

教育服务贸易中的跨境提供

金孝柏

摘要: 教育服务跨境提供是教育服务的提供模式之一。WTO 成员对教育服务跨境提供采取不同的立场。我国对教育服务跨境提供没有承诺,也缺乏相关的立法。为应对教育服务跨境提供快速发展的态势和可能进入我国教育服务市场的情况,我国应在保持现有教育开放政策的基础上,加快完善教育服务跨境提供方面的相关立法,建立和完善统一规范的跨境教育服务质量保障和监督体系,加强国际教育服务贸易领域的国际合作。

关键词: 教育服务; 跨境提供; 服务贸易

中图分类号: F74 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-1894(2008)06-0028-04

一、教育服务与跨境提供

《服务贸易总协定》(GATS)定义了4种服务提供模式,跨境提供是其中之一。GATS把跨境提供定义为“自一成员领土内向任何其他成员领土内提供服务”。该定义表明,在服务贸易发生时,服务的提供者和消费者均没有流动,跨境流动的只是服务内容。^①

就费用与成本而言,跨境提供是最便捷和最经济的一种服务提供模式。一方面,服务的消费者和提供者不必承担像其他3种服务提供模式下一方或双方必须流动才能提供或接受服务所产生的费用或成本,如在境外消费的模式下消费者流动到服务提供者的服务提供地国,在商业存在的模式下服务提供者以设立新的商业实体的形式流动到东道国,而在自然人流动的模式下服务的提供者以自然人的身份流动到东道国提供服务。另一方面,由于提供者和消费者都不必流动,跨境提供实际上为消费者和提供者节省了大量的时间和资源而收益并不一定会逊色于其他的服务提供模式。

教育服务跨境提供主要是通过邮政服务、电信服务、广播电视、卫星通讯、因特网等现代通信媒体完成。由于各国国内对卫星器具使用的规管和广播电视媒体的政治敏感性,^②教育服务跨境提供通常的形式主要有函授、远程教育和培训、网络教育(E教育)等。^③

跨境提供的网络教育服务较之传统的函授、广播电视媒体提供的教育服务有很多的优点和优势,如不受时间和地点限制、便捷的信息交换、资源共享和节省费用等。^④首先,网络教育是学生容易获得的教育服务模式。就网络学校而言,学生可以随时随地进入网络,自主决定学习的时间、内容和方式,而不需要像传统教育方式下定时定点学习指定的内容。其次,网络教育可以使教育方式有更强的适应性。教师可以使用更为灵活和互动的教育方法。第三,网络教育节约费用和时间。网络教育由于不需要把教师和学生统一集中在特定的时间和地点而节约时间和成本,唯一需要协调的就是有时需要教师和学生同时进入因特网。

和其他教育服务提供模式一样,教育服务跨境提供也受制于一些因素。首先,信息技术和计算机技术的发展水平。教育服务的进口国和出口国的科学技术特别是信息技术和计算机技术的发展水平和应用普及程度决定其网络教育发展水平,也直接影响其对外提供和接受外国教育服务

的政策走向和教育服务开放程度。其次,国内与国际网络教育政策。教育服务中的跨境提供只适用于那些做出开放承诺的世界贸易组织(WTO)成员并有法律约束力,而对于那些没有承诺的WTO成员或者非WTO成员并无义务的约束。事实上,即使在承诺开放教育服务的WTO成员中,大约一半的成员都对教育服务跨境提供做出种种限制。^⑤再次,教育服务出口国的教育资源提供能力。教育服务的出口国应当具备为外国教育服务消费者提供达到特定标准或符合要求的教育服务的能力和资格。在某种程度上,教育服务的内容和从事教育服务的人员的素质对教育服务质量起着更加重要的作用。第四,统一的教育服务质量保障体系。教育服务的质量直接影响学生对教育服务提供者的选择。对于教育服务提供者而言,教育服务的质量关系到他们在教育服务市场的份额和长远利益。统一的国际教育服务质量保障体系有利于跨境提供远程教育的健康发展。最后,学历、学位的国际认证与认可。学历和学位能否获得广泛的国际认证和认可是学生关注的焦点和选择教育服务跨境提供的基本依据,也符合教育服务提供者的长远利益。建立有效的国际学历、学位认证、认可机制有利于促进国际教育服务贸易的健康发展。

二、WTO 成员与教育服务跨境提供

由于发达国家在计算机科学、网络技术、教育发展水平方面都享有巨大的竞争优势,通常在国际教育服务市场上占有强势地位,对以网络教育为主要形式的教育服务跨境提供的开放持积极和欢迎的态度。发展中国家由于缺乏包括网络教育在内的国际教育服务提供能力,甚至难以满足本国的教育服务消费需求,对网络教育服务的开放持审慎甚至是消极、被动的态度。我国没有承诺开放教育服务跨境提供,为必要时制定灵活的跨境提供教育服务政策留有余地。

在150个WTO成员中,只有47个成员开放教育服务市场,其中又有大约一半的成员都对教育服务跨境提供做出各种限制。美国作为教育服务出口强国,在市场准入方面只承诺开放成人教育服务和其他教育服务,但对跨境提供教育服务没有限制。美国要求其他WTO成员取消包括东道国的不透明国内补贴和针对电子传输教育资料不适当的限制在内的14种妨碍高等教育服务贸易的障碍因素,并要求尚未开放市场的WTO成员开放教育服务市场。^⑥法国在市场准入和国民待遇方面对跨境提供均没有限制。韩国对高等教育和医疗健康有关的成人教育跨境提供的市场准入和国民待遇不作承诺。日本对小学和初中教育服务跨境提供不作承诺,在高等教育、成人教育和其他教育服务方面作出了限制性的承诺。澳大利亚承诺开放中学教育、高等教育和其他教育服务,并对跨境提供的市场准入不做限制,采取了比多数WTO成员更加开放的教育政策,并且指责部分WTO成员为采用因特网提供教育服务设置新的障碍和对进口教育资料设置限制等。^⑦可以看出,上述各国对教育服务跨境提供采取不同的立场实际上反映了各自的教育发展水平与开放能力,但更多的是他们各自在教育服务领域的贸易利益和竞争优势,如澳大利亚以促进教育服务出口发展国际贸易,在2004年通过跨境提供方式吸引了24 000名国际学生,对教育服务跨境提供也采取积极开放的政策。^⑧

三、我国对教育服务跨境提供的政策与立法

在教育服务跨境提供模式下,教育服务提供者(通常是学校)在一个国家或地区境内,通过电子传输、函授和通讯等渠道和方法向另一国家或地区的教育服务消费者(即学生)提供教育服务;在我国主要指远程教育和网络教育(E-education)。广义的远程教育包含利用邮政、广播电视技术、互联网和电信网方式提供的教育服务,^⑨网络教育属于远程教育的范畴。

广义上的远程教育在我国始于1960年建立的广播电视大学,经历了40余年的发展历程,已经成为世界最大的远程教育体系。^⑩我国至今也没有关于远程教育的统一立法,只有教育部及其办公厅发布的零星的临时规范性文件,比较重要的有《现代远程教育校外学习中心(点)暂行管理办法》(2003年)和《教育部办公厅关于全面推动农村中小学现代远程教育三种模式应用的指导意见》(2005年)等。在这些规范性文件中,国家鼓励开展远程教育,对远程教育提供机构进行规范,实施质量控制。但是,监督和管理力度远不能适应远程教育发展的需要,对于跨境远程教育方面的立法基本上是空白。现有的立法(如果是的话)从立法层次和效力上看只能算是规范性文件,其立法层次低、效力弱、内容粗疏、结构散乱的特点很明显,既不能反映和适应国内远程教育发展的现实,也不符合跨国远程教育服务发展的趋势。

我国在教育服务方面实行的是积极渐进的开放政策。一方面,我国承诺开放了所有5个教育服务次类的市场准入,即使与英、美、法、澳大利亚等教育服务强国相比也有较高的开放程度;另一方面,我国也对义务教育和警察、军事、政治、党校等特殊教育服务的市场准入、教育服务跨境提供和国民待遇作了保留,对自然人流动作了主体资格上的限制。

我国对教育服务跨境提供不作承诺,既符合我国的教育发展水平和需要,也反映了民间对开放教育会引起种种问题的担忧,如教育主权的丧失、意识形态的渗透和国内教育服务市场的流失等。^⑪一方面,我国的教育服务总体发展水平及教育管理体制与经济的快速发展不相适应,教育法制不健全,政府服务管理水平有待提高。另一方面,开放教育服务跨境提供必定会更容易发生文化、传统和价值观念的交流与碰撞,意识形态的冲突不可避免。

我国没有承诺开放教育服务的跨境提供模式,意味着我国不必承担向外国教育服务提供者开放跨境远程教育和网络教育的国际义务,为我国制定和修改远程教育和网络教育方面的立法留有余地。但是,这并不完全能够排除外国教育服务提供者以跨境提供的方式进入国内的教育服务市场,尤其是高等教育和成人教育服务。这是因为,一方面,英、美、澳大利亚、新西兰等国实行教育服务出口战略,一些国外高校为扩大影响,增加收入,必然设法拓展海外教育市场,加上互联网技术的日益成熟,可以让教育提供者和学生不需要跨境流动就可以提供和接受教育服务。另一方面,尽管我国高校不断扩招,高校入学率节节攀升,但民间对高等教育的需求依然强劲,国内可以提供的入学机会难以满足需求,而跨境提供的模式可以为国内的教育服务消费者提供一个高效率、低费用的高等教育机会。因此,我国虽然还没有大规模的外国远程教育服务提供者进入市场,但这种教育服务模式的快速发展应促使我国建立相应的教育法律体系。

四、我国应对教育服务跨境提供的策略

尽管世界各国和部分国际组织对教育服务贸易的内涵存在较大分歧,^⑫各WTO成员对待开放教育服务采取不同的态度和立场,各国开放教育服务的力度也不尽相同,但是,不容否认的是,跨国教育服务正蓬勃发展,美国、英国等老牌教育服务出口强国正设法扩大跨国提供教育服务市场的份额,以澳大利亚和新西兰为代表的新兴教育服务出口国正把出口教育服务作为发展经济和扩大服务贸易市场份额的重要战略渠道,教育服务跨境提供已成为重要的教育服务出口模式。我国目前发展滞后的教育法制和低效的教育行政体制已成为教育服务发展和对外开放的瓶颈,必须采取积极的应对措施才能保证我国的教育服务业在开放的环境里健康发展。

1. 保持积极、渐进的教育服务开放政策 教育服务的复杂特性和各国贸易利益的冲突使教育服务成为承诺开放最少的服务部门。我国已经做出了较高等度的开放承诺,相对于现有的教育发展水平已属不易。在目前的形势下,我国应维持现有的开放政策,同时积极参与教育服务贸易谈

判,维护本国的教育服务贸易利益。

2. 加快完善教育服务跨境提供方面的相关立法 (1) 修订《教育法》和《高等教育法》,明确促进教育服务开放、维护教育主权和保护学生合法权益的原则。(2) 制定全国性教育法律。尽快制定《成人教育法》和《学生法》,加强对学生权益的保护。(3) 尽快制定《教育服务贸易条例》和《远程教育条例》。前者作为统一规范和管理教育服务贸易的基本法,应规定开放教育服务、鼓励教育服务出口、维护教育主权、保护和发扬民族传统和文化、保护学生合法权益等原则、教育服务的4种提供模式、规则、程序和法律救济等条款。后者是调整远程教育服务的专门法规,应规定远程教育服务的定义、适用范围、提供远程教育机构的资格和条件、运作、远程教育的质量监督、涉外远程教育机构的特别规定等内容。

3. 建立和完善统一规范的跨境教育服务质量保障和监督体系 我国现有的教育行政体制缺乏对跨国教育服务质量的有效监控,对市场经济体制下教育服务的贸易属性认识不足,对开放教育服务面临的挑战和存在的问题缺乏准备和对策。在目前的形势下,我国建立和完善国家的质量保证体系和学历学位认证、认可制度,加强对教育服务跨境提供的质量监督和管理,同时,为学生提供及时、客观、全面、有效的教育信息服务,防止和减少学生选择跨境教育服务的盲目性。

4. 加强教育服务贸易领域的国际合作 教育服务跨国提供的质量监管与学历、学位认证和认可是国际性难题。我国应加强在这两个问题上与相关国际组织及有关WTO成员的合作,积极参加有关学历、学位认证、认可与教育质量保证体系的国际谈判,与各国达成相关的多边或双边国际条约。

(作者单位:上海对外贸易学院)

注 释:

- ① 应该指出的是,如果服务提供者在其母国之外向东道国或第三国消费者提供服务,有两种可能的服务提供模式,一是以商业存在的模式,二是以自然人流动的模式,这两者均不属于跨境提供的范畴。
- ② 如我国国务院在1993年颁布《卫星电视广播地面接收设施管理规定》,明确禁止个人安装和使用卫星地面接收设施。1995年广播电影电视部发布《关于接收境外卫星电视节目管理的有关问题的通知》,限制接收境外卫星电视节目。
- ③ 由于因特网技术日益成熟和普及,并广泛应用在教育服务中,本文侧重探讨以网络教育为主要形式的跨境提供远程教育服务。本文所涉及的跨境网络教育是教育服务跨境提供的重要内涵。
- ④ 程方平.中国教育问题报告[M].北京:中国社会科学出版社,2002.
- ⑤ 张汉林.世贸组织成员教育服务贸易开放研究[J].国家教育行政学院学报,2002,(1).
- ⑥ Negotiating Proposal on Higher (Tertiary) Education — Communication from the United States, S/ CSS/W/23. [http:// docsonline.wto.org/gen_search.asp](http://docsonline.wto.org/gen_search.asp).
- ⑦ Negotiating Proposal on Education Services — Communication from Australia, S/CSS/W/110. http:// docsonline.wto.org/gen_search.asp.
- ⑧ William Thorn. Regulation of the Cross-border Supply of Higher Education Services — An Australian Perspective. http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/sym_april05_e/thorn_e.doc.
- ⑨ 彭义,李一民.远程教育综述[J].云南民族学院学报(自然科学版),2000,9(1).
- ⑩ 王娟.关于远程教育立法的思考[J].教育信息化,2005(12).
- ⑪ 张金福.开放教育市场:中国高等教育发展的理性选择[J].江苏高教,2002,(2).
- ⑫ 周满生.“教育跨境提供”研究——国际教育服务贸易的最新进展及相关政策解析[J].教育发展研究,2005,(3).