

■ 高等教育强国建设

DOI:10.15998/j.cnki.issn2097-6763.2026.01.001

“十五五”时期高等教育的发展逻辑 与关键路径



高兵¹, 郭贇静²

(1. 北京教育科学研究院 高等教育科学研究所, 北京 100036;
2. 北京外国语大学 人工智能与人类语言重点实验室, 北京 100089)

摘要:“十五五”时期是实现第二个百年奋斗目标、迈向2035年基本实现现代化的重要衔接期。通过对“十二五”至“十四五”3个五年规划中治理主体、政策话语、实施机制的三维分析,揭示高等教育政策从工程思维向治理思维转换、从规模扩张向内涵发展升级的迭代规律。这一时期高等教育面临全球化红利消退引发的国际合作受限、新质生产力发展对人才供给的高阶需求、生源结构震荡带来的资源配置压力、智能技术深度渗透引发的生态重构等多重挑战。“十五五”时期高等教育发展必须由“适应—服务”范式转向“引领—塑造”范式,承担前端引领创新策源、龙头引领教育体系、跨域引领教科人协同三重使命。为此,需要通过要素资源协同配置、多链条一体化贯通、治理机制弹性赋能、教育生态开放筑新等关键路径,实现从碎片改革到系统集成的跃迁,从而为教育强国建设提供强大支撑。

关键词:“十五五”时期;高等教育;政策迭代;教育强国

[中图分类号]G640 [文献标志码]A [文章编号]20976763(2026)01000311

五年规划作为引领国家发展的重要战略文件,集中体现了不同历史时期我国经济社会发展的政策导向和关注重点。“十五五”时期是实现第二个百年奋斗目标第一阶段任务、迈向2035年基本实现现代化的重要衔接期。这一时期高等教育发展面临从数量扩张向质量提升的转型。本文通过对“十二五”至“十四五”3个教育五年规划和战略文件的系统分析,揭示中国高等教育政策迭代的内在

注:本文由作者撰写,部分内容的文字表达使用了AI工具辅助润色。

修回日期:2025-11-27

基金项目:北京市教育科学“十四五”规划重点优先关注课题“京津冀高校协同发展对策研究”(AECA24008)

作者简介:高兵,女,内蒙古赤峰人,北京教育科学研究院高等教育科学研究所研究员,主要从事教育战略规划和高等教育政策研究;

郭贇静,女,山西长治人,北京外国语大学人工智能与人类语言重点实验室硕士生,主要从事技术赋能教学与管理研究。

引用格式:高兵,郭贇静.“十五五”时期高等教育的发展逻辑与关键路径[J].重庆高教研究,2026,14(1):3-13.

Citation format:GAO Bing, GUO Yunjing. The development logic and key path of higher education during the “15th Five-Year Plan” period[J]. Chongqing higher education research, 2026, 14(1): 3-13.

逻辑和影响因素,为“十五五”时期高等教育支持强国建设提供方向性参考与政策建议。

一、高等教育政策迭代的制度逻辑与理论工具

作为教育政策研究的专门领域,教育规划有其独特的理论内涵和实践逻辑。改革开放以来,从高校功能定位到学科体系构建,从招生就业机制到产教融合策略,中国高等教育多个层面的政策不断被修订、完善甚至重塑。高等教育政策的迭代演进不仅是一般公共政策变迁的体现,更是教育规划理论在特定历史条件下的具体实践。

(一)中国特色五年规划的制度特征与方法论

五年规划作为中国特色的制度安排,是党治国理政的重要方式和政策表达的核心载体。科学制定和接续实施五年规划,是我们党治国理政的一条重要经验,也是中国特色社会主义的政治优势^[1]。在高等教育领域,五年规划不仅是政策文本的集合,更构成一种具有内在逻辑的政策制定与迭代机制。理解这一机制的运行特征与方法论基础,是揭示高等教育政策演变规律、预判“十五五”政策走向的前提。

1. 五年规划是政策迭代的制度载体

五年规划在中国高等教育治理中具有独特的制度功能。与西方国家高等教育政策制定主要依赖市场机制、社会博弈或政党轮替不同,中国高等教育政策迭代以五年为周期,形成了“规划编制—政策实施—动态监测—终期评估—新规划制定”的闭环机制。这一机制使得政策调整既具有战略稳定性,又保持对环境变化的动态响应。从“十二五”到“十四五”,高等教育规划呈现三维演进特征:(1)治理主体从部门分割到跨部门协同,如《普通高等教育学科专业设置调整优化改革方案》(2023年)由五部门统筹实施;(2)政策话语从量化指令到质性导向,由早期规划侧重“培养多少人才”等量化目标转向更强调“优化结构、提升质量、服务战略”等方向性要求;(3)实施机制从刚性计划到弹性竞争,即由原“211工程”“985工程”的身份固化到“双一流”建设的动态调整,再到学科专业设置的“负面清单+动态预警”机制。上述3个维度的演进特征,为本文分析高等教育政策迭代提供了观察窗口;治理主体揭示“谁在制定政策”;政策话语揭示“政策追求什么”;实施机制揭示“如何实现目标”。

2. 五年规划方法论的核心要素

《〈中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议〉的说明》中明确强调,规划制定应处理好继承和创新、政府和市场、开放和自主、发展和安全、战略和战术“五对关系”,并坚持立足国内与全球视野互统筹、目标导向与问题导向相统一、全面规划与突出重点相协调的“三个互相”原则^[2]。这一框架为理解中国高等教育政策迭代的内在逻辑提供了方法论指引。“五对关系”揭示了政策制定中的辩证思维。继承与创新的关系体现为既保持立德树人的根本任务和核心价值的稳定性,又在制度安排上不断创新,使政策变迁呈现“螺旋跃升”轨迹而非断裂式重构;政府与市场的关系体现为“有形之手”与“无形之手”在教育资源配置中的协同作用;开放与自主的关系体现为国际合作与关键能力自立自强的统筹推进;发展与安全的关系体现为高等教育承担着维护意识形态安全、人才安全、科技安全、文化安全的重要使命,政策制定需在“鼓励创新探索”与“防范系统性风险”之间寻求平衡;战略与战术的关系体现为顶层设计与分阶段抓手的有机结合。“三个互相”体现了政策制定的系统思维。立足国内与全球视野互相统筹,要求高等教育既服务国家建设又参与全球治理,在政策文本中体现为“扎根中国大地办大学”与“提升国际影响力”的双重表述;目标导向与问题导向互相统一,要求高等教育既要从教育强国目标倒推任务(如2035年建成高质量教育体系),又要从解决关键问题顺推路径(如学科专业调整以应对产业需求);全面规划与突出重

点互相协调,要求高等教育既要涵盖各领域(包括人才培养、科学研究和社会服务),又要设置重点任务(如基础学科人才培养、关键核心技术攻关)。

3. 高等教育政策制定的特殊性和复杂性

相较于其他公共政策领域,高等教育政策制定具有特殊性和复杂性,影响政策迭代的方式和节奏。在价值维度上,价值追求的恒定性与实践路径的创新性并存。“为党育人、为国育才”的根本追求保持恒定,但面对知识更新加速和学科交叉融合,政策必须在传承经典知识与培育创新能力之间保持动态平衡,这种张力使得高等教育政策变迁更多表现为“在连续性基础上的创新”,而非激进式改革。在治理维度上,多元主体的协同治理与集中统一领导并重。高等教育政策制定涉及党委、政府、学术委员会、教育行政部门、高校、教师、学生等多元主体的复杂协同,需要在尊重学术判断与兼顾社会需求、保障办学自主权与确保国家战略导向之间反复协调,学术逻辑与政治逻辑、教育逻辑与市场逻辑的多重耦合使教育政策变迁往往需要通过多轮协调、妥协、整合才能形成相对稳定的政策均衡^[3]。在时间维度上,兼顾长周期效应与短周期效能。人才培养的完整长周期与知识、技术的指数级加速形成结构性矛盾,要求高等教育政策在基础能力培养与前沿知识追踪、学科体系稳定与产业需求响应、意识形态安全与关键技术突破之间寻求平衡^[4]。

(二) 高等教育政策迭代的理论资源与分析工具

在明确了五年规划的演进轨迹和制度特征后,本文进一步构建政策迭代的理论分析框架。这一框架建立在3个理论透镜之上:渐进主义提供“变迁节奏”的分析视角,“工程—治理”范式提供“政策性质”的识别标准,“新域新质”提供“新阶段特征”的理解框架。这3个透镜构成本文解读政策文本、预判政策走向的理论工具箱。

1. 渐进主义理论的本土化适配:政策迭代的节奏分析

在西方政策科学中,渐进主义理论强调政策制定者不应采取大刀阔斧的制度重构,而应采取“小步试探”的方式,在既有框架内进行逐步调整,通过一连串微小的变动,进而逐步接近目标^[5]。中国高等教育政策的发展变迁,既采取“试点—扩围—定型”的稳健路径,又表现出问题倒逼下的阶段性跃迁,如高考改革从上海、浙江试点开始,逐步扩展至全国;产教融合政策从少数地区和院校试点,逐步形成制度化安排。这一理论提供了第一个分析工具,即在纵向比较中识别政策的“变”与“不变”,能够明确哪些核心要素保持稳定,哪些具体机制发生调整,调整的触发机制是什么。

2. 从工程思维到治理思维:政策范式的识别标准

工程思维与治理思维代表了两种不同的政策范式。工程思维以目标确定、路径线性、管理刚性为特征,依托行政配置资源、量化指标与项目管理,追求投入与产出的可控性和可预测性;治理思维以目标多元、路径开放、机制弹性为特征,通过制度设计激发活力、引导多元参与,实现制度与生态的适应可持续性。二者的根本区别在于工程思维将高等教育视为可设计的系统,通过精准控制实现预设目标;治理思维视其为复杂适应系统,靠规则设计引导自组织演化。在实际政策中,两种思维往往并存——在意识形态管理、国家安全相关学科等领域保持工程思维的强管控;在学科专业设置、高校办学自主权等领域引入治理思维的竞争机制。这一理论提供了第二个分析工具,即在政策文本中识别范式特征,能够明确该政策更接近工程逻辑还是治理逻辑,以及不同领域的范式如何分布,范式转换的边界在哪里。

3. “新域新质”概念的教育学转化:新阶段的理解框架

新域新质力量是国家战略能力的前瞻力量,强调新兴作战空间与颠覆性技术带来的能力跃升。“新域”指向传统办学空间与模式的重构,为“新质”提供生成场景。例如,产教融合打破校企边界,形

成协同办学新空间;科教融汇模糊教研界限,构建实验室与重大项目融合的知识生产新场景;数字技术重塑教学生态,催生数字孪生校园、虚拟仿真课堂等智能化教学新形态,构成全新的教育生态位。“新质”指向创新驱动下人才培养质量和知识生产方式的根本性变革,为“新城”提供升级动能。例如,产教融合共同体通过特色机制培养复合型人才;科研项目进课堂、科研团队进教学,形成新型知识生产模式;数字技术实现教学方案个性化适配、教育资源精准调度。二者互动,最终使高校从独立办学主体转变为区域乃至国家创新体系的重要节点^[6]。这一概念提供了第三个分析工具,即识别政策创新的深度,能够明确该政策不仅是在原有空间内的优化调整和改良,还革新了新的治理场景;不仅是工具层面的渐变改进,还是能力生成机制的重构跃迁。

二、“十二五”至“十四五”时期高等教育迭代轨迹与机制揭示

(一)“十二五”时期是规模扩张压力下的渐进调适

1. 政策导向体现为工程思维主导下的制度安排

《国家教育事业第十二个五年规划》明确了高等教育发展的基本方向,在保持规模适度增长的同时,着力提高质量、优化结构、增强服务能力,明显呈现一种工程思维主导的制度特征。从治理主体看,高等教育政策主要由教育部主导制定,跨部门协调主要限于财政部门和国家发展改革委,尚未形成系统性的多部门协同机制。从政策话语看,量化指标占主导地位,如“高等教育毛入学率达到36%”“新增劳动力平均受教育年限提高到13.3年”“高等教育在学总规模达到3550万人”等多个量化指标。从实施机制看,“十二五”时期延续原“211工程”“985工程”的重点建设模式,入选高校享有稳定的政策身份和持续的财政支持,这种机制的优势在于集中力量办大事,快速提升少数高校的国际竞争力。上述3个维度的政策特征,集中体现了工程思维在这一时期的主导地位,强调行政配置资源、设定量化指标、实施项目管理,追求投入与产出的可控性和可预测性。

2. 发展环境进入从规模扩张到质量焦虑的转折期

“十二五”时期面临高等教育大众化进程与经济发展方式转变的双重环境压力。从经济因素看,2011—2015年中国GDP年均增长8.8%,经济总量跃居世界第二,但发展方式依然以要素投入为主;制造业实现了年均9%的增速,成为抵御国际金融危机、保持宏观经济平稳发展的重要支柱,对管理型、应用型人才需求大幅增长^[7]。这种经济发展模式直接推动了高等教育的规模扩张——高等教育毛入学率从26.9%快速提升至40%,在校生规模达到3647万人,成为世界规模最大的高等教育体系。从社会因素看,2012年中国城镇化率达到52.6%,超过世界总体水平(52.5%),并以高于世界平均水平的速度(年均0.5个百分点)快速推进^[8]。大量农村人口进入城市,独生子女政策下的家庭对子女教育投入意愿强烈,推动了高等教育消费需求的快速增长。东西部地区高等教育毛入学率差距不断扩大,发展不平衡问题凸显。党的十八大明确“使市场在资源配置中起决定性作用”,为教育领域引入市场机制提供了重要理论依据。这一时期的核心问题是如何在稳定规模扩张势头的同时,启动质量提升机制。

3. 发展逻辑遵循渐进主义视角下的政策优化

环境压力的交汇恰好验证了在协调发展理念指导下渐进主义“在发展中解决问题”的核心判断。保持制度连续性,集中资源支持少数高水平大学和学科建设、拔尖创新人才自主培养,形成了“金字塔”式的高等教育体系结构。启动局部性创新,如《“高等学校创新能力提升计划”实施方案》采用“先建设、后评估、再支持”的竞争性资助模式,与传统“身份识别、持续投入”模式形成鲜明对比。《教育部关于全面提高高等教育质量的若干意见》明确提出“主动适应国家和区域经济社会发展需要”,

标志着从追求规模扩张转向注重结构优化的理念升华。这一时期高校办学自主权的适度扩大成为制度转换的重要信号,教育部下放本科专业设置审批权限,允许高校在目录内自主设置专业,在教师聘用、薪酬分配、科研经费使用等方面给予更大自主空间。“十二五”时期的政策创新主要发生在既有制度框架内部,是对存量资源的优化配置、对存量机制的边际改进、对存量问题的局部修补,这是典型的从小步试探到重点突破再到逐步扩围的渐进改革。

(二)“十三五”时期是结构调整压力下的制度机制改革

1. 政策导向呈现工程与治理思维的博弈共存特征

在创新、协调、绿色、开放、共享发展理念的系统指导下,《国家教育事业发展的第十三个五年规划》明确了高等教育从量质并举向内涵发展的转型方向,这一转变标志着高等教育政策进入范式转换的关键期,呈现明显的工程思维与治理思维博弈共存的特征。从治理主体看,是政府与高校关系的调整,以“放管服”改革为主线,教育部取消和下放一批行政审批事项,如本科专业设置由审批制改为备案制,扩大高校在人事薪酬、科研经费等方面的自主权;第三方评估全面推行,实现治理主体从单一向多元的转换。从政策话语看,政策表述从量化指标向质性目标转换。例如,分类发展政策以审核评估取代等级评估并取消统一标准,凸显“优化结构”“提升质量”的内涵发展思路。从实施机制看,“双一流”建设打破原“985工程”“211工程”的身份壁垒,建立“以学科为基础、以绩效为杠杆、以改革为动力”的动态竞争机制,实现从身份固化向动态竞争的突破,进一步契合创新发展的制度要求。上述3个维度的政策特征,既保留工程思维的某些特征,又引入治理思维的核心要素,形成两种思维的博弈共存。

2. 发展环境的结构性矛盾倒逼政策调整

“十三五”时期面临社会主要矛盾转化、技术革命加速等多重环境压力,结构性矛盾成为这一时期的核心特征。从经济因素看,“十三五”时期经济增速降至6%~7%,进入中高速增长的新常态。供给侧结构性改革成为主线,特别是在“去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板”的背景下,制造业智能化升级、现代服务业快速发展,直接推动了应用型本科院校转型发展政策的出台;“互联网+”行动计划实施,MOOC、在线教育平台快速发展;信息技术与教育深度融合,推动了教学模式创新^[9]。区块链、大数据等新兴技术兴起,促进了跨学科专业建设和课程体系改革。从社会因素看,社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,在教育领域集中表现为优质资源稀缺与多样化需求之间的矛盾;民众对“上好学”的需求愈发强烈,用人单位对毕业生核心素养要求不断提高,传统教育规模扩张发展模式难以满足人民群众的多元化教育需求。社会治理现代化进程加速,对高等教育质量和公平性提出更高要求,要求高等教育优化结构,提高治理效能,更好地服务社会发展。

3. 发展逻辑聚焦范式转换中的机制改革

“十三五”时期高等教育政策演进呈现“关键节点突破”,这既不是完全抛弃工程思维,也不是全面转向治理思维,而是在关键领域实现由“大水漫灌”到“精准滴灌”的资源配置方式转变。在资源配置机制上,重点建设的基本格局依然保持;在评价机制上,引入动态竞争、分类管理是突破性的,但政府主导评价的基本框架依然存在;在治理主体上,扩大办学自主权是突破性的,实现由“部门主导”到“多元共治”,但政府宏观管理的权威地位依然稳固。这些均体现了中国高等教育改革在稳定与变革之间寻求动态平衡的制度智慧。

(三)“十四五”时期是服务国家战略的系统集成与协同突破

1. 政策导向指向跨域协同的系统性治理设计

“十四五”时期处于一个特殊的历史节点,它承接2019年出台的《中国教育现代化2035》的长期

战略,开启建设教育强国的新征程,并在《教育强国建设规划纲要(2024—2035年)》中得到进一步深化。这一时期的政策导向呈现由阶段性规划到长程战略、由单项改革到系统集成、由教育发展到强国支撑的鲜明特征。从治理主体看,最显著的变化体现为中央教育工作领导小组战略统筹功能以及党对教育工作全面领导的强化。2022年教育部印发的《关于加强高校有组织科研 推动高水平自立自强的若干意见》,强调政府统筹高校、科研院所、企业等多方力量,形成任务导向的协同机制,强调由“分散自主”向“有组织协同”转变。从政策话语看,体现了由“质量提升”到“教育强国”的话语递进。2021年9月召开的中央人才工作会议将高等教育人才培养上升到国家战略层面,教育从“自我完善”转向“战略使命”。从实施机制看,由“部分先行”转向“整体推进”,如基础学科拔尖人才培养不再局限于少数试点高校,教育部开始全面统筹推进国家智慧教育公共服务平台建设等。上述3个维度的政策特征,集中体现了由“阶段性改革”到“战略性布局”的政策范式转换。

2. 发展环境面临百年变局下的多重挑战

从经济因素看,面对国内外环境的复杂变化,以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局对高等教育服务国家战略发展需求提出了更高要求。这一时期,关键领域核心技术“卡脖子”问题凸显,集成电路、新能源、智慧医疗等关键领域人才缺口达百万级,推动高等教育由服务经济发展向引领经济发展转变,高等教育承担起基础研究和原始创新的重要使命。从社会因素看,人口老龄化、生育政策调整、人口红利逐渐消失对高等教育布局结构调整产生深远影响。国内外环境变化还加速了社会数字化转型,对数字素养和跨界融合能力提出新要求;人工智能、大数据、云计算等数字技术深度嵌入教育治理全过程,生成式人工智能的出现倒逼高校重新思考人才培养的模式、路径与方法。社会对教育公平的关注由机会公平向过程公平、结果公平深化,推动优质高等教育资源的共建共享。

3. 发展逻辑立足系统集成视角下的改革空间转换与战略行动

“十四五”时期增量空间基本耗尽,不再依赖大规模实体资源投入,而是通过组织方式变革、数字技术赋能、战略统筹布局实现突破。这一转换的深层意涵是,渐进主义改革的空间边界已至,必须进入“深水区”的存量博弈,从有形载体建设转向无形机制重构,从增量资源依赖转向存量资源激活。改革逻辑由“适应经济社会需求”转向“引领支撑国家战略需求”,赋予高等教育“先手棋”而非“应变棋”的战略地位。

三、“十五五”时期高等教育的发展基础与形势要求

教育科技人才是全面建设社会主义现代化国家的基础性、战略性支撑,“十五五”时期成为我国全面建设教育强国的关键攻坚期。这一时期高等教育政策将在前3个五年规划螺旋跃升的基础上,呈现鲜明的超越性变革特征。在中国式现代化全面推进、人类命运共同体理念深化、人工智能革命加速、全球教育治理重构等多重因素协同推动下,高等教育由“支撑经济社会发展”迈入“引领经济社会创新”的决定性阶段。

(一) 发展基础是政策迭代的成效

从战略布局看,“十四五”末期中国高等教育已形成规模与质量并进的体系基础。我国高等教育体系已具备相当规模优势和质量基础,2024年高等教育在学总规模达4 846万人,高等教育毛入学率达到60.8%,约占世界高等教育总规模的18%^[10],居世界首位,进入世界公认的普及化阶段。“十四五”期间,高等教育累计向社会输送5 500万人才,相当于许多发达国家的人口总量^[11]。我国高等教育毕业生中STEM学科占比位于各国前列,持续保持在40%以上,为培育和发展新质生产力奠定了

坚实的人才基础^[12]。从“高等教育强国指数 2025(国际版)”来看,中国在自然指数(第 1 位)、ESI 自然科学全球前 1% 上榜机构(第 2 位)、RUC 人文社会科学全球前 10% 上榜机构(第 3 位)、授权专利(第 2 位)、HCR 全球高被引科学家(第 2 位)等指标上均排名靠前。

从科技创新和国际影响力看,进一步凸显了高等教育在国家创新体系中的战略支点作用。在 2017—2023 年国家“三大奖”(国家自然科学奖、国家技术发明奖、国家科学技术进步奖)获奖中,160 所高校作为第一完成单位(含高校医学院/部、附属医院、研究所等直属机构)共获奖 697 项,占授奖总数的 60% 以上^[13]。在 2023 年度国家科学技术奖励中,高校牵头获得的国家自然科学奖、技术发明奖、科学技术进步奖分别占总数的 75.5%、75.6%、56.5%^[14]。我国高校在国际排名与学科影响力上持续进步。在全球具有影响力的高校排名中,我国入选 Top 200 的高校数逐年增加,2023 年各排名平均入选高校数比 2022 年增加 2 所,排名位次提升 1 位,居世界第五;2023 年 5 月的基本科学指标数据库(ESI)显示,中国内地有 35 个学科进入全球前万分之一,仅次于美国和法国^[15]。

(二)发展形势面临战略窗口期的多重压力与历史性转折

1. 面临全球化红利消退,需要国际化实现由依附式发展到自主式创新

“十五五”时期,正值全球格局加速演化,中美战略博弈在科技、教育、人才领域持续深化,国际科技合作与学术交流面临更多限制与风险。据不完全统计,在过去 3 年多时间里,有超过 5 000 名中国留学生和学者因美国第 10 043 号总统令被拒签或遣返^[16]。美国通过限制合作办学、收紧留学生签证等手段施压,同时强化本土 STEM 教育与意识形态输出,倒逼我国高等教育必须加快提升自主创新能力与国际竞争力,在开放中坚守安全底线,拓宽与“一带一路”沿线及周边国家和地区的教育合作网络,构建多元稳定的国际交流格局。外部空间的战略性收缩,还要求高等教育必须由“依附式国际化”转向“自主式国际化”。

2. 面临新质生产力培育要求,需要科技创新实现由末端适配到前端引领

以科技创新为核心的新质生产力,成为牵引经济高质量发展与社会现代化转型的决定性力量。以中国氢能产业发展为例,中国在氢相关专利竞争力方面首次超越日本,跃居全球首位。中国政府于 2022 年提出,到 2025 年将绿氢的产量提高到每年 10 万吨至 20 万吨,在实际推进中,绿氢产量已远超规划目标^[17]。这一超预期的发展态势不仅彰显了我国在战略性新兴产业上的突破,也对人才供给体系提出更高要求。“十五五”期间,面对数字经济、绿色低碳、智能制造、战略性新兴产业的加速发展,高校需要更有针对性地输出复合型、卓越化创新人才。如何构建教育链、人才链与创新链、产业链之间的有效闭环,并实现从“末端适配”到“前端引领”的角色反转,成为新时代高校的重要使命。

3. 面临生源结构震荡,需要高等教育资源配置实现由增量扩张到存量优化

学龄人口规模与结构发生显著变动,叠加区域间人口流动复杂化,对高等教育资源配置提出系统优化和动态调整的需求。伴随高等教育普及化的不断推进,“十五五”期间高等教育生源的供给从 2028 年以前的年均约 1.71 万人的小幅增长,骤然波动到 2029 年年均 19.67 万人的排浪式增长,并将于 2030 年达到峰值^[18]。如此,高等教育不仅要动态掌握生源结构变化,主动应对“人口红利”到“人才红利”转变,还要通过系统集约和数字赋能,提高教育资源的精准匹配和持续供给能力。

4. 面临智能技术深度渗透,需要高等教育实现由工具嵌入到生态重构

人工智能、大数据、智能网络等信息技术的集成式发展,正在持续重塑高等教育的知识生成、教学模式、评价体系和决策逻辑。《2025 年地平线报告》显示,在影响高等教育发展的 6 项关键技术与实践中,人工智能技术占半数。从 2023 年的局部探索,到 2025 年逐步走向制度化整合,人工智能在教育中的应用正推动高等教育从传统的知识传授模式向人机协同的智能化教育生态转型^[19]。值得关

注的是,人工智能并非简单地替代某一类教学环节,而是在重塑整个教育链条。高校面临的任务,不是“是否用AI”,而是“如何构建以AI为基础的教育生态系统”。为此,构建一个具备开放性、适应性与弹性的教育环境,成为提升教育体系响应能力与创新能力的核心方向。

四、“十五五”时期高等教育的战略构建与实施路径

面对数字化转型深化、人口结构剧变、教育需求立体化、全球化与本土化博弈等一系列压力,教育系统唯有以系统思维谋划全局,才能在复杂多变的环境中推动教育事业的高质量发展^[20]。“十五五”时期叠加新质生产力加速发展与虚拟空间深度拓展的时代特征,要求高等教育从工具性资源升级为战略性主体。这一范式转换的深层逻辑在于,当一个国家处于追赶阶段,教育可以适应已有的发展模式,但当一个国家进入引领阶段,必须由教育塑造新的发展模式。

(一)“十五五”时期高等教育的引领使命

1. 前端引领使命

高等教育的前端引领表现为在创新链前端确立策源性地位。新质生产力以科技创新为核心,以战略性新兴产业和未来产业为载体,其发展逻辑表明,真正的创新不是满足现有需求,而是创造新的需求;真正的引领不是跟随产业变化,而是塑造产业方向。传统观念认为,高等教育应“面向需求、服务产业、适配市场”,这一逻辑预设了需求在前、供给在后的时序关系。“十五五”时期,高等教育必须突破“需求—响应”论,确立“供给—创造”论,在新质生产力培育的创新链前端发挥战略性、先导性、策源性作用。例如,中国绿氢产量远超规划目标,根本原因不是高校适配了产业需求,而是高校在基础研究、关键技术、人才储备上的前瞻性布局创造了产业突破的可能。高等教育要在3个层面实现前端引领:在科学发现层面,通过基础研究促进原始创新,为量子信息、人工智能、合成生物学等前沿领域提供科学基础;在技术创新层面,通过“从0到1”的颠覆性创新,在战略性新兴产业和未来产业中开辟新赛道、定义新标准;在人才供给层面,通过前瞻性培养,为新质生产力发展储备战略人才。前端引领意味着投入在前、产出在后,必须建立容忍失败、鼓励探索、长期支持的评价体系,使高校敢于在“无人区”探索、在“深水区”攻关。

2. 龙头引领使命

高等教育的龙头引领是在教育链顶端发挥示范作用。长期以来,我国教育系统实行分段治理,高等教育改革往往“被动响应”基础教育的呼声。这一治理模式忽视了高等教育作为教育链顶端的龙头引领作用,“十五五”时期必须突破分段治理,确立一体化引领思维,由高等教育在物理空间和虚拟空间双重维度引领整个教育体系的改革发展。高等教育改革的深度,决定了整个教育体系改革的效度。在物理空间,高等教育的改革创新具有强烈的向下传导效应,“双一流”建设的竞争机制倒逼中学优化教学模式,强基计划的选拔标准引导基础教育回归育人本质,高校评价改革的“破五唯”推动中小学减负提质。高等教育改什么,基础教育就跟着变什么;高等教育怎么评价,基础教育就怎么培养。在虚拟空间,高等教育的数字化探索同样具有示范引领效应,国家智慧教育公共服务平台的高等教育版块率先建设,在线开放课程、虚拟仿真实验等创新实践为基础教育数字化转型提供经验;人工智能赋能教学、大数据驱动评价等改革探索,为整个教育系统的智能化升级树立标杆。

3. 跨域引领使命

高等教育的跨域引领是发挥“新域新质”的叠加效应,成为教育科技人才一体发展的战略枢纽。党的二十大首次将教育科技人才作为一个整体进行系统部署,这一重大理论创新,实质上是将教育从“三驾马车之一”提升为“三位一体的枢纽”。因为科技创新依赖人才,人才培养依赖教育,而高等教

育恰恰是教育科技人才三者的交汇点、结合部和枢纽站。高校既是人才培养的主阵地,又是科技创新的主力军,还是高端人才的蓄水池。“十五五”时期必须确立“教育先行、科技跟进、人才涌现”的战略逻辑,优先投入教育(尤其是高等教育),以教育在物理空间和虚拟空间的率先突破带动科技创新能力提升,以科技创新带动高端人才涌现,形成教育科技人才之间的良性循环。

(二)“十五五”时期高等教育改革发展的关键路径

1. 激活要素资源,实现协同配置

激活人的要素,构建金字塔与扁平化并存的人才生态。当前高校面临的核心矛盾不是人才数量不足,而是结构性失衡,顶尖科学家稀缺,青年人才流失严重,教学名师难觅,沉默的大多数教师潜力未被激活,急需构建顶尖人才引领、青年人才涌现、全体教师激活的立体化人才生态。“金字塔”轨道面向10%的顶尖人才,通过高强度资源投入、高自由度探索空间、高品质生活保障,确保“塔尖”持续涌现;“扁平化”轨道面向90%的普通教师,通过“小实体大联合”项目制打破院系壁垒、AI赋能减轻重复劳动、非升即走之外的多元通道,激活“塔基”创造力。塔基教师通过项目制进入塔尖团队,塔尖人才通过导师制带动塔基成长,实现两条轨道动态流动的良性循环。

激活空间和数据要素,构建无边界学习场,开发从经验决策到智能治理的教育大脑。打破校园物理边界,通过学分互认、资源共享、课程互选,将高校、科研院所、企业、文化机构纳入广义“校园”。拓展虚拟空间,通过虚拟仿真实验室、数字孪生校园等形成“物理空间有限但学习空间无限”的新形态。通过盘活闲置楼宇、存量校舍功能转换、师资跨学段柔性流动,实现“死资产变活资源”的供给侧改革。推动全要素数据汇聚,打通教育链、人才链与创新链、产业链的数据贯通。建立区域人才需求大数据平台,整合产业端数据、教育端数据、就业端数据,通过AI算法进行动态预警与智能推荐。

2. 实现链条贯通,重塑一体化运行机制

贯通教育链,建立“四通”培养体系。一是各级各类教育内部贯通,由高校牵头设计一体化培养方案;二是普职教育融通,实现不同类型教育的学分互认与转换,打通“断头路”;三是高校人才直通,将高考从“终极考试”转变为通道之一;四是社会资源联通,建设“无围墙学校”,将企业、科研院所纳入培养体系。核心是由高等教育主动设计整个教育链的培养逻辑,而非被动等待生源。

贯通产教链,构建“共同体+联合体”双层协同。行业产教融合共同体由行业龙头企业牵头,联合产业链上下游企业、高校、职业院校,制定行业人才标准、开发产业学院课程、联合攻关技术难题,实现“产业出题、教育答题”;区域产教融合联合体由地方政府主导,推动高校与重点产业精准对接,“将学校建在产业园旁、将专业设在产业链上”,实现需求精准对接、过程协同攻关、成果联合评价的全流程融合。

贯通教科人链,推动“三位一体”集成。当前,教育、科技、人才3个领域各有主管部门、各有政策体系、各有评价标准,导致政策碎片化、资源分散化、力量内耗化。“十五五”时期必须推动三者的制度性融合:在战略规划层面,将高等教育发展规划与科技创新规划、人才发展规划一体编制;在资源配置层面,打通教育经费、科研经费、人才经费的使用边界;在评价体系层面,建立教育贡献、科技产出、人才质量的综合评价机制,使高等教育真正成为撬动教科人一体化的战略支点。这是为中国式现代化探索“教育先导型”发展路径的历史性机遇。

3. 完善治理机制,从刚性约束到弹性赋能

当前高校改革面临“想改不敢改”“能改不会改”的困境,根源在于刚性制度约束抑制了创新活力。“十五五”时期,需要深化探索3种机制。一是容错机制,为前瞻性探索提供试错空间。对基础研究实行长周期考核,5-10年不考核论文数量;对交叉学科实行负面清单管理,法无禁止即可为;对

改革试点实行免责机制,改革失败不追责。二是激励机制,为创新性实践提供正向牵引。实行“揭榜挂帅”,成功转化项目重奖;对优质资源共享实行“以奖代补”;强化增值性评价,不看起点看进步。三是赋权机制,为高校发展提供自主空间。下放学费定价权,专业学位学费由高校自主定价;下放专业设置权,审批制改为备案制;下放编制使用权,实现跨学院柔性聘任;下放经费统筹权,打破条块分割。赋权不是放任不管,而是配套建立事中事后监管机制。

4. 构建教育新生态,从适应环境到创造环境

构建开放生态,拓宽国际合作“朋友圈”。健全“高等教育中国方案”国际传播机制,通过引进来、走出去、深度参与三步走构建全球教育治理新格局。强化前沿领域中外共建实验室、联合学位项目、全球学者流动。鼓励输出中国高等教育治理经验与标准,积极参与全球学科标准制定。主导建立“一带一路”高等教育联盟,推动教育标准互认、学分互换、学位互授,扩大中国高等教育的国际影响力。在有条件的高校设立国际学术特区,实行更加开放的学术环境和管理机制,吸引全球顶尖人才集聚。

布局未来生态,构建 AI 时代的“第四代大学”。随着通用人工智能(AGI)技术的迅猛发展,以南方科技大学、西湖大学、福耀科技大学等为代表的新型研究型大学,以及以可汗学院、奇点大学、密涅瓦大学为代表的新型大学,都展现出第四代大学的特质。其培养目标从“知识传授”转向“元学习”能力,教学模式从“教师讲授”转向“人机协同”,评价方式从“考试分数”转向“能力画像”。“十五五”期间应提前布局,探索“虚实融合”的智能化大学形态。

参考文献:

- [1] 深刻把握制定实施中长期规划的要求[EB/OL]. (20250615)[2025-10-01]. <https://www.qstheory.cn/20250614/88f5171e67ce4e57a9f140238ec623f7/c.html>.
- [2] 习近平.关于《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》的说明[N].人民日报,20201104(02).
- [3] 李岱,蔡三发,周莹,等.美国高等教育战略规划与质量提升[M].上海:同济大学出版社,2018:815.
- [4] 高书国.教育战略规划:过程与方法[M].北京:中央广播电视大学出版社,2014:8796.
- [5] HUISMAN J. Higher education institutions: landscape designers or contrived organizations[G]//SCOTT P, GALLACHER J, PARRY G. New languages and landscapes of higher education. Oxford: Oxford Academic, 2016:188-203.
- [6] 李奕.新城新质引领高质量教育服务[J].北京教育(高教版),2025(10):46.
- [7] 国务院关于推进供给侧结构性改革 加快制造业转型升级工作情况的报告——2017年4月24日在第十二届全国人民代表大会常务委员第二十七次会议上[EB/OL]. (2017-04-24)[2025-06-09]. http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/201905/t20190521_277962.html.
- [8] 城市蓝皮书:中国城市发展报告 No.8[J].智慧中国,2015(2):812.
- [9] 张海生,范颖.“互联网+教育”时代的学习新形态:主要类型、共性特征与有效实现[J].中国远程教育,2018(10):2434.
- [10] 毕马威.机遇之窗:解码中国高等教育产业未来蓝图[R].北京:毕马威,2024.
- [11] 怀进鹏.我国教育取得五个“新突破”[N].中国教育报,20250924(01).
- [12] 中国教育科学研究院.新一轮教育强国指数测算结果发布[N].中国教育报,20240530(03).
- [13] 160所高校2017~2023年度国家三大奖统计,科研实力一目了然![EB/OL]. (2024-07-29)[2025-10-04]. https://www.edu.cn/rd/gao_xiao_cheng_guo/ssgx/202407/t20240729_2626866.shtml.
- [14] 怀进鹏.深化教育综合改革[N].人民日报,20240821(09).
- [15] 马筱琼.高等教育如何更好发挥龙头作用——基于新一轮教育强国指数测算结果的思考[J].中国高等教育,2024(13/14):3842.
- [16] 李萌.美国拒签、遣返中国留学生调查[N].环球时报,20240516(07).
- [17] “超越日本,中国首次跃居首位”[EB/OL]. (2025-06-07)[2025-06-09]. <https://www.peopleapp.com/column/>

30049283401500006303063.

- [18] 贺祖斌,郭彩清. 少子化趋势下2024—2050年高等教育生源供需预测与危机预警——基于中国第七次人口普查数据的分析[J]. 中国高教研究,2024(6):6068.
- [19] 赵晓丽,徐丹,胡贞. 人工智能重构高等教育生态:趋势、变革与治理——《2025年地平线报告(教学版)》要点与思考[J]. 开放教育研究,2025,31(3):4251.
- [20] 高兵. 唯有系统谋划才能推动高质量发展[N]. 中国教师报,20250507(04).

(责任编辑:张海生 杨慷慨 校对:杨慷慨)

The Development Logic and Key Path of Higher Education During the “15th Five-Year Plan” Period

GAO Bing¹, GUO Yunjing²

(1. Institute of Higher Education, Beijing Academy of Educational Sciences, Beijing 100036, China;

2. Artificial Intelligence and Human Languages Lab, Beijing Foreign Studies University, Beijing 100089, China)

Abstract: The “Fifteenth Five-Year Plan” period is a critical bridging stage for achieving the Second Centenary Goal and moving toward the basic realization of modernization by 2035. By conducting a three-dimensional analysis of governance entities, policy discourse, and implementation mechanisms in the Twelfth, Thirteenth, and Fourteenth Five-Year Plans, this study reveals the iterative trajectory through which higher education policy has shifted from a project-oriented mindset to a governance-oriented mindset, and upgraded from scale expansion to quality-oriented, connotative development. In this period, higher education faces multiple challenges, including constraints on international cooperation caused by the fading dividends of globalization, higher-order demands for talent to foster new quality productive forces, pressure on resource allocation arising from shocks to the student structure, and ecological restructuring driven by the deep penetration of intelligent technologies. Accordingly, higher education must shift from an “adapting-and-serving” paradigm to a “leading-and-shaping” paradigm, and assume a threefold mission: acting as a front-end driver and source of innovation, serving as a leading force for the overall education system, and providing cross-domain leadership to promote synergy among education, science and technology, and talent development. To this end, it is necessary to follow key pathways such as the coordinated allocation of factor resources, integrated linkages across multiple chains, empowering governance mechanisms with greater flexibility, and fostering innovation through an open educational ecosystem, so as to achieve a leap from fragmented reforms to systemic integration and provide solid support for building China into a leading country in education.

Key words: the “15th Five-Year Plan” period; higher education; policy iteration; a leading country in education