



华南理工大学
South China University of Technology

专业学位硕士学位论文

社会治理视角下广州市老年教育发展研究

作者姓名	陈芸
学位类别	公共管理硕士
指导教师	邬智 研究员 孙晓生 教授
所在学院	公共管理学院
论文提交日期	2018年5月2日

**Investigating the Aged Education in Guangzhou
from the Perspective of Social Governance**

A Dissertation Submitted for the Degree of Master

Candidate: Chen Yun

Supervisor: Wu Zhi

Sun Xiaosheng

South China University of Technology

Guangzhou, China

分类号：C93

学校代号：10561

学 号：201521625981

华南理工大学硕士学位论文

社会治理视角下广州市老年教育发展研究

作者姓名：陈芸

指导教师姓名、职称： 邬智 研究员

申请学位级别：公共管理硕士

学科专业名称：公共管理

研究方向：公共管理

论文提交日期：2018 年 5 月 2 日

论文答辩日期：2018 年 6 月 2 日

学位授予单位：华南理工大学

学位授予日期： 年 月 日

答辩委员会成员：

主席： 叶林

委员： 莫岳云、范旭、麦均洪、张凤凉、叶贵仁、张鼎华

华南理工大学 学位论文原创性声明

本人郑重声明：所呈交的论文是本人在导师的指导下独立进行研究所取得的研究成果。除了文中特别加以标注引用的内容外，本论文不包含任何其他个人或集体已经发表或撰写的成果作品。对本文的研究做出重要贡献的个人和集体，均已在文中以明确方式标明。本人完全意识到本声明的法律后果由本人承担。

作者签名：陈芸

日期：2018年5月2日

学位论文版权使用授权书

本学位论文作者完全了解学校有关保留、使用学位论文的规定，即：研究生在校攻读学位期间论文工作的知识产权单位属华南理工大学。学校有权保留并向国家有关部门或机构送交论文的复印件和电子版，允许学位论文被查阅（除在保密期内的保密论文外）；学校可以公布学位论文的全部或部分内容，可以允许采用影印、缩印或其它复制手段保存、汇编学位论文。本人电子文档的内容和纸质论文的内容相一致。

本学位论文属于：

保密，（校保密委员会审定为涉密学位时间：____年__月__日）
于____年__月__日解密后适用本授权书。

不保密，同意在校园网上发布，供校内师生和与学校有共享协议的单位浏览；同意将本人学位论文提交中国学术期刊（光盘版）电子杂志社全文出版和编入 CNKI《中国知识资源总库》，传播学位论文的全部或部分内容。

（请在以上相应方框内打“√”）

作者签名：陈芸
指导教师签名：陈芸
作者联系电话：
联系地址（含邮编）：

日期：2018年5月2日
日期：2018年5月2日
电子邮箱：chenyun@scut.edu.cn

摘要

当前，我国已进入老龄化社会，“未富先老”的特征日益凸显，对我国社会主义现代化进程将产生全面而深远的影响。老年教育是我国教育事业和老龄事业的重要组成部分，党和国家高度重视。党的十八大提出要“完善终身教育体系，建设学习型社会”，“积极应对人口老龄化，大力发展老龄服务事业和产业”。十九大相继提出“加快建设学习型社会，大力提高国民素质”。国家专门出台了《老年教育发展规划（2016-2020年）》。发展老年教育，是积极应对人口老龄化、建设学习型社会的重要举措，是满足老年人多样化学习需求、提升老年人生活品质、促进社会和谐的必然要求。

然而，老年教育发展至今面临一些瓶颈，以传统教育学理论难以解决管理上的突出问题。在党的十八大以来开创的社会治理基础上，十九大提出“打造共建共治共享的社会治理格局”，是全面建设社会主义现代化强国的必然要求。今年两会期间习总书记在广东代表团的重要讲话精神为我省打造共建共治共享的社会治理格局明确了具体目标。

老年教育作为一种准公共产品，亦是社会治理的重要内容。本文从社会治理视角探析老年教育发展问题，并尝试提出治理对策，有助于促进老年教育可持续发展。

在老龄化背景下，本文以老年教育为切入点，采用文献法、访谈法和问卷法，以广州市为例，梳理了政府、市场、社会组织和公民等多元主体共建共治老年教育的现状及特点，并归纳出以下存在问题。一是政府主导监管老年教育作用不足，法治保障不全。二是市场供给老年教育产品不足，区域发展不均。三是社会投入老年教育力度不足，办学规模有限。四是公民参与老年教育力量不足，积极性不高。究其原因，主要体现在思想认识、政府定位、市场配置、体制机制和经费投入等方面。通过借鉴国内外老年教育发展的经验启示，本文提出以下治理对策：一是目标上实现服务均等，推动老年教育可持续发展。二是思想上加强意识培养，引导多方主体共同参与。三是主体上实行多元共治，明确职能构建网络体系。四是制度上做好健全联动，优化老年教育体制机制。五是实践上继续扩大供给，提升老年教育办学质量。

本文在公共管理理论框架下研究老年教育发展问题，在研究视角上有所创新，研究结论能为国内其他同类城市发展老年教育提供参考价值。

关键词：社会治理；老年教育；广州市

Abstract

It's universally acknowledged that China is now an aging society, and appears "growing old before getting rich", which would exert profound influence in the process of socialist modernization. The issue of education of the elderly population has attracted wide attention from various stakeholders in the society. The Communist Party of China (CPC) and the central government have paid great attention to the issue. The 18th CPC National Congress pointed out to improve the lifelong education system, construct the learning-oriented society, actively respond to the aging of the population and vigorously develop the service and industry for the senior citizen. The 19th CPC National Congress also pointed out to accelerate the construction of the learning-oriented society and promote people's quality. General Office of the State Council has launched the plan for the development of education for the aged (2016-2020). The aging education is an important part of the national education. Its development is a necessary measure to deal with the aging population, meet the need to receive education for the senior citizens, elevate their life quality and achieve social harmony.

However, there are some problems with the aging education which cannot be solved from the traditional educational approach. On the basis of social governance since the 18th CPC National Congress, the 19th CPC National Congress requires to develop a new model of social governance based on collaboration, co-governance, and common gains, which is necessary to build a prosperous society. The speech delivered by President Xi in 2018 in Guangdong delegation has set clear goals on the way to building the new social governance model.

As a kind of quasi-public goods, the governance of the aging education is an important part of social governance. This study tries to investigate the problem from the angle of social governance. By disclosing the problems in the present aging education and proposing solutions, results of the present research would extend the theory of social governance and provide a reference for other research.

Drawing on the theories of social governance and public goods, the thesis investigates into the present status of aged education, with the example of Guangzhou. A couple of methods have been adopted including literature review, survey and interview. Four major problems have been identified: a lack of the system of legislative protection and a malfunction of government supervision; a lack of supply in the market of the aged education and an unbalanced distribution of such supply; an insufficiency in the investment from different stake-holders at large; and a passive role played by senior citizens and practitioners.

The root causes lie in the fields of the thinking mode, market allocation, institutional mechanism and financial investment. In view of experience of developing the aged education at home and abroad, five suggestions are thus proposed such as providing equal opportunities for the aged to receive education, promoting the awareness of the aged education and guiding participation from various stake-holders, constructing the network of multiple governance, bettering the mechanism of aged education by improving the rules and regulations, and strengthening the supply of the aged education and elevating its quality. The present study would provide useful reference to the development of aged education in other mainland cities, and promote healthy development of the aging society.

To conclude, the study researches into the issue of aging education from the angle of social governance, which is a breakthrough compared with the traditional educational approach. These results could serve as a useful reference for the research on other cities.

Key words: Social governance; Aged education; Guangzhou

目 录

第一章 绪论	1
1.1 研究背景和选题意义.....	1
1.1.1 选题来源.....	1
1.1.2 选题意义.....	3
1.2 文献综述.....	4
1.2.1 国外对老年教育的研究现状.....	4
1.2.2 国内对老年教育的研究现状.....	6
1.2.3 文献述评.....	8
1.3 基本思路和研究方法.....	9
1.3.1 基本思路.....	9
1.3.2 研究内容.....	9
1.3.3 研究方法.....	10
1.4 本章小结.....	11
第二章 相关概念和理论基础	12
2.1 相关概念.....	12
2.1.1 老年和老龄化社会.....	12
2.1.2 老年教育.....	13
2.1.3 老年教育社会治理.....	15
2.2 理论基础.....	16
2.2.1 社会治理理论.....	16
2.2.2 公共产品理论.....	19
2.3 本章小结.....	20
第三章 社会治理视角下广州市老年教育发展概况	21
3.1 广州市老龄化现状.....	21
3.1.1 广州市老年人口的规模和分布.....	21
3.1.2 广州市老年人口的性别结构和年龄结构.....	23
3.2 广州市老年教育发展现状及特点.....	24
3.2.1 广州市老年教育发展政府促进措施日益多元化.....	25

3.2.2 广州市老年教育发展市场资源供给日益多元化.....	30
3.2.3 广州市老年教育发展社会组织办学日益多元化.....	32
3.2.4 广州市老年教育发展公民主体构成日益多元化.....	33
3.2.5 多元主体协同促进广州市老年教育发展.....	34
3.3 本章小结.....	36
第四章 社会治理视角下广州市老年教育发展存在问题及原因分析	37
4.1 广州市老年教育发展问卷调研分析.....	37
4.1.1 调研对象和调研方式.....	37
4.1.2 老年人参与广州市老年教育发展的情况分析.....	38
4.1.3 老年学员参与广州市老年教育发展的情况分析.....	45
4.1.4 老年教育从业人员参与广州市老年教育发展的情况分析.....	53
4.1.5 三类调研对象对广州市老年教育发展存在问题的评价.....	55
4.2 广州市老年教育发展的存在问题.....	56
4.2.1 政府主导监管老年教育不足，法治保障不全.....	56
4.2.2 市场供给老年教育产品不足，区域发展不均.....	59
4.2.3 社会投入老年教育力度不足，办学规模有限.....	62
4.2.4 公民参与老年教育力量不足，积极性不高.....	64
4.3 广州市老年教育发展存在问题的原因分析.....	65
4.3.1 思想认识不到位.....	65
4.3.2 政府定位不清晰.....	66
4.3.3 市场机制不健全.....	66
4.3.4 体制机制不顺畅.....	66
4.3.5 经费投入不充足.....	67
4.4 本章小结.....	68
第五章 国内外老年教育发展经验借鉴.....	69
5.1 大陆主要城市老年教育发展经验借鉴.....	69
5.1.1 上海市老年教育发展经验启示.....	69
5.1.2 天津市老年教育发展经验启示.....	72
5.2 港澳两市老年教育发展经验借鉴.....	73
5.2.1 香港老年教育发展经验启示.....	73

5.2.2 澳门老年教育发展经验启示.....	75
5.3 发达国家老年教育发展经验借鉴.....	76
5.3.1 法国老年教育发展经验启示.....	76
5.3.2 英国老年教育发展经验启示.....	77
5.3.3 美国老年教育发展经验启示.....	78
5.4 本章小结.....	79
第六章 社会治理视角下广州市老年教育发展对策.....	81
6.1 目标上实现服务均等，推动老年教育可持续发展.....	81
6.2 思想上加强意识培养，引导多方主体共同参与.....	81
6.3 主体上实行多元共治，明确职能构建网络体系.....	82
6.3.1 鼓励多元主体参与老年教育事业发展.....	82
6.3.2 明确各类主体的职能定位.....	83
6.3.3 构建老年教育治理网络体系.....	84
6.4 制度上做好健全联动，优化老年教育体制机制.....	84
6.4.1 加大加强老年教育法治保障.....	84
6.4.2 理清理顺老年教育管理体制.....	85
6.4.3 建立健全老年教育保障机制.....	85
6.5 实践上继续扩大供给，提升老年教育办学质量.....	88
6.5.1 深化老年教育调研，优化老年教育产品质量.....	88
6.5.2 培育民间办学力量，扩大老年教育资源供给.....	88
6.5.3 加强远程网络建设，丰富老年教育教学形式.....	89
6.6 本章小结.....	89
结 论.....	91
参考文献.....	93
附 录.....	96
附录 1.....	96
附录 2.....	97
附录 3.....	98
附录 4.....	99
附录 5.....	102

附录 6.....	105
攻读硕士学位期间取得的研究成果.....	107
致 谢.....	108

图表清单

图清单

图 1-1	研究思路.....	9
图 2-1	公共产品生产和供给方式.....	19
图 3-1	2012-2016 年广州市老年人口数量	22
图 3-2	2012-2016 年广州市老年人口占户籍人口比重	22
图 3-3	我国老年教育管理体制及模式.....	25
图 4-1	广州市老年教育发展调研对象（老年人）区域分布情况.....	39
图 4-2	广州市老年教育发展调研对象（老年人）退休前的职业情况.....	39
图 4-3	广州市老年教育发展调研对象（老年人）的文化程度情况.....	40
图 4-4	广州市老年教育发展调研对象（老年人）的经济状况.....	40
图 4-5	广州市老年教育发展调研对象（老年人）的学习意愿情况.....	41
图 4-6	广州市老年教育发展调研对象（老年人）对老年教育重要性的认识情况.....	42
图 4-7	广州市老年教育发展调研对象（老年人）缴纳学费意愿情况.....	45
图 4-8	广州市老年教育发展调研对象（老年学员）区域分布情况.....	46
图 4-9	广州市老年教育发展调研对象（老年学员）退休前的职业情况.....	46
图 4-10	广州市老年教育发展调研对象（老年学员）的文化程度情况.....	47
图 4-11	广州市老年教育发展调研对象（老年学员）的经济状况.....	47
图 4-12	广州市老年教育发展调研对象（老年学员）对老年教育产品的满意度情况... 48	
图 4-13	广州市老年教育发展调研对象（老年学员）对老年教育收费情况的评价.....	51
图 4-14	广州市老年教育发展调研对象（老年学员）对老年教育师资水平的评价.....	51
图 4-15	广州市老年教育发展调研对象（老年学员）对报读学校难易程度的评价.....	52
图 4-16	广州市老年教育产品宣传渠道情况.....	52
图 4-17	广州市老年教育发展调研对象（从业人员）对薪酬满意度的评价.....	54
图 4-18	广州市老年教育发展调研对象（从业人员）对工作强度及压力的评价.....	54
图 4-19	广州市老年教育发展调研对象（从业人员）对工作中最满意事项的评价.....	55
图 4-20	广州市老年教育发展调研对象（从业人员）对工作中最不满意事项的评价... 55	
图 4-21	三类调研对象对广州市老年教育发展主要存在问题的评价.....	56

图 4-22 全国老龄工作委员会构成单位.....	57
图 4-23 广州市老龄工作委员会构成单位.....	57
图 4-24 广州市老年教育发展调研对象（老年人）实际参与老年教育活动情况.....	64
图 5-1 上海市老年教育发展管理体制.....	69
图 5-2 香港老年教育发展的主要办学主体.....	74
图 6-1 社会治理视角下广州市老年教育发展对策.....	81

表清单

表 1-1 访谈对象基本情况.....	11
表 2-1 我国关于法定退休年龄的有关规定.....	12
表 2-2 国际社会关于老年教育内涵的主要观点.....	13
表 2-3 国内学者关于老年教育内涵的主要观点.....	13
表 3-1 2012-2016 年广州市老年人口数量	21
表 3-2 2012-2016 年广州市老年人口的地区分布	23
表 3-3 2015 年广州市老年人口年龄结构.....	24
表 3-4 国家层面涉及老年教育的政策法规.....	27
表 3-5 省、市层面涉及老年教育的政策法规.....	28
表 3-6 2015-2016 年广州市各级老年教育机构情况	30
表 3-7 2013-2016 年广州市各类老年教育及文体活动参与情况	35
表 4-1 各类问卷发放及回收情况统计.....	37
表 4-2 广州市老年教育发展调研对象（老年人）年龄、性别及区域分布情况.....	38
表 4-3 影响广州市老年人学习意愿各变量的独立样本 t 检验结果	41
表 4-4 影响广州市老年人对老年教育重要性认识各变量的独立样本 t 检验结果	42
表 4-5 广州市不同居住地老年人对老年场所设备齐全性评价的独立样本 t 检验结果	43
表 4-6 广州市老年教育活动场所情况.....	43
表 4-7 老年人参与广州市老年教育活动的影响因素情况.....	44
表 4-8 广州市老年教育家人支持度情况.....	45
表 4-9 广州市老年教育发展调研对象（老年学员）年龄、性别及区域分布情况.....	46
表 4-10 影响广州市老年学员对老年教育满意度各变量的独立样本 t 检验结果	48
表 4-11 广州市不同居住地老年学员对老年场所设备齐全性评价的独立样本 t 检验结果	

.....	49
表 4-12 广州市老年教育发展调研对象（老年学员）参与老年教育活动情况.....	49
表 4-13 广州市老年教育发展调研对象（老年学员）参与老年教育活动的动机.....	50
表 4-14 广州市老年教育发展调研对象（老年学员）希望开设的课程.....	50
表 4-15 广州市老年教育发展调研对象（老年学员）对学习证明的需求情况.....	51
表 4-16 广州市老年教育发展调研对象（老年学员）参与老年教育活动出行方式情况	53
表 4-17 广州市老年教育发展调研对象（从业人员）的人口统计学特征.....	53
表 5-1 “十二五”期间上海市老年教育机构数量.....	70
表 5-2 “十二五”期间上海市各级老年学校标准化建设情况.....	71

第一章 绪论

1.1 研究背景和选题意义

1.1.1 选题来源

我国人口将近 14 亿，当前业已步入老龄化社会。据统计，截至 2016 年底，我国 60 岁及以上老年人口超过 2.3 亿，占总人口的 16.7%；65 岁及以上老年人口超过 1.5 亿，占总人口的 10.8%^{注1}。据国家卫计委预测，到 2020 年，全国 60 岁及以上老年人口将达到 2.55 亿，老龄化水平将达到 17.8%^{注2}。日益凸显的“未富先老”特征，将对我国社会主义现代化进程产生全面而深远的影响。

积极发展老年教育是应对人口老龄化挑战，减轻人口老龄化负面影响，发挥老年人积极作用的有效途径和重要举措。发展老年教育既能够丰富老年人的生活兴趣，从而提升老年人的生存质量；又能够助力建设学习型社会，从而促进社会和谐。发展老年教育，事关百姓福祉，关乎发展全局，对此，国家高度重视。目前有 700 多万老年人参与了各类老年大学学习。参与远程教育、社区教育等其他形式的老年人也有上千万。全国“初步形成了多部门推动、多形式办学的老年教育发展格局”^{注3}。

在肯定老年教育发展成绩的同时，也发现了许多问题：例如管理体制混乱、保障机制不健全、运作资金缺乏保障、资源供给不足、城乡发展不平衡、区域间发展不平衡，等等。特别需要指出的是，目前国内老年教育的管理体制凸显了指导理论不系统、组织管理不明晰、工作计划不到位等问题。老年教育并非纳入教育部门管理，而由文化部门负责统筹管理，民政部门则把老年教育作为老龄福利的一项内容。这就从制度上严重制约了老年教育的发展。如何化解上述问题，推动老年教育稳步发展，是发展老龄服务事业和产业亟需完成的迫切任务。

党的十八大提出要“完善终身教育体系，建设学习型社会”。十八届三中全会提出要“积极应对老龄化，加快建立社会养老服务体系和发展老年服务产业”。国务院《关于加快养老服务业发展若干意见》明确指出积极应对人口老龄化是全面建成小康社会的一项紧迫任务。李克强总理提出，“加快发展养老服务产业”，“满足老年人的多层次

^{注1} 数据来源：莫香君. 中国 60 岁以上老年人口超 2.3 亿 中国老龄化现状[EB/OL]. <http://city.shenchuang.com/city/20171207/709066.shtml>, 2017-12-07

^{注2} 数据来源：王斌. 2020 年我国 60 岁及以上人口将达到 2.55 亿[EB/OL]. http://www.xinhuanet.com/health/2017-03/24/c_1120684505.htm, 2017-03-24

^{注3} 资料来源：卫波. 山西老年教育现状调查[EB/OL]. <http://news.163.com/16/1230/19/C9ICFO9U00014Q4P.html>, 2016-12-30

需求，提高生活质量”。党的十九大进而提出“加快建设学习型社会，大力提高国民素质”。国家为此专门出台了《老年教育发展规划（2016-2020年）》。党和国家一系列战略部署，都已经明确了老龄化事业的发展方向、具体任务和措施。如何维护老年人受教育的基本权利，满足老年人精神文化和学习需求，促进老年教育事业健康发展，建设学习型社会，推进国家的老龄化战略，是国家面临的重大现实课题，老年教育社会治理显得十分重要和必要。

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》首次提出“社会治理”概念，强调“紧紧围绕更好保障和改善民生，促进社会公平正义，深化社会体制改革”，“推进社会领域制度创新，推进基本公共服务均等化，加快形成科学有效的社会治理体制，确保社会既充满活力又和谐有序”；强调“创新社会治理，必须着眼于维护最广大人民群众根本利益，最大限度增加和谐因素，增强社会发展活力，提高社会治理水平”，“确保人民安居乐业、社会安定有序”^{注1}。十八届五中全会对“社会治理”又作了进一步深化解释，指出“加强和创新社会治理，推进社会治理精细化，构建全民共建共享的社会治理格局”^{注2}。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》明确要求“增强社区服务功能，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动”^{注3}。在十八大以来开创的社会治理基础上，党的十九大提出“打造共建共治共享的社会治理格局”，这是全面建设社会主义现代化强国的必然要求。

在2018年全国两会期间，习近平总书记莅临广东代表团，强调“要形成有效的社会治理、良好的社会秩序，促进社会公平正义，让人民群众安居乐业，获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续”。这为我省打造共建共治共享的社会治理格局明确了具体目标。广东要在这方面发挥排头兵作用，就必须创新社会治理体制，把资源、服务、管理放到基层，形成各方参与、各尽其责的良好局面。同时，还需要健全法治，确保社会治理有序开展^[1]。这对于新时代的广东进一步加强社会治理创新，促进社会治理和社会治理体系现代化具有很强的指导意义。

广州市地处华南地区政治、经济与文化中心，人口众多，是超大的国际大都市。然而，广州市老龄化程度大，老龄问题日益凸显。本文采用社会治理视角来研究广州市老

^{注1} 资料来源：中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[EB/OL].
<http://politics.people.com.cn/n/2013/1116/c1001-23560979.html>, 2013-11-16

^{注2} 资料来源：中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议公报[EB/OL].
http://www.xinhuanet.com/politics/2015-10/29/c_1116983078.htm, 2015-10-29

^{注3} 资料来源：中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议[EB/OL].
<http://cpc.people.com.cn/n/2015/1103/c399243-27772351.html>, 2015-11-03

年教育发展中存在的问题及其原因,提出相应对策,以期引起政府及社会有关部门重视,以便更好地应对老龄化问题,促进社会和谐,希望能为其他同类型大城市提供可以参考的老年教育治理模式,共同促进社会治理和社会治理体系现代化,共筑美丽的中国梦。此外,笔者工作和生活在广州高校,所在单位设有老年大学,对于收集广州市老年教育相关资料和一手数据享有地利之便。

1.1.2 选题意义

1.1.2.1 理论意义

首先,老年教育治理作为社会治理内容之一,在治理过程中出现的问题亟需得到有关部门和人员的解决,对老年教育进行研究,能为我国发展老年教育提供理论依据,有利于创新老年教育治理,有利于助推终身教育体系的构建。

其次,本研究在一定程度上有助于健全老年教育研究视角。随着老龄化时代的来临,国内外政府日益重视老年教育,如何更好地开展老年教育,是各国政府面临的重大课题。一直以来,我国对老年教育的研究主要在教育学框架下进行,大部分研究主要探讨老年教育的概念属性、功能特点和问题对策。然而,如何对其进行治理则涉及尚浅。本文从社会治理角度来研究老年教育是对目前老年教育研究视角的补充和创新,能够突破目前的研究瓶颈,为当前老年教育发展的管理困境提供解决路径。

1.1.2.2 实践意义

首先,发展老年教育是国际社会应对人口老龄化的一致选择。面对日益凸显的老龄化问题,世界各国有效应对的举措之一就是发展老年教育。一方面,通过老年教育促进老年人身心健康,促进社会和谐。另一方面,通过老年教育开发老龄人力资源,发挥银龄大众的余热造福社会。当前,我国也进入了老龄化时代,有必要结合实际深入研究老年教育发展问题,有利于积极应对老龄化局面,有利于促进全社会和谐发展。

其次,党的十八大和十九大相继提出,要完善终身教育体系,加快建设学习型社会。老年教育是终身教育的最后一环,亦是建设学习型社会的重要组成部分,更是社会主义精神文明治理的重要阵地。在社会治理视角下研究老年教育发展,能够在一定程度上指导政府、市场、社会组织和公民如何在老年教育发展中发挥积极作用,从而推动终身教育发展,助力学习型社会建设,促进社会主义精神文明发展。

再次,广州乃广东省会城市、国家中心城市,人口众多,已经步入老龄化社会。作为国内一线城市,广州的经济、文化发展举措能够对周边城市起到一定的辐射作用。结

合广州市实际，探究广州市老年教育发展存在的问题并针对性地提出治理对策，能够为国内其他同类型城市提供一定的参考作用。

总之，老年教育是一项利国利民的事业。运用“党委领导、政府主导、社会参与、全民行动”的治理理念，对实现“老有所教、老有所学、老有所为、老有所乐”的特色老年教育发展新格局，具有十分重要的实践意义。

1.2 文献综述

1.2.1 国外对老年教育的研究现状

1.2.1.1 老年教育办学模式研究

发达国家老年教育的办学模式比较多样。国外学者 *Günder* 对国际上老年教育的办学模式进行了研究。*Günder* 将目前世界各国老龄大学归纳为五种模式：法国模式、英国模式、中国模式、北美模式和南美模式。他认为法国模式与英国模式均主张互助学习，通常依赖于与大学合作办学。英国模式的课程设置强调同伴学习，即学员可能在某些班是学生，在另外一些班则作为老师。中国模式侧重课程设置安排，以公民课程，多样性文化，哲学，个人护理，健康养生以及老年医学为主要课程。北美模式主张采用讨论课的形式，课程由客座讲师和演讲者开设，教学机构实行成员自治。而南美模式与法国模式比较类似，成员主要来自在社会经济环境中处于劣势的阶层。所有课程模式的共性特征均以娱乐性的活动为主^[2]。国外学者 *Formasa* 对法国老年教育的模式也进行了研究，他认为法国的老年大学里常常有老年人和年轻人一起上课，主张大学应该促进老年教育和老年医学研究的融合，从而提高老年人的生活质量。比如著名的图卢兹老年大学对任何退休人士开放，每个学员只需要简单注册并缴纳少量学费即可入学^[3]。国内学者齐伟钧和马丽华主编的《海外老年教育》一书中，详细介绍了世界主要国家发展老年教育的办学模式，李学书、谢虔也分别在其代表作中介绍了国外先进的老年教育办学经验。例如：日本的老年教育最早由民间机构提供并设立董事会，在科、教、文、体的主管部门“文部省”统领下，由市町村教育委员会主办老年福利大学、老年体育大学、长寿大学、高龄者大学、老年学院和各种活动班、培训班。英国、加拿大和美国等国家的老年教育基本都由政府、高校和自治组织三类机构提供。美国主要依托大、中、小学进行社区教育。韩国除了依托政府和高校运营老年教育机构，还由中小学、宗教团体、老年团体等组织开办老年教室。澳大利亚在上个世纪 80 年代也成立了第三年龄大学。芬兰则面向老年人举办了诸多资深公民大学，它们均建立在高等学校内部^[4,5,6]。

1.2.1.2 老年教育经费来源研究

国外老年教育的经费来源主要分为两大类：一是以政府投入为主，二是其他资金投入。齐伟钧和马丽华的著作就此做了分类。首先，以政府投入为主的老年教育机构主要以德国、美国和日本为代表。德国政府为老年教育投入了大量资源；美国的老年教育主要依靠社区教育，而社区老年中心基本靠政府扶持；日本的老年教育作为老年人福祉，从法规上明确可以得到财政支持。其次，其他资金渠道投入的老年教育机构主要以英国、法国和芬兰为代表。英国的老年教育主要由高等教育基金委员会向传统大学提供资金来实施，而第三年龄大学的经费主要来自成员的捐资，实行自营自助。法国的老年教育主要依托高校进行，与高校在人、财、物等资源实行共享，同时也倾向于依靠学费来支撑运营。芬兰的第三年龄大学经费来自教育预算对高校的拨款，并收取成本价学费^[4]。此外，严明明在其研究中指出，美国除了政府投入经费之外，其经费来源还包括学费及私人捐赠等^[7]。

1.2.1.3 老年教育理论视角研究

国外老年教育研究理论渊源主要集中于社会学相关理论，如“社会需求理论”、“经济福利理论”是该领域的直接理论基础，而“社会心理学理论”则是其重要理论基础，包括“连续性理论”“撤退理论”和“活动理论”等。“社会冲突和调试理论”、“社会群体理论”和“社会互动理论”也是国外研究老年教育的社会学相关理论。此外，“第三年龄理论”、“健康老龄化理论”和“积极老龄化理论”亦是国际社会研究老年教育的理论渊源。李学书在《中外老年教育发展和研究的反思与借鉴》一文中详细论述了国外老年教育的理论渊源，并梳理了西方学者研究老年教育的典型理论，主要是“自我完善理论”、“权利理论”、“福利理论”和“终身学习理论”等社会参与取向的理论体系^[5]。王英在《中外老年教育比较研究》一文也表达了相同的观点，认为国外老年教育研究理论主要以社会参与为主要取向^[8]。齐伟钧和马丽华则认为，国外老年教育的理论研究视角丰富，研究内容多样，重视研究机构和研究人员的发展^[4]。国外学者 Formasa 强调从终身教育视角研究老年教育，认为老年大学需要提供终身学习的实践课程和娱乐设施，并且让学生分享经验和知识^[3]。而 Alfageme 和 Findsen 等学者则从权利理论视角研究老年教育，认为老年大学能够帮助老年人融入社会并且通过提高自己的智力潜能来创建自己的社会生活环境，并且培养社会责任感。然而，他们也指出目前老年大学也存在不少课程只为满足中产阶级的需求，对郊区和少数民族老年人的受教育需求覆盖不够的问题^[9,10]。Mayo 在社会政治框架下提倡老年人的转换教育模式，其要义是考量“我们

生产什么、哪些人受益以及哪些人受损”等问题。教育应有助于解释老年生活的社会政治权利，帮助老年人能更好地控制约束自己的思维。因此，转换教育模式是以社会公平为导向，目标在于转变人们的观念和价值观，尤其是对自由、民主和平等的看法^[11]。

1.2.1.4 老年教育政策制度研究

国外老年教育发展较快，有赖于各项政策制度的保障。例如：英国实施了《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》；美国出台了《老年人法》、《成人教育法》、《职业教育法》、《国内志愿服务法》、《综合就业训练法》和《禁止歧视老人法》；日本制定了《终身学习振兴法》、《高龄社会对策基本法》和《高龄社会对策大纲》。娄峥嵘在《国外老年教育政策分析与启示》一文中对发达国家的老年教育实施政策进行了详细分析，此外还概述了日本关于老年教育学费的福利政策及英美两国的学费减免政策^[12]。

1.2.1.5 老年教育内容形式研究

国外老年教育内容丰富，形式多样。教育内容主要包括健康、素养、社会服务、生活娱乐、再就业、心理和人文关怀等教育。教育形式多样化，例如美国高校和社区学院的正规老年教育，老年中心，老年寄宿所依托大学举办暑期进修班、讲座，民间组织以旅游、代际交流等户外活动为载体开展的非正规老年教育；英国第三年龄大学开设网络课程和虚拟学习小组等。Günder认为，第三年龄大学的教育课程和娱乐活动主要包括画画、跳舞、手工、体育健身活动以及旅游，课程设置如同能够让老年人从繁重的工作中得到解脱的良方^[2]。齐伟钧及马丽华、李学书和王英等学者的文献中均分别对国外老年教育的课程内容和教育形式作了详细介绍^[4,5,8]。

1.2.2 国内对老年教育的研究现状

1.2.2.1 老年教育发展历程研究

国内老年教育研究中，王克忠在《关于老年教育管理体制模式改革的几个问题》一文中将我国老年教育发展历程归纳为三个阶段：（1）萌芽探索阶段（1983-1992年），在办学条件、校舍、经费、师资、教材等方面一无所有，也没有主管部门。（2）创业成长阶段（1993-2011年），加强党的领导并促进成立领导部门，加强立法，促进解决人、财、物问题，加强规章制度建设和管理评估。（3）稳定发展阶段（2012年至今），老年教育覆盖城乡，初步建成老干部大学、老年大学、老年学校和远程教育网络体系，逐渐形成比较稳定科学的管理体制，重视理论研究，专兼职师资和管理队伍相对稳定^[13]。

刘平生也在其代表作中概括了我国各时期的老年教育，与王克忠不同，刘平生将老年教育历程划分为四个阶段：（1）起步初创阶段（1983-1985年），即“三无”阶段，无经费、无编制、无校舍。（2）探索开拓阶段（1985-1988年），加强了党和政府对老年教育的领导，老年大学诞生，并且发展快。（3）推进发展阶段（1988-1996年），老年大学协会成立，动员社会力量支持，形成多元化和网络化的办学形式。（4）普及提高阶段（1996年至今），从法律的高度保障老年人受教育的权利，强调政府对老年教育的统筹，加强各部门对实施老年教育的责任^[14]。

1.2.2.2 老年教育管理研究

国内老年教育历经30多年，管理模式多样，王克忠将其大致分为以下三种：（1）以办学主体为主的多元化管理模式，以广州、徐州、重庆等城市为代表；（2）以老干部局为主的管理模式，以山东、黑龙江等省份及景德镇、长沙等城市为代表；（3）以老年教育领导小组加教委为主的管理模式，主要以上海市为代表^[13]。黄焰中、岳秋玲和李洁合作发表的《关于老年大学管理体制的研究与思考》一文将国内老年大学的管理模式和体制分为4大类：党政主导并给予财政支持，军队主办并自主管理，部门主办但经费自筹，以及社会办学且经费自筹^[15]。此外，齐伟钧和马丽华在其著作中介绍了境外主要城市香港和澳门的老年教育管理研究，主要是官民合作，依靠民间力量办学^[4]。

1.2.2.3 老年教育理论视角研究

国内关于老年教育的研究重点主要集中在以下两类：一是针对概念属性和功能特点方面的研究。刘平生、叶忠海、袁新立、张惠等学者分别在其代表作中对老年教育的概念属性、功能特点等方面作了不同程度的论述。简言之，老年教育的概念主要是对老年人所进行的教育。其属性具有教育性、文化性、终身性和公益性等。其功能可分为育人和社会两种作用，亦可分为内部和外部两种作用，无论如何划分，基本上均是围绕着对老年人本身的作用和对社会的作用两方面展开的研究。其特点主要有非强迫性、福利性、多样性、灵活性、开放性等^[14,16,17,18]。二是针对问题和对策研究方面的研究。杨振洪和杨源哲、郭沧萍和杜鹏分别在其代表作中指出老年教育的主要问题是：区域发展不平衡，行政主管部门不统一，立法滞后，财政投入不足，课程设置不尽合理，教学形式单一，教师队伍素质不高等^[19,20]。而就对策方面，张惠认为要加强领导和制度保障，整合资源开放办学^[18]。柳彩霞和李坪提出了地方大学延伸至街道社区的设想，建议创新社区老年教育形式，丰富教育内涵^[21]。

国内关于老年教育的理念研究，张惠将其总结为健康老龄化、积极老龄化和生产性老龄化等三种^[18]。张惠和李学书均认为国内老年教育研究理论以“康复理论”为主导，“社会适应理论”为补充，体现了丰富老年人生活的理论取向，此外，李学书还认为国内理论研究还处于引介西方理论思想的阶段，如引介了“权利理论”、“福利理论”和“终身教育理论”等^[5,18]。王英和谭琳则提出了“赋权增能理论”^[22]。此外，姜美玲针对教育领域提出“治理理论”，认为教育公共治理的合理模式是基于治理理论和教育发展现实的价值选择，应明晰多元主体的职责范围，探索协作互动、互惠互利和相互制衡的多元治理模式，最大限度地促进教育公平，恰当地处理教育问题中的多样化需求和基本需求两者之间的矛盾^[23]。

1.2.2.4 老年教育内容形式研究

在国内，大多数老年教育机构以“康乐”和“颐养天年”为主题开展教学活动，主要包括瑜伽、太极、健身、绘画、唱歌、舞蹈等健身锻炼、丰富生活情趣的内容。教育形式则有课堂教学、自发组织晨练、公益汇演、文化作品交流展览等。李学书和王英均分别在其代表作中对此进行了梳理^[5,8]。

1.2.3 文献述评

老年教育在发达国家出现较早，发展较快。国外老年教育办学主体多元，大多以官民合作共治的方式发展老年教育，法规政策保障健全，资金渠道多种，教学内容丰富，教育形式多样。国外重视老年教育理论研究，从社会学、教育学、心理学和经济学等多种学科视角探讨老年教育问题，理论研究趋于体系化。

而国内对于老年教育的研究重点则放在发展历程、管理模式、概念属性、特点功能、问题对策等方面。研究视角仅局限于丰富老年人生活的理论取向，多数在教育学框架下进行研究，而运用社会学、经济学、管理学等理论进行老年教育研究的并不多见。近年来，逐渐有个别学者提出用治理理论研究教育问题。

治理理论从政府、社会、市场和公民之间互动及合作的视角研究各主体如何互惠互利，达到共赢的治理结果，已经成为各国政府处理公共事务、政策研究的重要行动指南。治理理论颠覆了传统教育行政官僚思维，主张通过合作、协商、伙伴关系等方式对公共事务进行管理，重点研究公共产品与公共服务供给的方式与体制，倡导各种公共的及私人的机构与政府一起提供公共产品与公共服务，该理论能够对我国公共教育产品供给和教育决策带来革命性的变化^[24]。为突破老年教育发展瓶颈，使其健康持续发展，老年教

育社会治理显得尤为必要。

因此，本文从社会治理的视角来研究广州市老年教育发展问题，突破传统的研究视角，改革老年教育发展模式，建立健全老年教育社会治理体制机制，从而破解广州市老年教育发展的瓶颈。

1.3 基本思路和研究方法

1.3.1 基本思路

本文围绕当前日益凸显的老龄化问题，以老年教育发展存在问题为切入点，运用社会治理理论和公共产品理论，以广州市为例，梳理广州市当前老年教育现状、总结成效，查摆问题并分析原因，尝试提出化解各种问题的治理对策，以期为国内其他同类城市发展老年教育事业提供有价值的参考性建议，从而积极应对老龄化，促进全社会和谐健康发展。研究思路如图 1-1 所示。



图 1-1 研究思路

1.3.2 研究内容

本研究共分为七部分。第一章介绍选题的背景及意义、国内外研究现状、基本思路及研究方法。第二章界定相关概念及理论基础。第三章通过查阅文献和访谈，梳理广州

市老龄化和老年教育发展概况。第四章通过问卷调研分析,结合文献及访谈,归纳出广州市老年教育发展存在的主要问题并进行原因分析。第五章介绍国内外老年教育发展的先进经验及启示。第六章提出广州市老年教育发展治理对策。最后一章对全文进行总结和展望。

1.3.3 研究方法

本文主要采用文献研究法、访谈法和问卷调查法进行研究分析。

1.3.3.1 文献研究法

通过在图书馆及互联网上查阅大量关于国内外老年教育发展的研究以及社会治理方面的文献并进行鉴别、梳理、归纳,总结出采用社会治理视角研究老年教育的理论观点和实践经验。

1.3.3.2 访谈法

本研究通过与老年教育从业人员、老年学员和老年人等三类群体进行访谈,深入了解广州市老年教育发展现状及存在问题,尝试从定性的角度探寻其原因。笔者对访谈资料进行三个级别的分类编码整理:第一级别为访谈对象次序编码,以“访谈对象”英文 Interviewee 首字母“I”表示,如“I1”代表第一个访谈对象。第二级别为访谈对象类别编码,以“类别”英文 Category 首字母“C”表示,如“C1”代表老年教育从业人员,“C2”代表老年学员,“C3”代表老年人。第三级别为问题次序编码,以“问题”英文 Question 首字母“Q”表示,如“Q1”代表第一个访谈问题。例如,“I1-C1-Q1”指第一位访问对象老年教育从业人员对第一个访谈问题的访谈记录。访谈对象基本情况如表 1-1 所示。

1.3.3.3 问卷调查法

本研究向上述三类老年教育利益相关群体发放问卷。从以下几个调查维度进行调查:人口统计学特征、老年人接受教育意愿、老年学员对教育场所及设施供给和课程供给情况的评价、老年学员接受教育满意度、老年教育从业人员职业满意度以及其他影响因素等。在参考其他有关老年教育文献的调研问卷基础上,笔者设计了问卷初稿,并在三类调研对象中分别邀请一名代表进行初测,根据初测结果对问卷初稿题项进行适当增删,修改用词排版,从而形成问卷终稿。通过问卷调查进行数据统计分析,尝试从定量角度研究广州市老年教育发展治理的主要存在问题。由于客观条件限制,本研究主要采用方便抽样的方法收集数据,同时还采用滚雪球抽样的方法扩大数据来源。

表 1-1 访谈对象基本情况

个案编号	性 别	年 龄	访谈对象类别	职业或退休前身份
I1	男	72	老年教育从业人员	华南理工大学老年大学副校长
I2	男	47	老年教育从业人员	民办家庭教育机构负责人
I3	男	50	老年教育从业人员	广东省老干部大学教师
I4	女	63	老年教育从业人员	华南理工大学老年大学教师
I5	女	60	老年学员	退休干部
I6	女	66	老年学员	退休工人
I7	女	65	老年学员	退休干部
I8	女	64	老年学员	社区居民
I9	女	72	老年学员	社区居民
I10	女	66	老年学员	退休工人
I11	男	76	老年学员	社区居民
I12	男	62	老年学员	社区居民
I13	女	64	老年学员	退休工人
I14	女	62	老年学员	退休工人
I15	女	61	老年人	退休工人
I16	女	66	老年人	退休高级工程师
I17	男	67	老年人	社区居民
I18	男	71	老年人	退休干部
I19	女	65	老年人	退休工人
I20	男	70	老年人	退休教师

1.4 本章小结

本章交代了选题背景和来源，分别从理论上和实践上说明了选题意义。通过文献综述，从办学模式、经费来源、法治保障、发展历程、管理体制、理论研究和内容形式等方面简要介绍和评述了国内外关于老年教育的研究现状，阐明了用社会治理视角研究老年教育的重要意义。此外，本章对研究思路、研究内容和研究方法也作了简要的说明，主要采用文献法、访谈法和问卷法开展研究工作。

第二章 相关概念和理论基础

2.1 相关概念

2.1.1 老年和老龄化社会

2.1.1.1 老年

老年，一般指生物的生命周期最后一个阶段，即中年到死亡这一段时间。世界上对老年人口的统计有两个口径：第一，将 60 岁及以上人口划分为老年人口；第二，将 65 岁及以上人口划分为老年人口。世界卫生组织及一些西方发达国家将老年人口界定为 65 周岁以上的群体^[25]。依据《中华人民共和国老年人权益保障法》（以下简称《老年人权益保障法》）第一章第二条之规定，将 60 周岁以上的公民称之为“老年”。

我国的法定退休年龄作出了如下规定：对于全民所有制企业、事业单位和党政机关、群众团体的工人，符合表 2-1 所列条件之一的，应准予退休。

表 2-1 我国关于法定退休年龄的有关规定^{注1}

序号	条件
一	男性年满 60 周岁，女性年满 50 周岁且连续工龄满 10 年的。
二	男性年满 55 周岁，女性年满 45 周岁且连续工龄满 10 年的，从事高空、井下、高温、特别繁重的体力劳动的或其它有害身体健康工作的（此款同时也适用于工作条件与工人相同的基层干部）。
三	男性年满 50 周岁，女性年满 45 周岁且连续工龄满 10 年的，由医院开具证明并经过劳动鉴定委员会确认完全丧失劳动能力的。

有鉴于此，本文所涉及之老年群体是指退休期的老年人，并将调研对象界定为 50 岁及以上且居住在广州市区的老年群体。

2.1.1.2 老龄化社会

人口老龄化是一个动态过程，即老年人口占总人口的比例不断提高的过程。老龄化社会是指一个地区老年人口占总人口的比例达到或超过一定限定值的人口结构模型。按照国际标准，当一个地区 60 岁及以上老年人口达到总人口 10% 以上，或 65 岁及以上老年人口达到总人口 7% 以上，则该地区已进入老龄化社会。

我国现已进入了老龄化社会。广州市老干部大学的罗燕敏指出，我国当前老年人口的占比增速处于历史的最快时期，未来几十年在全球的增长速度也将排在前列，老龄化形势严峻^[26]。

^{注1} 法定退休年龄是指经第五届全国人民代表大会常务委员会第二次会议批准，《国务院关于安置老弱病残干部的暂行办法》和《国务院关于工人退休、退职的暂行办法》（国发〔1978〕104 号）文件所规定的退休年龄。

2.1.2 老年教育

2.1.2.1 老年教育的内涵

在国外,老年教育被冠以“第三年龄教育”、“长者教育”、“高龄教育”等名称。叶忠海认为国际社会关于老年教育内涵的理解大致可归纳为四种,如表 2-2 所示^[16]。

表 2-2 国际社会关于老年教育内涵的主要观点

时间	序号	主要观点
20 世纪 70 年代 之前	(1)	老年教育是养老的教育,即对处于退休期,包括即将退休以及已经退休的群体实施的教育,旨在解决老年群体的贫困问题。
	(2)	老年教育是休闲的教育,即对老年群体实施丰富生活的休闲娱乐教育,旨在减轻寂寞感,弱化边缘感,填补退休生活的空闲。
20 世纪 70 年代 之后	(3)	老年教育是参与适应的教育,即对老年群体实施适应社会变革、技术变革的教育,旨在使他们接触社会、参与社会。
	(4)	老年教育是开发潜能的教育,即帮助老年群体发挥潜力,旨在培养老年群体成为改善社会的一股力量。

可见,国际社会对于老年教育基本内涵的认识从福利救济性质转变成为文化教育性质。而国内学者对老年教育内涵的认识则由文献[14,16,17,27]可以总结为如表 2-3 所示的主要观点。国内学者的观点概括了我国老年教育的基本内涵,既明确了老年教育的教育对象、教育方式、教育载体、教育内容和教育目的,也归纳了中国当前老年教育的特点和属性,为我们深入研究老年教育,更好地缓解老龄化进程中各类问题奠定了理论基础。

表 2-3 国内学者关于老年教育内涵的主要观点

学者	年份	主要观点
李旭初 刘兴策	2009	老年教育是由教育者按照一定的社会需求,向老年人施加有目的、有计划、有组织的影响,使他们的身心发生预期变化的活动。
袁新立	2011	老年教育是以老年人为主体的,以学校、传媒为平台,以满足老年人精神文化生活需求为目的的综合性社会教育。
刘平生	2011	老年教育是以老年人教育对象,通过科学的教育方式及老年人自主学习,以全面提高老年人的整体素质、提升老年人的生活和生命质量的一种教育活动。
叶忠海	2013	老年教育是按老年人和社会发展需要,有目的、有组织为所属社会的老年人所提供的非传统的、具有老年特色的终身教育活动,是促进老年人积极老龄化,提高老年人生命质量,并推进社会和谐发展的终身教育活动过程。

综合借鉴国内外学者的观点,本文认为,老年教育是根据老年人和社会发展需要,以老年人教育对象,以学校教育为主要手段,辅以其他教育形式,结合老年人生理特点所开展的一系列教育学习和文体活动。其目的在于提高老年人的精神文化生活质量,提升老年人生命质量,从而促进积极老龄化,推进社会和谐发展。

2.1.2.2 老年教育的属性

纵观国内外有关老年教育研究的文献，老年教育作为一门特殊的教育，具备了多重属性：

第一，教育本质属性。无论是国内，还是国外，人类教育包括“幼教—小学—中学—高校—成教”这五个阶段。老年教育在这一链条中属于最后一个阶段。老年教育又被称之为“第三年龄教育”、“高龄教育”、“长者教育”，隶属于教育范畴，也是整个教育事业的有机组成部分，具备了教育的本质属性^[28]。

第二，终身发展属性。人类文明的发展总是沿着由低级到高级、由简单到复杂、由片面到全面，由依赖到自主的方向发展，这是由人的终身发展的内在动力使然。也正是有了人的这种终身发展内在动力驱使，才催生了老年教育。因此，老年教育具备了终身发展属性。

第三，文化发展属性。老年教育是老年人文化发展的重要载体，在一定程度上能够满足老年人对精神文化的追求。老年人的生活质量因此得到了提高，其生命质量进而也得到了有效地提升。老年教育对于国家先进文化的发展也发挥了一定的作用，具有文化发展的属性。

第四，社会公益属性。许多发达国家的老年教育都是在社会福利的大背景下得以孕育发展起来的，这些国家的老年教育或由政府财政支持，或接受民间机构及公民个人捐赠^[28]。国内国外均制定了相关的老年人接受教育权益的保障性政策法规，将老年教育纳入了社会保障制度。这些都充分体现出了老年教育的社会公益属性^[29]。

2.1.2.3 老年教育的基本特征

作为教育事业的一个组成部分，也是其最终阶段，老年教育与其他人生阶段的教育活动虽然具有一定的教育共性，但其具备了属于自己独特的基本特征：

首先，教育对象老龄化，受众广泛，且差异性大。一是老年教育面对的受众是所有老年群体，年龄从 55 岁起或者更小年龄至高龄，跨度相当之大。二是老年教育的对象来自不同行业，无论是学历、文化背景，还是经济条件、兴趣爱好，各方面都存在一定的差距。三是教育对象老龄化，个体之间在学习能力、精力、体力方面也存在一定的差异。

其次，教学内容多样丰富。因为老年教育对象的个体存在明显的差异性，个体在接受教育方面必然提出多样性的要求。目前大多数老年大学和老年学校开设的课程基本上涵盖了居家生活、养生技能、健身运动、歌舞表演、摄影艺术、信息科技、时事政治等

诸多方面，极大地丰富了老年教学内容，满足了不同受众之间的差异需求。

再次，教学方法和形式灵活多样。在教学方法上，主要有课堂面授、函授、网络教学、广播电视教学、参观学习、参加研讨活动、参加讲座和自学等。在教学形式上，主要有：开办老年大学、老年学校；安排固定场所的老年人读书班、老年人学习班以及老年人讲座；建设各种福利性质的老年活动中心和各种老年社团；老年人基于兴趣爱好自发组织的相对固定场所的练习班、竞技活动，等等。

最后，老年教育自由度大、开放性大。许多国内外老年大学并没有设置学制、学籍。老年人可根据自己的兴趣爱好和行程安排灵活选择是否上学，课程种类和上课时间^[16]。

2.1.2.4 老年教育的宗旨和目的

老年教育的宗旨是促进积极老龄化。积极老龄化就是当人进入老年期，使健康、参与、保障的机会尽可能发挥更大效益的过程，目的在于提升老年人的生命质量。老年教育的宗旨正是以此作为其办学目的，以提高老年人的生命质量和健康的预期寿命^[28]。

老年教育的目的可以概括为以下两个方面：

第一，促进老年人的终身发展。包含两个方面：一是满足老年人生理健康的需求，通过各种养身技能、健身锻炼，提高老年人的身体素质，以达到减少疾病，健康长寿的目的。二是满足老年人自我发展的需求。通过各种知识的学习，为老年人的精神生活世界增添色彩，丰富知识面，实现老年人自我完善、自我提高、自我发展，从而提高其生命质量。

第二，促进社会和谐发展。通过老年教育，老年人学习新知识、提高新技能，才能紧跟时代变化，发挥潜力，适应新社会，并参与社会发展。在满足老年人参与社会目的的同时，也培养和挖掘了老年人力资源尤其是低龄老年人力资源。充分开发老年人的聪明才智是 21 世纪教育的最终目标。这在一定程度上有助于推动社会和谐发展。

2.1.3 老年教育社会治理

发展老年教育，是积极应对人口老龄化、建设学习型社会、促进社会和谐的重要举措。2016 年，国家正式出台《老年教育发展规划（2016-2020 年）》，提出了发展老年教育，要依靠党委领导，依靠政府主导，依靠社会参与，依靠全民行动，十分契合社会治理要求。老年教育治理作为社会治理的重要内容之一，必须运用社会治理理论加以研究，探讨如何通过政府、市场、社会组织和公民等多方主体的协商合作和共建共治，突破老年教育发展过程的瓶颈，保障老年人接受教育的权利，促进老年教育健康持续发展。

与社会管理不同，社会治理主张多元主体参与，协商共治。在社会治理视角下，老年教育发展依靠政府、市场、社会组织和公民等多方主体的力量。老年教育社会治理过程中，各方主体积极互动，充分进行民主协商，朝着维护和保障老年人接受教育的基本权利，共建共治老年教育，共享老年教育发展成果的目标迈进。

老年教育社会治理中，政府不再大包大揽，而是充分发挥主导掌舵作用，积极听取多方意见，吸收合理建议，形成推动老年教育发展的有效政策和法律法规，提供服务，调动和发挥其他治理主体的积极性和主动性。老年教育发展涉及众多政府部门，如教育、民政、财政、文化、卫生及老龄委等。要理顺各部门之间关系，形成部门合力，避免互相推诿，需要政府发挥统筹协调的主导作用。通过建立市场机制，发挥市场调节作用，优化老年教育产品和资源市场配置，形成规范的老年教育产品市场。积极培育社会组织力量，发展老年教育相关协会、学会和社团组织，通过社会组织专业化操作，提供更加符合新时代老年人身心健康的教育产品和服务，鼓励民间力量投资办学，扩大老年教育有效供给。此外，发展老年教育离不开公民的积极参与，提高老年人和老年教育从业人员参与老年教育发展的积极性和主动性，培育老年学员骨干力量，开发老年人力资源，扩大老年教育的覆盖面，提高师资素质和教学水平，提升老年教育教学质量，推动老年教育内涵式发展。

通过政府自上而下的管理和社会组织自下而上的自治有机结合，协商共建共治，共享老年教育发展成果，形成“有限的政府、规范的市场、专业的社会、自觉的公民”，促进老年教育健康可持续发展。

2.2 理论基础

2.2.1 社会治理理论

2.2.1.1 “治理”的源起

“治理”作为管理理论源起于西方国家的公司管理，英文 Governance 有“掌舵、导航”之意，常常被用于表达“指导、组织和引导”的意思。1989年世界银行用“治理危机”一词概括了非洲国家在现代化进程中面临的问题，标志着“治理”一词真正用于国家公共事务。随后，“治理”一词在西方国家逐渐兴起并发展成为一种学术思潮和国际性现象，这套管理概念和理论在许多地方将“公共行政”、“政府管理”取而代之，在公共管理领域中独占鳌头^[30]。1995年，全球治理委员会在《我们的全球伙伴关系》中指出“治理是各种公共的或私人的机构管理其公共事务诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并采取联合行动的持续的过程”^[23]。

20世纪90年代中后期,许多国内学者从政府管理的角度开始关注治理理论。俞可平将“治理”定义为“在一个既定的范围内运用权威维持秩序满足公众需要”,旨在“在各种不同的制度关系中运用权力去引导、控制和规范公民的各种活动,以最大限度地增进公共利益”^[31]。姜美玲指出“治理理论”是通过合作、协商、伙伴关系等方式对公共事务进行管理”,主张公共服务和公共产品由政府与各种私人的、公共的机构共同提供,重点研究公共产品与公共服务供给方式与体制^[23]。殷昭举认为将“治理”理解为“政府与公民对公共生活的合作管理”已经成为现代一种研究的主流趋势^[32]。

2.2.1.2 社会治理的概念

社会治理是在一定社会基础上的社会管理与社会自治共同构成的。它包含了社会管理、社会自治和社会基础三个方面。

社会管理,是政府及其组织运用公权力对社会各个领域和环节所进行的自上而下的管制、组织、约束和监控,或对其进行影响、引导、协调和服务的活动和过程。政府及其所主导的力量是社会管理的主体。社会组织和个人是社会管理的客体。社会管理重在“管”,是以公权力为主导的管控。社会管理是政府为社会组织和公民管理公共事务和提供公共服务的重要责任,也是政府的重要职能。社会管理旨在维护社会良好秩序,保障社会成员安居乐业,最终促进社会和谐。社会管理以公权力为主导,主要包含以下几项基本任务:维护公平正义、规范行为、协调关系、化解矛盾、解决问题、应对风险、保障稳定,等等。权力运用的初衷是为了保障每个公民的权利和整个社会的发展。然而,随着生产力推动生产关系的发展,以及人性内在两种心理本能的运动,导致了权利的异化。权力不再能有效地保障公民的权利,甚至成为剥削公民权利的工具。

社会自治,指的是社会主体在社会特定领域、相关环节里所进行的自下而上的自我管理、自我引导、自我协调、自我管理、自我服务和自我监督,等等。社会自治重在“自我”,它以权利为主导,强调社会主体的自由、平等,并依法或者依据社会认可的规则对其内部公共事务进行自我管理。一般来说,社会自治通过社会自治组织来实现。社会自治组织包括两种:一是社会意义上的社会自治组织,例如各种中介组织、协会等。二是政治意义上的社会自治组织,例如居委会、村民委员会和其他政治性社团等。需要明确的是,社会自治组织的成立和运作必须在国家法律允许的范围之内,并设有党组织,接受党的领导。社会自治是在党的领导下、在国家法律范围之内的一种民主实现形式。

社会基础,是社会管理和社会自治赖以生存的根本。离开了特定的社会基础,社会

管理和社会自治就无从谈起。社会基础有狭义和广义之分：狭义上，社会基础涵盖了法制建设、道德建设、科学规划、基层建设和信息化建设等方面；广义上，社会基础主要指政治、经济、社会、文化和生态等五大建设方面。

社会治理，就是在特定的社会基础之上，由自上而下的社会管理以及自下而上的社会自治共同构成，它是政府、社会组织以及公民个人多方对公共事务和公共生活的合作管理^[32]。它与市场治理及政府治理等共同构成国家治理体系^[33]。社会治理是一个过程，在这个过程中，多元主体协同作用共建共治，解决国家治理中出现的一系列社会问题，共享治理成果。通过完善福利，保障民生，解决冲突，维护公平正义，促进整个社会有序发展，以达到维护及实现公民权利的核心目标^[34]。

2.2.1.3 社会治理的核心理念

第一，主体上实行多元共治。社会治理打破政府作为一元化治理主体的局面，在治理过程中，市场、社会组织也积极参与并扮演着治理主体的角色。同时，也不能忽视公民主体的参与意愿^[35]。多元主体朝着共同的目标，平等协作，互通有无，共同管理公共事务，制定公共政策，提供公共服务^[23]。

第二，过程上进行民主协商。治理在一定程度上是一个多方主体互动的过程，没有互动的伙伴关系，也就难以进行治理。互动各方的伙伴关系必须是平等对话关系。政府在政策、法律形成之前，需要通过平等协商的方式，与其他主体进行充分沟通，这样才能制定出容易被采纳和执行的有效政策和法律法规。此外，各方主体协商的过程是民主的。社会治理要求政府、社会和公民良性互动，只有这样，才能充分使各方权利得到最大的保障。

第三，目标上建设权利社会。权利型社会指政府的职责是确保公民享有各项政治、经济、社会和文化权利，达到社会互助和社群合作的政治状态^[36]。首先，坚持社会公平正义，维护公民享有各项基本权利，保障社会弱势群体利益，促进基本公共服务均等化。其次，培养“积极的公民”，树立公民的参与意识，提高公民的参与能力，实现公民参与国家各项管理的基本权利。

第四，方向上实行纵横统一。社会治理方向包含纵横两向。纵向是指自上而下的社会管理和自下而上的社会自治双向权衡，而横向则是指由外而内的法治和由内而外的德治相互促进。如何促使政府管理既不越位、又不缺位，而社会自治的作用发挥能恰到好处，是社会治理需要权衡考虑的重要问题。法治和德治的共同目的均是维护社会的良好秩序。法律是道德传播的有效武器，而道德则是评价法律的标准，并且是推动其实施的

有效力量。二者相辅相成，相得益彰，共同构成社会治理的基础^[37]。

第五，结果上实施权责一致。参与治理的各方主体在享受一定社会权力和权利的同时，还应承担相应的义务和责任，权责对等。各方主体应遵守法律规定和公共规则，还应接受和承担治理后果，即便该治理后果可能对其构成一定的利益损害^[30]。

2.2.2 公共产品理论

2.2.2.1 公共产品的概念和分类

公共产品是与私人产品相对立的概念，指的是具有在消费或使用上的非竞争性及在受益上的非排他性的产品，一般由政府或社会团体提供^[38]。其特点是一些人对这一产品的消费不会影响其他人对它的消费，具有非竞争性；某些人对这一产品的利用，不会排斥其他人对它的利用，具有非排他性。

公共产品包括纯公共产品和准公共产品^[38]。同时具备非竞争性和非排他性的产品被称之为纯公共产品，一般由政府提供，例如国防、军事等属于纯公共产品。非竞争性和非排他性两个特征中只具备其中一样的公共产品被称之为准公共产品。此外，在一定的条件下，具有非排他性和非竞争性的公共产品，也属于准公共产品。此类产品一般由政府或者私人提供，例如高速公路、公园、教育等属于准公共产品。

2.2.2.2 公共产品的生产和供给

如图 2-1 所示，公共产品的生产和供给一般分为四种方式：

- 一是全部由政府或公共部门负责生产和提供，供给时不收取任何费用。
- 二是由政府或公共部门负责生产，但供给时收取一定的费用。
- 三是由私部门或私人负责生产，由政府给予财政补贴，供给时不收取费用。
- 四是全部由私部门或私人负责生产和提供，供给时收取费用。

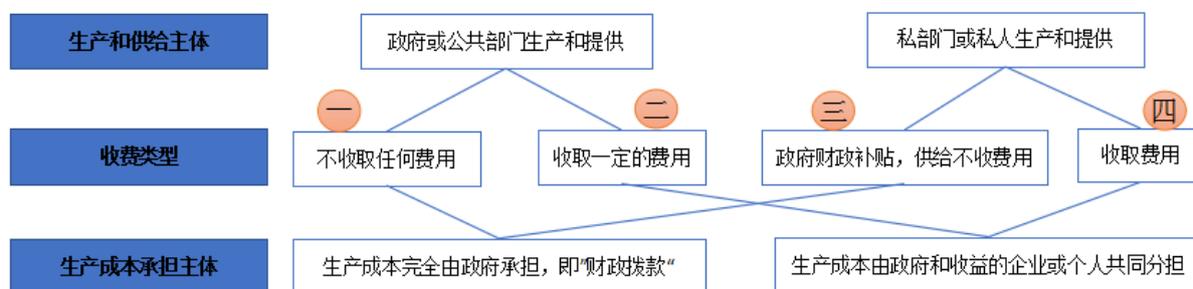


图 2-1 公共产品生产和供给方式

2.2.2.3 老年教育属于准公共产品

从老年教育的本质属性不难看出，老年教育是具有公益性质的公共产品，是国家保

障老年人受教育权利所提供的公共产品，也是国家传播道德、价值观等精神文化的重要手段。老年人虽然已经不再是社会经济建设的中坚力量，但他们曾经为此贡献了毕生的精力。当他们离开劳动一线后，家庭和社会更应该对其提供更多的关怀和照顾。国家和政府除了生产和提供养老服务外，也生产和提供精神文化方面的老年教育产品和服务。除此之外，国家和政府还鼓励社团、企业和事业单位生产和提供老年教育产品和服务，并予以财政补助。与此同时，社会上也有许多私人部门和团体、个人积极向老年教育机构实施捐物捐款的义举，或者进行义工服务。这充分体现老年教育是一种自带公益性质的公共产品^[39]。

然而，老年教育虽然带有公益性质，但其并非义务教育。同时，还应考虑以下几点因素：第一，教育资源有限，无法对所有人免费开放。第二，老年人自身素质不同，在职业背景、学历背景、兴趣爱好、精力体力、学习能力和时空因素等方面存在差异性，教育机构无法满足所有老年人的学习愿望。第三，老年人及其家庭的收入差异，低收入群体无法负担教育的费用，尽管此类费用并不是太高。第四，有些老年大学的招生标准，将一些不具备其招生条件的老年人排除在外，例如有些老干部大学只招收离退休老干部，而有些单位的老年学校只招收该单位离退休的职工。可见，老年教育在消费上具有排他性和非竞争性^[39]。

综上所述，本文认为老年教育属于准公共产品，可以运用相关理论来讨论老年教育产品的生产和供给。

2.3 本章小结

本章主要分为两部分，一是介绍相关概念，解读了老年、老龄化社会、老年教育和老年教育社会治理等相关概念，梳理了老年教育的内涵、属性、基本特征、宗旨和目的，明确了老年教育社会治理框架。二是介绍理论基础，对社会治理理论的基本概念和核心理念进行了阐述；对公共产品的概念、分类、生产和供给进行了简要描述，并界定了老年教育属于准公共产品。本章奠定了整个研究的理论框架和基础，为下一步的实证研究和对策分析提供了理论支撑。

第三章 社会治理视角下广州市老年教育发展概况

3.1 广州市老龄化现状

3.1.1 广州市老年人口的规模和分布

3.1.1.1 广州市老年人口规模

广州，广东省省会，是国家中心城市，国际大都市，国家三大综合性门户城市之一，是广东省的政治、经济、科技、教育和文化中心。据广州市民政局最新发布的《2012-2016年广州市老年人口和老龄事业核心数据》显示，广州已经进入老龄化城市。

就广州市 60 岁及以上老年人口规模而言，如表 3-1 所示，2016 年，广州市 60 岁及以上的老年人口已达到 154.61 万人，占广州市户籍人口比重的 17.76%。从近年来的增长情况看，如图 3-1 和图 3-2 所示，广州市 60 岁及以上老年人口呈逐年递增的趋势。从 2012 至 2016 年每年涨幅约 6.6-7.6 万人，占户籍人口比重的涨幅每年约为 0.5-0.7 个百分点。

再从广州市 65 岁及以上老年人口规模来看，如表 3-1 所示，2016 年，广州市 65 岁及以上的老年人口也已达到 103.40 万人，占广州市户籍人口比重的 11.88%。从近年来的增长情况看，如图 3-1 和图 3-2 所示，广州市 65 岁及以上老年人口虽然增长速度低于 60 岁及以上老年人口，但其仍然呈现出逐年递增的趋势，从 2012 至 2016 年每年涨幅约 3.6-4.7 万人，占户籍人口比重的涨幅每年约为 0.3-0.4 个百分点。

表 3-1 2012-2016 年广州市老年人口数量（单位：万人；%）^{注1}

年份	60 岁及以上老年人口		65 岁及以上老年人口	
	人数	占户籍人口比重	人数	占户籍人口比重
2012 年	126.43	15.42	86.5	10.55
2013 年	133.04	16.03	90.13	10.86
2014 年	140.65	16.75	94.86	11.29
2015 年	147.53	17.27	98.77	11.56
2016 年	154.61	17.76	103.40	11.88

^{注1} 数据来源: 2012-2016 年广州市老年人口和老龄事业核心数据[EB/OL].
<http://www.gzmz.gov.cn/gzsmzj/tjxx/201708/bdf46dc463c847e3af713a0458e292db.shtml>, 2017-08-30

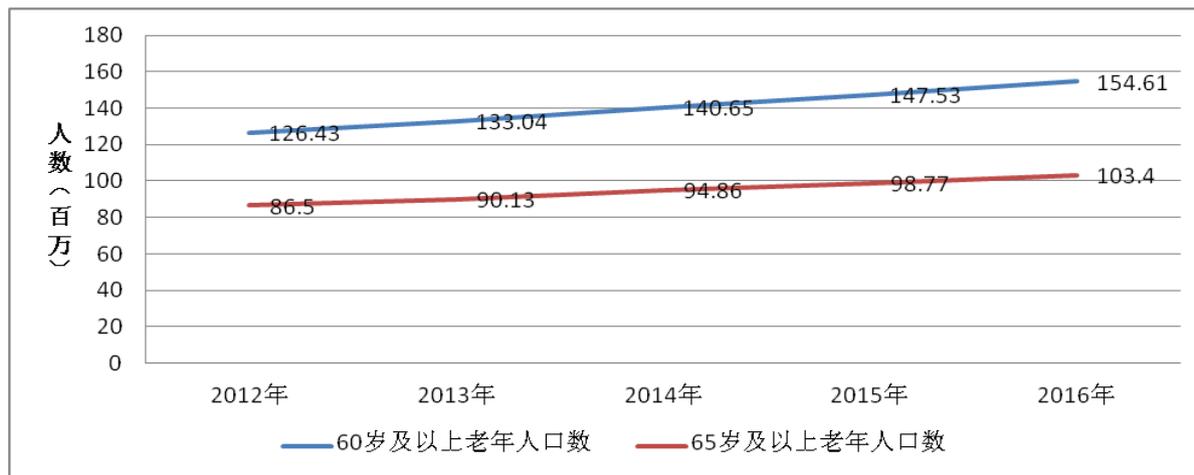


图 3-1 2012-2016 年广州市老年人口数量

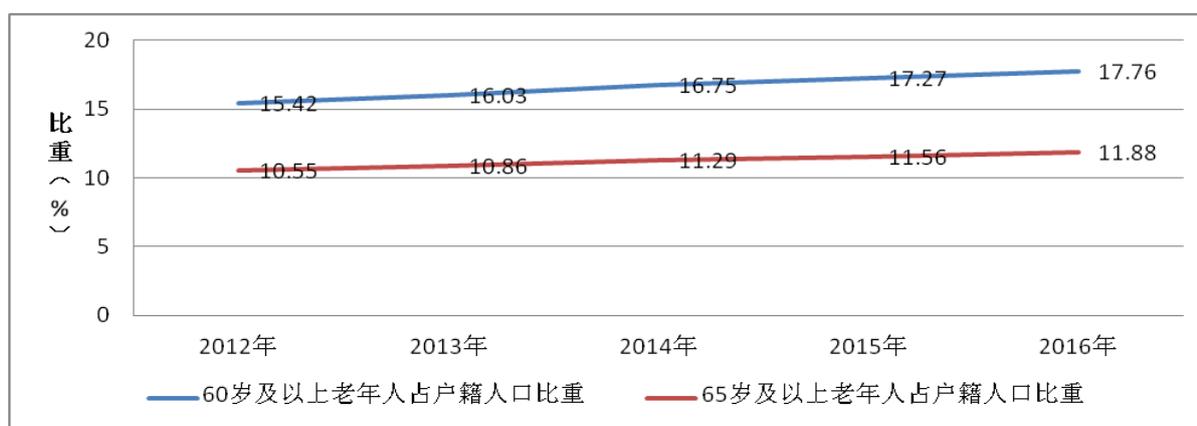


图 3-2 2012-2016 年广州市老年人口占户籍人口比重

如前章所述，依据目前的国际标准，一个地区 60 岁及以上老年人口占总人口比重 10% 以上，或者 65 岁及以上老年人口占总人口比重 7% 以上，该地区可被认为已进入老龄化社会。无论是广州市 60 岁及以上人口的规模还是 65 岁及以上人口的规模，均远远超过国际标准对老龄化社会的界限。毋庸置疑，广州市老龄人口总量增长大，已步入老龄社会，并且呈现出逐渐加剧的趋势。

3.1.1.2 广州市老年人口分布

据统计，在广州各大城区中以越秀区老年人口最多。《2012-2016 年广州市老年人口和老龄事业核心数据》显示如表 3-2 的数据，越秀区老年人口比重与广州其他区域相比，历年来稳居首位。虽然近年来越秀区老年人口比重有轻微下降，但其依然遥遥领先，每年均在 17.8% 以上。第二名是海珠区，每年老年人口比重基本维持在 15% 以上。荔湾区则名列第三，每年老年人口比重也基本维持在 12% 左右。白云区虽名列第四，但该地区老年人口比重亦是年年突破 10%。前四名均系广州市的老城区。反之，从化区、南沙和黄埔等新兴城区的老年人口比重则包揽了后三位，历年数据均不超过 5.3%。而增城、

番禺、天河和花都等四区的年均老年人口比重则位于中等偏上水平，介于 7.3-8.4% 之间。可见，广州市不同城区间老年人口分布不均。老城区历史悠久，土生土长的当地人口显然比新城区的多，老年人口比重最大也是必然之势。反之，新城区老年人口比重最少也是毋庸置疑的。

此外，还有一个不容忽视的现象。广州作为超大型都市，吸引了成千上万外来人口和人才，这些人在这奋斗拼搏事业的同时，也开始落地生根，在客观上为了保证事业的顺利，照顾家庭和孩子的重担难免就落到老年人身上。显而易见，还有一大批外来老年人口并非广州市户籍，而且也没有办理居住证等相关证明，这些老年人口无法在统计数据上显现。由此，笔者认为，广州市的老年人口规模和分布远超过现有的数据统计，即使这批非广州市户籍且没有办理居住证的老年人口不是常住广州，但至少会在三五年甚至更长的一个时期内留在广州生活发展。这一点尤其是体现在新城区上，由于广州近年来的发展重心放在开发新城区，因此新城区相较于老城区将吸引更多的外来青年才俊和务工人员。由此带来的隐性老年人口，即非户籍老年人口也逐渐增多。所以，广州市的老龄化现象远比现有统计数据显得更加严峻。

表 3-2 2012-2016 年广州市老年人口的地区分布（单位：%）^{注1}

地区	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2016 年各区 老年人口数排序
越秀区	18.23	18.09	18.03	17.97	17.89	1
海珠区	14.99	15.07	15.14	15.24	15.35	2
荔湾区	11.97	11.94	11.95	11.97	12.05	3
白云区	10.17	10.2	10.18	10.21	10.17	4
增城区	8.41	8.45	8.48	8.37	8.32	5
番禺区	7.77	7.79	7.81	7.86	7.90	6
天河区	7.28	7.32	7.39	7.45	7.52	7
花都区	7.37	7.37	7.34	7.29	7.23	8
从化区	5.26	5.24	5.21	5.18	5.13	9
南沙区	4.27	4.28	4.26	4.27	4.26	10
黄埔区	2.61	2.57	2.54	4.18	4.17	11

3.1.2 广州市老年人口的性别结构和年龄结构

3.1.2.1 广州市老年人口性别结构

^{注1} 数据来源: 2012-2016 年广州市老年人口和老龄事业核心数据[EB/OL].

<http://www.gzmz.gov.cn/gzsmzj/tjxx/201708/bdf46dc463c847e3af713a0458e292db.shtml>, 2017-08-30

据统计, 2015 年广州市 60 岁及以上老年户籍人口共 147.53 万人。其中, 男性 69.15 万人, 占比 46.87%; 女性 78.38 万人, 占比 53.13%^{注1}。

另有数据显示, 2014 年广州市 60 岁及以上老年户籍人口为 140.65 万人。其中, 男性 65.99 万人, 占比 46.92%; 女性 74.66 万人, 占比 53.08%^{注2}。

将上述两年数据进行比较, 可见广州市老年人口的性别结构基本上是女性老年人口偏多, 而男性老年人口则偏少, 但差距不是很大, 相差约 7% 左右。

3.1.2.2 广州市老年人口年龄结构

2015 年全市老年人口年龄的总体构成中低龄老年人口比例较高, 以 60-69 岁年龄组的老年人口比重最大, 超过全市老年总人口数的一半。70-79 岁年龄组的老年人口比重次之, 超过全市老年总人口数的四分之一。高龄老人比重则偏低。如表 3-3 显示, 2015 年广州市 60-69 岁老年人口约 82.65 万人, 占全市老年人口总量的 56.02%; 70-79 岁老年人口约 41.07 万人, 占 27.84%; 80-89 岁以上老年人口约 20.97 万人, 约占 14.21%; 90 岁以上老年人口约 2.85 万人, 占 1.93%。

表 3-3 2015 年广州市老年人口年龄结构 (单位: 人; %) ^{注3}

年龄段	人数	占老年人口人数的比重
60-69 岁	826464	56.02
70-79 岁	410709	27.84
80-89 岁	209659	14.21
90 岁及以上	28481	1.93
合计	1475313	100

3.2 广州市老年教育发展现状及特点

笔者查阅了大量文献资料, 收集数据, 实地走访了广东省老干部大学、华南理工大学老年大学、天河区居家养老服务示范中心等部分老年教育机构, 并就老年教育资源供给、财政来源、师资水平、教学管理等关键问题与老年教育机构负责人、教师、老年学员、老年人等 20 人进行了访谈。主要访谈对象包括华南理工大学老年大学副校长及教师, 民办家庭教育机构负责人, 广东省老干部大学教师, 华南理工大学老年大学、广东省老干部大学和广东省妇女儿童活动中心老人大学的老年学员等。在社会治理视角下,

^{注1} 数据来源: 2015 年广州市人口数据摘要[EB/OL].

<http://gzll.gzmz.gov.cn/gzslgzwyhbgs/gzslnrkxz/201702/72b9bd61e2324912b0281100a90cd3b4.shtml>, 2017-02-15

^{注2} 数据来源: 2014 年广州市人口数据摘要[EB/OL].

<http://gzll.gzmz.gov.cn/gzslgzwyhbgs/gzslnrkxz/201601/d34b7347319c4725ad56e34f51136335.shtml>, 2016-01-11

^{注3} 数据来源: 根据 2015 年广州市人口数据摘要有关数据整理

笔者从政府、市场、社会组织和公民个人等多元主体如何共建共治方面梳理了广州老年教育发展的基本现状及其主要特点。

3.2.1 广州市老年教育发展政府促进措施日益多元化

3.2.1.1 老年教育发展管理体制多元化

在我国，老年教育行业自萌芽产生至今经历了 30 多年，由于其自身存在的历史独特性，在管理体制上大致分为以下几类模式，如图 3-3 所示。

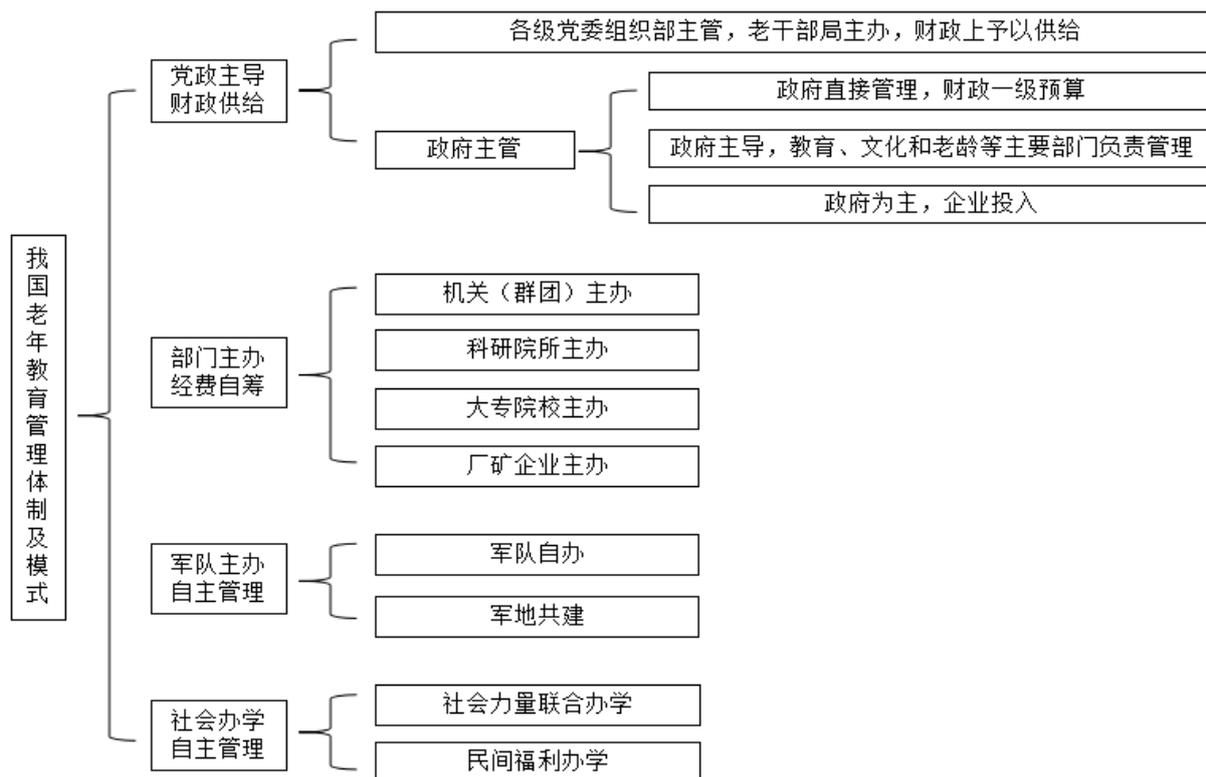


图 3-3 我国老年教育管理体制及模式^[15]

广州市老年教育兴起于 80 年代，全国首个民办老年大学发源于广州，全市老年教育发展至今也经历了 30 多年，在管理上也与全国大多数省市一样，体现了上述的老年教育管理体制。例如广东省老干部大学、广州市老干部大学及各行政区老干部大学均属于各级党委组织部主管，由各级老干部局主办，并在财政上给予支持的管理体制。组织部门负责建校，学校建成后由老干部局负责管理，老干部大学与老干部活动中心实行两块牌子，一套人马。这也是当前国内大部分老年大学最主流的管理模式。广州文苑老年大学就是文化局主管的管理体制。学校建成后，基本上交给办学主体自主管理。广东省妇联投入资金主办了广东省康怡老人大学，与康怡老人活动中心统一管理。高校办的老年大学多数由高校出资，基本上由各高校的离退休处进行管理。如南方医科大学老年大

学隶属该校离退休处，校长、副校长及名誉校长均由南方医科大学退休干部担任。华南理工大学老年大学也由该校离退休处筹建，该校老年大学和校离退休教工协会实行一套工作班子两个牌子。退协理事长兼任老年大学顾问；副理事长兼任老年大学副校长，退协老年大学部部长、办公室主任分别兼任老年大学教务主任、办公室主任。广东省军区和广州军区两个老干部大学则主要依托部队干休所资源办学，由部队自行管理。广州市岭海老人大学由岭海颐老会主办，自筹办学经费，自主管理，属于民间福利办学形式。

3.2.1.2 老年教育政策保障初见端倪

国家层面涉及老年教育的政策法规如表3-4所示，《老年人权益保障法》^{注1}就老年人人力资源、老年人精神文化需求、发展老年教育、老年人参与社会活动、涉老法律法规和公共政策制定和老龄事业发展等方面充分强调了老年人的权益保障，明确了接受教育是老年人享有的一项重要权益，受法律保护。《国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》^{注2}第一次将发展老年教育写入了国民经济和社会发展规划中，体现了党和国家的意志，无疑为发展老年教育事业提供了根本保障，能够充分调动全国各个层次的力量共同投身于老年教育事业的建设发展。《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020年）》^{注3}提出要重视老年教育，广泛开展社区教育，加快各类学习型组织建设，基本形成全民学习、终身学习的学习型社会^[40]。而《老年教育发展规划（2016-2020年）》^{注4}则是新常态下，在对国内长期以来的老年教育发展经验总结上，国家做出的老年教育事业的顶层设计。这是首次由中央政府颁发的有关老年教育的专门文件，具有极其重要的历史意义和战略意义^[41]。它必将成为我国老年教育事业科学发展十分有力的助推器。它明确了老年教育既有教育事业的属性，又有老龄事业的属性；也阐明了发展老年教育既是满足老年人丰富精神文化和提升生活品质的个体需求，也是积极老龄化、建设学习型社会和促进社会和谐的社会需求。在主要目标上提出了量化标准，确立了五项基本原则：保障权益、机会均等；政府主导、市场调节；优化布局、面向基层；开放便利、灵活多样；因地制宜、特色发展。明确了扩大老年教育资源供给、拓展发展路径、加强支持服务、创新发展机制和促进可持续发展等五大主要任务。此外，也为能够顺利实施这些具

^{注1} 资料来源：中华人民共和国老年人权益保障法(2015年修正) [EB/OL].

<http://www.ncaprc.gov.cn/contents/12/174717.html>, 2016-06-02

^{注2} 资料来源：中华人民共和国国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要[EB/OL].

http://news.xinhuanet.com/politics/2016lh/2016-03/17/c_1118366322.htm, 2016-03-17

^{注3} 资料来源：国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020年）[EB/OL].

http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_838/201008/93704.html, 2010-07-29

^{注4} 资料来源：国务院办公厅关于印发老年教育发展规划(2016-2020年)的通知[EB/OL].

http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-10/19/content_5121344.htm, 2016-10-19

体任务提出了五项保障措施，包括加强组织实施、推动法规制度建设、加强队伍建设、完善经费投入机制和营造良好氛围^[42]。

表 3-4 国家层面涉及老年教育的政策法规

政策法规名称	颁布时间	涉及老年教育的主要内容
中华人民共和国老年人权益保障法	1996 年 2009 年（修正） 2015 年（修正）	“国家发展老年教育，把老年教育纳入终身教育体系，鼓励社会办好各类老年学校。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”。
中华人民共和国国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要	2016 年	“发展老年教育”、“加快学习型社会建设”，“大力发展继续教育，构建惠及全民的终身教育培训体系”。
国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020 年）	2010 年	“加快发展继续教育，重视老年教育”，“倡导全民阅读。广泛开展城乡社区教育，加快各类学习型组织建设，基本形成全民学习、终身学习的学习型社会”，“构建灵活开放的终身教育体系”。
老年教育发展规划（2016-2020 年）	2016 年	通篇围绕如何办好老年教育进行规划。指出“老年教育是我国教育事业和老龄事业的重要组成部分”，坚持“党委领导、政府主导、社会参与、全民行动”。

此外，笔者查找了广东省和广州市部分涉老政策法规。如表 3-5 所示，《广东省人民政府关于加快发展养老服务业的实施意见》^{注1}和《广州市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要（2016-2020 年）》^{注2}涉及老年教育内容不多，前者主要从养教结合角度提出如何发展养老服务产业的实施意见，而后者主要提出了构建终身学习型城市目标和完善社区教育机制。《广州市老龄事业发展第十三个五年规划（2016-2020 年）》^{注3}将发展老年教育列为重点目标之一，该规划就教育、文体和社会参与等方面提出了老年人精神文化建设方面的主要任务，主要包括加大投入，鼓励政府购买老年教育服务，探索社区老年教育和养教结合的新模式，加强数字化教育，扩大老年教育供给，减免老年人费用，调动社会力量投入办学，培育文体组织，加强组织和规范管理，等等。《广州市福利彩票公益金资助示范性基层老年协会项目资金管理办法》^{注4}明确规定了广州市福利彩票公益金用于资助示范性基层老年协会项目的条件、申请及评审办法，并对受资助

^{注1} 资料来源：广东省人民政府关于加快发展养老服务业的实施意见[EB/OL].

http://zwgk.gd.gov.cn/006939748/201503/t20150304_570887.html, 2015-02-16

^{注2} 资料来源：广州市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要（2016-2020 年）[EB/OL].

<http://www.gz.gov.cn/gzplanjg/fzgh/201603/daf192f4909f41438a2a22e0c5f02cfe.shtml>, 2016-03-28

^{注3} 资料来源：广州市民政局 广州市老龄工作委员会办公室关于印发《广州市老龄事业发展第十三个五年规划 2016-2020 年》的通知[EB/OL].

<http://zwgk.gz.gov.cn/GZ09/2.3/201708/f7e867cde5d9481a918b0f11140935b3.shtml>, 2017-08-04

^{注4} 资料来源：广州市民政局关于印发《广州市福利彩票公益金资助示范性基层老年协会项目资金管理办法》的通知[EB/OL]. <http://gzll.gzmz.gov.cn/gzslgzwyhbgs/gzswj/201510/f0922e2b4488495fb72680c5012082a1.shtml>, 2015-12-12

的对象提出了具体规定，要求其积极拓展学习教育、文体娱乐和自治自助功能。《广州市福利彩票公益金资助老年文化宣传项目资金使用管理办法》^{注1} 则对广州市福利彩票公益金用于资助老年文化宣传项目提出了严格要求，就项目资金的管理监督主体、适用范围、资助标准、使用原则和项目申请等作出了具体规定，有利于推动老年文化艺术的传播及宣传，鼓励社会力量投入老年文化事业。

表 3-5 省、市层面涉及老年教育的政策法规

政策法规名称	颁布时间	涉及老年教育的主要内容
广东省人民政府关于加快发展养老服务业的实施意见	2015 年	“统筹利用各种资源，推进养老服务与医疗、家政、保险、教育、健身、旅游等相关领域的互动发展”，“鼓励建设一批休闲养生、特色医疗、文化教育、科技服务的养老基地，扶持老年健康服务业、文化教育产业、休闲旅游业等养老服务重点领域的发展”。
广州市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要（2016-2020 年）	2016 年	“构建终身学习型城市”，“健全‘区—街道—社区’三级教育网络，完善市区联动推进社区教育发展机制”，“建设远程开放的学习服务平台”，“建设充满活力的学习之城”。
广州市老龄事业发展第十三个五年规划（2016-2020 年）	2017 年	“扩大老年教育供给，优先发展城乡社区老年教育，建立健全‘区—街镇—村居’三级社区老年教育网络。推动老年大学面向社会办学，鼓励社会力量参与老年教育，支持老年教育领域社会组织和老年志愿服务团队发展。整合利用各类社区居家养老设施，开展形式多样的老年教育”。
广州市福利彩票公益金资助示范性基层老年协会项目资金管理办法	2015 年	“基层老年协会在受资助后，应逐步拓展文体娱乐，教育学习，自治自助等功能”。
广州市福利彩票公益金资助老年文化宣传项目资金使用管理办法	2017 年	资助项目包括“全市性老年综合文体活动项目、优秀老年文艺团体项目、涉老文化宣传项目”。

3.2.1.3 省、市政府部门主办老年教育机构

广州市老年教育机构的办学主体多数为政府部门。一是省委组织部或老干部局主导创办老干部大学，主要包括广东省老干部大学、广州市老干部大学以及各区老干部大学，其中以广东省老干部大学和广州市老干部大学最具代表性。全市的老年大学几乎有一半均是此类学校。广东省老干部大学在全省所有老年大学中级别最高，其办学格局呈现出多形式、多学科、多层次的特点，在行政管理、学制编制、专业设置、课程体系、队伍建设等方面均有规可依^[19]。而目前全市范围内办学规模最大的老年大学非广州市老干部大学莫属，新校区提供 3 万个学位，相比老校区原有 1.2 万个学位翻了一倍多。该校获

^{注1} 资料来源: 关于《广州市福利彩票公益金资助老年文化宣传项目资金使用管理办法》的政策解读[EB/OL]. <http://gzll.gzmz.gov.cn/gzslglzwyhbgs/yxlnwytdsqzz/201703/4c075fd9f77843a4ba4eb8ef22fbde9b.shtml>, 2017-03-10

得市委、市政府和市委老干部局的大力支持，成为全国老年教育办学先进单位和示范单位^{注1}。其更名为“广州市老年大学”，标志着从面向小部分的退（离）休干部到面向全社会的老年人逐步开放学位，开始面向全社会招生。

二是军队主办老年教育机构，广东省军区和广州军区分别设立了老干部大学。以广州军区老干部大学为例，它是由党委领导，机关支持，老干部办学。其学员主要是师职以上离退休干部，也包括家属。这些学员离退休前主要任职于广州军区机关、驻穗海军、驻穗空军和总部驻穗单位。

3.2.1.4 政府财政投入老年教育发展

作为广州第一所公办的老年大学，广东省老干部大学的教育场地老干部活动中心大楼由政府投资 250 万元建成。有了省委、省政府的高度重视，该校于 2006 年 11 月在原址上扩大占地面积，建设新文体大楼，建筑面积约 4.35 万平方米，2011 年 9 月落成^{注2}。新的教育活动场地建成后，老年学员招生规模翻了两番。访谈资料显示了该校的财政来源实行收支两条线，除了政府财政支持外，采用“以楼养楼”的方式维持运营，政府在教材编写上也予以资金支持。

广东省拨款给省老干部大学 350 万元用于编写教材。

（摘自 I1-C1-Q9 访谈记录）

省老干部大学所收取的学费全部上交省老干部局，运转经费由老干部局再拨下来，实行收支两条线。学费都比较便宜，大部分省属单位要按一定的比例交钱给老干部局，确保本单位的离退休干部能够享受上学的福利。省老干部大学大楼有部分楼层用作商业用途，出租给酒楼、商场等等，依靠这些收入来维持省老干部活动中心的运营。

（摘自 I3-C1-Q9 访谈记录）

一些以政府主导、民政主管、街镇主办、社会组织参与运营的养老服务中心也提供部分老年教育，其运营资金则由政府财政、福利彩票公益金等按比例进行资助。例如，据《关于印发〈广州市星光老年之家管理办法〉的通知》（穗民〔2010〕253号）显示，星光老年之家建设资金来源包括三个部分：市财政一般预算、市福利彩票公益金和区（县级市）财政。三者比例分别为 3:3:4。其中，对一个项目，市级资金只提供一次性资助，

^{注1} 数据来源：张林. 广州老年干部大学新校区将投入使用，提供 3 万个学位[EB/OL].

<http://edu.people.com.cn/n/2015/0129/c1053-26474081.html>, 2015-01-29

^{注2} 数据来源：广东省老干部大学（老干部活动中心）简介[EB/OL]. <http://www.gdlgdx.org.cn/sitecn/gk/index.html>

且资助上限为 200 万元。此外，以租赁形式建设的星光老年之家，其租金由区（县级市）按属地管理原则负责^{注1}。

3.2.2 广州市老年教育发展市场资源供给日益多元化

3.2.2.1 老年教育教学形式多元化

全市老年教育教学形式丰富多样。综合对比 2015 和 2016 两年的广州市老年人口和老龄事业数据摘要，如表 3-6 所示，2016 年全市挂牌的老年大学有 20 所，比 2015 年增加 1 所，老年大学学员人数维持在 3 万人以上，略有增加。其他老年学校共 70 个，学员人数基本保持在 9000 人上下浮动。2016 年全市老年教学点比上一年增加了 5 个，达到 213 个，老年教学点参加人数反而比 2015 年减少了 1000 人，共 2.24 万人。由此可见，2016 年广州市现有各级老年教育机构共计 303 个，学员共计 6.55 万人。其中，老年大学是指市、区(县)局、企业集团、部队等为老年人开设的教育机构。老年学校是指乡镇及街道为老年人开设的教育机构。老年教学点是指居村委为老年人开设的教育点。

表 3-6 2015-2016 年广州市各级老年教育机构情况（单位：个；万人）^{注2}

年份	老年大学	老年大学 学员数	老年学校	老年学校 学员数	老年教学点	老年教学点 学员数
2015	19	3.15	70	0.91	208	2.34
2016	20	3.42	70	0.89	213	2.24

老年教育形式除了上述正规老干部大学和老年大学的课堂学习之外，还包括老干部活动中心组织的相关活动，社区老年活动室学习、老年阅览室读书借报、通过网络广播及电视参加远程教育、文体协会组织的活动，以及老年人自发组织的活动等。此外，全市共有 2632 个老年活动室，日均参加人数也与日俱增，达到 11.51 万人。共有 6.55 万老年人参与了 2371 个老年文体团队，1.66 万老年人参加了 347 个老年体育协会。老年学术组织开始萌芽^{注3}。

3.2.2.2 老年教育机构区域供给差异化

从广州市老年教育机构地区分布的角度看，老年人口较多的几个老城区老年教育机构的供给较多，反之，老年人口较少的几个新城，老年教育机构设立较少。颇具规模的广东省老干部大学和广州市老年大学分别位于广州市老年人口最多的两个行政区：越秀区和海珠区，在一定程度上缓解了当地老年人的学习需求，尤其是老干部的学习需求。

^{注1} 数据来源：关于印发《广州市星光老年之家管理办法》的通知[EB/OL].

<https://www.lawxp.com/statute/s1636382.html>, 2010-08-23

^{注2} 数据来源：根据 2015 和 2016 两年的广州市老年人口和老龄事业数据摘要整理

^{注3} 数据来源：2012-2016 年广州市老年人口和老龄事业核心数据[EB/OL].

<http://www.gzmz.gov.cn/gzsmzj/tjxx/201708/bdf46dc463c847e3af713a0458e292db.shtml>, 2017-08-30

著名的民办岭海老人大学位于荔湾区，并在海珠区设立分教点，这两个点也是在全市老年人相对集中的行政区域内，在一定程度上满足了辖区内老年人对精神文化的需求。高校办的老年大学主要分布在天河区、海珠区和白云区等高校范围之内，虽然主要面向本单位离退休教职工及在职职工家属开放，个别单位也面向社区老年人招生，因此也能满足该区域内老年人的学习需求。广东省康怡老人大学也位于老年人口最多的越秀区，解决了周边老年人的求知需求。其他各个区设立的老干部大学和各类居家养老机构提供的老年教学点则分布在各个行政区和街道，呈现出行政区域特点。

3.2.2.3 老年教育机构课程供给多元化

从广州市各个老年大学的招生简章中可见，老年教育机构供给的课程大概分为以下几类：书画类、声乐类、器乐类、舞蹈类、电脑类、烹饪类、保健类、时尚类、摄影类、国学类、手工类和外语类，等等。总体而言，老年教育内容主要涵盖了居家生活、信息技术、陶冶情操、医疗保健、强身健体等方面。

各类老年教育机构开设的课程种类繁多，分门别类。个别学校有自己的特色课程，如岭海老人大学以中医、食疗、经络等特色课程闻名，康怡老人大学以保健、国画、书法等课程著称；广州文苑老人大学擅长传授易经等课程；荔湾区老年大学则是以舞蹈和音乐作为吸引学员报名的特色课程。

课程虽然多种多样，但是报名情况也有存在不同程度的差异性。据统计，广东省老干部大学 2015 年最热门的专业是中国民族民间舞和钢琴，前者提供 403 个学位，后者提供 961 个学位。而该校这两门专业仅前两轮的报名人数就分别达到 750 人次和 1327 人次，明显供不应求^{注1}。华南理工大学老年大学也存在此种情况，热门课程吸引力大，而有些冷门课程报名人数少，甚至面临停课危机。

合唱班和钢琴班是很多人报的。我们合唱班有 80 多人，大家上课都很积极。

（摘自 I5-C2-Q2 访谈记录）

我报名的是钢琴班，我们班开展的活动很精彩，大家都很有认真地练琴，我们偶尔也组织活动。

（摘自 I6-C2-Q2 访谈记录）

目前电脑课报名的人数寥寥无几，下学期可能开不成班了。

（摘自 I1-C1-Q7 访谈记录）

^{注1} 数据来源：陈红艳，周聪，祝贺。老年大学报名火爆 八旬大妈表示愿站着上课[EB/OL]. <http://sn.people.com.cn/n/2015/0710/c340887-25532143.html>, 2015-07-10

3.2.3 广州市老年教育发展社会组织办学日益多元化

社会组织参与广州市老年教育办学日趋多元化。据南方日报有关调查报道,全市的老年大学中,除政府主导办学的省、市、区老干部大学之外,民办的市级老年大学有4所、高校主办的老年大学有5所、军队设立的老年大学有2所、非市属校有1所^{注1}。就办学主体而言,社会组织参与老年教育办学的机构可分为以下几种类型:

一是广东省或广州市其他涉老部门主导创办老年大学。例如,广州市岭海老人大学由广东省和广州市的老干部和老知识分子发起组织的社会团体“岭海颐老会”创办,由市政协提供场地资助,始建于1984年,也是全国首个民办的老年人大学,多次被评为“广州市社会力量办学先进单位”和“广州市开拓老年事业先进单位”^{注2}。广州文苑老年大学由文化新闻局党委主管,与该局的离退休活动中心合办。广东省康怡老人大学是由广东省妇联主办的,省妇联下属的事业单位广东省妇女儿童发展指导中心也成立了老人大学。

二是依托高校资源办学的老年大学,主要有华南理工大学老年大学、中山大学颐园老年大学、南方医科大学老年大学、华南师范大学老年大学以及暨南大学老年大学等5所。以华南理工大学老年大学为例,该校由高校出资建成教工活动中心大楼,投入老年大学使用。其他几所大学主办的老年大学也是借助高校的场地、设备、师资和资源办学。

我在各个老年大学兼职上课很多年了,华工老年大学近几年办得不错,在广州几个高校办的老年大学中,管理比较规范,办学层次比较清晰。

(摘自 I3-C1-Q10 访谈记录)

三是企业自主创办的老年教育机构,例如广州钢铁集团和广州铁路(集团)有限公司均分别创办了老年大学。

四是以政府主导、民政主管、街镇主办、社会组织参与运营的养老服务中心,以星光老年之家、各区居家养老服务示范中心等为代表。以星光老年之家为例,市民政局负责全市星光老年之家的建设和运营管理,区(县)民政局负责辖区内星光老年之家的建设、运营管理、统筹协调和监督检查,街道办事处、镇政府负责本辖区的星光老年之家的运营日常工作。再以天河区居家养老服务示范中心为例,它是天河区政府、天河区民政局创新社会管理、探索社会养老服务新模式的重要举措,由天河区嘉禧社会工作服务中心承接运营。

^{注1} 数据来源:王晓梅. 发展老年教育:广东如何突破现实瓶颈?[EB/OL]. http://www.xinhuanet.com/gongyi/yanglao/2015-07/14/c_128019129.htm, 2015-07-14

^{注2} 资料来源:广州市岭海老人大学简介[EB/OL]. <http://www.yilaohui.cn/lrdx>, 2016-09

此外，还有以私人为办学主体的广州寿星大厦老年大学；以家庭教育为主营业务的民办教育机构提供部分老年教育事务，如父母学堂；一些社区也设有老年活动中心或老年活动室，主要以休闲娱乐为主，而不是正式的排班上课。

我曾经参加了三期祖父母课堂，是父母学堂和我外孙女所在的幼儿园联合举办的，学了不少教育孙辈的知识。

（摘自 I15-C3-Q4 访谈记录）

3.2.4 广州市老年教育发展公民主体构成日益多元化

笔者认为，老年教育事业的公民主体一般包括老年学员和老年教育从业人员两类人员，前者是老年教育的受众，后者则是老年教育的实施者和管理者。

3.2.4.1 老年教育学员构成多元化

总的来说，广州市老年教育机构的老年学员主要包括：介于法定退休年龄前后的离退休老干部、离退休职工、社区街道老人以及下岗人员。学员主体依据不同学校的招生要求存在不同的差异性。

参与省、市、区老干部大学的老年学员主体主要是各级别的离退休老干部，广东省和广州市老干部大学以前大多数以厅、局级以上离退休领导干部为主。据访谈资料显示，目前这类学校的主要生源也拓宽到了科级及以上离退休老干部。广州市老干部大学改名为广州市老年大学之后，也开始面向社会老人招生。

我在这里上课很多年了，退休之后就过来上课，这里好多学员都是省属单位离退休的老干部，社会大众比较少见，管理也很严，外人不能随便进来。

（摘自 I7-C2-Q1 访谈记录）

参与高校主办的老年大学的老年学员主体基本上是高各高校离退休教职工及在职教工长辈家属，但高校办的老年大学招生对象也不尽相同。例如，南方医科大学老年大学主要招生对象是该校离退休干部、职工及其配偶、在职教工父母及岳父母。而华南理工大学老年大学的招生对象范围则更加宽广，只要是身体健康、能坚持学习的校内外离退休人员均可报读，如有多余学位，未到退休年龄的也可报名就读，其中也不乏高校周边的社区街道老人。

我儿子媳妇都在华工上班，我过来帮忙带孙女，利用孙女上学的时间参加老年大学瑜伽班，锻炼身体。

（摘自 I8-C2-Q3 访谈记录）

各类协会、街镇主办和社会组织运营的老年教育机构主要面向其周边老年人开放，没有特定的生源限制。主要是当地的社区街道老人，包括各行各业退休的职工、下岗工人，等等。岭海老人大学在荔湾区，其周围非文化区，招生类别更加宽泛，且规模较大，约八、九千人。此外，从各校的招生简章可知，诸如广东省康怡老人大学、广州文苑老人大学等学校除了离退休职工凭离退休证报名外，也留了少部分名额给下岗职工；广东省妇女儿童活动中心老人大学则面向全广州市招生，对于尚未达到退休年龄的报名者只需加收 20% 的学费即可报名入学。

我在妇女儿童活动中心办的学校上课，我们班的人来自各行各业，还有一些人没退休就开始来上课，交多点钱就可以了。

（摘自 I9-C2-Q3 访谈记录）

此外，从广义上讲，老年学员还涵盖了参与各种自发组织的娱乐文体活动、远程教育及自我学习娱乐的老年人。

3.2.4.2 老年教育从业人员构成多元化

笔者认为，老年教育从业人员一般包括两类：教师和行政管理人员。据调查和访谈得知，广州市老年教育机构教师以外聘和兼职居多，职称有讲师、副教授和教授等。个别管理人员如省、市老干部大学的行政人员有相应的编制，高校办的老年大学管理人员主要由各校离退休处的在职人员或者富有行政管理经验的退休人员兼任，管理人员不足的情况下，则采用合同工的形式招聘管理人员。教师一般均为外聘兼职教师，一名教师同时在几个老年教育机构兼职任教的情况比比皆是。

我们一共有 40 多名老师，百分之百兼职。有的是退休的来兼职，有的是大学里的在职老师来兼职，有的是其他老年学校的在职教师来兼职。虽然是兼职，但是他们在各自的专业领域是专职的，水平是专业的。管理人员也是兼职，离退休处两位领导兼任老年大学学校领导。

（摘自 I1-C1-Q3 访谈记录）

3.2.5 多元主体协同促进广州市老年教育发展

在政府、市场、社会组织和公民等多元主体的共同推动下，广州市老年教育基本处于稳步发展的态势。全市老年教育活动的基本情况由 2013-2016 历年广州市民政局发布的老年人口和老龄事业数据可以窥见一斑。通过梳理、计算这几年的老年人口和老龄事业数据摘要，形成了表 3-7 的数据，从中可得出以下几个特点：

第一, 2013-2016年, 老年教育机构数量呈现递减之势后有所回升, 先由2013年的370个减少至2015年的297个, 2016年老年教育机构总数达到303个。

第二, 各类老年学校的学员数量每年都维持在6万人以上, 2014年参加人数最多, 突破7万人, 之后有所回落。2016年学员数共有6.55万人。

第三, 老年活动室数量前三年稳步增加, 从2013年的1944个, 增加至2015年的2645个, 2016年略减至2632个。

第四, 老年人活动室日均参加人数剧增。虽然从目前现有的统计数据无法得知2013年的情况, 但从2014-2016年的情况看, 增长速度较快。2014年日均参加老年活动室活动的有6.42万人, 而2016年人数几乎翻了一倍, 达到11.51万人。

第五, 各级老年协会数量逐年增多。除了2016年的数据尚未见统计, 前三年从1105个增加至2466个, 增加了一倍多。

第六, 老年文体团队的数量和参加人数变化则呈曲线波动。2013年老年文体团队共有1893个, 参加人数4.75万人; 2014年老年文体团队增至2049个, 参加人数增至5.97万人; 2015年老年文体团队降至1841个, 参加人数减少至4.82万人; 而到2016年, 老年文体团队数量又增加至2371个, 参加人数也随之增加至6.55万人。据市民政局发布的消息称, 2017年全市共有1400多个老年文艺团队, 参加人数将近4万人^{注1}。

第七, 老年体育协会的数量和参加人数无明显规律。2014年的数据无法得知, 2013年广州市老年体协共有51个, 参加人数41.24万人; 2015年老年体协减少至45个, 参加人数只有0.14万人; 而2016年老年体协骤增至347个, 参加人数却也只有1.66万人。

第八, 老年基金会和老年学术组织开始萌芽, 前两年数据不详, 2015年各有2个上述组织, 而2016年老年基金会只有1个, 老年学术组织仍然是2个。

表 3-7 2013-2016年广州市各类老年教育及文体活动参与情况(单位: 个; 万人)^{注2}

	老年教育机构总数	参加各类老年学校学员数	老年活动室	老年活动室日均参加人数	各级老年协会	老年文体团队	老年文体团队参加人数	老年体协	老年体协参加人数	老年基金会	老年学术组织
2013年	370	6.06	1944	—	1105	1893	4.75	51	41.24	—	—
2014年	326	7.1	2362	6.42	1652	2049	5.97	—	—	—	—
2015年	297	6.4	2645	7.06	2466	1841	4.82	45	0.14	2	2
2016年	303	6.55	2632	11.51	—	2371	6.55	347	1.66	1	2

^{注1} 数据来源: 《广州市福利彩票公益金资助老年文化宣传项目资金使用管理办法》正式出台[EB/OL].

<http://www.gzmz.gov.cn/gzsmzj/jsdwxx/201703/177c5639ce5a4347ae4e09c765dbfd69.shtml>, 2017-03-03

^{注2} 数据来源: 根据2013-2016历年广州市民政局发布的老年人口和老龄事业数据整理, 个别年份的相关数据未见统计

3.3 本章小结

本章主要分析了广州市老龄化现状和老年教育发展基本概况。通过广州市老年人口的规模、分布、性别结构和年龄结构分析广州市老龄化现状。通过查阅大量文献资料和相关人员访谈，从社会治理的角度，就政府促进老年教育发展措施、老年教育市场资源供给、社会组织参与老年教育办学、公民主体参与老年教育发展以及多元主体协同促进老年教育发展等方面梳理了广州市老年教育发展的现状及特点。

第四章 社会治理视角下广州市老年教育发展 存在问题及原因分析

4.1 广州市老年教育发展问卷调研分析

4.1.1 调研对象和调研方式

如前文所述，广州市老年教育发展的公民主体主要是老年教育机构的学员和从业人员，而老年人是老年学员的主体来源，是老年教育的潜在参与主体。因此，有必要调研这三类主体参与广州市老年教育发展的真实意愿及其对广州市老年教育产品供给情况的真实评价，从中探析广州市老年教育发展的短板所在，为老年教育发展社会治理提供现实依据。

笔者于2017年9-11月期间进行了问卷调查，针对广州市老年人、老年学员和老年教育从业人员分别设计了三套调查问卷，重点调研以下几个方面：人口统计学特征、老年人接受教育意愿、老年学员对教育场所设施供给及课程供给情况的评价、老年学员接受教育满意度、老年教育从业人员职业满意度以及其他影响因素等。在参考其他有关老年教育调研问卷的基础上，笔者设计了问卷初稿，并邀请一位老年人、一位老年大学学员和一位老年教育从业者进行试测。然后，笔者对问卷初稿各题项进行适当增删，并对排序和用词进行了修改，从而形成问卷终稿。由于客观条件限制，本研究主要采用方便抽样的方法收集数据，同时还采用滚雪球抽样的方法扩大数据来源。共计发出问卷400份，回收377份，回收率为94.3%。样本数据采用spss20.0进行分析。三类问卷的发放和回收情况如表4-1所示：

表 4-1 各类问卷发放及回收情况统计（单位：份；%）

问卷种类	发出量	回收量	回收率
以老年人为调研对象的问卷	170	159	93.5
以老年学员为调研对象的问卷	200	194	97
以老年教育从业人员为调研对象的问卷	30	24	80

首先，以老年人为调研对象的问卷主要在越秀区、海珠区和天河区等老年人口和老年教育机构较多的范围内发放。基于互联网、自媒体和微信的普及，问卷发放采用线上线下相结合随机发放的形式。老年人问卷发出170份，回收159份，回收率为93.5%。

其次，以老年学员为调研对象的问卷大部分在华南理工大学老年大学发放。据了解，该校办学规模较大，招生对象的要求为校内外离退休人员。除了本校离退休的教职员工，

还包括在职员工家属和社区老人，此外，还有其他地方的老年人慕名前来报名。老年学员退休前职业结构包含干部、工人、教师、医护人员等多类别。因此，此类问卷以该校的学员为调研重点。除此之外，笔者还委托了广东省老干部大学的老年学员叶阿姨和广东省妇女儿童中心老人大学的老年学员任妈妈在同学之中帮忙发放及回收问卷。老年学员问卷发出 200 份，回收 194 份，回收率为 97%。

最后，以老年教育从业人员为调研对象的问卷主要在华南理工大学老年大学发放。该校管理规范，层次清晰，开设的老年大学课程种类齐全，从教人员共计 40 余人，其中绝大多数人具有在广东省老干部大学、广东省妇女儿童活动中心老人大学等其他老年教育机构兼职的经历，因此调研样本具有代表性。此类问卷发出 30 份，回收 24 份，回收率为 80%。

4.1.2 老年人参与广州市老年教育发展的情况分析

4.1.2.1 老年人样本基本情况简介

如表 4-2 所示，本次随机接受问卷调研的老年人共有 159 人，其中，男 72 人，女 87 人；占比分别为 45.3%和 54.7%，年龄段基本介于 50-80 岁，80 岁以上仅 3 人。被调研对象在区域分布上 95%居住地是越秀区、海珠区、荔湾区、白云区和天河区等老年人口居多的行政区域，另外 5%的被调研对象则分散在从化区、花都区、黄埔区、增城区和番禺区等老年人口较少的行政区域，如图 4-1 所示。

表 4-2 广州市老年教育发展调研对象（老年人）年龄、性别及区域分布情况（单位：人）

	越秀区		海珠区		荔湾区		白云区		天河区		从化区		花都区		黄埔区		增城区		番禺区		男	女	合计
	男	女	男	女	男	女	男	女	男	女	男	女	男	女	男	女	男	女					
50-55 岁	6	4	3	4	3	4	2	4	1	3	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	15	20	35
56-60 岁	6	9	1	3	3	1	0	1	2	5	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	13	19	32
61-65 岁	2	8	2	3	2	0	1	6	2	12	1	0	0	0	0	2	0	0	1	0	11	31	42
66-70 岁	5	3	5	2	4	1	3	2	4	4	0	0	0	1	0	0	1	0	1	0	23	13	36
71-75 岁	0	1	1	0	0	0	3	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	2	6
76-80 岁	1	1	0	0	0	0	0	0	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	2	5
81 岁以上	0	0	1	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	3
小计	20	26	13	12	12	6	10	13	12	26	1	1	1	1	0	2	1	0	2	0	72	87	159
合计	46		25		18		23		38		2		2		2		1		2		159		

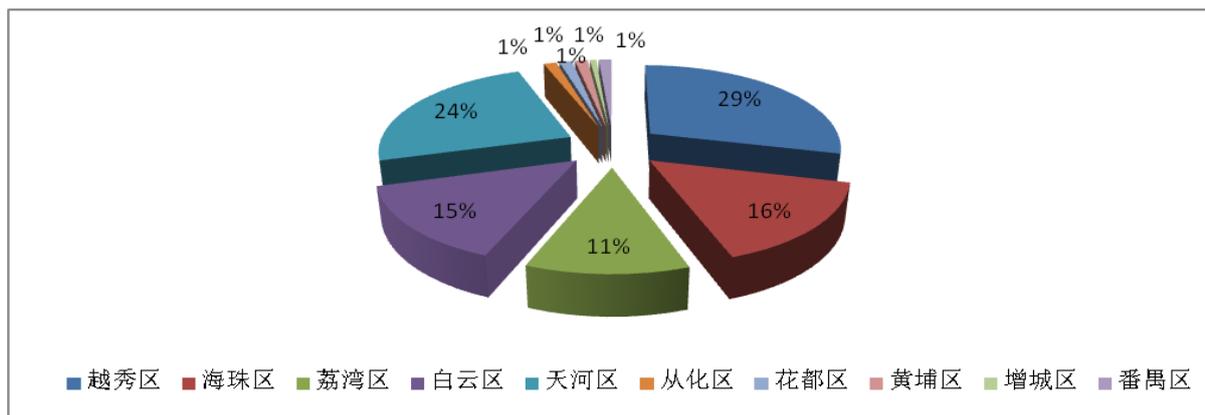


图 4-1 广州市老年教育发展调研对象（老年人）区域分布情况

本研究随机调研的老年人退休前职业构成如图 4-2 所示：企业职工人数最多，占总样本量的 40%；事业单位人员次之，占比 26%；其他职业人数占 13%；政府机关人员占比 9%；其余的还有少量医护人员、个体户和无业人士，共占 12%。

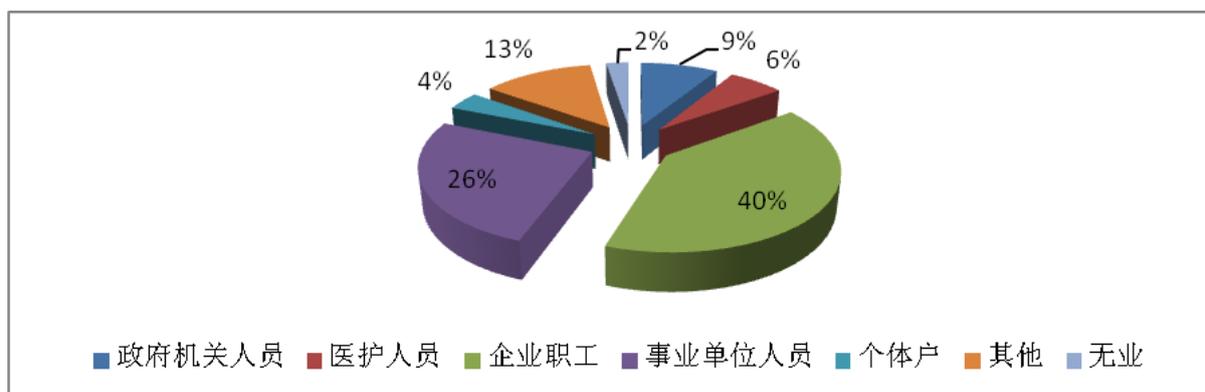


图 4-2 广州市老年教育发展调研对象（老年人）退休前的职业情况

本次随机调研的老年人学历情况如图 4-3 所示：高中、中专学历人数最多，占样本总量的 32%；其次是本科学历人数，占 20%；大专学历人数占 18%，排名第三；第四是初中及以下学历人数，占 16%；研究生学历人数最少，占 14%。从学历构成来看，大专及以上学历占 52%，高中及以下学历占 48%，较为接近。最高与最低学历的占比也仅相差 2%。

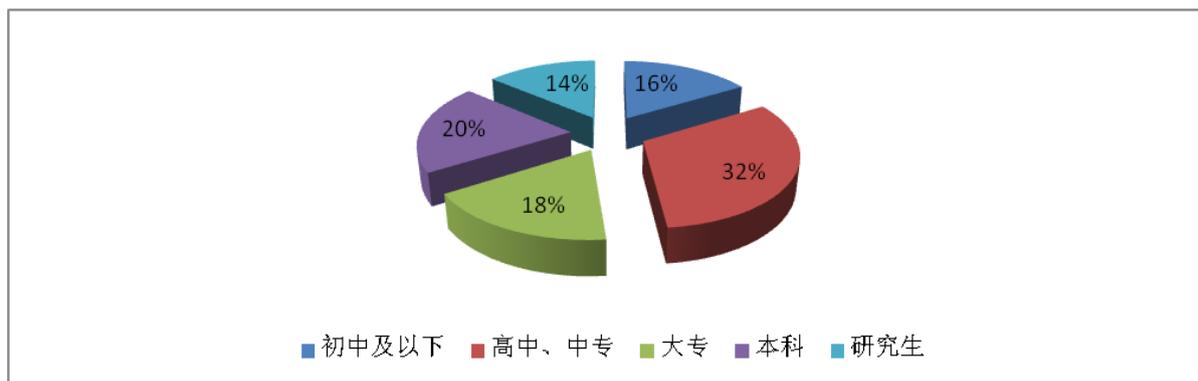


图 4-3 广州市老年教育发展调研对象（老年人）的文化程度情况

接受调研的老年人的经济状况如图 4-4 所示，大部分人认为退休后月收入“大致够用”，占 57%；其次是认为退休后月收入“够用有余”，占 31%；另有 12%的老年人认为退休后月收入“有些困难”甚至是“十分困难”。

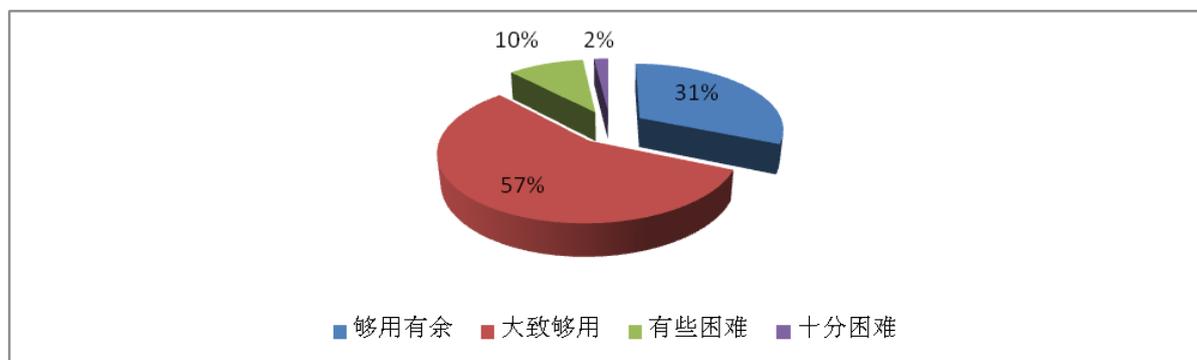


图 4-4 广州市老年教育发展调研对象（老年人）的经济状况

4.1.2.2 老年人参与广州市老年教育发展的意愿调研

调研老年人参与老年教育活动的意愿，可以看出该群体参与老年教育活动的积极性，体现了老年人的参与意识，为充分挖掘广州市老年教育发展参与主体提供数据支持。

将被调研样本的性别、年龄、职业、学历、居住地、经济状况等人口统计学特征进行统计分析，研究这些特征是否成为老年人的学习意愿和对老年教育重要性认知的影响因素。为进行统计分析，首先对因变量进行赋分。对于因变量“学习意愿”的判断，非常不愿意=1，不愿意=2，一般=3，愿意=4，非常愿意=5，结果见表 4-3。

统计结果显示，女性老年人的学习意愿显著高于男性老年人；50-60 岁的准老年人学习意愿显著高于 60 岁以上老年人；而职业、学历、居住地和经济状况均不是影响老年人学习意愿的主要因素。

表 4-3 影响广州市老年人学习意愿各变量的独立样本 t 检验结果

变量	层次	样本量	平均值	标准差	t	df	p
性别					2.97	130.12	<.05
	女	87	4.13	0.70			
	男	72	3.74	0.92			
年龄					2.24	157	<.05
	准老年人（50-60岁）	67	4.12	0.79			
	老年人（60岁以上）	92	3.83	0.83			
职业					0.16	157	>.05
	事业单位和政府机关人员组	55	3.96	0.92			
	其他职业组	104	3.94	0.77			
学历					0.41	80.72	>.05
	低学历组（大专及以下）	105	3.97	0.71			
	高学历组（本科及以上）	54	3.91	1.01			
居住地					0.634	145.53	>.05
	中心城区组（越秀区+天河区）	84	3.99	0.96			
	非中心城区组（其他区）	75	3.91	0.64			
收入					0.73	157	>.05
	宽裕组（包括“够用有余”）	50	4.02	0.89			
	不宽裕组（包括“大致够用”、“有些困难”、“十分困难”）	109	3.92	0.79			

就老年人对于参与老年教育活动的意愿调研结果如图 4-5 所示, 23.3% 的人表示“非常愿意”; 55.3% 的人表示“愿意”; 15.7% 的人表示“一般”; 仅有 4.4% 的人明确表示“不愿意”; 甚至有 1.3% 的人表示“非常不愿意”。结果表明, 调研样本中愿意参加老年教育的老年人占大部分, 占 78.6%, 不愿意的人数偏少, 还有少数人的态度保持中立。

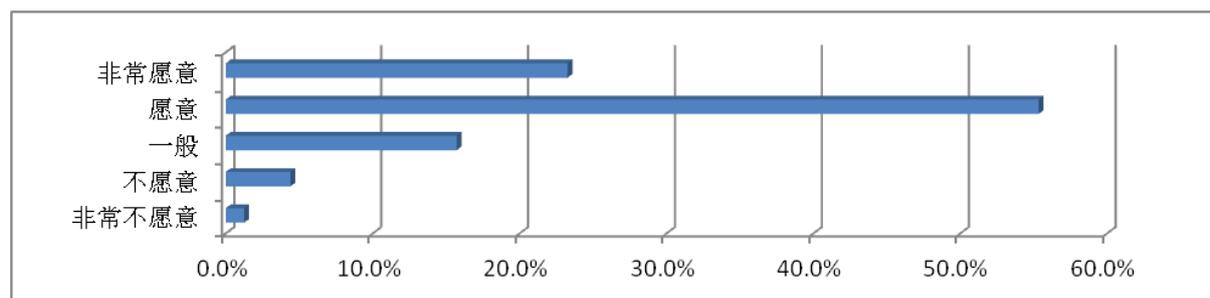


图 4-5 广州市老年教育发展调研对象（老年人）的学习意愿情况

此外, 对于因变量“对老年教育重要性的认识”的判断予以赋分, 非常不重要=1, 不重要=2, 一般=3, 重要=4, 非常重要=5。结果见表 4-4。

统计结果显示, 性别、年龄、职业和学历对老年人就老年教育重要性的判断构成影响因素。其中, 女性老年人比男性老年人更加认同老年教育的重要性; 50-60 岁的准老年人比 60 岁以上的老年人更加认同老年教育的重要性; 退休前任职于事业单位和政府

机关的老年人比退休前从事其他职业的老年人更加认同老年教育的重要性；学历高的老年人比学历低的老年人更加认同老年教育的重要性。而居住地是否在中心城区和经济状况对老年教育重要性的认同度没有影响。

表 4-4 影响广州市老年人对老年教育重要性认识各变量的独立样本 t 检验结果

变量	层次	样本量	平均值	标准差	t	df	p
性别					3.36	132.97	<.05
	女	87	4.12	0.68			
	男	72	3.69	0.87			
年龄					2.35	157	<.05
	准老年人（50-60 岁）	67	4.09	0.77			
	老年人（60 岁以上）	92	3.79	0.79			
职业					2.01	157	<.05
	事业单位和政府机关人员组	55	4.09	0.75			
	其他职业组	104	3.83	0.81			
学历					-2.44	157	<.05
	低学历组（大专及以下）	105	3.81	0.77			
	高学历组（本科及以上）	54	4.13	0.80			
居住地					1.38	157	>.05
	中心城区组（越秀区+天河区）	84	4.00	0.78			
	非中心城区组（其他区）	75	3.83	0.81			
收入					1.09	157	>.05
	宽裕组（包括“够用有余”）	50	4.02	0.74			
	不宽裕组（包括“大致够用”、“有些困难”、“十分困难”）	109	3.87	0.82			

关于老年人对老年教育重要性认识的调研结果如图 4-6 所示, 25.8% 的人认为“非常重要”；44% 的人认为“重要”；27.7% 的人认为“一般”；2.5% 的人认为“不重要”，没有人认为“非常不重要”。结果表明，老年人调研样本中，大部分人肯定了老年教育的重要性，占 69.8%；极少数人不认同，还有近三成的人持中立态度。

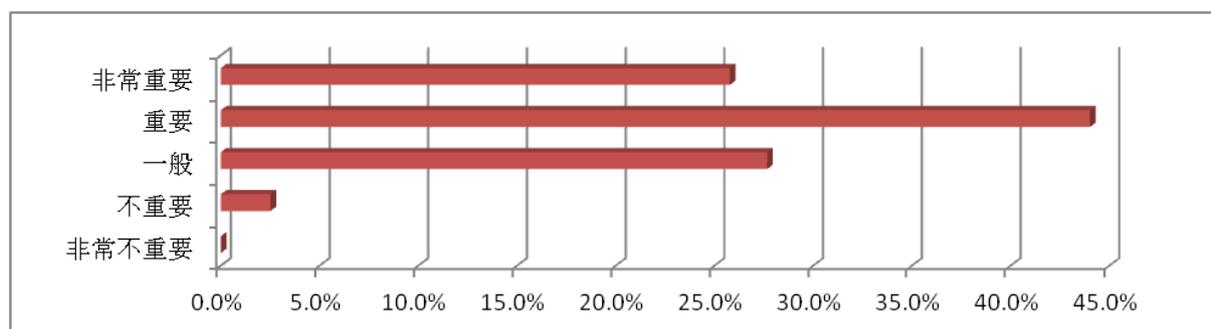


图 4-6 广州市老年教育发展调研对象（老年人）对老年教育重要性的认识情况

4.1.2.3 老年人对广州市老年教育场所及设备供给的评价

不同居住地的老年人对当地老年教育场所及设备的齐全性进行评价，可以直观地看出当地老年教育场所设备的供给情况，研究老年教育产品供给是否存在地区不平衡问

题。为进行统计分析，首先对因变量进行赋分。对于“老年教育场所及设备是否齐全”的判断，非常不齐全=1，不齐全=2，一般=3，齐全=4，非常齐全=5。结果见表 4-5。检验结果说明广州市老年教育产品供给存在地区不平衡性。

表 4-5 广州市不同居住地老年人对老年场所设备齐全性评价的独立样本 t 检验结果

变量	层次	样本量	平均值	标准差	t	df	p
居住地					6.87	157	<.05
	中心城区组（越秀区+天河区）	84	3.00	0.73			
	非中心城区组（其他区）	75	2.07	0.98			

针对老年人对居住地附近的老年教育场所知晓情况的调研，可以在一定程度上反映广州市老年教育场所设施的供给情况。如表 4-6 所示，居住地附近最多的老年人活动场所当属“运动健身场地”，占 60.4%；其次是“社区老年活动室”，占 42.1%；再次是“老干部活动中心”和“老年大学”，有大约 30%的老年人知晓；而居住地附近有“街道艺术团”的有 23.3%的老年人知晓；“老年阅览室”则偏少。

相反，明确表示居住地附近没有下列老年教育活动场所的情况如下：超过两成的老年人表示居住地附近没有“老干部活动中心”、“老年大学”、“老年学会/协会”、“老年阅览室”、“街道艺术团”和“运动健身场地”；还有大约 15.7%的老年人认为居住地附近没有“社区老年活动室”。

此外，对居住地附近是否有下列老年教育活动场所并不了解的老年人大约占了四至七成。这在一定程度上也反映了老年教育场所的宣传力度不佳。

表 4-6 广州市老年教育活动场所情况（单位：人；%）

	有		没有		不清楚	
	频数	百分比	频数	百分比	频数	百分比
老干部活动中心	52	32.7	36	22.6	71	44.7
老年大学	48	30.2	42	26.4	69	43.4
社区老年活动室	67	42.1	25	15.7	67	42.1
老年学会/协会	29	18.2	36	22.6	94	59.1
老年阅览室	50	31.4	28	27.6	81	50.9
运动健身场地	96	60.4	25	25.7	38	23.9
街道艺术团	37	23.3	32	20.1	90	56.6
其他教育场地	19	11.9	30	18.9	110	69.2

4.1.2.4 老年人参与老年教育活动的影响因素

表 4-7 显示了其他影响老年人参与学习教育的因素。“教育活动地点离家太远”是

最大的影响因素，占 40.9%；其次是“家务太多，没空学习”和“没有合适的课程”，分别是 25.8%和 25.2%；排名第三是“还未退休”和“身体健康状况”，分别占 18.2%和 17.6%；15.7%的老年人认为“费用太高”；此外，还有 8.2%的老年人认为是“教师能力和水平问题”影响了其参与老年教育的积极性，9.4%的老年人认为是“其他原因”，8.8%的老年人认为“没有影响，照常参加活动”。

数据表明，教育活动地点是影响老年教育活动开展的最主要因素，教育活动场所离家太远导致大多数老年人不愿意花费太多时间在路途上去参与学习教育，这也在一定程度上反应了广州市社区老年教育产品供给不足，老年人不能在家门口参与老年教育。家务太多和课程设置也是影响老年人学习意愿的两大因素，是否退休、身体状况和学费问题是制约老年教育发展的其他几类重要因素。

表 4-7 老年人参与广州市老年教育活动的因素情况（单位：人；%）

	频数	百分比
活动地点离家太远	65	40.9
家务太多，帮带孙辈，没空学习	41	25.8
没有合适的课程	40	25.2
还未退休（延聘、返聘）	29	18.2
身体健康状况	28	17.6
费用太高	25	15.7
其他原因	15	9.4
没有影响，照常参加活动	14	8.8
教师能力和水平问题	13	8.2

如图 4-7 所示，调研样本中，每年愿意花费 500 元以上用于老年教育的老年人只占 22%；每年愿意花费 300-500 元的占 28.9%；每年愿意花费 100-300 元的有 21.4%；而每年只愿意花费 100 元以下的占了 27.7%，有个别老年人甚至明确表示不愿意花费任何费用在老年教育学习方面。此数据说明，广州市老年教育产品的收费标准应结合老年人的意愿进行适当调整。

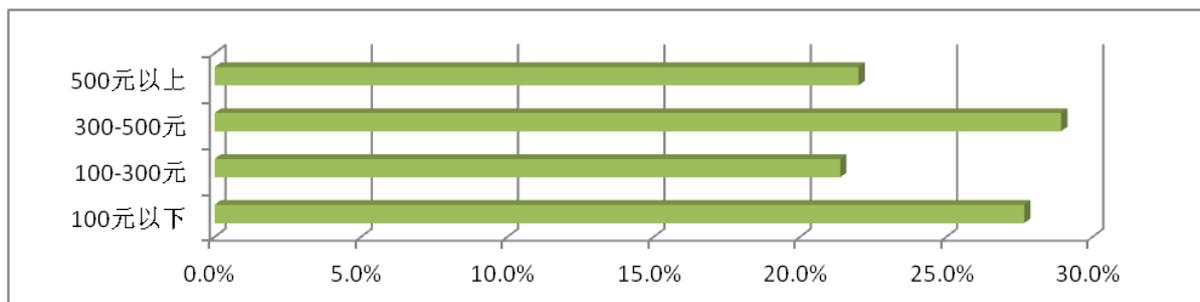


图 4-7 广州市老年教育发展调研对象（老年人）缴纳学费意愿情况

4.1.2.5 家人对老年人参与老年教育的支持情况

家人是否支持老年人参与老年教育，在一定程度上体现了普通民众对老年教育发展的支持度。调查结果如表 4-8 所示，83.6%的老年人认为家人“非常支持”和“支持”他们参与老年教育；仅有不到 2%的老年人表示家里人“不支持”自己参加老年教育活动；而不清楚家里人对老年教育活动态度的则占 14.5%。数据说明，绝大部分年轻人是支持家里长辈参与老年教育活动。

表 4-8 广州市老年教育家人支持度情况（单位：人；%）

	频数	百分比
非常支持	53	33.3
支持	80	50.3
不清楚	23	14.5
不支持	3	1.9
非常不支持	0	0.0

4.1.3 老年学员参与广州市老年教育发展的情况分析

4.1.3.1 老年学员样本基本情况简介

如表 4-9 所示，本次调研的老年学员共有 194 人，其中，男 39 人，女 155 人；分别占比 20.1%和 79.9%，年龄段基本介于 50-80 岁，80 岁以上仅 1 个。被调研对象在区域分布上 96%居住地是越秀区、海珠区、荔湾区、白云区和天河区等老年人口居多的行政区域，另外有 4%的被调研对象居住在番禺区、花都区 and 增城区等老年人口较少的行政区域，如图 4-8 所示。

表 4-9 广州市老年教育发展调研对象（老年学员）年龄、性别及区域分布情况（单位：人）

	越秀区		海珠区		荔湾区		白云区		天河区		番禺区		花都区		增城区		男	女	合计
	男	女	男	女	男	女	男	女	男	女	男	女	男	女					
50-55 岁	1	5	2	3	0	4	0	4	1	4	0	0	0	0	0	0	4	20	24
56-60 岁	0	8	0	6	0	7	0	4	0	13	0	1	0	0	0	0	0	39	39
61-65 岁	2	12	1	4	1	2	1	7	7	14	0	1	0	1	0	1	12	42	54
66-70 岁	2	3	3	6	0	3	2	2	2	7	0	0	0	0	0	0	9	21	30
71-75 岁	0	8	1	2	2	0	2	4	2	5	0	1	0	0	0	0	7	20	27
76-80 岁	0	2	0	1	0	1	0	0	7	7	0	1	0	0	0	0	7	12	19
81 岁以上	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1
小计	5	38	7	22	3	17	5	21	19	51	0	4	0	1	0	1	39	155	194
合计	43		29		20		26		70		4		1		1		194		

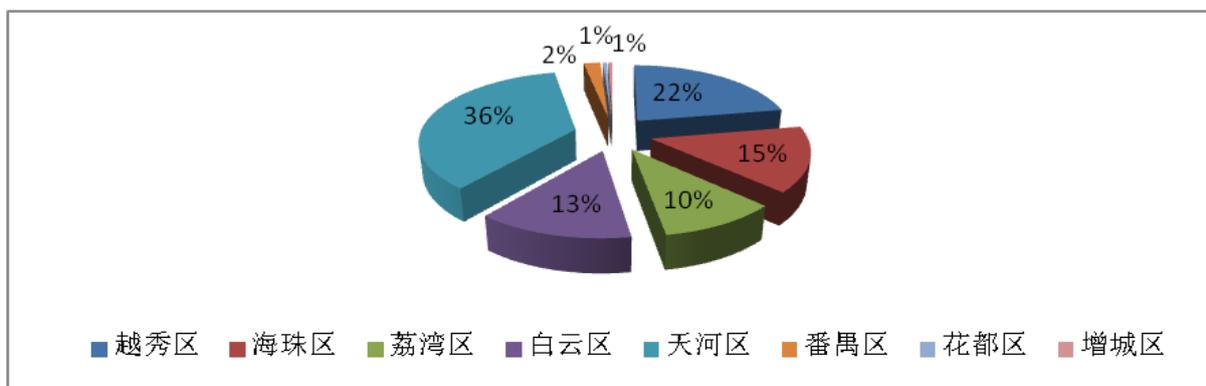


图 4-8 广州市老年教育发展调研对象（老年学员）区域分布情况

被调研样本退休前职业构成如图 4-9 所示：事业单位人员最多，占 47%；企业职工次之，占比 27%；政府机关人员占 9%，还有医护人员和个体户等其他职业及无业人士，总共占比 17%。

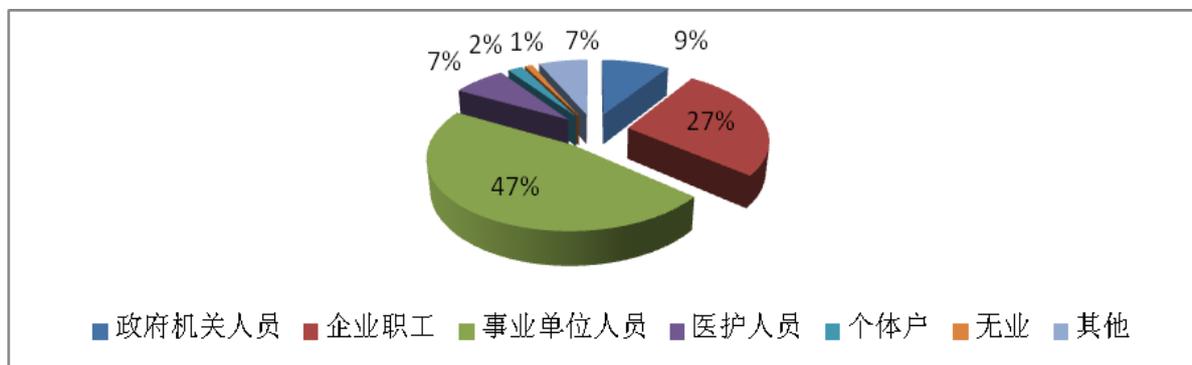


图 4-9 广州市老年教育发展调研对象（老年学员）退休前的职业情况

被调研样本的学历情况如图 4-10 所示：大专学历最多，占比 40%；本科学历次之，

占比 34%；高中、中专学历排名第三，占比 18%；最高学历研究生和最低学历初中及以下人数偏少，分别占比 6%和 2%。

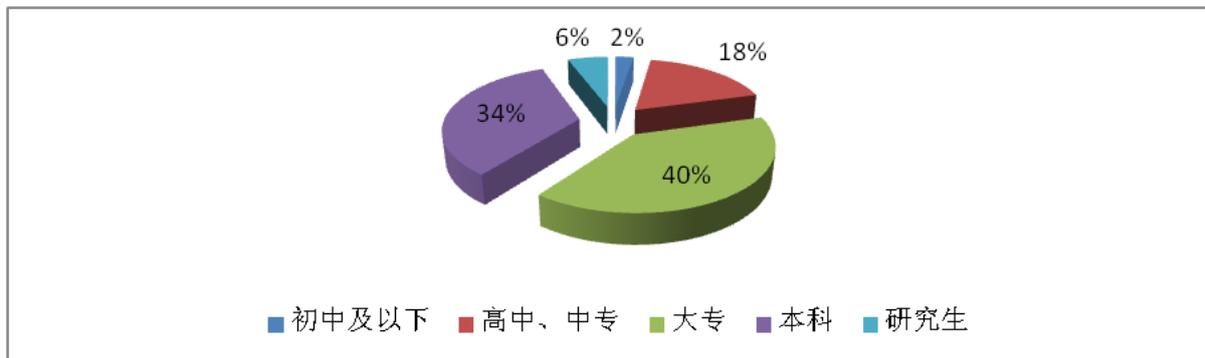


图 4-10 广州市老年教育发展调研对象（老年学员）的文化程度情况

被调研样本的经济状况如图 4-11 所示，认为退休后月收入“够用有余”和“大致够用”的人旗鼓相当，均占 48%；另有 4%认为经济状况“有些困难”甚至“十分困难”。

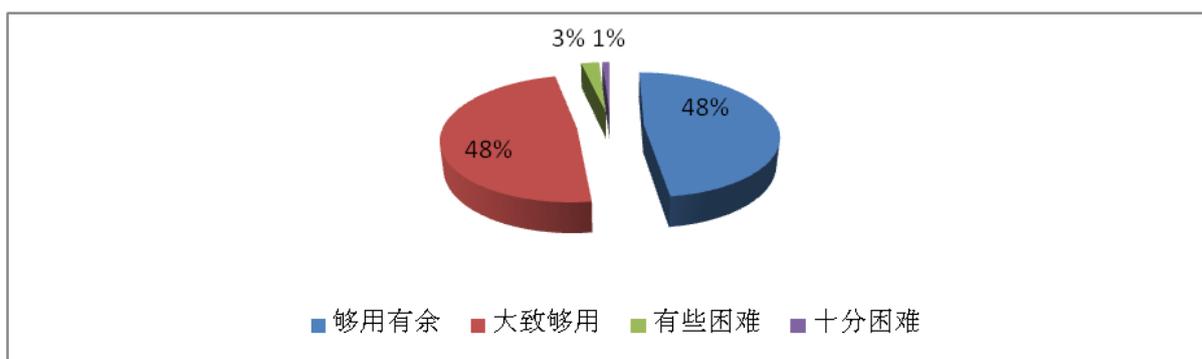


图 4-11 广州市老年教育发展调研对象（老年学员）的经济状况

4.1.3.2 老年学员参与广州市老年教育发展满意度情况

调研老年学员对现行老年教育产品的满意度评价，可以从受众的角度直观地反映广州市老年教育产品的质量和供给情况。将被调研的老年学员对象的性别、年龄、职业、学历、居住地、收入状况等人口统计学特征进行统计分析，研究这些特征是否成为老年学员对老年教育产品满意度的影响因素。为进行统计分析，首先对因变量进行赋分。对于因变量“老年教育满意度”的判断，非常不满意=1，不满意=2，一般=3，满意=4，非常满意=5，结果见表 4-10。

统计数据显示，性别、职业和收入情况对老年学员参与老年教育满意度有显著影响：被调研的老年学员中，女性比男性的满意度更高；退休前任职于事业单位和政府机关的比退休前从事其他职业的人满意度更高；经济宽裕组比经济不宽裕组的满意度更高。而年龄、学历、居住地等因素对调研样本的满意度不构成影响因素。

表 4-10 影响广州市老年学员对老年教育满意度各变量的独立样本 t 检验结果

变量	层次	样本量	平均值	标准差	t	df	p
性别					2.56	192	<.05
	女	155	3.62	0.78			
	男	39	3.26	0.82			
年龄	年轻老年学员（50-60 岁）				-1.04	192	>.05
	老年学员（60 岁以上）	63	3.46	0.86			
		131	3.59	0.77			
职业	事业单位和政府机关人员组				2.97	116.29	<.05
	其他职业组	123	3.68	0.69			
		71	3.31	0.92			
学历	低学历组（大专及以下）				0.01	192	>.05
	高学历组（本科及以上）	117	3.55	0.72			
		77	3.55	0.86			
居住地	中心城区组（越秀区+天河区）				0.22	143.22	>.05
	非中心城区组（其他区）	113	3.56	0.71			
		81	3.53	0.92			
收入					2.49	190.92	<.05
	宽裕组（包括“够用有余”）	94	3.69	0.73			
	不宽裕组（包括“大致够用”、“有些困难”、“十分困难”）	100	3.41	0.84			

关于老年学员对老年教育产品满意度的调研结果如图 4-12 所示，被调研的老年学员中，7.2%的人表示“非常满意”；52.1%的人表示“满意”；38.1%的人表示“一般”；2.1%的人表示“不满意”，还有 0.5%的人表示“非常不满意”。结果表明，老年学员调研样本中，超过一半的人对广州市现行的老年教育产品持满意态度，占 59.3%，将近四成的人持中立态度，也不乏有少数人持否定态度。

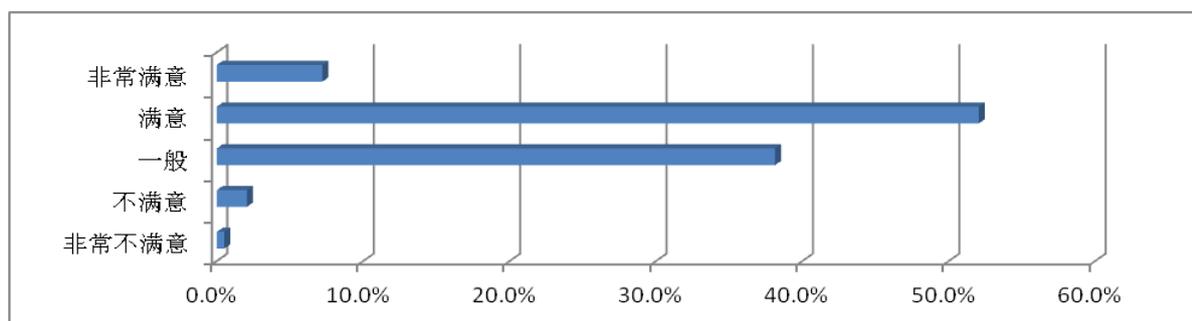


图 4-12 广州市老年教育发展调研对象（老年学员）对老年教育产品的满意度情况

4.1.3.3 老年学员对广州市老年教育场所及设备供给的评价

通过老年学员切身体验居住地附近的老年教育场所及设备，并对其齐全性进行评价，可以直观地反映广州市不同地区老年教育场所及设备的供给情况，研究老年教育产

品供给是否存在地区不平衡问题。

为进行统计，首先对因变量进行赋分。对于“老年教育场所及设备是否齐全”的判断，非常不齐全=1，不齐全=2，一般=3，齐全=4，非常齐全=5。结果见表 4-11，说明老年教育产品区域供给不平衡。

表 4-11 广州市不同居住地老年学员对老年场所设备齐全性评价的独立样本 t 检验结果

变量	层次	样本量	平均值	标准差	t	df	p
居住地					2.60	192	<.05
	中心城区组（越秀区+天河区）	113	3.08	0.96			
	非中心城区组（其他区）	81	2.72	0.95			

通过调研老年学员参与广州市老年教育各种活动的情况，可以从一定程度上反映全市老年教育产品的供给情况。如表 4-12 所示，在经常性参加的教育形式中，43.3%的人参与了“老年大学学习”，14.9%的人参与了“老干部大学学习”；12.4%的人选择“自发组织活动（歌舞类、健身等）”；“其他老年教育活动”参与的人较少。在偶尔参加的教育形式中，参加“老年大学学习”和“老干部大学学习”的人数势均力敌，均占了15.5%。还有 11.3%的人选择了“自发组织活动”；“其他老年教育活动”参与的人相对较少。在从不参加的教育形式中，多数人不参与“远程教育”、“老年阅览室读书借报”和“社区老年活动室学习”等，占比在 20%左右。

还有部分人表示居住地附近没有提供以下老年教育产品：如“老干部大学”、“民办老年活动中心”、“老年阅览室”、“社区老年活动室”、“街道艺术团”等。而将近 30%至 70%的人对居住地附近是否提供了下列老年教育产品的情况则表示不清楚。

表 4-12 广州市老年教育发展调研对象（老年学员）参与老年教育活动情况（单位：人；%）

	经常参加		偶尔参加		从不参加		没有此活动		不清楚	
	频数	百分比	频数	百分比	频数	百分比	频数	百分比	频数	百分比
老干部大学学习	29	14.9	30	15.5	25	12.9	20	10.3	90	46.4
老年大学学习	84	43.3	30	15.5	9	4.6	12	6.2	59	30.4
社区老年活动室学习	11	5.7	16	8.2	35	18.0	15	7.7	117	60.3
社区居委老年人自发组织的兴趣小组	11	5.7	16	8.2	32	16.5	12	6.2	123	63.4
老年阅览室读书借报	7	3.6	14	7.2	37	19.1	17	8.8	119	61.3
民办老年活动中心学习	3	1.5	11	5.7	35	18.0	18	9.3	127	65.5
参加街道艺术团	9	4.6	14	7.2	38	19.6	15	7.7	118	60.8
自发组织活动（歌舞类、健身等）	24	12.4	22	11.3	29	14.9	13	6.7	106	54.6
参加远程教育（网络、广播、电视等）	2	1.0	12	6.2	43	22.2	18	9.3	119	61.3
其他老年教育活动	2	1.0	10	5.2	30	15.5	17	8.8	135	69.6

4.1.3.4 老年学员对广州市老年教育产品的需求情况

(1) 学习动机

关于老年学员参与老年教育的目的，如表 4-13 所示。选择“兴趣所致，提高生活质量”的最多，占 62.4%；其次是为了“满足求知欲，提高个人素质”，占 54.6%；有 25.3%的人是为了“结交新朋友，排解寂寞”；还有 12.4%的人是为了“打发时间”；6.7%是出于其他目的参与老年教育，3.6%的人为了“以身作则，带动年轻人学习”。数据说明，兴趣爱好和满足个人求知欲是老年学员参与老年教育的主要动机，社交和排遣寂寞也是比较主要的动因。

表 4-13 广州市老年教育发展调研对象（老年学员）参与老年教育活动的动机（单位：人；%）

	频数	百分比
兴趣所致，提高生活质量	121	62.4
满足求知欲，提高个人素质	106	54.6
结交新朋友，排解寂寞	49	25.3
打发时间	24	12.4
其他目的	13	6.7
以身作则，带动年轻人学习	7	3.6

(2) 课程需求

据调研，如表 4-14 所示，老年学员最希望开设的课程是“心理健康方面”，占 44.9%；其次是“养生技能方面”，也有 41.8%的人选择；“居家生活”和“生命教育”两个方面均有 28.4%选择；还有 23.2%的人选择了“娱乐健身方面”，15%的人选择“时事政策方面”。数据说明，心理健康和养生技能是广大老年学员首要关注和最需要补充的知识，有助于提高老年人身心健康。部分老年人希望通过学习居家生活方面的知识来改善生活条件和环境。部分老年人重视生命教育，也有小部分老年人比较关注时事政策。

表 4-14 广州市老年教育发展调研对象（老年学员）希望开设的课程（单位：人；%）

	频数	百分比
心理健康方面	87	44.9
养生技能方面	81	41.8
居家生活方面	55	28.4
生命教育方面	55	28.4
娱乐健身课程	45	23.2
时事政策方面	29	15.0

(3) 学习证明需求

据调研,如表 4-15 所示,41.2%的老年学员不需要教育单位颁发相关学习证明,45.4%的人认为无所谓,仅有 13.4%的老年学员认为需要得到学习证明。

表 4-15 广州市老年教育发展调研对象(老年学员)对学习证明的需求情况(单位:人;%)

	频数	百分比
需要	26	13.4
不需要	80	41.2
无所谓	88	45.4

4.1.3.5 老年学员对广州市老年教育产品的评价

(1) 收费评价

据调研,老年学员对广州市老年教育收费合理性的评价情况如图 4-13 所示。调研对象中,仅有 6.7%的人认为“非常合理”;45.4%的人认为“合理”;42.3%的人评价为“一般”;还有 5.2%人认为“不合理”;甚至有 0.5%的人认为“非常不合理”。以上数据表明,目前广州市老年教育产品的收费合理度还有待进一步提高。

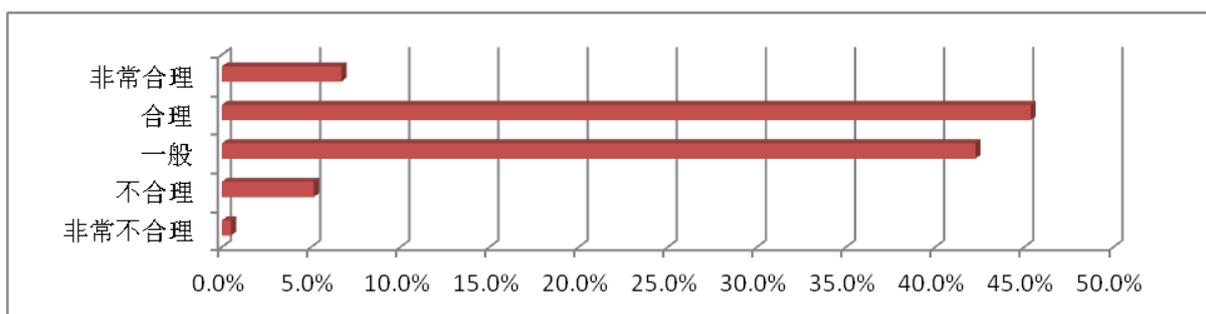


图 4-13 广州市老年教育发展调研对象(老年学员)对老年教育收费情况的评价

(2) 师资水平评价

老年学员对广州市老年教育师资水平的评价情况如图 4-14 所示,11.9%的人认为师资水平“非常好”,45.9%的人认为师资水平“好”,41.8%的人评价为“一般”,还有少数人认为师资水平“差”。

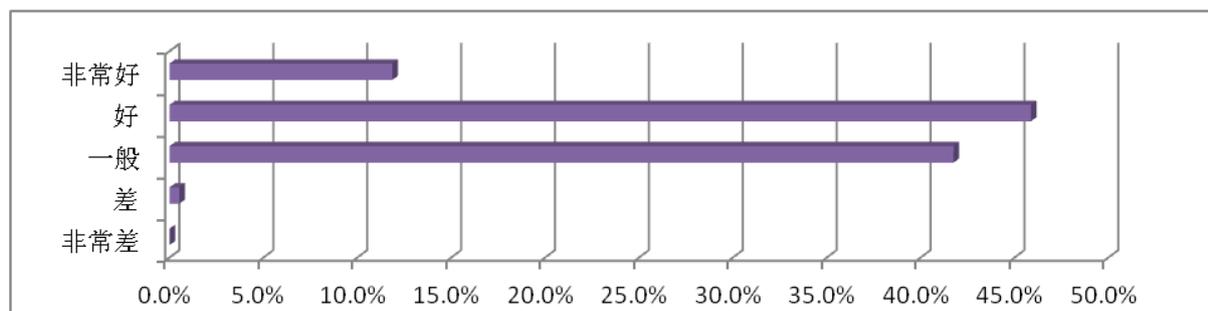


图 4-14 广州市老年教育发展调研对象(老年学员)对老年教育师资水平的评价

(3) 资源供给评价

从老年学员报读老年教育产品的难易程度可以在一定程度上看出老年教育产品供给的情况。老年学员对广州市老年教育产品学位供给的评价情况如图 4-15 所示, 23.2% 的人认为报名“困难, 名额有限, 竞争激烈”; 46.9% 认为供给情况“一般”; 还有 29.4% 的人认为“报名不困难, 名额充足, 竞争不激烈”。据访谈部分老年学员得知, 部分人认为报名困难是因为报读了热门课程, 有些则是体制外的老年人, 在报读过程中要先让体制内的老年人报名后尚有余位方能报读。

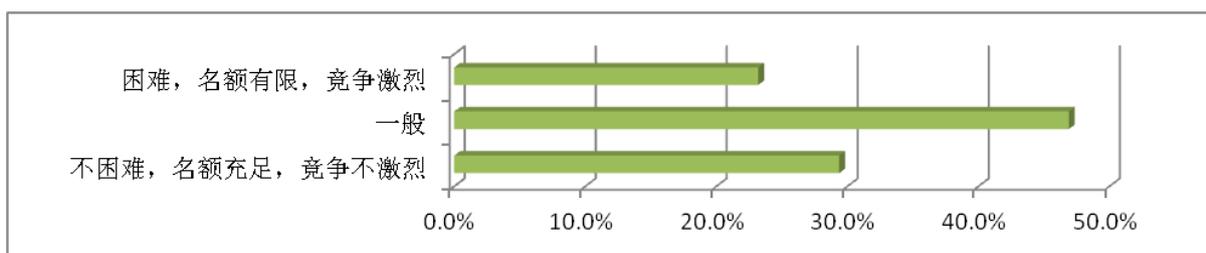


图 4-15 广州市老年教育发展调研对象(老年学员)对报读学校难易程度的评价

此外, 从老年学员通过何种渠道知晓老年教育产品的情况可以在一定程度上反映出老年教育产品的宣传力度如何。例如, 从图 4-16 可以直观的看出, 超过 70% 以上的老年学员均是通过“朋友介绍”得知老年教育产品的, 可见广州市老年教育供给的宣传方式比较单一, 力度不足。

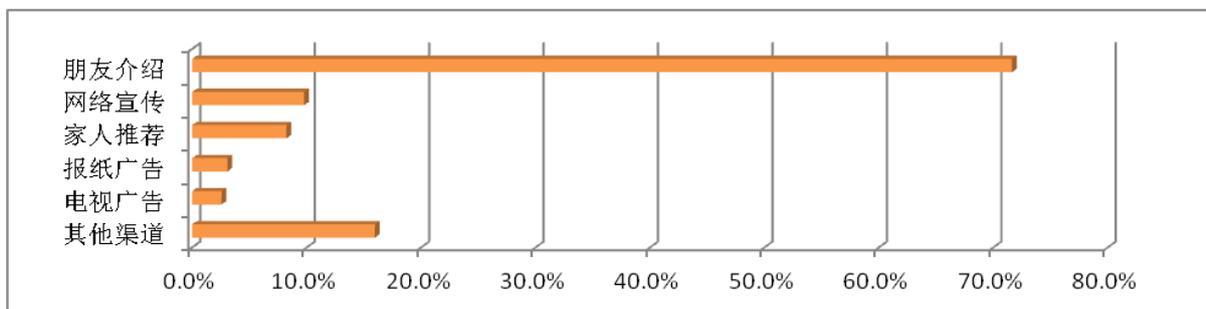


图 4-16 广州市老年教育产品宣传渠道情况

4.1.3.6 老年学员参与老年教育活动的出行方式

据调研, 如表 4-16 所示, 61.3% 的老年学员通过“公交、地铁”到达老年教育活动场所, 11.4% 的人通过“自驾车”或“打的”的方式, 39.7% 的人选择“步行”, 还有 6.2% 的人选择“骑行”方式。数据说明, 老年教育活动场所离老年学员的居住地比较远, 大部分人需要借助交通工具才能到达教育地点, 仅有不到四成的老年学员可以通过步行到达。这也反映了老年教育产品的市场供给量不足。

表 4-16 广州市老年教育发展调研对象（老年学员）参与老年教育活动出行方式情况（单位：人；%）

	频数	百分比
公交、地铁	119	61.3
步行	77	39.7
自驾	17	8.8
打的	5	2.6
骑行	12	6.2

4.1.4 老年教育从业人员参与广州市老年教育发展的情况分析

4.1.4.1 老年教育从业人员样本基本情况简介

老年教育从业人员样本的人口统计学特征如表 4-17 所示。性别结构方面，女性教师偏多，调研样本中，男性占 37.5%，女性占 62.5%。年龄结构方面，35 岁及以下和 56 岁及以上均占 29.2%，36-45 岁的占 25%，46-55 岁的占 16.7%。工作年限方面，37.5% 的从业人员有 2-5 年的工作经历，33.3% 的人有 10 年及以上工作经历，25% 的人有 6-9 年的工作经历，还有 4.2% 的人工作经历为 1 年及以下。学历结构方面，大部分人具有本科学历，占 58.3%，还有 16.7% 的人具有研究生学历，25% 的人是大专及以下学历。岗位性质及专兼职方面，91.7% 的人担任教师，全是兼职；余下的是专职行政管理人员。

表 4-17 广州市老年教育发展调研对象（从业人员）的人口统计学特征（单位：人；%）

		频数	百分比	有效百分比	累积百分比
性别结构	男	9	37.5	37.5	37.5
	女	15	62.5	62.5	100
年龄结构	35 岁及以下	7	29.2	29.2	29.2
	36-45 岁	6	25.0	25.0	54.2
	46-55 岁	4	16.7	16.7	70.9
	56 岁及以上	7	29.2	29.2	100.0
工作年限	1 年及以下	1	4.2	4.2	4.2
	2-5 年	9	37.5	37.5	41.7
	6-9 年	6	25.0	25.0	66.7
	10 年及以上	8	33.3	33.3	100.0
学历结构	研究生	4	16.7	16.7	16.7
	本科	14	58.3	58.3	75
	大专及以下	6	25.0	25.0	100.0
岗位性质	管理人员	2	8.3	8.3	8.3
	教师	22	91.7	91.7	100
专兼职情况	专职	2	8.3	8.3	8.3
	兼职	22	91.7	91.7	100.0
合计		24	100.0	100.0	

4.1.4.2 老年教育从业人员的职业满意度调研

老年教育从业人员对职业满意度情况反映了其参与老年教育事业发展的积极性。本研究主要通过从业人员对薪酬满意度和工作强度及压力大小的评价、对从事该工作最满意和最不满意的直观感受来探讨从业人员的职业满意度情况。

(1) 薪酬满意度

如图 4-17 所示，被调研的对象 95.8% 的人对薪酬的评价为“一般”，仅有 1 人表示“非常满意”。可见广州市老年教育从业人员的对薪酬的直观感受基本达成一致，薪酬还达不到令其满意的程度。这在一定程度上将影响老年教育从业人员这类主体参与广州市老年教育发展的积极性。

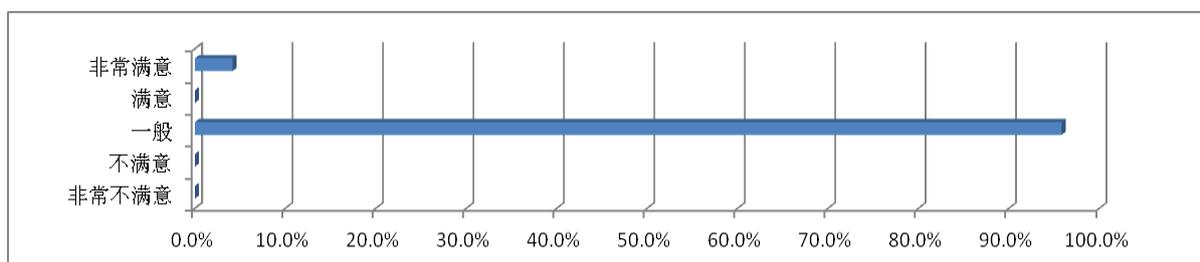


图 4-17 广州市老年教育发展调研对象（从业人员）对薪酬满意度的评价

(2) 对工作强度及压力的评价

如图 4-18 所示，58.3% 的老年教育从业人员表示“工作强度适中、压力也一般”；33.3% 的人表示“工作强度大、压力大”；仅有 8.3% 的人表示“工作轻松、压力小”。

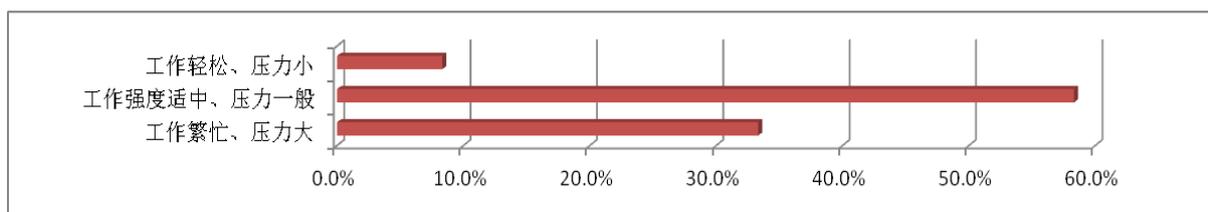


图 4-18 广州市老年教育发展调研对象（从业人员）对工作强度及压力的评价

(3) 对老年教育工作中最满意和最不满意事项的评价

如图 4-19 所示，老年教育从业人员对从事该工作最满意的事项的选择上，有 45.8% 的人认为是“获得老年学员的尊重”；33.3% 的人认为“能够实践自己专业所学，获得满足感”；还有 16.7% 的人认为“能够获得社会尊重”。

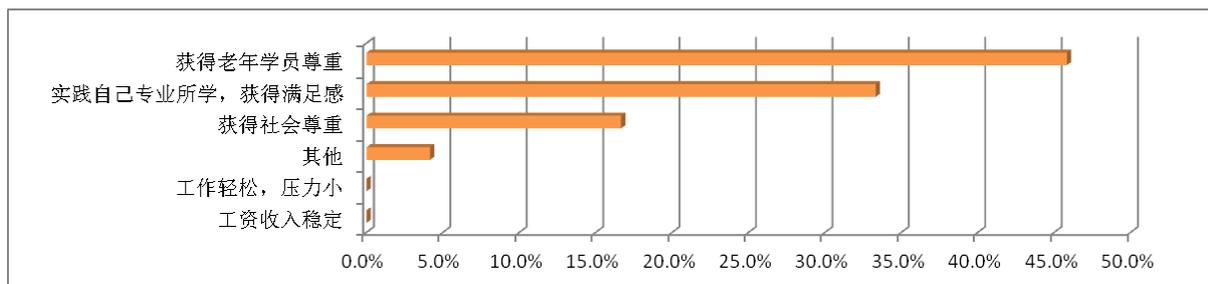


图 4-19 广州市老年教育发展调研对象（从业人员）对工作中最满意事项的评价

如图 4-20 所示，在对从事该项工作最不满意的事项选择上，有 37.5% 的人认为是“老年学员接受能力差，教学进度跟不上”；24.9% 的人认为“工资收入低，与劳动付出不成比例”；20.8% 的人认为是“其他”事项；认为“工作压力大、强度大”的以及“老年学员倚老卖老，难以实施教学与管理”的人数一样，均占 8.3%。

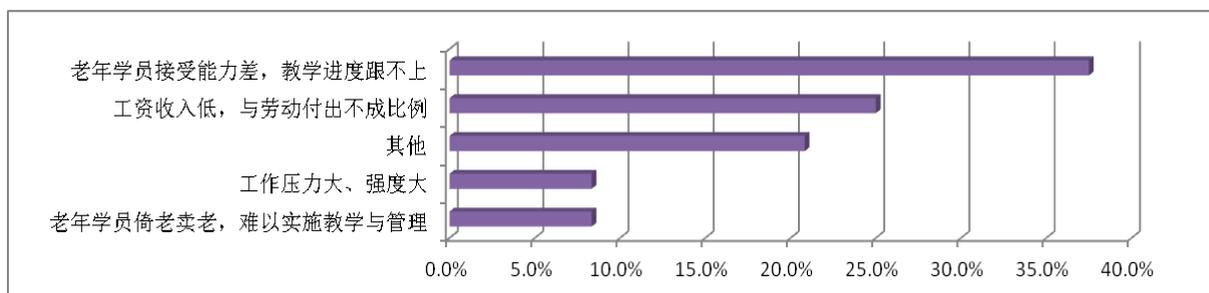


图 4-20 广州市老年教育发展调研对象（从业人员）对工作中最不满意事项的评价

以上分析表明，在提高老年教育从业人员参与广州市老年教育发展积极性的措施中，应当考虑薪酬、工作强度和压力因素，同时应增强思想观念教育，提高其职业认同感。

4.1.5 三类调研对象对广州市老年教育发展存在问题的评价

笔者向老年人、老年学员和老年教育从业人员共同提出了“对广州市老年教育发展现阶段存在的主要问题”这一题目的调研，根据三类人员的判断梳理了图 4-21 的数据。最多人认为是“教育经费不足”，占比 29.7%；其次是认为“教育设施不齐全”，占比 28.4%；24.4% 的人认为“政府不够重视”；22.3% 的人认为“社会不够重视”；18% 的人认为是“办学条件不足”；16.4% 的人认为“缺乏高质量的课程、教材和学习资源”；13.5% 的人认为是“教育管理和服不到位”；11.4% 的人认为“缺乏适应居民的教育项目”；10.3% 的人认为是“教师水平有限”；9.3% 的人认为是“老年人学习热情不高”和“课时太少”；超过 6% 的人认为是“教育形式落后”和“宣传力度不够”；还有 2.7% 认为是“其他”方面，包括思想观念等问题。

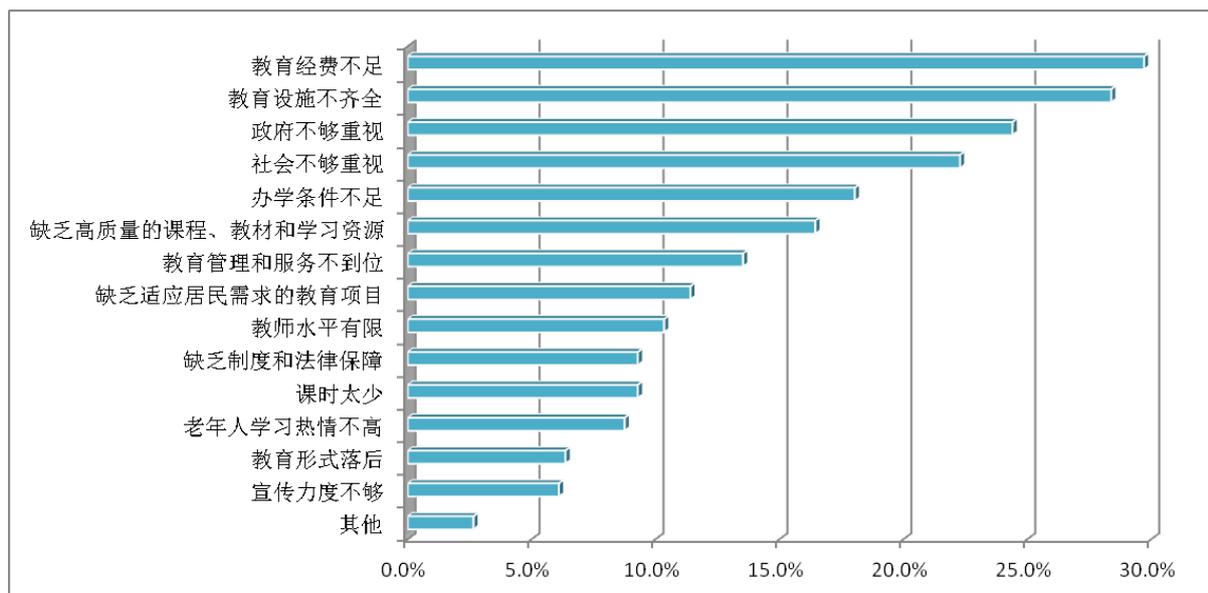


图 4-21 三类调研对象对广州市老年教育发展主要存在问题的评价

4.2 广州市老年教育发展的存在问题

老年教育社会治理，主张多元主体对老年教育产品进行合作管理，协商共治，推动形成“有限的政府、规范的市场、专业的社会、自觉的公民”，促进老年教育健康可持续发展。据调研发现，政府、市场、社会组织和公民个人等多元主体在合作共治方面存在不少问题。

4.2.1 政府主导监管老年教育不足，法治保障不全

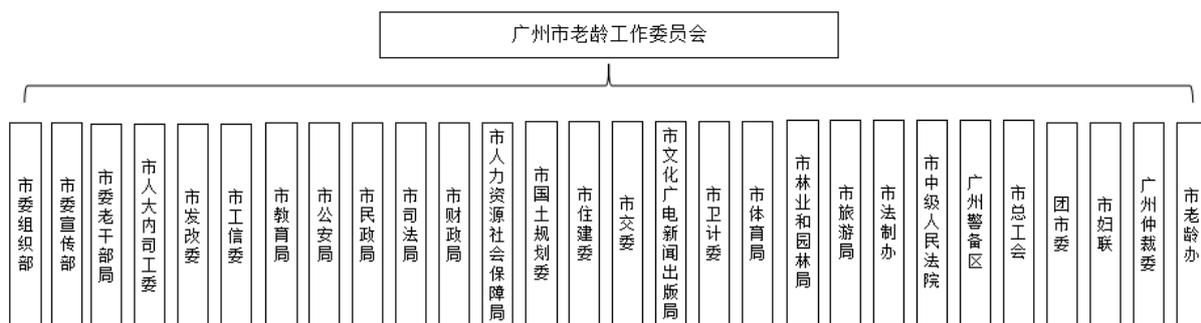
4.2.1.1 老年教育发展统筹管理部门缺失

在我国，老年教育事业涉及党委、老龄、教育、民政、卫生、妇联、文化、体育等众多部门，多年来的发展均处于多头管理的状态，但却缺乏专门的统筹主管部门。

统筹管理老年人相关事务的部门主要是全国老龄工作委员会及其在各地的下属机构，由多个职能部门构成。从其工作职责和构成单位可以看出老龄委并不是老年教育的统筹主管部门。全国老龄委是国务院主管老龄工作的议事协调机构。其工作职责主要包括宏观统筹和协调相关部委推进全国各地的老龄工作，制定全国老龄工作政策、谋划发展规划、确保老年人的合法权益受到保护，推动开展有利于老年人身心健康的各种活动，指导和监督下级单位的老龄工作，协调和组织有关国际老龄事务在国内的重大活动。如图 4-22 所示，全国老龄委构成单位包含 32 个部委。全国老龄委办公室设在民政部，并与中国老龄协会合署办公。从办公室的设立及其构成单位可以看出，老龄委的工作重心主要放在养老工作上，辅以开展老年文体活动，而老年教育并不是老龄委的主抓任务。

图 4-22 全国老龄工作委员会构成单位^{注1}

广州市老龄委是广州市政府主管老龄工作的议事协调机构。在全国老龄委的管理框架下，其工作职责主要包括宏观统筹和协调有关单位推进全市各地的老龄工作，制定全市老龄工作政策、谋划发展规划、确保老年人的合法权益受到保护，开展各种活动，旨在促进老年人身心健康，指导和监督下级单位的老龄工作。如图 4-23 所示，广州市老龄委构成单位有 28 个。广州市老龄工作委员会办公室是其日常办事机构，主要负责老龄工作的上传下达及日常工作管理，受老龄委和民政局共同领导。与全国老龄委一样，从其机构设置及构成单位可见，广州市老龄委的工作主要侧重于如何确保“老有所养、老有所乐”，而老年教育依然不是其主抓业务。

图 4-23 广州市老龄工作委员会构成单位^{注2}

党委部门仅关注老干部的教育学习，资源投放也仅限于老干部大学，而非面向普通老年民众兴办教育。教育部门重点关注幼、小、中、高学历教育，继续教育仅是其负责的一小部分业务，并没有将主要精力投放于老年教育发展。民政部门侧重管理福利养老事务，涉及老年教育内容较少。卫生部门仅关注老年人健康问题，同样对老年教育内容涉猎甚少。文化和体育部门的部分涉老业务则偏重于老年文体活动管理。

因此，没有统一的政府主管部门统筹协调老年教育工作。长期以来，政府在资源整合共享、服务平台搭建、财政力量投入、社会力量引入、教育质量评估等方面没有形成

^{注1} 资料来源：全国老龄工作委员会[EB.OL].

<http://www.cncaprc.gov.cn/contents/757/155951.html>, 2017-03-02

^{注2} 资料来源：广州市老龄工作委员会成员单位调整为 28 个[EB.OL].

<http://gzll.gzmz.gov.cn/gzslgzwyhbgs/tzgg/201512/50bfb287af6842c7bc6b470e962b3f3b.shtml>, 2016-04-19

统一的主导协调政策。政府在老年教育的顶层规划和统筹主导作用发挥不足，在需求调研、扩大供给、发展路径、支持服务、办学机制等方面着力不够。问卷调研结果显示，老年人、老年学员和老年教育从业人员等三类调研对象关于广州市老年教育发展现阶段存在的主要问题的回答上，“政府不够重视”位列第三名。访谈资料也表明了这一观点。

政府应该像幼儿入园、小孩上学一样，在老人社区逐一摸查和关注，使老年群众实现老有所教、老有所学。

（摘自 I16-C3-Q8 访谈记录）

希望政府部门重视，在教学设施和师资力量方面多投入，增加更多的教育资源投入。

（摘自 I17-C3-Q8 访谈记录）

希望政府和社会能更加重视老年教育，增加教育经费，把老年大学办得更好。

（摘自 I18-C3-Q8 访谈记录）

4.2.1.2 政府监管老年教育发展力度不足

政府除了主导和参与老年教育办学之外，还应该扮演监督管理者的角色。政府监管主要包括两个目的：一是确保老年教育产品的有效供给，二是防止和阻止老年教育产品供给者损害老年人的利益^[43]。然而，就广州市老年教育发展的现状看，政府监管方面仍有缺失。

一方面，对于各个老年教育机构的办学效果，尚无一套行之有效的监督管理和质量评价办法。据了解，仅中国老年大学协会在一定时期内举行全国先进老年大学和全国示范性老年大学评选活动，而政府相关主管部门并没有相应的质量评价体系或实施办法。

另一方面，在老年教育办学场地及设施建设、财政投入、社会资本投入、师资队伍资质、民间办学准入资质、学费定价、招生运营过程等方面，政府缺乏相应完善的监督管理体系。例如，在学费定价方面，政府部门没有相关的监管规定。据问卷调研结果显示，老年学员样本中仅有五成的人认为收费合理，而老年人样本中，每年愿意在老年教育活动中花费 500 元以上的人仅占 22%，而愿意花费 300 元及以下的人占了 50.3%。换言之，大部分老年人不愿意花费过多的金钱用在老年教育上，每学期最多只愿意花费 150 元。而根据广州市各老年大学招生简章所示，每学期学费约介于 180-500 元之间，民办的养老服务中心涉及老年教育课程的收费每学期也大约介于 300-500 元之间，与老年人对学费的心理预期相去甚远。这在一定程度上影响了老年人的学习积极性。又如，在师

资队伍资质方面，政府亦没有相应的监管措施。问卷调研结果显示，有 41.8% 的老年学员对师资水平的评价为“一般”。而针对老年人的调研中，教师能力和水平问题也是影响其参与老年教育活动的影响因素之一。可见，政府监管方面还有待加强。

4.2.1.3 政府保障老年教育发展的法规政策不健全

法规是指国家机关制定的规范性文件，包括法律、条例、规则和章程，具有法律效力。政策是在一定的历史时期内国家有关部门或政治集团做出的权威规定，为达到目标所明确规定的一系列行动原则、任务方式和步骤措施。有了法规和政策的保障，才能有效推动老年教育可持续发展。反之，倘若法规政策不健全，老年教育发展势必缺乏政府保障，举步维艰。

据目前了解的情况来看，《老年人权益保障法》规定了老年人接受教育是由法律保障的。与老年教育密切相关的政策法规方面，仅国家层面出台了《老年教育发展规划（2016-2020 年）》，广东省出台的与老年人相关的法律法规中并没有就老年教育专门立法，只是在一些相关的法规中做了某些规定。例如，2017 年广州市出台了《广州市老龄事业发展第十三个五年规划（2016-2020 年）》，将老年教育作为老龄事业的一个重要组成部分并作出了明确规定。笔者在广州老龄网上检索涉老政策法规，2015 年以来广州市共出台了 27 个与老龄工作相关的管理办法和实施意见，绝大部分是养老服务的相关规定，仅个别管理办法涉及基层老年协会项目资助和老年文体活动项目资助等若干问题。除此之外，广州市没有出台其他老年教育专项的法律法规和实施细则，同时也缺乏关于老年教育从业人员的保障性政策。可见，老年教育法治保障不完善、不全面、不细化。缺乏政策支持和制度保障，难以调动各方主体参与广州市老年教育发展的积极性。

4.2.2 市场供给老年教育产品不足，区域发展不均

4.2.2.1 市场供给老年教育产品不足

一方面，教育机构学位总量供给绝对不足。从上一章相关数据得知，截至 2016 年，广州市老年人口有 154.61 万人，而老年教育机构仅有 303 个，参加老年教育机构学习的人数共 6.55 万人。在校学员仅占全市老年人总量的 4.24%，可见教育机构以及学位总量的资源供给远远不能满足庞大的老年人群的需求。

从以老年人为调研对象的问卷结果看，超过两成的老年人明确表示居住地附近没有“老干部活动中心”、“老年大学”、“老年学会/协会”、“老年阅览室”、“街道艺术团”和“运动健身场地”等老年教育活动场所，超过 15.7% 的老年人认为居住地附

近没有“社区老年活动室”，还有 40%至 70%的老年人不清楚居住地附近是否有上述老年教育活动场所。“活动地点离家太远”成为影响老年人参与老年教育活动的首要因素，足见老年人家门口缺乏老年教育产品供给。

从以老年学员为调研对象的问卷结果看，10%左右的老年学员表示居住地附近没有提供“老干部大学”、“老年大学”、“民办老年活动中心”、“老年阅览室”、“社区老年活动室”、“街道艺术团”等老年教育活动场所，而将近 30%至 70%的人对居住地附近是否提供了上述老年教育产品的情况表示不清楚。此外，仅有 39.7%的老年学员可以通过步行到达老年教育活动场所，而大部分老年学员需借助交通工具方能抵达，也从侧面反映了老年教育产品社区供给不足。

访谈资料也反映了老年教育产品供给不足。

我每次去上课都要坐公交至少半个多小时才能到，家务又占了我很多时间，如果在社区能搞多点适合老年人的课程教育就最好了。

(摘自 I10-C2-Q12 访谈记录)

希望政府重视，每街社区都要有老年教育中心，让老年人可以就近上学。

(摘自 I11-C2-Q12 访谈记录)

希望能开办更多老年大学，让想上学的老年人都能如愿以偿。

(摘自 I19-C3-Q8 访谈记录)

现在已退休的老人越来越多，建议为老年人的活动增加宽亮舒适的学习环境。

(摘自 I20-C3-Q8 访谈记录)

另一方面，课程学位供给量相对不足。某些热门课程，如歌唱、器乐、舞蹈、智能手机应用等课程，招生情况异常火爆，需要采取摇号抽签的方式才能报名。2015 年广东省老干部大学共有学位 1.2 万个，当年近八成课程结业，重新分三轮对外招生，可仅仅在以新老学员为主的前两轮报名中，报名人数就多达 8000 多人。乐器班的报名情况也相当火爆，年过八旬的李大妈在报名时听说名额已满，宁愿靠墙站着听课也要争取报上名^{注1}。老学员“不赶不走”，新学员报名难，一位难求。由于以前没有限制学习年限，老学员一直可以学下去，尽管学完了所有课程，仍然不愿意离开，致使招生名额十分有限，造成一位难求的现状。

^{注1} 数据来源: 陈红艳, 周聪, 祝贺. 老年大学报名火爆 八旬大妈表示愿站着上课[EB/OL]. <http://sn.people.com.cn/n/2015/0710/c340887-25532143.html>, 2015-07-10

有一年竞争最激烈，我带的班报名时出现 98 人争一个学位的场面。有一个老学员 75 岁了，跟着我学了几年，我教的基本内容都学完了，还是不肯走，想继续深入学习，这也迫使我上课时不得不继续挖空心思教点新的内容。

（摘自 I3-C1-Q7 访谈记录）

广州市老干部大学招生情况也基本如此。然而，某些冷门课程却由于报名人数太少而不得不采取降低课酬、增加学费的方式维持开班，甚至面临停课危机，如华工老年大学的电脑课程班。在接受调研的老年学员样本中还发现，44.9%的人希望开设心理健康方面的课程，28.4%的人对生命教育课程有所需求，但在各老年教育机构开设的课程中并不多见，可见此类课程供给量不足。访谈中也有老年学员表示报名竞争困难主要在于能否选中热门课程。访谈资料也显示，生命教育是未来老年教育发展应逐渐增加和重视的课程。

我最近在思考如何将生命教育和关爱老人结合起来做。现在有很多空巢老人，我们在关爱他们和提供帮助的同时，也可以适当引入生命教育，帮助他们树立正确的生死观，让他们更加乐观从容地面对生老病死。

（摘自 I2-C1-Q10 访谈记录）

此外，省、市、区老干部大学招生对象多为省、市、区离退休老干部，高校办的老年大学招生也主要面向本单位离退休职工及家属，虽然目前这些学校也逐步面向社会老人招生，但供给量仍然很少。

我不是在他们单位退休的，要等学校的退休员工第一轮报名之后有多余的学位才轮到这些外面的人报名。

（摘自 I12-C2-Q3 访谈记录）

4.2.2.2 老年教育产品区域发展不均

一方面，老年教育产品区域供给不平衡。从问卷调研中，老年人和老年学员对居住地老年教育场所及设施完备性的评价结果均显示，越秀、天河等中心城区所提供的老年教育场所及设备相比非中心城区的更加齐全。从老年人口的区域分布看，据前文所述，越秀区、海珠区、荔湾区和白云区的老年人口比重分别位列广州市各行政区前四名。柳彩霞和李坪在对广州社区老年教育的调研中指出，越秀、海珠和荔湾等三区政府投入资源相对较多，在一定程度上能满足当地老年人的学习教育需求^[21]。天河区高校林立，华南理工大学老年大学、华南师范大学老年大学、暨南大学老年大学均位于该区，有利于解决辖区内老年人的学习需求。养教结合开展得比较好的居家养老服务示范中心全市共

计 18 个。其中越秀、海珠和荔湾等老年人口较多的区域分布较多，前两个区分别设有 3 个示范中心，而荔湾则拥有 5 个。而天河、白云、花都、增城等区域则只设立了 1 个示范中心^{注1}。

另一方面，老年教育产品供给质量参差不齐。广东省老干部大学、广州市老干部大学和岭海老人大学等老牌老年大学蓬勃发展，实力雄厚，管理规范，规模较大。在行政管理、师资队伍、学制设置、课程体系、教材编写等方面建章立制，办学规模多专业、多层次。高校兴办的老年大学也初具规模，依托高校的办学资源，呈现欣欣向荣的办学态势，虽然在规模上稍逊色于老牌学校，不设学制，但在其他管理上也比较规范。全市初步形成了多层次、多形式的办学格局。然而，一些区级老干部学校和社区老年教育点，不设学制、不设年级、没有教材、没有经费，办学不成规模，管理不够规范。某些社区老龄活动中心场地破旧，形同虚设，甚至变作其他用途，而非供老年教育活动所用。

4.2.3 社会投入老年教育力度不足，办学规模有限

4.2.3.1 社会力量投入发展老年教育办学不足

目前广州市老年教育办学主体虽然逐步呈现出多元化趋势，但社会民间力量投入老年教育办学力度不大，数量不多。从总量上看，绝大部分老年教育机构仍为政府或涉老机构主导办学，省、市、区老干部大学占据了半壁江山。社会资本投入量较少，高校、企业、社会组织虽然主办了一些老年大学和老年教育机构，但数量偏少。从问卷数据也可看出，退休前职业为政府机关人员和事业单位人员的老年人对老年教育的重要性认识程度和受教育满意度比退休前从事其他职业的老年人高，这在一定程度上表明政府和事业单位主办的老年教育机构情况较好，也反映了民间办学投入力量不足。作为国内经济发达城市的广州，企业资源星罗棋布，学术资源丰富，高等学府林立。但企业、高校、协会等组织投入老年教育的力量远远不足。据统计，截至 2017 年 2 月底，广州市登记在册的商家共 177.17 万户，但企业开办老年教育机构的却屈指可数^{注2}。不计独立学院，仅广州市本、专科院校就多达 70 余所，但设立老年大学的高校仅有 5 所^{注3}。一些民间教育机构如父母学堂，虽然开展了“祖父母课堂”等系列讲座，但毕竟场次有限，受众仅限于与其有合作关系的少数幼教机构的幼儿祖父母家长。

各级老年协会、文体团队参加人数虽逐年增多，但要解决广州市庞大的老年人口学

^{注1} 数据来源: 广州市社区居家养老服务点一览表[EB/OL].

<http://gzlnzx.gzmz.gov.cn/cms/html/gzdt/2016/show-12-148.html>

^{注2} 数据来源: 王晓易. 去年广州企业登记数量创历史之最[EB/OL].

<http://news.163.com/17/0628/04/CO0748U000018AOP.html>, 2017-06-28

^{注3} 数据来源: 广东高等学校名单[EB/OL]. <http://www.gx211.com/gxmd/gx-gd.html>

习教育需求仍然杯水车薪。如前章有关数据所述,2016年广州市老年文体团队参加人数仅为6.55万人,占4.3%;参加老年体协的人数也仅有1.66万人,相比2013年参加老年体协41.24万人降低了97%^{注1}。

问卷调研结果显示,老年人、老年学员和老年教育从业人员等三类调研对象关于广州市老年教育发展现阶段存在的主要问题的回答上,“社会不够重视”位列第四名。

4.2.3.2 大部分民间力量办学规模有限

大部分民间力量办学不成熟,规模有限。在民办老年教育机构中,岭海老人大学堪称楷模,办学规模大、管理规范、收效甚好。但放眼全市,能如岭海老人大学这般八、九千学员规模的老年教育机构寥寥无几。高校办的老年大学,虽依托高校的场地设备和人力资源,但其招生人数也仅有2000至4000人不等。各区的居家养老服务示范中心在老年教育方面也办得有声有色,但据访谈得知,其规模有限,仅有会员1000名左右,而且其主营业务主要是日托照料、康复保健等,并不是专门从事老年教育的机构^{注2}。

我这学期在我们家附近的服务中心报了唱歌班,报名时让我先交几十块会费,另外还要交300多块钱学费,不过一周也就学一次,我觉得次数也太少了。

(摘自 I13-C2-Q3 访谈记录)

2015至2017年,广州市福利彩票公益金资助30个示范性基层老年协会项目建设,但作为受资助单位的几个示范性基层老年协会规模也不大。例如,萝岗区九龙镇荷棠下村老人协会拥有会员1000多名。又如海珠区南洲街环秀坊社区老年协会,据会长卫少开阿姨介绍,该协会仅拥有会员500多名,每人每年缴纳会费20元,在受资助之前仅靠会费往往不够维持办学,会员们经常要自掏腰包贴补活动经费。越秀区白云街大沙头社区老年协会仅有会员100多人^{注3}。此外,社区街道一些老年活动中心也多数仅供老年人下棋、打牌、聊天,涉及教育的内容不多。

访谈资料还显示,一些老年人自发组织的兴趣小组,如太极队、歌唱队等,小组人员从几个人到几十人不等,规模十分有限。

我跟几个朋友一起唱歌,每周二、四、六固定在越秀公园排练。越秀山上有两三个队在练唱歌,有的人多点,30人左右;有的人少点,10多人。

(摘自 I14-C2-Q3 访谈记录)

^{注1} 数据来源:根据2013-2016历年广州市民政局发布的老年人口和老龄事业数据整理

^{注2} 数据来源:官文清.广州天河区居家养老示范服务中心创新社区养老新模式[EB/OL].
http://www.cnr.cn/gd/gdkx/20171030/t20171030_524005419.shtml,2017-10-30

^{注3} 数据来源:广州市基层老年协会巡礼(一)[EB/OL].

<http://gzll.gzmz.gov.cn/gzslglzwyhbgs/lnzyfw/201601/378f466215944ba2962d866fe4f63572.shtml>,2016-01-19

4.2.4 公民参与老年教育力量不足，积极性不高

4.2.4.1 老年人参与老年教育力量不足，积极性不高

一方面,从老年人调研样本参与广州市老年教育活动的总量上看,调研对象中 69.8% 的老年人认为老年教育重要, 78.6% 的人表示愿意参加老年教育活动, 家人支持率也达到了 83.6%。尽管如此,受其他因素影响,实际参与老年教育活动的人数仍然偏低,仅占样本总量的 32.7%,如图 4-24 所示。教育活动地点离家太远是影响老年人实际参与教育学习的首要因素,家务太多、帮带孙辈、课程设置、退休与否、健康状况和学费高低等问题是导致老年人参与学习主动性不高的其他几个重要原因。据第三章表 3-7 有关数据统计,2016 年全市老年人参与各种学习教育和文体活动的大约 26.27 万人,仅占老年人口总数的 17%,可见老年人参与老年教育活动力量不足。

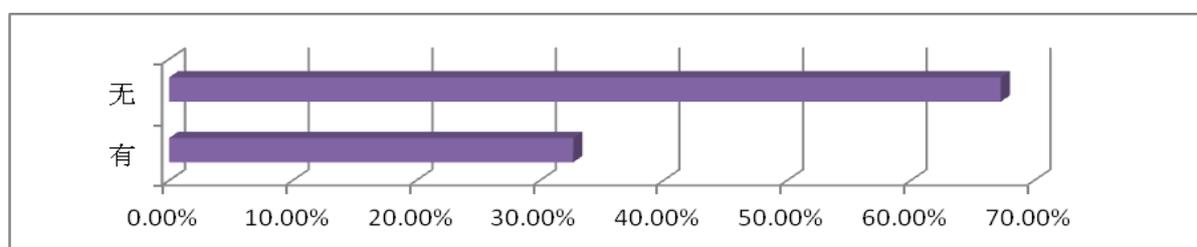


图 4-24 广州市老年教育发展调研对象（老年人）实际参与老年教育活动情况

另一方面,从老年学员的个体差异的角度看,一是表现在参与老年教育的意愿方面:如问卷结果显示,女性老年人相比男性老年人更加愿意参与老年教育;50-60 岁的年轻老年人相比 60 岁以上的群体学习意愿更加强烈;学历、职业、经济状况和居住地是否为中心城区等因素并不是影响老年人参与老年教育意愿的主要因素。二是表现在对老年教育重要性的认同方面:女性老年人比男性老年人的认同感更强烈;50-60 岁的年轻老年人相比 60 岁以上的群体认同感更强烈;退休前是政府机关人员和事业单位职工相比退休前从事其他职业的老年人更加认同老年教育的重要性;高学历老年人也比低学历老年人更加认同老年教育的重要性;经济状况和居住地是否为中心城区等因素对于老年人对老年教育重要性的认同度上没有差异。以上结果表明,男性老年人参与老年教育相比女性老年人不够积极,这一点从老年学员的性别结构看也十分明显;60 岁以上老年人参与老年教育相比临近退休的年轻老年人也显得不够积极,这一点从老年学员的调研中也在一定程度显现出来,在老年学员的调研样本中 60 岁以下的年轻老年人不在少数;退休前是政府机关人员和事业单位职工在参与老年教育方面的积极性相比退休前从事其他行业的老年人显得更高。

4.2.4.2 老年教育从业人员工作积极性不高

老年教育从业人员的积极性在一定程度上影响老年教育质量。老年教育机构的教师工作积极性值得商榷。在与老年学员的访谈中了解到，某些教师水平有限，甚至在对待老年学员这一特殊学员群体的耐心和细心方面稍欠考虑。

师资力量要多投入，加强整体师资建设，加强老师的学习，提高老师素质。

（摘自 I11-C2-Q4 访谈记录）

编制、薪酬、压力对老年教育从业人员工作积极性和主动性存在一定程度的影响。除了省、市老干部大学部分职工享有编制，政府对绝大部分老年教育机构没有定编定岗，教师基本上均为兼职，如华南理工大学老年大学的教师百分之百是兼职任教。关于从业人员的问卷调研结果也显示，薪酬满意度普遍不高。访谈资料显示，一般从事老年教育的教师课酬相当有限，每节课酬金一般介于 250-350 元左右，与招生人数存在一定的关系。在生源招满可以开班的情况下，课酬是固定的，并不会随着招生人数的增加而增长；反之，在招生人数达不到开班要求的情况下，如果学员强烈要求开班，教师课酬可能会有所下降。省、市的老年大学的教师课酬相对较低，其他老年教育机构为了吸引人才，会适当增加课酬。

一节课大概 250-300 元的课酬，一个学期 16 节课，也就差不多四、五千块钱。并不会因为我这个班多招几个学生，课酬就会提高。

（摘自 I4-C1-Q4 访谈记录）

华工老年大学教师课酬会略高于省、市老干部大学，每次课的课酬提高 30-50 元不等。要用高一点的课酬来吸引和留住人才，我们不接受太差的教师。

（摘自 I1-C1-Q4 访谈记录）

此外，“老年学员接受能力差，教学进度跟不上”成为从事该职业最不满意事项的首选，三成以上的人认为工作强度大、压力大。

4.3 广州市老年教育发展存在问题的原因分析

4.3.1 思想认识不到位

一方面，有些老年人年轻时本就不爱学习，缺乏对教育学习的浓厚兴趣，退休后更加不愿意走进课堂面对老师和课本。有些老年人自己的主观意识认为，人老了就无需再学习，应该多花时间在家务活上，减轻年轻人的家务负担和帮忙养育第三代。现代工作的高强度和快节奏使越来越多的年轻人越来越无暇顾及家庭，完全仰仗父母帮忙照看家庭和小孩。二胎政策的出台在一定程度上更加增强了老年人“顾家”的思想观念，认为

自己是否继续学习无所谓。

另一方面，有些老年教育从业人员在责任意识和道德素质方面有所欠缺，只是将工作作为其养家糊口的谋生手段，而未能从尽心、尽力、尽责的角度全身心地投入老年教育事业。

此外，政府部门和社会对老年教育重要性的主观认识并不完全到位。有些地方的领导干部对老年教育依旧认为可有可无，并没有提上议事日程，花大力气推动^[19]。

4.3.2 政府定位不清晰

广州市目前的老年教育发展中，政府在很大程度上扮演“运动员”角色，而“裁判员”角色发挥不足，职能定位不清晰。如果政府一味包办，可能出现老年人对老年教育产品不够满意，学习意愿不强等问题，因为市场潜力没有充分发挥出来。政府应该做到管办分离，厘清自己的定位。依据社会治理理论，政府应运用公权力去引导、控制和规范各方的活动，促进公共利益最大化^[31]。具体来说，政府应该发挥市场的力量，营造全民学习氛围，动员各种民间专业的机构组织办学，并不是自己办学。政府还应该提供一个平等、开放、有竞争力的老年教育市场，让各种组织办学，并监管各种办学机构的质量。不能既当“运动员”，又当“裁判员”。这就要求在组织架构、管理机制、行政体制等方面深化改革。

4.3.3 市场机制不健全

老年教育作为准公共产品，在供给上市场机制不健全，未能形成有效的老年教育资源配置。目前广州市老年教育资源的供给主要还是以政府为主导，民间办学力量不足，市场活力不够。各类办学主体仅根据自身的办学条件开设教育课程和活动，各主体之间没有进行充分沟通协商，实现有效的资源共享，提供的教育产品质量不高，吸引力不强。办学主体在实际调研方面着力不够，没有客观地从老年人的角度进行实际需求分析，提供有针对性的课程。目前，老年教育资源供给主要还是以政府大包大揽为主，社会各界力量参与老年教育的积极性还没有充分调动，市场在老年教育资源配置中的作用还没有完全发挥，政府购买教育产品服务的情况较为少见。

4.3.4 体制机制不顺畅

广州市目前各级各类老年教育机构的主管部门不统一，老干部大学归党委领导、老干部局主管，其他政府主办的老年大学涉及的部门有老龄委、文化局、民政局及妇联等。老年教育具有教育的本质属性，却基本上不归教育部门统管。这种管理体制主要归结于

历史原因，国内老年教育的起源主要是作为离退休干部的一种福利措施而开始发展的，在老年教育的萌芽起步阶段发挥着不可磨灭的积极作用。然而随着社会经济的发展，此种管理体制已逐渐不适当下的形势，容易导致多头领导，政出多门，没有统一的部门进行统一协调，主抓落实。

再者，除了老龄委、老干部局、文化局、民政局等部门，老年教育还涉及教育、财政、组织、人社、物价等众多机构。在社会治理视角下，多元主体之间应围绕同一目标充分进行民主协商和良性互动。倘若没有建立健全协商机制，完善配套的教育管理机制、财政投入机制、组织人事机制、法律保障机制、监督管理机制和宣传舆论机制，将严重制约老年教育的发展^[19]。

4.3.5 经费投入不充足

在老年教育投入方面，政府财政投入不像学历教育那样有生均拨款全覆盖，而仅对某些省、市老干部大学倾斜，普通老年大学资金运转略显困难。除了省、市老干部大学有政府的专项财政投入，其他民办的老年大学和学校只能依靠学费来维持运行。涉老部门主导办学的一般是提供场地资助，随后的运营就基本靠学费维持。例如广州市政协为岭海老人大学提供场地资助，大楼建成后，全靠民间力量办学。访谈资料显示，政府对高校办的老年大学没有提供资助。

我们这栋楼是华工投入建成的，水电费、物业管理费都是由华工支出，另外再靠收取学费维持办学。政府没有拨款。

（摘自 II-C1-Q9 访谈记录）

在老年教育教材的编写资金投入方面，不同教育机构的资金来源也不尽相同。据访谈得知，广东省拨款给省老干部大学 350 万元用于编写教材。省老干部大学作为牵头人，将会员校召集起来，由省老干部大学主持编写教材，华南理工大学老年大学作为会员学校，派出 1 名主编和 3 名副主编参与教材的编写工作，但没有得到经费支持。部分高校的出版社也资助该校主办的老年大学编写教材。老年学员如需使用教材需支付书本费。教师如果需要用书，则由老年大学出资购买。

目前没有收到省里任何关于教材的经费资助，估计这些钱可能主要用于出版。出版教材要花钱，每种书至少要印 2000-3000 本。他们希望各个学校要用他的教材。学校的出版社资助我们编写 2 本，主编是大学里两位在职老师，内容主要是电脑和手机方面。

（摘自 II-C1-Q9 访谈记录）

由于老年教育学费偏低，除了支付教师课酬，还要缴纳水、电、物业管理等费用，没有依靠政府财力的民办学校办学可谓捉襟见肘。财力不够而导致的人才流失、硬件设施陈旧等问题也是影响老年教育发展的主要因素。

4.4 本章小结

本章在文献研究和访谈的基础上，针对广州市老年教育发展的三类公民主体进行了问卷调研。综合调研结果、相关文献资料及访谈结果，本章梳理了广州市老年教育发展存在的主要问题：一是政府主导监管老年教育不足，法治保障不全。二是市场供给老年教育产品不足，区域发展不均。三是社会组织投入老年教育力度不足，办学规模有限。四是公民参与老年教育发展力量不足，积极性不高。究其原因主要有：主观思想认识不到位，政府定位不清晰，市场机制不健全，体制机制不顺畅，经费投入不充足。

第五章 国内外老年教育发展经验借鉴

5.1 大陆主要城市老年教育发展经验借鉴

上海与天津两座城市均系国家中心城市、超大城市。上海与广州同样作为国内一线城市、国际大都市，分别位于长三角与珠三角的两个经济中心。而天津位于环渤海地区经济中心、被誉为“北方上海”，与百年商埠广州，是国内一南一北两大经济重镇。这三座城市在政治、经济等社会活动中均处于国内重要地位，能够带动和辐射周边城市的发展。同时，上海与天津的老龄化程度较大，与广州一样，均超过全国的老龄化水平。这两座城市在老年教育方面蓬勃发展，其经验值得广州借鉴。

5.1.1 上海市老年教育发展经验启示

据统计，截至 2016 年底，上海全市 60 岁及以上户籍老年人口共计 457.79 万人，占总人口的 31.6%^{注1}。在老年教育发展方面，上海市的做法主要体现在以下几点：

5.1.1.1 实行教育部门牵头及各方参与的管理体制

八十年代初，上海老年教育创办之初便明确了由市教卫办为牵头部门，并由其他有关部门如市委组织部和老干部局共同参与的组织架构。九十年代末，《上海市老年教育机构设置的暂行规定》颁布。五年之后，《关于进一步加强本市老年教育工作的若干意见》出台，明确了上海市老年教育管理体制和原则为“一方牵头，各方参与，分工负责，协调发展”，如图 5-1 所示。

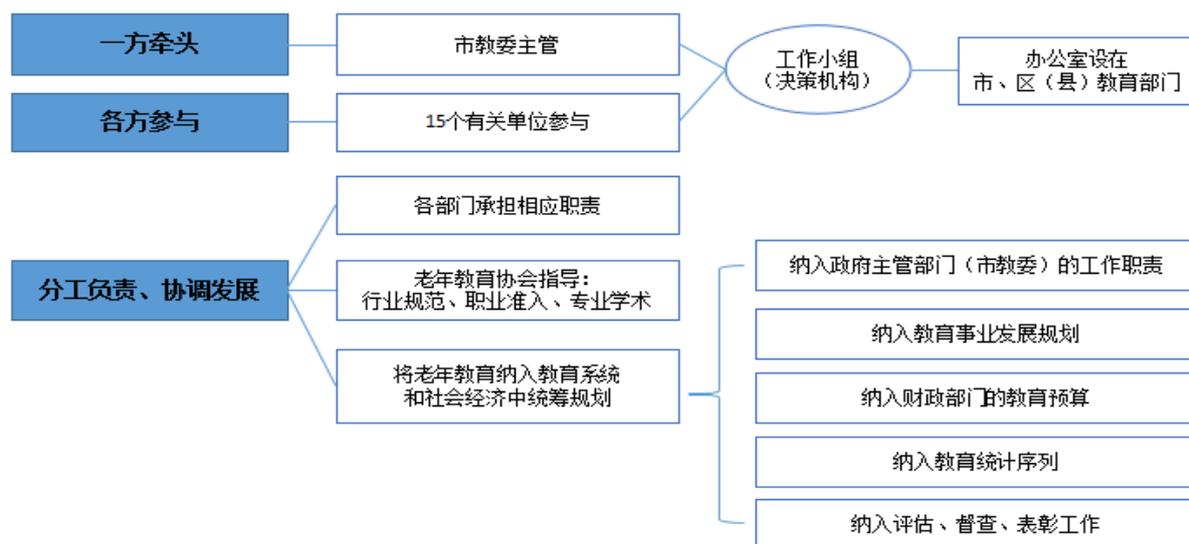


图 5-1 上海市老年教育发展管理体制

^{注1} 数据来源：上海市老年人口和老龄事业监测统计发布[EB/OL].

<http://wx.shanghaiyanglao.com/Detail/index/id/11929?from=groupmessage>, 2017-03-27

“一方牵头”是指教委牵头，明确了教育部门的主体地位。“各方参与”是指成立了市、区（县）、街（镇）级别的教育工作小组作为决策机构，并由各级多个有关单位人员构成，办公室主要设在各级教育部门。“分工负责”是指工作小组的构成部门各自承担相应的责任。“协调发展”是指各个部门之间互相协调矛盾，促进发展。上海市这种管理模式将老年教育的规划和发展归口教育部门管理。此外，充分发挥社团组织的指导作用，上海市老年教育协会就学术专业、职业准入以及行业规范等方面积极贡献力量^[13]。

5.1.1.2 多元主体协同推进办学

上海市鼓励多元主体共同参与老年教育发展事业。政府加大财政支持力度，市、区二级财政“十二五”期间投入老年教育增加了 157%，充分整合宣传、文广、科技等部门资源，鼓励金融、卫生行业系统参与，充分调动各方积极性。办学主体除了区（县）、街（镇）、企业和高校，还有民政、教育、老干部、机关工委、总工会、社会团体和个人共同参与办学。积极推动“学校—社会—远程”三类教育形式互补融合^[44]。通过多元主体协同推进，“十二五”期间上海市老年教育机构数量如表 5-1 所示，基本形成了“覆盖全市、层次清晰、融合开放”的老年教育办学格局。

表 5-1 “十二五”期间上海市老年教育机构数量（单位：个）^{注1}

各类老年教育机构	局村委学习点	示范性老年人社会学习场所	远程老年大学收视点	养教结合学习点
291	5139	102	5486	335

该市通过筹建老年教育支持服务指导中心、构建老年教育师资库等手段，努力建构和完善老年教育支持服务体系。据《上海市老年教育发展“十三五”规划》有关数据显示，上海市建成老年教育支持服务指导中心 11 个，服务指导内容包括老年教育理论研究、行业老年教育、艺术教育、老年教育师资培训、老年教育教材研发、老年教育信息、学习成果展示等。共计 600 多位教师入库，超过 7000 位教师参加了老年教育相关培训，形成“市一区一校”三级老年教育师资网络。

上海市采取多种手段，丰富老年教育学习资源，拓展老年教育途径。加大老年教育教材研发力度，编制了百本“上海老年教育普及教材”，借助互联网等手段，在全国范围内推出了第一款老年教育专题 APP，出版了第一套成规模的老年教育电子书。逐步构

^{注1} 数据来源：市教委等关于印发《上海市老年教育发展“十三五”规划》的通知[EB/OL]. <http://www.shanghai.gov.cn/nw2/nw2314/nw2319/nw12344/u26aw50169.html>, 2016-10-13

建“纸质—电子—网络—移动”四位一体的教材资源。加强工作坊和团队建设，注重团队和带头人的引领和培育，培育诸如“乐龄讲堂”、“百姓学习中心户”等基层学习组织。通过成立社区老年教育志愿服务队积极开展形式多样的老年教育服务活动，既能达到增进老年人参加社会服务的目的，同时又丰富了老年教育活动途径，收效甚好。

5.1.1.3 推行老年教育机构标准化建设

上海市努力推进老年教育机构标准化建设工程，扩大招生规模。2016年8月，上海市教委、老龄委办公室印发了国内第一个关于老年学校建设标准的指导性文件《上海市老年学校建设指导标准》。据有关数据显示，上海市“十二五”期间积极推进各级老年学校标准化建设，在建设面积、硬件设施和招生人数等方面均有大幅提升，相关数据如表5-2所示。

表 5-2 “十二五”期间上海市各级老年学校标准化建设情况（单位：个，平方米，%）^{注1}

区（县）老年大学标准化建设			街（镇）老年学校标准化建设		
学校数	总面积增长量	招生人数增长率	学校数	功能教室总量	招生人数增长率
17	5801	38	197	1589	49

5.1.1.4 上海市老年教育发展的借鉴意义

在管理主体上，老年教育事业的主管部门归口教育部门，充分体现了老年教育作为教育的本质属性，符合教育自身的发展规律，有利于利用教育部门丰富的资源优势，统筹规划。此外，还可以从教学管理、师资建设、教学教改和教材研发等角度大力提高老年教育水平。

在管理分工上，明确了各方职责，理顺了管理体制。多方协商交流，扭转各自为政的无序状态，形成部门合力，共同推动老年教育发展。

在办学主体上，多元融合，有利于构建全民终身教育体系和学习型社会。在政府主导下，充分动员各行各业投身老年教育。不仅呼吁公有制单位投资，也倡导非公有制单位投资办学，推动军队、高校院所、企事业单位、社区、农村集体、社会团体和公民个人出资兴办老年教育^[13]。

在办学过程上，多种渠道丰富教学资源和教育途径，推进老年教育机构标准化建设，推动老年教育办学内涵式发展。

^{注1} 数据来源：市教委等关于印发《上海市老年教育发展“十三五”规划》的通知[EB/OL]. <http://www.shanghai.gov.cn/nw2/nw2314/nw2319/nw12344/u26aw50169.html>, 2016-10-13

5.1.2 天津市老年教育发展经验启示

据统计，截至 2016 年底，天津市 60 岁以上户籍人口达到 243.9 万人，占全市户籍总人口的为 23.35%^{注1}。在老年教育发展方面，天津市的经验主要体现在以下几点：

5.1.2.1 依靠民间力量发展老年教育

天津市充分调动民间力量，挖掘社会资源，拓展办学空间，发展老年教育事业。一是大力发展老年社团组织，推进“章鱼式”办学模式。该模式是指通过老年学校有目的、有组织地培养，将优秀学员组成团体组织，在社区建立校外教学实践基地，举办有关老年人的学习和文体活动，将老年教育遍布社区的四面八方，旨在使更多的社区老年人获益^[45]。“章鱼式”办学模式是天津市老年教育开放办学的成功经验，实现了老年大学与社区的联动，促进老年大学的优质教育资源向社区辐射。例如，天津市老年人大学学员约 1.8 万人，其中将近三成的老年学员成为“章鱼式”办学模式的骨干力量，他们将在学校所学到的知识、技能与社区老人共享，造福更多的社区老人^{注2}。二是发挥各级老年大学的力量，拓展办学层次，提升办学质量。鼓励综合实力雄厚的老年大学在各地开办分校区，惠及更多地区的老年群体。区（县）老年大学建立各种老年教育促进会，引领辖区内的老年学校、老年人远程教育和自发性老年文体活动齐头并进，同步发展。

5.1.2.2 依托老年教育数字化促进资源共享

通过多渠道集资，天津市老年人大学开通了老年远程学习网。民政局拨款 200 万元用于该项目建设，该校投入了专款、专人、专房，成立了远程教育学院。各区县部分老年大学共享了区老年大学的优质教育资源。基本形成以南开区老年大学数字化学习指导服务中心为主体的 7 条街道 16 个数字化学习中心的网络学习新格局^[46]。

5.1.2.3 依据法规政策保障老年教育发展

天津市在法律保障老年人受教育方面开全国之先河。全国第一个关于老年教育的地方性专门法规就是《天津市老年人教育条例》，于 2002 年由天津市人大常委会通过。该条例清晰地定义了老年教育的概念，指出其在终身教育和老龄工作方面的地位，明确了老年教育的公益性质。同时，该条例规定了市各级政府及教育、文化、体育、老龄、民政、卫生、财政、物价等职能部门在老年人教育方面应尽的各项职责。呼吁政府、企事业单位、社会各界以及公民均应参与其中。鼓励民办老年学校和民办老年活动，鼓励

^{注1} 数据来源：刘超，雷风雨. 天津发布“十三五”规划，让老年人更有幸福感[EB/OL]. <http://news.enorth.com.cn/system/2017/11/20/034074148.shtml>, 2017-11-20

^{注2} 数据来源：张瑜. 市老年大学探索“章鱼式发展”校外办学模式[EB/OL]. <http://news.enorth.com.cn/system/2012/07/03/009567059.shtml>, 2012-07-03

远程老年教育。另外，还对老年学校的资金来源、收费和福利等方面作出了相应的规定。

2005年，《天津市老年教育“十一五”发展规划》颁布实施。2010年，《天津市老年教育“十二五”发展规划》衔接颁布。这是政府机关将老年教育列入两个五年规划的重要举措，不仅梳理总结了老年教育发展的现状和面临的机遇及挑战，更是从政策法规上进一步明确了老年教育在未来五年期间发展的指导思想、基本原则、主要目标和任务重点，对于全市又快又好地开展老年教育有着十分重要的战略和保障作用。

《天津市“十三五”老龄事业发展和养老体系建设规划》于2017年11月由天津市人民政府办公厅颁布。该规划就老年教育方面也作出了相关规定，指出全市将加速建设“市—区—街—社”四级老年教育办学体系，推进老年人的教育、文化和精神关爱服务体系等建设；提出老年教育示范工程将依托社区学校、社区活动中心等社区教育机构开展有关工作；就建设社区老年学习中心、校外教学实践基地等项目的数量和受教育老年人数均制定了目标和规划；在调动社会组织参与老年文化建设方面也作出了相应规划。

5.1.2.4 天津市老年教育发展的借鉴意义

在老年教育产品市场供给上，天津市一方面依靠社会力量进行自治：通过老年大学“章鱼式”办学模式，扩大了市场供给，满足更多社区老人对精神文化的需求；通过建立各种老年教育促进会，对辖区内老年教育机构进行引领和治理，促进老年教育内涵式发展。另一方面，天津市通过政府加大投入，加强老年教育数字化建设，开通远程老年学习网，有效地整合优化教育资源，实现资源共享，扩大了市场供给。

在老年教育法治保障上，天津市出台了若干老年教育方面的专项条例和规划，就老年教育涉及的政府部门及其分工职责、老年教育现状及面临的挑战和机遇、老年教育和老年文化方面的治理均作出了非常明确的规定和规划，为天津市发展老年教育事业提供了有力的保障和战略性指导意见。

5.2 港澳两市老年教育发展经验借鉴

香港和澳门，是中国的两个特别行政区，两座城市隔海相望，与广州一样，是国家一带一路战略下提出的共建粤港澳大湾区的主要城市，今后在经济圈、生活圈、交通圈及消费圈等方面将给人民带来一系列翻天覆地的变化。同时，这两座城市的老龄化程度大，在老年教育发展方面也有其多年来宝贵的经验，值得广州借鉴。

5.2.1 香港老年教育发展经验启示

据统计，截至2016年底，香港65岁以上老龄人口约116万人，占人口总数的16%，

老龄化程度大^{注1}。香港重视老年人服务，其安老服务主要由劳工及福利局统筹负责，并将社区老年人服务和老年教育相结合。

5.2.1.1 多元主体提供社区老年教育服务

一是办学主体为各类机构。老年教育是香港安老服务其中一项内容。如图 5-2 所示，香港的社区老年教育主要由各地的安老服务机构“长者中心”配合展开^[47]。此外，还有其他支持服务如“长者计划”和“护老者支援服务”等。例如，香港明爱设立了 13 个长者社区中心、长者中心专门提供长青课程，包括文艺类课程、保健卫生课程和现代生活科技课程等三大类。还成立了社区及高等教育服务部，旨在推广终身学习。

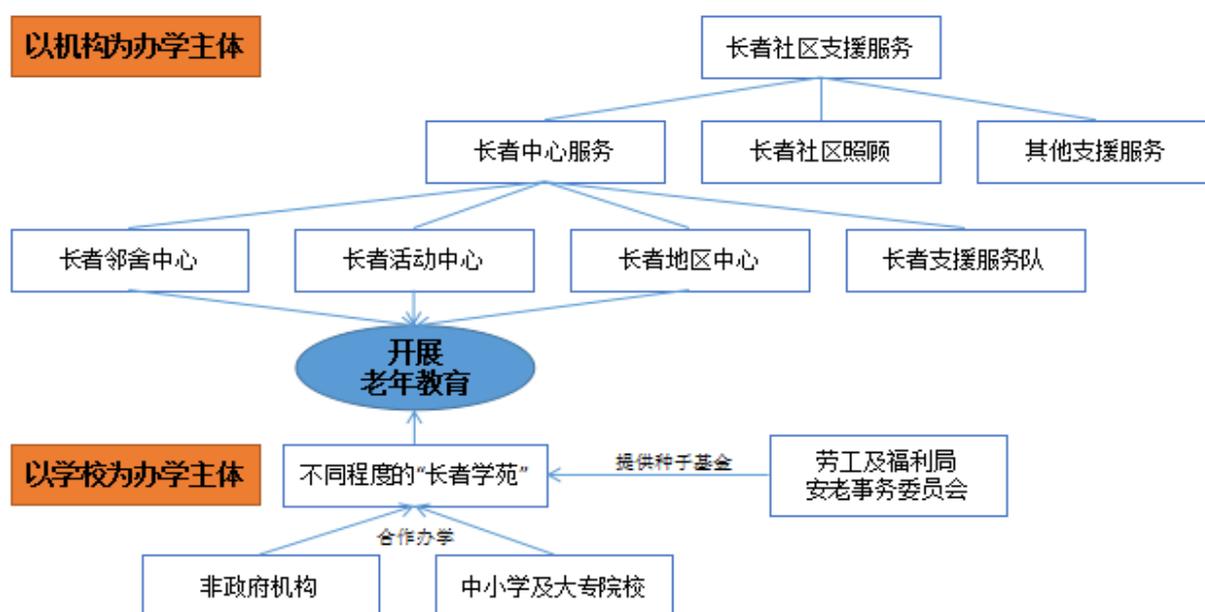


图 5-2 香港老年教育发展的主要办学主体

二是办学主体为各类学校。如图 5-2 所示，由非政府机构和全港中、小学校及大专院校合办不同教学程度的“长者学苑”，由劳工及福利局和安老事务委员会推行。委员会提供种子基金，参与机构利用自己的教育资源和场地实施老年教育。通过“长者学苑计划”可以达到三层目的：满足长者求知求学的愿望，提高精神生活质量；提供渠道让长者传授知识，发挥余热服务社会；教育青少年学生爱老敬老，共促社会和谐。根据老年人对不同程度知识和学术的追求，由小学至大专院校等不同程度的学校实施“长者学苑”，老年人甚至可以与大学生一起旁听课程，完成听课和讨论后可以获得进修证书^[4]。

5.2.1.2 多种形式提供老年教育服务

^{注1} 数据来源：马驰. 回归 20 年，香港作为老龄化“重灾区”，看他们如何应对[EB/OL]. http://www.sohu.com/a/153730585_464403, 2017-07-02

香港实行“全人教育、终身学习”的教育理念，对老年人分类实施各种教育计划，主要包括“指定夜间成人教育课程资助计划”、“老有所为计划”和“长者学苑计划”。其中，“指定夜间成人教育课程资助计划”是指成年学员如经办学机构认可符合修读其指定中心提供的夜读课程，可获得政府不同程度的学费资助。“老有所为计划”是香港社会福利署获得奖券基金赞助开始推行的，通过拨款资助各类机构和团体举办形式多样的老年教育活动，这类机构和团体主要包括社会服务机构、教育团体和地区团体等。“长者学苑计划”在上文已有介绍，是以跨代共融和跨界别合作的模式运作。

5.2.1.3 香港老年教育发展经验的借鉴意义

香港在老年教育产品供给上，服务主体多元化。香港政府机构精简，社会庞大，社会服务的主体主要依靠民间专业的社会工作机构。该类机构大约占社会服务主体总量的75%以上。为打破政府在公共产品供给方面的垄断，香港政府实施项目购买机制。首先，政府通过评估民众需求，制定出竞投条件，包括受惠人资格、服务目标、内容及类型、人力编制、经费支出等方面。其次，社会组织和私人机构通过竞投获得服务资格及资助。项目购买机制的实施有利于在政府与公共部门之间、公共部门与公共部门之间、公共部门与私人机构之间提供公共服务和公共物品之时形成相互竞争，促进服务主体多元化。而老年教育作为社会服务其中一项重要内容，其供给主体也体现出多元化^[47]。

行政组织之间协商合作，共同推进香港社区老年教育。在香港，社区教育服务项目主要依靠跨界别与专业的协作^[47]。“长者学苑”就是跨界别协作的一个成功的典型案例。元朗福利办事处提出“构建协作平台、共建关怀社区”的工作方向，推动了当地不同界别及团体的协商合作，深化了社区老年教育。

5.2.2 澳门老年教育发展经验启示

据统计，截至2016年底，澳门65岁以上老年人已超过总人口的9%，澳门已经步入老龄化社会^{注1}。澳门老年教育发展，主要体现的以下几个方面：

5.2.2.1 官民合作健全老年教育保障体系

政府发挥管理和协调作用，充分调动民间社会团体发展老年教育，与香港相似，它将老年教育作为老年社会服务体系的一种途径和内容。澳门主要通过两种方式开办长者服务体系：政府直接开办；政府与民间机构合作。目前澳门的大部分长者服务设施是采用官民合作、调动社会资源参与的形式开办的。澳门社会工作局下设长者服务处，其主

^{注1} 数据来源：吴亚明. 澳门从容应对老龄化 “老”在澳门是一种福气[EB/OL]. <http://www.chinanews.com/ga/2016/10-10/8025962.Shtml>, 2016-10-10

要工作职责是通过财政资助，政府服务设施让与经营，技术支持等多种形式，实践官民合作，为老年人提供各项服务。其中，政府服务设施让与经营是指由政府负责公共物业的装修及设备仪器购置，通过与民间机构签订协议，配合财政资助委托民间机构经营。技术支持主要包括信息、培训和咨询协助等方面。

此外，澳门成立了长者事务委员会，协助政府研究、构思、执行和监察老年人方面的社会政策。该委员会的人员构成包括了文化、社工、卫生、民政、劳工、教育、社保等部门主管领导、高等院校领导和相关领域代表。在施政方针中，澳门政府明确提出要推动社区教育，支持机构开设丰富老年人生活的课程^[4]。

5.2.2.2 多元化的老年教育政策及举措

澳门政府为老年教育积极创造条件并给予资助支持，制定了一系列老年教育政策：小区教育、持续进修发展计划、“退休准备与生活规划”社区教育及推广活动资助计划、长者导师资助计划，制定《长者权益保障纲要法》等。澳门主要采取两种形式开展老年教育：一是与长者照顾服务体系相结合，具体又分为以社区卫生中心为载体的老年卫生保健教育，和以社区长者服务设施为载体的老年教育；二是与正规教育机构相结合开展老年教育。

5.2.2.3 澳门老年教育发展经验的借鉴意义

在管理模式上，澳门主要采取官民合作的方式发展老年教育。政府发挥主导作用，在长者服务体系中扮演统筹协调及评估监管的角色，着力于服务体系的宏观管理，例如，立法、制定标准、认定设施、评估质量等。政府通过购买服务的方式，调动社会力量健全长者服务体系：借助慈善机构的专业经验和资源运营老年人服务设施；利用教育研究机构的学术及教学资源向社会服务机构提供需求研究、人员培训和技术支持。通过官民合作的模式，既有效提高了政府宏观掌舵的能力，又提升了民间社会团队的社会服务水平，共同协作推进以老年教育为其主要服务内容和服务途径的长者服务体系建设^[4]。

5.3 发达国家老年教育发展经验借鉴

欧美等发达国家老年教育发展较早，也比较成熟。法国是全球首个老年型国家，最先开展老年教育，历史最悠久。英国也是最早重视老年教育的国家之一，美国老龄化较早，社会各界极其重视老年教育。借鉴上述三个国家的老年教育发展经验，对广州市发展老年教育事业大有裨益。

5.3.1 法国老年教育发展经验启示

5.3.1.1 老年教育办学模式多样化

法国图卢兹第三年龄大学是全球首个老年大学。在其带领下，法国大部分老年大学的教学活动均在大学校园内完成，教学内容均与老龄现象相关，并根据由此产生的身心健康问题规划教程。老年学员对上课内容各抒己见，由大学教师设计教学内容并执教。

法国自由时间大学是基于上述模式基础上发展的新的办学模式。它放宽了招生条件，生源不受年龄限制和学历限制。教学形式多元化，教学内容多样化。

法国第三年龄俱乐部是另一种老年教育的载体。俱乐部成员依据兴趣爱好和实际需求，全程参与文化学习和休闲娱乐活动的规划和执行，并由此获得满足感。活动中有一定数量的管理员或志愿者协助。俱乐部的活动中，坚持文化与休闲并举，所占分量相当。第三年龄俱乐部为老年人提供了一个与外部环境交流的平台，帮助他们实现自我定位，提升自我价值^[3,4]。

5.3.1.2 老年教育政策保障较强

法国老年教育的发展有赖于国家实施的各项保障性政策法规。例如，《拉洛克报告》提出为满足老年人的独立性和自主性需求，政府应做好规划并提供服务，设立相关组织，提高老年人的社会参与度。该报告促使老年教育开始进入公众视野。《盖斯迪沃报告》进一步倡导政府应确保每个老年人有适当的活动，并应建立相关的组织机构。该报告对法国设立老年教育相关设施起了决定性的影响。《高等教育方向指导法》确立的“参与”和“自治”两个原则为法国发展老年教育提供了理论支持。《职业继续教育法》以终身教育理念为核心，强调终身教育有利于促进经济和生产效益提高。第三年龄大学的诞生得益于该项法令的实施^[4]。

5.3.1.3 法国老年教育发展经验启示

法国老年教育鼓励老年人融入社会，关注老年人身心健康，将如何缓解老龄化问题的技能知识融入课程设置，主张老年人实现自我定位，提升自我价值。在办学模式上大部分依托普通大学，实行资源共享，享有大学里人、财、物等资源。

法规政策的出台是促使法国第三年龄大学诞生和老年教育发展的保障性措施，强调了“参与”和“自治”的原则。

5.3.2 英国老年教育发展经验启示

5.3.2.1 自主自治的老年教育模式

英国第三年龄大学是由成员自愿付出努力经营的自主自治组织。其成员主要来自第

三年龄信托基金慈善机构。学校工作的驱动力是让老年人寓教于乐，挖掘学习乐趣。成员通过分享知识的形式相互习得新知识、新技能和新经验。没有固定的师资队伍，每个人都是平等的，实现互帮互助。成员肩负着“教师”和“学生”的双重身份：在某些课程经验丰富的成员作为教师，传授知识，反之，他们也向其他方面经验丰富的成员讨教和学习。管理人员从成员中投票选举产生。学习形式和学习内容均按照成员的爱好和需要安排。一般情况下，办学费用主要来自成员自己捐赠，成员自己不会获得任何报酬，并无偿提供自愿服务^[2,4]。

5.3.2.2 老年教育措施和机构多样化

英国第三年龄大学一般通过以下措施来提高社会老年人的参与度。一是抓住任何提升效益和优势的机会，吸引广大老年人参加。二是时刻保持与成员的联系，无论他们是否参加活动都极力维持其学习兴趣。三是向周围的教育文化机构提供志愿服务。四是积极和图书馆、博物馆等机构交流合作。五是加强与政府相关机构的沟通。六是加强与其他老龄问题研究机构的沟通合作。

英国老年教育组织机构主要有：地方当局、高校、继续教育机构和志愿性团体。地方当局大多数在社区提供老年教育服务，并收取少量学费甚至减免学费，颇受老年人青睐。提供老年教育服务的高校包括传统大学和开放大学。其中，传统大学主要让老年人旁听课程，或者开办以老年人为学习对象的非学历继续教育，同时也为本地的第三年龄大学提供场地和师资等支持。开放大学招生条件宽泛，年满 18 岁的任何人随时随地均可接受教育，学费低，教学形式和内容丰富，是终身教育的重要保障。志愿性团体涵盖正规和非正规的、全国性和地方性组织。志愿性团体提供的老年教育典型案例就是建立第三年龄大学^[2,4]。

5.3.2.3 英国老年教育发展经验启示

自主自治的教学模式以老年人主动参与为原则，充分体现了以人为本的理念。通过鼓励老年人相互教授本身所具备的知识、技能和经验，充分发挥老年人的作用，达到增强老年人的自信心和自尊心的目的。

教育措施和教育机构多样化，多方位为第三年龄教育供给优质服务，吸引更多的老年人参加，扩大第三年龄教育的参与面。

5.3.3 美国老年教育发展经验启示

5.3.3.1 充分发挥民间力量丰富老年教育形式

美国政府设立专门的机构如“老化教育委员会”来管理老年教育，并设立“美国老年学会”等分支机构促进老年教育发展，鼓励民间老年教育组织参与老年教育事业。重点开展社区老年教育，并依托高校和社区学院、老年中心、老年游学营、图书馆、退休者协会等民间组织开展老年教育。

老年教育形式主要包括：正规教育、非正规教育和非正式教育等三种。将老年教育与社区教育、地区社会教育活动结合。除了传统的课堂教学内容，美国老年教育充分考虑老年人的学习需求，课内课外活动相结合，增设老年医学、死亡教育等课程帮助老年人树立正确的生死观。此外，美国善于利用数字化远程教育设备满足不同地区、不同层次老年人的学习需求^[4]。

5.3.3.2 老年教育法律政策完善

美国的老年教育法律政策完善，不仅出台了《美国老人法》、《禁止歧视老人法》，还出台了全球首个《终身教育法》。白宫设立“美国老龄委员会”，定期召开“白宫老年会议”，制定老年人相关法律政策。美国通过立法保障老年人服务的财政资源。例如，《美国老人法》规定每个地方设立老人议会，把资源分配给非营利机构，政府应协助这些老人议会去支持、监督和协调区域内的非营利机构为老人提供各种服务，形成了自上而下的老年人服务系统，助推老年教育发展^[4]。

5.3.3.3 美国老年教育发展经验启示

美国善于鼓励民间力量参与提供老年教育，并将其与社区教育、地区社会教育相融合，提供多样化的老年教育形式。

美国通过制定各种老年教育法律法规，确保老年人受教育的权益，并使老年教育机构的经费和资源受到保障。

5.4 本章小结

本章主要介绍了国内四座城市上海、天津、香港及澳门和发达国家法国、英国及美国有关老年教育发展的经验做法，得到了如下几点启示：

一是老年教育管理主体上，应归口教育主管部门，有助于调动一切教育资源提升老年教育质量，推动老年教育内涵式发展。

二是老年教育管理模式上，政府主导、多方协同，官民合作，各司其职既有助于提升政府宏观掌舵主导的能力，形成部门合力，又能充分发挥民间专业机构的经验和资源优势，提供有针对性的老年教育产品，政府购买服务是发展老年教育事业十分值得借鉴

的管理模式。

三是老年教育办学主体上，多元融合，鼓励社会力量办学，调动公有部门和私营部门共同出力，开展多种多样的老年教育形式，满足老年人精神文化的需求。

四是老年教育资源供给上，整合和开放各类教育机构的资源，加强远程数字化建设，促进老年教育资源共享互惠。

五是老年教育办学模式上，自主自治的教学模式既有利于提升老年人的自信心和自尊心，又有利于提高老年人的社会参与度。

六是老年教育法治保障上，通过政府立法、制定发展规划和政策，为老年教育发展提供战略指导和坚实保障。

第六章 社会治理视角下广州市老年教育发展对策

综合上述几章的论证分析，笔者在社会治理视角下提出广州市老年教育发展对策，如图 6-1 所示。

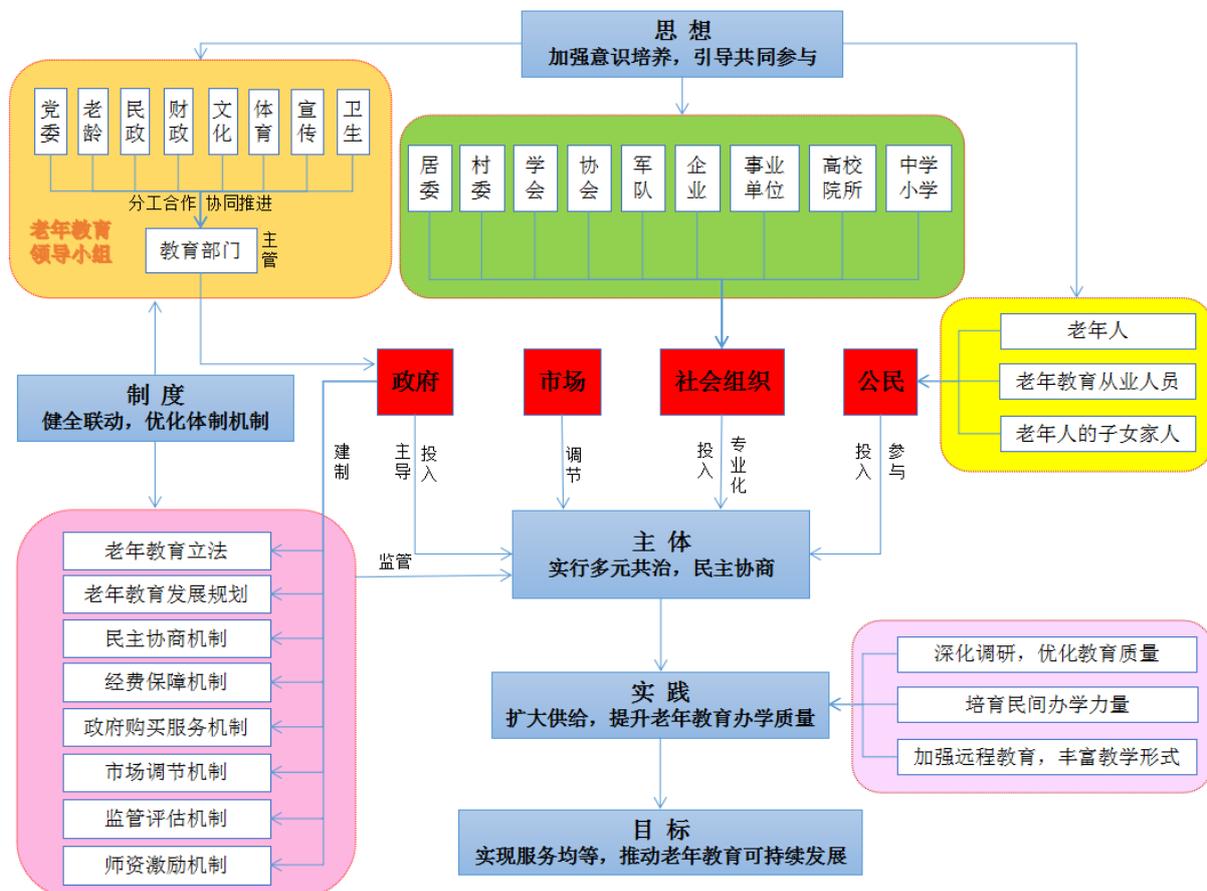


图 6-1 社会治理视角下广州市老年教育发展对策

6.1 目标上实现服务均等，推动老年教育可持续发展

按照社会治理的核心理念，社会治理的目标是建设权利型社会。笔者认为广州市老年教育发展治理在目标上就是要坚持社会公平正义，通过政府自上而下对老年教育的管理和社会组织自下而上的老年教育自治相结合，充分发挥多方主体的作用，通过各种机制的保障，努力实现“有限的政府，规范的市场，专业的社会，自主的学校，自觉的公民^[23]”，促进广州市老年教育蓬勃发展，促进老年教育基本服务均等化，让居住在广州各个区、各个街（镇）、各个社区的老年人都共同享有接受教育的基本权利，提高老年教育覆盖率，推动广州市老年教育可持续发展，促进积极老龄化，从而助推学习型社会及和谐社会建设。

6.2 思想上加强意识培养，引导多方主体共同参与

思想观念对于人的行动起着主观决定作用，要在思想观念上加强意识培养，让全社

会充分认识到老年教育社会治理的重要意义，才能引导全社会共同参与其中。如何维护老年人接受教育的基本权利、满足老年人精神文化和学习需求，促进老年教育事业健康发展，建设学习型社会、推进国家的老龄化战略，是国家面临的重大现实课题，老年教育社会治理显得十分重要和必要。而老年教育又是终身教育治理、文化治理、精神文明治理及和谐社会治理的重要阵地，在推进社会治理中具有非常重要的意义^[48]。要充分利用电视、广播、网络、广告、多媒体、自媒体等各种舆论宣传平台，加强宣传引导，提高全社会参与老年教育的思想意识。

此外，通过舆论宣传引导，树立公民参与老年教育的意识，培养积极公民。老年人作为老年教育的受众，也是老年教育事业的参与主体。倘若没有老年人的参与，一切老年教育工作将毫无意义。因此，积极鼓励老年人参与学习教育，融入社会，是发展老年教育和促进积极老龄化的重要目标和任务。据前述第四章中的实证调研结果，70%以上的老年学员获知老年教育机构的招生信息均是通过朋友介绍，可见各级老年教育机构在招生宣传方面渠道比较单一，方法不够多样。各类老年教育办学主体应拓展宣传方式，加强宣传，政府应倡导各媒体予以舆论引导。通过各种渠道广泛宣传，做到家喻户晓。

不仅要让老年人充分了解老年教育的重要性和必要性，还要让全社会的年轻人深刻认识到老年教育的重要性和必要性。老年人的子女家人也应当支持老年人参与老年教育。老年人为社会、为家庭辛苦操劳一辈子，作为年轻人，应该积极为长辈创造条件，促使长辈从家务中解放出来，投身社会参与和学习教育活动当中。

老年教育从业人员也需要提高思想认识，认识到他们所从事职业的重要意义之所在，提高参与老年教育事业的积极性和责任心。

与此同时，积极开发老年人力资源，充分发挥老年人的工作热情，尤其要充分调动年轻老年群体和刚从工作岗位上退下来的老年人的积极性，引导他们积极投身到老年教育、社区服务、志愿服务工作中。发挥年轻老年学员的宣传力量和榜样力量，言传身教，积极带动身边的老年朋友参与到老年教育的队伍中来。

6.3 主体上实行多元共治，明确职能构建网络体系

6.3.1 鼓励多元主体参与老年教育事业

按照社会治理理论，老年教育发展的治理主体不能仅仅局限于政府一元，社会组织、市场和公民个人均是治理过程的主体。为了达到共同的目标，各方平等合作，资源共享，共同参与公共事务管理，制定公共政策，提供公共服务。

从广州目前老年教育发展的现状看，老年教育产品的供给主体虽然逐步呈现多元化趋势，但是主要还是以政府为主导，民间的社会力量投入老年教育办学的力量仍远远不足，市场供给上老年教育产品总量供不应求，且呈现出区域发展不均衡等问题。

从上海、天津、香港和澳门等城市及欧美发达国家老年教育发展历程看，实行主体多元融合，共同供给老年教育产品，满足老年人的精神文化需求，是值得广州学习的宝贵经验。因此，除了政府要加强自上而下的老年教育管理之外，还要充分调动社会组织的力量，加强自下而上的老年教育自治。一是要充分调动各种协会、学会、研究会等社会意义上的社会自治组织的力量积极发展老年教育；二是要充分调动居委会、村民委员会等政治意义上的社会自治组织的力量积极投入这项事业。此外，还要充分调动其他民间力量兴办老年教育，如教学和学术资源丰富的大专院校和高等学校、甚至中小学校，倡导其他企事业单位主体共同参与发展老年教育。同时，应重视发挥市场的调节作用，激发市场活力，调节老年教育产品供需。公民方面，应重视老年教育的直接参与主体双方，即老年学员与老年教育从业人员的意见反馈。一方面老年学员作为老年教育发展的接受者，对教育内容和形式有着最直接的需求，另一方面，老年教育从业人员作为教育的传播者，其参与积极性也理应得到重视。

6.3.2 明确各类主体的职能定位

鼓励多元主体共治老年教育，必须明确各类主体的主要职能，划清边界。换言之，各类主体对自己应当履行的职能必须非常清晰，建立责任清单，各司其责，权责对等。

政府的主要职能是充分发挥“掌舵”作用，做到既不越位也不缺位，把握正确的方向，做好顶层设计规划，制定和完善老年教育政策，确保老年教育事业朝着正确的发展方向迈进。在老年教育资源的配置方面，公共财政投入方面，老年教育政策制定方面和老年教育质量监控方面，政府应发挥主导和领航的作用，积极为全市各级各类老年教育机构搭建资源共享平台。还应为社会组织参与老年教育办学制定标准、认定设施、评估和监督质量。

各级老年教育机构的主要职能实现办学自治。想方设法吸引人才，建设优质的老年教育师资队伍。设置专业、大纲、课程、教育教学形式，构建各具特色且完备的教育教学体系和办学模式。

社会组织的主要职能是要充分发挥自己的资源优势、技术优势投入老年教育办学，提供更多更优质更专业化的老年教育产品，满足老年大众需求。

公民个人的主要职能是确保对所在社区、街道、区乃至全市的老年教育发展充分知

情，并做到积极参与、主动诉求、认真监督和有效评估^[23]。

市场的主要职能是发挥自发调节的功能，调节老年教育产品的供需，供给多元的老年教育资源；发挥信息引导功能，传递老年人及社会对老年教育产品的评价，促进老年教育产品优胜劣汰。

各类治理主体要进一步强化自己的主要职能，充分发挥自己的优势，履职尽责，共同承担治理责任，共同推进全市老年教育事业的发展壮大。

6.3.3 构建老年教育治理网络体系

老年教育由多元主体共同参与治理，呈现出纵向和横向的分权趋势。主体的多元化和权力的多中心化导致了服务机构的分散化和扁平化。因此，要进一步构建老年教育治理的纵横网络体系。一方面，各级政府的行政机构和各级老年教育单位作为老年教育的主要载体构成了纵向的层级关系。各级政府组织机构是治理政策的制定者和执行者。各级老年教育机构作为教育资源的供给者，同时也参与相关政策的讨论、协商和解决。另一方面，政府组织、企事业单位、私营部门、社会团体和公民个人等构成了横向的合作伙伴关系，积极寻求合作机会。

在这个纵横交织的治理网络体系中，多个治理主体的关系是平等而相互依赖的，各主体之间实行资源共享，互惠互利，合作共赢，形成党政主导、多方协同、社会参与、和谐有序、共同推进的老年教育治理体系^[23]。

6.4 制度上做好健全联动，优化老年教育体制机制

6.4.1 加大加强老年教育法治保障

多元主体在参与老年教育社会治理过程的互动需要依靠法治保障，才能理顺彼此的关系，明确彼此的职责。同时，各种治理机制也需要依靠法治的保障，才能得以巩固^[49]。针对广州市老年教育的发展现状，建议进一步加大老年教育治理的立法力度，敦促有关政府部门尽快出台相应的政策法规。目前广州市暂未出台关于老年教育专门的法律法规。广东省出台的《广东省人民政府关于加快发展养老服务业的实施意见》和广州市出台的《广州市老龄事业发展第十三个五年规划（2016-2020年）》，虽然其中提及了老年教育部分政策，但尚不够全面，政策力度稍欠缺，缺乏相应的实施细则。而《广州市福利彩票公益金资助示范性基层老年协会项目资金管理办法》和《广州市福利彩票公益金资助老年文化宣传项目资金使用管理办法》仅对全市数十个示范性基层老年协会和老年综合文体活动、优秀老年文艺团体和涉老文化宣传等三类项目的资助做出了相应规

定。

建议在国家《老年教育发展规划（2016-2020年）》的总体框架指引下，效仿上海、天津等城市，借鉴法国、美国等发达国家老年教育的立法经验，积极研究出台专门的老年教育发展规划，对全市老年教育发展的现状和面临的机遇及挑战进行系统梳理和总结，从法规政策上进一步明确老年教育在未来几年甚至更长一段时期内的指导思想、基本原则、主要目标和任务重点，进一步明确各方主体责任和权利，以便有关部门、学校、社会组织、市场和公民个人等主体有法可依，有章可循。

此外，在老年教育发展建章立制的同时，要防止闭门造车和短期效应，要在充分调研的基础上制定适合广州地域特色和市情民情的发展政策。同时，还应配合老年教育相关法规积极研究制定出台具体的实施细则，确保建立的制度能够实现“以上带下，以下促上”的高度统一，建成有序衔接、上下联动、务实管用的老年教育制度体系。

6.4.2 理清理顺老年教育管理体制

广州市目前的老年教育管理模式是谁办学谁管理，管理主体即为办学主体。在老年教育办学初期，这种管理模式有利于百花齐放，促使全市老年教育迅速发展。然而，老年教育具备教育的本质属性，是终身教育不可或缺的重要阶段，应当归属教育部门主管。在新时代，广州市老年教育已步入稳步发展时期，建议将老年教育纳入教育事业发展规划，借鉴上海老年教育的管理模式，由教育行政部门统筹规划。这样有助于充分发挥教育系统的优势，利用丰富的教育资源，更好地处理老年教育在学科建设、专业设置、教材建设、师资建设、教学管理、教学改革等方面的问题，优化办学效果。

此外，在明确主管部门职责的同时，要积极凝聚老干部局、老龄办、民政局、文化局等其他部门的力量，各司其职，默契合作，形成部门合力。努力发挥高等学府、企业集团、事业单位、军队及协会学会等主体的办学主动性、创造性和积极性，指导各方力量凝心聚力投入全市老年教育事业，建立良好的治理体制，提升老年人的精神生活质量^[13.50]。

6.4.3 建立健全老年教育保障机制

6.4.3.1 建立健全老年教育民主协商机制

多元主体参与的老年教育社会治理，势必涉及众多部门、组织和公民个人。倘若各主体之前没有进行充分的沟通交流协商，必然会造成多头管理，政出多门。因此，必须建立健全老年教育民主协商机制。协商必须是建立在多方主体平等关系基础上的，是民

主的协商。政府部门在制定老年教育有关法律法规之前，需要通过平等协商的方式，与其他各方主体进行充分沟通。不仅要与老干部局、老龄办、民政局、文化局等涉老机构进行充分沟通，而且还要与高校、企业、事业、部队、社会团体、私人办学主体以及公民个人进行交流协商，充分聆听各方诉求、采纳良性意见和建议，才能制定出容易被多方主体接受的老年教育政策法规，提高政策执行力和效力。政府、社会和公民个人之间需进行良性互动，才能充分保障各方的最大利益。

6.4.3.2 建立健全老年教育经费保障机制

目前，广东省老干部大学、广州市和各区老干部大学主要由组织部或老干部局投资建校，在教学运行方面如教材编写等也经常获得财政支持。部分老年大学是由省妇联、市老龄委、民政局等涉老组织投资建校。除此之外，其他老年大学主要由高校、企业、部队和私人投资建校，政府没有给予财政支援，基本靠收取低廉学费维持办学。在问卷调查中，三类调研对象共同表示“教育经费不足”是广州市老年教育发展中存在的最大问题。针对这种现状，建议政府将老年教育列为公共服务事业，除了政府本身加大财政投入之外，还要善于运用政策手段，建立健全老年教育经费保障机制，搭建多元筹资平台，积极吸纳各方力量聚集资本，大力支持企业、事业单位、社会组织、慈善机构和公民个人集资筹资，形成政府投资、银行融资、社会集资、个人投资的多元供给模式^[51]。通过经费保障机制，改善老年教育软硬件设施，增加老年教育活动场所，为广大老年人的精神文化需求提供的财力保障。

此外，应考虑老年人对学习经费的接受程度，合理制定老年教育收费标准。在问卷调查中，仅有一半的老年学员认为收费标准合理，但仍有大部分人对此持中立态度，甚至有人认为不合理。由于广州市大部分老年教育机构均靠学费维持运营，建立健全老年教育经费保障机制，能够在一定程度上缓解各机构的办学压力，从而能降低学费标准，吸引更多的老年人参与学习。

6.4.3.3 建立健全政府购买老年教育服务机制

《老年教育发展规划（2016-2020年）》提出要通过政府购买服务等多种方式，支持和鼓励各类社会力量通过独资、合资、合作等形式举办或参与老年教育。在目前广州市老年教育产品总量供给有限的情况下，可以借鉴香港、澳门官民合作的经验，引入政府购买老年教育服务机制。广州市财政局于2016年12月20日出台了《广州市财政局关于进一步明确我市政府向社会力量购买服务有关问题的通知》，明确提出“鼓励社会

力量积极参与”，指出“社会组织是社会治理和社会事业的重要主体，要充分发挥社会组织在承接政府购买服务中的主体作用，加大对社会组织承接购买服务的支持力度”^{注1}。因此，要进一步健全政府购买老年教育服务机制，确保程序规范、竞争有序、公开透明的前提下实施方式灵活地购买社会力量供给老年教育服务，由政府制定老年教育服务质量标准，把经营权交给更专业的社会组织，政府对其运营进行支持、把控和监管。推进形成政府服务、政府购买、自由市场、民办民营、特许经营、支援服务、补助、自我服务等多元的老年教育供给方式^[52]。

6.4.3.4 建立健全老年教育产品市场机制

面对目前广州市老年教育产品市场机制尚不健全的情况，应该进一步培育各种市场主体、建立健全老年教育产品市场机制，发挥市场的调节作用，利用市场化手段优化老年教育资源配置，从而更有效地满足老年群体对教育产品多元化的需求。

2017年1月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于创新政府配置资源方式的指导意见》，就提高公共服务等领域的资源配置效率及效益引入市场机制和市场化手段做出了详细指导，提出了若干指导原则，包括提高效率、促进公平、平台整合、信息共享等，还对创新各种资源配置的方式做出了规定^{注2}。广州市政府应尽快在国家指导性意见的框架下出台适合广州实际情况的政策和措施，建立健全老年教育产品市场机制，激发市场活力，促进全市老年人共享老年教育产品。

6.4.3.5 建立健全老年教育监管评估机制

多元主体供给老年教育产品，虽然能提供丰富多样的老年教育形式给各式各样的老年人选择，但势必会出现鱼龙混杂，教育质量参差不齐的情况。因此，政府有责任建立健全老年教育监管评估机制，在理顺各部门职责的前提下，形成多部门协同监管，对老年教育资源配置、经费投入、运营过程、招生过程、教育质量、服务品质等方面和环节进行质量监管评估，促进各级老年教育机构蓬勃发展的同时健康有序。

6.4.3.6 建立健全老年教育师资激励机制

师资的优劣是决定老年教育质量的关键因素。长期以来，广州市各级老年教育机构的师资多以兼职为主，专职教师极少。高校办的老年大学在一定程度上尚可以充分利用高校自身的教师资源。而民办的老年学校则在师资队伍方面的保障有所欠缺。大多数的

^{注1} 资料来源：广州市财政局关于进一步明确我市政府向社会力量购买服务有关问题的通知[EB/OL]. http://www.huadu.gov.cn/gkml/HD04/201701/t20170122_407175.html, 2017-01-22

^{注2} 资料来源：中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于创新政府配置资源方式的指导意见》[EB/OL]. http://www.gov.cn/zhengce/2017-01/11/content_5159007.htm, 2017-01-11

老年大学和学校基本上都是靠收取低廉的学费来维持办学，其中一部分用以支付教师课酬。从被调研的老年教育从业人员相关数据可知，他们对目前的薪酬满意度持中立态度。可想而知，老年教育机构的薪资待遇并不高，由此带来的影响便是人才容易流失。因此，应建立老年教育绩效考核激励机制，实行学员评教制度，充分考虑老年教育师资的物质需求和精神需求，保障优质老年教育教师的福利待遇，实行物质激励与精神表彰相结合，吸引人才，淘汰马虎应付的师资。

此外，还可以借鉴上海市的经验，由教育部门统筹建立全市老年教育师资信息库，将全市从事老年教育的师资统筹管理，定期开展专业培训，建立“市一区一校”三级老年教育师资网络。

6.5 实践上继续扩大供给，提升老年教育办学质量

6.5.1 深化老年教育调研，优化老年教育产品质量

在充分调研的基础上，改进教学课程内容，本研究随机调研的老年人学习情况中，性别是影响老年人的学习意愿和满意度的因素之一，针对男性老年人学习意愿偏低、满意度偏低的问题，应加强对男性老年人的学习意愿培育，挖掘他们的学习兴趣。在老年教育产品的设计和管理过程中，应该更多关注男性老年人的感受和喜好，多推出适合男性老年人的教育产品。

本研究还发现，50-60岁的老年人学习意愿显著高于60岁以上群体，说明即将步入老年生活的人士比已经进入老年期的人士接受教育意愿更强烈。但由于各种客观条件的限制，如老年教育产品和老年人需求脱节、师资缺乏、教材落后等，挫伤了退休后老年人的学习意愿。因此，需要在对老年人教育需求分析的基础上，对老年教育产品进行重新设计、整合相关资源，让老年人的学习意愿能够保持。

改革传统休闲娱乐型老年教育，依据老年人的学习目的和兴趣爱好优化课程设置，增加时事政策、生命教育、现代科技、语言文化等课程，帮助老年朋友与时俱进，提升学习层次和质量，提高存在感。

6.5.2 培育民间办学力量，扩大老年教育资源供给

在问卷调研中，仅有39.7%的老年人能够通过步行的方式参与老年教育，大部分人要借助各种交通工具才能到达老年教育活动场所，说明家门口缺乏老年教育场所。这是导致老年人参与积极性不高的主要原因，也反映了老年教育产品市场供给乏力，社区老年教育办学力量不足。因此，在倡导各级老干部大学和其他老年学校面向全社会招生的

同时，建议通过以下措施培育民间办学力量，扩大老年教育供给。一方面，借鉴天津市“章鱼式”办学模式和英国自主自治的教育模式，鼓励和支持办学质量好、规模大、声望高的老年大学和老年学校在各社区建立校外教学点，促进社区老年教育发展。通过培育优秀老年学员，既为推进“章鱼式”办学模式酝酿优质师资，又可以开发老年人力资源，让老年人实现“老有所为”。另一方面，鼓励街道社区养老场所实行“养教结合”，大力发展诸如天河区居家养老服务示范中心这类社区“养教结合”点，促进各区老年教育基本服务均等化，让广大老年人在家门口就能实现接受教育的愿望。

6.5.3 加强远程网络建设，丰富老年教育教学形式

借鉴上海和天津的老年教育数字化建设经验，尝试加大对老年远程教育体系建设的投入力度，通过多渠道集资，搭建广州市“互联网+老年教育”学习平台，扩大老年教育资源网络供给，同时也促进优质教育资源互惠共享。利用网络数字化平台，丰富老年教育形式。可借鉴广州高校“慕课”和“微课”建设经验，大力开发老年教育“慕课”和“微课”等网络课程，实现老年教育资源共享。“互联网+老年教育”教学新模式，能够有效缓解因学位有限、教育场所紧缺、师资力量不足等情况而造成的老年教育产品供给不足问题。老年人足不出户就可以运用移动客户端进行老年教育学习。此外，微信等新媒体的运用，还可以扩大老年群体的社会参与，凝聚银龄群体、交友互动，交流学习，丰富社会生活。

6.6 本章小结

本章在前述几章的理论分析和实证研究基础上，提出了促进广州市老年教育发展的治理对策：

一是在目标上实现广州市老年教育服务均等，推动全市老年教育可持续发展。

二是在思想上加强意识培养，引导多方主体共同参与治理。

三是在主体上实行多元共治，明确各方主体职能定位，构建广州市老年教育治理网络体系。

四是在制度上做好健全联动，优化老年教育体制机制。要加大加强广州市老年教育法治保障，充分理顺老年教育体制，建立健全老年教育民主协商机制、老年教育经费保障机制、政府购买老年教育服务机制、老年教育产品市场机制、老年教育监管评估机制、老年教育师资激励机制等各种保障机制。

五是在实践上继续扩大供给，通过深化市场调研，培育民间力量办学、加强数字化

建设等手段优化老年教育产品、扩大资源供给、促进资源共享、丰富教学形式，从而提升办学质量。

结 论

当前我国已经进入了老龄化社会，老年人的教育问题日益得到党和国家以及社会各方面的重视。老年教育作为准公共产品，也是社会治理的重要内容之一。发展老年教育，是提高老年人生活质量，有效应对老龄化，促进社会和谐发展的重要举措和必然要求。本文围绕当前日益凸显的老龄化问题，以老年教育为切入点，从社会治理的视角，结合公共产品理论，采用文献研究法、访谈法和问卷调查法，以广州市为例，梳理当前老年教育现状、总结成效，查摆问题，分析原因并提出治理对策。

笔者查阅了大量文献，并与老年教育机构负责人、民办家庭教育机构负责人、老年教育机构教师、学员以及老年人进行了访谈。在前人的研究基础上，分析了广州市老龄人口现状，并从社会治理视角梳理和归纳了广州市老年教育发展概况及特点。一是政府促进老年教育发展措施日益多元化。二是老年教育市场资源供给日益多元化。三是社会组织参与老年教育办学日益多元化。四是老年教育发展公民主体构成日益多元化。同时，本文也从多元主体协同促进老年教育发展方面梳理了相关数据。

此外，笔者向广州市老年人、老年学员和老年教育从业人员等三类利益相关群体随机进行了问卷调研，综合文献资料及访谈结果，结合社会治理理论，从政府、市场、社会组织和公民等四类治理主体角度梳理了影响广州市老年教育发展的主要存在问题，并从主观思想认识、政府定位、市场机制、管理体制和经费投入等方面分析了原因。主要存在问题如下：一是政府主导监管老年教育发展作用不足，法治保障不全。二是市场供给老年教育产品不足，区域发展不均。三是社会投入老年教育力度不足，办学规模有限。四是公民参与老年教育力量不足，积极性不高。

本文借鉴了大陆主要城市上海和天津先进的老年教育发展模式，效仿了香港、澳门等发达城市优秀的老年教育发展经验，同时也参考了法国、英国和美国等主要发达国家老年教育发展经验，建议从以下五个方面进行治理：一是在目标上实现广州市老年教育服务均等，推动全市老年教育可持续发展。二是在思想上加强意识培养，引导多方主体共同参与治理。三是在主体上实行多元共治，明确各方主体职能定位和责任边界，构建广州市老年教育治理网络体系。四是在制度上做好健全联动，优化老年教育体制机制。建议加大加强广州市老年教育法治保障，充分理顺老年教育管理体制，建立健全老年教育民主协商机制、老年教育经费保障机制、政府购买老年教育服务机制、老年教育产品市场机制、老年教育监管评估机制、老年教育师资激励机制等各种保障机制。五是在实

践上继续扩大供给，通过深化市场调研，培育民间力量办学、加强数字化建设等手段优化老年教育产品、扩大资源供给、丰富教学形式，从而提升办学质量，促进老年教育内涵式发展。

本研究从社会治理的视角研究老年教育问题，在一定程度上丰富了社会治理理论的内涵，健全了老年教育研究的视角，研究结论有助于提高老年人精神文化生活，发挥老年人正能量效应，积极应对老龄化问题。希望研究成果能为其他城市发展老年教育事业提供有价值的参考，共同建设学习型社会，促进社会和谐。

本研究历时一年，在导师的谆谆教导下，笔者刻苦钻研，投入了大量精力和时间，力求资料详实可靠、成果可信可行。然而，笔者自身的理论功底和研究水平有限，鉴于客观条件限制，实证调研数据量偏少，涉及老年教育管理的文献不多，研究成果仍有许多不足之处，在今后的研究中将加以改进。

此外，笔者认为对广州市老年教育发展社会治理的研究不应浅尝辄止，文中提出的治理对策每一个方面均可进行专题研究，例如治理体制机制、法治保障、市场需求等方面均需深入探讨。今后应围绕如何提高老年教育社会治理社会化、法治化、智能化、专业化和精细化等问题展开研究，以求能够最大限度地满足最广大老年人的求知需要，提升其生命质量，进一步开发老年人力资源，深化养教结合，助力缓解老龄化问题，让全社会共建共治共享老年教育发展成果。

参考文献

- [1] 南方日报评论员. 南方宏论: 以新的更大作为开创广东工作新局面[N]. 南方日报, 2018-03-08 (2)
- [2] Günder, E. E. Third Age Perspectives on Lifelong Learning: Third Age University [J]. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 2014, (116): 1165-1169
- [3] Formasa, M. Universities of The Third Age: A Rationale for Transformative Education in Later Life [J]. *Journal of Transformative Education*, 2010, (8): 197-219
- [4] 齐伟钧, 马丽华. 海外老年教育[M]. 上海: 同济大学出版社, 2014: 26-51, 67-78, 162-185, 197-204
- [5] 李学书. 中外老年教育的发展和研究的反思与借鉴[J]. *比较教育研究*, 2014, (11): 54-59, 68
- [6] 谢虔. 国外老年教育比较研究与经验启示[J]. *新经济*, 2015, (12): 15-16
- [7] 严明明. 社区公共服务的内容和方式: 中美比较的视角[J]. *公共经济与政策*, 2011, (4): 38-41
- [8] 王英. 中外老年教育比较研究[J]. *学术论坛*, 2009, (1): 201-205
- [9] Alfageme, A. The Clients and Functions of Spanish University Programmes for Older People: A Sociological Analysis [J]. *Aging & Society*, 2007, (27): 343-361
- [10] Findsen, B. Freirean Philosophy and Pedagogy in The Adult Education Context: The Case of Older Adults' Learning[J]. *Studies in The Philosophy of Education*, 2007, (26): 545-559
- [11] Mayo, P. A Rationale for A Transformative Approach to Education [J]. *Journal of Transformative Education*, 2003, (1): 38-57
- [12] 娄峥嵘. 国外老年教育政策分析与启示[J]. *继续教育研究*, 2012, (8): 101-103
- [13] 王克忠. 关于老年教育管理体制模式改革的几个问题[J]. *科学发展*, 2015, (82): 84-92
- [14] 刘平生. 中国老年大学(学校)的基本情况[A]. 孙建国. 中国老年教育探索与实践 [C]. 北京: 科学出版社, 2011: 10-32
- [15] 黄焰中, 岳秋玲, 李洁. 关于老年大学管理体制的研究与思考[EB/OL]. <https://wenku.baidu.com/view/4542dce44afe04a1b071de12.html>, 2012-12-01
- [16] 叶忠海. 老年教育学通论[M]. 上海: 同济大学出版社, 2014: 48-52
- [17] 袁新立. 关于发展老年教育事业的几个问题[A]. 孙建国. 中国老年教育探索与实

- 践[C]. 北京: 科学出版社, 2011: 3-9
- [18] 张惠. 我国近十年老年教育研究述评[J]. 职教论坛, 2016, (33): 51-56
- [19] 杨振洪, 杨源哲. 试论我国老年教育的社会治理[J]. 温州大学学报(社会科学版), 2015, (6): 84-91
- [20] 邬沧萍, 杜鹏. 老龄社会与和谐社会[M]. 北京: 中国人口出版社, 2012: 501-506
- [21] 柳彩霞, 李坪. 广州市社区老年教育的现状调研分析[J]. 广州城市职业学院学报, 2017, (2): 90-96
- [22] 王英, 谭琳. 赋权增能: 中国老年教育的发展与反思[J]. 人口学刊, 2011, (1): 32-41
- [23] 姜美玲. 教育公共治理: 内涵, 特征与模式[J]. 全球教育展望, 2009, (5): 39-46
- [24] 俞可平. 治理与善治[M]. 北京: 社科文献出版社, 2000: 1-5
- [25] 翟振武, 李龙. 老年定义和标准的再探讨[J]. 人口研究, 2014, 38(6): 57-63
- [26] 罗燕敏. 当前老年教育的机遇与挑战——《国家中长期教育改革与发展规划纲要》的学习与思考[J]. 老年教育(老年大学), 2011, (8): 11-14
- [27] 李旭初, 刘兴策. 新编老年学词典[Z]. 武汉: 武汉大学出版社, 2009: 240-246
- [28] 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
- [29] 陈福星, 冀有德, 张春煦, 等. 老年教育概论[Z]. 济南: 山东人民出版社, 2004: 35-36
- [30] 张林江. 社会治理十二讲[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2015: 2-19
- [31] 俞可平. 治理与善治 一种新的政治分析框架[J]. 南京社会科学, 2001, (9): 40-44
- [32] 殷昭举. 社会治理学[M]. 广州: 广东高等教育出版社, 2014: 104-126
- [33] 俞可平. 走向善治[M]. 北京: 中国文史出版社, 2016: 103-113
- [34] 姜晓萍. 国家治理现代化进程中的社会治理体制创新[J]. 中国行政管理, 2014, (2): 24-28
- [35] 周晓丽. 论社会治理精细化的逻辑及其实现[J]. 理论月刊, 2016, (9): 144-146, 174
- [36] 周红云. 社会治理[Z]. 北京: 中央编译出版社, 2015: 3-8
- [37] 殷昭举. 中国社会治理的现代化[J]. 社会学评论, 2014, 2(3): 30-40
- [38] 韦小鸿. 公共经济学案例教学[Z]. 广州: 华南理工大学出版社, 2012: 67-70
- [39] 黄燕东. 老年教育与老年福利[M]. 杭州: 浙江工商大学出版社, 2016: 148-149
- [40] 陈申华, 周重阳, 陈切锋. 深化继续教育办学体制改革 推进城乡教育统筹发展[J].

重庆大学学报(社会科学版), 2011, 17(1): 151-156

[41] 游德馨. 发展老年教育的动力与指南——学习《老年教育发展规划》需重点把握的几个问题[J]. 老年教育(老年大学), 2016, (12): 7-9

[42] 岳瑛. 老年教育发展趋势与老年大学发展任务——我对《老年教育发展规划(2016-2020)》的学习与理解[J]. 老年教育(老年大学), 2017, (2): 5-11

[43] 曹海青, 苏丽亚. 公共服务购买与政府监督职责落实[J]. 人民论坛, 2016, (2): 65-67

[44] 潘华, 韩庆. 上海市发布国内首个老年学校建设标准 实施“老年人学习场所倍增计划” [EB/OL]. <http://sh.people.com.cn/n/2015/1027/c134768-26943302.html>, 2015-10-27

[45] 齐兰芬. 充分利用社会资源拓展老年教育发展空间——对天津市老年人大学可持续发展的调查与思考[J]. 老年教育(老年大学), 2017, (5): 28-31

[46] 岳瑛. 天津市老年教育“十二五”规划期间的发展成果与面临的形式和存在问题[J]. 天津市教科院学报, 2015, (1): 38-41

[47] 张晓琴. 香港老年社区教育服务概观[J]. 中国成人教育, 2014, (10): 32-34

[48] 纪永回. 社会治理背景下基层老年教育发展实践探索[J]. 社教纵横, 2014, (6): 63-65

[49] 李友梅. 中国社会治理的新内涵与新作为[J]. 社会学研究, 2017, (6): 27-34

[50] 程仙平. 社区教育融入社区治理的机理与策略[J]. 河北师范大学学报(教育科学版), 2017, 19(3): 67-71

[51] 程仙平, 杨淑珺. 社区老年教育治理的路径选择[J]. 教育探索, 2016, (8): 127-132

[52] 杨淑珺. 老年教育供给侧改革与发展研究——以浙江省为例[J]. 职教论坛, 2016, (27): 61-65

附 录

附录 1

访问提纲（老年教育从业人员）

1. 您在老年大学工作多久了？从事什么岗位（教学还是管理）？
2. 您是专职还是兼职？如果兼职，兼了几个学校？
3. 您所在的老年教育机构专职教师比例多少？专职管理人员比例多少？
4. 您认为工作待遇和福利如何？
5. 您认为老年教育是否重要？
6. 您喜欢在老年大学（学校）工作吗？工作中最大的困难是什么？
7. 您所在的老年教育机构课程报名情况如何？
8. 您所在的老年教育机构有设置学制吗？
9. 据您所知，办学经费来源是什么？财政投入足够吗？如何收费？
10. 您对广州市老年教育发展有何评价和建议？

附录 2

访问提纲（老年学员）

1. 您在老年大学学习多长时间了？
2. 您目前报的是什么班？之前学过什么课程？
3. 您报读老年大学困难吗？如何报名？如何得知老年大学招生？报名条件是什么？
4. 您觉得老师讲课怎么样？好在哪里？不好在哪里？
5. 您觉得老年大学（学校）的活动场地、硬件设施配套如何？
6. 您目前上的老年大学有学制吗？如果有的话，您是几年级？
7. 您年均花在老年教育上的经费大概多少？
8. 您觉得老年大学的收费是否合理？
9. 在学习中您最大的收获是什么？老年教育对您的日常生活帮助大吗？
10. 在学习中，您有没有碰到什么障碍或者阻力？您是怎样克服的？
11. 您的家人支持您到老年大学学习吗？
12. 目前您对您周边或者广州市的老年教育满意吗？
13. 您认为老年教育是否重要？
14. 您觉得政府是否重视老年教育？社会是否重视老年教育？
15. 您对老年大学和广州市老年教育还有什么建议吗？

附录 3

访问提纲（老年人）

1. 您听说过老年大学或者老年学校吗？
2. 您有没有参加过老年大学（学校）学习？
3. 您参加（没有参加）老年大学（学校）的原因是？
4. 除了老年大学（学校），您是否有参加其他形式的老年活动？如有，请介绍一下。
5. 您觉得老年教育重要吗？
6. 如果有参加老年教育活动，您一般是如何得知？选择什么交通工具？
7. 您年均愿意花费多少钱在老年教育活动方面？
8. 您认为广州市老年教育发展的主要问题有哪些？

附录 4

广州市老年教育发展调查问卷（老年人）

尊敬的叔叔阿姨：

您好！感谢您参与本次调查活动！

我们此次调查的目的在于了解目前广州市老年人的教育需求状况，以便为更好地开展老年教育工作，提高老年人教育服务质量，促进老年人身心健康，提供数据支持及理论参考。

此次调查活动不必填写个人姓名，所有答案不涉及正确、错误之分，请将您的真实情况和想法告诉我们。调查所涉及到的个人资料，我们将严格按照国家统计法予以保密，请您放心填写！由于大部分老年朋友在理解题目方面或者问卷填写方面存在困难，也可请年轻的家人朋友代为填写！

衷心感谢您的支持与配合！祝您生活愉快！

华南理工大学
老年教育课题研究组
2017年9月

第一部分：个人基本情况

1. 您的性别是：

- 男 女

2. 您的年龄是：

- 50-55岁 56-60岁 61-65岁 66-70岁 71-75岁 76-80岁 81岁及以上

3. 您退休前的职业是：

- 企业职工 事业单位人员 政府机关人员 医护人员
 个体户 无业 其他（请注明）_____

4. 您的文化程度是：

- 初中及以下 高中、中专 大专 本科 研究生

5. 您的居住地是？

- 天河区 海珠区 荔湾区 白云区 越秀区
 黄埔区 番禺区 花都区 南沙区 从化区
 增城区

6. 您的身体情况如何？

- 健康 一般 不太理想

7. 您觉得自己的经济状况如何？

- 够用有余 大致够用 有些困难 十分困难

第二部分：老年教育活动参与意愿及影响因素

8. 您有没有参加过老年培训班或者其他形式的老年教育活动？

- 有 无

9. 据您所知,您所在的社区或街道有提供以下老年人教育活动场所吗? (请在右边的选择框中选择)

活动场所类型	有	没有	不了解
老干部活动中心	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
老年大学	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
社区老年活动室	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
老年学会/协会	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
老年阅览室	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
运动健身场地	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
街道艺术团	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
其他	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

10. 您认为老年教育重要吗？

- 非常重要 重要 一般 不重要 非常不重要

11. 请问您参加老年教育的意愿如何？

- 非常愿意 愿意 一般 不愿意 非常不愿意

12. 每年您愿意在老年教育经费上的投入是多少？

- 100 元以下 100-300 元 300-500 元 500 元以上

13. 您的家人是否支持您参加老年教育活动？

- 非常支持 支持 不清楚 不支持 非常不支持

14. 您认为影响您参加老年教育活动的主要原因是： [多选题]

- 还未退休（延聘、返聘） 费用太高 身体健康状况
 教师能力和水平问题 没有合适的课程 家务太多、帮带孙辈，没空
 活动地点离家太远 没有影响，照常参加 其他（请注明）_____

第三部分：对广州市老年教育发展的评价

15. 您觉得所在社区提供的老年教育场所及设备是否齐全？

- 非常齐全 齐全 一般 不齐全 非常不齐全

16. 您认为目前广州市老年教育主要存在哪些问题： [多选题]

- | | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> 教育经费不足 | <input type="checkbox"/> 办学条件不足 |
| <input type="checkbox"/> 教育设施不齐全 | <input type="checkbox"/> 教师水平有限 |
| <input type="checkbox"/> 政府不够重视 | <input type="checkbox"/> 社会不够重视 |
| <input type="checkbox"/> 缺乏适应居民需求的教育项目 | <input type="checkbox"/> 课时太少 |
| <input type="checkbox"/> 教育形式落后 | <input type="checkbox"/> 缺乏高质量的课程、教材和学习资源 |
| <input type="checkbox"/> 教育管理和服务不到位 | <input type="checkbox"/> 老年人学习热情不高 |
| <input type="checkbox"/> 缺乏制度和法律保障 | <input type="checkbox"/> 宣传力度不够 |
| <input type="checkbox"/> 其他（请注明） _____ | |

17. 您对广州市老年教育活动有什么建议？

非常感谢您的参与！祝您健康长寿，家庭幸福！

附录 5

广州市老年教育发展调查问卷（老年学员）

尊敬的叔叔阿姨：

您好！感谢您参与本次调查活动！

我们此次调查的目的在于了解广州市老年教育现状，以便为更好地开展老年教育工作，提高老年人教育服务质量，促进老年人身心健康，提供数据支持及理论参考。

此次调查活动不必填写个人姓名，所有答案不涉及正确、错误之分，请将您的真实情况和想法告诉我们。调查所涉及到的个人资料，我们将严格按照国家统计法予以保密，请您放心填写！由于大部分老年朋友在理解题目方面或者问卷填写方面存在困难，也可以请年轻的家人朋友代为填写！

衷心感谢您的支持与配合，祝您健康长寿，家庭幸福！

华南理工大学
老年教育课题研究组
2017年9月

第一部分：个人基本情况

1. 您的性别是：

- 男 女

2. 您的年龄是：

- 50-55岁 56-60岁 61-65岁 66-70岁 71-75岁 76-80岁 81岁及以上

3. 您退休前的职业是：

- 企业职工 事业单位人员 政府机关人员 医护人员
 个体户 无业 其他（请注明）_____

4. 您的文化程度是：

- 初中及以下 高中、中专 大专 本科 研究生

5. 您的居住地是？

- 天河区 海珠区 荔湾区 白云区 越秀区
 黄埔区 番禺区 花都区 南沙区 从化区
 增城区

6. 您的身体情况如何？

- 健康 一般 不太理想

7. 您觉得自己的经济状况如何？

- 够用有余 大致够用 有些困难 十分困难

第二部分：老年教育活动参与情况及满意度

8. 您一般通过什么渠道了解老年大学（学校）招生的？ [多选题]

网络宣传 报纸广告 电视广告 朋友介绍 家人推荐 其他渠道

9. 您所在的社区或街道为老年人提供了哪些教育活动？您是否有参加？(请在右边的选择框中选择)

老年教育活动	经常参加	偶尔参加	从不参加	没有此活动	不清楚
老干部大学学习活动	<input type="radio"/>				
老年大学正规课程	<input type="radio"/>				
社区老年活动室学习	<input type="radio"/>				
社区居委老年人自发组织的兴趣小组	<input type="radio"/>				
在老年阅览室读书借报	<input type="radio"/>				
民办老年活动中心	<input type="radio"/>				
参加街道艺术团	<input type="radio"/>				
自发组织活动（唱歌、跳舞、健身等）	<input type="radio"/>				
参加远程教育	<input type="radio"/>				
其他活动	<input type="radio"/>				

10. 您对目前广州市老年教育活动是否满意？

非常满意 满意 一般 不满意 非常不满意

11. 您一般通过什么方式到达老年教育活动场所？ [多选题]

步行 公交、地铁 自驾 其他（请注明）

第三部分：对老年教育的需求情况

12. 您参加老年教育活动的目的是： [多选题]

打发时间 结交新朋友，排解寂寞
 满足求知欲，提高个人素质 兴趣所致，提高生活质量
 以身作则，带动年轻人学习 其他（请注明）_____

13. 您认为老年大学或者老年教育机构应该再开设哪些课程？ [多选题]

居家生活方面 养生技能方面 心理健康方面
 生命教育方面 时事政策方面 其他（请注明）_____

14. 您认为老年教育是否需要颁发相关的学习证书？

需要 不需要 无所谓

第四部分：对广州市老年教育活动的的评价

15. 您觉得老年大学（学校）的收费合理吗？
- 非常合理 合理 一般 不合理 非常不合理
16. 您认为广州市老年教育教师的教学水平和能力如何？
- 非常好 好 一般 不好 非常不好
17. 您报读老年大学（学校）的过程有困难吗？
- 困难，名额有限，竞争激烈 一般 不困难，名额充足，竞争不激烈
18. 您觉得所在社区提供的老年教育场所及设备设备是否齐全？
- 非常齐全 齐全 一般 不齐全 非常不齐全
19. 您认为目前广州市老年教育主要存在哪些问题： [多选题]
- | | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> 教育经费不足 | <input type="checkbox"/> 办学条件不足 |
| <input type="checkbox"/> 教育设施不齐全 | <input type="checkbox"/> 教师水平有限 |
| <input type="checkbox"/> 政府不够重视 | <input type="checkbox"/> 社会不够重视 |
| <input type="checkbox"/> 缺乏适应居民需求的教育项目 | <input type="checkbox"/> 课时太少 |
| <input type="checkbox"/> 教育形式落后 | <input type="checkbox"/> 缺乏高质量的课程、教材和学习资源 |
| <input type="checkbox"/> 教育管理和服服务不到位 | <input type="checkbox"/> 老年人学习热情不高 |
| <input type="checkbox"/> 缺乏制度和法律保障 | <input type="checkbox"/> 宣传力度不够 |
| <input type="checkbox"/> 其他（请注明） _____ | |
20. 您对广州市老年教育活动的建议是？

非常感谢您的参与！祝您健康长寿，家庭幸福！

附录 6

广州市老年教育发展调查问卷（老年教育从业人员）

尊敬的老师：

您好！感谢您百忙之中参与本问卷调查！

本次问卷的目的是从老年教育事业从业者的角度深入了解广州市老年教育的基本情况，为分析和破解广州市老年教育发展难题，提高老年教育质量提供数据支持。我们对问卷采取不记名方式进行统计，对于调查所涉及的数据，我们将严格按照国家统计法的规定予以保密，所有问题的答案没有对错之分，请您放心填写。

衷心感谢你的支持与配合！祝您工作顺利，幸福安康！

华南理工大学
老年教育课题研究组
2017年10月

第一部分：个人基本情况

1. 您的性别？
 男 女
2. 您的年龄？
 35岁及以下 36-45岁 46-55岁 56岁及以上
3. 您从事老年教育工作多少年？
 1年及以下 2-5年 6-9年 10年及以上
4. 您的学历是？
 研究生 本科 大专及以下
5. 您的工作岗位是？
 行政管理人员 教师
6. 您在贵单位是专职教职人员，还是兼职教职人员？
 专职 兼职

第二部分：对老年教育工作满意度情况及评价

7. 您对目前从事老年教育工作所获取的薪酬满意吗？
 非常满意 满意 一般 不满意 非常不满意
8. 您每周的工作强度和工作压力如何？
 工作繁忙、压力大 工作强度适中、压力一般 工作轻松、压力小
9. 您认为从事老年教育最令人满意的地方是？
 获得老年学员尊重 实践自己专业所学，获得满足感

- 获得社会尊重
 - 工资收入稳定
 - 工作轻松，压力小
 - 其他（请注明）_____
10. 您认为从事老年教育工作最不满意的的地方是？
- 老年学员接受能力差，教学进度跟不上
 - 老年学员倚老卖老，难以实施教学与管理
 - 工作压力大、强度大
 - 工资收入低，与劳动付出不成比例
 - 其他 _____
11. 您认为目前广州市老年教育主要存在哪些问题： [多选题]
- 教育经费不足
 - 办学条件不足
 - 教育设施不齐全
 - 教师水平有限
 - 政府不够重视
 - 社会不够重视
 - 缺乏适应居民需求的教育项目
 - 课时太少
 - 教育形式落后
 - 缺乏高质量的课程、教材和学习资源
 - 教育管理和服务不到位
 - 老年人学习热情不高
 - 缺乏制度和法律保障
 - 宣传力度不够
 - 其他（请注明） _____
12. 您认为政府有关方面应该如何扶持老年教育？
13. 您认为社会应该如何重视老年教育？

感谢您的参与，祝您工作顺利，家庭幸福！

攻读硕士学位期间取得的研究成果

一、已发表（包括已接受待发表）的论文，以及已投稿、或已成文打算投稿、或拟成文投稿的论文情况（只填写与学位论文内容相关的部分）：

序号	作者（全体作者，按顺序排列）	题目	发表或投稿刊物名称、级别	发表的卷期、年月、页码	相当于学位论文的哪一部分（章、节）	被索引收录情况

注：在“发表的卷期、年月、页码”栏：

- 1 如果论文已发表，请填写发表的卷期、年月、页码；
- 2 如果论文已被接受，填写将要发表的卷期、年月；
- 3 以上都不是，请据实填写“已投稿”，“拟投稿”。
不够请另加页。

二、与学位内容相关的其它成果（包括专利、著作、获奖项目等）

本人获得 2017 年华南理工大学高等教育研究基金重点项目，项目信息如下：

项目编号：gj2017011

项目名称：社会治理视角下的广州市老年教育发展研究

下拨经费：2 万元

起止时间：2017 年 9 月-2019 年 8 月

致 谢

经过一年多的努力，我顺利完成了硕士毕业论文。我衷心感谢在论文撰写过程中给予我指导和帮助的每一个人！

首先，感谢我的导师邬智研究员！他严谨科学的治学态度，实事求是的学术作风以及豁达谦和的处事方式，都将使我终身获益。在论文撰写的过程中，邬智研究员给予了我许多指导。在我论文选题迷茫之时，他协助我确定了论文题目，同时又为我指明了寻找参考资料的途径，让我明确了论文写作的总体方向，理清了写作思路。在论文开题和写作过程中，导师多次认真审阅我的稿件，及时提出了许多有益的改善性意见。在此，向我的导师邬智研究员致以崇高的敬意和诚挚的感谢！

其次，感谢每一位评委专家，在论文撰写的一系列环节中给予了许多宝贵意见和建议！感谢研究生在读期间每一位老师的谆谆教诲！感谢秦小蓉老师三年来在教务上提供的各项帮助！

再次，感谢在调研过程中为我提供帮助的专家、教师和长者朋友！尤其感谢华南理工大学老年大学领导及教师、广东省老干部大学教师、民办家庭教育机构负责人等人士，他们为我提供了许多老年教育方面的信息。感谢华南理工大学高等教育研究所提供的项目支持，在论文开题之后，我成功申报了专项研究重点课题，感谢评委专家对此项目选题的肯定！衷心感谢每一位参与访谈及问卷调查的叔叔阿姨和老年教育工作者！本文也参考和借鉴了许多专家学者的观点，他们的研究成果对我的学位论文提供了许多启示，在此一并表示感谢！

最后，感谢我的父母家人，在我攻读硕士学位期间给予的无私奉献，帮助我承担了许多家务，让我毫无后顾之忧，专心钻研，顺利毕业。

IV - 2 答辩委员会对论文的评定意见

陈芸同学的论文《社会治理视角下广州市老年教育发展研究》一文，选题“老年教育”问题，结合工作实践进行了研究，符合公共管理专业选题要求，具有较强的理论意义和现实研究价值。

论文分析了广州老年教育的现状、存在的问题、原因，在借鉴国外经验基础上，提出了对策建。论文基本观点正确，采用了问卷调查等较为科学的分析方法，对数据资料的收集详实丰富，论证过程完整、层次清楚，作者运用公共管理相关理论进行问题研究的能力良好，具有较强的理论联系实践、分析问题与解决问题能力。

论文在细化老年教育的分区，和基于治理理论视角下的老年教育公共物品供给的多种角色、多元主体角色的阐述和论证等方面尚可加强，可继续完善。

论文达到硕士毕业论文水平，成绩评定为优秀。

论文答辩日期：2018年6月02日

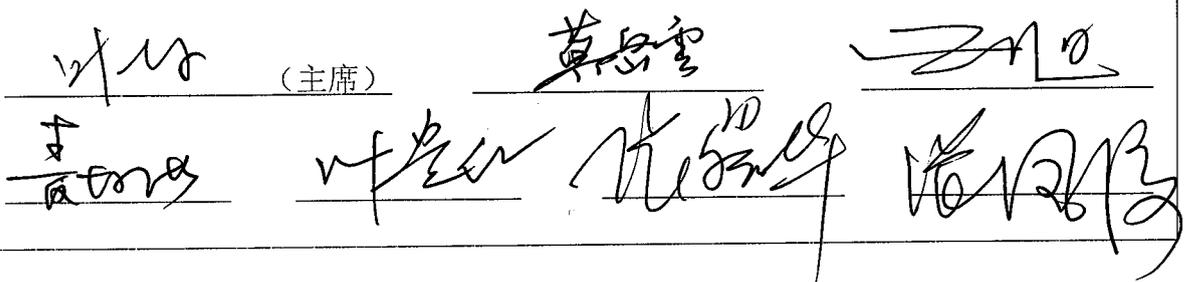
答辩委员会委员共 7 人，到会委员 7 人

表决票数：优秀（6）票；良好（1）票；及格（0）票；不及格（0）票

表决结果（打“√”）：优秀（√）；良好（ ）；及格（ ）；不及格（ ）

决议：同意授予硕士学位（√） 不同意授予硕士学位（ ）

答辩
委员会
成员
签名


 (主席) 莫忠雪