

第五章

上海社区教育推进社区治理的研究

上海终身教育研究院

摘要：上海发展社区教育推进社区治理源于实践与理论之间的互动。社区教育推进社区治理的理论建构旨在发展新的跨学科概念框架：一是社区需求维度，包括社区发展需要和资源；二是社区治理维度，主要指自组织动态发展过程；三是社区教育维度，主要指培育出愿意参与公共事务、具有真正公德心的新人。基于这一概念框架，为进一步提升上海社区教育服务供给的科学性和精准性，需要增进社区教育参与超大城市治理的品牌建设意识与能力，包括服务与资源品牌建设、自治与共治品牌建设和载体与运行品牌建设等。

关键词：社区治理；社区教育；概念框架；品牌建设

2013年11月12日,党的十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,专设“创新社会治理体制”一章。2014年,《教育部等七部门关于推进学习型城市建设的意见》提出“广泛开展城乡社区教育,推动社会治理创新”。同年,上海市委把“创新社会治理、加强基层建设”定为一号课题。由此可见,社会治理创新已提上国家和上海市社会发展与教育协同发展的战略高度。社区是城市社会治理的“最后一公里”。基层社会治理即社区治理是社会治理体系的重要内容,而社区教育则是推动社区治理的重要抓手。在此背景下,上海市积极探索社区教育参与超大城市治理的实践路径与策略。本研究聚焦上海发展社区教育推进社区治理这一主题,旨在进一步提升社区教育服务供给的科学性和精准性,为推动社区治理体系和治理能力建设谋思路。

一、研究背景:实践与理论之间的互动

作为社会的基本单元,社区治理是社会治理的微观基础。正如习近平总书记强调:“社会治理的重心必须落到城乡社区,社区服务和管理能力强了,社区就实了。”由于社区教育是社区公共服务的内容之一,因此发展社区教育是推进社区治理的重要议题。同时,基于复杂性理论,社区教育推进社区治理并非单单应实践或理论某一方面的需求,而是源于两者的双向互动。

(一) 实践背景

社区教育推进社区治理的实践背景包含两个相互关联的方面,一方面是社区发展的阶段性转换,另一方面是社区教育的阶段性转换。

改革开放以来,中国城市的社区发展经历了社区服务(1978—1990年)、社区建设(1991—2012年)和社区治理(2013年至今)三个阶段,构成了富有中国特色的发展图景^①。民政部曾于2016年开展了名为“社区治理动态监测平台和深度观察点网络建

^① 袁方成:《国家治理与社会成长 中国城市社区治理40年》,上海:上海交通大学出版社,2018年版,第328页。

设”的项目。该项目在我国城市社区、城镇社区和农村社区选取 50 个观察点,总结我国城乡基层社区治理创新经验和最新成果,并开展政策试验观察,进行政策实施干预,提炼具有引领意义的社区治理创新模式。这一案例表明,“党群制度的建构与引领、基层政府的主导与推动、社区不同治理群体的多元参与、社区治理各种机制的转换、专业社会工作的介入以及‘智慧社区’和信息化的应用,正在成为当今中国社区治理的重要经验”^①。由此可见,当代中国的社区治理呈现出事务多样性、服务专业性和参与主体多元性的特点。在这种背景下,居民的自治能力不断提高,再学习需求日益高涨,因此需要社区教育予以介入支持。

我国的社区教育起步于 20 世纪 80 年代,在 90 年代蓬勃发展。1999 年《面向 21 世纪教育振兴行动计划》的提出直接推动了社区教育实验在国家、省、市三个层面的全面展开,从最初成立的 28 个全国社区教育实验区,到如今全国的 228 个社区教育实验区,122 个全国社区教育示范区。与此同时,社区教育的内涵发展也被逐步提上了议程。社区教育内涵发展是社区教育在品质上的提升,主要表现为社区教育机构的服务能力建设、推进能力建设与整合能力建设^②。其中,社区教育推进能力建设同社区治理直接相关,它主要体现为增强社区教育的领导力与社区参与能力,前者指的是政府层面上的领导力,后者指的是社区居民的参与度。

(二) 理论背景

就社区教育推进社区治理而言,实践探索与理论构建密不可分。良好的社区治理“涉及社区居民由下而上的自组织,社区公共事务的集体协商决策,空间的公共规划,社区生活的共同塑造,社区特色的营造与社区认同的培育,社区经济、文化、商业等方方面面的发展”。^③由此可见,社区善治包含着社区特色营造与社区认同培育等社区教育要素。另一方面,因为社区教育是一种为了满足社区发展需求与个体终身学习需要,基于社区参与和公民精神,整合利用社区各种资源进行的教育活动^④,所以社区教育也映照着社区治理的内涵。正如弗莱彻指出:“无论教育和社区的关系是有意识的

① 王杰秀:《中国社区治理创新:上、下册》,北京:人民出版社,2018 年版,第 12 页。

② 张永,马丽华,高志敏:《新世纪中国成人教育发展的成就、挑战与路向——基于 UNESCO 学习型城市六大支柱的视角》,《开放教育研究》,2013 年第 5 期,第 30—37 页。

③ 罗家德,梁肖月:《社区营造的理论、流程与案例》,北京:社会科学文献出版社,2017 年版,第 2 页。

④ 张永:《社区教育内涵发展论》,上海:上海教育出版社,2018 年版,第 10 页。

还是无意识的,积极的还是消极的,教育既是社区的刺激,又是社区的反应。”^①因此,社区教育是连结社区与教育的重要纽带,其在本质上就是一种教育治理机制的探索。

二、理论建构: 社区需求、社区治理与社区教育的协同

前文通过在实践中和理论两个层面对社区教育推进社区治理的讨论,强调社区教育与社区治理既是同源而生,而又相互滋养,旨在促成善治。因此,在社区教育的研究过程中,研究者应该提升对不同话语系统的敏感性,既需要尊重不同话语的内涵和特殊性,也需要在不同话语的汇流中提炼形成新的概念框架。社区教育推进社区治理研究本是一个涉及多个学科的问题,理应采取更为灵活和综合的跨学科资源和研究方法。基于目前的研究现况,本研究将建立一个新的跨学科概念框架,具体包含如下三个维度,分别是:社区需求维度、社区治理维度和社区教育维度。^② (如图 5-1 所示)

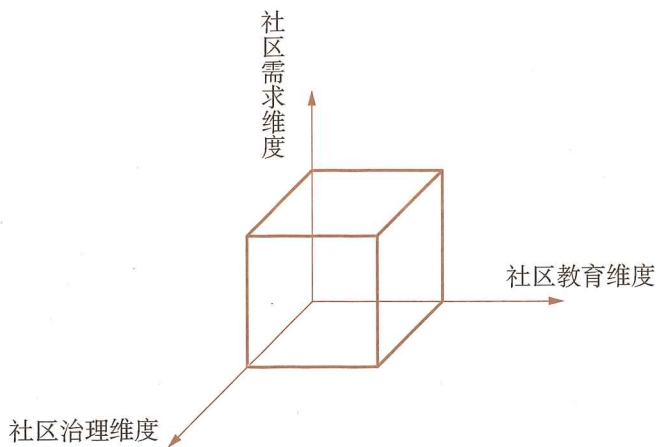


图 5-1 社区教育推进社区治理的概念框架

一是社区需求维度,包括社区发展需要和资源。社区发展需要更多地反映着社区发展面临的挑战,既有社区内所有居民面临的共同需求,也有不同群体所面临的特殊

① [美]弗莱彻:《社区教育与社区发展》,载《国际教育百科全书(第二卷)》([瑞典]胡森,波斯尔思韦特主编),贵阳:贵州教育出版社,1990年版,第235页。

② 上海终身研究院:《中国终身教育研究(第一辑)》,上海:上海交通大学出版社,2020年版,第8页。

需求,如老龄化、环保、医疗、交通、育儿、儿童教育、成人教育等;社区发展资源则更多地反映着社区发展的现有基础和特色,包括人、文、地、产、景。具体来说,“人”指代社区居民;“文”指代当地的文化、传统;“地”指代当地的地理环境、地理位置的优势;“产”指代当地的产业;“景”指代当地的自然景观和人文景观。

二是社区治理维度,主要指自组织动态发展过程。由于社区治理不是仅仅依靠一种力量,再加上社会力量的发育是一个富有挑战性的过程,因此其关键点正在于由下而上的自组织。相比于他组织,自组织(self-organization)是一群人基于关系与信任而自愿地结合,产生集体行动的需要,并且为了管理集体行动而自定规则、自我管理。因此,自组织包含两个特性:一是它是复杂系统的重要组成部分;二是它是一种新式的治理机制。自组织的成长需要经历一个动态发展的过程^①,第一步是一群人聚拢,第二步是小团体产生,第三步是小团体内部认同生成,第四步是形成团体目标,最后是团体规则和集体监督机制的建构。至此,小团体才得以升华为自组织。

三是社区教育维度,主要是指培育新人,即培育出愿意参与公共事务、具有真正公德心的新人。杜威指出:“虽然我们说尽家庭和邻里组织的所有不足之处,但是,它们永远是培养民众精神的首要组织。借助于家庭和邻里组织,公民性格得以稳步地形成,公民特有的草根思想得以逐步地确立。”^②在这个意义来看,社区营造关键在于社区教育,“从外来的‘输血’,变成自我的‘造血’,社区居民自己会主动把一片空地变成大家的花园”。^③

根据以上概念框架,社区需求、社区治理与社区教育具有相互建构、多向作用的交织关系。例如,上海市嘉定区在“睦邻点”建设的基础上,于2015年启动了社区营造工作,目的在于达成协商式社区治理,即以社区内协商式民主的方式促成社区多元治理,培育出能够自我“造血”的多种多样的社区组织,以自发组织社区内的安全、卫生、环境等社区服务,甚至社区公共资源及社区经济发展等工作。在该案例^④中,社区安全、卫生、环境、公共资源、经济发展等多个方面是社区需求维度,包含社区自组织在内的协商式社区治理体现的是社区治理维度,而培育社区自组织的过程则蕴含着社区教育维

① 罗家德,梁肖月:《社区营造的理论、流程与案例》,北京:社会科学文献出版社,2017年版,第45-46页。

② [美]理查德·C·博克斯:《公民治理:引领21世纪的美国社区》(孙柏瑛等译),北京:中国人民大学出版社,2012年版,第5页。

③ 罗家德,梁肖月:《社区营造的理论、流程与案例》,北京:社会科学文献出版社,2017年版,第15页。

④ 曾凡木,赖敬予:《睦邻·自治·社区治理——上海嘉定区案例集》,北京:社会科学文献出版社,2017年版,第2页。

度。三者各司其职,而又相互促进,缺一不可。其中,社区需求是动力性维度,为社区教育和社区治理提供动力源和基础性条件;社区治理尤其是自组织成长是组织性维度,为满足社区需求和发展社区教育提供组织机制;社区教育是支持性维度,为满足社区需求和形成社区治理尤其是自组织治理提供教育支撑。只有三个维度协同发挥作用,才能形成社区发展的良性循环,最终促成善治。

三、研究建议:增进品牌建设意识与能力

为进一步提升社区教育服务供给的科学性和精准性,除了在理论认识上进一步廓清它与社区治理的内在关联以外,从实践成效来看,建议提高社区教育在推进社区治理方面的品牌建设意识与能力,推动经验的阶段性积累和传播,尽可能扩大社区教育促进社区治理的社会效应。基于社区教育推进社区治理的概念框架,相关品牌建设包括以下三大方面。

(一) 服务与资源品牌建设

社区教育在推进社区治理过程中所涉及的服务与资源类型丰富多样。例如,上海市吴泾镇1号里虹景邻里中心共有便民服务、医疗服务、法律咨询、亲子教育、老人关爱等17个类别,80多个项目,14个职能部门下沉服务,16个企业和社会组织对接项目,14支社区团队为居民提供服务,邻里中心成为一个服务资源集散地。邻里中心开设了文体教育、医疗服务等必选项目,如医疗服务,医院会在邻里中心设服务点,便于居民的直接取药。该镇所在的闵行区已有125个睦邻学习点,2018年增设云课堂,居民可以远程享受各类学习资源。每个邻里中心也开设了个性化项目,例如平南居邻里中心的智能化药箱,有些药需要有一定的温度要求,居民在提出需求后,医生开好药并直接放到智能化药箱中,居民可凭着密码取药。在各类服务和资源使用过程中,对于社区教育如何推动社区治理的典型做法可以形成阶段性的工作模式,既利于提高工作效率,也利于所在地区推进经验的积累,形成本地区推进社区治理的特色。

社区教育推进社区治理服务与资源网络建设应具有包容性,特别是为特殊群体提

供兜底服务。虹口菜场书屋起源于世博会前后,因菜场摊主想了解世博会相关精神,但又怕影响生意而无法离开摊位,便向菜场管理人员提出配备相关资料的需求,就此菜场书屋得以建立。试点取得一定成效后,召开了菜场书屋现场专题会,要求在9月份将菜场书屋在整个虹口区标准化菜场推广,2011年9月8号,虹口区菜场书屋启动仪式就在祥得路拉开帷幕,2012年12月份,虹口区菜场书屋覆盖全区26个标准化菜场。菜场书屋在两三年的时间里像雨后春笋遍布各大菜场,为菜场外来务工人员搭建了平台,成为丰富外来务工人员精神生活、符合群众需求的文化绿地,社会效应迅速扩大。经过第二个阶段的全面开花,各个街道将原来对外出租的居委会活动室收回来做成小巷书屋,例如北外滩书屋根据“双白”的特点在一些楼宇上,尤其白玉兰广场设立楼宇书屋,保洁公司受此启发设立了环卫书屋。菜场书屋的设立,得益于区政府的相关支持,屋是菜场原来的管理办公室,书由虹口区图书馆配送。区图书馆为菜场书屋制定了相应的制度规定,并对菜场的书籍管理人员进行了专门培训。菜场书屋建立以后,针对摊主们子女寒暑假来到上海无人管理的现象,开设了针对性的寒暑假栏目,推出书影随形彩虹屋项目,将原来在图书馆或者街道的一些针对本地市民的特色项目延伸到菜场书屋。在智能手机普及率偏低及微信尚未出现的时期,菜场书屋对社会学习风尚和文明程度提升具有积极意义。书屋系列和读书形式借助当下更新的信息技术需要进一步创新服务形式,提高了社区治理效能。

(二) 自治与共治品牌建设

自治与共治网络包含着社区教育与社区治理的不同分析单位,如个体、群体或组织、社区等。其中,社区学习团队是社区教育与社区治理的重要主体。静安区不同层面都在着力推动社区学习团队参与自治与共治。居委学习点发动成立社区自治团队,发掘并培育能人高手引领,拓展活动群众基础,提供资源支持,引导动员居民持续参与,引导学习团队参与社区治理,发挥团队的组织功能。街道层面引导文体团队向功能型团队转变,如曹家渡街道首先对团队类型进行了摸底;其次是培育除活动性团队以外的新型团队,如读书读报小组,健康俱乐部等;再次是从功能型团队向公益型团队推进,如巡逻队,宠物俱乐部等,由居民自发成立,自主管理小区环境、治安等。在此基础上,团队数量有了进一步的发展,从100多支团队发展到241支团队,得到了居民广泛的参与和认可。区层面则着力助推社区学习团队的功能拓展。

闵行区形成了社会组织参与共治网络的经验。有一些是政府购买的服务形式,有一些是空间换服务,即给社会组织提供一些不定时、免费的活动场所,社区组织要给居民提供免费的或者是非常低成本的活动。如一些培训机构在参与社会共治时,社区教育机构可为其提供场地,但培训机构所提供的服务收费应低于市场价,不超过每人50元。

长宁区社区学校内部的治理结构本身反映着社区治理的结构。社区教育并不是政府一手主办,还包括许多学员志愿者,各方共同参与。例如,长宁区虹桥街道社区学校通过对辖区内资源和社会组织进行梳理,建立了一套供需结合体系,充分利用辖区的驻区单位和社会组织,开设各类专业性课程、演出及讲座等活动。同时,聘请社区内在音乐舞蹈、书画创作、传统戏曲等方面有专长的居民到学校,通过开设体验课和志愿服务等形式参与学校的教育活动。

(三) 载体与运行品牌建设

目前上海社区教育的载体与运行网络有三级、四级和五级等不同形态,如静安区社区教育三级网络,松江区社区教育四级网络,闵行区社区教育五级网络。以松江区为例,社区教育的四级网络包括区级社区学院、街镇社区学院、居委学习点和楼组睦邻学习点。越到基层,社区教育需要居民参与的力度越大。

奉贤区以乡村老年人实际养老需求为导向,以乡村宅基为基础,为农村老年人打造“吃饭的饭堂、聊天的客堂、学习的学堂、议事的厅堂”,即宅基睦邻“四堂间”。宅基睦邻“四堂间”在促进养教一体的同时,激发社区教育和学习型乡村建设活力,成为奉贤区社区教育发展的增长点和创新点。由社区学院、街镇社区学校、村民学校、宅基课堂构成的社区教育网络,主动融入宅基睦邻“四堂间”,不断创新,使教育资源与老年人聊天、学习、议事融为一体,提供多样化、接地气的教育服务,使更多的乡村老年人实现了“住得近、住得起、住得惯”的家门口幸福养老,满足了“不离乡土、不离乡邻、不离乡音、不离乡愁”的养老情结。截至目前,全区建设完成“四堂间”424家,并成功入选首批全国农村公共服务典型案例。

同时,不同类型的正规学校也参与到社区教育网络中。例如,上海行健职业学院通过送教进社区、迎教进学校、志愿去服务三个方面,鼓励青年学生走进社区、了解社区、贡献社区,提升高校青年学生参与社区治理的积极性,增强社区治理活力和创新

力。上海行健职业学院作为静安区区属高职院校,曾承担社区学院相关工作,因此具备与社区联系互动的天然优势和服务区域学习型城区建设的优良传统。该学院的市民学习指导中心作为和社区联动的窗口单位,每年协助区学促办组织开展各类终身教育活动,也为青年学生提供了服务社区的良好载体。

基金项目:上海市人民政府决策咨询研究教育政策专项课题“上海发展社区教育推进基层社会治理研究”(2019-Z-R11)

(执笔人:张永、朱敏、许滢)