

改革开放以来我国老年教育政策分析

李琦¹ 张海荣²

(1. 安徽开放大学文法与教育学院, 安徽 合肥 230022;
2. 安徽开放大学信息与建筑工程学院, 安徽 合肥 230022)

摘要: 以我国颁布的老年教育政策法规为研究对象, 考察改革开放四十多年以来的老年教育政策发展历程和特点及成就。从发展历程来说, 我国老年教育共分为四个阶段, 分别是启蒙阶段、探索阶段、发展阶段和深化阶段。通过比较发现, 我国老年教育政策发展主要呈现教育定位更加清晰, 责任部门逐渐清晰, 管理日趋现代化、规范化等特点。在此基础上, 我国老年教育在办学网络、队伍建设、办学条件等方面也取得较大成就。

关键词: 老年教育; 发展历程; 政策分析

老年教育具有双重属性, 既归属于老龄事业, 同时也是我国教育事业不可缺少的一环。改革开放 40 多年来, 尤其是进入新时代以来, 我国老年教育事业取得了前所未有的成就。这些成就的取得, 是多种因素共同作用的结果, 其中有党和国家、各级党委政府的重视, 有无数工作者的努力, 也有相关政策法规文件提供的保障与支持。

一、我国老年教育政策发展历程

一般而言, 将改革开放作为我国老年教育事业发展的分水岭。改革开放以前, 受经济发展所限, 我国老年教育实践基本处于空白阶段, 也缺少相关的政策法规。改革开放之后, 老年教育工作逐渐得到重视, 并在实践层面有所尝试, 国家也先后出台了一系列政策文件。从发展历程来看, 主要可以分为以下四个阶段。

(一) 启蒙阶段 (1978-1993 年)

我国老年教育事业和改革开放及干部终身制度废除有着密切的关系, 可以说是伴随着它们而产生。我国现代老年教育伴随着改革开放和干部终身制度废除而产生、发展。1978 年党的十一届三中全会召开, 此次会议高度肯定了知识分子的地位。1982 年《关于建立老干部退休制度的决定》颁发, 宣布全面实行按年龄强制退休工作, 老龄问题和老年人的学习需求问题被提上工作议程。1983 年, 山东老年大学成立, 我国现代老年教育实践探索由此拉开序幕。第二年, 召开了第一届老龄工作会议, 会议确立了我国老龄工作的宗旨, 其中之一便是“老有所学”——发展老年教育。自此, “‘老有所学’在中国老年教育历史上第一次有了政策依据。”之后一段时间, 我国老年事业得到了快速发展, 各类老年学校如雨后春笋般出现, 老年大学协会也在此阶段成立。1993 年, 国务院印发《中国教育改革和发展纲要》的实施意见, 并第一次在重要教育文件中提到“终身教育。”而老年教育作为终身教育的重要环节, 也开始逐渐被认识。

该时期我国老年事业尚处于阶段, 相关的政策法规也比较少。各类老年学校虽已兴起, 但专门的老年教育相关的政策文件尚未出台, 同时老年教育的重要性已被关注到, 这些都为下一阶段政策出台做了实践积累。

(二) 探索阶段 (1994-2001 年)

在“终身教育”以政策文件形式确认下来后, 老年教育作为其重要环节之一, 也逐渐被大众认识了解。伴随出现的, 是一系列政策文件的出台。

1994 年, 《中国老龄工作七年发展纲要 1994-2000》重磅出台, 老年教育第一次被写入国家层面的发展纲要; 1995 年, 《中华人民共和国教育法》颁布, 终身教育和继续教育被写入国家法律, 老年

教育也归属其中; 1996 年, 《中华人民共和国老年人权益保障法》通过, 把老年教育列入国家经济社会发展任务; 1999 年, 《关于加强老年文化工作的意见》印发, 从课程设置、资源整合、办学定位等方面, 对包含老年大学在内的老年教育办学主体作了全面的规定。同年, 全国老龄工作委员会成立; 此后, 《关于加强老龄工作的决定》(2000 年)、《关于做好老年教育工作的通知》(2001 年)、《中国老龄事业发展“十五”计划纲要》(2001 年) 等文件也相继出台, 从多个层面对老年教育事业做出规定并提供保障。

这一时期, 老年教育被纳入老龄工作, 并作为老龄工作的重要组成部分被推进。这一时期老年教育的内涵也不断得到丰富。同时, 与老年教育密切相关的法律也陆续出台, 老年教育事业逐渐走上了“法制化”道路。

(三) 发展阶段 (2002-2011 年)

2003 年, 文化部发布《关于进一步活跃基层群众文化生活的通知》, 从设施、经费、教材和师资等方面提出要求; 2006 年颁布实施的《中国老龄事业发展“十一五”规划》, 聚焦办学资金和社会力量, 发挥社区办学的力量; 2007 年出台的《国家教育事业“十一五”规划纲要》, 第一次将老年教育归入教育事业中统一部署、同步推进, 并强调了老年教育的教育属性; 此后的《国家中长期教育改革和发展规划纲要 (2010-2020 年)》(2010 年) 和《中国老龄事业发展“十二五”规划》(2011 年) 都明确指出要重视老年教育, 并从体制、教学、财政等方面提出具体要求。

这一时期, 老年教育政策文件出台较为密集。老年教育和国家老龄事业的关系日渐密切, 老年教育主管部门也从文化部门逐步向教育部门过渡。

(四) 深化阶段 (2012 年至今)

2012 年印发的《关于进一步加强老年文化建设的意见》对老年教育意义再次强调; 2016 年印发实施的《老年教育发展规划 (2016-2020 年)》(以下简称《规划》) 对现阶段老年教育发展态势进行分析, 并提出包括“扩大资源供给”在内的五项任务; 《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》(2017 年) 则聚焦资源供给和发展路径, 对老年教育发展提出具体要求; 2019 年, 《中国教育现代化 2035》《关于推进养老服务发展的意见》先后印发, 一致强调加快发展城乡社区老年教育。

这一阶段, 不仅老年教育事业处于高速发展阶段, 进入了关键时期, 老年教育政策法规也进入深化阶段, 内涵建设进一步推进。

二、我国老年教育政策演变特征

(一) 概念逐步清晰, 定位更加明确

“最早正式提出‘老年教育’这个名词并使其成为国家政策

概念的是《中国老龄工作七年发展纲要（1994-2000年）》。”在后续的政策文件中，也可以看出，不同时期、不同主体部门在对老年教育的理解方面存在较大的差异。如2000年国务院发布的《关于加强老龄工作的决定》中将“为老年人提供物质文化生活所需要的知识和技能”作为老年教育的发展目标；而文化部下发的一系列文件中，一般是将老年教育和老年人的文化生活划等号。直到2016年，《规划》颁布实施，才第一次从政策法规方面明确了老年教育事业的教育属性，从此我国老年教育有了明晰的概念；换言之，只有明确了方向和属性，相关的举措也更加有力、有效。

（二）目标更加具体，工作更具针对性与现实性

在老年教育发展初期，尤其是启蒙时期，老年教育的重要性逐渐被关注到，相关政策文件也开始强调“倡导和鼓励发展老年大学”，但显而易见，早期的政策文件中缺乏对老年教育发展目标的关注。1994年，下发的《中国老龄工作七年发展纲要1994-2000》聚焦办学规模的扩大和办学条件的改善，提出学校建设的阶段性目标。此后很长一段时间，有关老年教育的政策文件进入缓慢发展阶段，直至2001年《关于做好老年教育工作的通知》印发，该文件从宏观和微观两个方面对老年教育发展目标作出要求，提出要建立健全对老年教育事业体系。五年后（2006年）实施的《中国老龄事业发展“十一五”规划》同样从老年学校建设方面提出具体目标。而《规划》（2016年）则将目标任务细化，提出五大重点任务和五个重点任务，发展老年教育有了更清晰的方向。由以上分析可以看出，随着我国老年教育事业的推进发展，老年教育的内涵不断丰富，与之相关的目标任务也更加明确，举措也越来越具体，开展老年教育工作也有了方向和遵循。

（三）责任部门逐渐清晰，管理日趋现代化、规范化

由于我国老年教育的特殊背景，最早的老年教育即老年大学的主办单位是各级老干部管理部门。虽然在后续的政策文件中明确规定老年的非学历教育工作由各级文化行政部门统一负责。如2001年的《关于做好老年教育工作的通知》提出了由文化部负责全国老年教育工作。但是，在具体工作中，文化部门所负责的仍然是一些宏观管理方面的工作，并未涉及到具体工作的实施，没有真正发挥主导作用。伴随老年教育实践发展，老年教育的主管部门也在发生着改变，既有组织部门、老干部和老龄工作部门，也有教育和民政部门，其间经历多次调整。这些也导致，很长时间以来我国老年教育事业出现各自为政现象，严重阻碍了老年教育事业的深入推进和内涵式发展。

这一问题2016年才得到解决。2016年国家出台的《规划》（以下简称《规划》）从体制管理方面对老年教育作出规定。之后出台的《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》和《中国教育现代化2035》进一步强调了发展老年教育事业的重要意义，同时从不同角度丰富了老年教育的内涵。这些文件的出台，进一步表明老年教育事业正逐渐得到各级政府的足够重视，与之密切的相关的教育部门也开始主动作为、参与其中，发挥应有的作用；长期以来存在的体制机制不顺问题开始被重视被解决，老年教育发展大有可为、大有作为。

三、我国老年教育政策主要成就

（一）初步构建了四级办学网络，多种教学形式并存

进入新时代以来，伴随着一系列政策文件的出台，我国老年教育得到快速发展，最直观的表现是各类老年大学（学校）迅速兴起，老年教育参与率得到较大提升。根据相关统计数据显示，目前我国共有老年大学（学校）8万余所，学习注册人数高达

1400多万，通过远程教育参与的老年学员有600余万。目前，在很多老年教育事业发展较好的地区，已初步构建了覆盖全面的四级办学体系。与此同时，我国老年教育办学形式丰富多样。据《规划》显示，目前可供老年学员们学习的途径也有很多，“多部门推动、多形式办学”格局已经形成。

（二）队伍建设取得显著成效，实现从无到优转变

一直以来，各级党委和政府高度重视师资队伍队伍建设，并将其作为一项基础性、重要性工作进行部署推动。经过多年发展，我国老年教育队伍建设得到有效发展。尤其是在老年教育开展较好的地区，已逐步建设成一支素质优良、专兼职并存的教学和管理队伍，如上海市目前启动老年教育师资库建设，开展老年教育师资分层培训与老年学习资源配送项目，不断提升专兼职教师专业化水平，实现优质师资资源共享。

（三）经费投入不断加大，办学条件得到切实改善

伴随社会经济发展和老年教育事业的稳步推进，各级政府对老年教育的重视程度不断提高，经费投入也不断扩大。各级政府深入贯彻上级部署和要求，不断完善经费投入机制，采取多种形式增加对老年教育的投入。如安徽省专门出台文件，作出具体要求，要求加大对老年大学（学校）的经费投入，并将老年教育经费纳入财政预算。伴随经费投入的加大，和过去相比，老年教育校舍、设备设施、教学资源等软硬件不断提升，办学条件得到切实改善。

四、小结

回顾四十余年的发展，可以看出，我国老年教育政策经历了由无到有、由少到多、由粗到精的演变态势，这在很大程度上保障了我国老年教育事业的发展，让实践有了法律法规的依据和遵循。但值得注意的是，随着我国老龄化程度的日益加深，老年群体学习需求日益多样化，未来我们面临的形势将更加严峻，需要政策研究者和制定者进一步深化研究，提供更多理论支持，为我国老年教育事业发展提供更加强有力的支撑和保障。

参考文献：

- [1] 简单. 江西省城市老年教育发展对策研究[D]. 南昌大学, 2011.
- [2] 郑炜君, 李沅栋. 改革开放以来中国老年教育政策变迁及特征分析[J]. 当代继续教育, 2020, 38(01): 67-74.
- [3] 籍献平, 马少荣, 朱全友. 中国老年教育政策法规的演进. 河北广播电视大学学报, 2020, 25(02): 1-5.
- [4] 江丽, 朱彤. 新时代背景下开放大学老年教育实施路径——以安徽开放大学为例[J]. 安徽开放大学学报, 2021(04): 22-26.
- [5] 吴思考. 我国老年教育的历史追溯与未来展望——基于政策发展视角[J]. 成人教育, 2019, 39(06): 42-48.
- [6] 李妍, 杨育智. 党的十八大以来我国社区教育政策分析[J]. 成人教育, 2022, 42(03): 14-19.

基金项目：安徽开放大学校级青年科研项目“数字鸿沟视角下老年远程教育智慧助老策略研究”（项目编号：QN202108）；安徽开放大学校级老年教育重点项目“老年开放大学办学标准化研究”（项目编号：LNJY2020ZD05）。

作者简介：

李琦（1992-），女，安徽阜阳人，安徽开放大学文法与教育学院助教，硕士研究生，研究方向：老年教育；
张海荣（1987-），女，安徽太和人，安徽开放大学信息与建筑工程学院助教，硕士研究生，研究方向：老年教育。