

# 中国老年教育政策议程的多源流分析

## ——基于1982—2022年国家层面老年教育政策的文本分析

徐皖闽<sup>1,2</sup>

(1. 集美大学师范学院, 福建 厦门 361021; 2. 全北大学, 韩国 54896)

**[摘要]** 以1982—2022年我国颁布的52份老年教育政策文本为研究对象, 采用多源流模型分析框架, 结合NVivo11 plus等软件分析了政策文本属性和影响政策议程设置的动因因素, 分别从问题源流、政治源流和政策源流及政策之窗开启, 考察了中国老年教育政策的议程设置, 发现政策法规体系不完善、多元政策主体权责边界不清晰、政策制定机制权力配置不明等问题极大影响老年教育政策议程设置。建议加快国家终身教育立法, 构建三位一体政策制定机制, 确保畅通的利益表达渠道, 并通过政治社会化培育体制外政策主体的民主参与意识。

**[关键词]** 多源流理论; 老年教育政策; 政策议程

**[中图分类号]** G 777 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1671-6493(2023)06-0075-14

根据2020年全国第七次人口普查数据, 老年人口无论从规模、老龄化进程速度、城乡老龄化水平的差异显著性, 还是老年人口素质不断提高等特点, 均显现出中国人口问题已从总量压力转变为结构性挑战<sup>[1]</sup>。但当前, 我国医疗保障体制与福利保障体系建设的成熟度、人均收入及储蓄等指标均不及同时期的发达国家, 已经直面“未富先老”的现实。老年教育做为终身教育的最后一环, 是积极应对人口老龄化社会危机的重要途径, 是国家老龄化分类治理顶层设计中一个多元、开放、全域的问题, 也是发展型公共政策体系构建中一项重要内容。

从20世纪80年代至今, 中国老年教育政策伴随着老龄化治理与多元养老服务体系建设的实践, 在四十余年的变迁历程中得到不断发展与完善。但相较于其他教育类型, 无论是经费投入、管理体制改革、学科与科研发展, 还是师资培养, 中国老年教育的发展在诸多方面均相对缓慢, 立法推进之路也艰难。对我国老年教育政策议程进行探讨, 既是对公共政策形成过程内在机理研究的丰富, 也是推进中国终身教育立法进程、完善中国教育法规体系建设的必要举措。期待本研究结果为“十四五”时

期加快建设学习型社会和全民终身学习教育体系, 在多元共治和可持续发展基础上构建结构化、系统性的老龄化社会治理中国方案提供启发。

### 一、多源流模型在中国老年教育政策议程研究中的适切性

约翰·W·金登(Kingdon)的多源流模型(Multiple Stream Framework, 简称MSF)是基于1972年迈克尔·科恩(Cohen)、詹姆斯·马奇(March)和约翰·奥尔森(Olsen)等人提出的“垃圾桶模型”(Garbage Can Model)的修正模型。金登通过源流隐喻提出政策系统中存在问题源流(problem stream)、政策源流(policy stream)和政治源流(political stream)。问题源流指向焦点事件、指标变化等引发的决策者、政策参与者以及市民认为需要政策性解决的问题; 政策源流包括各种政策建议、政策主张与政策方案; 政治源流则是反映政治形势与背景状况的国民情绪、公众舆论、权力分配格局、政党意识形态、政府更迭等因素。金登将政治流视为打开政策窗口的最重要因素, 且强调了早有准备的“政策企业家”(policy entrepreneurs)在关键时间点促使

**[收稿日期]** 2023-05-21

**[作者简介]** 徐皖闽(1976—), 女, 安徽芜湖人, 集美大学师范学院副教授, 韩国国立全北大学博士研究生, 主要研究方向为成人教育、课程与教学论。

问题被提上议程的作用,认为某项议题之所以能得到关注并进入政府议程,是因这三个源流的汇集(coupling)以及政策之窗的开启<sup>[2]209</sup>。多源流模型解释了在不确定性和模糊性条件下的理性和政策选择过程<sup>[3]</sup>。因其既适用于解释偶然性政策议程设置,也适用于分析由社会性问题进入政策议程的过程<sup>[4]</sup>,有利于人们对政策制定的动态本质的了解<sup>[5]</sup>。自 20 世纪 80 年代后期引入国内学界后,该模型得到不断的扩展与修正,提升了在中国政治生态环境和制度场域下的普适性,被广

泛运用于公共政策研究领域。例如:在中国语境下以构建政府基本公共服务均等化和多样化的政策为目标,修正运用多源流理论框架系统分析公共服务双重供给政策构建的三项源流<sup>[6]</sup>;运用多源流模型分析渐进式延迟退休政策制定中的问题流、政策流和政治流,为政策的最终落地提出建议<sup>[7]</sup>。修正与完善后的多源流模型与中国国情更为契合(见图 1),在宏观政治、经济、社会背景下,用于我国老年教育政策议程的分析更具解释力。

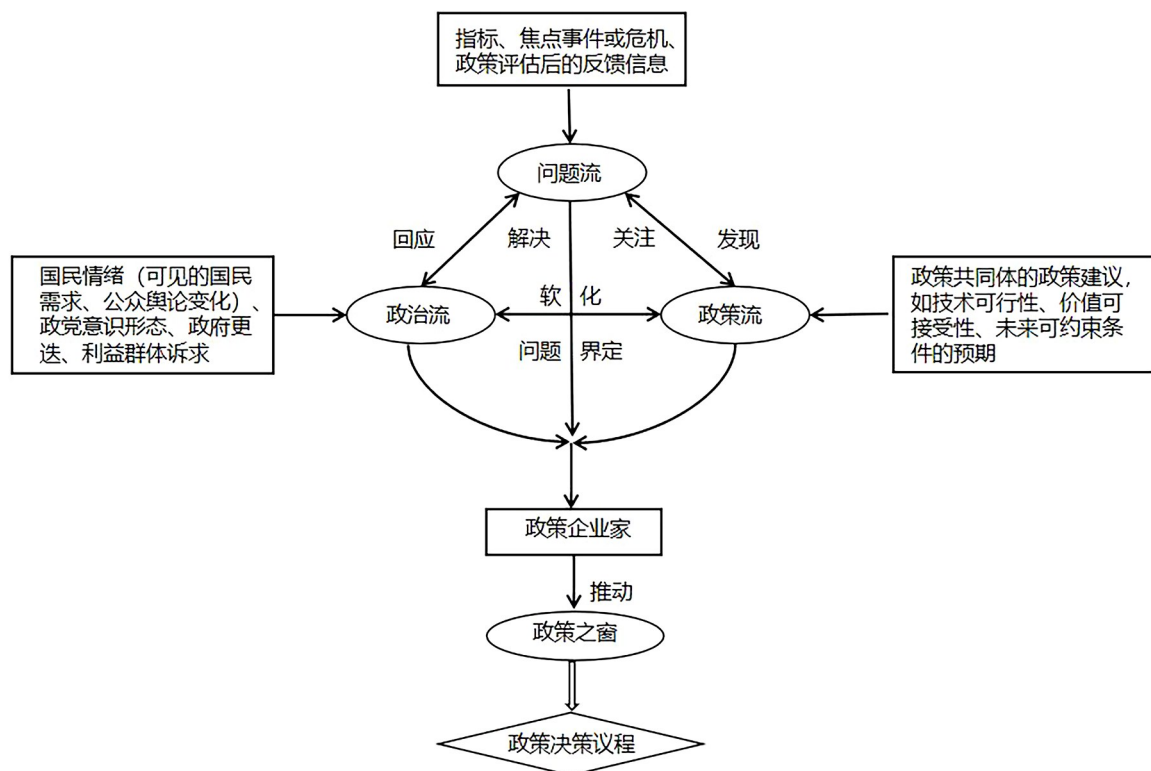


图 1 修订后的多源流模型图

## 二、研究设计

### (一) 政策文本选择

由于地区间经济、文化、人口老龄化程度以及老年教育发展水平不尽相同,因此,本研究不涉及地方性政策文件,而是选取 1982—2022 年国家权威部门颁布的体现党和国家推动老年教育发展的政策文本为研究对象。基于相关学术研究,以“老年教育”“老年大学”“老年人教育”“老干部”等为关键词,在中华人民共和国中央人民政府、文旅部、教育部、民政部、全国老龄

工作委员会办公室、北大法宝、国研中心数据库、IPOLICY 政策分析系统等网站对各个时期正式颁布的立法政策和行政政策,包括法律、法规、条例、规划、通知、措施、办法、意见、规章等进行检索,选择标准遵循权威性、全面性和关联性 3 大原则。为完整反映老年教育政策演进的历史原貌,失效文本一并纳入文本选取范畴。去除重复文本,最终选取各类政策文本共计 52 份作为研究的有效数据。以历史关键节点为依据,选取其中的 15 份国家层面老年教育政策文本作为示例(见表 1)。

表1 1982—2022 年国家层面与老年教育相关的部分政策文件示例

序号	发文主体	发文年份	文件名称
1	国家计委、民政部、劳动部、人事部、卫生部、财政部、国家教委、全国总工会、全国妇联、全国老龄委	1994—12—14	关于印发《中国老龄工作七年发展纲要（1994—2000年）》的通知
2	全国人大常委会	1996—08—29	中华人民共和国老年人权益保障法
3	文化部	1999—08—02	文化部关于加强老年文化工作的意见
4	中共中央办公厅、国务院办公厅	2000—08—19	中共中央 国务院关于加强老龄工作的决定
5	中组部、文化部、教育部、民政部、全国老龄工作委员会办公室	2001—06—22	中组部、文化部、教育部、民政部、全国老龄工作委员会办公室关于做好老年教育工作的通知
6	国务院	2001—07—22	国务院关于印发《中国老龄事业发展“十五”计划纲要》的通知
7	教育部	2004—12—01	教育部关于推进社区教育工作的若干意见
8	教育部、民政部、科技部、财政部、人力资源社会保障部、文化部、体育总局、共青团中央、中国科学技术协会	2016—06—28	教育部等九部门关于进一步推进社区教育发展的意见
9	国务院	2016—10—19	国务院办公厅关于印发老年教育发展规划（2016—2020年）的通知
10	中共中央委员会、国务院办公厅	2019—11—21	国家积极应对人口老龄化中长期规划
11	教育部	2020—08—31	教育部关于印发《国家开放大学综合改革方案》的通知
12	全国人大常委会	2021—03—12	中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要
13	教育部	2021—07—13	教育部办公厅关于广泛开展老年人运用智能技术教育培训的通知
14	中共中央委员会、国务院办公厅	2021—11—18	中共中央 国务院关于加强新时代老龄工作的意见
15	全国老龄工作委员会	2022—02—03	贯彻落实《中共中央 国务院关于加强新时代老龄工作的意见》任务分工方案

（二）研究方法与研究工具

本文采用内容分析法，对前期筛选的符合研究范畴的52份老年教育相关政策文本，运用Excel对政策文本的年际数量分布、政策主体、文本类型、发文形式进行描述性统计分析；运用NVivo11plus软件对政策文本内容进行编码与定性分析。

（三）分析框架

其一，系统分析概念类属，提取核心类属进行编码。概念框架描述关键性概念之间的关系<sup>[8]</sup>，是政策理论的理论模型的雏形。首先，研读政策文本，以“有完整意义的句子或短语”作为划分依据提炼概念，对政策文本内容进行逐句编码整理。分析单位中的内容交叉部分，综合考量该分析单位

在研究样本中所处的位置及与研究目的的契合度后，确定其类属。其次，基于三源流所包含的内容维度，以教育政策子系统要素为参照，将各源流中推动政策变迁、影响政策议程设置的动因因素，通过内容分类、结构梳理和特征概括，从内部和外部两方面，划分为价值维度、资源供给、质量提高、制度保障、队伍建设、财政资金金融保障等6个对老年教育政策议程起直接推动和拉动影响的内部动因因素，以及处于教育政策子系统之外，间接作用于议程设置的宏观制度环境、政治因素、社会经济变迁、文化因素、人口结构变化等5个外部动因因素，拟定为二级编码。政策文本的三级编码主要节点概念示例如下（见表2）。

表 2 三级编码主要节点概念示例

父节点	子节点	一级节点的参考点概念示例
内部动因因素	价值维度	老年教育发展的指导思想，发展目标，基本原则，总体要求，教育目的
	资源供给	办学规模，老年教育结构体系优化，发展机制创新，发展途径拓宽，支持服务提供
	质量提高	内涵型发展，老年教育学科建设，教育评价，理论与政策研究，国际交流合作
	制度保障	教育资源整合，政府统筹发展，社会力量交互
	队伍建设	管理队伍配备，师资配备，养老服务人才培养
外部动因因素	财政资金金融保障	财政投入政策和多渠道筹资机制，中央预算内投资支持力度，运营补贴，金融支持
	宏观制度环境	教育自主权，权益保障，统一规划，全面深化教育改革，完善终身教育体系，学习型社会
	政治因素	党的十一届三中全会，党的十六大，党的十七大，党的十八大，党的十九大
	社会经济变化	经济转型，国民经济和社会发展
	文化因素	老年人精神文化生活，老年文化工作，公众认知模式的变化（健康老龄化、积极老龄化）
	人口结构变化	中国老龄化水平及增长速度将明显高于世界平均水平，高龄老年人口总量不断增加，老龄化加速的不利影响加大，老龄化程度不断加深、少儿比重呈下降趋势，

其二，依据政策文本特征和政治社会背景，对我国老年教育政策发展历程进行阶段划分。应用 NVivo11 plus 对 52 份政策文本编码后进行词频统计与内容分析，并采用 Pearson 相关系数进行共词聚类分析，设定“0.6 ~ 0.8”强相关参数阈值，分析阶段划分两两相邻节点的 Pearson 相关系数，检验阶段划分的合理性。

其三，在认识论上以具体的历史背景和脉络为基础，在方法论上关注时序、历史关键节点，结合我国老年教育政策在文本类型、年际数量分布、政策颁布主体、政策文本内容、政策变迁动力因素等方面的特点，在中国语境下修正运用多源流模型分析老年教育政策的议程设置与变迁机理。

三、研究结果与分析

（一）我国老年教育政策发展的阶段划分

图 2 中国老年教育政策法规颁布时间与数量趋势图的波段变化呈现出老年教育政策发展与国家特定历史时期的政治体制改革、人口老龄化进程和老龄政策构建的相关性与趋同发展特点。

首先是我国涉老政策初现时间点和缘由的三源流解释。1982 年 2 月我国第一部涉老政策《关于建立老干部退休制度的决定》以及 4 月国务院《关于发布老干部离职休养制度的几项规定的通知》的颁布，均源于国家领导职务终身制废除这一政治源流影响了政府对“老干部们政治地位保障和心理落差化解”问题的觉察与政策议程纳入。同年 4 月，老龄问题世界大会中国委员会成立。作

为联合国成员国之一，中国代表团 7 月参加了联合国首届维也纳老龄问题世界大会。在国内三源流汇合及老龄问题的国际性关注推动下，我国涉老政策浮出“政策原汤”。

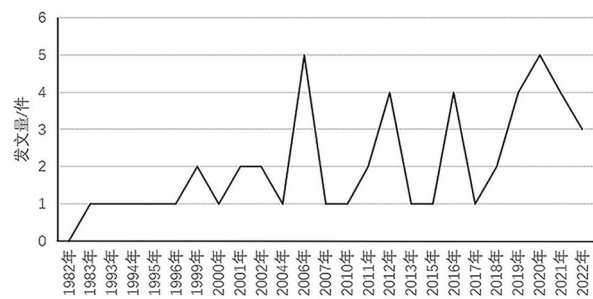


图 2 国家层面中国老年教育政策法规颁布时间与数量趋势图

其次，莱恩·多亚尔和伊恩·高夫将人类需要满足嵌入特定的政治、经济、社会、价值和文化，认为社会福利政策的设计应立足于社会成员的需要<sup>[9]</sup>。Burton 也提出福利理论建构和政策选择的核心议题是明确需要满足途径与福利提供方式<sup>[10]</sup>。老年教育作为国家应对人口老龄化问题的战略议题，不仅是老年人“自我价值实现”的个体需求转化为“社会性需求”的过程，更是“社会政策化”的过程<sup>[11]</sup>。因此，自 1999 年中国正式进入老龄化社会后，为应对人口结构变化与人口红利削弱对社会带来的新需求和挑战，以问题源流为导向，在社会经济体制结构变革与经济增长所构建的基础和条件下，老年教育随涉老政策一并被列入政策优先顺序，进入政策议程。国家先后颁布了《关于



做好老年教育工作的通知》(2001)、《中国老龄事业发展“十五”计划纲要(2001—2005)》(2001)、《教育部关于推进社区教育工作的若干意见》(2004)、《老年教育发展规划(2016—2020年)》(2006)等一系列文件,老年教育政策法规体系得到了不断发展与丰富,实现了政策源流的推进。

最后,从国家老年教育相关政策的颁布时间与数量趋势图看,老干部退休制度初建与涉老政策初现是党的十二大召开期间。另外,1999年之前基本每年均有新政策颁布,自2000年之后,颁布频率与密度逐渐呈现上升态势。且每个政策颁布高峰点均与党的十六大(2002年)、党的十七大(2007年)、党的十八大(2012年)以及中共中央政治局会议第三十二次集体学习(2016年)、党的十九大(2020年)的时间点契合。特别是党的十八大以来,中国共产党对有关群众利益保障和社会稳定的基本生命健康权、社会福祉、养老体系保障等问题高度重视,在以人民为中心,抚平国民情绪、维护国民利益、满足国民诉求的执政理念下,2016年“政策之窗”开启,国务院办公厅颁布了目前为止我国老年教育发展具有最高效力的<sup>[12]</sup>首部老年教育行政法规《老年教育发展规划(2016—2020年)》。以上分析反映出政治源流、政策源流以及各类议题网络和舆情对中国老年教育政策议程的影响。

基于以上分析,本文将中国老年教育政策发展划分为政策起步与调整期(1982—1999年)、政策发展与丰富期(2000—2015年)和政策完善与创新期(2016年至今)3个阶段。对3个发展阶段中的政策文本进行逐句逐词编码,并将其相应归入以“1982—1999年”“2000—2015年”“2016年—”命名的节点中,形成3个语料库,进行“单词相似性”共词聚类分析,得出3个阶段语料库的Pearson相关系数(见表3)。“节点1982—1999年”与“节点2000—2015年”的相关系数为0.45,“节点2000—2015年”与“节点2016年—”的相关系数为0.54,均处于存在相关但未达到强相关程度的区间。“节点1982—1999年”与“节点2016年—”的相关系数只有0.30,处于弱相关(相关系数在0.35~0.65之间,表示相关性不明显<sup>[13]</sup>),表明1949年以来我国老年教育政策发生了较大的变化。由此说明相

邻两两阶段的政策具有区分度,反证了上述阶段划分的合理性。

表3 中国老年教育政策发展阶段  
三个语料库的 Pearson 相关系数

节点 A		节点 B	Pearson 相关系数
节点 1982—1999 年	节点 2000—2015 年		0.45
节点 2000—2015 年	节点 2016 年—		0.54
节点 1982—1999 年	节点 2016 年—		0.30

(二) 中国老年教育政策议程的多源流分析

对问题流、政策流和政治流的分析涉及公共政策制定与治理的复杂性。融合了中国终身教育体系建设、老龄事业发展和养老服务体系构建的中国老年教育政策发展及政策议程受多种因素的耦合影响。这些因素包括社会问题和重大事件的聚焦、指标变化、执政理念转变以及国民情绪的变化等。在政策共同体相关提案和建议即政策源流的推动下,三流汇合,“政策之窗”开启,政策议程得以设置。以下分别从问题源流的梳理、政治源流的汇聚和政策源流的整合展开分析。

1. 中国老年教育政策议程的问题源流分析。  
问题源流的本质是政策议程的触发机制,作为政策过程的初始阶段,问题的界定为备选方案的形成、政策选择、政策执行和政策评估奠定基础,是问题源流分析的核心。其主要衡量因素有价值观、系统指标的变化、焦点事件(危机和灾难)、现行政策的评估反馈、预算约束等<sup>[14]</sup>。

首先,“问题就发生在制度之下”<sup>[15]</sup>。如上文论析,我国对人口结构变化及老龄问题可能带来的挑战的关注源于中国干部终身制度的废除和老龄问题的国际性关注。同时,政策问题的界定往往是“创造值得被解决的问题”<sup>[16]</sup>,即必须同时回答问题的解决方案。因此,1983年《关于老龄工作情况与今后活动计划要点》中提到“对具有科学知识、技术专长和领导经验的老年人,在力所能及的前提下,加以妥善安排”“可重新受聘”,要求积极开展老龄科研活动,推动有关部门对老年人福利相关法令和规定的拟定或制定,并“根据不同的条件,因地制宜地……为老年人活动创造方便条件”。随着国家对老龄问题的识别与界定,老年教育被包含于问题解决方案之中,一并纳入了《中国老龄工作七年发展纲要(1994—2000年)》。

但是,从中国老年教育政策发展进程可知,问题的严重性、发生率、新颖度、接近性、危机以及解决方案等自身的属性特征<sup>[17]</sup>对问题界定与优先顺序设置将产生重要影响。第一,问题的严重性与危机一般与问题涉及的目标群体和问题带来的社会影响力有关。例如,虽然制度改革是涉老政策产生和老年大学成立的直接导因,老干部——政策对象的特殊性保证了政策优先顺序,但1999年之前中国还未正式进入老龄社会,即便1999年之后的很长一段时间,因人口红利的缓冲,相比人口初老对社会带来的负面影响,社会结构转型和经济体制转轨过快带来的各种社会问题和矛盾解决则更具紧迫性。因此在先后颁布的《中国老龄工作七年发展纲要(1994—2000年)》和《中国老龄事业发展“十五”计划纲要(2001—2005年)》中,改善人口老龄化的解决之道仍以经济发展为重。加之中国的人口规模和疆域庞大,社会的流动性和差异性程度高,也模糊了客观存在的老龄化问题,在一定程度上阻碍了国家干预条件的形成。所以在1999年之前,老年教育政策发展缓慢。

其次,焦点事件(危机和灾难)的发生往往会使问题严重性凸显,加快决策议程。老年数字鸿沟治理就是典型案例。在人口老龄化与数字信息化时代交融发展背景下,老年群体因数字学习技术的迅速变化,融入数字生活时面临在线教育挑战和社会疏离等问题原本就一直存在。到2020年,作为数字化运用弱势群体的老年人的数字鸿沟弥合问题在新冠肺炎疫情这一公共卫生危机中进一步转化为老年人的信息危机<sup>[18]</sup>。问题源流的激化决定了“编目”顺序,开启了“政策之窗”,老年数字鸿沟治理体系和社会支持体系构建的相关政策很快进入决策议程。《关于切实解决老年人运用智能技术困难的实施方案》(国务院办公厅,2020年)、《关于广泛开展老年人运用智能技术教育培训的通知》(教育部办公厅,2021)等政策的颁布体现了政府对问题的回应,以及在保障老年人接受数字技能再教育基本权利,为老年人跨越“数字鸿沟”提供教育支持服务,使老年人共享智慧社会及增强获得感、幸福感和安全感等方面的努力。

再次,问题的新颖性能迅速聚焦关注,推动政策发展。譬如,1985年12月,时任国务院副总理李鹏在中国老龄问题全国委员会于北京召开的全国老年大学经验交流会上指出,创办老年大学是中国

老年事业的一大创举,“党和国家应该给予支持,应该不断总结经验,使它能够逐步完善起来”<sup>[19]</sup>。于是,老年大学作为老年教育实践的主要载体,在党和国家的大力支持下,兴起全国性创办热潮。随着全国各类老年大学、老年学校和在校学员数量的激增,中国老年教育协会和中国老年大学协会(CAUA)等各类社会组织也相继成立。1982年成立的中国老龄问题全国委员会于1995年由国务院批准更名为中国老龄协会,并于2005年与1999年成立的全国老龄工作委员会实行合署办公,在国内以全国老龄办名义开展工作,管理各类老年教育社会组织,在国际上则以中国老龄协会名义开展老龄事务的国际交流与合作。老年非学历教育和老年大学则归口政府文化部门管理。此后,一系列相应的政策得以出台。

最后,指标变化是影响问题发生率与接近性的重要因素。其中,人口结构的生物性、社会性和经济性特点使其成为观察社会整体结构与变迁、评价经济社会发达程度及衡量可持续发展的重要指标。最具代表性的英格尔现代化评价指标体系的11个主要指标中,人口结构指标就占了6个。其通过对人口再生产模式、劳动力年龄结构、养老保险赡养比、代际关系等多方面的影响,影响着社会和经济系统。以NVivo11 plus对老年教育相关政策文本内容进行编码的结果也显示,人口因素是老年教育政策变迁外部动因中最具影响力的因素(见表4)。据2020年全国第七次人口普查数据,中国65岁及以上人口占比已超世界平均水平的9.3%,达到13.5%<sup>[20]</sup>。另外,截至2020年,中国63.9%的人口居住在城市地区,城市化导致的代际分离加剧了社会孤立。社会人口变动趋势及与工作岗位相关的失业、雇佣率等指标也加深着公众养老担忧的程度。在中国人口形势增速下行和结构转型的背景下,积极应对人口老龄化上升为“事关国家发展全局,事关亿万百姓福祉,事关社会和谐稳定”<sup>[21]</sup>的国家战略性问题。老年教育作为个体受教育权力公平诉求以及积极应对人口老龄化的方案之一,在健康老化、养老准备和创造再就业机会上的价值意义逐渐凸显。同时,老年教育与社会、家庭、个人需求的相关性提高了问题的发生率与接近性,引起了包括政府机构、非政府组织、家庭和老人本身等不同利益相关者的关注。因此,《关于做好老年教育工作的通知》(多部委联合发文,2001)、《关于

进一步加强农村成人教育的若干意见》（教育部，2002）、《关于推进社区教育工作的若干意见》（教育部，2004）、《关于进一步加强老年文化建设的意见》（多部委合发文，2012）、《老年教育发展规划（2016—2020年）》（国务院办公厅，2016）、《关于加强新时代老龄工作的意见》（中共中央、国务院，2021）等政策相继出台。

表4 我国老年教育政策内容编码表

内部动因因素维度			外部动因因素维度		
节点	文件数量	参考点	节点	文件数量	参考点
价值维度	31	43	宏观制度环境	10	16
资源供给	34	71	政治因素	12	15
质量提高	8	14	社会经济变化	13	18
制度保障	21	25	文化因素	9	10
队伍建设	17	25	人口结构变化	18	32
财政资金金融保障	17	21			
合计		199	合计		91

正如沃克所言，通过策略性地将政策问题界定与解决方案联系起来，能够更好地控制政治过程以及相应的资源分配<sup>[22]</sup>。老年教育政策作为面向全人群、覆盖全生命周期的人口政策体系的组成部分，回应了“老有所学”“老有所乐”“老有所用”解决方案的可得性，被一并纳入国家工作大局、现代化建设全局中谋划部署<sup>[23]</sup>。

2. 中国老年教育政策议程的政治源流分析。金登认为，政治源流“由诸如公众情绪、压力集团间的竞争、选举结果、政党或者意识形态在国会中的分布状况以及政府的变更等因素构成<sup>[2]184</sup>”。具体涉及政策制定过程中围绕政策问题、方案及其议程的政治影响因素。根据研究选取的政策文本的内容编码结果，得到影响政策议程的内外部深层动因总计290个参考点（见表4）。其中，内部动因维度的参考点199个，外部动因维度的参考点91个。将其按照政策文本关注频次降序排列：资源供给参考点71次，占24.5%；其后依次为价值维度（14.8%，43次）、人口结构变化（11%，32次）、制度保障（8.62%，25次）、队伍建设（8.62%，25次）、财政资金金融保障（7.24%，21次）、社会经济变化（6.2%，18次）、宏观制度环境（5.5%，16次）、政治因素（5.2%，15次）、质

量提高（4.82%，14次）、文化因素（3.44%，10次）。由该计量可知，在中国老年教育政策变迁过程中，虽然政治源流持续性没有如其他国家主要受政党更迭的影响，但政府换届执政理念的转变、社会结构转型、经济体制转轨、公众意识发展和国民情绪变动等政治源流要素从内外部共同作用于老年教育政策变迁。且内部动因多于外部动因，其中影响力最大的内部动因因素是与社会生产方式密不可分的资源供给和价值维度。

首先，资源配置问题是政府与市场关系的核心。在马克思主义经济学的资源配置理论中，资源配置是以社会生产方式变更的历史观为基础，体现了资源配置方式和社会生产方式的统一。在我国市场经济尚未成熟的20世纪80年代初期，老年教育资源供给体制为政府主导的公共服务供给。90年代末期开始，随着市场经济的发展，在《中共中央 国务院关于加强老龄工作的决定》《中国老龄事业发展“十一五”规划》《中国老龄事业发展“十二五”规划》等政策文本中开始出现“多渠道筹措社会资金”“加大鼓励和扶持社会力量参与老年教育投资、兴办学校、开发文化产品和活动”等相关内容。社会结构转型和经济体制转轨推动我国养老服务市场打开的同时，老年教育产品供给社会投资和服务机制开始向多元办学格局转向，政策内容高度关注资源供给的有效与均衡性、区域发展的平衡与充分性、保障机制体制建设与改革等问题。老年教育政策随不同历史条件下社会生产方式的转变不断改变其借以实现的形式，解释了资源供给成为老年教育政策中出现频次最高的政策话语的原因。

另一方面，1982—2022年中国老年教育政策阶段划分词频搜索表中的高频关注词呈现了一条老年教育政策发展的主线（见表5）。其一，1999年中国正式进入老龄化社会后，老年教育便一直面临着数量和质量“供给失衡”问题，无法满足老年人的学习需求<sup>[24]</sup>。因此《中国老龄事业发展“十五”计划纲要（2001—2005年）》重申了1994年首次提出的“老年教育网络建设”。《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020）》中将老年教育列入国家教育整体规划，对办学数量、质量、规模的扩大均提出明确的任务要求，对办学形式、水平提高、科研与人才培养等方面也做出了进一步的规范。教育资源供给也由扩大老年大学覆盖



面向扩大各级各类老年学校办学规模、增加老年教育设施设备设施及加强老年教育网络建设全面铺开。特别是 2016 年开始,老年教育工作下沉社区,成为“地方公共服务体系”的一部分<sup>[25]</sup>,加强了县级及县以下三级社区老年教育办学网络的建设。老年教育作为至 2020 年底“基本实现教育现代化,基本形成学习型社会,进入人力资源强国行列”<sup>[26]</sup>的重要一环,被纳入继续教育和终身教育中,得到了更有序、系统的部署与发展。其二,收入保障和服务保障是福利体现的两个向度。老年教

育政策在老年社会福利保障与为老服务制度完善和网络建设中,作为老年福利政策的组成部分,服务供给、质量控制管理、硬件和软件建设加强等与供求关系改善和平衡相关的内容自然备受关注。其三,步入 21 世纪,推进精简政府职能和行政审批制度改革的形势下,服务型政府建设成为行政体制改革的总目标<sup>[27]</sup>。因此,自 2000 年开始,政策内容逐渐向“发展”“建设”“服务”“社区”“健康”转向。

表 5 中国老年教育政策阶段划分词频搜索表

主题词及其词频					
1982—1999 年		2000—2015 年		2016 年—	
教育(497)	老年人(253)	文化(2162)	教育(1468)	服务(1915)	发展(1418)
社会(195)	发展(183)	发展(1240)	建设(973)	教育(1181)	健康(1009)
工作(172)	国家(158)	服务(870)	社会(808)	建设(980)	老年人(978)
学校(156)	老年(147)	加强(708)	老年(579)	养老(939)	社会(904)
文化(113)	老龄(104)	工作(527)	老年人(522)	加强(793)	人口(712)
活动(93)	组织(90)	管理(415)	提高(404)	社区(698)	体系(681)
建设(85)	改革(85)	建立(403)	完善(393)	推进(667)	完善(662)
制度(77)	部门(77)	社区(390)	养老(389)	机构(613)	老年(582)

其次,所有公共政策,尤其是教育政策,都是高度价值嵌入的<sup>[28]</sup>,平等、公平与适当性是其不可回避的议题。在一个从宏观到微观,将国家社会发展需求与个体发展需求、规模扩张需求与质量建设需求动态融合的过程中发展的中国老年教育政策,其价值系统由经济、权力、知识、技术等物质层面的实体价值和专有称谓、名誉、意识形态等精神层面符号价值<sup>[15]</sup>共同组成,政策议程设置必然深受党执政理念转变的深刻影响。

从 1982 年 9 月党的十二大开幕式上邓小平明确提出“建设有中国特色的社会主义”这一科学命题开始,40 多年来,中国共产党执政理念在基本国情、外部环境和社会主要矛盾等因素变化的影响下,呈现出鲜明的阶段性特征。老年教育从国家利益意识形态单一目标定位的最初形态,转变为如今政府关注统一规划、指导及主体责任<sup>[30]</sup>追求高质量发展的新时代老年教育,体现了党执政理念转型对其发展与变迁产生的深刻影响。

具体体现为:随国民经济发展与社会快速转型,公众主体意识、利益诉求、国民心态与舆情等方面均发生了巨大的变化,建立一个以人为本、全面协调可持续发展的和谐社会成为客观要求。政策制定过程中更加注意回应人民群众诉求和期待,以及维护社会公平和弱势群体利益。老年教育政策适时实现了一系列转变,进入相关政策法规制定快速发展、政策内涵更为丰富的第二阶段。该阶段不仅政策对象从面向特定老年干部群体转向了面向城乡全体老年群体,以普惠福利性功能取代了最初的特殊福利性功能。所有的政策文本在价值维度上也体现出从社会本位价值向“以人为本”的转向。另外,在重视规模扩张的同时也开始关注师资队伍建设和教学质量等方面的内容。

2016 年 10 月我国第一部老年教育专项规划《老年教育发展规划(2016—2020 年)》的出台标志着老年教育政策法规进入国家顶层设计,我



国完成了从制度缺失到制度构建的转变,开启了资源供给与经费投入、法规制度健全、格局规划部署、管理体制机制建设、队伍建设与氛围营造等全方位完善和创新的第三发展阶段。同时,基于老龄人力资源开发对积极老化和国家发展的意义,在政策上也体现出对老年人的赋权增能。继《中国老龄事业发展“十五”计划纲要(2001—2005年)》中首次提出要积极开发老年人力资源,推动老年人“老有所为”<sup>[31]</sup>后,由树立积极老龄观,到“把老年人才开发和利用纳入人才市场建设的总体规划”,构建“国家老年人才信息数据库和老年人才信息中心”<sup>[32]</sup>,再到更新与拓展老年教育内容,将“开展老年人智能技术教育、加强应用培训”作为社区教育、老年教育的一项重要内容列入“十四五”教育相关规划和年度工作计划<sup>[33]</sup>,以及酝酿及试点实施延迟退休政策等一系列政策逐渐推进,老年教育目标定位已从仅仅是文化休闲教育转向了实现个人需求和社会效益、时代发展共进的内在价值导向的终身教育,彰显出兼顾持续人力资源开发和信息技术人文关怀的“健康、智慧养老”新时代格局。

另外,中国老年教育政策议程发展还表现出不拘泥于法案形式的特征。在政策窗口期,我国老年教育政策都是以“通知”“意见”和“规划”等行政性政策文件的形式出现,合计占文件总量的82%(见图3)。政策文本依据权力场域运作、决策者权威性、政策效果、政策定义、政策对象、政策话语逻辑等不同视角,有不同分类。类属社会公共政策体系范畴的教育政策,根据社会政策学者对社会政策文本的划分方法,依效力位阶可分为教育立法性政策、教育行政性政策、教育执行性政策以及以法院、检察院等司法机关为决策主体专门调整司法活动的特殊公共政策——教育司法政策<sup>[34]</sup>。不难看出,我国老年教育政策在中央立法供给上是极为不足的,既无老年教育专门法,也无上位法终身教育法。所以在相关立法尚未完备的情况下,中国老年教育政策的合法性主要来源于党的政治支持,以及为解决特定时期的某一问题或实现某一目标,利用国家公权对社会公共利益进行权威性分配涉及行政目标、行政手段、行政逻辑选择<sup>[35]</sup>的政府行政性政策文件。

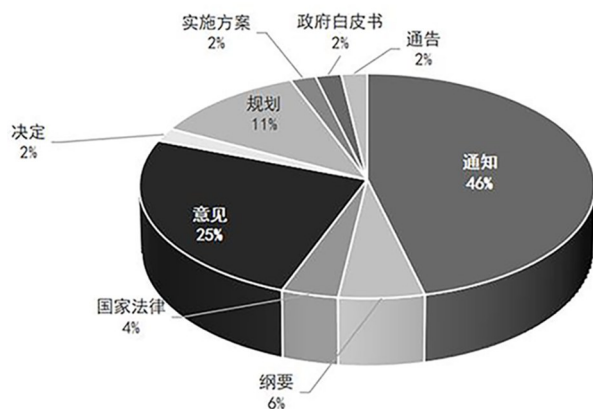


图3 国家层级中国老年教育相关政策法规的基本类型与占比

3. 中国老年教育政策议程的政策源流分析。在公共政策过程中,政策系统中的立法机构、行政决策机构、行政执行机构、司法机构、政治党派、利益集团、智囊团、大众传媒和公民个人等各类直接或间接参与公共政策过程的行动者共同构成了公共政策主体。在我国,全国人民代表大会及其常务委员会属国家立法机关,是制定法律、法规、决议等公共政策的主要政策主体。人大代表、政协委员可以提出提案或意见、建议,并就某些事项质询有关行政机关,获得机关答复。所以,很多人大代表或政协委员通过此渠道提出政策问题或影响政策取向的提案。因此,公民个体也可能因其专家、人大代表或政协委员的身份而成为政策主体或官方智囊团成员。围绕政策问题的解决,公共政策主体中的官员、专家们以法规、文件、交谈等形式,提出各类政策方案和建议,并抓住政策之窗开启的机会,发挥政策主体能力去推动政策建议受到重视。在这一政策准备与竞争的过程中形成政策源流,并在相互碰撞中得以软化形成共识,生成具有技术可行性、与主导价值观高适配且受众度高的较为完善的政策方案(见图1)。

从中国老年教育政策的发文主体分布情况看,发文主体涉及面较广,颁布形式有单主体独立发文和多部委联合发文。单主体独立发文的政策总数为34(占总数的65.4%),但从发文机构分布看,多部委联合发文数则最多(见图4)。这反映出我国老年教育工作党中央主导与协调、多元主体参与的跨部门协作的行政统筹机制特征和多层次整体共治的思路。因此,关注老年教育问题的人大代表和政

策主推部门——国务院、教育部、老龄委以及专家学者成为了推动和制定老年教育政策的关键政策主体。基于多源流理论，这些关键政策主体在整个政

策制定与执行过程中带动源流流动增长、软化和公众舆论的推动，使老年教育政策进入决策议程，形成特定的政策结果。

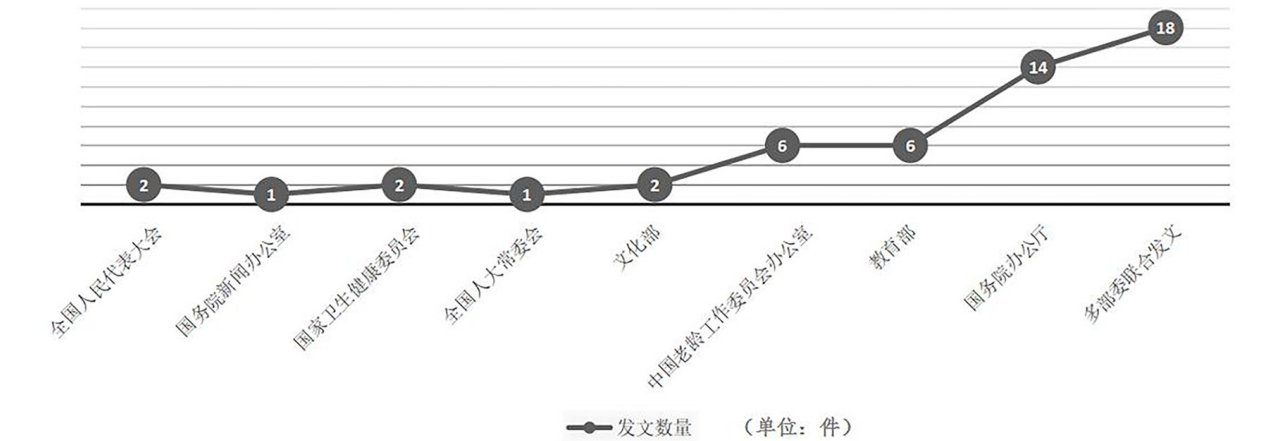


图 4 国家层面中国老年教育相关政策法规发文主体与发文量

在我国，全国人大代表和政协委员因身兼多重身份的独特性，在老年教育政策议程设置中扮演了举足轻重的角色，例如浙江省副省长郑继伟、上海教科院副院长胡卫、湖南籍作家汤素兰、北京大学原校长周其凤院士、住宁全国政协委员马秀珍、全国政协委员白岩松等人。这些“政策企业家”们守候并抓住“政策之窗”开启的契机，从老年教

育资源供给、立法体系完善、老年教育观念转变、权责统一主管机构组建、学科与专业建设规划、终身教育体系构建与学习型社会建设等多方面坚持不懈地针对老年教育政策提出建议。对全国人大代表和政协委员们的建言和提案，政府主要以教育部教提案函复的形式给予了积极的回应和极大的重视与支持（见表 6）。

表 6 我国老年教育政策相关提案与复函汇示例

提案内容	提案	复函
终身教育 体系构建 与学习型 社会建设	全国政协十一届四次会议 0348 号《关于构建终身教育体系，努力建设学习型社会的提案内容》	教提案〔2011〕第 432 号文复函
	政协十二届全国委员会第五次会议第 0640 号（教育类 070 号）《关于优化社会教育资源推进终身学习的提案》	教育部教提案〔2017〕第 227 号文复函
	政协十三届全国委员会第三次会议第 1254 号（社会管理类 90 号）《关于在社区设立老年大学的提案》	教育部经商国家发展改革委、财政部，以教职成提案〔2020〕74 号文复函
老年教育 资源供给	政协第十三届全国委员会第四次会议第 2730 号（教育类 116 号）《关于加快终身教育体系背景下老年教育的提案》	教育部经商民政部，以教职成提案〔2021〕207 号文复函
	政协十三届全国委员会第三次会议第 2843 号（教育类 267 号）《关于鼓励社会力量举办老年大学的提案》	教育部教职成提案〔2020〕164 号文复函
	政协第十三届全国委员会第四次会议第 B053 号（教育类 116 号）《关于加快发展普惠性老年教育的提案》	教育部经商民政部，以教职成提案〔2021〕207 号文复函
法规条例 建设	十三届全国人大二次会议第 7015 号《关于制定〈国家老年教育条例〉的建议》	教育部经商民政部、国家卫生健康委，以教建议字〔2019〕368 号文复函

续表6

提案内容	提案	复函
老年教育 学科建设与 办学质量、 为老服务 人才培养	政协十二届全国委员会第四次会议第 2752 号(社会管理类 248 号)《关于“一专二转”加快养老服务专业人才培养的提案》	教育部经商财政部、人力资源和社会保障部、 人民银行,以教提案〔2016〕第 258 号文复函
	政协十三届全国委员会第一次会议第 4130 号(教育类 389 号)《关于提升老年大学建设规模和水平的提案》	教育部教提案〔2018〕第 278 号文复函
	政协第十三届全国委员会第四次会议第 4213 号(教育类 423 号)《关于深化医学教育布局,积极应对人口老龄化的提案》	教育部教高提案〔2021〕195 号文复函

4. 三流汇合与政策之窗的开启。金登认为,“一个项目被提上议程是由于在特定时刻汇合在一起的多种因素共同作用的结果,而并非它们中的一种或另一种因素单独作用的结果<sup>[2]190</sup>”。这种共同作用发生在问题源流、政策源流和政治源流在特定时机汇聚在一起的情况下,其大大增加了政策之窗开启的可能性。鉴于政策之窗的机会是短暂的,因此利益相关者和政策制定者必须迅速抓住这个机会,提出解决老年教育问题的建议和提案。同时,政策之窗的开启也为“问题溪流”“政策溪流”和“政治溪流”的完美结合创造了机会,推动了更高层次的政策议程。

四、研究结论

基于上述分析可以得出结论,我国正采取一种独特的战略,通过国家、社区和网络构建体系,将老年教育融入整体社会养老保障福利体系,以实现国际健康老龄化的趋同。

(一) 老年教育政策与社会养老保障福利体系的融合利弊兼存

我国政府采取了多种措施,包括改善获得机会,根据不断演变的人口结构和技术变化调整政策,解决数字鸿沟等,希望将老年教育纳入更广泛的社会养老保障福利体系,以满足老年人的教育需要,促进社会包容和整体福祉。但从《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》<sup>[36]</sup>中对社会保险的综合考虑这点来看,我国虽然已完善了社会保障体系,但由于基本养老保险仍然不足,现阶段涉老政策计划更强调的是社会保险和一般安全网的重要性。

因此,老年教育政策与社会福利保障体系的融合虽然符合中国构建和谐社会、促进全民福祉的国

家目标,但仍面临诸多挑战。老年福利保障体系包括养老金、医疗保健和其他福利制度,同时涉及市场化推进。在这一框架内平衡预算制约的同时为老年教育发展提供持续财政、基础设施和人力资源等资源分配的支持,平衡市场力量与构建监管机制,兼顾缩短城乡差距、提高教育质量、满足不断变化的老年教育需求等,政策议程势必复杂。

(二) 政策法规体系完善与多元政策主体权责边界厘清急需推进

中国老年教育发展实践先于理论研究,政策法规体系建设亦是伴随老龄事业发展和老年教育实践的推进才逐具雏形。因此,政策发展与政策框架缺乏全面战略性和连贯性。在上位法和专门法缺失,终身教育社会体系整体体制机制变革还未实现的现实下,老年教育实践与管理的基本保证主要基于行政规范性文件。虽然2015年《立法法》赋予地方有限立法权后,一些地方老年教育政策法规的制定促进了老年教育地方法治建设与管理水平的提高,但因立法者法理素养差异、地方立法听证制度的完善度、立法项目可行性评估机制的健全性、利益倾向以及公众参与程度等因素的影响,只采用行政解释在规范效力与指导上仍远不及立法与司法性政策。

另外,中国老年教育政策虽然提出建立由党委领导、政府统筹,教育部门、文化部门、老龄部门以及其他部门共同参与的四层权责关系,且《国家中长期教育改革与发展规划纲要(2010—2020年)》《中共中央国务院关于加强新时代老龄工作的意见》等文件从行业归口管理的角度已将老年教育纳入教育部门管理范畴,但中央与地方政府间财权与事权统一及集权与分权平衡等纵向权力配置问题以及地方政府中横向部门间和执行主体的权责边界问题依然存在,尚无具体规定。中国的国家治



理遵循效率与合法性双重逻辑,甚至更加强调合法性逻辑<sup>[37]</sup>。老年教育政策议程是一项自上而下跨部委和部门的复杂性系统工程,相关政策法规体系的完善和行政体制内部纵向权责的划分规范,横向执行职能交叉重叠困境的破解亟待推进。

### (三) 政策制定机制的权力配置与监督有待法制化

理想的政策制定过程,是由合理化身——专家和公共性代言人——公众参与,政策决策权威——政府在三位一体政策制定机制下的和谐过程。市场经济和民主政治的发展扩大了政策主体的范围。为实现善治,突破政府能力局限,政治源流中的社会组织、公共舆论、国民情绪等作为体制外的主体代表在政策制定过程中越来越受到重视。中央政府工作报告中不断释放新时期下政策制定体制结构应由公众参与、专家论证、政府决策三者相结合的信号。但体制内外公众、专家和官员之间的权力配置不明,如何形成一个民主、有效且具有公共精神的政策制定机制自然成为一个现实难题。而且,公众权利意识薄弱加上政策制定过程的技术理性要求决定了政策制定过程中政府和专家的核心地位,利益聚合与表达能力弱的非政府社会组织和公众在大多数情况下仍处于政策制定体制的边缘。这也是为何专家、人大代表、公众的声音难以真正对政策过程形成理性监督与制约机制的原因。

## 五、政策建议

在国家终身教育体系和社会养老保障福利体系内的老年教育政策议程设置需要谨慎考虑政策协调,其挑战在于平衡老年人的教育和社会经济需求,同时确保机会获得的公平及可持续性。建议借鉴地方立法探索的实践,总结老年教育发展40多年的经验,立足于国家老龄化治理战略,从老年教育价值理念的变革、政策法规体系的框架设计、政策法规内容的可及性与科学性、市场机制介入与配套政策资源扶持的同步、政策主体权职边界的厘清等方面,以法规形式对老年教育做出更具有前瞻性的具体化规定,构造良好的政策环境支持。具体建议如下。

其一,在中国社会主义协商民主制度推进下,老年教育政策法规体系的完善进程应更注重政策议程设置的公共性、科学性、民主性与合法性。教育政策议程所有进程的相互关联和反复性意味着决策

者可以基于政策反馈,面临新挑战或适应不断变化的环境时重新审视早期阶段。因此,应改进优化反馈机制,加强不间断的有效监测与研究,例证迭代适应的政策接受性。另外,应加强公民对老年人口教育需要的认识和宣传,通过政治社会化培育提高公众意识。还可从公众接受度和政策专业技术水平等维度设计公民参与执行计划、考核指标、制度化推进等机制,加强专家和公众参与的结合度。

其二,中国的公共政策包括政府倡议及与非政府组织和社区组织的合作,这些伙伴关系旨在扩大老人受教育机会。因此,应针对权责关系进行立法,构建多元政策监督评估网络,完善规范各种利益攸关方的准入、质量保持和问责的相关政策,通过多方制约和制衡保障,充分发挥政府和非政府组织及倡导团体的作用。

其三,构建整合社区、数字网络的老年教育整体框架系统,提供一系列可获得且负担得起,满足老年学习者需求与偏好的教育机会需要持续调整、动态更新的政策内容。可通过促进教育与保健系统间的合作加强教育和健康在老龄化方面的联系,提升老人认知健康和整体幸福感。为满足老龄化人口不断变化的教育需求,还需要考虑老年人口异质性、教育内容的更新和智能社会适应等问题。例如提高设施的无障碍与包容性,为高水平老年学习者创造获取相关技能和就业新机会的途径等。

其四,关注数据要素战略提升与构建政策研究长效机制。有效的公共政策依赖于强有力的数据收集和研究,以保障定期评估和评价,促进政策完善和保障目标达成。因此,应与国家数据要素战略要求相契合,强化信息采集。另外,应健全社会智库和高校智库协同研究的工作机制,加强教育、保健和社会服务机构之间的跨学科合作,通过课题招标、委托研究等方式,长期跟踪,进行储备性政策研究,保证成果转化途径畅通,为决策咨询提供学理支撑和方法论支撑,以有效应对现实世界的挑战。

### [参考文献]

- [1] 国家统计局. 国务院第七次全国人口普查领导小组办公室负责人接受中新社专访问 [EB/OL]. (2021-05-13) [2023-02-02]. [http://www.stats.gov.cn/sj/sjjd/202302/t20230202\\_1896487.html](http://www.stats.gov.cn/sj/sjjd/202302/t20230202_1896487.html).
- [2] 金登. 议程、备选方案与公共政策: 第二版 [M].

- 丁煌, 方兴, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2004.
- [3] ZAHARIADIS N. The multiple stream framework. Theories of the Policy Process [M]. Colorado: Westview Press, 2007: 65.
- [4] ZAHARIADIS N, ALLEN C S. Ideas, Networks, and Policy Streams: Privatization in Britain and Germany [J]. Review of Policy Research, 1995 (14): 71-98.
- [5] HOWLETT M, MCCONNELL A, PEARL A. Streams and stages: Reconciling Kingdon and Policy Process Theory [J]. European Journal of Political Research, 2015 (54): 419-434.
- [6] 沈亚平, 王瑞雪. 社会主要矛盾变迁与政府公共服务双重供给政策的多源流分析 [J]. 宁夏社会科学, 2020 (1): 57-62.
- [7] 乐冰馨. 基于多源流模型的渐进式延迟退休政策分析 [J]. 劳动保障世界, 2018 (12): 19-20.
- [8] 马俊. 中国公共行政学研究的反思: 面对问题的勇气 [J]. 中山大学学报 (社会科学版), 2006 (3): 73-76.
- [9] 多亚尔, 高夫. 人的需要理论 [M]. 北京: 商务印书馆, 2008: 68.
- [10] BURTON J. Conflict: Human Needs Theory. [M]. London: Macmillan, 1990: 1.
- [11] 王英, 王小波. 中国老年福利的“新常态”: 老年教育的社会政策化 [J]. 宁夏社会科学, 2015 (6): 66-71.
- [12] 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.
- [13] 张红霞. 教育科学研究方法 [M]. 北京: 教育科学出版社, 2009: 348.
- [14] 王翀, 严强. 对社会政策替代过程的新解释, 江苏社会科学 [J]. 2012 (2): 118-124.
- [15] PARSONS W. Public Policy [M]. Camberley Surrey: Edward Elgar Publishing, 1995: 224.
- [16] WILDAVSKY A. Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis [J]. Journal of Economic Issue, 1979 (14): 1029-1031.
- [17] ROCHEFORT D A, COBB R W. The Politics of Problem Definition: Shaping the Policy Agenda [C]. University Press of Kansas, 1994: 10-26.
- [18] 陆杰华, 韦晓丹. 老年数字鸿沟治理的分析框架、理念及其路径选择——基于数字鸿沟与知沟理论视角 [J]. 人口研究, 2021 (3): 17-30.
- [19] 全国老龄工作委员会办公室. 中国老龄工作年鉴 (1982—2002) [M]. 北京: 华龄出版社, 2004: 42-43.
- [20] 国家统计局. 中新社记者专访国务院人普办负责人 [EB/OL]. (2021-05-13) [2022-02-26]. <http://www.stats.gov.cn/search/s?qt>.
- [21] 新华社. 中共中央国务院关于加强新时代老龄工作的意见 [EB/OL]. (2021-11-24) [2022-02-26]. [http://www.gov.cn/zhengce/2021-11/24/content\\_5653181.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2021-11/24/content_5653181.htm).
- [22] LINDQUIST E, MOSHER - HOWE K N, LIU X. Nanotechnology...What Is It Good For? (Absolutely Everything): A Problem Definition Approach [J]. Review of Policy Research, 2010 (3): 255-271.
- [23] 国务院. 国务院关于印发国家人口发展规划 (2016-2030 年) 的通知 [EB/OL]. (2017-01-25) [2021-02-26]. [http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-01/25/content\\_5163309.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-01/25/content_5163309.htm).
- [24] 程仙平. 社会主要矛盾转化背景下老年教育发展路向与因应策略——以浙江省为例 [J]. 成人教育, 2019, 39 (12): 42-46.
- [25] 教育部. 国家教育事业发展“十三五”规划 [EB/OL]. (2017-01-19) [2021-02-26]. [http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xwfb/s6052/moe\\_838/201701/t20170119\\_295317.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/s6052/moe_838/201701/t20170119_295317.html).
- [26] 新华社. 国家中长期教育改革和发展规划纲要 (2010-2020) [EB/OL]. (2010-07-29) [2021-02-26]. [http://www.gov.cn/jrzq/2010-07/29/content\\_1667143.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2010-07/29/content_1667143.htm).
- [27] 何显明. 政府转型与现代国家治理体系的建构——60 年来政府体制演变的内在逻辑 [J]. 浙江社会科学, 2013 (6): 4-13.
- [28] 福勒. 教育政策学导论 [M]. 许庆豫, 译. 南京: 江苏教育出版社, 2009: 141-142.
- [29] 中共中央文献研究室. 十六大以来重要文献选编: 上 [M]. 北京: 中央文献出版社, 2005: 9.
- [30] 程仙平. 老年教育公共服务体系的构建逻辑与图景——基于新公共服务理论视角 [J]. 河北师范大学学报 (教育科学版), 2019 (4): 95-100.
- [31] 中国老龄事业发展“十五”计划纲要 (2001-2005 年) [J]. 中华人民共和国国务院公报, 2001 (26): 30-35.
- [32] 全国老龄工作委员会办公室. 中国老龄法律法规文件汇编 [M]. 北京: 华龄出版社, 2010: 726.
- [33] 教育部. 教育部办公厅关于广泛开展老年人运用智能技术教育培训的通知 [EB/OL]. (2021-07-13) [2021-07-28]. [http://www.moe.gov.cn/srcsite/A07/zcs\\_cxsh/202107/t20210728\\_547422.html](http://www.moe.gov.cn/srcsite/A07/zcs_cxsh/202107/t20210728_547422.html).
- [34] 刘武俊. 司法政策的基本理论初探 [J]. 中国司法, 2012 (3): 28-35.
- [35] 高泰伟. 行政过程中的政策形成: 一种方法论上的投稿网址: <http://xuebaobangong.jmu.edu.cn/jkb/>

追问 [J]. 当代法学, 2012 (5): 38 - 46.

[36] 新华社. 中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要[EB/OL]. (2021 - 03 - 13) [2023 - 09 - 26]. [https://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content\\_5592681.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm).

[37] 冯仕政. 中国国家运动的形成与变异: 基于政体的整体性解释 [J]. 开放时代, 2011 (1): 73 - 97.

(责任编辑: 容媛媛)

Analysis of Multiple Streams of China’s Elderly Education Policy Agenda  
——Based on the Textual Analysis of National Elderly  
Education-related Policies from 1982 to 2022

XU Wan-min<sup>1,2</sup>

(Normal College, Jimei University, Xiamen 361021, China;  
2. Jeonbuk National University, Jeonju 54896, Republic of Korea)

**Abstract:** Taking 52 senior education-related policy texts promulgated at the national level from 1982 to 2022 as the research object, the Multiple Stream Framework was used as the analysis framework, and combined with analysis software such as NVivo11 plus to analyze the basic attribute characteristics of policy texts and the influence factors of policy agenda setting. As a result, from the aspects of problem stream, political stream and policy stream and policy windows opening, a systematic analysis of Chinese elderly education policy agenda setting is carried out. The study found that our country’s elderly education policy is incomplete and regulatory system, unclear boundaries of powers and responsibilities of multiple policy subjects, and unclear power allocation of policy-making mechanisms, which greatly affect the setting of the elderly education policy agenda. Therefore, it is suggested to speed up the legislative process of lifelong education at the national level, build a three-in-one policy-making mechanism, and smooth the channels for expressing interests. And we should cultivate the awareness of democratic participation of policy subjects outside the system through political socialization.

**Key words:** elderly education; multi-stream theory; policy agenda