

RCEP 背景下高等教育国际化政策工具模式研究

——以日本、澳大利亚、新西兰为例

冯晓潇

(华东师范大学 教育学部, 上海 200062)

摘要: 日本、澳大利亚、新西兰是区域全面经济伙伴关系内主要的留学目的地国家, 其高等教育国际化政策较为成熟, 值得作为政策参考与合作依据。基于三个国家最新高等教育国际化政策文本, 构建“政策工具+过程链”二维框架进行了文本分析。研究发现, 日本为重视国际认可评价过程的权威型工具主导模式, 澳大利亚为重视国际合作交流过程的多元工具协同模式, 新西兰为国际合作交流与价值目标并重的符号劝诫型工具主导模式。据此, 我国可在超前谋划系统战略、打造特色国际品牌、促进指标工具多元化等方面优化高等教育国际化政策, 以更好地融入区域全面经济伙伴关系成员国之间的高等教育国际交流与互惠。

关键词: 高等教育国际化; 教育国际化政策; 政策工具; RCEP

中图分类号: G649 **文献标志码:** A **文章编号:** 2097-4043 (2024) 01-0057-08

Research on the Policy Tool Model for Internationalization of Higher Education under the Background of RCEP

—Taking Japan, Australia, and New Zealand as Examples

FENG Xiaoxiao

(Faculty of Education, East China Normal University, Shanghai 200062, China)

Abstract: Japan, Australia, and New Zealand are the main destination countries for studying abroad within the new regional organization RCEP, and their internationalization policies for higher education are relatively mature, which are worth serving as policy references and cooperation basis. Based on the latest internationalization policy texts of higher education in the three countries, a two-dimensional framework of “policy tools · process chain” has been constructed for text analysis. This study found that Japan adopts an authoritative tool driven model that values the process of international recognition evaluation, Australia adopts a multiple tool collaborative model that values the process of international cooperation and exchange, and New Zealand adopts a symbol-based tool driven model that emphasizes both international cooperation and exchange and value goals. Based on this, China should optimize the internationalization policies of higher education in areas such as advanced planning of system strategies, building distinctive international brands, and promoting the diversification of indicator tools, in order to better integrate into the international exchange and reciprocity of higher education among RCEP member countries.

Key words: internationalization of higher education; education internationalization policy; policy tools; RCEP

收稿日期: 2023-08-22

基金项目: 国家社会科学基金重点项目 (20AGL030)

作者简介: 冯晓潇 (2000-), 女, 山东临邑人。华东师范大学教育学部在读硕士研究生, 主要从事高等教育管理与政策研究。

20世纪80年代以来,全球化进程不断加快,使得国与国之间的联系更为密切,区域高等教育国际化成为推进高等教育融入全球化进程的重要一环。2022年1月1日,区域全面经济伙伴关系协定(regional comprehensive economic partnership, RCEP)正式生效,中国、日本、澳大利亚、新西兰非东盟4国和东盟6国作为首批生效的国家,先行进入经贸合作和科技创新合作新生态。目前,共有中国、日本、韩国、澳大利亚、新西兰和东盟十国15方成员。RCEP为包括教育出口在内的服务贸易提供了缔约方互认及共同制定有关标准的便利条件,这将给成员国带来更多区域组织内的人员流动和教育国际化诉求。根据联合国教科文组织统计研究所(UNESCO institute for statistics, UIS)的有关数据,2019年,澳大利亚、日本、新西兰这三个国家的国际流动学生净流入量分别为495,848人、170,731人、47,789人,各居于全球第2位、第8位、第14位^[1]。其中,流入澳大利亚、新西兰、日本高校的留学生中,各有57.23%、69.82%、79.13%来自RCEP成员国。这表明,RCEP成员国之间具有密切的高等教育国际交流基础,日本、澳大利亚、新西兰是RCEP成员国高等教育留学生流向的主要国家。同时,我国也是这三个国家高校最大的留学生源国家。2019年,来自中国的留学生分别占日、澳、新三个国家高校留学生总数的41.20%、35.82%、50.05%^[2-4]。

同时,也要注意,在推进高等教育国际化进程中,我国依然存在过度依赖机构管理以及缺乏资源支持、绩效评估、基层反馈等政策工具的问题。这不仅会固化高等教育国际化的发展路径,阻碍我国高等教育国际化的深度发展和向前推进,而且会制约我国在RCEP等新国际区域组织框架下与成员国形成稳定成熟的高等教育合作交流机制^[5]。2020年,《教育部等八部门关于加快和扩大新时代教育对外开放的意见》指出,要支持高校加强与世界一流大学和学术机构的合作,完善高校对外开放评价指标^[6]。但目前相关政策仍有待完善,这就需要进一步明确我国高等教育国际化的政策目标并优化政策工具模式。因此,本研究以日本、澳大利亚、新西兰的最新高等教育国际化政策为例,分析三个国家的高等教育国际化政策目标及模式特点,为我国开展新区域合作背景下的高等教育国际合作交流提供政策参考与经验借鉴。

一、理论方法:“政策工具+过程链”二维分析框架

(一) 政策工具理论

高等教育国际化政策文件蕴含着政策制定者采用的各种政策工具,能够为分析不同国家的高等教育国际化政策内容和战略举措提供分类依据。本文构建了“政策工具+过程链”的二维分析框架,如图1所示。“政策工具”维度是基于施耐德和英格拉姆的政策工具理论。这一理论将政策工具分为权威型工具、激励型工具、能力型工具、符号劝诫型工具和学习型工具五种类型,其分类依据是利用不同因素来影响目标群体,使其按政策意图行动^[7]。

权威型工具是政府利用合法权力给予目标群体限定许可和强制命令的一种政策工具,在高等教育国际化政策文件中往往体现在对留学、办学、认证方面的制度规定、标准规范、组织管理、行政许可、行政处罚等手段。激励型工具是政府利用积极回报诱导目标群体参与政策偏好活动的一种政策工具,具体体现于高等教育国际化政策文件中为促进国际交流而采取的财政激励、服务激励、绩效激励等手段。能力型工具是政府提供信息、资源、培训来保障目标群体参与活动的一种政策工具。例如,为开展留学等国际交流服务而完善设施、设立项目、提供方案、技能培训等。符号劝诫型工具是指政府传递价值观念使目标群体保持与政策导向一致的信念和行动的方式,通过对高等教育国际交流的价值引导、宣传鼓励、表彰典型等手段,落实高等教育国际化政策目标。学习型工具是指政府提供自由裁量权以促进目标群体的学习尝试,具体见于有关部门对高校开展国际交流进行权力下放、允许基层参与和评估反馈等。

“过程链”维度是依据高等教育国际化政策要素的连接过程逻辑,突出高等教育国际化的“价值目标—合作交流—认可评价”三个子过程的政策设计。其中,价值目标是指高等教育国际化价值理念和总体规划目标。合作交流是指国际学生交流、办学合作交流、研究合作交流等涉及高等教育国际化具体措施中的各类合作交流行为与联系。认可评价是指高等教育的国际认可度和国际竞争力。

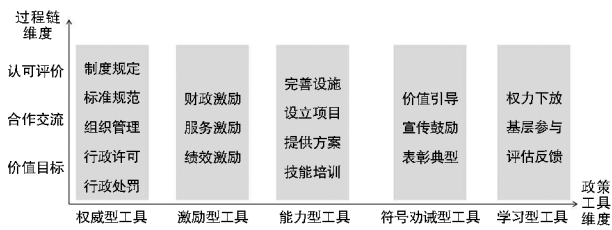


图1 “政策工具+过程链”的二维分析框架

(二) 政策样本

日本、澳大利亚、新西兰的高等教育国际化政策发展较为成熟，三个国家出台的最新版高等教育国际化政策文件具有较强的战略参考价值。因此，选取日本颁布的《面向2040高等教育总体规划报告》、澳大利亚颁布的《澳大利亚国际教育2021—2030战略》、新西兰颁布的《2022—2030国际教育战略》三份政策文件中与高等教育国际化相关的政策内容，纳入基于施耐德和英格拉姆的分析框架，进行“政策工具+过程链”的二维框架文本分析^[8-10]。值得说明的是，这三份文件均为宏观政策规划性文件，能够从整体层面突出三个国家高等教育国际化的战略定位和政策导向，易于从横向维度进行比较分析。

(三) 编码统计

依据“政策工具+过程链”的二维分析框架，对三份政策文件中的文本信息按照“条”这一最小分析单元进行编码，将相关文本纳入二维分析框架进行统计分析。最终，整理得出210条政策文本。其中，分别从日本、澳大利亚、新西兰的政策文件中整理出31条、95条、84条文本。

二、模式分析：“政策工具+过程链”二维分析结果

每个国家在其特有的政策情境下，会采用不同的政策工具来实现其政策目标。为此，世界各国会依循自身高等教育国际化发展阶段以及国家战略需求，设定符合本土情境的高等教育国际化政策目标，这也就决定了不同国家相应政策工具模式的差异和特性。日本处于高等教育国际影响力和竞争力的提升阶段，澳大利亚处于恢复及促进可持续发展阶段，新西兰处于质量提升、特色开放阶段。考虑到日本、澳大利亚、新西兰为实现高等教育国际化目标主要依赖的政策工具类型和凸显的国际化过程要素，可将其政策工具模式

划分为三种类型，即权威型工具为主、国际认可评价为重的日本模式，多元工具协同、国际合作交流为重的澳大利亚模式，符号劝诫型工具为主、国际合作交流与价值目标并重的新西兰模式。这三个国家的高等教育国际化体系成熟度较高，政策工具的运用度也较高，并且同属于RCEP成员国，高等教育国际交流与联系较为紧密，政策互惠互利性显著，因此具备比较与相互借鉴的基础。

(一) 危机中觉醒：权威型工具为主、国际认可评价为重的日本模式

经过对日本《面向2040高等教育总体规划报告》中使用的政策工具进行统计，发现权威型工具、能力型工具、符号劝诫型工具各出现10次，激励型工具和学习型工具分别出现1次、0次。由此可见，日本更倾向于政府利用合法权力进行制度规定和价值引导，配合提供各类信息资源等支持保障，但是缺少高等教育国际化的激励型工具和学习型工具。例如，留学生奖学金、留学生服务及基层反馈等方面的政策保障较少。权威型工具无疑为日本谋划提升面向2040高等教育国际化的影响力提供了充足的制度基础。但由于缺少相关利益主体的反馈机制和多元激励，因此不利于政策的灵活调整，甚至还会降低目标群体的参与感。

对日本政策文件中的三个过程链进行统计发现，价值目标过程链占比为32.36%，合作交流过程链占比为22.58%，认可评价过程链占比为45.16%。可以看出，虽然三个子过程的占比差距不大，但日本政策文件更加侧重于对第三过程链，即认可评价的描述。对教育标准和学位的国际可接受性进行多次强调，反映了日本对全球环境下国际竞争危机的重视，如高校国际生源危机、高校国际定位危机等^[11]。因此，为确保本国学位与外国学位的国际兼容性，日本积极组织制定高等教育结构和学位类型的英文说明，要求在各大学各个学位课程的毕业认证和学位授予政策中完善其研究领域和所需能力的描述。

结合政策工具对三个过程链进行二维交叉分析，发现日本政策文本中高等教育国际化的价值目标过程依赖于权威型工具和能力型工具而得以实现，具体形式包括为高等教育国际化价值目标制定规范、提供方案等。在社会高度全球化和世界高等教育多样化的趋势下，日本面向2040的社

会变革方向、人力资源需求和高等教育理想状态,提出为了使人获得在人工智能时代和全球化时代生活的能力,就要使高等教育成为“一个不同价值观聚集的校园”,其中蕴含的价值目标在于“向以学习者为中心的教育理念转变”^[12],确保高等教育应对变化与危机的灵活性和多样性。这一点在其制度规定、标准规范和价值引导等内容中均有体现。

合作交流过程主要依赖于权威型工具和能力型工具而得以实现,表现为针对高校留学生、机构合作交流方面提供的制度规定、标准规范、资源保障等。其一,在促进国际学生交流方面,日本不仅重视留学生的日语能力,还提出要加强留学生的英语学习。通过完善劳工政策和地方举措来支持外国留学生语言与就业技能的习得,以此储备外国留学生作为日本的高技能外国人力资源。除此之外,日本强调高校要将研究生教育作为人力资源开发的重点,研究生院要设置跨学科课程,与海外大学进行联合学位、双学位的人才培养,使学生成为具有先进专业知识、普遍技能和素养的高素质人才。其二,在促进高等教育机构国际发展方面,日本不仅放宽了设立新机构和开设学分可转移课程的相关规定,而且为高校和其他机构建立合作关系提供了制度框架和审查标准。同时,引入“促进高校合作公司”系统,使高校和其他机构通过人才培养、科学研究和行政管理等方面的合作,超越国家、公共和私营机构的框架,充分利用每所大学和其他机构的优势进行合作,促进高等教育机构的发展。

认可评价过程主要依赖于符号劝诫型工具而得以实现,表现为对国际认可度的宣传引导。学位的国际可接受性作为贯通日本高等教育国际化政策目标与实践的桥梁,为日本谋划提升国际人才引用预留空间提供了保障通道。

综合以上分析,日本高等教育国际化政策的形成动因在于国家战略层面对本国内外部危机的意识觉醒。一方面,日本国内老龄化问题严重,适龄劳动力的缺失难以推动经济发展;另一方面,诸多发展中国家崛起,日本认为其国际竞争力受到威胁。因此,日本十分重视高等教育的战略意义,将高等教育国际化与本国的国际竞争力提升紧密相连,强烈要求国家政策努力创造必要的环境条件,使高等教育能够到2040年充分发挥出作

用。为达成提升本国高等教育国际影响力的这一目标,日本非常重视高等教育国际认可度这一结果性指标,以权威型工具为主要政策工具予以推进。以权威型工具为主的政策工具模式能够充分发挥日本的国家权力强制性、规范性等优势,从而有利于提高政策实施的效率。

(二) 持续中创新:多元工具协同、国际合作交流为重的澳大利亚模式

经过对《澳大利亚国际教育2021—2030战略》中使用的政策工具进行统计,可知权威型工具出现35次、符号劝诫型工具出现27次、能力型工具出现17次、激励型工具出现11次、学习型工具出现5次。澳大利亚政策文件的政策工具配置较为齐全,使用频次最高的政策工具为权威型工具,以政府进行制度规定和宣传引导为主,综合使用多种政策工具来积极调动各方的主动性。

澳大利亚政策文件中的价值目标过程链占比为11.58%,合作交流过程链占比为72.63%,认可评价过程链占比为15.79%。由此可见,澳大利亚最为重视合作交流过程,即高等教育国际化的各类合作交流行为与联系,包括国际学生交流、办学合作交流、研究合作交流等。文件中特别强调“以学生为中心”,为学生提供多样化服务,形成较为完善的国际留学生服务体系^[13]。澳大利亚高等教育国际化的政策实践路径历史悠久,较为成熟。由于其给予合作交流过程更多的政策关注,因此有利于提升高等教育国际化的质量水平,促进全球声誉的持续提高。

结合政策工具进行二维交叉分析,发现价值目标过程主要依赖于高等教育国际化内在价值目标的宣传引导和奖励表彰。澳大利亚政策中传达的价值目标是“国际教育将澳大利亚与世界联系在一起,建立起有意义的人与人之间的联系”,与以往政策中强调的“国际教育是澳大利亚经济的重要贡献者”^[14-15]这种价值取向不同。该转变意味着,澳大利亚已意识到后疫情时代的国际教育功能不再局限于给予学习者单一的学习体验,而是给予其更多元的参与体验和满足其更全面的发展需求。

在合作交流过程链中,使用政策工具共计69项。其中,包括30项权威型工具、13项能力型工具、11项符号劝诫型工具、10项激励型工具、5项学习型工具。可见,合作交流过程链是使用政

策工具组合最为丰富的过程链，主要依赖于高校教学和科研合作的制度规定、各部门机构的组织管理而得以实现。

权威型工具的使用充分体现在澳大利亚政策文件中的国际留学生、国际教育提供、机构国际合作交流、全球竞争力四个方面。一系列的制度规定、法律依据和政府积极主导的组织管理形式，使得澳大利亚的留学生服务、机构合作、教育质量和国际认证在高等教育国际化市场中具有强有力的竞争优势。

第一，在国际留学生方面，澳大利亚通过与美国、英国、加拿大等主要竞争市场比较，强调了国际留学生来源多元化的重要性。澳大利亚政府与教育部门合作制定指导方针，采取多项举措来促使留学生来源多元化。例如，澳大利亚要求高等教育机构要确保心理咨询服务能够满足留学生语言和文化的多样性需求，要求教育机构要按照澳大利亚海外学生教育服务（education services for overseas students, ESOS）立法框架下2018年修订的《海外学生教育和培训机构国家业务守则》的规定向学生提供服务信息^[16-17]。无论是促进留学生的生源多元化，还是为留学生提供多样化的服务，澳大利亚政府都充分发挥了权威型工具的作用，切实为留学生提供了更加坚实的服务保障。

第二，在国际教育提供方面，主张提供符合澳大利亚技能需求的国际教育。政府会为国际留学生提供技术移民计划，帮助符合澳大利亚技能要求的学生申请居留和完成社会就业。另外，培养高质量的研究合作伙伴关系也是其重要目标之一。

第三，在机构国际合作交流方面，借助政府与政府之间的紧密合作，促进与海外伙伴的合作交流，并提供多样的教育服务。为此，澳大利亚政府鼓励各国批准《全球学历认可公约》，进而提高对澳大利亚学历的认可度。

第四，在全球竞争力方面，依据海外学生教育服务立法框架，严格监管课程质量，提供学费保护并支持学生签证计划的完整性，进而维护和提高澳大利亚优质教育的声誉。同时，政府会同相关行业、海外政府和机构开展网络合作，为留学生提供技能培训。另外，澳大利亚不断完善学历认证体系，以此来提高对澳大利亚在岸、离岸和在线学历的认可度。

澳大利亚还为留学生提供了一系列方案项目，如具有前瞻性的研究合作、微型证书、短期课程，以及帮助学生增加实践经验的实习等。除此之外，澳大利亚还提供了很多激励政策，如为受新冠肺炎疫情打击最严重的国际教育机构提供5,360万澳元的定向支持等。澳大利亚将学生体验调查（student experience survey, SES）作为学习与教学质量指标（quality indicators for learning and teaching, QILT）计划的一部分，用于公布留学生对澳大利亚学习经历各方面的满意度，再通过这些数据来帮助澳大利亚国际教育行业进行自我指导和创新^[18]。

在认可评价过程链中，主要依赖于高校的国际认可度和国际竞争力的宣传与引导而得以实现。在过去的50年中，有300多万留学生在澳大利亚学习，近90%的研究被认为达到或超过世界标准^[19]。

综合来看，澳大利亚关于新型高等教育国际化的政策目标是重建新冠肺炎疫情前原有的高质量声誉，促进其高等教育国际化的可持续发展。为了实现这一目标，澳大利亚在原有较为成熟的国际教育服务基础上更加关注多元的全球人文关怀的价值理念，并综合调动各种政策工具来推动新阶段的高等教育国际交流。

（三）行动中评估：符号劝诫型工具为主、国际合作交流与价值目标并重的新西兰模式

经过对新西兰《2022—2030 国际教育战略》这一文本进行政策工具的使用频次统计，可知使用符号劝诫型工具29次、能力型工具21次、权威型工具18次、激励型工具16次、学习型工具0次。新西兰政策文件中使用频次最高的政策工具为符号劝诫型工具，其特点在于以价值引导为主，搭配资源保障、政府权威和激励，从而实现更自由开放的高等教育国际化。但由于缺少学习型工具的使用，所以难以及时掌握多元主体的诉求反馈。

新西兰政策文件中的价值目标过程链占比为27.38%，合作交流过程链占比为58.33%，认可评价过程链占比为14.29%。新西兰十分注重合作交流过程，也极其重视价值目标的设定。通过提供高价值、高质量、独特创新的国际教育，来培养全球公民。

综合政策工具维度和过程链维度进行交叉分

析,了解到价值目标过程链主要依赖于高等教育国际化价值导向的宣传引导、对贯彻价值目标的典型模范进行表彰鼓励等符号劝诫型工具而得以实现。新西兰在《2022—2030 国际教育战略》中明确提出,其国际教育战略的愿景是“通过世界一流的教育建立一个繁荣和与全球相连的新西兰”,并且从教育价值、长期经济价值、国际关系价值、社会文化价值、直接经济价值等五方面阐述了国际教育的价值,致力于培养全球公民,这一符号劝诫型工具的使用向公众传递了自信坚定的高等教育国际化信号。新西兰政策文件将其2022—2030 年的国际教育战略划分为两个阶段和三个总体目标。第一阶段是建设和恢复受到新冠肺炎疫情冲击的国际教育;第二阶段是建设国际教育的新未来,使国际教育产品、服务和交付模式更加多样化,以创造可持续和有弹性的供应。三个总体目标是“提供优质教育和学生体验”“确保国际教育的可持续性和适应性”“培养全球公民”。

合作交流过程链主要依赖于高等教育国际化各方面合作交流的信息提供和资源支持,通过搭建资源共享平台、设置国际化合作专项等能力型工具而得以实现,凸显了新西兰高等教育国际化政策中的支持保障导向,但也包含了权威型工具、激励型工具和符号劝诫型工具的辅助使用。

新西兰不仅通过市场营销、旅游和外交等各种公共关系活动推广新西兰国际教育品牌,而且以多种激励型工具吸引更多不同的学习者到新西兰学习。新西兰政府还坚持向学习者和代理人提供清晰、及时和以学习者为中心的新西兰教育机构信息。

在国际教育部门的组织管理方面,新西兰政府和高校积极同各行业雇主合作,帮助各行业吸引、留用具有新西兰所需技能和资质的毕业生。同时,充分利用国际学生流动带来的访问旅游机遇,加强国际教育部门与旅游业和信息技术行业之间的联系,以便识别和把握各部门和各地区的发展机会。

为了培养全球公民,新西兰综合运用能力型工具和权威型工具,给予大量的资源支撑和制度支持。开展政策研究促进对外流动,提供相关课程帮助学生培养全球能力和语言能力,加强与太平洋地区教育系统和主要利益相关者的联系,支

持亚太卓越中心培养全球知情公民并监测其有效性,从而为太平洋地区的学生创造在该地区和新西兰接受高等教育的机会。新西兰政府将符号劝诫型工具和激励型工具融入权威型工具的使用中,政策规定要根据国际教育战略的愿景和目标来维护《高等教育和国际学生的教养关怀实践守则》,并提出向获得国际教育机会较少的群体(如残疾人)提供有针对性的奖学金^[20]。

认可评价过程链主要依赖于对其国际认可度和国际竞争力的宣传、引导等符号劝诫型工具而得以实现。国内部分机构与海外机构的合作关系已成为新西兰宣传鼓励其进一步加强高等教育国际认可度的重要手段。

综上所述,新西兰高等教育国际化政策凸显的是面向变革时代开发具有新西兰特色的、世界领先的高价值、高质量教育产品。因此,新西兰高等教育国际化政策的呈现方式是一种完善行动监测评估框架的模式,并未将权威型工具作为主导型政策工具,而是以传达可持续性价值理念的符号劝诫型工具为主,将其高等教育国际化价值导向融入到具体的合作交流与提升认可评价举措中去。这种符号劝诫型工具为主的政策工具模式,更有利于实现新西兰高等教育国际化政策对高等教育产品特色、质量的目标诉求。

三、审视参考:RCEP 背景下高等教育国际化政策优化借鉴

在后疫情时代和逆全球化形势有所增强的冲击下,区域国际化成为推动全球化进程的重要力量。RCEP 带来的不仅仅是经贸合作,也为高等教育合作带来新的机遇,识别各成员国的高等教育国际化政策模式对开展新区域组织内的高等教育国际合作尤为重要。通过对 RCEP 首批成员国中的日本、澳大利亚、新西兰三个国家的最新高等教育国际化政策的分析可知,日本《面向 2040 高等教育总体规划报告》充分考虑了全球化带来的竞争危机和日本社会自身的问题,借助权威型工具对高等教育国际化的评价标准进行了规范,政策内容贯穿了提升其高等教育国际化竞争力的结果导向;《澳大利亚国际教育 2021—2030 战略》延续了已有的政策优势,依靠《海外学生教育服务法案》继续保障国际高等教育质量,借助多元政

策工具来调动各主体的积极性，突出了人本价值转向的政策内涵，持续提升了澳大利亚高等教育国际化的影响力、竞争力；新西兰《2022—2030 国际教育战略》强调了新西兰教育产品的独特价值，借助符号劝诫型工具提供引导支持，通过分阶段的目标与行动指标框架设计，实现了在行动中监测衡量新西兰国际高等教育质量的效果。三个国家高等教育国际化政策的共性在于提高高等教育的国际影响力和竞争力。同时，竞争性、持续性、独特性又分别对应了日本、澳大利亚、新西兰三个国家关于高等教育国际化政策的个性特点。

鉴于此，针对我国扩大高等教育国际公共产品供给、培养更具全球竞争力人才、不断提升国际影响力的政策目标，在充分把握日本、澳大利亚、新西兰最新高等教育国际化战略动向及政策模式的基础上，为进一步优化我国高等教育国际化政策体系，更好地融入 RCEP 成员国之间的高等教育国际交流与互惠，提出以下建议。

（一）超前谋划布局，形成系统战略

高等教育国际化极易受到全球化和区域组织的影响，要具备及时捕捉国际竞争中潜在危机的意识，充分研判国内外局势，超前谋划布局高等教育国际化的政策供给体系。我国在 2010 年颁布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020 年）》中首次明确使用“国际化”，为高等教育国际化创设了更优的政策话语环境，在出国留学、来华留学、中外合作等方面均设有相应政策。但当前的政策体系在留学生教育质量提升、国际标准认证等方面尚有较大改进空间。从全局来看，我国作为 RCEP 成员国中的人口流动高输入和高输出国，未来预期移民增长速度仍旧高于全球移民平均水平，需要从更全面、更关注质量的视角推进形成高等教育国际化政策供给体系，为系统谋划高等教育国际化战略布局予以支持。

（二）发掘特色价值，打造国际品牌

高等教育国际化政策的重要功能之一是通过自上而下的政策目标与政策行动传递国际教育产品的特色价值，以此打造高等教育国际品牌。就日本、澳大利亚、新西兰三个 RCEP 成员国而言，不同的政策工具组合、不同的政策工具主导乃至同类政策工具下的不同政策要素，均体现了

三个国家高等教育国际化政策中的特色价值目标。日本瞄准国际竞争的结果导向，澳大利亚以多元协同和人本价值转向为特色，新西兰专注于行动评估和价值理念的传达。这些特色来源于各国国际高等教育所处的环境和行动目标，构成了一个国家高等教育国际化战略的名牌，能够提升其高等教育国际化的影响力。因此，要发掘我国高等教育国际化的特色价值，做强“留学中国”品牌，需要结合实际问题和目标定位，在政策内容中呈现出高等教育国际化的价值取向与可构建品牌的内容要素。

（三）构建多维指标，综合运用工具

高等教育国际化政策目标的实现依赖于各阶段各维度的政策行动，只有明确不同政策目标的属性和指标，才能够选择恰当的政策工具组合，以达成政策的实施目的。当前我国高等教育国际化政策以形成更全方位、更宽领域、更多层次、更加主动的高等教育对外开放局面为总体目标，但在政策推行过程中仍过度依赖于权威型工具，未充分利用其他类型政策工具，故一系列相关体制机制障碍难以破除，需要加强中外合作办学、高校境外办学、留学人员交流等方面的改革力度。另外，由于我国高等教育国际化尚未形成专门的分阶段实施战略，迫切需要研判我国高等教育国际化所面临的国内国际形势，制定分步规划并构建可衡量的关键指标体系。在包含多维指标的政策框架中，需要通过综合权威型、激励型、能力型、符号劝诫型、学习型工具等多种政策工具使用，促进高等教育国际化政策中的多元主体协同参与，进一步提升高等教育国际化的治理能力和水平。

参考文献：

[1] UNESCO Institute for Statistics. Net flow of internationally mobile students [EB/OL]. [2023 - 08 - 11]. <http://data.uis.unesco.org/index.aspx?queryid=3808>.

[2] Australian Government Department of Education. 2019 Section 7 Overseas students [EB/OL]. (2020 - 09 - 17) [2023 - 08 - 11]. <https://www.education.gov.au/higher-education-statistics/resources/2019-section-7-overseas-students>.

[3] Ministry of Education. International students in New Zealand [EB/OL]. [2023 - 08 - 11]. <https://www.educationcounts.govt.nz/statistics/international-students->

in - new - zealand.

[4] Japan Student Services Organization. 留学生招生情况调查[EB/OL]. [2023 - 08 - 11]. <https://www.studyinjapan.go.jp/ja/statistics/zaiseki/index.html#:~:text=%E6%88%91%E3%81%8C%E5%9B%BD%E3%81%AE%E5%A4%A7%E5%AD%A6%E3%80%81%E7%9F%AD,%E9%96%A2%E3%81%99%E3%82%8B%E8%AA%BF%E6%9F%BB%E3%81%A7%E3%81%99%E3%80%82>.

[5] 张菁珂,祁占勇.我国高等教育国际化政策工具的选择偏好及改进策略:基于施耐德和英格拉姆的分析框架[J].中国高教研究,2022(1):49 - 55.

[6] 中华人民共和国教育部.教育部等八部门印发意见加快和扩大新时代教育对外开放[EB/OL].(2020 - 06 - 23)[2023 - 01 - 07].http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/s5147/202006/t20200623_467784.html.

[7] SCHNEIDER A,INGRAM H. Behavioral Assumptions of Policy Tools[J]. The Journal of Politics,1990(2):510 - 529.

[8] 文部科学省.2040に向けた高等教育グランドデザイン(答申)[EB/OL]. [2023 - 02 - 10]. https://www.mext.go.jp/kaigisiryō/2018/12/_icsFiles/afieldfile/2018/12/03/181205_017.pdf#search='2018年:2040に向け高等教育グランドデザイン.

[9] Australian Government Department of Education. Australian Strategy for International Education 2021 - 2030 [EB/OL]. (2021 - 11 - 26) [2022 - 12 - 31]. <https://www.education.gov.au/australian-strategy-international-education-2021-2030/resources/australian-strategy-international-education-2021-2030>.

[10] Ministry of Education. Refresh of the New Zealand International Education Strategy[EB/OL]. (2022 - 05 - 13) [2022 - 12 - 31]. <https://conversation.education.govt.nz/conversations/international-education-strategy/>.

[11] 季玖希.《日本面向2040年高等教育总体规划》介评[J].高教发展与评估,2022,38(5):75 - 85,123.

[12] 文部科学省.2040に向けた高等教育グランドデザイン(答申)[EB/OL]. [2023 - 02 - 10]. https://www.mext.go.jp/kaigisiryō/2018/12/_icsFiles/afieldfile/2018/12/03/181205_017.pdf#search='2018年:2040に向け高等教育グランドデザイン.

[13] 陶阳.在共赢中谋求发展:澳大利亚《2012年海外学生教育服务法》述评[J].世界教育信息,2013,26(23):19 - 23.

[14] Australian Government Department of Education. Australian Strategy for International Education 2021 - 2030[EB/OL]. (2021 - 11 - 26) [2022 - 12 - 31]. <https://www.education.gov.au/australian-strategy-international-education-2021-2030/resources/australian-strategy-international-education-2021-2030>.

[15] 张欣亮.政策变迁视域下的澳大利亚国际教育战略分析:基于《澳大利亚国际教育战略(2021—2030)》的政策探究[J].现代大学教育,2022,38(4):43 - 54.

[16] Australian Government Department of Education. Education Services for Overseas Students (ESOS) Framework[EB/OL]. (2022 - 11 - 15) [2023 - 05 - 08]. <https://www.education.gov.au/esos-framework>.

[17] Australian Government Department of Education. National Code of Practice for Providers of Education and Training to Overseas Students 2018[EB/OL]. (2022 - 11 - 15) [2023 - 05 - 08]. <https://www.education.gov.au/esos-framework/national-code-practice-providers-education-and-training-overseas-students-2018>.

[18] Australian Government Department of Education. Upholding Quality - Quality Indicators for Learning and Teaching [EB/OL]. (2022 - 11 - 24) [2023 - 05 - 08]. <https://www.education.gov.au/higher-education-statistics/upholding-quality-quality-indicators-learning-and-teaching>.

[19] Australian Government Department of Education. Australian Strategy for International Education 2021 - 2030[EB/OL]. (2021 - 11 - 26) [2022 - 12 - 31]. <https://www.education.gov.au/australian-strategy-international-education-2021-2030/resources/australian-strategy-international-education-2021-2030>.

[20] New Zealand Quaurcations Authority. Tertiary and International Learners Code of Practice[EB/OL]. [2023 - 05 - 08]. <https://www.nzqa.govt.nz/providers-partners/tertiary-and-international-learners-code/>.

(责任编辑:邢云燕)