

上海终身教育政策的演进逻辑与突破路径

庞晓芳 张爱芹 李家成

[摘要]上海终身教育政策演进过程中,权力结构由初期的“政府—单位”二元主导模式向多元参与、社会共建转变,政策变迁呈现出明显的“经济—人口—技术”三元驱动特征,治理模式和政策工具持续迭代和创新组合,政策范式从“供给导向”转向“需求导向”,推动终身教育体系向“泛在可选”“生态化”发展。面向2035,上海终身教育政策主要有增量改良和升级创新两个核心突破方向,重点突破领域包括从“老年教育”转向“银发人力资源”、从“数字扫盲”到“数字共创”、从“供给分割”到“生态整合”、从“本地服务”到“全球枢纽”,强调技术赋能、生态整合与全球视野。

[关键词]上海;终身教育政策;演进逻辑;突破路径

[作者简介]庞晓芳(1980—),女,山东博兴人,上海市闵行区社区学院、上海开放大学闵行分校,讲师,硕士,上海终身教育研究院兼职研究员;张爱芹(1984—),女,山东德州人,上海市闵行区社区学院、上海开放大学闵行分校,副教授,硕士。(上海 202299)李家成(1973—),男,安徽六安人,上海终身教育研究院执行副院长,华东师范大学职业教育与成人教育研究所,教授,博士,博士生导师。(上海 200062)

[基金项目]本文系2021年国家社会科学基金教育学重点课题“服务全民终身学习视域下社区教育体系研究”的阶段性研究成果。(课题编号:AKA210019)

[中图分类号]G720 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1004-3985(2025)23-0062-09

DOI:10.13615/j.cnki.1004-3985.2025.23.012

在新时代教育强国战略与全球教育治理现代化的背景下,构建泛在可及的终身教育体系成为核心议题。上海作为系统性探索的先行区,其政策文本是解读国家意志与城市发展诉求间双向互动的关键载体。由此,对上海终身教育政策的演进历程进行学理性审视,其意义不仅超越了地方性知识总结,更在于通过提炼可借鉴的范式,为全国实践提供理论指导。

一、上海终身教育政策嬗变和终身教育体系建构脉络

从政策变迁的理论视角看,上海终身教育体系的构建历程呈现出显著的阶段性、制度性与创新性特征,可划分为理念引介与基层探索、制度建立与体系成型、深化改革和体系优化三

个主要阶段。

(一) 理念引介与基层探索阶段(1949—1998年)

新中国成立后到改革开放之前,上海的终身教育实践主要是以扫盲为主的补偿性工农教育、在职干部教育、职工继续教育,体现了一定的终身教育思想,但尚未以成人教育或终身教育的名称出现在政策文件中。1960年上海电视大学成立,依托电视大学及各类夜校、函授教育,上海初步构建了以学历补偿为主要目标的成人教育模式,为全国成人教育体系的构建贡献了实践经验。20世纪60年代在联合国教科文组织、欧盟、经合组织等国际组织的推动下,终身教育理念在全世界广泛传播^[1]。1975年,上海

学者张人杰、钟启泉分别发表了《终身教育——一个值得注意的国际教育思潮》和《终身教育概略》，被认为是国内最早介绍终身教育理念的文献之一。

改革开放后，国际先进的教育理念和思潮通过学术译介与国际交流迅速涌入中国。上海是国内开展终身教育与学习型社会研究最早的城市^[2]。1979年，华东师范大学比较教育研究所和上海师范大学外国教育研究室分别翻译出版了联合国教科文组织的报告《学会生存——教育世界的今天和明天》，再加上钟启泉译著《终身教育的战略》的出版，标志着终身教育思想正式进入上海教育界话语体系。1982年，孙世路在《外国成人教育》中系统介绍了国际终身教育（主要是成人教育）思潮，其中第二章阐述了终身教育与回归教育的由来、概念、原理及实践和理论进展，进一步推动了该理念在学术界的传播与接受^[3]。在这一阶段，仍未直接使用“终身教育”这一术语，而是以“成人教育”“业余教育”“继续教育”等形式实践其内涵。

1986年，上海市普陀区真如中学联合社区内的26家单位成立社会教育委员会，成为中国现代社区教育实践的发轫之举^[4]。该实践最初聚焦于青少年校外德育工作，后来服务逐渐扩展至全体社区居民，标志着非正规教育形态与社区治理相结合的初步尝试。之后，上海的地方实践经验，影响和推动了“社区教育”“终身（生）教育”进入中国教育政策文件，并从政策行政推动迈向立法强力保障，标志着终身教育从理念向政策层面的转变。这一阶段上海终身教育政策的特征体现为“基层创新、理念浸润”，政府虽然尚未进行单独的终身教育政策顶层设计，但通过单位制和社区共建机制，为后续上海终身教育的制度化奠定了实践基础。

（二）制度建立与体系成型阶段（1999—2011年）

这一时期是上海终身教育体系从理念倡导走向制度构建的关键阶段，政策范式从早期的

补偿性教育转向系统构建。1999年，上海在全市教育工作会议上明确提出“完善终身教育体系，建设学习型城市”的战略目标，标志着终身教育正式进入政府宏观规划。在当时的经济、政治、社会、文化等因素共同驱动下，多种力量汇合，使得“终身教育”从一个教育学概念，转变为一个具有高度政治优先级的政策议程。政府在其中担任的角色是主要推动者和资源供给者，奠定了后续整个终身教育政策体系的发展基调。2001年，上海市委、市政府出台了《关于贯彻〈中共中央 国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定〉的意见》，明确提出“构建终身教育体系是上海市21世纪教育改革和发展的主要目标”，第一次正式将终身教育写入发展上海教育的政策文件。

随后，多项关键政策陆续出台。2001年，《关于加强本市社区教育工作的意见》和《上海市社区学校设置暂行规定》为社区教育提供了顶层设计和制度依托。2003年，《关于进一步加强本市老年教育工作的若干意见》将老年教育纳入终身教育体系，并建立多部门协同的老年教育工作机制。2006年，上海市委、市政府联合发布《关于推进学习型社会建设的指导意见》，提出到2010年在上海建立学习型社会框架的目标，系统提出完善终身教育体系的框架，明确终身教育五大重点领域——社区教育、职业培训、继续教育、农村教育与老年教育，并强调建立“政府主导、社会参与、资源共享”的机制，标志着终身教育工作从单纯的教育领域议题，上升成为全社会的共同任务，同时也为后续的政策演进设定了初始路径，即“政府主导、自上而下”的强力推进模式。这一实践推广的纲领性文件，不但明确了体系建设的总体目标、内容框架和实施步骤，还在实践层面推动了办学网络建立、学习型组织创建、学分银行探索和个人学习账户试点等工作，构建了以上海开放大学、区社区学院、老年大学、街道（镇）社区（老年）学校等为代

表的多层级、全方位的公共服务网络,既为市民提供了学习空间和通道,也形成了“投入—产出—再投入”的正反馈循环,体现了制度的“正反馈”效应。

同年,上海市政府还将制定《上海市终身教育促进条例》列入立法计划。经过五年的筹备与酝酿,2011年《上海市终身教育促进条例》颁布并正式实施。该条例以法律形式明确了终身教育的公共属性,对机构设置、职责分工、经费保障与成果认定等核心要素作了制度性安排,明确了政府、社会、学校、企业、家庭、个人在终身教育中的权利、责任与义务,确立了“政府主导、多方参与、资源共享”的工作方针,标志着上海终身教育步入法治化阶段。立法过程是一个复杂的利益博弈与共识凝聚的过程,最终出台的该条例,以法律的最高权威性,将“政府主导”的模式以及相关组织架构、资源分配格局正式固化下来,极大地提升了终身教育的政策位阶,保障了其发展的稳定性与持续性;同时,也强化了既有的以行政体系为骨架的治理路径,使得后续改革更倾向于在现有法律框架内进行“制度层叠”而非颠覆式重构。

这一时期,在政策的推动下,上海逐步形成了“市—区—街道—居村”四级终身教育网络,成立了上海市学习型社会建设与终身教育促进委员会作为跨部门协调机构,上海市教委设立终身教育处,建立了指导服务、资源供给、衔接沟通、科学研究平台。上海终身教育体系架构趋于完善,政策供给从分散走向系统,从倡议走向规制,形成了一套复杂的、多层次的终身教育治理体系,涉及教育、人社、民政、工会、妇联等多个部门。

(三)深化改革与体系优化阶段(2012年至今)

进入新时代,上海终身教育进入了一个以深化改革和体系优化为主要任务的新阶段,终身教育政策的重心从体系构建转向质量提升与生态创新,突出从“泛在可及”到“泛在可选”的

理念跃升。终身教育政策的延续性体现在一系列的规划文件中。无论是《关于推进学习型社会建设的指导意见》设定到2010年在上海建立学习型社会框架的目标,《上海市中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020)》首次将终身学习作为指导原则,还是相继出台的《上海市终身教育发展“十三五”规划》和《上海市终身教育发展“十四五”规划》,都清晰地展示了政策目标的连贯性——持续建设高质量的学习型社会。政策的深化则体现在对具体机制的探索上。2016年,《上海市教育委员会等七部门关于进一步推进学习型社会建设的若干意见》提出构建“开放融合的终身教育体系”“泛在可及的市民终身学习服务体系”“智能化学习支持服务体系”。2019年,上海市教育大会发布《上海教育现代化2035》,明确将“建成服务全民终身学习的现代教育体系”“终身教育泛在可选”列为教育现代化的核心目标之一,强调个性化、多样化和高质量的教育服务供给。2021年,《上海市终身教育发展“十四五”规划》提出“到2025年,进一步完善服务全民的终身学习体系,形成更加普惠多元、泛在可选的终身学习环境,率先建成以城市学习力为驱动的更高水平、更高质量的学习型社会,成为各类人才向往的学习之城”的发展目标,进一步提出“实现泛在可选的终身学习生态,推动教育数字化、学习成果互认和区域协同发展。从‘可及’到‘可选’的变化,标志着政策范式从‘供给导向’转向‘需求导向’,从追求规模覆盖转向强调服务质量。”

2023年底,上海市政府印发《关于进一步深化学习型城市建设的意见》,提出坚持“价值引领和需求响应相结合、协同参与和融合发展相结合、标准线性和评价推动相结合”的基本原则,深入推进学习型城市建设,进一步提出建设吸引集聚各类人才、成就“五个人人”的学习之城的愿景,体现了上海终身教育政策与城市整体发展战略的深度融合。同时,面对人口老龄

化等新的社会挑战,老年教育的高质量发展成为“十四五”规划的重中之重。2025年,上海发布了《加快建设教育强市三年行动计划(2025—2027)》,并在《上海市老年教育高质量发展三年行动计划(2025—2027年)》中重点提出完善上海老年教育高质量发展的领导体制、工作机制、保障措施。随着实践探索的持续深化,《上海市终身教育促进条例》在应对新时代发展需求方面已“显现出诸多短板、空白和弱项,引发强烈的法律革新需求”^[5],其修订工作已被纳入议事日程,预示着制度层面将迎来新一轮的调整与优化。

在实践层面,上海持续推进终身教育智慧平台建设,致力于完善市民终身学习需求与能力监测体系,并构建终身教育学分银行系统,打造资源配置服务体系,探索学习资源的精准化供给和学习成果的跨机构认证,力求打破各类教育形态之间的壁垒,提升学习体验的灵活性与便捷性。同时,上海积极融入国家战略布局,持续推动长三角终身教育一体化建设,并依托全球学习型城市网络,拓展国际交流与合作的深度与广度。2019年,上海正式加入联合国教科文组织“全球学习型城市网络”,2021年,荣获“全球学习型城市奖”^[6],标志着上海终身教育体系建设获得国际社会的高度认可。在此背景下,上海的终身教育政策体系更加注重与世界教育发展趋势接轨,并紧密结合其作为超大城市的特点进行本土化实践与创新。

二、上海终身教育体系政策的演进逻辑

政策演进并非孤立的历史事件串联,而是深嵌于特定政治经济结构、社会观念与技术环境的制度变迁过程。借鉴历史制度主义与政策工具理论,可以从权力结构、制度环境、变迁路径与治理工具四个维度,解构上海终身教育政策演进的内在逻辑。

(一)话语博弈:政策演进中的权力结构变迁

政策形态往往反映不同行动者之间的权力

关系与话语竞争。上海终身教育政策的演进,体现了政府、市场、社会与学习者多方主体在政策场域中的话语权博弈与结构再平衡。

在探索阶段,终身教育政策话语权主要掌握在教育行政部门与国有大型企业手中,政策以“成人教育”“业余教育”为主要表述方式,强调学历补偿与岗位培训,服务于改革开放初期的经济重建与人力资源开发^[7]。这一时期,社区教育虽已萌芽,但尚未形成独立的话语体系。

在制度化、体系化过程中,随着市场经济体制的深化与社会结构的多元分化,政策话语开始出现显著转向。政府通过《上海市终身教育促进条例》等法律文本,将“终身教育”与“学习型城市”确立为法定目标,体现出其试图通过立法整合社会共识、强化政府主导的意图。与此同时,行业组织、社区机构与市民群体通过参与社区教育实验项目、学习型组织创建等方式,逐渐争取到一定的政策参与空间。“多元参与”“社会共建”开始成为政策文件中的高频词汇,反映出话语权在一定程度上由单一政府主体向多中心扩散的趋势。政府角色也发生了一定的转变,从“划桨者”向“掌舵者”过渡。

在智慧创新期,数字化与全球化双重力量进一步重塑了政策话语结构。“泛在可及”与“泛在可选”相继成为政策目标,不仅体现了技术赋能下的服务升级,更折射出学习者作为“用户”的主体性提升。政府角色逐步从“直接供给者”转向“平台构建者”与“生态维护者”,企业(如“上海学习网”等学习资源提供平台)、社会组织(如上海成人教育协会、上海老年教育协会)、国际组织(如联合国教科文组织、经合组织、欧盟)、高等院校(如华东师范大学上海终身教育研究院、上海市教科院、上海教育评估院)以及市民个人通过数据反馈、需求表达、科研引领、参与评价、交流经验等方式,实质性地影响政策制定与实施。这一阶段的政策话语呈现出“政府引导、市场响应、社会协同、个体参与”的多维

特征,标志着上海终身教育治理结构日趋成熟。

(二)多源驱动:经济、人口与技术的三重驱动

上海终身教育政策的演进,深植于其特定发展阶段的经济需求、人口结构变迁与技术变革背景之中,呈现出明显的三元驱动特征。

经济动因始终是政策推进的基础性力量。在改革开放初期,上海经济重建迫切需要技能型劳动力,而工业从业者整体受教育水平偏低,高素质劳动者缺口巨大,技术工人短缺从经济问题转化成成人教育补偿的政策问题。成人教育、夜大学等形式应运而生,主要服务于产业工人的技能补足与学历提升。20世纪90年代,上海经历了从传统制造中心向服务业、金融业和高新技术产业主导的国际化大都市的转型,导致了大规模的结构性失业,产生了对劳动力再培训和技能提升的巨大社会需求。在此背景下,1999年上海率先在全国提出“创建学习型社会,构建终身教育体系”的战略目标,与现代化国际大都市建设相匹配的终身教育体系工程正式启动,这时的政策具有“目标导向”和“探索性”特征。2000年后,上海加快国际经济、金融、贸易、航运中心建设,产业结构向高端服务与科技创新转型,对人才素质提出更高要求,推动终身教育政策向体系化、高标准方向发展。2010年以来,经济高质量发展更强调创新驱动与人力资本增值,“学分银行”“微证书”等机制创新,正是为了促进人力资本的持续积累与灵活转化,以匹配经济转型升级的内在需求。

人口结构变迁是另一重要驱动因素。上海是我国最早进入人口老龄化且程度最深的城市之一。2003年,首次上海市老年教育工作会议的召开及相关政策的出台,直接回应了老龄化社会带来的教育需求。2010年,第六次人口普查显示上海市老龄化率为15%;2024年末,上海户籍老年人口占比高达37.6%^[8]。可见,传统老年教育已然无法满足需求。随着“60后”群体逐步进入老年期,其教育水平与学习意愿显著高

于前代,推动政策从“有学上”向“上好学”转型,智慧养老、慕课课程、养教结合等创新实践相继涌现。“十四五”期间提出的“泛在可选”,更是对高龄化、高学历化老年群体个性化、多样化需求的积极回应。

技术赋能则提供了政策跃升的关键工具支撑。在全国率先发布《关于全面推进上海城市数字化转型的意见》后,上海市教育部门积极响应,随即发布《上海市教育数字化转型实施方案(2021—2023)》,还专门印发了《关于推进本市老年教育数字化发展的意见》。数字化转型成为核心驱动力,终身教育政策不再是叠加新项目,而是通过“上海学习网”、“随申办”学习专区、终身教育学分银行、社区学习地图、智慧场景等的广泛部署,对原有制度体系进行深度的数字化赋能与生态化重构,体现了历史制度主义中“制度转换”的特征,即旧制度被赋予新功能。技术不仅扩展了终身教育的可及性,更重塑了终身教育的供给形态与治理模式。大数据与人工智能技术使个性化学习、精准供给成为可能;区块链技术助力学习成果的认证与累积;数字化治理平台则实现了政府、机构、学习者之间的实时互动与反馈。可见,技术已从辅助手段演进为重构终身教育生态的核心驱动力。

(三)渐进调适:治理模式的迭代与政策工具的创新组合

上海终身教育政策体系的演进在治理层面是一个动态调适的过程,具有治理模式持续迭代与政策工具优化组合的显著特征。其内在治理从初期的以政府行政力量为主导的单一模式,逐步转向鼓励多元主体参与的协同治理,并进一步向依托数字平台构建生态系统的平台型治理演进。与此同步,终身教育政策工具的运用也从早期偏重命令控制的单一形态,向权威型、激励型、能力建设型、系统变革型与劝告型工具的综合运用与组合创新转变。

在上海终身教育体系构建的初始阶段,政

策推动以权威型工具与命令型工具为主,目的是奠定法治与组织基础。政府通过颁布《关于推进学习型社会建设的指导意见》等纲领性文件确立体系建设的重点领域与工作机制,并借助《上海市终身教育促进条例》的立法形式固化政府职责与经费保障机制。这些工具凭借强制性与高执行力,为体系初创提供了坚实而有力的制度保障。

随着上海终身教育网络的初步建成,政策焦点转向激发内生动力与提升服务效能,这一阶段激励型工具与能力建设型工具的作用日益凸显。政府通过设立专项经费、开展“社区教育示范街镇”“老年学校优质校”评选等,有效调动了基层单位的创新积极性。同时,通过制定《社区教育教师专业能力指南》、实施兼职教师注册制度、组织系统性的师资培训与教学能力竞赛等,显著提升了终身教育队伍的专业化水平,这些都是典型的能力建设型工具的应用。

进入以数字化和智能化为特征的智慧融合阶段,系统变革型工具与劝告型工具成为创新前沿。其中,终身教育学分银行的构建与升级是系统变革型工具的典范,它通过建立学习成果认证与转换的核心机制,力求打破不同教育类型间的壁垒,重塑学习路径。学习型城区监测体系的建立与动态信息库的完善,则构成了一种基于数据的政策反馈与调适机制。此外,通过发布年度学习型社会建设白皮书、持续举办“全民终身学习活动周”等品牌活动、宣传“百姓学习之星”等先进典型,劝告型工具在潜移默化中培育了全民终身学习文化。多种政策工具的复合运用与创新组合,标志着上海逐渐形成了一种成熟的“调控式治理”模式。在此模式下,政府的角色从直接提供者转变为制度设计者、平台构建者与环境营造者,通过设定标准、提供激励、赋能主体、创新机制和引导舆论,推动终身教育体系向更高质量、更有效率、更加公平的方向演进。

(四)范式转型:从规模扩张到高质量个性化发展

纵观上海终身教育政策四十余年的演进,可以清晰地辨识出一条政策范式转型的路径,即从补偿性、规模驱动的“1.0阶段”,走向系统构建、服务普及的“2.0阶段”,并正在迈向高质量、个性化、生态化的“3.0阶段”。

在“1.0阶段”,成人教育本位的制度刚刚萌芽,政策范式具有明显的“补缺型”特征,聚焦于特定人群(成人、在职者)的学历补偿与技能培训,政策工具较为单一,覆盖范围有限。这一政策与应对当时快速工业化与劳动力素质断层的矛盾密切相关。由此,呈现出教育资源向工厂、企业夜校集聚的空间表征。

“2.0阶段”的核心是“体系构建”与“普惠覆盖”,实现了法律保障下的系统集成。通过立法、规划与网络建设,实现了制度的系统化与服务的广覆盖,“人人皆学、处处可学、时时能学”成为核心目标。这一阶段的成就在于快速建立了世界上覆盖人口最多、体系最为复杂的终身教育供给网络之一。

“3.0阶段”则转向“质量提升”与“个性化发展”,在政策支持下开始了一场技术驱动的范式革命。政策目标实现进阶升维,“泛在可及”强调资源覆盖,“泛在可选”注重精准供给。政策焦点从“有无”转向“优劣”,从“供给导向”转向“需求导向”。“泛在可选”目标的提出,标志着上海终身教育政策价值观的深层转变。终身教育不再仅是公民的基本权利,也是个体实现自我发展、提升生活品质的重要途径^[9]。与之相应,上海终身教育政策的制定更加精细化,注重区域差异、群体差异与个体差异,更加强调资源的适配性、服务的精准性和成果的认可度。这一范式转型的背后,是上海对教育现代化和城市可持续发展目标的深刻理解。它不仅仅是对本地需求的回应,也是在全球学习型城市网络中对标国际先进理念(如SDG4)的主动作为^[10]。

三、上海终身教育政策的突破路径

面向2035年基本建成卓越的全球城市、具有世界影响力社会主义现代化国际大都市的宏伟目标,上海需要直面并系统应对人口老龄化的持续冲击、城市全面数字化转型的深刻变革、超大城市治理精细化的内在要求以及全球城市竞争格局的剧烈演变等多重挑战。尽管上海终身教育已经取得了很大的进展,但也存在政策路径依赖强、创新受限,政策内容宽泛、边界不清,机构改革后职能与部门不匹配,终身教育保障水平不足等问题。未来上海终身教育政策需要在承认并适度利用路径依赖实现“增量式”改良的同时,主动创造和把握新的关键转折点,通过一系列范式重构与路径突破,推动“断裂式”的制度创新,超越传统边界,使终身教育真正成为赋能城市未来发展的核心驱动力。

(一)核心突破方向

1.“增量式”改良:基于路径依赖的渐进式升级。面对超大城市治理体系与治理能力现代化的内在要求,上海终身教育政策呈现出显著的路径依赖特征。其演进逻辑并非颠覆性重构,而是依托既有制度框架的稳定性与可预期性,迈向精细化与品质化的升级轨道。这一过程强调在延续原有路径的基础上,强化政府的“标准制定者”与“质量监管者”角色。具体而言,通过修订《上海市终身教育促进条例》,进一步明确并强化市、区两级政府在质量监管方面的法定职责,完善相应的激励机制与评价机制,以提升终身教育的保障水平。在操作层面,可委托专业机构,联合高校及行业专家,协同开发覆盖社区教育、老年教育、职工教育等多领域的质量评估指标体系。同时,依托大数据等技术手段,建立终身教育质量监测与公共服务平台,定期向社会公开发布评估报告,并将评估结果与各类机构的财政支持相挂钩,从而形成有效的激励与约束机制。此种渐进式改良策略,核心在于不突破现有基本制度框架,而是通过引入“质量

杠杆”这一核心机制,倒逼终身教育供给侧改革,从而有效提升公共资源利用效率与整体服务水平,着力解决资源供给中“量”与“质”不匹配的突出矛盾。

2.“断裂式”创新:以制度重构打破路径依赖。面对百年未有之大变局,仅有增量改良是不够的,必须主动设计和推动能够打破现有路径依赖的重大制度变革。建议以“学习成果认证、积累与转换”为核心对“学分银行”制度进行根本性重构,使其成为真正打破体制壁垒、撬动多元供给的“关键枢纽”。在《上海市终身教育促进条例》修订时,建议设立“学习成果认证与转换”专章,赋予学分银行独立的法律地位和跨部门的协调权威。同时,联合人社、国资、工商联等部门,出台配套政策,推动企业在招聘、晋升、薪酬评定中,对终身学习学分银行认证的非学历学习成果予以承认和采纳。利用区块链技术,建立安全、可信、不可篡改的个人终身学习账户,自动记录和存储市民在线上线下、工作领域、社区生活等各种场景中的学习经历与成果。通过赋予非学历学习成果与学历证书同等的价值,从根本上改变学习的激励结构。引导市民的学习选择转向更加多元、更加市场化的优质教育资源,倒逼现有公共服务机构转型升级,推动“供给驱动”模式向“需求驱动”模式转变,形成真正的“断裂式”创新。

(二)重点突破领域

1.从“老年教育”到“银发人力资源”。作为全国老龄化程度最深的城市,上海需要重构老龄观与老年教育观,转变老年教育是传统的社会福利补充的观念,将终身教育视作实践“积极老龄化”“健康老龄化”、提升老年生命质量、开发银发人力资源的核心战略。建议系统开发“第三年龄”人力资源,特别是针对低龄健康老人,提供高质量的职业技能更新与转型培训,帮助有意愿继续工作的老年人重返劳动力市场,或以社区服务、志愿活动等形式继续贡献社会。

依托现有的终身学习账户体系,建立与市场需求接轨的“银发人才”技能认证与价值转化平台,通过与人社部门、企业、社会组织紧密合作,将老年人的经验、技能与社会需求精准匹配,实现老年人力资本的价值再开发和再利用;大力推广代际学习与知识传承,创新学习组织形式,大力发展以老年人为教师或导师的代际共学项目,鼓励退休的工程师、工匠、医生、教师等进入社区、企业和学校,传承其专业技能和人生智慧,将老龄人口的经验存量转化为社会的发展增量。

2. 从“数字扫盲”到“数字共创”。要突破目前基础的教老年人使用智能手机、线上挂号等被动适应的“数字扫盲”传统模式,将数字素养教育提升到“数字公民”能力建设的高度,促进市民从数字城市的使用者转变为共建者与治理者。可以将数字公民素养纳入终身教育核心课程,依托全市各级各类终身教育机构,包括社区学校、老年大学乃至“金色学堂”等线上平台,系统开设与数字安全、信息甄别、数据隐私保护、在线协作与数字伦理等相关的课程,提升市民在数字社会中的生存能力和批判思维能力。构建数字生活体验式学习网络,将现有的终身学习体验基地与城市数字化应用场景深度融合,形成“使用—学习—反馈—优化”的闭环,推动数字产品和服务的适老化、无障碍化改造。培育社区“数字共创”能力,赋权基层社区,利用社区学院等阵地,组织居民围绕社区治理的痛点问题,学习运用低代码开发工具、数据分析方法等,参与社区级数字化解决方案的设计与实践。这不仅能有效弥合数字鸿沟,更是对超大城市精细化治理的有力补充,使技术真正“以人为本”。

3. 从“供给分割”到“生态整合”。借助上海强大的城市数字基座,利用区块链技术,构建一个开放、协同、智能的终身学习“立交桥”体系,实现供给侧与需求侧的精准匹配和高效流转。一是打造“一人一档”的超级学习账户。在现有

“学分银行”和学习账户基础上,整合全市范围内的教育、人社、健康、文旅等公共数据,为每位市民构建一个贯穿全生命周期的、动态更新的“个人学习与发展画像”。这个超级账户将不仅记录学历与证书,更能通过人工智能算法分析其能力短板、职业轨迹和兴趣偏好。二是构建智能化的“学习导航与推荐系统”。基于上述个人画像,结合城市产业发展趋势和劳动力市场需求大数据,通过学习平台为市民精准推送个性化的学习路径规划、课程组合与职业发展建议,实现从“人找课”到“课找人”的转变。三是建立跨界融通的“学习成果认证转换(RVA)”制度。在修订《上海市终身教育促进条例》时,以法规形式确立一个权威、统一的学习成果认证转换框架。该框架应能对市民在工作、生活、社区活动等非正式和无形学习中获得的能力进行评估和认证,并使其能够与学历教育、职业资格证书体系进行学分兑换,彻底打破不同学习场景之间的壁垒,使每个人的学习价值最大化。

4. 从“本地服务”到“全球枢纽”。突破终身教育服务对象主要为上海市民,内容以内需为主的传统模式,将上海的终身教育体系视为城市核心软实力和全球公共产品的一部分,服务于国家战略和城市国际形象的塑造。要打造面向全球的“上海品牌”在线学习平台,依托上海在人工智能、集成电路、生物医药等领域的产业优势和高校资源,开发一系列代表国际顶尖水平的、多语种的在线课程与微专业。内容不仅包括前沿科技,更要涵盖中国式现代化即城市治理的“上海方案”、海派文化等特色主题,通过“上海学习网”等平台向全球学习者开放,使其成为世界了解中国、学习上海的重要窗口。在终身教育体系深化建设过程中,要凸显社会主义制度的公平正义内核,将资源分配明确向弱势群体倾斜,通过重点发展面向残障人士的融合教育体系与职业技能培训,并为外来务工人员及其随迁子女提供系统化的城市融入支持与

能力提升通道,切实保障发展成果由人民共享。同时,上海终身教育体系还需着眼于培育学习者的全球视野与跨文化胜任力,建议在各类终身学习项目中有机整合全球公民教育、可持续发展教育及跨文化理解等关键内容,着力塑造市民的国际意识、开放包容心态,并且鼓励市民积极参与国际文化交流、可持续发展实践与志愿服务,使其成为上海城市精神的有效载体与国际形象的主动传播者。

面向2035,上海终身教育的卓越发展不仅需要持续的资源投入和技术革新,同时也需要深刻的制度反思与治理创新。终身教育作为贯穿个体生命全程、覆盖社会所有成员的基础性制度安排,正是能够串联起人口、科技、治理和城市愿景的关键枢纽。展望未来,通过“增量式”改良与“断裂式”创新的结合,上海终身教育体系将有望突破既有路径的束缚,在更高的维度上实现螺旋式上升,持续引领中国乃至全球的终身教育发展潮流。要实现这一蓝图,需要坚定决心、深化改革以及广泛参与。唯有如此,终身教育才能真正成为上海迈向卓越全球城市

与社会主义国际大都市的坚实基石。

[参考文献]

- [1]纪河,郭海燕,殷雄飞.终身教育体系构建的国际比较与借鉴[J].终身教育研究,2017(5):24-29.
- [2]袁雯.为了每个市民的终身发展——上海建设学习型城市的探索[J].开放教育研究,2013(4):32-39.
- [3][7]孙世路.外国成人教育[M].北京:教育科学出版社,1982:40-56,32-39.
- [4]张倩.体验学习在社区教育发展中的实施现状与对策研究[D/OL].上海:上海师范大学,2019[2025-09-08].<https://cdmd.cnki.com.cn/Article/CDMD-10270-1019149596.htm>.
- [5]李珺,李媛.上海终身教育立法修订:背景依据、思路原则与政策建议[J].中国职业技术教育,2023(9):77-83.
- [6][10]UNESCO Institute for Lifelong Learning. Shanghai Awarded 2021 UNESCO Learning City Prize [EB/OL]. (2021-09-30)[2025-09-08].<https://uil.unesco.org/lifelong-learning/learning-cities/news/shanghai-awarded-2021-unesco-learning-city-prize>.
- [8]上海市民政局.2024年上海市老年人口、老龄事业和养老服务工作综合统计信息发布[EB/OL].(2025-05-19)[2025-11-06].<https://mzj.sh.gov.cn/2025bsmz/20250519/25e2eb0eac1e46988596a077dc4f5d8d.html>
- [9]李强.在上海市教育大会上的讲话[N].解放日报,2019-03-23(1).

Evolution Logic and Breakthrough Paths of Lifelong Education Policies in Shanghai

Pang Xiaofang Zhang Aiqin Li Jiacheng

[Abstract]In the evolution of lifelong education policies in Shanghai, the power structure has shifted from the initial dual-dominant model of "government-enterprise" to multi-stakeholder participation and social co-construction. The policy change presents distinct characteristics of a "triple-driver" mechanism involving economy, population, and technology. Meanwhile, the governance model and policy tools have undergone continuous iteration and innovative combination, with the policy paradigm transforming from "supply-oriented" to "demand-oriented". These changes have promoted the development of the lifelong education system towards "ubiquitous accessibility" and "ecologization". Looking ahead to 2035, Shanghai's lifelong education policies will focus on two core breakthrough directions: incremental improvement and upgrading innovation. Key areas for breakthrough include shifting from "elderly education" to "silver human resources", from "digital literacy" to "digital co-creation", from "supply fragmentation" to "ecological integration", and from "local services" to "global hub". The policies will emphasize technological empowerment, ecological integration, and a global perspective.

[Keywords]Shanghai; lifelong education policies; evolution logic; breakthrough paths