

关于加大中外合作办学 改革力度的思考

顾美玲

(四川师范大学 教育科学学院, 成都 610068)

摘要:中外合作办学是指外国教育机构同中国教育机构在中国境内合作举办以中国公民为主要招生对象的教育机构的活动,其核心在于引进国外优质的教育资源,迅速提升我国高等教育的水平和档次。在短短10多年中,中外合作办学发展迅速,成绩斐然,然而也存在不少急待解决的问题,必须加大力度,深化中外合作办学的改革:一是解放思想,更新观念;二是开展多种形式合作办学,实质性地引进国外优质教育资源;三是消除影响外资投入的政策性障碍,积极推行“教育股份合作制”的新机制;四是“引进来”、“走出去”,拓展国际国内教育市场;五是应当允许世界知名大学来华独立举办分校,把世界知名大学“搬”到中国来。

关键词:中外合作办学;引进优质教育资源;加大改革力度

中图分类号:G522.7 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-5315(2007)02-0059-06

何谓中外合作办学?2003年3月1日,国务院颁布的《中华人民共和国中外合作办学条例》第一章第二条指出,中外合作办学是指“外国教育机构同中国教育机构(以下简称中外合作办学者)在中国境内合作举办以中国公民为主要招生对象的教育机构(以下简称中外合作办学机构)的活动,适用本条例”^[1]。中外合作办学是我国改革开放以来在国际教育交流与合作领域出现的新生事物。

实际上,中外合作办学包括“中外合作办学机构”和“中外合作办学项目”。中外合作办学机构是指外国教育机构同中国教育机构双方共同举办一个教育实体来开展合作办学;中外合作办学项目则是指中国教育机构与外国教育机构双方并不设立合作办学的实体,而是在学科、专业、课程等方面以签定项目协议的形式开展合作办学。

一 中外合作办学的发展及其作用

(一) 中外合作办学的发展

中外合作办学是改革开放以来出现的新生事物,是在经济全球化、高等教育国际化的背景下,中国教育对外教育与合作的一种新形式。从其发展来说,中外合作办学始于20世纪80年代末、90年代初,这可以追溯到当时人民大学和复旦大学等高校举办的中美经济学、法学培训班以及天津财经学院和美国俄克拉荷马大学联合举办MBA班的项目。为了对中外合作办学进行规范和管理,中国于1995年出台了《中外合作办学暂行规定》(以下简称《规定》)。《规定》充分肯定了中外合作办学的地位和意义,指出了中外合作办学是中国教育对外教育与合作的重要形式,促进了中外合作办学的迅速发展,由此催生了改革开放后我国在教育国际合作领域的

收稿日期:2006-12-23

基金项目:本文系中国教育科学“十五”重点课题(DDB030262)“中外合作办学新机制的研究与实验”的系列成果之一。

作者简介:顾美玲(1948—),女,上海市人,四川师范大学教育科学学院教授、硕士生导师,民办教育研究中心主任,北京师范大学比较教育研究中心兼职教授。

第一部法律法规的诞生——2003年,国务院颁发的《中华人民共和国中外合作办学条例》(以下简称《条例》)。《条例》进一步明确了中外合作办学的发展方向:“国家对中外合作办学实行扩大开放、规范办学、依法管理、促进发展的方针。国家鼓励引进外国优质教育资源的中外合作办学。国家鼓励在高等教育、职业教育领域开展中外合作办学,鼓励中国高等教育机构与外国知名的高等教育机构合作办学。中外合作办学机构依法享受国家规定的优惠政策,依法自主开展教育教学活动。国家鼓励中外合作办学机构引进国内急需、在国际上具有先进性的课程和教材。”^[1]并且,《条例》还将实施高等学历教育的中外合作办学机构招收学生纳入国家高等学校招生计划。2004年,教育部又发布了《中华人民共和国中外合作办学条例实施办法》。

以上法规的出台,为中外合作办学创建了生存与发展的法律空间,促进了中外合作办学的迅速发展。在短短10多年中,中外合作办学取得很大成就。“据不完全统计,截止2002年底,全国共有中外合作办学机构和项目712个,学历教育372个,其中大专以上学历教育225个,非学历教育313个。与1995年相比,增加了9倍多,覆盖了28个省、自治区、直辖市”^[2]。2003年以来,中外合作办学机构和项目增长更快。据统计,“2006年初全国中外合作办学机构和项目已达1300个左右”^[3]。随着我国对外开放领域的不断扩大以及教育的不断深化,中外合作办学发展势头强劲,办学规模逐步扩大,办学层次逐渐提高,办学模式也趋于多样化。

(二)中外合作办学的重要作用

1.通过中外合作办学,能够借鉴国外教育改革的有益经验和先进办学模式,提升我国高校的档次和水平,促进我国教育的改革与发展。通过与国外知名大学开展多种形式的合作办学,引进国外先进的教育理念、学科专业与课程设置、原文教材与教学方法以及教学管理经验,不仅能够填补我国一些学科的空白,增强薄弱环节,提高我国高校的综合实力,而且对我国整个教育领域的改革也将起到促进作用。

2.通过中外合作办学,能够充分利用国外优质教育资源,提高国内教师素质,促进教师发展。按国家有关规定,中外合作办学必须配置一定比例的外籍教师。因此,中方教师一方面可在与外籍教师共

事的过程中学习先进的教学方法,例如在教学中注重案例教学和启发式的应用等,不断提高教育教学质量;另一方面还可通过共同参与课题研究,提高科研能力。而且,中方教师还可以通过合作办学协议,获得出国考察、学习和培训的机会,这就为国内教师的出国深造,开拓眼界,实地考察国外的教学模式与教学手段等,提供了更多的机会与便利。

3.通过中外合作办学,可以引进国外资金和优质教育资源,拓宽教育投资渠道,增加我国高等教育的选择性、多样性以及供给总量,弥补高等教育的投入不足和优质教育资源供给的不足,对于满足人民不同层次的教育需求,增加人民群众接受优质教育的机会发挥积极作用。

4.通过中外合作办学,使学生不出国门就能享受到国外优质教育资源,与出国留学相比节省了很多费用。根据统计,一个学生在出国留学,不管澳大利亚、新西兰,还是英国、美国,基本上一年的花费相当于20万人民币,如果这些学生不出国,在国内只要花1/4的费用甚至更少,就能享受到在国外同等的教育资源。

此外,通过中外合作办学,还可以引发我们对我国现有教育制度的反思,促进我国办学体制和管理体制的改革,等等。因此,中外合作办学是我国适应加入WTO的新形势,进一步扩大教育对外开放,满足人民丰富多样的教育需求,推进教育改革与发展的重要措施。

二 中外合作办学存在的问题

中外合作办学在其发展过程中,由于国内教育模式与国外教育模式之间存在鲜明反差,以及新旧教育观念的相互撞击,必然存在不少困难与问题,这些困难与问题成为制约中外合作办学的障碍。

1. 对中外合作办学存在认识不足的问题

认识不足的问题主要表现在三方面。一是对中外合作办学的重要性认识不足,将其视为“拾遗补缺”的角色,没有认识到中外合作办学是我国高等教育的重要组成部分,是提升我国高等教育档次与水平的重要举措。二是对教育主权存在认识上的误区,由于存在泛化教育主权与过度夸大的现象,“对中外合作办学是否会影响或丧失我国的教育主权的顾虑,一直困扰着政策的制定者、教育研究的学者以及合作中的中方高等教育机构”^{[4][227]}。实质上,教育主权是国家主权的一部分,包括教育立法权、教育司

法权、教育行政权,并不同于教育产权、教育安全和教育权等相关概念,只要我们把握好国家在教育问题上的立法权、司法权、行政权,在国内的有关法规中坚持维护国家利益,维护合作各方的合法权益,就不会造成对教育主权的危害。澄清这个问题非常重要,可以避免一味地用教育主权来解释中外合作办学中的一切现象。三是对于中外合作办学运作中具有产业性和市场性的认识不足。众多外国大学抢滩中国的教育市场,主要还是受经济利益的驱动,将教育作为产业加以输出,“教育被视为服务,可用来交易并开展国际间贸易的理念,已经被广泛接受并付诸实践”^{[4]206}。尤其在我国加入WTO之后,教育服务贸易更应当是名正言顺的,这就说明在中外合作办学的运作中确实具有产业性和市场性,许多人对此认识不足,缺乏市场意识。

2. 外方合作者的资质普遍较低,专业设置存在低水平重复现象,良莠不齐

当前被许多中外合作办学者所忽视的一个核心问题是如何引进国外优质教育资源。目前所引进的国际知名大学为数不多,引进的大多是国外二流、三流大学甚至更低的大学,连国内一流大学的国外合作伙伴大多也不是一流的,因此外方合作者的资质普遍较低,所引进的专业大多也不是有优势的或我国急需、短缺的专业。据教育部2002年底不完全统计:开设工商管理类专业(工商管理、市场营销、会计学、财务管理、人力资源管理、旅游管理)的机构和项目居多,共255个,占36%;外语语言文学类(英语、德语、法语、俄语、日语)132个,占19%;电气信息类(计算机、计算机科学与技术、电子科学与技术)94个,占13%;经济类(国际经济、国际贸易、财政学、金融学)74个,占10%;艺术类(艺术设计、戏剧影视文学)37个,占5%;教育类19个,占3%;其他类101个,占14%^[5]。由此可见,中外合作办学中专业设置存在低水平重复的现象,良莠不齐。

3. 引进外资数量少,经费投入不足,办学规模难以扩大

中外合作办学双方的投入主要包括资金投入、知识产权投入、实物投入以及其他教育资源的投入,目前外方主要是以非资金投入的方式,即主要以课程设置、教材、教学软件、教师、相关文凭等无形资产作为主要投入。实际上,能引进外资的为数极少,国家又无财政性投入,因此大多数中外合作办学基本

上仅靠学费收入为支撑,加上聘请外籍教师的成本很高,致使经费上捉襟见肘,影响滚动发展。由于中外合作办学对生源的经济条件和外语程度要求较高,招生规模难以扩大,形不成规模效益,还缺乏中外合作办学质量保障体系,从而难以形成办学特色和确保教学质量。

4. 中外合作办学存在政策上的制约因素

已经出台的《中外合作办学条例》和《中外合作办学条例实施办法》对一些问题并未在法律条款中加以规范,一定程度上制约了中外合作办学的大力发展。例如《条例》规定,申请筹备设立中外合作办学机构要提供启动资金到位证明,但在合作办学机构尚未成立的情况下,如何解决外方的启动资金汇到何处和资金到位证明的问题呢?又如,加入WTO放宽了国外机构进入我国合作办学的条件,并允许其在资金投入上占大头,但是《条例》第二十一条规定:理事会、董事会或者联合管理委员会的中方组成人员不得少于1/2^[1]。按常规,理事会和董事会成员人数必须为单数,即理事会、董事会的外方组成人员只能少于1/2,这就成为外方投资者最担心的一个问题,他们担心自己的办学思路及其利益会在理事会或董事会上被1/2以上的票数否决,这是影响国外投资者投资办学的最大政策性障碍。

三 加大力度,深化中外合作办学改革

要解决中外合作办学在新形势下所出现的困难与问题,必须加大力度,深化改革,敢于创新,大胆探索新的出路。

1. 解放思想,更新教育观念,树立现代教育观和人才观

认识问题是个根本的问题,没有观念上的转变就没有真正意义上的改革与创新。在提高对中外合作办学重要性认识的基础上,要学习国外先进的教育理念,解放思想,更新教育观念。尤其要围绕人才培养这个核心问题,树立现代教育观和人才观,以中西合璧的新模式,为培养国际通用人才服务,使学生不仅具有一流的专业知识和技能,而且具有掌握多元文化的能力,通晓国际知识,既有强烈的民族意识和爱国思想,又有敏锐的国际视觉和职业精神,成为国际化、复合型高级应用人才。在教育发展上要树立全球观和科学发展观,要站在世界教育改革潮流的制高点上,充分发挥我国高等教育的优势,以中外合作办学的方式,积极参与国际教育市场的竞争。

2.多种形式合作办学,实质性地引进国外优质教育资源

中外合作办学的核心在于引进国外优质的教育资源,既要引进国外的名牌大学、名牌课程、名牌教授,也要引进国外先进的办学模式和管理模式。应当尽量选择国外知名高等院校合作办学,引进其高效的管理制度、良好的校风、优质的教材、好的办学思路与一流的教师,同时注重引进国外较成熟但国内没有或较新的专业和学科,加大在高新技术如农业、生命科学、新材料领域的合作办学力度,才能实质性地引进国外优质教育资源,通过有机的嫁接与合成,为我国创造新的教育门类、专业和课程。

要以多种形式开展中外高校合作办学。一方面我国高校要与国外知名大学共同建立按新机制运行的独立学院或大学二级学院。另一方面,在某些条件还不够成熟的情况下,则要根据本校实际情况,与国外大学以签订协议的形式,引进其占优势的学科与专业,开展各种合作项目。例如在教学、科研等方面以互派教师、互换学生、互免学费等方式,促进双方的学术交流和相互合作,通过中外交流不断提高本校师生的专业素质,还可在本科和研究生层次签订联合培养协议,本科层次以2+2模式、3+1模式、1+2+1模式,研究生层次以2+1模式、1.5+1.5模式、2.5+0.5模式等多种形式,由中方大学和外方大学共同培养学生,这是一条加速提升本校档次与水平的捷径。

3.敢于消除影响外资投入的政策性障碍,积极推行“中外教育股份合作制”的新机制

面对“入世”后国际教育市场抢滩教育资源的激烈竞争和国际规则,我国教育政策相对滞后,应当迅速加以调整。政府应当鼓励大胆探索中外合作办学新形式,为新生事物提供一个比较宽松的发展环境。尤其对一时看不清、有争议的事物应采取“不争议、允许试”的态度,敢于消除政策性障碍。例如,既然我国加入WTO后放宽了国外机构进入我国合作办学的条件,并允许其在资金投入上占大头,那么也应当允许外方投资者按其投资比例占理事会或董事会组成人员的比例,加大吸引国外投资者的力度。

要探索以教育股份合作制的新机制来办学,这是吸引海外资金来华投资办学的一种重要途径。“教育股份合作制”的特殊含义指:“是多元化投资

主体利用非国家财政性教育经费举办的不以营利为目的,但主要以股份形式界定产权归属的具有独立法人地位的学校。”^[6]由于教育股份合作制学校实行董事会领导下的校长(院长)负责制,从而确定了所有权与经营权分离的运行机制。这样,当投资者的投资部分所有权被转化为股权后,其投资就转为投资对象的法人资产,也就是说不能退回股本了,由此避免了抽回办学投资的问题,学校也就不存在还本的压力。而投资者则可以从股权中获得资产的收益和转让股权的权力。这样便可以股息的形式来解决给予投资者合理回报的问题。

要敢于以教育股份合作制为突破口来吸引国外资金,探索在教育经费严重不足的状况下,以新机制广开办学路径的改革新思路。要尝试举办国内与国外大学以股份合作制设立的独立学院或二级学院,并在招生、收费、专业设置、师资聘用、教学管理等方面进行一系列改革试验,做到既要依法治教,遵守外事纪律;又要开拓创新,探索有突破性的新机制运作模式。

4.“引进来”与“走出去”并举,拓展国际国内教育市场

“入世”后,外国可以根据国际规则参与中国教育,我们也可以走出去融入国际教育市场。

长期以来,由于我国高等教育领域存在人民群众要求接受高等教育的需求与高等教育供给不足的矛盾,加之我国经济持续快速增长,人们可支付能力增强,就形成了一个极大的高等教育需求市场;而当前发达国家的高等教育供给相对充裕,它们以各种形式介入中国教育市场的势头正越来越强劲,为中外合作办学带来新机遇和新挑战。因此,我们一方面要以中外合作办学形式,直接引进国外先进教育理念、办学模式、教学方法与手段以及优质师资,引进国内急需、在国际上具有先进性的专业、课程和教材,进一步拓展国内市场。

另一方面,由于加入WTO,按服务贸易总协定(GATS)规定,成员国必须开放国内教育市场,这就意味着国外教育机构将大量涌入中国,并在教育市场上形成激烈竞争的局面,在这种新形势下,我国高等教育的发展既要“引进来”,也要“走出去”,要敢于开拓国际教育市场。一是要利用国外对我国优质教育资源的认可,利用我国学费相对低、基础教育和本科教育扎实、文化底蕴丰厚而有特色的优势,吸引

外国留学生大规模来华学习;二是要走出国门去办学,可以利用合作方的大学作为在国外的办学基地,招收当地外国学生,向外推出有中国特色的教育项目,诸如中国语言文化、中国传统医学和部分优势学科,拓展海外教育市场,积极发展我国的“教育进出口”产业。

5.应当允许世界知名大学来华独立举办分校,把世界知名大学“搬”到中国来

当前有关法律法规尚不允许国外大学来华独立举办分校,然而我们必须在熟悉和把握 WTO 规则的基础上,认真研究我国加入 WTO 后教育开放和国际合作的政策界限,认真履行我们的承诺,积极主动地制定应对措施,对我国已有的教育法律法规加以修改、完善,而且要取消与 WTO 规则不相符合的法律法规。鉴于我国“穷国办大教育”的国情和急需培养大批应对“入世”的专业人才等因素,对于世界知名大学来华举办分校,应该敢于在政策上有所突破。据悉,2005 年度各类出国留学人员总数为 11.85 万人,各类留学回国人员总数为 3.50 万人。从 1978 年到 2005 年底,各类出国留学人员总数为 93.34 万人,留学回国人员总数为 23.29 万人^[7]。既然允许国人出国留学,而且我们自己也要走出国门去办学,例如我们将要在海外办上百所的孔子学院,那么,也应当允许世界知名大学来华独立举办分校,也就是要把世界知名大学“搬”到中国来,让国人不出国门就可以“留学”,不出国门就可以享受与世界知名大学同等的优质教育资源并且拿到洋文凭,同时还可大大节约成本。何乐而不为呢?

实际上,当前世界跨国高等教育最突出的办学形式就是设立海外分校,美、英等国都有大学在海外设立分校。开办分校是保证输出跨国高等教育质量最有效途径,这样可以减少与合作办学国家和高教机构的直接摩擦,“原汁原味”地将原大学的办学理念、文化氛围、占优势的学科与专业、原文教材、教学设备、高水平的师资、高效的教育管理等优质教育资源和教育资金直接地“移植”到异国,确保跨国高等教育的质量,并且也维护了原大学是世界知名大学的办学形象。

例如,为了把国家发展成“区域高等教育中心”,马来西亚国会下议院通过了有关大专法令修

改案,其中包括允许国外大学在马来西亚开设分校,并可以以英文为教学媒介语。因此,目前在马来西亚已有英国、澳大利亚、日本、新西兰、加拿大等国的大学分校,极大地促进了跨国高等教育的发展,为马来西亚留住了大量国际人才。

英国诺丁汉大学马来西亚分校是世界知名大学到马来西亚举办分校的最典型例子。英国诺丁汉大学(The University of Nottingham)始于 1881 年的诺丁汉大学学院,1948 年获得皇家特许而称为大学。诺丁汉大学是英国名列前茅的大学之一,该校的综合排名一直处于前十名,并且以其出色的教学质量赢得国际声誉,是 U21(世界上最有名的二十几个研究型大学组成的团体)的成员之一。2000 年 9 月,诺丁汉大学在马来西亚首都吉隆坡设立分校,诺丁汉大学马来西亚分校是诺丁汉大学不可分割的组成部分,而不是一种“3+1”或者“2+2”的合作办学形式。为确保教学质量与英国本部一样,诺丁汉大学马来西亚分校的教师都是由英国诺丁汉大学直接派遣的。诺丁汉大学马来西亚分校设立与英国诺丁汉大学校本部相同的学位课程(学士和硕士),同时分校拥有与本部相同的课程设置。每年有来自本地和 30 多个国家的数百名学生报读该校,在校生达 1000 多人,提供超过 20 种学位和专业文凭课程,并可将学分转移至英澳加继续深造,这就为本地和其他国家的学生提供了另一个就读英国学位的渠道。

诺丁汉大学马来西亚分校的本科课程还有一个特点,就是学生在读第二学年的课程时,可以自由选择去英国诺丁汉大学本部读一个学期或者全部的两个学期,而学生只须支付与在马来西亚分校学习同等的学费,与英国诺丁汉大学的学费相比,这意味着马来西亚分校学生到英国留学将节省大约 50% 的费用。同时也意味着学生不出国门也可以“留学”,并获得国外优质大学的文凭。马来西亚允许国外大学举办分校的经验有借鉴价值。

总之,中外合作办学在我国教育事业和国际教育市场中发展潜力巨大。虽然其办学性质是公益事业,但实质上其运作是具有产业性和市场性的,我们应当加大力度,深化改革,大胆探索办学新模式,从而促进中外合作办学的进一步改革与发展。

- [1] 中华人民共和国中外合作办学条例[EB/OL]. <http://www.moe.gov.cn> 中华人民共和国教育部网站.
- [2] 岑建君. 落实中国教育交流与合作发展与展望[R]. 亚洲教育论坛, 2004.
- [3] 中国教育报, 2006-02-05.
- [4] 王剑波. 跨国高等教育与中外合作办学[M]. 济南: 山东教育出版社, 2005.
- [5] 中外合作办学的路该怎样走——教育部法制办公室主任孙霄兵谈《中外合作办学条例实施办法》[N]. 中国教育报, 2004-07-07.
- [6] 顾美玲. 对民办教育立法中校产归属问题的思考[J]. 教育研究, 2001, (9).
- [7] 教育部公布 2005 年度各类留学人员情况统计结果 (2006-06-06) [EB/OL]. <http://www.jsj.edu.cn/dongtai/index.html>, 教育部教育涉外监管信息网, 2006-12-23.

About Reform Enhancement of Sino-Foreign School-Running Cooperation

GU Mei-ling

(Educational Science Institute, Sichuan Normal University, Chengdu, Sichuan 610068, China)

Abstract: Sino-foreign school-running cooperation means the establishment of educational institutions in China through domestic and foreign educational institution cooperation with Chinese citizens as the main recruiting object, the core of which is the introduction of high quality educational resources from foreign countries and improvement of China's higher educational level and standard. The short ten years witnesses its rapid development and great success as well as problems to be tackled urgently. To enhance its reform, we must liberate the mind, renew the ideology, introduce high quality resources through various cooperating types, eliminate policy barriers affecting foreign capital input, actively carry out the new mechanism of educational joint-stock system, enlarge the market at home and abroad and "move" the world-known universities to China by allowing them to have their campuses in China independently.

Key words: Sino-foreign school-running cooperation; introduction of high quality educational resources; reform enhancement

[责任编辑: 李大明]