

第15卷 第1期 2022年3月

(本期译自 *International Higher Education*, Number 108, Winter 2021, Boston College)

国际高等教育

上海交通大学教育学院 主办

School of Education, [Shanghai Jiao Tong University](#)

JOURNAL OF
INTERNATIONAL
HIGHER
EDUCATION

第 15 卷第 1 期 2022 年 3 月

Vol. 15, No. 1, March, 2022

国际高等教育

全球议题

高等教育中女性领导力的未竟本质	1
中美科学合作是否已成为过去?	3
全球学术与研究合作生态系统: 风险与地缘政治	6

新冠疫情的影响

“隔离”中的国际化: 新冠疫情给予我们的启示	8
新冠与私立高等教育	10
新冠疫情下的土耳其: 学生申请变少, 录取人数变多	13

聚焦非洲

吸引非洲学术侨民的复杂性	15
肯尼亚的大学人才培养和劳动力市场不匹配	17

聚焦拉丁美洲

为什么拉丁美洲需要世界一流大学	20
巴西的大学校长选举: 复杂的政治	23

非大学高等教育: 一个重要但被忽视的部门

太多人被落下了: 职业技术教育与培训至关重要	25
社区大学入学人数下降: 美国的经济鸿沟	28
此时不搏, 更待何时? 拉丁美洲高等教育中的短期项目	30
英国继续教育与高等教育的政策裂痕	33
德国大学教育的替代方案	35

国家和地区

爱尔兰: 关于免学费的警世故事	37
阿拉伯国家的众多教授对学术界丧失兴趣	39

高等教育中女性领导力的未竟本质

泰莎·德拉奎尔

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

电子邮件：tessa.delaquil@bc.edu

在高等教育中致力发展性别平等的人权事业上，各方发展水平并不统一，尤其是在领导与决策地位方面。在国家/地区、历史和社会文化以及个人等层面，高等教育领导力的性别平等事业可以被认为是“未竟的”或“局部的”。因此，要解决这一问题并努力实现这一目标，就需要各方齐心协力，在各个层面提供支持。

根据美国教育理事会 (American Council on Education) 和美国波士顿学院国际高等教育中心联合出版的《高等教育领导者国际概要》 (International Brief for Higher Education Leaders) 系列之《全球高等教育领导力的女性代表》 (Women's Representation in Higher Education Leadership Around the World) 中的观点，尽管在某些地区女性作为学生接受高等教育的总体机会有所增加 (有时甚至超过了半数)，但各地区发展水平并不统一，而且大体上与女性在领导和决策地位上取得的发展水平不协调。

《概要》揭示了在国际、国家、机构和个人等层面性别平等的“未竟”事业。书中剖析的国家案例中，女性在高等教育领域担任高层领导的比例从小到大依次排列如下：加纳高等教育机构 (Adu-Yeboah 等) 和香港的公立高等教育机构 (Li & Kam)，女性高层领导的比例几乎可以忽略不计；印度尼西亚的伊斯兰和公共高等教育机构中女性很少

担任高层领导 (Ferary)，马来西亚女性占高层领导总数的 10% (Azman)，南非占 19.5% (Moodly)，哈萨克斯坦占 24% (Kuzhabekova)，澳大利亚高等教育机构中 28% 的校长为女性 (Di Iorio)。

尽管高等教育领域的女性领导遭遇的职业障碍和得到的支持因社会和历史背景而异，但是全球范围内她们的境遇存在某些清晰可辨的共同点。上述案例清楚印证了在高等教育中实现领导层性别平等的未竟本质。

高等教育中女性领导力的要素

实现领导层女性性别平等的未竟本质存在局限性与以下三个层面的因素有关，即国家/地区背景、历史影响和社会文化基础、个人及其身份的复杂性 (包括个人边缘化)。这在高等教育领域尤为如此。

例如，高等教育普遍缺乏女性领导，甚至在某些男女领导人才储备力量 (这里指本科和研究生学位课程管理人才) 均衡的国家中也是如此。这种现象因地区和国家背景、机构类型 (比如依据大学排名和分类划分高校类型) 以及社会文化和传统，以及强加给女性的相关社会文化期望而异。边缘化的一种标志——交叉性 (intersectionality) 也决定了性别平等的结果，因为其他边缘化标志进一步限制了女性在高等教育领导职位上的代表性和参与度。

高等教育领导层中实现性别平等的障碍

因为实现高等教育领导层的性别平等在各个层面（国家或机构、文化和个人）都存在障碍，所以在各个层面必须落实相应有效的职业支持和结构变革。概要中的案例表明，当某个层面缺乏支持时，高等教育性别平等的整体发展往往会停滞不前，甚至这一目标会土崩瓦解。

尽管学术界无法解决领导层性别失衡的所有问题，但并非无能为力。所谓“玻璃天花板”（glass ceiling）至少部分是由高等教育机构和学术界自身结构和文化自满导致的。

《概要》中的文章详列了在制度和社会层面反复出现的某些障碍。在这些层面上，障碍包括文化和社会定义下性别不同角色、根深蒂固的历史和宗教文化标准、不公的家庭劳动分工以及人们缺乏对交叉性影响的认识。在制度和社会方面，障碍包括性别间显著的薪酬差距、对于领导能力的性别刻板印象、复杂且不完善的教授晋升体系以及目前领导层中女性代表的不足。高等教育机构普遍缺乏依据性别分类的数据。这进一步限制了有效决策的出台。

在新冠疫情期间，上述障碍和趋势加剧，性别平等所取得的成果的不稳定性愈发显现。例如，疫情期间女性提交的学术稿件中，清晰可见的是论证性别平等持续存在于家务和家庭护理的稿件数量正在减少。“玻璃悬崖”（glass cliff，指在制度危机期间女性领导的比例过高）的概念证明，女性临危受命且在任时间不长，或许会阻碍其他女性往后谋求学术领导地位。

支持高等教育实现领导层的性别平等

综上所述，有效支持性别平等必须解决国家和机构、社会和文化以及个人三个层面的障碍。倘若国家政策明确支持性别平等，或许会鼓励文化和结构变革。出台包括育儿假、工作量预期、招聘、雇用和晋升等方面的制度政策对于确保程序正义（procedural justice）十分必要。高等教育机构和国家高等教育系统内部必须建立按性别分类的数据收集体系，支持以性别分类为基础的各级决策制定。

在个人层面，一些国家已实施针对性的领导力发展计划和其他形式的指导计划。此外，将在高等教育领域中寻找、指导和培训女性的项目纳入国家或高等教育机构内外部的高等教育联动系统，或许是支持女性在高等教育中发挥领导作用的高效机制。

然而，仅仅以支持个别女性领导来主导结构改革是远远不够的。结构性不公正（structural injustice）必须通过国家和机构层面的政策程序正义来解决。正如概要中对女子大学领导力简介中所述（Renn），可以从高校内部发起变革。通过例如为女性发声倡导高等教育体制的政策变革，改变对待女性领导方式的文化变革可以实现公正。

支持和鼓励女性个体实现自我职业目标可能是实现性别平等有效的途径，但只有在国家和机构的领导和规划下才会有所用。事实上，正如概要中所述，确保实现性别平等的权利需要个人和集体共同行动（Regulska）。

整体而言，此概要表明在高等教育中实现性别平等的最大障碍是学术界顽固不化的自满情绪。但庆幸做出改变的工具就掌握在学术界自己手里。现在需要做的就是学术界和高等教育机构自发形成真正实现性别平等的意愿，并为之努力，希望最终这些努力能被校园之外、国家之内、国际之上真正接纳。

中美科学合作是否已成为过去？

崔大伟

崔大伟 (David S. Zweig)：中国香港科技大学名誉教授

电子邮件：sozweig@ust.hk

科学交流促进人类发展。学术和学者交流是 1978 年以后中美关系缓和的一个主要组成部分，最终促成了合作研究。上述努力曾一度被广泛称赞。2014 年，美国国立卫生研究院 (National Institutes of Health) 院长弗朗西斯·柯林斯 (Francis Collins) 在复旦大学发表讲话时表示：“科学没有国界，因为知识属于全人类”。美国国立卫生研究院的内部审查发现，2010~2019 年，由美国国立卫生研究院和中国共同资助的联合项目团队发表了多篇关于癌症的高影响力论文。

中美之间出了什么问题？

中国政策的变化，以及美国对国家安全观念的转变，终结了友好的中美关系。中国教育部、中国科学院和中共中央组织部共同制定计划，吸引海外人才归国。然而部分华侨选择定居国外，因此教育部面向华侨提供在中国大学兼职的机会，也就是说这些研究人员可以在海外继续工作，并在国外实验室进行研究。这些海外优秀人才还培养了数万名和自己共事的大陆地区博士生和博士后。

2018 年，特朗普政府名为《国防战略》 (National Defense Strategy) 的文件将中国列为谋求全球领先地位的“战略竞争对手”。由此，国家间战略竞争取代恐怖主义成为美国国家安全中安全化科学合作 (securitized scientific collaboration) 的第一要务。

针对与中合作的“中国行动计划”

基于此背景，美国司法部 (Department of Justice) 提出了“中国行动计划” (China Initiative)。中国行动计划由美国联邦调查局主导，指控华裔学生、教授、科研人员和中国公司是美国情报的“非传统收集者” (non-traditional collectors)。“中国行动计划”还试图解散美中学术和科学合作。因此，文章开头引用的柯林斯院长关于中美合作的声明已从美国国立卫生研究院网站上删除。

这场行动是由自上而下的力量推进的。比如特朗普总统指责大多数中国学生是间谍。联邦调查局局长也呼吁“美国全社会”防御其所声称史无前例的中国“全社会”的攻击。在 2018 年 4 月题为“学者还是间谍” (Scholars or Spies) 的国会听证会上，美国国会议员拉马尔·史密斯 (Lamar Smith) 指责中国在美国大学中植入“潜伏者”以窃取科学上新的重大发现。

美国国立卫生研究院和联邦调查局开始行动

特朗普政府采用了两种策略。第一，美国国立卫生研究院等提供科研资助的机构向大学和实验室施压，要求他们调查中国出生的内部研究人员，否则将面临减少资助。一些机构在无正当理由的情形下，暂停中国科研人员的工作，以确保美国国立卫生研究院

继续提供资助。埃普林·伯内特博士 (Dr. Epling-Burnette, 因其未报告与中国科研人员的合作而被一家大型研究机构解雇) 表示:

“这些机构生活在对美国国立卫生研究院的绝对恐惧之中, 并担心如果自己不采取过分的行动, 美国国立卫生研究院可能会停滞资助。”美国资助机构还加强了有关机构和个人应如何上报外国资助和与其附属机构合作的指导方针。尽管如此, 美国国立卫生研究院负责对中调查的官员向笔者坦言, 中国有关的研究人员可能滥用的资金总额约占美国国立卫生研究院对以外的机构和个人的所有研究资助总额的 0.5%。

第二, 联邦调查局向其 94 个分局施压, 要求寻找间谍。在一次采访中, 时任美国国家安全事务助理司法部长约翰·德默斯 (Assistant Attorney General John Demers) 承认, 司法部希望每个地区每年上报一到两名“中国间谍”。结果可想而知。胡安明博士 (Dr. Anming Hu, 曾被田纳西大学诺克斯维尔分校解雇, 截止文章翻译时已被田纳西大学诺克斯维尔分校恢复终身教职) 一案中, 曾以间谍罪逮捕胡安明的联邦调查局特工宣誓后承认, 他并没有证据说明胡安明博士涉嫌从事间谍活动。

没有证据的时候怎么办?

联邦调查局和美国司法部通常没有证据指控华人, 因此他们寻找华人轻微的罪行进行定罪和处罚, 例如向联邦调查局谎报参与中国政府项目的具体内容 (向联邦调查局撒谎是刑事犯罪), 或未向美国资助机构充分披露自己与中国机构的关系 (该行为可能导致欺诈)。失去资助、研究生、甚至工作的情况下, 许多华人学者回到祖国, 在国内他们常常受到热烈欢迎。然而, 根据普林斯顿

大学罗里·特鲁克斯 (Rory Truex) 的数据, 大约有 10.7 万名中国公民在美攻读 STEM 学科的研究生或从事相关工作。截至 2020 年, 该类人群的犯罪率不到万分之一。2021 年 7 月, 美国司法部撤销了对 9 名涉嫌的中国大陆出生学者的指控。

捍卫美国的开放科学环境

斯坦福大学、加州大学伯克利分校、加州大学戴维斯分校、加州大学洛杉矶分校、密歇根大学、莱斯大学和其他大学的校长都顶住了来自美国政府的压力。麻省理工学院校长同意支付学校一名高级研究员陈刚教授的法律辩护费用。贝勒医学院 (Baylor College of Medicine) 没有解雇未遵守美国国立卫生研究院披露政策的工作人员, 因为这些行为“不够严重, 不值得纪律处分”。许多人指责美国司法部进行种族归纳 (racial profiling), 即司法部认定某些种族更容易犯下某种特定罪行, 导致该种族的定罪率高, 从而巩固证实了对该种族的成见。美国国立卫生研究院和美国国家航空航天局 (NASA) 被指责其“规则变幻莫测”, 即以往被这两所机构视为的积极行动突然间变成了阴谋活动。美国国立卫生研究院前院长曾和礼博士 (Dr. Elias Zerhouni) 于 2019 年 7 月在《科学》 (Science) 杂志上撰文称, “多年来, 美国政策制定者鼓励与中国开展科学交流与合作, 包括对中国千人计划的默许支持。”此外, 他认为, 联邦政府资助的科学家在中国任职, 美国并不反对与中国的合作。最后, 他还指出, 用来评判严重违反美国道德与知识产权法则行为的“规则”并没有被许多美国机构严格执行。甚至美国政府问责局 (Government Accountability Office) 在 2020 年 12 月也承认, 原先的既定规则已被更改。

“中国行动计划”的风险

“中国行动计划”的风险是多方面的。在个人层面上，对于在美工作、大陆出生的科学家和学者来说，许多都珍视美国开放的科学文化，但生活已经变得更不易。其次，上述群体的生产力使中国成为自 2011 年以来美国最大的合作者。事实上，在如《自然》（*Nature*）或《科学》（*Science*）等高影响力期刊上发表的文章中，中国与美国共享研究成果的比例高于美国对中国的分享。尽管如此，过去 10 年美国与中国共享的高新技术研究比例不断增加，而中国创造的高新技术与美国共享的比例则相对稳定。

第三，大多数获得中国“千人计划”的美国研究者都是世界上最优秀的华人研究人员，如果这群人被赶回中国，美国将失去其研究实力的重要中坚力量。第四，如果被美国拒之门外的钻研 STEM 学科的学生留学欧洲或日本，他们毕业后更有可能返回中国，而不是留在美国公司或美国大学工作。第五，

与具有顶级癌症研究的中国的合作可能会终结。最后，根据美国普罗大众咨询公司（ProPublica）的说法，以往被视为轻微科学家违规行为通常仅在大学内处理。现今，对这些科学家的非公开调查和起诉，“正在帮助求才若渴的中国实现吸引顶尖科学人才的目标。”

美国可以做什么？克里格（Krige）于 2014 年在《原子科学家公报》（*Bulletin of the Atomic Scientists*）上发表的文章中，就科学开放与国家安全的问题援引了美国政府 2007 年的一份报告。该报告认为唯一合理的安全政策是通过在细分领域周围建筑高墙来保护最机密敏感的知识，而不是试图在广阔领域的周围建造所谓名义上的墙。因此，负责核项目的美国能源部（Department of Energy）让部门内九名大陆出生的中国研究人员加入“千人计划”是不明智的。另一方面，拜登政府必须明智地推行不会损害全球合作、科学和学术研究进步的政策。

全球学术与研究合作生态系统：风险与地缘政治

马克·约翰逊

马克·约翰逊 (Mark S. Johnson)：美国威斯康星大学麦迪逊分校 (University of Wisconsin - Madison) 教育学院讲师、富布赖特政策专家 (2019-2023 年)

电子邮件：mark.s.johnson@wisc.edu.

新冠疫情不可避免地被视作当代新自由主义全球化进程中的一个转型时刻。主要大国和国际社会将齐心协力，围绕公共卫生、生物医学研究，以及新疫苗技术的共享和分发方面拓展更为密切的合作方式，新冠疫情及其对经济的破坏将会消退。否则，各国进行单打独斗，对上述疫情应对的难点逐个击破，与此同时新的病毒变体将继续变异和传播，都会带来愈发严重的经济和政治后果。

新冠疫情余波下的全球前景和情景规划

每隔四年，美国国家情报总监办公室 (the US Office of the Director of National Intelligence) 和美国国家情报委员会 (National Intelligence Council) 在新一届政府开始正式运行时，在全球发展背景下参与制定美国国家安全政策的情景规划。2021 年 3 月，国家情报总监办公室发布最新规划报告《2040 年全球趋势：竞争更加激烈的世界》 (Global Trends 2040: A More Contested World)。报告分析了疫情下“不断扩大的不确定性”，以及深刻复杂的人口、环境、经济和技术变化，可能导致全球“失衡”。其中的风险包括新的流行病、气候影响不断恶化、金融和债务危机、大规模移民、网络攻击和社会不平等加剧。

2021 年的报告列出了 2040 年及以后世

界的五种“未来情景”：从“复兴的民主” (由复兴的美国领导，前提是如果美国能够雄心勃勃开始美国复兴，重新开放移民，提高社会凝聚力并实现更高的平等性)，到“飘忽的世界” (尤其是国际组织缺失美国领导地位，并以忽视共同危机为特征)，到“竞争共存” (其中，美中竞争以及共同的全球挑战，即便不是最佳地，也或多或少地得到了成功管理)；再到“独立的孤岛” (世界体系分裂为半功能性却又自给自足的经济与安全集团，但发展中国家和全球穷人将愈发滞后)；以及最令人担忧的情景 (scenario)，“悲剧和调动” (一系列气候和粮食灾难推动了绝望的全球合作，尤其是在欧亚大陆和非洲的合作)。在上述所有情景下，美国都将发挥重要作用——要么振兴国家、领导世界，要么逐渐衰落、退出国际舞台。

国际高等教育与科研合作在全球“适应”中的重要作用

回顾过去二三十年，可以说高等教育产业中新自由主义全球化的大多数主要理论的核心观点都较为乐观：自身利益以及对商业和“市场优势”的良性追求将使政策倾向于合作和开放国界，教育提供者的多样化将扩大准入、机会和公平。在这些充满希望的情景下，所有主要大国为了追求自身利益，将继续允许更大规模的全球学术流动并不断整

合自身的经济和研究系统。甚至有更多强调英美和企业“市场领导者”霸权利益的批评理论认为：当前的全球体系基本上是稳定和有效的，至少对各国顶尖高等教育机构领导者而言是如此。同样，关于国际化的文献强调了高等教育机构的智力效用和金融效用，但可能对地缘政治和系统性风险关注太少。

2021年的报告强调了当下适应性和复原力的根本必要性，认为“最有效的国家可能是那些能够在发展适应性的集体活动中建立社会共识和信任，并利用相关专业知识和非国家行为者间的关系来补充国家能力的国家。”换句话说，整个高等教育部门及其领导、研究人员、科学家和学生可以在任何乐观的情景下，发挥绝对重要的作用。全球的教育工作者或学生通过社会责任感、有原则的知识外交与可持续性的精神特征，都可以帮助领导和塑造这些跨文化融合和更新的过程。否则，这些政治冲击和混乱可能会阻断全球学术流动性，跨国合作可能会受到干扰或阻碍，在生态系统崩溃和生物多样性迅速下降的情况下，国家和集团可能会在日益功能失调的世界体系中自生自灭。

新技术、地缘政治和民族主义：排外和安全化的风险

然而，与报告中紧迫的形势相呼应，笔者认为，事实上当代高等教育系统以及更大的国际高等教育生态系统中存在层出不穷的薄弱之处和复杂的系统性风险。这场多维的“世界危机”可能会破坏或瓦解新自由主义政策共识，限制或阻断全球流动性，并阻碍至关重要的研究合作。这种合作和互利的“知识外交”将会面临多种新的严峻考验。

首先，建立新的全球互联网治理机制明显失败，导致社交媒体的破坏性“武器化”、互联网的持续碎片化（以“互联网主权”的名义）和围绕政府渗透数字平台以及侵蚀隐私保护的丑闻。

其次，在人工智能、物联网、机器人和自动化以及合成生物学等迅速兴起的“下一代”技术的伦理和其他监管标准上也存在类似的失败。最令人惊心的是，这些技术也在迅速重塑国防工业，这反过来又加强了排外和安全化的政策议程。受这些“破坏性”技术影响下的全球贸易体制和供应链也因新冠疫情及其后果而变得不稳定。人工智能和自动化继续席卷世界经济，将进一步扰乱劳动力市场和国家选举政治，全球贸易体制和供应链将遭受进一步冲击。

第三，主要大国的族群民族主义和伪民粹主义的增长有可能导致对技术移民和国际学生流动的新限制，以及对跨国研究和大学合作伙伴关系的加强监督。

最后，不可否认的是，大国竞争导致国家安全和情报机构“渗透”教育行业，或者至少是交流和奖学金项目受到监视，或驱逐一些捐助者和援助组织。这种干预威胁到学术自由，也威胁到学生签证计划、国家资助的奖学金和合作研究显而易见的合法性和完整性。

上述问题中的任何一个都可能对已建立的流动性动态产生强大的“地缘战略逆流”，如果它们一起恶化并相互影响作用，则可能引发高等教育和研究合作不断升级的系统性危机。从而，这些障碍将关闭人们对应对全球紧急情况所抱有的任何有意义的希望。

“隔离”中的国际化：新冠疫情给予我们的启示

丹妮拉·克勒琼、阿丽亚娜·德·加亚登

丹妮拉·克勒琼 (Daniela Crăciun)：荷兰特温特大学 (University of Twente) 高等教育政策研究中心博士后研究员

电子邮件：d.craciun@utwente.nl

阿丽亚娜·德·加亚登 (Ariane de Gayardon)：荷兰特温特大学高等教育政策研究中心博士后研究员

电子邮件：a.degayardon@utwente.nl

国际化一直是指将国际维度纳入高等教育的目的、功能和活动的所有过程，以期实现教育、社会、经济和政治目标的总称。然而，国际流动性长期以来一直是推进国际化的最突出机制，因此针对该主题的研究也最多。随着新冠疫情的发展，一切流动性包括学术流动性深陷停滞。桑乔·潘萨 (Sancho Panza) 在塞万提斯 1615 年的小说《堂吉珂德》(Don Quixote) 中有一明智之言“不要冒险将[你的]所有鸡蛋放在一个篮子里”。用这句话来描述国际流动性当前的情况，从未如此贴切。

但是，国际流动性从来都不是堂吉珂德式的努力可以达成的。国际流动性远不是一个包容性的过程，因为它只迎合少数有能力和资源进行流动的学生和教职员工。国际流动排除了广泛的、仅有少数或者几乎没有流动性的学生和教职员工所在的高等教育机构。因此，根据对流动学生和教职员工的吸引力，流动性将大学进行分层，偏爱研究密集型大学，遵循“知识的空间性”(spatiality of knowledge)，并根据语言政策划分国家。流动性还赋予发达经济体和集中知识的网络化全球城市特权。因此，将流动性作为国际化的核心组成部分并不理想：流动性已经创造、

并将延续着一个不平等的精英体系。流动性遵循经济原理，绕开了大多数学生、教职员工和机构。

因势利导

当 2020 年 3 月宣布全球新冠疫情时，阿特巴赫 (Altbach) 与德·威特 (de Wit) 称新冠为“似是而非的国际化革命”。一年半后，阿特巴赫和德·威特对新冠不会给高等教育带来巨大的中期变革的预期得到了证实。政府和大学基本上都在等待疫情过去。但是，正如丘吉尔所言，我们不应该让一场好的危机白白浪费掉。

然而，由于没有更多的流动性，许多机构将国际化视为马后炮。但新冠疫情为在缺乏流动性的情况下，重新思考国际化、设计活动并重新考虑课程以允许在本国校园进行国际化教育（即在国内进行国际化）提供了一个绝佳时机。新冠疫情也是在建立国际研究项目时，考虑增加线上项目的完美时机，使国内的研究能被传播到世界每一个角落。然而，上述的这些预测都没有以系统的方式发生。

新冠疫情带来的影响之一是重新定义“遥远的”(remoteness)。英国牛津大学出

版社旗下的语料库“牛津语言”(Oxford Languages)发现,在 2019 年“遥远的”(remote)这一形容词主要形容村庄、岛屿或位置。在 2020 年,该词最常被用于形容学习、工作、劳动力和教学——显示出对远程的概括。高等教育也是如此:所有大学在 2020 年都变得愈发“遥远”。

为了提出一条抵御外部冲击的高等教育国际化前路,我们建议更加关注在全球健康危机之前被孤立、地处偏远的大学的国际化战略。这些大学不得不在几乎没有任何流动性的情况下运作,并制定不同的国际化政策和战略。向这些国际化“不寻常的涉嫌人”学习是一个独特的机会,可以将重点从学生流动性转移到培养更可持续和更具包容性的国际化实践上。

我们可以从“不寻常的涉嫌人”身上学到什么

现有文献专门对在孤立/偏远的背景下超越流动性的国际化的探讨很少见,但却充满希望。撒哈拉以南非洲、南非偏远地区、巴尔干半岛和西伯利亚的案例研究证实,这些地区的大学主动追求国际化,注重机构合作并建立独树一帜的国际形象。例如,西伯利亚的大学试图通过突出而不是隐藏其独特的地理位置来提高其国际知名度。这些大学利用其稀有的生态系统作为竞争优势,通过环境和可持续性研究在国际上推广自己,应对全球气候挑战。

虽然支持性的学校环境是制定此类国际化战略和实践的关键,但国家政策在指导这些大学的国际化活动中也发挥着核心作用。在国家层面,孤立背景下的国际化与社会和学术目标有关,而不仅仅是经济目标。例如,

毛里求斯利用国际化成功地增加了公民受教育的机会。为了实现这一目标,毛里求斯实施了鼓励国际大学在当地提供高等教育的法规,并制定了一个框架来确保所提供课程和资格的质量。在高等教育研究协会(Society for Research into Higher Education)的研讨会上,关于小岛高等教育的进一步研究强调了位置带来的挑战如何激发创新实践。反过来,这些解决方案也挑战了“中心——边缘”框架的地理和规范实践,这需要扩展到全球范围内的国际化研究。

这些经验鼓励我们进行“去中心化”的国际化。上述例子所示,在国际化方面,处于边缘的学校并不仅仅成为模仿、规范或强制同构的牺牲品。由于这些学校拥有的独特环境,他们不得不制定审慎的、创新的国际化战略。这些战略如果被研究,有可能会成为高等教育的常态。相比之下,处于中心位置的学校的学术流动性是否可持续发展尚不确定,可能(应该)被推到国际化研究和实践的边缘。

孤立中的国际化:研究议程

国际化需要一个研究议程,该议程应为偏远或被孤立的大学的国际化战略提供一个真正的全球视角。超越国际化的“常见涉嫌人”范围,考虑被孤立大学的经历,将有助于丰富我们对国际化的理解,从而避免延续精英策略。议程可以揭示有益于一系列高等教育利益相关者的做法,同时不易受到外部冲击的影响。一个包容性的国际化研究议程,注意并运用流动性的不可持续性,仍然可以很好地将新冠疫情危机转变为“真真正正的国际化革命”。

新冠与私立高等教育

丹尼尔·利维

丹尼尔·利维 (Daniel C. Levy)：纽约州立大学奥尔巴尼分校 (University at Albany) 教育政策与领导力系特聘教授

电子邮件：dlevy@albany.edu

虽然高等教育领域中对新冠疫情的许多研究都笼统地提到了高等教育，但其他研究中，学者区分甚至比较了高等教育中的一些现象(例如，一个国家内部不同层面的政策)。当然，另一个值得关注的是私立和公立高等教育之间的对比。半个世纪前私立高等教育在世界部分地区可能处于边缘地位，但现在私立高等教育在全球每个地区都至关重要，入学人数占全球总入学人数的三分之一。

背景

笔者在本文讨论私立和公立高等教育政策在应对新冠及其影响方面的显著差异和相似之处，同时也关注私立高等教育中不同部分之间的比较。我们对 14 个国家进行了初步的分析，也开展了后续的全球追踪。尽管各国间存在巨大的差异，但笔者发现了相对一致的全球格局，这与学术界关于私立高等教育、私立与公立教育的差异性和私立高等教育内部差异性的总体发现大体一致。

政策

谁制定新冠政策，这个问题展现了总体格局。相较于私有部门，政府在指导公有部门时范围更广，管控更加有力，并且倾向于为整个公有部门制定相当统一的政策。私有领域的从业者在私有部门制定新冠政策方面拥有更大的发言权，并且由于家庭、企业、

教会等团体主要经营自身的机构，因此私有部门的新冠政策制定更显分散和差异化，通常可以追溯至机构层面。仔细观察政府在政策制定中扮演的角色，也会发现一些不太明显的模式。一是，鉴于新冠疫情危机对公共卫生和经济的重要性，政府政策倾向于对高等教育的公共卫生和经济进行更多的管制。在公有部门，教师和学生代表对(新冠)政策制定的直接参与程度低于公有部门的常态。在私有部门，政府的政策影响力往往一直延伸到机构能否保持开放。当然，本质上是干预主义的政府仍直接影响着私立高等教育实施相关新冠疫情政策，例如，当线上授课时私立高校必须向学生返还哪些费用。同一些国家一样，中国禁止学校提前收取食宿费，并强制要求私立高校按比例退还 2020 年春季食宿费。

然而，政府对私有部门的管制往往不如公有部门那么多，这使得私立高校能够拥有自主权，根据自己对金融、医疗卫生和公平等情况的判断做出决定，就如在日本一样。一些世界各地的私立高校会继续开放，继续线下授课，而公立高校则关闭或仅在线上课。同时，虽然学生和家庭要求救济的压力既针对政府，也针对个别大学，但重点自然因部门而异，政府对公有部门的针对性更强，而对私有部门，院校机构则更有针对性。

随着决策过程更加分散化，私立高等教

育在应对新冠方面一再表现出更大的灵活性。公有部门的政策反应更多地受到公共服务法、工会权利以及其他规范的限制，如所有公有部门所做的事情必须在整个部门标准化，并保证平等。也许最鲜明的对比是“半精英”（国内精英但不是国际精英）的私立高校，因为这些机构具有熟练的专业管理和等级管理权力，两者都能够确保快速决策与行动，包含那些不受欢迎的行动。然而，即使是“需求吸收”型私立高等教育，尤其是非精英的私立高等教育，也一再表现出他们应对新冠疫情的灵活性。同样，等级管理有助于调整学费和招生配额以适应机构显现的需求，并且不断证明私立高等教育转向线上课程比公立高校更容易。

事实上，相比半精英或高水平的宗教大学，“需求吸收”型大学甚至更具有灵活性优势：绝大多数教师是兼职工作，更容易被永久或暂时性抛弃，就如在招生压力下建立的临时项目一样；而实验室、校园和其他基础设施通常零星稀少，最大限度地减少了固定且昂贵的运营成本。有时，私立非精英学校较低的学术地位，也意味着在新冠之前就有线上授课，从而有利于这些学校抢占了应对疫情的先机。即使美国私立和公立高等教育的差异通常远没有其他国家那么明显，但私立高等教育也表现出在收入和支出方面的更大灵活性。

影响

为什么关于私立高等教育或至少非精英的私立高等教育全面崩溃的预警（或有时对私立高等教育塌陷的幸灾乐祸）通常没有实现？上述提到的灵活的私有政策制定是原因之一。另一个原因是经济低迷导致就业机会更少，原本可以工作的人口成为包括在线和

非精英私立院校在内的学生。经济萧条压缩了政府在高等教育上的预算，但这一举措对私立高等教育的影响要小得多，因为私立高等教育对政府补贴的依赖程度要低得多。如果经济持续走低，公共预算削减可能会降低公立大学的质量从而引发混乱，甚至于更多的家庭选择私立半精英和宗教大学。

同时，出国留学的低迷很快显现，并为国内精英私立高等教育提供了更多申请者，使得那些原本欲赴美国或其他西方国家留学并在国外寻求社会地位与学术地位的人，可以在国内（例如越南）用可承担的成本获得相似经历。另一方面，国际研究也提醒我们，新冠疫情对以下两类学校的损害是何等严重：半精英私立大学和领先的公立大学都因欠发达国家的学生流动放缓而受到伤害。因此，日本认为无论本国还是国际学生、是在私立还是公立院校学习，都应该为他们提供经济援助。就出国留学而言，新冠疫情影响的严峻程度可能因国家而异。例如法国的私立高等教育严重依赖国际学生。

尽管存在各种差异，但对新冠疫情影响的早期分析中（特别是针对私立高等教育的综合分析来看）得出了一个明确的教训：每当对高等教育的需求整体减弱或下降时，需求吸收型学校最容易受到影响。这些学校只能给予学生较低的社会地位和较低的教学质量，同时收取的费用却又很容易超过公立高校。总体而言，受到新冠疫情负面影响最严重的是高等教育的低收入人口，特别是低收入国家中吸收需求的学校尤为明显。由于主要的学费差异几乎是普遍的且主要的公私差异，因此在新冠疫情中产生巨大的差异影响也就不足为奇了，普遍受到打击的是私立院校，以吸收需求的私立院校尤为严重，正如印度的情形一样。学生往往无法承受财务危

机并支付学费。当然，私立高等教育同其家族、企业或教会所有者一道遭受损失。在政府救助计划对公立高等教育的救助多于私立高等教育的情况下，私立高等教育尤其严重（尽管一些私立高校从针对企业的政府救助计划中获得资金）。即使紧急援助计划真正涵盖两类教育，但计划有时会在私立高等教

育提前终止。

要想知道之后的政策会如何、新冠疫情的最终影响会如何，都为时过早。尽管如此，我们确实观察到私立高等教育和公立高等教育之间以及私立高等教育内部的重要模式，值得下一步追踪。

新冠疫情下的土耳其：学生申请变少，录取人数变多

奥古兹·埃森

奥古兹·埃森 (Oğuz Esen)：经济学教授，土耳其伊兹密尔经济大学前任校长

电子邮件：oguz.esen@ieu.edu.tr

疫情期间，土耳其大学录取的学生人数比上一年增加了 242,647 人。由于新冠疫情，世界上其他许多国家对高等教育的需求下降，因此了解土耳其的情况为何会有所不同至关重要。本文旨在讨论新冠疫情对高等教育的影响，特别是对土耳其高等教育的影响。

疫情期间，高等教育需求会受到多大的影响，这一问题引发了激烈的争论。人们认为，健康问题和经济危机都将会对高等教育的需求产生负面影响。经济危机时，两种相互对抗的力量影响着对高等教育的需求。一方面，家庭收入减少往往会减少需求；另一方面，几乎为零的教育机会成本会增加学生对高等教育的需求。

但这一次，情况有所不同。经济危机更加严重，防范疫情的举措加剧了不平等。据预测，疫情将继续扩大收入不平等，从而减少低收入群体对高等教育的需求，同时增加了高收入群体对高等教育的需求。考虑到土耳其高等教育学生家庭收入的严重不平等，预计新冠疫情将因为减少人们对高等教育需求从而加剧现有的不平等。

大学入学考试申请减少

进入土耳其高等教育的第一步是申请大学入学考试。在土耳其教育体系中，这是进入大学的唯一途径。招生向普通高中和职业高中的申请者开放。中学教育主要由三类机构提供：普通高中（公立和私立）、职业高

中和宗教高中。据报道，与中高收入学生相比，低收入学生更有可能进入职业和宗教高中。

2020 年高考报名人数减少 9.1 万人，减少 4%。这结束了过去五年平均增长 4.4% 的趋势。

四种不同类型的学生申请大学入学考试。第一组考生由普通和职业学校的高年级学生组成，第二组考生由之前落榜的毕业生组成，这两组考生占申请者的最大比例。例如，在 2020 年，上述两个群体占申请者总数的 75%。剩下的 25% 中包括第三组考生，即已从高等教育机构毕业的人，以及第四组，仍然在高等教育机构继续接受教育的学生。

在新冠疫情之前，第一组考生中大多数为高中应届毕业生。这种情况在 2020 年发生了变化，当年以往落榜学生的申请数量超过了当年的应届高中毕业生。事实上，在 2020 年，高中应届毕业生的申请数量甚至低于 2015 年的水平。这种趋势变化是新冠疫情的第一个影响。

普通高中申请人数的减少可以忽略不计；相比之下，来自以外语为教学语言的私立高中的申请人数显著增加了 67%。宗教高中的申请人数下降了 5%，而职业高中的申请人数下降幅度更大，达 10%。

对远程教育、职业课程和私立大学的需求增加

进入高等教育的第二步是入学。2020-2021 学年，大学招生人数为 1,609,913 人，面授教育占 53%，开放教育占 47%。与 2019-2020 学年相比，大学入学人数增加了 18%，远高于前五年的平均增长率 2.7%。

- 正规教育与开放教育：2020-2021 学年本科招生人数增加 113,338 人，比上年增长 16%，其中 24%（27,112 人）申请正规教育，其余（76%）申请开放教育。

- 正规教育：公立与私立大学。在 2020-2021 学年，正规本科教育的入学人数增加了 27,112 人，面授课程数量增加了 5.5%。公立大学中正规教育的本科入学人数增加了 4%，私立大学的人数增加了 15%。这一增长中有 44%是由于公立大学的招生数，46%是由于私立大学的招生数。这是一个新奇有趣的情况：本科教育新增入学人数的一半来自私立大学，从而使得私立大学成为本科专业需求增长的主要来源。

- 两年制课程：2021 年，面授两年制课程的招生人数增加了 23,567 人，即增长了 7%。公立和私立大学的线下两年制课程增长率相似，约为 7-8%，但公立大学的招生数占有入学人数的 79%。

- 远程教育：在远程教育方面，2020-2021 学年，入学人数总体增长了 35%。职业课程的入学率增加了 31%，本科课程的入学率增加了 39%。对于远程教育，这些数字预示着新趋势。因为在 2019-2020 学年，远程教育中职业学校的入学人数仅增长了 2%，而本科入学人数则下降了 5%。

结论：申请和录取率的发展趋势

在新冠疫情期间，参加大学入学考试的

学生人数有所下降。与 2019 年相比，在所有申请者中，2020 年降幅最大的是职业和宗教高中的高年级学生。应届高中毕业生申请减少，而之前落榜学生重新申请大学的人数有所增加，首次超过应届高中毕业生。各类学校的高年级学生申请数量都有所下降，但降幅最大的是职业高中生。普通公立高中高年级学生的申请略有增加，但主要增加的是以外语为教学语言的私立高中。

从普通高中与职业高中升入大学的学生人数减少。2020 年，之前落榜的学生升入大学的录取率延续上年的增长态势，而之前落榜学生成功升入大学的录取率几乎是应届高中生的两倍。

然而，职业高中学生的录取情况正好相反。换句话说，职业高中的学生通常来自低收入家庭，如果职业高中的应届毕业生当年没有被录取，那么他们最终进入大学的机会就减少一半。职业高中的学生进入本科阶段和两年制职业技术大学学习的人数有所增加，但这些增长主要是在远程教育项目中。职业高中学生进入公立大学的开放教育项目和两年制职业技术大学求学的人数有所增加，而职业高中学生升入私立大学就读的人数总体增幅较高。

疫情对来自低收入家庭的应届高中毕业生产生的影响最大，他们要么推迟了进入高等教育学习的计划，要么选择了开放式教育。那些重新参加大学入学考试的学生对普通大学和两年制职业技术大学的需求有所增加；而对私立大学本科的入学需求主要来自私立高中的申请者。随着疫情的持续影响，这些大学入学新趋势将继续存在。

吸引非洲学术侨民的复杂性

阿耶纳丘 A. 沃尔德吉约吉斯

阿耶纳丘 A. 沃尔德吉约吉斯 (Ayenachew A. Woldegiyorgis)：美国波士顿学院 (Boston College) 国际高等教育中心 (the Center for International Higher Education) 博士后研究员

电子邮件：woldegiy@bc.edu

近年来，国家运用侨民智力资源已成为高等教育政策讨论的热门话题。非洲和其他地方的许多国家已经制定了政策，引导侨民更广泛地参与国内活动，同时有关政府机构和高等教育机构也制定了战略，使侨民能够参与学术、研究与发展以及创新活动。

然而，这些政策和战略往往侧重于关系受惠者，即机构的情况和需要。正如有关该主题的文献所述，这些政策和策略似乎缺乏对侨民经历中的复杂性和细微差别的充分考虑，而这些问题对侨民参与的决定、性质和持久性具有重要影响。

本文作者以在美国的埃塞俄比亚学术侨民为例，旨在探讨影响侨民的各种复杂因素，该研究已在《非洲高等教育国际期刊》(*International Journal of African Higher Education*)上发表。该研究的结论对于如何理解侨民参与高等教育以及如何不同背景下设计和实施相关计划具有更广泛的国际相关性。

受惠感

侨民在出生国接受免费教育并有幸在先进的体系中学习和工作，他们中的许多人都有一种受惠感和回馈祖国的责任感。侨民从小就被灌输“爱国”和爱国主义价值观，奠定了上述责任感的基础。与侨民在居住国看到的优渥环境相比，他们在资源极其有限的

环境中学习的经历将进一步增强为祖国新一代学生创造更好学习环境的愿望。埃塞俄比亚的高等教育发展取得长足进步的同时也受到了许多制约因素，侨民们与祖国持续的社会文化联系也使他们看到了祖国高等教育的挣扎，这反过来又激励了他们为高等教育改进做出贡献。

参与的结果

对侨民参与高等教育发展的预期与已经取得成就，构成了影响参与性质和持久性的另一组因素。侨民参与的成果可以用一些指标来衡量，比如指导的研究生数量、开展培训课程与培训的人员数量、教授的课程、调动的资源，以及成功组织的会议与研讨会等，这些都需要持续的投入，同时也需要他们对如何改善参与工作提供重要意见。

另一方面，针对本国的努力更有意义和更有价值的观念是跨国侨民参与高等教育的关键因素。这不仅仅是因为履行上述这些职责所带来的满足感，而且还因为对许多人来说，他们的专业领域在他们的祖国仍然基本上处于“萌芽”阶段。因此，侨民的涓埃之力在其出生国就可以产生重大影响，而他们在学术环境成熟的居住国所能做出重大贡献的机会则相对有限。

然而，值得承认的是，侨民学者的努力除了付出经济代价外，还可能伴随沉重的情

感和社会代价。比如，学者费尽心力动员机构和相熟的同事组织诸如研究研讨会和专题讨论等活动，然而出席人数常常令人尴尬，这就是一个典型的例子。同样，在参与高等教育发展的过程中，侨民与同事的紧张甚至矛盾关系也非常多见。无论是积极还是消极的结果，这些都决定了侨民参与高等教育发展的成功与持续性。

侨民所在院校中的种族关系

无论是明目张胆的歧视还是掩人耳目的轻度冒犯，侨民学者所在居住国的工作机构中令人不快的种族环境都会以其中一种方式对跨国参与产生影响。

有些人说侨民的能力被低估，他们的竞争力经常受到质疑，因此他们不得一遍又一遍地证明自己。这要求侨民比他们的同事付出更多的努力，以在他们的职业生涯中实现同样的目标。额外的辛勤工作和对情感资本的过度消耗使侨民几乎没有时间和精力来为他们的祖国及其机构工作。

也有人认为，所在机构充斥种族色彩的环境，不断提醒着侨民学者他们不属于这里。这些疏远的信号促使侨民在与祖国的联系中寻求情感上的庇护。这就不断促使侨民学者加强与其出生国同事与机构的联系，从而为侨民的专业参与做出积极贡献。随着世界许多地区排他性民族主义言论的兴起，这种情绪变得越来越普遍。

个人情况

在分析影响和预测侨民跨国参与的成功和连续性时，学者个人情况也是关键因素之一。例如，子女上学是决定侨民时间和灵活

性的最重要因素之一，特别是在需要侨民在两地间不断出差的情况下。家中有学龄儿童的侨民往往有一个既定的日程安排，出差的可能性非常有限。当然，这方面的一个关键促成因素是配偶职业的性质。

然而，值得注意的是，随着最近网络在线参与呈现上升趋势，这些因素跟以前比变得不那么重要了。与教学课程或开展重大项目等更结构化的活动相比，指导研究生或偶尔举办研讨会等活动因其灵活性而受到青睐。

财务稳定性和本可用于创收活动的时间机会成本（如课题申请）也起着至关重要的作用。事实上，课题申请被认为具有双重好处——无论是在经济上还是在职业方面。因此，特别是对于青年学者和研究人员而言，这些工作与是否开展跨国参与都难以取舍。可以采取两全其美的方法，比如鼓励将侨民参与的某些要素纳入这些课题申请活动，也许可以解决这一困境。

另一方面，诸如机构关于国际参与的理念和战略、部门/学院层面的支持和资源的可用性以及行政责任的负担等因素，影响了侨民参与的有效性与可持续程度。

灵活的设计

仔细考虑上述因素及其复杂的相互作用是利用侨民智力资源的关键。灵活性的合理平衡以及负责任和高效的行政管理对于制定政策和制度安排至关重要。相关政策和项目设计需要注意侨民在经历和环境（个人、家庭和机构）方面可能存在的细微差别，就像它注意到学科差异和学术日历等更广泛的因素一样。

肯尼亚的大学人才培养和劳动力市场不匹配

伊斯梅尔·穆内内

伊斯梅尔·穆内内 (Ishmael I. Munene)：美国北亚利桑那大学 (Northern Arizona University)
教育领导系教授

电子邮件: Ishmael.Munene@nau.edu

尽管研究表明高等教育与就业之间存在密切联系，但在非洲，失业是一颗定时炸弹，大学毕业生的长期失业率接近 50%。这引发了关于非洲大学教育性质和劳动力市场需求的问题。尽管本文的重点是肯尼亚，但提出的问题和改革建议对于整个非洲的大学教育和就业具有重要意义。

最近，负责肯尼亚公立学校教师聘用的教师服务委员会 (Teachers Service Commission) 表示不会雇用教育学士毕业生。与此同时，大学开设了一项新的教师培训项目，学员在该项目中完成其学科专业领域的学位学习后，需进行为期一年的研究生学习并获得研究生教学文凭 (postgraduate teaching diploma)。几周后，大学教育委员会 (Commission for University Education) 下令专业协会服从法院命令并停止认证大学学术课程。这些行为说明了大学毕业生劳动力市场存有缺陷。

大学与劳动力市场脱节

失业与经济表现息息相关。严重的经济衰退可能会对高技能课程毕业生的就业产生毁灭性影响。然而，在肯尼亚这样的经济表现相对较好的情况下，正如毕业生失业难题所表明，失业则归因于教育内部因素。

2020 年肯尼亚国家统计局 (Kenya National Bureau of Statistics) 报告称，20 至

29 岁的青年，即处在应届大学毕业生年龄段人群，失业率超过 32.4%，长期失业率为 7.9%。过去二十年确保大学生白领工作的年代已经离我们远去，甚至很多人经历了多年的失业和未充分就业。即使是医学、工程、技术和商业等高需求的专业学科也未能幸免于难。

利益相关者将问题的根源归咎于学术课程与劳动力市场需求之间的不匹配。这种不匹配归因于三个主要原因：在学业项目中过度关注学术而不是就业需求；强调政府是就业的主要来源；职业咨询服务缺失或不足。

虽然政府以人力需求为前提来发展公立和私立大学，但它们实际侧重于学术课程的要求。肯尼亚政府在对政府人力需求进行大量评估后，成立了五所顶尖公立大学 (内罗毕大学、肯雅塔大学、莫伊大学、乔莫肯雅塔农业科技大学和埃格顿大学)。此外，其余 72 所公立和私立大学成立时没有对国民经济的劳动力市场需求进行任何评估。政治和宗教信仰等其他因素一直是大学扩张的驱动力。2012 到 2013 的一年内，38 所公立大学中有 23 所成立，以满足各民族对大学的政治诉求。今天，几乎所有主要宗教教派都有大学，这是私立大学发展的主要动力。新成立大学的一个共同特点是学术课程对直接就业的影响很小，包括人文、社科、基础科学和传播学。

尽管人力发展的逻辑是合理的，但大学中现有的学术课程很少能提高就业能力。大学是否应该专注于培养可就业的毕业生或传播知识这一问题仍有待解决，但学生毕业后的现实就业问题要求大学关注潜在雇主所需要的技能。肯尼亚的雇主也指出大学毕业生缺乏工作所需技能。2018 年，肯尼亚雇主联合会（Kenya Federation of Employers）调查指出，64% 的大学毕业生缺乏雇主所需的技能，包括批判性思维、分析思维、创造力、团队合作、沟通和写作技巧等。毕业生成为就业创造者的能力对利益相关者来说是一个至关重要的问题，但创业在学术项目中几乎没有体现，使得这一目标无法实现。

政府作为主要雇主的过时想法在大多数学术课程中深根蒂固。农业、兽医、林业、公共管理、经济学和教育学是为响应 20 世纪 60 年代肯尼亚人力需求而创建的一些课程项目。大约 20 年前，国家不再是毕业生的主要雇主，但课程项目的内容并不能体现这一现实。教师服务委员会是为公立学校聘用教师的政府机构，目前公立学校有 10 万个教师空缺岗位。然而 2020 年预算限制只允许教师服务委员会雇用 1.2 万名教师。教师服务委员会只聘用了 2015 年毕业的教师。尽管如此，77 所大学中有 56 所（74%）开设了教师培训课程。

职业咨询服务通过为学生提供实用知识和进入就业市场的坚实基础，从而促进良好的就业前景。除了提供实习机会外，人员配备齐全的职业指导中心还能够帮助学生准备面试、撰写简历，并提高沟通技巧。但是职业咨询室提供的精准职业服务是众多肯尼亚大学缺失的一环。该国首屈一指的大学内罗毕大学（the University of Nairobi）职业服务办公室仅有 2 名专业工作人员，而大学在校

生人数高达 7.7 万名学生。

从未有过的改革

肯尼亚为解决失业问题进行了教育改革，但这些改革并未针对大学进行颠覆性改革。肯尼亚独立以来的第一个教育委员会（1964 年成立的奥民德委员会，英文为 Ominde Education Commission）建议教育应以国家团结、人力产出和财富创造为核心。1985 年成立的麦凯委员会（McKay Commission）引入了 8-4-4 改革，注重培养学生农业、贸易与创造性艺术等方面实际能力，使其在劳动力市场中轻松应对。2017 年，能力本位课程改革对中小学教育课程进行了全面改革，以培养学生深入掌握内容、批判性思维和解决复杂问题等方面的能力，使其灵活运用。

政府已确保对学校系统进行结构和课程改革，以实现委员会的建议。自治和学术自由的要求意味着大学可以自行决定采纳改革课程和政策建议。但改革的成果却并不理想。大学只对本科阶段的学习年限进行了小修小补，但课程保持不变。

为时未晚

大学管理层和政策制定者已经意识到改善这种情况的必要性。大学已经开始探索纠正措施，尽管纠正措施方式有限。大学网站通常会列出每个课程项目的毕业生和该领域杰出专业人士的职业前景信息。一些大学现在提供创业学位课程，以拓展学生毕业时创业的信息渠道。一些较新的大学开设了以劳动力市场为中心的新课程，例如旅游、餐厅管理和政策研究等。

继国家宣传“职业技术教育与培训”（Technical and Vocational Education and

Training) 毕业生就业前景良好后, 该类院校受到学生欢迎。这些职业技术学校的毕业生在毕业后基本全部就业, 或创办自己的企业。职业技术教育与培训权威机构制定政策, 对院校进行认证, 并提供监管以确保培训项目的质量。此外, 职业技术学校就读的学生有

资格通过高等教育贷款委员会获得国家财政赞助。职业技术教育与培训十分成功, 10% 被大学录取的学生选择进入职业技术学校就读。大学不再是“保证就业”的声誉神坛。

为什么拉丁美洲需要世界一流大学

菲利普·G·阿特巴赫、贾米尔·萨尔米

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

电子邮件: altbach@bc.edu

贾米尔·萨尔米 (Jamil Salmi)：全球高等教育专家、智利迭戈波塔莱斯大学 (Diego Portales University) 高等教育政策名誉教授、美国波士顿学院国际高等教育中心特约研究员

电子邮件: jsalmi@tertiaryeducation.org

拉丁美洲与非洲都是拥有顶尖研究型大学数量最少的大洲。目前还没有拉美大学进入世界大学排名前 100 强，高被引学者中拉美学者和科学家数量也相对较少。拉丁美洲占世界人口的 8.5%，贡献了全球 8.7% 的 GDP，但拉美大学在“世界大学学术排名”前 500 名的机构中仅占 1.6%，在“泰晤士高等教育世界大学排名”的前 400 名中不到 1.5%。如果拉丁美洲想要进行高质量的研究创新并在科学驱动进步的 21 世纪分享成果，特别是在当前的疫情时期，这是一个严重的不足。

主要原因之一是其公立大学表现不佳，这些公立大学大都是在 1918 年的“科尔多瓦高等教育革命” (Cordoba higher education revolution) 后崛起的。作为改善状况的先决条件，拉丁美洲何以出现上述情况非常值得研究。

“科尔多瓦”大学的理想与现实

1918 年，渴望大学民主化和现代化的学生在阿根廷发起了科尔多瓦革命，这使得南美大型公立综合性大学获得发展，并巩固延续公立高等教育的模式至今，但同时也使大学改革举步维艰。

冒着过于简单化的风险，科尔多瓦原则可以总结如下。大学在培养人才方面发挥着重要作用，培养的学生能够为国家建设、科研发展与公共服务方面做出贡献。本着提供平等机会的理想，大学不收取学费，并且通常根据透明和共同的标准 (中学完成或竞争性大学入学考试) 招收学生。大学应该自治：不受政府的直接管治，保证学术自由，但同时由国家资助。在大学内部，大学应该实行民主管理，包括对教师与学生的管理，有时还包括参与决策和选举重要学术带头人的行政人员。

在整个拉丁美洲，受科尔多瓦模式影响的公立大学在学术界曾占据主导地位，直到今天仍然至关重要。这类大学在过去的一个世纪中几乎没有改变。即使随着大众化、私立高等教育起步 (在许多拉丁美洲国家，超过半数的学生进入私立高校学习) 和院校多元化发展，“科尔多瓦大学”仍然被奉为圭臬。其中几所已经成为巨型大学 (megauniversity)，许多大学都为国家本地的相关研究做出重要贡献。例如，该地区最大的墨西哥国立自治大学 (National Autonomous University of Mexico) 有 35 万名学生，包含一些就读于其附属中学的学生。

布宜诺斯艾利斯大学（University of Buenos Aires）的在校生为 30.9 万人。

正如巴西博尔索纳罗政府的敌对政策一样，大多数拉丁美洲国家对高等教育的资金资助相对较低，由于政治不稳定而导致国家高等教育政策缺乏长期连续性，以及民众对大学的科学使命持有的负面看法，这些因素进一步加剧了这种情况。

“科尔多瓦大学”的治理挑战

巴西顶尖大学圣保罗大学（University of São Paulo）的案例很好地说明了拉丁美洲许多公立大学的治理局限性，即无法像其他地区以灵活为特点的旗舰大学一样迅速发展。圣保罗大学开设的高质量研究生课程的数量在巴西位列第一，每年毕业的博士生数量超过美国任何一所大学，开展对国家有用的相关研究，也是拉美获得资助金额最高的大学。然而，该大学管理资源的能力被严格的公务员制度严重限制。圣保罗大学与国际研究界联系甚少；其只有 3 研究生来自巴西以外的国家，而且大多数教授本身就是本校毕业生。

圣保罗大学谋求变革缺失的重要因素是挑战现状并改造大学的卓越愿景。大学领导的民主选举制度促使了任人唯亲和领导人的频繁更替，大型的大学理事会使决策过程变得笨拙，再加上其平等主义的学术文化（并不崇尚奖励接触科研人员与教师），这都使得变革愈发艰难。在巴西，与拉丁美洲和加勒比海地区的许多国家一样，经常可以观察到在国家政府层面和大学领导层中缺乏发展高等教育的战略雄心。

拉美可以做什么？

毫无疑问，拉美公立大学的转型需要第二次“科尔多瓦革命”，其驱动力来自学术

界的大胆愿景以及政府的大力支持和资源投入。这将涉及以下方面的改革：

- 大幅增加公共资金：如今，研究资助占每年 GDP 的 0.3% 至 1%，远低于北欧国家和东亚国家的水平。

- 继续强调大学为国家服务以及联合国可持续发展的目标：传统“科尔多瓦大学”的优势之一是其对国家和社会发展的承诺。保留这一传统和愿景至关重要。

- 建构现代治理结构以推动在国际范围选拔大学领导。具有讽刺意味的是，这种做法在选择国家足球队教练时是可以接受的，但如用做选拔大学领导，就会被视为对大学的亵渎。大学是复杂的机构，需要学术与专业管理和领导力的平衡。

- 发展大学的自治和学术自由，同时对大学的主要资助者政府与社会负责。

- 控制大学规模：大多数世界一流大学的学生人数不超过 4 万人，且拥有相对全面的本科与研究生课程。

- 发展跨学科项目：旗舰大学（flagship university）具有鼓励和促进跨学科教学和研究的结构和激励措施。许多拉美大学明显缺乏这项举措。

- 发展国际化：拉美大学在国际联系、学术与科研合作以及流动性方面普遍落后于全球同行。只要英语仍然是全球科学和学术的主要媒介，国际化的各个方面都至关重要，包括更加重视使用英语推进国际流动和合作研究。

笔者的论点在于恳请政府和高校领导思考自己的大学在 21 世纪的发展角色。拉美应该拥有一流的大学，这些大学可以通过前沿的基础和应用研究参与全球科学发展，培养具有道德意识的公民和专业人士，并为拉美地区社会的可持续发展做出贡献。无论一个

世纪前多么创新和成功，传统的“科尔多瓦大学”模式已不再适用于今天，并应重新受到审视，这一点十分明确。这一次不再是以科尔多瓦式的通用模板进行革命，而是需要

一场新的革命，革命的创新理念与勇敢举措必须符合各国需求和愿景。

巴西的大学校长选举：复杂的政治

马塞洛·诺贝尔

马塞洛·诺贝尔 (Marcelo Knobel): 巴西坎皮纳斯州立大学 (Universidade Estadual de Campinas)
前任校长、巴西格列布·瓦塔金物理研究所 (the Gleb Wataghin Physics Institute) 教授
电子邮件: knobel@ifi.unicamp

坎皮纳斯州立大学 (Universidade Estadual de Campinas) 是一所公立综合性大学, 在拉丁美洲名列前茅。其治理体系类似于巴西大多数公立大学, 由校长 (rector) 选择管理团队。管理团队包含一个由校长主持的大学理事会 (university council), 所有行政负责人、各个学院和研究所的负责人以及来自下属各个机构的民选代表 (学生、教职员和教员工) 都参与其中。目前, 该理事会有 76 名成员, 其中教员工占 70%。

在全球大多数高等教育机构中, 校长是通过严格程序遴选出来的, 负责实施理事会或董事会批准的战略和行动, 但不主持这些机构。在巴西, 校长则通常为一位教授, 主持大学理事会, 而后者决定大学的政策, 从而产生了固有政策模糊性和权力过剩。

选举过程

坎皮纳斯州立大学校长由圣保罗州州长任命, 任期四年, 不得连任。只有正教授才有资格入选。最终候选人是从大学理事会推荐的三名候选人名单中选出的。这份名单是整个学术界参与的选举结果。每所大学可能有不同的选举制度, 包括所有部门是否完全平等以及如何选出选举团的代表等。在坎皮纳斯州立大学, 学校的每个成员都有权投票给校长, 但每个部门的投票权重不同, 教师的投票权重更大 (教师的投票占五分之三,

管理人员的投票占五分之一, 学生投票也占五分之一)。如果没有候选人获得超过 50% 的加权选票, 则进行第二轮投票。大学理事会根据选举结果提交给州长候选人的名单。

州长对州机构的正式任命或国家总统对联邦大学的正式任命总会造成一定程度的紧张气氛。自从巴西恢复民主以来, 一贯的做法都是政府任命候选名单上第一位候选人作为校长, 以尊重大学民众的选择。然而, 自 2019 年以来, 现任巴西总统伊尔·梅西亚斯·博索纳罗 (Jair Bolsonaro) 在任命联邦大学校长时常驳回大学的选择, 在 54 次选举中驳回的次数高达 20 次。其中有两次, 其任命的校长甚至不在候选人名单上。虽然从法律上来说, 总统对校长的任命并非一定要按照大学提交的名单来, 但接受学术界的提名被认为是尊重大学自治、民主和过程合法性的重要表现。一个未被大学的大多数选择的行政领导只会加剧学术环境中的紧张关系。在某些情况下, 任命结果可能需要数年才能平息长期罢工和冲突。

考虑到选举过程的复杂性, 准备工作早在选举日之前就开始了。大学理事会成立一个委员会来确定选票的日历、规则、计票过程和后勤工作。(2021 年, 坎皮纳斯州立大学的整个选举完全在线进行, 大约有 3.5 万名选民参加。) 此外, 候选人提前开始他们的竞选活动, 通过参加小组讨论、采访、辩

论与师生交流思想。获得不同选民的支持、识别潜在竞争对手和制定可能的制度战略是候选人为即将到来的任期准备规划工作的重要步骤。通过社交媒体覆盖整个大学，候选人进行有规划的沟通策略也至关重要。每个候选人都得到支持者的帮助，这些支持者都是志愿服务，帮助制定候选人的计划，组织访问时间表，并根据需要提供经济资助。该团队将会成为选举胜利后组建的行政团队的一部分。

候选人通常代表大学内具有不同优先事项和目标的群体，这些优先事项和目标在整个竞选活动中至少应该明确说明。候选人在对话和辩论中会触及相当多样化的问题，包括学术政策和实践、基础设施问题、官僚主义、工资等。其他特定利益集团，包括政党、工会、学生代表等，最终会选择他们支持的候选人。可悲的是，人身攻击和假新闻愈发司空见惯，并被恶意在社交媒体和消息组中扩散。由于竞选活动只在大学内部候选人中进行，他们通常沉迷于对大学内部问题的肤浅讨论，而忽略了与大学最终服务的社会的基本联系。

选举系统的优点和缺点

整个选举过程有利有弊。候选人必须是大学的正教授，这极大地限制了具有必要管理技能和学术背景的潜在优秀候选人的机会，这些候选人可能来自另一所大学甚至不同的教育部门。然而，为了能吸引具有不同背景的候选人而做出根本改变，修改选举条件是必由之路。最重要的是要对薪水和任期期限进行修改。事实上，校长没有额外的工

资，有时只是能够获得额外的奖励，如在坎皮纳斯州立大学校长可以获得每月 1200 美元的奖金。此外，对于管理者想要开展的变革或项目来说，四年的任期稍纵即逝。限制校长连任给大学项目增添了不稳定性，也就是说每四年学校就会发生巨大的政策变化。这阻碍了可能需要多年才能完全落实的政策变革，或者政策变革执行被视为不受欢迎，从而限制了志同道合的继任者当选的机会。

事实上，每四年都存在着重大政策转变的可能性。民粹主义支持者可能会以他们的承诺来吸引大学内特定群体的选票。如果实施，其中一些承诺可能会危及大学的财务稳定性或停止重要举措。

竞选期能够让候选人更深入地了解不同部门所面临的问题。管理人员和学生的参与保证了所有部门都积极参与这一过程，并有机会表达他们的担忧。候选人们必须提前制定他们的行动计划，这些讨论将有助于更强大的行动。

一般来说，巴西（和拉丁美洲）公立大学的治理有很大的改进空间，但也有一些值得保留的宝贵成分。一个更好的系统可能会考虑借鉴其他地方遵循的实践来确定大学领导，包括遴选委员会从大学内部或外部选择合格的专业人员。它还可以保证社会不同部门的更广泛参与。这将削弱竞选后的承诺、期望和“回报”模式，可能会损害行动计划。另一方面，整个大学社区参与选举，以及在竞选期间的深入讨论是有益的做法，应该在改进的治理体系中加以保留，最终能够支持作为社会公共利益的大学的发展。

太多人被落下了：职业技术教育与培训至关重要

艾伦·黑泽尔科恩

艾伦·黑泽尔科恩 (Ellen Hazelkorn)：爱尔兰都柏林理工学院 (Dublin Institute of Technology) 名誉教授兼高等教育政策研究部主任、美国波士顿学院国际高等教育中心特聘研究员
电子邮件：ellen.hazelkorn@tudublin.ie、info@bhassociates.eu

近几十年来，一些政策实施成功，增加了接受并完成高等教育的年轻人的数量。根据《2020 年教育概览》(Education at a Glance 2020)，在经合组织国家中，尽管各国的情况有所不同，25-34 岁的人中 45% 接受过高等教育，而 55-64 岁的人中只有 28.4% 的人接受过高等教育。未来几年，这一比例可能会增加到 49%。抛去与参与相关的成本，具有高等教育文凭的人在劳动力市场和长期生活机会方面都有更好的表现。但是另外 50% 呢？我们是否对不上大学的人给予了同样多的关注？

超全球化、人口变化、气候危机和技术革命，加上新冠疫情带来的变化，都在极大地重塑工作环境以及我们生活的方式和地理位置。除了人们常说的人们未来将从事我们现在甚至不知道的工作之外，劳动力本身也将变得更加多元化，年龄范围更广，女性劳动者更多，种族也更加多元化。根据欧洲职业培训发展中心 (European Centre for the Development of Vocational Training) 的数据，到 2030 年，劳动所需技能组合中 41% 为高技能工作，近 45% 的工作则需中等技能。然而，在经合组织国家中，平均有近 39% 的 25-29 岁的人被归类为“NEETs”，即没有就业、也没有接受教育或培训的年轻人。

这些事态发展以及由此导致的民粹主义和社会动荡加剧，正迫使政策制定者关注其教育和培训系统中长期存在的弱点。大众化

本身会在社会融入 (social inclusion) 和社会流动的机制中为每个人提供机会的这一假设受到了严重质疑，而这一进入途径既有可能打开教育和职业机会，也可能关闭这些机会。与过分强调高地位、资源密集型的研究型大学相比，人们的注意力正在转向那些落后的大学。毕竟，“世界大学学术排名” (2019 年) 列出的前 100 所大学在校生总数仅占全球学生总数的 1.4%。

什么是非大学/职业技术教育与培训？

描述或定义高等教育的术语层出不穷。政府经常允许自由市场或协调的二元系统 (coordinated binary systems) 开辟独特的教育路线，为毕业生准备多种职业选择。在 1970 年代，联合国教科文组织制定了《国际教育标准分类》(International Standard Classification of Education)，旨在作为区分以实践、技术或职业技能为重点的短期课程和长期理论课程的框架。《国际教育标准分类》于 1997 年和 2011 年再次被修订。

其中，高等教育 (ISCED 6-8 级) 主要包括大学提供的国际认可的文凭 (学士、硕士、博士学位)。相比之下，各国各地区对“非大学”项目的提供与态度差异很大。这在某种程度上本身就说明了公众与政策将这些学校机构、学生视为“他者”。

与《国际教育标准分类》中第四、第五级有关的各类文凭，通常在本国以外很少得

到认可。提供这些文凭的国家包括教育标准化程度高、注重教育分轨制以及教育与劳动力市场联系紧密的国家，也包括那些不那么强调教育分轨制以及教育与就业的国家。

例如，德国强调职业教育与学术教育的平等地位。澳大利亚和爱尔兰已经建立了双轨制院校，提供《国际教育标准分类》第 5~8 级的职业/专业教育。美国的社区大学专注于劳动力准备，即培训学生为步入职场做好准备，或再培训、升级、协助小企业主，或帮助社区制定经济发展规划。再例如英国的各辖区，继续教育主要被视为大学的助推器，导致大学和学院之间的掠夺性行为。

非大学、职业技术教育与培训机构为那些希望继续深造的人提供了通往高薪职业、进入更高层次教育的途径。然而，在许多国家，社会文化和政策因素意味着这些机构地位相对较低，获得的资金和资源相比大学更是寥寥无几。

将中学后教育重新定义为“高等教育”

以不同名称存在的职业技术教育与培训学院、理工学院和类似院校，现如今在发展中学后教育中发挥着不可或缺的作用。许多国家正在进一步发展该领域：围绕高等教育重新进行政策讨论，包括正规、非正规、“第二次机会”和终身学习等方面。其目标是能够发展更为融合的学习路径与大学学习网络，从而提供与劳动力市场所需紧密相关的知识与技能，并强调基于工作的学习（work-based learning）。

变化也影响到学徒制教育（apprenticeship education），这种教育传统上是由中等教育提供的。为适应 21 世纪，学徒制教育保留了“赚钱-学习”模式，涉及的行业除了建筑、汽车等传统领域外，还包括计算、数据分析、先进制造、网络安全、人

工智能等。尽管各国正在采取的方法各不相同，但很明显，中学后“非大学”教育正在占据中心位置。新西兰作为早期的创新国家，于 2000 年成立了高等教育咨询委员会（Tertiary Education Advisory Commission）。新西兰采用了高等教育的广义定义，将所有私立和政府培训机构、商业教育、行业培训和所有终身学习都纳入了义务教育制度之外的高等教育委员会（Tertiary Education Commission）的职权范围。威尔士正朝着同样的方向前进，政府准备建立高等教育和研究委员会（Commission for Tertiary Education）。爱尔兰将继续教育和高等教育统筹在一个部门，专门负责相关事务。

作为“新加坡技能框架”（Singapore Skills Framework）的一部分，新加坡的“未来技能培训”（Skills Future）为学生、处在职业生涯早中期的雇员、年逾 65 岁的雇员（silver years）和雇主提供了一套通用的教育和培训计划。新加坡的计划涵盖了包括理工学院在内广泛高等教育机构。巴西的职业和科教机构联邦网络囊括了 40 多所不同的机构。埃塞俄比亚已将职业技术教育与培训确定为国家优先事项，在从以农业为基础的经济向充满活力、以工业为主导的国际化经济转型中发挥着关键作用。美国总统奥巴马和现任总统拜登提议免除两年制社区大学的学费。

欧盟发起了“职业卓越中心”（Centres of Vocational Excellence）倡议，将职业教育和培训置于促进区域、经济和社会发展与创新的技能生态系统的核心。在英国，未来学院委员会（Commission on the College of the Future）发布了几份报告，为大专院校制定了类似的议程。在国际层面，联合国教科文组织国际职业技术教育培训中心（UNESCO International Centre for Technical and Vocational Education and Training）和欧洲职

业培训发展中心 (European Centre for the Development of Vocational Training) 在做类似的工作。

职业教育培训格局的转变

中学后教育/职业技术教育与培训曾在急于普及高等教育的过程中被忽视, 或者被视为一种(更)便宜的选择。但如今, 它们却被认为是(高等教育)教育系统和更广泛生态系统的重要组成部分。这是因为其涵盖

技能发展以及创新传播和应用研究, 两者共同发展会对可持续的社会、文化和经济增长产生更直接的影响, 在欠发达地区尤为如此。除了在与弱势和服务不足的社区合作方面发挥的强大作用和社会责任之外, 它们还响应了技能再培训和技能提升的需求, 并有助于应对人口挑战。创建一个协调的高等教育系统, 不同类型的教育机构在其中协同工作, 每所机构都旨在成为一流的机构, 实现这一目标的曙光终将到来。

社区大学入学人数下降：美国的经济鸿沟

安东尼·卡内维尔

安东尼·卡内维尔 (Anthony P. Carnevale)：美国华盛顿乔治城大学 (Georgetown University)
教育和劳动力研究中心主任、教授

电子邮件：cewgeorgetown@georgetown.edu

美国劳动力市场正在经历深刻变革，更多的工作要求接受过高等教育的劳力而雇员正在艰难适应。虽然之前的经济衰退致使失业或未充分就业的雇员涌入社区大学从而提高或重塑技能，但在新冠疫情导致的经济衰退期间，情况并非如此。与往年相比，两年制公立大学的入学人数在 2020 年秋季和 2021 年春季分别骤减 10% 和 9.5%。

我们的研究表明，这种转变对低收入家庭的学生和计划攻读副学士学位 (associate's degree) 的个人影响最大。本打算参加副学士学位课程的家庭最有可能完全中止家庭成员的大学计划。这可能是因为上述课程没有转换为在线教学。也有一部分副学士学位课程需要实践经验，线上课程很难实现。

另一些情况下，对突然间需要转为线上学习的学生来讲，在家中使用网络技术可能成为挑战。此外，经济衰退带来的失业和其他经济困难可能使学生难以按计划继续接受教育，因为许多学生为了支付学费和其他费用，在学习期间也在工作。

日益扩大的差距鸿沟

社区学院的入学率下降对劳动者来说是一个特别具有破坏性的倒退，因为中学后教育在美国劳动力市场上已经变得非常重要。虽然收入因学习课程而异，但一般来说，工人可以期望随着教育水平的提高而获得更多

的收入。学士学位持有者一生的收入比只有高中文凭的人高 74% (该数值为中位数)。

这些变化只会加剧美国高等教育中的种族和阶级鸿沟。高收入家庭和那些有孩子正在就读本科与研究生课程的家庭一般很少会改变他们的就读计划，即使有变化，他们中大多数人也是因为以不同形式上课而做出调整，并非完全取消他们的学习计划。

那些拥有学士或研究生学位学生的家庭表示不太可能改变他们的计划，当他们这样做时，大多数人表示会以不同的形式上课，而不是完全取消他们的学习计划。

在新冠疫情之前，美国高等教育系统已经有两条分叉且不平等的轨道：一条是资金充足的四年制大学，往往招收富裕的白人学生，另一条则是人满为患且资金不足的开放获取两年制公立大学，主要是社区大学。(社区大学大部分招收的是黑人和拉丁裔学生，以及低收入白人学生。)

由于美国的中学后教育在个人经济成功中的作用越来越大，现如今已经成为该国种族和阶级不平等机器中的助推剂。由于选拔性较高的四年制大学在教学和学术支持上的花费几乎是社区大学的三倍，因此在选拔性高的四年制大学就读的学生毕业率可能性更高也就不足为奇了。高等教育模仿并放大了它从基础教育系统中继承而来的不平等，然后将这种不平等投射到劳动力市场，导致种

族和阶级特权代代相传。

社区大学的未来

新冠疫情期间社区大学入学人数的意外下降预示着未来的入学危机。美国高中毕业生人数预计将从 2020 年的 380 万左右学生增加到 2025 年 390 万足有，随后在 2037 年降至 350 万。这一趋势将加剧美国高等教育的鸿沟。对于社区大学和其他非选拔性大学来说，大学适龄人口的减少将导致入学人数下降。然而，对于精英大学来说，父母双方都拥有学士学位的家庭数量的增长（以及接受大学教育所带来的财富），将增加申请学生的数量规模。最终，可以遇见非选拔性大学的规模缩小、合并和关闭，而选拔性大学继续蓬勃发展。

联邦基础设施就业计划和免学费社区大学计划这两项主要的政策提案也将影响美国社区大学及其学生的未来。目前尚不清楚这些提案是否会颁布，何时颁布，以及如果颁布将包括哪些条款。但是，需要确保这些主要政策提案不会导致新形式的种族、阶级和性别追踪。

“美国就业计划”（the American Jobs Plan）在 10 年内创造的 1500 万个基础设施工作岗位中，有一半以上将提供给高中或以下学历的雇员，他们可能只需要短期培训即可填补这些工作岗位。我们预计基础设施法案将引导主要从事基础设施工作的年轻人参加社区大学的培训项目。然而，一旦基础设施计划最终停止，这些雇员中的许多人可能至少在短期内会丢失工作。

如果在美国实施免费社区大学计划，低收入或来自弱势种族和族裔群体的学生可能会更加集中就读于社区大学。与此同时，富

裕的白人学生将继续集中在四年制大学，因为他们更有可能获得学士学位并享受随之而来的收入增加。

政策建议

我们可以采取行动来缩小高等教育中日益扩大的贫富鸿沟。加强从高中到社区大学和社区大学到学士学位的升学途径，可以确保更多的学生能够获得最可靠的进入中产阶级的“门票”。允许社区大学授予学士学位等改善取得学士学位的政策，已经在美国约一半的州实施。一些州还要求提高从社区大学升入四年制公立大学的转学率。诸如此类的改变，对于帮助低收入和被忽视的少数族裔学生获得学士学位至关重要；而不是让这些学生升入高等教育院校，却不给他们获取成功的资源。

与此同时，最紧迫的挑战是帮助在新冠疫情期间取消就读高等教育计划的学生重新入学。尽管公共卫生和经济状况有所改善，但今年秋季学期的早期情状并不乐观。7 月，美国联邦学生补助（Free Application for Federal Student Aid）的完成率比去年下降了近 5%，这表明入学率下降可能会持续到本学年。目前尚不清楚持续的财务挑战、健康问题，甚至是重返工作岗位的激励措施等问题，是否让潜在学生不愿重新开始或继续接受教育。

不幸的是，雇主偏好受过高等教育的雇员，这一现实不会改变。在新冠疫情期间离开社区大学的学生可能会在当前雇员短缺的情况下获得短期薪酬提升，但从长远来看，他们有可能在竞争日益激烈的劳动力竞争中被落下。

此时不搏，更待何时？拉丁美洲高等教育中的短期项目

玛丽亚·玛尔塔·费雷拉

玛丽亚·玛尔塔·费雷拉 (Maria Marta Ferreyra)：世界银行拉丁美洲和加勒比地区首席经济学家办公室高级经济学家

电子邮件：mferreyra@worldbank.org

2020 年 3 月之前，在新的工作领域为人们提供技能提升与再培训已成为一项基本任务，但新冠疫情使这项任务变得更加紧迫。在全球范围内，疫情实际上更强化了先前已经存在的技术发展趋势，例如自动化、电子平台的使用以及技术分析技能的重要性等。所有这些发展既淘汰了众多工作岗位，也创造了其他工作岗位。无论是高收入还是低收入国家，这些技能发展议程对于让人们重返工作岗位，同时让他们准备好应对新环境，至关重要。这一议程对于拉丁美洲和加勒比地区而言更为紧迫，因为该地区在经济上受到疫情的打击最为严重。

简短实用的短期项目 (short-cycle programs, 相当于大专项目) 应对挑战恰如其分。对兴趣低、时间少、资源少或准备本科课程的学生以及可能只是寻求额外技能提升的人士而言，短期项目具有吸引力。对那些难以找到具备所需技能员工的雇主也同样很有吸引力。然而，在拉丁美洲和加勒比地区，短期项目被视为较小众的高等教育选择。如下所述，这同时也可能是一种不公平的歧视。

拉丁美洲和加勒比地区的短期项目概况

近年来，拉丁美洲和加勒比地区的高等教育规模急剧扩大，2000 年后的毛入学率从

23% 上升到 52%。然而，短期项目仅占有所有拉丁美洲和加勒比地区高等教育学生项目的 9%，远低于全球 24% 的比率。短期项目在拉丁美洲和加勒比地区出现相对较晚，是高等教育领域的补充教育形式，可提供短期项目的机构类型 (大学、非大学或两者兼而有之) 因国家/地区而异。短期项目课程学时一般为两到三年，虽然许多人声称项目可以提供通往更高级学位的途径，但实际上情况往往并非如此。

与本科课程的学生相比，短期项目的学生一般来自弱势群体家庭或者非传统学生。尽管如此，短期项目的学生还是获得了有利的学术和劳动力市场成果。他们的毕业率 (57%) 高于本科生的毕业率 (46%)。(正如预期) 尽管短期项目毕业生的工资低于本科毕业生，但他们比本科课程辍学学生获得了更好的结果：短期项目毕业生的失业率较低 (3.8% 比 6.1%)，正式就业率更高 (82% 比 67%)，工资也较辍学的本科生高。即使考虑到学生的特点，短期项目毕业生人均收入比高中毕业生高 60%，比辍学的本科生高 25%。此外，相对于本科毕业生而言，短期项目毕业生的需求量很大，在线门户网站上发布的职位空缺就证明了这一点。

然而，并不是所有的短期项目都一样好。短期项目的劳动力市场成效、净成本回报和学生增值成效因领域、机构、学生和地理区

域而异。本科课程也是如此。事实证明，许多短期项目在结果和回报上胜于许多本科课程。然而，对于一个不知情的学生来说，若课程发生大变化会带来相当大的风险。

拉丁美洲和加勒比地区提供的短期项目是高度动态的，因为短期项目比本科课程更频繁地进入和退出市场（“流失”）。机构开设新的短期项目以响应当地劳动力市场的需求，其中私立的非大学机构响应最为迅速。相比之下，本科课程的响应速度不如短期项目。因此，短期项目灵活且快速，能够根据当前环境调整内容。

“好”的短期项目具备什么？

假设有一个“好”的短期项目，也就是说在考虑学生特征后能产生良好的学习成果。“好”的短期项目到底具备什么条件？要想设计好的项目，就必须知道项目质量的“黑匣子”里是什么——但由于来自标准数据的信息有限，这是不可能的。为了克服困难，世界银行设计并在巴西、哥伦比亚、多米尼加共和国、厄瓜多尔和秘鲁实施了“世界银行短期项目调查”（World Bank Short-Cycle Program Survey）。2019 年 11 月至 2020 年 7 月期间，我们通过电话和在线采访了大约 2,100 名项目主管。项目主管回答了许多关于项目实践、特点和投入，学生团体和学生成绩等方面的问题。

这些详尽的数据帮助我们找出了一些项目所采用的特色实践方法，这些项目都取得了出色的成果。就学习成果而言，如果短期项目采用固定式、结构化课程、使用同行评议来评估教师教学，并聘用拥有行业经验的教师，那么学生的辍学率较低，且取得学位所用时间也相对较短。就劳动力市场成果而言，如果短期学习项目具有足够的实践培训

基础设施，老师教授学生数字能力，在项目期间提供补习以及聘用具有行业经验的教师，那么学生的正式就业和工资就更高。此外，这些项目还经常与私人企业互通有无，帮助学生找工作。尽管不是因果关系，但这一证据表明，此类做法可以提高学生的成绩，从而可能缩小令人担忧的结果差异，这些结果差异往往是造成人们对于短期项目成见的原因。

千钧一发之际

这种成见公平吗？是，也不是。说其不是，是因为短期项目的成功和承诺（很大程度上这可能是未知的）；说其是，是因为短期项目的不足。政策制定者可以通过互补的几个政策来解决短期项目的不足，而非如过去那样，将短期项目排除在高等教育之外，或将其贬低为高等教育的背景板。第一项政策是收集和传播有关短期项目和本科课程的项目信息，包括毕业生的平均工资和正式就业率。这些信息十分必要，对于必须监管该行业的政策制定者和应该做出明智选择的学生来说都是如此。第二项政策是为短期项目学生提供经济援助。尽管短期项目的处境更为不利，但是拉丁美洲和加勒比地区对本科学生提供的人均补贴比短期项目更高，而且该地区国家很少帮助私立机构的学生，这些学生占到短期项目入学人数的一半。第三项政策涉及监督和监管。政策制定者应使用基于结果的问责标准以评估项目，在项目开始前仔细筛选，并定期监督。至关重要的是，政策制定者应该关停表现不佳的项目。第四项政策是创造灵活的途径，以促进学生在“可堆叠”（stackable）模块中获得技能，并将其作为终身学习的一部分。最重要的是，政策制定者有责任创造一个良好的发展短期项目

环境。在这个环境中，只提供优秀的短期项目，凡是了解情况、感兴趣的学生有机会参加。

短期项目可能对让人们重返工作岗位并使他们为当今的工作环境做好准备十分有帮

助。就项目的成功程度而言，它们可能不再被视为次要的选择，而是许多人在迫切需要时的正确选择。因此，短期项目在拉丁美洲和加勒比地区占据一席之地的时机已经成熟。

英国继续教育与高等教育的政策裂痕

迈克尔·沙托克

迈克尔·沙托克 (Michael Shattock): 英国伦敦大学学院教育学院 (University College London)

客座教授、牛津大学 (the University of Oxford) 名誉研究员

电子邮件: m.lall@ucl.ac.uk

英国的继续教育学院 (further education college) 在地方教育局 (local education authority) 的管理下不断成长, 为 1967 年英国建立理工学院打下基础。但在 1993 年, 继续教育学院脱离地方教育局的管辖, 获得独立地位。继续教育现由继续教育与技能资助局 (Further Education and Skills Agency) 提供资助, 该资助局隶属于英国教育部。在历史上, 大学一直推崇高度自治, 但现在大学由学生事务办公室 (the Office for Students) 管理, 并向教育部汇报。1992 年, 国家对高等教育治理权和管理权进行了分权改革 (decentralisation), 从国家下放至苏格兰、威尔士、北爱尔兰及英格兰各地区。随后, 继续教育紧跟高等教育, 进行了治理权和管理权改革。

自 1993 年以来, 继续教育学院的进步很大程度上取决于其所在的招生市场: 这些院校为 16 岁的学生提供 GCSE A-Level 课程 (即英国高中课程)、技术和专业课程以及一系列技术学士 (bachelor of technology) 中级课程; 继续教育学院也越来越多的为学生提供高等教育入学准备课程, 以及与大学合作教授两年制的大学预备基础课程 (foundation degrees)。因此, 实际上有两个市场在并行运作, 即继续教育市场和高等教育市场。其中, 高等教育则因 2012 年起实行了由学生全额学费取代政府直接资助而不断强化进取。

当 1993 年继续教育部门成立时, 英国大约有 450 所继续教育学院, 但通过随后几年的合并, 这一数字已大大减少至 2019 年的 294 所。按地域分布如下: 英格兰地区有 248 所、苏格兰地区有 26 所、威尔士地区有 14 所, 以及北爱尔兰地区有 6 所。与此同时, 大学的数量 (主要是通过对原高等教育技术学院的升级) 有所增长, 因此公立大学的数量现已达到 163 所。在此期间, 英国四个地区的继续教育都被认为存在与高等教育关系不佳、资金不足且几乎无法与政治利益挂钩等问题。另一方面, 由于研究经费的增加和高额学费的实行 (苏格兰除外), 大学的资金相对充足, 并享有最大的政治关注度 (尽管这可能不是最恰当的描述)。2020 年, 威尔士宣布将重心转向高等教育系统, 整合继续教育和高等教育政策考量, 原因是这种做法更适合其经济状况和地球物理条件。2021 年, 苏格兰传统上 20% 的高等教育是以继续教育的形式进行。并且苏格兰启动了一项咨询活动, 以期走类似威尔士的道路。

英格兰地区目前的情况

2019 年, 政府发布的《18 岁后的教育和资金》 (Post-18 review of education and funding, 即《奥加尔评论》, 以下简称《评论》) 中, 除了建议降低高等教育学费可能导致破坏大学的财务稳定外, 还建议继续教

育发挥更积极的作用，以及需要为基础设施注入资本资金。政府尚未对《评论》中高等教育部分作出回应，但已发布两份文件来确定发展战略：即名为《就业技能：终身学习以获得机会与发展》（*White Paper Skills for jobs: Lifelong learning for opportunity and growth*）的白皮书，和名为《重建更美好的未来：我们的发展计划》（*Build back better: Our plan for growth*）的政策文件，这两份文件都深刻影响了继续教育的未来发展。白皮书《就业技能》指出，继续教育的核心使命是“提高生产力，支持成长型行业并为个人提供职业发展机会”，并旨在培养“继续教育与行业之间牢固、无缝衔接的关系”，有意思的是这里说的不是继续教育与大学的关系。除此之外，《就业技能》还指出雇主“在设计职业资格和培训方面发挥核心作用”。《重建更美好的未来》将技能基础确定为实现该计划所需投入的“三大支柱”之一，其中城市“将成为增长和创新的引擎”。第二个支柱将“支持和激励创意和技术的发展，以塑造英国未来高速增长、可持续且安全的经济”，从而可能继续扩大负责技能基础的继续教育和负责创新（可能也包含创意）的高等教育之间的差距。

随后，教育部透露希望引入新的继续教育文凭，即 T-level（T 代表技术资格），与英国高中课程 GCSE、A-level 并行，并简化职业课程，以消除“二流”资格。这遭到了大学校长的强烈反对，并被一位前国务大臣描述为“故意破坏”。文件特别暗示需对高等教育人数施加限制，可能是在非职业学科中，以便能够为扩大继续教育提供财政支持。

从本质上讲，这些改革首先表明继续教育的未来角色只是作为高科技产业的技术支

撑，其次，继续教育作为一个部门，将继续与高等教育分开运营，与高等教育在政策方面的协调很少。这意味着继续教育功能的缩小，据估计，这将排除多达 20% 无法满足 T-level 中英语和数学入学要求的学生，并将严重缩小目前提供专业资格的院校范围。这还将显著淡化院校在社会经济衰退领域支持扩大高等教育参与方面所发挥的重要作用。

可替代的政策——发展高等教育系统

这些新政策的最大损失是后中学教育的两部门之间缺乏政策连贯性，以及未能认识到院校与社区密切合作的有效性。这些都表明需要统一两个部门的治理和管理，并朝着一个高等教育系统迈进。麦克·夏托克（Michael Shattock）与史蒂芬·亨特（Stephan Hunt）最近研究（在其问卷 45% 回复率的基础上）89% 的继续教育院校在升学、特许院校安排、验证协议和学徒学位课程等领域与大学建立了联合安排或直接合作伙伴关系。此外，林肯大学（the University of Lincoln）、普利茅斯大学（the University of Plymouth）等许多大学与位于经济和社会贫困地区的院校网络建立了合作伙伴关系，这些院校网络为学生继续接受高等教育提供了重要途径。

据称英国的地区间经济不平等比欧洲其他任何地方都严重，而根据政府统计数据，英格兰 317 个地方政府管辖区域中的 260 个属于全欧洲 20% 最贫困的地区。因此，继续教育与高等教育合作的作用对国家“提升”这一政治议题做出了重要贡献。但要实现这一目标，仅仅消除国家政府的政策孤岛是不够的。将决策权下放至各个地区，因地制宜可以发挥更大作用，也将更有效。

德国大学教育的替代方案

芭芭拉·M·凯姆

芭芭拉·M·凯姆 (Barbara M. Kehm): 德国汉诺威莱布尼茨大 (Leibniz University of Hannover)
莱布尼茨科学与社会中心 (Leibniz Center for Science and Society) 研究员

电子邮件: bmkehm@t-online.de

德国的非大学高等教育部门是一个相当复杂的领域, 由不同类型的高等教育机构和庞大的职业教育和培训体系组成。此外, 公立机构和私立机构之间存在区别。本文描述了该部门的安排, 并试图阐述其中的一些问题。

应用科技大学

尽管英文的官方翻译是“大学”, 但应用科技大学 (universities of applied sciences, 德文原名为 Fachhochschulen) 被认为是非大学机构。应用科技大学于 1972 年作为一种新型高等教育院校被推行, 作为大学的替代方案, 目的是在高等教育扩张阶段为学生创造额外的学习机会。最初, 应用科技大学被设定为教学院校, 不做科研, 也无权授予博士学位。想要就读应用科技大学的学生可以在完成 12 年的学校教育后入学, 而在德国进入大学前通常需要完成 13 年的学校教育。应用科技大学的教授不需要特许任教资格 (habilitation, 即完成博士论文及教授资格论文两级考核后所获取的资格), 但必须在高等教育部门以外拥有至少五年的专业经验。1990 年德国统一后, 应用科技大学也被引入到前东德地区。目前, 德国约有 40% 的学生在应用科技大学学习。

德国公立高等教育系统由 121 所大学、218 所应用科技大学和 57 所艺术和音乐院校

组成。在 218 所应用科技大学中, 有 30 所公共管理应用科技大学, 专门为公共部门的各领域提供培训。与大学相比, 应用科技大学主要提供应用或以实践为导向的学位课程, 学科范围较窄, 并且主要提供本科学位。在应用科技大学中, 主要的学科大类包含工程、工商管理 and 医疗保健/社会工作。随着时间的推移, 应用科技大学由于学术化增加了各种各样的学科 (例如, 旅游、房地产、酒店管理等)。应用科技大学的学位课程中, 通常包括至少一项义务实习。

大学和应用科技大学之间原本明显的区别在某种程度上已经变得模糊了。许多应用科技大学已经参与科研, 成果经常被应用于实践, 并且应用科技大学经常与私营部门机构或公司合作。至少在一些学科上, 应用科技大学还提供硕士学位课程。在德国的几个州, 应用科技大学甚至被赋予某些学科的博士学位授予权。在这些学科上, 应用科技大学拥有不可小觑的科研成果。在德国其他州, 应用科技大学的毕业生想要申请博士课程, 只需要自己所在的机构与大学有合作协议, 能够授予博士学位。在这种情况下, 大学教授和应用科技大学教授共同指导一名博士生。然而, 大学试图保护和捍卫其授予博士学位的垄断权, 并且对自己与应用科技大学之间的差异愈发模糊感到不满。

双轨制高等教育机构

德国还有另外两种类型的非大学高等教育机构：专为公共管理而设的应用科技大学（如上所述），以及在某些州所谓的“双轨制高等教育机构”（dual higher education institutions）。德国高等教育系统中有 30 所聚焦公共管理的应用科技大学，有超过 5.7 万名学生。它们构成了应用科技大学部门的特殊类别或子类别。这些机构的学生是公共行政部门的雇员，通常是公务员，由政府部门委派学习，以提高他们的专业资格并为其在公共服务部门中晋升做努力。毕业后，他们可以回到以前的工作单位或公共服务部门的另一个工作单位工作。

德国共有 41 所双轨制高等教育机构，其中大部分位于巴登-符腾堡州和图林根州。虽然这些机构属于高等教育部门，但也属于高等教育职业教育和培训部门。持有中学毕业证书和与公司签订职业教育培训合同的学生，可以在这些机构学习三年，获得应用学士学位，同时接受实践培训。到目前为止，大学和应用科技大学也提供双学位课程，这导致了另一种形式的部门之间的差异模糊。

中学后职业教育和培训

德国以拥有庞大且非常成功的（中学后）职业教育和培训部门而闻名，这些不被视为属于高等教育部门。应用科技大学的每个专

业学生都需要大约三到三年半的教育和培训。该部门总共囊括 325 个不同的行业、专业 and 工艺。专业学校负责职业教育，并为特定专业、行业或工艺的知识体系提供更多的理论框架。培训方面由公司、公共部门和工匠负责提供。职业培训需要有工匠大师的参与。

职业教育培训分为六大专业领域：工贸（包括银行、保险、餐饮、交通运输等）、工艺、农业、公共服务、独立职业和家政。颁发的文凭包括熟练工人或技术人员、工匠、或工匠大师等。2019 年，接受职业教育培训的学员近 133 万人（其中女性占比 35%），超过了应用科技大学的学员人数。因为受训者参与各自雇主提供的生产性工作，所以他们从第一天起就获得适度的薪水，并且每年工资都会有所增长。

然而，该部门面临着另一种边界模糊，因为越来越多的行业、专业和手工艺正在将其教育和培训转移到高等教育部门（应用科技大学或双轨制高等教育机构）。但是，许多机构和部门对这种模糊的差异和学术化进程并不满意。教育专家早已预料到会有此情况发生。这些情况主要是因为实施博洛尼亚进程引入了学士和硕士学位的两级体系，以及由于知识社会和经济的兴起而导致的全球发展。

爱尔兰：关于免学费的警世故事

亚瑟·M·豪普特曼

亚瑟·M·豪普特曼 (Arthur M. Hauptman)：独立公共政策顾问 (高等教育财政问题)

电子邮件：art.hauptman@yahoo.com

自 1995 年起，爱尔兰取消了全日制大学本科生的学费，当时爱尔兰比美国公立旗舰大学的学费高出 20%。但与此同时，学费被适用于所有学生的注册费制度所取代，当时的注册费为相当于现在的 200 美元，但现今的注册费约为 3,600 美元，实际增长了十倍。这低于美国的平均学费，但高于许多欧洲国家现在收取的学费。同时，爱尔兰政府还对大学实行代缴费用制度，以弥补部分学费损失。

当时爱尔兰所期望的局面与现在其他国家的免费学费倡导者所希望的类似：免学费可以使更多的学生进入大学学习，为弱势群体提供更好的机会，以及更多的学位帮助更多的毕业生进入劳动力市场；与此同时，保持或提高高等教育的教育质量。

爱尔兰人从他们的免费学费方案中获得了什么？

• 资金和资源：自 1990 年代中期取消学费以来，爱尔兰的高等教育资金经历了一时繁荣一时萧条的模式。政府资源在经济繁荣时趋于增长，但在经济低迷时下降。收取部分学生的学费和所有学生的注册费往往无法弥补大学政府经费的削减。25 年间，生均投入随着通货膨胀调整后都略有增加。

但爱尔兰高等教育所获资源的的增长都不及其国家的经济增长。因此，爱尔兰的高等教育支出占 GDP 的比例在国际标准中一直较低，且在 1995 年至 2015 年间进一步下降，

而许多其他工业化国家的高等教育支出占 GDP 的比例一直在上升。

• 高等教育入学情况：自从引入免学费政策以来，爱尔兰高等教育的入学人数翻了一番，这得益于爱尔兰是欧洲人口增长最快的国家之一以及大学入学率从 1990 年代的三分之一增加到最近的 50% 以上。随着大学适龄人口数量的扩大，人们对大学的需求无疑会增长，但免学费政策可能是爱尔兰大学入学率增加的重要因素。

• 入学平等：提高弱势学生的入学机会是爱尔兰免学费的主要动机。然而，数据表明这方面的进展有限。毫无疑问，低收入家庭的学生接受爱尔兰的高等教育的数量比 20 年前更多，但与富裕家庭的学生相比，他们入学的可能性尤其是在申请最优秀的大学时，仍然低很多。

• 学生毕业情况：自免学费出现以来，授予的本科学位数量增加了大约三分之二——这是大学升学率提高和学位完成率保持在 80% 以上的结果。爱尔兰能够保持高完成率，同时大幅增加入学率，至少部分归功于其集中的选择性录取过程。

• 获得学位：自从取消学费以来，爱尔兰最显著的成就是学位获得率（拥有大学学位的工人的比例）增加了三倍。因此，爱尔兰现在是世界上学位获得率最高的国家之一，也由此被视为过去 25 年国际上取得高等教育巨大成功的案例之一。

但爱尔兰的学业获得率爆炸式攀升更多

是移民模式的作用，而非任何高等教育资源投入的作用。随着时间的推移，爱尔兰青年倾向于在经济困难时期移民到其他国家。但在 20 世纪末和 21 世纪上半叶的“凯尔特之虎时代”（Celtic Tiger era），知识密集型和高科技公司成为爱尔兰经济的主要驱动力，并吸引了大量受过良好教育的外国移民。

因此，外国移民现在在爱尔兰劳动力中的占比更大，并且比本地出生的劳动者拥有更高的学位获得率。这与包括美国在内的许多其他经合组织国家形成鲜明对比，在这些国家，本土出生的工人在劳动力中占比更大，他们的学位获得率通常超过外国出生的劳动者。

• 教育质量：爱尔兰提供高质量高等教育系统的纪录毁誉参半。基于大学的质量保证计划和资格框架在国际讨论中获得了肯定。但随着时间的推移，资源的适度增长以及入学人数的快速增长已经给系统带来了压力，导致越来越高的生师比以及众多设施和设备的退化。尽管在任何国家都很难衡量高等教育的质量，但许多评论员认为，自引入免学费以来，爱尔兰的高等教育质量在某些方面受到了严重影响。

为想要实施免学费计划的国家可提供的启示

爱尔兰的免学费政策为正在积极探索类似政策的各国提供了许多经验教训。为了取得成功，免学费的大学教育需要持续的高水平政府投资来弥补学生本应支付的学费，并在此基础上增加其他相应资源。如果没有这种持续的财务支持，教育质量就会受到影响，尤其是在入学人数快速增长的情况下更为如

此。

爱尔兰的经验也清楚表明，取消学费并不能保证更公平地进入大学。如果没有额外的举措，包括帮助解决贫困生的生活费、提供更多的咨询服务，那么学生分层将持续存在，因为入学顶尖大学的学生中，来自富裕家庭的学生比例仍然更高。

不收取学费并不意味着学生无需支付任何费用即可上大学。当二十世纪 90 年代取消学费时，爱尔兰采取的适度注册费制度似乎是确保学生仍能支付部分费用的合理方式。但随着时间的推移，注册费的快速增长意味着它已取代本应是学费的很大一部分。所以爱尔兰高等教育现在远非免费教育。在这方面，爱尔兰与其他一些国家和美国的部分州（如加利福尼亚州）类似，即不收取学费，但读书所花费用可能相当高。

自从免学费政策以来，爱尔兰拥有本科学位的劳动者比例显著增长，这更多是经济发展政策和移民趋势的作用，而不是高等教育系统的任何投资（或缺乏投资）所带来的作用。

最后，由政府为院校投入经费从而弥补学生本应支付的费用是可取的。但自该计划创建以来，政府的总资助金额已被限制，这就意味着：随着入学人数的增加，生均经费将下降，大学的资金将愈发紧张。保证生均经费增长与入学人数增长保持一致，也许是一个更可取的方法。

但总而言之，爱尔兰在过去 25 年的免学费实践中反映了许多重要经验，为正在考虑实施免费高等教育的国家提供了借鉴。

阿拉伯国家的众多教授对学术界丧失兴趣

拉沙·法克

拉沙·法克 (Rasha Faek) : Al-Fanar Media 编辑

电子邮件: rfaek@alfanarmedia.org

阿拉伯国家的大学教授长期以来一直抱怨工资低,但最近的采访和研究也发现了教授对其他工作条件也存在普遍不满,包括教师基本福利的不足,以及短期合同使得教师生计岌岌可危。许多人也因缺乏独立的教师工会来捍卫他们的权利而气馁。

对 11 个国家(阿尔及利亚、埃及、约旦、科威特、黎巴嫩、利比亚、巴勒斯坦、卡塔尔、苏丹、突尼斯和阿拉伯联合酋长国)的 75 名公立和私立大学教授的采访表明,由于上述问题以及政府和大学未能成功解决这些问题,有些人后悔选择了学术生涯。这也成为了该地区学术人才外流的原因。

虽然私立大学教授的薪水通常比公立大学的同行高,但许多人仍然表示他们没有获得社会或健康保险等基本福利,而且他们的工作合同只规定了教学任务和工资,没有任何其他津贴。

由于学校管理部门可以在不事先通知且不支付补偿的情况下终止教师的工作合同,因此许多教授缺乏基本的工作安全感。此外,薪资往往较低的公立大学最近开始终止了许多教授的临时合同,因为大学需要聘用更多全职教授却又缺乏必要资金。因此,许多教授现在的工作工资极低,也没有任何福利。

对教学的负面影响

突尼斯马努巴大学 (Manouba University) 的教授杰米尔·哈杰恩 (Jemil El-Hadjarin) 说:“缺乏工作福利对我们的学

术工作产生了负面影响,尤其在过度拥挤的教室上课……我们觉得受到了不公平的对待,并试图通过在其他职业领域加班来弥补这一点。我们中的部分人可能会完全放弃教学或移民到另一个国家工作。”

一位约旦的前大学教授同意哈杰恩的观点,并已经从私立大学工作转向商界工作。他说:“我的父亲和叔叔都是大学教授,但今天我后悔选择了这样一个不再具有相同社会地位或工作福利的职业。大学教授没有任何真正的工作福利,而且由于缺乏保护和维护他们的机构,他们很容易受到学生的暴力。”

许多其他的阿拉伯国家情况相差无几。据受访者称,大多数私立大学的雇佣合同都采用“必须遵守协议”的原则,即大学指定教授的任务以换取物质报酬,他们没有任何健康和社会保险福利,或旅行、研究津贴。

在科威特,“公立大学教授最终会受到适用于任何公职人员的法规保护,”科威特大学教师协会主席易卜拉欣·阿尔哈穆德 (Ibrahim Al-Hmoud) 说。“与在公立大学工作的人相比,在私立大学工作的教授的工作保障要少得多……(这种情况)需要加快制定立法,为教师提供更多的保障。”

缺乏职业保护

Al-Fanar Media 获取的大学教授工作合同副本显示,大多数私立大学以短期工作合同的形式聘用讲师,其中可能包括只续聘一

个学期，并且管理人员拥有随时终止合同的绝对权力。

“我认为缺乏长期合同使教授们处在一种心理不稳定的状态中，因为他们可能随时被迫离开，”埃及明亚市德拉亚大学（Deraya University）哲学系助理教授马扎尔·埃尔肖尔巴吉（Mazhar El-Shorbagy）说。

位于利比亚的黎波里的利比亚里法克大学（Al-Rifaq University）石油工程系教授奥马尔·达迪尔（Omar Draider）同意肖尔巴吉关于私立大学常见合同类型带来的负面影响的观点。“尽管我们的工资水平不错，但我们随时可能被解雇，这威胁到任何教授或工作者的工作稳定性。”

苏丹花园城市大学（University of Garden City）工程学院助理教授哈立德·哈桑（Khaled Hassan）表示，在苏丹，大学受“适用于私营公司的相同法律约束，使大学能够随时解雇任何员工”。他表示之前自己曾工作过的一所私立大学将教授开除后，不允许他们重新进入大学的大楼，甚至不允许他们从办公室领回个人物品。

公立大学的合同似乎相对公平，因为教授聘用通常遵循适用于所有公共工作的一版劳动法或大学就业法。根据该法案，如果该国有健康保险制度，教授可以获得社会保险，甚至是健康保险。合同有时还包括其他补偿和服务终止时的养老金。

身单力薄的工会支持

在许多阿拉伯国家，没有工会或其他权益维护实体准许大学教授加入并捍卫他们的权利。研究中的所有国家都没有为了私立大学教授组建的工会。在苏丹，大学教授们正在寻求在每所大学组建一个由教师工会代表组成的单一总工会，目的是团结力量，成为一个更有影响力的实体。然而，组建工会付

出的努力并不一定能有回报。苏丹就是如此。约旦科技大学（Jordan University of Science and Technology）的教师苏莱曼·奥莱马特（Suleiman Al-Olaimat）说：“权利通常受到专业协会的保护。我们已经进行了几次尝试，以期建立包括公立和私立大学教授在内的大学教授联盟，但不幸的是，所有尝试都陷入了死胡同。”

欠佳的工作环境

大学教授面临的问题不仅限于工作合同或缺乏支持的机构。他们面临的其他问题还包括：缺乏内外部培训机会；缺少工作补偿以及对于来自遥远城市或地区的教职员工不提供住房和交通；以及大学不向教授提供校园内的免费电脑或互联网服务等。

一些受访者还指出大学还缺乏对科学研究的激励，存在不公平的晋升程序。阿尔及利亚大学的一位教授说：“学术工作已成为大学教授负担，没有激励制度，导致教师们缺乏热情，并使教学变成了一项艰巨的任务。”

缺乏工作福利的负面影响不仅涉及教授，而且影响整个教育过程。许多教授停止工作并在国外寻找工作机会，从而造成了人力资源的巨大损失。乌姆杜尔曼伊斯兰大学（Omdurman Islamic University）图书馆学助理教授曼杜·那（Mamdouh Taj）说：“如此一来，对苏丹大学来说会产生灾难性的结果。据估计，近年来约有 1.3 万名优秀的教授移民到阿拉伯海湾国家和欧洲。对提高教授地位缺乏兴趣[反映]在低劣的大学教育质量和毕业生水平。”

主编：刘念才

顾问：菲利普·G·阿特巴赫（美）

副主编：王琪

编辑：吴燕

翻译：陈若曦

编辑部地址：

上海市东川路800号上海交通大学教育学院

邮编：200240

电话：021-34204458

电邮：jihe@sjtu.edu.cn

<https://soe.sjtu.edu.cn/Web/Content/76>

Editor: Nian Cai Liu

Advisor: Philip G. Altbach (USA)

Associate Editor: Qi Wang

Assistant Editor: Yan Wu

Address:

School of Education

Shanghai Jiao Tong University

800 Dongchuan Road

Shanghai, 200240

China

Tel: 86-21-34204458

Email: jihe@sjtu.edu.cn

<https://soe.sjtu.edu.cn/Web/Content/76>