

# 亚太高等教育强国的启示

## —澳大利亚和日本的经验—

李尚波(樱美林大学)

**【摘要】**21 世纪的中国不但要发展经济,而且还要在全球化知识经济社会的背景下,参与到人才竞争的大潮中去。人才的数量和质量在一定程度上左右着一个国家的发展潜力和未来的成败;一个国家的软势力也会极大程度地影响全球留学生流动的去向。同处于亚太地区的澳大利亚和日本在这方面有着很值得中国借鉴的地方。在接收留学生方面,这两个在 20 世纪 80 年代还处于起步阶段的英语和非英语国家,在短短的 30 年左右就一跃成为接收强国。本文将着重分析一下这两个国家的发展轨迹,以便为中国今后的发展提供一些可借鉴的经验。

**【关键词】**高等教育;留学生;人才;澳大利亚;日本

2012 年 11 月 2 日,《人民日报》发表了题为《人才强国:跨越发展的中国资源》的文章(<http://cpc.people.com.cn/n/2012/1102/c244349-19470189.html>)。文章引用了 10 月 21 日美国《基督教科学箴言报》网站刊登的文章指出,全球没有哪个政府像中国这样重视吸引外流人才回国。当局把其奉为一项主要政策,认为吸引人才回国是将中国推向科技前沿和促进国家经济踏上新台阶的一条捷径。的确,新中国成立 60 多年来,中国政府从没有像现在这样重视人才的引进,正如文中所述:“从《2002—2005 年全国人才队伍建设规划纲要》首度提出‘实施人才强国战略’,到党中央、国务院召开新中国成立以来第一次全国人才工作会议,作出《关于进一步加强人才工作的决定》,全面部署实施人才强国战略;从人才强国战略作为专章列入“十一五”规划纲要,提出‘促进人口大国向人力资本强国转变’的总体目标和具体要求,到人才强国战略作为发展中国特色社会主义的三大基本战略之一,写进党的十七大报告和新党章;从党中央、国务院印发《国家中长期人才发展规划纲要(2010—2020)》,到十二五规划把发挥人才第一资源作用写入指导思想,将造就宏大的高素质人才队伍列专章进行规划……”而且,随着全球化的进展,中国政府将这种引进人才的概念,从“海归的回流”扩展到“海归及外籍人才”的范畴,包括在通过增加来华留学生的人数来强化中国的软实力和影响力方面所做的努力。为此,2010 年,教育部出台了《留学中国计划》。根据这一计划,在 2020 年,中国将接收 50 万来华留学生,其中接受高等教育的留学生将达到 15 万人次。届时,中国将成为亚洲最大的留学生接收国。2001 年至 2010 年,来华留学生人数的年增长率超过了 20%,中国接收留学生的高校和其他教育机构已经达到了 610 所。而就在 2009 年,中国已经拥有来自全世界 190 个国家和地区的 23.8 万名留学生。中国已成为继美国、英国、法国、澳大利亚等国

之后的另一个受欢迎留学目的地国。

(<http://edu.qq.com/a/20100618/000348.htm>)

那么，如何能在 10 年之内让来华留学生的人数顺利翻番，达到预期的目标呢？在这方面也许我们可以看看同处于亚太的英语国家澳大利亚和非英语国家日本有哪些有益的经验 and 启示。这两个国家在 20 几年的时间里，迅速跻身于留学生接收强国的行列，属于有着成功经验的国家。他山之石可以攻玉，两个国家都有一些经验值得中国借鉴。本文将就这一主题进行一下较深层次的考察。

### 1. 澳大利亚:走向接收强国之路的政策轨迹

澳大利亚接收留学生的历史始于上个世纪 50 年代。当时澳大利亚、加拿大、斯里兰卡、印度、新西兰、巴基斯坦、英国的外相们于 1950 年 1 月相聚于斯里兰卡(旧称“锡兰”)的科伦坡，商议决定创办相互援助计划-科伦坡计划(Australian Government, Department of Foreign Affairs and Trade(2005))。1954 年,除以上 7 个创始国以外,又有缅甸、柬埔寨、印度尼西亚、日本、老挝、菲律宾、美国、越南和泰国加入进来。根据这一计划,澳大利亚接收了很多东南亚的留学生。原本计划实施 6 年,但是后来一再地被延长,一直持续到了 80 年代。

该计划援助了几千名亚洲学生在澳大利亚高等教育机构学习或接受培训。特别值得一提的是,虽然美国的人口是澳大利亚的 15 倍,但是在接收新加坡和马来西亚的留学生方面,澳大利亚的业绩超过了美国(Marginson, Kaur and Sawir eds. 2011:383),对此,科伦坡计划功不可没。

澳大利亚在 80 年代中期进行了道金斯改革,从根本上改变了其高等教育的基础:将澳大利亚的高等教育由双轨制变成了一元制体系;并将“效率”和“国际竞争力”导入到高等教育体系中(杉本,2003:199)。同时,它还导入了“人才外流”对策。1987 年公布的《绿皮书》和 1988 年补充的《白皮书》开启了这个变革。《绿皮书》首先引导了改革过程的开始;《白皮书》马上就详细介绍了道金斯提案的内容,这些内容几乎都马上在政府和联邦立法和行政管理新立法方面立竿见影地收到了实效(Bridge, 1989)。

在一元制体系下,大学需要具备一定的规模,以取得政府的财政补助(Encel,1989)。5000 至 8000 人规模是得到研究补贴的条件,所以掀起了很多大学和 College of Advanced Education (CAEs)的合并风潮,本科生的人数也随之骤然增多。

澳大利亚劳动党在 1983 年成为执政党以后,面临着源于全球化的严重的经济危机问题。为了解决这个问题,当时的约翰·道金斯首相在 1985 年放宽了对自费留学生的限制,并将这一宗旨体现在 1988 年公布的《白皮书》中,教育与经济体系由此就在

政府目标中结为一体了(Ficco, 2008)。1989年,《加诺特报告》提出,如果澳大利亚想要用好亚太地区的机遇,就必须加快市场自由化的步伐。

菲可(2008)的研究指出,早在1971年,澳大利亚就加入了经济合作与发展组织(Organization for Economic Co-operation and Development),在教育领域成为骨干力量。1987年,道金斯成为该组织教育工作会议主席,并敦促澳大利亚的大学成为其国家经济重建力量的一部分;他还促进澳大利亚在制定教育相关政策时朝着这个方向迈进。招收自费留学生就是将这一方针落到实处的一個具体实例。正如《白皮书》所述,高等教育必须在实现国家经济目标方面起到更加关键的作用。道金斯这种关于教育的经济价值的理念在1998年得到了进一步的强化。在这一年,政府公布了《西部报告》,继《白皮书》之后又一次强调了联邦政府对于高等教育市场改革所进行的探索。根据这一报告的精神,学生将成为大部分学费的买单人。

2002年4月,联邦教育科学培训部公布了《处于十字路口的高等教育》,进一步放宽了对大学的限制(Nelson, 2002)。其讨论文件进一步阐述了政府该如何强化和鼓励大学去挣得他们的收入,而不是讨论政府如何去增加其对大学的财政支出(Ficco, 2008)。2003年10月,这个讨论文件的内容变成了联邦政府的方针。政府允许并要求大学去增加他们接收自费留学生的人数以维持大学的财政持续能力。接收自费留学生人数的上限也提高到了大学总人数的25%。

与政府的高等教育政策调整相配套的是相关签证政策的调整。兹古拉斯(2012:41)的研究显示:90年代中期至2000年,澳大利亚技术移民的比例从29%升至移民总数的一半以上,而且那之后还在继续上升。1998年以前,对于所有在澳留学的人而言,要想申请永久移民身份,在他们毕业以后须离开澳大利亚本土3年方可提交申请,于是造成了在澳大利亚以外的国家取得学位要比在澳大利亚本土取得学位更容易申请移居澳大利亚的结果(Birrell and Hawthorne 1999, Ziguas 2012)。

从1998年起,这种情况得以改善,澳大利亚本土的学历在申请移民时会多得5分。从1999年开始,凡是拥有澳大利亚博士学位的毕业生在申请移民时均可多得10分;从2001年起,留学生可以在从澳大利亚高校毕业的同时就申请澳大利亚永久居民身份;而且2003年以后,澳大利亚政府奖励取得硕士学位的申请者10分,奖励拥有博士学位的申请者15分。另外,居住在当地的留学生还可以另得5分的加分奖励(Rizvi 2001, Ziguas 2012)。2005年,澳大利亚政府进一步增加了在该国学习留学生申请移民时的奖励分数,所以很多在澳大利亚学习的留学生就想再进一步地深造,因为这样一来会取得更多的申请移民时所需分数。

由于政府在移民分数方面的举措取得了成效,所以2011年以后,澳大利亚还继续在这方面做着不懈的努力。因为接收高素质留学生,也就为今后继续接收高技能、高素质的人才和移民播下了种子。

## 2. 日本:非英语圈国家接收留学生强国的轨迹

如上所述,让澳大利亚走向接收留学生强国之路的一系列措施是伴随着高等教育体系的转轨开始的。日本在上个世纪 50 年代参与了科伦坡计划,但是大规模接收留学生的的工作却起源于 1983 年—日本经济状况的黄金时节。在这一年,时任首相的中曾根康弘在出访东南亚,会见了当年的留日学生以后,提出了接收 10 万名留学生的政府计划,即通常所说的“10 万人计划”。该计划使用的是政府对外援助预算,主要目的是为了(1)帮助派遣国培养人才;(2)为与亚洲各国等外国之间的文化交流和国际合作作出贡献。10 万人的数字主要是参照了当时法国的情况。

当时,正值日本经济发展的鼎盛期。1986 年,日本首次成为继美国之后的世界第二大经济体,经济实力的崛起和日元的强势成为这一计划得以落实的强有力的后盾。同时,随着日本企业开始登上国际竞争的舞台,仅仅了解日本本国市场的人才在解决国际化问题时会遇到很多无法克服的困难,企业越发需要既了解外国情况又能够跟当地沟通的国际化人才。在这种大背景下,“10 万人计划”的启动和实施,恰好迎合了日本企业对人才的这种需求。

2003 年,在完成了“10 万人计划”所定的接收目标以后,日本政府进行了战略调整。2008 年,当时的福田康夫首相提出了 2020 年以前接收 30 万名留学生的计划,即“30 万人计划”,并将其定位为日本国际化战略的一个环节。政府将这一计划的目的定位为“人才竞争”和“增强国际竞争力”,确保进入研究生院学习的优秀人才和毕业后进入日本企业就业也明确地成为该计划的考量。另外,日本五百多所大学中,7 成以上是私立大学,学生的学费收入是其主要财源。随着日本出生率的持续减少和老龄人口的持续增长,人口结构出现问题,18 岁人口不断减少。于是,如何从国外补充高质量的生源以维持日本大学的经营问题也被提上了重要日程。

作为落实这一计划的一个步骤,日语能力测试也作出了相应的调整(<http://www.jlpt.jp/about/purpose.html>)。这项由国际交流基金和日本国际教育协会(现更名为“日本国际教育支援协会”)共同举办的日语水平测试始于 1984 年,当初全世界只有 7 千名左右的应试者,2011 年的考生却增加到 61 万名,成为全世界最大规模的日语考试。为了顺应这种市场需求,2010 年原本每年一次的考试变为一年两次,一定程度上解决了考生报名难的问题。

不仅如此,从 2002 年起,在汇总了日语能力测试和“自费外国留学生统考”的基础上,日本开始实施日本留学考试([http://www.jasso.go.jp/eju/whats\\_eju.html](http://www.jasso.go.jp/eju/whats_eju.html)),目的是对希望在日本的大学读本科的外国学生进行基本的日语和基础学力测试。日本的很多大学都要求外国学生申请入学时提交相关成绩,以便对考生进行理科(含物理、化学和生物)综合科目以及数学等学科的综合考核。这个考试在每年的 6 月和 11 月

进行，以方便学生申请相关的大学。日语以外的科目用英日双语出题。

除此以外，从 2012 年 7 月开始导入的签证积分制度是日本政府在接收高水平外国人才方面的另一个新举措。这一举措借鉴了澳大利亚的相关经验。根据这一规定，外国人在日本工作时需要“工作签证”。翻译和贸易需要“人文国际签证”；工程师需要“技术签证”；外国公司总经理或中层干部需要“投资经营签证”；派驻日本的人员需要“企业内调动签证”等等。以往所有的工作都分为“1 年”和“3 年”。可是实施新的管理制度以后，工作签证被分成“5 年”“3 年”“1 年”和“3 个月”。而且根据申请者的学历、职业经历、年收入、日语水平等来计算分数。分数高的外国人，纳税 5 年就可以申请通常情况下 10 年才可以申请的永久居住权，并且可以得到将父母和佣人一起带到日本来的优厚待遇。日本政府希望通过这些措施能让优秀的外国人得到较久的居住签证和滞留日本的动机，以便让更多的优秀、有能力的人才易于长期定居在日本。

为了得到更多的高水平人才，增强国际竞争力，2012 年日本政府公布了名为“促进培养全球化人才事业”的新措施，从申请者中筛选出 42 所大学作为该事业的领头羊，并在资金方面进行重点扶持(文部科学省、2012)。政府指出，这一事业旨在克服日本年轻一代的“仅着眼于日本国内”的倾向，在提高国际性产业竞争力，强化国与国之间的纽带的基础上，对“本应培养向全球化舞台挑战并积极活跃在全球化舞台的人才”的大学教育全球化体制整顿事业进行重点财政支援。因此，2012 年，政府从申请的大学中选出了 42 所大学和相关的项目，并对其进行重点财政投入，以求取得较高的财政投入“性价比”。

就这样，日本政府既通过“30 万人计划”和签证积分政策等措施来促进接收高素质的留学生，又通过制定财政重点扶持政策 and 经费的重点使用等方法来鼓励 42 所大学做全球化人才培养队伍的领头羊，以便为将来接受高素质人才和移民，增强国际竞争力埋下伏笔。

### 3. 分析与启示:中国如何成为接收留学生大国

与澳大利亚和日本相比，中国有着自己的优势。例如，中国作为东亚古国，具有 5 千年的传统文化和悠久的历史，自然会吸引一部分相关领域的人士来华留学；近年来包括孔子学院（学堂）迅猛增加在内的软实力的增强；在欧洲和美国经济遇到了一些困难的情况下，中国经济的持续增长更是吸引了全世界的目光等等。这些关注无疑是有利于中国促进接收留学生工作发展的。但是同时，不可置否的是中国同样也有自己独特的特点。例如，与澳大利亚和日本相比，向世界敞开国门的时间较短；中国具有独自特色的社会主义理念和体制；新中国高等教育起步较晚并处于转型期等等。

那么，从澳大利亚和日本的经验中能够学到哪些值得借鉴的经验呢？首先，加入

并参与到国际组织中去，并在该组织中承担责任较重的职位，对于推动澳大利亚高等教育发展起到了很大的作用；日本也因为早在 50 年代就已经开始参与其中，所以对其了解和促进该项工作的发展起到了直接的推动作用。如果没有中曾根首相与科伦坡计划的直接参与者的交流，日本“10 万人计划”的历史也许会被改写。中国已经作为东亚大国活跃于国际舞台，今后可以争取进一步在一些相关国际组织起到主导作用，在领导国际组织的同时，进一步带动本国相关事业的发展。

另外一点值得借鉴的经验是：澳大利亚和日本都将接收留学生的“效用”直接与本国的国情挂钩。澳大利亚重视高等教育的经济效益，将接收留学生所得的学费收益用来弥补大学财政的不足；而日本却将接收留学生作为解决少子化和老龄化社会问题的对策之一，并且还可以将接收留学生得到的学费收益用于维持私立大学的经营，可谓一箭双雕。

而且，从这两个国家的经验还可以看出，国家对接收留学生工作的战略性定位和包括签证政策在内的政策调整非常重要。好的政策犹如火车头一样，在接收留学生工作方面起到了引领作用，极大地促进了留学生接收事业整体的发展，也为今后接收潜在的高素质人才和移民，迎接国际舞台的高水准竞争准备了强有力的后备军。

2004 年 8 月 15 日，《外国人在中国永久居留审批管理办法》的正式颁布，标志着中国绿卡制度的正式实施。中国绿卡的历史只有短短的 8 年。截至 2011 年底，享受到这个待遇的外国人只有 4752 人。（[http://www.china.com.cn/guoqing/2012-10/16/content\\_26804526.htm](http://www.china.com.cn/guoqing/2012-10/16/content_26804526.htm)）据英国《每日电讯报》报道（2012 年 10 月 19 日），中国政府正在考虑扩大有资格获得在华绿卡的外国人数，目前公安部和外交部正制定相关管理办法，考虑把发放绿卡范围进一步扩大。中国 2004 年开始实施其绿卡制度以来，与中国公民无配偶关系或其他直系亲属关系的外国人几乎申请不到中国的绿卡。申请人须满足一系列资格条件，例如担任高级职务、在华直接投资或“对中国有重大、突出贡献”等。在正活跃于国际舞台的今天，中国可以考虑参照澳大利亚和日本的做法，结合《留学中国计划》的实施，实行打分制度，根据学历和技能等综合打分，然后按照分数的高低来决定取得绿卡的资格，而不是仅仅局限于上述的条件。这样既可以满足未来 50 万名来华留学生对于在中国长期滞留的需求，又能够有所选择地培养高质量和多样化人才，为增强中国的国际竞争力培养后备军。无疑，全方位和多样化的人才结构，可以为中国参与国际高水平竞争，提高中国国家整体的国际竞争力做出贡献。

## 参考文献

- Australian Government, Department of Foreign Affairs and Trade (2005) “Australia and the Colombo Plan”. Available at [http://dfat.gov.au/publications/colombo\\_plan/index.html](http://dfat.gov.au/publications/colombo_plan/index.html).
- Bridge Carl ed. (1989). *Higher Education in Australia after the White Paper*. Sir Robert Menzies Centre for Australian Studies Institute of Commonwealth Studies, University of London Available at <http://www.kcl.ac.uk/artshums/ahri/centres/menzies/research/Publications/afterthewhitepaper.pdf>
- Ziguas Christophe (2012). “Learning the Hard Way: Lessons from Australia’s Decade of Innovation in Student Migration Policy” in *Mobility and Migration in Asian Pacific Higher Education*. Deane E. Neubauer and Kazuo Kuroda ed. USA: New York: pp.39–52.
- Encel Sol (1989). “Higher Education in Australia - Centralization or Industrialization?” in Bridge Carl ed. *Higher Education in Australia after the White Paper*. Sir Robert Menzies Centre for Australian Studies Institute of Commonwealth Studies, University of London: pp.1– 10. Available at <http://www.kcl.ac.uk/artshums/ahri/centres/menzies/research/Publications/afterthewhitepaper.pdf>
- Fiocco Maria. (2008) *Glonacal Contexts: Australian Higher Education Sector and Internationalization: The Development of Internationalisation Policy and Pathway Programs*. UK: Milton Keynes.
- Marginson Simon, Kaur Sarjit, and Sawir Erlenawati eds. (2011). *Higher Education in the Asia-Pacific: Strategic Responses to Globalization*. London: Springer.
- Rizvi, Abul. 2004. “Immigration and International Education,” in *Australian International Education Conference*. Sydney: IDP Education Australia.
- 「[能力高い外国人優遇へ、職歴や年収などを点数化](#)」(2011年6月12日 読売新聞)
- 文部科学省「平成24年度「グローバル人材育成推進事業」の採択事業の決定について」[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/houdou/24/09/1326068.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/24/09/1326068.htm)
- 山本和弘『戦後オーストラリアの高等教育改革研究』東信堂 東京 2003。