

基于文本分析的我国城市社区教育政策研究

樊兴菊¹ 木克热木·吾布力卡斯木²

1 天津城建大学, 天津, 300384;

2 新疆大学, 新疆, 830000;

摘要: 以我国城市社区教育政策为研究对象, 对中央各部委和典型城市 2000 年至 2024 年关于社区教育的政策进行收集整理, 将 86 条政策内容进行基于政策工具和政策内容二维框架量化分析。结果显示, 三类政策工具在社区教育政策体系中共同发挥作用, 但存在不均衡性。命令控制型政策工具奠定发展框架, 能力建设型政策工具推动教育实践, 宣传倡导型政策工具辅助营造环境。针对我国社区教育政策制定过程中暴露出的类型单一、发文主体单一、规划稳定性和区域协同性不足等问题, 提出合理的改善建议。

关键词: 社区教育政策; 文本分析; 政策工具

DOI: 10. 64216/3080-1486. 25. 05. 033

新型城镇化高质量发展背景下, 社区教育作为居民与基层治理的桥梁, 承担着提升居民综合素质, 促进社会融合的功能。近年来, 《中国教育现代化 2035》《“十四五”城乡社区服务体系建设规划》系列文件多次强调社区教育在终身教育体系中的作用。政策文本是理解国家治理逻辑的重要载体, 教育部、民政部等也持续发布《关于推进社区教育发展的意见》等重要文件, 将“建成服务全民终身学习的现代教育体系”作为核心目标, 强调社区教育在促进全民终身学习、技能提升中的作用。

在中国知网以“社区教育政策”为关键词进行检索, 现有对我国社区教育政策的研究主要从 2000 年以后开始, 近几年的研究对政策选择偏好及实施效果的关注较多^[1-6]。本研究基于国家推进社区治理现代化的政策导向, 通过量化分析近二十年国家及典型城市发布的城市社区教育政策文本, 揭示政策演进规律, 提出优化社区教育政策的建议。

1 政策文本收集与选择

以“社区教育”、“终身教育”为关键词查阅与社区教育直接相关的政策文本, 范围限定为 2000 年至 2024 年国家各部委和北京、天津、上海、杭州、济南五个代表性城市政府发布的相关政策。

1.1 政策文本收集

在政府政务公开信息中搜索社区教育政策文本,

在北大法宝和中国知网等第三方平台进行政策补充, 初步获取 175 份文本。

1.2 政策文本筛选

政策文本筛选原则是: ①权威性来源: 首要选择中共中央国务院及各部委出台的政策文本。考虑不同地区社区教育发展的特色与经验, 特别选取北京、天津、上海、杭州、济南五个具有代表性地区发布的政策。这些城市能够反映出不同区域社区教育的发展方向与实践成果。②主题相关性: 首先对相关政策进行全面且广泛的收集, 然后对每一份文本的内容细致研读。只有与社区教育存在直接关联, 能够直接指导社区教育工作开展、资源配置等核心内容的文件才会被保留下来。最终确定 86 项与社区教育直接相关的文本作为有效研究样本。

2 政策文本类型化分析

2.1 文本类型分析

文本类型的选择直接反映了政策的适用范围大小与效力等级的高低。2000 年以来, 我国城市社区教育政策文本主要包括通知、意见、方案、工作总结 4 种类型。在 86 份政策文本中, “通知”占比 86.2%, 是数量最多的政策类型。 “意见”占比 10.3%, 明显少于通知, 通常用于对重要问题提出处理办法。 “方案”占比 2.3%, 数量较少。 “工作总结”只占总数

的 1.2%，是最少的一类。

2.2 文本时间分析

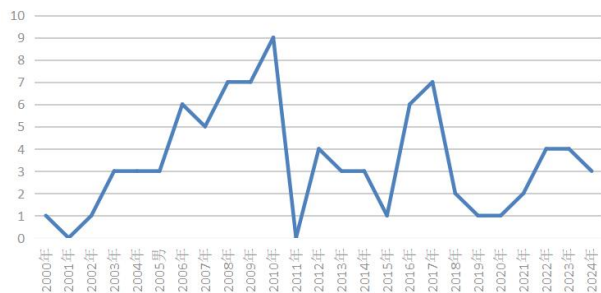


图 1 2000 年-2024 年我国社区教育政策年度政策发布趋势

从时间趋势看，城市社区教育政策发布数量波动频繁，但在一定程度上体现了对社会发展需求的动态响应。如 2005-2010 年发布数量上升，契合当时社会对提升居民素质、促进社区和谐发展的诉求；2016-2017 年的回升，与学习型社会建设等理念推进相呼应，不断调整完善社区教育发展方向。2020-2024 年政策发布相对平稳，表明政策制定逐渐走向成熟。总体上，社区教育政策发布数量波动明显，反映出缺乏长期、稳定的规划体系。

2.3 发行主体分析

表 1 社区教育政策发文主体

发文形式	独立发文	联合发文		合计
涉及部门数量	1	2	3 个及以上	—
发文数量	79	4	4	87
占比	90.8%	4.6%	4.6%	100%

根据政策发文涉及到的部门数量分为独立发文和联合发文两种形式，由表 1 可知独立发文数量为 79，占总发文数量的 90.8%。联合发文数量相对较少，2 个部门联合发文与 3 个及以上部门联合发文的数量均为 4，各占比 4.6%。联合发文通常涉及多个部门之间的协调与合作，社区教育是一项需要多部门多主体协调推进的系统性项目，需要不同部门资源和权限共同参与才能有效整合。较少的联合发文说明在政策制定过程中，跨部门合作存在一定的协调难度或沟通成本。

3 社区教育政策文本内容分析

3.1 社区教育政策分析框架构建

3.1.1 基本政策工具维度——X 维度

将基本政策工具划分为命令控制型、能力建设型和宣传倡导型三大类，构建我国城市社区教育政策的二维政策分析框架。

命令控制型政策工具，政府部门依靠行政权力和权威，对社区教育项目进行直接干预和规定，如规制、标准设定、许可、行政命令等方式，具有强制性和直接性。能力建设型政策工具着重于提升社区教育主体的能力和素质，包括为社区教育工作者提供专业培训；改善社区教育设施设备，如图书馆、教室、网络设施等；支持开展社区教育研究和实践探索，促进理论和方法创新。宣传倡导型政策工具主要是通过宣传、倡导等方式营造有利于社区教育发展的氛围，提升社区居民认知度和参与度。

3.1.2 政策内容维度——Y 维度

将社区教育政策内容归纳为教育目标、教育内容、教育对象、教育资源等四种类型，并以此建立社区教育政策分析框架的 Y 维度。以基本政策工具维度为 X 轴、以政策内容维度为 Y 轴的社区教育政策二维分析框架，如图 2 所示。



图 2 我国城市社区教育政策二维分析框架

3.2 分析单元与编码方法

在 X-Y 二维分析框架下，以每一项具体的社区教育政策作为分析单元，以“政策编号—政策内容”的形式对 86 份我国城市社区教育政策文本进行编码。对整理好的每一份政策文本仔细阅读，如果发现 X 维度和 Y 维度同时对应的政策内容即编为 1-1，以此类推将 86 篇政策文本编完，最终得到 396 条编码。

3.3 我国城市社区教育政策量化分析

3.3.1 X 维度量化分析

表 3 基本政策工具维度

政策工具类别	政策工具名称	小计	占比
命令控制型	行政指令	104	27.78%

	许可	0	
	标准设定	5	
	规制	1	
能力建设型	教育培训	122	53.28%
	师资队伍建设	10	
	基础设施建设	1	
	资源开发与整合	71	
	学习平台搭建	7	
宣传倡导型	理念倡导	22	18.94%
	宣传推广	10	
	荣誉授予	43	
	舆论引导	0	

命令控制型政策工具中，行政指令占比 27.78%。表明在社区教育政策制定与实施过程中，行政指令是重要的推动手段，体现了政府在社区教育发展中的主导作用。标准设定和规制占比相对较低。许可类政策工具使用频次为 0，说明通过赋予特定主体从事社区教育相关活动权利（如办学许可等）来调控社区教育的方式尚未得到应用。

能力建设型政策工具在社区教育政策体系中占比达 53.28%，这类政策工具致力于提升社区教育的内在实力和可持续发展能力，是社区教育发展的核心力量。其中，教育培训占比较高，其他项目存在

发展不均衡，师资队伍建设、基础设施建设、学习平台搭建频次均较低，构成了社区教育发展的能力短板。

象征型政策工具在社区教育政策体系中占比 18.94%，这表明它是推动社区教育发展的重要辅助力量。其中，荣誉授予占比最高，通过对在社区教育中表现优秀的个人、组织或项目进行表彰，如设立“社区教育优秀志愿者”“最佳社区教育项目”等奖项，能够激发居民参与社区教育的积极性和创造性，形成示范效应。

3.3.2 X 维度与 Y 维度交叉分析

表 4 基本政策工具与政策内容交叉统计表

政策内容 政策工具		教育目标	教育内容	教育对象	教育资源
命令控制型	规制	1	—	—	—
	标准设定	—	4	1	—
	许可	—	—	—	—
	行政指令	84	2	12	5
总计		85	6	13	5
能力建设型	教育培训	2	62	58	—
	师资队伍建设	—	—	2	8
	基础设施建设	—	—	—	1
	资源开发与整合	—	—	1	70
	学习平台搭建	—	1	2	4
总计		2	63	63	83
宣传倡导型	理念倡导	—	—	—	22
	宣传推广	—	—	—	10
	荣誉授予	—	—	4	39
	舆论引导	—	—	—	—
总计		—	1	4	71
合计		87	69	88	158

由表 4 可知，命令型政策工具中，行政指令以主导方式在教育目标、教育内容、教育对象和教育

资源方面均有涉及,体现了政府对社区教育进行全面干预和引导,确保社区教育发展符合政策规划。规制仅有1次,许可则未出现,说明在社区教育领域,通过许可和规制进行管理的方式较少。能力建设型政策工具在教育内容、教育对象和教育资源方面投入较多。其中,教育培训在教育内容维度占比极高,致力于直接提升居民知识与技能;师资队伍建设、基础设施建设、资源开发与整合以及学习平台搭建等围绕教育资源和教育对象展开,从软硬件方面为社区教育提供支持。宣传倡导型政策工具在教育资源维度的编码条数较多,主要通过荣誉授予对在社区教育中有突出表现的对象给予激励,激发社区成员参与社区教育的积极性;理念倡导和宣传推广虽次数相对较少,但有助于提升社区教育的知晓度和认同感,舆论引导在该领域尚未得到应用。

总体而言,三类政策工具在社区教育政策体系中共同发挥作用,但存在一定不均衡性。命令型工具奠定发展框架,能力建设型工具推动教育实践,宣传倡导型工具辅助营造发展环境,三者相互配合,共同促进社区教育发展。然而,部分政策工具的应用频率较低甚至缺失,部分政策内容维度在公共政策中覆盖不足,影响社区教育政策实施的系统性。

4 提高社区教育政策实施效果对策建议

4.1 增强社区教育政策主体协同性

建立多部门联合发文机制,教育部门需与民政、财政、文化等部门紧密合作,共同制定社区教育政策。民政部门从社区建设与治理角度,为社区教育融入社区发展提供支持;财政部门负责保障经费投入,确保政策有稳定的资金来源;文化部门则助力社区教育文化资源的整合与利用。通过多部门协同,形成政策合力,共同推动社区教育发展。此外,鼓励社会组织、企业等社会力量参与政策制定过程,广泛听取各方意见,使政策更贴合社区教育实际,满足居民多样化需求。

4.2 提升社区教育政策内容全面性

我国当前社区教育政策类型单一,难以全面覆盖社区教育的多元需求与复杂实践。应构建层次分明、内容丰富的政策体系。除规划类政策外,应大力加强实施细则类政策的制定,对社区教育的经费投入标准、师资队伍建设要求、课程开发规范等关键问题进行详细阐释,明确各主体的责任与义务,为政策落地提供清晰指引。

4.3 强化社区教育政策规划布局稳定性

应该制定全国统一的社区教育中长期发展规划,明确不同阶段的发展目标、重点任务与保障措施,各地依据国家规划,结合本地经济社会发展水平与社区教育基础,制定本地区详细的实施规划,确保规划在时间维度上的连贯性与稳定性。

4.4 优化社区教育政策工具使用均衡性

在命令型政策工具方面,应增加规制和许可手段的运用,制定社区教育机构准入规制、教育质量监管规制等,规范市场秩序;适度放宽许可条件,激发社会力量参与社区教育的积极性。在能力建设型政策工具上,加大对师资队伍建设、教育资源开发与整合、学习平台搭建等方面的投入力度。在宣传倡导型政策工具中,加强舆论引导,利用各类媒体宣传社区教育的重要性与积极成果,营造良好的社会氛围,激励更多主体参与社区教育发展,形成政策工具相互配合、协同发力的良好局面。

参考文献

- [1]李妍,杨育智.党的十八大以来我国社区教育政策分析[J].成人教育,2022,42(03):14-19.
- [2]陈佳,陈晟洁,陈富坤,等.社区教育政策实施效果评估体系的构建与量化——基于湖南省社区教育政策文本的分析[J].湖北开放大学学报,2023,43(01):29-34.
- [3]姚佳胜,宋肖肖.政策工具视角下我国社区教育政策文本量化分析[J].教育与职业,2021,(19):75-82.
- [4]宋肖肖,李嘉玮,姚佳胜,等.我国社区教育政策工具的选择偏好及改进策略[J].中国成人教育,2023,(20):54-60.
- [5]王释云,康冉冉.我国社区教育政策执行的困境与破解之策——基于政策网络理论视角[J].河北大学成人教育学院学报,2023,25(02):70-78.
- [6]于晶,胡梦圆,李雨朦,等.中国当代社区教育政策研究:概况、综述、评价与展望[J].山东开放大学学报,2022,(02):12-15+19.

基金项目:天津市教育科学规划课题“基于县域特色发展的新农民社区教育服务模式与推进策略研究”(课题号:HKE220197)。

作者简介:樊兴菊,(1985-),女,河北邢台人,博士,讲师,研究方向为社区管理与服务。

木克热木·吾布利卡斯木,(2001-),女,新疆和田人,新疆大学政治与公共管理学院研究生。