

## ■ 高教治理

DOI:10.15998/j.cnki.issn1673-8012.2023.03.003

# 作为软实力工具的国际高等教育： 一个案例分析及启示



吴合文, 石耀月

(陕西师范大学 教育学部, 西安 710062)

**摘要:**国际高等教育在国家文化软实力建设上起着重要的作用。国际高等教育既包含内在的教育价值,也有着强烈的政治诉求。作为软实力工具的国际高等教育,政治诉求是目的,教育价值是实现这一目的的手段,西方国家设计并实施了一系列通过教育扩展公共外交进而提升国家软实力的国际高等教育项目。以美国的富布莱特项目为例,分析其运行逻辑,从该案例分析中可以发现,该项目的核心价值是维护国家利益和意识形态传播,其基本逻辑是遵循教育交流规律发展公共外交、瞄准关键群体进行文化传播,以此推动国家文化软实力提升。我国在发展文化软实力的进程中,要切实观照国际高等教育的地位和多重功能,结合自身发展实际,融合不同建设主体,致力于国家教育质量和文化软实力水平的提升。具体路径包括:提高站位,重视国际高等教育服务国家利益的工具价值;聚焦重心,强化国际高等教育交流的深度和广度;双向联结,实现文化软实力与公共外交的协同共赢。

**关键词:**国际高等教育;软实力;公共外交;价值逻辑

[中图分类号]G649 [文献标志码]A [文章编号]16738012(2023)03004012

党的二十大报告明确要求,到二〇三五年,“国家文化软实力显著增强”<sup>[1]</sup>。教育作为软实力的重要组成部分,在国家和地区间政治、经济、文化等领域交往和关系建构中具有重要作用<sup>[2]</sup>。经过时间洗涤沉淀而来的教育是一种文化符号,是传播教育价值及其理念的载体,也是传递国家文化、塑造国家形象的重要媒介和教育软实力的组成部分<sup>[3]</sup>。在各种教育形式中,国际高等教育是提升国家文化软实力最直接的载体和工具。国际高等教育兼具教育价值和政治价值,通过高校人员的跨境流动

修回日期:20230309

基金项目:国家社会科学基金(教育学)一般课题“访学经历对高校教师学术生产力影响的动态整合研究:效应与路径”(BIA170202)

作者简介:吴合文,男,湖北钟祥人,陕西师范大学教育学部教授,管理学博士,博士生导师,主要从事高等教育管理研究;  
石耀月,女,河南南阳人,陕西师范大学教育学部博士生,主要从事高等教育管理研究。

引用格式:吴合文,石耀月.作为软实力工具的国际高等教育:一个案例分析及启示[J].重庆高教研究,2023,11(3):4051.

Citation format: WU Hewen, SHI Yaoyue. International higher education as a tool of soft power: a case study and enlightenment[J]. Chongqing higher education research, 2023, 11(3): 4051.

和学术资源交换,客观上加速本土优秀文化传播,促进国家(地区)间不同地域的文化理解,同时助力高校完善学术研究的全球视角,并加快与国际研究接轨的步伐。在这种思考逻辑下,国际高等教育的教育价值得到学界的一致认可。当把国际高等教育当作提升国家(地区)文化软实力的工具时,国际高等教育的政治目的和价值是其核心。国际高等教育的政治价值并未得到充分研究,这限制了我们对国际高等教育的发展。作为美国发展软实力的一项标志性举措,富布莱特项目是美国国际高等教育的一个品牌。该项目长期打着教育文化交流的旗帜,资助了大批发展中国家和地区精英人士到项目国交流,通过参与者的传播,给很多人带来了错觉,使他们不能带着批判的眼光看待国际高等教育项目。本文以该项目为例,从历史发展和现实表现对该项目进行深入分析和批判,澄清真相,以正视听,促使我们能以批判的视角看待国外教育交流项目,并完善我国的国际教育交流项目。

## 一、国际高等教育的软实力意蕴

国际高等教育不是一个超然于物外的运行体,它受到政治、经济、文化和社会发展等综合因素的影响和驱动。国际高等教育既包含内在的教育价值,也有着强烈的政治诉求。对主办方而言,作为软实力工具的国际高等教育,表达和实现政治诉求是其必然目的,教育价值是实现这一目的的手段。

### (一)国际高等教育的功能冲突

国际高等教育有着多重功能,这些功能存在一定程度的冲突。国际高等教育有多重内涵,我们可以从国际主义、国际关系、国际交往、国际服务贸易、国际竞争等多重角度进行解读。这种概念的多元性也使得利益相关者从不同立场看待国际高等教育,包括信息立场、安全立场、意识形态立场、务实立场等。由此,对国际高等教育的理解产生了两种相互冲突的观点:一种观点强调高等教育对国家(地区)发展和对外政策的直接影响;另一种观点强调大学与其教育使命之间的内在联系。一方面,那些强烈感受到区域发展紧迫感的人认为,大学必须满足国家(地区)在世界事务中的紧迫需求;另一方面,那些珍视大学古老传统和学术精神的人认为,大学对世界事务的贡献应该主要是其学术的副产品<sup>[4]</sup>。这两种观点是对国际高等教育理解张力的两个极端。

强调国际高等教育内在教育使命的机构和学者逐渐形成了国际理解教育的理念,主张国际高等教育要与改善人类社会紧密联系起来。美国国际教育研究所所长斯蒂芬·达根(Stephen Duggan)本着“科学与教育没有民族和意识形态界限”的信念,认为国际学生和学者交流应该只服务于国际理解和人类福利的中立事业<sup>[4]</sup>。联合国教科文组织是国际理解教育的倡导者和推动者,认为“享有共同的价值观和共同命运的意识,是一切国际合作项目的基础”<sup>[5]</sup>。在此基础上,许多机构和学者从文化交流、人类繁荣、人文主义等不同角度阐释了国际理解教育的内涵。持该立场的人认为国际高等教育是政治中立的,有着自己内在的教育目标,旨在推进科学和艺术进步,帮助人们改善思维和扩展自己的多元文化理解。

强调政治驱动的国际高等教育观坚持教育和知识根植于民族国家,认为竞争是国际高等教育的主旋律。汉斯·德维特(Hans de Wit)和菲利普·G.阿特巴赫(Philip G. Altbach)认为,除了和平与相互理解,安全和对外政策的理论也越来越多地占据主导地位。最初是偶然的和个别的活动演变成有组织的国际教育计划,更多的是由政府而不是大学推动的<sup>[6]</sup>。国际高等教育项目都包含这样一种假设,认为国际交流项目可以提高一个国家(地区)的吸引力、声誉和国际地位。富布莱特项目、英国文化教育协会、德国学术交流中心、伊拉斯谟计划都体现了将高等教育与国家权力联系起来的外交政策战略。英国文化教育协会在世界各地设有办事处,有时还作为英国大使馆的附属机构运作,将自己描述为英国的国际教育机会和文化关系组织。德国学术交流中心也扮演着类似的角色。这一观点最后形成了国际高等教育作为软实力工具的系统思想。国际高等教育成为一种公共外交的工具,主要

目的是用来接触、告知和影响境外公众。支持者认为,只要国际高等教育得到公共资金的支持,就应该为国家(地区)的海外利益做出贡献。随着国际竞争局势的发展,强调国际高等教育政治诉求的观点逐渐占据主导。虽然说高等教育软实力工具价值主要源自政治驱动的观点,但国际高等教育的教育价值也是软实力提升的重要基础。

## (二)作为软实力工具的国际高等教育

约瑟夫·奈提出了软实力的概念,用来描述一个国家通过其文化、价值观和外交吸引或影响他人的能力,而不是通过使用威逼或利诱的手段<sup>[7]</sup>。在正常情况下,知识的传播通常是由于自身的吸引力,表明其内在的能力,以自身的优点说服他人<sup>[8]</sup>。由此看来,高等教育是软实力的理想工具。

国际高等教育在国家文化软实力建设上的假设和实践由来已久。在中世纪,当第一批大学创建时,高等教育已经是软实力的来源。在欧洲,意大利的不少高校以及巴黎的索邦大学,对欧洲大陆各地精英的学术生活产生了巨大影响。学生和学者的流动性自大学成立之初就已成为其特征。在中世纪,拉丁语几乎是学术领域的通用语言,它保证了知识和研究方法的广泛传播,欧洲高校与拜占庭和阿拉伯文化有关的学者也保持着交流。特别是在中世纪早期,这些高校在学术发展方面比西欧的同行要先进得多,成为向欧洲扩散知识的中心。近代在殖民统治对地方精英甚至更广泛的人口施加软影响的目标下,教育被用作在海外推进和扩大国家利益的工具<sup>[9]</sup>,并发挥了核心作用。二战后,教育在提升国家影响力方面仍然发挥着重要作用。在阿特巴赫和皮特森(Altbach & Peterson)看来,高等教育的软实力是通过对知识和科学生活的影响以及在世界范围内传播思想来行使的。从境外吸引学生和学者到高等教育机构中来,被认为是培养个人对特定国家(地区)的理解与支持的有效方法,教育还促进了参加交流的国家(地区)之间的相互了解<sup>[10]</sup>。

高等教育作为软实力工具的实现路径包括提高文化吸引力、彰显校友影响力、改变价值观等。首先,国际学者和学生在学习流入地的实践增加了对东道国的积极态度,包括对文化、政治体系和价值体系的认知等。这些假设在国际高等教育的历史中一直非常稳定。其次,国际学生被视为经济和社会意义上的精英,返回生源所在地后将在本地获得有影响力的职位,这将有利于教育输出国的政治影响。最后,国际教育经验还被假定会产生政治取向的变化,促进其对输出方价值观点的认可。在全球大国之间不断变化的关系中,西方世界利用国际高等教育作为公共外交的工具,通过直接和间接的政策设计获得软实力。

## 二、对典型案例的批判性分析

由美国国务院支持的富布莱特项目是通过国际高等教育提升软实力的典型例子,美国政府官员经常将其视为“美国伟大的外交资产之一”。该项目主要通过资助人文社科领域的学者开展研究,走精英路线,在精英人才中进行价值输出,对项目输入国来说是一种高层次的文化入侵,在文化上折射了美国民族主义、全球主义的意识形态立场。约瑟夫·奈认为,影响他人行为的3种基本方法是:进行威胁或胁迫、提供奖励或报酬、通过吸引对方想要你想要的东西<sup>[11]</sup>。富布莱特项目正是通过第三条路径逐步为提升美国的软实力做贡献的。

### (一)维护国家利益和意识形态传播是富布莱特项目的核心价值

富布莱特项目产生于文化教育交流从个人利益向国家利益转型的大背景下。虽然文化和教育交流计划在第二次世界大战之前就已经存在,但私人利益一直是大多数举措的重中之重。卡内基基金会和国际扶轮社(Carnegie Foundation and Rotary International)等组织的领导人认为,国家和个人之间更密切的文化关系和互动将减少导致战争的敌意和误解,这一原则在第一次世界大战后越来越受欢迎,学者们通常将其描述为“国际主义”。直到20世纪30年代末,美国政府机构才在文化关系领域

发挥主导作用,在国务院内成立了文化关系司(Division of Cultural Relations),并于1940年成立了美洲事务协调员办公室(the Office of the Coordinator of Inter-American Affairs)。这些机构活动的范围很广,既包括传统的宣传活动,还包括教育、营养、语言和卫生项目的交流。在第二次世界大战期间,广义的文化关系逐渐形成,美国政府重新定义了文化交流项目的效用和目标,个人参与文化外交关系(包括通过教育交流项目)的模式逐渐削弱。《退伍军人权利法案》扩大海外教育补贴的经验和教训直接影响了富布莱特项目的实施,并在从个别文化外交向冷战时期更集中的文化项目的转变中发挥了重要作用。《退伍军人权利法案》在国外教育补贴的迅速扩大,凸显了冷战期间教育交流作为外交工具的重要价值,并帮助形成了美国教育交换计划的框架,包括最成功的政府资助的交换计划——富布莱特项目<sup>[12]</sup>。

富布莱特本人也是出于政治考量而提出富布莱特项目。1945年,时任美国参议院议员的詹姆斯·威廉·富布莱特(James William Fulbright)认为,在国家安全方面,美国与其他国家间的相互理解将成为未来发展最为重要的议题<sup>[13]</sup>。富布莱特提议的核心是相信教育交流可能是解决国际冲突的一种合适的新方法。同年9月,富布莱特向国会提出一项修正美国《1944年剩余财产法》(Surplus Property Act of 1944)的法案,该法案被描述为“授权使用通过在国外出售剩余财产而建立的信贷,从而通过交换教育、文化和科学领域的学生来促进国际福祉”<sup>[14]</sup>。1946年,出于政治考量,富布莱特重新设计了法案,新的修正案提议“指定国务院作为处理美国大陆、领土和属地以外剩余财产及其他用途的机构”<sup>[14]</sup>,并提出一项关于教育交流计划——“富布莱特项目”。他提议通过向海外租赁国出售战争盈余的方式,与其他国家建立教育交流项目,资助他国及本国学者进行教育、研究、学习等活动。同年8月,杜鲁门总统批准《富布莱特法案》(Fulbright Act)使之成为法律。

美国政府启动和推进富布莱特项目的核心是传播“美国价值”。富布莱特项目以相互理解的语言为框架,从一开始就是一场“权力的演习”。萨姆·勒波维奇(Sam Lebovic)对该项目的早期形成进行了探索,描绘了该项目早期实践和说辞的核心政治:美国官员坚持批量销售可用和不可用的“战争垃圾”来资助该项目,通过“教育交流”获得“无形利益”<sup>[15]</sup>。无论是通过美国人赞助的出国旅行,还是外国人访问美国,该项目的目标是“通过传播美国价值观和制度并使其合法化,为美国的领导地位创造一个安全的世界”。富布莱特推动该项目的前后行动和言语也深刻表明其本质所在。从1944年参加伦敦国际教育会议开始,富布莱特反复强调美国自身利益与教育领域国际合作之间的重叠<sup>[14]</sup>。二战后,美国形成了“美国民族主义全球主义”的意识形态,这是新的国际主义意识和强化的例外主义观念的融合。富布莱特本人是“美国全球主义愿景”的拥趸,认为“美国不仅要参与世界事务,而且由于其实力和道德优越感的实施,美国必须起到带头作用”<sup>[14]</sup>。值得注意的是,该项目的主要目的“不是科学的进步,也不是学术的促进”,而是“国际理解”,富布莱特将其定义为“对国家刻板印象的双向打破”,强调“对外交流是美国正面形象的载体”<sup>[16]</sup>。而更深层次的政治和意识形态潮流引导了美国富布莱特项目的早期性质。富布莱特项目是在美国上升到全球强国地位,且外交政策制定者专注于建立美国意识形态、经济和军事在全球占据主导地位的时候成立的,尽管该项目成立之初强调自身的非传播性质,但随着美苏冷战的加剧,逐渐发展出一个强大的意识形态传播机制,最终服务于美国的外交政策目标。冷战结束后,富布莱特项目的重心转向东南亚国家,1990年至1995年,美国与东南亚相关国家签署了6项新的交流协议。“911事件”之后,公共外交被美国政策圈视为打击恐怖主义的一种手段,其相关活动表明,富布莱特项目是美国公共外交的一个持久组成部分,因为它适应了外交政策的关切。尽管在这一时期的政治、经济、社会和技术发生了巨大变革,但富布莱特项目自成立以来一直保持着它的重要性<sup>[17]</sup><sup>4</sup>,直到今天仍在继续为美国的文化传播和政治外交服务。

富布莱特项目的基础是法律和政策,通过法律和政策实现项目的合法化和可持续性。《富布莱

特法案》是富布莱特项目的起始法律基础。由于出售战争剩余物资为富布莱特项目提供资金援助的不可持续性,1948年参议员亚历山大·史密斯(Alexander Smith)和众议员卡尔·蒙特(Karl Mundt)提出《美国国际新闻与教育交流法案》(*The United States International Information and Educational Exchange Act*),即《史密斯-蒙特法案》(*Smith-Mundt Act*)。法案要求美国政府以最低限度出售在国外的租赁物资,以促进国家之间的相互交流,并要求政府启动拨款以资助访美研修和学习的外国学者。《史密斯-蒙特法案》于1948年获得国会一致通过,1950年由杜鲁门总统签署而正式生效。作为《富布莱特法案》的补充,《史密斯-蒙特法案》为富布莱特的学者交流项目提供了更为广泛的资金来源,推动该项目在全球范围内持续推行。《史密斯-蒙特法案》以一种更加单边的方式,强调通过教育交流和宣传在海外宣传美国形象。在20世纪50年代,富布莱特项目必须应对许多挑战。一方面,到20世纪50年代末,美国从海外销售盈余中获得的收入已接近枯竭,而富布莱特项目被武断地限制在与这些可获得收入的国家(地区)实施;另一方面,富布莱特项目取得了巨大的成功,政策制定者认为有必要扩大其影响范围<sup>[18]</sup>。1961年,国会通过了众议员韦恩·海斯(Wayne Hays)和富布莱特联合提出的《共享教育文化交流法案》(*The Mutual Educational and Cultural Exchange Act*),又称《富布莱特-海斯法案》(*Fullbright-Hays Act*)。随着《富布莱特-海斯法案》的实施,国际教育交流项目确实已成为“美国外交政策不可撤销的组成部分和外交关系的‘第四维度’,与更传统的外交政策元素,即政治、经济和军事交织在一起”<sup>[19]</sup>。它提高了美国各种教育和文化交流活动之间的协调程度,获得了更多的资金来源,并加强了外国奖学金委员会的作用。同样值得注意的是,尽管富布莱特项目在过去几十年里得到持续推动,但美国并没有颁布新的立法,1961年的《富布莱特-海斯法》至今仍是交流计划的立法基础<sup>[17]78</sup>。这使美国政府致力于世界范围内的教育和文化交流,也标志着美国政府试图“在战后世界的国际教育和智力合作中发挥领导作用”的开始<sup>[19]</sup>。这一过程为成千上万的境外学者和学生提供了学习美国价值观和政治理想的机会,而美国的教育工作者和海外学生则有机会传播有关美国观念和生活方式的信息。富布莱特项目逐步发展成为一种有目的和强有力的外交接触形式,其核心特点是软实力。时至今日,富布莱特项目成功打造了美国最大的教育文化交流平台,通过资助国际学生和学者到美国学习,培养他们的亲美意识,使他们学成归来后能宣传美国的社会文化和政治制度<sup>[20]</sup>。

从富布莱特项目在中国的启停中,同样可以看出国际高等教育在国际关系中的工具价值,以及传播意识形态的核心价值。富布莱特的灵感之一来自“庚子赔款”奖学金协议。在一次美中教育和文化关系会议上,富布莱特承认,他在提出交换计划时就考虑到了“庚子赔款”奖学金。“我可以这样说,一个先例是‘庚子赔款案’,这也是为什么富布莱特法案规定的第一个协议是与中国达成的原因之一。”<sup>[17]60</sup>由此,中国也成为第一个与之签订富布莱特项目的国家。随着特朗普政府在2017年初推出“美国优先”的民族主义外交政策,富布莱特项目受到了直接挑战。2020年7月14日,特朗普宣布中止与中国内地以及中国香港特别行政区有关的所有富布莱特交流项目。上述外交政策的变化,引起了国际教育界及其倡导者对交流项目在促进美国公民和境外公民交往关系方面所发挥的作用质疑。项目支持者认为,此类关系的减少可能会在无意中削弱美国的软实力,以及由此产生的长期利益;它还可能阻碍以非强制性和非威胁性的方式实现国家外交政策目标的努力<sup>[21]</sup>。虽然富布莱特项目一直被宣传为具有“高度的自主性”“强调非政治性”,但从富布莱特项目在中国的启停历程我们可以看出该项目对政治有着强烈的依附性。

## (二)以教育交流推动软实力提升是富布莱特项目运行的基本逻辑

通过教育进行人员、信息、理念及价值观的交流,与经由国际宣传、倾听和倡导的交流方式有着明显的区别。教育本身具有长周期性、未来性和因积累而带来的滞效性等显著特性,教育外交是一项以人才成长周期为最短期限的事业,其目标是培养国际关系学领域常涉及的群体——“隐蔽的说服

者”,无法用一时的传播效应和量化指标衡量,短期内没有速效之功,其效果往往要到十余年甚至数十年之后才能充分显现出来<sup>[22]</sup>。此外,国际教育交流还需要利用人际关系和网络。为此,富布莱特项目在价值传递和管理策略上进行了精心设计与全面包装,其内核指向和服务于国家文化软实力提升。

### 1. 价值逻辑:遵循教育交流规律发展公共外交

富布莱特项目既是一个教育交流项目,也是一个公共外交的工具。在实际运行中,富布莱特项目打着教育交流的旗号开展公共外交。美国历来重视通过对外开展教育交流的方式达成其公共外交中的某些目的,富布莱特项目就是以教育交流促进国家外交发展的典型。作为由联邦政府资助的第一个教育交流计划,富布莱特项目将教育交流活动确定为美国外交关系的一个独特领域和宣传美国价值观与信仰的有形载体,体现了美国在文化外交上的长效追求<sup>[23]</sup>。富布莱特项目的多元文化主义特征为美国提供了一个塑造国际形象、提升国家文化软实力的工具,拓宽了开展公共外交的渠道。公共外交中的文化外交具有隐蔽性、渗透性和长期性特点,富布莱特项目对参与者资格的严格筛选,特别是项目内容涉及的“向母语为非英语的国家教授英语语言”“美国学者外出访学同时积极传播美国文化”以及“通过教育交流发展美国的外交关系”“各国访学交流的学科领域由美国主导”等多个层面,都可以看出其中内含的政治因素。换言之,国际高等教育早已成为美国对外交往、输出意识形态的重要手段和载体,通过知识流动的方式加强与其他国家(地区)之间的对外联系,也潜移默化地向合作方进行文化渗透。

富布莱特项目通过信息工具和教育-文化工具的融合来实现其软实力工具价值。在国际交流视域下,国际高等教育的功能冲突体现为教育交流活动的归属争议:对立的信息视角阵营和教育-文化视角阵营。信息视角阵营认为,由于参与者是由美国纳税人的钱支持的,美国公众应该从他们的投资中获得一些有形的利益。资助需要有一些附加条件,无论这些条件是隐含的还是明确的。从信息的角度来看,富布莱特项目是美国公共外交工具箱中的一件利器。按照这种思路,富布莱特基金受助人成为政府与域外目标受众沟通的另一种“媒体”。由于富布莱特项目的参与者是由美国政府赞助的,那些同意信息视角的人会期望参与者在境外扮演“大使”的角色。相反的观点认为,教育和文化交流活动应该为了它们自身的利益而进行,不应受美国外交政策议程的影响。它们在本质上是有价值的活动,不必是战略性的<sup>[17]130-131</sup>。理查德·阿恩特称富布莱特项目的历史被“交流外交的文化目标和宣传目标之间的内在紧张关系”所困扰<sup>[24]</sup>,富布莱特项目管理者努力在支持美国外交政策利益和遵循教育交流价值之间取得适当的平衡。在服务公共外交的前提下,富布莱特项目强调了学术交流的价值,交流由双方相关机构进行,没有与美国建立对接机构的,由美国在当地相关机构或组织提供,项目管理者通常以教育文化交流的方式而不是信息宣传方式推进富布莱特项目。对双方相关机构而言,他们认为学术质量是富布莱特项目寻求进一步外交成果的先决条件,没有学术质量的坚实基础,该项目将无法得到合作方和高等教育机构的尊重或重视。富布莱特项目注重在避免指责的情况下达到目标,具体实施策略包括:设计包含大量深思熟虑的项目;提供有效的选择、定位、指导和跟踪;最大限度地利用资助者所代表的专业领域,以及他们的个性、个人联系和附带活动;简化政策和程序<sup>[17]134</sup>。政府支持的富布莱特项目还通过非政府的外衣来建立它的声誉并促进其在海外被接受:外国奖学金委员会的10名成员中有8人是著名的私人教育工作者而不是政府雇员;在美国负责项目支持的所谓合作机构是著名的私人非营利和专业教育协会;境外的双边委员会及其双边理事会不是任何一方政府的工具,而是为了双方的共同利益而独立运作的委员会和理事会<sup>[25]</sup>。在富布莱特项目的宣传材料、年度报告、评估研究等相关材料中,始终有“联系接触”与“增进理解”的措辞表述。在运行过程中,项目注重遵循教育价值规律,但最终目的是开展公共外交,服务美国国家利益。

富布莱特项目的资助史和管理架构也揭示了它的价值逻辑。从资助史可以看出,富布莱特项目

与国家利益是紧密联系在一起的,美国政府通过资助这一政策工具引导富布莱特项目服务于国家利益。在20世纪60年代后期的财政削减和70年代的经济停滞之后,富布莱特资助资金在80年代里根政府期间开始增加,并在1994年达到顶峰,还在1990—1997年新成立了10个新的“富布莱特委员会”,“9·11事件”和全球反恐战争的到来促使资助资金重新增长<sup>[25]</sup>。从富布莱特项目的管理架构也可以看出,其本质上是一个政治项目。富布莱特最重要的委员会——富布莱特外国奖学金委员会(FFSB)在制度上受政治结构的约束,董事会成员都是政府任命的,多数成员来源于政府。正如在沃尔特·约翰逊(Walter Johnson)和弗朗西斯·科利根(Francis Colligan)提供的关于该项目历史的内幕报道中所指出的那样,“人们所说的关于董事会的话,在很大程度上也反映了国务院的工作”。

## 2. 管理逻辑:瞄准关键群体服务文化传播

富布莱特项目每年向来自美国和其他超过160个国家(地区)的约8000名学生、相关领域学者和专业人士提供资助,以促进参与者在对方国家(地区)学习、教学、研究以及思想交流。富布莱特项目瞄准关键群体,注重遴选最符合美国价值传播的对象,进而通过维护“一种积极的全球形象案例”来提升国家的软实力。

富布莱特项目在筛选本国访问学者时,会带有目的地选择一批“非官方交流大使”。项目的候选人往往需要经历严格的申请程序,才会确定最终的受赠者名单。美国学者在申请过程中,通常要以竞争方式展开角逐,经过层层考核来确定最终人选。严苛的筛选程序是为了确保参与该项目的美国学者在出国交流时积极、准确地描绘美国的文化和历史,宣传美国的价值理念及其治理理念。因此,富布莱特外国奖学金委员会在挑选项目学者时,会试图选择一批成功的“美国非官方大使”,以促使其在对外交流过程中能够广泛地向合作方传输美国的文化体系、生活方式和意识形态等内容。富布莱特项目借助向各域外派遣“交流使者”的方式,既实现了美国文化的广泛传播,也在重塑不同国家(地区)对于美国国际形象的认知。

富布莱特项目遴选的基本原则是精英主义。乘数效应强调了精英参与的必要性,这种观点认为精英们将成为意见领袖,并将处于有利地位,与目标社会中的其他人分享他们的文化知识。曼海姆认为精英阶层是公共外交的目标,他将公共外交定义为“一个国家的政府影响另一个国家的公众或精英舆论的努力,以使目标国家的外交政策变得有利”<sup>[26]</sup>。在公共外交努力所指涉的各种潜在精英目标中,学生和学者是未来意见领袖的主要力量。教育对一个人的世界观的形成起着重要作用,教育交流作为一种公共外交工具的应用正是基于这样一个前提,即交流将长期建立母国和东道国之间的国际合作和友好关系。如果这种交流是在精英阶层、舆论领袖之间形成的,那么公共外交的效果就更加明显了。国际高等教育在本质上是一项精英活动,富布莱特基金受助人的经历可以被理解为精英获得资助国价值理念和专业知识的过程。精英在社会生活中处于有利地位,通过文化交流获取特定的知识,在职业生涯中充当价值宣传者,能够影响他人对其他国家(地区)的看法。精英主义原则是富布莱特项目不可分割的一部分,它对项目的成功至关重要。富布莱特项目学者参与了许多精英活动,当精英或未来的精英在项目活动中相互接触时,他们已经被赋予价值传递者的中介角色。访学者即使不可能成功地成为美国权力的代理人,也会成为证人<sup>[16]</sup>。从交流外交的理论基础来看,青年交流具有很高的潜在乘数效应。由于交流经验的影响被认为是终生的和持久的,所以交流接触场景发生得越早越好。富布莱特本人希望该项目的重点是“为学生和年轻人提供最大数量的项目机会”而不是学业成绩。在项目候选人的筛选过程中,我们可以看到一种传播美国特定形象的尝试,以及一种确保被资助者有充分准备走出象牙塔与更多外国人互动的尝试。正如富布莱特外国奖学金委员会对教育基金会的指示,“项目阶段应该集中在那些为协会提供最大机会的项目上,尤其是与外国年轻人的联系”。正如富布莱特后来解释的那样,“我最初的想法不是为所有有需要的人提供普通教育项目,

而是通过重要国家的明智领导来影响政治事务”。因此,学术交流本身并不是其目的,而是一种影响国际精英的手段,并为更广泛的政治影响奠定基础<sup>[14]</sup>。

富布莱特项目注重培养参与者的“兴趣意识”。项目管理旨在让域外访学者了解美国历史和现代社会的发展,以便“激励他们想要更深入地了解这个国家的人民和文化等不同的方面”。富布莱特项目受资助者的经历是该项目目的、影响和声誉等问题的核心,富布莱特奖学金获得者是交流外交文献中所讨论的“人的因素”<sup>[27]</sup>。麦克莱伦认为,国际交流计划是激发和保持个体对“计划发起国”兴趣的有效策略,它发挥的重要性不可预估<sup>[28]</sup>。富布莱特项目通过邀请不同国家(地区)的学者访美开展学习与研究,以培养他们对美国文化的兴趣和求知欲,加深对美国社会基本情况的认识。在资助期间,“富布莱特学者”被期望与他人分享他们的文化,并学习东道国的文化,被称为“大使”或“文化调解人”。富布莱特项目早期鼓励参与者通过公开演讲和家访与当地人的接触,现在志愿服务已经取代了公开演讲,代表着比公开演讲更小规模的文化学习,强调交流的质量而不是数量<sup>[17]191</sup>。

从富布莱特项目的发展中可以看出,该项目一直是美国开展公共外交和拓展软实力的工具。其发挥作用的主要方式是通过影响精英群体来传播美国价值,进而影响域外相关方的舆论和政策取向。虽然在运行过程中也存在着对该项目运行价值的争议,但这种争议表象下的最终目标还是提升美国软实力。富布莱特项目从1946年创立至今,涵盖的学科交流范围日趋广泛,其凭借多元化的项目模式,潜在地将美国的主流价值体系辐射和渗透到不同国家(地区)的多个研究领域中。随着美国政府将富布莱特项目政治功能扩大并成为美国单边主义的表达载体,其软实力工具价值的演化值得各方关注。

### 三、发挥与增进我国国际高等教育软实力价值的有效路径

国际高等教育是提升国家文化软实力的重要工具,但这并不是说更多的交流就一定能产生更好的效果。这种工具价值能否得以有效发挥,取决于我们看待国际高等教育的立场以及采取的具体举措。一方面,我们要重视国际高等教育的工具价值,正确认识域外教育合作的意图和目的,深切认识到国际高等教育的根本利益所在,将工具价值融入我国国际高等教育的各个环节;另一方面,我们要重视国际高等教育的教育价值,提高国际高等教育的质量,增强自身的教育吸引力。富布莱特项目采取高等教育跨国流动的方式,有目的地推动各界对美国文化的理解和认同,扩大了美国文化和价值的影响力及传播范围。在项目演进过程中,美国国务院、参与高校、访学学者等在统一的项目框架中承担着不同角色,履行着各自不同的工具价值和使命。鉴于此,我国在发展文化软实力的进程中,要切实观照国际高等教育的地位和多重功能,结合自身发展实际,融合不同建设主体,共同致力于国家教育质量和文化软实力水平的提升。

#### (一)提高站位:重视国际高等教育服务国家利益的工具价值

服务国家利益和对外战略是国际高等教育在全球交往中的根本。从富布莱特项目的启动和发展中,可以看出该项目服务于美国国家利益的根本价值取向。虽然相互理解是富布莱特项目相关政策的修辞,但这种抽象概念被政策制定者充实之后借助美国的综合实力就变成了单一价值的传播。我国在推进国际高等教育的过程中,也要做好通过国际高等教育服务国家利益和对外战略的顶层设计。要明晰国际高等教育在国家发展战略中的重要地位,在扩展国际交流项目的动机清单中提高“国家利益和对外战略”的优先等级,并采取相应措施革新国际交流的项目形式、运作方式和评价模式。

采取积极措施促进国际教育交流服务于国家利益和对外战略,首先需要关注出国交流的学生和学者的交流立场。其出国交流学习的是先进知识和技术,要坚定自己的价值立场,特别是要注意在回国后不能不加筛选、以偏概全地传播相关知识,应重点考虑将习得的知识科学地迁移到研究和教学



中,在提高国际化思维和全球思维的同时,分析背后的价值理念和影响机制。国际教育交流项目不仅是学习外界的优秀学术成果和文化,其间也往往伴随着学者对本土文化的积极输出。通过开展国际合作,主动向外界传播本土优秀传统文化,促使文化在交流、碰撞、合作中获得新的发展与突破。其次,要通过国际交流项目广泛吸引世界各地的学生和学者,向世界展示我国的先进文化。历史地看,基于本国利益的狭隘观念,以强迫和捆绑附带条件的方式开展相关项目,最终必然不利于软实力的提升<sup>[29]</sup>。在美国走向民族主义和单边主义之时,我国的人类命运共同体思想正在赢得广泛的认可。“美国优先”理念与“人类命运共同体”思想,反映了狭隘国家利益观念与共同利益观念的本质差异<sup>[30]</sup>。人类命运共同体包含着相互尊重、平等交流、合作共赢、成果共享的内在价值,在世界秩序处于大变革的形势下,作为中国方案的人类命运共同体理念继承和发扬了《联合国宪章》的宗旨,提倡相互尊重、理解、合作与团结的精神,以实现人类社会的持久和平与共同利益为使命,具有重要的理论价值和现实意义<sup>[31]</sup>。随着中国在全球影响力的不断提升,越来越多的学生和学者来我国进行交流,我们需要充分发挥自身的文化优势,循序渐进地让国外友人认知和悦纳这一符合人类未来发展的价值体系。国际高等教育不是国家文化软实力建设的权宜之计,而是润物细无声式的长远战略。我们需要正确面对当前的国际竞争局势,充分发挥国际高等教育的软实力作用,以中国智慧塑造更加符合全球利益的价值观,规范和引导全球化向着合理的方向发展。

## (二) 聚焦重心: 强化国际高等教育交流的深度和广度

国际高等教育软实力作用的发挥取决于交流合作的质量和内容,也取决于学生在校园的感受。我国在加快“双一流”建设、增强人才资源综合实力的现实诉求下,要拓展交流的广度与深度,实现国际高等教育纵深化发展,充分发挥国际高等教育在提升国家软实力领域中的作用。

首先,在人员选拔上,要在出国留学和来华留学两方面建立严格的筛选机制。富布莱特项目的参与者要经历严格的筛选过程才能获得最终的访学资格,以确保受众符合项目的价值趋向。这些学者是各自领域具有一定影响力的代表性人物,在促进软实力上可能会发挥更大的领导作用和号召力。其次,在交流效益评价上,要全方位评价教育国际交流的效益和影响。按照过程评价和结果评价结合、短期效益与长期影响并重的原则,制定动态监测的国际交流评估体系。评价内容既要包括学术效益指标,更要重视文化价值传播。第三,坚持教育活动在国际交流中的平民主义立场。美国许多国际教育交流项目采取的是精英主义立场,这种立场与美国的政治体系是一致的。但这种精英主义的方式在大众传媒时代面临着信任危机,正在削弱该国国际教育交流的软实力价值。我们要坚持教育国际交流的平民主义立场。在出国留学上加大资助力度,让不同背景的个体都能承担“文化大使”的责任。在来华留学人员组成上既要有选择地吸纳精英人群,也要资助处于经济社会弱势地位的人群,以充分传播人类命运共同体的理念。第四,推进教育交流合作法治建设。富布莱特项目在1946年就被列入美国法案,成为一项法律受到保护,并能根据形势发展进行调整。相比而言,我国关于国际高等教育的政策更多见诸国家教育规划等文本中,尚缺乏系统性。为促使国际高等教育的有效推进,国家要充分发挥政策工具的指导作用,做好宏观层面的制度设计与规划,以确保高等教育国际交流的规范化、合法化和可持续化发展。第五,探索多样化的资金来源渠道。富布莱特项目设立初期的资金来源于租赁国的战争盈余,后期主要由美国国会提供,并由合作方的政府、主办机构、基金会等提供直接或间接的支持。足额的经费投入是保障高等教育国际交流的重要前提,我们要充分认识到知识的跨境流动在提升文化软实力中所蕴含的巨大潜在价值,在以国家经费投入为主导的前提下,拓宽经费来源渠道,构建灵活、多元的资助体系,为相关项目的顺利实施提供必要的财政支撑。第六,实施常态化管理,加快完善国际交流项目的体制机制建设。富布莱特项目在项目宗旨、人员筛选、团队管理、资金来源、具体实施等方面形成了一系列体系化的建设,并根据情况变化不断调整。进入新时代,我国的国

际教育交流面临新的格局,要通过教育领域的互利互鉴,实现构建人类命运共同体的目的,就必须建立系统化、规模化、多元化的出国访学项目管理机制。根据我国各学科发展的实际需求,针对不同类型的高校,多元化、分层次地优化符合学校自身建设逻辑的管理机制。第七,融合民族文化,打造中国特色的留学品牌项目。软实力不能独立于社会现实而存在,它是主体间构造的,并随时间而改变<sup>[32]</sup>。软实力的内容及其有效性往往取决于人们在特定时刻认为什么是有价值之时,当制度和文化的组织的模式被认可、崇拜,以及模仿它们成为特定系统的一部分愿望时,软实力就会显现出来。特色化、品牌化的国际高等教育项目有利于吸引国外更多优秀学者来华交流,增进彼此之间的沟通和了解。在建设国家留学品牌项目过程中,要立足于本土实际,结合民族特色,将项目发展质量和效益放在首位,并由专业化的管理团队定期对交流人员进行考核与评价,不断优化项目培养质量,提高品牌信誉,循序渐进地扩大对外合作领域和范围,有的放矢地向前推进。

### (三)双向联结:实现文化软实力与公共外交的协同共赢

公共外交是国家为提高国际知名度、认同度和美誉度,由政府和相关机构借助公关、媒体等手段与国外公众进行交流,以传播文化、澄清信息、塑造价值的方式,更好地服务国家利益的外交活动<sup>[33]</sup>。其核心是信息和思想的跨国流动。不同于传统的外交形态,公共外交实施主体的外延被扩大,既可以是主权国家政府及其相关机构,也可以是非政府组织。文化外交作为公共外交的重要组成部分,是构建国际形象、消解国家隔阂、提升软实力的一种有效外交活动。国际高等教育属于公共外交的交流外交(exchange diplomacy),其基本理念是将教育和文化交流作为公共外交工具来实践。交流外交的实践建立在一系列关于舆论、外交政策以及彼此关系的假设之上:一是不同国家的个人之间的接触有助于实现相互了解的目标,并影响交流参与者对彼此国家的看法;二是与目标国家的意见领袖接触将塑造精英舆论,并最终影响公众舆论;三是公众舆论可以在不同程度上影响一个国家的外交政策<sup>[17]30</sup>。

国家的文化软实力与交流外交具有双向联结的特征。在教育流动基础上发展起来的公共外交具有持久性和内隐性特点,并进一步驱动国家文化软实力的提升。国际教育交流项目强调主办方和参与方之间的彼此协作,旨在发展各国(地区)学术生产力,增进国家(地区)间的相互理解和沟通,助推公共外交的新发展。但在长期的文化交往中,一国(地区)的思想观念和价值体系会在无形中影响到合作方的文化体系建设,这时的文化外交往往既带有教育交流的属性,也具有增加文化影响力、提升文化软实力的功能。同时,一国(地区)的民族文化可以成为具有重大政治影响和国际影响的载体,在国际社会中具有塑造国家(地区)形象、助力政治建设的作用。在巩固文化软实力的过程中,国家对外交往范围不断扩大,国际影响逐渐加深,与其他国家(地区)的联系日益密切,间接地助推了公共外交的发展。交流外交与文化软实力之间存在双向联结的关系,一方面,以国际教育交流项目为依托的公共外交可以有效提升国家的文化软实力建设水平;另一方面,文化软实力的增强能够扩大国际影响范围,助益国家(地区)公共外交的新发展,两者共同服务于国家的利益。

在知识跨国流动的过程中,要力求实现文化软实力与公共外交在双向联结基础上的协同共赢。既要借助国际教育交流的广阔平台,在对外交往中积极向世界传播中华优秀传统文化,提升民族文化自信心,从而驱动国家的文化软实力建设,增强自身文化的吸引力和影响力,也要在建设文化软实力的过程中努力扩大对外交往范围,深化不同学科领域的合作交流,推动文化主体间的互动,在国际上树立文明互鉴、美美与共的大国形象,使合作双方朝向相互理解、共同进步、和谐发展的愿景努力。

### 参考文献:

- [1] 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国大会上的报告[N].人民日报,20221026(01).
- [2] 唐啸,郭梦柯.东道国领导人海外教育背景与中国对外直接投资:基于软实力视角的实证研究[J].经济社会体

- 制比较,2022(2):158169.
- [3] 胡映昉,刘宝存. 国际比较视野下的中国教育软实力[J]. 教育研究,2021,42(10):93103.
- [4] AKLI M. The role of study-abroad students in cultural diplomacy: toward an international education as soft action[J]. International research and review: journal of Phi Beta Delta,2012,2(1):3248.
- [5] 联合国教科文组织. 教育——财富蕴藏其中[M]. 北京:教育科学出版社,1996:36.
- [6] WIT H,ALTBACH P. Internationalization in higher education: global trends and recommendations for its future[J]. Policy reviews in higher education,2021,5(1):2846.
- [7] NYE J S. Soft power[J]. Foreign policy,1990,80:153171.
- [8] 户振亚. 网络民粹主义的群体心理学解读:生发、样态与纾解[J]. 重庆文理学院学报(社会科学版),2022,41(6):130140.
- [9] WOJCIUK A. Higher education as a soft power in international relations[M]//WATANABE Y. Handbook of cultural security. Massachusetts: Edward Elgar Publication,2018:343.
- [10] ALTBACH P G, PETERSON P M. Higher education as a projection of America's soft power[M]// WATANABE Y, MCCONNELL D L. Soft power superpowers: cultural and national assets of Japan and the United States. Armonk, NY, USA and London. UK: M. E. Sharpe,2008:752.
- [11] NYE J S. Public diplomacy and soft power[J]. The annals of the American academy of political and social science. 2008,616(1):94109.
- [12] COVERT L P. The GI bill abroad: a postwar experiment in international relations[J]. Diplomatic history,2016,40(2):244268.
- [13] JOHNSON W, COLLIGAN F J. The Fulbright Program: a history[M]. Chicago: The University of Chicago Press, 1965:22.
- [14] LEBOVIC S. From war junk to educational exchange: The World War II origins of the Fulbright Program and the foundations of American cultural globalism,1945—1950[J]. Diplomatic history,2013,37(2):280312.
- [15] FETT A. U. S. People-to-people programs: cold war cultural diplomacy to conflict resolution[J]. Diplomatic history, 2021,45(4):714742.
- [16] KRAMER P A. Is the world our campus? International students and U. S. global power in the long twentieth century [J]. Diplomatic history,2009,33(2):775806.
- [17] BETTIE M. The Fulbright Program and American public diplomacy[D]. Leek, UK: University of Leeds,2014.
- [18] JOHNSON L R. The Fulbright Program in brief: structure, history and funding[EB/OL]. (20160329) [20221119]. <https://www.fulbright.fi/serve/fulbright-program-brief-structure-history-and-funding>.
- [19] BU L. Educational exchange and cultural diplomacy in the cold war[J]. Journal of American studies,1999,33(3):393-415.
- [20] 安亚伦. 倡议联盟框架视角下美国吸引留学生政策变迁研究:以《富布赖特法》为例[J]. 比较教育研究,2020,42(5):2734.
- [21] JANICE N. The role of international educational exchange programs as a U. S. foreign policy tool: a case study of Fulbright Program advisers at Massachusetts colleges in a climate of new nationalism[D]. Boston MA: Northeastern University,2018:27.
- [22] 周谷平,韩亮. “一带一路”倡议与教育外交[J]. 比较教育研究,2018,40(4):39.
- [23] 安亚伦,段世飞. 富布赖特计划制定与实施的权力博弈机制研究[J]. 比较教育研究,2022,44(8):3744.
- [24] THOMPSON K. Rhetoric and public diplomacy[M]. MD: University Press of America,1987:88.
- [25] JOHNSON L R. The Fulbright Program,19462021: philosophy, politics, bureaucracy, money[EB/OL]. (20220210) [20221213]. <https://uscpublicdiplomacy.org/story/history-fulbright-program-1946%E2%80%932021>.
- [26] MANHEIM J. Strategic public diplomacy & American foreign policy: the evolution of influence[M]. Oxford: Oxford University,1994:4.
- [27] SCOTT S G. Exchange programs and public diplomacy[M]//SNOW N, TAYLOR P. Routledge handbook of public diplomacy. New York:Routledge,2009:5056.
- [28] MCCLELLAN M. Public diplomacy in the context of traditional diplomacy[J]. Vienna diplomatic academy,2004:2324.

- [29] 王赫奕,金灿荣. 软实力视阈下美国自由主义国际秩序的构建机理与问题分析[J]. 教学与研究,2020(1):7483.
- [30] 门洪华,于永群. 中美软实力比较(2017—2020)[J]. 国际关系研究,2021(4):331,155-156.
- [31] 孙成梦雪. 面向未来的全球胜任力教育:回顾与反思[J]. 重庆高教研究,2021,9(4):118-127.
- [32] LUKES S. Power and the battle for hearts and minds: on the bluntness of soft power[M]// BERENSKOETTER F, WILLIAMS M J. Power in world politics. New York:Routledge,2007:88.
- [33] 赵可金. 公共外交的理论与实践[M]. 上海:上海辞书出版社,2007:7.

(编辑:杨慷慨 校对:蔡华健)

## International Higher Education as a Tool of Soft Power: A Case Study and Enlightenment

WU Hewen, SHI Yaoyue

(Faculty of Education, Shaanxi Normal University, Xi'an 710062, China)

**Abstract:** International higher education plays an important role in the construction of national soft power. International higher education not only contains intrinsic educational value, but also has strong political appeal. As a tool of soft power, international higher education has political appeal as its goal and educational value as its means to achieve this goal. Western countries have designed and implemented a series of international higher education programs to promote soft power through education expanding public diplomacy. Taking one of the visiting scholar exchange programs as an example to analyze its operating logic. From the analysis of the case, it can be found that the core value of this project is to safeguard national interests and spread ideology, and its basic logic is to follow the law of educational exchange to develop public diplomacy and target key groups to serve cultural transmission, so as to promote the soft power of national culture. In the process of developing cultural soft power, China should consider the status and multiple functions of internationalization of higher education, combine its own development reality, integrate different construction subjects, and work together to improve the quality of national education and cultural soft power level. Specific approaches include: improving the position, attaching importance to the instrumental value of international higher education to serve the national interests, focusing on strengthening the depth and breadth of international exchanges in higher education, and two-way connection to realize the common development of cultural soft power and public diplomacy.

**Key words:** international higher education; soft power; public diplomacy; value logic