

老年教育政策内容的四重审视

吴 结^{1,2}

(1. 广东理工职业学院 教育研究院; 2. 广东省学习型社会建设协同创新研究中心, 广州 510091)

【摘要】我国老年教育正处于初步发展阶段,存在着较多的现状性问题和发展性问题,迫切需要一批“有用”“管用”“实用”的老年教育政策予以支持。老年教育政策内容研究或审视的目的是分析现行老年教育政策内容的瑕疵或缺漏,并以问题为导向对老年教育政策内容的设计、修订提出建设性建议,提高老年教育政策内容的科学性、合理性、有效性,为老年教育发展创造一个良好的政策环境。

【关键词】老年教育;终身学习;政策内容

【中图分类号】G777

【文献标识码】A

【文章编号】1001-8794(2020)01-0035-05

教育政策研究主要是对政策内容(文本)、政策执行、政策执行效果等进行研究,其中政策内容是最重要的研究对象,又可以分为对现行教育政策内容的评价性研究、对预制教育政策内容方案的开发性研究、对准定教育政策内容方案的修正性研究、对备择教育政策内容方案的论证性研究等研究类型。一般而言,好的教育政策内容必须达到“有用”“管用”“实用”的标准。^[1]老年教育政策的核心目标是保障老年人终身学习需求的满足,同时保障“提升老年人个体生活品质”“服务社会和谐发展”和“推动区域经济社会发展”等,实现“老有所教、老有所学、老有所为、老有所乐”。根据老年教育政策内容的评价标准以及所要解决的问题,可以从多个维度去对老年教育政策内容的科学性、合理性、有效性进行审视,以此优化老年教育发展的政策环境。

一、老年教育政策内容的关联程度审视

关联程度是从体系发展的角度来揭示某一领域政策内容和形式的演变规律,是了解政策体系发展情况的基本研究方法。通常的政策关联性研究会针

对一个纲领性政策文件,然后从支撑性和一致性两个维度来研究纲领性政策文件与实施细则等配套性政策文件之间的关联性。^[2]相比于其他教育类型,老年教育是一项社会性较为鲜明的系统性工程,决定着老年教育政策研究不能拘囿于教育领域,必须开展跨领域研究。此外,老年教育作为一项尚处于发展起步阶段的社会公共事务,其政策体系必定也处于不完善、不成熟的演变阶段。因此,老年教育政策内容关联性研究可以拓展一般性政策关联性的研究视角,尝试从政策体系内外进行综合关联性研究,即开展纵向关联性研究和横向关联性研究。

纵向关联性研究是立足于老年教育政策内容体系自身的演变,来审视纲领性政策内容与实施细则等配套性政策内容之间的支撑性和一致性。从政策制定的法律依据来看,我国制定老年教育政策主要依据《宪法》《教育法》《老年人权益保障法》。《宪法》《教育法》没有明确提出“老年教育”,只是将“老年教育”蕴意在“公民教育”中。《老年人权益保障法》从1996年颁布时就提出“老有所学”,并确定“老年人有继续受教育的权利”,成为我国老年教育纲领性政策制定的重要法律依据。纵观我国老年教育事业发展历程,老年教育纲领性政策包括教育规划性政策(如国家教育事业发展“十一五”“十二五”“十三五”规划以及《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》)和老年教育规划性政策(如《老年教育发展规划(2016—2020年)》)。我国老年教育纲领性政策颁布出台后,缺乏相应的内容

【收稿日期】2019-09-17

【基金项目】2018年度教育部人文社会科学研究规划基金项目“改革开放以来我国老年教育政策变迁及执行成效研究”,项目批准号为18YJA880089

【作者简介】吴结(1976—),男,江西余干人,研究员,硕士生导师,广东理工职业学院教育研究院常务副院长,广东省学习型社会建设协同创新研究中心副主任,研究方向为终身教育理论、老年教育、社区教育。

具体且可操作性强的老年教育配套性政策予以支撑,即教育部没有出台专门推动老年教育发展的实施性政策文件。目前,教育部有关老年教育实施层面的政策内容散见于社区教育政策文件中,主要是《教育部办公厅关于印发〈社区教育示范区评估标准(试行)〉的通知》《教育部等九部门关于进一步推进社区教育发展的意见》《教育部关于推进社区教育工作的若干意见》,且指标权重轻、内容篇幅少,对复杂的老年教育实践工作很难发挥出政策指导、政策保障等功能。可见,我国老年教育政策内容体系在纵向关联性上非常薄弱,没有呈现出支撑性和一致性。宝贵的法律法规资源被搁置、被浪费,不利于老年教育更进一步的开展。纵向关联性薄弱造成大量老年教育实践问题得不到及时、有效的解决,因为要全面、精准、深度地解决一项教育领域问题,仅依靠纲领性政策文件是不切实际的,离不开一个包含纲领性政策文件、配套性政策文件的完备政策体系。纲领性政策文件内容具有方向性、原则性、宏观性,需要一批直接对接实际问题的配套性文件予以具体化,而各地、各部门在制定实施性政策时,也需要教育部的各项配套性政策内容作为依据,否则就会出现对纲领性政策文件内容的简单重复、机械改编等现象,直接影响到政策执行力和执行效果。近年来,我国职业教育、学前教育发展迅速,正是得益于配套性政策的支持与指导。为此,要求教育部以及各级地方教育行政部门坚持老年教育问题导向,聚焦老年教育“重大”“重点”“重要”的“三重问题”解决,加强老年教育配套性政策内容的制定工作。

横向关联性研究审视老年教育政策内容与其他社会性政策内容之间的关联性。长期以来,我国老年教育被视为老龄工作的内容之一。国家十部委于1994年联合印发《中国老龄工作七年发展纲要(1994—2000年)》,提出要实现“老有所养、老有所医、老有所为、老有所学、老有所乐”。此后,国务院陆续颁布出台中国老龄事业发展“十五”“十一五”“十二五”规划以及“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划。文化部、民政部等部门也相继颁布了涉及老年教育的政策文件。由此可见,我国老年教育拥有着丰富的“外围政策资源”,为老年教育政策制定提供了充足的内容参照和依据。横向关联性研究的目的之一就是推动老年教育专门政策与其他老龄政策之间实现有效对接,确保彼此政策内容不偏差、不冲突,最大限度地发挥不同政策文本内容在执行过程中的协同效应。横向关联性研究同时表明,我国老年教育专门政策数远远少于老龄政策

数,大部分老年教育政策内容散布在各类老龄政策文件中,其执行受制于教育领域以外其他部门的意愿水平、资源配置等因素,很容易出现执行的短暂性、随意性、粗糙性。值得一提的是,我国老年教育面临着两大运作体系并存发展问题,面向社会公众的新型老年大学与传统的老干部大学应彼此独立并行发展还是协调互通发展,需要通过横向关联性研究,从政策内容上予以明确。

二、老年教育政策内容的价值取向审视

老年教育跨越教育政策和福利政策领域,也跨越私人生活与公共政策领域,^[3]这决定着老年教育及其政策内容在价值取向上存在复杂性、多元性。老年观反映社会对老年人存在状态、价值地位的看法和态度,是形成老龄工作(包括老年教育工作)指导思想、实践举措的根本依据。老年教育政策内容往往彰显出较为鲜明的老年观,可以从老年观的演变来审视不同阶段老年教育政策内容价值取向的遵循与转换。面对着老龄化的客观实际与老年人曾有的劳动付出,社会福利政策关注老年人“养老权”的落实与保障,构成了老年观的基本内容,充分体现了社会对老年人历史贡献的认同,体现了对老年人作为生命个体的内在精神需求的尊重。1983年,我国第一所老年大学“山东省红十字会老年大学”成立,在国内开创和推广了一种“福利式老年教育”,在提升离退休干部生活质量方面发挥了积极作用。从此,老年教育工作逐渐得到深入开展,“老有所学”“老年人有继续受教育的权利”成为老年教育政策的核心内容,“丰富老年人生活”也成为老年教育政策内容的重要价值取向。休闲式老年教育是老年教育福利化的外溢,也是21世纪初期我国老年教育政策的重要价值导向。^[4]

随着时代发展,社会对老年人群价值地位的认识发生了新变化,秉承“积极老龄化”观念,肯定老年人所具备的发展潜力和对社会发展的重要价值,从而给予了老年观新的时代内涵。在“积极性”老年观的推动下,我国老年教育价值取向也发生了新变化。

首先,老年教育突破了“养老权”的束缚,深入反思“福利式老年教育”和“休闲式老年教育”的不足,从更为宽泛的个人权益角度来审视老年教育工作。世界很多国家和地区已经形成共识的是:老年阶段不是消极停顿的人生阶段,老年人还要为实现幸福晚年生活目标而进行各种学习和准备,“终身受教育权”“终身学习权”是老年人不可剥夺的个人

权益。我国老年教育政策在价值取向上开始增加了“赋权”内涵,强调对老年人“终身受教育权”“终身学习权”的保障,支持弱势老年人群体获得平等学习机会和良好学习条件,无障碍地开展适合自己的学习活动,使所有老年人都能达到“个人的全面发展”。正如《老年教育发展规划(2016—2020年)》提出:“保障老年人受教育权利,努力让不同年龄层次、文化程度、收入水平、健康状况的老年人均有接受教育的机会。”

其次,源于对老年人是“社会宝贵财富”“重要人力资源”的新认识,老年教育肩负着帮助老年人更好地“参与社会发展”的职责,老年教育被视为推动经济社会发展的重要手段。老年教育政策鼓励老年人在“老有所学”后,增强包含职业技能在内的综合素质,实现“老有所为”。

最后,老年教育的功能不再被简单定位在化解“人口老龄化”和减轻社会压力上,而与社会治理创新紧密联系在一起,承担起“促进社会和谐”的职责。老年教育政策价值取向必然呈现出对“推动社会治理创新”的遵循,实现“双向目标”:一是帮助老年人(特别是弱势老年人)通过学习解决生存发展问题,提升他们的综合素质,维护他们的合法权益,增强他们对社会发展的认同与支持,缓解社会矛盾,促进社会和谐稳定;二是帮助老年人通过学习提高参与社会治理的能力和水平,并将各种教育活动、学习活动转化为老年人参与社会治理的有效平台,为老年人能够在社区服务、治安维稳等方面发挥积极作用提供各种机会和条件。

综上所述,我国老年教育政策内容客观上存在着多重价值取向,在“积极老龄化”观念的指导下,要把老年教育政策制定作为一个既满足“个体性需求”又满足“社会性需求”的活动,才能保证政策内容的科学性、合理性、有效性。

三、老年教育政策内容的权责设置审视

教育政策属于公共政策的组成部分,是一个有目的、有组织的动态发展过程,是政党、政府等政治实体在一定历史时期,为了实现一定的教育目的和任务而协调教育内外关系所规定的行动依据和准则。^[5]教育政策制定过程实质上就是一个利益权衡或博弈的过程,其目的是促使政策内容所涉及各个利益主体达成一致或平衡。如果各利益主体在政策制定过程中无法达成利益平衡,政策内容一般无法得到确定;如果各利益主体在政策执行过程中无法实现各自的利益诉求,已经制定颁布的政策内容

将形如空文,丧失执行性。相比于其他教育类型,老年教育具有更为鲜明的社会性,其政策内容制定和执行面对更多的利益主体,需要协调更为复杂的利益关系。为此,老年教育政策的一项重要内容就是对各利益主体权责关系的规定。我国各个时期所颁布的老年教育政策文件,均对老年教育权责关系做出了不同程度的规定。

从最早的一部专设有老年教育内容的政策文件《中国老龄工作七年发展纲要(1994—2000年)》于1994年颁布以来,我国老年教育政策制定主体呈现出若干演变特点:

首先,由中共中央、国务院直接主持制定。颁布了《中共中央、国务院关于加强老龄工作的决定》(2000年)以及首个老年教育规划性政策(《老年教育发展规划(2016—2020年)》),表明我国老龄工作和老年教育工作受到高度重视,老年教育政策制定具有较高的起点。

其次,由多主体共同参与制定。如《中国老龄工作七年发展纲要(1994—2000年)》(1994年)涉及国家计委等10个部门,《关于做好老年教育工作的通知》(2001年)涉及中组部等5个部门,《关于进一步加强老年文化建设的意见》(2012年)涉及中组部等16个部门,《教育部等九部门关于进一步推进社区教育发展的意见》(2016年)涉及民政部等9个部门,《全国老龄办等部委关于推进老年宜居环境建设的指导意见》(2016年)涉及科技部等25个部门,说明老年教育工作是一项综合性的社会工程,与较多部门存在较为紧密的利益关联。

最后,教育部门主导地位不凸显。目前,以教育部作为发文单位的老年教育政策文件只有一个,而老龄部门、文化部门主导颁发了多个与老年教育有关的政策文件,特别是文化部在1999年专门颁布了《关于加强老年文化工作的意见》,明确将“办好老年大学,建立老年教育网络”作为各级文化行政部门的重要职责。这一方面反映出教育部门在老年教育领域并未扮演主导性角色,另一方面,也说明老年教育工作还没有成为教育系统的重要发展内容。

《老年人权益保障法》规定:“各级人民政府对老年教育应当加强领导,统一规划,加大投入。”这表明老年教育是由政府主导的一项社会公共事务。老年教育虽然涉及很多政府部门,但从长远发展来看,必须从法律上、政策上确定一个主导性的政府执行部门,以统筹开展老年教育工作,理顺老年教育工作体制机制。否则,老年教育工作很容易在多头管理情况下,陷入各自为政、责任分散、资源浪费、执行

不力的发展困境。我国有四份政策文件曾经清晰地指明老年教育工作的主导部门。1999年,全国老龄工委颁布的《关于印发全国老龄工作委员会成员单位职责的通知》规定,文化部将“全面负责全国老年非学历教育工作,指导各级各类老年大学的工作”。另外三份政策文件分别是1999年颁布的《关于加强老年文化工作的意见》、2001年颁布的《关于做好老年教育工作的通知》、2012年颁布的《关于进一步加强老年文化建设的意见》,进一步明确了文化部主导老年教育工作(非学历老年大学)的职责。然而,在此后的老年教育发展实践中,文化部门受限于自身职责定位,并没有真正承担起发展老年教育的主导性职责。值得注意的是,《老年教育发展规划(2016—2020年)》虽然没有明确指定老年教育工作的主导部门,但通过分析相关政策内容,可以发现教育部门逐渐成为主导性部门的政策趋向:老年教育被列为我国教育事业的重要组成部分,发展老年教育成为衡量教育现代化水平的重要指标和建设学习型社会的重要举措。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》提出了“重视老年教育”,《中国教育现代化2035》则提出“加快发展城乡社区老年教育”,进一步表明教育部门开始有意识地主动承担起发展老年教育的职责。近年来,在各级教育行政部门的指导和帮助下,各地开放大学(广播电视大学)兴起举办老年开放大学的热潮,利用远程教育手段,成功地在传统老年大学体系之外构建起一种全新的、覆盖城乡社区的老年教育办学网络,为更多老年人提供了“家门口”的终身学习服务。

今后一段时期,应尽快明确教育部门在发展老年教育中的主导性地位。由中共中央、国务院颁布相关政策,明确教育部门以外的政府部门参与发展老年教育的职责任务、考核机制等。在条件成熟的情况下,这些政策内容可以上升为《老年人权益保障法》(或《地方老年人权益保障条例》)的法律条文。各地也可以在地方终身教育或老年教育立法中,对各政府部门发展老年教育的职责任务予以明确。此外,一些非政府部门(如事业单位、行业企业、社会组织)开展老年教育的职责也要在政策内容上加以明确,并规定相应的激励性政策内容。

四、老年教育政策内容的表述形式审视

教育政策具有复杂性,是一个与政治、经济、社会、文化等不同领域紧密联系的复杂性系统,这种复杂性系统内嵌着亟待解决的教育问题的广度和深

度。^[6]教育政策复杂性考验着政策制定者的经验、智慧和革新勇气,集中体现在政策文本内容的表述形式或表述技巧上。截止到2019年,我国已经形成了由《老年人权益保障法》附加十几部政策文件的老年教育政策文本体系,对推动我国老年教育工作起到了巨大作用。从总体上看,我国老年教育事业发展还处在落后阶段,突出表现为存在六大现实难题:老年教育管理体制不健全、老年教育管理权归属不明确、老年教育实施主体单一化、社会力量参与老年教育的积极性不高且参与途径有限、老年教育资源布局不均衡、老年教育形式和内容不丰富。^[7]这些老年教育发展现实难题之所以得不到解决,较大程度上是因为现有政策内容在表述上不精准、不到位,刚性不足,可操作性不强。

首先,在老年教育政策内容表述形式的逻辑起点上没有充足的法律依据,涉及老年教育的法律条文规定较少,且原则性太强,使得老年教育政策内容表述在具体化、可操作性等处理上有着较大技术难度;而我国老年教育发展缺乏法律支持的客观现实,又强烈要求加强对政策内容表述具体化、精准化、刚性的技术处理,以消除政策执行过程中的随意性、短期性、艰难性等弊端。

其次,在表述形式上存在偏于宏观、描述模糊以及遗漏甚至有意回避等问题。现行老年教育政策基本上属于纲领性政策,内容表述多集中在老年教育的发展意义、发展目标、实施原则等宏观方面,在解决什么问题、由谁去解决问题、怎样去解决问题、问题解决到什么程度、问题解决成效如何确保等方面虽有所阐述,但相关内容表述不具体、不充分。衡量一项教育政策的制定水准,关键是看其能否有助于解决更多具体、微观的教育实践问题。《老年教育发展规划(2016—2020年)》提出“建立健全党委领导,政府统筹,教育、组织、民政、文化、老龄部门密切配合,其他相关部门共同参与的老年教育管理体制”,从宏观层面确定了发展老年教育的“党委、政府、主要部门、其他部门”的四层权责关系,但关于党委领导职责、政府统筹职责、主要部门推动职责、其他部门参与职责的具体范围却没有清晰的规定;特别是在多个主要部门中没有指定相对主导的部门,容易产生“谁担主责,谁担次责”的政策执行困惑。现有政策内容强调“鼓励社会力量参与老年教育”,但没有关于鼓励性政策措施的具体表述,如财政资助、税收激励、土地场所支持等,在老年教育社会办学的公益性和盈利性如何兼容问题上缺乏清晰的政策指导和支持,在如何有效推进政府购买服务、

项目委托等方面也没有较为具体的政策表述。

最后,政策表述没有强化出政府财政经费投入的主导地位,没有可操行性的有关政府财政经费投入方式、标准、管理等政策内容规定,造成政府老年教育经费投入行为没有执行标准和执行动力。政策表述回避了协调传统老干部大学体系与新兴老年教育办学体系(主要是老年开放大学办学体系)之间关系的必要性、可行性问题,使得两大老年教育办学体系彼此相隔离,不能形成合力。政策表述缺失了对各级老年教育办学机构设置标准、职责任务的政策规定,也缺失了对各级老年教育办学机构所提供教育服务质量标准的政策规定。

针对老年教育政策内容表述形式所存在的问题,根据规范、灵活、有效的原则,应遵循“一条主线贯穿、一个元素凸显、五个标准遵循”的思路来提高老年教育政策内容制定的质量和水平。老年教育政策制定的根本目的就是“保障老年人终身学习权益,提高老年人参与社会发展的能力”,这是老年教育政策制定的主线思路,应体现到指导思想、目标任务、管理体制、运行机制、支持服务、保障措施等具体政策内容表述中。从活动内涵来看,老年教育属于

教育活动,教育活动的本质在于培养人的能力和促进人的发展,老年教育政策内容应当弱化“养老性”,凸显“教育性元素”,增加有关促进老年人生存发展能力的政策内容表述。内容表述形式应遵循五个标准:政策内容能够被准确理解、政策内容能够被广泛认同、政策内容能够被精准细化、政策内容能够被贯彻执行、政策内容能够被施之有效。

【参考文献】

- [1][6]朱旭东.什么是好的教育政策研究[J].华东师范大学学报:教育科学版,2018(2):18.
- [2]李良成,魏双双.自主创新中知识产权中介服务体系的政策关联性研究[J].科技管理研究,2015(18):28.
- [3]王英,王小波.中国老年福利的“新常态”:老年教育的社会政策化[J].宁夏社会科学,2015(6):66.
- [4]程仙平.终身学习权视域下老年教育政策展望[J].职教论坛,2018(11):98.
- [5]孙锦涛,等.教育政策论:具有中国特色的社会主义教育政策研究[M].武汉:华中师范大学出版社,2002:11.
- [7]吴结.多学科介入语境下的老年教育研究[J].广州城市职业学院学报,2018(4):55.

Four Dimensional Examinations on Policy Content of the Elderly Education

WU Jie^{1,2}

(1. Education Research Institute, Guangdong Polytechnic Institute;

2. Guangdong Collaborative Innovation Research Center on the Construction of Learning Society, Guangzhou 510091, China)

【Abstract】Chinese elderly education is in the initiatory development stage, and there are many current and developmental problems, which urgently need a number of useful, effective and practical education policies for the elderly to support its development. The purpose of the research or examination of the content of the elderly education policy is to analyze the defects or omissions of the content of the current elderly education policy, and put forward constructive suggestions for the design and revision of the content of the elderly education policy guided by the problems, so as to improve the scientificity, rationality and effectiveness of the content of the elderly education policy and create good policy environment for the development of the elderly education.

【Key words】elderly education; lifelong learning; policy content

(编辑/乔瑞雪)