

## 第二章 出國留學政策的遞嬗

國際環境的變化或是國內情勢的起伏都會影響國家發展策略的制定，而留學政策的變遷背後所反映的即是國家發展政策的調整，所謂的「海歸派」一詞也隨著留學政策的興替從單一的定義演變成多樣化的內涵。所以在內容安排上，我們將先處理留學政策的匯整，以便於進一步瞭解留學政策的歷史脈絡。

順應著國家發展藍圖的修正，留學管理工作從中共 1949 年建政至今幾經變革，其中 1978 年「意識形態的調整」與 1992 年「鄧小平南巡講話」大幅度地修改了國家發展的大方向，進而直接對留學管理工作產生關鍵的影響。在整理留學政策之前，我們將先分別討論這兩個轉折對留學政策的影響。

第一，1978 年意識形態的調整。中共建政之初正處於冷戰格局的國際環境之中，在意識形態的驅使之下，向蘇聯老大哥學習的「一面倒」政策成為國家採行的策略，因此便向當時的蘇聯與東歐等國派遣留學人員以培養工業化建設所急需的各種專業人才。<sup>30</sup>然而，鄧小平上臺後，以發展建設為中心代替過去毛時期的階級鬥爭為綱，引進市場經濟的政策不但促進中國大陸經濟的飛漲，也加速改善中外關係並且提升國際地位。

這樣的轉變也為留學政策的發展帶來莫大的影響：其一，由於外交情勢的和緩與中美關係的活絡，所以對於外派留學國不再侷限於政治制度相仿、意識形態相近的國家，如蘇聯和東歐等國，留學地點日趨多元化，科技先進的歐美固然是取經首選，但前往日本、澳洲、新加坡，甚至是印度求學者也不在少數。<sup>31</sup>其二，過去，中國大陸經濟發展程度低落，唯有政府才能提供負箕海外求學的機會與經費，然而在對外開放、經濟體制改革之後，一般人民也逐漸有能力負擔出國留學

---

<sup>30</sup> 丁曉禾，**中國百年留學全紀錄**（珠海：珠海出版社，1998 年），第四冊，頁 1336~1367。

<sup>31</sup> 此處指的是公費留學人員的學習國家。楊景堯，**中國大陸高等教育之研究**（臺北：高等教育文化事業有限公司，2003 年），頁 207~208。

的費用，國家官派和單位公派不再是出國的唯一途徑。有鑑於此，我們認為 1978 年中共在意識形態上作出重大的變革，不但使得國家發展戰略隨之調整，同時也重啓塵封已久的大門重新對外開放交流，因而是一個適合作為觀察留學政策變革的分界線。

第二，1992 年鄧小平南巡講話。中共十一屆三中全會開啓了中國大陸命運的轉折，在新思維的驅使之下，對外派遣留學生也成為改革開放政策的主要部分之一。但是在中國大陸增加對外交流的同時，人才外流的現象也日趨嚴重，人才流失必然造成國內建設人才的斷層，缺乏人才的經濟建設是沒有前景可言的。與經濟政策「摸著石頭過河」的模式一樣，中共為了舒緩人才外流所帶來的衝擊，對抗「學而不歸」便成為 1978 年之後留學政策頻繁調整的主因。然而，1992 年鄧小平南巡解決經濟制度「姓資姓社」的問題後，改革開放邁入新的里程，而原先左右搖擺的留學方針也得以重新確立。

鄧小平南巡講話之後提出「支持留學，鼓勵回國，來去自由」的留學新方針，南巡的轉折對留學工作產生的效應主要是有二，可以從「出國程式」與「貢獻」這兩方面觀之。首先，在出國程式的部分，留學人員的派遣規則日趨制度化，錄取原則從過去的計畫分配名額改成公開化的平等競爭，不再視人才流失情況的起伏任意更動。<sup>32</sup>次之，在服務貢獻的部分，經濟全球化造成人才國際化，專業菁英跨國境的移動是必然的現象，隨著中國大陸的現代化與融入國際社會，對於知識份子的流動也採取較為開放的態度，雖然中共仍舊強調「回國貢獻」的重要性，但也能接受多種形式的「為國服務」。根據上述討論，1992 年鄧小平的南巡講話不但為經濟體制的改革確立方向，也促使國家重新制定留學工作的新方針，因此我們認為是另一個適合作為觀察留學政策變革的分界線。

---

<sup>32</sup> 大陸國教委於 1995 年提出「改革國家公費出國留學選拔管理辦法的方案」，這個新政策的提出取代過去名額分配的做法，改以「公開選拔，平等競爭，專家評審，擇優錄取，簽約派出，違約賠償」的新原則。楊景堯，**中國大陸高等教育之研究**，頁 206。

綜合前述兩個討論，從扭轉意識形態與調整發展方向的角度來看，我們找到了兩個轉折點作為觀察留學政策演變的分隔，也就是 1978 年與 1992 年。接下來我們將留學政策發展區隔為「1950 年至 1978 年」，「1979 年至 1992 年」和「1993 年至今」等三個階段進行回顧與分析，並且歸納出這三段時期留學教育的發展歷程與具體特徵。

## 第一節 1950 年至 1978 年：體現中蘇關係起伏的留學政策

基於發展國家工業化的理由，中共在建政後不久後旋即大規模地向蘇聯和東歐社會主義國家派遣留學生，從 1950 年到 1952 年，先後與蘇聯和東歐各國達成交換留學生協議並陸續開始執行。1957 年至 1960 年間由於反右鬥爭的影響，中共對知識份子採取改造與限制的政策，使得留學出國的規模減少與而且人數大幅衰退。1960 年代初中蘇關係緊張之後，派出人數開始銳減，1964 年以後更隨著中蘇關係惡化停止派遣留學生赴蘇聯求學。始於 1966 年 6 月的文化大革命，迫使中國大陸一度停止對外教育交流活動，直到 1972 年才恢復對外派遣留學生。透過上述簡要的介紹之後，接下來我們將討論影響這個時期的教育交流重大事件。

### 一、冷戰格局的對抗

第二次世界大戰之後意識形態的對抗開始突出，資本主義與社會主義的對壘日趨明顯，基於意識形態的同質性，中共在美蘇冷戰的二元世界格局下，自然選擇一面倒向同屬社會主義陣營的蘇聯。1950 年 2 月 14 日中蘇簽訂《中蘇友好同盟互助條約》，不但確立以俄為師的留學方針，也開啓雙方交流的序幕。<sup>33</sup>除了蘇聯之外，中共在 1951 年分別與波蘭和東德簽訂文化合作協定，建立雙向的教育

---

<sup>33</sup> 關於一面倒外交政策的討論與《中蘇友好同盟互助條約》簽訂的始末請參考陳永發，**中國共產黨革命七十年**，第二版（臺北：聯經出版社，2004 年），頁 543~551。

文化交流。<sup>34</sup>中共對外的國際關係形成了五〇年代中國大陸的蘇聯東歐留學熱潮。

中國大陸在 1950 年對外派遣首批留學生，前往的地點為波蘭、捷克斯洛伐克、羅馬尼亞、保加利亞與匈牙利等，學習的內容主要為當地語言、歷史文化與工程科學。<sup>35</sup>選派留學生出國進行教育交流的活動進行至 1966 年，中國大陸接受來自蘇聯、東歐、東南亞、非洲、拉丁美洲，甚至是西歐與美國共 60 個國家的留學生來訪學習，總數約 7200 人，但其派出的留學人員多半前往蘇聯、東歐、東南亞等 29 個國家求學，人數約一萬，留學形式以國家公派為主，中外交流也僅限於官方，如政府單位與高等院校。<sup>36</sup>根據統計，從 1950 年至 1965 年當時中共選派的出國留學生當中，前往蘇聯的人數就佔了總數的 78%，其中更有 95% 以上在學成之後就歸國服務。<sup>37</sup>

此外，值得一提的是，即便留學生前往學習的地點也都是以同屬社會主義陣營的國家為主，在留學人員選拔工作的過程中，「政治審查」的制度仍是極為強調的重點環節，並未因而有所輕忽。隨著中蘇關係的轉折起伏，政治審查日趨嚴格。1953 年的《留蘇預備生選拔辦法》所提出的選拔對象的政治條件主要有二：（1）歷史清楚，政治上完全可靠，思想進步者；（2）家庭成員與主要社會關係無政治問題。<sup>38</sup>但是到了六〇年代中蘇交惡後，1963 年公佈的《選拔留學生工作的通知》除了延續原本的政治條件之外，更加強調選拔工作必須「適應國際情勢」。這顯示政治審查的目的有二，確保留學生學成之後能報效祖國為第一要務，此外更重要的一點就是防範的是蘇聯修正主義入侵中國，由內而外隔絕政治思想的污染。<sup>39</sup>綜觀五、六〇年代的蘇東留學浪潮，隨著中蘇友好親近趁勢而起，同

---

<sup>34</sup> 孔凡軍、劉素平、李長印等，**走出中國**（北京：中國藏學出版社，1994 年），頁 148。

<sup>35</sup> **中國教育年鑑 1949~1981**（上海：中國大百科全書出版社，1984 年），頁 666。

<sup>36</sup> 關鍵，「中國留學教育史的新篇章—談談五六十年代的出國留學」，留學生叢書編委會，**中國留學史萃**（北京：中國友誼出版公司，1992 年），頁 113。

<sup>37</sup> 程希，「關於全球化時代留學人員地位和作用的若干思考」，**中國發展**，第 1 期（2002 年 3 月），頁 56；孔凡軍、劉素平、李長印等，**走出中國**，頁 146。

<sup>38</sup> 丁曉禾，**中國百年留學全紀錄**，頁 1341。

<sup>39</sup> 關鍵，「中國留學教育史的新篇章—談談五六十年代的出國留學」，留學生叢書編委會，**中國**

時也伴著中蘇關係漸行漸遠而宣告終結。

## 二、政治運動的打擊

在毛澤東掌權期間，對留學教育帶來最大衝擊的政治運動便是 1957 年的反右運動與 1966 年的文化大革命。在反右鬥爭期間，中共對知識份子採取了改造和限制的政策，連帶對留學教育交流造成嚴重的打擊，出國留學的規模與數目都大幅衰退。<sup>40</sup>在反右運動中，雖然國防科技與自然科學人才受到政府刻意保護，但是文史與社會科學的知識份子所受到的衝擊就很大，在社會上稍有名望的人，特別是政治活動者，在當時都難逃被打為反黨、反社會主義之「右派」的命運。<sup>41</sup>接連幾次的政治運動使得知識份子的社會地位瞬間下滑，而這樣的情況到了 1966 年文革爆發後不但未有改善反而日益加劇。1966 年 7 月中國方面開始拒絕外國來華的教育交流，同年 9 月開始送走在華留學的外籍學生，並在 1967 年 1 月召回在海外求學的留學生返國參加文化大革命運動。<sup>42</sup>如此一來，非但留學發展被迫中斷，就連留學運動也被視為是「崇洋媚外」、「嚮往西方資本主義」，歸國菁英更難逃被汙名化的命運，甚至因而慘遭迫害。<sup>43</sup>連續幾次的政治運動不但嚴重打擊出國留學活動的進行，同時也在知識份子心中留下「中共反智」的陰影，間接成為日後的人才外流的潛在推力。

在經歷文革時期的交流停擺之後，1971 年聯合國承認中華人民共和國的代表地位，隔年中國大陸便開始參加聯合國教科文組織的活動，並且恢復向外選派留學生。<sup>44</sup>但雙向的國際學術交流不頻繁，活動內容僅限於官方互訪，並未進行

---

留學史萃，頁 116；丁曉禾，**中國百年留學全紀錄**，頁 1342。

<sup>40</sup> 周祝瑛，**大陸高等教育問題研究—兼論台灣相關課題**（臺北：師大書苑有限公司，1999 年），頁 45。

<sup>41</sup> 陳永發，**中國共產黨革命七十年**，頁 658~695。

<sup>42</sup> 劉光，**新中國高等教育大事記：1949-1987**（長春：東北師範大學出版社，1990 年），頁 249~250，255。

<sup>43</sup> 丁曉禾，**中國百年留學全紀錄**，頁 1506。

<sup>44</sup> 劉光，**新中國高等教育大事記：1949-1987**，頁 282。

實質的學術交流。<sup>45</sup>這表示中共此時的國際交流和派遣留學生的動作僅圖具形式，爲了應付外交關係，並非爲了促進國家建設而向外取經，這也反映出中共此時期正忙於處理內政無暇他顧的情況。

## 第二節 1979 年至 1992 年：人才流失與人才培養的兩難困境

隨著 1970 年代末期中美關係正常化後，中共與歐美等民主國家的關係也逐漸緩和，中美在八〇年代初建立交換生與相關留學機制，<sup>46</sup>打開雙方教育交流的大門，美國隨之成爲中國留學生的首選，1978 年以後，前往歐美先進國家與日本的人數激增，很快地便取代蘇聯成爲中國的主要留學目的地。此外在開放的同時，另一個伴隨而來的現象便是「人才外流」(brain drain) 的問題。留學人員帶回外國的尖端技術，中共自然希望這些傾國家之力培養出來的菁英學成後返國報效社會，但是留學人員的「回歸率」與出國率不成比例始終是不爭的事實。<sup>47</sup>因此如何在控制人才外流同時鼓勵人才回國便成爲此階段政策搖擺不定、徘徊不前的根源，而這個階段的政策發展也正是從反覆到定調的過程。

以鄧小平爲首的中共第二代領導人意識到「文化大革命」不但爲中國帶來浩劫，同時也拉大中國與其他先進國家的差距，若再不急起直追中國將永遠處於貧困當中無法翻身，所以堅持現階段應該先擱置意識型態等政治問題，全力發展經濟建設使中國邁向現代化。爲達到上述目的，中國需要大量的專業人才，但「文

---

<sup>45</sup> **中國教育年鑑 1949~1981** (上海：中國大百科全書出版社，1984 年)，頁 666~667。

<sup>46</sup> 1979 年 1 月中美建交之始，鄧小平訪美與當時美國總統卡特簽訂了《中華人民共和國政府與美利堅合眾國政府科學技術合作協定》，此協定確立了中美兩國間進行教育交流的原則—雙方同意教育交流活動在各自與共同的利益基礎上進行，派遣留學人員必須遵照各自國家的法律和規定。1985 年 7 月，兩國在該協定的框架內簽署了《中華人民共和國政府和美利堅合眾國政府教育交流合作議定書》，爲兩國教育交流合作確定了指導原則、合作範疇以及內容。請參考「中國與美國教育交流簡況」，**中華人民共和國駐美國大使館教育處**，<http://www.sino-education.org/exchange/brief.htm>。

<sup>47</sup> 從 1978 年改革開放至 2006 年年底，中國公派加自費的出國留學總人數爲 106 萬，而歸國人員卻只有 27.5 萬。劉勝驥，**大陸海外留學生面面觀** (臺北：永業出版社 1992 年)，頁 127~128；逢丹、楊曉京，「中國留學人才安全的現狀與政策分析」，**中國網** (北京)，2007 年 6 月 5 日。[http://big5.china.com.cn/education/zhuanti/07rcfzbg/2007-06/05/content\\_8346579.htm](http://big5.china.com.cn/education/zhuanti/07rcfzbg/2007-06/05/content_8346579.htm)。

革」時期中國大部分的高等教育陷入癱瘓的狀態，國內根本無法供給國家發展所需的人力，因此，派遣留學生到國外取經成爲最理想的捷徑之一。<sup>48</sup>在鄧時期留學政策的演變可以「摸著石頭過河」來形容，也就是說每當留學生滯外不歸的情況過於嚴重時，主管留學工作的國家教育委員會祭出鐵腕，拉高出國留學的門檻以保證回歸的比例。這個時期的留學工作方針是歷經最多曲折的，從開放之始的「突出重點，統籌兼顧，保證質量，力爭多派」調整爲「按需派遣、保證質量、學用一致」，然後更緊縮變成「調整結構、堅持選拔條件、精選精派」，經過八九天安門事件之後才又轉調爲「支持留學、鼓勵回國、來去自由」。在接下來的部分我們將說明改革開放後留學工作的轉折，以及歷經八九民運之後的發展。

### 一、從「力爭多派」到「按需派遣」

改革開放後造成的「留學熱」深深打擊了中共，大陸國內的重點高校如北大、清華等淪爲所謂的「出國預備學校」，爲了準備「託福」而放棄大學課業的學子大有人在。加上先前留學工作的收益不佳，<sup>49</sup>中國政府已有重新調整留學政策的打算，此時雪上加霜的是在美國許多中國留學生逾期不歸的情況日益加劇，1987年6月11日，人民日報刊載了中國第一個公開發表的出國留學工作的法規性文件—《國家教育委員會關於出國留學人員工作的若干暫行規定》，該文件的指導方針是：按需派遣，保證質量，學用一致，加強對出國留學人員的管理和教育，努力創造條件使留學人員回國能學以致用，在社會主義現代化的建設中發揮積極的作用。同時也對公派出國的留學人員規定了具體的政治、專務、外語和身體條件，並且要求公派留學人員辦理出國手續前必須與選派單位簽訂「出國留學協議書」，以確定雙方的權利、義務與責任，更重要的是保證在留學期滿後會按期回

---

<sup>48</sup> 一般來說，拉近知識差距的途徑主要有三：(1) 派遣出國留學人員；(2) 聘請外國教師和專家；(3) 國際交流活動。可參考周祝瑛，**中共高等教育改革之研究（一九七七年—一九八四年）**（臺北：私立東吳大學中國學術著作獎助委員會，1988年），頁102~111。

<sup>49</sup> 首批留美學生以研究生與訪問學者居多，平均年齡爲41歲。此時中國剛經歷文革浩劫，在高等教育近似癱瘓的情況下，能選拔出英語能力佳的留學候選人並不多，口語能力更是差人一等，學習效果可想而知。陸丹尼，「20世紀80年代中國留學政策的演變」，李喜所主編，**留學生與中外文化**（天津：南開大學出版社，2005年），頁402。

國服務。<sup>50</sup>新檔的出爐不僅表示國家留學政策又將緊縮，也透露出在中國領導高層中，「加強控制」的聲浪又已經壓倒「大膽開放」觀點，留學方針也從「力爭多派」轉為「按需派遣」，同時這個《規定》是鄧小平上臺後公開發表的、級別最高的、全面論述出國留學整體工作的政策性文件。接著 1987 年 11 月下達《關於發布若干出國留學人員工作管理細則的通知》，這份文件不但具體規定留學人員的各方面管理工作，更重要的是，它針對留學人員學而不歸、滯留當地的問題採取了更為強硬的措施，例如出國前的資格限制和回國後的服務義務，以及違約賠償等。<sup>51</sup>

## 二、從「按需派遣」到「精選精派」

1989 年發生了震驚中外的六四天安門事件，申請自費出國的人數大幅增加，公派留學人員滯留不歸的現象日趨嚴重。回首過去 1950 年代的反右運動，知識份子被打入牛棚的慘況對人民而言都還是記憶猶新，不想重倒覆轍的留學人員對於「學成歸國」難免抱著觀望的態度而躊躇不前，這樣的情況在 1989 年天安門事件之後達到頂峰，加上以美國為首的民主國家對中國留學生放寬居留限制，<sup>52</sup>讓許多中國留學生能夠合法滯留海外，此舉無疑重挫急需人才大軍發展國家建設的中國，也讓中共對於國家的統治能力雪上加霜。中共中央立即調整出國留學政策，新階段的目標是調整結構，精選精派，力爭保質保回。自 1991 年起，公費出國訪問學者不再用分配名額、按名額錄取的辦法，而採用「限額申報、專家評

---

<sup>50</sup> 詳見**中國教育年鑑 1988 年**（北京：人民教育出版社，1989 年），頁 386~387。

<sup>51</sup> 《關於發布若干出國留學人員工作管理細則的通知》的限制有：（1）加強對國內留學人員出國的限制。（2）規定國外攻讀學位的留學生具體的學位完成年限。（3）不准公派出國研究生改變留學身分。（4）公派留學人員有兩年回國服務的義務，逾期不歸者將失去原有公職，也不再被視為公派留學人員。（5）逾期不歸者將被國家或單位要求賠償其出國留學所花的全部費用。該政策由中國駐外使領館教育處（組）和國內派出留學生的單位負責執行。經調整後，1987 年國家公派出國留學人員計畫中，訪問學者、進修人員約占 70%，研究生約占 25%，大學生約占 5%。同時，派出人員中增大了向歐洲各國的派出比例。詳見**中國教育年鑑 1988 年**，頁 386~387。

<sup>52</sup> 美國通過《中國留學生保護法案》（中國大陸稱作 1989 年緊急放寬中國移民法案）規定凡是在中國大陸出生、1990 年 4 月 11 日前入境美國並擁有合法身份的人士，都可以申請綠卡，獲得在美國合法居留和工作的權利，因而也稱作「六四綠卡」。當時許多國家都對中國留學生放寬居留權，除了最具代表性的美國之外，另有加拿大、德國、澳洲等，甚至是台灣。



議、擇優錄取」的方式。國家公費出國留學以選派訪問學者和高級訪問學者為主；選派學科仍以應用學科為主；在派往國別上，堅持「博采各國之長」的原則；對攻讀博士學位的研究生，在立足國內培養的前提下，根據重點學科建設和目前國內尚不具備培養研究生條件的薄弱、邊緣、新興學科的發展需要派出少量攻讀博士學位和聯合培養的博士生。此外，採取國內外校、所之間以雙邊交流和科研合作等形式向國外教學、科研水平高的重點大學、研究機構和企業「成組配套」派出留學人員，以提高出國留學效益。<sup>53</sup>這樣緊張的氣氛直到延續 1992 年鄧小平南巡講話，重新擬定留學政策方針之後才獲得舒緩。

### 三、政治風暴後的「來去自由」

鄧小平的南巡講話的重要性不僅限於經濟改革方面，對於教育交流的重要性也更勝以往。為貫徹落實鄧小平視察南方講話的精神，國務院辦公廳於 1992 年 8 月 14 日發出《關於在外留學人員有關問題的通知》(也就是俗稱的 44 號通知)，就當時出國留學工作中遇到的、且為留學人員所關注的諸如護照延期、更換，出境手續簡化，家屬探親，回國工作的選擇原則等作出了明確的規定。中共十四屆三中全會通過的《關於建立社會主義市場經濟體制若干問題的決定》，從加快建立社會主義市場經濟體制的高度和培養高層次社會主義建設人才的需要出發，提出了「支持留學，鼓勵回國，來去自由」的出國留學方針。<sup>54</sup>這個《通知》的新方針指出：所有在外學習的人員，不論他們過去的政治態度如何，都歡迎他們回來。<sup>55</sup>44 號通知對於滯外不歸的留學生釋出了善意，減低國內對於他們的選擇滯

<sup>53</sup> 江波，「鄧小平關於留學工作的思想」，**神州學人**（北京），2004 年 8 月 27 日，[http://www.chisa.edu.cn/chisa/article/20040827/20040827170730\\_1.xml](http://www.chisa.edu.cn/chisa/article/20040827/20040827170730_1.xml)。

<sup>54</sup> 詳見**中國教育年鑑 1993 年**（北京：人民教育出版社，1994 年），頁 292~293。相關分析請見另可參考江波，「鄧小平關於留學工作的思想」，**神州學人**（北京），2004 年 8 月 27 日。[http://www.chisa.edu.cn/chisa/article/20040827/20040827170730\\_1.xml](http://www.chisa.edu.cn/chisa/article/20040827/20040827170730_1.xml)；陳可森、關鍵，「二十年出國留學工作回眸：紀念鄧小平同志關於擴大派遣出國留學人員講話 20 周年」，**神州學人**（北京），2005 年 2 月 3 日。[http://www.chisa.edu.cn/chisa/article/20050203/20050203001783\\_1.xml](http://www.chisa.edu.cn/chisa/article/20050203/20050203001783_1.xml)。

<sup>55</sup> 關於 1978 年以來，鄧小平關於留學工作所發表的公開講話請參考教育部國際合作與交流司等編，**出國留學工作 20 年**（北京：高等教育出版社，1999 年），頁 3。

留海外的撻伐，「支持留學，鼓勵回國，來去自由」的新時期留學工作方針也初步成型。新方針的出現象徵中國出國留學工作步入穩定發展的軌道：第一，國家發展建設和進一步培養高層次國家建設人才的需要依然是不變的追求目標；第二，出國留學的行政程式明確化，提供出國留學多樣化的渠道；最後，十二字方針的核心是「鼓勵回國」，在著重留學人員回國工作的同時，鼓勵和支持在外留學人員「以適當的方式為祖國服務」，也是這個方針最重要的訴求。

雖然此時期放寬的留學政策造成 1980 年代中國的「留學熱」、「出國潮」，但是在另一方面留學政策的放鬆也表現出中國政府在觀念上的轉變與自信的提升。首先，限制自費留學雖然達到「圈禁」人才、避免外流的目的，卻使國家公派成為出國的唯一管道，造成國家財政上的負擔，因此中國政府認為「利用外資培養人才」才能同時達到減輕國家花費和培養專業人才之雙重效果；再者，中國政府也開始認識到「限制出國還不如吸引回歸」的重要性，不再處處提防、重重限制，反而堅持「大膽開放」政策，讓有志青年能運用國外豐富的教育資源深造自己的專業能力。

### **第三節 1993 年至今：新態度與新定義**

在鄧小平南巡講話之後，改革開放的政策得以延續並且深化，中國大陸無論在政治領域或是經濟範疇的表現都日趨穩定，告別了改革初期的政經動盪，在這個時期當中留學工作的政策發展集中在兩個部分：公派留學的制度和拓展參與國家建設的形式。

#### **一、公派留學的制度化**

1996 年國家留學基金管理委員會成立，其主要工作就是改革國家公費出國留學政策。「個人申請，專家評審，平等競爭，擇優錄取，簽約派出，違約賠償」和「擴大規模，提高層次，保證重點，增強效益」成為新的工作方針。公派留學

的發展分爲兩方面：其一，選派工作的改革。1996年國家教委通過《1996年國家公費留學選派工作改革試行方案》，國家教委決定全面試行國家公費出國留學選派辦法。<sup>56</sup>其二，外派受訓的計畫。爲了提升政府行政水準，加強公部門辦事效率，將官員外派受訓是最直接的方法。中國內地也將這樣外派培訓的過程稱爲「海外再造」，而這樣的幹部學習潮從中央蔓延至地方，根據中國國務院發展研究中心、清華大學和哈佛大學甘迺迪政府學院簽訂名爲「哈佛計畫」的三方協定，在從2002年起的5年內，政府學院將爲中國培訓300名廳局級以上中高級官員。北京政府也從1999年到2002年三年之間就外派了超過400名處級以上的官員到海外培訓，其他地方政府如上海和廣東也都不惶多讓，紛紛外派官員出國取經，公派受訓的海歸派人數越來越可觀。<sup>57</sup>

伴隨著中國大陸逐步融入國際社會，在可預知的未來，中共爲提升政府管理水準和增加辦事效率，外派出國受訓與學習的人數將會持續增加、學科範圍將會拓廣，官員層級也會拉高。甚至有學者預測，擁有海外留學經歷將會成爲未來國家領導人的條件之一，這當然也將會牽涉到許多中共高層的人事變動，因爲中南海未來需要更多「國際通」以便應付日益頻繁的中外交流。

## 二、拓展參與國家建設的形式

由於過去出國留學生多以公費爲主，有義務返國服務，但政策上對自費生則沒有什麼太大的限制，也就使得許多人在經濟獲得改善後藉由留學移民他國，造成更難紓解的人才外移現象，而強調「多種形式爲國服務」便是在這樣的背景之下產生。所以在討論中國大陸發展各種形式鼓勵海外人才參加祖國建設之前，我們必須先針對自費留學的政策發展進行評述。

---

<sup>56</sup> 詳見**中國教育年鑑1997年**（北京：人民教育出版社，1997年），頁293~294。

<sup>57</sup> 「我國官員培訓產生變革，各地選拔高素質人才流洋」，**中國網**（北京），2002年10月9日。  
[http://big5.china.com.cn/zhuanti2005/txt/2002-10/09/content\\_5215288.htm](http://big5.china.com.cn/zhuanti2005/txt/2002-10/09/content_5215288.htm)。

1978年改革開放打開了中國對外交流的大門，而真正捲起出國留學大浪的則是八〇年代開放自費留學的政策。1981年1月國務院了《關於自費出國留學的請示》和《關於自費出國留學的暫行規定》，文件中轉達了鄧小平的想法，提出「自費出國留學是培養人才的一條渠道」的主張，其中並對自費出國留學人員的條件、審批費用、待遇、政治思想工作和管理教育工作等作出了具體規定。<sup>58</sup>此政策的原意是希望拓展公費之外的人才養成渠道，在國家經費有限的情況之下，利用國外資源培養專業人才，例如鼓勵申請國外獎學金或是外國親友資助等，豈料這樣開放出國管道的做法卻直接導致人才嚴重外流。從回歸率來看，據中國教育部公佈的統計數字，從1978~1996年，自費留學13.9萬人，回國0.4萬人，回歸率僅僅只有3%。<sup>59</sup>所以，爲了緩和人才外流對國家發展造成的衝擊，除了加強完善海歸回國工作的制度之外，必須更積極的思考其他有效增加留學人員收益的可能。人才跨國境的流動是全球化的趨勢，過去強調高回歸率的迷思已逐漸消退，取而代之的是「爲國服務」的提倡，實質收益如技術回流與資金回流的重要性更甚於人員的回流。<sup>60</sup>

拓展參與國家建設形式的方面，最具代表性的就是1997年的「春暉計畫」，計畫主旨在支持和鼓勵在外留學人員短期回國服務，以多種方式爲經濟建設和社會發展提供貢獻與支援。進入二十一世紀，留學工作也進入新紀元，2001年8月，人事部、教育部、科技部、公安部、財政部共同下發了《關於鼓勵海外留學人員以多種形式爲國服務的若干意見》。這個意見強調：在鼓勵海外留學人員回國工作的同時，吸引他們以多種形式爲國服務。接著人事部印發了《關於鼓勵海外高層次留學人才回國工作的意見》，這個《意見》對留學人員回國工作中的高層次人才在任職條件、工資津貼水平、科研經費資助以及住房、保險、探親、家

---

<sup>58</sup> 關於詳細文件內容請參考「國務院關於自費出國留學的暫行規定」，**國務院僑務辦公室**（北京），<http://www.gqb.gov.cn/node2/node3/node5/node9/node106/userobject7ai1352.html>。

<sup>59</sup> 「海外移民的負效應是人才流失」，**中國青年報**（北京），2007年2月12日。  
[http://www.cass.net.cn/show\\_News.asp?id=87644&key=人才流失](http://www.cass.net.cn/show_News.asp?id=87644&key=人才流失)。

<sup>60</sup> 程希，「關於全球化時代留學人員地位和作用的若干思考」，頁59~61。

屬就業、子女入學等方面作出新的規定。為鼓勵海外留學人員以多種形式為國服務，「春暉計畫」、「跨世紀優秀人才計畫」、「長江學者計畫」相繼實施，讓留學人員無論學成歸國還是留學異鄉都能夠為國家建設提供多元的貢獻。<sup>61</sup>

從「來去自由」政策之後發展觀之，在全球化的趨勢之下，中國官方也嘗試著從「雙贏」的角度重新審視留學人員的回歸與居留，他們也逐漸瞭解回歸率的強調只是一個迷思，「回歸率不等於回報率」，因此逐漸接受多種報效國家的方式，不再拘泥於過去人員回歸的想法。

經過本章的統合彙整，我們發現雖然留學政策隨著國內外環境的轉變時有調整，但是留學工作的基本精神卻是「堅定不移」的。「科教興國」自 1949 年以來即是中國不變的建設目標，也是中國在 1978 年重新開啓留學大門的主要目的。但我們也藉由留學選拔工作的過程中發現，「科教興國」背後的意義在於維持「政治領導」。從初期公費選派的政治審查，到近期透過工作安排控制流動，都顯現出中共並未盲目吸取所有西學，相反地，他們反而透過嚴選外派對象與引導海歸菁英的方式，在保障「政治領導」的前提之下追求「科教興國」的目標。

---

<sup>61</sup> 詳見**中國教育年鑑 2002 年**（北京：人民教育出版社，2002 年），頁 336。