

# 从“过渡舟楫”到“基本方略”

## ——新时期我国留学政策的回顾与展望

陈兴德

(厦门大学 高等教育发展研究中心,福建 厦门 361005)

**摘要:**回顾了过去 30 年我国留学政策的基本演变,指出当前我国留学政策主要不足是:留学政策建设落后于留学教育实践的需求,留学政策的执行有待改进,一些具体措施不够完善。从确立留学政策新理念、加快制订《留学教育法》、改进留学政策理论研究等方面提出相关建议。

**关键词:**留学教育;政策;基本方略

中图分类号:G64 文献标志码:A 文章编号:1002-0241(2009)07-0186-05

### From Transition to the Basic Strategy: Retrospect and Prospect of China's Education Policy for Studying Abroad

CHEN Xingde

(Higher Education Development Research Center, Xiamen University, Xiamen 361005, China)

**Abstract:** This paper reviews the basic evolution of China's education policy for studying abroad since reform and opening up, pointing out the main deficiencies in the current construction of education policy for studying abroad in our country are that the construction of education policy falls behind the needs for education practice. In addition, the implementation of education policy needs to be improved and a number of specific measures are not perfect. This paper expounds several recommendations on how to strengthen the building of education policy for studying abroad in respect of establishing new studying Philosophy and drafting "Education Law For Studying Abroad" and so on.

**Key words:** studying abroad; education policy; evolution

留学生是宝贵的人才资源,是实现我国“人才强国”的重要保证。改革开放以来,我国留学教育蓬勃发展,成绩斐然。进入 21 世纪以来,随着全方位对外开放引向深入,国际交流日趋频繁,留学教育更是从“精英”行为转变为“大众”行为,留学教育出现新变化、新趋势<sup>[1]</sup>。为此,深入探讨影响留学教育政策的演变,分析其问题,把握其实质,并对未来留学教育的政策措施提出有针对性的改进

策略,具有现实紧迫性。

#### 1 改革开放以来我国留学政策的基本演变

从封闭走向开放,从政府直接管制到宏观引导,从计划指令到市场参与,从盲目追风到理性选择,从单向输出转为双向交流,这是改革开放以来我国留学教育的生动画卷。留学潮流发生转向的根本动力是改革开放以来国家政治、经济和文化变动的环境及其需求,我国留学政策

收稿日期:2009-03-16

基金项目:2008 年福建省社会科学规划项目(2008C009)

第一作者简介:陈兴德(1974-),四川富顺人,厦门大学高等教育发展研究中心助理教授,博士,研究方向:高等教育基本理论和科学学研究。

对此起了主要的调节和引导作用。

(1) 留学教育恢复与发展时期。从 1972 年恢复出国留学到 1978 年改革开放正式拉开,留学教育赢得崭新的政策、舆论环境。体现新时期留学教育趋于正轨的,是国家允许和鼓励“自费留学”,它标志着我国留学政策趋于开放、务实。中共中央发布的有关“自费留学”相关文件(1982)和国务院《关于自费出国留学的暂行规定》(1984)成为这一时期留学教育的指导性文件,这些文件的出台,引发了改革开放以来的第一波“留学潮”,今天活跃在各条战线上的骨干,有不少就是在这时期出国留学的。回顾 20 世纪 80 年代留学教育与政策调整的关系,可以发现,其中有一种非常微妙的互动。面对大规模的留学教育热潮,国家在相关政策上“松”与“紧”,“收”与“放”的处理,较多地具有行政化色彩,充分体现了这一时期政府和教育主管部门在计划经济体制下,运用政策和法规的杠杆调节留学教育活动的基本格局。

(2) 留学教育调整与停滞时期。20 世纪 80 年代中后期,随着国家开始实行“有计划的商品经济体制”,各类人才需求强劲,由此带动这一时期留学教育的迅猛发展。与此相对,留学政策法规建设的滞后明显暴露出来,为此,国家教委发布《关于进一步贯彻中央出国留学人员工作的通知》(1987),强调留学人员应“以进修人员和访问学者为主,特别是高级访问学者为主”,坚持“少派、精派”原则;在就业方面,贯彻“人才流动、合理竞争、双向选择”原则,允许回国人员到各种所有制形式的单位或到国际组织任职,同年发起成立“留学服务中心”,作为组织、管理留学工作的专门机构。在此背景下,留学教育呈现健康、平稳发展的势头。但是,20 世纪 80 年代末的政治风波对留学教育产生重要影响,西方国家对我国留学生政策加以调整,充分说明留学教育政策本质上是一国外交政策的延伸。一国的留学政策和风起云涌的国际政治经济风云密切联系。必须在留学政策制定过程中统筹政治、经济和教育的关系,必须统筹国内和国际两个大局。在维护主权的前提下,最大限度地争取本国发展的有利环境,促进留学教育的发展。

(3) 留学教育相对稳定、成熟期。1992 年,邓小平发表了“南巡讲话”。“南巡讲话”不仅掀起了中国改革开放的新高潮,同时也为低谷中的留学教育指明了方向。其后,国务

院发布《关于在外留学人员有关问题的通知》(1992),就留学生护照延期、更换等问题做出九条规定,留学工作从此变被动为主动,出现全新的局面。1993 年出台的留学工作十二字方针——“支持留学,鼓励回国,来去自由”,更是从政策上理顺了“为公民出国留学提供方便”和“学有所成为祖国做出贡献之间”的关系,在实践中产生广泛影响。自费留学方面,《关于自费出国留学有关问题的通知》(1993)结束了我国自费留学政策在“紧与松”、“收与放”怪圈中循环的局面,不仅标志着自费留学的渠道已彻底开放,而且还使自费留学逐渐成为体现公民权利与义务的受法律保护的行为<sup>[2]</sup>。此外,1995 年建立的“国家留学基金委”,使出国与来华留学生的招生、选拔和管理工作走上法制化的轨道。同年,公派留学改革全面铺开,在政府计划宏观指导下,国家公费出国留学人员的选派和管理实行“个人申请、专家评审、平等竞争、择优录取、签约派出、违约赔偿”的原则,这不仅是 1978 年以来国家公派留学工作经验教训的深刻总结,同时也标志着国家公派留学工作走上了法制化轨道。它使得国家公派留学终于借助市场经济条件下的法制化手段,在选派与吸引回国之间实现了可控操作,使国家公派留学恢复了其应有的权威性。

(4) 留学教育的全新阶段。进入新世纪以来,中国高等教育国际化步伐进一步加快,留学教育蓬勃发展。从 2007 年起开始实施的“国家建设高水平大学公派研究生项目”旨在选拔国内一流大学的研究生到国际一流大学的一流学科、专业学习,努力培养高层次、创造型人才<sup>[3]</sup>。此外,为进一步引进国内稀缺人才,国家通过《关于进一步加强引进海外优秀留学人才工作的若干意见》(2007)和“长江学者奖励计划”、“春晖计划”等形式吸引海外高层次人才回国服务。与此同时,来华留学人员迅猛增长,仅 2007 年就有 195 503 名国外学生在中国 544 所高等学校和其他教学、科研机构学习,来华留学的专业基本上涵盖了全部学科领域<sup>[4]</sup>。种种迹象预示着我国留学教育正在进入一个全新的时期,对留学教育政策法规的调整和完善日益紧迫。

## 2 新时期我国留学政策建设的基本特征与主要不足

新时期我国留学政策建设呈现出以下特点。

一是以崭新眼光与系统观点看待留学教育,突出留学政策的科学化、民主化和透明度。如果说 20 世纪 70 年

代初期留学教育还是服从于“外交斗争”需要、为“无产阶级政治”服务,那么改革开放以来,留学教育已经成为社会主义建设的重要内容。国家在制定留学政策过程中,运用系统的观点规划留学教育,将留学视为兼具政治功能、经济功能和文化功能的重要事业,不仅是本国发展建设所必须,而且也是国家间睦邻友好,国际间平等互利所必须的重要内容。因此,在这一过程中注重相关政策的配套完善,着力填补政策漏洞就是留学政策必选的基本途径。以出国留学来说,既注重出国人员的选拔和考核,也强调对海外留学生的管理和服务,既注重通过多种渠道宣传和介绍国内改革发展成就,也重视在国内用人单位和留学生之间牵线搭桥,积极推荐选拔留学人员回国服务,努力采取措施为回国人员在国内创业提供便利条件等。在政策的制定过程中,日益强调政策本身的透明和公开,强调政策的制定越来越倚重于相关研究,越来越注意吸收相关部门和留学生本人的意见、建议,强调政策应经过比较严格的论证、调查研究和试点运行等则充分反映了留学政策日趋公开化、透明化和科学化,这本身就是整个国家逐步走向法制化的有力证明。

其次,留学政策调整对象从单一走向多元。检视改革开放以来我国留学政策文件,我们发现,长期以来我国留学教育主要局限于出国留学,出国留学又主要局限于公派出国。随着对外交往的日益频繁和留学教育的发展,留学政策中有关留学教育的调整对象逐步多样化,留学渠道进一步拓宽。以出国留学来说,20世纪80年代以来,自费出国比例日益增加,现已成为出国留学的主体。此外,来华留学人数也在不断增加,专业也日渐丰富。留学教育的新趋势促使相关部门对不同类型的留学教育做进一步的分析,提出有针对性的措施,同时也对提高我国留学教育政策水平提出了更高的要求。

第三,留学政策适应了我国经济体制和社会转型的历史进程,政府和相关部门在留学教育中的作为方式发生显著的变化。改革开放初期,留学管理完全由中央教育行政部门控制,单一的渠道必然造成管理上的直接控制。作为派出人员单位的大学和有关研究机构,几乎没有多少自主的余地。留学生似乎不对派出单位承担义务,而是对国家教育行政部门负责。随着留学事业的发展,尤其是单位公派渠道的拓宽,中央教育行政部门的角色和作用开始间接

化,不再直接、完全控制所有留学人员。留学更多的成为学校、公民个人的行为而不是政府的行为,其中的利益驱动机制和政策调整手段也随之发生相应变化。因此,政府和相关部门对留学教育从态度上来说,是从严格禁止到严格控制,再到有条件的限制,逐步发展成为主动支持、态度明朗;从被动的接受转变为主动的参与。政府和相关部门的角色,也在发生微妙的变化——从留学管理者向引导者和服务者转化、由直接控制向宏观调控转化。

改革开放以来,我国的留学政策在不断完善的同时,也还留下一些不足,这些不足的集中表现是留学政策系统化、科学化、人性化方面还需要不断改进。总体来看,我国留学教育政策水平还不够高,与蓬勃发展的留学教育还不适应<sup>[5]</sup>。法制化建设任重而道远。在较长的时间里,我国有关留学教育政策往往是“文件”、“通知”和“讲话”等出台,无论是从体例还是内容上,都不太规范,而且极不稳定。留学政策表现出很强的“人治”特征,在留学政策的宽严、取舍等方面有比较大的起伏。造成这种状况的一个重要原因,就在于没有完整而系统的留学教育法规体系,也就没有系统的政策体系对法规实施予以保障。其次,留学教育政策的执行有待改进,一些具体措施不够完善,一些具体政策由于缺乏充分的调查、论证,在执行过程中效果不佳,严重影响留学教育政策的严肃性和有效性<sup>[6]</sup>。

### 3 新形势下改进我国留学政策的若干构想

进入21世纪以来,我国留学教育在新的起点上发展,一个突出的变化是加入世界贸易组织对留学教育的影响。在WTO框架下,我国对留学教育活动“不做限制”。条文本身没有变化,但我国全方位对外开放格局的不断加深,留学教育的形式和内容不断丰富。对留学教育建设提出新的更高要求。为此,提出几点建议。

#### 3.1 确立新的留学理念,开拓我国留学政策新思路

过去的政策之所以收效不彰,很大程度上是由于对隐藏于政策背后的一些基本问题认识不清、观点不明,在政策制订问题上“头痛医头”、“脚痛医脚”,政策缺乏长效和稳定。因此,新时期留学政策的制定,必须努力解决观念和认识上的问题,以厘清思路,更新认识。

一是重视审视留学宗旨和目的。留学教育应该确立什么样的宗旨和目的?留学生远赴海外应该求取何种“真经”?如何平衡鼓励留学与发展国内高等教育的关系?在

制定留学教育政策时思考这些问题,并非空穴来风。著名学者、美国密歇根大学和香港中文大学杜祖贻教授提出,“中国留学生,回国者少,移民者多,储才备用之说,只应限于很小部分的人。这个高等教育对外交流的特殊现象,可称之为弱势社会的专门人才,同时更为强势社会无偿地、大量地供应最优秀的新移民”<sup>[7]</sup>。固然,今日我国在某些科技领域落后于西方发达国家,但必须明确,在积极鼓励向西方发达国家派遣留学生,学习西方先进技术和管理经验的同时,更需要固本培源,不断提高本国高等教育的水平。100年前,胡适曾断言鼓励留学与发展本国高等教育不可本末倒置:“盖国内大学,乃一国教育学问之中心;无大学,则一国之学问无所折中,无所归宿,无所附丽,无所继长增高。以国内大学为根本,而以留学为造大学教师之计;以大学为鹄,以留学为矢,矢者所以至鹄之具也。如是则吾国之教育前途,或尚有万分之一之希望耳”<sup>[8]</sup>。”

二是要从理论上解决一些困扰留学的基本问题。长期以来,对留学教育中的一些问题还没有形成较为统一的认识。譬如,如何看待留学教育所形成的“人才外流”?怎样积极争取“人才回流”?如何看待留学人员的滞留不归,滞留不归是否算是人才外流?怎样在争取留学生“回国服务”的同时,提供条件使滞留海外的留学生更好地“为国服务”?以人才外流来说,据国内留学效益评估专家估计,仅在美国和日本的我国留学人员即有20万以上,其中2/3已完成学业,近7万人已获得美国绿卡或在日本的长期居留权<sup>[9]</sup>。如何看待人才外流问题,理论界有不同的观点,有人主张国际主义的观点,有人坚持互惠观点,还有人建议用动态平衡的观点和民族主义的观点等。理论探讨可以有多种角度和观点,相互争鸣,但政策必须有比较明确的立场,采取比较有力的措施。为此,应通过多角度的分析,全面权衡利弊得失,寻求国家和个人利益的最佳契合,为完善留学教育政策提供更有力的理论支持。

### 3.2 积极着手《留学教育法》制订工作,促进我国留学政策体系的完善

尽管国务院及有关部委就留学教育工作发布过不少意见、通知、规定等。但是,目前我国留学教育政策体系建设还比较薄弱。严重影响了政策的严肃性和执行力度。改革开放以来,我国第一个、也是迄今为止唯一一项全面描述出国留学和留学回国整体工作的政策性、纲领性文件

是1986年国务院批转的原国家教委《关于出国留学人员工作的若干暂行规定》。20多年过去,留学教育的方方面面已经发生了很大的变化,上述《关于出国留学人员工作的若干暂行规定》显然已经不适应了。

为适应留学教育的新形势,国家有关部门应当及早着手起草并通过我国的《留学教育法》。《留学教育法》应当在全面统筹留学教育各要素、各环节基础上,对有关留学教育基本和重大问题做出明确说明与规定,阐明国家对留学教育的基本原则和基本政策。认真总结近年来我国留学教育政策的成功经验,努力吸收理论界的研究成果,广泛倾听广大留学生的要求和呼声,并从司法角度整合涉及留学教育相关部门,协调建立统一管理和指导留学教育的国家级机构。笔者以为,新时期的留学教育政策建设,其基本着眼点是努力探索与国家改革开放格局相适应,与社会主义市场经济体制相配套的留学教育新机制。具体来说,就是要进一步明确国家、社会(学校)和个人(留学生)三者在学习教育问题上的责、权、利关系。特别是要明确政府和相关主管部门在留学问题的角色和功能。在制定和颁布实行新的留学教育政策的过程中,相关部门应该充分按照社会主义市场经济体制和国家改革开放宏观环境的要求。当前,应努力按照社会主义市场经济体制对行政部门的施政要求,对留学教育的管理进一步体现信息透明、行政执法公开、权责统一的精神。社会主义市场经济体制,讲求竞争过程的公平和效率优先,留学人员是国家的重要人才资源,留学教育实际上利用的是国内和国际两个教育市场进行的人才培训和提高工作。为此,应当通过国家的宏观调控,实现人才资源的合理流动和最佳配置。

### 3.3 凸显留学政策科学化、民主化和人性化,提高留学政策理论研究水平

“科学化”是说相关政策应正确把握留学教育的基本特点,切实遵行国家机关和职能部门相关规定。当前,有两个突出的问题:一是从组织上加强留学教育的宏观管理和指导。迄今,国内尚无一专门机构从战略上统筹规划和协调留学人员的派出与回归等工作。虽然此前已建立中国留学服务中心,但是这些机构基本上属于服务性质的,很难承担起统筹和管理的职能。二是建立国家留学人员信息权威发布系统。随着政务活动的不断公开,不同部

门、渠道提供的留学数据统计相互矛盾的情形时有发生。为此,应由教育部、外交部、公安部联手,在国家统计局的技术指导下,建立一个准确、权威、高效的“留学人员信息统计系统”。“民主化”是说在政策制订过程中尽最大可能倾听、收集广大留学生的意见和要求,努力使相关政策贴近实际、反映呼声。在当前,广大留学人员关切的不仅是相关政策如何解决“人才回归”的问题,更集中的是关切那些已经回来的人目前的发展状况如何,国内政策、环境哪些因素不利于自主创业和扎根发展等问题<sup>⑨</sup>。“人性化”是说在制定有关政策时,不仅仅要从物质方面落实留学人员的工作、生活待遇,更重要的是从政策环境、管理服务机制方面解决留学人员回国后在工作、生活、创业、发展方面面临的具体困难,包括在文化、心理方面的再适应问题。

为进一步提高留学政策的科学化、民主化和人性化,应积极提高留学政策研究的理论水平。目前,国内留学政策研究还很不成熟,不仅研究队伍规模小、人数少且相当不稳定,而且研究方法比较单一、同质或雷同的研究相当普遍;在内容方面,对政策文献的历史回顾比较多,深入实践的调查研究、对策研究比较缺乏。留学政策研究是一项理论性和实证性都非常强的工作,需要在国内外进行大量的调查、访谈和试验。为此,建议国家有关部门进一

步加大对留学政策研究的课题资助力度,通过委托或招标方式汇集人才,不断提高我国留学政策研究的水平。

#### 参考文献

- [1] 方文昌.从精英出国到全民留学[J].北京:中国新闻周刊,2008(1):74-77
- [2] 中国教育统计年鉴 1997、1998[Z].北京:中国教育统计年鉴出版社,1997,1998
- [3] 徐妍.教育对外开放 30 年成就显著[J].北京:神州学人,2008(11):13-15
- [4] 潘晨光,娄伟.改革开放以来我国留学事业的回顾与展望[J].北京:社会科学管理与评论,2004(3):19-24
- [5] 胥传孝.从教育国际化看国家留学政策的改革[J].上海:同济大学学报(社会科学版),2002(1):56-60
- [6] 程希.改革开放以来中国政府选派留学生的政策沿革[J].北京:华侨华人历史研究,1999.1
- [7] 田玲.中国高等教育对外交流现象研究[M].北京:民族出版社,2003:52
- [8] 胡适.非留学篇[J].北京:甲寅.1914,1(10)
- [9] 吴从环.归国留学人员再本土化研究[J].济南:山东社会科学,2008(1):126-128
- [10] 张进华.我国留学人员学成回国影响因素的实证分析[J].福建:福建论坛·人文社会科学版,2008(6):43-45

(责任编辑 徐 惠)

(上接第 181 页)

将各职业通道的等级设置数与名称、等级说明书、等级矩阵及等级异动图、等级矩阵及等级异动说明书和其他相关内容汇成“研发人员多职业通道发展手册”,并在实践过程中不断修订完善。

#### 参考文献

- [1] 张连绪,王贵军.“十一五”后期番禺区研发人员流动态势与对策研究[R].2008
- [2] Veiga, J.F. Plateaued versus non-plateaued managers career patterns, attitudes and path potential[J]. Academy of Management Journal,1981,24(3):566-578
- [3] E.H.Schein.职业的有效管理[M].仇海清,译.北京:三联书店出版社,1996
- [4] GUTER F. Spectrum/Harris poll:The career.[J].IEEE Spectrum,1984,21:59-63
- [5] IGBARIA M ,KASSICIEH S K. Career orientations career

success among reache,development and engineering professionals[J].Journal of Engineering and Technology Management, 1999,16:29-50

- [6] 刘宏,胡宝民等.企业研发人员的职业倾向与激励措施关系研究[J].北京:中国科技论坛,2007(9):123
- [7] R·布莱德里·希尔.dual career paths[M].美国:Viking Peng 出版社,1995
- [8] 陈劲,徐笑君.研究开发人员职业发展轨道与职称评定研究——对美国部分公司的考察与分析[J].北京:科研管理,1999(5):36-38
- [9] Realin,J.A.Two Track Plans for One Track Career[J].Personnel Journal,Vol.66.No.1,1987:96-99
- [10] 王飞.基于双重职业发展通道的技术人员培训管理研究[D].上海:同济大学,2006

(责任编辑 徐 惠)