

第 11 卷第 2 期 2018 年 9 月

Vol. 11, No. 2, September, 2018

国际高等教育

国际问题

高等教育准入和学业完成政策：横跨大西洋的经验借鉴	47
科学传播中的混乱与剥削	50
大学校长全球化：争夺人才领袖	52
国际分校：它们能成为研究型大学吗？	55

国际化视角

大学国际化：德国路径	57
描绘美国大学校园国际化	59
增加留学生学费：硬币的两面性	61
“一带一路”与中亚：高等教育国际化的新趋势？	63
培养行政人员成为高等教育国际化的重要力量	65
国际化中的差距与相似性：埃塞俄比亚的经验	67
印度不平衡的学生流动：一个严重的问题	69

英国问题

更好地影响市场？英国高等教育教学卓越框架	71
重构威尔士义务后教育	73

聚焦日本

日本高等教育中英语教学与信息技术并肩而行	75
呼唤变革：日本国立大学的招生	77

国家和地区

在法国创造全国冠军：少一点平等，多一点择优录取？	79
东欧利益冲突：“学术俘获”	82

高等教育准入和学业完成政策：横跨大西洋的经验借鉴

Kevin J. Dougherty、Claire Callender

Kevin J. Dougherty: 美国哥伦比亚大学 (Columbia University) 教育学院高等教育教授

电子邮箱: dougherty@tc.edu

Claire Callender: 英国伦敦大学学院 (University College of London) 教育学院教授

电子邮箱: claire.callender@ucl.ac.uk

在高等教育准入和学业完成政策上, 英格兰和美国有许多相似之处, 但也存在着重要的差异。本文讲述了这些异同之处, 关注的是两国在减少社会阶层和种族/民族差异 (与高等教育入学和完成相关) 上可以相互借鉴的地方。本文关注英格兰, 因为英国的高等教育政策在各地差异很大, 而英格兰是英国人口最多的组成部分。

英格兰和美国的高等教育体系在许多方面差异巨大。最明显的是, 在院校数量和规模上, 美国的高等教育体系远远大于英格兰, 并且, 美国在高等教育方面的花费要高得多: 占 GDP 的 2.8%, 而英格兰仅占 GDP 的 1.8%。而且, 几乎所有的英格兰院校都是“公立的”, 而美国五分之三的院校是私立的。

尽管存在这些差异, 英格兰和美国都为高等教育设定了相似的目标。两国都致力于大幅提高人口的高等教育水平并扩大工人阶级和少数族裔青年的教育参与。在扩大高等教育参与的共同承诺背后是一个共同的信念, 即高等教育是促进经济增长和减少社会经济不平等的关键。这种经济功能和社会均衡的规范融合是英格兰和美国中立派新自由主义 (neoliberal) 教育决策的特点。

七个方面的现行政策

我们关注影响高等教育准入和完成的七个政策方面: 学生信息提供; 高等教育机构

的外联活动; 学生经济援助; 高等教育招生中的反歧视行动或对学生背景的考虑; 高等教育对增加学生保留和学业完成情况的努力; 绩效资金; 以及对本科以下院校的依赖程度。

1、为学生提供信息、建议和指导方面:

英格兰: 政府在小学和初中教育上对学生信息、建议和指导的支持不足。在中学阶段, 特别是在申请大学时在为学生提供信息、建议和指导的方面得到了广泛的政府支持。

美国: 政府在小学和初中阶段对学生提供信息、建议和指导的支持不足。政府对学生提供信息、建议和指导在中学后期的支持更为广泛, 但仍然不足, 特别是在高等教育方面。

2、高等教育机构的外联努力:

英格兰: 高等教育机构与政府之间的“准入协议”, 明确规定将收取什么学费, 院校提供哪些经济援助, 做出哪些针对中学生的外联服务。

美国: 没有准入协议。外联是院校自行决定的。

3、学生财务:

英格兰: 学费受到政府的限制。严重依赖政府基于收入的贷款资助。对 (来自政府或院校的) 无偿援助依赖较小。

美国: 公立大学学费 (但不包括私立大

学学费)通常受到州政府的限制。(来自联邦、州和院校的)无偿援助继续发挥主要作用。基于收入的贷款较少,还款系统更加复杂。

4、反歧视行动/考虑学生背景的招生:

英格兰:考虑学生背景的招生——关注社会阶层及为弱势群体学生提供更多社会流动福利。然而各院校表现不均衡。

美国:关注种族/民族(而非社会阶层)的反歧视行动,着眼于为弱势群体学生提供社会流动福利,并且通过多元族群间的互动,重塑强势群体学生的态度。

5、高等教育努力改善学生保留和学业完成情况:

英格兰:过去 10~20 年间政府和院校关注日益增加。

美国:过去 10~20 年间政府关注不断增加。水平中等的院校长期以来对此保持关注。

6、绩效奖金:

英格兰:将大量财政奖励用于学生完成学业、就业、毕业生收入和教学表现之中。

美国:广泛的奖励制度,特别是在州一级的制度,为院校在学生保留、升学和完成学业上提供奖励。

7、对本科以下院校的依赖程度:

英格兰:专注于大学,对继续教育学院缺乏关注。对营利性大学的关注日益上升。

美国:专注于大学,但对社区学院的关注大大增加。(直到最近)对营利性学院的关注下降。

美国可借鉴的经验

借鉴英国的经验,美国可能希望认真考虑采用准入协议,更多地使用基于收入的贷款,并扩大为大学未来发展提供信息的范围。

获得“准入协议”的要求提供了这样的承诺,即院校在追求更广泛的准入途径时变

得更加透明、周全和坚定,因为人们越来越担心在进入大学(特别是炙手可热的高水平大学)时种族/民族和阶层的高度不平等。此外,在承诺某些做法和结果时,院校可以更易于评估其成功及其扎根于合理证据的实践。原则上,美国政府有权要求准入协议,因为几乎所有美国高校都严重依赖联邦、州和地方政府对院校运营、研发以及(通过学生援助)学生学费的资助。

美国毕业生拖欠学生贷款 1.3 万亿美元,700 万借款人违约,欠款甚至更多。英格兰案例则显示了政府是如何通过提供更为广泛的、基于收入的贷款来解决这些问题的。通过基于贷款持有人的收入进行还款,一个设计良好的基于收入的贷款计划将解决美国人很担心的许多学生负债的问题。虽然联邦政府确实提供基于收入的贷款,但它还可以做得更多,并且还能从英国的做法中学到很多东西。

美国可以效仿英格兰为潜在学生提供关于学生体验、学生满意度和个人学位课程或专业水平经济回报的全国可比信息。关于收入回报的课程专门信息尤为重要,因为由专业不同导致的收入差异大于由院校引起的收入差异。除了收入回报之外,美国还可以效仿英国提供有关教学条件和学生满意度的课程专门数据。

英格兰可借鉴的经验

英国可从效仿美国政策的以下内容中受益:更多关注继续教育学院的作用,并非常谨慎地考虑更多地利用营利性高等教育;更多使用赠款为学生提供经济援助;在对高等教育产生影响的小学和初中学生决策的信息提供上,给予更多政策关注;更多地采用考虑学生背景的录取政策;认真考虑绩效奖金可能存在的缺陷。由于文章字数限制,我们只关注其中几点。

继续教育学院在英格兰的高等教育决策

中所扮演的角色不如美国高等教育社区学院那样重要。然而，继续教育学院的学生占有高等教育学生的十二分之一。因此，正如美国社区学院一样，英格兰可以为继续教育学院努力争取政府政策关注和财政支持。美国经验还表明，需要谨慎关注大规模扩大营利性高等教育可能产生的负面影响。美国不得不制定法规来调节政府向就读于营利性学院学生所提供的经济援助，并缓解这些学校低劣的教学质量所带来的危险。

英格兰应考虑政府对学生提供小学和初中信息、建议和指导的更广泛支持计划。在学生、父母和老师决定他们应该在高中准备什么样的领域以便有资格进入高水平大学时，学生有关高等教育命运的选择早已开始。此外，学生需要在全国考试中取得高分，他们通常在 16 岁和 18 岁时才有资格进入这些最顶尖的大学。

英格兰的大学确实实行考虑学生背景的招生，但它们可以做更多。英国大多数顶尖大学在按照阶级和种族/民族对自身进行多样化的过程中取得的成功有限，部分原因在于它们强调只接受根据主流文化类别定义的高水平学生。因此，英格兰大学可能会受益于重新考虑录取时评估学业优秀的组成因

素。是否还有其他方法可以衡量受益于高等教育的能力以便为弱势群体学生开创新的机会？在反歧视行动的背景下，这些问题在美国引起了广泛争论，而顶尖大学已制定了各种衡量学业优秀的替代性措施。

最后，随着英格兰继续使用“教学卓越框架”（the Teaching Excellence Framework）来奖励院校的教学质量，仔细追踪教学卓越框架的预期和非预期影响至关重要。这项监测工作可以从研究美国绩效资金遇到的障碍和不良副作用中受益。

注：本文基于《英美高等教育准入和学业完成政策制度：相似、差异和潜在经验》（*English and American Higher Education Access and Completion Policy Regimes: Similarities, Differences, and Possible Lessons*, Centre for Global Higher Education, UCL Institute of Education, 2017）的报告，可从以下网址获取：
<http://www.researchcghe.org/publications/english-and-american-higher-education-access-and-completion-policy-regimes-similarities-differences-and-possible-lessons>。

科学传播中的混乱与剥削

Philip G. Altbach

美国波士顿学院 (Boston College) 国际高等教育中心 (the Center for International Higher Education) 科研教授、创始主任

电子邮箱: altbach@bc.edu

技术、贪婪、缺乏明确的规则和规范、超级竞争力和一定数量的腐败都已导致科学传播领域的混乱状态。直到不久前,科学出版物基本上都掌握在大学出版社和非营利科学协会手中,其中大部分由学术界控制。学术会议由大学或学者和科学家纪律组织赞助。其中大部分是在非营利的基础上完成的,且主要由北美和西欧主要研究型大学中的一小批受人尊敬的教授控制。这一切都非常“绅士化”,且由男性主导的科学精英控制。

此后,多场“海啸”袭击了学术界。也许最重要的是高等教育大众化——全球大学入学人数和大学数量大幅增长。现在,全球 2.2 万多所大学中有近 2 亿学生,高等教育行业规模巨大。尽管这些大学中只有一小部分产出了大量研究成果,或是渴望获得研究型大学的地位,但这样的学校数量还在不断增加,因为更多的院校受到大学排名(主要衡量研究生产力)的影响以及被加入学术精英的自然愿望所诱惑。政府、认证机构和质量保证机构也在强调研究和出版物,部分原因在于这些是少数几个可以准确衡量的指标之一。与此同时,全球知识经济推动一流大学与国际学术界联系并与全球院校展开竞争。

此种竞争的加剧以及大学和个别学者所面临的“出版或灭亡”(publish or perish)的压力,为现有的科学传播系统造成了巨大的压力,最终无法应对日益增长的需求。与此同时,互联网给系统带来了额外的挑战,因为期刊必须适应文章发表、评估以及其他工

作的新方式。这样一个由学者管理的“家庭手工业”(cottage industry),突然变成了一个庞大的行业,而这些学者未曾获得任何传播学相关培训。目前有超过 15 万种科学期刊,其中 6.4 万种为同行评议期刊。

影响

首先,主要的出版商和媒体公司认为它们可以从科学期刊中赚取巨额利润,然后进入市场。斯普林格(Springer)和爱思唯尔(Elsevier)等跨国公司是巨头,它们目前已分别在各个领域发表超过 1 000 种期刊。期刊订阅价格急剧上涨,一些期刊价格为 2 万美元或更高。例如,由爱思唯尔出版的《脑研究》(Brain Research),每年订阅费用为 2.4 万美元。这些出版商主要从其他出版商或科学协会购买现有期刊。它们还开设了许多跨学科领域的新期刊。这些跨国公司最终收购了数百种期刊,并将它们“打包”出售给图书馆,图书馆因要获取所有期刊而付出巨额费用,因为它们被迫购买整个期刊清单。一些科学领域强制收取或提高作者的投稿费用。杂志出版物变得极为有利可图。当然,这一系统仅为具备支付能力的人提供最新的科学信息。

最终,图书馆和许多学者对期刊价格的反对导致了“开放存取”运动(open access movement):一些新期刊设置的目的是提供更便宜的知识获取途径。老牌的跨国出版商通过提供一种开放式获取做出了回应,主要是

通过获取作者许可，以较低价格向读者提供其已发表的文章。到 2017 年，高校图书馆与跨国出版商之间关于获取期刊的高昂成本持续发生冲突，也并未促成解决这些复杂问题的共识。

大学本身就是许多科学期刊的出版商。许多著名的大学出版社，如芝加哥大学、约翰霍普金斯大学、牛津大学等一直出版高质量的学术期刊，且该传统一直在延续。它们一般保持合理的价格，并已成功适应新技术。同样的情况是，全球许多独立的大学都发行了几乎没有发行量或声望的当地期刊。例如，大多数中国研究型大学在几个影响不大的领域出版期刊，且无法吸引本校之外的作者。这些出版物似乎没有什么存在的意义——而且它们很可能因低质量的“国际”期刊泛滥而受到损害。

与此同时，期刊数量和稿件数量的急剧增加给传统的同行评审制度带来了无法维持的压力。稿件的增加是由于学术界的扩张，对“出版或灭亡”的强调以及科学创新和知识的普遍提升。但寻找合格的同行评审者或有才华的期刊编辑人员越来越困难。这些工作虽然非常重要，但通常是非常耗时的、无偿的，甚至是匿名的，这是对科学和学术界纯粹的贡献。

科学传播行业另一个骇人而普遍的发展是“学术造假”的出现。2016 年 12 月 29 日，《纽约时报》(*The New York Times*) 刊登了一篇长文，题为《假学院，看起来很真实》(*Fake Academe, Looking a Lot Like the Real Thing*)。该文章讨论了假冒会议和伪造期刊的泛滥。由印度和其他地方的影子公司组织的国际“学术”会议向参与者收取高额费用以参加世界各地酒店举行的会议，这些会议接收所有提交的论文，不管其质量如何。学者们非常渴望能够在其简历上增加信息——他们的文章已被国际会议接收，因此，他们为这些

毫无用处的会议买单。

还有大量的虚假期刊。没人知道到底有多少，但它们的数量是几百甚至几千。美国大学图书管理员杰弗里·比尔 (Jeffrey Beall) 多年来一直在追踪这些假期刊，现在至少有 923 家出版商，其中多家拥有多种“期刊”，而这一数字在 2011 年仅为 18。在 2016 年末，比尔宣布他不再编辑这一宝贵的清单，该清单在互联网上被删除。尽管他没有给出解释，但毫无疑问，他受到了法律诉讼的威胁。这些虚假期刊往往在巴基斯坦或尼日利亚由非公开的出版商和编辑出版。它们常声称经过同行评审，并在其编辑委员会中列出国际知名学者——这些人实际上并不同意为这些期刊服务，并且，他们发现提出要求删掉名字也是一件难事。但是，只要向出版商支付费用（通常是一大笔钱）后，几乎所有提交的论文都会迅速得以发表。

要采取何种措施呢？

毫无疑问，二十一世纪的知识传播领域存在着混乱。大量生产科学论文——大多数文章学术价值不高，学者发文（无需顾及学术道德）面临巨大压力，互联网使传播和出版革命成为可能，老牌跨国出版商的贪婪，假冒出版商的巨大新圈子……这些结合在一起导致了混乱的产生。所涉及的复杂问题包括：如何管理技术、如何适应科学生产的扩展、如何合理审查同行评审、如何打破跨国公司垄断，且极为重要的是，如何在学术界灌输道德感和合乎实际的期望。这些变化对以非英文出版的期刊和非主要出版国的国家所造成的影响尚不清晰。这些全球趋势可能会削弱它们。问题比比皆是，但答案却很少。

注：该文章也发表于《俄罗斯及其周边国家的高等教育》(*Higher Education in Russia and Beyond*) 杂志中。

大学校长全球化：争夺人才领袖

Richard A. Skinner

哈里斯搜索协会 (Harris Search Associates) 高级顾问、曾任加拿大皇家路大学 (Royal Roads University) 和美国克莱顿州立大学 (Clayton State University) 校长

电子邮箱: rick@harrisandassociates.com

高等教育受到全球化的影响。现在，几乎没有研究型大学会反对加强及支持学生和教授赴海外学习工作；同时，在海外出生或受教育的校长逐渐成为领导其他国家大学的热门人选，虽然为数仍然不多。

两个例子

从二十世纪三十年代末期开始，特别是在二战期间和二战之后，美国大学是第一批受益于吸引涌入美国的外国学者、思想家和研究人员的学校。1965 年，美国移民法发生了变化，其后学生数量稳步增长，尤其是来自印度、韩国和台湾地区的学生，他们希望就读于美国大学，获得高级学位，并留在美国大学的院系之中，担任系主任、院长、教务长和校长。

今天，在美国大学协会 (the Association of American Universities, 以下简称 AAU) 60 个美国成员院校 (它们是美国所有研究型大学中最负盛名的学校) 的校长中，有 12 位出生于海外，出生地包括澳大利亚、中国、印度和委内瑞拉。为了进一步说明这个数字，我们可以看一下 1992 年之前的一代人，这 60 所 AAU 成员大学中有 6 所大学的校长来自加拿大、中国、德国、伊朗、挪威和瑞典。

AAU 成员大学的两位校长提出了校长们的国际流动经历如何，以及他们的价值至少部分取决于他们在各自国家以外的海外国

家的经历。法国人兼斯坦福大学校友 Jean-Lou Chameau 辞去了加州理工学院 (California Institute of Technology) 校长职务，转而领导沙特阿拉伯的阿卜杜拉国王科技大学 (King Abdullah University of Science & Technology)。当印度人 Subra Suresh 辞去卡内基梅隆大学 (Carnegie Mellon University) 校长职位，接受新加坡南洋理工大学 (Nanyang Technological University) 的校长任命时，由来自伊朗的教务长 Farnam Jahanian 临时接替他的职位。

大学领导全球化的第二个例子可以在《泰晤士报高等教育》(Times Higher Education) 2017 年世界大学排名中排名前 50 的非美国院校 (25 所) 中看到，也可以看看各学校领导者的国际教育和就业路径：

- 澳大利亚国立大学 (Australian National University) 校长：生于美国，并获得亚利桑那大学 (the University of Arizona) 和哈佛大学 (Harvard University) 学位
- 洛桑联邦理工学院 (École Polytechnique de Lausanne) 校长：获得斯坦福大学的硕士学位并曾任教于哥伦比亚大学 (Columbia University) 和加州大学伯克利分校 (the University of California, Berkeley)
- 香港科技大学校长：生于香港，分别在加州理工学院和斯坦福大学获得学位，曾就职于加州理工学院、耶鲁大学 (Yale

University) 和加州大学洛杉矶分校 (the University of California, Los Angeles)

- 伦敦帝国理工学院 (Imperial College London) 校长: 生于美国, 曾任利哈伊大学 (Lehigh University) 校长

- 卡罗林斯卡学院 (Karolinska Institute) 校长: 在挪威出生和接受教育

- 伦敦政经学院 (London School of Economics) 校长: 生于埃及, 在美国就读本科, 之后获得牛津大学博士学位

- 牛津大学 (Oxford University) 校长: 生于爱尔兰, 在加州大学洛杉矶分校和哈佛大学获得研究生学位

- 英属哥伦比亚大学 (University of British Columbia) 校长: 曾就职于哈佛大学 (Harvard University)、约翰霍普金斯大学 (Johns Hopkins University), 埃默里大学 (Emory University), 伦敦大学学院 (University College London, UCL), 曾担任过辛辛那提大学 (University of Cincinnati) 校长

- 爱丁堡大学 (the University of Edinburgh) 校长: 生于德国, 曾在德克萨斯大学 (the University of Texas) 和施乐帕克研究中心 (Xerox PARC) 工作

- 香港大学校长: 生于英国, 拟定于 2018 年担任阿伯丁大学 (the University of Aberdeen) 副校长

- 伊利诺伊大学 (the University of Illinois) 校长: 生于威尔士, 曾在伦敦大学学院和科罗拉多大学博尔德分校 (the University of Colorado, Boulder) 和密歇根大学 (the University of Michigan) 任教

- 墨尔本大学校长: 在加州大学伯克利分校和哈佛大学取得研究生学位

在 25 位非美国大学校长中, 近一半 (12

人) 人长时间在非本国的院校接受教育或就业。相比之下, 在泰晤士高等教育排名中前 25 位的美国大学中, 8 位校长或常务校长出生于海外 (英国、加拿大[2 人]、古巴、印度、伊朗、中国台湾和委内瑞拉), 且有四位美国出生的领导者从英国大学获得学位。

一些猜想

本文提供的这两个小型样本并非建立了一个解释高等教育领导层趋势的基础, 特别是当所研究的国家、文化和教育体系与此呈现出类似的多样化时。尽管如此, 一些猜想似乎也是必要的。

首先是在校长和常务校长的选择上。直到最近, 大多数国家选择大学领导人的方法都是由教授 (在某些情况下还包括该院校的其他人员) 推选或由政府选择。近年来, 这一程序开始发生变化: 现今的许多校长由正式的理事会选出, 理事会与政府有不同程度的联系, 并由各种大学利益相关者组成。另一种方法是建立一个人员管理委员会, 通常由大学内部的代表和其他由政府选定的非学术人员组成。这种委员会之间的实际自主权差别很大。

总的来说, 当这种方法为大学成员提供了一个主要意见时, 这便是他们选择一个学术人员的记录, 而证据表明他们会优先选择大学所在国的学者。人们似乎并不会轻视学者对当地的熟悉程度这一因素。

在非学术人员数量多于学术人员的情况下, 选择非本土人士 (但更有可能是学术人员) 的可能性更大。这源自于理事会或委员会成员在学术界以外的经验, 特别是商业和金融——在这些领域, 全球化早已成为现实。积极参与国际活动、在另一国的大学学习或就职并获得成功的候选人, 对于日常活动包

舍与世界各地的人们互动并进行跨时区交流的人而言，并非是一个反常现象。

由于非学术人员的角色似乎越来越与国家政府给予大学更多自主权相平行，包括“公民”委员会对其进行的治理，我们可以推测，来自其他国家的校长更有可能成为候选人。因此，这里观察到的新趋势可能会持续下去且不断发展。

促进非本土大学校长选拔的第二个因素在于，它是国际高等教育更大幅度增长的一部分。全世界出国留学学生人数估计每年约为 370 万到约 500 万。同比增长 10%~12%。2014/15 学年和 2015/16 学年的教师海外交流

数据呈现出 7% 以上的增长率，这是几年来的持续情况，其中有一年选择在外国度过一段时间的教授人数增加了。超过 300 所大学在国外开设校园，这些外国院校以自己的名义提供完整的实地学位课程。

第三种猜想基于部分人的轶事，这些人有勇气并主动离开自己的家园、家人和朋友，去到另一个国家、另一种文化和语言环境中去追求教育。这样的人很可能拥有在新环境中（包括他/她学习/就职的大学环境）出类拔萃的野心和动力；有时，他们在该学校成为教授、系主任、院长或教务长；当然，有时也成为被选中的校长。

国际分校：它们能成为研究型大学吗？

Agustian Sutrisno

印尼阿塔马亚天主教大学 (Atma Jaya Catholic University of Indonesia) 讲师、美国波士顿学院
国际高等教育中心富布莱特访问学者
电子邮箱: agustian.sutrisno@gmail.com

许多国际分校 (international branch campuses) 由主办国的研究型大学建立, 如莫纳什大学马来西亚分校 (Monash University Malaysia) 和纽约大学阿布扎比分校 (NYU Abu Dhabi)。还有一些情况是外国大学和本土大学之间需要建立伙伴关系; 苏州西交利物浦大学 (Xi'an Jiaotong-Liverpool University) 就是一所国际分校的例子, 其“主办院校”都被列为研究型大学。但是, 这些国际分校通常不被视为研究型大学。国际分校常被认为是没有足够能力进行深入研究的教学型院校。

限制国际分校科研的因素

许多因素导致国际分校缺乏研究重点。建立分校的最初动机通常是获得利润。英国和澳大利亚是两个最主要的国际分校出口国, 它们面临着政府不断削减资金的问题, 且必须具有创业精神才能寻找额外的资金来源, 从而在新兴的亚洲和中东国家建立国际分校。因此, 需要大量资金的深度研究很少成为优先事项。

获得当地承办国政府的支持可能很困难, 因为它们认为国际分校是“外国”实体。这些承办国政府允许建立国际分校, 主要用于吸收高等教育中本科层次未满足的需求。提供研究生课程主要是为了提高专业技能——因此, 大多数国际分校都提供 (教学) 课

程项目而非研究项目。

对于参与国际分校运行的学者而言, 许多讲师都需要不停地往返于本国和国际分校所在地, 他们在国际分校需要在短时间内开设密集型课程, 而没有真正的研究机会。如果他们在逗留期间从事任何研究, 最有可能采取短期数据收集的形式。大部分研究工作在国内外大学完成。他们的出版物与本国的大学有关。

随着国际分校数量的不断增加, 一些正在成为当地高等教育界的永久性特征, 特别是在马来西亚。自然而然地, 人们认为这些校园将开始具备研究的能力和愿景。学术人员的招聘时限会更长, 并且会减少来自本国大学 (需要长期往返两地的) 讲师的参与。新老师将有更好的机会在当地进行研究。一些国际分校也可以获得当地承办国政府的研究资助。最近, 作为国际分校主要承办国的中国和马来西亚政府表达了他们希望使这些校区更加专注于研究的愿望。虽然成为研究型大学的可能性正在开始出现, 但从长远来看, 这些国际分校会成为研究型大学吗?

埃兹科维茨 (Etzkowitz) 的“三螺旋” (Triple-Helix) 模型试图阐明创业研究型大学的运作方式。该模式需要三个关键要素齐头并进: 政府支持, 以研究为导向的人力资源以及行业合作。应用这种模式分析国际分校时, 与工业界的伙伴关系可能是将国际分

校转变为研究型大学的关键问题。这当然不是国际分校独有的问题。整个新兴经济体的国家旗舰大学面临着同样的问题。在工业园区或经济特区建立国际分校并不能保证与工业界的密切关系，尽管在地理位置上它们之间很近。这些特区中有许多跨国公司，其研发部门位于全球的另一端。它们不需要在当地进行基础科学研究。因此，虽然地方政府可以投入大量资金将研究型大学和国际分校带到其附近，正如在一些富裕的海湾国家一样，但是，单靠资金可能不足以激起大学与工业界之间的伙伴关系——这是在许多发达国家支持研究型大学运作的关键要素。

可能情况

面对这样的困境，认为无法将国际分校变成研究型大学的想法是否正确？现在探讨国际分校是否仍将继续作为教学型院校还为时过早。三种可能的情况也许会改变它们未来的前景。首先，承办国政府对国际分校的政策总是根据国家利益而变化。各国政府愈发意识到，如果本国渴望成为以知识经济为主的工业化国家，那么，如果允许国际分校作为单纯的教学机构发挥作用则不符合其利益。承办国政府可能会要求国际分校进行更多研究以支持其经济和工业需求。虽然做出指令不一定使国际分校作为研究机构发挥作用，但坚持不懈的分校将努力遵守这些指令以维持其存在。否则，它们可能不得不放弃在该国建设基础设施方面的投资，并且还会遭受名誉损失。

其次，工业界（当地和跨国的）进行应用研究的需求和机遇可能会加速国际分校的

转型。例如，中国的一些地方工业正在成为具有足够资金留作研发的全球参与者。专门针对研究和技术转让的国际分校的建立——例如广东以色列理工学院（Guangdong Technion Israel Institute of Technology）和深圳莫斯科国立大学—北京理工大学（Guangdong Technion Israel Institute of Technology and Shenzhen Moscow State University - Beijing Institute of Technology），证明了大学与工业之间充满吸引力的合作机会，这是由当地高科技产业和创业生态系统提供的。国际分校可以利用其主办院校的研究优势，与当地或跨国企业的技术转让需求在承办国进行更多研究。

第三，当对研究资质的需求增加时，国际分校将开始提供研究项目并关注研究。正在进行高等教育大众化的马来西亚和中国等国家，可能很快进入高等教育的主要需求存在于研究资质的时期。由于大众化，当地的国立大学正变得非常擅长提供教学计划，但可能还没有做好提供好的研究项目的准备。再加上其政府希望成为知识经济体，学生将更有从海外分校获得研究资质。当然，我们需要更多的实证研究来确定这些情况目前是如何在现实世界中得以体现的。

发展中国家的国际分校可能发生变化（如可能的话），但在不久的将来将其转化为旗舰研究型大学可能未必会发生。然而，在应用研究和技术转让研究方面有一些专门领域，它们将充分填补被其社区视为研究型大学的机会。这将以针对国际分校的特有方式发生，与其主办院校截然不同。

大学国际化：德国路径

Marijke Wahlers

德国校长联席会议 (German Rectors' Conference) 国际部主任

电子邮箱: wahlers@hrk.de

德国大学的国际化理念, 自 20 世纪 80 年代后期以来已重获极大重视, 该理念传统上一直是基于合作和伙伴关系的概念, 这要归功于 1945 年后的信念, 即只有一个牢牢扎根于欧洲和世界的德国才能获得国际认可并在经济上取得成功。因此, 在平等和信任的基础上, 德国有着对国际大学合作伙伴关系中的学生和研究人员进行交流的政治支持传统。在 20 世纪 90 年代, 诸如法德大学 (the Franco—German University) 和中德研究生院 (the Sino—German College for Graduate Studies) 等诸多两国合作举措都体现了这种以信任为基础的合作理念, 旨在促进人与人之间的文化交流与理解。这种国际化合作方式自此得到了欧盟教育计划的进一步重要推动, 这些计划要求学生的流动性充分融入常规学习计划之中。

最近, 德国体系内日益激烈的竞争, 再加上全球化的影响, 导致了更具竞争力方法的出现。有趣的是, 这也是欧洲的一个重要推动力, 尤其是欧洲教育部长于 1998 年设定的一个目标, 即建立一个具有国际竞争力和吸引力的欧洲高等教育区 (European Higher Education Area), 旨在在全球流动的学生和研究人员不断扩大的全球市场中占有很大份额。值得注意的是, 德国大学在迈向“人才竞赛”的标准论调时有些犹豫。自我推销的想法对他们来说很陌生, 原因有以下几点: 首先, 相对开放的大学入学机会以及长期以

来认为该国大学在质量上保持一致的想法, 意味着在全国范围内几乎没有吸引学生的市场营销经验。其次, 人们简单地认为, 德国高校的研究和教学高质量已是众所周知, 且这些品牌资质在国际高等教育市场上已经足够了。

吸引国际学生的不同理由

同样, 合作和竞争方法在吸引国际学生方面多年共存, 虽然这些方法截然不同且互不联系。德国提供免费大学教育的传统很容易获得合作的理由。在此背景下, 越来越多的国际学生一直在德国大学学习, 有的人将德国大学课程作为其本国院校学位课程的一部分, 有的人就读课程则是为了获得德国大学学位。针对来自发展中国家的学生, 经济援助通常与完成学业后立即返回本国的要求联系起来, 以对抗人才流失的影响。以德国纳税人的付出为代价向大量国际学生提供教育被视为德国对国际交流和全球发展的贡献。同样重要的是, 德国院校的国际校友被视为德国重要的大使和全球合作伙伴。

我们可以观察到更具竞争性的理由, 如德国的“门户德国”(GATE-Germany) 这样的全国性举措, 德国的大学逐渐认同这一举措, 并建立了国际市场营销竞争力。大学越来越多地参与国际教育展和类似的活动; 一些院校甚至在国外设立代表处以吸引优秀学生和青年科学家。这种方法不仅得到了政府

的支持，还得到了工业界的支持，它将大学（有时令人遗憾的是，以一种相当单一的视角）视为吸引具备学术资历的海外人士的“磁石”。

这些平行方法使德国的国际学生在过去二十年中大幅增加，从 1997 年的 15.8 万人增加至 2017 年的约 35.8 万人（约占所有学生的 12%）。还应指出的是，国际学生团体相当多样化。在大多数留学生接收国，中国留学生占比最多，迄今为止，中国是最大的留学生来源国。但是，中国学生在德国的国际学生总数中占比仅为 13% 左右，而在澳大利亚，这一比例为 30%，美国为 32%，英国为 37%。为这一多样化的国际学生群体提供的预备语言和专业课程以及持续的支持和建议为德国大学带来了重大挑战，这些挑战不仅存在于财务方面。同时，国际学生为德国作为学习和研究的场所带来了巨大潜力。这种珍贵的贡献，例如帮助实现真正的“国际课堂”，正愈发被大学认可并加以利用。

下一步该做什么呢？

除少数例外情况外，国际学生人数已大幅增加，但大学无法要求他们做出财务贡献或是对其索要学费。不足为奇的是，这在世界范围内令人震惊，国际合作伙伴想知道其德国同行是否只是天真和善良，或是它们其实非常敏锐。

问题在于，在这里描述的两种有时相互矛盾的理由是否以及如何能在未来得到协调。像其他欧洲国家一样，德国可以效仿主要的留学生接收国，向国际学生收取大量费用来支付其教育费用。德国纳税人不应为国际学生付钱的说法是可理解的。然而，巴登

—符腾堡州（从目前的冬季学期开始）向来自欧盟以外国家的国际学生收取费用的例子说明，在像德国这样由国家主导的体系中，一个非常简单的成本收益分析通常是不充分的。在此情况下，大学显然不会从额外收入中受益：虽然它们必须应付额外的行政工作，但大学需要将其 80% 的收入移交给联邦政府。

所以，有很多更好的替代选择：在全球竞争的市场中，德国可以通过坚持以伙伴关系为基础的方式进一步提升自己的形象。这意味着德国故意将自己与招收国际学生从而弥补预算赤字的主流大学区别开来。有大量证据表明，大学以及经济和社会都能从中获得长期的收益。因此，德国大学表现良好，可以进一步实现其结构国际化，并为来自世界各地的学生、研究人员和专家提供有吸引力的条件。吸引力不仅取决于学习、研究和就业的法律框架，还取决于在大学内外建立世界性文化。然而，这个论点并没有得以延伸——假设包括国际学生在内的学生不应该为学位成本做出财政贡献。长期以来，德国校长会议一直表示支持对所有学生收取适量且得到社会支持的学费。

该情况将如何进一步发展还有待观察。德国人口最多的北莱茵—威斯特伐利亚州新当选的州政府已宣布拟向来自非欧盟国家的学生收取学费。这将如何运作？其他联邦州是否会效仿？或者这对高等教育部门的国际化工作会产生什么影响？这些问题目前尚不清楚。但已很明朗的是，如果大学在国际事务上有着更大的自主决策空间（从招生和人员招聘到资源分配），大学才能追求明确的国际化战略。

描绘美国大学校园国际化

Lucia Brajkovic、Robin Matross Helms

Lucia Brajkovic: 资深研究专家

电子邮箱: lbrajkovic@acenet.edu

Robin Matross Helms: 美国教育委员会 (the American Council on Education) 国际化和全球参与主任

电子邮箱: rmhelms@acenet.edu

美国教育委员会国际化和全球参与中心 (Center for Internationalization and Global Engagement) 的一项标志性研究项目“描绘美国大学校园国际化”(Mapping Internationalization on U.S. Campuses) 研究项目 (以下简称“描绘”项目) 每五年评估一次美国高校国际化的现状, 分析美国大学国际化的进程和趋势, 并确定未来的优先事项。2016 年的“描绘”项目, 与此前的三次调查一样——讨论了构成国际化和全球参与中心综合国际化模型 (Model for Comprehensive Internationalization) 的六个关键领域: 明确的承诺; 行政结构和人员编制; 课程、联合课程和学习成果; 教师政策和做法; 学生流动; 以及合作和伙伴关系。本文基于一篇长报告, 详见: www.acenet.edu/mapping。

2016 年“描绘”项目调查的主要发现

与 2011 年以及此研究的前几次调查一样, 2016 年, “描绘”项目数据呈现的最终图片是一幅复杂的景象——在许多领域有望取得进展, 其他领域进展较慢 (或微不足道), 且在更广泛的趋势和优先事项方面出现一些值得注意的转变。在行政结构和人员配备以及财政资源方面, 过去五年中, 有了更多的针对国际化的院校性支持。在使命宣言和战

略计划中对国际化作出的明确承诺更为普遍, 且越发得到以实现广泛理想的具体政策和计划的支持。特别是两年制的院校在一些领域取得了显著进展, 而授予博士学位的院校似乎在国际化的某些方面进入稳定阶段。

尽管国际化和全球参与中心综合国际化模型的各个关键领域中的数据大部分鼓舞人心, 但通过比较不同类别的总体百分比得出, 对许多院校来说, 国际化努力仍然主要关注校园外部国际化; 促进学生双向流动和国际伙伴关系被确定为国际化的首要任务。相反, 校园内国际化努力则被视为相对而言不太重要; 就国际化的总体优先次序而言, 课程/联合课程和教师专业发展的国际化分别排名第四和第五。虽然 2016 年在学生学习成果和学术要求方面取得了进展, 但仍然只有大约一半的院校报道了积极努力开展课程国际化。就教师政策和支持而言, 随着时间推移, 其进展明显慢于许多其他领域, 教师对国际化贡献的认可是未来的关注点。

这种国际化努力的外部方向存在问题, 因为它忽视了学术单位的核心。就其核心而言, 高等教育是关于学生的学习, 对于大多数没有参与国际流动的美国学生, 以及就读于美国院校的来自世界各地的国际学生而言, 这意味着校内课程和联合课程。作为教

学和研究的主要推动者，教师是学生学习的
关键；为了让学生达到全球学习目标，教师
必须具备全球能力，能够在课堂上传达他们
的国际经验和专业知识，并准备好与国际学
生开展有效互动，积极致力于国际化工作。

“课程、联合课程和学生学习成果”，以
及“教师政策和实践”是国际化和全球参与
中心综合国际化模型的两大核心领域，而这
绝非偶然。它们的位置表明了其重要性；为
使国际化在高校中成为一项重要而非次要活
动，关注这些领域至关重要。作为核心领域，
它们可以说是最难改变的；然而，随着院校
争取更深入、更全面的校园国际化，这些核
心领域需要更多的努力和资源。

美国国际化的未来

展望国际化的未来，不能忽视的是 2017
年初美国的政治发展。“描绘”项目调查于
2016 年 12 月结束，正是在唐纳德·特朗普
总统当选之后及其就职前夕。在撰写本文时，
特朗普政府发布了一系列与移民和外交关系
有关的行政命令和政策声明，这些政策可能
会对学生流动产生巨大影响——因为数据表
明，国际化方面的事宜是美国高校的重中之
重。

为了回应 2017 年 1 月颁布的题为《保护
美国免受外国恐怖分子袭击》(*Protecting the
Nation from Foreign Terrorist Entry into the
United States*) 的行政命令，在美国教育协会
和其他 46 个美国高等教育协会致国土安全
部 (the Department of Homeland Security) 部
长的信中，美国教育委员会会长莫莉·科贝
特布·罗德 (Molly Corbett Broad) 表示：“我
们担心这会对国际学生和学者继续把美国视
作对学习和研究非常友好的国度的能力产生

寒蝉效应。”这种“寒蝉效应”也是最终支持
最初行政命令的法院论据的核心组成部分。

尽管美国校园以及海外消息来源的轶事
报告表明，目前的政治环境确实影响到国际
学生在何处学习，但对学生流动人数的以及
对更广泛的国际化努力的长期影响很难预
测。无疑，院校和各部门的反应会有所不同。

美国教育协会“国际化实验室”
(Internationalization Laboratory) 项目为期
18 个月，旨在指导院校通过国际化战略规划
流程。在与该研究组同事最近的一次会议上，
一些与会者形容国际化的总体气氛“士气低
迷”；然而，其他人则将其定性为“激励人心”
的，并认为这应该是重新聚焦和推进的时候。
鉴于新的政策障碍和严峻的政治环境，一些
高校可能确实会退出国际化活动。然而，对
于其他高校来说，势头将会持续下去，也许
会出现不同的活动和重点。

例如，一些院校可能会尝试加强与国际
合作伙伴的关系，以此作为推动学生流动的
手段，而不是依靠直接招募国际学生来达成
目的。其他学校可能会为海外学生开发新的
学术课程，或提高他们虚拟教学和研究合作
的能力。如前所述，一些院校可能会将其国
际化重点转向内部——将更多注意力和资源
聚焦在校园内课程、联合课程以及教师发展
举措上，以使用完全外向型国际化所不允许
的方式推进综合国际化进程。

无论在政治和政策方面发生了什么，“描
绘”项目的总体经验可能会持续下去：国际
化总会遇到挑战，但机遇无处不在。只有时
间，以及 2021 年的“描绘美国大学校园国际
化”项目，才能说明目前的政治话语将会产
生什么影响，以及未来几年美国大学和大学
校园的国际化历程将如何完结。

增加留学生学费：硬币的两面性

D. Sanchez-Serra、G. Marconi

Daniel Sanchez-Serra 和 Gabriele Marconi：经济合作与发展组织（Organisation for Economic Co-operation and Development）教育与技能局（the Directorate for Education and Skills）分析师

电子邮箱：daniel.sanchezserra@oecd.org

Gabriele Marconi：经济合作与发展组织教育与技能局分析师

电子邮箱：gabriele.marconi@oecd.org

在目前的高等教育政策讨论中，学费的存在和收费水平是最激烈争论的问题之一。自 2010 年来，至少有 10 个经合组织国家在这一领域实施了改革。然而，要实现适当的平衡并不容易。一方面，较高的学费有助于资助更好的高等教育体系，特别是在公共预算紧张时期。另一方面，较高的学费可能给子女入读高等教育的家庭，尤其是财力有限的家庭造成负担。

然而，在许多国家，国际学生被收取高学费的政治争议相对较少。事实上，在大约一半的经合组织国家中，公立教育机构对就读同样课程的本国和外国学生收取不同的学费。在澳大利亚、奥地利、加拿大、新西兰和美国，外国学生平均支付的学费数额是国内学生学费的两倍以上，而在丹麦和瑞典，仅对来自欧洲经济区（the European Economic Area）以外的学生收取学费。在绝对水平上，国内学生与外国学生的学费差异可能非常大：在所有上述国家（奥地利除外），这一差额每年超过 8 000 美元。

对一些国家来说，学费差异取决于地缘政治因素，这些因素与“本国”和“外国”的区别并不完全一致。例如，在美国，如果在居住州以外的公立大学学习，即使本国学生通常也需要支付与外国学生相同的学费。

对于私立大学来说，学费通常没有差别。或者，欧洲经济区的学生可以在该经济区的任何其他国家学习，与国内学生支付相同的学费。

国际上近期在学费改革方面的经验可以激励其他国家寻找例证。例如，在过去 15 年中，丹麦、新西兰、瑞典和近期的芬兰都实行了相关改革，大幅度调整公立院校向其部分外国学生收取的学费。这些改革的证据（下文讨论）表明，外国学生不太愿意选择学费高的接收国。然而，相当数量的外国学生继续被招收进来，大概是受到教育质量、劳动力市场前景或接收国生活环境的影响。这些缴纳了较高学费就读大学的外国学生可以为接收国的高等教育体系带来巨大的经济收益。

外国学生所做的财政贡献

外国学生学费改革背后的主要考虑因素是财政问题。外国学生对国家教育系统资助的贡献大致可以通过将他们在学士和硕士（或同等）水平上的数量乘以他们支付的平均学费来估算。然后将这一数字除以公立和私立院校在学士、硕士和博士（或同等）水平的总支出，该支出不包括研究和开发。2013 年，澳大利亚和新西兰的这一比例在 25% 以

上,奥地利和瑞典为 1%,这为外国学生在高等教育系统融资方面的作用提供了一个思路。

在澳大利亚和新西兰,来自外国学生学费的大量收入是由于自费外国学生的数量巨大,也因为他们支付了相对高昂的学费(两国均超过 14 000 美元)。相比之下,外国学生在奥地利支付的学费相对较低(平均每名外国学生每年约为 11 700 美元);在瑞典,2013 年支付更高费用的外国学生的比例仍然较低(在 2011~2012 年改革之前入学的学生不支付学费)。

外国学生如何回应?

在 2004 年至 2014 年间,三个经合组织国家实施了旨在调整国际学生学费的改革。来自丹麦、新西兰和瑞典的国家改革证据表明,学费和新入学国际学生的数量密切相关。

2006 年,新西兰实施了一项政策,旨在通过补贴学费来吸引国际学生入读博士课程,这与国内学生类似。通过给予国际学生及陪读家人一些在该国工作的权利,对国际学生的吸引和保留也得到了提升。这一政策在其实施的同一年被证明是有效的,因为在 2006 年,新进的博士项目国际学生人数增加了一倍多,且从 2007 年开始持续稳步增长。

另一方面,丹麦(2006 年)和瑞典(2011 年)为就读短期大学课程(学士、硕士或同等学位课程)的外国学生引入了学费。国内学生和来自欧洲经济区的学生不必支付学费,来自欧洲经济区外的新入学者必须在丹麦支付超过 11 000 美元的学费,在瑞典支付

超过 13 000 美元的学费。在改革开始实施的那一年,两国的国内和欧洲经济区学生人数都有所增加,而丹麦的国际学生人数则下降了 20%,瑞典甚至更为明显,下降了 80%。

较高的留学生学费:一切都好吗?

现有数据表明,外国学生可以为高等教育系统的巨大开支提供资金。在本刊和其他权威刊物中,他们被称为高等教育的“摇钱树”。这促使许多政府向国外学生收取比国内学生更高的费用。

然而,国际学生拥有选择权:他们愿意移动且有很多选择。现有证据表明,随着学费的增加,来到某一国学习的国际学生人数可能急剧下降。

国际学生人数的减少可能会损害高等教育体系,因为国际学生不仅带来财政贡献,也带来多元化的观点和文化,以提升所有学生的教育体验。国籍歧视还可能通过在学生之间创造分歧,乃至损害学生体验。

也许由于这些原因,几个月前,就读于比利时布鲁塞尔自由大学(the Free University of Brussels)和鲁汶天主教大学(the Catholic University of Leuven)的本国学生与国际学生都强烈反对为国际学生增加学费的计划——这些抗议活动成功了。向外国学生收取学费可以成为提高高等教育经费的工具,但政府必须记住,这个工具本质上是一把双刃剑。

注:文中观点仅代表作者本人立场,不一定反映经合组织或其成员国的官方观点。

“一带一路”与中亚：高等教育国际化的新趋势？

李艾斯

哈萨克斯坦纳扎尔巴耶夫大学 (Nazarbayev University) 教育研究院助理教授

电子邮箱: li.aisi@nu.edu.kz

2013 年, 中国国家主席习近平在阿斯塔纳纳扎尔巴耶夫大学的讲话中提出了“丝绸之路经济带”(Silk Road Economic Belt), 该提案与“海上丝绸之路”(Maritime Silk Road) 合资企业已发展成为“一带一路”(One Belt One Road) 战略。该带覆盖了古代丝绸之路上广阔的地区, 从中国延伸至欧洲, 直至中亚。批评者认为这一战略是中国在世界经济中展现其雄心壮志的最新规划, 同时也是其软实力政策的另一种形式。五个中亚共和国: 哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦对“一带一路”的反应不同。哈萨克斯坦的“明亮之路”(Nurly Zhol) 倡议直接与“一带一路”联系在一起, 反映出该国的目标不仅仅是成为中国与欧洲之间的过境区。土库曼斯坦和乌兹别克斯坦对中国的劳动力扩张持谨慎态度, 因此限制了本国招聘项目的中国员工人数。在高等教育方面, “一带一路”对中亚地区产生了真正的影响。四年来, 关于该战略对中国和中亚高等教育的影响引发了几个问题。

中国对奖学金的投入

“一带一路”强调, 深化关系必然通过教育来联结该地区。习近平在讲话中宣布了为期 10 年的计划, 向上海合作组织成员国 (the Shanghai Cooperation Organization) 的学生提供 3 万份奖学金, 以便在中国大学学习, 并邀请该地区孔子学院的 1 万名师生参

加在中国的培训课程。由于八个成员国中有四个是中亚共和国, 这样一个慷慨的提议让人们猜测中国正在利用高等教育作为影响中亚的手段。

事实上, 自 20 世纪 90 年代早期共和国独立以来, 中国一直为中亚学生提供奖学金。这些奖学金包括各级政府奖学金、院校奖学金、孔子学院资助以及私人企业提供的全部或部分奖学金。这些奖学金往往反映了中国的国家政策取向。例如, 以“一带一路”为重点, 中亚学生奖学金数量呈上升趋势, 这体现在分配给上海合作组织成员国的奖学金数量增加。

2013 年, 来自中亚的 2 万多名学生在中国学习, 其中约 2 200 名学生获得中国政府奖学金。中国教育部公布的最新数据显示, 哈萨克斯坦是获得中国政府奖学金的十大国家之一, 特别是在“一带一路”政策支持下。

中国吸引中亚学生的举措并不令人感到意外。高等教育一直是中国文化外交在世界各地赢得人心的途径。在实践层面上, 中国和中亚之间多产且可持续的关系需要得到训练有素的专业人员的支持。然而, 应该指出的是, 在出国留学时, 俄罗斯仍然是中亚学生的首选。历史上, 中亚精英在俄罗斯接受教育, 他们与俄罗斯保持着强有力的文化和政治关系。越来越多的中亚学生在中国学习是否会改变这种关系仍然是一个问题。

孔子学院

孔子学院是另一个通过语言培训促进中亚与中国高等教育交流的重要机构，也是向其他国家的学生、学者和汉语教师颁发“孔子学院奖学金”以在中国指定大学学习的另一重要机构。

长期以来，孔子学院除了提高对汉语和中国文化的认识外，也是中国软实力政策的重要组成部分。习近平主席在该地区孔子学院向学生和教师颁发奖学金的演讲恰恰体现了这一作用。

目前，除土库曼斯坦外，中亚有 12 所孔子学院。它们被认为是“一带一路”的重要推动者。与欧洲和北美的孔子学院相比，中亚地区缺少教师，缺少以中亚各国语言编写的教科书。

直到今天，俄语仍是中亚的共同语言，这反映了俄罗斯广泛而深刻的影响。在中国政府的支持下，中文的兴起可能被视为俄罗斯在该地区文化影响力的竞争对手。

中国边疆的国际化

这些频繁交流的一个不太明显的后果是它们对新疆（中国西北边疆）高等教育国际化的影响。地理位置邻近一直是中亚学生将新疆作为学习目的地的原因。此外，发达的基础设施、低廉的生活费和学费，以及项目质量的提高，都使新疆成为理想的目的地。政策支持也有助于中亚学生入学人数的增加。自 2008 年以来，每年都有 100 份中国政府奖学金专门拨给新疆，以吸引国际学生，特别聚焦于中亚学生。这一倾向在《新疆维

吾尔自治区中长期教育改革和发展规划纲要（2010~2020 年）》中明确提出。截至 2013 年底，在新疆留学的国际学生有近 7 000 人，比 2010 年增长近 3 倍。2014 年，新疆约有 80% 的留学生来自中亚。

新疆在中亚孔子学院的发展中也发挥着重要作用。中亚地区的 12 所孔子学院中，有 7 所与新疆的大学合作。在吉尔吉斯斯坦，所有 4 所孔子学院都有新疆合作伙伴。这些伙伴关系与通过同中亚高等教育合作开展西部大开发的优先事项相呼应，新疆在这一国家政策中具有独特的作用。

新疆在招收国内学生方面可能处于不利地位。但是，它在招收来自邻国的学生方面具有区域优势。在国家政策层面，这些优势有望促进中国边疆地区的高等教育发展。

主导作用体现在哪些方面？

“一带一路”对中亚与中国高等教育关系的影响带来了三个问题。首先，教育部门的发展遵循中国的文化外交话语，强调通过教育建立人与人之间的关系。然而，中国的教育投资是否有助于中亚的经济转型，例如帮助该地区从对采掘业的依赖转向多元化经济，这仍然不确定。其次，在“一带一路”背景下，中国边疆地区在高等教育国际化方面似乎是“安静的成功者”，新疆可望有进一步的发展。第三，也是最重要的是，中国在中亚教育领域的影响力可能会挑战俄罗斯在该地区的主导地位。有很多研究是关于中俄两国在经济和政治影响方面的竞争问题，但对教育领域的竞争及其对中亚经济、政治和文化转型的影响知之甚少。

培养行政人员成为高等教育国际化的重要力量

Fiona Hunter

意大利米兰圣心天主教大学 (Università del Sacro Cuore) 高等教育国际化中心 (Centre for Higher Education Internationalization) 副主任

电子邮箱: fionajanehunter@gmail.com

由于国际化的定义在过去 25 年中有所发展, 它们通常会排除 (或很少提及) 行政职能。然而, 在提倡综合性方法的最新定义中, 越来越明显地提及国际化在大学环境中的支持职能, 但行政人员的角色很少被讨论。这一趋势在很大程度上也反映在国际化的实践中, 尽管行政人员一直参与, 但重点主要放在学术活动上, 也因此聚焦在学生和教师身上。

虽然行政人员常常处于幕后, 有时又是默默无闻, 但是他们有望适应不断变化的体制需求, 并提供必要的服务水平, 无论是否进行适当的培训。目前的“伊拉斯谟+”(Erasmus+) 项目以及“大学向国际化的系统性转变”(Systematic University Change toward Internationalization) 项目, 旨在消减这种疏忽, 通过认识到这些员工发挥的基本作用, 并通过专门的培训使其成为院校国际化进程的积极参与者。

为更好地了解他们的需求及其工作缓解, “大学向国际化的系统性转变”项目团队进行了一个分为两部分的调查, 其中包括:

(1) 对欧洲高等教育区 (the European Higher Education Area) 大学的国际办公室主任发放调查问卷, 以及 (2) 对项目组联盟的六所大学的行政人员 (包括初级到高级) 进行访谈。调查得出了一些关键结果, 这些结果将直接为发展该项目所提供的培训提供有用信息,

同时也对国际化管理有着更广泛的影响。

构建承诺

正如所料, 接受调查的大学宣称国际化对其发展日益重要甚至至关重要, 大多数人表示其大学已制定了战略计划。诚然, 这些战略形式各异, 有效程度也不同, 拥有战略计划并不总是意味着它就能体现在制度政策和日常实践中。该研究表明, 如果有全面的国际化方法, 该院校更有可能正在寻求建立对国际化的共识和承诺。另一方面, 较弱的流程倾向于将行政人员划分为两类, 即那些尽心尽力、信仰坚定的人和那些认为国际化遥不可及并随之远离的人, 后者可能对国际化的理解有限, 或是拒绝参与。

对国际化的承诺需要一个经过认真思考的战略性过程, 考虑到整个院校的发展。这必然意味着一个长期的变革过程, 且该研究强调, 大学越是开放和面向未来, 越有可能愿意参与组织变革, 将其作为国际化战略的重要组成部分。

转变的角色

此外, 更全面的方法必然会使国际活动的数量和范围增大, 这需要更专业化的行政人员的参与。承认这种需求的大学将其对行政职能的传统理解转变为这些员工在国际化中扮演平等合作伙伴的决定性作用。国际化

的短期、专门的方法往往屈服于外部压力而非提前计划，导致参与国际化活动一线人员的挫折感、紧张感、超负荷感和不适感。

接受访谈的行政人员强调，他们在处理国际活动方面面临的许多挑战来源于不支持国际化需求的体制结构和做法。最经常提到的是典型的组织挑战：协调、沟通和过度的官僚主义。中央管理部门与学院之间缺乏统一的目标，国际化战略缺乏有利的政策框架，导致不同行政单位之间以及行政单位和学术界之间的紧张和沟通不畅。研究参与者还强调自己缺乏足够的准备来处理其新的且经常快速转变的角色。

三个关键技能

无论国际化的发展阶段或战略管理的传统如何，人们普遍认为目前的行政能力水平不足以提供高质量的服务，并且到处都有改进的余地。该研究强调了院校中广泛的一般培训规定，但针对行政人员国际化的专门培训通常很少。在提供培训的情况下，它可能与国际化战略挂钩，培训很少以系统性方式提供，针对具体的行政需求量身定做，或是以职业发展为目的。

实际上，国际化培训通常被理解为参与英语语言课程，虽然这确实是研究中出现的三项关键技能之一，对于行政人员来说非常重要，但仅仅学习英语是不够的。该研究还

指出，工作人员需要能够在多元文化环境中进行交流，并了解国际化。不管是否令人惊讶，许多人表示对自己所在院校的国际化战略缺乏了解，强调有效内部沟通的重要性，特别是当人们想成为一项举措的一部分时。事实上，许多工作人员指出，培训不仅要获得适当的知识和技能，还要构建团队精神和共同承诺。

国际化作为变革的杠杆

该研究强调“大学向国际化的系统性转变”项目的信念：国际化的战略方法认识到行政人员作为平等伙伴并积极参与其中的价值。当培训计划与战略相一致时，它不仅为行政人员提供支持国际化计划的合适技能和能力，且增强了他们通过发展和提供高质量的服务做出积极贡献的信心和承诺。

它还强调了这样的信念：国际化也是体制变革，在个人和院校层面需要有意愿学习新的实践。研究表明，如果国际化得到谨慎的规划和实施，决策得到有效传达，适当的结构和流程落实到位，以及工作人员经过适当的培训以完成预期任务时，院校的幸福感就会增强。国际化暴露并放大了院校的弱点，任何认真对待国际化的大学也必须愿意对其传统的运作模式进行诚实和批判性的考察，并进行必要的改变。

国际化中的差距与相似性：埃塞俄比亚的经验

Wondwosen Tamrat、Damtew Teferra

Wondwosen Tamrat: 埃塞俄比亚圣玛丽大学 (St. Mary's University) 副教授、创始校长

电子邮箱: preswond@smuc.edu.et

Damtew Teferra: 南非夸祖鲁—纳塔尔大学 (University of KwaZulu-Natal) 高等教育教授、高等教育和培训发展领导者、非洲高等教育国际网络 (the International Network for Higher Education in Africa) 创始主任

电子邮箱: teferra@ukzn.ac.za 和 teferra@bc.edu

发达国家和发展中国家对高等教育国际化的兴趣和参与不可避免地正在上升。在这两类国家中,院校都不断被吸引以适应这种新兴趋势。然而,由于诸如主流需求、能力、资源、体制地位和野心等背景因素的影响,差异广泛存在。我们通过探索诸如动机、方法、政策、策略以及埃塞俄比亚院校关系本质等因素,考察发达国家和发展中国家实现国际化的方式。我们认为这样的做法有助于规划和发展与埃塞俄比亚高等教育相关的框架,而非选择全盘参照其他国家地区的做法。

埃塞俄比亚高等教育始于 1950 年,当时建立了亚的斯亚贝巴大学学院 (the University College of Addis Ababa)。直到 20 世纪 90 年代末,高等教育这一领域仍然是精英主义主导的,共有两所大学,学生数量约为 38 000 人,毛入学率为 0.8%,即使按非洲标准来看,这个比例也非常低。过去二十年来,该领域取得了惊人的发展。公立院校的数量已达到 36 所,预计未来几年还会增加 11 所。有 110 所私立院校,其中四所有大学地位。高等领域接收了 70 多万名学生 (其中公立大学占 85%),毛入学率为 10%。这种快速变化的格局使得国际化更为重要——它将作为解决与快速“大众化”系统相关的众多挑战的主要机制。

差距与相似性

关于动机,埃塞俄比亚高等教育机构参与国际化主要是由新兴需求驱动的。在合格教职员工的可用性和研究成果方面,该领域的积极扩张已带来了巨大挑战。目前,高等教育领域的博士生仍仅占 15%,尽管政府计划在 2019~2020 年间将其提高到 30%。研究产出的数量也相当低,除其他因素外,这是由于研究传统不佳,教学负担过重,技能不足等原因所造成的,当然还有资金的限制。

埃塞俄比亚大学意识到国际化在改进教学和学习、学生和教师发展以及标准和质量方面的重要性。其参与形式主要涉及教学和科研合作以及国际科研项目。政府进一步设想加强这种合作和国际交流,以提高教学效率和学术课程及科研的质量。

在国际化过程中,大学按照该顺序对博士学位和硕士学位项目给予最高的重视。在学科方面,工程和健康科学处于领先地位。鉴于这些层次和这些学科的高素质人员严重短缺,这似乎合乎逻辑。作为必然结果,推动埃塞俄比亚高等教育机构发展的动因与其他大多数非洲国家一样,更多地与学术相关,而非经济、政治和/或文化理由。国际学生招生和使用国际化作为声望来源的问题,似乎

是发达国家高等教育机构的主要特征，且正越来越多地出现在发展中经济体中，这些问题尚未成为埃塞俄比亚院校关注的焦点。

院校认识到国家政策在制定国际化体制政策方面的重要性，但迄今为止，还没有这样的政策存在。最近政府的一份文件《第五期教育部门发展计划》(*The Education Sector Development Program V*) 承认缺乏全面的国际化政策，该计划设想在 2016~2020 年间编制和批准关于国际化的国家政策和院校合作战略。该计划还包括建立一个国家性单位或机构以促进、监督和评估埃塞俄比亚高等教育的国际化，并制定和实施吸引外国学生的战略。但是，这尚未实现。

各大学之间缺乏促进国际化的战略性参与。由于缺乏资源和明确的方向，与国外院校建立和管理伙伴关系的大多数院校未以有序和系统性的方式处理其工作。在较大规模的大学里，各种举措都在不同层面上进行管理，而没有传达给学院的高层或是负责的特定主管部门。

同样严重的是，国际化许多方面的数据很少，而且，影响各级信息流通的知识管理系统非常薄弱，这使情况进一步恶化。院校将这些弱点归因于日常事务的过度负担，如学生宿舍、餐饮和休闲等重要问题，这些事情妨碍院校将其注意力放在更具战略性的任务上。

埃塞俄比亚大学建立的大多数关系主要是南北合作而不是南南合作，欧洲作为合作的首选基地——北美远远落后。这些不平衡

的伙伴关系主要归因于财政资源和能力的差距。在大多数情况下，地方院校仅仅是“接受者”，互惠因素并不明显。还有一些来自发达国家的合作伙伴试图实现自己的目标，却未充分关注当地合作伙伴（有时还有自己的资助者）的需求和期望。

埃塞俄比亚国际化的一个独特和有益的特点是存在监管制度和框架，这在其他地方不总能得到保证，即便是发达国家也是如此。长此以往，对外国学历的学术认可和等同性安排是教育部的一项任务。在行政部门中承认外国文凭需要通过教育部的审查。这一角色以及授予跨境高等教育提供者认证的额外责任已转移到 2003 年成立的高等教育相关性和质量机构（the Higher Education Relevance and Quality Agency）。该机构通过其双重任务来限制可疑证书和不道德的教育提供者。

未来的路

上述分析表明，在探索国际化领域和制定议程时，需要了解全球趋势、国家框架和制度背景。尽管埃塞俄比亚的趋势在提高对国际化的认识和准备度方面是乐观的，但仍迫切需要解决在政策、战略方向、系统和框架方面的现有缺陷。然而，考虑到它们不断面临的诸多挑战，埃塞俄比亚的高等教育机构以及其他类似新兴系统的高等教育机构很可能在未来的许多年里继续与国际化的复杂性相抗争。

印度不平衡的学生流动：一个严重的问题

Rashim Wadhwa

印度克什米尔中央大学 (Central University of Kashmir) 教育学院助理教授

电子邮箱: nunha84@gmail.com

过去十年里,全球教育经历了巨大变化,从国内市场扩张到国际化。随着时间的推移,人们迫切希望对教育系统进行重组使其具有国际可比性,确保包括印度在内的全球经济效益。国际化被认为是一个优先事项,特别是在最近的教育政策中。印度政策制定者面临的关键问题包括如何增加国内留学生人数以及如何出口教育服务。在这种情况下,向内和向外学生流动性之间的不平衡已经凸显,并伴随着一些新出现的挑战。目前,全世界有超过五百万学生在海外学习,印度的向外流动学生比例很高。印度在国外的学生人数已从 1999 年的 55 444 人增至 2016 年的约 255 030 人。据预测,到 2024 年,将有 40 万印度学生离开该国进入国外大学。这些增长的数据表明,印度是继中国之后第二大最重要的留学派遣国,它已成为国际学生市场的领导者。虽然印度学生的主要目的地国多年来一直保持不变,但其他参与国正在进入该领域,所以,复杂的变化正在出现。

与向外学生流动率持续增长相反,自 1986 年以来,在印度求学的国际学生人数并不规律,其总体增长令人沮丧。1986 年,印度的国际学生人数为 10 877 人,1993 年增加到 13 707 人。此后,该数字开始下滑,达到历史最低点,即 1998 年的 5 323 人。此后,这一数字再次上升,2014 年达到了 30 423 人。向内国际学生来自少数国家:大部分来自发展中国家,只有一小部分来自发达国家。前

者约 60% 来自南亚国家,尼泊尔排在首位 (6 009 人),其次是阿富汗 (3 855 人) 和不丹 (1 201 人)。在印度所有招收国际学生的大学中,印度曼尼帕大学大学的人数最多 (2 742 人),其次是普纳大学 (the University of Pune)。

向内与向外学生流动

国际学生仅占印度高等教育入学人数总数的 0.6%, 而此数字在中国为 1.0%, 美国为 3.7%, 英国为 19.0%, 澳大利亚为 21.4%。在此背景下,印度向内流动与向外流动的比例为 1:10, 这是一个重大挑战:不仅是人力资本流出印度,大量收入也流出印度。

人力资本与收入的流失

尽管印度的高等教育并不像其他许多国家那样发达,但与教育服务有关的贸易似乎相当有限。教育服务贸易中的进口(支付)总额从 1999~2000 年的 6 100 万美元增至 2016~2017 年的 26 亿美元。鉴于到国外接受高等教育的印度学生人数持续增加,这一数字可能会进一步增加。相比之下,2016~2017 年教育服务贸易中的出口(支付)总额为 5.04 亿美元,这清楚表明向内和向外流动之间的收入不平衡。

关于人力资本的流动,值得注意的是,拥有著名大学(如印度理工学院[the Indian Institutes of Technology]或印度管理学院[the

Indian Institutes of Management]) 学位的毕业生在出国进行高级学位学习后回国的比例很低, 特别是与国外类似人群相比时。事实上, 印度国民是获得美国专业工作签证 (H-1B) 的最大国家群体, 占全球总数的 59%。然而, 不幸的是, 很少有年轻毕业生返回印度工作的成功案例。

严峻的问题与解决方案

如果印度想要恢复其在国际高等教育领域的地位, 决策者应该解决以下问题。由于向外和向内流动性的不平衡, 出口和进口教育服务之间存在巨大差距。为了进入国际高等教育市场, 印度不得不求助于通过远程教育计划出口教育服务, 且建设主要针对发展中国家学生的教育基础设施。由于印度高等教育成本低于发达国家, 印度在这方面具有很强的比较优势。

为了提高向内学生的流动性, 应该建立特别教育区。印度应集中力量在不同区域发展这些教育区, 并吸引大批国际学生。人们已经发现, 印度的国际学生被特定的城市和

院校所吸引: 普纳市有 29.30% 的国际学生, 德里有 20.48%, 而马尼帕尔 12.78%, 这三个城市在吸引国际学生上遥遥领先。或许, 针对那些有可能发展成为国际教育中的卓越中心的城市而言, 加强基础设施是一个很好的策略。

印度还应减少其向外学生流动, 这对应于教育服务的进口。尽管印度在科学和技术方面的高等教育能力显著增强, 但在其他研究领域缺乏高质量的高等教育机构。印度理工学院和印度管理学院具备很强的竞争力, 但无法满足当地需求。获得优质教育的渠道有限导致向外和向内学生之间的流动不平衡。此外, 第二级和第三级教育机构之间存在明显的质量差距。如果印度希望吸引更多的国际学生, 现在是恢复高等教育机构质量的时候了。表现较差的院校通过复制领先的印度大学的结构和战略, 可以最好地改善质量。这应该启动一个改进过程, 第二级院校以类似的方式支持第三级院校。因此, 一个可持续的、动态的、自我维持的质量机制应该改变高等教育部门。

更好地影响市场？英国高等教育教学卓越框架

Michael Shattock

英国伦敦大学学院教育学院 (Institute of Education) 全球高等教育中心 (the Centre for Global Higher Education) 客座教授

电子邮箱: m.shattock@ucl.ac.uk

保守党政府高等教育政策的核心思想是相信引入市场力量和更大的竞争将提高质量。“科研卓越框架”(The Research Excellence Framework) 常被引用作为一个很好的例子, 虽然它在 20 世纪 80 年代中期的引入实际上被设计为一个工具, 主要出于学术原因, 以在少数几所大学加强英国科研的专注力。在过去的 30 年中, 对这项工作的持续开展以及伴随着所获成绩的声誉和经济效益的结果是, 科研卓越框架对大学产生了巨大的影响, 并且引发了对“大学优先考虑科研而非教学”的批评。“教学卓越框架”(Teaching Excellence Framework) 的引入, 部分而言是对此的回应, 也是试图改变平衡, 增加对教学的关注。但也许对此更大的影响则是 2010 年的全额学费收取, 并取消学生人数上限, 这导致学生招生竞争激增。这增强了市场需要更好地了解个别院校的教学质量的意识, 特别是当英国的大学试图收取最高限额的学费, 即 9 000 英镑。(在 20 世纪 90 年代, 人们提出了类似的观点来为质量保证机构[the Quality Assurance Agency] 的成立以及审查和报告过程产生的过多官僚主义做出辩解。)

“教学卓越框架”的推出首先出现在 2015 年大选的保守党宣言中, 并在新任部长乔·约翰逊 (Jo Johnson) 上任时大力推行。从一开始, 这显然是一个基于指标的实践, 而非繁重 (且昂贵) 的质量保证机构方法。

一个由学者、学生和雇主 (所谓的利益相关者) 组成的小组成立了, 以便充实细节, 这一概念牢牢嵌入新的《高等教育和科研法案》(Higher Education and Research Bill) 中, 该法案取代了附带学生办公室的供资委员会 (the Funding Council) 并重组了科研委员会。

教学卓越框架仅在英格兰是强制性的, 对苏格兰、威尔士和北爱尔兰是否希望加入, 则是可选的。英国引入了一项新的激励措施, 该措施只适用于英格兰, 其条款是只允许在教学卓越框架中表现良好的院校提高学费。在上议院关于条例草案的辩论中, 对教学卓越框架评级中使用的指标有强烈的批评, 但条例草案最终通过时, 下议院却推翻了否决票。

基于指标的方法

但是, 自该计划启动以来, 对这些指标的批评已非常普遍。“教学卓越框架”的评估是将院校评级为金、银、铜三个级别——“铜”代表的是教学质量刚好令人满意。这些成绩基于三个指标和六个数据集: 全国学生调查 (the National Student Survey) (由莫利调查机构[Ipsos Mori]代表政府展开调查), 它将学生的观点分别记录在教学、评估和对个别学位课程的反馈, 以及提供全面的学术支持上; 高等教育统计局 (the Higher Education Statistics Agency) 有关院校辍学率的数据;

毕业后就业数据。这些都并非完美无缺。全国学生调查数据是从就读大学最后一年学生的回复中收集的，并且可能会受到与教学无关的校园事件的影响，例如大学鼓励完成表格，或者承认有利的回复将最终反映在大学的排行榜中。回复率不稳定，但 50% 是最小的合格值。辍学统计不可避免地与社会阶层和经济劣势相关，而区分“就业”和“高技能就业”的就业统计数据是以毕业生毕业后六个月的回复率为基础的，且在回复率和信息质量方面存在着众所周知的变化。每所院校的数据都根据学生的人口特征进行了基准测试，并增加了一个变量。将这些数据捆绑在一起，就构成了一个统计学的“混搭”。

每所院校受邀提交一份 15 页的报告，阐述其数据并描述其教学目的和目标。只要这些意见对评估至关重要，正如“教学卓越框架”主席所声称的那样，可以认为“教学卓越框架”是以度量为导向的，但不是由度量决定的。然而，这种说法需要与发布的声明相一致，即打分是为六个核心度量标准中的每一个标准分配加号或负号；获得三个或更多加号且没有负号的院校有资格考虑进行金奖评估，获得两个或更多负号的院校有资格获得铜奖。在这两者之间的分数则符合银奖标准。

结果

第一次“教学卓越框架”评估的结果于 2017 年 6 月发布。第一轮总被认为是试验年，

之后专家组将审查这一实践和受到的批评。这并没有阻止有关一些著名的罗素集团大学获得铜奖的媒体头条，而 1992 年后建立的一些大学在全国性报纸上刊登了两页纸来宣传它们的金奖。（实际上，33% 的大学获得了金奖，82% 获得了金奖或银奖）。这位部长甚至利用这个机会将一所罗素集团大学的铜奖与副校长的（高）薪水相提并论，并将其用作批评副校长薪水的基础。

除了某些数据的碎片化性质之外，审核小组需要处理的重要问题包括“教学卓越框架”没有实际评估教学，而只是对教学反应的不完整记录。从影响市场的角度来看，它只传达了院校观点，而不是对申请者想要学习的实际学位课程（甚至是部门）的评估。金奖、银奖和铜奖的选拔只能被描述为粗略的分类、平民主义者和迎合媒体，尤其是当一些最为择优录取的院校和一些最易于进入的院校可能因基准测试方法而处于不利地位时。一些可能的未来改进似乎更令人质疑：引入基于上课时数的指标，或是从税务部门获得五年后的毕业生实际薪水情况。

然而，不尽人意的是，“教学卓越框架”似乎滞留在此处（至少在保守党政府执政期间）而且它将继续存在争议。我们也可以自信地认为，院校中的一些最优秀的人才将致力于“操纵”数据，以确保其院校的定位来保护大学的品牌，并在已创造出来的市场中茁壮成长，并在获得政府的许可时提高其学费水平。

重构威尔士义务后教育

Ellen Hazelkorn

爱尔兰高等教育政策研究部 (the Higher Education Policy Research Unit) 荣誉教授、主任, 爱尔兰 BH 协会 (BH Associates) 教育政策顾问

电子邮箱: ellen.hazelkorn@dit.ie 或 info@bhassociates.eu

像世界上大多数国家和地区一样, 威尔士正面临着快速的社会和经济变化。作为大不列颠联合王国的一个地区, 其未来将受到自身决定以及目前英国脱欧谈判的结果的影响。在威尔士, 离开欧盟的决定, 即英国脱欧 (Brexit) 以微弱多数通过 (52.5% 比 47.4%)。今天, 尽管英国脱欧在实践中意味着什么仍存在不确定性, 但少有迹象表明自公投以来态度已发生变化,

如果有关英国与欧洲未来关系持续存在的困惑还不足以构成挑战, 那么威尔士面临着自己的人口、劳动力市场和经济的挑战。到 2039 年, 威尔士人口预计增长 6.1%, 达到 338 万。特别重要的是, 在威尔士学习的威尔士籍的本科生人数在下降, 且继续攻读高级/研究生资格的 (资助) 机会有限, 这与威尔士籍的年轻人进入继续教育和职业培训的人数形成了对比。这些教育趋势加剧了经济中更深层的结构性问题。

威尔士主要是一个微型、小型和中型企业经济体, 由低水平的制造业组成, 对公共部门严重依赖。威尔士几乎没有大公司。融入英国经济的卡迪夫市是个例外。尽管自 2008 年大衰退爆发以来, 经济出现了一些复苏, 但威尔士仍是联合王国境内经济增速 (以总增加值衡量) 最慢的地区。

这种情况带来了严峻的挑战。如何组织教育系统最大限度地增加学生的学习机会和

质量以及开展卓越研究? 教育机构如何更好地帮助塑造威尔士社会和经济的未来? 目前的治理安排效果如何, 需要改变的是什么?

威尔士义务后教育

多年来, 威尔士政府已经确定了其教育系统在二十一世纪所面临的持续挑战, 这是由于高等教育格局和治理安排的复杂性, 公共筹资结构的不断变化以及扩大其服务范围以满足公民需求的要求而导致。高等教育系统的不同部分以不同方式应对这些挑战, 从而导致“在关键功能实施上的不同类型的安排, 不同程度的参与和不同级别的有效性”。责任由威尔士政府和该政府资助的机构分担。

评估是通过委托的方式进行。它涉及对整个教育体系中的主要利益相关者的访谈, 包括雇主、学术人员和学生以及不同的政府机构。一项研究还探讨了国际实践, 涉及的内容包括: 关于中介组织作用的监管和治理安排; 高等教育格局以及使命和教育多样性与差异化问题; 协调机制, 包括绩效协议, 契约和分析等。

评估发现, 为使威尔士对高等教育学生、毕业生和其他专业人士以及企业更具吸引力, 需要更多重视发展强大的中间阶层的威尔士本地公司, 这是基于经济需求与教育机构之间更紧密的联系。为支持这些目标, 前

瞻性规划和系统协调是必要的。这意味着在具有竞争性的国家和全球视角的背景下，对人口和地理模式以及社会、经济和劳动力市场变化进行宏观考察，并具有高度集中的能力和实力来推动或引导院校切实满足这些需求。

建议

“迈向 2030 计划：威尔士建立世界一流后义务教育体系框架”（Towards 2030: A Framework for Building a World-Class Post-Compulsory Education System for Wales）规划出了一条雄心勃勃的道路。它提出了一种新的后义务教育治理模式，该模式基于公立院校之间更有效的协作以及威尔士社会目标。

六项关键原则支持改革和建议。这些包括采取系统观点，强调创建由竞争性和多元化院校组成的、协调一致的教育生态系统的重要性，这些院校共同合作并致力于创造卓越并构成关键力量。随着人们的健康水平提高，寿命变长，民主社会依赖于积极的、乐于参与的、负责任的公民，他们在其整个一生中都能接受教育。因此，强有力的信息在于教育通过其毕业生、新知识和创新对社会和经济发挥的作用和做出的贡献。这些都是常被提及的概念，但往往被院校的自我利益和声誉追逐所掩盖。因此，该报告强调了将不同年龄、性别的学习者的需求以及人才置于教育系统中心的重要性，在时间流逝中提升并改变了机会和生活环境。在强调“制度”和“社会”重要性的同时，由院校治理、责任和问责制推进的院校自治也是根本。

主要的建议是建立一个单一的监管、监督和协调机构，称为高等教育管理局（the Tertiary Education Authority）。该组织将取代之为满足义务后教育不同组成部分需求的各类组织。目的是鼓励对现在和未来的教育需求和要求进行更好的长期协调性思考。

回应及后续行动

在 2016 年 3 月提交评估报告后，威尔士政府迅速采取行动，接受并实施重要建议。该报告在威尔士议会进行了讨论，得到所有政党的广泛认可，并开始了广泛的磋商过程。

2017 年 1 月，威尔士宣布了新的单一监管、监督和义务教育协调机构，将负责为各级义务后教育、研究和质量保障工作提供资金。该机构则为高等教育和研究委员会（the Tertiary Education and Research Commission），其任务是加强与教育系统的一致性，其中心是学习者和社会。

“迈向 2030”计划对于展望二十一世纪的教育及其在社会中的作用做出了重大贡献。它强调稳固和支撑区域、社会、文化和经济发展，强调院校合作，以提高院校和国家的能力、实力和竞争力。最重要的是，它强调对灵活的学习途径的需要，使所有来自不同背景和年龄层次的学生能够在有生之年享受教育。接受公立和私立的教育院校是“协调性制度”的一部分，而非个人主义的自私自利的机构，这本身就是一个重要的声明。最后，威尔士政府通过迅速认可报告的原则和建议，明显地偏离了英国政府为英格兰采取的市场需求驱动方式。

日本高等教育中英语教学与信息技术并肩而行

Annette Bradford、Howard Brown

Annette Bradford: 日本东京明治大学 (Meiji University) 工商管理学院 (School of Business Administration) 副教授

电子邮箱: bradford@meiji.ac.jp

Howard Brown: 日本新潟县立大学 (University of Niigata Prefecture) 国际研究和地区发展学院 (Faculty of International Studies and Regional Development) 副教授

电子邮箱: brown@unii.ac.jp

在日本,与世界上大部分地区一样,英语作为教学语言(简称英语教学, English-medium instruction)是努力实现高等教育部国际化、吸引国际学生及培养学生全球竞争力的一部分。它正受到政府的投资和重要关注,所以我们可以说,它在高等教育中可能不是中心角色,但却是有意义的角色。然而,英语作为教学语言的发展并非没有挑战,而且这些挑战也并非仅存在于当前国际化的努力之中。这可能是日本高等教育界长期存在的结构性问题的最新体现。当 20 世纪 90 年代信息技术在教育领域得到推广时,官僚程序、缺乏技术支持和对新兴教学法的抵制被认为是有效实施的障碍。对于参与当前推行英语作为教学语言的任何人来说,这些障碍似曾相识。这些相似之处是引人注目的,通过观察信息技术的例子,我们可以看到英语作为教学语言的走向,并了解在哪些地方可以做出结构性改变。

引人注目的相似之处

第一个相似之处与实施的环境有关。在信息技术革命期间,创新受到危机感的驱使,因为日本在采用信息技术的竞争中落后于

人,迫切需要进行追赶。潜在的雇主需要具备拥有信息技术技能的毕业生,他们拥有独创性、个性、创造力、主动性和领导能力。现今,日本面临来自全球化社会、经济停滞和人口变化的挑战;有关危机的言论再次清晰起来。现在,企业的需求是更具全球能力的人力资源:他们需要具备强有力的沟通技巧、了解不同文化和价值、创造性地工作、采取独立行动,并能成为全球领导者的年轻人。

另一方面是在国家层面如何实施。当信息技术引入时,竞争性赠款资助了最初的大规模实施,大部分资源投向了精英大学。普通大学晚些时候才开始采用信息技术且规模较小,没有明确的任务或协调战略。今天的情况也是如此,“全球 30 计划”和国家的其他资助计划都支持少数知名大学的英语教学倡议,而大多数英语教学计划在缺乏政府支持或中央计划的情况下发展。

第三种情况出现在院校层面。早期的信息技术举措主要以志愿者为主,并由教师领导。分配给信息技术项目的管理员主要是通才,严重缺乏熟练的信息技术人员。在这种有限的支持下,教师领导者不得不将自己转

变成信息技术专家。今天也可以看到同样的情况。国际化活动和英语教学计划得到非专业管理人员的支持，许多人在有限的时间内被分配到英语教学项目中。英语教学的绝大多数领导者都是教职员，他们在致力于英语教学的推广前没有任何经验，也没有关于英语教学的知识。在过去的十年里，他们已把自己培养成为专家。

第四个要素主要关注实施而非整合。就信息技术而言，在院校层面上，确保一定数量计算机的可用性比考虑如何使用这些计算机来促进学习和教学更为重要。即使是现在，在急于实施信息技术的整整 20 年后，基础设施已经到位，但日本在实际接受信息技术教育方面落后于其他国家。设备和软件在大学中广泛使用，但很少关注培训或教学法的发展以支持其使用。同样，很多英语教学实施的特点是基于简单假设的决策制定，重点放在英语教学班级数量和学生流动率以及专门授课。连贯一致的课程开发、学生的语言、社交和学术需求以及教职员的专业发展都没有得到应有的重视。

信息技术和英语教学之间的最后一个相似点，也许是最重要的相似点，在于两者如何与普遍存在的社会结构背道而驰。信息技术被视为一个补充。这是对现有行政和课程先例的补充，而非推动大学或更广泛社会环境的深层结构变革。培养新一代计算机知识专业学生的尝试违背了大学本科生应该做什么的理念：培养通才。在当前的英语授课计划中工作的人员很熟悉这种斗争。在许多情况下，英语授课正在实施，以培养具有国际视野的年轻一代。然而，这个目标与日本国民身份重要性的普遍概念背道而驰。教育部一再强调道德教育和对日本传统文化的深刻

理解是全球教育的先决条件。这导致企图将学生培养成外向型（outward-looking）的人，但不能太关注外部。为了使英语教学变成日本高等教育必要的组成部分，需要逐渐在院校文化、行政结构以及教学方法方面慢慢进行深刻且可能造成身份认同威胁的变革。

未来的路

回顾信息技术经验，实施的主要障碍源于大学在制定新系统和政策时做出的决定。实施信息技术并将其有效整合到大学范围内意味着要对该院校的文化和政治进行深刻的系统性变革，这是一个令人望而生畏的前景。另一种方法是逐个部门地关注表面技术问题和数值目标，从而避免更麻烦的问题，这是一条更好走的路。实施的特点是短期规划和被动解决问题。因此，信息技术从未在高等教育中真正实现其潜力。日本大学的通信技术、信息管理和在线远程教育都相对欠发达。

但是当前的英语教学举措有哪些呢？所有迹象表明，我们正在走同样的捷径，即短期的、被动的决策制定过程。未来 20 年里，英语教学可能就像现在的信息技术一样，作为高等教育常见的一部分，有着稳定的地位，但却没有发挥核心作用，也没有深入融入大学文化。如果这就是我们作为英语教学利益相关者所想要的，那么我们可能行走在正确的道路上。然而，日本的英语授课仍处于起步阶段，大学有时间走更具挑战性的道路。如果结合得当，英语授课有可能影响日本高等教育的国际化。我们可以从当前信息技术项目的经验中学习，并考虑需要进行的结构变化，不仅是为了确保英语授课的顺利实施，而且是使英语授课真正融入大学的文化之中。

呼唤变革：日本国立大学的招生

石仓佑季子、川嶋太津夫

石仓佑季子：日本大阪大学讲师

电子邮箱：ishikura@chega.osaka-u.ac.jp

川嶋太津夫：日本大阪大学高等教育和全球招生研究中心教授、主任

电子邮箱：tatsuo314@chega.osaka-u.ac.jp

日本在国立大学的招生录取传统上采用了一个下放式选拔过程。每个部门的教职员制定他们自己的招生政策和标准，并做出选拔决定。大学里有招生办公室，但其职责往往主要是开展行政和管理工作。

直到目前为止，笔试一直是国立大学最重视的选拔标准。大多数申请国立大学的学生需要参加两次笔试：以选择题为主的国家考试，称为“大学入学国家中心考试”（National Center Test for University Admissions，以下简称国家中心考试），考试时间是在每年一月份的早些时候。然后在国家中心考试之后由每所大学执行的第二阶段考试，这一考试更注重思考和写作技巧。这两次考试主要衡量申请者在高中时取得的学业能力（即日语中的“学力”）。

这种以学业能力为导向的想法起源于这样一种信念，即反映优秀学业能力的高分数是学生知识、技能、动机、甚至是其品格的有力指标。为评估申请人的学业能力，大学依靠笔试。国家大学入学考试广泛使用这一措施。

变革的动机

虽然大学在大学入学上关注学业能力，但我们的知识型社会要求学生在二十一世纪

获得许多有用的技能，如批判性思维、解决问题和跨文化交流技能。在这种趋势下，学业能力的定义最近正在改变。近期，文部科学省重新定义了学业能力的组成要素。除以前的掌握知识和技能的定义外，新的学业能力概念还强调学生通过运用知识和技能能够完成何种任务。

此外，日本的非传统学生人数有所增加，如成人学习者、残疾学习者、回国学生、国际学生以及通过替代教育系统学习的学生。为接纳这些不同的学生，大学开始重新考虑大学招生申请者的“公平评估”概念。对于所有申请人来说，单一的衡量标准常常意味着公平，但情况发生了变化。

实施全面招生

根据文部科学省发布的统计数据，截至 2015 年，通过“全面招生”（holistic admissions）录取的学生在全国大学中的比例为 15.4%。在目前的趋势背后，政府强烈要求大学转变其招生方式。2013 年，教育重建实施委员会发布了关于大学录取的声明。可以看到的是，大学对学生的知识进行多层次和全面评估的重要性。这鼓励大学基于录取政策，不仅要评估学生的学业能力，还要评估其二十一世纪学习技能、动机、大学准备

情况和学生过去参与的活动等。

在这一声明之后，强大的中央教育委员会和日本国立大学协会一致认为，改革大学招生和开发新的国家大学入学很有必要。特别是日本国立大学协会设定了一个雄心勃勃的目标，即在 2018 年前将全面招生比例提高到 30%。它们还要求进行筛选，以评估批判性思维、正确判断能力、表达能力以及学业能力。为反映这一变化，大学入学考试将在 2020 年进行修订。

挑战和展望

考虑到政府的公告，越来越多的国立大学，其招生原本一直依赖于考试成绩，目前正在引入全面招生。但是，他们在引入这些变化时遇到了几个挑战。

国立大学，尤其是国内领先的大学，并没有完全摆脱旧的学业能力概念，它们也没有充分理解引入全面招生的意义。公平概念，即对所有申请者使用相同的衡量标准而不考虑其背景，这一理念深深扎根下来，并阻止大学取消基于录取的客观考试分数。

尽管引入了全面的评估方法，但考试分数仍是申请入学评估过程中的一个重要因素，且被视为衡量学生在大学中表现如何的指标。为评估学生的个性，大学要求学生提交高中阶段的个人陈述和推荐意见，参加面试，或是提交文件，以表明其在校内外的活动参与及所获成就，并显示其高水平的学业能力。国立大学的全面招生要求很高。不幸的是，大学未能吸引足够的申请者参加全面

招生流程，因为学生宁可参加更为简单的基于考试分数的招生。

此外，国立大学基础设施不足以更广泛地实施全面招生。实行有效的全面招生需要更多的时间和人力资源，且有必要建立一个与基于考试成绩的招生制度完全不同的过程。全面招生是一门艺术也是一种科学。它允许大学根据学生的学术和个人背景、经验和潜力做出决定。评估者需要具备特殊的专业知识和经验，以确保公平、透明的招生过程。

大学招生的这种专业精神尚未扎根。教职员仍是全面招生政策和实践的主要推动力。目前，全面招生非常有限。教职员们能够继续参与整个选拔过程。这提出了一个问题，即他们是否有能力在全面招生比例达到 30% 时保持参与，正如日本国立大学协会所建议的那样。

全面招生的引入将为大学带来巨大的变化：衡量引入全面招生的影响，审查学业能力和公平的想法，专业化大学招生，调整组织结构，并重新审视整个招生系统。然而，这些挑战可能会转化为成巨大的机遇。高中和大学正在从以教师为中心的教学和学习方式转向以学习者为中心的教学和学习方式，以便让高中生为全面招生做好准备，并允许更为多元化的学生群体就读大学。这不仅会对大学招生产生积极影响，还会对高中和大学的教育产生积极影响。

在法国创造全国冠军：少一点平等，多一点择优录取？

Ludovic Highman

英国伦敦大学学院教育学院全球高等教育中心高级研究员

电子邮箱：l.highman@ucl.ac.uk

巴黎大学（the University of Paris）现已停办，在 1968 年 5 月的事件后，它于 1970 年分裂成 13 所自治大学，很少有大学具备这样的充满动态的历史。它的两所“后继”大学，即巴黎索邦大学（Paris - Sorbonne University，也即巴黎四大[Paris IV]），皮埃尔和玛丽居里大学（Pierre and Marie Curie University，也即巴黎六大[Paris VI]）都许诺通过合并成为一个单一的多学科院校获得重生。要理解这些大学的合并，必须基于法国高等教育环境来看，也需要在欧洲的合并趋势下来看——合并的目的旨在巩固高等教育体系，提供经济收益以及提高高等教育机构在全球排名中的地位。

自从拿破仑建立了著名的高等教育体系，主要是择优录取、超专业化、小规模、职业化的高职或商业教育的高等教育机构，法国的情况是以不分类的高等教育体系为特点，但它提出了一个分层次的二元高等教育体系要素。在二元体系的另一边，许多大学呈现出作为专业机构的不寻常特征，在 1968 年后经历了结构重组和沿着学科路线的分解。自 2005 年以来在欧洲出现合并趋势，历史大学的重合近年来一直是政府的首要任务。

其中一项合并是预计于 2018 年 1 月 1 日举行的“老”索邦大学的重生。在 2018 年“泰晤士报高等教育”（Times Higher Education）世界大学排名（World University Rankings）

中，巴黎四大排在第 197 位，巴黎六大排在第 123 位。这些专业大学的学科排名更高：在 2017 年 QS 世界大学学科排名（QS World University Rankings by Subject）中，巴黎四大在艺术和人文课程方面排名第 26 位；巴黎六大则名列自然科学第 55 位，生命科学和医学第 94 位。这两所一流专业大学的合并以及建立一个大型的多学科院校，拥有一所世界上最古老大学的历史和学术血统——我们可以从中期待什么呢？

近来的欧洲趋势

合并往往被政府框定为合理化和整合高等教育部门的一种方式，同时减少课程重复，从而降低成本。此外，它们增大了规模，特别是研究成果的数量，并且可以使高等教育机构在全球排名中表现更好。欧洲大学协会（the European University Association）的研究表明，从 2005 年开始，合并变得更加普遍，丹麦和爱沙尼亚引领了潮流。在丹麦，院校数量从 12 所减至 8 所。在爱沙尼亚，塔林大学（the University of Tallinn）吸收了八所周边院校，2000 至 2012 年间，该国的高等教育机构数量从 41 所减少到 29 所。

合并与创造全国冠军

法国在 2008 年通过耗资 50 亿欧元的“校园运作”（Opération Campus）计划开始跟进这一趋势，试图提升多达 12 个研究和教育中

心，随后它们被称为“高等教育研究中心”（pôles de recherche et d'enseignement supérieur，或 PRES）。这些中心于 2013 年停止使用，取而代之的是“大学联盟”（communautés d'universités et établissements，或 COMUE）。难以翻译的法语缩略语的混乱并未使这些协会或其潜在影响在国外获得更好的理解。2011 年，“世界大学学术排名”（Academic Ranking of World Universities）的创始人告诉法国政府，他们不会像政府一直期待的那样对高等教育研究中心进行正式排名。只有合法合并到单一院校的高等教育机构才被认为具备排名资格。

卓越举措

粗略地说，从那时起，法国鼓励合并，促进多学科大学、专业大学和大学院校之间的合并，特别是通过 2010 年启动的雄心勃勃的“卓越计划”（Initiatives for Excellence [IDEX] program）项目。该项目是全国“未来投资计划”（Programme d'investissement d'avenir）的一部分，旨在提升法国的竞争力和加速发展。国家决定向该计划选定的前八个大学联盟划拨 77 亿欧元，这相当于传统上平等的法国高等教育体系中的五级飓风——法国政府历来避免任何明确区分大学的政策。

第二波“卓越计划”于 2015 年推出。2016 年又有两位接受者获得提名，最终的大学集群于 2017 年加入该计划。精挑细选的“卓越计划”机构受到严密审查，全面合并的进展由国际小组定期审查，它有权撤销这一著名的“标识”。这一情况在部分大学联盟中发生，包括图卢兹联邦大学（the Federal University of Toulouse）在内的几个大学联盟，时间是在 2016 年，这造成了该地区的政治灾难，并迫

使总理曼纽尔·瓦尔斯（Manuel Valls）进行干预，并提供替代性的（尽管在数量上减少的）资金来支持该大学。

对“新”索邦大学的期待

这些巴黎大学的合并发生在“卓越计划”的框架之内。这两所大学是“索邦大学”高等教育院校社区的创始成员，2012 年被授予“卓越计划”标识。合并院校模式多样化将益处多多，包括国内大学的联合以及在国外发生的合并，如在曼彻斯特（2004 年）或赫尔辛基（2010 年）的大学合并。

“新”索邦大学最初将包括三个核心学院，即人文与社会科学学院、科学学院和医学学院。此外，巴黎北部的贡比涅技术大学（the University of Technology of Compiègne）也有望加入，这样包含了一所排名第一的工程学院后，可以进一步扩大该大学的学科覆盖范围。人们也希望该联盟最初的创始成员之一的潘西翁—阿萨斯大学（Panthéon-Assas University，巴黎二大[Paris II]）将再次加入这所新大学作为其法学院。

这所新的大学有一个连贯且全面的战略，建立在只有牛津大学才能与之媲美的悠久历史之上。尽管如此，问题依然存在。管理这所拥有近 6 万名学生的超级大学是一个艰巨的任务——在这所学校里，18% 是外国学生，有 7 700 名教授/研究员，45 名企业资助的研究主席，以及 200 个实验室。由于自治和领导力的紧张关系，以法律专业为主的巴黎二大最初离开了这一团体，因为它更喜欢独立的地位，或选择与另一所法学院合并（巴黎一大），以避免被纳入由巴黎四大和学科主导的更大的组织。但学科之间的竞争在当今高等教育领域没有地位。正如法国前高等教育部长佩克莱斯（Valérie Pécresse）所说，

“现在我们知道，优秀的研究和教学意味着你需要一所多学科大学”（2011 年）。

结语

一个国家、一所大学或一门学科无法解决当今的全球挑战。跨学科、院校内以及跨院校合作以及国际跨界合作对解决全球社会挑战和实现联合国的“可持续发展目标”（Sustainable Development Goals）至关重要。

法国现正在打破其平等主义的遗留下来的产物。“卓越计划”院校与没有入选该计划的大学间的差距正在扩大。在 2018 年的“泰晤士高等教育”世界大学排名中，“卓越计划”院校的表现通常优于法国其他院校，巴黎科

学与文学联大（Paris Sciences et Lettres）排名第 72 位，位列全国第一，被列入“卓越计划”大学联盟的大学则紧跟其后，如艾克斯—马赛大学（Aix-Marseille Université, 251~300 位），波尔多大学（Université de Bordeaux, 301~350 位），格勒诺布尔阿尔卑斯大学（Université de Grenoble Alpes, 301~350 位），蔚蓝海岸大学（Université Côte d'Azur, 351~400 位）和斯特拉斯堡大学（Université de Strasbourg, 351~400）。毫无疑问，它们的排名仍然让法国政府官员和院校领导人失望。尽管如此，有证据表明“卓越计划”正在是这些大学中缓慢前行。

东欧利益冲突：“学术俘获”

Mihaylo Milovanovitch、Elena Denisova-Schmidt、Arevik Anapiosyan

Mihaylo Milovanovitch: 保加利亚索非亚应用政策中心 (the Center for Applied Policy) 创始成员、意大利都灵欧洲培训基金会 (the European Training Foundation) 工作人员

电子邮箱: mihaylo@policycenters.org

Elena Denisova-Schmidt: 瑞士圣加仑大学 (the University of St. Gallen) 讲师、美国波士顿学院国际高等教育中心研究员

电子邮箱: elena.denisova-schmidt@unisg.ch

Arevik Anapiosyan: 亚美尼亚埃里温州立大学 (Yerevan State University)、亚美尼亚美国大学 (the American University of Armenia) 讲师、保加利亚索非亚应用政策中心项目负责人

电子邮箱: arevik@policycenters.org

游说公职人员是一种常见而合法的做法。然而,这也可能成为一种诚信问题,例如:官员在那些游说他们且自身又对其负有责任的部门存在经济利益时。在这种情况下,游说可能会造成不当的影响,促成利益冲突,并以某种方式“俘获”决策过程,为特定个人、机构或整个部门带来不合时宜的好处。

在东欧,高等教育提供者,特别是公共部门的高等教育提供者在运行的关键方面依赖于国家,如资助、认证、关闭和兼并、招生名额等。风险很高,大学有充分的理由尝试通过游说影响当局的决定。它们也很有能力这样做,因为大多数大学的工作与国家政府紧密相关:大学的使命是为公共利益服务,为公共部门提供所需的毕业生劳动力,许多大学董事会都有政府代表。

本研究表明,在大多数东欧国家,学术界和国家之间的密切关系充满了利益冲突,这种冲突表现在负责(高等)教育的高级公职人员与大学以获利为基础广泛联系在一起。我们称这种负数关系为“学术俘获”。每当学术机构游说其合法利益且相应的政策决

策正在实施时,学术界和公共部门都面临着腐败风险。

通过“学术俘获”引起的利益冲突

我们的数据基于西巴尔干地区(波斯尼亚—黑塞哥维那、克罗地亚、马其顿、黑山和塞尔维亚)和前苏联地区(亚美尼亚、阿塞拜疆、哈萨克斯坦、摩尔多瓦、俄罗斯和乌克兰)的公开可用证据。我们研究了负责高等教育的公职人员与大学的附属关系,这种关系可以看作在追求利益。这种关系包括(高等)教育部长和副部长或同等级别的官员;内阁领导人和成员或是同级别官员;高等教育部门负责人;代表(高等)教育部门运作的外部机构负责人;以及议会教育委员会的主席和/或正式成员。

对来自这些国家证据的持续分析正逐渐展现出这样一种情况,即这些公职人员中有相当高比例的人与其所在国家的至少一所大学建立了营利性关系,或是有望参与其中。在数据收集期间陷入利益冲突的官员(2016年第二季度和第三季度)有亚美尼亚、波斯

尼亚和黑塞哥维那、克罗地亚、俄罗斯和乌克兰的教育部长。某些国家的部分教育副部长（乌克兰）或所有教育副部长（亚美尼亚、阿塞拜疆、克罗地亚、摩尔多瓦和塞尔维亚）以及亚美尼亚和哈萨克斯坦的一些部长的内阁成员也是如此。俄罗斯和乌克兰的一些副部长和哈萨克斯坦的教育部长在数据收集期间没有活跃的营利关系，但根据就职历史和国家专家评估，他们预计将通过“旋转门”在完成其在公共部门的任务后立即“转入”大学中的带薪或是股东职位。在证据可得的情况下，与大学建立营利性附属关系在较低层次的决策中也很常见：亚美尼亚、阿塞拜疆、摩尔多瓦、俄罗斯和塞尔维亚高等教育部门的负责人以及阿塞拜疆、波斯尼亚和黑塞哥维那、马其顿、摩尔多瓦、塞尔维亚和乌克兰负责教育的立法委员。

目标群体成员与大学之间最常见的营利形式是由公立大学的受薪员工实施的。在西巴尔干地区，在高等教育机构工作的好处通常与提供收费的专业知识相结合。在一些国家（阿塞拜疆、哈萨克斯坦、塞尔维亚和乌克兰），公职人员也是（私立）高等教育机构的所有者，或是预计在其任期结束后恢复对教育机构的所有权。此外，在阿塞拜疆，一些副部长的营利性附属机构或者附属活动包括向大学提供采购服务；并且，克罗地亚高等教育部高级公务员的隶属利益是有望获得来自公立大学的学术证书（博士学位）。

这一点为什么如此重要

“学术俘获”的威胁具有多方面的不利影响。由于受到监管责任的“被俘”人员的影响，高等教育部门可能会获得影响政策决策的渠道并取得有利的政策结果——其中许多结果会对该部门产生不利影响，和/或以牺牲其他教育和公共政策的优先权。例如，考虑一个规模较小的地区性高等教育机构的假设情况，该机构希望以公平的方式认证其新的学习计划，但却发现认证机构拒绝了它们，同时采用双重标准来支持教育部长的母校。或者，想象一下关于公共预算拨款的讨论，每年的结论都是增加对超大型大学网络的投资，而非解决长期存在的严重缺少幼儿园的问题。

最后，考虑到对监管机构有影响力的高等教育机构可以通过行使其影响力来阻止其可能需要的改变（以获得提升），从而使自己受到损害。作为监管“俘获”的部门特定风险，“学术俘获”需要获得与公共部门任何其他形式的利益冲突一样的重视。另一种方案，即对高等教育政策制定方面存在的歪曲置之不理，也不对长期形成的副作用进行管理，这就意味着接受教育行为体中的某些群体被错误且系统地置于不利地位，对公共教育政策的信任遭到损害，也鼓励了对变革的抵制。

注：本文仅代表作者本人观点和立场，不一定代表其各自附属机构的官方政策或立场。

