

# 培养社区公民:社区教育融入社区治理的路径探索

张连绪,劳逸媛

(广州城市职业学院,广东广州510405)

**摘要:**社区公民构成了社区教育与社区治理的内在联系。以培养普通公民为基础,进而培养积极公民,是社区教育融入社区治理的应有之义。目前,我国社区教育面临社区公民参与不足、公民教育课程缺失以及教学组织形式单一等现实困境,限制了社区教育融入社区治理及其功能的发挥。社区教育应该为公民的参与建立制度保障,设置合理的公民教育课程以及提供多样化的学习支持服务。

**关键词:**社区教育;社区公民;社区治理

**中图分类号:**G77 **文献标识码:**A **文章编号:**1674-0408(2020)02-0001-08

教育部等九部门在《关于进一步推进社区教育发展的意见》中指出“推动社区教育融入社区治理,不断丰富社区建设的内容。”<sup>[1]</sup>社区教育与社区治理的相关研究备受关注。社区教育如何融入社区治理之中?如何发挥其应有的功能?这些问题不仅是研究社区教育与社区治理关系的基础问题,也是社区教育发展的现实课题,需要社区教育工作者深入研究。

## 一、社区公民:社区教育与社区治理的内在联系

20世纪80年代,民政部门开始倡导社区创建,接管传统上由单位承担的社会福利职能<sup>[2]</sup>,我国现代意义上的社区治理与社区教育的概念则同时萌芽于社区的创建之中。社区的内涵随着社会的发展不断丰富,但社区治理与社区教育并不具有天然的联系,直到社区治理逐步以社区公民为参与主体,社区教育逐步面向社区公民开放时,两者才得以联系起来。这是因为,以社区公民为主体的社区治理和以社区公民为对象的社区教育都

尊重社区公民的天然权利,关注社区公共利益与社区公民个体利益的平衡,其主体、目标与价值取向趋于一致。

### (一)社区公民成为参与社区治理的主体

历史进程中的社会治理常与政府的统治融为一体,社区治理作为社会治理的基础与核心,其权力往往掌握在政府手里,社区公民成为社区治理的主体经历了漫长的过程。自上个世纪90年代以来,为应对社会资源配置中市场失灵与政府失灵的问题,治理理论在西方学术界兴起,形成诸多流派,逐步替代了传统的公共管理方法。由美国公共行政专家罗伯特·B·登哈特最先提出的新公共服务理论以公民为导向,强调公共利益、公共服务、公民权利和公民参与等理念<sup>[3]</sup>,从理论上推动了公民作为治理主体地位的确立。全球治理委员会认为,“治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和,是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续过程,既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则,也包括各种人们同意或以为符合其利益

收稿日期:2020-03-19

作者简介:张连绪,男,广州城市职业学院院长,教授。

的非正式制度安排。”<sup>[4]</sup>治理理念的更新体现了还权于民的思想,强调多元主体的平等伙伴关系,使治理的内涵发生改变,社区治理的概念得以澄清。社区治理被认为是由政府与社区组织、社区公民共同管理社区内公共事务活动的过程,包括法律、社区政策及规则等正式制度,也包括社区的公共权威、管理方法与技术等非正式制度。社区公民是社区治理的主体,这是治理理念的本质要求。

从实践层面来说,我国社区治理经历了政府主导型治理模式、政府推动与自治结合型治理模式等阶段的变革,目前进入社区主导与政府支持型治理模式的重要转折阶段<sup>[5]</sup>。我国《宪法》《物权法》《居民委员会组织法》等都鼓励和支持公民有序参与社区治理,为公民制度化参与社区治理提供合法渠道,营造良好的制度环境氛围<sup>[6]</sup>。社区治理由单一主体向多元主体发展,社区公民开始成为社区治理的主体,社区公民作为治理主体的责任与公共期待也不断增加。

## (二) 社区公民成为社区教育的面向对象

我国《宪法》规定“凡具有中华人民共和国国籍的人都是中华人民共和国公民。”因此,对于大多数人来说,获得公民身份是自然而然的事情,但公民角色需要通过学习形成,因为公民角色意味着与之相伴随的一套权利与义务关系<sup>[7]</sup>,对公民权利与义务的了解并不是与生俱来的,特别是现代国家制度、民主政治和法律系统已经发展到相当复杂的程度,不经过系统的学习,人们很难清楚地认识公民的权利和义务<sup>[8]</sup>。这些是公民教育的基本内容。过去公民教育被认为是学校教育的任务,脱离学校教育的成年人很难再获得系统学习的机会,也就无法解决其终生面临的公民生活课题<sup>[9]</sup>。公民教育应该是一个终生的过程。社区是公民日常生活的主要场所,与每个人的利益息息相关,社区教育应该为社区公民提供学习机会,帮助其公民角色的形成。

我国社区教育的实践是以学校德育社会化的观念作为起点,一开始并不面向社区公民开放。1993年被认为是我国社区教育理念的转折点:1993年以前的社区教育以中小学生为对象,以思想道德教育为主要内容,是学校德育工作的延伸;1993年以后,随着经济体制的改革和社区建设的

推动,社区教育得以快速发展。2000年,教育部在《关于在部分地区开展社区教育实验工作的通知》中指出“社区教育是在一定区域内利用各种教育资源,开展的旨在提高社区全体成员整体素质和生活质量,服务区域经济建设和发展的教育活动。”社区教育的范围、对象、目标与性质得以明确<sup>[10]</sup>。2001年教育部启动全国社区教育实验区创建,由此,全体社区公民获得了社区教育的入场券,社区公民的受教育权得以保障,社区教育开始成为培养社区公民的方式。

## 二、培养社区公民是社区教育融入社区治理的应有之义

社区公民成为社区治理的主体并不意味着其有能力、有意愿参与社区治理。社区治理是一项复杂的公共事务管理工作,涉及多元主体的平等协商、理性沟通与谈判博弈。社区公民参与社区治理是一个表达诉求、平衡利益、实现权利与履行义务的过程,其中包含的公民意识、治理知识和技能等均需要通过学习获得。随着实践成果的不断积累以及治理理念在社区教育体系中的融入,社区教育培养社区公民具备了现实基础和内生动力,社区教育成为现代公民教育的重要组成部分和巨大的推动力量<sup>[11]</sup>。社区教育培养社区公民,就是帮助社区公民获取社区治理需要的知识与技能,促使其参与社区治理,这是社区教育促进社区治理功能的重要体现。社区教育培养社区公民需要遵循公民教育的基本原则,同时具有社区性的特点。以培养社区普通公民为基础,进而培养积极公民是社区教育融入社区治理的应有之义。

### (一) 培养普通公民

#### 1. 作为学校公民教育的补偿

社区公民首先是一个普通公民,要具备普遍性公民资质,这也是参与社区治理的能力基础。美国学者 Cogan 认为普遍性公民资质包括认同感、权利意识、义务意识、积极参与公共事务以及对基本社会价值的接受。普遍性公民资质是公民教育的基础目标。过去我国公民教育被认为是学校教育的任务,主要面向中小学的学生。学校公民教育以政治课程的形式实施,缺乏对公民普遍性资质的要求。20世纪90年代中后期,公民教育课程

转向以道德教育为核心,但仅在小学4—6年级开设,也没有形成相对完整的课程体系。2000年以后,新课程标准出台,形成以培养公民为核心的从小学到初中的完整社会科课程目标体系,但在具体实践中缺乏对公民教育内涵的深入探讨,课程定位笼统、理念粗糙,影响了公民教育的有效实施<sup>[12]</sup>。有学者利用全国性调查数据作为样本进行研究,发现我国学校教育并没有促进公民的政治选举投票参与<sup>[13]</sup>。因此,对于我国大多数成年人来说,在过去学校教育经历中普遍还未形成普通公民角色,需要通过社区教育获得重新学习的机会。公民教育应该包括三个方面的基本内容:一是公民的权利和义务;二是行使、维护公民权利和履行公民义务的技能和方法;三是公民权利和义务的伦理基础<sup>[8]</sup>。社区教育培养社区公民应以帮助其形成普遍性公民资质为首要目标,为社区公民提供公民教育基本内容系统学习的机会,为其参与社区治理储备必要的知识与技能。

## 2. 具有社区属性的公民教育

与学校公民教育不同,社区公民教育还应具有社区属性,强调社区内部的利益与需求。社区公民教育的基本内涵包括两个层面:一是对社区意识的引导,研究社区意识的代表人物麦克米兰(McMillan)认为社区意识是社区成员对于社区的归属感,是社区成员对于社区及社区内其他成员重要关系的感知,是相信通过集体的奉献,社区需求都会得以满足和实现的共有信念<sup>[14]</sup>。由此可知,社区意识是基于社区共同体关系及其实践而产生的一系列正向情感的集合,如归属感、信任感和信念等。社区治理所倡导的多元、平等及共享等价值取向与社区意识蕴含的集体情感是一致的,社区意识是社区治理良好格局形成不可或缺的重要条件,社区意识的缺失或无意识地忽略被认为是导致社区公民消极参与社区公共事务的直接原因。因此,社区公民应该是具有社区意识的公民,培育社区公民的社区意识是促使其主动参与社区治理的前提条件。二是对社区公民权利与义务的明晰。公民所属共同体内所牵涉的各种关系的性质和形式,及其在以上关系中的实践构成了公民概念的基本内涵。公民教育的目标是使公民明确自身作为一个公民置身于怎样的公共关系

之中,这些关系赋予了自己怎样的权利和义务,以及根据客观存在的关系如何行使相应的权利和义务<sup>[11]</sup>。也就是说,社区公民是公民在社区这个生活共同体中的角色归属,其所属的社区生活共同体涉及的关系网络赋予其一系列权利和义务,这些权利和义务决定了社区公民参与社区治理的行为边界。因此,社区公民教育应该帮助社区公民明晰社区的权力结构、运行机制以及参与社区治理涉及的各项基本权利与义务。

## (二) 培养积极公民

### 1. 引导普通公民转化

积极公民是指有意愿、有能力、有热情参与社区公共事务,关心社区发展的公民。积极公民资格被定义为投身于思考、设计、影响公共部门的决策制定,至少在一定程度上,满腔热情地考虑公共利益<sup>[15]</sup>。社区治理离不开积极公民,积极公民是社区治理形成良好格局的关键因素。尽管一些退休人员、社会组织成员和志愿者正积极参与社区公共事务,但积极公民并不是理所当然存在的。有学者将社区公民分为三类:积极公民、搭便车者和消极不参与的公民。其中“搭便车者”更多地只关心与自己利益最密切的事务,大多数时候指望别人出头露面争取公共利益,自己坐享其成。大多数社区普通公民扮演着“搭便车者”的角色。社区教育的意义在于引导普通公民向积极公民角色转化。由于社区公民有选择参与或不参与社区治理的自由,个体利益的驱动是社区公民参与社区治理的基本动力。只有当社区公民发现通过参与社区治理可以实现个体利益,参与成本与参与效能和收益回报成正比时,他们才有可能转化为积极公民<sup>[16]</sup>。由于参与能力的强弱直接影响参与的实际效果及个人利益的实现,参与能力的提升成为普通公民向积极公民转化的关键。因此,社区教育通过帮助普通公民获得良好的参与能力来促使其向积极公民转化。理想的社区治理需要普通公民在具有一定知识和技能以及社区意识的基础上,以有效沟通、平等协商、合法有序等理性的方式进行参与。社区教育引导普通公民应该致力于以下两种能力的培养:一是利益表达与沟通能力,包括语言沟通和书面表达两种形式,这是利益实现的逻辑起点和现实基础;二是合作协商与管理

能力,社区公民在参与治理的过程中需要与其他治理主体开展平等对话、协作讨论,需要倾听和尊重他人的观点,处理好合作关系等,同时对所参与的治理项目做出合理的决策、监督与评估以满足公共的期望<sup>[16]</sup>。

## 2. 培育社区社会组织

社区社会组织是指在社区范围内由社区公民按照某种目的或需要形成的集体,又被称为社区草根组织、社区兴趣团体等,具有社区性、民间性、自主性、志愿性及非营利性等特点。社区治理涉及多个领域的公共事务,包括社区整体规划改造、公益事业、资金筹集方案与费用摊派、社区服务、社区保障、科技文化教育、环境和治安等<sup>[17]</sup>。参与某一些公共事务还要求公民具备专门或专业化的知识。为了维护个人利益或争取公共利益,社区公民通常需要加入社区社会组织参与社区治理,社区社会组织是社区治理的重要主体。大量的研究表明,社区公民在参与社区社会组织的过程中逐渐形成了团结协作的习惯,构建了利益表达的参与网络,提升了参与效能,从而更易受到公共事物的吸引,关注公共利益<sup>[18]</sup>。因此,社区社会组织是培养积极公民的重要渠道。社区教育通过培育社区社会组织来培养积极公民,主要致力于以下两个方面:一是对社区社会组织领头人物的培养,有调查表明具有一定动员和组织能力的领头人的存在,是利益群体开展组织化行动的前提<sup>[19]</sup>,社区教育应该加强对社区社会组织领头人物和骨干力量的挖掘与培养;二是为社区社会组织建立学习支持的保障机制,包括开设不同公共领域的学习项目,提供团体学习的专项资金、课程资源、专业人员及教学设施等。

## 三、社区教育融入社区治理的现实困境及优化路径

### (一) 社区教育融入社区治理的现实困境

从教育社会学的角度来说,社区公民形成公民角色的过程被称为个体社会化。个体社会化是指个体在与社会的相互作用中,将一定社会的价值观、行为规范和知识技能内化,以适应社会需要,并发展自身个性的过程。这是一个持续终生的过程<sup>[20]</sup>。有学者指出学校组织的严密性、教学

内容的系统性和学校情境的理想性使其在促进个体社会化过程中发挥着比其他机构更重要的作用<sup>[21]</sup>。社区教育与学校教育不同:一是社区公民自愿选择参与社区教育,若没有社区公民参与,社区教育的个体社会化功能无从谈起;二是社区教育没有对某种课程有任何规定;三是社区教育面向社区公民,主体是占社区人口近四分之三的成年人。因此,社区教育能否融入社区治理,发挥作为个体社会化工具培养社区公民的应有功能,需要考察以下条件:社区公民的参与程度、是否设置合理的公民教育课程以及呈现与实施课程内容的方式。目前,我国社区教育面临社区公民参与不足,公民教育课程缺失以及教学组织形式单一的现实困境,限制了社区教育融入社区治理及其功能的有效发挥。

### 1. 社区公民参与度低

社区教育中的社区公民参与是指社区公民不仅作为受教育者,还作为教育管理的主体,参与到社区教育各个环节的行为。社区公民的参与度即是作为受教育者和教育管理者这两个角色的实现程度。作为受教育者,在发达国家里,社区公民的参与率、参与频率较高,参与结构较均衡。如在瑞典,每年有近200万公民参与到学习圈这种社区教育组织中,参与群体多样,既有在职人员,也有失业人员,还有残障人士等弱势群体,各年龄段的人混合学习且结构比例相对均衡,有50%左右的人将学习圈视为自己日常生活的一部分。学习圈的学习频率为每周1-2次,每次2-3小时,持续2-3个月<sup>[22]</sup>。与发达国家相比,我国社区教育的公民参与率普遍偏低,在发达地区的公民实际参与率只有百分之十几,欠发达地区公民参与率更低<sup>[23]</sup>。由于大多数社区教育活动是一次性的,公民参与的频率也较低。如对珠海市民的调查研究发现:“有76%的居民完全不参加任何社区教育活动,有24%的人表示偶尔参加,没有一个人表示经常参加社区教育活动。”<sup>[24]</sup>参与的公民结构也很不平衡,以60岁以上的老年群体为主,其次是少年儿童群体,中青年群体很少。作为教育管理者,在发达国家里,社区公民对社区教育拥有监督、管理、决策及组织实施活动等一系列权力。社区教育委员会一般是高度自治的组织。如在日本,公民可作为

委员参加各种审议会和讨论会,为社区教育制定发展规划。加拿大的社区学院成立需要通过所在学区超过50%公民的投票支持,学院的管理机构由社区各界人士组成<sup>[25]</sup>。瑞典学习圈的参与者共同决定学习的目标、内容及方法,并对团队的学习成果负责。我国社区教育以“党委领导、政府统筹、教育部门主管、社会支持、部门协作、群众广泛参与”作为领导体制和工作机制,社区公民基本没有社区教育的管理权。

## 2. 公民教育课程缺失

社区教育主要通过公民教育课程实施公民教育,公民教育课程是培养社区普通公民与积极公民的主要载体。我国社区教育以休闲娱乐、文化涵养类课程为主,公民教育课程缺失。目前社区教育还没有全国性通用型课程大纲,对公民教育课程未作要求。从各地已有的课程指导大纲来看,大多包含“市民教育”,很少提及“公民教育”。如《成都社区教育课程建设指导性纲要》提出“新市民教育”,旨在“提高市民的思想道德水平,优化市民的知识结构,增强市民的文化修养,拓展市民的现代化视野”;《北京东城区社区教育课程大纲(第一辑)》中的“市民修养系列”包括“国学”“心理健康”“婚姻法”“政治思想教育”和“科学修养”等课程。市民教育是在我国快速城镇化背景下产生的一种教育理念,目的是让成为城市居民的农民可以适应城市社区的新生活,实现农民向市民的角色转变。市民教育是面向新城市居民的思想道德教育、职业教育及闲暇教育,与公民教育的对象、目的和内容完全不同,无法替代公民教育。在一些课程大纲里也提到了“公民素养”或“公民修养”。如《沈阳市社区教育课程指导纲要》提出“公民修养系列”,包括公民意识类、法制教育类、道德修养类、市情教育类等主题,但具体内容与“市民教育”相似。“中国社区教育网”的资源目录里也有“公民素养”课程,除了少量法律常识类内容可能与公民角色发生联系之外,大多是“女性着装技巧”“女性的坐姿”“中华孝道”等与当一个公民并无关系的课程内容<sup>[26]</sup>。

## 3. 教学组织形式单一

教学指如何有效地实施课程内容,包括“教师的教”与“学习者的学”两个过程。教学组织形式

即是“学”与“教”的组合方式。分析社区教育的教学组织形式主要考察教学的两个基本要素:学习者和教师。首先,社区教育的教学主要应该是为成人学习而展开的。从已有文献来看,目前社区教育实践中提及的学习方式很多,如“课堂学习”“体验学习”“团队学习”和“活动学习”等,但其囿于社区现有资源,很少从成人学习的角度考虑。如“课堂学习”指社区教育机构开设的课程,以休闲娱乐、文化涵养类为主,开课基本模式是根据社区公民需求量较大的领域聘用临时教师或志愿者<sup>[27]</sup>,要求学习者在特定的时间和地点集中,学习内容往往不具备系统性。“体验学习”指由教育行政部门和社区教育机构联合开发的以文化类、科普类项目为主的体验基地,以供社区公民参观、操作,体验内容以静态的作品展示为主,缺乏实践性、互动性的项目,缺乏专业的指导人员<sup>[28]</sup>。“团队学习”指社区公民自发组成的学习团队,主要开展对专业人员、场地、资金等方面要求较低的娱乐休闲等活动。其次,协助学习者学习的主体是教师,是决定学习者学习效果的关键因素。目前社区教育教师队伍面临总量匮乏、来源分散、素质不高等突出问题<sup>[29]</sup>,专职教师数量稀缺,且大多来自普教系统,没有成人教育的经验,加之相关行政事物繁多,难以专心从事教学工作。因此,已有的教学组织形式虽然名目繁多,实质上内容和方式单一,大多是群体性的休闲娱乐活动,缺乏相应的学习支持,社区公民远无法获得实质性的社区治理参与知识和技能。

## (二) 社区教育融入社区治理的优化路径

### 1. 为公民参与建立制度保障

在社区教育实践中,若无相应的制度保障,社区公民很难真正参与社区教育,社区教育也很难得到规范化发展。很多发达国家采取立法的形式保障社区公民参与社区教育的权利,促使社区教育获得较高的参与度。如北欧各国政府有不干预民众教育的传统,而是通过相关法律承担财政义务,丹麦颁布了《闲暇时间教育法》和《成人社会教育法》,瑞典颁布了《民众中学法》《学习小组法》和《市立成人教育法》等,对民众教育的地位、教育目的、资金来源、管理体制以及师资培训等都有详细的规定,还对不同的学习形式有人数、学习时间等

方面的具体要求。如依据《学习小组法》,瑞典的学习小组人数最多20人,最少5人,每个月至少集中学习5个小时才能获得政府的资助<sup>[25]</sup>。日本有《社会教育法》《图书馆法》和《博物馆法》等,从设施的角度对社会教育的概念、人员及运行等作出规定。如公民馆就是依据《社会教育法》创建的社会教育设施。该法规定社会教育的本质是“国民的自主教育”和“相互教育”,政府行政机关应给予“非权力的助成”以及“提供必要的条件和财政援助。”<sup>[30]</sup>社区公民通过“公民馆运营审议会”“公民馆利用恳谈会”等组织参与公民馆的运营管理。从发达国家的立法经验来看,要落实社区公民参与社区教育的权利,首先要从社区教育的概念上阐明公民的主体地位,强调学习者与教育管理者的双重角色;其次明确政府的职责在于财政资助与立法保障,具体的行政与教学管理如社区教育机构的运作、社区教育发展的规划与决策、课程开发及实施等工作应为社区公民的参与预留最大空间;最后还要对专业人员资质、专项资金设立、教学设施、学习时间及学习形式等有所规范,构建社区教育管理的科学性、组织的严密性与具体运作的自主性,为社区公民参与社区教育提供制度化保障。

## 2. 设置合理的公民教育课程

采取课程的形式实施公民教育是世界各国公民教育发展的潮流。在很多发达国家,学校开设公民教育课程已有百余年的历史。公民教育课程从小学,甚至幼儿园开始,直至高中,每个阶段通常以上一个阶段的学习内容为基础,有不同的形式与主题。如法国公民教育课程以教授公民资格为目的,初中阶段以了解国家制度、公民权利与义务为重点,高中阶段通过学科交叉性课程让学生获得有关公民资格的知识 and 实践能力<sup>[31]</sup>。社区公民教育作为学校公民教育的补偿、补充和拓展,应遵循公民教育的一般规律,课程设置根据社区公民的实际情况与需求,以学校公民教育课程为基础,关注社区的发展与问题。社区公民教育课程是涉及多项知识与技能的综合课程。如培养公民能力一直是美国社区学院通识教育的目标。美国学者指出社区学院的公民教育计划通过单独的课程学习是无法实现的,需要一个刻意的、综合的技

能发展:包括美国历史和其他社会科学、公共政策研究和辩论、道德观点发展的顶点课程、社会公民论坛、社区服务计划、社区公共事务和政治论坛、基础识字、阅读、写作、批判性分析和话语技能等内容<sup>[32]</sup>。此外,培养积极公民是很多国家和地区社区教育的目标。如爱尔兰将公民教育纳入成人与社区教育,提供“倾听沉默者的声音”的论坛,为不同的社区团体提供必要的资金,使他们在社区中成为积极参与者<sup>[33]</sup>。台湾社区大学则将“培育现代公民”作为办学目标,通过不同类别的社团课程激发社区公民参与社区公共事务热情<sup>[34]</sup>。根据我国社区公民的实际情况和社区治理的要求,社区公民教育课程应分为以培养普通公民为目标的基础课程和以培养积极公民为目标的拓展课程。普通公民课程作为普及性的基础课程,应由社区教育机构负责实施,以公民权利与义务,以及社区治理涉及的基本权利与义务为内容,建立社区论坛,提供社区公共政策、社区在建项目及社区听证会等公共信息,将组织社区公共服务作为常规体验学习活动。积极公民课程作为可选择性的拓展课程,应由各类社区社会组织自行开设,不同的组织往往具备某个领域的研究志趣与专业人才,社区公民在参与组织活动及社区治理项目的过程中学习表达、沟通、协商、合作等知识与技能,形成社区治理的实践能力。社区教育机构应为社区社会组织培训骨干力量,引进公共领域的专业资源,审核课程内容,引导社区公民自主学习和开展行动。

## 3. 提供多样化学习支持服务

社区教育培养社区公民要遵循成人社会化及成人学习的特点。成人学习者的重要特点在于拥有独立的自我意识和明确的学习意愿,学习的主题围绕现实问题,重视应用个人经验,往往在与日常生活相关的各种实践活动中学习。一方面,成人学习者具备自我导向学习的能力,可以自己诊断学习需求、拟定计划、付诸行动并根据目标进行自我评估;另一方面,成人学习者需要在社会实践中与他人相互协助,共同解决现实问题。因此,成人学习者主要有独立学习与团体学习两种学习方式。社区教育开展教学的关键在于提供多样化的学习支持服务。如针对社区公民的独立学习,不同的社区教育机构应提供不同的学习服务。如美

国公共图书馆的资源库服务、家庭学习服务中心的个别辅导服务、学习交流中心的专家及学习同伴交流服务等<sup>[25]</sup>。针对社区公民的团体学习,除了社区教育机构提供的常规课程及各类实践活动,还应为社区社会组织的学习提供设施、资金及人员等支持服务。社区公民参与公民教育课程既有独立学习也有团体学习。在基础课程阶段,社区教育机构应提供常规课程,让有条件在特定时间与地点集中的社区公民系统学习。对于选择独立学习的社区公民,社区教育机构应能提供相应的学习计划咨询服务、合适的教材与学习资源,以及与专家和学习同伴交流的机会。在积极公民拓

展课程阶段,社区公民更多地通过参与社区社会组织进行更深层次的实践学习,社区教育机构应为社区公民提供信息服务,为学习者寻找学习同伴,为社区社会组织进行教育资格的审核并分配社区教育资金,提供专家咨询服务及设施支持等。多样化学习支持服务体系的形成在于完善的社区教育制度:一是明确社区教育机构作为中介组织的性质与功能,完善相应的运行管理制度;二是设立社区教育专项资金,规范投入机制,拓宽来源渠道,建立申请机制;三是建立教师的准入与培训制度,教师应分散在功能不同的社区教育机构,扮演教学向导、辅助人员或学习伙伴的角色。

### 参考文献:

- [1] 教育部等九部门.关于进一步推进社区教育发展的意见[EB/OL]. [2019-08-27].[http://www.moe.gov.cn/srcsite/A07/zcs\\_cxsh/201607/t20160725\\_272872.html](http://www.moe.gov.cn/srcsite/A07/zcs_cxsh/201607/t20160725_272872.html).
- [2] J.德勒斯, D.柯丹, 金淑霞译.社区实验,市民社会的前兆[J].当代世界社会主义问题, 2003(4): 4.
- [3] 靳芳菲.新公共服务视角下香港区议会治理研究[D].武汉:华中师范大学, 2014: 3.
- [4] 俞可平.全球治理引论[J].马克思主义与现实, 2002(1): 22.
- [5] 魏娜.我国城市社区治理模式:发展演变与制度创新[J].中国人民大学学报, 2003(1): 135-140.
- [6] 付诚, 王一.公民参与社区治理的现实困境及对策[J].社会科学战线, 2014(11): 207.
- [7] 张康之, 张乾友.从“市民社会”和“公民国家”的历史考察[J].中国社会科学, 2008(3): 20.
- [8] 袁征.公民教育教什么[J].教育发展研究, 2011(10): 33.
- [9] 檀传宝.论“公民”概念的特殊性与普适性——兼论公民教育概念的基本内涵[J].教育研究, 2010(5): 21.
- [10] 吴遵民.我国当代社区教育的历史回顾与展望[J].远程教育杂志, 2011(3): 10.
- [11] 朱小蔓, 冯秀军.中国公民教育观发展脉络探析[J].教育研究, 2006(12): 3-6.
- [12] 王文岚.社会科课程中的公民教育研究[D].兰州:西北师范大学, 2004: 56-58.
- [13] 郑磊, 朱志勇.教育是否促进了中国公民的政治选举投票参与——来自CGSS2006调查数据的证据[J].北京大学教育评论, 2013, 11(2): 174-178.
- [14] 王处辉, 朱焱龙.社区意识及其在社区治理中的意义——基于天津市H和Y社区的考察[J].社会学评论, 2015, 3(1): 45.
- [15] (美)理查德·C·博克斯著, 孙柏瑛等译.公民治理:引领21世纪的美国社区[M].北京:中国人民大学出版社, 2013: 47.
- [16] 夏晓丽.城市社区治理中的公民参与问题研究[D].济南:山东大学, 2011: 55, 73-77.
- [17] 夏晓丽.公民参与、城市社区治理与民主价值[J].重庆社会科学, 2014(2): 42.
- [18] 杨宝, 李津.社区社会组织、邻里交往与公共事务参与——基于CGSS2012的实证分析[J].学习论坛, 2019(4): 77.
- [19] 陈映芳.行动力与制度限制:都市运动中的中产阶级[J].社会学研究, 2006(4): 6.
- [20] 何爱霞.成人教育社会学研究[M].青岛:中国海洋大学出版社, 2017: 160.
- [21] 刘豪兴, 朱少华.人的社会化[M].上海:上海人民出版社, 1993: 201-203.
- [22] 陈建美.瑞典学习圈运作模式及对我国社区学习圈的启示[D].成都:四川师范大学, 2015: 22-23.
- [23] 邵晓枫, 罗志强.我国社区教育中居民参与的几个主要问题[J].现代远程教育研究, 2017(2): 71-72.
- [24] 程宇.关于社区居民对社区教育满意度的实证研究——基于珠海市的问卷调查[J].云南开放大学学报, 2017(1): 2.
- [25] 胡晓松, 马超等.当代社区教育的比较研究[M].北京:中央民族大学出版社, 2001: 29-40, 51, 101, 188.
- [26] 中国社区教育网[EB/OL]. [2019-08-27].<http://www.shequ.edu.cn.htm>.
- [27] 吴洪伟, 黄健.社区教育课程开发困境及其对策[J].西北成人教育学报, 2002(2): 16.

- [28] 张欣. 上海市民终身学习体验基地发展研究——基于体验基地体验者满意度调查[D]. 上海: 华东师范大学 2016: 66-67.
- [29] 吴遵民, 赵华. 我国社区教育“三无”困境问题研究[J]. 中国远程教育, 2018(10): 66-67.
- [30] 吴遵民. 关于战后日本社会教育本质特征的思考——兼论对我国成人教育发展的若干启示[J]. 中国远程教育, 2002, 9(3): 94.
- [31] 秦树理. 国外公民教育概览[M]. 郑州: 郑州大学出版社, 2005: 36-37.
- [32] George H. Higginbottom, Richard M. Romano. Appraising the Efficacy of Civic Education at the Community College[J]. *New Directions for Community Colleges*, 2005: 26.
- [33] Harris, Clodagh. Democratic Citizenship Education in Ireland[J]. *Adult Learner the Irish Journal of Adult & Community*, 2005: 51.
- [34] 李茂彤. 台湾社区大学民间特色研究[D]. 太原: 山西大学, 2013: 6.

## Cultivate Community Citizens: A Strategic Study of the Integration of Community Education into Community Governance

*ZHANG Lian-xu, LAO Yi-yuan*

(Guangzhou City Polytechnic, Guangzhou 510405, China)

**Abstract:** Community citizens build the relationship between community education and community governance. In order to integrative into community governance, community education should cultivate average citizens at first, and then cultivate active citizens. Community education in China faces the difficulties of low community citizen participation, lack of civil education curriculum and single teaching organizational form, which limits the integration of community education into community governance and the function of community education. Community education should offer system guarantee for citizens' participation, set up reasonable civil education curriculum and provide diversified learning support services.

**Key words:** community education; community citizen; community governance