

第 14 卷第 3 期 2021 年 09 月

Vol. 14, No. 3, September, 2021

国际高等教育

国际视野

| | |
|-----------------------|---|
| 教育中介及其与大学的工作..... | 1 |
| 后疫情时代低估博士教育的影响..... | 4 |
| 衡量高等教育入学机会：目的与背景..... | 6 |

国际问题

| | |
|-------------------------|----|
| 国际化、数字化与新冠疫情：德国视角..... | 8 |
| 全球参与和本地相关：重新审视高等教育..... | 10 |

提升国际化的国家政策

| | |
|-------------------|----|
| 德国：国际化政策..... | 12 |
| 南非：制定国际化政策..... | 14 |
| 国际化与印度新的教育政策..... | 16 |

英国的脱欧后困境

| | |
|-----------------------------|----|
| 英国脱欧已成定局：英国高等教育未来何去何从?..... | 19 |
| 英国的“图灵计划”：未来的挑战..... | 22 |
| 俄罗斯学术界的卓越成就：一场漫长的奋斗..... | 24 |
| 俄罗斯高等教育与人口革命..... | 27 |

中国：一个变化中的就业市场

| | |
|---------------------------------|----|
| 中国的“海龟”正在变成“海带”吗？不断变化的就业市场..... | 29 |
| 中国：毕业生准备迎接最艰难的就业市场..... | 32 |

国家和地区

| | |
|-------------------------------|----|
| 拉丁美洲的营利性高等教育：例外还是前兆? | 34 |
| 印度的私有化和不平等入学机会..... | 37 |
| 波兰高等教育的十年改革（2010 ~ 2020）..... | 39 |

教育中介及其与大学的工作

文森佐·雷莫、黄聿乐、艾迪·韦斯特

文森佐·雷莫 (Vincenzo Raimo): 英国雷丁大学 (the University of Reading) 访问学者、中国南京信息工程大学兼职教授

电子邮箱: v.raimo@reading.ac.uk

黄聿乐: 英国哈珀亚当斯大学 (Harper Adams University) 副教授

电子邮箱: ihuang@harper-adams.ac.uk。

埃迪·韦斯特 (Eddie West): 美国圣地亚哥州立大学 (San Diego State University) 国际战略与项目副院长

电子邮箱: ewest@sdsu.edu

据估计, 全世界大约有 2 万家教育或国际学生招募机构。每年, 数以千计的国际学生申请留学的道路日趋商业化, 而中介机构成为其中一个关键渠道。这些中介机构和人员已成为国际学生招生行业的主力军, 他们充当了大学和学生之间的中间人, 在这其中, 大学对国际学费收入的渴望越来越强烈, 而学生则在寻找他们完美的国际学习目的地。

什么是教育中介?

英国政府国际贸易部 (UK Government Department for International Trade) 将中介代理描述为“代表出口商 (本文指大学) 工作, 向潜在客户 (即学生) 介绍他们的产品或服务 (学位课程) ……”, 且“中介代理收取销售价格的一定比例作为报酬 (此处即学费)”。

也有一些中介机构与学生签约, 帮助他们申请海外大学。这种类型的中介机构不在本文考虑之列, 除非这些中介机构也与大学签订合同, 即与学生和大学同时签订合同并向他们收取费用, 在美国此类情况称之为“双份报酬”。

为什么大学要与中介机构合作?

大学与中介机构合作, 因为他们认为这是确保新国际学生入学的一种经济有效的方式。在黄聿乐等人的研究《权力与控制: 管理高等教育国际学生招生代理》(*Power and control: Managing agents for international student recruitment in higher education*) 中, 大学工作人员报告了与代理合作的各种原因, 称: “中介代理是一种非常迅速获得学生的方式”; “直接去那里 (新兴市场) 招生的成本太高, 投资回报却不高”; 因为某些国家认为大学教职工去那里的出差是不安全的; 竞争对手在与中介代理合作, 所以他们也不想错过这样的招生机会。

虽然我们缺乏关于中介机构使用情况的详细可靠数据, 但我们确实知道, 澳大利亚、新西兰和英国的几乎所有大学, 以及美国越来越多的大学都与中介机构合作, 而且一些大学非常依赖中介机构来实现招生目标。中介机构也已成为欧洲大陆的大学以及世界各地的私立和公立机构招收国际学生的关键渠道, 这些机构的国际学费收入至关重要, 包

括国际分校。

有多少学生是通过中介招收的？

中介机构参与招收不同学历类别的学生，包括博士项目。虽然有多种数据来源统计了通过中介招收的学生比例，但我们发现仍然缺乏可靠的、最新的及可比的数据来源。国家层面最权威的数据是由澳大利亚政府发布的，该数据报告称，2018 年澳大利亚大学招收的国际学生中，有 73% 是通过中介录取的。新西兰政府报告称，50% 的国际学生是通过中介招收的。关于英国使用中介的情况，没有官方的国家数据，但我们的研究表明，英国至少有三分之一的国际学生是通过中介而来，一些大学几乎完全依赖中介来招收国际学生。美国的数据是最难以捉摸的，部分原因是因为美国高等教育的多样化，也因为中介代理在某些地区仍然存在争议。

然而，“无国界高等教育观察组织”（Observatory on Borderless Higher Education）在其 2014 年的报告中称，11% 的美国大学学生是通过中介招收的，美国桥教育集团（Bridge Education Group）的报告称，22% 在美求学的国际学生是通过中介招收的。

各大学自称付给中介机构的佣金比率从第一年学费的 12% 到 15% 不等，但竞争压力导致一些大学支付的佣金要高得多。越来越多的大学也在支付延续性佣金，特别是在招收那些从衔接课程转入大学一年级的学生时。除了统一费率的佣金，一些大学还为达到数量或其他目标支付奖金，并提供其他激励措施，如免费的校园考察项目。一些中介除了从他们招收的大学那里得到报酬外，还

从他们提供建议的学生那里得到报酬，当这些双重收入来源不透明时，就会产生内在的利益冲突——这是最常见的情况。

大学与中介的关系如何治理？

除了澳大利亚、荷兰和新西兰，其他国家政府在大学与中介合作招生的方式方面几乎没有直接规定。

在英国，中介的作用和大学对他们的使用程度在很大程度上是一种隐性活动。英国高等教育质量保障局（Quality Assurance Agency）提出名为《支持和提升英国国际学生的体验》的指南，建议大学公布最新的指定中介代理名单，并向学生说明中介提供的服务是由提供者承担费用的。但目前为止几乎没有遵循这两点建议执行的迹象。虽然英国的学生消费者保护机构“学生事务办公室”（the Office for Students）在对大学招生的审查中提出了关于中介作用的问题，但它还没有就这个问题提出报告，也没有发布任何正式的指导意见或规定。

在美国，《高等教育法》对联邦财政援助事宜管制，该法案禁止以激励性薪酬为基础招收国内学生。但有一项例外规定，即这一限制“不适用于招收居住在外国、没有资格获得联邦学生援助的外国学生”。然而，实际上政府对国际学生中介代理活动的监督，无论从任何意义上说，都是不存在的。

在“国际学生招生的中介代理治理：高等教育合同管理方法分类”（Governance of agents in the recruitment of international students : A typology of contractual management approaches in higher education）的研究中，我们研究了澳大利亚、英国和美

国的大学所采用的合同管理方法，以及大学管理者如何看待这些方法所产生的结果。

结论是，由于国际学生招生过程中存在许多变数和风险，对中介代理的合同管理采取一刀切的做法是不明智的。即使完全外包给代理机构的做法是非常诱人的，但现状也说明了大学需要积极参与中介机构的管理。大学与少数的中介机构合作，并有强大的合同管理关系，往往会带来更好的结果；但如果大学与大量的中介机构合作，重要的是要在中介机构的合同中清晰规定并贯彻监督条款和程序。

结语

多年来，教育中介一直是国际学生招生市场的重要组成部分。日益增长的大学财政压力，加上最近的新冠疫情旅行限制，加剧了对中介代理的依赖，进一步确保了其在维持大学财务健康运营中的支柱作用。

随着越来越多的学生通过中介被招入大学，我们认为中介代理为大学所做的工作早就应该有更大的透明度。如果不把透明度放在首位，学生的福利和大学的声誉将面临风险。东道国的法规和行为准则，只有在大学严格遵守并清楚地传达给潜在的国际学生，且可以监督的情况下，才是有用的。

后疫情时代低估博士教育的影响

泰莎·德拉奎尔、王俐舟

泰莎·德拉奎尔 (Tessa DeLaquil): 美国波士顿学院国际高等教育中心的研究助理、博士生

电子邮箱: tessa.delaquil@bc.edu

王俐舟: 美国波士顿学院国际高等教育中心的研究助理、博士生

电子邮箱: wangliz@bc.edu

2020 年 7 月, 我们撰写了一篇关于新冠疫情时代隔离博士教育的个人反思, 重点关注在博士教育中失去技能发展、培训和网络建设机会的影响。虽然我们当时就如何应对其中一些问题提出了建议, 但自那时以来, 在不同的国家和机构背景下出现了新的系统性挑战。

随着国家高等教育体系和个别高等教育机构在疫情中极力应对资金流失, 最近几个月的情况表明资金缺失可能会带来严重后果, 特别是对博士教育而言。在这篇文章中, 我们试图指出, 如果低估了博士教育在高等教育中的作用, 国家高等教育系统将会面临严重的长期损害, 不仅是对高等教育, 也是对经济和人类发展的影响。

博士教育的价值

随着知识经济的兴起, 各个国家都在寻求通过发展研究型大学来对高等教育系统进行分层并提升其质量。这一趋势包括创建跨学科的博士级项目, 从 STEM 领域到人文和社会科学。因此, 博士生在大学中是通过研究创造知识的参与者, 在国家的经济和社会政治发展中发挥着越来越重要的作用。博士生还作为教师或助教参与本科学生的教育和培训。通过这种方式, 博士生直接或间接地为各个行业培训劳动力做出了贡献。

博士毕业生在各自领域拥有高度的专业知识、独创的研究能力和可转移技能, 无论是在学术界还是在产业界都有望成为知识经济的重要贡献者。博士学位已成为学术研究和教学职位的普遍先决条件。

中心或边缘?

疫情期间, 国际高等教育的中心与边缘之间(即高/中/低收入地区、国家、国家体制、机构和个人之间)不断扩大的教育差距进一步加剧。尽管研究生课程很重要, 但许多国家的机构和教育部门已经削减或计划削减课程, 特别是艺术、人文和社会科学领域的课程。这一过程不仅发生在边缘国家的院校, 也发生在中心国家的顶级院校。

包括哈佛大学、布朗大学、哥伦比亚大学、麻省理工学院、纽约大学等在内的美国各大学的博士项目, 尤其是人文和社会科学的博士项目, 已经暂停了 2021 年秋季的招生。这些学校给出的理由与有限的资源有关, 这些部门正在调整资源以支持他们目前在校的博士生。然而, 以这种方式限制招生可能会“挤占”人文和社会科学博士生的“管道”, 这可能会对那些属于弱势群体的未来学生产生更显著的影响。

2020 年 3 月, 英国博士学生和早期职业研究人员致信英国国家科研与创新署 (UK

Research and Innovation), 要求延长疫情期间的研究经费支持。然而, 在 2020 年 11 月, 英国国家科研与创新署“强烈建议”学生按照他们最初的资助期限调整他们的项目, 也就是向最难在期限内完成项目的学生提供极其有限的资金。

上述英国和美国的案例表明, 新冠疫情对博士教育的限制性影响。这对于未来的博士生接受博士教育会有至少一年的限制影响, 由于未来几年对有限名额的竞争不断加剧, 这也会产生连锁反应。在美国和其他类似的博士生教育体系中, 由于博士生数量变少, 目前的博士生可能会分散到各个院系, 以维持院系目前的研究和教学功能水平。在英国, 如果不增加资助, 博士生可能会因为资源限制而被迫改变他们的研究内容, 可以说这违背了博士学位的目的。

德国的做法恰恰相反, 2020 年 4 月内阁决定延长博士生的合同, 延长的时间长短等于因疫情的相关限制而损失的时间。

另一方面, 中国香港和新加坡的大学决定为因新冠疫情而中断留学计划的学生提供资助和额外名额。一些知名大学, 如香港大学 (the Hong Kong University) 和香港中文大学 (the Chinese University of Hong Kong), 为持有世界顶级大学博士录取通知书的优秀候选人提供了丰厚的奖学金计划。这些计划成功地吸引了大量来自不同国家的申请者。

人才流失还是人才流入?

上述例子表明, 在新冠疫情期间和之后, 全球人才流动可能会发生变化。高度重视博士教育的国家和机构正在利用这一形势, 期

望获得“人才流入”的长期好处, 因为这些学生无论是国内还是国际学生, 会适应当地的生活方式, 学习当地语言, 接受培训, 进行研究, 并建立学术网络。

虽然这些大学在疫情期间作出了此类限制决定, 但是随着全球经济和社会活动在今后几年慢慢恢复“正常”, 中心国家的高等教育机构是否还能持续吸引顶尖人才和博士生来填补科研、教学与博士后的职位空缺呢? 尽管这些处于中心地位的机构, 比如美国或英国的那些机构, 在当前的决策中可能低估了博士教育, 并暂停一到两年的博士招聘, 但全球高等教育的不平等权力格局可能会继续对它们有利。然而, 从世界大战到最近地缘政治的紧张局势, 历史表明, 国际人才会通过动荡时期的流动或稳定时期的迁移来体现他们对于流动目的地的选择偏好。

结语

在新冠疫情时代, 对博士生的培训和支持 (资金和其他方面) 对未来的研究和跨学科的下一代学者至关重要。大学正在做出是否削减资金的艰难决定, 尤其是人文和社会科学方面。尽管这些削减在短期内似乎在财政上有好处, 但从长远来看, 这样的决定对研究能力建设有影响。国家/机构政策的变化可能会在数年内改变全球人才流动, 但很难预测谁将受益最多、受益时间会持续多久。随着世界秩序的变化、一些中心国家向民粹民族主义倾斜而产生的明显影响, 以及新兴经济体政策更为开放与多边主义的发展, 全球人才流动是否会再次向有利于他们的方向发展仍难定论。

衡量高等教育入学机会：目的与背景

C·M·马利什

C·M·马利什 (C. M. Malish): 印度新德里国家教育规划与行政研究所高等教育政策研究中心助理教授

电子邮箱: malishchirakkal@gmail.com

接受高等教育并凭借高等教育学历文凭加入劳动力队伍的人口比例是衡量劳动力质量以及国家社会与经济发展潜力的一个重要指标。规划者和政策制定者需要依靠指标来评估进展,为高等教育部门的未来扩张设定目标,并关注特定的社会群体,以确保在一个不断扩大的系统中实现公平。毛入学率 (gross enrollment ratio) 是衡量高等教育普及率的一个广泛使用的指标。但最近,米塔尔 (Pankaj Mittal) 与帕塔沃德汉 (Bhushan Patwardhan) 在《国际高等教育》(2021 年第一期) 中指出另一种衡量标准,即净入学率 (eligible enrollment ratio),是衡量高等教育普及率更现实的指标,特别是对于印度这样的经济体来说。本文试图通过比较毛入学率和净入学率的优缺点也参与到这场辩论中来。

衡量高等教育入学机会的指标

入学率 (enrollment ratio) 反映了教育与整个社会之间的重要联系。毛入学率 (gross enrollment ratio)、净吸纳率 (net intake rate)、净入学率 (net enrollment rate) 和大学新生入学率 (gross intake ratio) 是在教育系统之间进行比较时所依赖的一些主要指标。但是,并非所有的指标都适用于高等教育。例如,净入学率计算的是特定教育水平下特定年龄段的入学率百分比,但很少用于高等教育,

因为由于现有入学途径的多样性,特定年龄段的总入学率很难计算出来。

毛入学率

在这些指标中,毛入学率在全球范围内被广泛用作衡量进入高等教育的指标。甚至将高等教育分为精英、大众和普及阶段(由马丁·特罗在 20 世纪 70 年代初提出)也是基于毛入学率来界定的。根据联合国教科文组织统计研究所的说法,毛入学率是指某一特定教育水平的总入学率,不分年龄,以占该教育水平对应的年龄组总人数的百分比表示。由于 18~23 岁是印度高等教育入学群体的年龄段,某一年的毛入学率是指高等教育机构 (higher education institutions) 的总入学人数 (不分年龄) 所占当年 18~23 岁人口总数的百分比。

净入学率

正如米塔尔与帕塔沃德汉所指出的,净入学率的计算方法是在特定年份的高等教育总入学人数 (不分年龄) 所占达到中学毕业资格 (即 12 年级) 的年龄组 (即官方高等教育年龄组) 的百分比。因此,应用这个额外的界定标准只是排除了该年龄组中所有没有获得中等学历的人。净入学率提供了关于高等教育供需状况的重要信息。然而,与毛入学率不同的是,原则上可以通过两种不同的

方式提高净入学率。一种是通过增加总入学人数，另一种是通过减少合格年龄组的成员数量。第二种情况显然不是渐进式的。例如，即使总入学率水平很低，但如果符合条件的合格（12 年级及格）年龄组成员的规模也有限，那么净入学率也可以很高。如果一个国家的 100 万大学适龄人口中，有 1 000 人获得了中学毕业证书，高等教育的总入学人数为 1 000 人，那么净入学率就是 100%。

比较毛入学率和净入学率

比较毛入学率与净入学率似乎是一场错误的辩论。正如上述所提到的，每个指标的的目的是不同的。每种指标带来的比较优势不应成为选择一种而不是另一种指标的理由。我们需要研究使用一个指标的的目的和背景。在知识经济的特定背景下，获得高等教育学历的人口比例是社会和经济规划的关键信息。在这里，毛入学率有一个重要的作用，它表明有多少大学适龄青年被高等院校录取。高的毛入学率意味着有更多的人进入高校学习。相反，独立的净入学率不足以为规划者提供方向。例如，较高的就业率可能是由于符合条件的年龄段人数较少。因此，净入学率只有在与毛入学率相比时才有意义。值得注意的是，在成熟的高等教育体系中，例如：美国、英国和德国，毛入学率和就业率之间的差距很小。这是因为这些系统在普及学校教育方面取得的进展。

米塔尔与帕塔沃德汉让我们注意到毛入学率的一些局限性。例如，在计算毛入学率

时，将国际学生包括在内，据称给了成熟的高等教育系统不应有的优势，因为这些高等教育体系吸引了来自世界各地的大量学生。在印度等新兴经济体，影响毛入学率的因素还有三个。第一，招收成人学生（即年龄大于官方所定义的高等教育入学年龄）。在美国和英国等普及型高等教育系统中，成人学生占总入学人数的很大一部分，是计算毛入学率的一个有影响的因素。这一现象在亚洲和非洲等其他一些地区并不明显。其次是本科课程学制。与美国等四年制本科学位相比，印度的本科学位（除了工学、医药学等技术专业课程外）需要三年时间。这对毛入学率有严重的影响。第三，在计算毛入学率时，要包括所有类型的高等教育学历。一些低于学士学位（即国际教育标准分类法六级）的高等教育项目不应被视为高等教育。

结语

综上所述，毛入学率和净入学率反映了高等教育招生的两种不同情景。因此，讨论两者之间的优势可能不是很有帮助。虽然经济效益是一个重要的指标，但单独来看，它对教育和经济的规划者几乎没有用处。如果目标是在知识时代设想一个包容的社会和具有全球竞争力的经济，那么毛入学率更适合这个目标。因此，更有可能的是，毛入学率仍将是衡量获得高等教育的主要指标。然而，还有更大的空间来改善毛入学率，以使其在全球范围内具有可比性，并对中低收入经济体更加公平。

国际化、数字化与新冠疫情：德国视角

多罗西·路兰德

多罗西·路兰德 (Dorothea Rüland): 德国学术交流中心 (German Academic Exchange Service)

秘书长

电子邮箱: rueland@daad.de

在相当长的一段时间里，数字化出于一些原因一直是高等教育面临的一个紧迫问题。然而，我们现在正面临着一个转折点。新冠疫情加快了许多事物的进程发展；现有格局正在被重新洗牌。我们发现自己正处于一个广泛的转型过程中，这不仅会改变大学的学术世界，也会改变我们的工作环境和整体生活。

新冠疫情对国际高等教育的影响

新冠肺炎疫情后，大学、国际高等教育和国际研究合作因为一些原因将发生很大的变化。科学从来没有像今天这样重要。我们需要紧密联系的网络来应对联合国可持续发展目标等重大全球主题，因为没有一个国家能够独自克服这些挑战。抗击新冠肺炎疫情就是明证。

在这场危机中，国际科研合作已被证明是卓有成效的和有韧性的。相较于新冠疫情之前的类似时期，基于国际合作发表的研究数量增加，特别是在疫情初期国际合作发表的研究更多。这其中充分的理由：研究伙伴彼此非常了解，合作各方存在着共同的理解和信任。也很容易将合作切换到数字模式。因此，科学合作将是未来国际化成功发展的关键。

数字化在高等教育中的作用

但数字化在所有这些趋势中扮演着什么角色呢？数字化使我们更加独立于时间和空间。这一进程的最大加速器是新冠疫情。2020年3月，交通中断，人们没有其他选择。一天之间，世界各地的大学不得不转移到虚拟教室。世界各地的大学都必须找到新的教学和研究方法。如果我们回顾过去这段时间，这种改变效果很好。

那么，一切都会好吗？学术界很快就会变得完全数字化吗？很可能不会，但未来会是什么样子呢？现实和数字流动的角色肯定会改变。如前所述，在合作中转向数字化效果相当好，因为研究人员已经相互认识，以前见过面，并习惯于一起工作。

学生和新的学术世界

与此同时，学生们情况似乎大不相同。年轻一代需要有机会面对面互相了解、发展跨文化技能、去往国外结识朋友、了解不同观点、建立信任、发展社交网络以及从跨国流动中获得益处。因此，在这一层面上，现实流动性仍将发挥非常重要的作用。然而，数字化可以成为一个有用的工具来准备并协助他们的现实流动。

我们知道，德国至少有 50% 的学生因为一些原因，比如资金或家庭，永远不会出国。在这里，数字化可以在许多方面支持在地国

际化。数字化的另一个优势是，它允许新的多样性。数字化可能成为融入新的目标群体、提供平等机会、使学生群体多元化和发展更多扩展机会的主要催化剂之一。

研究的质量可能会提高，因为将最著名的科学家聚集在一个虚拟的空间比期望他们进行国际旅行更容易、更方便。但我们不应忘记，很多东西都依赖于数字基础设施。每当我们想到数字合作时，我们都应该记住这一点。世界上仍有一些地方的网络并非我们所想象的容易使用。我们不应该扩大已经存在的数字鸿沟。在个人层面，我们也应该注意到数字形式的流动性所带来的好处往往取决于研究者个人在其研究中的发展阶段。

然而，一个百分百的数字化学术环境对全世界大多数学生来说不太可能成为现实。我们从该领域的研究中了解到，目前，数字化学习项目只为 10% 对国际化感兴趣的学生提供了一种选择。如果我们关注终身学习，不仅关注完整的学习计划，同时也关注“微型证书” (micro credentials) 的话，那么我们可能会看到不同的情况。

超越数字化的学术流动

因此，在未来，我们必须问问自己，我们期望从流动中得到什么效果和结果，然后才能决定选择哪种类型的流动（现实还是虚拟流动）才是达到这一目标的最佳途径。

这只是数字化及其国际化作用的一个方面。然而，国际化不仅仅是流动性。为了延续这一思路，我们可能不仅要重新考虑国际化，还要重新考虑大学的整体。欧洲大学及其网络必须向数字化转型，以维护其多边合作。正如前面提到的，数字化使我们更加独

立和灵活。为什么每所大学都要提供相同的课程？就像德国大学在某些领域的研究那样，联合起来开发学习项目不是更好吗？

另一个不同的方面将是在学生学习旅程和大学管理方面发展数字化。学校应根据学生的需求和兴趣提供相应支持，并在其中引导学生如何选择相应的求学国家以及大学。这一切都可以通过数字化和人工智能方便而有效地组织起来。这不是一个美好的全新世界，它已经在德国以个性化概念的形式成为现实，通过一个名为 MyGuide 的平台支持并指导潜在学生从他们的祖国前往不同东道国的大学学习。

结语

总而言之，数字化变革不仅仅是技术的进步，而是组织和系统的创新，影响到高等教育和教育系统的所有领域。我们应该避免孤立的解决方案，这可能是过去的错误。大学的方方面面都将受到影响，包括教学内容，因为在这种未知的环境中，学生需要新的技能。最后但同样重要的是，这一发展要求有一个新的治理。我们需要一个整体的战略方法。这为国际化提供了一个全新的特质。无论是现实还是虚拟层面，未来的大学将是一个全方位的国际大学。

注：这篇文章基于路兰德博士在特里尔大学 (by the University of Trier) 于 2021 年 1 月举办的题为“数字时代的国际化：有何变化、又将如何发展” (Internationalization in the Digital Age: What's different and so what?) 的网络研讨会上所作的报告。

全球参与和本地相关：重新审视高等教育

简·伊利耶娃、万盖利斯·齐利吉里斯

简·伊利耶娃 (Janet Ilieva): 英国 Education Insight 教育咨询公司董事、创始人

电子邮箱: janet.ilieva@educationinsight.uk

万盖利斯·齐利吉里斯 (Vangelis Tsiligiris) 英国诺丁汉特伦特大学 (Nottingham Trent University) 副教授

电子邮箱: vangelis.tsiligiris@ntu.ac.uk

高等教育机构正在努力应对校园内的新冠疫情问题。旅行条件、有限的航班和健康问题都给流动性带来了挑战。为了减轻对安全的担忧，许多大学都推出了分阶段返校的策略，学生可以选择在线学习，或在学校海外合作伙伴的院校中学习，或延迟至下个学期再开始学习。坊间证据表明，拥有灵活学习选择的大学对海外学生需求的管理做得相对较好。

虽然为应对各方面的压力所采取的解决方案时短期的，并主要集中在当前的学术周期，但对于高等教育机构和政策制定者来说，也有一些长期的问题需要考虑，我们将在本文中探讨。

重新审视国际高等教育

目前流动性所面临的障碍迫使学生重新评估国际教育的价值。对教育工作者来说，这种障碍反而提供了一个重新定位高等教育的机会。长期以来，全球人才竞争一直以各国留学生市场份额的分布以及这些留学生对东道国的经济贡献来衡量。

虽然现在的环境有利于远程学习和离家近的学习方式，但它也提供了一个从学生的角度重新审视国际教育价值的机会。这不仅仅是毕业率、就业结果和改变人生的经历。

拥有全球视野的学生越来越有环保意识，他们对学习机会的选择不再只关注职业前景。一所院校的碳足迹和对全球可持续发展政策的贡献可能成为学生的关键决策因素。问题是，这种变化是由需求驱动的，还是高等教育机构是否将在这一问题上发挥领导作用？

长期以来，各国的国际教育战略都是由出口驱动的。此外，大学在发展国际化战略时采取了相当简单的方法，这往往缺乏有关影响高等教育供求背景因素的关键证据。在地国际化越来越重要，并促使高等学校能够培养具有全球意识的公民，特别是那些没有任何国际流动经验的人。

从历史上看，即使在全球冲突和分裂时期，大学也一直是国际合作的代理人。今天，在国际化进程面临挑战的时期，大学作为“全球社会企业”的作用越来越重要，优先考虑社会和环境的利益以及全球范围内的影响，而不是自身的经济利益。作为发展和培养具有责任心的公民这一更广泛使命的一部分，大学在促进包容、获得优质教育和可持续发展方面发挥着至关重要的作用。面对全球日益加深的社会和经济不平等，这种作用将变得更加突出。

维护本地相关性

全球授课的学位是否有可能与当地相关？如何实现这一平衡？几十年来，跨国教育促进了在当地提供国际资格证书的机会。在流动性和旅行受到挑战的时代，这种交付方式的空间正在不断扩大。当地合作伙伴在教育提供方面带来的灵活性（即在当地促进教学与在线提供模式）提高了其重要性。为应对疫情危机，一些机构已主动为国际学生提供在本国学习一学期或更长时间的“海外学习”选择，直到旅行条件改善为止。

在新冠疫情后的经济衰退中，性价比高的留学选择将越来越受欢迎，这将给中产阶级家庭及其子女海外教育能力带来压力。近家学习选择是一个机会，通过一个可信赖的教育伙伴网络继续让当地的学生参与进来。

与此同时，国际化不应被认为是与当地相关性相互排斥的。“工作的未来”和第四次工业革命将重点转向了软技能，特别是适应能力和毕业生“把相关信息连接起来”的能力等个人素质。这些软技能要求大学提供一个动态的学习环境，学生置身于他们的舒适区之外，去发现、探索和实验超出他们当地环境的知识。

环境注意事项

让本国学生参与进来可以大大减少高校的碳足迹。提供教育的创新方式和远程课程与评估的质量保证已经在进行中。

疫情使人们关注到高等教育对环境的重要影响，包括学生旅行和学术人员流动等问题。尽管让国际学生融入不同国家学习环境的价值非常明显，但现在有一个广泛的共识，即大量学术人员的流动可以被在线合作模式取代。

前进的道路

国际学生流动是国际高等教育的重要组成部分。然而，考虑到所涉及的成本和风险，海外留学必须为学生的经历增加独特的价值。大学需要更积极、更透明地承担起全球社会企业的角色。通过接受全球公民教育议程，大学应该以教育全球公民为目标，使他们能够理解、追求和宣传 21 世纪社会的关键优先事项。

即使在今天，学习者所处的位置也被用来区分不同教育项目的形式与感知价值，例如本地、国际与远程教育。然而，国际高等教育并不能保证国际化的学习体验。同样，国际化的学习体验在本地提供的高等教育中也是有可能获得的。因此，有必要重新定义国际高等教育的概念，以便不论学生身在何处，全球公民身份都是学校教育的核心。这类教育旨在融入当地，与全球相关，并满足不同学生群体的需求和雄心。只有通过一种具有环境意识、以可持续发展和全球公民意识为核心的全球教育模式，国际高等教育才能在未来继续发挥作用。

德国：国际化政策

苏德·佩克森、刘德维卡·莱塞特

苏德·佩克森 (Sude Pekşen): 德国多特蒙德大学 (TU Dortmund University) 高等教育中心 (Center for Higher Education) 研究员、博士生

电子邮箱: sude.peksen@tu-dortmund.de

刘德维卡·莱塞特 (Liudvika Leišytė): 德国多特蒙德大学高等教育教授、高等教育中心副主任

电子邮箱: liudvika.leisyte@tu-dortmund.de

近年来, 德国已成为世界上第四大国际留学目的地。德国联邦政府重视高等教育国际化, 并逐步采取新的政策, 以便在不同行动者的支持下, 特别是通过德国学术交流中心 (German Academic Exchange Service, 简称 DAAD) 的支持下加强高等教育。

德国高等教育国际化：基础价值观

德国联邦政策建立在高等教育作为公共产品的价值之上, 传统上通过发展合作、促进学术自由、推动发展并努力参与解决全球问题从而推进特定类型的国际化。2017 年联邦国际化战略聚焦于五个目标: 通过全球合作加强卓越; 发展德国在国际上的创新实力; 在国际上扩大教育和培训; 与新兴和发展中国家共同塑造全球知识社会; 最后, 共同克服全球性挑战。

根据这些目标, 德国学术交流中心新的“2025 战略”强调了这些价值观, 强调了国际流动交流、研究网络和合作的重要性, 以及承担全球责任并为发展与和平作出贡献。这些雄心勃勃的目标得到了德国学术交流中心、德国研究基金会 (German research foundation, 简称 DFG) 或联邦部委为各种国际化项目和活动提供的雄厚资金支持, 并由

研究协会和高等教育机构实施。用于国际项目的资金从 2009 年的 5.67 亿欧元增加到 2019 年的 10.5 亿欧元。

遵照德国学术交流中心的战略, 德国高等教育和研究部门致力于发展成为一个重视知识交流的、实行免学费的系统, 从而增加其吸引力。它致力于国际学生的学术成功, 并通过向全球招聘教师将外国学术人员的比例提高到学术队伍的 15%。近年来, 德国学术交流中心的信息和推广活动旨在促进世界一流的研究, 通过合作研究项目投资发展国际伙伴关系, 并资助德国在海外的国际大学 (例如在泰国、埃及和巴林)。德国学术交流中心将自己定位为高校和研究领域国际化话语的领导者, 并将自己视为科学外交中具有影响力的代理人。2019 年, 德国学术交流中心的总预算为 5.94 亿欧元, 向 145 659 名学生、毕业生和教职员工发放津贴, 其中包括 60 581 名外国学术人员和 85 078 名本国学术人员。然而, 全面实施这些雄心勃勃的战略取决于 16 个州 (Länder) 的高等教育系统和各高等院校。

联邦州层面的措施

对比 1998 ~ 1999 年和 2019 ~ 2020 年冬

季学期德国各联邦州留学生入境流动的统计数据，我们可以看到，总体而言，各个州的留学生人数都在增加。增幅最大的是前东德各州（例如，图林根州从 4% 增长到 15%，萨克森—安哈尔特州从 4% 增长到 16%，萨克森州从 6% 增长到 17%，而该国首都柏林从 13% 增长到 22%）。此外，我们还可以观察到学费的差异。在大多数州，对国际学生而言接受高等教育通常是免费的，但一些州已经引入了学费制度。比如：巴登—符腾堡州从 2017~2018 年冬季学期开始向非欧盟学生收取 1500 欧元的学费；巴伐利亚州对只在欧盟以外的海外分校就读的学生收取学费，如新加坡慕尼黑亚洲技术大学的学习项目。我们还可以看到，在分校、吸引和招募外国学者以及通过国家资助计划支持难民方面，不同的高等学校采取不同的策略。所有这些措施都指向了国家在法律框架之外行使的软实力，而法律框架是硬实力的工具。

仔细看看所有州的立法，我们可以看到，州教育部通过与高等教育机构达成绩效协议，在很大程度上促进了国际化发展，同时新的法律提供了主要框架。例如，在梅克伦堡—西波美拉尼亚州，2019 年的新法律呼吁提高高等教育的质量，以此使大学对国际学生和教师更具吸引力；根据莱茵兰—普法尔茨州 2020 年颁布的新法律，该州将设立“高等教育论坛”（Higher Education Forum），加强国家与高等学校在国际化方面的合作与交流。

重要的是，绩效协议与高等教育的资助有关——因此，具体的激励机制会起到关键作用。例如，汉堡市和汉堡科技大学（Hamburg University of Technology）达成的协议包括 10% 的入学和毕业学生配额，而在

巴伐利亚，慕尼黑科技大学（Technical University of Munich）已同意在 2022 年前增加北美学生的数量。

德国高等教育国际化的未来展望

当前的联邦政府和德国学术交流中心的战略，通过大量国家资金持续发展国际化的承诺，以及所有联邦州对于国际化重要性的不断提升，这些都让我们看到德国政府以及所有主要利益相关者致力于在高等教育、科学和创新方面提升其全球竞争力。基于长期传统的全球领导力似乎通过软实力和硬实力两种方式在不同政策层面发挥作用。在国家高等教育法律中，我们可以看到一些促进国际化的措施；因此，似乎在某种程度上使用了通过强制手段的硬实力方法。在联邦一级，我们观察到一系列非约束性但具有支持性的促进国际化的措施，如指导方针、战略文件和金融政策工具；因此，通过议程设置、基准测试和信息政策工具，在联邦一级使用软实力方法。我们还观察到，竞争似乎推动了各州和高等教育水平的重要变化，如学费的引入或在吸引国际学生和学者方面富有成效，柏林在这方面是一个明显的领导者。

在新冠肺炎疫情的背景下，国际化发展面临高度不确定性和严峻挑战。一些国家拒绝外国公民入境，德国学术交流中心建议不要到国外高风险地区旅行。目前的情形表明，决策者和供资机构有可能采取新措施，促进虚拟空间的国际化。同时，由于合作、学术自由和对全球发展的贡献等目标是建立在高等教育作为一种公共产品的核心价值之上的，因此德国对国际化的整体态度不太可能在短期内发生改变。

南非：制定国际化政策

妮可·祝斯特、科尼利厄斯·哈格梅尔

妮可·祝斯特 (Nico Jooste): 非洲高等教育国际化中心 (the African Center for Higher Education Internationalization) 高级主任、南非布隆方丹自由州大学 (the University of the Free State) 研究员

电子邮件: nico@afriac.ac.za

科尼利厄斯·哈格梅尔 (Cornelius Hagenmeier): 自由州大学国际事务办公室主任、非洲高等教育国际化中心董事会成员

电子邮件: hagenmeiercca@ufs.ac.za

南非国家高等教育委员会 (National Commission on Higher Education) 1996 年发布的报告所提及的指导建议并没有聚焦并引导南非高等教育系统发展国际化。反而, 这份报告所指出的是, 刚刚摆脱相对孤立时期的南非高等教育, 必须为国家成功参与全球市场培养具有必要技能和技术创新能力的人才。南非高等教育的国际化问题留给了大学部门, 因为国家政府正专注于其他活动, 旨在将种族界定和分散的系统转变成一个统一的系统。

2003 年的南非国际教育协会 (International Education Association of South Africa) 会议为该系统输入动力, 使其注意到制定国家政策的必要性。制定国家政策的依据包括: 教育作为一种国际现象的转变; 解决区域需求, 特别是非洲南部发展共同体 (Southern Africa Development Community) 的需求, 非洲发展新伙伴关系 (New Partnership for Africa's Development) 和非洲联盟带来的挑战; 以及在全球化背景下解决国家技能发展需求的必要性。然而, 直到 2012 年, 国家高等教育部 (National Department of Higher Education) 才启动了起草程序。

在制定政策框架的过程中, 有一个广泛的公众参与过程。国家高等教育部聘请了国内和国际专家制定了第一份概念文件, 安排了与南非公立大学代表的会议, 讨论他们对政策框架制定的建议。在起草过程中考虑了大学以及国内和全球专家的意见, 并举办了几次公共研讨会, 以解释作为指导机制的政策。

政策框架

政策框架基于 2012 年国家发展计划和其他国家政策文件。它实现了该国在 1997 年《南共体教育和培训议定书》(SADC Protocol on Education and Training) 中所作的承诺。它旨在为“高等教育国际化提供一个国家框架, 在这个框架内, 高等教育机构可以制定和调整其机构国际化政策和战略”。所有的高等教育机构都必须制定国际化的政策或策略, 并为国际化提供适当的管理和支持。加强历史上处于劣势地位大学的国际化发展是特别值得关注的。

高等教育机构考虑国家优先事项的义务与宪法中规定的学术自由保障是相对平衡的。该政策将相互性、互补性、质量、守

法和道德作为结构性原则。政府不允许直接指导国际化工作，而是被赋予扶持的角色。高等教育机构被要求在年度绩效计划中报告其在国际化方面的进展，并根据他们为自己设定的目标进行衡量。

该政策将研究国际化视为优先事项。大学的国际化发展应该让所有学生受益，而不仅仅是那些参与流动的学生：在地国际化是优先考虑的，课程国际化成为强制性的要求。国际化进程被视为一个将本地和/或本土知识带到国际社会的契机，因此鼓励地方社区参与高等教育国际化进程。

国际学生流动必须遵守严格的道德标准。虽然高等教育跨境合作的框架已建立，但只有私立高等教育机构被允许在国外设立分校。原则上，允许这些大学合作项目颁发共同、联合或连续学历，但是双学位仍然是禁止的。资助国际化主要被认为是机构的责任，鼓励机构“在其国际化活动中设计自我可持续发展的道路”。

2017 年 4 月政策草案的公布提高了南非大学的期望，即有一项政策来指导他们，并提供一个法律框架来支持国际联合或双学位项目。人们还期望，该政策将帮助以前处于劣势的大学在高等教育国际化中发挥更重要的作用，但由于该政策的延迟执行，从种族隔离制度延续下来的体制上的不平等仍得以继续。

持续的历史失衡

国际学生人数，作为国际化水平的一个指标，清楚地说明了这一点。历史上被认定为白人大学 (historically white universities) 和传统黑人或弱势大学 (historically black or

disadvantaged institutions) 的学生数据说明了以下情况。2018 年，黑人或弱势大学录取了 23% 的南非学生，但只录取了 9% 的国际学生。与南非的国际学生总数相比，黑人或弱势大学的国际学生数量每年都在下降。2018 年，黑人或弱势大学的学生群体中只有 2.5% 的国际学生，远低于标准和系统平均 7% 的水平。相比之下，白人大学的国际学生与本地学生的比例为 10%，明显高于其他学校，而且白人大学的国际学生占有所有国际学生的 60% 以上。这种不平等是过去遗留下来的。它还与领导能力和各机构应对国际机会的能力密切相关。

高等教育机构仍然引领潮流

政府部门领导层的变化、利益相关方意见分歧以及新冠疫情大流行等因素导致政策框架的最终定案延迟。在没有正式政策的情况下，许多大学仍在着手加强在地国际化和课程国际化，并根据政策草案调整其制度战略。它们正在强化机构支助结构和发展国际化报告结构。一些国家试图让当地社区参与到国际化进程中来。因此，南非政策框架草案已经对加强高等教育的国际化作出了实质性贡献，至少有一些大学已作好执行该草案的充分准备。该政策于 2020 年 11 月初公布，为国际化铺平了道路，使其成为南非教育体系的转型驱动力之一。这项政策的真正影响只有在未来几年才能看到。现在，国家高等教育部面临的下一个挑战是制定一个富有想象力的实施计划。如果成功实施，该政策将有助于克服南非高等教育国际化的历史不平衡，并成为发展中国家国际化的典范。

国际化与印度新的教育政策

N·V·瓦格斯、艾尔多·马修斯

N·V·瓦格斯 (N.V. Varghese): 印度新德里国家教育规划和行政研究所(CPRHE/NIEPA)高等教育政策研究中心副主任、创始主任

电子邮件: nv.varghese@niepa.ac.in

艾尔多·马修斯 (Eldho Mathews): 国家环境保护局国际合作处副顾问

电子邮件: eldho@niepa.ac.in

虽然全球化浪潮似乎正在消退, 但国际化的呼声正在上升。许多国家将国际化视为一种战略, 以获得学术信誉和提高国家教育体系的全球竞争力。国际化意味着项目、学生、机构和教师的跨境流动。跨境流动受经济理论指导, 并通过市场过程进行调节。

印度推动高等教育国际化的努力似乎不是由市场进程推动的, 而是由于国家希望扩大其软实力并提高该国的全球角色。2020 年《2020 年新教育政策》(New Education Policy, 简称 NEP 2020) 恰恰反映了这一观点, 并优先考虑国际化, 以促进印度在国外的教育, 并推动外国高等教育机构在印度的建立。

印度的国际化道路: 主要转折点

独立后, 印度的发展战略强调政治主权和经济自力更生。后者意味着技术上的自力更生, 这反映在高等技术教育机构的建立上。印度依靠外部资金和专业知识建立了印度理工学院(Indian Institutes of Technology), 并依靠将其国民送至国外接受教育来培训第一代高等教育教师。例如, 孟买工学院得到前苏联的帮助, 马德拉斯工学院和德里工学院分别是在前西德和英国的支持下建立的。

印度每年通过印度文化关系委员会 (Indian Council for Cultural Relations) 向来自约 140 个国家的外国学生提供约 3940 个奖学金, 以促进文化理解, 并与 54 个国家签署了教育领域的合作协议。然而, 这花了国家几十年时间才发布一项明确的国际化政策。以前的两项国家教育政策 (《1968 年新教育政策》和《1986 年新教育政策》) 在这个问题上相对沉默。大学教育资助委员会 (以下简称“教资会”) 于 2002 年推出“印度高等教育海外推广” (Promotion of Indian Higher Education Abroad) 计划, 这是国际化战略首次被阐明。此后, 这项提议被搁置了, 因为 2004 年的工作组不希望看到印度的高等教育体系在《服务贸易总协定》(General Agreement on Trade in Services) 框架下受制于全球竞争。由于缺乏立法措施, 教资会 2009 年的国际化计划也受到限制。2010 年, 一项允许外国教育提供者在印度建立分校的法案被提交到议会, 但这项法案也没有被通过。

《2020 年新教育政策》是第一个以国际化为优先发展方向的国家政策。它的愿景是让印度成为全球留学目的地和吸引国际学生的教育中心。《2020 年新教育政策》的政策导向发生重大转变, 建议世界顶尖大学 (世

界大学排名前 100 名) 在印度设立分校。

《2020 年新教育政策》还设想, 表现出色的印度大学将在海外设立分校。许多印度私立大学已经在一些国家设立了分校。根据跨境教育研究团队最新的国际校园名单, 印度的大学在澳大利亚、毛里求斯、尼泊尔、新加坡、斯里兰卡、阿拉伯联合酋长国和乌兹别克斯坦等国家都有分校。得益于《2020 年新教育政策》, 一些公共和私人高校也可能从现在开始在海外设立分校。教资会于 2021 年 1 月出台的规定, 允许“被认定为大学 (deemed to be universities) 的杰出院校”类别在政府许可的情况下设立外国校区。《2020 年新教育政策》强调, 放宽对分校的规定和刺激学分转移的可能性 (印度机构和海外机构之间), 将有助于增加进出印度的学生人数。

期望与现实

《2020 年新教育政策》设定印度将只欢迎顶级院校的分校, 这可能会限制机构向印度流动的范围。与一些顶级院校官员的非正式讨论表明, 出于几个原因, 只有少数院校愿意在印度开设分校。首先, 它们可能会继续努力保持 (或提高) 自己在全世界排名中的地位。其次, 他们的决定将受到投资盈利能力的驱动: 有必要进一步明确学费水平的决定权。第三, 关于外国院校将产生的收入汇回本国的法律规定仍不明确。第四, 许多这类院校都欢迎印度学生在自己本国的校区就读, 其经济效益可以说比在印度开设分校要高。

政策中的规定将如何影响学生流动? 根据联合国教科文组织统计研究所的数据,

2018 年有 37 505 名印度学生在海外学习。他们出国学习的动机受到东道国学习后就业机会的高度影响。因此, 他们最喜欢的学习目的地是美国、英国、澳大利亚和加拿大。他们在学习的高成本和潜在的高回报之间进行了计算。位于印度的外国分校的学位可能无法满足他们对学习后就业和高投资回报的渴望。

《2020 年新教育政策》的建议是否有可能帮助印度成为一个高等教育中心? 印度目前有大约 4.7 万名国际学生, 大部分来自南亚和非洲。他们中的许多人被吸引到印度, 是因为可以以较低的成本获得比国内更高质量的教育。但是印度没有提供很多就业机会, 而且一旦提供, 工资也不是很有吸引力。换句话说, 引导印度学生出国的经济逻辑可能不是一个可靠的框架, 这个逻辑不能用来理解外国学生为什么要来印度。

印度渴望扮演全球角色, 教育可能是这一过程中的一个支持部门。因此, 印度近年来一直在认真努力, 通过扩大 2018 年启动的“印度留学”项目的奖学金, 来增加来印国际学生的流量。印度计划到 2024 年接收近 50 万名国际学生, 其中 10% 将获得有吸引力的政府奖学金。提供奖学金表明印度有意发挥全球作用。

《2020 年新教育政策》设想的另一个领域是促进印度和外国机构之间的研究合作和教师交流。印度于 2018 年启动了“促进学术和研究合作计划” (Scheme for Promotion of Academic and Research Collaboration), 以加强与选定国家的学术和研究合作。另一个项目, “全球学术网络倡议” (Global Initiative for Academic Networks), 在 2015 年至 2019 年期

间成功吸引了来自 56 个国家的 1283 名学者到印度高等教育机构学习。这些合作被视为促进国际化的可靠且具有可持续性的方式。

结语

为了实现这一愿景，印度需要实施立法措施和激励措施，以吸引院校和学生。虽然它有大量散居侨民，特别是在海湾国家，是国际教育需求的一个良好来源，但只有吸引来自不同国家的大量国际学生，该国才能发展成为一个教育中心。虽然以市场为中介的

跨境流动可能对印度不利，但扩大奖学金等政府举措可能是一种有效措施。此外，印度慕课 (MOOC) 平台上的在线课程，如“年轻有志者主动学习研究网” (Study Webs of Active Learning for Young Aspiring Minds)，也有可能吸引大量外国学生。毋庸置疑，新冠肺炎极大地刺激了印度和海外学生的在线学习。这是印度可以利用的新现实。

英国脱欧已成定局：英国高等教育未来何去何从？

徐 昕

安妮·科贝特 (Anne Corbett)：英国伦敦政治经济学院 LSE 咨询公司高级研究员

电子邮件：a.corbett@lse.ac.uk

从法律上讲，英国脱欧协议已经达成。它分为三个部分，每个部分都深深地影响着英国的高等教育和研究领域。其中两个是英国和欧盟之间的国际条约。第三个问题事关国家大事：英国首相鲍里斯·约翰逊 (Boris Johnson) 及其政府的人选。

与欧盟的协议

《欧盟—英国脱欧协议》(EU-UK Withdrawal Agreement) 框定了脱欧条款，删去了欧盟赖以构建的四大自由因素：资本、商品、服务和人员的自由流动。近 50 年来，欧盟成员国享有的在欧盟任何国家学习、工作和生活的自动权利也不复存在。与建制自由相关的自由也不复存在，例如对职业资格的认定等。

《贸易与合作协定》(Trade and Cooperation Agreement) 明确了英国与欧盟商讨的政治协议，它为与欧盟的贸易和政治合作奠定了基础。其中关于高等教育的部分涉及到了教育和研究。

英国将继续留在欧盟的“地平线计划”(Horizon program) 之中，这是一个备受赞赏的计划，旨在支持科学和创新以及高度专业化的研究组织，包括欧洲原子能共同体、国际热核实验堆和哥白尼实验室。关于“地平线计划”的决定(新版本将其称为“地平线欧洲计划”[Horizon Europe]) 是令人期待的，因为由于欧盟最近的国际化改革，一旦

英国的财政贡献得到解决，英国就将以与以前几乎相同的条件参与其中。这包括保证英国可以获得欧洲研究理事会的拨款和“玛丽·斯科沃多夫斯卡—居里行动”(Marie Skłodowska-Curie Actions) 项目的研究奖学金。“地平线计划”对于人文和社会科学来说也是相当受欢迎的，因为从国家的角度来说，人文和社会科学比科学、技术、工程和数学学科获得的支持要少得多。“地平线计划”中的资金将用于发展例如考古学和古典文学等少数学科以及艺术和音乐等专业机构。

尽管政府总理承诺，“伊拉斯谟计划”(Erasmus program) 并不是协议的一部分。政府反而推出了一个更温和的“英国制造”计划(见本期 Guibert 和 Rayón 的文章)。在北爱尔兰，爱尔兰共和国已经出手相救，将北爱尔兰的学生视为自己人。苏格兰和威尔士正在反思他们如何也能留在欧盟——但他们的雄心壮志已经被破灭了。

移民政策

在英国脱欧之前，英国与全球高度相连。但是，由于英国脱欧改变了规则，这会在多大程度上改变入境的学生和学者的数量，仍待观察。

2017 年(新冠疫情之前)的英国大学统计数据 displays, 英国在移民领域处于领先地位。非英国学生和学者几乎占英国 240 万学生总数的 21%。其中超过 91 000 人来自中国，大

致相当于来自欧盟 27 个成员国学生的总和，而来自美国的学生只有 16 700 人。近 30% 的学术人员不是英国人。

除了短期访客逗留，签证现在将成为常态。所有希望在英国大学工作或学习的非英国学者或学生都将受制于新修订的移民规定。对于学术界来说，有三种类型的签证，即学生签证、技术工人的签证，以及全球人才签证。新的毕业生签证正在准备中。2020 年 12 月 31 日前在英国的欧盟公民现在需要获得定居身份的批准。

虽然欧盟新生现在要缴纳与国际学生一样的高额学费，但已经在英国的欧盟公民及其子女将有资格按国内学费标准缴费。然而，仍有一些细节有待解决。“英国大学” (Universities UK) 是获得最新信息的最佳来源。对于想要在欧盟成员国学习或研究的英国公民来说，已有一项“2018 欧盟指令” (EU Directive of 2018)，涵盖了关于第三国研究人员、学生和实习生赴欧盟的事宜。这也是推动欧盟吸引人才的举措之一。

贸易维度

国际化一直是英国高等教育资金的重要来源。国际学生支付的费用用于补贴英国的教学和研究。英国有 40 多万国际学生，66.6 万国际学生在英国以外的地区攻读英国学位（其中 49% 在亚洲）。跨国教育现象 (transnational education) 包括海外分校、英国与当地大学的合作，以及其他形式的学习。跨国教育为高等教育带来了 108 亿英镑收入，这一数字自 2013 年以来几乎翻了一番。其国际化活动创造了 20 多万个就业岗位。

脱欧正激励英国政府进一步走向国际化。一旦英国被接受加入“全面与进步跨太平洋伙伴关系协定” (Comprehensive and

Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership)，高等教育将成为新的和修订的贸易协议的组成部分，这些协议旨在将贸易从欧洲转向太平洋。虽然“跨太平洋伙伴关系”预计将快速增长，但目前它与欧盟之间的贸易差距是巨大的。只有 8% 的英国商品贸易和 9% 的服务贸易流向跨太平洋伙伴关系联盟，而 43% 的贸易流向欧盟。

英国脱欧将如何影响英国高等教育？

脱欧后，英国政策的默认设置是 2017 年《高等教育和研究法案》 (Higher Education and Research Act)。该法案加强了政府对高教领域的控制，旨在让英国高等教育机构在国内外更具竞争力。

它允许政府在资助研究方面发挥更具战略性的作用。为此，该法案将长期存在的、以学科为主导的研究委员会纳入一个单一的机构，即英国研究与创新 (UK Research and Innovation)。该法案是对新的高等教育提供者的鼓励，或者如一些人所说的那样，对大学的垄断进行了制动。它消除了公立和营利性高等教育机构之间的区别。该法还为发展纯教学（本科学位）的大学创造了条件。这样一来，它打破了大学传统的教育和研究功能之间的有机联系，在博士阶段最为显著。现在并非所有的大学都能授予博士学位，这是显著特征之一。

该法案使政府成为学位授予机构（尽管不会干涉旨在强调大学自治的历史模式）。学校将会考虑设置一个新的学生办公室，在这个办公室中，学生会被明确作为客户被服务。此外，大学也会在卓越教学框架 (Teaching Excellence Framework) 下被评级。

英国脱欧公投以来近 5 年的发展表明，与教学相比，研究将受到更温和的对待。在

执行为期七年的“地平线计划”同时，英国政府采纳了一份名为《变化与选择》(Changes and Choices) 高层报告所提出的建议，该报告指出，英国脱欧政策在改变方向之前，应该把重点放在如何控制损失上。这里的关键词是：稳定 (stabilization) —过渡 (transition) —愿景 (vision)。但对于大学的其他任务，并没有平行的战略报告来缓解脱欧后的过渡。

英国脱欧将在高等教育部门加速实施已隐含在 2017 年法案中的变化之中，也就是说，全球研究型大学与其他大学之间的差距

会越来越大。但是，大学如何看待服务贸易的新机遇也将标志着它们的未来。英国的大学在认识论上历来团结一致，致力于知识的创造和传播，它们将在一段时间内接受英国脱欧的影响。英国脱欧不仅仅是一个法律问题，它也是一个持续的过程。

注：这篇文章基于早期发表在伦敦政治经济学院的“脱欧博客” (LSE Brexit blog) 和《大学世界新闻》(University World News) 上。

英国的“图灵计划”：未来的挑战

何塞·M·吉博、阿莱克斯·雷恩

何塞·M·吉博 (José M. Guibert): 西班牙巴斯克地区毕尔巴鄂德乌斯托大学 (the University of Deusto) 大学校长

电子邮件: guibert@deusto.es

阿莱克斯·雷恩 (Alex Rayón): 德乌斯托大学国际关系副校长

电子邮件: alex.rayon@deusto.es

在当前单边倾向强烈的世界中，多边主义的未来尚不明朗。但在某些领域，比如高等教育，过去几十年已经表明院校在网络上合作可以取得重大成果。“伊拉斯谟”(Erasmus) 交流项目就是一个明显的例子。但是，2020 年的平安夜将成为后人纪念英国正式退出“伊拉斯谟计划”的日子。

电影《模仿游戏》(The Imitation Game) 主要说的是关于艾伦·图灵 (Alan Turing) 的生活。这位 1912 年出生的英国人被认为是现代计算机的先驱。在第二次世界大战期间，图灵成功破译了纳粹的密码，特别是英格玛密码机的密码。西方世界长达 75 年之久的和平时期，部分是由于他的成就。图灵很难想象，几十年后，英国政府在脱欧后建立的新的国际流动交换计划会以他的名字命名。

从多边计划到双边协议

鲍里斯·约翰逊 (Boris Johnson) 本人多次表示，为欧洲及其公民在社会、文化和教育方面做出巨大贡献的“伊拉斯谟计划”不会面临危险。简而言之，除了提供奖学金，“伊拉斯谟计划”还在其 33 个成员国 (包括冰岛、挪威、塞尔维亚和土耳其等非欧盟成员国) 之间促进流动性，并使学校程序和学分认可尽可能标准化。

促进人员流动也可以通过双边协定来实现。然而，这需要更多的努力，并且这将使学生更难获取奖学金。为了应对这些挑战，“图灵计划”预计将获得 1 亿英镑 (约 1.35 亿美元) 捐赠，并宣布它将打开世界上最好大学的大门。但是“图灵计划”将面临一些障碍——我们已经指出了一些，如下所示。

英国面临的挑战

首先，双边协定所需的复杂管理显然被低估了。在学分转换、语言课程提供 (交换学生需要满足的普遍要求)、学术日历和数据保护等方面达成一致需要相当长的时间，特别是在澳大利亚、加拿大或美国等目的地，它们有不同的学术规定、要求和校历。

第二，该计划在促进社会公平和流动性方面可能面临困难。大量的实证证据证明了国际交流的好处：有助于培养个人更大的自信心，使个人的视野更开放、更全面，以及建立长期的社会关系网络；能提高个人的语言技能；加强了人们对多样性的欣赏；提供了对全球化世界的跨文化理解。“伊拉斯谟计划高等教育影响研究”也提供了相关证据，证明了国际交流是如何提高就业前景并确保更高的薪水的。这对来自弱势背景的学生来说尤其重要。“伊拉斯谟计划”为最有需求的

学生提供了更多的奖学金，即来自低收入家庭的学生或残疾学生。

为了与这些成就相匹配，“图灵计划”将依赖于英国院校确保与适当的合作大学建立合作。此外，互惠是关键：到目前为止，英国政府只承诺为出国学习的英国学生流动提供资金。在“伊拉斯谟计划”这样的交换项目中，互惠是必不可少的，大学在发展伙伴关系时非常小心，寻求在流出和流入之间实现平衡。这就是英国的劣势：英国的生活成本高；留学签证仍未确定；即将入学的学生显然不在“图灵计划”之内。如果海外院校的学生没有被覆盖在“图灵计划”中，那么海外院校有什么动机与其合作呢？

另一个问题与参与“伊拉斯谟计划”的回报有关。根据英国政府数据，2018 年英国教育出口收入中近 4.4 亿英镑属于生活开支，比 2010 年增长了 71%。每年参加该项目的 20 万名学生中，有 3 万多名学生和研修生通过“伊拉斯谟计划”来到英国，并在饮食、住宿、旅游、休闲等方面进行了消费。英国本身也是教师和行政人员非常受欢迎的目的地。在出国流动方面，欧盟委员会的“伊拉斯谟年度报告”记录了 2018~2019 年超过 1.8 万名英国学生受益于“伊拉斯谟计划”的学习或工作安排。至于研究和创新项目“地平线计划” (Horizon program)，英国是第二大接受国。

这些数字反映了英国作为一个教育伙伴国家的吸引力。文化和语言因素是影响学生出国留学的最重要因素。在目前的背景下，

英国政府花在提出新倡议上的时间可能会对其大学产生不利影响。欧洲学生现在的目标可能是爱尔兰或是完全用英语提供本科和研究生课程的国家，比如荷兰。从多个角度来看，这种“渗漏”对英国机构的影响将是具有挑战性的。

英国计划从 2021 年 9 月开始实施新计划。但是，如上所述，与“伊拉斯谟计划”框架之外的大学建立伙伴关系将需要时间和大量的谈判——在新冠疫情期间是一项非常繁琐的任务。最后，也是相当重要的问题，地理位置可能构成挑战。在文化和语言上，欧洲以外最接近不列颠群岛的目的地被海洋和大陆隔开。这就意味着会有相当长的时差（对交流来说是一种负担），昂贵的旅行费用，最重要的是，不同的教育背景等挑战。除此之外，鼓励学生前往火车或其他可持续交通工具无法到达的遥远目的地，将对环境产生巨大影响。

结语

民主再次引发了一个悖论：那些在脱欧公投中没有投票或投票留欧的英国年轻人，可能会被迫付出非常昂贵的代价。国际流动的经验不仅仅是离开家一个学期。它是关于向世界开放，一旦大流行病结束，这个世界将不可避免地变得比以往任何时候都更加全球化和跨文化。这就是为什么我们发现新的“图灵计划”相较于比较完善且被认可的“伊拉斯谟计划”，将会面临更多的挑战，而不是机遇。

俄罗斯学术界的卓越成就：一场漫长的奋斗

菲利普·G·阿特巴赫

菲利普·G·阿特巴赫 (Philip G. Altbach)：美国波士顿学院 (Boston College) 国际高等教育中心 (Center for International Higher Education) 研究教授、创始主任

电子邮箱：altbach@bc.edu

2013 年，俄罗斯政府建立了俄罗斯学术卓越项目，通常被称为“5-100 项目”，因为该计划的目标之一是让五所俄罗斯大学进入全球大学排名的前 100 名。然而，最主要的目标是将几所俄罗斯顶尖大学转变为具有全球竞争力的研究型大学，并鼓励其国际化发展。虽然该计划现在已经完成了它的工作，并未能实现预期的排名，但却取得了许多其他成就。国际委员会从更多的申请院校中选出了 21 所俄罗斯大学，在 7 年时间里向这些机构投资了 23 亿美元，平均约占大学年度预算的 9%。政府目前正在讨论一项新的倡议，以进一步改善俄罗斯大学的表现。值得研究的是“5-100 计划”中存在的一些成功和失败。

俄罗斯的背景

俄罗斯的高等教育体系庞大而多样，在面临新的当代挑战之前，还必须面对一个复杂而混乱的过去。俄罗斯有着 724 所大学，共有 400 万名学生，是世界上最大的学术体系之一，73% 的高中毕业生升入大学接受高等教育。虽然许多顶尖大学集中在莫斯科和圣彼得堡，但也有优秀的大学也分散在该国广阔的腹地。俄罗斯复杂的历史仍在继续困扰着当前的现实。在前苏联时期，高等教育被用来满足国家的需要，没有自主权。大多数传统的多学科大学被划分为较小的重点机构，为特定行业和部委服务。大学几乎只专注于教学，而研究则在苏联科学院 (Soviet

Academy of Science) 管理的研究所中单独进行，这在很大程度上终结了大学教学和研究相结合的传统。(也有一些例外，如：冷战期间成立的几所大学都是研究密集型大学。) 高等教育与经济计划机构紧密相连。意料之中，整个学术和科学系统变得高度官僚化。此外，与世界其他地区的学术联系很少——前苏联的学术界在自己孤立的世界里运作。尽管有严格的限制，但一些大学和研究机构，特别是在物理学和数学等领域，是世界一流的；而且这个系统，尽管有缺陷，但是在更大的、全球性的苏联势力范围内有相当的影响力。此外，在与技术和军事领域相关的领域也取得了重大成就。

1991 年苏联解体后，政治和经济进入了严重不稳定的十年。大学和研究机构失去了大部分的政府资金，除了少数例外，标准塌陷，基础设施恶化。70 年来，学术界和学生第一次与世界其他地区接触，许多人选择离开，再也没有回来。腐败一直是苏维埃制度的一部分，随着机构和学术界在经济限制和政治不确定性的背景下寻求生存，腐败盛行。

苏联体制的因素仍然严重影响着俄罗斯的高等教育和科学，包括高度的官僚主义和教学与研究的分叉——尽管在改革方面做出了重大努力并取得了一些成功。

觉醒——在某种程度上

到 2000 年，俄罗斯政府和社会都认识到

学术和研究处于危机之中，与此同时，社会恢复了一定程度的稳定，石油收入和工业的复苏提供了新的资源。腐败在一定程度上得到了控制。例如，2009 年，失控的、腐败的学生录取系统被国家统一考试系统所取代，该系统运行良好。一些俄罗斯科学院 (Russian Academy of Sciences) 的研究所将空间出租给私人公司，这种做法值得商榷且是非法的，目前这种做法已经结束。然而，问题仍然存在。最近关于俄罗斯省级政治家购买博士论文的报道就是一个例子。

大学和俄罗斯科学院的预算得到了极大的改善，尽管仍不充分。科学研究也获得了更多的重视。在国家竞争的基础上，29 所最好的大学被提升为“国家研究型大学”，并得到了额外的资金。政府为俄罗斯大学的国际实验室提供了支持，这些实验室由在俄罗斯工作的全球著名研究人员领导。一些已经移居国外的俄罗斯著名学者已经返回，担任实验室负责人，并提供了学术管理现代化的指导，与此同时，俄罗斯提高了 1991 年后急剧恶化的教师工资，尽管按国际标准来说仍然不够。由于所有这些变化，学术生产力有所提高。

“5-100 计划”和高等教育改革

“5-100 计划”的成果是巨大的，特别是考虑到在俄罗斯的背景下改革大学的挑战。也许最重要的是，“5-100 计划”标志着在俄罗斯创建世界一流研究型大学是一个关键的国家目标。所分配的资金，虽然不具有变革性，但也很重要。资金的分配是以具体的学术计划为基础的，而且这些计划的发展得到紧密关注，从而大学被迫进行战略思考并接受评估。大学被要求将其“5-100 计划”的资金用于具体的发展项目。随着时间的推移，那些目标模糊、不切实际的学术计划被更现

实、更实际的目标设定所取代。随着项目的发展，最成功的大学得到了额外的资金，而其他一些大学则得到较少的资金。大学为大学领导和管理者举办各类研讨会，旨在改善管理、加强国际化和产生新想法。参与计划大学的高级管理人员和关键学术人员开会讨论共同的问题，并形成了一种友好竞争的氛围。

最近的研究表明，“5-100 计划”的大学和其他大学的生产力都有所提高。就研究数量和质量、战略目标的实现程度和大学领导层的现代化方面，投资正在得到回报。其他寻求提高自身声望和发展研究形象的俄罗斯大学正在以“5-100 计划”为基准不断发展。

有限但显著的成果

“5-100 计划”仅限于 21 所大学，这些大学被认为最有潜能称为具有国际竞争力的研究型大学的大学。根据客观的衡量标准，所有大学都取得了一些进展，但其中至少有三分之一的大学的成果并不显著。有几所大学试图“博弈系统”(game the system)，而不是产生可衡量的结果。然而，顶尖大学已经迅速加入了世界主要研究大学的行列。虽然有几所大学建设性地参与了俄罗斯科学院的研究所，但总的来说，俄罗斯科学院并没有受到改革的影响，仍然被锁在苏联的历史中。

尽管“5-100 计划”中的大学中没有一所进入了全球排名的前列（这是因为人们对这些排名及其指标的重视程度太高了），但还是做出了一些改进，一些“5-100 计划”的大学在一些学科排名中表现出色。俄罗斯需要认真关注其庞大的高等教育系统的其他方面，该系统中大部分仍然是相当低质量的。在这方面，俄罗斯与其他大多数新兴经济体相似。顶尖的研究型大学当然很重要，但它们只是复杂的高等教育体系中的一小部分，而这个

庞大的国家在地理上面临着挑战，许多省级地区的机构都很薄弱，这使得高等教育体系更加复杂。重要的是要记住，俄罗斯大学只是在过去几十年里才重新加入全球高等教育领域，即使是现在，国际联系和合作仍然有限。这是俄罗斯建立世界一流大学的必要条件。

可以肯定的是，俄罗斯是世界上主要的高等教育体系之一，拥有庞大的顶尖人才储备。如果俄罗斯想要加入顶尖大学的行列，

在研究方面做出重大贡献，并为先进的经济培养人才，就需要世界一流的研究型大学。

“5-100 计划”是这方面的一个良好开端。现在，随着一项新的计划正在进行，加上仔细的思考和适当的资源，俄罗斯也许能够实现下一步雄心勃勃的目标。

注：本文的简短版本已发表在《泰晤士报高等教育》(Times Higher Education) 上。

俄罗斯高等教育与人口革命

尼亚兹·加布德拉赫曼诺夫、奥列格·勒舒克夫

尼亚兹·加布德拉赫曼诺夫 (Niyaz Gabdrakhmanov): 俄罗斯国家研究型高等经济大学 (HSE) 教育研究所、大学发展实验室研究人员

电子邮箱: ngabdrahmanov@hse.ru

奥列格·勒舒克夫 (Oleg Leshukov): 俄罗斯国家研究型高等经济大学教育研究所副所长

电子邮箱: oleshukov@hse.ru

俄罗斯面临着高等教育系统的重大变革, 这背后的原因相当独特, 因为俄罗斯的总人口下降, 但大学适龄青年人口在增加。目前, 俄罗斯的高等教育系统在大众化方面处于世界领先地位。在学生总数和毛入学率方面都是如此。2019 年, 俄罗斯学生总数为 420 万。25 至 64 岁的人接受高等教育的比例在世界上排名第四, 仅次于韩国、日本和加拿大。如此高的入学率是苏联解体后高等教育大众化的结果。自俄罗斯联邦成立以来, 在过去的 20 年里, 大学的数量翻了一番: 在其顶峰时期 2006 年, 俄罗斯高等教育系统包括 1 314 所大学 (以及这些大学的 1 500 多所分校)。

不幸的是, 院校数量的快速增长导致了高等教育中低质量部分的出现。为了迎接这一挑战, 政府在 2011 年推出了一项旨在优化大学网络的特别计划。因此, 2017 年, 大学总数减少了一半, 分校数量减少了 65%。

由于人口统计学因素, 这些结构性变化与学生人数的普遍减少同时发生。在此期间, 学生人数下降了 35%。然而, 2019 年的预测再次表明, 青年人口在增长, 这一趋势预计将在未来 15 年继续下去。年轻人数量的相对快速增长可能会导致对高等教育的需求增加, 并将对体制产生重大影响。

减少大学入学的风险

预计俄罗斯青年人口的增长将导致高等教育入学机会减少的风险。虽然到 2036 年俄罗斯总人口将减少 370 万, 但由于俄罗斯摆脱了上世纪 90 年代的人口崩溃, 17 至 21 岁的人口预计将增加。大多数俄罗斯学生都属于这个年龄段, 到 2024 年, 青年人口将增长 15%, 到 2036 年将增长 45%。

另一个重要特征是, 大多数高中毕业生继续升入学院和大学接受教育。今天, 超过 70% 的学校毕业生选择了这条道路。这意味着, 在目前教育机构数量大幅减少、青年人口稳定增长的情况下, 获得教育的机会可能会显著下降。更多的学校毕业生可能会被推入职业教育领域。

区域差异与人口统计学差异

俄罗斯的地区差异很大, 全国各地的人口趋势也存在很大差异。大学和学院位于大城市, 这一事实为年轻人迁移到这些教育中心创造了强大的动力。调查显示, 人们倾向于认为大城市提供更高质量的教育和提供更多的个人成长机会。结果, 只有四分之一的俄罗斯地区吸引了年轻人, 他们的移民人数在过去几年增加了两倍。这在一定程度上是由于 2001 年实行的“全国统一考试”(即一

种所有计划进入大学的人都必须参加的考试)的结果,它扩大了申请人在其所在地区以外大学入学的教育机会。与此同时,这种扩张导致大多数区域的青年人口流失,对区域发展的稳定构成严重威胁。

然而,这种情况在不久的将来可能会改变,因为大多数地区即将经历青年人口的大幅增加。这给了人们希望,虽然青年人口近年来倾向于迁移到更发达的教育中心,但现在至少有一部分青年人将留在自己的家乡。

同样重要的是要考虑人口趋势对俄罗斯更具吸引力的城市和地区的影响。全国四分之一的学生和三分之一的大学集中在两个城市,即莫斯科和圣彼得堡。高等教育中心的不均匀地理分布造成了年轻人受教育机会的不平等。当前的人口趋势给家庭带来了另一个挑战:在外来人口涌入的地区,大学入学竞争日益激烈。因此,莫斯科和圣彼得堡的高中毕业生接受高等教育的机会将减少,因为他们将被迫与俄罗斯各地的毕业生竞争。

结语

在俄罗斯,人口革命直接影响到接受高

等教育的机会。新冠肺炎疫情和当前的经济危机可能会进一步加剧年轻人的社会经济地位差异。最弱势群体上大学的机会可能会被减少得最多。如果选择一种最小化风险和降低经济成本的策略,家庭可能会转向当地的高等教育市场,选择他们所在地区的大学。但在当前高等教育能力下降的情况下,特别是在偏远地区(由于大学网络的优化),这也可能导致机会减少。

随着非居民学生比例超过 50%,流动模式的改变会对受欢迎的教育中心产生严重影响。由于新冠疫情的影响,外国学生人数减少,这可能导致特定城市的学生人数严重减少。

政府最近采取了一系列措施来平衡这些日益扩大的差距。一个重要的措施是增加联邦资助的学生名额,这一数字将在 2020 年到 2024 年之间增加 28%。这项倡议的具体目标是改善莫斯科和圣彼得堡以外地区的教育机会。其他措施旨在扩大在线教育模式,为在线课程和教育资源创建全国性平台。在线教育的普及可能有助于改善入学机会和改变教育迁移模式。

中国的“海龟”正在变成“海带”吗？不断变化的就业市场

崔大伟、杜在超

崔大伟 (David Zweig): 香港科技大学名誉教授, 跨国中国咨询有限公司董事, 中国与全球化研究中心副主任

电子邮件: sozweig@ust.hk (URL: drdavidzweig.com)

杜在超: 中国复旦大学经济学教授

电子邮件: zaichaodu@fudan.edu.cn

“反向移民”的分析人士强调, 拥有外国博士学位的人才非常重要, 他们从事能够增强国家实力的前沿研究。但是, 数百万出国短期攻读硕士学位的人又该怎么办呢?

与由国家资助的中国海外学生相比, 自费硕士生 (MAs) 普遍被认为能力较差。拥有高级学位的归国人员被称为“海归”或“海龟”, 而从“海外”回来“等待”就业的人在 2005 年首次被称为“海带”。光荣的“海龟”是否正在演变成不光彩的“海带”? “自费硕士生的饱和率”等于回国自费硕士生的数量除以回国自费硕士生的数量与国内自费硕士生的数量之和, 这个数字的增长表明, 这样的变化过程可能正在发生。2011 年, 自费硕士生的饱和率为 27.2%; 2012 年跃升至 36%, 到 2017 年达到 45%, 480 900 名回国的研究生与 578 045 名本地毕业生一起进入就业市场。即使这些年轻人由于政治和新冠疫情造成的不友好环境而远离美国, 但他们在反向移民中的份额仍然相当高。

自 2005 年以来, 自费硕士生的反向流动让教育工作者、政策制定者和记者们质疑: 中国是否正在产生过剩的“海带”, 以填补国

内不满的工薪阶层或失业者的行列。尽管如此, 在 2007 年的一篇论文中, 韩东林 (中国人民大学) 和崔大伟认为对“海带”的担忧被夸大了, 70% 的海归在三个月内找到了工作, 而 90% 的海归在六个月内找到了工作。我们还发现, 与本地毕业生相比, 他们有很大的“工资溢价”。

本文的分析借鉴了几项相关研究的结果而得: (1) 其中有三项研究是 2006 年由教育部发起的, 得到了来自日本、加拿大和中国香港等地区海归的反馈; (2) 崔大伟在 2006 年进行的一项全国性调查, 将地方自治市本地毕业的学生与上述提到的海归硕士生进行了比较; (3) 某海归单身交友网站 2016 年一项调查得出了进一步的数据集; (4) 全球化智库 (Center on China and Globalization) 与智联招聘与 2016 年联合发布的问卷, 收回了 1 589 份有用回复; (5) 西南财经大学于 2015 年开展的“中国家庭金融调查”, 其中杜在超等人将 482 名本地培训的研究生和 482 名归国研究生进行配对, 将背景相似的学生进行对比。

为什么学生会回来：“推”、“拉”力还是家庭的作用？

为了评估学生归国的原因，崔大伟通过用于分析人才流失的“推—拉力”视角，逐个分析了“失败”/从西方被“推出”、或是被机遇“拉”回家的因素是否影响了学生归国。崔大伟的分析还包括了“回归家庭”的选择，从而分析这三组因素所产生的七种结果，包括：(1) 求职的长度；(2) 工作满意度；(3) 回国后生活满意度；(4) 海外收益和成本的比较研究；(5) 收回教育投入所需时间；(6) 实际收入；(7) 预估收入。

智联招聘 2016 年的调查发现了一个有趣的悖论。积极的一面是，在显著性水平为 0.05 水平的情况下，那些被“拉”回来的人找工作花的时间更少，对工作和生活的满意度更高，认为出国的好处大于付出的成本，收入也更高。那些被从海外“赶出去”、被迫回国的人，面临的困难只是“收回成本”。然而，那些为了“家庭”而回国的人需要更多的时间来找到工作，并弥补出国的成本，他们在“工作”和“生活满意度”方面的得分为负。因此，在这个强烈以家庭为导向的文化中，给年轻人的信息是“不要因为去满足你的父母而选择回国，否则你会很痛苦。”

智联招聘 2016 年的数据还描绘了两类海归：一类是成功的海归，因为他们了解国内市场、对自己的职业生涯进行规划，并具有就业市场所需技能；另一类海归出国留学是因为他们之前无法进入一所好的中国大学求学，他们忽视了国内就业市场的需求，没有进行良好的职业规划从而在留学时选择了

错误的专业。这些被“推”回中国的中等学生，回国后注定只能从事一般的职业。在中国，尽管他们花很长时间求职，但他们仍然对自己的职业选择不满意，很容易变成“海带”。

留学是否会增加海归们的收入？

2006 年海归们的工资产生了显著的工资溢价。将来自日本、中国香港和加拿大的海归与中国各地 6 000 名城市居民的收入进行比较，结果显示，海归硕士的收入比同等学历的本地居民高出 83%。

然而，父母的社会阶层可能会盖过留学带来的收入增长。为什么这样说呢？2016 年“海归之信”调查的回归模型发现，海外学历显著增加了海归的收入。然而，当我们将家庭收入、父母是否曾为官员的因素引入模型时，出国留学的影响不再具有统计学意义；相反，家庭收入和父母是否是官员变得重要起来。因此，虽然出国能让很多年轻人受益，但不一定能帮助到来自精英阶层家庭的孩子。

杜若甫和他在西南财经大学的同事分析了 2014 年的调查，由于他们的“配对”分析，结果更加明确。调查结果显示，在显著性水平为 0.05 水平的情况下，具有研究生学历的海归比同等学历的本地毕业生收入高出 19.3%，而本科学历的海归与本地毕业生之间没有收入差异。他们还测试了“人力资本”（human capital）效应和“信号效应”（signalling effect），前者表示海归因为能力而获得更高的薪水，后者表示雇主仅仅因为海归有过海外留学经历就支付他们更高的薪

水。他们发现，海归在公司工作的时间越长，与本地毕业生的工资差距就越大，这表明出国留学有回报，因为只有在雇主发现海归的工作效率更高时，海归才会获得更高的工资。

在中国发展并维护跨国关系时，外国人应该感到欣慰的是，与他们交流的年轻专业人士——无论是在外国公司、国内公司、非政府组织、大学还是政府部门——很可能都受过海外教育。这群有才能的人，虽然被称

为“海带”，但正是这些人，将使中国保持其作为“发展中世界”杰出成员的领导地位，并将以他们自己的方式，为中国的崛起及其与全球体系的更深层次融合作出贡献。

注：崔大伟感谢西南财经大学的孙玉婷和赵国昌以及复旦大学的杜在超，邀请他参与他们的项目。他们的联合论文即将在《中国季刊》(The China Quarterly) 上发表。

中国：毕业生准备迎接最艰难的就业市场

吕莹、高源

吕莹：北京航空航天大学（Beihang University）国际交流合作处副主任、高等教育副研究员。

电子邮箱：ly@buaa.edu.cn

高源：北京航空航天大学国际交流合作处国际关系科科长、人文社会科学学院博士生

电子邮箱：gaoyuan@buaa.edu.cn

2019 新冠疫情给全球经济和就业市场带来冲击，求职者面临的挑战进一步加剧。在中国，由于高等教育入学人数的增加和整体经济放缓等因素，近年来大学毕业生找工作的难度越来越大。2020 年，中国高校毕业生达 874 万人，比 2019 年多 40 万人，竞争更加激烈。2019 新冠肺炎疫情更加剧了这一情况，使受疫情影响最严重的中小型企业提供的工作机会数量降至几十年来的最低点。更糟的是，国际旅行限制（以及因新冠疫情而引发的新的留学签证政策和政治摩擦，特别是针对中国学生），迫使许多人放弃留学计划，转而寻求在这个极具挑战性的环境中进入就业市场。

面对如此严峻的前景，中国政府与高等教育机构合作推出了一系列举措，以缓解就业压力。这些缓解政策和措施可以概括为：扩大高校招生规模；恢复“第二学士学位”项目；开发科研助理岗位；以及支持创业和创新。

扩大高校招生

人们普遍认为，进一步扩大高校内部招生规模的政策是缓解眼前就业市场压力的有效措施。2020 年 3 月初，教育部公布了一份新的政策文件，旨在缓解疫情对就业市场的影响。根据该文件，硕士阶段的招生规模预

计将扩大 18.9 万，比前一年增加 23.5%。扩招涉及一些顶尖的高等院校，以清华大学为例，2020 年招收约 6110 名硕士生，比 2019 年增长 4.8%。利用增加的配额，中国的高等院校不仅接受了更多的学生，而且还加快了录取流程，并采用了非传统的录取方法。例如，那些因国际旅行禁令或移民政策而中断留学计划的毕业生，可以免于常规的入学考试而选择申请一些国内大学的硕士课程就读。

恢复“第二学士学位”项目

近年来，随着我国研究生教育的快速发展，“第二学士学位”项目决定不再招生。该项目于上世纪 80 年代首次引入，允许学生在获得第一个学士学位后继续攻读第二个学士学位。然而，在 2019 年 7 月教育部宣布取消该项目后不久，教育部又于 2020 年 5 月发布了《关于高等教育机构继续招收第二学士学位学生的通知》，随后列出了约 500 所高等教育机构的 3 400 多个经认证的“第二学士学位”项目的长名单。这项计划在 2020 年重新启动，被解释为政府有意缓解 2020 年毕业班学生所面临的一些直接求职压力。被“第二学士学位”项目录取的学生不仅有机会获得第二个学士学位，他们还能享受额外两年的

校园生活，为未来的学术和职业发展做准备。

开放科研助理岗位

2020 年 6 月，科技部、教育部和其他四个部委联合发布了一份政策文件，鼓励各类科研项目为高校毕业生开放科研助理岗位。该文件规定，承担国家科研项目的高校、科研院所和企业等单位应开放科研助理岗位，积极吸纳高校毕业生参与科研相关工作。其目的是，这些基于合同的岗位（通常是临时性的）将为那些寻找工作的人提供一份收入，同时给他们机会熟悉中国的科研体系，并为进一步的学术研究做准备。值得注意的是，该文件明确指出，“‘双一流’建设高校设置科研助理岗位及实聘人数将作为“双一流”项目建设监测指标”，这使得 137 所“双一流”大学采取直接行动。例如，北京航空航天大学就创造了 119 个科研助理岗位；同样，复旦大学和上海大学也均设立了 150 个科研助理岗位。

支持创业与创新

这五年，中国政府出台了一系列促进“大众创业、万众创新”的指导意见，作为现代数字时代促进经济增长、创造就业的重要手段。创业教育作为培育创业精神的重要方式，在我国高等学校得到了快速发展。中国人民大学 2019 年的一份关于学生创业的报告得出结论，中国高等学校的创业教育对学生创业的动机和创业公司的业绩有积极的影响。最近几个月，政府再次强调了“大众创业、万众创新”的重要性，以及大学在各项活动中的作用。但是，创业生态系统尚未形成，各地企业纷纷倒闭，动摇了人们的信心，因此很难预测有多少人能在新冠疫情后就业。

虽然可能只会延缓问题或产生暂时的影响，但这些举措是应对正在形成的求职“寒冬”的初步努力。大学可能有助于提供临时解决方案，然而当前的挑战提醒了中国和其他国家的大学，需要重新思考如何有效地让毕业生为面对新冠疫情后的世界做好准备，并帮助他们更好地与新的就业市场联系。

拉丁美洲的营利性高等教育：例外还是前兆？

丹特·J·萨尔托、丹尼尔·C·列维

丹特·J·萨尔托 (Dante J. Salto): 美国威斯康星大学密尔沃基分校 (University of Wisconsin - Milwaukee) 行政领导系的助理教授、“私立高等教育研究项目” (Program for Research on Private Higher Education) 研究人员

电子邮件: salto@uwm.edu

丹尼尔·C·列维 (Daniel C. Levy): 美国纽约州立大学奥尔巴尼分校教育政策与领导学系杰出教授、“私立高等教育研究项目”主任

电子邮箱: dlevy@albany.edu

25 年前，一种重要的高等教育新形式，即合法营利的教育，在拉美地区迅速兴起，但在大部分地区却鲜为人知，更不用说其他地区了。尽管营利性高等教育在大多数地区都在增长，但其在拉丁美洲的两个国家比例之大使得拉美地区营利性大学的入学人数领先其他洲和地区。营利性高等教育在拉美地区将继续作为一种例外，还是一种趋势的前兆？要开始思考这样一个必然的问题，我们必须首先了解地区私立高等教育的背景，以及为什么以及如何出现例外和进展。

一个强大的私人俱乐部，但仅为非营利性？

与美国以外的世界大部分地区一样，拉丁美洲自 19 世纪初独立以来，大部分时间都秉承公共高等教育垄断和公共主导的国家体系。然而，到了 20 世纪中期，拉丁美洲已经成为第一个几乎所有国家都有私立高等教育的地区。今天，每两个学生中就有一个接受私立高等教育，就私立学校在总入学人数中所占比例而言，拉丁美洲无疑是领先的地区。

虽然拉丁美洲有充分的机会来适应私立高等教育的理念，但合法的营利部门作为一

个有争议的新生物突然出现，甚至成为了私营非营利部门和公共部门的竞争对手，这在业界产生了相当大的分歧。即使是私人非营利组织本身，长期以来也被其公立高等教育同行视为合法性可疑的低级机构，不信任这些新成员，并质疑他们的目的。非营利组织经常和他们的公立同行一样，否认利润和教育价值的兼容性。

许多对于合法营利界限的困惑源于不一致的草率定义。法律上定义营利机构的是将收益分配给股东，而非营利组织则表面上必须将所有收益重新投资于该机构。误解的产生很大程度上是因为非营利组织利用法律定义的严格限制在经济上获益。尽管关于“营利”的讨论通常包括从非营利部门创收到由国际公司拥有的非营利组织（例如，桂冠公司 [Laureate] 在墨西哥的大量存在），但这些现实并没有严格定义什么是合法性的营利。困惑还来自于非营利组织利用监督和执法困难非法获取和分配利润。

营利性机构跃至全球顶峰

无论人们有多少理由怀疑其非营利性公共高等教育机构的本质，但拉丁美洲一直与

它的欧洲根基保持一致，直到 20 世纪 80 年代还在阻止合法营利的私立高等教育机构。尽管私立学校超过 30% 的入学人数大大打破了公立学校近乎垄断的传统，除了 20 世纪 80 年代在智利的一个利基市场外，直到 20 世纪 90 年代，合法的营利性高等教育组织仍然没有出现。直到 2021 年，即使在大多数其他地区营利性机构快速增长的时候，拉丁美洲仍然保持是营利性机构注册人数最多的地区。考虑到亚洲私人学校的总入学人数是拉丁美洲的三倍，这一点尤其引人注目。但是令人吃惊的是，仍然只有五个拉丁美洲国家以营利为目的招收学生，比非洲、阿拉伯地区、亚洲甚至欧洲都要少。此外，拉丁美洲以营利为目的的私立高等教育部门主要集中在巴西，其次是秘鲁，然后是智利，而哥斯达黎加和玻利维亚则是名单的最后两名。亚洲营利性机构的招生也集中在两个国家（印度尼西亚和菲律宾），这两大国家都有主要的营利性机构，但这两个国家的规模都不及巴西，而其他亚洲营利性公共卫生部门也无法弥补这一差距。除了印尼，亚洲最大的三个私营部门（印度、日本和韩国）禁止发展以营利为目的的私立高等教育机构。这样一来，亚洲在私立高等教育（以及整体高等教育）中以营利为目的的份额与拉丁美洲相比是很小的。

迄今为止，巴西仍是拉丁美洲和世界上的营利性高等教育机构巨头，因为在全球营利性私立高等教育部门招收的 800 万学生中，有 330 万学生就读于巴西的院校。秘鲁的营利性高等教育部门招收了约 70 多万名学生。在这两个国家，营利性私立部门招收的学生都比非营利性私立机构或公共机构的学生多。智利的营利性中学后教育的招生数也不低，尽管最近的立法很可能会大量削减

该部门的招生数，该部门原预估招收 34.3 万名学生。哥斯达黎加的营利性私立高等教育机构也招收了约 4 万名学生。因此，仅这四个国家的营利性机构（玻利维亚因未提供官方数据或估计数而被省略）就招收了约 440 万学生，分别占拉丁美洲私立高等教育和该地区高等教育总入学人数的 32% 和 17%。

在巴西和秘鲁，营利合法化的关键是让总统确信，变相营利对公民来说是欺诈性的，他们非法的非营利豁免会剥夺政府的税收收入。因此，政府迫使现存和未来的私营机构做出选择：成为真正的非营利机构还是法律上的营利机构。很快，那些选择营利性身份的人发现，市场成功在于关注未被满足的入学需求。这些机构促进了其营利性系统的进一步规模化，它们通常作为低层次、非精英、吸收需求的机构。尽管一些营利性机构在就业市场上找到了生存的位置，但具有声望的机构还是集中在公立高等教育机构和非营利性的私营机构中。

会继续存在吗？

尽管拉丁美洲营利性私立高等教育机构的未来是未知的，但我们可以就一些观察进行推断。智利的例子说明了摇摆不定的不确定性。拉丁美洲现代区域性的营利性突破是在智利实现的，比巴西和秘鲁都早。然而，在 20 世纪 80 年代的军事独裁统治下，智利仅为中学后的培训中心提供办学许可，主要集中在技术和职业领域。营利性合法化从未达到大学水平，随着最近的学生抗议和民粹主义立法变化，甚至一些培训中心也在向非营利性转变。

智利以外的指标也是喜忧参半。巴西和秘鲁最近的迅猛发展表明，拉美的基础国家并没有从营利的道路上退缩。其他资金紧张

的政府可能会效仿这种做法，通过剥离非营利组织的伪装来获得税收收入。与此同时，其他地区的快速营利增长可能有助于使这种形式合法化，或者至少提供进一步的掩护，以满足不断增长的需求，而不必动用新冠疫情相关的公共预算。拉丁美洲庞大的私营部门和整体高等教育的持续扩张仍然集中在少数几个国家，这可能为其他 18 个国家的营利性扩张提供巨大空间。另一方面，一些国家可能更喜欢以营利为目的，以避免激烈的公开争议。随着民粹主义的蔓延和学生激进主义的重现，这种可能性就更大。2011 年哥

伦比亚对营利性项目提案的逆转，就像智利学生抗议营利一样，可能会抵消那些迫切支持将合法营利性私立机构扩展到其目前少数据点之外的力量。

注：《国际高等教育》定期刊登“私立高等教育研究项目” (the Program for Research on Private Higher Education) 的文章，“私立高等教育研究项目”的总部位于纽约州立大学奥尔巴尼分校。网址：<http://www.albany.edu/dept/eaps/prophe/>。

印度的私有化和不平等入学机会

维舍·贾姆卡 (Vishal Jamkar): 美国明尼苏达大学 (University of Minnesota) 汉弗莱公共事务学院的博士生

电子邮箱: jamka003@umn.edu

克里斯托弗·约翰斯通 (Christopher Johnstone): 美国明尼苏达大学教育与人类发展学院组织
领导、政策与发展系副教授

电子邮箱: johnstone@umn.edu

印度是世界上第二大高等教育体系, 拥有约 800 所大学和近 4 万所学院, 有 3 500 万学生就读。印度花了 55 年多的时间从高等教育的精英模式转向大众模式, 而且这种增长没有放缓的迹象。举例来说, 印度的毛入学率 (gross enrollment rate) 从 1961 年的 1.5% 增长到 1991 年的 5.9%, 2017 年又进一步增长到 27%。随着印度高等教育的大众化发展, 该部门出现了几个关键特征。课程设置更加多样化, 特别是工程学院和理工学院开始提供更多的应用科学课程; 私立大学和学院的出现, 以满足日益增长的需求; 以及来自印度传统的边缘化或少数群体的学生人数增加, 如那些被标记为在册种姓 (Scheduled Caste, 也称为达利特, 以前则为“不可接触者”)、在册部落 (Scheduled Tribes)、其他落后阶层 (Backward Class) 以及来自穆斯林社区 (印度的一个宗教少数群体) 的学生。尽管入学率有所提高, 但高等教育入学率仍由来自印度教多数群体的高种姓和高阶层的学生主导。

私有化和包容性

在当代印度高等教育中, 过去几十年出现了两种主要的发展情况和办学方针。在 20 世纪 70 年代和 80 年代, 高等教育在社会经济代表性方面具有包容性。公立大学和政府

资助的私立大学都提供可负担得起的学费, 提供宿舍、奖学金、学费减免、书本, 并为目标数量的在册种姓、在册部落和其他落后阶层学生以及妇女保留席位。

然而, 自 20 世纪 80 年代初以来, 印度政府对学术和宿舍费用减免及奖学金等扶贫政策的支持逐渐减少, 政府对公立大学和受资助的私立院校的支持也停滞不前。中央和邦政府都颁布了一些政策, 给予私立机构财政自主权, 使其在没有政府担保的情况下调动资源, 同时也允许政策自主权。21 世纪初, 私营化继续增长。当时, 印度司法部门也发挥了举足轻重的作用, 允许私营机构筹集自己的资金, 并取消了旨在增加在册种姓、在册部落和其他落后阶层学生入学率的机构保留配额。

在过去几十年里, 虽然对边缘化和少数族裔社区的公共高等教育支持有所减弱, 但私立高等教育同时增加了总体入学率。全国抽样调查的数据表明, 从 1995 年到 2014 年, 私立非资助院校的中学后学生比例增加了四倍多, 从 7.1% 增加到 32.7%, 而公立院校的入学率则大幅下降, 从 57.5% 下降到 41.4%。根据全印度高等教育调查 (All India Survey of Higher Education), 2015 年有超过 35 000 所学院, 其中 22 000 多所是私立无资助学院, 5 000 所接受私人援助, 近 8 000 所由政府资

助。目前，近 78% 的学院是私立的，这些学院招收了 67% 的印度学生。

私有化与公平

印度高等教育的大众化主要是通过无援助的私立机构的扩散来推进的。在这一时期，在册种姓、在册部落和非在册部落的学生在两种情况下受到了危害。首先，最高法院裁定这些机构不需要遵守保留名额，随着高等教育部门的不断发展，导致了公平方面的困境。印度旨在纠正历史上不公正现象的平权政策现在只适用于少数机构。其次，奖学金、学费减免、宿舍费减免和贷款政策的逐步转变，限制了低收入学生的选择，减少了他们接受可负担得起的私立教育的机会。

大众化和私有化似乎使所有群体的入学人数都增加了，但主要是高种姓的学生。位于印度一线和二线城市私立、独立的大学越来越多地向城市和富裕的学生提供教育，不需要贫困家庭的学生负担得起教育，也不需要遵守平权行动政策。此外，在人力资源开发部的支持下，印度管理学院 (Indian Institute of Management) 等主要公共机构获准利用精英教育和“教育质量”的论点，取消对博士课程的保留。在这些机构中，教师的人口结构强化了准入和流动性的分层。例如，根据教育部发布的 2017~2018 年全印度

高等教育调查报告，56.8% 的教师来自“一般”（多数）类别，8.6% 的教师被标记为在册种姓（总人口中这一比例为 15%），只有 2.27% 的教师职位是由标记为在册部落的人担任的（总人口中这一比例为 7.5%）。这些差异可能会对院校的录取产生再生性影响，也可能影响学术项目中对公平的设想。

结语

在印度，大学和学院的大众化和私有化总体上显示了高等教育中有更多的选择。在过去的几十年里，各种群体的毛入学率都有所提高，但入学率差距仍然存在。高等教育大众化增加了选择，但是以一种不受监管的方式发展。放宽学费上限，取消政府对住房和学费的支持，以及私立大学缺乏平权行动保护，这些都意味着入学差距可能会扩大。私立大学取消了强制性保留策略，也减少了历史上被边缘化的群体和穆斯林学生的流动。私立大学强制保留名额的取消也减少了来自历史上边缘化群体和穆斯林学生的流动。随着私立高等教育在印度的地位不断巩固，政策制定者和私立院校需要将多样性视为社会责任和社会公益的目标。如果不这样做，印度已经存在了几千年的社会分层现象就会加剧。

波兰高等教育的十年改革 (2010 ~ 2020)

马瑞克·克维克

马瑞克·克维克 (Marek Kwiek): 高等教育教授、联合国教科文组织机构研究和高等教育政策主席、波兰波兹南大学 (the University of Poznan) 公共政策研究中心主任

电子邮箱: kwiekm@amu.edu.pl

在 1989 年后的 20 年里, 波兰的大学基本上没有进行过改革。这一系统在这一时期的核心特征直到 2010 年代初几乎都没有改变, 如非竞争性的研究资助模式、强势的学院管理和无效的治理, 以及复杂的多级学位和职位体系。

科研经费不足, 研究任务被低估。高等教育扩张和与教学相关的私有化 (服务于大量的自费兼职学生) 是主要的政策方向。然而, 从 2000 年代中期开始, 政策制定者和机构领导人开始清楚地认识到人口下降的长期影响。事实上, 在 2006 年, 大约有 200 万名在校学生, 到 2020 年, 这一数字已经下降到 120 万。因此, 到 21 世纪后期, 科研就成为了一个新的国家政策重点。

十年改革

2010 年代是改革的十年, 几乎改变了大学运作的方方面面。科研作为一项主要的大学使命被重新制度化, 并引入了一个新的以拨款为基础的研究资助系统。波兰大学的科研任务从私有化转向非私有化, 从非制度化转向再制度化。

随着科研重新成为国家政策重点, 科研经费由一个新的国家研究委员会 (national research council, 成立于 2010 年) 进行竞争性分配。研究的公共补贴与教师表现和国家评估挂钩。科研国际化成为这十年所有主要政策文件的关键词。

新的资助和评估机制推动了系统的垂直分层, 并逐渐出现了两类机构: 一种是研究导向强烈的机构, 另一种是研究产出和资助有限的机构。此外, 新的卓越计划“研究型大学计划”(IDUB 2020~2026 国家计划) 于 2020 年启动, 旨在通过竞争为 10 所大规模大学提供额外资金。“研究型大学计划”的总资金约为 10 亿美元, 为期 7 年, 其支出可根据特殊机构发展计划和修订后的机构战略酌情决定。

然而, 迄今为止, 波兰科研国际化的激励机制被证明是无效的。这种新的、竞争性分配研究经费的方式并没有如预期的那样对波兰科学产出的结构产生积极的变化。由于国际合作而出版的产出份额在欧洲是最低的, 尽管国际索引出版物的数量大幅增加。波兰未能充分利用欧盟的研究资金, 特别是欧洲研究理事会的资金。学术研究的低支出导致了国际化政策的失败: 科研资金管理 (新的拨款制度) 的急剧变化并没有伴随着学术科学融资水平的根本变化。此外, 2014 年和 2017 年的学术推广体系和研究评估原则 (称为“参数化” [parameterization]) 对科研国际化的推动力度不够。

第一波改革

在 21 世纪 10 年代有两次改革浪潮。第一波是 2009~2011 年由芭芭拉·库德里卡 (Kudrycka) 部长发起的 (又称为库德里卡

改革), 第二波是 2016~2018 年由雅罗斯瓦夫·戈文 (Jarosław Gowin) 部长发起的 (又称为戈文改革)。在库德里卡改革的框架下, 波兰的体制在多级治理的基础上进行了重新配置, 在高等教育机构和国家之间建立了新的中介协调机构, 国家网络就是一个很好的例子。学术研究的资助直接与可衡量的研究生生产力的评估相挂钩, 目标是发展大约 1 000 个基础学术单位, 其中大部分是学院。

在库德里卡改革之前, 国家直接参与协调高等教育。在新的治理架构中, 机构和学术机构的更高正式自治与更高级别的问责相结合。这些机构或由学术界选出的学者直接管理, 或受到理事会间接影响, 因此原则上独立于国家。国家继续定义全球公共资助水平、国家研究的优先领域, 以及主要资助机构之间的主要资金分配。然而, 如何分配研究经费是由这些机构内的学者决定的。

第二波改革

戈文改革 (始于 2016~2018 年, 但推迟到 2022 年实施) 背后的基本理念是为了进一步区分高等教育体系, 并使波兰学术知识生产国际化。讨论的两个主要概念是系统分化 (教学导向机构与研究导向机构) 和科研国际化 (国内研究与国际研究)。

虽然教学在戈文改革中很重要, 但主要的重点是沿着教学和科研的路线区分系统, 以及科研国际化。高等教育体系统近来的主要变化集中在科研方面: 根据新定义的研究学科列表, 在大学中形成新的机构结构; 发展新的研究评估体系 (预计将于 2022 年启动); 在“研究型大学计划”框架下获得额外

资助的 10 所研究密集型大学; 在有明显科研成果的大学里建立新的博士学校, 而不是分散在整个系统里。另一个重要的变化是加强校长和他们的管理团队——以牺牲传统的代表机构, 如参议院和教师委员会为代价。

这一科研国际化议程意味着在资助和评估体系中引入大量定量的、以研究为重点的指标: 人们期待看到更多的国际合作、更多的国际可见 (通过全球数据集) 的研究, 以及更多的国际合作出版物, 无论是在个人、机构还是国家层面。

大学和大政方针

在 2010 年代, 大学没有被政治化, 在两波改革浪潮中, 大学受到了国家重大政治变动的保护。特别是, 2015 年从中立政党到右翼政党的政权交替, 并没有改变高等教育政策。大学改革和大学本身没有经历过去几年那种带有强烈民粹主义色彩的毁灭性政治冲突。没有发生以政治为动机的高等教育变革; 然而, 在过去的几个月里, 高等教育, 特别是社会科学和人文学科的“重新国有化”主题, 与其正在推进的“国际化”相反, 在政治圈被讨论。国家政治会在多大程度上改变了未来高等教育研究国际化、制度纵向分层和资助模式竞争性的总体政策方向, 这是很难预测的。然而, 从 2009~2015 年 (中间派政府) 和 2015~2020 年 (右翼政府) 这两个时期的经验来看, 尽管表面上存在一些动荡, 但在体制层面继续改革的前景似乎相对良好。希望改革将得到加强和巩固, 而不是停止或逆转, 以确保大学不会被推向新的或是民粹主义的方向。

