

# 印度涉外办学现状及其法律监管体系

赵叶珠

(厦门大学 高等教育发展研究中心, 福建 厦门 361005)

[摘要] 进入 21 世纪,在“全球化和市场化”的推动下,印度涉外办学得到了迅速发展。印度涉外办学具有办学形式多样、层次不高的特点;办学国家以英美为主;有相当一部分涉外办学机构存在违规或不法行为。印度涉外办学的法律法规在体系上逐步走向完善,在准入门槛和质量保障方面具有越来越严格的趋势。

[关键词] 印度;涉外办学;法律监管体系

[中图分类号] G64/351 [文献标识码] A [文章编号] 1006-7469(2013)02-0019-06

自 20 世纪 90 年代以来,印度开始了以“私有化、市场化、全球化、自由化”为导向的经济改革运动,相应地,在教育领域内也开始进行一系列改革。1992 年印度政府相继颁布《国家教育政策修正案》及新的《行动计划》,推进高等教育的地方自治,同时成立专门小组负责制定有关私人投资高等教育的政策框架。2003 年,印度大学拨款委员会颁布《关于私立大学设立标准的规定》,对私立大学的申请与开办、设立与认可、运行与监管等具体条件进行了明确的规定;2000 年印度《外商直接投资法》(FDI)颁布,外商在高等教育领域内 100%的投资得到许可。这些政策与法律促进了印度涉外办学的发展,推动了印度高等教育的国际化进程。

## 一、印度涉外办学现状

在“私有化、市场化、全球化、自由化”为导向的经济改革的推动下,印度在教育领域里也加快了国际化改革的步伐。2000 年在高等教育领域内 100%的外商直接投资得到许可,外国资金可以直接投资高中后教育,开设教育机构(但不允许颁授学位),印度涉外办学在 21 世纪初得到了迅速发展。但是,由于印度对于涉外办学存在多头管理的情况,对于目前在印度究竟有多少国际合作办学机构和项目,始终没有一个权威性、准确的统计数据。根据美国学者阿特巴赫的研究,在印度至少有 150 所外国高校设有各种联合学位或其他形式的合作项目,其中来自美国的数量最多,有 66 家,其次是来自英国的,有 59 家。<sup>[1]</sup>又据印度国家教育计划与管理研究所(NIEPA)

---

[作者简介]赵叶珠(1964-),女,浙江宁波人,厦门大学高等教育发展研究中心教授。

主持的一项研究,2006年全印度共有131个与印度高等教育机构联合举办的涉外办学项目,其中107个提供职业课程,19个提供技术课程,仅有5个提供普通教育课程,这些外国教育机构主要集中在印度的大城市以及一些职业教育密集的城市。<sup>[2]</sup>笔者曾于2011年4月随中国教育部考察团赴印度访问,据印度人力资源部高教司副司长的介绍,印度高中后涉外办学机构共有311个,这些涉外办学项目在印度多以通过设立分支机构/境外校园、特许课程(Franchise)、双联课程(Twinning)以及合作项目等形式开展。<sup>①</sup>又据印度大学联合会(AIU)的最新研究,外国教育机构的数量从2000年的144所上升至2010年的631所。其中440所是以本国主校园为依托,5所在印度设有校园,60所与印度的机构进行项目合作(仅25所是附属于大学或政府承认的机构)。其中的49所为双联课程(仅32个是与获得政府认可的印度机构合作的),77所采取其他形式(既非双联课程也非项目合作,其中仅有25所是与印度的相关机构签有协议的)。这些机构来自英国的最多(158所),其次为加拿大(80所)、美国(44所)、澳大利亚(43所)、新西兰(32所),其余来自中国、荷兰、爱尔兰等。其中有277所外国教育机构未公开任何网站网址。<sup>[3]</sup>此外,2008年的一项研究显示,144个在印度报刊上刊登广告的外国教育提供者中,44个既未得到本国的承认也无认证,110个外国教育提供者未获得印度政府批准就已经办学。<sup>[4]</sup>

可以看出,21世纪以来印度涉外办学正处于快速增长时期。通过对上述数据的简单分析可以发现,印度的涉外办学具有如下几个特征:第一,层次不高,项目以提供职业及技术课程为主,提供普通高等教育的项目很少;第二,办学形式多样,如通过设立分支机构、境外校园、特许课程、双联课程等形式开展办学活动;第三,在印度办学的国家以英国和美国为主;第四,有相当一部分涉外办学机构存在违规或违法行为。此外,由于涉外办学的管理还存在多头的现象,因此造成管理上的漏洞,给不法办学者以可乘之机。

## 二、印度涉外办学的监管机构及法律体系

与印度高等教育管理体制相似,印度对涉外办学的监督和管理也呈现出多元化的特征,并重视依法管理。

### (一)监管机构

印度的国家结构是联邦制,其高等教育管理体制实行由中央政府和邦政府合作管理的模式。中央政府负责制定高等教育的发展规划,协调和决定高等院校的设立标准,组织实施高等教育发展的具体计划,通过财政控制手段提高教育质量,推动大学和校际中心开展科学研究,指导高等教育改革与发展,批准和管理中央直属大学、理工学院和研究机构,促进国内外高等教育机构的合作与交流等。<sup>[5]</sup>中央政府对高等教育的行政管理通过人力资源开发部来实施。印度人力资源开发部是中央政府制定和实施有关教育政策的最高部门,主要通过“大学拨款委员会”(UGC)来行使相关权

<sup>①</sup>据称,这是有关机构根据外国教育提供者在2005年1-6月间刊登的广告进行统计得出的。

力,包括协调和决定大学的教学、考试、研究标准和新大学的建立等。此外,一些政府代理机构和社会团体也参与高等教育的管理,它们一般通过制定有关规章制度等手段在高等教育领域发挥协调作用。

目前,印度涉外办学的审批、管理和监督主要由人力资源开发部、大学拨款委员会和全印技术教育委员会(AICTE)负责管理。其中,大学拨款委员会负责管理印度所有学位和文凭证书的颁发,包括通过与外国教育机构合作颁发的学位和文凭证书,全印技术教育委员会负责管理与技术教育有关的(包括建筑学、城镇规划学、管理学和药学教育等),无论是直接在印度开办的还是通过与印度的教育机构合作开办的外国教育机构。

## (二)法律法规体系

印度对涉外办学的审批、管理和监督的法律法规框架主要由以下法令与条例及法案构成。

### 1.《大学拨款委员会法》(1956年)

原则上,在印度国土上建立的大学均应符合《大学拨款委员会法》所规定的基本原则。按照《大学拨款委员会法》的规定,UGC的权限大体包括以下方面:1)促进和协调大学教育;2)确定、保持大学的教学、考试和研究的标准;3)监督学院和大学专业发展;4)联系中央和各邦政府、大学;5)采取一切可能的办法督促中央和地方大学进行大学教育改革。<sup>[6]</sup>涉外办学,尤其是颁发学位文凭的办学机构,也应遵守《大学拨款委员会法》。

### 2.《关于私立大学设立标准的规定》(2003年)

该规定出台的背景在于,印度通过邦立法令而设立的私立大学增多,为了对这些私立大学进行规范,维持教学、研究、考试和社会服务的水平,维护学生群体的利益,强调重视教育质量,防止高等教育的商业化行为,由大学拨款委员会基于实际提出。该规定内容主要包括:私立大学的申请与开办;私立大学的定义;私立大学的设立与认可;私立大学的监督;违反规定的后果。<sup>[7]</sup>从资金来源看,涉外办学应属私立大学的特殊类型,适用此法。

### 3.《关于技术教育类外国大学/机构准入和运作的条例》

该条例由全印技术教育委员会于2003年签发,2005年5月16日修订。其目的在于:促进印度与外国技术教育类大学之间的合作;对已在印度提供教育与培训服务的外国大学/机构在运营方面进行制度化;维护印度学生群体利益并保证各种法定机构出台的规范与标准的一致化;强化外国教育提供者的责任;阻止未经认可的大学/机构进入印度;对不法机构采取惩罚性措施,保障印度的国家利益。该条例分为“适应性”、“定义”、“注册程序”、“注册条件”、“惩罚措施与撤销条件”五个部分。<sup>[8]</sup>该条例也是印度最早对外国大学(机构)进入印度的条件及运作作出的规定,但只针对技术类教育,因此在适用范围上具有一定的局限性。

### 4.《外国教育机构法案(对准入和运作的规定)》

该法案是在印度高等教育国际化背景下,针对外国教育机构在印度办学的增多

且商业化问题十分突出的情况下出台的,于2010年5月获得内阁一致通过,再经议会通过,将成为法律。该法案由“序言”、“外国教育机构”、“处罚”、“其他”4章共17条组成,对涉外办学的准入和运作、质量保障和预防商业化都进行了详细的规定。<sup>[9]</sup>该法案专门对外国教育机构、外国教育提供者进入印度的条件及其在印度的运作进行严格规定,是对以往大学拨款委员会和全印技术教育委员会出台的相关法律的进一步完善与补充。一旦实施,所有以颁授学位文凭为目的的外国教育机构或外国教育提供者都必须遵守。

#### 5. 外国法律

其他如《禁止教育机构和大学在技术上、机制上的不公平议案》、《国家教育裁定议案》、《国家对高等教育机构认定的权威规定议案》等都在讨论之中。

### 三、印度涉外办学法律法规的特点

#### (一) 体系建设逐步完善

随着20世纪90年代以来印度“全球化和市场化”社会改革的发展,以及高等教育领域的推动地方自治、发展私立高等教育、加快高等教育国际化的改革步伐,21世纪初印度的涉外办学有了迅速发展。而随着涉外办学实践的发展,在法律法规体系建设方面也从以往的嵌入性走向专门性,从粗犷走向细致。比如,在《外商直接投资法》颁布后,在印度100%的教育投入得到许可,其办学按照《外商直接投资法》或《公司法》等运作,但若颁授学位,则必须按照《大学拨款委员会法》的规定运作;2003年《关于私立大学设立标准的规定》颁布之后,涉外办学可按照私立大学的规定运作。2003年全印技术教育委员会颁布的《关于技术教育类外国大学/机构准入和运作的条例》,针对颁授学位/文凭的涉外办学,但其范围仅限于技术类教育。而2010年出台的《外国教育机构法案(对准入和运作的规定)》则是一部专门针对涉外办学的法案,专门针对外国教育机构的准入和运作作出明确规定。很明显,印度涉外办学法律法规正逐步从嵌入性走向专门性,并且正是涉外办学的实践推动着涉外办学的法律法规体系建设不断走向完善。

#### (二) 准入标准变得严格

在《外国教育机构法案(对准入和运作的规定)》出台之前,仅有《关于技术教育类外国大学/机构准入和运作的条例》对外国大学(机构)在印度办学的标准进行过专门规定,虽然在适用范围上两者有所不同,《关于技术教育类外国大学/机构准入和运作的条例》只是针对技术教育类办学,《外国教育机构法案(对准入和运作的规定)》则适用所有类型的办学,但是,两者均是对在印度颁授学位/文凭为目的的外国教育机构的规定,若我们对这两份法律文件中对外国教育机构准入的规定进行仔细分析则不难看出,后者比前者在准入标准上要严格得多。具体来看,前者对外国教育机构准入的规定集中体现在“注册条件”中,共有16条,但其中大部分只是对申办手续及运作所进行的程序性规定。如第1条规定:外国大学都可以独自在印度设立并运

作,也可通过《社会团体/托拉斯法》或印度相关法律与印度的机构合作开办;第6条规定:相关的外国大学/机构应当提供并确保所有的设施,学术标准是在项目开办前就设定并公布的;第7条规定:任何危害国家利益的课程/项目不被允许;第8条规定:外国大学/机构提供的以颁授学位或文凭为指向的项目的学费应当由 AICTE 规定,但会听取外国大学/机构的意见等。而涉及到准入标准的只有很少几条,如第2条规定:外国大学/机构必须是在本国由权威机构认证的、排名靠前的外国大学;第3条规定:外国大学/机构要证明其在印度颁授的学位/文凭在其本国是得到认可的,并且学位/文凭与本国大学/机构颁发的一致。<sup>[10]</sup>同时我们可以看出,这些规定也是主观性较强的条款,并无任何明确的限定。

但是2010年出台的《外国教育机构法案(对准入和运作的规定)》就有具体而明确的限定条件。归纳如下:第一,必须在印度之外的国家已经成立或已注册,且在本国从事教育服务20年以上;第二,须有不低于5亿卢比(约合1100万美元)的存款作为保证金;第三,须有相应的资金和其他资源作为在印度办学的条件;第四,在运营中获得的收入,使用的比例不得超过75%,且这些资金只能用于在印度的该办学机构的发展,剩余部分应当存入银行作为本金;第五,外国教育提供者在印度产生的收入,除满足该机构在印度的运营花费,其盈余收入只能用于该教育机构在印度的发展,不得汇回本国。<sup>[11]</sup>对比之前的相关规定,对于准入标准,该法案的规定明显严格得多。

### (三)质量保障注重师资并趋向透明公开

《关于技术教育类外国大学/机构准入和运作的条例》对质量保障的规定主要包括两方面:一是从准入上把关,如第2条;二是采取同本国规定一致性的原则,如第4条规定,由外国大学/机构在印度实施的指向学位、文凭的教育项目应当与其在本国的名称一致,在学术课程、授课方式、考试形式上必须与本国无任何差异,并且所颁授的学位和文凭必须在本国得到全面认可。条例对于师资未作具体规定。而《外国教育机构法案(对准入和运作的规定)》对于涉外办学质量的控制,除了严格准入标准外,还从课程与师资方面进行规定。比如,外国教育提供者应当保证其在印度所提供的课程和项目符合权威机构设定的标准,具有质量的可比性,至于在课程体系、教学方法和师资聘用或教育教学方式上,要与该外国教育机构在本国主校园的标准相符合。此外还规定,外国教育提供者须对学习课程和项目的详细情况予以公布,包括学生的入学资格;教学单位的教师的详细情况,包括每个教师的学历和教学经历,以及该教师是常年聘用,还是短期访问;公布外国教育机构聘用的教师或雇员的最低工资情况等。其目的在于调动社会力量对外国教育机构的办学情况进行监督。

### [参考文献]

[1] 菲利普·G. 阿特巴赫,等. 巨人觉醒:中国和印度高等教育系统的现在和未来[J]. 大学教育科学,2010,(4):5-19.

- [2] Agarwal, P.. Private Higher Education in India: Status and Prospects [EB/OL]. [http://www.une.edu.au/chemp/projects/monitor/resources/privatehe\\_india\\_observatory.pdf](http://www.une.edu.au/chemp/projects/monitor/resources/privatehe_india_observatory.pdf).
- [3] Parliament of India. The 237th Report on the Foreign Educational Institutions (Regulation of Entry and Operations) Bill, 2010 [EB/OL]. [http://www.prsindia.org/uploads/media/Foreign Educational Institutions Regulation/Foreign Universities Bill \\_SCR.pdf](http://www.prsindia.org/uploads/media/Foreign_Educational_Institutions_Regulation/Foreign_Universities_Bill_SCR.pdf).
- [4] Ramani, S. & Kisore, R.. Flawed and Misdirected – The Foreign Educational Institutions Bill [EB/OL]. <http://www.pragoti.in/node/3921>, 2010-05-04/2012-01-10.
- [5] 安双宏. 印度政府对高等教育的管理[J]. 比较教育研究, 2009, (8):35-38.
- [6] UGC. University Grants Commission Act, 1956 [EB/OL]. <http://www.ugc.ac.in/policy/ugcact1956.html>.
- [7] UGC. Establishment of and Maintenance of Standards in Private Universities. Regulations, 2003 [EB/OL]. [http://www.ugc.ac.in/policy/regulationspdf/establishment\\_maintenance.pdf](http://www.ugc.ac.in/policy/regulationspdf/establishment_maintenance.pdf).
- [8] [10] AICTE. The All India Council for Technical Education Act, 1987 [EB/OL]. [http://www.academics-india.com/AICTE ACT.htm](http://www.academics-india.com/AICTE_ACT.htm).
- [9] [11] UGC. The Foreign Educational Institutions (Regulation of Entry and Operations) Bill, 2010 [EB/OL]. [http://www.aiuweb.org/Notifications/Foreign Education Providers Bill.pdf](http://www.aiuweb.org/Notifications/Foreign_Education_Providers_Bill.pdf).

## The Status Quo of Foreign Education Operation and Legal Supervision System in India

ZHAO Yezhu

(Center of Higher Education Development Research, Xiamen University, Xiamen 361005, China)

**Abstract:** From the beginning of the 21st century, promoted by the "Globalization and Marketization", a number of foreign educational institutions have been operating in India. The development of foreign education in India has shown such characteristics as follow: the foreign educational operation is of diversity, lower level, and most of the institutions come from America and the UK, meanwhile, some of them may be resorting to various malpractices or have irregular behaviors. The system of legal provisions upon foreign education is getting more completed and the access threshold and quality assurance are getting stricter than before.

**Key words:** India; foreign education operating; legal supervision system

[责任编辑: 胡 义]