

澳大利亚跨境教育国家竞争优势研究

——基于澳中跨境教育的合作交流的视角

**A Study of Australia's National Competitive Advantage of
Cross-border Education ---- Based on the cross-border education
practice between Australia and China**

车伟民

2013年11月15日

CERTIFICATE OF ORIGINAL AUTHORSHIP

I certify that the work in this thesis has not previously been submitted for a degree nor has it been submitted as part of requirements for a degree except as fully acknowledged within the text.

I also certify that the thesis has been written by me. Any help that I have received in my research work and the preparation of the thesis itself has been acknowledged. In addition, I certify that all information sources and literature used are indicated in the thesis.

Signature of Student:

Production Note:
Signature removed prior to publication.

Date: 15 November 2013

Acknowledgements

I would like to thank Dr. Yang Jingqing, for his professional guidance, encouragement and valuable help at all stages throughout my research studies. His immense assistance is greatly appreciated.

Thanks are also given to Professor Liu Ersi and Associate Professor Li Yan from Yunnan University of Finance and Economics. They offered practical advice and professional comments in the field of transnational education research and good practices.

I would also like to express my gratitude to Dr. Huang Zhenhai from Yue Hai Group and Ms. Zhou Xiaowen from CCIC Testing. They offered enormous help in the field of international certification and specific recommendations for relevant theory applied to my research.

I wish to convey my sincere appreciation to all the interviewees from higher education institutions both in China and Australia, overseas embassies, departments of Ministry of Education in China etc. for their cooperation in the research process.

I am also grateful to University of Technology, Sydney for granting me the IRS Scholarship, which allowed to carry out this research.

Finally, with my love and thanks to my family:

My wife, Yan Yang, for her advice in the field of international education based on her working experience in Beihang University, also for her encouragement and support.

My daughter, Che Lanxin, for her independence in her school-learning and leaving me more time for my research.

目 录

第一章 绪论.....	1
第一节 研究背景及研究内容.....	1
第二节 文献综述.....	6
第三节 理论框架.....	11
第四节 研究思路、方法及创新点.....	14
第五节 研究意义及创新点.....	18
第六节 篇章结构.....	19
第二章 经济全球化背景下的高等教育国际化.....	20
第一节 经济全球化.....	20
第二节 高等教育国际化.....	22
第三节 跨境教育的形成与发展.....	25
第四节 全球跨境教育的发展现状和新特征.....	27
第五节 国际组织及规则和框架.....	35
第三章 澳大利亚跨境教育.....	46
第一节 历史起源与发展.....	46
第二节 面临的问题和挑战.....	49
第三节 生产要素.....	55
第四节 相关组织.....	57
第五节 政府政策.....	58
第六节 院校和教育机构.....	66
第七节 小结.....	71
第四章 中国跨境教育.....	73
第一节 中国跨境教育的发展现状.....	74
第二节 中国跨境教育的政府政策分析.....	79
第三节 中国跨境教育的质量监管.....	87
第四节 中国跨境教育的社会组织及中介机构.....	91
第五节 中国跨境教育竞争力面临的主要挑战.....	93

第五章 澳中跨境教育	100
第一节 澳中跨境教育发展现状	100
第二节 澳中跨境教育政府政策	107
第三节 澳中跨境教育的主要问题与展望	112
第四节 小结	117
第六章 澳大利亚跨境教育的竞争对策	119
第一节 澳大利亚跨境教育发展的时代要求	119
第二节 澳大利亚扩展跨境教育举措	121
第七章 跨境教育对中国高等教育的启示	137
第一节 加大教育开放力度	137
第二节 提高跨境教育质量	143
第三节 加强跨境教育质量的监管	149
第四节 完善教育法律体系	152
第五节 不断完善学历互认制度	153
第六节 跨境教育发展对中国教育改革的启示	154
第八章 结论及思考	156
参考文献	159

图表目录

图表 2.1 1975 年-2008 年全球留学生人数增长情况	29
图表 2.2 2008 年 OECD 国家高等教育部门接收外国留学生的比重	30
图表 2.3 主要留学生输出国比重	32
图表 2.4 教育服务分类 (CPC)	37
图表 2.5 针对不同服务模式而设立的教育贸易壁垒	39
图表 3.1 2002-2010 年国际留学生人数变化情况	48
图表 3.2 1997-2005 年海外跨境教育人数变化情况	49
图表 3.3 澳大利亚国际学生学习层次	54
图表 3.4 澳大利亚国际学生生源国家	54
图表 3.5 澳大利亚对中国的主要出口层次	54
图表 3.6 澳大利亚关于高等教育的人世承诺	60
图表 3.7 合作办学项目中方专任教师的学历及职称结构	69
图表 5.1 2010-11 学年申请澳大利亚学生签证的各国人数情况	101
图表 5.2 近 7 年申请澳学生签证的数量情况	102
图表 5.3 近 8 年澳大利亚政府向中国颁发的学生签证情况	103
图表 5.4 2012 年中外合作办学合作国机构和项目数量图	104
图表 5.5 澳大利亚孔子学院情况	107
图表 6.1 澳大利亚签订的 WTO 教育服务贸易承诺减让表	121
图表 6.2 澳大利亚教育提供形式所占比例	122
图表 6.3 中澳合作办学数量	125
图表 6.4 澳大利亚高等教育监管体系	132

摘要

随着经济全球化及高等教育国际化的不断深入，世界范围内的跨境教育得以迅猛发展。本文从全球跨境教育发展的背景出发，以中国及澳大利亚两国跨境教育实践为基础，运用迈克尔·波特的国家竞争优势理论作为分析框架，对中国及澳大利亚跨境教育的国家竞争优势、目前存在的问题和面临的挑战进行分析。在全球跨境教育激烈竞争的背景下，澳大利亚在跨境教育领域的国家竞争优势受到其它国家的有力挑战。澳大利亚政府及相关机构已经充分意识到，他们应该采取有效措施，提高其在跨境教育领域的国家竞争优势。作为世界上最大的新兴经济体，中国拥有潜力巨大、竞争激烈且未完全规范的跨境教育市场，众多教育机构开展着形式多样的跨境教育活动。本文也重点介绍了中国在跨境教育领域的政策、国家发展战略及应对举措。通过对中国及澳大利亚跨境教育教育机构间开展得跨境教育项目的比较研究，本文分析了澳大利亚跨境教育国家竞争力减弱的原因，就中国及澳大利亚两国如何顺应时代要求，强化和改善其跨境教育的国家竞争优势提出建议和对策。

关键词：跨境教育、国家竞争优势、全球化、国家战略、建议及应对举措

Abstract

Employing Michael Porter's theory of national competitive advantage, the thesis studies the cross-border education practice between Australia and China as an outcome of increasing economic globalization and internationalization of education. It identifies the strength, problems and challenges facing both China and Australia's national competitive advantage of cross-border education.

Along with rapid development and competition of cross-border education worldwide, the competitive advantage of Australia is increasingly challenged by competitions from other countries. It is the common understanding among all the stakeholders in Australia that immediate actions need to be taken to reinforce its competitive advantages.

As one of the most important emerging economies in the world, China possessed a huge market for cross-border education. Various kinds of cross-border educational programmes are operating at Chinese higher educational institutions. The market is very dynamic and competitive. In the mean time, it is also a diversified and unregulated market. The thesis examined China's national policies, strategies and practices responding burgeoning cross-border education activities in China.

With a tentative analysis of cross-border education programmes between China and Australia, the thesis explicated reasons for the declining of Australia's national competitiveness in cross-border education. It also put forward related suggestions to both China and Australia to take effective measures to increase the profile of their national competitiveness in the field of cross-border education.

Key words: cross-border education, national competitive advantage, globalization, national strategy, solution

Summary of Research

The thesis studies the cross-border education between Australia and China in the framework of Michael Porter's theory of national competitive advantage. Problems, challenges and opportunities in cross-border education for both countries were identified.

第一章 绪论

第一节 研究背景及研究内容

一、全球跨境教育发展现状及问题

随着经济全球化的发展和科学技术的突飞猛进，资本、技术及人员的国际间流动性日益增强，教育的发展也进入了新的时代。特别是教育的国际化已经成为新时期全球教育领域的重要特征和发展趋势，成为各国教育改革的关键内容之一。教育国际化的一个重要标志是全球跨境教育的迅猛发展。

随着教育市场的进一步开放，跨境教育已经成为一股不可逆转的潮流得到迅速的发展，加速了教育资源在国际间的流动、配置和人才的国际化，促进了各国教育的交流及合作，进一步推动了国际间学生的流动，根据《2009 年全球教育摘要》的统计，2007 年国际流动学生数量是 1975 年的 3.5 倍。¹跨境教育越来越体现出市场化的特征，其服务性贸易的内涵也得到了扩展。根据世界贸易组织（WTO）对服务贸易的分类，教育服务贸易因此可被归为四类，即跨境支付、境外消费、商业存在和自然人流动。

发展中国家，特别是以中国为代表的世界新兴经济体，在经济快速发展的同时，不断加大对本国教育投入，许多国家初步建立了现代教育体系，普及了义务教育。其中大部分国家均鼓励本国公民赴国外留学，并开始逐步放宽对跨境教育的准入政策，允许境外院校在本国办学或开展合作办学，是国际跨境教育的主要输入国，以适应本国人民对教育资源快速增长的需求，培养更多具有国际竞争力的高素质人才，更好地迎接知识经济时代的机遇和挑战。

美国、英国、澳大利亚、加拿大等西方发达国家则凭借着悠久的教育传统、完善的教育体系和成熟的人才培养模式等方面的优势，特别是占有英语教学的自然优势，不仅向本国公民而且越来越多地向海外留学生提供教育，成为国际留学生的主要接收国，同时还利用 WTO 规则及双边自由贸易协定规则（FTA）将其

¹ *Global Education Digest 2009 Comparing Education Statistics Across the World*, UNESCO Institute for Statistics UIS/SD/09-01, 2009, pp. 36.

课程及教育模式推向海外。这些国家中具有学历学位授予权的学校通过向海外学生收取高额学费，以弥补其教育经费不足的问题；与此同时，这些国家还出现了一批以公司形式注册的培训机构，这些机构招收的学生主要来自海外，以学生缴纳的学费作为主要的经费来源。另外，在这些国家也出现了一大批专门从事招生及推广的中介机构。显然，发达国家是跨境教育的积极倡导和推动者，它们致力于在竞争激烈的国际市场中占据主动地位，获取了巨大的经济收益，并增强本国在教育及其他领域的国际影响力。

随着近年来跨境教育的迅猛发展，世界各个国家的教育改革及成功经验促进了各国教育体系和教育质量标准化的相互学习和交流，学历学位及质量标准的互相承认成为各国政府磋商的一项重要内容，联合国教科文组织（UNESCO）及一些相关区域性的国际组织也都发布了有关保障跨境教育质量及规范跨境教育行为的指南。尽管如此，跨境教育在发展过程中还是出现了许多新的情况，遇到的问题也越来越多。

首先是质量问题，输出国看到了不断增加教育输出为本国带来的收益，不断减少国家对本国教育的投入。各类教育机构为了维持教育低成本的优势，过分关注于数量扩张，造成学校招生质量不断下降。学校为满足海外学生的需求，大量开设各种不需很多投入的所谓时髦专业课程。各种中介组织、培训机构的过分宣传和商业推广，也干扰了这些国家接收海外学生的正常秩序。一些以招收海外学生为主的营利性私立教育机构，在原有培训课程的基础上，纷纷开设学历文凭甚至学位课程，这些院校几乎没有获得政府的经费资助，其运行所引发的质量问题不断出现，颁发的学历文凭及学位证书很难得到有关主要输入国政府及雇主的有效承认。

其次，国际跨境教育市场的竞争热度越来越高，主要教育输出国纷纷加强教育出口力度，争取更大的市场份额，同时一些原本以教育输入为主的国家和地区，也开始成为很多国际学生选择的留学目的地，如马来西亚、新加坡及中国香港等国家和地区。这些国家为有效吸引海外学生，除开设本国学历学位课程外，还在本国开设其它发达国家高等院校的学位课程，颁发第三国院校的学历文凭及学位证书。实际上，在这些国家，许多招收海外学生的机构本身并非所在国家承认的

学历教育机构，颁发的第三国学历文凭或学位证书也未得到完全的承认。而留学生回国后，在这些国家学习获得的第三国学历文凭或学位证书也很难得到雇主的有效承认。

第三，跨境教育输入国不断加强对市场准入及规范的要求和管理，但由于输入国和输出国之间文化、体制和传统的教育理念等方面的差异，双边就跨境教育的质量保障体系、学历文凭及学位证书的相互承认、营利性私立教育机构的资质认可、办学理念、课程内容、学分标准的相互承认等方面的谈判及合作进展缓慢。

再次，学生和家长对跨境教育的选择仍有很多出于盲目跟风、互相攀比、文凭至上等非理性需求，另外随着相关信息获取渠道更加畅通，学生和家长对教育服务的质量提出了更高的要求，需求也也开始日趋专业化和多元化，相较从前处于更加有利的地位。

上述问题为跨境教育的输出国和输入国都提出了挑战。对于教育输出国而言，如何更好地解决已有问题，在激烈的市场竞争中，或巩固维持已有优势，或创新开发新的优势，处理好短期收益和长期可持续发展之间的关系，已成为其在未来国际教育服务贸易竞争格局中制胜的核心，所以，这些国家都在整合国内外的优势资源，形成在跨境教育领域的国家竞争优势。而对于输入国而言，如何顺应教育国际化的大趋势，更好地将国际优质教育资源、包括先进的教育理念、管理模式教学内容及质量标准等为己所用，积极主动地参与跨境教育，建立符合本国实际的跨境教育准入和管理机制，不仅是这些国家教育领域的重要议题，而且还会对这些国家的政治、经济、文化、社会等诸多领域产生重要影响。

二、澳大利亚跨境教育发展现状及问题

在西方教育输出国中，澳大利亚是跨境教育最主要的倡导者之一。自从上世纪 80 年代后期，澳大利亚便逐步将对发展中国家的教育援助转变为以赢利为主要目的的跨境教育，有组织地在世界上一些国家推广教育，逐步建立并完善了接收海外学生的配套政策，推行移民加分、学生签证等优惠政策，极大地扩大了海外国留学生的数量，据澳大利亚政府公布的统计数据，2009 年在澳大利亚各类院校注册学习的外国学生达到 491000 人。另外，澳大利亚也是 90 年代几个较早开展境外办学等发达国家之一。经过 20 余年的发展，澳大利亚逐渐形成了一条

以接收海外留学生和境外办学为主要内容的较为完整的跨境教育产业链，探索出一些有益的实践经验，确立了接收海外学生及开展跨境教育的国家竞争优势。目前，该产业已经成为澳大利亚仅次于煤炭和铁矿石的第三大出口贸易行业，2007至08财年内，为澳大利亚创造了140.2亿澳元的收入。²除了巨额的贸易收入，跨境教育还对旅游等其它相关产业的发展起到了积极的推动作用。

但是，澳大利亚跨境教育的竞争优势经常受到政治、经济、移民政策及国际关系变化的影响。近期一批澳大利亚私立教育培训机构相继倒闭，损害海外学生权益，也对澳大利亚教育的国际声誉造成很大的负面影响。造成这些私立院校关闭的一个主要原因是澳大利亚政府移民政策的改变，留学生享受移民加分受到很大限制。另外，受金融危机影响，澳大利亚各类院校对海外学生的学费有了大幅度的提高。随着澳元的不断升值，赴澳留学的平均费用已经超过其它主要接收海外学生的目的地国家。澳大利亚政府及社会各界也普遍认为澳大利亚应当对接受海外学生的数量、层次进行适当的调整。澳大利亚政府的统计数据显示，从2009年开始，各国赴澳留学人数都开始下降。在澳大利亚留学的外国学生对澳大利亚的教育质量及留学环境等方面也有很多意见。而相比较而言，其他一些传统及新兴的教育输出国家和地区无论在留学生人数还是合作办学项目上均有增长。从这些方面可以看出，澳大利亚的跨境教育正在面临来自国际教育市场的越来越严峻的挑战，已不像从前那样具有明显的竞争优势，其国际竞争力在显著下降。

以中国为例，作为世界上最有活力及经济增长最快的经济体，中国不仅是世界上留学生最大的输出国，也是境外课程及教育产品最大的引进国，因此是西方教育发达国家竞争最为激烈的市场。澳大利亚向来重视中国市场，通过持续不断的推广，各类院校招收的中国学生不断增加，据澳大利亚教育部公布的数据，2006年至2010年中国留学生的人数持续增加，截止2010年6月，在澳注册在读的中国留学生人数达到128,887人，大致占在澳外国留学生总数的四分之一，中国已经成为澳大利亚最重要的留学生来源国之一。另外，中澳院校之间开展的合作办学项目、学生交流项目及其它跨境教育项目也很多。2003年，中澳合作办学项

² “09年赴澳国际学生人数创历史新高，”新浪网，2009年4月13日；2009年6月13日下载于：<http://edu.sina.com.cn/a/2009-04-13/1545169076.shtml>。

目共计 146 个，澳大利亚是仅次于美国的中国第二大合作办学伙伴。

尽管有一定竞争优势，在国际教育市场中竞争优势整体下降的情况下，澳大利亚对中国市场的吸引力相较于美英等国家也不容乐观。由于长期过度看重经济利益逐渐积累的教育质量问题一直没有妥善的解决办法，在中国学生和家长们中的美誉度逐渐下降。较长一段时间内相关支持产业的有效监管缺失，以前政府政策失误的滞后性发作。特别是再加上对中国、印度等国家相关政策解读不当，没有恰当地理解并尊重有关国家的市场环境，自由贸易（FTA）谈判迟迟无法取得实质性进展，推行的一系列措施又出现了水土不服的情况等等。一系列内部和外部问题都造成了澳大利亚在中国及印度等国家市场竞争力不断下滑。

近年来，澳大利亚政府开始有计划、有步骤地采取多项举措，旨在改善提高其跨境教育的国际竞争力特别是在中国、印度等国家的优势，重塑其国际品牌。2005 年底，发布了澳大利亚跨国质量战略框架，为提升本国跨国教育和培训的质量提供了指导框架。2009 年 7 月，澳洲政府理事会（COAG）决定实施全面国际留学生战略（International Students Strategy），改善留学生在澳大利亚的学习和生活状况，作为项目的一部分内容，随即在 9 月邀请了 31 名国际留学生参加在堪培拉国会大厦举行的国际留学生圆桌会议（International Student Roundtable），就教育质量、留学生面临的生活环境，包括住宿、福利和安全问题等有关问题面对面地了解学生的想法和意见，达成了澳大利亚联邦及各州政府共同认可的提高澳大利亚跨境教育竞争力的方案。2009 年内还针对中国、印度、韩国、印尼、马来西亚和泰国等主要生源国家，开展主题为“2010 年留学澳大利亚”的各种特别推广活动。2010 年 5 月，澳大利亚贸易促进委员会（Austrade）公布了新的品牌澳大利亚（Brand Australia）战略，其中跨境教育是主要的内容之一。另外，澳政府还修改了接收海外学生相关的法规，对接受海外学生的院校提高教育质量方面作出新的要求。

由此可见，澳大利亚政府已经意识到本国跨境教育竞争力下降的问题，并在通过各种努力，积极探索解决改善跨境教育竞争优势的思路和方法。那么，澳大利亚现有的改进举措和战略思路是否能够适应广大需求国，特别是中国的实际情况？从需求国的角度来看，澳大利亚应如何更好地维持并扩大其在跨境教育的国

家竞争优势？从教育输入国的角度来看，中国如何面对教育服务贸易存在着的巨大逆差？如何有针对性地提出跨境教育新举措？这些不仅是澳大利亚政府、教育机构、社会团体迫切需要解决的问题，也是中国政府、学生及家长、相关国际组织等其他利益相关方的共同关注。

三、研究内容

综上所述，澳大利亚面对跨境教育国际竞争力的下降趋势，面对机遇和挑战并存的教育全球化背景，应如何改善本国跨境教育竞争优势的战略思路？应采取怎样的措施提高跨境教育的国际竞争优势？本研究拟以澳中跨境教育实践为基础，对澳大利亚跨境教育的国家竞争优势目前存在的问题和面临的挑战进行分析，预测澳大利亚政府及院校目前所进行的跨境教育政策调整及新的战略规划可能出现的结果，并针对澳大利亚在新的形势下如何强化和改善其跨境教育的国家竞争优势提出建议和对策，并从澳大利亚的跨境教育的分析中寻求对中国教育发展的启示。

第二节 文献综述

面对在教育国际化的环境下跨境教育领域出现的新问题和新挑战，针对跨境教育与全球化、澳大利亚跨境教育与国家竞争优势现状和发展等方面，学者们已经进行了一定的研究和探索。

一、关于跨境教育与全球化的研究状况

全球化原本是指国家间资本或货物的跨境活动，由地区性、国际性经济组织或经济实体之间构成的基本贸易形态。随着资本与货物跨境间流动的扩大，交流与碰撞、冲突与融合成为国际间经济、文化、政治全方位跨国流动的基本内容。劳凯声（2002）认为，20世纪80年代，经济全球化趋势促使各国教育以培养熟悉世界经济贸易及生产管理的人才为己任，各国高等教育纷纷加大与国际接轨的步伐，90年代后，知识经济快速发展，教育在知识经济中起到关键作用，行业与行业之间、国家与国家之间出现对知识相互需求、互为补充、交流与协作快速

发展的状态，知识经济成为加速各国教育全面开放的动力。³周满生（2004）认为，随着苏联解体，世界“冷战”格局结束，国际竞争由政治、军事转向经济、技术和教育等方面的竞争，特别是对高层次人才争夺。发达国家主动采取扩大教育的对外交流策略，竭力在全球范围内输出教育，网络人才，极大地推动了教育的开放范围和开放层次。⁴此外，在开放教育的过程中，发达国家获得了意外的“人口流动红利”，通过 WTO 等作用敦促欠发达国家开放教育，力促教育成为世界服务贸易体系中的一大产业。张力（2005）认为，20 世纪末由 WTO 和 GATS 构建的服务贸易体系，把教育服务纳入其中，使其成为国际贸易体系中的重要组成部分，在服务贸易体系中，教育由公共福利事业转变成为可被购买和可跨境交易的服务品，改变了教育的属性，增加和拓展了社会、个人支持和投资教育的渠道，现代意义上的跨境教育由此产生。⁵英国学者皮特·斯科特《高等教育全球化：理论与政策》（2009）探讨了英国、非洲、欧盟等国家和地区在教育国际化方面的情况，并谈到了教育服务贸易能够带来的商业利益，有助于更加全面地理解教育国际化。英国的 Hemsley-Brown 和以色列的 Oplatka 在《国际市场竞争中的大学：关于高等教育营销研究的文献综述》一文中，总结了对大量关于高等教育市场营销文献的搜集、整理和分析结果，指出研究者越来越认为，目前已在商界普遍被证明有效的营销理论和有关概念，可用来很好地指导高等教育服务的市场推广。⁶澳大利亚学者西蒙·马金森通过对澳大利亚大学、市场、公共政策等方面的系列研究，对澳大利亚教育历史和发展做了全面的回顾和全方位地解析。其中，《教育市场论》（马金森，2008）一书重点探索了上个世纪后期澳大利亚现代教育制度中的市场关系如何形成以及最新的教育市场发展趋势和特征，如国家

³ 劳凯声：“中国教育如何应对 WTO 的挑战”，《北京师范大学学报（人文社科版）》，2002 年第 2 期，第 86-96 页。

⁴ 周满生：“从教育服务贸易到跨境教育——第二节教育服务贸易论坛侧记”，《教育研究》，2004 年第 6 期，第 91-95 页。

⁵ 张力：“中国高教发展基本形势与若干政策”，《中国教育报》，2005 年 9 月 8 日，中国教育先锋网。2012 年 3 月 9 日下载于：<http://www.ep-china.net/article/higher/2005/09/20050908101715.htm>。

⁶ Jane Hemsley-Brown, and Izhar Oplatka, “Universities in a Competitive Global Marketplace: A systematic review of the literature of higher education marketing,” *International Journal of Public Sector Management*, Vol 19, No 4, 2006, pp316-338, 2012 年 3 月 1 日下载于：<http://epubs.surrey.ac.uk/480/1/fulltext.pdf>。

干预、公立教育商业化、教育地方分权等，从市场的角度对本国教育领域的进行了详细且明确的分析。⁷

商业利益的存在极大地刺激高等教育在全球范围内的发展，跨境教育构成当今高等教育服务贸易的重要内容。跨境教育是全球化的结果，也是全球化的必然。

跨境教育对全球化产生重要影响。刘尔思等(2009)研究认为:跨境教育对全球化产生积极的影响，一是对全球化进程的影响，促进国家间知识与文化的合作和交流，实现平等互信、相互认可和相互尊重的国家关系；二是对不同文化与价值观的理解和认同产生影响，为全球化扩展了交流的内容和空间，影响到国家间政治、经济、文化等多个方面，影响到思想观念、社会意识及其管理改革，客观上帮助不同国家实现相互认同和理解，扫除文化差异和价值观的对立；三是对各国经济发展产生影响，为教育资源和人才流动以及知识转播提供了平台，起到桥梁和纽带作用，为发展中国家经济社会发展带来了新知识和新技术，加速结构调整，实现国家创新；四是对各国教育发展产生影响，通过国家间的合作交流，改革本国教育体制、教育方式、教育思想，开门办学，共享优质教育资源，直接参与国际竞争；五是对国家关系产生影响，通过跨境教育增进国家间的相互了解，消除隔阂和误会，促进新型国家关系的形成是国际化发展的基本趋势。⁸

二、关于澳大利亚跨境教育国家竞争优势的研究现状

教育是知识传播的桥梁，是知识形成的主要形式，是国家竞争力的重要构成。自 20 世纪初以来，欠发达国家形成基本的共识：教育强则国家强，教育弱则国家弱，因此，纷纷效仿发达国家开办新式学校，选拔优秀青年到发达国家学习，希望通过人才培养获得国家发展的动力。澳大利亚的跨境教育在发达国家中起步早，规模大，形成了具有鲜明特色的竞争优势。

燕凌、洪成文（2005）分析归纳澳大利亚政府机构为促进跨境教育的发展而制定的各项法规和政策，肯定澳大利亚政府在其教育服务贸易快速发展中起到的积极作用，认为澳大利亚政府通过质量导向、政策推动和创设多元文化氛围三个

⁷ 西蒙·马金森：《教育市场论》（金楠等译），（杭州：浙江大学出版社，2008）。

⁸ 刘尔思等：《中国跨境教育质量风险管理体系研究》，项目批准号：07JA880039，2009年3月，第13-15页。

方面，推动本国高等教育国际化进程。⁹黄建如、张存玉（2009）指出，澳大利亚制定的《澳大利亚全国高等教育审批程序草案》、《澳大利亚跨国教育质量保障战略框架》和《澳大利亚大学为国际学生提供教育的行为准则》、澳大利亚大学质量保障署(AUQA)等法规和机构，在审批大学跨国教育项目的审批指标体系等政策和法规是合作办学项目的重要保障。¹⁰张世专（2007）介绍了澳大利亚的技术移民政策为教育国际化战略更好地为澳大利亚经济发展服务,提高澳大利亚跨境教育国家竞争优势的作用。¹¹这类研究主要涉及跨境教育中的境外消费和商业流动两种形式，对相关政策的制定机构、时间、内容、作用等方面进行介绍和分析，有的还会在此基础上就其他国家境教育的发展提出对策和建议。

高云（2008）研究分析归纳澳大利亚的大学等教育服务机构在保障其海外办学项目质量方面的措施和手段，主要涉及学校的项目流程和相关制度及组织，认为澳大利亚的大学在海外合作办学中所采取的风险规避措施，体现在选择合作伙伴、制定商业计划书、拟定合作协议等方面。¹²黄建如、张存玉（2009）认为，以高校质量监管框架和模式、专门的治理机构、合作双方关系的管理、制定清晰的项目实施程序和准则等方面为保障，是澳大利亚大学跨国合作项目质量的途径。¹³

李娜（2006）综合分析归纳澳大利亚在跨国高等教育领域的发展现状，对澳大利亚的跨国高等教育进行了系统的分析，归纳出其运作模式以及主要特点，提出澳大利亚各类机构在推动跨国高等教育发展的政策及措施。¹⁴张存玉（2009）在对澳大利亚跨国高等教育质量保障体系探析中，侧重于各个机构组织在保障教育质量方面的措施和做法。¹⁵西澳大学的 Mazzarol 和 Soutar 在《关于澳大利亚教育机构的国际市场的对应分析》（Australia Educational Institutions' International Markets: A correspondence analysis）主要研究了澳大利亚主要从哪些国家招收学

⁹ 燕凌、洪成文：“入世后的澳大利亚高等教育服务贸易”，《比较教育研究》，2005年第2期，第86-90页。

¹⁰ 黄建如、张存玉：“澳大利亚大学跨国教育项目质量监管策略探析”，《高教探索》，2009年第6期，第74-76页。

¹¹ 张世专：“澳大利亚教育国际化战略与技术移民政策”，《世界教育信息》，2007年第8期，第14-15页。

¹² 高云：“澳大利亚跨国教育风险规避策略析”，《教育发展研究》2008年第9期，第78-80页。

¹³ 黄建如、张存玉：“澳大利亚大学跨国教育项目质量监管策略探析”，《高教探索》，2009年第6期，第70-73页。

¹⁴ 李娜：《关于澳大利亚跨国高等教育的初步研究》，福建师范大学硕士论文，2006年4月。

¹⁵ 张存玉：《澳大利亚跨国高等教育质量保障体系探析》，厦门大学硕士论文，2009年5月。

校海外学生,进而指出面对国际学生增长趋势已经放缓的形势以及来自国外多方面的竞争压力,澳大利亚从学校以及整个高等教育部门都应该采取分层应对的战略和措施,以加强本国跨境教育的竞争力。¹⁶澳大利亚学者马金森在《澳大利亚教育与公共政策》(2007)一书中,着重指出了澳大利亚教育政策的失误:“把教育想象成了一部短期的生产机器”,否定了“把教育(首先是与人相关的)看成是一种可以在市场上销售的‘货物’的观念”。对此他提出“教育需要有其他诸多条件共同起租用才能对全球性竞争力有所贡献——明智的政府决策、完全现代化的企业、具有创业精神和革新精神的政府各部门、良好的本地社会环境、稳固的家庭和亲戚网络”。¹⁷

马金森与马克康·西丹合著的《澳大利亚企业型大学的权利结构、管理模式与再创造方式》(2007)通过对17所澳大利亚高等教育机构进行为期三年的研究,围绕着如何以公司和企业的运作方式来管理大学教育,以及这种做法的优势和劣势,就如何继续可持续地发展企业型大学、寻求学术目标和企业目标之间的良性互动关系提出了建议。¹⁸

三、关于文献的评述

学者们对跨境教育与全球化的、澳大利亚跨境教育与国际竞争力进行了全面的研究,提出了跨境教育对全球化的影响和作用,特别在对澳大利亚跨境教育与国家竞争力方面的研究,有助于在对澳大利亚跨境教育的认识中,学习和借鉴澳大利亚的先进经验和优秀做法,这对进一步的探索和研究提供了积极的意义。但是,这些研究仍然存在不足和进一步完善的空间。

首先,主要是对现有跨境教育的政策和做法的介绍,对于相关内容多持肯定的态度,缺少对政策和做法的批判。大多数研究的结论都是建议开展跨境教育的发展中国家政府主管部门及教育机构要采用发达国际先进的经验,很少探讨结合本国的现实环境是否适合教育输入国的成功经验,发达国家现有做法中可能存在

¹⁶ Timothy W. Mazzarol, and Geoffrey N. Soutar, “Australia Educational Institutions’ International Markets: A correspondence analysis,” *International Journal of Educational Management*, Vol. 22 Iss: 3, 2008, pp.229-238.

¹⁷ 西蒙·马金森:《澳大利亚教育与公共政策》(严慧仙、洪淼译),(杭州:浙江大学出版社,2007年),中文版序第IV-V页。

¹⁸ 西蒙·马金森、马克·康西丹:《澳大利亚企业型大学的权利结构、管理模式与再创造方式》(周心红译),(杭州:浙江大学出版社,2007年)。

的不足。事实上，发达国家在对发展中国家教育输出政策或做法上也有不恰当或不适合发展中国家国情之处，进一步对这些措施本身以及在发展中国家的适应性方面进行评述将更加有利于解决跨境教育中深层次的问题，为跨境教育的健康发展提供依据。

其次，目前的研究大多只侧重于发达国家跨境教育的某个方面，比如，或围绕着政府或学校等不同机构团体，或围绕着质量保证等某个热点问题，但总的说来，这些研究缺少科学、系统、成熟的理论分析框架，各个要素之间关联性和互动性没有体现出来。因此，在恰当的理论体系下综合考察发达国家跨境教育产业的发展将更加有利于全球跨境教育的发展。

在有关国家的研究中，已有很多从市场角度对跨境教育的分析。这些研究对如何改进跨境教育的某些方面进行了探讨，有助于对发达国家改善提高在国际市场的竞争力，但是没有专门针对跨境教育竞争优势方面的研究。另外，由于受信息渠道等方面的限制，已有研究中缺少对目标国家的市场、政府政策、文化价值观等方面进行解读，而这些方面往往对输出国政策的成效起到非常重要的作用。有关国家研究中的再一个不足也是缺少科学、成熟的理论分析框架。

波特在《国家竞争优势》一书指出，教育及培训作为第三产业的一部分，在不同国家的发展情况各异，一些国家的教育及培训也是其优势的一部分内容。通过对 10 个发达国家的教育和培训产业的国家竞争优势形态评估，波特发现当时最具有竞争优势的国家是美国，其中学/大学教育、研究生教育以及员工培训这三个层次都体现出了较大优势，其次是德国、瑞士和英国，这三个国家在中学/大学教育领域也具备一定优势。波特的国家竞争优势的理论体系较为成熟，目前已经成功用于指导多个行业，该理论在教育及培训领域也有所应用，但目前这类研究为数不多，有少数学者从生产要素、服务贸易等方面分析教育体系，但并没有运用到完整的波特理论体系研究分析跨境教育的竞争力形成和提高，且目前没有专门被用于指导澳大利亚跨境教育的成熟理论体系。

第三节 理论框架

通过对已有研究回顾，为了有效地对澳大利亚跨境教育竞争力进行研究，本

文拟应用波特理论的国家竞争优势理论作为分析框架。

一、国家竞争优势理论的主要内容

国家竞争优势理论是由美国哈佛商学院教授迈克尔·波特（Michael Porter）在 1990 年的《国家竞争优势》(The Competitive Advantage of Nations)一书中提出的概念。波特认为，国家竞争优势是指对本国产业及企业的竞争产生影响的国家环境因素，一国某些方面的特性会对本国特定产业在国际市场的竞争力产生重要的影响，在企业竞争的成功方面扮演了关键的角色，这也是为什么某个国家的企业能在特定产业的国际竞争中获胜的原因。波特通过研究，将这种国家环境归纳为有机联系的四项关键要素和两项辅助要素，并将这六项因素形象地描述为“钻石体系”模型。其中四项关键要素分别是：

- ◆ 生产要素。主要包括自然资源、人力资源、知识资源、资本资源和基础设施等，具体可以分为基本要素和高级要素。基本要素包括自然资源、地理位置、气候条件等一国先天拥有或不需太大代价便能得到的要素；而高级要素指包括高精尖技术和高科技人才等需要通过长期投资和后天开发而创造的因素。高级要素对一国国际竞争力的培育和维持更为重要。
- ◆ 需求条件。尤其是国内市场需求状况是影响一国国际竞争优势的重要因素，扩大国内需求有利于形成规模经济,提高产品的品质和服务水平,进而有利于该国在国际市场上获得竞争优势。
- ◆ 相关产业与支持性产业。某行业上游产业及其相关行业的国际竞争力是影响该行业国际竞争优势的另一重要因素，相关和支持产业能否发挥群体优势,能否产生对互补产品的需求拉动,能否构成有利的外在经济和信息环境,都关系到主导产业的成本削减以及产品质量和生产效率的提高。
- ◆ 企业战略、企业结构及同业竞争。由于企业目标不同,企业的战略、组织结构和方式也不尽相同。国内竞争迫使企业不断创新,提高效率,从而有利于该国获取国际竞争优势。

除了以上的四项关键要素，机会是对竞争优势造成影响的一项辅助要素，机会包括发明创新、生产成本提高、外国政府的重大政策、全球金融市场或汇率的重大变化等情况，一般与产业的所处的国家环境无关也非企业内部的能力，但将

提供新的竞争空间，促进竞争环境的调整。竞争优势的另一个辅助要素是政府角色，政府本身不能帮助企业创造竞争优势，但是可通过公共政策调节来影响该国国际竞争优势的形成，这种影响可能是正面的也可能是负面的。

波特认为，某个产业要建立国家竞争优势，其核心是善用相互依赖的四项关键要素，另外再加上机会和政府角色，彼此互动。通过关键要素可以评估国家竞争环境对产业竞争产生的可能效果，引导企业创造并保持本身的竞争优势，并可以评估一国如何创造并转化这些力量，使之成为企业的竞争优势。波特还指出，国家的社会与政治的历史背景、整个社会的价值观，也就是一个国家的文化，也会影响到产业的竞争优势。

波特的国家竞争优势理论为企业、产业到国家创造竞争优势、打造估计竞争力提供了一整套有利的理论支持，是应用型研究的可行性分析框架之一。

二、国家竞争优势理论的在教育领域的应用

国家竞争优势理论从形成至今已有二十年，目前被广泛应用于各个行业竞争力的研究和实践，为提升不同地区、产业和企业的竞争力提供了思路和方法，并已经开始应用于教育领域的竞争力研究。

在《国家竞争优势》一书中，波特就运用国家竞争优势理论对多个国家制造业和第三产业通过大量案例进行了深入的分析，其中就包括教育和培训。波特指出，教育作为第三产业的一部分，在不同国家的发展情况各异，一些国家的教育也是其优势的一部分内容。通过对 10 个发达国家的教育和培训产业的国家竞争优势形态评估，波特发现当时最具有竞争优势的国家是美国，其中学/大学教育、研究生教育以及员工培训这三个层次都体现出了较大优势，其次是德国、瑞士和英国，这三个国家在中学/大学教育领域也具备一定优势。

除了波特本人，其他学者也开始尝试用国家竞争优势理论指导教育领域的相关研究，主要可以分为两类。

一类研究主要以“人力资本理论”为出发点，指出发展教育、提高教育水平对产业及国家竞争力提升具有重要意义并指出相关的对策和建议。方钢山的《论国家竞争优势与教育政策选择》（2005）指出，随着生产要素由低级向高级不断发展，人员的素质和水平对于国家竞争优势的发展具有重要的作用，因此建议积

极发展中国职业教育与成人教育，并提出应采取何种改革发展的政策选择。¹⁹该类研究是钻石理论在教育领域的创新，挖掘了波特有关教育对竞争优势积极意义的论述。这类研究中的教育是作为促进其他产业优势形成的一个重要因素。

另一类则是将跨境教育本身作为一种服务性贸易来进行研究，探讨相应国家该产业的竞争优势。目前仅有强勇昌等人的《中国教育服务贸易境外消费的国际竞争力研究》（2007）属于此类研究。该研究在提出影响中国教育服务贸易境外消费竞争力的因素之后，最后就中国如何提升境外消费国际竞争力提出了对策和建议。²⁰正如上文所述，随着一些发达国家教育的市场化趋势，特别是国际跨境教育的产业化发展，跨境教育的作用已经不仅仅在于提高人口技能、促进科技进步，通过推动其它产业的发展间接地促进国家竞争优势，其本身已经成为了服务业的重要组成部分，甚至成为了一些国家的支柱性产业。换言之，教育本身也是国家服务贸易竞争优势的一个重要组成部分。因此，该研究抓住了跨境教育服务性贸易的特征和其成为国家竞争优势重要组成部分的趋势，对跨境教育的发展提供了指导。

由此可见，波特的国家竞争优势的理论体系较为成熟，目前已经成功用于指导多个行业，理论本身的有效性不断得到验证。该理论在教育领域也有所应用，但目前这类研究为数不多，且目前没有专门被用于指导澳大利亚跨境教育。

第四节 研究思路、方法及创新点

一、研究思路

本文按照波特的国家竞争优势理论作为理论框架，按照钻石模型的四项关键要素和两项辅助要素作为逻辑线索，从中国方面的视角，分析全球化背景下澳大利亚作为输出国和中国作为输入国的跨境教育发展战略及规划，考察澳中跨境教育的具体实践，论述澳大利亚跨境教育的国家竞争优势目前存在着哪些问题？面临着怎样的挑战？中国跨境教育的现状及采取如何的应对措施？澳中跨境教育

¹⁹ 方钢山：“论国家竞争优势与教育政策选择”，《中国成人教育》，2005年第6期，第6-9页。

²⁰ 强勇昌等：“中国教育服务贸易境外消费的国际竞争力研究”，《国际服务贸易评论》，2007年第1期，第187-197页。

又面临着怎样的机遇和发展趋势？本研究从一种新的角度分析，证明澳大利亚政府及院校目前所进行的跨境教育政策调整及新的战略规划可能出现的结果。最后针对澳大利亚在新的形势下如何强化和改善其跨境教育的国家竞争优势提出建议和对策，并提出澳大利亚的跨境教育对中国教育的发展启示。研究内容具体如下：

（一）全球化背景下的教育国际化

本研究首先回顾全球化的发展过程和现状、基本特征及对教育领域的影响。在这个大背景下，分析教育国际化的起源、发展、现状、趋势、基本特征，说明教育国际化的一个具体表现形式是跨境教育的深入发展。接着引出跨境教育的定义、范围和基本形态，分析其在全球化经济发展和社会变迁历程中是如何由早期的以对发展中国家的援助、以非赢利为主要目的，强调政治演变、文化渗透，发展至今天带有强烈经济和商业属性的服务性贸易。

本研究进一步对全球跨境教育的发展现状进行深入分析，包括发展中国家目前的需求状况，主要教育输出国之间的竞争状况，以及服务贸易总协定（GATS）、WTO、FTA、联合国教科文组织（UNESCO）等国际性、地区性机构和规则对产业的影响。在此基础上，总结和归纳进入二十一世纪以来国际跨境教育产业的结构和特征、存在的主要问题、面临的挑战和未来发展趋势。

（二）澳大利亚跨境教育

本论文将对澳大利亚跨境教育的起源发展进行回顾，分析经济全球化对澳大利亚跨境教育的影响，并分析澳大利亚跨境教育受政策、经济、社会和科技等因素的影响。

接着论文着重对澳大利亚跨境教育的优势现状进行分析。一，分析澳大利亚目前的跨境教育资源状况，其中包括教育体系结构、校园基础设施、学术科研水平、校园后勤服务、教职科研人员和管理人员等方面，考察澳大利亚在国际竞争中的资源优势 and 劣势。澳大利亚跨境教育的运作模式。二，综合分析对澳大利亚教育服务的市场需求状况，回顾澳大利亚国内教育市场的发展过程以及失败和成功经验，在此基础上分析国际市场需求的特点和层次，也即跨境教育需求国家对

澳大利亚教育资源需求的形成、发展和最新趋势。三，对跨境教育产生重要影响的中介组织、质量评价机构、文凭认可机构、标准制定机构、相关社会团体、金融资本机构等机构对澳大利亚跨境教育发展产生的影响进行分析，考察其竞争优势状况。四，对澳大利亚参与跨境教育的有关学校进行分析。五，考察澳大利亚联邦政府、州政府、大学之间的监管权限及各自对学校的约束力情况，并分析跨境教育领域的公共政策、法律法规等对跨境教育的规定和要求。

综合以上各方面的分析结果，结合全球化背景下国际跨境教育产业的发展趋势，分析澳大利亚跨境教育的竞争性在全球市场中具有哪些优势、劣势、机会和威胁？并分析提出澳大利亚跨境教育出现以及潜在的问题有哪些？

（三）中国跨境教育

论文进一步回顾中国跨境教育起源和发展，并就中国跨境教育的发展现状进行以下几个方面的研究。论文一是分析中国国内的学生、家长及更广泛意义上的学习者对教育的需求情况，包括教育需求的层次以及影响需求的主要因素，特别是对跨境教育的需求情况。二是考察中国近期教育改革的思路及方法，以此为背景，通过对《教育法》、《高等教育法》、《中外合作办学条例》等法律法规和管理框架内容、跨境教育领域的公共政策、政府审批和监管措施等方面的研究，全面深入地解析中国政府在跨境教育领域的基本立场和政策主张。三是研究中国加入世界贸易组织（WTO）教育服务的承诺、与其他国家自由贸易协定（FTA）谈判的承诺情况、谈判中出现的主要问题和分歧，就中国政府的主要关切进行分析。四是通过对中国目前最主要的两种跨境教育输入形式——出国留学和项目流动的研究，分析市场需求、运作模式、从中央政府到省政府以及各类院校的管理权限及约束力、相关互认协议和文凭认证等方面，分析了中国跨境教育所面临的主要问题有哪些？最后分析中国的社会和政治背景以及文化价值观对跨境教育输入产生的影响。

（四）中澳跨境教育

之后，论文将回顾澳中跨境教育的起源和发展，并在之前对澳大利亚作为教育输出国和中国作为教育需求国分析的基础上，以国家竞争优势理论中的六项要

素作为线索，对澳中跨境教育的现状和未来趋势进行深入分析，研究影响澳大利亚在中国跨境教育竞争优势的要素，如教育资源的需求/供给、各个政府关注要素、双边谈判进展缓慢的症结、中介等第三方机构的作用、文化价值观等，这些要素如何彼此作用共同促进澳中跨境教育的发展？如何共同影响澳大利亚跨境教育在中国的竞争优势？最后，归纳并提出澳大利亚近期对中国跨境教育输出过程中存在着哪些隐患？中国在与澳方进行教育交流及合作中又存在怎样的问题？

（五）澳大利亚跨境教育的竞争对策

针对第四部分分析得到的竞争力下降的原因，论文将设问：澳大利亚如何创造有利的环境以在中国继续巩固和扩大竞争优势？在全球跨境教育日益激烈的背景下，应如何改善和发展澳大利亚跨境教育竞争优势的战略思路？应采取怎样的措施提高本国跨境教育的国际竞争优势？通过归纳总结，论文提出有关的对策和建议。

（六）澳大利亚人跨境教育对中国教育发展的启示

这个部分将以澳大利亚目前在中国开展跨境教育的情况，研究中国在吸收国际教育资源的过程中，如何借鉴澳大利亚在跨境教育领域的优秀做法。这些优秀的做法对中国提高跨境教育质量和加强跨境教育监管质量有怎样的指导作用。在总结归纳和深入分析澳大利亚跨境教育的发展的基础上，论文提出如何进一步完善中国目前有关体系和做法，并提出对策和建议，为提升中国在国际跨境教育中的话语权提供理论依据。

二、研究方法

本文将主要采用重点分析法（focused synthesis）作为主要的研究方法，对影响事物发展的主要矛盾或主要因素进行研究分析。研究资料来源不仅仅包括在中国国内专著、期刊文章、杂志文章等已经发表的文献，还将综合没有公开发表的相关政府报告、会议纪要、工作记录等资料信息，同时还将结合作者本人作为中国教育主管部门专门机构工作人员在跨境教育领域 20 多年的实践经验以及与中国

国和澳大利亚的大学、政府部门、中介组织等相关机构的专家进行访谈内容，对所提出的问题进行定性分析和研究。

第五节 研究意义及创新点

一、研究意义

本研究以澳中跨境教育为切入点，对澳大利亚跨境教育进行研究，具有以下几方面的意义：

第一，有利于澳大利亚更好地认识并解决目前澳中跨境教育中出现的问题，使澳中跨境教育的不仅能够促进澳大利亚服务贸易的发展，而且也符合中国的利益，朝着健康、可持续发展的方向。

第二，中国作为世界上的人口大国和最大的跨境教育需求国，明确如何在中国维持并建立新的竞争优势，有助于澳大利亚在国际范围内跨境教育的激烈竞争之中继续取得成功，同时对其它教育输出国也具有较为广泛的借鉴意义。

第三，有利于中国更充分地利用澳大利亚优质教育资源，借鉴吸收澳大利亚在相关政策、监管、市场推广等方面的先进经验和做法，为建立中国在国际跨境教育领域的优势和话语权、更好地迎接教育全球化带来的机遇和挑战提供参考。

最后，将波特理论应用于澳大利亚跨境教育竞争优势的分析，是对波特理论本身应用领域的一次深入和拓展，具有积极的理论和实践意义。

二、研究创新点

第一，在跨境教育飞速发展的今天，以英、美、法、日、澳等主要的教育输出国在跨境教育领域也展现出各自不同的国家竞争优势，特别是澳大利亚将跨境教育作为重要的出口产业进行发展。因此，本研究在现有关于澳大利亚跨境教育研究的基础上，以澳中跨境教育为切入点，采用国家竞争优势理论对澳大利亚的跨境教育产业进行系统的研究，是该领域研究中理论依据的一次创新，同时也是对波特理论应用领域的一次创新。

第二，澳大利亚向来重视中国教育市场的开发，从政府到学校，从学术机构到咨询机构，都对中国市场进行了大量的研究。但这些研究基本都是从澳大利亚

的角度对中国的考察和分析。因此，本研究从中国作为教育需求国的角度来看待澳大利亚的教育输出问题，是该领域研究中研究角度的一次创新。

第六节 篇章结构

第一章“绪论”部分主要对学界以往的研究成果进行总体回顾，指出目前澳大利亚跨境教育的国家竞争优势存在的问题和面临的挑战，并针对研究的难点和问题提出论文写作的理论基础和研究方法。

第二章主要从经济全球化下的高等教育国际化背景出发，研究跨境教育发展的相关问题，指出全球跨境教育发展现状和新特征，并介绍了在跨境教育发展过程中，发挥着重要作用的一些全球性或区域性的组织机构。

第三章主要研究澳大利亚的跨境教育。回顾其历史起源和发展，从其生产要素、中介组织、政府政策和法律法规等方面指出澳大利亚跨境教育发展的现状，并提出澳大利亚跨境教育发展面临的问题和挑战。

第四章主要研究中国的跨境教育。从出国留学、中外合作办学、来华留学和境外合作办学等方面分析中国的跨境教育现状。并分析了中国跨境教育监管的模式和现状，提出了中国跨境教育所面临的挑战。

第五章主要是在前文基础上进一步分析澳中的跨境教育。分别从中国对澳大利亚教育输出、澳大利亚对中国的跨境教育输出和政府政策等方面来分析澳中跨境教育的发展现状，并提出面临的问题和展望。

第六章主要是在全球跨境教育日益激烈的背景下，研究澳大利亚跨境教育的竞争对策。澳大利亚如何提高教育竞争力，提出跨境教育新举措。

第七章主要总结前文澳大利亚的跨境教育发展，对中国发展高等教育的启示。对中国提高跨境教育质量和加强跨境教育监管质量都有重要的借鉴意义。

第八章为结论及思考，澳大利亚在跨境教育领域积累了丰富的经验，形成了竞争力很强的比较优势，对中国发展跨境教育提供一定的理论分析基础与现实借鉴意义。

第二章 经济全球化背景下的高等教育国际化

第一节 经济全球化

随着当今世界经济的发展和科技水平的不断进步，经济全球化已经成为一种不可逆转的潮流，它影响着人们的价值观和生活方式，对人类社会政治、经济、科技、文化等各个领域都产生着重大的影响。

一、经济全球化的起源与发展

“经济全球化”一词最早由美国学者特·莱维（Theodore Levitt）于1985年提出，至今国内外学术界对其定义尚未形成一致意见。国际货币基金组织（IMF）在1997年发表的《世界经济展望》中，曾对经济全球化下过这样的定义：“经济全球化是指跨国商品与服务交易及国际资本流动规模和形式的增加，以及技术的广泛迅速传播使世界各国经济的相互依赖性增强。”²¹而经济合作与发展组织（OECD）认为，“经济全球化可以被看作一种过程，在这个过程中，经济、市场、技术与通讯形式都越来越具有全球特征，民族性和地方性在减少”。²²美国全球化理论权威、哈佛大学肯尼迪政治学院院长约瑟夫·奈则认为，全球化的第一层含义是经济领域，指商品、服务、资金、信息远距离的流动。²³还有学者认为经济全球化本质是全球范围内市场经济发展的历史进程，是市场经济的全面推进和空前大发展。²⁴这也反映出，由不同研究角度出发，对于经济全球化的概念和含义也有不同的理解。

二、经济全球化的特征和趋势

作为世界科技革命和市场经济发展的结果，经济全球化已成为一种客观存在

²¹ “经济全球化的含义，” 百度文库；2012年3月1日下载于：

<http://wenku.baidu.com/view/d8ae123743323968011c925a.html>。

²² “经济全球化，” MBA 智库百科；2012年3月5日下载于：

<http://wiki.mbalib.com/wiki/%E7%BB%8F%E6%B5%8E%E5%85%A8%E7%90%83%E5%8C%96>。

²³ 吴迎春：“如何面对经济全球化——“21世纪论坛”中外专家关于经济全球化的讨论，” 人民网；2012年2月3日下载于：<http://people.com.cn/GB/paper85/1140/170010.html>。

²⁴ 陈德照：“经济全球化：实质、规律、特征，”《当代世界与社会主义》（季刊），2000年第2期；2012年3月1日下载于：<http://www.hprc.org.cn/pdf/DZSY200002007.pdf>。

的历史潮流，仍将是世界经济发展的主要特征，不以人的意志为转移。正如经济学家约翰·邓宁所言：“除非有天灾人祸，经济活动的全球化不可逆转”。世贸组织首任总干事鲁杰罗也曾经说过：“阻止全球化无异于想阻止地球自转”。国际贸易规模迅速扩大、跨国直接投资迅猛发展、全球要素资源加快流动。将呈现以下特征或趋势：(1)科学技术进步作为经济全球化的物质基础对经济全球化的推动作用会更加明显。(2)国际分工将进一步深化。(3)跨国公司继续加速向全球发展和扩张,跨国公司将日益成为世界生产的主要组织者和主要投资者。(4)金融全球化将继续深化,金融风险的可能性依然存在。(5)贸易自由化将稳步有序地发展。

25

三、经济全球化的对全球高等教育的影响

经济全球化改变着世界的经济秩序和生产方式，信息科技不断更新，国际化人才的需求不断增加，国与国之间文化交融、互相理解成为世界发展的内在要求，这些因素都对教育的发展产生了深远的影响，极大地加快了高等教育国际化的进程。

一方面，经济全球化推动了人才培养标准的国际化，推动了国际高等教育的合作；推动了信息网络技术的高速发展，先进的现代信息网络打破了国家和地域的界限，为高等教育国际化提供了基础技术保障；加速了教育市场的竞争，使竞争的范围由国内扩展到国际。²⁶另一方面，在以经济全球化为主要特征的全球化过程中，全球一体意识加强，国家界限日渐模糊，国家和地区之间高度的相互依赖，都极大地限制了政府独立施展政策干预的空间，国家的角色和作用正在发生变化，即从游戏的操作者转变为监管者，国家直接介入市场和社会的模式，开始逐渐向为社会提供制度保障和宏观调控的新机制转变，这种转变也体现在高等教育的发展中。相应地，政府、市场和高等教育机构的关系发生着微妙的变化。随着国家对高等教育机构管制的放松和财政拨款的逐渐减少，政府的角色开始由主要提供者转变为监控者，换句话说，就是开始出现了更多的国家的高等教育由国

²⁵ 郭连成：“面向 21 世纪的经济全球化——概念、成因、回顾与展望”，《国外社会科学》，2001 年第 2 期，第 8-13 页。

²⁶ 吴坚：《当代高等教育国际化发展》，（北京：人民出版社，2009 年），第 9 页。

家控制模式向国家监督模式的转变。与此同时，大学行为中的市场化因素不断增强，出现了一些以市场化行为作为大学办学与发展的重要手段的趋向。²⁷这些都推动了高等教育国际化的发展，加强教育领域的国际合作已成为各国顺应经济全球化大势的一个理性选择。

反过来，教育的国际化的不断深入也加快了经济全球化的进程。首先，教育国际化促进了不同的文化和价值观的理解和认同。教育领域的国际合作与交流，为国家、院校、教师、学生的交流和互相理解创造了一个天然的平台，人类社会的和谐发展、国家间的相互理解和包容需要教育这个载体、需要知识能够传播和共享，教育国际化成为经济全球化进程的一个非常重要基础。其次，作为教育国际化的一个重要特征，跨境教育的市场化发展水平已经较高，教育服务贸易本身就是经济全球化的一个重要组成部分，甚至成为某些发达国家的主要输出产业，成为 WTO 谈判以及国与国之间的 FTA 谈判中的重要内容，对其它相关领域的谈判产生着重要的影响，并且教育国际化所培养的国际人才、科学技术创新还为经济全球化发展的动力，因此教育国际化也在直接或间接地推动着经济全球化的发展。

第二节 高等教育国际化

高等教育国际化（Internationalization of Higher Education）并非一种新的社会现象，其历史渊源可以追溯到古希腊和中国春秋战国时代的“游教”和“游学”。在中世纪的欧洲，不少大学也重视吸引外籍的学生和老师，学生获得的学位可以得到不同学校的承认。在人类历史的发展长河中，教育领域内人员、国与国之间的交流从未停止。到了二十世纪下半叶，特别是二十世纪末期的几十年间，随着经济全球化时代的到来，高等教育领域也出现了新的挑战和要求，高等教育的国际化无论在深度还是广度上都进入了前所未有的发展阶段，成为一股不可逆转的潮流。

²⁷ 张亚：《高等教育服务贸易理论与政策研究》，（北京：中国经济出版社，2009年），第43、46页。

一、高等教育国际化的内涵

高等教育国际化是个纷繁复杂的现象，其内涵极为丰富，涉及内容广泛，因此很难形成统一的界定方法。Jane Knight 于 1997 年在系统梳理文献的基础上概括出了四种基本的界定方法分别是活动方法、能力方法、精神气质法和过程方法。活动的方法（activity-based approach）包括学生和教师的流动、留学生的招收、技术支持和知识的传播、合作研究和课程改革等。能力的方法（competency approach）主要关注在个体的职业和个性发展中融入国际的价值观念；文化的方法(cultural approach)主要关注在大学校园内形成国际的文化氛围。过程或策略的方法（process or strategic approach）认为学院和大学应该制定一个完整的策略，有步骤、有计划地在学校形成国际纬度，并使其成为显著特点。²⁸Knight 的四种分类方法得到了学界普遍承认，四种类型之间没有严格的界限和区分，而是有所交差或相互补充，拓展了人们从不同角度对高等教育国际化内涵的理解。

二、高等教育国际化的基本要素

高等教育国际化涉及内容广泛，对高等教育的各个方面的发展都有着重要的影响，其包含的基本要素有：

陈学飞在《关于高等教育国际化的若干基本问题》一文中认为，高等教育国际化的基本要素包括六个方面。首先是要有国际化的教育观念，要从全球视角出发来认识教育的改革和发展问题。其次是要有国际化的培养目标，不仅要在思想上培养学生的国际意识，还要使学生具备在国际市场竞争的能力。第三是国际化的课程，要通过多种途径在课程中增加国际化的内容。第四是要加强学生和教师的这两个部分的国际交流。第五是大力开展国际学术交流与合作研究，第六是促进信息、虚拟大学等设施以及物资等方面的教育资源的国际共享。²⁹

吴坚在《当代高等教育国际化发展》一书中，将高等教育国际化的基本要素归纳为五个方面：具有国际化的教育理念，要从全球的视角出发来认识教育的改

²⁸ 王璐、曹云亮：“论述高等教育国际化的含义”，《广东轻工业职业技术学院学报》，2005 年第 12 期，第 38-40 页。

²⁹ 陈学飞：“关于高等教育国际化的若干基本问题”，中国高等教育学会引进国外智力工作分会：《大学国际化：理论与实践》，（北京：北京大学出版社，2007 年），第 17-23 页。

革与发展问题；重视开发与建设国际化的课程；致力于培养国际化的能够参与国际化竞争的、具有国际视野的国际化人才；国际化的人员交流，对于学校而言，主要包括教师的国际交流和学生的国际交流；高等教育高级学术交流与合作研究。³⁰

近年来随着全球化的迅猛发展，无论是发达国家还是发展中国家，普遍都在积极顺应经济全球化和教育国际化的要求，在实践中从各个方面不断推动本国高等教育的国际化。美国作为世界头号经济强国和教育超级大国，正越来越多地向海外输出学习项目，由最初的海外项目，到后来常见的与当地的大学合作办学，使学生获得双学位，发展到了现在的海外建立分校，其发展速度之快，令人关注。³¹欧盟在 90 年代以后将国际化作为高等教育的主题，特别是随着欧洲一体化进程的逐步推进，高等教育的政策和研究都围绕着国际化问题展开，通过一系列的举措，如 1995 年开始实施的《苏格拉底项目》和 1990 年开始实施的《依拉斯姆斯项目》，推进欧盟成员国内以及对外的教育交流与合作。³²新加坡政府在 1994 年制定了跨世纪战略《新的起点》，确立了经济发展的国际化战略，要求将服务业，尤其是国际服务业放在优先发展位置，使之成为国家经济发展的中心。为此，政府明确了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，力争将新加坡发展为国际学术文化中心。³³马来西亚所采取的措施是给所有的英语教师和用英语上数学和科学课程的教师加薪 5%。³⁴

三、高等教育国际化的显著特征之一：跨境教育的迅猛发展

高等教育国际化的维度广泛，不同学者的界定方式各不相同，但彼此之间又相互交错，很难对高等教育国际化的要素进行精确的概括和提炼，学者更多地是根据需要有所侧重地进行归纳。但在诸多要素中，留学生教育、国际课程、校企合作、教师的交流、利用现代信息技术的远程教育等都是高等教育国际化领域中

³⁰ 吴坚：《当代高等教育国际化发展》，（北京：人民出版社），2009 年，第 28-34。

³¹ 吴坚：《当代高等教育国际化发展》，（北京：人民出版社），2009 年，第 14-5 页。

³² 陈学飞：《高等教育国际化：跨世纪的大趋势》，（福州：福建教育出版社），2001 年。

³³ 徐颖：“浅析新加坡高等教育的国际化发展战略”，《浙江师范大学学报》，2003 年第 3 期，第 105-108 页。

³⁴ 洪洁安娜姆、洪成文：“马来西亚高等教育国际化策略分析”，《比较教育研究》，2005 年第 7 期，第 84-7 页。

热议的问题，也是各国教育国际化战略举措的主要组成部分。因此，可以认为高等教育国际化的显著特征之一是跨境教育的迅猛发展。

“高等教育国际化”、“跨境教育”以及“教育服务贸易”都是描述教育国际化属性的术语，彼此之间相互关联，但层次不同，“高等教育国际化”是最综合的，“跨境教育”是国际化的成分之一，常用于范围广阔的教育活动，例如国际学术关系与协议、国际发展或援助项目以及国际商业贸易活动的一部分。其中一些在属性和目的上是商业贸易的，但其大多数却不具有商业贸易性质。而“教育服务贸易”通常作为“跨境教育”的一个子集，具有商业或赢利的性质或目的。这一解释比经济学家和贸易部门的解释狭窄得多，依他们的观点，即使是非商业目的的跨境教育活动，例如学生或教授的一学期交流，对于一个国家支付平衡也具有出口的意义，因为存在住宿、生活和旅行支票，因此存在商业意义。³⁵

第三节 跨境教育的形成与发展

教育是知识传播的桥梁，是知识形成的主要形式，是国家竞争力的重要构成。近代跨境教育的发展主要经历了以下几个阶段：

上个世纪初，一些经济科技较为落后国家纷纷效仿西方国家开办新式学校，并选拔优秀青年到发达国家学习，希望通过人才培养获得国家发展的动力。当时的主要留学目的国是经济和科技水平较高的西方国家，包括美国、英国、法国等。

二战后初期，发达国家对发展中国家留学生提供奖学金。例如，1950年，澳大利亚实行“科伦坡计划”（Colombo Plan），开始向部分发展中国家派遣赴澳的留学生提供援助式奖学金，对留学生的人数有严格的限制。在东西方两个阵营的冷战期间，跨境教育主要体现在社会主义和资本主义两个阵营内部国家之间的交流，这时期的跨境教育在很大程度上受到地缘政治关系以及意识形态的影响。美苏两个大国为了强化本国的意识形态，巩固在各自阵营内部的影响力，对发展中国家提供了技术援助，免费招收了留学生。“到了20世纪70年代，国际形势处于缓和期，特别是在1972年中美关系的逐步正常化推动了国际形势的进一步

³⁵ 俞培果等：“高等教育国际维度的发展与术语演变”，《高教理论》，2006年第1期，第16-17页。

缓和，在这种背景下境外消费出现了大的发展，留学生数量翻了一番。”³⁶

上世纪末至本世纪初，欧美各国加速拓展教育输出，从中小学到大学以及各类技术培训全面推进，政府鼓励和支持教育的国际交流与合作，吸引世界各国特别是发展中国家的学生到本国学习。80年代后，许多大学发现通过提高学费收入，既可以从外国留学生身上赚取大量经费，又可扩大本校的国际影响，收益明显，因而千方百计扩大国外留学生的规模，跨境教育日益成为国际教育交流与合作的主体，成为全球范围内各国竞相争夺的资源。20世纪80年代末期，英国、澳大利亚等发达国家相继取消了对海外留学生的学费优惠政策，采取了全成本收费政策，这标志着跨境教育的政策由国家间的援助与合作转为以营利为主要目的。20世纪90年代后，伴随着冷战的结束，世界格局出现了新的变化，和平与发展成为世界的主流，跨境教育的理念、制度、内容、技术和方法在全球范围内得到共识，相互学习、相互借鉴和相互的贸易服务成为现实，这一阶段的跨境教育开始属于贸易的范畴，

20世纪80年代，经济全球化趋势促使各国教育以培养熟悉世界经济贸易及生产管理的人才为己任，各国高等教育纷纷加大与国际接轨的步伐。90年代后，知识经济快速发展，教育在知识经济中起到关键作用，行业与行业之间、国家与国家之间出现对知识相互需求、互为补充、交流与协作快速发展的状态，知识经济成为加速各国教育全面开放的动力。随着苏联解体，世界“冷战”格局结束，国际竞争由政治、军事转向经济、技术和教育的竞争，特别是对高层次人才争夺。发达国家主动采取扩大教育的对外交流策略，竭力在全球范围内输出教育，网络人才，极大地推动了教育的开放范围和开放层次³⁷。此外，在开放教育的过程中，发达国家获得了意外的“人口流动红利”，通过WTO等作用敦促欠发达国家开放教育，力促教育成为世界服务贸易体系中的一大产业。20世纪末由WTO和GATS构建的服务贸易体系，把教育服务纳入其中，使其成为国际贸易体系中的重要组成部分。在服务贸易体系中，教育由公共福利事业转变成为可被购买和可

³⁶ 靳希斌：《国际教育服务贸易研究——理论、规则与行动》，（福州：福建教育出版社，2005年），第141页。

³⁷ 赵蒙成、周川：“高等教育国际化的新趋势及我国的对策”，《扬州大学学报》，2000年第1期，第8-11页。

跨境交易的服务品，改变了教育的属性，增加和拓展了社会、个人支持和投资教育的渠道³⁸，现代意义上的跨境教育由此产生。

第四节 全球跨境教育的发展现状和新特征

一、跨境教育的四种形式

由于跨境教育的经济性，目前较为常见的跨境教育的分类方法是根据其服务贸易的属性，按照 WTO《服务贸易总协定》对服务贸易的分类方法，将跨境教育按照其提供模式分为四个大类，分别是跨境交付、境外消费、境内商业据点服务和境内自然人服务。

跨境交付。通过跨境延伸教育服务，为消费者提供无需地域上移动的教育服务。譬如教育输出国向输入国提供互联网和新的现代信息与通讯技术 ICTs (Information Communication Technologies) 的应用，在输入国境内创办虚拟大学，通过实现远程电子化教学，学生可以无需离开居住地而获得同等的境外教育服务。跨境交付服务实际上是一种教育延伸，为境外消费者提供教育服务的行为。具体操作而言，就是向境外输出远程教育、网络教育和虚拟课程等，通过学习获得知识和国外学位，这种教育服务方式在欧盟、北美、东南亚和南亚一些国家或地区较为普遍。但目前这种跨境延伸服务方式在一些成员国中尚未作出开放承诺，被认为难于监控，难于确认其教育质量，这就使得跨境交付在跨境教育服务贸易中范围受限、规模较小。

境外消费。消费者到国外的教育机构或大学接受教育的一种服务形式，即学生从一国到另一国的大学和教育机构学习，或称出国留学。境外消费历史悠久，但却是近二十年来跨境教育的主要形式，规模巨大，范围较广，形式多样，先由发达国家之间的学生交换，再到发展中国家向发达国家输送大量留学生，形成庞大的全球性留学生教育服务贸易。这一方式得到各国的普遍接受，但互利平等、公益性目标和学生权益保障成为各国争执的焦点。目前全球各国相互间的留学生教育在跨境教育服务中所占份额最大，已涵盖中小学、职业技术教育和高等教育

³⁸ 张力：“中国高教发展基本形势与若干政策，”《中国教育报》，2005年9月8日，中国教育先锋网。2012年3月9日下载于：<http://www.ep-china.net/article/higher/2005/09/20050908101715.htm>。

的各个方面。

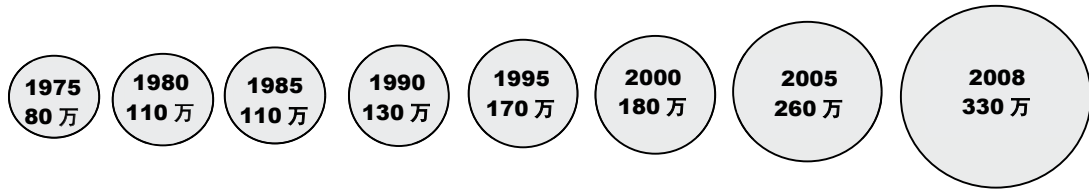
商业存在。服务商或大学及其他教育机构在别的国家建立或拥有商业化教育服务设施、项目和机构的一种跨境教育服务，如教育输出国获得所在国家的特许，大学间相互开办合作项目、建立独立分校、开办各类培训机构等。在合作项目、分校或教育机构学习的学生无需到境外学习即可获得相同的知识和同等的学位。在一些教育大国或发展中国家，商业存在形式较为普遍，是当前教育服务贸易中最为活跃的服务形式。但涉及投资、利润分配、税收减让、规模和质量控制、国民待遇等方面各国看法不一，承诺有限。

自然人流动。到国外大学或机构提供短期服务的各类专业人员，如教师、学者、研究人员等在国外大学机构短期工作或从事研究的一种服务形式。随着全球化的日益深入，人才、技术和管理越来越成为跨境服务的重要形式，专业人员的流动成为趋势，这方面的服务占跨境教育的比重越来越大，与商业存在一样，成为跨境教育的重要形式。自然人流动因其人员的技术和知识属性，各国普遍接受，但会在不同领域或准入条件上设定门槛。

二、跨境教育的发展现状

目前，全球跨境教育市场的规模在持续地增长，具有巨大的市场潜力。在跨境教育的四种形式中，境外消费占据着最为重要的地位，是国际跨境教育领域中最主要的一种形式，主要输出国已经形成了较为完备的留学生接收以及相应的保障体系。与此同时，输出国在输入国开展合作办学、建立分校等商业存在形式也正在发挥着日益重要的作用。特别是随着信息科技的进步和互联网的普及，远程教育作为跨境教育的一种形式也开始得到越来越多的应用。

在当今世界，留学生教育已经成为跨境教育的最主要形式，根据联合国教科文组织的统计，从上个世纪七十年代中期到本世纪初，全球留学生情况发生了巨大变化，从 1980 年的 80 万人到 2000 年的 180 万人，再到 2008 年的 330 万人，三十余年间的增幅高达 312.5%，并于近年呈现出加速发展的趋势。变化情况如下图所示：



图表 2.1 1975 年-2008 年全球留学生人数增长情况³⁹

从教育服务贸易的构成比例来看，目前留学生教育服务贸易（主要是指第三级教育领域的留学生教育服务贸易）在四种方式的教育服务贸易中所占的份额是最大的，并且目前跨境教育的贸易数据多以留学生教育为统计依据。以 OECD 国家为例，1999 年，OECD 国家大约有 147 万处于第三级教育的学生在国外学习，按学生学习每年平均支出 20,600 美元（包括学费和生活费）计算，1999 年 OECD 国家教育服务贸易境外消费的全球市场大约是 300 亿美元，约占 OECD 国家服务贸易总额的 3%。⁴⁰未来，留学生教育仍将是跨境教育的最主要形式，在教育服务贸易中占据着重要的地位。

合作办学在规模上虽然还远不如留学生教育，但在近几年呈现出较快的增长势头。据澳大利亚校长委员会 1999 年 5 月的报告，38 所澳大利亚大学开展了 75 个海外项目，这些项目主要集中在新加坡、马来西亚、中国和中国香港，在校生 31850 人；另据英国统计，75% 的英国大学至少开设了一门合法的海外课程，大约 13.5-14 万学生在学习这些课程。OECD 的报告认为，商业存在形式的教育服务贸易机构和投资也会进一步增长，大学和其他高等教育机构会进一步寻求在国外建立校园和教学设施。⁴¹合作办学形式多种多样，主要有：（1）一个国家的一所大学与另一个国家或几个国家的学术机构甚至企业合作办学，授予联合学位，特许经营学术产品。（2）一个国家的大学特许另一个国家用其名称办学（如保加利亚美国大学）。（3）学校之间、学院之间的姐妹计划，学位结构上的姐妹计划。（4）特许授予学位和颁发证书。（5）一个国家的高校在另一个国家开办分校，开设该校的课程，颁发该校的资格证书。（6）公司大学，即公司组织它们自己的高校或学习计划，自行颁发证书，不属于任何一个国家的高等教育系统。（7）国

³⁹ *Education at a Glance OECD Indicators*, ISBN 978-92-64-07566-5, OECD, 2010, p313.

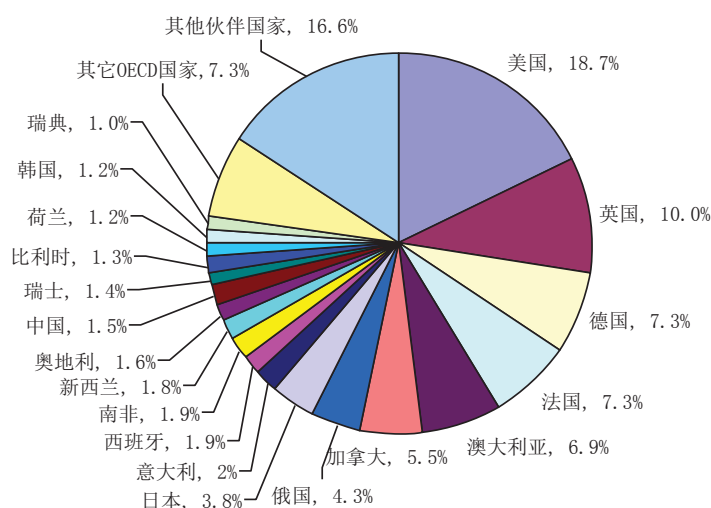
⁴⁰ 《国际教育服务贸易》专题研究组：“国际教育服务贸易的最新进展”，《教育发展研究》，2002 年第 7-8 期，第 9-20 页。

⁴¹ 周满生：“国际教育服务贸易的新趋向及对策思考”，《教育研究》，2003 年第 1 期，第 38 页。

际大学，即提供“国际化”的证书，它不属于某个具体的教育系统的一部分。⁴²

三、主要输出国及动因

凭借着综合经济实力和完备、先进的教育体系和语言等方面的天然优势，美国、英国、德国、法国、澳大利亚、加拿大等主要发达国家仍是国际留学生的主要输出国，是跨境教育市场的主要力量。根据联合国教科文组织的统计数据，2008年，全球接收留学生最多的国家仍然是美国，占全球总数的18.7%，其次分别是英国、德国、法国、澳大利亚和加拿大，所占比例依次为10%、7.3%、7.3%、6.9%和5.5%。上述六个国家接收留学生的数量超过了全球总数的一半。



图表 2.2 2008 年 OECD 国家高等教育部接收外国留学生的比重⁴³

西方发达国家具有悠久的教育传统，普遍已经建立起完善的现代教育体系和成熟的人才培养模式，高等教育机构内具有先进的科研设备和悠久的科研传统，特别是其中一些国家还占有英语教学的语言优势。除了教育资源方面的优势，发达国家在教育市场化方面有较为丰富的经验，教育层次和类型丰富多元，以及在政治、经济、科研等领域的国际影响力等因素也大大增强了其跨境教育输出的吸引力。这些天然的优势成为了发达国家开展教育输出的先决条件。

减轻政府对高等教育的财政负担，弥补各个学校生源不足以及教育经费不足的问题。近年来随着 OECD 国家高等教育体系迅速扩张，对教育体系形成了越

⁴² 张亚：《高等教育服务贸易理论与政策研究》，（北京：中国经济出版社，2009年），第63-64页。

⁴³ *Education at a Glance OECD Indicators*, ISBN 978-92-64-07566-5, OECD, 2010, p314.

来越大的财务压力，在一定程度上甚至还影响了相关公共资源的有效利用。因此早在上个世纪六、七十年代起，西方发达国家相继开始将市场机制引入本国的高等教育，具体到跨境教育领域就体现在上个世纪八、九十年代转变留学生政策，开始逐步减少或停止对留学生的经费资助，转而提高留学生自费额度在学费总额中的比重，这在很大程度上既缓解了政府的财政负担，又成为高等院校机构的重要经费来源。

随着跨境教育的迅猛发展，西方发达国家开始越来越重视招收国际学生作为收入的重要来源，并开始积极推进海外合作办学以及建立分校等项目，以追求额外的商业利润，甚至将跨境教育产业作为本国出口贸易创收、促进本国经济持续发展的重要途径。以美国为例，根据 2004 年的有关数据，美国教育产业总产值处于美国经济所有产业的第三位，仅教育服务一项，一年创下的收入就达 2000 亿美元，提供了 200 万人的劳动就业。作为留学生数量最多的国家，仅留学生在美国花费每年高达 700 亿美元，成为美国第五大赚钱的“出口产业”。⁴⁴在澳大利亚，留学生教育在 2007 至 2008 财年内为澳大利亚创造了 140.2 亿澳元的收入，已成为本国仅次于煤炭和铁矿石的第三大出口贸易行业，除了巨额的贸易收入，海外留学生的生活、旅游、亲属探亲相关的一系列费用，形成了一个价值庞大的市场，对澳大利亚旅游等其它相关产业的发展起到了极大的推动作用。

除了来自直接经济利益的驱动力，吸引更多的优秀人才也是发达国家大力推行跨境教育发展的重要原因之一。从上个世纪起，西方发达国家特别是欧洲地区面临着出生率下降和人口老龄化问题，未来几十年间人口老龄化的问题还将加速发展，对社会的各个方面将产生深远影响，对劳动力市场的影响尤为直接、深刻。因此，西方发达国家普遍都在积极推进职业技术教育领域的跨境教育形式，并推出相关优惠的移民政策，以吸引更多的技术人才。

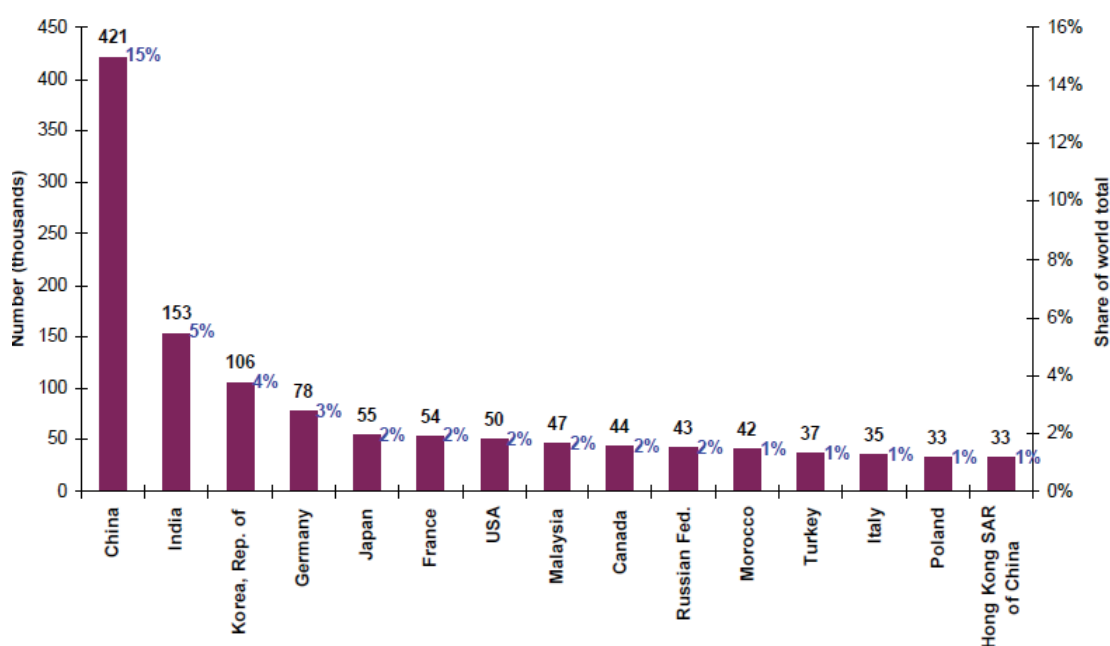
另外，跨境教育对政治、社会、文化等方面所产生的间接效果也是西方国家一直以来推行跨境教育的驱动力。无论是上个世纪八十年代以前的教育援助，还是目前以经济利益为主要驱动力的教育服务贸易，跨境教育都有助于对外输出本国的思维方式和价值观，特别是在留学生回到本国之后，往往对留学国会有更多

⁴⁴ 杨德广：“发展教育产业有助于促进教育发展”，《教育发展研究》，2004 年第 12 期，第 68 页。

的认识和特别的情感。不仅如此，随着跨境教育在服务贸易中比重的上升，跨境教育对输出国的国际影响力以及在教育领域以外的国际谈判中的话语权都会产生重要的影响。而积极推行海外扩张的高等院校机构也在很大程度上提升了大学的形象，增强了在本国的影响力。根据 1998 年 Simon 《21 世纪国家品牌》研究报告，“人们很少改变对国家的看法，而且实际上只会想着包括自己国家在内的两三个国家”。⁴⁵

四、主要输入国及动因

发展中国家，特别是以中国为代表的新兴经济体国家，是国际跨境教育的主要输入国。许多发展中国家在经济快速发展的同时，不断加大对本国教育投入，初步建立了现代教育体系，普及了义务教育。其中大部分国家均鼓励本国公民赴国外留学，并开始逐步放宽对跨境教育的准入政策，允许境外院校在本国办学或开展合作办学，以适应本国人民对教育资源快速增长的需求，培养更多具有国际竞争力的高素质人才，更好地迎接知识经济时代的机遇和挑战。



图表 2.3 主要留学生输出国比重⁴⁶

⁴⁵ Simon Anholt: *Leaders' Forum: International education's role in building Australia's reputation*, 14th October, 2010, p.1.

⁴⁶ UNESCO Institute for Statistics: *Global Education Digest 2010: Comparing education statistics across the*

发展中国家教育输入也是出于本国经济、政治、文化等方面发展的需要。

首先，本国人民对教育资源需求的不断增长是发展中国家教育输入的根本原因。发展中国家在经济快速发展的同时，初步建立了现代教育体系，普及了义务教育，并还在不断加大对本国教育投入。但总体而言，发展中国家的教育资源仍然有限，无法满足本国人民日益增长的教育需求。“如果不允许学生到海外留学，而必须在国内接受教育，政府就必须增加优质教育资源的供给，途径就是建立高校、组建师资等，花费的成本难以估量。”⁴⁷因此，大部分国家均鼓励本国公民赴国外留学，并开始逐步放宽对跨境教育的准入政策，允许境外院校在本国办学或开展合作办学，通过跨境教育这一途径来缓解国内对优质教育资源需求的压力。

其次，随着国家整体经济水平的不断提高，发展中国家人民的生活水平有了显著的提高，收入较从前有了较大幅度的增长，越来越多的家庭有能力承受国外高额的学费。这使更多学生有条件到其它国家学习，或者在本国参加国际合作办学项目，这是发展中国家中有越来越多的学生选择赴海外深造或参加合作办学项目的一个必要条件。

另外，发展中国家对人才的需求也是其进行教育输入的一个重要原因。知识经济主要依赖两大支柱，一是以高科技为代表的科学技术，一是具有高科技知识和管理才能的高智力人才。因此，发展中国家希望借助国外优质的教育资源，培养出更多具有国际竞争力的高素质人才，更好地迎接知识经济时代的机遇和挑战。特别是随着近两年全球性通货膨胀的出现，发展中国家更加重视发展职业技术教育，以支持经济的可持续发展，缓解在经济发展较快的中心城市出现的技能人才短缺的状况。

最后，吸收借鉴国外先进的教育资源不仅对发展中国家的能力建设具有积极的意义，而且对于个体学生以及家庭的也具有重要的意义。接受跨境教育有益于学生增强国际视野，能够获得独立的生存能力，接触全球知识领域的前沿，全方位地体验不同的文化和生活方式，处理多元文化背景下的问题的能力，是提高个

world , quote from Goh, Jazreel. *International Student Mobility and the China Market*.

⁴⁷靳希斌：“国际教育服务贸易研究——理论、规则与行动”，（福州：福建教育出版社，2005年），第145页。

人竞争力的一个有效途径，而且学生毕业以后的工作机会通常也会更多。例如，2010年12月22日，澳大利亚教育、就业和劳资关系部国际教育司（AEI）发布一份关于国际留学生毕业成果就业报告显示，在澳大利亚毕业的国际留学生整体显示出较高的就业率，无论是澳大利亚还是本国的用人单位都普遍重视学生在澳大利亚获得的学历文凭，并对留学生解决问题能力给予高度评价。

五、国际跨境教育市场的新特征

国际跨境教育市场的竞争热度越来越高，主要发达国家虽然保持着绝对优势，但是近年来，这些国家在国际留学生市场的整体份额出现了下滑，正越来越面临着来自内部和外部激烈的挑战。美国作为教育输出大国，其大学在国际上具有较强的实力和影响，仍是很多海外留学生的首选，但近几年这种绝对优势地位正在逐渐地降低。2003年，美国占OECD国家中接收海外留学生的总数的28%⁴⁸，但到了2008年，这个数字下降到18.7%。不仅是美国，英、法等其他传统的主要留学生目的国吸收海外留学生的整体比重也在下降，2003年，美国、英国、德国、法国、澳大利亚这五个国家接收了近70%的全球留学生，到2008年，这个比例下降到50.2%。市场份额正在被荷兰、瑞士等其它发达国家获取。面对着市场份额下降的趋势，主要教育输出国纷纷加强教育出口力度，以在全球跨境教育市场上保持并获得更大的市场份额。

同时一些原本以教育输入为主的国家和地区特别是新兴经济体，也开始也在改变高等教育的政策，以更加积极的姿态参与国际教育市场，成为很多国际学生选择的留学目的地，争取了一定的市场份额，成为了未来市场的有力的竞争者。如马来西亚、新加坡及中国大陆和中国香港等国家和地区。这些国家为有效吸引海外学生，除开设本国学历学位课程外，还在本国开设其它发达国家高等院校的学位课程，颁发第三国院校的学历文凭及学位证书。例如，马来西亚近年来“通过鼓励私立高等教育、公立高等教育的企业化和跨国课程的开设，马来西亚政府希望除了节省留学外国所需的巨额外汇，更希望到2020年，马来西亚由留学生的主要输出国转变为留学生主要输入国之一，向世界输出马来西亚的高等教育。”

⁴⁸ 马春：“OECD 报告解读：全球高等教育国际化趋势日趋明显，”上海情报服务平台网，2006年5月26日，2010年5月7日下载于：<http://www.istis.sh.cn/list/list.aspx?id=2836>。

第五节 国际组织及规则和框架

在跨境教育的深入发展进程中，相关全球性和区域性的组织机构也在发挥着举足轻重的作用，其中最主要的有世界贸易组织、自由贸易协定、联合国教科文组织、经合组织等全球性机构都在通过政策引导、推进多边谈判等途径，从国际视野来协调各国教育的发展，对加强和开展多边教育合作交流、促进教育国际合作、推动教育国际一体化发展做出了积极贡献。

一、世界贸易组织

世界贸易组织（World Trade Organization，缩写为 WTO），成立于 1995 年 1 月 1 日，总部设在瑞士日内瓦，负责监督成员经济体之间各种贸易协议得到执行，以 WTO 协议为核心，是世界上唯一处理国与国之间贸易规则的国际组织，具有独立的国际法人资格。其目标是建立一个完整的、更具活力和永久性的多边贸易体制，以巩固原来的关贸总协定为贸易自由化所作的努力和乌拉圭回合多边贸易谈判的所有成果。到目前为止，该组织共有成员国及地区 153 个，中国于 2001 年 12 月 11 日正式加入该组织。

WTO 的前身是成立于 1947 年的关税与贸易总协定（General Agreement on Tariffs and Trade，缩写为 GATT），仅覆盖国际间的货物贸易，在第二次世界大战后的近半个世纪的世界经济发展中发挥了重要的作用。在 1986 年至 1994 年举行的第八次多边贸易谈判也即乌拉圭回合谈判中，GATT 决定成立 WTO，并首次将服务贸易作为一项重要议题，其重要成果之一就是签署了《服务贸易总协定》（General Agreement on Trade in Service，缩写为 GATS），将 WTO 的管辖范围扩大至除货物贸易以外的服务贸易（第三产业）领域。

GATS 是面向所有服务贸易领域的基础性规则，目前仍然是一个开放体系，其主要内容为一个序言、6 大部分共 29 项条款和 3 条附则组成。在序言中，GATS 将其总体原则描述为：权利与义务总体平衡；早日实现服务贸易自由化水平的逐

⁴⁹洪洁安娜姆、洪成文：“马来西亚高等教育国际化策略分析”，《比较教育研究》，2005 年第 7 期，第 87 页。

步提高；尊重国家政策目标，各成员有权实施管理和采用新法规。GATS 将“服务”的范畴定为包括除政府当局为履行其职能所提供的服务之外的所有部门的一切服务，关于政府职能各成员没有统一标准。“服务贸易”以四种形式进行了定义：（1）跨境交付（cross-border supply），从一成员的国境向另一成员的国境提供服务，即服务自身的跨国界流动；（2）境外消费（consumption abroad），从一成员的国境向另一成员的服务消费者提供服务，即服务消费者的流动；（3）商业存在（commercial presence），通过一成员的（服务提供实体）法人在另一成员的商业存在提供服务，即在国外设立营业网点；（4）自然人流动（movement of natural persons），即由一成员的自然人在另一成员境内提供服务，即服务提供者的流动。这个定义已成为国际服务贸易的权威性定义，被各国普遍接受。从中可以看出，其主要针对的是国际贸易，更确切地说是国际服务贸易，并不涉及国内贸易的范畴。

GATS 以《联合国中心产品分类系统》为基础，将服务贸易分为 12 个类别，其中第 5 类是教育。针对教育，根据 WTO 的统计和信息系统局（SISD）提供的分类，教育服务被分为五类，分别是：初等教育服务、中等教育服务、高等教育服务、成人教育服务、其他教育服务。各国在进行有关承诺时使用了联合国的《中心产品分类》（CPC）的分类方法和相关代码（详见下表）。两种分类方法除了第一项略微有所差别，即 WTO 分类称初等教育服务，CPC 称基础教育服务，其它项目均一致。⁵⁰

类别	CPC 号	范围
A.基础教育服务	921	9211 学前教育服务，如幼儿园，学前班等，但不包括幼儿护理； 9219 其它初等教育服务，如小学，但不包括成人扫盲。
B.中等教育服务	922	9221 普通初中教育服务； 9222 普通高中教育服务； 9223 中等技术职业教育服务； (ex.9224 残疾儿童中等技术职业教育服务)。
C.高等教育服务	923	9231 高中后技术和职业教育服务，如副学位教育； 9239 其他高等教育服务，包括学位教育而非学位教育。
D.成人教育服务	924	面向成人的非正规学校教育，如广播、函授、扫盲等；

⁵⁰ 靳希斌：《国际教育服务贸易研究——理论、规则与行动》，（福州：福建教育出版社，2005 年），第 20 页。

E.其他教育服务	929	一级和二级教育中不易归类的其他教育服务，如体育学校，艺术学校等。
----------	-----	----------------------------------

图表 2.4 教育服务分类 (CPC)

各国教育服务贸易承诺现状

相对于其它服务领域而言，教育服务领域是承诺减让国最少的部门之一。目前，在 WTO 成员国中，对教育服务贸易的承诺大体有三种情况。

未签订教育服务贸易的有 102 个 WTO 成员。因教育关系到维护国家主权、民族文化继承等重大问题，而且由于经济条件和教育水平落后，以及处于保护本民族教育服务业的需要，许多国家政府在开放其教育市场时，态度相当慎重。大多数发展中国家没有参加教育服务贸易的谈判或承担对教育服务贸易的承诺，经济转型国家出于同样的考虑，也审慎对待教育业的开放，情况与发展中国家类似，只有几个国家对外开放其教育服务业。

共有 42 个成员国签订了教育服务贸易减让表。在这些国家中，对“商业存在”的市场准入方面无限制的国家 21 个，不做承诺的国家 2 个，其余 16 个国家做了部分限制；对“商业存在”在国民待遇方面无限制的国家 28 个，不做承诺的国家 4 个，其余 7 个国家做了部分限制。一般看来，各国对教育“商业存在”在市场准入限制方面无限制承诺的比例，低于在国民待遇限制方面无限制承诺的比例。发展中国家承诺的力度和范围明显低于发达国家。在所有签约国家（地区）中，尚没有全部无条件开放的成员。

在已经承诺教育服务贸易开放的国家中，最积极的还是发达国家。包括美国、欧盟、澳大利亚、新西兰等承诺开放力度很大，这些国家往往是制定服务贸易规则的主导国家。欧盟、美、日等发达国家对教育“商业存在”，特别是在市场准入的承诺开放力度，普遍高于发展中国家。在市场准入方面，除了希腊对初等和中等教育领域做了限制，其余国家未做任何限制。美国在市场准入限制上，除了个别州的成人教育外，也基本无限制，但在国民待遇的限制范畴内。⁵¹相对于其它服务领域而言，教育服务领域是承诺减让国最少的部门之一。根据 WTO 服务

⁵¹ 国家教育发展研究中心专题组：“关于 WTO 教育服务贸易的背景资料”，《中国教育报》，2002 年 5 月 11 日第 1 版。转引自张亚：《高等教育服务贸易理论与政策研究》，（北京：中国经济出版社，2009 年），第 182-4 页。

贸易总协定，教育服务是服务贸易中的一个重要部分，但教育服务在服务贸易总协定中由于存在争议，成为各国承诺最少的协议之一。资料表明，全球 153 个成员国中只有 44 个国家对教育服务贸易做出了承诺，其中仅 21 个国家对高等教育做出了承诺⁵²。这说明各国对跨境教育作为服务贸易形式仍存在不同的理解和认识。

在多哈回合谈判中，拟改进教育服务承诺的成员有 7 个国家和地区，美国、日本、瑞士、土耳其、泰国、巴拿马、特立尼达和多巴哥。拟开放教育服务的成员有 12 个国家和地区，并且亚洲国家为主，其中包括：韩国、新加坡、印度尼西亚、马来西亚、印度、巴基斯坦、巴林、中国澳门、秘鲁、哥伦比亚、格林纳达、多米尼加。

针对不同服务模式而设立的教育贸易壁垒

Jane Knight 曾经对 GATS 框架下针对教育的不同服务模式而设置的壁垒进行了如下的归纳：⁵³

服务的交付模式	相应的贸易壁垒
1. 跨境交付 例如： --在线教育的远程传送 --虚拟大学	--对教材的电子传送进行不恰当的管制 --要求检测跨境交付服务供应商的经济需求 --很少有机会成为合格的学位授予机构 --要求有当地的合作人 --不允许当事一方在自愿的基础上与当地或外地机构进行合作或退出合作 --发放营业许可时征收过高的费用/税收，或收取特许费 --针对利用因特网传送教育服务，从电子技术上或法律上设立新的贸易壁垒 --对教育资料的使用或进口实行管制
2. 境外消费 例如： --学生到国外学校学习	--规定发放签证的条件与费用 --对外币与外汇的规定要求 --承认某一国家的资质比其他国家优先 --对某个机构的国际学生人数或国际学生的总数设定限额 --对学习期间的就业进行管制 --对某一国家实行与其他国家不同的新的资质认定条件

⁵² 肖地生、顾冠华：“全球化视野下的中外合作办学”，《黑龙江高教研究》，2003 年第 5 期；2003 年 12 月 8 日下载于：<http://www.xust.edu.cn/gj/dispArticle.asp?ID=239>。

⁵³ Jane Knight：“高等教育服务贸易——对 GATS 相关内涵的述评”，《经济资料译丛》（罗高屏译），2005 年第 3 期，第 89 页。

<p>3. 商业存在</p> <p>例如:</p> <p>--海外分校或卫星校园</p> <p>--特许办学</p> <p>--缔结校友友好关系</p> <p>联合办学</p>	<p>--无法获得国家授予的合格执照</p> <p>--限制某些教育供应商的直接投资额（规定最高股份的上限）</p> <p>--对国籍的要求</p> <p>--限制补充外籍教师的名额</p> <p>--国家垄断</p> <p>--对当地机构进行高额补贴</p> <p>--难以取得设立办事机构的批准</p> <p>--对这类服务的供应商进行经济需求检测</p> <p>--禁止外国实体提供的高等教育，成人教育及培训服务</p> <p>--要求与当地机构合作的有关规定</p> <p>--当事一方难以获准在自愿的基础上与当地或外地机构进行合作或退出合作</p> <p>--对国外教育供应商实行税收歧视</p> <p>--国外合作方所享受的待遇低于其他国内机构</p> <p>--对发放营业许可征收过多的费用/税收，或收取特许费</p> <p>--管理合作办学的规章制度</p>
<p>4. 自然人流动</p> <p>例如:</p> <p>教师去其他国家上课</p>	<p>--移民的条件限制</p> <p>--国籍或居留期的限制</p> <p>--要求检测有关需求</p> <p>--对文凭的承认</p> <p>--规定过高的雇用当地雇员必须达到的最低比例</p> <p>--有关人员难于获准进出国境</p> <p>--对临时性员工人数的限制</p> <p>--对外商汇回国内的利润收取过高的费用，或对兑换货币征税过高</p> <p>--管理雇员的规章制度</p> <p>--限制使用、或限制进口教师或研究人员使用的教学用品</p>

图表 2.5 针对不同服务模式而设立的教育贸易壁垒

中国承诺情况

在教育开放的领域上，中国除了特殊教育服务（如军事、警察、政治和党校教育）和国家义务教育之外的其它教育领域都做出了开放的承诺。具体而言，包括以下几个教育服务部门：1）初等教育服务（CPC921，不包括 CPC92190 中的国家义务教育）；2）中等教育服务（CPC922，不包括 CPC92210 中的国家义务教育）；3）高等教育服务（CPC923）；4）成人教育服务（CPC924）；5）其它教育服务（CPC929，包括英语语言培训）。应该说，与其它国家相比，中国教育服

务贸易的开放程度是相当大的，涉及了大多数教育领域，尤其是普通教育系统和职业培训系统，开放程度相当可观。⁵⁴

WTO 成员与中国教育服务谈判情况

(1) 中国主动要价：29 成员；-发达成员 9 个：美国、加拿大、日本、欧盟、挪威、瑞士、澳大利亚、新西兰、以色列；-发展中成员 20 个：韩国、新加坡、泰国、印度尼西亚、马来西亚、菲律宾、印度、巴基斯坦、土耳其、埃及、南非、摩洛哥、尼日利亚、坦桑尼亚、巴西、毛里求斯、智利、委内瑞拉、乌拉圭、巴拿马 (2) 对中方提出双边要价：9 成员；美国、日本、澳大利亚、新西兰、挪威、韩国、新加坡、泰国、巴基斯坦。(3) 对中国提出诸边要价：5 成员；(2007.8) 美国、澳大利亚、新西兰、马来西亚、中国台北 (4) 中国要价分析：高等教育、成人教育、其他教育（传统中医教育、汉语培训、教育考试）。

教育输出国也在通过诸边要价来进一步打开中国教育市场，2006 年和 2007 年，新西兰、澳大利亚、中国台北、马来西亚、美国就联合发起了多边会谈。谈判中，中国重申了 2006 年 7 月的出价内容，列示了 920 和 929 分部门，但是只有模式 2 没有限制，模式 4 允许具备适宜专业资格的外方提供者进入。模式 1 保留了不作承诺。允许合作办学，外方可以获得多数拥有权，但是模式 3 国民待遇保留了不作承诺。着眼于下一轮诸边会谈讨论的便利，诸边要价联合发起者提出下列更进一步的问题：联合发起者很希望了解更多的信息，如果对私立教育服务模式 1 和模式 3 的国民待遇做承诺，哪些私立教育服务有敏感性？中国是否考虑对私立教育服务的模式 1 做承诺，并改进对模式 3 的承诺。⁵⁵

WTO/GATS 对高等教育的影响

20 世纪末，对高等教育最大的冲击就是 WTO/GATS 对高等教育办学理念和相关政策的影响。在 2000 年新一轮服务贸易磋商中，各国对“教育服务贸易”的提法有所争议。因此，2003 年 11 月由 OECD 在挪威召开的“第二届教育服务贸易论坛”开始用“跨境教育”的概念替代教育服务贸易。而 2004 年 10 月在悉尼召开的第三届 OECD“教育服务贸易论坛”，更广泛使用了“教育跨境提供”的概念来

⁵⁴ 覃壮才：“中国教育服务贸易承诺减让表解读”，《比较教育研究》，2002 年第 4 期，第 54 页。

⁵⁵ 朱兴德：《教育服务贸易谈判进程及其影响》，2008 年 9 月。

减少各方的分歧。各国普遍承认，高等教育跨境提供，不仅以多种形式存在而且飞速发展，任何一个国家不再可能是本国教育唯一的提供者，教育尤其是高等教育的发展与政策也不再是教育自身所能左右的。各国开始越来越重视和利用WTO 规则和服务贸易自由化政策，为实现本国高等教育的发展目标和利益服务。⁵⁶

教育发达国家是教育输出谈判的积极倡导者，在谈判中，美国主张教育在很大程度上是政府的职能，补充而非替代，并且提议增加培训服务和教育考试服务，提议成员开放高等教育、成人教育和培训服务，消除 17 种贸易障碍。日本也提议进一步推动教育服务贸易自由化，并且要保障教育服务质量。澳大利亚则强调政府当局在教育政策上的主导权，提议消除 11 类教育服务贸易障碍。新西兰主张在追求国内教育优先权与推进教育服务贸易自由化之间寻求一种平衡，提议在成人教育中增加社区教育，增加体育服务。瑞士：提出了关于教育服务的基本主张。⁵⁷

二、自由贸易协定

定义 自由贸易协定（英文：Free Trade Agreement，简称 FTA）是两国或多国、以及区域贸易实体间所签订的具有法律约束力的契约，目的在于促进经济一体化，消除贸易壁垒（例如关税、贸易配额和优先顺序），促进货品与服务在国家间自由流动。

谈判的主要焦点 随着世界范围内各国经济的不断融合，教育在国与国之间的双边服务贸易中占据着越来越重要的位置，教育合作无论对于输出国还是输入国而言都是有利的。正如其他的贸易形式，随着教育全球化的不断发展，主要输出国纷纷都积极地与发展中国家进行贸易谈判，首要目标之一是减少发展中国家在教育服务贸易和投资方面的壁垒，积极倡导与发展中国家达成自由贸易协定。教育服务谈判焦点之一是市场准入谈判，其中包括市场壁垒、国民待遇、最

⁵⁶中国联合国教科文组织全国委员会：“联合国教科文组织“世贸组织（WTO）/服务贸易总协定（GATS）对亚太地区高等教育的影响地区研讨会专家预备会”简况，”中国联合国教科文组织全国委员会网站，2005 年 3 月 4 日；2011 年 1 月 9 日下载于：

http://www.unesco.org.cn/ViewInfoText.jsp?INFO_ID=195&COLUMN_ID=08。

⁵⁷ 朱兴德：《教育服务贸易谈判进程及其影响》，2008 年 9 月。

惠国待遇、投资政策、监管政策、税收政策、收益汇兑。进一步减少输入国对于跨境交付、商业存在和自然人移动形式提供的教育培训的限制。教育服务谈判焦点之二是资格和课程认可谈判，其中包括教育资格认可、教育服务资格认可、专业资格认可、职业资格认可。教育输出国所面临的另一个重要问题是，一些非学位课程或资格在当地不被承认，同时在国外完成部分学业的中国学生在回国找工作或者继续深造时遇到了困难。这些因素阻碍了国外机构课程或资格在中国的发展。教育服务谈判焦点之三是透明度方面的谈判。在国外教育机构看来，目前发展中国家在教育领域的市场环境仍然难以预测，并不透明，因此希望通过谈判，获得关于规章制度和执照要求方面方面的充足的信息、在不同级别政府对规章解释的一致性、规则更改的提前知会。最后，谈判的内容还涉及到简化项目的批准，例如，目前在中国学士学位或者以上级别的学术项目的正式批准，首先需要在省一级获得批准，然后在中央政府一级获批，但由于这两级政府的要求不完全一致，课程获得批准需要的时间会很长，有时长达 18 到 24 个月之久。另一个问题是资金的转移。中国的法律允许资金的跨国转移，但是在实际操作中往往难以接收报酬或索回成本，例如，以澳元支付的契约教育服务费。

与中国谈判的整体进展 围绕着这些问题，近几年，主要教育输出国与教育输入国进行了多个回合的谈判，虽然取得了一定的进展，但整体进度缓慢。以中国为例，2005 年 5 月，中澳两国就全面的自由贸易协定开始谈判，该协定将涵盖包括货物、服务和投资在内的所有产业和部门。中澳 FTA 教育服务谈判进程：（1）双方关切，高度重视。（2）分歧严重，进展缓慢。（3）政治推动，利益博弈。澳方强调：投资收益，投资便利，市场份额；中方强调：质量保障，学生权益，能力建设。（4）稳步推进，修成正果。中新自由贸易协定谈判进程 2004 年 11 月由温家宝总理和新西兰总理克拉克宣布启动。2006 年 4 月温家宝总理访问新西兰期间，与新西兰总理克拉克达成一致意见，中国新西兰自由贸易谈判应于两年内完成。--自 2006 年 3 月第 6 轮谈判始，包含教育服务贸易谈判内容。中国教育部参加了之后历次谈判。--共进行了 14 轮谈判。2008 年 4 月两国正式签署自由贸易协议。新西兰是第一个与中国就中国加入 WTO 双边市场准入问题达成协议的成员国家，第一个承认中国市场经济地位的成员国家，第一个与中国

开展自由贸易谈判的发达国家，第一个与中国签署自由贸易协议的发达国家。⁵⁸

教育服务贸易发展趋势 教育服务贸易谈判和推动主体出现了微妙变化；关于教育服务贸易重要性的认识在进一步提高，认同面在扩大；教育服务贸易发展前景喜人；教育服务将继续与公共教育体系共同发展；教育服务贸易的发展将带来教育方式和学习方式的革命性变革；教育服务贸易中的一些新问题引起越来越多的重视。质量保障体系建设、私立高等教育机构及其颁发的学历学位相互承认成为突出问题。

三、经济合作与发展组织

在国际教育服务贸易的研究和实践中，OECD 是另一支重要的力量，对国际教育服务贸易的理论和实践的发展起着举足轻重的作用。最具影响力的是 OECD 与 UNESCO 举办的 3 次国际教育服务贸易论坛。2002 年 5 月 23 至 24 日 OECD 与美国教育部、美国商务部、国际教育质量保障中心、世界银行及美国国会华盛顿举办了世界范围内的首次“国际教育服务贸易论坛”。会议集中讨论了 4 个方面的问题：目前 GATS 教育服务贸易谈判的可能成果；促进教育服务贸易的国家政策；促使更多人接受高等教育；满足全球的需求；国际竞争对教育提供者和学生的影响。随着跨国高等教育的发展，国际教育质量和资格承认越来越成为各国关注的主要问题。2003 年 11 月 3 至 4 日，OECD 在挪威召开了第二次“国际教育服务贸易论坛”就教育服务贸易和国际化的主要观点和跨境高等教育的主要政策问题和趋势进行了讨论。具体包括：现有国际质量保障、认证和学术资格的承认的框架是否充分保护了消费者；在质量保障、认证、学术和职业资格承认方面建立密切关系；UNESCO 有关资格承认的公约：联结地区和全球的框架；GATS 和地区贸易协议在职业资格承认方面应做怎样的努力。2004 年 OECD 和 UNESCO 在澳大利亚悉尼召开了第 3 次“国际教育服务贸易论坛”本届论坛的主题是跨境高等教育中的能力建设，论坛主要议题有 3 个，跨境教育不同观点的理解和沟通；贸易能力建设和提高对 WTO 服务贸易总协定和贸易谈判进程的共识；构建高等教育特别是亚太地区的质量保障和认证体系。通过 3 次论坛澄清了

⁵⁸朱兴德：《教育服务贸易谈判进程及其影响》，2008 年 9 月。

一些人们对 WTO 规则的误解,认识到不同类型的教育所应承担的不同社会责任。

59

四、联合国教科文组织

更加强调教育的公益性原则。UNESCO 与 WTO 在跨境教育性质上的认识并不一致, UNESCO 是非商业性质的,是为了文化的传播、知识的扩散和人类接受教育的基本权利;而 WTO 推动国际化的目的则具有十分明确的商业属性,是市场导向的,是为了发展教育服务的国际贸易利益。为了推动高等教育的国际交流,1997年4月11日,联合国教科文组织和欧洲理事会共同制定了《关于欧洲地区高等教育资格认可协议》通常称为《里斯本协议》。明确地提出“受教育权是一项人权”,基本人权是不能依照商业利益来分配的。UNESCO 赞成高等教育国际化,但不赞成高等教育贸易自由化的主要依据是《世界人权宣言》,该宣言规定,高等教育应该在法律基础上便于所有人接受,而且高等教育是一项公共服务而不是一件产品。据此 UNESCO 的观点认为高等教育贸易自由化将冒着一定社会风险,如不公平,歧视和加深数字鸿沟等。值得关注的是在近年来的讨论中, UNESCO 的观点开始有所改变,开始注意到现代教育服务贸易快速发展这一现实,并主动利用 WTO 多边谈判机制积极倡导建立跨境教育质量保障制度。

60

积极推进跨境教育质量标准的建立 质量保障成为研究“跨境教育提供”的核心。目前,国际上还没有一个普遍认可的中学后教育认证和质量保障体系。高质量的教育跨境提供对于教育输出国和输入国双方的长远利益发展都有重要意义。而当前,教育跨境提供面临的最大挑战在于保障跨境提供的教育质量。为此, UNESCO 颁布了多个原则性的指导文件,旨在促进跨境教育领域的质量提升,例如,《联合国教科文组织-亚太地区质量保障网络组织关于跨境教育质量监管的工具箱》(UNESCO-APQN Toolkit: Regulating the quality of cross-boarder education)。2004年, UNESCO 发起成立了“国际质量保障、资格认证认可全球

⁵⁹ 李雁玲等:“区域经济一体化与高等教育服务贸易研究综述”,《北京机械工业学院学报》,2007年第9期,第57页。

⁶⁰ 张慧洁:“跨境教育服务贸易中质量认证:进展与趋势”,《复旦教育论坛》,2005年第6期,第40页。

论坛”。“论坛”建议在高等教育资格认可的基础上提出教科文组织地区性公约，在教育服务贸易自由化日益发展的背景下以教育协议的形式提出国际标准。为期两天的专家会议的主要议题为：WTO/GATS 和亚太地区高等教育；质量保证和资格认证认可；国家案例报告；高等教育与研究的地区合作与交流。会议还就 UNESCO-OECD 将于今年 5 月在东京召开的起草“高等教育跨境提供质量保障纲要”的准备工作进行了讨论。为此，UNESCO 和 OECD 已经着手起草“跨境高等教育提供质量保障纲要”。并将于 2005 年 5 月在日本东京召开纲要起草工作会议。⁶¹

促进 WTO/GAT 对跨境教育发展的积极影响 UNESCO 于 2004 年 12 月 9-10 日在印度新德里举办了“世贸组织（WTO）/服务贸易总协定（GATS）对亚太地区高等教育的影响地区研讨会专家预备会”。来自韩国、泰国、新西兰、印度、中国的专家及教科文组织的代表共十余人与会。⁶²

促进学历文凭互认和学分转换。UNESCO 早就积极开展各项工作以促进高等教育学历的国际认证的发展。在 UNESCO 推动和努力下，世界各主要区域也相继在上世纪七八十年代建立了一些区域性的高等教育学历的国际认证的框架性公约。这些公约包括 1974 年的《拉美及加勒比海区域高等教育学习、文凭、学位的认证的区域公约》；1976 年的《环地中海欧洲和阿拉伯国家高等教育学习、证书、文凭和学位的认证的国际公约》；1981 年的《非洲国家高等教育学习、证书、文凭、学位及其他学术资格认证的区域公约》；1983 年的《亚洲和太平洋地区高等教育学习、文凭和学位认证的区域公约》（中国当年加入了该公约）以及 1997 年通过的具有重要意义的《欧洲区域高等教育资格认证公约》，又称里斯本公约。⁶³

⁶¹ 中国联合国教科文组织全国委员会：“联合国教科文组织“世贸组织（WTO）/服务贸易总协定（GATS）对亚太地区高等教育的影响地区研讨会专家预备会”简况，”中国联合国教科文组织全国委员会网站，2005 年 3 月 4 日；2011 年 1 月 9 日下载于：

http://www.unesco.org.cn/ViewInfoText.jsp?INFO_ID=195&COLUMN_ID=08。

⁶² 中国联合国教科文组织全国委员会：“联合国教科文组织“世贸组织（WTO）/服务贸易总协定（GATS）对亚太地区高等教育的影响地区研讨会专家预备会”简况，”中国联合国教科文组织全国委员会网站，2005 年 3 月 4 日；2011 年 1 月 9 日下载于：

http://www.unesco.org.cn/ViewInfoText.jsp?INFO_ID=195&COLUMN_ID=08。

⁶³ 张慧洁：“跨境教育服务贸易中质量认证：进展与趋势”，《复旦教育论坛》，2005 年第 6 期，第 37-38 页。

第三章 澳大利亚跨境教育

第一节 历史起源与发展

澳大利亚跨境教育缘起于二战之后的“科伦坡计划”（Colombo Plan），至今已有 60 多年的发展历史。1950 年，澳大利亚政府通过了“科伦坡计划”，开始向南亚以及东南亚的发展中国家提供经济和技术援助，其中一项重要内容是提供巨额的奖学金，援助发展中国家的学生赴澳留学。该计划还吸引了除政府以外的一些澳大利亚私营机构以及慈善机构的广泛参与，提供了部分的经费支持。“计划”是冷战背景下遏制共产主义的产物，西方国家通过资本和技术援助，影响南亚和东南亚国家的经济制度，促进该地区经济和社会发展，增强抵御共产主义的能力，实现地区经济发展和稳定的目标，澳大利亚通过参与该计划为自己的发展提供一个良好的市场空间和稳定的周边环境。⁶⁴自那时起，国际留学生已经成为了澳大利亚高等教育的一个组成部分，1962 年，国际留学生人数达到高峰，占学生总数的 11.2%。⁶⁵

在“科伦坡计划”后的很长一段时期内，澳大利亚都通过本国直接资助或接受输出国政府资助的形式，部分或全部免除海外留学生的学费，留学生主要来自马来西亚、香港、新加坡以及泰国和印度尼西亚。但从 1979 年至 1989 年，联邦政府开始调整对留学生的援助性资助政策，一方面继续录取以援助形式接收的海外留学生，另一方面开始逐步增加私人海外留学生的付费比例。随着 80 年代美国、英国开始的教育国际化扩张，以及东亚、东南亚新兴工业化国家中产阶级的扩大，全球化的发展，1981 年，澳大利亚杰克逊委员会向联邦政府提交了一份《杰克逊委员会关于澳大利亚海外援助项目的考察报告》（The Jackson Report on Australia's Overseas Aid Program: Political options and prospects），正式提出“教育应该被视为一种出口产业，要鼓励学校互相竞争，争取更多的生源和资金”的倡议。1984 年，澳大利亚开始重新评估留学生政策，对香港和东南亚市场进行广

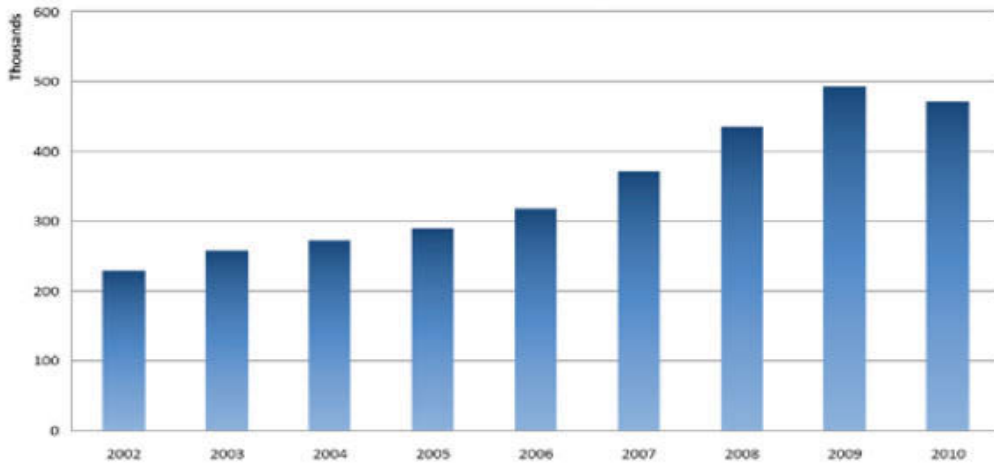
⁶⁴ 张军：“浅析科伦坡计划中的澳大利亚”，《湖南工业职业技术学院学报》，2010 年第(10, 4)期，第 58 页。

⁶⁵ 西蒙马金森：《澳大利亚教育与公共政策》，（严慧仙、洪淼译），（杭州：浙江大学出版社，2007 年），第 132-4 页。

泛的调查，政府接受了杰克逊委员会的建议，最终于 1985 年宣布了针对国际留学的全额学费市场营销指导方针，政府鼓励教育机构在国际市场上进行自主营销，不限制全额自费海外留学生的数量。那时起，全额自费生的数量有了大幅度的增长，高等教育中的全额自费学生数量 1987 年是 622 人，1989 年 6784 人，1991 年是 20219 人。技术与继续教育学院（TAFE）、私人培训、中小学、私立英语语言学校的学生都有了显著的增长，生源主要来自于马来西亚、香港、新加坡、印度尼西亚和中国。随着海外留学生政策的调整 and 变化，澳大利亚开始赢得巨额的收入。1988 年达到 1 亿澳元，1989 年达到 1.74 亿澳元。1989 年，由英语语言课程带来的收入达到五千八百万澳元。1990 年至 1991 年之间，全额缴费项目通过教育服务销售获得了 3.92 亿澳元的收入，又通过向全额缴费学生出售其他商品和服务获得了 2.7 亿澳元。1991 年，6 所高等教育机构跻身澳大利亚出口贸易 500 强。⁶⁶

自从上世纪 80 年代后期，澳大利亚便逐步将对发展中国家的教育援助转变为以赢利为主要目的的跨境教育，开始有组织地在世界上一些国家推广教育，逐步建立并完善了接收海外学生的配套政策，推行移民加分、学生签证等优惠政策，显著地扩大了海外留学生的数量。到了 2000 年以后，澳大利亚海外留学生的规模继续稳定增长，2009 年在澳大利亚各类院校学习的外国学生已经接近 50 万人，2010 年比 2002 年翻了将近一倍（见下图）。目前，2007 至 08 财年内，国际留学生教育为澳大利亚赚取了 140.2 亿澳元的收入，成为澳大利亚仅次于煤炭和铁矿石的第三大出口贸易行业。除了巨额的贸易收入，跨境教育还对旅游等其它相关产业的发展起到了积极的推动作用。

⁶⁶ 西蒙·马金森：《澳大利亚教育与公共政策》（严慧仙、洪淼译），（杭州：浙江大学出版社，2007 年），第：132-4 页。

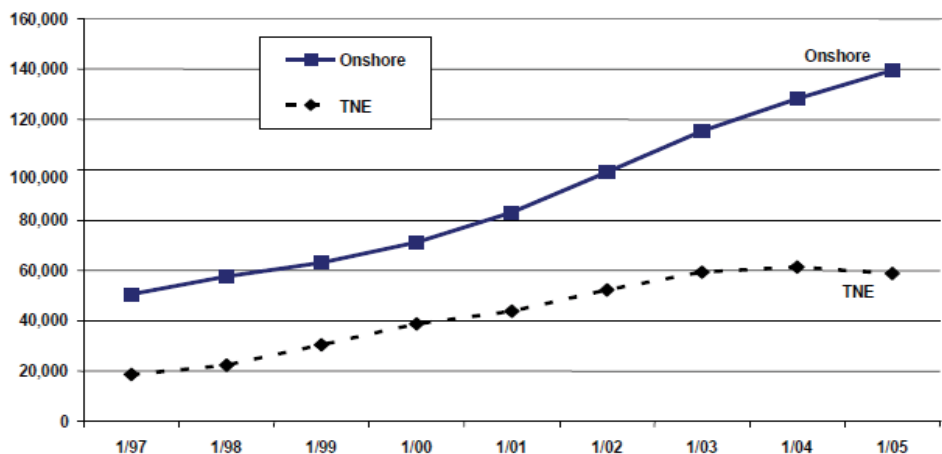


(来源: AEI 国际留学生数据 www.aei.gov.au/AEI/Statistics/Default.htm)

图表 3.1 2002-2010 年国际留学生人数变化情况

另外，随着跨境教育在澳大利亚经济增长比重的增加，以及国际跨境教育市场竞争的加剧，澳大利亚也在主动出击，积极拓展合作办学（twining）、特许经营(franchise)、远程教育（distance）、海外分校（branch campus）等教育服务形式，以使更多的学生能够在本国直接接受到澳大利亚的教育服务。从上个世纪 90 年代起，澳大利亚就是几个较早开展境外办学等发达国家之一，特别是在新加坡成功开设了首个由澳方独立办学的教育项目。从下图中可以看出，从 1997 年至 2005 年，海外跨境教育的人数大约由 2 万人增长至 6 万人，翻了三翻。

通过以上分析可以发现，经过 20 余年的发展，澳大利亚逐渐形成了一条以接收海外留学生和境外办学为主要内容的较为完整的跨境教育产业链，探索出一些有益的实践经验，确立了接收海外学生及开展跨境教育的竞争优势。



图表 3.2 1997-2005 年海外跨境教育人数变化情况⁶⁷

第二节 面临的问题和挑战

一、需求对澳大利亚跨境教育的影响

波特认为，国内市场的特质与组成，通常会影晌企业如何察觉、解释与应对客户的需求。在具有竞争优势的产业上，本地市场会给企业预告一个清楚的客户需求图像，而挑剔型的客户会迫使企业拼命创新，达到比别国竞争对手更大的竞争优势。

国内市场最大的贡献在于，它提供企业发展、持续投资与创新的动力，并在日趋复杂的产业环节中建立企业的竞争力，这些具有挑剔的客户，本土需求领先于其它国家、国内市场提前饱和、国内市场饱和、国外市场需求展开的时间能正好衔接，产业的竞争优势变格外的显著。

跨境教育作为一种国际服务贸易形式，其特殊性在于这种服务的客户全部来自其它国家，也就是没有国内市场，没有国内需求。市场化的教育服务，不仅仅是本国教育市场化的产物，而且更重要的是作为本国需求持续得以满足的重要条件。

二、竞争环境日趋激烈

随着近年来国际跨境教育需求的不断增加，主要输出国纷纷加强教育输出，出台各种发展战略或实施举措，以不断扩大在国际跨境教育领域的市场份额，而香港、新加坡、马来西亚等原先的输入国或地区也开始将教育输出作为本国教育国际化的重要发展战略，使国际跨境教育的竞争格局日益严峻。

美国凭借着政治、经济、文化等方面的综合优势，一直以来都占据着国际留学生教育领域中最大的市场份额。根据美国国际教育协会（IIE）最新公布的《2010 年美国门户开放报告》（Open Doors Report），2009 年在美学习的国际学生

⁶⁷ Connelly, Stephen, et al. Models and Types: Guidelines for good practice in transitional education, *Observatory on Borderless Higher Education*, 2006, p.12.

数量同比增长仅为 1.3%，数量上仅仅增加了 2500 人，比起 2006 年和 2007 年近 15 个百分点的增长，留学人数增长速度明显放缓，这主要是因为韩国、加拿大、日本、墨西哥、印尼、肯尼亚、俄罗斯、巴基斯坦等国家来美国留学的学生数量出现了大幅下降，特别是日本和墨西哥的降幅分别达到了 15.1%和 9.4%。尽管如此，来自中国的留学生数量出现近 30%的显著增长，增加了约 3 万人。因此，2009 至 2010 年，美国仍然是接纳国际学生最多的国家，并且在人数上实现了一定的增长。从政策上，美国近年来开始加强在世界教育中的影响力，以吸引越来越多的国际学生进入美国高校学习，例如持续保持稳定宽松的留学政策，这些政策不光针对中国，而是针对所有国家的国际学生。预计未来两年之内如果没有重大的事件发生，留学政策必定呈现稳定状态。

英国也是跨境教育领域的主要输出国之一，生源主要来自中国和印度，中印留学生人数总和已经占据了在英学习的非欧盟学生的三分之一。中国是英国最大的留学生生源国，近期在英国留学的中国学生的人数呈现出较高的增长。根据英国高等教育数据统计局（HESA）最近公布的数据，2009 至 2010 学年，在英国高等教育院校学习的大陆学生人数已超过 6 万人，较前一年相比增幅达 20%，刷新了曾于 2004 至 2005 年创下的最高纪录。2010 年，英国边境管理局在中国一共颁发了 4.3 万份的学生签证，这和 2009 年相比增长超过 20%。近年来英国越来越受到中国留学生青睐的原因有很多，其中一个重要因素就是汇率的变化导致留学整体费用降低。从 2005 年起，人民币对英镑的汇率持续上升了 30%，目前英镑人民币的汇率仍处在一个历史低点，目前约为 10.2，而几年前英镑和人民币的汇率曾高达 16:1，在这样的背景下，虽然英国大学近期也上调了留学生的学费，但实际上不会对留学生产生较大的影响。近年来英国大学的确也对留学生的学费进行上调，但大多是由通货膨胀率引起的。除了汇率上的优势，英国教育机构也普遍意识到国际高等教育市场上日益激烈的竞争，因此也没有过高地上调留学生学费，例如诺丁汉大学某留学生工作主管就曾表示，“在这样的大背景下，英国大学是不会盲目涨价”。⁶⁸此外，针对商科和金融一直是英国吸引中国学生

⁶⁸ “英国高校代表：竞争激烈 留学生学费只会小幅上调，”中国留学网；2012 年 3 月 5 日下载于：<http://www.cscse.edu.cn/publish/portal0/tab40/info13154.htm>。

的两个热门专业，英国也在积极推广其他优势学科，如农业科学、生态与环境科学、地质学、分子生物学和遗传学、精神科学、药物学和物理学，还有植物学与动物科学等优势学科，以吸引更多的海外学生。

在**法国**，2010年共有1.07万名中国学生，法国政府也在通过多种举措以增加留学生的数量，一方面法国大使馆推出了专门针对中国学生在法就读硕士或博士的奖学金项目。另一方面，与中国政府间达成了促进学生交流的协议，首次提出了留学生数量的具体目标，以促进留学生人数持续增长，最终形成规模。根据两国政府确定的目标，在未来5年内，法国到中国留学的人数将达到1万人（目前为5000人），而中国赴法求学的人数达到5万人（目前为3.5万人）。⁶⁹

在新西兰学习三个月以上的学生，需要获得新西兰移民局签发的学生签证。签证条例的改进也为留学生申领签证提供了极大的方便。最近修改的内容包括：向等待签证续签的学生发放过渡签证。这样，不会延误他们开始或继续在新西兰学习。学生每三年提交一次新的体检证明，从而延长了在新西兰学习的学生支付新的体检费用的时间。持工作假期签证前往新西兰的年青人可根据需要学习更多科目的课程，只要总计学习时间不超过三个月。希望在新西兰工作的毕业生，可申领无限制性工作签证。持这种签证的学生自完成资格考试后，可在新西兰逗留一年，寻找工作并获得工作签证。⁷⁰

三、国内需求压缩带来的跨境教育压力

“对高等教育产业来说，因国内需求条件不同，而导致的各国高等教育在规模、质量和国际化程度等方面的不同，影响各国在高等教育上的国际竞争力。也就是说，如果一个国家对某些类型教育有旺盛、持续和广泛的需求，则有利于该类教育形成巨大的成产规模和较高的效率，从而在国际上形成较大的竞争优势；相反，如果一个国家某类教育需求疲软，这类教育也就不会形成较好的成长条件，从而也就不会产生较强的国际竞争力。”⁷¹

⁶⁹ “专访朱小玉：胡锦涛主席访法在教育领域突显两大亮点，”新华网，2010年11月7日；2011年1月6日下载于：http://news.xinhuanet.com/world/2010-11/07/c_12746508.htm。

⁷⁰“新西兰教育促进会：留学比以往更加方便，”新浪教育网，2011年3月7日；2011年6月16日下载于：<http://edu.sina.com.cn/a/2011-03-07/1801200231.shtml>。

⁷¹张亚：《高等教育服务贸易理论与政策研究》，（北京：中国经济出版社，2009年），第117-8页。

而本国由于人口统计方面的原因，澳大利亚目前正面临着人口出生率上升的趋势，年轻的移民和当地人也越来越希望通过教育提高自身的技术和能力，这直接导致澳大利亚近期国内高等教育资源的需求呈上升趋势。

澳大利亚本地教育资源需求的增加与国际留学生教育之间的矛盾开始凸显。从上个世纪八十年代到上个世纪末，澳大利亚的跨境教育发展迅速，出口成绩卓越，实施积极的跨境教育政策，不断拓展国际市场，吸收大量海外留学生，不仅帮助解决了教育资源过剩的问题，而且还为当地教育的持续发展提供了大量的资金，顺应当时澳大利亚的教育以及经济社会发展的状况。然而，这种形势近年来有所变化，澳大利亚本地教育资源需求与国际留学生教育之间的矛盾开始凸显。由于澳大利亚目前正面临着人口出生率上升的趋势，年轻的移民和当地人也越来越希望通过教育提高自身的技术和能力。据报道，到 2030 年，澳大利亚将新增 45 万名需要接受高等教育的学生，这相当于需要增加 24 所中型的大学。但从现有的教育资源情况看，澳大利亚现在大学的学生与教师的比率已经超过 20:1，如果要将这一比率降至 17:1，就意味着到 2030 年前，澳大利亚联邦政府每年需要向高教拨款 168 亿澳元。但目前澳大利亚政府对高等教育的拨款仍然严重不足，许多学校不得不转而借助于扩招留学生来补充资金，以维持现有教育工作的正常运转和当地学生教育机会。⁷²从表面上看，如果减少海外留学生的数量，有助于满足迅速增加的本地教育需求，但是更深层次上，由于政府对教育拨款的不足，减少了海外留学生数量必然会使教育机构因为经费不足而陷入困境，两者之间既相互排斥又相互依存，这种矛盾如果得不到较好的解决，不仅对澳大利亚国际教育乃至国内教育都会产生冲击。

国际学生的数量显著降低。从 2010 年下半年开始，澳大利亚国际留学生数量大量减少。根据澳大利亚移民局(DIAC)公布的统计数据，海外签证(offshore visa)颁发数量由 08 至 09 年的近 23 万锐减至 09 至 10 年的近 15 万，降幅高达 31%。从各个申请国家的情况看，澳大利亚主要留学生来源国颁发的学生签证的数量几乎都在下降，其中，仅有中国和印度尼西亚两国降低的幅度最小，分别为

⁷²辽宁报业网：“澳大利亚教育面临资源趋紧压力留学澳洲要当心”，《光明日报》，2010 年 11 月 3 日；2012 年 3 月 5 日下载于：<http://www.lnbyw.com/liuxuedongtai/2010113142339.shtml>。

8.6%和2%，印度、越南、泰国、韩国、马来西亚均有大幅度的减少，特别是印度降幅高达77%，其余几个国家的降幅分别为19.5%、28.5%、16%、10%。以最主要的教育出口市场亚洲场为例，过去澳大利亚一直都面临着来自英国、美国、加拿大等传统留学输出大国的激烈竞争，但仍然保持了一定的市场份额，甚至在一些国家形成了优势。但是近两年来，澳大利亚却面临着留学生人数迅速下降的挑战。根据IDP近期的统计数据，在东南亚的越南，当地学生一直都将澳大利亚作为留学首选，每年约有超过30%学生将澳大利亚作为留学目的地，然而2010年1月至7月期间，赴澳大利亚留学的越南学生数量骤然减少了7.4%；再比如说南亚的印度，英国仍然是学生留学的首选，赴美国留学学生的人数基本保持不变，而加拿大、新西兰、新加坡等国有显著增长，在整体市场繁荣的景象下，澳大利亚却出现了大幅度的下滑。⁷³

四、国际教育环境对澳大利亚跨境教育提出挑战

正如本章开篇所论述的，澳大利亚的国际留学生教育缘起于上个世纪五十年代初实施的“科伦坡计划”，出于政治上的原因，当时教育援助的对象主要为南亚和东南亚地区，这使澳大利亚的国际留学生教育在亚洲市场上具备了先天的优势，经历了半个多世纪的发展，澳大利亚在亚洲区域取得了长足的发展，亚洲是澳大利亚目前最主要的海外留学生市场。例如2005年，共有超过34万名国际留学生就读于澳大利亚当地的教育机构，留学生人数最多的前十个生源国和地区依次为中国、印度、韩国、中国香港、日本、中国台湾、马来西亚、印度尼西亚、美国、泰国，其中除了位居第九位的美国，均为亚洲国家和地区。⁷⁴

2001年开始，澳大利亚在继续发展传统亚洲教育市场的基础上，又大力开拓新的国家市场，包括美洲、非洲、欧洲以及亚洲的孟加拉和菲律宾等国，其中美洲地区留澳学生增长了40%，非洲增长30%，欧洲增长35%，特别是挪威留澳学生增长幅度达82%。⁷⁵澳大利亚政府的统计数据显示，从2009年开始，各国赴澳留学人数都开始下降。2009至2010年度，中国申请赴澳留学人员的增长

⁷³ Paresh Kevat, Racquel Shroff, *International Students in Australia 2010 Mid Year Market Update*, 2010.

⁷⁴ Australia. Dept of Education, Science and Training; Australian Education International [AEI] *Country Education Profiles Australia 2006*. 2006, p.9.

⁷⁵ 燕凌、洪成文：“入世后的澳大利亚高等教育服务贸易”，《比较教育研究》，2005年第2期，第87页。

幅度与前年相比下降了 6%。而相比较而言，其他一些传统及新兴的教育输出国家和地区无论在留学生人数还是合作办学项目上均有增长。具体情况详见以下表格：

	2008	2009	2010	% share of total	% change 2009 to 2010
Total enrolments	541,823	630,663	619,119	100.0	-1.8
<i>of which:</i>					
Higher education	202,270	226,011	243,591	39.3	7.8
Vocational Education and Training	153,881	207,985	206,581	33.4	-0.7
School Education	28,303	27,380	24,235	3.9	-11.5
ELICOS (b)	127,247	137,539	113,477	18.3	-17.5
Other (c)	30,122	31,748	31,235	5.0	-1.6

图表 3.3 澳大利亚国际学生学习层次

	2008	2009	2010	% share of total	% change 2009 to 2010
Total enrolments	541,823	630,663	619,119	100.0	-1.8
<i>of which top ten countries:</i>					
1 China	134,641	157,262	167,767	27.1	6.7
2 India	96,589	120,496	100,310	16.2	-16.8
3 Republic of Korea	35,145	35,656	33,986	5.5	-4.7
4 Vietnam	15,853	23,713	25,788	4.2	8.8
5 Thailand	22,242	26,380	24,882	4.0	-5.7
6 Malaysia	21,124	23,112	23,247	3.8	0.6
7 Nepal	18,050	24,545	22,019	3.6	-10.3
8 Indonesia	15,975	17,814	18,378	3.0	3.2
9 Brazil	15,923	17,559	16,072	2.6	-8.5
10 Saudi Arabia	7,778	12,438	13,271	2.1	6.7

	2008	2009	2010	% share of total	% change 2009 to 2010
1. China	134,641	157,262	167,767	100.0	6.7
<i>of which:</i>					
Higher education	63,932	77,079	91,551	54.6	18.8
Vocational education and training	18,773	23,079	22,156	13.2	-4.0
School education	13,949	12,822	10,635	6.3	-17.1
ELICOS (b)	32,481	37,024	35,067	20.9	-5.3
Other (c)	5,506	7,258	8,358	5.0	15.2

图表 3.5 澳大利亚对中国的主要出口层次

（数据来源：AEI 公布数据）

第三节 生产要素

一、优质的教育资源

澳大利亚教育质量在全球得到认可。根据英国《时代》杂志高等教育特刊的评选，澳大利亚 40 所大学中有 8 所位列全球大学排名前 100 名。澳大利亚有 10 名诺贝尔奖获得者，遍布医学、科学、文学等领域。

澳大利亚拥有成熟完整的国家学历资格框架体系（AQF），这个由澳大利亚政府建立的框架将十七种中小学、职业教育、技术教育和大学教育学历资格有机地衔接成一个全国性的体系，体系内的学历资格在澳大利亚全国都能得到统一认可，并得到了工商企业界的承认。对于持学生签证到澳洲留学的国际学生而言，除了一些预科班或过桥课程，学习的课程和培训大部份都涵盖在该资格框架体系范围内，而且根据框架中关于承认先前学历（RPL）的规定，海外学生先前通过学习、培训、工作和生活经历而获得的相应知识和技能也可转换为资格学分，这使得海外学生可以在符合学生签证要求的前提下很容易地继续升读更高一级的课程，为继续深造、转换专业或学校、毕业以后的求职和就业都提供了系统的通道，保障了澳大利亚教育质量的具备较高的水准。

澳大利亚不仅在国内建立起完备的学历学位学分互认体系，而且也在不断寻求参与或建立国际性或地区性的学历学分互认体系。例如，2003 年澳大利亚正式加入《欧盟高等教育资格承认公约》（简称《里斯本公约》，Lisbon Convention）。公约是由欧洲理事会和联合国教科文组织在 1997 年共同推出的具有法律约束力的各国教育文凭多边框架体系，其成员国不仅来自欧盟地区，还包括美国、加拿大、澳大利亚、新西兰等非欧盟地区的国家。成为公约成员国之后，“澳大利亚在学分转换系统和学历附件方面做出了符合《里斯本公约》原则的改进。澳大利亚政府已经投资 350,000 美元开发类似于欧洲学历附件的模板，正式名称为‘澳大利亚高等教育毕业声明’（AHEGS）并于 2008 年 1 月正式实施”。⁷⁶这使得留学

⁷⁶ Clark, Nick. *The Impact of the Bologna Process beyond Europe, Part II: Asia-Pacific* [EB/OL]. <http://www.wes.org/ewenr/07sept/feature.htm>. 转引自徐辉：“欧洲“博洛尼亚进程”的目标、内容及其影响”，《教育研究》，2010 年第 4 期，第 97 页。

生在澳大利亚获得的高等教育文凭和学习经历能够得到欧盟地区的广泛认可，获得更多的在欧盟学习与工作的机会。再如，澳大利亚也签署了国际工程教育认证协议——《华盛顿协议》(Washington Accord, WA)。澳大利亚高等院校颁发的工程学位及资格证书将获得美国、英国、日本、加拿大等国家的同等的工程权威机构的承认。

二、良好的社会环境

作为一个移民国家，澳大利亚以其多元文化政策、和谐的社会环境和良好的生活环境，吸引着全球各界人士赴澳留学和移民。澳大利亚是一个英语国家，它的政治法律文化体系继承了英国传统而且至今仍是英联邦国家之一，与西方国家关系密切，与邻近的亚太地区国家的交往也日益加深。澳大利亚是一个安全、和谐的国家，澳洲人民友善热情，说话直爽，对人诚恳友善，赴澳的留学生通常会受到当地人的热烈欢迎和接待。

三、问题和挑战

(一) **澳大利亚教育的国际声誉受私立院校倒闭负面影响较大。**近期一批澳大利亚私立教育培训机构相继倒闭，损害海外学生权益，也对澳大利亚教育的国际声誉造成很大的负面影响。澳大利亚私立学校的数量超过 1000 多所，近几年随着澳大利亚出口产业的发展，澳大利亚私立学校的发展更是方兴未艾，这些学校主要集中在教育、职业培训、大学预科、语言培训、中学教育等领域，特别是职业教育和培训等领域。这些学校良莠不齐，有些是存在着教育质量不高，严重违规违纪等问题，特别是因为这些学校都是私人拥有及管理，所以很容易在资金上产生问题，特别容易发生倒闭事件。对此澳大利亚政府已经下决心，对私立学校加强监管，针对各类院校，开发了接受外国学生的注册系统，并且关闭了一些经营不善的私立院校。

(二) **合作办学发展缺少战略规划，质量保证问题突出**

2006 年斯温伯尔尼理工大学发表的一份关于跨国教育的研究报告指出，跨国教育虽然近年来发展迅速，但教育机构在进行海外拓展时往往缺少战略性的规划，并且质量保障问题也常常成为争论的焦点。战略性规划缺失主要源于以下几

个方面。第一，教育机构在进行海外拓展时，需要面对较为复杂的环境，应对来自文化、法律、市场、资金等方面的各种问题。第二，虽然已经出台了各式各样的指南和法典，相关建议五花八门，但是尚未形成一套完备统一的指导框架，缺少统一的监管环境。第三，海外教育项目通常没有和本校整体的国际化战略结合在一起。⁷⁷

（三）社会矛盾导致留学环境潜藏种种问题

澳大利亚持续推行积极的跨境教育政策，对本国经济和社会发展都起到了积极的作用。但近年来，随着留学生以及移民人数的显著增长，澳大利亚本土对留学生的友好态度有所下降。目前，澳洲的很多花匠、咖啡厅工作人员及快餐店的厨师工资都比较低，甚至少于最低工资标准，因此一部分当地居民将此归咎于留学生和新移民，认为他们是造成澳本地低收入人群生活境况持续得不到改善的原因之一。例如，蒙纳什大学人口统计学家比尔雷尔就认为，新移民和拿着临时签证的留学生抢走了低收入人群的工作，使他们的境况雪上加霜，留学生已经成为低技术、入门级就业市场的主力军，很多当地 15 至 19 岁的年轻人在与他们“抢”工作时败下阵来，因此这一年龄段的人失业率非常高。⁷⁸这种本地居民对留学生消极甚至敌对的态度，使留学环境潜藏着很多社会问题。

第四节 相关组织

一、质量保证机构

澳大利亚大学质量机构（The Australian Universities Quality Agency, AUQA）⁷⁹负责对澳大利亚大学的质量进行监管。AUQA是一个独立的非营利性机构，每

⁷⁷ Connelly, Stephen, et al. Models and Types: Guidelines for good practice in transitional education, *Observatory on Borderless Higher Education*, 2006.

⁷⁸ 陈小方：“澳大利亚教育面临资源趋紧压力留学澳洲要当心”，《光明日报》，中国留学网；2012年10月5日下载于：<http://www.cscse.edu.cn/publish/portal0/tab40/info13123.htm>。

⁷⁹ 注：澳大利亚成立了一个监督大学教学质量和规范大学课程标准的全国性监管机构“高等教育质量与标准局”（TEQSA），营造新的国家层面的教育监管与质量保证环境。2011年3月23日，有关建立TEQSA的两个法案—《2011年高等教育质量和标准署法案》与《2011年高等教育质量和标准署（重要修正与过渡期规定）法案》递交国会。2011年7月30日，两个法案获国会通过，TEQSA正式成立，并开始正式行使质量监督职能。从2012年1月30日起，TEQSA将分阶段在全国行使高等教育监管职责。新成立的TEQSA同时承担了以前由州、领地和AUQA承担的质量保障责任，大大减少了监管与质量保证机构的数量。

五年对澳院校自我评价和州认证部门的工作进行审核，向社会公布审核报告，并建有高校质量保证优秀经验的数据库，供有需要的机构借鉴和参考。AUQA也将这种做法应用于海外办学项目进行评审并形成报告，特别是在其优秀经验数据库中还列出了澳方与中国哈尔滨某大学合办课程的运作经验。

在职业教育与培训领域，公立及私立注册培训机构（RTO）的外部监管主要由州和领地政府依据澳大利亚培训质量框架（Australian Quality Training Framework, AQTF）负责进行认可和评审。RTO在海外开设课程的相关质量监管工作也依据同样的标准。无论是由AUQA还是州领地政府开展的合作办学项目的质量评审，其目标都是保证院校在海外开办的课程达到与国内课程一致的质量水准。

二、相关社会团体

IDP 教育集团 (IDP Education)是澳大利亚最大的国际教育推广服务机构，于1969年由澳大利亚政府出资建立，其50%的股份为澳大利亚38所大学所拥有，代表澳大利亚大学、1000余所中学、技术与继续教育学院（TAFE）、语言培训中心等各级各类机构的教育资源。IDP总部位于墨尔本，在全球29个国家和地区设有75个办事处，40多年致力于为国际留学生提供专业的澳大利亚和美国留学服务。IDP每年办理25000份澳大利亚大学的入学申请，每四个赴澳国际学生中就有一个通过IDP办公室办理。IDP是美国海外招生协会（AIRC）首批认证的留学服务机构，通过在费城的美国专业团队和各国顾问，为国际留学生提供美国留学申请服务。IDP是IELTS(雅思考试)三大主办方之一，与英国文化协会、剑桥大学考试委员会共同拥有雅思考试，在全球组织运作雅思考试。

第五节 政府政策

一、政府在澳大利亚跨境教育发展中所扮演的角色

波特认为，在经济上，政府不可避免地要扮演多重角色，主要体现在以下五个方面：保持宏观经济稳定和政治稳定；改善经济体中微观经济的一般能力；建立整体的微观经济规则，监督竞争的诱因，使此种竞争有助于生产力的提升；

使产业集群的发展与升级更加通常；发展与执行一个积极、有特色且长期的经济活动方案。从产业集群的层面看，政府的影响力可见于整个钻石体系中。

澳大利亚大学及各类高等教育机构的独特特点之一，就是比美国的大学，甚至比英国的大学更依赖政府。⁸⁰

二、澳大利亚政府跨境教育的参与部门

澳大利亚拥有全面的高等教育质量保证体系，其中包括澳大利亚联邦政府、州/领地政府以及高等教育部门广泛参与。

澳大利亚联邦教育、科学与培训部（Department of Education Science and Training，简称DEST）负责澳洲高等教育政策制定以及项目管理，重视向海外学生提供一流的教育质量，具体工作主要由国际教育司（Australian Education International，AEI）负责开展。AEI负责制定《海外学生教育服务法》（Education Services for Overseas Students Act，简称ESOS）以及相关法规、管理“澳大利亚联邦政府招收海外学生的院校及课程注册登记”来规范各院校对海外学生提供的教育与培训服务，并负责处理学生投诉。同时AEI也增强与各国政府的沟通和联系，提升澳大利亚在国际教育领域的形象，促进学历资格认证。澳大利亚教育国际—国家海外资格认证办公室（AEI-NOOSR）负责研究和开发每一个国家的教育及学历学位制度简况（CEP），供需要这些数据的机构有偿使用。目前，已经开发了119个国家的教育及学历学位制度简况。CEP仅作参考使用，教育机构根据CEP来确定是否认可海外学历、学位。CEP只关注资格的教育等级，而不管这个资格是否符合澳大利亚教育机构的入学标准、是否可以在澳大利亚执业、以及职业胜任力。具体评估机制是将其他国家的教育资格与澳大利亚资格框架进行比较。在职业教育方面，尤其注重胜任力水平和结果。在评估时，还考虑该国的教育体制、发证机构的性质和认证/认可地位，资格学习项目的级别、时间长短、结构和性质，以及学位/学历水平。⁸¹

⁸⁰西蒙·马金森、马克·康西丹：《澳大利亚企业型大学的权力结构、管理模式与再创造方式》（周心红译），（杭州：浙江大学出版社，2007年），第46页。

⁸¹ Australian Government Australian Education International, “Assessment of overseas qualifications”; 2013年4月4日下载于：
<https://aei.gov.au/Services-And-Resources/Services/Assessment-of-Overseas-Qualifications/Our-Assessments/Pages/default.aspx>。

澳大利亚移民局（Department of Immigration & Citizenship, DIAC）和澳大利亚教育就业和劳动关系部（Australian Government Department of Education, Employment and Workplace Relations, DEEWR）等政府部门在澳大利亚高等教育的国际化进程中，扮演着举足轻重的角色。主要表现有三个方面：资金支持、政策法规支持和质量关注。⁸²

三、澳大利亚教育服务承诺现状

1955 年，澳大利亚正式加入 WTO，成为最早加入世界贸易组织的国家之一。在高等教育贸易领域，澳大利亚也是 WTO 成员国中为数不多的做出许多承诺的国家之一。

部门	方式	市场准入限制	国民待遇限制
高等教育服务 (包括大学水平 的私立教育服务)	跨境交付	没有限制	没有限制
	境外消费	没有限制	没有限制
	商业存在	没有限制	不作承诺
	自然人流动	除水平承诺不作承诺	除水平承诺不作承诺

图表 3.6 澳大利亚关于高等教育的人世承诺⁸³

除了 WTO 谈判，澳大利亚为了进一步加快教育服务贸易的海外出口力度，还在积极倡导自由贸易协定（FTA）谈判，应对海外办学项目所遇到的注册、市场准入、配额等方面的限制和挑战，尽快解决教育服务贸易中的障碍。

目前，澳大利亚已经与美国达成自由贸易协定，成为对美教育服务的净出口国；与新加坡达成自由贸易协定，使澳大利亚教育机构在新加坡设立学校方面获得了国民待遇和更多的市场准入，使更多的澳大利亚法律学位获得了新加坡政府的认可。此外，澳大利亚已经与中国、日本、智利、澳大利亚/新西兰-东盟、马来西亚、海湾合作委员会等开展了 FTA 谈判，并开始与印度、印度尼西亚、韩国等国进行可行性探讨。⁸⁴

⁸² 燕凌、洪成文：“入世后的澳大利亚高等教育服务贸易”，《比较教育研究》，2005 年第 2 期，第 88 页。

⁸³ 燕凌、洪成文：“入世后的澳大利亚高等教育服务贸易”，《比较教育研究》，2005 年第 2 期，第 86 页。

⁸⁴ Australia Government Australian Education International, *Free Trade Agreement and Education Services*,

四、相关法律法规

澳大利亚是较早通过法律手段对海外教育进行规范管理的国家，主要侧重于对海外留学生的权益保障。

追溯到 1991 年澳大利亚政府颁发的《海外学生教育服务法》，可以说澳大利亚是最早通过法律手段规范管理境外消费的教育输出国家。新千年伊始的 2000 年，澳大利亚的教育、科学与培训部（Department of Education Science and Training，简称 DEST）通过了《2000 海外学生教育服务法案》（*Education Services for Overseas Students Act 2000*，简称 ESOS 2000）以及相关法规，旨在为持学生签证赴澳留学的海外学生已支付的资金和学费提供保证，维护澳大利亚教育和培训服务在国际教育行业的声誉。框架主要包括 5 个部分：

- 《2000 海外学生教育服务法案》
（*Education Services for Overseas Students Act 2000*，简称 ESOS 2000）
- 《2001 年海外学生教育服务法规》
（*Education Services for Overseas Students Regulations 2001*）
- 《招收海外学生的教育与培训机构及注册审批机构的国家行业规范》
（*The National Code of Practice for Registration Authorities and Providers of Education and Training to Overseas Students*，简称 National Code）
- 《1997 年海外学生教育服务（注册收费）法案》
（*Education Services for Overseas Students (Registration Charges) Act 1997*）
- 海外留学生保护基金（ESOS Assurance Found）

这 5 个部分相互关联，互相补充，形成了一层有效保护海外留学生利益的法律屏障。按照 ESOS 2000 的规定，拟招收海外学生的澳大利亚院校或课程，必须就其院校本身及向海外学生开设的课程向澳大利亚联邦政府申请注册“澳大利亚联邦政府招收海外学生的院校及课程注册登记”（*The Commonwealth Register of Institutions and Courses for Overseas Student*，简称 CRICOS），CRICOS 代码是识别某学校及课程是否具备招收海外学生资质的依据。

ESOS 2000 还通过《国家规范》为机构注册以及注册以后的运营相关工作设立了诸多全国统一的标准和工作程序，该规范与针对本土职业培训质量保障的国家质量培训框架体系（The Australian Quality Training Framework）以及针对本土高等教育的“高等教育认可程序国家议定书”（The National Protocols for Higher Education Approval Processes）。《国家规范》标准和程序要求包括以下几个方面：

- 主管部门在决定是否推荐注册某机构时依据的标准和程序；
- 注册机构为海外学生提供课程服务的标准及程序；
- 主管部门对注册机构是否遵循国家规范以及对可能出现的违规情况进行调查的标准和程序；
- 注册学校与其代理机构之间关系的标准
- 提供某一课程的注册机构和提供该课程的其它机构之间的关系
- 注册对机构与其提供课程关系的相关要求；
- 注册机构制定偿还课程费用协议的标准和步骤；
- 该类协议内容的标准；
- 对推行国家规范的其他必要或促进情况。

ESOS 2000 的第三个重要部分是海外留学生保障基金，其目的在于在教育机构无法继续提供相关课程的情况下，保证海外学生能够被安置到其它院校学习相应的课程或者获得学费返还。如果学校不能向学生提供该学生已经缴纳学费的课程，或者学校不能返还学生已经缴纳的学费，同时该校的学费保障计划执行部门或相关部门不能做出相应补偿，则学费保障基金管理部门将以现金形式向符合条件的申请人退还学费。从以下的例子中我们可以更清楚地看到 ESOS 如何保护海外留学生利益：

对于上述法律规范，相关部门还在不断做出调整和修正，使其更加完善，内容更加全面。如 2007 年《国家规范》就做出了一系列新的修订和完善，包括：学校一定要与学生签订书面协议，规定向学生提供的服务、所有费用项目以及退款政策等信息；学校一定要与正式代表学校的每一个教育中介签订书面协议；学校有更清晰的指引承担照顾在澳大利亚没有任何亲属监护的小留学生的责任；学校一定要有记录在案的危急事故处理政策和程序；学生在签证期内课程预计长度

时间里完成学业就可，使学生更灵活地根据自己能承担的学习强度，安排学习课程。学校在监管学生学业进展和出勤率时采取更积极的提前干预政策。⁸⁵

通过以上的分析，可以看出澳大利亚针对赴澳消费留学的质量保障措施历史悠久，涉及面广，上升到了法律和制度的层面。一方面以注册的形式对学校为海外留学生提供的课程做出了最低限度的要求，另一方面还在法律法规层面对学生的学费退还和转学、学校与中介机构的关系、留学生在澳期间的监护等宏观环境做出了要求，质量保障的范围不仅包括微观的课程，还包括宏观的机构和社会生活诸多重要方面。

五、最新公共政策

(一) 国际留学生。2010年11月，澳大利亚政府委员会(COAG)颁布了《2010-2014 澳大利亚国际留学生战略》(International students strategy for Australia 2010-2014)，战略主要针对国际学生的福利、消费者保护、国际教育的质量以及向国际学生提供更好的信息等四个领域，推出了12项举措，旨在其涉及国际学生留学经历的主要方面，如学生教育体验的质量、福利和消费者权益保护等。根据战略的要求，澳政府目前已经采取了一系列举措，以便更好地为国际学生提供支持，包括：全国社区参与战略，以促进国际学生与更广泛的社区之间的联系，增强国际学生对权益和支持服务的了解；在2011年上半年成立一个国际学生顾问委员会(International Student Consultative Committee)；开通“留学澳大利亚”官方门户网站，为在读以及有意赴澳大利亚学习和生活的学生提供权威、综合、准确和最新的信息，该门户网站已经自2010年7月1日起开始运行，用12种语言提供信息；国际学生必须为预计的留学期限全程购买“海外学生健康保险”(OSHC)，而不是仅购买留学第一年的“海外学生健康保险”；开展国际学生调查；要求学校制定学生安全计划；成立应对学校倒闭事件特别工作组；加强《澳大利亚优质培训框架》(Australian Quality Training Framework)及《海外学生教育服务(ESOS)法案》等。

⁸⁵ “新修订《2007年国家规范》保障留学生权益，”东北教育网，2007年8月14日；2008年4月8日下载于：<http://edu.dbw.cn/system/2007/08/14/050933353.shtml>。

（二）海外合作办学。2005 年，澳大利亚全国各级教育部长共同通过了专门针对海外办学项目的“跨国质量保证战略”（Transnational Quality Strategy），旨在提高澳大利亚在海外提供的高等教育、职业技术培训、英语语言课程以及大学预科课程的质量，高等教育及各种形式的职业教育和培训的质量水平与国内教育保持一致，维护澳大利亚在国际跨境教育领域的声誉。“战略”旨在实现三个目标：向所有利益相关方宣传澳大利亚相关质量保证措施；提供更多的关于澳大利亚跨国教育及培训的信息和数据；强化国家质量框架。为此将开展以下几个方面的工作：建立跨境教育领域中高质量的机构和课程名单；确定高质量的跨国教育及培训的业务守则；尝试确定以较低的成本实现对海外教育质量有效评估的方法；建立处理相关投诉的方法；支持良好操作规范；确立优质跨国教育良好操作规范指南。目前，已经建成了自愿性的网上注册系统“澳大利亚境外高教课程目录”（AusLIST）。澳教育机构可在该目录上公布其海外课程信息，承诺其在境外提供的教育与培训课程的教学质量与在澳大利亚国内开设的课程严格一致。海外学生通过该目录即可查询澳大利亚高校在本国开设的课程。

（三）签证 陆续出台留学新政吸引国际留学生。澳大利亚的政府和大学都在纷纷推出各种措施吸引国外留学生。澳大利亚为吸引高技术人才出台技术移民新打分政策。

澳大利亚学生签证按照学习的主要课程分为 7 个类别。

- 570 类别：独立 ELICOS（海外学生英语强化课程）更多信息；
- 571 类别：小/中学课程--海外学生参加一个小学或中学（包括初中和高中）课程；
- 572 类别：职业教育和培训课程（VET）--文凭，高级文凭和四级证书；
- 573 类别：高等教育课程--包括学士学位，副学士学位，研究生证书，研究生文凭和硕士学位（授课式）；
- 574 类别：研究式研究生课程--包括硕士学位（研究式）和博士学位；
- 575 类别：非学位基础学习或其他--包括一些基础的，过渡的或其他的课程，完成课程后不能取得学位，文凭或其它正式的证书；

- 576 类别: AusAID 或国防部担保课程—澳大利亚教育机构提供的 AusAID 学生或国防部担保的学生参加的全日制教育或训练课程的全部或一部分。
- 580 类别: 学生监护人签证, 对于学生签证申请人须其监护人在其学习期间陪同。

从 2011 年 4 月起, 澳政府降低了对申请 573 类学生签证的中国学生所需提交证明材料的要求, 主要表现在三个方面: 降低对经济担保年限的要求、降低对存款存期的要求、放宽对经济担保金来源的要求。将申请澳大利亚 573 类学生签证(高等教育)经济担保金减少了 1/3, 这意味着对就读本科的学生, 如果申请澳大利亚名校, 之前通常要提供 90 万元以上的担保金; 而调整之后, 申请本科的学生提供的担保金数目通常不会超过 60 万元。⁸⁶

打工: “政府目前允许留学生每周工作 20 个小时, 学生可利用打工所得, 来弥补澳币升值带来的损失”。

六、政府政策为澳大利亚跨境教育带来的机遇和挑战

(一) 澳币的持续升值造成留学成本猛增。随着澳元的高涨, 中国留学生如果想来澳读书所要交纳的学费要比 2009 年初贵大约 50%。”

(二) 最新签证政策不利于留学申请。去年 12 月, 澳大利亚联邦政府宣布对学生签证制度进行重审, 由前政治家 Michael Knight 为主要负责人。这份审查报告将在今年年中出炉, 其中将列出学生签证申请的必要条件。很容易出现连锁反应、据澳大利亚雪梨网报道, 南澳各大学校长们担忧, 如果对澳大利亚审批缓慢、复杂而又昂贵的学生签证制度撒手不管, 南澳价值 10 亿澳元的国际教育产业将受到严重损害, 数百岗位和为新基础设施建设投资的数百万澳元也将受到威胁。南澳大学、弗林德斯大学和阿德莱德大学的校长表示, 联邦政府只有 12 个月的时间对学生签证制度作出调整, 否则, 到 2014 年, 南澳第二大出口产业将面临失去 30%留学生的风险。阿德莱德大学副校长 James McWha 说, 虽然近期留学生的注册人数相对保持稳定或略有上升, 但如果不改革, 南澳的留学生将大幅减少。“我们所指的减少并不是减少 1%、2%或 3%, 而是 10%, 20%, 甚至

⁸⁶ “澳大利亚针对中国推出留学新政 担保金降低 1/3,” 中国新闻网, 转引自中国留学网, 2010 年 12 月 20 日; 2011 年 3 月 18 日下载于: <http://www.cscse.edu.cn/publish/portal0/tab40/info13284.htm>。

30%。”阿德莱德教育局主席 Denise von Wald 表示，澳大利亚因为自己的签证制度而受到了阻碍。她说，英美等国的签证审批在 10 天内就可以完成，而澳大利亚却要 4 至 12 周。在花费方面，澳大利亚则需要 550 澳元的申请费，几乎是美国的 4 倍数。弗林德斯大学副校长 Michael Barber 说，如果澳大利亚各方不共同行动，我们与亚洲国家的联系与合作将拱手让给海外的其他竞争者。“我们有机会对澳洲这个品牌进行重新定位，尤其是在中国这一主要的留学生市场，但如果未来六个月不能成功，我们将面临长期留学市场低迷和大量留学生减少的困境。南澳大学副校长 Peter Hoj 则表示，大学实际上是最主要的雇主，今年大学部门的收入至少将达到 17 亿澳元。如果这方面的收入减少，南澳的经济也会受到“连锁反应”的影响。⁸⁷

第六节 院校和教育机构

本节将以中国云南财经大学和澳大利亚查理斯特大学合作办学项目为代表，通过具体的案例分析院校和教育机构在澳大利亚跨境教育中发挥的作用。

云南财经大学是中国一所省属财经院校。在经济全球化、教育国际化和国内教育大众化背景下，云南财经大学不断寻找机遇，把国际化办学作为提升办学水平的一个重要突破口，在政策服务、项目经费等方面给予大力支持。依托区位优势 and 学科优势，大胆走出国门与欧美、东南亚、南亚、大洋洲等地区高校开展多种形式的合作与交流，先后与美国、英国、法国、越南、泰国、澳大利亚、印度等近 20 个国家的 40 余所高校和教育机构建立了交流合作关系。

中外合作办学是云南财经大学国际化办学工作的另一大亮点。自 2000 年以来，该校先后与美国、澳大利亚、英国开展了本科、硕士层次的合作办学项目，培养了大批具有国际化教育背景的人才，该校国际工商学院荣获中国“十佳中外合作院校”称号。该校中外合作办学项目生源质量逐年提高，毕业生一次就业率连续三年超过 98%，每年大约 10% 的学生参加海外交流项目，大约 10% 的毕业生出国留学。本节以中国云南财经大学与澳大利亚查理斯特大学合作办学为例，

⁸⁷ “澳洲签证制度改革 各大学校长担忧留学市场风险，” 华商网，2011 年 3 月 8 日；2012 年 1 月 5 日下载于：<http://abroad.hsw.cn/system/2011/03/08/050821190.shtml>。

具体分析中澳合作办学中的模式、成果和挑战。

一、基本情况

云南财经大学中外合作办学教育项目于 2000 年开始正式对外招生，该校国际工商学院为承办中外合作办学教育项目的教学单位。2003 年 9 月，云南财经大学被省政府确定为首家云南省高等教育改革试点单位。办学伊始，学校就把创办具有国际化特色、中国一流的中外合作院校作为办学目标和宗旨。经中国国务院学位办、云南省教育厅批准，云南财经大学分别与美国库克大学、澳大利亚查理斯特大学合作举办本科双学位教育项目，与英国格林威治大学合作举办硕士研究生教育项目。现本科项目设有国际会计、国际商务等专业；中英合作硕士项目设有项目管理、房地产管理两个专业，目前，在册学生中外合作办学项目学生 2400 余人，其中本科生 2000 余人，硕士研究生 400 余人。

中国云南财经大学与澳大利亚查理斯特大学合作举办会计学专业本科教育项目开始于 2002 年，经中国国务院学位办（学位办[2002]104 号）文批准，截止 2011 年共招收学生 1922 人，目前在册学生 953 人。双方合作办学项目于 2004 年 5 月通过了澳大利亚教育部大学质量评估委员会的教学质量评估，2006 年 4 月和 2008 年 1 月分别通过中国教育部中外合作办学项目复核抽样检查。中澳合作本科教育项目毕业生在就业市场上非常具有竞争力，就业时受到了用人单位、特别是外资企业、用人单位涉外部门的重视和重用，成为单位的骨干人员。

二、主要成就

1、合作办学提高了人才培养的质量，本科学生人才培养的课程体系更加科学合理。

在过去近 10 年的合作办学过程中，云南财经大学引进查理斯特大学的核心课程，完善了中方的课程设计和体系，在专业课程设计、人才培养模式、教学方法等方面积极学习和借鉴外方合作大学的先进经验；国际工商学院广泛参考了澳大利亚查理斯特大学的会计学专业的课程设置，结合学生的实际情况，按照教育部本科教学的要求，进行课程设计和教学计划的安排。学生不仅要完成云南财经大学的课程，也要完成合作方院校规定的课程，在教材使用方面主要专业课程一

律采用国际通用的英文原版教材，这对学生提出了更高的要求。和澳大利亚查理斯特大学合作的本科项目专业中，平均开设 46 门课程。24 门为国外引进的专业课或核心课，采用全英文或双语教学，其中 8 门课程由澳大利亚查理斯特大学教师负责讲授，英文授课或双语授课占总课时量的 55.5%。其余 22 门为国内开设的公共课或通识课，用中文教学，占总课时量的 44.5%。

通过合作办学，中澳合作项目学生的就业竞争力得到了显著提高。学生完成中外合作双方大学规定的学习可同时获得云南财经大学和查理斯特大学颁发的两个学历学位证书。由于在专业技能、语言能力、实践体验等方面融合了中外教学的优势和特长，学生综合素质较高，在就业市场上拥有明显的竞争优势。就业时受到了用人单位的重视，不少毕业生已经成为单位的骨干人员。近年来，已有一些对外语水平要求较高的单位主动与学院联系招聘合作办学项目毕业生。

2、通过中澳合作教育项目，学校培养了一支具有国外教育背景和双语课程教学经验的师资队伍。

云南财经大学国际工商学院现有专职教师 57 人，其中博士及在读博士 29 人，国外硕士以上和海外留学背景教师 40 余人。这些富有激情和创造力，有着海外学习、工作、生活经历的教师占到了学院师资队伍的 70%以上。每年学院都有教师去美国、英国、澳大利亚、南非等国家攻读博士学位或进行学习交流。学院每一位教职员工都在用良心引导学生成长，用爱心引导学生成才。与此同时，澳大利亚查尔斯特大学每年都会派出 15 余名专家到该院承担专业模块课程及外方核心课程的教学及学术交流及讲座。该院平均每学期自聘语言类外籍教师 7-8 人，均来自美国、英国、加拿大、澳大利亚等以英语为母语的国家的国家，主要承担英语口语、英语写作及体验英语等语言文化课程。

学历学位	人数	占专任教师比率	职称	人数	占专任教师比率
博士及在读博士	29	51%	教授	4	7%
			副教授	21	37%
硕士	28	49%	讲师	27	47%
			助教	5	9%
具有海外教育背景人数			具有海外教育背景人数占专任教师比率		

40	70%
----	-----

图表 3.7 合作办学项目中方专任教师的学历及职称结构图

3、为了让学生不出国门也能接受到国外优质的教育资源，云南财经大学与查尔斯特大学的教育合作实现教学方式的国际化。

在对学生的考核方式上，考试成绩不是全部，而是将考勤、平时作业、课堂参与、论文、小组陈述、项目、期中期末成绩进行综合，对学生进行全方位、多角度的评价。大一开始，学生通过大学英语、英语口语、听力、写作、体验英语、英语角等不断提高自己的英文水平，每周英语学习时间占其每周全部教学时间的70%，创新教学方式，提高学生的学习能力，首创了体验英语教学模式，为专业课程采用英文原版教材学习打下基础。实践能力、创新能力必须始于课堂教学，大二开始，使用最新和最权威版本的英文专业教材、双语或全英文教学。教学方法力求引导学生参与到课堂讨论、小组作业、团队合作中来。

4、办学实力得到了提高。

学校在对学生的考核方式上，考试成绩不是全部，而是将考勤、平时作业、课堂参与、论文、小组陈述、项目、期中期末成绩进行综合，对学生进行全方位、多角度的评价。大一开始，学生通过大学英语、英语口语、听力、写作、体验英语、英语角等不断提高自己的英文水平，每周英语学习时间占其每周全部教学时间的70%，创新教学方式，提高学生的学习能力，首创了体验英语教学模式，为专业课程采用英文原版教材学习打下基础。大二开始，使用英文专业教材、双语或全英文教学。使云南财大的教学方法得到创新，摆脱了传统的“说教式”、“填充式”的学习方式，达到了与澳大利亚查尔斯特大学达到优质资源共享，使项目合作促进了教学方式的国际化。

4、通过云南财经大学与澳大利亚查理斯特大学教育合作项目的实施，该校办学实力得到了提高。

合作办学 10 年期间，澳大利亚查理斯特大学为云南财经大学培训教师 50 余人次，开办专题讲座 30 余次，实现了优质教育资源的共享。此外，云南财经大学与国外合作院校开展了师资建设和培训，合作以来，该校共有 10 位教师作为

访问学者到查理斯特大学进行过学术访问交流，从 2008 年开始，云南财经大学国际工商学院与查理斯特大学正式开始进行联合师资培养计划，每年都有 1-2 名教师到澳大利亚查理斯特大学攻读博士学位。通过中外合作办学，引进了优质教育资源，创新了教学模式，为云南财经大学的教学改革提供了创新资源，如该校图书馆新增最新图书达到了 2500 册，100 余本外方合作大学原版教材。

5、云南财经大学与查理斯特大学建立了通畅的交换学生机制。

项目合作以来，云南财经大学赴国外大学继续深造的人数持续增加。仅 2010 年度，就有 17 名学生到查理斯特大学交换学习。通过中外合作办学教育项目，云南财经大学国际工商学院 2011 届毕业生中外语过级率和托福、雅思通过率也较往年有较大提高，主动进行留学咨询的学生人数和办理出国留学手续的学生人数正呈现出跳跃式增长势头，近 100 人已经获得美国、英国、澳大利亚等国家的录取通知书或正在申请国外的学校。

6、中外合作项目的社会认可度越来越高，影响力越来越大。

2006 年 4 月、5 月和 6 月的《云南日报》对云南财经大学的中外合作办学进行连续采访报道，表明了社会对云南财大国际合作办学的教学模式和办学成果的认可。2006、2007、2008 年，在教育部教育信息网、新浪教育考试网、腾讯教育网和优学教育机构携手全国几十家主流媒体共同主办的中国教育总评榜活动中，云南财经大学国际工商学院连续三年被评选为中国“十佳中外合作院校”。该校的中外合作办学项目不仅在云南有优势，在中国有影响，而且对来自周边国家的留学生有较强吸引力。从 2004 年起，来自越南、缅甸、泰国、老挝等国家的留学生和招生机构纷纷前来报名就读和联系合作事宜，该校先后招收了来自周边国家的 100 余名留学生攻读学院的中外合作办学学士学位项目班。

三、教育质量保障

在云南财经大学和澳大利亚查理斯特大学合作办学中，云南财经大学引进查理斯特大学的教学管理，与学校的管理规范相结合，建立以质量监控为核心的全程化质量监控体系。结合查理斯特大学对教学检查、教学管理及学生作业的要求，建立了以教学、教务、学业规范为中心的管理制度。加强办学过程的监控，通过教学质量月、实施每日教学检查制度和每日教学检查通报制度等制度。建立了以

质量监控为核心的教学管理体系。该校借鉴查理斯特大学的办学经验，倡导“以质量求生存，以品牌求发展”的长远办学思路，建立了一套完整先进的管理体系和一个高效务实的管理团队，各项规章制度健全，对学生实行全面、严格、规范的管理。

云南财经大学率先设计并实施了《高校国际化办学评估指标体系》，得到了中国云南省教育厅的认可并在全省高校中推广。

四、面临的挑战

经济的全球化趋势必将有力地推动中国高等教育的国际化进程,中外合作办学正面临着前所未有的机遇和前景，同时随着中国教育国际化的不断发展，也给她带来了更多的挑战和机遇。中外合作办学，从当初的个别探索尝试，逐渐发展到国内外众多高校参与，建立不同层次的中外合作办学项目和机构。这一方面有利于提升中国教育国际化的整体水平，但另一方面也形成了相互竞争的态势。国外大学纷纷到中国来招生、甚至直接开展独立办学的案例越来越多，也给中外合作办学的未来发展带来了新的挑战。

云南财经大学和澳大利亚查理斯特大学都看到了这种挑战，加强合作，抓住机遇，共同应对中外合作办学日趋激烈的竞争，已经成为合作双方的共识。两校已经确定将在现有的合作与交流基础上，寻找更好的合作项目，完善和提高管理模式，深化合作内容，提升双方教育合作的层次，开拓硕士、博士层次的合作，加快双方的科研合作，为社会经济发展做出贡献。

从云南财经大学与澳大利亚查理斯特大学的合作案例，可以得出要办好国际化合作的教育项目，必须始终把质量放到第一位。澳大利亚要开拓中国市场，提高在中国的跨境教育竞争力，质量和特色将是重点。

第七节 小结

澳大利亚的留学环境正在“恶化”，2011年澳大利亚连续爆出学校倒闭的新闻，不少中国学生受此影响，其负面效应一直延续至今年，加上受澳元升值、澳大利亚政府更替等因素，澳大利亚在跨境教育方面的竞争优势正在面临着严峻的挑战。

跨境教育已经成为对澳大利亚经济社会发展起到重要作用的一个出口产业，“我们有机会对澳大利亚这个品牌进行重新定位，尤其是在中国这一主要的留学生市场，但如果未来六个月不能成功，我们将面临长期留学市场低迷和大量留学生减少的困境。南澳大学副校长 Peter Hoj 则表示，大学实际上是最主要的雇主，今年大学部门的收入至少将达到 17 亿澳元。如果这方面收入减少，南澳州的经济也会受到“连锁反应”的影响。⁸⁸

⁸⁸ “澳洲大学忧留学市场风险 呼吁改革学生签证，” 人民网，2011 年 3 月 3 日；2011 年 5 月 8 日下载于：<http://zj.people.com.cn/GB/186947/14052010.html>。

第四章 中国跨境教育

自改革开放以来，中国经济的发展速度越来越快，政治地位逐步得到提升，对外教育交流与合作也在不断扩大和发展。特别是加入世界贸易组织（WTO）之后，中国教育国际化程度日益加深，跨境教育的内容更加丰富，形式也日趋多元化，囊括了留学生教育、中外合作办学、教师交流等各种各样的形式，中国已经成为全球跨境教育最活跃的国家之一。

经历了三十余年的发展，现阶段中国跨境教育的发展呈现出三个特点：一是人员交流非常活跃，海外留学生的规模不断扩大，出国留学已经广泛地为家长和学生所接受，留学生成为中国以及留学国的重要人力资源组成部分；二是中外合作办学机构数量逐年增加，并呈现出快速发展的势头，办学的运作机制日益成熟；三是高等教育跨境输出能力得到加强，越来越多的中国大学开始在海外开设合作办学项目，积极探索与国外教育机构的合作。⁸⁹这三方面既是中国的广大学生及家长、政府、教育机构、中介组织的主要关切，同时也引起了其它教育输出及输入国的普遍关注。其中，实现平衡、健康、可持续发展的人员流动、跨境教育项目的质量保障、有效的管理机制是本章研究和讨论的重点。

从跨境教育的流动方向上看，跨境教育的“人员交流”可以分为“出国留学”和“来华留学”两种形式，归为WTO所界定的教育服务贸易的第二种形式，即境外消费。广义的中外合作办学应当包括外国教育机构同中国教育机构在中国境内和中国境外合作举办教育教学机构，实施教育教学的活动。⁹⁰但从中国目前的实践情况中国教育机构看，多以用来专指中国境内的教育输入，也就是外方机构或院校在中国合作开办机构或项目的活动，是教育服务贸易的第三种形式，即商业存在在中国的主要体现。以合作办学形式的进行的对外教育输出，通常被称为“境外合作办学”。

⁸⁹ 李晓述：《跨境教育法律问题研究》，（武汉大学出版社），2011年，第14页。

⁹⁰ 金孝柏：“中外合作办学与我国教育服务业的开放”，《国际商务研究》，2003年第6期，第47页。

第一节 中国跨境教育的发展现状

一、出国留学

(一) **留学规模** 改革开放 30 年以来,中国留学生的规模稳步发展,程逐年扩大的趋势。据统计,从 1978 年到 2010 年底,中国各类出国留学人员总数达 190.54 万人,共有 63.22 万留学人员学成后选择回国发展。⁹¹持续 30 多年的出国留学热,使中国已经成为世界头号科技人才资源输出大国,出国留学人数长期位居世界前列。据统计,1978 年以来,中国出国留学人数年均增长率为 22.1%,其中上世纪 80 年代为 3%,90 年代为 29.7%。2010 年度中国出国留学人员总数达 28.47 万人,2010 年度各类留学回国人员总数达 13.48 万人。⁹²

(二) **留学结构** 按留学费用的来源,出国留学可以分为自费和公费两种。在改革开放前及改革开放初期,中国的绝大部分留学生均由国家派出。1984 年教育部颁布了《关于自费留学的暂行规定》,为个人自费出国留学打开了大门。九十年代后,由于国民财富的增加,越来越多的家庭有能力承担自费留学的费用,自费留学的学生越来越多并逐渐成为主流。⁹³根据 1986 年发出的《国务院转批国家教育委员会关于出国留学人员工作的若干暂行规定的通知》,自费出国留学人员是指“中国公民提供可靠证明,由其定居外国及香港、台湾地区亲友资助,或使用本人、亲友在国内的外汇资金,到国外高等学校、科研机构学习或进修”。⁹⁴以 2007 年为例,出国留学共有 14.4 万人,国家公派留学 8853 人,约占 6.51%,单位公派 6957 人,约占 4.83%,12.9 万为自费留学生,约占 90%。⁹⁵目前,中国在海外的留学人员的结构呈现多元化趋势,从小学、中学及大学,包括本科、硕士、博士等层次,还有从事博士后研究、专业进修、合作科研、教学交流等多种形式。

(三) **留学国家和专业** 目前,中国的出国留学人员,遍及世界 100 多个

⁹¹ “访中国留学服务中心主任:海外学子回国正当时,”《人民日报海外版》,中国日报网站,2011 年 10 月 28 日;2011 年 12 月 1 日下载于:http://www.chinadaily.com.cn/dfpd/2011-10/28/content_13997515.htm。

⁹² “2010 年度中国出国留学总人数达 28.47 万人,”《北京晚报》,新浪网,2011 年 03 月 15 日;2011 年 5 月 24 日下载于:<http://sc.sina.com.cn/edu/study/snews/2011-03-15/16327098.html>。

⁹³ 赵素平:《GATS 框架下我国教育服务贸易发展战略》,浙江工商大学硕士论文,2008 年 12 月,第 17 页。

⁹⁴ 张波:《自费出国留学中介研究》,华东师范大学硕士论文,2009 年 5 月,第 6 页。

⁹⁵ 赵素平:《GATS 框架下我国教育服务贸易发展战略》,浙江工商大学硕士论文,2008 年 12 月,第 17 页。

国家和地区。接受中国留学生最多的国家主要为英语为母语的国家，包括：美国、英国、澳大利亚、加拿大、新西兰。其他国家，如，日本、法国、俄罗斯、德国、新加坡、韩国等国家也接受了大量的中国留学人员。从专业构成看，出国留学学生所学专业主要集中在商业管理、国际贸易、金融会计、信息技术、教育学、农业技术、医学、公共管理、工程及其环境科学等领域。这些专业学科也是中国改革开放最为为需求的专业领域。

（四）留学动因 其一，中国的对外开放战略让人民有机会走出国门，学习发达国家先进的管理经验和科学技术，政府持续资助部分品学兼优的学生到国外学习，“公派留学”成为培养高层次人才的重要渠道；其二，由于中国经济持续增长，居民收入水平不断提高，国内对留学人才的需求越来越大，学生和家长的希望获得更多出国接受教育的机会，更多的家庭有能力资助孩子出国接受教育。其三，由于中国高等教育发展不平衡，结构存在不合理的方面，人才培养无法满足经济社会发展的需求，使得留学生就业市场有着巨大的需求空间；总结归纳起来，中国的开发，经济社会的发展、居民的收入增加是中国出国留学的主要动因。

二、中外合作办学

中外合作办学也是中国教育开放的重要举措，有助于引入国外优质教育资源，缓解中国教育供求不足，加快中国教育的国际化步伐，学习和借鉴国外教育先进的理念和经验。同时，通过引进和结合国外优质教育资源，可以使中国的学生以低于出国留学的成本，接受到国外的教育，获得相应的学历资格，因此也被称为“不出国门的留学”。根据《中外合作办学条例》的规定，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方式。从1978年中国的改革开放至今，中外合作办学经历了30多年的发展历程，特别是进入21世纪以后，发展的速度越来越快，办学规模逐步扩大，办学层次逐渐提高，办学模式也趋于多样化。根据中国教育部的官方统计：中外合作办学项目，从1995年《中外合作办学暂行规定》颁布之时的70多个，已发展到目前的1,100多个项目和机构，覆盖了全国的28个省、市、自治区。其中学历教育占了绝大多数，包括从大学本科到硕士和博士研究生层次。在中国，中

外合作办学已成为中国高等教育对外开放的重要组成部分，为引进外国优质教育资源开辟了重要的途径。⁹⁶

（一）办学形式 从办学机构的性质来看，中外合作办学可以分为两类：一类是独立设置的具有法人资格的中外合作办学机构，如宁波诺丁汉大学、西交利物浦大学、上海纽约大学等；另一类为非独立设置的不具有法人资格的中外合作办学机构，一般以二级学院的形式和分项目合作形式存在，前者如青岛大学霍尔姆斯学院，后者如南开大学经济与社会发展研究院与澳大利亚福林德斯大学在国际经贸关系和医院管理专业上的项目合作。从运作模式来看，为两类：一类是融合型，另一类是嫁接型，前者主要是引进外方的教学计划、教学大纲、教材和相关教学手段，聘请外来教师来教授核心课程，中方进行教学组织并讲授基础课程。后者则充分保留中外双方的教学模式，通过双方各自对对方学校开设课程的评估，互认对方学校的学分，学生最终获得双方学校颁发的学位和毕业证书，主要体现为 2+2 模式，即在国内学习 2 年，出国到合作院校学习 2 年，获得本科学位；1+2+1 模式，即在国内学习 1 年，到国合作院校学习 2 年获得本科学位，再继续学习 1 年获得硕士学位，和 3+1 模式，即在国内学习 3 年，到国外合作院校学习 1 年获得本科学位。⁹⁷

（二）合作对象 从合作对象国别和地区分布看，据 2009 年对中国 11 省市的不完全统计，中外合作办学项目的合作方排名前 10 名的分别是：澳大利亚（158）、美国（115）、英国（114）、加拿大（104）、中国香港（32）、法国（30）、德国（30）、新加坡（28）、新西兰（26）、俄罗斯（23）。⁹⁸

（三）地域分布 中外合作办学机构相对集中于中国经济、文化较为发达的东部沿海省份及大中城市，基本符合这些地区经济和社会发展对各类人才的迫切需求。⁹⁹

⁹⁶ 周满生：“WTO 框架下的教育输入与输出和中国政府的教育立法与政策调整”，《集美大学学报》，2006 年第 6 期，第 10 页。：

⁹⁷ 张亚：《高等教育服务贸易理论与政策研究》，（北京：中国经济出版社，2009 年），第 219-220 页。

⁹⁸ 李盛兵、王志强：“中外合作办学 30 年——基于 11 省市中外合作办学分析”，《华南师范大学学报(社会科学版)》，2009 年第 2 期，第 97 页。

⁹⁹ 张亚：《高等教育服务贸易理论与政策研究》，（北京：中国经济出版社，2009 年），第 218 页。

(四) 专业分布合作办学课程主要集中于工商管理、市场营销、会计学、金融学、财务管理、人力资源管理、旅游管理等工商管理类专业。这些专业的运作成本比较低, 利于合作办学各方运作, 也是就业较广、较热门的专业。

三、来华留学

随着中国综合国力以及国际影响力的提升, 中国正在成为许多国际学生的留学目的地, 留学生教育已经成为中国教育国际合作与交流的重要组成部分, 同时也是中国高校国际化的体现方面。根据中国教育部《高等学校接受外国留学生管理规定》, 来华留学生是指“持外国护照在中国高等学校注册接受学历教育或非学历教育的外国公民”。根据中国教育部留学生统计要求, 将学习期限超过 3 个月的学生定义为长期留学生, 将学习期限少于 3 个月的学生定义为短期留学生。¹⁰⁰

2010 年全年在中国学习的外国留学人员总数突破 26 万人。2011 年, 来华留学人数创新高, 共计 29 万人, 共有来自 194 个国家和地区的 292,611 名各类来华留学人员, 来华留学生的生源国家和地区数、中国接受留学生单位数及中国政府奖学金生人数均创新中国成立以来新高。

1994 年至 2008 年, 在中国学习的外国留学人员数量从 25586 人增长至 223499 人, 人数翻了 7.7 倍。在这 13 年期间, 除了 2003 年由于受到“非典”的影响, 人数较上年有所减少以外, 来华留学人员一直持续快速发展。从教育的层次来看, 中国接收的外国留学生以非学历生为主。以 2007 年为例, 共接收学历生 68213 名, 占总数的 34.89%。其中, 硕士研究生 7628 名, 博士研究生 3218 名, 即高层次学生人数仅占学历生的 15.45%。从来华留学生源地看, 来自亚洲的留学生占来华留学生总数的 66.32%, 排名第一。欧洲、美洲、非洲、大洋洲分列二至五位。来华留学生人数名列前十的国家是韩国, 美国, 日本, 泰国, 越南, 俄罗斯, 印度尼西亚, 印度, 哈萨克斯坦和巴基斯坦。来华留学生人数超过 5000 名的国家还有法国和蒙古。按留学生学生类别来看, 学历生 107,432

¹⁰⁰ 陈芳兰:《东盟来华留学生教育服务质量研究——以广西为例》, 广西师范大学硕士论文, 2008 年 4 月, 第 5 页。

名,非学历生 157,658 名,比例约为四六开。¹⁰¹据统计,2011 年共有来自 194 个国家的 265,090 名各类来华留学人员,分布在全国 31 个省、自治区、直辖市(不含台湾省、香港特别行政区和澳门特别行政区)的 620 所高等学校、科研院所和其他教学机构中学习。其中,中国政府奖学金生达 22,390 名,同比增长 22.72%。

四、境外合作办学

近年来,随着教育国际化的发展,越来越多的中国大学开始“走出去”,积极地参与教育国际化的实践,加强对外的交流。在国家教育部颁布《高等学校境外办学暂行管理办法》之前,经中国教育部批准,全区已有近 20 个大学和机构在境外开展办学活动。¹⁰²与国外教育机构联合开设合作办学项目。

2002 年,中国教育部和国家对外汉语教学领导小组(现国家汉语国际推广领导小组)开始酝酿在海外设立语言推广机构。2004 年 11 月,韩国首尔孔子学院挂牌成立,成为了全世界首家正式挂牌的孔子学院。随着近年来中国经济的稳步增长,全世界的“汉语热”不断升温,汉语的影响力在不断增强,孔子学院的发展也非常迅速。早在 2005 年,孔子学院的目标为 2010 年建立 100 个孔子研究院。截至 2006 年底,全球 50 多个国家和地区建立了 120 余所孔子学院。¹⁰³截至 2010 年 10 月,各国已建立 322 所孔子学院和 369 个孔子课堂,共计 691 所,分布在 96 个国家和地区,其中,亚洲已有 30 国 81 所,欧洲 31 国 105 所,美洲 12 国 103 所,非洲 16 国 21 所,大洋洲 2 国 12 所。对照 2009 年数据来看,孔子学院数目增长最快的是美洲,其次是欧洲。¹⁰⁴

孔子学院是以传播中国语言文化、开展中文教学为基本任务的中外合作的非营利性社会公益机构,其宗旨是增进世界人民对中国语言和文化的了解,发展中国与外国的友好关系,促进世界多元文化发展,为构建和谐世界贡献力量,它主要的服务提供方式是商业存在的服务形式,也包括跨境交付、境外消费和自然人

¹⁰¹ 李冬梅:“中澳教育服务贸易出口的比较分析——基于境外消费的视角”,《山西财经大学学报(高等教育版)》,2009 年第 12 期,第 20-25 页。

¹⁰² 焦新:“教育部发布《高等学校境外办学暂行管理办法》”,《中国教育报》,2003 年 1 月 8 日,第 1 版。转引自李晓述:《跨境教育法律问题研究》,(武汉大学出版社),2011 年,第 184 页。

¹⁰³ 第一财经,2007 年第 2 期第 16 版。转引自李梅:《高等教育国际市场:中国学生的全球流动》,(上海教育出版社,2008 年,第 45 页。

¹⁰⁴ 马旭、赵绮娣:“孔子学院:全球化视野中的中国文化传播”,《新闻界》,2011 年第 2 期,第 32 页。

流动三种服务形式。孔子学院凭借其作为汉语言文化推广和传播机构的独特竞争优势，已经成为推动中国教育服务出口贸易发展的重要力量。¹⁰⁵学院课程以中文语言和文化课程为主，如商务汉语文化和旅游汉语等，同时还有包括中国传统文化方面的课程，书法、国画、中医和太极等。机构运作上，通常由中国一所大学与当地一所大学合办，在当地大学内部操作。根据《孔子学院章程》，中方和外国举办机构的投入比例是1:1，很多欧美国家大大超出了1:1的比例。总体上来说，从2005年到现在，孔子学院总部对各个孔子学院的支出总计是人民币5亿元。

106

通过以上的分析可以发现，经历了几十年的发展历程，中国跨境教育开始进入了新的历史时期，呈现出新特点，主要可以归纳为七个方面：（1）出国留学成为公民接受教育的一条重要选择渠道；（2）学成回国及在外留学人员成为重要的人力资源；（3）中国教育服务的国际吸引力明显提高；（4）对外汉语推广取得突破性发展；（5）教育合作与交流平台进一步丰富，渠道进一步拓展；（6）无论从中国国家层面还是学校层面，都在积极地参与国际教育事务；（7）中外合作办学快速发展，成为中国教育体系中不可忽视的重要力量。¹⁰⁷

第二节 中国跨境教育的政府政策分析

一、政府在中国跨境教育发展进程中的角色

根据波特的国家竞争优势理论，在整个国家环境中，政府是产业发展的催化剂或挑战者，它可以通过创造一个企业能从其中获得竞争优势的环境，对影响产业竞争优势的关键要素产生积极的影响，从而促进企业乃至整个产业竞争力的提高。¹⁰⁸波特将政府作为竞争优势系统中的一项辅助要素，将其描述为“构成整个竞争力拼图的最后一块”，政府与其他关键要素之间的关系既非正面，也非负面，既可能是产业发展的助理，也可能是障碍。

¹⁰⁵ 王玉锦、陈云波：“孔子学院的竞争优势和竞争战略的选择”，《中国集体经济》，2011年第1期，第180页。

¹⁰⁶ “明年全球孔子学院达到500所，”经济观察网，2009年3月12日；2010年7月6日下载于：<http://www.eeo.com.cn/zt/lhqz/tbgz/2009/03/12/132017.shtml>。

¹⁰⁷ 朱兴德：《教育服务贸易谈判进程及其影响》，2008年9月。

¹⁰⁸ 迈克尔·波特：《竞争论》（刘宁等译），（北京：中信出版社，2009年），第173页。

目前，中国跨境教育正处于新的发展阶段，面对国内外的竞争环境，呈现出特定的需求情况和发展特征。另外，跨境教育作为教育事业的组成部分，是一种准公共品，自身具有不充分的非竞争性或非排他性。因此，中国政府在跨境教育中发挥着不可替代的作用，特别是在近期，政府的作用不是“最后一片竞争力的拼图”，而是要高于钻石体系中的其它要素。一方面，政府要为中国跨境教育创建一个良好的国内和国际环境，通过设立本国跨境教育的政策目标为跨境教育的发展指出方向，主导着 WTO 教育服务贸易承诺以及与相关国家的 FTA 谈判，同时也负责相关的法律/法规体系的建立和完善，以及根据本国情况确立跨境教育的质量监管思路与模式等等。另一方面，政府还担负着通过恰当的制度安排，出台具体的政策指南和法律法规，引导并支持教育机构和社会第三方机构积极参与跨境教育活动，促进中国跨境教育的良性发展。

二、中国跨境教育的政策目标

随着跨境教育的发展，各个国家因本身情况不同，发展跨境教育的政策目标也不同。经济合作与发展组织提出，当前国际社会存在着四种不同但不排斥的跨境教育政策目标：（1）“相互了解”方式，含有政治、文化、学术和发展援助的目的；（2）“技术移民”方式，它更强调对国际学生的选拔性招生，以吸引优秀学生到东道国的知识经济领域工作，或者提高东道国的高等教育和研究部门的竞争力；（3）“经济收益”方式。此种方式与“技术移民”、“相互了解”的目的有交叉，但主要是在收费基础上提供高等教育，没有政府补助。社会鼓励这些学校成为国际教育市场上的“企业家”；（4）“能力建设”方式。这一方式旨在鼓励跨境高等教育，并将其作为一种快速提高新型国家国力的途径，一般为发展中国家所采用。¹⁰⁹

（一）中国出国留学政策

新中国最早的“留学回国潮”出现在上世纪 50 年代初。1949 年 12 月 6 日，经当时的政务院批准，中国成立了“办理留学生回国事务委员会”，还先后在北京、

¹⁰⁹ 周满生：“免受劣质教育侵害，亚太亟需跨境高等教育规则”，《中国教育报》，2005 年 3 月 18 日。转引自“加拿大跨境教育现状及问题”，深圳龙城高级中学网站，2009 年 3 月 9 日下载于：<http://www.szlcgz.cn/jiaoxue/ShowArticle.asp?ArticleID=16230>。

上海、广州、武汉、沈阳等地设立“归国留学生招待所”，专门负责接待回国的留学生和学者，并对经济困难者予以接济和补助。¹¹⁰1977年8月，邓小平在主持科学和教育座谈会时指出：“接受华裔学者回国是我们发展科学技术的一项具体措施，派人出国留学也是一项具体措施。”中国教育部1978年7月向中国国务院提交了《关于加大选派留学生的数量的报告》；同年12月26日，中国改革开放后的首批留学人员起程赴美。1979年，《出国留学人员管理教育工作的暂行规定》和《出国留学人员守则》开始试行。1993年，“支持留学，鼓励回国，来去自由”的出国留学方针被写进中国共产党的十四届三中全会文件。¹¹¹

经历了20世纪八九十年代的公费出国潮之后，出国留学人员不能按期回国的现象日趋严重，中国政府也因此开始收紧自费和公派出国留学的政策，公派留学需签《出国留学协议书》，自费出国留学则增加了大学毕业后服务期的限制。几年后，随着改革开放的深入进行，中国政府成立了“中国留学服务中心”和“国家留学基金管理委员会”，旨在规范公派出国留学政策和公派出国留学生的选拔，同时取消了对自费留学的种种限制，并制定各种优惠措施吸引在外留学人才回国服务或为国服务。“千人计划”和“长江学者奖励计划”等应运而生。进入21世纪之后，中国的出国留学活动进入了繁荣发展期，在国家不断扩大派遣公派留学人员规模的同时，自费留学市场得到进一步完善和加强，同时中国有关部门完善了教育涉外监管政策，定期发布留学预警信息，并加大了国外学历学位证书认证工作，为出国留学人员提供多方位的服务。¹¹²

（二）中外合作办学政策

根据《中华人民共和国中外合作办学条例》的规定，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；中国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；中国政府鼓励引进外国优质教育资源的中外合作办学；中国政府鼓励在高等教育、职业教育领域开展中外合作办学，鼓励中

¹¹⁰ “新中国出国留学政策的演变与发展”，《中国青年报》，新华网，2011年1月4日。2011年5月3日下载于：http://news.xinhuanet.com/edu/2011-01/04/c_12945154.htm。

¹¹¹ “改革开放后出国留学政策的实施”，2008年7月17日，网易探索网；2010年3月1日下载于：<http://news.163.com/08/0717/16/4H2N35GH000125L2.html>。

¹¹² “新中国出国留学政策的演变与发展”，《中国青年报》，新华网，2011年1月4日。2011年5月3日下载于：http://news.xinhuanet.com/edu/2011-01/04/c_12945154.htm。

国高等教育机构与外国知名的高等教育机构合作办学。特别是将之前《中外合作办学暂行规定》中的“中外合作办学是对中国教育事业的补充”修改为“是中国教育事业的组成部分”，表明了中国政府对中外合作办学的支持态度。中国对中外合作办学一贯坚持“公益性”的原则，这与西方教育输出国普遍将教育视为一种出口产业，追求教育的经济效益回报有很大的差别。中国教育部在2006年的《关于当前中外合作办学若干问题的意见》中明确规定：教育服务不是货物贸易，也不同于一般的服务贸易。中外合作办学是中国教育事业的重要组成部分，是弥补教育经费不足的一个重要途径和手段，其目标是利用有限资源满足社会对优质教育不断增长的需求，培养出更多具有国际视野、能够参与国际竞争的优秀人才，并推动高等教育国际化的深入发展，增强中国教育的国际竞争力。2010年7月，中国公布了《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》，纲要指出“要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”。由此可见，中国政府将合作办学视为中国教育事业的组成部分，支持、鼓励开展中外合作办学，属于跨境教育的“能力建设”政策目标，主要是通过中外合作办学活动，引进国际上的优质教育资源，促进中国教育事业的发展，进一步推动中国教育的国际化。

（三）中国来华留学政策

来华留学生政策始于1950年新中国成立后，这一时期的来华留学政策体现在援助特征，设计的国家包括一些东欧国家和亚洲的朝鲜、越南等国家，政策导向主要反映双边友好和相互协作的精神。上世纪80年代后，来华留学的政策受到中国改革开放政策的影响，政策导向由双边协议关系向中国政府的自主和向世界开放的行为，来华留学不再受国别的限制，也由公费奖学金向自费转变。这个时期相关的政策主要有：《关于高等学校开办外国人中文短训班问题的通知》（国家教委1980）、《关于招收和培养外国来华留学研究生的暂行办法》（教育部1988）、《关于招收自费外国来华留学生的有关规定》（教育部1989）。这些政策表明中国来华留学政策不仅对社会主义国家，更向全球所有国家开放，充分体现中国来华教育的开放性和自主性。2010年，中国教育部制定了《国家中长期教育改革和发展规划纲要》，根据这一规划的要求，进一步又制订了《留学中国计

划》，根据规划和计划的要求，中国将进一步优化来华留学环境，注重规范管理，提高来华留学教育质量，争取到2020年全国当年外国留学生人员数量达到50万，使中国成为亚洲最大的国际学生流动目的地国家。¹¹³

（四）中国境外合作办学政策

中国政府鼓励中国高校走出国门，对外输出高等教育，直接参与国际教育市场竞争。2006年，教育部副部长章新胜指出，积极引进国外优质教育资源，推动与境外高水平大学的强强合作、强项合作，鼓励高校直接参与国际教育市场竞争。以教师、教材、对外汉语教学基地和汉语水平考试制度建设为重点，加快汉语走向世界的步伐，推进“孔子学院”的建设，力争使对外汉语工作实现重大突破。¹¹⁴作为近年来发展最为迅速的境外合作办学形式，孔子学院是中国政府主导的国家项目之一，主要目的是为了推广汉语教学，提升中国在国际社会中的形象。中国政府于2010年颁布实施的《国家中长期教育改革和发展规划纲要》明确指出，支持国际汉语教育，提高孔子学院办学质量和水平。随着中国经济地位的崛起，国际社会地位的提升，中国在国际社会上发挥着日益重要的作用，文化影响力和吸引力的增强，越来越多的外国人希望进一步了解中国。反过来，语言、文化、传统等方面的国际认同和理解，是一国软实力提升的重要表现之一，在长远意义上能够促进经济、政治影响力的提升。孔子学院在中国传统文化全球化的战略中的重要价值和意义可以归纳为以下几个方面：（1）扩大中国影响力，建立积极包容的国家形象；（2）打造全球文化品牌，提升中国国家软实力；（3）带动相关文化产业链，促进国家经济发展；（4）加强文化交流与融合，增强民族凝聚力。¹¹⁵由此可见，孔子学院的目的是为了“促进了解”，从根本上是为了实现“能力建设”的目标。

三、中国加入世界贸易组织（WTO）对教育服务领域的承诺

2001年12月11日，中国正式加入世界贸易组织（WTO），对教育服务的承

¹¹³ “章新胜：贯彻落实科学发展观 加强教育政策研究和法制建设，”阿尔法互动教育网，2010年10月14日；2011年5月2日下载于：<http://www.edualpha.net/article-1011-1.html>。

¹¹⁴ “章新胜：贯彻落实科学发展观 加强教育政策研究和法制建设，”阿尔法互动教育网，2010年10月14日；2011年5月2日下载于：<http://www.edualpha.net/article-1011-1.html>。

¹¹⁵ 马旭、赵绮娣：“孔子学院：全球化视野中的中国文化传播”，《新闻界》，2011年第4期，第32页。

诺是部分承诺，有条件、有步骤地开放服务贸易领域和进行管理、审批。承诺的具体内容主要包括以下几个方面的内容：（1）义务教育和特殊教育服务（如军事、警察、政治和党校教育等）不包括在教育服务中；（2）对跨境交付方式下的市场准人和国民待遇均未做承诺，因此对外国机构通过远程教育和函授等方式向中国公民提供教育服务，中国可以自主地决定开放尺度，不受 WTO 协议的约束；（3）对境外消费方式下的市场准人和国民待遇没有限制，即不采取任何限制中国公民出国留学或者接受培训的措施；中国对出国留学一贯采取“支持留学、鼓励回国、来去自由”的方针，这次的减让表再次重申了中国的一贯立场；（4）允许中外合作办学，允许外方获得多数所有权，但没有承诺给予外方国民待遇，不允许外国机构单独在华设立学校及其他教育机构，对中外合作办学实行政府定价；（5）在教师（自然人流动）的国民待遇上，有以下资历要求：外籍教师来华任教要具有学士或者学士以上学位，具有相应的资格证书或者专业职称、从事教育教学工作 2 年以上。¹¹⁶中国加入 WTO 后，跨境教育得到快速的发展，同时，在监管和质量提升方面，充分体现了自我控制与国际准则接轨的特点，为中国跨境教育可持续发展提供了保障。作为 WTO 成员国，中国必然要开放教育市场，从允许外国教育机构进入中国教育领域逐渐过渡到允许国外教育机构在中国颁发学位证书或学历证明；从与其他国家或地区之间相互承认学位证书或学历证明，支持人员的跨境流动，到逐步减少政府对跨境教育服务的管制和市场垄断；从单向的教育输入到双向或多项的教育输出等。充分说明，中国经济社会快速发展，国家发展战略定位和国际竞争力地位日益提高，跨境教育发展得到国内外普遍认可，中国参与国际跨境教育质量监管的主体地位和作用受到尊重。迄今为止，中国与世界上 188 个国家和地区建立了教育合作与交流的关系，设立了 18 个双边教育高层工作磋商机制，构建了若干双边及区域性教育合作与交流平台，签署并尚在执行的教育合作协议达 154 个，正在实施的政府间合作的教育项目共有 77 项。另外，中国还与 38 个国家和地区签订了学历学位互认的协议，与联合国教科文组织、联合国儿童基金会、开发计划署、世界银行等 42 个重要的国际组织建立了教育

¹¹⁶ 周满生：“WTO 框架下的教育输入与输出和中国政府的教育立法与政策调整”，《集美大学学报》，2006 年第 6 期，第 6 页。

合作与交流的关系，开展了大量的合作项目。¹¹⁷

四、中国跨境教育的法律体系

为保障跨境教育的规范运作和参与各方的权益，中国政府通过立法的形式，加强管理。这些立法主要体现在以下几个方面：

（一）出国留学的法律体系

中国关于出国留学的法律法规主要包括：1981年1月14日《关于自费出国留学的暂行规定》（1982年7月废止，国务院批转教育部等七个部门）、1982年7月《关于自费出国留学的规定》（国务院批转教育部、公安部、外交部、劳动人事部）、1984年12月26日《国务院关于自费出国留学的暂行规定》（国务院）、1993年《国务院关于自费出国留学的暂行规定》（国务院）、1999年5月21日《国家留学基金管理委员会章程》（教育部）、1999年8月24日《自费出国留学中介服务管理规定》（教育部、公安部、国家工商行政管理局令第5号）、1999年8月24日《自费出国留学中介服务管理规定（试行）》（教育部令第6号）。¹¹⁸中国出国留学的法律体系已经基本形成，无论是地方政府，还是各类办学机构、中介组织和公民个人，都能够在法律范围内行事，做到有法可依。

（二）中外合作办学的法律体系

这方面的法律主要包括：（1）基本法，即《中华人民共和国教育法》、《中华人民共和国职业教育法》、《中华人民共和国民办教育促进法》、《中华人民共和国高等教育法》。基本法的制定为部门法规和地方法规的制定奠定了基础。（2）专门法。20世纪90年至本世纪初，中外合作办学的数量迅猛增长，为了促进中外合作办学的健康良性发展，同时也为了符合中国加入WTO遵守的贸易规则，国务院、教育部、劳动与社会保障部及相关的地方行政部门相继颁发了一系列的行政法规、规章、行政命令等文件，目前已经初步形成一套行法律法规体系。2003年，由国务院颁布的《中外合作办学条例》，取代了1995年的《中外合作办学暂行规定》，以法律地位和效力高于部门规章的行政法规对中外合作办学做出具体

¹¹⁷ 徐妍：“改革开放30年：中国教育对外开放格局已形成，”中国教育部网，2008年10月09日；2009年3月26日下载于：http://www.jyb.cn/lx/lxsx/t20081009_198805.htm。

¹¹⁸ 李梅：《高等教育国际市场：中国学生的全球流动》，（上海教育出版社，2008年），第35-36页。

规定。这是中国国务院颁布的第一部规范中外合作办学行为的教育行政法规，也是迄今为止唯一的专门调整中外合作办学的行政法规，是全国各省市、各教育机构开展中外合作办学活动的重要法律准则。¹¹⁹根据《条例》的规定，实施职业技能培训的中外合作办学机构或项目，由拟办学所在地的省、自治区、直辖市人民政府劳动行政部门审批，而其他中外合作办学机构或项目由教育行政部门进行审批和管理。为了使中外合作办学活动在实践中更加有法可依，2004年，中国教育部颁布了《中外合作办学条例实施办法》，对《条例》做出了权威的解释和操作指引，是《条例》的配套规章。《实施办法》制定了中国有关教育部门主管的中外合作办学项目的审批和管理办法；解决《中外合作办学条例》立法中与《民办教育促进法》的相关问题，吸收《民办教育促进法》及其实施条例的成果，明确中外合作办学机构享受的同级同类民办学校的优惠政策；根据《中外合作办学条例》的原则和精神，进一步明确有关中外合作办学的管理和规范方面的制度，增强其可操作性。¹²⁰同时，为了规范职业技能类的合作办学项目，2006年，由中国劳动和社会保障部颁布的《中外合作职业技能培训办学管理办法》也是合作办学的指导法规。（3）规范。在《条例》、《实施办法》和《管理办法》的基础上，中国教育部、各级地方政府及其教育行政部门又相继颁布了一系列规范性文件、地方性法规和行政规定，例如2004年《教育部关于做好中外合作办学机构和项目复合工作的通知》、2007年《上海市教育委员会关于进一步规范本市中外合作办学秩序的通知》、2009年《北京市中外合作办学招生简章和广告备案管理办法（试行）》等等。¹²¹

（三）来华留学的法律体系

为加强来华留学生教育工作的法制化管理，规范和简化外国留学生来华申请手续，促进来华留学生教育事业的健康发展，中国教育部先后颁布了两个规范性文件，即《中小学接受外国学生管理暂行办法》和《高等学校接受外国学生管理规定》，中国教育部于2000年3月21日又下发《教育部关于执行〈高等学校接受

¹¹⁹ 李晓述：《跨境教育法律问题研究》，（武汉大学出版社，2011年），第122页。

¹²⁰ “中外合作办学的路该怎样走——教育部法制办公室主任孙霄兵谈《中外合作办学条例实施办法》，”江苏省教育国际交流中心网站；2012年5月9日下载于：<http://www.jseie.org/Item/3627.aspx>。

¹²¹ 李晓述：《跨境教育法律问题研究》，（武汉大学出版社，2011年），第122-113页。

外国留学生管理规定>有关问题的通知》。近年来，中国教育部又制定了《来华留学生新生学籍和外国留学生学历证书电子注册实施办法》。此外，相关部门还下发了一系列的通知，涉及自费来华留学申请、中国政府奖学金评审、来华留学生学历证书管理，来华留学生医疗保险等方面。在现有的留学生教育法规体系中，《高等学校接受外国学生管理规定》是管理高校接受外国留学生工作的基本法规，为高校接受外国留学生工作走上法制化、规范化轨道提供了条件。¹²²

（四）境外办学的法律体系

为了顺应中国高等教育跨境输出的发展趋势，中国教育部于 2002 年 12 月 31 日发布了《高等学校境外办学暂行管理办法》（教育部令第 15 号），该办法自 2003 年 2 月 1 日起实施。¹²³“管理办法”规定了各个境内办学主体到境外办学的相关权利和义务及应遵守的相关规定，对审批的程序和监管要求等都做了具体的要求，但由于境外办学时间较短，这是迄今为止中国关于高等教育跨境输出的唯一的规范性法律文件。

第三节 中国跨境教育的质量监管

一、中国跨境教育质量监管概况

跨境教育一方面为许多国家教育的发展和全球化带来发展机遇，另一方面也带来了以往未曾出现过的新问题。在教育质量方面，由于跨境教育市场国际竞争的加剧，办学机构的过度趋利行为以及在该领域的法律、法规、行政监管、质量标准和评价方式的缺失或不完善，出现了教育输出国的“假文凭”现象、毕业生素质良莠不齐，引起社会公众对跨境教育质量和消费者权益保护的关注。中国的跨境教育需求快速增长、教育服务形式多样性和复杂性，加上跨文化习俗、教育体制、评价标准及方法的差异，使得如何保证教育质量的符合性和一致性的问题非常突出，成为中国乃至国际跨境教育发展的瓶颈。

跨境教育的质量监管是教育国际化发展的趋势，也是跨境教育自我生存和可持续发展的必然要求。为此中国政府在跨境教育质量监管方面做了大量的工作，

¹²²李晓述：《跨境教育法律问题研究》，（武汉大学出版社，2011年），第180-181页。

¹²³李晓述：《跨境教育法律问题研究》，（武汉大学出版社，2011年），第186页。

从法律法规体系的构建到监管方式的建设，都建立了严格的监管和控制机制。中国跨境教育的法规主要以《中外合作办学条例》和《实施办法》为依据，在质量监控的具体的实施过程中采取了如下做法：第一、应依法实施对中外合作办学的行政监督与管理。重点是加强与质量最为密切的招生、教学、发证等环节的监管。第二，依法开展评估，实现通过评估能确实提高办学质量的目的，评估的关键点应放在办学的社会效益上。第三，加强优质教育资源引进的引导和把关。依靠专家分国别向社会介绍主要国家教育资源情况，尤其是质量控制体系，国际、国内对教育资源的评估和评价情况。第四，加强与国外质量监管部门的合作。要求国外教育质量监管部门建立在华合作教育机构的质量监管制度，包括定期开展对其教育机构的质量评估。第五，加强中外合作办学证书的认证工作。把证书的认证作为监管中外合作办学质量的一个重要手段，防止国外一些教育机构借颁发文凭，搞“劣质教育倾销”。第六，加强对中外办学的社会监督与管理。要依托中国教育部教育涉外监管信息网搭建中外合作办学的全国信息平台，开发覆盖全国，既能反映取得办许可证时的基本信息，又能跟踪反映实际办学情况的中外合作办学信息公示系统，将合作办学主要信息和动态情况及时面向社会，对中国的中外合作办学实施及时有效的动态监管。

近年来，中国对跨境教育的质量要求和质量监控方式也发生着变化。一是，质量监管目标、内容和监管策略将更加具体和有针对性；二是，质量监管和控制的法律法规和政策方式将更加完善和更具灵活性；三是，堵塞漏洞，指标体系和监控体系机制将更加细化和健全；四是，做好引导，加强监管，积极探索新的监管方式；五是，参与国际跨境教育质量体系建设和监管的主导地位将日趋显现和突出，等等。

中国对跨境教育的质量的特点表现在：一是政府对跨境教育的推动作用，是中国跨境教育质量管理的的基本保障，政府从国家政策导向层面上鼓励需求、规范发展并提供配套的质量监管服务，政府部门不断完善监控体系，提高监管的有效性。二是参与各方对跨境教育的主导作用，是中国跨境教育质量风险监控的主体。在项目设置或机构设置上，国内合作方更加注重国外合作方学校或机构的资质、品牌和合作动机、目的；在专业设置、课程设置和学生交换上合作院校更加注重

互补性、差异性，确保优质资源作为双方合作的基础；更加注重学历学位的认证；跨境教育输出学校机构也对教育、教学质量逐渐重视，为了声誉和品牌；消费者自我保护意识的逐步加强，在跨境教育选择上更加重视学校的品牌、办学条件、师资力量、教学质量、学历学位的含金量等，这在一定程度上约束或督促跨境教育参与方不得不改变和强化自我的质量管理，构建质量意识。

为便于集中监管，中国教育部增设了教育涉外专门监管机构——教育涉外监管处，以加强对各类教育涉外活动的监督与管理，与此相应的还建立了教育涉外监管信息网，专门发布教育部各类教育涉外活动的监督与管理信息。2010年3月，中国教育部正式启动了中外合作办学的试点评估。此次评估以办学单位的自我评估为主，将有力地促进形成办学者自律、社会监督、政府监管相结合的中外合作办学监管机制。¹²⁴

二、中国对国外学历学位认可及认证工作

为加快教育国际化的进程，中国政府开展了对国外学历学位认证的工作。截至目前，中国已经和38个国家和地区签署了相互承认学历学位协议。中国还签署了联合国教科文组织亚太地区相互承认学历学位的公约，这些工作主要围绕建立专业的认证机构，提高学位认证的水平 and 不断开展学历学位打假活动开展。

（一）建立专业的认证机构 提高学位认证的水平

随着跨境高等教育国际化已经成为世界高等教育的发展趋势，学历学位互认成为跨境教育健康发展的一个关键问题。目前，中国（教育部）留学服务中心负责开展对国（境）外学历学位证书和高等教育文凭的认证服务工作，目前已经纳入认可范围的学历资格包括：（1）在外国大学或其他高等教育机构攻读正规课程所获相应学历学位证书或高等教育文凭；（2）在经中国国务院教育行政部门批准的中外合作办学机构（项目）学习所获国（境）外学历学位证书，在经中国各省、自治区、直辖市人民政府审批，并报中国国务院教育行政部门备案的高等专科教育、非学历高等教育的中外合作办学机构（项目）学习所获国（境）外高等教育文凭；（3）据中国法律和中国国务院教育行政部门有关文件精神，在中国澳门特

¹²⁴赵彦志：“加强自我监管 建立中外合作办学风险监管机制”，《中国高等教育》，2010年第9期，第33页。

别行政区及台湾地区大学或其他高等教育机构攻读正规课程所获相应学历证书或高等教育文凭。在中国香港特别行政区大学或其他高等教育机构攻读正规课程所获学士以上（含学士）层次的学历证书。

（二）不断开展学历学位打假活动

自 2003 年起，中国（教育部）留学服务中心受中国教育部国际合作与交流司委托承担了核查汇总国外院校资质并通过教育部教育涉外监管信息网（www.jsj.edu.cn）和不断加强和完善国境外学历证书及高等教育文凭真伪核查工作机制，打击文凭造假的违法犯罪行为。经过近 20 年的努力，该中心目前已经拥有一支近 50 人的专业团队，建立了数以万计的国（境）外学历证书电子样本库，与中国驻外使领馆教育处组及已 55 个国家的学历认证专业机构建立认证工作联系机制，与多数接收中国学生的国外高等院校建立了直接的文凭核查机制。该中心还积极参与中国与澳大利亚、新西兰、加拿大、英国等国家教育高层磋商机制，与有关国家相应机构合作，开展信息交流、治理文凭造假、打击假“洋文凭”等方面的合作。

三、 中国跨境教育的信息发布及公共服务

建立并逐步完善跨境教育的各种信息平台，为广大学生及家长、政府、高等教育机构、质量保证机构、认可机构、专业机构和用人单位提供准确的跨境高等教育信息，进一步增强跨境高等教育的透明度，并提供相关的服务，加强社会各界对跨境教育活动的监督。

（一）信息发布

（1）出国留学：通过中国教育部教育涉外监管信息网（www.jsj.edu.cn）和中国留学网（www.cscse.edu.cn），公布热点留学目的地国家院校推荐名单，被推荐院校除具有所在国政府部门批准的招收外国学生的资质外，还均通过专业评估机构的认证。具有倒闭风险的营利性私立教育机构或各类未通过专业评估机构认证的“野鸡大学”等均不在公布名单之列。目前，公布的范围包括 43 个留学国家的约 15000 所院校，帮助自费出国留学人员正确选择国外学习学校。（2）中外合作办学。依托中国教育部教育涉外监管信息网，设立了专门的中外合作办学监管工作信息平台（<http://www.crs.jsj.edu.cn/index.php/default/index>），内容覆盖

了政策法规、审批信息、质量评估、学历认证等各个方面，对中外合作办学活动相关信息的介绍以及办学监管信息的公示，并根据需要向社会和广大求学者提供较为全面和可靠的就学指导和服务信息，对中外合作办学的总体情况从法律法规、学历文凭、课程选择等方面进行指导。使社会各界特别是学生及家长可以及时、准确地了解中外合作办学机构和项目的情况，自行对办学机构和项目的资质进行甄别。工作平台的建立是中外合作办学信息披露工作的重要步骤，很大程度上解决中外合作办学活动中严重存在的信息不对称问题，同时也能够加强社会各界对中外合作办学活动的监督。

（二）公共服务

扩大办好在中国举办的国际教育展览会，强化办展机构的诚信意识。要求主办单位对国际教育展参展院校进行严格筛选，使广大求学者不出国门也可获取境外可靠留学信息并能与国外教育机构当面洽谈。

第四节 中国跨境教育的社会组织及中介机构

一、机构角色概述

在国家竞争优势理论中，波特将企业战略作为第四项关键要素，包括如何创立、组织、管理公司，以及竞争对手的条件如何等。企业的目标、战略和组织结构往往随产业和国情的差异而不同。国家竞争优势也就是指各种差异条件的最佳组合。本国竞争者的状态，更在企业创新过程和国际竞争优势上扮演重要的角色。波特还指出，在不同的国家环境下，会产生各具特色的企业管理模式和竞争形势，但是产业成功的前提是，企业必须善用本身的条件、管理模式和组织形态，更要掌握国家环境的特色。¹²⁵

在国家竞争优势理论中的企业，从狭义上指各类工商企业，但在更广泛意义上可以理解为是产业活动参与的主体。在跨境教育领域，参与活动的主体是各类教育机构，主要包括大专院校、职业教育机构、培训机构。教育机构作为跨境教育活动的主体，是跨境教育竞争优势的重要组成部分，其参与形式、运作模式、

¹²⁵迈克尔·波特：《竞争论》（刘宁等译），（北京：中信出版社，2009年），第97页。

方向思路、与相关方的合作及协调能力不仅决定了本机构在参与教育国际化过程中的优势地位，而且还从整体上影响中国跨境教育的竞争优势。

二、直接参与机构

直接参与跨境教育的机构主要指留学中介服务机构。随着上个世纪中国自费海外留学人数的快速增长，市场上涌现出大批的留学中介服务机构，这些机构主要提供留学信息、联系学校、代办签证，行前培训等服务。中国政府为规范留学中介服务，加强管理，于1999年专门制订了《自费出国留学中介服务管理规定》和自费出国留学中介服务管理规定实施细则(试行)，要求开展留学中介服务的机构应当依法获得中国政府主管部门的审批，具备合法资质后再能开展有关中介服务。目前，具备合法资质的留学中介机构有400多家。这些机构必须接受中国地方教育主管部门的管理并交纳一定金额的保证金，在学生的利益受到侵害后，向学生赔偿损失¹²⁶。

三、间接参与机构

间接参与跨境教育的机构主要是提供金融理财服务的银行机构。目前，中国有很多银行向广大出国留学人员提供金融服务，提供留学贷款，经济担保及代办签证等服务。此外还有包括律师、保险等机构参与到跨境教育中。

四、教育机构参与情况

在中国，参与跨境教育的教育机构涵盖了学历学位教育机构、职业教育机构、培训机构等。中外院校在跨境教育领域的合作主要分为中外合作办学项目和中外合作办学机构。目前，中国共有2000余家高等教育办学机构，几乎所有办学机构都开展了国际化的交流、合作，近400所机构还直接与间接的开展了跨境教育活动，形成高校---机构---学生----社会服务一体化的具有中国特色的跨境教育体系。

¹²⁶ 教育涉外信息监管网; 2012年12月21日下载于: www.jsj.edu.cn。

第五节 中国跨境教育竞争力面临的主要挑战

一、跨境教育输入与输出发展不平衡

综合中国目前跨境教育的发展现状,中国近年来虽然也在不断加大对外教育输出力度,教育在国际上的影响力不断增强,但目前仍是并且还将在未来很长一段时间以教育输入国的身份参与国际教育的交流与合作。中国教育交流中的输出与输入不平衡,教育服务贸易存在着巨大的逆差,是位居世界前列的教育输入国和较弱的教育输出国。在一些主要的教育出口国,包括美、英、澳、加、德、法等国,中国学生人数都位居前列甚至高居榜首。¹²⁷在中国,境外合作办学目前仍处于起步阶段,规模和数量上都远不如中外合作办学。不仅如此,在跨境教育输入和输出的结构上也存在着不平衡。《中国科学发展报告 2011》指出,中国科技人才资源跨国流动的目的国从开放之初的美国、日本等少数国家,逐渐发展为向美国、日本、澳大利亚、英国等国多向流动,其中流向澳大利亚、英国、德国的人数增长很快。在今后一段时间内,中国仍将扮演科技人力资源输出大国的角色。但是,来华留学生中,人数每年都有较大幅度的增加,但多数来华学生以短期学习为主,而且所学专业主要集中在文学和艺术方面,能够计入科技人力资源的人数偏少。¹²⁸

二、教育服务贸易谈判面临多方压力

一国教育服务贸易的承诺,必须符合本国经济、政治、教育水平等方面的发展现状。中国在教育贸易服务上,出于保护本国教育主权以及教育发展的考虑,根据自身的经济实力,设置了具体的限制条款,这符合贸易服务权利与义务平衡的原则。¹²⁹然而,中国政府“有条件、有步骤”地开放教育服务贸易领域的基本思路 and 教育的“公益性”原则,与西方国家政府追求的加快国际教育市场开发力度的迫切目标以及跨境教育“营利性”原则存在矛盾,有时甚至是冲突。在实际谈判过程中,西方发达国家为了能够尽快打开中国教育服务市场,增加在中国开

¹²⁷ 李梅:《高等教育国际市场:中国学生的全球流动》,(上海教育出版社,2008年),第340页。

¹²⁸ “留学人数居世界前列 中国仍将是科技人才输出大国,”《中国青年报》,2011年8月3日;2011年10月7日下载于:<http://www.cscse.edu.cn/publish/portal0/tab40/info14175.htm>。

¹²⁹ 张波:《自费出国留学中介研究》,华东师范大学硕士论文,2009年5月,第11页。

展跨境教育的收入，凭借其在政治、经济、科技、文化以及教育等方面的传统优势和服务贸易的过程中的主导地位，不断对中国政府施压。西方国家还将在东南亚和南亚国家开展跨境教育的成功经验简单地复制到中国，却忽略中国的实际情况。这些使得中国政府在贸易谈判方面，面临着西方发达国家的多方压力。

三、跨境教育对外输出面临竞争

近年来中国为了更好地参与全球跨境教育的发展，通过政策、法规、资金支持等方面，促进中国教育输出。开展境外合作办学，大力兴建孔子学院。根据日本新闻媒体 2007 年报道，日本政府也已制定了一项计划，将用 3 年时间把海外的日语教学点从目前的 10 处增加到 100 处左右。日本政府在 2008 年度预算案中编列了 2.1 亿日元(约合 1500 万人民币)，用于增加 70 处海外日语教学点。通过语言教学促进国际间理解，提高日语教育的质量水平，¹³⁰

四、海外留学人才流失现象仍严重

通过前文中对中国海外留学现状的分析可以看出，从 1996 年到 2010 年，中国公派留学人员数量累计达 91560 人，按期回国率平均为 98.23%。¹³¹2010 年留学回国的人数有所增加，而且政府也在通过税收、金融等方面出台各项鼓励性政策措施，吸引海外留学人员回国。但总体而言，中国海外留学生最终“流出”的现象仍然十分严重。从 20 世纪初至 2002 年以前，中国出国留学人员共有 45.5 万人，学成回国留学人员 13.21 万人，流失人员 32.29 万人，所占比重高达 70.97%。2002 年到 2009 年，中国出国留学人员共计 116.26 万人，其中回国留学生 36.17 万人，流失人员比重高达 68.89%，居世界各国前列。¹³²

五、中外合作办学法规体系需改进

从上个世纪至今，随着跨境教育的发展，中国政府出台了一系列跨境教育方

¹³⁰ “日本投巨资扩增海外日语教学点 目标直指孔子学院，” 新华网，2008 年 3 月 21 日；2009 年 4 月 24 日下载于：<http://news.qq.com/a/20080325/001834.htm>。

¹³¹ “中国公派留学人员回国率逾 98% 明年选派 16000 人，” 中国留学网，2011 年 9 月 29 日；2011 年 11 月 1 日下载于：<http://www.cscse.edu.cn/publish/portal0/tab40/info14337.htm>。

¹³² “留学人数居世界前列 中国仍将是科技人才输出大国，” 《中国青年报》，2011 年 8 月 3 日；2012 年 1 月 4 日下载于：<http://www.cscse.edu.cn/publish/portal0/tab40/info14175.htm>。

面的法律法规，其中关于中外合作办学的法律法规存在较多的问题。目前，中国规范中外合作办学的主要法律法规是《中外合作办学条例》及《实施办法》，很大程度上滞后于中外合作办学的发展规模和速度，不仅不能有效地指导中外合作办学的发展，有时在实践过程还会引起各种操作性的问题。比如，《中外合作办学条例》及《实施办法》对中外合作办学项目并不存在最低投入的限制。对于合作机构则规定：设立中外合作办学机构参照国家举办的同级同类教育机构的设立标准执行，中外合作办学者投入的办学资金，应当与拟设立的中外合作办学机构的层次和规模相适应，并经依法验资。由此，设立中外合作办学机构所要求的投入应与设立同级同类的公立学校的要求相同。但由于对设立公立学校的最低投入并无明文规定，各地一般根据本地区的经济及教育发展水平进行确定。各审批部门在这方面有较大的自由裁量权。但总的来说，由于各地都希望引进高质量的合作对象，而且政策上对合作办学的限制日益严格，因此对合作办学机构的最低投入要求较高，这也造成近年来设立合作办学机构的申请较难被批准，合作项目占了中外合作办学的绝大部分。^[133]再比如，《中外合作办学条例》和《实施办法》对中外合作办学中的许多重要问题或者语焉不详，或者缺乏明确的标准或定义，或者所设立的标准在实际执行过程中可操作性不强，导致在实际执行中出现了这样那样的问题。^[134]

六、中外合作办学缺少有效的监管

一直以来，中国政府对于中外合作办学的监管的形式主要为政府行政审批，这种政府审批制度在上个世纪九十年代对规范合作办学的发展起到了积极的推动作用。但源于计划经济的审批制具有明显的过渡性质，面对当今合作办学迅猛发展的趋势，不仅无法有效应对各种新情况和新问题，反而容易造成很多发展上的障碍，使监管工作处于被动应付状态，难以对合作办学质量的进行有效把关。主要体现在以下两个方面：（1）缺少统一的标准。审批制仍然以申请合作办学的中外双方主体的办学资格、资金投入等内容作为主要的审查内容，也有对外方办学水平、专业设置、教材引进、教师资质、教学管理、学习成果、质量保障等方

¹³³ 中外合作办学研究课题组：《中外合作办学研究专题报告》，2009年，第125页。

¹³⁴ 中外合作办学研究课题组：《中外合作办学研究专题报告》，2009年，第124页。

面的审批标准和操作办法，但是由于行政审批主导了一切，导致获得中外合作办学资质的机构和项目的在运作过程中及结果上有较大的质量差异。西方主要教育输出国在签署的世贸组织协议（WTO）及自贸协议（FTA）机制下积极向中国推广其跨境教育，这不仅给中国政府带来了巨大的谈判压力，也使教育输出国更容易以其“国际化标准体系”为武器打开中国的教育市场。^[135]（2）缺少有效的后续监管。目前对中外合作办学的质量监管以审批制为主，具体工作主要由政府部门开展，没有形成审批之后的有效监管机制，更缺少社会力量的广泛参与，这与国际上较为普遍的政府及社会第三方机构共同参与、重视对合作办学项目运行之后的质量监管的做法有明显的不同，也是造成一直以来没有形成有效监管体系和机制的重要原因。

七、学历学位学分认证体系待成熟

目前，中国已经初步建立起对国外学历学位的认证体系，但远远不能满足跨境教育发展的需要，仍然存在很多问题。其一，通过中外合作办学获得的国外学历文凭的认可程度有限。尽管中外合作办学被认为是中国教育的组成部分，但在实际操作中，中外合作办学并没有完全融入中国的教育体系。学生通过中外合作办学获得的外国院校颁发的学历学位证书不一定完全具有中国高校颁发的学历学位证书的效力，也不被社会及用人单位认可为留学回国人员所获国外学历学位证书。其二，缺少统一的学历文凭以及学分体系。中国的教育体系和标准也与西方发达国家有较大差异，虽然《国家中长期教育改革和发展规划纲要》提出鼓励国内外高校开展学分互认，但没有明确提出要建立全国统一的学历文凭框架体系，中国国家教育主管部门没有制订全国学分制有关指导意见。其三，通过出国留学以及中外合作办学以外的跨境教育形式获得国外学历资格无法得到完全认可。目前，中国（教育部）留学服务中心开展对国（境）外学历学位证书和高等教育文凭的认证服务工作，该中心认可的范围包括三类，对国外文凭的认可范围限于出国留学和中外合作办学，学生通过培训和远程教育等获得学习结果无法得到正规的认可。

¹³⁵ 车伟民、孔令凯：“我国跨境教育的质量风险分析”，《中国高等教育》，2010年第5期，第26页。

八、文凭造假及违规现象仍然严重

除每年近 30 万的学生出国留学外，中国正日益成为西方发达国家开展跨境教育的热点国家和重要市场，跨境教育形式日趋多样，远远超出了中国所签署的双边或多边协议所做的承诺，也对中国政府有效开展涉外教育监管构成许多挑战。一些国家及其有关教育机构无视中国的法律法规，以寻求商业利益为主要目的，未获得合法资质，直接进入中国市场，开展招生、教育及培训活动，颁发境外学历学位证书。其中有些境外教育机构虽然在所在国政府有关部门合法注册，但不具备专业评估机构的认证资质，该类机构颁发的文凭在其所在国不能获得用人单位及社会的普遍承认。这些机构被社会各界称为“野鸡大学”。有些国内教育机构，未获得中国政府部门的有效批准，与国外教育机构开展所谓的“中外合作办学”或其他形式的办学活动，直接颁发国外院校学历学位证书；还有一些境外教育机构以网络教育或远程教育的方式，开展跨境教育，颁发境外学历学位证书；还有个别一些公司或中介机构甚至直接制作并兜售各种假“洋文凭”；目前仍有少数出国留学人员在境外获得“野鸡大学”颁发的“洋文凭”或直接购买假的“洋文凭”的案例。

九、社会中介组织发挥的作用有限

目前，参与中国跨境教育的中介组织主要为留学服务中介，质量参差不齐。在过去的十多年里，中国政府审批了 400 多家留学中介机构。合法注册的留学中介机构在运作过程中普遍存在着夸大宣传，误导学生、家长及国外院校的现象。其中，有许多留学中介机构采取承包及分包等形式，将许多不具备资质的机构纳入其运作范围。与此同时，大量的未经批准的中介机构仍然以各种形式开展留学中介业务。中国对留学中介机构的监管缺乏有效的手段。

十、教育机构参与的规范程度不高

随着教育国际化的深入，中国开始有越来越多的学校及教育机构参与到跨境教育合作与交流。但是中外院校合作总体上处于不平等地位。中方院校基本上处于被动地位。国外院校来中国开展跨境教育的积极性比较高，其主要目的是招收中国学生，教授外国课程和教育项目。一些国外教育机构通过培训、远程教育等

非中外合作办学形式开展跨境教育。中国院校与国外教育机构的合作办学，也处于被动及从属的地位。尽管中外合作办学项目及课程需要经过政府部门的行政审批，但很多项目运作缺少有效的监管。导致多数中外合作办学项目的质量不高，在社会上没有良好的声誉。

总体来说，在经济全球化趋势的推动下，跨境教育已经成为教育国际化发展的潮流和动力。在中国，跨境教育的发展存在着内部及外部的推理和拉力。通过近 30 年的发展，无论从人员流动，还是项目和机构的流动都已经具备了很大的规模。中外机构都有很高的积极性，合作潜力巨大。但是，从横向比较而言，我们不得不承认，中国在各个领域的开放力度远远大于教育领域。教育进一步对外开放是大家的共识。教育对外开放首先应当更新观念。其次，教育进一步对外开放需要主动按照世界通行的标准和规则对中国教育制度及体系进行深化改革。第三，中国教育进一步对外开放应当参考中国在其它领域的成功经验和做法。目前，中国在跨境教育领域面临着国外政府及教育机构的巨大压力，他们希望以市场的方式，最大限度地打开中国的跨境教育服务大门，获取最大的利益。与此同时，中国国内院校及学生对跨境教育资源的需求也非常巨大。因此，中国在设立有效准入机制的同时，应该考虑有计划有步骤地加大开放力度，如允许外国教育机构在华设立代表处，允许境外知名院校试点开展独立办学等。目前中国政府在跨境教育领域采取的仍然是行政审批制及行政监管。在中国政府简政放权及推行社会主义市场经济的大背景下，这种管理方式缺乏强有力的法律法规支撑和执行力。因此，行政审批及监管在很大程度上被认为是没有解放思想，没有创新的表现。行政审批也没有一套科学、公平、透明的标准。对于国内外教育机构开展的违规跨境教育活动也没有有效的管理措施，涉及到的有关学生往往成为受害者。近些年来，中国政府教育行政部门及专门机构在跨境教育管理方面开展了一些有益的探索，包括，与热点留学国家签署学历学位互认协议、建立中国与有关国家的政府间高层教育磋商机制、举办中国国际教育巡回展、设立教育部涉外教育信息监管网，公布经审核对外推荐的国外院校名单、开展国外学历学位认证等工作。通过以上工作，中国政府希望与有关热点留学国家建立有效的合作机制，向中国计划出国留学人员、有关院校提供客观公正的信息和指导，切实保护中国

学生和教育机构的合法权益。这些做法实际上也摸索出一些跨境教育的管理模式。

第五章 澳中跨境教育

中国是澳大利亚最大的贸易合作伙伴，澳大利亚是中国的第九大贸易伙伴，两个经济体之间具有高度的互补性，贸易和投资关系牢靠。在中澳双边关系中，教育是重要组成部分之一，两国在教育领域也建立了密切的关系，开展各种形式的合作与交流。

近年来，随着高等教育国际化的不断深入，教育服务贸易的快速发展，澳中两国在教育市场和资源方面互补性明显，跨境教育发展势头良好，合作潜力很大，中澳政府间和民间各级各类教育交流与合作活跃。中国已经成为澳大利亚教育资源输出的首选目的国，是澳大利亚最重要的教育合作伙伴之一；澳大利亚亦成为中国人才培养的重要来源，是中国教育改革主要借鉴对象。

澳中跨境教育的形式多样，包括教育服务贸易的各种类型，但在实践中，最主要、最引起各界关注的是中国学生赴澳大利亚留学和澳大利亚直接在中国开展合作办学。

第一节 澳中跨境教育发展现状

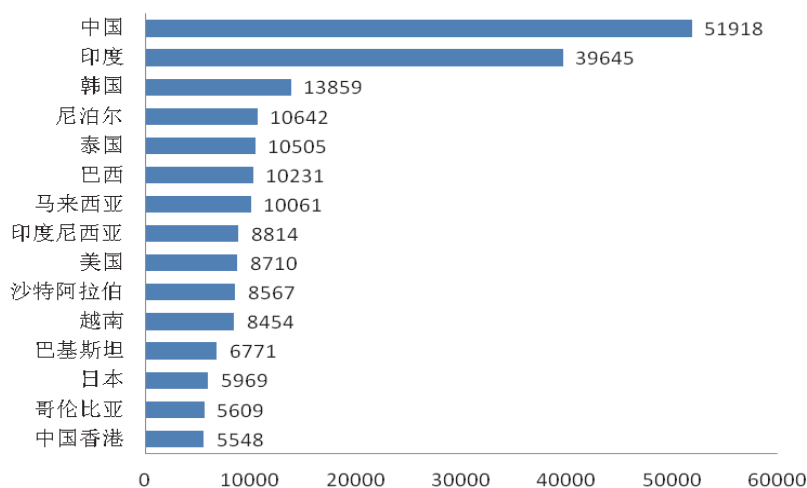
一、澳大利亚对中国的跨境教育输出

在澳中跨境教育的实践中，澳大利亚对中国的教育输出占相当大的比重，最突出的表现是澳洲院校每年从中国招收了大批学生，并开始向中国输出越来越多的教育项目，中国已经成为澳洲发展跨境教育最重要的市场之一。澳洲对中国的跨境教育输出的动因主要是追求商业利益，以此不断发展、壮大本国的教育产业。

（一）澳大利亚招收中国留学生

根据澳洲移民和公民事务部（DIAC）的统计数据，从 2004-05 至 2010-11 的连续七年期间，除了 2008-09 学年低于印度以外，中国一直是澳大利亚留学生来源的第一大国，占澳大利亚学生签证申请总数的比重一直保持在 17%至 20% 之间。以 2010-11 为例，澳大利亚收到来自在 15 个主要的国际学生来源国家和地区的学生签证申请（包括在澳洲国外及国内的申请）共计 296 647 份。其中，

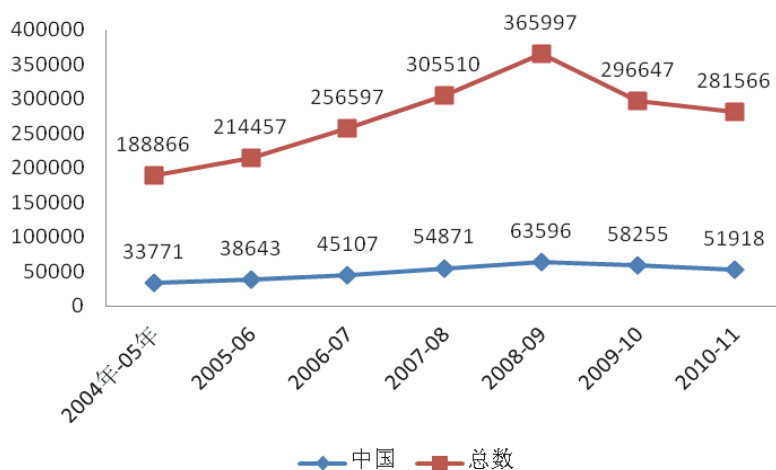
中国学生的申请共计 51 918 份，居各国之首，比生源第二大国印度 39645 份高出 30.96%，是生源第三大国韩国 13859 份的 3.75 倍，占澳大利亚外国留学生总数的 18.4%（见下图）。由此可见，中国是澳大利亚海外留学生的最主要来源国。对澳跨境教育中的海外留学生教育的持续发展及其教育服务贸易的出口具有十分重要的意义。



图表 5.1 2010-11 学年申请澳大利亚学生签证的各国人数情况

（数据来源：根据 DIAC 公布数据整理）

值得注意的是，从近几年中国赴澳洲留学人数的变化情况来看，2004-05 至 2008-09 五年期间，中国申请澳洲学生签证的数量一直保持上升趋势，分别较上年增长了 14.43%、16.73%、21.65%、15.90%。但近两年来，这一数据开始出现增长下降趋势，分别较上年降低了 8.40%和 10.88%。由此可见，虽然经历了多年的持续增长，但近期赴澳洲留学的中国学生人数出现增长下降的趋势。与此同时，同期申请澳洲学生签证的总数也出现了相同的表象，即前五年上升、近两年下降（见下图），并且期间中国学生占申请总数的比重相对稳定，一直保持在 17%至 20%之间。综合几方面因素，中国申请澳洲学生签证数量下降很大程度上是源自系统原因而非个别原因，即澳大利亚对国际学生整体吸引力的下降。但从长期来看，澳大利亚留学市场仍呈现稳定的增长局面。



图表 5.2 近 7 年申请澳学生签证的数量情况

(数据来源: 根据 DIAC 公布数据整理)

澳大利亚学生签证类别按照学习的主要课程情况分为 8 个类别, 其中除了 580 类学生监护人签证之外, 其余 7 类针对赴澳学习的留学生本人。从澳洲移民和公民事务部 (DIAC) 对近 8 年针对 7 类学生签证颁发情况的统计数据可以看出 (见下表), 中国学生学习的课程层次级别由多到少依次为: 高等教育课程 75.85%、职业教育或培训课程 10.32%、中小学课程/中学交换课程 6.96%、研究类研究生课程 2.38%、非证书/文凭/学位类课程 2.00%、澳国际发展署/国防部资助课程 0.08%。

在澳洲, 高等教育课程 (Higher Education) 包含本科、研究生证书、研究生文凭和课程类的硕士学位, 一直以来都是中国学生赴澳攻读最多的课程级别, 2010-11 学年占中国学生总人数的 75.85%。2003 年至 2011 年, 该段学生数量由 11538 名增长到 37815 名, 增长绝对值最大。而职业教育或培训 (VET) 在全部课程级别中所占的比重上升最为明显。2003-04 年选择该类课程的中国学生人数位居第四, 少于高等教育课程、研究类研究生课程、中小学课程/中学交换课程, 但自 2008-09 年起, 成为了除了高等教育以外中国学生选择最多的课程, 占总人数的 10.32%, 这在一定程度上表明, 澳大利亚的职业教育或培训课程以其“实用性强、学制短、费用低、认可度高和就业率高”等诸多优势被中国学生认可, 预计未来将会为更多的中国学生接受。

课程类型	2003 -04	2004 -05	2005 -06	2006 -07	2007 -08	2008 -09	2009 -10	2010 -11
海外学生英语语言强化课程 (ELICOS)	31	41	46	39	107	1367	1320	1197
中小学课程/中学交换课程 (School/Secondary Exchange)	5632	4459	4139	6905	8271	5111	3979	3472
职业教育或培训课程 (VET)	2148	2110	2877	4865	7845	8627	7230	5147
高等教育课程 (Higher Education)	11538	21145	22020	25642	32434	37054	39721	37815
研究类研究生课程 (Postgraduate Research)	8292	2393	623	680	755	909	1070	1184
非证书/文凭/学位类课程 (Non Award)	130	187	217	291	300	895	1043	996
澳国际发展署/国防部资助课程 (AusAID/Defence)	58	57	48	44	51	52	46	41
合计	27829	30392	29970	38466	49763	54015	54409	49852

图表 5.3 近 8 年澳政府向中国颁发的学生签证情况

(数据来源: 根据 DIAC 公布数据整理)

(二) 澳大利亚在中国合作办学

澳大利亚在对中国进行教育输出的过程中,除了每年吸引大批中国留学生直接赴澳进行学习之外,在中国合作办学也是其中一个重要形式。根据目前中国政府对合作办学的规定,澳教育机构在中国办学的形式包括合作办学机构与合作办学项目两种,主要体现为双联课程,即学生在中国完成一部分澳大利亚院校的课程,再到澳大利亚完成剩余课程,最终获得相应学位。

以下是使用中方和澳方的两组不同数据来分析两国合作办学的现状。

1、2003 年 澳大校长联合会 (AVCC) 统计数据

随着上个世纪末中国教育市场的对外开放,中国已经成为澳大利亚最重要的合作办学目标国家之一。根据澳大利亚大学校长联合会 (AVCC) 在 2003 年 5 月所做的调查数据,截至当月,澳大利亚大学已经与境外的 1569 个高等教育机构建立了合作项目,其中 375 个在新加坡,321 个在马来西亚,227 个在中国香港特别行政区,200 个在中国内地,其他包括泰国、印度、越南等国家共计 400

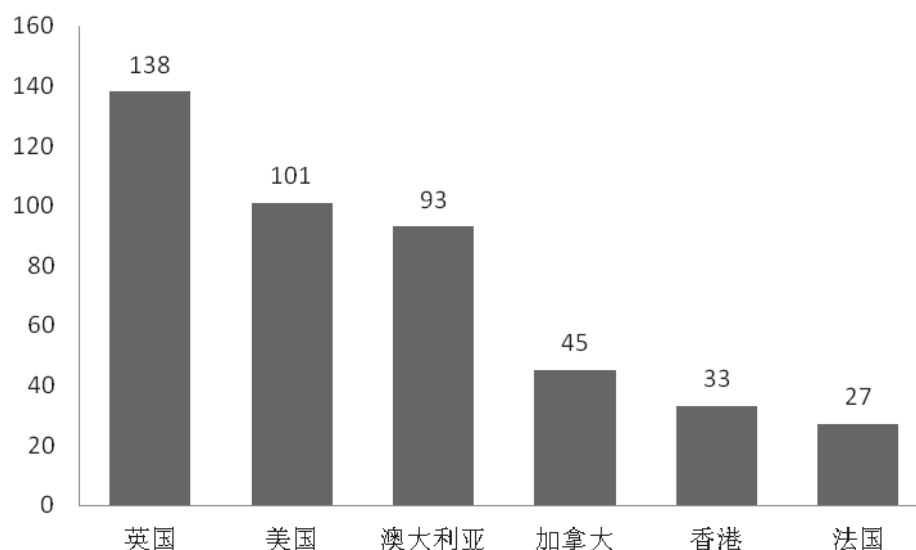
多个项目。¹³⁶不难看出，中国是澳大利亚合作办学的最主要市场之一。特别是随着中国经济的持续增长，人们对教育需求的不断上升，预计澳大利亚将继续加大对中国教育市场的拓展，澳中合作办学未来将有较快的增长。

澳大利亚不同类型的大学在中国的合作项目与他们在其它地区的合作项目在数量上呈现相同的表象，基本体现了排名低的大学反而国际合作办学活跃的规律。这主要是因为合作办学的内容多为教学合作，因此教学型的大学更容易投入。

137

2、2012 年中外合作办学监管工作信息平台公布数据

在中国合作办学的教育领域中，澳大利亚教育机构也是中国最重要的合作方之一。根据中国教育部中外合作办学监管工作信息平台公布的数据，截至 2012 年 2 月 22 日，在依法批准设立和举办的实施本科以上高等学历教育的中外合作办学机构和项目（包括实施境外学士学位以上教育的中外合作办学机构和项目）中，中外合作办学的外方合作国/地区主要为：英国 138 个、美国 101 个、澳大利亚 93 个、加拿大 45 个、中国香港 33 个、法国 27 个，其中，澳大利亚位列第三（见下图）。由此可见，澳大利亚是中国最主要的中外合作办学的合作国家之一，澳中合作办学是中外合作办学事业的重要组成部分。



图表 5.4 2012 年中外合作办学合作国机构和项目数量图

（数据来源：根据中外合作办学监管工作信息平台公布数据整理）

¹³⁶ 龚思怡：《高校中外合作办学运行机制的研究》，（上海大学出版社，2007 年），第 46 页。

¹³⁷ 龚思怡：《高校中外合作办学运行机制的研究》，（上海大学出版社，2007 年），第 51 页。

在澳大利亚与中方合办的 93 个机构和项目中，合作办学机构 2 个，另外 92 个为合作办学项目。从地域分布情况看，这些机构和项目分布位于中国的 15 个省、市，位居前五位的是：北京（15）、黑龙江（13）、上海（10）、浙江（10）、江苏（9），澳方在以上五个省市开设的中外合作办学机构或项目占总数的一半以上，这符合中国目前总体各地区对国际化人才的需求情况。

二、 中国对澳大利亚的跨境教育输出

随着中国教育国际化的不断发展，中国也开始向澳大利亚输出高等教育，越来越多的澳大利亚学生赴中国进行学习和深造，同时中国也以孔子学院的形式在澳洲开展合作办学。在拓展澳中跨境教育的动因方面，中国主要是希望通过借助澳大利亚的优质教育资源，满足本国人民对教育不断增长需求，提升本国的教育水平，加深澳对中国的理解，有效地实现能力建设。两国开展跨境教育的动因存在很大差异。

（一）中国招收澳大利亚留学生

从 1978 年以来，澳方有近 300 人通过中澳政府交换渠道或中国政府单方面提供的奖学金以及澳方奖学金来华学习。自费来华留学的人数也在逐年增加。自 20 世纪 70 年代中期以来，澳大利亚来华自费生累计近 6000 人，近年来更呈现出显著增长的趋势。根据中国教育部的统计，截至 2004 年，共有 1159 名澳大利亚留学生在中国高校学习，而这一数字在 1999 年仅为 770 人，五年间，澳大利亚来华留学生人数增幅超过 50%。在选择留学中国的动机方面，对中国语言和文化的兴趣是吸引澳大利亚学生来华学习的一个主要因素。其次，通过在华学习，为今后的就业创造更多机会也是留学生们的主要动机之一。在求学的期望值方面，希望透过留学加深对中国文化和中国社会的认识，成为澳大利亚留学生们的首选。¹³⁸

¹³⁸ 陈宁：“澳大利亚来华留学生跨文化适应研究，”中国人民大学澳大利亚研究中心网站；2012 年 3 月 12 日下载于：http://asc.ruc.edu.cn/xsyj_displaynews.asp?id=1067。

(二) 中国在澳大利亚合作办学

2005年3月，浙江大学与西澳大学在澳大利亚合办了第一所孔子学院。截止2011年7月，在澳大利亚共有十二所孔子学院及十个孔子课堂（详见下表）。澳洲每所孔子学院所教授的课程各不相同，例如，格里菲斯大学旅游孔子学院课程为中文授课的旅游。皇家墨尔本理工大学孔子学院教授的课程为中医。在12所孔子学院中，昆士兰科技大学孔子学院是唯一一所由澳大利亚大学和中国省级政府机构合作的孔子学院，其余全部为澳中两个大学合办。¹³⁹

	孔子学院名称 Name in Chinese	成立时间 Date of Establishment	中方合作院校 Name of Chinese Partner	澳方合作院校 Name of Australian Partner	所在城市 City
1	西澳大学孔子学院	2005.03.15	浙江大学 Zhejiang University	The University of Western Australia	珀斯 Perth
2	阿德莱德大学孔子学院	2006.11.10	山东大学 Shandong University	The University of Adelaide	阿德莱德 Adelaide
3	墨尔本大学孔子学院	2005.07.06	南京大学 Nanjing University	The University of Melbourne	墨尔本 Melbourne
4	昆士兰大学孔子学院	2007.08.09	天津大学 Tianjin University	The University of Queensland	布里斯班 Brisbane
5	悉尼大学孔子学院	2007.10.19	复旦大学 Fudan University	The University of Sydney	悉尼 Sydney
6	新南威尔士大学孔子学院	2007.12.11	上海交通大学 Shanghai Jiaotong University	The University of New South Wales	悉尼 Sydney
7	昆士兰科技大学孔子学院	2008.06.16	江苏教育厅 Jiangsu Provincial Department of Education	Queensland University of Technology	布里斯班 Brisbane
8	皇家墨尔本理工大学孔子学院	2008.10.03	南京中医药大学 Nanjing University of Traditional Chinese Medicine	RMIT University	墨尔本 Melbourne
9	纽卡斯尔大学孔子学院	2008.10.16	华中师范大学 Central China Normal University	The University of Newcastle	纽卡斯尔 Newcastle

¹³⁹ “Update on Confucius Institutes and Confucius Classrooms in Australia.” AEI 网站，8 September 2011 下载于：

<https://www.aei.gov.au/International-network/china/PolicyUpdates-China/Pages/Article-Update%20on%20Confucius%20Institutes%20and%20Confucius%20Classrooms%20in%20Australia.aspx>。

10	查尔斯达尔文大学孔子学院	2011.01.26	安徽师范大学 Anhui Normal University 海南大学 Hainan University	Charles Darwin University	达尔文 Darwin
11	格里菲斯大学旅游孔子学院	2011.02.16	中国矿业大学（徐州） China University of Mining and Technology (Xuzhou)	Griffith University	黄金海岸 Gold Coast
12	拉筹伯大学孔子学院	2011.03.19	重庆大学 Chongqing University	La Trobe University	墨尔本 Melbourne

图表 5.5 澳洲孔子学院情况

第二节 澳中跨境教育政府政策

一、政策定位

《2010-2020 国家中长期教育发展规划纲要》对中外合作办学做出了总体规划，提出了明确的要求：要扩大教育对外开放，加强国际交流与合作，借鉴先进的教育理念和教育经验，促进中国教育改革发展，提升中国教育的国际地位、影响力和竞争力；适应国家经济和社会对外开放的要求，培养大批具有国际视野、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。要引进优质教育资源，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、研究机构和项目。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办学学校和一批中外合作办学项目；探索多种形式利用优质教育资源。

二、WTO 承诺

中国（1）教育服务贸易水平承诺：在商业存在市场准人和国民待遇，在自然人流动市场准入和国民待遇方面在水平承诺上均有一定的限制，还没有达到完全承诺的水平。（2）教育服务贸易部门具体承诺：中国对跨境交付采取审慎的态度，对商业存在也不一定给予国民待遇，而对境外消费则是完全许可的。中国对国际教育服务贸易市场采取了选择性开放政策。（3）教育主权与定价政策：中国入世文件《中国加入工作报告》第 53 段承诺，中国政府主管部门根据市场供求、经营成本、对消费者的影响以及服务质量等因素确定服务的具体价格；政府定价

只考虑相关企业的所有权;所有企业和个人在政府定价的制定过程中享有同等待遇。我国政府还承诺在《中华人民共和国物价公报》上公布国家的服务清单及其变更情况,并公布定价机制和政策,以保证服务贸易价格公开、透明。WTO《服务贸易总协定》的国际教育服务贸易规则以及中国对教育服务贸易的具体承诺,包含教育服务市场开放与保护两部分内容,是现阶段中国在维护教育主权基础上,引导国际教育服务贸易发展和稳步推进国际教育服务市场开放的基本规则和主要承诺。¹⁴⁰由此可见,中国虽然签署了世贸协定,但在教育领域的承诺是有条件的,现实的教育属性定位、教育模式并不完全与WTO有关教育服务贸易的概念相符。

与中国稳步推进教育服务市场开放的步骤不同,澳大利亚是最早加入世界贸易组织并在高等教育贸易层面做出全面承诺的少数国家之一。在对外开放本国教育市场的同时,为了进一步加快教育服务贸易的海外出口力度,应对海外办学项目所遇到的注册、市场准入、配额等方面的限制和挑战,尽快解决教育服务贸易中的障碍,澳大利亚凭借在贸易规则制定过程中的主导地位以及自身开放力度较大的优势,积极倡导WTO框架下教育服务贸易谈判,不断要求WTO其他成员国在开放本国教育市场方面做出更多承诺。此外,澳大利亚在自由贸易协定(FTA)谈判方面也取得了一定成效。例如,与新加坡达成自由贸易协定(SAFTA),使澳大利亚的大学和成人/职业/技术教育获得了在新加坡开办学校及课程的完全国民待遇和更多市场准入。同时,还开展了与中国、日本、智利、澳大利亚/新西兰-东盟、马来西亚、海湾合作委员会的FTA谈判以及与印度、印度尼西亚、韩国等国的可行性探讨。

三、 自由贸易协定 (FTA) 谈判

为了更大程度上地实现国家利益,澳大利亚一直倡导自由贸易政策,积极推进与其他国家的谈判进程。“截至2009年初,澳大利亚已经对外签署了六个自由贸易协定,其分别为:1983年澳大利亚-新西兰紧密经济关系协定、2003年澳大利亚-新加坡自由贸易协定、2004年澳大利亚-泰国自由贸易协定、2005年澳大利亚-美国自由贸易协定、2008年澳大利亚-智利自由贸易协定和2009年澳大利

¹⁴⁰ 靳希斌:“国际教育服务贸易研究—规则解读与我国的承诺”,《北京师范大学学报(社会科学版)》,2004年第1期,第18页。

亚-新西兰-东盟自由贸易区。双边自由贸易已成为当今澳大利亚贸易政策上的重要一环。”¹⁴¹通过订立自由贸易协定，使澳大利亚降低了教育服务贸易障碍，从而加快了教育服务的出口力度。

2005年4月18日，中国和澳大利亚在北京签署了中澳双方关于承认中国完全市场经济地位和正式启动中澳双边自由贸易协定谈判的谅解备忘录，澳大利亚因此成为了继新西兰之后第二个承认中国市场经济地位的发达国家。2005年5月，中澳两国就全面的自由贸易协定开始谈判，该协定将涵盖包括货物、服务和投资在内的所有产业和部门。这标志着中澳两国建立双边自由贸易区已经进入了实质性阶段。到目前为止，中澳双方已经分别在2005年5月、8月和11月进行了三轮谈判，前三轮谈判双方还处在信息交换阶段。¹⁴²

中澳自由贸易协定谈判是一个艰苦而漫长的过程，6年以来，在经历了多轮谈判之后，至今仍没有取得实质性的进展。在谈判内容中，服务行业是两国最为关注，同时也是问题最多的主要领域之一。“在服务贸易的四种形式中，跨境交付和境外消费在中澳之间发展迅速——教育业和旅游业在澳大利亚对中国出口中占有主导地位，而中国对澳大利亚出口中占主导地位的则是运输和旅游服务业。随着中国加入世界贸易组织，商业存在和自然人流动模式的相关贸易也已经在迅速发展。”¹⁴³“在自由贸易谈判的过程中，双方政府考虑的问题包括最低成本要求、外资企业和其他外资机构的限制、许可证和市场准入限制、知识产权、中央政府和地方政府法律政策的一致性、政策决策过程的透明度以及国民待遇等。”¹⁴⁴

澳中在教育服务领域具有高度的互补性，教育更是两国服务贸易谈判中的重中之重。但是由于两国关切各不相同，导致谈判迟迟不能取得进展。在谈判中，中国政府考虑的主要问题包括有三个方面：质量保障、学生权益，能力建设。虽然中国的教育在改革开放以后经历了几十年的不断发展，整体水平有了很大的提高，已经形成了较为完备的教育体系。但从整体上而言，中国目前的教育水平、

¹⁴¹ 刘刚、王珊：“自由贸易政策的演变及中澳自由贸易协定策略分析——基于澳大利亚视角”，《长春理工大学学报(社会科学版)》，2011年第9期，第38页。

¹⁴² 秦向东、王海楠：“中澳自由贸易谈判中的竞争性和互补性分析”，《国际贸易问题》，2006年第7期，第47页。

¹⁴³ Mai, Yinhua 等：“关于中澳自由贸易协议潜在优势的分析模型——一份为中澳自由贸易协议可行性研究准备的独立报告”（黄珊珊等译），《经济资料译丛》，2007年第3期，第4-5页。

¹⁴⁴ 秦向东、王海楠：“中澳自由贸易谈判中的竞争性和互补性分析”，《国际贸易问题》，2006年第7期，第51页。

教育质量保障能力、教育国际化程度等方面距离发达国家还有一定的差距。

在教育服务方面的谈判中，澳方的关注点主要有：投资收益，投资便利，市场份额。澳方认为“在华澳大利亚院校面临的挑战是来自监管领域的壁垒，这涉及到本行业持续发展。壁垒包括针对学历资格认可和以跨境交付、商业存在和教育专业人士自然人移动方式提供的教育培训的限制。而自由贸易协定的首要目标之一是取消中国与澳大利亚之间的贸易和投资壁垒。取消中国教育领域现存的监管壁垒将有助于澳大利亚院校将其一流的服务引入中国，并将直接为缓解中国的技能人才短缺状况做出贡献。”¹⁴⁵以市场准入为例，澳提出了 16 个要求：（1）承认“澳大利亚学历框架（AQF）”的学历，包括中小学、职业教育与培训、高等教育、远程教育；（2）教育部承认澳私立职业教育与培训提供者，并在教育涉外监管网站上刊登名单；（3）允许澳大利亚教育机构直接在华推销并招生；（4）将审批中外合作办学项目的时间限定为自提交申请之日起 6 个月；（5）将合作办学审批进展情况通知澳方办学；（6）在每年受理两批合作办学申请的基础上增加受理时间；（7）得到中国教育部或一个省批准开展合作办学项目的教育提供者可在其它省免审；（8）批准一家澳教育提供者在一个省与两个以上的合作伙伴办学；（9）澄清对于一家教育提供者可以提供合作办学项目期数的限制；（10）取消对澳方教师必须在合作办学项目中教授至少三分之一学时的限制；（11）在中外方签署协议及提交申请前明确费用结构及收费上限；（12）政府确定的收费标准应比成本高；（13）外汇汇兑困难；（14）关于中外合作办学的信息不充分，中国教育部没有明确一个联系人；（15）允许澳教育提供者独立办学；（16）允许澳教育提供者与中方非教育机构合作办学。¹⁴⁶

四、高等教育学历学位互认协议

2003 年 10 月，中国政府和澳大利亚政府签署了《关于相互承认高等教育学历和学位的协议》，该协议是继中国与德国、英国、法国之后签订的第四份类似协议。之后，两国政府又分别于 2007 年 10 月和 2011 年 4 月续签并更新了协议中相关内容，对加强澳中两国学生、教师和专业人员之间的交流，以及加强澳大利亚与中国大学之间的合作产生了积极的推动作用。

¹⁴⁵ ???

¹⁴⁶ 朱兴德：《教育服务贸易谈判进程及其影响》，2008 年 9 月。

关于澳大利亚教育机构毕业生进入中国高等教育机构读书的批准。(1) 中国高等教育机构保留依据自身法规决定各学习课程所需学历、入学年级和考试成绩的权利；(2) 持有官方认可的澳大利亚高等教育机构颁发的准学士学位证书者在满足中国学校的具体录取要求的前提下，可以申请攻读中国的学士学位；(3) 持有官方认可的澳大利亚高等教育机构颁发的学士学位证书者在满足中国学校的具体录取要求的前提下，可以申请攻读中国的硕士学位；(4) 持有官方认可的澳大利亚高等教育机构颁发的研究生证书和文凭者在满足中国学校的具体录取要求的前提下，可以申请攻读中国的硕士学位；(5) 澳大利亚硕士学位获得者，可以根据其学习经历和研究计划，在满足中国学校的具体录取要求的前提下，申请攻读中国的博士学位。

关于中国教育机构毕业生进入澳大利亚高等教育机构读书的批准。(1) 澳大利亚高等教育机构保留依据自身法规决定各学习课程所需学历、入学年级和考试成绩的权利。(2) 持有官方认可的中国高等教育机构颁发的学士学位证书者在满足澳大利亚学校的具体录取要求的前提下，可以申请攻读澳大利亚的研究生证书，研究生文凭或硕士学位。(3) 中国硕士学位获得者，可以根据其学习经历和研究计划，在满足澳大利亚学校的具体录取要求的前提下，申请攻读澳大利亚的博士学位。

五、 澳移民及签证政策调整

2010年12月16日，澳大利亚移民与公民事务部长和高等教育部长参议员宣布将对学生签证项目进行策略复审，以及采取多项具体措施以减轻国际教育部门的压力。此次学生签证政策调整表现在：证书级别的职业教育与培训课程、预付正式寄宿学校的住宿费、公布新的统计数据、签证评估等级(AL)的调整、对课程类型与对应的签证种类目录予以更新。变化主要体现在以下六个方面：经济担保金减少三分之一、职业技术课程的选择将更加多样化、住宿费可从签证申请所要求的生活费用中扣除、公布最新学生签证统计数据、文凭课程的学生签证类别进行了拆分。¹⁴⁷签证政策降低了中国学生赴澳留学的门槛。

在2012年4月，澳洲移民局还将有进一步的新政推出，这将吸引更多还在

¹⁴⁷ “澳洲为留学签证“松绑”担保金减少三分之一,”《广州日报》, 2010年12月28日; 2010年12月31日下载于: <http://edu.qq.com/a/20101228/000057.htm>。

徘徊选择留学国度的留学生。(1) 赴澳就读本科、硕士和博士课程(包括读语言和预科课程在内的本科、硕士或博士的打包课程),学生只要获得院校的 COE(留位确认书),移民局将把该申请人视为一类风险评估等级的申请人来看待,签证评审将更加简化、快捷。目前,此类中国留学生是按二类 and 三类风险评估等级办理了。(2) 针对赴澳就读高中课程的申请人,取消了在英语方面的要求,这意味着中国学生不用再提供雅思豁免信。而且入读高中主课课程前,对语言课程的学习长度也由不得超过 30 周延至长为 50 周。(3) 监护人签证的持有者可以不受限制地学习非全日制英语课程和不超过三个月的全日制课程。(4) 撤销了因学生出勤率不足、学习成绩差、打工超时而强制取消签证的规定。移民局就这些问题,给予了更公平、更合理和人性化的态度。(5) 留学生学习期间打工时限更加灵活,由现行的每周不得超过 20 个小时调整为每两周不得超过 40 个小时。(6) 距开学 4 个月以上移民局也将会签发签证结果。¹⁴⁸

第三节 澳中跨境教育的主要问题与展望

经过了几十年的发展,澳中跨境教育已成为两国教育事业不可缺少的组成部分,彼此都是对方最重要的教育合作对象之一。但由于两国政治、经济、社会观念、教育水平的差异,以及跨境教育本身的复杂性,澳中跨境教育还存在不少问题,最主要体现于澳中合作办学。

一、属性问题

随着越来越多的澳方机构开始在中国进行合作办学,这些合作办学究竟应该是公益性还是营利性?其本质属性问题正引起越来越多的关注。

中国政府一直强调,合作办学作为中国教育事业的组成部分,其本质是公益性事业。2006 年,中国教育部在颁发的《关于当前中外合作办学若干问题的意见》中强调指出,“教育是以培养人才为根本目标的崇高的社会公益性事业。教育服务不是货物贸易,也不同于一般的服务贸易。要正确把握中外合作办学的宗旨和性质。坚决制止以中外合作办学的名义实行乱收费、高收费的行为,防止教

¹⁴⁸ “澳洲留学 4 月份移民局新政策调整,” 中国广播网, 2012 年 3 月 15 日; 2012 年 4 月 20 日下载于: http://www.cnr.cn/jy/cglx/rd/201203/t20120315_509292608.htm。

育产业化的倾向。”

澳大利亚从 1985 年开始针对国际留学生实行全额学费市场营销指导方针，一直将跨境教育视为一种出口产业。目前，澳大利亚的国际留学生教育已经成为澳支柱产业之一，近年来，澳的海外教育在新加坡、越南等东南亚国家已经形成一定规模，积累了较为丰富的经验，并开始加大对中国市场的拓展。因此，澳政府其教育机构对中国的跨境教育输出的动因主要是追求商业利益，扩大跨国教育产业的规模。

由此可见，澳中两国在教育本质属性问题上存在严重差异，一方坚持公益性，另一方追求营利性。在中国，境外教育项目如果不属于公益性事业，会受到有关法律法规、行政监管及社会的限制。以目前较为成功的宁波诺丁汉大学为例，校方明确表示“坚持办学公益性价值取向，不以营利为目的，决不参与国内教育产业的竞争，一不谋利，二求平衡，三求卓越。目的只有一个，实现一个中国人的梦想，办一所进入世界 200 强的大学。英方不会抽取办学资金到英国，而且还会对宁波诺丁汉大学进行资金投入。”¹⁴⁹在澳中合作办学的实践中，澳洲政府推行教育服务贸易的理念在现阶段不符合中国政府和社会的期待和认可，中国政府常以质量无法保证而不接受。这是澳中合作办学最根本的问题之一。

二、收费问题

在合作办学的本质属性问题上，中国的公益性事业目标定位与澳追求经济利益的目标定位存在严重差异，由此所引发的收费问题也是澳中合作办学的一个重要问题。

中国的《教育法》第二十五条规定，“任何组织和个人不得以营利为目的举办学校及其他教育机构”。《中外合作办学条例》第三十九条指出，“中外合作办学机构收取的费用应当主要用于教育教学活动和改善办学条件”，《实施办法》第四十三条指出，“中外合作办学项目的办学结余，应当继续用于项目的教育活动和改善办学条件”。《关于当前中外合作办学若干问题的意见》中指出，“要加强对中外合作办学收费的管理。中外合作办学者设立或举办中外合作办学机构或项目应当有相应的办学投入。中外合作办学者应当认真合理地测算中外合作办学机

¹⁴⁹ 黄浩明、徐永吉、张晓敏：“合作办学当坚守公益性原则”，《教育与职业》，2009 年第 10 期，第 49 页。

构或项目的生均培养成本，根据成本补偿的原则，报请有关部门依照政府定价的原则确定收费的项目和标准。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。”

实际上，澳洲的高等教育在其国内也并非完全营利事业。许多澳洲院校都声称其境外项目都在亏本，可能的原因是对中国的市场不了解，运营成本高，中间商介入等。

虽然“中外合作办学是一种与公办教育和民办教育不同的制度安排。在这种制度安排下，合作办学主要通过国外资金举办并依靠学费运营。因而给予中外合作办学合理回报具有重要的理论意义和实践意义。”¹⁵⁰但从目前的情况看，中澳合作办学的收费必须要符合“成本补偿”和“政府定价”的要求。澳方同时也因为对中国市场不了解等情况、项目运营等方面的问题，无法通过澳中合作办学取得合理的回报，特别是有些项目甚至还在亏本。因此，如何使合作办学既达到中国政府对合作办学的定价及收费要求，又能使澳方取得合理的回报，也是未来澳中合作办学实践必须解决的问题。

三、自由贸易协定（F T A）谈判问题

从澳中跨境教育的发展现状可以看出，澳中教育服务贸易之间有较强的依存关系，仅从教育服务贸易的情况看，两国存在签署自由贸易协定的基础。近年来，随着中国跨境教育的迅猛发展，中国在澳方教育服务贸易出口领域中的地位不断上升，而澳并非是中国跨境教育不可或缺的输出国，这说明两国在教育服务贸易中的地位并不对称。然而在具体的谈判过程中，澳方希望利用 FTA 谈判改变或争取更多的利益，其中很多利益诉求往往不太切合实际和国情，或使中国无法与其它国家平衡，因为中国有自己的国情，在许多方面如独立办学、中介直接招生等方面中国不太可能做出原则上的让步。

四、学历资格问题

澳中两国虽然已签署了学历学位互认协议，“由于协议都是国家之间签署的，

¹⁵⁰ 龚微、谭萍：“试析中外合作办学合理回报的特殊性及其完善”，《国家教育行政学院学报》，2009年第8期，第69页。

往往都是相对比较原则的。而每一位留学人员受教育的背景又是千差万别的，而且升学和就业问题又受多方面因素的影响，如所在地有关升学就业的政策、经济景气度等，因此有关协议的内容应仅作为一个很重要的参考。”¹⁵¹在实际操作过程中，澳方往往要求以本国学历资格框架作为参照的依据，但从目前的情况看，澳方教授该国学历资格框架内有关学历文凭的院校包含了许多盈利性私立培训教育机构，承认这些院校及其所颁发的学历文凭会造成两国在跨境教育学习结果上的分歧，潜在很多问题。

澳大利亚是世界上教育较为发达的国家之一，其学历资格框架形成至今已有多年的历史，是澳大利亚本国教育质量保障的一个重要环节，符合国际潮流和趋势，得到了欧盟、中国及其它很多国家和地区的承认。因此，澳大利亚在中国推行跨境教育过程中，往往将其学历资格框架作为其优势，要求中国方面按照其学历资格框架的制度安排开展跨境教育活动。

中国属于发展中国家，教育体系的规模庞大，不同区域发展水平极其不平衡，管理上中央政府和地方政府的条块分割很难整合，这些现实情况，中国不可能在短期之内形成完全符合国际潮流的学历资格框架。另一方面，30多年来，中国出国留学生的质量得到了世界的普遍认可，与世界38个国家和地区签署了相互承认学历学位协议，也使得中国不大可能改变现有的教育体系。澳大利亚不大可能在短期内期望中国改变现有法规和体制。这可能就是市场需求理论产生的影响。

除了以上两国学历资格体系不同造成的学历学位互认问题，学位认证和认可应在学历学位互认协议的基础上开发具有可操作性的标准，也许有必要进行评估和比较研究，以便证明跨境教育项目及留学项目获得澳大利亚学位及文凭的质量是否相同，进而再考虑与中国同层次学位的质量是否具有可比性。

五、质量保障及标准问题

目前，质量问题一直以来都是中外合作办学的一个焦点。目前，中国政府已与38个国家和地区签署了学历学位互认协议，使得学生通过中外合作办学获得的教育结果在原则上得到了输入国和输出国的认可，使得学生通过中外合作办学

¹⁵¹徐伯良：“中国与国外主要国家签订的学位互认协议的有关情况”，《学位与研究生教育》，2004年第1期，第40页。

的取得学习结果质量在一定程度上有了保证。但总体而言，中外合作办学的质量还存在很多问题，就中澳合作办学而言，这些问题主要体现在：

一是整体质量水平有待提高，办学过程缺少质量标准，与《教育规划纲要》对中外合作办学的总体规划有较大的差距。例如，目前中方引进的澳方教育资源良莠不齐，机构和项目的仍以工商管理类的科目为主，地域多集较为发达的城市和地区，项目管理的水平较低，国内一些教育机构打着与国外知名教育机构合作办学的旗号开办的留学预科项目，实质上是在开展中外合作办学项目，有些机构或项目办学条件差，办学质量低。因此如何探索出既能适应澳中合作办学规律、符合两国政府和教育机构的要求，同时也能切实维护学生及家长利益的质量标准，是澳中合作办学的关键所在。

二是澳方推行质量保障及标准，不一定适应中国的实际情况。正如上文分析，目前澳中合作办学缺少质量标准，实际上澳方也在积极尝试将本国的质量标准应用于中国，并探索针对跨境教育的质量保障举措，但这些保障措施及标准在实践中是否真能发挥出预期的作用？首先，澳方目前所推行的一些质量保障措施还不够完备。例如，澳大利亚联邦政府招收海外学生院校及课程注册登记（CRICOS）系统是否能有效防止私立院校倒闭？文凭补充文件（Australian Higher Education Graduation Statement）在操作过程中具体的标准如何相互认同？澳方如何对私立院校实施有效的监管？其次，澳大利亚在海外项目运作上积累了较多的经验，特别是在一些东南亚国家取得了成功，但澳大利亚把已有的质量保障措施复制到中国，是否真的能够适应中国的情况？是否具有可操作性？如果没有与中国政府和有关机构的有效合作，很难得到中方的认可。

六、中国对跨境教育的认可问题

在中国，出国留学的社会认可程度较高，但其它形式的跨境教育认可度较低。

留学主要是指全日制在国外学习和生活。在中国传统观念中，留学是培养高层次人才的重要途径。中国政府的政策是“支持留学、鼓励回国、来去自由”。按照规定，留学生回国后将享受一系列的优惠政策，包括：国外学历学位认证认可，用人单位可以将其国外学位证书与国内学历对等看待、取得硕士以上学位证书的留学回国人员可以获得北京、上海、广州及深圳等大城市的户口、子女上学、获取政府科研资助优等惠待遇。

其它形式的跨境教育项目包括：中外合作办学、校际学生交流、留学培训等。但目前社会整体对跨境教育的认可度较低，特别是合作办学普遍被认为是突破计划招生、降低录取标准、实施高收费的重要手段。尽管学生通过这些形式，也可能有部分时间在国外学习，取得同样的国外学历学位证书，但很难与国内的学历学位证书完全对等。通过这些途径取得的国外学位证书并不能完全享受留学回国人员同等的优惠待遇。

形成合作办学配套管理机制，充分发挥合作办学与公办教育、民办教育不同独特优势，树立合作办学在社会上的良好形象，以便获得家长、学生、用人单位等社会各界的承认和认同。

七、中国面临的竞争压力问题

中国跨境教育发展面临着国际上日益加剧的竞争压力，主要体现在以下几个方面。

一是跨境教育发展输入与输出比重的严重失调。从澳中跨境教育的情况看，中国赴澳留学人员数量大，澳大利亚学生来华留学或交流的很少，并且以中国政府作为主要推动的 12 所孔子学院为代表的合作办学，很难与澳教育机构为主体、政府支持的模式澳中合作办学的规模相比。二是跨境教育面临着其它教育输出国的挑战。目前，不少教育输入国都开始采取不同方式和方法加大对优质教育资源的抢夺、引进和利用的力度，例如新加坡的“环球校园计划”，韩国引进世界一流大学开办研究生院的计划，阿联酋在迪拜设立教育培训自由贸易区“迪拜知识村”。¹⁵²相较而言，中国目前跨境教育的对外开放速度滞后于跨境教育的实际需求程度，在很大程度上落后于其它教育输出国。

因此，如何寻找到一条既维护教育主权，同时又能够适应并促进跨境教育发展速度和规模的发展模式，切实提升中国教育的影响力和竞争力，是中国在与澳大利亚以及其它教育输出国开展跨境教育活动中必须解决的一个重要问题。

第四节 小结

澳中两国的文化背景与教育发展水平上各具特色，两国教育交流过程中不可

¹⁵² 林金辉：“论中外合作办学的可持续发展”，《教育研究》，2011 年第 6 期，第 64 页。

避免地会存在教育理念、教育标准、教育体制、做法等方方面面差异，对跨境教育也会有不同的关切点与期望，这在很大程度上是两国在跨境教育特别是澳中合作办学的很多方面无法达成共识的原因。

但总体而言，澳中跨境教育的发展符合两国政府以及学生的需求，是两国教育国际化发展的必然趋势，澳中留学生教育与合作办学的规模将会继续扩大。因此，面对目前存在矛盾与差异，澳方不应仅从本国需求出发，而应对中国目前教育市场与环境予以充分的理解，同时也能简单的将其较为成熟的教育体制、管理经验以及在其它国家较为成功的跨境教育推广经验复制到中国；中方则更应积极借鉴学习先进的跨境教育管理经验，尽快建立并完善相应的制度和体系，双方探索出互相都能接受的一套合作与共赢发展思路，共同推动澳中跨境教育健康、有序的发展。

第六章 澳大利亚跨境教育的竞争对策

第一节 澳大利亚跨境教育发展的时代要求

一、全球跨境教育新格局的出现，对澳大利亚跨境教育发展提出新的挑战

近年来，随着全球化步伐进一步加快，全球教育消费者面临越来越多的教育选择，国际跨境教育出现了传统教育输出国市场和新兴经济体重新瓜分市场份额的新趋势。由于国际教育市场涉及庞大的政治与经济利益，各主要教育输出国之间的竞争热度越来越高。虽然主要发达国家仍然保持着绝对优势，但是近年来，这些国家在国际留学生市场的整体份额出现了下滑，正越来越面临着来自内部和外部激烈的挑战。各主要教育输出国纷纷出台各种措施争夺国际教育市场。以英国为例，为了鼓励英国大学降低收费，英国政府提出要求高学费大学制定贫困生奖助学金和减免学费方案，并奖励学费 7500 英镑以下的英国大学可以增加招生名额。根据英国政府高等教育白皮书针对招生人数的最新规定，年均学费在 7500 英镑或以下的英国大学才有资格竞争预留出的 2 万个浮动招生名额。目前，为竞争这 2 万个招生名额，已有 27 所英国大学申请将 2012 至 2013 学年本科学费降到平均每年 7500 英镑或以下。¹⁵³除学费因素外，近年持续走高的澳元对美元及人民币汇率也直接导致澳大利亚留学成本增加，在很大程度上影响了澳大利亚国际学生市份额。

同时，一些原本以教育输入为主的国家和地区特别是新兴经济体，也开始也在改变高等教育的政策，以更加积极的姿态参与国际教育市场，成为很多国际学生选择的留学目的地，争取了一定的市场份额，成为了未来市场的有利的竞争者。如马来西亚、新加坡及中国和中国香港等国家和地区。如何保持竞争优势，提升

¹⁵³ “英国政府为夺留学生源，鼓励各大高校降学费，” 人民网，2011 年 11 月 30 日；2012 年 1 月 3 日下载于：<http://edu.people.com.cn/GB/16446236.html>。

跨境教育质量，保持甚至争取更大的市场份额，是美国、英国、澳大利亚等老牌教育输出国面临的当务之急。

二、澳大利亚跨境教育自身发展需要新的动力

澳大利亚跨境教育起步于 20 世纪 60 年代面向南亚、东南亚国家提供经济与技术援助的“科伦坡计划”。这一政策方针保持了近二十年时间，极大地促进了澳大利亚教育国际化水平。随着美国、英国等老牌教育输入国国际化政策调整，自上世纪 80 年代后期，澳大利亚便逐步将对发展中国家的教育援助转变为以盈利为主要目的的跨境教育。目前，国际留学生教育已成为澳大利亚仅次于煤炭和铁矿石的第三大出口贸易行业。另外，随着跨境教育在澳大利亚经济增长比重的增加，以及国际跨境教育市场竞争的加剧，澳大利亚也在主动出击，积极拓展合作办学（twining）、特许经营(franchise)、远程教育（distance）、海外分校（branch campus）等教育服务形式，以使更多的学生能够在本国直接接受到澳大利亚的教育服务。经过 20 余年的发展，澳大利亚逐渐形成了一条以接收海外留学生和境外办学为主要内容的较为完整的跨境教育产业链，探索出一些有益的实践经验，确立了接收海外学生及开展跨境教育的竞争优势。

三、产业关联效应带来的发展动力

高等教育国际化可以带来澳大利亚政治、经济、文化各个领域的协同发展。波特的国家竞争优势理论强调产业发展的关联效果。他认为，某个产业的成功，往往又带起其它关联的产业整体发展，而且这种由供货商、客户联结起来的产业“族群”(Clusters)，还常集中在某个特定的地理区域。根据波特的国家竞争优势理论分析，当竞争愈来愈国际化时，真正的竞争实力通常都取决于地方。产业的发展受限于一个国家或地区的地方特色，甚至在一个国家中，最具竞争力的产业也会集中在某些甚至一个地区或城市。澳大利亚高等学府主要集中在悉尼、墨尔本、阿德雷德、珀斯、昆士兰等城市和地区，每年有大量的海外留学生涌入上述地方，这些区域同时也大多是澳大利亚商业、旅游集散地及文化艺术、加工业、交通业等产业领域比较发达的地区。通过跨境教育发展，吸引海外留学生赴澳留学等政

策，带动了相关产业的繁荣，形成明显的产业链，也为澳大利亚带来了巨额经济收入。

第二节 澳大利亚扩展跨境教育举措

一、重视留学生教育

在教育服务贸易的主要形式中，留学生教育，作为一种境外消费形式，是各国跨境教育最主要的提供形式和主要的经济来源，对各教育输出国来说具有举足轻重的地位。随着跨境教育的迅猛发展，西方发达国家开始越来越重视招收国际学生作为收入的重要来源，并开始积极推进海外合作办学以及建立分校等项目，以追求额外的商业利润，甚至将跨境教育产业作为本国出口贸易创收、促进本国经济持续发展的重要途径。

作为留学生接受大国的澳大利亚，对境外消费方式下的市场准入和国民待遇没有限制，即准许其他成员国成员来澳留学，也不采取任何限制澳大利亚公民出境留学或者接受培训的措施。这与大部分世界贸易组织成员国就该方式的承诺相一致。但在具体部门的承诺上，他主要限制在中等教育、高等教育、其他教育服务领域，而初等教育、成人教育不包括在内。根据《豁免清单》中的规定，澳大利亚的教育服务承诺主要包括以下几个方面的内容。如下表

部门	方式	市场准入限制	国民待遇限制
中等教育、高等教育、其他教育服务	跨境交付	没有限制	没有限制
	境外消费	没有限制	没有限制
	商业存在	没有限制	不做承诺
	自然人流动	除水平承诺外，不做承诺	除水平承诺外，不做承诺

图表 6.1 澳大利亚签订的 WTO 教育服务贸易承诺减让表

（资料来源：根据 <http://www.wto.org> 的资料翻译而来。）

从上表可以看出，澳大利亚在教育服务领域承诺开放力度相当大，除了基础教育限制较多外，其他教育服务领域皆有较大幅度减让。事实证明，教育服务减让给

澳大利亚带来了巨大的经济收入。作为制定服务贸易规则的主导国家之一，它在跨境教育提供领域一直占有较强的竞争优势。在各种教育提供形式中，境外消费是比例最高的。如下表所示¹⁵⁴：

学习模式/年份	2006 年比例 (%)	2007 年比例 (%)
境外消费(学位学生)	65%	65%
境外消费(交换学生)	2%	2%
境外消费(非学位)	3%	3%
跨境支付(远程或在线教育)	8%	6%
商业存在(合作办学)	22%	24%

图表 6.2 澳大利亚教育提供形式所占比例

据统计，澳大利亚的留学生教育在 2007 至 2008 财年内为澳大利亚创造了 140.2 亿澳元的收入，已成为本国仅次于煤炭和铁矿石的第三大出口贸易行业。¹⁵⁵除了巨额的贸易收入，海外留学生的生活、旅游、亲属探亲相关的一系列费用，形成了一个价值庞大的市场，对澳大利亚旅游等其它相关产业的发展起到了极大的推动作用。

以中国为例，如本文第三章分析显示，中国留学生比率在其留学生生源国中占的比例越来越高，逐渐占据留学生源国第一大国的位置。但是，2010 年中国赴澳留学生人数下降 25%，人数自 2009 年的 117286 人跌至 87304 人，这反映出了澳大利亚面临的“中国危机”正在加剧。我们认为造成这一状况的主要原因在于澳大利亚严苛的签证要求和走高的澳元汇率将中国学生拦在门外。2011 年后，中国留学生人数又回复持续增长态势，据澳大利亚领事馆教育相关负责人表示，2011 年，在澳大利亚的中国留学生人数仍有一定增长，约 14 万人，同往年相比，增长速度有所下降。澳大利亚教育联盟预计 2012 年在读注册留学生人数的增长可能会进一步放缓。¹⁵⁶

¹⁵⁴ IDP timely statistics semester 1, 2006/2007, <http://www.idp.com/research/fastfacts/article406.asp>. 转引自张存玉：《澳大利亚跨国高等教育质量保障体系探析》，厦门大学硕士论文，2009 年 5 月，第 20 页。

¹⁵⁵ “09 年赴澳国际学生人数创历史新高，” 郑州网，2009 年 4 月 14 日；2010 年 1 月 8 日下载于：http://www.zzzzw.com/education/2009/0414/article_1967.html。

¹⁵⁶ “2012 年澳洲留学人数预计将超过 15 万，” 若考在线网站，2011 年 12 月 4 日；2012 年 3 月 9 日下载

为此，澳大利亚政府不断放宽留学生入境条件，以稳固在其跨境教育领域占据主要地位的留学生市场。澳大利亚政府采取的吸引海外学生的政策主要包括简化签证手续、允许兼职工作、制定针对海外学生的医疗保险制度、实行技术移民政策、提供优厚的奖学金等。其中技术移民政策和奖学金政策特别值得一提。目前澳大利亚是世界上为数不多的明确地把国际学生流动与移民挂钩的国家之一，其目标移民政策对海外学生具有极大的吸引力，有力地促进了教育服务出口。为有利于海外学生技术移民，澳大利亚政府规定从 2001 年 6 月起以往全额付费的海外学生不需要离岸申请永久居住权，这是澳大利亚移民政策的一个重大变化。与其他国家相比，澳大利亚政府为国际学生提供的奖学金也相当丰厚，澳大利亚政府目前提供的奖学金涵盖不同的教育领域，包括职业教育与培训学生交流本科生和研究生学习及研究项目。2010 年 11 月初，澳洲教育部长访华，传达出澳洲政府希望稳定澳洲国际教育市场的声音。随后的 12 月中旬，澳大利亚移民与公民事务部长和高等教育部部长宣布新政：赴澳就读高等教育课程的中国学子的签证风险评估类别从 4 类降低到 3 类，进一步简化了赴澳就读学生的签证程序和要求。为推动留学市场增长，扩大教育产业规模、增加留学澳洲的外国学生人数，澳大利亚移民局自 2011 年 11 月份起已经开始实施了最新的留学签证政策，该举大大缓解了近年来澳洲留学市场的萎靡之势，为有志于在未来留学澳洲的同学提供了极大的便利。现在，澳大利亚签证政策改革第二阶段已于 2012 年 3 月 24 日起开始实施，其具体内容与下：

1、自 2012 年 3 月 24 日起，本科和授课类硕士将采用“简化签证处理 Streamlined Visa Processing(SVP)”的评审方式。只要学生申请材料中包含参与此次签证简化项目的澳洲大学所发的入学确认函即可¹⁵⁷。

2、从 2012 年 3 月 26 日起，所有持有澳大利亚学生签证的中国学生，均可享受每两周不得超过 40 小时的兼职工作许可。

3、自 2012 年 3 月 24 日起，赴澳就读高中课程的同学，需要按照所就读学校的要求搭配语言课程，无需再提供雅思豁免信。此外，入读高中主课课程前，

于：<http://www.edu03.com/2011/1204/25253.html>。

对语言课程的学习长度也由不得超过 30 周延至长为 50 周。取消了在英语方面的要求。如果有监护人陪同，监护不仅可以参加不超过三个月的全日制课程学习，还可以参加非全日制英语课程的学习，但要求每周不超过 20 小时。

4、自 2012 年 3 月 24 日起，574 类签证，即就读研究类硕士课程和博士课程的学生签证风险评估等级从二类降至一类；如果已经开始了硕士或者博士学位的修读，就可以拥有无限制打工的权利，这意味着其在打工时间上将没有任何时间限制，而且此条新政对现已持有此类签证的学生同样适用。

5、澳大利亚移民局对以往由于学生出勤率不达标、学习成绩不达标、超时工作而引起的自动取消学生签证的旧政策将取消，取而代之的是移民局就这些问题会以个案审查的形式进行处理，这对学生来说会更公平、更公正和更加人性化。

6、自 2012 年 3 月 24 日起，澳洲移民局可以提前最多 4 个月为学生颁发签证。

二、对跨境教育市场定位准确

澳大利亚不仅对国际教育市场具有浓厚的研究兴趣和开发动力，而且对本国跨境教育市场有着准确的定位。澳大利亚在地理位置上接近亚洲地区，亚太地区成为澳大利亚跨境教育最主要的目标市场源于深刻的历史背景和复杂的现实需要。二战以后，澳大利亚一度实行亲美政策，使自己在亚太地区的发展陷入尴尬境地。自 20 世纪 80 年代中后期以来，高等教育一直被视为澳大利亚的出口产业，国际化进程发展迅速。出于政治上的原因，澳大利亚的国际留学生教育在亚洲市场上具备了先天的优势，目前亚洲特别是南亚和东南亚地区仍是澳大利亚最主要的海外留学生市场。以 1994 年为例，该年度澳公立高等院校共接受 46441 名外国留学生(不包括另外两所私立大学招收的 619 名留学生)。其中,80%的赴澳留学生来自亚洲和太平洋地区,而来自中国香港、马来西亚、新加坡、印度尼西亚和泰国的留学生最多,占总数的 60%以上。中国是澳大利亚开展商业存在形式的跨境教育重点布局区域之一，以中澳合作办学数量为例：

省份	中外合作办学项目总计	中外合作办学机构总计
北京	16	
上海	9	1
天津	7	
重庆	1	
江苏	13	1
浙江	9	
广东	2	
山东	8	
江西	3	
四川	1	
河南	7	
湖北	7	
黑龙江	13	
辽宁	7	1
吉林	5	
云南	1	
内蒙	3	
总计	111	3

图表 6.3 中澳合作办学数量

（来源：根据教育部涉外教育监管网 2012 年 9 月统计数据整理）

经中国教育部审批通过的澳大利亚与中国合作办学项目共有 111 项，合作机构 3 所，从数量上仅次于英国 157 项（其中项目 152 项、机构 5 所）、美国 115 项（项目 109 项、机构 6 所），位居第三位。从澳大利亚国内高校数量来看，澳大利亚共有 41 所高校，其中 36 所高等院校都与中国多所高校开展了中外合作办学，专业涉及商业管理、计算机科学、电子工程、土木工程、生物技术、数学、物理、医学等多个领域。除此之外，澳大利亚各高校还通过与中国高校间的合作与交流积极开展教师交流、短期培训、国际学生交换、国际游学等项目，在不同领域、不同层次进行跨境教育交流与合作。

本世纪以来，澳大利亚政府加强了对美洲、欧洲、非洲、以及亚洲的孟加拉和菲律宾等国的教育宣传力度，吸引上述地区的留学生赴澳留学，并在世界各地广泛开展合作办学、充分利用本国教育资源大力发展远程教育，基本形成了以留学生教育为主，兼有海外合作办学等商业存在形式、远程教育的跨境教育综合发

展格局。加强对重点区域和国家的教育吸引力是澳大利亚一贯坚持的跨境教育方针。澳大利亚的国际学生主要来自亚洲与环太平洋地区的国家。据澳大利亚移民及公民事务部统计，2009至2010年度，澳大利亚最大的五个留学生来源国(基于签证的发放数量)分别是：中国、印度、韩国、泰国和巴西。澳大利亚教育研究理事会最近发布的研究简报(《Joining the Dots》)显示，澳大利亚目前是马来西亚、中国香港、印尼、新加坡、斯里兰卡等国家与地区学生最受欢迎的留学地，是越南、尼泊尔、菲律宾、所罗门群岛与文莱等国家与地区学生第二受欢迎的留学地¹⁵⁸。办学形式多样化、教育质量过硬、丰厚的奖学金与生活保障制度等成为吸引越来越多国家的留学生选择澳大利亚的主要原因，也为澳大利亚在跨境教育服务贸易中保持优势提供了前提保障。

三、将跨境教育作为“国家战略”进行科学规划与引导

加强政府在跨境教育市场运作的引导和决策机制。澳大利亚的国际化进程并不仅存在于高等教育部门，而且是一个得到政府强有力支持的国家战略。政府无疑在国家竞争中扮演关键的角色，如果一个国家的政府能在全球化的经济中知己知彼，准确把握经济发展方向，创造出有利于经济发展和私人企业获利的经济环境，就能在国际经济中立于不败之地。正如波特所言，政府是产业发展的催化剂或挑战者，可以通过创造一个企业能从其中获得竞争优势的环境，对影响产业竞争优势的关键要素产生积极的影响，从而促进企业乃至整个产业竞争力的提高。¹⁵⁹

在教育国际化进程中，各国都或多或少存在政策引导与教育实践相矛盾的现实问题，教育机构在进行海外拓展时，往往因为缺乏整体的国际化战略导致跨境教育质量良莠不齐、与国内市场需求矛盾、海外项目脱离高校整体规划而孤立发展等一系列现实问题。政府的正确决策和科学引导就显得尤为重要。在这方面，澳大利亚政府走在了其他国家前面。

(一) 澳大利亚政府非常重视教育服务贸易产业的国际竞争，并在其教育国际化进程中扮演着决策者、投资者和监管者等多重身份，将跨境教育提升到国家

¹⁵⁸ 张海水：“澳大利亚留学生市场挑战依旧，”《中国教育报》，2012年5月25日；2012年8月13日下载于：http://paper.jyb.cn/zgjyb/html/2012-05/25/content_69422.htm。

¹⁵⁹ 迈克尔·波特：《竞争论》(刘宁等译)，(北京：中信出版社，2009年)，第173页。

战略的高度来进行科学规划与引导。

如前文所述，澳大利亚高等教育国际化发展轨迹大致上经历了二战后“对外援助”时期、20世纪80-90年代“对外贸易”时期及上世纪末至今的“国际化”时期。在不同发展时期，政府发展战略都起到了决定性的引导作用，也真实反映了澳大利亚教育国际化政策几经变迁的轨迹。进入20世纪90年代，由于国际国内形势的变化，澳大利亚政府重新审视了之前的留学生教育政策，并于1992年重新定位了国际教育的政策重点，即“从贸易到国际化”的新政策，但并未放弃教育出口部分。目前澳大利亚的教育国际化政策特点如下¹⁶⁰：

- 1、免费留学生术语消失，用国际学生取而代之；
- 2、国际办公室和他们的线性管理的重组；
- 3、在招生过程中，市场和商业词汇的使用逐渐减少；
- 4、策略具体指国际化过程中的任务声明和策略计划；
- 5、接受诸如课程国际化等关键问题的重要性；
- 6、加强熟悉国外资格认证，认可高等教育学位等值；
- 7、认可国际化的非商业利益。

这一政策的主要内容集中于跨境教育价值和教育质量，强调以传统上占优势的亚太地区为中心，并进一步培育和开发新的国际教育市场；在跨境教育形式上，除了国际学生的流动外，高等教育国际化的其他领域，如教职员工的国际流动，课程的国际化，政府、机构间的国际联结等也得到重视。从而奠定了澳大利亚留学生教育与国际合作办学共同发展的跨境教育格局。进入21世纪，澳大利亚加快了高等教育国际化步伐。2001年初，澳大利亚霍华德政府公布了“创新计划”，该计划是以信息技术、通讯以及科技的应用为主要内容，努力建立并加强澳大利亚“新经济”的形象。“创新计划”确立了大学及大学国际化的重要作用。2005年，澳大利亚教育、职业、青年部长委员会（MCEETYA）发表了题为《输送一流的国际教育和培训》的宣言，着手跨国教育质量策略研究，确保澳洲教育出口的继续发展，以加快高等教育国际化进程。2005年11月，澳大利亚全国各级教

¹⁶⁰ Ken Back, Dorothy Davis, Alan Olsen. Internationalization and Higher Education: Goals and Strategies [EB/OL]. <http://www.dest.gov.au/archive/highered/eippubs/eip9615/front.htm>, 1996-09-24/2006-12-10. 转引自杨尊伟、杨昌勇：“澳大利亚高等教育国际化发展及动因探析”，《外国教育研究》，2008年第9期，第61页。

育及培训部长共同通过了专门针对海外办学项目的“跨国质量战略”（Transnational Quality Strategy），旨在提升澳大利亚在海外开设的高等教育、职业技术培训、英语语言课程以及大学预科课程的质量，使其质量水平与国内教育保持一致，维护澳大利亚在国际跨境教育领域的声誉。“战略”将重点开展三个方面的工作：一是向澳大利亚以及国际上的利益相关方进一步介绍以及宣传澳大利亚的质量举措；二是提供更多的关于澳大利亚跨国教育及培训的数据和信息；三是通过强化国家质量框架保证跨国教育的质量水平。¹⁶¹

具体措施包括：建立门户网站；促进与其他国家和地区在海外质量保障领域的合作；建立优质的跨境教育机构和课程名单；确定优质跨国教育及培训的业务守则；探索以较低的成本对海外教育质量进行有效评估的方法；建立处理投诉的方法；支持良好操作规范；确立优质跨国教育良好操作规范指南等等。¹⁶²

根据“战略”的目标及要求，澳大利亚政府经过了近六年的努力，目前已经落实了多项质量提升措施。例如，建成了自愿网上注册系统“澳大利亚境外高教课程目录”（AusLIST），一方面为澳教育机构公布其在海外开设的课程信息提供了平台，注册的教育机构均承诺其境外课程与在本国相应课程的质量严格保持一致，另一方面也使海外学生通过目录即可查询澳高校在本国办学的情况，拓宽了获取信息的渠道。此外，还针对中国、越南、印度尼西亚、新加坡、马来西亚等亚太国家，分别形成了《所在国监管情况说明书》，提供上述国家关于海外教育和培训项目的监管和商业要求的最新信息。另外，发布了《海外交付良好实践：澳大利亚教育培训机构指南》，为教育机构在海外办学的可比性/对等性、质量管理体系、商业管理、教学及学生经历等方面提供有益的指导。

163

同时，作为博洛尼亚进程的成员国之一，澳大利亚长期以来认识到多边政府合作的意义，并尤其注重博洛尼亚十大主题中的第四条—增强学生流动性，提高国家间对教育认证的相互认可度。抱着同样的目的，澳大利亚 2006 年在布里斯

¹⁶¹ “Progress Update on the Transnational Quality Strategy,” 2008 年 8 月 1 日下载于：<http://www.transnational.deewr.gov.au/NR/rdonlyres/TQSfullupdateforweb4aedkvmjgikajkemtehdlqyelsiseenosgar.pdf>, 2007.

¹⁶² “Progress Update on the Transnational Quality Strategy,” 2009 年 1 月 4 日下载于：http://www.transnational.deewr.gov.au/NR/rdonlyres/88B76492-5A4F-44B4-B1B1-193AA384F0F6/21544/TQS_full_update_200802forweb.pdf, 2008.

¹⁶³ “Transnational Quality Strategy,” 2011 年 7 月 21 日下载于：<http://www.transnational.deewr.gov.au/>.

班召开亚太教育部部长级会议，发表布里斯班公报，其主题包括：质量保障体系；教育和职业资质认可；共通的教师能力标准，尤其是理科和数学教师；为更好地满足地区经济基础对技能的需求而采用的地区性技能统一认可。

（二）成立专门机构，协调并推动高等教育国际化。近年来，随着澳大利亚政府对教育产业的重视，前后共设置了三个专门机构负责教育国际化事务。

第一个主要机构是 1969 年成立的澳大利亚高等学校国际发展计划组织 (IDP)，原属澳大校长委员会(AVCC)常设委员会之一，1984 年成为独立机构，1994 年更名为澳大利亚教育国际开发署。其性质也从最初的外援组织发展成为澳大利亚全球教育推广机构。2008 年，该机构有进一步演变为 IDP 国际教育集团，其 50%的股份为澳大利亚 38 所大学所拥有，透过在全球 31 个国家和地区设有 69 个代表处和机构，该公司已成为介于澳大利亚高等教育机构与外国政府、公司、个人以及多边投资机构之间的代理人，从而对促进本国跨国高等教育发展发挥重要作用。

第二个重要机构是澳大利亚国际教育基金会(AIEF)，该基金会名义上是非政府机构，实际上直属教育部。基金会总部设在首都堪培拉，在海外有近 40 个办事机构。其宗旨是“加强政府和企业的合作伙伴关系，开拓澳大利亚教育与培训的海外市场”。其主要任务包括：

- 1、就澳大利亚的国际教育交流活动的方针和政策,向教育部长提出建议；
- 2、代表政府参与国际教育交流活动,开展国际教育和培训活动,促进不同国家和地区间的相互了解和共同发展；
- 3、与本国工商企业界及政府有关部门合作,向海外宣传澳大利亚教育、培训和科研强国的形象；
- 4、及时准确掌握国际教育与人才市场信息与动态,不断调整澳大利亚国际教育政策；
- 5、尽可能为澳大利亚人创造参与国际教育、培训和科研项目的机会；
- 6、执行澳大利亚政府的“国际援助计划”；
- 7、由基金会提供专款,资助澳大利亚海外校友会开展活动等。

另一重要机构是成立于 1993 年的澳大利亚国际教育协会，其发展目标是：

- 1、举办国际教育论坛,交流经验、观点和信息;
- 2、推动国际教育的研究和发展;
- 3、促进国内外的教育交流与合作;
- 4、加强企业发展和人员培训等等。

2011年,澳大利亚政府通过了专门法案,又新建两个全国性的教育监管机构。在这次高等教育外部监管体系的大规模调整中,高等教育质量和标准署(TEQSA)统一了目前由AUQA承担的高等教育质量保证以及由州/领地开展的高等教育质量监管工作,负责对大学以及其它形式的高等教育机构进行监管、质量监督以及质量标准的制定,保证学生在任何一所澳大利亚高等院校都能接受到高质量的教育。澳大利亚技能质量署(ASQA)负责职业教育与培训机构的注册工作,主要职能包括:推荐机构成为有能力注册海外留学生的机构;对职业教育及培训课程进行认可;对注册培训机构进行符合性评审,保证其达到相应的条件和标准。

上述两个机构的成立,从法律上确立了澳大利亚教育质量外部监管机构的职能和权限,有利于实现监管工作及标准在全国范围内的统一,不仅是澳本土教育外部质量监管模式的一次大胆创新,同时也将对跨境教育的发展产生积极的影响。根据框架的原则,在海外开设的高等教育以及职业教育/培训也须达到与国内同等的质量水平,符合同样的标准,接受相应机构的评审。信息对任何产业都是至关重要的,对于高等教育国际化这样一个高度商业化的国际化进程也是如此。专门的教育国家化协调机构的设置在澳大利亚跨境教育发展历程中发挥着促进信息共享、直接服务和其他国际化战略的功能,对保持该国教育出口国优势、提高教育产业经济效益与社会效益、整合推销本国教育资源、提高澳大利亚教育国际竞争力等方面发挥了不可替代的作用。

(三) 全球营销策略为澳大利亚政府带来更大商机和收益。

澳大利亚政府为了在全球范围推销其教育采取了许多行之有效的营销战略,如通过在目标国家举办教育展览会、新闻发布会等形式在海外营销教育。网站也是澳大利亚向海外营销教育的一个重要手段。澳大利亚政府开设了“留学澳大利亚”网站为未来的国际学生提供大量相关信息,信息用12个国家的语言发布

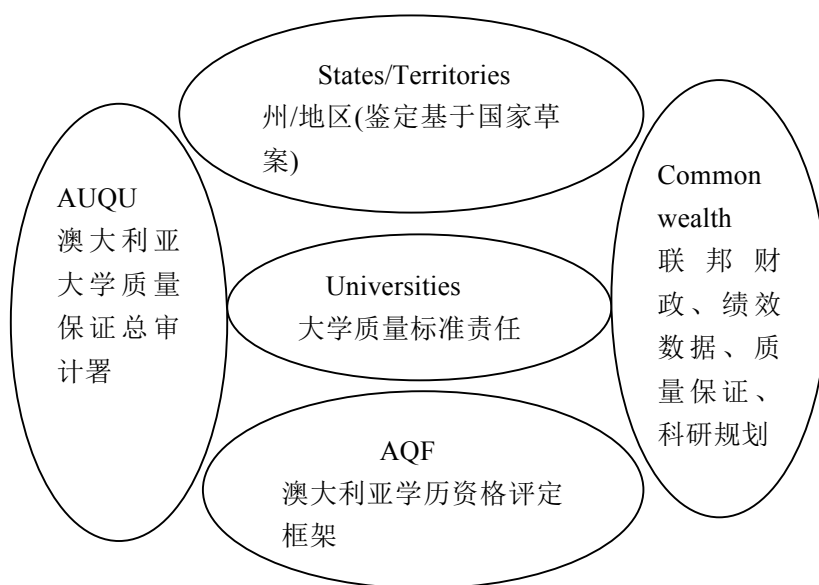
澳大利亚政府还借助于其海外信息中心向国际学生提供相关服务，目前已经形成了一个拥有 25 个国际办公室和 100 多名职员在内的网络，其中 15 人被澳大利亚政府批准为教育咨询人员，他们同其他的国际教育团体一起在世界范围内推销澳大利亚的教育。

（四）加大本土高等教育改革力度，提供强大的资金支撑，以占据更大跨境教育市场份额。

澳大利亚政府还积极制定各项规划，来指导和促进高等教育国际化以及教育产业的发展。比如，澳大利亚校长委员会在本世纪初即制定了 2020 年高等教育远景规划，指出澳大利亚的教育出口将使澳大利亚在全球教育变革中占据优势地位，高等教育应使其资源和服务进入澳大利亚出口赢利项目的前三名，远景规划还对政府和大学提出了一系列的积极参与国际教育市场的要求和实施办法。正如澳大利亚教育研究理事会高级研究人员丹尼尔·爱德华兹博士说：“澳大利亚在全球留学市场中一直保持着强劲势头，数量一直在增加，但要确保今后容纳更多的国际学生，则要在教育质量以及基础设施上作些努力。与此同时，澳大利亚教育部门也要意识到，国际学生来源国在容纳本国学生能力上所取得的成就对澳大利亚留学市场所带来的挑战。”正是因为政府、管理机构、学校都非常重视跨境教育市场，积极进行教育改革与创新，澳大利亚跨境教育才得以不断保持竞争优势。目前，进入澳大利亚出口赢利项目前三名的目标已经早已实现，保持跨境教育优势的宏伟目标也得益于澳大利亚政府对跨境教育市场的重视和科学规划、强大的资金支持及完善的教育质量保证体系等措施而逐渐成为现实。

四、改进与完善跨境教育质量监管体系

澳大利亚十分重视高等教育特别是跨境高等教育质量问题。同样，在跨境教育实施过程中，高质量的教育也为澳大利亚赢得了高素质的生源。如何确保高等教育质量，增强高等教育的国际竞争力，是澳大利亚政府近年来一直思考并致力于解决的关键问题之一。澳大利亚拥有全面的高等教育质量保证体系，由澳洲学历资格评定框架和大学、州政府、联邦政府、澳洲大学质量管理机构共同构成。如下图所示：



图表 6.4 澳大利亚高等教育监管体系¹⁶⁴

这一质量保证体系既包括澳洲政府、州/领地政府以及高等教育部门等官方机构，也包括像澳大利亚大学质量管理机构（AUQA）、澳大利亚大学学历资格评定委员署（AQF）等社会机构的广泛参与，形成了大学内部质量保证与社会外部质量监管相结合、静态认可与动态评估相结合的教育质量保证体系。联邦政府负责向大学提供资金，公开大学调查报告，以此促进大学的质量。大学要向联邦政府提供质量保证计划和研究计划。州和地方政府根据有关规定负责所属大学的资格认定。大学负责自身的内部管理和质量保证。大学质量保证署负责开展外部质量检查，并提供最终检查报告。澳大利亚大学学历资格评定框架署负责大学的注册和学位颁发。这一体系对澳大利亚大学教学质量、科研质量、科研培训质量进行全面监控与审核，在保证大学多样化的同时，追求教育质量标准化、统一化。这一保证体系全面提高高校教育质量、保持澳大利亚国家竞争优势方面发挥了不可替代的作用。在 2005 年“跨国质量保证战略”（Transnational Quality Strategy）基础上，澳大利亚进一步完善了针对海外办学项目的教育质量监控措施。比如，提高澳大利亚在海外提供的高等教育、职业技术培训、英语语言课程以及大学预

¹⁶⁴侯威、许明：“高等教育质量保证机制的国际比较”，《河北师范大学学报(教育科学版)》，2002 年第 5 期，第 37 页。

科课程的质量；提供更多的教学质量监管的信息；高等教育及各种形式的职业教育和培训的质量水平与国内教育保持一致；提高海外项目学生语言能力；建立统一的高等教育课程规范等一系列举措，切实维护了澳大利亚在国际跨境教育领域的声誉。最近，澳大利亚成立了一个监督大学教学质量和规范大学课程标准的全国性监管机构“高等教育质量与标准局”（TEQSA），营造新的国家层面的教育监管与质量保证环境。新成立的 TEQSA 将同时承担目前由州、领地和 AUQA 承担的质量保障责任，大大减少监管与质量保证机构的数量。

澳大利亚对于跨境高等教育的管理规定系统而全面。澳大利亚大学质量管理署 AUQA 对整个澳大利亚的高等教育质量保障全权负责。AUQA 每五年对大学及州或属地政府的高等教育认证署都要进行一次质量审核。在审核过程中，AUQA 对跨国教育的运作审查得非常仔细，而且根据情况会决定是否有必要到海外进行实地考察。任何海外审核活动都要根据 AUQA 的审核原则进行。澳大利亚大学副校长委员会 AVCC 为了促进办学质量以及加强学生利益的保护，制定了《澳大利亚大学留学生教育实施规定》。大学由州专门的法律进行认可，其质量一般是自我认证的，即自己负责其教育质量。对于外国办学者而言，在全国协议中也有专门的认证规定以保证合作项目与澳大利亚院校有可比性。

五、完善跨境教育相关法律法规

在完善教育质量保证体系的同时，澳大利亚政府通过其制定的海外学生教育服务法律体系，为国际学生提供世界上最为严格的消费者权益保障措施。澳大利亚政府非常重视跨境教育有关的法律法规和相关管理规定。澳大利亚政府 2000 年制订《海外学生教育服务法》，制定这一法案旨在采取学费与经济保障措施，实行全国统一的院校审核登记制度，保护持学生签证来澳大利亚留学的海外学生的权益。该法案同时通过建立签证通报制度来维护教育行业的声誉。2002 年澳大利亚政府对该法案进行修订，2004 年又对该法案进行了评估，提高了该法案的有效性，提高了海外学生留学质量，确保澳大利亚在国际留学市场的领先地位。

在此法律体系下，持学生签证赴澳留学的海外学生除了能够享受高质量的教育服务外，其各项合法权益，诸如下列问题发生时，均可得到保护。澳大利亚联

邦政府招收海外学生院校及课程注册登记系统（CRICOS）列出了所有符合注册要求的院校名单。任何一家招收、录取或教授海外学生的教育机构都应在 CRICOS 注册登记，并且注册登记他们为海外学生开设的每一门课程。如果院校不符合市场营销活动、授课、教学设施、学生支持服务等方面的严格标准并没有注册，这就意味着该院校无权招收海外学生。在 CRICOS 注册登记的每个教育机构和其所注册登记的每门课程都有一个 CRICOS 代码。所有面向海外招生的教育机构都必须在其宣传资料上注明该机构的 CRICOS 代码。否则，该机构可能未经获准教授海外学生。任何教育机构要注册获准招收海外学生，首先必须符合其所在州和地区政府的法律规定。联邦政府持有教育机构在 CRICOS 注册登记的最终审批权，因此各教育机构必须令联邦政府信服它们将严格遵守海外学生教育服务法案，才能获准在 CRICOS 注册登记。

这一举措保护了持学生签证来澳大利亚留学学生的权益，对保障本国教育出口产业的质量以及澳大利亚移民政策的完整性起到了极其重要的作用。澳大利亚十分重视履行其对在澳留学的二十多万海外学生的责任，并制定了完善的政策和法规来保护这些学生的经济利益和其他福利。目前，澳大利亚教育出口行业被公认为向海外学生提供世界一流的教育质量和消费者权益保障，这一点已得到各国广泛认可。

六、增强国际组织对教育国际化的促进作用

在跨境教育的深入发展进程中，相关全球性和区域性的组织机构也在发挥着举足轻重的作用，其中最主要的有世界贸易组织、自由贸易协定、联合国教科文组织、经合组织等全球性机构都在通过政策引导、推进多边谈判等途径，从国际视野来协调各国教育的发展，对加强和开展多边教育合作交流、促进教育国际合作、推动教育国际一体化发展做出了积极贡献。

由于高等教育跨境消费日益频繁，新的跨境高等教育形式又不断涌现，这种新形势要求制定新的国际计划，提高全球范围内的跨境高等教育的质量。这就需要进一步加强国家和国际的高等教育质量保证、鉴定和资格认证制度。2003 年 10 月，联合国教科文组织和经济合作与发展组织两大国际组织就“跨境高等教

育质量保证”制定了方针，从而为高等教育机构及提供者、质量保证和鉴定机构、认证和证书评估机构的行动提供了指导。新的国际方针需要在全球范围内促进跨国高等教育质量的提高。这些方针并非取代各国权力机构，而是在互相信任和尊重的基础上，调整这些国家高等教育体系的质量保证和认证，促使不同投资者达成共识，使教育输出国和接收国在“教育服务”方面进行更多的合作。另外，各国应该有国家权威机构从事质量保证和认证事务。鉴于跨国高等教育快速发展所导致的保护学习者利益的需要以及现有质量保障体系的国家局限性所引发的国际理解与合作的必要性，联合国教科文组织与世界经济贸易与合作组织展开了联合行动，由2004年开始制定《跨境高等教育质量措施指南》。该指南是在各种新形式的跨境高等教育不断出现并呈现快速增长的背景下，在国家和国际两个层面上来加强跨境高等教育的质量保障建设。

作为联合国教科文组织与世界经济贸易与合作组织的重要成员国，澳大利亚已与美国、新加坡、泰国等国家签订了自由贸易协定，与新西兰达成紧密经济关系协定，目前正与中国和马来西亚进行自由贸易协定谈判。教育服务是这些协定和谈判的一项重要内容，目前，澳大利亚的国际教育服务提供者从自由贸易协定中获益匪浅。如《新加坡—澳大利亚自由贸易协定》为寻求进入新加坡建立分校的澳大利亚教育服务提供者提供了国民待遇和更多的市场进入。根据该协定，新加坡政府海外奖学金当前适用于澳大利亚的大学，得到新加坡认可的澳大利亚法学学位数量目前已经达到10个。此外澳大利亚还与法国、德国、印度、墨西哥等国签署教育领域的教育谅解备忘录，并利用亚太经济合作组织（简称APEC）等区域多边组织积极宣传其教育服务出口理念。

除了上述两个组织，澳大利亚还积极参与了加入亚太地区教育质量保障组织（APON）等其他地区性以及国际性的教育质量保障组织。在此过程中，澳大利亚充分利用广泛的国际合作与交流机会，逐步实现了本国与联合国教科文组织、亚太经合组织以及欧盟倡导或推行的跨境教育指导原则及质量标准的融合与统一，并凭借着地缘优势将些标准在亚太地区进行推广，力争成为亚太地区跨境教育质量标准的制定者及引领者，而这些标准恰恰是亚太各国的高等教育改革及跨境教育发展的主要参考依据。换言之，澳大利亚试图通过标准上的独特优势，

建立在亚太地区跨境教育领域的领先和主导地位。2000 年澳大利亚签署了《欧洲区域高等教育资格承认公约》，成为该公约的缔约国，一方面有助于澳大利亚更好地对欧盟地区的学历文凭进行认可，更重要的是直接推动澳大利亚学历文凭获得欧盟地区更多国家的承认，也使海外学生获得的教育文凭和学习经历能够得到欧盟地区的广泛认可，获得更多继续深造与工作的机会。

总之，近年来，澳大利亚政府通过各种政策措施，积极倡导教育服务贸易及自有贸易协定的谈判，有计划有步骤地落实“跨国质量战略”，梳理明确外部质量监管职责和监管体系，加强在教育标准方面的国际影响力，目前已经取得了初步的成效，积累了一定的竞争优势，为海外办学的发展创造了有利的环境。领先的标准优势、清晰的国家战略及有效的应对措施，再加上政府的积极作用，有助于澳大利亚在跨境教育以及更广泛意义上的国际教育交流与合作中获得更多的主动权。

第七章 跨境教育对中国高等教育的启示

作为发展中国家，中国高等教育的国际化发展任重道远，与发达国家还有一定的差距。在世界范围内，高等教育经过长期的积累和发展取得了辉煌的成果，为世界文明进步和发展做出了贡献。进入 21 世纪，经济全球化与产业升级和转型进程加快，对高等教育提出了更高的要求。前文我们已经分析过，包括美国、欧盟、澳大利亚、新西兰等在内的发达国家的教育承诺开放力度较大，同时，这些国家也往往是指定服务贸易规则的主导国家。教育关系到维护国家主权、民族文化继承等重大问题，而且由于经济条件和教育水平落后，以及处于保护本民族教育服务业的需要，许多国家政府在开放其教育市场时，态度相当慎重。大多数发展中国家没有参加教育服务贸易的谈判或承担对教育服务贸易的承诺，教育服务贸易的开放程度比较低。与这些国家相比，中国教育开放程度比较高，在教育开放的领域上，除了特殊教育服务（如军事、警察、政治和党校教育）和国家义务教育之外的其它教育领域都做出了开放的承诺。因此，传统教育输出国都把中国作为最重要的市场之一。近年来中国跨境教育取得了长足的发展，不断加大对外教育输出力度，教育在国际上的影响力不断增强，但目前仍是并且还将未来很长一段时间以教育输入国的身份参与国际教育的交流与合作。中国教育交流中的输出与输入不平衡，教育服务贸易存在着巨大的逆差，是位居世界前列的教育输入国和较弱的教育输出国，具有国际化人才流失严重、教育产业化水平低、教育创汇比例较低等一系列特点。因此，大力借鉴主要教育输出国的先进经验，提升中国高等教育国际化水平具有重要的现实意义。

第一节 加大教育开放力度

一、提高中国教育的国际影响力

（一）扩大来华留学规模

来华留学事业是中国教育事业的重要组成部分，一直受到中国政府的高度重视。中国教育部坚持国家“扩大规模、优化结构、规范管理、保证质量”的工作

方针，保障来华留学规模稳步扩大，学生结构不断优化，生源国别日益多元的良好发展态势。2011年，来华留学人数创新高，总数首次突破29万人，共有来自194个国家和地区的292,611名各类来华留学人员，分布在全国31个省、自治区、直辖市（不含台湾省、香港特别行政区和澳门特别行政区）的660所高等院校、科研院所和其它教学机构中学习。来华留学生总人数、生源国家和地区数、中国接收留学生单位数及中国政府奖学金生人数四项均创新中国成立以来新高。中国应按照《国家教育事业第十二个五年规划》中提出的实施留学中国计划。到2015年全年来华留学人员达到36万人次，逐步扩大政府来华奖学金规模，重点资助发展中国家优秀学生。¹⁶⁵

在扩大来华留学生规模的同时，还要做到优化来华留学结构。随着中国跨境教育的迅猛发展，来华留学生生源国家和地区数不断增加，层次越来越高，专业选择也趋于多样化。但发展中国家和周边国家仍是中国来华留学生学历生的主要来源国，今后来华留学生的生源结构及专业结构仍有待进一步优化。据统计，来自亚洲的留学生人数占首位，为187,871名，占全年来华留学生总数的64.21%；欧洲为47,271名，占16.15%；美洲为32,333名，占11.05%；非洲为20,744名，占7.09%；大洋洲为4,392名，占1.50%。来华留学生人数名列前10位的国家分别是韩国62,442人，美国23,292人，日本17,961人，泰国14,145人，越南13,549人，俄罗斯13,340人，印度尼西亚10,957人，印度9,370人，巴基斯坦8,516人和哈萨克斯坦8,287人。此外，来华留学生人数超过5000名的国家还有法国（7,592名）、蒙古（7,112名）和德国（5,451名）¹⁶⁶。来华留学生的文学、医学、经济、管理、工学、法学、教育、理学等11个学科中，文科(含汉语)和医科仍是留学生就读的主要专业领域。

（二）通过奖学金的示范作用吸引外国留学生

中国对留学生实行的是高于本地收费的政策，目前来中国留学的留学生以自费生居多，享受政府奖学金的人数有限。与2010年相比，2011年来华留学生总人数增长27,521名，同比增长10.38%。其中中国政府奖学金生增加了3,297名，

¹⁶⁵ 教育部：《国家教育事业第十二个五年规划》，2012年，第59页。

¹⁶⁶ 中央政府门户网站：“教育部：来华留学规模稳步扩大，学生结构不断优化，”2012年2月28日；2012年5月23日下载于：http://www.gov.cn/gzdt/2012-02/28/content_2078179.htm。

达 25,687 名, 同比增长 14.73%; 自费生增长 24, 224 名, 达 266,924 名, 同比增长 9.98%。除中国政府应提供的留学奖学金外, 中国地方政府、高等院校、民间团体、工商界人士很少出资设立专项基金以资助海外留学生在华的学习与生活。为了吸引更多的外国学生来中国接受高等教育, 中国政府可以考虑适当地增加政府奖学金的类型和数量, 高等院校还应设立其他类型的奖学金, 扩大享受奖学金的名额, 虽然扩大奖学金的名额后, 获得奖学金的留学生人数并不是很多, 但是奖学金留学生的存在对吸引来华留学起到积极的示范作用。¹⁶⁷

要提高中国教育的国际影响力, 必须实施教育“走出去”战略, 支持留学工作, 发挥留学人员在促进国际合作和交流中的重大作用。中国应继续坚持“支持留学、鼓励回国、来去自由”的方针, 进一步发展和完善留学工作。据统计, 2011 年度中国出国留学人员总数为 34 万人, 同比增长 19%, 截至 2011 年底, 中国在外留学人员总数达 142 万, 中国已经成为世界上最大的留学生生源国。

近年来, 中国出国留学人员的最大群体已从传统的公派出国人员发展成为自费留学人员, 形成了以公派留学为主导, 自费留学为主体的工作格局。中国应不断创新和完善公派出国留学机制, 实施大学校长和骨干教师海外研修培训计划, 到 2015 年, 国家公派出国留学规模达到 2.5 万人。加强对自费出国留学的政策引导, 实施出国留学资助计划, 要继续不断扩大国家自费留学奖学金名额。随着留学规模的不断扩大, 自费留学巨大的市场利益驱动使一些不法分子和机构从事一些非法中介活动, 中国政府应积极引导留学, 规范留学中介机构, 提高服务质量, 以确保更多人通过他们安全走上放心留学之路, 进一步加大对违规中介和非法中介的处罚和打击力度, 加大留学中介的服务标准化建设, 形成良好的出国留学环境, 引导留学人员根据自己的专业情况、经济情况及市场导向选择适合自己的国外院校学习。(注: 以上数据都来源于国家教育部统计数据)

二、加强人力资源建设和学科建设

要加强中国高等教育的发展, 必须从高等教育服务的核心下手, 加强中国的

¹⁶⁷肖海、刘芳: “发达国家高等教育服务贸易现状、优势及中国对策”, 《江西教育科研》, 2007 年第 6 期, 第 34 页。

人力资源建设和学科建设。

首先，要加强中国高等教育的人力资源建设，而师资力量的建设是人力资源建设的基础，国内各个学校都很重视，单个高等院校加强师资队伍建设的引入人才为主，来华留学师资队伍不断壮大，应进一步加强教师外语教学等方面的能力培训，完善来华留学教师业绩评价办法，使一批具有较高学术造诣、精通教学、关爱学生的优秀教师成为来华留学教育的骨干力量。然而引进只能作为教师队伍来源的补充，不能把引进当做师资队伍建设的唯一手段。只有做好现有教师的培养使用，让大家各得其所、各逞其能，才能建设一支高水平、高效率的师资队伍，并且以良好的学术环境来吸引更多的人才。

其次，要积极调整学科建设。中国教育资源丰裕度在学科上表现为梯级结构，即汉语、中医等学科丰裕度最高，也成为来华留学生选择的热门学科。它们拥有雄厚的科研与教学实力；经济、工科、管理、法学等学科近年发展较快，已经积聚一定的资源优势；历史、教育、理科、农科、哲学等学科教育资源薄弱，国际竞争能力有待增强。根据中国教育资源分布的这一特点，建议采取首先重点发展在国际上具有竞争优势的部分学科，并以此为“诱饵”，吸引大量的外国留学生来华学习，从而带动相对薄弱的一些学科获得相应的发展。

同时，中国要研究外国留学生的社会需求，调整国际学生相应的教育专业设置和课程设置，充分利用国内高校学科的群体优势，整合师资资源，开发有特色、高水平、有吸引力的专业与课程，为外国留学生学习提供多样化的选择。在课程建设上鼓励各教育机构尽量与国际接轨，开设国际化课程，培养国际化特色。同时，也要完善和开发更多的体现中国传统文化特色的精品课程，尽量保持有文化特色的课程，增强对外国留学生的吸引力。同时在教学过程中，普遍实施以英文授课或者中英双语授课的形式，这样会更吸引更多的海外留学生。¹⁶⁸同时，中国还应加大国家人才培养力度，积极培养具有国际化视野和国际市场竞争能力的创新型人才。陈雨露（2012）指出，在三十多年高速增长之后，中国的第四个十年的高速增长需要更加巨大的超越性的动力，即创新的动力。而只有科学技术、产

¹⁶⁸肖海、刘芳：“发达国家高等教育服务贸易现状、优势及中国对策”，《江西教育科研》，2007年第6期，第34页。

业组织和文化发展等各方面协同创新，才有可能产生如此巨大的动力。面对国内外的新形势、新问题、新挑战，中国高等教育还有不少不适应的方面，尤其突出的问题是能够适应全球化时代要求的杰出人才培养不足。面对全球化浪潮，高校应责无旁贷地承担起培养具有全球领导力的杰出潜力人才的历史责任。知识创新是提高国家竞争力的核心要素之一。高校作为知识创新的基地，在培养新世纪国际化创新型人才方面肩负着不可脱卸的责任。面向 21 世纪全球化时代的广阔发展空间，我们培养的人才必须具备通过跨文化沟通有效实现世界和谐治理的基本素养和能力。目前，各级各类学校都在积极尝试和拓展与国外大学、教育机构及社会组织联合培养国际化人才的新路径，通过与国外大学开展学生互换、教师交流、课程与学分互换、中外合作办学、赴国外企业实习培训等形式推进国际化人才培养进程。

三、积极参与国际学术交流

学术交流是教育国际交流与合作的高端形式，对促进中国高等教育国际化发挥着不可替代的重要作用。国内高校应积极参加国际学术交流会议，国内知名院校应带头举办国际学术高端会议，增强国际学术影响力和话语权。中国政府及相关机构应继续支持高等学校积极参与和举办具有国际影响的高水平学术会议，加大资助优秀学者参加国际学术会议的力度。逐步将中外大学校长论坛办成具有品牌影响力的国际论坛；以高校学科建设为平台，鼓励更多的学者进行国际学术交流与访问；鼓励各级各类部门通过多种渠道筹措资金用于科研学术交流，真正将国外优质教育资源和前沿理论、高端科研成果引进来，积极参与国际学术合作项目，增强中国科研实力及国际话语权及参与权。

四、加强汉语推广力度

教育要面向市场，并且要面向开放的国际市场。发展中国的高等教育，提高中国高等教育的竞争力，加强汉语教育推广是必不可少的。世界上很多国家都非常重视本国语言的推广。在国外设立专门机构推广本国语言文化，是国际通行的做法。如英国文化协会，法国法语联盟，德国歌德学院，西班牙塞万提斯学院、

韩国世宗学堂等，加拿大也积极通过语言产业局在亚太地区推广英语和法语。此外，各国学者还在教师外派、资格认证制度等领域进行了广泛研究，在理论与实践上均取得巨大成就。这些国家语言推广事业的成功取决于国家实力、政府战略支持和资金支持，及语言推广与文化推广紧密结合的实施路径，为中国汉语国际推广提供了借鉴。随着中国综合国力和国际地位的不断提高，汉语作为各国了解中国的重要工具和文化载体，受到了越来越多国家的政府、教育机构、企业以及传媒的重视，汉语的实用价值也不断提升，尤其是商务、旅游汉语需求增长更为迅速。中国加入世界贸易组织、成功获得 2008 年奥运会主办权和世界博览会的举办权，进一步带动了全世界范围的汉语热，为加快汉语国际推广提供了难得的机遇和广阔的发展空间。要借鉴英国、美国、法国、德国等国家的做法，多渠道培育和开拓市场，设立孔子学院、孔子课堂等教育推广机构。孔子学院凭借其作为汉语言文化推广和传播机构的独特竞争优势，已经成为推动中国跨境教育发展的重要力量。中国应提高孔子学院办学质量和水平，充分发挥自身的竞争优势，适当采用集聚竞争战略的竞争策略，成功地去推动汉语言的推广，以扩大中国教育服务出口贸易，缩小与教育进口贸易的差距。

澳大利亚总理朱丽亚·吉拉德于2012年10月28日发布了澳大利亚政府《亚洲世纪中的澳大利亚》白皮书，白皮书中提到澳洲政府鼓励所有澳大利亚学生在整个学校教育阶段把握机会坚持不断地学习一门亚洲语言课程。所有学生将有机会学习至少一门优先级别的亚洲语言，包括中文（普通话），印度语，印尼语和日语。并要求所有学校将与至少一所亚洲学校建立合作关系，以协助学校在主要亚洲语言方面的教学。通过联邦、各州和领地、非政府教育机构和高等教育机构协作，制定详细的亚洲研究和亚洲语言学校教育战略¹⁶⁹。

白皮书的发布无疑为中国汉语国际化推广提供了巨大的机遇，汉语语言学习作为澳洲提高全方位提高学生文化知识和技能其中之一，并使学生在亚洲地区学以致用。这对亚洲学生来华留学和在澳洲大力新建孔子学院提供了莫大的推动作用。中国应抓住机遇积极同澳大利亚高校合作，从合作办学、汉语言课程设置、

¹⁶⁹ Australia Government, *Australia in the Asia Century-White Paper*, October, 2012, pp15-16; 2013 年 1 月 2 日 下载于：
http://124.254.47.50/download/32379616/40977591/3/pdf/132/147/1352767815556_147/executive-summary.pdf。

孔子学院的成立等方面积极开拓合作领域。

第二节 提高跨境教育质量

跨境教育的迅猛发展是教育国际化的重要标志之一，高质量的教育跨境提供对于教育输出国和输入国双方的长远利益发展都有重要意义。而当前，教育跨境提供面临的最大挑战在于保障跨境提供的教育质量。虽然许多国家已经建立了教育认证和质量保障制度，但大多数都是针对全国性的教育系统而设的，并不适用于监控跨境教育的质量保障。中国在实施跨境教育的实际过程中总结了一定的质量监管经验，但是跨境教育项目增长过快、违规办学、外方课程引进力度小、办学机构办学条件差等问题屡有发生，如何建立、健全跨境教育质量保证体系是当务之急。

与一些跨境教育比较发达的国家相比，中国的跨境教育起步比较晚，规模不大。但是中国对跨境教育质量的监管却非常重视。中国的跨境教育质量监管领域广泛，包括出国留学、中外合作办学、教育国际展览、教育国际考试等等，出国留学质量问题一直是跨境教育质量监管的重点。中外合作办学也是中国教育国际合作交流的一个重点，经过十多年的发展，这项工作取得了显著的成绩。但是，提高质量问题仍是中外合作办学所面临的挑战。当前中外合作办学中存在的一些需要改进的方面，类似如何确保中外合作办学正确的办学方向，如何防止低水平重复、如何杜绝“野鸡大学”进入，引入真正的优质教育资源，如何加强在招生、收费、颁发证书等方面的管理，如何遏制资质不良的境外机构与国内不具备办学条件的机构违规办学等，都与质量问题密切相关。

一、完善中国中外合作办学的监管和质量

（一）改进中外合作办学的审批制度

中国对中外合作办学的申请实施审批制。根据《中外合作办学条例》、《实施办法》以及2006年10月1日生效的《中外合作职业技能培训办学管理办法》的规定，中外合作办学机构或项目根据实施教育内容的不同由教育行政部门或劳动行政部门审批，中国审批制度，实施分类分层审批，集中受理和专家评审；颁发

办学许可证；还有招生简章、广告备案审核制度、财务审计制度、办学公示与报告制度，以及年审制度等。

审批的目标在于遏制资质不良的境外机构与国内不具备办学条件的机构违规办学等，从而确保中外合作办学正确的办学方向，使学生受益，引入真正的高质量教育资源。为了更好的实现上述目标，中国政府在中外合作办学的准入制度上，对通过审批的中外合作办学机构和项目分别实行许可证和批准书制度。办学许可证和项目批准书是中外合作办学机构和举办中外合作办学项目的中外合作办学者依法开展教育教学活动的凭证。

但在对中外合作办学的审批中也存在着一些问题。在对中外合作办学审批中，中国政府行政部门把主要精力投入到了各种申请文件的审核，但对于审核之后合作办学的具体实施却缺乏配套完善的监管和评估机制，造成“重审批，轻管理”的现象，一些与中方合作的境外大学往往是不具优质教育资源或不愿意拿出优质教育资源的学校。许多地方教育主管部门不能深刻认清中外合作办学宗旨，对审批条件把握不清晰，操作不规范，审批时不能按照要求严格把关，不论是否是优质的教育，轻率批准。中国国内一些民校或综合实力较差的大学，也急于靠中外合作办学提高学校知名度，扩大生源，与之一拍即合，造成了一些中外合作办学鱼龙混杂，项目质量不高的现象。

中国现行的中外合作办学管理规章中的审批模式和思路，主要借鉴审批外资企业的作法，疏于对课程和教学标准的审核，中外合作办学的真正目的是引进国外优质的教育资源，尤其是优质的课程。而过分侧重对机构设立的审批，将会误会中外合作办学真正方向。而中国政府对中外合作办学的审批，则过于重视是否设立了一个什么机构，该机构的内部管理体制如何，而疏于对课程和教学标准的审核。

（二）建立鼓励引进优质高等教育资源的机制

开展中外合作办学的核心是引进优质教育资源，中国政府鼓励高校吸引境外知名学校、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。在实

际办学中引进教育资源情况也是决定中外合作办学质量和水平的最重要因素。实践证明，中外合作举办高等教育应该审慎地对待和选择国外高等院校进行合作。在选择过程中，仅依靠国外的认证和评估机制是不可取的，因为这些认证和评估中有许多只能保障其评价对象不低于某个基本标准，却无法反映其真实办学质量。因此，有关部门应尽快收集、整理世界各国和地区高等教育和学位制度的资料，建立一个而有效的质量认证和评估系统，对那些希望进入中国的国外教育机构进行评估，包括对其资质的全面认证以及对这些机构在其本国地位的了解，并充实和完善中国各类有关国际办学机构及学位的综合信息查询系统，为社会提供权威的咨询，防止境外某些根本不具备办学资质的机构以合作办学的名义，向中国输出劣质高等教育资源。

为了促进中外合作办学引进优质教育资源，中国教育部中外合作办学监管工作信息平台将筹备分类向社会公布得到公认的国外知名大学、专业等优质教育资源名录。

近年来，教育部为帮助自费出国留学人员正确选择国外学习学校，引导留学人员接受国外优质教育资源，鼓励和支持国内教育机构与国外优质教育资源开展合作，中国教育部依托中国留学服务中心筛选并由教育部通过教育部教育涉外监管信息网（www.jsj.edu.cn）和中国留学网（www.cscse.edu.cn）向社会公布了美国、意大利、奥地利、比利时、泰国、保加利亚、匈牙利、俄罗斯、西班牙、乌克兰、波兰、埃及、菲律宾等 43 个国家 1 万 5 千多所学校名单，在国内外产生了很大影响，得到国内外各方面的肯定。这个名单既对指导留学有很大作用，同时对在中外合作办学中引进优质教育资源也具有重要指导到作用。

在引进国外优质教育资源中，在中国也发现了一些问题和遇到一些困难。一方面是因为中国现行政策缺乏吸引力，考虑中方利益较多，照顾外方利益较少，构不成有效的拉动力；另外一方面，国外教育机构中，低层次和一般性的教育机构对中国教育开放政策反映比较敏感，为了自身生存和发展的需要纷纷抓住机会主动出击，而一些较高层次的教育机构，他们也看到与中国教育合作存在着机会，但这种交流合作的愿望是潜在的，还没有激发出来，所以在与中国合作办学上显得谨慎，这也是中国的外国合作者中鲜见世界知名大学的原因。国外知名大学在

国内寻求合作伙伴时往往要求合作大学在国内市场上同样享有盛名,以保证教学的质量,因此国内名牌大学在引进国外优质资源时有很大优势,但目前中国知名大学毕竟是少数,在引进时更多的是同水平的大学合作者。

引进国外优质教育资源的途径多种多样。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,有计划地引进海外高端人才和学术团队。引进境外优秀教材,提高高等学校聘任外籍教师的比例。吸引海外优秀留学人员回国服务¹⁷⁰。

另外,不是引进了优质高等教育资源,就一定能培养出最高质量优秀的学生,这里还牵涉到怎样消化、吸收、利用优质资源的问题。

(三) 进一步促进中澳合作办学

通过中澳合作办学,对合作双方开拓眼界提高教育质量起了积极促进作用,有力推动了中国教育的办学水平,也为澳大利亚引进了办学方式,使澳洲了解了中国,教学往来和教师的教育水平,还有教学手段方法也有所提高。

通过合作办学建立自己的品牌,中澳双方通过合作办学的方式,把先进的教育理念,课程管理体制移植到本国达到先进的教学体系,营造自己的品牌,通过办学改善教学环境,合作办学需要先进的教学设备,也因为合作教学环境一般都比 较高,合作的大学一般都改善了教学的环境,一些大学还装备了完整的教育网络,通过合作办学带动整体的办学质量。通过合作办学达到教育输出,中国在 WTO 教育的承诺中,除了义务教育还有均等教育和外交教育之外,必须相互开放教育服务领域,这是中国教育界对 WTO 的承诺,合作办学中方的目的首先是引进来,但是仅仅在中国开放也是不够的,中国引进来是为了走出去,通过合作的方式,发展高水平的教育,中方可以借鉴中国经济长期高速增长的情况,把中国的教育介绍到国外去。

中澳合作办学中对具体问题处理要做到有理有据,应该忠实平等,办学单位应该维护双方的切身利益,双方必须协商出切实可行的协议进行招生。合作办学采用国际上公认的标准,国际化与本土化。合作项目的举办在双方各自引进教育

¹⁷⁰ “国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年),” 中华人民共和国中央人民政府网站,2010年; 2011年10月1日下载于: http://www.gov.cn/jrzq/2010-07/29/content_1667143.htm。

理念的同时，影响对中澳双方教学理念产生推动，不断推动双方教育的发展。要对学科领域进一步的拓展，从我们很多合作项目来看，管理学科占相当比例，对今后的其他学科，特别是高新技术，IT，生命科学等项目，必须加强这些项目的比重。合作伙伴的选择也很重要，在考虑合作单位时，双方要考虑对方的基本情况，切忌盲目追求完成项目和利润，忽视对合作伙伴的了解。中方应该看重首先是澳方院校提供课程的合法性和可行性；第二是教材和教师的质量；第三是，学历和证书是否得到承认，经过几年的学习如果学习证书得不到承认，所有的努力就将付诸东流。第四，还有办学的宗旨是否明确。合作的目的是否补充双方教育的某些不足，不是为了纯的赢利；第五，办学的规范化和合法化，中外合作必须遵守中国的教育法规。一些不具备办学的甚至不经过任何部门审批的办学单位进入市场，这样当然得不到承认。

中澳合作双方需优势互补，资源共享，以及相关部门的支持是合作的关键。在中国的教育还是以政府主导，与中国政府教育主管部门的沟通协调是合作的关键。得到教育主管部门的支持和承认，以及中外双方教育部门的承诺是中澳合作成功的主要因素。中外合作办学对中外引进优质的教育资源和先进的管理模式有着积极的促进作用，中澳合作办学也是中澳教育合作重要的组成部分，是教育适应经济全球化的重要组成之一，也是充分利用各国优质资源培养外向性人才的重要形式，对合作院校双方的教育理念和课程建设也有非常值得借鉴的地方，对师资培养以及双语教学方面起到重要的作用，中澳合作也将为中国和国际培养更多的适应市场的优秀人才。

二、建立国家质量保障体系

目前，中国高校对跨境教育的质量保障问题还没有引起足够的重视。全国范围内除个别地区外，都还未建立有效的质量保障体系。建立质量认证制度的目的是建立标准和要求，推动跨境教育的质量保障机制和自评，并利用认证结果加强社会监督，保证跨境教育的质量。

教育质量保障体系是确保教育质量的一系列制度安排和体制机制的总和，包括教育质量标准体系、条件保障体系、教学管理体系和评价监测体系等各个环节。

树立科学的教育质量观。建立教育质量保障体系的一个基本前提是全面地理解教育质量的深刻内涵，树立科学的教育质量观。提高教育质量不仅要关注拔尖创新人才的培养，而且要使质量提升惠及全体学生，为全体学生提供更加丰富的优质教育。注重人的全面发展和个性发展，以能力为本的教育质量观。把学生的学习能力、实践能力、创新能力的显著增强作为提高教育质量的重要目标。

建立国家教育质量标准体系。制定中国国家教育质量标准体系，明确并明细各级各类教育对质量的基本要求，是建立教育质量保障体系的重要环节，也是实施教育质量管理与监测评估的基本前提基础，是提高教育质量的“纲”。

建立教育质量评价体系。教育质量评价与监测是教育质量保障的重要环节，是推进中国国家教育质量标准体系得以有效实施的有力手段。教育质量评价与监测的有效实施需要以科学的方法、专业化的机构和队伍作为支撑。中国政府制定的“十二五”规划从评价指标、评价方式、信息库建设、民主参与、队伍建设等方面，提出了建立教育质量评价体系的系统思路和明确任务。

强化教育质量制度与投入保障。制度建设是教育质量保障体系的重要组成部分，是教育质量的有效保障，还有赖于以提高教育质量为导向的各种管理制度和工作机制的建立。关于加强中国教育质量制度的建设，一是要建立健全专业认证机制，成立具有独立法人资格的专业认证机构，加强中国高等教育评估认证领域的国际交流，推动工程教育、医学教育等领域按照国际惯例开展专业认证工作。二是要借鉴国际质量管理认证的经验，鼓励高等学校参加国际质量管理认证。三是要进一步推进教育质量信息公开，建立教育质量年度报告发布制度，加强对教育质量的社会监督。

教育投入、教育资源配置是决定教育质量的重要因素。在以往的教育资源配置当中，中国政府决策者和学校管理者常常是重视规模扩张，轻视质量保障，注重硬件建设，忽视软件建设，对教学环节、课程设置等的精力和财力投入较少。各级政府和学校以提高质量、强化教学环节为主来优化教育资源配置，加大对提高教育质量的投入，切实把教育资源配置和学校工作的重点集中到强化教学环节上来，把重大教育工程项目的实施建设与提高教育质量这一核心任务紧密结合起

来。¹⁷¹

第三节 加强跨境教育质量的监管

与一些跨境教育比较发达的国家相比，中国的跨境教育起步比较晚，规模较小。但是，中国对跨境教育质量的监管却非常重视。为了适应中国加入 WTO 之后的工作需要，中国教育部还在 2002 年专门设立了教育涉外监管专职机构，具体负责教育国际合作与交流领域的监督与管理的工作。不过，总的来说，中国的跨境教育质量监管体系还处在逐步形成和不断发展中。

中国高等教育多层次，导致跨境教育层次的多样性、交叉性和复杂性。目前国内还未建立完善的对跨境教育质量控制的标准和评估体系。偏重于单一的政府行政手段和政策性措施，监控职能过于集中。市场监管机制还未形成，办学主体和中介组织并没有发挥其应有的监控作用。提高中国高等教育的全球竞争力需要构建多层次的跨境教育质量监管体系。由国家监管控制层面、地方监管控制层面、社会监管控制层面和学校机构控制层面构建。共同构建中国的跨境教育质量监管体制，相互协作、各司其职，充分发挥各机构的监管职能作用。¹⁷²

一、中国教育主管部门注意到，近年来，随着中国经济持续发展，尤其是外向型人才需要快速增加，中国公民出国留学人数一直呈增长趋势，但是在出国留学中，主要是自费出国留学中出现了一些质量问题。一部分人出国留学带有很大的盲目性。尤其是一些家长不考虑自己孩子尚缺乏独立生活和学习能力，盲目地送孩子出国和有名校情结，留学效果较差。一些国家过于看中教育出口或者教育贸易所带来的经济收益，对其学校质量缺乏有效的监管，直接导致中国留学生在国外频繁遭遇困难，利益受到损害。部分留学中介开展业务不规范，有意利用留学人员对外国学校了解情况有限而进行服务欺诈，部分留学人员甚至因此到国外后流落街头，存在很大的安全隐患。针对这些问题，中国政府主管部门一个时期以来先后采取了一些措施，包括向社会推荐美国等 43 个国家和地区的 1 万 5 千

¹⁷¹韩民：“建立质量保障体系，全面提高教育质量，”《中国教育报》，2012 年 8 月 1 日；2012 年 8 月 2 日下载于：http://edu.ifeng.com/gundong/detail_2012_08/01/16469428_0.shtml。

¹⁷²刘尔思、车伟民、黄镇海：“论我国高校多层次跨境教育质量控制体系的构建”，《高等教育研究》，2010 年第 4 期，第 42-43 页。

余所学校名单，以保证留学人员能到国外质量可靠的正规学校学习。就出国留学活动中的突出问题，中国政府发布“留学预警”，以树立留学正确导向。制定和颁布了《自费出国留学中介服务委托合同（示范文本）》，以规范留学中介的业务活动。与此同时，中国政府还加强了与外国政府的工作磋商，督促保护留学人员合法权益等等。这些措施已经取得了比较明显的效果，主要是留学逐步理性，影响出国留学质量的恶性案件逐步减少，一些国家政府也开始更加重视如何维护中国留学生利益，并采取措施加强对其学校的管理。

但是，由于相关问题的复杂性，从有关情况看，留学质量保证和提高目前仍是中国出国留学面临的一个难题。所以，中国政府主管部门今后还应继续采取有效措施继续推动留学质量问题的解决。一是应继续通过收集和发布信息作好留学引导工作。比如：为鼓励和保证出国留学人员到质量较好的学校留学，应做好现有 43 个国家学校名单的完善修改工作，并增加公布其他中国公民留学目的地的正规学校名单。应继续就涉及出国留学质量的突出问题发布留学预警，以有效及时地保护中国留学人员利益和安全。另外，应对目前采集并公布各国学校资料和留学市场动态情况的工作模式进行总结和改革，争取与相关国家政府或相关机构开展合作，使信息的采集和发布更加标准化，更加科学、更加权威。二是应推动建立中国留学人员境外教育权益保障协调机制。目前在不少国家，中国留学人员人数均属第一，所以应通过协商，促使有关国家建立针对中国留学生的权益保障司法援助机制以及政府及时救济机制，建立相关的法律法规文件，使中国学生境外教育权益获得切实保障。当然，政府主管部门也应继续加大对违规留学中介和非法留学中介的查处力度。

政府与高校、社会应形成合力，实施对跨境合作办学的监管。从国外成熟的管理经验来看，对办学机构的管理必须形成政府管理、行业具体操作、媒体大力监督、社会广泛参与、学校资助管理的监管机制。¹⁷³

二、中外合作办学，作为一种商业存在形式是中国教育国际合作与交流的重点和主要形式，也是提高中国高等教育人才培养能力的主要方式。自中外合作办

¹⁷³陶洪建：“政府声音：我国将加强对跨境教育质量的监管，”中国大学招生网；2012年1月5日下载于：<http://www.chsi.org.cn/liuxue/2012-03-25/45692.html>。

学项目出现以来，国家不断加强对中外合作办学项目和机构的审批工作，不断完善评估与认证机制，取得了显著的成绩。但是，提高质量问题仍是中外合作办学所面临的挑战。当前中外合作办学中确实存在的一些需要改进的方面，比如中国政府教育主管部门如何确保中外合作办学正确的办学方向，如何防止低水平重复，引入真正的优质教育资源，如何加强在招生、收费、颁发证书等方面的管理，如何遏止资质不良的境外机构与国内不具备办学条件的机构违规办学等，教育机构如何防止上当受骗真正引进国外优质教育资源，如何划分与合作版课程合作比例，如何统一课程质量，如何颁发学历、学位证书等，都与质量问题密切相关。

进一步提高中外合作办学质量，中国政府要从内外两个方面着手。首先应重视国际上对跨境教育质量问题的关注；其次，必须立足于《中外合作办学条例》及其相关法规的全面贯彻实施，尤其是要立足于推动一系列能解决实际问题的工作措施的实施。另一方面，应在全面贯彻《中外合作办学条例》及相关法规的基础上，充分认识合作办学质量管理与提高是一个复杂的系统工程，必须在入口资质环节，过程质量控制环节、出口质量环节和处罚与责任追溯环节建立起系统的工作机制。具体来说，第一、应依法实施对中外合作办学的行政监督与管理。落实《中外合作办学条例》和《实施办法》中关于监督与管理的专门条款，重点是加强与质量最为密切的招生、教学、发证等环节的监管。第二，依法开展评估。实现通过评估能确实提高办学质量的目的。评估的关键点应放在办学的社会效益上。第三，加强优质教育资源引进的引导和把关。依靠专家分国别向社会介绍主要国家教育资源情况，尤其是质量控制体系，国际、国内对教育资源的评估和评价情况。与此同时，向社会公布、介绍中外合作办学外方合作伙伴的详细情况，特别是外方授予学位所必须教授的课程、达到的基本要求等。这样，既可引导和鼓励中国办学机构与国外优质教育资源合作办学，也可向就学者做出最佳就学选择提供信息帮助。与此同时，还应借鉴其他国家在跨境教育质量管理方面的经验，逐步建立中国对境外教育资质的鉴定标准，使中国对境外教育资质的鉴别更科学和合理，使中外合作办学更加国际化。第四，加强与国外质量监管部门的合作。要求国外教育质量监管部门建立在华合作教育机构的质量监管制度，包括定期开展对其教育机构的质量评估。中外合作办学主管部门要通过公布其评估结果等方

式将外方评估作为加强中外合作办学质量管理的重要方法之一。第五，加强中外合作办学证书的认证工作。把证书的认证作为监管中外合作办学质量的一个重要手段，防止国外一些教育机构借颁发文凭，搞“劣质教育倾销”。第六，加强对中外办学的社会监督与管理。要依托教育部教育涉外监管信息网搭建中外合作办学的全国信息平台，开发覆盖全国，既能反映取得办许可证时的基本信息，又能跟踪反映实际办学情况的中外合作办学信息公示系统，将合作办学主要信息和动态情况及时面向社会，对全国的中外合作办学实施及时有效的动态监管。还应借鉴其他国家的成功经验，推动中外合作办学的社会认证工作，通过积极推动社会机构对中外合作办学进行认证，主要是通过认证标准的开发和确定，促进各中外合作办学单位办学质量的提高。

全球化进程越来越快的背景下，国际上跨境教育面临着更大的发展机遇，但也面临挑战，质量问题将是各方必须应对的最大挑战。中国在推进教育国际合作与交流的过程中，应认清全球跨境教育开展的形势，全面筹划，从容应对。要从抓好出国留学、中外合作办学这两项重要工作入手，及时总结经验，使中国其他各种形式的跨境教育不断发展，质量不断得到提高。

第四节 完善教育法律体系

中国的教育立法应当保持教育的公益属性和经济属性的有机结合，公益性应主要体现和实现在公立教育，经济属性主要体现在包括外资教育机构在内的民办教育。中国还应完善现行教育法律体系。(1)修订现行教育立法。中国应当在《教育法》中明确规定开放教育服务、维护教育主权和保护与发扬传统文化的原则，在《中外合作办学条例》和《实施办法》明确规定加强对中外合作办学监督管理的具体措施和方式。(2)增加新的立法。中国应尽快制定如《学生法》、《学校法》、《教育投资法》和《教育拨款法》等法律和《教育服务贸易条例》等法规。保障跨境教育的顺利实施。

中国对高等教育的质量保障与评价的地位、规程、准则等都未在法律中予以明确规定，这与发达国家相比有一定的差距。中国可以借鉴澳大利亚的经验，确立国家、社会、学校三方质量保障主体，建立“政府宏观管理、中介评估服务、

高校自我保证社会需求调控”的内外结合型高等教育质量保障体系框架。一方面，中国教育部和省级教育行政部门要根据“分级管理”的原则，分化、调整对高等教育的职权，分工负责把好高等院校的“入门关”；另一方面，中国政府要切实转变职能，不能单一的实行政策行政手段，应运用立法、拨款、评估等手段进行宏观管理。第三，高等院校要强化主体意识，努力构建内部质量保证体系。在澳大利亚，每一所高等学校都有系统完整的内部质量保障系统。而在中国国内，内控机制相对薄弱。学校重视制定学校发展规划的同时，也应制定质量方针和明确各项工作质量标准，建立必要的评估机构和教学信息系统，加强对教学过程评估和监控，形成内部质量保证体系。

第五节 不断完善学历学位互认制度

高等教育的学历、文凭和学位互认问题，是教育服务贸易进一步拓展过程中的一个重要问题，建立与贸易对象国的学历互认制度实际上也是对国际学生的权益保障，不断推进和建立与教育服务贸易主要对象国的学历、文凭、学位和学分互认制度，将有利于进一步扩大中国教育服务贸易出口数量，从而增强中国教育服务贸易的国际竞争力。

亚太地区是教育发展最快、成绩最显著、交流最活跃的地区，学历、文凭和学位的相互承认，对于促进高等教育学术流动、消除服务贸易技术壁垒、推动知识与人才交流的作用日益重要而明显。《亚太地区承认高等教育学历、文凭和学位地区公约》于1983年在曼谷通过，中国系缔约国之一。针对高等教育的新发展和新趋势，亚太地区各国对原公约进行修订并重新签署，公约现更名为《亚太地区承认高等教育资历公约》。当前世界各个国家和地区高等教育国际化进程正在持续不断地深入，教育的国际化、课程的国际化、跨国教育服务、人员的跨国流动等已成为重要趋势。制定共同的学历、文凭和学位认可行动框架，对促进亚太地区各国之间的教育交流与发展必将起到积极的作用。各缔约国应在本《公约》的框架下加强和扩大交流与合作，坚持“除非存在巨大差别，否则各国高等教育学历文凭都应予以认可”的原则，改进目前各国承认学历的做法，更加透明、更好地适应亚太地区高等教育的状况及趋势。修订后的公约将对亚太地区高等教育

跨境合作产生积极而深远的影响。作为新公约的签署国，中国将继续推动教育改革和开放，落实《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》，坚持改革创新，不断提高教育质量，扩大国际交流与合作。中国将在促进《公约》的实施方面与教科文组织密切合作，为推动亚太地区各国建立学历认可合作机制而努力。¹⁷⁴

第六节 跨境教育发展对中国教育改革的启示

《国家教育事业发展的第十二个五年规划》提出实施教育对外开放战略的宏伟目标，“坚持以开放促改革、促发展，提高中国教育的国际化水平。力求到2015年，中国教育体系更加开放，国际合作、区域合作、校际合作呈现新的格局，教育的国际、区域影响力和竞争力大幅度增强，初步建成亚洲最大的留学目的地国和有影响的国际教育中心。”¹⁷⁵这一宏伟目标的实现需要各类教育机构和教育工作者身体力行去贯彻中国国家教育国际化方针，借鉴教育输出国先进经验，践行与中国特色相结合的教育国际化实施路径。本文以澳中跨境教育实践为基础，对澳大利亚跨境教育目前存在的问题和面临的挑战进行了分析，针对澳大利亚在新的形势下如何强化和改善其跨境教育的国家竞争优势提出了建议和对策，并从澳大利亚的跨境教育的分析中寻求对中国教育发展的启示。澳大利亚在跨境教育领域积累了丰富的经验，对其进行深刻的挖掘与充分的研究，无疑对中国发展跨境教育提供一定的理论分析基础与现实借鉴意义。

当然，在跨境教育的合作与交流过程中，中澳两国政府及教育机构应当首先相互了解对方国家的教育政策、教育制度及历史背景，尊重、学习和借鉴对方国家发展教育的具体做法。中国长期形成的教育传统应当吸纳国际上先进的成果。目前，中国教育体制的改革重点应当是尽快建立并完善统一的国家学历文凭框架体系、各类教育机构开设课程应当进一步标准化，采用符合国际通行标准的教育评估及认证体系。澳大利亚在与中国开展跨境教育合作过程中也应当了解中国的教育发展现状，不能要求中国的合作院校完全接受澳方的标准和做法。中澳两国

¹⁷⁴ “中国签署《亚太地区承认高等教育资历公约》，”中国新闻网，2011年11月28日；2012年3月9日下载于：<http://www.chinanews.com/edu/2011/11-28/3490607.shtml>。

¹⁷⁵ 教育部：《国家教育事业发展的第十二个五年规划》，2012年，第58页。

还将面临更多的理论创新与具体实践，跨境教育。

中国在发展跨境高等教育的过程中，也可以借鉴澳大利亚跨境教育的发展模式。按照波特的竞争优势理论，政府参与管理是影响高等教育服务贸易的重要因素之一。开放的、积极有序的法规政策，则可以推动高教出口服务健康发展；反之，闭关、保守或杂乱无序的法规政策，则会阻碍甚至损害高教出口服务的发展。作为一个中央统一管理国家，中国的政府政策对高教出口服务的作用尤为突出，在某种程度上甚至可以决定其兴衰进程。

第八章 结论及思考

一、结论

本文运用波特的国家竞争优势理论从生产要素、政府政策、相关质量保证机构和社会团体分析了澳大利亚跨境教育的现状和优势，其中在全球竞争日益激烈的大环境下，澳大利亚跨境教育面临着需求变动，美国、英国、法国等主要输出国的跨境教育竞争力的提高，国际学生的数量降低，国际教育环境的影响等主要问题和挑战。

对比分析了中国的跨境教育形式，其教育国际化程度日益加深，跨境教育的内容更加丰富，形式也日趋多元化，囊括了留学生教育、中外合作办学、教师交流等各种各样的形式，中国已经成为全球跨境教育最活跃的国家之一。但作为发展中国家，中国高等教育的发展道路任重道远，与发达国家还有一定的差距。中国教育交流中的输出与输入不平衡，教育服务贸易存在着巨大的逆差，是位居世界前列的教育输入国和较弱的教育输出国，具有国际化人才流失严重、教育产业化水平低、教育创汇比例较低等一系列特点。因此，大力借鉴主要教育输出国的先进经验，提升中国高等教育国际化水平具有重要的现实意义。

澳中跨境教育的形式多样，包括教育服务贸易的各种类型，但在实践中，最主要、最引起各界关注的是中国学生赴澳大利亚留学和澳大利亚直接在中国开展合作办学。

由于两国政治、经济、社会观念、教育水平的差异，以及跨境教育本身的复杂性，澳中跨境教育还存在不少问题，最主要体现于澳中合作办学。

二、政策与建议

本文以澳中跨境教育实践为基础，对澳大利亚跨境教育目前存在的问题和面临的挑战进行了分析，针对澳大利亚在新的形势下如何强化和改善其跨境教育的国家竞争优势提出了建议和对策。

澳大利亚扩大跨境教育竞争力的措施：进一步重视留学生教育，澳大利亚政府不断放宽留学生入境条件，以稳固在其跨境教育领域占据主要地位的留学生市场；澳大利亚不对本国跨境教育市场有着准确的定位，将亚太地区定位澳大利亚

跨境教育最主要的目标市场；政府在国家竞争中扮演关键的角色，加强政府在跨境教育市场运作的引导和决策机制；澳大利亚十分重视高等教育特别是跨境高等教育质量问题，进一步改进与完善跨境教育质量监管体系；进一步完善跨境教育相关法律法规，如澳大利亚政府通过其制定的海外学生教育服务法律体系，为国际学生提供世界上最为严格的消费者权益保障措施；增强国际组织对教育国际化的促进作用。

总之，近年来，澳大利亚政府通过各种政策措施，积极倡导教育服务贸易及自有贸易协定的谈判，有计划有步骤地落实“跨国质量战略”，梳理明确外部质量监管职责和监管体系，加强在教育标准方面的国际影响力，目前已经取得了初步的成效，积累了一定的竞争优势，为海外办学的发展创造了有利的环境。领先的标准优势、清晰的国家战略及有效的应对措施，再加上政府的积极作用，有助于澳大利亚在跨境教育以及更广泛意义上的国际教育交流与合作中获得更多的主动权。

澳大利亚在跨境教育领域积累了丰富的经验，对其进行深刻的挖掘与充分的研究，无疑对中国发展跨境教育提供一定的理论分析基础与现实借鉴意义，并对提高中国跨境教育竞争力提出了新要求。

通过扩大来华留学规模，提高中国教育的国际影响力；加强人力资源建设和学科建设，提高跨境教育服务质量；中国高校应积极参加国际学术交流会议，国内知名院校应带头举办国际学术高端会议，增强国际学术影响力和话语权；加强汉语教育国际推广，是中国提高跨境教育竞争力的必要措施之一，澳大利亚总理朱丽亚·吉拉德于2012年10月28日发布了澳大利亚政府《亚洲世纪中的澳大利亚》白皮书为中国汉语国际化推广提供了巨大的机遇，中国应抓住机遇积极同澳大利亚高校合作，从合作办学、汉语言课程设置、孔子学院的成立等方面积极开拓合作领域，大力提高中国跨境教育的竞争力。

而当前，教育跨境提供面临的最大挑战在于保障跨境提供的教育质量。中国在实施跨境教育的实际过程中总结了一定的质量监管经验，但是跨境教育项目增长过快、违规办学、外方课程引进力度小、办学机构办学条件差、教育质量不高等问题屡有发生，如何建立、健全跨境教育质量保证体系是当务之急。完善中国

中外合作办学的监管和质量；建立国家质量保障体系。加强跨境教育质量的监管，完善教育法律体系。

本文的分析难免挂一漏万，解决这些难题还需要中国及澳大利亚两国政府、教育机构和学者们更多的关注。从研究方法的角度看来说，本文的梳理工作虽然以波特的国家竞争优势理论为理论框架，按照钻石模型的四项关键要素和两项辅助要素作为逻辑线索，从中国的视角分析了全球化背景下澳大利亚作为输出国和中国作为输入国的跨境教育发展战略及规划，考察了澳中跨境教育的具体实践经验，但是对波特国家竞争优势理论仍然有较大的研究价值和潜力，比如从计量分析的角度划分更细致的衡量标准，建立定性分析与定量分析相结合的国家优势衡量体系，还需要更多学者对这一理论框架进行深入地挖掘和提炼，从而进一步扩大国家竞争优势理论的适用范围。

参考文献

- “Progress Update on the Transnational Quality Strategy.” 2008 年 8 月 1 日下载于：
<http://www.transnational.deewr.gov.au/NR/rdonlyres/TQSfullupdateforweb4aedkvmjgjkajkemtehdlqyelsiseenosgar.pdf>, 2007.
- “Progress Update on the Transnational Quality Strategy.” 2009 年 1 月 4 日下载于：
http://www.transnational.deewr.gov.au/NR/rdonlyres/88B76492-5A4F-44B4-B1B1-193AA384F0F6/21544/TQS_full_update_200802forweb.pdf, 2008.
- “Transnational Quality Strategy.” 2011 年 7 月 21 日下载于：
<http://www.transnational.deewr.gov.au/>.
- “Update on Confucius Institutes and Confucius Classrooms in Australia.” 8 September 2011. 2011 年 12 月 1 日下载于：
<https://www.aei.gov.au/International-network/china/PolicyUpdates-China/Pages/Article-Update%20on%20Confucius%20Institutes%20and%20Confucius%20Classrooms%20in%20Australia.aspx>.
- Anholt, Simon. *Leaders' Forum: International education's role in building Australia's reputation*, 14th October, 2010.
- Australia Department of Education, Science and Training; Australian Education International. *Country Education Profiles Australia 2006*. 2006.
- Australia Government Australian Education International. *Free Trade Agreement and Education Services*. February 2008.
- Australia Government. *Australia in the Asia Century-White Paper*. October 2012; 2013 年 1 月 2 日下载于：
http://124.254.47.50/download/32379616/40977591/3/pdf/132/147/1352767815556_147/executive-summary.pdf.
- Australian Government Australian Education International, “Assessment of overseas qualifications”. 2013 年 4 月 4 日下载于：
<https://aei.gov.au/Services-And-Resources/Services/Assessment-of-Overseas-Qualifications/Our-Assessments/Pages/default.aspx>.
- Connelly, Stephen, et al. “Models and Types: Guidelines for good practice in transitional education.” In *Observatory on Borderless Higher Education*, 2006.

- Global Education Digest 2009 Comparing Education Statistics Across the World*, UNESCO Institute for Statistics UIS/SD/09-01, 2009.
- Goh, Jazreel. *International Student Mobility and the China Market*.
- Hemsley-Brown, Jane, and Izhar Oplatka, “Universities in a Competitive Global Marketplace: A systematic review of the literature of higher education marketing.” *International Journal of Public Sector Management*, Vol 19, No 4, 2006; 2012 年 3 月 1 日下载于：
<http://epubs.surrey.ac.uk/480/1/fulltext.pdf>.
- Kevat, Paresh, and Racquel Shroff. *International Students in Australia 2010 Mid Year Market Update*, 2010.
- Mazzarol, Timothy W., and Geoffrey N. Soutar. “Australia Educational Institutions’ International Markets: A correspondence analysis.” *International Journal of Educational Management*, Vol. 22 Iss: 3, 2008.
- OECD. *Education at a Glance OECD Indicators*. ISBN 978-92-64-07566-5, 2010.
- “09 年赴澳国际学生人数创历史新高”。新浪网，2009 年 4 月 13 日；2009 年 6 月 13 日下载于：<http://edu.sina.com.cn/a/2009-04-13/1545169076.shtml>。
- “2012 年澳洲留学人数预计将超过 15 万”。若考在线网站，2011 年 12 月 4 日；2012 年 3 月 9 日下载于：<http://www.edu03.com/2011/1204/25253.html>。
- “澳大利亚针对中国推出留学新政 担保金降低，”中国留学网，2010 年 12 月 20 日；2011 年 3 月 18 日下载于：<http://www.cscse.edu.cn/publish/portal0/tab40/info13284.htm>。
- “澳洲大学忧留学市场风险 呼吁改革学生签证”。人民网，2011 年 3 月 3 日；2011 年 5 月 8 日下载于：
<http://zj.people.com.cn/GB/186947/14052010.html>。
- “澳洲留学 4 月份移民局新政策调整”。中国广播网，2012 年 3 月 15 日；2012 年 4 月 20 日下载于：
http://www.cnr.cn/jy/cglx/rd/201203/t20120315_509292608.htm。
- “澳洲签证制度改革 各大学校长担忧留学市场风险”。华商网，2011 年 3 月 8 日；2012 年 1 月 5 日下载于：
<http://abroad.hsw.cn/system/2011/03/08/050821190.shtml>。

- “澳洲为留学签证“松绑” 担保金减少三分之一”。《广州日报》，2010年12月28日；2010年12月31日下载于：
<http://edu.qq.com/a/20101228/000057.htm>。
- “改革开放后出国留学政策的实施”。2008年7月17日，网易探索网；2010年3月1日下载于：
<http://news.163.com/08/0717/16/4H2N35GH000125L2.html>。
- “国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020年）”。中华人民共和国中央人民政府网站，2010年；2011年10月1日下载于：
http://www.gov.cn/jrzq/2010-07/29/content_1667143.htm。
- “加拿大跨境教育现状及问题”。深圳龙城高级中学网站，2009年3月9日下载于：
<http://www.szlcgz.cn/jiaoxue/ShowArticle.asp?ArticleID=16230>。
- “经济全球化”。MBA 智库百科；2012年3月5日下载于：
<http://wiki.mbalib.com/wiki/%E7%BB%8F%E6%B5%8E%E5%85%A8%E7%90%83%E5%8C%96>。
- “经济全球化的含义”。百度文库；2012年3月1日下载于：
<http://wenku.baidu.com/view/d8ae123743323968011c925a.html>。
- “留学人数居世界前列 中国仍将是科技人才输出大国”。《中国青年报》，2011年8月3日；2011年10月7日下载于：
<http://www.cscse.edu.cn/publish/portal0/tab40/info14175.htm>。
- “明年全球孔子学院达到500所”。经济观察网，2009年3月12日；2010年7月6日下载于：
<http://www.eeo.com.cn/zt/lhqz/tbgz/2009/03/12/132017.shtml>。
- “日本投巨资扩增海外日语教学点 目标直指孔子学院”。新华网，2008年3月21日；2009年4月24日下载于：
<http://news.qq.com/a/20080325/001834.htm>。
- “新修订《2007年国家规范》保障留学生权益”。东北教育网，2007年8月14日。2008年4月8日下载于：
<http://edu.dbw.cn/system/2007/08/14/050933353.shtml>。
- “新西兰教育促进会：留学比以往更加方便”。新浪教育网，2011年3月7日。2011年6月16日下载于：

- <http://edu.sina.com.cn/a/2011-03-07/1801200231.shtml>。
- “新中国出国留学政策的演变与发展”。《中国青年报》，新华网，2011年1月4日。2011年5月3日下载于：
http://news.xinhuanet.com/edu/2011-01/04/c_12945154.htm。
- “英国高校代表：竞争激烈 留学生学费只会小幅上调”。中国留学网；2012年3月5日下载于：
<http://www.cscse.edu.cn/publish/portal0/tab40/info13154.htm>。
- “英国政府为夺留学生源，鼓励各大高校降学费”。人民网，2011年11月30日；2012年1月3日下载于：<http://edu.people.com.cn/GB/16446236.html>。
- “章新胜：贯彻落实科学发展观 加强教育政策研究和法制建设”。阿尔法互动教育网，2010年10月14日；2011年5月2日下载于：
<http://www.edualpha.net/article-1011-1.html>。
- “中国公派留学人员回国率逾98% 明年选派16000人”。中国留学网，2011年9月29日；2011年11月1日下载于：
<http://www.cscse.edu.cn/publish/portal0/tab40/info14337.htm>。
- “中国签署《亚太地区承认高等教育资历公约》”。中国新闻网，2011年11月28日；2012年3月9日下载于：
<http://www.chinanews.com/edu/2011/11-28/3490607.shtml>。
- “中外合作办学的路该怎样走——教育部法制办公室主任孙霄兵谈《中外合作办学条例实施办法》”。江苏省教育国际交流中心网站；2012年5月9日下载于：<http://www.jseie.org/Item/3627.aspx>。
- 《国际教育服务贸易》专题研究组：“国际教育服务贸易的最新进展”。《教育发展研究》，2002年第7-8期，第9-20页。
- Jane Knight：“高等教育服务贸易——对GATS相关内涵的述评”。《经济资料译丛》（罗高屏译），2005年第3期，第77-96页。
- Mai, Yinhua等：“关于中澳自由贸易协议潜在优势的分析模型——一份为中澳自由贸易协议可行性研究准备的独立报告”（黄珊珊等译）。《经济资料译丛》，2007年第3期，第1-47页。
- 车伟民、孔令凯：“我国跨境教育的质量风险分析”。《中国高等教育》，2010年第5期，第25-27页。

- 陈德照：“经济全球化：实质、规律、特征”。《当代世界与社会主义》（季刊），2000年第2期；2012年3月1日下载于：
<http://www.hprc.org.cn/pdf/DZSY200002007.pdf>。
- 陈芳兰：《东盟来华留学生教育服务质量研究——以广西为例》。广西师范大学硕士学位论文，2008年4月。
- 陈宁：“澳大利亚来华留学生跨文化适应研究”。中国人民大学澳大利亚研究中心网站；2012年3月12日下载于：
http://asc.ruc.edu.cn/xsyj_displaynews.asp?id=1067。
- 陈小方：“澳大利亚教育面临资源趋紧压力留学澳洲要当心，”《光明日报》，中国留学网；2012年10月5日下载于：
<http://www.cscse.edu.cn/publish/portal0/tab40/info13123.htm>。
- 陈学飞：“关于高等教育国际化的若干基本问题”。中国高等教育学会引进国外智力工作分会：《大学国际化：理论与实践》。北京：北京大学出版社，2007年。
- 陈学飞：《高等教育国际化：跨世纪的大趋势》。福州：福建教育出版社，2001年。
- 方钢山：“论国家竞争优势与教育政策选择”。《中国成人教育》，2005年第6期，第6-9页。
- 高云：“澳大利亚跨国教育风险规避策略析”。《教育发展研究》2008年第9期，第78-80页。
- 龚思怡：《高校中外合作办学运行机制的研究》。
- 龚微、谭萍：“试析中外合作办学合理回报的特殊性及其完善”。《国家教育行政学院学报》，2009年第8期，第65-69页。
- 郭连成：“面向21世纪的经济全球化——概念、成因、回顾与展望”。《国外社会科学》，2001年第2期，第8-13页。
- 韩民：“建立质量保障体系，全面提高教育质量”。《中国教育报》，2012年8月1日；2012年8月2日下载于：
http://edu.ifeng.com/gundong/detail_2012_08/01/16469428_0.shtml。
- 洪洁安娜姆、洪成文：“马来西亚高等教育国际化策略分析”。《比较教育研

- 究》，2005年第7期，第84-87页。
- 侯威、许明：“高等教育质量保证机制的国际比较”。《河北师范大学学报(教育科学版)》，2002年第5期，第34-40页。
- 黄浩明、徐永吉、张晓敏：“合作办学当坚守公益性原则”。《教育与职业》，2009年第10期，第48-50页。
- 黄建如、张存玉：“澳大利亚大学跨国教育项目质量监管策略探析”。《高教探索》，2009年第6期，第73-78页。
- 教育部：《国家教育事业第十二个五年规划》。2012年。
- 金孝柏：“中外合作办学与我国教育服务业的开放”。《国际商务研究》，2003年第6期，第49-53页。
- 靳希斌：“国际教育服务贸易研究——规则解读与我国的承诺”。《北京师范大学学报(社会科学版)》，2004年第1期，第14-19页。
- 靳希斌：“国际教育服务贸易研究——理论、规则与行动”。福州：福建教育出版社，2005年。
- 究》。上海大学出版社，2007年。
- 劳凯声：“中国教育如何应对WTO的挑战”。《北京师范大学学报(人文社科版)》，2002年第2期，第86-96页。
- 李冬梅：“中澳教育服务贸易出口的比较分析——基于境外消费的视角”。《山西财经大学学报(高等教育版)》，2009年第12期，第20-25页。
- 李梅：《高等教育国际市场：中国学生的全球流动》。上海教育出版社，2008年。
- 李娜：《关于澳大利亚跨国高等教育的初步研究》。福建师范大学硕士论文，2006年4月。
- 李盛兵、王志强：“中外合作办学30年——基于11省市中外合作办学分析”。《华南师范大学学报(社会科学版)》，2009年第2期，第96-9页。
- 李晓述：《跨境教育法律问题研究》。武汉大学出版社，2011年。
- 李雁玲等：“区域经济一体化与高等教育服务贸易研究综述”。《北京机械工业学院学报》，2007年第9期，第55-60页。
- 辽宁报业网：“澳大利亚教育面临资源趋紧压力留学澳洲要当心”。《光明日报》，2010年11月3日；2012年3月5日下载于：

<http://www.lnbyw.com/liuxuedongtai/2010113142339.shtml>。

林金辉：“论中外合作办学的可持续发展”。《教育研究》，2011年第6期，第64-67页。

刘尔思、车伟民、黄镇海：“论我国高校多层次跨境教育质量控制体系的构建”。《高等教育研究》，2010年第4期，第45-49页。

刘尔思等：《中国跨境教育质量风险管理体系研究》。项目批准号：07JA880039，2009年3月。

刘刚、王珊：“自由贸易政策的演变及中澳自由贸易协定策略分析——基于澳大利亚视角”。《长春理工大学学报(社会科学版)》，2011年第9期，第37-40页。

马春：“OECD报告解读：全球高等教育国际化趋势日趋明显”。上海情报服务平台网，2006年5月26日，2010年5月7日下载于：

<http://www.istis.sh.cn/list/list.aspx?id=2836>。

马旭、赵绮娣：“孔子学院：全球化视野中的中国文化传播”。《新闻界》，2011年第2期，第31-32页。

迈克尔·波特：《竞争论》（刘宁等译）。北京：中信出版社，2009年。

强勇昌等：“中国教育服务贸易境外消费的国际竞争力研究”。《国际服务贸易评论》，2007年第1期，第187-198页。

秦向东、王海楠：“中澳自由贸易谈判中的竞争性和互补性分析”。《国际贸易问题》，2006年第7期，第47-52页。

覃壮才：“中国教育服务贸易承诺减让表解读”。《比较教育研究》，2002年第4期，第52-56页。

陶洪建：“政府声音：我国将加强对跨境教育质量的监管”。中国大学招生网；2012年1月5日下载于：

<http://www.chsi.org.cn/liuxue/2012-03-25/45692.html>。

王璐、曹云亮：“论述高等教育国际化的含义”。《广东轻工业职业技术学院学报》，2005年第12期，第38-40页。

王玉锦、陈云波：“孔子学院的竞争优势和竞争战略的选择”。《中国集体经济》，2011年第1期，第180-181页。

吴坚：《当代高等教育国际化发展》。北京：人民出版社，2009年。

- 吴迎春：“如何面对经济全球化——“21世纪论坛”中外专家关于经济全球化的讨论”。人民网；2012年2月3日下载于：
<http://people.com.cn/GB/paper85/1140/170010.html>。
- 西蒙·马金森、马克·康西丹：《澳大利亚企业型大学的权利结构、管理模式与再创造方式》（周心红译）。杭州：浙江大学出版社，2007年。
- 西蒙·马金森：《澳大利亚教育与公共政策》（严慧仙、洪淼译）。杭州：浙江大学出版社，2007年。
- 西蒙·马金森：《教育市场论》（金楠等译）。杭州：浙江大学出版社，2008年。
- 肖地生、顾冠华：“全球化视野下的中外合作办学”。《黑龙江高教研究》，2003年第5期；2003年12月8日下载于：
<http://www.xust.edu.cn/gj/dispArticle.Asp?ID=239>。
- 肖海、刘芳：“发达国家高等教育服务贸易现状、优势及中国对策”。《江西教育科研》，2007年第6期，第33-36页。
- 徐伯良：“中国与国外主要国家签订的学位互认协议的有关情况”。《学位与研究生教育》，2004年第1期，第44-48页。
- 徐辉：“欧洲“博洛尼亚进程”的目标、内容及其影响”。《教育研究》，2010年第4期，第94-98页。
- 徐妍：“改革开放30年：中国教育对外开放格局已形成”。中国教育部网，2008年10月09日；2009年3月26日下载于：
http://www.jyb.cn/lx/lxsx/t20081009_198805.htm。
- 徐颖：“浅析新加坡高等教育的国际化发展战略”。《浙江师范大学学报》，2003年第3期，第105-108页。
- 燕凌、洪成文：“入世后的澳大利亚高等教育服务贸易”。《比较教育研究》，2005年第2期，第86-90页。
- 杨德广：“发展教育产业有助于促进教育发展”。《教育发展研究》，2004年第12期，第66-70页。
- 杨尊伟、杨昌勇：“澳大利亚高等教育国际化发展及动因探析”。《外国教育研究》，2008年第9期，第60-63页。
- 俞培果等：“高等教育国际维度的发展与术语演变”。《高教理论》，2006年第1期，第14-17页。

- 张波：《自费出国留学中介研究》。华东师范大学硕士论文，2009年5月。
- 张存玉：《澳大利亚跨国高等教育质量保障体系探析》。厦门大学硕士论文，2009年5月。
- 张海水：“澳大利亚留学生市场挑战依旧”。《中国教育报》，2012年5月25日；2012年8月13日下载于：
http://paper.jyb.cn/zgjyb/html/2012-05/25/content_69422.htm。
- 张慧洁：“跨境教育服务贸易中质量认证：进展与趋势”。《复旦教育论坛》，2005年第6期，第36-41页。
- 张军：“浅析科伦坡计划中的澳大利亚”。《湖南工业职业技术学院学报》，2010年第(10,4)期，第57-59页。
- 张力：“中国高教发展基本形势与若干政策”。《中国教育报》，2005年9月8日，中国教育先锋网。2012年3月9日下载于：
<http://www.ep-china.net/article/higher/2005/09/20050908101715.htm>。
- 张世专：“澳大利亚教育国际化战略与技术移民政策”。《世界教育信息》，2007年第8期，第14-15页。
- 张亚：《高等教育服务贸易理论与政策研究》。北京：中国经济出版社，2009年。
- 赵蒙成、周川：“高等教育国际化的新趋势及我国的对策”。《扬州大学学报》，2000年第1期，第8-11页。
- 赵素平：《GATS框架下我国教育服务贸易发展战略》。浙江工商大学硕士论文，2008年12月。
- 赵彦志：“加强自我监管 建立中外合作办学风险监管机制”。《中国高等教育》，2010年第9期，第33-34页。
- 中国联合国教科文组织全国委员会：“联合国教科文组织“世贸组织（WTO）/服务贸易总协定（GATS）对亚太地区高等教育的影响地区研讨会专家预备会”简况”。中国联合国教科文组织全国委员会网站，2005年3月4日；2011年1月9日下载于：
http://www.unesco.org.cn/ViewInfoText.jsp?INFO_ID=195&COLUMN_ID=08。
- 中外合作办学研究课题组：《中外合作办学研究专题报告》。2009年。

中央政府门户网站：“教育部：来华留学规模稳步扩大，学生结构不断优化”。2012年2月28日；2012年5月23日下载于：

http://www.gov.cn/gzdt/2012-02/28/content_2078179.htm。

周满生：“从教育服务贸易到跨境教育——第二节教育服务贸易论坛侧记”。

《教育研究》，2004年第6期，第91-95页。

周满生：“国际教育服务贸易的新趋向及对策思考”。《教育研究》，2003年第1期，第39-44页。

朱兴德：《教育服务贸易谈判进程及其影响》。2008年9月。

“专访朱小玉：胡锦涛主席访法在教育领域突显两大亮点”。新华网，2010年11月7日；2011年1月6日下载于：

http://news.xinhuanet.com/world/2010-11/07/c_12746508.htm。

周满生：“WTO框架下的教育输入与输出和中国政府的教育立法与政策调整”。《集美大学学报》，2006年第6期，第6-12页。