

加入 WTO 对重庆高等教育的影响

——挑战和机遇

刘洪彪,李光明,陈红兵,李岩

(重庆大学 贸易与行政学院,重庆 400044)

摘要:中国加入 WTO 之后,教育服务作为服务贸易的一部分将面临着众多挑战与机遇。本文阐述了重庆市高等教育的现状,按照 WTO 服务贸易中的教育服务新规则的要求分析了加入 WTO 对重庆市高等教育的挑战和存在的机遇,并在此基础上提出了相应的对策建议,以求合理配置高等教育资源,加速重庆市高等教育改革和健康发展,确保“科教兴渝”战略的实现。

关键词:WTO; 教育服务; 机遇; 挑战

中图分类号:G649.21

文献标识码:A

文章编号:1008-5831(2003)05-0028-04

The Influence of Entry into WTO on Chongqing's Higher Education

——The Opportunities and Challenges

LIU Hong-biao, LI Guang-ming, CHEN Hong-bing, LI Yan

(College of Trade and Public Administration, Chongqing University, Chongqing 400044, China)

Abstract: After China's entry into WTO, education service, as one part of the service trade, will face a lot of challenges and opportunities. This paper narrates the present condition of Chongqing's higher education, analyzes the opportunities and challenges faced by Chongqing's higher education according to the new rule of GATS, and puts forward some countermeasures and suggestions in order to allocate the resources of higher education reasonably, accelerate the reform and development of Chongqing's higher education, and realize the strategy of "developing Chongqing by science and education".

Key words: WTO; education service; opportunity; challenge

一、WTO 及其对教育服务贸易的规定

WTO(世界贸易组织)旨在减少成员国及地区之间贸易壁垒,扩大商品生产与交换。为了实现 WTO 所倡导的贸易自由化和公平化,WTO 确立了非歧视性原则(包括最惠国待遇原则和国民待遇原则)、透明度原则、互惠互利原则、自由贸易原则和公平竞争原则。这些基本原则始终贯穿于世界贸易组织的各个协定和协议中,构成了多边贸易体制的基础。到目前为止,WTO 共有成员 145 个,我国于 2001 年 12 月 11 日正式加入 WTO。

为了扩大自由贸易的范围,1994 年,WTO 的 134 个成员单位举行了“乌拉圭回合”谈判,并缔结了《服务贸易总协定》(GATS),从此将服务贸易也纳入了 WTO 的范畴内。

根据 GATS 及其附属文件将服务贸易分为 12 大类:商业服务通讯服务;建筑和相关工程服务;分销服务;教育服务;环境服务;金融服务;与健康相关的服务和社会服务;旅游和与旅行相关的服务;娱乐、文化和体育服务;运输服务;其他服务。

教育服务被列为第 5 类,并被分为初等教育、中等教育、高等教育、成人教育和其他教育 5 类。

二、加入 WTO 我国的教育服务承诺

GATS 第 13 条规定:除了由各国政府彻底资助的教学活动之外(如军事院校),凡收取学费、带有商业性质的教学活动均属于教育贸易服务范畴,所有成员方均有权参与竞争。根据 GATS 规定,各成员必须逐步开放服务市场。目前,WTO 成员中,已经有 40 多个国家及地区签署了教育服务协议,我国也对教育服务做了部分承诺。

(一)教育服务贸易的四种方式

根据 GATS 有关条例,教育服务贸易主要有以下四种活动方式:(1)跨境交付,指在一成员境内向任何其他成员方境内的消费者提供教育服务,主要是通过远程教育、函授教育等形式提供教育服务;(2)境外消费,指在一成员境内向任何其他成员的服务消费者提供服务,如出国留学、培训和进修等;(3)商业存在,指一成员方的服务提供者在其他成员方境内设立商业

收稿日期:2003-06-17

作者简介:刘洪彪(1964-),男,四川大竹人,重庆大学贸易与行政学院副教授,主要从事行政管理研究。

机构或专业机构,主要是一成员方的教育机构到另一成员方去开设学校和其他教育机构,从事教育培训等活动;(4)自然人流动,指一成员方的服务提供者以自然人身份进入另一成员方的境内提供服务,主要是一国公民到另一国从事教学培训等工作。

(二)我国对 WTO 教育服务贸易的承诺

我国对教育服务贸易的承诺是部分承诺,承诺形式有不做承诺、没有限制和一定范围或者有预设条件的限制三种。

在跨境交付方面,我国未做承诺,但这并不意味着不允许,而是存在着较大的自由空间,有进一步谈判的余地。因此,在该形式的贸易中我国不承担任何义务,也不受 GATS 相关规定的约束。

在境外消费方面没有限制,也就是不采取任何措施限制我国出国留学及其他成员方的公民到我国接受教育服务。

在商业存在方面,允许中外合作办学,并允许外方控股,但是并未承诺给予中外合作办学以国民待遇;允许在我国设立代表处,但代表处不得从事任何盈利性活动;不允许外国机构单独在我国设立学校及其他教育机构。此外,在中国境内的中外合作办学机构必须遵守《中外合作办学条例》的规定。

在自然人流动方面,允许外籍个人教育服务提供者受到中国学校和教育机构的聘用或邀请到中国教育提供服务,但外籍个人教育服务提供者有一定的资格要求:必须具备学士及以上学位,从事两年以上专业工作经验,具有相应的资格证书或专业职称。

尽管我国是以发展中国家的身份加入 WTO,可以在某些方面进行保护,但是开放高等教育服务市场是大趋势。入世使我国高等教育面临着新的环境,对我国高等教育既带来挑战,也带来机遇。重庆作为西部一个新的直辖市,应当全面、科学地认识重庆市高等教育自身现状和所处的环境,分析机遇与挑战,及时制定相应的对策,才能抓住机遇,取得主动权,加速重庆市高等教育改革和健康发展。

三、加入 WTO 重庆市高等教育的挑战和机遇分析

(一)重庆市高等教育的现状

1. 基本现状

1998年,按照国务院对全国高等教育结构调整的统一部署,重庆市制订了《重庆市高等教育管理体制和布局结构调整方案》,并对辖区内的高校进行了大规模的结构调整,初步形成了“中央和省级政府两级管理,以省级政府管理为主”的新体制。2002年,重庆市有普通高校29所(不含3所军事院校),其中,本科院校16所,专科院校13所,部属3个(本科院校2个,专科院校1个),市属26个。独立设置的高等成人学校14所,其中本科层次的2所,其余为专科层次。此外,还有普通高等教育办学点4个,培养研究生机构一个(煤炭科学研究院重庆分院)。

从高校办学规模看,全市高等教育规模呈逐年扩大之势。2002年,重庆市普通高校在校生17万人,比2000年增长28.29%;全市研究生在校人数为8358人,比2000年增长34.09%;成人高校在校人数为10.2万人,比2000年增长21.83%。由于办学规模的扩大,截止2002年,全市高校每一教师负担学生数为14人。

目前,重庆市高校中有10所具有硕士学位授予权,其中5所高校还具有博士学位授予权。初步形成了研究生教育、本科生教育和专科教育相结合,普通高等教育、高等职业教育、成人高等教育和远程教育相衔接的高等教育体系。

2. 重庆市高等教育的优势分析

区位优势 重庆市是我国西部唯一的直辖市,是长江上游最大的中心城市,也是长江上游经济带、西陇海兰新线经济带及南贵昆经济区的交汇点。而且重庆处于东部经济发达地区和西部资源密集地区之间,能够起到承东启西的作用,特别是在西部大开发的背景下,这一区位优势更加明显,给重庆市经济发展创造了更多的机遇。近年来,重庆市经济增长一直保持在较高水平,GDP平均增幅达9%左右。经济的快速增长为广大高校毕业生就业创造了更多的机会,也为重庆市高等教育的发展提供了更大的经济支持。

门类和专业齐全 目前,重庆市高等教育的学科门类覆盖了哲学、经济学、法学、教育学、文学、历史学、理学、工学、农学、医学、管理学等十一大类。专业包括机械、电子、计算机、通讯、交通、邮政、建筑、城市规划、市政工程、冶金、采矿、电气、汽车、石油、化工、经济管理、农学、医学、法学、音乐、美术、外语、历史、地理、物理、化学等。

具备较高的科技研发实力 近年来重庆市高校科研队伍不断扩大,科技投入逐年增加,研发实力不断增强。2001年,全市高校科技项目总数为3633个,其中国家“863”计划、科技攻关计划、“973”计划等国家重大科技计划项目有58项,共投入经费2.0亿元,投入科研人员5422人。2001年,全市高校共发表论文6103篇,其中在国际学术刊物发表论文403篇;申请专利50项。

3. 重庆市高等教育的劣势分析

投资渠道单一 重庆市高等教育发展资金主要来自于政府。2001年,社会力量办学经费只占教育投资经费中的1.85%。重庆市财政性教育经费和学费收入之和只占GDP的2.5%,全市预算内教育经费为17.39%,比全国的平均水平低1.67个百分点。可见,重庆市教育投资渠道单一,而且投资量明显不足。

产学研联系不紧密 重庆市高校与地方经济发展存在着一定程度的脱节现象,主要表现在:高校教师和学生直接参与经济发展活动的机会较少;高校科研力量在地方经济建设中没有发挥应有的作用;教师对经济建设中所需的学生类型和知识结构缺乏了解等。

高校综合实力不强 重庆市目前还没有一所真正意义上的综合性大学,进入国家“211工程”建设的高校也只有重庆大学一所,而且重庆大学也主要偏重于理工科。目前,重庆市29所高校中仅有10所可以招收研究生。

(二)加入 WTO 后重庆市高等教育面临的挑战

传统教育观念 建国以来,我国政府都强调教育的公益性,我国教育法规定教育要符合国家利益和社会公共利益,不得以盈利为目的。我国也一直将教育以事业来办。WTO将教育纳入了服务贸易的范畴,也就是将高等教育看作是一个产业部门。我国加入WTO,并对教育服务贸易做出了承诺,这表明我国政府已经承认并接受了教育是产业的事实。按照GATS

相关规定,教育属于服务类,那么,在高等教育发展中,产业观念、服务观念、市场观念等必须得到接受并在教育服务实践中得以体现。重庆市高等教育基本是依靠政府投资,公益性更显突出,因此,这些观念一时难以被接受,这必然影响到重庆市高等教育的改革和发展。

人才的争夺 这主要表现在两个方面:生源争夺和教师资源的流失。加入WTO后,国外高等教育机构会利用其品牌、教学质量、管理模式等方面的优势吸引我国优秀生源到国外就学。近几年,英国等发达国家就在重庆举办了各种教育展览来吸引留学生。随着收入水平的提高,重庆市人民对高质量的高等教育的需求会不断增加,而由于我国在跨境消费方面没有限制,我国高等教育供给有限等原因,重庆市出国留学人数将会不断增加。另一方面,国外高等教育机构进入我国后必然采取本土化战略,也就必然会利用高薪、良好的工作条件等优厚待遇吸引国内高校优秀的教师,而且由于许多国外企业对人才资源的争夺,有些优秀教师可能会转而从事其他职业。重庆市地处我国西部地区,辖区内没有一所比较有影响力的综合大学,而同时要与沿海发达地区和同国外高等教育机构争夺,这两方面压力显得更大。

对人才培养方式和结构的挑战 加入WTO后,人才流动性增强,高校将面向世界培养人才,因此,培养国际型人才将成为高校培养人才的主要目标。因此,高等教育必须以市场为导向培养具有全球眼光、具备国际经济贸易常识、熟悉WTO规则、能熟练运用外语、有创新精神和竞争意识的复合型人才。尽管重庆市高校改革取得了一定成绩,但是仍然受计划经济等旧观念的影响较深,教育观念、管理体制、教学内容和方法等依然比较陈旧。加入WTO后,重庆市高校培养人才的方式和结构将受到很大的挑战,特别是在专业设置、教学方式、管理体制等方面冲击更大。

对落后的远程教育的挑战 网络教育可以超越时空的限制,比较适合现代快节奏生活的继续教育,有利于构建终身教育体系,而且费用低廉,随着科技的发展以及我国信息产业的开放,远程教育将会倍受欢迎。我国远程教育起步较晚,重庆市的远程教育在国内也处于相对落后的位置。2001年教育部批准的远程教育试点学校具有现代远程教育招生资格的45所院校中,重庆市只有重庆大学和西南师范大学名列其中。此外,加入世贸对重庆市远程教育的网络课程技术、课程与内容的管理以及对网络证书的认证等都提出了挑战。

对现行管理体制的挑战 从宏观角度看,受原来计划经济体制的影响,重庆市高校仍对政府依赖性很强,政府对学校内部管理存在越位现象,学校还不是真正意义上的自我约束、自我发展的自主性实体。WTO要求高等教育产业化、市场化,也就要求按市场经济规律办事。从微观角度看,高校校长实行任免制、高校招生采用国家计划或调节计划的方法等也是与WTO精神和市场经济相悖的。加入WTO后这些管理体制都将面临严峻的挑战。

(三)加入世贸给重庆市高等教育带来的机遇

首先,为重庆市高等教育发展提供了优越的条件。重庆市高教从总体上来说还处于不发达阶段,而且受传统计划经济体制的影响较深。优质的教育资源,如品牌、课程体系、教学

方法和手段、管理经验等是提高高校竞争力和实力的关键。加入WTO后,随着高教市场的开放,新的教育观念和竞争体制被引入,教育资源配置市场化,这有利于重庆市高教吸收国外先进技术、引进优秀人才和利用国外优质教育资源,促进自身改革和发展,缩小与教育发达国家和地区的差距。此外,随着经济的发展,对人才的需求会日益增加,这有利于高校毕业生的就业,带来教育事业的更大发展。

其次,投资主体多元化,弥补重庆市高教建设资金的不足。近几年,重庆市政府出台了鼓励社会力量办学的优惠政策,为社会力量办学创造了积极宽松的投资环境,但是由于我国对教育投资的盈利性问题还未解决,社会力量办学的积极性还不是很高。到2001年,重庆市社会力量办学经费只占教育投资的1.85%,教育投资仍然依赖于政府财政拨款。加入WTO后,这一单一的投资体制将得以改观。据世界银行测算,教育投资的平均经济效益为26%。受经济利益驱动,国外办学机构必然会投资于重庆市高等教育。而且随着观念的转变,社会力量办学也将成为投资热点。这种多元投资体制的形成将极大缓解政府财政压力,弥补教育投资不足。

其三,有利于终身教育体系的构建。目前,我国正处于产业结构调整 and 升级阶段,加入WTO后,这一步伐将明显加快。知识更新速度的加快和高新技术的应用对人们的素质提出了更高的要求,企业职工和管理人员都需要不断更新知识才能保证不被社会淘汰,所以继续教育、职业培训和远程教育等教育服务的需求将不断增大。重庆市人口多,但整体受教育水平比较低,为了减少结构性失业就迫切需要构建终身教育体系。目前,国外许多教育机构已经在我国一些经济发达地区举办了各种形式培训,随着我国教育市场的进一步开放和内陆地区经济的发展,这些机构必然会向重庆等地的教育市场渗透。这些都有利于重庆市终身教育体系的建立,也有利于形成一种尊重知识和人才的良好社会氛围,促进教育发展。

其四,有利于提高高校科研实力。目前,重庆市高校已经具备了一定的科技研究与开发实力:2001年,重庆市高校共拥有国家级、省部级重点实验室65个,从事科技项目总数达3633项,其中R&D项目3310项,1997-2001年,重庆市高校共获得国家自然科学奖、发明奖和科技进步奖19项。现有良好的科研基础和实力将吸引许多跨国公司与重庆市高校进行科研合作,包括直接投资、建立实验室、直接资助科研项目等。高校可利用这一良好机遇加强与跨国公司的技术交流与合作,建成一批重点实验室,进一步提高自身的研发实力。此外,与跨国公司的合作将促进重庆市高校产、学、研的结合,改变现在存在的一定程度的脱节现象。

其五,有利于新型人才的培养。重庆市现有人口三千多万,高等教育资源相对紧缺。迫于升学压力以及受传统教育思想的影响,学生将主要精力放在了课本学习上,教育方式主要是应试教育。这样培养的学生缺乏创新精神,竞争意识差,实践能力低,毕业后难以适应社会发展需要。加入WTO后,人们教育观念发生根本性变化,教育市场化运作,高校将借鉴国外发达高等教育机构的经验,根据市场需求培养人才。随着国外公司的进入和本土化经营,擅长外语、精通涉外业务的复合型人才需求量将会大增。这些条件都有利于重庆市高教培

养方式由“应试教育”向“素质教育”的转变。

其六,促进教育体制改革和制度创新。目前重庆市高教主要是公办,教育投资依赖于财政拨款,这就难以避免政府对高教管得多、统得死的问题,高校难以建立自我约束、自我发展的机制。加入 WTO 后,重庆市高教市场主体将向多元化方向发展,教育资源配置按市场规律运行,必然引起对校长任免制、招生计划调节等不合理体制的改革。而且,按照 WTO 政策透明原则和国民待遇原则,政府职能将发生根本性转变。政府对教育的管理不再是直接干预高校内部运行,而是服务于高教的发展,主要表现在建立高教质量监督、评估体系和维护高教市场的公平竞争环境等方面。

四、对策建议

第一,转变观念,多渠道增加对高教的投入,积极探索多种办学模式。按 WTO 协议,我国对高教市场的保护期有五年时间,重庆市应当在全面开放高教市场之前扩大高教规模、提高高校办学质量。目前,教育经费不足仍然是制约重庆市高教发展的重要因素。因此,政府不仅要继续加大对高教的投入力度、出台优惠政策鼓励社会力量办学,还要切实贯彻落实这些政策,并加大宣传力度,使市民增加对民营高等教育的认识,消除对民办高校的不公正待遇和错误认识,提高社会力量办学的积极性。在办学模式上,应当积极探索新的模式,如鼓励和支持普通高校与社会力量合作兴办二级学院:高校以其师资、品牌投入,社会力量出资购置教学设备。二级学院实际上是高校延伸办学的一种模式,它具有相对独立的校区,独立核算,单独招生、编班,教学相对独立。这种模式可以将高校的智力优势、品牌效应与市场体制筹资优势有效结合起来。

第二,改革教育内容和方式,全面实施素质教育,面向世界培养人才。加入 WTO 给高等教育提出了新的人才标准,这些要求的变化都将最终反映到教学、课程设置、专业设置上来。因此,重庆市高校应当改革课程、教材、教学方式和考试方式,大力推行素质教育,培养学生的创新精神、实践能力、国际竞争与合作意识。主要措施包括:借鉴、引进、改编国际上先进的教材;增设国际贸易、国际金融、国际关系等有关国际规则和惯例的基础知识的课程;采用先进的教学方法和手段教学;将英语作为一项战略性工作来抓等等。此外,由于高教是面向市场培养人才,要根据市场需求设置专业,这就要求专业设置权下放。所以,专业设置权应当下放给高校,让学校根据市场需求设置一些跨行业的走俏专业,这样才能减少人才供需的结构性矛盾。

第三,进一步开放教育市场,加强国际交流与合作,积极参与国际竞争。一是引进优质的教育资源,即“请进来”。我国在商业存在方式中承诺允许中外合资办学,重庆市高校可以利用这一机遇引进优质的教育资源,包括品牌、课程体系、教

师、教学方法和手段、管理模式、资金、科研技术等来加快自身发展,提高竞争力。二是鼓励高校到国外办分支机构,开辟国际教育市场,即“走出去”。近年来,汉语、中医等我国传统文化学科在国外深受欢迎,有着很大的市场潜力,特别是汉语言学,拥有巨大的世界市场。20 世纪 90 年代以来,许多国家出现了汉语热,如 1997 年美国教育部规定中文为高中毕业会考外语之一,目前,美国已经有 300 多所大学开设中文课程。重庆市高校专业门类齐全,在这些学科上有着一些国家无法比拟的教学水平优势,所以重庆市高校可以进一步发展这些优势学科,打出去办学,这样不仅可以进一步加强高校与国外高等教育的合作,增强自身的竞争力,还可以开辟国际市场,取得可观的经济收益。同时,重庆市可以利用学费低、基础教育扎实等优势吸引更多的外国留学生到重庆市高校来就读,扩大留学生市场份额。应当特别注意的是,请进来时要把好关口引进优质资源,同样走出去时也要注意学校的教学和服务质量,这是一项长期的战略问题,必须利用好市场营销等手段来树立良好的品牌形象。

第四,加强高校与信息产业的结合,发展远程教育。远程教育的发展有赖于信息产业界以其技术优势与有教育资源优势的高等院校强强联合,才能形成巨大效益。目前,重庆市获教育部批准的能够发展远程教育的高校较少,而且存在着技术和经验不足等问题。因此,在这方面政府要采取积极的政策支持远程教育的产业化,抢占远程教育市场份额。另外,政府还要加速基础设施的建设,尤其是边远贫困地区,为远程教育的发展提供硬件上的支持。

第五,转变政府职能,制订相关政策为重庆高教发展创造良好的环境。政府职能的转变是一个过程,在这一过程中,政府将逐步对高校放权,从一个直接的管理者变为服务性管理者,如对高教质量进行监控、评估和维护市场的公平竞争环境等。另外一方面,重庆市政府应当在遵循 WTO 规则和国家相关法律法规规定的情况下,根据自身实际情况制订有利于高教发展的政策,主要有:以 2002 年发布的《重庆市人民政府关于鼓励支持社会力量办学的意见》为基础出台更为具体的鼓励民营高校办学的优惠措施;根据重庆市经济发展水平和其他地区引进人才政策的变化及时调整人才引进政策,不断完善引进人才的优惠政策;制订鼓励发展重庆市远程教育的信息产业政策等等。

参考文献:

- [1] 王红. WTO 对中国教育市场的影响[J]. 高等教育, 2003, (1): 46-49.
- [2] 陈田初. 加入 WTO 后中国高等教育面临的冲击[J]. 中国大学教学, 2002, (11): 20-21.