

公共危机背景下社区教育功能再思考^{*} ——基于社区治理的视角

吴遵民 蒋贵友

[摘要] 当公共危机爆发时,社区治理体系与治理能力均会受到严重挑战,常态化的社区治理与社区教育亦会出现难以应对风险社会下社区危机的困境。由于突发公共事件的不确定性,不仅暴露了社区教育参与社区治理的制度障碍,而且还引发了对当前社区教育在社区建设中的功能反思。当风险社会逐渐成为社区治理亟须面对的新常态时,社区教育亦内含着更强的协调效力与治理效能的可能性。面对这一功能转型的需要,应当明确社区教育的法律地位并提升社区教育治理的集体共识,加强社区教育体系中行政体制与社群机制协同共治并推动多元协商与联动平台的建设,以充实和完善基层社区治理能力的提升与治理体系的形成。

[关键词] 公共危机;社区教育;社区治理;风险应对;功能反思

[作者简介] 吴遵民,华东师范大学教育学部教授;蒋贵友,华东师范大学教育学部博士生 (上海 200062)

一、问题提出与文献综述

2019年12月,新冠疫情突然爆发,随即形成一场影响深远的公共危机。可以说,此次公共危机的风险已不再局限于特定的阶层、团体或区域,而是蔓延至全球各个领域。当特定领域的风险一旦跨越社会边界并上升至公共危机时,应对危机的治理任务便会从单一的部门转移到整个社会系统,但应对风险危机的重要途径却会随着国家治理重心的下移,而转向以社区为主体的基层组织。常态环境中由社会与制度支配风险的逻辑,在危机中容易发生关系的错位。^[1]换言之,当

社会风险被泛化以后,基层社区治理的完美“面纱”才被逐渐揭开,从而使其内在的问题与弊端重新暴露。一方面,就常态状况下的社区教育来看,它主要是通过基础设施的建设、各种教育活动的展开及自主的、自助的学习项目的推动等,为基层社区的学习者提供各种富有教育意义的文化娱乐活动或课程来展开日常工作。但面对突发公共危机,作为社区治理重要途径的社区教育则基本表现为缺失与缺位,乃至呈现出集体失语、功能丧失、结构错位等弊端。另一方面,就社区教育本身的开展来看,其长期以来依靠的是政府行政力量的推动,因此遵循的是一种自上而下的行政导向,这也导致了其在面临突发公

^{*} 本文系国家社会科学基金2018年度教育学重大课题“适应老龄社会的教育体系完善研究”(课题批准号:VKA180005)的研究成果。

共危机时并不能完全按照教育的规律并基于居民的实际需求或社区问题解决的思路去自主乃至自发地实施组织行为,尤其处在非常态环境或在遭遇突发危机时则更是难以将教育功能有效转化为基层社区的公共治理效能。为此,如何进一步深刻理解社区教育在防范社区危机方面的应变能力与促进功能,并在社区治理中高度重视社区教育的积极因素,无论对于理论研究还是实践推进都是一个需要着力解决的重要课题。

由于社区教育的功能在常态与非常态环境中所发挥的作用是截然不同的,这引发了我们对社区教育功能的再思考。研究显示,社区教育除了具有经济、政治和教育的功能之外,还具有社会化、控制、参与以及互助等功能。^[2]但这种功能分类并不能解释风险社会中社区教育功能失效的问题,同时亦不能回答社区教育与社区治理之间的功能关联性。具体来说,目前关于社区教育功能的理解与分析,大致有以下几种代表性的观点。其一是把社区教育作为行政管理的延伸。此类研究认为,社区教育作为一种公共产品,理应成为上级组织施政的手段并发挥社区管理的效应。^[3]其二是把社区教育作为专业发展的渠道。受专业主义思想的影响,加之社区教育活动系由社区学院等专业机构实施,因此其自身拥有丰富的专业属性。^[4]换言之,作为体系化的社区教育应该发挥专业组织的作用,由此来推动自身发展与社区治理的融合。其三是将社区教育作为社区自治的载体。^[5]此类研究认为,社区教育具有推动社区实现居民自治的载体功能,因此应该建构政府、市场、居民等多维一体的理想化治理结构。综上所述,随着治理理论的兴起,社会治理的理念被逐渐引入社区并成为革新社区建设的新共识,而以多元融合、协同发展、参与联动等为特征的治理思想亦开始被广泛应用到社区教育的发展之中,从而拓展了社区教育参与治理、^[6]协同治理、^[7]共享治理、^[8]多

元治理^[9]与融合治理^[10]的功能。由以上分析可见,既有研究已经开始关注社区教育与社区治理的融合问题,尽管相关研究的立场各有偏重,但关于社区治理应该融入社区教育的功能并充分发挥社区教育治理作用的认识却基本一致。

那么基层社区为何要从管理走向治理,又为何要引入社区教育的元素,其背后又存在怎样的合理性?笔者以为,首先,基于扩大基层民主权利与强化治理意识的需要。20世纪70年代以来,代议制民主体制的弊端日渐显露,由此一些学者提出了协商治理、参与治理并以此扩大与深化民主意识的建议。^[11]社区建设与治理需要多元主体参与,而社区教育则可以为基层社区实现上述民主自治的目标提供渠道与载体。其次,基于基层社区治理理念与方式转型的考量。传统的科层制难以有效协调社区内外的利益相关者,亦无法回应日趋增多的社会化问题,由此导致了基层社区管理陷入沟通阻断、效率低下及体制僵化的境况。而治理概念的提出则可以有效解决基层政府组织失灵的问题。其中社区教育由管理走向治理,亦可进一步深化政府、社会与市场之间的合作互动关系,并在培育公共精神与提升公民素养方面做出贡献,而且此举也有助于缓解社区教育的合法性危机。这种危机不仅是指社区教育因立法的缺失所引发的身份危机,而且在制度学派看来,更是指因偏离了现有文化观念和组织制度对社区教育的观念认知,致使其陷入的另一种身份困境。^[12]为此,在彼得斯(Peters, B. G.)看来,公共部门只有尽可能扩大治理的参与度,才能产生更加充分的信息,以促成公共决策的有效性。^[13]除此之外,社区教育参与社区治理也将高度契合新公共行政的价值取向,即由效率导向转向服务导向,并缓解社区教育内容的强制输出与居民内在需求之间的矛盾与冲突。有鉴于此,社区教育从管理走向治理便具备了一定的合法性与合理性。

社区教育参与社区治理的目的旨在通过社区教育的自我治理功能来推动社区治理的变革。从治理理论来看,社区教育治理功能的关键是向社区教育的组织赋权,核心在于协调多元主体参与共治,目标是实现社区教育的自我治理。斯托克(Stoker, G.)曾勾勒出参与式治理的运行机制,即从观念认同、组织赋权及协商制度三个层面去建构社区参与治理的理论框架。^[14]第一,参与认同是社区教育融入社区治理的根本动力。在社区共同体中,社区教育参与治理应该体现在基于社区教育的自主性与参与意识的基础上去主动融入社区治理并发挥教育治理功效,而参与认同与意愿的高低则取决于社区教育的独立地位及其职责。第二,组织赋权是社区教育融入社区治理的内部推力。其意味着通过赋权给社区教育体系,可以扩大与其相关的组织或个人参与社区公共决策与治理的过程,以使之具备共同治理社区的资格与权限。第三,协商制度是社区教育融入社区治理的外部保障。社区的协商共治旨在回应与协调多元主体的价值诉求,而社区教育可以作为创设参与治理的基本渠道,实现社区运转中的网格化治理,并使外部资源与内部需求予以对接。本文试图从常态环境中社区教育的功能发挥与机构建设出发,在治理的框架下分析由常态到危机的环境转换中社区教育参与治理的现实困境,并着力思考转向治理的社区教育功能应该如何发挥作用的问题。

二、常态环境下社区教育整体功能的建设

社区教育的整体功能必定兼具常态与非常态境况下为社区建设与社区治理服务的全部职能。因此,准确把握常态环境下社区教育应该具有的功能内涵与治理职能就显得尤为关键。一般而言,常态环境下社区教育的功能是非常态的基础与前提,它也在一定程度上制约和决定了危机状态下社区教育功能

的转换。就目前的状况而言,常态环境下社区教育又大致可以分为组织协调、文化建设和融合发展三大功能。

一是社区教育的组织协调功能。它是社区教育产生的基础,即源于基层社区成员对提升精神素养与生活品质的内在需求,而满足这种需求就成为社区教育开展的基本宗旨与目的。因此,社区教育得以存在的逻辑起点就是社区居民与社区建设的现实需要,这也是社区教育和学校教育共同构成我国国民教育体系重要组成部分的价值所在,以及社区教育作为基层社区建设子系统的应有之义。于是,组织基层民众开展终身学习并协调各种教育资源以满足基层民众的学习需求就构成了社区教育的第一要务与使命。如中共中央、国务院颁布的《公民道德建设实施纲要》就将公民道德教育放在了社区建设的突出地位,不仅指思想政治、法律修养等狭义层面的道德教育内容,而且还进一步泛化到科学、医疗、保健等关涉社区集体发展的教育活动,并要求根据社区特点与不同人群开展富有意义的社区教育。换言之,坚持人本理念与现实需求的发展导向,及时回应社区内部不同主体的多样化价值诉求,并根据切实可行的社区教育活动且整合多元教育资源,同时将其共置于社区建设与发展的统一体中,对于有效提升社区居民参与社区建设的满意度与获得感将具有事半功倍的作用。目前,国内一些地区的社区教育开始逐步探索开放式的社区参与制度,即推动社区居民由受教育者转变为教育的推动者与参与者。如山东青岛与浙江杭州等地便通过学习共同体以及“授权制”的方式,赋予居民参与社区教育管理的权限,并加强社区居民的自我组织、自我管理及自我服务的能力。^[15]从某种意义上看,上述改革强化了社区治理的效能与社区教育的精准服务,但需要谨慎思考的是科层权力运行下的“假性参与”。目前,我国社区较多地仍然停留在威权式治理阶段,其最直

接的表征便是高效率的行政协调能力与符号化的运动式治理(各类荣誉评比、社区专业队伍建设等)。这种治理方式强化了社区教育的行政属性,并通过形式丰富的社区活动与井井有条的社区秩序凸显其价值。但事实上,依附于行政惯习的治理方式不仅弱化了社区教育的主体性建构,而且降低了其主动参与社区治理的身份认同与意愿。

二是社区教育的文化建设功能。社区是指在一定地域范围内因具有相同的文化背景及建设社区的共同目标而关联并缔结起来的社会生活共同体。^[16]在社区共同体的生态环境中,其又包含着社会风气、思想风俗、观念认知以及科学艺术等不同类型的文化资源。上述文化资源的构成及特质决定了社区教育的不同属性及差异化,同时也赋予了不同地域社区教育的特色与鲜明特征。因此社区教育聚焦社区文化建设,不仅是要凝聚社区民众的向心力,同时也通过社区文化的弘扬、传播与保存,而使社区更加具有地域特色和活力。在社区治理下沉与文化资源下移的过程中,通过社区教育加强与发挥社区文化建设的功能,由此亦可弥补社区硬性管理的短板,强化社区的内在韧性。但是,由于社区的高度异质性,社区教育还是难以通过文化建设与理性精神的宣扬而构建一个理想化的公共空间;且制度层面的社区文化究竟是行政意志的体现还是公共精神的集中,仍有待商榷。需要注意的是,社区所举办的各类专业培训、专业服务经常以教育的形式促使社区各类主体“机械”地聚合在一起,同时以“规训”的方式传输“行政”意识。于是这种看似特色、专业的社区文化建设却并不一定与“社区生活共同体”的独特定位相符,反之则可能因为某种“教化”作用而导致社区居民离社区治理的主旨相去甚远。除此之外,由于社区教育涉及的范围较为宽泛,如何把社区发展、社区生活与社区文化有机融合,^[17]尤其是当下社区教育的发展目标较为模糊、立法保障

基本缺位、内容非系统化的状况下,受“条”、“块”管理部门的分割影响而容易出现不兼容的现象,也成为社区教育文化建设与整合的难点问题。

三是社区教育的融合发展功能。社区教育的重要功能之一就是融合各种教育资源,有效协调社区、学校与家庭之间的关系,并在促进社区成员精神品质提升的进程中发挥促进与调节的作用,以最终形成社会的教育合力。简言之,社区教育的融合发展功能亦可视为一种柔性化的社会治理方式,其一方面可以通过校外教育资源的整合而构建包括社区学校、社区文化教育中心等实体组织,由此在制度建设与机制运行方面为社区教育的推进提供基础性的保障;另一方面,通过社区教育的融合发展还可以推动多方参与格局的形成,由此进一步推动社区教育供给侧的结构性改革,即致力于将自上而下的指令性规划与自下而上的现实性诉求融为一体,以求真正推进共同参与、协商共治、合作互动社区教育新格局的形成。^[18]目前,我国在推动基层社会治理发展的进程中,已经逐步形成了以社区为基本单元,共建共享、多元参与和服务基层民众的典型特征。^[19]但由于社区教育在发挥融通各种教育资源、协调各种主体关系之际,常常因为缺乏常规化的运作机制而最终演变为多元主体的冲突与角力。如社区教育建设的连贯性会因为负责团队的更替而南辕北辙,持续化与周期性的教育活动亦会退化为畸变的运动型社区整治。加之城市社区与农村社区的社会结构及组成不同,前者以多元文化为基础,而后者则以熟人社会为特征,如果试图以一种无边界与无门槛的融合原则进行多元主体与资源的协调,那么无异于设计与构建一个理想化的社区“乌托邦”。如若社区教育倾向于使用一套抽象而又模糊的协调原则置于整个社区共同体之上,则又会忽略其内容本身的层次性与目标性。此类社区教育的协同治理、融合治理与

共享治理看似包容、高效与简洁,其实质却会导致另一种秩序的混乱。尤其是在社区教育的经费投入、专业队伍的形成以及制度性保障等方面仍然存在着所谓的“三无”问题的困境下,[20]理性的制度设计会流于空疏,以至于多元化教育资源融合的渠道难以形成。

三、公共危机中社区教育治理的现实困境

除了常态环境中的公民教育、文化建设与社区发展以外,社区教育固然还应具备非常态环境中应变危机的辅助作用,而这也是社区教育的一种衍生功能。

基于以上问题所在,当风险危机出现并蔓延至社区时,在常态秩序下隐匿的社区教育矛盾更会顿时凸显,其又具体表现以下三个方面:一是由于行政支配与垂直的线性管理,导致社区教育参与治理的身份认同与主动意识薄弱;二是由于社区教育组织与社区教育体制的权责边界不清,而导致行政机制与专业社群机制之间的冲突;三是由于常态化协商共治的制度缺位,社区教育难以协调行政决策与专业服务之间的关系。换言之,当社区教育的治理认同、组织赋权与制度保障均处在缺位状态时,那么教育性资源就难以转化为防范与抵御危机的公共治理效能,由此还会导致社区教育自身陷入身份认同的危机。

(一)社区教育建设与社区治理变革的错位

当前,社区教育的功能目标主要定位于社区文化建设与公民素养的提升,但是在现实的推进过程中却并没有精准聚焦社区教育的内涵本质及发展需求。简言之,通过社区教育达成社区治理的目标与功能不仅被忽略,而且还导致前者参与治理的认同与意愿大大降低。当公共危机来临之际,现代化风险的防御对知识与教育的依赖性明显增强,如面对危机事件的伦理思考、面临危机舆论

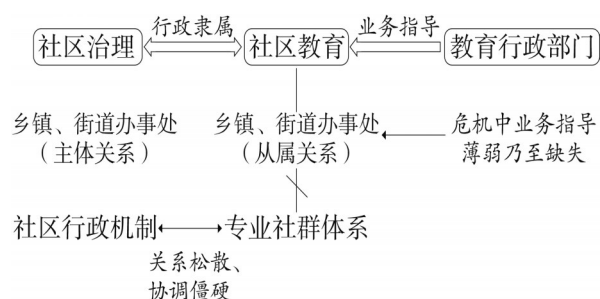
的社会理性以及面对灾害的科学预判等,都需要社区教育在突发事件中进行主动补位并发挥协调作用。发生在2011年3月11日的东日本大地震引发了大海啸的巨大灾难,日本社会教育工作者在灾后进行的调查显示,宫城县内受到海啸侵害的中小学校有20余所,其中固然有损伤惨重的学校,但也有完整保全师生生命安全的学校。造成如此大反差的原因,就是平时对学校及社区开展的防灾教育有否重视的结果。[21]处在常态环境下,我国社区教育主要是基于常态环境的课程设计与活动安排,其教育内容大部分来自教育行政的单方供给,这一模式则在某种程度上弱化了专业组织与社区民众主动参与的意愿。因此,当常态环境突然遭遇公共危机的破坏,以“和谐稳定”为核心的常规化社区教育就难以回应突发危机事件中“焦虑型社区”的现实需求,甚至还会在危机事件中出现与社区治理相悖的状况。

需要指出的是,新公共管理运动思潮的全球扩散,导致社区建设过分注重社区教育的短期成效,并使其失去对长期目标的科学规划及风险预警的防范能力。此次公共危机的爆发,就在某种程度上暴露了基层社区教育组织在应对风险危机时的主动意识、责任态度以及在处置突发事件时的能力匮乏等弊端,[22]而凸显的则是基层社区应对公共卫生事件时的响应机制迟缓、多元协调能力缺陷以及整个基层治理体系特别是舆情控制机制及居民生活保障机制的不健全。其中应该由社区教育承担的防疫知识宣传、安全政策教育及心理疏导服务等亦基本处在缺失与缺位的状态。公共危机中的社区教育理应赋能社区治理,或者发挥社区教育的治理效能,但是由于常态环境中社区建设的非系统性,导致社区教育参与、响应以及促进社区治理变革的意识与能力开始钝化。风险危机的爆发也使人们更加看清了传统型社区共同体承载能力的薄弱,由此进一步暴露了社区教育在社

区治理中的系统化与结构化方面的问题。^[23]因此,只有充分认识社区教育与社区治理的互补关系,才能够使前者萌生治理的意愿,并针对常态与危机的特征主动承担社区教育的治理功能。

(二)社区教育体系与社区行政机制的矛盾

在风险社会的应对中,完善基层社区组织的公共治理体系也是一个重要议题。但若就完善社区治理的思路而言,头绪虽多,但归根结底还是一个如何处理好社区内部的社群体系与行政机制之间的关系问题。(见下图)



基层社区治理与社区教育关系示意图

长期以来,主管社区教育的一直是基层乡镇和街道的地方政府,社区教育虽被赋予推进基层校外教育的责任,但地方教育行政部门却只是起着业务指导的辅助作用。社区教育体系归属于地方政府主导而不划归为社区专业社群的范畴。这一定位实际上导致了其无论在常态或非常态的环境之中,均归属于行政主导,其自主性、专业性缺失或偏离的弊端亦由此而生。特别是在应对公共危机的处理过程中,由于风险危机的叠加及其综合治理并非依靠单一行政力量或线性路径就可胜任,而是需要多重力量与多元主体的协同作战,其中专业社群的协同参与尤其不可或缺。^[24]如遭遇风险危机之际,科学知识的传播与实践运用推广就十分重要,为保证沟通渠道的畅通及得到专业服务的支持,还必须建立一个健全的社群机制来予以保障。在新冠肺炎疫情期间,居家隔离与观察中的社区居民由于缺乏专业知识而长期处于焦虑、紧张与

不安的复杂情绪之中,他们首先需要的就是希望得到基层社区的救助与疏导。而行政体系在危机之中难以顾全方方面面的需求,甚至因为信息不畅而造成了危机的多重叠加与恐慌情绪的蔓延。

在笔者看来,基层社区治理体系并不等同于基层社区管理的行政系统,社区教育体系亦不等同于社区教育的行政架构。在常态与风险的转换过程中,社区教育其实并不能通过单一、分散且非中心化的社区教育组织完成非常态化的危机应对,而是需要教育行政力量与专业社群互为融合从而形成更为广泛参与的社区教育框架。我们在构建社区教育内部体系时,最大的障碍在于“中心—边缘”的组织结构,即社区教育行政机构处于治理的核心地位,而其他专业社群组织则处在被支配的边缘位置。风险社会中的专业组织与居民皆为社区当事人,但却因为缺乏合理的动员机制与权力配置而迫使社区教育体系中的专业社群在危机事件中难以发挥应有的技术支持,致使社区教育的多维体系化约为教育行政机构的一维结构。概而言之,社区教育体系中的核心矛盾就在于行政与社群的权力关系倒置,因此若要发挥社区教育体系的治理功能,就必须明确其作为专业社群的性质,而绝非单纯的行政属性。从社区教育参与社区治理的本质来看,其归根结底是以专业机构的身份及提供专业服务为核心的社群治理,其核心在于自主性与独立性,而绝非行政性。

(三)决策统一性与专业独立性的冲突

社区作为基层的一个社会系统,还呈现出非常复杂的生态关系。一方面,它在体制机制上必须接受上级机构的“条”、“块”领导与监督,这也直接决定了社区的行动逻辑与决策思维。^[25]另一方面,基层社区又通过引入专业组织进行协同治理,以弥补社区管理在专业领域的治理短板,由此亦容易产生行政决策的统一性与专业治理的独立性之间的

矛盾。在常态环境中上述矛盾可以被稳定的社区秩序所掩盖,一旦遭遇公共危机时上述矛盾或冲突就会被放大乃至爆发。同时,当社区教育的专业服务呈现行政化趋势以后,其外部权力关系亦会逐渐渗透到专业组织的内部并推动专业社群朝向官僚化的方向发展,这也是行政威权逐渐“排斥”专业权威的过程。尤其在遭遇危机之际,基层社区必须听命于行政决策的统一指令,其结果则是社区教育的自主性、专业性意识进一步弱化与削减。由此可见,社区教育体系若要发挥治理作用,其独立性乃是最为重要的要素。这里所指社区教育的独立性并非就是僭越或取代社区行政决策的统一性,而是期待通过有效的协调机制妥善处理好专业服务与行政决策之间的张力与矛盾。不可否认,社区教育在参与社区治理时,专业服务与行政决策之间的确存在难以协调的状况。但从二者的关系来看,为社区行政决策提供专业服务与实质意义的行政决策并不是一种对立关系,而应是互补的。强调社区教育治理功能的发挥需要的是去行政化或低行政化,由此才能最大限度地发挥专业社群的治理功能,并理顺其与行政决策之间的关系。毋庸置疑,在当下的社区治理中必须着重考虑多元主体的多维因素,其中尤其对于具有独立性质的教育类专业服务应该给予应有的重视与支持。而疫情期间社区频频出现的基层群众参与率低、物资配送效率不高以及表格“抗疫”等形式主义等问题,其实都反映了社区教育与社区治理之间的不协调与不同力量之间的强弱博弈。一言以蔽之,强调社区教育的独立性,不是要通过再行政化的手段去强化一个能够独立施政的社区教育机构,而是希望通过去行政化的方式使其从科层制朝向扁平化的方向转型。其中能否在行政决策与专业服务之间建立起一个协同治理的机制则至关重要。显而易见的是,公共危机中的社区缺乏这方面的制度。关于新冠肺炎疫情治理中社区志

愿服务组织名单、社区防疫教育与心理疏导等信息亦没有做到完全公开透明,甚至对于社区治理中专业服务的权责与社区教育的作用亦含混不清。所有这些,都揭示了社区公共治理体系中协同治理制度化层面的短板。因此,唯有在社区教育体系中有效协调决策的政治性与专业的独立性之间的关系,同时使社区教育体系中的专业社群自主、自由地运转起来,才能妥善处理好行政强化及服务好专业社群的目的。

四、以社区教育建设推动社区治理能力提升

随着突发公共危机爆发的频率不断上升,风险社会或许会成为国家治理所面临的新常态。处在风险交织社会中的社区则必须未雨绸缪,尽快构建风险治理体系,同时推动基层社区由管理走向治理。其中,发挥社区教育的协调效力与治理效能,并以此促进社区共同体的健康与健全发展至关重要。那么,常态环境下的社区教育应如何建立专业自信,又如何坚持自身教育的独立性与科学性的原则进而服务社区居民的终身教育与终身学习需求,以及如何科学合理地通过行政体制与社群机制的改革融合去实现社区多元协商与联动共治的平台构建?这便要求将社区教育与社区治理共置于社区发展的统一体中,从而为应对更加复杂多变的风险社会做出贡献。

(一)明确社区教育的法律地位并提升社区教育治理的集体共识

推进社区教育建设的重要理由,便是为了有效协调社区内的各种教育资源、满足群众的不同学习需求,同时通过教育影响力的发挥帮助基层政府构建人性化的社区治理体系。为此,社区教育的性质与身份必须明确,因为这不仅是一个理论问题,同时更涉及一个立法地位与社会共识的实践问题。社区教育自20世纪80年代中期再次兴起以来,经过

近三十多年的发展,至今却仍陷于无法律地位、无经费投入渠道及无专业人员培养的处境中,而造成这一困惑的重要原因之一,就是社区教育的身份及地位至今没有得到立法的明确规定。日本早在1949年就制定了《社会教育法》,在该法的第三条中即明确规定国家和地方公共团体要通过设施的建立、活动的开展、资源的提供等为所有的国民提供学习机会与学习场所,同时为国民实际生活及文化教养水平的提高创造良好环境。^[26]而对于社会教育的归属,该法第五条又明确规定其由地方市町村的教育委员会进行管理,内容包括对社会教育的援助;公民馆的设置及管理;图书馆、博物馆、青年之家及其他社会教育设施的设置及管理。^[27]由于得到了立法的明确规定,因此其不仅在常态环境下积极开展各种有益地区居民身心健康的教育和学习活动,而且即使在遭遇非常态的公共危机时,如地震、海啸、洪灾等,社会教育也总是在第一时间协助政府参与救灾活动。因此,只有当社区教育的法律地位与治理功能被明晰以后,才能通过教育资源的有效协调,将专业支持上升为社区的集体共识,并制定共同防御举措应对公共危机。正如吉登斯(Giddens, A.)所言,对危机以及作为潜在危机的风险应对不再是个人的行动,它的灾难性要求形成集体性共识。^[28]那么,唯有厘清与明确社区教育的功能目标与法律地位,才能凝聚广泛共识并推动社区教育在社区风险治理中的主动补位。

(二)推动社区教育中行政体制与社群机制的融合与协同共治

社区教育体系中专业组织的服务往往具有碎片化、非常态与随机性的特征,这也制约了社群治理的成效。长此以往,则助成了行政力量的渐长与社群力量的式微。为此,唯有通过组织赋权,才能有效构建社区教育体系中行政体制与社群机制之间的权力关系,并推动社区教育走向专业的社群治理。一是

使社区教育回归教育主导并形成多元主体参与的格局。换言之,若要社区教育发挥社区治理的功能,其面临的不是“再行政化”的课题,而是某种“去行政化”的思考。这一考量需要对社区教育的建设重新进行顶层设计并明晰其作为基层专业社群的地位与参与权限,同时为其参与社区治理构建常态化、制度化与组织化的机制。二是需要继续提升社区教育的承载力与包容性,健全社群机构参与治理的效能。社区教育的多元发展目标为专业社群的参与提供了载体,由此亦可有效避免由于制度的不健全而沦为行政附庸的治理困境。从积极的层面来看,当多元主体被纳入社区教育体系时,教育性的资源及内容就将从同质化朝向异质性和特色化的方向演变。由于常态条件下社区教育资源的非系统化会导致社区教育难以转化为社区治理的效能,因此社区教育必须作为纽带推动不同专业社群之间形成联结,同时围绕社区建设的核心要义展开系统化、特色化与体系化的建构。而只有体系化了的教育服务“产品”得到了极大的丰富,才可以使社区教育不至于陷入“自娱自乐”的尴尬境地。三是建立并强化行政机构与社区教育协同共治的机制,由此促进智慧社区的建设。新冠疫情爆发之际,智慧型社区的治理方式已经成为社区建设中的亮点。所谓智慧社区,是指智能化技术赋能社区治理,同时改变以往治理低效、公共服务供给与资源配置不均等诸多难题,它可以使传统的人治思维朝向科学治理的方向转型。同时,由科技支撑的教育服务在应对突发公共事件的治理困境中亦可以发挥重要作用,其特点又体现在快速响应、信息联通与目标可及等三个方面。^[29]总之,社区建设必须赋予专业社群参与社区治理更多的权限与职责,同时明确且尊重社区教育作为专业社群的主体意识。唯有强化行政体制与社群机制的融合与共治,才能透过社区教育整合专业社群的力量,并有效发挥其参与社区治理的

功能。

(三)加强社区教育体系中多元主体协商与联动机制平台建设

随着社会分工的日益精细,社区整合将会更多地通过社会分工所产生的经济与社会的关系网络予以实现,这就是法国社会学家涂尔干(Durkheim, E.)所认同的“有机整合”。^[30]当下社区教育与社区治理的离断与分隔,归根到底是因为社区教育自身能力及体系的太过薄弱。因此,若要使社区教育建设推动基层社区治理能力的提升并逐渐形成长效机制,就需要通过制度构建与机制创新为社区教育治理效能的最大化提供制度保障和拓展平台。对此,首先需要积极创建“纵横联动”网格化的社区教育治理体系,并推动多元协商平台的建立。换言之,社区教育除了通过纵向途径逐级推动教育目标达成以外,还需要在横向层面将触角伸向植根于社区内部的其他领域,由此搭建起“纵横交错”的社区教育发展网络,以解决社区教育资源匮乏及效能低下的问题。而立体式的教育治理体系之所以能够积极应对风险社会的突发危机,就在于当社区资源枯竭或管理停摆时能积极进行主动补位并发挥资源协调与危机处理的功效。但“纵横联动”网格化治理体系的形成有赖于利益相关方的多元协商,并通过协调机制的常态化、制度化与规范化,为多方主体参与社区教育建设提供路径与渠道。为此,开展“自下而上”与“自上而下”的社区教育资源的并轨探索,以最大限度地丰富社区教育的内容就是一个需要考量的课题。其次,应积极构建多层次、常态化与制度化的联动机制,促进基层社区的治理创新。突发事件中社区危机的频频发生,已经使人们清晰地认识到社区治理与社区教育因为连接的不紧密而招致的困境。笔者认为,通过制度建构进一步完善社区教育有效参与社区治理是一个有效路径。在社区建设中,需要破除决策统一性与专业独立性之间的无谓冲突,主

动区分社区教育的需求与供给,不断完善政府购买、社区孵化与市场运作等层面的联动机制,从而为社区教育链接更多社会资源以及探索更为规范、多元与常态的协商渠道提供制度依据。只有大力发挥社区多元参与的积极性,并在实现治理下沉与资源共享理念的过程中,进一步构建更加完善的社区教育建设网络,推动常态环境下社区治理的变革与创新,才能做到相辅相成、互为促进,并真正为提高社区抵御社会风险与危机的能力做出重要贡献。

参考文献:

- [1] 乌尔里希·贝克. 风险社会[M]. 南京:译林出版社,2018. 6—7.
- [2] 魏晨明,等. 当代社区教育管理新视野[M]. 北京:中国社会科学出版社,2017. 7—9.
- [3] 王宏,杨东. 现代社区教育发展的若干规律探析[J]. 中国远程教育,2012,(10).
- [4] 曹现强,张霞飞. 刚柔并济:社区冲突视域下地方政府治理的双重逻辑——基于配建“共享小区”冲突的多案例对比研究[J]. 中国行政管理,2019,(12).
- [5][6] 孙平. 参与式发展:社区教育发展的新视点[J]. 高教探索,2014,(3).
- [7] 叶大风. 协同治理:政策冲突治理模式的新探索[J]. 管理世界,2015,(6).
- [8] 陶希东. 共建共享:论社会治理[M]. 上海:上海人民出版社,2017,5—10.
- [9][15] 陈荣卓,刘亚楠. 迈向共享治理:新时代社区教育创新实践与发展路向[J]. 理论月刊,2020,(7).
- [10] 李友梅. 社区治理:公民社会的微观基础[J]. 社会,2007,(2).
- [11] 科恩. 论民主[M]. 北京:商务印书馆,1988,10.
- [12] 周雪光. 组织社会学十讲[M]. 北京:社会科学文献出版社,2003,74—78.
- [13] 盖伊·彼得斯. 政府未来的治理模式[M]. 北京:中国人民大学出版社,2001. 83.
- [14] 格里·斯托克,游祥斌. 新地方主义、参与及网络化社区治理[J]. 国家行政学院学报,2006,(3).
- [16] 史云贵. 当前我国城市社区治理的现状、问题与若干思考[J]. 上海行政学院学报,2013,(2).
- [17] 吴遵民. 关于对我国社区教育本质特征的若干研究和思考——试从国际比较的视野出发[J]. 华东师范大学学报(教育科学版),2003,(3).
- [18] 沈光辉,陈晓蔚. 我国社区教育政策的演进历程、文本分析和改进策略[J]. 中国远程教育,2019,(5).

- [19][29] 李强, 卢尧选. 疫情防控与我国基层社会治理创新[J]. 江苏社会科学, 2020, (4).
- [20] 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).
- [21] 数見隆生, 等. 東日本大震災と教育[J]. 教育学研究, 2012, (1).
- [22] 文军. 直面新冠肺炎: 风险社会的社区治理及其疫情防控[J]. 杭州师范大学学报(社会科学版), 2020, (2).
- [23] 尼克拉斯·卢曼. 风险社会学[M]. 南宁: 广西人民出版社, 2020. 20—25.
- [24] Ostrom, E. Collective Action and the Evolution of Social Norms[J]. Journal of Natural Resources Policy Research, 2014, (4).
- [25] 朱健刚, 陈安娜. 嵌入中的专业社会工作与街区权力关系——对一个政府购买服务项目的个案分析[J]. 社会学研究, 2013, (1).
- [26][27] 市川須美子, 等. 教育小六法[M]. 東京: 学陽書房, 2018, 494、495.
- [28] 安东尼·吉登斯. 现代性的后果[M]. 南京: 译林出版社, 2000. 31.
- [30] 埃米尔·涂尔干. 社会分工论[M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2000. 110—112.

Rethinking the Functions of Community Education in the Context of Public Crisis: From the Perspective of Community Governance

Wu Zunmin & Jiang Guiyou

Abstract: When a public crisis breaks out, the community's system and capacity for governance will be seriously challenged, and it is difficult for the regular community governance and community education to deal with the community crisis in risk society. The uncertainty of public emergencies results in not only the revelation of the institutional barriers for the community education to participate in community governance, but also reflections on the current functions of community education in community construction. When risk society gradually becomes a new regularity facing community governance, community education contains the possibility of the stronger efficacy of coordination and governance. To cater to the need for functional transformation, we are supposed to clarify the legal status of community education, strengthen the consensus on the governance of community education, intensify the collaborative governance of the administrative system and the community mechanism in the system for community education, and promote the construction of multi-consultation and collaborative platform so as to increase the capacity for the governance of grass-rooted communities and develop the system for community governance.

Key words: public crisis; community education; community governance; risk response; reflections on functions

Authors: Wu Zunmin, professor of the Faculty of Education, East China Normal University; Jiang Guiyou, doctoral student of the Faculty of Education, East China Normal University (Shanghai 200062)

[责任编辑: 郭丹丹]