

第八章

上海学习型城区创建的监测制度设计 及试运行情况报告

上海终身教育研究院

摘要: 对学习型城市的创建过程和成果开展监测,已成为国际和国内城市完善全民终身学习体系和制度建设的重要推进机制。为科学判断本市终身教育体系的建设成效和发展定位,全面了解和提升上海学习型城市建设整体水平,2019年起,上海市组织实施了“上海市学习型城区创建监测调研”项目,根据区域特征和学习型城区建设的领导组织架构特点,选取了黄浦等四区开展试点监测工作,探索构建分层、分类、常态化运行的监测体系。在参考国内外学习型城市建设监测的研究、实践和广泛调研、沟通基础上,项目组制定并试行了《上海学习型城区创建监测调研指标体系》,在全面掌握四区创建工作进展的同时,形成了上海学习型城区创建监测制度的基本框架:一是指导思想;二是组织架构;三是具有上海特色的《上海市学习型城区创建监测指标体系(征求意见稿)》;四是工作流程;五是保障体系。就下一阶段完善本市学习型城区创建监测制度的重点工作,建议进一步加强各区学习促进委成员单位之间的监测协作,推进监测专家和统计工作队伍建设,强化监测数据平台的服务功能,完善监测工作的反馈和激励机制等。

关键词: 学习型城市建设;学习型城区创建;监测制度;监测体系

一、背景和目的

(一) 学习型城市建设是我国推动国家和城市发展的重要抓手

建设以全民学习、终身学习为基本特征的学习型社会,是党和政府长期坚持的一项发展战略。党的十六、十七大、十八大报告中明确提出“加快建设学习型社会”的要求,十九大报告更将推动学习型社会、学习型政党和学习大国建设,上升为党的重要意志和任务。^① 习近平总书记在2020年6月召开的“教育文化卫生体育领域专家座谈会”上,明确提出“完善全民终身学习推进机制,构建方式更加灵活、资源更加丰富、学习更加便捷的终身学习体系”的要求,多次在讲话中强调建设学习型社会与构建全民终身学习体系的重要性。^② 创建学习型城市、学习型城区、学习型社区等,就是依托城市和城区的地域空间、文化积淀和制度环境建设学习型社会。全国开展学习型城市建设的总体目标是:“形成一大批终身教育体系完善、各级各类教育协调、学习机会开放多样、学习资源丰富共享的学习型城市,充分发挥这些城市在学习型社会建设中的引领和示范作用。”^③

自第一届全球学习型城市大会在北京召开以来,国内外有越来越多的城市提出了建设学习型城市的目标。2013年,中国成人教育学会和中国联合国教科文组织全委会联合发起成立“全国学习型城市建设联盟”。至2019年底,已有7批次、105个地级及以上城市加入了这一联盟,占全国地级市总数的31%。截至2020年9月,包括上海在内的9个中国城市加入了拥有230个成员(来自64个国家)的联合国教科文组织“全球学习型城市网络”。学习型城市建设已成为各国城市实现包容和可持续发展、实施积极老龄化战略、完善城市社会治理、提升城市软实力的重要抓手。

过去十多年,上海各级党政部门广泛动员、多措并举、久久为功,已构建起遍布全市的终身教育四级网络体系、较完备的终身学习服务体系。当前,上海正深入贯彻落实“人

① 董明发:《要推动建设学习大国》,《贵州日报》,2018年10月23日。

② 习近平主席:《致国际教育信息化大会的贺信》(2015年5月23日),http://www.xinhuanet.com/politics/2015-05/23/c_11115383959.htm;习近平:《在教育文化卫生体育领域专家座谈会上的讲话》(2020年9月22日),<http://politics.people.com.cn/n1/2020/0923/c1024-31871246.html>。

③ 教育部等七部门:《关于推进学习型城市建设的意见》(2014年),http://www.gov.cn/xinwen/2014-09/15/Content_2750820.htm。

民城市人民建,人民城市为人民”的重要思想,提出“以更优的供给满足人民需求,用最好的资源服务人民,提供更多的机遇成就每个人”的发展目标,^①上海学习型城市建设“促进学以立德、学以增智、学以创业,充分释放市民的发展潜能与创新活力”的指导思想正与此发展目标相契合。^② 但对标人民城市建设“五个人人”目标,^③上海要全面实现“人人皆学、处处能学、时时可学”的愿景,仍需进一步完善学习型社会可持续发展的创建机制。

(二) 监测工作有利于提升学习型城区创建工作的质量

学习型城市建设是一个持续、长期的过程。监测学习型城市建设进程,有助于我们考察各政府部门的政治意愿和理念,在多大程度上转化成了具体的政策和举措。^④ 当前,监测工作已纳入中央和上海市委、市政府推进学习型社会(城市)制度建设和推动终身教育发展的一系列政策和规划之中(表8-1)。

表8-1 教育部、上海市相关文件对创建监测的要求

上海市委、市政府《关于推进学习型社会建设的指导意见》(2006)	上海市人民政府《上海市终身教育促进条例》(2011)	教育部等七部门《关于推进学习型城市建设的意见》(2014)	上海市教委《上海终身教育“十三五”规划》(2016)	上海市教委等七部门《关于进一步推进本市学习型社会建设的若干意见》(2016)
研究提出学习型社会指标体系,制定各类学习型组织创建工作的评估考核和奖励办法。	终身教育协调机构应当组织有关部门依法开展终身教育统计工作,做好统计资料的管理,并定期发布相关信息。	建立健全终身学习的统计信息体系,研制监测评估指标体系,支持社会组织等第三方开展学习型城市建设与发展状况评价和监测活动。	健全过程性监督和绩效评估制度,强化动态管理,提高规划实施的效率和效果。	建立监测与政策调整互动机制,组建监测专家咨询委员会,依托第三方专业组织,开展以学习者为中心的终身教育服务水平评估与指导,不断改进和提升市民的终身学习品质。

① 参见:《中共上海市委关于深入贯彻落实“人民城市人民建,人民城市为人民”重要理念,谱写新时代人民城市新篇章的意见》(2020年6月22日),<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1670314441525150271&wfr=spider&for=pc>。

② 上海市教委等七部门:《关于进一步推进本市学习型社会建设的若干意见》(2016年),<http://www.c123.net/laws/2016-08-24/291296.html>。

③ 《中共上海市委关于深入贯彻落实“人民城市人民建,人民城市为人民”重要理念,谱写新时代人民城市新篇章的意见》(2020年6月23日中国共产党上海市第十一届委员会第九次全体会议通过)提出的“五个人人”指:打造人人都有人生出彩机会的城市;打造人人都能有序参与治理的城市;打造人人都能享有品质生活的城市;打造人人都能切实感受温度的城市;打造人人都能拥有归属认同的城市。

④ 联合国教科文组织终身学习研究所:《联合国教科文组织全球学习型城市网络指导性文件》(中文版),<https://uil.unesco.org/fileadmin/keydocuments/LifelongLearning/learning-cities/unesco-global-network-of-learning-cities-guiding-documents-cn.pdf>。

2006年上海市委2号文提出构建“人人皆学、处处能学、时时可学”的学习型社会建设框架,明确学习型城区的创建需要关注三方面要素:有充分、良好的学习环境(学习场所、教育教学资源、多样化的学习方法);有较为完备的学习制度(各类促进全民学习的制度设计);有乐于学习、参与终身学习的学习者(市民的学习理念、学习需求,以及获得感和满足感)。要确保一个城市、一个城区可持续地提供上述终身教育服务要素,就必须针对这些要素,建立学习型城区创建的监测制度,科学衡量学习型城区建设的进程、质量和水平,及时研判现实状态和难点问题,为各区政府持续提升学习型城区的创建质量提供决策依据。

二、全国学习型城市监测项目回顾

(一) 教育部实施的监测项目

近年来,国内不少学者和研究机构对学习型城市(城区)评价和监测问题开展了大量的理论和实践探索。^① 教育部分别于2017年和2019年在全国两度推出了学习型城市监测项目(见表8-2)。

表8-2 教育部实施的两次学习型城市建设监测项目概况

项目名称	监测对象	监测任务	组织实施
学习型城市建设监测项目实践(2017年)	北京、上海、杭州、成都、武汉、长沙、宁波、太原等八城市	完善《全国学习型城市建设监测指导性指标体系(试行)》(2017版)和监测工作机制;建立跨部门协作的组织方式和工作流程;建设监测专家团队;搭建监测工作信息化交流与服务平台;建立建设过程和建设水平动态信息数据库。	委托中国成人教育协会组建指导专家组,负责项目的组织协调、过程指导、理论研究及全国性报告撰写。相关省级教育行政部门指导有关城市制订监测指标体系、工作方案,并进行组织实施。八城市建立领导工作机制,成立监测工作专家组。

^① 李彦,黄小萍:《学习型城市建设评价指标体系的设计思考》,《天津职业院校联合学报》,2019年第4期,第3-10页。

续表

项目名称	监测对象	监测任务	组织实施
学习型城市建设监测项目(2019年)	“全国学习型城市建设联盟”地级及以上城市	运用《全国学习型城市建设监测指导性指标体系(试行)》(2019版),探索建立学习型城市建设监测常态化工作机制,科学衡量学习型城市建设的进程、质量和水平,为衡量我国学习型城市建设总体目标实现程度提供依据。	成立指导专家组,负责监测项目整体设计、过程指导、理论研究及全国性报告撰写。学习型城市建设联盟负责监测组织协调工作。各省级教育行政部门负责本省域内监测工作的组织发动工作,指导参与城市的方案制订和具体实施。各参与城市建立跨部门协调工作机制,成立领导小组、专家团队和工作小组。

资料来源:整理自《教育部职成司关于开展学习型城市建设监测项目实践的通知》(<https://www.caea.org.cn/newsinfo/1090141.html>)和《教育部职成司关于进一步开展学习型城市建设监测项目工作的通知》(<https://www.caea.org.cn/newsinfo/1839344.html>)。

2016年,教育部组织中国成人教育协会、中国教育科学研究院、北京市教育科学研究院等单位研制了《全国学习型城市建设监测指导性指标体系(试行)》。2017年,教育部职成司印发《关于开展学习型城市建设监测项目实践的通知》,委托中国成人教育协会对北京等八城市开展学习型城市建设监测实践,验证监测指标体系,探索学习型城市测评工作机制。上海终身教育研究院受上海市教委委托,提交了上海调研报告。2020年6月,中国成人教育协会、北京教育科学研究院发布《八城市学习型城市建设监测报告》。^①该报告发现,监测实践对各地创建工作具有一定的指导意义和促进作用,但同时也反映了一些问题,如:监测工作量较大、专业性较强、技术难度较高;一些指标相对超前,部分数据暂时难以获取;部分指标取数范围和来源需要进一步明确;一些关键领域(如行业企业培训)缺乏基础统计;各成员单位的数据采集需要加强衔接和协作。

2019年11月,教育部职成司发布《关于进一步开展学习型城市建设监测项目工作的通知》,面向“全国学习型城市建设联盟”地级及以上100多个城市开展学习型城市建设监测实践。为响应这一要求,北京市教委颁发《关于开展学习型城区建设监测项目工作的通知》,对全市16个城区开展了监测工作,北京教科院终身学习与可持续发展教育研究所负责监测工作的组织协调,并在各区提交的监测数据和报告基础上,形成北京市学习型城市建设监测的总报告。与北京市类似,上海市本次监测也聚焦城区

① 中国成人教育协会,北京教育科学研究院:《八城市学习型城市建设监测报告》(2020-06-16),<https://www.caea.org.cn/newsinfo/488191.html?templateId=1133604>。

层面的创建工作,只是后者增加了试点监测的环节,以期指标体系、工作流程更好地满足上海学习型城区创建监测的需要。

教育部于 2017 年和 2019 年推行的两个监测项目,都提出要依靠跨部门的监测工作机制,但两则监测通知均以教育行政部门的名义发文,对具体如何建立跨部门的监测工作领导机制,如何将监测工作分解、落实到不同部门,通知未给出明确的意见。

(二) 现行监测指标体系的特点

(1) “输入—过程—结果”模式

教育部“学习型城市建设监测项目实践(2017 年)”指标体系的框架体现为“输入—过程—结果”模式,包括 5 个一级指标、15 个二级指标、62 个三级指标。三级指标中,18 个为定性监测指标,44 个为定量监测指标。从监测项目的一级、二级指标看,“输入”要素包括制度、组织、经费等内容,而“过程”要素包括服务体系及学习组织建设,“结果”要素包括可持续发展和建设成就等(见表 8-3)。

表 8-3 “学习型城市建设监测项目实践”(一、二级)指标

	宏观框架	结构要素
输入要素	1. 保障	1.1 认识 1.2 组织 1.3 制度 1.4 经费
过程要素	2. 终身教育与终身学习服务体系建设	2.1 学校教育 2.2 继续教育 2.3 学习服务 2.4 信息化学习资源与利用
	3. 学习型组织建设	3.1 区域学习型组织创建 3.2 法人单位学习型组织创建

续表

	宏观框架	结构要素
结果要素	4. 城市可持续发展	4.1 综合发展
		4.2 社会治理
		4.3 人的发展
	5. 成果与创新	5.1 制度创新
		5.2 重大成果及获得奖励

上述指标体系为城市(城区)创建工作提供了较为清晰的行动清单。但考虑到各城市(城区)创建的基础不同,不同创建阶段的任务和重点也有差异,实际使用“输入—过程—结果”模式时,需要根据不同监测目的,对三个环节的监测有所侧重。

(2) “背景—基础—发展—特色”模式

为动员更多城市参加到学习型城市监测的行列,2019年11月,教育部颁布《全国学习型城市建设监测指导性指标体系(试行)》的通知。本次监测的指标体系分为“背景性指标”“基础性指标”“发展性指标”和“特色性指标”4个大类(一级指标)、42个二级指标。但该通知未说明:指标框架为何要从2017年监测项目的“输入—过程—结果”模式,调整为2019年监测项目的“背景—基础—发展—特色”模式。^①从指标层级看,2017年监测指标体系包括“宏观框架”(一级指标)、“结构要素”(二级指标)和“关键指标”(三级指标)三个层级;而2019年指标体系只有“指标类型”和“关键指标”两个层级,监测点数量也较2017年监测项目减少了1/3(从62个减少到43个)。另外,2019年项目的监测点关注了全国各地的差异性,删除了部分与学习型城市建设非直接相关的内容(见表8-4)。

^① 根据北京教育科学研究院课题组一份关于北京市学习型城市建设指标体系的课题报告,“背景指标”是指学习型城市建设的基础,也是一种已经具备的条件,包括宏观的经济、社会、精神文明、教育、科技、文化等要素,它容易与学习型城市建设的“成效”要素相混淆。参见:吴晓川,张翠珠,杨树雨等著:《学习型城市建设指标体系研究》,北京出版社2014年版,第241页。另外,通常情况下,教育评价中“基础性指标”,是根据国家教育方针、法律、法规和地方有关规范要求制定的,体现了学校基本条件、学校管理和办学基本要求等方面,具有法定性和统一性;“发展性指标”是由学校依据教育改革和发展需要,根据自身发展的不同阶段和办学特色选择提出。参见:浙江省教育厅《关于试行学校发展性评价的指导意见》(浙教督[2009]47号),http://jyt.zj.gov.cn/art/2009/4/3/art_1532973_27484926.html。

表 8-4 教育部两次监测项目指标体系“监测点”的比较

	2017 监测项目	2019 年监测项目
相同的监测点	制定规划	普通高校开展成人继续教育的人次
	建立领导和管理机构	每百万市民拥有社区学习场所面积
	建立指导和服务机构	每百万市民拥有公共文化场馆数量及参观人次
	颁发相关条例和指导性政策文件	各级各类学校向社会开放比例
	建立评价、督导制度	探索学分累积、转换和认证制度
	建立奖励制度	专职终身教育教师人数占常住人口(万人)比例
	对建设工作的广泛宣传	志愿者人数占常住人口(万人)比例
	营造终身教育文化,举办学习活动,培育学习品牌	网络学习资源的建设与利用(课程、资源、课时、点击量)
	公共教育占 GDP 比例	法规、制度、体制机制等方面的理论和实践创新案例
	常住人口人均教育经费支出占比	近五年获得的各级荣誉称号
	职业教育经费占教育费附加的比例	法人单位的学习型组织建设(近五年的评价、表彰、特色)
	城乡社区教育占城市公共教育经费的比例	人均 GDP
	学前、高中和高等教育毛入学率	城镇化率
	义务教育辍学率	城市(区)养老服务机构建设
	残疾儿童入学率	社会组织数量及工作人员占人口比
	企事业单位职工教育培训参与率	新增劳动力平均受教育年限
	城乡居民社区教育参与率	人均阅读量
	老年教育发展情况	人均教育、文化消费支出
	对农民工、失业者、低技能者等弱势群体的学习支持	
	职业院校开展继续教育的人次	
监测点的差异	以下为 2017 年监测指标中出现、2019 年监测指标中被删除的内容:	以下为 2019 年监测指标中新增内容:
		新型职业农民培训情况
	恩格尔系数	市(县)—街(镇、乡)—居(村、社)社区教育培训学校(中心)
	城镇失业登记率及再就业率	三级网络建设

续表

	2017 监测项目	2019 年监测项目
监测点的差异	居民医疗、养老保险参保率	社区老年教育体系
	每万人养老床位数	近五年各部门创建各类学习型组织取得的经验和特色亮点
	主要劳动力人口中受过高等教育比例	
	按工资 1.5% 至 2.5% 足额提取员工教育培训经费的企业比例	
	建立多渠道的建设经费投入	
	高中阶段普高与中职招生比例	
	进城务工人员子女入学率	
	专业技术人员继续教育每年达到 72 学时的比例	
	农村成人继续教育参与率	
	市一区(市、县)一街(镇、乡)一居(村、社)四级社区教育培训学校(中心)建成率	
	国家级社区教育试验区、示范区,以及农村职业与成人教育示范县数量和比例	
	各类区域学习型组织(城区、乡镇、街道等)的建设标准,近五年的评估、表彰率	

注:表格内容为本文作者根据 2017 年和 2019 年两次监测项目的指标概括所得。

北京市以教育部文件为基础,以市教委的名义,于 2019 年 11 月制定了《北京市学习型城区建设监测指标体系》,包括 4 大类、43 项指标、22 个定量数据项。^① 比较全国和北京的监测指标体系,两者核心内容基本一致(见附录)。北京市在“背景性指标”中增加了城市绿色、可持续发展的内容;两者的“基础性指标”均涉及规划、制度、资源、设施、各类人群学习、学习型组织等;两者的“发展性指标”凸显了学校教育对社会的开放、学习成果认定和转化、学习平台建设、全民阅读等内容;而两者的“特色性指标”关注典型案例、体制和机制的创新、品牌建设、荣誉授予等。

① 北京市相关文件内容,参见北京市教委:《北京市教育委员会关于开展学习型城区建设监测项目工作的通知》(京教函〔2019〕593 号)(2019-11-28),http://jw.beijing.gov.cn/xxgk/zfxxgkml/zfgkzcwj/zwgzdt/202001/t20200107_1563129.html。

《北京市学习型城区建设监测指标体系》凸显了“城区”的内涵,体现在“区委、区政府将学习型城区建设列入当地经济社会发展规划”“区级市民学习平台与网络建设水平”“在推进学习型城区建设的体制机制方面有创新”等指标上。另外,北京市的指标体系包含了一份定量数据的填报表(见表8-5),而《全国学习型城市建设监测指导性指标体系(试行)》未确立定量数据项。

表8-5 《北京市学习型城区建设监测指标体系》定量数据项

指标类型	定量数据项
背景性指标	人均 GDP
	社区养老服务机构和设施数
	每万人拥有社会组织数量
	每万人年专利授权量
	新增劳动力平均受教育年限
	城镇登记失业人员就业率
	公共教育经费支出占 GDP 的比例
	人均教育、文化消费支出数
	万元 GDP 能耗
	人均公园绿地面积增长率
基础性指标	学前三年毛入园率
	高中阶段教育入学率
	规模以上企业员工培训参与率
	城乡社区居民教育年参与率
	人均城乡社区教育经费
	平均每万名城乡居民拥有社区学习场所面积
	社区教育专职管理人员、教师、学习指导师总人数占常住人口的万人比
	已培育、认定的市、区学习品牌数量和学习之星数量
	已培育、认定的市民终身学习示范基地、职工继续教育基地
	示范性成人学校建设、新型职业农民培训基地数量
发展性指标	本区职业院校年度校均开展继续教育培训、社区教育人次
	区级市民学习平台与网络建设水平

资料来源:《北京市教育委员会关于开展学习型城区建设监测项目工作的通知》(京教函〔2019〕593号)(2019-11-28),http://jw.beijing.gov.cn/xxgk/zfxxgkml/zfgkzcwj/zwgzdt/t20200107_1563129.html.

三、相关概念辨析

实施学习型城区创建的监测工作,需确定与其他相关工作的边界。

(一) 学习型城市(区)创建与文明城市(区)创建

“学习型城市(区)”创建和“文明城市(区)”创建是当前各级政府推动的两项全国性城市建设活动。两者彼此联系、相互包容,又各有侧重、互为补充。

1. 创建部门之间的关系

上海市精神文明建设指导委员会办公室是文明城市(区)创建的主要实施部门,也是市“学促委”的牵头部门之一。根据《关于推进学习型社会建设的指导意见》(市委2号文)要求,本市学习型社会建设的工作机构(市学习促进办)由市文明办和市教委联合组建。^①

2. 创建内容的交叉

教育部和上海市相关文件都强调,学习型社会(城市)建设要与精神文明建设相结合,开展群众性精神文明创建等涵养社会主义核心价值观的实践活动,促进市民思想道德素质和科学文化素质提高。另一方面,精神文明建设工作指导部门也将有关学习型社会建设的内容纳入了自身的工作项目。^②全国文明城市创建的部分评价指标,与全国学习型城市创建监测项目的部分指标直接相关。^③

3. 不同的创建重点

就创建目标而言,学习型城市(区)创建“以促进人的全面发展、城市的可持续发展

^① 参见上海市委、市政府《关于推进学习型社会建设的指导意见》(2006年)相关规定。

^② 例如,上海市文明委“市民修身行动”提出构建终身教育的学习愿景,培养市民的学习热情和规范意识;强调结合上海学习型城市建设,丰富拓展全体市民的传统文化、生活礼仪、法律法规、公共安全、行为规范、生态环保等各类修身教育培训。参见上海市精神文明建设指导委员会发布的《关于开展市民修身行动,提升市民文明素养的实施意见(2016—2020年)》。

^③ 全国文明城市(2018—2020)评价数据指标包含市民学校、社区居委会教学点、科普教育活动、公共图书馆藏书量等。

为宗旨”。^① 文明城市(区)创建重在市民道德修养和价值观引领,以提高城市文明程度和市民文明素质为主要目标。

就创建内容而言,学习型城市(区)创建重在体制机制建设、资源供给和学习环境营造,打造开放融合的终身教育体系,充分释放市民的发展潜能与创新活力。^② 文明城市(区)创建则坚持问题导向,强化行为规范,注重成效评估,促进实践养成。^③

(二) 学习型城市创建与学习型城区创建

1. 嵌入学习型城市创建的学习型城区

学习型城区是嵌入学习型城市创建的社会单元。学习型城区、学习型街道(乡镇)、学习型居(村)委等共同构成“区域性学习型组织”。^④ 学习型城区不是纯粹意义上的地理概念,城区在发展过程中形成了各具特色的人文、社会、制度空间,城区居民对所居住城区、社区具有心理和情感上的认同感和归属感。城区的这些特征是学习型城区创建的社会条件,而多元化的学习型城区构成了包容性学习型城市创建的基础。本项目中的学习型城区指上海市下属的 16 个行政区。

2. 学习型城区创建的路径依赖

被纳入城区行政架构的学习型城区创建,主要依赖于区级(而非市级)层面的体制和资源。学习型城区创建的资源保障、机构设置、管理体制、经费投入等方面的差异,很大程度上折射了各城区党政部门的领导理念、制度架构和经济社会发展水平。

比较而言,市级层面的创建工作,重在全市性的顶层设计(确立创建工作的价值取向、基本组织架构等)、总体规划、法规制定、政策引导、项目示范、实施监测等,并为各区开展创建工作的交流协作搭建平台;而区级层面创建的目标和成效评价,主要以城区的人口、文化、经济、社会发展为基础和依归。

① 上海市教委等七部门:《关于推进本市学习型社会建设的若干意见》(2016 年),<http://www.c123.net/laws/2016-08-24/291296.html>。

② 同上。

③ 上海市精神文明建设指导委员会《关于开展市民修身行动,提升市民文明素养的实施意见(2016—2020 年)》。

④ 吴晓川,张翠珠,杨树雨等:《学习型城市建设指标体系研究》,北京:北京出版社,2014 年版,第 25—26 页。

(三) 督政、督学、监测与评估

督政、督学和监测与评估构成我国三位一体的教育督导体系,三者的督导对象和内容各有侧重。根据国务院教育督导委员会办公室《深化教育督导改革转变教育管理方式的意见》,督政、督学和监测与评估的主要区别体现在:^①

督政:旨在督促地方政府依法履行教育职责,引导地方政府优先发展教育事业,提高基本公共教育服务能力和水平。

督学:旨在监督指导各级各类学校规范办学,全面提高教育质量。

监测与评估:旨在科学评价教育教学质量,为改进教育教学、管理、决策提供依据和支撑。

作为一项督促和检查全市各区推进学习型社会建设成效和水平的制度,学习型城区创建监测将聚焦区级政府层面的依法履职以及协调机构、实践部门对制度、政策的落实情况。将这项工作的性质定位于“监测”,而非狭义的教育“督政”“督学”或“评估”,主要考虑了创建工作的特殊性:

一是创建工作的地方性。中央和上海市关于学习型社会(城市)建设的一系列文件未设立刚性的质量标准。相反,上级政府部门鼓励开展具有地方特色的创建工作。为督察各区的创建进展,政府部门需要借助监测机制,了解各城区的创建内容、体制和机制以及创建中的问题和挑战等,帮助各城区不断完善“共同而有区别”的创建工作框架,同时避免评估、定标机制给创建工作带来的“一刀切”弊端。

二是创建工作的跨部门性。当前,我国各级政府尚未为学习型城市建设确立类似“教育督导委员会”这样具有权威、专业的跨部门督导机构,要由单一部门(如教育部门)对学习型社会建设与终身教育促进委员会(简称“学促委”)成员单位开展全面“督政”或“督学”有一定难度。由推进学习型社会建设的领导机构“市学促委”发起并实施创建的监测工作,既可以发挥“市学促委”作为跨部门统筹、协调和监督的领导机制,也有助于在既有行政架构下,考查各区学促委的管理(指导)机构、各成员单位参与学习型城区创建和跨部门协作的情况。

^① 国务院教育督导委员会办公室:《关于印发深化教育督导改革转变教育管理方式意见的通知》(国教督办〔2014〕3号)(2014-02-18),http://www.gov.cn/gzdt/2014-02/18/content_2612480.htm。

三是终身学习活动的非标准化。终身学习(包括大量非正规、非正式的学习形态)的个性化和非标准化特点,意味着学习型城区创建的监督工作,难以遵循以规范和结果为导向的督政、督学模式,但可以利用监测这样更为灵活、开放的机制,调查和分析学习型城区创建的制度建设、机构运作以及可持续发展能力。

四是监测与评估的差异。由于缺乏判断学习型城区创建是否达标或创建水平高低的统一尺度,本次上海学习型城区监测试点工作并未像评估工作那样设立基准,而是基于指标体系采集的历年材料和数据,分析各区自身的创建进程,并在一些关键的创建领域展示可供借鉴的实践案例。监测调研过程涉及的宣传、动员、沟通、结果发布等环节,也可为各城区的创建工作发挥激励、诊断和引导作用。

四、监测调研的设计与试行

对于上海这样的超大城市来说,以城区为创建单位,分类实施学习型城区创建的监测工作,是整体推进学习型城市创建,完善全民终身教育体系,构建方式更灵活、资源更丰富、学习更便捷的全民终身学习体系的重要抓手。本着“坚持示范带动,分类指导,鼓励百花齐放和突出品牌特色”的学习型城市建设基本原则,^①市学习促进办从2019年开始,启动了对本市部分城区的试点监测调研工作,并拟于“十四五”期间,在全市范围内分批次落实学习型城区创建的动态监测,形成上海学习型城市建设的完整图景。

(一) 监测调研的动因

1. 落实教育部相关监测要求

2019年10月,教育部下发《关于进一步开展学习型城市建设监测项目工作的通知》,要求全国地级及以上城市组织、发动并开展学习型城市创建的监测工作,科学衡量创建进程、质量和水平,探索建立学习型城市建设监测的常态化工作机制。上海需

^① 教育部等七部门:《关于推进学习型城市建设的意见》(2014年),http://www.gov.cn/xinwen/2014-09/15/content_2750820.htm。

要结合自身城市发展特点和学习型城市建设进程,通过试点调研,探索构建一套兼具科学性、适应性和引领性的监测指标体系,形成具有上海特色的学习型城市建设的监测制度。

2. 落实上海当前相关重点工作

《上海市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》等市、区级“十三五”规划,都提出要扩大面向各类人群的终身教育服务。当前这项工作的进展如何,存在哪些问题和瓶颈,面临哪些机遇和挑战,这些问题需通过科学监测和实地调研给予回答,为制定上海“十四五”发展目标和任务提供依据。另外,2019年上海加入联合国教科文组织“学习型城市全球网络”之后,需定期提交工作报告,与国际社会分享上海经验和方案。^①为此,上海需通过建立动态监测制度,系统获取创建工作的数据和材料,形成有质量的创建工作报告。

3. 强化区级层面的创建工作

自2006年上海市委、市政府颁发《关于推进学习型社会建设的指导意见》以来,全市各区不断创新学习机制、搭建学习平台、整合学习资源,市民学习条件持续改善。同时,伴随城区经济社会发展、行政体制变迁,一些区在创建的领导体制、协调机制、人事制度、经费投入等方面的不平衡、不充分现象也日渐凸显;一些区创建工作的跨部门领导、管理和协调职能趋于弱化、虚化;与全国其他城市的情况类似,上海的创建工作也出现了政府投入缩减、行政推力不足、评估评价活动减少等趋势。^②对此,上海市迫切需要通过监测、调研等手段,考查各区维持创建工作的体制、机制运行,以及各区学促委成员单位的履职情况,强化创建职责和任务,推动新时代上海学习型城市的均衡化、高质量和可持续发展。

(二) 监测调研的目的和任务

为落实教育部《关于进一步开展学习型城市建设监测项目工作的通知》要求,在参照国内外学习型城市创建及监测经验基础上,本次监测调研将重点考查区学促委层面

① 2020—2021年,上海作为联合国教科文组织学习型城市“可持续发展教育”主题协调城市之一,与德国汉堡合作,就教育与实现联合国可持续发展目标的议题,开展全球范围的调查和研究。

② 韩民等:《面向人人、开放灵活的教育体系和学习型社会建设——“构建服务全民终身学习的教育体系”笔会系列二》,《终身教育研究》,2020年第3期,第3—17页。

的制度建设情况,衡量各城区的创建进程和水平,探索建立一套具有上海特点的学习型城区创建监测制度。试点监测的主要目的和任务包括:

- 提出一套体现上海特点、兼顾现实适应性和未来引领性的学习型城区创建的关键特征和试验性监测指标体系;
- 选取四个具有区域代表性的城区,考查近年创建工作的进展,验证并完善关键特征和监测指标体系,发布相关城区监测的调查报告;
- 建立功能较为完备、能较全面反映上海学习型城区创建过程和水平的动态信息数据库;
- 确立学习型城区创建监测的指标体系和常态化运行体制。

(三) 监测调研的对象

综合考虑上海市城区的地理分布(城市中心、近郊或远郊城区)、人口特征、城区经济社会发展定位、区级学促委领导及管理机构设置特点等因素,通过对各区教育局分管副局长、职能科室负责人等代表进行意见征询,上海学习型城区创建试点监测选取了四区(分别以 A、B、C、D 代表)作为首批调研单位(四区概况见表 8-6)。

表 8-6 参加试点监测的四区概况

城区	人口			面积 (平方公里)	人均 GDP (万元)
	常住人口 (万人)	户籍人口 (万人)	60 岁及以上户籍 人口占比(%)		
A 区	65.08	80.89	40.25	20.46	39.61
B 区	130.49	106.70	36.76	60.73	15.96
C 区	204.43	100.97	35.90	270.99	7.59
D 区	76.33	67.86	36.35	1413	5.50

数据来源:1.A 区:行政区域面积和 60 岁及以上户籍人口数来自《2019 年上海统计年鉴》;户籍人口数、全区常住人口数、外来常住人口数、人均生产总值数依据《2019 年区国民经济和社会发展统计公报》。2.B 区:行政区域面积数据来自《2019 年上海统计年鉴》;全区常住人口数、外来常住人口数、全区户籍人口数、人均生产总值数依据《2019 年区国民经济和社会发展统计公报》。3.C 区:行政区域面积数据来自《2019 年上海统计年鉴》;全区常住人口数、外来常住人口数、全区户籍人口数和 60 岁及以上户籍人口占比、人均生产总值依据《2019 年区国民经济和社会发展统计公报》。4.D 区:区陆域总面积数、全区常住人口数、外来常住人口数、户籍人口数、60 岁及以上户籍人口数、人均生产总值数依据《区统计年鉴 2020》。

本次监测调研重点考查四个区的学促委层面近年(特别是2016—2019年)在创建体制和机制方面的推进情况。鉴于各城区的创建基础、创建环境、创建目标的差异性和动态性,本次监测调研未设定创建工作标准,也不对各区的创建成效或水平进行量化评价或结果排序。

(四) 研究团队

本次上海学习型城区创建的监测调研工作,汇集了本市学习型城市建设和终身教育研究、管理、实践领域的多方力量,开展分工协作,最大程度地确保研究过程和结果的科学性、公正性和有效性。

- **核心项目组。**受市学习促进办的委托,上海终身教育研究院牵头,会同市教科院、上海开放大学等机构的研究力量,组成了上海市学习型城区创建监测调研的核心项目组。通过理论研究、专家咨询、现场访谈等方法,实施了指标体系研制、调研工作方案拟订、调研专家团队组织、与四个调研区协调、现场监测调研、指标体系修订等研究工作,并撰写了四区的调研情况反馈报告及监测调研总报告。

- **调研专家组。**从全市范围遴选了10余名来自不同职能部门和专业组织、机构的专家学者,^①分成两个监测工作组,各承担两个区学习型城区创建的调研工作,具体负责监测材料查阅、现场调研、与创建基层单位代表座谈、总结评审等工作,并在现场调研完成后,就学习型城区创建监测指标进一步提出修订意见。

- **技术支持。**核心项目组协同“上海学习网”(上海市教软公司)的技术力量,探索建立了反映上海学习型城区创建过程和水平的动态信息库“上海学习型城区创建监测数据采集平台”。该平台与上海社区教育、老年教育统计平台进行对接,涉及社区、老年教育的统计数据,直接从这些平台的后台调用。在数据采集过程中,监测平台不断完善数据采集、累积、查阅等功能,为上海各区创建工作打造了一个集文本资料和统计数据为一体的“电子成长档案库”。

- **调研区的协作团队。**根据《关于开展学习型城区创建监测调研的通知》的要求,四个调研区分别配备了一名联络员、一名统计员和一名实践领域的专家。联络员负责

^① 本次监测调研专家来自中共上海市委宣传部文明办、市学习型社会建设服务指导中心办公室、市教科院、市教育评估院、市老年教育工作小组、市科委科普教育促进中心、市成人教育协会、上海开放大学、华东师范大学等部门和机构。

日常调研的会务和区内统筹协调推进落实;统计员负责协调本区学促委成员单位的相关数据和材料采集、统计、上传工作;实践领域的专家负责撰写本区的学习型城区创建自评报告,并在监测调研结束后,分别就学习型城区创建监测调研指标的修订、监测制度的完善提出建议。

(五) 监测调研指标体系的研制

1. 指标体系研制的主要参考材料

20 世纪 90 年代以来,各国积极探索学习型城市建设之路,形成了一系列成功实践的“关键特征”,这些特征为我们构建学习型城市建设的监测工具提供了参照。在研制本次监测调研指标体系的过程中,核心项目组参考了教育部、上海市等有关创建和监测的文件以及联合国教科文组织的指导性文件,听取了多轮专家、市学促委有关成员单位、终身教育条线工作者代表对监测指标体系的咨询意见。主要参考的文件包括:

- 教育部:《关于进一步开展学习型城市建设监测项目工作的通知》(职成司函〔2019〕100 号)
- 北京市教委:《关于开展学习型城区建设监测项目工作的通知》(京教函〔2019〕593 号)
- 教育部:《关于开展学习型城市建设监测项目实践的通知》(教职成司〔2017〕84 号)
- 上海市教育委员会等七部门:《关于进一步推进本市学习型社会建设的若干意见》(2016 年)
- 上海市教委:《上海终身教育发展“十三五”规划》(2016 年)
- 联合国教科文组织终身学习研究所:《全球学习型城市网络指导性文件》(UNESCO GNLC's Guiding Document)(2015)、《学习型城市建设指南》(Guidelines for Building Learning Cities)(2015)
- 教育部等七部门:《关于推进学习型城市建设的意见》(2014 年)
- 上海市人民政府:《上海市终身教育促进条例》(2011 年)
- 上海市委、上海市人民政府:《关于推进学习型社会建设的指导意见》(2006 年)

2. 指标体系的基本框架及构建思路

通过前期理论研究、国际比较、专家咨询等研究环节,以教育部《关于进一步开展

学习型城市建设监测项目工作的通知》要求为基本指引,核心项目组研制了具有上海特点的《学习型城区创建监测调研指标体系》,重点考查四个调研区的领导(决策、协调)部门和执行(实施)部门两个层面的创建工作。监测调研指标体系包括“制定规划和计划”等6个一级指标、15个二级指标(表8-7)和26个三级指标,并围绕“提供资源保障”“提供终身学习机会”“营造终身学习文化”3个一级指标,设置了27个定量数据项(表8-8)。

表8-7 “学习型城区创建监测调研”的一级、二级指标

一级指标	二级指标
1. 制定规划和计划	1.1 多部门共同制定学习型城区创建的规划
	1.2 区委、区政府将学习型城区创建工作纳入本区经济社会发展规划
	1.3 研究并调整学习型城区创建规划和计划
2. 建立领导协调机制	2.1 建立多部门组成的创建领导、协调、指导和促进机构
	2.2 各部门为创建工作保持常态化沟通
3. 提供资源保障	3.1 建立可持续的创建经费投入机制
	3.2 社区和多部门共建、共享终身学习资源
	3.3 形成一支有质量的终身教育师资队伍
4. 提供终身学习机会	4.1 为各类人群提供终身学习服务
	4.2 为市民营造学习环境和条件
	4.3 利用信息技术服务市民终身学习
5. 营造终身学习文化	5.1 组织各类大型学习活动
	5.2 形成学习型城区创建的特色、品牌项目
6. 确立评估监测机制	6.1 建立学习型城区创建的资料、数据采集和记录制度
	6.2 建立并实施学习型城区创建的监测评价制度

表8-8 “学习型城区创建监测调研”指标的定量数据项

一级指标	数据项
提供资源保障	区“学促委”成员单位的终身教育和学习型城区创建专项经费占各单位各类专项经费的比例
	区终身教育和学习型城区创建的人均专项公共经费
	按工资1.5%—2.5%足额提取员工教育培训经费的规模企业比例

续表

一级指标	数据项
提供资源保障	用于一线职工培训的经费占培训总经费 60% 以上的规模企业比例
	每万人拥有社区教育场所面积
	每十万人区级博物馆、体育馆、文化馆(中心)、科普场所的面积
	区内文化、体育、科普场所的开放比例
	每十万人拥有市级、区级“市民终身学习体验基地”站点和“人文行走”学习点的数量
	社区教育校均开设的课程数
	社区教育校均开发的纸质和多媒体教学资源数
	社区教育校均开发的在线教学资源数
	人均区属公共图书馆藏书量
	区属图书馆的图书流通率
	每万人常住人口拥有社区教育专、兼职教师的数量
	每万人常住人口拥有社区教育志愿者的数量
提供终身学习机会	社区教育专、兼职教师中具有大学本科及以上学历者的比例
	每百名社区学院(校)教师开发的各类教学资源数
	老年居民在各类终身学习机构的参与率
	老年居民的在线学习参与率
	企业职工“上海百万在岗人员学力提升行动计划”的参与率
	外来务工人员的培训参与率
	外来务工人员随迁子女在沪义务教育入学率
	失业人员的培训参与率
营造终身学习文化	农村劳动力的培训参与率
	残疾人员的社区学习参与率
	市民参加学习团队的比例
	市民的大型学习活动参与率

在研制监测调研的指标体系过程中,项目组参考了国内外相关组织和机构提出或实施过的学习型城市关键特征、指标体系,着力构建体现上海特点、具有可操作性和实践指导意义的监测指标体系,主要遵循了如下指标构建思路:

● 一级指标(宏观框架)主要依据联合国教科文组织《学习型城市建设指南》的六大“关键行动领域”修订而成;^①二、三级指标(监测点)主要结合上海学习型城市(城区)创建的实际情况构建

联合国教科文组织《学习型城市建设指南》由全球学习型城市网络的各国专家协商制定,吸纳了国际最佳实践的相关观点,为各国学习型城市建设提供了有效的战略方案和行动建议。本次监测调研指标体系的宏观框架(一级指标)主要参照《学习型城市建设指南》的六大“关键行动领域”修订而成,该框架也得到参与监测和咨询的大多数专家、学者的认同;二、三级指标(监测点)的构建则更多结合了教育部相关文件和上海学习型城市(城区)创建的实际情况。

● 聚焦制度供给端的创建情况

与国内学习型城市监测实践所使用的一些指标体系有所区别,本次上海学习型城区创建监测调研,侧重考查区委、区政府以及区级学促委成员单位的制度供给及政策落实情况,包括政策制度、机构设置、体系构建、资源配置等内容。而创建成效、影响力等指标,主要留待学习型城市创建其他监测评估项目来实施。

● 注重采集和分析在创建过程中积累的数据和文本材料

学习型城区创建是一个持续推进的过程。本次监测调研要求各区回溯四年(2016—2019年)的上报数据和文本材料,通过跨年度的历时比较,直观反映“十三五”期间城区创建的政策、资源、规模、机制等方面的进展和趋势,帮助各城区学促委成员单位开展自我检查。

● 着力克服指标“教育系统内循环”的不足,凸显学习型城区创建的跨部门特性

为更好体现学习型城区创建的跨部门特性,本次监测调研采取了两项策略:一是在监测调研之前,以市学习促进办(而不是教育行政部门)的名义,向各区的学促(习)办下发《关于开展学习型城区创建监测调研的通知》《学习型城区创建监测调研实施方案》等文件,以提升监测工作的跨部门动员能力;二是在监测指标中增加了针对区学促委成员单位的创建内容(如成员单位确立的学习型城区创建专项经费预算、成员单位制定的本条线(系统)发展规划中包含的有关学习型社会建设或终身教育的内容等)。

① 六大“关键行动领域”包括:1. 制定学习型城市建设的规划;2. 创建包括所有利益相关方的协调机制;3. 通过系列学习活动,推动学习型城市建设的进程;4. 保证所有市民均可参与学习;5. 建立监测与评估程序;6. 保证资金供应的可持续性。详见联合国教科文组织终身学习研究所:《学习型城市建设指南》(中文版),<https://uil.unesco.org/fileadmin/keydocuments/LifelongLearning/learning-cities/guidelines-for-building-learning-cities-cn.pdf>。

- 融合上海本地的相关政策和项目,体现创建工作本土化的特点

近年来,上海在市级和区级层面推出一系列旨在扩大全民终身学习供给的相关政策、项目。本次监测调研关注了这些特色创建工作的落实情况,其中包括市级和区级“市民终身学习体验基地”学习点和“人文行走项目”学习点建设情况的数据统计。同时,本次监测调研还提炼了各城区在创建过程中探索形成的、具有区域特色的创新举措和特色亮点。

3. 监测调研报告的材料和数据来源^①

- 调研区在“上海学习型城区创建监测数据采集平台”填报的 2016—2019 年各类文档(政府文件、重要通知、大事记、工作简报、会议纪要、调查报告、媒体宣传等)及数据项。
- 上海市老年教育、社区教育统计平台上的有关数据,以及“上海学习网”的学员注册信息。
- 调研区学促(习)办提交的“上海市学习型城区创建监测调研”自评报告及实地调研会议上各区学促委负责人的汇报稿。
- 调研专家组与调研区学促委成员单位、基层单位负责人现场交流互动的文字记录稿。
- 调研专家组成员提供的各区书面评审意见。
- 上海市及各区《统计年鉴》和《国民经济和社会发展统计公报》。

(六) 监测调研推进的主要事项

从 2019 年 3 月项目启动到 2020 年 9 月完成相关调研报告和指标修订工作,核心项目组与市学习促进办保持了密切联系和沟通,认真制订、执行和推进各项研究任务(见图 8-1)。

本次监测调研工作得到了四个调研区的区委、区政府、区学促委及其成员单位、街镇,以及终身教育机构的积极配合和大力支持,也得到了市级层面各类学习型社会建设指导、管理和研究机构的专家学者和行政领导、工作人员的支持和帮助(相关活动安排,见表 8-9)。

^① 四区的监测调研分报告和总调研报告,将另行发布。



图 8-1 上海学习型城区监测调研项目的工作推进

表 8-9 四个试点监测区的调研活动(按照监测开展时间先后)

城区	日期	活动内容/地点	参加调研的市级领导 领导及专家组成员	调研区参与人员
C 区	2020 年 6 月 9 日	上午：听取城区创建工作报告； 专家组与成员单位交流 地点：宝山区人民政府 下午：实地调研 地点：宝山区社区学院	倪闽景（市学促办主任）、 王宏（市学指中心）、苏铁 （市教委）、高志敏（华东师 大）、王延水（市文明办）、 张社（市老年教育办）、杨 晨（上海开大）、刘磊（市教 育评估院）、张桂明（市成 协）	区委副书记（区学促委主任）、 区委宣传部长（区学促委副 主任）、副区长（区学促委副 主任）、区学促委成员单位代表、 各街（镇）和园区代表、区教 育局领导、区学促办领导、区业 余大学领导等

续表

城区	日期	活动内容/地点	参加调研的市级领导 & 专家组成员	调研区参与人员
A 区	2020 年 6 月 11 日	上午: 听取城区创建工作报告; 专家组与成员单位交流 地点: 黄浦区社区学院 下午: 实地调研 地点: 思南书局诗歌店、瑞金科学会客厅、瑞金二路街道社区学校	苏铁(市教委)、王伯军(上海开大)、高志敏(华东师大)、匡煜(市文明办)、彭海虹(市学指中心)、庄俭(市老年教育办)、顾晓波(市教科院)、郁增荣(市科委)	区教育党工委书记、区学习办副主任(区文明办副主任)、区学习办副主任(教育局副局长)、区社区学院院长以及区学促委成员单位代表、学促办代表、区社区学院领导、各社区教育中心主任
D 区	2020 年 6 月 16 日	上午: 听取城区创建工作报告; 专家组与成员单位交流 地点: 崇明区人民政府 下午: 实地调研 地点: 上海万禾农业科技发展有限公司田间课堂; 中兴镇学习型乡镇创建工作汇报	倪闽景(市学促办主任)、苏铁(市教委)、王伯军(上海开大)、匡煜(市文明办)、彭海虹(市学指中心)、庄俭(市老年教育办)、顾晓波(市教科院)、郁增荣(市科委)、张桂明(市成协)	区委副书记(区学促委主任)、副区长(区学促委副主任)、区教育局局长(区学促办主任)、区政府办公室副主任、区委编办副主任、区委宣传部副部长(区学促办副主任)以及区学促委成员单位代表
B 区	2020 年 6 月 18 日	上午: 听取城区创建工作报告; 专家组与成员单位交流 地点: 杨浦区人民政府 下午: 实地调研 地点: 长阳创谷; 与参与创建的区域内高校、街道、社会组织的代表座谈	李蔚(市教委工作党委)、王宏(市学指中心)、夏瑛(市教委)、高志敏(华东师大)、匡煜(市文明办)、张社(市老年教育办)、杨晨(上海开大)、刘磊(市教育评估院)	区委副书记(区学促委主任)、区委常委和宣传部长(区学促委副主任)、区教育工作党委书记(区学习办主任)、区学促委成员单位代表、12 个街道的分管领导、区“学习型社会建设项目研究联合体”成员单位负责人、区学习型企业建设联盟成员单位负责人、区教育局相关科室领导

五、监测制度试行的成效与展望

(一) 形成了上海学习型城区创建监测制度的基本架构

1. 确立了监测工作的指导思想

通过对试点区的调研工作,“上海学习型城区创建监测”的指导思想已基本确立,即:构建分阶段、分类型、常态化运行的上海学习型城区监测体系,重点考查城区创建的领导(决策、协调)部门和执行(实施)部门的工作实效,在此基础上形成上海市学习型城市建设整体图景。不断优化监测工具和技术支撑,动态把握学习型城区创建的现实需求和难点问题,不断完善终身学习体系的推进机制。通过监测,为上海学习型城市建设目标、内容、体制机制的调整提出行动建议。

2. 建立了监测工作的组织架构

本次监测调研项目组探索建立了以市学习促进办牵头开展“上海学习型城区创建监测”工作的组织架构:由上海终身教育研究院会同上海开放大学、上海市教科院等研究机构共同承担研究工作;各区学促(习)办负责统筹协调各成员单位,形成跨部门参与数据采集、统计的监测机制。实践表明,这一组织架构运作较为顺畅、有效,为构建具有上海特色的学习型城市创建监测体系打下了坚实的基础。

3. 编制了“上海市学习型城区创建监测指标体系”

2020年6月四区监测调研结束之后,项目组召开了多场专家(包括参与过监测的专家组成员、非调研区的实践部门专家等)咨询会,并向本市10余位专家发放、回收了针对指标体系及数据项修订的意见征询表。所有专家都以极大的专业精神,对指标文本逐一提出了修改建议。项目组综合了这些反馈意见,最后形成了两份重要的文本成果:《上海市学习型城区创建监测指标(征求意见稿)》(见附录)及与其配套的《上海市学习型城区创建监测指标数据项(征求意见稿)》。

4. 形成了监测工作的业务流程

上海学习型城区创建监测工作遵循的基本业务流程为:各区的监测动员与部署——监测指标体系解读与监测分工说明——数据材料的平台上报——监测专家团

队组建——监测的实地调研与交流——监测后的信息交流与反馈——监测报告撰写与发布。下一步,将通过技术改进、流程优化和能力提升,进一步提高监测工作的效率。

5. 构建了监测工作的保障体系

一是初步建成具备数据上传、积累、检索等功能的“上海学习型城区创建监测数据采集平台”,为长远、大范围监测工作提供了技术保障。二是建立了跨行业、跨部门的上海学习型城区创建监测的专家库,可以为监测工作提供咨询、调研、评议等工作的专业支持。三是形成了一支由行政、研究助理等人员组成的监测工作后勤保障团队。

(二) 下一阶段上海学习型城区创建监测的重点工作

1. 加强区学促委成员单位之间的沟通协作

监测调研的实践表明,虽然各区学促委成员单位积极配合监测工作,但对于指标内涵的理解尚未统一。例如,对于哪些工作和项目应纳入学习型城区创建范畴,城区各部门的理解还存在不同程度的偏差,需要在市学习促进办的指导下,加强区学促委成员单位之间的沟通和协调。建议区学促(习)办协同项目组深入各成员单位,实地了解创建工作的最新情况和趋势,并在此基础上制定、发布与“上海市学习型城区创建监测指标体系”配套的“数据填报指南”,进一步明确指标的取值范围和数据来源,提高成员单位对指标内涵的认同度。

2. 市区两级共同推进监测专家和统计工作队伍的建设

加强监测专家团队和数据采集、统计工作队伍的建设,是确保上海学习型城区创建监测质量的关键环节。下一阶段,需要通过培训、工作坊、激励等措施,强化区学促(习)办、学促委成员单位联络员、统计员和信息员的分工和职责要求,提升跨部门监测工作人员的沟通与协调力度。同时,进一步优化监测专家的结构,凸显各学促委成员单位在专家组中的代表性,更好体现创建工作跨部门协作的特点。

3. 强化城区监测数据采集平台的服务功能

提升现有“上海学习型城区创建监测数据采集平台”的使用便捷度,拓展数据平台的服务功能。通过建立监测制度,推动全市16个区运用“上海学习型城区创建监测数据采集平台”定期上传数据和文本材料。不断提升数据平台在推进本市学习型城市创建和构建终身教育体系中的行政和科研服务功能。建立上报数据和文本材料的质量

保障机制,将其真正打造成为本市学习型城区创建的“成长档案库”,成为能够综合展示本市学习型城市创建进程的权威数据来源。

4. 进一步完善监测工作的反馈和激励机制

“十四五”期间,计划建立分批实地监测机制,每年拟选择3—4个城区作为开展实地监测的对象,并通过实施实地监测流程,发布学习型城区创建的分区监测报告。建立创建工作的信息交流和服务机制。基于“上海学习型城区创建监测数据采集平台”汇总的各区创建资料和数据,编撰《上海市学习型城市创建监测年度报告》。对于创建工作中成效显著、影响广泛、进步明显、有特色亮点的城区,市学促委可考虑推出一定的激励举措,通过推广最佳实践案例、提供品牌项目资助等方式,激发各城区的创建争优活力和积极性。

附录

学习型城市建设监测指标(2019年): 全国 vs 北京

指标类型	关键指标(全国,城市)	关键指标(北京,城区)
1. 背景性指标	1.1 城市人均 GDP	1.1 人均 GDP
	1.2 城镇化率	1.2 社区养老服务机构和设施数
	1.3 城市社区养老服务机构建设情况	1.3 每万人拥有社会组织数量
	1.4 社会组织的数量及工作者所占人口比	1.4 每万人年专利授权量
	1.5 新增劳动力平均受教育年限	1.5 新增劳动力平均受教育年限
	1.6 学前三年毛入园率	1.6 城镇登记失业人员就业率
	1.7 义务教育辍学率	1.7 公共教育经费支出占 GDP 的比例
	1.8 高中阶段教育入学率	1.8 人均教育、文化消费支出数
	1.9 高等教育毛入学率	1.9 万元 GDP 能耗
	1.10 城市公共教育经费支出占 GDP 比例	1.10 人均公园绿地面积增长率
	1.11 全市市民人均教育、文化消费数支出数	//
2. 基础性指标	2.1 市委市政府将学习型城市建设列入当地经济社会发展规划	2.1 区委区政府将学习型城区建设列入当地经济社会发展规划
	2.2 对学习型城市建设工作广泛宣传	2.2 对学习型城区建设工作广泛宣传
	2.3 建有多部门共同参与的推进学习型城市建设的领导、管理和组织机构	2.3 建有多部门共同参与的推进学习型城区建设的领导、管理和组织机构

续表

指标类型	关键指标(全国,城市)	关键指标(北京,城区)
2. 基础性指标	2.4 建有推进学习型城市建设工作指导服务机构	2.4 建有推进学习型城区建设工作指导服务机构
	2.5 颁布了有关促进终身学习的条例或指导性政策文件	2.5 建立了学习型城区建设评价、督导、激励等相关制度
	2.6 建立了学习性城市建设评价、督导、激励的相关制度	2.6 学前三年毛入园率
	2.7 职业教育经费占城市教育附加的百分比	2.7 高中阶段教育入学率
	2.8 用于城乡社区教育的经费占城市公共教育经费的百分比	2.8 规模以上企业员工培训参与率
	2.9 企事业单位职工教育和培训情况	2.9 对农民工、失业者、低技能者、残疾人等弱势群体开展教育培训的情况
	2.10 城乡社区居民教育年参与情况	2.10 老年教育开展情况
	2.11 社区老年教育发展情况	2.11 家庭教育开展情况
	2.12 新型职业农民培训情况	2.12 城乡社区居民教育年参与率
	2.13 对农民工、失业者、低技能者、残疾人等弱势群体的学习支持	2.13 人均城乡社区教育经费
	2.14 建立健全(市、县)—街(镇、乡)—居(村、社)社区教育培训学校(中心)三级社区教育网络、社区老年教育体系	2.14 平均每万名城乡社区居民拥有社区学习场所面积
	2.15 每百万人拥有公共图书量;每百万人拥有文化(艺术)馆、博物馆、科技馆数量及参观人次;资源共享情况	2.15 社区教育专职管理、教学、学习指导师资队伍总人数占常住人口的万人比
	2.16 平均每万名城市居民拥有专用社区学习场所面积	2.16 终身学习活动周举办的活动数量和覆盖面;举办社区、市民主题教育活动数量

续表

指标类型	关键指标(全国,城市)	关键指标(北京,城区)
2. 基础性指标	2.17 社区教育专职队伍人数占常住人口的万人比例;社区志愿者队伍的总人数占常住人口的万人比例	2.17 已培育认定的市、区学习品牌数量和学习之星数量
	2.18 举办全民终身学习活动周情况;培育学习品牌数量	2.18 已培育认定的市民终身学习示范基地、职工继续教育基地
	2.19 近五年学习型城区(县)、街道(乡镇)及学习型社区(新村)等学习型区域创建率、评估认定率	2.19 示范性成人学校建设、新型职业农民培训基地数量
	2.20 近五年学习型机关、企业、事业单位、学校及社会组织等法人单位学习型组织的建设和评价标准;评估表彰率	2.20 近三年学习型街道(乡镇)及学习型社区(新村)等区域性学习型组织建设情况
	//	2.21 近三年学习型机关、企业、事业单位、学校及社会组织等单位性学习型组织建设情况
3. 发展性指标	3.1 职业院校年度校均开展继续教育培训人天数	3.1 普通教育学校服务社会、社区情况
	3.2 城市普通高等学校年度校均面向企业、社区居民开展继续教育培训人天数	3.2 区域内职业院校年度校均开展继续教育培训、社区教育人天数
	3.3 残疾儿童(包括聋哑、智障、肢体残疾等)入学率	3.3 推动高等学校服务区域发展的情况
	3.4 各级各类学校面向社会开放比例	3.4 区级市民学习平台与网络建设水平
	3.5 人均阅读量(按人均纸质数和学习强国得分)	3.5 探索建立学分积累与转换,促进不同类型学习成果互认和衔接
	3.6 探索建立学分累积、转换和认证制度,促进不同类型学习成果互认和衔接	3.6 全民阅读推动与发展情况
	3.7 市、区两级市民学习网建设水平(课程门数、资源数量、课时数、网站点击量)	3.7 开展示范性学习型社区建设情况
	3.8 近五年各部门创建各类学习型组织所取得的经验做法及特色亮点	3.8 开展示范性学习型组织、学习型社团建设情况
	3.9 近五年来各类法人单位创建各类学习型组织所取得的经验做法及特色亮点	//

续表

指标类型	关键指标(全国,城市)	关键指标(北京,城区)
4. 特色性指标	4.1 在学校型城市建设法规、制度、体制、机制等方面创新与发展的典型案例、创新案例及相关理论研究与实践成果	4.1 学习型城区建设有效服务、助推区域发展战略和中心工作
	4.2 近五年来城市获得国际、国家、有关部门的荣誉称号	4.2 在推进学习型城区建设的体制、机制等方面有创新
	//	4.3 在培育示范性、创新性项目以及品牌建设方面成绩突出
	//	4.4 近五年来城区获得与学习型城区有关的市级以上的荣誉称号

资料来源:根据《全国学习型城市建设监测指导性指标体系(试行)》(2019)和《北京市学习型城区建设监测指标体系》(2019)的内容整理。

上海市学习型城区创建监测指标(征求意见稿,部分)

一级指标	二级指标	三级指标
1. 建立领导管理机构	1.1 建立党政主导、多部门参与的学习型城区创建领导机制 【对象:区学促委】	1.1.1 建立区跨部门沟通、协商的领导机构和制度 1.1.2 发挥区学促委的统筹规划、组织协调、指导督察的职能
	1.2 建立学习型城区创建的指导协调机制 【对象:区学促(习)办、社区学院】	1.2.1 建立由区学促办牵头、常态化运作的协调管理机构 1.2.2 建立区域协调管理机构的日常工作机制和平台
2. 制定规划和计划	2.1 学习型城区创建纳入区域社会经济发展规划 【对象:区委区政府、区发改委】	2.1.1 学习型城区创建工作纳入区域发展总体规划或战略 2.1.2 成员单位的部门规划对学习型城区创建提出目标或任务
	2.2 制定学习型城区创建的专门规划和计划 【对象:区学促委各成员单位】	2.2.1 学习型城区发展的专门规划回应中央和上海市相关文件要求,服务城区发展整体目标 2.2.2 专门的学习型城区发展规划或计划明确、细化创建的目标和任务
3. 提供资源保障	3.1 建立可持续的经费投入机制 【对象:区财政局】	3.1.1 成员单位提供可持续的学习型城区创建专门经费 3.1.2 建立落实学习型城区创建项目经费的规范化管理机制

续表

一级指标	二级指标	三级指标
3. 提供资源保障	3.2 调动成员单位和社会力量资源,协同推进学习型城区创建 【对象:区学促委各成员单位】	3.2.1 利用学促委成员单位和各类社会学习资源
		3.2.2 建设有质量、特色化、品牌化的终身学习资源,确保资源的有效使用
	3.3 加强终身教育的师资队伍建设 【对象:区学促委各成员单位】	3.3.1 为市民终身学习提供多元、灵活的师资
		3.3.2 建立终身教育师资质量保障机制
4. 扩大终身学习机会	4.1 完善市民的学习环境和条件 【对象:各类学习机构、场所】	4.1.1 优化各类终身教育机构的布局,完善终身教育办学网络,社区教育资源不断丰富
		4.1.2 推动各级各类终身教育机构优质发展
	4.2 为各类人群提供终身学习服务 【对象:各类学习机构、场所】	4.2.1 不断扩大各类人群的终身学习机会
		4.2.2 为特殊人群提供多样化教育服务
	4.3 利用新技术服务市民终身学习 【对象:各类学习机构、场所】	4.3.1 加强终身教育信息化基础建设
		4.3.2 利用新技术不断创新终身学习服务模式
5. 营造终身学习氛围	5.1 组织各类大型终身学习活动 【对象:区学促委成员单位】	5.1.1 各学促委成员单位共同组织各类大型终身学习活动
		5.1.2 表彰和激励参与、促进终身学习方面的优秀个人、组织和机构
	5.2 形成学习型城区创建的特色和品牌 【对象:区学促委成员单位】	5.2.1 形成各级各类常态化运行的终身学习品牌
		5.2.2 加强学习型城区创建相关研究,交流学习型城区创建经验
	5.3 形成学习型组织的创建机制 【对象:区学促委成员单位】	5.3.1 建立区域性(街道、乡镇、社区)学习组织的创建机制
		5.3.2 建立单位性学习组织的创建机制
6. 建立督查评价制度	6.1 建立学习型城区创建的督查制度 【对象:区学促(习)办】	6.1.1 学习型城区建设工作纳入区政府督查体系
		6.1.2 学促委成员单位建立创建信息的统计制度和共享机制
	6.2 建立学习型城区创建进展和成效的监测、评价制度 【对象:区学促(习)办】	6.2.1 建立对市民终身学习需求、能力的调查制度
		6.2.2 建立对学习型城区创建整体状况的监测、评估和反馈制度