

我国老年教育立法现状研究

——以现行法律法规为对象

武 珍

(安徽开放大学 安徽老年教育研究院, 合肥 230022)

摘要:我国老年教育法律法规暂未成体系,当前施行的地方法规主要以天津市、山东省、安徽省和徐州市四地颁布的老年教育条例为代表。通过对这四部地方立法进行比较分析,发现了我国老年教育立法存在的问题。我国老年教育地方立法存在立法理念落后、管理体制设计未突破、法律责任规定不明确等问题,这些问题也是我国老年教育立法发展的障碍。建议加强老年教育理论研究,更新立法理念;推动国家立法,明确老年教育的管理体制;出台政策、配套措施,补强地方条例的可操作性,从而推动老年教育立法,有效应对人口老龄化带来的社会问题。

关键词:老年教育;地方立法;立法理念;管理体制;法律责任

中图分类号:G777

文献标识码:A

文章编号:2097-0625(2022)04-0048-06

我国人口老龄化日渐加剧,发展老年教育意义重大。法是国家制定或认可,由国家强制力保证实施的行为规范,是社会最有力的保障手段。老年教育作为应对人口老龄化的重要举措,更需要通过法律来确立运行规范并提供制度保障。本文通过对我国现行的老年教育法律法规进行研究,探讨我国老年教育立法存在的不足,以推动老年教育立法和老年教育事业的发展。

一、我国老年教育立法现状

目前,我国尚未出台老年教育的国家专项立法,涉及老年教育的国家立法体现在《中华人民共和国教育法》(以下简称《教育法》)和《中华人民共和国老年人权益保障法》(以下简称《老年人法》)。《教育法》通过第九条规定公民有受教育权,第十一条规定国家健全终身教育体系,认定该法确认了老年人的受教育权。《老年人法》第七十一条明确规定老年人有继续受教育的权利,在立法中使用了“老年教育”的概念。以上便是涉及老年教育的国家立法,其主要是确认老年人享有受教育权,是一种宣示性的规定,不具备可

操作性。

地方立法涉及老年教育的主要包括两种“终身教育条例”和“老年教育条例”。截至 2022 年 9 月,我国已出台的终身教育条例共有五部,包括《福建省终身教育促进条例》《上海市终身教育促进条例》《太原市终身教育促进条例》《河北省终身教育促进条例》《宁波市终身教育促进条例》。《太原市终身教育促进条例》未出现“老年教育”概念,其他四部条例均只以一条的体量对“老年教育”发展进行了规定,故下文对老年教育立法文本进行研究时,不再对其进行讨论。已出台老年教育地方专项立法的有天津市、徐州市、安徽省和山东省,上述地区出台的老年教育条例对老年教育做了系统规定,是当地开展老年教育工作的法律依据(见表 1)。

综上,我国老年教育立法尚未形成体系,涉及老年教育的主要为四部地方老年教育条例。四部条例较为系统地规定了本地区老年教育的运行规范,突出体现了地方性法规的试验性和先行性。试验性和先行性是指地方性法规通常都是在国家立法条件尚未

收稿日期:2022-03-04

基金项目:安徽省高校人文社会科学研究项目“长三角区域社区老年教育一体化发展研究”(项目编号:SK2020A0998)

作者简介:武珍(1985—),女,河北邯郸人,助教,硕士。研究方向:老年教育法规与政策。

成熟的情况下进行,由于社会关系尚未定型化,在全国进行统一立法难度过大,而从地方立法“先行先试”开始,待条件成熟后再制定全国性法律^[1]。

表 1 四部老年教育条例的制定情况

地区	名称	制定机关	施行时间
天津市	《天津市老年人教育条例》	天津市第十三届人民代表大会常务委员会第三十四次会议通过	2002年9月1日
徐州市	《徐州市老年教育条例》	徐州市第十三届人民代表大会常务委员会第四十次会议制定,2007年7月26日经江苏省第十届人民代表大会常务委员会第三十一次会议批准	2007年10月1日
安徽省	《安徽省老年教育条例》	2020年11月13日安徽省第十三届人民代表大会常务委员会第二十二次会议通过	2021年1月1日
山东省	《山东省老年教育条例》	2021年9月30日山东省第十三届人民代表大会常务委员会第三十次会议通过	2022年1月1日

二、我国老年教育地方立法文本比较

我国现行的四部老年教育条例的制定、实施时间跨度长达 20 年,本文将以条例的出台时间为顺序,根据条例内容分别从法律文本形式、立法的严谨性、老年教育的内涵、管理体制、教育教学管理、法律责任六个方面进行比较分析,以概括展示我国老年教育地方立法状况。

(一)法律文本数量及结构

随着出台时间的延展,四部条例法律条文不断增多。《天津市老年人教育条例》(以下简称“天津条例”)仅 12 条,《徐州市老年教育条例》(以下简称“徐州条例”)增加到 21 条,《安徽省老年教育条例》(以下简称“安徽条例”)增至 27 条,《山东省老年教育条例》(以下简称“山东条例”)达到 44 条。条例条文的增多表明老年教育地方立法不断丰富和完善。

随着法律条文的增多,法律文本结构的科学性也有所提高。前三部条例只由条、款组成,到《山东条例》时分为了总则、分则和附则,共六章,分别是第一章总则、第二章体系建设、第三章组织实施、第四章服务保障、第五章法律责任、第六章附则,这种结构编排文本的逻辑性更强,内容更清晰,便于理解。

(二)立法严谨性

立法严谨性是实现法律效果的重要保障。以“立法依据”和“调整范围”的规定为例,四部条例语言表述的严谨性逐渐提高。四部条例主要立法依据相同,均依据《教育法》《老年人法》,结合本省(市)实际制定

的,但又存在一定的变化。如《天津条例》之后,三部条例均增加了“等有关法律、法规”字样,这种开放性表述,使条例的逻辑周延性增强。

关于条例的调整范围,《天津条例》无表述;《徐州条例》明确规定适用“本市行政区域内的老年教育”;《安徽条例》《山东条例》规定为适用“本省行政区域内的老年教育及相关活动”。“相关活动”的表述,为条例的适用范围留下空间,体现了一定的立法超前性,有利于维护条例的稳定性,严谨性更高。

(三)老年教育内涵

老年教育的内涵是老年教育法规的立法之基,四部条例对其认识基本一致,均将老年教育的对象确定为“老年人”,定性为“教育”活动。但随着时代发展,也出现了一些变化,《天津条例》和《徐州条例》规定老年教育为“非学历教育”,《安徽条例》《山东条例》规定“老年教育是指以老年人为对象,为满足老年人终身学习需求开展的教育活动”。安徽省、山东省的规定突破“非学历教育”的束缚,与终身教育相连接,反映了社会对老年教育认识的深化(见表 2)。

(四)老年教育管理体制

管理体制对老年教育的发展至关重要,是老年教育立法不可缺少的部分。由于国家暂未出台“老年教育法”,故地方立法根据本地实际,从主管机关、协同部门、经费保障等方面对老年教育管理体制进行了简要规定。四部条例均规定了各级政府要承担起发展老年教育的责任,但是具体由哪个部门主管或未作规

定,或职责未明确。《徐州条例》《安徽条例》明确规定了教育行政部门主管本行政区域内的老年教育,但具体管理方式、管理目标等都未在立法中明确。关于协调部门、协同部门,四部条例多采用列举式规定,参与

部门的数量不断增多,但无具体责任划分,实践指导性不足。关于经费投入,四部条例的规定均较为笼统,可操作性不强(见表 3)。

表 2 四部条例关于老年教育内涵的规定

地区	对象	定性	目标	实施机构
天津市	老年人	非学历教育	提高老年人思想道德和科学文化素质,使受教育者增长知识、丰富生活、陶冶情操、增进健康、服务社会	老年人学校和其他形式
徐州市	六十周岁以上公民	非学历教育	未明确	未明确
安徽省	老年人	教育活动	满足老年人实现终身学习、增进身心健康、参与社会发展的需求	老年教育机构
山东省	老年人	教育活动	满足老年人终身学习需求	未明确

表 3 四部条例关于管理体制的规定

地区	发展规划	主管机关	协同部门	协调机构	经费保障
天津市	纳入本行政区社会和教育发展计划	各级人民政府	7 个部门	各级人民政府、老龄工作委员会办公室	多渠道筹集
徐州市	列入国民经济和社会发展的总体规划	教育行政部门	7 个部门	老龄工作议事协调机构	逐步增加老年教育经费,专款专用
安徽省	纳入国民经济和社会发展规划以及教育事业发展规划	教育行政部门	12 个部门	县级以上人民政府	政府举办的老年教育机构经费纳入同级财政预算,并拓宽老年教育经费投入渠道
山东省	纳入国民经济和社会发展规划	未明确	未明确	教育行政部门	政府、社会力量、受教育者等多主体分担和筹措老年教育资金

(五)老年教育教学管理

老年教育教学是老年教育的基本内容,教育机构是承担老年教育发展的重要载体,其管理方式在一定程度上决定着老年教育事业发展的深度和广度。四部条例中关于老年教育教学的规定各有侧重,各有创新之处。

《天津条例》概括性地规定了老年教育机构的权利义务。《徐州条例》开始注意到老年教育机构的设立程序问题,并明确规定老年教育机构的办学费用应当比照义务教育学校的收费标准收取。《安徽条例》从教育教学管理方面进行了较为细致的规定,包括老年教育发展方案、老年教育普及方案、老年教育机构运作等,这些规定是安徽省对实践经验的总结,也体

现了其作为长三角成员地区的省情实际。《山东条例》用第三章组织实施专章对教育教学的相关内容进行了规定,其规定老年教育可以发放学习证明,可以纳入终身教育学分积累,为老年教育与终身教育对接做了一定准备,体现了对老年教育认识的进一步深化。

(六)法律责任

法应当被实施,否则形同虚设。法律责任是法律运行的保障,是实现法治不可缺少的环节^[2]。法律责任是保障法律效果的重要力量,四部条例中都规定了法律责任,囊括的责任主体也不断增多(见表 4)。

《天津条例》《徐州条例》的法律责任条款仅针对“教育机构”。其中《徐州条例》细化规定了教育机构应

当履行的具体义务,并规定了违规办学的处理方式,这与其规定的办学程序相对应。《安徽条例》中责任主体增加了“县级以上人民政府教育行政部门以及其他相关部门”,并通过援引其他法律、法规来规定法律责任。《山东条例》的责任主体再次增加了“各级人民政府”,

其具体责任的处理方式与《安徽条例》相似,通过援引其他法律、法规来进行处罚。我国教育法重视权利的宣示,但往往没有规定完善的法律责任来保障权利的行使^[3]。不断增多的责任主体使条例的刚性有所增强,但规定不详的处罚方式使条例的实效性不高。

表 4 四部条例关于法律责任的规定

地区	条款	责任主体	处罚方式
天津市	第十条	老年人学校	遵守法律、法规,执行国家方针政策,依法接受监督
徐州市	第十九条	老年教育机构	教育行政部门或者其他相关行政主管部门依法处理
安徽省	第二十五条、第二十六条	县级以上人民政府教育行政部门以及其他相关部门、直接负责的主管人员和其他直接责任人员	本级人民政府或者上级人民政府有关部门依法处罚
山东省	第四十条至第四十三条	各级人民政府、教育行政部门、其他有关部门、直接负责的主管人员、其他直接责任人员、教育机构	依法给予处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任

三、我国老年教育立法现状评析

现行的四部老年教育法规出台时间横跨 20 年,记录并推动了我国老年教育的发展。对它们的比较分析揭示我国老年教育地方立法取得了一定成效,但也存在一定问题。

(一)我国老年教育地方立法取得一定成效

1. 立法内容不断丰富,具有一定特色

四部条例的文本数量不断增多,从第一部的 12 条到第四部的 44 条,反映了我国老年教育地方立法内容不断丰富和完善,体现了地方立法对老年教育认识的深化。《天津条例》开我国老年教育地方立法之先河,为之后其他地方的老年教育发展和立法提供了重要参考;《徐州条例》在老年教育机构的社会管理方面规定得为细致,具有一定可操作性;《安徽条例》的突出特点在于就老年教育的教育教学做了规定,如扩展基层教育的方式、教师队伍的建设、教育机构的构建等;《山东条例》不仅在法规文本结构上有了进步,还专章规定了组织实施和服务保障,使老年教育法规内容更加丰富。

2. 文字表述严谨性增强,立法技术不断提高

一方面,《山东条例》开始出现章节结构,整部法规逻辑更清晰,便于理解运用。另一方面,条例的规

定使用“法律援引”等立法技术,文字表述更加科学、规范,如前文对“立法严谨性”的论述,这些都体现着我国老年教育地方立法技术的进步。

(二)我国老年教育地方立法存在一些问题

1. 立法理念落后,老年教育可持续发展的法律支持乏力

我国人口老龄化的发端要比欧美国家晚约一个世纪,因而对教育是应对人口老龄化的重要手段之一的“意识”和着力发展老年教育的研究与实践的“行动”也要相对落后^[4]。如前文对老年教育内涵的论述,可见这种相对落后的“意识”导致我国的老年教育地方立法仍把老年教育的对象限于老年人,没有把应对“老龄化”当作全民参与的社会问题进行设计,未将普通民众的老年教育、老年服务人才的老年学教育纳入,使得老年教育的内涵狭窄,未形成自身发展的动力系统,老年教育可持续发展乏力。

这种情况的出现与我国老年教育理论研究尚未成型不无关系。立法者缺乏系统的理论研究支撑,无法准确把握老年教育规律,导致立法的前瞻性不足,无法对老年教育发展进行有效引导。

2. 管理体制未突破,老年教育发展缺乏抓手

相较于执行性立法,创制性立法难度更高。作为

先行先试的四部创制性地方老年教育立法对老年教育管理体制的规定均比较笼统,职权规定不明确,趋于原则化,指导性不足,可操作性差,导致条例出台后收效不大。以《安徽条例》为例,其规定了教育行政部门为主管部门,将涉及老年教育的“发展改革”等 12 个部门纳入协同部门,但只规定各部门在“职责范围内”做好老年教育。在老年教育的专项立法中各部门仍按照以往职责运行,这种规定既未赋予教育行政部门主管具体权项,也未明确协同部门的管理责任,导致老年教育推动缺乏抓手。

法作为调整社会关系、分配利益的重要手段,其制定过程就是利益的权衡、博弈过程。老年教育管理体制需要整合资源,协调各方关系,在未出台国家专项老年教育法时,地方立法缺乏上位法指引和保障,制定规范时无所依托,导致老年教育的管理体制设计缺乏创新。

3. 法律责任规定不明确,条例的刚性有待提高

宣示性、倡导性条款是法律条文中仅展示彰显某种观念价值、不包括行为模式和法律后果等要素,不直接调整社会关系的条款^[5]。四部条例中宣示性条款较多,对行为模式和法律后果规范较少,导致条例的可操作性差,刚性不足,对推动老年教育发展作用有限。以上文“法律责任”的论述为例,四部地方条例中对于何种行为属于违法,违法的后果未能明示,这种立法使得条例的权威性和法律适用效果大打折扣。

较多宣示性条款的存在,一定程度上反映了我国老年教育地方立法者对老年教育管理的行为模式认识不够深刻,对违法后果的治理能力不足。

四、我国老年教育立法的优化路径

应对人口老龄化需要老年教育,老年教育发展需要法律法规给予保障和引导。根据我国老年教育地方立法的存在的问题,提出以下建议,为我国老年教育立法和老年教育发展提供一些可能的方向与路径。

(一) 加强老年教育理论研究,更新立法理念

要深化老年教育理论研究,通过系统的理论研究为老年教育繁荣发展提供基础的理论思想养料。老年教育的功能不再被简单定位在化解“人口老龄化”和减轻社会压力上,而与社会治理创新紧密联系在一起,承担起“促进社会和谐”的职责^[6]。若不加强老年教育的立法理论研究,那么老年教育的政策法规制度建设也难以推进,最终,老年教育的发展也会失去最重要的保障之一^[7]。因此,需要设立老年教育相关学科,依托高校培养人才,进行系统化研究,以构建老年教育的科学范畴体系,从而为老年教育立法提供立法概念和逻辑体系,保障立法的科学化,并为老年教育可持续发展提供不竭的动力。

(二) 推动国家立法,明确老年教育的管理体制

通过上文分析可以看出,缺乏国家立法支持下的地方立法在制度设计、资源配置等方面均存在一定的局限性,对推动老年教育发展作用有限。因此,要发挥法律对社会发展的引导,推动老年教育可持续发展,必须由国家进行制度的顶层设计和引导。通过国家立法,明确老年教育的法律地位,捋顺老年教育的管理体制,明确部门职责,畅通部门协作,从上而下推动制度建设,实现老年教育依法、可持续发展。

(三) 出台政策配套措施,增强地方条例的可操作性

我国老年教育地方立法“政策性立法”的特征突出,缺少了传统“管制性法律”的管制手段工具、监督机制和相应的法律责任,因此,不能有效引导老年教育的发展。对此,目前不能强求法律实施效果,可以科学解读和深刻提炼国家老年教育政策,结合地方老年教育立法,通过出台相关政策配套措施补充制定工作目标,明确行政部门职责,确立老年教育机构评价标准等,补强条例的可操作性,实现立法目的。

参考文献:

- [1] 杨临宏. 立法学:原理、程序、制度与技术[M]. 北京:中国社会科学出版社,2020:200.
- [2] 张文显. 法哲学范畴研究[M]. 北京:中国政法大学出版社,2001:101.
- [3] 张磊. 论我国教育法律责任制度的完善[J]. 西南民族大学学报(人文社会科学版),2018(6):104-108.
- [4] 李洁. 我国老年教育政策法规:回顾、反思与建议[J]. 终身教育研究,2019(4):51-60.

[5] 谢勇,朱基璋. 法律规范立体结构:理论及其实证检验[J]. 湘潭大学学报(哲学社会科学版),2022,46(3):17-27.

[6] 吴结. 老年教育政策内容的四重审视[J]. 成人教育,2020,40(1):35-39.

[7] 李洁. 我国老年教育政策法规:回顾、反思与建议[J]. 终身教育研究,2019(4):51-60.

Present Situation of Legislation on Aged Education in China:

Taking Existing Laws and Regulations as the Object

WU Zhen

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

Abstract: China's laws and regulations on education for the elderly have not yet formed a system. The current local laws and regulations mainly include those issued by Tianjin, Shandong province, Anhui province and Xuzhou city. Through the comparative analysis of these four local legislations, it is found that there are some problems in the legislation of elderly education in China: backward legislative concept, unbroken management system design and unclear legal liability provisions, which are also obstacles to the development of elderly education legislation in China. It is suggested to strengthen the theoretical research of elderly education and update the legislative concept, promote national legislation to clarify the management system of elderly education, and introduce policies and supporting measures to complement the operability of local regulations, so as to promote the development of elderly education legislation, and effectively respond to the social problems brought by the aging population.

Keywords: elderly education; local legislation; legislative concept; management system; legal responsibility

[责任编辑 汤诗华]

(上接第 29 页)

Online Learning Behavior in China Based on CiteSpace Bibliometric Analysis

SUO Qi, SUN Yuzhan

(School of Economics and Management, Qingdao University of Science and Technology,

Qingdao Shandong 266061, China)

Abstract: In the post-epidemic era, online education has become an important form of online learning, and the study of online learning behavior has gradually become a hot issue in the current education field. The article selects the related research papers published in the CNKI database from 2001 to 2021 as the research object, and uses the CiteSpace bibliometric analysis tool to sort out the research hotspot and trend, and at the same time it also visually displays and analyzes from the perspectives of literature time distribution, research institutions, periodicals, keywords and co-occurrence, clustering analysis and research topics, in order to provide reference for further research in this field.

Keywords: online learning behavior; online learning; CiteSpace; visual analysis

[责任编辑 许炎]