

我国对外教育 政策研究

○ 江彦桥 著



高等教育出版社
HIGHER EDUCATION PRESS

我国对外教育政策研究

江彦桥 著



高等教育出版社

图书在版编目(CIP)数据

我国对外教育政策研究 / 江彦桥著. —北京:高等教育出版社, 2007.3

ISBN 978-7-04-020864-1

I. 我… II. 江… III. 留学生教育—教育政策—研究—中国 IV. G648.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 004167 号

策划编辑 陈瑜 责任编辑 潘莹莹 李征 封面设计 王 晔
版式设计 张 岚 责任校对 朱惠芳 责任印制 陈伟光

出版发行	高等教育出版社	购书热线	010-58581118
社 址	北京市西城区德外大街 4 号	免费咨询	800-810-0598
邮政编码	100011	网 址	http://www.hep.edu.cn
总 机	010-58581000		http://www.hep.com.cn
经 销	蓝色畅想图书发行有限公司	网上订购	http://www.landaco.com
印 刷	北京民族印刷厂		http://www.landaco.com.cn
		畅想教育	http://www.widedu.com
开 本	880×1230 1/32	版 次	2007 年 3 月第 1 版
印 张	11.375	印 次	2007 年 3 月第 1 次印刷
字 数	290 000	定 价	23.60 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

物料号 20864-00

序

中国是最早开展不同国家间教育交流的国家之一。改革开放二十多年,我国教育开展国际合作、交流的发展之快、变化之大、人数之众、项目之多,是任何历史时期难以比拟的。发展中的中国吸引着来自世界各地的学子,而广大中国学生也期盼着学习发达国家的先进经验,我们需要引进国外优质教育资源。近年来,“国际教育(对外教育)”已经成为学人关注的一个极具开拓性的研究领域。作者寻找到这样一个很好的切入点,力图描述和解释这一关系到国家利益、国家教育主权、学生利益、教育国际战略的对外教育政策过程,这一选题具有重要的现实意义和理论价值。

作者从我国对外教育政策发展沿革入手,比较研究了美国、澳大利亚、马来西亚等教育输出国和输入国的国际教育政策,分析了政治环境、经济环境、教育环境尤其是国际环境对于对外教育政策的影响。同时较系统地阐述了我国教育国际战略思想发展的脉络,剖析了我国对外教育政策的决策过程,并提出完善我国对外教育政策的相关建议,体现了该研究的理论性和系统性。

作者在《我国对外教育政策研究》一书中认为经济全球化、国际服务贸易等构成了当前对外教育政策的主要环境影响,积极适应新时期国际环境是我国对外教育政策的重要任务之一;国家利益至上是教育输出国和输入国国际教育政策的普遍原则;教育国际战略谋划是国家对外教育政策的关键;要正确区分相互依存与依附,共同把蛋糕做大,学会博弈,在国际教育合作中争取“双赢”、“共赢”等看法,都是基于对历史和现实的深入分析和研究而得出的。书中提出的学习、融合、创新,参与、开放、融

入的战略思维，并以我国教育参与国际组织的战略为例进行了深入讨论，也是颇具战略眼光的。作者也强调需要充分关注加入WTO对我国教育主权的限制，调整国家教育主权观念，加强对涉外教育的日常监管，查处、打击侵犯我国教育主权的活动，值得人们的重视。书中还提出了一些有待后续研究的问题，对拓展这一研究领域具有积极的作用。

本书是作者在其博士论文基础上改写的。他选择这样的研究课题，并不断地观察与分析研究对象的变化，与其从事的工作有关。他身处政府教育行政部门，负责国际教育合作交流，对政府工作的运作机理和政策演变有着切身的感受，这既使他看这类问题与一般学者有所不同，也是他后来通过研究和学习，对政府公共政策过程有了更深一层认识的基础。作者所坚持的研究方法，使研究工作在整体上体现出理论源于实践，又能指导实践的内在逻辑。书中不仅提供了对外教育政策演变过程及其原因的分析框架，还列举了大量教育国际合作交流发展的基本数据和分析案例。他力图在理论与实践、国际关系学与教育政策学之间搭建起一个平台，这是撰写此书独特之处。

作者通过较为系统和深入的研究，得出了一些既能指导教育国际合作交流实践，又能推进国际教育政策研究发展的有意义的理论成果和政策建议，当属不易。在其所撰写的《我国对外教育政策研究》一书即将付梓之际，我感到由衷的高兴，并表示衷心的祝贺。也祝愿他在对外教育政策研究领域继续努力探索，更上一层楼。

谢安邦

二〇〇六年十月八日

目 录

第一章 导言	1
第一节 研究缘起和研究意义	1
一、研究缘起	1
二、研究国家对外教育政策的意义	2
第二节 题解与研究范围的界定	4
一、对外教育和国际教育	4
二、对外教育政策与外交政策、普通教育政策的异同	8
三、研究范围的界定	9
第三节 国内外现有研究综述	9
一、高等教育国际化背景下的国家政策	10
二、跨境教育	10
三、各国教育政策、法律的研究	11
第四节 研究方法 with 本书结构	12
一、研究思路与研究方法	12
二、本书的结构	14
第二章 我国对外教育政策发展沿革的梳理	17
第一节 旧中国的对外教育政策	17
一、派遣学生出国留学	18
二、教会教育和收回教育主权运动	23
第二节 过渡时期、计划经济时期的国家对外教育政策 (1950—1976)	28
一、选派出国留学	30
二、与苏联开展全方位的教育交流与合作	31
三、接受与管理来华留学生	33

四、我国教育国际交流与合作方针的调整	35
五、发展与民族独立国家、资本主义国家的教育交流	38
六、“文化大革命”期间的国家对外教育政策	40
第三节 教育国际交流与合作的全面恢复和发展 (1977—1981)	41
一、出国留学工作大发展	42
二、来华留学教育进一步开放	43
三、高等学校对外教育交流与合作的重要发展	44
四、多边教育交流与合作机制的启动和发展	44
第四节 新时期我国的对外教育政策 (1982—2003)	46
一、形势与挑战	46
二、出国留学工作	48
三、来华留学生教育	53
四、中外合作办学	56
五、世界银行教育贷款	58
六、国家教育法律对外教育的法律规定	59
第三章 对外教育政策的比较研究	62
第一节 美国的国际教育政策	62
一、美国国际教育概况	62
二、美国的国际教育政策	70
三、美国关于国际教育战略的讨论	77
四、美国国际教育政策的特色	82
第二节 澳大利亚国际教育政策	89
一、国际教育与国际教育政策	89
二、国际教育政策的演变	93
三、政府在国际教育政策过程中的角色和作用	96
四、非政府组织对国际教育政策的促进作用	101
第三节 马来西亚的国际教育政策	104
一、背景情况	104

二、马来西亚引进外国教育的政策	107
三、马来西亚管理进口教育政策的特点	110
第四节 国际教育政策的比较	113
一、国际教育政策以国家利益至上的原则	113
二、非政府机构对国际教育政策制定的影响	115
三、政府部门间的协调	115
四、国际教育战略的谋划	116
第四章 对外教育政策的环境影响分析	118
第一节 对外教育政策的政治环境	118
一、政治环境的内涵及其影响	118
二、制定对外教育政策与政治环境的关系	120
第二节 对外教育政策的经济环境	121
一、经济状况	122
二、经济实力	122
第三节 对外教育政策的教育环境	124
一、教育的传统与现状	124
二、教育理念	127
第四节 对外教育政策的国际环境	130
一、全球化的影响	131
二、一体化的动向	134
三、国际教育服务贸易	138
四、新时期国际环境对对外教育政策的影响	143
第五章 中国教育国际战略选择	149
第一节 教育国际战略及其要素	149
一、国际战略与教育国际战略	149
二、国家利益	155
三、国家实力	159
四、国家教育主权	165
第二节 教育国际战略的理论基础	188

一、相互依存理论	188
二、博弈论	193
第三节 我国对外教育的战略思维	200
一、学习、融合、创新	200
二、参与、开放、融入	205
三、中国教育参与国际组织的战略构思	210
第六章 对外教育政策目标与决策研究	228
第一节 国家的对外教育政策目标	228
一、政策目标确立	228
二、我国现有的对外教育政策目标	230
三、未来我国对外教育政策目标的思考	233
第二节 政策的决策模式	238
一、理性决策模式	238
二、组织机构决策模式	241
三、政府政治决策模式	243
四、决策的复杂性	245
第三节 对外教育政策的决策过程	246
一、对外教育政策的决策体制	246
二、对外教育政策问题的提出	251
三、政策方案的起草与通过	254
四、决策过程的完善	258
第七章 完善对外教育政策的探讨	261
第一节 对外教育政策体系	261
一、对外教育政策的系统性特征	261
二、香港及上海跨境教育管理法规的考察	266
三、对外教育政策体系的整体效应	272
第二节 对外教育政策的价值分析	275
一、政策价值观及其对政策的影响	276
二、全球化背景下的国际教育价值冲突	279

三、全球化背景下的我国对外教育政策的价值探讨	283
第三节 改善对外教育政策的执行质量	299
一、对外教育政策执行的意义和作用	299
二、减少和避免对外教育政策失真	301
第四节 推进对外教育政策研究的能力建设	309
一、对外教育政策研究的意义	309
二、能力建设	311
三、加强对外教育政策研究的能力建设	314
结语	318
附件 1 体验国际教育	327
附件 2 上海外国留学生教育发展调查问卷	336
后记	344
主要参考文献	347

第一节 研究缘起和研究意义

一、研究缘起

本研究题目的选择最初受顾明远、薛理银老师所著《比较教育导论——教育与国家发展》一书的启发。书中提出要研究国际教育关系，认为“国际教育关系是国家外交政策的一个重要方面。它对留学生的流动方向、学者交流、教育援助、外语教育、教科书的编写以及文凭的等值与相互承认等问题都有直接的影响。随着国际教育交流活动不断增多，国家的对外教育政策将变得更加复杂。因此，比较教育家不仅要研究外国的教育，还要系统地研究其政府的对外教育政策，分析采纳这种政策的历史原因和现实背景，并从国际关系的角度，探讨这种政策与国际政治经济秩序之间的关系，以作为本国制定对外教育政策的依据”^①。这段文字言简意赅，提出了需要研究的内容、研究的路径和研究的目的。即要研究国际教育关系（政策）与国家外交政策的关系，研究国际教育关系（政策）对教育国际交流活动的影响；要分析对外教育政策的历史原因和现实背景；要用比较研究的方法，研究对外教育政策的国内国际政治经济等环境影响；要从国

^① 顾明远，薛理银. 比较教育导论——教育与国家发展 [M]. 北京：人民教育出版社，1996：353.

际关系的视角,进行跨学科研究。而研究的目的是为本国制定对外教育政策提供依据。

二、研究国家对外教育政策的意义

本书选择国家对外教育政策作为研究对象,并随着研究的深入,对研究国家对外教育政策的意义有了更深层次的认识:

1. 我国教育顺应国际教育大势,融入国际教育大环境的需要

以高等教育为例,中国高等教育百年历史进程中历经了不少坎坷。稍加分析,其中有两个方面是值得注意的:一方面由于不了解或看不清国际高等教育发展的本质特征,没有清醒认识和把握国际高等教育发展趋势,因而过于坚持学习某一国高等教育模式,不能主动将本国的高等教育融入到国际大环境中;另一方面是缺乏对国家的教育国际战略的谋划,缺乏对国际教育政策的研究,结果使得我们的发展时常游离于国际发展的大环境之外。因此我国教育要顺应国际教育大势,融入国际教育大环境,就必须系统研究国家对外教育政策,提出国家对外教育的长期战略方针。

2. 维护国家利益的需要

加入世界贸易组织后,我国的教育市场将进一步开放,如何维护国家利益,是我们的一件头等大事。这就需要系统梳理我国对外教育政策,战略性地思考我国对外教育政策的框架体系,以有效地维护国家的利益。

3. 积极参与国际教育服务贸易竞争的需要

在澳大利亚、美国等国家,教育服务业已成为其主要支柱产业。我国的外国留学生教育工作发展缓慢,主要原因是高等教育的国际认同度较差,专业教育中国际知名的强势学科较少。因此要积极发展我国的外国留学生教育就需要进一步加强学科建设,积极参与国际教育质量、资格、学历的互认工作,改善外国留学生的学习、生活环境,尽早出台我国的外国留学生勤工俭学政策、医疗保险政策,等等。当然国际教育服务贸易不仅仅是要发

展留学生教育。对我国来说,促进教育服务贸易需要系统地完善国家对外教育政策。

我国如要成为亚洲最大的留学目的国,成为发展中国家中高级技能人才留学培养、培训和进修的主要目的国,就需要拓展国际教育服务模式和途径,提高质量,适当引入市场机制,增强国际竞争力,同时也需要尽快完善我国的国际教育政策。

4. 完善我国对外教育政策体系的需要

新近由教育部法制办公室编写出版的《教育法律法规规章汇编》中共收录了 14 个有关对外教育的教育法规和规章,见表 1。

表 1 对外教育的教育法规和规章

	教育法规、规章名称	发布日期及文号
1	中华人民共和国中外合作办学条例	2003 年 3 月 1 日国务院令第 372 号发布
2	高等学校聘请外国文教专家和外籍教师的规定	1991 年 8 月 10 日发布,教外办[1991] 462 号
3	关于授予国外有关人士名誉博士学位暂行规定	1989 年 2 月 27 日发布,(89)学位字 003 号
4	中国汉语水平考试(HSK)办法	1992 年 9 月 2 日国家教育委员会令第 21 号发布
5	中华人民共和国国家教育委员会关于开办外籍人员子女学校暂行管理办法	1995 年 4 月 5 日发布,教外综[1995] 130 号
6	关于外国留学生凭《汉语水平证书》注册入学的规定	1995 年 12 月 26 日发布,教外来[1995] 668 号
7	中华人民共和国教育部“中国语言文化友谊奖”设置规定	1999 年 3 月 15 日教育部令第 2 号发布
8	中小学接受外国学生管理暂行办法	1999 年 7 月 21 日教育部令第 4 号发布
9	自费出国留学中介服务管理规定	1999 年 8 月 24 日教育部、公安部、国家工商行政管理局令第 5 号发布

续表

	教育法规、规章名称	发布日期及文号
10	自费出国留学中介服务管理规定实施细则(试行)	1999年8月24日教育部、公安部、国家工商行政管理局令第6号发布
11	高等学校接受外国留学生管理规定	2000年1月31日教育部、外交部、公安部令第9号发布
12	高等学校境外办学暂行管理办法	2002年12月31日教育部令第15号发布
13	汉语作为外语教学能力认定办法	2004年8月23日教育部令第19号发布
14	中华人民共和国中外合作办学条例实施办法	2004年6月2日教育部令第20号发布

注:表中1为教育行政法规,其余为教育部门规章。资料来源:教育部法制办公室,教育法律法规规章汇编[M].北京:教育科学出版社,2004:9.

我国已基本形成了对外教育的政策框架体系,保证了我国对外教育交流合作的健康发展。然而我国现行的对外教育政策也不可避免地受到制定时的国际形势、国际关系、国家政治经济环境、国家的发展条件等各种因素的影响、制约。这些政策还需要进一步梳理、调整、完善,以适应当前和今后我国教育进一步对外开放、融入世界的需要。笔者在政府教育行政部门负责教育国际交流和合作工作,对政府的运行机理和政策演变过程有着一些切身的感受,因而也更加迫切地期望我国对外教育政策能尽早得到进一步的完善。

第二节 题解与研究范围的界定

一、对外教育和国际教育

《比较教育导论——教育与国家发展》一书提出,要研究国

际教育关系和国家的对外教育政策，这里提出了“国际教育”和“对外教育”两个概念。

我国历来有对外经济、对外贸易、对外援助的提法，即涉外的经济、贸易活动，对外国的援助。政府机构中曾有对外经济贸易部、对外经济贸易委员会；高校中有对外经济贸易大学等。比照上述概念，对于“对外教育”并不难理解。《汉英词典》^①中将对外政策译为 external (或 foreign) policy，即外交政策。因此对于“对外教育政策”，似可描述为规范对外教育活动的政策。

参照辞书对“政策”的定义，本书将“对外教育政策”定义为：国家或政党为完成一定历史时期教育国际交流合作的任务而制定的具体行动规则。

积极开展教育国际交流与合作是我国自 1980 年代以来“改革开放”基本国策的重要组成部分。我国目前的对外教育活动包括 9 个方面：

1. 学生国际流动。出国留学（公费，自费），来华学生（外国留学生，外国中小學生），交换学生（exchange students），以及衍生出来的自费留学中介服务和外籍人员子女学校等。

2. 外国文教专家、外籍教师聘用。

3. 政府间交流与合作与教育援助：政府教育官员互访，政府间教育合作，政府间科技研究合作，教育援助等。

4. 国际教育质量活动，质量认证、审核。学历互认：政府间通过双边协议，互认两国高等院校的学历学位文凭。

5. 中外合作办学，中外合作举办境外考试，以及境外办学。

6. 多边国际合作。与联合国教科文组织（UNESCO）、经济合作发展组织（OECD）、世界银行、欧盟、亚太经合组织（APEC）、东南亚国家联盟（ASEAN）等国际组织和地区性组织的合作。

① 北京外国语学院英语系《汉英词典》编写组。汉英词典 [M]. 北京：商务印书馆，1980：171.

7. 国际理解教育。
8. 国际合作科研。
9. 对外汉语教学和外语教学。

如同对外政策又称为国际政策一样,在国外,对外教育称为国际教育(international education)。以美国的一些文献中对国际教育的解释为例:

1966年美国总统约翰逊专门致信国会,以敦促国会尽早通过已提出的《国际教育法》。他在信中详细地论述了美国在国际教育中应开展的工作:“第一,加强我国开展国际教育的能力:(1)在健康、教育和福利部建立教育合作中心;(2)成立一个国际教育委员会;(3)在中小学开发国际研究的新课程。第二,鼓励与外国开展师生交流:(1)鼓励校际交流;(2)建立和平交流队;(3)建立一个美国教育接受服务机构。第三,帮助发展中国家发展教育:(1)扩大教育援助;(2)开发基础教育的教学和扫盲教育的新技术;(3)援助英语海外教学;(4)建立双边教育基金。第四,建立国际理解新途径:(1)组织专家和领导者会议;(2)增加图书和其他教育资料交流;(3)提高美国海外大学的质量等”^①。

国际教育专家、美国国际教育研究所前主任(Institute of International Studies)罗伯特·利斯特曼(Robert Leestma)认为,国际教育包括:(1)在初等、中等和高等教育中传统的对其他国家和民族的研究;(2)在大学和学院里对世界事务、国际关系以及外国政策等专业问题进行多学科的研究;(3)多学科和专业中的比较与跨文化研究;(4)教育交流和海外学习—直接了解其他文化的人员运动;(5)通过各种国外援助项目帮助其他国家教育发展的技术援助;(6)通过国际组织和多边安排达成的在交

^① Theodore M. Vestal. *International Education: Its History and Promise for Today* [A]. Praeger, 1994. 转引自徐辉. 比较教育的新发展: 国际教育初探 [M]. 成都: 四川教育出版社, 2001: 12.

流知识和发展教育方面的国际合作；(7) 跨文化教育——对形成一个民族的各种亚文化的研究，美国种族的多样性使国际教育这一部类在国内的研究与在国外的研究同样重要。^①

2000年美国联邦教育部在一篇题为“加强美国政府在推进国际教育中的领导作用”的文件中对国际教育活动描述为：(1) 美国公民到国外学习和研究，外国学者和学生到美国来学习和研究；(2) 在美国学校、学院、大学中教授和学习关于其他国家和文化，包括培训对其他国家经济、文化、语言、政策和历史方面的美国专家，同时与其他国家一起分享美国的知识和文化；(3) 对美国公民的外语学习和教学，其他国家的人民学习英语；(4) 将美国教育的进展情况与其他国家的相比较，学习那些有助于改进美国教育的其他国家教育政策和实践，同时与其他国家分享信息，帮助其他国家改善其国民教育，改善全球性的基础教育。^②

不难看出，这里所说的国际教育包含的活动内容，基本上与我国的对外教育合作与交流活动的相同。然而，近年来对“国际教育”也有新的理解。

顾明远教授认为：“国际教育可以做两方面的理解，普遍的认识是国际教育的内容，包括：国际关系，国家间的学术交流和学生交流，对其他国家教育发展和援助等。但是我认为还有另一种理解，即用全球的视角，对国际共同关心的教育问题，如人口问题、环境教育问题、多元文化教育问题等进行国际交流和了解”^③。这里的另一种理解，一般称为国际理解教育，也可归纳在国际教育活动之中。

① 转引自徐辉. 比较教育的新发展：国际教育初探 [M]. 成都：四川教育出版社，2001：44.

② “Strengthening the U. S. Government’s Leadership in promoting international education: A discussion paper” [EB/OL]. [www. ed. gov/offices/OUS/PES/discussion _ paper. html](http://www.ed.gov/offices/OUS/PES/discussion_paper.html), 11/15/00.

③ 徐辉. 比较教育的新发展：国际教育初探 [M]. 成都：四川教育出版社，2001：1.