

## 关于加快我市社区教育发展，完善终身教育体系，促进新型 城市化发展和幸福广州建设的建议

### [案由]

党的十八确立了全面建成小康社会的宏伟目标，并将“社会建设”纳入现代化建设“五位一体”总布局，指出“加强社会建设，是社会和谐稳定的重要保证”，强调要在改善民生和创新管理中加强社会建设。社会建设和社会管理滞后是当前我国经济社会发展的短板，而加强社会建设和创新社会管理的关键是提升人的素质，人的素质若得到提升，很多社会问题就会迎刃而解。当前，广州加强和创新社会管理、推进新型城市化发展，其中阻碍广州科学发展的九大问题之一也是城市主体“人”的素质问题，包括市民素质亟待提高等问题。国际社会的教育实践充分证明，社区教育是提升市民综合素质、促进社会建设的有效途径和重要手段。当今世界，社会建设相对最好、最和谐的国家，不是逞强称霸的超级大国，而是社区教育搞得最早、最好的北欧诸国（丹麦、瑞典、挪威、芬兰等）。第七届国际社区教育大会发表的《社区教育宣言》明确指出：“社区教育与社区文明、社区管理共同构成未来社会发展的三大基本动力。其中，社区教育又是发展的关键。”社区教育在加强社会建设、创新社会管理中发挥着不可忽视的作用。

近年来，我市以建设国家中心城市和区域文化教育中心城市为目标，积极开展社区教育实验工作，努力构建覆盖全市的社区教育网络，创建《广州讲坛》、《羊城学堂》等高水平的城市学习平台，加强各类学习型组织创建工作，广泛开展“书香羊城”全民阅读活动、“科教、文体、法律和卫生”进社区等各类社区教育活动，努力打造数字化学习型城市，构建现代化的城市终身教育体系，主动满足市民终身教育和发展的需要。尤其是 2011 年以来，我市以国家教育体制改革试点项目《推进广州学习型社会建设》为依托，以构建“一核双网”（“核心”为广州学习型社会建设推进委员会，“双网”为数字化学习网和社区教育网）学习型社会架构为支撑，努力搭建各类教育培训纵向衔接、横向沟通、灵活开放的终身教育体系，构建广州学习型社会建设的管理体制和长效机制。目前，我市已依托广州城市职业学院成立广州社区学院，依托各类教育文化机构或公益性社会组织成立区级社区分院 13 所（含依托广州市团校成立的共青团分院），成立了一批街镇社区学校和村居社区教学点，社区教育网络的基本框架初步形成；全市先后有 7 个区被确定为国家和省社区教育实验区。

但我们应该清醒地看到，在取得成绩的同时，广州社区教育发展相对滞后，已成为广州终身教育体系构建和社会建设中较为薄弱的环节，一定程度上影响和制约了市民素质和

城市文明程度的提升，与新型城市化发展和幸福广州建设的要求还有很大的差距。主要包括：

1、各级政府的组织领导有待加强。全市性社区教育的领导协调机构未能建立，社区教育工作缺乏有效的统筹协调，各级政府和相关部门对社区教育的重视程度和参与力度不一。社区教育工作不但缺乏来自顶层的设计和推动，而且缺少基层的参与和支持。

2、网络建设基础薄弱。各类社区教育资源未能有效整合，覆盖全市、服务全体市民的社区教育网络未能建立，广州社区学院、各区（县级市）社区分院、街道社区学校的关系和工作机制未能理顺，广州社区学院在广州社区教育发展中的地位和功能有待进一步确立。

3、内涵建设有待加强。社区教育的管理队伍、教师队伍建设相对滞后，体系完整、内容丰富的系列化社区教育课程未能建成，各种社区教育学习活动由不同单位和部门分头推进，活动的层次和水平有待提升，而且难以形成合力和影响力。

4、指导与服务不足。缺乏全市性的社区教育服务指导机构，对社区教育实践的指导和服务不足，社区教育发展缺乏统一的规范和标准，对社区教育发展的引领和推动作用未能发挥。

当前，我市的社区教育发展薄弱，全市无一区县被评为

国家社区教育示范区，与北京、上海、天津、南京、杭州等城市相比，存在明显的差距和不足（见下表）。

表：北京、天津、上海、南京、杭州、广州的社区教育发展比较

	北京	天津	上海	南京	杭州	广州
全国社区教育实验区（个）	6	6	10	4	5	2
全国社区教育示范区（个）	6	4	8	3	2	0

### [案据]

中央、省、市高度重视社会管理创新和社会建设问题。党的十八大明确提出“加强和创新社会管理，推动社会主义和谐社会建设”，将社会管理和民生改善并列为社会建设的重要内容，对社会管理的目标、定位、出发点、途径和措施作了明确而深刻的论述，为社会管理创新指明了方向。2011年7月，国家出台了《中共中央、国务院关于加强和创新社会管理的意见》（中发[2011]11号）。2011年7月，广东省出台了《中共广东省委、广东省人民政府关于加强社会建设的决定》（粤发[2011]17号）。广州市也出台了《中共广州市委、广州市人民政府关于创新社会管理加强社会建设的实施意见》，紧紧围绕推进新型城市化发展、建设幸福广州的核心任务，就创新社会管理、加强社会建设作出了全面部署。为建设幸福广州，广州市委、市政府作出了“12338”的战

略部署，走新型城市化发展道路，强调要更加注重以人为本，将人的全面发展和幸福作为新型城市化的终极目标。加强和创新社会管理与推进新型城市化发展对我市加快社区教育发展、完善终身教育体系提出了更高更新的要求。

社区教育是终身教育体系中不可或缺的组成部分，是实现社会管理创新、提升民生幸福、促进社会和谐的重要手段和有效途径。2002年，党的十六大明确提出将“形成全民学习终身学习的学习型社会”作为全面建设小康社会的基本目标之一。2007年，党的十七大进一步提出要完善现代国民教育体系，构建终身教育体系，使全体人民学有所教，促进经济发展和社会和谐。2012年，党的十八大从加强和创新社会管理、全面建成小康社会的高度，明确提出要完善终身教育体系，建设学习型社会。《国家中长期教育改革和发展纲要（2010-2020年）》也明确提出“广泛开展城乡社区教育，加快各类学习型组织建设，基本形成全民学习、终身学习的学习型社会”的战略目标。广州市贯彻落实《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008—2020年）》实施细则明确提出“实施社区教育发展规划，加大社区教育工作的统筹协调力度，完善区（市）、街道（乡镇）、居委（村）三级社区教育网络，创建社区教育公共资源共享平台。”

因此，大力推进广州社区教育发展，完善终身教育体系，将有利于提升市民综合素质和城市文明程度，破解社会发展

难题，促进社会管理创新，推动新型城市化发展，建设幸福广州。

上海是全国最早开展社区教育、建设学习型社会的省市之一，社区教育的全面推进为上海的精神文明建设、文化内涵品位提升和城市现代化发展作出了积极的贡献，也为广州市社区教育发展积累了可供借鉴的成功经验，主要包括：

1、市委市政府高度重视。一是纳入市委、市政府年度工作要点统筹规划。二是纳入市教育行政部门的重点工作加以推进。三是作为本市教育体制改革的重要工作加以落实。

2、科学实施顶层设计。1996年上海市委、市政府在全市教育工作会议上提出了“努力把上海建成适应新时代的‘学习型城市’”的目标，并将发展社区教育、创建学习型社区作为建设“学习型城市”的重要组成部分和措施。2006年颁发了《关于推进学习型社会建设的指导意见》，2011年颁布了《上海市终身教育促进条例》，从政策、法规等方面对学习型社会建设、社区教育发展进行全面规划和保障。

3、建立领导组织机构。成立了市精神文明委领导，市委宣传部、市委组织部、市精神文明办、市教委、市科委等单位组成的市推进学习型社会建设指导委员会，负责学习型社会建设的规划、统筹、指导。工作机构由市精神文明办和市教委联合组建，设在市教委。并且专门成立了市学习型社会建设服务指导中心，负责对社区学院的业务工作进行指

导、协调和服务。

4、完善社区教育三级办学网络。在区级层面设立社区学院。2007年，上海市教委制定了《关于推进本市社区学院建设的指导意见》。2008年底，全市18个区都建立了社区学院。在街镇层面设立社区学校。2006年，本市所有街道、乡镇挂牌成立了社区学校。在居(村)委层面建立学习点。上海市已有80%的居村委建立学习点。

5、落实社区教育经费。上海很多街道(镇)都采取“财政拨一点、街道和居委会出一点、驻区单位赞助一点、个人学习培训交纳一点”的办法来筹措社区教育经费。目前，上海市居民人均社区教育经费达到10元左右，最高的区县达20多元。

### [方案]

一、加强社区教育的政策法规和制度建设。为进一步推动我市社区教育发展，健全终身教育体系，建议市人大牵头起草制定《广州市终身教育促进条例》(具体条款可参考附件)，市委市政府出台有关推进我市社区教育工作的指导意见或实施意见，完善我市社区教育工作的政策法规。明确各级政府和有关部门在学习型社会建设中的职责，将社区教育工作列为各级政府和相关部门工作的考核内容。

二、加强社区教育工作的组织和领导。建议成立由市委宣传部牵头，市精神文明办、市教育局、市民政局等部门联

合组成的市推进学习型社会建设指导委员会或社区教育工作指导委员会，具体工作机构可由市精神文明办和市教育局联合组建，设在市教育局。各区（县级市）成立相应的指导协调机构和工作机构。

三、将社区教育纳入各级社会工作委员会的职责。充分认识社区教育在加强和创新社会管理中的重要地位和作用，把社区教育作为实现社会管理创新的突破口，将其纳入各级社会工作委员会的职责，依托各级社会工作委员会共同推进社区教育，形成推动社区教育发展的整体合力。

四、健全社区教育的三级网络。各区（县级市）要协调整合各类教育文化资源，在成立广州社区学院分院的基础上，依托街道（镇）教育文化机构或公益性社会服务组织建立社区学校，在居委会（村）或社区设立社区教育教学点，形成覆盖全市、服务全体居民的区县—街镇—社区三级教育网络。

五、建立社区教育的经费投入机制。发挥政府扶持和市场机制的双重作用，采取“政府拨一点，社会筹一点，单位出一点，个人拿一点”的办法，建立以政府投入为主、多渠道投入的社区教育经费保障机制。落实教育部要求，建议广州市按常住人口每年人均不低于5元的标准设立社区教育专项培训经费，市、区（县级市）两级财政共同分担并落实到位，建立社区教育的年度拨款机制。



六、加强社区教育的队伍建设。建立和完善一支以专职人员为骨干，兼职人员和志愿者为主体的适应社区教育需要的管理队伍和师资队伍。加强社区教育工作者的培训，逐步建立社区教育工作者的资格评审认定和晋升制度，提高社区教育工作者的专业化水平和服务能力。

七、加强社区教育的研究指导。依托广州社区学院，尽快成立广州市社区教育服务指导中心，具体承担全市社区教育的业务指导、理论研究、政策咨询、资源开发、人员培训和信息服务等功能，加强广州市社区教育发展研究，为政府推动社区教育发展提供政策咨询和建议。

# 广州市终身教育促进条例

## (草稿)

### 第一章 总 则

**第一条** 为了满足市民终身学习需求，发展终身教育事业，推进学习型社会建设，促进人的全面发展，根据《中华人民共和国教育法》及其他法律法规，结合本市实际，制定本条例。

**第二条** 本条例适用于本市行政区域内除现代国民教育体系外的各级各类有组织的教育培训活动。

**第三条** 终身教育工作坚持政府主导、多方参与、统筹协调、资源共享、促进学习的方针。

**第四条** 市、区（县级市）人民政府应当加强对终身教育与学习型社会建设工作的领导，将终身教育工作纳入国民经济和社会发展规划以及年度计划，采取扶持鼓励措施，促进终身教育事业的发展。

镇人民政府、街道办事处应当按照各自职责组织开展终身教育与学习型社会建设工作。

**第五条** 鼓励市民积极参与终身教育活动，并为终身教育活动提供志愿服务。

鼓励市民开展各种形式的终身学习活动。

**第六条** 新闻媒体应当加强对终身教育与学习型社会建设工作的宣传报道，为终身教育发展营造良好的社会舆论环境。

## **第二章 组织实施**

**第七条** 市、区（县级市）人民政府应当设立终身教育与学习型社会建设促进委员会，负责统筹、协调、指导和推动终身教育与学习型社会建设工作。委员会主任由本级人民政府主要领导担任，成员由承担终身教育与学习型社会建设相关职责的部门负责人组成。终身教育与学习型社会建设促进委员会办公室设在教育行政部门。

**第八条** 市、区（县级市）人民政府教育行政部门是终身教育与学习型社会建设工作的主管部门，履行下列职责：

（一）组织编制终身教育与学习型社会建设规划，经本级人民政府批准后，组织实施；

（二）制定终身教育与学习型社会建设年度计划；

（三）组织对终身教育与学习型社会建设工作开展情况的检查、考核；

（四）负责对终身教育经费的管理和使用；

（五）承办终身教育与学习型社会建设促进委员会交办的其他工作。

政府其他部门按照各自职责，做好终身教育与学习型社会建设工作。

**第九条** 教育行政部门负责成人学历教育工作。

举办成人学历教育的学校应当按照国家和本市的有关规定，开展成人学历教育。

**第十条** 教育、人力资源和社会保障、公务员管理等行政部门负责在职人员教育培训工作。

机关、企业、事业单位、民办非企业单位、其他组织以及教育培训机构应当依法开展在职人员教育培训，提高在职人员素质。

鼓励机关、企业、事业单位、民办非企业单位以及其他组织建立带薪学习制度，支持在职人员接受教育培训。

**第十一条** 人力资源和社会保障行政部门负责失业人员和进城就业农村劳动者就业培训工作。

教育培训机构应当按照人力资源和社会保障行政部门的培训计划和要求，开展失业人员、进城就业农村劳动者的就业培训和创业培训。

失业人员和本市进城就业农村劳动者的就业培训，可以按照国家和本省有关规定享受培训费补贴。

**第十二条** 农业、科技、教育等行政部门和扶贫部门负责农业教育培训工作。

教育培训机构应当按照农业、科技、教育等行政部门和扶贫部门的教育培训计划和要求，对农民开展农业生产关键技术、关键环节和新品种、新技术应用能力等方面的教育培训。

**第十三条** 教育、民政等行政部门负责老年教育工作。

教育机构应当按照教育、民政行政部门的要求，开展适合老年人特点、丰富老年人生活、增进老年人健康的知识型、休闲型和保健型文化教育。

**第十四条** 教育、人力资源和社会保障行政部门、残疾人联合会负责残疾人教育培训工作。

教育培训机构应当按照教育、人力资源和社会保障行政部门、残疾人联合会的培训计划和要求，注重残疾人的潜能开发，根据残疾人身心特点和需要组织开展残疾人职业技能等方面的教育培训。

**第十五条** 市、区（县级市）、镇人民政府、街道办事处负责本辖区内的社区教育工作，组织整合本辖区内的各类教育资源，实现教育资源共享。

**第十六条** 市、区（县级市）、镇人民政府、街道办事处、社区居民委员会应当依托各级社区教育机构，为社区内学龄前儿童、学生、从业人员、待业人员、下岗再就业人员、外来务工人员、残疾人及老年人等提供教育服务。

依托广州城市职业学院,成立广州市社区教育服务指导中心,开展全市社区教育的理论研究、业务指导、政策咨询、资源开发、人员培训和信息服务等工作。

鼓励社会教育培训机构为社区居民提供公益性教育服务。

**第十七条** 各级妇女联合会应当会同教育等行政部门与社区密切合作,指导和推进家庭教育,通过社区教育机构、家长学校、家庭综合服务中心等,开展家庭教育宣传,普及家庭教育知识,推广家庭教育经验。

**第十八条** 工会、共产主义青年团、妇女联合会以及残疾人联合会、科技协会等其他组织协助开展终身教育促进工作。

鼓励社会团体按照各自章程,开展终身教育工作。

**第十九条** 市、区(县级市)、镇人民政府、街道办事处应当加强学习型组织的创建工作。

国家机关、社会团体、企业事业单位、民办非企业单位、社区(村)应当参与各类学习型组织的创建活动。

**第二十条** 本市范围内的各类院校,应当充分利用自身资源,在师资、设施、场所等方面为终身教育提供服务,开展终身教育活动。

**第二十一条** 图书馆、博物馆、科技馆、文化馆(站)、体育馆、美术馆、工人文化宫、青年文化宫、青少年活动中

心、妇女儿童活动中心、老年人活动中心等公益性设施应当扩大免费开放的范围，根据市民需求，通过举办讲座、展览展示、科普教育等多种形式开展终身教育活动。

**第二十二条** 教育行政部门应当建立终身学习电子信息网站，完善市、区（县级市）终身教育数字学习资料库，提供公益性远程教育服务，实现资源共享。

依托广播电视大学，成立广州市数字化学习服务指导中心，建设广州数字化学习港，扩大终身教育覆盖面。

鼓励各级各类学校和教育培训机构充分利用互联网、移动通讯等开放教育课程、提供优质教育资源，促进终身教育发展。

广播电视台（站）应当保证每天一定时间用于播放终身教育节目。

**第二十三条** 鼓励教师、学者、离退休人员以及其他具有专业知识和特殊技能的人员从事公益性终身教育工作。

### **第三章 保障措施**

**第二十四条** 各级人民政府应当将终身教育经费列入本级政府教育经费预算，保证终身教育经费逐步增长。市、区（县级市）人民政府有关部门应当为开展重视教育提供经费支持。

按常住人口每年人均不低于 5 元的标准设立社区教育专项培训经费，市、区（县级市）两级财政共同分担并落实到位，并根据财政经常性收入的增加而增加。

**第二十五条** 企业应当按照职工工资总额的百分之一至百分之二点五足额提取职工教育经费，并可依法在税前扣除。企业用于一线职工的培训经费所占比例，不得低于职工教育经费总额的百分之六十，并每年将经费使用情况向职工代表大会或者全体职工报告。

民办非企业单位以及其他组织应当为本单位在职人员职业培训提供经费保障。

**第二十六条** 鼓励公民、法人和其他组织捐助终身教育或者举办终身教育机构。捐赠人捐赠财产用于终身教育事业的，依法享受税收优惠。

**第二十七条** 市、区（县级市）人民政府应当加强终身教育机构教师和管理人员队伍建设。

从事终身教育工作的专职教师应当取得相应的教师资格。

政府有关部门应当根据终身教育机构的性质，将从事终身教育工作的专职教师的职务评聘纳入相关行业职务评聘系列。



社区教育机构专职教师的职务评聘，可以在教师职务系列中增加设置相应的学科组，参照国家教师职务评聘的相关制度执行。

从事终身教育的专职教师和管理人员在业务进修、专业技术考核等方面与相应的专业技术人员享有同等权利。

**第二十八条** 市、区（县级市）和镇人民政府、街道办事处应当加强社区教育机构建设，完善社区教育三级网络。

街道（镇）应依托教育文化机构或公益性社会服务组织或成人学校建立社区学校，在居委会、村或社区设立社区教育教学点。社区分院、社区学校，应设有场所、配备必要的教育设施以及相应的教师和管理人员。

**第二十九条** 本市逐步建立终身教育学分积累与转换制度，实现不同类型学习成果的互认和衔接。

承担终身教育职能的各类机构应当对学习者的注册入学、学习时间、课程和成绩等进行登记，并根据学习者的需求提供书面证明。

逐步建立个人终身学习账户，实现个人终身学习信息储存和学习信用管理，并将其作为岗位聘任、职称晋升、转岗择业、执业注册、兑取社区服务等的重要依据。

成人高等教育同等学历水平同类课程的学分可以在各类成人高等教育机构之间相互转换。

普通高等学校的普通高等教育课程的学分，可以转换为电视大学、业余大学等的成人高等教育同等学历水平同类课程的学分。

学分转换的专业和课程的目录，由市教育行政部门会同有关部门组织编制，报市人民政府批准后实施。

**第三十条** 市、区（县级市）人民政府应当对在开展终身教育活动中做出突出成绩的单位和个人给予表彰奖励。

#### **第四章 监督管理**

**第三十一条** 市、区（县级市）人民政府应当将终身教育与学习型社会建设工作纳入年度工作目标责任制，并定期进行考核。

**第三十二条** 市、区（县级市）人民政府教育行政部门应当组织对本辖区内开展终身教育与学习型社会建设工作情况进行监督检查，并定期评估通报情况。

市人民政府教育行政部门可以委托社会中介组织开展终身教育的教育培训机构进行评估，并向社会公布评估结果。

**第三十三条** 任何单位和个人不得侵占、截留或者挪用终身教育经费。

**第三十四条** 企业职工教育经费应当专项用于本企业的职工培训，不得挪作他用。当年结余的职工教育经费可以结转下年度使用。

## **第五章 法律责任**

**第三十五条** 违反本条例规定，政府有关部门及其工作人员未履行终身教育职责的，由监察机关依法给予行政处分。

**第三十六条** 违反本条例规定，有下列情形之一，情节轻微的，由教育行政部门责令改正；情节严重的，由监察机关依法追究其主要负责人和有关责任人员的行政责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

- （一）侵占、截留或者挪用终身教育经费的；
- （二）擅自改变捐赠款物性质、用途的；
- （三）其他违反本条例规定的情形。

## **第六章 附 则**

**第三十七条** 本条例自 年 月 日起施行。