



协同治理理论视角下我国民办老年大学的 时代价值、现实困境与发展路径*

付超

(贵州开放大学, 贵州 贵阳 550023)

摘要: 民办老年大学对于构建终身教育体系和促进全民终身学习具有重要价值, 是公办老年大学的重要补充。民办老年大学能够扩大老年教育覆盖面, 促进终身教育发展; 激活老龄人力资源, 促进银发经济发展; 满足老年群体差异, 构建多元教育生态。然而, 当前民办老年大学仍面临着制度性困境、市场运行困境、社会认知困境和内生性短板等现实困境, 制约其健康有序和可持续发展。对此, 基于协同治理理论, 我国民办老年大学需要通过构建政府、市场、社会和民办老年大学四方协同的治理体系, 完善顶层设计, 并加强行业监督; 规范市场办学机制, 构建多元化盈利模式; 挖掘社会力量, 丰富老年教育内涵; 夯实民办老年大学内生发展动力, 提高其适老化水平和教学质量, 推动我国老年教育事业发展。

关键词: 民办老年大学; 协同治理理论; 老年教育; 终身学习; 银发经济

中图分类号: G720 **文献标识码:** A **文章编号:** 1674-9154(2026)01-0083-09

DOI: 10.16851/j.cnki.51-1728/g4.20260122.004

一、问题提出

老年教育是我国教育事业的重要组成部分, 满足老年教育所创办的老年大学对于构建终身教育体系和促进全民终身学习具有重要价值。2021年11月, 中共中央、国务院发布《关于加强新时代老龄工作的意见》提出, “采取促进有条件的学校开展老年教育、支持社会力量举办老年大学(学校)等办法, 推动扩大老年教育资源供给”^[1]。2022年2月, 国务院印发《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》提出, “创新机制, 推动部门、行业企业、高校举办的老年大学面向社会开放办学”^[2]。2022年10月, 党的二十大报告指出, “建设全民终身学习的学习型社会、学习型大国”“实施积极应对人口老龄化国家战略”^[3]。2024年1月, 国务院办公厅印发《关于发展银发经济增进老年人福祉的意见》明确提出, “丰富老年文体服务”^[4], 鼓励社会机构参与老年教育服务体系建设, 整合企业、公益组织等资源, 构建多元化的学

习平台和课程体系。

老年教育属于终身教育体系的重要阶段, 旨在促进老年人的社会参与、价值再塑、知识增长, 并丰富其晚年生活等。老年教育的服务对象是有教育需求的老年人, 内容涵盖营养与保健、音乐与舞蹈、手工与园艺、文化知识、职业训练以及对退休生活的适应等^[5]。老年大学在满足老年人学习需求、扩大老年人社会参与、建设老年友好型社会方面发挥着不可替代的作用^[6]。显然, 老年教育是实现积极老龄化的重要手段^[7], 在推动中国老龄工作和教育事业现代化过程中扮演重要的杠杆联动作用^[8]。然而, 行政主导的传统管理模式导致教育资源配置碎片化和执行效率低下, 难以产生理想的协同效应^[9], 单一的行政手段难以满足老年教育多元化与个性化需要^[10]。我国老年大学的办学性质主要包括政府办学、公办民助、民办公助、社会办学等, 当前我国主要以政府办学为主, 约占老年大学总数的70%以上^[11]。随着我国老龄化的不断加深, 公办老年大学供不应求的状况越来越突出, 老年大

*基金项目: 2024年贵州省哲学社会科学规划年度课题“数字乡村建设背景下农村老年人数字素养状况及融入机制研究”(编号: 24GZYB147)。

作者简介: 付超(1981—), 贵州开放大学公共基础部, 教授, 研究方向: 数字素养与老年教育。

收稿日期: 2025-11-05





学面临着“一‘座’难求”^{[12][13][14]}和分布不均的问题^[15]。究其缘由在于，市场上优质的民办老年教育机构为数不多，社会力量在老年教育方面的参与性严重不足^[16]，各方尚未形成协同合力。对此，国家亟须引导多元社会力量参与办学，构建多层次、个性化、可选择的教育服务体系，从而克服单一行政化供给方式在资源适配性与服务覆盖面上的结构性不足，以回应老龄化社会日益增长的多元化、高品质学习需求。

协同治理理论强调多元主体的协作互助，以共治共享实现复杂问题的破解，是对公共管理碎片化、政府治理独力难支的有效回应^[17]，为破解老年大学面临的困境提供了新的视角。通过发挥政府、市场、社会组织等子系统功能，促进有效市场和有为政府^[18]、有情社会更好结合，构建政策支持—市场创新—社会聚力为一体，以满足老年群体教育需求为核心的多元主体协同治理系统。各类老年教育机构的健康发展均需政府发挥规范、引导与监督作用，具体通过政策支持、设施建设、质量监管等途径实现。市场则在资源配置中起关键作用，民办老年大学作为公办体系的有益补充，通过资金投入、适老化改造及技术服务，提供普惠与定制化内容，满足多元老年教育需求，推动行业创新。社会力量的参与可弥补公办资源不足，通过课程支持、人力与智力协助，促进教学分层与服务优化，为构建学习型社会提供实践支撑。

二、我国民办老年大学的时代价值

民办老年大学是由企业、社会团体或个人出资，利用非国家财政经费创办的面向有教育需求的老年群体的教育机构。据中国老年大学协会在2024年12月发布的《我国老年大学发展状况调查报告》显示，社会力量（民办）主办的大学数量为25所，仅占老年大学总量的3.08%^[19]。为应对老龄化社会的多元教育需求，国家应协同发挥政府、市场和社会等多方力量，引导、鼓励非公办老年教育发展，凸显民办老年大学的时代价值。

（一）扩大老年教育覆盖面，促进终身教育发展

截至2024年底，全国有10.5万所老年大学，共有线上线下学员3000万人^[20]，仅能满足8%左右

有学习需求的中老年人^[21]，老年大学的资源缺口亟待民办老年大学的积极参与，以此填补老年教育的市场空间，扩大老年教育覆盖面。首先，民办老年大学通过市场化运作，提供灵活报名机制和差异化课程，有效承接公办无法覆盖的增量需求。例如，江西抚州民办老年大学通过就近办学模式，让老年人在社区内即可实现“家门口求学”^[22]。其次，民办老年大学通过社区嵌入实现全面布局，设立家门口教学点解决公办教育机构“排队长”“排不上队”等问题^[23]。最后，通过社会化协作机制，民办老年大学与高校合作引入志愿者师资，缓解专职教师短缺等痛点问题；联合企业开发适老化课程，适时提供差异化教育服务，积极回应老年人个性化教育需求，扩大老年教育资源覆盖面，让老年人获得适当的老年教育。同时，扩大老年教育覆盖面，还有利于赋能老年人的社会参与。有研究表明，参与老年教育对学员提高生活质量和身心健康，积极应对老年问题，降低抑郁症状具有积极意义^[24]。

老年教育供给的不断丰富是“政府—市场—社会”多元主体协同治理的结果。单一主体无法充分满足高质量老年教育的多元需求，唯有多元主体的共同参与才可能推动老年教育高质量、可持续发展。多元主体共治是弥补“政府失灵”“市场失灵”和“志愿失灵”的有效途径。面对越来越强烈的老年教育需求，公办老年大学“一座难求”亟须市场主体和社会组织的参与，推动教育供给机制的创新。资金来源的多途径、办学理念的超前性、教学内容的多元性和个性化、教学设施的适老化能够确保教学资源的不断完善，让“老有所学”真正落地生根，同时也能推动政策制度完善。例如，《厦门经济特区老年教育规定》明确提出，“老年教育应当坚持党委领导、政府主导、社会参与，开放共享、按需施教、普惠多样的原则”^[25]。在明确老年教育公益性定位的同时，为民办机构预留发展空间，形成“政府主导+多元参与”的良性格局。

（二）激活老龄人力资源，促进银发经济发展

激活老龄人力资源，促进“银发再就业”是积极老龄化的应有之义。“老有所学”是“老有所为”的前提。随着老龄化程度的进一步加深，整个社会需要重新定位和思考老年教育的功能，即由传





统的休闲娱乐向职业赋能方向的转型^[26]，促使这一群体由纯粹的消费者向经济增长的贡献者转变。例如，广州越为银发活力研究院，目前已吸纳各领域高端银发人才1 352人，为政府、企业建言献策^[27]，积极贡献银发力量。老年教育要实现可持续发展，必须走市场化道路^[28]。民办老年大学的发展，不仅推动老年教育体系从“单一供给”向“多元共治”升级，还探索了可持续的自我造血路径。通过在公益与营利之间的不断平衡，民办老年大学既响应了老龄化社会对教育普惠性的要求，又通过市场化机制激活了社会资源参与活力，为构建覆盖更广、质量更优的终身学习生态提供可能。这一路径可赋能“银发族”从被动养老转向主动参与，为构建积极老龄化社会开辟新路径。

银发经济是向老年人提供产品或服务，以及为老龄阶段做准备等一系列经济活动的总和^[29]。大力发展老龄事业和老龄产业是发展银发经济的重要路径，一是推出新产品，二是打造新业态，三是培育新产业^[30]，而民办老年大学就是新产品、新业态、新产业的集合体。银发经济与老年教育之间是一体两面、互为促进的关系^[31]。银发经济既包含衣食住行，也包含诗和远方。随着银发经济的赛道逐步拓宽，老年文旅、康养、教育等细分领域的消费场景日趋丰富^[32]。《中国老龄产业发展及指标体系研究》报告预测，2030年中国老年人口消费总量将达到12万亿元至15.5万亿元^[33]。据美国沙利文咨询公司预估，中国银发教育市场正以34%年增长速度的速度发展，到2027年，整个市场规模将从2022年的280亿元增至1 209亿元^[34]。银发经济与老年教育的关系，主要有银发经济促进老年教育论、老年教育赋能银发经济论、老年教育和银发经济相互赋能论三种^[35]，均指向老年教育与银发经济相互促进相互影响的关系。老年教育作为积极应对人口老龄化国家战略的关键抓手，通过激活老龄人力资源，成为既能满足老年人精神文化需求的“幸福工程”，也成为能激活银发经济、促进社会和谐发展的“动力引擎”。

（三）满足老年群体差异，构建多元教育生态

民办老年大学主要包括公办民助、民办公助、社会办学等形式，功能定位各不相同（见表1）。

引导、鼓励、支持民办老年大学发展，有助于构建多元教育生态，避免老年教育中的“霍布森选择”困境^[36]，即名义上每一个老年人都能享受老年教育，但由于需求远远大于供给，实际上大多数老年人无法享受教育权利。在多数情况下，引入竞争机制有助于改善组织或市场的运行效果。不同类型的民办老年大学之间能够形成良好的竞争关系，打破公办老年教育的“垄断”局面，通过课程设置的个性化和多元化推动供给侧创新，及时响应需求侧的教育需求。安徽省池州市九华山老年大学是全国首家景区老年大学，吸纳来九华山游玩的回头客，开设研学和游学、健身瑜伽、养生、柔力球等特色班^[37]。公办老年大学与民办老年大学之间的有序竞争有助于形成“政府引导+市场配置+社会参与”的多元化老年教育供给结构，丰富老年教育生态。

表1 老年大学的主要类型及特征

维度	类型			
	政府办学	公办民助	民办公助	社会办学
核心优势	普惠性强 稳定性高	资源互补性 性价比高	政策支持 创新性强	高灵活度 服务多元
主要短板	课程同质化 创新滞后	权责划分 模糊	政策依赖性 风险	公信力不足 收费门槛高
适合群体	基层老年 群体	中低收入但 追求品质的 老年群体	愿意付费的 活力老年人	高净值老年 人群

在老年教育生态中，民办老年大学服务模式更具灵活性，有助于更好地满足老年群体差异化的教育需求。一是通过“线上+线下”混合教学模式、短期工作坊等形式，吸引追求便捷性和自主性的老年群体，凸显“轻量级学习”优势。二是快速响应市场需求。针对不同老年群体，将课程积分为技能提升型、兴趣拓展型、康养结合型等类型，精准匹配老年人多样化学习需求，满足不同年龄层次、文化程度、收入水平、健康状况的老年人的学习需求。三是优化资源配置效率。我国老年大学的空间分布极不均衡，整体呈现出多中心、集聚化的结构特征，基本形成了以东部沿海地区为代表的全国性老年教育中心和以四川、湖北、福建为代表的区域性老年教育中心^[38]。民办老年大学通过市场资源配置，精准匹配老年教育资源匮乏区域，促进老年大学空间布局的合理化和科学化。





三、协同治理理论视角下我国民办老年大学的现实困境

民办老年大学积极回应了我国老龄化不断加深和加速的现实国情，是老年人对美好生活的向往和追求的必然产物。然而，当前我国民办老年大学在制度建设、市场运行、社会认知等方面仍面临着政府支持不足、市场力量疲软、社会刻板印象及老年大学内涵建设不够等现实困境，极大阻碍了民办老年大学的健康发展。

（一）制度性困境导致民办老年大学无序发展

制度性困境是民办老年大学无序发展的结构性成因。一是政策支持不足。政府在国家治理中集多重角色于一身，扮演着引导者、服务者、购买者、监督者、仲裁者、调控者、宣传员等角色。我国老年教育理念远远滞后于老龄化速度，老年教育“非主流”的定位尚未改变。老年教育政策“真空”导致民办老年大学发展缺乏基本遵循，办学形式上“公立独大”“民办孱弱”的实际难以改变。一方面，对老年教育的模糊定位是多数地方政府未明确将其纳入公共服务体系的原因，导致民办老年教育机构资源整合乏力，如对于已关停的幼儿园、空置校舍等，部分地区民办机构无法合理利用。另一方面，民办老年大学在办学场地、经费、师资等方面单靠市场化运作难以实现可持续发展，同时又缺乏来自政府的政策扶持，房租、水电、人工等，任何一项成本的显著波动都可能引发民办机构的生存危机。尽管在各类文件中多次强调老年教育的重要性，但在工作落实层面受重视程度还不够高，在地方发展或系统办学中处于边缘、虚化位置^[39]。

二是老年教育市场存在监管“真空”。老年教育涉及教育、民政、市场监管等多部门，易导致多头管理下的责任真空。其一，监管职责划分不清，缺乏统一的投诉受理与维权机制，导致民办机构违规成本低。民办老年大学课程内容、收费标准缺乏规范，部分机构利用“免费体验”引流后实施“饥饿营销”，诱导学员购买高价进阶课程，损害老年学员权益。其二，监管部门存在取证难、立案难等问题。老年人遭遇消费陷阱后“取证难、立案难”，多数选择放弃维权，加剧了老年群体对整个

民办老年教育市场的不信任感。其三，执行困难。依据现有法规对虚假宣传追责执行困难，办学主体多元但无统一标准。商业逻辑下老年教育市场参差不齐，存在办学主体不清、无资质、缺乏监管评估、虚假宣传等违规行为。一些民办老年教育机构存在虚假宣传、过度商业推广等问题，影响老年人学习体验，损害老年消费者合法权益，破坏老年教育健康发展环境^[40]。就当前实际来看，对老年人在教育消费中存在的风险陷阱，在权益受损之前，很难进行事前监管。

（二）市场运行困境制约民办老年大学可持续发展

市场运行困境制约民办老年大学可持续发展。一是盈利模式单一、变现困难影响民办老年大学的发展。即便是公立老年大学，同样也面临资金严重不足的情况。国家老年大学魏公村校区即便在学校接近满员且无需支付办公楼租金的前提下，学费收入也只能勉强保证盈亏平衡^[41]。从实践来看，民办老年大学的服务主要包括课程、课程配套产品服务、连带消费与旅游，走“差异化+轻资产”路线^[42]。相较于公办老年大学的免费课程，倒逼民办老年大学较低的定价致使其在价格上缺乏竞争力。加之民办老年大学较高的运营成本，市场观望情绪增加。

二是民办老年教育机构的商业逻辑易被误读。《半月谈》记者在东北部分城市调查发现，打着“大健康”旗号的“老年课堂”并不鲜见，他们通过采用“低价优质课程引流+高利润增值项目转化”的模式，向老年人推介高价旅居养老项目；或在教育场景中嵌入健康检测，并导向保健品销售^[43]。这种模式虽旨在解决机构自身的“变现难、盈利难”的生存问题，但其商业动机极易被外界单一化解读为“诱导老年人进行非理性消费”，为后续发展埋下隐患。如此可见，对于缺乏政策支持的民办老年教育机构而言，变现难、盈利难是其面临的现实难题，要在老年教育赛道蹚出一条路来并非易事。

三是伪“老年大学”致使民办老年大学污名化，公众认可度偏低。民办老年大学在我国仍属于新鲜事物，在老龄化不断加深的背景下，不少营利





组织打着“民办老年大学”的旗号损害老年人的权益。《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》第二十二条规定,“对批准正式设立的民办学校,审批机关应当颁发办学许可证,并向社会公告”^[44]。但事实是,老年人很难找到一个官方平台查询相关信息。以北京为例,目前并没有一个系统能够方便地找到全市所有的公办和民办老年大学^[45]。不良商家以办“老年大学”为幌子,利用老年人群体防范意识薄弱、信息不对称等特点,打着“免费体验”“名师授课”的旗号,诱导老年人掏钱购买高价课程,掉入消费陷阱^[46]。当前民办老年教育行业门槛较低,部分机构甚至无审批即运营。部分老年大学的课程内容不符合标准,大量不具备专业教学能力的人员进入该行业,以“公益课程”“政府补贴项目”等为幌子招募的所谓“讲师”名为授课实为售货。这些“讲师”的真实身份是经过话术培训的销售人员,而非真正的教育工作者。

(三) 社会认知困境制约民办老年大学内涵式发展

社会认知困境制约民办老年大学内涵式发展。一是老年人较为保守的消费观念以及社会对“老年无用论”的消极印象,影响民办老年大学的发展。只要涉及收费,老年人还是会有顾虑。即使课程收费很低,很多老年人依旧会认为投资在自己身上并不划算^[47]。类似这样的“老年无用论”不仅是社会根深蒂固的偏见,就连老年人自己也持有同样观点。部分老年人哪怕辛苦了一辈子,到老了仍然会将子女、孙辈作为优先考虑的对象,不愿意在自己身上投资。

二是社区、图书馆、高校及志愿组织等在老年教育上的能量尚未释放。社区老年学堂是重要的终身学习支持平台和基层教育治理的重要推动者,但因面临经费短缺、教学设备及场地维护困难、社区教师不足(或专业素养不够)、城乡差距明显等困境,社区老年学堂功能不能有效释放。图书馆可通过提供适老化阅读服务、数字素养教育、职业技能培训及社区文化等活动补充老年教育功能。但因普遍面临适老服务供给不足、数字资源适配滞后等困境,图书馆助力老年教育的功能虚化。高校依托学科优势、师资力量和科研能力等,理应成为老年教

育主体,但由于缺乏专门的政策引导,加之参与老年教育的内生动力不强,高校在老年教育适老化课程体系开发,学习成果转换、专业师资队伍建设等方面的贡献未能显现出来。

(四) 内生性短板制约民办老年大学高质量发展

民办老年大学面临多重内生性发展困境。一是品牌建设难度高。老年人对教育品牌信任成本较高,负面口碑易导致用户流失。部分机构通过“老带新”维系运营,但长期稳定性存疑。到目前为止,国内尚未出现影响力较大的老年教育品牌,在老年教育新业态上缺少龙头企业^[48]。

二是师资力量薄弱。即便是国家老年大学系统,已注册的专职教师仅为1.9万人,兼职教师10.1万人^[49]。因此,如何确保师资队伍的高质量并确保队伍的相对稳定性是民办老年大学发展进程中不得不面对的现实问题。

三是招生不足至发展困难,公办机构“一座难求”与民办机构“招生不足”并存,市场冷热不均现象显著。四川省省级民办老年大学惠老老年大学由于常年招生不足,连年亏损^[50]。教育大省江苏,其民办老年大学同样存在发展不景气,后续无动力等问题^[51]。现实中,我们在“一老一小”问题上历来是“重小轻老”,民办老年大学招生难、收费难是个普遍现象。免费公益活动往往人满为患,老人们学习热情也普遍高涨,但一涉及学费,来的人就少了^[52]。

四、协同理论视角下我国民办老年大学的发展路径

民办老年大学的健康有序发展需要发挥政府、市场和社会三者协同功能,形成政府的“有形之手”+市场的“无形之手”+社会的“勤劳之手”的巨大合力,确保三者同向发力。同时,还必须夯实民办老年大学内生发展动力,强化本土化创新,建设符合我国老龄化国情的民办老年大学发展路径。

(一) 完善顶层设计,引导民办老年大学有序发展

为引导民办老年大学有序发展,需完善顶层设计,夯实政策支持,构建分类扶持机制和跨部门协





同管理机制。同时，加强行业监督，推动政府向制度供给者与公平监管者转型。

一是完善政策支持。在国家层面，政府部门可出台民办老年教育相关法规，同时建立党委领导下，政府统筹、多部门协同合作、社会参与的机制。具体而言，可扩大社会资金投入，对于民间资本投资建设的老年大学，按投资公益事业对待，探索相应的激励政策以及与政府合作的有效方式^[53]。通过财政补贴、税收优惠等具体措施扶持社会办学。同时构建多层次政策支持体系，引导社会力量满足差异化需求。其一，制定分类扶持机制。针对不同发展阶段的民办老年大学，制定差异化政策：对初创机构提供场地租金减免；对成熟机构鼓励参与政府采购服务，如社区教育、养老护理培训，提升其可持续发展能力。其二，构建跨部门协同管理机制。推动教育、民政、卫健等部门联合制定老年教育行业标准，明确民办老年大学在课程质量、师资认证、设施安全等方面的规范。其三，吸引更多社会资本进入。鼓励企业、高校、社会组织参与民办老年大学建设，提供优质师资和课程资源^[54]；接受社会捐赠并对捐赠人（组织）给予税收优惠、宣传报道，鼓励社会各界积极投身到老年教育行动中。

二是加强行业监管。治理“银发课堂”不规范现象，当务之急是完善法律法规，加强行业监管。首先，以《中华人民共和国教育法》《中华人民共和国民办教育促进法》等相关法律法规为基本遵循，同时需完善老年教育立法，明确民办老年大学等教育机构的性质、办学条件、课程设置、收费标准等，划出清晰的法律红线，一旦发现违犯法律法规行为，应予以严肃处理。其次，明确监管主体，将各级各类老年教育机构纳入教育部或民政部门统一管理，建立课程备案和讲师资质审核制度^[55]，确保老年人通过统一平台查询教育机构信息，减少信息不对称。再者，建立黑名单制度，对虚假宣传、诱导消费的机构实施联合惩戒，通过“停业整顿、高额罚款、信用惩戒”组合拳方式，提高违法成本。与此同时，加强宣传引导，增强老年人防范意识；建立维权机制，畅通维权渠道，降低老年人维权成本^[56]。最后，民办老年大学要主动规范自身行为，防止“劣币驱逐良币”。

（二）规范市场办学机制，促进民办老年大学的可持续发展

民办老年大学的可持续发展需规范市场办学机制，打破单一盈利模式，构建多元收入结构。老年大学的盈利潜力不仅限于学费收入，还可围绕不同收入层次的老年人提供老年教育基础服务、增值服务、创新社会合作盈利模式。

一是在基础服务模块注重教育的普惠性。通过“中心校+社区教学点”模式，推动优质民办课程下沉至城市社区、县域、乡村。同时，利用社区活动中心、养老驿站等存量设施开展低成本教学，利用幼儿园等闲置空间分时段办学，降低场地成本。通过这些途径解决老年教育“最后一公里”覆盖问题，让民办老年大学课程学费维持微利水平，不断吸引流量，逐步扩大知名度。

二是在增值服务模块强化定制化服务。针对中高收入老年群体，民办老年大学可提供中高端课程。同时，探索会员制、订阅制收费模式，形成“以高补低”的可持续运营机制，开发游学、会员制俱乐部、文化周边产品等项目，为有中高端学习需求的老年人提供定制化服务。

三是在社会合作模块拓宽盈利渠道。民办老年大学可通过主动争取、承接政府购买服务（如社区养老教育普及项目）、企事业单位定制化培训等，以筹办专题讲座、举办学术交流会、组织文化体验活动等方式拓宽盈利渠道，提升美誉度，确保可持续性发展。在这场与公办老年大学的错位竞争中，民办老年教育机构的核心竞争力要从价格竞争转向价值重构，并将教育转化为社交入口、技术转化为信任纽带、服务转化为情感依赖，以此在公办体系的普惠浪潮中开辟民营教育的生存航道。

（三）挖掘社会参与力量，构建民办老年大学新生态

民办老年大学与公办老年大学之间是相互补充、相互促进的关系。二者在竞争中互促发展，在互补中共同致力于老年群体的获得感和幸福感。公立老年大学相对单一的产品服务^[57]，为民办老年大学的发展提供了契机。

一是民办老年大学应在课程设计上着力打造特色课程，弥补公办老年大学课程不足之处，走差异





化发展道路。其一，动态调整课程内容。民办老年大学可以通过大数据分析老年人学习偏好（如城乡差异、代际特征），动态调整课程内容。例如，城镇老年人偏好数字技能与艺术课程，农村老年人更关注农业技术、健康护理，可针对性开发“一城一策”课程包。其二，注重课程灵活性。针对公办老年大学以传统的舞蹈、书法、声乐、健身、乐器、美术类课程为主流的实际，民办老年大学要及时开设直播、短视频剪辑、AI绘画、无人机拍摄、普拉提、护肤美容、茶艺、老年就业等新课程。例如，北京一家民办老年学校的负责人说：“我们会根据学员反馈及时调整课程，推出应时应景的短期班”^[58]。其三，提供分层教学。根据学学员实际提供“一对一”课程和分层教学，与公办老年大学形成差异化和个性化的发展之路。

二是充分释放社区、志愿组织、图书馆及高校等社会力量。其一，发挥社区的老年教育功能需结合政策支持、资源整合与模式创新，确保政府专项资金到位。同时，积极吸纳社会资本，解决社区经费短缺问题。其二，强化志愿组织联盟，以此解决专业师资队伍不足的实际。其三，优化适老化阅读环境，丰富教育资源，创新服务模式等，增强各级各类图书馆老年教育服务功能。其四，高校需通过系统性改革，实现从“补充性服务”到“战略性资源”的转型，为积极老龄化提供科研、课程及专业教师队伍支撑。

（四）夯实自身内生发展动力，推动民办老年大学高质量发展

针对民办老年大学发展中存在的适老化环境建设滞后、专业化服务标准缺失、师资队伍结构失衡、可持续生源供给不足等结构性瓶颈，民办机构亟须通过高质量发展构建核心竞争力。

一是提高适老化水平。老年大学是老年人集中的活动场所，是集中体现适老化的重要场所。《我国老年大学发展状况调查报告》显示，老年大学整体上在适老化建设方面较为落后，大部分老年大学适老化水平不高^[59]。民办老年大学可以参考养老机构市场化改造标准完善设施，建立完善医务室等刚需基础设施，在容易发生事故的地方设立明显的警示标志等，确保校园安全。同时，民办老年大学应

加强社会协作，提高专业服务标准。一方面，联合公办老年大学、高校、职业院校、公益组织等成立区域养老教育联盟，开展“银发助学计划”，共享师资与课程资源，加强行业服务与教学质量标准，塑造良好组织形象。另一方面，联合科技企业开发适老化教具，提升教学科技含量。

二是加强教师队伍建设。针对部分老年大学师资力量不足、教师年龄整体偏大等痛点问题，吸引更多有志于老年教育的新鲜血液显得非常迫切^[60]，强化老中青教师的合理搭配。不同于普通高校，老年大学的教师不仅要在专业知识和技能上过硬，更要懂得老年人的精神世界。因此，需重视教师队伍培训，统筹推进专职教师、兼职教师、助学志愿者深造提升，促进其教学能力的全面发展。同时，推行兼职教师注册制，逐步实施注册教师准入制，推进兼职教师队伍规范化、专业化。

三是确保老年教育培训机构规范有序发展，实现可持续生源供给。民办老年大学应自觉遵守《教育部办公厅关于加强社会成人教育培训管理的通知》要求，坚持社会主义办学方向，把牢教育培训的育人属性^[61]，将社会效益放在发展首位，创新基于社区需求的精准招生与课程供给模式，从而夯实内生发展动力，实现从规模扩张向质量提升的根本转型。

协同治理理论的核心在于通过子系统间的相互作用，使整个系统产生“1+1>2”的协同效应。推动民办老年大学健康发展需构建政府、市场、社会与民办老年大学本体多方协同的治理体系，共同构建一个“政府保障有力、市场运行有效、社会参与有序、大学发展有质”的协同共治新生态。政府应发挥“元治理”作用，通过完善立法、规划统筹、分类扶持与规范监管夯实制度基础；市场需担当创新引擎，探索多元商业模式并推动行业标准化，实现社会效益与运营可持续的平衡；社会力量应通过资源整合与舆论引导，构建多元支持网络与良好文化氛围；民办老年大学本体则须立足内涵建设，聚焦教学质量、师资专业化与治理现代化，筑牢发展根基。多方主体通过规则联动、资源互补与反馈互动。唯有如此，方能系统性破解当前制约民办老年大学发展的多重困境，使其真正成为我国学





学习型社会与老龄事业高质量发展中充满活力、富有韧性的重要组成部分,满足广大老年人日益增长的美好精神文化生活需要。

参考文献:

[1]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)[2025-09-20].https://www.gov.cn/zhengce/202203/content_3635523.htm.

[2]中华人民共和国中央人民政府.国务院关于印发“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划的通知[EB/OL].(2021-12-30)[2025-09-20].https://www.gov.cn/zhengce/content/2022-02/21/content_5674844.htm.

[3]新华社.习近平:高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[EB/OL].(2022-10-25)[2025-09-20].https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm.

[4]中华人民共和国中央人民政府.国务院办公厅关于发展银发经济增进老年人福祉的意见[EB/OL].(2024-01-11)[2025-09-20].https://www.gov.cn/gongbao/2024/issue_11126/202401/content_6928803.html.

[5]陈观秋.2025年中国老年教育行业市场调查分析:老年大学数量达7.6万所[EB/OL].(2025-02-13)[2025-09-20].<https://www.chinairn.com/scfx/20250213/165139417.shtml>.

[6][16]史一棋.推动老年教育事业健康发展[N].人民日报,2023-02-27(7).

[7]欧阳忠明,袁婷婷,王江雁.我们需要什么样的老年教育研究:基于生命历程视角[J].现代远程教育研究,2025,37(5):12-20.

[8]王正东,程仙平,徐斌立,等.老年教育现代化的理论意蕴、指数测评与实践进路[J].远程教育杂志,2024,42(1):24-31.

[9]陈新忠,代阳.养教结合视域下社区老年教育服务供给困境与突破——基于H社区的案例分析[J].成人教育,2025,45(12):36-45.

[10]万蓉.社区教育与老年教育的融合:以开放教育机构参与老年教育为突破[J].教育发展研究,2020,40(17):46-51.

[11]李昌禹,吴月.老年教育助力老有所学[N].人民日报,2022-01-18(5).

[12]央视财经.“银发族”爱上校园生活 老年大学一“位”难求[EB/OL].(2024-04-05)[2025-09-20].<https://news.cctv.com/2024/04/05/ARTIfTuCJzLgubHoPLDu5Goy240405.shtml>.

[13]张博群,郭翔,侯文坤,等.报名排队长课程被“秒杀”

老年大学缘何“一位难求”[N].经济参考报,2024-10-16(6).

[14][53]陈鹏.老年教育需求快速增长——老年大学准备好了吗?[N].光明日报,2023-06-06(7).

[15][46][54][55]文丽娟.一些“老年大学”怎就沦为了推销场[N].法治日报,2025-02-13(4).

[17]Stoker, G. Governance as Theory: Five Propositions[J]. International Social Science Journal, 1998,50(155): 17-28.

[18]刘凤义.促进有效市场和有为政府更好结合[J].求是,2025(18):41-45.

[19][21][41][47][48][49]田进.千万老人争当大学生 老年大学忙扩招[EB/OL].(2025-03-14)[2025-09-20].<https://www.eeo.com.cn/2025/0314/716544.shtml>.

[20]李蕊.山东省龙口市诸由观镇西河阳村——古村中办起老年大学(走进传统村落)[N].人民日报,2025-02-08(7).

[22][37]中央广播电视总台中国之声.民办老年大学圈粉“银发族”“夕阳教育”能否成为“朝阳产业”? [EB/OL].(2024-11-11)[2025-09-20].<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1815375517873294044&wfr=spider&for=pc>.

[23]江西省人民政府.抚州将优质家庭教育服务送到百姓家门口[EB/OL].(2025-05-15)[2025-09-20].https://www.jiangxi.gov.cn/jxsrnz/sxdt/pc/content/content_1922822581151383552.html.

[24]陈兰双,宋惠敏,董静,等.老年大学学员组织融入度和抑郁症状的关系及其机制探索[J].心理与行为研究,2021,19(5):706-713.

[25]厦门市人民代表大会常务委员会.厦门经济特区老年教育规定[EB/OL].(2023-12-26)[2025-09-20].https://www.xmrd.gov.cn/xwzx/qwfb/202312/t20231228_5587186.htm.

[26]侯怀银,张慧萍.延迟退休政策背景下老年教育的转型发展之路——以教育公平为视角的考察[J].现代远程教育研究,2025(1):3-10.

[27][28][51][58]赵婧,白雪蕾.老有所学 让银龄生活有乐有为——我国老年教育发展现状调研[N].光明日报,2024-12-19(7).

[29]左美云.数智技术赋能银发经济新发展[J].社会工作,2024(5):24.

[30]原新.发展银发经济 积极应对人口老龄化[N].人民日报,2025-03-17(9).

[31][35]吴遵民,朱新洲,杨慧康,等.银发经济与老年教育:关系辨析、互动机制与路径优化[J].开放教育研究,2025,31(2):78-87.

[32]光明网.“移动的老年大学”开学啦!山东首趟“游学养”银发旅游专列开行[EB/OL].(2025-04-08)[2025-09-20].<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1828822563346793638&wfr=spider&for=pc>.





[33]伍里川.治网络培训乱象,也需看到中老年人的精神需求[EB/OL].(2025-04-25)[2025-09-20].https://m.gmw.cn/2025-04/25/content_37989907.htm.

[34]冯亚仁,王方,潘小多.国外老年教育如何“寓教于乐”?[N].环球时报,2024-04-02(5).

[36]陈庆云.公共政策概论[M].北京:中央广播电视大学出版社,2023:93.

[38]朱晓雯.我国老年大学空间分布的省际差异与相关性分析[J].成人教育,2022(10):48-53.

[39]王敬杰.办好人民满意的老年教育:阶段成效、面临挑战和优化路径——基于6省(市)地方老年大学调研资料的分析[J].职业技术教育,2023,44(21):21-27.

[40]胡立彪.“银发课堂”岂能成“坑老陷阱”[N].中国质量报,2025-04-28(2).

[42]白真智.六十五岁以上不接待?银发消费岂能一拒了之[N].人民日报,2025-05-20(13).

[43]王君宝,谨防“老年大学”成消费陷阱[J].半月谈内部版,2025(4):56-58.

[44]中华人民共和国教育部.中华人民共和国民办教育促进法实施条例[EB/OL].(2021-04-07)[2025-09-20].http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_zcfg/zcfg_jyxzfg/202110/t20211029_

575965.html.

[45]阙明坤,陈春梅,王华.我国建设新型高水平民办大学的背景、挑战与策略——以西湖大学为例[J].高等教育管理,2020(7):32-41.

[50]工人日报.城市老年大学冰火两重天 公办挤破头民办“吃不饱”[EB/OL].(2017-01-20)[2025-09-20].<https://society.huanqiu.com/article/9CaKmJZTVM>.

[52][56][57]宋媛媛.老年大学:公立一支独大,民营境况尴尬[N].法制日报,2019-10-01(3).

[59]中国之声.《我国老年大学发展状况调查报告》:课程日益丰富但适老化改造欠缺[EB/OL].(2024-12-22)[2025-09-20].https://content-static.cctvnews.cctv.com/snow-book/index.html?item_id=13765480059998216391.

[60]刘天放.年轻人来从教激发老年大学活力[N].中国教育报,2024-11-26(2).

[61]中华人民共和国教育部.教育部办公厅关于加强社会成人教育培训管理的通知[EB/OL].(2021-07-07)[2025-09-20].http://www.moe.gov.cn/srcsite/A07/zcs_cxsh/202107/t20210719_545585.html.

责任编辑 曾艳

The Era Value, Practical Challenges, and Development Path of Private Seniors University in China from the Perspective of Collaborative Governance Theory

FU Chao

(Guizhou Open University, Guiyang Guizhou 550023)

Abstract: Private seniors university plays a significant role in building a lifelong learning system and promoting lifelong learning for all, serving as a crucial complement to public seniors university. They help expand the coverage of elderly education and foster the development of a lifelong learning society; activate elderly resources and promote the silver economy; and meet the diverse needs of the elderly to create a vibrant educational ecosystem. However, private seniors university currently faces practical challenges such as institutional constraints, market operational difficulties, limited social recognition, and inherent developmental shortcomings, which hinder their healthy, orderly, and sustainable development. Based on collaborative governance theory, it is necessary to establish a collaborative governance system involving the government, market, society, and private seniors university, by improving top-level design and strengthening industry oversight; standardizing market-based educational mechanisms and developing diversified operational models; leveraging social resources to enrich the substance of elderly education; and enhancing the internal capacity of private seniors university to improve their aging-friendly facilities and teaching quality, thereby advancing the overall development of elderly education in China.

Keywords: private seniors university; collaborative governance theory; elderly education; lifelong learning; silver economy