

公共政策分析视角下的老年教育管理问题

李文娜 缪嘉滢 陈诗怡 陈甜

扬州大学, 中国·江苏 扬州 225009

摘要: 面对我国老龄化进程加速与老年教育供需失衡的结构性矛盾, 本文以公共政策分析的视角切入, 系统解构其内在困境, 揭示多头管理机制下资源碎片化、部门利益藩篱与权责模糊共同导致的资源配置低效问题, 其根源在于纵向事权财权分割与横向协同缺位的制度性缺陷。基于此, 提出以重构横向府际关系为核心的政策方案——建立跨部门联动平台及议事机制。畅通老年教育管理体制, 不仅是优化老年教育资源配置的关键路径, 更为构建老龄友好型社会提供了跨部门协同治理的范式样本, 对推进国家治理能力现代化具有实践意义。

关键词: 公共政策分析; 老年教育; 管理体制

Problems in Elderly Education Management from the Perspective of Public Policy Analysis

Li Wenna, Miao Jiaying, Chen Shiyi, Chen Tian

Yangzhou University, China Jiangsu Yangzhou 225009

Abstract: Faced with the structural contradiction between the accelerating aging process and the imbalance between supply and demand of elderly education in China, this paper, from the perspective of public policy analysis, systematically deconstructs its internal dilemmas. It reveals the inefficient resource allocation caused by fragmented resources, departmental interest barriers and vague power and responsibilities under the multi-headed management mechanism, whose root lies in the institutional defects of the separation of vertical administrative and financial powers and the lack of horizontal coordination. On this basis, a policy plan centered on reconstructing horizontal intergovernmental relations is proposed: establishing an inter-departmental linkage platform and deliberative mechanism. Smoothing the elderly education management system is not only a key path to optimize the allocation of elderly education resources, but also provides a paradigm sample of inter-departmental collaborative governance for building an aging-friendly society, which is of practical significance for promoting the modernization of national governance capacity.

Keywords: Public policy analysis; Elderly education; Management system

0 引言

人口老龄化已成为当前我国社会发展的客观事实。未来, 人口老龄化形势将愈加严峻, 老年教育在我国老龄化战略中的作用日益显现。发展老年教育, 顾名思义, 是以老年人为对象而实施的教育^[1]。

本文认为, 老年教育服务属于公共服务产品。联合国教科文组织指出, 受益群体广, 且具有较强非功利的教育形态属于公共教育产品, 公共教育产品是公共产品的重要组成部分^[2]。老年教育服务面向全社会老年群体, 以提高老年人的生命质量和生活品质为核心目标, 帮助老年人更好地融入社会, 具有鲜明的公益性。政府作为核心提供者, 主导老年教育服务工作。政府凭借行政权力和公共资源, 直接提供并管理老年教育服务, 在该领域中具有非竞争性地位, 以期实现老年教育服务的公平性和普惠性^[3]。

近几年, 从国家至地方较为密集地出台了多项推进老

年教育的专门或相关的政策, 然而政策效果却不甚理想^[4]。长期以来, 我国老年教育供给服务城乡差距显著, 配置失衡、结构矛盾突出。是何种原因导致了这样的结果, 在人民群众对优质教育的诉求越来越强烈的背景下, 老年教育又应如何应对新时代的机遇与挑战, 提升其发展动力、促进事业转型升级, 成为了新时代老年教育亟需解决的问题^[5]。

1 政策问题建构

1.1 以“问题感知”体悟“问题情境”

政策层面, 我们所感知到的问题有: 政策体系间缺乏关联性, 政策文本表述不明晰、缺乏可操作性^[6]。政策缺乏关联性表现为纵向的支撑性缺乏和横向的协同性缺乏。纵向上, 《老年教育发展规划(2016-2020年)》这一纲领性政策颁布后, 教育部及相关部委并没有紧跟出台促进其有效执行的专项实施配套政策。地方在制定和执行老年教育政策时, 也普遍对纲领性政策内容“依葫芦画瓢”。横向

上,老年教育政策与其他社会性政策关联弱。以与老龄政策的关联为例,老年教育专项政策少,大部分内容散见于各类老龄政策中,使得政策执行受制于教育领域以外其他部门的主观意愿、资源供给等因素。此外,专项政策与其他政策在受众对象、实施路径、具体内容和方式等方面缺乏有效对接,未能很好发挥协同效应,甚至出现碎片化政策的现象。政策文本表述不明晰、缺乏可操作性表现在现行文本偏好目标、意义、实施原则等宏观表述,而由谁解决、怎样解决、如何评价等微观执行层面的表述模糊、遗漏,老年教育实践工作因缺乏清晰具体的可操作性指引而收效甚微^[7]。

政策层面的问题延续到实践工作反馈上,就形成了广大人民群众在感知老年教育供给服务时体会到的现实问题情境。一是显著的“一票难求”现象,反映供给总量不足^[8]。二是区域分化,城市地区资源相对丰富,农村面临“教育资源匮乏、设施落后”的困境,形成城乡二元结构^[9]。还有可及性不足、需求响应不足等一系列问题。本文认为,资源要素是连结各种形形色色问题的重要因素。有学者指出,我国基本形成了“老年人自主教育、基层社区老年教育、学校老年教育、远程老年教育、社会老年教育等五位一体”的老年教育发展模式^[10]。但问题在于多样的老年教育模式似乎并没有起到丰富教育资源、方便人们享受老年教育服务的作用,甚至导致了反向的负作用。不同的老年教育模式之间相互独立造成一定程度供给服务的碎片化,资源得不到有效统筹进而造成资源浪费。从群众观感上看,老年大学、社区老年教育似乎是各不相关,“各自为政”无法让人感知到国家老年教育的体系性、正规性乃至重视程度。因而,人们群众对老年教育供给这一项公共服务的感知普遍偏低、满意度也普遍较低。

1.2 以“问题搜索”认定“元问题”系统

对于以上所描述的问题情境,不同人给出不同的见解,形成了元问题系统。

王剑波等学者指出我国老年教育缺乏完善的理论体系,一直在推广西方的老年教育理论,没有发展出具有中国特色的老年教育模式^[11]。程仙平认为我国老年教育的支持体系建设滞后于事业发展需要,缺乏科学完善的制度顶层设计^[12]。韩伟等学者在其文章中提及,“由于缺乏有效的沟通、协调和合作,市、县(区)、乡镇(街道)、村(居委会)四级老年教育处于‘支离破碎’的状态”^[13]。也有学者认为老年教育政策收效甚微是由于政策执行主体层面的问题,包括政策执行主体偏差、管理体制尚未理顺、

监督机制不健全。其中,于蕾指出“执行过程监督制度缺失、执行主体责任追究制度缺失以及执行成效评价考核制度缺失三个方面”共同构成了监督机制的不健全^[14]。当然还有人质疑:是否是缺失与老年教育直接相关的法律法规导致的、是否是整个社会对老年教育的重视程度不够引发的,“从各地管理职能看,基层上绝大多数把老年教育纳入到成人教育管理范畴内,这直接导致老年教育在整个教育体系弱化与忽视。”^[15]……

1.3 以“问题界定”发现“实质问题”

在庞杂的元问题见解系统中,笔者通过回顾问题情境本身,划清问题边界,排除了无直接关联或非根源性的“假性”问题,将实质问题定位在管理领域。本文认为,老年教育的多头管理、交叉管理造成了该领域政策碎片化、资源浪费、政策低效。

1.4 以“问题详述”建立“正规问题”

因而本文构建的政策问题是如何解决老年教育的多头管理、交叉管理带来的负面效果,或者说如何畅通老年教育的管理体制,使得各参与部门权责明晰、协同合作,进而统筹资源、提高老年教育供给服务效率与质量。

1.5 政策问题的结构分析

老年教育服务管理问题虽涉及民政、教育、卫建委、文化、老龄委、组织部等多个部门,但基本隶属政府体制,因而该政策问题的决策权实际完全集中体现在政府主导的协商框架中。本文认为,这符合结构适度的核心决策者数量有限原则。且由于在政府体制框架内,尽管各部门天然具有组织自立倾向,在管理目标这一问题上仍可毫无疑问地达成一致:即从“多头管理”转向“明晰责权”,畅通管理体制,从而统筹资源、提高老年教育服务政策效率。明确了政策目标,备选方案的选择实际上也自动划清了边界。综上,本文认定老年教育服务管理问题属于结构适度的政策问题。

2 政策备选方案选择

2.1 原因分析与政策目标

在设计政策行动方案之前,我们先对构建起来的政策问题进行原因分析与目标确定。

(1) 原因分析。首先需要明确的是多头管理和交叉管理并非彻底是“坏事”,只不过此处我们关注其负面作用,并着力于分析多头管理、交叉管理的负面效果是如何作用到老年教育供给实际工作中的。

首先,一方面,多头管理意味着各职能部门缺乏统筹管理,此种管理现状造成教育资源的流动受限于多个部门,

各种老年大学、社区、教育机构等提供服务的现实承担者变成了一个个的“孤岛”，他们之间的相互调剂、动态调配成为难题^[16]。另一方面，教育、组织、民政、文化、老龄等部门均被要求参与老年教育工作，却没有对其进行明确赋权，职责分工不清、主次不明、联动协同机制缺失，各执行主体对政策执行缺乏一致认知和有效沟通，使得多头管理下的地方老年教育工作陷入各自为政、资源浪费的执行困境^[17]。

相关文件体现近来教育部门在推进老年教育工作中被赋予更多的职能，但教育部门能否统筹好相关工作，还关系到同级部门交叉管理的协同问题。

政府之间的管理问题实则离不开探讨府际关系^[18]。因此本文从府际关系的角度出发探讨其问题根源所在。首先，纵向的府际关系涉及各级政府教育职责不清的问题。作为利益主体的地方政府在教育事业见效慢、资源相对有限的情况下，由于纵向府际的职责同构，往往会把“无法获益的事权”推卸给下级政府，其最终结果是财力相对薄弱的基层政府承担了主要的教育供给责任，从而导致基层政府事权与财权的不匹配，造成基础老年教育供给不足^[19]。虽然上级政府具有“统筹”职责的要求，但统筹责任的政策含义、评价标准、配套政策、制度规范和监督机制等均不完善。再者，就横向府际关系而言，我国行政管理体制呈现典型的“条”“块”分割模式，教育的人权、事权和财权高度分割^[20]。教育行政部门拥有一定的事权，但财权、人权相对不足，制约了教育资源配置的效率。这是“多头管理”和交叉管理的鲜明体现，使得老年教育工作管理呈现出碎片化现象。

(2) 目标。基于上文，笔者认为本政策问题行动方案的设计需满足以下目标的达成。

首先，从“多头管理”转向“明晰责权”，从“各自为政”转向“协同合作”且是高效的协同而非相互推诿扯皮。我们要建立起一个成体系的、有强大“合力”的老年教育服务供给体系，全面提升老年教育工作的“效与质”。

2.2 政策方案设计与主张论证

本文在行动方案设计阶段给出两个方案，并依据图尔敏论证模型对两个方案分别进行主张论证。

图尔敏论证模型中，所有与政策有关信息以及相关的证据、直觉判断、假设、反驳等观点碰撞交织在一起。论证由相关信息(I)、主张(C)、根据(W)、支持(B)、反驳(R)和限定词(Q)6个要素组成，根据每个要素所处的位置和发挥的作用形成论证的一般框架结构。

方案一：建立横向多部门的联动平台和议事机制。

老年教育管理问题的解决需要多个部门的配合，这就需要突破上述各个部门之间利益格局的界限，建立合作机制^[21]。所以，老年教育资源的优化配置需要重塑横向府际关系，建立一个超越各部门，以协调、整合和责任为主的老年教育资源治理机制和平台。这样一个联动平台、联席会议制度和议事机制，应该以提高资源配置效率和管理效能、增强政策效率、解决好“合力”问题为目标。教育行政部门要加强对老年教育服务供给队伍建设的统筹管理，并为其他职能部门的精准支持提供依据。具体的政策主张论证结构详见图1。

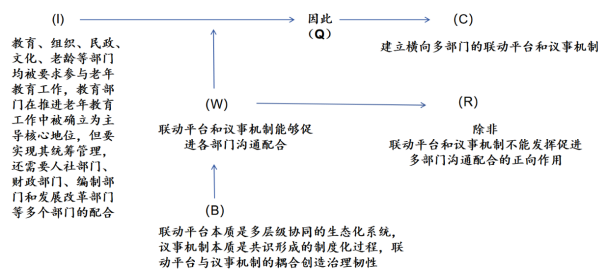


图1

方案二：成立专门的老年教育工作领导小组。

多元政策执行主体间存在天然的权力制衡与相互作用，采取“高位推动”模式是符合我国国情的可行之举，即各地成立老年教育领导小组统筹推进本区域老年教育工作^[22]。为确保其真正发挥作用，应探索建立协同机制，即采取协商、合作、联盟等制度性安排以促进各政策执行主体间协同合作。在确立教育部门在推进老年教育工作中的主导核心地位的趋势下，应明确其权责任务与考核评价，同时制定其他参与其中的政府部门的任务清单。具体的政策主张论证结构详见图2。

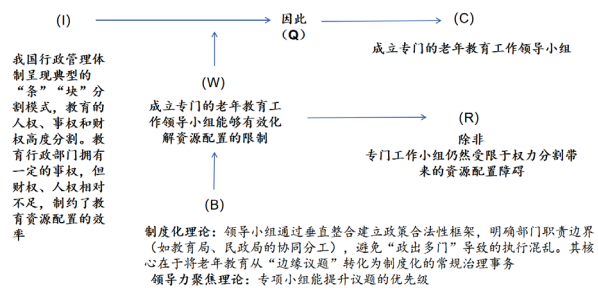


图2

2.3 方案筛选标准与方法

对于以上方案，本文选取了一些标准并结合优序图进行比较筛选。

首先，优序法是一种通过两两比较方案进行排序的多

目标决策方法,其核心是通过但指标排序赋予优序数,再综合总优序数确定方案优先级。本文建立的指标体系包含成本效益比、回应性、政策行动合理性。其中,成本效益比用来衡量各个方案的成本与预期收益之间的比值,确保资源的最优利用;回应性用来评估各个方案满足特定群体的需要、偏好和价值的程度;政策行动合理性这一指标包含理论合理性、技术合理性、实践可取性三方面内容。

经过比较,方案一得分优于方案二,成为本文筛选出的政策行动方案。方案二的主要弱势是,在当下教育部门逐渐成为老年教育工作主导部门的趋势下,再成立专门的老年教育工作领导小组成本较高、阻力较大。

3 政策行动方案可行性分析

下面本文将对“建立横向多部门的联动平台和议事机制”这一方案进行可行性分析。

首先,该方案在资源充分性方面具备中等偏上的可行性。其核心优势在于能够整合现有资源,无需大规模新建机构,主要依赖对教育、民政、卫健、文化等部门现有的人力、场地、资金等资源的重组与共享,行政成本相对可控。然而,关键挑战在于跨部门资源调配权限的缺失。缺乏高层级的强制协调机制可能导致部门间在资源投入(尤其是财政分配)和责任承担上出现推诿。为提升可行性,需要明确一个强有力的牵头部门如教育行政部门并赋予其实际的跨部门资源调度权限,同时建立部门资源贡献的激励机制。

其次,该方案在技术可获性方面可行性较高。所需的技术基础相对成熟,现有电子政务平台可以较为便捷地改造或适配为多部门联动平台,技术门槛较低。数据共享与整合所需的技术也已广泛应用,能够支撑各部门老年人口数据、教育资源库的互通。

再次,该方案在价值接受性方面可行性较高。其社会价值清晰明确,高度契合国家“积极老龄化”战略和老年人日益增长的精神文化需求,容易获得公众和老年人的广泛支持。对于政府部门,通过将老年教育协同成效纳入相关部门的绩效考核体系,可以有效调和部门利益,提升参与意愿。

最后,该方案在目标正确性方面可行性高。其设计精准针对当前老年教育资源管理最核心的痛点——多头管理、职能交叉、资源碎片化,通过建立超越单一部门的协调、整合与责任共担机制,直指问题根源,具有根本性的创新意义。其目标层级清晰合理,短期旨在提升资源利用效率和管理效能,解决“合力”问题;长期则致力于形成可持

续的老年教育资源协同治理模式。

4 结语

面对老龄化加速背景下老年教育供需失衡的结构性矛盾,本研究系统揭示了政策问题的核心症结:在“积极老龄化”战略导向与老年人精神文化需求激增的现实中,多头管理导致的资源碎片化、部门利益藩篱形成的协作惰性、以及权责模糊引发的服务盲区,共同构成了老年教育发展的深层制度瓶颈。究其根源,既有纵向职能分割的体制性局限,也有横向协调缺位的机制性短板,更暴露出传统“条块管理”模式难以适应普惠性老年教育规模化发展的时代要求。

基于对问题本质的精准诊断,本研究提出“建立横向多部门联动平台与议事机制”的行动方案,旨在通过府际关系重构破解治理困境。相较于单纯增加财政投入或扩大单一部门权限的常规路径,此设计创新性采用制度型供给思路:以平台机制取代机构增设,以责任捆绑替代职能移交,以数字赋能提升协同效率,既符合“放管服”改革精简高效的行政逻辑,也契合老年教育普惠性、社会化发展的内在规律。

可行性论证表明,方案在资源重组可行性、技术支撑成熟度、价值共识凝聚度、目标靶向精准性四个维度均具备显著优势:一方面,依托现有政务基础设施与数据共享技术可快速构建低成本运行平台;另一方面,将老年教育协同成效纳入部门考核,可有效调和部门利益。

此方案不仅是老年教育资源的优化配置路径,更是应对深度老龄化的治理能力现代化实验。当“老有所学”从民生愿景转化为制度实践,其成功经验可复制于养老医疗、社区服务等跨部门公共领域,为构建“老龄友好型社会”提供至关重要的协同治理范式。最终,通过将分散的部门资源转化为普惠的老年发展能力,我们正以实际行动诠释“积极老龄化”的战略内核——让每位老人都成为社会发展成果的共享者与银发经济的创造者。

参考文献:

- [1] 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,(06):11-16+23.
- [2] 张民选, 卞翠. 联合国教科文组织发布报告, 探讨和展望面向未来乃至 2050 年的教育[EB/OL].(2021-11-15).
- [3] 吴盛雄, 沈光辉. 政府购买老年教育服务: 研究现状、问题分析与改革策略[J]. 教育与职业, 2024,(07):13-19.
- [4] 李盛聪. 社区老年教育养教结合: 意涵、问题与策略[J]. 四川师范大学学报(社会科学版), 2024,51(02):136-

144+206.

[5] 程仙平. 社会主要矛盾转化背景下老年教育发展路径与因应策略——以浙江省为例[J]. 成人教育, 2019,39(12):42-46.

[6] 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.

[7] 吴结. 老年教育政策内容的四重审视[J]. 成人教育, 2020(1):35-36.

[8] 余柳君, 周五四. 社会质量理论视域下老年教育质量提升的实践逻辑与优化路径[J]. 成人教育, 2021,41(07):27-34.

[9] 张伟君. 贝尔兰卡斯特制: 缓解我国老年教育师资困境的新探索[J]. 成人教育, 2021,41(1):40-44.

[10] 叶忠海, 马丽华. 中国老年教育40年: 成就、特点和规律性[J]. 当代继续教育, 2018,36(6):4-8.

[11] 王剑波, 白洁. 国外老年教育模式及管理体制对我国的借鉴[J]. 济南大学学报(社会科学版), 2022,32(04):144-153.

[12] 程仙平. 老年教育城乡均衡发展的趋向与对策——基于资源配置的视角[J]. 职教论坛, 2020,36(06):119-126.

[13] 韩伟, 李靖, 郑新等. 城乡老年教育协调发展研究——以秦皇岛市为例[J]. 成人教育, 2019(4):41-45.

[14] 于蕾. 我国老年教育政策执行阻滞问题研究[J]. 成

人教育, 2020,40(12):39-43.

[15] 谢宇. 公共服务均等化视角下我国老年教育发展策略[J]. 现代远程教育研究, 2020,32(01):84-92.

[16] 周翠萍. 助力“老有所学”: 老年教育购买服务的政策分析——基于史密斯政策执行模型[J]. 教育发展研究, 2021,41(17):44-50.

[17] 傅蕾, 吴思孝, 程仙平. 老年教育政策价值研究: 基于政策文本的审视[J]. 现代教育管理, 2018,(04):48-53.

[18] 谢庆奎. 中国政府的府际关系研究[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2000(1):26-34.

[19] 田志磊, 杨龙见, 袁连生. 职责同构、公共教育属性与政府支出偏向: 再议中国式分权和地方教育支出[J]. 北京大学教育评论, 2015,13(4):123-142+187.

[20] 姜超, 邬志辉. “县管校聘”教师人事制度改革的政策前提与风险[J]. 四川师范大学学报(社会科学版), 2015,42(6):57-62.

[21] 王颖, 李琦. 国内外老年教育研究综述与展望[J]. 社会科学战线, 2019,(10):217-224.

[22] 曹堂哲. 公共政策执行协同机制: 概念、模型和理论视角[J]. 中国行政管理, 2010(1):69-75.

基金项目: 扬州大学2025年省级大学生创新创业训练计划项目“老年教育服务精准化供给路径探寻——基于扬州市‘老漂族’的实证研究”(项目编号: S202511117133)。