

中 外 合 作 办 学 与 我 国 教 育 服 务 业 的 开 放

金孝柏

摘 要: 中国加入 WTO 后,教育服务业开放步伐日益加快。作为教育服务业开放重要主体的中外合作办学形式,如何在新时期把握好机遇与挑战已成为一个值得关注的问题。本文从中外合作办学立法与规范角度探讨了“入世”后中国教育服务业的开放。

关键词: 服务贸易;教育服务;中外合作办学;基本对策

中图分类号:F 719 **文献标识码:**A **文章编号:**1006-1894(2003)06-0046-05

随着我国加入世界贸易组织(WTO),教育服务业的开放步伐日益加快。作为我国教育服务业开放重要形式的中外合作办学得到更加迅速的发展。立法机构也正积极稳妥地推进教育立法工作,规范教育服务市场的开放和管理,维护国家教育主权和社会公共利益,保证教育质量,维护教育机构举办者和教育消费者的合法权益。本文将从中外合作办学的角度探讨“入世”后中国教育服务业的开放问题。

一、我国“入世”的教育服务承诺

根据我国签订的《服务贸易具体承诺减让表》,水平减让表与教育服务有关的承诺有:
(1) 在我国举办的中外合作教育服务以契约式合作机构为主。(2) 允许外国企业(包括教育服务机构)在中国设立代表处,但不得从事任何营利性活动;对设立分支机构不作承诺。
(3) 教育为目的的土地使用期限最长为 50 年。中外合作办学机构举办之前,必须首先依法取得土地使用权。(4) 允许 WTO 成员方自然人入境担任我国境内外资企业高级雇员,在中国居留首期为 3 年。服务销售人员符合水平减让表条件者允许入境,时间不超过 90 天。

我国“入世”的教育服务承诺主要包括:(1)承诺有限开放高等教育、成人教育、高中阶

业务创新才能不断适应发展变化的融资环境,才能更好地满足中小企业差异化的融资需求。

(作者单位:上海大学)

参考文献:

- [1] 《中华人民共和国中小企业促进法》
- [2] 王竞天,李正友,冯雪飞,韩俊.中小企业创新与融资[M].上海:上海财经大学出版社.
- [3] 姜皓天.对中小企业融资问题的探讨[J].财经研究,1998(7)28~34.
- [4] 靳明,赵明.浙江中小企业竞争力和融资状况调查分析报告[J].浙江社会科学,2001(5)53~56.

段教育、学前教育和其他教育市场,对于小学、初中教育(即义务教育)和军事、警察、政治和党校教育的市场开放没有承诺。(2)对跨境交付方式下的市场准入和国民待遇均未作承诺。(3)对境外消费方式下的市场准入和国民待遇没有限制。对于我国公民出国留学和培训和国内教育机构接受其他成员国来华留学生没有限制。(4)在教育服务的商业存在方面,不允许外国机构单独在我国设立学校及其他教育机构;在市场准入上允许中外合作办学,并允许外方获得多数拥有权。(5)外籍个人教育服务提供者受到中国学校和教育机构的聘用或邀请,可以到中国提供教育服务,但必须具备学士或学士以上的学历,从事本专业工作两年以上,具有相应的资格证书或专业职称。

二、中外合作办学立法

广义的中外合作办学应当包括外国教育机构同中国教育机构在中国境内和中国境外合作举办教育教学机构,实施教育教学的活动。

调整在我国境内举办中外合作办学的法律规范主要有上海市政府于1993年12月颁布的《上海市境外机构和个人在沪合作办学管理办法》(以下简称《管理办法》)、原国家教委1995年1月颁布的《中外合作办学暂行规定》(以下简称《暂行规定》)和2003年3月国务院颁布的《中外合作办学条例》(以下简称《办学条例》)。调整在我国境外举办中外合作办学的法律规范主要有2002年12月31日教育部颁布的《高等学校境外办学暂行管理办法》(以下简称《暂行管理办法》)。

这些法律规范的颁布实施客观上促进了中外合作办学的快速发展。目前,全国共设立了600余所各类中外合作办学机构,覆盖了全国大多数省、市、自治区。但随着中外合作办学机构的不断增多和实践中新问题的不断涌现,中外合作办学立法的缺陷也日益明显。

1. 立法滞后 由于我国在较长时期内对教育立法认识不足,对教育服务中出现的问题往往借助于行政手段或方法,对中外合作办学可能遇到的问题更是估计不足,从而导致无法可依、有法难依的情形时有发生。《暂行管理办法》仅适用于我国高校境外办学,对于其他层次的国内教育机构在境外独立或合作办学仍然无法可依。最为典型的是我国在2001年12月11日正式成为WTO成员并且教育服务贸易减让表已同时生效时,中外合作办学如何适用法律规范却成了问题,因为《暂行规定》与我国的“入世”承诺发生冲突。最后,教育部于2002年6月发布《教育部关于加强中外合作办学管理的紧急通知》,对中外合作办学的原则、审批和管理重新作出规定。

2. 立法层次低,内容粗疏 《暂行规定》、《管理办法》和《暂行管理办法》均为规章,条文过于简单,结构也欠规范。条目最多的《暂行规定》也只有43条,而最少的《暂行管理办法》只有12条,对很多关键性的问题如我国对中外合作办学的政策原则、办学主体、办学机构财产权界定、教育评估、争议解决方式等语焉不详,甚至没有涉及。3部规章还不同程度地存在用语不规范的弱点,如《暂行规定》第22条第2款使用“法人代表”一词(应为“法定代表人”)。与《暂行规定》和《管理办法》相比,《办学条例》属于行政法规,立法层次高,规定比较明确、规范、具体、有可操作性,体现或更加明确地重申了国家对中外合作办学的规制原则。

3. 原则性强,可操作性差 《暂行规定》、《管理办法》和《暂行管理办法》的很多规定过于原则化,没有明确的规范可供实践遵循。如《暂行规定》第30条规定:“合作办学机构的

校产,在本机构存续期间,归合作办学机构管理使用,受中国法律保护。直接用于教育教学的资产及其设施,不得出卖、转让或者提供担保。”合作办学机构的财产究竟属于谁所有?无从得知。

三、“入世”后我国教育面临的机遇和挑战

加入 WTO 给我国教育服务业的改革开放和发展提供了难得的机遇。改革开放以来,我国教育服务业取得长足的发展,中外合作办学发展也很迅速。随着《办学条例》和《暂行管理办法》的颁布实施,作为教育服务业重要开放形式的中外合作办学必将给我国教育服务业的发展提供更大的活力与动力。

1. 中外合作办学有利于利用国外先进的教育资源优势,尽快为我国现代化建设培养大量紧缺的实用型人才 面对激烈的国际竞争环境和国外人力资源竞争格局,我国人才紧缺的形势将更加严峻。要解决这一难题,光靠我国现有的教育资源是远远不够的。除了鼓励公民出国留学外,还应该利用教育服务业开放的大好时机,依法引进和利用国外优质教育资源,通过中外合作办学的方式,借助国外先进经验,促进教育质量的提高,加快培养我国急需的懂外语、懂法律、懂经济、熟悉 WTO 规则、了解国际惯例、符合行业需要的实用型人才。

2. 中外合作办学有利于吸引海外资金投资教育,弥补我国教育投入的不足,开辟新的教育资源 目前,我国正在实施科教兴国的战略,教育得到前所未有的重视。但是,国家的财政支持力度无法满足社会巨大的教育需求。根据《办学条例》的规定,国家鼓励和促进中外合作办学的规范发展,这将有效地吸引海外教育投资流向我国教育服务领域,使教育发展的环境条件得到改善。

3. 中外合作办学有利于深化教育体制改革,促进我国教育服务业的快速健康发展 市场经济是法治经济的理念已成全社会的共识。我国已初步建立了教育法律框架,确立了办学主体多元化的新格局。通过举办中外合作办学,履行“入世”承诺,在教育服务业引入公平竞争机制,理顺政府、学校与社会三者的关系,切实转变政府职能,确立“依法行政,依法治教”的理念,改善政府对教育的管理模式。通过中外合作办学,利用外国优质教育资源,借助外国先进的教育理念、教育模式、教学方法,不断提高教育服务的水平和质量,这也有利于促进我国教育体制改革的深化。

4. 中外合作办学有利于扩大教育服务业对外开放,开拓国际教育市场 既然教育服务是一种贸易,就应当是双向的。我国一些有实力的高等学校也将跨出国门,在境外独立或合作办学。这也符合《暂行管理办法》的根本原则。同时,在保证质量的基础上,扩大来华留学生的招收规模,积极向海外拓展教育服务市场。

5. 中外合作办学有利于促进教育服务领域的国际交流与合作 我国拥有悠久的历史 and 灿烂的文化。国家鼓励有实力的国内教育机构跨出国门,在境外举办中外合作办学,传播中国语言文字,宣传中国文化,增进国际交流与合作,使教育真正“面向世界”。

但是,也应当看到,教育服务业的开放也会给教育的发展带来一系列的挑战,如何有效应对这些挑战应引起足够的重视。

1. 维护教育主权问题 教育主权是国家主权在教育服务贸易中的具体体现。以中外合作办学为例,举办中外合作办学在利用国外优质教育资源和教育资金的同时,西方教育

机构也会带来西方的思想和文化影响。尽管《办学条例》规定“中外合作办学必须遵守中国法律,贯彻中国的教育方针,符合中国的公共道德,不得损害中国的国家主权、安全和社会公共利益”,但在实践中如何将维护国家教育主权和社会公共利益落到实处仍然值得研究。此外,如何在吸收国外先进文明成果的同时,保持和弘扬中华民族优秀传统文化传统也已引起学者的关注。

2. 教育机构的监督管理问题 我国目前办学主体趋于多样化,除了国家投资举办的教育机构外,还有民办教育机构和中外合作办学机构,如何完善和加强对后两种教育机构的管理应引起重视。尽管《办学条例》规定了中外合作办学机构的组织和管理原则,并规定中外合作办学机构校长必须由中国公民担任并经审批机关核准,但由于《办学条例》并未规定外方在合作办学机构占有的投资份额上限,仍有可能出现外方利用多数控制权架空中方代表担任的校长或者损害中方合作教育机构甚至教育消费者的合法权益的问题。如何在保护中外合作办学者和中外合作办学机构的合法权益的同时有效加强对中外合作办学的监管仍需要通过立法和实践进一步完善。

3. 政府职能的转变 我国目前处于转轨时期,法制仍不健全,加之人治思想的惯性,政府或其教育部门行政手段的滥用短期内还难以根除。加入WTO以后,政府的职能需要重新定位,对教育服务业的监督和管理也要重新界定。政府应更多地为教育服务业的健康发展提供优质服务。

4. 教育服务贸易法律体系不够健全 虽然在“入世”前后我国颁布实施了一系列贸易方面的法律规范,服务贸易方面的立法仍很欠缺,更不用说教育服务贸易立法。作为我国对外贸易基本法的《对外贸易法》已不适应“入世”后的形势需要,并且一些规定不符合WTO的规则要求,修改《对外贸易法》的呼声非常强烈。应进一步清理明显与WTO规则不一致或与我国已经承诺的条款冲突的地方性法规和部门规章。根据WTO透明度原则的要求,我国应该完善司法体制,及时公布所有与贸易有关或可能影响贸易的法律规范,保持司法程序公开、公平、公正,保持法制统一。

5. 教育的性质需要立法重新界定 我国《教育法》禁止组织和个人以营利为目的举办学校和其他教育机构,以至于它的下位法《民办教育促进法》只能把民办教育定位为公益性事业,这不符合我国教育服务发展的实践需要。《办学条例》也把中外合作办学界定为公益性事业,这似乎与商业存在的追逐营利的本质特征不相吻合,也不利于维护教育的平等性与公平性。因为“公益性事业”并不排除盈利的现实性和可能性,如果中外合作办学既享有公益性教育机构的各项优惠待遇,又能获得办学收益,这对其他公益性教育机构而言是不公平的,不利于教育服务业的公平竞争。而且,由于资本的逐利性,没有盈利的吸引,实践中如何处理好盈利与投入的关系也需要法律进一步明确。

四、我国应对挑战的基本对策

面对“入世”后的各种挑战,我国应结合“入世”承诺,充分利用WTO对发展中国家的特殊规定,正确把握教育开放的节奏与尺度,在坚持维护国家教育主权和社会公共利益的基础上,完善教育服务法律制度,按照扩大开放、规范办学、依法管理和促进发展的方针,采取积极有效措施推动教育服务业的法制化、产业化、国际化、多元化、现代化、特色化的进程,使我

国的教育服务业走向世界。

1. 教育法制化 推进教育法制化建设,完善教育立法,加强司法,依法加强对包括中外合作办学在内各种形式的教育服务的监督和管理。摒弃不利于教育服务业发展的观念,清理不符合 WTO 规则和不利于教育服务开放和发展的法律规范,确立依法行政、加强督导、完善监管和促进发展的教育管理理念。

2. 教育产业化 关于教育能否产业化的争论由来已久,但国家领导人已明确提出“要进一步解放思想,发展教育产业”。笔者赞同这样的观点,“教育早已既是事业,又是产业”。根据我国的国情,笔者建议修改《教育法》,通过立法明确区分公益性和营利性教育机构,分类管理。对公益性教育机构,实施财政扶持,给予特殊优惠,促进发展;对于营利性教育机构,实行市场化运作,提升教育服务机构的教育服务意识、市场意识、竞争意识和质量意识。

3. 教育国际化 积极推动“双向留学”,促进教育服务出口增长。一方面,鼓励外国优质教育资源来华举办中外合作办学,另一方面,也要鼓励国内有实力的教育机构到境外独立或合作办学,招收海外留学生,扭转我国教育服务贸易长期逆差的局面,改变教育服务进口大国的形象。但是,我们也应警惕各种“国际化”陷阱,充分利用 WTO 规则的例外规定,保护我国教育服务贸易利益。

4. 教育多元化 教育多元化包括教育投资主体或办学主体的多元化、文化多元化、教育对象多元化和教育手段多元化。我国民办教育已取得长足发展,《民办教育促进法》的实施将会为民办教育提供法制保障。投资主体多样化的格局已初步形成。鼓励教育机构创造条件,为来自不同文化背景的教育消费者提供教育服务,满足不同层次的教育需求。鼓励国内教育机构通过在海外独立或合作办学、招收海外留学生、网络教育等形式向海外教育消费者传播中国的语言文化,向国内的教育消费者介绍人类社会的优秀文明成果。

5. 教育现代化 社会在发展,科技在进步。教育要面向现代化,现代化促进和保证教育的快速发展。应鼓励教育机构树立现代教育理念,依法采取现代化教育教学手段和方法,不断提高教育质量。

6. 教育特色化 长期以来,我国的教育过多地被赋予政治色彩,教育服务的理念还没有被广泛接受,不少教育机构对服务的形式和内容缺乏深刻的认识。因此,教育服务业如何赢得国际竞争上的优势,开拓国际市场,不但需要理论的指导,更需要实践的磨练。综观国际教育贸易实践,教育服务贸易发达的国家无一不是依靠质量和特色取胜。作为发展中国家,我国可以利用 WTO 规则,凭借深厚的文化积淀,发展具有自己特色的教育服务,只有有特色的教育服务才能和强手错位竞争,赢得国际教育市场。

(作者单位:南京理工大学)

参考文献:

- [1] 国家教育发展研究中心专题组. WTO 对我国教育的影响与对策分析, <http://www.moe.gov.cn/zhuanti/wto/11.htm>
- [2] 程方平. 中国教育问题报告[M]. 北京:中国社会科学出版社,2002.
- [3] 李诚等. 加入世贸组织与我国外经贸法律制度的完善[J]. 国际商务,2003(2).
- [4] 杨发民. 民办教育的困扰和对策[J]. 陕西师范大学学报(哲学社会科学版),2003(1).
- [5] 朱镕基. 在第三次全国教育工作会议上的讲话. 第三次全国教育工作会议文件汇编. 北京:高等教育出版社,1999.