

阿联酋构建区域高等教育枢纽的路径与挑战

王焕芝

(华侨大学政治与公共管理学院、政治发展与公共治理研究中心, 福建泉州362021)

[摘要] 阿联酋通过发布国家创新战略以及制定科学、技术和创新政策等方式为区域高等教育枢纽的建设创造了良好的政策与制度环境。吸引国际分校、打造高等教育发展新引擎、构建知识与创新枢纽以及加大对教育的财政投入等举措成为阿联酋建设区域高等教育枢纽的重要路径。与此同时, 阿联酋在建设区域高等教育枢纽的过程中, 面临着从知识消费国转变为知识生产国、市场与利益驱动导致供大于需的无序发展、缺乏统一的质量保障机制、高等教育机构研究能力和投入不足等诸多挑战。

[关键词] 阿联酋; 区域高等教育枢纽; 国际分校; 知识创新枢纽

中图分类号: G649.3/7.387 文献标识码: A 文章编号: 1003-7667 (2018) 04-0029-10

阿拉伯联合酋长国(简称“阿联酋”UAE)是海湾合作委员会成员国(GCC),也是“一带一路”倡议中重要的海湾国家之一。根据世界经济论坛发布的《2017-2018年全球竞争力报告》,阿联酋在全球137个经济体中位列第17名,位居阿拉伯地区国家之首。其中,创新指标、高等教育与培训指标分别排名第25位和第36位。^①当前,阿联酋正通过《愿景2021国家议程》等一系列战略,使其经济逐渐摆脱对石油和天然气的依赖,进而建立一个可持续发展、高生产率和高竞争性的知识经济社会。高等教育的可持续发展成为助推其经济模式变革的重要力量。近年来,阿联酋各酋长国通过提供先进的基础设施以及优惠政策等激励措施吸引国外著

名大学在阿联酋建立国际分校,改变了高等教育资源匮乏的处境。跨国高等教育的迅猛发展,不仅满足了阿联酋学生高等教育的需求,而且也加快了阿联酋成为海湾地区高技能人才枢纽和知识创新枢纽的步伐。^②

当前,阿联酋拥有100多个各类高等教育机构,共招收140,000名学生。^③这些高等教育机构共包括四种类型:第一类是阿联酋联邦政府管理的阿联酋大学(UAEU)、扎耶德大学(ZU)和高等技术学院(HCT);第二类是各酋长国管理的酋长国政府大学;第三类是阿联酋私立大学与国际分校;第四类是不授予学位的职业技术教育中心。大部分公立大学提供预科、学士学位和硕士学位课程,阿联酋大

① 本文系2017年度国家社会科学基金教育学一般课题“‘一带一路’视阈下中国建设亚洲高等教育枢纽的路径研究”(课题编号: BIA170169)的阶段性成果。

② 在《2017-2018年全球竞争力报告》中,中国的创新指标、高等教育与培训指标分别排名第28位和第47位。

③ 教育枢纽是跨境教育的第三代类型,是某一国家、地区或城市通过战略规划促使本地和国际教育主体、利益相关者汇聚在一起,为实现各自目标而进行的教育、培训、知识生产和创新活动。教育枢纽包含学生枢纽、高技能人才枢纽和知识创新枢纽。

作者简介: 王焕芝,女,华侨大学政治与公共管理学院、政治发展与公共治理研究中心副教授,教育学博士。

学(UAEU)提供博士课程。公立大学大约招收43,000名学生,占全部招生人数30%多,且主要招收阿联酋籍学生。^[3]国际分校主要招收阿联酋境内的外籍人士以及周边国家的留学生。阿联酋是世界上拥有国际分校最多的国家之一,其跨国教育的主要模式是国际分校,阿联酋引进国际分校的原则是允许学生接受原汁原味的外国教育课程,这不同于中国、马来西亚和新加坡通过与国际分校建立合作伙伴关系提高本土高等教育能力的模式。无国界高等教育观察组织(OBHE)认为,国际分校是由外国教育提供者全部拥有、或部分拥有的实体,以外国教育提供者的名义运作、提供一个完整的专业教学计划及现场教学,并最后颁发学位证书的机构。按照这个定义,据无国界高等教育观察组织统计,阿联酋拥有31所国际分校。^[4]但是根据英国高等教育质量保障局(QAA)的报告统计,当前阿联酋实际上共有来自英国、美国、印度等11个国家提供的42所国际分校,其中来自英国的国际分校最多,共有13所。^[5]

一、阿联酋建设区域高等教育枢纽的背景与动力

(一) 转变国家经济发展模式的需要

阿联酋建设高等教育枢纽最主要动因是期望通过发展高等教育,培养人才,提高本国在科学、技术、创新层面的能力,最终使本国摆脱对石油经济的依赖,为建立可持续发展的知识经济社会提供支持。其次,发挥教育枢纽本身的经济效益,通过吸引外国学生和高技能人才、机构和公司,建立一个充满生机的研究和创新环境,进而促进知识型经济的发展。

(二) 满足大量外籍人员的高等教育需求

当前,阿联酋外籍人口高达85%,其子女对高等教育有大量需求。^[6]同时,许多来自印度、巴基斯坦、澳大利亚、欧洲和附近国家的专业人士也需要通过获得学位、专业证书以及文凭来进一步提升他们的职业生涯。建立一个包含国际分校和专门区域的教育枢纽开展教育和培训恰恰可以满足这些需求。此外,阿联酋的公立高等教育机构不仅数量有限,而且一般仅提供一

种以宗教为基础的教育经历,包括在迪拜的一些私立高等教育机构也聚焦在伊斯兰宗教和伊斯兰教法的学位课程。作为一种补充,国际分校提供的多元化课程可以满足种族多样性的外籍人士的需求。比如,迪拜的国际分校提供来自澳大利亚、比利时、法国、印度、伊朗、爱尔兰、黎巴嫩、巴基斯坦、俄罗斯、英国和美国等11个国家的课程。同样,这些机构和课程也可以满足部分阿联酋籍学生对不同教育形式的需求。^[7]

(三) 塑造区域教育枢纽的重要角色

国际分校的引进是阿联酋面向外面世界释放日益增长的现代性的一种信号。越来越多的世界著名大学国外分校相继在阿联酋落地生根,如来自美国的密歇根州立大学和印度S.P.贾殷全球管理学院的分校。这些国际分校的引进,不仅使阿联酋越发受到更多的国际关注,同时也在向世界表明该地区举足轻重的国际地位及教育战略地位。此外,高等教育枢纽还可以向世界表明阿联酋的综合国力和多元化的教育发展形式。

二、阿联酋建设区域高等教育枢纽的政策与制度环境

(一) 颁布《愿景2021国家议程》,转变经济发展模式

2010年,阿联酋政府颁布《愿景2021国家议程》(UAE Vision 2021 National Agenda),该计划涵盖环境监管、司法改革、经济多样化以及提高教育水平等方面。其核心理念之一是建设以知识和创新为基础的经济社会。通过发展多样化、灵活性的知识经济,将国家对石油的依赖降低到国民生产总值的20%。^[8]阿联酋总统谢赫哈利法·本·扎耶德·阿勒纳哈扬提出:“创新、科学研究和知识经济将为我们的后代创造可持续发展的机会。新的科技、创新政策是我们前进和发展的转折点。”^[9]《愿景2021国家议程》强调:政府需要营造一个有助于企业家创新的友好商业环境,加强科学、技术、研究和开发领域的投资是提高生产力和竞争力的重要推动力,并确定了科学、技术和创新的诸多指标以及实现这些目标的具体措施。如,到2021年,将

阿联酋在全球创新指数的排名提升到前10位,研究和开发支出增加3倍。鉴于人力资本在促进创新方面发挥的重要作用,阿联酋也提出将知识工作者的比例增加到总劳动力的40%;并将学生在数学、科学和阅读方面的排名提高到世界前20名。^[10]当前,阿联酋正在朝着这一目标迈进,2014年非石油部门收入在国内生产总值中所占比例达到69%。迪拜的非石油部门的贡献更是占国内生产总值的96%。当前,在阿联酋经济多样化中发挥关键作用的部门是房地产和商业服务部门,其次是运输、仓储和其他通信部门。^[11]

(二) 发布《国家创新战略》,实现《愿景2021国家议程》

为实现《愿景2021国家议程》,阿联酋发布了《国家创新战略》。该战略旨在通过激励可再生能源、运输、教育、卫生、技术、水资源和空间等7个关键领域的创新,最终使阿联酋成为世界上最具创新的能力国家之一。该战略是实现《愿景2021国家议程》以及推动阿联酋成为最具创新能力国家的关键性工具。它提出通过加强监管框架、完善技术基础设施、提供支持服务、加大投资和奖励等举措确保国内友好的创新生态系统;同时,在个人、企业、公共部门之间营造创新文化;在联邦层面成立“科学、技术与创新委员会”,负责协调和领导内阁事务部、能源部、经济部以及教育部等7个主要部门的创新工作。在教育领域,该战略提出在学校和大学建立创新实验室,作为培养学生批判性思维、解决问题、创造能力、毅力和适应能力等目标技能的一部分。

(三) 制定详细的科学、技术和创新政策

为了更进一步推动国家创新战略,阿联酋将2015年定为“创新年”。2015年11月,阿联酋颁布了《国家科学、技术和创新最高政策》,计划投入3000亿迪拉姆(约合820亿美元)支持知识经济和创新发展,并提出该创新政策是阿联酋走向进步、实现经济多元化和繁荣以及为后石油时代做好准备的关键转折点。这一创新政策的计划主要包括教育、健康、能源、交通、太空和水资源、机器人、太阳能、知识

产权保护、干细胞研究及生物科技等投资领域。此外,该政策也阐明了创新的主要推动者应包括人才、大学与支撑机构、投资与激励、制度与专利保护、伙伴关系和网络等多个方面。^[12]

(四) 营造良好的创新环境,增强投资吸引力

近年来,阿联酋努力通过完善基础设施、经商环境等举措增强自身的投资吸引力。据世界经济论坛最新发布的《2017—2018年全球竞争力报告》,阿联酋的基础设施指数在137个经济体中位列第5位,商业成熟度排名第13位。^[13]阿联酋拥有的人力资本、研究基础设施、资本供应和高效政府等优势使其可以营造一个良好的科学、技术和创新环境。在人力资本方面,阿联酋逐渐成为世界各地人才就业的首选地,丰富的人力资源使阿联酋成为交流和创新的区域与国际枢纽。政府在可再生能源、空间和医疗保健等方面的创新鼓励举措以及高品质的生活进一步提高了阿联酋对科学家、研究人员和创新者的向心力。在研究基础设施方面,阿联酋除了拥有几个高质量科学实验室之外,还在重要领域具有设立大学和专门研究中心的优先权,这极大地推动了阿联酋整个国家的科学研究。同时,在科技领域,阿联酋与世界许多主要国家和组织保持着良好的关系,建立了研究和创新项目的伙伴关系。在资本供应方面,阿联酋已设立一些专门基金支持具有开拓性和创新性的项目。当前,阿联酋吸引了全球伊斯兰金融资产总额的7%,雄厚的资本为阿联酋科学、技术与创新市场的增长和发展提供了必要的资金保证。^[14]此外,为了便利市民运用技术随时随地获得政府的服务,阿联酋政府发起了智能政府行动。智能城市和开放数据库行动也有助于公共和私人部门技术和创新的生长。

三、阿联酋建设区域高等教育枢纽的路径

(一) 吸引国际分校,打造高等教育发展新引擎

1. 设立自由区,吸引国际分校

为了实施经济多元化战略,发展本国工商业,增强对外开放度,阿联酋成立了涵盖工业和

物流、传媒、信息与通信技术、金融、航空、教育等领域的自由贸易区（简称“自由区”），在自由区入驻的各类机构一般被视为境外实体，其独立于阿联酋法律监管之外。当前，阿联酋共有

40多个自由贸易区，大部分国际分校设立在自由区内。阿联酋42所国际分校主要分布在阿布扎比、迪拜和哈伊马角3个酋长国。（具体分布见表1。）

表1. 阿联酋国际分校主要分布情况表

地区	国际分校名称
阿布扎比（没有建立自由贸易区）（6所）	巴黎索邦大学（Paris Sorbonne University）、英士国际商学院（INSEAD）、穆罕默德五世大学-阿格达尔（Mohammed V University - Agdal）、斯特拉斯克莱德商学院大学（University of Strathclyde Business School）、纽约理工学院（New York Institute of Technology）、纽约大学（New York University）
哈伊马角自由贸易区（PAK）（7所）	比尔拉科技学院（Birla Institute of Technology）、阿巴斯大学（Abasyn University）、洛桑联邦理工学院（École Polytechnique Fédérale de Lausanne）、瑞士商学院（Swiss Business School）、巴斯泉大学（Bath Spa University）、英国博尔顿大学（University of Bolton）、英国西伦敦大学（University of West London）
迪拜朱美拉湖塔自由贸易区（JLT）（2所）	维也纳模都尔大学（MODUL University）、莫斯科工业和金融大学（协同）（Moscow University for Industry and Finance (Synergy)）
迪拜硅谷城（DSO）（1所）	罗切斯特理工大学（Rochester Institute of Technology）
迪拜互联网城（DIC）（1所）	霍特国际商学院（Hult International Business School）
迪拜媒体城（DMC）（1所）	迪拜美国大学（American University in Dubai）
迪拜医疗城（DHCC）（1所）	爱尔兰皇家外科医学院（Royal College of Surgeons）
迪拜国际金融中心（DIFC）（2所）	卡斯商学院-伦敦城市大学（Cass Business School - City University London）、伦敦商学院（London Business School）
迪拜国际学术城（DIAC）（10所）	澳大利亚莫道克大学（Murdoch University）、S.P.贾殷全球管理学院（S. P. Jain School of Global Management）、ESMOD法国服装设计学院（ESMOD French Fashion Institute）、阿米提大学（Amity University）、比尔拉科学技术学院（Birla Institute of Technology and Science Pilani）、印度管理技术大学（Institute of Management Technology）、印度麦里普大学（Manipal University）、圣约瑟夫大学（University of St. Joseph）、沙希德贝利布托科学技术研究院（Shaheed Zulfikar Ali Bhutto Institute of Science and Technology）、赫瑞·瓦特大学（Heriot-Watt University）
迪拜知识村（DKV）（9所）	SAE创意媒体大学（SAE Institute）、迪拜卧龙岗大学（University of Wollongong in Dubai）、伊斯兰自由大学（Islamic Azad University）、圣彼得堡国立经济大学（Saint-Petersburg State Economic University）、曼彻斯特商学院（Manchester Business School）、迪拜米德赛克斯大学（Middlesex University Dubai）、埃克塞特大学（University of Exeter）、布拉德福德大学（University of Bradford）、迪拜密歇根州立大学（Michigan State University in Dubai）
迪拜自由贸易区以外（Outside FTZs）（2所）	斯特拉斯克莱德商学院（University of Strathclyde Business School）、阿联酋航空大学（Emirates Aviation University）

（资料来源：根据 COUNTRY REPORT: The United Arab Emirates [EB/OL]. <http://www.qaa.ac.uk/publications/information-and-guidance/publication?PubID=3162#.WchRFPkQh8d>, 2017-09-25. 整理而成）

2. 提供优惠政策，满足国际分校的利益诉求
从运行模式来看，国际分校包括了独资、合作与战略联盟3种模式。阿联酋的国际分校属于战略联盟模式，即国际分校的运营资金主要由东道国政府或者来自于东道国和母国的私营

公司或组织提供，同时允许母校保留对办学设施、课程以及学位授予等方面的管理权。为了吸引国际分校，阿联酋政府在基础设施及运营方面投入了大量资金。阿联酋的公共融资主要来自政府投资机构，如迪拜国际学术城等自由区

主要通过迪拜酋长家族企业——信息和通讯投资公司（TECOM investments）投资基础设施和教育场所。2003年，该公司启动的迪拜知识村（DKV）通过对集聚其中的人力资源培养、管理与研发的机构提供高质量的基础设施、服务与支持，促进迪拜快速成为知识经济体。当前，迪拜知识村已成为世界上唯一专注于人力资源管理的集中地，拥有450家涉及专业培训、人力资源咨询、资质评估等领域的商业伙伴。2007年，TECOM投资公司建立的迪拜国际学术城（DIAC）是世界上唯一专注于高等教育的自由区，旨在发展该地区的人才库，将阿联酋建设成为一个知识型经济体。这些自由区的建立减少了国际分校较高的前期资本投入。阿布扎比虽然没有设立专门的人才与教育自由区，但是与一些著名大学分校签订了设施定制以及财政支持等协议。如，全资建设了纽约大学和巴黎索邦大学分校的校区，供其免费使用，并承诺承担其未来的经营支出。哈伊马角也积极建立自由区吸引国际分校入驻，哈伊马角自由贸易区（PAK）以低于迪拜自由区近50%的生活费和学费吸引了来自印度、巴基斯坦和孟加拉国等南亚地区的1,500名国际学生。^[15]此外，自由区内的外国投资者享受“100%外资控股、100%资本和利润汇回本国、免除100%进口和出口税、50年无需缴纳公司税”等优惠政策。这些无疑满足了教育输出国的逐利需求。

3. 各个酋长国采取独立监管措施，确保国际分校办学质量

在阿联酋的联邦政府层面，高等教育与科学研究部（Ministry of Higher education and Scientific Research, MoHESR）下设的学术评审局（Commission for Academic Accreditation, CAA）负责管理国家范围内所有高等教育和科学研究相关事务，包括制定全国高等教育和科学研究的总体规划和综合发展要求，为私立大学的创办发放许可证，承认国外高等教育实

体，确保其所授予的证书具有同等效力等。学术评审局使用基于标准的认证过程，该流程首先认证机构，然后在候选校园认证项目，其许可证和认证标准规定了机构许可和许可更新、项目认证和认证更新的基本要求。^①当前，学术评审局监管78个高等教育机构，这些机构共招收80,000多名学生，其中非阿联酋籍学生占55%。^[16]学术评审局认证制度既有助于保证教育枢纽的质量，同时也有助于提高其竞争力。

在阿联酋，各个自由区内的国际分校可以免除联邦层面的监管，每个酋长国各自为自由区制定监管措施。如，迪拜2007年成立的迪拜知识与人力发展局（KHDA）以及2009年成立的下属机构——大学质量保证国际委员会（UQAIB）负责对迪拜国际学术城和迪拜知识村的国际分校进行教育服务许可，该委员会有权撤销没有达到质量标准的国际分校的办学资格。大学质量保证委员会邀请来自于澳大利亚、沙特阿拉伯、美国、英国、印度、南非、香港等全球范围的专家组成国际顾问团。2011年6月，迪拜发布“第21号法令”以保证知识与人力发展局（KHDA）颁发认证的合法性，这进一步确保了迪拜自由区国际分校学位证书的质量。^[17]总体而言，迪拜对国际分校的监管追求与国外总校保持一致，即为一种“等效模式”，相对缺少独立意识。2014年，在英国高等教育质量保证局（QAA）的支持下，迪拜知识与人力发展局组织成立了一个非正式的国际质量保证机构——跨国质量保障组织（QBBG），其主要职能是提供跨国教育质量保证的信息、数据和情报的共享平台。该组织成员主要包括迪拜知识与人力发展局、英国高等教育质量保证局、澳大利亚高等教育质量和标准局、香港学术和职业资格认证委员会、马来西亚资格认证机构、新加坡私立教育委员会、新英格兰学校协会、美国西部院校教育联盟（WASC）等。^[18]过去，阿布扎比的国际分校主要接受联邦层面学术评

① 其许可标准包括使命与治理、质量保证与提高、课程与教学方式、教师和其他专业人士、学生服务与支持、学习资源、物理环境、财务资源、研究、社会参与，等等。学术评审局对国际分校、职业技术教育与培训及在线学习3个领域设置了独立的许可和认证标准。

审局的监管，2005之后，阿布扎比教育委员会（ADEC）开始与学术评审局共同负责监管国际分校。不同于迪拜和哈伊马角，阿布扎比对国际分校的选择更加严格，监管干预也更多。“特许经营”一直是哈伊马角自由区内国际分校的主要办学模式，其教育质量主要由输出机构的学术人员负责。2016年，哈伊马角自由区开启了“分校许可”监管模式，要求所有的跨国教育提供者必须申请分校或机构的许可证，并与非学术基础设施提供商（NAIP）^①合作。同年，英国高等教育质量保障局（QAA）与新的哈伊马角经济区（RAKEZ）签署了一份合作意向书，双方合作监管经济区内英国跨国教育的质量与发展问题。

（二）构建知识与创新型枢纽

阿联酋一直以来都是创新的坚定支持者，一直通过各类型自由贸易区的商业激励机制吸引大学、研究机构和以研发活动为主的公司进驻，同时与本地合作伙伴一起进行知识生产

和创新，提高其创新软实力。这些知识与创新型枢纽的建设已经成为阿联酋国家经济转型与发展的重要引擎。迪拜是阿联酋建设该类型枢纽较为典型的酋长国，迪拜正在寻求通过技术创新，实现建设世界上最智能化城市的目标。（如表2）此外，2012年阿布扎比政府和统治家族全资支持建设的世界第一个无碳自由区——马斯达尔城（Masdar City），未来将成为可持续能源和替代能源的国际研发交易中心之一，也吸引了世界顶尖研究机构和实验室入驻。另据世界知识产权组织、美国康奈尔大学、英士国际商学院共同发布的2017年全球创新指数报告统计，阿联酋创新指数在全球127个经济体中位居第35名，在创新投入次级指数（制度、人力资本和研究、基础设施、市场成熟度、商业成熟度）排名第23位，在创新产出次级指数（知识和技术产出、创意产品）排名第56位。^[9]数据表明，阿联酋在创新产出方面还有很大提升空间。

表2. 迪拜建设知识与创新型枢纽情况表

枢纽类型	主要内容
信息技术枢纽	信息技术枢纽主要包括迪拜网络城（Dubai Internet City）、迪拜外包城（Dubai Outsource Zone）、迪拜硅谷（Dubai Silicon Oasis）。迪拜大力投资于信息和通信技术基础设施，为跨国信息技术巨头提供了极具吸引力的激励措施。
生物科技枢纽	迪拜生物科技园（Dubai Biotech Research Park）是全球首个生命科学自由区，旨在推动迪拜向知识经济的转型。迪拜生物科技园目前与著名大学、专科医院和国际监管机构积极构建合作联盟，辉瑞（Pfizer）、安进（Amgen）、默克雪兰诺（Merck Serono）和健赞（Genzyme）等国际巨头现均已落户科技园。 能源与环境园（Environment and Energy Park, Enpark），该自由区聚焦能源效率、可再生能源、绿色建筑和废弃物管理等方面的科技企业，提供可持续利用的房地产产品和促进行业及监管合作的平台，帮助企业发掘商业良机，并与业内同行分享在该地区的经营经验。目前，已有50家跨国公司和初创企业进驻。

（三）加大对教育的财政投入，完善就业政策

政策与预算承诺是支撑国家教育系统增长的重要因素，同时政府在基础设施和人力资源方面的重点支持也至关重要。据阿联酋内阁事务部统计，2013年为了提高大学的科研水平以及为阿联酋籍学生提供更多的海外奖学金、促进联邦大学的建筑与设备升级，阿联酋政府分配给高等教育的经费高达10.6亿美元。^[20]2017

年，阿联酋政府拨出联邦预算的20.5%用于教育领域，包括聘请合格的教师、加强教师的专业发展、启动智能学习项目以及改革学校课程等。^[21]

吸引和留住高素质留学生是阿联酋通过教育枢纽培养熟练劳动力的关键目标。为此，联邦政府放宽了允许学生做兼职工作的劳动政策，这项政策使那些需要通过打工来缴交生活费和

①作为商业公司的NAIP，主要负责跨境教育运营的非学术事务，如基础设施、签证、营销、招生、所有商业合同以及政府的批文等。

学费的学生受益。此外，阿联酋还制定了居留签证政策（resident visa policies），允许自由区协助大学向留学生颁发学生签证。^[22]

四、阿联酋建设区域高等教育枢纽的挑战

（一）从知识消费国转变为知识生产国的挑战

阿联酋政府试图通过建设区域高等教育枢纽，从知识消费者向知识生产者的转变来缩小与发达国家的发展差距。政府期望国际分校可以在阿联酋向以创新为基础的知识生产型社会转变过程中发挥主导作用。但是，一些学者认为大多数国际分校并不是真正的校园，因为它们规模太小、专业性较强，提供的学术课程非常有限。国际化的反对者更是认为国际分校是一种新殖民主义，在满足提供者商业利益的同时，却降低了接受国政府确保高等教育服务国家建设和公共利益的控制力。大量国际分校的出现引发了诸多关于价值观、本土对抗外来文化等问题的讨论。很多学者认为，直接将“总校”的课程、服务和文化输入到阿联酋，导致了“水土不服”等问题。如，商业和高等教育中的英语、文化和社会规则是以某些发达国家和地区的语言和文化标准来界定的，在母语非英语的国家，这样的文化和语言是否需要被保护？这种大量引入国际分校、并全盘接受的做法可能导致国家陷入知识消费者的陷阱。随着高等教育国际化水平不断提高，越来越多的阿联酋籍公民开始担忧阿拉伯文化和语言的传承问题，阿联酋国际分校的发展模式面临着总校大学的文化认同与当地文化认同及满足社会需要的互动等方面的挑战。如，至今还没有一所国际分校提供伊斯兰艺术史方面的学位课程。总之，在通过引进外来教育资源构建教育枢纽的过程中，关注当地文化和国家认同是至关重要的。

（二）市场与利益驱动导致供大于需的无序发展

2005年前后，阿联酋出现了国外大学创办分校的热潮，这种快速的发展步伐被称为“教育淘金热”。在利益驱动之下，有些分校并没有进行适当的市场调研，盲目创办导致了供

大于需的情况。

据《纽约时报》报道，由于2009年12月阿联酋经济突然下滑，许多国际大学的分支机构报告反映，从第一年到第二年的学生数量有了很大的下降。2008年创办的密歇根州立大学，在2009年仅招收到85名学生，同样，2008年创办的罗彻斯特理工学院，仅有50名学生登记注册。^[23]许多院校由于学生入学率低而不得不关闭。面临招生窘境，一些外国私立大学呼吁阿联酋的监管机构能够对高等教育的招生市场环境做出适当研判。当然，也有些大学，如赫瑞瓦特大学和卧龙岗大学，利用其强大的品牌效应以及阿联酋政府慷慨的财政援助生存下来。但是生源不足问题还是迫使一些国际分校降低了入学要求，缩减课程，导致学生无法共享同主校区一样的人才培养方案。那些无法继续开办国际分校的机构只能通过开设工商管理以及信息技术等职业导向鲜明的课程以换取其生存。^[24]一方面，受市场驱动的阿联酋学术改革具有灵活性和适应性的优点；但另一方面，这种模式更容易受利益导向，同时易受金融风险的影响。事实上，国际分校的生源市场主要是那些有留学意愿但是又难以如愿的学生群体。他们选择国际分校的原因是基于这类学校可以提供物美价廉且与总校“无缝对接”的课程，因此生源市场的预测与研判是创设国际分校的重要前提。此外，专业设置存在盲目追求短期效应，不考虑专业未来发展趋势和市场需求的问题。当前，阿联酋国际分校提供的各类商业课程接近50%，而教育、工程、科学和健康科学的课程数量非常少。无序发展导致了人才培养和市场需求错位或者切合度较低，出现了大学生失业或低就业率的状况。

（三）质量保障机构之间缺乏协调机制，学校教育质量不高

当前，阿联酋在吸引国际分校以及质量监管方面并没有联邦层面的计划或者协调的战略。自由区内的国际分校可以自愿选择是否接受学术评审局的认证，这意味着自由区内没有获得学术评审局认证资格的大学不能自动获得联邦层面的认可。事实上，联邦层面的认证缺失

对国际分校毕业生在阿联酋的公共组织就业、抑或在学术评审局认证的机构继续求学以及获得海外资格认可等方面均有一定的影响。因此，对于以招收国际学生和阿联酋籍学生为主的国际分校而言，其更需要一个受国际认可的联邦层面的认证。

由于私立学校大多面临财政挑战，因此，它们对运营成本与盈利的关心胜于质量。如，为了降低办学成本，一些规模较小的国际分校和私立大学雇佣兼职学术人员的比例越来越高，这导致无法保障高质量的教学和科研工作。^[25]此外，由于很多教师担心学生投诉、失去生源，随意给予学生分数的问题也非常突出，这在一定程度上掩盖了学生的真实学业评定。缺乏统一的教育政策以及认证和质量保证机制是国际分校质量监管面临的重要挑战。统一的教育质量保障机制的建立涉及酋长国和联邦政府之间的合作，其不仅是巩固阿联酋作为区域教育枢纽地位的重要步骤，而且也将开启酋长国与联邦政府之间新的关系和程序。

（四）大部分高等教育机构研究能力和投入不足

2012年，阿联酋高等教育数据统计中心（CHEDS）运用研究经费、博士课程注册、期刊论文发表、出席学术会议等评价指标对部分高等教育机构的研究能力进行评估。这些机构的财务数据表明，它们中的大多数没有科研方面的财务预算。其中，13个机构的研究预算大于27,000美元，41个机构没有报告研究经费预算。另外，仅有8个被学术评审局认证的机构能够提供博士课程，接受评估的12所国际分校中只有1所提供博士课程。^[26]研究预算的缺失表明大部分高等教育机构研究投入不足、缺乏科学研究，这导致阿联酋无法实现从知识消费者向知识生产者的转变。在过去几年里，阿联酋的一些一流大学表现出对生产高质量、优秀研究成果的决心。如，阿联酋大学的目标是在未来5年内，提高其在区域研究和世界大学排行榜中的地位。然而，由于政府对其经费投入不足，导致该校在扩大研究项目、提供新的博士课程以及提升本科课程能力方面捉襟见肘。^[27]科研经

费来源的单一性也是阿联酋高校研究经费不足的一个重要原因。在阿联酋，只有国家研究基金会、阿布扎比教育委员会以及酋长国基金会等少数机构为高等教育机构提供外部资金。就私立大学而言，它们大多没有资格获得公共研究补助金，而且能够获得的外部研究经费也非常有限。此外，研究人员的行政负担不仅减少了他们的科研兴趣，而且也限制了他们的研究时间。

五、阿联酋构建区域高等教育枢纽的应对策略

（一）重视教育在向知识创新型社会转变中的作用

阿联酋建区域高等教育枢纽的类型不同于马来西亚的学生枢纽，其更倾向于人才枢纽和知识创新枢纽。阿联酋重视技能型劳动力的人力资源发展，注意扩大技能型人才库，建立服务型经济或知识型经济，增加经济竞争力，提高相关劳动力的质量，留住国外学生和工人。如，阿联酋《2015年度经济报告》强调：第一，支持职业技术教育的作用，并将其输出与劳动力市场的需要联系起来；第二，建立研究中心和技术孵化器，为思想和创新的成功提供适当的环境，并扩大科技领域高层次人才的培养；第三，通过大学和技术学院的扩展，将教育和经济发展连接起来，并把教育转变为研究和创新的源泉，通过扩大与国际大学和科研机构的合作伙伴关系，激励人们投入到科技领域；第四，建立科技服务机构，发挥其将科学研究转化为商品和服务方面的协调作用；鼓励行业和企业向大学及研究机构诉诸其需求，与之开展合作等；第五，建立新的经济城市和智慧村作为知识型城市，吸引知识产业和创新中心进驻。^[28]

（二）重视国际分校的可持续发展

由于阿联酋引进国际分校的办学模式表现为一种战略联盟，因此其国际分校的可持续发展更依赖于总校的支持与承诺。如，国际分校需要成为母国总校发展使命和战略的一部分；总校的学术和行政人员、财务、组织以及质量监管部门均需要对国际分校的发展做出相应的承

诺。当前，“投资者模式”和“政府支持模式”是国际分校在阿联酋运行的主要财政模式。“投资者模式”，即国际分校有一个在财政上投资以支持其学术管理和学位课程的当地法定合伙人，如果投资合作伙伴干扰正常的招生以及教学，外部质量保证机构可以纠正或者惩罚这种行为。“政府支持模式”，即政府在引进国际分校过程中提供大量前期投入。如，哈伊马角酋长国政府支持自由区的创建以及为其境内的美国大学提供财政援助。同样，迪拜政府也投资数百万建立国际学术城和迪拜知识村吸引国际分校。

来自母国总校教师的数量以及占全部教师的比例成为国际学生判断国际分校教学质量的一个重要指标。因此，在阿联酋办学相对成功的国际分校一般会将来自总校的教师数量和符合总校认证标准的本地雇佣的教师数量比例控制在合理的范围内。此外，国际分校管理者在做决策时，需要在继承主校的优良传统与满足本地市场增长需要之间保持适当的平衡；国际分校开设的项目和课程需要注意“在地化”，即开设与当地发展需要相结合的项目。因此，提前开展与国际分校所在地发展需要相结合的项目将有助于国际分校的招生。如，瑞士洛桑联邦理工学院（EPFL）提前开展了有关哈伊马角干旱环境下的建筑以及水资源问题等环境研究项目。再如，迪拜通信学院开设了培养和培训该地区熟练运用阿拉伯语和英语的双语新闻工作者项目；迪拜政府学院与哈佛大学合作为阿拉伯世界的政府官员提供MPA学位课程，等等。^[29]在质量保障机制方面，当前，阿联酋形成了学术评审局（CAA）与各酋长国独立监管的多样化监管机制。但是，为保证校园的活力与声誉，阿联酋还需要建立一个更加透明、稳健、统一的质量保障机制。

在构建区域高等教育枢纽的过程中，尽管阿联酋提出了《“愿景2021国家议程”》《国家创新战略》等一系列愿景规划，但各酋长国之间没有建立任何系统的协调机制，这导致教育枢纽建设出现了无序发展。当前，阿联酋高等教育依旧面临着由外在移植转变为本土内生发展等重大挑战，这成为决定阿联酋由知识消费国向

知识生产国转变的关键因素。

参考文献：

- [1][13]The Global Competitiveness Report2017–2018 [EB/OL]. (2017–09–26)[2017–10–01].<https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2017-2018>.
- [2][3] [5] [11] [15] [18] [19]COUNTRY REPORT: The United Arab Emirates [EB/OL].(2017–05–17) [2017–09–25].<http://www.qaa.ac.uk/publications/information-and-guidance/publication?PubID=3162#.WchRFPkQh8d>.
- [4]International Branch Campuses Trends and Developments, 2016 [EB/OL].(2016–10–19) [2017–10–11].http://www.obhe.ac.uk/documents/view_details?id=1032.
- [6][7]By Jason E. Lane International Branch Campuses, Free Zones, and Quality Assurance: Policy Issues for Dubai and the UAE [R]. Dubai school of government policy brief, 2010 (20) .
- [8][9] [10] [12] [14]Science, Technology & Innovation Policy in the United Arab Emirates [EB/OL].(2015–09–01) [2017–10–10].<http://www.uaeinnovates.gov.ae/docs/default-source/pdfs/science-technology-and-innovation-policy-en.pdf>.
- [16]COMMISSION FOR ACADEMIC ACCREDITATION [EB/OL].(2018–02–24)[2018–02–24].<https://www.caa.ae/caa/DesktopModules/Institutions.aspx>.
- [17][23]Fox W H, Shamisi S A. United Arab Emirates’ Education Hub: A Decade of Development[M].International Education Hubs. Springer Netherlands, 2014:63~80.
- [20]The Global Innovation Index 2017Innovation Feeding the World [EB/OL].(2017–06–16)[2017–10–16]. <https://www.globalinnovationindex.org>.
- [21][24]Ashour S, Fatima S K. Factors favouring or impeding building a stronger higher education system in the United Arab Emirates [J]. Journal of Higher Education Policy & Management, 2016, 38:1~16.
- [22] 阿联酋联邦国家议会通过 2017 年预算 [EB/OL]. (2016–12–21)[2017–10–13].<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyj/k/201612/20161202304998.shtml>.
- [25]Stephen Wilkins. Higher education in the United Arab Emirates: an analysis of the outcomes of significant increases in supply and competition [J]. Journal of Higher

- Education Policy & Management, 2014, 32(4):389~400.
- [26]Philip Altbach. Why branch campuses may be unsustainable [J].International Higher Education, 2010, 58(2):2~3.
- [27]Statistics (CHEDS). Indicators of the UAE higher education sector 2012: volume 1: abridged [J].Center for Higher Education Data & Statistics, 2012.
- [28]Mansour A M E. Quality in Higher Education in the United Arab Emirates with Special Reference to the Experience of the United Arab Emirates University [J].International Journal of Public Sector Management, 2009(2) : 2~22.
- [29]United Arab Emirates Ministry of Economy Annual Economic Report 2015[EB/OL].(2016-05-08)[2017-09-25].<http://www.economy.gov.ae/EconomicalReportsEn/MOE%20Annual%20Report%20English%20-%202015.pdf>.

The Approaches and Challenges of Building the Regional Higher Education Hub in the United Arab Emirates

WANG Huanzhi

(School of Political Science and Public Administration , Research Center for Political Development and Public Governance, Hua qiao University, Quanzhou 362021)

Abstract: The UAE creates a favorable policy and institutional environment for promoting the construction of regional higher education hubs, such as issuing national innovation strategies and formulating science, technology and innovation policies. Some important paths for constructing regional higher education hubs in the country include attracting international branches and building a new engine for higher education development, building knowledge and innovation hubs, as well as increasing financial investment in education field. However, at present in the process of building the regional higher education hub, the UAE still faces some challenges, such as from knowledge consumption country to knowledge production country, disorderly development of supply exceeding demand as a result of market and profit drive, lack of unified quality guarantee mechanism, insufficient research capacity and research engagement of higher education institutions.

Key words: The United Arab Emirates (the UAE) ; the regional higher education hub; international branch campus; knowledge and innovation hub

本文责编:曾晓洁