

高等教育市场中的政府角色 ——WTO 对我国政府高等教育管理的挑战与对策

The Government Role in the Market of Higher Education

万 丹

(华中科技大学教育科学研究院 武汉 430074)

一、WTO 对政府高教管理的新要求

我国加入 WTO, 并根据服务贸易总协定的要求, 在教育领域作了较大程度的承诺。这意味着我国教育市场尤其高等教育服务市场的进一步开放。世界贸易组织是一个以市场开放为取向、世界贸易自由化为目标的组织。在教育贸易领域, 它的目的是保证各类教育尤其是高等教育的产品和教育机构进入全球市场。为了达到这一目标, 其形式是通过双边或多边谈判确立起国际贸易规则, 逐步排除各成员国的教育贸易壁垒; 并通过对政府及其职能部门的限制来鼓励服务贸易自由化。根据它的原则和宗旨, 对政府的高教管理主要有如下两点要求。

一是高教管理的透明度原则要求。加入 WTO 的第一原则是政府必须是法治政府”。根据《GATS》规定的“透明度”原则, 对我国政府及其教育管理职能部门而言, 透明度不仅意味着立法应逐渐趋向于要求政府公开发布有关的全部政策、规定和办事程序以及各项条款, 而且要求政府依法行政, 所进行的市場管理行为要有制定的教育管理制度、政策、法律作为明确的依据, 并保持政策的统一稳定性, 同时要加大执法力度, 防止政府行政权力的不当介入。

二是逐步消除教育贸易壁垒, 合理开放国内教育市场。在 WTO 的规定中, 教育服务是作为国际服务贸易的一项而存在的。从国际服务贸易的角度来看, 由于服务贸易基本上属于无形贸易, 如教育服务主要是通过知识、人员的流动和教育机构的设立来表现, 所以, 加入 WTO, 要求政府消除或修改国内法律法规及相关政策的限制性规定, 逐步消除各国在教育服务市场开放领域存在的贸易壁垒——非关税壁垒 (non - tariff barriers), 以达到开放国内教育市场的承诺。

高教市场的开放, 表面只是一个经济问题, 但其实质, 根本上是政府如何转变管理职能、依法行政的问题。加入 WTO 本身是一种政府行为, 要求政府职能的转变, 从计划性政府管理转变为市场经济性政府管理, 从忽略高教市场到培育、管理、规范国内高教市场, 以适应高教市场开放后的国际竞争要

求。从整个规则要求来看, 市场指导原则实际上构成了我国高教宏观管理改革的基础。所以说, 入世后, 政府高教管理改革的实质是: 在高教市场全球化的趋势下, 通过高教管理体制改革的, 转变管理职能方式, 以市场经济为指导, 逐步消除高教市场开放障碍, 促进教育资源自由流动, 为高教市场的运行与发展创造一个良好的整体环境。

二、当前政府高教市场管理中存在的主要问题

长期以来, 我国的政府是全能政府。在高教管理上, 直接参与高校办学、对高校直接干预过多, 对非国有高校限制过多, 政府意志渗透到高教市场; 高教市场缺乏享有独立法人地位的高教办学主体, 使高教不能遵循市场规则有序发展, 市场供需矛盾突出; 政府对高教的行政权力膨胀、干涉高教市场和高教政策的低效、失效现象也是处处显而易见的。具体说来, 存在以下问题。

1. 高教市场的行政垄断 高教的政府垄断, 是一个全球性的问题。即使在拥有较完善教育市场体系的西方国家, 也存在政府对高教服务的垄断。公共垄断缺乏竞争和利益驱动, 削弱了政府服务部门之间成本最小化的激励机制, 造成了政府服务质量差、效益低的现象。因此, 在西方国家掀起了新的教育市场化运动, 焦点“并不在于公私之辨, 而是垄断还是竞争之争。”目标是“重新确定市场和政府在解决商品和服务这两者上的供应”。^[1] 从市场进入的角度看, “垄断的基本原因是进入障碍: 垄断者能在市场上保持唯一卖者的地位, 是因为其他企业 (社会组织) 不能进入市场并与之竞争。”^[2] 垄断实际上是一种不完全竞争的市场结构。行政垄断一般具有以下特征: 对本不属于自然垄断的行业实行准入限制; 对不同性质主体之间实行歧视性对待; 对公共资源实行垄断。我国高教市场也存在这样的问题。

长期以来, 我国在高教管理中认为国家统一配置资源, 是促进社会受教育公平和提高高教管理效率的最佳途径。所以, 形成了政府一元的高等教育办学、投资体制。我国高等教育体制改革已 10 余年,

但政府在办学过程中既是举办者、管理者,又是投资者,身兼数职的现象并没有彻底改变,高教资源高度集中并直接由行政权力配置。在高教市场中,国有高校是高教市场的最大提供者,占有绝对的市场比重和质量优势。另一方面,对高教实行严格的行政性管理,设置政策性的进入壁垒,限制其他社会团体和个人举办高教,限制其他类型高校的发展,对民办高校和中外合作教育机构的进入实行严格的限制。据《中国统计摘要》(2001)的统计,主要垄断行业的国有单位就业比重表中,教育、文化艺术和广播电影电视业的国有单位从业人员达到1508万、国有单位比重占96.4%。难怪有学者呼吁,要警惕公用事业部门的垄断现象,高等教育等行业要打破行政垄断、开放市场、引入竞争。

而WTO的教育贸易内容之一,是明确要求取消政府对教育市场的垄断,减少对本国教育机构的财政补贴。如果政府还是直接参与高教市场办学,国外教育机构和国内的非国有教育机构就不可能以平等主体身份参与国内高教市场的服务竞争。这种情况显然是与WTO的宗旨相违背的。

2. 市场管理法规的不完善 (1) 现行立法的盲区。对照WTO的法制要求和我国教育面临的形势、问题,我国教育立法存在空白,教育市场的开放与管理缺乏法律支持,目前只有教育部的《中外合作办学暂行规定》,而且仅主要涉及商业存在(来华办学)这一教育服务提供方式,对其他教育服务方式规定甚少,甚至是空白,存在很大的法律空洞。已有的法律法规,不仅立法层次低,且均是暂行或试法规,法律效力不稳定。立法层次低,影响到法律法规的约束力和权威性;法律效力不稳定,则影响到我国高教服务市场开放的稳定性和连续性。(2) 现行法律法规与WTO服务承诺冲突。WTO条款不仅仅具有经济上的意义,而且具有法律效力。从法律效力的角度来说,当一国的国内法和国际条约发生冲突时,应优先服从国际条约。这种情况导致与国际条约相抵触的国内法律规定形同虚设,无法适用。我国扩大国内教育市场,作出更多的市场服务承诺后,国内法则面临着严重的冲击。我国现有的法律,基本上是根据国内教育发展和政府行政管理的需要出发而制定的,很少从国际开放的角度来制定相关法律,因此,存在很多直接或间接限制外国教育服务商品的各种法律规范和相关的政策规定。这种法规的滞后性必将影响我国高教市场的合理有序开放。所以,对现有相关法规的完善,是高等教育市场开放对政府职能的现实要求之一。

3. 市场管理的统一性和透明度不高 根据《GATS》的透明度原则,对我国市场开放的法律、法规、规章和制度的透明度提出了严格的要求。问题集中在教育职能部门的一些内部规范和地方政府的一些保护性规定措施上。政府部门管得过细,而且政出多头,使得申请入境办学程序十分复杂,由此一些合作办学计划还没实现就夭折在摇篮中。有的外国专家在谈到与中国合作办学时,因大多数高校有多个管理部门,在合作办学的谈判过程中各管理部门均参与谈判,严重影响到办学效率。我国教育行政管理中政出多头的问题由来已久,虽然近年来已有了很大的改善,但在合作办学或引进外资办

学这种开放行为中,却在某种程度上又表现出了计划体制下的操作方式。

专家指出,在中国履行“入世”承诺问题上,就实际情况来看,阻力是政府部门政策文件的不公开和不统一问题。在教育行政领域,各级政府、教育行政部门擅自制定相关的政策文件,造成政策规定不统一甚至相互矛盾的问题也是突出的。如我国《教育法》的精神和《中外合作办学暂行条例》中对非学历教育的中外合作办学机构外汇汇出的规定,与我国《税法》以及我国现行外汇管理中的相关法规就是矛盾的。这种规定的不统一性和双重性,再加上相关出台的法律缺乏有效及时的公布机制,缺乏公开性、透明度,使得中外合作者在举办中外合作办学机构或项目前,无法完全理解我国的外汇管理法以及税法的有关规定,存在极大的盲目性并易产生这样或那样的误解。这种市场管理的矛盾性与不统一性,严重违背了透明度与统一性原则,已成为我国高教市场投资的严重障碍。所以,政府在这方面的改革势在必行。

4. 政府管理方式的滞后 我国高教的管理方式脱胎于过去中央集权管理体制,其主要表现就是政府对高教的管理主要采取行政指令、计划等方式。在对高教市场的管理上,政府管理部门不习惯引入市场机制,很少采用财政、评估、法律等宏观管理方式。其典型管理手段是行政性审批。在教育市场领域,行政性审批管理方式也是大量存在的。

固然,行政审批权是政府管理高教的重要权力之一,而且,高教是与一国的文化传统、意识形态等联系紧密的领域,严格审批实为必要;但对于市场管理来说,政府应当尽量少介入微观经济活动,而应通过多种方式的结合,让市场自身发挥作用,提高市场管理效率。众多的行政审批,严重违反了高教市场主体设立规则、影响了高教市场质量,这不符合市场经济要求。更何况,由于行政审批程序并不透明、行政机关较大的“自由裁量权”、无统一的《行政许可法》来规范和约束行政机关的审批行为,权力支配了教育资源,从而使得在现实中出现了“暗箱操作”和“长官意志”的行政审批和滋生腐败等问题,严重破坏了高教市场秩序。近年来我国中外合作办学市场中出现的管理混乱、鱼目混珠、质量参差不齐现象,就是各级行政部门从地方利益或个人利益出发擅自制定政策,或违规审批带来的后果。

在市场经济的框架中,原则上应由市场竞争来决定教育资源的配置,而行政审批是权力作用于教育资源的表现,必然对市场规则带来冲击。“入世”之后,WTO规则要求政府对市场的管制应当公开、规范、透明,大量行政性的管理方式显然是不符合这种要求的,因此必须加以调整。

三、积极应对高教市场管理的挑战

针对“入世”后高教市场对政府管理的新挑战,应该从以下几方面着手,提高政府高教市场管理的能力。

1. 改革高校办学体制,形成多元投资办学体系 长期以来,我国单一的国有高等教育办学体制,已

经严重地束缚了高等教育的大发展。与其他阶段的教育相比,高等教育具有更接近私人产品的属性。高等教育作为一种准公共产品,决定了市场在一定程度上介入的必要性,应由政府与市场共同提供,计划与市场机制共同发挥作用。完全由政府提供、垄断教育,或完全由市场提供、市场调节都不能达到教育资源的优化配置,都是不可取的。国外教育资本大量进入我国高教市场,参与高教办学,将进一步打破政府举办高教、高教服务供应主体单一的垄断局面。除政府办学外,国外教育机构、团体个人及国内民间机构组织、个人都可以参与高校办学、提供国内受教育者所需的高教服务,增加对高等教育的供给,最终形成办学主体多样化,建立起与市场经济下高教发展相适应的高教资源配置机制。

2. 转变政府职能,全面提升政府管理能力 政府在高教管理中的角色定位和角色规范,即它的职能“定位”和作用“范围”必须具有合理性。在 WTO 的自由贸易和市场开放的背景下,高教领域应不断引入市场机制,政府的作用在于宏观调控高教结构、补充和矫正市场机制的不足、有效预防和克服市场带来的弊端,以达到高教市场效率与公平的统一。政府作为公共权力主体,不是也不应该成为市场竞争的主体,而只能是市场规则的制定者和执行者。所以,要改革现有教育行政管理的弊端,必须做到以下几点。(1) 限制行政职权,依法管理。根据《GATS》的透明度原则,对我国市场开放的法律、法规、规章和制度的透明度提出了严格的要求。这不仅意味着立法应逐渐趋向于要求政府制定政策的透明度,而且要求政府要依法行政,所进行的市场管理行为要严格遵循法律法规和有关程序,要有明确的教育管理制度、政策、法律、法令作为依据。(2) 转变职能,管理方式科学、民主化。市场的有序,取决于管理者的职能发挥和管理水平,一是职能的定位。服务和管理,这是现代社会政府的根本职能。政府和高校属于不同的社会组织类型。政府的主要职能着眼于宏观调控的服务和引导,制定高教服务市场运行的规则,创造宽松有序的市场政策环境,对有关法律法规条文进行修改完善,制定新的法规,使对高教服务的市场准入和监管具有完善的法律依据。二是管理方式的选择。随着市场经济体制的逐步建立,政府必须充分运用立法、规划、拨款、政策指导、信息服务、评估监督等一些必要的行政手段,实现高教市场管理的科学、民主化。

3. 高教服务市场监管制度的完善 制度是一种稀缺性的资源,也是政府的公共产品之一。通过制度建立和维护制度环境,实现合理、有效的制度安排并向社会提供制度选择,是政府公共管理职能实现的重要途径之一。由于进入高教市场的根本动机在于获得利润,使得外国投资办学机构的利益追求目的与我国引入国外教育资源的目的之间存在差异。在高教市场,政府的市场监管制度的制定和完善,则是维护高教市场秩序、引导和规范高教主体行为、降低市场负面影响的制度保证。

“入世”后,政府应当退到市场之外,充分调动和发挥中介组织的作用。有些事情,能交由社会自治组织解决的就交给社会。高等教育评估制度,是市场经济下教育质量得以保障和政府实行宏观调控的有力

措施。一方面可以对国内外教育服务机构的质量进行监督,为政府宏观管理和制定相关的法律政策提供依据。另一方面,使社会和国内教育消费者享有充分的教育服务知情权,了解各教育机构的真实信息,使他们在选择教育消费上具有更大的自由度和更理性的行为。科学有效的评估制度可以规范教育服务市场的竞争行为和提高各竞争主体的教育服务质量,形成规范、公平、高效的市场,从而更好地维护消费者和教育服务提供者的合法权益。

在高等教育国际化的浪潮中,各种旨在加强国际教育合作及跨国教育管理的政府与非政府性质的国际机构不断应运而生。我们要加强与它们的交流与合作,及时了解高等教育国际化的信息、动态、趋势,协商解决高教开放中面临的一些共同问题。在我国高教市场不断开放的新形势下,由于各市场主体的复杂多样化,管理水平和教育质量参差不齐,单纯的行政评价手段已不适应国际竞争的需要,应通过国际高教资格认证和质量保障体系等方式,推动教育管理事业的发展和教育质量的提高,如教育管理的国际认证、按照国际 ISO 9000 标准对教育机构的各项管理进行规范。通过参与国际高教资格认证、建立国内高教质量保障体系,增加国内市场监管方式,提高政府对高教市场的管理能力。

4. 以国民待遇原则为指导,创造市场主体公平竞争的市场环境 应在市场准入、法律地位和政策引导等方面为市场主体的发展创造公平的竞争环境。不管是外国教育机构或国内教育机构、国有高校或民办高校,都需要享受平等的国民待遇。长期以来,我国一直以所有制形态为立法依据,严格限制民办高校的市场进入与合理发展。加入 WTO 后,对外开放不可避免。如果我们对民间资本仍然实行严格的行政性进入限制,对民办高校的发展缺乏政策扶植和法律保障,国内民办高校就无法与进入中国市场的外国教育机构展开公平的竞争。所以,在目前的形势下,高教领域的对内开放比对外开放更具有迫切性。政府不仅要承担对民办高校中办报告审查的责任,而且要承担经济资助的责任和政策制度的保证,尽快出台《民办教育法》,作为《教育法》、《高等教育法》的补充法。不仅要明确赋予民办高校独立的法人地位,更要赋予民办高校与国外教育机构、国有高校享有同等的地位和权利,如文凭授予认可权。在市场准入方面,应鼓励民间组织、个人以独资、合作和参股等方式参与高教各领域的办学。同时国家也要从财政拨款等方面给予民办高校相应的政策支持。政府要将过去主要依靠行政手段转到综合运用立法、资助、建立中介组织、政策引导、督导评价等手段宏观管理民办高等教育的轨道上来,特别是要实施对民办高校的资金资助和政策扶持,为进入高教市场的民办主体创造平等竞争的平台。

5. 法律法规建设 市场经济是法治经济。“入世”后,我国高教市场主体日趋多元化,市场竞争也日益激烈,市场正常运行的前提是要有科学的法律体系保障。所以,政府的重要工作之一是按照加入 WTO 后教育市场开放的承诺,全面清理现行法律、法规和政策,加强高等教育立法和法制建设。根据教育市场开放的新形势,制定新的《高教市场管理法》,对参与市场竞争的主体资格、(下转第 12 页)

管内道口已全立交全封闭,尚有一些人行道口由铁路补贴,委托地方派人看守。全线曲线半径小于1 000 米的仅占线路总长的3.7%,只要采用摆式列车,即可实现高速,建议先租用2~3 列车作试运行。

附文

“奇迹”没出现,麻烦一大堆——法国新建高速铁路问题引入深思

法国地中海高速铁路于今年6月10日正式通车,到现在还不到2个月,但问题已接连出现。这不仅引起广大乘客和沿海居民的不满,也引起了法国社会各界的深切关注。

北起里昂、南到马赛的地中海高速铁路全长250公里,1995年9月动工,耗资250亿法郎,于去年9月建成,今年6月10日正式通车,列车最高时速可达300公里。目前有168次列车在这条高速铁路上运送着南来北往的旅客。

客观上讲,这条高速铁路促进了法国南北的交通运输。但由于设计上的不合理和疏漏,也存在很多问题和隐患。最严重的问题是噪音问题。由于列车行驶时速一般都在270公里左右,因此噪音特别大。据有关人士现场测试,在列车通过时,离铁道25米处的噪音高达97分贝,大大高出法国政府规定的62分贝的噪音限度。不少居民居住在离铁道25米左右的区域里,他们致函铁路当局,要求解决噪音问题。面对民众的强烈反应,已有专家建议在高速铁路两侧修建减音墙。但由于工程耗资巨大,此一建议能否实现,现在还是一个未知数。

沿线居民区的防洪、排涝也是一个问题。为了防洪,高速铁路的路基抬高了很多,但路基两侧大片低洼地区的排涝问题没有被考虑进去。今年4、5月份,由于法国降雨量比往年多,不少地区都发生洪涝灾害,虽然高速铁路未被淹,但一些居民区浸泡在水中。为此,他们强烈要求铁路当局解决沿线居民区的防洪、排涝问题。

4. 轮轨高速的利弊分析已经由国际铁路联盟高速部作出初步分析和结论,目前正由摆式列车逐渐取代中,对本已属高速铁路的“夕阳”产业,不宜再去尝试。
(责任编辑 蔡德诚)

另一个比较严重的问题是马赛隧道的消防问题。由于法国有关法规规定,只有10公里以上的隧道才装备消防设备,而马赛隧道只有7835米,因此除了在列车车头挂有灭火器以外,隧道里没有任何消防设施。不少乘客反映,万一列车在隧道里发生火灾,后果不堪设想。为此,他们强烈要求铁路当局解决隧道消防问题。

还有一个比较严重的问题是区域快车晚点问题。为了保障高速列车的运行,法国铁路当局今年5月取消了沿线3/4的区域快车,并公布了新的列车时刻表。尽管这样,还是造成了30%到50%的区域快车误点。为此,广大旅客极为不满,认为高速列车只解决了主干线的交通问题,其它广大地区的交通问题反而因此受阻,他们强烈要求铁路当局设法解决这一矛盾。

最让乘客不满的是故障问题。地中海高速铁路开通2个月来,不断发生故障,不是列车本身出现故障就是铁路出现故障,造成高速列车也一样误点,有时乘客不得不转移到普通列车上去。为此,有的旅客幽默地称地中海高速铁路为“高故障铁路”。

面对这一大堆问题,不仅法国铁路当局感到头疼,就连法国总统希拉克也深表不安,他在今年7月20日致法国铁路当局的信中要求有关方面解决铁路沿线的环境保护问题和高速铁路运行的安全问题。法国人本想通过地中海高速铁路的建设创造铁路建设史上的“奇迹”,却招来不少麻烦。

(2001-8-11《文汇报》,文/李书成)

(上接第46页)

服务提供方式、竞争规则、法律责任承担和政府管理等方面,从法律上加以明确、统一,从而保障市场主体的法律地位与权利实现,并限制和监督政府管理权限。同时加强对中外合作办学、国外教育资源的引进、留学政策与管理及跨境网络大学的申办及管理市场管理立法,进一步使国家的教育方针、基本制度法律化,促进国内高教服务市场的有序竞争。

另一方面,则要从国际立法的角度,加强对WTO法律体系中教育服务贸易涉及到高等教育部分的研究。要在充分了解、掌握WTO法律体系的情况下,针对WTO法律体系中教育服务贸易涉及到高等教育的部分,全面修改我国与WTO规则相悖的高教服务市场法律法规,打通我国国内立法与WTO法则之间的“通道”,提高我国立法水平。同时,积极参与国际间有关高教贸易市场管理的组织,签订相关的市场开放、质量保障的条约、协议,促进国

内高教服务市场的进一步合理开放与规范管理。

参考文献

- [1] 蒋国华. 西方教育市场化:理论、政策与实践. 世界科技研究与发展,2001(3)
- [2] 胡鞍钢,过勇. 从垄断市场到竞争市场:深刻的社会变革. 人大复印资料,2002(3):111
- [3] 高晓清,胡玲琳. 关于开放教育市场的理性思考——加入WTO与中国教育出路. 清华大学教育研究,2001(1)
- [4] 张蕾,杨艳,张淑玲. 中外合作办学实践中的法律问题及法律建议. 高等教育研究,2001(5)
- [5] 世贸组织服务贸易委员会关于教育服务的背景资料说明. 教育参考资料,2001(20)
- [6] 高帆主编. 行政权力与市场经济——政府对市场运行的法律调控. 中国法制出版社,1995
- [7] 陶凯元. 国际服务贸易法律的多边化与中国对外服务贸易法制. 法律出版社,2000

(责任编辑 肖庆山)