
激发社会活力促进上海老年教育发展

上海开放大学课题组

(上海 200086)

【摘要】为进一步使老年教育惠及更多人群，真正做到老有所教、老有所学、老有所乐、老有所为，服务和谐社会建设，应当注重调动社会各界力量参与举办老年教育的积极性，发挥市场在老年学习资源配置中的作用，鼓励和引导社会力量举办老年教育机构等，激发全社会共同推进老年教育发展的活力。

【关键词】社会活力；老年教育；终身教育

【中图分类号】 C913

【文献标识码】 A

【文章编号】 1005-1309(2016)06-0083-007

发展老年教育，是我国适应人口老龄化发展、实现从人口大国到人力资源大国的战略选择，是构建终身教育体系、建设学习型社会的重要举措。2006年《中共上海市委、上海市人民政府关于推进上海学习型社会建设的指导意见》明确要“积极为老年人创造学习条件，让老年人老有所教、老有所学、老有所为、老有所乐”。2016年，《上海国民经济和社会发展规划纲要》进一步提出要“鼓励社会力量参与，提高老年教育服务能力”。

纵观我国老年教育发展历程，政府体现出较强的“包办”作用，“政府主导”的实践特色凸显。这一模式在老年教育发展初期表现出促进规模扩张的优势，然而该模式的阶段性和局限性也随着老年人群日益增长的教育需求和质量诉求而日益凸显。当前，我国人口老龄化已进入快速发展期。老年教育要实现量与质的同步提升，离不开政府的主导，同时亟须获得社会各方支持和全民关怀，才能有效提升自身的发展活力、形成健康的发展态势。党的十八大报告提出要“努力办好人民满意的教育”，要“完善终身教育体系，建设学习型社会”，要“鼓励引导社会力量兴办教育”。十八届三中全会在《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中又明确提出“深化教育领域综合改革”“健全政府补贴、政府购买服务、助学贷款、基金奖励、捐资激励等制度，鼓励社会力量兴办教育”。这些都为我们进一步研究社会力量参与老年教育指明了行动方向和重点。

一、提升老年教育社会活力的必要性和紧迫性

(一) 提升老年教育社会活力是应对人口老龄化趋势的必要途径

当前，我国正处于人口老龄化快速发展的时期。根据国家统计局2013年国民经济和社会发展统计公报，2013年末我国60岁以上人口已达到2.02亿，预计2020年老年人口将达到2.43亿，到2030年老年人口规模将会翻一番。面对如此庞大的老年群体，我国在面临老有所养、老有所医之急需的同时，也面临老有所学、老有所为之要求。随着人们生活水平的不断提高，老年人的精神需求将成为尊严养老的必需，“在学习中养老”将成为老年人的生活常态。

基金项目：上海市老年教育工作领导小组办公室委托项目“提升老年教育社会活力的研究”。

课题组组长：杨晨；课题组成员：李娟、顾凤佳、夏冬杰。

回顾老年教育30多年的发展历程，在党中央国务院的正确领导下，我国老年教育事业取得了长足发展。截至2014年底，全国各级各类老年大学、老年学校已建成5.97万所，在校学员670万余人。实践证明，在“政府主导”的推动模式下，对于老年教育供给的迅速扩大起到了立竿见影的效果。然而，面对基数庞大的老年群体和日益增长的老年学习需求，老年教育仅凭政府的力量办学是不够的，仅仅依靠单一形式的正规教育是难以应对的。据上海、南京等地调查，有学习愿望的老年人占人口总数的18%~20%，而入学率却不容乐观，仅3%^①。由此，为应对人口老龄化和老年人学习需求增长的新形势，老年教育不仅要进一步发挥政府部门的主导作用，而且更需要开发开放各类公共教育资源，注重调动社会各界力量参与举办老年教育的积极性，激发全社会共同推进老年教育发展的活力。

（二）提升老年教育社会活力是建设学习型社会的必然要求

《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》明确要“重视老年教育”，把老年教育作为终身教育体系的重要组成部分和继续教育的重要内容。没有老年教育的充分发展，终身教育体系是不完善的。2013年10月，在首届国际学习型城市大会上，刘延东同志指出要“建设学习型社会，使终身学习成为全民的一种精神状态和生活方式。”从我国目前的人口年龄构成来看，老年人是相当庞大的群体，而且随着社会经济的发展和医疗卫生水平的提高，我国老年人的平均寿命不断增加。没有老年教育的充分发展，建设学习型社会的目标也就不可能达成。

构建终身教育体系、建设学习型社会不只是教育部门的事情，而是涉及方方面面的社会系统工程。2014年，国家教育部等七部委联合发布《关于推进学习型城市建设的意见》，明确要“广泛动员社会力量，形成党委领导、政府统筹、行业部门联动、社会协同、全民参与的学习型城市建设工作格局”。老年教育作为终身教育不可或缺，充分利用好社会各方力量，也是应有之义。每个人、每个社会组织都是社会的组成部分，政府本身也是社会的组成部分。因此，老年教育要靠包括政府、社会组织和公众在内的整个社会来建设，必须利用好普通高校和职业院校的资源，依托远程教育的技术优势，必须利用好企事业单位、养老服务机构、社会团体、社区等社会各方的资源和力量。

（三）提升社会活力是老年教育自身发展的根本要求

老年教育是以老年人对象开展的教育活动，其直接目的是为了满足不同老年人终身发展的需要。从立足应对人口老龄化趋势的发展全局来看，发展老年教育，是保障和改善民生的必然要求，是建设学习型社会的重要举措。老年教育对象的特殊性，决定了老年教育的独特性应体现在3个方面：

一是民生性。老年教育为“老有所教，老有所学，老有所乐，老有所为”提供了现实可能性，是提升老年人幸福指数的重要途径。老年人通过接受再教育，可以学习新知识和技能来跟进时代，可以丰富精神文化生活来扫除失落感，增强自我保健意识来培养科学的生活方式，还可以继续参与社会活动来体现自我价值。从这个意义来看，全社会都要树立为老年人提供教育服务的理念。

二是社会性。广大老年群体是社会发展的“稳定器”。发展老年教育将有利于实现社会稳定、构建和谐社会。由此，搞好老年教育，不仅是教育部门的职责，也是社会各方需要承担起的责任。缺乏社会方方面面的支持与参与，老年教育将很难得到持续稳定的发展，进而也会对社会管理的各方面带来越来越多的挑战和压力。

三是教育性。老年教育坚持“学、乐、为”相结合，积极促进老年人增长知识，丰富生活，陶冶情操，提高素质，促进健康，服务社会。由于老年人的学习动机、兴趣多样化以及学习方式个性化等特征，对老年教育的个性化提出了更高的要求。由此，老年教育自身的发展要求办学主体走向多元化，要求社会各方积极发挥自身优势提供优质的教育资源和服

^①http://edu.china.com.cn/2015-03/03/content_34935790.htm。

二、上海提升老年教育社会参与力面临的问题

上海自1979年就进入老龄化社会，目前人口老龄化正呈现深度发展趋势。根据2014年上海市老年人口和老龄事业监测统计，截至2014年底，上海全市户籍人口1438.69万人，60岁及以上老年人口413.98万人，占户籍人口的28.8%。^{①②}如此深度的老龄化发展趋势，给上海这个特大型城市的经济发展和城市管理等都带来严峻挑战，也对老年教育量与质的同步提升提出了更高的要求。

（一）社会参与老年教育积极性不高的原因

目前，上海老年教育仍处于以政府主办为主的发展模式，社会各方的参与数量、参与程度等与发达国家相比都有不小的差距，这与当前上海深度老龄化的趋势不相适应，与日益旺盛的老年教育需求不相适应，也与上海老年教育自身发展需求不相适应。影响老年教育社会活力的因素主要有：

在认识层面，全社会对老年教育的关注度仍不够。一谈到“教育”，很多机构都把老年教育视为教育部门的事情。对待“老年教育”，社会普遍将其公益性摆在首位，认定是政府的事情。其实，相比较于老年教育的教育性特征，其民生性和社会性特征更值得关注。老年教育是一项促进和谐社会建设的民生工程 and 普惠工程。社会各方都应从社会发展战略上重视和支持老年教育的发展，加大对老年教育的关注和支持。

在办学实践方面，长期的政府主导模式在很大程度上淡化了社会参与、全民关怀模式。上海市政府长期重视和支持老年教育发展，尤其是进入21世纪以来，从2003年明确老年教育要做到“五个纳入”，到2007年提出的“一、二、三”目标，再到2011年提出的“个、十、百、千、万”规模发展计划和“东、西、南、北、中”的均衡布局计划等，政府在老年教育办学体系架构、办学投入和基本建设等方面给予大力支持。尽管在办学主渠道之外，也充分利用现有的社区、教育、文化、企业等资源，积极探索社会化办学新路，但仍处于初步探索阶段，还未真正调动起全社会的积极性和主动性。

（二）增强社会参与活力需解决“瓶颈”问题

面对深度发展的上海人口老龄化趋势，上海亟须增强社会活力，发挥各方优势，解决“瓶颈”问题，助力老年教育事业发展。

1. 解决好老年教育供求关系不平衡的问题。经过政府对老年教育机构建设的持续推进，上海已架构起市、区县、街道、居（村）委四级老年教育服务体系，到2014年已有各类老年教育机构284个，接受教育的老年人数为64万余人，占老年人口的16.3%。此外，老年学校“一座难求”、老年学员“舍不得毕业”等现象普遍存在。各类老年学校招生爆棚的背后是老年人持续的“精神饥渴”。尽管政府主办的老年教育机构规模在不断扩大，但现实供给仍无法适应与日俱增的老年教育需求。

2. 解决好办学形式单一与多样化需求不匹配的问题。传统模式的老年大学是推进老年教育的主要载体。面对老年群体的地域分布较广、教育背景多样、兴趣爱好广泛等特征，仅靠单一形式的正规教育实难满足需求。上海已有许多高校办起老年学校，培育和扶持了各种学习团队，创新老年社会教育模式，还通过上海远程老年大学提供网上学习支持，但老年人偏好的非正规、非正式学习形式还没有得到充分发展，需要给予更多关注与支持。

3. 解决好办学水平不均与质量诉求不适应的问题。尽管老年学员倾向于非功利性的学习，但是其对教育质量的诉求有增无减，还包括对教师、办学条件、办学形式的要求等。目前，上海对作为东、西、南、北、中的老年大学分校以及区县老年学校

^①澎湃新闻记者俞凯：《上海老龄人口逼近三成：2015年增加26万人，为史上最多年份》。

都有不同程度的投入，规范了这些老年学校的基本建设，对于教育质量的保障提供支持。但各类老年教育机构享有的优质资源存在差别，办学水平仍不均衡。这就需要充分发挥社会各方的优势，促进老年教育优质资源的开放与共享，确保老年教育都能获得所需要的资源和服务。

三、国内外发展老年教育的成功经验与借鉴

老年教育是世界性的课题。20世纪中叶前，人口老龄化基本局限于欧洲社会，而进入1970年代，人口老龄化已成为全球范围的普遍趋势。英、法、美、日等较早出现人口老龄化的发达国家在推动老年教育的实践中先行积累了不少经验。通过调研发现，挖掘社会力量、提升社会活力，不仅是各国推进老年教育发展的普遍做法，也是各国老年教育繁荣发展的必然路径。

1. 以政策法规的形式鼓励各方参与、明确职责。英国通过发布《盎格鲁—法兰西声明》《老年人教育权利论坛宣言》《老年教育宪章》和《老年人教育工作手册》等，主张民主平等的观念，重视老年人的教育权利。美国老年教育的主要法案包括《老年人法》《高等教育法》《成人教育法》《职业教育法》《国内志愿服务法》《综合就业训练法》《禁止歧视老人法》等。日本的老年教育政策主要有《终身学习振兴法》《高龄社会对策基本法》《高龄社会对策大纲》等。这些法案都重视学习机会、学习地点及学习渠道的多元化。

2. 正规教育机构为老年人提供同等的教育机会。英国、美国、瑞典、法国等国家的普通高校大多向老年人开放，其支持老年学员学习的方式主要包括：提供长期业余就读；让老年学员以非注册学生身份旁听课程；开办以老年学员为对象的非学历继续教育；对当地第三年龄大学提供教师、场地等支持。具体来看，瑞典斯德哥尔摩大学60岁以上学员占10%。美国有1200多个社区学院，其所开设的手工艺、外语等免费或低收费课程吸引了大量的老年学习者。美国西北大学的奥舍终身学习学院是专门为老年人提供学习的非学分项目学校。

3. 发挥社区和文化教育场所功能为老年人服务。美国目前有15000多家社区老年中心，是为50岁及以上老年人提供教育机会、丰富生活的非营利社区组织。英国地区教育局提供的成人教育课程，通过社区场所方便老年学员学习，且大多数主办当局均让老年人获得学费退减。日本的公民馆是深受老年人欢迎的教育场所。此外，图书馆、博物馆、体育文化馆等公共教育场所与资源也都不同程度地为老年教育提供服务。

4. 第三年龄大学吸收优质社会资源为我所用。第三年龄大学是国际老年教育运动的重要体现，始于20世纪后半叶的法国，之后迅速发展成为一项国际性运动。法国的第三年龄大学由皮埃尔·维拉斯于1972年创办，其运行与发展依附于为其提供支持的传统大学。美国的退休学习学院也积极争取到杜克大学、哈佛大学及其他许多州立大学、文化艺术学院以及社区学院等的赞助与支持。英国的第三年龄大学让身怀不同技能的参加者自由组织学习小组、互相教授技能，并且吸引了义工来承担行政与研学习小组活动等工作。

5. 个人、团体或组织开展的老年教育特色各异。美国最具代表性的有老年寄宿所（Elderhostel），每年规模达30万人；退休学习学院以会员制形式运行，每年招收约10万人；老年人网络专供50岁以上老年人使用。还有美国民间组织创设的美国退休人员协会、隶属于美国老龄化协会的终身教育与更新网络（LEARN）、西部退休组织中学习协会（ALIROW）等都是不可忽视的民间力量。

6. 支持老年人自发的教育形式更好地发展。瑞典的学习圈就是老年人自发教育的代表形式之一，最早由瑞典的工会、各种政治组织、禁酒社团、农场主以及其他民间组织发起。之后，“工人教育协会”等9个学习协会相继成立。这些协会根植于自由或保守政治党派、基督教团体、自然和环境组织、运动组织等。英国的第三年龄大学是一种自发成立、自主组织、自愿分享的志愿者团体模式，得到了全国第三年龄大学理事会和第三年龄信托基金注册的慈善机构的支持。

四、提升上海老年教育社会活力的对策建议

（一）全社会树立“大教育”意识

老年教育的民生性和社会性是其区别于其他教育类型的重要特征，这就决定了老年教育的发展需要全社会的关心、关注和支持。今后，上海老年教育必须依托社会方方面面的资源和力量，这就需要社会各方都树立起“大教育”的意识。

从政府角度来说，应同时关注老年教育的民生性、社会性和教育性3个特征，从社会发展战略上重视和支持老年教育的发展。老年教育关系到老年人的身心健康、家庭的幸福和社会的稳定，可以说老年教育是一项重要的民生工程。因此，政府应该把老年教育作为上海城市精神文明建设的重要组成部分。从老年教育的社会性方面看，老年教育工作者来自社会各界，老年人的教育需求具有多样性，社会资源需要全社会积极提供，老龄工作需要社会各个方面的支持。与此同时，上海需要建设与城市经济、文化、社会发展水平同步的高水平老年教育，实现与国际老年教育接轨。因此，老年教育工作亟须纳入社会发展工作的全局进行研究部署，对老年教育事业的长远发展作出科学规划，进一步确立老年教育的重要地位，以及社会各方参与的必要性。政府可将老年教育作为民生工程纳入市政府事实项目，明确社会各方参与推进老年教育的任务，逐步将其融入各类机构的常规性工作，形成社会各方推进老年教育发展的新常态。要充分利用广播、电视、报纸、网络等传播手段，对老年教育的民生性、社会性和教育性特征进行宣传，倡导全社会重视老年人教育，使之成为包括教育机构、社区组织、企事业单位、教育文化场馆、民间团体、志愿者等在内的社会各界共同关注的社会工程，使全社会真正树立“大教育”意识。

（二）完善老年教育管理体制

在上海老年教育的发展进程中，已日益显示出不适应上海地区老龄化的严峻形势。直面老年人群体日益增长和变化着的精神文化需求，亟须积极探索并逐步建立适应和推动老年教育科学发展的新型管理体制，建立一个有序、高效的管理体制成为上海老年教育在新时期实现规范化、现代化的主要课题。当前上海老年教育的管理体制推动了上海老年教育的发展，由于其历史局限性和存在的问题，上海老年教育领导管理体制还有待完善，需要科学的顶层设计，以便逐步解决制约老年教育发展的瓶颈问题。

老年教育的多重属性决定了其管理体制是一个复杂的系统，涉及社会的方方面面。从我国和上海对老年教育的定位以及老年教育目前的发展水平来看，老年教育的管理应该由教育主管部门牵头，各相关部门一起配合管理，建议在市学习型社会建设与终身教育促进委员会的统一领导下，形成市、区县、街镇三级管理，教育部门牵头、相关部门参与，分工明确、协调配合、优势互补的管理体制。另外，由教育主管部门牵头，建立老年教育发展的联席会议制度，负责对上海的老年教育工作进行综合协调，促进各部门、各区县、各街镇及全社会共同推动老年教育工作的健康发展。同时，成立若干个工作小组，督促规划实施和有关工作的落实。

（三）鼓励各方开展老年教育

只有得到社会各方的全力支持，老年教育的活力才能提升，从而形成健康的发展态势。探寻持续发展上海老年教育的途径，为进一步使老年教育惠及更多人群，真正做到老有所教、老有所学、老有所乐、老有所为，服务和谐社会建设，应当注重调动社会各界力量参与举办老年教育的积极性，发挥市场在老年学习资源配置中的作用，鼓励和引导社会力量举办老年教育机构等，激发全社会共同推进老年教育发展的活力。

因此，要积极鼓励企事业、行业根据各自特点和自身条件，为本地区本系统老年人和属地社区老年人服务；加强对公益性老年教育机构的财政投入，尤其要加强政府或行业举办的各级老年大学基础性建设，提升老年大学服务能力；鼓励各类普通高校、成人高校向老年人开放，结合老年人的学习需求与特征开设老年学习班等形式，为有意愿、有能力的老年人提供公平的高

等教育机会；鼓励各企事业单位和社会组织为离退休职工提供学习条件和活动场所，充分发挥离退休老年人的专长，创新教育活动载体，提高老年教育的丰富性；鼓励各类市场性主体参与和服务老年教育，鼓励个人、社会团体举办有特色的老年教育。

（四）促进各类社会资源开放

社会资源的整合和开放既是近年来上海发展老年教育工作的基本经验，又是进一步发展老年教育工作的基本途径。要把老年教育工作放在大社会、大文化的高度和宽度来衡量，用这样的视野统领资源整合工作，实现各类文化教育产业资源的大整合，才能实现老年教育工作的大发展。一要进一步贯彻落实《上海市终身教育促进条例》，推动公共文化资源向老年人和老年教育机构开放，为老年人设立专门的教育服务。二要针对老年大学教师队伍稳定性差、流动性大的特点，多方招募，不断充实老年教育师资库，把那些愿意为老年教育事业做出贡献的普通教师、专家教授纳入师资库。三要开展全市老年教育机构信息的收集工作，对目前的资源进行调研汇总，建立“老年教育资源信息地图”，整合资源，盘活资源。要根据老年教育需求开发新的资源，在资源信息地图中标明具体资源的开放时间、地点、特征等要素，为全市老年教育机构和老年学员提供智能化服务。

（五）优化老年教育体系结构

教育体系结构从宏观上反映了教育政策、教育倾向及教育价值观，是人们理解、评价老年教育发展水平的重要标准。教育体系结构的优化为发展要素的有序流动与有效组合确定了基本框架。因此，老年教育体系结构优化在老年教育发展方式转变中具有重要的战略意义。一要加强部门协同，推进资源整合，建立统一的教育教学制度，完善市、区县、街镇三级老年教育办学体系。形成老年教育的系统结构，理顺行政归属与业务关系。二要进一步落实老年大学均衡发展，优化老年大学布局结构，形成“东西南北中”的均衡布局结构，重点培育实力雄厚的老年教育机构，充分汇聚高校、科研院所等社会资源，提高老年大学办学水平。拓展重点老年大学的功能，使其成为全市和区域老年教育的教学中心、教研中心、师资中心、课程资源中心、支持服务中心、质量评价中心，指导和引领区域、系统老年教育的整体发展。三要鼓励社会各方积极参与，突破老年教育单一的办学体系，促进社会分工，形成办学方、内容供应方、网络运行方、技术服务方等多方共构的老年教育新体系。

（六）搞活老年教育运行机制

一个好的运行机制，能够使老年教育活动在正确决策下得以持续、高质量、高效率地运行。在具体工作中，老年教育相关部门要加强团结协作，整合老年教育资源，形成老年教育资源的共享机制。一要引入市场运行机制，促进老年教育资源的合理配置。老年教育体系本身要向社会开放，培育一批经营性老年教育机构、教育服务机构和项目，调动社会各方参与老年教育的积极性。允许现有老年教育机构中发展部分的经营性老年教育项目。允许部分社会文化资源或者非公共性文化资源向老年人有偿开放。社区可以推动老年教育与社区服务相融合，开展有偿服务，或者以“社区服务券”的方式实现用服务换服务。二要研究制订相关激励政策，最大限度激发老年教育的社会活力，激励企事业单位、各类行业、各类普通高校、成人高校、社会组织、各类市场性主体、个人广泛参与老年教育事业，真正实现共建的生动局面。

（七）推进老年教育机构资源汇聚能力建设

当前，上海对作为东、西、南、北、中的老年大学分校以及区县老年学校都有不同程度的投入，规范了这些老年学校的基本建设，但这些学校的资源汇聚能力尚有待提高。老年教育机构的资源汇聚能力建设可从以下几方面着手：一是支持老年教育机构与社会合作办学，这不但可以解决部分老年教育院校无法满足区域内老年人教育需求的问题，而且可以利用合作机构的优质资源改善教育质量。合作双方取长补短，各自按自己的权利和义务积极工作，就一定能实现“1+1>2”的效益。二是鼓励老年教育机构走出去，积极与高校建立联系，利用高校已有的教育资源开展办学。在合作过程中，要将高校的教师、教材、教学场地、教学设备、宣传媒体等办学的基本要件进行整合，综合、充分、有效地使用。三是支持老年教育机构开展跨省、跨国合作，引入优质资源，开拓办学渠道，这也有助于拓展地区内、国内老年教育院校的视野，提升老年大学教育国际交流合作的理

论水平和学术水平。

（八）提升老年学员资源利用的意识和能力

老年人自发的教育形式是老年教育活力保持的重要保证，利用资源的意识和能力是他们自发学习的有力保障。提升老年学员资源利用的意识和能力可从3方面着手：一是鼓励老年人个体主动发掘知识，开展老年教育活动。老年群体中有许多人非常渴望学习新知识，在上海智慧城市建设进程加快的背景下，数字学习在老年教育的自发教育形式中占据重要地位。因此，有必要开展老年教育信息技术能力培训项目，提高老年学员信息技术的应用能力，帮助老年人及时了解和充分利用各类学习资源。二是积极鼓励老年人以团队形式开拓学习资源，老年人学习团队大多是以兴趣与热情为重心的组织，团队合作形式架构了老年人学习的组织与网络，能够帮助提升老年人利用资源的意识和能力。三是积极支持老年群体中老年人自我资源的开发，鼓励老教授、退休专家和有一技之长的老年人利用自身已有的社会网络，积极组织、承担各种老年教育活动，为老年教育作贡献。

参考文献：

- [1] 老年大学招生爆棚背后的“精神饥渴”. http://www.js.xinhuanet.com/2014-05/09/c_1110614877.htm.
- [2] 娄峥嵘. 国外老年教育政策的分析与启示 [J]. 继续教育研究, 2012 (8).
- [3] HEW. office of Education: Education on the Aging, U. S. . Government Printing Office, 1958: 97.
- [4] 迟宝策. 英国老年教育研究 [D]. 东北师范大学, 2011.
- [5] Stan Gil. Education for Retirement. European Journal of Education, 1980 (2).
- [6] DiSilverstro, Frank R. Continuing Higher Education and Old Adults: A Growing Challenge and Golden Opportunity. New Directions for Adult & Continuning Education. Winter 2013, issue 140, 79-87.
- [7] 张一晓. 美国老年教育之演进 [D]. 陕西师范大学, 2009.
- [8] 迟宝策. 英国老年教育研究 [D]. 东北师范大学, 2011.