

职业教育与社区教育融合的 实践特征与现实问题

陈新文,周志艳

(襄阳职业技术学院,湖北 襄阳 441050)

【摘要】随着职业教育改革的不断深入,职业教育与社区教育融合在实践上已形成了自己的特点,但也面临着一些问题。其实践特征主要表现为融合发展的体制机制已初步形成,融合发展的基本理念已形成共识,融合建设的核心内涵已得到体现。主要问题表现在融合的政策与法规建设还缺乏专门性和针对性,融合的管理体制与运行机制还缺乏社会性和有效性,融合的教育机构和师资人员还缺乏职业性和专业性。

【关键词】职业教育;社区教育;融合发展;体制机制;政策法规

【中图分类号】G71;G77

【文献标识码】A

【文章编号】1001-8794(2018)10-0064-05

职业教育与社区教育融合已经成为当前职业教育改革发展的重要趋势,是职业教育积极服务社会、加强与社区的深度合作、推进学习型社区建设、构建社区终身教育体系的重要举措。当前,职业教育与社区教育深度融合的理论已经比较成熟,政策发展方面也在逐步完善,实践改革正呈蓬勃发展之势,表现出了较多的特征,但也面临着许多需要解决的问题。

一、职业教育与社区教育融合的实践特征

1. 职业教育与社区教育融合发展的体制机制已初步形成

我国社区教育目前是一种“1+3”级管理体制,即国家、省(市、自治区)、区(县)、街道(乡镇)四级管理体制。^[1]负责全国社区教育的管理机构是教育部,具体负责的管理机构是“职业教育与成人教育司”,这种管理体制的优势在于有利于职业教育有效融合社区教育,实现职业教育与社区教育“亲密

牵手”。将社区教育纳入职业教育的发展规划,有利于社区教育职能的充分发挥,这种“政府主导型”的管理模式,有利于社区教育政策的制定与实施,有利于师资队伍、教学资源及运行经费的保障,有利于区域内职业教育和社会教育资源的整合,更有利于推动全社会终身教育理念的发展及学习型社会的建立。

在这种管理体制下,各社区教育示范区结合地区特点,创造性地开展了社区教育发展模式的探索,构建了多种有效的职业教育与社区教育融合发展新模式。如青岛市四方区的“多元联动”模式,就是由政府发动,教育部门推动,相关部门联动,社区组织活动,人大、政协联合督察活动。杭州市下城区的“互动共进”模式包括以街道社区为中心的综合协调型、学校与社区横向互动型、以社区学院为龙头的层级联动型、居委会教学点居民广泛参与型四种社区教育模式。上海的区域性“优势功能组合式”发展模式包括以闸北区为代表的“政府主导引领式”、以徐汇区为代表的“一体两翼推进式”和以浦东新区为代表的“社会主体参与式”。目前,在全国范围内来看,“一体两翼推进式”的社区教育管理模式较为普遍。它主要以区学习办和区社区教育委员会为决策主体,以社区教育管理办公室作为一翼,分管社区教育具体工作;另一翼是社区学院,具体负责社区教育培训以及教育科研和社区学校(居民学习中

【收稿日期】2018-03-13

【基金项目】全国教育科学“十二五”规划 2015 年度教育重点课题“大职教观下高职院校建设社区教育学院的路径与支持体系研究”,项目编号为 DJA150249,主持人:陈新文

【作者简介】陈新文(1970—),男,湖北襄阳人,硕士,教授,研究方向为职业教育与高等教育;周志艳(1975—),女,湖南湘潭人,硕士,副教授,研究方向为职业教育、社区教育。

心)业务指导等。不管哪种发展模式,都非常强调建立专业化、实体性的社区学院及其龙头作用,强调职业教育与社区教育融合,整合各类教育资源。

2. 职业教育与社区教育融合发展的基本理念已形成共识

长期以来,我国职业教育办学职能的发挥并不充分,尤其是在终身教育体系构建和学习型社会建设中的作用发挥不够,职业教育与社会教育在管理体制上、资源共享上、职能协调上都有各自为政的现象。职业教育更多表现为职业学校教育,虽然职业院校都强调自身所具有的社会服务职能,但职业院校与地方(社会)的联系、合作并不理想,合作目标和内容并不明确。职业院校与社区教育的相互需要性也不够突出,最终导致二者在教育资源融合上推进缓慢。20世纪90年代,我国教育发展迎来了新的机遇,尤其是在世界终身教育和学习化社会思潮的影响和推动下,我国教育在理念、政策、实践等各个层面都发生了深刻的变化,终身教育思想成为教育改革的重要理论依据和指导思想。在这种思想指导下,职业教育和社区教育才有机会得以结合,并逐渐走向融合,成为当今职业院校建设社区教育学院的基本理念,在实践中得到广泛认可。

各地按照“教育面向社区、资源来自社区”的原则,不断加强院校与社区之间的交流合作,并通过制度推动院校与社会教育资源的开放共享。如广州市萝岗区结合区情,从实际出发,选择与民办的广东岭南职业技术学院共同建设社区学院,加强政府指导与发挥民间力量的有效结合,实现了职业教育与社区教育的全面融合。湖北省襄阳市依托襄阳职业技术学院,在襄阳市教育局的推动下,成立襄阳社区教育学院,同时以襄阳社区教育学院为龙头,联合各社区共建社区居民学习中心,全面整合社区内各类教育资源,实现了人才共用、资源共享、发展共赢的目标,在推动襄阳的学习型社会的建设方面发挥了重要作用。上海市杨浦区分别与区域内复旦大学、同济大学等14所全日制高校和百余所科研院所、科技园区建立了全面战略合作框架协议,区域内教育资源得到了有效整合和充分利用。潍坊工商职业学院、山东济南职业学院、浙江金华职业技术学院等越来越多的职业院校参与到了社区教育工作中来,成为职业院校与社区教育深度融合的典范。^[2]

3. 职业教育与社区教育融合发展的核心内涵已得到体现

进入21世纪以来,随着社区教育理念和定位的逐渐清晰,社区教育在实践探索中越来越关注自身

内涵建设。尤其是在国际终身教育和学习化社会理念的推动下,职业教育与社区教育实现了从形式内容上的结合向目标内涵上的转变。社区教育已经不再仅仅是成人教育和社会教育的一种形式,它已经完全融入现代职业教育体系,成为我国构建中国特色现代职业教育体系不可或缺的重要内容,成为大职教的一部分。职业教育与社区教育融合不仅丰富了社区教育的内涵,完善了社区教育的功能,也使得职业教育的功能得以完善,大职教的观念得以发展。

在社区教育内涵发展方面,课程建设一直以来都是个核心问题。过去由于社区教育的理念和目标定位为服务中小学德育工作,所以更多强调的是校外实践活动设计,关于社区教育的课程体系未能构建。同时,社区教育过去只是作为中小学学校教育的一种补充,是一种非正规、非正式的教育形式,这种形态的社区教育本身并不太强调课程建设。职业教育与社区教育融合基础上建设的社区教育学院具有基本的学校形态,依托职业院校开展课程体系的建设具有了很好的基础和平台。2008年,全国社区教育专业委员会制定了《全国社区教育特色课程评审指标及内涵》,启动了首批社区教育特色课程评审工作。2009年评审出234门特色课程,占申报总数的79.1%;2011年评审出324门特色课程,占申报总数的71%。^[3]在这些课程中体现了“文本课程与活动课程相结合,心智开启与参与体验相结合”的特点,重视养身、养心、政策等领域的课程,休闲课程比较多,但技能性课程相对较少,尤其是针对下岗职工再就业所需的课程还不够。在社区教育特色课程评比的推动下,融合职业教育理念的社区教育课程体系也不断得到完善,课程覆盖面越来越广,课程针对性越来越强,课程信息化越来越高,课程功能性越来越明。

融合职业教育课程理念的社区教育课程表现出了在结构上的非学科性、动态生成性、开放性、地域性、生活化等特点;在内容上已经突破长期以来老年闲暇文艺活动的理解,呈现出文化课程、生活艺能课程和社团活动课程等多种形态;在课程开发上越来越重视需求调研、重视课程体系建设,尤其是信息化技术的广泛应用;在课程学习的方式上更多体现了数字化技术的运用,线上线下交互式学习,出现了大量的虚拟社区、智慧社区、数字化学习卡等基于互联网平台的新型学习平台。“它以信息技术与课程的整合为核心,满足学习者个体实现问题导向、及时通讯及个性化的学习需求,让随时随地的终身学习成为可能”。^[4]

二、职业教育与社区教育融合的现实问题

职业教育与社区教育融合是在国家加快发展现代职业教育的背景下发展起来的,是现代职业教育体系建设的重要内容,是构建终身教育体系和学习型社会的重要途径。中国特色现代职业教育体系建设仍处于探索阶段,职业教育与社区教育的完全深度融合仍面临很多挑战,还有许多现实问题需要面对与解决。

1. 职业教育与社区教育融合的政策与法规建设缺乏专门性和针对性

我国关于社区教育的立法一直以来都很滞后,而关于职业教育与社区教育融合更是缺乏相应的政策和法规支持,尤其是与发达国家和地区相比差距较大,与职业教育和社区教育的发展趋势及要求也不相适应。在美国,“教育虽然为地方政府所管辖,但为了对社区教育进行宏观上的指导,联邦政府很早就法制层面对社区教育进行规范,确立了社区教育的地位,保证社区教育的持续和健康发展”。^[5]从1862年《莫雷尔法案》的颁布开始,美国社区教育伴随着一系列教育政策和法律法规的出台而不断发展,并确立了自身的地位。如1894年的《海奇法案》、1914年的《史密斯—休斯法案》等对社区教育的对象和内容都进行了明确。1963年,美国国会通过了《高等教育设备法案》,这是联邦立法中第一次提及社区学院,并以立法的形式规定给予经费支持。同时,为了避免行政管理上的混乱,许多州都成立了相应的机构,制定社区学院学区设立的具体规定。1966年,在修订初等及中等教育法案时,增加了《成人教育法案》;1976年,在修订高等教育法案时,增加了《终身学习法》,都对社区教育的重要地位和保障等进行了明确和强调。日本于1990年出台了《终身学习振兴整备法》,并多次修订《社会教育法》,这些都很好地增强了民众参与社会(社区)教育的积极性,保证了社区居民参与社区教育的权利。挪威于1976年通过了《成人教育法》,2007年出台了《终身学习战略》。韩国于20世纪80年代颁布了《社会教育法》,1996年又将该法修订为《终身学习法》。

与这些国家的社区教育立法情况相比,我国还没有关于职业教育与社区教育融合发展的单独法规,国家层面上的终身教育或终身学习法仍为空白,关于社区教育的相关要求和规定也只是出现在政府工作规划或职业教育发展重大工程中,如《中等职业教育改革创新行动计划(2010—2012)》《成人职业教育培训推进计划》《高等职业教育创新发展行

动计划(2015—2018)》《现代职业教育体系建设规划》《关于推进社区教育的若干意见》等,虽然这些文件对社区教育的发展都起到了一定的促进作用,但对于职业教育与社区教育融合以及社区教育的资源整合、发展经费、管理体制等都缺乏有效的约束和指导,因为这些只是政府规划中所倡导的内容,而不是法律规定职业院校、社会机构必须要完成的。因此,国家层面尚需一部类似于《社会教育法》或《终身学习法》的法规来统一规范社区教育的对象、内容、形式、管理体制、经费来源、建设标准等。

与此相反的是,许多地方政府出台了有关终身教育和社区教育的法规和专门规划,如福建省2005年出台了《福建省终身教育促进条例》、太原市2012年出台了《太原市终身教育促进条例》。除此以外,还有不少省出台了关于发展社区教育的若干意见、实施方案等推进政策,如《福建省社区教育推进计划实施方案》(2011)、《杭州市社区教育五年行动计划(2010—2014)》(2010)、《湖南省委、省政府关于推进终身教育和社会建设的意见》(2010)、《山西省教育厅关于进一步推进社区教育工作的意见》(2011)、《江苏省人民政府关于加快完善终身教育体系的实施意见》(2011)、《重庆市人民政府办公厅关于进一步加强社区教育工作的意见》(2012)等。地方政府出台的法规在各地社区教育发展过程中都发挥了极其重要的作用,但社区教育的政策仍然有待明确,尤其是关于职业教育与社区教育融合发展的保障机制和基本条件等都还需要进一步明确。

2. 职业院校建设社区教育学院的管理体制与运行机制缺乏社会性和有效性

当前,职业院校建设社区教育学院仍处于探索阶段,既没有相关的法律法规予以明确,也没有现成的经验可以借鉴,社区教育学院现实的存在状况似乎与职业院校并无多大关联,它只是政府职能或社区职能的一种延伸,并不是职业教育社区职能的体现和完善,所以,社区教育学院的管理体制和运行机制的实质仍然是政府主导下的社区自主管理模式。这种模式在本质上并无不妥,但却由于职业院校的缺位而使得社区教育变得不完美,也使得职业教育变得不完善。职业教育或许不是完全缺位,但只能算是浅层的合作,这对于职业院校社会职能的全面发挥具有重要影响。在政府社区教育规划中并没有明确到底应由哪方负责,到最后都是由政府出面协调各部门、机构开展社区教育,主体缺位非常明显。

在这方面,日本政府的做法值得借鉴。日本不

仅文部省设立了终身学习政策局,而且中央教育审议会也专门设置了负责审议推进终身学习有关文件的终身学习分会。作为地方机构,所有的都、道、府、县都设立了负责终身学习的部门。在市、街、村一级,也都设立了专门负责终身学习的部门。日本于1947年颁布了《教育基本法》,赋予了社区教育自由、自主开展活动的权利。1949年,出台了《社会教育法》。1990年,颁布和实施了倡导终身学习的《终身学习振兴整備法》。根据社会发展变化,先后五次对《社会教育法》进行了修改,明确了日本社区教育的主体,促进了其社区教育的有序运行和健康发展,推动了学校教育与社会教育在职能上的融合和资源上的共享。

我国尚没有关于社区教育(社会教育)的法律出台,有关社区教育的工作实践主要结合学习型城市建设而提出,将社区教育发展作为促进学习型城市建设的重要途径。所以,在社区教育管理体制中就出现了多部门、综合化的特征。这样设计看似有利于社区教育的推进,实则会出现协调难度大、责任难落实、职能难发挥等问题。如北京市西城区从1986年成立校外协调委员会,到社区教育领导小组,再到社区教育委员会,历时十余年时间完成管理体制变革,目前已形成“区—街—居”三级管理体制。但作为社区教育的最基层管理机构——社区居委会,能否承担起社区教育的重任,能否充分发挥社区教育的社会职能,地方职业院校在社区教育学院建设与发展中应该发挥什么作用、扮演什么角色,这不能不引发社会对社区教育的忧虑。

将社区学校设在职业学校的做法最早出现在北京市海淀区。2007年,海淀区教委制定了《关于在职业高中设立社区教育学校的决定》,对在全区公办职业高中设立社区教育学校以及社区学校的领导体制与经费保障做出了具体规定。具体运作方式是:社区教育学校为所在职业高中的附属机构,由区教委领导,并接受所在地区乡镇政府、街道办事处的指导。社区教育学校校长由所在学校校长兼任,同时设执行副校长两名,其中一名人选由所在地区乡镇政府或街道办事处推荐。区教委为社区教育学校提供必要的经费保障。普通高校参与社区教育(尤其是成立社区教育学院)的时间较晚,数量较少。

湖北大学于2013年成立了大学社区教育学院,这是武汉市首个大学社区教育学院。湖北大学教授每月为市民上一次课,每次时间为90—120分钟,内容涉及法律知识、饮食与养生、插花与礼仪、投资理财等,另有50多位博士研究生组成“义工队”为居

民解疑释惑。山东潍坊工商职业学院于2013年3月成立诸城农村社区学院,依托城镇建分院,依托农村社区服务中心成立社区教学站,采取“学院出菜单、农民开订单、政府来买单”的模式,定期举办“全民终身学习周”“社区教育大讲堂”等活动。浙江金华职业技术学院成立金华农民学院,组织开展农民培训,开展“金华农民大讲堂”等活动。山东济南职业学院于2014年12月成立济南职院彩石学院,通过与彩石镇政府开展合作,重点开展职业技能培训与职业资格鉴定、教育帮扶、心理健康教育等活动。同时,开展社会实践和志愿服务、旅游项目开发、信息化建设、优秀传统文化进村落、非物质文化遗产传承项目等。

从现有的职业院校建设的社区教育学院的运行模式来看,社区教育只是职业院校回应地方政府要求而增设的一项职能,而不是职业院校发展过程中的内在需求。在实践层面,社区教育对于职业院校来说并不是必需的,因为社区教育并未被纳入职业院校内涵建设和评估达标的基本要素。从另一个角度讲,现有的职业院校所建设的社区教育学院在服务社区方面形式单一,资源缺乏,社会机构参与职业院校的社区教育较少,社区教育单一主体的特征还比较明显,实践效果并不理想。

3. 融合职业教育理念的社区教育学院机构和人员缺乏职业性和专业化

高职院校社区化办学模式已被社会所认可,在全国各地进行了广泛的实践,这符合2014年教育部等六部门印发的《现代职业教育体系建设规划(2014—2020)》要求,体现了多样化的办学特色。当前,院校建设社区学院主要有两种形式:一是政府主导、职业院校参与的形式。这种形式以政府为办学主体,职业院校开展服务,所以也称为“服务型”社区教育。职业院校虽参与实施,但多为应对外在需求,功能稍显单一。二是职业院校自主、联合建设的形式。这种形式的社区教育学院虽然由政府批准成立,但却不以政府为主体,而是以职业院校为主体。这种形式也可以称为“自主型”社区教育,即开展社区教育是职业院校发展的内部需求,自主性、服务性更突出。

“服务型”社区教育学院中政府主体地位的体现在于其院长是由地方教育局兼任,而职业院校只是由继续教育学院院长兼任社区教育学院副院长。如福州职业技术学院建设的社区教育学院就属于这种形式。“自主型”社区教育学院中学校主体地位的体现在于政府只是主导,其运行由职业院校

负责,如广州城市职业学院独立创办的广州社区学院就属于这种形式。

除此之外,还有一种形式就是“合作型”社区教育,即由几家高职院校合作或高职院校与已有社区教育机构合作。如杭州科技职业技术学院与杭州广播电视大学、杭州社区大学合并开展社区教育,四川国际标榜职业学院与成都市龙泉驿区社区教育学院合作建设市民终身学习服务中心。

无论是哪一种形式的社区教育学院,作为一个机构来讲,还存在许多方面的问题,从而影响了社区教育的实践效果。这些问题是多层次、多方面的,既有政策法规因素,又有院校内部因素,还有地方政府的因素。分析这些问题有利于职业院校建设社区教育学院的路径优化与职能发挥。

从20世纪80年代中期社区教育产生的背景来看,既有改革开放所引发的社会深层原因,如下岗职工再就业问题、素质教育问题、老龄化社会问题、学习型社会问题等,也有社会改革发展所带来的个体社会心理变化与需求问题,如城镇化所带来的人际关系疏远,从而产生的“群体趋向情结”。由此带来了两种不同的社区教育观:一种为社会本位的社区教育观,即认为社区教育是为了满足社区发展需要,促进社区各项事业发展的教育活动和过程;另一种为个人本位的社区教育观,即认为社区教育是为了促进社区成员身心与知识技能发展的社会教育活动。三十多年过去了,我国学术界关于社区教育本质的讨论仍然没有停止,而且观点纷呈。^[6]在社区教育的属性认识还没有统一的情况下界定社区教育机构的性质似乎有些难度,尤其是院校创办的社区教育学院,对于社区教育机构的专业化、职能社会化、人员稳定性等都会产生一定的影响。

由政府主导、职业院校参与的“服务型”社区教育学院,其性质属于社会教育机构,且属于地方政府主管、社区负责的综合性社会教育机构。这种机构的一个突出特点就是行政化,即其运行方式都是在

行政力量主导下进行的,更多反映的是政府的需求,是自上而下的,受社会发展中即时性需求影响较大,表现为社区教育活动很丰富,但社区居民参与面并不广、积极性并不高。这种通过行政力量逐级推动的社区教育机构显然谈不上专业化,而且社区其他机构和组织参与也较被动,社区教育专业人员大都随任务而动,任务之外并不会思考和研究社区教育。

而“自主型”社区教育学院,虽然有较强的社区教育实践需求,也体现了其由下而上的运行模式,但由于社区教育学院只是作为高职院校的一个内设机构,且并不是一个专门机构,而是附设在学校其他内设机构内的一个新型组织或新的职能。这种机构的一个突出特点就是内部性,即其运行并不接受社区或社会的评估,因为投入较少,其工作的绩效大都是由所在高职院校来考核,甚至根本就不考核。所以,这种社区教育机构并不能与社区及其他社会教育资源开展深入合作,其社会化资源的引入是有限的,为社区发展和居民发展所能提供的服务也是有限,职能发挥自然有限。集团化方式运作的“合作型”社区教育学院更多地也是一种“政治挂帅、行政主导”的机构,其对社区教育学院性质的定位决定了其自身也不可能走专业化、社会化的道路,未来高职院校建设社区教育学院的专业化、社会化还需要深入研究和探讨。

【参考文献】

- [1] [5] 吴慧涵. 社区教育的理论与实践 [M]. 北京: 电子工业出版社, 2015: 86, 99.
- [2] 杨志坚. 中国社区教育发展报告 (2013—2014) [M]. 北京: 广播电视大学出版社, 2015: 51.
- [3] 陈乃林. 中国社区教育的实验探索 [M]. 北京: 高等教育出版社, 2013: 28.
- [4] 沈光辉. 转型发展中的社区教育问题研究 [M]. 北京: 中央广播电视大学出版社, 2016: 185—186.
- [6] 邵晓枫. 社区教育究竟是什么: 对社区教育本质的理性思考 [J]. 职教论坛, 2015 (36): 65—71.

Practical Characteristics and Problems of Vocational Education and Community Education Integration

CHEN Xin-wen, ZHOU Zhi-yan

(Xiangyang Polytechnic, Xiangyang 441050, China)

【Abstract】With the further development of educational reform, vocational education and community education have formed their own characteristics, there also exist some problems. The system and mechanism of integration has been preliminarily formed. The basic idea of integrated development has reached an consensus. And the core of integration has been reflected. There are some drawbacks in integration, such as the lack of specialization, pertinence in the construction of policies, regulations, sociality and effectiveness in the management system and operating mechanism, and professionalism in integration of institutions and the teachers.

【Key words】vocational education; community education; integration; system and mechanisms; policies and regulations

(编辑/乔瑞雪)