

WTO 规则与新加坡高等教育国际化政策

赵亮

(天津市教育科学研究院 法制所 天津 300191)

摘要:新加坡是较早“入世”的亚洲国家,在签订《服务贸易总协定》之时却将教育服务排除在外,其根本目的是为维护国家教育主权,保障本民族的文化遗产。然而,自新加坡确立经济发展的国际化战略之后,其高等教育事业就一直以建设国际学术文化中心为发展目标,相配套的政策措施与教育服务承诺国家相较,虽无承诺之名,然已有承诺之实,个中经验教训值得借鉴。

关键词:WTO;新加坡;高等教育;国际化;政策

中图分类号:G40-059.3

文献标志码:A

文章编号:1009-4156(2017)02-117-04

《服务贸易总协定》(General Agreement on Trade in Service, GATS)是世界贸易组织(World Trade Organization, WTO)管辖的一项多边贸易协议,涵盖商业服务、通信服务、建筑服务、销售服务、教育服务、环境服务、金融服务、与健康有关的服务和社会服务、旅游和与贸易有关的服务、娱乐、文化和体育服务、运输服务及其他服务等12个服务部门。出于维护国家教育主权,保障本民族文化遗产的考虑,新加坡将其中的教育服务予以排除。然而早在20世纪80年代中期,新加坡政府就形成国际教育服务的理念萌芽,以李显龙为首的经济委员会在回顾20年来新加坡经济发展方面的经验教训后认为,教育应该成为新加坡亟须培育和促进的“18个服务产业之一……具有巨大的增长潜力、对经济发展有完全正面的影响、具有巨大的出口创汇潜力”^[1]。自此,新加坡政府逐步明确高等教育发展的国际化战略,希望通过充分利用国际人才和资源来弥补自身劳动力和资源的限制,积极吸引世界各地尤其是东南亚各国的留学生,力争将新加坡发展成为国际学术文化中心。而后来的事实也证明,新加坡政府一直致力于推动本国高等教育的国际化进程,实现教育市场的灵活、有序和健康发展,其诸多举措与教育服务承诺国家相较,虽无承诺之名,然已有承诺之实。下面将结合新加坡教育服务贸易范围、方式、原则以及自身发展困境,对其高等教育国际化政策予以总结,以资借鉴。

一、新加坡高等教育服务贸易范围

新加坡的教育体系分为小学、中学(初中)、初级学院(高中)、工艺教育学院、理工学院、大学等六级。而WTO所规定的教育服务则分为基础教育服务、中等教育服务、高等教育服务、成人教

育服务、其他教育服务,其中,高等教育服务范围包括“中学后技术职业教育服务:中学后副学位技术职业教育服务。包括各种不同的学科课程。强调实践技能的教授以及相应的理论知识的指导。其他高等教育服务:使学生获得大学学位或相等学力的教育服务,由大学或专科学校提供。课程不仅强调理论的教授,并且为学生将来的就业做准备。”^[2]对照看来,新加坡高等教育服务贸易领域主要涉及大学和理工学院(相当于高职院校)^①。各高校纷纷以国际视野审视自身办学定位,并通过政府的政策推动,积极开展国际化的高等教育交流与合作,尤其是与发达国家的交流与合作,不断吸收外国专业知识技能,提高自身国际化水平。

二、新加坡高等教育服务贸易方式

在亚洲金融风暴之后,新加坡政府和人民深刻意识到,以制造业为主的“躯体经济”将会继续受制于以创新设计为动力的“头脑经济”。因此,必须以更加灵活多样的教育服务贸易方式实现高等教育的国际化,为发展高科技产业、现代知识产业,构建知识经济体系提供必要的智力支持。细数其中的各项举措,我们依然可以借助GATS所规定的四种主要方式加以归类,下面分述之:

1. 跨境交付

指一成员方在其境内向任何其他成员方境内提供的服务,其特点是服务提供者与服务消费者分别处于不同的国家,这一方式主要存在于教育技术服务领域。

目前,新加坡各高校都有完善的校园网络,为学生提供逾500家海外资料库,并可与全球2000万学术机构、研究机构、商业机构进行通信

联络,通过国际互联网、多媒体等技术,不断提高教学的效率和质量,真正实现知识在世界范围内的共享。例如,新加坡国立大学的一些课程讲座就运用视频会议技术,与哥伦比亚大学、伦敦大学帝国学院等国外大学开展跨地域教学,在异地师生间搭建“面对面”的学术交流平台。而为建成国内第一个数字化图书馆,南洋理工大学启动“电子媒体服务通道”计划,与既有IT基础设施紧密结合,通过网络技术更加便捷地为师生提供诸如视听材料、多媒体光盘、在线数据库、电子期刊、电子书籍和因特网等资源服务^[3]。

2. 境外消费

指一成员方境内向任何其他成员方的服务消费者提供的服务,其特点是服务消费者必须进入服务提供国,这一方式主要存在于两国人员的学术交流领域,包括留学、进修、学术访问等。

在学生层面,新加坡政府积极开展双向学生交流计划。例如,1998年新加坡国立大学就有117名学生被交换到康奈尔大学、不列颠哥伦比亚大学、墨尔本大学、加州大学伯克利分校及其他欧亚顶尖大学共计98所进行学习交流。2000-2001学年更是与上海交通大学、英国爱丁堡大学、美国哥伦比亚大学等知名学府签署29份学生交换计划,将312名学生送到国外深造,并接待335名国际交换学生^[4]。在教学科研人员层面,新加坡各高校积极支持并定期资助教师参加国际学术活动,积极派遣本地教师参加学术人员交换计划,到国外攻读研究生或进修,并提供专门的讨论会,邀请海外访问学者参与。

3. 商业存在

指一成员方的服务提供者通过在其他任何成员方境内建立商业实体提供的服务,其特点是服务者跨越国界,与对外直接投资联系在一起,这一方式主要存在于合作办学领域。

新加坡高校的国际合作包括与国外著名高校合作办分校、办学院以及在教学研究等具体领域进行合作。例如,新加坡国立大学已分别与斯坦福大学、宾夕法尼亚大学、复旦大学合作,设立三所分校;与IBM联合创立系统科学学院,新建分子和细胞生物学院、微电子学院等;与麻省理工学院、乔治亚理工学院、斯坦福大学、欧洲工商管理学院及约翰·霍普金斯大学发展学术计划;还与麻省理工学院共同开设“发酵与生物流程工艺”课程。南洋理工大学与美国卡内基—梅隆大学合办“训练金融界火箭科学家”的硕士学位课程,与美国康奈尔大学开展在通信教研方面的合作。而各理工学院则在跨校合作之外,积极探索跨国校企合作模式,如南洋理工学院就分别与德国FESTO,日本三菱、松下,美国IBM等著名企业建立良好的校企合作关系,既为

企业引入新科技与新教材提供有效途径,也为教师培训与技能提升提供必要保证,还为学生实习、拓宽国际化视野创造极好的锻炼机会。

4. 自然人流动

指一成员方的自然人在任何其他成员方境内提供的服务,其特点是服务提供者以自然人身份进入并暂时居住在服务消费国,这一方式主要存在于对国外教师或科研人员的聘用领域。

为进一步提高本国大学的国际竞争力,打造国际化的师资队伍,新加坡通过调整移民政策,提供高薪高福利,建立国际一流的高科技研究所和实验室等措施来吸引国外知名学者、教授,并且每年都直接到美国、澳大利亚、英国等教育发达地区招募具有博士学位的专业人才。目前,新加坡各高校均有外籍教师,且比例很高,新加坡国立大学、南洋理工大学和新加坡管理大学的外籍教师的比例均超过50%^[5]。高职教育也是如此,如淡马锡理工学院,包括商科系、工程系、设计系、资讯科技系与应用科学系等5大系的29个专业,均有来自各国资深的教师执教。据不完全统计,如今新加坡的理工学院外籍教师人数也已经超过其教师总数的10%^[6]。

三、新加坡高等教育服务贸易原则

新加坡的高等教育服务贸易原则集中于人才引进优惠政策领域,反映到GATS的相关规定中,则主要涉及市场准入、国民待遇两个基本原则。其中,市场准入原则,指潜在外国服务者进入或在东道国开展服务的机会,分六种形式:对服务提供者数量的限制、对服务交易或资产总值的限制、对服务业务总数或服务产出总量的限制、对特定服务部门或服务提供者可以雇佣的人数的限制、要求通过特定类型的法律实体或合营企业形式提供服务的限制、对外国资本参与的比例限制或外国资本投资总额的限制;国民待遇原则规定,每一成员对其列入减让表的服务部门,依照减让表中所列条件和限制,在影响服务提供的各种措施方面,给予外国服务和提供者者的待遇,应不低于给予本国服务和提供者者的待遇。具体原则如下:

1. 投资居留政策

此项政策涉及教育服务业,规定凡有意在新加坡投资并希望永久居留的企业家,在政府存入150万新元用于投资获批商业活动后,可获得永久居民待遇。企业家必须在申请永久居留权时表明他将会利用保证金做何种投资用途。自存放保证金之日起,申请人必须在两年内进行投资,但他可在缴交保证金后立即向政府申请发放保证金。一旦投资计划获批准,申请人便可将保

证金投资于建议的公司,所有投资必须维持最少五年。另外还特别规定,经过批准的中国香港特别行政区居民可以获得为期5年的居留权,在5年内,享有专业和家庭等方面的同等待遇。

2. 灵活签证政策

为方便国际人才来新工作与居住,政府规定专业人员短期居留新加坡,可以申请专业旅游签证,而不必申请就业签证。其中,P类签证^②专门适用于那些拥有大学本科以上的高等学历或高级职业技能且准备在新加坡谋求技术、行政、管理职位的外国公民或外国投资者以及企业家。并规定P类签证的“男性”持有人之配偶和未婚子女可以一同申请获得新加坡永久居住权(PR),其父母和岳父、岳母都可以申请长期“社会访问签证”。

3. 留学生优惠政策

为促进新加坡高等教育的国际化,政府规定高校中外国学生的比例应达到20%,为此,他们以提供政府津贴、奖学金、学费贷款等多项优惠措施吸引外国留学生,同时减少大学学费中外国学生交纳的其他费用,以解决留学生学习和生活的后顾之忧。如新加坡政府每年都从中国部分高校中招收一些刚入校的优秀新生到新加坡高校就读,不仅住宿费、学费全免,每月还发放生活津贴,而且毕业后享有在新加坡工作机会。

四、新加坡高等教育服务贸易困境

如今,新加坡已发展成为亚洲高等教育和人才培养高地。在2005年《泰晤士高等教育增刊》公布的“世界大学100强”排名中,新加坡国立大学和南洋理工大学分列第20位和48位。国内研发人员数量也在不断增加,由1981年的5482人,上升到2002年的26824人,增长近5倍,科学家和工程师由1982年的1193增加到2002年的19377人,增长16倍多^[7]。然而,成就虽然瞩目,但困境依然突出。

1. 成本高

首先,新加坡地域狭小,土地成本昂贵,私立学校更是面临无法向外国学生提供教室和宿舍的问题^[8]。其次,随着产业和工种生命周期的缩短,与之配套的培训性课程专业教学设施的重复使用率下降,使得教育培训设备更新频繁,教育投资成本昂贵,不利于学校和培训机构降低办学成本和做长期发展的准备。最后,专业教育人才的缺乏无法为巨大的留学生队伍提供充足的师资力量支持。

另外,政府对宏观政策把握不足则加剧高成本所带来的危害性,约翰·霍普金斯大学和新南威尔士大学就是很好的例证。2006年7月,美国

约翰·霍普金斯大学在新加坡建立的生物医学研究中心宣布将在一年内关闭,新加坡科学、技术和研究局中断对该中心的资金援助,并声明在引进博士和一流医学科研人员移民来新加坡的过程中出现各种始料未及的问题。2007年5月28日,新加坡亚洲新南威尔士大学宣布关闭,原因则是由于高校和政府都高估入学人数,低估费用支出,导致生源不足,财政难以为继。学校的关闭不仅直接影响学生,还打击公众对合作办学的信心,严重影响新加坡高等教育的国际声誉。

2. 民意低

在新加坡的高等教育服务贸易中,始终存在两股利益群体的对立。一方面,虽然大量留学生的涌入为新加坡高等教育国际化发展提供丰富血液,然而各种教育合作项目质量良莠不齐,导致一些外国学生因为质量低下的教学课程和高额学费而产生上当受骗的感觉,从而心怀不满、怨声载道,这可能会损坏新加坡的声誉,阻碍其成为教育中心的进程^[9];另一方面,宽松的移民政策对本国学生就业的冲击无疑是巨大的。应该承认,新加坡引进国外人才的政策是可行且颇有远见的,但这也同时导致本国学生对外国学生怨恨情绪的升温,因为在他们看来,正是外国留学生把他们挤出公办高校,也使得求职竞争日趋激烈。

显然,新加坡的高等教育国际化政策,虽然不能以失败定结论,但问题依然棘手,既有土地、教学设施等客观条件的制约,也有声誉、民意等主观因素的制约,然而人民毕竟是国家的主体,失去本国居民的支持,国家的发展也就变得无从谈起、毫无意义。

五、启示

转而放眼我国的高等教育国际化道路,在入世之初,就签订教育服务贸易减让表,承诺对高等教育市场的开放:在国民待遇方面,对跨境交付和商业存在不做承诺,对境外消费没有限制,对自然人流动要求具有学士或以上学位,且具有相应的专业职称或证书,具有2年专业工作经验。新加坡高等教育国际化的各项措施在我国大部分也都有尝试,以其经验教训重新审视我国当前高等教育国际化的主要任务,就是要在已有“承诺之名”的情况下,如何维护国家教育主权与本国人民的根本利益,更好地应对“承诺之实”。

1. 宏观政策

首先,政府应进一步加大教育财政投入力度,这虽落俗套,但高等教育的国际化发展需要坚实的物质基础,没有财政的大力支持,人才引进,“进得来,留得下”等愿景都无从谈起,政府需

要予以认真对待。其次,相对于新加坡之“小”,我国幅员辽阔,人力资源丰富,高校众多,然而各地区经济发展不均衡以及不同学校的不同发展定位,决定并不是每个地区的每所学校都需要走国际化的发展道路。所以,因地制宜,突出实际需要,是应予把握的宏观原则。最后,民众对高等教育的认识,是高等教育国际化政策推行的关键,只有解放思想,变革才能推进。所以,应加强宣传,变教育消费观念为教育投资,努力打造坚实的群众基础。

2. 人才培养

人才培养应更侧重于“走出去”战略。关于人才交流,我国一直坚持“请进来,走出去”的道路,但问题依然严峻。一方面,虽然近年来众多高校在人才引进方面投入巨大,但人才比例仍然很小,特别是有一定学术建树的外籍专家学者更是少之又少;另一方面,我国是人力资源大国,如何变丰富的人力资源为高素质的人力资本是我国的基本发展战略。所以应该更注重培养本国学生的国际化视野,努力创造优质条件使他们能够走得出去,也愿意回来,通过积极的人才培养国际化战略,避免产生新加坡那种外国留学生与本国学生存在较大利益冲突的恶性局面,这一措施也被应视为我国高等教育国际化的一条可持续发展之路。

3. 国际合作

近几年不断涌现的国际联合办学模式,如“3+1”、“2+2”等学制模式,已经达到足不出户便可拿到国外学历的程度。一方面,为学生创造更多的出国机会,大大降低留学成本;另一方面,由于有利可图,合作的国外高校质量良莠不齐,甚至出现一些资质低下的国外高校也乘虚而入,而国内高校却照收不误的危机局面。长此以往,必将给高校自身以及整个高等教育事业带来信誉危机。所以,在国际合作领域,政府与高校必须严把质量关,并可采用完善质量评价体系、社会监督体系等政策措施,切实维护我国公民的受教育权和高等教育的国际声誉。

总之,中国正处于经济高速发展时期,新加坡高等教育国际化政策给我们的启示就是要进一步增加财政投入,提高待遇,引进人才,留住人才,加大国际交流,尤其是要注意本国学生的国际化培养力度,注重本国学生的利益保护,注重高等教育自身声誉的维护,使我国的高等教育国际化道路能够越走越平稳,越走越顺畅。

注释:

①目前,新加坡的大学共有4所,分别是新加坡国立大学、南洋理工大学、新加坡管理大学、新跃大学;理工学院共有5所,分别是南洋理工学院、新加坡理工学院、义安理工学院、淡马锡理工学院、共和理工学院。

②P类签证分为P1和P2两种。P1签证针对月收入在7001新元以上群体;P2签证针对月收入在3501-7000新元群体。

参考文献:

[1] Education Work Group of The Sub-committee on Service Industry. Developing Singapore's Education Industry [R]. Singapore: MTI, 2003.

[2] 国家教育发展研究中心. 世贸组织服务贸易委员会秘书处1998年9月编写的关于《教育服务》的背景说明等材料(编译) [EB/OL]. <http://www.moe.edu.cn/zhuanti/wto/15.htm>.

[3] Chang-Ning Chen, Technology and the Curriculum, RIHE International Seminar Reports [R]. 2000: 132-133.

[4] 中华人民共和国教育部国际合作与交流司. 世界62个国家教育概况[M]. 北京: 首都师范大学出版社, 2001: 120-125.

[5] 王金瑶, 来明敏. 高等教育国际化战略思维探析与启示——基于新加坡高校的事实经验[J]. 江苏高教, 2007(2): 24.

[6] 李霆鸣. 新加坡高职教育国际化特征[J]. 职教论坛, 2008(3): 52.

[7] 包惠, 杜德斌, 祝影. 新加坡研发人力资源结构与人才政策初探[J]. 西北人口, 2005(3): 18.

[8] Singapore Standard, Productivity and Innovation Board (2003). Singapore's Quality Class for Private Education Institutions [EB/OL]. www.spring.gov.sg.

[9] [澳]凯特·格里伯尔, 格兰特·麦克伯尔尼. 新加坡教育国际化战略进程遭遇挫折[J]. 陈洪丽, 译. 教育发展研究, 2007(23): 79.

【基金项目: 天津市教育科学“十三五”规划重点课题“天津市普通高校‘世界一流大学、一流学科’建设机制研究——基于标杆管理的视角”(编号: HE1014)】

【赵亮: 天津市教育科学研究院法制所助理研究员, 教育学博士, 研究方向: 教育法学、教育社会学】