

# 资源型经济转型背景下老年教育普惠性财政投入机制研究

赵哲

吕梁学院, 山西省吕梁市, 033001;

**摘要:**随着我国人口老龄化进程加速和经济社会转型深化,发展普惠性老年教育已成为积极应对人口老龄化、提升全民终身学习水平的重要举措。资源型地区正经历着从依赖传统资源产业向多元化、可持续经济模式的艰难转型,在此过程中,面临着产业结构调整带来的劳动力技能老化、公共财政波动、社会治理承压等多重挑战。本文聚焦于资源型经济转型这一特殊背景,深入剖析当前老年教育财政投入面临的现实困境,如投入总量不足、结构失衡、来源单一、绩效不彰等。在此基础上,构建一个以“普惠共享、多元协同、绩效导向、动态适应”为核心原则的财政投入机制,并从明确政府责任、拓宽资金来源、优化投入结构、完善绩效管理及推动区域协同五个方面提出具体实施路径,以期资源型地区实现“老有所学、老有所为”的包容性发展提供理论参考与政策借鉴。

**关键词:**资源型经济转型;老年教育;普惠性;财政投入

**DOI:** 10.64216/3080-1486.26.01.037

## 引言

中国已进入深度老龄化社会,发展老年教育是构建服务全民终身学习的教育体系、实施积极应对人口老龄化国家战略的必然要求。资源型地区因其经济对资源产业的路径依赖,在转型期面临独特挑战。我国资源型城市占全国城市总数的23.7%,此类城市正经历“资源枯竭—产业替代—社会重构”的转型阵痛,伴随出现劳动力退出与老年人口占比攀升的双重特征。国家统计局数据显示,资源型城市60岁及以上老年人口占比平均达22.3%,较全国均值高出3.6个百分点,其中转型困难的矿业城市老年抚养比已突破25%。同时,老年教育作为普惠性公共服务的重要组成,在资源型地区具有特殊价值,既可为退休矿工提供技能重塑渠道,又能通过文化赋能缓解转型期社会焦虑。

然而,普惠性老年教育的推进受财政投入制约显著。2022年全国老年教育财政拨款仅占教育总支出的0.17%,资源型地区因财政收入下滑,投入缺口更为突出。传统资源产业税收萎缩,新兴产业发展尚需时日,导致地方政府财政收入不稳定,民生支出承压。如何构建与资源型经济转型适配的财政投入机制,成为破解老年教育普惠难题的核心命题。本研究旨在破解资源型地区“转型发展”与“老龄社会”双重压力下的老年教育投入难题,对于促进社会公平正义、维护转型期社会稳定、充分开发老年人力资源,具有重要的理论价值与现实紧迫性。

## 1 文献综述

从现有研究成果来看,学界关于教育财政投入的探讨已形成较为丰富的体系。在教育财政投入效率的量化研究方面,国内学者多以DEA模型为核心分析工具,并衍生出多种拓展应用形式。陈晓燕借助DEA-Malmquist指数分析方法,综合评价我国2009-2015年的省级高等教育的财政投入效率,研究结论显示,我国高等教育领域的财政投入效率整体处于偏低水平<sup>[1]</sup>;同样运用DEA-Malmquist模型,吕国庆从时间与空间两个维度对国内农村义务教育的财政投入效率展开研究,指出目前农村义务教育的财政效率仍未达到最优状态<sup>[2]</sup>;匡小平等学者以2013-2020年国内省级面板数据为基础,通过DEA-BCC模型评估我国高职教育财政性教育经费的投入效率,指出国内大多数地区的高职教育财政投入尚属于DEA无效状态<sup>[3]</sup>。

关于教育财政投入效率的影响因素,国内学者结合我国制度背景与区域特征,对影响因素展开针对性研究。程侃探究了财政分权与教育投入效率的关系,研究结论表明,财政分权在一定程度上降低了基础教育的投入效率<sup>[4]</sup>;凌彦东分析各个城市的聚类现象,指出人均教育财政支出水平与教育支出效率之间存在负向的相关关系<sup>[5]</sup>;陈为等借助构建模型研究指出,环境因素将显著影响义务教育阶段的财政投入效率,具体来看,城镇化比例、地方政府关注度以及人口受教育年限等因素,对财政投入效率具有正向推动作用,人均GDP、人口老龄化程度等因素,则对财政投入效率存在负向抑制作用<sup>[6]</sup>;胡芳等学者研究表明,经济发展水平、社会环境特征、

人口结构等因素,对高等教育财政经费的投入效率发挥显著的影响效应<sup>[7]</sup>。

国内研究多关注普惠性特征与成本分担,众多研究指出普惠老年教育需遵循公平原则,建立财政预算动态调整机制;但现有研究对资源型转型背景的特殊性关注不足,缺乏对“转型财政约束—老年教育需求升级”适配关系的系统分析。

## 2 资源型经济转型对老年教育财政投入提出的新要求与挑战

### 2.1 新要求

从局部普惠到全域均等。针对资源型地区发展差异及弱势老年群体支付能力弱的问题,一方面,重点向工矿区、农村地区倾斜,设立老年教育基层服务点专项补贴,用于租赁教学场地、购置基础教学设备,解决这些区域无固定办学场所、无基础教学资源的问题;另一方面,为弱势老年群体发放教育补贴券,补贴券可直接抵扣学费、交通费等,降低其参学门槛,避免因转型加剧教育不公平。

从娱乐性到转型赋能。围绕区域产业转型需求,财政投入需转向三类课程:一是数字素养提升课程,针对资源型地区老年群体数字基础薄弱的问题,开发适老化数字教程,内容涵盖智能手机基础操作、线上医保缴费、电商购物防诈骗等,帮助老年人融入数字生活;二是区域产业适配技能培训课程,结合当地新兴产业需求,开设银发导游培训班、居家养老护理培训班等,还可补贴实训设备采购、邀请行业专家授课;三是社区治理能力课程,通过投入经费开设课程来鼓励老年人参与社区志愿服务、邻里互助等活动,缓解转型期社区治理人手不足的压力,助力社会稳定。

从单一经费供给到生态系统构建。突破仅拨办学经费模式,财政需全链条支持老年教育生态,设专项基金支持课程研发与共享,补贴师资引进与培训,投建区域性智慧教育平台,通过政府购买服务创新教学模式,强化可持续性。换言之,财政投入不仅覆盖办学经费,还需支持课程研发、师资培养、数字化平台建设等整个生态系统,通过政府购买服务支持社会组织参与,如引入专业机构开展上门教学、小组互助学习,丰富服务模式。

### 2.2 现实挑战

一是财政供给能力不稳定,资源型地区“钱从哪里来”的问题突出。财政收入随资源价格波动,导致老年教育投入缺乏长期、稳定的预算保障。

二是投入结构失衡,资金集中于主城区,偏远工矿区 and 农村地区老年教育服务几近空白。财政补贴更多地惠及有稳定退休金的机关事业单位老年人,而转型中失业、无固定收入的弱势老年群体被边缘化。内容方面,经费多用于场地、设施等硬件,对课程质量、教学创新等软件投入不足。

三是多元投入机制缺失,过度依赖财政资金“输血”,未能有效引导企业、社会组织和个人等社会资本“造血”,市场机制和社会力量的作用未能充分发挥。且缺乏科学的绩效评估指标,投入与产出效果不挂钩,存在重投入、轻管理、弱问效的现象,资金使用效率有待提高。

## 3 资源型经济转型背景下普惠性老年教育财政投入机制的构建

### 3.1 核心原则

本机制旨在构建一个目标明确、主体多元、结构优化、运行高效、保障有力的动态系统。确保所有老年人,不分地域、收入、背景,都能公平享有基本老年教育服务。建立“政府主导、社会参与、市场补充”的多元投入格局。以老年学员的获得感、满意度及社会效益为核心,建立全过程预算绩效管理体系。机制需根据地方转型进程、财政状况和老年人口结构变化进行动态调整。

### 3.2 机制构成要素

对于主体协同机制,政府应承担“托底”责任,负责制定规划、提供基本公共服务、实施监管。明确省、市、县各级政府的支出责任与分担比例,对转型困难地区加大省级财政转移支付力度。通过税收减免、政府购买服务等方式,鼓励企业(特别是转型后的新兴企业)出资设立老年教育基金、开发适老产品和服务。与此同时,引导慈善组织、基金会、个人等通过捐赠、设立奖学金等形式参与,探索各类互助模式。

对于资金筹措机制,应将老年教育经费依法纳入同级财政预算,并建立与老龄化程度、转型发展需求联动的稳定增长机制。在资源型地区转型发展专项资金中,划出一定比例用于支持与产业转型相关的“赋能型”老年教育项目。并探索发行社会效益债券,或设立老年教育公益信托,吸引社会投资,建立老年教育发展基金,整合财政拨款、社会捐赠等,形成资金池,以基金化模式进行专业化运营和分配。

对于分配与使用机制,一方面注重结构性优化,采用“因素法”分配资金,重点考量服务人口、老龄化率、财政困难程度等因素,保障资金直达社区、乡村。可设

立针对下岗职工、残疾老人、空巢老人的专项补贴券。大力推行政府购买服务，通过公开招标、竞争性磋商等方式，向符合条件的公办、民办老年教育机构购买学位或课程。

对于绩效评价与监督机制，构建绩效指标体系，不仅包括办学规模、参学人次等量化指标，更应引入技能提升率、社会参与度、主观幸福感变化、对社区建设的贡献度等质性指标。从事前绩效评估、事中绩效监控到事后绩效评价，将评价结果与下一年度预算安排、机构奖励挂钩，实施全过程绩效管理。

#### 4 完善财政投入机制的对策建议

强化顶层设计，明确政府间权责关系。建议国家层面出台针对资源型地区老年教育发展的专项扶持政策，地方政府应制定普惠性老年教育发展规划，明确财政投入的长期目标和年度计划，细化各级政府的支出责任。

创新投融资模式，拓宽资金供给渠道。积极推广政府与社会资本合作模式在老年大学新校区建设、智慧养老平台等领域的应用。落实企业对老年教育捐赠的税前抵扣政策，激发企业社会责任感。

优化投入结构，精准聚焦普惠与赋能。设立转型地区老年数字素养提升计划、银发导游、护理员培训等专项，使财政投入直接服务于老年人的再社会化和潜在就业。通过“教育代金券”等形式，将选择权交给老人，促进服务机构间的竞争。

健全绩效管理体系，提升资金使用效益。开发适用于本地区的老年教育财政投入绩效管理软件系统，实现数据实时采集与分析。引入权威第三方进行独立评估，并公开评估报告，接受社会监督。

推动区域协同，探索跨行政区合作。鼓励地理位置相近、转型任务相似的城市群，共建共享优质老年教育课程资源、师资库和线上平台，降低边际成本，实现规模效应。

#### 5 结论

在资源型经济转型这一深刻的社会经济变革中，构建一个普惠性的老年教育财政投入机制，不仅是应对人口老龄化的被动之举，更是主动盘活老年人力资源、促进社会和谐、推动经济成功转型的战略投资。该机制的

成功运行，依赖于从理念到行动的系统性变革，即从临时性、碎片化的投入，转向制度化、系统化的机制保障；从政府大包大揽，转向多元主体的协同共治；从注重硬件投入，转向以人的发展和绩效为核心。唯有如此，方能在资源型地区转型的阵痛中，托起老年人稳稳的幸福，让他们成为转型发展的见证者、共享者，甚至成为积极的参与者与贡献者。

#### 参考文献

- [1]陈晓燕.我国高等教育财政投入效率研究[D].太原：山西财经大学，2019.
- [2]吕国庆.中国农村义务教育财政投入运行效率研究[D].南昌：江西财经大学，2020.
- [3]匡小平，李辉.我国高等职业教育财政投入效率评价[J].职业技术教育，2024(7)：50-57.
- [4]程侃.福建省财政分权和基础教育财政投入效率——基于DEA-Malmquist指数分析法[J].福建师范大学学报（哲学社会科学版），2013(3)：86-91.
- [5]凌彦东.我国城市教育财政支出效率评价[J].财政监督，2015(3)：34-38.
- [6]陈为，罗仕奇.义务教育财政投入效率评估与影响机制分析[J].北京邮电大学学报（社会科学版），2020(9)：77-86.
- [7]胡芳，刘鸿锋.民族省区高等教育财政经费投入效率评价——基于DEA-Malmquist和Tobit模型[J].湘潭大学学报（哲学社会科学版），2022(1)：29-36.

作者简介：赵哲（1991—），女，汉族，山西省吕梁市，讲师，博士研究生，吕梁学院，财政理论与政策。山西省吕梁市，033001。

基金项目：山西省终身教育高质量发展重大专项研究课题《银发经济下山西省老年教育财政投入机制与普惠性路径研究》；项目编号：SXZSJY25035。

山西省社科联重点课题研究项目《山西资源型经济转型的财政支持路径研究——基于债务风险防控的制度设计》；项目编号：SSKLZDKT2025252。

基金项目：山西省哲学社会科学规划项目《山西省构建城市生活垃圾循环利用体系财税支持政策研究》；项目编号：2024QN079