

# 新时代中国参与全球教育治理:成就、挑战与应对<sup>[\*]</sup>

袁利平,王垚赟

(陕西师范大学 教育学部,陕西 西安 710062)

**[摘要]**积极参与全球教育治理,推动全球教育治理体系改革和完善是中国作为负责任大国的必然选择,更是我国为世界教育发展贡献中国智慧和中国特色方案,提升文化软实力和国际影响力的必然选择。党的十八大以来,中国通过参与国际组织的全球性教育治理活动、提供多种形式国际教育援助、加强地区性多边教育合作以及培养输送全球教育治理人才等方式,成功树立了负责任大国的形象,为深度参与全球教育治理打下了坚实的基础。在百年未有之大变局下,国际力量对比深刻变化、新的国际秩序正在孕育,全球教育治理现存的制度供给不足以及我国参加治理的整体能力有待提升等,为正在发生的新时代中国深度参与全球教育治理提出了挑战,同时也提供了机遇。中国需要把握好当前机遇,不断增加全球教育治理的国际公共产品供给,建立并完善“一带一路”教育合作机制,加快推进全球教育治理的专业人才培养,重视全球教育治理实践探索和理论研究,加强与多元主体间的国际教育交流与合作,进一步提升在全球教育治理中的话语权,承担起全球教育治理引领者的责任。

**[关键词]**新时代;中国;全球教育治理;大国形象;人类命运共同体

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2021.09.006

## 一、问题的提出

随着全球化迅猛发展,环境、金融、恐怖主义等全球性问题日益凸显,这些共同问题无法仅凭单个国家解决,而越来越依靠整个国际社会的协调合作,“全球治理”应运而生。关于全球治理的概念,被广泛认可的定义来自全球治理委员会发布的报告《天涯成比邻》(Our Global Neighborhood)。报告指出,治理是公共与私人、个人与

机构管理其共同事务方式的总和,它是一个调和相互冲突或不一致的利益并且采取集体行动的持续过程,既包括正式制度和机制,也包括各种非正式的制度安排。<sup>[1]</sup>在全球化时代,随着教育与超国家力量的联系越来越紧密,各国的教育政策制定语境也逐渐从本国扩展到了国际和全球,教育发展融入到了全球治理的多维框架之中。<sup>[2]</sup>包括主权国家、政府间国际组织、非政府组织、全球公民社会等在内的多元主体都在不同层次上

**作者简介:**袁利平,陕西师范大学教育学部教授、博士生导师,研究方向:教育基本理论、比较教育和高等教育等;王垚赟,陕西师范大学教育学部助理研究员,研究方向:比较教育。

[\*]本文系中央高校基本科研业务费专项资金重点项目“‘一带一路’沿线国家高等教育国际化进程研究”(ZD202101)的阶段性成果。

对全球教育的发展产生了影响,全球教育治理的趋势已经形成。所谓全球教育治理,即教育领域的全球治理,是指各种社会主体,特别是各类国际组织共同参与教育发展进程,对全球教育发展形成特定指向之影响和作用的发展趋势。<sup>[3]</sup>

我国参与全球教育治理既具备外部机遇,也具备内部条件。当前,世界正处于“百年未有之大变局”,中国正处于实现“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期,两者同频共振,相互交织。全球大变局是国际秩序革故鼎新的大变局,核心是重塑世界秩序,完善全球治理机制。<sup>[4]</sup>全球治理体系的转型和变革给中国的“有所作为”提供了机遇。此外,作为世界上人口最多,举办教育规模最大的国家,中国教育的快速发展也得到了国际社会的关注。十八大以来,我国教育总体发展水平进入世界中上行列,在教育公平、教育保障能力等多个方面取得显著进展。<sup>[5]</sup>积极参与全球教育治理,推动全球教育治理体系的改革和完善是中国作为负责任大国的必然选择,也是我国为世界教育发展贡献中国智慧和方案,提升文化软实力和国际影响力的必然选择。总结我国参与全球教育治理已有的成就,分析面临的挑战有助于我国在当前“百年未有之大变局”下把握机遇、应对挑战,深度参与全球教育治理,发挥积极的建设者、引领者和改革推动者的作用。

## 二、新时代中国参与全球教育治理的主要成就

党的十八大以来,通过参与国际组织的全球教育治理活动,开展国际教育援助,加强地区性多边教育合作以及培养和输送全球教育治理人才等方式,我国积极承担全球教育治理的责任和义务,成功树立了负责任大国的形象,为深度参与全球教育治理打下了坚实的基础。

### (一) 参与国际组织的教育治理活动

在参与全球教育治理的诸多行为体中,国际组织对世界教育发展,包括推进全民教育、建立国际教育指标评估体系等方面产生了重大影响。从构成主体来看,国际组织包括政府间国际组织

和非政府间国际组织。其中,政府间国际组织具有权威性、专业性等优势,是全球教育治理领域的重要主体。此处的国际组织主要指政府间国际组织。党的十八大以来,我国通过多种方式参与国际组织的教育治理活动。

一是参与设置全球教育议程。与其他成员国共同设置国际组织的全球性教育议程是我国主动分享中国教育发展经验,为世界教育发展贡献中国智慧和方案的有效策略。国际组织在国际社会具有强大的影响力和号召力,在设定全球性教育议程、引领全球教育发展方面发挥了不可替代的作用。2015年,联合国教科文组织在第38届大会期间发布了《教育2030行动框架》,为各国提供了实施教育2030议程的行动指南,这一框架得到了全球教育界的认可和采纳。<sup>[6]</sup>我国加入了该框架的起草委员会,中国的教育经验和教育理念得以体现。

二是推广和践行教育新理念。推广和践行教育新理念是我国学习国际前沿教育思想,促进本国教育发展的过程,也是我国参与全球教育治理的体现。终身教育思想是产生广泛影响的国际教育思潮之一。党的十八大以来,我国积极推行终身教育思想,健全终身教育体系。在地方层面,2013年,中国24个省区市的600多个城市,围绕中国梦的主题,结合各自实际,陆续开展一系列的全民终身学习宣传活动,<sup>[7]</sup>在全社会深入开展全民学习、终身学习活动,建设学习型社会。在国家层面,2017年,我国发布了《国家教育事业发展规划“十三五”规划》,指出“加快构建终身教育制度”,为我国深化终身教育体制机制改革,完善终身教育体系提供了指引。

三是参加国际教育评估。参加国际教育评估不仅有助于对我国教育进行国际比较,了解我国教育在国际社会中所处的位置,审视我国教育发展存在的问题,也向世界各国显示了中国教育发展所具有的显著优势。国际学生评估项目(PISA)和教师教学国际调查(TALIS)是经合组织(OECD)在全球开展的比较有影响力的教育

研究活动。2018年PISA测试中,我国四省市学生取得了阅读、数学、科学三项科目均排名第一的好成绩。<sup>[8]</sup>2019年公布的TALIS结果显示,参加调查的上海初中老师多项指标领先于其他地区。<sup>[9]</sup>

## (二) 提供多种形式的国际教育援助

开展国际教育援助是我国参与全球教育治理的重要途径,也是在国际社会强化我国负责任大国形象,实现民心相通的重要方式。中国从成立之初就开始了对外援助工作。目前,我国已经发展成为重要的新兴援助国,并逐渐走向国际援助的中心。在南南合作的框架下,我国以积极的姿态开展对外援助,参与国际发展合作,并在其中发挥了建设性作用。教育援助是我国对外援助的一项重要内容。党的十八大以来,我国进一步扩大教育援助的规模,以多种方式开展国际教育援助。

一是改善受援国教学条件。我国通过提供教学设备、援建维修校舍等多种方式帮助受援国改善教学条件,促进其教育现代化发展。2016年,我国向乌克兰基辅第一东方语言学校援助了视听教学设备,<sup>[10]</sup>改善了该校的语言教学条件,体现了两国在教育领域的互助合作深入发展。2018年,我国援建的柬埔寨桔井大学正式启用。<sup>[11]</sup>作为柬埔寨地区的第一所综合性公立大学,桔井大学为桔井省及周边地区学生接受高等教育创造了更好的条件,极大地促进了该地区的教育发展和人才培养。

二是开展人力资源培训。我国通过促进职业教育发展、开办培训班等方式帮助受援国培养经济社会发展所需的各类专业人才,促进其人力资源开发和民生改善。2017年,中国—东盟职教合作联盟在第十届中国—东盟教育交流周上正式成立,我国同东盟在师资培训、人才培养等多个领域开展交流合作,帮助东盟各国培养高水平的技术人才。<sup>[12]</sup>我国提供的人力资源培训涵盖经济、外交、农业、医疗卫生、环保、新闻信息等诸多领域,培训对象包括实习生、管理和技术人

员、中小学校长、政府官员等。仅2018年我国科技部就举办了各类技术培训班近百个,招收发展中国家学员超1500人次,<sup>[13]</sup>有力地促进了发展中国家的技术提升和经济发展。

三是提供来华留学政府奖学金。设立来华留学政府奖学金是吸引海外学生来华学习,增进我国与各国各地区交流合作的有效方式,也是我国开展国际教育援助的一项重要内容。2017年,共有来自204个国家和地区的48万余名留学生在我国935所高校和科研机构学习,其中中国政府奖学金生占比11.97%。<sup>[14]</sup>提供来华留学政府奖学金也是“一带一路”教育共同行动的重要举措之一。2017年,在“一带一路”国际合作高峰论坛上,我国承诺每年提供一万个新生奖学金名额,并设立“丝绸之路”政府奖学金。<sup>[15]</sup>

## (三) 增进地区多边教育交流与合作

依托地区性多边机制增进教育交流与合作是我国参与全球教育治理的有效路径。全球治理与区域治理密切相关,从20世纪90年代开始,参与地区治理进程成为我国参与全球治理的一个新的着力点。中国先后加入了亚太经合组织(APEC)等区域合作平台,并发起成立了上海合作组织(SCO)等多边机制。教育是上述地区性多边机制合作议程的重要组成部分。党的十八大以来,我国通过参加教育部长会议、制定教育战略、参与合作机制建设等多种渠道,不断深化地区多边教育交流与合作。

一是参加多边教育部长会议。教育部长会议是开展地区教育交流与合作的重要机制,也为我国介绍教育发展的成功经验、阐明中国的教育立场提供了平台。2016年,第二届中国—东盟教育部长圆桌会议在中国召开,我国教育部前部长陈宝生致开幕辞并作主旨发言,明确了我国开放合作、互利共赢的理念,阐明了我国愿与东盟各国共同构建多元化教育合作机制,推动弹性化合作进程,促进共同发展的立场。<sup>[16]</sup>

二是组织制定多边教育战略。2016年,我国牵头组织制定了《亚太经合组织教育战略》

(APEC Education Strategy, 以下简称《教育战略》)。该战略是亚太经合组织成立以来首个教育领域的愿景规划文件,确定了亚太地区教育发展的愿景、目标与行动。根据《教育战略》,到2030年,亚太经合组织将建成以包容和优质为特色的教育共同体,为经济可持续增长,以及改善所有成员国的社会福祉与就业提供支持;各成员国将着眼于提升公民素养、加快创新以及提高就业能力的目标,努力推进亚太地区的教育改革。<sup>[17]</sup>《教育战略》对亚太地区教育中长期发展作出了宏观规划和构想,对各成员国促进公民素质提高、创新增长和经济发展产生了深远影响。

三是建设多边教育合作新机制。上海合作组织大学是该组织在教育领域的新型合作机制,为各成员国项目院校提供了教育、教学、科研等全方位的合作平台。在这一区域高等教育非实体合作网络中,我国的20所项目院校覆盖了七个商定的合作方向,为支持和促进上海合作组织大学在人才培养领域的建设和发展发挥了重要作用。在这一合作机制下,2012—2016年,中方共派出学生301人,接受来华留学生167人。<sup>[18]</sup>目前,上海合作组织大学已经从最初的理念构想发展成为有百余所高校参与的区域教育合作创新模式和重要平台,为开展其他领域的全面合作提供了技术支持和人才保障。

#### (四)培养和输送全球教育治理人才

习近平总书记指出,“参与全球治理需要一大批熟悉党和国家方针政策、了解我国国情、具有全球视野、熟练运用外语、通晓国际规则、精通国际谈判的专业人才。”<sup>[19]</sup>人才是参与全球教育治理的关键。党的十八大以来,我国愈加重视国际化人才的培养工作,在培养和输送国际化人才方面进行了积极的有益探索,强化了全球教育治理的人才支撑。

一是加强国际化人才培养工作。首先,加强专业和学科建设。如2013年对外经济贸易大学率先在本科阶段推出“国际组织人才基地”实验班,<sup>[20]</sup>2017年清华大学社会科学学院新增“国际

事务与全球治理”本科专业方向等。<sup>[21]</sup>其次,丰富培养形式。如邀请国际组织任职官员进行座谈会和主题讲座,联合国驻日内瓦办事处会议管理部口译司司长李正仁就曾受邀为北京第二外国语学院师生作主题讲座。<sup>[22]</sup>最后,提供实习机会。全国高等学校学生信息咨询与就业指导中心开通的高校毕业生到国际组织实习任职信息服务平台,国家留学基金委下发的《国家留学基金资助全国普通高校学生到国际组织实习选派管理办法(试行)》等都为我国高校学生赴国际组织实习提供了支持。通过开展专业和学科建设,组织讲座、研讨会,提供实习机会等多种方式,我国积极探索国际化人才的培养路径,有助于强化我国参与全球教育治理的人才支撑。

二是畅通国际化人才输送渠道。首先,开设国际组织人才信息服务网。我国人力资源和社会保障部开通了国际组织人才信息服务网,提供了包括国际组织背景情况、空缺岗位信息、招录培训、联合国青年专业人员考试等信息,为有志于通过竞聘或考试赴国际组织任职的人员提供了支持和帮助。其次,提供国际组织实习机会。我国国家留学基金委同教科文组织、联合国儿童基金会等国际组织合作,选派并资助高校学生赴国际组织实习。最后,开办国际人才交流大会。中国国际人才交流大会是一个大规模、高规格,集人才、技术、项目、资金和管理为一体的国家级、国际化、综合性的人才与智力展洽盛会,为全方位、多层次、深领域的国际科技与人才合作拓宽了渠道,已经成为我国和其他国家、国际组织、科研机构开展科技创新合作和国际人才交流的重要平台。

此外,我国还通过参加国际教育会议、与非政府组织合作等多种方式参与全球教育治理。参与全球教育治理是我国学习和了解国际教育思想的重要渠道,为我国介绍和推广中国的教育经验,阐明中国的教育立场提供了平台,促进了中国声音、中国理念和中国智慧在国际社会的传播。同时,中国的积极参与也丰富了全球教育治

理的理论 and 实践,有力推动了治理进程和世界教育事业发展。当前,我国参与全球教育治理已经具备了多层次互动、多主体合作和多样化参与的特征。随着综合国力增强和国际地位提升,中国在全球教育治理中的角色正由接受者和参与者向建设者和引领者转变。

### 三、中国参与全球教育治理面临的挑战

作为国际合作的倡导者和多边主义的践行者,中国在全球治理舞台逐步从边缘走向中心。<sup>[23]</sup>但当前中国对国际体系产生的影响总体上仍然是零星的、局部的,而远非系统的、全面的,且中国对国际体系影响的程度不一,在经济领域的影响明显大于其他领域。<sup>[24]</sup>同经济、气候等领域相比,我国在国际教育领域产生的影响稍显不足。在成为全球教育治理重要的引领者和变革推动者的进程中,我国既面临来自国际环境变化和全球教育治理制度供给不足的阻力,也面临整体治理能力有待提高的挑战。

(一)中国参与全球教育治理的国际环境发生变化

与经济、安全、气候等领域的全球治理一样,教育领域的全球治理是全球治理体系变革的内容和表现,本质上反映了国际力量对比的变化。当今世界正处于“百年未有之大变局”,世界格局重塑带来的外部国际环境变化在一定程度上增加了我国参与全球教育治理的挑战。

首先,国际力量对比正在发生深刻变化和调整。一方面,西方国家日益尖锐的内部矛盾削弱了其国际影响力和主导世界的的能力。“英国脱欧”和美国“退群”给二战以来确立的国际政治经济秩序带来了严重的震荡和冲击。在西方国家内部,美国大搞单边主义和保护主义,美欧日裂痕日益加深,各国内部建制派与反建制派政治斗争日益激烈,“内顾”倾向日益凸显。<sup>[25]</sup>另一方面,新兴经济体和发展中国家群体性崛起。以“金砖五国”(BRICS)和“基础四国”(BASIC)为代表的新兴国家在全球性事务中获得了更大的

话语权,积极推动全球化的良性发展。

其次,全球治理体系处于变革与重塑之中。全球治理格局取决于国际力量对比,全球治理体系变革源于国际力量对比变化。新兴国家和发展中国家的群体性崛起给西方国家长期以来在全球治理中的主导地位带来了挑战。在全球治理中,新兴经济体日益成为积极的参与者和新的国际规则的塑造者,并为广大发展中国家在当前国际秩序大调整、大变革时期争取了更多的发言权和决策权。1999年,二十国集团(以下简称G20)的成立及其从全球治理边缘走向中心的发展历程正是当前新兴国家和发展中国家积极参与全球治理进程的反映。可见,发展中国家作为全球治理的对象或客体的地位正在发生改变,非西方非大国参与的全球治理体系正在形成。

最后,国际力量对比的深刻变化与全球治理体系的重新确立给我中国参与全球教育治理提出了挑战。一是西方大国仍然主导全球治理机制。虽然原来由西方大国主导的全球治理由于其衰弱和退却而发生了改变,但广大发展中国家在全球治理规则制定、话语权等方面被边缘化的情境仍然没有改变。<sup>[26]</sup>在全球教育治理中也是如此。西方国家在制定国际教育指标、设定全球教育议程等方面仍然掌握更高的话语权。二是参与全球治理对新兴经济体内部以及国家治理可能产生消极影响。新兴大国之间相互竞争、互补性差,且其参与全球治理的程度越深,其内部结构的缺陷也将暴露得越充分。<sup>[27]</sup>另外,新兴经济体之间的竞争以及深度参与全球教育治理对本国教育领域产生的联动影响也是我国参与全球教育治理必须面对的挑战。

(二)中国参与全球教育治理的外部制度保障欠缺

有效的制度是治理的核心和关键,能为我国深度参与全球教育治理提供保障。当前,全球教育治理的制度建设有待完善,这不仅导致治理的有效性降低,而且也增加了我国参与全球教育治理的外部挑战。具体来说,全球教育治理的制度

供给不足集中表现在领导权威减弱、治理规范失效和协调网络缺失这三个方面。

首先,全球教育治理的领导权威受到了一定的冲击。教科文组织自成立之初起即成为构建和主管全球教育的权威组织,其在全球教育治理结构中处于重要的“枢纽地位”。<sup>[28]</sup>然而,作为全球教育治理的“领军者”,该组织的领导权威正受到挑战。一是面临内部矛盾和经费减少的困境。该组织内部关于政治与技术知识之间的矛盾,<sup>[29]</sup>以及部分国家数年来拖欠巨额会费造成的经费缩水均不利于其进行有效的教育治理。二是受到其他国际组织的影响。世界银行、经合组织等国际组织对全球教育治理的影响力日益彰显也在一定程度上削弱了教科文组织的领导权威。三是部分国家的退出削弱了其公信力和权威。美、英等国都曾出于自身利益的考虑无视规则,肆意退出教科文组织。

其次,全球教育治理中治理规范的有效性有待提升。由于全球治理不是靠权力结构实施强制而是靠规范起约束和建构作用,因此规范的确立就成为治理是否有效的关键。<sup>[30]</sup>在全球教育治理所确立的重要规范中,全民教育、千年发展目标以及可持续发展目标得到了普遍认可并产生了广泛影响。然而,上述全球教育治理规范的有效性有所不足,不利于实现治理目标。一是全民教育的行动框架缺乏强制性,难以保证实施进程。在为推进各国实现全民教育而设立的优先事项中,仅有两项明确了2000年作为时间节点,其余四项均未明确目标和时间节点。二是千年发展目标中的教育目标存在明显的局限性,如将“提供优质的基础教育”窄化为“完成初等教育”。<sup>[31]</sup>三是可持续发展目标中的教育目标存在模糊性以及可实现性低的问题。模糊性表现为优先事项缺失;可实现性低则表现为其教育目标对部分地区和国家来说难以实现,如撒哈拉以南非洲地区。<sup>[32]</sup>

最后,全球教育治理的协调网络有待完善。随着全球教育治理不断发展,参与其中的行为主

体日益多元化,其相互影响不断加深。一是以教育为使命的国际组织。这些国际组织是全球教育治理的重要参与者并以其知识的专业性、活动的系统性和影响的广泛性得到认可,如教科文组织、全球教育伙伴关系组织等。二是在教育领域的其他国际组织。教育是众多国际组织的关注内容和扩大影响力的重要手段,如世界银行、东盟、非盟等都将教育作为重要的活动领域之一。三是主权国家。主权国家既是全球教育治理的参与者,也是主要的实施者和治理对象。四是跨国公司、智库等。全球教育治理多元主体的特点日益凸显,但由于尚未形成有效的协调网络,参与者众多也增加了治理的风险和挑战。如何协调统一各行为主体,减少其活动内容的交叉和覆盖,使有限的教育治理资源发挥最大效用是全球教育治理亟待解决的问题。

(三)中国参与全球教育治理的整体能力有待提高

党的十八大以来,我国在全球教育治理的参与促进了全球性教育问题的有效解决,展现了我国作为负责任大国的责任与担当。但从总体上看,我国参与全球教育治理的能力仍然有待改善,主要表现在引领能力、公共产品供给能力和理念创新能力三个方面。

首先,我国在全球教育治理中引领和主导的能力有待提高。在当前的全球治理体系中,西方国家不仅主导了对国际机制的解释权,而且最初的机制安排在很大程度上体现了西方国家的利益诉求。<sup>[33]</sup>西方国家及其主导的国际机构在创建国际教育规则、创新和推广国际教育理念以及开展国际教育评估等诸多方面占据了主导地位 and 话语权。基于此,西方国家不断强化在制度、理念等方面的优势,并借此赢得了更广泛的物质利益。虽然当前中国的教育事业发展取得了巨大成就,并且已经成为全球教育治理积极的参与者和贡献者,但整体上看,我国发挥的作用仍然十分有限。无论是在资金援助,还是规则制定、议程设置等多个方面,我国都尚未在全球教育治

理中发挥引领和主导的作用。

其次,我国在全球教育治理中提供公共产品的能力有待提高。公共产品可以分为两类,一类是实物类的“硬性公共产品”,如基础设施等,一类是非实物类的“软性公共产品”,如规则、制度等。创设和维护全球公共产品的能力直接彰显着国家的全球治理能力。提供有效的国际公共产品是解决全球性问题的必要前提,也有助于强化我国负责任的大国形象,打消别国对中国崛起的疑虑。党的十八大以来,我国提供国际公共产品的力度不断加大,提出的“一带一路”倡议、亚投行等公共产品受到了国际社会欢迎。但在全球教育治理领域,与许多 G20 国家相比,中国目前能够为世界教育发展提供国际公共产品的总量和品种都还十分有限。<sup>[34]</sup>我国在教学设施、教育资源等“硬性公共产品”以及教育理念、教育指标等“软性公共产品”供给上均存在短板,这是中国增强在全球教育治理中的影响力和号召力必须解决的问题。

最后,我国在全球教育治理中理念创新的能力有待提高。教育理念指明了世界教育发展的未来方向,在全球教育治理中发挥了引领和指引作用。党的十八大以来,我国提出的全球治理新理念得到了国际社会的广泛认可。在全球治理的总体方案上,中国提出了构建“人类命运共同体”;在全球安全治理领域,中国提出了共同、综合、合作、可持续的亚洲安全观;在全球经济治理领域,中国把“构建创新、活力、联动、包容的世界经济”确立为 G20 峰会的主题。但在全球教育治理领域,目前在世界范围内产生深远影响的教育理念和教育思潮,如终身教育、全民教育、全纳教育等理念的提出和推广都由西方国家及其主导的国际机构进行,我国尚未提出具有广泛影响力并得到国际社会公认的教育新理念、新规范。

#### 四、中国参与全球教育治理的路径选择

在“百年未有之大变局”背景下,国际力量对比正在发生深刻变化、新型全球治理体系正在

孕育,全球教育治理现存的制度供给不足以及我国参加治理的整体能力有待提升给新时代我国深度参与全球教育治理提出了挑战,同时也提供了机遇,且机遇大于挑战。我国需要把握好当前机遇,调整好战略,在已有实践的基础上进一步提升在全球教育治理中的话语权,承担起全球教育治理引领者的责任。

##### (一)增加全球教育治理的国际公共产品供给

全球教育治理的发展和完善需要更多的行为主体提供更多的国际公共产品。当前,西方发达国家的国际影响力和主导世界的的能力衰退,导致其提供国际公共产品的意愿和能力有所降低。中国增加全球教育治理的公共产品供给,能够有效弥补西方发达国家供给意愿和能力下降所造成的短缺,强化我国负责任的大国形象,消除“中国威胁论”,为我国争取更大的话语权。

第一,深化南南合作,以国际援助为中心增加教育公共产品供给。广大发展中国家发展教育事业面临重重困境,如合格教师不足、资金短缺、信息网络设备和数字教学资源匮乏。<sup>[35]</sup>长期以来,西方国家对发展中国家的教育援助往往是单向的输出和捐赠,并带有政治、经济等附加条件,忽视了受援国的现实条件。而中国对发展中国家的援助是双向的互动和支持,并坚持不附带任何政治条件,不干涉别国内政,受到了受援国欢迎。当前,随着我国综合国力增强和参与国际发展援助的能力提升,我国应继续深化南南合作,通过与发展中国家的合作或者通过国际组织等多边机构增加全球和区域教育公共产品的供给,为发展中国家提供人力、资金、技术等多方面的支持。

第二,在提供“硬性公共产品”的基础上,加强“软性公共产品”供给。通过提供奖学金、开展师资培训、援建校舍、捐赠教学设施等多种方式,我国已为广大发展中国家尤其是最不发达国家提供了大量的教育援助,为促进其教育进步和推动世界教育发展作出了贡献。但目前我国提供的教育国际公共产品集中于基础设施、资金等

物质型的“硬性公共产品”,在制度、理念、规则等“软性公共产品”的供给上存在明显不足。加强制度和理念等“软性公共产品”供给要求我国在进一步参与全球教育治理的基础上,针对当前全球教育治理体系的不足之处,提出具有实效性和可行性的治理方案、治理理念,以此引领全球教育治理体系变革,使其朝着更加公正、合理的方向发展。

第三,在增加教育公共产品供给时结合国情,量力而行。教育是各个国家和各个民族共同关心的重要领域之一,具有“全球共同利益”的属性。以教育领域作为我国深度参与全球治理的切入口,能够有力回击其他国家对中国崛起的疑虑,赢得更多国家支持,提升我国在国际社会的公信力。因此,增加教育国际公共产品供给是我国深度参与全球教育治理,在其中发挥引领者和变革推动者作用的必由之路,也是我国推进全球治理体系重塑的有效路径。但在提供教育国际公共产品和深度参与全球教育治理的进程中,我国应坚持自身作为“发展中国家”和“新兴国家”的身份属性,坚持从国家实力出发,量力而行,徐图变革,积极承担与我国实力和能力相适应的国际责任。

## (二)建立并完善“一带一路”教育合作机制

“一带一路”倡议是迄今最受欢迎的国际公共产品,也是目前前景最好的国际合作平台。<sup>[36]</sup>共建“一带一路”顺应了全球治理体系变革的内在要求,彰显了同舟共济、权责共担的命运共同体意识,为完善全球治理体系变革提供了新思路新方案。<sup>[37]</sup>中国应继续发挥“一带一路”的平台载体作用和范本效应,推动建立并完善“一带一路”教育合作机制,促进区域教育发展,并为深度参与全球教育治理积累经验。

第一,充分发挥“一带一路”已有国际合作平台的作用。“一带一路”沿线地区已经形成了众多的多边合作机制,如上海合作组织、东亚峰会、亚欧会议、中非合作论坛、中阿合作论坛等。这些合作机制都将教育视为重要的合作领域之

一,为推动区域教育交流发挥了重要作用。依托上述多边机制,我国已同沿线各国在教育互联互通、人才培养培训等多个方面开展了广泛且卓有成效的合作。深度参与全球教育治理应充分发挥上述国际合作平台的作用,基于此前成功合作的基础加强利益协调与互信关系,推动已经形成的区域教育合作关系向更高水平发展。在整合、优化现有合作机制的尝试中,中国也能够塑造更强的国际公信力,探索全球教育治理的新模式和新路径。

第二,加快构建“一带一路”教育共同体。教育在共建“一带一路”中具有基础性和先导性作用,能够促进民心相通,为共建“一带一路”提供人才支持。构建“一带一路”教育共同体意味着建立起更加密切的教育合作关系,制定更加公正、合理的教育合作机制与规则,为发达国家和发展中国家在全球性教育问题的沟通和协调,提供多方合作的平台。加快构建“一带一路”教育共同体应秉持开放包容、互利共赢的理念,充分考虑沿线各国的教育特色,寻找并扩大利益汇合点;加强国家政府的统筹协调,同时也充分发挥社会力量的主体作用;推进人才培养培训合作,为区域发展提供人才支撑。“一带一路”教育共同体是中国主动搭建教育领域制度合作平台的有益尝试,为增加发展中国家的话语权,制定更具实效性和适切性的教育治理目标提供了平台。

第三,开展“一带一路”教育援助计划。“一带一路”沿线的大多数国家仍处于工业化初期的发展阶段,由于人力、资金、技术等多个方面的短缺,这些国家在落实全球性教育发展目标上处于落后地位。加强“一带一路”国际教育合作,需要发挥教育援助的重要作用,加大对沿线发展中国家,尤其是对最不发达国家的援助力度,实现教育共同发展。一方面,我国应通过双边机制为受援国直接提供师资、经费、教学设施等多重支持,改善沿线各国教育资源和教学水平。另一方面,我国应依托已有的多边合作机制和“一带一路”教育共同体机制,通过多样化、多层次的合作

机制整合资源,统筹协调援助计划,在推进区域教育发展的实践中加快建立并完善“一带一路”教育合作机制。

### (三)加快推进全球教育治理的专业人才培养

培养专业人才是我国增强教育治理能力,深度参与全球教育治理的必由之路。通晓全球治理的专业人才不仅是中国在全球性国际机制中争取话语权的直接主体,也在国际舞台上代表着中国形象,极大地影响着他国政府和民众对中国的认知。<sup>[38]</sup>培养全球教育治理的专业人才需要政府、高校、国际组织等多元主体协同发力,共同推进。

第一,强化政府统筹规划。政府的顶层设计和宏观规划为培养全球教育治理的专业人才提供了政策支持和制度保障。党的十八大以来,习近平总书记多次在重要场合和讲话中强调了为国际组织和全球治理培养专业人才培养的重要性。我国已经开始这一领域的探索并初步形成了各具特色的国际组织人才培养模式。<sup>[39]</sup>但当前我国尚未针对全球治理和国际组织专业人才培养进行系统设计,存在缺乏整体规划和立法层次不高等问题。<sup>[40]</sup>因此,推进全球教育治理的专业人才培养需要政府从战略层面制定相关的政策和法律法规,尽快形成人才培养的一整套体制机制,加快建立全球治理以及国际组织人才培养和管理的专门机构,为我国深度参与各个领域的全球治理提供人才支撑。

第二,发挥高校的核心作用。全球教育治理的专业人才培养必须依靠教育,尤其是依靠能够培养高素质、国际化和复合型人才的高等教育。目前我国已经在一些高水平大学依托国际关系学科和外语学科开始了培养全球治理和国际组织专业人才的实践并取得了显著成果,如北京大学、上海外国语大学、西北工业大学等。参与全球教育治理需要具有教育知识以及国际关系、国际法等相关知识,能够熟练运用外语,了解我国教育经验和教育智慧,具有全球视野的专业人才。培养从事全球教育治理的专业人才需要充

分发挥高校的核心作用,加强高水平大学教育、外语、政治学等重点学科建设,制定全球教育治理人才的培养计划和课程教学,并将开放包容、尊重多样性、合作精神等融入其中。

第三,提供校外实习实践机会。国际组织和智库是全球教育治理专业人才实习实践的重要场所,是增加其实践经验、提升其全球视野的有效途径。为此,我国政府和高校应深化同国际组织、智库的合作,加大力度支持高校全球教育治理专业人才赴海外实习、实践,拓宽其实习渠道。一方面,我国应积极同教科文组织、全球教育伙伴关系、卡耐基教学促进基金会等主要关注教育领域的国际组织和智库合作,帮助高校学生了解处理全球性教育事务、开展全球性教育调查等工作;另一方面,我国也应重视同世界银行、APEC等在教育领域活动的国际组织开展合作,尤其应关注我国发挥引领作用的国际组织,如上海合作组织等,并在其中倡导教育治理的国际新秩序、新规则、新理念,打破西方国家在全球教育治理中的主导权。

### (四)重视全球教育治理实践总结和理论研究

中国正在积极寻求承担起全球教育治理引领者和改革推动者的责任,但目前我国对全球教育治理的研究仍处于起步阶段。已发表的研究多集中于对国际组织及其全球教育治理实践活动的介绍和分析,主要是教科文组织、经合组织和世界银行三大国际组织,亟需进一步深入系统的理论探讨。因此,我国应重视总结参与全球教育治理的实践经验,开展相关的理论研究,为新时代深度参与全球教育治理提供理论支持。

第一,总结我国参与全球教育治理的实践经验。新中国成立以前,我国已经开始同国际教育组织联系和交往,其中最突出的表现是参与了1945年教科文组织的创建工作并提出了多项建议,为该组织的成立和发展作出了中国贡献。<sup>[41]</sup>1949年开始,我国在全球教育领域的参与不断深入。改革开放后,我国积极融入全球教育治理体系,增加在国际教育事务中的参与,成为国际

体系的重要一员。21世纪以来,我国逐渐从全球教育治理的参与者成长为建设者和贡献者,并谋求在其中发挥引领者和改革推动者的作用。进入新时代后,我国呼吁国际社会构建“人类命运共同体”,提出“共商共建共享”的全球治理观,为深度参与全球教育治理提供了指引。分析中国在全球教育治理中角色的转变,总结对今后具有借鉴和参考价值的历史经验、汲取历史教训,能够为我国承担全球教育治理引领者的责任打下基石。

第二,加强全球教育治理的理论探究。加强全球教育治理的理论研究,能够为提升我国在国际教育事务中的话语权,并对相关领域的发展进程和未来走向作出具有前瞻性的战略判断提供坚实基础。当前,我国学术界对全球教育治理理论层面上的系统性分析尚属少数,有待进一步加强。<sup>[42]</sup>从已发表的研究成果来看,我国对全球教育治理机制改革、中国参与全球教育治理的历史经验、中国在全球教育治理中的角色和参与路径等方面的研究尚有不足。我国学术界应基于中外比较和借鉴进行研究和分析,形成具有中国特色的全球教育治理理论。这一理论应孕育于中国参与全球教育治理的实践过程,以马克思主义为指导,体现中国教育智慧,并秉持“共商共建共享”的治理原则,将“构建人类命运共同体”作为指导思想。

第三,将理论研究和实践应用相结合。新时代中国参与全球教育治理既需要学术界的理论研究和战略分析,也离不开实践部门的积极应对和扎实推进,两者相辅相成,共同提升中国在国际教育事务中的话语权。因此,在推进全球教育治理实践总结和理论研究的同时,应注重将学术界的知识生产与实践部门的理论应用相结合,形成良性互动,提高我国参与全球教育治理的能力。一方面,学术界应关注实践前沿,广泛而有效地收集资料,分析和把握当前全球教育治理的机制和实践,针对全球性教育问题提出有效解答,并对治理原则和机制发展作出前瞻性判断;

另一方面,实践部门在稳步推进中国参与全球教育治理进程中应重视学术界的研究成果,有效地传递问题和需求,为学术研究提供真实和丰富的资料。

(五)加强与多元主体的国际教育交流与合作  
全球教育治理具有多元主体的特点,众多主体或利益相关者以多种方式开展合作,共同影响全球教育治理进程。我国在全球教育治理中争取更大的话语权并推动全球教育治理体系良性发展需要深化与其他治理主体间的交流与合作,赢得国际社会的认可。

第一,加强多边教育交流与合作。教育是国际合作的重要领域之一,是建立互信关系、实现民心相通的重要保障。加强双多边教育交流与合作能够为我国深度参与全球教育治理营造良好的外部环境,赢得国际认同。全球教育治理的理念和方案最终需要主权国家的认可,并依靠政府力量才能推动和落实。因此,积极参与全球教育治理需要加强多边合作,分类推进同大国、周边国家和发展中国家的教育合作进程。此外,上海合作组织、亚太经合组织、金砖国家等地区性多边机制,为推广中国的教育经验、阐明中国的教育立场提供了重要平台。因此,我国应进一步完善地区性多边教育合作机制,深入参与多边教育行动,通过多边教育部长会议等机制开展高层交流,拓宽教育合作空间,开展多层次合作,实现教育领域合作共赢。

第二,增进与政府间国际组织的合作。教育是众多政府间国际组织的重要活动领域之一,其中以教科文组织、世界银行、经合组织最具有影响力。教科文组织在全球教育治理中发挥着枢纽作用,虽然内部矛盾、经费缩水等对其领导权威造成了一定的冲击,但不可否认的是,该组织仍然是全球教育治理中最具权威性、专业性和影响力的行为主体。世界银行为发展中国家提供了教育经费支持,并且已经成功转型为对全球教育治理产生重大影响的“知识银行”(knowledge bank)。而经合组织则凭借大规模国际教育评估

以及教育政策咨询等服务成为全球教育治理中不容忽视的力量。新时代我国深度参与全球教育治理需要深化与上述政府间国际组织的合作,深度参与国际教育规则的制定和国际教育议程的设置,推广和传播我国的教育经验和教育智慧,从教育这一政治敏感性较低的领域入手,增强我国的国际公信力和话语权。

第三,发挥非政府组织等社会性力量的作用。非政府组织等社会性力量能够弥补主权国家和政府间国际组织在全球教育治理中的不足之处,提高全球教育治理的实效性。非政府组织是独立于主权国家和政府间国际组织的第三种力量,已经成为全球治理的重要主体,并通过组织跨国社会运动、与其他治理主体协调以及影响国家治理进程等方式参与全球治理。<sup>[43]</sup>全球教育伙伴关系、全球教育运动联盟等非政府组织在发展全民教育等方面发挥了不容忽视的作用,是全球教育治理中的重要主体。此外,智库、跨国公司、大众媒体等也在全球教育治理中发挥各自的作用和功能。因此,作为全球教育治理积极的参与者和建设者,我国应重视同非政府组织、跨国公司等社会性力量的合作,协调、发挥其在全球教育治理中的积极作用。

## 五、结 语

党的十八大以来,中国已经成为全球教育治理积极的参与者、建设者和贡献者。我国同诸多行为体建立了良好的合作关系,并在开展国际教育援助、推广教育理念、制定教育战略等方面发挥了重要作用。当前“百年未有之大变局”下国际秩序重构和全球治理体系变革,以及全球教育治理体系本身存在的不足加大了我国进一步参与全球教育治理的挑战,同时也带来了机遇。抓住机遇、应对挑战需要我国增加全球教育治理的国际公共产品供给,尤其是制度、理念等“软性公共产品”;充分利用“一带一路”的合作平台,同沿线各国合力构建并完善“一带一路”教育合作机制,共享优质教育资源和教育发展机会;重视

开展全球教育治理的理论研究,促进知识生产和理论应用的良性互动;加强政府、高校与国际组织的合作,培养全球教育治理的专业人才;深化同多元主体的教育交流与合作,为我国深度参与全球教育治理营造良好的外部环境。与此同时,我国应着力推动全球教育治理体系的改革和建设,支持扩大发展中国家在国际教育事务中的代表性和发言权,提高全球教育治理的实效性。概言之,我国在全球教育治理中还有很多可以发挥作用的空间和机会,这要求我国进一步参与全球教育治理,为世界教育发展提供中国经验、中国方案和中国智慧,使中国在全球教育治理体系变革中发挥推动者和引领者作用,全面提升我国在全球的积极影响力。

### 注释:

[1] The Commission on Global Governance, “Our Global Neighbourhood”, <https://www.gdrc.org/u-gov/global-neighbourhood/>.

[2] 项贤明:《教育全球化全景透视:维度、影响与张力》,《北京师范大学学报(社会科学版)》2008年第1期。

[3] 社越:《联合国教科文组织与全球教育治理——理念与实践探究》,北京:教育科学出版社,2016年,第19页。

[4][25] 赵可金:《如何在“百年未有之大变局”中理解中国角色》,《探索与争鸣》2019年第1期。

[5] 柴葳、董鲁皖龙:《我国教育总体发展水平进入世界上行列》,《中国教育报》2015年12月11日。

[6] 《全球教育界采纳并发布教育2030行动框架》,联合国教科文组织, [http://www.unesco.org/new/zh/general-conference-36th/single-view/news/the\\_global\\_education\\_community\\_adopts\\_and\\_launches\\_education/](http://www.unesco.org/new/zh/general-conference-36th/single-view/news/the_global_education_community_adopts_and_launches_education/)。

[7] 《中国拉开全民终身学习活动周帷幕》,人民网, <http://edu.people.com.cn/n/2013/1013/c1053-23185083.html>。

[8] 《PISA2018测试结果正式发布》,中华人民共和国教育部, [http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xwfb/gzdt\\_gzdt/s5987/201912/t20191204\\_410707.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/s5987/201912/t20191204_410707.html)。

[9] 《教师教学国际调查结果公布 上海教师职业认可度高》,人民网, <http://edu.people.com.cn/n1/2019/0620/c1006-31169719.html>。

[10] 《中国向基辅第一东方语言学校提供视听教学设备》,新华网, [http://www.xinhuanet.com/world/2016-11/23/c\\_129374871.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2016-11/23/c_129374871.htm)。

[11] 《中国援建的柬埔寨桔井大学启用》,人民网, <http://world.people.com.cn/n1/2018/0426/c1002-29951075.html>。

[12]《东盟国家职业教育共享“中国机遇”》,新华网,http://www.xinhuanet.com/thailand/2017-08/08/c\_129675214.htm。

[13]《让中国的科技创新造福全人类》,光明网,http://epaper.gmw.cn/gmrb/html/2019-04/18/nw.D110000gmrb\_20190418\_4-12.htm。

[14]《中国政府奖学金:引领来华留学高质量发展》,中国政府网,http://www.gov.cn/xinwen/2018-07/06/content\_5304059.htm。

[15]《从“一带一路”国际合作高峰论坛看十大民生获得感》,新华网,http://www.xinhuanet.com/world/2017-05/15/c\_1120976775.htm。

[16]《第二届中国—东盟教育部长圆桌会议召开》,中华人民共和国教育部,http://www.moe.gov.cn/jyb\_xwfb/gzdt\_gzdt/moe\_1485/201608/t20160803\_273770.html。

[17]APEC,“APEC Education Strategy”,http://mddb.apcc.org/Documents/2017/HRDWG/EDNET/17\_hrdwg\_ednet\_003.pdf。

[18]中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所:《上海合作组织发展报告2017》,北京:社会科学文献出版社,2017年,第296-297页。

[19]习近平:《习近平谈治国理政》第二卷,北京:外文出版社,2017年,第450页。

[20]《贸大“国际组织人才基地班”本科培养显成效 出国深造率达64.9%》,对外经济贸易大学新闻网,http://news.uibe.edu.cn/info/1394/24602.htm。

[21]《清华招办主任:清华大学今年新增两个本科培养项目》,新华网,http://www.xinhuanet.com/2017-04/29/c\_1120896237.htm。

[22]《联合国驻日内瓦办事处会议管理部口译司司长李正仁来二外讲学》,北京第二外国语学院,https://www.bisu.edu.cn/art/2017/3/31/art\_9925\_136240.html。

[23]朱旭:《中国参与全球治理的政策主张与历史经验——基于党代会政治报告的分析》,《西安交通大学学报(社会科学版)》2021年第2期。

[24]秦亚青:《全球治理:多元世界的秩序重建》,北京:世界知识出版社,2019年,第262页。

[25]仇华飞:《习近平推进和引领全球治理体系变革理论与实践研究》,《陕西师范大学学报(哲学社会科学版)》2021年第1期。

[27]黄仁伟:《新兴大国参与全球治理的利弊》,《现代国际关系》2009年第11期。

[28]袁利平、周丽敏:《后疫情时代全球教育治理体系重塑——人类命运共同体的视角》,《社会科学战线》2021年第7期。

[29]Burnett N.,“UNESCO Education: Political or Technical? Reflections on Recent Personal Experience”, *International Journal of Educational Development*, 2011, 31, pp. 315-316.

[30]李东燕:《全球治理——行为体、机制与议题》,北京:当代中国出版社,2015年,第15页。

[31]Chung B. G., Jeon I. S., Lee R. H., Lee I., Yoo S. S., “Global Governance of Education and Training: as Reviewed from Jomtien via Incheon to New York”, *Asia Pacific Education Review*, 2018, 19, pp. 319-336.

[32]Burnett N., “Invited Essay: It’s Past Time to Fix the Broken International Architecture for Education”, *International Journal of Educational Development*, 2019, 68, pp. 15-19.

[33][38]吴志成、王慧婷:《全球治理能力建设的中国实践》,《世界经济与政治》2019年第7期。

[34][35]张民选:《疫情下的教育国际公共产品供给:世界危机与中国行动》,《比较教育研究》2021年第2期。

[36]俞懿春:《“一带一路”是可持续的公共产品》,《人民日报》2017年4月16日。

[37]本报评论员:《为完善全球治理体系变革提供新思路新方案》,《人民日报》2018年8月31日。

[39]张海滨、刘莲莲:《服务国家战略,积极推进中国国际组织人才培养——2019年北京大学国际组织人才培养论坛综述》,《国际政治研究》2019年第6期。

[40]张汉、赵寰宇:《中国大学如何培养全球治理人才?——美国研究型大学的经验及其启示》,《经济社会体制比较》2019年第1期。

[41]张民选:《国际组织与教育发展》,上海:上海教育出版社,2010年,第282-284页。

[42]孙进、燕环:《全球教育治理:概念·主体·机制》,《比较教育研究》2020年第2期。

[43]王明国:《全球治理引论》,北京:世界知识出版社,2019年,第123页。

〔责任编辑:李本红〕