

·域 外·

# 印度《外国教育机构法案》 的出台背景、主要内容及争议焦点

赵叶珠

(厦门大学 高教发展研究中心,福建 厦门 361005)

**摘要:**在“全球化与市场化”经济发展目标的推动下,印度高等教育涉外办学在本世纪初得到迅速发展。为进一步从法制层面对涉外办学进行规范,2010年3月印度内阁通过《外国教育机构法案》,对外国教育机构的准入与审批、运营与监管、质量保证与预防商业化等方面作出了明确规定。但《法案》的出台引起了印度各界的广泛热议,争议焦点在于:《法案》是否有利于增加民众的入学机会,是否有助于优质教育资源的引进,是否能够节约外汇等。目前《法案》正等待印度议院的最后通过。

**关键词:**印度高等教育;涉外办学;《外国教育机构法案》

中图分类号:G649.351.2 文献标识码:A 文章编号:1672-0059(2014)02-0099-05

DOI:10.13397/j.cnki.fef.2014.02.017

## The Foreign Educational Institutions Bill in India: Context, Content and Controversies

ZHAO Ye-zhu

(Higher Education Development Research Centre, Xiamen University, Xiamen 361005, Fujian, China)

**Abstract:** Promoted by the objectives of "globalization and marketization", a number of foreign educational institutions have offered educational programs in India since the beginning of the 21st century. In order to regulate the operation of all the foreign educational institutions, India's cabinet has approved The Foreign Educational Institutions Bill on March, 2010, laying out stipulations on the entry and approval, operation and supervision, quality assurance and anti-commercialization for foreign education providers. The Bill, which has engendered heated controversy, is still pending in Parliament.

**Key words:** Higher Education in India; The Operation of Foreign Educational Institutions; The Foreign Educational Institutions Bill

为世界高等教育界所瞩目的印度《外国教育机构法案》(以下简称《法案》)于2010年3月获得内阁一致通过,5月提交印度议院审议。按照印度立法程序,获得内阁通过的法案,一旦再经议院通过即成为法律。作为印度第一部专门规范涉外办学的法案,它在适用范围上将融合以往印度大学拨款委员会(以下简称UGC)和印度大学技术教育委员会(以下简称AICTE)等分别出台的部门性法规、法令为一体,对进入印度的外国教育提供者、外国教育机构及其运营与发展进

行规范。《法案》公布后引起印度各界的广泛热议,也引起拟进入印度办学的欧、美、澳等世界其他地区高校的关注。本文对该《法案》的出台背景、内容特点、争议焦点进行分析与阐述,以期准确把握该《法案》的要点与精髓。

### 一、《法案》的出台背景

#### (一)印度经济市场化、教育国际化的推动

1991年纳拉辛哈·拉奥执政后,为摆脱国内经济

困境,印度开始掀起一场“以私有化、市场化、全球化、自由化为导向的经济改革”运动<sup>[1]</sup>。从20世纪90年代起印度便进入了以“全球化与市场化”为特征的发展时期。为了配合这一经济改革运动,在教育领域也开始进行相应改革。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UGC颁布《关于私立大学设立标准之规定》,对私立大学的申请与开办、设立与认可、运行与监管等具体运作进行了明确规定。与此同时,在经济“全球化与市场化”背景下,印度在教育领域里也加快了国际化改革的步伐。2000年印度《外商直接投资法》(以下简称FDI)颁布,外商在高等教育领域内100%的投资得到许可,外国资金可以直接在印度投资高中后教育,开设教育机构<sup>[2]</sup>。私人与外商投资高等教育的规定,促进了印度涉外办学的发展。

## (二)印度涉外办学实践发展的客观需求

由于FDI的实施,印度涉外办学在本世纪初得到了迅速发展,但是,大量外国教育机构在印度办学也产生了种种问题,主要表现在以下三个方面。第一,外国教育机构的商业化行为严重,政府却缺乏相应的政策与法规约束。一些外国办学机构运用不良手段引诱甚至欺骗学生,但由于缺乏政策和规范的约束,给一些外国教育机构的商业化行为或各种不法实践提供了可乘之机。第二,印度对涉外办学的管理体系较为混乱。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、UGC和AICTE共同负责。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,它通过UGC来行使涉外办学的发展与规划;UGC负责涉外办学机构的审批、监督以及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;AICTE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)涉外办学机构。这一多头管理局面一方面造成各板块间产生缝隙,给不法办学者以可乘之机,另一方面也难免带来执行中的乏力行为。例如对于目前在印度究竟有多少国际合作办学机构和项目,相关的管理部门缺乏准确的统计数据。第三,目前印度现有的涉外办学法制体系也较为凌乱,有必要进行整合使之完善和系统化。现有的适用涉外办学管理的法制体系包括三个方面:一是UGC于2003年颁布的《关于私立大学设立标准之规定》,内容包括私立大学的定义、申请与开

办、认可与监督、违反规定的后果等,其内容涵盖(并适用于)涉外办学问题;二是AICTE于2003年签发《关于技术教育类外国大学/机构准入和运作条例》(2005年5月16日重新修订),这一条例发布的目的是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,加强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,保障印度国家利益;三是其他一些相关的法律法规,例如,原则上,在印度的涉外办学还受到《大学拨款委员会法》(1956年)的规定。

因此,寻求一种统一协调的机制来促进声誉卓著的外国教育机构进入印度,推动印度涉外办学朝着健康有序的方向发展,成为印度政府迫切需要解决的问题。

## 二、《法案》的主要内容

《法案》由“序言”、“外国教育机构”、“处罚”、“其他”等四章十七条构成,这些条款分别对外国教育机构的相关概念进行了界定,对外国教育机构在印度办学的准入和运作、质量保障都进行了详细的规定<sup>[3]</sup>。

### (一)对外国教育机构的界定

《法案》界定,“外国教育机构”必须同时具备如下两个条件:第一,必须是在印度之外的国家已经成立或已注册,且须经本国合法权威机构认证,从事教育服务年限至少二十年以上的办学机构;第二,在印度提供以颁授学位或文凭或证书或其他任何通过传统方式(包括课堂教学方法、不包括远距离模式)为目的的课程学习的机构,教育服务方式为独立提供,或与印度任何教育机构以合作、合伙或双边协议的方式开展。“外国教育提供者”的定义:一个由印度中央政府正式通告的外国教育机构,是经大学拨款委员会的推荐,有能力在印度办学并可颁授本科、硕士、博士学位,文凭或任何其他相应的资格证书(远距离模式除外)的机构。外国教育机构只有其外国教育提供者的地位获得中央政府的认可后(须在《政府公报》中公布),才可以以颁授学位或文凭为指向在印度招收学生、收取学费。

### (二)对外国教育机构准入和资金运作的规定

《法案》对外国教育机构准入的规定,除了上述对“外国教育机构”界定时明确指出的须具备的两个条件

外,还需符合以下条件:第一,须有不低于5亿卢比(约1100万美元)的存款作为保证金;第二,须有相应的资金和其他资源作为在印度办学的条件;第三,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;第四,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之后,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。

### (三)对质量保障的规定

对于涉外办学质量的控制,《法案》主要从课程与师资入手。如《法案》规定,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法定权威机构所设定的标准,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一致,为学生提供在质量上与本国校园具有可比性的学习项目。此外,《法案》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。第一,对学习课程和项目等在开办60天之前应当将有关的事项对外公布,包括学生的入学资格等(若没有法定机构对该机构的入学者设定资格的话,则由相应法定机构或该机构确定入学资格);第二,教学单位教师的详细情况,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等情况;第三,外国教育机构聘用的教师或雇员的最低工资情况;第四,学校的设施条件和其他设施,包括学生宿舍、图书馆和医院或学生实习场地等;第五,学生在校园内外的教学过程都应当符合UGC的相关规定。其目的是通过办学条件的公开与透明,调动社会力量对外国教育机构的办学情况进行监督。

### (四)撤销与处罚

《法案》规定,任何违反《法案》办学规定,出版、传播虚假信息的有关教育机构,或外国教育机构违反规定在印度招收学生,收取学费,颁授学位、文凭或其他相应形式的资格证明的,都应当立即予以取缔,没收保证金并处以100万卢比(约21.9万美元)至500万卢比的罚款,罚款归入印度统一基金。

## 三、《法案》的争议焦点

《法案》对于外国教育机构的界定,进入印度办学的准入门槛,以及对于外国教育机构在印度办学的资金运作均提出了较为严格的标准,其出台引起了印度各界的广泛热议。赞同者(包括主倡者)认为,《法案》

将有助于以新的方式来衡量教育质量,为学生提供了更多的选择性,并有利于提高印度高等教育系统的竞争性,是促进涉外办学向着有序规范方向发展的里程碑。相反,反对者则认为《法案》将会限制高等教育入学机会,并导致高等教育的商业化行为,是将印度教育系统进行出售的标志<sup>[4]</sup>。当然,也有些人主张应当有限制地引入那些有声誉的大学。主要的争议焦点集中于如下几个方面。

### (一)《法案》是否有利于增加入学机会

印度高等教育毛入学率很低。根据联合国教科文组织出版的《全球教育文摘2009》的统计,印度的毛入学率为12%,只有世界平均水平(约23%)的一半,远低于美国(82%)、伊朗(31%)、古巴(109%)等,也低于中国(23%)<sup>[5]</sup>。毛入学率低的直接原因是缺乏相应的高等教育机构。因此,《法案》的赞成者认为通过引进外国教育资源,可以扩大印度的高等教育入学机会,增加学生的选择度并在印度高等教育系统中引入竞争机制,有利于印度高等教育系统的发展。反对者则认为,造成印度高等教育毛入学率偏低的根本原因是印度深刻的社会经济背景,因此,不可能通过规范外国教育机构的《法案》使高等教育毛入学率得到明显的改善<sup>[6]</sup>;同时,涉外办学带来的入学机会也是很有限的,而且会导致印度高等教育系统的商业化行为。印度高等教育毛入学率与国际上的差距,只能通过政府增加对高等教育的投入来缩小。理由是印度大部分人口仍生活在贫困之中,这些人无法偿付高等教育高额的学费。在印度,主理工的平均费用在10万至100万卢比之间,主修医学的费用在200万至400万卢比之间,主修牙科在50万至120万卢比之间,主修人文学科在3万至5万卢比之间。事实上,正是高费用将很多学生挡在了高等教育的门槛之外。但是,《法案》对于外国教育提供者的收费问题未作任何规定,在决定学费结构上外国教育提供者拥有完全的自主权。这些办学机构所设定的高额学费结构无疑会将印度社会中的贫穷人口排斥在外。

此外,为保证教育领域中的社会公平,印度从2006年开始在公立院校中实施《国家教育机构入学保留法》,为表列种姓/部落种姓以及其他落后阶级实施保留名额制度。有人呼吁有必要将保留条款扩展到私立高等教育机构,但政府尚未表态。此《法案》允许外国教育机构对表列种姓/部落种姓和其他落后阶级实施保留名额具有豁免权。因此,这类具有实施保留条款豁免权教育机构的增加实际上只会进一步加深印

度各阶层在入学机会上的不平等。

(二)《法案》是否有助于高质量的外国教育机构进入印度

虽然自2000年以来外国教育机构可根据FDI在印度办学,但是这些机构是不允许颁发学位的。目前,按照UGC法令,学位只能由那些根据中央和各邦政府法令设立的大学才有权颁发。有研究表明,在2006年全印度131所外国办学机构中,有107所涉及职业技术教育,19所涉及技术课程,仅有5所提供一般性课程,几乎所有的涉外办学都是以与国内教育提供者合作的形式提供的<sup>[7]</sup>。也就是说,目前在印度的涉外办学以职业技术教育为主,水平都不是很高。

同时,目前在印度运营的一些涉外办学机构涉嫌各种各样的欺诈行为。根据2008年的研究表明,在印度各大报纸上刊登广告的144所涉外办学机构中,有44所既没有被其本国政府所承认也没有被认证,110所未经政府同意却已经在印度运营,违反了印度的法律规定。这些办学机构多半提供MBA课程和技术性课程<sup>[8]</sup>。按照法律,全印度技术教育委员会有权对这些机构采取措施,可是,无论是全印度技术教育委员会,还是政府均未采取任何措施。这是因为普遍腐败的社会风气和既得利益的怀柔态度远远胜过了相应法律的匮乏。

另外,《法案》是否有助于政府阻止不合格的教育提供者进入印度设立分校?现实情况是,此法案中的规定存在疏漏:第13条规定允许外国教育机构(并非符合第4条由政府通知的外国教育提供者)可以开设证书课程(非学位/文凭指向),只要它给政府提供有关此活动的相关信息即可。这就意味着任何外国教育提供者可以不遵守《法案》规定进入印度开设分校。因为,大部分现有的涉外办学所提供的均是职业教育课程(例如,接待服务、旅游管理、酒店管理、防火与安全、电梯技术等),这些课程虽然不能提供学位/文凭,但却受到学生的青睐和推崇。

此外,《法案》第9条规定,经一定的鉴定程序,那些具有“国际声誉”和符合“国际标准”的办学机构,政府允许其免除《法案》对外国教育提供者规定的所有义务,但利润仍然不允许汇回本国。措辞“国际声誉”和“国际标准”主要依赖主观判断并无客观标准,这恐怕不仅会导致滥用而且会导致每个外国教育提供者都与政府讨价还价,以获得更多的免税额度,甚至还可能给一些不法行为的产生留下空间。

(三)《法案》是否能够节约外汇

争议之另一个焦点是涉外合作办学能否为印度

节约外汇。2007年印度在海外的留学生数在世界上位居第二位。赞成者认为高质量的涉外办学能够为印度学生提供“足不出境”便能接受到外国教育,同时费用却比留学要低得多。印度工商联合会甚至已经作出了估计,认为此举可为印度节约750亿美元<sup>[9]</sup>。

但是,反对者认为,发展涉外办学就会减少印度学生出国留学,这一命题值得仔细推敲。首先,允许外国教育机构在印度办学并不必然导致世界一流大学在印度设立分校。退一步说,即便这些一流大学来印度设立分校,这些分校的质量与其本国主校园的质量也不太可能是完全一致的。这一结论可以从其他一些已经对外开放高等教育的国家经验中加以推断。世界著名的比较高等教育专家阿特巴赫指出,外国教育提供者在海外设立的分校,其质量肯定要低于其在本国的主校<sup>[9]</sup>。2009年诺贝尔化学奖得主V. Ramakrishnan也赞同此观点,他认为“无论这些大学在哪里设立分校园,是在新加坡还是其他地方,它们都不可能复制出原来校园的文化”,因此,剑桥大学决定“不出国”,出境办学的都是一些“二流”的大学<sup>[10]</sup>。所以,最好的学生就读国外“二流”大学在印度举办的分校而不去国外留学,这种情况似乎不太可能。其次,即使是这些学生去国外留学,毕业后也是选择在国外就业,而不是去国外接受高质量的教育之后返回印度。根据美国国家自然科学基金会2008年的研究,2002年至2005年在美国获得博士学位的印度留学生中有88%的人在美国待了5年以上,并打算继续待下去。大部分人都愿意在美国找工作<sup>[11]</sup>。所以,外国教育机构在印度办学似乎不太可能导致赴国外留学生人数的大量减少,为印度节约外汇也就无从谈起。

综上,印度在经济“全球化、市场化”的推动下,涉外办学得到了迅速发展。然而,由于缺乏完善的法律法规监督体系,开放的印度涉外办学市场也曾为一些外国教育机构的不法实践提供了可乘之机,导致产生了一些较为严重的商业化行为。为了遏制这一猖獗的商业化行为,印度内阁通过了《法案》,希望借此来推动声誉卓越的优质外国教育机构进入印度,推动印度的涉外办学朝着有秩序、合乎要求的方向发展。该《法案》一方面加强了政府对涉外办学机构的审批、办学资质的审查、颁授学位资格的审核等监管监督的职能,另一方面也提高了外国教育机构的准入门槛,同时,对外国办学机构的资金运作也进行了严格的规范。虽然《外国教育机构法案》的出台在印度引起了激烈的争论,并导致《法案》直至 (下转第108页)

systematic review of interprofessional education: BEME Guide No. 9 [J]. Med Teach, 2007, 29(8):735-751.

[23]CRADDOCK D, O'HALLORAN C, BORTHWICK A, et al. Interprofessional education in health and social care: fashion or informed practice?[J]. Learn Health Soc Care, 2006, 5:220-242.

[24]LISTON B W, FISCHER M A, WAY D P, et al. Interprofessional education in the internal medicine clerkship: results from a national survey[J]. Acad Med, 2011, 86: 872-876.

[25]BRIDGES D R, DAVIDSON R A, ODEGARD P S, et al. Interprofessional collaboration: three best practice models of

interprofessional education[J]. Med Educ Online, 2011, 16:6035.

[26]OLENICK M, FOOTE E, VANSTON P, et al. A regional model of interprofessional education[J]. Adv Med Educ Pract, 2011, 2:17-23.

[27]OLENICK M, ALLEN L R, SMEGO R A. Interprofessional education: a concept analysis[J]. Adv Med Educ Pract, 2010, 1:75-84.

收稿日期 2014-03-03

基金项目 :上海市教育科学研究项目(B11001)

作者简介 :汪青,女,复旦大学上海医学院医学教育研究室副主任,主要从事医学教育研究、教学与管理工

(上接第102页) 今日仍未获得议院的最终通过,但是,通过完善法律法规来推动印度涉外办学的有序发展却不失为明智之举。而《法案》究竟对印度高等教育会产生什么影响?这只能由《法案》的精神实质能在多大程度上与印度教育的特性相吻合,以及《法案》的实施在多大程度上能完成预期的目标来评判。但无论如何,《法案》的出台充分体现了印度政府希望通过立法对高等教育涉外办学中存在的商业化行为进行治理,并希望通过引进国外优质教育资源来促进本国高等教育发展的明朗态度。

### 参考文献

[1]施晓光.印度高等教育政策的回顾与展望[J].北京大学教育评论. 2009,7(2):122.

[2]India Juris. Foreign Collaboration & Investment: Higher Education Sector in India [EB/OL]. [2012-1-10]. <http://www.indiajuris.com/he.pdf>.

[3]Anon. The Foreign Educational Institutions (Regulation of Entry and Operations) Bill, 2010 [EB/OL]. [2012-11-10]. <http://www.aiuweb.org/Notifications/Foreign%20Education%20Providers%20Bill.pdf>.

[4]RANA M. Foreign Education Institutions Bill: A Boon or a Bane [EB/OL]. [2012-11-10]. <http://theviewpaper.net/foreign-educational-institutions-bill-a-boon-or-a-bane/>.

[5]Anon. Global Education Digest 2009 [M]. Montreal: UNESCO Institute for Statistics, 2009:128-137.

[6]SINGH A, PURHHIT B. Cognizance and Polemics Associated with the Foreign Educational Institutions Bill [J/OL]. Basic Research Journal, 2012,1(4):55-59. <http://basicresearchjournals.org/education/pdf/Singh%20and%20Bhuratti.pdf>.

[7]AGARWAL P, et al. Private Higher Education in India: Status and Prospects [J/OL]. The Observatory, 2007(7):15. [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).

[8]RAMANI S, KISHORE R. Flawed and Misdirected - The Foreign Educational Institutions Bill [EB/OL]. [2012-11-10]. <http://www.pragoti.in/node/3921>.

[9]ALTBACH P G. India's Half-Open Door May Not Entice Foreign Universities [N]. Chronicle of Higher Education,2010-06-10.

[10]SUROOR H. India Needs More "Role Models"[N/OL].The Hindu, 2010-03-30. <http://www.thehindu.com/news/international/article321703.ece>.

[11]National Science Foundation. Science and Engineering Indicators 2008 [EB/OL]. [2012-11-10]. <http://www.nsf.gov/statistics/seind08/c2/c2h.htm#c2sh4>.

收稿日期 2013-09-27

作者简介 :赵叶珠,1964年生,女,浙江人,教育学博士,厦门大学教育研究院教授,研究方向为比较高等教育、欧洲高等教育政策、性别研究等。