

作为国家战略的高等教育国际化： 一项多国比较研究

文 雯,王嵩迪,常伶俐

(清华大学教育研究院,北京 100084)

摘要:生存环境恶化、公共卫生危机频发、地缘政治动荡以及逆全球化趋势等一系列人类共同面临的世界性难题给各国高等教育国际化进程带来考验。在此背景下,高等教育在全球、国家、高校等多个空间场域中被各种主体力量塑造,高等教育国际化的行动场变得愈发复杂。然而,过去十年来的全球趋势是国家的作用愈发凸显,越来越多的国家将高等教育国际化与外交战略、科技创新、经济发展和人才规划等方面统筹谋划,以立法、战略规划、资金支持等形式将高等教育国际化纳入国家战略,与世纪之交时以高校为主体主导国际化发展的偶发性、碎片化、边缘化特征有较大区别。本研究从国家战略的利益相关者、动因和实施路径三个维度比较了近十年来美国、英国、澳大利亚、德国、俄罗斯、日本、马来西亚、印度、土耳其等九国高等教育国际化的特点与发展趋势。研究发现:高等教育国际化的趋同性特点包括高等教育国际化作为国家战略与科技、人才战略成为一揽子战略方案,战略制定动因由“国际贡献”向“国家贡献”倾斜,世界一流大学建设成为战略行动新趋势等;各国政府在高等教育国际化战略中的功能、动因、行动路线上存在差异。研究对我国谋划高等教育国际化的国家战略具有借鉴作用。

关键词:高等教育国际化;国家战略;多国比较;比较教育

Internationalization of Higher Education as a National Strategy: A Multi-country Comparative Study

WEN Wen, WANG Songdi, CHANG Lingying

(Institute of Education, Tsinghua University, Beijing 100084, China)

Abstract: The internationalization of higher education in various countries has been challenged by a series of global issues that are common to all humankind, such as the deterioration of living environment, frequent public health crises, geopolitical instability, and the trend of counter-globalization. In this context, higher education is shaped by various stakeholders' forces in multiple spatial fields such as global, national and institutional, and the action field of internationalization of higher education has become more and more complex. However, the global trend in the past decade is that the role of the state has become more and more prominent, and increasingly more countries have integrated the internationalization of higher education with diplomatic strategies, scientific and technological innovation, economic development and talent planning, and have incorporated it into national strategies in the form of legislation and strategic planning. This trend is quite different from the episodic, fragmented and marginalized characteristics of internationalization development led by universities at the turn of the century. The study compares the characteristics and development trends of national strategies for internationalization of higher education in nine countries, including the United States, the United Kingdom, Germany, Russia, Australia, Japan, Malaysia, India, and Turkey, in terms of the three dimensions of stakeholders,

motivations and paths. It is found that the convergence characteristics of higher education internationalization include the national strategy of higher education internationalization, science and technology, and talent strategy become a strategic package, the motivation of strategy formulation from "international contribution" to "national contribution", and the construction of world-class universities as a new trend of strategic action. There are differences in the functions, motivations, and action routes of governments in the internationalization strategy of higher education. The study has implications for China to plan the national strategy for the internationalization of higher education.

Keywords: internationalization of higher education; national strategy; multi-country comparison; comparative education

一、从个人和机构行动到国家战略

大学自诞生之日就具有鲜明的国际化色彩,促进学生与学者的跨国流动是高等教育的内在基因。从历史演进来看,早期高等教育国际化呈现出个体化、精英化、分散化的“漫游学者”模式^[1],北美殖民地学院里的教师和富有的清教徒移民子弟率先踏上赴英、德的留学之旅,跨越国界追寻世界上最先进的知识、教育理念与模式。进入20世纪,得益于第二次工业革命后美国经济的迅猛发展,一批资产丰厚的企业家投资建立了众多教育协会、基金会等社会组织,如洛克菲勒基金会、卡耐基基金会等,开始成规模地支持学生与学者的跨国交流活动,这一时期高等教育国际化的主要内容是推动知识和文化的跨国交流、增进国家间的相互理解。二战以后,美、苏主导的两极格局逐渐形成,与国际交流相关的教育活动也带有较强的政治色彩和国家脚本,直接促使高等教育国际化从个体与高等教育机构的零散活动上升为民族国家主导的策略性活动。例如,20世纪50年代美国联邦政府陆续设立《国防教育法》和“富布莱特”项目以培养国际战略人才、扩大美国国际影响力^[2];20世纪70年代英国议会决议向国际学生收取全额学费以增加国家额外收入,同一时期澳大利亚也将高等教育纳入出口与市场竞争范畴以带动国家经济发展^[3]。进入21世纪尤其是第二个十年以来,随着高等教育对科技、创新、经济等领域的支撑性作用日益凸显^[4],高等教育国际化已经成为一国高等教育发展水平甚至国家创新能力和发展能力的重要表征,全球范围内已有不少国家和地区开始正式将高等教育国际化纳入国家战略。在荷兰工作的罗马尼亚籍学者Crăciun于2018年开展的一项全球调查显示,195个国家中,在国家层面正式制定了高等教育国际化战略的占到11%,这些国家主要是高

收入国家,其中77%是经合组织成员国,三分之二是欧洲国家^[5];国际和比较高等教育研究重镇——美国波士顿学院国际高等教育中心前主任de Wit教授等人2019年的研究中,关注到巴西、印度、埃及、南非等中低收入国家也正积极推动高等教育国际化作为国家战略^[6]。

从“高等教育国际化”作为一个学术概念的变化过程中也不难窥探出这一演进趋势。1994年加拿大学者简·奈特基于加拿大高校国际化实践提出“高等教育国际化”的概念,并将其界定为“将国际视野或跨文化的维度整合进高等教育机构的教学、科研与服务功能的过程”^[7]。这一定义因将高等教育国际化限定在个体机构层面却忽视了“体系”化的高等教育国际化活动而饱受指摘^[8-9]。现实中,完全忽视和超越民族国家的“全球化”是不存在的。一方面,民族国家在持续地定义、规范和资助高等教育机构的国际化活动^[10];另一方面,全球人员流动也需要通过民族国家的具体活动来实现。马金森在2002年提出“全球-国家-地方机构”探索式模型(glonacal heuristic agency),将民族国家带回了高等教育国际化的学术视野中,认为“国家”调和了“全球和地方”的二分视角^[11]。奈特也注意到民族国家越来越强的存在感,于2004年将国际化定义更新为“在国家和高校层面上,将国际、跨文化或全球化维度融入高等教育的目的、功能和传递的过程”^[12],强调国家与高校共同构成国际化活动发生的场域。2022年马金森再次撰文回顾“国家”这一主体视角,进一步强调国家在高等教育国际化实践中的作用,并将“全球-国家-地方”拓展为“天下-全球-泛国家/地区-国家-次国家/地区-地方机构”的空间光谱^[10]。“高等教育国际化”概念内涵的演进过程说明,高等教育国际化从大学里一种偶发、碎片化、边缘性的学术性活动逐渐演变为国家战略不可忽视的方面。

“国家战略”一词为舶来品,源于英国提出的“大战略”概念,最早于20世纪50年代由美国军方正式作为官方术语使用,指“在平时和战时,发展和使用国家的政治、经济、心理权力,连同其武装部队,以确实达到国家目标的艺术和科学”^[13]。随着国际环境日益复杂,仅局限于军事视域下的国家战略内涵已不足以解释新形势下科学技术、文化影响力等多种力量对于国家实力的形塑作用,国家战略的内涵得到丰富与拓展,凡是事关国家全局、长远和根本利益的一切重大问题,都被纳入了国家战略的研究视野中^[14]。由于高等教育在日益紧张的地缘政治背景下“高政治”属性凸显,愈加成为国家间创新军备竞赛的外交砝码和潜在工具^[15],高等教育国际化成为国家统筹指导高校对外事务的重要策略,也成为表征一国精英阶层对待全球化态度的重要指标^[16]。本文关注的对象即作为国家战略的高等教育国际化,不同于院校层面的国际化战略,其制定主体为国家政府,且在更高层面上与国家安全、经济发展、外交等其他国家战略事项紧密配合,服务于特定阶段的国家宏观战略目标,一般有配套资源保障落实,具有长期性、连续性、稳定性的特点。

我国高等教育在过去40年间取得的进步极大地受益于规模浩大、形式多样的国际学术流动^[17],马金森从政治和治理视角将中国高等教育国际化发展模式概括为“国家-全球协同发展”(national-global synergy)模式^[18]。然而,从进入21世纪尤其是最近10年全球高等教育发展的状况来看,我国将高等教育国际化纳入国家战略并进行统筹规划的意识略显不足。尽管党和国家制定了大量关涉高等教育国际化的办法、规定、通知,涉及出国留学、来华留学、中外合作办学、境外办学、人才引进等多个方面^[19],但在国家战略层面还缺乏顶层设计与系统规划。在当前逆全球化趋势以及愈加复杂多变的国际形势下,亟须重新审视我国高等教育国际化发展前景,从国家战略层面明确谋划,为教育强国目标的实现提供动能。

二、高等教育国际化作为国家战略的分析框架

本框架借鉴政治学中的国家战略分析框架,遵循国家战略制定的专业性和实用性特点,以战略利益相关者、战略制定动因、战略实施路径作为高等教育国际化

国家战略分析框架的一级指标^[20];同时,结合高等教育国际化的特点以及de Wit等人于2019年提出的高等教育国际化国家战略计划(National Tertiary Education Internationalization Strategies and Plans,简称NTEISPs)特征指标^[6],在3个一级指标下设置了10个二级指标(见表1),将宏观战略分析与具体活动领域相结合,以期实现对全球主要国家高等教育国际化国家战略的具体分析与深入比较。

在国家战略的利益相关者方面,根据伯顿·克拉克的协调三角模型,高等教育发展主要受政府、市场及学术权威三种力量的整合影响^[21]。不同国家在三种力量上的偏向存在差异,三种力量间不同程度的结合与角力,形成或力量集中或此消彼长的态势^[22]。高等教育国际化既有赖于高等学校(包括公立以及私立等不同类型的高等教育机构)自身能动性的驱动,创新和人才的“国家军备竞赛”又使得高等教育国际化成为与国家意志(包括中央政府与地方政府)息息相关的实践行动,同时还在新自由主义影响下愈发与第三方机构(包括企业、各种协会行会等)产生紧密联结。

高等教育国际化创造了一幅扁平化的全球大学场域和知识体系图景,但同时也深深嵌套在经济、政治、文化等国家权力和等级秩序环境之中。de Wit将高校国际化动因分为政治、经济、社会/文化和学术四种类型,不同的动因预示着不同的行为取向^[23]。政治方面,高等教育被各国作为在国家综合实力的全球竞争中超越他国、保持领先地位的动力来源和风向标^[24],而高等教育国际化因为与地缘政治、科技创新、

表1 高等教育国际化作为国家战略的分析框架

利益相关者	政府	中央政府、地方政府
	高校	公立高等教育机构、私立高等教育机构
	第三方机构	非营利组织、协会行会、企业
制定动因	经济动因	追求商业利润或经济利益,服务于经济增长与竞争、劳动力市场
	政治动因	服务于国家的地缘政治、国家安全、外交战略
	文化软实力动因	提升教育水平、国民素质,增进国家文化认同、民族文化传播
	大学影响力动因	提高大学排名,提升大学声誉与国际知名度
行动路径	本土国际化	招收外国留学生
		加强国际科研交流与合作
		强化外语授课
		建设国际化师资队伍
		推进课程国际化与学分认证
		建立国际高等教育质量保障机制
	海外国际化	促进国际毕业生就业
		建设与拓展海外分校
		提供交流项目或远程在线教育项目
	实施教育援助	
	建设世界一流大学	

注:本文作者结合国家战略分析框架与de Wit等人的研究成果构建而成。

外交战略息息相关而被视为提升国家形象的重要“外交投资”。特别是近年来,逆全球化趋势抬头,民族主义、保护主义回潮,服务国家政治利益愈加成为高等教育国际化的重要动因。经济方面,在新自由主义的影响下,大学国际化活动受到商业逻辑驱使,通过对外输出和提供高等教育服务,高校可从中获得可观的经济利润。此外,高等教育国际化所带来的国际优质生源的流入也成为一国发展的重要人力资本。社会与文化方面,教育项目和人员的国际流动、科研的国际交流与合作能为培养国际化的高水平人才创造环境条件,同时高等教育也是彰显一国教育与科学研究水平的重要领域,是国家对外的文化形象与文化软实力的重要“名牌”。大学学术影响力方面,世界一流大学排行榜使得大学对机构声望和人才的角逐更加激烈,因此提升本国大学的世界排名、扩大影响力也构成了一国制定高等教育国际化国家战略的重要动因。

在行动路线上,作为国家战略的高等教育国际化既需要考虑高水平的高等教育对外开放与交流,同时也要关注国际资源的引入与本土化发展。奈特将高校的国际化活动区分为海外国际化和本土国际化^[25]。前者指高校在本国校园内利用国外资源提升教育和学术水平的各项活动,比如推进外语授课、增进国际科研合作、招收外国留学生等;后者指通过向境外提供教育服务,提升高校国际参与度并对外辐射国际影响力,比如向海外提供远程教育或在线教育、实施教育援助、海外办学等^[26]。此外,大学全球竞争排名已形成一个全球市场,推动世界一流大学建设在全球扩散^[4],已成为高等教育国际化国家战略中不可忽视的重要路径。

本文在案例国家的选择上考虑了典型性和代表性,既包括了在高等教育国际化方面有着悠久传统以及明确国家战略的国家如英国、德国、澳大利亚,也纳入了拥有“隐晦”国家战略(即战略的强制性不强、配套资源有限^[6])的国家如美国,还包括近二十年来崛起的一批中低收入国家如印度,以及非英语母语国家如马来西亚、俄罗斯、日本、土耳其,同时兼顾案例国家的地区分布,最终选取了

英国、德国、美国、澳大利亚、俄罗斯、日本、印度、马来西亚以及土耳其九个国家。研究使用的数据来源于这些国家政府网站公布的相关文件、统计报告以及有关学术论文。

三、高等教育国际化国家战略的多国比较

根据高等教育国际化作为国家战略的分析框架对九个案例国家的战略特点进行了系统分析,各项指标情况如表2所示。以上国家在国家战略制定的利益相关者、战略制定动因、战略实施路径三个维度上存在整体的趋同性与部分的趋异性。对这些特点的揭示有助于我们充分把握新全球化时代高等教育国际化的全球发展趋势和民族国家将高等教育发展作为

表2 九国高等教育国际化国家战略特征比较

国家战略特点	九个案例国家								
	美国	德国	英国	澳大利亚	日本	印度	马来西亚	土耳其	俄罗斯
战略制定的利益相关者									
政府	*	*	**	**	**	**	**	**	*
高校	**	*	*	*	*		*		
第三方机构	*	*	*	*	*	*	*		
战略制定的动因									
经济动因	*	*	**	**	**	*	*	**	*
政治动因	**	**	*			*	*	*	
文化软实力	*	*	*		*	**	**	*	**
大学影响力					*	*			*
战略的优先行动路线									
招收外国留学生	**	**	**	**	**	**	**	**	**
加强国际科研交流与合作	**	*	*	*	*	*		*	*
强化外语授课					*				*
建设国际化师资队伍					*	*		*	
推进课程国际化与学分认证		*		*	*	*	*	*	*
建立国际高等教育质量保障机制		*	*						
促进国际学生和国际毕业生就业	*				*				*
建设与拓展海外分校			*	*		*	**		*
提供国际奖学金交流项目和远程在线教育项目	*	*	*	*	*	*			
实施教育援助	*	*						*	
建设世界一流大学		*			*	*		*	*

注:*表示程度/优先级,*数量越多表示程度越深/越优先。

国家战略的内在逻辑之间的张力,以期制定我国高等教育国际化国家战略提供重要参考。

(一)利益相关者参与

政府是制定高等教育国际化国家战略的主体,九个案例国家近十年来政府的介入愈发凸显,通过颁布体系化、连续性、一揽子的战略文本来增强国家高等教育体系的国际竞争力。由于不同国家高等教育治理体系上的差异,政府在高等教育国际化战略中扮演的实际角色也不尽相同,大致可分为“国家控制”和“国家监督”两种模式^[27]。第一种模式是指由政府直接介入,统筹多领域战略的贯彻执行;第二种模式是指政府主要扮演引导角色,间接推动高校和第三方机构的大学国际化实践与国家意志相契合。

1. 政府主导:全面统筹设计作为国家战略的高等教育国际化

对于政府在高等教育治理上具有较强主导作用的国家,其高等教育国际化国家战略往往在政府主导下与科技、创新、外交、人才以及移民等多领域战略协同推进。例如,土耳其高等教育系统曾由军方接管,其高校的学科计划和学术决策至今仍具有中央集权的特征^[28],政府对本国高等教育国际化发展的介入程度极深。在国家战略层面,土耳其十分重视高等教育与人才、科技、信息、文化和经济领域的联动作用,近年来颁布了《2023年土耳其战略愿景》《2023年土耳其教育愿景》《2018—2022年土耳其高等教育国际化战略》等一系列战略文件^[29],由土耳其国家高等教育委员会、移民管理总局及总理府海外土耳其人相关社群署等部门联合,在学术、行政以及财政支持三个方面协同推进战略的制定与实施。马来西亚的高等教育国际化也始终处于政府监管下。2007年马来西亚政府启动高等教育国际化顶层设计,出台《面向2020年国家高等教育战略规划》,提出将马来西亚打造成亚太地区的卓越高等教育枢纽(Regional Hub)^[30],推动马来西亚成为东南亚最具国际竞争力的知识经济体与跨文化交流平台,高等教育国际化是实现这一目标的重要基础。可见,马来西亚将高等教育国际化作为国家发展整体生态系统中的重要一环,与更为宏大的国家能力建设联系起来。

2. 政府引导:高校与第三方机构协同落实

并非所有国家的政府在战略推行方面都具有强效力。在一些国家,大学拥有更多的自主权,政府、高校与第三方机构协同参与高等教育国际化事务,政府推出国家战略更多旨在传达基本立场、态度与总体愿

景,并通过资金引导、政策呼吁和提供移民签证等手段促使高校与第三方机构为国家政治外交、经济发展服务。如美国高等教育始终是多种力量共同作用的产物,美国宪法规定联邦政府不具有对高等教育事务的直接管辖权,大学作为独立法人具有充分的办学自主权^[24]。在高等教育国际化方面,主要由高校依据自身情况制定国际化措施,多数大学都设立了专门负责国际化事务的部门或工作委员会;国际教育工作者协会(NAFSA)、美国国际教育协会(IIE)和美国教育委员会(ACE)等国际教育服务机构提供全面的服务和研究,助推美国高等教育国际化。2012年由美国联邦政府教育部发布的《全球性的成功:国际教育及参与(2012—2016)》是美国首份详细阐述其国际教育战略的国家报告,提出了国际教育发展的具体目标并规范了各主体协同路径,表明了美国政府从战略高度统筹协同高等教育国际化的雄心。澳大利亚的高等教育国际化市场化程度高,非营利组织、商业企业发挥了重要作用。在《国际教育战略2025》中,澳大利亚政府就明确提出国际高等教育部门要积极与商业和工业之间建立紧密联系,并大力支持社会机构提供教育培训、学分转移和资格认定以及学生、研究人员的交流和联合培养等,充分激活与提升第三方机构参与高等教育国际化的活力与水平,促进国家战略在社会层面的顺利落实。

(二)战略制定的动因

高等教育国际化理念表现在相互关联的两个方面:一是认识论哲学导向的促进国际学术交流和人类知识进步,二是政治论哲学导向的服务国家发展和国际竞争^[8]。在不同的历史阶段,这两个方面此消彼长。近十年来,高等教育国际交流所秉持的理念愈加向政治论倾斜,高等教育国际化国家战略的制定动因由“国际贡献”转向“国家贡献”,服务国家政治外交发展、促进社会经济发展以及提升文化软实力成为驱动各国国际化战略制定的重要因素。

1. 强化高等教育国际化的国家使命,服务本国政治外交需求

近十年来高等教育国际化作为国家战略中的地缘政治话语得到强化,高等教育国际化成为塑造地缘政治关系的重要因素,“知识外交”和“科学外交”成为服务于民族国家政治外交需求的手段之一。德国的高等教育国际化战略就体现出鲜明的地缘政治考量。2013年,德国联邦教育与研究部与16个州联合推出了高等教育国际化战略,确定了九大行动领域,包括完

善高等教育国际化的法律框架、增强德国学生的国际流动、增强德国作为留学目的国的国际吸引力等^[31]。2016年,联邦政府教育与研究部颁布了《德国联邦教育与研究部国际合作行动计划》,作为迄今为止德国最重要的高等教育国际化国家战略之一,该计划明确指出要将重点放在与中低收入国家的合作上,逐步发展成为各国解决全球问题的合作伙伴,并由德国学术交流中心(DAAD)为这些来自发展中国家的学生提供资金支持^[32]。同时,德国积极调整高等教育国际化国家战略的布局,从着眼于欧洲内部转向面向全球,尤其是将新兴工业化国家和发展中国家视为“建设和扩大教育、科学与研究体系的长期伙伴”^[33],例如针对中国、中亚国家和非洲制定战略,促进双边、多边及区域计划的发展,从而进一步挖掘国际创新潜力。

2. 抢占全球留学市场,经济逻辑持续深化

20世纪80年代以来“经济自由化、私有化、市场化、全球一体化”的新自由主义思潮迅速成为西方国家的主流意识形态,并逐步向全球蔓延^[34]。国际高等教育也逐渐卷入其中,演变成一种以市场需求为导向的“商品”或“产业”。近十年来,国际学生流动愈加活跃,高等教育国际化市场需求旺盛。尽管疫情对全球化造成负面影响,但人口流动的内在需求并没有消退^[35],2020年有超过560万名国际学生在全球范围内进行高等教育阶段的学习^[36]。加之全球经济下行,高等教育国际化国家战略中的经济逻辑愈加凸显,许多国家都将国际教育明确定位为重要出口产业,抢占全球留学市场、追逐商业利润成为高等教育国际化国家战略制定的重要动因。高等教育在澳大利亚被定位为“成功的出口产业”^[37],十多年来一直是澳大利亚第三大出口产业。2016年出台的《国际教育国家战略2025》指出,澳大利亚高校近30%的收入来自国际学生学费,其中最大的一部分来自中国^[38]。在疫情影响下,澳大利亚将高等教育国际化视为复苏经济的“强大推手”。2021年11月,斯科特·莫里森总理鼓励留学生返澳,大幅拓展中国以外更多样化的市场,同时大力完善招生技术、签证条件和教育服务以更好地满足学生消费者的需求^[37]。以经济创收为目标是英国开展国际高等教育活动的重要逻辑,而中国又是英国教育服务出口创收的重要合作伙伴。2018/19学年英国新入学的国际学生为272920人,中国留学生占比三分之一,国际学生带来总计259亿英镑的净收入,成为英国最大的出口创汇产业之一^[39]。2019年英国教育部和国际贸易部共同发布《国际教育战略:全球潜力,全球

增长》,进一步强调了保持英国在国际教育市场中的领先地位^[40]。但在当前全球地缘政治紧张的背景下,英国首相府从政治逻辑出发,指出要在高等教育国际化实践中采取“去中国依赖化”战略思维,认为以往过于依赖中国留学生所带来的经济效益,不符合现阶段英国对于政治安全化的考虑,要加快实现科研合作与教育人文交流多元化,打开印太市场。这表明经济逻辑的深化与扩张并非一种线性的发展趋势,也需要面对政治逻辑的掣肘。

3. 打造高等教育品牌声誉,彰显国家文化软实力

文化软实力动因强调高等教育作为优化国际形象和获得良好声誉的对外宣传手段^[41]。印度总理莫迪上任以来声称要带领印度成为“全球领导大国”而不只是一支制衡力量^[42],明确提出要将印度建设成为“Vishwa Guru”(世界领导者/世界的教师),复兴印度荣光。2020年,“高等教育国际化”首次出现在印度国家级教育战略——《国家教育政策2020》(NEP2020)中,莫迪政府高度重视这一战略,配套系列政策文本来落实高等教育国际化方案。印度早在“十一五”计划(2007—2012年)中就提出要建设14所世界一流大学,“十二五”计划(2012—2017年)再次重申这一目标^[43],旨在通过打造世界一流大学、建设世界教育中心,提升印度在国际上的文化影响力。然而,印度打造高等教育文化名片的行动虽然看起来雄心勃勃,但其后续配套的政策计划单薄,执行效率低,呈现出“大计划、无后续”(Big plans, no follow-up)的割裂结果^[44],使得其提升国家文化影响力的目标大打折扣。马来西亚也将高等教育看作是一张重要的“文化名片”,2011年《马来西亚全球影响力》报告指出,高等教育是马来西亚重要的文化资本,也是能够影响国家地缘战略位置的重要因素。但上述由“国际贡献”向“国家贡献”的理念转向也被不少学者批评为政府的“短视”行为^[45],以民族国家利益为首要目标而非服务于普遍性的知识生产与人类文明的进步造成高等教育国际化价值视野的“窄化”,可能导致大学功能异化和基本精神丧失,将是新全球化时代高等教育国际化面临的重大考验。

(三)行动路线

在战略行动路线方面,各国普遍将留学教育与加强学者国际交流合作置于优先地位,世界一流大学建设也成为近十年高等教育国际化战略行动的新趋势;西方传统高等教育强国更加侧重国际化资源输出,致力于推动海外国际化,而后发国家主要采取国际化资源输入手段,优先本土国际化路线。

1. 以促进学生与学者流动为优先事项,世界一流大学建设成为新趋势

促进国际学生与学者流动是高等教育国际化的主要内容和基本形式。无论是发展中国家还是发达国家,都面临着愈加激烈的全球人才竞争。吸引国外优秀学生和学者是弥补国家经济发展与创新过程中人才缺口的重要路径,也是国家经济竞争力领域的关键结构^[46],因而在各国高等教育国际化国家战略中被普遍设置为优先行动事项。德国将吸引国际学生和学者作为高等教育国际化首要行动路线,以应对欧洲经济持续衰退、人口老龄化以及人才外流严重等问题,通过“卓越计划”努力推动建立欧洲学分转换与积累系统,建立学位制度的国际化转换机制,吸引优质人才来德学习与就业,为德国人才市场注入新鲜血液。英国在2010年《确保英国高等教育可持续发展的未来》、2013年《国际教育:全球增长与繁荣战略地图》等战略文件中均指明,英国将新兴经济国家作为赴英留学目标,加强国际奖学金项目合作,特别是应对“脱欧”给英国高等教育国际化发展带来的激烈震荡^[47]。俄罗斯、印度等后发国家也采取更加积极的留学与科研交流策略以抓住流动“红利”。

此外,世界一流大学建设成为高等教育国际化发展的新路径。建设世界一流大学行动能充分整合国家与高校的资源与优势,在政府统筹协调支持下明确一流大学标准、采用竞争机制、制定提高大学竞争力和教学能力的“路线图”等^[48],予以大学发展“启动力量”,激发高校的创新活力,进而形成合力以实现效益最大化^[49]。世界一流大学与全球大学排名相伴相生,大学排名形成的品牌效应也为国家带来高质量、长久持续的经济效益^[50]。这一趋势在高等教育后发国家中表现得尤为明显,如俄罗斯于2008年出台“国家研究型大学计划”^[51]、2012年启动旨在推动一流大学建设的“5-100”项目(到2020年至少5所俄罗斯高校进入世界高校排行榜前100强)^[52],都旨在提升俄罗斯大学的国际学术影响力及在全球高等教育市场上的知名度。印度政府多次推出世界一流大学建设计划,如“九五”计划(1997—2002年)期间启动“卓越潜力大学计划”,此后以中央立法的形式提出建设14所世界一流大学,2013年和2017年分别启动“创新大学计划”和“卓越大学计划”,为高校提供丰富的资金支持,并给予高度自治权,帮助其提高国际排名^[53]。但实际上,上述计划的实施效果并不理想,印度至今为止还没有一所跻身世界排名前200的大学。2020年,

印度开始允许外国大学在印办学,但必须是世界排名前100的大学才具有落地资格,实际上是借助外力来建设世界一流大学^[44]。值得注意的是,世界一流大学建设的全球扩散意味着各国高校和学科建设倾向于采用相似方案,统一的指标体系可能会整体上带来质量的提升,但来自世界不同国家、不同文化背景的学生将可能学习相似的课程、身处同质化的校园,地方性特点不断消亡,多样化的学习遭受威胁。因此,要对极端“同质化”的高等教育国际化行动路径保有警惕。

2. 差异化的实施路径选择

西方传统高等教育强国积极开展资源输出与向外拓展,通过面向海外大力开办留学项目、打造国际教育品牌、积极建设和拓展海外分校,推广本国高等教育模式;后发国家则侧重资源输入,优先提升本国高等教育国际化水平,如主动派出人员赴海外学习、引进合作办学项目、引入国际化课程标准、融入国际学分认证体系、吸引国际师资、加强英语教学等,以增强国际认可度。譬如,英国的高等教育国际化路径主要集中于整合顶部资源,通过打造罗素大学集团等重点大学联盟,进一步提升英国高等教育品牌的知名度,保持其在海外市场的吸引力。日本的高等教育国际化则重点解决本土的语言障碍,提升高等教育本土国际化水平,尽快融入国际高等教育市场,因此整备日语教育体制、强化英语教学是重点,同时,着力打造日本顶级院校的全英语课程项目、推进课程国际化与学分认证、开设国际通用学位、建设优秀的国际化师资队伍、与世界一流高校接轨等也被列为优先发展事项。

此外,以经济和市场逻辑为驱动的战略设定将高等教育国际化视作拉动本土经济发展、激活劳动力市场的政策“利器”,更强调大学国际化活动对本土的经济效益产出;而基于地缘政治和文化影响力考量的国家,则更关注高等教育国际化对塑造本国对外形象、实力以及影响力的作用。譬如,澳大利亚持续打造“教育服务出口”商业模式,尤其在受新冠疫情冲击后,澳大利亚政府协同相关部门不断完善招生流程、放宽签证条件,更好地服务于国际学生的留学需求,以期通过大学国际化活动驱动经济复苏^[37]。德国则基于地缘政治和文化影响力考量,通过联合学位项目等形式与非欧盟国家开展国际人文教育交流,重点与发展中国家建立伙伴关系^[32],增强自身在国际社会中的影响力。

四、结论与建议

九个案例国家近十年来制定的高等教育国际化国家战略的特点与趋势呈现出某些趋同的“全球脚本”。在利益相关者参与方面,政府的介入日趋凸显,高等教育国际化战略被纳入国家整体发展战略规划,与科技战略、外交战略、人才战略、移民政策等统筹制定;在战略制定动因方面,政治论色彩加深,战略制定动因由“国际贡献”向“国家贡献”倾斜;在行动路线方面,招收留学生与加强学者国际交流合作仍被置于优先行动地位,世界一流大学建设正成为全球高等教育国际化战略行动的新趋势。与此同时,各国独特的历史传统、政治制度、经济发展阶段、地理位置以及高等教育治理体系等因素也塑造了高等教育国际化发展的丰富性与多样性,如:不同国家的政府在推动国际化国家战略时扮演“主导”与“引导”两种不同角色;战略动因上服务政治外交和促进经济发展相互掣肘;行动路线上对于资源输出外拓与向内优先提升本国高等教育水平各有偏好等。这种多样性并不会因高等教育国际化的“全球脚本”而丧失。

从历史上看,我国长期以来坚持对外开放的基本国策。改革开放之初,邓小平就作出选派3000名留学生出国进修的指示,打开了中国与世界对话交流的窗口。2022年党的二十大报告更是将教育、科技、人才统筹谋划,强调其突出的战略位置,着力推进拔尖创新人才培养,聚天下英才而用之,并且坚持面向世界科技前沿,增强自主创新能力。然而,虽然我国制定了大量关涉高等教育国际化的办法和规定,涉及高等教育对外开放和交流的方方面面,但在国家战略层面还缺乏顶层设计与系统规划,有些政策导向在大学发展方向上甚至互相制约,未能有机形成合力^[26]。如何制定和实施我国的高等教育国际化国家战略,在全球和国家的张力中锚定中国高等教育的发展方向与行动路线,为全球高等教育可持续发展做出更大贡献,成为迫切需要回答的问题。

基于上述多国比较研究,我们认为,首先,要重视高等教育的“高政治”属性。高等教育国际化是一个冲突与交融、合作与对抗交织缠绕的重点领域,国际科教合作成为地缘政治竞合关系变动的“晴雨表”。因此,当前我国要发挥举国体制优势,从国家战略高度制定统一行动框架,对高等教育国际化活动进行顶层设计,逐步实现高等教育国际化战略的体系化布局,确立我国在新时期高等教育国际化的发展目标和

方向、发展路径等,将高等教育国际化战略统整到科技战略、创新战略、人才战略和全球发展战略之中,以连贯性的战略目标锚定国际化新动向。其次,应把握全球高等教育新格局和新动向,超越狭隘的国家主义和功利主义,坚持“人类命运共同体”的目标价值取向。新时期全球高等教育多元格局逐步形成,全球范围内出现5-6种高等教育国际化模式,各国高等教育发展路径蕴含着各自的国家特色和个性差异,因此相互尊重、相互交流、相互借鉴将是未来世界科教交流的健康机制。中国并非要成为领导全球的高等教育中心,而是通过积累和总结中国高等教育发展的经验,为世界其他国家实现教育现代化、提升教育水平和质量提供中国方案、中国智慧;同时,以高等教育作为一个重要的对话协商窗口,坚持合作共赢、交流互鉴的价值理念,推动建设一个持久和平、共同繁荣、开放包容的世界,引领高等教育国际化服务共同利益的使命担当^[8]。最后,仍需持续深入推进“双一流”高校建设。在向世界顶尖大学看齐的同时,要避免对西方大学国际化发展模式的“同构”^[54]而导致的中国大学国际化特色消弭的问题,要注重中国特色与世界一流的辩证权衡^[55]。尤其要重视我国大学在“走出去”过程中人文学科与理工学科发展失衡的问题,当前我国STEM学科的发展已处于全球领先地位,但人文学科的“走出去”仍旧困难重重,面临本土话语在国际场域“水土不服”而不被理解等种种问题。中国大学要成长为“世界的大学”,恰恰需要科学与人文“两种文化”的深度连接以及跨学科的创新交流。

参考文献

- [1]曾满超,王美欣,蔺乐.美国、英国、澳大利亚的高等教育国际化[J]. 北京大学教育评论,2009,7(2):75.
- [2]ALTBACH P G, TEICHLER U. Internationalization and exchanges in a globalized university[J]. Journal of Studies in International Education, 2001, 5(1): 5-25.
- [3]WILLIAMS L. Overseas students in the United Kingdom: some recent developments[J]. Higher Education Quarterly, 1987, 41(2): 107-118.
- [4]马金森,文雯. 大学科研的全球扩张[J]. 教育研究, 2019, 40(9): 95-109.
- [5]CRACIUN D. National policies for higher education internationalization: a global comparative perspective[G]// CURAJ A, DECA L, PRICOPIE M. European higher education area: the impact of past and future policies. Cham: Springer Open International Publishing, 2018: 95-106.
- [6]DE WIT H, RUMBLEY L E, CRACIUN D, et al. International mapping of national tertiary education internationalization strategies

- and plans (NTEISPs) CIHE perspectives[EB/OL]. (2019-05-01) [2023-01-17]. <https://www.bc.edu/content/dam/bc1/schools/lsoe/sites/cihe/publication/pdf/Perspectives%2012.pdf>.
- [7] KNIGHT J. Internationalization: management and strategies issues[J]. International Education Magazine, 1993, 9(1): 21-22.
- [8] 张应强. 全球化背景下高等教育国际化理念的重新审视[J]. 教育发展研究, 2021, 41(23): 1-11.
- [9] 杨锐. 中国高等教育国际化: 走出常识的陷阱[J]. 北京大学教育评论, 2021, 19(1): 165-172.
- [10] MARGINSON S. Space and scale in higher education: the glonacal agency heuristic revisited[J]. Higher Education, 2022, 84(6): 1365-1395.
- [11] MARGINSON S, RHOADES G. Beyond national states, markets, and systems of higher education: a glonacal agency heuristic[J]. Higher Education, 2002, 43(3): 281-309.
- [12] KNIGHT J. Updated internationalization definition[J]. International Higher Education, 2003(33): 2-3.
- [13] 钮先钟. 战略家[M]. 桂林: 广西师范大学出版社, 2003: 19, 22-27.
- [14] 薄贵利. 论国家战略的科学内涵[J]. 中国行政管理, 2015(7): 70-75.
- [15] 文雯, 常伶俐. 新时期 新理念: 重塑高等教育的新路径——2022年 UNESCO 世界高等教育大会纪要 兼谈对我国高等教育发展的启示[J]. 清华大学教育研究, 2022, 43(3): 144-148.
- [16] 杨启光. 高等教育国际化发展的全球化视阈与战略选择[J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 2019, 19(3): 79.
- [17] 沈文钦. 国际学术流动与中国大学的发展: 逆全球化趋势下的历史审视[J]. 北京大学教育评论, 2020(4): 47.
- [18] MARGINSON S. National/Global synergy in the development of higher education and science in China since 1978[J]. Frontiers of Education in China, 2018, 13(4): 486-512.
- [19] 张菁珂, 祁占勇. 我国高等教育国际化政策工具的选择偏好及改进策略——基于施耐德和英格拉姆的分析框架[J]. 中国高教研究, 2022(1): 49-55.
- [20] 薄贵利. 论国家战略学研究[J]. 政治学研究, 1995(1): 21-27, 34.
- [21] 克拉克. 高等教育系统: 学术组织的跨国研究[M]. 王承绪, 徐辉, 殷企平, 等译. 杭州: 杭州大学出版社, 1994: 159-160.
- [22] 彭湃. 大学、政府与市场: 高等教育三角关系模式探析——一个历史与比较的视角[J]. 高等教育研究, 2006(9): 100-105.
- [23] DE WIT H. Internationalization of higher education in the United States of America and Europe: a historical, comparative, and conceptual analysis[M]. Connecticut: Greenwood Publishing Group, 2002: 22-23.
- [24] 文雯. 借鉴与超越: 中美高等教育比较研究的审思[J]. 中国高教研究, 2021(6): 57-64.
- [25] 奈特. 激流中的高等教育——国际化变革与发展[M]. 刘东风, 陈巧云, 译. 北京: 北京大学出版社, 2011: 80-82.
- [26] 文雯, 崔亚楠. 新全球化背景下我国高校国际化发展的认知、实施与评价[J]. 高等教育研究, 2020, 41(7): 21.
- [27] 范富格特. 国际高等教育政策比较研究[M]. 王承绪, 等译. 杭州: 浙江教育出版社, 2001: 414.
- [28] BUGDAY I S, GOUNKO T. Quality assurance in Turkish higher education[J]. European Journal of Higher Education, 2014, 4(2): 184-196.
- [29] 彭晓帆. 21世纪以来土耳其高等教育国际化政策研究[D]. 大连: 大连理工大学, 2021.
- [30] KNIGHT J. The complexities and challenges of regional education hubs: focus on Malaysia[J]. Higher Education, 2011(62): 593-606.
- [31] 丹尼尔, 吕耀中, 徐翠桦. 德国高等教育国际化进展[J]. 世界教育信息, 2020, 33(3): 58-59, 65.
- [32] Federal Ministry of Education and Research. Internationalisation of education, science and research. Strategy of the federal government [EB/OL]. [2023-01-17]. https://www.bmbf.de/upload_filestore/pub/Internationalisation_Strategy.pdf.
- [33] Bundesministerium für Bildung und Forschung. Internationalisierung von Bildung Wissenschaft und Forschung[R]. Bonn: Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2016: 4.
- [34] 王正青, 徐辉. 论学术资本主义的生成逻辑与价值冲突[J]. 高等教育研究, 2009, 30(8): 38-42.
- [35] 徐小洲, 郑淑娴, 韩冠爽. 大变革时代的高等教育国际化理念创新与组织重塑[J]. 中国高教研究, 2022(6): 19.
- [36] Institute of International Education. Project Atlas[EB/OL]. [2023-01-17]. <https://iie.widen.net/s/rfw2c7rrbd/project-atlas-infographics-2020>.
- [37] RIZVI F. Reimagining recovery for a more robust internationalization [J]. Higher Education Research & Development, 2020, 39(7): 1313-1316.
- [38] Australian Bureau of Statistics. International trade in goods and services, Australia[EB/OL]. (2022-11-03) [2022-12-06]. https://protect-au.mimecast.com/s/puMkCOYZJpCGgOPp7u2M_x3?domain=abs.gov.au.
- [39] London Economics. The costs and benefits of international higher education students to the UK economy[EB/OL]. (2021-09-09) [2022-10-10]. <https://londoneconomics.co.uk/wp-content/uploads/2021/09/LE-HEPI-UUKi-Impact-of-intl-HE-students-on-the-UK-economy-Main-Report-September-2021.pdf>.
- [40] 陈慧荣. “后脱欧时代”英国跨国教育发展趋势研究——基于《国际教育战略: 全球潜力, 全球增长》的分析[J]. 比较教育研究, 2020, 42(5): 3-11.
- [41] 刘淑华, 杨旭. 再评高等教育依附理论——基于印度近30年来的高等教育国际化现实[J]. 高等教育研究, 2018, 39(6): 89-96.
- [42] 封颖, 徐峰, 许端阳, 等. 新兴经济体中长期科技创新政策研究——以印度为例[J]. 中国软科学, 2014(9): 182-192.
- [43] Planning Commission. Twelfth five year plan (2012-2017) [EB/OL]. (2012-12-25) [2023-01-17]. https://nhm.gov.in/images/pdf/publication/Planning_Commission/12th_Five_year_plan-Vol-1.pdf.
- [44] University World News. Institutes of Eminence hampered by delays in promised funds [EB/OL]. (2022-09-30) [2023-01-17]. <https://>

(下转第128页)

- enrollment to the U. S. economy [R]. Washington, DC: NAFSA, 2021:3.
- [27]GONZÁLEZ M F. Precarity for the global talent: the impact of visa policies on high-skilled immigrants' work in the United States [J]. International Migration, 2022, 60(2):193-207.
- [28]NAFSA. Economic value statistics [EB/OL]. (2021-09-14) [2022-04-11]. <http://www.nafsa.org/policy-and-advocacy/policy-resources/nafsa-international-student-economic-value-tool-v2>.
- [29]The Senate and House of Representatives of the United States of America in Congress. Responsible Education Mitigating Options and Technical Extensions Act. Public Law 117-76, 135 State. 1517-1521[Z]. Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 2021.
- [30]THOMAS G P, CLIFFORD J G, KENNETH J H. American foreign relations: a history since 1895[M]. Lexington, Mass.: DC Heath and Company, 1995:333.
- [31]Federal Register. Registration requirement for petitioners seeking to file H-1B petitions on behalf of cap-subject aliens [EB/OL]. (2018-12-03) [2022-04-12]. <https://www.federalregister.gov/documents/2018/12/03/2018-26106/registration-requirement-for-petitioners-seeking-to-file-h-1b-petitions-on-behalf-of-cap-subject>.
- [32]USA Today. Fewer international students coming to U.S. for grad school in science and engineering [EB/OL]. (2018-01-20) [2022-07-14]. <https://www.usatoday.com/story/news/world/2018/01/20/fewer-international-students-coming-u-s-grad-school-science-and-engineering/1050724001/>.
- [33]克拉克. 高等教育系统——学术组织的跨国研究[M]. 王承绪, 徐辉, 殷企平, 等译. 杭州: 杭州大学出版社, 1994:117.
- [34]ACE. Internationalizing U. S. higher education: current policies, future directions [R]. Washington, DC: ACE, 2015: 31-32.
- [35]IAU. The impact of COVID-19 on higher education around the world: IAU global survey report [R]. Paris: International Association of Universities, 2020:5.
- [36]College Board. Trends in college pricing and student aid [R]. New York: College Board, 2022:10.
- [37]王英杰. 后疫情时代教育国际化三题[J]. 比较教育研究, 2020(9):8-13.

收稿日期: 2022-04-12

基金项目: 2022年度教育部人文社会科学研究青年基金项目“大国博弈背景下促进学生流动的国际经验与中国路径研究”(22YJC880001)

作者简介: 安亚伦, 北京体育大学讲师, 博士, 硕士研究生导师, 研究方向为比较教育、高等教育、政策理论与实践; 刘宝存, 北京师范大学国际与比较教育研究院院长, 教授, 研究方向为比较教育、高等教育、教育政策与管理。

(上接第120页)

- www.universityworldnews.com/post.php?story=20220930130425671.
- [45]HUANG F T. International students in Japan: changes and challenges [G]// DE WIT H, MINAEVA E, WANG L. International student recruitment in non-Anglophone countries. New York: Routledge, 2022: 40.
- [46]OECD. The global competition for talent: mobility of the highly skilled[M]. Paris: OECD Publishing, 2008: 19.
- [47]刘进, 林松月, 宋文. “脱欧”: 英国高等教育国际化困境与中国机遇[J]. 北京航空航天大学学报(社会科学版), 2021, 34(1): 143-151.
- [48]刘雪婷, 沈文钦. 世界一流大学概念的中国起源及其跨国扩散[J]. 清华大学教育研究, 2021, 42(2):1-16.
- [49]王宝玺, 于晴. 亚洲世界一流大学建设的特点及启示——以东京大学、新加坡国立大学和香港科技大学为例[J]. 高校教育管理, 2018, 12(6):57-64.
- [50]刘程, 蒋凯. 全球大学排名: 高等教育作为一个市场[J]. 大学教育科学, 2012(6):107-112.
- [51]SMOLENTSEVA A. In search of world-class universities: the case of Russia[J]. International Higher Education, 2011(58): 20-22.
- [52]Министерство науки и высшего образования Российской Федерации. О мерах государственной поддержки ведущих университетов Российской Федерации в целях повышения их конкурентоспособности среди ведущих мировых научно-образовательных центров[EB/OL]. (2013-03-16) [2019-12-01]. <https://www.5top100.ru/documents/regulations/673/>.
- [53]胡爱迪. 印度世界一流大学建设最新计划——“卓越大学计划”述评[J]. 决策探索(下), 2020(8):81-82.
- [54]LEE J J, STENSAKER B. Research on internationalisation and globalisation in higher education: reflections on historical paths, current perspectives and future possibilities[J]. European Journal of Education, 2021, 56(2): 157-168.
- [55]刘海峰, 别敦荣, 张应强, 等. 开创中国特色世界一流大学建设新路(笔会)[J]. 苏州大学学报(教育科学版), 2022, 10(2):1-24.

收稿日期: 2022-04-27

基金项目: 北京市教育科学“十三五”规划2018年度课题“北京市教育国际合作现状与发展趋势研究”(AEB18005)

作者简介: 文雯, 清华大学教育研究院副教授, 研究方向为高等教育学、教育社会学、国际和比较高等教育; 王嵩迪(通信作者), 清华大学教育研究院博士研究生, 研究方向为高等教育学; 常伶俐, 清华大学教育研究院博士研究生, 研究方向为国际和比较高等教育。