区)社区学院,街道(乡、镇)社区学校,社区(村)居民教学点构成的五级社区教育网络体系,且社区教育普及率在逐年提高。但是,我们更应清醒地看到,城市社区教育的发展速度明显快于农村,发展规模也远远大于农村。完整的社区教育网络体系主要是建在城市,覆盖的是城市人口,一些乡镇甚至还没有建立实体性质的社区学校(社区教育中心),而大量的乡村也没有我们理想设计中的所谓“村民教学点”,农村社区教育供给总量存在巨大缺口。有调查显示:将近30%的农民群众对于农村社区教育一无所知<sup>②</sup>。甚至在社区教育比较发达的东部某些农村地区,社区教育覆盖率也非常低,以至于76.5%的调查对象表示自己“没有参加过”社区教育培训活动<sup>③</sup>。

二是有效供给不足。农村社区教育因自身的“先天不足,后天失养”,难以实现

① 张胜军. 农民工培训的公益性及其保障[J]. 职业技术教育, 2011(31): 55-59.

② 刘阳. 我国农村社区教育发展路径研究[J]. 中国成人教育, 2017(6): 151-154.

③ 方佳. 农村社区教育发展的的问题与出路——基于常州市孟河镇东陆村社区教育现状的调研[J]. 成人教育, 2015(12): 83-85.

有效供给。不少乡镇的社区教育由于缺乏最基本的办学条件,只能因陋就简、“以供定需”,为社区居民提供一些无特色、低层次、同质化的教育培训。这样的社区教育培训,无论多少,都是一种过剩的“无效供给”。与此同时,“乡村振兴”所需要的相关教育培训,如农村电商、家庭农场主、农业经理人等,在农村社区教育中却又严重缺失,由此产生了“无效供给过剩”与“有效供给不足”并存的结构矛盾。

### 三、保障农村社区教育公益性的策略选择

面对挑战,国家有关部门应多管齐下、综合施策,切实保障农村社区教育的公益性。

#### (一) 加强法制建设,以法律和制度保障农村社区教育的公益性

自20世纪80年代以来,国家出台了一系列社区教育政策,如:2000年教育部职成司的《关于在部分地区开展社区教育实验工作的通知》;2004年的《教育部关于推进社区教育工作的若干意见》;2008年的《教育部关于确定全国社区教育示范区的通知》;2010年的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》;2014年教育部等七部委的《关于推进学习型城市建设的意见》;2016年的《教育部等九部门关于进一步推进社区教育发展的意见》;等等。与此同时,一些地方政府也纷纷出台了地方性社区教育政策(如江苏省2017年公布的《关于加快发展社区教育的实施意见》),积极推进本地区的社区教育发展。目前,我国社区教育的政策体系已初步形成。

但主要问题在于:(1)鲜见针对性强的、专门性的农村社区教育政策;(2)没有出台作为专门法的《农村社区教育促进法》,社区教育发展依然“无法可依”;(3)农村社区教育制度建设滞后,没有建构起与国家及地方社区教育政策相配套的农村社区教育制度体系。

为避免因人而异、“人走政息”的乱局,农村社区教育就必须走法治化的发展道路,以法律和制度保障其公益性。为此,我们应重点做好如下工作。一是加强立法研究,尽早出台《农村社区教育促进法》,对农村社区教育的地位、宗旨、性质、任务、发展目标、权利义务关系、法律责任等做出明确的法律规定。以法律保障社区教育的公益性是当今世界社区教育发达国家发展社区教育的成功经验。例如:1949—1951年,日本颁布了《社会教育法》《图书馆法》《博物馆法》,1990年,颁布了《终身学习振兴法》;美国1971年颁布了《终身学习法》;瑞典20世纪60年代以来,颁布了《学习小组法》《市立成人教育法》《民众中学法》;韩国1999年颁布了《终身教育法》<sup>①</sup>;等等。“他山之石可以攻玉”,国外社区教育发达国家的成功经验值得我们学习和借鉴。

<sup>①</sup> 邵晓枫.当前我国社区教育发展困难与对策研究[J].河北师范大学学报(教育科学版),2018(1):79-84.

二是通过制度建设保障农村社区教育的公益性。“制度”不是单数而是复数,互补性、关联性的制度共同型构了制度的网络结构。在这个制度网络结构中,作为对农村社区教育发展发挥直接影响作用的“核心制度”,如管理制度、课程制度、经费投入制度、学分制度、评价制度等,恰如这个制度网络结构中的一个个节点,而作为对农村社区教育发展产生间接影响的“外围制度”,如户籍制度、住房制度、医疗制度、助学制度、就业制度等,则好似这个制度网络结构中的纵横交错的经纬线。节点和连接节点的经纬线共同编织了一张“制度之网”。“制度即资源。”我国经济社会发展不平衡,城乡之间、地区之间,即便是同一区域的不同乡镇之间,社区教育发展的先后、快慢、办学条件及发展水平等,都存在巨大差异。农村社区教育不能搞“一刀切”“公式化”发展。各地应根据自身的实际情况,从解决问题出发,以满足需求为导向,科学制定具有地方特色的社区教育制度,并不断优化制度结构、强化制度执行能力,以法律和制度保障农村社区教育的公益性。

## (二) 强化政府责任,建立“一主多元”的农村社区教育经费保障机制

从产品属性看,农村社区教育具有效用的不可分割性以及一定限制性的消费非竞争性、非排他性,兼具公益性和私益性。因此,农村社区教育可以被定性为“准公共产品”。

在现代行政管理中,政府总是在绝大多数公民认为是基本的公共功能的某些活动中担负着责任<sup>①</sup>。公益性较强的公共产品供给往往存在“市场失灵”,需要政府发挥主体作用,切实解决那些单凭市场力量而根本无法有效解决的公共产品供给问题,这是政府的责任和合法性基础。因此,为保障农村社区教育的公益性,政府必须作为责任主体,加大对农村社区教育的公共财政投入。为此,应重点做好如下几个方面的工作:(1)明确中央,省(市、自治区),市,县,乡(镇)各级政府在农村社区教育发展中的财政投入比例和责任;(2)整合不同渠道的农村社区教育培训项目,统筹安排教育培训资金;(3)逐步加大从中央到地方各级政府对农村社区教育财政转移支付的力度,尤其是对经济欠发达的农村地区和少数民族地区;(4)设立农村社区教育专项救助、扶助基金,对参与农村社区教育的困难群体、弱势群体发放专项困难补助;(5)引入市场化机制,采用发放“教育培训券”、政府向社会购买农村社区教育培训服务、商业式拨款、项目制治理等方式,提高公共财政资金的使用效率。

当然,我们强调政府的公共财政投入责任,并不是说只有政府才是农村社区教育经费投入的唯一主体。早在2004年《教育部关于推进社区教育工作的若干意见》就指出:要建立以政府投入为主体、多渠道投入的社区教育经费保障机制。农村社区教育具有地域性、全民性、全程性、全面性等特征,产品需求与供给必然具有多样性、复杂性。因此,也可以说农村社区教育是一种“混合产品”。尽管这些“混

<sup>①</sup> 斯蒂格利茨. 经济学[M]. 梁小民, 黄险峰, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2000: 130.

合产品”都具有公益性,但无疑强度不等。对公益性强度不等的社区教育培训,应依据“谁受益、谁付费”的原则,要求受益人按一定比例支付教育培训费用,既具有合法性、正当性、合理性,也可以多渠道填补农村社区教育的经费缺口。

### (三) 打破政府单中心治理困局,建构农村社区教育多主体协同治理模式

不可否认,在我国农村社区教育发展过程中,政府之外的其他主体,如村民委员会、企业、民间团体、学校、志愿者等,也在不同程度上参与了农村社区教育治理,但这些主体的参与大多是一种象征性、偶发性的表层参与。从总体上看,我国农村社区教育一直表现出非常典型的政府单中心治理特征。

农村社区教育政府单中心治理的弊端显而易见。如:缺乏利益相关者的参与,政府容易产生决策错误;容易诱发和助长社区教育实施主体“凡事靠政府”的惯性思维和“坐、等、靠、要”的行为惰性。同时,农村社区教育发展中的一些突出问题,如经费不足、师资匮乏、有效供给短缺等,也长期得不到解决。从某种程度上看,正是政府单中心治理导致了农村社区教育的“内卷化”困境。

有效破解农村社区教育发展困境的可行路径,应是通过治理模式的改革创新,实现农村社区教育的多主体协同治理。“农村社区教育多主体协同治理”是指,政府、社会组织、企业、志愿者、村民委员会、农村居民个体等“利益相关者”,通过民主协商、合作行动,共同管理农村社区教育事务,以实现农村社区教育利益最大化的过程。农村社区教育的多主体协同治理,有利于提高农村社区教育的参与度、认同度,有利于整合教育资源、丰富教育产品供给,是实现农村社区教育可持续发展的理性选择。

建构农村社区教育多主体协同治理模式,应重点做好如下几个方面的工作:(1) 畅通利益表达渠道,在农村社区教育“利益相关者”之间建立信任机制;(2) 形成相互尊重、地位平等的多元化治理主体结构以及扁平化的组织结构;(3) 共同制定并遵守治理规则;(4) 广泛开展合作行动;(5) 综合运用政策、经济、行政、第三方评估等多种治理工具,并不断优化治理工具结构;(6) 建立科学的治理机制,如动机激励机制、资源整合机制、质量保障机制等,激发农村社区教育的发展活力。

当然,建构农村社区教育多主体协同治理模式,绝不是要淡化和消解政府发展农村社区教育的主体责任,也绝不应成为政府卸责的托词和借口。“多主体”既不是“无主体”,也不是简单地把治理权利和义务在各主体之间做机械、固化的等额划分。农村社区教育具有“强公益性”,政府应是发展农村社区教育的“第一责任人”,任何时候都不应“缺位”“虚位”和“错位”。

### (四) 统筹治理城乡社区教育,着力补齐农村社区教育短板

城乡一体化是我国现代化建设的基本国策。城乡一体化包括城乡社区教育一体化。统筹治理城乡社区教育是推进城乡社区教育一体化的有效工具与载体。

“统筹治理城乡社区教育”是指,以政府为主体,以城乡社区教育一体化为目标,通过各种正式与非正式制度安排、良好发展环境的营造和有效运行机制的建

构, 以实现城乡社区教育的有效管理、整合和协调的持续互动过程。统筹治理城乡社区教育是一项系统工程, 重点工作应包括: (1) 树立城乡社区教育一体化思维, 从公平正义、基本公共服务均等化的政策视角出发, 重新审视和定位城、乡社区教育关系, 公正、友善地对待农村社区教育; (2) 统筹制定城乡社区教育发展规划, 均衡配置城乡社区教育资源; (3) 培育统一的社区教育市场, 充分发挥市场机制在资源配置中的关键作用, 促进城乡社区教育资源的双向流动; (4) 撤除城乡社区教育区隔的制度藩篱, 建立城乡社区教育一体化的制度体系; (5) 充分发挥信息技术优势, 建立和完善覆盖城乡的社区教育网络体系。

我国教育发展的“短板”是农村教育, 而农村社区教育又是“短板”中的“短板”。统筹治理城乡社区教育, 应坚持“以城带乡、协调发展”的原则, 着力补齐农村社区教育短板。建议各地结合自身的实际情况, 先实现县域范围内的社区教育统筹治理, 再逐步扩大区域范围, 提高统筹层级。

总之, 不同时期, 农村社区教育的公益性有不同表现, 也会面临不同挑战, 保障农村社区教育的公益性, 需要政府、企业、学校、社会组织、农村社区居民个人等相关主体积极行动, 共同承担农村社区教育责任。

(责任编辑: 赵文青)

## The Guarantee of the Public Welfare Feature of Rural Communal Education

Zhang Shengjun<sup>1</sup>, Chen Fang<sup>2</sup>

(1. School of Education, Jiangsu University of Technology, Changzhou 213001;

2. Department of Physical Education, Changzhou Preschool Normal School, Changzhou 213100, China)

**Abstract:** Rural communal education is of positive significance and strong public welfare feature in revitalizing rural economy, popularizing rural livelihood, promoting educational fairness, construction of harmonious rural community and so on. At present, the public welfare feature of rural communal education in China is facing such realistic challenges as insufficient public financial investment, low participation of “stakeholders”, and shortage of effective supply. So it is necessary to take measures in the aspects of system construction, investment mechanism reform, governance mode innovation and so on in order to assure of the welfare feature of rural communal education via different methods and comprehensive policies.

**Key words:** public welfare; realistic challenge; guarantee strategy; rural communal education; rural vitalization