

人口老龄化背景下我国老年教育立法困境及法律体系构建

□王少媛 刘博炜

摘要:随着我国人口老龄化进程的加快,如何将积极老龄观融入经济社会发展全过程,把老年教育纳入法制化轨道,以法治的系统性思维前瞻性规划老年教育法律体系建设,成为重要的时代命题。从我国老年教育立法进程及基本特点来看,其主要存在老年教育法律体系孱弱、法律制度供给不足、立法价值理念模糊、以政策法调整为主导立法规制等困境。唯有化解老年教育法律整体结构及功能上存在的体系性缺陷,才能更好地保障老年人受教育权的充分实现。未来我国老年教育立法的体系化构建可采取三条基本路径:一是以当然权、固有权和专属权为价值理念,构建老年教育法律的内在价值体系;二是以规范系统、实施系统、监督系统和保障系统为形式理性,完善老年教育法律的总体结构;三是以强化体系功能和实效为目标,制定我国老年教育基本法,进而形成以宪法为指针、以教育法为统领、以老年人权益保障法为基础、以老年教育专项法为核心,以及以地方性法规为补充的体现递次逻辑的老年教育法律体系。

关键词:老年教育;老年教育立法;法律体系化;受教育权;人口老龄化

中图分类号:G777 **文献标识码:**A **文章编号:**1009-5195(2023)04-0056-10 **doi**10.3969/j.issn.1009-5195.2023.04.007

基金项目:辽宁省社科基金教育学重点项目“人口老龄化背景下辽宁省老年教育立法体系建设策略研究”(L20AED003)。

作者简介:王少媛,研究员,博士生导师,辽宁大学高等教育研究所(辽宁沈阳 110136);刘博炜,博士研究生,辽宁大学法学院(辽宁沈阳 110136)。

当前,我国人口老龄化问题日渐突出。“十四五”时期,我国老年人口预计将达3亿,占比约22%,这标志着我国将进入中度老龄化社会(中华人民共和国民政部,2021)。但是,迄今为止我国尚未制定出一部与人口老龄化相适应、符合老龄化社会发展需求和规律的老年教育法,致使我国老年教育规范缺位、制度供给不足及整体功能发挥不够等问题愈加突出,极大制约了我国老年教育的发展和经济社会的进步。习近平总书记指出:“满足数量庞大的老年群众多方面需求、妥善解决人口老龄化带来的社会问题,事关国家发展全局,事关百姓福祉”(中国共产党新闻网,2022)。贯彻落实这一指示精神,把积极老龄观、健康老龄化理念融入经济社会发展全过程,用经济社会发展的整体观、系统观审视老年教育,把老年教育纳入法治化轨道,以法治的系统性思维前瞻性地规划、建设和完善老年教育法律体系势在必行。

一、我国老年教育立法进程及主要特征

1.我国老年教育立法进程

我国老年教育立法进程,与党和政府对老龄问题的高度重视和对公民受教育权益的保障密切相关,其大致经历了探索起步期、生成发展期和创新上升期三个阶段。

(1)探索起步阶段(1949—1995年):强调以政策法为主要方式推进老年教育发展演化

《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)第46条明确规定“中华人民共和国公民有受教育的权利和义务”,这蕴含着老年人同样享有受教育的法定权利。《中华人民共和国刑法》《中华人民共和国劳动法》等法律也规定了保护包括老年人在内的公民的合法权益,但这些法律规定,均未就老年教育保障问题作出专门规定(籍献平等,2020)。在该阶段,我国主要依托以行政管理为目标的中央

和国家的会议精神以及政策文件（即俗称的政策法）作为主要方式推进老年教育的发展演化。在1984年的全国首届老龄工作会议上，“老有所学”的理念首次被提出。1985年召开的全国老年大学经验交流会，对推进研究制定老年教育有关政策法规发挥了积极作用。1988年中国老年大学协会正式成立，促进了我国老年教育实践活动和制度机制的变革与创新。1994年国家计委等部门联合制发了《中国老龄工作七年发展纲要（1994—2000年）》，老年教育首次正式出现在国家政策性文件之中。1995年通过的《中华人民共和国教育法》（以下简称《教育法》）更是明确规定要建立全国性的包含老年教育在内的终身教育体系，并且鼓励发展多种形式的继续教育，推动全民终身学习。

（2）生成发展阶段（1996—2015年）：强调老年教育国家立法与政策并举，地方立法协同跟进

1996年全国人大常委会通过《中华人民共和国老年人权益保障法》（以下简称《老年法》），明确老年人享有继续受教育的权利。这是老年教育的概念首次出现在正式法律文件之中。自此，老有所学和国家发展老年教育以法律的形式被确定下来，实现了我国老年教育的立法转型。《老年法》实施后，我国老年教育政策法规制定工作明显加快。2000年中共中央、国务院印发《关于加强老龄工作的决定》，明确提出了发展多种形式的老年教育、兴办各类老年学校等内容。2001年中组部等部委联合印发了《关于做好老年教育工作的通知》，提出在21世纪前10年建立健全具有中国特色的老年教育体系的目标。同年国务院通过了《中国老龄事业发展规划“十五”计划纲要》，提出老龄事业发展的重要任务之一就是大力发展老年教育，并提出制定老年教育条例。2006年全国老龄工作委员会办公室发布的《中国老龄事业发展规划“十一五”规划》提出各级政府要继续加大对老年教育的资金投入。2011年国务院印发的《中国老龄事业发展规划“十二五”规划》明确提出要创新老年教育体制机制，探索老年教育新模式。2012年由全国老龄办等部委联合印发的《关于进一步加强老年文化建设的意见》指出，大力发展老年教育是贯彻终身教育理念、构建学习型社会的必然要求，也是社会发展进步的重要标志。在地方层面，部分省市根据自己的教育资源禀赋及老年教育的需求，也制定了符合本地实际情况的老年教育专项条例，涉及了老年教育内容的地方性法规

或政府规章，如天津市、徐州市等分别制定了相应的老年教育专项条例。

（3）创新上升阶段（2016年至今）：强调老年教育立法及政策稳健推进

自2016年始，我国老年教育发展步伐明显加快，法律政策推进力度明显加大。同年，国务院办公厅印发《老年教育发展规划（2016—2020年）》（以下简称《发展规划》），要求扩大老年教育资源供给，扩展老年教育发展路径。2017年国务院印发的《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》提出要优先发展城乡社区老年教育，支持鼓励各类社会力量举办或参与老年教育等新举措。2018年第十三届全国人大常委会第七次会议通过了《老年法》（修正版），增加了把老年教育纳入终身教育体系的内容。2019年国务院办公厅《关于推进养老服务发展的意见》提出要建立全国老年教育公共服务平台，推进老年教育资源、课程、师资共享，探索养教结合新模式等举措。2020年国务院办公厅《关于促进养老托育服务健康发展的意见》明确指出要支持各类机构举办老年大学、参与老年教育，搭建全国老年教育资源共享和公共服务平台。2021年中共中央、国务院《关于加强新时代老龄工作的意见》将老年教育纳入终身教育体系，同时提出要扩大老年教育资源供给。2021年国务院印发的《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》提出要创新发展老年教育。国家开放大学终身教育平台也于2022年5月正式上线，且面向社会免费开放（新华网，2022），标志着老年教育已从国家层面向全社会普及推广。截至2023年1月，山东省、安徽省、贵州省、天津市和徐州市均出台了老年教育专项法规，其他部分省市也陆续出台了一些涉及老年教育的地方性政策文件，相关法律政策在内容上对老年教育工作原则、办学机制、师资力量、经费来源、保障措施和法律责任等方面作出了相应规定，对提升老年教育工作水平，探索并促进全国性老年教育立法工作起到了积极推动作用和有益示范效应。

2.我国老年教育立法的主要特征

回顾我国老年教育的立法进程，可以发现其主要体现出如下四个方面的特征：

第一，立法规制层面呈现出以政策法调整为主导的渐进式演变。我国老年教育立法从起步阶段就带有明显的以政策法调整为主的特征。《老年法》虽然对老年教育作了原则性规定，但发挥的效能有

限,政策法依然对老年教育调整发挥着主导作用。中共中央、国务院发布的决定、意见、纲要等为效力最高的规范性文件,是对开展老年教育工作进行整体布局 and 全盘谋划的工作指针。相关国家机关出台的规划、计划和通知等,亦对老年教育工作的组织实施发挥了积极推动作用。在国家政策指导框架下,各省市出台的地方规范,则对老年教育工作的推行、深化起到了完善与补充作用。经过30多年的制度实践,从中央到地方以政策法为主干的老年教育政策法规的体系框架已初步显现,老年教育作为终身教育的重要组成部分和积极应对人口老龄化的重要举措,已成为中央和地方各级政府的共同价值认同。

第二,立法指导思想脱胎于社会福利进而转向独立的老年教育事业。我国老年教育是伴随20世纪80年代初期废除领导干部职务终身制、建立老干部离退休制度而产生和发展起来的,其最初的主要目的是为了了解决离退休老同志的精神生活需要,带有明显的社会福利色彩。随着老年教育规模的扩大和办学形式的丰富,老年教育现已逐步深化并明确为“是我国教育事业和老龄事业的重要组成部分”(中华人民共和国教育部,2016)。这一立法指导思想的转变,体现了老年教育法律价值观念的创新。老年教育就是要依据中国老年人口的特点和教育需求,保障老年人受教育权,追求唤醒其权利意识与主体意识,引导他们从自我处境出发,争取多元层面的介入和社会资源协助,逐步获得或增强他们对生命的掌控能力,真正实现其生活质量的持续改善(王英等,2011)。

第三,制度设计和功能实现了由追求单一目标向多维度制度架构的转变。通过建立和完善国家和地方性法规与规章,先后确定了保障老年教育发展的管理体制、经费投入、社区老年教育、社会办学、人才培养、学科建设,以及科学研究、评价和激励、监督管理和特殊教育等相关制度。在规制的教学内容和范围上,其亦从注重追求并丰富退休生活的福利性、娱乐性、休闲性的浅层次定位,逐步升华为科学文化、养生保健、心理健康、职业技能、法律法规、闲暇生活、代际沟通、生命尊严等方面的多元定位(中华人民共和国教育部,2016)。

第四,实践层面形成了老年教育需求倒逼政策法规制定及相关理论研究的局面。我国的老年教育现已累积了较为丰富的实践成果,特别是全国各地的老年大学、老年电视大学和网上学校、社区学院

等生动实践,不仅丰富了老年教育的形式和内容,拓展了老年教育空间,而且在一定程度上也倒逼老年教育政策法规的制定。这突出体现在老年教育实践推动了老年教育理论研究由微观理论命题、理论思维结构、规制路径及模式等浅层次的探讨,逐步向宏观的立法理念及价值取向、制度设计及其相互关系、方法论上概念体系的逻辑结构等更高站位、更广格局和更深认知转变,凸显出社会实践先于理论而又促进理论研究的典型特点。

二、我国老年教育立法存在的主要问题

为积极应对与防范老龄社会风险,立足于我国社会主义法律体系基本框架,以创制中国特色的社会主义老年教育法律制度体系为面向,反思我国老年教育立法依然存在以下五方面的问题:

1. 老年教育法律体系孱弱

法律体系是一个国家在一定历史阶段以现行的和即将制定的法律规范为基础,以宪法为主体,由不同的部门法律组成一个内容协同一致、形式完整统一的有机整体。老年教育法律体系作为其子系统,是以老年教育内外关系为主要调整对象的各种法律规范的总和。它不是现行法律规范的简单相加,而是以宪法为指导,以不同内容的法律规范所组成的若干部门法为横向结构,以不同范围和效力等级的法律规范为纵向结构,而形成的一套协调、严密和完整的法律体系。

目前,国家层面间接与老年教育有关的法律包括《宪法》中关于成人教育和职业教育的规定,《教育法》确立的职业教育制度和成人教育制度,但并无单独成文的老年教育法律条款。而国家层面直接与老年教育相关的法律只有《老年法》,其明确规定了“老年人有继续受教育的权利”“国家发展老年教育,把老年教育纳入终身教育体系,鼓励社会办好各类老年学校”“各级人民政府对老年教育应当加强领导,统一规划,加大投入”等内容。从横向部门法看,《中华人民共和国职业教育法》《中华人民共和国高等教育法》《中华人民共和国民办教育促进法》和《中华人民共和国教师法》中均缺乏对老年教育的有关规定(李洁,2019)。从效力最高的政策文件看,中共中央、国务院印发的《关于加强新时代老龄工作的意见》,国务院印发的“十二五”“十三五”“十四五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划,以及中共中央、国务院印发的《国家中长期教育改革和发展

规划纲要(2010—2020年)》等,也没有就老年教育发展做出更为具体的细则性安排。从地方立法层面看,虽然安徽、山东、贵州、天津和徐州等少数省市制定了相关法规或政府规章,但立法技术上也存在基本法律要素缺失、结构不完整、秩序失范等问题^①。由此可见,我国老年教育法律体系还存在明显的不完整、不协调、不系统问题,与同领域的高等教育法律体系相比,体系孱弱问题十分突出。

2. 法律制度供给不足

老年教育法律制度与老年教育资源关系密切,资源支撑制度,制度优化资源,二者相结合所产生的优势,可以释放潜在的优质资源能量,推动老年教育事业健康高效发展。我国文化养老需求巨大,老年教育供应紧张,老年大学供不应求、热门课程“一座难求”的现象,一定程度上也是法律制度供给不足的产物。截至2020年底,我国各级各类老年大学(含学校、学习点)有8万多所(个),注册学员高达1400多万人(中华人民共和国国家卫生健康委员会,2021)。另据中国发展基金会预测,若以60岁及以上作为划定老年人口的标准,到2050年中国将有近5亿老年人,将由中度老龄化社会进入重度老龄化社会(中国日报网,2021)。立法的预见力来源于认知,由于立法者对已经来临的人口老龄化给经济社会带来的冲击认识不足,并受立法能力和经验等原因所限(苗炎等,2012),目前立法机关制定的老年教育法律往往前瞻性及预留空间不足,刚性约束较小,与社会现实的非兼容性较高,呈现出法律相对于社会发展滞后、制度供给不足的特点。例如,《老年法》虽然确立了老年人的继续受教育权,规定了全民老龄化国情教育制度,养老服务人才培养、使用、评价和激励制度,老年人就业及参与社会活动制度(中华人民共和国民政部,2019)等,但是,为实现老年人受教育权落地而必须具备的老年教育供给范围、供给方式、保障措施,以及与之相配套的老年教育资源共享制度、老年教育机构资格认定制度、老年教育机构管理和评估制度以及监管问责制度等仍处于缺失状态。同时,司法实践中具有法律解释权及制度创制职能的最高人民法院,也没有针对老年教育具体应用法律问题进行法律漏洞填补。国务院虽然在《发展规划》中明确提出了“推动法规制度建设”的措施,以保障老年教育的发展,但迄今为止,相关配套制度仍寥寥无几,无法满足老年教育事业的长足发展,更不利于

老年教育资源的灵活整合与供给。

3. 立法价值理念模糊

立法价值理念是贯穿于立法全过程的一条主线。法律既是一种行为规范,又是一种价值载体,立法过程在本质上是不同价值的博弈、权衡和选择过程(江国华,2005)。从应然角度考量,我国老年教育立法应与老年人人生价值以及老年人接受继续教育功能相关联,依据“权利本体”内生的价值规定性,决定其权利内涵并形成立法价值理念,进而指导老年教育法律规范的创设,能动地回应老龄化社会关切和满足老年教育发展需求。但是,从实然角度考察,现阶段我国老年教育立法还存在价值位阶不明显、权利次序不明确、规范理路不清晰等突出问题,这些现象无一不与立法价值理念模糊相关。因此,还需要在《老年法》规定的老年教育权价值秩序下,因应老龄化社会发展需求,以老年教育的合理性、正当性为基础,重塑老年教育立法的价值理念。

4. 老年教育规范的“政策法”程度过高

尽管中共中央、国务院及各部委通过政策规范(如决定、纲要和规划等)对老年教育问题做出了诸多安排部署,但主要以计划推进为主,不能满足依法治教的要求。在法理上,一般性规范性文件不具有法律上的拘束力,其特点就是“政治义务多于法律义务,政治责任多于法律责任,却未将相关的义务主体和责任承担方式等事项法制化。这些纲领性、宣示性的条文,虽具有前瞻性和适用上的弹性,但仅止于此,往往造成法律责任、义务在文本中不明确,也就意味着公民可救济的程序权利的缺失”(杨海坤,2013)。没有法律责任对于规范而言就像“没牙的老虎”,不仅缺乏有效的责任追究依据,也难以实现法律规范所追求的立法目标。实践证明,以政策为主的治理方式,虽然对高度同质化的社会具有比较明显的效果,但是却不能适应市场条件下利益多元化的现实,它会阻滞深层面的制度创新(徐显明,2012)。在老年教育领域,我国在国家层面上并没有制定专门的法律,涉及老年教育规范的“政策法”程度仍然过高。这些政策文件虽然对我国老年教育事业的发展起到了积极促进作用,但由于其刚性不足、系统性不够以及形式上的局限性,致使我国老年教育事业在发展过程中形成了部门条块分割、管理各自为政、规划政出多门、工作相互推诿以及相关制度机制不协调、操作性差等问题。特别是在涉及老年教育的具体发展步骤、发展

方式、保障措施和运行机制等实质性问题上,强制性、义务性和责任性约束较少,严重制约了老年教育的发展。在我国全面推进依法治国战略背景下,应当强化老年教育规范的法律属性,把政策性的行政措施通过立法程序赋予其更多的法律特质,将“政策概念”转换为“法律概念”,用“法律关系”替代“政策关系”,实现“政策法”向“制定法”的革故鼎新或取旧立新。

5. 立法理论研究滞后

在理论研究方面,我国老年教育尤其是老年教育政策法规研究成果相对贫乏,尚无学者基于体系化范式视角对老年教育立法的内在价值体系、外在形式体系进行研究阐述。据统计,全国教育科学规划2019—2022年度立项课题中,课题名称中含有“老年教育”的课题数量分别为2项、1项、0项和5项,相较于其他教育领域差距巨大。依托CNKI数据库资源,以“老年教育”为主题词进行高级检索,截至2022年6月共检索到相关文献599条^②,这些文献主要分布在教育学领域,集中在老年教育基础、教育模式、中外比较和教育实践等方面(张红兵等,2021),而法学类研究文献仅有2篇。基础理论研究的薄弱与滞后、法律文本的缺失,致使老年教育立法既不能形成具有完整逻辑关联的法律体系,也不能适应老年教育实践发展的需求(黄欣等,2020)。

三、我国老年教育法律体系构建的基本路径

老年教育法律体系构建是一项系统性工程,应聚焦于破解老年教育立法上存在的法律体系孱弱、价值理念模糊、制度供给不足、“政策法”程度过高等主要问题,采用形式理性与实质理性相一致的综合推进策略。

1. 以核心价值观为指导

法律体系是由法律要素以一定的结构联结而成的整体(雷磊,2016)。依据规则—原则模式,法律要素由法律规则与法律原则两种规范构成。规则是确定性命令,是一种行为规范和现实应然;原则是最佳使命令,是一种目标价值规范和理性应然;法律规则属于法律体系的刚性部分,法律原则属于法律体系的柔性部分(徐以祥,2019)。法律体系化是根据法律体系的基本构成,通过立法、法律解释等手段使相关法律规范价值融贯且形成具有内在逻辑联系的整体建构过程,是衡量法律体系是否成熟、健全的重要标准。法律体系化包含内在体系和外在

体系两个部分。内在体系是以原则为核心的价值体系,其中法律理念是基石,法律原则是基本的规范形态。外在体系是法律的规则体系,其中抽象的法律概念是基石,法律规则是主要的规范形态。因此,加快老年教育法律体系建设,化解目前老年教育法律整体结构及功能上存在的体系性缺陷,必须根据社会主义法律体系的特点,以提升老年教育领域治理体系和治理能力现代化为目标,把老年教育立法根植于当代中国核心价值追求的法律体系之中。在立法技术上可采用整体规制与具体规制“统分结合”的路径,按照以优化老年教育环境、整合老年教育资源、提升老年教育能力和促进老年教育发展为体系化原则,以《老年教育法》为刚性的法律规则,并运用体系化法学方法对其进行融贯,从老年教育法律的内在价值体系、外在形式体系(总体结构)和强化法律体系化整体功能三个方面完善我国老年教育法律体系,使之成为一个结构完整、层次分明、统一协调和逻辑严密的规范体系。我国老年教育法律体系的基本构成如图1所示。

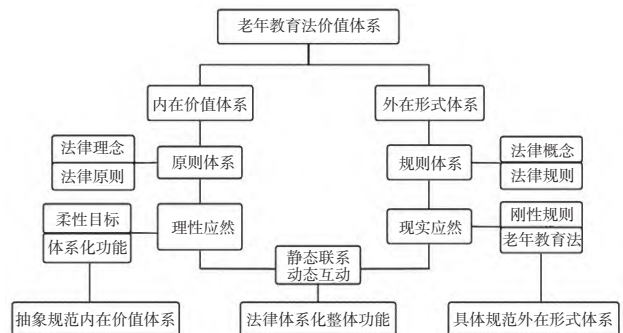


图1 我国老年教育法律体系的基本构成示意图

2. 形成内在价值体系

构建老年教育法律体系的首要任务,是确立老年教育法律体系的核心价值理念,即形成以当然权、固有权、专属权为核心的价值理念。这不仅是老年教育法律体系合理性、正当性的前提,也是老年教育法律体系的灵魂所在,其是由老年教育法调整对象的特殊性和个别性决定的。从法律属性看,老年教育法律属于社会法范畴,调整的是人与人之间的社会关系,而这种社会关系的权利基础,在权源上是老年人的受教育权。换言之,受教育权既是我国《老年法》赋予的法定权利,又必然是《宪法》所蕴含的与人身权相关的一项本源性权利,因而当然权、固有权和专属权^③应是老年教育法律体系的核心价值理念,其内化的人身权价值判断是使老年人的受教育权与国家义务、人本目标与人格尊

严,以及社会责任与伦理道德相联结,从而成为一个内在结构高度融合的价值体系。这种体系性的价值认同有助于矫正当前老年人的受教育权保护不充分不平衡的现状,并使其价值理念在整个教育法体系的具体法律原则与规则中加以贯彻并得到弘扬,充分体现了我们党“立党为公、执政为民”的执政理念和对老年人受教育权利的价值关怀,以及中国特色社会主义制度的优势。

第一,老年人的受教育权是当然权利,平等性是老年教育法律规范体系价值理性的应有之义。老年人的受教育权是老年教育法律规范体系最为基本的价值体现,即老年人所享有的老年教育与其他形式的教育如小学教育、中学教育乃至大学教育一样,是一种与生俱来的权利。然而,现实中与高等教育、职业教育和成人教育等相比,老年人的受教育权往往被忽视,在设施、师资和经费等方面与其他类型的教育亦相差甚远。因此,应在价值取向上树立老年教育的当然权理念,把老年人受教育权与当然权进行价值关联,并作为表意空间及表现形态贯穿于教育立法的各个环节。特别是在体制上要把老年教育列入国民教育体系序列之中,在教育基本法上确立老年人的受教育权与其他年龄群体的受教育权一样,享有平等和无差别的权利对待,包括所有可用于为老年教育服务的教育资源的调配、整合和使用。同时要实现作为教育基本法的下位阶法的《老年教育法》与《教育法》的功能价值相融合,如此既能突出我们党新时代执政理念与执政方式的转变,又蕴含着“以人为本”的民生情怀,更彰显了《老年教育法》与时俱进的时代特点,同时也是社会主义核心价值观在《老年教育法》领域的集中体现。

第二,老年人的受教育权是固有权利,特殊性是体现老年教育法律规范体系特征的显著标识。老年人受教育的固有权利是持久存在的权利,其特殊性既反映在老年人生理与心理的退化方面,也反映在社会层面的外部环境因素及政策因素的忽视方面。人的受教育权体现在一个人自受教育始至生命终结等各个阶段,这种固有权利既是老年教育法律体系的显性价值所在,也是中国特色社会主义制度的优势,即将切实保障社会公平正义和人民权利价值目标集中体现在老年教育领域。因此,老年教育要全面关切老年人的身份利益和人格利益,在给定的价值目标前提下将理论预设的老年人受教育的固有权利置于显性价值观念的关系之中,同时将教育资源

供给与老年教育需求、教学方式及内容的特殊性等有效链接,以满足体系的功能性需求并进行特色制度设计。此外,还要把教学目标完全地纳入规律规则之内运行,推动老年人学习的自主性、自选性和自由性需求与老年教育资源供给实现互容、互补和互促,努力让不同年龄层次、文化层次和健康状况的老年人都享有接受教育的机会。这种特殊性的固有权价值理念是建立在认识性、功能性和格局性关系基本统一的前提下的,其终极目标是实现让老年人最大化且有效参与老年教育活动。

第三,老年人的受教育权是专属权利,保障性是体现老年教育法律规范体系实践有效性的价值所在。老年人受教育的专属权,集中体现在老年教育是人生教育的“最后一公里”,也是实现终身学习和构建学习型社会不可或缺的一环。保障性的根本价值内涵体现在解决老年教育的有效性及满足越来越迫切的老年教育需求等方面。老年人普遍在生理、心理以及人财物力等方面已不再具有优越性,依靠自身能力无法获得适切的教育资源,因此为老年人教育提供保障义务成为社会发展的现实需要。目前我国老年教育资源城乡差距明显,老年大学的师资不足且专业性不够,老年教育经费投入主体单一且总量不足,老年教育网络资源匮乏,教学内容不能满足老年人多样化需求,老年教育管理体制不完善、职责分工不清、监督机制欠缺及协同联动不畅等问题普遍存在,因而难以为巨大的老年教育需求市场提供系统而有效的保障。因此,需要发挥法律对社会关系和社会秩序的建构功能,以保障老年人受教育的专属权利为价值引领,对老年教育功能、制度、运行机制和保障措施等进行立法完善,通过老年教育法律体系建设,以实现老年教育发展的规范化和法治化。

老年教育的平等性、特殊性和保障性三个基本特征派生出的当然权、固有权利和专属权三种权利模式,凸显了老有所学的本质,是平等性、特殊性和保障性

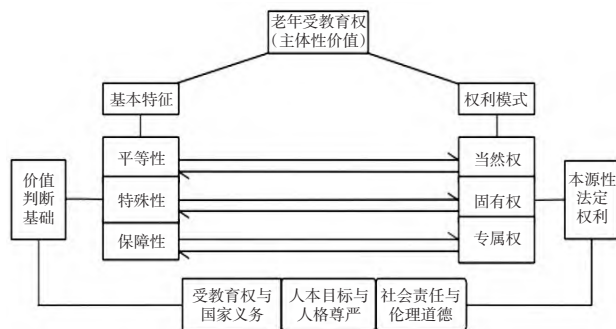


图2 我国老年教育法律的内在价值体系示意图

三种要素相互融合和相互作用形成的产物。以现行法律确定的老年人受教育权为主体性价值,通过统筹三种权利的目标要求,经由耦合形成的老年教育法律价值体系,是老年教育社会属性的必然要求。我国老年教育法律的内在价值体系如图2所示。

3. 构建外在形式体系

老年教育法律体系的总体结构由规范系统、实施系统、监督系统和保障系统构成。就《老年教育法》而言,应以法益保护视角及规则制度成本作为判断基准,以规范系统、实施系统、监督系统和保障系统四个子系统为基础进行外在体系架构,并与当然权、固有权、专属权三种权利内在价值体系进行勾连,从而形成逻辑自洽的老年教育法律体系。

第一,规范系统。老年教育法律体系的规范系统需要围绕老年教育行为展开,其行为模式由老年教育法律规范所调整的纵向法律关系(各级政府)和横向法律关系(社会及个人)形成的多重和多种法律关系中的基本单位共同构成。具体而言,对老年教育办学主体、管理体制、经费来源、教育内容、教学方式、师资培养、专门人才培养与管理、特殊教育等问题进行行为规制,确定相关主体的权利、义务、责任,以及实现权利所需要的方式和程序,从而形成相对完备的系统结构。此外,还需注重与外部法律规范体系涉及的老年教育规范要素保持相互统一,进而构建出整体规范价值秩序下较为严密的老年教育法律规范系统。

第二,实施系统。老年教育法律体系的实施系统应以老年教育目标为导向,围绕制度设计和运行机制两方面来布局。一方面,在制度上强化法律对老年教育的实质性干预作用。当前亟待构建老年教育机构资格认定制度、管理评估制度与监管问责制度,以及老年教育资源共享制度。亟需以平等赋权、保护优先为基本原则,科学设定老年教育目标及其实现方式,特别是通过义务性规范的设定,充分体现制度刚性的约束力,确保制度有效供给。另一方面,在法律的运行机制上应以程序性规制为主要方式,建立老年教育保障机制、监督评价机制、城乡资源共享机制和市场调节机制,以破解老年教育客观需求与地方财力有限、投资主体单一和地区发展不平衡等方面的突出矛盾。同时要做好政策鼓动和强制力兜底等制度安排,把法律的规范功能与社会自调节功能有机融合,形成纵向到底、横向到边和全社会连贯的格局。总体上,在制度机制及配

套政策上尤其要注重采取以下措施:一是老年教育立法必须落实老有所学、平等施教和保障优先的方针,紧紧围绕老年教育存在的突出问题进行总体施策。二要抓住管理体制、教育目标、师资力量和基层老年教育四个关键环节重点施策。在管理体制上,宜采取一主多辅策略,明确教育部门为老年教育工作主管部门,民政和老龄委等相关部门在各自职责范围内做好工作,强化主体责任意识。在教育目标上,应以丰富教育内容、扩大教育范围为立足点,着重关注教材编写、教学内容与方式等基础性工作。在师资力量上,要改变兼职教师多、人员不稳定的困境,配足配强专职教师,建设老年教育工作资格认证制度以保障教学质量(侯怀银等,2022)。同时要优先发展基层老年教育,实现对农村乡镇和社区的全覆盖。三要突出立法政策倾斜,对利用社会资本进行办学的老年教育机构,在教学场地的供应方式上可采取租赁、出让和划拨等形式,在资金扶持上要施行积极的减免税、低息贷款、财政奖励贴息和减免相关建设规费等财税政策;对从事老年教育工作的教职人员应待遇从优,向从事老弱病残特殊教育的工作人员应发放特殊补贴,同时要鼓励高等学校开设老年教育专业以培养和储备师资力量。

第三,监督系统。我国老年教育法律体系的监督系统应按照监督主体进行类型构建。在国家权力机关监督层面,可设区市以上的各级人民代表大会及其常委会,除开展老年教育立法外,还可通过听取和审议“一府两院”工作报告、审查文件、开展执法检查 and 专题监督等方式对老年教育法律实施的有效性进行监督;无立法权的县(市)区可开展其他形式的监督。在国家行政机关监督层面,针对老年教育法律法规及各种规划、计划等相关政策措施落实情况,可由上级行政机关对下级行政机关进行层级监督,也可采取专项督察、财政及审计等方式进行监督,还可对社会组织和公民个人不履行老年教育法律规定的法定义务实施行政处罚。在检察机关和审判机关监督层面,可通过制定涉及老年教育的司法解释或在诉讼活动中涉及针对老年人的犯罪或侵害老年人权益的案例,以达到法律监督目的。在社会组织监督层面,人民政协、民主党派和社会团体可通过制定涉老政策文件等方式参与老年教育法律监督,亦可通过公民个人和新闻传媒等社会舆论进行监督。

第四,保障系统。老年教育法律保障系统建设不仅关系着老年人受教育权能否真正实现,还关系着社

会的公平正义。我国老年教育的主要矛盾是日益增长的老年教育需求与老年教育供给之间发展不平衡不充分的矛盾。矛盾的主要方面是老年教育公平保障理念淡薄、制度建设滞后、现行政策导向价值偏离、教育资源配置向城镇倾斜、乡村和边远山区及少数民族地区老年教育薄弱等。因此,老年教育法律保障系统应以满足老年教育发展内生需求为根本,以消弭农村老年教育盲点为重点,使全体老年人获得充分、有效和公平的教育服务,构建起一套目标清晰、功能齐全、结构完整,且兼具规范性、合理性和可行性的制度保障系统。一是建立健全目标管理制度。强化从中央到地方的老年教育事业发展规划,包括老年教育发展目标、资源供给目标、教育产品或服务类型目标等多层次的目标管理制度,实行党政同责、一岗双责,并按目标责任严格奖惩。二是建立健全绩效评价制度。建立老年教育评估体系,科学确定评价标准、评价方法和评价程序,有效应用评估结果。三是建立健全风险监控制度。伴随人口老龄化加剧、“四二一”家庭模式下人口负担加重带来的包括老年教育权益维护在内的隐性社会矛盾和风险,亟需加快构建事涉老年教育的社会舆情监控预警和处置制度,提高老龄化社会风险抵御能力。四是建立健全行政及司法救济制度。各级政府及教育主管部门应建立老年教育行政救济制度,在老年人受教育权受到侵害时能快速启动行政保护程序,检察机关也应将老年人受教育权保护列入公益诉讼范围,司法行政机关、律师协会也应将其列入法律援助范围。五是建立健全责任追究制度。相关权力机关和法律监督机构应依据法律规定对不落实目标责任或未达到目标要求、不履行法定义务等侵害老年人受教育权的行为,追究责任主体相应的法律责任。我国老年教育法律的外在形式体系如图3所示。

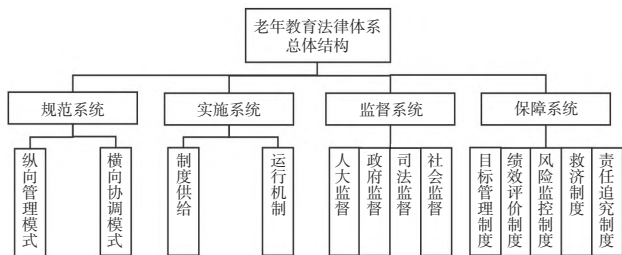


图3 我国老年教育法律的外在形式体系示意图

4. 制定《老年教育法》

2022年2月25日,习近平总书记因应人权发展的国际与国内情势,站在新时代宏观视角,在十九届中央政治局第三十七次集体学习时强调,“把尊重和保障人权贯穿立法、执法、司法、守法各个环节,加快

完善权利公平、机会公平、规则公平的法律制度”(中华人民共和国中央人民政府,2022)。我国老年教育虽然在政策层面已有规范,但是由于政策协同性不强、法律刚性不足等突出问题,已无法适应老龄社会发展的刚需,亟需制定一部独立的《老年教育法》。

一是立法指导思想应突出以人为本、保障为先。《老年教育法》是老年教育法律体系的核心,其指导思想是贯穿老年教育法律规范体系的一条主线和精髓。实施《老年教育法》既是民本又是民生,还是国家积极应对老龄化的重要战略措施之一,因此应与其上位法《教育法》提出的建设终身教育体系、建立学习型社会的立法目的相一致,同时要结合《老年教育法》的实现目标和调整对象特点,突出以人为本和保障为先的理念。

二是立法原则应突出公平性、公益性、开放性和保障性。《老年教育法》的立法原则能最大限度体现立法所追求的目标,还能指导《老年教育法》的具体内容和实现路径。因此应从老年教育是终身教育的重要组成部分出发,把握其特殊性和规律性,使《老年教育法》的价值内涵与自身特点相适应,将公平性原则、公益性原则、开放性原则和保障性原则作为基本依归。公平性原则昭示了老年人与其他受教育主体一样享有公平的受教育权,不论年龄、性别、民族、宗教和健康状况都平等而无差别。公益性原则确认了老年教育是社会公共利益的组成部分并与社会福祉不可分离。开放性原则指明了老年教育在教育机构、投资主体、受教主体和教学内容等多个层面走向开放。保障性原则意味着国家与社会责任及老年人受教育权不可被限制和剥夺。

三是基本制度应促进人的全面发展和经济社会的可持续发展。《老年教育法》是老年教育的表意空间,决定了老年教育制度本身承载力的大小及制度供给的有效性。因此,要以促进人的全面发展和经济社会的可持续发展为目标,构建形成责任明确、监督有力和追究到位的完整体系。同时要充分考虑老年教育功能的有效性与社会条件的适应性,关照老年教育的重点领域及核心利益,明确提出办学主体、教育类型、教学内容与方式、教师队伍、教育投资、政府责任及社会义务和权利救济等方面的内容。

四是法律责任应重在提高责任主体履行法定职责的自觉性。强制力与法律是两个逻辑上必然联系的概念,哪里没有强制,哪里就没有法律(刘星,1995)。为此,《老年教育法》应强化法律责任,

提升法律的威慑力,加大惩罚力度,对不履行、消极履行义务或侵犯老年人受教育权的违法行为,应采取经济、行政、刑事等多种方式予以追究,以此杜绝在老年教育上不作为、少作为、假作为的现象,进而从根本上提升法律责任主体履行法定职责的思想自觉和行为自觉。

四、结语

综上所述,老年人的受教育权与其他受教育主体的受教育权一样,是一种当然的固有权。因应人口老龄化背景下我国老年教育快速发展需要,聚焦目前老年教育法律整体结构及功能上存在的体系性缺陷,需要以当然权、固有权和专属权为价值理念,构建形成老年教育法律的内在价值体系;以规范系统、实施系统、监督系统和保障系统为形式理性,推进完善老年教育法律的总体结构;同时以强化体系功能和实效为目标,加快制定《老年教育法》,最终形成以宪法为指针、以教育法为统领、以老年人权益保障法为基础、以老年教育专项法为核心、以地方性法规为补充的老年教育法律体系。如此才能从根本上保障老年人参与教育活动的权利与自由,规范老年教育市场秩序,强化老年教育质量管理,提高老年人综合素质和生活质量,确保在法治轨道上推进老年教育治理体系和治理能力现代化。

注释:

① 本文所指的立法技术系指狭义的立法技术,即如何表达规范性法律文件内容的知识、经验、规则、方法和技巧等,包括法律文件的内部结构、外部形式、概念、术语、语言、文体以及立法预测、立法规划等方面的技术。

② 依托CNKI平台,文献来源勾选了SCI来源期刊、EI来源期刊、核心期刊、CSSCI、CSCD等5个选项。

③ 当然权是指老年人作为适格主体,当然应该拥有接受教育的法定权利,而不需要引用其他的法律来赋予他这项权利。固有权是指不得以任何形式剥夺或限制老年人接受教育的权利。专属权是一种属于老年人享有并不能转移的权利。

参考文献:

[1]黄欣,杨婷(2020).解构与重建:老年教育立法问题探究[J].教育发展研究,40(17):23-27.

[2]侯怀银,张慧萍(2022).新时代老年教育学学科建设的若干关键问题[J].现代远程教育研究,34(2):47-56.

[3]江国华(2005).论立法价值——从“禁鞭尴尬”说起[J].法学评论,(6):84-91.

[4]籍献平,马少荣,朱全友(2020).中国老年教育政策法规的演进[J].河北广播电视大学学报,25(2):1-5.

[5]刘星(1995).法律“强制力”观念的弱化——当代西方法理学的本体论变革[J].外国法译评,(3):17-27.

[6]雷磊(2016).法律体系、法律方法与法治[M].北京:中国政法大学出版社:89-92.

[7]李洁(2019).我国老年教育政策法规:回顾、反思与建议[J].终身教育研究,30(4):51-60.

[8]苗炎,叶立周(2012).全国人大常委会立法政策反思——以立法修改背景下的司法解释为例的分析[J].法制与社会发展,18(6):76-84.

[9]王英,谭琳(2011).赋权增能:中国老年教育的发展与反思[J].人口学刊,(1):32-41.

[10]新华网(2022).国家开放大学终身教育平台正式上线[EB/OL].[2022-12-20].http://www.news.cn/politics/2022-05/23/c_1128675906.htm.

[11]徐显明(2012).走向大国的中国法治[J].法制资讯,(Z1):71-75.

[12]徐以祥(2019).论我国环境法律的体系化[J].现代法学,41(3):83-95.

[13]杨海坤(2013).宪法平等权与弱者权利的立法保障——以老年人权益保护立法为例[J].法学杂志,34(10):44-52.

[14]张红兵,吴亦繁,孟祥彬(2021).基于内容分析法的老年教育研究综述[J].成人教育,41(5):42-49.

[15]中国共产党新闻网(2022).推动养老服务高质量发展的三个关键点[EB/OL].[2022-04-28].<http://theory.people.com.cn/n1/2022/0427/c40531-32410302.html>.

[16]中国日报网(2021).中国将在2022年左右进入老龄社会应科学应对[EB/OL].[2021-07-13].<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1669889936161550244&wfr=spider&for=pc.html>.

[17]中华人民共和国国家卫生健康委员会(2021).2020年度国家老龄事业发展公报[EB/OL].[2022-11-26].<http://www.nhc.gov.cn/ljks/pqt/202110/c794a6b1a2084964a7ef45f69bef5423.shtml>.

[18]中华人民共和国教育部(2016).关于印发老年教育发展规划(2016—2020年)的通知[EB/OL].[2022-12-10].http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/moe_1777/moe_1778/201610/t20161019_285590.html?eqid=aa3c9210004e6e400000005643f7919

[19]中华人民共和国民政部(2019).中华人民共和国老年人权益保障法[EB/OL].[2021-11-13].<https://xxgk.mca.gov.cn:8445/gdnps/pc/content.jsp?mtype=1&id=116030>.

[20]中华人民共和国民政部(2021).让老年人都有幸福美满的晚年[EB/OL].[2022-12-26].<http://www.mca.gov.cn/article/xw/mtbd/202112/20211200038964.shtml>.

[21]中华人民共和国中央人民政府(2022).习近平:坚定不移走中国人权发展道路更好推动我国人权事业发展[EB/OL].[2022-06-20].http://www.gov.cn/xinwen/2022-06/15/content_5695792.htm.

收稿日期 2023-01-06

责任编辑 刘选

(下转第74页)

become an international consensus. Trustworthy AIED emphasizes a “people-centered” value, with reliable and secure AI technology as the underlying foundation and ethical understanding and usage as critical safeguards. Recognizing the complexity of educational contexts, it rejects the practice of mechanically applying general AI ethics principles or professional ethics principles from other AI application domains to the field of education. The United Kingdom, as a pioneer in AI ethics governance, has accumulated rich experience in constructing trustworthy AI in education, particularly evident in *The Roadmap to an Effective AI Assurance Ecosystem*. This roadmap starts from three significant phases: technology development, procurement and utilization. It adopts specific strategies such as ethical design, ethical verification, and AI literacy cultivation to establish a guarantee system for trustworthy AI in education. China should draw lessons from the UK’s specific initiatives in AI in education. During the development phase, it is essential to conduct value-sensitive design of intelligent education products that align with local values. In the procurement phase, meaningful explanations should be provided for the selection of intelligent education products. During the utilization phase, efforts should be made to cultivate and enhance AI literacy among teachers and students. By doing so, China can promote the local development of trustworthy AI in education by involving technology developers, product procurers and frontline users.

Keywords: Artificial Intelligence in Education; Trustworthy Artificial Intelligence; Ethical Design; UK Initiatives

(上接第64页)

The Legislative Dilemma and Legal System Construction of Elderly Education in China Under the Background of Aging Population

WANG Shaoyuan, LIU Bowei

Abstract: With the acceleration of China’s aging population process, how to integrate a positive aging perspective into the entire process of economic and social development, integrate elderly education into the legal track, and plan the construction of the legal system for elderly education with a systematic thinking of the rule of law has become an important topic of the times. From the perspective of the legislative process and basic characteristics of elderly education in China, there are mainly difficulties such as a weak legal system for elderly education, insufficient supply of legal systems, vague legislative value concepts, and legislative regulation dominated by policy and law adjustments. Only by resolving the systemic defects in the overall structure and function of the elderly education law can we better ensure the full realization of the right of the elderly to education. The systematic construction of legislation on elderly education in China in the future can take three basic paths. Firstly, based on the value concepts of natural rights, inherent rights, and exclusive rights, the internal value system of elderly education law should be constructed; Secondly, taking the normative system, implementation system, supervision system, and guarantee system as the formal rationality, the overall structure of the elderly education law should be improved; Thirdly, with the goal of strengthening the function and effectiveness of the system, the Basic Law on Elderly Education in China should be formulated, and hence to form a elderly education legal system with a progressive logic, guided by the Constitution, led by the Education Law, based on the Law on the Protection of the Rights and Interests of the Elderly, with the Special Law on Elderly Education as the core and supplemented by local regulations.

Keywords: Education for the Elderly; Elderly Education Legislation; Legal Systematization; The Right to Education; Population Aging