

多源流理论框架下《成人教育法》立法困境原因分析及展望

余怡波

云南师范大学 教育学部

摘要：针对《成人教育法》尚未出台的现状，构建《成人教育法》政策议程设置的多源流分析框架，分析其立法的议程设置困境，探究造成其立法困境的内在逻辑。通过分析发现在问题源流存在指标未更新和焦点事件未发生的现状，在政策源流存在学术共同体分化和管理部门改革的现状，在政治源流存在政府决策者执政理念变化的现状。为此成人教育应通过融入继续教育框架内的形式，借由未来《继续教育法》的立法为法律载体，间接实现“《成人教育法》”立法。

关键词：多源流理论；成人教育法；立法困境

【DOI】10.12252/j.issn.2096-627X.2023.04.004

引言

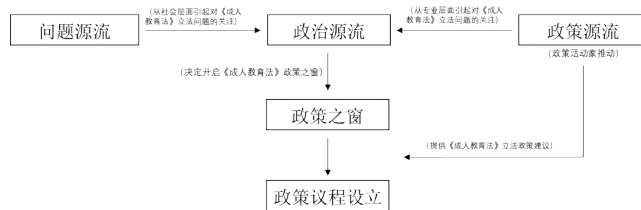
作为终生教育的重要组成部分，成人教育和普通教育共同构成了我国教育的完整体系，为国家经济的发展提供了有力的支持。成人教育具有普通教育无法取代的重要作用，是构建学习型社会、实现终身教育的根本途径与方法^[1]。成人教育与基础教育、高等教育和职业教育共同组成了我国的基本教育类型。作为四大教育类型之一的成人教育本应与其他教育类型一样拥有指导其发展的法律，但现实情况却是《成人教育法》迟迟没有出台。

一、多源流理论阐释及其适用性

金登在1984年出版的《议程、备选方案与公共政策》一书中首次提出了多源流理论，他将四源流改造为三源流——问题源流、政策源流和政治源流。金登认为在众多项目中，某一项目之所以能进入政府议程是三个源流中因素共同作用的结果。问题源流是指政府对漂浮的公共问题的关注的过程，这些问题主要通过指标、焦点事件、反馈信息所体现。政策源流是针对某一项社会问题，由专家、学者或不同政策群体就某个特定的社会问题对其进行专门的理解和决策。政治源流则是指国民情绪、利益集团、国家执政理念等要素。三条源流在平时是相互独立，互不依赖的。当各种源流发展到一定成熟程度，它们就会在某些时刻或事件中汇聚在一起，产生耦合效应并打开政策窗口。政策之窗开启的时间很短，政策活动家必须把握机会，在短时间内整合多方资源将三条源流结合，推动社会公共问题纳入政府议程，促进政策颁布。见图1。

鉴于中西方政治生态的不同，多源流理论已被不少学者根据我国国情做出了相应的修正。当前，多源流理论在教育政策研究中得到了广泛的运用，有按照教育类型进行分析的政策研究，如职业教育、高等教育等。也有按照教育议题进行分析的政策研究，如体教融合、新高考改革、教育扶贫等。鉴于政治体制的不同，我国的政治体制中不存在相关利益集团，政策活动家可认为是

专家学者和行政管理部门。另外，中国共产党的领导核心地位使得代表执政党理念的政治源流在三源流中处于主导地位^[2]。就现有研究而言，无运用多源流理论进行有关《成人教育法》立法的政策议程设置研究，基于多源理论分析其进入政策议事日程与出台的内在逻辑，可以为我们调整和改进成人教育政策提供一定的理论支撑^[3]。



二、《成人教育法》的多源流分析

（一）问题源流

一个社会问题要成为公共问题必须要有一个充分的触发机制。在这个过程中，触发机制中的关键指标和焦点事件等，通常会吸引政府和政策制定者的注意，以便有选择性地界定一些特定的状况为公共问题。

1. 指标：成人教育由补偿性转变为发展性

社会发展阶段的改变决定着成人教育的主要任务的转变，从而使成人教育在指标上发生了变化。在过去，社会赋予成人教育的主要任务以发挥对成人的补偿性为主。1978年4月，邓小平突出强调现代经济建设需要大力恢复和发展成人教育，接着开始开展全国性的职双补教育。通过“双补”提高青壮年职工基础文化和岗位技术，为促进党和国家工作重点的转移起到了推动作用。21世纪初随着我国高等教育的扩招，越来越多的青年接受了普通高等教育，高等学历继续教育的人数急剧下降。随着高等教育进入普及化发展阶段，成人对学历补偿的需求逐渐减少。目前社会对成人教育的总体需求由原先的“补偿性”转变为“发展性”，即成人教育中的高级阶段——继续教育。2010年7月公布的《国家中

长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》提出到“2020年高等教育发展进入普及化阶段，继续教育参与率明显提升”的战略目标。成人教育在社会中的实际表现形式转变为以高层次人群劳动能力的提高为主。如我国目前进行的教师国培计划、专业技术人员继续教育等。高智能群体逐渐成为社会生产劳动的主体，对这部分人开展进一步教育是新时期成人教育的主要任务。

2. 焦点事件

焦点事件的发生与否，直接关系到成人教育能否得到社会和政府的重视，焦点事件的爆发则能够帮助决策者聚焦注意，认识到成人教育的重要性，成人教育立法才可能被安排到政策议程中。近年来，各种关于成人学习者想要提升学历盲目报考教育机构被骗的新闻层出不穷，也有单位滥发文凭证书或伪造文凭，对成人教育的声誉造成不良影响。由于成人教育受教育对象的独特性以及成人作为社会生产的主要参与者，无论是成人个体还是社会整体，都把对教育的关注更多集中于学生身上，较少关注成人。由此也导致了成人教育的焦点事件尚引起社会和政府决策关注，无法推动成人教育立法这一社会问题进入政策议程，这委实令人忧思。

（二）政策源流

当一些群体发现并注意到社会问题后，有关群体围绕该问题展开一系列计划和提案，并将其汇总并构成政策源流^[4]。与成人教育立法问题密切相关的群体是成人教育界的学者与行政机关。

1. 学术界对成人教育定位产生分歧

不同的专家学者对于成人教育自身的定位有着不同的看法，综合大致分为两种。第一种观点认为继续教育从属于成人教育，成人教育应独立于传统教育体系，继续教育属于教育范畴，只是成人教育一部分。第二种观点认为成人教育从属于继续教育或终身教育，并将其视为继续教育框架中一个具体组成部分，而非将其视为一种单独的教育形式。两种不同观点使得政策共同体对成人教育的看法产生了分歧，无法形成共识，影响成人教育立法的推进。

2. 成人教育管理部门的改变

成人教育宏观管理部门的成人教育司，于1998年与职业教育司合并为职业教育与成人教育司。成人教育中观管理部门即地方教育委员会的成人教育处及成人教育科，普遍重组为终生教育处或社会发展科。成人教育微观管理部门即各成人教育学院，相继更名为继续教育学院或开放教育学院等。在这一转换中，成教呈现出管理方式从集中化走向分散化，在管理强度上也从合力变为分力，我国成人教育管理发生了重大变化。成人教育立法这一社会问题在管理方面的政策共同体遭到了分解，已无法维持对成人教育进入政策议程的推动力。

（三）政治源流分析

在我国成人教育立法的政策议程设置过程中，政治源流主要由国民情绪和执政党的执政理念构成。

1. 国民情绪

国民情绪可以看作一种更具普遍性的价值观念与利益诉求，它往往表现为公众舆论，这就要求政府时刻关注舆论和民意，寻找新途径来解决问题。中国成人教育立法问题实际上已经成为成人教育管理乃至教育界中存在的热点。例如一些办学机构和个人为了营利而发布虚假广告欺诈学生，却没有相应的法律依据进行处罚，达不到威慑的效果。还有一些地区成人教育办学缺乏规范性和针对性，致使各种学校一哄而起，使教育质量得不到保证，挫伤了办学求学的积极性此类事情在社会和媒体上都有出现，也有不少受害者分享自己被黑中介诈骗的遭遇。但有些问题管理部门认为有道理但无政策，只能视而不见。

2. 执政党的执政理念

中国共产党作为中国的执政党，其执政理念对国家公共政策的制定具有重要的指导意义和作用。1985年，中共中央、国务院在《关于教育体制改革的决定》政策中指出成人教育是我国基本教育制度，是我国教育体系的组成部分。这是国家政策首次将成人教育列入国家基本教育制度体系，反映了执政党对成人教育的高度重视。1992年党的十四大报告提出“积极发展职业教育、成人教育和高等教育”，成人教育上升为国家战略层面。1995年颁布的《教育法》中第十九条规定“国家实行职业教育制度和成人教育制度”。从中可以看出我国将成人教育与职业教育、高等教育、普通教育予以并列，明确其作为基本教育制度的实际地位。2010年国务院颁布实施的《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》中，全文未出现成人教育一词，却将继续教育单列，表明成人教育与继续教育的法律地位出现根本性变化，体现了执政党对成人教育执政理念的根本性转变，认为我国现阶段所需求的教育类型为继续教育。从国家相关政策对成人教育表述的变化可以看出在我国教育制度体系中成人教育地位的变迁。从最初的基本教育类型到包含继续教育再到与继续教育并行，最后退出我国的教育体系。这均直接体现出了执政党的执政理念，即成人教育的社会作用已被继续教育所替代，成人教育进入政策议程的可能性被极大的降低。

（四）政策之窗的开启与关闭

政策之窗是政策行动者提出政策建议的绝佳机会，它的开启被认为是一个公开的问题可能被政策制定者看作是一个政策问题，是决策过程中的关键一环^[5]。在我国发展过程中，成人教育立法的政策之窗不止一次的开启过，但最终都以关闭告终。

1995年国家教育委员会将《成人教育法》立法工作列入当年的工作重点，并开展了初步调查和草案的起草工作。1998年，第九届全国人大常委会第六次会议审议了《关于加快继续教育立法的议案》（第285号）和《制定成人教育法的议案》（第678号、第736号），审议结果为“将继续教育、成人教育纳入终身教育体系之中”。但每一次有关成人教育的政府议案均无疾而终，没有后续政策出台。在此之后政府议案便不再提到

成人教育法，转而将关注的重点转向继续教育法或终身教育法。

政策窗口的打开是转瞬即逝的。在成人教育法进入政策议程的过程中，《教育法》的颁布确立了成人教育在我国教育体系中的地位，它推动了成人教育立法政策之窗开启。但有关政策共同体并未把握机会，致使政策之窗的关闭，成人教育法无疾而终。在政策之窗关闭后，需要问题源流、政策源流和政治源流在关键时间点上再次交汇，才能再次打开政策之窗，成人教育法才能再次提上政策议程。

三、结语和讨论

成人教育作为一种教育形式，在我国社会中的地位和作用不容忽视。尽管《成人教育法》的立法前景渺茫，但其作为一种教育形式，仍然在我们的社会中起着实实在在的作用。因此，社会和政府决策者应利用各种手段，从根本上把握成人教育的发展方向，为成人教育这一教育形式在社会中发挥作用提供法理保障。从问题源流、政策源流和政治源流三个角度分析，成人教育应融入继续教育的框架内，通过未来《继续教育法》立法的形式在教育系统内确立自身的发展空间，以保证满足我国现阶段社会发展的需要。成人教育应以《继续教育法》为法律载体，进而实现间接形式的“《成人教育法》”。

(一) 从问题源流看，成人教育与继续教育在教育实践中的主要指标一致

随着现阶段我国基础教育普及、高等教育大众化及人民物质生活的不断改善，成人教育起到了“弥补”学校和成人发展不足的至关重要的作用。也就是指我国现阶段着重于发挥成人教育的发展性功能。继续教育是终生学习框架中不可或缺的一部分，它面向全体社会成员，特别是成人教育活动。继续教育在教育对象上与成人教育完全重合，在功能上主要是为了成人的进一步发展，满足其工作和生活的需要，也是以发展性为主。由此可见，成人教育与继续教育在我国现阶段发展中的指标表现形式，均是成人的发展性。因此，指标表现的一致性使得成人教育的主要领域均可融入继续教育的框架内，继而在未来的《继续教育法》中获得这部分法理保障。

(二) 从政策源流看，学术共同体中具有支持成人教育融入继续教育框架内的力量

成人教育和继续教育的发展过程中分别产生了不同的理论，即成人教育理论和继续教育理论，两者之间有着不可分割的关系，因此造成了两种教育理论涉及的各种问题纠缠不清。这种纠缠不清的状况从而在成人教育界中产生了关于继续教育能否代替成人教育这一术语的讨论^[6]。吴遵民从成人教育与继续教育的概念和教育结构上论证了成人教育在我国当前教育体制结构中的不合理与不贴切，并认为从教育结构的逻辑角度看，继续教育更为合理与妥帖^[7]。龙汛恒等，从现实存在是第一性，概念定义是第二性的角度出发，认为继续教育应该

包含成人教育，以此避免概念的语义学误解、保持语言系统的一致性和促进终身教育和终身学习理念推广^[8]。从不同学者的观点中可以看出，在有关成人教育与继续教育的学术共同体中，有支持成人教育融入继续教育框架内的力量的，这种力量使得成人教育通过未来《继续教育法》立法的形式来间接实现“《成人教育法》”具有政策源流上的可行性。

(三) 从政治源流看，确保成人教育在国家教育体制内的位置

成人教育系统包括正规教育形式，如扫盲教育、初等教育、中等教育和高等教育和非正规教育形式如职后教育、社区教育等。但现在成人正规教育中的扫盲教育、初等教育、中等教育因义务教育人口覆盖率达到100%而导致社会需求已经极低，成人高等教育也因普通高等教育普及化而日渐式微。成人教育系统中的非正规教育，却随着社会复杂程度的提高导致社会对其的需求日渐增大，它们多以继续教育的形式存在于教育实践活动中。现阶段我国教育体制是学前教育、基础教育、高等教育和继续教育的纵向衔接形式。对于成人教育而言，要想确保自身发展，在没有执政党支持下另起炉灶的难度远大于加入国家现行教育体制，即将成人教育融入继续教育的框架内。由此将社会对成人教育有主要需求的非正规教育纳入国家现行教育体制内，确保成人教育在国家教育体制内依然占有位置，以此得到执政党的支持。

参考文献

- [1] 张师伟. 中国成人教育法制化思考[J]. 菏泽学院学报, 2014, 36(06): 60-64+121.
 - [2] 吴光芸, 刘璐, 李嘉薇. 基于多源流理论的“体教融合”政策议程设置分析[J]. 教育学术月刊, 2021(06): 39-45+53.
 - [3] 钟秉林, 段成备. 全面振兴本科教育的政策议程探析——基于多源流理论的视角[J]. 中国高等教育, 2019(12): 13-15.
 - [4] 吴阳熙. 多源流理论视阈下“单独二胎”的政策议程分析[J]. 理论与现代化, 2014(04): 30-36.
 - [5] 张庆晓, 周石其, 邱鑫, 黄炳超. 多源流理论视阈下高校智库建设政策议程设置研究[J]. 智库理论与实践, 2022, 7(01): 78-87.
 - [6] 王淑芳, 马丽华. 成人教育的理论演进、价值探讨与研究展望[J]. 教育与职业, 2022(07): 67-73.
 - [7] 吴遵民. 中国成人教育会终结吗?——新时期我国成人教育面临的重大危机与挑战[J]. 开放教育研究, 2013, 19(04): 20-25.
 - [8] 龙汛恒, 张妙华, 武立志. 成人教育与继续教育: 概念的内涵与发展[J]. 中国成人教育, 2013(14): 5-8.
- 作者简介: 余怡波, 2000年6月, 女, 安徽省蚌埠市, 汉族, 成人教育学硕士研究生, 云南师范大学, 研究方向为成人继续教育研究。