

# 全球教育治理与高等教育国际化发展研究

何小兰<sup>1\*</sup>

(<sup>1</sup> 马来西亚北方大学 教育学院, 马来西亚吉打州 新笃 06010)

**摘要:** 在全球化与数字化加速发展的背景下, 教育体系正面临深刻变革, 全球教育治理逐渐成为国际社会关注的重要议题。高等教育国际化作为教育现代化的重要表现形式, 其发展不仅影响国家竞争力, 也深刻重塑教育治理结构。本文基于教育治理理论与国际化发展理论, 系统分析全球教育治理的演进逻辑及其对高等教育国际化的影响机制, 并探讨当前发展中存在的问题与挑战。研究发现, 全球教育治理通过规则协调、资源流动与质量标准等机制推动高等教育国际化发展, 但同时也带来教育不平等加剧、文化同质化及治理复杂性提升等问题。为此, 本文提出从制度协同、数字治理与多元主体参与等方面优化全球教育治理体系, 以促进高等教育国际化的高质量发展。

**关键词:** 全球教育治理; 高等教育; 国际化发展; 教育治理; 教育公平

**DOI:** <https://doi.org/10.71411/jyyjx.2026.v1i4.1399>

## The Study on Global Educational Governance and the Internationalization of Higher Education

He Xiaolan<sup>1\*</sup>

(<sup>1</sup> Universiti Utara Malaysia, School of Education, Sintok, Kedah, 06010, Malaysia)

**Abstract:** With the rapid advancement of globalization and digitalization, education systems worldwide are undergoing profound transformations, and global educational governance has become a key issue of international concern. As a significant manifestation of educational modernization, the internationalization of higher education not only influences national competitiveness but also reshapes governance structures. Based on governance theory and internationalization theory, this paper systematically analyzes the evolution of global educational governance and its impact on higher education internationalization. The findings suggest that global educational governance promotes internationalization through mechanisms such as rule coordination, resource mobility, and quality assurance. However, it also brings challenges including increased inequality, cultural homogenization, and governance complexity. Therefore, this study proposes optimizing governance systems through institutional coordination, digital governance, and multi-stakeholder participation to achieve high-quality internationalization development.

**Keywords:** Global Educational Governance; Higher Education; Internationalization; Governance; Educational Equity

**作者简介:** 何小兰 (1986-), 女, 北京, 博士, 研究方向: 教育管理

**通讯作者:** 何小兰, 通讯邮箱: 859431140@qq.com

## 引言

在信息技术迅猛发展的背景下，教育领域正经历深刻变革。传统教育管理主要依赖经验判断与有限统计数据，难以应对当前教育系统日益复杂的运行环境<sup>[1]</sup>。随着大数据、云计算与人工智能技术的兴起，教育管理逐渐迈向智能化与精准化阶段<sup>[2]</sup>。

人工智能作为新一代信息技术的重要组成部分，能够通过对海量数据的分析与建模，为教育管理提供科学决策支持<sup>[3]</sup>。例如，在学生学业预警、教育资源配置以及教学质量评估等方面，人工智能均展现出显著优势<sup>[4]</sup>。因此，深入研究人工智能赋能教育管理决策的内在机制及其实现路径，对于提升教育治理能力具有重要意义。

## 1 全球教育治理的理论基础

### 1.1 全球治理理论

全球治理理论 (Global Governance Theory) 强调在全球化背景下，通过多元主体协同实现公共事务的有效管理。在教育领域，全球治理并非由单一权威主导，而是由国际组织、国家政府、高等教育机构以及非政府组织等多主体共同参与形成的网络化治理结构。

具体而言，联合国教科文组织 (UNESCO) 通过制定教育发展目标与政策框架，引导全球教育发展方向；经济合作与发展组织 (OECD) 通过教育评估 (如 PISA) 影响各国教育政策；世界银行则通过教育投资与项目推动发展中国家教育改革<sup>[5][6][7]</sup>。这些主体通过规则制定、资源配置与评估机制，共同构建全球教育治理体系。

此外，全球治理还呈现出“去中心化”与“多层级协同”的特征。国家不再是唯一决策主体，而是与国际组织和高校形成互动关系。这种治理模式使教育政策在全球范围内产生扩散效应，例如教育质量标准与评价体系的国际趋同。

### 1.2 教育国际化理论

教育国际化是指教育活动在跨国背景下的互动与融合过程，其核心表现为教育资源、人才与知识的跨国流动。根据 Knight 的界定，教育国际化包括“课程国际化、人员流动、机构合作与跨境教育”等多个维度<sup>[8]</sup>。从发展路径来看，教育国际化经历了三个阶段：初级阶段：人员流动为主 (留学教育)；中级阶段：制度合作深化 (双学位、联合办学)；高级阶段：数字化与全球网络化 (在线教育、虚拟国际化) 当前阶段的突出特征是“无边界教育” (Borderless Education)，即教育突破物理空间限制，通过数字技术实现全球共享。

### 1.3 新公共管理理论

新公共管理理论 (New Public Management, NPM) 强调将市场机制引入公共部门，以提高效率与绩效。在教育治理中，其主要体现为：高校绩效评估体系的建立；教育资源配置的市场化；高校之间的竞争机制。例如，全球大学排名 (QS、THE) 在一定程度上推动高校提升国际化水平，但同时也可能导致教育目标功利化<sup>[9]</sup>。

### 1.4 教育公平与可持续发展理论

在全球教育治理中，公平与可持续发展逐渐成为核心议题。联合国提出的“可持续发展目标 4 (SDG4)”强调“优质教育与终身学习”。这一理论强调：教育资源应公平分配；不同国家与地区应实现协调发展；教育应服务于社会可持续发展。

## 2 全球教育治理对高等教育国际化的作用机制

在全球化与数字化双重驱动下，高等教育国际化已不再是单一国家内部政策的结果，而是嵌入于全球教育治理体系之中的系统性过程。全球教育治理通过制度安排、资源配置、技术赋能与多主体协同等多重路径，对高等教育国际化产生深远影响。从机制层面来看，这一作用过程可理解为“规则—资源—技术—主体”协同运作的动态系统，其核心在于通过降低制度壁垒、促进要素流动与构建信任体系，推动高等教育国际化持续深化。

### 2.1 制度与规则协调机制：国际化的制度基础

制度协调是全球教育治理影响高等教育国际化的基础性机制，其核心在于通过构建跨国教育规则体系，降低制度差异带来的摩擦成本。

首先，国际组织通过制定统一标准与政策框架，推动各国教育制度趋同。例如，欧洲高等教育区（EHEA）通过“博洛尼亚进程”建立学位结构、学分体系（ECTS）与质量保障标准，使不同国家高校之间实现制度兼容。这种制度协调显著降低了学生跨国流动的制度成本，使国际教育流动从“个体行为”转变为“制度化安排”。其次，学位互认与认证体系构建了国际教育合作的制度基础。国际认证机构（如AACSB、ABET）通过统一标准评估高校教育质量，使不同国家的学历具有可比性与认可性，从而增强教育体系之间的互信。

再次，制度协调还具有“规范扩散效应”。当某一教育制度或标准被国际组织推广并广泛采用时，将对其他国家产生示范效应，推动全球教育体系逐步趋同。然而，这种趋同也可能导致制度单一化风险，削弱教育多样性。因此，制度与规则协调机制不仅是高等教育国际化的“前提条件”，也是其持续发展的“制度保障”。

### 2.2 教育资源全球流动机制：国际化的动力引擎

在全球教育治理框架下，教育资源呈现出明显的跨国流动趋势，这一过程构成高等教育国际化的核心动力。资源流动不仅体现在数量扩张上，更表现为结构性重组。

#### (1) 人才流动机制

国际学生与学者的跨国流动是教育国际化最直接的表现形式。通过留学、访问学者及国际招聘等方式，全球人才形成流动网络。这种流动一方面促进知识传播与文化交流，另一方面也可能导致“人才虹吸效应”，即优质人才向发达国家集中，从而加剧全球教育不平衡。

#### (2) 资本流动机制

随着教育产业化发展，资本逐渐成为推动国际化的重要因素。跨国教育投资、国际分校建设及教育服务贸易，使教育资源配置呈现市场化特征。例如，一些高校通过设立海外校区或与国际教育集团合作，实现教育资源的全球布局。

#### (3) 知识流动机制

知识流动主要通过国际科研合作、学术期刊发表与学术会议实现<sup>[10]</sup>。全球教育治理通过支持跨国科研项目与开放获取（Open Access）政策，加速知识在全球范围内传播，从而推动高等教育国际化向“知识网络化”发展。总体来看，资源流动机制不仅提高了教育资源配置效率，也在一定程度上重塑了全球高等教育结构，但同时需要警惕其带来的不均衡问题。

### 2.3 教育质量保障机制：国际化的信任支撑

在高等教育国际化过程中，质量保障机制是构建国际信任的重要基础。由于不同国家教育体系存在差异，国际合作必须依赖统一的质量评估标准。首先，国际排名体系在全球教育治理中发挥“声誉机制”作用。QS、THE等排名通过量化指标（如科研产出、国际化程度）评价高校，

使其在全球范围内形成可比较的竞争格局。这种排名体系不仅影响学生选择，也引导高校提升国际化水平。

其次，教育认证体系提供“制度性信任”。国际认证机构通过严格评估高校教学与科研质量，使其获得国际认可。例如，AACSB 认证已成为商学院国际化的重要标志。再次，质量评估机制增强教育透明度。通过数据公开与评价指标标准化，使不同国家高校之间的信息更加对称，从而降低合作风险。

然而，过度依赖排名与评价指标，也可能导致高校行为趋同，甚至出现“指标导向型发展”的问题。因此，质量保障机制在发挥积极作用的同时，也需要避免单一评价标准带来的负面影响。

## 2.4 数字技术赋能机制：国际化路径的重构

随着数字技术的快速发展，高等教育国际化正从“物理流动”向“数字连接”转变。数字技术不仅降低了国际化成本，也改变了其实现路径。

首先，在线教育平台（如 MOOCs）实现优质教育资源的全球共享<sup>[11]</sup>。学生无需出国即可获得国际课程，从而扩大教育国际化的覆盖范围。其次，虚拟国际化（Virtual Internationalization）成为新趋势。通过在线交流、远程合作项目等形式，学生能够参与国际学习体验，降低传统国际化的经济与时间成本。

再次，数字技术推动教育模式创新。例如，混合式学习（Blended Learning）结合线上与线下教学，使教育更加灵活与个性化。此外，大数据与人工智能技术还可用于教育管理与决策支持，提高国际合作效率。总体而言，数字技术使高等教育国际化从“精英化”走向“普及化”，但同时也可能加剧“数字鸿沟”，使不同地区在教育国际化中的机会不均等。

## 2.5 多主体协同治理机制：复杂系统中的互动结构

全球教育治理是一个典型的复杂系统，其运行依赖多主体之间的协同互动。这一机制体现为“多层次—多主体—多维度”的治理结构。从主体来看，主要包括：国际组织（制定规则与框架）；国家政府（政策执行与资源配置）；高校（具体实施主体）；企业与技术机构（提供技术与平台支持）。这些主体通过合作与博弈，共同推动高等教育国际化发展。例如，政府通过政策支持推动高校国际合作，企业通过技术平台支持在线教育发展。从结构来看，全球教育治理呈现“网络化特征”，不同主体之间形成动态互动关系。这种结构提高了治理灵活性，但也带来协调成本上升与责任边界模糊等问题。因此，多主体协同治理既是高等教育国际化的重要推动力，也是其复杂性的重要来源。

# 3 面临的挑战与问题

在全球教育治理不断推进的背景下，高等教育国际化虽然取得显著进展，但其发展过程并非线性优化，而是在多重结构性矛盾中不断演进。特别是在制度、资源、文化与技术等维度上，全球教育治理与高等教育国际化之间仍存在诸多张力，这些问题在一定程度上制约了国际化的公平性与可持续性。

## 3.1 教育资源分配不均与“马太效应”加剧

在全球教育治理体系中，教育资源呈现明显的“中心—边缘”结构。发达国家凭借其优质高校、科研资源与制度优势，占据国际教育体系的核心位置，而发展中国家则处于相对边缘地位<sup>[12]</sup>。

这种结构性差异在高等教育国际化过程中进一步放大。一方面，大量国际学生流向欧美等教育强国，使其获得更多经济收益与人才资源；另一方面，发展中国家面临“人才外流”问题，优秀学生与学者流向发达国家，导致本土教育发展受到制约。

此外,国际排名体系在一定程度上强化了这种不平等结构。排名靠前的高校更容易吸引资源,从而形成“强者愈强”的循环机制,即典型的“马太效应”。这种趋势不利于全球教育公平,也可能削弱教育治理的包容性。

### 3.2 文化同质化风险与教育本土性弱化

在高等教育国际化过程中,文化因素往往被制度与效率逻辑所弱化。由于西方国家在全球教育体系中的主导地位,其教育理念、课程体系与评价标准被广泛传播,从而形成某种“隐性规范”。这种现象可能导致教育文化的同质化,即不同国家高校在课程设置、教学模式及评价方式上趋于一致,进而削弱本土教育特色与文化多样性。例如,一些高校在追求国际排名的过程中,过度模仿西方教育模式,忽视本国文化与社会需求。从长远来看,文化同质化不仅影响教育体系的多样性,也可能削弱教育在国家文化传承中的功能。因此,在推进国际化过程中,如何实现“全球标准”与“本土特色”的平衡,成为重要挑战。

### 3.3 治理结构复杂性与制度协调困难

全球教育治理本质上是一种多主体参与的复杂系统,其治理结构呈现出明显的多层级与网络化特征。这种结构虽然提升了治理的灵活性,但也带来了协调难度增加的问题。首先,不同国家在教育制度、政策环境与发展阶段上存在差异,使跨国教育合作面临制度摩擦。例如,学位体系、质量标准及认证机制的不一致,可能影响合作效率。其次,多主体参与导致责任边界模糊。在国际合作项目中,国际组织、政府与高校之间的权责划分不清,可能影响治理效率与决策执行力。再次,政策协调成本不断上升。随着国际合作规模扩大,不同利益主体之间的博弈加剧,使治理过程更加复杂。

### 3.4 数字鸿沟与技术发展不均衡

数字技术虽然为高等教育国际化提供了重要支撑,但其发展并不均衡。不同国家在信息基础设施、技术能力与数字资源方面存在显著差异,形成“数字鸿沟”。一方面,发达国家能够充分利用在线教育平台与数字技术推进国际化;另一方面,部分发展中国家由于基础设施不足,难以参与数字化国际教育合作,从而进一步扩大教育差距。此外,数字技术的应用还可能带来新的问题,如数据安全风险、隐私保护问题及技术依赖等。这些问题在全球教育治理中尚未形成统一规范<sup>[13]</sup>。

### 3.5 地缘政治与政策不确定性风险

高等教育国际化在一定程度上受到国际政治环境的影响。近年来,地缘政治冲突与国际关系变化对教育合作产生了显著影响。例如,签证政策收紧、科研合作限制及技术出口管制等措施,均可能影响国际学生流动与学术合作。此外,不同国家在教育政策上的差异,也增加了国际合作的不确定性。这种外部环境的不稳定性,使高等教育国际化面临更多风险,也对全球教育治理提出更高要求。

## 4 优化路径与对策优化路径与对策

在全球教育治理不断深化的背景下,高等教育国际化的发展已进入“提质增效”阶段。面对教育资源不均、文化同质化、治理复杂性与数字鸿沟等多重挑战,亟需从制度设计、技术赋能、资源配置与文化发展等多个维度构建系统性优化路径。总体而言,应以“协同治理、数字驱动、公平导向与多元共生”为核心原则,推动全球教育治理体系的结构性优化。

#### 4.1 构建多层次协同治理体系：提升治理系统性与协调能力

全球教育治理本质上是一个多主体、多层次互动的复杂系统，因此需要通过制度设计实现不同层级之间的有效衔接与协同。首先，在全球层面，应强化国际组织在教育治理中的统筹与协调功能。例如，UNESCO 与 OECD 应进一步完善全球教育标准体系，推动教育质量评估与认证标准的国际统一，同时增强对发展中国家的政策支持与资源投入。

其次，在区域层面，应推动区域教育一体化发展。可借鉴欧盟“博洛尼亚进程”的成功经验，通过统一学位体系、学分转换机制与质量保障标准，促进区域内教育资源流动与制度兼容。例如，在亚洲地区可探索建立区域教育合作框架，提升区域教育竞争力。再次，在国家层面，应加强教育国际化战略规划。政府需统筹教育开放政策、国际合作机制与人才培养模式，形成系统性推进格局。同时，应建立跨部门协同机制，实现教育、科技与人才政策的联动发展。通过多层次协同治理，可以有效降低制度冲突，提高全球教育治理的整体效率。

#### 4.2 推动教育数字治理转型：构建数据驱动的治理模式

数字技术是推动高等教育国际化的重要工具，也是优化全球教育治理体系的关键路径。首先，应加快建设教育数据基础设施。通过构建统一的数据标准体系与数据共享平台，实现教育数据的互联互通，为跨国教育合作提供数据支持。其次，应推动人工智能与大数据在教育治理中的应用<sup>[14]</sup>。例如，通过学习分析技术预测学生学习行为，通过智能决策系统优化教育资源配置，从而提升教育治理的科学性与精准性。再次，应发展数字化国际化模式。通过在线课程、虚拟国际交流与跨境在线学位项目，降低教育国际化成本，使更多学生能够参与国际教育。同时，还需重视数字治理的规范化建设，建立完善的数据安全与隐私保护机制，防范技术滥用风险。

#### 4.3 强化教育公平导向：构建均衡发展的资源配置机制

在全球教育治理中，应将教育公平作为核心目标，通过制度与资源配置优化，缩小国家与地区之间的教育差距。首先，应建立国际教育资源再分配机制。通过国际教育援助、合作项目与资金支持，帮助发展中国家提升教育能力。其次，应推动优质教育资源共享。利用数字技术，将优质课程与教学资源向欠发达地区开放，实现教育资源的普惠化。再次，应加强对弱势群体的教育支持。例如，通过奖学金、国际合作项目等方式，提升低收入群体参与国际教育的机会。通过这些措施，可以在促进教育国际化的同时，实现更加公平的发展。

#### 4.4 构建文化多样性与本土化发展机制：实现“全球化—本土化”平衡

高等教育国际化不仅是制度与资源的流动过程，也是文化互动与价值传播的过程。因此，应在推进国际化的同时，重视文化多样性保护。首先，应推动课程国际化与本土化融合。在引入国际课程体系的同时，融入本国文化与社会需求，形成具有本土特色的教育内容。其次，应加强跨文化交流与理解教育。通过国际交流项目与跨文化课程，提升学生的全球视野与文化认同。再次，应构建文化多元共生机制。在国际合作中，应尊重不同文化背景，避免单一文化主导，实现教育多样性发展。这种“全球视野+本土根基”的发展模式，有助于提升高等教育国际化的质量与可持续性。

#### 4.5 完善法律与伦理治理体系：保障国际化发展规范性

随着高等教育国际化与数字化发展，跨国教育活动日益复杂，对法律与伦理治理提出更高要求。首先，应完善跨国教育法律框架。明确不同主体在国际教育合作中的权责关系，规范跨境教育行为，减少制度冲突。其次，应建立教育数据治理规范。针对在线教育数字平台，制定数据

使用、隐私保护与信息安全标准，保障用户权益。再次，应加强人工智能伦理监管。在教育管理与教学中应用人工智能时，应防范算法偏见与技术滥用，确保教育公平。通过法律与伦理治理体系建设，可以为高等教育国际化提供稳定制度环境。

#### 4.6 推动高校治理能力提升：强化微观实施基础

在全球教育治理体系中，高校是国际化的直接实施主体，其治理能力直接影响政策效果。首先，应提升高校的国际化战略能力，明确发展目标与路径，构建系统化国际合作体系。其次，应加强高校的数字化管理能力，提升信息化水平，支持国际教育项目运行。再次，应培养具备国际视野与数据素养的管理人才，提高高校在全球教育治理中的参与能力。通过提升高校治理能力，可以实现宏观政策与微观实践的有效衔接。

#### 4.7 构建动态评估与反馈机制：实现治理持续优化

全球教育治理需要动态调整与持续优化，应建立系统性的评估与反馈机制。首先，应构建多维度评价体系，综合考虑教育质量、国际化水平与公平性等指标。其次，应加强数据驱动评估，通过实时数据分析监测政策效果。再次，应建立反馈与调整机制，根据评估结果及时优化治理策略。这种“评估—反馈—优化”的闭环机制，有助于提升治理体系的适应性与有效性。

## 5 结语

在全球化与数字化深度融合的时代背景下，教育已从传统的国家治理范畴逐步转向具有全球公共属性的治理体系。高等教育国际化作为全球教育治理的重要表现形式，不仅体现为教育资源的跨国流动，更表现为制度协调、知识共享与治理模式重构的系统性过程。本文基于全球治理理论、教育国际化理论与新公共管理理论，对全球教育治理与高等教育国际化之间的互动关系进行了系统分析。

研究表明，全球教育治理通过制度与规则协调、教育资源全球流动、质量保障体系构建、数字技术赋能以及多主体协同治理等多重机制，持续推动高等教育国际化的发展。这些机制在降低制度壁垒、提升资源配置效率与增强教育体系互信方面发挥了重要作用，使高等教育逐步从“国家中心”走向“全球网络化发展”。

然而，本文亦发现，高等教育国际化在快速发展的同时，也面临诸多结构性挑战。例如，教育资源分配不均导致“马太效应”加剧，文化同质化趋势削弱教育多样性，多主体治理结构增加制度协调难度，以及数字鸿沟与地缘政治因素带来的不确定性风险。这些问题在一定程度上制约了全球教育治理的公平性与可持续性。

针对上述问题，本文提出从多层次协同治理、数字治理转型、教育公平导向、文化多样性保护以及法律与伦理体系建设等方面优化全球教育治理路径。通过构建更加系统化与包容性的治理框架，有助于在提升高等教育国际化水平的同时，实现教育发展的质量提升与结构优化。

总体而言，全球教育治理与高等教育国际化之间呈现出高度耦合与互动关系。未来研究可进一步从实证层面探讨不同国家在全球教育治理中的参与模式与效果差异，同时结合人工智能与数字技术的发展趋势，深入分析教育治理模式的创新路径。在实践层面，各国应在推进教育国际化过程中，注重效率与公平的平衡，实现“开放发展”与“本土特色”的有机统一，从而推动全球教育体系向更加公平、可持续与高质量的方向发展。

### 参考文献：

- [1] 李德毅, 杜鹃. 人工智能导论[M]. 北京: 电子工业出版社, 2020.
- [2] 王竹立. 智能时代的教育变革[J]. 电化教育研究, 2021(3): 5-12.

- 
- [3] 陈丽. 教育信息化 2.0 背景下的教育治理创新[J]. 中国电化教育, 2020(6): 1-7.
- [4] 刘邦奇, 张进良. 大数据驱动的教育决策研究[J]. 教育研究, 2019(10): 45-52.
- [5] UNESCO. Global Education Monitoring Report 2022[R]. Paris: UNESCO, 2022.
- [6] OECD. Education at a Glance 2023[R]. Paris: OECD Publishing, 2023.
- [7] World Bank. World Development Report: Learning to Realize Education's Promise[R]. Washington DC, 2018.
- [8] Knight J. Higher Education in Turmoil: The Changing World of Internationalization[M]. Rotterdam: Sense Publishers, 2008.
- [9] Marginson S. Global Field and Global Imagining in Higher Education[J]. British Journal of Sociology of Education, 2008, 29(3): 303-315.
- [10] Altbach P G, Knight J. The Internationalization of Higher Education: Motivations and Realities[J]. Journal of Studies in International Education, 2007, 11(3-4): 290-305.
- [11] Selwyn N. Should Robots Replace Teachers? AI and the Future of Education[M]. Cambridge: Polity Press, 2019.
- [12] De Wit H. Internationalization of Higher Education: Nine Misconceptions[J]. International Higher Education, 2011(64): 6-7.
- [13] Van Dijk J. The Digital Divide[M]. Cambridge: Polity Press, 2020.
- [14] Zawacki-Richter O, et al. Systematic Review of Research on Artificial Intelligence Applications in Higher Education[J]. International Journal of Educational Technology in Higher Education, 2019, 16(39).