

# OECD 推动高等教育国际化的路向探赜

史仁民<sup>1</sup>, 吕进<sup>1</sup>, 朱云凤<sup>2</sup>

(1.渤海大学 辽宁 锦州 121013; 2.怡园路小学 山东 潍坊 261021)

**摘要:** 伴随着经济全球化所带来的文化全球化理念已经成为世界各国的共识,高等教育作为文化全球化的重要推动力量,成为各国共同关注的焦点议题。阿帕杜莱的文化全球化理论通过机构和学生流动实现高等教育国际化奠定了良好的解释路径。OECD 作为三大政府间的重要国际性组织,在推动高等教育国际化的进程中发挥了积极推动作用。OECD 通过设立专职研究机构,采用了四种不同但并非相互排斥的高等教育国际化的政策取向,以促进和推动高等教育国际化的发展。同时,OECD 高等教育国际化的政策重心体现在了关注高等教育入学机会的公平、追求高等教育质量保障的品质、强调高等教育对经济的促进作用等三个方面。为促进高等教育国际化的良性发展,需要厘清 OECD 与高等教育国际化的内部关系,转变留学生的输入输出比例;关注 OECD 政策取向,实现不依赖人员流动的教育资源国际化配置;结合 OECD 政策重心,通过区域性一体化推动高等教育国际化进程。

**关键词:** OECD; 高等教育国际化; 文化全球化; 政策取向; 政策重心

中图分类号: G649.1

文献标志码: A

文章编号: 1003-2614(2024)02-0018-09

DOI:10.19903/j.cnki.cn23-1074/g.2024.02.009

高等教育国际化是高等教育的一个关键变量,是提升竞争力的重要评价指标之一,高等教育国际化从边缘走向了中心。经合组织(OECD)更是将高等教育国际化置于改革议程的首位,视为提升国家竞争力的重要手段和关键要素<sup>[1]</sup>。阿尔君·阿帕杜莱的全球文化景观论从人类学的视角,提出了解全球化的一个全新的框架,将全球化看作人口迁移活动频繁(population pressure)与电子媒介发展(electronic media propulsion)所推动的<sup>[2]</sup>。这契合了高等教育国际化在促进人口和文化流动方面的功能,本文尝试从阿帕杜莱全球文化景观论的视角来分析 OECD 与高等教育国际化繁荣的内在联系,分析其政策取向与政策重心,为高等教育国际化探寻实践路向。

## 一、阿帕杜莱全球文化景观论的理论型构

经济全球化进程的加速和传播技术的发展,使世界范围内呈现出经济与文化交织的图景,全球文化的走向、文化全球化与经济全球化的关系问题引起多领域学者们的共同关注。阿帕杜莱的文化景观理论在这种环境中应运而生,并以一种全新的视角来研究文化全球化问题。

### (一) 阿帕杜莱全球文化景观论的概念锚定

阿帕杜莱在《全球文化经济中的断裂与差异》一书中,将人类学的学科研究方法介入全球化的研究中,将全球文化分

为人种图景(ethnoscape)、科技图景(technoscape)、金融图景(financescape)、媒体图景(mediascape)和意识形态图景(ideoscape),并阐释了从这五个维度发展而形成“想象的世界”的规律。阿帕杜莱使用“图景”作为后缀,旨在突出这些景观的流动和不规律的形态。他认为,这五个维度不是一成不变的,而是随着不同角色的历史、语言和政治境遇的不同而发生扭曲和变形。所谓“想象的世界”,是指“由遍布全球的个人和群体特定的历史境遇中的想象所构成的多元世界”<sup>[3]</sup>。阿帕杜莱指出,这五种图景是断裂和脱节的,这种新的断裂的全球文化层面和经济层面之间的关系不是一种简单的决定关系,而是图景在全球流动中不断形塑出来的<sup>[4]</sup>。阿帕杜莱全球文化景观论正是基于此观点,既反对由发达地区向发展中国家和落后地区单方传导的同质化文化观,也反对文明冲突观,他认为全球化是文化同质性与异质性共存的多元形态,在群体、科技、经济、媒体和意识形态中形塑着人们的日常生活。

### (二) 阿帕杜莱全球文化景观论的理论贡献

文化是“一个社会中的价值观、态度、信念、取向以及人们普遍持有的见解”<sup>[5]</sup>。而教育是影响一个国家价值和意识形态方面重要的手段和方式之一。在国际经济、文化交流日益普遍的当今社会,跨境教育尤其是跨境高等教育被视为一种经济发展杠杆和教育机构的竞争优势,充当着教育国

收稿日期: 2023-06-30

基金项目: 2021 年国家社会科学基金教育学一般项目“教育交流对我国与‘一带一路’沿线国家双边投资的促进效应研究”(编号: BIA210185)的阶段性研究成果。

作者简介: 史仁民,渤海大学教育科学学院教授,教育学博士,研究方向:教育学原理;吕进,渤海大学教育科学学院硕士研究生,研究方向:教育学原理;朱云凤,山东省潍坊市潍城区怡园路小学教师,研究方向:小学教育。

国际化的重要方面。经济资本与文化资本的联合造就了文化产业空前繁盛的景象,资本的流动性又必然促进了开放的世界文化市场的形成。有些人沉浸于繁盛的文化市场的幻象之中,然而依然有相当一部分学者保持清醒,尝试采取不同的视角对这一现状进行了批判。阿帕杜莱的全球文化景观理论从方法论上开启了全球化研究领域的新通道,打破了全球文化的“秩序感”的幻觉<sup>[6]</sup>。全球文化不再是某种笼统而抽象的存在,而是清晰可见的包含五个层次的各种图景的综合体。作为文化传播与交流的有效载体和高等教育的主要场域,大学特别是中外合作大学承担着重要的媒介责任,在意识形态图景中扮演着关键角色。2012年,OECD《全球教育交流如何塑造未来》(How Global Education and Skills can Fuel Growth and Prosperity)的报告,强调了全球教育服务贸易的潜力和重要性,并提出了有关培养全球人才和提高教育质量的政策建议。这意味着大学的职能从长期以来被确定的社会和文化层面转移到更好地发挥其经济作用和责任阶段,这种转变不仅仅是结构性的,还涉及意识形态和价值观念的根本变化<sup>[7]</sup>。探寻新的理论架构,可以为高等教育国际化提供新的思考与启示。

## 二、高等教育国际化的历史申思

高等教育国际化是不同国家的高等教育主体为获得以知识资本为基本特征的优质高等教育资源为目的,在符合国家相关法律、法规和政策的前提下,按照世界教育服务贸易规则而进行的国家间高等教育资源交换过程。人员的跨国流动,是高等教育国际化繁荣的基本表现形式。

### (一) 高等教育国际化的发展脉络

大学从诞生之日起就是国际化的机构,吸引着来自世界各地的教师和学生。在古希腊时期,“游学”风气盛行,亚历山大大学的学生不限国籍,且学者可以自由讲学。公元前6世纪的印度的纳兰达大学(Nalanda University),招收来自世界各地的佛教学生。在中世纪,欧洲大学的前身博洛尼亚大学和巴黎大学诞生,招收来自欧洲大陆的学生,并用共同的语言——拉丁语教学。这也可以解释欧盟高等教育委员将其最重要的学术交流计划定义为“伊拉斯谟”(ERASMUS)计划(全称为“欧洲大学生流动行动计划”)的背景。18世纪在民族主义盛行的背景下,体现了国家事项优先的原则,这一时期的高等教育是去欧洲化和民族化的。

在20世纪80年代之前,国际化是大学附加性的(add-on)而不是大学的常规发展项目,通常以项目的方式进行,因而国际化对大学组织结构和组织文化的影响并不显著。而20世纪80年代以后,新公共管理理念的兴起以及高等教育国际市场的日益成熟,组织绩效也成为大学所追求的价值目标之一,在此背景下,高等教育国际化变成了大学竞争策略中的动力要素和组织变革的核心焦点,高等教育国际化被认

为是“一个大学能更快地回应社会、经济及人力资源市场全球化所带来挑战的系统性努力”<sup>[8]</sup>。如果说全球化1.0时代(1492—1800年)的主要动力是国家,全球化2.0时代(1800—2000年)的主要动力是公司,那么全球化3.0(2000年至今)的独特动力就是个人在全球范围内的合作与竞争。

在全球化时代,人才会像其他商品一样高速流动,全球胜任力是未来“全球公民”(Global Civics)的一项重要素质。斯图尔特认为,“全球公民”应具有世界其他地区、文化、经济及全球议题的知识,能使用外语沟通、工作于跨文化团队的能力,尊重其他文化的价值观及在全球环境中扮演负责人的参与者<sup>[9]</sup>。诸多学者从不同的角度提出了文化全球化的发展理论,正如英国学者约翰·汤普森在《全球化与文化》一书中提出的“全球化处于现代文化的中心地位,文化实践处于全球化的中心地位。”<sup>[10]</sup>无论是福山的关于全球文化的统一性、同质性的观点,还是亨廷顿的异质性、排他性观点,都尝试构建一种稳定的全球文化体系理论<sup>[11]</sup>。而阿帕杜莱则认为,在全球化的过程中,世界是以运动的物体为特征的,即全球流动,新的全球文化是复杂的、重叠的和间断的。流动的对象可以是思想、意识形态、人、商品、图像、信息和技术等,这是通过学生流动实现高等教育国际化的基础<sup>[12]</sup>。在此背景下,更加凸显了高等教育国际化在培养“全球公民”中的重要作用,也使得高等教育国际化成为世界各国高等教育的重要议题,甚至使得高等教育国际化成为全球化的标志<sup>[13]</sup>。教育研究一直是“国际的”,具有丰富的历史性和现时性,高等教育的全球化和规模化大大加速了国际化的进程,许多大学都将国际化作为一个关键的战略优先事项考虑<sup>[14]</sup>。如《欧盟2020发展战略》(Europe 2020 Growth Strategy)强调了将高等教育智能性、可持续性和包容性发展作为政策驱动的重要性。

### (二) 高等教育国际化的概念解读

对于高等教育国际化的概念解读,比较公认的是加拿大学者简·奈特的观点。1994年,简·奈特将高等教育国际化界定为“将国际维度与跨文化维度整合到高校的教学、科研与服务职能之中的过程”。之后,她在《高等教育国际化的定义、路径和基本理论》一文中,探讨了高等教育国际化在过去十年的演变过程。简·奈特丰富了对高等教育国际化内涵的界定,将高等教育国际化定义为“在院校与国家层面,把国际的、跨文化的、全球的维度整合进高等教育的目的、功能或传递的过程。”<sup>[15]</sup>在此定义中,包含高等教育国际化的三个基本要素:一是高等教育国际化具有动态的特征,它是一种持续不断的过程,必须回应不断变迁的外部环境;二是高等教育国际化强调整合,国际化的理念要体现在高等教育的政策制定、培养目标和人才培养的过程中;三是高等教育国际化的内容包含国际的(international)、跨文化的(intercultural)和全球的(global)等三个维度。因而,高等教育国际化是

一个广泛的( comprehensive)、多面向的( multifaceted) 的概念,是一个不断持续( ongoing) 以及整合( integrated) 的过程<sup>[16]</sup>。

### 三、OECD 推动高等教育国际化的政策剖析

高等教育国际化在 OECD 各成员国和地区间的发展是不均衡的。总体而言,学生流动已成为欧洲政策推动和亚太地区需求推动的主要力量,北美已成为吸引外国学生的主要目标。同时,随着高等教育国际化政策环境、政策工具的不断变化,其政策取向和重心也不断发生变化。

#### (一) OECD 与高等教育国际化的关系解构

OECD(Organization for Economic Co-operation and Development,简称经合组织)是由 38 个市场经济国家组成的政府间国际经济组织,旨在共同应对全球化带来的经济、社会和政府治理等方面的挑战。其中,教育问题也是 OECD 所关切的重要议题,将教育看作促进经济发展和维护社会稳定的工具。正如 OECD 在报告中指出的,教育仍然是应对全球化、技术进步和人口变化带来的社会和经济挑战的关键部分<sup>[17]</sup>。伴随着人力资本理论的兴起以及社会公平和社会流动的发展价值理念的强调,20 世纪 90 年代,OECD 将教育视为解决社会结构变化和就业危机的首要选择,衡量和分析教育投资回报成为 OECD 教育政策的核心特征。正如 OECD 秘书长 Angel Gurría 所指出的,教育是对未来的一项投资,因此 OECD 对教育的关注,旨在能够促进公平且有效率的教育环境。虽然在最初的成立公约(Convention)中并未提及高等教育,但伴随着高等教育规模的扩张以及高等教育在经济发展中作用日益被证明<sup>[18]</sup>,高等教育成为 OECD 的常规关注领域。

2002 年,OECD 教育司成立,这标志着教育成为 OECD 的独立政策领域。教育司由五个部门组成,分别是教育和培训政策处(Education and Training Policy Division)、教育研究和创新中心处(Centre for Educational Research and Innovation)、教育指标和分析处(Indicators and Analysis Division)、教育管理和基础设施处(Educational Management and Infrastructure)、非成员经济体(Non Member Economies)。五个部门的职责在于以下七个方面:一是数据收集,比如《教育概览》(Education at a Glance);二是教育质量测评,比如 PISA、TALIS、PIAAC 和 AHELO 等项目;三是对特定国家的调研;四是基于专家或利益相关者的报告,应用新的混合研究方法的最新成果;五是前约束性指南,比如对跨境高等教育质量提供具体指导;六是前瞻性项目,比如高等教育的未来(the future of higher education,OECD,2008);七是就共同关心的议题召开国际会议或协作。而关于高等教育的专题研究,则分别由教育研究与创新中心(Centre for Education Research and Innovation,CERI)和高等教育组织管理项目(Program on Institutional Management in Higher Education,IMHE)来承担。

CERI 负责开展高等教育方面的研究工作,促进经验交流,推动高等教育改革、创新和发展。而 IMHE 则关注高等教育机构的管理、治理和有效性,提供高等教育领域的数据、研究和政策建议。CERI 和 IMHE 两部门通过与 OECD 其他部门之间的合作,比如科学技术委员会(Committee for Science and Technology Policy)、数字经济政策委员会(Digital Economy Policy Committee)和教学与学习国际评估项目(Teaching and Learning International Survey,TALIS),为各国政府和政策制定者提供权威的分析和意见,以支持各国政府制定和实施行之有效的高等教育政策。

OECD 两份重要的出版物《高等教育国际化》(Internationalisation of Higher Education,1996)和《高等教育国际化与贸易》(Internationalisation and Trade of Higher Education,2004)预示了高等教育国际化是高等教育发展的必然趋势。在 2004 年的报告中,首次使用了高等教育国际化这一概念,依据国际大学联合会的定义,高等教育国际化就是将跨国界、跨文化和全球化的维度整合到高等教育的目标、职能、课程和项目中。全球化作为一种不可避免的推动力,深深地影响了高等教育的发展,高等教育国际化逐渐扩大、深化和加速,虽然并非所有大学都是国际化的,但所有大学都受到了全球化进程的影响。

高等教育国际化是世界高等教育的发展趋势,主要指“将国际的维度或观念融合到大学的各主要功能之中的过程”<sup>[19]</sup>。OECD 非常关注跨境教育,特别是在课程国际化方面。从 1996 年开始,OECD 开始对高等教育课程国际化进行跨国比较研究;并从这一年开始,OECD 每年编写一期《教育概览》(Education at a Glance:OECD Indicators),以简洁易懂的方式呈现高等教育国际化数据分析、调查研究的结果,帮助各国教育政策制定者更好地进行教育国际化政策决策。

#### (二) OECD 高等教育国际化的政策取向

在阿帕杜莱看来,信息技术的发展和各民族间的大流动(diaspora)解构了传统的国家和民族地域观念,赋予原来具有清晰的疆界、相对固定的地域和民族国家以前所未有的“流动性”(flow)。因而,我们对于全球化的理解应从固定民族国家或地域的思维定式转向以“去地域化”(deterritorialized)或“跨地域性”(translocalities)的维度来探讨不同文化间的融合<sup>[20]</sup>。OECD 在高等教育的政策设计中会考虑两个中心变量,即全球-地方(global-local)和政府-市场(government-market)作为两个主要维度。高等教育国际化包含“走出去”(going-out)、“引进来”(bringing-in)和“在地国际化”(internationalization at home)等三种方式。OECD 在 20 世纪 90 年代中期接收了世界上约 85% 的外国留学生,亚洲国家在向海外留学的地区中位居榜首,几乎占了 OECD 所有国际留学生的一半,而且主要以新加坡、马来西亚和中国的留学生为主<sup>[21]</sup>。这种增长的动力来自促进相互理解的愿望、知

识经济中的技术工人迁移的需求、高等教育部门创收的需求、为新兴经济体培养更多受过教育的劳动力的需要。同时,OECD 将高等教育国际化作为促进国际社会的理解与经济发展的重要工具和手段,这些影响因素催生了四种不同但并非相互排斥的高等教育国际化的政策取向,即以相互理解为主的政策取向、以能力建构为主的政策取向、以技术移民为主的政策取向、以增加收入为主的政策取向。

#### 1. 以相互理解为主的政策取向

促进国家与国家之间的相互理解一直是高等教育国际化的共同的(common)价值取向。鼓励国际学生和教师来到本国高校学习和工作,在促进不同文化之间相互理解和交流的同时,也鼓励本国学生和教师到其他国家的高校学习和工作,拓宽国际视野和增强跨文化交流能力。近年来,高等教育国际化的项目日趋多样化,海外分校(overseas branch campus)、区域化倡议(regionalization initiatives)、国际双学位课程和大学联盟(Consortia/Networks)等模式逐渐兴起。

此种政策模式对学术、政治、文化的价值取向要优先于对经济利益的考虑。20世纪80年代,伴随着欧洲政治经济的一体化,欧洲高等教育一体化被提上议程。欧盟相继实施了一系列促进高等教育一体化的实践,比如实施苏格拉底-伊拉兹马斯项目(Socrates-Erasmus),制定共同的高等教育标准和质量保障机制(欧洲质量保证注册机构EQAR),推动高等教育的互认和学分转换,使欧洲各国学生可以跨国界申请入学和就业(欧洲学分转换系统,ECTS),促进欧洲高等教育市场的开放和流动,建立欧洲高等教育区域,促进欧洲各国高校之间的学术交流和合作,在合作中保持所在国在文化、历史、科学传统等方面的多样性<sup>[22]</sup>。

#### 2. 以能力建构为主的政策取向

在过去的十年中,跨国高等教育已经从单一的出国留学变得越来越多样化,不仅包括国际学生的流动,也包括教育机构和项目的跨国界流动,通过设立国际化学位课程、联合培养项目等方式,既有“走出去”,也有“引进来”,或者由政府提供补助,鼓励国内的教师、学生和研究人员出国进修,或者鼓励国外的教育机构、项目和人员到本国从事教育活动。这种方式产生了大量学生出口、创收型外国教育项目和机构<sup>[23]</sup>。目前采取此种发展路径的主要是马来西亚、印度尼西亚、泰国和新加坡等国,我国也主要采取此种发展模式。跨境高等教育作为经济发展工具的有效性已经得到了证实,因而高等教育国际化作为国家能力建设的政策取向具有合理性。高等教育的发展可以提高发展中国家的人力资本的数量和质量,进而促进发展中国家的经济发展。

#### 3. 以技术移民为主的政策取向

虽然基于文化和学术理性的相互理解政策取向是高等教育国际政策普遍准则,但是随着全球化背景的加深,竞争与合作被认为是回应全球化及国际化压力的产物,因而对经

济利益和国际竞争的考量越来越占据重要位置。在知识经济时代,人才已成为推动经济高质量发展的关键因素,对国内技能人才的培养和国外技能人才的引进成为国家经济发展的重要议题之一。在此背景下,跨境高等教育被视为知识经济时代公民技能培养与培训、促进经济增长和提升竞争力的有效手段。2012年OECD出版的《更好的技能、更好的工作、更好的生活——通往技能政策的策略》(Better Skills, Better Jobs, Better Lives - A Strategic Approach to Skills Policies)更加明确了技能人才培养的重要性。

在OECD的研究报告中,将高等教育的国际流动分为人员流动(people mobility)、课程流动(program mobility)和院校流动(institution mobility),其中,人员流动是高等教育流动中最主要也是规模最大的部分<sup>[24]</sup>。从历史来看,高等教育一直被视为一项全球性的学术活动,特别是当代全球化范围的扩大,大大加快了学生的流动范围和频率。高等教育是国家竞争力的指标之一,因而高等教育政策也与国家政策紧密结合。各国纷纷通过引入跨境高等教育机构和改变本国的移民政策来吸引和留住高技能型人才。最近十几年,OECD中大部分国家在外来移民的数量上有明显的增加,且移民中大多数接受过高等教育。加拿大有超过50%的移民具有高等教育学位,其次是英国和爱尔兰<sup>[25]</sup>。加拿大将招收高技能型人才作为保持加拿大国际竞争力的重要保障,且在移民政策上进行松绑,鼓励学生毕业后继续留在本国工作,从而提升本国的综合竞争力。

#### 4. 以增加收入为主的政策取向

随着经济全球化的推进,许多国家高等教育国际化的动机从以往的政治或文化目标转向经济利益的寻求,高等教育成为服务贸易出口的组成部分。根据世界贸易组织WTO《服务业贸易总协定》(General Agreement on Trade in Services,简称GATS)的规定,教育和商业服务、通信、销售、金融等十四项并列为“服务部门”(service sector),是全球贸易中重要的服务性产品。

部分OECD国家(澳大利亚、新西兰和英国等)将增加收入作为本国跨国高等教育发展的主要价值取向:新西兰联邦教育部指出,教育出口是一项高附加值的知识产业,是国家未来发展的关键<sup>[26]</sup>;澳大利亚明确将高等教育出口服务作为促进经济发展的措施,在20世纪80年代通过了《外国学生付费法》(overseas student charge),允许大学自定国际学生的学费,取消了原本给外国学生的补助,鼓励大学招收外国学生,并设置了针对国外学生需求的系列课程,这一政策大大加速了澳大利亚大学国际化的进程。

四种政策取向有各自的目标和针对性,技术移民和增加收入旨在促进高等教育出口的战略,而能力建设则旨在促进高等教育进口的战略。简·奈特指出,受到出国经费降低、课程多元化、教学质量保障与学位互认等有利条件的影响,

高等教育国际化的发展逐渐从传统的人员流动转向课程及学校的流动,从单纯为国家发展服务功能衍生出更多的商业贸易功能<sup>[27]</sup>。前述的四种高等教育国际化的政策取向并不是单一取向,每个国家可以采用多种取向来推动本国高等教

育国际化的发展。例如,马来西亚作为教育服务的进口国采用能力建构取向,作为教育服务出口国采用增加收入取向;作为高等教育出口国,英国对非欧洲学生采用增加收入取向,对欧洲学生采用技术移民取向。

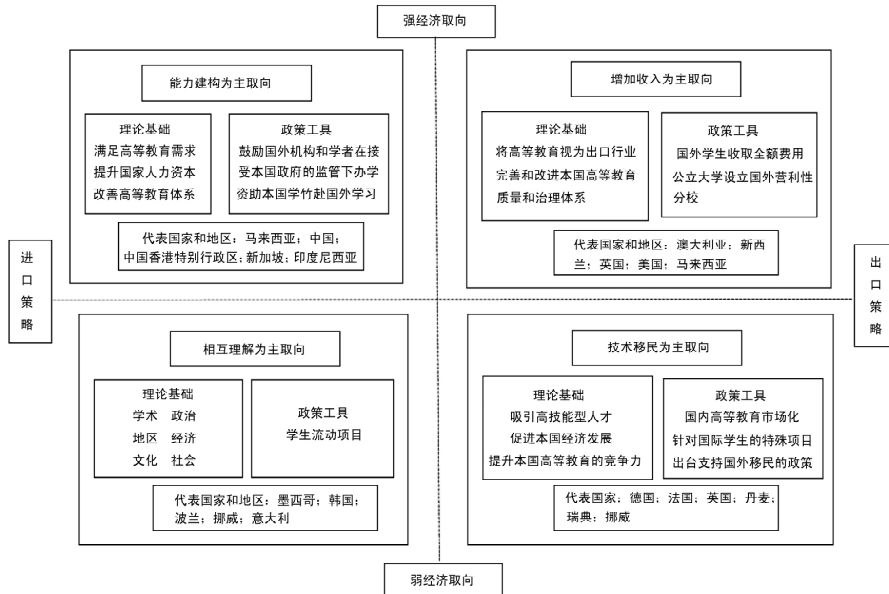


图1 OECD 高等教育国际化的四种政策取向

### (三) OECD 高等教育国际化的政策重心

#### 1. 关注高等教育入学机会的公平

教育是维护民主社会的先决条件<sup>[28]</sup>,高等教育不仅与个人的生活水平有关,也是社会经济增长的关键因素<sup>[29]</sup>。高等教育被视为促进社会发展和经济增长的重要引擎,通过提供个人能力进而促进社会发展。高等教育的公平性已逐渐成为各国政府和国际组织教育政策日益关注的问题。教育公平是国际社会所面临的共同的教育问题之一,其影响体现在包括学校入学机会不均等、辍学率较高和学业成绩失败等不同方面。这些由教育不公平所引起的影响无法自然地出现,而是政策导致的结果。各国政府并没有将提高教育公平性作为促进社会公正性的主要手段,造成了不公平现象的加剧。2018年OECD发布的《教育中的公平》报告指出,优势学生在PISA测试中的表现要远远好于劣势学生,这揭示了社会经济地位对全球学生成绩的强烈影响。仅有23%的弱势学生能够通过教育实现向上流动,而优势学生这一比例则达到74%<sup>[30]</sup>。

OECD非常关注高等教育入学机会的公平问题,尤其是针对社会经济背景较为弱势的群体。依据OECD对教育公平的界定,包括平等与全纳两个方面:平等是指个人与社会背景(如性别、社会经济地位、种族等)不应该成为教育潜能发展的障碍;全纳是指确保全民教育的最低基本标准<sup>[31]</sup>。高等教育公平既旨在通过为所有社会群体提供准入条件来改善社会正义,也旨在通过提高人口素质来提升国家的经济竞争力。《2030年可持续发展议程》的可持续发展目标四

(SDG4)明确指出,确保“包容和公平的优质教育,让全民终身享有学习机会”。在此背景下,OECD推出了一系列政策和建议,以促进高等教育的公平性。

#### 2. 追求高等教育质量保障的品质

随着高等教育规模的扩大以及高等教育机构的多元化发展,虽然为学生发展提供了更多的选择,但存在质量标准不统一、学位认证难度加大等问题。这种国家的普遍性与地方的嵌入性之间的矛盾,是高等教育的主要特征<sup>[32]</sup>。OECD认为,一个协调良好的质量保证体系能够确保:为每个学生提供优质和相关的教育;整个体系正在为国家的社会和经济发展作出贡献;质量保证体系有助于改善整个高等教育体系的协调和整合;问责制和质量改进之间也需要取得平衡<sup>[33]</sup>。质量保证问题是伴随高等教育国际化而来的一个重要议题,OECD从2004年的政策概要<sup>[34]</sup>到2012年的IMHED年度报告中<sup>[35]</sup>都指出了高等教育质量保障的重要性,也积极提倡国家直接的相互协商与对话,增加本国高等教育质量保障的国际化要素。

OECD在推动跨国高等教育的质量保障体系方面,主要通过发布研究报告、为成员国提供评估报告、制定质量标准和指导方针形式来实现。OECD在高等教育质量保障和评估方面发表了大量的研究和报告,这些报告分析了各国高等教育系统中的问题和趋势,并提出了一系列的政策建议和最佳实践。这些报告也为各个国家或地区改进本国或本地区的实践提供了良好的经验和政策建议。

此外,OECD还通过其开展的专栏、刊物等传播渠道,将

高等教育质量保障方面的研究成果和实践经验分享给全球受众。“教育 GPS”(Education GPS)网站汇集了全球各个国家的相关数据指标和报告,并用图表等形式呈现。通过研究分析并比较各个国家或地区教育系统中高等教育的现状及相关问题,为提高高等教育质量提供可靠的数据和经验。

### 3. 强调高等教育对经济的促进作用

OECD 的核心价值理念在于支持经济增长、促进就业、协助各国推动经济发展和世界贸易繁荣等方面。高等教育被 OECD 的许多国家视为改善经济增长和解决不平等问题的重要手段<sup>[36]</sup>。20 世纪 80 年代之后,为回应全球化和新公共管理运动的发展,各国高等教育政策也更加偏重于对大学绩效和经济利益的考量,高等教育国际化的发展由早期以文化交流为主转向为较多考虑经济利益的转变。特别在知识经济的背景下,大学被视为创新的源泉,各国政府开始将重心由国内高等教育发展转向国际市场上的拓展,包括大量的跨境招生行动、到海外市场开设分校等。OECD 在推动全球教育服务贸易的过程中,支持各国通过《服务贸易总协定》(General Agreement on Trade in Services, GATS)来推动高等教育的发展。根据 OECD 发布的报告,高等教育学生流动给各国带来的收益估计在 4000 亿美元以上。同时,教育服务贸易总额已从 1995 年的 2000 亿美元增长到 2019 年的 5000 多亿美元<sup>[37]</sup>。虽然这一数字相对于整个全球贸易规模还比较小,但是高等教育服务贸易是增长最快的服务领域之一,并且预计在未来还会持续增长。此外,高等教育服务贸易也具有其他商品和服务难以比拟的优势,比如在推动经济增长、促进跨国人才的流动和对多元文化的理解等方面。

在《教育和技能未来 2030》(OECD Future of Education and Skills 2030)和《教育政策展望 2021》(Education Policy Outlook 2021)的报告中,OECD 指出,高等教育可以帮助培养人才、提高就业率并吸引外国投资,并减少集中贫困,从而对经济的发展产生积极影响。此外,高等教育被认为是推动创新和经济增长不可或缺的因素之一。2020 年的《创新政策展望报告》(Innovation Policy Outlook 2020)旨在提高高等教育在国家创新中的角色和贡献力,以增强高等教育在推动创新、经济增长方面的作用。OECD 更加强调高等教育机构如何为所在地区的可持续发展作出贡献,“三重底线”(The triple bottom line)原则成为各国高等教育的共识<sup>①</sup>。在国际化背景下,高等教育不再只对当地及国家的整体需求服务,而是回应国际市场的供需和挑战。

## 四、OECD 推动高等教育国际化的路向探赜

长期以来,OECD 一直是扩大高等教育服务贸易和以市场为导向的国际提供方式的倡导者<sup>[38]</sup>。OECD 坚信通过开放教育市场促进高等教育的国际交流,能够带来切实的经济利益,教育服务贸易已经成为全球经济增长和劳动力发展的

重要推动力。尽管高等教育为个人日后发展新技能奠定了坚实的基础,当今劳动力市场上最受重视的技能不一定是通过大学获得的,而是通过专业经验获得的。高等教育学位可能仍然是许多职业的先决条件<sup>[39]</sup>。

(一)厘清 OECD 与高等教育国际化的内部关系,转变留学生的输入输出比例

以留学生形式的人员流动是高等教育国际化较早的形式。传统教育强国是最主要留学生输出国和重要的输入国,新兴工业化国家和经济状况较好的发展中国家成为主要的留学生输出国<sup>[40]</sup>。“在 OECD 成员国的所有外国学生中有超 3/4 的学生集中在美国(占有注册人数的 31%)、英国(15%)、德国(12%)、法国(9%)、澳大利亚(7%)和日本(4%)”<sup>[41]</sup>。在高等教育国际化过程中,留学生的输出与输入的整体流向与经济全球化过程中的经济与贸易进出口商品的流向基本一致。

20 世纪 80 年代以后,发达国家和发展中国家留学生流动的不对等性加剧。发达国家一方面享受留学生带来的经济收益;另一方面,在未付出基础教育成本的情况下吸引大批留学生移民工作,获得高等教育的溢入效益。而发展中国家承受着基础教育投资流失与高等教育人才流失的双重损失。可以说,高等教育国际化使一些经济状况不佳的发展中国家“血本无归”,长期以来,留学生学成不归,困扰着发展中国家的高等教育国际化发展。因此,厘清 OECD 与高等教育国际化的内部关系,发挥发展中国家的文化优势,转变留学生的输入输出比例,从而实现高等教育全球化的良性循环至关重要。

首先,融合全景观理念,发挥民族文化优势。发展中国家输出的留学生学成不归的首要问题来源于经济问题,发达国家往往相较于发展中国家可以提供更加丰厚的薪资和假期。人并不是只看重经济因素的单体,而是“一切社会关系的总和”,受群体、科技、经济、媒体、意识形态的共同影响,倡导全景观理念,发挥民族文化优势,可以在一定程度上吸引人才的回归与流入。其次,以高等教育国际化带动经济全球化发展,创造良好的营商、就业和生活环境,提高人才引进待遇,切实合理地专业人才排除后顾之忧。

(二)关注 OECD 政策取向,实现不依赖人员流动的教育资源国际化配置

经过几十年的高等教育扩张之后,OECD 的政策关注已经开始集中于高等教育的成果、质量和影响上。全球的知识流通模式经历了显著转变,知识传递成本降低,还满足了那些无法出国留学但对外国高质量高等教育资源有强烈需求人群的教育需求。这使得在发达国家与发展中国家之间实现教育资源的自由交换成为可能,从而提高高等教育资源配置效率。此外,在高等教育的国际化进程中,各国都在通过制度和机制的创新,避免了对人才流动的依赖,从而催生了

新型的高等教育模式。

### 1. 建立中外合作学校或者大学海外分校

近些年,许多国家的政府为本国高等教育扩大留学生规模提出了目标,与外国大学合作建立新的高等教育机构或直接在海外建立分校,实现大学拥有海外校园的计划。大学海外分校的建立起到提升国际知名度的作用,同时在向全球推广的过程中,海外分校不但展现出母体院校的组织文化,而且在适应本土发展的过程中融入和吸收了所在国的文化。从某种程度上说,海外分校办学的各个方面都涉及跨文化问题,应对跨文化挑战、发挥多元文化优势对高校境外办学的成效尤为关键<sup>[42]</sup>。2021年4月,《国家发展改革委 商务部关于支持海南自由贸易港建设放宽市场准入若干特别措施的意见》提出,支持国内知名高校在海南建立国际学院<sup>[43]</sup>。北京邮电大学、中国传媒大学等国内传统强校都率先设立国际合作项目,申请建设国际学院。首个境外高校独立办学项目——德国比勒菲尔德应用科技大学也将落地海南儋州,为高等教育国际化助力<sup>[44]</sup>。我国对于中外合作学校和大学海外分校的建立尚在萌芽阶段,虽然存在诸多问题,但是已经迈出扭转“人才溢出”的关键一步。

### 2. 持续推进孔子学院的海外建设

世界各国在文化推广的道路上不遗余力,英国文化委员会、法语联盟、塞万提斯学院、歌德学院以及俄罗斯的普希金学院等都为我国文化走向世界提供了先驱经验。在此背景下,孔子学院应运而生,成为我国文化“走出去”的杰出代表。孔子学院提供语言和文化课程,支持申办国当地的中国文化活动和演出,对打破语言壁垒和增强文化认同有着天然的实践优势。一方面,孔子学院作为中国文化与世界文化沟通的桥梁,可以帮助申办国更直观、全面地了解中国,增强中国与当地的联系,提升申办国民众对中国的认同程度;另一方面,孔子学院定期举办各种展览、演出等活动,吸引众多中国文化爱好者来中国生活与工作。孔子学院作为共享两国经济、文化、政治信息的平台,可以与跨国高等教育进行有效结合,实现高等教育的资源优化配置。

### 3. 建立网络大学

为实现跨地域知识积累,借助于信息和通信技术,网络大学具有知识全、更新快、名师多等优点,可以进一步加快高等教育国际化进程。根据自身兴趣及需要进入网络大学学习,并借助于大学之间的学分互认系统来完成学业,既减少了人员流动费用,降低了教育成本,又保证了及时性与适时性。目前,世界各国的著名大学都大力发展网络大学,美国肯塔基虚拟大学、康涅狄格远程学习联盟、马里兰在线、美国开放大学等与加拿大的 Athabasca 大学、英国电子大学(E-University)、墨西哥的 Regiomontana 大学等 28 所虚拟大学签署了一份鼓励转换学分和其他合作的协议。学生可以按照自己的意愿,从协议签署学校提供的网络课程中编排自己的

学习方案,通过学习、修满学分后取得学位。

### (三) 结合 OECD 政策重心,通过区域性一体化推动高等教育国际化进程

20世纪90年代,全球各地区注意通过利用语言、地域、历史、文化上的联系,推进区域内各国高等教育的交流与合作,通过规划和计划使各方在高等教育国际化中的利益得以保障,其中影响较大的是欧洲国家之间签订的欧洲高等教育改革实施文件——博洛尼亚宣言“欧洲高等教育的共同空间”。该宣言的目标是构建欧洲高等教育的共同空间,实现欧洲高等教育国际化,包括建立欧洲统一高等教育学制和学位体系、形成欧洲国家大学学分互换体系(ECTS)、制定统一的教学质量标准框架、加强质量保障合作等。

OECD 作为一个全球行动者,关注高等教育入学机会公平问题、追求高等教育质量保障的品质问题、强调高等教育对经济的促进作用,通过强有力的话语概念,创造和重新定义了知识的边界,在诸多国际事务中发挥了积极的推动作用。

首先,为保障区域内跨境高等教育入学机会公平性,区域政策需要体现一致性,如质量保障和认证政策、教育援助政策、文化政策、移民政策、经济政策等,以此确保政策之间的高度协调与合作。一是提倡各国政府优先考虑资金投入和政策支持社会经济文化背景处于弱势的学生。政府要加大对社会底层学生的资助力度,比如减免或缓交学费、提供住宿和食宿补贴等,从而减轻他们的学习负担,对弱势背景学生提供积极的政策支持,确保高等教育入学机会以及教育过程和结果的公平。二是鼓励高校采取扩大招生范围和多元化录取方式,以增加那些受教育程度不足或者来自社会底层的学生入学机会。比如,高校可以通过降低录取要求、开展弹性教学和社区教育项目等,使更多的学生有机会获得高等教育。三是高校应该采取措施对那些决定参加高等教育的学生进行早期和有针对性的指导,尤其是在选择课程、职业规划和申请奖学金等方面提供支持和建议,为社会经济背景较弱势的学生提供更多均等化的机会。在高等教育机构的学习过程中,针对弱势学生的支持(例如通过入职培训计划、补习教育、辅导服务)可能会有效提高弱势学生的完成率<sup>[45]</sup>。

其次,为追求区域高等教育质量保障,从各自为政走向质量互制。教育领域的国际交往是世界性的公共问题,目前,各国提供的跨国高等教育质量参差不齐,特别是在资格认证和质量保障方面,各国难以达成一个双边或多边的标准,从而出现一系列“文凭工厂”“虚假认证”等问题。因此,加强国际组织间高等教育学历学位互认互授机制、签订“质量控制公约”、增强跨国高等教育的质量保障迫在眉睫。

最后,强调高等教育对经济的促进作用,从区域共享走向全球治理。为了与全球经济一体化和高等教育国际化的进程保持一致,2013年《高等教育资历互认全球公约可行性

报告》提交至联合国教科文组织大会,预示着高等教育国际化走向全球治理的迫切步伐。作为与联合国教科文组织、世界银行并列的三大重要政府间的国际性组织,OECD 在推动高等教育全球治理方面发挥了重要的作用,围绕高等教育发展所进行的大规模的、系统化的、全面的改革,比如国际学生评估项目(PISA)、教学与学习评价项目(TALIS)、高等教育学生学习情况项目(AHELO)以及针对16~65岁的国际成人能力测试项目(PIACC)等项目的实施,帮助OECD实现了从教育数据“搬运工”到教育数据“生产者”、从教育系统“体检者”到教育系统“诊断者”的转变。

## 五、总结

阿帕杜莱提出,传统人类学将地域视为给定出发点的时代已经过去,一时一地的文化从未像现在这样深受遥远因素的影响,人类学应该研究全球性的关联与断裂<sup>[46]</sup>。文化并非垂直归属于某个特定社会、民族或地区,而是跨越国界影响着许多不同国家和社群。它既可以被地方化,即本土化发展,又可以被全球化,即国际化,而且这两种因素经常相互作用,形成相互依存的关系<sup>[47]</sup>。人口快速且大面积移动,既是全球化的一种表现,也是促进全球化的重要因素。人口全球流动将促进教育国际化需求增长,全球经济合作依然是全球化时代的必然选择,教育国际化是全球化社会的重要基础与内容<sup>[48]</sup>。高等教育国际化在推动国际合作与交流、促进相互理解和全球参与方面发挥了积极作用。

OECD 作为一个国际性的组织,通过向会员国提供调研分析和政策建议以及向非会员国提供政策对话和合作等多种方式,积极推动高等教育国际化进程。OECD 设立专职性的机构,比如教育研究与创新中心(CERI)、高等教育组织管理项目(IMHE)等,为会员提供权威的数据、指标、研究和分析报告,帮助他们评估和改进国内的高等教育政策,并鼓励他们参与多边合作和知识交流。OECD 在促进高等教育国际化方面发挥了重要作用,为全球的高等教育系统提供了有力支持和框架性指导。

### 注释:

①The triple bottom line, 缩写为“TBL”或“3BL”,是英国学者约翰·埃尔金顿提出的术语,意思为在扩展或获取资源和经济价值时兼顾环境和社会的和谐统一。

### 参考文献:

- [1] VANDER WENDE, M. Internationalization of Higher Education in the OECD Countries: Challenges and Opportunities for the Coming Decade [J]. *Journal of Studies in International Education* 2007(3-4): 274-289.
- [2] [3] [20] [46] [47] ARJUN APPADURAI. Modernity at Large: Cultural Dimensions of Globalization [M]. University

of Minnesota Press, 1996: 7, 236, 52, 27-47, 31-53.

- [4] 周娟.阿帕杜莱的全球文化景观论[J]. *国外社会科学*, 2009(6): 96-101.
- [5] 塞缪尔·亨廷顿,劳伦斯·哈里森.文化的重要作用:价值观如何影响人类的进步[M].程克雄,译.北京:新华出版社,2010: 9.
- [6] [11] [16] 周娟.阿帕杜莱的全球文化景观论[J]. *国外社会科学* 2009(6): 96-101.
- [7] NEAVE, G. On being economical with university autonomy: Being an account of the retrospective joys of a written constitution [M] // In TIGHT M. (eds). *Academic freedom and responsibility*. London: SRHE and Open University Press, 1998: 273-283.
- [8] VAN DER WENDE, M. Missing links: the relationship between national policies for internationalization and those for higher education in general [M] // In T. KALVERMARK, M. VAN DER WENDE (eds). *National Policies for the Internationalization of higher education in Europe*. Stockholm National Agency for Higher Education, 1997: 18-19.
- [9] STEWART, V. A classroom as wide as the world [M] // In H. HAYES JACOBS (eds). *Curriculum 21: Essential Education for a Changing World*. Alexandria, VA: Association for Supervision and Curriculum Development, 2010: 97-114.
- [10] 约翰·汤普森.全球化与文化[M].郭英剑,译.南京:南京大学出版社,2002: 7.
- [12] ARJUN APPADURAI. Grassroots globalization and the research imagination [M] // In A. APPADURAI (Ed.). *Globalization*. Durham, NC: Duke University Press, 2001: 1-21.
- [13] ELSPETH JONES, HANS DE WIT. Globalization of internationalization: Thematic and regional reflections on a traditional concept [J]. *AUDEM: The International Journal of Higher Education and Democracy* 2012(3): 35-54.
- [14] JONES E., COELEN R., BEELEN J., DE WIT H. (eds). Global and local internationalization [M] // *Global Perspectives on Higher Education*. Sense Publishers, Rotterdam, 2016: 34.
- [15] 简·奈特.激流中的高等教育——国际化变革与发展 [M].刘东风,陈巧云,主译.北京:北京大学出版社,2011: 25-26.
- [17] [19] [23] 尹玉玲.OECD 视野下的高等教育国际化政策分析——基于跨境高等教育的视角[J]. *中国高教研究*, 2011(11): 29-32.
- [18] WENDE, M. The Global Institutions: The Organisation for Economic Cooperation and Development [M] // In R. KING, S. MARGINSON, R. NAIDOO (eds). *Handbook on Globalisation and Higher Education*. Cheltenham: Edward Elgar, 2011: 95-113.
- [21] [24] [26] OECD. Internationalisation and trade in higher education: Opportunities and Challenges [M]. Paris, OECD Publishing, 2004: 232, 225, 225.



- [22]陈正.教育一体化进程加快——“欧洲大学”意味着什么[N].光明日报,2021-09-16(14).
- [25]OECD INDICATORS. Education at a glance [M]. Paris, OECD Publishing, 2012.
- [27]KNIGHT, J. Higher education crossing borders: A guide to the implications of the general agreement on trade in services (GATS) for cross-border education [R]. Paris, France: The Commonwealth of Learning and United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2006.
- [28]KOUČKÝ J, BARTUŠEK A, KOVAROVIC J. Who gets a degree? Access to tertiary education in Europe 1950 – 2009 (Working paper) [M]. Education Policy Centre: Charles University in Prague, 2010.
- [29]LI, M., BRAY, M. Cross-border flows of students for higher education: Push – pull factors and motivations of the mainland students in Hong Kong and Macau [J]. High Education, 2007(53): 791–818.
- [30]OECD. Equity in Education Breaking Down Barriers to Social Mobility [M]. Paris, OECD Publishing, 2018.
- [31]龚卫霖.从话语关注点看中外教育公平差异[N].人民政协报,2014-11-19.
- [32]HANS DE WIT, PHILIP G. ALTBACH. Internationalization in higher education: global trends and recommendations for its future [J]. Policy Reviews in Higher Education, 2021(1): 28–46.
- [33][45]OECD. Tertiary Education for the Knowledge Society [M]. Paris, OECD Publishing, 2008.
- [34]OECD. Internationalisation of Higher Education [M]. Paris, OECD Publishing, 2004.
- [35]FABRICE HÉNARD, DEBORAH ROSEVEARE. Fostering Quality Teaching in Higher Education: Policies and Practice [M]. Paris, OECD Publishing, 2012.
- [36]CRAIG HOLMES AND KEN MAYHEW. The economics of higher education [J]. Oxford Review of Economic Policy, 2016(4): 475–496.
- [37]OECD INDICATORS. Education at a glance [M]. Paris, OECD Publishing, 2019.
- [38]DAVID ROBINSON. GATS and the OECD/UNESCO Guidelines and the Academic Profession [J]. International Higher Education, 2005(39): 6–7.
- [39]OECD Education and Skill Today. The economic value of higher education [EB/OL]. <https://oecdeditoday.com/the-economic-value-of-higher-education/>. 2023-03-22.
- [40]肖凤祥,王光明.经济全球化背景下的高等教育国际化[J].河北师范大学学报(教育科学版),2008(1): 1–7+112.
- [41]OECD. 教育政策分析 2002 [R]. 北京: 教育科学出版社, 2006: 99.
- [42]杨体荣.一流大学海外分校的全球同构和本土融入——基于莫纳什大学马来西亚分校的经验研究[J].复旦教育论坛,2022(2): 74–81.
- [43]国家发展改革委 商务部关于支持海南自由贸易港建设放宽市场准入若干特别措施的意见[Z].发改体改(2021)479号.
- [44]赵博宇.海南国际教育“朋友圈”扩容[N].北京商报,2023-04-25.
- [48]UNESCO. Migration, displacement and education: Building bridges, not walls [R]. UNESCO, 2019.

## OECD's Policy Orientation and Focus on Promoting Internationalization of Higher Education from Perspective of Cultural Globalization

SHI Ren-min<sup>1</sup>, LYU Jin<sup>1</sup>, ZHU Yun-feng<sup>2</sup>

(1. Bohai University, Jinzhou 121013, China; 2. Yiyuan Lu Primary School, Weifang 261021, China)

**Abstract:** Along with the globalization of economy, the concept of cultural globalization has become a consensus among countries worldwide. As an important driving force of cultural globalization, higher education has become a focal issue of common concern for countries. Appadurai's theory of cultural globalization provides a sound explanatory path for achieving internationalization in higher education through institutional and student mobility. As one of the three major international organizations among governments, OECD has played a positive role in promoting the internationalization of higher education. Through the establishment of specialized research institutions, OECD has adopted four different but not mutually exclusive policy orientations for the internationalization of higher education: mutual understanding approach, capacity building approach, skill migration approach and revenue-generating approach to promote and advance the development of the internationalization of higher education. At the same time, the policy focus of OECD's internationalization of higher education is reflected in three aspects: attention to the fairness of access to higher education, pursuit of quality assurance for higher education, and emphasis on the promotion of higher education to the economy.

**Key words:** OECD; internationalization of higher education; cultural globalization; Policy orientation; policy focus