

终身学习背景下云南省地方老年教育立法研究

周芳^{1*}, 周雯琪¹

(1.云南大学教育学院, 云南省昆明市, 650091; *通讯作者, 1315487295@qq.com)

摘要: 目前, 我国人口老龄化呈现出规模大、速度快、高龄化趋势明显等的特征。在终身学习理念日益深入人心的情况下, 庞大的老年人群体对老年教育产生迫切的需求。为保障老年人群体的学习权, 促进积极老龄化发展, 加快老年教育立法、规范老年教育尤其重要。云南省作为我国世居少数民族最多的边境大省, 其社会未富先老、老年教育相对欠发达、老年群体占比大的省情及社会发展需要和建设学习型社会的要求, 进一步加大对老年教育规范性发展的诉求。基于云南省的具体情况, 在推动地方老年教育立法时, 要坚持共性与个性相结合。关注老年教育的立法定位、服务对象、开展内容与形式、负责主体、财政保证、监督问责以及对重点人群的关切等方面, 使老年教育立法能贴切地回应老年教育发展中的难点痛点, 更好地服务老年教育。

关键词: 老年教育; 继续教育; 教育法; 云南省老年教育立法

引言

老年教育作为我国老龄事业和教育事业的重要组成部分, 越来越受到党和国家的高度重视。近年来, 随着老年人口增多, 如何减轻老龄化对经济带来的影响, 妥善处理数万老人的退休生活、保持社会的稳定成为我国发展的一大挑战。老年教育作为低成本、高质量应对老龄社会的长期战略 [1], 势必要得到更多的关注重视。多年来, 国家出台了一系列老年教育相关的政策法规, 一定程度上推动了我国老年教育法治化的进程, 但国家层面还尚未出台对于老年教育的专门立法。

1. 老年教育及立法的发展历程

老年教育的定义直接关系到老年教育立法中的基本概念。界定老年教育需要对其发展有较为全面系统的认识。我国老年教育最早发展于1983年, 为配套干部离退休制度建立了我国第一所老年大学山东老年大学。随后一段时间内, 我国的老年教育都是民间自主发展, 围绕老干部离退休后的生活展开的。2018年颁布《中华人民共和国教育法》, 强调老年人有继续受教育的权利, 鼓励社会办好各类老年学校[2]。老年教育逐步形成了多主体、多方合作办学的局面。党的十六大明确指出“构建终身教育体系”的目标 [3], 老年教育作为终身教育体系构建的最后一步, 发展日益得到关注重视。再到如今, 数字化和信息化时代的发展, 老年教育也在逐步突破传统形式, 尝试与智能化相结合, 构建具有中国特色的现代化老年教育。

关于老年教育的定义, 不同学者从不同角度出发, 对该概念进行了阐释。

《人口学词典》指出, 老年教育是让老年人继续学习而进行的教育活动, 是根据老年人的生理和心理特征进行的一种特殊教育, 其目的是使老年人增长知识、开阔视野、丰富生活、增强体质, 教育对象是各个层次的老年人。

福建省老年教育理论研究会会长施祖美在《老年教育策论》中提出: “老年教育是指以退休期的老年人口为教育对象, 以满足老年人求知、进取、康乐、有为的需求为教育目的, 增进老年社会参与, 实现老年价值, 提高生活质量与生命质量的教育过程 [4]。”

我国老年大学协会, 认为我国老年教育的主体理念是健康教育、适应教育、参与教育、快乐文化生活教育; 老年教育应以增长知识、丰富生活、陶冶情操、促进健康、服务社会作为办学宗旨 [5]。

综上所述, 我国的老年教育是以老年人受教育对象, 其目的包含了物质与精神、个人和社会等多方面内容。

在老年教育立法发展方面。尽管国家层面尚未出台专门的《老年教育法》, 但在相关法律与政策文件的指引下, 地方老年教育立法的尝试一直在稳步推进中。简单来看, 地方老年教育立法的关注点经历了从最初

的聚焦探索老年人受教育权，到体系化发展阶段注重鼓励社会力量参与，再到如今的强调地方特色和与终身教育体系衔接的过程。在当前的深化创新阶段，老年教育地方立法更多关注本地特色、数字化转型先导模式和民族文化遗产模式等内容。

2. 云南推进老年教育立法的必要性、可行性

立法是法治建设的基础，制定老年教育的相关法律，建立健全相关法律法规体系，能够为老年教育健康有序的发展提供规范化的保障，使参与老年教育的各主体有法可依，从而推进老年教育规范化、法治化发展。

2.1. 国家鼓励有条件的省份尝试立法

1979年，上海老年人口占比超过10%，成为我国首个进入老龄化的城市，到2000年，我国60岁以上老年人口占比首次超过10%，意味着我国进入了老龄化时代。老年人口的增多也要求将更多的关注放到这部分人群中。目前，我国已有立法中涉及到老年教育的法律主要是2015年出台的《中华人民共和国教育法》（以下简称《教育法》）和2018年《中华人民共和国老年人权益保障法》（以下简称《保障法》）。其中，《教育法》第九条规定：“公民依法享有平等的受教育机会。”点名了老年人群体不因年龄等原因受到限制，依法享有受教育机会。《保障法》中第七十一条提到“老年人有继续受教育的权利。”也是对老年人受教育权利的明确。并且国家明确将老年教育纳入终身教育体系，鼓励社会办好各类老年学校。要求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。以上法律、法规均能体现国家对老年人受教育权、老年教育发展的关注。虽然受现有条件限制，暂且没有关于老年教育的专项立法，但国家仍鼓励各地根据自身特色尝试通过地方性法规，先行探索以法律法规促进老年教育发展。在2016年国务院办公厅印发的《老年教育发展规划（2016-2020年）》中就明确提到：“研究完善涉及老年教育的相关制度。”云南省作为我国西部大省，常住人口达4673万人。其中60岁以上老年人口792万人，占16.95%，65岁及以上人口558万人，占11.94% [6]。如何在社会“未富先老”的特征下，妥善处理好数量庞大的老年人群体的养老教育问题，迫使云南省加快对老年教育相关制度的研究。

2.2. 老年教育自身特点决定立法对其的重要性

老年教育作为终身教育体系的最后一环，其自身特征决定了推进老年教育专门立法的必要性与紧迫性。从概念来看，现有政策对“老年”的界定存在出入，影响了与老年相关的一系列工作。立法可以通过对象规定，明确概念，助推老年教育发展。同时，作为一种公共产品，老年教育具有普惠性和公益性，其服务对象是规模庞大且持续增长的老年群体，但以参与老年大学的老年人数量来看，云南省现有792万老年人只有22万为老年大学在校学员，占全省老年人比例不到3%，进一步确保老年教育的公平可及需要立法规定具体部门责任。在实际运行中，老年人因生理机能退化、认知模式转变及心理需求多元化，呈现出以兴趣驱动、经验整合与社交互动为核心的学习特征。教育目标已不局限于知识传授，而是转向社会参与、提升生命质量与实现自我价值等维度，这难以通过现有普通教育或与老年人相关法律体系给予保障。

老年教育的“教育-养老”双重属性，既要求遵循教育普遍规律，又要适应老年群体认知特点。这就需要在制度层面给予保障，确保教育的实效达成。

2.3. 有法可依、依法办学的需要

有相关的法律作为规范，才能做到有法可依、依法办学。目前云南省老年教育发展责任主体不明确，部门权责不清晰、各部门之间配合不紧密的情况。老年教育发展可依托的形式是多种多样的，除了常见的老年大学、社区教育等形式，还可通过组织各类讲座、活动达到老年教育的目的。这些活动虽然都是与老年教育相关，但却分属于不同的负责主体分别进行组织管理，目前云南省老年大学主要由各级老干局管理，社区则受街道办、民政局和派出所的管理。并且没有哪个部门对老年教育的发展负主要责任，部门内除了老干局是将老年教育工作作为其常规工作之一，其他部门老年教育相关工作只是在有要求时推进，没有形成固定的老年教育内容。不同的部门虽然都有涉及到老年教育的工作，但彼此间联系较少，由此造成相互间信息沟通的不畅，也不利于老年教育的整体发展。

同时没有专门的文件对开展老年教育的机构进行责任义务的划分规定，也不利于机构的规范化发展。这些问题归根结底还是由于缺少老年教育相关法规规范造成的影响。所以结合实际情况，尝试研究推进地方老年教育立法的进程，可以让老年教育发展有更好的法律保障，明确政府各部门的责任，以清晰的权责划分来引导老年教育的发展，同时也明晰老年教育办学的要求标准。相应法律法规的保障，可以使老年教育的发展做到真正有法可依。

2.4. 云南省特殊省情的要求

云南省以丰富多样的少数民族文化闻名，在第七次全国人口普查中显示，云南省少数民族人口占全省人口的33.12%。为促进民族团结，增强社会凝聚力，全面建设民族团结进步示范区，更需要发挥教育的柔性作用。老年教育的开展，将国家重要政策文件精神用老年人喜闻乐见的形式传递出去，从而提升他们的认同感和归属感，这样不仅能提升少数民族老年人群体的政治素养，更能促进不同民族间的相互理解和信任，为筑牢中华民族共同体意识奠定坚实基础。且老年教育的开展向少数民族的老年人群体提供了终身学习的新途经，现代科学知识、信息技术、文化艺术知识的传授拓宽其视野，也开放了他们的思维，尤其是部分少数民族地区存在迷信养老观念和过度依赖传统医药的现象，有望通过开设一些健康知识讲座、科学养生课程等方式得到改善。

除了多样的民族文化背景，云南省还是劳务输出大省，每年农村劳动力转移就业超过1500万人，大量劳动力离开后，剩下的主要是老人和青少年。再加上近年来，城市家庭的小型化和农村劳动力向城市转移的趋势。使得老年人群中，留守老人占比较高，超30%的老年人处于空巢和留守状态，并且这一比例还在持续升高。对老年群体、留守老年群体的关注不应仅停留在物质生活层面，其精神层面需求，当前精神文化生活贫乏同样是需要引起重视的地方。而推进老年教育立法，关注其精神层面的需求，丰富其精神文化世界是应对空巢化和城乡失衡等问题，促进云南长期稳定发展的必然选择。

2.5. 云南省老年教育发展现状需要

伴随终身教育、学习型社会等概念深入人心，在党和政府的领导下，云南省的老年教育有了较大的发展。2022年云南省人民政府发布的《云南省“十四五”老龄事业发展和养老服务体系规划》在第二十八条大力发展老年教育中提到：“到2025年，各县、市、区至少建有1所老年大学，70%以上乡镇（街道）建有老年学校，50%以上行政村（社区）建有老年大学学习点，经常性参加教育活动的老年人占老年人总数的比例达到20%以上。”对老年教育中老年大学的数量和参与其教育活动的人数进行了要求。

老年教育的发展虽取得了一定成果，但与其他教育相比仍是云南省终身教育体系中的薄弱环节，落后于其他教育的发展。从教育内容和形式上看，早在2018年云南省人民政府办公厅颁布的《关于加强老年教育工作的实施意见》中就有要求：“丰富老年教育的内容和形式。”可是当前以老年大学为代表的老年教育的开展仍是以传统的、娱乐性较高的教育内容为主，极少涉及如生命教育或老年群体再就业、创业等方面的内容；组织形式也是传统的授课、讲座等为主，偶尔有一些游学、研学活动。在老年教育数字化转型方面也存在共享线上教育资源数量少，更新慢、普及率较低、人数不足等问题。

老年教育发展的相对滞后除了其自身的原因，也与财政保障不足等外部因素的影响有关。老年教育经费的投入总的来看在经济较好区域、中心城市及区级机构投入相对较多，而在经济较弱地区、偏远地区、街道社区等其他基层老年教育机构投入相对较少。云南省在教育经费总数较少的情况下，能够划拨到老年教育发展中的经费就更显不足。经费短缺使老年教育机构只能优先满足机构发展的必须开支，在进一步推进老年教育变革发展，丰富老年教育内容形式等方面有所取舍。

3. 云南省老年教育立法的思考与结论

云南省是一个省情特殊的省份，其地域广阔、少数民族多、与多国接壤等特点，使得推进云南省老年教育立法需要考虑更多的特殊性。同时，老年教育发展与终身教育体系构建、学习型社会建设的背景之下，具有共性的某些内容仍然需要在立法中有所注意体现。

3.1. 确定老年教育立法定位

对老年教育的内涵、性质的界定直接影响到立法的定位，要明确老年教育的立法定位，首先要确立老年教育的内涵和性质。在立法中，需要结合云南省的地方经济、文化、科技发展的状况，找准其本身老年教育的区域性特征，明确老年教育的目的，进而准确界定出老年教育的内涵和性质。避免在老年教育条例的实施过程中存在因对象界定不明确而产生不确定性的问题。

云南省当前正处于建设学习型社会时期，致力于打造“人人是学习之人，时时是学习之机，处处是学习之所”的社会氛围。老年教育作为能助力实现这一氛围的有效途经，需要得到更多重视，比如以立法的方式来更好发挥其对建设学习型社会的作用。因此，老年教育立法中，须以提高老年群体的学习积极性、保障老年群体学习权、促进积极老龄化发展、实现“老有所学、老有所乐、老有所为”为目标，为老年群体提供满足兴趣爱好乃至实现人生价值的学习交流平台。

3.2. 老年教育的服务对象

对老年教育的服务对象进行清晰界定具有重要意义,老年教育的服务对象影响到《老年教育法》的适用范围,因此在立法中必须明确这一问题。《保障法》第2条规定,将年满60周岁的公民定义为老年人。从其他地方性法规来看,天津和徐州的老年教育条例中将老年教育的对象定义为六十周岁以上的公民,而安徽、山东两地的法规中则只是提到其是以老年人为对象,并未对老年群体的具体年龄做出限制。伴随社会劳动效率的提升,部分职业较为灵活的人员在未满60周岁时便已进入退休状态,参与到老年教育活动中。在后续法律法规制定过程中,这部分未满60岁但已实际参与到老年教育当中的群体是否属于老年教育条例适用的对象范围,是否也应列入老年教育法的服务对象中,在具体法律条例制定时,又应该如何更准确地表述老年教育的服务对象以完善老年教育法,需引起有关部门的思考和注意。

3.3. 老年教育的开展内容与形式

老年教育发展进度较缓,在很大程度上受其开展所呈现的内容和形式影响。现开展的老年教育在内容上较为分散,形式上比较传统。急需形成系统框架性的老年教育体系对老年教育的发展进行规范。在老年教育内容的规定中,天津老年教育条例提到老年教育机构可自主设置课程专业,其他省则多是规定参与老年教育机构的权利和义务,并未在其课程专业设置上有要求。不明晰的课程专业设置难以对老年教育发展做出引导,在云南省老年教育条例制定中应重视该点,以《意见》等文件为指导,要求老年教育发展逐步开设健全包括文化知识、健康保健、音乐舞蹈、手工园艺、职业训练及退休生活适应等内容。另外与其他省相比,云南省有着多样的少数民族文化,所以在内容设置上还应考虑结合区域特色,整合民族文化、非物质文化遗产等优秀资源,形成具有云南特色的老年教育内容体系。

除此以外,老年教育立法还应规定老年教育开展的主要的传统形式,例如由老年大学开展老年教育,或依托社区教育开展老年教育,并对这些活动进行监督,规范老年教育的发展。鼓励老年大学、社区及其他社会组织进行创造性的教育形式探索,将传统性和创造性相结合、老年人群体特征和实际情况相结合,探索老年教育新方法、新路径。其他省份出台的老年教育条例中都有提到广播、电视、互联网等媒体要利用现代传媒设施,积极开展多种形式的老年教育,同样,云南省的老年教育发展也要与互联网、数字化相结合,建立老年教育服务体系,发展老年网络教育,形成老年教育现代化发展的体制机制。

3.4. 明确老年教育发展的负责主体

老年教育立法中,明确老年教育的负责主体是确保其高质量发展的重要环节。在当前出台的地方老年教育条例中,徐州、安徽和山东三地均将教育部门定为主管老年教育的部门,同时老龄部门、文体部门、民政、老干部部门等也参与到老年教育的发展中。云南省虽还未对老年教育负责部门有文件性的规定,但实际中,老年教育的发展在省一级涉及教育厅、民政厅、省委老干部局等多个部门,其中老年大学主要由各级老干部部门主管。“多龙治水、多而不治”的现象,导致老年教育发展缺乏统一规划和协调管理。因此,明确老年教育发展的负责主体,不仅是完善老年教育法律体系的必要举措,也是实现老年教育可持续发展的关键。

在条例的制定中,需要明确哪个政府部门作为老年教育的主要推动者和管理者,承担起顶层设计和统筹协调的责任。负责制定老年教育发展规划,并通过政策引导、资金支持和资源整合等方式,推动老年教育的规范化和制度化发展。老年教育自身的特殊性使其发展离不开多部门协作配合,在条例中也应明文规定参与老年教育发展的其他部门的职责,共同构建老年教育的治理网络。

3.5. 老年教育的财政保障

经费不足是制约老年教育发展的重要原因。并由此引发了一连串诸如老年教育体系建设不完善、服务容量有限等问题。为了解决老年教育经费不足的问题,在老年教育立法中明确对老年教育的财政投入成为其必不可少的内容。现有的地方老年教育条例中,仅是说明政府需要将老年教育经费纳入财政预算中,并逐步实现专款专用,同时鼓励社会资金加入老年教育的发展。但并未有老年教育经费占教育经费预算的百分之几或是,明确政府每年在老年教育中投入经费,或是明确老年教育经费应逐年增长等内容,减少因经费不足影响老年教育发展的的问题。同时,老年教育的发展一直是鼓励社会力量参与其中,形成政府为主,民间筹集为辅的多渠道投入不低于几个百分点这样明确的要求。后续老年教育条例颁布,应逐步学习普通教育发展那样方式[7]。社会力量的进入一方面是源自本身的社会责任感驱使,另一方面也需要有一定的优惠政策吸引其参与到老年教育的发展建设中。2021年颁布的《山东省老年教育条例》中提到“老年教育机构按照国家 and 省有关规定享受税收优惠和行政事业性收费减免,自然人、法人和其他组织对老年教育的公益性捐赠支出,依法享受税前扣除。”云南省在老年教育立法中可借鉴《山东省老年教育条例》的内容,按规定给予参与老年教育的社会组织及个人一定税收减免优惠政策并

明确具体的减免比例和其他相关配套优惠政策，以此吸引更多的社会力量加入老年教育的发展。

3.6. 老年教育的监督与问责

在老年教育立法中，注重具体执行中的监督与问责是确保政策落地、保障老年人受教育权利的重要环节。首先，应构建完善的监督体系，明确监督主体的职责和权限。促进形成政府、社会组织、老年群体个人皆可参与其中的，多层次、多维度的监督网络。政府通过听取汇报、审查文件等方式，对老年教育法律法规的实施情况进行有效监督，同时也需对本级政府有关部门及下级政府履行老年教育职责的情况进行督导，并将结果向社会公布。在具体立法中要将具体监督部门表述清楚，不要仅表述为“依法接受监督”。例如山东省的条例中就对监督主体、被监督主体和监督内容做了较为明确的规定，涉及教育行政部门、登记管理机关、市场监管部门、公安机关等 [8]。

只有监督没有问责也不能促进老年教育实际落地发展。老年教育立法中应关注问责机制的建立，通过明确责任主体、强化绩效评估、加大惩治力度，对不履行或不正确履行职责的行为进行问责。徐州和安徽两地分别对老年教育机构和人民政府教育部门及其他部门未履行老年教育条例应承担的责任进行了明确，山东省则是两者都包含在内。在立法中间责主体应该既包括政府教育部门及其他部门又包括老年教育机构。确保老年教育的公平性和高质量发展，为老年人提供更加优质的教育资源和学习环境。

监督与问责机制的健全不仅能够保障老年教育政策的有效落实，还能提升老年教育的质量和公平性，从而更好地满足老年人多样化的学习需求，推动老年教育事业的健康发展。

3.7. 重点人群的关切

云南省是全国世居少数民族最多、跨境民族最多、特有民族最多、人口较少民族最多、自治地方及实行民族区域自治的民族最多的省份。多民族构成了与之相应的多语种，云南各个民族除回族、满族、水族通用汉语外，其他民族都有自己的语言，22个少数民族说着26种少数民族语言。因此，云南省老年教育立法工作在制定过程中需要兼顾少数民族语言、风俗习惯以及文化背景的多样性，特别关注少数民族老年人群体的需求，确保政策的公平性和包容性，增强立法的适用性和可操作性。

云南省的少数民族老年人群体面临着语言障碍、文化差异以及教育资源不足等问题，一定程度上影响他们获取老年教育资源的机会。此外，云南省部分地区少数民族老年人对国家通用语言的掌握程度较低，对他们在老年教育中的参与有一定限制。因此，在立法过程中，应充分考虑少数民族语言和文化的特殊性，采取双语教学等措施，为少数民族老年人提供更加便利的学习环境。云南省少数民族老年人的生活质量和社会融入程度也需得到更多关注。有研究表明，云南省少数民族老年人普遍面临健康状况不佳、经济负担较重等问题。因此，老年教育立法不仅要关注知识传授，还应结合老年人的实际需求，提供健康咨询、心理辅导等综合服务，帮助他们更好地融入社会。

在经济社会发展过程中，弘扬积极老龄观，实现老有所教、老有所学、老有所为、老有所乐。这既是我国老龄工作的重要目标，也是云南省老年教育发展的基本遵循。为实现云南省更高质量的发展目标，结合云南省省情实际，需对老年教育加强重视。在其他省份陆续出台老年教育条例的情况下，应尝试借鉴外省经验结合本省老年教育面临实际问题，着力构建体现云南省地方特色和民族特点的老年教育发展框架，让老年教育的发展为云南省经济社会发展添砖加瓦。

参考文献

- [1] 张少芳. 老年教育体系构建的原则、影响因素及路径选择 [J]. 成人教育, 2019(8):41-46.
- [2] 中华人民共和国老年人权益保障法 [J]. 中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报, 1996(7):5-11.
- [3] 江泽民. 全面建设小康社会, 开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告 [J]. 求是, 2002(22):3-19.
- [4] 施祖美. 老年教育策论[M]北京:社会科学文献出版社, 201:11.
- [5] 叶忠海. 老年教育若干基本理论问题 [J]. 现代远程教育研究, 2013(6):11-16+23.
- [6] 4673万人! 2023年云南省常住人口主要数据公报发布[EB/OL]. [2024-03-30]. https://www.yn.gov.cn/sjfb/sjyw/202403/t20240330_297490.html
- [7] 黄欣. 终身教育立法:国际视野与本土行动 [J]. 教育发展研究, 2010, 30(5):3034.
- [8] 李洁. 我国地方老年教育条例的立法评析与完善 [J]. 终身教育研究, 2022, 33(1):63-71.