

粤港澳大湾区老年教育高质量发展协同发展的策略研究

孙喆

佛山开放大学, 广东省佛山市, 528000;

摘要: 粤港澳大湾区是开放创新的前沿阵地, 在发展老年教育方面应起带头作用, 成为老年教育领域的开拓者和排头兵。目前, 粤港澳大湾区老龄化逐渐加剧, 老年教育需求逐渐增加。但是, 没有形成统一的湾区制度, 没有发挥老年教育办学主体力量, 没有丰富老年教育内容与方式。因此, 应加强老年教育协同制度法治化, 老年教育主体办学机制科学化, 老年课程资源与教学方式多元化。

关键词: 粤港澳大湾区; 老年教育; 协同发展

DOI:10.69979/3029-2735.24.6.046

老年教育是终身教育发展的关键部分, 能有效发挥老年人的积极主动性, 为老年人个体赋能, 有助于实现构建全民终身学习体系的战略目标。先进的医疗水平助推人口寿命的延长, 低龄老人的身体较为健康, 依旧具备一定的专业能力。通过老年教育, 提升自身的专业技能, 避免浪费低龄老人的人力资源, “老有所为”正成为现实的写照。中国老年社会追踪调查数据显示, 人们普遍认为 70 岁左右才是变老的年纪, 60 多岁的人仍具备不服老的心态。应发挥长寿人力资源的优势, 长者积累了一生的工作经验是难能可贵的财富, 启用低龄老人有助于降低人力培养成本。粤港澳大湾区是开放创新的前沿阵地, 在发展老年教育方面应起带头作用, 将粤港澳三地开展老年教育的经验相融合, 发挥协作效应, 成为老年教育领域的开拓者和排头兵。

1 粤港澳大湾区老年教育现状

1.1 老年教育受众基数庞大

粤港澳大湾区老龄化逐渐加剧, 老年教育需求逐渐增加。就广东而言, 从 2017 年至 2022 年, 65 岁及以上人口数逐渐增加, 且占全省总人口数比例逐渐, 呈现“双上升”趋势。广州在广东省是青年化较高的城市之一, 但在老年教育方面仍呈现供不应求的情况, 根据广州市卫健委发布的的数据显示, 2018 年至 2023 年, 广州市 60 岁及以上的人口逐年增加, 2023 年已增长至 195.21 万人, 占户籍人口的 18.86%。但是, 相较如此庞大的老年人口数, 全市老年大学、老年学校、老年教学点合计 1071 个仅有学员 9.19 万人, 不足老年人口的 5%, 难以保证老年教育的普惠性。^[1]澳门人口老龄趋势也在逐渐上升,

根据澳门统计暨普查局发布的数据,^[2]2013 年至 2022 年澳门 65 岁及以上人口从 4.87 万人增长至 8.94 万人, 经测算, 所占总人口比例从 8.02% 上升至 13.29%。联合国将老龄化划分为三个层次, 当 65 岁以上人口比重超过 14%, 视为中度老龄化, 澳门即将从轻度老龄化社会迈入中度老龄化社会。香港老龄化更为严重, 根据香港政府统计处发布数据, 2013 年至 2022 年 65 岁及以上人口占总人口数比例从 14.5% 上升至 21.2%, 以联合国老龄化划分标准, 香港已迈入重度老龄化。从整体看, 粤港澳大湾区老龄人口基数大, 老龄化趋势逐年上升, 对老年教育的需求也将逐渐增加。

1.2 老年教育发展现状

澳门在早期开展老年教育阶段以碎片化形式为主, 在没有大量资金与福利政策的支撑下, 通过开设养老人院提供诸如唱歌、健身操等老年文娱活动课程。直至 20 世纪 90 年代, 澳门借鉴国外开设的老年大学模式建立长者书院, 将澳门理工大学作为建立长者教育机构的基点, 并逐渐成为开展老年教育的典型代表, 促进澳门从政府到民办教育机构开设老年教育课程。^[4]香港在开展老年教育方面与澳门有异曲同工之处, 长者学苑如同长者书院一样, 也承担了大量的老年教育服务。只是推动长者书院的主体更多的是社会福利机构、办学团体等社会组织, 充分调动了多元主体参与的积极性, 同时将长者学苑广泛建立在大、中、小学之中, 形成老年人与不同年龄阶段人的交流互动平台, 有助于利用老年人的长者经验, 促进代际融通与交流。广东对开展老年教育的时间比港澳晚, 但是也在逐渐认识到老年教育重要性后, 组织调动各方力量开设老年教育课程。一方面以广

东省政府为代表在省、市、区三个层级中开设老年开放大学、老年干部大学，同时利用地方高校的师资场所为老年人提供更好的受教育场地和专业化教学，组织街道办成立养老服务中心，鼓励国企成立颐养院，社区组织老年教育班等。另一方面也发挥私营教育机构、社会福利机构等社会组织的力量。

2 粤港澳大湾区发展老年教育存在的问题

2.1 没有形成统一的湾区制度

粤港澳大湾区虽然在各地方都有颁布老年教育制度，但是内容完善程度不同，规定不统一，不能发挥协作作用。广东省制定老年教育的相关制度首先要以中央的法律规定为依凭，我国为加强老年教育，也陆续出台相关文件，鼓励社会主体积极举办或者参与老年教育，特别是扩张了国家开放大学的教学领域，通过加挂国家老年大学的牌子，使其成为老年资源的共享平台。^[5]尽管我国近几年加强鼓励发展老年教育，但是，并没有建立健全老年教育服务体系。通过检索，对我国颁布的设计老年教育的法规汇总如下表 3 所示：

法规文件	级别
中华人民共和国老年人权益保障法(2018 修正)	法律
老年教育发展规划(2016-2020 年)	行政法规
十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划	行政法规
国务院办公厅关于促进养老托育服务健康发展的意见	行政法规
国务院办公厅关于推进养老服务发展的意见	行政法规
国务院办公厅关于制定和实施老年人照顾服务项目的意见	行政法规
国务院办公厅关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的若干意见	行政法规
养老产业统计分类(2020)	行政法规
教育部、安徽省人民政府关于整省推进职业教育一体化高质量发展加快技能安徽建设的意见	部门规范性文件
教育部关于印发《国家开放大学综合改革方案》的通知	部门规范性文件
国家卫生健康委、国家发展改革委、教育部等关于建立完善老年健康服务体系的指导意见	部门规范性文件
国务院教育督导委员会办公室关于印发《<对省级人民政府履行教育职责的评价办法>实施细则》的通知	部门规范性文件

虽然我国在政策中提及老年教育，但是，并没有一份法律层次的文件对老年教育作出详细的规定，除了《老年教育发展规划》（“下文简称“《规划》””）对老年教育的规划背景、总体要求、主要任务、重点推进和保障措施等方面做出规定外，其他的规定均未深入提及，甚至《规划》中也只是纲领性要求。顶层制度设

计不健全、缺乏可操作性难以指导老年教育服务的实践。对此，广东省人民政府发布了《关于大力推动老年教育发展的实施意见》，对老年教育的覆盖网络体系、资源供给、教育内容、服务形式以及队伍建设等方面提出针对性要求。各级地市纷纷响应，如广州于 2023 年 2 月出台了首个老年教育指导性文件——《关于推进新时代广州老年教育高质量发展的意见》，但是该文件的指引性较高，在具体推动老年教育发展方面仍规定不够。总体来看，广东省在老年教育方面的实操性法律规定几近于无。相较之下，港澳地区对老年教育的政策成熟度较高。早在 2005 年，香港的老年服务机构就以国外的第三老龄大学为模板，推行 U3A 计划，旨在推动老年人自主互助学习。后于 2006 年，香港相关部门公布了《长者学习约章》以及《长者学习立场书》，明确老年教育相关主体的权利与义务，为老年教育事业发展奠定基础。澳门长者事务委员会在《长者权益保障纲要法》中做出老年教育的指导性规定，鼓励政府和社会各主体积极开展老年教育。而后澳门政府陆续颁布“持续进修发展计划”以及《长者服务十年行动计划》，详细规定老年人参与老年教育的具体机制体制。

2.2 没有发挥老年教育办学主体力量

粤港澳三地在老年教育领域的办学主体上不统一，办学模式上存在差异。虽然在办学主体上，三地都强调要发挥政府及社会各主体的力量，但是不同主体在不同地区发挥的力量强弱并不相同。如香港将长者学苑建立在大、中、小学之中，该模式能否在广东应用仍不可预计。即便可以采用该模式，也需要通过试点逐步推行。同时，粤港澳三地都未能在本地发挥好老年教育办学主体的协同作用。由于供老年教育服务的主体具有非单一性，因此，往往是多个不同主体或分别、或统一开展老年教育服务。^[6]如果是多个主体分别开展服务，不同主体提供服务的内容、提供的标准、提供服务的人员专业度等方面需要由制度明确规定。^[7]如果是多个主体联合开展服务，又要细分为平等地位联合和上下游地位联合。平等地位联合即各主体皆具备提供老年教学服务的能力，只是因为提供服务项目的不同或者类似原因，通过联合满足老年教育需求的多样化。上下游地位联合即由一方提供老年教育课程服务，另一方负责招生等，犹如供应链一般将不同分工的主体串联起来，为老年人提供从咨询到学习的一整套服务。教育机构在提供需求

时,将面临新的和旧的挑战,包括教育公众,以及招收和培训学生。无论是哪种联合,多元办学主体间都需要发挥协同作用,以自身优势促进老年教育高质量发展。

2.3 没有丰富老年教育内容与方式

老年教育内容需要满足基本的学习需求,以宏观经济理论视角,老年教育的内容应该由供需双方决定。但是,当下教育市场中老年教育具体内容是由供方决定的。在量上,供方提供课程项目一般是有限种类,老年人作为需方没有随意选择科目的权利。在质上,老年教育机构作为供方,其所提供的教育质量需要根据聘请的授课教师、教学设备的先进化和专业化程度各方面结合确定,现有的教育质量是否达到老年人需求,没有一个普适性的判断标准。目前,给办学主体开设的老年教育课程较为单一,均是倾向提供康养娱乐类的教学内容,这在一定程度上满足了“老有所乐”教育需求,但同时也忽视了更加多样的“老有所为”教育需求。^[8]同时老年教师的专业性是衡量教学质量的关键要素。一般而言,专业教师需要接受专门的教育或者专业化的培训,掌握教学专业知识。但是,由于老龄化程度过快,老年教育的专业化教师供不应求,老年教师的专业化水平不高,为老年教育发展造成一系列阻碍。其一,师资来源不稳定、不充足。目前,老年教育课程的授课老师,有部分是社会招聘的专业程度较高的兼职教师。兼职教师虽然是某一领域的专家或者学者,其学科的专业性毋庸置疑。但是,没有经过教育学、教育心理学方面的课程培训,在教学能力上还有待加强。并且老年人作为特殊群体,其心理活动更为复杂,要求教师具备更为专业的心理学知识。其二,缺乏规范的系统性培训。虽然要求教师必须经过教师培训,但是老年教育并没有形成专业系统的教师培训。老年教育培训的软硬件设置不完备,经费、场地师资培训等方面供给不足。其三,老年教育的职业认同感不高。虽然政府大力推行老年教育,但老年教育行业的发展仍处于初级阶段,教师缺乏职业认同感。老年教育兼职教师薪资课酬不高,不能享有职位晋升与薪酬奖励机制,逐渐失去工作创新性和积极意识。

3 粤港澳大湾区协同发展老年教育的建议

3.1 老年教育协同制度法治化

粤港澳三地老年教育规则衔接程度不高,大湾区内没有形成统一的法律实施依据,需要建立协同合作制度,

形成公平公正的法治营商环境。在法律制度上,港澳地区更具备可操作性,粤港澳大湾区应以港澳地区的制度为基础,结合广东发展的实际情况,提出切实可行,有利于大湾区老年教育发展的共通方案。由于面临湾区各地立法权限不一、法治认同存在差异、权责划分不清的情况,需要完善老年教育的立法体系,保障老年人享有受教育权利。在制定相关规定过程中,要深入分析大湾区老年教育现状,了解老年人对教育的需求,确定制定原则。^[9]可以尝试成立粤港澳大湾区老年教育法治委员会,旨在通过梳理大湾区三地的相关法律法规,推动制度衔接,化解大湾区各地法律差异化与多样性的风险,打造共建共治共享的老年教育发展格局。

3.2 老年教育主体办学机制科学化

监督评估是检测老年教育主体提供老年教育服务的重要手段,也是让老年人始终在接受老年教育过程中享受高质量服务的必然保证。建立健全对教育主体的监督评估机制能有效强化监管,能及时获得教育质量反馈,及时解决教育问题。对教育主体监督评估,一方面,与港澳三地要扩大监督渠道。既要保证有负责监督的主体,也要保证监督渠道多样。监督主体的选取,有一方独立监督模式,也有一方主导多方配合的监督模式,还有多方共同监督模式。应统筹协调推进各部门共同保障老年教育高质量发展。同时,应该搭建多样的监督渠道,要采取“线上+线下”相结合的模式,既要主动调研监管,又要畅通投诉举报渠道并设立调查制度。另一方面,要加强教育评估,形成统一的评估标准。教育评估有助于强化现代教育管理,能有效帮助监管者识别教育主体的教学质量水平,是保障老年教育质量的必要条件。标准并非凭空设置,而是通过反复的实践积累,明确了对教育质量的基本要求。监督与评估后,若教育主体在办学方面表现优秀,应加以奖励,形成正向的激励机制。^[10]激励机制有利于实现教育主体的利益诉求,保障社会主体的长效参与。激励是政府、社会力量、社会主体间的利益结合点和价值共通点,是对参与办学社会力量的奖励与利益补偿。一方面要保障教学主体的退出不会影响已经报名学生的学习进度,要及时跟进、监督教育主体退出时做好教学和退费收尾工作,保障学生利益不受损害。另一方面要规范退出流程。不符合教学要求,不具备教学能力和条件的教育主体退出,是对其他教育主体的警示,但也有可能会打消其他教育主体办学的积极性。

因此,有必要建立规范、合理的退出程序。

3.3 老年课程资源与教学方式多元化

粤港澳三地开设的老年教育课程较为单一,多是倾向提供康养娱乐类的教学内容,这在一定程度上满足了“老有所乐”教育需求,但同时也忽视了更加多样的“老有所为”教育需求。老年再就业是有效应对人口老龄化的重要方式,随着社会经济发展,居民的平均寿命增加,面对社会老龄化造成的劳动年龄人口的数量和比重连年降低,老年人就业有利于挖掘二次人口红利优势。由于老年抚养比例逐渐上升,在未富先老与未备先老的背景下,迫使年轻一代承受的压力愈发增加。通过老年人再就业,不仅能有效缓解年轻一代的养老压力,同时也能减轻政府社会的负担。虽然老年人具备较为丰富的人生阅历和工作经验。但是仍存在竞争力不足、就业歧视、求职门槛高、市场岗位供给不足的情况。^[11]因此,有必要通过老年教育提升老年人的专业技能,挖掘老年人的人力资源。为有意愿再就业的老人开设不同类型的专业课程培训,把工作必备技能、知识以及就业市场动态信息及时传递给老年群体。^[12]当然,倾向康养娱乐教学不仅是由于教育主体提供的课程种类单一,需求方选择也更为重要。老年教育并非像九年义务教育属于强制性教育,参与者多持自愿态度。而参与老年教育的老年人多是自身素养较高,或拥有一定积蓄或曾有一定地位的人,这类人希望在老年时期享受生活,而不是学习专业知识。因此,应引导更多不同生活层次的老年人参与老年课程,专业化课程更应该提供给有生存紧迫感的老年人。在课程设计上,要着重考虑与市场职业技能需求的衔接性,也要考虑和老年人对知识理解运用能力相匹配。故而,可根据老年人的文化涵养、生活条件、教育需求、精神状态以及心理素质等方面,选择老年人适合的教育内容。

参考文献

- [1]数据来源于广东省卫生健康委员会官网,网址: https://wjw.gz.gov.cn/gkmlpt/content/9/9182/mpost_9182075.html#562, 2023 年 10 月 10 日访问。
- [2]数据来源于澳门特别行政区政府统计暨普查局官网,网址: <https://www.dsec.gov.mo/zh-MO/>, 2023

年 10 月 10 日访问。

- [3]数据来源于香港政府统计处官网,网址: https://www.censtatd.gov.hk/sc/web_table.html?id=110-01001#, 2023 年 10 月 10 日访问。
- [4]刘逸楠. 港澳地区老年教育实践回顾与发展启示[J]. 河北开放大学学报, 2022, 27(03): 34-38.
- [5]温书宇, 刘臣. 国家老年大学建设的理论逻辑与实践路径[J]. 中国高等教育, 2022(22): 18-20.
- [6]原新, 金牛: 《在国家战略体系中积极应对老龄社会问题》(2023 年 3 月 25 日), <http://www.pangoal.cn/index.php?c=show&id=5291>.
- [7]林琛, 马丹宇, 李金等. 多元社会主体参与老年教育的机制与策略研究——以上海市徐汇区为例[J]. 成人教育, 2023, 43(06): 29-35.
- [8]吴遵民, 王丽佳, 邓璐等. 老龄社会背景下老年教育体系构建的策略研究: 四省市老年学习现状的调研报告[J]. 华东师范大学学报(教育科学版), 2023, 41(06): 78-91.
- [9]余知澄, 陈雄. 老年教育保障立法框架研究[J]. 成人教育, 2023, 43(10): 26-34.
- [10]李琦, 王颖. 老年教育的供需矛盾及解决机制——国际经验与本土思考[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版), 2019, 36(06): 75-83.
- [11]方正, 赵文君. 老年教育课程建设审视与路径指向: 多重理论视角考察[J]. 成人教育, 2023, 43(10): 42-46.
- [12]王淑芳, 马丽华. 增能理论视域下老年教育课程建设的理念优化与实践路径[J]. 成人教育, 2023, 43(04): 15-19.

作者简介: 孙喆(1995—), 男, 汉族, 山东日照, 佛山开放大学, 助教, 民商法学硕士, 研究方向: 民商法、老年法

基金项目: 1. 2024 年度广东远程开放教育科研基金项目“积极老龄化视域下老年教育发展路径研究”(项目编号: YJ2422)。2. 2024 年广东开放大学体系教改项目“‘德法兼修’育人视域下思政融入《民事诉讼法学》教学过程研究——基于‘理实融合’双轨制教学模式”(项目编号: 2024TXJG007)。