

WTO 教育服务贸易的主要规则解析

邬志辉

(东北师范大学 教育科学学院,吉林 长春 130024)

[摘要] WTO的精髓是规则,WTO规则的特点是“原则+例外”。中国教育若想在世界教育服务竞争中占有一席之地,就必须学会在规则的缝隙当中去生存,学会运用规则来保护自己、发展自己。文章从GATS文本解读入手,阐释了教育服务、教育服务贸易、教育服务贸易壁垒的含义与范围,论述了非歧视与公平竞争、稳定性与可预见性、发展性与差别对待三大基本原则和例外规定,分析了世界对教育服务贸易的态度和我们的立场。

[关键词] WTO;教育服务贸易;原则与例外

[中图分类号] G40-011.8

[文献标识码] A

[文章编号] 1006-7469(2003)03-0029-06

历经15年“黑发人变成白发人”的艰难谈判,中国终于成功入世。在“服务贸易领域具体承诺减让表”中,我国对教育服务也作出了相应的具体承诺^①。中国入世之后会给教育带来什么,机遇还是挑战?国内已有许多争论。在我看来,中国入世之后的教育前景如何,取决于我们能否学会运用规则。WTO的精髓是规则,WTO就是处理国与国之间贸易规则的国际经济组织。但是,WTO规则的特点是“原则+例外”,即“原则中有例外,例外中有原则”,而且有关“例外”的条款及其文字是“原则”的2倍以上。这意味着WTO规则之间会存在许多缝隙和陷阱,在一个规则的时代,我们必须“学会在规则的缝隙当中去生存”,“学会运用规则来保护自己、发展自己”。然而,我国教育界对WTO教育服务贸易规则的理解与认识还比较肤浅和简单化,缺少对法律文本的深入研究,以至出现了误传的现象^②。鉴于此,本文重点对WTO教育服务贸易的主要规则进行解析,以期能学会规则,并在规则的缝隙中求得生存与发展。

一、教育服务贸易的定义与范围

(一)教育服务的定义与范围

教育服务隶属于服务贸易范畴,受《服务贸易总协定》(GATS)相关规则的约束。WTO把国际服务分为12类155个分支部门,其编排顺序如下:1)商业服务;2)通信服务;3)建筑及有关工程服务;4)

销售服务;5)教育服务;6)环境服务;7)金融服务;8)健康与社会服务;9)与旅游有关的服务;10)娱乐、文化与体育服务;11)运输服务;12)其他服务。教育服务列为国际服务的第五类。

根据WTO的统计和信息系统局(SISD)提供的分类,教育服务被定义为(按分支部门编号):(74)初等教育服务;(75)中等教育服务;(76)高等教育服务;(77)成人教育服务;(78)其他教育服务。由于各国在制定部门服务贸易承诺一览表时使用了联合国《中心产品分类》(CPC)的分类方法和相关代码,因此教育服务的详细定义和范围亦可参照此种分类(见表1)。WTO分类中只有教育服务的第一个分支部门与CPC分类略有偏离(WTO为初等教育,CPC为基础教育)。在教育服务分支部门中的“其他教育服务”,主要包括教育测试服务、学生交流项目服务、留学便利服务,以及因教育部门迅速变革产生的新服务,因此在承诺一览表中,其他教育服务需在谈判中详细定义。

(二)教育服务贸易的定义与范围

GATS第一条规定的“服务”指除政府当局为

^① 仅以对教育服务贸易的界定为例,在国内出版的许多相关著作和文章中,都相继使用一段文字:“WTO《服务贸易总协定》第十三条有关‘教育服务’的条款规定……”。其实,GATS中第十三条是“政府采购”,有关服务及服务贸易的规定均在第一条,而且GATS也没有对教育的直接规定。

[收稿日期] 2002-08-22

[作者简介] 邬志辉(1966-),男,黑龙江鸡东人,东北师范大学教育科学学院教授,教育学博士,国家基础教育实验中心副主任。

履行职能所提供的服务之外的所有一切服务。这里的“政府当局为履行职能所提供的服务”是指非

表 1 《中心产品分类》(CPC)中的教育服务^[1]

教育服务类别	相关 CPC 号	在临时 CPC 中的定义和范围
A. 基础教育服务	921	学前教育服务: 小学学前教育服务。通常由托儿所、幼儿园或小学附属机构提供, 主要目标是使儿童适应学校环境。除外: 儿童日间看护划归支类 93321。 其他基础教育服务: 其他第一阶段的小学教育服务。目的是为学生提供不同学科的基本知识, 特点是专业知识较少。除外: 成人扫盲课程划归支类 92400(成人教育服务)。
B. 中等教育服务	922	初级中等教育服务: 普通初级中学教育服务。继续小学的基础课程, 但学科更明确, 并且开始教授专业知识。 高级中等教育服务: 普通高级中学教育服务。课程包括更多学科且更专业。目的是使学生具备接受技术职业教育资格或升入大学学习的资格, 但不针对专门的科目。 中等技术职业教育服务: 大学层次以下的技术职业教育服务。课程强调各科专业知识、理论和实践技能的指导。适用于专门的职业。 为残疾学生提供的中等技术职业教育服务: 专门针对残疾学生、适应他们需要的大学水平以下的中等技术职业教育。
C. 高等教育服务	923	中学后技术职业教育服务: 中学后副学位技术职业教育服务。包括各种不同的学科课程。强调实践技能的教授以及相应的理论知识的指导。 其他高等教育服务: 使学生获得大学学位或相等学力的教育服务, 由大学或专科学校提供。课程不仅强调理论的教授, 并且为学生将来的就业做准备。
D. 成人教育服务	924	成人教育服务: 为不在普通学校或大学系统的成人提供的教育服务, 由学校的日间或夜间课程以及专门的成人教育机构提供, 服务方式包括广播、电视或函授; 科目有普通的或职业的。成人扫盲也包括在内。除外: 在普通教育体系中提供的高等教育服务划归支类 92310(中学后技术职业教育服务)或 92390(其他高等教育服务)。
E. 其他教育服务	929	其他教育服务: 一级二级教育中不易归类的特别科目和无法定义级别的其他教育服务。除外: 与娱乐业有关的教育服务划归类别 9641(体育服务)。家庭教师提供的教育服务划归支类 98000(家庭雇佣服务)。

商业性的, 不与其他服务提供者相竞争的各类服务。也就是说, 凡是承诺开放教育市场的国家, 除了政府彻底资助的教育活动外, 凡带有商业性质的教育活动或相关行为, 所有成员方均有权参与其教育服务竞争。服务贸易被定义为以下四种服务提供方式:

1. 跨境交付(cross-border supply) 指一成员方在其境内向任何其他成员方境内提供的服务, 其特点是服务提供者与服务消费者分别处于不同的国家, 如通过网络教育、远程教育等形式提供的教育服务。

2. 境外消费(consumption abroad) 指在一成员方境内向任何其他成员方的服务消费者提供的服务, 其特点是服务消费者必须进入服务提供国, 比如一国人员到他国的学校或科研机构留学、进修与学术访问等。

3. 商业存在(commercial presence) 指一成员方

的服务提供者通过在其他任何成员方境内建立商业实体提供的服务, 其特点是服务者跨越国界, 与对外直接投资联系在一起, 比如一国企业或学校到他国直接开办独资或合资学校、培训机构等。

4. 自然人流动(movement of natural persons), 指一成员方的自然人在任何其他成员方境内提供的服务, 其特点是服务提供者以自然人身份进入并暂时居住在服务消费国, 比如外籍教师来华任教, 中国教师或科研人员到国外学校或科研机构就职等。

(三)教育服务贸易壁垒的定义与范围

服务贸易的壁垒不是“关税”而是“措施”或“法规”, 即“成员方所采取的影响服务贸易的各项措施”。根据 GATS 第一条和第二十八条的规定, “措施”是指一成员方的法律、法规、程序、决定、行政活动或任何其他形式所采取的任何措施。根据措施的主体, 它分为中央政府或地方政府采取的

措施和由中央政府或地方政府授权的非政府团体所采取的措施两类。

与跨境交付相关的教育服务贸易壁垒相对较少,主要集中在一成员方对其他成员方的网络教育、远程教育或函授教育所颁发的证书与学位等证明文件或资格,在认可与转换方面进行的限制。与境外消费相关的教育服务贸易壁垒多与限制学生流动有关,直接限制一般采取移民限制、境外货币控制方式,间接限制多表现为学生在境外获得的学位依据学科标准转化为国内相应学位时遇到困难,或者其资格在国内不予承认。

与商业存在相关的教育服务贸易壁垒最多,它表现为不能获得国家执照,譬如不能被承认是一所能颁发学位或证书的院校;限定外国教育提供者直接投资的限额,即“合理的最高限额”;国籍要求、需求程度测试、招聘外籍教师的限制;以及存在政府垄断和地方院校的高额补贴。例如当允许境外教育提供者进入市场时,一些国家在法律上并不承认它们是大学,把学位授予权只留给国内大学。在一些情况下,在这类学校就读的学生可能没有获得转学许可和财政资助的资格。

与自然人流动相关的教育服务贸易壁垒,主要有移民限制、国籍要求、需求测试和资格认定等。例如,希腊就有对教师和理事会成员的国籍要求,法国则通过各种有关停留期限、赋税和需求测试等规定来限制外国教授的流入。

二、教育服务贸易的基本原则与例外规定

《WTO协议》的基本精神是自由贸易。自由贸易的要点是:1)以共同规则为基础;2)以多边谈判为手段;3)以争端解决为保障;4)以贸易救济措施为安全阀;5)以过渡期体现差别待遇。其中,所谓“共同规则”就是世贸组织的基本原则与例外条款,它们是WTO的精髓与核心。由于共同规则具有类似于宪法的地位,因此对货物贸易、服务贸易、知识产权均有普遍的指导意义,教育服务贸易也受其制约。概括而言,它主要包括非歧视与公平竞争原则(公平原则)、稳定性与可预见性原则(公开原则)、发展性与差别对待原则(公正原则)三大方面。

(一)非歧视与公平竞争原则及例外

“非歧视”原则主要是针对教育服务进口所作的规定,它要求各成员方无论在给予优惠待遇或实施贸易限制方面,都应对所有其他成员一视同

仁,平等地给予“最惠国待遇”;各成员方在对待本国与外国提供的教育服务方面也不应存在歧视,应平等地给予他们“国民待遇”。“最惠国待遇”属于普遍义务,它不需要各成员方明示承诺,除非有例外规定或豁免授权,否则各成员方均应予以遵守。“国民待遇”属于具体承诺义务,它是通过提交“具体承诺一览表”的方式来体现各国所作承诺的,各成员方一旦作出承诺,则必须履行,对于未作承诺的教育服务部门,市场准入和国民待遇规定对其不具有约束力。

“公平竞争”原则主要是针对教育服务出口所作的规定,它要求各成员的服务贸易出口经营者,不得采取不公正的教育服务贸易手段进行竞争或扭曲国际教育服务贸易竞争,尤其不能采用补贴的方式在其他成员的教育市场上提供教育服务。因为国际贸易的理论假设是“比较优势”,它需要的是开放、公平、无扭曲的竞争。

“最惠国待遇”是立即无条件给予的,它具有自动性、同一性、相互性和普遍性的特点。但最惠国待遇也有两项例外规定,一是“授权条款”,即为了改变发展中国家在国际教育服务贸易中的不利处境,WTO允许发展中成员作出不对等减让,也允许仅对发展中国家实行优惠待遇,以及允许发展中国家相互间实行优惠待遇,而不将此待遇扩大到发达国家。二是“毕业条款”,即对成员方在起始阶段难以给予最惠国待遇的特定部门,可列入最惠国待遇豁免清单。但随着发展中国家教育发展状况的改善,将逐渐提高其在世贸组织中的减让水平,待“毕业”后,便取消普惠制待遇。一般说来,豁免部门应该在5年后进行复审,并且不得超过10年。如果在GATS生效或新成员加入之后,某成员仍然希望得到新的豁免,则应根据《WTO协议》第9条的程序获得四分之三成员的同意。为了确保最惠国豁免信息的完整与精确,它要求每个成员均以自我说明的方式提供5种信息:1)描述申请豁免的一个或多个部门;2)描述措施,说明最惠国豁免的原因;3)适用措施的国家或某些国家;4)豁免的预期时间;5)因豁免所需创造的条件。

“国民待遇”是通过具体谈判承诺的,反映在“具体承诺减让表”中,承诺表可以依自己的实际状况规定某种“条件和限制”,形成国民待遇的例外。在这种情况下,国民待遇只适用于已承诺开放的部门,且给予方式也不要求完全一致。给予另一

成员方教育服务和教育服务提供者的待遇在形式上可以与提供给本国相同教育服务和教育服务提供者的待遇不同,即无论采取相同的或不同的形式,只要不造成对其他成员方教育服务和教育服务提供者事实上的歧视,就不属违反国民待遇。而无论形式上是否相同,只要给予内外不同的教育服务或教育服务提供者的待遇改变了双方的竞争条件,使其实际上有利于国内的教育服务或教育服务提供者,就将被认为是违反了国民待遇原则。经谈判,我国的教育开放不包括特殊教育服务,如军事、警察、政治和党校教育,承诺开放初等教育(CPC921,不包括CPC92190中的国家义务教育)、中等教育(CPC922,不包括CPC922中的国家义务教育)、高等教育(CPC923)、成人教育(CPC924)和其他教育(CPC929,包括英语语言培训)。在国民待遇方面,我国对跨境交付和商业存在不作承诺,对境外消费没有限制,对自然人流动要求具有学士或以上学位,且具有相应的专业职称或证书,具有2年专业工作经验。

“公平竞争”旨在创造一个健康的国际教育服务贸易的竞争环境,反对不正当的教育服务贸易竞争和教育服务贸易的国家保护主义。如果WTO成员国遭受了教育出口国的不正当竞争,则教育服务进口国可采用公平竞争的例外条款,即运用反补贴手段、征收补偿性服务税或其他保护形式,以求得一个公平的国际教育竞争环境。

(二)稳定性与可预见性原则及例外

“稳定性”指的是各成员方有关教育服务贸易所作承诺的稳定性,它主要通过“市场准入承诺”方式加以约束。“市场准入”规定成员方应按所提交承诺表中指明的有关教育服务部门开放的期限、限制和条件承担市场准入义务。在所开放的教育服务部门中,除非在承诺表中有明确的规定,否则不应采取或继续维持以下六种市场准入限制:1)限制教育服务提供者的数量;2)限制教育服务交易的总值或资产额;3)限制教育服务业务的总量;4)限制雇佣教师的人数;5)限制提供教育服务的商业存在的实体性质;6)限制外资持股比例或投资金额,否则被视为采用了歧视性措施。保证措施的稳定性的目的就是使成员政府不能轻易改变游戏规则,为教育投资者和教育消费者提供一个稳定、可预见的商业环境和市场准入机会。

“可预见性”指的是各成员方有关教育服务贸易“措施”即相关法律、法规的可预见性,它主要通

过“措施公报”方式加以体现。它要求各成员方迅速并最迟在其生效之时,公布所有涉及或影响教育服务贸易的法律、法规等有关措施,包括成员方签字加入的有关服务贸易的国际协定;成员方在制定对教育服务贸易有重大影响的新的法律、行政法规、命令时,或对现行法律、行政法规、命令作任何修改时,应立即或至少每年一次向服务贸易理事会通报;每一成员方在其他成员方要求提供所采取的有关教育服务贸易的措施或其参与的有关教育服务贸易国际协定的资料时,应立即予以答复。对世贸组织的各成员方来说,保证不增加教育服务贸易壁垒和减少教育服务贸易壁垒是同等重要的。由于“措施”不清可能造成新的贸易壁垒,因此GATS规定所有成员必须履行透明度义务,为教育服务提供者提供可预见的规则,以便各成员能清晰地把握未来的机会和公平地享受竞争的好处。

“市场准入”是经过双边或多边谈判而承担的义务,它要求成员方提供的优惠待遇不应低于一致商定并在减让表中确定的范围。但是,对于成员方认为尚无竞争能力的教育服务部门,便可列入幼稚产业而不对外开放。所以,谈判未达成协议的教育服务部门即为限制和禁止的,成为市场准入的例外。在特殊情况下,WTO要求在对教育服务实施数量限制时,须对所有第三国提供的教育服务施以同样的禁止和限制,否则不得进行数量限制。

“透明度”是一种普遍义务,它要求成员方对国内与教育服务贸易相关的法律、规章和各种实际作法,要以“官方公报”或“咨询点”的形式在全国范围公开,并以“正式通告世贸组织”的方式向各国公开,但在紧急情况下或属于不宜公开的机密资料除外。这里所谓的“机密资料”指一旦公布将会妨碍法律的实施或违背公共利益,或将损害公共或私人教育服务提供者合法经济利益的信息资料。

(三)发展性与差别对待原则及例外

WTO四分之三以上成员都是发展中国家或是处在由非市场经济向市场经济过渡的转型国家。GATS的宗旨就是在透明度和逐步自由化的条件下,扩大服务贸易,促进各成员的经济增长和发展中国家服务业的发展。“促进发展中国家服务业的发展、使发展中国家能更多地参与”是发展性原则的核心内涵。WTO考虑到发展中国家和最不发

达国家的实际教育情况,给予发展中国家以特殊待遇,譬如发展中国家可以承诺较低水平的义务;可以享有较长的过渡期;可以享有某些程序性的灵活性和优惠待遇,而且为了促进发展中国家的教育发展,发达国家应对发展中国家承担义务,对发展中国家提供必要的教育援助。

为了切实体现对发展中国家的优惠待遇,WTO提出了差别对待的原则:一是“发达国家与发展中国家之间”的非互惠原则,即发达国家在教育服务贸易谈判中对发展中国家所承诺的减让和撤销的壁垒,不应希望得到发展中国家对等的互惠;二是“发达国家给予最不发达国家差别和优惠待遇”的授权条款,即WTO成员可以给予发展中国家差别和更为优惠的待遇,而不须按照最惠国待遇的原则将这种待遇给予其他成员,也无须得到世贸组织的批准。

由于《WTO协议》对发展中国家有诸多的保护性条款,因此在加入WTO的时候,对国家发展性质(是最不发达国家、发展中国家还是发达国家)的认定就成为各成员方谈判的一个焦点问题。由于各成员对“发展中国家”概念所持的标准不同,导致了在对待发展性原则上的差别性。在一定程度上,它构成了发展性与差别对待原则的例外。

三、世界的态度与我们的分析

(一)世界的态度

到目前为止,WTO已有41个成员方在开放教育市场的协议上签了字,它们是澳大利亚、奥地利、保加利亚、刚果、哥斯达黎加、捷克共和国、欧共体(欧共体12国是以一个整体进行教育开放承诺的,它们是比利时、丹麦、德国、希腊、西班牙、法国、爱尔兰、意大利、卢森堡、荷兰、葡萄牙、英国)、冈比亚、加纳、海地、匈牙利、牙买加、日本、莱索托、列支敦士登、马里、墨西哥、新西兰、挪威、巴拿马、波兰、卢旺达、塞拉利昂、斯洛伐克共和国、斯洛文尼亚、瑞士、泰国、特立尼达和多巴哥、土耳其、美国。

虽然WTO成员方都承认开放教育市场的重要性,世界银行为此还发表了“促进世界教育市场投资”的报告,呼吁世界银行会员国为推动世界教育市场自由化多作贡献,但由于教育关系着国家主权、社会道德和民族文化等重大问题,WTO成员政府在开放自己的教育市场问题上,态度大都十分谨慎。与其他服务行业相比,教育市场的开放

不仅步伐缓慢,而且程度较低。据WTO秘书处统计,教育服务是继能源服务之后承诺最少的部门。即使承诺开放教育市场的国家,也主要局限于成人教育和技术培训领域。尽管如此,在市场准入和国民待遇上仍有一定的限制。譬如在“市场准入”方面,匈牙利要求在除“其他教育服务”以外的分支部门“开办学校要有地方当局颁发的执照”,墨西哥要求除“成人教育服务”以外的分支部门“外资最高不得超过企业注册资金的49%,且需要得到公共教育部或国有当局的预先认可”,美国“成人教育服务”要求“肯塔基州的美容学校执照限制在48个以内,每个学区只能开办8个此类学校”;在“国民待遇”方面,捷克共和国要求“私人投资的教育大多数董事会成员须为捷克公民。除此之外无限制”,泰国要求国际和国内学校教育服务(不包括成人和其他教育)、技术和职业教育服务“只要外国实体参与不超过49%,就没有限制”,美国要求成人教育(飞行教学除外)和其他教育服务“奖学金和助学金只限于发放给美国公民和(或)某些特定国家的居民。在某些情况下,只用于某些州立院校或在某些特定的司法权范围内使用”。在世界教育服务贸易的发展中,大多数国家都想成为世界教育服务的出口国,而不是进口国。事实上,居于教育出口前十位的美国、法国、德国、英国、俄罗斯、日本、澳大利亚、加拿大、比利时和瑞士,都是发达国家,而发展中国家则大部分被沦为教育进口国。

(二)我们的分析

我国是一个发展中国家,是一个教育大国,但却不能算是一个教育强国。在不平等的教育竞争条件下,如果我们不能合理地运用WTO规则保护自己,我国的教育主权就有可能被侵蚀,老百姓的教育利益就有可能受到侵害。据统计,到2001年底,我国已有中外合作办学机构或项目657个,覆盖了28个省、自治区、直辖市。这些项目虽然为我国带来了先进的教育资源,但也存在许多问题,譬如境外机构未经批准违法办学;办学机构在招生、收费、颁发证书方面违反国家规定;一些合作办学机构收费高、质量低,甚至有欺诈行为等。如何在不损害本国教育利益的情况下最大限度地利用国外的教育资源,是时代向我们提出的一项重大课题。2002年教育部计划将《中外合作办学暂行规定》修订为《中外合作办学条例》,其出发点之一就是应对WTO教育服务贸易规则的挑战。

另外,我们还要清醒地认识到,WTO的游戏

规则主要是经济强国主导制定的,由此形成的全球化,就像把“虎和鹿”从山林中角逐搬到公园里对峙一样,鹿的回旋余地更小了,风险更大了。虽然世贸组织对发展中国家给予了一些例外规定和优惠待遇,但“过渡期规定”几乎使发展中国家得不到什么好处,因为期望发展中国家的教育在5年甚至略长一点的时间内提升到与发达国家相似的水平是不现实的。发展中国家面临着两难的抉择:排除在世贸组织之外,将会丧失全球的生存与发展空间,加入到世贸组织之中,又会因竞争力缺乏而任人摆布和宰割。对中国教育而言,拒绝开放教育市场不利于利用国外先进的教育资源,但立

即开放教育市场也不符合中国教育发展的利益。目前的当务之急是研究世界教育服务贸易规则,全面分析教育入世可能带来的正负影响,为中国教育入世作好制度准备和应急准备。

[参考文献]

- [1] 石广生. 中国加入世界贸易组织法律文件导读 [M]. 北京:人民出版社,2002.834.
- [2] 世贸组织服务贸易委员会. 世贸组织服务贸易委员会关于《教育服务》的背景资料说明 [J]. 教育参考资料,2001,(20).

An Analysis on the Main Regulations of Educational Service Trade of WTO

WU Zhi-hui

(School of Educational Science, Northeast Normal University, Changchun 130024, China)

Abstract: The quintessence of WTO is regulation, and the feature of WTO regulations is to add principle to exception. In order to succeed in the competition of the worldwide educational service, China must learn how to protect herself and develop herself by making use of the regulations. The thesis begins with the explanation to GAT text, expounds the implication and the scope of educational service, educational service trade and the trade rampart of educational service, comments on three basic principles and exceptional rules, and analyzes the worldwide attitude to educational service trade and our standing point.

Key words: WTO; educational service trade; regulation and exception

[责任编辑:孙启林]