

略论入世与中国高等教育法制建设

李东侠 喻兴龙

(兰州理工大学人文学院 甘肃 兰州 730050)

【内容摘要】中国加入世贸组织,对中国的高等教育法制建设提出了新的要求。作者以此为背景,考察了中国入世后高等教育所面临的问题,并在此基础上提出完善中国高等教育法制建设、应对WTO新挑战的一些策略和建议。

【关键词】WTO 高等教育 法制

中图分类号:D922.16

文献标识码:A

文章编号:1007-9106(2005)04-0106-02

中国加入世界贸易组织,对我国社会经济各领域的发展都产生了深远的影响,高等教育也不例外。一方面,在加入WTO时我国政府对包括高等教育在内的5个教育服务项目做了庄严承诺,即在哪些领域对外开放,许可外方为我提供教育服务,并对服务项目范围、提供服务的方式等做了具体规范;另一方面,WTO文本中的其他相关原则和规则(如WTO的透明度原则、国民待遇原则)等也对我国的高等教育事业提出了间接的指引。所有这些,无疑对我国的高等教育提出了巨大的挑战,需要我们采取积极有效的措施及时地进行应对。

一、中国高等教育法制建设的现状分析

建国五十多年来,尤其是改革开放以来,我国高等教育事业取得了巨大的成就,高等教育已逐步纳入法制轨道,高等教育建设得到了较大的发展。1980年2月,第五届全国人大常委会十三次会议通过了《中华人民共和国学位条例》。这是建国以来由国家最高权力机关制定的第一部教育法规。此后我国又相继颁布实施了《高等教育法》、《民办教育促进法》及《中外合作办学条例》等多部有关高等教育的法律法规。这些法律法规适合我国国情,反映了高等教育的发展规律,规范了高等教育行为,极大地促进了我国高等教育事业的发展,教育规模不断壮大,教育质量和效益也有了明显的提高。这表明,中国以高等教育法为基本法的高等教育法律体系的基本框架已经形成,高等教育法制建设取得了阶段性的成果。

然而,也应看到,由于我国教育法制建设,特别是高等教育法制建设起步较晚,面对加入WTO和高等教育国际化的新形势,我国的高等教育法制从整体上说还很不完备,还有诸多亟待解决的问题。具体表现为:

(一)高等教育某些领域立法空缺

1. 与《高等教育法》相配套的法规、规章严重滞后

《高等教育法》的条文多是原则性的,可操作性不强,加《高等教育法》中硬性的法律责任条款规定太少,导致该法的实施情况不容乐观。如《高等教育法》中存在着不少“按照国家有关规定”、“依法……”的授权性规定,但在实践中这些“国家有关规定”及行为所依之“法”并没有及时颁布实行。

2. 高等教育投资及经费保障机制尚未纳入法制轨道

我国高等教育经费投入不足,办学条件有限,已成为制约高等教育良性发展和高等教育质量提高的瓶颈因素。在高等教育的经费投入方面,我国过去一直实行的是单一的国家财政拨款体制,穷国办大教育,导致到目前为止我国的教育经费占国民收入的比例仍低于4%,远低于发展中国家的平均水平,高等教育发展的需要与实际投资的矛盾仍然很尖锐。因此,在新的社会经济形势下,必须改革这一体制,推进高等教育投资渠道的多元化。在借鉴发达国家的

成功经验的基础上,制定相关的法律法规,吸引和调动社会各界投资高等教育是解决这一问题的根本出路。

3. 中国网络高等教育和远程高等教育无法可依

随着科学技术的不断发展,远程高等教育将以其超越时空的限制、弥补师资不足、满足社会对学历教育的迫切需求等优势受到社会的普遍欢迎。我国的远程高等教育还处于发展阶段,尽管全国目前已有近七十所左右的大学被批准试办远程教育,网络高等教育在较大学生也已突破100万人,但网络资源尚未获得充分地挖潜,受教育的人数与西方发达国家相比亦还有相当的差距。中国加入WTO后,美英等发达国家大学和各种网络大公司会凭借其经验、技术优势抢占中国的网络教育市场。因而,如何规范网络教育行为,网络教育在课程体系、教育质量等方面应具备什么样的标准以及国际授予的网络高等教育证书的认证等问题,都是中国加入WTO后无法回避的重大问题,亟需制定相关的法律法规。

(二)高等教育法律法规中的一些规定与加入WTO后高等教育国际化的新形势不协调

纵观我国高等教育法律体系,我国虽已建立起了高等教育法律法规的基本框架,但现行法律法规的某些条文内容与加入WTO后高等教育国际化的新形势极不协调,同时有部分规定的立法意旨和WTO规则可谓背道而驰。

例如,我国《高等教育法》并未就高等教育的性质加以界定,而国务院2003年3月新颁布的《中外合作办学条例》第3条则规定:“中外合作办学属于公益性事业……”这就意味着中外合作举办的高等教育亦属于公益性事业。而世界贸易组织的《服务贸易总协定》(简称GATS)则将教育服务列为其12大类服务贸易之一。此外,这一规定不仅与《服务贸易总协定》的规则不相符,并且也不符合知识经济时代高等教育国际化对我国高等教育发展的要求。加入WTO后,我国开放教育市场,必然迫使国内高校参加到国际高等教育大市场的竞争中去。而在国外,高等教育活动已成为经济行为和竞争行为,我们如果一味强调高等教育的公益性与非营利性,则将不利于高等教育投入的多元化,不利于吸收外资,尤其是优秀的外国高等教育资源进入我国,最终将阻碍中国高等教育国际竞争力的提高。笔者认为,公益性、非营利性不适用于一切教育,要区分义务教育与非义务教育的性质,不同性质的教育要有不同的要求。高等教育的非全民性和巨大的外部效益性决定了其非公益事业,不应也不可能由政府全部包办。我们应该尽快调整法律法规,将市场机制引入高等教育领域,推动高等教育产业化发展,提高我国高等教育的国际竞争力。

再例如,我国《高等教育法》和《中外合作办学条例》中都有关高等学校及中外合作办学机构的校长由具有中国国籍、在中国境内定居的公民担任的规定;我国《民办教育促

进法》及《中外合作办学条例》都规定了民办教育机构、中外合作办学机构颁发相应的学历、学位证书的许可制度,等等。这些不合理的规定,既不利于各类高等教育机构间展开公平竞争,也不利于我国高等教育提高自身的办学水平和国际竞争力,应尽快予以修改。

(三)高等教育执法监督机制不健全

高等教育法制建设应包含两方面的内容:一方面是高等教育法律法规的制定、完善;另一方面是高等教育法律法规的实施。制定科学、完备、系统的高教法律法规,是高等教育法制建设的基础。但制定法律本身不是目的,它的最终目的是法律的实施。美国社会学家、法学家庞德曾说:“法律的生命在于它的实行。”然而,目前我国高等教育法律法规实施情况不尽如人意,高等教育执法监督工作十分薄弱。造成这一情况的原因很多:

1. 我国不少高教法律法规没有明确的法律责任条款,缺乏具体的罚则。在立法条文中规定禁止实施某种行为,就应该同时规定对实施这种行为的人须采取的制裁措施,否则法律很难发挥其规范和引导人们行为的功能,成为一纸空文。例如《高等教育法》第60条第二款规定:“国务院和省、自治区、直辖市人民政府依照教育法55条的规定,保证国家举办的高等教育经费逐步增长。”但并未规定如果相关部门不严格遵循法律的后果,即法律责任。这在一定程度上影响了法律的执行效果。实践中,我国有些地区的高等教育经费不仅没有增长,反而有所下降,尚无哪一级政府因此而承担相应的法律责任。

2. 法律法规中已明确规定法律责任的,由于执法主体、执法权限分工尚待明确等原因,导致法律法规不能有效实施。例如,某些高校在扩招中乱收费及在教育经费的管理和使用中违法违纪,虽然我国《高等教育法》和《教育法》对这些问题的法律责任都有相关的规定,但是由于执法主体不明,执法力度不够等原因,这一现象仍然普遍存在,得不到及时的制裁和处理。

3. 法制观念不强是导致我国高等教育法律法规实施不利的又一原因。在我国高等教育领域“有法不依”和“违法不究”的现象时有发生,这其中主要原因之一就是我国法制观念淡薄。《高等教育法》颁布以来,无论是教育行政主管部门还是高等学校,都未能完全依照《高等教育法》的规定来管理学校和教育活动。例如,《高等教育法》第32-38条从7个方面对高校的办学自主权作了规定,其中包括招生自主权、专业设置自主权、教学自主权、校内人事自主权等,但现实情况是截至目前为止,我国只有少数高校享有专业设置自主权,而其它自主权的落实还有待时日。然而,也未有一所高校因此而起诉教育行政主管部门。

综上,经过多年的努力,我国高等教育法制建设虽然取得了不小的成就,但从总体看仍然存在许多亟待解决的问题。面对加入WTO后的新形势,我们必须加紧我国高等教育领域的制度建设,为我国高等教育参与全球教育市场的竞争提供完善的法制保障。

二、入世后加强和完善高等教育法制建设的具体策略

(一)加紧完善高等教育立法

加入WTO对中国高等教育的要求,首先是制度层面的完备。因此,我们应对照WTO规则,尤其是《服务贸易总协定》的相关规定,并结合我国高等教育法制建设的现状,从以下两个方面健全、完善高等教育法律法规:

一方面加紧规定出台相关配套法律法规,弥补高等教育领域立法的空白点,构建完备的高等教育法律体系,为我国高等教育市场的开放提供法律支持。如前所述,从我国高等教育的立法数量上来看,我国高等教育法律法规已初具规模,但从内部结构上看,其分布不平衡,远没有形成上下有序、内容全面、结构合理的高等教育法律法规体系,有些领域存在法律规定不够细化、实际实施中随意性大的问题,有些领域存在无法可依的情况。因此,建议有关部门要尽快制定《高等教育法实施细则》、《网络教育法》及《高等教育投资法》等相关法律法规,使高等教育的相关活动做到

“有法可依”。

另一方面,加紧对我国现行高等教育法律法规进行修订,修改不合理规定,废除歧视性条款。

加入WTO和高等教育国际化的浪潮,对中国高等教育的影响是深刻而全面的,我们的高等教育立法不应该仅仅满足于把高等教育活动纳入法制轨道,而应从迎接加入WTO和高等教育国际化的挑战的高度,考虑如何推动教育产业化发展,提高高等教育对经济增长的贡献率以及提高高等教育的国际竞争力,从而提高高等教育的立法质量。然而,审视我国现行高等教育法律法规,不难发现,其中仍有许多不合理的,甚至是歧视性的规定,例如,前文所提到的对中外合作办学性质的界定以及对民办教育机构和中外合作办学机构颁发学历、学位证书的许可制度等,这些不合理的、歧视性的规定,不利于我国高等教育的良性发展和提高高等教育的质量,也与培养适应经济全球化的复合型、创新型和国际型人才的目标不相一致,必须尽快予以修改或废除。

(二)建立健全高等教育执法和监督机制

加入WTO对我国高等教育依法治教提出了更高的要求,构建完备的高等教育法律体系仅仅是其基础与前提,“依法治教”要落到实处,还需要健全的高等教育执法和监督体系相支撑。

首先,要依法推进高等教育管理体制改革,通过制定实施《教育行政法》、《教育职员法》等法律法规,来进一步明确政府(主要是教育行政主管部门)与高校、高校与教职工、高校与社会及高校与大学生在各种教育法律关系中的权利与义务及其法律责任,以“有限政府”和“依法治校”为理念,逐步建立起政府宏观管理,高校面向社会自主办学的高教管理体制。同时,建立与高等教育法制建设相适应的教育法制机构和执法队伍,提高执法人员的素质。

其次,建立统一的教育行政复议前置制度,这是加强对教育行政行为的监督和对高校依法办学的监督的一种新的方式。通过行政复议前置制度的设立,实现行政内部层级监督的法制化,规范化。这样,一方面可以利用行政复议便民、及时、效率较高等优势特点以及教育行政部门掌握高等教育规律、熟悉高校管理的有利条件,及时、合理地维护教育法律主体的合法权益;另一方面,也可以使相当一部分教育法律主体间的纠纷在行政复议程度中得到化解,从而降低其寻求法律救济的成本。

(三)加强对WTO相关的规则及高等教育法律法规的宣传与普及。

法律规范的公开、公知、公信,是法律得以有效实施的必要条件,而要实现上述的“三公”原则,对法律进行及时充分的宣传普及不可或缺。因而,在中国入世后,对WTO规则及我国制定的高等教育法律法规进行宣传普及便成为我国高等教育积极应对WTO挑战的必然要求。一方面,要在加强高等教育立法、促进WTO规则国内化的同时,及时地公布相关的法律文件,让公民、法人及其他组织能够在教育法律法规实施之前有足够的时间熟悉和了解这些法律规则;另一方面,则要充分利用我国在开展高等教育国际合作中的生动案例,宣传WTO的相关规则,使参与高等教育法律主体能够直观地感受WTO规则中的相关内容,不断提高其法律意识,增强其在国际舞台上运用WTO规则“趋利避害”,维护自身合法权益的能力。

参考文献:

- [1]吴松,吴芳和. WTO与中国教育发展[M]. 北京理工大学出版社, 2001年版.
- [2]张乐天. 教育政策法规的理论与实践[M]. 华东师范大学出版社, 2002年版.
- [3]程雁雷. 高等教育法制建设亟待加强和完善[J]. 当代法学. 2000年第3期.
- [4]易凌,伍自强. 高等教育法制建设的里程碑[J]. 高等教育研究. 1999年第1期.