

中国应对高等教育国际化的法律问题探析

黄 进 李晓述

[摘 要] 在经济全球化和高等教育国际化的时代背景下,中国高等教育界面临着一系列的法律课题,如高等教育办学主体多元化的法律保障,国际学历认可与认证法律制度的完善,国际化人才培养的法律机制的健全,国际教育合作中学生利益的法律保护,高等职业教育和高等继续教育的法制化建设等,如何从法律实践的角度寻求应对措施值得研究。

[关键词] 高等教育;国际化;法律问题;法律体系;法律保障

[中图分类号] DF9 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2009)01-0007-05

高等教育国际化的历史可以溯源至欧洲的古希腊和中国的春秋战国时期,而真正现代意义上的高等教育国际化则肇始于 19 世纪,发展于 20 世纪,尤其是在第二次世界大战之后的西方世界得到了迅猛的发展。20 世纪 70 年代后,随着经济社会的发展和科学技术的飞跃,欧美发达资本主义国家已广泛讨论并普遍接受这一现象和时代潮流^[1](第 15 页)。在中国,直到 20 世纪 90 年代,这一课题才开始引起高等教育学界的注意。在经济全球化已成为时代大背景的今天,尽管人们对其定义和内涵仍然有着各种不同的理解和诠释,但“高等教育国际化”这一概念在经过反复探讨和争辩后已逐渐为中国高等教育界乃至中国社会所认同。近年来,国内学者对高等教育国际化的研究日趋全面和深入,从 20 世纪 90 年代对高等教育国际化的起因、历程、发展趋势,经济全球化对高等教育国际化进程的推动,西方发达国家高等教育国际化的经验等方面的研究,发展到高等教育国际化的内涵, WTO 对高等教育国际化的影响,国际化与民族化的关系,强势文化与弱势文化,国际化与人才培养,以及中国如何应对高等教育国际化的挑战等研究领域^[2](第 3 页)。本文试图从法律实践的视角对中国应对高等教育国际化这一时代挑战所面临的法律问题予以探讨。

一、高等教育办学主体多元化的法律保障

在欧美等西方发达国家,高等教育的办学主体是多元化的,国家、地方、教会、私人都可以是高等教育的办学主体,可谓各领风骚,而且美国的私立高等学校甚至出现了异彩绽放的局面。即使是属于“东亚文化圈”的日本,也早已改变其“国家主导型”的办学模式,推行“大学法人化”,鼓励私学发展。长期以来,我国高等教育的办学主体比较单一,形成了以国家和政府为主体的一元化格局。改革开放以后,主要受经济全球化等因素的影响,高等教育办学主体逐步从一元向多元转化。除公办高等教育之外,民办高等教育和外国机构投资的高等教育开始占有一席之地。然而,令人遗憾的是,尽管国家已于 2002 年颁布了《民办教育促进法》,但该项法律的制度设计颇有争议,而且其真正贯彻落实还有待时日,民办高等教育依然在夹缝中谋求生存之道。至于外办高等教育,更只是零星出现的火花而已,其燎原之日遥遥无期。究其原因,中国社会,包括中国高等教育的决策者,对非公办高等教育的认识和认同依然是个问

收稿日期: 2008-06-06

作者简介: 黄 进, 武汉大学法学院教授、博士生导师; 湖北 武汉 430072。

李晓述, 武汉大学国际法研究所博士生。

基金项目: 教育部高等教育教学改革项目(182-14)

题。此外,非公办高等教育的法律机制问题令人深思。

(一)以法律形式确定办学主体的多元化

在经济全球化时代,教育已是服务贸易的内容之一。经济利益的刺激,使得跨国(境)教育成为国际服务贸易的一种重要形式。我国加入《服务贸易总协定》后,必然要履行开放教育市场的承诺,而中国巨大的教育市场对西方发达国家而言具有无限的吸引力。毫无疑问,西方发达国家的教育机构和教育投资者将成为进军我国教育市场的主力军。在相当长的一段时期,我国将面临在教育服务贸易方面的逆差,而此种逆差,在特定的历史发展阶段,是对我有利或者说是双赢的。如果我们由于诸如“丧失教育主权”或“西方文化的渗透”之类的担心而将外资高等教育拒之门外,中国的高等教育可能会失去一股发展动力^[3](第 97 页)。因此,在完善《民办教育促进法》及其《实施条例》的同时,应参照引进外商投资的规定,制定相关法律,如《中外合作举办高等教育促进法》等,以法律的形式确定高等教育办学主体的多元化。同时,现行法律所规定的“扶持与奖励”等条款要落到实处,保护非公办高等教育办学主体的积极性,使其在良好的社会法制环境中生存和发展。

(二)健全非公办高等教育的法律机制

首先,要贯彻落实《〈民办教育促进法〉实施条例》的规定,将民办高等教育纳入法治化的轨道。同时,出台并完善有关外资机构参与中国高等教育发展的相关法律法规,建立规范非公办高等教育的法律体系。目前,外资机构进入中国教育市场的积极性较高,我国政府应加强引导和规范管理,使其在法律范围内良性发展。

其次,有必要针对现行教育法律法规中不甚明确、容易引起歧义的条文进行法律解释。例如,我国《教育法》第 25 条规定:“任何组织和个人不得以营利为目的举办学校及其他教育机构。”而“不得以营利为目的”这一条文可以有多种理解,目前缺乏法律意义上的、有法律效力的权威性解释。

此外,尽管能否将教育作为一种生产性投资还存在争议,但可以从法律角度确立某些教育领域的“利益回报机制”。教育投资应当是既有公益性,又有功利性,是公益性和功利性的有机统一。教育投资者追求合理的回报应该是能够接受的,而且可以在法律上确立其投资的合理回报。这一点有利于中国教育,包括高等教育的发展和繁荣。我国《民办教育促进法》第 51 条规定:“民办学校在扣除办学成本、预留发展基金以及按照国家有关规定提取其它的必要费用后,出资人可以在办学结余中取得合理回报。”此条规定似乎解决了“利益回报”问题,但实际上该条规定过于模糊,在实践中可操作性并不强。

二、国际学历认可与认证法律制度的完善

我国高等教育国际化的前提条件之一是我国的学历学位教育获得国际社会的公认,而签署国际协定是完成这一条件的便捷方式。截至 2006 年 11 月,我国已先后与 26 个国家和地区签订了政府间学历学位互认协议。基于这些协议,我国的本科生可以直接进入协议国家硕士阶段学习,硕士生可以进入协议国家博士阶段学习。同样,对方国家的学生在我国也可享受同等待遇。毫无疑问,学历互认工作需要大力推进,这也是从法律上减少高等教育国际化的障碍。

推动国际学历互认,还需要我国高等教育界建立认证制度,以教育行政法规的形式在需要与国际接轨的专业领域设立认证机制。在美国,工程与技术认证委员会(Accreditation Board for Engineering & Technology)负责对工程技术教育的认证;在法国,工程类专业学位证书的名称受国家法律保护,只有经过工程师资格委员会认可的院校可允许授予该学位证书;在其它西方国家,如英国、德国、澳大利亚等国,工程师学位也存在严格的认证制度^[4](第 45 页)。笔者认为,在我国高等教育领域,至少在工程类专业,可以仿效西方发达国家开展认证工作,而且需要上升到立法层面。

此外,开展国际学历认证还要求我国完善学位授予管理制度。目前我国学位管理方面的法律文件主要有 1980 年颁布的《中华人民共和国学位管理条例》等。无需赘言,面对高等教育国际化的新形势,学位授予管理制度也要适应时代的要求。各高校也应该在遵循有关法律法规的基础上,在不违背法律

法规精神的范围内,针对时代特征,锐意创新,完善本校的学位管理制度。例如,可以仿效英国高等教育质量保证机构(Quality Assurance Agency)的“学科标准”(Subject Benchmark),制定有关本校学位授予的、更细化、操作性更强的专业教学质量标准,从而完善本校的学位授予管理制度。

再者,为顺应高等教育国际化的时代潮流,有必要将我国缔结或者加入的、联合国教科文组织等国际组织发起制订的国际条约以国内立法的形式加以实施。在此方面是有国外的先例可供参照的,例如,丹麦和挪威先后将欧盟指令和公约转化为国内法,颁布了《外国资格证书法》、《资格证书委员会规定》、《公共行政法》、《大学与法学院法》等法律法规。

三、国际化人才培养的法律机制的健全

对于大学的使命和作用,不同的学者有不同的理解。但普遍认为,人才培养应该是大学的主要使命之一。人才培养是一个系统工程,涉及到方方面面。在全球化的今天,时代对人才培养也提出了新的要求,即培养具有国际经历、国际视野和国际竞争力的国际化人才。因此,国际交流既是人才培养的重要手段,也应该是人才培养的内容之一。

在欧洲联盟,以国际交流促进人才培养已成为欧盟国家的共识,并以欧盟指令的形式将其上升到法律层面。在欧盟内部,为推动欧盟“博洛尼亚进程(Bologna Process)”(也称“波伦亚进程”)而实施了“伊拉斯莫(Erasmus)计划”,鼓励欧盟高校的学生获取国际学习的经验。该计划提高了欧盟高校学生的素质,推动了欧盟高校的人才培养。在欧洲著名高校,约有30%左右的学生在大学期间有海外学习的经历。例如,芬兰赫尔辛基大学仅在暑假期间,派往海外合作大学学习的学生就有500多人。在高等教育改革相对保守的法国,政府也调整和制定了相关法律,确定了新的学士、硕士和博士三个阶段的学位结构并采纳了欧洲学分系统,以扫清欧盟内部学生流动的障碍^[5](第36页)。此外,欧洲很多大学都设有国际关系或国际事务办公室,工作重点就是积极协助学生获取海外学习的经历。

而在我国,尽管高等院校日益开放,国际交流与合作日趋频繁,在校大学生能有机会出国学习者依然是凤毛麟角,平均而言,应该不超过在校学生的1%。除了经济方面的制约因素外,从法律的角度而言,我国政府和高校可以采取如下措施推动此项工作:

1. 签署政府间学生交流协议:我国政府可以与友好国家探求建立官方的学生互换渠道,进而签署学生互换协议;也可以与友好国家建立区域性的高等教育国际联盟,并仿效欧盟“伊拉斯莫计划”的模式,鼓励学生在联盟区域内流动。

2. 将国际学生交流纳入国家高等教育发展计划,从教育立法的角度予以肯定和加强。若能如此,则有法可依,国家预算方面也可以加大财政投入,以政府奖学金的形式鼓励学生出国交流(目前中国国家留学基金管理委员会的政府奖学金名额太少,门槛太高,受益面太小)。

3. 高等院校,尤其是一流大学,应该出台促进国际学生交流方面的激励政策,将学生海外学习经历纳入学校的学籍、学位管理制度之中,可以为学生提供奖学金,承认其海外学习所获得的学分,适当延长学制等。

四、国际教育合作中学生利益的法律保护

高等教育国际化的特征之一是国际间人员的大量流动,尤其是学生的跨境活动。在中国,中外合作办学正成为大学国际化的重要手段之一。作为中外合作办学的内容之一,这些项目中的大部分人将赴境外学习。此外,还有相当多的学生在国内完成国外大学的学业并获得国外大学的文凭。

国际教育服务贸易中学生利益的法律保护问题已日益引起各国政府的关注。许多国家已制定保护国际学生利益的相关法律文件,从法律机制方面启动了保护性措施。相应举措大致有如下几个方面:

(一)制定保护学生利益的专门法规

在西方发达国家,国际学生利益受到教育法、民法、公平交易法、消费者权益保护法等多方面法律的

保护。但由于教育服务的特殊性,在很多情况下往往不能很好地适用现有的法律规定,或者现行的法律规定过于宽泛,因而有必要制定专门的法律对该问题加以规范。

在教育作为其主要产业之一的澳大利亚和新西兰,国际学生的利益保护问题很早就纳入专门法规的调整范围。从 2000 年起,澳大利亚政府先后颁布了《海外学生教育服务法》、《海外学生教育服务法实施条例》、《学生服务行规》;新西兰政府也制定了《国际学生指导保护行业规则》、《国际学生指导保护行业规则指南》等。近年来,新加坡政府也先后出台了《学生保护计划》和《新加坡消费者协会教育信托方案》^[6](第 8 页)。

有关的国际组织对这一问题也相当关注。2005 年 10 月,联合国教科文组织(UNESCO)和经济发展与合作组织(OECD)公布了《跨境高等教育办学质量指南》(Guidelines for Quality Provision in Cross-border Higher Education)。《指南》的主要政策目标之一即是保护学生和学习者的利益,因而也成为该领域具有指导意义的纲领性文件。

实际上,除了参与中外合作办学项目或机构的中国学生的利益保护问题之外,随着外国来华学生人数的增长,留学生的权益保护问题也提上了日程,譬如,外国留学生在华的“国民待遇”问题,在实践中还有诸多因素需要考虑,相关的法律也亟须修订。

(二)提高教育服务市场准入标准

一般而言,各国政府对教育服务市场采用的是审批制度,但对市场准入的标准各不相同。毫无疑问,完善审批制度,以法律形式提高市场准入标准,将是提升教育服务提供机构的资质,进而保障学生权益的有效途径。具体而言,政府可以修订相关教育法规,或在公司法等基本法律中对申办教育机构以特别条款的形式加以特别限定。至少,教育行政主管部门在审批时应该依法要求申办者满足一定的必要条件。例如,申办者的财政能力、雇员素质等方面的资质证明,强调对学生利益的保护,明确退费、理赔机制,提供经济担保等。

(三)完善评估体制和退出机制

目前,我国政府对高等学校本科教学工作较为重视,开展了声势浩大的、全国性的“本科教学评估”。而对跨境教育机构和国际教育合作项目的评估,却力度不够或流于形式,往往只是在年终之时,要求其提交年检报告而已。笔者认为,目前对跨境教育机构和国际教育合作项目的评估工作,至少有三个方面需要加强:(1)评估应该是随机的、定期的,这样才利于发现问题,教育机构才会保持自律性;(2)评估的重点内容应包括学生利益的保护;(3)政府评估和社会评估、行业评估应结合起来,评估的结果才会更客观、更公正。

此外,对于目前国内众多的中外合作办学机构和项目,尚需完备退出机制,以保护学生利益。对于依法关闭或被迫停止的项目和机构,要保证在册学生的有序退出,并得到妥善安排,目前实施的《中外合作办学条例》的相关规定有待进一步细化。

五、高等职业教育和高等继续教育的法制化

高等职业教育的历史较短,却在世界各国,尤其是在西方发达国家的高等教育体系中,占有重要的一席之地。西方强国很早就以立法的形式确认并推动高等职业教育的发展。例如,德国 1969 年颁布了《职业教育法》,1981 年颁布了《职业教育促进法》,1991 年又颁布了《联邦德国职业学校总协定》;美国 1963 年通过了《职业教育法》,1984 年通过了《柏金斯法案 I (职业教育法案)》,1990 年通过了《柏金斯法案 II (职业教育与应用科技法案)》,1998 年通过了《柏金斯法案 III (职业与技术教育法案)》;法国 1963 年制定了《职业训练法》,1984 年颁布新的《职业继续教育法》;英国于 1964 年颁布了《产业训练法》;日本于 1951 年颁布了《产业教育振兴法》,1969 年通过了《职业训练法》^[7](第 5 页)。

我国的高等职业教育起步很晚,法制化建设也发展较慢。可喜的是,1996 年颁布的《中华人民共和国职业教育法》为我国高等职业教育的发展奠定了法律基石。2005 年 11 月,中国国务院出台了《关于

大力发展职业教育的决定》,为我国高等职业教育的发展创造了新的契机。

然而,我们必须清醒地看到,我国高等职业教育的发展实际上还处在初级阶段,法制化之路还很漫长,法律体系尚需完善。对于教育研究者而言,需要认真借鉴发达国家高等职业教育的有益经验,加强对高等职业教育的立法研究,推动我国政府不断完善高等职业教育的法律体系。

与高等职业教育的相比,我国的高等继续教育处于更尴尬的境地。我国目前的高等继续教育陷入学历教育的误区,课程设置、教学模式、管理体制等都僵化落后,无法应对国际竞争。发展我国的高等继续教育,应对国际化的挑战,从法律角度而言,首先应该是加强立法,提供法律依据,其次是为高等继续教育的革新提供法律保障,包括如下两个方面:

一是推进高等继续教育的产业化改革。即改革传统的高等继续教育模式,利用市场机制,整合教育资源,使高等继续教育适应市场经济发展的需要,实现社会效益和经济效益的双重发展。这一点,国家教育行政部门应该做出决策,从教育法规的高度加以推动^[8](第25页)。

二是加强高等继续教育的国际合作。应该从政策层面鼓励我国的高等教育机构与国外教育机构拓展在高等继续教育领域的合作,引进优质的教育资源,提高我国高等继续教育的国际竞争力。我国《中外合作办学条例》对此有所涉及,但尚未细化。在实际工作中应领会此项法律的精神,促进高等继续教育的健康发展。

[参 考 文 献]

- [1] 陈学飞:《关于高等教育国际化的若干基本问题》,载《大学国际化:理论与实践》,北京:北京大学出版社2007年版。
- [2] 徐继宁:《90年代以来我国高等教育国际化研究综述》,载《理工高教研究》2006年第4期。
- [3] 许长青:《新时期我国高等教育办学主体多元化若干问题探析》,载《清华大学教育研究》2004年第1期。
- [4] 侯威:《高等教育质量保证体制的国际比较》,载《外国教育研究》2002年第10期。
- [5] 王晓辉:《波伦亚进程中的法国高等教育改革》,载《中国高教研究》2006年第3期。
- [6] 程晋宽:《教育服务贸易中高等教育境外消费政策的比较研究》,载《教育与现代化》2008年第1期。
- [7] 董操:《我国高等职业教育到发展趋势探析》,载《烟台职业学院学报》2006年第3期。
- [8] 安心:《高等继续教育的错位与纠偏》,载《煤炭高等教育》2003年第4期。

(责任编辑 车英)

Research on Legal Issues in Internationalization of China's Higher Education

Huang Jin, Li Xiaoshu

(Wuhan University Law School, Wuhan 430072, Hubei, China)

Abstract: In the process of internationalization of higher education, China faces a series of legal challenges. This article targets on legal issues in several aspects, including the diversity of education providers and the legal guarantee, improvement of legal regulations on international accreditation and recognition of diplomas, legal mechanism of cultivation of international talents, protection of legal rights of students, legal development of vocational education and continuing education, and also the author offers countermeasures and proposals accordingly.

Key words: higher education; internationalization; legal issues; legal system; legal guarantee