

■ 国际法

略论调整教育服务贸易的国际法律

黄 进¹, 胡焰初²

(1. 武汉大学 国际法研究所, 湖北 武汉 430072; 2. 武汉大学 国际交流部, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 黄 进 (1958-), 男, 湖北利川人, 武汉大学国际法研究所教授, 法学博士, 主要从事国际私法学研究; 胡焰初 (1964-), 男, 湖北孝感人, 武汉大学国际交流部副部长, 法学博士, 主要从事国际交流与合作和国际私法学研究。

[摘 要] 调整教育服务贸易的国际法律虽然具备了一定的雏形框架, 但是, 其内容甚为缺乏。国际性教育法律文件所调整的对象比较单一; 作为“补缺”性质的教育服务行业规范也正在向真正意义上的国际惯例演变, 尚未被国际社会广泛认可和接受。构建调整教育服务贸易的国际法律必须遵循三大基本原则: 尊重各国教育服务发展的多样性; 教育服务贸易的国际法律必须具有兼容性; 加强教育服务贸易国际法律制定过程中的国际合作。

[关键词] 教育服务; 贸易; 法律

[中图分类号] DF961 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2005)03-0372-05

教育服务是世界各国和地区甚为敏感和谨慎承诺开放的服务贸易部门, 调整教育服务贸易的国际法律尚处在演变之中。本文从广义的法律角度, 对调整教育服务贸易的现有国际法律, 即国际性教育法律文件和教育服务贸易的行业规范, 进行收集、整理和评价, 以期勾勒调整教育服务贸易的国际法律框架。

一、国际性教育法律文件

(一) 全球性国际公约

直接与教育服务贸易相关且具有广泛国际意义的国际公约或协议只有《服务贸易总协定》(GATS)。GATS不仅规定了教育服务的提供方式, 还规定了教育服务贸易的范围, 其各有关条款和一般义务要求, 如透明度原则、国民待遇和最惠国待遇要求, 均对成员构成约束。GATS是目前仅有的对教育服务贸易最具约束力的国际协议。与教育服务贸易有关的其他全球性国际公约主要由联合国教科文组织(UNESCO)制订并通过。例如, 1989年的《职业与技术教育公约》。另外, 具有广泛代表性的宣言也可以看作国际公约的一种形式。最具有代表意义的莫过于由 UNESCO倡议发起的一系列关于教育的宣言。例如, 1997年的《汉堡成人学习宣言》(简称《汉堡宣言》)和 1998年的《关于 21 世纪高等教育行动与目标的世界宣言》(简称《21 世纪宣言》)。这些宣言, 连同《联合国宪章》《世界人权宣言》《经济、社会、文化权利公约》和《公民权利和政治权利国际公约》的某些精神, 对教育服务贸易的发展发挥着重要的影响。《汉堡宣言》和《21 世纪宣言》都强调教育的公益性, 这是国际社会制定有关教育服务贸易国际法律的重要指导原则。

(二) 区域性国际公约

20世纪80年代以前的国际教育交流与合作主要是基于诸如世界和平、相互理解和国家的外交及政治、经济等具有明显公益性目的的考虑。而且在服务的提供方式上主要是学生和教研究人员以学习为目的为主的流动。提供的服务本身是不跨越边境的。人员流动的障碍,除了签证、居留、医疗等措施外,也包括诸如文凭、学位和专业资格证书的认可等因素。反映这一时期教育服务的特点,许多国家间签订了一系列关于学位和文凭相互承认的区域性国际公约。例如,1974年的《拉丁美洲和加勒比海高等教育学历、文凭和学位认可的区域公约》,1976年的《阿拉伯国家和地中海沿岸欧洲国家间关于高等教育学历、文凭和学位认可的国际公约》,1978年的《阿拉伯国家间高等教育学历、文凭和学位认可的公约》,1979年的《欧洲地区国家高等教育学历、文凭和学位认可的公约》,1981年的《关于非洲国家高等教育学历、文凭、学位及其他学术资格认可的区域公约》,1983年的《亚洲和太平洋地区高等教育学历、文凭和学位认可的区域公约》等等。

80年代以后,国际教育交流与合作出现了新的变化,教育发达国家在注意到教育交流与合作的政治意义的同时,开始意识到教育服务的商业价值。与以往相比,这一时期的区域性公约有两个显著特点。首先,20世纪90年代以来的区域公约和协议增加了教育质量评估和认证的内容。其次,即使在关于学位、文凭和学历相互认可的公约中,不再具体使用“学位”、“文凭”和“学历”字样,而是统一使用“资格”(Qualification)的概念。充分体现这些变化的区域性国际公约主要是由欧洲地区国家于1997年签订的《欧洲地区高等教育资格认可公约》(简称《里斯本公约》)。

(三) 双边协议

关于国际教育交流与合作的双边协议的发展同区域性公约的发展比较类似。不过,双边协议主要集中于学术资格(academic qualification)的相互认可。例如,截止2004年2月,中国自1988年以来,同斯里兰卡、埃及、匈牙利、乌克兰、白俄罗斯、德国、英国、法国、澳大利亚和新西兰等21个国家都签订了相互承认学历和学位证书的协议。除了同斯里兰卡的协议签订于80年代以外,其余大部分均签于90年代。最近的要数2000年同白俄罗斯签订的《中华人民共和国政府与白俄罗斯共和国政府关于互相认证证书的协议》,2001年同德国签订的《中华人民共和国政府与德意志联邦共和国政府关于互相承认高等教育等值的协议》和2003年同英国签订的《中华人民共和国政府和大不列颠及北爱尔兰联合王国政府及托管政府关于互相承认高等教育学位证书的协议》等7个双边协议。

二、教育服务贸易的行业规范

教育服务贸易的行业规范是指对教育服务贸易活动有直接影响,且具有一定约束力的教育服务惯例和标准。这些惯例和标准有的为国际组织所制订,有的为行业自律规范或者习惯。这些惯例、标准和行业习惯,有的已经成为国际性教育法律文件的一部分,有的初步具有国际惯例的性质,有的还正在逐步形成之中。所有这些标准和习惯都可以视为国际性教育服务法律文件的“补缺”规范。

(一) 国际组织制订的教育分类办法

1. 《联合国中心产品临时分类法》

各国对行业的分类虽然采用同样或者类似的名称,但是,每一个名称目录下的内容往往有很大的出入,给联合国的统计工作带来了诸多的不便,特别是统计的可比性不强。为此,联合国统计委员会制订并采用了统一的产品分类办法,即《联合国中心产品临时分类法》(United Nations Provisional Central Product Classification,简称CPC)。CPC把教育服务分为5个分部门,即初等教育服务、中等教育服务、高等教育服务、成人教育服务和其他教育服务。GATS在制订其服务部门分类清单时不仅采用了CPC对教育服务部门的划分办法,而且每一个教育服务分部门的界定都沿用了CPC的定义,且以CPC代码标明。目前,在教育服务部门作出承诺的世界贸易组织成员中,大多数采用了CPC的定义和相关的代

码。由于 CPC 有较久的历史发展和广泛的国际认可程度, CPC 对教育服务部门的划分实际上已经具有了类似于国际商会制订的《贸易术语解释通则》的特点, 是教育服务贸易领域的国际惯例。

2. 《国际教育标准分类法》

1997年版的《国际教育标准分类法》(the International Standard Classification of Education 简称 ISCED) 是国际教育统计领域惟一具有世界意义的专门教育分类法, 其制订的过程漫长而复杂, 具有广泛的国际性。该分类办法集中了埃塞俄比亚、法国、荷兰、经济合作与发展组织、欧洲共同体统计局、UNESCO 的专家和代表的智慧, 给一些教育概念赋予了明确的内涵, 将在教育服务概念统一的过程中扮演重要角色。

(二) 国际性的行业规范

教育服务的现有行为准则或者行业规范主要集中在跨国高等教育服务的质量保证和职业资格认可两个方面。值得一提的有 UNESCO 和欧洲理事会合作, 于 2001 年制订的《跨国教育服务行为准则》(Code of Good Practice in the Provision of Transnational Education) 和关于工程行业职业资格认可的《华盛顿协议》(Washington Accord)。

1. 《跨国教育服务行为准则》

由 36 个欧洲地区国家和包括美国、加拿大、澳大利亚、俄罗斯等 7 个非欧洲地区国家与 UNESCO 合作于 1997 年制订的《跨国教育服务行为准则》对一系列有关教育服务的概念, 如代理、协议、证书的颁发机构、教育服务的提供机构、教育服务、跨国教育、跨国教育安排、伙伴等进行了界定, 并规定了保证跨国高等教育服务质量的 11 条原则。《跨国教育服务行为准则》的拟订还参照了澳大利亚校长委员会制定的《澳大利亚大学向国际学生提供教育服务的行为准则》(Code of Ethical Practice in the Provision of Education to International Students by Australian Universities)、英国高等教育质量保证机构制定的《合作教育质量保证行为准则》(Quality Assurance Code of Practice: Collaborative Provision) 和《非美国公民教育项目行为准则》(Principles of Good Practice for Educational Programs for Non-US Nationals), 因此, 其内容有比较广泛的代表性。虽然《跨国教育服务行为准则》制订的时间很短, 但它是由于一些教育输出大国制订并由上述 43 个国家所遵守, 所以该准则对于有关地区已经成了事实上的国际惯例。

2. 《华盛顿协议》

《华盛顿协议》最早由澳大利亚、加拿大、爱尔兰、新西兰、英国和美国的工程协会签订于 1989 年。后来, 香港和南非相继于 1995 年和 1999 年加入。根据该协议, 会员单位对其他会员单位的认证制度及认证的课程实行实质等值, 凡经此类课程培训并取得合格资格的学员均可以从事工程行业。《华盛顿协议》是工程协会之间达成的旨在促进工程人员流动, 减少人员流动障碍的非政府组织间的合约, 不是政府间达成的公约或者协议, 不过其内容却大都关于工程课程评估、教育质量认证和教育资格认可等内容。所以, 该协议实际上规范的是教育服务的内容。《华盛顿协议》虽然不能约束相关政府组织, 但对于加入的各国工程协会来说, 依然具有强的约束力。

三、现有国际法律的特点

现有调整教育服务贸易的国际法律体现了教育服务的双重属性, 即公益性和商业性。联合国及其附属机构所制订的有关教育的国际法律文件注重教育对于个人、国家和世界和平与发展的意义, 强调教育的公益性。世界贸易组织的主要任务是促进国际贸易的自由化, 侧重教育的经济作用, 强调其商业性。不过, 由于教育服务成为法定服务贸易部门的时间较短, 现有调整教育服务贸易的国际法律体系自然有其先天不足, 总体上表现为柔性过强, 刚性不足, 虽有雏形框架, 但内容十分贫乏。第一, 教育服务贸易的有关概念和术语需要进一步统一。如上所述, 与教育服务作为贸易直接相关的国际法律文件只有 GATS。GATS 通过其成员在教育领域所作的承诺直接调整教育服务贸易, 是规范教育服务贸易的基

本国际法律文件。但是,由于政治、经济、文化等方面的差异,世界各国都采取了适宜于本地发展和需要的教育制度。反应到 GATS 的教育服务承诺之中,这些差异就表现为各成员对于教育服务贸易的有关术语还没有高度统一的认识,如用语的不一致,同一用语有不同的内涵等。同时, GATS 对于“其他教育服务”的范围,界定十分模糊。因此,国际范围内需要制订统一教育服务贸易术语和教育服务贸易范围的更为详细和具体的国际协议或者国际公约。而现阶段这些努力尚处在行业行为规范阶段。第二,现有的区域性国际协议或者公约一般都是政治、经济、教育和文化比较近似的国家之间达成的,例如,非洲国家间之间、阿拉伯国家之间、拉丁美洲国家与加勒比海地区国家之间、西欧地区国家之间等等。而不同教育、文化、政治、经济发展水平的国家或者地区之间达成的公约或者协议则十分不足。即便是有,真正签字的国家却很少,公约徒有其名。例如,1983年在曼谷签订的《亚洲和太平洋地区高等教育学历、文凭和学位认可的区域公约》,中国和一些亚洲发展中国家在公约上签了字,但是,参加公约起草和讨论的美国等教育发达国家则没有签字。第三,国际性法律文件的内容有待进一步丰富。区域性的国际协议和公约都集中于文凭等的相互承认,涉及教育服务的内容单一。教育服务贸易除了受人员流动障碍影响之外,还受许多其他因素的影响,例如,教育服务的提供者、教育服务的消费者、教育质量评估和认证、职业证书的认同等等。在这些领域,目前虽然有一些国际性的行为规范,但是,这些规范还没有得到国际社会的普遍认可,需要有一定的时间跨度供国际社会认识和了解,因此,这些规范还不是真正意义上的教育服务贸易国际惯例。

四、构建教育服务贸易国际法律的基本原则

根据国际经济法的基本原则和欧盟教育服务立法的实践,我们认为,以下原则是构建教育服务贸易国际法律的基本原则^[1](第113页)。

首先,必须尊重各国教育服务发展的多样性。由于人文、地理、政治、历史、文化传统的不同,世界各国都有自己特定的教育制度和不同的教育发展水平。教育是作用于个人的成长和人的精神世界的服务,由于受教育的个人也因人而异而存在差异,因此,即使在一个国家的内部,也会因为这些差异而产生不同的教育模式、办法和教育体制。对各国教育多样性的尊重是构建教育服务贸易国际法律框架的首要基本原则。这一原则,实际上是国家主权原则在教育服务领域中的体现,在现有的国际法律文件中都得以重申。例如,1989年的联合国《技术与职业教育公约》就在其序言中写道,本公约的制定特别考虑到世界各国,尤其是发展中国家,在教育制度、社会经济和传统文化方面的多样性。在区域性国际公约中,这一原则也得以确认。例如,1997年的《里斯本公约》在其序言中写道,“(本公约的制定)充分认识到,欧洲地区各国教育制度的多样性反应了(各国)文化、社会、政治、观念、宗教和经济的多样性。这种资产,非同凡响,应该受到完全地尊重”。

其次,教育服务贸易的国际法律框架必须具有兼容性。所谓兼容是指教育服务贸易的立法在照顾到世界各国政治、文化传统、经济和教育发展多样性的前提下,能够寻求各国教育的共同点,并就这些共同之处达成共识。现今的教育,由于世界经济的融合和影响,已经不再局限于一个国家的领土内部,对于发展中国家如此,对于发达国家亦然。教育的国际化反应了经济发展的世界潮流,在这一过程中,各国的教育制度虽然存在差异,但是又都有着共同的目的和相似的问题。这些共同的目的和相似的问题使得制订统一的教育服务贸易的原则成为必然。但是统一不是等同或者完全一致,而是各国教育的相互协调一致,使其具有可比性和相互兼容性^[2](P10-12)。

最后,国际合作是确保教育服务贸易国际立法具有兼容性的重要保障。为了实现各国教育在法律制度上的趋同,世界各国必须加强在教育领域的交流与合作,努力实现教育的国际化。世界各国教育制度既存在差异又具有共性的一面是国际合作的基础,国际合作是确保教育服务贸易国际立法具有兼容性的重要保障,也是教育服务贸易国际立法的另一项原则。

[参 考 文 献]

- [1] 胡焰初. 略论欧盟国际教育服务立法[J]. 法学评论, 2004 (6).
- [2] DAMME Dink Van. Trends and Models in International Quality Assurance and Accreditation in Higher Education in Relation to Trade in Education Services[J]. Paper Submitted for OECD/US Forum on Trade in Educational Services 23-24 May 2002. Washington D C USA

(责任编辑 车 英)

Introduction to International Laws Regulating Trade in Education Services

HUANG Jin, HU Yan-chu

- (1. Institute of International Law, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China;
2. International Office, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biographies: HUANG Jin (1958-), male, Doctor of law, Professor, Institute of International Law, Wuhan University, majoring in private international law; HU Yan-chu (1964-), male, Doctor of law, International Office, Wuhan University, majoring in education services and private international law.

Abstract: The current international laws regulating education as a service trade are far from full-fledged. The aspects of education services that these laws regulate are mostly one-sided and supplementary. International practices for education services are being evolved. Three basic principles are to be abided by in the evolution of the said international laws and practices: diversity of educational systems, compatibility of these different systems, and international corporation.

Key words: education services; trade; laws