

第 1 章

绪论

1.1 研究背景

中国接收外国留学生的历史可谓源远流长。自古以来，接收各国派遣的留学生就是中华文明与周边文明之间文化交流的重要方式。中华人民共和国成立伊始即着手开展与东欧社会主义国家交换留学生的工作。1950年，中央人民政府指定清华大学开设东欧留学生中国语言进修班。新中国的来华留学生教育事业从此开启，成为我国推进外交工作和开展对外援助的重要手段^[1]。改革开放以来，来华留学生教育也在我国的对外人才交流和高等教育国际化进程中扮演着不可或缺的角色。在七十多年的发展历程中，来华留学生教育顺应国家发展大势，服从党和国家工作大局，围绕国家外交工作和国际战略，培养了来自世界各国的大批知华友华人才，支撑了我国高等教育的国际交流与合作，也为营造国家发展的良好外部环境做出了贡献。

20世纪90年代以来，我国来华留学生教育保持了较长时期的迅猛发展态势。根据《中国教育年鉴》和教育部公布的统计数据，全国来华留学生总规模从1990年的0.82万人提高到了2018年的49.22万人，增长了近60倍。全国招收来华留学生的高等学校数量也从1993年第一批公布的200所，扩大到了2017年的1004所。据联合国教科文组织（UNESCO）和经济合作与发展组织（OECD）的全球教育数据统计，2015年中国境内国际学生近12.3万人，

是世界上国际学生流动的第九大目的地国家。^①

当前，中国特色社会主义进入新时代。在国家的全面开放新格局中，教育对外开放和中外人文交流肩负着更宏大、更艰巨的历史使命，在构建人类命运共同体的过程中发挥着不可替代的作用^[2]。当前，我国与世界各国的交往和合作全面扩大，空前密切，特别是在经济全球化和知识经济兴起的大潮之中，我国深度参与全球化进程和国际治理体系，地位日益重要，作用日益显著。国家外交、经济、教育、文化等方面的发展迫切需要大批来自世界各国的知华友华高素质专业人才。招收和培养来自世界各国的学生，使他们学有所成、学有所用，在世界各国共同发展和中国对外交往中发挥重要而积极的作用，将会是来华留学生教育今后相当长一段时期内的核心主题。

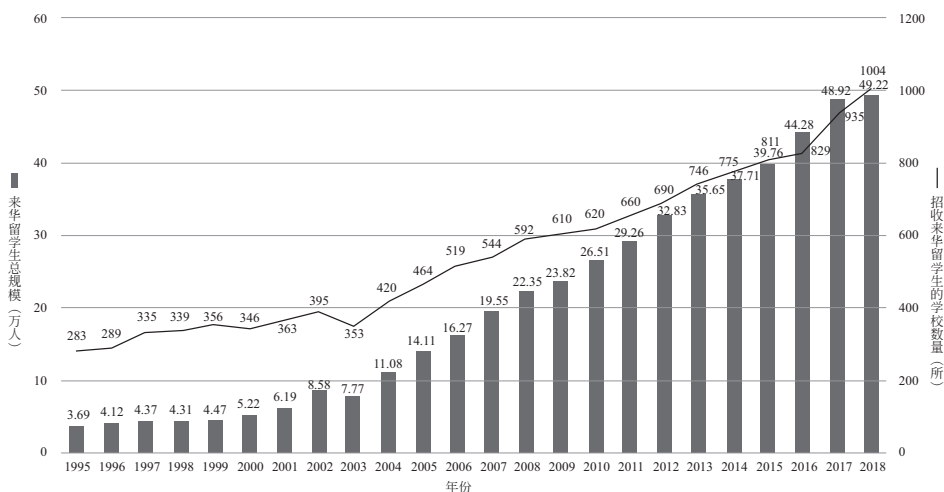


图 1.1 1995—2018 年全国来华留学生总规模和招收来华留学生的学校数量^②

新时代对来华留学生教育提出了新的使命要求，也带来了新的发展机遇。近年来，我国国际地位得到前所未有的提升，国际影响力、感召力和塑造力进一步提高。我国正在从教育大国向教育强国迈进，“双一流”建设、新工科建设和一流本科教育建设等重大战略举措推动我国高等教育以更加开放的姿态向更高水平发展。“一带一路”倡议展现了沿线各国协调联动发展、实现共

① 因统计口径不同，按照我国教育部的统计年鉴这一数据为 14.7 万人。

② 数据来源：教育部《中国教育年鉴》。

同繁荣的愿景，为各国来华留学人才提供了广阔的发展空间和人生舞台。我国对世界各国学生的吸引力不断提高，日益成为各国学生求学的优先选择，这都是来华留学生教育发展的强劲动力。2016年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于做好新时期教育对外开放工作的若干意见》，明确了教育对外开放“围绕中心、服务大局，以我为主、兼容并蓄，提升水平、内涵发展，平等合作、保障安全”的工作原则，提出了到2020年实现来华留学质量显著提高的工作目标。来华留学生教育从此进入了向内涵式发展转型的新阶段^[3]。

1.2 研究问题

1.2.1 问题的提出

“政策和策略是党的生命”，来华留学生教育事业的改革发展必须要有科学有效的教育政策作为保证。推动来华留学生教育的发展转型、实现提质增效，核心在于提高教育质量。长期以来，来华留学生教育发展的主要问题是规模小、层次低，来华留学生教育政策主要以扩大来华留学生规模为目标。保证和提高教育质量、加强和规范教育管理虽然是教育政策中的重要主题，却长期未成为政策深层逻辑中的优先选项，政策内容上也呈现出“重管理、轻教学”的情况。^{[4]21-23,74-76,270-277}

与此同时，我国教育治理体系和治理能力现代化建设进程持续推进，政府、高校和社会在教育领域的关系正处于重塑阶段。2015年，《教育部关于深入推进教育管办评分离 促进政府职能转变的若干意见》中提出将加快国家教育基本标准建设作为一项重要工作。在政策研究者和高校教育工作者的推动下，制定来华留学生教育标准，为来华留学生教育的质量保障和教育治理提供支持，开始成为重要的政策选择。

2016年4月，清华大学教育研究院林健教授受教育部委托，承担了来华留学生教育标准方案的研制工作，笔者作为课题组成员参与其中。2017年，“建立来华留学质量标准和保障体系”写入了《国家教育事业发展规划》。2018年，“出台来华留学教育质量标准和保障机制建设”列入了《教育部2018年工作要点》。2018年9月，教育部发出教外〔2018〕

50号文件,正式印发《来华留学生高等教育质量规范(试行)》(以下简称《质量规范》),标志着来华留学生教育标准作为一项教育政策的制定完成。《质量规范》是来华留学生教育发展转型中的一个标志性政策,将对我国高校的来华留学生教育活动产生深入和广泛的影响。此项政策从思路形成、方案提出到正式出台的整个过程构成了本研究的实证基础。

1.2.2 研究问题

来华留学生教育国家标准是一个教育标准,也是一项公共政策。从教育政策研究的视角来看,本书的研究属于理论引导下的应用研究,是来华留学生教育领域的综合性政策研究。本研究的任务是研究政策问题,提出解决问题的政策方案及其理论基础、策略与方法,实践目标是研制出科学、有效的政策方案来支持政府决策。

本研究致力于回答以下问题:

(1)当前的来华留学生教育政策的基本价值定位是什么?我国在制定教育政策时往往将把握政策宏观方向作为重要基础,这就是政策的价值定位问题。来华留学生教育已经确定了内涵式发展的基本方向,但是仍然存在两个值得研究的基本问题。首先,来华留学生教育的内涵式发展的具体含义是什么?其次,来华留学生教育政策在21世纪初以来一直保持着规模扩张导向,在2014年至2016年的短短两三年间就突然转向了内涵式发展导向。其间,来华留学生教育体制保持着相对稳定,那么,政策变迁的深层原因和动力机制是怎样的,对于当前和今后的政策演变有何影响?这些问题不仅具有政策研究的价值,而且对于政策制定也有着重要的导向意义。

(2)来华留学生教育标准的研制如何才能符合教育规律、体现科学性,从而形成可供决策的政策方案?这是教育标准的研制方法问题,也是形成实践成果的必然要求。教育政策研究不仅要回应政策研究领域的学术话题,而且也要为教育实践中的问题提供解决方案,为教育实践者提供真正的支持^[5]。教育标准的研制不仅有政策制定和制度构建的意义,也有完善教育理论和指导教育实践的意义。那么,全面系统地研究来华留学生教育规律、实践状态、发展方向等,构建坚实的理论基础,遵循科学有效的方法,都是形成高质量

的教育标准方案的必要条件，也是本研究的重要内容。

(3) 来华留学生教育国家标准政策研制到《质量规范》出台的过程是中国教育政策制定的典型过程，应如何从理论上认识其中的政策现象？从理论层面对这一过程进行解读是否有可能为中国教育政策理论发展做出某些贡献？教育部关于印发《来华留学生高等教育质量规范（试行）》的通知（教外〔2018〕50号）中明确说明，《质量规范》是教育部“首次专门针对来华留学教育制定的质量规范文件”。此项政策的出台是高等教育政策创新或政策变迁的典型示例，深入政策制定过程的政策研究者和参与者应当意识到打开政策“黑箱”机会的实证价值，并尝试以其中的政策现象实现对现有理论的检验和发展，从而体现出对中国教育政策的理论发展的价值。

三个研究问题都是围绕来华留学生教育国家标准研制的实践活动而展开的。首先探究的是“为什么要做”，研究的是政策制定的环境和背景，特别是确定政策的价值选择，使之能够获得政策主体的认可和接受。其次探究的是“怎样做”，基于教育规律的本质性和政策制定的方法论，力图使研制出的政策方案符合科学性、有效性的要求。最后，政策方案的研究和设计不仅服务于政策制定，也嵌入政策制定过程之中。政策的价值选择、规律认识和方案设计在政策制定过程中得到了反复检验和调适，也在一定程度上验证了政策方案的合法性、有效性。而且，从参与者的角度回顾和反思政策制定过程，也是教育政策研究反身性的实现和研究者的理论自觉性的体现。

按照研究基本取向，教育政策研究可以分为理论性的“政策研究”和应用性的“政策分析”两类^{[6]7-8[7]}。理论性的政策研究，即对政策过程及其运行机制的研究，旨在揭示实然教育政策的真相、性质和规律，或称为描述性（descriptive）研究。应用性的政策分析，是对解决政策问题的方案及其理论基础、策略、方法的研究，旨在制定出好的政策或者改善政策质量，或称为规范性（prescriptive）研究。本研究既有政策研究的部分，也有政策分析的部分。本研究一方面将为教育标准的制定提供坚实的理论基础和方法支撑，另一方面将对教育政策从思路酝酿到正式出台的过程进行全景式的描述和解释。

1.3 本书的结构

本书按照来华留学生教育政策方案研制的逻辑顺序来组织结构。首先进行政策背景研究，确定政策的价值定位或宏观方向；其次，通过基本分析为政策制定建立起教育理论基础，确保政策方案符合教育规律；最后，考虑到来华留学生教育及其标准的国际性，学习和借鉴各国的发展经验和政策措施，遵循国际上的理念共识，进行比较研究。在上述工作的基础上，进行政策问题的确认并论述教育标准作为政策选项的可行性和合理性，提出来华留学生教育国家标准的研制方法并完成政策方案的框架设计和内容构建。政策从思路提出、研究制定直至颁布出台的过程是政策方案论证和合法化的过程，也有政策过程理论研究上的意义，这将在本书的最后部分予以讨论。

综上所述，本书分为以下九章，总体结构及相互关系见图 1.2。

第 1 章《绪论》：提出研究背景和问题，说明本书的结构和研究意义。

第 2 章《理论框架和研究方法》：界定本研究的核心概念，进行文献综述，提出理论研究方向和理论基础，描述使用的研究方法。

第 3 章《政策背景：来华留学生教育向内涵式发展转型》：描述来华留学生教育的发展历程和动因，形成历史认识基础；采用历史制度主义范式，运用政策网络、路径依赖和“间断—平衡”等理论框架解释与当前政策价值选择有关的制度演变和政策变迁机制。

第 4 章《基本分析：中国情境下的国际学生教育》：提出认识来华留学生教育的基本视角，即“中国情境下的国际学生教育”。分析国际学生教育的历史源流和内在属性，提出来华留学生教育的价值取向，并论述来华留学生教育的社会功能、系统内外关系和实践形式分类。

第 5 章《国际比较：发展历史、制度和政策的多国比较研究》：对美国、英国、澳大利亚、日本国际学生教育政策和欧洲高等教育区学生流动政策进行比较研究，重点发现并归纳有政策借鉴和启示意义的有效实践与共性做法。

第 6 章《政策问题：教育问题的归因分析》：发现并归纳当前来华留学生教育问题，进行归因分析，建构问题网络，从而论述将来华留学生教育国家标准作为政策选项的合理性，并描述其进入政策选择视野的过程。

第7章《政策方案：来华留学生教育国家标准方案的研制》：提出来华留学生教育国家标准方案的研制思路和方法。基于教育标准的相关理论，提出来华留学生教育国家标准的层次体系和定位、目标的功能、核心理念、基本立场和内容要求；进行来华留学生教育国家标准的框架设计和内容构建，形成政策方案。

第8章《政策制定：基于政策过程理论的案例研究》：研究来华留学生教育国家标准政策的制定过程。深入描述从方案基本形成到《质量规范》出台之间的政策行为者的互动和决策形成过程；运用多源流框架和支持联盟框架对政策过程加以解释，并提出在中国教育政策情境下的修正观点。

第9章《研究结论、创新、不足和展望》：总结全书主要观点和主要创新，提出研究存在的不足以及下一步研究和应用的展望。

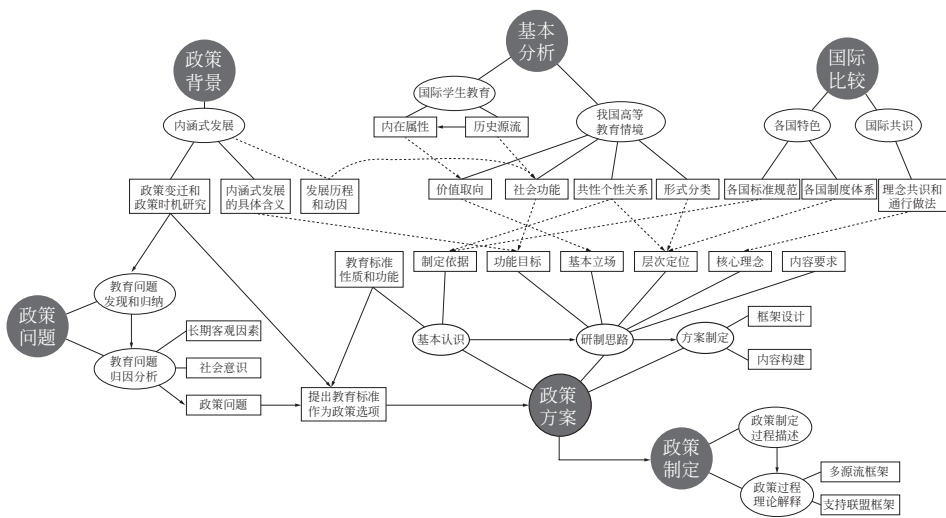


图 1.2 本书结构示意图

1.4 研究意义

1.4.1 理论意义

本研究有四个方面的理论研究价值。

一是对来华留学生教育性质和规律研究的价值。当前，来华留学生教育

的理论研究较为薄弱，研究成果中政策表述和实践总结较多，若干重大的理论问题有待回答。本研究力图对来华留学教育的性质和规律进行较为系统的研究，巩固来华留学生教育的学理基础。

二是对来华留学生教育政策研究的价值。本研究对来华留学生教育政策的制度结构基础和长期政策变迁的动力机制进行了理论化的描述与解释，有利于形成对政策深层逻辑的认识，从而为相关政策研究提供重要的理论视角。

三是对教育标准理论发展的价值。来华留学生教育国家标准是一个综合性的教育标准，涵盖了高等教育活动的多个环节。其研制对教育标准的纵向层次和横向分工的定位进行了研究，对于合目的性、实践性、国际性和技术性要求都有系统深入的考虑。这也为我国的教育标准理论发展做出了贡献。

四是对中国教育政策过程理论发展的价值。来华留学生教育国家标准的研制和《质量规范》的出台是我国教育政策制定的典型案例，对其进行理论化的政策研究，检验主要的政策过程理论框架在中国教育政策情境中的适用性和解释力，可以为我国的政策研究积累案例研究成果。

1.4.2 实践意义

本研究也充分体现了教育政策研究的实践意义。

首先，本研究最直接的贡献是为来华留学生教育国家标准的制定提供了政策方案和坚实的理论与方法基础，研究成果为《质量规范》的出台提供了蓝本，发挥了支持政策制定和决策的作用。《质量规范》的出台是来华留学生教育领域推进管办评分离的关键性政策措施，为政府职能转变和教育治理体系建设奠定了基础。本研究对来华留学生教育领域中行为主体间的关系格局的研究，也为相关政策方案的设计提供了参考。

其次，本研究可以发挥对来华留学生教育内涵式发展转型的推动作用。本研究的成果回应了来自来华留学生教育实践的广泛问题，论述了内涵式发展的含义，对我国高校制定符合发展定位和特色的发展战略，增强招生录取、教育教学、管理服务能力，提高教育质量和办学效益，推进人才培养国际化和中外学生教育融合发展，都有较大的指导意义。

最后，本研究有利于提高来华留学生教育的国际竞争力，促进国际交流

与合作。本研究对国际学生教育和教育标准进行了比较全面的国际比较研究，在来华留学生教育国家标准的研制中也较好地考虑了国际广泛认可的理念和做法。因此，《质量规范》的内容和形式在国际理解与认可方面有较好的基础，有利于外国学生、家庭、社会和政府了解并接受来华留学生教育。《质量规范》的出台不仅能提升我国教育的吸引力和竞争力，还可推动我国和各国开展基于教育标准的国际交流与合作。

第 2 章

理论框架和研究方法

本章围绕三个研究问题，在文献综述的基础上，提出了本研究的理论关切，确定了理论研究和构建的基本方向，并对本研究中采用的研究方法及其研究设计进行了说明。

2.1 核心概念

2.1.1 来华留学生教育

来华留学生教育，指的是外国国籍的留学生来到我国，在我国的高等教育机构中从事学习、接受教育的活动。“留学生”指的是以学习为目的到其他国家接受教育的学生。为了与前往其他国家学习的我国学生（如留美生、留日生等）区分开，我国使用“来华留学生”这一术语指明学生流动的方向^[8]。来华留学生教育以高等教育为主，主要由我国高等教育机构（高等学校、科研院所等^①）实施。按照我国惯例，随同父母亲属等在华居住并接受我国中小学教育的外国学生不在来华留学生之列。

与“来华留学生”相关的术语还有“外国留学生”“国际学生”和“海外学生”等。“外国留学生”（foreign student）强调的是外国国籍这一法律身份，主要在《中华人民共和国出境入境管理法》等相关法律中作为在我国学习的外国学生的通称，不区分教育类型和层次，习惯中还有“外国来华留学生”的复

① 简单起见，除非特别说明，本书中的“高校”均泛指高等教育机构。