

內地中外合作辦學與香港非本地課程 相關法規比較研究*

張曉鵬

復旦大學高等教育研究所

「中外合作辦學」與「非本地課程」分別是中國內地與香港進行跨國高等教育活動的主要形式之一。本文分析了內地中外合作辦學相關法規建設的歷程及目前所遇到的主要問題，並以這些問題與香港非本地課程相關法規進行了比較。文章提出內地應當加強全國及地方人民代表大會立法，完善相關法規體系；發揮國家名牌大學領軍作用，引進更多境外優質教育資源；承認中外合作辦學的商業性，注重維護求學者的合法權益。

題 釋

自 20 世紀 80 年代以來，隨著經濟的全球化，跨國高等教育在世界各地迅速發展。在中國內地和香港，「中外合作辦學」和「非本地課程」分別是兩地跨國高等教育的主要形式之一。

所謂「中外合作辦學」，根據《中華人民共和國中外合作辦學條例》第 2 條和第 59 條的規定，是指外國及香港、澳門、台灣教育機構與中國內地教育機構「在中國內地合作舉辦以中國公民為主要

* 本文是滬港發展聯合研究所 2004 年年會交流論文的修改稿，亦是復旦大學亞洲研究中心資助項目《依法治教：亞洲部分國家和地區的經驗》（項目代號為 SJH5965006）的研究成果之一。筆者於此謹對復旦大學亞洲研究中心的資助表示感謝。

招生對象的教育機構……的活動」。所謂「非本地課程」，按照香港《非本地高等及專業課程（規管）條例》的界定，是指「於香港進行的令學員獲頒授非本地資格的高等及專業教育課程」。嚴格地說，「中外合作辦學」和「非本地課程」並非完全等值的概念，不過兩者都與非本地教育機構在本地開展教育活動有關，所以可作比較。內地所謂「中外合作辦學」還包括學前教育、高中教育等領域，但為了與香港非本地課程比較，本文對它的研究將限於高等及專業教育領域。

本文從較為廣義的角度來理解「法規」一詞，不僅指立法機構通過的法律文件，亦包括政府行政部門制定的一些具有法律效力的規範性文件。在香港，這裏所說的「法規」常被表述為「法律」；而在內地，根據《中華人民共和國立法法》，只有全國人民代表大會（以下簡稱「人大」）及其常務委員會（以下簡稱「常委會」）才有權制定法律，國務院可以制定行政法規，省級人大及其常委會可以制定地方性法規，國務院各部門可以制定部門規章，省級人民政府可以制定地方政府規章，等等。所有這些，在本文中統稱為「法規」。

根據「一國兩制」的方針，中國內地和香港實行不同的法律制度。中華人民共和國的全國性法律，只有《中華人民共和國憲法》的部分條文、《中華人民共和國香港特別行政區基本法》，以及與國家主權有關而涉及國防、外交等方面有限的幾部法律適用於香港；香港回歸祖國以前原有的法律只要與《中華人民共和國香港特別行政區基本法》不相抵觸，或未經香港特別行政區立法機關修改，可以繼續適用於香港。香港特別行政區立法會是香港回歸祖國以後法定的立法機關，可以制定、修改和廢除在香港適用的法律。但在內地，地方性法規和地方政府規章必須服從於憲法、法律和行政法規，不能與它們相抵觸，如有抵觸則必須以上位法為準。

內地與香港法律制度的差異，不僅表現為香港實行資本主義制度、內地實行社會主義制度，而且表現為法律傳統的不同：香港一般被歸於英美法系（普通法系），而內地一般被歸於大陸法系（民法法系）。英美法系的法規體系比大陸法系的法規體系更為複雜。判例法在香港佔有

很重要的地位，但在內地卻不適用。內地的法規全是成文法，香港亦有不少成文法。由於種種原因，本文的比較暫限於成文法範圍。

從理論上說，「中外合作辦學」或「非本地課程」的相關法規是一個系統，不僅指一些與其直接相關的專門法規，而且亦應包括一些與其間接相關的其他法規；不僅指有關教育的法規，而且亦應包括更廣闊領域的一些法規；不僅涉及國內法，甚至還涉及國際法（如對世界貿易組織的承諾）。限於篇幅，本文將集中研究與「中外合作辦學」及「非本地課程」直接相關的一些專門法規，或可稱「相關主體法規」。

內地中外合作辦學相關法規建設的歷程及目前存在的問題

關於內地中外合作辦學相關法規建設的歷程，我們可以兩部主要法規的頒布時間為界，將它劃分為三個階段。

中外合作辦學的興起及相關法規的調研和起草（1995 年以前）

內地的中外合作辦學大約興起於 20 世紀 80 年代末 90 年代初。最早的中外合作辦學項目無一例外屬於成人非學歷教育的範疇，而且參與合作辦學的中方機構大多不是從事正規學歷教育的高等學校，其中一些屬於民辦教育機構。由於中外合作辦學是新生事物，當時國家在這方面非常缺乏管理經驗。隨著中外合作辦學項目日益增多，陸續出現了一些問題，因而相關法規的建設逐漸被提上議事日程。

1993 年 1 月，國務院研究室教科文衛組在對北京、上海的高等教育發展進行調研後提出，對開展國際合作辦學，應抱「以我為主、為我所用、大膽探索、敢於試驗」的態度，可開放一些。對境外機構、個人入境獨立辦學，應持慎重態度，在教育法、高等教育法沒有頒布施行之前，不宜開這個口子。與此同時，原國家教育委員會亦就中外合作辦學

問題進行了大量調研，在參照近代中國歷屆政府關於外國人來華辦學及部分國家對外國人在其境內辦學的法規的基礎上，於 1993 年 6 月下發了《關於境外機構和個人來華辦學問題的通知》。根據該《通知》的精神，1993 年 12 月，上海市人民政府制定了《上海市境外機構和個人在滬合作辦學管理辦法》（見上海市教育委員會政策法規處，2002，頁 481-486）。1994 年，上海市政府有關部門還頒布了《上海市國際合作辦學人事管理暫行規定》（上海市政府，1994a）和《上海市國際合作辦學收費管理暫行規定》（上海市政府，1994b）等配套的細則性規定。這樣，上海的中外合作辦學法規建設走在了全國的前列，並為內地全國性相關法規和其他地方相關法規的制定提供了範本。

《中外合作辦學暫行規定》的頒布和實施 (1995-2003 年)

1995 年 1 月，原國家教育委員會頒布了《中外合作辦學暫行規定》，標誌著中外合作辦學在全國開始走上依法辦學、依法管理的軌道。該《暫行規定》分為總則、設置、運行、監督和附則等五章，共 43 條，計 4,000 餘字。1996 年 1 月，國務院學位委員會辦公室頒發了《關於加強中外合作辦學活動中學位授予管理的通知》，成為《中外合作辦學暫行規定》的重要補充。1997 年 12 月，經國務院批准，國家計劃委員會、國家經濟貿易委員會、外貿部聯合發布了《外商投資產業指導目錄》，將中外合作辦學（基礎教育除外）歸屬於乙類限制的服務業。2001 年 12 月，國家外國專家局辦公室印發了《社會力量辦學和中外合作辦學單位聘請外籍專業人員管理暫行辦法》，對中外合作辦學單位聘請外籍專業人員的工作作出了規範。與此同時，一些地方政府亦相應發出了有關規定。例如，北京市教育委員會於 1996 年發出了《北京市中外合作辦學審批程序的若干規定》，1998 年轉發了《北京市物價局、北京市財政局關於本市中外合作辦學收費審批程序（試行）的函》；1997 年 12 月，上海市人民政府對《上海市境外機構和個人在滬合作辦學管理辦法》作出

了修訂，2000年7月又由市教育局下發了《關於做好中外合作辦學工作的試行意見》。

1995年3月，第八屆全國人大第三次會議通過了《中華人民共和國教育法》。《教育法》第67條規定：「國家鼓勵開展教育對外交流與合作。教育對外交流與合作堅持獨立自主、平等互利、相互尊重的原則，不得違反中國法律，不得損害國家主權、安全和社會公共利益」；第70條規定：「中國對境外教育機構頒發的學位證書、學歷證書及其他學業證書的承認，依照中華人民共和國締結或者加入的國際條約辦理，或者按照國家有關規定辦理」；第83條規定：「境外的組織和個人在中國境內辦學和合作辦學的辦法，由國務院規定」。1996年5月，全國人大常委會通過的《中華人民共和國職業教育法》第21條規定：「境外的組織和個人在中國境內舉辦職業學校、職業培訓機構的辦法，由國務院規定」；第35條規定：「國家鼓勵企業、事業組織、社會團體、其他社會組織及公民個人對職業教育捐資助學，鼓勵境外的組織和個人對職業教育提供資助和捐贈」。1998年8月，全國人大常委會通過的《中華人民共和國高等教育法》第12條規定：「國家鼓勵和支持高等教育事業的國際交流與合作」；第36條規定：「高等學校按照國家有關規定，自主開展與境外高等學校之間的科學技術文化交流與合作」。2002年12月，全國人大常委會通過的《中華人民共和國民辦教育促進法》第67條規定：「境外的組織和個人在中國境內合作辦學的辦法，由國務院規定」。從以上法律規定可以看出，國家是鼓勵在不損害國家主權的前提下開展中外合作辦學活動的，並且全國人大已經授權國務院制定相關行政法規，這對中外合作辦學相關法規的建設具有十分重要的意義。

2001年12月，中國加入世界貿易組織。在世界貿易組織議定書中，中國政府承諾，允許國外的教育服務以「商業存在」的形式進入中國，但這種「商業存在」將以契約式合作機構為主；外方可以獲得合作辦學機構的多數擁有權，但不得在華單獨辦學。為適應加入世界貿易組織的形勢需要，並與我國對外教育服務作出的承諾相銜接，2002年6月，

教育部下發了《關於加強中外合作辦學管理的緊急通知》。加入世界貿易組織，使中國加快了中外合作辦學的立法步伐。

據不完全统计，截至 2002 年底，內地共有中外合作辦學機構和項目 712 個（其中學歷教育有 372 個），與 1995 年初相比，增加了 9 倍多，覆蓋了 28 個省、自治區、直轄市。在學歷教育機構和項目中，高等教育層次的有 225 個，佔總數的 60%。¹

《中外合作辦學條例》的頒布和實施（2003 年以來）

2003 年 3 月，國務院（2003）頒布了《中華人民共和國中外合作辦學條例》。同年 9 月，這一《條例》開始實施。同年 12 月，民政部依據《民辦非企業單位登記管理暫行條例》下發了《關於對中外合作辦學機構登記有關問題的通知》。2004 年 6 月，教育部（2004a）公布了《中華人民共和國中外合作辦學條例實施辦法》，自 2004 年 7 月起施行。同年 8-10 月，教育部還陸續下發了《關於做好中外合作辦學機構和項目複核工作的通知》、《關於啓用〈中外合作辦學機構申請表〉和〈中外合作辦學項目申請表〉等事項的通知》、《關於設立和舉辦實施本科以上高等學歷教育的中外合作辦學機構和項目申請受理工作有關規定的通知》、《關於發布〈中外合作辦學項目備案和項目批准書編號辦法（試行）〉的通知》和《關於啓用中外合作辦學許可證和中外合作辦學項目批准書等的通知》。同年 12 月，教育部、勞動和社會保障部聯合下發了《關於下發〈中外合作辦學許可證編號辦法（試行）〉的通知》。同年 9 月，為實施《中華人民共和國行政許可法》，《教育部關於廢止部分規章和其他規範性文件的通知》下發，前一階段頒布的《中外合作辦學暫行規定》和《關於加強中外合作辦學活動中學位授予管理的通知》被宣布廢止。

《中外合作辦學條例》分爲「總則」、「設立」、「組織與管理」、「教育教學」、「資產與財務」、「變更與終止」、「法律責任」和「附則」八章，共 64 條，計 7,600 餘字；《中外合作辦學條例實施辦法》分爲「總則」、「中外合作辦學機構的設立」、「中外合作辦學機構的

組織與活動」、「中外合作辦學項目的審批與活動」、「管理與監督」及「附則」六章，共 63 條，計 7,100 餘字。

《中外合作辦學條例》等法規的實施，標誌著中外合作辦學相關法規進入逐漸完善的新階段，推動了中外合作辦學活動的進一步健康發展。以上海為例，截至 2004 年底，已批准 232 個中外合作辦學的機構和項目（比 2002 年底增長了 109%），佔內地同類機構和項目總數的近三分之一。其中高等及專業教育領域的相關機構和項目共 164 個，佔全市中外合作辦學機構和項目總數的 71%（上海市人民政府，2004）。上海在中外合作辦學相關的法規建設方面亦卓有成效，在內地率先建立起了相關項目的審批、許可證、廣告審核、年審、質量評估等諸項制度。據 2005 年 5 月上海市教育委員會主任張偉江率隊上門答覆九三學社上海市委提案²時告知，上海有關部門正在深入調研，準備訂出更加切合上海實際情況、更富前瞻性並與國家相關法規配套的新法規。

實踐證明，通過中外合作辦學，開啓了內地零距離了解境外教育的視窗，推動了教育理念、課程內容和教學方式的更新，改善了辦學條件，增加了教育供給，促進了薄弱學科的建設，在滿足民衆求學需要的同時為社會培養了一大批緊缺人才，為中國教育的國際化作出了貢獻，提升了中國教育的國際競爭力。然而，毋庸諱言，從中外合作辦學相關法規實施和完善的角度看，中外合作辦學還存在以下的問題：

1. 如何才能引進更多境外優質教育資源的問題。《中外合作辦學條例》第 3 條規定：「國家鼓勵引進外國優質教育資源的中外合作辦學。國家鼓勵在高等教育、職業教育領域開展中外合作辦學，鼓勵中國高等教育機構與外國知名的高等教育機構合作辦學」；第 30 條規定：「國家鼓勵中外合作辦學機構引進國內急需、在國際上具有先進性的課程和教材」。然而，現實的情況卻是：引進的優質教育資源（核心是課程與教師）偏少，外方合作者中名牌大學較少，合作辦學的層次結構偏低。筆者曾對上海市教育委員會（2004）³網上公布的 220 個中外合作辦學機構和項目做過統計，在這些機構和項目中，非學歷教育佔 51%，本科層次的學歷教育佔 17%，研究生

層次的學歷教育僅佔 7%，其餘為本科以下的學歷教育。為甚麼中外合作辦學的現實與立法的理想之間有這麼大的差距呢？

2. 是否承認中外合作辦學的商業性問題。一方面，相關法規規定，中外合作辦學屬於公益性事業，亦規定合作辦學者可以取得合理回報；另一方面，相關法規又規定，合作辦學機構不得從事營利性經營活動。然而，相關規定既有理論上的矛盾，在實踐中亦缺乏可操作性。它沒有確定衡量「合理回報」的客觀標準，而只有一些在實踐時會有很大變數的抽象原則。這種一方面禁止、另一方面又許可的規定，賦予了審查部門太大的決定空間，為權錢交易創造了條件。其實，外方通常並非慈善機構，它們投資於中國教育就是把它視之為一種產業，就是要盈利賺錢，如果對此施加過多限制，它們就難有到內地進行教育投資的積極性。另外，否認中外合作辦學的商業性，這是否有悖於世界貿易組織將它視為「商業存在」的規定呢？
3. 中外合作辦學機構的法人種類問題。根據《中外合作辦學條例》第 11 條，「外國教育機構同中國實施學歷教育的高等學校設立的實施高等教育的中外合作辦學機構，可以不具有法人資格」，除此之外的所有合作辦學機構必須具有法人資格。根據《中華人民共和國民法通則》第三章的規定（全國人民代表大會，1986），法人被分為企業法人、機關法人、事業單位法人和社會團體法人。由於內地對各類法人，無論在設立目的和程序方面，還是在稅收和土地使用政策方面，抑或在內部管理和外部監督等方面，都存在較大差異，如果合作辦學機構的法人種類模糊，將不利於對其監管，亦為這些機構搶佔各種利益提供了法律空隙。按照相關法規的規定，具有法人資格的中外合作辦學機構顯然既不是機關法人、事業單位法人、社會團體法人，亦不是企業法人，那它算甚麼法人呢？
4. 有關中外合作辦學機構的設置條件問題。是否應當酌情考慮中外合作辦學的特殊情況，特別是考慮到虛擬教育機構在當代發展非常迅速，是否應考慮修改多年以前制定的有關高校設置條件的相關法

規，例如在自有校舍面積、紙質圖書數量、專職教師人數比例等方面適當放寬一些？還有，雖然中國在加入世界貿易組織時未對遙距教育作出承諾，但隨著資訊技術的發展，遙距教育和網絡教育日益成為更多國民的一種受教育方式，而它的隱蔽性和分散性使得對它的監管更加困難。目前相關法規在這方面毫無規定，使其成為監管的真空。中外合作辦學的相關法規對此可以迴避嗎？

5. 對中外合作辦學中發放的境外文憑和學位的認定問題。內地實行國家學業證書制度和國家學位制度，這和市場經濟發達的許多國家和地區不同。合作辦學在多年的實踐中始終面臨著外方證書認可困難的尷尬局面。根據相關法規，如果未經我國相關政府部門批准，合作辦學機構不得頒發外方文憑和學位。事實上，一些合作辦學機構雖然未獲國家批准就授予了畢業生外方文憑或學位，但它們通過艱苦的努力，教育質量確實達到了較高的水準，完全相當於外方在其本國的辦學水準，而我國用人單位對這些畢業生的學業水準亦予以肯定。有人認為，控制中外合作辦學機構的外方文憑或學位授予權，關係到國家的教育主權問題。這種觀點究竟有幾分道理呢？

從比較中解讀香港非本地課程的相關法規

香港非本地課程的相關法規主要是《非本地高等及專業教育（規管）條例》，以及與之配套的《非本地高等及專業教育（上訴委員會）規則》和《非本地高等及專業教育（規管）規則》。⁴香港立法機關制定的《非本地高等及專業教育（規管）條例》共 44 條，分為「導言及對非本地高等或專業教育的限制」、「處長及註冊記錄冊」、「豁免註冊」、「課程的註冊」、「經註冊課程的營辦」、「上訴」和「雜項」等七大部分，計 16,700 餘字，篇幅明顯大於內地的《中外合作辦學條例》。香港立法機關還授權教育統籌局局長制定了《非本地高等及專業教育（上訴委員會）規則》（共 12 條，計 2,000 餘字）和《非本地高等及專業教育

（規管）規則》（共 7 條，計 3,100 餘字），作為對《非本地高等及專業教育（規管）條例》的細節性補充。

如前所述，內地有關中外合作辦學的主要法規，基本上由政府制定，而香港的《非本地高等及專業教育（規管）條例》等法規都通過了立法機構的審議。1995 年 10 月，港英政府向香港立法局提出《非本地高等及專業教育（規管）條例》草案，並將它刊登在香港憲報上。同年 11 月，該條例草案經過立法局首讀，並受命安排二讀。在二讀辯論前，立法局條例草案委員會對該條例草案作了審議，並提出意見，政府方面接受了這些意見，並對條例草案 42 條中的 17 條作出了修改。1996 年 7 月，該條例草案在立法局三讀通過。在香港回歸祖國前的 1997 年 6 月，該條例正式生效。1997 年 12 月、2000 年 6 月、2002 年 7 月和 2003 年 2 月，香港立法會還先後對該條例的部分條文作出了修訂。

1995 年 11 月，在立法局討論《非本地高等及專業教育（規管）條例草案》時，當時的教育統籌司王永平指出：「在本港開辦的非本地課程，使學員有機會毋須離開香港而能夠獲取各項非本地高等學術及專業資格。然而，我們認為有需要保障本地消費者，使他們不會因報讀一些可能未達到一定學術水平的課程而蒙受損失。香港對關乎工作人口的高等學術及專業資格水平非常重視，我們亦必須保持本港在這方面的國際聲譽」（香港立法局，1995）。因此，《非本地高等及專業教育（規管）條例》的目的，是要防止未達水準的非本地課程在香港開辦，保障香港消費者的利益，同時亦表明香港重視篤實可靠和國際認可的學術及專業水平，以便提高香港的聲譽。從立法宗旨來看，內地所強調者是引進更多境外優質教育資源，香港所強調者則是維護消費者權益。香港立法者明確將非本地課程的學習者視為消費者，內地立法者則明確認定中外合作辦學屬於公益性事業。內地的法規不允許外方在境內單獨辦學，香港的法規則無此限制。

《非本地高等及專業教育（規管）條例》第 5 條規定，由教育統籌局常任秘書長或由其委任的一名公職人員擔任非本地高等及專業教育課程註冊處處長，統一監管在香港開設的非本地高等及專業教育課程。內地的監管部門則相對分散，不僅有中央和地方多個層級，不僅教育、

勞動、工商等多個行政部門都參與監管，而且即使是在教育行政部門內，亦往往涉及外事、發展規劃、高等教育等多個職能部門，這樣就容易導致政出多門、標準不一、部門間界限不清、責任不明等問題，有時則誰都不管，相互「踢皮球」（即推搪），衍生出一些監管的真空地帶。

香港對非本地課程採用註冊制，只對申請材料進行形式審查，而內地則對中外合作辦學項目或機構採用審批制，要對申請材料進行實質審查。在香港，只要申請註冊者能拿出相關證明，證明辦學的非本地機構在其本土得到有關權威機構認可，而在香港開設的課程和在其本土所開設的課程能夠達到相同的學術水平，兼且在這一點上亦能得到其本土有關權威機構的認同，就准予註冊。當然，爲了確認辦學者所提交的相關材料的可靠性，非本地課程註冊處一般會向香港學術評審局等機構或人士徵詢專業意見。香港對非本地課程註冊申請的審查，重點在課程而非機構，非本地課程註冊處只接受作爲課程的申請，因而沒有將非本地課程歸屬於何種法人的困擾。內地對中外合作辦學的審批，則過於重視是否設立了一個甚麼機構，以及該機構的內部管理體制如何，而疏於對課程的審核。當然，要完全解決中外合作辦學機構歸屬於何種法人的問題，可能還有賴於有關的基本法律如《民法通則》等的修改。在內地，要設立一家中外合作辦學機構，通常要經過籌備設立和正式設立兩個階段，尤其是要設立實施本科以上高等學歷教育的中外合作辦學機構，更需層層報批，手續繁瑣，費時費力，最後甚至導致合作失敗。在香港，開設非本地課程可以隨時申請；而在內地，如要設立中外合作辦學的機構或項目，一般只能在每年的3月或9月提出申請。

《非本地高等及專業教育(規管)條例》將非本地課程分爲兩大類，一類必須申請註冊，另一類可以豁免註冊。如果非本地機構是與香港大學等11所本地高等教育機構聯合開設高等及專業教育課程，而本地高等教育機構的主要行政負責人願意證明那項課程是符合註冊條件的話，則可以豁免註冊。這既是對香港大學等11所本地高等教育機構辦學水平和自律能力的充分信任和肯定，亦爲政府節省了大量監管經費和人力，還使境外的優質教育資源能夠更方便地引入香港。

1995 年，估計共有約 120 個非本地機構在香港宣傳，並舉辦約共 74 項合辦課程及接近 300 項的獨立課程（香港立法局，1995）。在《非本地高等及專業教育（規管）條例》實施的首五年，非本地課程註冊處共收到 912 宗非本地高等教育及專業資格課程的註冊或豁免註冊的申請，獲批准註冊的課程有 331 個，獲豁免註冊的課程有 363 個（教育統籌局，2002）；亦即是說，大約有 76% 的申請通過率。從 2001 年底到 2004 年底，經註冊課程從 324 個發展到 410 個，獲豁免課程從 353 個發展到 576 個（吳馮佩賢，個人通訊，2005 年 1 月 26 日）。據 2005 年 5 月 26 日統計，香港共有 1,007 個非本地課程，其中註冊課程 414 個，佔 41%；豁免註冊課程 593 個，佔 59%（詳見表一）（教育統籌局，2005）。

表一：在香港舉辦的非本地高等及專業教育課程（截至 2005 年 5 月 26 日）

國家或地區	註冊課程 個數	%	豁免註冊 課程個數	%	總計	%
澳大利亞	149	36	142	24	291	29
加拿大	8	2	6	1	14	1
中國大陸	21	5	53	9	74	7
英國	182	44	344	58	526	52
美國	42	10	36	6	78	8
其他	12	3	12	2	24	2
總計	414	100	593	100	1,007	100

註：根據教育統籌局（2005）提供的資料計算。其中所有課程按國別計算的百分比數值之和實為 99%，誤差乃因四捨五入之故，這裏還是按 100% 填入。

根據對非本地課程註冊處 2004 年 9 月 30 日公布的資料進行統計，香港可以豁免註冊非本地課程的 11 家本地高等教育機構，除香港演藝學院外，其餘 10 所大學或學院都開辦了非本地課程。其中，香港大學的非本地課程最多，達 275 個（僅與英國倫敦大學一家合作開辦的課程即達 125 個）；其次是香港理工大學，有 81 個；再其次是香港城市大

學，有 69 個；接下來的排名依次為香港中文大學、香港浸會大學、香港公開大學、香港樹仁學院、香港科技大學、嶺南大學、香港教育學院，分別為 42、41、21、20、16、6 和 2 個。⁵根據筆者 2005 年 1 月對教育統籌局和非本地課程註冊處相關負責官員的調查了解，事實上，香港社會對豁免課程的投訴大大少於對註冊課程的投訴；從這個側面可以說明，總體上看，豁免課程的質量較高。

香港在對非本地課程項目的監管方面，除了在註冊時要求提交相關證明材料外，在獲准註冊課程的每一學年（或 12 個月）結束後的 6 個月內，或在課程註冊處處長酌情容許的較長期間內，該課程的主辦者還必須向處長送交該學年或 12 個月期間的週年報告，提供該課程過去一年的開辦情況，包括收費、招生、課程內容、師資等運作資料。獲豁免註冊課程的主辦者亦必須每年提交一份這樣的報告。所有這些材料都刊載於每年更新的註冊紀錄冊內，並可供市民查閱。為方便社會的監督，香港非本地課程註冊處須在媒體刊登告示，向社會公布經批准的註冊課程，或建議撤消及決定撤消註冊等有關資訊。向公眾免費開放週年報告等做法，加大了社會對辦學者的廣泛監督，在機制上保證了辦學者依法辦學和自律規範辦學的意識（江彥橋、蔡盛澤、衛懿，2002）。相對而言，在內地，求學者如想了解有關非本地課程的資訊則較為困難。

香港還特別注重對相關廣告、收費和開課場所等方面的監管。香港不容許任何人刊登廣告，以招收學生報讀未經註冊或未獲豁免註冊的課程。若為經註冊的課程刊登廣告，必須標明註冊號；若為獲豁免註冊的課程刊登廣告，則必須說明本課程是獲豁免註冊的課程。對於境外提供的純遙距教育課程，為了避免限制《香港人權法案條例》第 16 條所保證的發表自由（即包括尋求、接受或傳播各類資訊及思想的自由），香港的相關法規沒有規定它們必須申請註冊。不過，香港政府歡迎這些課程的主辦者以自願方式申請註冊。即使是不必申請註冊的遙距教育課程，在刊登廣告時亦必須加以說明以提醒消費者。內地的法規規定，中外合作辦學的招生簡章和廣告應當報審批機關備案，並不得發布虛假廣告，但不像香港那樣具體規範廣告的文本格式。關於遙距教育，由於內地對跨境交付的教育服務貿易均未作承諾，因此可以完全自主地決定開

放尺度，不受世界貿易組織協定的約束，但還是很有必要研究制定專門用於規範境外對內地進行遙距教育的法規。如果像在香港那樣，境外教育機構對中國內地學生開辦遙距教育課程，而願意接受內地法規的監管，那應當表示歡迎。境外的遙距教育課程在內地的監管之下總比不在監管之下對內地有利。當然，如何監管遙距教育課程，目前還是一個難題，但不能因為有困難就放棄了研究，放棄了對它的監管。

在收費方面，與內地不同，香港政府並不規定何種課程應該收取多少費用。但為了保障學生避免由於課程提前中止而蒙受金錢損失，相關法規規定，課程的主辦者預先收取的學費，一般不可超過在未來三個月應繳學費的總額；如果課程提前結束或被撤銷、停辦，必須在一個月內向學員退還相應的學費。此外，如果非本地課程的主辦者未能對費用的支付或退還作出滿意安排，或者未能遵守有關預先收取學費的規定，非本地課程註冊處處長可以發出撤銷該課程註冊的建議，以及撤銷有關課程的註冊。獲豁免註冊課程的主辦人亦必須遵守有關收取學費和退還款項的規定。為確保課程場所的安全，在香港，申請註冊或豁免註冊課程的主辦者必須提前取得消防、住宅安全及土地使用等方面的許可證，並在開班前三個月向非本地課程註冊處報告。對此，內地的相關法規暫無明文規定。

香港政府特別申明，如果有關課程根據《非本地高等及專業教育（規管）條例》獲准註冊或獲豁免註冊，並不表示該課程在香港得到特別的地位，或獲得承認等同本地學位課程。在該類課程中結業獲得的相關證書在求職時是否得到承認，概由個別僱主自行決定。所有註冊課程或獲豁免註冊課程的廣告均須註明：「個別僱主可酌情決定是否承認本課程可令學員獲取的任何資格」。而如果是應聘公務員職位，則應向政府總部公務員事務局學歷評審組諮詢。⁶如前所述，內地對於授予外方文憑或學位的限制非常嚴格。

香港的相關法規對非本地課程在舉辦過程中可能出現的違規行為作了明確的定義，並有明確的處罰措施。僅僅是在《非本地高等及專業教育（規管）條例》中就列出了 11 種「即屬犯罪」的情形，基本上都

是針對辦學者的。例如，該條例第 3 條明確規定，未經同意註冊或豁免註冊者不得開設非本地課程，如有違反，「即屬犯罪，一經定罪，可處第 4 級罰款及監禁 2 年」。相關法規還規定，獲豁免註冊課程的主辦者如沒有合理理由而不按規定期限向課程註冊處提交相關資料，「即屬犯罪，一經定罪，可處第 3 級罰款」；經註冊課程的主辦者或指定人士，在原註冊的相關資訊發生變化後，必須在 1 個月內向課程註冊處報告，如有違反，「即屬犯罪，一經定罪，可處第 3 級罰款及監禁 6 個月」；凡因課程提前結束或被撤銷、停辦而應向學員退還所收費用，但未能在規定時間內退還者，「該課程的主辦者即屬犯罪，一經定罪，可處第 4 級罰款及監禁 6 個月」；任何人如果向官方提供有關課程的虛假材料，或發布有關課程的虛假廣告，「即屬犯罪，一經定罪，可處第 4 級罰款及監禁 2 年」，等等。目前內地的法規對於違規處罰亦作出了一些明確的規定，而這些規定不僅針對辦學者，亦針對辦學項目或機構的審批者，以防止相關公務人員濫用職權或玩忽職守，違法審批設立機構或違法頒發辦學許可證。這與過去相比是很大的進步，但關鍵是執法要嚴，違法必究。

香港的相關法規還對不服課程註冊處處長的相關裁決而提出上訴的程序等問題作了詳細規定。凡處長拒絕註冊，或在註冊過程中施加課程主辦者認為不當的某些條件，或撤銷經註冊課程的註冊，課程主辦者均可在規定時間內向非本地高等及專業教育上訴委員會提出上訴。該上訴委員會的主席和副主席都必須是在香港執業的律師或大律師，並由香港特別行政區行政長官任命。上訴委員會的成員都不能是公職人員。上訴委員會的決定是最終決定，課程註冊處處長和課程主辦者都必須接受。在有關中外合作辦學的法律救濟方面，內地的相關法規還有待完善，應當建立類似於香港非本地高等及專業教育上訴委員會那樣獨立、公正、權威的法律救濟機構。

總之，香港是亞洲可數的法治社會，對於非本地課程，有一整套嚴明且行之有效的法規去監管並促進其發展。在完善中外合作辦學相關法規的過程中，內地應多向香港學習。

比較之後的幾點思考

如前所述，自《中外合作辦學條例》頒布以來，以上海為代表的內地在中外合作辦學方面發展很快，但與香港特別行政區比較，應該承認還是有很大的差距。例如上海，人口是香港的 2.5 倍，但高等及專業教育領域的中外合作辦學機構和項目數目卻不超過香港非本地課程的 17%，截至 2004 年 6 月可以授予國外學位和香港特別行政區學位的項目僅 31 個（教育部，2004b），更不到香港同類項目的 7%。內地與香港在與境外合作辦學方面的差距，不僅表現在發展的數量上，同時亦反映在法規的完善程度上。這兩者其實是相互關聯的。內地中外合作辦學的發展必須建立在法治基礎上的發展。本文的主要目的是學習香港依法治教的經驗，推動內地中外合作辦學相關法規的更好實施和不斷完善。通過前文的比較，筆者有以下的思考。

首先，加強全國及地方人大立法，完善相關法規體系。根據《中華人民共和國立法法》第 8 條的規定（全國人民代表大會，2000），由於中外合作辦學涉及國家主權，應屬「只能制定法律」（即必須由全國人大及其常委會來制定）的事項，而目前有關中外合作辦學的法規只有國務院制定的行政法規和教育部頒布的部門規章。另外，中國地域遼闊，各地經濟、文化發展水平差異很大，對於中外合作辦學，不僅應有全國性法規，還應當讓各地制定適應本地實際需要的地方性法規。過去曾有一些地方政府規章（例如《上海市境外機構和個人在滬合作辦學管理辦法》），但顯然已經過時，亟待修訂或重新制定。國家鼓勵在中西部地區、邊遠貧困地區開展中外合作辦學，但上海這樣的國際大都市擁有更好的發展中外合作辦學的條件，這裏的人們經濟水平較高，有能力繳付中外合作辦學較昂貴的學費，且外語水平較高，更能適應境外課程的教學，故上海有關部門切勿自縛手腳。

有關中外合作辦學的法規，無論是全國性的還是地方性的，今後都應借鑑香港的經驗，更多由立法機構而不僅由政府行政部門來制定，以便在更大的範圍集思廣益，使之更加完善，這樣法規的權威性和法律效力亦得以更高。除了制定相關法規外，還應當根據形勢的變化對相關法

規條文及時作出相應修改，例如高等教育機構的設置，似應適當放寬原有法規中有關自有校舍面積、紙質圖書數量、專職教師人數比例等條件限制，為中外合作辦學高等教育機構的設置拆除一些不必要的障礙。除了主體法規外，還有其他一些法規（例如有關外貿、工商和稅務的法規）亦與中外合作辦學有關，這些法規條文之間的關係有待清理，不能互相衝突，讓人無所適從。又如本文中提到的中外合作辦學機構屬於何種法人的問題，可能有待《民法通則》等法規的相關條文修改後才能最終解決。

其次，發揮國家名牌大學領軍作用，引進更多境外優質教育資源。例如，上海有多所在國際上知名度較高的大學，管理較為規範，辦學水平較高，改革開放以來建立了廣泛的國際交往渠道，由這些大學來吸引境外優質教育資源，相對較為容易。例如，近年來復旦大學與美國哥倫比亞大學、法國政治學院、英國倫敦經濟學院等校的合作，上海交通大學與美國密西根大學的合作，同濟大學與法國最負盛名的 11 所工程大學的合作，華東師範大學與法國巴黎高師集團的合作，都卓有成效。而香港的經驗亦證明，由名牌大學與境外教育機構合作開辦的課程，辦學相對規範，質量容易得到保障。

對於這些大學與境外教育機構建立合作辦學關係，相關法規應有具體的特別鼓勵措施，例如在審批時對相關材料的提交要求應適當放寬，並且應建立快速通道，大大簡化程序，隨時接受申請，而評估和年檢亦應適當簡化一些，不要過於繁瑣。收費可以更多放權予辦學單位，特別是放權予質量較高的名牌大學所設立的中外合作辦學項目。在市場經濟條件下，低水平高收費的項目是不可能長久維持的，而高水準高收費則是合理的。政府在收費問題上過多干預，反而容易限制高層次項目的發展。物價部門應當組織專家對從境外引進的教育資源等級進行分類判斷，制定不同的標準，真正體現「優質優價」。香港對本地的高等教育機構與非本地機構合作開設非本地課程採取豁免註冊的方式，內地可以適當借鑑。對於外方合作者的審核，應該注重其有否國外權威認證機構的認證和評價。如果引進的教育資源特別優質（例如是在某些高等教育發達國家中排名前幾名的課程），亦可以適當簡化申報程序。在條件成

熟時，對於設立中外合作辦學項目的申請，內地可向香港學習，改審批制為註冊制。

最後，承認中外合作辦學的商業性，注重維護求學者的合法權益。筆者在比較內地與香港相關法規時注意到，內地更強調中外合作辦學的公益性，而香港則較關注非本地課程的商業性。《中華人民共和國民法通則》第 142 條規定：「中華人民共和國締結或者參加的國際條約同中華人民共和國的民事法律有不同規定的，適用國際條約的規定，但中華人民共和國聲明保留的條款除外」。這一法律規定，體現了「條約必須遵守」的國際法原則和中國尊重自己締結或者參加的國際條約、公約的原則，並在某種程度上表明在法律適用時國際法先於國內法。

從法律淵源上看，世界貿易組織的基本規則是以國際公約的形式出現的。中外合作辦學的相關法規，本來就是要將中國政府對世界貿易組織教育服務貿易協定的承諾轉化為國內法，而世界貿易組織將教育視為服務貿易的一種，「商業存在」是這種貿易的一種重要形式，當然具有商業性。香港雖然沒有在世界貿易組織議定書中對教育服務貿易作出承諾，但其有關非本地課程的立法卻是從認可其商業性出發的。香港的立法者將非本地課程的學習者視為這類商業服務的消費者，立法的目的就是充分保護這類消費者的合法權益。內地的法規雖然高調聲稱要引進優質教育資源，而實際引進的一些資源並不優質，在某種程度上損害了中外合作辦學學習者（消費者）的權益；香港的法規雖然只是將非本地課程的學習者視為教育服務的消費者，但由於將維護這類消費者的權益放在首位，因而實際引進了相當多的優質教育資源。

內地對中外合作辦學中發放外方文憑和學位的控制很嚴，似乎是要維護國家教育主權，其實這是對「國家教育主權」這一概念作了泛化的理解。心平氣和地說，在中外合作辦學過程中授予外方文憑或學位應屬外方的自主行為，中方一般不應干涉。對於文憑或學位的承認問題，應盡量交給社會、交給市場，政府不宜過多干預。至於國家之間是否承認對方國家的學歷或學位，則可以由相關國家之間的條約來決定。香港的法規非常強調非本地課程必須達到其本土、母校的水平，但同時申明這並不表示這些課程必然與香港本地課程的水平相當。內地的法規一方面

想控制外方文憑和學位的發放，另一方面卻在審批相關辦學項目時不注重其課程必須達到外方本土、母校的水平，結果既限制了中外合作辦學的快速發展，又不能達到保障學習者合法權益的目的。

中外合作辦學的教育消費者需要繳納比國內普通教育消費者更高的費用，按市場規律理應獲得更高質量的教育服務，而且其消費權益應該以法律的形式予以保障。例如，「2+2」是目前內地較為普遍的一種中外合作辦學形式，參與這種學習形式的內地學生後兩年課程在境外大學就讀，但其學歷文憑卻不獲現行法規認可。許多參加 MBA（工商管理碩士）中外合作辦學課程的學生，其主要學習和實習時間都在國內完成，部分學習任務在國外大學完成，但內地既不承認其內地學歷，又不承認其境外文憑，教育消費者的權益得不到保障，大大損害了中外合作辦學的聲譽，挫傷了中外雙方的辦學積極性。類似的不合理法規難道不應該及時修改嗎？

爲了充分保障中外合作辦學教育消費者的權益，內地應如香港一樣，建立相應的資訊披露機制和消費者投訴仲裁機制（董秀華，2002）。不過，這並不需要政府將所有的責任都包下來，一些專業性的監管工作不妨授權予相應的社會中介機構，例如可由社會中介機構對合作辦學的質量進行評價，就像香港學術評審局對非本地課程所承擔的角色那樣。還有，香港自 2000-2001 學年起，將免入息審查貸款計劃的對象從原來僅限於在本地幾所高等教育機構就讀的學生，擴大到在非本地高等及專業教育課程就讀的學生（香港立法會，2000）。內地對在中外合作辦學機構或項目接受教育的學生，亦應採用與其他一般高校學生類似的資助政策，以示一視同仁，體現教育公平。

當然，如果要承認中外合作辦學的商業性，恐怕還得修改相關的上位法，如《教育法》第 25 條就有規定「任何組織和個人不得以營利爲目的舉辦學校及其他教育機構」，今後應根據我國的實際情況和世界教育發展的趨勢，將教育機構劃分爲營利性教育機構和非營利性教育機構兩種，這樣既便於對營利性教育機構的監管，亦有利於非營利性教育機構的發展。內地在制定《民辦教育促進法》時對於類似問題爭論頗大，最後對立雙方達成了妥協，弄出了一個「合理回報」的不倫不類的概念，

以為可以迴避矛盾，其實反而加深了矛盾。由於中外合作辦學涉及到國際法，教育的公益性與商業性的矛盾在法律上如何解決看來是再也不能迴避了。法規只有從實際出發，認真解決好這一矛盾，才能真正保障求學者（消費者）的合法權益。

總之，通過對內地中外合作辦學與香港非本地課程相關法規的比較研究，我們得出了一些有益於內地相關法規建設的結論。由於研究目的所限，本文比較的重點在「異」而非「同」，並且主要是拿香港之長比內地之短，但這並不意味著內地中外合作辦學相關法規只有「短」而香港非本地課程相關法規只有「長」。不過，如果要做與本文反向的或更加全面的比較研究，那便有待另文來處理了。

註釋

1. 根據中華人民共和國教育部（2003）《中外合作辦學基本情況》網頁提供的資料計算。
2. 該提案題為《關於實施和完善中外合作辦學相關法規的若干建議》，由筆者代擬，以「九三學社上海市委」名義在 2005 年 2 月舉行的上海市政協十屆三次會議上作為第 0245 號提案提出。
3. 有關寫作文章時所參考的上海市教育委員會（2004）《中外合作辦學一覽表》網頁，現已不存在。上海市教育委員會已於 2005 年 11 月 1 日發布最新資料，有興趣的讀者可參考網頁 http://www.shmec.gov.cn/web/news/show_article.php?area_id=17&article_id=17584。
4. 有關法規可參考香港特別行政區政府的「雙語法例資料系統」（<http://www.legislation.gov.hk/chi/home.htm>）。
5. 根據教育統籌局（2004b）《獲豁免課程名單》網頁所提供的資料計算。
6. 參考教育統籌局（2004a）《供學生參閱的資料》網頁所提供的資料。

參考文獻

- 上海市人民政府（1994a）。《上海市國際合作辦學人事管理暫行規定》。
2003 年 12 月 23 日擷取自國際教育網：<http://www.gjyy.com/news/html/2003-11-20/20031120140309.shtml>

- 上海市人民政府（1994b）。《上海市國際合作辦學收費管理暫行規定》。
2004年11月23日擷取自中華教育網：http://www.chn-edu.com/show/show_news.asp?nid=7881
- 上海市人民政府（2004）。《本市高等教育中外合作辦學發展態勢良好》。
2004年12月31日擷取自網頁：<http://www.shanghai.gov.cn/shanghai/node2314/node2315/node4411/userobject21ai98338.html>
- 上海市教育委員會（2004）。《中外合作辦學一覽表》。2004年9月3日
擷取自上海市教育委員會網頁：http://www.shed.edu.cn/jyzz_Article.php?id=11933
- 上海市教育委員會政策法規處（編）（2002）。《教育政策法規學習手冊（新版）》。上海：文匯出版社。
- 全國人民代表大會（1986）。《中華人民共和國民法通則》。2004年10月5日擷取自人民日報網頁：<http://www.people.com.cn/item/flfgk/cyflfg/c006.html>
- 全國人民代表大會（2000）。《中華人民共和國立法法》。2003年5月18日擷取自法治之光網頁：<http://www.cnlawservice.com/chinese/law®ulation/flcx/a003.htm>
- 江彥橋、蔡盛澤、衛懿（2002，12月11日）。〈解讀《香港非本地高等及專業教育（規管）條例》〉。《中國教育報》，頁6。
- 香港立法局（1995，11月8日）。《香港立法局會議過程正式紀錄》，2004年3月21日擷取自香港立法會網頁：http://www.legco.gov.hk/yr95-96/chinese/lc_sitg/hansard/951108fc.doc
- 香港立法會（2000，6月23日）。《財務委員會討論文件（FCR(2000-01)39）》，2004年3月17日擷取自香港立法會網頁：<http://www.legco.gov.hk/yr99-00/chinese/fc/fc/papers/f00-39c.pdf>
- 國務院（2003）。《中華人民共和國中外合作辦學條例》。2004年2月25日擷取自中華人民共和國教育部網頁：<http://www.moe.edu.cn/edoas/website18/info5923.htm>
- 教育部（2003）。《中外合作辦學基本情況》。2003年5月13日擷取自中國教育和科研計算機網：<http://www.edu.cn/20030407/3081628.shtml>
- 教育部（2004a）。《中華人民共和國中外合作辦學條例實施辦法》。2004年10月26日擷取自中華人民共和國教育部網頁：<http://www.moe.edu.cn/edoas/website18/info5927.htm>

- 教育部（2004b）。《授予國外學位與香港特別行政區學位的合作辦學在辦項目名單（截止 2004 年 6 月 30 日）》。2004 年 10 月 16 日擷取自教育涉外監管信息網：<http://www.jsj.edu.cn/mingdan/002.html>
- 教育統籌局（2002）。《立法會問題第九條（書面答覆）》。2004 年 6 月 6 日擷取自教育統籌局網頁：<http://lrc.ed.gov.hk/index.aspx?nodeID=136&langno=2&UID=10148>
- 教育統籌局（2004a）。《供學生參閱的資料》。2004 年 10 月 8 日擷取自教育統籌局網頁：<http://www.emb.gov.hk/index.aspx?langno=2&nodeid=1249>
- 教育統籌局（2004b）。《獲豁免課程名單》。2004 年 10 月 17 日擷取自教育統籌局網頁：<http://www.emb.gov.hk/index.aspx?langno=2&nodeID=1247>
- 教育統籌局（2005）。《非本地課程註冊處課程數目》。2005 年 6 月 5 日擷取自教育統籌局網頁：<http://www.emb.gov.hk/index.aspx?langno=2&nodeid=1250>
- 董秀華（2002）。〈上海中外合作辦學現狀與未來發展透視〉。《教育發展研究》，第 9 期，頁 49-54。

**A Comparative Study on the Relevant Laws and Regulations of
“Chinese-Foreign Cooperation in Running Schools” in the Chinese
Mainland and “Non-local Courses” in Hong Kong**

Xiaopeng ZHANG

Abstract

“Chinese-foreign cooperation in running schools” and “non-local courses” are the main form of transnational activities of higher education in the Chinese mainland and Hong Kong respectively. This article analyzes the development of relevant laws and regulations related to Chinese-foreign cooperation in running schools and its major problems encountered, and then compares them with those in Hong Kong. The author proposes that the Chinese mainland must strengthen the legislation at the level of the national and local people’s congress to perfect the current relevant laws and regulations; Chinese top-ranking universities should play the leading role in introducing high-quality educational resources from overseas; and the Chinese Government should admit the commercial element of cooperation in running schools, and place emphasis on the protection of students’ legal rights.