

# 加入 WTO 二十年来 中国教育对外开放的发展

孙霄兵

(北京外国语大学, 北京 100089)

**摘要:** 加入 WTO 二十年来, 在主动与 WTO 规则相接轨的探索中, 中国在境外消费、商业存在、跨境交付、自然人流动方面的教育对外开放政策以及在政策下的教育服务贸易都得到了促进和发展。具体表现为境外消费政策日臻完善, 留学教育规模显著增长; 商业存在政策不断优化, 合作办学水平实质推进; 跨境交付政策渐趋规范, 在线教育供给潜力巨大; 自然人流动政策科学谋划, 人员流动实现双向互动。近年来, 中国教育开始了对 WTO 规则的超越, 进行了重点政策发展和创新, 表现在境外消费方面是拓展留学空间, 实施弹性学历认证; 在商业存在方面是规范中外合作办学, 积极探索境外办学; 在跨境交付方面是持续摸索试点, 扩充境外优质教育资源供给; 在自然人流动方面是设置多元化资助, 打造“留学中国”品牌。针对中国教育在基于 WTO 规则发展中存在的法律法规不完善、教育服务贸易逆差、学历互认国家偏少等问题, 对中国教育对外开放政策及发展提出以下建议与展望: 加紧完善基于 WTO 规则的法律体系; 增强中国教育服务贸易的供给能力; 探索具有中国特色兼与国际接轨的教育质量监管框架。

**关键词:** WTO; 教育对外开放政策; 发展成就; 政策创新

**中图分类号:** G521 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-4038 (2021) 01-0031-09

## 一、加入 WTO 对中国教育的历史机遇

2001 年, 中国正式加入世界贸易组织 (World Trade Organization, 以下简称 WTO)。在 WTO 框架下, 中国教育进一步融入世界教育体系。一方面, 由于教育在中国具有基础性、先导性、全局性的地位和作用, 所以在当时的背景下, 加入 WTO 有助于加速中国社会主义

市场经济体制和教育法律体系的完善, 创造一个公开、透明、符合国际规则与要求的教育法治环境, “从程序和实体等方面全方位地推进依法行政, 使教育改革和发展走上法治和效率的轨道”<sup>[1]</sup>; 同时, “通过大胆引进国外优质教育资源、先进教学内容、方法和管理经验, 促进我国短缺薄弱学科建设和人才培养, 提高我国教师水平和教育质量, 增强我国教育的整体实力和国际竞争力”<sup>[2]</sup>。另一方面, 根据 WTO 框架

收稿日期: 2020-10-01

基金项目: 国家社会科学基金 2015 年度教育学重大招标课题“法治教育融入国民教育体系的路径和机制研究”(VEA150004)

作者简介: 孙霄兵, 男, 教授, 北京外国语大学国际教育研究院院长, 主要从事宏观政策、教育法学、国际教育研究。

下《服务贸易总协定》(General Agreement on Trade in Services, 以下简称GATS)中的规定,国际服务贸易的提供方式主要有境外消费、商业存在、跨境交付、自然人流动四种。由于教育属于WTO国际服务贸易中的一类,这四种提供方式自然也包含教育领域。具体到中国的语境下,境外消费应用到教育领域即出国留学教育和来华留学教育;商业存在应用到教育领域即中外合作办学;跨境交付应用到教育领域即远程教育;自然人流动应用到教育领域即境外专家与教师来华工作和孔子学院公派汉语教师及志愿者出国工作。中国在加入WTO后,这四种提供方式在教育领域均取得了不同程度的推进。在当前部分国家单边贸易保护主义抬头和国内扩大教育对外开放的双重背景下,梳理中国加入WTO二十年来的教育对外开放政策及其发展显得尤为必要。本研究正是基于这样的国际国内背景和现实考量,利用教育部2000年之后的教育对外开放政策文本和教育年鉴数据对中国教育加入WTO以来取得的实际成效进行总结梳理,以期对相关研究提供助益。同时,需要说明的是,由于在加入WTO时各国的教育承诺不同,中国与它们并没有处在同等的政策范围内,而且很多教育大国没有承诺商业存在,因此不具备国际可比较性,所以本研究不涉及国际比较,主要聚焦WTO规则下中国教育的对外开放政策以及在政策下所取得的实际教育发展。

## 二、二十年来中国教育对外开放的主要发展

加入WTO后,中国政府将加入WTO的规则、承诺转化为国内法。在主动与WTO规则接轨的探索中,中国在境外消费、商业存在、跨境交付、自然人流动方面的教育对外开放政策以及在政策下的教育服务贸易都得到了促进和发展。

### 1. 境外消费政策日臻完善,留学教育规模显著增长

境外消费涉及出国留学教育和来华留学教

育,境外消费政策也相应包含这两个方面的内容。在出国留学教育政策方面,教育部从2002年11月起废除了向自费出国留学人员收取“高等教育培养费”和出入境管理机关开具的《自费出国学习审核证明信》的制度。这一境外消费壁垒的清除不仅兑现了中国在加入WTO时所承诺的对境外消费教育服务提供方式不做任何限制的承诺,而且也极大地方便了中国公民出国留学。同时,为奖励品学兼优的自费留学人员,中国政府从2003年起设立了“国家优秀自费留学生奖学金”,并首先在美国、日本、英国、法国和德国等中国留学生比较集中的国家和地区试点。另外,为了帮助广大自费出国留学人员正确选择外国学校,引导留学人员接受境外优质教育资源,维护自费出国留学人员的合法权益,教育部通过教育部留学服务中心筛选并通过教育部涉外监管信息网和中国留学网向社会公布了54个国家一万多所学校名单,为中国出国留学人员全面了解境外学校的办学能力、办学水平等实际办学情况提供了指导。针对中国自费出国留学中出现的突出问题,中国政府还建立了留学预警机制,及时发布留学预警信息。党的十八大以来,为加快新时期留学事业发展,提高留学教育质量,2016年中共中央办公厅、国务院办公厅发布《关于做好新时期教育对外开放工作的若干意见》,其中,关于出国留学教育进一步提出“通过完善‘选、派、管、回、用’工作机制,规范留学服务市场,完善全链条留学人员管理服务体系,优化出国留学服务”的具体举措。在经历一系列政策调整后,中国的出国留学教育最终形成了“支持留学、鼓励回国、来去自由、发挥作用”的工作方针和“选、派、管、回、用”的工作机制。在来华留学教育政策方面,与出国留学教育政策相匹配,加入WTO后中国对境外来华留学提供了支持并予以相应的配套服务。其中,为优化来华留学管理工作,吸引更多留学生来华留学,教育部先后颁发了《关于加强来华留学生管理工作的通知》《关于加强留华毕业生工作的通知》《教育部办公厅关于试行普通高等学校外国留学生新生学籍和外国留学生学历证书电

子注册的通知》等文件，来华留学的管理制度不断得到完善。2010年，《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》与《留学中国计划》先后发布，推动来华留学规模继续扩大和来华留学教育持续健康发展。2016年，教育部印发《推进共建“一带一路”教育行动》，来华留学教育在进一步打造“留学中国”品牌的基础上，提出了更具针对性的“丝绸之路”留学推进计划。2018年，教育部颁发《来华留学生高等教育质量规范（试行）》，进一步规范来华留学生高等教育活动，提高高等学校来华留学生的管理服务水平和教育质量。2020年，教育部等八部门出台《关于加快和扩大新时代教育对外开放的意见》，提出要打造来华留学重点项目和精品工程，多措并举推动来华留学实现内涵式发展，做强“留学中国”品牌。<sup>[3]</sup> 在经历一系列政策调整后，中国来华留学教育最终形成了“扩大规模、优化结构、规范管理、保证质量”的工作方针。

伴随着中国在境外消费方面政策的逐步完善，中国境外消费在规模方面实现了显著增长，在留学国别和人员类别方面的结构保持稳定。具体表现在如下几个方面。

第一，从留学规模看，根据教育部官网历年发布的出国留学人员数据统计，2000年中国出国留学人数仅为38 989人。加入WTO后仅一年，2002年中国出国留学人数就超过10万人，之后出国留学教育规模更是稳步扩大，2009年超过20万人，2011年超过30万人，2013年超过40万人，2015年超过50万人，2017年超过60万人，2019年达到70.35万人。从2000年到2019年，出国留学人数年均增长约16%。中国持续保持世界最大留学生生源国地位。与此同时，来华留学规模在加入WTO以后也不断扩大。2000年来华留学人员仅有52 150人，到2018年已增长到492 185人，年均增长约13%。截至2018年年底，中国已成为全球第二、亚洲第一留学目的国。

第二，从留学国别来看，加入WTO后，中国出国留学目的国地区分布相对集中，超九成留学人员赴美国、英国、澳大利亚等10国，其

中赴英语国家的留学人员占近八成（77.91%）。<sup>[4]</sup> 加入WTO后，来华留学生源国相对稳定，根据教育部官网历年发布的来华留学人员构成数据和《中国教育年鉴》数据统计，从2000年到2018年，韩国一直呈现领跑态势，稳居来华留学人数第1位；美国和日本在2012年之前一直处于来华留学生源国第2位和第3位；2012年之后，随着中国经济的良好表现和“一带一路”倡议的实施和引领，传统来华留学国家的留学生增长趋缓，而像泰国、巴基斯坦、印度等这些“一带一路”沿线国家的来华留学生增加明显。截至2018年，泰国、巴基斯坦、印度3国的来华留学人数已经超越美国和日本，跃居第2、第3、第4位。

第三，从留学人员的类别来看，根据教育部官网历年发布的出国/来华留学人员构成数据和《中国教育年鉴》数据统计，加入WTO的二十年间，得益于政策方面境外消费壁垒的清除，自费出国留学人员占出国留学人员的比重一直稳定在90%左右。与此同时，来华留学自费生人数和获奖学金学生人数在来华留学人员中的比重较稳定，自费生约占九成，政府奖学金学生占一成。近年来，中国政府逐年加大对来华留学学生的奖学金数量和比例，政府奖学金已经成为吸引海外留学生的重要手段。需要说明的是，这里的政府奖学金生只是指中国政府奖学金享受者，除中国政府奖学金外，中国还设立有中蒙、中坦、中埃和中印尼等13个专项奖学金，中美、中欧、中俄人文交流奖学金，以及各地省级、校级的奖助学金等。因此，在其余约90%的来华留学自费生中，他们也有很多机会可以享受到其他类别的奖学金。所以，来华留学生中能获得奖学金的学生远不止10%，只是获得中国政府奖学金的占10%。在来华留学教育中，多元助力的奖学金体系不断提升来华留学吸引力，引领来华留学教育向大规模、高质量发展。

## 2. 商业存在政策不断优化，合作办学水平实质推进

商业存在涉及的主要是中外合作办学。在商业存在政策方面，为积极履行加入WTO的

相关承诺，中国政府有关部门于2003年颁布了《中华人民共和国中外合作办学条例》，通过将中国的教育服务贸易承诺转化为国内法，实现了WTO基本规则与中国教育服务承诺相衔接。该条例对中外合作办学的性质、地位、方针、权利和义务等做出了明确规定。2006年，教育部出台的《关于当前中外合作办学若干问题的意见》在中外合作办学的性质、方针、政策导向、质量管理、项目管理、收费管理六个方面进一步细化了有关管理制度的措施，对相关政策性问题的规定。2007年，教育部下发了《关于进一步规范中外合作办学秩序的通知》，引导各地教育行政部门和教育机构更加理性地看待中外合作办学。2013年，修正后的《中华人民共和国中外合作办学条例》取消了中外合作办学机构的校长或主要负责人审批手续，并明确区分了办学机构住所、法定代表人的变更和校长或者主要负责人变更的手续，这些变化进一步扩大了中外合作办学高校的人事自主权。2018年，教育部办公厅下发《关于批准部分中外合作办学机构和项目终止的通知》，此举标志着中外合作办学开始启动退出机制。中国的中外合作办学政策在不断修正中得到优化，最终形成了“扩大开放、规范办学、依法管理、促进发展”的工作方针。

伴随加入WTO后中国在商业存在方面政策的不断优化，中国的商业存在逐渐发展壮大，在规模、水平及专业设置上实现了实质推进。在中国，商业存在具体分为商业存在（中外合作办学）机构和商业存在（中外合作办学）项目。从规模来看，截至2020年9月，根据教育部涉外监管信息网数据统计，全国中外合作办学机构共151个，其中，本科及以上中外合作办学机构112个。中外合作办学项目共1959个，其中，本科及以上中外合作办学项目1075个。从合作的对象国与地区来看，中外合作办学的外方合作者主要来自经济发达、科技及教育先进的国家和地区，中外合作办学水平较高。从学科类别来看，加入WTO后，中外合作办学引进的学科门类专业覆盖面广。中外合作办学开

设工商管理类专业的机构和项目最多，总计190个。其次是经济学类136个、电气信息类67个、教育学类60个、外国语言文学类36个、医学类31个、艺术类28个。值得一提的是，当前中国共有13所具有独立法人资格的商业存在。这13所具有独立法人资格的商业存在，因其良好的办学效应，正逐渐成为中外合作办学的典范。从这13所具有独立法人资格的商业存在的整体办学效果上看，一是推动了中国高等学校吸收境外优质教育资源的渠道，使中国的高校与境外高水平大学合作办学成为制度，吸引了一批优质教师来华任教，引进了一批优质课程、教材、教育教学方法和管理制度；二是培养了一批具有国际水平的高层次人才，开启了中国高校与境外高校合作培养学士、硕士和博士的渠道，提升了中国高校培养国际高层次人才的能力；三是推进中国高校举办国际化大学的能力，多元吸取了欧美国家举办高水平大学的经验。同时需要说明的是，在加入WTO的承诺中，所有大国，包括美国、日本、欧盟各国均未承诺允许外国教育机构的商业存在，中国是为数不多的承诺允许外国教育机构的商业存在的范例，体现了中国教育对世界开放的信心和尺度。

### 3. 跨境交付政策渐趋规范，在线教育供给潜力巨大

跨境交付的核心问题是交费问题，因此为加强跨境交付的费用监管，便利跨境电子商务结算和促进支付机构外汇业务健康发展，防范跨境资金流动风险，国家外汇管理局于2019年4月发布了《支付机构外汇业务管理办法》，明确了支付机构开展外汇业务时的多项管理要求。要求跨境支付机构应建立有效风控制度和系统，健全主体管理，加强交易真实性、合规性审核；银行应对合作支付机构的相关外汇业务加强审核监督。之后不久，中国人民银行总行加强了对跨境支付市场的规范监管，并开始严厉打击无证从事跨境支付业务的行为。与此同时，央行支付结算司于2019年7月约谈了部分无证从事跨境交付的第三方支付机构，要求限期进行整改并解决其业务合规性。除此之外，国家公

安部、海关总署等多部门联合打击非法跨境支付等违法违规外汇业务。可见,随着中国相关部门对跨境交付监管力度的加强和对违法违规跨境交付行为的严厉打击,跨境支付行业将变得更加规范。此外,为加强网络监管,保障网络安全,教育部联合有关部门先后发布了《教育部等八部门关于引导规范教育移动互联网应用有序健康发展的意见》《教育部等十一部门关于促进在线教育健康发展的指导意见》等重要文件。

加入WTO后,跨境交付表现为中国政府和部分高等院校积极探索与英美等发达国家和发达国家高等院校进行远程教育合作以及中国知名高校开办远程教育课程并发展网上大学。教育部数据显示,截至2019年,经教育部批准的现代远程教育试点高校共计68所。这些现代远程教育试点高校开设专业(方向)3000多个,在服务中国学习者的同时,部分院校也会以远程教育的方式招收境外的学生,目前已经形成了广覆盖、多途径、全过程、信息化的学习支持服务体系和以学习者为中心,有针对性、个性化的服务模式。同时,由于中国在WTO教育服务贸易承诺中对跨境交付方式不做承诺、远程教育在教育主权和教育资格互认方面的限制和不足,目前中国在跨境交付方面仍处于探索发展期。

#### 4. 自然人流动政策科学谋划,人员流动实现双向互动

自然人流动涉及境外专家和教师来华工作和公派汉语教师和志愿者出国工作,自然人流动政策也相应包含这两个方面的内容。在境外专家和教师来华工作方面,2001年,中国加入WTO后,为促进人才引进,教育部和国家外国专家局等部门先后于2003年和2007年启动实施了“外国汉学研究学者短期访华计划”和“高等学校学科创新引智计划”。2011年《全国教育人才发展中长期规划(2010—2020年)》发布,其中指出要建立海外高层次人才特聘专家制度,有计划地引进海外高端人才和学术团队,吸引更多世界一流的专家学者来华从事教学、科研和管理工作;推进高水平大学逐步建立全球公

开招聘制度;探索研究外籍教师聘任和管理办法,提高高等学校聘任外籍教师的比例。党的十八大以来,教育部和国家外国专家局等部门先后发布《高端外国专家项目管理办法》《地方所属高等学校聘请外国专家项目管理办法》《高等学校学科创新引智计划实施与管理办法》等政策文件,境外专家和教师来华工作政策进一步明确强调高端项目的扶持引领和高水平师资的引进。在公派汉语教师和志愿者出国工作方面,2001年加入WTO后,教育部和国家汉办/孔子学院总部先后制定和出台《汉语教师志愿者工作管理办法》《国际汉语教师中国志愿者出国待遇暂行规定》《国际汉语教师中国志愿者出国待遇暂行规定》《国际汉语教师标准》《国际汉语教师培训大纲》《国家汉办/孔子学院总部外派汉语教师管理办法(试行)》《孔子学院专职教师队伍建设暂行办法》等一系列文件保障和推动公派汉语教师和志愿者出国工作。这些文件政策涉及公派汉语教师和志愿者的选派、标准、管理、待遇、培训、考核、队伍建设等方面内容,它们的陆续出台使公派汉语教师和志愿者的工作更加科学、有序和规范。

伴随着自然人流动政策方面的科学谋划,中国在自然人流动方面形成人员双向互动的局面。中国引进的境外专家与境外教师和派出的汉语教师与志愿者规模实现了双向增长。根据《中国教育年鉴》的历年数据统计,从2004年到2010年,教育部直属高校聘请的长、短期境外教师数依次为14 898人次、18 698人次、21 223人次、22 049人次、24 634人次、24 188人次、23 457人次。2011年,来华专家学者643人次。2012年,来华专家学者517人次。2013年,中国推动境外教师数据库及管理平台建设。2014年,全年共引进7名中美富布莱特项目境外专家和学者来华任教,推荐3名境外专家及家属在华取得永久居留权。与此同时,根据孔子学院总部发布的2006年至2017年的《孔子学院年度发展报告》数据显示,国家汉办/孔子学院总部派出的汉语教师数从2006年最初的1004名逐步增加到2017年的8575名,派出的志愿者数也从最初的1050名增加到2017年的6306名。

综上,中国加入WTO二十年来,中国教育对外开放政策得到了完善,中国教育服务贸易也取得了实质性的发展。境外消费政策日臻完善,消费规模显著增长;商业存在政策不断优化,在规模、水平及专业设置方面实质推进;跨境交付政策渐趋规范,在线教育供给潜力巨大;自然人流动政策科学谋划,人员流动实现双向互动。

### 三、二十年来中国教育对外开放的重点创新

加入WTO二十年来,中国政府积极按照加入WTO时所做相关承诺推进服务贸易四种提供方式在教育领域的发展,在跨境交付、境外消费、商业存在和自然人流动四个方面都取得了实质发展和推进。中国在实现自身发展的同时,也促进了WTO的改革和发展。然而,WTO与中国教育还面临着一些问题。当前贸易保护主义在部分国家抬头,新冠肺炎疫情在全球肆虐,这些对WTO与中国教育而言,既是严峻的挑战,也是难得的机遇。对此,中国教育开始了对WTO规则的创新性超越。

#### 1. 境外消费方面:拓展留学空间,实施弹性学历认证

在境外消费方面,由于2018年以来美国政府一意孤行,违背WTO规则,坚持贸易保护主义和单边贸易政策,致使包括留学教育在内的各种中美教育交流活动被无故限制。中国赴美留学生、访问学者和科学家的赴美签证拒签率明显上升。根据中国国家留学基金委统计,2018年中国计划公派赴美留学10313人,其中因签证问题无法按原计划赴美331人,占计划派出人数的3.2%;2019年1月至3月,中国计划公派赴美留学1353人,因签证问题未能成行182人,占计划派出人数的13.5%。<sup>[5]</sup>2019年,美国教育部更是全面启动对中美高校交流项目的审核。与此同时,美国部分参议员提出所谓的《校园安全法》,明确限制中国留学生到美国进行STEM(科学、技术、工程、数学)专业学习,对学习这类专业的中国留学生不再签发学生签

证。基于此种现实,2019年5月,中国政府向WTO正式提交了《中国关于世贸组织改革的建议文件》,支持对WTO进行必要改革,愿与WTO一起解决当前危机,维护多边贸易体制。2019年6月,教育部发布2019年第1号留学预警,提醒广大学生学者出国留学前加强风险评估,增强防范意识,做好相应准备。同时,国家留学基金委继续在自费留学和公派留学两个方面为出国留学人员提供经费支持和资助,并积极开拓优质教育资源合作渠道,拓展出国留学空间,鼓励和支持出国留学。另外,因新冠肺炎疫情影响导致留学生在境外停留时间不足而与中国现行的学历学位认证要求不符的,教育部门也积极给予了回应关切,明确表示留学人员受疫情影响无法按时返回海外留学地的学校而选择在线方式来修读部分课程,以及因此出现在境外停留时间不符合学制要求的情况,不作为影响学历学位认证结果的因素。

#### 2. 商业存在方面:规范中外合作办学,积极探索境外办学

在商业存在方面,中国教育加入WTO后,面向新的国际环境,加深了对教育领域的国际规则认知,执行了以WTO规则为核心的国际法,中国教育对外开放政策得到了发展。中国政府将加入WTO的规则、承诺转化为国内法,制定了《中华人民共和国中外合作办学条例》及其实施办法;在制定《中华人民共和国民办教育促进法》时也考虑到了加入WTO的影响,对中外合作办学进行了统领和规制。《中华人民共和国教育法》的修订、《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》对教育国际化及培养国际化人才的强调,都是考虑到了加入WTO的因素。这些表明加入WTO对中国教育对外开放政策带来了实质变化。近年来,中国教育开始超越WTO相关规则,《中国教育现代化2035》《教育部等八部门关于加快和扩大新时代教育对外开放的意见》等文件的先后印发,对新时代推动中国教育的进一步发展进行了重点部署。2020年4月,《中华人民共和国中外合作办学条例(修订草案稿)》专家论证会议在郑州大学召开,条例的适时修订将不断提升中外

合作办学的规范性和成效性，并对推动新时代下中外合作办学健康发展提供重要的法治保障。2020年6月，教育部与海南省建设国际教育岛，《海南自由贸易港建设总体方案》出台，中国政府承诺“允许境外理工农医类高水平大学、职业院校在海南自由贸易港独立办学，设立国际学校”，不再要求外方必须与中方所在学校合作办学，这是对WTO相关中方承诺的突破和超越。另外，在大力引进境外优质教育资源的同时，部分中国高校也积极探索境外办学，参与全球教育服务出口的竞争。目前全国已有21个省市、自治区、直辖市的84所高校在境外举办了5个机构和128个办学项目。<sup>[6]</sup>2019年9月，由教育部指导、中国高等教育学会负责组织编写的《高等学校境外办学指南（试行）（2019年版）》正式发布。该指南包括总则、可行性分析、筹备建设、教育教学、组织管理、附则等六章，共七十二条。指南从招生与学籍、教学与科研、教师与学生、教学质量评估、行政管理、财务与资产管理、跨文化管理、风险管理、协议与章程签署、办学场地选择、培养方案制定和报备及办学地许可手续办理等具体环节，为中国高等学校境外办学提供了实操层面的技术指导。

### 3. 跨境交付方面：持续摸索试点，扩充境外优质教育资源供给

在跨境交付方面，在此次新冠肺炎疫情中，中国和各国一样都开展了大规模的网络在线教学。在这一过程中，中国逐渐认识到需要进一步加大跨境交付的引进。2020年6月，《教育部等八部门关于加快和扩大新时代教育对外开放的意见》中已经明确提到，“通过‘互联网+’‘智能+’等方式，丰富中西部地区薄弱学校国外优质教育资源供给”<sup>[7]</sup>。因此，在不影响中国的意识形态和国家主权的前提下，凭借中国在新冠肺炎疫情中积累的网络监管经验，在监管适当的条件下，中国教育服务贸易的跨境交付发展潜力十分巨大。

### 4. 自然人流动方面：设置多元化资助，打造“留学中国”品牌

在自然人流动方面，中国继续打造和做强

“留学中国”品牌，继续鼓励境外留学人员和境外专家学者来华工作和学习，并给予其多元化的奖学金资助和合理的待遇补贴。党的十八大以来，中共中央办公厅、国务院办公厅和教育部先后印发《关于做好新时期教育对外开放工作的若干意见》和《推进共建“一带一路”教育行动》两个重要文件，进一步强调要打造“留学中国”品牌，并明确指出“实施‘丝绸之路’留学推进计划。设立‘丝绸之路’中国政府奖学金，为沿线各国专项培养行业领军人才和优秀技能人才。全面提升来华留学人才培养质量，把中国打造成为深受沿线各国学子欢迎的留学目的地”<sup>[8]</sup>。十九大期间，教育部部长陈宝生也表示，要继续扩大教育对外开放。<sup>[9]</sup>2019年6月，教育部和海南省人民政府联合印发《关于支持海南深化教育改革开放实施方案》，进一步创造性地提出要“打造‘留学海南’品牌学校。加快建设一批外籍人员子女学校，吸引侨民子女、外籍人员子女到海南接受基础教育。支持在海南开展面向外籍人员和海外华侨华人的高端家政、旅游管理等职业培训”<sup>[10]</sup>。在这一系列政策措施下，中国教育领域的自然人流动正迈向新的台阶。

## 四、关于中国教育对外开放的若干思考

总的来说，中国加入WTO二十年来，教育对外开放政策得到了完善优化，教育服务贸易进出口实现了整体推进。同时，我们也应清醒地认识到，中国教育发展尚存在诸多短板，主要表现在：基于WTO规则的教育服务贸易法律法规不完善，教育立法依然滞后于教育国际化的发展；教育服务贸易进出口不均衡，贸易逆差整体数值巨大；教育服务贸易质量保障制度不健全，学历互认国家偏少。展望未来，基于WTO规则，我们对中国教育对外开放政策及发展提出以下前瞻性的建议。

### 1. 加紧完善基于WTO规则的法律体系

在立法方面，从宏观上看，中国法律中兼顾教育、服务、贸易三者的整体法律尚需不断完善。从微观视角看，在教育服务贸易的四种

提供方式中，“虽然我国已经制定了《中外合作办学条例》，但是除此之外的其他形式的教育服务贸易仍然有法规空白、制度空缺的现象”<sup>[11]</sup>。基于此，建议教育相关部门应根据中国教育的发展实际，及时修订和增加相应法律法规，健全基于WTO规则的法律法规体系。具体来看，要对接WTO服务贸易的四种提供方式，抓紧修订《中华人民共和国中外合作办学条例》及其实施办法，同时加紧制定其他有关教育服务贸易的针对性配套法规，如《出国留学条例》《来华留学条例》《远程教育条例》等。在填补有关教育服务贸易法律空缺的基础上，形成一个相对完备的国际教育服务贸易法律体系框架，以便规范中国教育服务贸易的跨境交付、境外消费、商业存在和自然人流动。

### 2. 增强中国教育服务贸易的供给能力

在境外消费方面，由于中国出国留学的人数、费用都高于来华留学的人数和费用，因此加入WTO以来，中国的教育服务贸易一直是逆差且这一差值还在继续扩大。而中国教育服务贸易之所以长期处于逆差，归根到底是因为中国教育的供给能力不足，特别是高等教育的整体水平有待进一步提高，这既造成了人才的外流，也制约了来华留学生的数量和结构，特别是高层次来华留学生的数量和结构。仅从学科类别来看，出国留学的热门学科集中在工商管理、工程科学、计算机与信息科学等，中外合作办学引进的学科也以工商管理类和经济学类专业为主，这说明中国在工商管理、工程科学、计算机与信息科学、经济学类等学科方面竞争优势不明显，亟待提升。2019年9月，在第二届中外合作办学校长论坛上，教育部国际合作与交流司原司长岑建君谈及中外合作办学的初心时指出，中外合作办学是教育对外开放的重要组成部分，以往通过引进境外课程、教材和教学方法开阔了眼界，提高了办学水平，但仅满足于现状是不够的，融合和创新、促进国际课程本土化才是合作办学的根本方向。<sup>[12]</sup>由此可见，当前中国教育服务市场的巨大缺口，需要中国教育自身做好供给侧改革，通过努力提升教育质量来加快中国教育服务贸易强国的步伐。

### 3. 探索具有中国特色兼与国际接轨的教育质量监管框架

截至2020年9月，根据教育部国际合作与交流司司长刘锦在“2020国际教育服务贸易论坛”上的介绍，在全世界233个国家和地区中，与中国签订高等教育学历学位互认协议的国家为54个，占比只有五分之一，与中国教育服务贸易大国的地位极不匹配。基于此，建议教育相关部门加强有关学历学位认证程序及标准的国别研究，加强高等学校特别是中外合作大学的质量监管，同时探索具有中国特色兼与国际接轨的教育质量监管框架，着力提高教育特别是高等教育学校的办学质量，不断提升中国学历学位的国际认可度。

总之，加入WTO二十年来，在主动与WTO规则相接轨的探索中，中国在境外消费、商业存在、跨境交付、自然人流动方面的教育对外开放政策以及在政策下的教育服务贸易都得到了促进和发展。中国教育从执行WTO的规则到发展WTO的规则，从将WTO的规则转化为国内法到近期对WTO规则的超越，中国教育完全在WTO意义上适应了国际化环境和发展潮流，不断推动教育为构建人类命运共同体服务打下了坚实基础。

#### 参考文献：

- [1] [2] 孙霄兵. 知识社会与教育发展 [M]. 北京：教育科学出版社，2009：153.
- [3] 教育部网站. 教育部等八部门印发意见加快和扩大新时代教育对外开放 [EB/OL]. (2020-06-23) [2020-12-28]. [http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xwfb/s5147/202006/t20200623\\_467784.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/s5147/202006/t20200623_467784.html).
- [4] 教育部网站. 聚焦国家战略 提供人才支撑 留学工作取得显著成绩——十八大以来留学工作情况介绍 [EB/OL]. (2017-03-01) [2019-10-17]. [http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xwfb/xw\\_fbh/moe\\_2069/xwfbh\\_2017n/xwfb\\_170301/170301\\_sfcl/201703/t20170301\\_297675.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_fbh/moe_2069/xwfbh_2017n/xwfb_170301/170301_sfcl/201703/t20170301_297675.html).

[5] 中华人民共和国国务院新闻办公室. 教育部发布 2019 年第 1 号留学预警新闻发布会 [EB/OL]. (2019-06-03) [2019-11-06]. <http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwfbh/wqfbh/39595/40624/index.htm>.

[6] 姜泓冰. 高校境外办学研讨会举行 [N]. 人民日报, 2018-07-04 (12).

[7] 教育部网站. 教育部等八部门全面部署加快和扩大新时代教育对外开放 [EB/OL]. (2020-06-18) [2020-11-11]. [http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xwfb/gzdt\\_gzdt/s5987/202006/t20200617\\_466544.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/s5987/202006/t20200617_466544.html).

[8] 教育部网站. 教育部关于印发《推进共建“一带一路”教育行动》的通知 [EB/OL]. (2016-07-15) [2020-11-11]. [http://www.moe.gov.cn/srcsite/A20/s7068/201608/t20160811\\_274679.html](http://www.moe.gov.cn/srcsite/A20/s7068/201608/t20160811_274679.html).

[9] 中国网. 陈宝生畅想 2049: 中国将引领世界教育发展潮流 [EB/OL]. (2017-10-22) [2020-11-11]. [http://www.china.com.cn/19da/2017-10/22/content\\_41773603.htm](http://www.china.com.cn/19da/2017-10/22/content_41773603.htm).

[10] 海南省人民政府网. 教育部 海南省人民政府印发《关于支持海南深化教育改革开放实施方案》的通知 [EB/OL]. (2019-07-09) [2020-11-11]. <http://www.hainan.gov.cn/hainan/szfwj/201907/85d7af4bf47d454ea318e7c108b96df1.shtml>.

[11] 张璋珩. “一带一路”背景下我国高等教育服务贸易的发展现状及启示 [J]. 对外经贸实务, 2019 (4): 80-83.

[12] 2019 中外合作办学校长论坛演讲观点集锦 (一) [EB/OL]. (2019-11-15) [2020-05-12]. <http://www.jlulambton.org/newsitem/278437209>.

(责任编辑 吴潇剑)

## On the Development and Innovation of China's Educational Opening Policy since China's Entry into WTO

*Sun Xiaobing*

**Abstract:** Since China's entry into WTO 20 years ago, in the exploration of actively integrating with WTO rules, China's educational opening-up policies in overseas consumption, commercial existence, cross-border delivery, and the flow of natural persons, as well as educational service trade under these policies, have been promoted and developed. Specifically, the overseas consumption policy is improving, and the scale of overseas education is increasing significantly; the commercial existence policy is continuously optimized, and the level of cooperation in running schools is substantially promoted; the cross-border delivery policy is gradually standardized, and the supply potential of online education is huge; the policy of natural person flow is scientifically planned, and the two-way interaction of personnel flow is realized. In recent years, China's education has begun to transcend WTO rules, and has carried out key policy development and innovation, which are manifested in these: In terms of overseas consumption, it is to expand the space for studying abroad and implement flexible academic certification; in terms of commercial existence, it is to standardize Sino-foreign cooperation in running schools and actively explore overseas running schools; in terms of cross-border delivery, it is to continuously explore pilot projects and expand the supply of overseas high-quality education resources; in terms of natural flow of people, it is to set up diversified funding to create the brand of "studying in China". In view of the problems existing in the development of China's

(下转第 50 页)

## An Analysis of the Transmission Mechanism between Universities and Schools in the Application-oriented Transformation of Local Universities and Colleges

Guo Jianru Liu Yanlin

**Abstract:** Local universities and colleges' application-oriented transformation is a systematic change, so organizational transformation is the key. Based on large-scale data survey collected from teachers in local universities and colleges in 2017, this study adopted multiple linear regression model and structural equation model, and obtained the following findings: each dimension of university organizational transformation affects the schools' organizational transformation, showing a systematic feature that the higher level influences the lower level, and the dimension of university organizational transformation has the greatest influence on the corresponding dimension of colleges; The university-enterprise cooperation guidance and incentive has the greatest influence on each dimension of the school transformation; In the process of transformation, the way of administrative promotion in university has certain effect on the organizational transformation of the school, but the effect is small.

**Key words:** Organization transformation; Application-oriented; University-school relationship; Transmission mechanism

(上接第 39 页)

education based on WTO rules, such as imperfect laws and regulations, trade deficit in education services, less countries with mutual recognition of academic qualifications and so on, this paper puts forward the following suggestions and prospects for China's education opening-up policy and development: accelerate the improvement of legal system based on WTO rules; Strengthen the supply ability of our education service trade; Explore the education quality supervision framework with Chinese characteristics and in line with international standards.

**Key words:** WTO; Educational opening policy; Development achievements; Policy innovation