

“教育强国建设”专栏

主持人语

2025年1月,中共中央、国务院印发了《教育强国建设规划纲要(2024-2035年)》,对高等教育、基础教育、职业教育支撑强国建设作出科学擘画与全面部署。高等教育通过打造人才培养、科学研究、社会服务与文化传承创新“四大高地”,业已成为建设教育强国的龙头以及驱动教育、科技与人才一体化战略的中枢。就内部而言,高等教育强国建设规划需要系统构建中国式高等教育现代化体系,进一步回答高等教育改革发展的种种问题。面向数字时代,这一进程还取决于我国参与全球高等教育数字治理的话语权强弱等外在尺度。无论是服务中国式现代化抑或参与全球数字治理,我国高等教育需要超越西方中心主义叙事与传统教育治理路径依赖,破解“中心-边缘”困局与激活“制度优势”,为2035年建成教育强国提供持续动能。正是基于这一考虑,《湖南农业大学学报(社会科学版)》特设“教育强国建设”专栏,从中国式高等教育现代化与全球高等教育数字治理两个方面探讨强国议题,以期引起学界更为深入的思考。

主持人:蒋贵友

DOI: 10.13331/j.cnki.jhau(ss).2025.02.011

## 全球高等教育数字治理碎片化困境及其战略应对

蒋贵友,殷文轩

(湖南农业大学 教育学院,湖南 长沙 410128)

**摘要:**数智技术全球化已经催生高等教育数字治理新形态,需要构建全球治理框架加以推进与监管。目前,全球高等教育数字治理存在结构松散、分而治之、目标失焦与身份区隔问题,呈现出明显的主体、方式、议题与权责碎片化特征。究其缘由,不同数字治理理念较量、传统型治理与生成式变革相悖、数字泛在性与议题开放性耦合、等级化体系与数字化壁垒重叠成为这一困境形成的关键动因。基于此,中国需要构建“主体-方式-工具-结果”四维一体的包容治理体系,通过多元共治、敏捷治理、“软硬”兼施与数字正义手段,助推高等教育数字共享与智能跃迁,促使高等教育全球治理由数字鸿沟走向数字包容,为构建高等教育数字命运共同体提供中国方案。

**关键词:**生成式人工智能;高等教育治理;数字治理;碎片化困境

中图分类号:G640

文献标识码:A

文章编号:1009-2013(2025)02-0102-09

### The fragmented dilemma of global higher education digital governance and China's strategic response

JIANG Guiyou, YIN Wenxuan

(College of Education, Hunan Agricultural University, Changsha 410128, China)

**Abstract:** The globalization of digital and intelligent technologies has given rise to new forms of digital governance in higher education, necessitating the establishment of a global governance framework to advance and regulate it. Currently, global higher education digital governance faces issues such as a loosely structured system, a divide-and-conquer approach, lack of focused objectives, and identity segregation, exhibiting distinct fragmentation in terms of actors, methods, topics, and responsibilities. The key drivers of this dilemma include the clash of different digital governance philosophies, the conflict between traditional governance and generative transformations, the coupling of digital ubiquity and open-ended issues, and the overlap of

收稿日期:2025-01-25

基金项目:国家社会科学基金项目(CIA240281);湖南省社会科学基金项目(23YBQ069);湖南省教育厅科学研究优秀青年项目(24B0226)

作者简介:蒋贵友(1993—),男,湖南洪江人,讲师,主要研究方向为比较高等教育与高等教育管理。

of this dilemma include the clash of different digital governance philosophies, the conflict between traditional governance and generative transformations, the coupling of digital ubiquity and open-ended issues, and the overlap of

hierarchical systems and digital barriers. In light of this, China needs to build an inclusive governance system that integrates “actors-methods-tools-outcomes” into a four-dimensional framework. Through multi-stakeholder co-governance, agile governance, a balanced approach of “hard and soft measures”, and digital justice, China can promote digital sharing and intelligent leaps in higher education, facilitating the transition from a digital divide to digital inclusion in global higher education governance. This will provide a Chinese solution for building a digital community with a shared future in higher education.

**Keywords:** generative artificial intelligence; higher education governance; digital governance; fragmentation dilemma

## 一、问题的提出

当全球正式迈入数智时代，高等教育博弈已经不再满足于传统领域的知识竞赛与人才较量，更加着眼于对高等教育数智全球化及其治理规则制定的话语权比拼，由此拉开了全球高等教育数字治理的竞争序幕。从内涵要义来看，全球高等教育数字治理是指全球范围内多元主体通过数智技术、数据驱动与数字协作对高等教育系统的有效运行、制度规则、质量保障与资源共享进行协调、规范与更新的过程<sup>[1]</sup>。目前，随着慕课、虚拟大学成为全球新议题，外界对数字高等教育治理与高等教育数字治理的理解变得模糊不清。就关系而言，前者是后者的一种数字形态，而后者是前者的赋能手段与实现过程，本质指涉的是高等教育治理领域内“数字作为本体”与“数字作为工具”的问题区分。但随着数字技术不断渗入，二者逐渐合流成新的高等教育数字治理观，与其说是一种“基于数字的治理”，毋宁说是一种“针对数字的治理”，对“数字”的认识正在从“工具论”转向“本体论”，从而发挥高等教育数字治理“工具性影响”与“结构性颠覆”的双重效力<sup>[2]</sup>。正是在这一复杂背景下，数智新技术、新机制、新制度与传统体系构成了全球高等教育数字治理的新格局。然而，在传统迈向数字的过渡期，该治理体系愈发呈现出一种特殊的碎片化特征<sup>[3]</sup>。最为鲜明之处在于，过往其他高等教育治理议题虽也表现出目标、主体与内容的重叠或碎片化，但至少会围绕人文主义与可持续发展理念这一最大公约数展开行动，而数字治理的碎片化则表现为共同体意识薄弱、治理要素与机制分散，且目标、议题、方法与权责之间相互抵牾，严重制约全球高等教育数字命运共同体建设进程。

何为“碎片化”？它主要是指整体被分割为诸多零散、不连续或相互独立的细小部分的状态或过程。治理领域的碎片化研究可追溯至新公共管理运

动，用以描述不同职权部门共同解决公共议题时存在的制度重叠与多中心化局面，导致不同治理主体互不兼容甚至相互排斥，从而大幅降低公共管理效率与质量<sup>[4]</sup>。尔后这一概念被引入高等教育领域，多被用于强调治理结构、整体关系及教育理念的整一性瓦解，代之以多中心主体的差异化诉求及高等教育体系的碎片化分割。需要澄清的是，高等教育治理主体多样化并非与治理碎片化等同。一方面，全球高等教育数字治理碎片化包括主体、理念、机制、方法与制度等一整套静态结构；另一方面，其碎片化动态特征反映了不同主权国家、国际组织对大学数字正义、数字跨境学习流动等的目标偏离与相互推诿问题，也指涉了高等教育数字资源掠夺及数字霸权塑造的多中心局面。既有研究虽已剖析了全球高等教育治理的制度重叠<sup>[5]</sup>、多元参与<sup>[6]</sup>与区域转向<sup>[7]</sup>等方面的变化，但数字治理碎片化问题仅仅作为高等教育治理不完全全球化的具体表象而被简要提及，其重要性与复杂性并未得到充分关注。如若碎片化困境与高等教育数据安全、数字伦理及数字鸿沟等问题叠加耦合时，或许会使高等教育数字治理的潜在风险转为现实危机。

在数字化变革浪潮下，全球高等教育治理结构转型的重要内容之一是推动全球南方与全球北方、传统体制与新兴机制可以凭借数字技术新工具、数据流通新平台与数治融合新机制协同共享、平等协商，共同确保高等教育均衡发展教育公平目标得以实现<sup>[8]</sup>。但从整体来看，既有研究主要聚焦于高等教育数字治理转型历程与演变特征，而忽视了联合国教科文组织（UNESCO）、经合组织（OECD）、国际标准化组织（ISO）等政府外的多元异质主体参与高等教育数字治理的碎片化现象，对从横向与纵向结构互动角度解决高等教育数字治理碎片化问题涉及较少<sup>[9]</sup>。在智能技术将高等教育从有边界的实体组织变为无边界的数字空间后，国际社会能否就高等教育数字治理达成一致意见并形成高效

协作的责任分工,能否在分散与碎片的全球治理体系中形成灵活协同的韧性结构,已经成为高等教育可持续发展的重要挑战。在此背景下,深入分析全球高等教育数字治理的碎片化类型表征,探索碎片化现象背后的成因与逻辑,并从逆碎片化角度提出中国应对这一全球性挑战的治理方略,有助于数智时代全球高等教育治理由零散走向整一、由无序走向协调,从而提升中国参与高等教育全球数字治理的话语权。

## 二、全球高等教育数字治理碎片化的现实表征

早在20世纪后期,以詹姆斯·罗泽瑙(James N. Rosenau)为代表的公共治理学派便关注到全球治理的“去中心化”和“多层次性”特征,一致认为理念、规则、议题与方式构成了全球治理框架的核心要素,共同维系全球秩序的存续发展<sup>[10]</sup>。但当下,高等教育数字治理体系愈发呈现出结构松散、分而治之、目标失焦与身份区隔特征,导致多方参与治理并没有促成更大范围的数字合作共识,多样手段并没有催生积极高效的协调机制,多元议题并没有导向可持续化的韧性体系。这不仅使全球高等教育数字治理走向“补丁化”形态,而且加剧了该领域不同主体、机制甚至是理念的竞争抵牾。

### (一) 结构松散与治理主体碎片化

高等教育作为全球公共产品之一,其体系化建构缓慢且缺乏紧密的互动联系与合作机制,导致治理结构松散耦合。这在高等教育数据资源共享、智慧校园规范与跨境数字学习流动等方面常常表现出治理框架不健全、数字标准多样化以及决策机制去中心化等问题,使本就兼具独立与多元属性的高等教育实践愈发难以在全球范围形成跨界融合的数字共同体行动。对于超国家行为体而言,当前尚无国际组织在高等教育数字治理多边协调与跨国数字教育标准制定等方面形成绝对权威,而即便是联合国教科文组织,也只是将大学数字能力转型、数字学习均等化服务以及数字教育可持续发展等相关议题纳入既定的人文主义治理机制<sup>[11]</sup>。但这似乎很难匹配高等教育数字议题的特殊性,无法按照传统高等教育治理的世界主义路径复制出全球高等教育数字治理机制复合体以及发挥全球影响力。区域性机构亦如此,如经合组织通过《人工智能建议书》《2023年数字教育展望:迈向高效数字教育

生态系统》旨在提高成员国高等教育系统的数字化成熟度,二十国集团(G20)召开多边协商会议与发布《G20人工智能原则》积极落实“以人类为中心”的高等教育数字治理框架,但由于发达国家的单边高等教育政策以及数字帝国主义路线,导致这一集体行动频频受阻。

作为次国家行为体,国际标准化组织、国际电工委员会(IEC)以及国际开放与远程教育理事会(ICDE)等专业组织本身依靠专业标准与行业自律推动高等教育数字化转型与界定高等教育数字合作标准。这种治理方式兼具专业性与封闭性的内生特征,使不同协会与联盟遵循差异化的专业主义治理原则,但却难以在全球层面形成统一的高等教育数字资源开发框架与数字评估体系,导致此类行动仅能发挥局部治理与技术治理的有限影响力<sup>[12]</sup>。除此之外,主权国家作为全球高等教育数字治理的重要参与者,其治理实质仍是出于国家利益考量,难以推动全球可持续合作。可见,治理主体碎片化使高等教育陷入目标、理念和机制的静态结构失衡与多元治理主体动态互动弱化的双重困境,难以延续传统治理机制的聚合网络优势。

### (二) 分而治之与治理方式碎片化

数字发展与数字监管在高等教育内部“孰先孰后”,已成为其全球治理无法绕开的核心争议点。正是由于不同主体关于高等教育利益共识的缺失,国际社会不可避免出现关于数字治理理念及方式的认识偏差与价值分歧。特别是高等教育既是一项国家战略,又是全球可持续发展的关键议题,导致“分而治之”理念长期存在且难以转圜<sup>[13]</sup>。在此背景下,关于高等教育“针对数字的治理”探索,已经相继出现以美国为代表的发展型治理方式、以欧盟为代表的安全型治理方式和以中国为代表的平衡型治理方式。比较而言,三者治理理念、监管策略与技术标准等方面存在明显的分殊。作为世界高等教育头号强国,美国基于数字技术与人工智能优势积极推动高等教育数字化转型与数字学习资源跨境流动,遵循自由放任与发展优先的高等教育治理传统。近年来,美国相继出台《为未来做准备的学习:重塑技术在教育中的角色》《人工智能与教学的未来:见解与建议》等倡议积极推动高等教育数字化转型,但又以《澄清境外数据合法使用法案》《2021年美国创新和竞争法案》实施数字长臂管辖,其目的在于竭力塑造高等教育数字治理权威

以及将美式高等教育治理理念推向全球。

与美国不同,“博洛尼亚进程”使欧洲高等教育一体化成为可能,更为偏重高等教育数字治理的人权保障与安全隐私属性。21世纪以来,欧盟相继走过了高等教育数字化融合、应用与转型三个阶段,并通过《数字教育行动计划(2021—2027)》“欧洲大学战略”等构建了安全导向的高等教育数字生态系统。特别是其颁布的全球首部《人工智能法案》将高等教育划分为AI应用的“高风险”类别,为学生数字跨境流动与数字学习空间构建筑牢了安全防线<sup>[14]</sup>。相较而言,中国在数字发展与数字安全之间积极寻求高等教育的平衡型治理,一方面积极推动“人工智能+高等教育”融合战略行动,服务高水平科技自立自强与拔尖创新人才自主培养,助推教育强国建设;另一方面依托《生成式人工智能服务管理暂行办法》《网络数据安全条例》等管理规则,为高等教育数字新形态与智慧教育新平台建设提供全生命周期监管。由此看来,不同高等教育数字治理方式差异较大且存在竞争态势,委实加剧全球治理阵营内部的不可调和性。

### (三) 目标失焦与治理议题碎片化

在国际组织比较治理优势与主权国家数字政策注意力分殊情况下,高等教育数字治理议题纷繁复杂,难以聚焦目标与统一共识。就其治理属性而言,尚可以按照数字技术逻辑将该类议题划分为“资源分配规则”与“行动安全监管”两个范畴,但其背后的资本主义、民族主义、技术主义与帝国主义理念相互交织,委实导致各国围绕高等教育而确立的数字议题及其规则同型但不同“芯”<sup>[15]</sup>。梳理现有全球治理议程,大致可划分为数据安全与隐私保护、教育数据主权与跨境流动、数字教育公平、数字素养能力培养、智慧教育平台监管、人工智能教育教学评估、数字教育基础设施、教育数据标准化与互操作性、数字鸿沟弥合、数字教育伦理与教育数据治理合规性等诸多议题。且随着“人工智能+高等教育”融合进程加快,该领域治理议题清单仍在变长,特别是关涉大学师生、课程教学、国际化战略、知识生产、政策法规等方面的结构化数据、非结构化数据以及公私合作数据呈现指数级增长,而不同主权国家对大学组织数字化合作与师生数字跨境流动的治理态度截然不同,由此催生出数字时代高等教育虚拟化、在地化等各种治理形态。不可否认,这些数字治理议题使本就多元的高等教育

领域变得愈发碎片化,极大阻碍了全球大学可持续发展与互联互通的目标达成。

与此同时,主权国家在全球治理实践中仍采取“非此即彼”策略,要么积极推动国家数字大学与数字学习全球战略,要么严格限制高等教育领域的数字治理合作以维护数字主权与国家安全<sup>[16]</sup>。这种简单二分策略背后深刻折射出全球高等教育数字治理领域的矛盾与冲突,在开放数据流动、数据治理框架建设与跨境数字合作等议题间难以找到共识,使“各自为政”的高等教育行为体在后续国际协议倡导与磋商行动中难以确定焦点,使高度分散重叠的国际治理制度难以汇聚为公平正义与可持续化的高等教育数字治理权威机制。历史经验证明,统一目标与核心治理机制在核危机管控与全球气候治理中发挥了重要作用,而这对于破解高等教育数字治理碎片化危机同样重要。

### (四) 身份区隔与治理权责碎片化

不同主体在全球高等教育数字治理中的角色定位与功能职责,形成了与话语权力与资源分配相一致的制度化身份体系。特别是在高等教育“中心-边缘”权力格局下,居于不同位置的全球北方与全球南方对应不同的权利义务关系,由此也塑造出区隔化的身份秩序体系。身份区隔使不同国家、国际组织的数字治理职能分工与权力强弱亦不相等,进一步加剧了全球治理体系的结构矛盾与多元主体间的责权配置失调,导致全球高等教育数字协调难度加大<sup>[17]</sup>。这一治理权责碎片化既代表了主体间数字治理的责任边界模糊,又说明了它们的“责任-能力-权力”其实并不适配。

从纵向结构来看,全球高等教育数字治理其实并不纯粹遵从主权国家的“属地管理”原则,区域层面同样对该领域颇为热忱。譬如,全球高等教育跨境数字流动与虚拟国际化合作愈发通过区域层面予以呈现,特别是欧洲高等教育区(EHEA)、东南亚高等教育协会(ASAIHL)以及环太平洋大学联盟(APRU)等区域高等教育治理新机制正在发挥共享整合功能,进一步影响所在区域主权国家高等教育数字治理战略动向。那么,由于高等教育数字治理权力并不一定集中在某个层级,导致议题治理的“有责无权”现象频频发生。

在横向结构上,高等教育数字治理功能需要由主权国家予以实施,导致该类议题在治理权责方面存在显见的不对等。目前,日本、墨西哥等国选择

追随美国实施高等教育数据跨境流动自由,越南等国追随欧盟遵循高等教育伦理安全路线,而大多数发展中国家则与中国一道兼顾发展与安全平衡,导致不同阵营主权国家的治理权责并不一致。此外,国际电信联盟(ITU)数据显示,2024年全球仍有26亿人处于“离线状态”,而低收入国家仅有4%公民可以使用5G网络<sup>[18]</sup>。面对数字机会不均衡问题,后发国家高等教育难以承担全球发展责任义务,甚至会被迫选择对强国“数字依附”,以让渡治理话语权换取高等教育增长空间。更有甚者,全球北方还会通过数字援助掠夺全球南方高等教育数据资源以及主导其大学数字战略规则制定,进一步加速高等教育领域的“数字殖民主义”。由政治经济身份所塑造的权力差序格局,不仅使“全球—区域—国家”高等教育之间的数字权责归属不清,而且使不同主体的数字治理权责半径亦不等同。

### 三、全球高等教育数字治理碎片化的形成原因

从埃莉诺·奥斯特罗姆(Elinor Ostrom)的集体行动观<sup>[19]</sup>与迈克尔·祖恩(Michael Zürn)的治理认同观<sup>[20]</sup>来看,秩序的碎片化不能归咎于全球行动不一致等表层原因,而是实践背后的理念差异、利益分歧、议题特征与认同分殊等因素共同所致。在全球治理体系中,多中心治理势必会带来理念竞争,加速治理方式与制度的重叠冲突,固化治理主体的身份等级与认同差异,由此导致全球治理格局的高度碎片化。据此而论,全球高等教育数字治理过程同样如此,既受不同理念难以调和传统路径锁定效应的影响,亦受治理议题无边界属性与全球体系等级化壁垒的干扰,导致碎片化格局委实难以避免。

#### (一) 不同高等教育数字治理理念间的较量

数字技术本身蕴含工具特征,但与资本主义、民族主义、技术主义及帝国主义理念相融时,便会使高等教育数字化行动附带地缘政治与国家博弈属性,由此推动全球高等教育数字治理多元主体间呈现出或明或暗的对抗特点。当前全球大学生跨境流动速度放缓,高等教育逆全球化与在地国际化趋势加剧,导致西方发达国家高等教育治理影响力持续减弱。相较于传统治理,以“华盛顿共识”以及“新自由主义”为核心理念的西方发达国家正在凭借数字智能的绝对优势发展高等教育领域的数字资本主义,用以维护其高等教育的全球影响力。

这一理念在高等教育领域的本质仍是资本增值与资源扩张,只是治理方式由“实体化操控”转向“数字化运作”,分配主导由“劳动与物质资源”转向“数据与数字技术”<sup>[21]</sup>。在这一背景下,高等教育数字治理中的不平等问题将会更加隐蔽化与无界化,也即传统高等教育的“显性资源分配不均”转而演变为基于数据垄断和算法霸权的“隐性教育资源剥夺”,进一步限制了后发国家高等教育系统的竞争力与自主性。面对数字资本主义对大学的异化,以新兴国家为代表的治理变革派立足于高等教育公共性特征,一方面积极推动本国高等教育数字化转型,不断增强应对全球高等教育数字治理规则不对等性与不公平性的能力;另一方面积极开展域外高等教育数字合作,逐步强化输出高等教育数字治理规则的意愿,从而构建更加包容、公正的数字治理生态。这一理念从公共利益角度重新定义高等教育数字治理方式,推动大学数字正义与利益共享,但委实也激化了与数字霸权国之间的高等教育战略竞争,导致全球高等教育数字治理主体碎片化问题发生。

#### (二) 传统型治理与生成式变革之间的矛盾

传统高等教育治理以制度协议与政策倡导为核心展开行动,而数智时代的高等教育体系愈发由“整体性治理”向“分化性治理”转变,以及在大数据、大算力与大模型助推下产生了高等教育生成式治理变革需求,由此导致传统治理路径依赖与生成式治理变革之间的矛盾<sup>[22]</sup>。第一,传统型治理的静态路径基于常规假设对高等教育作出治理判断,难以应对全球大学数字化转型的动态性与不确定性挑战,难以将数据治理置于高等教育治理的核心位置,并对全球高等教育实时状况进行精准评估。第二,传统型治理侧重于纵向集权的高等教育体系结构,其自上而下的高等教育决策逻辑与数字赋能、数字赋权、数字赋责的生成式逻辑相悖,容易忽视高等教育弱势群体参与和多元利益整合,从而引发全球高等教育数字治理的马太效应。第三,传统型治理仍旧存在高等教育治理的国家中心主义影响与工具理性偏见,难以将大模型等智能工具以及机器学习决策纳入全球高等教育治理决策,无法从高等教育跨境数据流动与全球大学数字治理中产生生成主义式治理创新效力。第四,传统型治理过分注重高等教育短期效应,对大学数字化转型危机响应较慢且缺乏一以贯之的全球战略规划,难以

应对数字技术加速迭代与教育数据指数级井喷的机遇挑战。就目前而言,全球高等教育仍在延续联合国治理模式抑或国家中心主义治理模式的路径依赖,而以生成式变革为特征的数字治理生态并没有真正成形,由此导致开放的高等教育体系并未走向数字化整合。需要注意的是,传统型治理还会对既有治理行动形成较强的路径锁定影响,与大模型时代高等教育生成式治理方向相悖,导致新旧治理方式碎片化共存。

### (三) 数字泛在性与议题开放性的交叉耦合

当数据、数字与信息变得无处不在时,数字技术在高等教育领域的强渗透性、深集成性与广覆盖性使其内含泛在可及特征,与复杂、开放和多元的高等教育议题交叉耦合,从而加速全球高等教育数字治理议题碎片化。首先,以大数据、生成式人工智能与区块链为代表的数字技术加速迭代,不断渗透大学入学机会公平、教育技术援助与教育人权保障等传统领域,制造出高等教育数字机会不均等、数字鸿沟与数据安全等新议题。其次,大模型“乐高化”正在成为生成式 AI 技术深集成性的典型特征,能够与其他智能体形成广泛联通与高效协作的数字生态系统,并与高等教育生态系统进行融合再造,催生了数字韧性与数字化抗风险能力等关键治理内容<sup>[23]</sup>。第三,数字技术的广覆盖性虽然更能够激起后发国家与非政府组织等主体的数字治理意愿,但却会加速既有全球治理体系的合法性危机,从而导致全球数字治理多中心与碎片化的协作困境。从治理议题来看,高等教育作为人权保障与知识生产的公共机构,其全球治理实践本身就具备广泛性、复杂性与开放性属性。特别是在数字治理领域,不同国际组织与主权国家等形成了更为复杂的数字化、规模化与网络化合作关系。加之高等教育彼此依存与合作共享特征,使得任何单一组织均可参与治理但又不能完全独占。当数字技术泛在化与高等教育议题开放性之间耦合交叉时,会对高等教育数字发展与安全产生“幂数效应”,从而使这一领域议题扩大化与碎片化<sup>[24]</sup>。面对如此复杂开放的治理议题,不同治理主体尽管会短暂达成数字合作协议,但行动逻辑仍是基于利益优势对高等教育的差异化治理,使此类议题的碎片化问题难以避免。

### (四) 等级化体系与数字化壁垒的重叠影响

当前全球高等教育治理体系不仅是发达国家主导下的权力秩序呈现,而且形塑了数字治理“中

心-边缘”的等级系统。这种等级化体系一方面加剧了高等教育数字资源分配与数字学习机会的不平等,导致后发国家在接受高等教育数字化合作与援助的同时,不得不接受发达国家的数字治理标准;另一方面忽视了数字化转型在为后发国家高等教育提供创新动力时所产生的数字化壁垒,包括数字基础设施不均衡分布、大学数字治理标准多样化以及数据主权争议等,从而使全球高等教育数据获取、共享与应用均等化进程受阻。相较发达国家,欠发达国家高等教育不仅存在数字化领导力、数字基础设施建设与数字技术应用滞后等内部壁垒,而且还面临高等教育数字监管规则模糊与数据孤岛等外部壁垒,严重阻碍了高等教育数字合作治理中的数据共享和有效参与<sup>[25]</sup>。况且等级化体系与数字化壁垒之间会彼此转化,进一步强化了数字霸权国在全球高等教育数字治理制度建构中的话语权,削弱了数字弱势国的高等教育治理权限与职责,从而阻碍高等教育数字资源的流动共享以及固化全球高等教育治理中的权力不对称格局。这种双重压力或许会使高等教育领域的数字鸿沟持续存在,也使得数字治理权责划分更为模糊与碎片化,极大冲击高等教育数字化协作机制与责任共担体系。按照权变主义观点,权责分散的高等教育数字治理便不再是纯粹的全球治理,相反会走向一种逆全球化的治理。在此情况下,高等教育产品“公共性”特征逐渐被国家战略“私益性”目标替代,由此导致全球高等教育数字治理退化区域治理抑或主权国家针对自身利益的治理。

## 四、全球高等教育数字治理碎片化的战略应对

数智技术使全球高等教育治理体系成为更加复杂的开放系统,决定了其数字治理进程需要包容合作与协同共享。包容性治理作为多元主体、方法与工具之间一种可行的公共产品治理机制与治理碎片化弥合手段,对高等教育系统的整体性治理意义重大<sup>[26]</sup>。为了进一步优化高等教育数字治理框架,需要重塑行动者网络与全球协调机制,以应对治理理念碎片化;构建敏捷治理机制与韧性联动体系,以应对治理方式碎片化;发挥“软硬”兼施组合优势与推动整体主义治理,以应对治理议题碎片化;推动数字教育正义与合法权益共享,以应对治理权责碎片化(图 1)。基于此,整体性与系统性

的战略思维可以助力解决高等教育系统的数字治理碎片化困境,从而实现增进人类福祉与社会进步的公共目标。

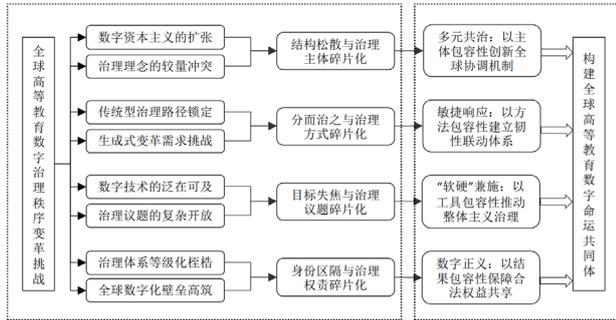


图1 全球高等教育数字治理碎片化困境形成原因及应对策略

### (一) 多元共治：以主体包容性创新全球协调机制

如若要破除主体碎片化困境,则需要基于多边主义理念积极推动全球高等教育领域的数字命运共同体构建,以主体包容性创新全球治理协调机制。首先,全球高等教育数字治理的跨域性、开放性与不确定性特征需要基于共商、共建、共享的治理理念,让国际组织、主权国家、科技企业等治理主体充分平等地参与其中。为了真正着眼于治理主体协调融通,全球应该基于高等教育数字治理的无边界属性推动创设多主体、多面向与多层次为一体的新全球协调机制。在这一过程中,中国需要以《推进共建“一带一路”教育行动》、世界人工智能大会人工智能与教育论坛等为基准搭建兼具包容性与透明度的多边主义平台,为缩小高等教育数字鸿沟与破解数字教育资源配置难题提供创新方案。其次,对全球高等教育数字治理框架体系进行革新,逐步消除西方霸权主义在高等教育数字治理制度建构与规则设定中的挤压式威胁。面对这一任务,中国需要以《全球人工智能治理倡议》、“三大全球倡议”为行动指南,积极支持联合国框架在全球高等教育数字治理中的再优化与再创新,扩大多元主体数字利益“最大公约数”,从而达成高等教育数字安全、数字发展与数字文明的全球治理目标<sup>[27]</sup>。最后,中国需要积极推动高等教育领域的公私合作,推进以技术创新为主的科技企业与以政策制定为主的政府部门之间的协同治理,共同解决数字基础设施建设、数字人权保障、跨境数字学习与数字教育鸿沟等难题。唯有如此,中国才能以数字

命运共同体理念推动主体碎片化向主体包容性转变,有效化解全球高等教育数字治理的主体矛盾与价值冲突,从而破除多元主体的参与壁垒。

### (二) 敏捷响应：以方法包容性建立韧性联动体系

应对数字技术的更新迭代及其引发的“分而治之”困境,国际社会需要在方法论层面加以创新,通过灵活包容的敏捷治理策略维系全球高等教育数字化转型的发展、安全与平衡。走向敏捷治理,可以增强高等教育数字治理韧性,并通过深化不同治理阵营之间的互信水平,以应对持续变化的数字危机<sup>[28]</sup>。一方面,敏捷响应具有包容适应、以人为本与可持续化优势,可以增强全球高等教育共同体的数字感知力与行动响应力。当前,数字技术已经进入以人工智能大模型为代表的生成式阶段,使得数字治理方式在全球高等教育领域极速迭代,可以有效甄别、探究与预判数字教育创新过程中的各类价值风险与行动难题。对比传统模式,中国需要基于敏捷响应原则,在变革中主动学习以及在学习中适应变革,根据数字技术创新节奏与高等教育数字化转型速率调整治理方式的类型与力度,避免产生数字技术妨害学习公平与教育人权的不利情况,为数字治理的韧性发展与有机联动做出贡献。另一方面,全球高等教育领域的“人工智能+”行动正如火如荼进行,需要以高速度、高流畅与大规模的治理方式迅速决策,适应前沿科技发展对人才培养与知识生产提出的变革挑战。相较于发展型与安全型两种治理方式,中国需要将平衡型治理与敏捷治理相结合,注重过程引导而非结果惩治,兼顾不同治理方式的优势,为全球高等教育数字鸿沟弥合与数字红利共享提供方法论。当采用不同治理方式包容审慎地开展治理行动时,才能在高等教育全球发展监管中既保持对新方式与新问题的敏捷响应,又可以审慎管控新分歧与新风险,以高度韧性灵活体系确保高等教育的可持续发展与创新迭代。

### (三) “软硬”兼施：以工具包容性推动整体主义治理

面对类型多样与高度分化的高等教育数字议题,国际社会需要以“伦理先行-技术赋能-立法保障”的系统思维推进整体主义治理,妥善解决数字技术引发的各类全球性挑战与现代性风险。第一,

确立覆盖不同文化、利益与区域的高等教育数字技术伦理体系,以便全球范围内统一共识与协调合作。按照联合国教科文组织《人工智能伦理问题建议书》所述,伦理标准是对数字技术进行规范与评估的基础,可以确保数字技术迭代在对于人的创新启发、道德完善与品格塑造等方面发挥积极作用<sup>[29]</sup>。在此背景下,中国需要以《新一代人工智能伦理规范》《关于加强科技伦理治理的意见》等构建数字治理伦理矩阵,规避高等教育智能体应用的安全透明与偏见歧视问题。第二,将“以技治技”视为应对高等教育数字治理风险的关键举措。随着生成式人工智能与知识生产、教育教学与文化创新的融合进程不断加快,技术治理比法律规制更能快速破解高等教育“人工智能+”行动的“科林格里奇困境”,防止数字技术“黑箱”问题的风险泛化。第三,充分发挥“硬法规制”与“软法约束”的组合优势。一方面,法律手段如欧盟出台的首部《人工智能法案》可以从安全层面为数智时代高等教育系统稳健性、可持续性韧性发展提供根本保障;另一方面,国际组织善用政策报告、倡议指南等国际软法形式引导国家行动与行业自律,为数字技术与高等教育的融合进程提供创新机制与容错空间。比较而言,硬法规制较强但制定进程缓慢,软法类型多样但约束力度较弱。基于此,中国需要通过不同工具“软硬”兼施实现碎片化议题的整体主义治理,助推分散的议程设置可以彼此互补包容。

#### (四) 数字正义:以结果包容性保障合法权益共享

全球高等教育治理最大挑战在于破解等级化体系与数字化壁垒所带来的权责失配与结构矛盾问题,有效保障广大发展中国家在资源配置与利益共享中的合法权益,构建数字正义的高等教育全球秩序。当前,高等教育数字正义的全球愿景便是数据资源的合理配置、数字权利的充分实现以及数字机会的平等共享,改变因权责碎片化所导致的身分区隔与数字不公<sup>[30]</sup>。首先,以美国为首的发达国家不断倡导数字资本主义发展,在高等教育领域推动“小院高墙”与数据资源封锁,阻碍高等教育数字合作与数字共享。面对数据资源配置正义问题,中国需要立足于“数字丝绸之路”“一带一路”教育行动、东盟“10+3”机制与亚太经合组织等多

边主义平台,广泛联合全球南方探索建立高等教育数字化共享机制,从而确保数据资源可以更多向高等教育欠发达的数字贫困国倾斜。其次,高等教育数字正义的关键环节是数字教育权利的充分实现,尤其是学生数字隐私与意识形态保护。中国需要基于数字权利配置与多元权利补偿救济方案建立高等教育全生命周期监管,提升教育大模型等数字产品的公共属性,从而为数字正义与结果包容的全球高等教育治理结构这一优化目标贡献力量。最后,提供优质公平的教育资源与泛在可及的终身学习机会是高等教育可持续发展的关键目标,也是个体数字化生存的基本诉求。基于此,中国一方面需要对外加强高等教育数字援助,通过提升数字接入权、援建数字基础设施与扩大数字覆盖率,引导支持世界各国、国际组织等共同承担高等教育数字治理责任;另一方面需要对内普及数字教育与提升公民数字技能,弥合高等教育数字鸿沟,使不同主体共享高等教育分配、程序与互动正义,从而避免治理权责碎片化问题。

## 五、结语

当前,数智技术全球化已经催生高等教育数字治理新形态,需要协调多元主体构建数字教育资源、数字教育应用与数据要素分配为一体的规范机制,从而形成纵横贯通与有机协同的全球治理韧性结构。就目前来看,全球高等教育数字治理在“南南合作”、技术援助与资源共享方面取得了一些成绩,但是以美方为首的数字霸权国将全球高等教育数字化转型需求视作其理念与权力扩张的手段,加剧了高等教育全球治理的碎片化困境,导致数智技术的更新迭代并非完全促进治理过程的民主转型抑或治理结果的公平包容<sup>[31]</sup>。面对数智全球化所带来的治理挑战,中国倡导数字命运共同体的战略方案,积极深化与联合国教科文组织等国际组织及多边机制的高等教育合作,创新数字治理机制与数字协作网络,努力弥合全球高等教育系统碎片割裂局面。在此背景下,构建“主体-方式-工具-结果”四维一体的包容治理体系,可以超越数字治理进程中的理念之争、身份区隔与目标分歧,通过多元共治、敏捷响应、“软硬”兼施与数字正义确保全球高等教育能够由数字鸿沟迈向数字包容。整体而言,中

国始终秉持数字命运共同体理念, 凭借人工智能教育大模型、国家数字大学等公共产品推动世界大学互联合作, 加速助推全球高等教育的数字共享与智能跃迁。

#### 参考文献:

- [1] MARGINSON S. What is global higher education?[J]. Oxford review of education, 2022, 48(4): 492-517.
- [2] 杜岩岩, 牛军明. 高等教育数字治理: 数字化时代的高等教育治理范型[J]. 江苏高教, 2024(3): 53-61.
- [3] FERNANDEZ A, GOMEZ B, BINJAKU K, et al. Digital transformation initiatives in higher education institutions: A multi-vocal literature review[J]. Education and information technologies, 2023, 28(10): 12351-12382.
- [4] SCHMITT L. Mapping global AI governance: A nascent regime in a fragmented landscape[J]. AI and ethics, 2022, 2(2): 303-314.
- [5] 蒋贵友. 全球高等教育治理的制度重叠及其风险应对[J]. 中国高教研究, 2021(11): 57-63.
- [6] 段世飞, 钱跳跳. 全球高等教育治理体系转型的逻辑动因和作用机制以及中国应对[J]. 大学教育科学, 2024(1): 86-96.
- [7] 蒋贵友. 全球高等教育治理区域转向中的中国角色及其战略选择[J]. 国家教育行政学院学报, 2024(2): 49-59.
- [8] HSIEH C C. Governance in transition: An analytical framework for hybridity and dynamics in higher education[J]. Higher education, 2023, 85(2): 379-397.
- [9] 袁利平, 林琳. 高等教育数字治理: 内在机理、逻辑构架与实现路径[J]. 江淮论坛, 2022(4): 183-192.
- [10] ROSENAU J N. Along the domestic-foreign frontier: Exploring governance in a turbulent world[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1997: 99-105.
- [11] CHANKSELIANI M, QORABOYEV I, GIMRANOVA D. Higher education contributing to local, national, and global development: New empirical and conceptual insights[J]. Higher education, 2021, 81(1): 109-127.
- [12] YOUNG O R. Governance in world affairs[M]. Ithaca: Cornell University Press, 2018: 68.
- [13] 蒋贵友, 殷文轩. 世界高等教育强国建设的多元模式与中国选择[J]. 终身教育研究, 2024, 35(6): 12-20.
- [14] Official journal of the European Union. Artificial Intelligence Act[EB/OL]. (2024-6-13) [2024-11-20]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32024R1689>.
- [15] 朱莉. 联合国教科文组织教育数字治理的机制与策略——基于44份文本的Nvivo质性分析[J]. 比较教育学报, 2024(5): 31-44.
- [16] 马述忠, 李折周. 美式“数字霸权”: 特征、动因与影响[J]. 宏观经济研究, 2023(10): 106-115.
- [17] MARGINSON S. Space and scale in higher education: The glonacal agency heuristic revisited[J]. Higher education, 2022, 84(6): 1365-1395.
- [18] ITU. Facts and figures 2024[EB/OL]. (2024-11-27) [2024-12-18]. <https://www.itu.int/itu-d/reports/statistics/facts-figures-2024/>.
- [19] OSTROM E. Understanding institutional diversity[M]. Princeton: Princeton University Press, 2009: 32-33.
- [20] ZURN M. A theory of global governance: Authority, legitimacy, and contestation[M]. Oxford: Oxford University Press, 2018: 3-5.
- [21] 王硕. 全球数字治理碎片化的表现、成因与应对[J]. 人文杂志, 2023(8): 123-131.
- [22] 米加宁. 生成式治理: 大模型时代的治理新范式[J]. 中国社会科学, 2024(10): 119-139, 207.
- [23] 蒋贵友, 殷文轩. 变革抑或危机: 大语言模型赋能大学教学及其限度——基于斯坦福大学的案例考察[J]. 电化教育研究, 2025, 46(1): 122-128.
- [24] KOMLJENOVIC J. The future of value in digitalised higher education: Why data privacy should not be our biggest concern[J]. Higher education, 2022, 83(1): 119-135.
- [25] 张民选, 薛淑敏. 高等教育数字化转型的全球迭代与发展[J]. 中国高等教育, 2023(Z3): 27-30.
- [26] 于水, 范德志. 新一代人工智能 ChatGPT 的价值挑战及其包容性治理[J]. 海南大学学报(人文社会科学版), 2023, 41(5): 82-90.
- [27] 严驰. 生成式人工智能大模型全球治理的理论证成与初步构想[J]. 中国科技论坛, 2024(5): 140-148.
- [28] 王佑镁, 王旦, 梁炜怡, 等. 敏捷治理: 教育人工智能伦理治理新模式[J]. 电化教育研究, 2023, 44(7): 21-28.
- [29] 苗逢春. 教育人工智能伦理的解析与治理——《人工智能伦理问题建议书》的教育解读[J]. 中国电化教育, 2022(6): 22-36.
- [30] 周尚君, 罗有成. 数字正义论: 理论内涵与实践机制[J]. 社会科学, 2022(6): 166-177.
- [31] 谷贤林, 王焱赞. 全球南方高等教育发展的现实图景、当下关切与中国作为[J]. 清华大学教育研究, 2024, 45(2): 60-70.

责任编辑: 黄燕妮