

内部资料
免费交流

京内资准字0609-L0057号
北京交大印刷厂印刷

中国教育科研参考

2015年 第 13 期
总第(359)期

中国高等教育学会编

2015年7月15日

目 录

- 中外合作办学中引进优质教育资源问题研究·····林金辉(02)
- 中外合作办学:现状、问题与发展对策·····陆根书 康 卉 闫 妮(06)
- 中外合作办学发展趋势的政策分析
——关于落实《教育规划纲要》的几点思考····· 杨 志 白永强(11)
- 中外合作大学公私属性之辨·····刘梦今(14)
- 中外合作办学引进国外优质教育资源的影响因素和基本原则 ·····鄢 晓(18)
- 我国高等教育中外合作办学质量保障体系建设研究·····唐振福(22)
- 跨国高等教育输入国质量管控比较分析与启示 ·····郑海蓉 郭丽君(25)
- 以学生为中心的育人体系
——西交利物浦大学人才培养模式案例分析 ····· 张晓军 李圭泉 李鹏飞 张 琳(30)

编者的话: 中外高等教育机构合作办学、强强联手,是展开多层次、宽领域的教育交流与合作,提高我国教育质量与国际化水平的重要途径。中外合作大学结合我国教育实际,引进国外优质教育资源,丰富人才培养模式,创新教学方式方法,在经费来源、管理模式、招生制度、课程设置等方面独具特色。经过近30年的发展,国家对中外合作大学的政策条例引导逐步完善,一部分中外合作大学已发展成熟并探索建立了不同模式的质量保障体系。对中外合作大学这一特殊的大学类型展开研究十分必要。本刊以“中外合作办学”为选题,集中选编若干文章,供读者参阅。

主 编:王小梅 本期执行主编:范笑仙 责任编辑:聂文静
地 址:北京市海淀区文慧园北路10号中教仪楼中国高等教育学会《中国高教研究》编辑部
邮 编:100082 电 话:(010)59893297
电子信箱:gaoyanbianjibu@163.com

中外合作办学中引进优质教育资源问题研究

林金辉

扩大教育开放,开展多层次、宽领域的教育交流与合作,是提高我国教育国际化水平的重要途径。中外合作办学在促进学校管理体制机制创新和人才培养模式改革,以及促进高水平大学建设方面发挥着积极的作用。引进国外优质教育资源是中外合作办学的核心和事业成功的决定性因素。但是,从总体上看,当前通过中外合作办学引进国外教育资源的数量和质量,与国家改革开放和教育国际化对中外合作办学的新需要以及社会对中外合作办学的新期待还有不相适应的地方。为了使中外合作办学和引进优质教育资源实现可持续发展,必须准确把握国外优质教育资源的内涵特征及中外合作办学的意义,把是否引进优质教育资源作为评价中外合作办学的最高标准,推动思想观念、发展思路的深刻转变;树立优质教育资源合理引进与有效利用的全过程管理理念,尊重客观规律,按规律办事;建立和完善引进优质教育资源的长效机制,积极构建这种机制赖以运行的支撑体系。

一、国外优质教育资源的内涵、特征及合作办学的原则

(一) 国外优质教育资源的内涵与特征

国外优质教育资源是指世界范围内具有较高水平和办学特色,具有一定领先优势的教育教学理念、人才培养模式、课程、教材、教学方式方法、教育管理制度、师资队伍、管理团队和质量保障体系等。在高等教育领域,国外优质教育资源一般表现为有特色的或已有办学经验的学科和专业。

引进国外优质教育资源具有多样性、实用性、互补性和过程性等特征,这些特征反映了其相对性与绝对性的统一,在具体的中外合作办学机构、项目行政审批和监管过程中,应牢牢把握这一重要特征。在高等教育领域,应重点围绕中外合作办学如何促进我国建设世界一流大学和建设地方性、特色型高水平大学问题,充分发挥中外合作办学在高等学校学科建设和人才培养模式改革,以及高等学校管理体制机制创新中的作用。

1.多样性特征。在高等教育领域,优质教育资源不仅指国外一流大学、一流学科,还可以是国外院校的特色专业与优质课程,以及与之相关联的高水平师资。世界大学的综合排行榜可以作为判断教育资源优劣的参考依据之一。但是,优质教育资源的标准不是以排名作为唯一选择,例如,一所名牌大学可能存在一般的学科或专业,而一所排名一般的大学的某个或某几个学科或专业却可能是有特色、有影响、优质的。西方发达国家的教育资源整体比较先进。现有的中外合作办学合作者中,来自美、英、澳大利亚等发达国家的占大多数,应改变唯发达国家而忧的观念,大胆探索中等发达国家和发展中国家的优质教育资源引进的可能性。调研中发现,印度、泰国、越南、马来西亚、菲律宾、印尼、巴西、阿根廷、智利、南非、埃及等也有我们可以利用和引进的不少优质教育资源。在选择国外教育资源时,不能仅仅依靠国外的认证结果,因为这种认证只是最低标准,无法反映其真实的办学质量和水平,而我国不同类型高校、不同区域经济社会发展对国外优质教育资源的认识不同,需求也是多样性的。

2.实用性特征。我国引进国外优质教育资源,一是为了提高国内学校教育质量,建设教育强国;二是为了培养国际化人才,推动我国教育国际化的进程。优质教育资源的标准是随着我国经济社会发展需要而变化的。必须围绕国家人才、科技重大项目和《教育规划纲要》的实施,优先考虑基础学科拔尖学生培养实验计划、卓越工程师计划、卓越医师与法律人才计划和国家及地方经济社会发展重点领域急需的紧缺学科专业,以及国家优先支持的基础研究和前沿技术领域、战略性新兴产业等的中外合作办学,重点引进与这些领域密切相关的优质教育资源。

3.互补性特征。引进的优质教育资源应当与我方教育机构或学科专业“门当户对”。要充分考虑我国办学机构的办学实力、水平和特色,使双方教育资源有效匹配、优势互补。应鼓励和支持我方教育机构根据自身的

整体定位和发展战略，密切结合国家、地方和区域经济社会发展对各类专门人才的需求以及学校学科、专业、师资队伍建设的需要，选择适合自身发展需要的优质教育资源；鼓励和支持地方本科院校和高职院校与国外高水平的教学型、教学研究型大学或专业学院合作。

4.过程性特征。树立优质教育资源的引进是一个全过程的理念，加强全过程监管。引进优质教育资源，一要加强双方的沟通磨合，提高协议的执行力；二要结合国情，对引进的教育资源进行本土化改造，加以消化、吸收、创新和利用，预防引进的优质教育资源水土不服甚至由优质变成一般或劣质教育资源的现象发生；三要采取有力的政策措施，督促我国办学主体调动、整合已有优质教育资源与引进的教育资源优势互补，把优质教育资源的优势转化成学校的办学特色和整体办学效益。

(二) 中外合作办学引进优质教育资源的原则

中外合作办学，能否成为我国教育国际化的重要途径或助推器，最终要看它是否能适应国家对外开放的要求，培养出大批具有国际视野、通晓国际规则、能够参与国际事务与国际竞争的国际化人才。

教育的根本宗旨是满足社会发展的需要和人的全面发展的需要。在当前我国社会发展阶段，人的价值观和社会的教育需求以及各种利益群体对中外合作办学的诉求呈多样化的趋势，通过引进优质教育资源增加教育供给的多样性和选择性，不断适应人民群众对中外合作办学的新要求。为了满足发展的教育需求，在引进优质教育资源时，必须坚持三个有利于的原则。一是有利于学生的成长和发展。根据学生身心发展规律进行教育教学，让每一个学生都充分享受引进的优质教育资源；以生为本，以就业为导向，大力维护中外合作办学机构和项目学生的合法权益。二是有利于学校能力建设和整体办学水平的提高。通过引进优质教育资源，带动我方学校管理体制、机制和人才培养模式创新，促进学科建设和课程建设，提高师资素质。三是有利于国家经济社会发展，促进区域发展的平衡、和谐。中外合作办学引进优质教育资源必须主动适应和服务国家改革和发展的大局，在大局中作为，在大局中提升。对于地方院校而言，在引进优质教育资源时，应更多地根据地方经济社会发展的需要进行规划和管理；国家教育行政部门则应从促进区域发展平衡、和谐的原则出发，加强对地方院校中外合作办学进行宏观指导和管理，严把审批关和质量关。

二、建立引进优质教育资源的保障措施

(一) 建立和完善中外合作办学中的各项工作机制

《教育规划纲要》发布实施以来，各地各高校中外合作办学积极性高涨，中外合作办学机构和项目申报数量不断加大。当前，亟待建立对申报机构和项目的前期评估和审查机制，严把关口，对我方拟举办（设置）中外合作办学项目（机构）的学校进行严格审查，督促其整合校内各种相关资源，对举办的机构或项目做好顶层设计，理顺学校与学院、项目的关系以及其他方面的关系。尝试建立新申报中外合作办学项目的办学主体，如已有举办项目，须在新项目申报材料中加报该已办项目五年总结报告的制度。强化办学主体的责任意识，适当提高国外教育资源的准入门槛。强化省级人民政府及其教育行政部门对中外合作办学申报工作的组织和指导，理顺国家教育行政部门与省级教育行政部门管理职责的关系以及教育行政部门与办学者的关系，推动省级教育行政部门对申报项目主动把关、有能力把关的机制建设，督促其对本地区中外合作办学机构和项目的申请文件进行认真、严格的审查和把关。着手解决由各省审批项目时各地在掌握标准时存在的困难和问题；尝试申报文件中增加“拟举办（设置）中外合作办学项目（机构）社会稳定风险评估”的项目，要求中外合作办学者自觉承担维护社会稳定的责任。以质量评估为基础，简化已到期中外合作办学项目重新申报和审批的程序。

(二) 调整引进优质教育资源的战略布局

人才培养具有周期性和滞后性，要以长远的观点谋划中外合作办学引进优质教育资源的学科、专业布局和区域布局，从战略高度提出对重点鼓励、限制或禁止的合作办学学科及专业的原则性指导意见，并要求省级地方政府根据指导原则做出重点引进学科、专业的中长期规划；要根据不断变化的发展性的教育需求，建立动态调整机制，适时进行政策调整。

在地域布局上，统筹兼顾，提升东部沿海地区中外合作办学品质，配合“中西部教育振兴计划”，鼓励、扶持中西部欠发达地区引进地方经济社会发展紧缺的优质教育资源。在高校布局上，推动“985工程”高校从国家战略需求层面出发，瞄准世界知名高水平研究型大学，引进优质教育资源，发挥和保护地方高等院校中外合作办学的主动性、积极性，帮助他们解决在合作办学过程中遇到的实际困难和问题，鼓励和支持他们紧密结合地方经济社会发展需要引进与自身发展目标相适

应的优质教育资源,发挥地方院校在以促进教育公平和质量提升为重点的高等教育内涵发展过程中的主力军作用。在教育资源输出国的选择、机构和项目的比例、学科专业布局等方面,也必须动态地进行战略调整。

(三)采用分类管理的政策措施,确保优质教育资源的引进

对中外合作办学进行分类管理,符合我国国情和中外合作办学的实际,有利于优质教育资源的科学引进。现实中,一些办学单位对中外合作办学中获取经济利益的合法性和政策界限认识不足。现行的法规政策对中外合作办学营利性和合理回报问题表述不明确,在实施中难以操作和规范,一些规定未能适应世贸组织等国际组织的要求,与我国政府的承诺不相符合。实践要求尽快制定营利性与非营利性中外合作办学分类管理的政策措施,应始终坚持用同一质量标准进行监管的原则,进一步理清教育部与地方政府的管理职责,加强对营利性项目的监管,进一步明确中外合作办学的非营利导向。

(四)探索中外合作办学新途径和新模式

在中外合作办学、引进优质教育资源过程中应坚持洋为中用的原则,结合我国教育实际和发展方向,全面了解合作方所在国的教育输出政策,加强与世界各国涉外合作办学的政策对话;进一步完善国外学位和办学机构信息查询系统。要对那些希望与我方合作办学的教育机构进行资质认证和有效评估,对这些机构在其本国的地位和水平进行深入了解;发挥驻外使领馆教育处(组)的作用,加强其对所在国优质教育资源调研和提供动态信息的制度化建设。

当前要着重解决以下问题:一是统一和提高对探索国外高等教育机构在我国设立分支机构重要意义的认识;二是允许国外教育机构在我国设立分支机构办学,其政策目标必须十分明确,即不是为了解决我国适龄青年入学率等有关教育数量的问题,而是通过这种模式或建制整体引进国外先进的办学理念、课程体系、教学方法和质量保障体系,促进我国高等教育体制与机制改革和人才培养模式改革,对我国高等教育质量的提升起示范引领的作用;三是试点时应着重探索准入方式和准入标准,着重探索建立合作办学中的国外高校分支机构的管理体制和质量保障机制。

(五)实施“走出去”工程,发挥促进优质教育资源的引进主动性

高等学校“走出去”进行合作办学工作的开展,

是增强我国在世界教育体系中的话语权,提高我国教育在国际上的知名度和影响力,推动我国教育国际化进程的重要举措;对加深国外教育机构对我国教育的了解,同时加深我们对国外教育机构和教育资源信息的了解,促进更多国外优质教育资源到中国合作办学有重要意义。此举有利于打通我国与其他国家在学历、学位、学分互认及其质量认证制度上的接口,争取与发达国家在学历、学位、学分的相互承认上有更大的突破,从而促进中外合作办学向纵深发展。

要充分挖掘我国教育的特色和传统文化的优势,盘活和整合国内现有的优质教育资源,完善“走出去”的政策措施,创新“走出去”模式。目前,“走出去”合作办学在《中外合作办学条例》规定的中外合作办学范围之外,难以纳入中外合作办学的法律框架规范管理。应尽快出台高等教育“走出去”合作办学的指导意见,积极、稳妥地实施中外合作办学“走出去”发展战略。“走出去”合作办学,涉及教育主权、教育监管、外汇管理等问题,需要完善相关政策环境。还要加强学校国际化课程建设,完善学校内部管理体制以及境外合作办学的课程教学评价体系及学历学位认证机制。

(六)建立引进优质教育资源的统筹协调机制

应进一步加强对引进优质教育资源的统筹规划、综合协调和宏观管理,发挥政府在引进优质教育资源过程中的宏观调控和引导作用。调动地方政府及其教育行政部门以及相关教育机构引进优质教育资源的积极性,强化省级人民政府对引进优质教育资源的监管责任,推动形成省级处置突发事件和违规办学的科学模式,建立适应新形势引进优质教育资源的管理体制机制。应尽快制定高中阶段中外合作办学指导意见及学前教育阶段中外合作办学指导意见,加强对中外合作办学区域布局的积极引导和科学调控。

在中外合作办学实践中,教育、人事、物价、民政、银行、海关、税务等部门、单位之间的协调、配合还不够,配套政策和法律法规还有待完善。例如,引进外籍教师的审批,多次出入境签证和因教学需要必须相对长时间在境内居住等问题,以及办学机构的学生出国继续学习的出国留学国内公证、审批等,同时涉及教育、公安、劳动、公证等部门和单位;用外汇支付外教工资,引进国外的教学器材、设备、软件等,涉及教育、外汇、文化、海关、税务等部门和单位;引进教育资源的问责机制运行,则需要教育、组织人事、监察、审计部门的通力合作。应

创新工作模式，加强与引进优质教育资源相关的政府各部门或其他相关单位的沟通、协调，推进常态的多部门会商工作机制的建立，完善引进优质教育资源的多方协调、共同推进，形成合力的机制。

三、加强引进优质教育资源支撑体系建设

引进优质教育资源长效机制的建立和运行，依赖于强有力的财政支撑、舆论支撑、人才支撑和理论支撑。

(一) 增加对中外合作办学的资金投入，强化引进优质教育资源的财政支撑

应制定相关的政策，限制办学主体对校内机构或项目学费收入的大比例提成；推进中外合作办学成本核算阳光化，以审计、监察等手段，杜绝资源浪费现象；督促办学主体通过校内拨款、社会募集、设立基金等形式落实对本校中外合作办学机构和项目的资金投入，尽早启动“中外合作办学重点支持项目（学科、专业或机构）建设工程”；尽快出台国家示范性中外合作办学机构或项目的评选办法，从根本上解决为谁示范、示范什么等问题，对示范性中外合作办学机构或项目给予财政资金支持和政策倾斜；积极沟通、协商和推动中外合作办学财政资助、税收优惠政策、外汇管理相关政策的落实。积极推动和支持地方政府设立中外合作办学专项基金，对本地区中外合作办学引进优质教育资源进行奖励和资助。

(二) 营造良好的社会环境和氛围，强化引进优质教育资源的舆论支撑

改善中外合作办学引进优质教育资源的社会环境，形成共同促进合理引进与有效利用的舆论氛围，对优质教育资源的科学引进至关重要。要发挥社会舆论的引导作用，强化主流舆论，主动掌握引进优质教育资源问题的话语权，形成积极健康的话语体系，提高舆论引导的及时性、权威性和公信力、影响力；转变对引进优质教育资源的错误观点和认识。一些地方教育行政部门和办学机构对引进优质教育资源的重要性和紧迫性认识不足，应采用多种方式逐步提高地方教育行政部门在引进优质教育资源方面的舆论引导能力。通过研究机构和大众媒体在全社会开展中外合作办学的普法宣传教育，推动各地、各教育机构引进优质教育资源思路、举措、方案的宣传工作，切实保障学生和家長对中外合作办学机构或项目的知情权、参与权、监督权，及时宣传国家和地方加大优质教育资源引进力度的重大政策措施，及时宣传推广各地引进优质教育资源的成功做法和经验，

努力营造主动引进优质教育资源的新局面。

(三) 加大建设高素质中外合作办学人才队伍的力度，强化引进优质教育资源的人才支撑

科学引进优质教育资源，必须依靠一大批具有教育国际化理念及中外合作办学理论知识，了解国家和地区教育合作与交流任务和要求，熟悉国外教育制度，具有中外合作办学日常管理能力和实务运作能力，适应新形势中外合作办学需要的管理人才和其他专门人才。

开展中外合作办学管理人员培训工作，建立培训制度。把与引进优质教育资源有关的知识传授及能力、素质教育纳入培训计划和教学体系，对各省、自治区、直辖市教育行政部门相关人员，我国教育机构国际合作与交流职能部门相关人员以及有关教育机构中外合作办学实际工作者进行理论和实务培训；纠正仅仅把中外合作办学作为外事工作的错误认识和做法，提高各级管理人员科学管理的自觉性、主动性和管理水平，推进优质教育资源的科学引进。尽早制定《中外合作办学管理人员培训方案》，早日启动培训工作，逐步推进中外合作办学管理人员培训工作常态化和制度化。

加大对培养高素质中外合作办学专门人才的支持力度。厦门大学在全国率先培养教育学专业中外合作办学研究方向博士生和硕士生至今已有多多年，其他一些高校也开展了这方面的工作，但总体上仍无法满足实践发展的需要。应鼓励和支持建立中外合作办学教育学新学科，以专业教育的方式培养中外合作办学所需要的专门人才。

(四) 加强中外合作办学科学研究，强化引进优质教育资源的理论支撑

中外合作办学的科学研究，是推动中外合作办学科学发展的基础，其发展水平是中外合作办学事业发展的重要标志之一。中外合作办学研究应以重大现实问题为主攻方向，主动服务决策，扭转中外合作办学研究“用不上，不够用”的局面，充分发挥中外合作办学研究机构培训和培养中外合作办学管理人员和专业人才的平台优势，为引进优质教育资源提供专业支持。积极引导和推动以凝聚研究力量，共同探究规律，服务决策，创新理论，指导实践为宗旨的中外合作办学全国性学术团体的筹备和建设工作。

(林金辉，厦门大学教授、博士生导师，厦门大学—香港大学中外合作办学研究中心主任，福建厦门361005)

(原文刊载于《教育研究》2012年第10期)

中外合作办学：现状、问题与发展对策

陆根书 康 卉 闫 妮

高等教育国际化是近几十年来全球高等教育发展的一个重要趋势。在经济全球化背景下，提高高等教育国际化水平，扩大高等教育对外开放程度，增强高等教育的国际竞争力，已经成为各国高等教育改革与发展的一个重要内容。中外合作办学是中国改革开放以来，中国高等教育国际化所采取的一种形式，经过30多年的发展已经成为中国高等教育的重要组成部分。

一、中外合作办学政策发展历程

中外合作办学是指中国教育机构与外国教育机构在中国境内合作举办以中国公民为主要招生对象的教育机构的活动。中外合作办学最早出现在20世纪80年代，经过30年的时间，中外合作办学的数量、办学模式及办学质量都有了很大的发展。根据中外合作办学政策的特点以及中外合作办学数量的变化，我国中外合作办学政策大致经历了四个发展阶段。

一是探索发展阶段。

时间大致从20世纪80年代到1995年《中外合作办学暂行规定》（以下简称《暂行规定》）颁布之前。在改革开放初期，有一些高校开始探讨中外合作办学模式。例如，南京大学于1986年和霍普金斯大学合作，成立了霍普金斯大学——南京大学中美文化研究中心，是我国比较早开展中外合作的高校之一。1993年2月中共中央、国务院颁布《中国教育改革和发展纲要》，对中外合作办学的发展起到了积极的推动作用。《纲要》提出：要将教育摆在优先发展的战略地位；教育要扩大开放、改革创新、不断尝试新的办学形式。这为中国中外合作办学的发展提供了重要的政策依据。在《纲要》的推动下，我国相继出台了一些与中外合作办学相关的政策文件，中外合作办学的地位和作用开始受到重视，中外合作办学活动趋于频繁。例如，1993年6月原国家教委发布《关于境外机构和个人来华合作办学问题的通知》，提出：“多种形式的教育对外交流和国际合作是我国改革开放政策的一个重要组成部分。……通过接受捐资助学、合作办学等形式，有条件、有选择地引进和利用境外于我有

益的管理经验、教育内容和资金，有利于我国教育事业的发展。尽管这一阶段出台了一些相关的政策文件，但总体上说，这一时期我国中外合作办学的数量较少，发展速度比较缓慢，尚处于探索发展阶段。

二是规范发展阶段。

时间大致从1995年发布《中外合作办学暂行规定》到2004年教育部发布《中华人民共和国中外合作办学条例实施办法》。1995年，原国家教委发布了《中外合作办学暂行规定》。这是第一个对我国中外合作办学进行全面详细规定的政策文件。该规定指出：“中外合作办学，是指外国法人组织、个人以及有关国际组织同中国具有法人资格的教育机构及其他社会组织，在中国境内合作举办以招收中国公民为主要对象的教育机构（以下称合作办学机构），实施教育、教学的活动。”“中外合作办学是中国教育对外交流与合作的重要形式，是对中国教育事业的补充。”同时对中外合作办学的性质、批准设置、运行、监督等内容进行了比较全面的规定。该暂行规定的实施标志着我国中外合作办学逐渐走上了依法办学、规范发展的轨道。

随着我国中外合作办学活动的日益增多，为加强对其学位授予工作的管理，1996年1月国务院学位办发布了《关于加强中外合作办学活动中学位授予管理的通知》，进一步规范了中外合作办学中学位授予办法，对保障中外合作办学有序发展起到了积极作用。1998年我国出台了《高等教育法》，其中第十二条中明确提出：“国家鼓励和支持高等教育事业的国际交流与合作。”该法案的出台有力地促进了我国高等教育领域中外合作办学的发展。

2001年2月，中国加入世界贸易组织，标志着我国的对外开放进入了一个新的发展阶段。随着经济全球化发展的加速，我国的教育改革与发展也开始面临新的环境和挑战：一方面，中国教育市场的开放使更多的国外教育机构进入中国，为开展中外合作办学创造了更多的机会；另一方面，与中外合作办学相关的主权、公益、

质量等问题不断出现。

为了进一步规范中外合作办学活动，国务院于2003年3月1日颁布了《中华人民共和国中外合作办学条例》（以下简称《条例》），对中外合作办学的办学性质、合作对象、机构设置、组织管理、教育教学、资产财务、学历认证等方面内容都做了详细的规定。《条例》规定了中外合作办学属于公益性事业，是中国教育事业的组成部分；国家对中外合作办学实行“扩大开放、规范办学、依法管理、促进发展”的方针；鼓励引进外国优质教育资源的中外合作办学，鼓励中国高等教育机构与外国知名的高等教育机构合作办学。为实施《条例》2004年6月2日，教育部发布了《中华人民共和国中外合作办学条例实施办法》（以下简称《实施办法》），对中外合作办学机构设置、活动、管理，以及依据《条例》举办实施学历教育和自学考试助学、文化补习、学前教育等的中外合作办学项目的审批与管理等内容进行了具体规范，并对不予批准筹备设立中外合作办学机构和项目的情形作了规定。

三是规范管理阶段。

时间大致从2004年8月教育部开始对中外合作办学机构和项目进行复核，到2009年开展中外合作办学评估工作。为加强规范管理，2004年8月12日，教育部下发了《关于做好中外合作办学机构和项目复核工作的通知》，规定对已有中外合作办学机构和项目进行复核，并向通过复核的机构和项目颁发相应的许可证书。复核内容包括合作办学范围的合法性、规范性等问题，如合作办学是否达到国家同级同类的设置标准；合作办学组织管理机构的组建、运行及其相关制度，双方协议是否符合法律规定；合作办学教师和学生的权益是否得到维护；合作办学的教学活动、质量监控措施、招生及证书发放是否合乎规范要求；财务资产管理制度是否健全合法等等，并对中外合作办学机构和项目的组织与管理、教育教学以及资产财务等情况进行了重点核查。此次复核是《条例》颁布以来，首次对中国已有的中外合作办学机构和项目进行全面、规范化的审核，保障了中国已有中外合作办学机构和项目的规范化和合法性，对于维护中外合作办学性质、取缔不合理的中外合作办学机构和项目，保障中外合作办学的质量，促进中外合作办学健康、有序发展起到了积极作用。

随着中外合作办学机构和项目复核工作的有序进行，教育部在复核过程中发现了中外合作办学中存在的一

些突出问题。为了更好地促进中外合作办学稳步健康发展，教育部于2006年2月7日发布了《关于当前中外合作办学若干问题的意见》，就以下方面提出了相应的意见：坚持中外合作办学的公益性原则；坚持依法办学，规范管理（强调要增强政治敏感性，牢固树立教育主权的意识，维护好国家安全、社会稳定和正常的教育秩序；依法保护中外合作办学者、中外合作办学机构和教师、学生的合法利益）；坚持引进优质教育资源，加强能力建设（包括要加强招生录取的管理、要加强培养过程的管理、要加强学科专业的规划和政策引导、要加强颁发证书的管理）；加强采用“双校园”办学模式的中外合作办学项目的管理；加强对中外合作办学收费的管理，等等。

2007年4月6日教育部下发了《关于进一步规范中外合作办学秩序的通知》，针对一些中外合作办学机构和项目存在的下列问题进一步提出了规范中外合作办学秩序的要求：招生宣传不实、招生不规范；收费行为不规范；一些高校特别是某些重点高校举办国外大学预科教育性质的课程班，有意混淆中外合作办学的政策界限；一些高校举办的中外合作办学存在办学论证不严，签署的合作协议不规范、不严谨，财务会计管理不符合相关法规的要求；一些院校对合作办学的中方主权重视不够，合作办学机构或合作办学项目的中方管理权不到位，淡化甚至削弱了应有的领导权和决策权；个别地方教育管理部门协调及监管职能不到位，执法不严，等等。

2007年5月18日，国务院批准了教育部制定的《国家教育事业发展规划“十一五”规划纲要》，明确提出要“加强教育国际合作与交流，提高教育对外开放水平”，并把“推动中外合作办学”作为其中四项重点任务之一，提出要“全面落实《中华人民共和国中外合作办学条例》，积极引进国外优质教育资源。加强管理与引导，办好若干具有示范作用的中外合作办学机构和办学项目。推动我国高校与世界知名大学和科研机构进行‘强强合作’和‘强项合作’”。

2009年7月15日，为进一步加强对外合作办学的规范管理，促进依法办学，提高中外合作办学水平和可持续发展能力，教育部办公厅下发了《关于开展中外合作办学评估工作的通知》，对依法批准设立和举办的实施本科以上学历教育的中外合作办学机构和项目，以及实施境外学士学位以上教育的中外合作办学机构和项目进行合格评估。

四是快速发展阶段。

时间大致从2010年7月发布《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010~2020年)》(以下简称《规划纲要》)至今。《规划纲要》强调要继续扩大教育开放,明确提出要“加强国际交流与合作”“引进优质教育资源”“提高交流合作水平”。这使得我国中外合作办学迈入了一个新的快速发展阶段,将对促进我国教育对外开放和交流、提高我国教育国际化水平发挥越来越重要的作用。

教育部网站上列出了我国1998年之后批准的中外合作办学机构与项目清单,我们根据1998年~2012年的数据图示了其变化情况。从图1可以看出,在1998~2004年间,我国批准的中外合作办学机构与项目数量呈现出了较快增长的趋势,但2005年则出现了快速下降的趋势,批准的中外合作办学数量由2004年的146项急剧下降到了5项,2006年虽有所提升,但在2007~2009年间基本上处于停滞状态。2010年之后,则又开始出现快速发展的趋势。

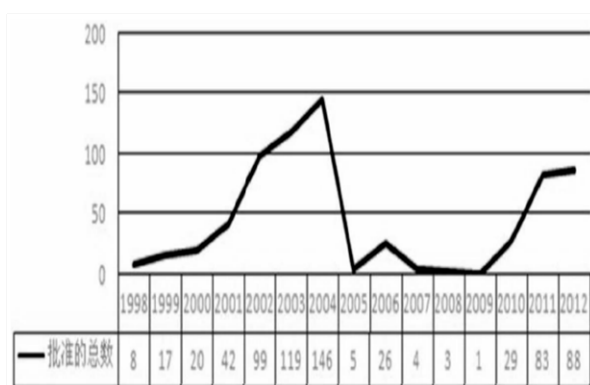


图1 1998~2012年间批准的中外合作办学机构与项目数量变化情况

从我国中外合作办学政策的发展历程不难看出,中外合作办学在我国教育事业中发挥着越来越重要的作用。中外合作办学由初期的探索发展阶段,逐步走上规范发展的轨道,数量也有了快速的发展,使中外合作办学成为了我国高等教育的重要补充;之后,经过规范管理,使得我国中外合作办学的秩序得到了进一步规范,为我国在2010年后中外合作办学新一轮的快速发展奠定了良好的基础,并在促进我国高等教育国际化发展中起到了越来越重要的作用。

二、中外合作办学发展现状分析

1. 中外合作办学的数量变化。我国中外合作办学的类型包括合作办学机构和合作办学项目。根据教育部2012年8月公布的数据显示,截至2012年8月,全国经

审批和复核的高等教育中外合作办学的机构和项目数共有705个,其中:中外合作办学项目635个(约占总数的90.1%),中国大陆与港澳台的合作办学项目有31个(占总数的4.4%);中外合作办学机构有35个(占5%),中国大陆与港澳台的合作办学机构有4个(占总数的0.6%)(图2)。

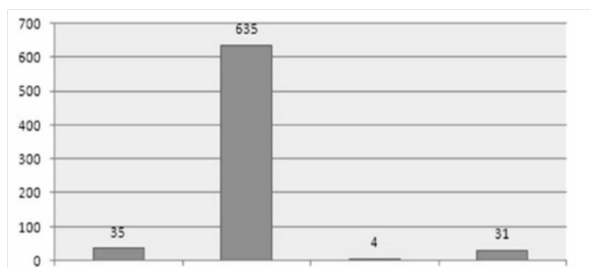


图2 中外合作办学机构与项目分布情况

2. 中外合作办学的地域分布。截至2012年8月,我国中外合作办学机构和项目的地域分布情况如下:东部11个省、市、自治区共有中外合作办学机构和项目387个(约占全国总数的55%),其中北京69个,天津25个,河北4个,辽宁33个,上海97个,江苏60个,浙江32个,福建9个,山东41个,广东16个,海南省1个。中部的8个省、市、自治区共有中外合作办学机构和项目281个(约占全国总数的40%)。其中山西3个,吉林18个,黑龙江163个,安徽2个,江西14个,河南50个,湖北24个,湖南7个;西部地区12个省、市、自治区共有中外合作办学机构和项目37个(约占全国总数的5%)。其中四川8个,重庆7个,贵州2个,云南5个,陕西7个,内蒙古6个,甘肃1个,广西1个,而西藏、青海、宁夏、新疆等西部4个省、市、自治区则没有中外合作办学机构和项目。

可以看出,虽然改革开放之后,中国在高等教育领域开展的合作办学活动有了快速发展,但在不同地区的分布呈现出极不平衡的状态。中外合作办学的机构和项目绝大部分集中在东部和中部地区,而西部12省、市、自治区特别是偏远地区的中外合作办学机构或项目数量则十分有限。

3. 中外合作办学的层次分布。在现有的中外合作办学机构和项目中,属于本科层次的机构和项目有530个(占中外合作办学机构与项目总数的75.2%);属于研究生层次的合作办学机构和项目有175个(占中外合作办学机构与项目总数的24.8%),其中硕士层面的合作办学机构和项目有159个(占22.6%)博士层面的合作

办学机构和项目有6个（占0.9%），其余的10个机构具有两种或两种以上层次的合作办学（约占1.5%）。由此可见，中外合作办学的层次主要是本科层次的，研究生层次尤其是博士层次的中外合作办学机构和项目数量较少。

表1列出了2002~2012年间不同层次中外合作办学机构与项目的发展状况。从中可见，自2002年以来，不同层次的中外合作办学机构与项目数量都有较明显的增长。从2002年到2012年，本科层次的中外合作办学机构与项目数从148个发展到538个（包括本硕、本硕博层次），硕士层次的中外合作办学机构与项目数由54个增加到169个，博士层次的中外合作办学机构或项目数由2个增加到10个。

表1 中外合作办学层次分布情况

类型		个数	比率
单一层次	本科层次	530	75.2%
	硕士层次	159	22.6%
	博士层次	6	0.9%
两种以上层次		10	1.5%

4. 中外合作办学模式。在高等教育领域，中外合作办学可以分为中外合作办学机构和中外合作办学项目两大类：根据中外合作办学机构和项目中合作方来源不同，又可以分成中外合作办学机构和项目以及中国大陆与港澳台合作办学机构和项目。

中外合作办学机构还可以根据其是否具有法人资格分为具有法人资格和不具有法人资格两种类型。目前我国高等教育领域的中外合作办学机构中具有法人资格的只有4所，其中3所是中外合作办学机构，分别为长江商学院、诺丁汉大学（宁波）和西交利物浦大学，其余一所是中国大陆与港澳台合作办学的机构，为北京师范大学——香港浸会大学联合国际学院。不具有法人资格的中外合作办学机构有35所，其中32所是中外合作办学机构，其余3所为中国大陆与港澳台合作办学机构。

中外合作办学机构和项目中有17个机构和项目采用一对多的合作办学模式，其余均为一对一的合作办学模式。

从办学层次看，中外合作办学分本科和研究生两个层次，其中绝大部分中外合作办学机构和项目在一个层次办学，只有少数机构和项目在两个或两个以上层次办学。中外合作办学中，本科层次的学制4~5年，硕士层次的学制1~3年，博士层次的学制3~5年。在现有中外合作办学机构和项目中，有527个机构和项目纳入国家招生

计划，167个机构和项目采取自主招生形式，其余11个机构和项目采取纳入国家招生计划和自主招生两种形式。

三、中外合作办学中存在的主要问题分析

1. 中外合作办学的发展阶段极不平衡，呈现出“一放就乱，一管就死”的特点。1995年以前，我国中外合作办学处于探索发展时期，数量有限。1995年之后，我国中外合作办学有了很大的发展，特别是1998至2004年的这段时间，我国高等教育事业的发展，经济全球化及教育对外开放的发展，都为中外合作办学的迅速发展创造了良好的环境，对我国中外合作办学的发展起到了积极的促进作用。在规范发展阶段，我国中外合作办学的政策环境比较宽松，合作办学数量的发展十分迅速，但是发展过程中也出现了一些问题，导致中外合作办学的发展良莠不齐，中外合作办学秩序相对比较混乱。从2004到2009年的规范管理阶段，随着一系列文件的出台，对中外合作办学起到了很好的规范作用，中外合作办学逐渐进入法制化发展阶段，之前存在的一些问题也逐渐得到解决。但在规范管理的过程中，也出现了另一个突出问题，即中外合作办学的数量急剧下降。2010年《规划纲要》出台后，中外合作办学才重新走上快速发展的新阶段。

从上述发展过程可以看出，我国中外合作办学出现了“一放就乱，一管就死”的现象。这和中外合作办学政策问题及其执行的复杂性有一定关系。首先，中外合作办学本身比较复杂，涉及我国教育的各个领域，范围广，具有特殊性，因此政策实施和调控的难度较大。其次，中外合作办学发展时间比较短，可供借鉴的经验不多，在政策制订过程中常常存在一定的模糊性。例如，在中外合作办学刚起步时，在许多重要方面缺乏详细、明确的规定，如对中外合作办学的公益性、资源引进、质量监督和保障等方面当时都未作出具体明确的规定。政府部门内部及各层级之间缺乏有效整合，没有合理划分管理权限，多头管理又分工不明确，也在一定程度上削弱了政府的宏观调控职能。第三，对中外合作办学的监督管理和对违规行为的惩罚缺乏明确标准。中外合作办学政策问题的复杂性、不够完善，以及政策执行不够合理，缺乏健全和完善的制度与运行机制，使我国中外合作办学在发展过程中出现了“一抓就死，一管就乱”的现象。

2. 中外合作办学的结构有待优化。这主要表现在如下几个方面：

一是中外合作办学机构与项目的比例极不平衡。现有的中外合作办学项目数量要远远高于中外合作办学

机构数量，中外合作办学项目与机构数量呈现极不均衡状态。设立中外合作办学机构，对于办学规模、学科专业设置、师资规模、基础设施建设、办学经费筹措等都有较高要求，因此，中外合作办学机构的数量少于项目数量是完全合理的。但从我国目前的情况看，两者比例处于失衡状态。

二是中外合作办学层次结构不合理。目前开展的中外合作办学活动有3/4以上是属于本科层次的，研究生层次的不足1/4，其中博士研究生层次的中外合作办学数量十分稀少。这在一定程度上制约了我国中外合作办学层次的提升。

三是中外合作办学机构的法人治理结构不合理。目前我国的中外合作办学机构中，只有极少数具有独立法人资格，绝大多数不具有独立法人资格。中外合作办学机构的法人治理结构有待完善。

四是中外合作办学的地域分布极不均衡。从前面对于中外合作办学机构和项目的地域分布可以看到，我国中外合作办学的区域分布极不平衡，中外合作办学的机构和项目绝大部分集中在东部和中部地区，而西部的中外合作办学机构或项目数量十分有限。2012年以前，西藏、青海、宁夏、新疆、广西、甘肃这6个省、自治区的中外合作办学机构和项目还处于空白状态，直到2012年广西和甘肃才有了第一个中外合作办学项目，实现了零的突破。

我国中外合作办学机构和项目的区域分布出现极不平衡的状态，可能是受多方面因素的影响和制约：首先是区域经济的影响。我国东部沿海地区的经济相对较发达，开放程度高，对高层次人才的需要也相对较高。这既为这些地区高校开展中外合作办学活动提供了现实需求，也为这些地区的高校开展相应的中外合作办学活动提供了经济基础和有利的条件。其次，地缘因素也是影响中外合作办学分布不均衡的一个重要原因。例如，从山东、辽宁和黑龙江地区的中外合作办学情况不难看出，这些地区的中外合作办学活动有很大一部分都是与相邻的或附近的国家和地区合作举办的。如黑龙江省在地理上与俄罗斯接壤，并且在经济、科技、文化等方面与俄罗斯有悠久的交流历史，已经建立了较好的合作基础，因此与俄罗斯开展中外合作办学活动具有得天独厚的条件。此外，地缘因素也会影响到生源、教师招聘、办学便利程度等多个方面，是开展中外合作办学活动时需要考虑的重要因素。第三，区域高等教育的发展

水平也是影响中外合作办学区域分布的一个重要因素。例如，北京、上海、江苏等地区的高等教育发展水平较高，高等教育资源相对丰富，它们在举办中外合作办学活动方面具有较强的优势，而中部尤其是西部一些地区的高等教育发展水平较低，高等教育资源较为薄弱，加上这些地区的经济开放程度较东部沿海地区低，因此开展中外合作办学活动会受到一定程度的限制。第四，对西部地区的政策支持力度不够。西部及偏远地区的高等教育本身处于劣势，如果政策支持力度不够，要开展中外合作办学的难度就会更大。

四、政策建议

从我国中外合作办学的发展现状可以看出，目前我国的中外合作办学正逐步向正规化、法治化和高水平方向发展，中外合作办学作为我国高等教育事业的重要组成部分，作为我国高等教育国际化的重要形式之一，正对我国高等教育的改革与发展产生着越来越重要的影响。但目前出现的结构不均衡状态不利于我国中外合作办学的长期稳定发展。为此，我们特提出如下政策建议：

一是完善政策。要进一步细化和完善中外合作办学政策，以及各级政策部门之间的权责分配，以便中外合作办学政策能够得到更有效的执行。同时，要避免政策上过大的起伏波动，努力为中外合作办学活动的健康、稳定发展营造良好的政策环境。

二是优化结构。一要在坚持中外合作办学公益性、坚持教育主权的基础上，适度扶持发展中外合作办学机构，以加大对国外优质教育资源和先进办学理念的引进力度。二要完善中外合作办学机构的法人治理结构，强化对中外合作办学机构的管理。三要逐步提高中外合作办学层次，优先支持研究生层次尤其是博士研究生层次的中外合作办学活动。

三是均衡布局。要加大对中西部及偏远地区中外合作办学的政策扶持力度，采取一定的倾斜支持政策，鼓励中西部尤其是西部地区中外合作办学活动的发展，以促进我国中西部尤其是西部地区高等教育的改革与发展。

（陆根书，西安交通大学高教所所长、教授、博士生导师，陕西西安 710049；康卉，西安交通大学人文学院博士研究生，陕西西安 710049；闫妮，西安交通大学公共管理学院硕士研究生，陕西西安 710049。）

（原文刊载于《高等工程教育研究》2013年第4期）

中外合作办学发展趋势的政策分析

——关于落实《教育规划纲要》的几点思考

杨 志 白永强

《教育规划纲要》的全称是《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》。该《教育规划纲要》是在国家科技教育小组的领导下，由教育部历时两年研究制定，并接受了全体公民的意见，最终于2010年6月21日由中共中央政治局审议并通过。如此高规格和长时间的制定历程，表明了《教育规划纲要》在教育政策体系里的权威地位，甚至可以认为该《教育规划纲要》是未来十年中国教育政策的顶级教育文本，是其他教育政策制定的依据。

中外合作办学兴起于20世纪80年代，三十年来发展迅速。但当前的中外合作办学已经走到了十字路口：从数量上来讲，随着根据《中外合作办学暂行规定》所创立的大量中外合作办学项目和机构的批准书到期，当前的中外合作办学项目和数量必将大大减少，因为《中外合作办学条例》及其实施办法严格控制了中外合作办学的数量；从质量上看，当前的中外合作办学质量偏低，未能实现预期目标，其合法性被质疑。面对当前境况，《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》是如何规定的？这些规定对当前的中外合作办学政策产生了什么影响？以下分别论述。

一、中外合作办学发展现状

当前中外合作办学已经经历了三十年的发展历程，总体来看，办学成效显著提高，但其进一步发展所面临的困难也比较严重。以下分别介绍当前中外合作办学的已有成就和面临的困难。

1. 中外合作办学的成效。本文从其对教育机构、学生和国家三方的影响和效果来考察其办学成效。

（1）中外合作办学对教育机构的影响。中外合作办学形式新颖，笔者系统地梳理中外合作办学的模式，发现从形式上看，严格意义的中外合作办学形式只有两种：出国的合作办学和不出国的合作办学。所谓“出国的合作办学”就是国内学者通称的“嫁接式”，即充分保留中外双方各自的教学模式，通过双方各自对

对方学校开设课程的评估，互相承认对方学校颁发的毕业证书和学位证书。主要有“2+2模式”“1+2+1模式”和“3+2模式”等。所谓“不出国的合作办学”就是国内学者通称的“融合式”，即在人才培养过程中把中外两所学校的教学模式完全地融合在一起。其做法是：引进外国合作学校的教学计划、教学大纲、教材和相关教学手段；聘请外国教师来中国讲课，派遣中国教师去外国进修；引入外国的教学方法，如课堂讨论、实践环节、案例教学等；以双语授课。这些办学形式丰富了中国的教育实践，引进了国外的教育理念和办法，对中国整个教育界产生了极大的震撼，激发中国高校奋发图强、改革进取的意识。

（2）中外合作办学对学生的影响。先进的教育理念和生动的教育情境提高了学生的学习满意度，学习成效明显，发展前途光明。中外合作办学最突出的特点就是能吸收国外先进的教育理念，构造生动的教育情境。这里的教育情境既指学生赴国外学习，领略国外高校的学术氛围，又指国内高校按国外高校的模式打造新颖的教育氛围。这样的理念和情境有别于国内传统的教学模式，能提高学生学习兴趣，增强学生满意度。一些实证研究也证实了这一点，如陈恒对中德合作办学“2+3”项目学生的满意度调查显示：学生在德国校园学习总体满意度显著高于在国内校园学习的满意度。加之中外合作办学都非常重视外语的学习，因此中外合作办学的学生的外语素养一般比国内同类高校要高。随着全球经济一体化发展，具有较高外语能力的学生将拥有更强的就业能力。事实证明，中外合作办学的毕业生确实表现出更好的就业和发展前景，所以越来越多的学生选择就读中外合作办学机构和中外合作办学项目。总之，中外合作办学的兴起，为国内学生提供了一条新的成功之路。

（3）中外合作办学对国家的影响。中外合作办学吸引优质教育资源，培养高素质人才，提高我国高等教

育国际化水平。三十年来,中外合作办学吸引了众多国外教育机构来华,引进了数千门课程和教材,聘请了大批国际一流学者。此外,成千上万的国内学生也借此渠道出国留学。通过这些教育实践活动,中外合作办学为我国培养了大批建设型人才,有力地支持了我国社会主义现代化建设。如此大规模的教育要素的跨国流动,进一步提高了我国高等教育国际化水平,真正推动了我国高等教育的发展。而这些成效的取得却是在政府投入极少的情况下取得的,从成本收益比角度看,我国政府从中收益极大。

2. 中外合作办学发展的制约因素。虽然中外合作办学取得了上述重大办学成效,但其在实际运行中却遇到诸多限制因素。这些因素既有自身的,也有外部的,本文梳理如下:

(1) 现行政策体系矛盾混乱,行政审批困难。现行政策体系最大的缺点就是对中外合作办学“营利性”规定模糊,这从根本上制约了中外合作办学的发展。此外市场准入模糊、行政指令僵化等具体措施也严重影响了中外合作办学发展。黄华在博士论文中对全国二百多所职业院校相关负责人进行了问卷调查,结果显示64.6%的院校负责人认为政策审批是中外合作办学遇到的最大困难。这一结论在本科及以上层次的中外合作办学机构和项目中表现得更为突出。因为本科层次的中外合作办学机构和项目的审批权都在教育部,如此众多的待批项目于每年3月和9月涌向教育部,更具体地说,是教育部国际司政策规划处。该处人手非常有限,面对这么多文字材料,又被要求在规定时间内给出答复,这将人手奇缺的教育部审批官员们逼入进退维谷之两难境地。许多经过艰苦谈判和精心准备的项目因此而流产。这样的审批程序无疑加大了其审批成本,以致许多高校不得不放弃同国外高校进行合作办学的机会。总之,目前的政策体系和审批程序是制约中外合作办学项目发展的最大因素。

(2) 中外合作办学自身发展不协调,缺乏长远规划。目前我国的中外合作办学机构和项目存在如下缺点:层次偏低,地域分布极不平衡,外方合作对象水平参差不齐,合作专业以应用型为主。这些缺点导致了两大问题:一是优质教育资源引进困难,劣质教育资源充斥市场。由于政策和财政上的诸多限制,中外合作办学机构和项目难以吸收到顶级教育资源,相反一些国外“野鸡大学”却趁机纷纷涌入,它们败坏中外合作办

学的形象,导致其难以获得教育部和广大学生以及家长的认同。没有相关的认同,导致国家对中外合作办学的政策和财政限制进一步加大,这又进一步导致了引进国外优质教育资源的难度加大,如此便形成了恶性循环,极大限制了中外合作办学的发展。二是急功近利,没有长远规划。出于政策的限制和自身利益的考虑,中外合作办学机构和项目的生命周期都非常短,开设的学科以应用学科为主,如此短的办学期限和急功近利的学科设置,使这些机构和项目难以形成办学特色,不利于其长远发展,从而导致其社会威望进一步降低。中外合作办学的这些自身缺陷制约着自己的进一步发展。

(3) 舆论误导偏激,传统思维束缚。中外合作办学是一种新兴事物,是改革开放后我国高等教育界的一大创新,其历史意义非常重大。这种新型的教育模式符合我国高等教育实际,也符合世界高等教育国际化的发展趋势,必将有更辉煌的未来。然而现阶段其尚处于新生阶段,因此需要各方多加爱护,需要舆论多做正面宣传。而当今媒体对中外合作办学的重大意义视而不见,相反却对其存在的一些缺点进行无限放大,把某个机构或项目中出现的问题泛化到所有中外合作办学的机构和项目中去。这样的舆论导向加大了学生和家長对中外合作办学的疑虑。另外,学生和家長受传统思维影响至深,认为优质教育资源只能在国外获得,出国留学才是正途。这些观念和想法严重束缚了中外合作办学在中国的发展,因为全球化时代,商品和服务都已经实现了全球流动,其质量在全球范围内都一致,不出国照样能享受一流的教育服务。总之,舆论导向和传统思维是目前制约中外合作办学的重要因素。

二、《教育规划纲要》的文本解读

在上述背景下,《教育规划纲要》出台。《教育规划纲要》中涉及中外合作办学的内容集中于第十六章“扩大教育开放”的第四十九条。其内容是:“引进优质教育资源。吸引境外知名学校、教育和科研机构以及企业,合作设立教育教学、实训、研究机构或项目。鼓励各级各类学校开展多种形式的国际交流与合作,办好若干所示范性中外合作学校和一批中外合作办学项目。探索多种方式利用国外优质教育资源。”这一条文中三大亮点:

1. 中外合作办学的外方资质要求放宽。《中外合作办学条例》中规定的外方合作者是教育机构,而此处却扩展到科研机构和企业。这不仅预示着我国将加大

对外开放，还蕴涵着我国对中外合作办学营利性的规定可能发生改变。因为企业是追求利润的，如果国家吸引国外企业来参与中外合作办学，就必须允许中外合作办学营利。

2. 中方合作者的资质要求也变宽。中国加入世贸时承诺向外方开放义务教育和军事教育以外的教育领域，而本条文却宣布“鼓励各级各类学校开展多种形式的国际交流与合作”，这表明国家对义务教育和军事教育等领域也进行了一定程度的开放。虽然短期内不可能在这些领域开展中外合作办学，但却鼓励这些学校主动走出去加强国际交流与合作。这也预示了中外合作办学的一个方向。

3. 国家鼓励中外合作办学的态度不变，并且还要采取具体措施：办好若干所示范性中外合作学校和一批中外合作办学项目。这条规定预示着国家将加大对中外合作办学的支持，从口头上转到行动上，从政策上转到资金上。有了国家的实际支持，吸引国外优质教育资源才成为可能，因为天下没有免费的午餐，要想获得国外优质教育资源，就必须付出经济代价，而这个经济代价是学校所不能承担的，需要国家支持。

总之，《教育规划纲要》传递的信息就是国家依然支持中外合作办学，并进一步减少相关限制，落实支持措施。

三、《教育规划纲要》带来的新变化

《教育规划纲要》自2010年6月21日由中共中央政治局审议并通过以来，教育部除了加大宣传和学习，已经采取了一些措施以保证其落实。中外合作办学领域就是明显的例子。这可以从2011年教育部的两个通知中看出端倪。这两个通知是《教育部关于公布2010年申请的中外合作办学项目部分批准名单的通知》（教外综函〔2011〕7号）和《教育部关于公布2010年申请的中外合作办学项目第二批批准名单的通知》（教外综函〔2011〕24号）。这两个通知是公布2010年申请成功的中外合作办学项目。在关注这两个通知的内容之前，有必要先介绍当前的中外合作办学政策，这样才有助于理解《教育规划纲要》带来的变化。

当前的中外合作办学政策以《中外合作办学条例》及其实施办法为核心，辅之以教育部和各省教育厅的一系列通知和规定。与前一个时期相比，当前的中外合作办学政策的主轴是控制中外合作办学数量，规范中外合作办学行为。教育部主管本科及以上层次的中外合作办

学项目和机构的审批，各省级教育主管部门主管本科以下层次的中外合作办学项目和机构的审批。由于中外合作办学机构的数量本来就少，所以教育部对其数量的控制并不明显。而中外合作办学项目的数量剧减却有目共睹。例如，本科及以上层次的中外合作办学项目在2004年《中外合作办学条例实施办法》实施以前，每年平均有43个项目得到批准。可2004年《中外合作办学条例实施办法》实行的当年仅有3个中外合作办学项目获得批准，2005年竟然没有任何一个中外合作办学项目得到批准。2006年获得批准的项目较多，有23个。2007-2009年仅有3个项目得到教育部的批准。2010年获批的中外合作办学项目得到恢复性增长，有30个项目获得批准。

这两个通知宣布2010年申请中外合作办学项目的90个中有38个获得了批准。从数量上来讲，2011年批准的中外合作办学项目是《中外合作办学条例实施办法》运行以来最多的，甚至已经接近《中外合作办学条例实施办法》实施以前的年均批准数。这标志着中国的中外合作办学项目将迎来另一个新的办学热潮。另外，在内容上，这两个通知更有突破。在《教育部关于公布2010年申请的中外合作办学项目部分批准名单的通知》中明确提出：“2010年以前各高等学校提出申请但未获得批准的项目，可以重新申报。我部将按照教育规划纲要的要求，扩大教育对外开放，鼓励引进外国优质教育资源，规范办学，依法管理，推进中外合作办学科学发展。”这一指示暗含的意义是教育部要贯彻《教育规划纲要》的精神，改变以前对中外合作办学项目审批过严的做法，意味着2010年以前没有被批准的中外合作办学项目很可能在今后获得批准。《教育部关于公布2010年申请的中外合作办学项目第二批批准名单的通知》中又一次重申：“我部将按照教育规划纲要的要求，扩大教育对外开放，鼓励引进外国优质教育资源，实现中外合作办学项目审批常态化，推进中外合作办学科学发展。”这一信息再一次明确了教育部在《教育规划纲要》的指导下，改变以前的审批作风，降低审批门槛。

总之，2011年教育部的相关做法体现了《教育规划纲要》的精神，中外合作办学政策可能面临转折。

四、未来政策分析

从上述分析可知，《教育规划纲要》中提及的“扩大教育对外开放”的精神已经在教育部的具体政策中得到了体现，那么我们有理由相信，《教育规划纲要》中提及的其他理念也将在教育部的政策中得到体

中外合作大学公私属性之辨

刘梦今

依据《中华人民共和国中外合作办学条例》（下称《条例》）及其《实施办法》的相关规定，中外合作大学是指中国内地高等教育机构与境外（含港澳台）高等教育机构在中国内地合作举办，以中国公民为主要招生对象，拥有中外合作办学许可证且在中国内地拥有独立校园，具有独立法人资格的高等教育机构。截至目前，我国共有8所正式设立的中外合作大学，分别是长江商学院、宁波诺丁汉大学、西交利物浦大学、北京师范大学—香港浸会大学联合国际学院、上海纽约大学、昆山杜克大学、香港中文大学（深圳）和温州肯恩大学。中外合作大学姓“公”还是姓“私”，亦即中外合作大学是公办高校还是民办高校，目前教育行政部门在不同文件中有不同的说法。如，在2014年教育部公布的全国普通高等学校名单中，除长江商学院外，宁波诺丁汉大学、西交利物浦大学等7所中外合作大学均被列为民办高校。而同样是教育部的文件，在2006年下发的《教育部关于当前中外合作办学若干问题的意见》中，

现，这些理念有：

1. 加大对中外合作办学的投入，吸引国外优质教育资源。《教育规划纲要》中明确提出：“办好若干示范性中外合作学校和一批中外合作办学项目。”那么，未来教育部很有可能从全国选取一些水平较好的中外合作学校和项目，给予重点支持和资助，从而打造示范性中外合作办学机构。这些机构很有可能是境内著名大学和境外著名大学合作的机构，其办学水平高，影响力大。当示范性机构建成后，国家对其他非示范类机构的限制也将降低。也就是说，国家对中外合作办学的管理从直接干预转变为示范引领。

2. 对中外合作办学机构的营利性规定放松，中外合作办学走向市场化。当允许国外企业进入中外合作办学领域后，没有道理再继续限制中国企业进入该领域。当中外企业取代教育机构成为中外合作办学的主体时，政府对中外合作办学的认识和管理必将发生重大转

却特意把中外合作办学作为与公办教育、民办教育并行的一种教育类型。该《意见》指出，中外合作办学的“收费标准还应当充分考虑当地经济社会发展的实际水平和受教育者的承受能力，注意与公办教育、民办教育保持适当的平衡”。关于中外合作大学公私属性的问题，理论工作者和实际办学者的看法也不一致，且争论颇多，莫衷一是。在中外合作办学过程中，“取得合理回报”缺乏可操作性，公益性原则与营利性动机之间的矛盾冲突等深层次问题，与对中外合作大学的公私属性认识模糊密切相关。回答中外合作大学姓“公”还是姓“私”这一问题，对于丰富中外合作办学理论体系有一定的价值；对完善中外合作办学政策体系，全面深化中外合作办学改革，也有重要的参考价值。

一、中外合作大学公私属性的模糊及其困境

社会政治、经济、文化等外部环境的变化导致大学的发展呈现出不同于以往的办学特征，大学的发展愈益多样化和复杂化，大学的“公”“私”属性变得难以

变，其主管机构很可能从教育部转到工商部门。走向市场化的中外合作办学机构必定要面临更加严苛的市场竞争，劣质教育资源必定会被市场淘汰，从而实现引进优质教育资源的目的。

3. 鼓励中方教育机构走出去，推动教育国际化水平。当中外合作办学机构在国内成功后，政府肯定会支持国内教育机构走出去。国内教育机构走出去既有利于提高我国教育水平，也能带来一定的经济收益，从而能推动我国教育国际化。

综上所述，在《教育规划纲要》的指导下，中外合作办学的未来发展趋势是：从数量上看，国家将放宽准入门槛，数量将小幅回升；从质量上看，得到国家大力支持，质量将稳步提升。

（杨志，北京师范大学教育经济与管理学院博士研究生，北京 100875；白永强，北京申根国际投资顾问有限公司总监，北京 100027）

辨认。跨境教育的发展,使得“公”“私”之间的界限更加模糊不清。一些大学在国内是非营利的公共机构,而在国外则变成私立机构。例如,我国的公办高校厦门大学赴马来西亚开办分校,按照马来西亚政府相关法律的规定,此分校属于私立高校。因此,考察一所大学的属性需要全面考察它在全球、国家和地方的多种功能。作为跨境教育的主要形式之一,尽管国际分校在输入国视野下,具有更明显的公共性,但参照《服务贸易总协定》,跨境教育的属性已被理所当然地认定为私立。例如,美国和澳大利亚政府将公共性的教育机构在国外的教育活动视为非公共性的活动;营利性性质的高等教育服务在澳大利亚的对外贸易额中已经占据第三的重要位置。

中外合作办学是跨境教育在我国的主要形式。按照国际上形成的普遍认识以及我国在《服务贸易总协定》下的承诺,中外合作办学似乎是私立性质的教育教学活动。中外合作办学有机构和项目之分,中外合作办学项目和不具有法人资格的中外合作办学机构(即二级学院)都不具有独立性,所以其性质取决于中方母体高校的性质。目前,大多数的中外合作项目和二级学院由公办高校举办和设立,因此它们的性质也是公办的。

那么,独立设置的中外合作大学在我国到底是公办高校还是民办高校呢?倘若对其公私属性认识不清、定位不明,在理论上弄不清楚,办学实践中就会遇到这样或那样的难题,对中外合作大学长远的影响有以下三方面:

其一,导致管理部门无法制定具有针对性和可操作性的政策措施。最为突出的问题就是“取得合理回报”的问题。《中外合作办学条例实施办法》第31条明确规定,“中外合作办学者要求取得合理回报的,应当按照《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》的规定执行”。但是,目前对于有关“合理回报”的管理,我国政府尚未出台科学可行的政策或具体的管理办法。从上述规定来看,中外合作大学是否可以取得合理回报,必须首先确定它是公办性质还是民办性质。由于目前我们对中外合作大学公私属性问题还未形成一致认识,政策制定往往缺乏依据,审批机关并没有在中外合作大学申请过程中增加确认其是公办还是民办这个环节。同时,很多实际的办学反映,在审批和管理过程中,“公益性”的合作办学相对于“要求取得合理回报”的合作办学来说,往往会获得更为宽松的办学环境

和更多的政策支持,举办中外合作办学的高校即使希望获得一定的经济回报,也不愿提出“取得合理回报”的要求。这不仅导致“取得合理回报”成为一纸空文,更使得中外合作办学的成本难以“阳光核算”,经济收益更加“隐性化”,公益性原则无法得以彰显。因此,中外合作大学的公办、民办属性的问题,与其说是一个理论问题,不如说是一个政策性问题。

其二,影响中外合作办学者办学积极性的提高。我国教育体系以公办教育为主,办学质量高且具有社会影响力的民办高校相对较少,民办高校在办学过程中也存在受歧视的现象。世界一流大学赴海外办学面临着声誉受损等巨大风险,大多采取审慎的态度。由于对中外合作大学的公私属性定位不清,国外高水平大学对于我国中外合作大学在具体的管理中是否会受歧视等问题心中无数,纵然有来华办学的热情,也不敢贸然行动。从我国中外合作办学的发展现状和未来走向来看,国家对中外合作办学的管理遵循分类指导的原则,鼓励国内“985工程”“211工程”高校从建设高水平大学的目标出发,开展高质量、高层次的中外合作办学。但是,目前“985工程”“211工程”高校的积极性并不高,在中方参与合作的高校中,一流的大学不多,即使有参与,其地位与作用也遭到质疑。例如,在昆山杜克大学的筹备过程中,法律专家组提出,通观合作协议,武汉大学作为中方合作者在合作办学中的地位与作用不彰显,对设立后学校的教育教学、课程设置等均缺乏主动权。在笔者的访谈中,曾有国内知名大学校长明确表示,“我们学校不缺钱,搞中外合作大学这种民办高校做什么?”由此可见,对中外合作大学公私属性的模糊认识,是影响中外高水平大学合作办学积极性的重要原因。如果这个问题得不到解决,则不利于国外优质教育资源的合理引进与有效利用,不利于中外合作办学的高水平示范性发展。

其三,致使社会舆论导向出现偏差。社会对中外合作大学的关注度较高。2013年开始招生的上海纽约大学,以及2014年即将开始运营的昆山杜克大学、香港中文大学(深圳)都引起了社会各界的广泛关注;早期建立的宁波诺丁汉大学、西交利物浦大学等也因较高的办学水平得到了社会的认可。在高水平示范性中外合作大学以及优质项目和二级学院的引领下,主流媒体传递着中外合作办学的正能量,促使中外合作办学的社会舆论向好的方向转化。但是,由于对中外合作大学公私属性

的模糊认识,一些社会舆论的导向还存在偏差,不利于形成促进中外合作办学可持续发展的话语体系。例如,香港中文大学(深圳)2013年2月公布预计每年学费10万元后,就有舆论指出,此举存在借香港中文大学之名大肆“圈钱”的嫌疑。舆论普遍认为,如果香港中文大学(深圳)是一所公办高校,那么高收费便不合理;如果它是一所民办高校,昂贵的学费就可能被理解和接受。因此,辨明中外合作大学的公私属性,对中外合作大学的发展具有实质性意义。

二、中外合作大学既非公办高校,亦非民办高校

关于“公办”与“民办”高校的划分问题,有学者指出,应搁置举办主体、投资主体、所有权、管理权、经营权、产权等相互间复杂的关系之争,即避开关于公立和私立划分标准之争,而单从政府办学与民间办学的“办”字的实际内涵角度来划分。具体而言,包括谁“举办”和谁“营办”这两个问题。

从举办主体来看,中外合作大学的举办者除了中外方教育机构外,实际上还包括了地方政府,办学经费中也包含国家财政性经费。按照《条例》的规定,“外国教育机构同中国教育机构在中国境内举办以中国公民为主要招生对象的教育机构的活动,适用本条例”。顾名思义,中外合作大学的办学主体是中外双方高校。显然,中外高校的非政府组织性质决定了中外合作大学不同于由政府主办的公办高校。那么,是否可以据此判定中外合作大学就是民办高校呢?答案恐怕没有那么简单。一方面,《民办教育促进法实施条例》第二章第六条中明确规定,“公办学校参与举办民办学校,不得利用国家财政性经费”。但从现实看,举办中外合作大学的几所中方公办大学,大都有经费投入,而投入的经费则来自国家财政性经费。因此,如果将中外合作大学认定为民办高校,则不符合上述规定。另一方面,将《条例》有关办学主体的规定,理解为只能是中国教育机构和外国教育机构,不包括任何第三方,是对立法原意的教条性理解。从字面上看,《条例》没有对中外合作办学进行直接的定义,只是框定了一定的办学活动范围,只要有中外教育机构参与,就适用《条例》。同时,从实际办学情况来看,地方政府在中外合作大学的办学中发挥着越来越具主导性的作用。例如,在上海纽约大学的筹建中,除了华东师范大学和纽约大学的合作协议外,还有一份华东师范大学、纽约大学、上海市教委和上海浦东区政府的四方协议。上海市教委代表上海市政

府对上海纽约大学的筹建给予资金支持,浦东区政府则是上海纽约大学的土地提供方。此外,很多中外合作大学的后期运营保障也在很大程度上依赖地方政府的投入。也就是说,地方政府参与了中外合作大学的举办,而且并未与《条例》的规定相冲突。综上所述,将中外合作大学视作民办高校是不合理的。

从运营主体来看,中外合作大学的管理体制和治理结构并没有排除政府的参与。依据《条例》规定,中外合作大学采用的是理事会或董事会领导下的校长负责制,这明显不同于一般公办高校所采用的党委领导下的校长负责制。理事会或董事会主要负责学校运行过程中重大决策的制定。与民办高校不同的是,中外合作大学的理事会中,大都有地方政府代表,例如,新近获批正式设立的昆山杜克大学、温州肯恩大学就有昆山市政府、温州市政府的人员作为理事会的成员。《中外合作办学条例实施办法》第八条规定,“经评估,确系引进外国优质教育资源的,中外合作办学者乙方可以与其他社会组织或者个人签订协议,引入办学资金。该社会组织或者个人可以作为与其签订协议的中外合作办学者乙方的代表,参加拟设立的中外合作办学机构的理事会、董事会或者联合管理委员会,但不得担任理事长、董事长或者主任,不得参与中外合作办学机构的教育教学活动”。上文已经论及,地方政府不只是资金投入,而实际上已经扮演了举办者的角色。因此,该条文是否可以限制地方政府参与教育教学,目前并不明确。

由此可见,中外合作大学不是纯粹的公办或民办高校,而是同时具有公办和民办的性质。传统的“公办”“民办”两分法过于简单,并不能体现中外合作大学的特殊性和复杂性,不利于量体裁衣,有针对性地制定政策法规。

三、中外合作大学是独立于“公”“私”立高校之外的第三种高校类型

中外合作办学是一个政策性很强的领域,其发展与繁荣离不开政策法规的引导和规范。事实上,在法制社会中,赋予任何活动以法律化内涵,对于我国具有积极而长远的意义。《条例》是中外合作办学领域直接适用的法律条文,受历史和现实条件的限制,其中的一些条款客观上存在诸多不足;同时,由于受上位法的制约,当与上位法发生矛盾时,《条例》因为法律效力不足,难以为中外合作办学提供宽松、灵活的发展环境。有学者建议加快推进《中外合作大学办学法》立法进

程，我们暂且不讨论此建议是否可行，但是应该看到，将中外合作大学定位为独立于公办高校、民办高校以外的第三种高校类型，有利于推进中外合作大学的相关法制建设。此外，我国高校境外办学取得突破性进展的同时，其“政策真空”问题也日益突出。公办高校在境外分校的公私属性问题的模糊不清，给办学者和教育行政部门带来了一系列的麻烦与困惑。可将高校境外办学纳入中外合作办学的理论视野和法律框架，全面考虑“引进来”与“走出去”的中外合作大学的公私属性问题，适时修订《条例》及其《实施办法》，抑或制定新的立法，为中外合作办学搭建更为广阔的平台，促使教育对外开放向更深层次和更宽领域的方向推进。

将中外合作大学定位为独立于公办高校、民办高校以外的第三种高校类型，有利于更好地发挥其办学特色，也有利于我国高等教育机构的多样化发展和高等教育系统的整体优化。也许有人会质疑，我国中外合作大学目前只有8所，甚至连高校总数的1%都不到，将其单列为一种办学形式，是否具有合理性和可操作性，是否会造成管理上新的混乱？笔者认为，数量上的扩大，基础是公私属性的确定以及各方关系的理顺；即使中外合作大学未来不会在数量上有大的突破，其作用也不容小觑。中外合作大学设立的初衷，本来就不是增加几所大学，满足更多人上大学的需求；其意义在于发挥“鲶鱼效应”，对国内高校形成“倒逼机制”，推动高等教育

体制机制创新，拓宽人才培养途径。跳出“公办”“民办”二分法的视野局限，分析中外合作大学对公办、民办高校发展分别可提供哪些经验，可更充分地发挥中外合作大学的“鲶鱼效应”。

作为独立设置的中外合作大学，办学经费是影响其可持续发展的重要因素。将中外合作大学定位为独立于公办高校、民办高校以外的第三种高校类型，不但可以消除中外合作大学合作双方的疑虑，提高其办学积极性，还可以重新理顺关系，拓宽其经费来源。对于中方合作高校而言，丢下“中外合作大学是民办高校”这个心理包袱，化解了“不得利用国家财政性经费”的矛盾；通过经费投入、知识产权投入等切实发挥中方母体高校的作用，回应“无实质性参与”的质疑，并推动母体高校国际化发展战略得以真正实现。外方高校也有筹措经费投入办学的实践活动，如美国杜克大学邀请了与其合作的基金会，为昆山杜克大学投入了1800万美元。确认中外合作大学的非公办、非民办性质后，在维护中外合作办学公益性原则和教育主权的前提下，统筹外汇、财政等部门，进一步考虑外资的收益问题，可以充分调动外方的积极性，促进中外合作大学的可持续发展。

（刘梦今，厦门大学教育研究院博士研究生，福建厦门 361005）

（原文刊载于《中国高教研究》2014年第11期）

中外合作办学引进国外优质教育资源的影响因素和基本原则

郝 晓

引进国外优质教育资源是中外合作办学健康和可持续发展的关键因素。在与国外优质教育资源(人力、财力、物力和信息等方面的资源)的合作过程中,通过汲取对方的优点并加以消化吸收,本国教育教学状况能够得到有效的改善和提升。质量是中外合作办学的生命线。质量提升,中外合作办学才能健康和可持续发展。

一、“优质教育资源”的特征分析

(一)“优质教育资源”具有多样性

其一,内容多样。这一点从学者们对“优质教育资源”的定义中得到充分体现。如有学者认为“优质教育资源”是“国际上知名的教育机构、国内急需的国际上具有先进性的课程与教材、国外教育机构的办学特色和成功的管理经验”。也有学者将优质教育资源视为“世界范围内具有先进的教育水平、并能保持一定领先优势的教育人力资源、财力资源和概念资源的综合”。还有学者认为“优质教育资源是在国际上有特色或已有办学成功经验的学科与专业,是具有先进水平和领先优势的课程、教材、教学理念、教学方法、教学形式、教学管理制度、考评方法、师资队伍、人才培养模式和质量保障体系等”。从各种定义分析,“优质教育资源”内容丰富多样,不仅包括了人们通常理解的各种人力、财力和物力资源,而且包括了办学理念、管理经验等隐性的资源。另外,随着信息化时代发展,各种有效信息也成为优质教育资源的组成部分。其二,性质多样。例如,优质教育资源从管理体制上可分为中央政府主管和地方政府主管,从学校性质上可分为公立和私立,从营利的角度上可分为营利性教育资源与非营利性教育资源,等等。其三,引进方式多样。“优质教育资源”的引进方式可以是部分引进各种资源(如教育理念、课程、教材、教学方法等),也可以是成建制地引进外方的教育教学体系(如引进先进的学术团队、引进一整套管理体制和运行机制等)。

(二)“优质教育资源”具有相对性

首先,教育资源的优质性会因高校所处地域的不同而有所区别;其次,根据各个高校的定位、办学层次的不同,其所需要的优质教育资源也会有不同的内容;第三,教育资源的优质性会因为不同的学科、专业而有所区别。教育资源的“优质”是相对于具体的举办机构和项目而言的,评判标准不是唯一的、绝对的。传统观念中大多数人习惯于把“世界知名大学”“学术排名领先”或“研究型大学”视同为优质教育资源。上述的判断标准有一定的参考价值,但绝不是唯一标准。事实上,不同类型和层次的中外合作办学机构和项目对“优质教育资源”的需求各不相同。对一些类型、层次尚未达到,或与传统意义上的优质教育资源水平相当的中外合作办学机构和项目而言,这些教育资源往往难以体现其“优质性”,相反,在一定程度上却是一种负担。对这些机构和项目而言,类型和层次的不同以及水平上的差距往往让它们难以有效地消化和吸收所引进的教育资源,它们的学生群体在接受度上也会有困难,甚至造成某种程度上的“优质过剩”。从一定意义上说,引进国外优质教育资源是一种“风险投资”,在这一过程中所要付出的人力、物力、财力等成本是巨大的,必须谨慎。“优质教育资源”之于中外合作办学机构和项目,其“优质”与否的判断标准要根据中外合作办学机构和项目本身实际情况来定位,包括学校定位、教师能力判断、学生接受程度评估等等,“优质”必须是相对的。

(三)“优质教育资源”具有可持续发展或增值性

中外合作办学对优质教育资源的需求缘于这些资源具有可持续发展的特点,或者说优质教育资源具有较大的增值空间。当前通过引进国外优质教育资源来发展我国高等教育,尤其是利用国外优质教育资源为我国高水平大学建设服务,缩短我国大学

与世界知名大学之间的差距是中外合作办学希望努力实现的目标之一。被引进的国外优质教育资源所创造的价值,不仅在于其本身所能实现的各种教育理念、教学方法、管理体制机制或是前沿信息等的更新,而且在于其发挥“一加一大于二”的效果是一般教育资源所不能比拟的。优质教育资源具有可持续性,它在改善本土教育资源、提升本土教育质量的同时又能够不断自我调整、进一步发展和再创造以更加适应当地经济社会的发展要求,从而推动中外合作办学项目和机构的可持续发展。

二、中外合作办学引进优质教育资源的影响因素

当前,中外合作办学在引进国外优质教育资源方面还存在较大的不足。首先,引进的国外教育资源质量普遍不高,缺乏实质性合作,这是最突出的问题。在许多合作办学机构和项目中所引进的教育资源,无论是师资水平、教材教法还是管理模式等均无“优质”可言。如一些常见的“标签”型合作办学项目,甚至漠视和违反相关规定,它们只在文凭和证书的授予上同国外机构合作,并没有实质性地引进外方核心专业课程和教材,对引进的外籍教师的相关资格认证标准明显偏低。在部分合作办学项目中,外籍教师授课仅仅被当成合作办学的噱头。某些机构和项目引进外籍教师的只是为了满足《中外合作办学条例》对外籍教师数量达到“1/3”的规定,这些外籍教师绝大部分是语言类教师,属于外方院校的专业课教师数量很少,属于外方院校优秀的教师更是难得一见。教材的共同开发也很难得。如在2009年教育部组织的对天津、江苏、辽宁、河南4个省市的试点评估结果显示,4省市99个中外合作办学机构和项目中,中外双方共同开发课程超过50%以上的机构和项目中,只有7个,占总数的7%;70个本科项目,共同开发比例超过50%的只有4个,占同类项目的6%;19个硕士项目,共同开发比例超过50%的只有1个,占同类项目的5%。其次,引进的国外优质资源种类比较少。目前的合作投入方式是以非资金的知识产权资源为主,如课程设置、教材、师资、教学网络资源等,引进的外资极少,管理体制的引进也不多,借鉴意义不大。第三,引进的国外教育资源(如原版教材、网络资源)更新不及时,存在课程体系不完整,在教学运行中容易出现与教学模式相脱节的情况。在中外合作办学实际运作中,对原版教材的遴选上,中方合作办学机构所拥有的自主权小,或是由于信息不对称,无法引进

优秀的教材,或是由于难以承担原版教材的费用,在实现教材与国际上先进教材保持同步方面心有余而力不足(牛群,2010)。

引进国外优质教育资源面临着许多困难,要进一步提高引进教育资源的质量水平,需要对影响优质教育资源引进的制约因素进行分析。

(一)政策法规不够完善的影响

2003年颁布的《中外合作办学条例》与2004年颁布的《中外合作办学条例实施办法》是当前中外合作办学具有法律效力的两部法规,除此之外,约束中外合作办学的都是一些政府文件,不具备法律效力。就这两部法规而言,还有许多不够明确,如“中外合作办学的可否营利和是否可以取得合理回报”这一规定至今未有定论,中外合作办学机构和项目“处罚、淘汰机制”也没有明确的规定,这使得法规对一些劣质办学机构和项目没有震慑作用。由于政策法规的不完善,不论是学生、教师还是双方办学者的权益都存在着不同程度的潜在风险。对国外一些有着良好办学经验、较高声誉的教育机构而言,这一风险使得它们对于自身的声誉能否继续保持、自身权益能否受到保护、进入中国市场能否获得应得的收益都存在着质疑,最终导致它们一直持观望的态度,迟迟不能迈出合作办学这一步。法规的不完善阻碍了它们进入中国与我国大学开展合作办学的进程。可喜的是,在不久前海南三亚举行的“中外合作办学与高水平大学建设”国际学术研讨会上,教育部国际司领导表示,在适当的时机将出台一部新的关于规范中外合作办学质量保障的新法规,目前已在广泛征求意见阶段,值得期待。

(二)监管缺乏统筹规划的影响

长期以来,对中外合作办学进行监管的主管部门众多,责权分工不够明晰,造成了高校许多具体事务常会面临有时没有直接管理部门负责,有时却又受到众多部门多头管理的局面,致使中外合作办学的管理十分混乱。这也解释了为什么有些低劣的外国教育机构更倾向于同国内一些省市级的高校开展合作,就是因为这些省市地区很难吸引到有优质教育资源的外国机构前来合作,“抓到篮子里就是菜”的心态使得这些省市地区越发急功近利(董秀华,2007),管理上的混乱与对省市地区乃至全国的中外合作办学整体部署缺乏远见,规划不够科学,使得省市地区的合作管理上有较大的灰色地带,合作办学机构和项目在合作办学中受到的监管力度

不足,导致了当前中外合作办学活动中各种非优质教育资源滥竽充数的现象。

(三) 信息来源渠道不通畅的影响

充分开发、建设和利用信息网络是十分重要的。遍布世界各地的我国留学生团体、我国驻外使领馆、国际互联网上有关各国教育基本状态的数据信息,以及国际教育质量保障组织的权威评估报告等实际上都能成为中外合作办学活动开展过程中的信息源头。定期发布我国产业发展、专业发展、地域分布对学科专业发展的方向和人才规格、数量的需求信息等,结合国外教育的特色和优质,有针对性地进行接触以及引进等,这些对中外合作办学引进优质教育资源也有非常重要的指导作用。然而,目前由于缺乏对这些信息的收集、分析和研究,国内一些高校在与外方合作者洽谈时缺乏了解,常常被一些错误抑或过时信息蒙蔽,从而导致引进非优质的教育资源。

(四) 个人教育成本支付能力的影响

对学生个体而言,选择在中外合作办学机构就学的学费与同类普通高校相比要高出1-2倍。目前我国大部分普通家庭难以承担这一支出。高昂的学习成本导致中外合作办学的生源较为有限,招生规模无法扩大,更不用说形成规模效益。因此,中外合作办学机构和项目在招收优秀生源方面自然是困难重重,这使得中外合作办学机构和项目难以吸引国外优质教育资源的合作加盟。

(五) 机构运作成本的影响

中外合作办学的特殊之处在于它要不断地吸收引进国外的课程、教材、教师等教育资源,而这些都需要大量的运行经费作为支撑。但是当前大部分中外合作办学机构和项目的运行经费除了学生缴纳的学费以及合作初期双方或一方所投入的启动资金以外,固定的资金投入和持续的财政支持是当前大部分中外合作办学机构和项目最为缺乏的。这导致部分中外合作办学机构和项目只能变相地靠降低教育教学的质量来控制运行成本。这种做法对中外合作办学机构和项目的稳定发展影响较大。

三、引进优质教育资源的原则

(一) 坚持“知己知彼”的原则

坚持“知己知彼”原则可以有效克服“信息沟通不良”的负面影响,在双方信息公开、充分了解的基础上,双方在合作中才能共同思考“合作的基础、合作的

内容、合作的方式以及合作的前景”等问题,以确保合作过程中相互信任,保证各项活动顺利进行。双方的合作应做到:首先,在商谈合作事宜时,中外合作办学双方要对合作的目的有充分的了解。既要让外方了解我们的需求、我们的期望,也要了解对方的合作诚意、能力水平、学术声誉等。有了明确的目的,制定好目标,方有继续合作的动力。其次,在保持和维系合作关系上,双方要有一定的共识。合作双方的“责权利”要明确规定,合作双方无论对于资金的投入、使用、分配以及财产处置等事项都必须在协议中有明确说明。第三,合作双方的相互了解应该是一项持续性的工作。在合作过程中,双方都需要不断地检视合作的程序,定期了解合作项目在执行中是否规范,及时沟通并完善合作中存在的不足,妥善解决合作过程中产生的矛盾。

(二) 坚持多样化引进的原则

坚持引进国外优质教育资源的多元化与多样化,丰富优质教育资源的内容,使其既包括常见的人力、物力和财力资源,也包括各种教育理念、管理经验、信息资源等隐性资源。要与时俱进,不拘一格,以“凡有利于中外合作办学的发展均能引进”的态度,吸纳各种新形式的资源。不拘泥于引进优质教育资源的形势,既可以是建制长期的教育教学合作,也可以是项目运作的短期合作方式;既可以学习对方的办学理念,也可以在管理方式上取经;既可以是教学上的交流服务,也可以是科研方面的精诚合作;既可以由对方直接到中国服务,也可以远程沟通交流;既可以由外方对中方教师进行集中培训,也可以一对一或一对多的“传帮带”。内容可以多元化,形式可以多样化。

(三) 坚持分层分类引进、“门当户对”的原则

优质教育资源具有相对性,因此在引进过程中应坚持分层分类的原则,坚持“门当户对”的原则。首先,中外合作办学中方举办者要对自身进行合理定位,分层分类。在当前各个高校求“升格”“上层次”的风气尚未改变的大环境中,中外合作办学的举办者要坚守原则,对自身条件作出合理的评估,对自己所处的层次类别有非常清晰的认识,并且有足够的自信。其次,对外方合作者进行定位,门当户对。外方的合作高校(机构、学科)在其国内所处的位置如何?偏向于应用型还是学术型?办学声誉如何?……都是需要考虑的问题。第三,对拟举办的中外合作办学机构和项目进行定位。机构(项目)所要达到的预期目标是什么?招生面向的

主要群体是什么人？教师应满足怎样的教育水平？中外合作双方采用什么样的合作机制？机构（项目）采用什么管理方式……上述问题都只有在坚持分层分类引进、“门当户对”原则的基础上才能得到解决的。

另外，在中外合作办学中拥有平等的话语权是维护“教育主权”的重要前提。只有拥有平等的话语权，中外合作办学的管理运行才能够在平等协商的基础上进行。坚持“门当户对”的原则就是在选择外方合作者的过程中与水平相当或略高的外方教育机构进行合作，保证双方拥有平等的话语权，共同致力于人才培养的设计规划与实施。

（四）坚持实现“双赢”的原则

在引进国外优质教育资源时，要充分考虑自身需要，“以我为主”。对国外教育资源中“有利于全面推进素质教育和培养创新能力，有利于提高教育质量，提高国际竞争力，有利于培养现代化急需的各级人才，培养全面发展，实现中华民族伟大复兴的一代新人”的资源，要大力引进。另一方面，开展合作要保持开放的心态，不能总期望以强势压倒对方，而应该相互包容和克制，在合作过程中共担风险，共享成果。“人无利而不往”这一说法同样适用于中外合作办学。这里的“利”并不仅指经济利益，可能是办学声誉，也可能是政治上

的利益，又或许是宗教上的愿望。在中外合作办学过程中，中方必须清楚外方合作者出于什么样的“利益需求”展开合作，在不损害学生、教师和办学者这些利益相关者的权益，同时不违背国家政治要求的前提下，可以适当满足外方对“利”的追求，在合作中实现“双赢”。

四、结语

当今世界各国都将吸引优秀人才、吸引优质教育资源作为教育发展的重点。要更快更好地引进优质教育资源，各国都需要开辟更多的途径。中外合作办学经过二十多年的探索和发展已经初具规模，为我国教育人才培养和资源积累作出了引人注目的贡献。在应对我国在优质教育资源上的欠缺和不足，特别是引进一些新兴学科的发展和一些适应国际市场的课程资源方面，中外合作办学中一些具有跨文化、跨学科特征的教育资源具有一定的优势。因此，大力发展中外合作办学，积极科学地引进国外优质教育资源是当前教育扩大开放，促进高水平大学建设的有效途径之一。

（鄢晓，厦门大学教育研究院、中外合作办学研究中心博士生，福建厦门 361005）

（原文刊载于《江苏高教》2014年第1期）

我国高等教育中外合作办学质量保障体系建设研究

唐振福

在经济全球化和教育国际化的背景下，中外合作办学已成为我国开展教育国际合作与交流的重要途径。然而，在各层次中外合作办学尤其是高等教育领域，如何保证和提高质量仍是中外合作办学所面临的主要挑战，影响中外合作办学的可持续发展。因此，对高等教育中外合作办学定位及现状、质量保障实践和体系构建进行分析具有现实意义。

一、中外合作办学的定位及现状

按照《中外合作办学条例》，中外合作办学是指外国教育机构同中国教育机构在中国境内合作举办以中国公民为主要招生对象的教育活动，办学形式包括中外合作办学机构和项目两类，其中机构分为具有独立法人资格和不具有独立法人资格两类，前者如西交利物浦大学，后者如上海交通大学密西根学院；项目主要为中外方学校就某个专业开展合作，如东北财经大学与澳大利亚科廷理工大学合作举办会计学专业本科教育项目。无论是机构还是项目均可在除义务教育和军事、警察、政治等特殊性质教育外的领域开展各级各类教育。

国家鼓励我国高等教育机构与外国知名高等教育机构合作办学，以引进外国优质教育资源，促进中国教育事业的发展。根据教育涉外监管信息网，截至2012年7月19日，高等教育领域共有中外合作办学机构39个，项目699个，在合作国家、国内省市、办学层次、授予学位、合作学科等各方面都相对集中，结构性特征明显：英国、澳大利亚、美国、俄罗斯、加拿大合作举办的机构和项目共占74.2%，黑龙江、上海、北京、江苏和河南举办的机构和项目共占62.6%，本科层次的机构和项目共占75.4%，授予中方学位的机构和项目共占75.4%，工商管理、经济学、计算机科学与技术、机械工程、外国语言文学、管理科学与工程、信息与通信工程、设计学、公共管理、电气工程是开办项目居前10位的专业。

中外合作办学在推进过程中也存在着一些问题，影响中外合作办学的稳步健康发展。为此，教育部相继

颁布教外综〔2006〕5号、教外综〔2007〕14号、教外厅〔2012〕2号等文件，对招生录取、培养过程、学科专业规划、颁发证书、双校园办学模式、办学收费等方面提出明确要求，强调中外合作办学的公益性，对国外优质教育资源的引进等原则，厘清中外合作办学的政策界限。同时，教育行政主管部门进一步加强中外合作办学的行政监管，依托教育涉外监管信息网开通中外合作办学监管工作信息平台和颁发证书认证工作平台，并逐步试点推进中外合作办学质量评估和认证，建立中外合作办学质量评估机制和执法处罚机制，规范中外合作办学秩序。

二、高等教育中外合作办学质量保障模式特点及不足

当前中外合作办学质量保障领域主要有三种模式：

（一）中外合作办学评估

中外合作办学评估是对经审批后正在开展的中外合作办学机构及项目办学状况进行的合格评价。作为保障办学者和受教育者合法权益的有效措施，对规范中外合作办学管理，提高中外合作办学质量，促进中外合作办学健康发展具有重要意义。2000年和2010年，受教育部委托，教育部学位与研究生教育发展中心在全国范围内对部分经国家审批的本科及以上培养层次的中外合作办学机构和项目开展了合格评估，为教育部开展中外合作办学行政审批和把握现实办学状况提供了重要参考。

2010年启动的评估工作创新了传统的质量保障模式。一是坚持办学单位自评为主，强调办学单位自律；二是评估信息公开透明，接受监督，务求实效；三是引入社会评价，采用办学单位社会声誉调查和学生满意度调查等评价方式，作为同行专家评价的有效补充，形成了多元评价的新格局；四是多主体协同参与，营造了政府、社会、中外合作办学者、受教育者等利益相关方责权明确的良好氛围。

评估工作也存在一定的问题。一是评估工作由政府主导，具有外部强制性；二是利益相关者间办学信息

不对称, 社会监督力度不足; 三是合格评估是一种最低标准的市场准入机制, 与市场对优质教育资源的需求存在脱节; 四是部分办学单位存在迎评思想, 内部质量保障缺乏动力。

(二) 中外合作办学认证

中外合作办学认证是一种行业自律行为, 办学单位自愿参加, 旨在确保中外合作办学质量和水平达到共同的标准, 并促进其不断改进工作和提高质量。中外合作办学认证既是合格性评估, 也是发展性评估, 通过校外同行评估, 承认它们的工作业绩、教育质量和总体发展均达到了一定的水准, 使它们有资格得到教育界以及社会公众的信任。

目前, 中外合作办学认证主要在上海地区开展。上海发挥政府引导作用, 依托上海市教育评估院和上海市教育评估协会, 成立了由中外合作办学单位代表、从事教育认证研究与实践的专家代表和教育行政部门代表联合组成的中外合作办学认证委员会, 自主组织开展中外合作办学认证工作。中外合作办学认证为政府加强对中外合作办学的宏观管理, 发挥社会中介组织应有的作用, 形成“管、办、评”相对分离的有效运行机制进行了有益探索和实践。上海有关部门坚持“成熟一个、认证一个”的原则, 坚持非统一标准, 近5年来完成了9个中外合作办学机构和项目的认证, 分别给予有效期内免于评估、优先发展试点等政策, 并提供资金扶持奖励, 得到被认证院校的肯定。

上海市构建的中外合作办学资质认证机制是国家教育体制改革试点项目, 认证工作还面临挑战。一是认证处于探索起步阶段, 认证经验和市场影响相对不足; 二是认证仅在上海地区开展, 国内中外合作办学单位的市场需求不足, 建立完善的中外合作办学质量认证机制任重而道远。

(三) 跨境教育评估和认证

境外质量保障机构在我国境内开展的中外合作办学质量保障活动目前已有若干实例, 值得重视。如2006年, 英国高等教育质量保障署(QAA)独立对在中国境内举办的部分中英跨境教育项目进行评估, 对在中国发放的英国高等教育奖学金的学术标准是否得以很好的维护进行了审核, 涉及北京邮电大学等10所国内高校; 2011年, 上海交通大学密西根学院邀请由中美两国著名大学的高等教育专家组成评估委员会, 遵循美国高等教育外部评估的模式和程序, 对学院成立五年来在教育、

科研、师资、社会服务等方面的工作进行全面、公正的评价, 并对进一步发展提出建设性意见。再以工商管理专业为例, 截至目前, 已有北京大学等7所国内知名高校的18个中外合作办学项目通过了世界三大认证组织AACSB、EQUIS和AMBA的相关认证。中国知名高校参与国际认证的积极性相对较高, 对正在推进的我国中外合作办学认证体系建设带来了挑战。

三、高等教育中外合作办学质量保障体系构建的原则

质量保障体系的构建是要为利益相关者树立信心, 对中外合作办学的输入、过程和结果方面实现全方位保证。UNESCO和OECD在2005年共同制定的《保障跨境高等教育办学质量的指导方针》指出, “一个国家的高等教育部门及其评估和监测工作的质量, 不仅对于该国的社会经济发展十分关键, 而且还是影响其高等教育国际地位的一个决定性因素。建立质量保障体系, 不仅对监督国内高等教育办学质量必不可少, 对参与国际上高等教育办学活动亦是如此。”本文认为质量保障的原则应该遵循中外合作办学的教育规律, 并区分其不同的发展阶段。

(一) 遵循中外合作办学的教育规律

林金辉教授提出的关于中外合作办学教育的两条规律, 即适应和服务于国家改革和发展大局, 适应和服务于学生的发展成长。两条规律互为保障, 说明了中外合作办学存在的依据和发展的目标所在, 得到中外合作办学理论工作者和实际工作者的普遍赞同和认可, 对依此建立和完善中外合作办学质量保障体系及其运行机制具有重要的指导意义; 按照《中外合作办学条例》等要求进行全面的规范性评估, 同时考虑大众化教育时代学生的成长及经济社会发展需要, 总结经验, 深化学生满意度调查、社会声誉调查等评估模式, 配合推广办学特色认证, 满足市场对高质量中外合作办学教育的需求, 完善中外合作办学利益相关者参与质量保障体系的制度保证。

(二) 采取适应中外合作办学不同发展阶段的质量保障模式

根据《中外合作办学条例》及其实施办法, 发展中的中外合作办学已经成为公办和民办教育事业的重要补充。但作为常态化存在的中外合作办学, 从其自身的发展逻辑来看, 也存在着不同的发展阶段。

在合作办学发展初期, 中外合作办学需要严格落

实国家关于引进优质教育资源中的定性和定量要求，对国（境）外课程、师资、管理人员构成等重要指标进行规范，即遵循最低标准的市场准入机制。在中外合作办学发展到成熟阶段或者中方学校的学科水平和办学实力全面提高后，对国（境）外课程和师资的依赖将可能降低，国内自主开发课程的力度和国内优秀教师团队的形成将极大降低办学成本，达到自主跟踪学科教育国际发展前沿的水平。此时，中外合作办学机构或项目发展应重新定位，质量保障手段也应有所区分，应该充分利用当前多种质量保障模式，实现自身可持续发展。

四、高等教育中外合作办学质量保障体系建设的举措

如何协调各类评估机制，借鉴各类评估结果，求同存异，更好地推进中外合作办学事业健康发展呢？本文认为：

（一）协调中外合作办学合格评估和特色认证

中外合作办学合格评估和质量认证各有不同的评价机制，但都根据教育发展规律和中外合作办学特点设计，以保证和提高中外合作办学质量为目标，因此有必要协调两种质量保障机制，互相补充借鉴。从中外合作办学存在不同发展阶段的考虑，建立以合格评估为基础的特色认证质量保障体系，即在发展初期以参加合格评估较为适宜，可全面检查办学状况。而在发展成熟阶段则可以自主选择两种方式，中外合作办学机构或项目参加特色认证的前提则应是其已通过合格评估。从政府教育主管部门主导、办学单位自愿申请和专业质量保障机构提供支持的角度确保教育供给质量，满足市场对不同层次和特色教育供给的需求。

实际上，国内在此方面的实践尚无突破，相反却有与国际认证接轨的例子：2011年，东北财经大学萨里国际学院工商管理、旅游管理（萨里大学学位）专业获得美国国际管理联合会（AACSB）认证；同年，通过由教育部组织的中外合作办学合格评估，也被评定为辽宁

省优秀中外合作办学机构，从不同层次肯定并提升了学院的声誉及影响力。

（二）鼓励中外合作办学利益相关方的参与

中外合作办学质量保障体系的构建应该是包括利益相关方在内的广泛参与。不仅是政府主管部门、专业保障机构，还应该包括就学者、雇主及社会团体在内。只有这样才能从市场供求角度，利用市场规律实现科学的中外合作办学质量保障体系构建。

实际上，境外质量保障机构也在调整工作方式，通过与国内权威质量保障机构的合作逐步扩大影响，赢得认可。如QAA与教育部学位与研究生教育发展中心已于2010年签署合作谅解备忘录，就两国高等教育各级文凭和证书认证、学位质量保障、教育资历框架等进行对比研究并开展务实交流与合作。双方的合作成为中英两国高等教育领域合作的重要内容，写入《中华人民共和国教育部与大不列颠及北爱尔兰联合王国及其托管政府教育部关于教育合作伙伴关系的框架协议》。但境外质量保障机构开展跨国认证的目的，是为推行其本国的教育文化、评价标准和体系，最大程度占领国际教育市场，对此我们要有清醒的认识。

（三）发挥中外合作办学信息化平台的监督作用

吸引中外合作办学利益相关方参与的前提是实现中外合作办学信息在利益相关方之间的对称。各类国际高等教育质量保障网络组织框架下的不同质量保障机构在合作办学方面的信息交流与共享对于规范跨境教育输入和输出，把好市场准入关口是非常必要的。从国内来讲，从政府审批之后即通过教育涉外监管信息平台公布相关信息，可以吸引各类监管机制的主动参与，积极预防并排除各种各类因素诱发的学生群体事件对中外合作办学工作的消极影响，促进中外合作办学健康发展。

（唐振福，教育部学位与研究生教育发展中心评估处助理研究员，北京 100083）

（原文刊载于《江苏高教》2013年第2期）

跨国高等教育输入国质量管控比较分析与启示

郑海蓉 郭丽君

自20世纪90年代以来,跨国高等教育蓬勃发展,高等教育的输入和输出日益频繁,质量保障问题也日益突出。各国政府对跨国高等教育的质量保障也正逐步形成一些通行做法。例如,政府入门审批和专业机构过程认证相结合,教育输入方和教育输出方合作管理跨国教育质量,联合国教科文组织(United Nations Education, Scientific and Culture Organization)和经济合作与发展组织(Organization for Economic Cooperation and Development)还共同推出了《保障跨国界高等教育办学质量的指导方针》(Guidelines for Security of Transnational Higher Education Quality)等等。然而,由于教育输出国与教育输入国双方在参与跨国高等教育过程中的立场和目的差异,跨国高等教育给双方带来的机遇与风险也不尽相同,高等教育输出和输入的双方必然立足各自的政策背景,采取不同的质量保障方式来应对可能的风险,以实现各自的政策目标。

作为最大的发展中国家和最大的教育输入国,我们必须认真思考和明确我们到底需要输入什么样的高等教育以及如何保障其质量,确保我国参与跨国高等教育的目的和宗旨的实现,使我们真正从跨国高等教育中获益。本文通过对马来西亚和香港地区这两个与我国内地有着相似跨国高等教育发展理念的高等教育输入国(地区)所采取的质量保障模式的分析为我国跨国高等教育质量保障体系的建立提供有益的启发和借鉴。

一、跨国高等教育输入国质量管控的基本型态

(一)教育输入国参与跨国高等教育的发展理念与面临的风险

经济合作与发展组织认为跨国高等教育的发展是高等教育输出国和输入国在以下几个不同但又不相互排斥的驱动力共同作用的结果:推动互相理解的愿望!在知识社会中获得技术移民的需求、通过高等教育创造经济利益的动机、以及通过引进教育加强能力建设的初衷。经济合作与发展组织还提出了与之相对应的四种跨国高等教育发展理念,即:增进国际理解、发展人力

资源、获取经济利益和加强能力建设。其中,“增进国际理解”是高等教育国际化最基本也最传统的方式。然而,随着经济全球化的不断发展,这种发展理念正逐步被强调竞争的人力资源理念和经济收益理念所取代。其他三种发展理念虽或多或少都包含增进国际理解的目的,但经济动机更为明显。“发展人力资源”和“获取经济利益”主要是高等教育输出国的战略和目标。“加强能力建设”主要是教育输入国的策略,在新兴和发展中国家中较为常见,它把跨国高等教育看作是满足本国院校不能或者不能充分满足的教育需求,以及帮助自身建设优质高等教育体制的一种手段。一般情况下,政府在法律监管的范围内鼓励引进外国的院校、项目及学术人员,开展投资活动,以确保这些活动与国家经济建设的发展相协调。跨国高等教育的发展理念是各种动因综合作用的结果,其形成过程实质上是一国政府在综合各方利益的过程中形成和体现国家宏观价值取向和意志的过程。一国跨国高等教育的发展理念会随其经济、教育、文化、社会及政治的发展而变化,在不同时期有不同的侧重,呈现出动态性和多维度。不同的发展理念决定了一国参与跨国高等教育时将采取不同的策略和政策手段。

《高等教育的国际化和贸易:机遇与挑战》一书对世界各国跨国高等教育的政策与实践进行了分析,该书指出:东欧、东亚、北亚等地区的多个国家实施跨国高等教育的战略目标和具体政策措施都是为了促进本国高等教育的能力建设,并最终加强整个国家的能力建设。书中将“能力建设”划分为三个层面:高等教育能力建设、国家或地区能力建设和个人能力建设。对亚太地区大多数国家和地区的政府而言,跨国高等教育是他们通过实施教育加强国家能力建设的重要政策工具。经济合作与发展组织把中国内地、泰国、马来西亚、韩国、中国香港、新加坡等国家和地区发展跨国高等教育的理念和政策目标归类为加强国家或地区能力建设。

对于跨国高等教育输入国而言,在参与跨国教

育,积极引进国外优质教育资源,加强自身能力建设的同时,所面临的风险也是显而易见的。跨国高等教育对输入国现行的政策框架构成挑战,其后果具有一定威胁性。其主要风险包括以下几个方面:首先,输入国现行的质量保障体系往往没有涵盖跨国高等教育,教育行政部门对跨国高等教育的质量监控经验不足,其政策在具体实施过程中造成偏差甚至失真,不仅导致优质教育资源引进事与愿违,还会使学习者由于所受教育质量低下,而增大沦为“文凭作坊”“认证作坊”牺牲品的危险;其次,学习者所获取的外国资格越来越需要得到国家的认可给现存体系造成巨大的压力,也给相关个人带来司法和行政管理的问题;第三,跨国高等教育快速发展与国家现行的政策框架之间的差距日益扩大,可能会使得教育以外的控制系统进入教育领域并发挥作用,如有的院校开始接受国际标准组织(International Organization for Standardization)的认证,还可能使国外的质量保障体系进入国内并占据市场,如:英国高等教育质量保障局(Quality Assurance Agency for Higher Education)于2005年对我国上海财经大学的中外合作办学本科教育项目进行了为期两天的评估。

(二)教育输入国跨国高等教育管控模式

曾担任“无边界高等教育观察(Observatory on Borderless Higher Education)”副主任的英国学者弗比克(L. Virbik)和该机构一名研究人员乔基弗塔(L. Jokivirta)对50多个国家跨国教育管控框架进行了分析研究,把跨国高等教育输入国对输入的跨国教育的管控框架分为五种模式:一是无管控模式:东道国对外来教育提供者无任何要求,允许其自由运作。二是自由模式:外来教育提供者仅需满足一些基本要求,如程序简单的注册,就可以开办。三是适度自由模式:教育输入国要求外来教育机构实行强制注册,并要求需取得认证或正式许可才能办学。第四种转型模式又分为两种情况,即从自由到限制的转型模式:教育输入国引入更严格的管控措施,不仅要求强制注册和认证,还以立法的形式对国内外教育机构的合作设立标准等;以及从限制到自由的转型模式:教育输入国在全国或某些地区解除对外来教育机构办学的限制。五是限制模式:教育输入国对于外来教育机构有严格的要求,限制开办或对通过跨国教育所获得的证书几乎不予承认等。在弗比克和乔基弗塔的研究中,我国内地和香港地区对于输入的跨国高等教育的管控都属于适度自由模式,而印度和马来西亚则处

于从自由到限制的转型模式。我国学者孙曼丽和许明比较了国际上跨国高等教育监管体系,参考弗比克和乔基弗塔的分类,把跨国高等教育输入国对输入的高等教育的管控分为自由放任型,最低控制型、适度控制型、严格控制型和不予承诺型五种。

国内外学者对输入国跨国高等教育管控体系的研究表明,跨国高等教育输入国对跨国教育采取更加严格的管控已经成为一种趋势。一般而言,各国倾向于允许外来教育进入,但是日益对这些教育活动实施管控。随着跨国教育规模的扩大、跨国教育提供者数量的增加,各国政府为维护本国高等教育的水准,保护本国学生免受劣质教育的危害,都面临压力去建立国家层面的法律管控框架。虽然管控措施的增加会在一定程度上限制跨国高等教育机构或项目的运作,但能有效提高对输入的跨国教育的认可度和合法化程度,因此有效的管控反而有利于促进跨国高等教育的发展。对跨国教育机构来说,采取一种基于发展理念的思路,提供适应当地环境的课程,会为其带来东道国以及来源国双方的认可与资助,使其走上可持续发展之路。而那些对外来教育提供者进行强制认证的国家,一般都是通过扩展本国的外部质量保证机构的作用,而不是新建专门的机构来针对外来教育而达到这一目的。

二、主要高等教育输入国和地区质量管控模式分析

无论是教育输出国还是教育输入国,在参与跨国高等教育实现其特定政策目标过程中形成了不同的发展理念和价值取向,并以此为宗旨,采取不同的发展策略和模式。我们可将各国跨国高等教育发展模式归纳为四种:直接输出模式、内部整合合作模式、以输入带动输出模式、合作式输入模式。其中,直接输出模式为高等教育输出国所采用;内部整合合作模式是欧洲共同体(The European Community)发展的一种跨国高等教育新模式;以输入带动输出模式、合作式输入模式则多为新兴或发展中国家的跨国高等教育发展模式。尽管马来西亚、我国内地、香港地区都以能力建设作为跨国高等教育的发展理念,然而各地选择了不同的跨国高等教育发展模式来实现其理念和政策目标。不同的发展模式必然导致不同的质量管控模式。

(一)马来西亚

马来西亚以跨国高等教育输入为主要特色,通过邀请国外优秀大学到马来西亚开办分校或通过与发展国

家的大学合作办学,提高本国高等教育能力,以输入带动输出,逐步将自身打造为“区域教育中心”,是通过以输入带动输出发展模式实现其能力建设发展理念和政策目标的典范。

20世纪90年代中期,马来西亚政府明确了打造“区域教育中心”的目标,对私立高等教育采取了较为开放的政策,通过私立院校与国外大学双联课程的蓬勃发展推动跨国高等教育的发展。马来西亚引进外国高等教育的形式多样,如:国外大学的分校、学分转移课程、优先转学课程、双联课程、特许课程等等。除国外大学的分校外,其余跨国高等教育类型均以国外教育机构与马来西亚私立高等教育机构合作办学的方式举办。跨国高等教育被当作私立教育纳入国家高等教育质量保障体系当中。

为确保以输入带动输出,通过加强能力建设,最终成为“区域教育中心”的目标的实现,马来西亚由政府主导跨国高等教育的质量管控体系,采用了从自由到限制的转型模式,即:对私立大学采取自由化的政策取向,对引进的教育项目的质量则严格控制。马来西亚政府于1996年通过立法使马来西亚私立高等教育机构(包括私立大学、国外大学分校等)的建立和运作规范化,促使马来西亚高等教育实现了自由化。1996年的《国家认证委员会法案》(The Bill of National Accreditation Board)(2007年被《马来西亚学术鉴定局法》(Malaysian Qualifications Agency Act)取代)规定成立马来西亚学术鉴定局作为国家高等教育质量保证机构,负责实施马来西亚资格证书框架,对私立教育举办者提供质量标准和指南,确保其办学质量与公立院校的教学质量具有可比性,统一了对公立和私立高等教育机构的质量管理。根据以上法律规定,任何国家的高等院校无论是以设立分校还是联合办学的形式到马来西亚开展跨国高等教育,都必须向教育部的学术鉴定局申请办学资格,在获得办学资格后,还必须向学术评定委员会申请认证所授课程,只有各门课程都得到认证,其学历和学位才能得到承认。《国家认证委员会法案》明确了学术评定委员会对跨国高等教育开展三个层次的活动,即对申请办学项目进行评估,并向政府提供是否予以审批的意见;对办学项目是否达到最低标准进行认证,并向政府提供是否准予授予学位的意见;对授予学位的办学项目进行认证,并向政府提供持有其学位证书的毕业生到公共部门就业是否予以认可的意见。前两个层次的活动是强制性

的,但院校可以自愿参与第三个层次的认证活动。

马来西亚通过引进外来课程提高本国高等教育能力进而打造地区教育中心、实现教育出口的做法非常成功,它在最短的时间内用最经济的方法,不仅满足了国内高等教育发展的需求,还为周边国家的学生提供了广阔的选择机会,实现了由输入国逐步向输出国转变的目标,成为“区域高等教育中心”。

(二) 中国香港

香港多年来一直是最自由的经济体,对高等教育秉持开放的态度。香港特区政府鼓励本地机构在港开设更多课程;鼓励香港教育机构在香港以外开设更多课程甚至分校;鼓励非本地大学在港设立分校,鼓励非本地大学提供网上及远程学习课程;以及帮助本地学生赴海外就学。这些措施的实施为香港本地高等教育发展创造了良性的竞争氛围,对本地高等教育多元化、香港竞争力的提升起到了很好的促进作用。从香港特区政府采取的措施来看,香港对外来课程持欢迎和鼓励的态度。香港将海外教育机构为香港学生提供的高等及专业教育课程称为“非本地课程”,对这些海外课程采取了适度自由的管控模式,直到1997年才正式颁布了现行的《非本地高等及专业教育(规管)条例(Non-local Higher Education and Professional Education (Regulation) Ordinance(以下简称《规管条例》)来规范海外教育机构在港独立办学或合作办学活动,并设计了一个新的注册制度对海外课程提供者进行规范管理。

从总体来看,香港对海外课程外部质量管控主要着眼于教育消费者合法权益的保护,将海外教育机构详细资料。获批的课程等信息公开化作为规管的主要手段。《规管条例》旨在提供一个立法框架,其基本出发点是防止不合标准的非本地课程在香港开办,对非本地机构及专业团体在港举办的高等教育课程的水平、广告内容、收费和退款等进行规范管理,从而保障消费者的权益。《规管条例》最突出的特点是将非本地课程划分为豁免课程和注册课程。凡是与政府认可的、有学位授予权的本地大学合作举办的课程必须申请办理课程豁免手续。而由海外大学通过特许办学、海外分校等形式单独提供的课程,必须经过注册申请,获得香港政府的许可后方可在香港授课。《规管条例》对非本地课程的广告宣传及违法处理也有详细规定,任何人通过广告诱使他人报读了未获豁免或未经注册的受规管课程,或者受规管课程及远程学习课程的广告内容虚假或有误导

信息，均属违法，一经定罪，可处第四级罚款及监禁2年。《规管条例》是在香港立法局三读通过的法律，有关规定详细具体。特区政府制定该法规的目的是向教育消费者提供来自海外的高等教育的完整信息，以帮助他们做出明智的选择。但是，他们没有要求海外课程必须符合香港本地社会的民族、文化和经济等方面的标准，未对来自海外的高等教育服务设置质量标准和要求，也未提供有关质量的框架或内容，而是将对海外高等教育质量的评判权交给了市场和教育消费者本人。香港特区政府对海外课程采用的适度自由的规管措施体现了世界贸易组织（World Trade Organization）中的透明性原则、市场准入和国民待遇。

香港对海外课程的管控有如下特点：一是注重通过信息披露来保护消费者权益；二是把全香港的非本地大学课程划分为注册课程和豁免课程；三是认证与注册相分离。按照香港法律规定，所有跨境教育都要强制注册。注册之前，教育机构可自愿向当地认证机构即香港学术评审局提出认证申请。注册标准与教育输出方的标准具有可比性，但认证是以香港当地的标准进行。四是法定的注册基于项目，在项目或课程进行了首次注册后，根据香港法律规定，每年还需要进行再注册。此外，同一种非本土课程只可注册一次，从而避免了同一所海外教育机构到处设点开课，其专业或课程被低层次重复引进的状况。五是学历认可与项目注册不相关，根据法律规定进行注册了的项目并不自动就被政府认可。

三、教育输入国或地区跨国（境）高等教育理念与管控模式异同及对我国的启示

（一）教育输入国或地区跨国（境）高等教育理念与管控模式异同

尽管马来西亚和中国香港参与跨国（境）高等教育的发展理念基本一致，都希望通过引进海外优质教育资源以加强本国或本地区能力建设，提高教育、经济和社会的发展水平，同时谋求成为区域教育中心。但是，由于两地在教育输入的历史起源和动机、办学模式的不同，因此两地对教育输入的外部质量监管的切入点必然有所不同。马来西亚跨国高等教育的发展史就是马来西亚私立高等教育的发展史，它将所有跨国高等教育项目列入到私立院校的管理范畴，以适当限制的方式实施监管保障高等教育输入质量，以确保其“区域教育中心”目标的实现。香港作为世界贸易组织的发起地区之一，对海外课程所采取的适度自由的监管措施很好地体现了对消

费者权益的保护和对教育服务贸易透明性原则的遵循。

尽管两地对输入的教育项目外部质量管控的切入点有所不同，但从两地政府采取的具体管控措施来看，仍能发现一些共同之处：一是两地对于高等教育输入的发展理念和政策目标清晰明确，开放、进取是两地对待跨国高等教育的普遍态度。此外，两地均确立了以输入带动输出，做区域教育中心的目标，因此从跨国高等教育发展之初，两地就高度重视对跨国高等教育质量的管控。二是完善立法。为实现其能力建设的政策目标和发展理念，确保质量，两地政府注重通过立法加强对质量的管控，使管控有法可依。为外来教育项目所制定的有关法律详细完备，具有可操作性。三是严格市场准入。两地根据各自特点，采用强制性的规定防止外国大学分校、海外课程的泛滥。如马来西亚规定，只有得到教育部的邀请，才能设立外国大学的分校；而香港的注册制度也很好地避免了重复引进、连锁店等问题的发生。四是开展持续的过程监管。两地均采用随机审查评价办学机构年度报告的方法促使办学机构严格办学要求，提高办学质量。对于监管过程中发现的不符合办学要求的情况，两地均制定了严厉的处罚措施。五是加强信息披露。两地均建立了完善的信息披露制度，将年度报告、课程内容、认证信息、评估结果等定期在媒体上进行公布，或通过官方网站方便公众查询，加大社会对办学者的广泛监督。

（二）教育输入国（地区）跨国（境）教育的实践和经验对我们的启示

中外合作办学是跨国高等教育在我国的具体实践。随着我国加入世界贸易组织，作为中国教育事业组成部分的中外合作办学的发展理念和政策目标逐步清晰。自上世纪九十年代以来，我国政府在积极引进国（境）外优质教育资源的同时，不断完善对中外合作办学的规范和监管，采取了审批、备案、年审、复核、信息发布等外部监管措施。但在实际操作过程中，由于对中外合作办学的定位、发展理念认识不足，缺乏规范的监管模式和流程，导致在执行过程中政策失真、管理滞后等问题，“重审批、轻管理”是一种常态，一定程度上处于一种只批不管、放任自流的状态，中外合作办学质量管控措施疲软。采用何种方式加强跨国高等教育的监管，需要考虑：国家的政策目标和发展理念是否鼓励跨国高等教育；跨国高等教育市场的规模和成熟度，规模越大则越需要完备的监管体系，市场越成熟则越可利

用市场调节；现存的监管体系是否足够成熟可延伸到跨国高等教育领域；国家拥有的资源情况，资源越多越有利于严格、细致的监管体系的建立。综合考虑以上四个因素，结合我国跨国高等教育发展理念、合作办学及外部质量监管现状及问题，并借鉴马来西亚和香港地区的监管实践和经验，我们可从以下方面加强中外合作办学的外部质量监管：

第一，明确中外合作办学的发展战略和方向，制定长期战略发展规划。作为全球最大的高等教育输入国，我国在引进海外优质教育资源，满足国内日益增长的对高等教育的多样化需求、促进我国高等教育的能力建设的同时，教育行政部门应加强政策层面的研究，进行战略性的系统思考，加强中外合作办学的顶层设计和统筹规划，在源头上减少或消除我国中外合作办学布局不合理、专业过于集中、外方合作院校过于集中等不利于有效引进国外优质教育资源的问题或瓶颈。

第二，将监管向审批前后延伸，严格市场准入，加强过程监管。我国目前对中外合作办学的行政审批仅根据申报高校的书面材料对形式要件的合法合规性进行审查，市场准入的职能难以有效发挥，无法通过审批有效防范低水平重复引进等。对于已批准的中外合作办学虽然实施年度报告或年审，但各审批机关面对大量的材料，受人员水平、技术方法等的局限，往往无法做到认真细致的核查和及时有效地反馈核查信息，造成年度报告或年审沦为形式上的监督，缺乏实质性的、有效的约束力。

结合我国国情并参考马来西亚和香港两地的做法，可考虑将省级政府的邀请作为申请中外合作办学机构的前置程序和要件，没有省级政府的邀请就不能设立中外合作办学机构。同时，赋予高校更多的办学自主权和相应的内部管控中外合作办学的权利，对与我国“985”“211”高校合作举办的、纳入全国招生计划的中外合作办学项目实行审批豁免程序，引导高校积极引进优质教育资源，有效控制中外合作办学项目泛滥的问题。

各级教育行政部门应将年度报告或年审结果在网上及时予以公开，以便学生、家长和社会公开监督。对于有公众提出质疑或投诉的，应及时到学校实地调查核实。对于管理混乱、质量低下的中外合作办学项目，应视造成社会不良影响的程度，采取减少招生计划、责令停止招生、吊销中外合作办学许可证等手段督促学校及

时认真整改，以保护学生权益。

第三，加强中外合作办学信息数据库的建设，建立信息咨询和服务系统，切实保护受教育者的权益。借鉴香港的经验，教育管理行政部门应大力加强中外合作办学信息数据库的建设，加快建立信息综合、分类和披露机制，收集国内高等院校中外合作办学的详细信息，并向社会各界即时动态地提供完整信息，以便大家根据所提供的信息和自身情况做出明智的选择，从而免受“文凭作坊”“学历工厂”的损害。中外合作办学信息数据库的建设应涵盖教育部相关网站、各省（市、自治区）教育行政主管部门网站以及各办学单位主页三级平台，其信息发布也应分工负责，各司其职，其中教育部通过教育部中外合作办学监管工作信息平台、教育部教育涉外监管信息网、教育部学位中心网，公示本科及以上层次中外合作办学的相关内容；各省级教育行政主管部门网站负责公示本省（市、自治区）专科层次、高中以及非学历教育中外合作办学相关内容；各办学单位网站的主页则对本单位相关内容予以公示。各省级教育行政主管部门负责接收、处理与本省（市、自治区）办学单位相关的质疑和投诉；各办学单位要针对公示中被质疑和投诉的问题提交必要的说明材料，并进行整改。

第四，深化教育管理体制改革，推动社会认证工作，建立政府、社会、办学机构三方分工负责、齐抓共管的中外合作办学质量保障体系。无论是马来西亚还是香港地区，都设置了不同的部门分别对输入的项目或课程实行注册及认证。注册，是强制性的，由政府部门负责。认证，由半官方或社会机构负责，其目的是确保输入的项目或课程符合本地标准，为政府部门的注册审批提供参考意见。

借鉴两地的成功经验，政府部门在对中外合作办学进行管理的过程中，应考虑到与世界贸易组织规则的衔接，不能包揽一切。深化中外合作办学管理体制改革的的首要任务，就是要理顺政府部门的职权，推动社会认证工作的发展，国家可通过立法、拨款资助建立或扶持一个或几个独立的、自治的机构，让这些机构依据联合国《跨境高等教育质量措施指南》，在加强与国外教育评估机构合作的同时，结合我国国情及战略发展规划，以促进学校建立质量保证机制和自评机制为目的，制定标准和计划，组织和培训同行专家对学校的专业、课程进行外部评估，为政府审批决策提供较为准确和科学的依据，以期形成政府部门集中精力做好宏观管理、

以促进学生成长为基本目标，而不是为了满足内外部的行政需求。

(二) 制定清晰具体的育人目标

能否制定清晰具体的育人目标，首先取决于大学的定位是否明晰。西交利物浦大学的定位决定了其办学目标是培养知识、能力与素养兼备的具有国际视野和全球竞争力的世界公民。大学需要根据其定位及社会发展趋势对人才素养、能力和知识的需求进行分析，针对学生的学习特征、成长规律和学校的文化氛围，制定全面的清晰具体的育人目标。这样，才有可能培养出适应未来发展趋势和需要的高级人才。西交利物浦大学的育人目标结合了时代对大学育人的要求，并整合了东西方大学的优秀经验，涵盖知识、能力和素养三个方面，以及 15 个具体的子目标，每个子目标清晰具体，并形成了针对这些目标合理设置校内所有活动的工作模式（见表1）。

(三) 课内外活动相结合，促进学生全面成长

传统的大学主要依靠课堂教学来实现育人功能，而西交利物浦大学不仅通过课堂教学的创新提高学生各方面素质，拓宽其国际视野，还特别重视引导学生通过课外活动培养领导能力、合作能力、自我管理能力强等。例如，西交利物浦大学招生与就业发展办公室重视为学

生提供全方位的就业指导和就业服务，该部门从就业能力、就业资源、就业活动参与、创新与创业能力等多个角度开展了一系列卓有成效的活动，包括大学生创业园、简历书写与面试辅导、职业测评、创新创业大赛、创业导师等，这些活动在有效提升学生职业技能的同时服务于学生的就业需求。

(四) 打造网络化的组织架构

科学的大学结构应突出行政、职能部门的服务功能，教师和研究人员的核心地位，以及“以学生为中心”的育人理念。西交利物浦大学采用网络式大学治理结构，由董事会、投资者和社会共同参与治理（见图2）。学校的高管团队负责学校战略制定和日常运行，外围是四大服务中心，保障教学和科研活动的顺利开展，再外围是教学和科研的主要组织单元，并根据需要形成学科群间的协作机制，如非实体的院、中心等。此外，在“学生自治，学校引导与服务”的基础上，西交利物浦大学成立了学生联络委员会和学生事务委员会，将学生的建议和意见通过正规渠道送达高管团队，切实保障学生的广泛参与。此外，学校还成立了由社会各界人士组成的工业咨询委员会、校外导师团队、家长联谊会，为学生和教师的发展提供指导。

表1 西交利物浦大学的育人目标

培养目标		知识体系	能力体系	素养体系
	时代对大学育人的新要求	国际规则和异国文化；在复杂多变环境下生存的知识。	全球化背景下的国际人才竞争能力；知识经济中的创新能力和自我学习能力；信息时代的生活能力。	多元文化交互中的世界观和伦理原则；知识经济中的价值观。
大学的优秀经验	西方	通识教育，强调科学思维和规则意识	创新性、批判性、主动性、合作能力和应用能力。	人文精神。
	中国	专业教育，强调基础知识和艺术性	知识获取能力、语言能力。	德育和思想政治教育。
西交利物浦大学的育人目标		生存与自我管理的哲学与智慧；在国际企业实习经历及国外生活经历；艺术与技巧培养；科学训练与知识获取；技术培训与工具运用。	参与国际竞争的能力；扎实的整合与运用知识的能力；主动的态度和坚实的执行力；积极探索与创新精神及终身学习的能力；互动合作的精神与行为能力。	核心思想：快乐生活22成功事业；核心价值观：创新和贡献；核心目标：提高人类生存能力；核心伦理原则：和而不同；核心世界观：全球视野与练达。

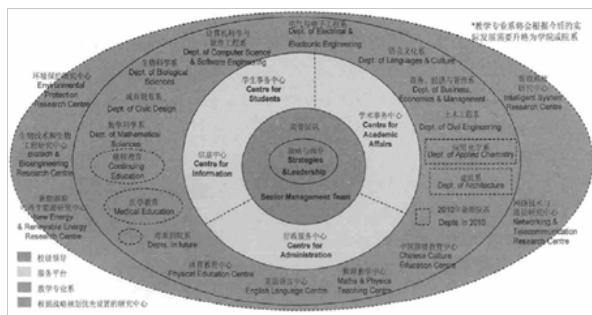


图2 西交利物浦大学的组织结构

在西交利物浦大学网络化组织结构中，个体之间没有层级之分，只有清晰的职责界定，师生及其所从事的学术活动是学校实现使命的核心途径，行政、职能人员编织成友好的网络式服务平台，切实支持和服务于学术活动。例如，一站式学生服务中心本着“学生优先、服务至上”的原则，以服务与引导为理念，利用网络技术，打造在学校内部各级职能部门间无缝链接和有效沟通的渠道，积极为所有在校学生以及学生家长提供相关事务申请和咨询的方便快捷的一站式服务（见图3）。

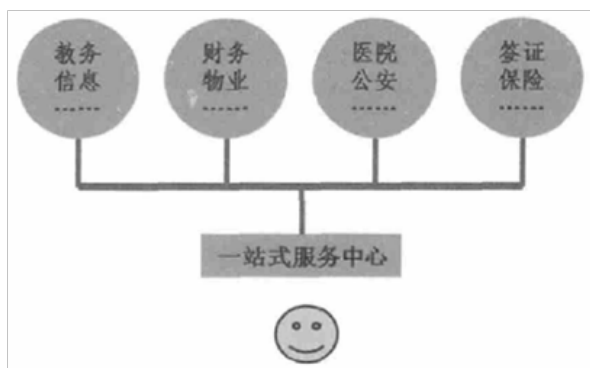


图3 基于网络技术的一站式学生服务中心架构

三、取得的初步成效

(一) 校内成效

西交利物浦大学“以学生为中心”的育人体系有效地满足了学生的成长需求，实质性地提升了学生的竞争力。近年来，西交利物浦大学在校生不断在国际舞台上施展才华，如在美国大学生数学建模竞赛、IBM商务挑战赛等世界大赛中成绩卓著。西交利物浦大学的历届毕业生在国际市场上亦有杰出表现，近90%的毕业生赴

世界知名大学继续攻读硕士、博士研究生学位，超过10%的毕业生就读全球排名前十位的名校（据《泰晤士报高等教育》全球大学排名），还有许多学生就职或实习于世界知名企业及政府和国企部门。

(二) 校外影响

西交利物浦大学“以学生为中心”的育人体系为我国大学创新人才培养机制做出了有益探索。此外，西交利物浦大学还通过和国内其他高校合作，共同探讨如何建立对所有公立大学都适用的“以学生为中心”的育人体系。目前，西交利物浦大学已与国内三所高校建立了一对一合作机制，通过3年的全方位合作，帮助合作院校建立“以学生为中心”的大学育人体系。除此之外，西交利物浦大学与国家教育行政学院合作建立了“领导力卓越计划”项目，通过每年举办高端研讨会，系统地影响有改革愿望的院校一级领导和领导团队的认知水平和执行能力，让他们重视系统培养学生的知识、能力和素养，并将“以学生为中心”的育人体系作为学校根本的办学理念和战略贯彻下去。

四、政策建议

为构建“以学生为中心”的育人体系，政府应在以下几个方面提供政策支持和监督。首先，政府应当改变现行治理体制中行政权力对大学发展的直接干预，并建立科学、透明的从国家到教育部再到大学的符合大学类别和水准的资源配置体系，让大学领导者的心思真正回归到学生身上，不再是向上要权力、争资源。其次，政府通过政策引导大学根据学校特色制定明确具体的育人目标，鼓励和支持特色化办学。最后，在监控和评估大学办学过程中应体现“以学生为中心”的理念，引导大学自发消除“学生边缘化”现象，特别是避免学校资源和支撑体系与育人目标的脱节。

（张晓军，西交利物浦大学执行校长学术助理、领导与教育前沿研究院副院长，江苏苏州 215123；李圭泉，西交利物浦大学领导与教育前沿研究院研究助理，江苏苏州 215123；李鹏飞，西交利物浦大学领导与教育前沿研究院研究助理，江苏苏州 215123；张琳，西交利物浦大学领导与教育前沿研究院电子研究助理，江苏苏州 215123）

（原文刊载于《世界教育信息》2014年第22期）