

## 从接受外国留学生新政策看

## 『跨国高考移民』的治理

◆金一超

针对近年来日益突出的“跨国高考移民”现象,2009 年底教育部下发有关文件,规定自 2010 年起,国内居民在移民外国后作为外国留学生来华进入本专科阶段学习,必须持有有效的外国护照或国籍证明文件 4 年以上,且最近 4 年之内有在国外实际居住 2 年以上的纪录。此项新政策,对治理跨国高考移民等问题将起到重要导向作用。

一、“新政策”出台的正当性考察

外国留学生,是指“持外国护照在我国高等学校注册接受学历教育或非学历教育的外国公民。”近年来,我国部分高中生(其中不少属国内高考落榜生)在上大学之前先“移民”国外,然后持外国护照和相关证件,以外国留学生身份“曲线”进入国内名牌大学学习。这些“外国留学生”不熟悉自己“国籍”国的情况,不会讲“本国”话,甚至从来没有在“自己的国家”生活过。相反,他们操一口流利的中文,甚至本人在国内的户籍也尚未注销。这种现象,被称为“跨国高考

移民”。北京、上海、湖北、广东、江西、浙江等省市均发生过有组织、规模化的“跨国高考移民”案件。“跨国高考移民”的负面作用极其严重:一方面,“跨国高考移民”凭借资本优势买来外国护照或者相关证明,当国内其它考生青灯黄卷夜半苦读时,他们绕过国内高考,轻松进入名校学习,严重损害了社会对教育公平的信心;另一方面,这些“假洋学生”在“中国汉语水平考试”中,对外国真留学生也构成“不公平竞争”,进而影响学校和国家的国际形象。

教育部新政策的出台,得到了广泛拥护,但也有人对新规定的正当性提出异议,甚至有人认为这是不是在某种程度上是对高校办学自主权的干预。对此应当如何认识?

首先,国家干预高校自主权在某些方面某些时候是有其合理和合法性的。高校办学自主权普遍受国家公权力保障。各国除在宪法上明文规定或者通过宪法解释予以保障外,还通过法律、法规等规章制度保障其具体贯彻落实。同时,国家也需要对高校办学自主权进行适度的干预。这是因为,相对于高校而言,国家作为公共利益的代言人,眼界更加开阔,立足点更加高远,会更多地关注社会成员乃至整个社会的利益。而高校自身虽然精于学术有关的事务,但是其也很可能过于重视自身的利益,

将校规的立足点局限于高校自身,而忽略师生基本权利的保护,或整个国家的利益。“高等教育越卷入社会的事务中就越是越有必要用政治观点来看待它”,特别是涉外事务更应如此。因此,大学自治受宪法保障,并非意味着所有有关学术的事项全部任由大学自行决定,国家立法机关仍然可以用法律形式建构大学的基本框架,教育行政主管部门则可以实施相应管理。

其次,国家干预高校招生自主权的应有合适度。鉴于大学事项本身所具有的自主规律性,大学自身应当是最好的行家,因此,法律的规定不应过度介入大学的治理,以免侵害大学自治权。在学界,一般认为国家对高校办学自主权的干预应当遵守法律保留原则。所谓法律保留原则,就是指特定领域的国家事务应保留由立法者以法律规定,行政权只有在取得法律授权的情况下才能实施相应的行为,也就是说特定领域的行政行为必须具有法律依据。如果将法律保留原则的“重要事项保留说”具体到高等教育领域,则可以认为:为了保证整个国家高等教育的一体性而确定的教育方式、学业标准等,属于“特别重大的事项”,应在国家立法机构保留范围内;其它对于公共利益或者对于个人利益产生重大影响的事项,属于“特别重要的事项”,应当由法律保留;修业年限、招生条件、考试规则、处分规则等,属于“次重要的事项”,可做部分保留,即国家和学校共同确定,国家确定最基本的原则和标准,学校在此范围内,可以确定自己的标准;而机构设置、人员任用、学科、专业的设置、教学活动的安排、科研内容、对外交流等具有很强专业特点,应属于学校自主权限范围内的事情,可以交由学校确定<sup>[1]</sup>。在我国,《教育法》第 17 条规定,“学校和其他教育机构的设置、教育形式、修业年限、招生对象、培养目标等,由国务院或者由国务院授权教育行政部门规定”;《高等教育法》第 32 条规定,“高等学校根据社会需求、办学条件和国家核定的办学规模,制定招生方案,自主调节系科招生比例”,均是将招生条件作为“次重要的事项”,由国家立法机关确定最基本的原则和标准,并由教育行政主管部门规定基本的标准,学校则在此范围内确定自己的标准。

再次,还应看到高等学校接受外国留学生的特殊性。从我国目前高考招生情况来看,除了高考分数和按地区划定的分数线之外,其余条件各高校均大同小异。然而,接受外国留学生的政策在各国均比较特殊。在日本,留学生政策的目的包括推动日本与各国的友好亲善,促进世界教育的交流发展,提高日本教育机构、企业、地区的活力,有助于培养支撑发展中国家经济与社会发展的人才<sup>[2]</sup>。在美国和英国,接受外国留学生主要基于扩大政治文化的历史和追求经济利益的实现等<sup>[3]</sup>。而在我国,发展外国留学生教育更是一项具有重要现实意义和深远战略意义的工作,通过开展外国留学生教育,不仅可以为有关国家培养有用的专业人才,促进和加强我国与世界各国人民之间的理解和友好交流,同时也有利于提高高校的国际交流水平,加强与世界高水平大学的国际交流与合作,促进学校在教学观念和培养模式上与国际接轨,提高学校的国际竞争力,从而扩大我国教育的国际影响,促进我国教育事业的改革和发展。而跨国高考移民无一符合“深化改革,加强管理,保证质量,积极稳妥

发展”的外国留学生接受和培养的基本方针。尽管相比其他国家,我国留学生总体规模还需继续扩大,但并非通过如此方式。因此,对于高等学校接受外国留学生,国家不仅可以“次重要的事项”为由,由国家确定最基本的原则和标准,还可以其因对国家政治、经济、文化的重要影响,为保证整个国家高等教育的一体性,由国家参照“特别重要的事项”标准,进一步规定外国留学生的入学条件。

由是观之,教育部“新规定”对高校接受外国留学生的活动进行干预,属于国家干预高校办学自主权,具备正当性基础且未逾越必要限度。当然,如果能够提高干预形式的法律位阶,则更能符合现代法治的要求。

## 二、高校如何贯彻“新规定”,有效遏制跨国高教移民

教育部“新政策”的出台,对遏制跨国高考移民现象具有重要意义。然而,“新规定”要见成效,归根到底还需要高校的贯彻执行。各高校要执行好教育部的“新规定”,应当根据实际需要主动邀请公安机关提前介入,把好国籍和居留期限审查关。根据国际法准则,自然人享有国籍权,其取得的国籍可能由于各种原因而丧失。从媒体披露的跨国高考移民案件分析,考生的外国护照或者国籍证明的取得方式主要有以下途径:一是通过出入境移民中介公司办理;二是通过国外亲友办理;三是向外国政府直接购买等等。从目前掌握的案件来看,有些跨国移民的考生都只是临时出国,甚至足不出户就获得了外国护照或者国籍证明,而这些文件,有的并不能证明其具有该国的国籍身份,有的也不表明其具有永久居留资格;跨国移民的考生无一提出退出国籍申请,均未注销其户籍,仍持有中华人民共和国居民身份证和中华人民共和国护照等证件。按照我国《国籍法》规定,这些考生滥用了国籍权,其取得的外国国籍均不能承认。取得伪造或者变造的外国护照或者国籍证明的,更是如此。但在实际工作中,公安机关作为国籍和外国人居留管理工作主管部门,却比接受外国留学

(上接第 48 页)人员不是阐释学校领导意愿,而是向领导提供政策方案和建议。

重视院校研究的综合性,构建院校研究组织网络体系。当今高校管理决策的高度综合性决定了院校研究是一项综合性、具有相当深度和广度、需要多学科参与的研究。为适应高校管理决策的综合性 and 复杂性要求,院校研究机构必须在知识结构、人才结构和数据资料结构等方面予以调整充实,建立起院校研究的联合平台,既有专门的院校研究机构,也有虚实结合的、松散性的院校研究人员组织系统。在院校研究人员构成上,既要有专职性人员,也要有兼职性人员,协作性研究人员。

培养院校研究人才,打好人才基础。现代大学的组织结构和职能越来越复杂,管理和决策相应的也日益复杂,决策目标由简单逐渐发展为多目标的复杂体系,为科学决策服务的院校研究首先要求研究人员改变自身的知识结构,要按照高等教育组织管理的特点,不但精通自己的专业,还要通晓与高校管理有关的教育学、统计学、管理学、经济学等方面的综合知识。

建立完善院校研究信息系统。学校发展数据和信息对于院

生的高校更迟介入。因此,接受外国留学生的高校应当提请公安机关提前介入招生审查,及时发现不属于外国人、未取得外国护照或者国籍证明 2 年以上或者未在国外居住 4 年以上的跨国高考移民;加大打击违规办理外国护照、国籍证明的中介组织的力度,共同将“新规定”切实落到实处。

更值得一提的是,高校特别是名牌大学应当在自主权范围内,制定更加严格规范的招生条件。“跨国高考移民”得以外国留学生身份进入大陆较好的高校学习,与部分高校不恰当行使招生自主权有关。在“新规定”出台前,只有部分高校自行规定了对于留学生的资格审核要求。如清华大学规定了“双六原则”,即要求报名学生必须持有外国国籍满六年,同时拥有六年国外教育经历,方可申请以外国留学生身份入学。跨国高考移民恰恰发生在那些没有自行规定外国留学生入学条件的高校。究其原因,借接受外国留学生之机创收、谋取经济利益是主要原因之一。因此,各高校特别是名牌大学除了严格执行教育部的“新规定”外,还应当准确把握留学生政策的基本要求,倍加珍惜学校荣誉,依法依规适当提高外国留学生招收条件,严防不符合本校一般招生条件的考生混入。例如,可以对申请入学的外国留学生接受所在国教育经历作出规定;提高主干课程基础知识的考察难度;考察外国留学生对其本国国情的熟悉程度等等。总之,要用足用好高校招生自主权,让接受外国留学生政策发挥应有的效用。

【作者单位:浙江工业大学】 (责任编辑:杨亚辉)

参考文献:

- [1]蔡洁.论我国高校规章制度制定权的规制[J].江苏高教,2007,(6):42-45.
- [2]陈武元.日本留学生政策的基本方向[J].上海高教研究,1998,(1):68.
- [3]崔庆玲.在高等教育国际化中美英两国的留学生政策思考[J].理工高教研究,2004,(6):52-53.

校研究来说至关重要,只有全面准确及时地掌握了学校相关信息和数据,才能对于学校发展面临的迫切问题分析更透彻,了解更深入,研究成果就会材料丰富、更有说服力。因此,高校要切实推进院校研究的信息化进程,形成一个全面、高效、准确、动态的信息运作机制和一个多层次、全方位的院校研究信息系统。运用现代化的技术设备和方法,如因特网和数据库,实现院校研究信息系统的现代化。设立高校专门的基本数据管理中心,其职能包括学校数据收集、整理、分析、传递和储存,真正构建一个支撑院校研究的信息网络系统。这样一来,就具备并完善了高校科学决策所依赖的两大前提——文献数据库和院校研究人员。

【作者单位:中央财经大学】 (责任编辑:韩廷斌)

参考文献:

- [1]刘献君.大力加强院校研究推进现代大学管理[J].高等教育研究,2005(1).
- [2]瞿葆奎,张济正.教育学文集·学校管理[M].人民教育出版社,1994.
- [3]赵炬明.科学管理与院校研究[J].高等教育研究,2007(7).