

长三角老年教育一体化:动因追溯、 制约因素与行动路径

张 飞

(安徽开放大学 安徽老年教育研究院, 合肥 230022)

摘要:长三角老年教育一体化既是长三角区域一体化发展战略的组成部分,也是老年教育高质量发展的内在动力。其动因主要源自国家总体战略部署的需要、区域经济社会发展的需要和老龄化程度日益加深的需要,但在一体化进程中存在三大方面的制约因素,即:老年教育区域发展不充分不平衡、省际之间经费成本分担机制缺失和老年教育管理体制分割效应明显。应对这些制约因素的行动路径主要有四个方面:一是打破行政壁垒,突破制度困境;二是评选优质课程,构建共享机制;三是建立监测指标,统一评价体系;四是共建协作平台,统筹发展规划。

关键词:长三角;老年教育一体化;老龄化

中图分类号:G720

文献标识码:A

文章编号:2097-0625(2021)04-0017-05

2019年5月,党中央、国务院正式印发实施《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》(下文简称《规划纲要》),对推动长三角一体化发展提出了具体目标、任务和要求。长三角(包括上海市、江苏省、浙江省和安徽省全域,面积35.8万平方公里)在国家现代化建设大局和全方位开放格局中具有举足轻重的战略地位,是我国经济发展最活跃、开放程度最高、创新能力最强的区域之一。深入落实长三角地区一体化发展国家战略,老年教育事业是不可分割的重要组成部分。随着长三角沪苏浙皖三省一市进入深度老龄化,老年人口的精神文化需求日益高涨,老年教育供给支持服务体系却跟不上老年人日益增长的美好生活需要,老年教育发展区域布局的不平衡不充分日益凸显,当前面临的困难与矛盾促使长三角老年教育一体化进程步伐加快,这将有利于努力形成沪苏浙皖老年教育合作共建、优势互补、创新发展的新格局,不断缩小区域内老年教育发展的水平差距,助推提升长三角城市群的城市能级和核心竞争力,构筑新时代长三角

发展的新优势。本文对长三角老年教育一体化进程背后的动因追溯、制约因素进行了初步探索,并对一体化路径构建的行动计划提出了建议对策。

一、长三角老年教育一体化的动因追溯

(一)国家总体战略部署的需要

《规划纲要》的公布标志着长三角一体化发展进入了新阶段。《规划纲要》提出,要“在旅游、养老等领域探索跨区域合作新模式,提高文化教育、医疗保健、养老安老等资源的供给质量和供给效率”。老年教育活动是老年人口文化养老、学习养老的重要途径和手段,也是今后区域合作新模式重要的开拓领域。《规划纲要》还提出,要“推动教育合作发展。协同扩大优质教育供给,促进教育均衡发展,率先实现区域教育现代化。研究发布统一的教育现代化指标体系,协同开展监测评估,引导各级各类学校高质量发展”。这里的“各级各类学校”也包括以举办老年教育为主体的各级各类老年大学(含老年学校、老年学习中心、社区教育学院等),老年教育的高质量发展关系到千家

收稿日期:2021-09-06

基金项目:安徽省高校人文社会科学研究重点项目(项目编号:SK2020A0998);安徽省高校优秀青年人才支持计划项目(项目编号:gxyqZD2020112);教育部中西部高校青年骨干教师国内访问学者项目(华东师范大学)

作者简介:张 飞(1981—),男,安徽宿州人,副教授,博士。研究方向:高等教育、终身教育理论。

万户,是社会稳定、人民安居乐业的重要手段之一,也是落实习近平总书记“以人民为中心”的国家治理体系和治理能力现代化的生动体现。《规划纲要》是国家的重要战略部署,体现着新时代中国的国家竞争力。教育事业是国家竞争力的重要组成部分。在此背景之下,2019年11月,长三角三省一市签署了《长三角地区社区教育、老年教育协同发展三年行动计划(2019—2021年)》,这是推动长三角老年教育一体化高质量发展的重要举措。2020年11月,三省一市又签署了《长三角一体化教育协同发展三年行动计划(2021—2023年)》,进一步夯实了一体化进程的区域协调和合作基础。

(二)区域经济社会发展的需要

长三角地区历史上联系就比较紧密,地缘相近、文化相通,人员往来、物资进出等都比较频繁,资源优势互补,交通基础设施发达,区域总体经济实力较强。《规划纲要》的实施更加促进了长三角区域经济社会文化的进一步提升和高质量发展。据公开数据显示,2021年上半年,全国GDP约为53.22万亿元,上海、江苏、浙江和安徽分别为2.01万亿、5.52万亿、3.46万亿、2.06万亿元,三省一市GDP总量共占全国的25%。2021年上半年长三角人均GDP约为5.55万元,其中,上海人均GDP约为8.08万元^①。经济社会的高速发展和财富的积累提高了老年教育产品支持服务的多层次多维度,加之便利的交通设施促使长三角人口流动速度持续加快,城镇化率长期维持一个较高的水平,农村老年人口不断涌入城市定居生活,人口的老龄化速度日益加快,加之信息技术的快速发展导致老年人遭遇“数字鸿沟”问题凸显。2020年11月,国务院办公厅印发《关于切实解决老年人运用智能技术困难的实施方案》,要求“切实解决老年人在运用智能技术方面遇到的困难。要适应统筹推进疫情防控和经济社会发展工作要求,聚焦老年人日常生活涉及的高频事项,做实做细为老年人服务的各项工作,增进包括老年人在内的全体人民福祉,让老年人在信息化发展中有更多获得感、幸福感、安全感。”上述这些都迫切需要老年教育走向一体化发展。

(三)应对老龄化程度日益加深的需要

根据1956年联合国《人口老龄化及其社会经济后果》确定的划分标准,当一个国家或地区65岁及以上老年人口数量占总人口比例超过7%时,则意味着

这个国家或地区进入老龄化,达到14%即进入深度老龄化。依此标准,根据国家统计局第七次全国人口普查(2020年)数据显示(见表1),长三角地区基本都已进入了深度老龄化阶段,当前呈现出来的特征是:老年人口规模大、增速快,高龄化趋势显著,失能老人数量逐年增长,空巢老人数量不断增加^[1]。但当前,一方面长三角地区老年教育能够提供的资源,还远远不能满足老年人的需求。城乡老年教育发展不均衡,老年教育资源供需矛盾较为突出;利用大数据创设信息化学习环境的能力有待提升,老年教育发展内生动力和社会参与活力仍有待进一步激发。另一方面,人口的深度老龄化势必带来老年人精神文化需求的快速增长,老年群体高质量、多元化的学习需求空前旺盛。长三角地区老年教育资源丰富、内容形式多样,但区域发展不平衡不充分,随着超级老龄化社会的到来及区域交通网越发密集发达,长三角地区老年教育一体化的需求日益强烈,这也是为了全面回应十四五时期不断满足人民美好生活需要的新要求。

表1 长三角三省一市老年人口年龄构成 %

	60岁及以上	65岁及以上
上海	23.38	16.28
江苏	21.84	16.20
浙江	18.70	13.27
安徽	18.79	15.01
全国	18.70	13.50

数据来源:国家统计局第七次(2020年)全国人口普查公报(第五号)。

二、长三角老年教育一体化的制约因素

(一)老年教育区域发展不平衡不充分

长三角地区老年教育区域发展的不平衡性是制约一体化进程的重要因素之一。地处沿海开放高地的上海市老年教育参与率较高,而经济发展在长三角地区相对滞后的安徽省老年教育参与率则较低。即使是一省之内,由于区域自然地理环境的差异,经济发展的不平衡,各地市老龄化程度不同(见表2),以及文化社会观念的差异等因素的影响,老年教育省内发展也存在着一定程度上的不平衡性。如苏北、皖

① 2021年上半年全国GDP数据来源于国家统计局网站,长三角三省一市数据系笔者根据各省市经济运行公报整理汇总。

北、浙西南地区由于地方经济文化发展的滞后和自然地理环境的制约,老年教育事业的发展也在一定程度上低于长三角平均水平。据相关数据统计,2019年,上海常住人口城镇化率为88.10%,江苏为70.61%,浙江为70.00%,安徽为55.81%^[2],城镇化率较高的沪苏浙老年教育事业发展水平与当地经济社会发展保持着高度的一致性。换句话说,城市老年教育事业取得了长足的发展,且软硬件设施都要远远超过农村或基层老年教育的质量水平。农村老年人口居住分散、交通不便、信息闭塞、智能设备使用率不高等因素,导致农村老年教育发展处于一个“神经末端”。正如有学者所指出的那样,“大量的老年大学建立在城市,限制了生活在农村地区的老人进入学习”^[3],这更增加了老年教育区域发展的不平衡性。

表2 长三角主要城市老年人口年龄构成 %

省份	城市	60岁及以上	65岁及以上
上海	上海	23.38	16.28
江苏	南京	18.98	13.70
江苏	苏州	12.44	16.96
江苏	徐州	19.51	14.72
浙江	杭州	16.87	11.66
浙江	宁波	18.10	12.59
浙江	温州	16.50	11.71
安徽	合肥	15.26	11.99
安徽	芜湖	20.30	16.11
安徽	阜阳	16.88	13.79
全国		18.70	13.50

数据来源:长三角各省市发布的第七次(2020年)全国人口普查公报。

(二)省际经费成本分担机制缺失

长三角地区各级各类教育都相继进入高质量发展阶段,老年教育也不例外。近年来,三省一市围绕长三角教育一体化联合召开了多次协商联动会议。2012年,安徽省正式加入长三角教育协作发展会商机制。2018年12月,为贯彻落实长三角区域一体化上升为国家战略的决策部署,在上海举行了第十届长三角教育一体化发展会议。2019年12月,第十一届长三角教育一体化发展会议在合肥召开,此次会议是《规划纲要》颁布实施后的第一次教育一体化发展会

议。2020年11月,第十二届长三角教育一体化发展会议在苏州吴江召开,会上三省一市共同制定、签署了《新一轮长三角地区教育一体化发展三年行动计划》。当前,长三角教育一体化主要针对的是国民教育系列的高等教育、中等教育、职业教育和基础教育。非学历教育的一体化随着《规划纲要》的实施也在逐步推行中,这其中,亟待解决的一个关键问题就是一体化发展过程中省际之间财政经费成本分担问题,三省一市分别需要承担多少财政经费方面的责任和义务。由于这里涉及到老年教育行政管理体制的分割,以及教育资源,尤其是优质教育资源成本的分担问题,阻碍了老年教育一体化进程。

(三)老年教育管理体制分割效应明显

老年教育管理体制是指一个国家(或地区)在一定的政治、经济和文化制度基础上建立起来的对老年教育事业进行组织管理的各项制度的总和,这其中尤为重要的则是区域之间管理体制的融通。长三角地区老年教育一体化过程中,行政力量的推动起到了决定性的作用,但同时也存在一定的制约性,这是因为条块分割式的老年教育管理体制使得三省一市尚未取得高度的协同联通,行政壁垒效应较为明显。从现有的行政体制上看,长三角城市群分属三省一市,各城市的政府只能在自己管辖的范围内以政策的形式来推动本地区社会经济、教育的发展。有学者撰文指出,“长三角城市群规划设置与推进之所以落后于珠三角,其根源就在于珠三角同属广东省,区域协调相对容易,而长三角城市群分属不同省级行政区,协调难度大大增加。”^[4]这一问题不光在城市群建设中存在,在老年教育领域也同样存在。另一方面,国家层面也没有形成一个统一的主管老年教育事业的管理部门,各省市的老年教育分属于各个部门主管,在此背景下这也同样阻碍了老年教育一体化的发展进程。

三、长三角老年教育一体化的行动路径

高等教育长三角一体化进程中,非政府力量的发挥在很大程度上是受到行政力量的主导,一体化呈现出多中心的治理模式^[5]。与此相类似,老年教育的一体化治理模式因其行政管理的省际差异也呈现出多中心的格局,因此可以从如下四个方面推进一体化进程。

(一)打破行政壁垒,突破制度困境

长三角地区老年教育要构建一体化,必须要打破

行政管理壁垒,区域一盘棋统一规划老年教育事业发展进程,协同推进共同目标和行动思路。三省一市在地方立法、总体规划、政策制定、行动计划、联席会议和执行操作等各方面加强沟通协作,达成共识,形成系统化的顶层设计,建立区域层面的统筹机制和协调机构。目前,三省一市的老年教育主管行政部门各不相同,分别隶属于老干部局、教育厅、组织部、行业协会、高校、企事业单位等,这就导致老年教育规划方案的一体化进程推进缓慢,老年教育分割治理,协调机制成本较高,跨区域的老年教育资源共享机制无法有效建立,突破制度困境的首要目标就是要推进老年教育行动计划的统一实施和推进策略。2019年5月,“推进区域老年教育协调发展研讨会”在上海举办。会上三省一市教育行政部门共同举办了长三角地区终身教育更高质量一体化发展战略协作意向签约仪式,给三省一市老年教育行政壁垒进一步松绑,大大推动了长三角老年教育一体化进程。2021年4月,安徽省老年大学协会副会长高开华倡议成立长三角老年教育发展研究协作组织,其中重要议题就是要在长三角地区老年教育领域“扩大交流(部门之间、学校之间、学员之间),加强合作(培训项目、课程开发、研究项目),推动共享(办学经验、移动课堂、精品课程),促进发展(办学质量、管理水平、理论研究)”。

(二) 评选优质课程,构建共享机制

长三角地区教育资源十分丰富,人力资源充沛,老年人口精神文化需求旺盛,拥有海量优质教材、课程资源,但目前三省一市由于行政体制管理分割等方面的阻碍,这些优质资源尚未在省际之间打通共用共享,优质课程教材资源的一体化还有待进一步加强。2019年,三省一市社会教育服务指导中心办公室联合发起“长三角地区社区教育、老年教育特色地方品牌项目”推选活动,旨在进一步深化长三角地区社区教育、老年教育协同发展计划,通过三年时间建成一批具有鲜明地方特色、品牌效应凸显的终身教育项目,其中就包括一些优质的课程教学资源项目。2021年6月,长三角地区老年大学教材工作会议在上海老年大学举行,会议认为,在长三角高质量一体化发展国家战略指引下,进一步推动和加强区域老年教育教学工作一体化建设,组建长三角地区老年大学教材建设委员会,本着共商、共建、共享的原则,共同推动老年教育教材建设工作。可以说,构建区域优质教材、

课程资源的共享机制是长三角地区老年教育一体化的重要举措。

(三) 建立监测指标,统一评价体系

2020年10月,中共中央、国务院印发了《深化新时代教育评价改革总体方案》,其中明确提到要“推动构建服务全民终身学习的教育体系”。2021年4月,教育部发布《长三角教育现代化指标体系(试行)》,在“教育服务多元供给能力”的二级指标中,明确要求五年后老年教育参与比例要达到35%,经常性参与教育活动的老年人占比及建有老年文化场所的社区(村)要大于95%。这套指标体系体现了长三角三省一市的优势和特色,注重借鉴国际经验、提升了指标体系的开放性,注重广泛征求包括教育行政部门等多方面的意见、增强了指标体系的可操作性。这就推动了长三角区域老年教育一体化发展监测评估体系的构建。运用科学的研究方法构建一体化监测评估体系,及时跟踪并科学评价老年教育一体化发展水平,及时诊断实践中的问题与总结经验,并为下一步发展提出可供选择的政策建议。这都需要成立专门的第三方监测评价机构或工作小组,定期对各监测点的监测指标进行收集整理分析评价,这是有效建立长三角老年教育一体化体制机制的必要行动手段。

(四) 统筹发展规划,共建协作平台

2014年,教育部《关于进一步推进长江三角洲地区教育改革与合作发展的指导意见》明确提出要“共建区域教育协作发展平台……支持建设长三角地区终身学习资源库,促进高等教育学习资源开放共享……满足人民群众终身学习的需求”^[6]。2019年2月,中共中央办公厅、国务院办公厅《加快推进教育现代化实施方案(2018—2022年)》又提出,要“构建长三角教育协作发展新格局,进一步加大区域内教育资源相互开放的力度,搭建各级各类教育协作发展与创新平台,实现资源优势互补和有序流动”^[7]。老年教育一体化由此进入新发展阶段。同年11月,长三角三省一市发布了《长三角地区社区教育、老年教育协同发展三年行动计划(2019—2021年)》,其总体目标是:加快推进长三角地区社区教育、老年教育协同发展,到2021年,探索形成一整套完善的体制机制和改革措施,共建合作平台,引导资源流通,实现优势互补,释放集聚效应,提升社区教育、老年教育基础服务能力,建设一批具有全国影响力的社区教育、老年教

育协同发展的品牌项目,满足长三角地区人民的终身学习需求,服务长三角地区世界级学习型城市群建设,引领和带动全国社区教育、老年教育发展。统筹

研制长三角地区老年教育一体化发展规划,是推进老年教育一体化进程的重要举措。

参考文献:

- [1] 杨菊华. 中国人口老龄化的现状、挑战与对策思考[J]. 二十一世纪,2019(4):17-32.
- [2] 2019年各省市常住人口城镇化率排行榜:沪、京、津领先全国[EB/OL]. (2020-04-25)[2021-07-12]. https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_7146816.
- [3] 陈友华,苗国. 隔离的城市际性与都市圈一体化[J]. 探索与争鸣,2020(5):89-95.
- [4] 巫丽君,王何江. 长三角高等教育区域一体化模式探析:基于历史进程的考察[J]. 清华大学教育研究,2010(4):52-56.
- [5] FORMOSA M. The University of the Third Age and Active Ageing[M]. Aargau:Springer Nature Switzerland,2019:165.
- [6] 中共中央办公厅,国务院办公厅. 加快推进教育现代化实施方案(2018-2022年)[EB/OL]. (2019-02-23)[2021-07-15]. http://www.gov.cn/xinwen/2019-02/23/content_5367988.htm.
- [7] 教育部. 关于进一步推进长江三角洲地区教育改革与合作发展的指导意见[EB/OL]. (2014-06-12)[2021-08-03]. http://www.moe.gov.cn/srcsite/A03/moe_1892/moe_630/201406/t20140612_170722.html.

The Integration of Education for the Elderly in the Yangtze River Delta:

Motivation Traceability, Restrictive Factors and Action Paths

ZHANG Fei

(Anhui Institute of Aging Education, Anhui Open University, Hefei 230022, China)

Abstract: The integration of education for the elderly in the Yangtze River Delta is not only a component of the integrated development strategy of the Yangtze River Delta, but also the internal driving force for the high-quality development of education for the elderly. The motivation is mainly derived from the needs of the country's overall strategic deployment, the needs of regional economic and social development, and the increasing need of aging. However, there are three major constraints in the integration process, namely: insufficient and unbalanced regional development of the elderly education, lack of inter-provincial funding cost sharing mechanism, and obvious segmentation effect of the elderly education management system. The action path to deal with these constraints has four main aspects: break administrative barriers and break through the system dilemma; select high-quality courses and build the sharing mechanism; establish monitoring indicators and unify the evaluation system; build the collaboration platform and coordinate development planning.

Keywords: Yangtze River Delta; the integration of education for the elderly; aging

[责任编辑 汤诗华]