

“十五五”时期老年教育高质量发展 发展的审思与进路

吴遵民¹ 马丽华¹ 陈 峥² 刘 臣³ 熊 军⁴

(1. 华东师范大学 教育学部, 上海 200062; 2. 湖北开放大学 终身教育研究院, 武汉 430074;
3. 国家老年大学, 北京 100039; 4. 广州开放大学, 广州 510091)

【摘要】 “十五五”时期,老年教育在积极应对人口老龄化、教育强国建设和完善终身教育体系中的战略地位将进一步凸显。历经四十余年的发展,老年教育已在政策保障、办学体系、课程拓展、地方实践和数字赋能等方面筑牢坚实根基,但仍面临制度定位不明、协同治理能力不足、经费保障缺失、资源配置失衡、法治支撑薄弱和社会认知偏差等现实障碍,其中制度化建设是实现高质量发展的关键要素。制度化构建可以统摄资源供给、责任配置、质量提升和治理协同,并推动老年教育从经验性发展走向规范化治理,从福利性供给走向权利型保障。面向未来,管理部门应进一步明确老年教育的公共教育属性,完善党委领导、政府主导、多部门协同、社会力量参与的治理机制,健全财政投入、法治保障、资源配置和数字治理体系,以推动老年教育在提升老年人的社会参与能力、完善全民终身学习体系和推进老龄社会治理现代化中发挥更大的制度效能。

【关键词】 “十五五”时期;积极应对人口老龄化;高质量发展;老年教育制度化

【中图分类号】 G72 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1007-2179(2026)03-0032-10

长寿社会正在改变人的生命历程与社会结构,老年阶段已不再只是职业退出后的生活延续,而是继续学习、社会参与和价值实现的重要时光。“十五五”时期,教育强国建设、学习型社会构建与积极应对人口老龄化等国家战略交汇融合,促使老年教育高质量发展成为完善终身教育体系的重要课题。经过四十余年的发展,我国老年教育已筑牢良好实践基础,但仍存在制度定位不清、权责关系模

糊、经费保障不足、资源配置失衡、法治保障薄弱和社会认知偏差等问题。其深层症结也不只是供给不足或质量薄弱,而是制度化建设不力,致使高质量发展徘徊不前。

有鉴于此,本文拟将老年教育高质量发展理解为:以老年人的继续受教育权、发展权和社会参与权为价值基础,以制度化建设为核心支撑,推动老年教育由补充性、活动性、福利型供给向权利赋能

【收稿日期】2026-05-11 **【修回日期】**2026-05-13 **【DOI编码】**10.13966/j.cnki.kfjyyj.2026.03.003

【基金项目】 2025年度全国教育科学规划终身教育体系研究专项重点项目“国家老年大学可持续发展模式研究”(ZJA250482)。

【作者简介】 吴遵民,博士,二级教授,华东师范大学教育学部,研究方向:教育基本原理、教育政策与立法、终身教育与社区教育;马丽华,博士,教授,华东师范大学教育学部,研究方向:老年教育、终身教育;陈峥(通信作者),博士,副研究员,湖北开放大学(湖北科技职业学院)终身教育研究院,研究方向:教育史、终身教育;刘臣,教授,国家开放大学(国家老年大学),研究方向:老年教育;熊军,副教授,广州开放大学,研究方向:老年教育。

【引用信息】 吴遵民,马丽华,陈峥,刘臣,熊军(2026).“十五五”时期老年教育高质量发展的审思与进路[J].开放教育研究,32(3):32-41.

型公共教育制度转型的过程和形态。基于以上理解,本文将重点围绕目标重构、现实障碍与实践进路三个层面展开分析与论述。

一、目标重构

“十五五”时期,人口老龄化已不再只是社会保障和养老服务领域所关注的问题,正日益成为影响教育体系完善、公共资源配置和社会可持续发展的重要变量。《中华人民共和国国民经济和社会发展规划第十五个五年规划纲要》(以下简称《纲要》)明确提出“积极应对人口老龄化”,并将“深入开展人口老龄化国情教育”“完善城乡养老服务网络”“扩大老年教育资源供给,发展老年大学,满足老年人精神文化需求”“强化老年人优待和权益保障”等纳入国家未来发展目标(中共中央、国务院,2026)。由此来看,“十五五”时期老年教育高质量发展的关键,不在于延续既有规模的扩张及路径的拓展,而在于对其发展目标、制度属性和治理逻辑进行系统性的结构重建。

(一)老年教育发展重心由规模扩张转向质量重构

过去的十年间,我国老年教育呈现明显的“规模扩张”特征。《老年教育发展规划(2016—2020年)》曾提出“扩大老年教育资源供给”“拓展发展路径”等任务,其政策重心在于扩大老年教育的覆盖面,回应快速增长的老年群体学习需求。随着老年大学、社区学校、开放大学和线上平台的持续发展,老年教育的办学网络不断延伸,课程供给日益丰富,参与人数持续增加。相关研究显示,华东六省一市已基本构建起省、市、县、乡镇(街道)、村(社区)五级办学网络(徐华等,2024);截至2023年4月,全国老年大学数量已达7.6万所,学员突破2000万人(张婷,2023)。国家老年大学依托国家开放大学体系逐步形成由分部、分校、共建单位、直属校区、研学基地等组成的多层次办学格局。

规模扩张为老年教育从边缘性实践走向广泛性参与奠定了重要基础,也在一定程度上缓解了老年人“有学可上”的问题。但进入“十五五”时期,仅以办学点数量、课程门类和参与人数等指标衡量老年教育的发展水平,已明显难以回应高质量发展的要求。尤其是随着20世纪60年代出生人

口逐步进入老年阶段,“新老年群体”的教育需求更加广泛而多样。

因此,“十五五”时期老年教育的发展目标,应由外延扩张转向结构重建与质量重构。这并不意味着否定规模发展,而是要求规模扩张必须服务于教育质量、学习支持和发展成效等的提升。具体而言,老年教育的质量既体现为课程内容是否适配老年人的真实需求,也体现为师资队伍、学习环境、教学方式、数字支持和评价机制能否支撑老年人的持续学习。由此,老年教育高质量发展的核心目标,亦应从“有没有”“多和少”进一步转向“质和量并重”“个体与群体交融”及具备“可持续发展”的动力。

(二)老年教育制度属性由福利供给转向发展权利的重建

老年教育的制度属性,决定其在公共政策体系中的地位及资源配置的方式与比重。长期以来,老年教育大多被置于福利提供、活动开展与精神慰藉的框架中加以理解,其实践重心也基本落在兴趣课程、养生活动和晚年康健等层面。这一定位在老年教育起步和发展阶段具有合理性,因其有助于扩大社会认同、争取财政支持并推动老年大学和社区老年教育较快发展。然而进入长寿社会以后,老年阶段的社会意义正在发生变化。老年人不仅是养老服务的接受者,也是具有继续学习能力、社会参与需求和价值创造潜能的推动者。若仍以福利供给逻辑理解老年教育,那么其教育属性、权利属性和功能属性便容易被遮蔽。

实际上,在立法层面,《中华人民共和国老年人权益保障法》已经明确规定老年人“有继续受教育的权利”(全国人民代表大会常务委员会,2012),该规定从法律层面确认了老年教育的权利属性。由福利供给转向权利赋能,实质上构成了老年教育价值逻辑的重建。福利供给强调外部给予,关注的是老年人能否获得一定的服务和利益;发展性权利则强调主体发展,关注的是老年人能否享受教育权利并通过教育赋能持续提升个人能力、拓展社会关系、参与社会建设并实现个体生命价值。前者容易把老年教育理解为“老有所乐”的辅助内容,后者则将其置于“老有所学”支撑“老有所为”的制度性链条之中。正是基于这一理解,老年教育

的价值就不应局限于兴趣满足和精神慰藉,而应进一步指向数字适应、健康管理、心理调适、社会交往、社区参与、志愿服务和经验传承等发展性、赋能型功能。

以上制度属性的转变,也要求老年教育从弹性化、项目化和经验型供给转向稳定型、规范化和可持续的公共教育制度。近年来,一些地方老年教育条例的出台,已经在一定程度上助推老年教育从政策倡导走向制度规范,从而使办学责任、资源供给、机构设置和服务质量逐步获得更为明确的制度依据与支持。相关研究也指出,老年教育制度化发展需要以权利确认和公共属性确立为基础(马丽华等,2018)。

据此,“十五五”时期老年教育的高质量发展,就必须在制度属性上完成从“福利性供给”到“发展性权利”的根本性转变。这一转变意味着将老年人接受教育这一行为从一项“可有可无的福利”转变为一种“必须保障的权利”。这一转变要求重新确认老年人在教育体系中的主体位置,重新界定老年教育在终身教育体系框架中的制度功能,并通过公共教育制度安排将老年人的继续学习权、发展权和社会参与权转化为现实可及的学习机会。

(三)老年教育治理逻辑由活动运行转向体系重塑

与“规模扩张”及“福利型”发展模式对应的是“活动化运行”的治理逻辑。许多地方目前主要依靠课程班、讲座、兴趣小组、文体展示、节庆活动、示范项目等来开展老年教育。这种方式灵活、操作便捷,能在较短时间内回应老年人的部分学习和文化需求,在老年教育起步和普及阶段发挥了积极作用。然而,活动化运行强调具体项目和临时参与,容易把老年教育理解为若干课程活动的组合,而不是具有稳定目标、连续过程和制度设计的教育系统。

进入“十五五”时期,老年教育要回应老年群体多样化、差异化和持续化的学习需求,同时也要推进终身教育体系的完善、积极老龄化目标的实现和基层社会治理的转型,治理目标就不能仅停留在活动开展、课程开设和参与人数的增长上,而应进一步指向结构体系的合理化和治理能力的提升。

所谓体系的治理能力,主要指向不同层级办学网络之间的纵向贯通,不同教育主体之间的横向协同,课程、师资、平台、学习支持和质量评价之间的功能衔接,以及国家制度安排与地方实践创新之间的有效转化。其本质在于将分散的教育资源、零散的学习活动和局部的办学经验转化为稳定、可持续、可评价的公共教育供给,以及相应的制度建构与行政执行能力。

由“活动化运行”转向“体系建构”,实质上是老年教育从经验性运作走向制度性生成的质性转变过程。活动运行侧重于局部供给,体系建构则强调结构关联;活动运行重视短期参与,体系建构则关注持续发展;活动运行依赖机构经验和地方积极性,体系建构则要求形成相对稳定的制度体系、执行体系、资源体系和评价体系。它考验的是制度一旦生成,行政力量如何去贯彻落实的问题。

因此,“十五五”时期老年教育高质量发展的重要目标,就在于推动其治理模式由活动化运行向制度化建构的转变。这里的制度化建构需要在价值目标、组织结构、资源配置、课程供给、学习支持和质量改进之间形成稳定关联。因为只有当老年教育从单纯的活动性项目中被提炼出来,并被纳入终身教育体系、公共教育服务体系和老龄社会治理体系的整体结构框架中,其教育功能才能由兴趣满足和文化参与进一步拓展为能力发展、社会融入、数字适应及价值实现。而这种根本性的质性转变,依靠的正是制度建构与治理方式、组织关系和执行能力的整体重塑。

综上,“十五五”时期老年教育高质量发展的目标重塑,集中体现在三个层面的转换:一是发展阶段由规模扩张转向质量重构;二是制度属性由福利供给转向发展性权利的重建;三是治理模式由活动运行转向结构体系的重塑。以上三重转向都共同指向一个发展目标,即老年教育不应继续作为终身教育体系中的边缘性补充或老龄服务过程中的文化性、福利型项目,而应被确定为面向长寿社会、保障老年人的发展权利、支撑积极老龄化和完善终身教育体系的重要公共教育制度。

二、现实审思

我国老年教育的发展与推进虽然已经取得了

良好效果,但与中国式现代化战略及教育强国纲要提出的目标相比,仍存在明显差距。老年教育面临的困境,集中反映在体制机制、资源保障、供需平衡、法律规范及社会认知等层面。需指出的是,上述差距并不只是反映在办学规模、资源总量或课程供给数量上的大小与多寡,更多地体现在因制度化建设的缺失所造成的结构性障碍。国务院办公厅曾在《老年教育发展规划(2016—2020年)》中指出,我国老年教育存在资源供给不足、城乡和区域发展不平衡、保障机制不够健全、部门协调亟待加强、社会力量参与深度和广度有待拓展等问题(中华人民共和国国务院办公厅,2016),然而时隔十年,上述问题仍没有得到有效解决。这一事实再次彰显,老年教育的高质量发展不能仅靠局部的项目扩展或办学效果的改善,它更需要通过制度化建设与结构性的变革形成稳定的责任担当、保障机制和治理结构。

(一)权责不清与协同治理不力的制度困境

权责结构清晰是老年教育高质量发展的重要制度基础,其关键在于多元主体能否清晰分工与有效协同。从体制机制与组织架构的建设来看,老年教育长期处于无专项立法、无统一协调机构、无专业人员培养的“三无”状态,其背后的深层问题乃是制度化建设的缺位与缺失。老年教育兼具教育事业、老龄事业、公共文化服务、社区治理和社会参与等多重属性,客观上需要教育、民政、卫健、文旅、人社、财政等部门协同参与。然而,当前明显缺乏一个能够统揽全局、协调各方,以及汇聚资源、推进政策落地的责任部门。这种政出多头、边界模糊的现状,直接导致老年教育资源的碎片化及政策执行缺乏整体性、系统性与行动力等弊端。有限的老年教育资源也因“孤岛效应”使其教育效能的最大化遭遇了结构性的障碍。

造成这一问题的关键在于多部门参与尚未被有效转化为制度化协同。因为老年教育兼具教育事业、老龄事业、公共文化服务和基层治理等多重属性,自然就需要跨部门合作。但如果缺少明确的牵头部门、责任担当、协同议事机制和考核评价基准,多部门参与就容易演变为多部门推诿乃至责任推卸与执行的碎片化。《中华人民共和国老年人权益保障法》为政府责任和统筹规划提供了法律依据,

但在实践层面,如何把法律原则转化为明确的行政责任和可操作的协同机制,仍是老年教育高质量发展中的鲜明短板。未来若不能在国家和地方层面就制度化层面的责任主管、协同机制、运作标准与人员保障予以明晰化,老年教育依然难以摆脱靠热度、凭经验或临时协调来推进的困境。

(二)经费保障不足与高质量可持续发展目标脱节

经费保障是老年教育由规模扩张走向高质量发展的必要条件。当前我国老年教育在不少地区主要依靠阶段性项目、示范性工程或依附性经费维持运作,迄今尚未形成稳定、独立、持续的财政投入机制。一些基层老年教育机构长期依靠职业教育、社区教育或公共文化服务等相关经费“借道取暖”,虽然在一定程度上缓解了基本办学压力,但也严重掣肘了老年教育办学机构的正常运作,同时亦严重影响了教育质量的大幅提升。经费投入的严重匮乏及老年教育的公益性特质,使得大部分基层老年教育机构办学条件简陋,办学规模受限,教学质量也无从保证。

经费投入不足的深层问题依旧是财政责任与投入机制的制度化缺失。老年教育具有鲜明的公益属性和普惠特征,其服务对象广泛,社会收益的公共性特征明显,因而不能完全依赖市场机制,也不宜长期依附于其他教育类型或临时项目经费。《中华人民共和国老年人权益保障法》规定,各级人民政府应对老年教育加强领导、统一规划、加大投入(全国人民代表大会常务委员会,2012)。从立法条款来看,经费保障并非可有可无的临时安排,而是保证老年群体继续受教育权得以落实的硬性保障条件。当前经费保障不足所反映的也就不是单一财政短板的问题,而是老年教育制度化建设中的责任担当、资源投入与建设目标之间尚未形成稳定耦合。若财政投入持续缺乏稳定渠道,基层办学机构就难以正常运作,课程开发、师资培训、设施改造、数字平台应用等基本能力便难以提升,质量评价也无法建立长效机制。

(三)资源配置不均与城乡区域发展的制度失衡

资源配置也是老年教育公平可及、高质量发展的重要制度基础。受资金提供渠道制度化缺位

的限制,当下老年教育资源的供给总量不足,区域分布不均。除了部分经济发达地区,优质教育资源目前大多集中在省会城市和少数地级市,基层尤其是乡镇和村居的老年教育资源明显匮乏。如前所述,构建起五级办学网络的地区占比不到 1/3,中西部地区差距较大(徐华等,2024)。以湖北省为例,2024 年底,全国老年大学标准示范校仅 7 所入围,其中 3 所位于武汉市(中国老年大学协会,2025);在教育部先后公布的六批全国社区教育实验区、四批全国社区教育示范区中,湖北省虽有 9 区入选,但 8 个位于市区(陈峥,2025)。城乡、区域之间的资源失衡不仅损害了教育的公平原则,同时也对老年教育服务城乡社会治理和推动积极老龄化的国家战略造成了负面影响。

资源不均的深层原因仍然在于老年教育尚未形成稳定的资源配置制度与机制。现实中,一些地区依托较强财政能力和较成熟的老年大学体系,尚能够形成完整的课程、师资和设施供给;县域、乡镇和农村社区则更容易受到财政分配、场地条件、师资来源和组织能力的限制。《光明日报》关于我国老年教育发展现状的调研指出,老年教育仍存在公办老年大学“一座难求”、基层地区“一校难求”、社会力量办学可持续性不足等问题(徐华等,2024)。这说明老年教育资源配置不能只依靠地方的自发投入和机构的自主发展,而应通过制度化建构方式明确基本供给标准、区域均衡责任和行政兜底执行等规定。

(四)老年教育立法滞后与权利保障机制不足

法治保障是老年教育由政策倡导走向制度运行的关键支撑。近年来党中央高度重视人口老龄化问题,积极老龄化已经上升为国家战略,《教育强国建设规划纲要(2024—2035)》亦明确将老年教育列为重要任务和战略举措(中共中央、国务院,2025),但国家层面专项法律法规的严重缺失,构成了老年教育高质量发展的核心障碍。虽然部分地区颁布了老年教育地方条例,但因缺乏国家层面的上位法支持,基层难以贯彻落实相关政策文件。诚如以上所述,目前老年教育的定位仍偏向群众文化和社会福利,尚未被纳入终身教育或社会公共服务体系。立法的滞后更是造成政府各部门职责边界模糊、行政执行力量羸弱,从而导致老年教育的高

质量发展缺乏法治的权威引领与有效保障。

从当前老年教育地方立法及相关规定来看,大部分内容仍过于笼统,缺乏对老年教育的管理体制、经费保障、办学标准、师资资格、课程质量、评估监督和部门责任的硬性规范。也因为此,老年教育在实践推进中极易出现“有权利宣示、缺操作机制”“有政策倡导、缺刚性保障”“有地方探索、缺全国规范”的问题。简言之,老年教育立法滞后的核心,并非单纯缺少一部法律文件,而是老年人继续受教育权尚未充分转化为完整的制度化刚性机制。未来必须通过法治化方式固化责任、规范运行、保障投入,才能使老年教育从政策推动真正走向制度保障。

(五)社会认知偏差与积极老龄化理念转化乏陈

社会认知是老年教育高质量发展的重要文化基础。目前,中国社会对老年教育的价值认知仍然存在明显偏差,大部分人将其视为“娱乐性活动”或“福利型服务”,严重低估了其在积极应对人口老龄化、构建泛在可及的终身教育体系和实现民族复兴伟业中的重要作用。《纲要》提出的“积极老龄观与健康老龄化”理念尚未普及与深入人心,不少社会群体对老年人学习能力、参与社会活动包括就业仍存在刻板印象,如“学习无用论”“能力固化论”“与年轻人争抢饭碗”等。这种认知偏差在一定程度上制约了积极老龄化政策贯彻的力度与社会支持的广度,同时也使老年教育的功能发挥步履维艰。

本文以为,社会认知偏差并非单纯的观念问题,而是影响老年教育制度定位和功能拓展的重要因素。如果社会仍将老年教育主要理解为唱歌、跳舞、书画等休闲活动,就容易把老年教育排除在公共教育服务和终身教育体系的核心框架之外;如果将老年人视为单纯的被照护者、被服务者和社会资源消耗者,其继续学习、参与社会和贡献经验的主体价值就将被严重遮蔽。由此来看,“十五五”时期我国需要在社会层面进一步推动将积极老龄观和健康老龄化理念转化为社会的普遍共识,从而使老年教育从“晚年娱乐”的窄化理解中挣脱出来,真正成为支持老年人持续发展、社会参与和生命价值实现的重要制度。

综上所述,当下我国老年教育正处在一个从“福利型”向“权利型”、从“被动参与”向“主动发展”的关键转型期,但制度化建设的滞后及结构性体制机制改革的约束、国家法治建设的缺位及社会认知的不足与偏差,均导致其在终身教育体系中仍然处于边缘与弱化的状态。这些现实困境不仅限制了理论创新与制度创设,也严重阻碍了功能的拓展。正因为此,“十五五”时期老年教育的发展就必须从强化制度建设与系统性的整体改革视角出发,通过制度创新、资源优化与社会认知重塑,确立其在全民终身教育体系中的核心地位并凸显其功能价值。那么“十五五”期间老年教育应怎样推进高质量发展、又如何实现体制机制的整体建构?以下将就这一问题进行深入探讨与解读。

三、实践进路

“十五五”期间应持续推动老年教育从“娱乐康养型”转向以积极开发老年人力资源、促进老年个体终身全面发展为目标的“权利赋能型”教育形态。这一转型不仅体现了教育范式从补充型向支撑型的功能拓展,也明确了未来五年老年教育在国家教育体系与学习强国战略中的制度定位。若从高质量发展的角度看,这一转型的关键还在于通过稳定的制度建设,把老年教育作为任务清单嵌入国家教育体系、终身学习体系和老龄社会治理体系之中,并使其成为保障老年人继续受教育权、提升老年人社会参与能力和促进积极老龄化的重要公共教育制度。

具体而言,“权利赋能型”强调老年教育的制度建设、权利保障、社会参与功能的拓展及对个体发展的支持。其要求教育资源、课程设计、参与机制及服务模式均围绕老年群体的学习权利与能力提升展开。这一目标定位不仅承接积极应对人口老龄化国家战略的要求,同时也为实现“学习型社会”“终身学习体系”中老年教育的全面性与完整性提供了制度建设的基础和战略发展的方向。

(一)高质量发展的目标定位:从补充性供给走向权利型保障

“十五五”时期,国家应首先明确老年教育在终身教育体系中的功能定位,即从以娱乐康养型为主的被动补充性教育,向服务老年个体全面发展、

激发其社会参与能力的权利赋能型教育转化。这一转化不仅强调老年人的学习权利,也凸显了教育对于银龄群体参与社会、融入社会及实现生命价值的制度属性与功能价值。而在制度建设上,老年教育则需实现广泛覆盖、层级多元、普惠共享与质量提升的目标,以确保能够充分满足经济社会发展与老年个体精神文化需求的双重要求。

本文认为,这一目标定位至少包含三层意蕴。一是权利保障意蕴,即将老年人的继续受教育权转化为普惠可及的教育机会。老年教育不能只服务于有条件进入老年大学的群体,更应面向农村老年人、高龄老年人、低收入老年人、行动不便老年人及数字能力较弱的老年人,由此形成更加普惠包容的教育服务框架。二是能力发展意蕴,即通过课程体系、学习支持和数字赋能,帮助老年人持续提升学习能力、生活适应能力、数字融入能力和社会参与能力。三是治理支撑意蕴,即通过老年教育促进老年人参与社区治理、志愿服务、代际支持和文化传承,使其成为推进积极老龄化和基层社会治理的重要支撑。

(二)公平与可及的导向背景:老年教育资源配置重构

老年教育服务也绝不能仅局限于城市或发达地区,而应面向农村及偏远地区延伸与拓展,以逐步实现区域间教育资源的均衡布局,从而消解城乡教育差距对老年人终身学习权利的制约。对此,构建并完善多层次的办学配套体系是实现“广覆盖、多层级”制度化目标的重要举措,即致力于打造覆盖全国的省、市、区县、街道(乡镇)、社区(乡村)五级办学网络,使其既可保证纵向联动的政策执行与资源贯通,又能横向满足不同区域、不同群体的差异化需求,并使教育供给制度化、精细化与可持续。

其次是需贯彻“普惠共享、质量提升”的老年教育制度目标,强调老年教育服务的公平性、包容性和高质量。公平性、包容性要求打破因经济、地域、技术和社会身份等差异性壁垒造成的系统性失衡,使全体老年个体均能平等享有保证底线的教育权利;高质量则体现在教育供给的专业性和充分性,要求课程内容、教学方法、师资队伍以及教育管理均符合现代教育体系的标准,同时与社会发

展需求、精神文化需求、老年群体认知需求相契合,以实现教育功能从生活型、康养型逐渐向终身发展型和社会参与型的方向转换。

为使制度目标可测量、可贯彻、可实施,“十五五”期间我国还应设定明确的参与率目标,即通过完善教育供给与公共服务保障,线下常态参与老年教育的学员比例,预计从《我国老年大学发展状况调查报告》统计显示的不足10%增加到20%,并将线上参与比例提升至40%^①。这种量化目标不仅为政策制定提供可操作的参考,同时也为评估制度实施效果提供了实证依据。此外,该框架还可为老年教育提供战略定位和行动指南,为政策制定者、教育管理者及学术研究者提供理论支撑,从而确保老年教育在终身教育体系的权利型转化框架中获得制度性保障、可行性策略和前瞻性布局。

(三)高质量发展的支撑基础:舆论引导、教育供给与法治保障

为实现“十五五”时期老年教育高质量发展的战略任务,各级主管部门还需通过制度设计与系统治理相结合的方式来实现,并着重构建舆论引导、教育供给和法治保障三大支撑系统,具体措施包括:

1)在舆论引导与社会共识构建方面,将老年教育纳入国家积极应对人口老龄化国情教育体系与精神文明建设框架,即通过主流媒体、教育培训和社会宣传等多种渠道,营造全社会尊重、全民理解并积极参与发展老年教育的良好生态。制度安排应确保积极老龄化教育理念贯穿党员干部培训、国民教育及社区公共教育项目。尤其在“积极老龄观、健康老龄化”理念普及过程中,各界应激发老年群体主动参与教育和社会事务的内在动力,并提升“老有所学”在“老有所养、老有所为、老有所乐”目标中的核心驱动价值。

2)在教育供给机制方面,在党委领导、政府主导下,构建以国家老年大学体系为核心,老干部大学体系、民政老年教育体系及基层社区老年学习中心为重要支撑的多层次公共教育网络,确保公办教育资源覆盖全体老年群体;通过政策激励引导社会力量参与办学,包括非营利性机构的税收减免、营利性机构的政策便利,以及支持社会资本通过基金与公益性项目投入教育资源开发,实现公办与民

办的互补和良性互动。老年教育高质量发展还应强调老年教育与老龄产业、银发经济及社会服务体系的深度融合,即通过政府购买服务、项目合作等方式,推动老年教育与养老、健康、文旅、数字产业的协同发展,为老年人提供多样化、个性化和高品质的教育体验。

3)在法治保障方面通过立法明确老年教育的法律地位、权责关系与经费投入机制,构建体系完备、衔接配套的国家老年教育法律制度,并同步推动地方配套立法,以确保各地区在办学条件、师资保障、财政投入等核心层面具备制度约束和法律保障。这包括厘清各部门的责任边界,形成跨部门协同治理机制,为老年教育长期发展提供制度保障、确保稳定性和权威性,以使其从依赖政策推动的“福利型”教育,真正转向法治保障下的“行政型”教育,由此实现老年教育功能的法治化、制度化与规范化。

总体而言,“十五五”时期我国老年教育的战略任务及制度设计应从舆论引导、教育供给和法治保障三个维度形成制度支撑,使教育目标、资源投入和管理机制相互适配,并由此推进老年教育的公平性、可及性与可持续性。与此同时,中央政府应关注差异化的制度供给,兼顾各地区的区域经济社会及文化特色,鼓励各省(区、市)结合地方实际,探索具有本地特色的办学模式、课程体系及服务机制,从而在保持国家统一政策框架的前提下,形成多元化、可操作的地方制度实践创新。这不仅能够提升老年教育的适配性与服务效能,也为国家顶层设计提供了可借鉴、可辐射的基层经验,同时可为推动国家终身教育体系的制度完善奠定坚实基础。需要指出的是,高质量发展不等同于全国“一刀切”。国家应提供基本制度框架、底线标准和资源保障方向,地方则应根据人口结构、财政能力、资源状况和文化传统探索差异化路径。只有实现国家统一制度框架与地方适应性创造之间的良性互动,老年教育高质量发展才能兼顾公平、效率与特色。

(四)高质量发展体系的构建路径

为有效破解当前老年教育在政策执行、资源配置与服务供给中存在的制度瓶颈,各级政府还必须构建一套系统化、可操作的制度化体系。该体

系应以积极老龄化理论、终身教育理念和教育权利保障为指引,全面关注顶层设计、地方实践和数字赋能三个维度,以加快实现老年教育高质量供给与可持续发展。

完善体制机制的顶层设计与师资建设是高质量发展的首要环节。老年教育的高质量与持续性发展取决于制度的嵌入深度及专业人才的托底保障。具体措施包括:在中央、省、市、县四级建立老年教育联席会议制度,由教育行政部门牵头,统筹协调发展规划、政策配套与资源整合等核心议题,以实现跨部门协同治理;在各级教育行政部门专设老年教育管理办公室,承担规划落实、资源配置、督导评估等管理职能;在师资建设方面,教育与人社部门协同设立老年教育专业职称评定序列及从业资格认证制度,明确岗位资质标准及轮岗培训机制,并确保每个基层老年教育机构至少配备一名具备专业证书的专职人员,逐渐形成标准化、专业化的人才培养与保障体系。

经费保障与多元投入机制是老年教育可持续发展的关键。具体措施包括:教育部将老年教育纳入国家教育经费预算项目,并按老年人口人均标准拨付,同时结合地区经济发展水平实施动态调整。比如,在保持国家财政性教育经费支出占国内生产总值比例4%以上的前提下,国家将老年教育经费按常住老年人口人均2元的标准^②纳入国家教育经费预算。财政投入应覆盖省、市(州)、县(区)、乡镇(街道)及村居各级单位,并重点保障供给机构与教学服务机构的常态运行,为课程开发、标准建设等重点项目提供专项支持;各级政府建立多元投入机制,即通过政策激励引导社会力量参与,形成公办主导、社会协同的经费架构,以增强基层老年教育的自身造血能力和制度韧性。

制度规范与立法支撑是老年教育实施路径的重要根基。具体措施包括:1)国家应加快制定《老年教育促进法》,明确老年教育的属性、目标定位及参与机构的责任边界,确立其在终身教育体系中的法定地位,同时强调老年教育的社会价值和个体发展功能,明确“老有所养、老有所为、老有所乐”的战略意义,突出“老有所学”在其中的核心驱动作用。2)地方政府应推动配套立法,鼓励各省(区、市)结合地域特征,实施差异化制度供给,并在办学

条件、财政投入、师资配置等方面进行制度创新,以满足区域性的差异化需求,形成顶层设计与地方特色的有机衔接。

设施优化与机构运作模式的改革是涉及教育资源供给是否畅通的关键路径。具体措施包括:各级政府在现有老年学校基础上实施提质改造,同时充分利用社区教育设施、公共文化场馆等开展老年教育,由此形成“优化—共享—扩容”的体系化布局;在基层乡镇(街道)、社区(村),应鼓励探索“一校两用”“资源共享”模式,以提升教育参与率和覆盖度;在图书馆、博物馆、美术馆、体育馆、文化馆等公共场馆开辟老年教育绿色通道。对于因少子化而被闲置关停的教育资源,各级政府可在统一规划和盘活的基础上,适度将其改造为老年教育机构。通过以上一系列的制度设计与资源整合,老年教育设施数量有望在现有基础上实现倍增,并可兼顾城乡均衡发展,缓解区域资源差异。

数字赋能是推进老年教育现代化的重要手段。数字文明时代老年教育的制度重构不能停留于一般意义上的技术适老,而应通过数据驱动的协同治理机制,实现资源供给、学习需求、平台服务与政策反馈之间的精准匹配(马丽华,2025)。据此,国家老年大学应建设四级贯通的“老年教育综合管理服务平台”,实现数据共享、业务协同,打造集报名、学习、认证、评估等功能于一体的“一网通办”平台。对于各类优质老年教育资源、前沿课程及高端技术,该平台可通过政府购买服务,进行集聚与整合,同时可借助人工智能、虚拟现实等技术,实现线上线下融合教学并构建泛在学习环境。未来数字平台不仅提供教育服务的统一入口,同时通过数据分析与决策支持,还可提升政策执行的效率,并为地方特色课程开发与差异化制度供给提供实时反馈与创新空间。

概括而言,“十五五”时期老年教育高质量发展的推进路径,应从单项建设转向体系建构:以顶层设计明确责任边界,以经费保障夯实运行基础,以法治规范稳定权利保障,以设施优化扩大基层可及,以数字赋能提升治理效能。五者相互支撑,共同构成老年教育从经验化发展走向高质量发展的实践进路。

四、未来展望

就老年教育的未来发展而言,其所面对的已非单一教育领域的扩容问题,而是长寿时代国家如何思考人的发展、如何重组公共服务、如何激活社会活力的制度命题。随着人生时间线的不断拉长,老年阶段也不再只是职业生涯之后的生活延续,而是正在成为继续学习、经验转化、社会参与和价值重塑的重要通道。教育在这一时期的意义,就在于为老年人保持主体性、延展生命可能性并重新连接社会提供支持和保障。由此观之,老年教育的发展水平,既折射出一个社会对老龄化的理解深度,也体现出终身教育体系是否能够真正拓展至人终身发展的思维广度。

本文认为,“十五五”时期强调老年教育高质量发展,其深层指向并不在于对既有实践进行简单总结,也不在于为老年大学和各类学习机构增加若干政策保障;更为根本的是要通过制度化建设重构老年教育在国家教育体系、老龄社会治理体系和学习型社会建设体系中的重要地位。只有当老年教育被纳入稳定的制度安排之中,老年人的学习权利才能从理念表述转化为现实机会,分散的办学资源也才能转化为公共教育供给,地方性的探索经验才能沉淀为可持续、可推广的治理能力。高质量发展的价值,正在于把老年教育从依赖热度、经验和项目驱动的发展状态,推进到具有明确责任、持续投入、质量可控和彰显公共价值的体系化发展框架。

上述转变同时也意味着老年教育的价值将不再局限于丰富晚年生活或满足兴趣。它关系到老年人在数字社会中的适应能力,关系到老年人参与社区、服务社会和传承经验的现实可能,也关系到积极应对人口老龄化国家战略能否从照护逻辑走向发展逻辑。一个面向长寿社会的教育体系,应让人在生命后期依然拥有学习的机会、表达的空间和参与的渠道。老年教育正是在这一意义上,成为检验教育强国建设是否具有人民性、普惠性和全生命周期特征的重要尺度。

面向未来,老年教育高质量发展仍需在理论和实践之间不断深化:一方面,需要厘清其作为公共教育事业的本质属性,避免其在养老服务、文化活

动和社会福利之间被模糊化与边缘化;另一方面,也需要在国家战略与基层实践之间建立更加顺畅的转换机制,使顶层设计能够进入具体生活场景,使地方经验能够反哺制度完善。只有这样,老年教育才能在满足老年人美好生活需要的同时,参与社会结构优化、公共服务重塑和中国式现代化建设的进程,并在长寿时代展现出更加深厚的教育底蕴与更加显著的制度效能。

[注释]

①《老年教育发展规划(2016—2020年)》提出,到2020年“以各种形式经常性参与教育活动的老年人占老年人口总数的比例达到20%以上”。然而,《我国老年大学发展状况调查报告》显示,截至2023年4月,全国老年大学学员达2000万人以上,而同期中国60岁及以上人口数量为2.97亿,由此,老年大学在校学员仅占老年人口总数的6%。这意味着20%的目标尚未达成。

②综合各地官方文件和公开数据,全国社区教育经费已达人均4元。

[参考文献]

- [1] 陈峥(2025). 省域老年教育模式的类型特征、制约因素、未来路向——基于H省的调研分析[J]. 湖北开放大学学报, 45(1): 3-9.
- [2] 马丽华(2025). 数字文明时代老年教育的逻辑困境与制度路径[J]. 开放教育研究, 31(5): 111-120.
- [3] 马丽华,叶忠海(2018). 中国老年教育的嬗变逻辑与未来走向[J]. 南京社会科学, (9): 150-156.
- [4] 中共中央、国务院(2025). 中共中央 国务院印发《教育强国建设规划纲要(2024—2035年)》[N]. 人民日报, 2025-01-20(6).
- [5] 中共中央、国务院(2026). 中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要[N]. 人民日报, 2026-03-15(4).
- [6] 中华人民共和国国务院办公厅(2016). 国务院办公厅关于印发老年教育发展规划(2016—2020年)的通知[J]. 中华人民共和国国务院公报, (31): 28-32.
- [7] 徐华,徐怀好等. 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.
- [8] 张婷(2023). 全国各级各类老年大学达7.6万所[EB/OL]. (2025-12-19). <https://www.mca.gov.cn/n152/n166/c1662004999979995478/content.html>.
- [9] 中国老年大学协会(2025). 关于2024年度“全国老年大学标准示范校”验收结果的通知[EB/OL]. (2026-02-04). <https://www.caua1988.com/#/news/>.
- [10] 全国人民代表大会常务委员会(2012). 中华人民共和国老年人权益保障法[N]. 人民日报, 2012-12-29(4).

(编辑:赵晓丽)

Reflections on and Approaches to High-Quality Development of Senior Education During the 15th Five-Year Plan Period

WU Zunmin¹, MA Lihua¹, CHEN Zheng², LIU Chen³ & XIONG Jun⁴

(1. Faculty of Education, East China Normal University, Shanghai 200062, China; 2. Institute for Lifelong Education, Hubei Open University, Wuhan 430074, China; 3. The Seniors University of China, Beijing 100039, China; 4. Guangzhou Open University, Guangzhou 510091, China)

Abstract: During the 15th Five-Year Plan period, senior education has become increasingly prominent in responding to population aging and improving the lifelong education system while building China into a leading country in education. After more than four decades of development, senior education in China has established an important foundation in policy support, institutional networks, curriculum expansion, local practice, and digital empowerment. However, it still faces practical obstacles, including unclear institutional positioning, insufficient collaborative governance, unstable funding mechanisms, uneven resource allocation, weak legal support, and biased social perceptions. High-quality development is the key to addressing these problems. Its multifaceted functions in coordinating resource provision, responsibility allocation, quality improvement, and governance collaboration promote the transformation of senior education from experience-based development to standardized governance and from welfare-oriented provision to rights-based provision. Looking ahead, it is necessary to further clarify the public educational nature of senior education, improve its governance mechanism characterized by Party leadership, government guidance, multi-departmental coordination, and participation of social forces, all of which strengthen and enhance the system in its fiscal investment, legal protection, resource allocation, and digital governance. In doing so, senior education can play a greater institutional role in enhancing older adults' capacity for social participation, improving the lifelong learning system for all, and advancing the modernization of governance in an aging society.

Key words: the 15th Five-Year Plan period; actively addressing population aging; high-quality development; institutionalization of senior education