

· 中国高等教育 70 年 ·

新中国成立七十年来高等教育对外开放政策的历史演进与基本经验

张继桥¹, 刘宝存²

(1. 济南大学 高等教育研究院, 山东 济南 250022; 2. 北京师范大学 国际与比较教育研究院, 北京 100875)

摘要: 新中国成立后我国高等教育对外开放政策经历了探索奠基、初创发展、确立形成、拓展规范与完善提升五个阶段。在 70 年的发展历程中, 我国高等教育对外开放政策呈现出从规模到质量、从集权到简政放权、从单一到全方位以及从“引进来”到“走出去”的价值逻辑, 形成了必须坚持扎根中国与融通中外相结合、坚持服务党和国家工作大局、坚持高等教育对外开放内涵建设以及坚持顶层设计与基层探索相结合四个方面的基本经验。

关键词: 高等教育; 对外开放

中图分类号: G649.20 **文献标志码:** A **文章编号:** 1000-4203(2019)08-0009-09

The Historical Evolution and Basic Experiences of the Opening-up Policies of Higher Education during the Seventy Years since the Foundation of P.R.China in 1949

ZHANG Ji-qiao¹, LIU Bao-cun²

(1. Institute of Higher Education, University of Jinan, Jinan 250022, China;

2. Institute of International & Comparative Education, Beijing Normal University, Beijing 100875, China)

Abstract: The historical evolution of the opening-up policies of higher education since the foundation of P.R.China in 1949 is divided into five periods: exploration and foundation laying period, start-up and development period, establishment and formation period, expansion and regulation period, and improvement and advancement period. During the seventy years development of opening-up, the policies have been presented with certain value logic from scale to quality, from centralization to decentralization, from simplification to comprehensiveness and from bringing in to going out, and with basic experiences as on rooting in China and integrating China and the world together, servicing the general interests of the CCP and the nation, promoting the connotative development of the opening-up of higher education and combining the top-level design with basic-level exploration.

Key words: higher education; opening-up to outside world

收稿日期: 2019-06-28

基金项目: 教育部人文社会科学重点研究基地重大项目(17JJD880005)

作者简介: 张继桥(1977—), 男, 山东嘉祥人, 济南大学高等教育研究院讲师, 教育学博士, 从事高等教育国际化研究; 刘宝存(1964—), 男, 山东菏泽人, 北京师范大学国际与比较教育研究院院长, 教授, 从事比较教育、高等教育政策与领导研究。

新中国成立特别是改革开放以来,我国高等教育领域的对外开放逐步深入,为我国高等教育现代化建设和高等教育强国建设作出了重要的贡献。在我国,极少出现“高等教育对外开放”的专门提法。作为教育对外开放的必然组成,高等教育对外开放通常为“教育对外开放”的提法所涵盖。因此,我国高等教育对外开放政策较少被单独提及。通常来讲,政策是指国家、政党等为实现一定时期的政治、经济和社会发展目标或解决特定的社会问题而制定的行为规范和准则,表现为一系列的纲领纲要、发展规划、法律条令、行政决议、措施方法等。^[1]本文中,高等教育对外开放政策是指党和国家为推动高等教育对外开放作出的制度安排和规范,表现为法律法规、规划纲要、行动计划、部门规章等一系列规范性文件。新中国成立以来,高等教育对外开放取得了重大历史成就。分析新中国成立 70 年来高等教育对外开放政策的历史演进与基本经验,对于今后进一步做好高等教育对外开放工作具有重要的历史和现实意义。

一、新中国成立 70 年来高等教育对外开放政策演进的历史过程

新中国成立后,我国高等教育对外开放政策经历了改革开放前的探索奠基以及改革开放后的逐步创立、形成、规范与完善五个阶段。

1. 探索奠基阶段(1949—1977 年)

在此阶段,党和国家以吸引新中国成立前的出国留学人员回国工作以及与苏联、东欧人民民主国家以及亚非民族独立国家等开展合作交流为重点,在实践中不断探索高等教育对外开放政策,为改革开放后高等教育对外开放政策的全面创立与发展奠定了坚实的基础。

新中国成立之初,百业待兴,吸引在外留学生回国工作是当时我国高等教育领域对外开放的重点。截至 1950 年 12 月的统计,我国在欧洲与北美国家的留学生有 5096 人。^[2]为做好这批人的回国工作,1949 年 12 月,政务院^①决定在其文化教育委员会下成立“办理留学生回国事务委员会”,统一办理留学生回国事宜,该委员会的办公室设在教育部高等教育司。^[3]从新中国成立至 1957 年初,我国先后吸收安排了 2500 多名留学生回国工作。^[4]鉴于当时的国际形势,与苏联、东欧人民民主国家以及亚非民族独立国家等开展交流合作是改革开放前我国高等教育

领域对外开放的主要内容,主要形式包括两个方面:一是在中苏交恶前全面学习苏联的高等教育管理体制和制度,引进苏联专家、教材等教育资源并向苏联大规模派遣留学生;二是与东欧人民民主国家以及亚非民族独立国家开展留学教育,尤其是来华留学教育。

此阶段的高等教育对外开放政策主要包括:(1)成立有关机构,制定《争取国外留学生回国原则》、《接济国外留学生回国旅费暂行办法》等文件,建立吸引国外留学生回国工作政策体系。(2)与苏联签订《关于中华人民共和国公民在苏联高等学校学习之协定》,出台《派遣出国留学暂行管理办法》、《关于重点高等学校和专家工作的决议》、《中苏高校直接联系的暂行规定》等文件,制定向苏联、东欧人民民主国家派遣留学生以及向苏联全面学习并聘请苏联专家等方面的配套政策。(3)成立“外国留学生高等预备学校”^②,颁布《各人民民主国家来华留学生暂行管理办法(草案)》、《外国留学生试行条例(草案)》、《外国实习生工作试行条例(草案)》等文件,探索来华留学生管理政策。(4)出台《关于派遣出国教师的规定》、《关于选拔中文系在校学生培养出国讲学教师的通知》等文件,探索出国教师储备和派遣政策等。

2. 初创发展阶段(1978—1991 年)

在此阶段,党和国家以扩大出国留学人员派出规模和来华留学生招生规模为着力点,以高等教育体制改革为主线,在实践中逐步出台出国留学与来华留学系列政策,初步建立起适应改革开放后经济社会发展需要的高等教育对外开放政策体系。

1978 年,党的十一届三中全会召开前后,党和国家的各项事业得到恢复和发展,派遣留学生出国学习是当时高等教育领域率先推出的政策之一。1978 年 3 月 18 日,邓小平在全国科学技术大会开幕式上指出,“任何一个民族、一个国家,都需要学习别的民族、别的国家的长处,学习人家的先进科学技术。我们不仅因为今天科学技术落后,需要努力向外国学习,即使我们的科学技术赶上了世界先进水平,也还要学习人家的长处”^[5]。同年 6 月 23 日,邓小平在听取清华大学工作汇报时指出,“我赞成留学生数量增大,主要搞自然科学”,“要成千成万地派,不是只派十个八个”,而且派遣留学生“要千方百计加快步伐,路子要越走越宽”。^[6]邓小平关于留学生派出的重要指示为改革开放后我国出国留学与来华留学政策的制定奠定了思想基础。教育部于 1978 年 8 月发布《关于增选出国留学生的通知》,在原已

经下达选拔 500 名出国留学人员的基础上增选 2500 人,使当年选拔的出国留学人员总数达 3000 人。^[7]1982 年 12 月,由第五届全国人民代表大会第五次会议批准的《中华人民共和国国民经济和社会发展第六个五年计划(1981—1985 年)》明确提出了 5 年内派出 15000 名出国留学人员的目标。^[8]1979 年,第二次全国来华留学生工作会议召开,时任教育部副部长浦通修指出:“我们派出,人家必然就要派进,有来有往才行。目前我们开放的专业和学校是很有限的,开放专业只有 42 个,开放学校只有 32 所。这种情况远远不能适应大量交流和交换留学生的需要。”^[9]1979 年 2 月,国务院批转了教育部、外交部、文化部、财政部和国家计委关于扩大接收外国留学生规模的报告,报告提出到 1985 年高等学校接收的外国留学生总数要达到 12000 人。^[10]

随着改革开放的推进,包括高等教育在内的教育体制改革逐渐提上议事日程。1985 年 5 月发布的《中共中央关于教育体制改革的决定》提出扩大高等学校的办学自主权,将高等院校“有权利用自筹资金,开展国际的教育和学术交流”作为扩大高等院校办学自主权的内容之一,并提出“要通过各种可能的途径,加强对外交流,使我们的教育事业建立在当代世界文明成果的基础之上”。^[11]以上规定为高等学校自主开展国际教育交流与合作提供了政策依据。

此阶段的高等教育对外开放政策主要包括:(1)颁布施行《国务院关于自费出国留学的暂行规定》、《关于出国留学人员工作的若干暂行规定》等文件,成立教育部留学服务中心,逐步减少对自费出国留学的政策限制,明确出国留学是我国对外开放政策的组成部分。(2)发布《教育部关于高等院校开办外国人短期中文学习班问题的通知》、《外国留学生工作试行条例(修订稿)》、《外国留学生管理办法》、《关于招收自费外国来华留学生的有关规定》等文件,逐步下放来华留学生招生与管理权限,同时,出台涉及来华留学生学位授予、社会管理、出入境管理等法律法规。(3)成立国家对外汉语教学领导小组,并颁布《汉语水平等级标准和等级大纲》、《汉语水平考试大纲》,初步建立汉语水平考试制度。(4)出台《在华外籍教师教学工作管理办法》、《高等学校聘请外国文教专家和外籍教师的规定》等文件,初步建立外籍教师管理制度。

3. 确立形成阶段(1992—2001 年)

在此阶段,党和国家以扩大教育对外开放,加强国际教育交流与合作为着力点,以落实高等学校对外交流自主权为主线,确立形成涵盖《中华人民共和

国教育法》、《中华人民共和国高等教育法》、《中国教育改革和发展纲要》、《中外合作办学暂行规定》、《高等学校接受外国留学生管理规定》等法律法规在内的高等教育对外开放政策体系。

以邓小平 1992 年初视察南方谈话和党的十四大召开为标志,我国改革开放和现代化建设事业进入了一个新的发展阶段,高等教育对外开放政策进入确立形成阶段。1992 年 10 月,党的十四大确立了建设社会主义市场经济体制的目标。1993 年 2 月,党中央、国务院印发的《中国教育改革和发展纲要》明确提出“进一步扩大教育对外开放,加强国际教育交流与合作”,“深化高等教育体制改革”,“逐步建立政府宏观管理、学校面向社会自主办学的体制”,“在政府与学校的关系上,要按照政事分开的原则,通过立法明确高等学校的权利和义务,使高等学校真正成为面向社会自主办学的法人实体”^[12],为扩大高等教育对外开放以及落实高等学校对外交流自主权指明了方向,提供了依据。自 1995 年 9 月 1 日起施行的《中华人民共和国教育法》第八章专门就开展教育对外交流与合作作出了规定。1995 年 11 月启动实施的“211 工程”和 1998 年 12 月启动实施的“985 工程”为进一步扩大高等教育对外开放创造了有利条件。自 1999 年 1 月 1 日起实施的《中华人民共和国高等教育法》提出“国家鼓励和支持高等教育事业的国际交流与合作”,“高等学校按照国家有关规定,自主开展与境外高等学校之间的科学技术文化交流与合作”。^[13]两部法律的颁布与实施在法律层面确立了对包括高等教育在内的整个教育对外开放的指导与设计,为高等教育对外开放具体政策的制定与实施提供了法律依据。

此阶段的高等教育对外开放具体政策主要包括:(1)确立“支持留学、鼓励回国、来去自由”的出国留学工作方针。(2)成立国家留学基金管理委员会,其下设的秘书处具体承担国家公派留学管理及来华留学中国政府奖学金的管理工作。(3)出台《高等学校接受外国留学生管理规定》,确立形成以高等学校自主办学为主体的来华留学政策。(4)出台《中国汉语水平考试(HSK)办法》、《关于外国留学生凭〈汉语水平证书〉注册入学的规定》等文件,确立形成汉语水平考试政策。(5)公布施行《中外合作办学暂行规定》、《中外合作举办教育考试暂行管理办法》、《学校及其他教育机构聘用外籍专业人员管理办法》、《外国文教专家工资和生活待遇管理办法》、《关于进一步加强外国专家管理工作的通知》等文件,确立形成中外合作办学、外国文教专家管理等高等学校对

外合作交流活动有关政策。

4. 拓展规范阶段(2001—2012 年)

在此阶段,党和国家以进一步扩大高等教育对外开放,加强国际合作与交流为着力点,以拓展高等教育对外开放内涵,规范管理高等教育对外开放办学为主线,不断拓展规范高等教育对外开放政策体系。

以我国加入世界贸易组织以及党的十六大召开为标志,高等教育对外开放政策进入新的发展阶段。2001 年 12 月,我国加入世界贸易组织,对包括高等教育在内的教育服务贸易开放政策作出了相关承诺。2002 年 11 月召开的党的十六大强调,“坚持‘引进来’和‘走出去’相结合,积极参与国际经济技术合作和竞争,不断提高对外开放水平”^[14]。教育部在《2003—2007 年教育振兴行动计划》中提出,“把扩大教育对外开放、加强国际合作与交流作为国家教育战略的关键环节”,并确立了“政府与民间并举、双边与多边并行、兼顾战略平衡、保证重点、注重实效”的工作方针,“推进教育国际合作与交流向全方位、多领域、高层次发展”。^[15]该计划提出了与有关国家开展学历学位互认、加强与联合国教科文组织等国际组织的合作、开展境外办学、加强孔子学院建设、教育援外等措施,拓展了高等教育对外开放的内涵。此阶段颁布实施的《国家中长期教育改革和规划纲要(2010—2020 年)》则从加强国际交流与合作、引进优质教育资源、提高交流合作水平三个方面对如何扩大教育对外开放进行了部署。

此阶段的高等教育对外开放政策主要包括:(1)设立国家建设高水平大学公派研究生项目、中西部人才培养项目等出国留学项目,建立海外高层次人才回国工作绿色通道,启动“海外高层次人才引进计划”等项目,规范高层次人才出国留学和吸引高层次人才回国工作,拓展规范出国留学政策。(2)出台《关于改革外国留学生学历证书管理办法的通知》、《教育部关于印发〈来华留学生医学本科教育(英语授课)质量控制标准暂行规定〉的通知》、《教育部办公厅关于试行普通高等学校外国留学生新生学籍和外国留学生学历证书电子注册的通知》、《教育部关于规范我高等学校接受外国留学生有关工作的通知》、《留学中国计划》等文件,取消留学生招生资格审批,设立来华留学生综合保险、强化中国政府奖学金管理以及设立来华留学生管理干部培训制度、来华留学预备制度等,拓展规范来华留学教育政策。(3)颁布《中华人民共和国中外合作办学条例》、《中华人民共和国中外合作办学条例实施办法》、《教育

部办公厅关于开展中外合作办学评估工作的通知》以及其他一系列规范性文件,拓展规范中外合作办学政策。(4)出台《孔子学院总部资金管理办法》、《国家公派出国教师生活待遇管理规定》、《教育部办公厅关于做好普通高等学校毕业生赴国外担任汉语教师志愿者服务期满相关工作的通知》等文件,拓展规范孔子学院政策。(5)出台《高等学校境外办学暂行管理办法》、《关于完善在华工作外国专家医疗保障制度的意见》、《高等学校学科创新引智基地管理办法》、《关于进一步规范外国文教专家聘请活动的意见》等文件,拓展规范境外办学、外国文教专家管理等高等教育涉外政策。

5. 完善提升阶段(2012 年至今)

在此阶段,党和国家以构建高等教育对外开放新格局为着力点,以强化顶层设计为主线,逐步完善提升高等教育对外开放政策体系。

以党的十八大召开为标志,高等教育对外开放政策进入新的发展阶段。党的十八大报告强调“坚持对外开放的基本国策”,“适应经济全球化新形势,必须实行更加积极主动的开放战略,完善互利共赢、多元平衡、安全高效的开放型经济体系”,“要加快转变对外经济发展方式,推动开放朝着优化结构、拓展深度、提高效益方向转变”,“充分开发利用国内国际人才资源,积极引进和用好海外人才”。^[16]党的十八大作出的一系列部署和要求,为新时期高等教育对外开放指明了基本方向,为高等教育对外开放政策的制定提供了依据。2013 年,“一带一路”倡议的提出及实施对高等教育对外开放及相应政策的制定提出了新的要求。习近平总书记在 2014 年 12 月召开的全国留学工作会议作出的重要指示中强调,“新形势下,留学工作要适应国家发展大势和党和国家工作大局,统筹谋划出国留学和来华留学,综合运用国际国内两种资源,培养造就更多优秀人才,努力开创留学工作新局面,为实现‘两个一百年’奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦不断作出新的更大的贡献”^[17]。习近平总书记的重要指示对新时期的出国留学与来华留学工作提出了明确要求。2016 年 4 月中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于做好新时期教育对外开放工作的若干意见》,是新中国成立以来党中央、国务院首次对教育对外开放进行全面指导的第一个纲领性文件。该文件对新时期包括高等教育对外开放在内的教育对外开放进行了顶层设计,为高等教育对外开放具体政策的制定提供了根本遵循。2017 年 2 月,党中央、国务院印发的《关于加强和改进新形势下高校思想政治工作的

意见》将国际交流合作与人才培养、科学研究、社会服务、文化传承创新一并列入高校的“五大重要使命”,将对高校国际交流合作的认识提高到新的战略高度。党的十九大报告关于“推动构建人类命运共同体”的有关部署,赋予了高等教育对外开放新的使命。2019年2月,党中央、国务院印发的《中国教育现代化2035》将“开创教育对外开放新格局”作为推进教育现代化的十大战略任务之一进行了重点部署。

此阶段的高等教育对外开放政策主要包括:(1)出台《关于做好新时期教育对外开放工作的若干意见》、《推进共建“一带一路”教育行动》、《中国教育现代化2035》等文件,对高等教育对外开放进行顶层设计。(2)确立“支持留学、鼓励回国、来去自由、发挥作用”的出国留学工作方针,提出“人才培养和发挥作用、出国留学和来华留学、公费留学和自费留学、规模和质量、依法管理和完善服务五个并重”的留学工作原则,出台《关于完善中国政府奖学金资助体系和提高资助标准的通知》、《关于允许优秀外籍高校毕业生在华就业有关事项的通知》、《学校招收和培养国际学生管理办法》等文件,完善提升留学政策。(3)启动《中华人民共和国中外合作办学条例》修订工作,出台《关于进一步加强高等学校中外合作办学质量保障工作的意见》、《关于进一步加强中外合作办学监管工作的通知》等一系列规范性文件,完善提升中外合作办学政策。(4)发布《孔子学院发展规划(2012—2020年)》,出台《孔子学院中方院长选派管理办法》、《孔子学院总部/国家汉办与外国高校合作设立汉语师范专业资助办法》、《示范孔子学院项目管理办法(暂行)》等文件,完善提升孔子学院政策。(5)出台《国际合作联合实验室计划》、《国别和区域研究基地培育和建设暂行办法》、《外国专家短期来华相关办理程序实施细则(试行)》等文件,完善提升国际合作科研、国别和区域研究、外国专家管理等高等教育涉外政策。

二、新中国成立70年来高等教育对外开放政策演进的价值逻辑

任何政策均表现为一定的价值取向。政策活动本身就是一种价值选择与价值利益的分配过程。^[18]从价值分析的视角来看,新中国成立70年来高等教育对外开放政策的演进过程亦是一种价值取向的选择变迁过程,它体现在以下四个方面。

1. 从规模到质量

新中国成立初期及之后的一段时间内,我国向苏联大规模派遣留学生。改革开放初期,我国面临着经济社会建设人才缺乏尤其是自然科学领域的人才匮乏的问题,并作出了在短期内向西方发达国家尤其是美国派出大量留学生的重大决定。同时,基于双方对等交流的需要,来华留学生也需要迅速扩大规模。因此,在新中国成立初期及改革开放之后相当长的一段时期,扩大规模是我国高等教育对外开放政策的重要价值取向。改革开放后,出国留学政策在注重扩大公派出国留学生规模的同时,逐步减少对自费出国留学的限制,推动了自费出国生规模的迅速扩大;来华留学政策强调逐步下放来华留学生招生与管理权限,赋予高等学校来华留学自费生的招生自主权,扩大来华留学自费生的规模。

进入21世纪尤其是党的十八大召开以来,高等教育对外开放政策在注重规模取向的同时,逐步强调重视质量取向。教育部在2008年工作要点中对来华留学教育明确提出“进一步提高来华留学教育质量”。2010年9月发布实施的《留学中国计划》将“扩大规模,优化结构,规范管理,保证质量”作为来华留学工作方针。2014年12月召开的全国留学工作会议将“规模与质量并重”作为五大留学工作原则之一。2016年4月中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于做好新时期教育对外开放工作的若干意见》将“加快留学事业发展,提高留学教育质量”作为新时期教育对外开放重点部署的工作之一,同时将“健全质量保障”作为大力提升教育对外开放治理水平的四项措施之一。2019年2月印发的《中国教育现代化2035》则明确提出“提升中外合作办学质量”,“建立并完善来华留学教育质量保障机制,全面提升来华留学质量”。^[19]

2. 从集权到简政放权

改革开放之前及之初,我国实行的是高度集权的行政管理体制。随着改革开放的逐步深入,这种管理体制逐渐被打破,由集权向简政放权转变。1985年5月发布的《中共中央关于教育体制改革的决定》指出,“改革管理体制,在加强宏观管理的同时,坚决实行简政放权,扩大学校的办学自主权”^[20]。1993年2月中共中央、国务院印发的《中国教育改革和发展纲要》明确指出,“在政府与学校的关系上,要按照政事分开的原则,通过立法,明确高等学校的权利和义务,使高等学校真正成为面向社会自主办学的法人实体”^[21]。2010年7月中共中央、国务院颁布实施的《国家中长期教育改革和发展

规划纲要(2010—2020年)》提出,“以转变政府职能和简政放权为重点,深化教育管理体制改革的”,“落实和扩大学校办学自主权。政府及其部门要树立服务意识,改进管理方式,完善监管机制,减少和规范对学校的行政审批事项,依法保障学校充分行使办学自主权和承担相应责任”。^[22]2017年9月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于深化教育体制机制改革的意见》进一步提出,“深化简政放权、放管结合、优化服务改革,把该放的权力坚决放下去,把该管的事项切实管住管好,加强事中事后监管,构建政府、学校、社会之间的新型关系”^[23]。

随着我国教育体制改革的推进,高等教育对外开放政策也经历了一个由集权到简政放权的演进过程。1985年5月发布的《中共中央关于教育体制改革的决定》提出,扩大高等学校的办学自主权,将高等院校“有权利用自筹资金,开展国际的教育和学术交流”作为扩大高等院校办学自主权的内容之一。自1999年1月1日起实施的《中华人民共和国高等教育法》提出“国家鼓励和支持高等教育事业的国际交流与合作”,“高等学校按照国家有关规定,自主开展与境外高等学校之间的科学技术文化交流与合作”。^[24]至此,高等学校开展对外交流合作的自主权通过立法的形式予以确立。进入21世纪,高等教育对外开放政策进一步简政放权。2004年6月,教育部取消高等学校招收外籍学生和港澳台学生资格审批。2015年11月公布施行的《教育部关于废止和修改部分规章的决定》将《自费出国留学中介服务管理规定》、《自费出国留学中介服务管理规定实施细则(试行)》予以废止,将自费出国留学中介服务机构审批权下放至省级教育行政部门。

3. 从单一到全方位

新中国成立至改革开放前,我国高等教育对外开放内容基本上以留学教育为主,高等教育对外开放政策亦基本上以留学教育政策为主。改革开放以来,随着教育对外开放的逐步扩大,高等教育对外开放的内容不断丰富,高等教育对外开放政策亦逐步由单一领域向全方位领域转变。1993年2月,党中央、国务院印发的《中国教育改革和发展纲要》将高等教育对外开放政策的领域扩展为四个方面:吸收和借鉴世界各国发展和管理教育的成功经验;留学工作;高等学校联合培养人才、联合开展科学研究;对外汉语教学工作。^[25]1995年9月1日起施行的《中华人民共和国教育法》明确指出,“国家鼓励开展教育对外交流与合作”^[26],为高等教育对外开放领域的进一步扩大提供了法律依据。

进入21世纪,高等教育对外开放政策的领域逐步向全方位扩展。2004年2月,教育部发布的《2003—2007年教育振兴行动计划》首次提出“推进教育国际合作与交流向全方位、多领域、高层次发展”^[27]。高等教育对外开放政策的领域增加了与外国开展学历学位互认、中外合作办学、与联合国教科文组织等国际组织的合作、孔子学院与境外办学等方面。2010年7月发布的《国家中长期教育改革与发展规划纲要(2010—2020年)》进一步拓展了高等教育对外开放的领域,增加了“支持中外大学间的教师互派、学生互换、学分互认和学位互授联授”,“加大教育国际援助力度,为发展中国家培养培训专门人才。拓宽渠道和领域,建立高等学校毕业生海外志愿者服务机制”,“加强内地与港澳台地区的教育交流与合作”等内容。^[28]2015年12月修订后的《中华人民共和国教育法》则增加了依法开展中外合作办学、发展国际教育服务、培养国际化人才等内容。2016年4月中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于做好新时期教育对外开放工作的若干意见》从“加快留学事业发展,提高留学教育质量”,“完善体制机制,提升涉外办学水平”,“加强高端引领,提升我国教育实力和创新能力”,“丰富中外人文交流,促进民心相通”,“促进教育领域合作共赢”,“实施‘一带一路’教育行动,促进沿线国家教育合作”六个方面对新时期教育对外开放工作进行了重点部署。^[29]目前,我国已基本形成了全方位、多层次、宽领域的教育对外开放格局。^[30]

4. 从“引进来”到“走出去”

改革开放之前,我国高等教育对外开放主要是围绕着向苏联学习的“引进来”为主。改革开放初期至党的十六大召开前,高等教育对外开放主要围绕着学习借鉴发达国家的科学文化知识和有益的办学治学经验而展开。“引进来”是这一时期高等教育对外开放的主基调,是高等教育对外开放政策的主导价值取向之一。2002年11月召开的党的十六大关于“实施‘走出去’战略是对外开放新阶段的重大举措”^[31]的论断,为我国高等教育“走出去”提出了要求,明确了方向。2002年12月,教育部发布《高等学校境外办学暂行管理办法》,对我国高等学校境外办学的方针、审批与管理等进行了规定。2004年2月,教育部发布的《2003—2007年教育振兴行动计划》强调,“大力推广对外汉语教学,积极开拓国际教育服务市场”,“实施中国教育品牌战略。按照‘扩大规模、提高层次、保证质量、规范管理’的原则,积极创造条件,扩大来华留学生的规模”。^[32]2010年7月

颁布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》提出了推动我国高水平教育机构海外办学、支持国际汉语教育、提高孔子学院办学质量和水平、加大教育国际援助力度、建立高等学校毕业生海外志愿者服务机制、进一步扩大外国留学生规模等“走出去”办学思路。^[33]2010年9月教育部颁布的《留学中国计划》是我国第一个对来华留学生进行专门规划的纲领性文件,该计划提出了“到2020年,使我国成为亚洲最大的留学目的地国家”^[34]的工作目标。2011年11月,教育部印发的《高等学校哲学社会科学“走出去”计划》则对推动高等学校哲学社会科学优秀成果和优秀人才走向世界进行了部署。党的十八大报告强调,“支持中国文化走出去,加强软实力建设”^[35]。2016年4月中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于做好新时期教育对外开放工作的若干意见》则提出“鼓励高等学校和职业院校配合企业走出去,鼓励社会力量参与境外办学,稳妥推进境外办学”的工作要求。^[36]2019年2月中共中央、国务院印发的《中国教育现代化2035》提出了“实施留学中国计划”,“加快建设中国特色海外国际学校”,“鼓励有条件的职业院校在海外建设‘鲁班工坊’”,“积极参与全球教育治理,深度参与国际教育规则、标准、评价体系的研究制定”等“走出去”战略任务。^[37]

随着“走出去”力度的加大,我国高等教育对外开放“走出去”取得的成效彰显。2016年2月2日,厦门大学马来西亚分校举行开学典礼。截至2018年6月,全国21个省、直辖市、自治区的84所高校开展了境外办学,共在境外举办机构和项目128个。^[38]截至2018年12月31日,全球154个国家(地区)建立了548所孔子学院和1193个孔子课堂。^[39]2018年,在我国大陆学习的来华留学生共计49.22万人,我国已成为亚洲最大的留学目的国。^[40]当前,我国高等教育对外开放“走出去”的内涵更加丰富。由以上具体领域逐步拓展到参与全球治理、建设中外人文交流机制等方面。《国家教育事业发展规划“十三五”规划》从优化教育对外开放布局、提升教育开放层次和水平、积极参与全球教育治理、统筹推进中外人文交流以及深化内地和港澳、大陆和台湾地区教育合作交流五方面对高等教育对外开放“走出去”进行了部署。习近平总书记在党的十九大报告中强调“中国将继续发挥负责任大国作用,积极参与全球治理体系改革和建设,不断贡献中国智慧和力量”^[41],为新时代高等教育对外开放“走出去”提供了行动指南。2019年2月印发的《中国教育现代

化2035》及《加快推进教育现代化实施方案(2018—2022年)》则对当前及今后一段时期高等教育对外开放“走出去”进行了重点部署,提出了明确的任务要求。

三、新中国成立70年来高等教育对外开放政策的基本经验

新中国成立70年来,我国高等教育对外开放政策在实践中不断丰富和发展,形成了较为完善的政策体系,同时也形成了若干基本经验。我们需要认真总结经验,为建设下一步高等教育对外开放政策体系提供重要的借鉴与参考。

1. 必须坚持扎根中国与融通中外相结合

高等教育对外开放必须坚持扎根中国与融通中外相结合的政策理念。理念是行动的先导,高等教育对外开放政策70年的演进正是体现了坚持扎根中国与融通中外相结合这一理念。实践表明,无论是留学政策、中外合作办学政策抑或高等教育对外开放其他领域的政策,均是在贯彻扎根中国与融通中外相结合这一政策理念下的丰富和发展。习近平总书记在2014年考察北京大学时强调,“办好中国的世界一流大学,必须有中国特色”,“我们要认真吸收世界上先进的办学治学经验,更要遵循教育规律,扎根中国大地办大学”。^[42]在2018年召开的全国教育大会上,习近平总书记指出,“扩大教育开放,同世界一流资源开展高水平合作办学”^[43]。习近平总书记的系列重要论述为高等教育对外开放坚持扎根中国与融通中外相结合的政策理念提供了根本遵循。

扎根中国是我国高等教育对外开放政策的根本原则和基本立场,而融通中外是我国高等教育对外开放政策的内在逻辑和发展方向。扎根中国要求高等教育对外开放政策必须坚持中国特色社会主义高等教育发展道路,立足于我国国情和高等教育发展实际,遵循高等教育规律,坚持问题导向,坚持解决高等教育发展中的重大现实问题和前沿问题。融通中外要求高等教育对外开放政策必须面向世界,着眼于与世界一流教育资源开展高水平合作办学、高水平人才联合培养和科学技术联合攻关,积极参与高等教育国际治理和标准制定,坚持“引进来”与“走出去”相结合,用好国际国内两种资源,推动形成世界高等教育的中国模式。坚持扎根中国与融通中外的政策理念,是我国高等教育对外开放政策的应有之义和必然选择。

2. 必须坚持服务党和国家工作大局

高等教育对外开放既是我国高等教育事业的重要组成部分,也是我国对外开放事业的重要组成部分,高等教育对外开放既要服务高等教育发展大局,又要服务外交外事工作大局,服务党和国家工作大局。新中国成立以来,我国高等教育对外开放始终坚持服务党和国家工作大局的政策宗旨。新中国成立 70 年来,高等教育对外开放政策随着党和国家工作的发展适时地进行调整、丰富和完善,服务党和国家工作大局的宗旨始终不变。2016 年 4 月中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于做好新时期教育对外开放工作的若干意见》强调,教育对外开放“以服务党和国家工作大局为宗旨”。^[44]2016 年 7 月教育部印发的《推进共建“一带一路”教育行动》就是贯彻这一宗旨的具体体现。具体来讲,当前,高等教育对外开放政策要坚持服务于经济社会发展全局;服务于统筹国内国际两个大局、发展安全两件大事;服务于创新驱动发展战略、科教兴国战略、人才强国战略等国家战略;服务于加快世界一流大学和一流学科建设,实现高等教育内涵式发展;服务于“一带一路”倡议;服务于推动中国特色大国外交,推动共建人类命运共同体;服务于中国的全球伙伴关系建设;服务于中外人文交流机制建设;服务于中国积极参与全球治理体系改革和建设,不断贡献中国智慧和力量等。

3. 必须坚持高等教育对外开放内涵建设

新中国成立 70 年来高等教育对外开放取得的巨大成就告诉我们,高等教育对外开放必须坚持内涵建设的政策取向。新中国成立以来,特别是党的十八大以来,党中央、国务院围绕高等教育对外开放内涵建设出台了一系列政策措施,相继出台的《教育部关于进一步加强高等学校中外合作办学质量保障工作的意见》、《关于做好新时期教育对外开放工作的若干意见》、《推进共建“一带一路”教育行动》、《国家教育事业发展规划“十三五”规划》等文件对高等教育对外开放内涵建设提出了明确要求。其中,《关于做好新时期教育对外开放工作的若干意见》明确将“提升水平、内涵发展”作为新时期教育对外开放的工作原则之一。

总的来看,高等教育对外开放内涵建设包括统筹“引进来”与“走出去”、优化高等教育对外开放布局、提高高等教育对外开放质量、积极参与全球高等教育治理、服务中外人文交流机制等方面,其中提高高等教育对外开放质量是核心和关键。当前,中国教育对外开放已经进入以提质增效为特征的新的历

史时期。^[45]具体来讲,提高高等教育对外开放质量包括健全质量保障、提高统筹水平、完善高等教育对外开放体制机制等方面。党的十九大报告指出,“建设教育强国是中华民族伟大复兴的基础工程,必须把教育事业放在优先位置,深化教育改革,加快教育现代化,办好人民满意的教育”,“加快一流大学和一流学科建设,实现高等教育内涵式发展”。^[46]我们必须始终坚持高等教育对外开放内涵建设的政策取向,为实现高等教育强国目标和高等教育内涵式发展提供政策支撑。

4. 必须坚持顶层设计与基层探索相结合

对外开放是新中国成立后党和国家一项全新的事业,无任何经验可循。作为整个对外开放事业的有机构成,高等教育对外开放同样无任何经验可循。新中国成立 70 年来,高等教育对外开放政策的基本经验之一就是坚持顶层设计与基层探索相结合的政策过程。教育部启动实施的教育国际合作与交流综合改革试验区建设,即是高等教育对外开放坚持顶层设计与基层探索相结合的政策过程的范例。2012 年,湖南省、宁波市成为首批教育国际合作与交流综合改革试验区。综合改革试验区建设的重点是立足湖南省、宁波市教育国际化实际,结合区域经济社会发展需求,推进中外合作办学、来华留学生培养、国际化人才培养、汉语国际推广等改革试点工作。^[47]通过省市基层的实践探索和“先行先试”,综合改革试验区将为包括高等教育对外开放在内的整个教育对外开放政策的制定与实施提供“试验田”。坚持顶层设计和基层探索相结合的政策过程,要求在高等教育对外开放政策的制定、执行、反馈等环节中必须既坚持进行总体设计或作出最高决策,自上而下为基层实践提供根本遵循和行动准则,同时又要尊重基层的实践探索和经验总结,自下而上地推进总体设计或最高决策的改进和完善,从而最终形成科学有效的高等教育对外开放政策。

注释:

- ① 新中国成立后的中央政府机构称为“政务院”,该名称使用至 1954 年第一届全国人民代表大会召开前。
- ② 1962 年,北京大学的外国留学生中国语文专修班和北京外国语学院的外国留学生办公室合并成立“外国留学生高等预备学校”,后更名为北京语言学院。参见于富增等:《教育国际交流与合作史》,海南出版社 2001 年版,第 103 页。

参考文献:

- [1] 陈孝彬,高洪源. 教育管理(第三版)[M]. 北京:北京

- 师范大学出版社,2008:117.
- [2][3] 于富增,江波,朱小玉.教育国际交流与合作史[M].海口:海南出版社,2001:20,22.
- [4] 国家教委外事司.教育外事工作历史沿革及现行政策[M].北京:北京师范大学出版社,1998:31.
- [5] 邓小平文选(第二卷)(第二版)[M].北京:人民出版社,1994:91.
- [6][9] 李滔.中华留学教育史录(1949年以后)[M].北京:高等教育出版社,2000:365,884.
- [7] 江彦桥.我国对外教育政策研究[D].上海:华东师范大学教育科学学院,2005:25.
- [8] 中华人民共和国国民经济和社会发展第六个五年计划(1981—1985)[EB/OL]. [2019-04-11]. http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2000-12/26/content_5001347.htm.
- [10] 于富增.改革开放30年的来华留学生教育[M].北京:北京语言大学出版社,2009:70-71.
- [11][20] 中共中央关于教育体制改革的决定[EB/OL]. [2019-04-11]. http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_177/200407/2482.html.
- [12][21][25] 中国教育改革和发展纲要[EB/OL]. [2019-04-11]. http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_177/200407/2484.html.
- [13][24] 中华人民共和国高等教育法[EB/OL]. [2019-04-12]. http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_619/200407/1311.html.
- [14][31] 江泽民在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告[EB/OL]. [2019-04-12]. http://www.china.com.cn/zhuanti2005/txt/2002-11/17/content_5233867.htm.
- [15][27][32] 2003—2007年教育振兴行动计划[EB/OL]. [2019-04-12]. http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_177/200407/2488.html.
- [16][35] 胡锦涛在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[EB/OL]. [2019-04-12]. <http://cpc.people.com.cn/n/2012/1118/c64094-19612151.html>.
- [17] 习近平对全国留学工作会议作出重要指示[EB/OL]. [2019-04-16]. http://www.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_838/201412/181536.html.
- [18] 吴遵民,邓璐.新世纪十年中国教育政策价值基础的历史回顾与反思[J].杭州师范大学学报(社会科学版),2011,(6):34-39.
- [19][37] 中共中央、国务院印发《中国教育现代化2035》[EB/OL]. [2019-04-16]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/s6052/moe_838/201902/t20190223_370857.html.
- [22][28][33] 国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)[EB/OL]. [2019-04-16]. http://www.gov.cn/jrzq/2010-07/29/content_1667143.htm.
- [23] 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于深化教育体制机制改革的意见》[EB/OL]. [2019-04-16]. http://www.gov.cn/xinwen/2017-09/24/content_5227267.htm.
- [26] 中华人民共和国教育法[EB/OL]. [2019-04-16]. http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_619/200407/1316.html.
- [29][36][44] 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》[EB/OL]. [2019-04-16]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/s6052/moe_838/201605/t20160503_241658.html.
- [30][45] 许涛.中外合作办学——中国教育国际合作与交流新趋势[J].中国高等教育,2017,(8):4-6.
- [34] 中国政府网.教育部关于印发《留学中国计划》的通知[EB/OL]. [2019-04-16]. http://www.gov.cn/zwggk/2010-09/28/content_1711971.htm.
- [38] 姜泓冰.高校境外办学研讨会举行[N].人民日报,2018-07-04(12).
- [39] 孔子学院总部.孔子学院/课堂[EB/OL]. [2019-04-16]. http://www.hanban.org/confuciusinstitutes/node_10961.htm.
- [40] 2018年来华留学统计[EB/OL]. [2019-04-16]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/s5987/201904/t20190412_377692.html.
- [41][46] 习近平在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[EB/OL]. [2019-04-16]. http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm.
- [42] 习近平在北京大学师生座谈会上的讲话[EB/OL]. [2019-04-16]. <http://edu.people.com.cn/n/2014/0505/c1053-24973276.html>.
- [43] 吴晶,胡浩.习近平在全国教育大会上强调:坚持中国特色社会主义教育发展道路 培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人[J].人民教育,2018,(18):6-9.
- [47] 焦新.教育部与湖南省、宁波市共建教育国际合作与交流综合改革试验区[N].中国教育报,2012-12-13(2).

(本文责任编辑 许宏)