

# The Inertia and Change of China's Overseas Students' Education Policy

Han Jiang

Institute of Higher Education, Faculty of Humanities and Social Sciences, Beijing University of Technology, Beijing  
Email: helenj716@126.com

Received: Jan. 1<sup>st</sup>, 2020; accepted: Jan. 14<sup>th</sup>, 2020; published: Jan. 21<sup>st</sup>, 2020

---

## Abstract

In the early days of the People's Republic of China, a highly centralized system of education management of overseas students was established in China, led by the central government. Under the influence of traditional policy thinking, there existed policy inertia in the external governance of the education of overseas students in China, which led to path dependence. From the perspective of external governance, the problem of path dependence has affected the development of diversified education of overseas students in China. In the long run, the essence of the development of education for overseas students in China is to get rid of path dependence, to replace inertia in policy thinking with governance diversification, and to promote the transformation of the education management model for overseas students in China.

## Keywords

Education Policy, Overseas Students, Policy Inertia, Path Dependence

---

# 我国来华留学生教育政策惯性与改变

江 涵

北京工业大学文法学部高等教育研究院, 北京  
Email: helenj716@126.com

收稿日期: 2020年1月1日; 录用日期: 2020年1月14日; 发布日期: 2020年1月21日

---

## 摘 要

建国初期, 我国建立的是权力高度集中的以中央政府为主导的来华留学生教育管理体制。在传统政策思

维的影响下,我国来华留学生教育外部治理存在着政策惯性,使得来华留学生教育发展产生路径依赖。以大学外部治理的视角看,路径依赖的问题影响到来华留学生教育多元化治理发展。从长远看,我国来华留学生教育发展的要义在于摆脱路径依赖,以多元化治理取代政策惯性思维,推进来华留学生教育治理范式的转变。

## 关键词

教育政策, 来华留学生, 政策惯性, 路径依赖

Copyright © 2020 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

我国来华留学生教育历经了七十年的发展,从小规模培养到成为地区留学大国。我国最初实行以中央政府为主导的来华留学生教育管理体制。改革开放后,随着来华留学生人数及规模的增加和扩大,我国先后颁布了相关政策法规,渐进式地下放来华留学生教育管理权,逐渐增加地方政府、高等院校等治理主体,并提高其在来华留学生教育治理中的权重。在这个过程中,长期高度集中的权力下放不仅是地方政府、高等院校等各自权力范围的扩大,也意味着其作为治理主体责任的明确化和具体化。由于我国对高等院校实行的是计划经济模式,高等院校没有过多的自主权。权力下放带来的责任的明确化和具体化,使得来华留学生教育发展中存在着以中央政府为决策和管理主体,地方政府和高等院校被动执行政策的现象,即政策执行的路径依赖。

美国制度主义经济学家诺斯指出:“路径依赖意味着历史是重要的(history matters)。不去追溯制度的渐进性演化过程,我们就无法理解今天的选择” [1]。研究和理解我国来华留学生教育政策,应追溯其产生的背景和动因,将教育政策演变视为一个持续动态的过程。

## 2. 我国来华留学生教育的政策路径

本文意在路径依赖理论框架下讨论来华留学生教育政策,因此对来华留学生教育发展历史的分期是以来华留学生教育政策变迁作为主线,以影响其发展的关键性因素(如某一重大政策或法律法规)作为分界参照。具体地说,在进行历史分期时重点考虑:1) 各个历史时期,国内的政治经济文化教育发展状况和国际环境;2) 来华留学生教育发展实际状况,如留学规模、人数、国别、奖学金等;3) 我国颁布的影响高等教育和来华留学生教育发展的政策和法律法规。

### 2.1. 我国来华留学生教育政策路径的初步形成(1950年至1977年)

二战后,世界格局形成了社会主义与资本主义两大阵营的对立。建国初期,以美国为首的帝国主义国家对新中国采取了敌视的态度和封锁的政策。在这一因素的驱动下,作为具有显著外交属性的来华留学生教育开始起步发展。在最初阶段,来华留学生事务是由中央政府与留学生来源国政府直接签订留学计划或协议,全部事宜悉数由双方两国政府直接介入,使其在较短的时间内留学教育资源得到优化和高效的配置。随着不断有国家提出与我国互换留学生,我国政府开始以通知、意见的形式,将来华留学政策下发至使、领馆和高等院校。如1954年国家政务院文化教育委员会批准高等教育部《关于东欧兄弟

国家来华留学生入学条件、手续统一规定》及 1954~1955 年所开放专业的意见,由外交部直接将东欧来华留学生入学条件、手续及该年度对外开放专业以通知的形式,下发到中国驻各国大使馆,由大使馆与留学生来源国政府对接相关事务。

随着来华留学来源国与留学生人数的缓慢增长,促使我国出台相关的规定规范来华留学生教育,并逐步通过这些规定确立了我国来华留学生教育体制。1954 年,高等教育部颁发了试行的《各人民民主国家来华留学生暂行管理办法(草案)》,该草案对来华留学生教育管理的归口部门做了具体规定:“关于分配学习的学校,确定统一管理制度,以及审查教学计划与工作报告等,均由中央人民政府负责办理”[2]。1962 年,我国又颁布了《外国留学生工作试行条例(草案)》[3]。该草案明确来华留学生工作“在国务院外事办公室外国留学生、实习生工作指导小组的指导下,由教育部归口管理。”

在这一阶段,由于受到前苏联的影响,新中国实行的是高度集中的计划经济体制。计划经济体制是中央政府直接掌握控制资源,并以指令性计划对资源进行配置,权力主要集中在中央政府。在某些方面,中央政府不仅负责宏观的资源配置,还对某些特殊资源进行微观配置,各级地方政府按照中央的政策负责具体执行。来华留学生教育作为外交手段,由中央政府直接进行资源配置。因此,这一阶段,来华留学生来源国及接收人数、入学申请、选拔、录取、课程设置与师资配备和日常生活等学业管理和生活照顾一应由中央教育主管部门、外交部等部门决策和管理,地方政府和高等院校处于受支配的地位,逐步形成了权力高度集中的以中央政府主导的来华留学生管理运行机制,体现的是单一的自上而下的权力运行。同时,这一时期也确立了我国来华留学生教育体制的基本结构。这种单一的基本结构具有封闭性、稳定性和长期性的特征。

在这一特征的影响下,从 1950 至 1960 年的十年间,我国共有来自 70 个国家和地区的 7259 名外国留学生来华留学,人数较少,来源国多以亚非拉第三世界国家为主[4]。

## 2.2. 我国来华留学生教育政策立法确权的开端(1978 年~2012 年)

1978 年改革开放,我国开始由计划经济体制向市场经济体制的转轨。1985 年,我国颁布了《外国留学生管理办法》,其中规定“各有关驻外使(领馆)在国家教育委员会的指导下,对来华留学生组织考核,审查学生申请材料,推荐录取名单”[5],教委不再直接考核审核来华留学生。1985 年中央政府发布的《关于教育体制改革的决定》中首次明确要扩大高等学校办学自主权,提出了实行“中央、省(自治区、直辖市)、中心城市三级办学”体制,明确了中央和地方的高等教育管理范围和责任。该《决定》还规定,高等学校“有权利用自筹资金,开展国际的教育和学术交流”。1989 年,国家教委发布的《关于招收自费来华留学生的有关规定》解决了来华留学生经费问题,也提高了高校的硬件容纳能力。这两部法规促进了来华留学生的发展,特别是《招收自费留学生规定》扩大了接收来华留学生高等院校的范围,并赋予高校自主招生的权利。1992 年,中共中央国务院发布了《关于加快发展第三产业的决定》,第一次在政策上将教育产业纳入了国家产业结构中。在这项决定中,对我国教育产业提出了产业政策,反映了国家对高等教育产业的政策取向。1993 年中共中央国务院印发了《中国教育改革和发展纲要》,明确提出要“使高等学校真正成为面向社会自主办学的法人实体”。1999 年颁布施行的《高等教育法》提出的包括自主招生权、专业设置权、教学权、科研与社会服务权、国际交流权、人事自主权和财产权,为高校院校落实和扩大高等院校办学自主权提供了法律保障。可以看出,中央政府不再对来华留学生教育资源进行高度集中的配置。

自主权的下放带来了来华留学生数量和规模的增加和扩大。1999 年来华留学生总数为 44,700 人,此后除了 2003 年(受“非典”影响)外,其它所有年份的来华留学生总数均比上一年增长 15%以上,我国来华留学生人数进入全面增长的时期。

这一时期, 来华留学生教育体制的治理主体依然是中央政府, 但这与来华留学生教育的特殊性有一定的关系。由于受到政治外交因素的影响, 中央教育管理部门对于来华留学生教育的管理过多, 限制过细。虽然政府与高校在来华留学事务上的职责与权限不甚清晰, 但在这个阶段, 高校首次明确了可自主接受来华留学生申请, 并把接受留学生审批权下放到省级教育主管部门。

### 2.3. 我国来华留学生教育自主权的扩大推进(2013 年至今)

基于来华留学生人数的快速增长, 2000 年我国颁布了《高等学校接收外国留学生管理规定》。该条例除了规定教育部统筹管理全国来华留学生工作外, 还规定了高等院校接受外国留学生, 由省、自治区、直辖市教育行政部门会同同级外事和公安部门审批, 并报教育部备案。由高等院校具体负责来华留学生的招生、教育教学及日常管理工作。省、自治区、直辖市教育行政部门负责本地区高等学校接受外国留学生工作的协调管理。在 2010 年的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010~2020 年)》中也强调要“落实和扩大学校办学自主权”。

2015 年, 我国修订了 1999 年颁布的《高等教育法》。其中第二十四条修改为: “设立高等学校, 应当符合国家高等教育发展规划, 符合国家利益和社会公共利益。”删除了 1999 年版原条款中“不得以营利为目的”的表述, 明确了高等教育的两级管理体制, 即国务院和省一级, 强调了省级主管部门对高等教育管理的统筹权。

虽然在这个阶段, 来华留学生教育治理方式依然延续了政府为主导的路径, 但地方政府和高等院校在来华留学生教育治理的参与度在不断提升。从来华留学生教育上位概念的高等教育来看, 国家宏观政策文本中, 较为明显地体现了高等教育治理理念, 即治理主体的增加和多元化, 这正体现了治理理论中的“善治”。可以看出, 在治理理念的影响下, 我国来华留学生教育发展形成了以中央教育管理部门为政策决策主体, 地方政府、各级教育部管理部门和高等院校具体执行的发展路径。这一体制对政府、高等院校、来华留学生、留学生来源国和社会组织的资源配置形成了较为稳定的长期关系, 在一定的时期内发挥了最大效能。从 1950 年的 35 名东欧留学生来华学习到 2018 年我国来华留学生突破 49 万人, 中国已经成为世界主要留学生目的地国家之一。

### 3. 来华留学生教育政策的路径依赖

路径依赖理论是指在社会、政治、经济等系统一旦进入某种路径, 就会产生自我强化, 进而沿着这条路径在惯性的作用下继续发展。20 世纪 90 年代, 路径依赖概念被广泛地应用于研究制度变迁、社会学和政治学研究中。路径依赖理论主要有以下三种表现: 1) 路径依赖既是一种状态, 又是一种过程; 2) 早期的偶然历史事件对系统的发展轨道产生一定的影响; 3) 路径依赖强调系统变迁中的时间因素和历史的“滞后”作用[6]。路径依赖理论认为有四方面的因素导致路径依赖的产生: 递增回报、自我增强、正反馈和锁定。

在来华留学生教育发展的初期阶段, 计划体制下高等院校没有自主权, 全部依靠行政命令来完成中央政府下达的各项任务, 地方政府和高等院校基本不参与决策和管理。中央政府对地方政府和高等院校的评估以完成各类可量化任务作为重要指标。可量化任务的完成与地方政府和高等院校的考评直接相关, 这使得地方政府和高等院校在来华留学生教育发展中一开始就处于客体地位, 并将完成可量化任务作为工作的重要依据和标准, 形成了政策的执行路径。

改革开放后, 来华留学生数量和规模逐渐增加, 在中央政府主导的来华留学生教育发展中, 地方政府和高等院校处于从属地位, 但获得了初步的自主权。市场机制开始出现, 虽然作用微乎其微, 但从治理的视角看, 出现了市场制度和非市场制度的并存。但地方政府和高等院校仍将完成可量化任务作为重要标准加以执行。可量化任务是地方政府和高等院校在一定时期内可达到的, 其完成情况直接影响绩效。

由此体现的是非市场因素对于地方政府和高等院校的来华留学生教育资源配置的作用。通过政策执行，地方政府和高等院校获得了更多的资源，而对于市场制度带来的资源和收益较少，使得地方政府和高等院校更倾向于通过遵从非市场因素影响下的政策而获得更多的资源。对于这种行为采用得越多，所能带来的益处就越大，即路径依赖理论中的“递增回报”。

随着市场经济的推进，政府职能和角色正在发生转变。而受政策惯性的影响，地方政府和高等院校依然遵循这一路径。例如在高等教育国际化的大趋势下，来华留学生数量的多少和层次的高低往往成为衡量高等院校国际化水平的重要指标。来华留学生数量越大，学历层次越高，越能凸显高校的国际化水平和综合实力。因此就出现了有的高校甚至将来华留学生数量占全校学生的比例明确指标化的现象。这种对量化标准的提高反映了在“递增回报”中可以实现高校排名的跃升，强化了非市场因素对单一主体的来华留学生教育中的地位和作用。这个过程实现了路径依赖中的“自我增强”，即某种行为或选择会带动一系列与其互补并增强其作用的行为，而这又进一步延续和强化了该种行为或选择。

在路径依赖理论中，“正反馈”是指某种行为或选择带来的后果会使更多的主体接受这种行为或选择。来华留学生数量的增加，使其带来的显性经济效益和隐性社会效益越来越为明显，各地和各高等院校将数量的增长和学历层次的高低作为可量化的指标，加以重点落实，并成为各高等院校执行来华留学生教育政策的首要落脚点，使更多的主体接受非市场因素在来华留学生教育政策中的作用并选择该因素作为政策制定中的首要考虑因素。但这也带来了诸多问题，例如地方政府和高等院校出台政策吸引留学生，扩大规模增加人数，由于其硬件或软件条件受限，出现了中国学生对来华留学生待遇及管理的不满和质疑。在追求数量增长的过程中，各地方和各高校之间指标的相互比较，无形中增强了对这一政策执行的力度。

由于中央政府释放权力，使得来华留学生教育治理主体多元化，地方政府和高等院校在来华留学生教育治理的权重增加。同时中央政府在资源配置中引入市场机制，在来华留学生教育资源配置中，市场开始发生作用。可以看出，地方政府和院校有了一定的自主权，但自主权的扩大也带来了责任的明确化和具体化。来华留学生教育体制做出的制度安排产生了共生的组织结构和利益相关者，其利益相关者包括政府、高等院校、留学生、留学生来源国和社会组织等。当时的制度设计源于各自的目标和利益考虑。“锁定”指某种行为一旦被采用，再要转换为其它的行为或选择，就要面临高昂的代价。在政策实行过程中，利益相关者形成了较为稳定的关系。在制度安排和政策变迁的过程中，慢慢产生了维持现有制度和机制的力量，即“锁定”。虽然机制有不合理和不完善，但可以保证其运转并在一定的时期内发挥了重要的效能。

因此，作为利益相关者，在来华留学生教育体制中的各个利益主体，往往会根据自身利益维持现有的资源均衡，以此减轻给他们带来的压力与危机。延续现有政策路径，就成为现实之选。特别是当体制进入稳定期时，组织结构执行产生路径依赖，很难摆脱和超越组织惯性，陷入路径创新的困境，缺乏创新的动力，即产生政策惯性。

例如随着来华留学生人数的猛增，对于留学生录取标准低、教育教学质量不高和趋同化管理的质疑不断提出。从历年来华留学生教育政策来看，不仅对来华留学生数量有明确要求，对来华留学生教育质量也有严格要求。1963年，时任教育部副部门的蒋南翔将当时接受留学生的方针概括为“精选少收，分别对待”。后经数次修改，我国来华留学生教育政策对来华留学生录取标准、课程设置、师资配置和毕业等都做了较为细致的要求。2018年10月，教育部印发了《来华留学生高等教育质量规范(试行)》的通知，其中专门强化了对来华留学生招生录取工作、培养质量、汉语水平和趋同化管理的要求。但对来华留学生数量和质量政策执行的不统一，使得对来华留学生教育教学质量的质疑始终存在。

以上只是某一方面的表面现象，但反映的却是政府权力与高校权力的冲突，高校自主权依据模糊、

政府管理与高校管理边界模糊等问题。虽然教育主管部门采取放权的办法,扩大高校自主办学权,这种做法从一定程度上调动了高校的积极性,但同时由于缺乏相关的政策设计和路径引导,高校在相对封闭的系统中,依然延续在已设定的路径执行政策。从高等院校自身看,由于其自主权存在界限不清,依据模糊等问题,路径依赖理论中的“锁定”因素显然对高等院校来华留学生教育施加了更重要的作用,即使可以使高校以低成本高效率地完成量化要求。这也可以来解释,高校在完成可量化的来华留学生数量要求的同时,而忽视或无法达到质量的要求。

#### 4. 我国来华留学生教育政策的路径创新

根据教育部2019年4月公布的来华留学生数据统计,2018年共有492,185名外国留学生在华学习(以上数据均不含港、澳、台地区);其中接受学历教育的学生占52.44%。就留学生生源地来看,来华留学生来自世界196个国家和地区。数字的增长带来的是来华留学生教育机制正在走向复杂化和多样化。同时,来华留学生教育在社会发展中的地位日益突出,高等院校与政府之间、高等院校与社会组织之间,以及高等院校内部之间的交往日益增加,也导致了来华留学体制、结构系统的变化。

2016年7月教育部印发了《推进共建“一带一路”教育行动》的通知[7],对来华留学提出了新思路 and 具体部署:1) 教育部与国家发改委、外交部、商务部等部委协调推动统筹工作。2) 地方根据区位优势和地方特色重点推进来华留学生工作,制定本地区教育和经济的相关来华留学计划,有效对接国家总体布局。3) 学校有序地开展与“一带一路”沿线国家的来华留学生教育工作。在这一总体思路的指导下,地方政府开始出台与之配套的地方政策。不难看出,我国来华留学生教育机制正在走向开放,体制治理主体正在走向多元,“国家倡导,地方设计,高校执行”的来华留学生教育机制正在初步形成,单一结构来华留学生教育体制正在走向多元治理和治理多元化,反映的是来华留学生教育政策发展路径的变迁。来华留学生教育体制的路径变迁,是摆脱政策惯性影响,推进来华留学生教育发展的转变。

#### 5. 在路径创新中推进来华留学生教育发展的基本策略

##### 5.1. 建立来华留学生教育整体型制度

与普通高等教育不同的是,来华留学生教育包涵更多的利益相关者:政府、高等院校、留学生、留学生来源国和社会组织等。以往的政策制定,大多从自身角度制定,在相对狭窄的范围内制订政策和规划,考虑更多的是本组织的利益,是对本组织和组织内上下级负责。尽管各利益群体和组织工作尽职尽责,但往往偏离了总体利益和目标。应建立来华留学生教育整体型制度,为各利益群体提供整体性制度保障,从宏观整体设计政策,防止产生递增回报。

##### 5.2. 摒弃政策惯性思维,使高等院校成为来华留学生教育发展的治理主体之一,实现治理主体多元化

大学外部治理强调治理主体的多元,即政府、高等院校、留学生、留学生来源国和社会组织等共同参与治理,主体之间的权力结构注重协调与平衡。高等院校是真正接收培养来华留学生的主体,也是来华留学生教育政策落地的实体,但在制定来华留学生教育政策时,高校的治理参与明显不足。应进一步理顺政府与高校的关系,扩大高校自主权,提高高等院校治理参与度,为高等院校来华留学生发展的路径创新开辟政策通道。

##### 5.3. 防止政策的“路径依赖”

来华留学生教育发展具有长期性,要保持长期实施的政策定力,要有长期发展的眼光和规划。来华

留学生教育政策除了强调制度供给能力，强调其监督保障权力外，还需要防止政策出现“路径依赖”。

#### 5.4. 突出主体治理，精准施策

我国各省、市和自治区经济发展水平参差不齐，有其各自的区位优势和教育资源。教育政策很难兼顾所有地区的实际情况。以往的路径依赖中，容易导致各地区各层次高等院校各自为政，形成粗放式管理、碎片化培养的局面。应引导地方政府和高校院校突出主体治理思维，对来华留学生教育实行精准施策和精细培养。

#### 参考文献

- [1] 道格拉斯·C·诺思, 诺思. 制度、制度变迁与经济绩效[M]. 杭行, 译. 上海: 上海人民出版社, 2008: 138.
- [2] 李滔. 中华留学教育史录, 1949年以后[M]. 北京: 高等教育出版社, 2000: 300.
- [3] 李滔. 中华留学教育史录, 1949年以后[M]. 北京: 高等教育出版社, 2000: 316.
- [4] 刘英杰. 中国教育大事典, 1949-1990 [M]. 杭州: 浙江教育出版社, 1993: 1672.
- [5] 李滔. 中华留学教育史录, 1949年以后[M]. 北京: 高等教育出版社, 2000: 915.
- [6] 尹贻梅, 刘志高, 刘卫东. 路径依赖理论研究进展评析[J]. 外国经济与管理, 2011(8): 1-7.
- [7] 中华人民共和国教育部. 教育部关于印发《推进共建“一带一路”教育行动》的通知[EB/OL]. [http://www.moe.gov.cn/srcsite/A20/s7068/201608/t20160811\\_274679.html](http://www.moe.gov.cn/srcsite/A20/s7068/201608/t20160811_274679.html), 2016-7-15.