

doi:10.3969/j.issn.1674-117X.2022.01.013

国家治理视域下基层治理与社区教育融合研究

朱忠彪

(株洲开放大学, 湖南 株洲 412000)

摘要: 社区教育融合发展是新时代的新课题。多措并举、统筹推进是提升基层治理现代化的必由之路。深入探索基层治理与社区教育的内在规律,把握二者的共性特征,创新思路、创新方法、创新举措,进行资源有效整合,用系统思维构建基层治理与社区教育同频共振、互动双赢的格局,这是国家治理视域下基层治理与社区教育良性运行的不二选择。基层治理与社区教育融合,要从理论层面、操作层面论证其同步实施的可能性和必要性,并对目前基层治理与社区教育融合的客观现状进行案例分析,从而充分认识:社区教育是基层治理的重要手段与不可或缺的内核要素,基层治理的特殊性和复杂性决定了社区教育的多样性和有效性。基于此,基层治理与社区教育统筹融合路径有强化系统思维的理论准备、构建统筹高效的组织架构、建立完善多元驱动的保障机制等。

关键词: 国家治理; 基层治理; 社区教育; 融合与协同

中图分类号: D035 **文献标志码:** A **文章编号:** 1674-117X(2022)01-0104-08

引用格式: 朱忠彪. 国家治理视域下基层治理与社区教育融合研究 [J]. 湖南工业大学学报(社会科学版), 2022, 27(1): 104-111.

Research on the integration of Grassroots Governance and Community Education in the Context of National Governance

ZHU Zhongbiao

(Zhuzhou Open University, Zhuzhou Hunan 412000, China)

Abstract: The integration and development of community education is a new issue in the new era. Multi-measure synchronization and coordinated advancement are necessary to modernize grassroots governance. To ensure sound operation of grassroots governance and community education in the context of national governance, it is essential to explore the inherent laws of grassroots governance and community education, grasp the common features of grassroots governance and community education, bring forth new ideas, methods and measures, pool resources effectively, and employ systematic thinking to build a win-win pattern of grassroots governance and community education resonating and interacting with each other. For the integration of grassroots governance and community education, we should demonstrate the possibility and necessity of its synchronous implementation from the theoretical and operational levels, and make a case analysis of the current objective situation of the integration of grassroots governance and community education, so as to fully

收稿日期: 2021-08-19

基金项目: 湖南省职业教育教学改革研究项目“社区教育均衡发展策略研究”(ZJSB2020021)

作者简介: 朱忠彪(1970—), 男, 湖南资兴人, 株洲开放大学高级政工师, 研究方向为基层党建、社区教育理论与实践。

understand that community education is an important means and indispensable core element of grassroots governance, and the particularity and complexity of grassroots governance determines the diversity and efficacy of community education. Based on this, this paper puts forward the integration path of grassroots governance and community education, such as strengthening the theoretical preparation of systematic thinking, building an overall and efficient organizational structure, establishing and improving a pluralistic driven security mechanism.

Keywords: national governance; grassroots governance; community education; integration and synergy

社区教育一般是指社区与教育的融合与开放、互动与参与的组织形式或教育活动^[1]。社区教育依托其教育和组织等行动，成为推进基层治理的必要手段，二者在教育目标、作用主体、参与范围、作用机制等方面体现了较强的内在关联性^[2]。党的十八届三中全会提出：“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。”^[3]基层治理是国家宏观治理体系的微观基础工程，其与社区教育的同步实施是完善基层治理体系、提升基层治理能力的内在要求，有其特有的规律性和逻辑归因。深入研究基层治理与社区教育融合的可行性与必要性，探索二者协同推进的实践路径，对于推进国家治理体系和治理能力现代化，具有重大而深远的理论意义和现实意义。

治理理论起源于西方，近年来在中国学界获得进一步完善，已经形成了“政府主导下多元协同”这一基本范式。中共十九届四中全会审议通过《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，开启了“中国之治”的崭新篇章，同时也为创新发展基层治理打开了全新境界。但理论界对基层治理与社区教育融合的研究还不完善、不深入、不具体，多是侧重于基层治理或者社区教育之一，在国家治理视域下把二者放在一起进行比较研究、系统研究的较少。实践中，基层治理与社区教育融合发展还不充分、不平衡，当前我国社区教育融入社区治理仍存在主体缺失、能力缺失、内容缺失以及理念缺失等问题。本研究基于国家治理现代化的大环境，立足基层治理与社区教育的逻辑联系、内在关系，并借助对案例样本的剖析，从理论层面解决认知问题，从实

践层面明晰融合路径，以期进一步科学完善基层治理和社区教育融合发展理论体系，实现“1+1>2”的融合功效，为基层治理实践者、社区教育工作者和相关行政管理部门构建基层治理和社区教育融合发展新格局提供参考。

一 基层治理与社区教育同步实施的可能性

（一）基层治理与社区教育要素融合

一方面，从治理的视域来分析，基层治理从来不是单方面行为，而是资源整合的集中体现，具有广泛的社会参与性。治理活动目标的一致性、统一性和一贯性，使得治理要素必须打破无序性、分散性和随机性，这是治理有效性的基本保障。治理要素多维多元，但起决定作用的是管理主体、实施主体和参与主体及治理对象等要素，治理的效率最终取决于各种主体要素的有机融合度。而现代基层治理是指治理这一活动和过程在基层的合理运用和体现，其基本要素构成遵循了治理的一般原则与普遍规律。在我国基层治理现代化的实践过程中，基层治理的管理主体主要是指上级地方党的组织、政府行政管理部门，具体实施主体包括：基层党组织、政府组织和其它社会组织、社会团体，参与主体主要是社区居民和其它社会力量。基层治理主体要素既有特定的规定性，也有开放多元性，这种社会管理禀赋为社区教育主体融入基层治理主体框架拓宽了渠道。

另一方面，从社区教育的角度来看，2016年，教育部、民政部等九部委联合印发《进一步推进社区教育发展的意见》，强调要充分发挥社区教育在弘扬社会主义核心价值观、推动社会治理体系建设、传承中华优秀传统文化、形成科学文明

生活消费方式、服务人的全面发展等方面的作用。由此可见,社区教育实际上已经纳入到了基层治理体系建设的范畴。当前,发挥党委政府的推动引导作用,把社区教育切实纳入区域经济社会发展总体规划,推动社区教育融入社区治理,不断丰富社区建设的内容,这是社区教育发展的基本方向和总体趋势。社区教育融合发展,必须培育多元主体,推动形成党委领导、政府统筹、教育部门主管、相关部门配合、社会积极支持、社区自主活动、市场有效介入、群众广泛参与的社区教育协同治理的体制和运行机制。社区教育的管理主体、实施主体和参与主体构成在凸显教育专门性的同时,又兼具治理的协同性。把基层治理和社区教育主体要素放在一起比较分析,其基本构成具有很大程度的相似性、同一性和交叉性,二者有机整合既有必要性,也有可行性。

(二) 基层治理与社区教育开放协同

理论层面上,基层治理,是指主要在农村乡镇、村和城市街道、社区层面,各类社会主体共同开展,服务基层大众、协调基层社会关系、化解基层社会矛盾、维护基层社会稳定的制度及其运作实践的总称。基层治理着重在开放体系下推进基层治理现代化,是包括经济、社会、行政和理念等全方位的转型重塑。党的十九届四中全会提出,必须加强和创新社会治理,完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系,构建基层社会治理新格局^[4]。而社区教育与学校教育最大的差别在于其强烈的公共事务特性和鲜明的基层社会治理属性^[5]。这就为社区教育与基层治理同频共振提供了政策支持与理论支点。基层治理范畴下的社区教育,可以在管理体制和社会参与、目标导向和需求导向、制度设计与激励驱动、服务方式与手段创新等多个层面,实现基层治理和社区教育的资源整合、效率提升。实践层面上,社区教育是构建服务全民终身学习的教育体系和建设学习型社会的重要载体,是运用本社区政治、教育、文化等资源,面向本社区全体公民、以促进本社区人的发展与社区发展为目标各类教育活动^[6],具有主体集约化、对象全覆盖和手段多元性的特征。这种教育开放性特征与基层治理现代化天然相融、浑然一体。协同治理模式也实现了政府在

治理过程中的角色转变^[7],更凸显其作为服务者实现多元治理的能力。

(三) 基层治理与社区教育优势互补

习近平总书记指出,“基层是一切工作的落脚点,社会治理的重心必须落实到城乡、社区”。中共十九届五中全会强调,要加强城乡社区治理和服务体系建设。社区治理体系是一个社会系统工程,社区教育在其中居于举足轻重的地位。基层治理与社区教育的根本出发点、落脚点是一致的,都是加强区域治理现代化,只是基层治理是全面统筹推进,而社区教育是发挥其教育属性和社会属性,从教育专业层面侧重推进。从广义的逻辑概念上分析,二者有包含与被包含的关系,在基层治理范畴中,社区教育是基层治理的组成部分之一,也是基层治理重要手段和具体措施,二者具有内容、功能、对象上的高度契合性。社区教育所倡导和致力完成的社区居民素质全面提升和社区的可持续发展总目标,是基层治理目标体系的基础指标,其推动居民再社会化、提高组织化程度、促进社会融合、缓解社区矛盾、加强社会管理等方面的功能作用,能够有效提升基层治理的效率与质量。社区教育具有公众性、参与性与综合性,是实现社区治理的良好载体,也是一个各类公共资源整合的平台。社区教育作为一种“软性公共品”,可以提供更多的公共服务内容^[8],能有效推进基层治理的目标实现。当前,社区教育总体供给不足已成为推进基层治理的关键短板,须着力加强社区教育,夯实新时代基层治理基础。社区是居民的共同家园,共同价值观的塑造不仅是社区居民的“凝结剂”,也是打造社区文化建设的根基。而社区教育是塑造社区共同价值观的重要途径。借力社区教育,可以增强社区居民的主人翁意识、提升社区居民对社区规则的认同感与遵从感,增加社区居民的“向心力”,从而为社区治理奠定良好的价值基础。同时,社区居民是基层治理的主体,其文明素养是实现社区有效治理的重要条件。社区教育是提升社区居民文明素养的关键一环,只有加强社区教育,才能从思想政治品德、法律法规、科学文化知识、审美情趣、心理素质、人际关系、环保意识等方面提升社区居民的文明素养,从而为基层治理奠定良好的主体基础^[9]。

二 当前基层治理与社区教育融合互动的成效与不足

（一）社区教育融入基层治理成效显著

自党的十八届三中全会提出从管理到治理的社会变革构想以来，社区教育发育较好的一些发达城市已先行一步开展了相关的探索实践，如北京、上海、杭州、宁波、西安等。大量典型案例表明，在基层治理现代化的推进中，社区教育功能已悄然发生变化，在服务市民终身学习需求、提升市民素质这一教育功能基础上，促进社区文化建设、环境建设和社区和谐等社会管理功能^[10]进一步得到发挥，社区教育的内涵不断拓展，其社会管理职能不断加强。主要成效有三个方面。

一是布局架构形成了叠加和融合。综观我国社区教育的发展历程，很多地方的社区教育已经从探索萌芽期成长到了深化发展期，正在向现代成熟期迈进，社区教育基本网络格局已经逐步形成。从市州一级看，“市级社区大学、县（市）区社区学院、街道（乡镇）社区学校、社区（村）学习中心”四级纵向布局已经完成，基本上做到了有机构、有职责、有人员，社区教育覆盖面和社会程度在不断提高。而与之相适应的是，随着我国城市管理体制改革的进一步深化，城市管理职能下沉，街道社区一级基层治理任务逐步加重。面对“上面千条线、下面一根针”的局面，街道社区作为基层治理的最基本的细胞体，为保证管理的系统性、全面性和基层服务的深入性，“网格化社区管理”应运而生，社区网格化管理依托统一的城市管理以及数字化的平台，将城市管理辖区按照一定的标准划分成为单元网格，通过加强对单元网格的部件和事件巡查，建立一种监督和处置互相分离的形式。其主要优势是政府能够主动发现、及时处理问题，加强政府对城市的管理能力和处理速度，提升管理效能。比较而言，社区教育的四级网络和社区网格化管理，布局上有很大的重合叠加成分，也有渗透融合的态势。

二是教育服务功能的有效延伸。社区教育独特的社会化与开放性，已经无形中把整个区域或者说面对的辖区当作是“一所没有围墙的大学”，辖区之内无论体制内、还是体制外的各种社会主体，也无论是个体存在还是社会组织存在，都毫

不例外纳入了其教育服务的范畴，这也是我国教育公平的体现。而教育的禀赋是在管理的基础上进行的，从这个角度分析，社区教育功能的充分发挥，其基础和前提是管理好自己所教育服务的对象。社区教育已经使其教育属性和社会属性高度融合，其社会属性的彰显是社区教育管理功能的完善与丰富。在这种社区教育理念的支持下，社区教育在社会实践中与基层治理的对接越发主动而自然，比如，北京、上海、杭州等城市，社区教育为促进就业与推动区域经济发展作出很大贡献，开展技能培训、帮助失业者就业致富、推进社区经济发展正成为社区学校的重要功能。宁波、西安等城市，社区学校成为政府与百姓对话与化解矛盾的平台，社区学校正超越一般学习场所的功能，成为培育市民自主参与的意识、能力的场所、政府与居民对话社情民意的交流平台。

三是社区教育与基层治理的措施机制形成良性互动。考察社区教育融入基层治理的实践，可以发现，随着基层治理体系的不断完善和治理能力的不断提升，社区教育与基层治理互动的深度和广度在不断加强，社区教育内容体系在丰富拓展，除知识类、技能类、娱乐类等公民素质教育外，改善社区生活环境、促进社区发展、关心社区公共事务以及提升社区居民生活品质也是重要内容，从而将社区教育与社区发展、社区治理融为一体；社区教育推进方式手段在改进优化，社区教育的开放性、社会性特征逐步激活，社区教育与区域党建、文化建设、综治维稳等基层治理的核心元素正在资源整合。比如，有些地方，社区教育在引导学习团队发挥正能量、反哺社会、服务社会方面取得了显著突破，在大力提升居民组织化程度和社区服务能力方面正发挥着难以替代的重要基础作用。有些地方，社区教育在践行社会主义核心价值观与促进社区文化建设中发挥实效。有些地方，社区教育成为整合社会力量参与社区治理的有力抓手，在整合社区资源、促进社区治理方面可以发挥枢纽般的重要作用。

（二）社区教育融入基层治理存在诸多不足

当前社区教育融入基层治理的探索实践仍不充分，发展也不平衡。现有实践成果仅折射出了社区治理的一些新理念、新内涵，反映了社区教育的一些新变化、新举措。当前我们还没有从根

本上形成基层治理和社区教育融合发展的常态化体制机制,经验做法系统性、完整性还不够,地方个性化明显,碎片化特征突出,个体优势还没有转化为整体优势,以点带面的放大效应尚未形成,其主要表现为:

一是有序性中隐含着混沌性。基层治理是基层管理的现代化,也是基层管理模式从粗放型向集约型的整体跃进,这就决定了基层治理是剥离了基层管理中无序、短视、单边等负元素的有序推进,是整合了基层体制内和体制外各种积极元素的系统集成。在基层治理趋于良性发展的状态下,社区教育作为基层治理的重要组成部分,日益深入成为基层治理现代化的直接体现,基层治理与社区教育契合度不断提高,这是基层治理有序推进的必然结果。但从客观实际看,基层治理作为一种新生事物,在利用辖区各种组织、采取各种手段、整合各个平台方面思路还不够清晰,基层治理与社区教育融合度不高,基层治理没有充分发挥出社区教育的应有作用,呈现出社区教育治理主体、治理理念、治理内容、治理功能缺失的混沌状态。治理主体上,参与社区教育的主体单一,绝大部分的社区教育活动是由街道社区组织开展,社会组织、教育机构、辖区单位等相对缺位,多元主体共同为居民提供多样化教育产品和服务的治理格局远未形成;治理理念上,社区教育纳入国家治理体系时间不长,其在融入基层治理一事上缺乏自觉性和使命感,同时社会对社区教育在基层治理中的作用和意义认知程度较低;治理功能上,社区教育在基层治理中的功能定位不明确,社区教育被视为即社区文化,以趣味学习、文体娱乐、技能培训、游学实践等为主要形式^[1],较为单一同质,缺乏与社区公共事务的衔接,没能真正做到与社区生活、社区事务、社区发展接轨,弱化了其功能意义。

二是习惯性掩盖了矛盾性。我国基层治理是从长期基层管理中脱胎而来,是政府行政主导的重要社会管理行为,已经形成了固定思维、固有模式、特有手段和措施,主要是一种垂直的、自上而下的单一管理格局。近年来,随着改革开放的深入,城市管理的职能不断下沉,特别是区域治理理念的逐步形成,强化了街道社区基层治理的责任和职能,各种社会组织参与基层管理的途径和方式

在不断拓展,但基层管理的封闭性、单一性性格仍未打破。我国社区教育既是教育体制改革的产物,也是适应城市管理体制改革教育服务的重大举措,是教育的教育属性与社会属性紧密结合的最好彰显。改革开放以来,社区教育已经经历从初步发育、积累成长到逐步成熟阶段,社区教育网络布局基本形成,服务全民学习的终身教育体系正在全面构建,为城市经济事业发展、推进学习型社会建设发挥着积极作用。但从社区教育纳入到完善国家治理体系和治理能力现代化的时代要求上来看,目前,基层治理与社区教育协同推进、融合互动还有限,二者的管理体制、运行方式、推进措施仍是各为系统、两线运行,基层治理还没有真正把社区教育提升到社会管理的范畴。

三是自为性导致了失调性。社区教育融入基层治理是国家治理体系和治理能力现代化的战略部署,也是构建基层治理共同体的必然要求,但总的看,顶层设计的战略性变成了基层落实的自发性,社区教育融入基层治理缺乏制度保障和理论指导,其主要原因有二:一方面理论研究不够。基层治理和社区教育都是改革开放后的新事物,理论界专注并停留于基层治理和社区教育本身规律性和实用性的研究,而对于社区教育融入基层治理课题的前沿性、重要性缺乏必要的敏感性和紧迫感。真正深入研究社区教育在基层治理中的功能定位进而研究基层治理与社区教育协同推进的实践课题或者理论研究论文为数不多、乏善可陈。即使中共十八届三中全会明确把构建服务全民学习的终身教育体系纳入到了国家治理层面,这一重大现实问题的同步理论研究也没有摆上应有位置,致使社区教育作为基层治理的重要助力,在理论层面和认识层面还远远没有跟上形势任务的需要。另一方面政策跟进不力。社区教育融入基层治理是一种制度安排,需要有政策的配套支持。经过近40年的改革开放的基层管理实践,基层治理的环境、对象、任务都在发生深刻的变化,完善基层治理体系、提升基层治理能力已是迫在眉睫,社区教育融入基层治理就是在这样的时代背景下催生发展。深入考察改革开放以来基层治理的实践情况,共性问题伴随着社会管理模式的转型,政府的管理职能逐渐下沉,街道社区承担了越来越多的管理职能,社区原有的解决各类

社会问题的手段、资源等日益捉襟见肘。实现体制机制及时转型，最大程度上调动各种社会力量，引导和发挥好社区群众的主观能动性，对于形成健康的社区治理体系至关重要。目前，社区教育融入基层治理还没有具体的配套政策措施，基层治理的主体如何统筹协调、社区教育如何围绕基层治理来开展缺乏顶层设计，社区教育还游离于基层治理之外。基层治理和社区教育要求上的一体化，在实际中还是“两张皮”，其整体合力没有充分发挥出来。

三 基层治理与社区教育融合路径

（一）不断强化系统思维的理论准备

一是要深入溯源研究。党的十八届三中全会以决议报告的形式，就国家治理体系和治理能力现代化作了战略部署。这一宏观决策需要微观措施的强力支持，基层治理现代化正是在这一时代背景下的产物，只有基层治理体系和治理能力现代化，才会有国家治理的现代化。理论界应根据形势任务的发展变化，把基层治理的内容、目标和推进方式等问题作为重大现实课题进行深入研究，特别是要对基层治理体系完善和治理能力提升的各种要素进行比较分析，甄别出正向要素和消极要素、主要矛盾和次要矛盾，使基层治理现代化课题研究系统化、深入化和全面化。在此基础上，要重点研究在以往的基层管理中发挥了积极作用的社区教育，在新的历史条件下准确定位其主要功能职责，规划出社区教育与基层治理协同推进的路线图，厘清社区教育融入基层治理的必然性、必要性和紧迫性，消除模糊思想认识。

二是要充分试点论证。理论上的设想需要实践来检验，尽管目前已有有人进行了社区教育融入基层治理的一些尝试，也有地方基层在治理中借助了社区教育资源，放大了社区教育基层治理的功能作用，但社区教育融入基层治理更多是处于一种自发状态，而且主要在少数发达城市进行，试点带有很大的地方性特征，其实施方式、推进措施缺乏规范性、普遍性和可操作性。鉴于前期探索实践的客观现状，宏观上，要科学制定总的试点指导意见，整体布局、统筹推进，根据各地经济、社会、事业发展不同状态、基层治理的难易情况、社区教育发展程度，选取社区教育融入基层治理

试点样本城市，认真组织、精心指导，确保试点工作有计划、有步骤，分门别类、有序进行。微观上，要坚持问题导向，聚焦问题、有的放矢，“以痛点为起点”，直面社区居民的主导性需求，直面队伍不齐、内容陈旧、形式单一、资源短缺等“瓶颈”，着力在加强专业化、标准化、规范化建设上下功夫，确保试点经验的针对性和有效性。

三是要注重成果转化。对以往在社区教育与基层治理协同推进实践中证明行之有效的做法，对试点工作当中的经验启示，对课题研究中的探索成果，要及时进行巩固提升，形成普遍性、规律性的长效机制。成果转化要强调前瞻性和指导性：其一，必须转化为系统思维的养成。社区教育之所以能在基层治理中占有一席之地，就是因为社区教育和基层治理都打破了条块分割、封闭运行的格局，互通互动，进行了资源的有效整合，从而使得基层治理体系更加完善、功能作用更加完备；社区教育也在与基层治理同频共振中，因为提供了更加丰富的学习产品、文化服务和满足了更多的社会需求而功能衍生、职责叠加，进一步彰显了自身的价值作用。其二，必须转化为舆论氛围的导向。基层治理与社区教育协同探索，导向是政府的公共管理职能下沉分解，变为由社会组织和其他部门共同承担，其属于基层政权建设范畴的重大尝试和改革试水，合理性、合规性和合法性都需要正面宣传和大力倡导，以已取得的基层治理实际成效为例营造社区教育融入基层治理的强大舆论氛围。其三，必须转化为政策出台的动力。社区教育在社会价值观重塑、社会关系重构和社会秩序重建中发挥了积极作用，这为基层治理体系的完善和能力提升提供了新思维^[12]，也为国家层面在宏观治理的基础上出台基层治理相关配套政策提供了现实依据，从而实现基层治理与社区教育融合的制度化和常态化。

（二）着力构建统筹高效的组织架构

一是组织机构重组。要构建社区教育与基层治理协同推进的统一领导机构、协调机构和管理机构，充分发挥党组织尤其是基层党支部在社会治理中的核心地位，通过政府主导实现部门分工合作，做到动态管理和协调高效^[13]。目前，社区教育和基层治理各成体系，呈纵向垂直管理格局，

二者之间缺乏沟通机制、管控机制和协调机制;基层治理和社区教育主体各有不同,政府组织、社会组织、教育机构、驻区单位、社区居委会和社区居民等主体之间存在共性重叠问题。这些众多的主体中谁是主动组织者、谁是被动组织者,谁是牵头者、谁是参与者,在社区教育和基层治理中要予以明确,这样才能使社区教育和基层治理达到目标一致、协同互补、高效有序。要由政府牵头成立区域性基层治理领导小组,明确把社区教育主管部门和实施机构纳入其中进行基层治理的统一布局;社区教育相关部门根据基层治理的任务要求,在领导小组的归口管理下开展工作,使社区教育融入基层治理在管理格局上清晰有序。

二是职责功能重构。一方面,要对整个区域基层治理的职责功能进行进一步的分解细化,按照各个主体的不同性质、不同特点制定任务目标,合理整合资源,确保基层治理的覆盖面不留空档、不留死角,保证基层治理的充分性和平衡性。另一方面,要根据基层治理的需要,对社区教育的职责功能重新定位。这种定位从理念取向上是要强化社区教育的社会管理责任,使其成为基层治理的重要参与者和实施者,达成实施教育行为结出加强社会管理的效果;从职责内容上是要把和谐社会建设、学习型社会建设和主流意识形态建设作为主线,专注于社会价值、社会关系和社会秩序的正向构建,实现社区教育由单纯育人到育人和管理的结合,实现教育管理到社会管理的赋能;从作用方式上,要专注于教育领域到社会领域的拓展延伸,借势党的建设、文化建设和社区服务载体平台,融合推进。

三是专业队伍重塑。推进基层治理现代化关键在人,要随着基层治理职能的增加,充实好街道社区执行层面的基本力量,根据职责大小、工作难易和辖区人口、面积等不同情况,做到事权与人力的合理配备,改变以往政府管理职能下沉但基层人员严重不足、工作难以开展的局面;要把社区教育的队伍力量纳入基层治理的范畴,统一管理、统一指挥、统一调度,构建基层治理步调一致、协同推进的人才支撑;要充分认识到基层治理现代化的复杂性和艰巨性,把基层工作者能力素质建设摆上重要位置,在选优配强的基础上,根据社区教育融入基层治理形势新任务,着力加

强社区教育工作者的政治修养和专业素养培树,使社区教育者完成从教育者到社会工作者的身份转变、职责转变和能力匹配。

(三) 建立完善多元驱动的保障机制

一是跟踪调度制度化。社区教育融入基层治理,第一要在统筹协调机构的统一部署安排下,制定年度或者中长期目标任务,对社区教育融入基层治理情况定期不定期地进行专项督查,对基层治理主体履职情况、社区教育开展情况、基层治理和社区教育协同推进情况,有计划有重点地调度协调,保证社区教育融入基层治理工作的正常开展、有序实施。第二要建立联席会议制度,每季度召开基层治理联席会议,研究、部署、指导辖区各基层治理主体工作,突出街道社区党组织与社区教育主体的联系,确保党建引领作用充分发挥出来。第三要建立联系指导制度,驻辖区单位、社会组织定期联系社区教育机构和街道社区,开展社区教育、基层治理调研指导工作,强化各社会力量参与意识和主体意识,发挥社区教育在基层社会治理中的功能作用。

二是综合考评科学化。主要是建立社区教育融入基层治理综合考评机制。考评内容上,要明确把社区教育纳入到基层治理的范畴,基层治理的考评体系和指标项目设计要准确评估社区教育的占比,体现考评体系的完整性和合理性,强化综合考评对社区教育融入基层治理的引导力和驱动力。考评对象上,要实行分类层级考评,把社区教育融入基层治理的行为主体加以区分:基层治理主体是主动行为,属于第一层级对象,社区教育主体是参与行为,属于次一级层级对象。二者的定位不同,由此在社区教育融入基层治理中所负的责任也有大小之分,要根据行为的主动性、参与度科学合理设置不同分值。考评的行为上,既要由基层治理和社区教育统筹上级领导部门全面考评,又要注意区域一线的自我评估,还要引入社会第三方评价机制,充分听取辖区居民的意见,体现社区基层组织的自治权、辖区居民的参与权,实现考评行为实施的上下结合、内外协同。

三是目标激励常态化。要重视社区教育融入基层治理情况、基层治理与社区教育协同推进目标考核结果;要注重考评成果运用,充分发挥其正向激励作用。政府对辖区单位的绩效等次认定,

要看社区教育功能发挥是否充分；任用辖区干部时要深入考察其在基层治理统筹协调工作中的能力和效果；在辖区单位评先评优时，要看相关人员参与基层治理和社区教育的广度与深度，使综合考评结果与年度绩效考核、干部提拔任用、单位评先评优直接挂钩，确保基层治理和社区教育的组织者和参与者责、权、利的统一，保证社区教育融入基层治理发展的平衡性和充分性。

基层治理现代化是一项长期的、艰巨的系统工程，必须与时俱进、创新思维、更新观念。新时代社区教育纳入基层治理范畴，迫切要求社区教育拓宽思路视野，进行资源整合，夯实实践载体，提升功能作用，为基层治理提供充足的教育公共服务产品。本研究在深入分析基层治理和社区教育各自基本规律、基本特征及基本需求的基础上，从二者主体要素、开放协同、功能互补等方面，论证了基层治理和社区教育融合发展的可能性，为社区教育融入基层治理作了理论探究；对当前基层治理与社区教育融合的客观现状做了比较全面的剖析，用成功的案例进一步证明了社区教育融入基层治理不仅可能，而且具有可行性、实践性。研究中也发现了融合发展需要着力解决的主要矛盾和矛盾的主要方面，有针对性地提出了基层治理与社区教育融合发展的初步构想，明晰了实现融合的基本方法。客观地说，这些研究还仅是基于一些局部的、浅层次的探索实践得出的结论，研究中提出的构想也只是对现实实践中的一些做法和经验进行了初步的理论总结，其对基层治理和社区教育融合发展中存在的问题只是进行了系统加工和理论提升，其是建设性的、方向性的，绝非药到病除的“灵丹妙药”，还不足以完全解决社区教育发展不充分、不平衡的问题。笔者相信，

基层治理打破以往封闭思维、单向运行格局的重大实践尝试和理论创新，可以给基层治理视域下的社区教育如何完善功能、如何资源整合、如何创新方法提供方案选择和思路启发。

参考文献：

- [1] 厉以贤. 社区教育的理念 [J]. 教育研究, 1999, 20(3): 20-24.
- [2] 谭景哲. 社区教育融入社区治理路径研究：以上海市为例 [J]. 职教通讯, 2018, 33(13): 59-62.
- [3] 习近平. 关于《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的说明 [N]. 人民日报, 2013-11-16(1).
- [4] 习近平. 关于《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》的说明 [N]. 人民日报, 2019-11-06(4).
- [5] 刘华锦, 叶正茂, 钟南聪, 等. 新市民参与社区教育治理的现状与分析：以成都市龙泉驿区为例 [J]. 教育与教学研究, 2021, 35(7): 92-102.
- [6] 李守新. 地方电大开展社区教育的思考 [J]. 河北广播电视大学学报, 2013, 18(3): 46-48.
- [7] 王林艳, 喻辰捷. 协同治理视域下社区教育治理的运行机制构建 [J]. 中国成人教育, 2019(15): 68-71.
- [8] 王燕枝, 王韵睿. 社区教育融入深度社区治理：精准供给机制的探索 [J]. 成人教育, 2020, 40(2): 33-37.
- [9] 朱潇俏. 强化社区教育 推进新时代社区治理 [N]. 湖南日报, 2020-11-26(8).
- [10] 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, 28(5): 1-4, 8.
- [11] 李晓婷, 窦瑞娜. 以社区教育优化社区治理 [J]. 人民论坛, 2019(18): 78-79.
- [12] 程仙平. 社区教育融入社区治理的机理与策略 [J]. 河北师范大学学报(教育科学版), 2017, 19(3): 67-71.
- [13] 周延军. 社区教育深度融入社区治理的路径探析 [J]. 人民论坛, 2020(24): 92-93.

责任编辑：陈璐