

来华留学生奖学金政策实施效果 评估及治理策略

张传剑¹, 马立超²

(1. 上海交通大学教育学院, 上海 200240; 2. 清华大学教育研究院, 北京 100084)

摘要: 以公共政策评估理论为基础, 构建涵盖效益、充分性、公平性、回应性的四维评估框架, 借助问卷调查和访谈法来剖析奖学金政策实施效果及其异质性。研究发现, 来华留学生奖学金政策初显成效, 但奖学金评审和发放方面有待改进。奖学金政策实施效果在性别、国别、留学时长以及资助类型、审核方式、资助形式等特征上存在显著异质性。为此, 应推进与“一带一路”相关国家来华留学生奖学金政策的影响力和覆盖面, 探索多渠道、多形式的资助办法以激发奖学金效果的可持续性, 改变以中国政府奖学金为主导的单一模式, 缩小不同奖学金项目之间的效益差距。

关键词: 来华留学生; 奖学金政策; 政策评估

中图分类号: G648.9 文献标识码: A 文章编号: 2095-3380(2023)06-0019-05

The Effect Evaluation and Governance Measures of Scholarship Policy Implementation for International Students in China

ZHANG Chuanjian¹, MA Lichao²

(1. School of Education, Shanghai Jiao Tong University, Shanghai 200240;

2. Institute of Education, Tsinghua University, Beijing 100084)

Abstract: Based on public policy evaluation theory, a four-dimensional framework of effectiveness, adequacy, fairness and responsiveness has been constructed, and questionnaire surveys and interviews are carried out in four universities to explore the implementation effects of the scholarship policies and their differences. The results show that scholarship policies for international students in China has gotten an excellent grade, but scholarship distribution and evaluation need to be improved. There are significant heterogeneities in gender, country, length of study, funding types, review methods and funding forms. Hence, coverage and influence of scholarship policies need to be expanded by responding to the national strategy of “the Belt and Road”, such as exploring multi-channel and multi-form funding methods to achieve the sustainability, changing the single model led by Chinese government scholarship, as well as narrowing the administrative gap between different scholarship programs.

Keywords: International students in China; Scholarship policy; Policy evaluation

改革开放以来,我国来华留学生奖学金资助发展态势迅猛。设立国际学生奖学金对形成良好外交关系、推动社会变革和可持续发展、实现高等教育国际化意义重大。^[1]随着来华留学教育事业蓬勃发展,国家出台了《来华留学生高等教育质量规范(试行)》《中国政府奖学金工作管理办法》等文件,对奖学金政策的顶层设计进行制度创新。然而,来华留学生奖学金政策的实施成效究竟如何,留学生对政策执行的态度感知如何,依然尚未可知。因此,本研究以威廉·邓恩的公共政策评估理论为基础,通过对北京市四所高校在读来华留学生的调查,试图从政策客体的视角呈现来华留学生奖学金政策的实施效果,并提出具有可操作性的优化策略。

一、关于奖学金政策评估指标与实践效果的研究述评

当前高校学生资助政策实施效果的评估指标主要以威廉·邓恩的公共政策评估理论为基础。威廉·邓恩指出,公共政策评估可以从效益、效率、充分性、公平性、回应性和适宜性6个维度来衡量。其中,效益关注政策结果是否有价值,效率是指为得到有价值的政策结果而付出了多大代价,充分性聚焦的是有价值的政策结果在多大程度上解决了现实问题,公平性探讨的是成本和效益在不同利益集团之间是否等量分配,回应性指政策运行结果是否符合特定集团的需要、偏好或价值概念,而适宜性指政策实施的结果是否真正有价值或者是否真正值得去做。^[2]以此为依据,国内学者尝试对研究生资助政策、大学生资助政策以及贫困学生资助政策的实施效果进行评估。

国际学生培养项目的评估大多以留学生的学习体验和满意度作为核心指标。^[3]尽管有少数研究尝试构建来华留学生奖学金政策实施效果的评估指标,但仍以学生满意度以及奖学金政策对个体产生的影响作为主要指标。此外,有学者尝试运用实证方法对留学生奖学金政策的实践效果进行批判性思考,主要存在三种视角:一是探究奖学金经费额度的分配状况,此类研究指出奖学金在洲际、学历、国别、区域等方面存在不均衡问题;二是剖析政

策在促进经济发展和吸引留学生方面的现实效应,此类研究发现获得中国政府奖学金的留学生对促进双边贸易有显著正向影响,^[4]并能带动自费留学生数量的增加,促进留学生来华;三是反思各省奖学金政策的执行困境,发现江苏、武汉、云南、广西等省份的来华留学生奖学金政策在宣传、申请条件、审核标准以及发放手续等方面有待改进。

总之,相关研究大多笼统地将奖学金政策置于教育国际化、留学生教育的论域下展开思考和讨论,鲜有专门针对来华留学生奖学金政策的实证研究,而且立足国家经济发展、教育对外开放和政府治理效能视角的居多,缺少对政策实施对象,即留学生自身的切实关照,这恰恰是本研究期望突破之处。

二、研究设计

威廉·邓恩的公共政策评估理论提供了6个一级评价指标,但实测过程中不同指标的可操作化程度差异较大。例如,适宜性维度的标准较为开放,且与其他维度有所重叠交叉,加之此类价值判断赋以量化指标的难度较大,故而绝大多数政策实施效果的评估量表都以效益、效率、充分性、公平性、回应性为基本维度。本研究借鉴威廉·邓恩公共政策评估理论的基本维度,参考现有的奖学金政策实施效果评估量表并加以改编。

为提高问卷质量,研究者还对教育学专家学者、留学生事务管理者、来华留学生本人进行访谈,以进一步改进量表的精度。通过专家咨询以及与留学生的访谈发现,来华留学生对效率维度的“为得到有价值的政策结果付出了多大代价”认识模糊,对政策目标的认知不清晰也使留学生较难客观评价奖学金政策的执行效率,而政策客体对相关问题的感知恰恰属于回应性维度,因此将威廉·邓恩公共政策评估框架中的效率合并到回应性维度,最终构建的来华留学生奖学金政策评估量表由效益、充分性、公平性和回应性四大维度构成,详见表1。具体而言,效益是奖学金政策执行对留学生本人在华学习产生的积极结果,充分性是奖学金政策在执行过程中资金和人员要素配置的充分程度,公平性包括奖学金政策执行的程序公平和分配公平,回应

性是留学生对政策满意度以及执行效率的反馈。

表1 来华留学生奖学金政策实施效果测量结构

一级维度	二级维度	测量内容
效益	留学选择	对解决在中国留学经济需求的帮助
		对选择在中国留学的影响
	完成学业	对专业学习的帮助
		对学习成绩的提高
		对完成学业的帮助
增进理解	对认识和理解中国的帮助	
充分性	过程充分	奖学金政策的资助种类
		负责奖学金的管理人员数量
	结果充分	奖学金的金额投入
		奖学金的发放名额
公平性	程序公平	奖学金的申请条件
		奖学金的评审过程
	分配公平	奖学金的群体分配
		奖学金的个体分配
回应性	满意度回应	对奖学金政策整体
		对奖学金发放过程
		对奖学金发放额度
	效率回应	奖学金发放时间迅速
		奖学金申请结果公布及时

问卷分为中文和英文两种版本,所有题项采用李克特五点量表计分,数据用SPSS 22.0处理,在清洗数据、处理缺失值以及将部分题项反向计分后进行信效度分析。使用因子降维分析结构效度,结果显示,KMO值为0.869,累积可解释变异量为69.567%,说明将效率合并到回应性维度具有合理性。然后,使用可靠性分析考查题项的内部一致性,结果显示量表整体 α 系数为0.904,各维度 α 系数在0.7-0.9之间,表明问卷的信度良好。

在北京市选取来华留学生在读生数居于前列的四所普通本科高校进行线上调查,通过邮件、微信群以及“滚雪球”的方法收集数据,最终回收问卷245份,剔除作答时间过短、不认真作答等无效问卷后,有效问卷共221份。其中,197名(89.1%)留学生申请并获得了奖学金资助,8名(3.6%)留学生申请但并未获得奖学金资助;在获得奖学金资助的来华留学生中,21名(10.7%)获北京市政府奖学金资

助,12名(6.1%)获孔子学院奖学金资助,55名(27.9%)获高校奖学金资助以及1名(0.5%)获企业奖学金资助。世界银行依据2020年人均国民总收入水平在0-1045美元、1046-4095美元、4096-12695美元、12696美元以上,将国家或地区划分为低收入、中低收入、中高收入、高收入四类。借鉴此划分标准,对来华留学生的国籍重新编码为新变量“国家”,分为高收入(如韩国、日本、波兰)、中高收入(如俄罗斯、泰国、马来西亚)、中低收入(如孟加拉、越南、蒙古)和低收入国家(如乌干达、埃塞俄比亚、马拉维)。除此以外,研究者还对6名在读来华留学生进行了深度访谈(编码为A01-A06),作为辅助性材料来剖析留学生奖学金政策的实施效果。

三、研究结果分析

采用描述性统计、差异分析对问卷数据进行处理,同时结合访谈材料对量化结果加以补充印证,从来华留学生的视角揭示奖学金政策实施效果与特征。

1. 来华留学生奖学金政策实施效果的总体水平与各维度的差异

数据显示,来华留学生奖学金政策执行的效益、充分性、公平性和回应性指标均值高于3,尤其是效益维度的得分为4.35,表明政策实施效果总体较好。具体而言,各维度均值从高到低依次是效益、公平性、回应性、充分性。

第一,在效益维度上,“对完成学业的帮助”得分最高($M=4.5$),表明留学生普遍认可奖学金政策对其顺利完成学业带来的帮助和支持;其次为“对认识和理解中国的帮助”($M=4.2$),表明奖学金政策有助于增强来华留学生对中国的认同与理解。

第二,在公平性维度上,“奖学金的个体分配”得分最高($M=3.72$),“奖学金的评审过程”得分最低($M=3.4$),说明来华留学生对自己拿到的奖学金比较满意,但同时也认为评审过程的信息公开程度有待提高。这一结果在访谈中也得到印证,有留学生表示“不知道是怎么得到这个奖学金的……当我试图得到更多的信息时,没有人(提供)”(A05)。

第三,在回应性维度上,“对奖学金政策整体”得分最高($M=3.63$),“奖学金发放时间迅速”得分最

低($M=3.3$),尽管留学生总体上对奖学金政策感到较为满意,但奖学金发放的效率有待提高。有留学生指出,奖学金发放“混乱”,“每月生活费有时能按时拿到,有时一两个月也拿不到”,不规律的奖学金发放有时会让等待奖学金的留学生感到“非常恼火”(A06)。

第四,在充分性维度上,“奖学金政策的资助种类”得分最高($M=3.48$),“负责奖学金的管理人员数量”得分最低($M=3.28$),一定程度上说明虽然我国为留学生设置的奖学金资助种类多样,但考虑到不同类型、不同层次留学生的差异和需求,在管理人员配置上略显不足。

2. 奖学金政策实施效果在性别、国别以及在华学习时长上存在显著差异

在性别方面,男留学生在奖学金政策实施的回应性方面显著高于女留学生($p=0.02$),意味着男生对奖学金发放额度、发放时间、发放过程的整体满意度相对更高,这也可能源于不同性别留学生对奖学金政策实施的现实需求有所差异,当前奖学金政策更符合男生的偏好。在效益、充分性、公平性三项指标上,男留学生和女留学生不存在显著性差异。

在国别上,不同收入国家的留学生在奖学金政策实施的效益水平上有显著差异。事后检验发现,来自高收入国家的留学生比中低收入国家的留学生对奖学金政策实施的效益评价显著更低($p=0.017$),说明当前的奖学金政策实施更符合中低收入国家留学生的效益需求。在访谈过程中,来自孟加拉的留学生充分肯定奖学金政策提供的支持比母国的条件“好多了”(A03),而来自奥地利的留学生却直言奖学金“实际提供的如此之少”“不具有国际竞争力”(A05)。可见,留学生在与母国经济发展水平的对比中形成了对奖学金政策实施效益的态度差异。

就在学习时长而言,不同学习时长的留学生对奖学金政策实施效益的评价存在显著差异,而对其充分性、公平性、回应性的感知则无统计学意义上的显著差异。检验发现,来华学习7-12个月的留学生对政策效益的感知显著低于来华学习13-24个月($p=0.03$)、25-36个月($p=0.036$)的留学生,来华

学习13-24个月的留学生显著高于1-6个月($p=0.04$)、37个月及以上($p=0.047$)的留学生。这表明,来华学习1-3年的留学生对奖学金政策实施效益的评价最高,即在华学习1-3年所带来的积极效益最大。一个可能的解释是,这与奖学金的资助周期有关,由于来华留学生奖学金资助周期一般为2-3年,刚入学的学生和三年后的学生均无法获得持续资助,因此对政策实施效益的评价偏低。有研究指出,由于无法在第二年继续获得资助,有些留学生不得不自行承担相对高昂的宿舍、生活费用,被迫中断学业,^[5]这与本研究的结果相互印证。

3. 奖学金政策实施效果在资助类型、审核方式以及资助形式上存在显著差异

在资助类型上,不同类型的奖学金政策实施效益有显著差异($p=0.032$),而充分性、公平性和回应性方面的差异则不显著。事后检验发现,中国政府奖学金资助类型的效益水平显著高于高校奖学金资助类型,其余奖学金类型之间并没有显著差异。这表明,奖学金政策实施效果在很大程度上与资助类型密切相关,中国政府奖学金实现的效益水平更高。

在年度审核方面,教育部在《中国政府奖学金的管理规定》中明确指出,对学习期限在1学年以上的享受奖学金的留学生需每年进行一次综合评价,以决定其是否有资格继续享受中国政府奖学金,因此年度评审是留学生继续获得奖学金质量管控的重要环节。参与本研究的留学生有90.9%参加过年度评审,其中因审核不合格而中断资助的比例为16.2%。结果显示,是否参与年度审核、是否通过年度审核与留学生对政策实施充分性和公平性的感知有显著关系,没有参与年度评审的留学生对充分性、公平性的感知显著低于参与年度审核(未中断)的留学生。这可能是因为,有年度评审的大多为中国政府奖学金、孔子学院奖学金等,而地方政府奖学金、高校奖学金多为1学年的资助,没有年度审核,前者在奖学金人员、额度以及程序分配方面往往更加规范,也更加受到重视,因此政策实施的充分性和公平性也自然会更高。

在资助形式上,不同资助形式的政策效益($p=0.002$)、公平性($p=0.037$)均存在显著差异,但在政

策执行的充分性、回应性方面无显著差异。检验发现,一次性奖励的政策效益和公平性程度比全额资助的在四类指标上显得更低,这表明全额奖学金资助更能吸引留学生来华学习,并帮助其完成学业和增进对中国文化的理解,而一次性奖励所发挥的积极作用相对有限,在程序公平和分配公平方面也有待提升。正如有留学生提到,“如果拿到的不是全额资助,而是只提供学费资助的北京市奖学金,并且不太方便在中国做兼职或者什么的,生活会很困难”(A03)。

四、结论与建议

本研究从效益、充分性、公平性和回应性四个维度构建来华留学生奖学金政策实施效果的评估指标,并对北京市四所普通本科高校的留学生展开实证调查,主要得到以下结论,并据此提出奖学金政策的优化建议。

1. 主要结论

第一,来华留学生奖学金政策实施效果整体较好,但各维度指标得分有所差异。奖学金政策实施的效益水平均值最高,说明其有助于帮助留学生完成学业,并增进对中国文化的理解和认识;其次是公平性和回应性,而政策执行充分性的得分最低,尤其是奖学金在评审过程中的信息公开程度和管理人员的配置数量方面有待完善。

第二,来华留学生奖学金政策实施效果在性别、国别以及在华学习时长上存在显著差异。男留学生反馈的奖学金政策的回应性水平更高,中低收入国家留学生感知的政策效益水平更高,来华学习时间为13-24个月、25-36个月的留学生也认为政策效益水平更高。这表明,我国来华留学生奖学金政策的吸引力主要在中低收入国家,对高收入国家留学生的吸引力有待加强,同时也体现出奖学金政策实施效果的不可持续性,一旦资助周期结束,奖学金政策的效益便随之减弱。

第三,来华留学生奖学金政策实施效果在资助类型、审核方式以及资助形式上存在显著差异。结果显示,中国政府奖学金的效益水平显著高于高校奖学金,开展年度审核比没有年度评审的奖学金政策充分性、公平性水平显著更高,一次性奖励的效

益和公平性水平比全额资助的显著较低。这表明,目前我国的奖学金政策实施效益主要依赖中国政府奖学金资助得以实现,其他类型的奖学金政策实施以及管理水平存在很大差距。长此以往,单一化的奖学金资助模式将会限制政策实施效果。

2. 政策优化建议

首先,扩大奖学金政策的影响力和覆盖面,嵌入国家“一带一路”发展战略。既有研究指出,来华留学生奖学金在洲别、学历、国别以及区域方面存在明显的结构不均衡,而从实施效果上看,奖学金政策实施效益在中低收入国家和高收入国家留学生之间的差距同样明显。为适应高水平教育对外开放的发展趋势,增进与世界各国人民的相互理解和友谊,来华留学生奖学金政策应逐步扩大其覆盖面和影响力,尤其是要增进与高收入国家留学生的积极联系,吸引优秀学者来华学习,增进互相理解,培养知华、友华、爱华的国际化人才。而且,可以加强来华留学生奖学金政策与“一带一路”倡议互动,采取拓宽宣传渠道、树立留学品牌、强化办学特色等措施提升高收入国家留学生来华比例。

其次,重视奖学金政策实施效果的可持续性,探索多渠道、多形式的资助办法。当前,国际奖学金项目的可持续发展逐渐成为重要议题,甚至被纳入联合国可持续发展目标(SDGs)。来华留学生奖学金政策实施效果的可持续性,既体现在奖学金政策实施后能在较长时间内对留学生产生积极影响,如解决留学生在华的经济问题、促进互相理解,也体现在奖学金政策的实施能够满足来华留学教育可持续发展的目标。然而,当前的奖学金政策仅能在资助周期内有较好效益。未来的留学生资助政策应重视实施效果的可持续性,汲取国际相关政策的有益经验以优化制度设计。例如,借鉴日本做法,对留学生奖学金体系设立接待型、给予型等不同类别,^[6]并根据留学生类型提出不同要求,最大化地利用有限资源,培养能够提高国际竞争力、推动大学国际化、促进国家发展的多样化骨干人才。此外,在规范有序管理留学生在华生活学习的同时,逐步推广落实留学生勤工俭学等政策,引入助研、助教等服务性奖学金,补充奖学金政策实施

(下转第40页)

the Construction of High Quality Education System [J]. Journal of National Academy of Education Administration, 2021(8):3-13.

- [7] 甘永涛, 孟立军. 武陵山片区学前教育资源使用效率评价——基于20个县市的调查[J]. 教育财会研究, 2014, 25(3):28-33.

GAN Yongtao, MENG Lijun. Evaluation of Usage Efficiency of Educational Resources in Preschool Education in Wuling Mountain Area — Based on the

Survey of 20 Counties and Cities [J]. Studies of Finance and Accounting in Education, 2014, 25(3): 28-33.

- [8] 程旭, 曾婉. 幼儿园教师实施幼儿发展评价的现状调查与分析[J]. 上海教育评估研究, 2023, 12(3):73-79.

CHENG Xu, ZENG Wan. Investigation and Analysis on the Practice of Kindergarten Teacher's Evaluation of Children's Development [J]. Shanghai Journal of Educational Evaluation, 2023, 12(3):73-79.

(上接第23页)

效果。

最后, 改变以中国政府奖学金为主导的单一资助模式, 缩小不同奖学金之间的管理差距。尽管我国建立了多类别的留学生奖学金项目, 但从奖学金政策执行效果来看, 本质上仍是以中国政府奖学金为主导的单一模式, 尤其表现在政策实施的效益水平方面。为适应高水平教育对外开放的需要, 必须改变这种单一的资助模式, 具体可从以下方面入手: 一是充分运用激励、符号和规劝等不同政策工具, 调动社会各界参与留学生奖学金资助的积极性, 拓宽奖学金资助的来源渠道; 二是相关机构应监督落实各级各类来华留学生奖学金政策管理办法, 提高地方政府奖学金、高校奖学金以及孔子学院奖学金等的执行水平; 三是纠正奖学金政策实施过程中的象征性执行、附加性执行等失范行为, 提高管理人员规范执行意识和国际化交流能力, 严格留学生奖学金项目的遴选标准, 缩小不同类型奖学金的管理差距。

参考文献

- [1] CAMPBELL A C, NEFF E. A Systematic Review of International Higher Education Scholarships for Students From the Global South [J]. Review of Educational Research, 2020, 90(6):824-861.
- [2] 威廉·N·邓恩. 公共政策分析导论[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002.
- DUNN W N. Public Policy Analysis: An Introduction [M]. Beijing: China Renmin University Press, 2002.

- [3] 王维军, 马立超. 博士留学生的就读体验及其影响因素——基于Nature 2019年全球博士生调查数据的跨国比较[J]. 现代教育管理, 2023(7):96-106.

WANG Weijun, MA Lichao. International Doctoral Students' Study Experience and Its Influencing Factors — Cross-country Comparison Based on the Nature Global Doctoral Survey in 2019 [J]. Modern Education Management, 2023(7):96-106.

- [4] 程立浩, 刘志民. 来华留学生教育对“稳外贸”具有促进效应吗?——基于169个国家面板数据的实证检验[J]. 教育与经济, 2022(1):21-30.

CHENG Lihao, LIU Zhimin. Could The Education Studying of in China Promote “The Stabilizing of Foreign Trade”? Empirical Analysis Based on Panel Data of 169 Countries [J]. Education & Economy, 2022(1):21-30.

- [5] 阿里拉. 来华留学生管理中的问题与对策研究——以中国矿业大学哈萨克斯坦来华留学生为例[D]. 江苏: 中国矿业大学, 2020.

ALILA. Research on Problems and Countermeasures in the Management of International Students in China — A Case Study of Kazakhstan International Students from China University of Mining and Technology [D]. Jiangsu: China University of Mining and Technology, 2020.

- [6] 齐小鹏. 日本高等教育国际化政策: 演进与趋势[J]. 上海教育评估研究, 2018, 7(3):43-48.

QI Xiaokun. Internationalization Policy of Japanese Higher Education: Evolution and Trend [J]. Shanghai Journal of Educational Evaluation, 2018, 7(3):43-48.