中国《终身学习法》出台的社会效应展望
——基于国际终身学习法的视野

○丁红玲　杨尚林

［摘　要］ 终身学习是面向未来的战略，是一剂解决当今社会面临的各种发展问题的“普世良方”。世界各国纷纷借助立法的强制性、规范性和权威性来保障终身学习的社会化推进。我国一些地方已经出台了地方性的终身学习立法，但国家层面的《终身学习法》尚未诞生。目前，教育部已开始启动了国家层面终身学习立法的调研起草工作。可以预见，国家层面法的出台将会产生巨大的社会效应，释放出的巨大制度能量将辐射到教育、文化、经济、政治、社会等多个维度，即有利于终身教育体系的构建，催动终身学习文化的形成与繁荣，促进社会经济的可持续发展，助推政治民主化的实现，促进社会的和谐稳定发展。

［关键词］ 终身学习法；社会效应；国际比较研究

［作者简介］ 丁红玲（1965-），女，山西大学继续教育学院副教授、硕士生导师，研究方向：终身教育、成人教育、社区教育、职业教育；杨尚林（1996-），女，山西大学继续教育学院2018级硕士研究生，研究方向：终身教育、成人教育、社区教育。（山西太原　030006）

［课题来源］ 2018年度教育部人文社会科学规划基金项目“新时代中国终身学习法的确立与推进研究”（编号：2302）。

“终身学习是21世纪的生存概念。”这已然成为整个国际社会的一致共识。无论是基于实践意义来应对知识经济时代的挑战，还是基于人本主义来守护、关怀和成就人性，终身学习发挥的重要意义都是毋庸置疑的。基于此，对终身学习进行立法，借助法律的刚性制度最大限度地来保障公民的终身学习权，推进全民终身学习，将是一项利国益民的事业。可以预见，它将会产生巨大的社会效应。

作为一项有益于全社会的公共事业，终身学习在多数国家已经法定化。法、美、日、韩等国相继将终身学习纳入法制化轨道，终身学习立法俨然成为一种席卷全球的发展趋势。基于国际发展的大背景，我国近年来也在不断为《终身学习法》的出台做准备。国家关于终身教育与终身学习的政策文本不断增多，文本内容日渐丰富，涵盖了多个教育领域，终身教育的内涵和外延不断升华拓展，体现了国家对发展终身教育和终身学习的重视[1]；国内台湾地区以及大陆五个省市相继诞生了具有本土特色的地方性终身学习立法，为国家层面立法的出台奠定了理论和实践基础；学术领域，学者们在理论方面不断探讨，有关终身学习立法的研究在20世纪初以来成为教育领域研究的热点，理论成果不断涌现。在政策文件、地方立法和理论研究的徐徐推进下，终身学习已然从一种理念的倡导转向了立法规范的推进阶段。我国教育部已开始启动了国家层面终身学习立法的调研起草工作，国家层面《终身学习法》的诞生将指日可待。

综观整个国际社会，终身学习立法产生的社会效应绝不仅仅局限于教育领域，它辐射到了文化、经济、政治、社会等方方面面。而我国目前已步入中国特色社会主义发展的新时代，社会的和谐发展、政治的民主发展、经济的包容发展、文化的多元发展、教育的协调发展已然成为新时代新的使命，这些使命的完成势必需要终身学习立法的推进。可以预见，未来我国终身学习立法的出台将加快终身学习的实现，进而释放巨大的社会效应，以助推新时代的新发展。

一、教育维度：有利于终身教育体系的构建

我国的国民教育体系是在综合经济发展、文

化传统和社会背景的基础上构建的，包括基础教育、高等教育、成人教育和职业教育四部分。“终身学习”理念的问世代表着一种“全员、全时、全程”的大教育观的出现。这种思想必然引导我国国民教育体系成为一个系统更加开放、内容更加丰富、结构更加完善的教育体系，最终建立起终身教育体系。而这也正是我国未来教育发展的最终旨归。

终身教育体系的最终形成体现在两个方面，一是囊括正规教育和非正规教育在内的各类教育实现协调发展；二是各种类型的教育实现横向沟通，各种层次的教育实现纵向衔接。对国际上一些国家的终身学习立法进行分析，可以发现，虽然由于政治背景、文化传统、社会条件、经济状况等的不同导致各国立法各有特点，但其借助立法来推进终身教育体系形成的主旨是一致的，在实践中也取得了积极的成效。例如，在推进教育协调发展方面，法国高度关注职业教育，在终身学习立法中创设了“带薪休假制度”，充分保障了终身职业教育的发展；美国则在其终身学习立法中明确界定了“终身学习”涵盖的多种教学形式，同时着重强调学校教育后的继续教育，重点关注高等职业教育[2]。通过立法的推进，法、美两国的各类教育都得到了蓬勃发展。在搭建终身学习“立交桥”方面，韩国是国际上首个提出“学分银行制”的国家。韩国不仅制定颁布了专门的《学分认定法》，并在其2007年全面修订的《终身教育法》中首次将学习账户纳入了法律范畴，详细规定了终身学习账户制开展的内容[3]。在国家立法的支持下，韩国逐步建立起了一个沟通衔接各级各类教育、专业技能、职业资格的科学认证和学习成果转换机制，社会公民非正规学习成果的社会认可度逐渐提高，进而推进了整个社会由学校教育中心向终身教育中心的转变。

我国终身学习立法的制定要借鉴国外立法在推进终身教育体系方面的有益经验。具体而言，我国立法首先要对“终身教育”进行准确定位，肯定非正规教育，并对各类非正规教育办学主体资格的确立、办学功能的定位、运行机制的规范、教育资源的整合等一系列问题进行详细规定；其次，要对终身学习成果认证和转换的管理部门、执行机构、操作程序和资格标准等进行具体规定。基于此，可以预见我国终身学习法的出台必将推进我国终身教育体系的构建，教育发展将补齐非正规教育的短板，促使整个教育生态体系走向合理化，各类教育发展实现均衡协调；同时“学分认定、积累与转换机制”的建立可以提升学分互认的效率和便捷性，进而推进终身学习“立交桥”的构建。

二、文化维度：催动终身学习文化的形成与繁荣

文化是知识、意义与价值的聚合体，是一个国家软实力的集中体现，有着教育国民、服务社会和推动发展的作用[4]。而学习既是文化传承的方式，同时其本身又是一种文化。“终身学习”自提出后，作为一种思想，成为全球化和信息化大背景下引领各国未来发展的理念指导；作为一种文化，终身学习以其“自觉性、包容性、民主性”的内涵必然也会成为未来社会文化的主流。

终身学习文化的形成需要多个方面的共同推进：一是全体公民要主动参与，培育以学习者为中心的文化氛围；二是政府部门要重视顶层设计，建立终身学习文化建设的长效机制；三是社会媒体要广泛宣传，营造重视学习的社会大气候[5]。国际上一些国家都借助公权力介入的方式，即法制化推进来营建终身学习文化。例如，美国的终身学习立法以保障公民学习活动的自主性为基本原则，提出要对公民的学习要求进行调研统计，并通过设立学习机会介绍所来服务于全体公民的自主学习，如为学习者提供丰富多样的学习资源和多种类型的学习方式等，促进社会公民积极主动地去参与终身学习活动；同时，立法中也提到各部门要担负起营建终身学习环境的责任，通过立法使政府部门将终身学习文化的构建列入了日常工作规划，有力地促进了终身学习文化建设机制的规范运行。韩国则在其《终身教育法》中提出报纸、广播等社会媒体要经常放映有关终身教育的节目和内容，有力地促进了终身学习的舆论环境的形成[6]。

构建终身学习文化既是引领和指导学习型社会建设的要求，也是我国实现文化强国的应然路径。我国终身学习立法首先要鼓励社会各界包括学习者本身积极开发终身学习项目，丰富终身学习资源，扩展终身学习方式，并对在振兴终身学习事业中做出有益贡献的单位和个人设置相应的表彰奖励制度；其次，要对政府部门在终身学习文化建设中的职能予以规定，并将其作为衡量政府工作的一项指标；最后，要充分开发终身学习文化的宣传阵地，明确规定各舆论机构，如广播、电视、新闻和出版等在建设学习型社会中的宣传作用。可以预见，我国终身学习法出台后会将终身学习的理念提升至国家意志层面，从而对整个社会产生更大的辐射性，促进政府、事业单位、民间组织和企业都走上培育终身学习文化之路，多种多样的文化活动和明确的奖励机制也将激发社会公民参与终身学习的自主性；政府部门会更加重视并积极落实构建终身学习文化的相关工作；媒体机构的广泛宣传会以“润物细无声”的方式感染人、熏陶人、塑造人，进而在整个社会范围内催动引发终

身学习文化的形成。

三、经济维度:促进社会经济的可持续发展

“可持续”意味着经济发展在注重数量(GDP)增长的同时,更突破以往单纯的经济效率追求,关注经济与人和自然的和谐[7]。而经济的可持续发展决定于人们思想和行为的根本性改变,且唯有通过全民终身学习才能真正促成这种改变。因而,终身学习是实现经济可持续发展的应然路径。

经济的可持续发展体现在两个方面:一是GDP(国内生产总值),指经济的数量增长,是发展的基础;二是GNH(国民幸福总值),关注发展的质量,是发展的旨归。关于前者,我们今天已经迎来了知识经济时代,知识和人力资本成为影响经济增长的主要生产因素,而终身学习为社会公民实现知识储备的持续进行和人力资本的积累增值提供了现实路径。世界各国也纷纷通过立法来保障终身学习人力资本价值的实现。如美国在其终身学习立法中明确指出终身学习能够使美国社会公民适应技术和经济等方面的变化,并规定在终身学习活动的实施过程中,政府要起促进、提高和调节的作用,各部门和办事机构间要相互了解合作;同时,教育机构和社会组织也要提供可能的帮助。在立法的推动下,社会各界共同发力,来满足人们的学习需求,美国整体的人力资本总值不断提升,进而促进了美国经济迅速发展。关于后者,国民的幸福值是基于人与人、人与自然和谐相处的基础之上的。然而,唯经济至上的发展在为公民提供物质满足的同时,也带来了环境污染、价值观混乱、人文缺失等社会问题。而终身学习可以使人们逐步确立可持续发展的观念,改变不可持续的行为方式,从而在根本上解决这些问题[8]。日本非常注重国民的教育问题,其终身学习立法综合了家庭、学校和社会等各种教育类型,并规定要建立从文部省、通产省到督道府县的自上而下的一体化终身学习政府行政机构,来为社会公民全方位的学习提供条件[9]。该法的贯彻落实极大地促进了日本国民素质的提高,使整个民族的文化心理素质和环保意识逐渐增强,从而促进了日本经济发展与生态和人文的和谐共生。

为实现经济的可持续发展,提升整体国民的幸福感,我国终身学习立法要为终身学习经济可持续发展的实现创设条件。一方面,厘清各政府部门、教育机构和社会组织在开发整合教育资源方面的责任,如规定各级政府要把终身教育工作纳入本级国民经济与社会发展规划等;另一方面要重视终身学习的全面性,最大程度扩展终身学习的范围,并倡导在各类教育中融入可持续发展的理念,如在社区内开展关于环境保护的社会教育讲座等,同时也要建立专管终身学习活动的行政机构,为其提供实现条件。基于此,我国终身学习立法出台后,国民的知识技能和文化素养会不断提高,进而将催动引发整个社会人力资本总值的提升和人文与生态环境的净化,从而实现经济的可持续发展。

四、政治维度:助推政治民主的实现

民主的原意就是“人民的统治”,即人民当家做主[10]。政治民主意味着权利的平等,它是整个人类社会的发展共识,也是每个国家的发展诉求。民主政治以公共理性为基石,以人权保障为内核,这与终身学习“培养理性的人”的最终价值诉求和“实现教育民主”的意蕴是相吻合的。因此,终身学习在一定意义上可以助推政治民主化的实现。

政治民主的实现基于具有政治公共理性的成熟公民和对社会公民人权的保障。关于公共理性,罗尔斯和哈贝尔斯都提出了自己的见解,二者都认同公共理性来源于实践领域,也就是说,公民要积极地参与政治生活[11];关于人权,它是指作为人类所具有的特定权利,是个体能动而充分地拥有、展示、获得和运用自我意识及相应的各种载体的权利,这种权利是每一个人类个体在持续不断的自主学习实践活动中获得的[12]。因而,人权的实质就是学习权,保障了个体的学习权也就保障了其人权。综观世界各国,一些国家在其终身学习立法中都有关于政治公共理性培养和学习权保障的相关规定,在实践中也确实提升了其政治民主化水平。例如,美国在其1976年出台的《终身学习法》中明确表示,终身学习要为社会全体人民参与国家市政、文化和政治生活提供准备。通过立法来保证终身学习发挥帮助公民参与政治生活的功能,促使公民个体的权利意识逐渐觉醒,参与政治生活的能力和水平逐步提高,进而提升了美国社会整体的政治民主化进程。又如,韩国在其终身教育立法中明确表示,终身教育要以保障全体国民的教育权为原则,并且对包括经费投入、场地设施、数字化平台和工作者队伍的“四位一体”的终身学习服务体系进行了详细的规定,为公民各项学习活动的开展提供了必要的资源和平台[13]。立法充分保障了公民学习权的实现,进而促进了韩国整体国民素质的提高,推进了政治的民主化。

参考国外通过终身学习立法助力政治民主化的实践经验,我国终身学习立法既要为民众参与政治生活创设条件,又要为公民学习权的实现提供保障。具体而言,一方面,立法要凸显终身学习为公民参与政治生活提供便利的理念,如可以对终身学习课程开发有所规定,鼓励政府与各级学校、民间团体以及企业联合起来,合作开发与国家

政治制度、社会发展现状和发展趋势等知识相关的信息化教育课程;另一方面,立法要对保障公民学习的服务机制予以规定，包括终身学习管理和实施机构的建立、经费投入的渠道和资助的方式、终身教育学习馆或信息中心等载体的开设、工作者队伍的开发和管理等。基于此,未来我国终身学习立法出台后将为公民积极行使其政治权利提供理念和知识的准备，并为公民个体学习权的实现提供强力保障,进而真正实现天赋人权,使全体公民的人权得到充分的彰显和高扬，最终助推整个社会政治民主的实现。

五、社会维度:促进社会的和谐稳定发展

和谐是辩证统一,是事物间的共融共生。和谐稳定是一个社会的秩序特征，其最终旨归在于保证公民的幸福感和安全感。幸福感是指社会公民对其生活状况的满意程度,以社会公平为基础[14];安全感是指个体对周围的人、事和环境的信任程度,与社会凝聚力有关[15]。而终身学习既可以实现教育公平,从而促进社会公平;又能促进社会公民对共同体生活的自觉参与，恰好可以为社会和谐的实现提供现实路径。

社会的和谐稳定具体表现为两方面：一是社会公平的实现，即全体社会公民有平等的发展机会,能共享发展成果;二是社会关系的联接互动,即社会个体间互相尊重、互相包容、互相支持。对世界各国的终身学习立法进行分析,可以发现,虽然各国侧重点不同，但都试图借助立法来实现终身学习的社会价值,并取得了良好的实践成果。例如,美国在终身学习立法中明确指出,要通过教育解决住房、贫穷、就业、交通等各种社会问题,并表示不管性别、年龄、种族、经济等情况如何,都有平等的享受学习的权利，同时重点聚焦弱势群体学习机会的获得。通过立法保障了所有个体有平等的学习发展机会，使公民可以在规则平等的条件下通过个人自致性因素的发挥来改变自己的不利处境,促进了美国社会的公平[16]。又如,日本在其《终身学习振兴法》中提出了鼓励民间组织举办终身学习事业的一系列优惠政策，肯定了民间组织在终身学习推进中的重要地位[17]。在立法的引导、监督和支持下，日本民间组织举办终身学习事业的积极性越来越高，终身学习活动扩展到了整个社会,走进了人们的日常生活,终身学习成为公民参与城市生活的重要途径。在参与中,人们获得了自我归属感和身份感，进而提升了整个社会的凝聚力。

从国际社会来看,出台《终身学习法》将助力新时代我国社会的和谐稳定发展。我国终身学习立法,一方面要体现公平性原则,并对弱势群体学习权保障的相关问题予以规定；另一方面要注重终身学习的公益性，鼓励全体社会公民积极开展并参与终身学习活动。显然,我国终身学习立法的出台将削弱因出身、家庭、地区、种族等因素对个体自我实现的阻碍，为所有社会公民的“赋权增能”提供法律支撑,进而使全体公民能共享社会发展的成果;同时,立法将推动终身学习成为全社会的共同行动,引导个人、组织、社区或社会群体积极主动参与终身学习,提升社会凝聚力,进而形成和谐包容的社会大环境。

参考文献:

[1]孙立新,李硕.我国终身教育政策演变:社会背景、文本内容及价值取向[J].河北师范大学学报(教育科学版),2018,(05).

[2]兰岚.中国终身教育立法研究[D].上海:华东师范大学,2017.

[3]刘安,王海东.韩国国家学分银行制度及经验[J].中国考试,2013,(05).

[4]庞利,王洪兵.终身学习文化:内涵、构成和取向[J].内蒙古电大学刊,2014,(01).

[5]刘慧.关于终身学习文化建设模式的研究[J].高等继续教育学报,2014,(04).

[6][9]桑宁霞.国际终身学习法比较研究[M].太原:三晋出版社,2015.

[7]朱敏.促进经济发展和文化繁荣:学习型城市建设的物质与精神支撑[J].高等继续教育学报,2014,(01).

[8]张创伟,高志敏.全球、全民与全面:《可持续学习型城市墨西哥城声明》述评[J].教育研究,2017,(04).

[10]冯建军.论教育的外部民主与内部民主[J].全球教育展望,2009,(04).

[11]张创伟.西方学习型社会探究[D].上海:华东师范大学,2013.

[12]傅松涛.信息主体、学赋人权与终身学习[J].学术研究,2003,(05).

[13]蒋楠晨,陈丽,郑勤华.中外终身教育立法比较研究[J].现代远距离教育,2013,(05).

[14]郭永玉,胡小勇.个人幸福·社会公平·世界和平——心理学家的人文情怀[J].华东师范大学学报(教育科学版),2015,(02).

[15]桑宁霞,高迪.《终身学习法》的价值取向研究——基于中国《终身学习法》诞生必要性的视野[J].河北大学成人教育学院学报,2018,(02).

[16]李进.美国终身学习立法的经验及其启示[J].中国成人教育,2016,(05).

[17]丁红玲,石睿超.日本终身学习社会民间组织发展研究[J].高等继续教育学报,2015,(02).

责任编辑:高原