

# 高等教育国际化： 概念框架、实践探索与发展路径\*

姚宇华

(东莞理工学院 高等教育研究所, 广东 东莞 523808)

**摘要** 高等教育国际化指具有客观性、历史性、社会性、多样性和工具性等本质属性, 涵盖理念、师资、生源、教学、科研等要素, 持续动态发展的一种现象。我国高等教育国际化实践探索大致经历了观念形成和初步开展、改革和扩大、全面开放和深入发展三个阶段, 存在高等教育国际化理论研究较为滞后、高等教育国际化系统性和协同性缺乏、政府规制权力过大和高等教育国际化发展模式过于单一等问题。应采取建构高等教育国际化特色理论体系、提升高等教育国际化一体化发展水平、优化高校管理体制和转变高等教育国际化发展模式等路径。

**关键词** 高等教育国际化; 概念框架; 实践探索; 发展路径

**中图分类号** G640      **文献标识码** A

## Research on Internationalization of Higher Education: Conceptual Framework Practical Exploration and Developmental Path

YAO Yu-hua

(Institute of Higher Education Research, Dongguan University of Technology, Dongguan, 523808, China)

**Abstract:** Internationalization of higher education is a kind of phenomenon which refers to the nature of diversity including objectivity, historicity, sociality and instrumentality, covers many factors of idea, faculty, students, teaching, scientific research, etc, and has a dynamic development. The practice exploration of China's higher education internationalization has been roughly experienced three stages: the concept formation and preliminary development, reform and expansion and fully open and in-depth development. At present, our country's higher education internationalization also exists some problems, including hysteresis of higher education internationalization theory research, lacking of systematicness and cooperativity of internationalization of higher education internationalization, powerful government regulation and single development mode of higher education internationalization. The following measures should be adopted: establishing the theoretical system with Chinese characteristics of higher education internationalization, enhancing the development level

\* 收稿日期 2018-03-15  
资助项目 2018年广东省普通高校青年创新人才类项目(人文社科)“知识生产模式转型视域下高水平大学建设研究”; 2017年广东省新工科研究与实践项目“新型高水平理工科大学建设理念、任务及路径研究与实践”(项目编号: 粤教高函[2017]170号-31); 2017—2018学年东莞理工学院高教研究重点项目“新型高水平理工科大学建设关键指标与评价体系研究”(项目编号: 2017GJZD01)。  
作者简介 姚宇华(1984-)男,湖南武冈人,助理研究员,博士,主要从事大学组织变革、教育政策及高等教育管理研究。

of integration of higher education internationalization, optimizing the management system in colleges and universities and transforming the development model of higher education internationalization.

**Key words:** internationalization of higher education; conceptual framework; practical exploration; developmental path

自改革开放以来,我国社会各领域事业开放力度日益增大,教育尤其是高等教育作为其中重要的组成部分,随着高等教育体制改革的逐步推进,其开放性也成为政策关注的焦点。在此背景下,高等教育国际化经历了一个由产生至全面深入发展的过程,2010年颁布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》(以下简称《2010年纲要》)将其正式提升至国家政策的高度。自此之后,高等教育国际化进入了一个快速发展的轨道,大大提升了我国高等教育的质量和水平。

### 一、高等教育国际化概念框架厘定

国际化作为高等教育国际化的上位概念,在厘定高等教育国际化概念前,有必要对国际化的概念作一简要了解。据著名学者简·奈特(Jane Knight)介绍,最初“国际化”一词主要应用于政府关系和政治科学领域,20世纪80年代早期后才在教育领域普遍使用。当前汉语中的“国际化”由英语词汇“Internationalization”翻译而来,在使用上有名词和动词之分。《韦氏新国际字典》分别对名词与动词的“国际化”进行了较为权威的界定,其中名词的“国际化”意指:这样的活动或者过程;动词的“国际化”则被界定为:使……在关系、影响或范围上成为国际性的。<sup>[1]45-46</sup>对于“高等教育国际化”(Internationalization of Higher Education)的概念来说,由于“国际化”概念应用于高等教育时间较短,因此其研究也是在20世纪80年代后逐步得到关注。从其概念来说,种类繁多,尚无统一的认识。有较多学者对这些概念类型进行了梳理,如魏腊云<sup>[2]</sup>归纳了“人才论”“过程论”“结果论”“活动论”等四种类型;宋文红等<sup>[3]</sup>认为有“国际交流说”“人才培养说”“发展趋势说”

“客观规律说”和“社会职能说”等不同种类;张寿松<sup>[4]</sup>则认为有“结果”“过程”“发展趋势”和“目的”等四种不同的理解。

上述不同概念为我们认识和发展高等教育国际化提供了一定指导,但也反映出学者们对“高等教育国际化”概念的界定存在较大分歧。简要考察可知,每个定义均存在一定的局限性。“人才论”和“社会职能论”分别关注了高等教育其中一种职能,而忽视了其他的职能,有一定的片面性。“结果论”或“过程论”均看到了高等教育国际化静态性或动态性的一面,各执一端,全面性不够。“活动论”把高等教育国际化具体化为各种活动,具体活动呈现一个不断扩大的发展趋势,无法揭示其本质。“客观规律论”看到了高等教育国际化本质性的一面,但过于抽象,有失具体性。正如荷兰学者汉斯·德·维特在谈到“国际化”的概念时尖锐地指出“国际化概括了许多分散零乱且毫无联系的术语,而不是一个综合全面的过程与概念……如果国际化不全面,那它就不是国际化”。<sup>[5]15-16</sup>这样的批评对“高等教育国际化”的概念同样适用。

故为了对高等教育国际化概念有一个全面、科学的理解,根据逻辑定义的规则,应从内涵和外延两方面进行把握。所谓概念的内涵意指对象的本质或特有属性在概念中的反映,概念的外延则是指与概念所反映的特有本质或特有属性相符的所有对象。以此为标准考察高等教育国际化概念,不难发现,主要存在对高等教育国际化内涵的把握不准及混淆了内涵和外延的差异性等问题。故结合众多学者的观点,我们尝试从内涵与外延两方面对这一概念框架进行界定。

从内涵角度来看,我们认为可以从客观性、历史性、社会性、工具性和多样性等来理解。(1)客观性。对于客观性的理解,首先可以从

对高等教育的本质理解来考察。伯顿·克拉克认为与其他机构相比，高等教育系统具有自身特殊的材料，即知识尤其是高深知识。<sup>[6]</sup>因此知识或学术属性是高等教育的本质属性，而知识尤其是科学知识具有一定的普适性。而大学自产生以来相继承担了传播、生产与运用知识的职能。因此中世纪欧洲最古老的大学博洛尼亚（University of Bologna）大学自建立起，就是一个“学者行会”，教师和学生均可自由流动，不受地域限制，具备了国际性的特征。正如阿什比所说：“任何类型的大学都是遗传和环境的产物”<sup>[7]</sup>。自此，国际性就成为了大学遗传的一部分，从这方面说，高等教育国际化因高等教育的本质而具有一定的客观性。（2）历史性。所谓历史性，指高等教育国际化发展路径呈现出一定的规律性。总的来说，这种规律性表现为：大学自诞生起自身就具备了国际性的特征；至民族国家兴起后，国际化有所减缓；再至全球化的发展，高等教育国际化又重新兴起。（3）社会性。指在同一历史时期，不同社会形态将会对高等教育国际化产生一定影响。根据系统论的观点，作为社会系统的子系统之一，高等教育系统具有开放性的特征，必然受到外部环境的影响。尤其是民族国家产生后，高等教育具备了公共生活的一面，受到国家意识形态的控制，因此在同一历史时期，在不同社会背景下，高等教育国际化往往会呈现不同的特征。（4）多样性。由高等教育国际化的社会性，自然可以推导出多样性的属性。因为对于不同的国家来说，高等教育国际化具有不同的发展模式和道路，那种试图追求一种理想模式或推行一种统一模式的高等教育国际化模式的人或组织，如果不是空想，至少也是难以实行的。（5）工具性。简·奈特指出“国际化”一词后缀“ization”意味着其是一个变化的过程，是实现目标的途径，而非目的本身。<sup>[8]</sup>因此，在高等教育国际化发展过程中，最终目的应该是通过学习与交流，借鉴其他国家发展的宝贵经验，以提高自身的高等教育质量和竞争力。切勿本末倒置，把高等教育国际化本身作为目的。

高等教育国际化的外延则是指反映高等教育

国际化本质的所有相关对象，它涵盖了理念、师资、生源、教学、科研等诸多与高等教育国际化相关的要素，并随着社会的持续发展而不断调整。在此基础上，我们尝试对高等教育国际化概念进行初步的界定：所谓高等教育国际化，指具有客观性、历史性、社会性、多样性和工具性等本质属性，涵盖了理念、师资、生源、教学、科研等诸多与高等教育国际化相关的要素，并随着社会的持续发展而不断动态调整的一种现象。

## 二、我国高等教育国际化实践探索概述

当前普遍的共识是，真正意义上的高等教育国际化发轫于20世纪40年代，60年代形成高等教育国际化的思潮，70年代至今加快了高等教育国际化的实质性步伐。<sup>[9]</sup>为了解我国高等教育的实践探索情况，以下从历程、运行状况等方面进行介绍。

### （一）我国高等教育国际化的历程回溯

在我国高校管理体制下，高等教育国际化活动的开展主要根据国家颁布的一系列政策文件进行。因此，通过对改革开放以来我国高等教育国际化颁布的相关政策文本进行大致宏观的梳理和考察，可以对我国高等教育的发展历程有较为明晰的了解。总的来说，自改革开放以来，我国高等教育国际化发展主要经历了以下三个阶段。

#### 1. 观念形成和初步开展阶段：1978—1990年

经历了十年“文革”，我国包括教育在内的各项事业遭受了巨大损失。自十一届三中全会召开以来，我国实施了改革开放政策，政治、经济体制等各领域改革稳步推进。对于教育事业来说，扩大对外开放逐步提上政策议程。邓小平于1983年在北京景山学校成立时，所题的“教育要面向现代化，面向世界，面向未来”成为教育对外开放政策制定的依据和行动指南，直接推动了高等教育对外开放的发展。《中共中央关于教育体制改革的决定》（以下简称《决定》），明确提出，“教育体制改革要总结我们自己历史的和现实的经验，同时也要注意借鉴国外发展教育事业的正反两方面的经验”，通过各种可能的

途径,加强对外交流。同时,《关于进一步落实和扩大高校办学自主权 完善高校内部结构的治理意见》规定:学校有权利用自筹资金,开展国际的教育和学术交流。由于尚处于改革开放初期阶段,故以上文件对高等教育国际化更多的是从宏观层面提出了一些政策主张,为具体活动的开展提供了指导,意义十分重大。此后,我国逐步开展了一些对外交流活动,其中以出国留学为主。

## 2. 改革和扩大阶段: 1991—2000年

1992年召开的十四大,明确了我国社会主义市场经济体制改革的目标是建设社会主义市场经济体制,因此对教育体制改革提出了更高的要求。在此背景下,1993年2月13日国务院发布了《中国教育改革和发展纲要》,提出要“进一步扩大教育对外开放”,具体内容涉及国家之间教育交流与合作、出国留学、来华留学、人才培养、高等学校之间交流与合作以及对外汉语教学工作等内容。同时,1995年和1998年相继颁布的《中华人民共和国教育法》和《中华人民共和国高等教育法》把“教育对外交流与合作”相关规定提升至法律层面。1999年1月13日颁布的《面向21世纪教育振兴行动计划》,强调要进一步加强国际学术交流合作,以提高我国高等学校的教学质量和科学水平。总的来说,这个阶段的高等教育国际化主要是在经济体制等进一步扩大的牵引下,高等教育对外开放也进入了一个新的阶段,改革力度进一步得到加强,开放的内容不断扩大。

## 3. 全面开放和深入发展阶段: 2001年至今

2001年12月,我国加入世界贸易组织,标志着我国改革开放进入了一个全面发展的阶段,进一步扩大高等教育对外开放成为必然趋势。2004年3月3日经国务院批转的《2003—2007年教育振兴行动计划》颁布,第一次把“扩大教育对外开放、加强国际合作与交流”上升到国家教育战略的关键环节。内容包括与有关国家建立工作磋商机制、促进与外国的学历学位互认、推动与境外高水平大学强强合作与强项合作、加强与联合国教科文组织等国际组织合作、

改革留学工作制度等。与以前相比,高等教育国际化在广度和深度上都得到了扩展,并提出在继续重视“引进来”的同时,更加重视“走出去”战略。在此基础上,在《2010年纲要》中,正式提出了“坚持以开放促改革、促发展。开展多层次、宽领域的教育交流与合作,提高我国教育国际化水平。”这也是政府首次在政策层面正式明确要推进(高等)教育国际化,以前在政策文本里采用的更多是如“鼓励和支持高等教育事业的国际交流与合作”“开展教育对外交流与合作”等近似表述。<sup>[1]45-46</sup>

教育部在2012年6月颁布的《国家教育事业第十二个五年规划》里强调,要继续“实施教育对外开放战略”,并制定了2015年的目标“教育体系更加开放,国际合作、区域合作、校际合作呈现新的格局,教育的国际、区域影响力和竞争力大幅度增强,初步建成亚洲最大的留学目的地国和有影响的国际教育、培训中心”。2016年3月颁布的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》在第五十九章“推进教育现代化”中把“推进共建‘一带一路’教育行动,实施留学计划,继续办好孔子学院”等列入“教育现代化重大工程”项目。可以预见,在新时期我国高等教育国际化将进入一个全面开放和深入改革、发展的阶段。

## (二) 我国高等教育国际化的现实运行状况考察

高等教育国际化作为一个不断发展的过程,往往是通过一系列具体的活动来实现的。我国高等教育国际化的内容是一个逐步扩充的过程,由最初的出国留学逐步发展到包括来华留学、高校交流、中外合作办学、学术交流以及对外汉语教学等方面,这些具体活动的开展往往也是依据一系列相关政策的指导。以下结合相关政策文本及执行落实情况,以出国留学、来华留学、中外合作办学和对外汉语教学等具体活动进行考察。

### 1. 出国留学情况

1978年我国实施改革开放政策以后,长期处于较为封闭状态的教育领域逐步走向开放,在以“引入与学习”为主要的理念的指导下,教育

对外开放首先从出国留学领域开始。1978年8月，教育部根据邓小平主张要增大外派出国留学生的指示精神，下发了《关于增选出国留学学生的通知》，确定1978年出国留学名额为3000人。<sup>[10]30</sup>从时间上划分，改革开放以来我国出国留学政策可以划分为1978—1985年、1986—1991年、1992年至20世纪末和21世纪以来等四个阶段。<sup>[10]32-35</sup>在此过程中，我国出国留学包括公派和自费留学，均取得了较为快速的发展（见图1、图2）。

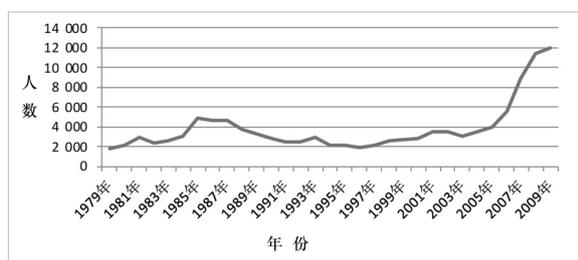


图1 1979—2009年我国国家公派留学人数  
注：1979—2008年数据根据冉春·留学教育管理的嬗变[M]. 济南：山东教育出版社，2010：190，197；2009年数据来源于教育部网站。

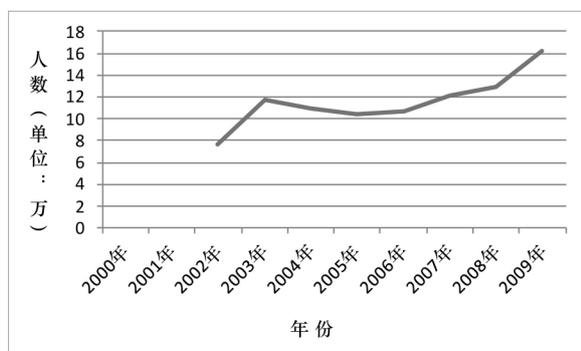


图2 2000—2009年我国自费留学人数  
注：2000—2008年数据根据冉春·留学教育管理的嬗变[M]. 济南：山东教育出版社，2010：200；2009年数据来源于教育部网站。

(1) 第一阶段（1978—1985年）。在邓小平关于出国留学讲话的推动下，我国出国留学尤其是公派出国留学取得了巨大的发展，先后颁布了一系列推动和规范出国留学的政策，如1978年的《关于加大选派留学生的数量的报告》、1979年的《出国留学人员管理教育工作的暂行

规定（试行）》及1981年的《关于出国留学人员管理工作情况报告的通知》等。从公派出国留学的人数来看，从1979年1777人增加至1985年4888人，呈现稳步增长的发展趋势，并于1985年达到了20世纪80年代的一个顶峰。同时由于社会经济的发展，自费留学也逐步得以发展，政策经历了从限制到慢慢放开的阶段，如连续在1981年和1982年颁布的《关于自费出国留学的暂行规定》与1982年《关于自费出国留学若干问题的决定》等文件里明确规定在校生不准自费出国留学，到1984年，政府颁布了《关于自费出国留学的暂行规定》，逐步放宽了限制。

(2) 第二阶段（1986—1991年）。自1986年后，在出国留学政策上，主要以总结及调整为主，1986年《中共中央、国务院关于改进和加强出国留学人员工作若干问题的通知》和《关于出国留学人员工作的若干暂行规定》相继发布，其中《暂行规定》是第一份全面阐述出国留学教育政策的法规性文件。1989年突发的“政治风波”，给留学工作带来了较大的负面影响，出国留学人数有所下降。公派留学生人数自1986年开始呈现逐步下降的趋势，从1986年的4676人下降至1991年的2440人。

(3) 第三阶段（1992年至20世纪末）。1992年以后，随着我国建设市场经济体制目标的确定，服务于国家建设以及留学工作法制化成为发展趋势。对于公派留学来说，1994年《关于留学工作中若干原则问题意见的请示》中提出公派留学人员应密切结合对高层次人才的需求，1995年发布的《改革国家公费出国留学选派管理办法的方案》明确提出“公开选拔、平等竞争、专家评审、择优录取、签约派出、违约赔偿”的方针。在此阶段，公派留学生人数保持一个平稳发展的趋势，有升有降，基本保持在一个较为稳定的水平，但与20世纪80年代相比有较大的差距。对于自费留学的限制则进一步放开，如1993年《关于自费出国留学有关问题的通知》正式取消了对自费出国留学人员的一切限制。此后，自费留学逐步成为我国出国留学中

的主要构成主体。

(4) 第四阶段(21世纪以来)。自1996年我国建立了国家留学基金管理委员会,标志着我国出国留学工作进入了制度化的轨道。至20世纪末,我国建立了比较完善的出国留学政策体系。在“科教兴国、人才强国”战略的引领下,我国加大了对出国留学人员的资助,如2003年10月,教育部设立“国家优秀自费留学生奖学金”、2007年国务院批准设立“国家建设高水平大学公派研究生项目”等,我国公派留学生的人数呈现一个较为快速的发展态势,从2000年的2808人增长至2009年的12000人。同时由于自费留学人员的迅速增加,我国有关自费出国留学的政策重点主要转向监管和服务。自费留学生人数则从2000年的32293人迅速增长至2009年的210100人。随着我国改革开放力度和经济水平的提升,近些年自费留学生人数继续保持较为快速的增长势头,未来将成为我国留学群体中的绝对主体。

## 2. 来华留学情况

随着我国出国留学政策的逐步完善,来华留学问题也逐步进入了政府的政策视野。由于我国在高等教育国际化方面是一个后发的国家,与西方发达国家相比,来华留学发展较为缓慢。总的来说,可以分为1978—1990年和1991年至今两个阶段。<sup>[10]36-39</sup>

(1) 来华留学政策初建期(1978—1990年)。在改革开放以前,由于政治外交等外部环境的影响,我国来华留学生非常之少,随着高等教育对外开放的逐步推进,来华留学政策得以逐步建立。在此期间,政府陆续颁布了一些相关法规,如1979年《外国留学生试行条例》、1980年《关于高等院校开办外国人来华短期中文学习班问题的通知》、1985年的《决定》和《外国留学生管理办法》及1989年的《关于招收自费外国来华留学生的有关规定》等。尤其是《决定》赋予了高校有权利用自筹资金开展国际交流的权力,极大地促进了来华留学教育的发展。从人数上来看,在此阶段,来华留学人数保持在一个较低的水平,其中主要以国家奖学金生

为主,自费生在1980年以前所占人数极少。总人数则从1978年的1236人增长至1990年的7494人,其中奖学金人数、自费生人数分别从1207人和29人增长至3684人和3810人(见图3)。

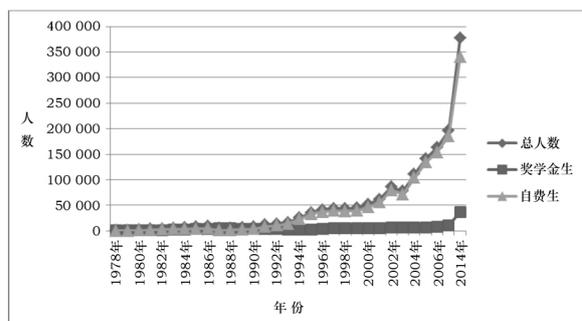


图3 1978—2007、2014年来华留学生人数

注:1979—2007年数据根据于富增·改革开放30年的来华留学教育[M].北京:北京语言大学出版社,2009,114-115,284;2014年数据来源于教育部网站。

(2) 制度日趋完善阶段(1992年至今)。随着将来华留学教育的相关权力下放给高校和地方,来华留学工作取得了较快发展,其中自费来华留学人数增长较快。因此如何规范和完善来华留学政策就成为政府工作重点。如1991年由国务院学位委员会颁布的《关于普通高等院校授予来华留学生我国学位试行办法》,重点提出对留学生教育要坚持“严格要求,保证质量”的原则。2000年制定的《高等学校接受外国留学生管理规定》,标志着我国来华留学生教育进入法制化建设阶段。

此外2000年和2001年政府相继颁布了《教育部关于实施中国政府奖学金年度评审制度的通知》和《中国政府奖学金年度评审办法》以及《教育部关于改革外国留学生学历证书管理办法的通知》等文件。从总人数来看,来华留学生总人数由1991年的11972人增至2014年的377054人,其中奖学金生由1991年的3630人增加至2014年的36943人,自费生人数从1991年的8342人增至2014年的340111人。总的来说,奖学金生人数保持一个稳步增长的趋势,而自费生人数则增长较为迅速。

### 3. 中外合作办学情况

与留学教育相比, 中外合作办学则产生较晚, 20 世纪 80 年代末南京大学与美国约翰·霍普金斯大学成立的南京大学中美文化中心拉开了中外合作办学发展的序幕。由于相关政策制定较为滞后, 中外合作办学在较长的时间里出现了较多问题。主要经历了 20 世纪 90 年代的探索期和 21 世纪以来的政策调整期。1993 年, 原国家教育委员会颁布《关于境外机构和个人来华合作办学问题的通知》, 文件明确规定了中外合作办学的原则、意义、类别、范围等。在此基础上, 原国家教育委员会制定了《中外合作办学暂行规定》, 对中外合作办学有关事项进行了规定, 合作办学取得了长足发展。2002 年、2003 年及 2008 年全国中外合作办学机构和项目分别达到了 712 个、951 个和 1 100 多个。<sup>[10]44-45</sup>

2003 年颁布的《中华人民共和国中外合作办学条例(2003 年 3 月 1 日)》对中外合作办学的设立、组织和管理等进行了规定, 这是我国第一部关于中外合作办学的行政法规。此后相继颁布一系列规范中外合作办学的政策文件, 如 2007 年的《教育部关于进一步规范中外合作办学秩序的通知》等。

### 4. 对外汉语教学情况

由于我国处于高等教育国际化初期, 因此主要以“引入”为主, 前面所论述的出国留学以及中外合作办学等主要是为了通过学习和汲取西方发达国家的先进经验和优质资源。与此同时, 作为历经五千年悠久历史文明的中国, 也有必要将中华文化通过国际化渠道推广出去。因此在高等教育国际化发展过程中, 我国政府高度重视对外文化推广工作, 其中对外汉语教学就是一项重要政策。我国对外汉语教学事业最早始于 1950 年, 改革开放后, 这项工作也提上了政策议程。1987 年 7 月, 我国成立了国家对外汉语教学领导小组。1990 年根据《对外汉语教师资格审定办法》, 建立了对外汉语教师资格证书制度。随后 1992 年, 原国家教委颁布《中国汉语水平考试(HSK)办法》, 汉语水平考试(HSK)得以逐步开始在国内外推广。截至 2006 年年底, 在

全球的 42 个国家, HSK 已设立了 178 个考点, 参加此项考试的人数累计达 70 万人次。<sup>[11]</sup> 随着我国加入 WTO, 对外汉语教学进入了一个新的发展阶段, 在此背景下, 2006 年国务院办公厅颁布了《关于加强汉语国际推广工作的若干意见》, 为汉语国际推广工作确立了新的规划和目标。

### 三、我国高等教育国际化实践探索中的问题反思

不可否认, 改革开放以来, 我国高等教育国际化取得了巨大成就, 为我国社会主义建设提供了人才和智力支持。但同时, 与西方发达国家的国际化相比, 我国高等教育国际化由于发展时间较晚, 仍然存在一些亟须改进的问题。

#### (一) 高等教育国际化理论研究较为滞后

理论是指导实践的工具, 一定社会实践的开展, 须以一定的科学理论作为指导。由于我国高等教育国际化开始时间较晚, 因此在理论上主要是以引进借鉴西方国家为主。首先, 高等教育国际化概念不统一。由前述高等教育国际化的概念不难看出, 种类繁多, 且更多地以引用国外学者或机构的概念界定为主; 其次, 高等教育国际化价值性、规范性和策略性研究有待提升。高等教育国际化概念主要回答“是什么”的事实性问题, 而“期望什么”“应该是什么”以及“应该如何做”等价值性、规范性和策略性的问题同样应该重视, 它关系到高等教育国际化发展路径的问题。因此, 由于高等教育国际化具有社会性属性, 基于自身独特的社会环境, 我国高等教育国际化走的必然是独具中国特色的道路, 因此相应需要有符合中国国情的特色高等教育国际化的理论指导。

#### (二) 高等教育国际化系统性和协同性较为缺乏

首先, 从参与主体来看, 高等教育国际化过程中主要有政府、高校及社会机构等。由于我国高等教育管理体制的影响, 长期以来, 政府与高校的关系中政府占据绝对主导地位, 政府在高校管理中扮演着“全能型”的角色。高校仅仅

作为政府的一个行政附属部门,尽管在20世纪90年代,高校获得了“独立法人”的资格,但是由于路径依赖的影响,政府和高校关系尚无实质性变革。因此考察高等教育国际化的发展历程,政府自始至终主导着其进程。这从政府颁布的一系列法规政策中可以略窥一二。我国高等教育国际化的发展,主要以政府制定的法规政策为依据,高校在高等教育国际化发展过程中扮演的只是一个执行者的角色。其次,从政策层面上看,我国在政府层面尚没有整体性以及专门的高等教育国际化法规或政策,更多的是体现在一些教育法规的条文或一些部门规章中,较为零散,缺乏整体性和系统性。同时,在具体实践过程中,我国高等教育国际化主要是通过一些相对独立的活动来进行,如分割为出国留学、来华留学以及中外合作办学等部分,每项活动均由专门的部门进行单独管理。

### (三) 政府规制权力过大

由于我国为中央集权的政治体制,长期以来,政府在社会管理中处于绝对的主导地位。在高等教育领域,自1952年全国院系调整以来,所有的高校类型均为由政府举办和管理的公立高校,高校完全依附于政府,缺乏自主权。高校管理模式采取的也是类似于政府的行政模式。《决定》颁布后,高校获得了一些自主权,但是政府的管理中占主导地位的局面仍未得到根本性的改变。改革开放后,我国逐步推进高等教育国际化,从国际化政策的制定、实施、评价等环节来看,政府规制权力的触角无处不在。在我国具体国情下,在高等教育国际化初期,基于政治等因素的考虑,政府理应在其实施过程中起主导作用,但是如果规制权力过大,有可能带来一些消极影响。首先,在全球化日益发展的当今世界,竞争日益激烈,外部的不确定性因素瞬息万变。因此如果政府规制过多,有可能对高校在国际化过程中对于急剧变革外部环境缺乏及时反应,从而错失一些好的发展机会。其次,由于长期处在政府的规制环境下,有可能使高校形成“等、靠、要”的依赖心理,影响其在高等教育国际化中参与的主动性和积极性,从而直接制约了其

在国际化中的能力培养和提升,最终影响我国高等教育国际化的整体竞争力。

### (四) 高等教育国际化发展模式过于单一

自改革开放以来,我国在经济体制和高等教育国际化发展和改革上主要实施的是“引进来”的战略,如《决定》明确提出,通过对外交流借鉴国外发展教育事业的正反经验。因此在实施国际化活动的初期,也主要以此战略为指导。在此条件下,从高等教育贸易方式来看,我国高等教育国际化前期模式主要以进口导向型为主。据统计,在OECD成员国中,中国占了教育服务贸易境外消费人数的约五分之一,与此同时,在全球教育服务贸易出口额的总量中,我国仅占0.65%。<sup>[12]</sup>

在国际化初期,由于我国高等教育事业发展相对较为落后,向西方发达国家学习先进的办学经验理所当然。但是随着全球化的发展,尤其在当前,我国高等教育国际化“引进来”和“走出去”战略发展不平衡的情况下,应高度重视国际化可能带来的消极作用。(1)随着全球化经济的发展,高等教育国际化目前已逐步由以前更多地受政治等因素的影响,转为主要由经济所驱动。尤其是在WTO《服务贸易总协定》的框架下,过多的教育服务贸易的逆差直接带来了经济利益乃至人力资本的损失。如当前我国高校对西方发达国家留学生吸引力较小、我国境外办学机构仍较少等。(2)在全球化背景下,文化在各国的竞争中逐渐占据了重要地位。因此,在以进口型为主导的高等教育国际化发展模式下,文化无法顺利输出,因此也就谈不上辐射力之说了。

### 四、我国高等教育国际化未来发展路径审思

随着我国高等教育国际化的逐步深入推进,展望未来,我们应该正视问题,做一个积极主动的行动者,可从建构高等教育国际化特色理论体系、提升高等教育国际化一体化发展水平、优化高校管理体制和转变高等教育国际化发展模式等路径入手。

#### (一) 建构高等教育国际化中国特色理论体

系

缺乏有影响力的理论体系是当前我国在高等教育国际化进程中缺乏足够的话语权的一个重要因素。孙锦涛教授认为，学科理论构建应包括对象范畴、方法范畴和体系范畴三个要素。<sup>[13]</sup>同样，要想构建中国特色的高等教育国际化理论体系，同样需要从对象范畴、方法范畴和体系范畴等三个要素的内容入手。对于对象范畴来说，一方面要弄清楚作为研究对象“高等教育国际化”的概念不宜过窄，同时也不能“像伞式术语那样，将国外留学、留学生辅导、师生交换、发展教育和地区研究等一系列分散零落、毫无关联的高等教育国际活动统统包罗其中，但它还不是一个概念。”<sup>[5]15-16</sup>另一方面要对存在的问题、评价等各种标准指标、策略等问题进行深入探讨。其次，在方法上，要运用包括定性、定量等多元方法进行研究，以提升研究的科学性和说服力。最后，在做好相关研究工作的基础上，应建构一套完整的关于高等教育国际化的概念理论体系，并能得到外界的认同，从而提升我国在高等教育国际化理论和实践领域的话语权。

#### （二）提升高等教育国际化一体化发展水平

高等教育国际化是由参与主体、政策、策略等构成的一个整体系统，因此在推进高等教育国际化发展过程中，应以治理理念为指导，提升高等教育的一体化水平。首先，对于参与主体来说，应改变过往单一的以政府为主导的现状，促进包括政府、高校和相关组织机构等多元主体的参与。界定好各自的角色边界，同时要大力提倡协同合作，如共同参与高等教育国际化政策的制定、执行与评估等环节。其次，在高等教育国际化活动和政策内容上，应提升系统性和整体性。如建立相应的部门，整合相关国际化活动，加强协作和共同推进，同时应该重视高等教育国际化政策构建的整体性，在较高层面制定统一的高等教育国际化的法规政策。泰希勒（Ulrich Teichler）认为，欧洲高等教育国际化发展中出现了三个变化趋势，即从“纵向”合作与流动模式转变为平等的国际化合作关系模式；从犹豫不决到系统的国际化政策及从具体国际性活动与

核心国际化活动相互脱节的现状转向整体性的国际化活动。<sup>[14]</sup>因此这也应是我国未来高等教育国际化发展的指导思想。

#### （三）优化与完善高校管理体制机制

从我国高等教育国际化的发展历程来看，具体的高等教育国际化活动主要由高校来执行，如出国留学、来华留学、中外合作办学以及对外汉语教学等，均依托高校。因此在目前日益竞争激烈的高等教育国际化背景下，灵活而高效的高校管理体制就显得尤为重要。为了应对未来高等教育国际化的挑战，我们应进一步推进高校管理体制机制的改革。一方面，政府角色应重新进行定位。在我国政治体制下，政府理应扮演关键的角色，全力支持高校的国际化实践。同时，在政府职能“放管服”的背景下，政府应更多向“服务型政府”转型。减少对高等教育国际化进程的直接干预，综合运用法律、政策、规划、财政拨款、标准、信息服务和必要的行政措施等方法。同时加大对高校的放权力度，不断扩大和落实高校的办学自主权。另一方面，对于作为直接参与国际化竞争的高校，应树立高等教育国际化的主体意识和参与意识及提升参与的能力。随着全球化的纵深发展，世界高等教育竞争将更为激烈，对高校来说，高等教育国际化既有挑战也面临极大的机遇。故高校应主动积极应对，全面开展学习和交流活动，切实提升自身的高等教育国际化能力。

#### （四）转变高等教育国际化发展模式

有学者将高等教育国际化大体分为进口导向型、出口导向型和混合型三种类型。<sup>[15]9-17</sup>总体而言，我国目前正处于混合型阶段，但同时，从教育服务贸易的角度看，我国尚处于较大的逆差阶段，因此可以算是一个偏进口的混合型。随着高等教育国际化经济逻辑越来越明显，在未来，我国应以发展出口导向型的高等教育国际化模式为主。其主要标志之一是世界贸易组织提出的《服务贸易总协定》（GATS）已将“收取学费、带有商业性质的教育活动”纳入教育贸易服务范畴。据预计，到2025年全球的海外留学生总人数将增加到8000万人（年增长率为

5.8%)。<sup>[15]9-17</sup>因此如果能在未来高等教育国际化中占得先机,将带来巨大的经济回报。习近平、李克强等国家领导人在2014年召开的全国留学生工作会议中,重点强调须统筹谋划出国留学和来华留学活动,平衡来华留学与出国留学,着力扭转当前我国教育服务贸易逆差的现状。<sup>[16]</sup>

首先,政府加大支持力度。在部分西方国家,高等教育国际化已上升至国家战略,因此我国政府应该加大对高等教育国际化的支持力度,积极推进“走出去”战略,从法律法规、政策等制度层面加大对高校的支持。当前在我国大力推进“双一流”就是一个积极的举措。同时国家应发展高质量、有竞争力的高等教育体系,以提升高等教育国际化模式选择的主动性。处理好本土化和国际化的关系,在坚守本土化特色的基础上发展国际化。同时要以开放的心态和视野积极融入国际化的浪潮中,互通有无,积极学习、吸纳和共享其他国家的优秀文化和高等教育资源。

其次,高校应积极应对挑战,主动参与全球竞争。高校应不断提升办学质量,采用“基标法”,以世界一流大学为标杆,通过同型比较,发现自身差距,不断改进和完善,最终以超越标杆为目标,<sup>[17]</sup>从而建立高等教育质量世界声誉,增强对国外尤其是西方发达国家留学生的吸引力。同时在发展过程中,要积极参与高等教育国际化的竞争合作机制和各种标准的建构、处理好外来文化和本土文化的关系,不断提升我国在世界高等教育国际化进程中的话语权。

随着我国改革开放的进一步深化,在“双一流”建设战略的引领下,我国高等教育国际化将全方位、多层次纵深推进,未来将有更多的高校进入“中国特色、世界一流”的行列,为我国顺利由高等教育大国转向高等教育强国提供智力保障和动力支持。

#### 参考文献:

- [1]申超. 高等教育国际化概念辨析[J]. 全球教育展望, 2014(6): 45-53.
- [2]魏腊云. 对全球化背景下高等教育国际化的哲学反思[J]. 理工高教研究, 2002, 21(6): 33-39.
- [3]宋文红, 朱月娥. 21世纪中国高等教育国际化的思考[J]. 高等理科教育, 2002, 44(4): 1-6.
- [4]张寿松. 高等教育国际化的十个基本问题[J]. 大学教育科学, 2003(3): 15-19.
- [5]汉斯·德·维特. 国际化概念的再思考[J]. 胡维佳, 王俊烽, 编译. 世界教育信息, 2013(12): 15-16.
- [6]伯顿·R. 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; 王承绪, 校. 杭州: 杭州大学出版社, 1994: 11.
- [7]阿什比. 科技发达时代的大学教育[M]. 滕大春, 滕大生, 译. 北京: 人民教育出版社, 1983: 7.
- [8]简·奈特. 国际化的五个误解与五个事实[J]. 杨勇, 编译. 世界教育信息, 2013(22): 72.
- [9]王鹏. 高等教育的国际化与民族化[J]. 理工高教研究, 2003(8): 17.
- [10]金帷. 改革开放以来中国高等教育国际化政策的嬗变: 基于数据与政策的联结[J]. 中国人民大学教育学报, 2012(4): 29-48.
- [11]赵希. 湖南高等教育国际化政策研究[D]. 长沙: 湖南大学, 2009: 27.
- [12]陈越. 我国留学生教育服务贸易逆差研究[J]. 教育与经济, 2016(4): 70.
- [13]孙绵涛. 学科论[J]. 教育研究, 2004(6): 49-55.
- [14]于尔根·安德斯. 高等教育、国际化与民族国家[J]. 陈洪捷, 吕春红, 译. 北京大学教育评论, 2003(7): 42.
- [15]詹德赫亚拉·B. G. 提拉克. 高等教育国际化的经济分析[J]. 刘丽芳, 邓定, 译. 教育与经济, 2013(2): 9-17.
- [16]习近平. 留学工作要适应国家发展大势[EB/OL]. (2014-12-13) [2017-12-05]. [http://news.xinhuanet.com/2014-12/13/c\\_1113631292.htm](http://news.xinhuanet.com/2014-12/13/c_1113631292.htm).
- [17]周光礼. “双一流”建设的三重突破: 体制、管理与技术[J]. 大学教育科学, 2016(4): 12.

(责任编辑 袁 婷)