

国际视野下的跨境办学监管模式 与我国的路径选择

——基于教育输入国境内高等学校海外分校的视角

刘宝存,张瑞芳

(北京师范大学 教育学部 国际与比较教育研究院,北京 100875)

摘要:自20世纪90年代以来,作为跨境办学重要形式的高等学校海外分校成为国际高等教育发展的一种新动向,教育输入国对其监管经历了从无监管到有监管的演变,呈现出多种监管模式并存的局面。按照法律监管框架,跨境办学监管模式分为无监管型、自由型、相对自由型、自由向限制转换型、限制向自由转换型、严格限制型等六种类型。我国应该基于不同国家的跨境办学监管制度,制定可持续发展的境外办学与监管策略,稳步推进境外办学,并加强对我国境内中外合作办学机构的监管,探索具有中国特色兼与国际接轨的监管框架。

关键词:跨境办学;监管模式;教育输入国;高等学校海外分校

中图分类号:G40.059.3 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2020)05-0077-09

近年来,跨境教育成为我国教育改革的热点问题。从2010年颁布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要》到2016年颁布的《关于做好新时期教育对外开放工作的若干意见》,再到2019年颁布的《中国教育现代化2035》,我国都把完善跨境教育监管制度,建设好中外合作办学机构和项目,推动我国高水平教育机构海外办学,作为一个重要的政策取向。因此,如何完善体制机制,建立健全监管制度,提高涉外办学的水平,是一个亟待深入研究的课题。放眼世界,在经济全球化浪潮中,随着高等教育国际化程度的加深和通信技术的迅猛发展,作为跨境办学重要形式的海外分校获得了快速发展。随着高等学校海外分校的发展,教育输入国渐始监管,然而高等学校海外分校的超国家性加剧了输入国监管的复杂性,冲击了传统高等教育单一的监管框架,高等学校海外分校监管渐趋成为国际高等教育关注的焦点。本文拟从教育输入国境内高等学校海外分校的视角,梳理国际视野下跨境办学监管模式的演变,分析国际视野下跨境办学监管模式的类型及其特征,并就我国跨境办学监管路径的选择提出建议。

一、国际视野下跨境办学监管的演变

跨境高等教育是在新航路开辟后西方列强对外扩张、开拓殖民地,并不断强化对亚非拉国家的文化和教育渗透、加强对殖民地的控制的产物,并随着全球化的深入发展而逐渐成为一种世界性的高等学校形式。教育输入国对境内外外国高等学校的监管,经历了从无监管到有监管的历程,并呈现

收稿日期:2020-04-18

作者简介:刘宝存,北京师范大学教育学部国际与比较教育研究院,教授,博士生导师。

基金项目:教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“‘一带一路’国家与区域教育体系研究”(19JZD052),项目负责人:刘宝存。

出多种监管模式并存的发展趋势。

(一)无监管期

从新航路开辟至二战结束前,跨境高等教育的主要表现形式是殖民地大学和教会大学。新航路的开辟使世界逐渐连成一个整体,经过第一次工业革命的发展,西方列强因开拓国际市场的需要而逐渐走上了殖民扩张的道路。殖民者为了以思想奴役的方式巩固统治便开始在殖民地建立大学,同时教会组织为了传播基督教教义和宣扬西方文化也开始创办教会大学,最初的高等学校海外分校以此为主要表现形式开始兴起。在此时期,作为教育输入国的亚非拉国家或作为殖民地处在宗主国统治之下,或作为弱小的半殖民地国家无力抵制西方列强的文化和教育渗透,只能被动接受西方列强在其境内建立大学,而根本无力监管这些殖民地大学或教会大学。

西班牙是开展殖民扩张的先驱,其殖民的范围包括拉丁美洲、东南亚和非洲部分地区,建立了庞大的殖民帝国。为了维护其殖民统治,从1538年至19世纪初,西班牙按照萨拉曼卡大学(Universidad de Salamanca)或阿尔卡拉大学(Universidad de Alcalá)模式在拉丁美洲共建立了25所殖民地大学^[1]。在殖民菲律宾时期,西班牙也在该国建立大学。这些殖民地大学完全是“复制”宗主国大学模式而建立的,西班牙通过设立大学为皇室和教会培养服务性人才,灌输西班牙文化,巩固其殖民统治。在西班牙之后崛起的英国,为满足资本主义发展的需要,在全球殖民以开拓国际市场,并以其本土大学为范本在南非、印度、新加坡、马来西亚等殖民地建立英式殖民地大学。英国建立的殖民地大学是按照英国大学模式进行管理的,英国“殖民地高等教育大学校际理事会”曾明确指出,马来西亚大学应按照英国大学模式履行教学、科研职能^[2]。19世纪后期,随着资本主义的发展,美国也走上了海外扩张的道路。与西班牙、英国等老牌殖民者一样,美国也在其殖民地菲律宾等地开办大学。为了扩大在国际上的影响力,美国开始在土耳其、埃及、黎巴嫩、中国等国家开办大学。在该时期,美国在海外创办大学,主要是以教会组织为先锋在创办一批教会大学,传播基督教教义,宣扬西方文化。此外,如葡萄牙、荷兰、法国、德国等也在其殖民地建立了殖民地大学。

在这个时期,以西、英、美为代表所创办的殖民地大学、教会大学为主要形式的跨境高等教育开始兴起。这类大学均是西方列强海外扩张和文化教育殖民的产物,旨在传播西方文化,灌输宗教思想,维护殖民者的殖民统治。这些大学多是单独的大学,并不是经济全球化和高等教育国际化语境下的高等学校海外分校。西方殖民者按照其自身高等教育的发展理念、教育模式、运作机制等在亚非拉建立大学,提供师资、教材,规定教育内容、教育方式等。高等教育输出国和输入国双方地位极不平等,作为被殖民者的教育输入国只能无条件地接受殖民者的教育输入,办学活动具有很强的政治性和宗教性。当一些殖民地国家实现民族独立后,它们的高等教育也基本继承了当时殖民地大学或教会大学的发展基因。

(二)监管期

二战后,随着全球意义上跨境高等教育开始走向快速发展,这时兴办的跨境高等学校既有独立的海外高等学校,也有高等学校海外分校,但是更多为高等学校海外分校。虽然独立的海外高等学校和高等学校海外分校在办学模式上有一些差别,但是同样作为教育输出国在海外办的跨境高等学校,在办学模式上又有很多共性。为了表述上的方便,我们将其统称为高等学校海外分校。此时,实现了民族独立的殖民地国家开始根据本国经济社会发展和高等教育发展的实际需要,对境内高等学校海外分校实行监管,确保最低水平的教育质量,保护学生权益,维护最广泛的国家利益。从此,海外分校由无监管走向监管,并逐步形成多种监管模式并存的发展趋势。

1955年,美国约翰·霍普金斯大学(Johns Hopkins University)在意大利建立约翰·霍普金斯大学高级国际研究院,这标志着全球意义上高等学校海外分校的出现。但是在20世纪80年代以前,高等学校海外分校发展缓慢。20世纪90年代以来,在经济全球化的潮流中,高等学校海外分校迅速扩张,数量稳定且发展较快的海外分校输入国家主要有阿联酋、卡塔尔、新加坡、马来西亚

等。根据美国纽约州立大学阿尔巴尼亚分校跨境教育研究小组(Cross-Border Education Research Team)和英国无边界“高等教育观察组织”(The Observatory on Borderless Higher Education)的调研,自20世纪90年代中叶至2017年1月20日,全球共311所海外分校,与2000年底(84所)相比,增长了270%;在311所新增(含筹建)海外分校中,248所在运营中,22所在筹建中,41所已经被关闭。运营中的248所主要分布在4大洲73国,其中亚洲26国146所,欧洲25国61所,美洲9国22所,非洲13国19所^[3]。

战后许多获得民族独立的教育输入国高等教育发展基础较薄弱,无法满足日益增长的教育需求,无法实现对国家社会经济发展目标的有效支持,亟须借助高等教育发达国家的优质教育资源带动本国高等教育的发展,因而一般对境内海外分校采取较为宽松的监管政策,只要通过输出国监管机构认证即可。由于国际资本的趋利性,这些国家的教育质量一直面临着威胁。因此,教育输入国为保障本国高等教育的质量而逐步加强监管,特别注重过程性监管和退出惩罚机制的构建。

至21世纪初,教育输入国对境内高等学校海外分校的监管呈现出多种监管模式并存的特点。2005年“无边界高等教育观察组织”学者在《跨国高等教育监管框架:模式与趋势》(National Regulatory Frameworks for Transnational Higher Education: Models and Trends)中,按照法律框架将跨境办学的监管模式分六类,即无监管型(No Regulation)、自由型(Liberal)、相对自由型(Moderately Liberal)、自由向限制转换型(Transitional: Moving From Liberal To More Restrictive)、限制向自由转换型(Transitional: Moving From Restrictive To More Liberal)、严格限制型(Very Restrictive),该类型又包括限制开办型(Restrictive Regulations Concerning Permission To Operate)和不予承认型(Recognition For Qualifications Obtained Through Transnational Provision Is Virtually Impossible)^[4]。不同的监管模式是由各教育输入国国家政策的发展目标、高等教育系统的发达水平、高等教育质量保障机制的完善程度、国家教育资源充足与否、对外来教育提供者的认识等多种因素相互作用、共同形塑的结果。

二、国际视野下跨境办学监管模式的类型及其特征

上文已经讲到“无边界高等教育观察组织”按照法律框架将跨境办学的监管模式分为六种类型,下面简要分析无监管型、自由型、相对自由型、自由向限制转换型、限制向自由转换型、严格限制型等六种跨境办学监管模式的特征,并以代表性国家为例进行具体说明。

(一)无监管型(自由放任型)

采用无监管型监管模式的输入国未制定专门的监管政策、未建立全国性的监管机制对境内海外分校认证,外来教育提供者无须在当地教育主管部门注册就可以办学。这种模式通常是默认型监管模式(a default regulatory model),但也有个别国家虽然对海外分校整体上没有监管,但不认可海外分校颁发的某些学位,而非完全秉持“自由放任”(laissez-faire)的态度。目前,此类国家多因海外分校数量少、经费限制、政治难题等多种不同的因素而阻碍了制定监管框架的进程。近年来,随着外来教育提供者的增多,这类国家也面临着建立监管机制的压力。代表性国家有尼日利亚、奥地利、印度尼西亚、丹麦、法国、西班牙、老挝、马耳他、墨西哥、巴拿马、俄罗斯、葡萄牙、塞尔维亚、斯里兰卡、乌干达等。

以尼日利亚为例。尼日利亚曾为英国殖民地,1960年独立后的政治经济环境仍不稳定,教育资金匮乏,高等教育体系脆弱且入学率持续攀升,“人才外流”严重,教育不公平问题突出,这些阻碍了高等教育的发展。因此,尼日利亚开始引进国外资源,满足国民需求,促进教育公平,培养优秀人才,加强高等教育能力建设^[4]。尼日利亚国家大学委员会(National Universities Commission)监管国内所有高等教育,却未规定境内海外分校的质量保障机制,缺乏国内监管框架,极易导致低质量教育提供者进入当地。对此,尼日利亚政府表示,未来境内海外分校须满足国家大学委员会制定的

《尼日利亚大学最低专业学术标准》(Minimum Academic Standards of Programmes in Nigeria Universities)^[5]。21世纪以来,尼日利亚高等教育发展进入快速期,教育质量备受关注,未来当地将对境内海外分校实施监管,保障教育质量^[6]。

(二)自由型

采用自由型监管模式的输入国希望通过引进国外资源,满足国内高等教育需求,加强高等教育能力建设,要求境内海外分校满足基本的要求,即通过输出国或国际权威机构的认证,当地没有专门的监管机制,但要在当地教育主管部门注册或获得办学许可权。此类国家监管境内海外分校的法律规定较为模糊,监管方式也因国而异,如联合办学(joint venture)、股权限制(shareholding limitations)等,但都提供相对宽松的办学环境。代表性国家有拉脱维亚、阿根廷、巴林、爱沙尼亚、芬兰、立陶宛、新西兰、荷兰、波兰、挪威、秘鲁、罗马尼亚、斯洛文尼亚、瑞典、瑞士等。

以拉脱维亚为例。拉脱维亚在1991年苏联解体后开始社会转型,经济发展缓慢、政局不稳,影响了教育发展。20世纪90年代以来,国内教育资源匮乏,国民教育需求强烈,受苏联教育体制的影响,院校管理机制僵化,当地视跨境教育为解决国内高等教育问题的重要手段,战略上重视它们的发展,积极引进国外资源,监管强度最小化。拉脱维亚未明确规定外来教育提供者的来源和性质问题,但高等教育法规定“外国高等教育机构须满足高等教育法的要求”^[7],满足《内阁监管条例》(The Cabinet Regulations)的标准后可通过国家教育发展局(The State Education Development Agency)的许可^[8],才能合法地在当地建分校。外来教育提供者根据《高等教育院校法》(The Law on Institutions of Higher Education)在高等教育院校注册系统(The Register of Higher Educational Institutions)注册^[8]。国家教育质量服务局(State Service of Education Quality)依据《欧洲资格框架》(The European Qualifications Framework)对境内海外分校授予学位的资格进行认可^[9]。

(三)相对自由型

采用相对自由型监管模式的输入国希望通过引进国外资源扩大入学机会,同时通过适度监管保障教育质量,保护受教育者的合法权益,维护国家利益。教育输入国鼓励外来教育提供者前来建分校,但对开放国内高等教育市场却持谨慎态度。境内海外分校需通过当地认证,监管措施多样,从强制注册到正式评估不一,但监管程序简单。代表性国家有新加坡、澳大利亚、孟加拉国、中国、埃及、匈牙利、以色列、牙买加、科威特、巴基斯坦、越南等。

以新加坡为例。新加坡欲通过引进世界一流大学提升本国高等教育能力,打造“区域教育中心”^①,带动教育输出。因此,政府通过“十所顶尖级大学计划”(Top 10 Universities Project)和“环球校园计划”(Global Schoolhouse Project)鼓励世界一流大学在当地建分校。根据新加坡的跨境教育监管框架,外来教育提供者应先到会计与公司监管局(Accounting & Corporate Regulatory Authority)注册成公司,再向教育部(Ministry of Education)提出建校申请,申请通过后,获得当地办学权,最后到私立教育委员会(Committee for Private Education)注册成私立教育机构。正式办学后,新加坡将境内海外分校纳入私立教育系统,统一监管。根据《大学自治法案》(The University Autonomy Bill),新加坡政府在确保境内海外分校发展与国家优先发展战略协同的情况下,给予境内海外分校一定的办学自主权。在过程监管中,新加坡一般不对境内海外分校采取强制性的监管措施,如它实行的教育信托认证计划(The Edu Trust Certification Scheme),该计划是一项质量保障计划,教育信托认证坚持“自愿申请”的原则,提供可信任的质量标志,协助新加坡私立教育界中(含境内分校)办学质量较高的教育机构凸显它们的地位^[10]。该认证由私立教育委员会负责实施,

① 截止到2016年11月,新加坡1个“区域教育中心”即环球校园。

且与政府的激励措施相结合,获得“教育信托认证资格”^①的境内海外分校具有招收国际生的资格,而且国际生也能获得移民与关卡局发放的移民证^[11]。一般来说,政府对境内海外分校完成注册审批后坚持“自负责任、自负盈亏、自主办学、加强监督”的监管原则^[7],它们授予的学位是否获得认可则取决于当地市场。此外,新加坡强调通过政府各部门间的分工合作实现对境内海外分校的共同监管,且监管过程中注重保护学生利益,如制定了《学费保障计划》(Fee Protection Scheme)。

(四)自由向限制转换型

采用自由向限制转换型监管模式的输入国对境内海外分校的监管逐步加强,且监管环境总体趋向严格。输入国将境内海外分校纳入当地私立教育系统且统一监管,强制它们在当地注册或通过当地权威监管机构的认证,设定国内外教育机构合作办学的质量标准,且对它们实施院校审核。代表性国家有马来西亚、印度等。

以马来西亚为例。1991年,马来西亚提出了《马来西亚2020发展规划:前进之路(2020年愿景)》(Malaysian: The Way Forward[2020 Vision]),力图在2020年把马来西亚建成全面发达的国家(Fully Development Nation)。为了实现主要目标,1994年马来西亚积极引进海外教育资源,允许外来教育提供者在当地建立高等学校海外分校,并对海外分校采取宽松自由的监管政策。1996年马来西亚联邦政府颁布第七个《国家五年计划(1996—2000)》,提出要将马来西亚建成地区教育中心(Regional Education Hub),并把引进高等学校海外分校作为建设地区教育中心的重要途径。截止到2007年,马来西亚引进了7所高等学校海外分校,但是两所很快被迫关闭。于是,马来西亚开始反思如何促进境内高等海外分校的可持续发展,为当地提供高质量的教育,促成教育中心的建设。2007年,马来西亚高等教育部(Department of Higher Education, DHE)发布《面向2020年国家高等教育战略规划》(National Higher Education Strategic Plan 2020),该规划明确提出将马来西亚建成地区卓越教育中心(Regional Education Hub for Excellence)。随着战略目标从教育中心向卓越教育中心的转变,马来西亚要求境内高等学校海外分校为其提供优质的高等教育。2007年,马来西亚政府颁布《马来西亚资格管理署法》(Malaysian Qualifications Agency Act 2007)明确规定,境内高等学校海外分校与当地的私立高等教育一样,要接受马来西亚资历管理署(Malaysian Qualifications Agency, MQA)对境内海外分校进行认证和院校审核,且只有根据马来西亚资格框架(Malaysian Qualification Framework, MQF)在马来西亚资历管理署注册后,其授予的学位资格才被当地认可。马来西亚所采取的措施都旨在进一步加强对境内海外分校的监管,促进其稳健、高质量地发展,以增强当地高等教育能力建设,提高国家的研究和创新能力,并进而为马来西亚“2020年建成全面发达国家”目标的实现提供智力支持。

(五)限制向自由转换型

采用这种模式的输入国监管境内海外分校环境总体更趋宽松,法律法规限制减少,且认可它们授予的学位(需满足一定的条件)。当地通过出台优惠政策(如减免税收)、提供便利条件(如简化注册程序)、设置特别区(如韩国仁川经济自由区)等方式鼓励外来教育提供者前来建分校。当地减少对外来教育提供者前来办学的限制,但并不意味着降低监管标准,外来教育提供者仍要遵循如正式开展办学活动前的注册等要求。代表性国家有日本、韩国等。

以日本为例。20世纪80年代,日本允许外来教育提供者在当地建分校,但不认可它们颁发的学位,这也是发展至20世纪90年代美国在日分校被关闭的主要原因。目前,日本少子化问题突出,18岁人口数的下降使高校间生源竞争日趋激烈,迫使日本私立院校招收海外学生。2003年,日本实现了留学生10万计划的目标且政府再次降低留学日本的标准,2004年日本文部科学省改革,

^① “教育信托认证资格”有三个等级,EduTrust Start 教育信托星级、EduTrust 教育信托优质级、EduTrust Provisional 教育信托基础级。

给予高校更多的自治权^[12]。日本的这些做法为跨境教育的发展提供了有利条件,然而境内海外分校仍面临着学位不被认可的问题。2003年,日本文部科学省组成的小组向文部科学大臣提议应对跨境教育的资格认可作出规定。2004年12月,日本对境内海外分校学位认可的要求做了说明,在日分校所提供的教育服务应与母体高校等同(或具有可比性),且要通过当地权威监管机构的认可,随之首次公布了境内海外分校资格认可的框架^[13]。

(六)严格限制型

采用严格限制型监管模式的输入国对境内海外分校持消极态度,严格限制它们在当地办学,主要是保护自身的教育主权,防止传统文化或宗教受到外来教育提供者的异化。然而,输入国并不是完全阻止外来教育提供者在当地建分校,而是根据自身高等教育发展的实际,适时引导它们发展。该模式包括限制开办型和不予承认型两种。

1. 限制开办型。采用该模式的输入国对外来教育提供者在当地建分校实施强制性的监管措施且要求它们是非盈利、非宗教性的机构,同时通过它们本国及当地权威监管机构的认证。即使在输出国以“大学”命名的外来教育提供者,在输入国所建的分校也不能以“大学”命名。代表性国家有南非、保加利亚、塞浦路斯、阿拉伯联合酋长国等。

以南非为例。根据1997年《高等教育法》(Higher Education Act),外来教育提供者先在公司注册局注册成公司,再到高等教育与培训部(Department of Higher Education and Training)注册成私立教育机构,在当地开展办学活动才具有合法性,且政府将其纳入私立高等教育系统,采用与监管当地私立高校同样的质量标准和监管框架监管当地分校。2010年,南非政府颁布《高等教育法修正案》(The Higher Education Laws Amendment Act),第3条款赋予教育部长更多监管境内海外分校的权力。同年,南非根据修正案,基于目前境内海外分校教育质量的实际,实施更加严格的监管,将它们整合到单一的高等教育系统之中,要求提供与公立高校同等质量的教育。办学过程中,高等教育质量委员会(Council on Higher Education)要对境内海外分校实施认证、院校审核和国家评估,且每六年一次持续进行。同时政府要求境内海外分校每年搜集与教师、学生人数相关的数据与资格证书、专业设置、学生成绩等方面的信息,并提交至国家教育部,教育部以此为依据,分析它们的发展状况并实施动态性监管^[14]。已通过高等教育质量委员会认证的境内海外分校根据国家资格框架(National Qualifications Framework),在南非资格局(South African Qualifications Authority)注册后,所授予的学位才被认可。并且,南非专门立法保护“大学”名称的使用,1999年教育部规定,禁止境内海外分校用“大学”命名^[15]。此外,政府不为境内海外分校提供办学资金支持,也不为其在校生提供奖、助学金资助。

2. 不予承认型。采用该模式的输入国允许外来教育提供者在当地建分校,但境内海外分校的办学活动常游离于当地高等教育监管框架之外,且当地政府不承认它们颁发的学位。代表性国家和地区有希腊、比利时(法语区)等。

以希腊为例。根据希腊宪法,高等教育由国家提供,而私立高等教育和跨国高等教育则由商务部(the Ministry of Commerce)管辖^[16],私立教育机构(含境内海外分校)提供的教育服务,其法律地位和办学方式属于非正规教育范畴^[17]。政府允许外来教育提供者在当地建分校,且只有与当地私立院校合作办学,才具有学位颁发权,但政府并不认可它们授予的学位。

综上,教育输入国对外来教育提供者在当地建分校有着不同的态度和监管模式,每一种监管模式都有着不同的特征,但也不是与其他模式彼此截然分开的。一个国家和地区具体采用哪一种监管模式,与这个国家的历史传统、政治生态、行政管理体制、社会经济发展水平、高等教育发展水平、国家战略等因素有着密切的联系。在不同的时期,输入国对境内海外分校采用的监管模式可能随着国家监管理念的变化、经济发展、文化需要、高校变革等因素而持续地变动和微调,但都旨在通过监管引导它们与国家政策发展相适应,促进它们的可持续发展。通过比较各种监管模式可以发现,

适度监管和严格监管是教育输入国经常采用的监管模式,但也并非普适模式。一般而言,教育输入国对境内海外分校加强监管,并不是完全限制它们在当地开展办学活动,而是把海外分校纳入国家整个高等教育体系之中,规范其办学,提高其质量,使其更好地为国民提供接受优质高等教育的机会,促使社会经济的可持续发展。

三、我国跨境办学监管路径的选择

进入 21 世纪以来,无论是在我国国内的中外合作办学大学还是我国高等学校走出去办学,都有了较快的发展,我国如何监管中外合作大学,我国高等学校走出去如何适应国外的海外分校监管制度,都是需要深入研究的课题。国际上跨境办学典型监管模式的做法,可以为解决我国跨境办学监管过程中存在的问题提供借鉴。我们必须根据我国高等教育发展的需要完善对中外合作大学的监管,并认真研究各教育输入国的海外分校监管制度,制定可持续发展的境外办学监管策略,探索具有中国特色兼与国际接轨的中外合作大学和境外办学监管框架。

(一) 加强中外合作办学监管

改革开放以来中外合作办学不断繁荣发展,截至 2018 年 6 月,中外合作办学项目和机构共 2 342 个,其中本科以上的 1 090 个^[18]。自 2002 年我国第一所具有独立法人资格的中外合作机构长江商学院建立以来,目前已有长江商学院、苏州百年职业学院、宁波诺丁汉大学、北京师范大学-香港浸会大学联合国际学院、西交利物浦大学、上海纽约大学、昆山杜克大学、温州肯恩大学、香港中文大学(深圳)、广东以色列理工学院、深圳北理莫斯科大学、福州墨尔本理工职业学院等 12 所中外合作大学。

中外合作办学是我国扩大教育开放的产物,旨在通过引进国外(境外)优质教育资源,带动我国高校自身的教育教学改革。按照国际上的监管类型划分,我国作为跨境教育输入国对跨境办学的监管属于相对自由模式,这在我国引进国际优质教育资源的初期是必要的。但是,从现有的 12 所中外合作大学的发展情况来看,由于国际资本的趋利性,这些学校对基础学科重视不够,对于科学研究重视不够,基本上是开设热门专业,实行高收费,而且基本上与其他高校没有多少实质性的联系,形成一座座高等教育“孤岛”,并未对我国高等学校的教育教学改革带来明显的影响。因此,适度加强对中外合作大学的监管,引导中外合作大学健康有序发展,是摆在我们目前的一项重要任务。

首先,进一步完善中外合作大学准入机制,坚持引进国际优质教育资源开展合作办学。自从开展中外合作办学以来,我国一直坚持“强强合作、典型示范,真正引进强校、名校”的原则。在我国高等教育资源整体上不再短缺的情况下,我们必须根据国家发展的战略需求,真正吸引一批世界一流高等学校和研究机构与国内相关学校合作,建设一批高水平中外合作办学机构,形成一批国际化优质高等教育资源。为此,我国应该加强对国际优质教育资源的评估,建立国际优质教育资源清单,由地方教育主管部门邀请清单中的世界一流大学和职业院校合作办学,严禁劣质教育资源进入我国。在目前具有独立法人资格的 12 所中外合作大学中,只有 2 所职业院校,在我国高等职业教育相对落后、吸引力不足的情况下,我们应该更多地引进一些世界一流的高等职业院校。

其次,进一步完善中外合作大学管理制度,充分发挥国际优质教育资源的改革示范作用。改革开放 40 多年来,我国高等教育事业发展取得了辉煌的成就,2019 年全国共有普通高等学校和成人高等学校 2 956 所,各类高等教育在学总规模达到 4 002 万人,高等教育毛入学率达到 51.6%^[19]。如何从一个高等教育大国变成高等教育强国,是我国高等教育改革的一个重要目标,而中外合作大学正是我国实现这个转变的一个重要手段。我们不仅应该引进国际优质教育资源,而且应该在经费来源、管理体制、使命职责、办学层次、专业设置、招生制度、课程设置、质量标准、学位授予等方面制定明确的规定,进一步完善中外合作大学管理制度,克服国际资本的趋利性导致的中外合作办学

层次低、忽视基础学科和科学前沿研究的弊病,使中外合作大学真正成为国际优质教育资源的提供者。同时,加强中外合作大学与我国本土大学的合作与交流,把一座座“孤岛”变成一座座“灯塔”,发挥其在我国高等教育改革发展中的辐射作用,为我国高等教育改革发展,特别是在办学理念、内部治理体系、教学模式与方法改革方面提供经验借鉴。

再次,进一步完善中外合作办学评估制度,建立中外合作大学退出机制。评估是监管制度的重要组成部分,是提升中外合作办学质量、保障中外合作办学健康有序发展的重要途径。我们应该借鉴国际跨境教育监管的经验,建立自我评估、社会评估和政府认可相结合的中外合作办学评估制度,定期对中外合作大学的教育质量、科研水平、社会服务、财政状况、与我国本土高等学校的合作交流等方面使命达成情况进行评估。同时,我们应该建立中外合作大学退出机制,对于教育质量低下、财政状况不佳、不遵守办学承诺和我国中外合作大学管理制度者,按照一定的程序使其转制甚至退场,保护受教育者的利益,维护中外合作办学的秩序。

(二)制定可持续发展的境外办学推进和监管策略

我国的跨境高等教育的发展采取“请进来”与“走出去”双向发展的道路,我国在国内积极发展中外合作办学的同时,也积极推动高等学校走出去,到境外开展跨境办学。截止到2018年6月,全国21个省、自治区、直辖市84所高校开展128个境外办学项目(机构),其中项目118个、机构10个^[20],机构包括大连海事大学斯里兰卡校区、老挝苏州大学、厦门大学马来西亚分校、云南财经大学曼谷商学院、同济大学佛罗伦萨校区、浙江大学帝国理工联合学院、北师大-卡迪夫中文学院、北京语言大学东京学院、清华大学全球创新学院、北京大学汇丰商学院牛津校区等。

随着“一带一路”倡议的深入实施,越来越多的国家希望我国去办学,如巴基斯坦、哈萨克斯坦等10多个国家已发出办学邀请。《中国教育现代化2035》要求在“一带一路”教育行动中积极稳妥推动职业学校、高等学校与企业共同走出去,共建一批人才培养、科技创新和人文交流基地。面对越来越多的高等学校到境外办学,如何制定可持续发展的境外办学推进和监管策略,已经变得日益迫切。

首先,加强对教育输入国跨境办学监管制度的研究,有针对性地推进我国高等学校的境外办学。如上所述,教育输入国对跨境办学的监管模式有多种类型,每一种跨境办学监管模式有着不同的特点。实际上,即使是属于同一种类型监管模式的国家,其监管制度和政策也不尽相同。我们推动高等学校开展境外办学,必须掌握教育输入国的境外办学监管制度和政策,整体把握教育输入国对外来教育提供者在当地建分校的态度,然后决定是否在该国办学及其推进策略。推进境外办学不仅要求考虑教育输入国的境外办学监管制度和政策,而且要对该国的政治、经济、外交、文化、宗教、法律、海关、税收等方面进行风险综合评估,全面论证在当地办学的可行性,并针对办学中的潜在风险和可能遇到的问题做好应急预案。

其次,加强对我国高等学校境外办学的质量监管,形成“走得出去、留得住、办得好”的可持续发展的境外办学格局。我国应该制定《高等学校境外办学管理办法》,具体规定境外办学准入标准、管理体制、学生入学资格、课程设置、学制、学位授予、质量保证、经费来源、师资队伍、退出机制等问题。特别需要指出的是,现在的高等教育输入国都特别重视优质教育资源的引进和海外分校的办学质量,同时高等教育输出国也都特别强调境外办学的质量标准,保证境外办学的教学水平和教育质量与国内保持一致,保障本国和本校高等教育的声誉。总的来说,我国高等学校的境外办学还处于探索阶段,我国高等学校的教育质量和国际声誉也处在不断提升的时期。我国高等学校到境外办学,即使是在高等教育发展水平较低的发展中国家办学,也要坚持高质量、高标准,从而维护我国高等教育的国际声誉和国际竞争力,保障境外办学的健康有序可持续发展。同时,我国高等学校境外办学的监管,涉及教育部、外交部、公安部、司法部、文化和旅游部、海关总署、税务总局、外汇局等政府部门,因此必须建立各部门间的有效协作机制,统一部署兼顾各部门合理分工。

参考文献:

- [1] CARLOS TÜNNERMANN BERNHEIM. La universidad latinoamericana ante los retos del siglo xxi[M]. México: UDUAL, 2003: 62.
- [2] 张晓昭. 马来西亚高等教育[C]. 中国地方教育史志研究会、《教育史研究》编辑部. 纪念《教育史研究》创刊二十周年论文集(18)——外国高等教育史研究. 中国地方教育史志研究会、《教育史研究》编辑部、中国地方教育史志研究会, 2009: 16-18.
- [3] CROSS-BORDER EDUCATION RESEARCH TEAM. Branch campuses[EB/OL]. (2020-02-04)[2018-10-27]. <http://cbert.org/branch-campus/>.
- [4] LINE VERBIK, LISA JOKIVIRTA. National regulatory frameworks for transnational higher education: models and trends, part 1[R]. The observatory on borderless higher education, 2005: 06,08.
- [5] UNITED NATIONS EDUCATIONAL SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION. First global forum on international quality assurance, accreditation and the recognition of qualifications in higher education[EB/OL]. (2020-03-13)[2018-12-20]. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000131402>.
- [6] THE OBSERVATORY ON BORDERLESS HIGHER EDUCATION. Recent developments in Nigeria: international recruitment, sector-wide accreditation process and latest transnational establishments[EB/OL]. (2020-04-02)[2019-02-17]. http://www.obhe.ac.uk/documents/view_details?id=354.
- [7] 顾建新. 跨国教育发展理念与策略[M]. 上海: 学林出版社, 2008: 167-168, 196.
- [8] THE STATE SERVICE OF EDUCATION QUALITY. Registration of a higher education institution[EB/OL]. (2020-02-20)[2018-12-27]. <https://ikvd.gov.lv/en/registration/registration-of-a-higher-educational-institution/>.
- [9] THE STATE SERVICE OF EDUCATION QUALITY. Quality assurance: implementation of european quality assurance reference framework in vocational education and training (EQAVET) [EB/OL]. (2019-12-31)[2018-12-27]. <https://ikvd.gov.lv/en/accreditation-and-quality-assurance/quality-assurance/>.
- [10] COMMITTEE FOR PRIVATE EDUCATION. Private education act/edu trust certification scheme[EB/OL]. (2019-12-20)[2018-04-13]. <https://www.cpe.gov.sg/qq/slot/u754/FOR%20PEIS/EduTrust%20Certification%20Scheme/information/EduTrust%20Guidance%20Document%20Version%203.pdf>.
- [11] 郭丽君. 中国跨国高等教育质量保障体系研究[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2014: 84.
- [12] 曾小军. 日本高等教育国际化: 动因、政策与挑战[J]. 高教探索, 2017(6): 86-90.
- [13] FUJIO OHMORI. Japan's policy changes to recognize transnational higher education: adaptation of the national system to globalization? [EB/OL]. (2020-03-23)[2018-12-09]. http://www.obhe.ac.uk/documents/view_details?id=50.
- [14] 陈大立. 略论中外合作办学监管体系的建立[J]. 中国政法大学学报, 2013(2): 169, 159.
- [15] 吴岩, 周爱军, 李亚东. 国际高等教育质量保障体系新视野[M]. 北京: 教育科学出版社, 2014: 193.
- [16] LINE VERBIK, LISA JOKIVIRTA. National regulatory frameworks for transnational higher education: models and trends, part 2[R]. The observatory on borderless higher education, 2005: 10.
- [17] 刘承波, 范文曜. 希腊高等教育: 政府举办与学校自治[J]. 比较教育研究, 2007(4): 84-85.
- [18] 中华人民共和国中央人民政府. 教育部批准终止 234 个本科以上中外合作办学机构和项目[EB/OL]. (2020-02-10)[2018-10-18]. http://www.gov.cn/xinwen/2018-07/04/content_5303515.htm.
- [19] 中华人民共和国教育部. 2019 年全国教育事业发展统计公报[EB/OL]. (2020-05-30)[2020-05-28]. http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_fztjgb/202005/t20200520_456751.html.
- [20] 姜泓冰. 高校境外办学研讨会举行[N]. 人民日报, 2018-07-04(12).

责任编辑 曹 莉

网 址: <http://xbjbjb.swu.edu.cn>