

中哈高等教育服务贸易的 法规基础及其完善方向

施文杰

【内容提要】 《服务贸易总协定》是第一个将教育服务纳入世界服务贸易体系的国际条约,在其影响下,目前大部分国家间的教育合作以服务贸易的方式开展。中哈目前也以该协定作为教育服务贸易的主要依据。但一个多边性的贸易协定难以对教育服务的各方面进行细致规定,缺乏双边教育合作的针对性。与此同时,当前中哈两国的教育服务法律体系也不够完善,这在一定程度上阻碍了两国高等教育服务贸易的进一步发展。两国可以首先通过制定双边贸易协定对两国高等教育服务贸易进行针对性的完善,同时补足相关国内立法,作为对两国高等教育服务法律体系的补充,以促进两国高等教育服务贸易的进一步发展。

【关键词】 中国 哈萨克斯坦 高等教育 服务贸易 《服务贸易总协定》

【基金项目】 伊犁师范大学中国新疆与周边国家合作发展研究中心项目“‘一带一路’背景下中哈职业教育交流合作研究”(项目编号:2021ZBGJYB009)。

【作者简介】 施文杰,伊犁师范大学法学院硕士研究生。

哈萨克斯坦作为中国在中亚地区的重要邻国之一,在文化教育等领域一直与中国保持密切的合作。目前,中国是哈萨克斯坦学生出国留学的第二大目的国。因为民族和语言等方面的共性,哈萨克斯坦也是中国新疆地区学生出国留学的重要选择之一。两国高等教育合作也建树颇多,迄今为止,哈萨克斯坦已经与中国多所高校共建合作项目。以伊犁师范大学为例,目前该大学已经与哈萨克斯坦国立阿拜师范大学、哈萨克斯坦阿里-法拉比国立大学等十几所高校通过教师和学生互换、语言技能培训、自费留学、教育科研合作

研究等方式进行合作交流^①。中哈两国政府也在2016年签署了“丝绸之路经济带”建设与“光明之路”新经济政策对接合作规划,从政府层面规划和推动两国的深入合作。

共同的发展追求和已有的合作基础使得中哈高等教育合作有着广阔的发展前景。但是由于现有条约、法律规定不够完善,在一定程度上限制了两国高等教育服务贸易的进一步发展。

一 《服务贸易总协定》下的 中哈高等教育服务贸易法规现状

(一)《服务贸易总协定》框架内的高等教育服务贸易

《服务贸易总协定》首次将教育服务贸易纳入服务贸易范畴,将其归入12类服务贸易之一,确定了教育服务贸易在服务贸易中的地位,是第一个对国际教育服务贸易进行较完整规定的多边国际条约,为教育服务贸易的产业化发展提供了法律基础,促进了各国高教服务贸易的发展。

根据《服务贸易总协定》,教育服务贸易和其他服务贸易一样分为四种不同的模式:跨境提供、境外消费、商业存在和自然人流动。

具体而言,跨境提供指教育服务消费者和提供者分别位于两国境内,提供者进行跨境远程教学;境外消费指教育服务消费者移动至境外而提供者在境内,主要表现为留学教育;商业存在指教育服务提供者在消费者境内提供服务,主要表现为境外办学;自然人流动指一国的教育服务提供者以自然人的身份入境并短暂在消费者国内居留,主要表现为跨国聘任教师。

《服务贸易总协定》要求每一成员国作出一定的减让承诺以促进国际贸易的发展。所有12个服务贸易部门都需要遵守的承诺为水平承诺,每个服务贸易部门所作出的针对部门内的减让承诺为具体承诺。各国一般针对市场准入和国民待遇原则,在水平承诺的基础上,通过具体承诺减让表^②,依据

① 陈举:《“一带一路”战略下中国与哈萨克斯坦高等教育合作空间探究》,《教育探索》2017年第1期。

② 根据世界贸易组织的具体承诺减让表和最惠国豁免清单阅读指南,具体承诺减让表中的具体承诺指政府为表格中的贸易部门所进行的商业活动作出市场准入和国民待遇的承诺。因此,政府在作出承诺时必须规定市场准入和国民待遇的具体水平,并承诺不再出台限制市场准入和国民待遇的新措施(https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/guide1_e.htm)。

本国国情,对不同的部门作出具体减让承诺^①。

具体到高等教育服务领域的市场准入原则,即成员国一旦在具体承诺减让表中作出对其他成员国开放其教育服务贸易中的高等教育部门承诺之后,就应当保证其他成员国的高等教育服务提供者能够以不低于具体承诺减让表中承诺的待遇进入本国市场。在现行《服务贸易总协定》框架内,成员国通常采用下列措施,对进入本国市场的商业行为进行限制:限制教育服务提供者的数量,交易的总额及资产额,服务业务的总量,雇用教师的人数,商业存在的实体性质,外资持股比例等。而高等教育服务领域的国民待遇原则指:成员国在具体承诺减让表中作出承诺后,其给予另一国的高等教育服务提供者或者机构的待遇不得低于其给予本国高等教育服务提供者或者机构的待遇。国民待遇原则主要用来调节外国高等教育服务机构与本国高等教育服务机构在国内教育服务市场的关系。

《服务贸易总协定》关于教育服务的规定促进了各国对教育认知的变化,在将教育作为一项公共事业的基础上,开始更多思考教育作为一项服务的商业性。总的来说,《服务贸易总协定》推动了教育服务贸易的自由化,通过一系列措施,为国际教育服务贸易逐步自由化第一次作出体制上的安排与保证^②。协定涉及的一些教育服务贸易基本原则,在一定程度上对国际高等教育服务市场进行了法律规范,减少了跨境高等教育服务贸易的壁垒,促进了各国高等教育服务贸易的交流发展。

(二) 中哈高等教育服务贸易法规现状

加入 WTO 后,中国已经开放了较高级别的教育服务市场,教育服务部门承诺减让覆盖率已经达到 100%。哈萨克斯坦自 2015 年加入 WTO 之后也逐步开放教育服务市场,其教育服务部门承诺减让覆盖率也达到了 60%^③。

在教育服务部门中的高等教育领域,除中国未承诺的跨境提供模式和哈萨克斯坦未承诺的自然人流动模式外,中哈两国当前在《服务贸易总协定》具体承诺减让表中,对境外消费、商业存在两种模式根据国情作出减让承诺(见表 1 和表 2)。

① 承诺方式可为三种类型:(1)没有限制(none);(2)不作承诺(unbound);(3)部分承诺,即一定范围或者有预设条件的限制。其中(1)和(3)属于“约束承诺”,即减让表中有关的服务在以确定的方式提供时,它所获得的待遇将不低于减让表中列明的水平;(2)不作承诺意味着该成员不承担任何义务,保留充分的自由。

② 魏巍、冯琳主编:《国际服务贸易》,东北财经大学出版社 2012 年版,第 120 页。

③ 黄芳:《教育服务贸易的国际法规制研究》,武汉大学 2018 年硕士研究生毕业论文。

表 1 中哈教育服务市场准入承诺减让表

国别	教育服务部门	四种提供方式			
		跨境提供	境外消费	商业存在	自然人流动
中国	高等教育服务	不作承诺	没有限制	部分承诺	不作承诺
	成人教育服务	不作承诺	没有限制	部分承诺	不作承诺
	其他教育服务	不作承诺	没有限制	部分承诺	不作承诺
哈萨克斯坦	高等教育服务	没有限制	没有限制	没有限制	不作承诺
	成人教育服务	没有限制	没有限制	没有限制	不作承诺
	其他教育服务	没有限制	没有限制	没有限制	不作承诺

资料来源:世贸组织网站, https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/

表 2 中哈教育服务国民待遇承诺减让表

国别	教育服务部门	四种提供方式			
		跨境提供	境外消费	商业存在	自然人流动
中国	高等教育服务	不作承诺	没有限制	不作承诺	部分承诺
	成人教育服务	不作承诺	没有限制	不作承诺	部分承诺
	其他教育服务	不作承诺	没有限制	不作承诺	部分承诺
哈萨克斯坦	高等教育服务	没有限制	没有限制	没有限制	不作承诺
	成人教育服务	没有限制	没有限制	没有限制	不作承诺
	其他教育服务	没有限制	没有限制	没有限制	不作承诺

资料来源:同表 1。

根据中国在具体承诺减让表中所作出的承诺,在高等教育领域的市场准入方面,对跨境提供和自然人流动模式,中国没有作出减让承诺;对境外消费作出减让承诺且没有限制;而对商业存在模式,中国作出了部分减让承诺,如允许中外合作办学,并且外方可以获得多数所有权^①。

在国民待遇方面,中国对跨境提供和商业存在模式没有作出减让承诺,对境外消费模式作出了减让承诺且没有限制,而对自然人流动模式作出了部分承诺,主要是对跨境流动的教育从业人员的国内居留时长和资质作出了一定的限制,包括从业人员必须收到中国学校的邀请以及具有相应的学位水

^① 即控股,中国将“foreign majority ownership permitted”翻译为外方多数所有权,一是多数所有权可以与不得以营利为目的相协调,二是多数所有权没有完全明确地承诺决策权。参见陶西平:《WTO 与中国教育》,《高教探索》2002 年第 2 期。

平并且具有两年以上的教学经验。

哈萨克斯坦作为后发展国家,为了最大程度地吸引国外优质教育资源,在市场准入和国民待遇方面都作出了很高程度的减让承诺。具体而言,在市场准入方面,除了对自然人流动模式没有作出减让承诺外,对高等教育服务贸易的跨境提供、境外消费和商业存在等方面的减让都没有进行限制。而在国民待遇方面也一样,除了对自然人流动模式没有作出减让承诺外,对另外三种模式的减让都没有进行限制。

从目前中哈高等教育合作的发展状况来说,中国的高等教育水平相对较高,是教育资源输出国。2014年,中国的哈萨克斯坦留学生达1.12万人,中国成为哈萨克斯坦学生的第二大留学目的国^①。并且随着2016年中国《推进共建“一带一路”教育行动》的出台,优惠的政策吸引了更多哈萨克斯坦学生前往中国深造。根据教育部公布的2018年来中国留学生统计数据,哈萨克斯坦是中国第十大留学生来源国,有1.1784万人选择来中国学习深造。同时,由于地理条件的便利和独特的文化背景,加上哈萨克斯坦政府的大力支持,哈萨克斯坦也成了中国学生重要的留学目的国之一。到2018年,中国已经成为哈萨克斯坦第五大留学生来源国,留学生人数上千人。哈萨克斯坦政府实施哈萨克语、俄语和英语的三语言教育^②也吸引了中国国内很多非哈萨克语为母语的学生前往哈萨克斯坦深造。同时两国也在进一步探讨在高校建立新孔子学院的合作。

当前中哈在《服务贸易总协定》的框架内开展了包括自然人流动、境外消费、商业存在模式的高等教育服务贸易。《服务贸易总协定》在一定程度上消除了中哈两国高等教育服务的贸易壁垒,为两国进一步拟定高等教育服务市场的具体协议构建了合理的国际法框架。

二 中哈高等教育服务贸易法规的不足

当前中哈两国高等教育服务贸易处于发展起步阶段,法规尚不完善。在《服务贸易总协定》对教育服务的规定之外,双方尚缺乏细致的教育服务贸易规

^① 阿依提拉·阿布都热依木、刘楠:《“一带一路”倡议下中国与哈萨克斯坦教育合作的政策对接与实践推进》,《比较教育研究》2019年第12期。

^② Dinara Bekbauova, Issah Iddrisu, Amran Said Suleiman, Rathny Suy, Aigul Islamjanova: Internationalization of Higher Education in Kazakhstan, Journal of Social Science Studies, 2017, 4 (2), <https://www.macrothink.org/journal/index.php/jsss/article/view/11018>

定。中哈参与的《上海合作组织成员国政府间教育合作协定》属于纲领性文件,无涉及教育服务的详细规定。两国签署的《中华人民共和国政府和哈萨克斯坦共和国政府关于相互承认学历和学位证书的协定》也是从形式上肯定双方的学历学位证书,对证书背后的教育服务质量问题也缺乏关注。两国高等教育服务贸易的国际法规制仍以《服务贸易总协定》为主,缺乏双边合作发展的针对性条约。

同时,从中国国内法来看,中国当前立法的重点在境外消费和商业存在两种模式。涉及留学生的管理和境外办学方面,出台了包括《来华留学生高等教育质量规范》《高等学校境外办学指南》等法规,立法较为零散,缺少统一规制,在境外办学方面,对所在国的教育主权干涉、留学生的教育公平问题等方面规定不够完善。同时,自然人流动模式和跨境提供模式的法律规定也亟待补充。

(一) 缺乏发展中哈双边合作的针对性条约

两国当前除共同签署的《服务贸易总协定》外,对教育服务贸易进行详细规制的国际条约较为匮乏。而《服务贸易总协定》作为一个多边条约,根本目的是通过谈判来构建理想的多边服务贸易体制,其框架协议涉及的成员国众多,各方利益存在的分歧也较多,最终各方妥协达成的谈判成果,对于特定国家间的服务贸易发展也未必是最优方案。在法律规制越来越专业化、精细化的当下,《服务贸易总协定》依旧以相同的法律规则适用其所规定的12种服务贸易类型,也就导致所有服务贸易部门都适用同一套法律规制,无法对国际教育服务贸易类别进行细化规制则意味着无法有效地回应全球服务贸易自由化的发展趋势^①。尽管成员国可以在每个具体部门作出各不相同的减让承诺,但这些承诺也是面向其他所有成员国,在具体的双边合作中缺乏针对性。

以中国为例,依据具体承诺减让表,中国对以商业存在模式进行的高等教育服务贸易仅承诺开放部分市场准入,对于是否给予国民待遇,仅在以境外消费模式存在的高等教育服务方面作出了承诺,对自然人流动模式作出了部分承诺。这是中国在谈判中面对大多数国家所作出的较低水平的承诺,这样相对保守的承诺,可能会阻碍中哈两国教育服务贸易的进一步发展。哈萨克斯坦作为“丝绸之路经济带”沿线的重要国家,是中国向西

^① 袁媛:《中国国际教育服务贸易法律制度研究》,武汉大学2019年硕士研究生毕业论文。

发展的重要窗口,中哈“丝绸之路经济带”建设与“光明之路”新经济政策对接合作规划的出台,意味着两国经贸将更进一步发展,两国高等教育的交流也将更加密切。因此,在承诺减让表相对保守的承诺之外,两国需要结合国情与发展需要,制定具有针对性的高等教育服务贸易规则,推动两国合作项目深入进行。

(二) 教育服务贸易四种模式的规定不够完善

除缺乏双边深入合作的针对性规定之外,两国目前也缺乏对跨境提供、境外消费、商业存在和自然人流动四种模式的完善法规。

跨境提供模式以网络技术和电子支付方式为基础,已经在发达国家和少部分发展中国家得到一定程度的发展。通过网络提供课程内容的方式十分便捷,但是这种通过网络传输渠道实时进行课堂授课的服务贸易,缺少实体贸易货物入境时的审查与检验,也无法像音乐影视作品那样进行内容审核后引入境内。教师和学生之间进行的是直接、即时的沟通,难以对教学内容进行审核,存在内容、价值取向方面的安全隐患。该领域法律规制的缺失导致两国在承诺减让表中也很少作出这一模式下的承诺,跨境提供模式发展十分困难。

在此基础上,跨境提供可能引起的跨国法律问题,也应是法律重点规制对象。例如,对于跨境提供模式下高等教育的远程教育项目,中国在市场准入和国民待遇方面都选择了不作承诺,而哈萨克斯坦在此方面则都作出了没有限制的承诺。由于中哈两国在具体承诺减让表中作出的承诺不一,哈萨克斯坦在其作出承诺的部门可以直接依照作出的承诺寻找法律依据,而中国没有作出的承诺则需要进一步寻找中国国内法的相关依据。这样一旦高等教育的跨境提供出现问题,所依据的法律指引则非常混乱^①。当前两国间缺少相应的条约对由此可能产生的跨国 ([1] 刘福鸿:《跨境高等教育国际法规制问题研究》,辽宁师范大学2017年硕士研究生毕业论文。

境外消费模式是当前中哈高等教育服务贸易的主要模式,中国是哈萨克斯坦除俄罗斯外最大的留学目的国,哈萨克斯坦也是中国,尤其是新疆地区哈萨克族学生重要的留学目的国。双方在“上海合作组织大学”项目内交流了大量的留学生。在中国“一带一路”教育行动和哈萨克斯坦高等教育国际化运动的进一步推动下,两国留学生规模将进一步快速扩大。而针对该模式下的教育质量问题,当前两国尚未形成有效的保障体系。

^① 刘福鸿:《跨境高等教育国际法规制问题研究》,辽宁师范大学2017年硕士研究生毕业论文。

英国、美国等高等教育服务贸易强国以高质量在国际教育服务市场占有一席之地,同时设有完善的质量监督保障机构,如欧洲高等教育质量保障协会(European Association for Quality Assurance in Higher Education, ENQA)和美国高等教育认证委员会(Council for Higher Education Accreditation, CHEA)等,对高等教育质量进行监督保障。有学者认为,就跨境高等教育的质量而言,高等教育质量保障体系有两个不同的系统,即外部质量保障体系和内部质量保障体系^①。当前中哈缺乏这样的内外保障系统。暂且不论教育机构自身的内部保障系统,就外部保障系统而言,中哈并无类似的质量监督保障机构,仅有的“亚太质量网”(Asian - Pacific Quality Networks, APQN)本质上是经验交流会议,其监督保障能力有限。国际条约方面虽有《上海合作组织成员国政府间教育合作协定》等纲领性指南,但此原则性的规定难以称得上完善。中哈2009年签署的《中华人民共和国政府和哈萨克斯坦共和国政府关于相互承认学历和学位证书的协定》也是从形式上承认双方在学历和学位证书背后的教学质量,两国跨境高等教育的服务质量仍缺乏实质性的保障。

此外,境外消费模式中的教育公平问题也不容忽视。对于主权国家而言,教育除了具有服务贸易的商业性质以外,公共性质才是其本质属性。而在发展跨境高等教育过程中难免出现教育不公平、区别对待本国学生和留学生的现象。究其根本,是因为缺少对跨境高等教育合作透明性的法律规定,当前中哈两国也并未制定保障教育公平的相关法律文件。

商业存在模式主要表现为境外办学和中外合作办学,境外办学通常涉及一国的教育主权问题。教育主权^②是国家主权的重要组成部分,以中国为例,中国《宪法》第十九条规定:国家举办各种学校,普及初等义务教育,发展中等教育、职业教育和高等教育,并且发展学前教育。国家鼓励集体经济组织和其他社会力量依照法律举办各种教育事业。该规定表明,在中国,国家是办学的正式主体,明确了中国的教育主权归属。实际上以商业形式存在的外国学校,其办学理念、管理策略可能会与主权国家的政策相左,在由国家掌握教育主权的情况下,这些非本国学校的发展可能因此受到影响,这也是商业存在模式发展有限的重要原因。当前中哈商业存在模式主要以境外办学

① 江彦桥:《跨境教育监管与质量保障》,高等教育出版社2014年版,第48页。

② 教育主权是指一国固有的处理其国内教育事务和在国际上保持教育独立自主的最高权力,是一国处理教育方面国际事务的最高原则,同时不能同国际法的基本原则,即相互尊重主权和主权平等的原则相违背。

的形式存在,其中孔子学院是最主要、影响力最大的办学方式。中国目前已与哈萨克斯坦国立古米廖夫欧亚大学、哈萨克斯坦阿里-法拉比国立大学、阿克纠宾斯克国立师范学院、卡拉干达国立技术大学和哈萨克斯坦阿布莱汗国际关系和外国语大学合办了5所孔子学院。

当前,对高等教育服务贸易的商业存在模式进行规范的主要方式是国内法,如中国2019年颁布的《高等学校境外办学指南》,这是中国高校境外办学的指导性文件。如前所述,商业存在模式可能会与一国的教育主权发生冲突。一旦出现这种问题,教育输入国与输出国之间就需要对冲突内容进行相应的协调,而仅靠一国国内法难以对这方面的问题进行细致规定,目前中哈两国除了在《服务贸易总协定》中作出的减让承诺外,其他相关的法律文件也较少涉及这方面。

自然人流动模式在目前四种服务贸易模式中发展最为缓慢。据统计,在四种服务贸易模式中,商业存在模式占世界服务贸易总量的1/2以上,跨境提供约占世界服务贸易总量的1/4,境外消费约占世界服务贸易总量的1/5,而自然人流动只占世界服务贸易总量的1%^①。在教育服务领域,该模式的主要表现形式为国家间互聘教师。

在因工作而发放的临时居留签证到期之后,有些教师会选择申请永久居留签证而移民所在工作国,由此可能会使所在国产生移民相关问题。出于这一点考虑,英美等一些发达国家往往对此模式持比较保守的态度,甚至对此模式不作出承诺。而与此相对,对于教育资源相对落后的国家来说,该模式可能会产生人才流失的问题。有学者指出:出于对波罗的海国家教育国际化导致的人才严重流失问题的顾虑,哈萨克斯坦在对待教育国际化,尤其是涉及高端人才的高等教育国际化时,趋向于采取相对保守的态度^②。实际上也是如此,哈萨克斯坦对该模式下教育服务的所有部门都没有作出市场准入和国民待遇的承诺。中哈两国作为“丝绸之路经济带”沿线的重要合作伙伴,两国之间,尤其是中国新疆地区与哈萨克斯坦在发展教育合作方面具有得天独厚的语言和地理位置优势,而目前相对保守的做法不利于双方人才的深入交流与发展。

^① 叶素烁:《国际服务贸易争端解决机制的双重模式探讨——以自然人流动为切入点》,《现代商贸工业》2017年第36期。

^② N. Ivanova, Kazakhstan and the Baltic states: study of foreign presence in education, Vestnik MGIMO – Universiteta, Issue 3 (36), 2017, <https://www.vestnik.mgimo.ru/jour/article/view/127>

总之,目前中哈两国对高等教育服务贸易的规定以《服务贸易总协定》的相关内容为主,以其他原则性的条约文件为辅,对四种教育服务贸易模式进行细致规定的双边及多边条约相对匮乏。

(三) 国内相关立法亟待补充

经过对四种模式的分析发现,国内相关法律法规的欠缺也是目前两国教育服务贸易发展受限的重要原因。

中国长期以来一直将教育视为公共事业,近年来才逐渐重视教育作为一项服务的商业属性,教育服务贸易法律发展相对缓慢,体系尚待完善。国际条约以《服务贸易总协定》和相关双边自贸协定为主,国内法规以《中华人民共和国教育法》为核心,对教育服务的规范以对留学生,即境外消费模式的规范为主,如1993年《关于自费出国留学有关问题的通知》、2018年《来华留学生高等教育质量规范(试行)》。近年来也逐渐关注商业存在方面的立法,如2019年出台的《高等学校境外办学指南》,而对容易产生争议的跨境提供和自然人流动模式的法律规制则相对欠缺。

总的来说,中国目前缺少对教育服务四种模式进行的专业分类规制,这将导致对国际教育服务贸易活动的监管不够健全,两国发生贸易争端时也难以寻找国内法依据。对于哈萨克斯坦而言,其高等教育国际化进程也处于飞速发展阶段,国内相关立法也亟待补充完善。两国国内相关服务贸易立法的欠缺也在一定程度上限制了双边高等教育服务贸易的深入发展。

三 中哈高等教育服务贸易法规的完善方向

(一) 双边自由贸易协定

签署中哈自由贸易协定,通过双边自由贸易协定对教育服务贸易进行具体而有针对性的规制是当前较为可行的方案。目前中国已经与26个国家和地区签署了19项自由贸易协定,这些协定大都对教育服务贸易进行了有针对性的规制。如在2015年签署的《中华人民共和国政府和澳大利亚政府自由贸易协定》中,中国和澳大利亚在《服务贸易总协定》的基础上对教育服务贸易作出进一步承诺:在中国对澳大利亚的水平承诺中,中方在商业存在模式中还增加了一些说明,包括在市场准入方面,教育服务提供者应根据有关合同条款被授予居留许可。同时在双方的具体承诺减让表中,中方还作出承诺,在国内网站上为符合条件的澳方高等教育服务提供机构发布相关信息,以方便国内学生查询和浏览,有力推动两国跨境高等教育服务贸易的发展;

在澳大利亚对中国的承诺中,对来自中国的包括中医师、中文教师在内的特色职业从业人员提供长达4年的首次居留时间,超过通常的居留时间期限,这大大方便了两国人才的流动。

中哈自由贸易协定中,两国在对教育服务贸易进行规制时,应当以寻求两国更深入的贸易发展为目标,探索符合两国国情的双边措施。目前,在水平承诺方面,中国在自然人流动方面提出了较多的限制。中国只对自然人的入境和临时居留作出市场准入和国民待遇的承诺,即使是对《服务贸易总协定》协约国的教育机构人员,在首次入境的可停留年限上也作出严格的规定:对相关教育机构的人员根据合同的性质和期限提供最长不超过3年的首次居留期。

实际上,哈萨克斯坦与中国新疆地区接壤,文化同源,语言和生活习俗都有很大的相似性,也有很多优势互补的领域,哈萨克斯坦相关高端人才对中国,尤其是对中国新疆地区来说也不可多得。并且新疆也一直致力于扩大本地区的外国留学生规模,增加优秀留学生留疆的数量。新疆维吾尔自治区政府曾在2010年提出“留学中国新疆计划”,计划吸引更多的中亚留学生,而哈萨克斯坦留学生又是其中的主力。由此可见,两国高等教育合作意义非凡。因此,未来签署中哈自由贸易协定时,可以寻求在自然人流动限制方面适当放宽,提高首次居留年限并实施便利续展措施,合理安排政府补贴和奖学金覆盖范围。同时借鉴中澳协定中的承诺,例如,相互提供可供本国学生留学的对方高等教育机构信息查询渠道。通过双边自由贸易协定中的针对性规制推动两国高教服务贸易进一步发展。

(二) 对四种教育服务贸易模式分别进行完善

首先是境外消费模式,该模式是当前中哈高等教育服务贸易最主要的方式。对以交换留学生为主要形式的境外消费模式来说,保障教育质量是重点关注领域。对跨国教育服务质量进行监督管理,不仅针对中哈两国,更是一个普适性的问题。

中国最新相关规定是2018年出台的《来华留学生高等教育质量规范》,对来华留学生的教育质量问题进行了系统规制,使得中国对留学生高等教育质量问题的管理有了一定的国内法依据。但是如前所述,留学生教育质量问题是一个国际性问题,除国内法规制外,也需要有国际法的监管和保障。当前两国共同参与的合作项目有“亚太质量网”、“上海合作组织大学”等,可以此为基础探索并拟定区域性的跨境教育服务质量保障条例,对跨境高等教育质量,尤其是留学生的教育质量提供系统性的保障。

当前,商业存在模式在中哈之间的发展形式较为单一,以中国与哈萨克斯坦高校合办的孔子学院为主。然而孔子学院作为一个教学机构,其传播文化的公益性远大于作为教育服务机构的商业性。中国作为中哈教育服务贸易中的主要教育资源输出国,在继续提升自身教育水平的基础上,可以在双方教育合作中努力寻求商业存在模式的多样化发展。

同时应当注意,除了与境外消费模式同样注重保证教学质量外,商业存在模式与所在国教育主权的潜在冲突也不容忽视。因此在两国商业存在的进一步发展中,可以参照《中华人民共和国政府和澳大利亚政府自由贸易协定》中的规定,中方作为主要教育资源输出国,哈方在双边合作中应允许中方在其境内办学并尽可能允许获得多数所有权,这样可以最大限度地保障教学自由与质量。同时可以对哈萨克斯坦本国的教育习惯、录取政策、课程大纲和课程内容等进行保留,中国的教育和培训机构须遵守哈萨克斯坦关于在特定司法管辖区内建立和运行某设施的非歧视性要求规定,尊重哈萨克斯坦的教育主权。

受制于国家安全方面的考虑,自然人流动模式在各国的发展往往受到限制,在《服务贸易总协定》具体承诺减让表中,也少有对其作出积极的减让承诺。如前所述,中哈可以尝试在此方面寻求更深入的交流。参照《中华人民共和国政府和新加坡共和国政府自由贸易协定》,新加坡在高等教育服务方面对中国作出较高水平的开放,对自然人流动的限制也比《服务贸易总协定》宽松。而哈萨克斯坦目前在具体承诺减让表中,对教育服务部门的自然人流动模式并没有作出减让承诺。《服务贸易总协定》允许WTO成员关于自然人提供服务提出资格和许可方面的要求,但是,这种资格要求不应构成不必要的服务贸易壁垒^①。中方在与哈方进行双边协商时,应争取哈方在自然人流动模式下的适当承诺,以对教育服务提供者进行适当和客观公正的资质审查、放宽居留期限限制等方式推动自然人在两国的流动,在保障国家安全的前提下推动该模式有序发展。

当前,中国对跨境提供模式下的高等教育部门在市场准入和国民待遇方面都没有作出承诺,而哈萨克斯坦则是没有限制。首先应当认识到,随着网络技术的发展,对网络直播授课内容的实时监管将逐渐实现,并且受全球性新冠肺炎疫情的影响,跨境提供在国际教育服务中也扮演越来越重要的角色。以新疆伊犁师范大学为例,该大学与哈萨克斯坦阿布莱汗国际关系和外

^① 金孝柏:《教育服务贸易中的自然人流动》,《国际商务研究》2007年第3期。

国语大学签署合作协议,承诺可以在本校的学术刊物上公开发表对方学校教师的论文。在此基础上,双方可以尝试开展针对学术论文的远程讲解与教学活动,逐步探索跨境提供模式的新发展。

两国应着手加强对教育服务跨境提供模式的法律规制,拟定跨境教育服务管理条例。针对教育服务的内容、教育内容的监管、监管方式以及支付的手段和安全等方面进行细致的规定,通过法律的规制保障跨境提供模式的逐步发展。

(三) 完善国内立法体系

对教育服务进行国内法规制,应建立在坚持国家教育主权的基础之上。《中华人民共和国教育法》第六十七条规定:教育对外交流与合作坚持独立自主、平等互利、相互尊重的原则,不得违反中国法律,不得损害国家主权、安全和社会公共利益。教育主权是国家主权重要的组成部分,是对外贸易往来应当严守的原则。

中国首先需要在《中华人民共和国教育法》框架内拟定一部关于教育服务的专门性法规,如《中华人民共和国教育服务管理条例》,对教育服务领域进行分类规制,在对四种模式进行分别规范的同时,对产生的冲突也可依据基础性的条款进行调解。

对商业存在和境外消费模式,可以在《高等学校境外办学指南》《来华留学生高等教育质量规范》《关于自费出国留学有关问题的通知》等现有法规的基础上进行归纳提炼,同时对现行法规所欠缺的,如教育公平、对他国教育主权的影响等方面进行补充。在缺乏规定的跨境提供和自然人流动模式方面,对于教育服务贸易的跨境提供模式,其规制难点在于支付风险和对教学内容的监管,支付风险会随着支付技术手段的完善而逐渐降低,因此,对教学内容进行合理监管是立法发展的主要方向。在自然人流动方面,可以制定自然人流动出口和进口的具体规范体系,包括进出口的程序、方式、学历和学位的认证和认可,自然人流动进口限制措施的制定与实施程序和标准等^①,使国内自然人流动控制体系与国际条约相协调。

(责任编辑:徐向梅)

^① 金孝柏:《实现中国自然人流动出口利益最大化的路径选择》,《世界贸易组织动态与研究》2013年第6期。