

发展改革动态

2020年第20期 共129期

发展规划处

2020年12月18日

【聚焦“双一流”】

周浩波 单春艳：地方“双一流”建设高校国际化的新起点与新思路

摘要：提升高等教育的国际化水平和国际竞争力是“双一流”建设的核心要义，也是地方高校在“双一流”建设中极具挑战性的一项任务。地方“双一流”建设高校在国际化建设中要明晰自身在政策、地域、学科等方面的优势，同时也要分析自身在发展能力、制度建设及资源方面的局限，立足国际发展环境，从国家战略需要和地方经济社会发展需求出发，做出明确的、科学合理的国际化发展定位，理清思路，健全管理机制，提升国际化效果和教师国际化水平，才能突破与国际高水平大学合作的短板，走出一条特色发展之路，有效推进“双一流”建设。

关键词：地方高校；“双一流”建设；国际化

高等教育国际化和“双一流”建设是推动高等教育内涵式发展的重要战略举措。提升高等教育的国际化水平和国际竞争力是“双一流”建设的核心要义，“双一流”建设也赋予了高等教育国际化以新的意义和使命。对于地方进入国家“双一流”建设计划的高校（以下简称地方“双一流”建设高校）而言，国际化既是实现总目标的重要标志，也是必须面对的现实短板。如何以国际化水平的提升来助推“双一流”建设，是一项极具挑战性的任务。

一、“双一流”建设背景下高等教育国际化的新要义

随着世界经济全球化、高等教育国际化的发展以及我国教育对外开放程度的不断提高，国际化越来越成为高校提升内涵、扩大影响的重要路径。“双一流”建设不仅对高等教育国际化发展提出了更高的要求，也强化了国际化与学校其他职能、其他工作之间的内在联系。

（一）高等教育国际化是“双一流”建设应有的使命

2017年印发的《统筹推进世界一流大学和一流学科建设实施办法（暂行）》，在人才培养、科学研究、社会服务、文化传承创新、师资队伍建设和国际交流合作六个方面规定了“双一

流”建设的标准。“双一流”建设不仅是我国在经济社会发展新阶段对高等教育作出的全面部署和战略规划，也是新形势下整体提升高等教育国际竞争力的战略决策。在“双一流”建设背景下，高等教育国际化被赋予了新使命、新内涵，成为高校走向一流的重要路径。

国际化从本源上说是与现代大学的发展相伴而生的，是当今公认的世界一流大学的基本特征，也是衡量一所大学办学水平的重要指标。纵观世界其他国家的一流大学，无一不是以国际化、开放性为基本特质，诸如拥有国际化的师资、来自世界各地的生源、开放性的课程体系、跨国间的合作办学等。国际化水平已经成为几大国际大学排行榜的重要评价指标。根据QS世界大学排行榜网站数据显示，2015—2016年排名世界大学首位的麻省理工学院，国际学术人员（教师）占总数的56%、国际学生占总数的33%，而我国排名靠前的清华大学的相应指标分别是17%和12%。据“重点高校国际化调查分析报告”中的统计数据显示，我国重点高校平均每校有外国留学生1000余人，占在校生总数的比例平均为3.7%，外籍专任教师平均每校不到40人，占专任教师总数的2.3%，这一比例距离世界一流大学仍有较大差距。

改革开放以来，从早期的模仿国外大学办学模式，到引进国外先进教育理念和教育资源，再到与国外高水平大学开展境外合作办学、将我国的教育资源输出国外，我国高等教育国际合作的领域不断拓展，国际化水平不断提升，国际影响力和竞争力不断增强。不难发现，在高等教育国际交流与合作中，做得比较好的往往只是少数资源条件充足的部属高校，大批地方高校还处在国际化的边缘地带或低水平状态，还未能将国际化上升为学校的发展方向、主要目标和重要动力。与部属院校相比，地方“双一流”建设高校推进国际化的任务更为艰巨。

（二）高等教育国际化的高质量发展是“双一流”建设的内在要求

随着一系列助推教育国际化发展政策的出台，高等教育国际化已经处于重要的关口，即适应新的形势和需要，通过全面、全方位发力上升到更高的层次，走向纵深发展的新阶段。“双一流”建设为高等教育国际化的各个方面都指明了方向，必将进一步激发高校在国际化中探索新的发展思路和发展路径，促进高等教育国际化向更高质量、更有成效的方向发展。

如何衡量大学的办学水平历来都是一个缺乏统一标准的世界难题，但国际化成效为判断中国高校何时具备世界一流水平提供了一个思路。国际化高质量发展对于一流大学和一流学科建设极为重要，决定着大学在国际社会的影响力和话语权。当前，我国高等教育国际化总体水平还不高，不同层次、不同地域高校间国际化水平差距较大。在高等教育国际化建设方面，仍存在国际化理念的落实不足、国际交流合作的全员参与度不高、实质性国际交流与合作开展不够、国际化建设进程受限于经济发展水平等诸多问题，迫切需要在国际化氛围营造、国际化管理制度构建、国际化保障体系建设等方面进一步深化和完善，从而实现高等教育国际化质的飞跃。“双一流”建设是一项系统工程，需要统筹兼顾、内外兼修、合力推进，需要在内涵和质量建设上有较大的提升，在国际范围内具有更高的辨识度，以国际化的理念、国际化的资源及国际化的标准为坐标来审视、衡量自己，站在国际、全球的视野寻求更好的发展。一方面要寻求与世界高水平大学和科研机构的深入交流与合作，另一方面要积极参与全球范围内的竞争，并在此过程中认清与世界一流大学的差距，进一步调整和明确自身的定位和前进方向。“双一流”建设必须实行国际化战

略，并以国际化为引领，带动人才培养、师资培育、学科建设、科学研究等全面进步，推动“双一流”建设持续快速发展。

（三）高等教育国际化是推动“双一流”建设快速发展的重要路径

毋庸置疑，“双一流”建设政策为地方高校提供了一个跨越式发展的机会，而地方高校的国际化水平和质量不仅影响着高等教育国际化的纵深发展，也关系着“双一流”建设整体建设速度和成效的取得。国家的宏观政策和部署对高等教育国际化发展起到了有效的支持作用，但是作为宏观政策并不能面面俱到，不能细化考虑到各地区的区位差异和特点，这就需要地方高校发掘自身在地域、学科等方面的优势，弥补海外服务的不足，通过多维度发展实现国际化范式上的转变，探索适合自身发展、具有地域特色的国际化道路，从而达到有效推进“双一流”建设的目的。

“一带一路”倡议和“双一流”建设两项战略举措的实施，使地方高校国际化办学成为一种必然趋向，地方高校必须将自身发展放在国家大战略、国际发展大环境下，重视国际化人才的培养。“一带一路”建设是中国走向世界、连接世界，构建人类命运共同体的重要载体，也是我国高等教育国际化范式从“学习-赶超”向“融合-创新”转型的标志。“一带一路”倡议的提出，为更多的高校特别是地方高校提供了广阔的舞台，也对高校的学科发展、人才培养、教育合作、智库建设等提出了新课题，迫切需要能够实现不同国家间互通有无、文明对话的国际化人才的培养。地方“双一流”建设高校只有在提升服务国家发展战略能力过程中不断扩大开放，才能实现优势资源的集中和整合，展现学科发展的特色，从而探索出“双一流”建设的有效路径。

二、地方“双一流”建设高校推进国际化建设的机遇与挑战

高等学校的国际化发展，受制于政策导向、地缘格局、资源禀赋、文化传统、身份限制等多种因素。新形势下，地方“双一流”建设高校的国际化建设，既面临难得的历史机遇，也面临无法回避的挑战。

（一）地方“双一流”建设高校推进国际化建设的机遇

1. “双一流”建设为地方入选高校的国际化发展提供了平等的机会。在我国国情下，有效的政策支持和激励，始终是高校达到国际化办学目标和实现可持续的国际化发展的基本保证。改革开放以来，诸如《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》《关于做好新时期教育对外开放工作的若干意见》《中国教育现代化2035》《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》《推进共建“一带一路”教育行动》等一系列政策规划，明确了高等教育机构所肩负的国际交流合作使命，从出国留学政策、“引进来”与“走出去”、中外合作办学、推动学历学位互认、加快建设海外校区等各个方面，就开展多层次、宽领域的高等教育国际交流合作做出了部署，推动我国高等教育国际化迈上新的台阶。

如果说系列的高等教育国际化政策规划是外部动力，那么“双一流”建设则是推动高校向国际化发展的内在动力，不但对高校的国际化发展提出了更高的要求，而且激发了更多高校开展国际化活动、提升国际化水平的积极性和能动性。“双一流”建设较之以往重点项目建设最大的不同，就是资源分配从身份分配向竞争性分配方式的转变。它以“帕累托改进”原则为出发点和落脚点，目的是使绝大多数高校受益。与“211工程”“985工程”相比，“双一流”建设范围更

广、更具开放性，而且建设机制更加完备，为不同区域、不同类型高校的发展创造了公平的竞争环境，破解了大学身份固化的困局，强调高校的差异化发展。这一动态竞争机制，为地方“双一流”建设高校突破身份藩篱、参与资源配置竞争并获得更多的办学资源和政策支持、实现创新发展创造了新的机遇，也为地方“双一流”建设高校充分发挥自身的优势和特色开辟了新的发展路径。在“双一流”建设政策的激励下，地方“双一流”建设高校可以根据区域发展需要和自身发展定位打造比较优势，成为高等教育国际化建设的参与者和推动者，实现从模仿到创新、从追赶到伴行等各个方面的跨越。

2. 国家全方位开放新格局为地方“双一流”建设高校推进国际化建设提供了有利的空间环境。世界高等教育发展的经验表明，很多享有国际声誉的高校并不是在所有方面都有高水平的发展，而主要依靠自身所拥有的资源和优势做出因势利导和因地制宜的选择。拥有地域优势的高校在制定国际化发展战略上更有施展空间和便利条件，也更容易在某一方向上有所突破和创新发展。

从地理方位上看，我国与俄罗斯、蒙古、印度、朝鲜等 14 个国家相邻，与这些国家相邻地域的高校在开展国际交流与合作方面具有其他高校不可比拟的历史、政治、经济、文化、语言等优势。地方高校的地域优势也很大程度上契合了国家对外开放布局的客观需要，如我国西南地区高校具有与东盟国家陆海相邻的优势，西北、东北地区高校具有与中亚、东北亚等国家互动合作优势。不久前，《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》，提出了打造海南自由贸易港、雄安新区、粤港澳大湾区、长三角区域一体化等教育对外开放新高地的目标，为这些地区地方高校国际化提升发展层次与发展水平提供了广阔空间。而随着扩大东北亚开放合作、构筑西部开放高地等战略措施的实施，东北和西部的高校也必将迎来国际化的历史机遇。我国全方位开放格局的形成，必然推动我国高等教育国际化向多领域多层次发展，推动高校间在国际交流合作方面的合理分工、精确定位和特色发展，进而形成相互补充、相互促进、共同提高的新局面。

3. 全方位多领域开放局面的发展为地方“双一流”建设高校的特色优势学科提供了广阔舞台。大学的优势特色学科建设境况承载着大学发展的标向和趋势，与部属“双一流”建设高校相比，地方“双一流”建设高校整体学科水平不高，但一些独特的地方文化资源、生物资源及其所在区域的产业结构、经济发展模式与文化传承等特质，决定了其在某些特色学科上具有传统重点高校所无法比拟的优势。如东北地区高校，在俄语、日语、朝鲜语、边疆史、民族文学、转型国家发展等方面，具有独特的优势。随着我国全方位对外开放的不断深入和拓展，迫切需要高校在人文交流、经贸合作等方面发挥保障和支撑作用。在国际交流与合作和企业“走出去”过程中，开展国际间的人文交流、经贸合作特别是技术研发，破解国家和区域发展的重大技术难题，都离不开高校有力的技术和人才支持，需要高校在学科布局、学科建设、学科服务经济社会发展能力等方面契合国际化发展要求，为国际化发展提供紧缺人才、复合型人才，这也充分体现了学科优势在国际化发展中的引领和支撑作用。

(二) 地方“双一流”建设高校推进国际化建设的挑战

1. 地方“双一流”建设高校的战略管理能力差距。高等教育正处于急剧分化、变革、重组的时代，战略管理能力事关学校的兴衰成败。受各种因素影响，地方高校的战略管理能力与传统强校相比还存在较大差距，直接影响了学校国际化战略的制订和实施，这也是导致地方“双一流”建设高校国际化办学深度不够、品牌质量意识淡薄、服务区域发展能力不强等问题的重要原因。

战略理念不够先进。一些地方“双一流”建设高校走国际化办学道路的意识还不够浓厚，尚未真正将国际化发展作为提升高校核心竞争力的重要抓手，国际化建设深度不够。以留学生招生为例，由于留学生招生政策倾向于“宽进宽出”，入学标准审查不严格，导致留学生生源质量和层级不高。

战略设计水平不高。受历史积淀、隶属关系、政策空间、办学定位和社会声誉等诸多因素的影响，地方“双一流”建设高校在国际化建设中存在目标定位模糊、发展方向不明等问题。尚未形成系统的国际化发展战略或规划，缺乏适合自身类型和办学层次的国际化发展目标定位，自身优势资源未能得到有效的利用，在吸引国际化人才、获取外部资源支持等方面相对较弱，在国际化发展中缺少综合竞争力，难以在国家对外开放战略布局中担负起应有职责和发挥应有作用。

战略宣传能力不强。从国际认知看，一些地方“双一流”建设高校对国际游戏规则研究不深，营销意识不浓，核心竞争力不突出，造成本校的国际认可度不高，严重制约了与国外高校的有效合作与交流。

2. 地方“双一流”建设高校的制度空间局限。当下，地方“双一流”建设高校除了面临自身发展“先天不足”方面的困境，还面对来自传统重点高校的竞争压力。如果没有相应的政策支持，地方高校很难在国际交流与合作中取得优势资源。

从外部环境看，地方高校在中外合作办学过程中出现的诸多问题还缺少政策和法律支持。改革开放以来，我国针对高校中外合作办学出台了一系列法律法规及相关政策文件，但是，在具体内容上并没有强调不同层次高校之间中外合作办学的差异性，地方高校在中外合作办学中出现的许多问题缺少法律和政策层面的解决路径，不利于地方高校中外合作办学工作的快速展开。而从办学自主权看，据对网上可搜集到的18个省份（北京、河北、山西、内蒙古、辽宁、江苏、安徽、福建、江西、山东、河南、湖北、广东、广西、重庆、四川、陕西、甘肃）出台的教育领域“放管服”改革文件分析，在扩大高等教育对外交流方面，只有江苏、湖北等少数省份出台了有针对性的改革措施，如对教学科研人员出国交流实行区别管理，不列入国家工作人员因公临时出国批次限量管理范围，并优化审批程序；支持高校与国（境）外高水平大学开展合作办学，将中外合作办学项目的学费标准由审批制改为清单制；高校在学生互换、学分互认、学位互授、留学生招生方面享有自主权。对大多数地方高校而言，相应的办学自主权边界不清、保障乏力，致使高校对外交流合作还存在诸多制度障碍。

3. 地方“双一流”建设高校的资源劣势。地方“双一流”建设高校既是地方院校的“龙头”，亦是整个“双一流”建设高校的“凤尾”。在国际化建设方面，地方“双一流”建设高校与传统重点大学在吸纳国外优秀人才、联合开展人才培养和科学研究、合作办学等方面还有很大的差距。导致差距的主要因素之一是资源，特别是承载在学科上的各种显性的和隐性的资源。一

般来说，高校办学水平的高低不在于学科的数量，而是根据学校定位和服务面向看其培养的人才与区域经济社会发展的契合程度，以及对经济社会发展的科技贡献和服务能力。而学科建设水平恰恰是传统强校与地方高校差距的主要体现，从列入学科目录到拥有博士、硕士学位点，从过去的重点学科到今天的世界一流学科，学科制度化和身份等级的变化，本身代表了学术影响力、资源聚集力乃至办学自主权层面的差异。具有雄厚的资金力量、显著的学科优势、良好的国际声誉的大学可以较轻松地实现其他大学不易实现的国际化目标。一些传统重点高校在国际化办学上具有先天的平台优势，而地方“双一流”建设高校则需要更多的努力才能在国际化办学上有所进展。

应该说地方高校在国际化发展方面做出了诸多努力，也取得了一定的成效，但是由于属性、平台、师资、资金等原因，很多国际化活动都是个别的、零散的，没有系统的设计或维持长期稳定的发展，或者很多制定的国际化方案没有真正实施，因此，很难产出高水平、深层次的国际合作成果，国际化建设的成效并不显著。

三、地方“双一流”建设高校国际化的推进思路

按照资源基础理论，策略制定应当充分考虑资源特点，识别、培育并利用能够为机构带来竞争优势的资源。当前，我国高校的国际化水平总体上处于不断提升的态势，高校间的国际化程度差异已经不在于是否开展了国际化活动，而在于对国际化的深度、服务质量、管理水平等方面的更高要求。地方“双一流”建设高校要把准国际发展态势，系统分析自身优势、劣势、机遇和挑战，从国家战略需要和地方经济社会发展需求出发，做出科学合理的国际化定位，采取切实可行的策略走出特色发展之路。

（一）面向国家战略和区域发展需求走多元、特色的国际化道路

在服务面向上，地方“双一流”建设高校要找准自身国际化发展方向，以国家和区域经济社会发展的客观需求为主要依据，在统筹服务国家战略和区域经济社会发展中找准定位，充分发挥区域优势，探索适合自身发展、具有特色的国际化策略，打造国际化品牌。地处东北、西北、西南地区的“双一流”建设高校，应坚持整体谋划、错位发展、扬长避短、有所为有所不为；在国际交流层次上，应克服盲目追逐名校的倾向，坚持高中低端协同布局，以中低端的合作集聚资源、培植优势，以高端的合作扩大影响、提升实力；在国际交流范围方面，应克服扎堆欧美的现象，加强与周边国家的交流与合作；在国际交流形式上，应将小语种人才培养、跨文化交流合作、与经贸交流协同推进等作为重点。地处沿海沿边地区的高校，还可以更加注重多元文化的交流合作。

主动服务国家发展战略需求，谋求教育国际化发展机会。将积极参与“一带一路”建设作为打造地方“双一流”建设高校国际化建设的重要抓手和突破点，积极谋划、拓展和深化与“一带一路”沿线国家的教育交流与合作。更加注重在国家战略与地方发展的结合点上寻找独特的空间，注重教育国际化与区域经济发展实践相结合，有效引进或输出优质办学资源，助推区域内企业“走出去”，促进地方高校服务和引领能力的提升。在优势学科领域，以学科特色为导向搭建国际交流平台，补齐与国际高水平大学合作的短板，通过共建产学研一体化基地和科技创新高地，实现优质资源共享和协同发展，并带动学校整体学科水平和层次的提升。

（二）形成全方位、多层次、全员参与的国际化协同发展机制

教育国际化是一项复杂的系统工程，涉及学校职能部门、教学机构等各方面资源的配置，完备、健全的国际化管理体系及协同发展机制对于国际化成效的取得意义重大。在国际化发展战略规划制定上，学校决策者要充分吸纳学校各个职能部门参与其中，将国际化理念和策略融入各部门或机构、院系以及教师、学生、管理人员等所有要素中，建立一套完善的国际化管理体系。如根据学校实际制定留学生近期或长远发展规划，明确留学生发展规模、层次、专业结构、生源国别等目标要求，并通过经费投入、教学及管理等措施保障留学生教育工作落实。从归口管理入手，创新体制，形成“目标引领、学校推动、学院主导、部门协同”的协调机制，完善国际化战略资源配置机制和相关部门间的报告、联络和沟通机制，建立和完善相关规章制度，简化国际化项目申报和审批程序。进一步健全和完善国际交流管理机构的职能和职责，使之在国际化理念、国际化服务标准上更为成熟，在高校国际化建设和管理中起到统筹、协同的作用，积极为师生、管理人员及国外引进人才等建立通畅的国际交流渠道。

（三）将国际交流从行政层面延伸到教学和研究领域，提升国际化效果

当今世界，高等教育国际化正在从拥有国际化的因素向产生国际化的影响转变，正逐渐从外部的人才流动转向内部的人才培养，国际化的理念和要素正在融入教育教学的全过程，深入专业、课程、教学、实践等各个领域。地方“双一流”建设高校要围绕国际化人才培养目标，紧跟时代发展和社会现实需要，对教学理念、教学内容、教学方法等进行深入改革。通过国际交流活动的深入展开实现国际化发展理念的转变，在人才培养目标、校园文化打造、考核评估体系等各个环节体现国际化的内涵。注重学生培养的在地国际化，即不出国门就享受到国际化的教育，将国外优质资源、成熟的培养模式与高校的人才培养相接洽，使更多学生不受资源、条件的限制而获得国际水平的教育。积极利用现代互联网、MOOC、数字化等先进信息技术手段，拓展国际化发展的空间和领域，实现线上与线下、实体与网络、长线与短线相结合的多维连线、多点开花，推动学习形式的多样化，解决国际化建设中受众群体不均衡、覆盖面小的难题。

在科研国际化上，地方“双一流”建设高校要充分集中各方面资源，在学术交流、科研项目、成果产出等方面开展国际间交流与合作，以科研国际化带动人才培养的国际化。加强与海外高校、科研机构等联系，拓展联合培养、交换生、短期游学、海外实习实践、短期社团文化交流及学历提升等项目，支持学生参加国际比赛以及国际学术会议等活动。以一流学科建设为牵引，搭建国际学术交流合作载体，与国外高校共建产业园区、联合实验室等科研平台，为区域内的企业或单位培养国际化人才，增加地方高校参与国际合作的机会。加强科研及教学的软环境和硬环境建设，通过建设和打造高水平、一流优势学科，提升国际合作的参与度。深刻认识新冠肺炎疫情给全球带来的影响，积极合作开展人类健康重大问题、国际治理体系建设等方面的合作研究，与“一带一路”沿线国家的高校和学术机构开展政治、经济、教育、文化、科技等领域的系统研究。“以更加自信的心态、更加宽广的胸怀，广泛参与世界文明对话，大胆借鉴吸收人类文明成果”，为共建人类命运共同体作出积极贡献。

（四）实现师资结构和师资水平同步国际化，提升教师在国际化中的主体地位

师资队伍国际化是确保地方高校国际化持久发展的关键要素，直接影响高校教学和科研国际化水平。要实现国际化的师资结构和师资水平的同步发展，一方面加强海外优秀人才的引进力度，同时也要注意人才的自主培养，鼓励并适当资助教学科研人员参加国际会议、国（境）外讲学、进修和合作研究，提升在国（境）外工作、交流、访学经历教师的比例，加强对青年骨干教师的国际化培训，优化教师的国际化能力和知识结构，努力培养能与国际同行对话与合作的师资。要把国际化师资队伍建设与一流学科建设相结合，在年度预算中设置国际交流与合作专项经费，把教师出国经历、开设全英文授课课程、指导留学生等纳入教师职称评聘和业绩考核等指标体系，对主动参与中外联合培养硕士和博士研究生项目并作出贡献的教师，在研究生导师聘任中给予政策性倾斜，以高水平团队建设促进学科的前沿性和高水平建设，确保引进的优秀人才对学校的学科发展和团队建设起到引领和推动的作用。（原文刊载于《中国高教研究》2020年第12期第69-74页）

作者简介：

周浩波，辽宁大学党委书记兼高等教育研究所所长、教授，中国高等教育学会常务理事；
单春艳，辽宁大学高等教育研究所副研究员。