

现代主权理论与主权切割方法 在国际服务贸易主权分析中的应用 ——以跨国高等教育服务贸易为例

栗晓红^{*}

【摘要】针对当前国际服务贸易中的主权理论失语困境,本文引进了国际法权威约翰·H·杰克逊的现代主权理论和主权切割分析方法,以跨国高等教育服务为例,阐释如何以新的视角分析和解决国际服务贸易中的主权问题。该视角的核心是打破对主权的整体论或分层论思维定势,建立基于具体事项的权力分配思维。具体来说,就是把主权视为一组在实践中运用的、具有可切割性的权力,讨论贸易国家之间就每一具体事项在法律和实践层面所形成的权力程度的分配,而不是权力种类的分配。

【关键词】 主权理论;主权切割;国际服务贸易;跨国高等教育

国际服务贸易涉及两个主权国家之间的协商与合作,超出了单个主权国家对本国事务的完全控制,如何处理其中的主权问题异常棘手,对于有着意识形态敏感性的教育和传媒等服务更是如此。可否允许国外机构进入本国提供服务或者通过网络向本国居民提供服务?服务范围应该界定在哪里?政府应该如何规范和管理这些服务?不同的主权理解会对这些问题做出不同的回答。主流的主权理论对主权持有一种分层论的看法,把主权分为核心层和边缘层,认为核心层主权不可让渡,边缘层主权可以让渡,前者如立法权,后者如部分行政权,即认为坚守住核心层主权就相当于保证了主权完整。然而这种观点已经落后于国际服务贸易的实践,难以解决政策和实践中面临的问题。本文拟引进国际法权威约翰·H·杰克逊(John H. Jackson)的现代主权理论和主权切割分析方法,以跨国高等教育服务为例,来说明如何以新的视角来分析和解决国际服务贸易中的主权问题。本文分为六个部分:第一部分,介绍现代主权理论和主权切割分析方法;第二部分,讨论我国跨国高等教育服务贸易面临的主权失语困境;第三部分,运用现代主权理论和主权切割方法分析我国在加入WTO时所签订的教育服务承诺减让表,揭示其本质是我国与WTO成员国就若干项教育事务所达成的权力分割方案;第四部分,

^{*}法学博士,同济大学政治与国际关系学院副教授,200092。本文是教育部人文社科青年基金项目(11YJC880063)和上海市浦江人才计划资助项目(15PJJC091)的阶段性成果。

通过对跨国教育政策的内容分析,提炼出我国运用所属权力规范和管理跨国教育服务贸易的关键层面和特征;第五部分,通过对跨国教育实践的观察和分析,提出在权力的实际运行中存在权力松弛和越界现象;第六部分,讨论在现代主权理论指导下应该如何思考跨国教育服务贸易中的主权问题,并展望了这一理论在其他国际服务贸易领域的广阔应用前景。

一、现代主权理论与主权切割分析方法

依据以《威斯特伐利亚和约》为起点的传统国际法,主权是一个民族国家对内具有的最高控制权和决策权,对外具有的唯一代表权和不容他国干涉的权力。这种国家主权也被称为绝对主权。随着国际交往的迅速发展,各国之间的相互交流和依赖程度日益加深,全球化进程加速。民族国家主权的绝对性至少在三层意义上在逐渐被削弱:第一,国家出于利益交换目的而自愿让渡部分主权,如自愿加入WTO意味着必须遵守WTO的相关规定,并使国内法律法规与此相适应;第二,国际公共产品的供给需要国家让渡部分主权,如要解决全球变暖、跨国犯罪等问题需要多个国家通力合作,让渡部分主权(鄂晓梅,2011);第三,一些新理念的出现已经或正在挑战原有的绝对主权观念,如人权高于主权的观念(王晓升,2009),从强调国家的权利转移到强调国家的责任的观念等(袁娟娟,2012)。

与此同时,学界也出现了对传统主权概念的诸多质疑和批判。如哈贝马斯就明确提出,不干涉原则是古典国际法的观点,而在后民族国家时代,这种观点已经过时,从而提倡国际社会应该为保护人权而斗争(王晓升,2009)。亨利·舍尔墨(Henry Schermers)提出,“国际法必须对国家主权有所限制。国际合作要求所有国家必须接受国际法一些最低要求的约束,而不能以主权为由拒绝基本的国际规则”(Kreijen, et al., 2002)。

在WTO领域非常有影响力的国际法学家约翰·H·杰克逊(2009,第72页)提出应用“现代主权”概念替代以前的“主权”概念。该研究发现,当“主权”用于政策辩论时,其实主要指向是权力分配问题。如果能够更加严肃和深入地运用权力分配的分析方法,决策制定者就可以全神贯注地解决一些真正问题。该研究还总结出权力分配的三个维度:垂直维度上的权力分配,如国际组织、区域性组织、国家组织和次国家组织之间的权力分配;水平维度上的权力分配,如处于同一层面的不同国际组织或国家机构之间的权力分配;不同参与者维度上的权力分配,如经济组织和其他组织、政府组织和非政府组织(后者又可以分为营利性组织和非营利性组织)之间的权力分配。这一新词意味着一种对国家主权的新的解读方法,这种新的解读方法更为务实且更多地基于实证经验,是对主权核心更加“平衡和正在平衡”的解读方式。

约翰·H·杰克逊进一步提出了“主权切割”(ceding of sovereignty)的分析方法。很多时候,权力分配并非非黑即白那样简单,而是应该按照权力的程度而非按照权力的种类进行“主权切割”。所以,主权概念其实涉及的是一系列权力层面的切片。在面对具体问题时,与其谈论“主权的转移”,还不如讨论各主权在“切片”中应如何进行权力分配,即某一切片究竟有多厚实。在此过程中,必须对提议之中或实际存在的项目的目标给予更精确的关注,对制约可以增强该目标可能性的限制因素给予更细致的考量,必须基于每种情况的复杂性进行细微分析,做“个案处理”,而非笼统的使用主权或主权转移(让渡)概念。这意味着必须深入考虑和分析民族国家层面上的哪一部分权力(主权切片)应当授予国际机构,在必要时,此种授权是否应当倒过来由国际机构授予国家,或者上述授权是否需要视情形加以修正,以适应足以影响上述国际机构运行的瞬息万变的形势需要。

现代主权理论与主权切割分析方法可以帮助我们更务实和有效地解决我国国际服务贸易中的主权问题,下文以跨国高等教育服务贸易为例,对这一方法的具体应用进行说明。

二、跨国高等教育服务贸易面临的主权理论困境

教育事关一个国家合格公民的养成、人力资本的培训、传统文化的传承、意识形态的形塑,自进入现代社会以来,一直属于国家主权范围。随着全球化的发展,各种跨国教育活动蓬勃发展起来,在很多方面都超出了单个国家的控制范围,主权问题随之提上日程。在我国加入WTO前后,“要不要让国外教育机构进入中国”和“国外教育机构应以什么方式进入中国”是争论的热点问题,很多学者从中国教育主权的保护和让渡的角度为跨国教育的内容和形式提供规范性说明,代表人物包括徐广宇、潘懋元和茹宗志等。这些研究深受早期国际关系和国际法学的主权概念影响,把教育主权界定若干种权力的集合,并持有整体论或者分层论的思维:主权要么是一个整体,不能分割和转让;要么具有核心类别(一般包括教育立法权和教育司法权)和边缘类别(一般包括教育监督权和教育投资权等)两个层次,边缘可以让渡,核心要坚决保持,虽然何为核心何为边缘并未达成共识。如潘懋元和黄建如(2003)就持有前一种观点,但同时提出应该限制教育主权的边界,特别是把它和教育产权区分开来;徐广宇(2002)在分析入世对教育主权的影响后,明确提出“国家对教育控制权的相互协调让渡成为时代的主旋律”;茹宗志(2004)则提出教育主权的核心和外围的权力类别架构观,此后该观点逐渐成为主流观点,被多名学者认可(王剑波和薛瑞莉,2004;张卫国,2011;李威等,2015)。囿于主权分析工具的匮乏,教育主权的理论研究基本停留于此,之后再难有深入的发展。

虽然有关中外合作办学的理论研究并无长足进展,但作为一种被学界极为关注的教育服务模式,十五年来中外合作办学发展迅速,在我国已经成为一种具有相当规模的办学类型。就本文所关注的高等教育而言,根据截止到2017年8月份的统计数据,我国有实施本科及以上学历教育的中外合作办学机构98个,项目1188个,另外还有众多实施高等专科教育、非学历高等教育的中外合作办学机构和项目;合作办学的形式也是复杂多变。无论整体论还是分层论的教育主权理论都无法解释当前中外合作办学实践,而且,事实上也很少有学者运用教育主权理论来对跨国教育实践进行经验分析。

上海纽约大学的出现与发展使得主权问题再次突显出来。这所筹建于2011年、招生于2013年的中外合作办学机构自酝酿起就备受人们关注。一方面,它在诸多方面突破了原有的中外合作办学水平:与纽约大学看齐的学术标准、高度的办学自主权、国际一流的师资、国际化的生源、高昂的学费,等等;另一方面它又深受国家政策的限制:必须有中国合作伙伴、禁止直接开办纽约大学分校、生源里中国学生必须占多数、招生不能完全脱离高考,等等。关于上海纽约大学在中国的未来发展前景一直是个有争议的话题,持乐观判断者认为它可以发挥鲶鱼效应,促进中国高等教育制度的创新和改革(李泓冰和姜泓冰,2015);持悲观判断者则认为它不过是数量意义上的又一所高校,不会有多大作为,中国教育制度要想真正突破,必须允许国外一流大学来我国举办分校而不是合作办学(刘俊,2011)。这些争论的背后是“是否允许国外教育机构以分校的方式进入”和“国外教育机构进入对我国产生什么样的影响”的理论和政策考量,核心是如何看待教育主权问题。

正如上文所述,目前国内关于教育主权的 research 主要集中于主权的种类说,强调让渡某些外围种类,而无视跨国教育实践中出现的复杂情况,使得“让渡外围教育主权”成为一句空话,无助于实践问题的解释和解决。现代主权理论和主权切割分析方法可以突破这一思维局限,帮助我们理解跨国高等教育服务贸易中权力划分的国际协议、我国相关政策和实践中对这一权力的运用和存在的问题,并对未来发展提出政策性建议。下面我们首先分析中国在加入WTO时所签订的教育服务承诺表是如何在我国与WTO之间分配对具体教育事务的支配权的,从而为以后的政策和实践分析奠定一个参照基线。

三、现代主权视野下的我国教育服务承诺分析

跨国教育的蓬勃发展不仅促使大量的教育双边协议出现,也出现了一些多边协议,其中,最有影响力,且具有国际法硬法效力的多边协议是WTO组织下的《服务贸易总协定》(GATS)(栗晓红,2014,第69页)。根据现代主权理论,各国所做出的具体承诺实质上是在本国和WTO成员国之间进行了教育权力的分割。关于此协议及我国的具体承诺(表1),有较为丰富的定性研究,在此不再赘述。但笔者在阅读相关文献时发现,关于协议和具体承诺尚有一些误解和不够深入之处,这将极大影响我们对于中国与WTO之间权力切割的准确理解,也将影响到教育政策的制订和办学的实践。本文希望对这些误解进行澄清,并从权力分配角度推进对这一领域的认识。

表1 中国教育服务承诺具体减让表

部门或分部门	市场准入限制	国民待遇限制
(不包括特殊教育服务,包括军事、警察、政治和党校教育) 初等教育服务 (CPC 921,不包括CPC 92190中的国家义务教育) 中等教育服务 (CPC 922,不包括CPC 92210中的国家义务教育) 高等教育服务 (CPC 923)	(1)跨境交付:不作承诺; (2)境外消费:没有限制; (3)商业存在:将允许中外合作办学,外方可获得多数拥有权; (4)自然人流动:除下列内容外,不作承诺。 外国个人教育服务提供者受中国学校和其他教育机构邀请或雇佣,可入境提供教育服务。	(1)跨境交付:不作承诺; (2)境外消费:没有限制; (3)商业存在:不作承诺; (4)自然人流动:资格如下: 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年以上的专业工作经验。

(一) 教育承诺减让表是基于教育消费国地位的权力分配框架

该观点还没有得到学界的认真对待。GATS中的“市场准入”指一国允许其他国家的服务或服务提供者进入和参与本国市场的程度(石静霞,2006,第146页),“国民待遇”指一国对所有同类的外国服务和服务提供者给予相同的待遇。^①我们在谈论四种教育服务方式中的权力分割的时候,指的是主权国家作为教育服务市场管理者而非教育服务提供国所保留和分割出去的权力。一个典型例子是对我国关于境外消费服务方式承诺的错误解释。我国对于境外消费无论在市场准入还是国民待遇上都承诺“没有限制”。这意味着我国把对于该种服务方式的管控权力切割了出去。对于这点的理解在学界基本达成共识,但是对于这个权力针对的具体事项包括什么却认识不清。很多研究者认为该权力包括两个事项:我国学生出国留学和成员国学生来我国留学。这是错误的。

正确的理解是允许我国消费者进入成员国进行教育消费;他国消费者进入我国是否属于GATS规制范围,要看该国对此种形式的教育服务的市场准入是否做出承诺。所以,任何基于我国的教育承诺谈论国家对于来华留学生的管控权力都属于文不对题。市场准入的承诺意味着不能对我国公民接受成员国教育服务随意设置贸易壁垒,特别是阻止其出境。同时,由于最惠国待遇是一项所有成员国在任何承诺项目上都需承担的基本义务,这也意味着我国需要对提供教育服务的成员国一视同仁,不能厚此薄彼,这将构成歧视。不过,最惠国待遇虽然意味着要平等对待成员国,但这是就作为缔结或加入GATS协议的、作为管理者的国家身份而言的。作为教育服务的采购者,主权国家可以选择某个成员国提供的教育服务,比如公派访学就可以有选择性的指派由某些国家甚至教育机构来提供服务。

^①市场准入与国民待遇之间的关系是GATS背景下讨论较多的问题。争论的核心是国民待遇义务是涵盖市场进入之前还是仅指进入市场之后。本文将国民待遇理解为准入后的待遇,只有在市场准入之后才能谈得上国民待遇问题。

（二）市场准入明晰了六项教育权力

学界对市场准入虽然有准确的认识,但是对其产生的影响却缺乏深刻的认知。GATS第16条把“市场准入”措施明晰化为六项标准:(1)服务提供者的数量;(2)服务交易或资产的总金额;(3)服务业务的总量;(4)所需求的自然人总数;(5)通过特定类型的法律实体或合营企业提供服务;(6)外国资本的参与。采取的是一种否定式清单(negative list),即如果没有做出明确说明,等于做出了不采取限制措施的承诺。

这直接影响到对中外合作办学权力切割上的精准认识。我国在商业存在服务方式上承诺“将允许中外合作办学,外方可获得多数拥有权”,这点也被广泛谈论过,但是很少有人注意到这属于在第(5)项上做出的限制,同时也意味着我国不得在其他五项上对成员国教育提供进行限制,否则就可能会被受影响国家提交到争端解决机构(DSB)中去。造成这种疏忽的部分原因在于英文表达和中文翻译之间的微妙差异。英文表述是“Joint schools will be established, with foreign majority ownership permitted.”,直译的意思是需要建立合作学校,外方可获得多数拥有权,暗含了其他(五项)不要求的意思。而中文表述中采用“将允许”的字眼则暗含了其他都不允许的意思,这直接导致很多人认为允许进来,但可随意管制的错误认识。

总体来看,我国保留了对跨境交付服务方式完全的管控权力,对商业存在服务方式和自然人流动方式做出一定的权力切割,对境外消费服务方式完全交出了权力。在这四种服务贸易形式中,商业存在因为涉及国外教育机构的进入,一方面对我国现有的教育机构会造成一定冲击,另一方面,也可能促进我国教育改革,提升我国教育质量,同时,又具有一定的教育殖民的风险,所以引起关注最大,学术讨论最多,也是本文关注的焦点,下文将主要对这种教育服务形式的政策和实践进行分析。

四、现代主权视野下的我国中外合作办学政策分析

《中国教育服务承诺具体减让表》建立了一个中国和WTO关于跨国教育服务的权力分割框架,根据GATS第6条的规定,国内相关法律法规等影响措施也应保持和这个框架的一致,并做到合理、客观、公正地实施。我国在对教育服务做出承诺后,立即废除了1995年通过的《中外合作办学暂行规定》,并于2003年制订了与承诺相一致的《中华人民共和国中外合作办学条例》(下文简称《条例》),2004年制订了《中华人民共和国中外合作办学条例实施办法》(下文简称《实施办法》)。^①这些法规、规章一方面保持与多边协议一致,另一方面,也是我国运用所属权力切片对中外合作办学进行管理的集中体现。其中的大部分规定属于国家对于教育机构和活动的常规性规范和管理,有些规定则属于专门为中外合作办学量身定做,体现了国家对于这种新办学形式的管理思路和方法。下边就其中所体现出来的几个关键方面的教育权力切片进行分析。

（一）要求外国教育机构具备一定的资质要求

主权国家可自行决定本国的市场准入资质要求。中国提出三项要求:法人资格(《条例》第九条)、相应的办学资格和较高的办学质量(《实施办法》第六条)。前两个要求都采取了GATS所建议的“自动给予”的方式,即信任各主权国家对所属教育机构资质的管理,同时辅之以信息披露的方式把各个国家有资质的教育机构名单予以公布。^②名单的公布主要依托于教育部教育涉外监管信息网(www.jsj.edu.cn)。

^①《条例》于2013年根据《国务院关于废止和修改部分行政法规的决定》被修订,取消了审批机关对校长或主要行政负责人的任命和变更的审核。

^②GATS第七条:对服务提供者的有关批准、许可或证明所规定的标准,可基于与有关国家签订协议、安排,或自动给予的方式承认在一特定国家所颁发的许可证和证明。

edu.cn)和中国留学网(www.cscse.edu.cn)两个平台进行。目前已经公布了43个国家的1万多所学校名单。有趣的是,关于“较高的办学质量”的要求在这里并无法律上的可操作性,但是一再出现于我国的政策期望中,后文还要对此进行分析。

（二）要求中方保留行政控制权

我国的整体思路是:最高决策权力上做到中、外方平衡,行政负责人由中方控制。中外合作办学机构和项目的最高决策机构是理事会、董事会或联合管理委员会,理事会、董事会或者联合管理委员会的中方组成人员不得少于1/2(《条例》第二十一条)。中外合作办学者一方担任理事长、董事长或者主任的,由另一方担任副理事长、副董事长或者副主任。同时,中外合作办学机构的校长或者主要行政负责人,应当具有中华人民共和国国籍,在中国境内定居,热爱祖国,品行良好,具有教育、教学经验,并具备相应的专业水平(《条例》第二十五条)。

（三）要求教育教学中保障中国的意识形态和文化

GATS把教育定位为服务贸易部门,但教育实际上兼具政治、经济和文化功能,而且在我国还有着特殊的意识形态宣传任务。我国对中外合作办学的课程和教学语言都进行了专门规定。《条例》第三十条规定,中外合作办学机构应当按照中国对同级同类教育机构的要求开设关于宪法、法律、公民道德、国情等内容的课程,且将所开设的课程和引进的教材报审批机关备案。《实施办法》第四十四条也规定,引进的教材应当具有先进性,内容不得与中国宪法和有关法律、法规相抵触。《条例》第三十一条规定,中外合作办学机构根据需要,可以使用外国语言文字教学,但应当以普通话和规范汉字为基本教学语言文字。实践证明,该要求很难实现,成为当前最突出的主权松弛问题。

（四）要求国外教育机构有实质的教育投入和质量保障

我国非常重视国外教育机构对教育的真正投入。《条例》第十条提出,合作双方可以用资金、实物、土地使用权、知识产权以及其他财产作为办学投入,且知识产权投入不得超过各自投入的三分之一。第二十七条要求外方合作办学者应当从本教育机构中选派一定数量的教师到中外合作办学机构任教。这个要求与我国注重能力建设的政策定位有关。

除了以上规定外,我国对其他几个方面也做出了要求。比如中外合作办学必须以中国公民为主要招生对象(《条例》第二条,《实施办法》第二条);依照国家有关政府定价的规定确定并公布学费和各收费项目;应当以人民币计收学费和其他费用,不得以外汇计收学费和其他费用(《条例》第三十八条);可以依法自主确定招生范围、标准和方式,但实施中国学历教育的,应当遵守国家有关规定(《实施办法》第二十六条和第四十一条),等等。

五、现代主权视野下的中外合作办学实践分析

用中国所拥有的上述权力切片来对照中外合作办学的实践,可以发现:一方面,我国所提出的有些政策目标超出了约定的管制权力范围;另一方面,我国在部分权力的实施上出现了松弛的现象。

（一）权力越界的政策目标

一个典型的属于权力越界的政策目标是“引进国外优质教育资源”。《条例》第三条规定,国家鼓励引进外国优质教育资源的中外合作办学,鼓励中国高等教育机构与外国知名的高等教育机构合作

办学。“引进国外优质教育资源”是我国对中外合作办学的核心期望之一。这些话语也反复出现在国家教育行政部门的领导讲话中(栗晓红,2007)。那么,我们可否运用国家力量只允许国外知名教育机构进入呢?^①答案是不能。我国是基于“自动给予”的方式承认在一特定国家所颁发的许可证和证明,即在母国有办学资质之高等教育机构自动具备进入我国合作办学的资格,如果只允许知名高校进入,就构成了对其他具有进入资格但非国外知名教育提供者的歧视,违背了中国与WTO的权力分割约定。

有两个办法规避这种权力的越界,一是对“国外优质教育资源”的标准予以模糊化处理。比如时任教育部政策规划处处长徐永吉于2005年提出的“四个有利于”标准和林金辉(2012)提出的“三个有利于”的标准都是一种比较抽象而模糊的标准,缺陷是不能帮助我们具体分辨进入的某个国外教育机构是否属于优质教育资源。二是对“国外优质教育资源”的标准给予较为宽泛的界定。比如教育部教育涉外监管信息网在公布国外学校名单时有一个说明,“国家开展中外合作办学的核心是引进优质教育资源,在实际办学中引进教育资源情况也是决定中外合作办学质量和水平的最重要因素。为了促进中外合作办学引进优质教育资源,教育部中外合作办学监管工作信息平台将筹备分类向社会公布得到公认的国外知名大学、专业等优质教育资源名录。”实际上该名单列出的是所有在母国有合法办学资质的高校。但是这样一个较为宽松的标准失去了“优质教育资源”的一般含义。

另一些有权力越界危险的政策目标是关于国家鼓励在某些领域和地域开展中外合作办学。如《条例》第三条中“国家鼓励在高等教育、职业教育领域开展中外合作办学”,《实施办法》第三条中“鼓励在国内新兴和急需的学科专业领域开展合作办学”,“国家鼓励在中国西部地区、边远贫困地区开展中外合作办学”。如果只是停留于政策上的鼓励,还不构成权力越界,一旦成为实践中批准办学与否的标准,则会导致对国外教育服务提供者数量上的限制,而我国并没有在承诺表上保留此项权力。

所以,无论是提倡引进国外优质教育资源,还是鼓励在某些领域和地域开展合作办学,一旦付诸实施就构成了越权,容易引起国际争端,应该避免。

(二) 权力实施上的松弛

和权力越界现象相对应的是中外合作办学实践中出现的权力松弛现象。比如在宪法、法律、公民道德、国情等内容的课程开设上,现在相当一部分中外合作办学项目和机构把此规定简化为一门中国文化课程。关于以普通话和规范汉字为基本教学语言文字的规定基本无法执行,因为中外合作办学的优势之一就在于全英文课程和全英文教学。关于以中国公民为主要招生对象的规定也在被逐渐突破,上海纽约大学已经把政策用到了极致,所招收的中国学生只比国外学生多一名。学费虽然仍然需要通过教育行政部门报批,但是一年高达10万(上海纽约大学)和16万(昆山杜克大学)的高昂学费收取也已获得批准。实施中国学历教育的项目和机构在招生时虽然仍然对高考成绩有一定要求,但是自主确定招生标准和招生方式在实践中越来越常见。

本文无意对这些权力的松弛进行价值判断,而是阐明现状,在具体办学实践中,某些教育权力切片在执行上确实具有较大的灵活性。从这个意义上讲,我们最初提出的中国教育开放的步子是否可以再大一些的问题得到了部分回答,办学实践中的开放力度比法律、法规界定的大。但是,法律的要

^①把“国外优质教育资源”定位为“国外知名高校”大体上也符合社会对于“国外优质教育资源”的定位和期望。尽管对于“知名”的范围难以清晰地把握,但是现在多个世界大学排行榜和各个国家内部的大学排行榜让我们越来越清楚各所高校所处的国内和国际的大体位置,为“知名高校”的遴选提供了依据。英国的《QS世界大学排名》、中国的《世界大学学术排名(ARWU)》、美国的《usnews世界大学排名(US News)》和英国的《泰晤士高等教育世界大学排名》被视为目前世界最具影响力的四大世界大学排名。

义在于合法性,国家随时可以根据需要调整自己的权力执行力度,因此,未来这类行为合法性的判别可能会面临很大的不确定性。

六、进一步思考

现代主权理论和主权切割分析方法不仅有助于我们清晰地看到国际服务贸易中的主权运作现状,如教育服务贸易中存在的对权力分割方案认识不到位、所属权力难以完全实现政策目标、实践中权力执行存在偏离等等;而且为未来国际服务贸易中的主权思考提供了一个整体性和实用性框架。其核心是打破对主权的整体论或分层论思维定势,建立基于具体事项上的权力分配思维。

主权安全是国际服务贸易的一条红线,在相关政策制订中处于非常重要的地位。但是如何理解主权及其安全却有非常不同的路径。主流学界关于主权的整体论或者分层论的思维方式无助于解决国际服务贸易中国际谈判和协议签订中面临的选择难题。采用本文所提倡的分析视角,把主权定义为基于具体服务事项上的权力切片,权力的程度比权力的种类更重要,国际谈判就是针对具体服务事项的权力切割,在分析主权及其安全时应该着眼于具体事项而非主权整体或者某个种类。这样的思维方法在实践中已经部分得到运用,但是囿于主权思维定势的影响,在表达上还没有找到合适的语言。我们现在应该突破旧的思维定势,树立新的思维方式,为实践中的做法建立合法性,并能够沿着这条路径进行系统的分析,为政策制订提供更好的理论准备。

经过这一分析视角的转换,很多问题迎刃而解。就教育服务贸易而言,以后应该在两个方向上调整自己。第一,重新审视国家的利益需求,并具体化到教育事项上,通过调整国际协议中具体权力切片的方式实现我国的政策目标。教育服务承诺应该服务于我国的国家利益和政策目标,就目前来看,这中间还存在着一定的差距。比如我国希望吸引国外优质教育资源的核心政策目标在现有的承诺框架下难以实现。根据GATS第二十一条,在承诺生效之日的3年以后,成员可在任何时候修改或撤销承诺表中的任何承诺。我们可以利用此条款来重新调整我国的教育承诺,但首先是要清晰定位国家的利益需求。如果把引入优质国外教育资源作为核心利益,可以考虑制订更为具体且更高要求的市场准入资格条件;如果希望改善中外合作办学在办学区域、办学领域和专业上的过度集中和不均衡现象,可以考虑运用规定每个地区允许进入的数目等市场准入条款来进行限制。但这里的风险在于,受到影响的国家会进行反击,或要求必要的补偿,或要求中国在其他事项上做出更多承诺,或修订自己的承诺,等等,这些都需要考虑在内。第二,分析权力松弛的具体教育事项,进行分类处理。应该认真对待跨国教育实践中的权力松弛及由此导致的普遍违法现象,可以考虑对相关教育事项分成三类来进行处理:一是针对更多属于办学自主权和实践上有客观需要的事项,在法律法规上放宽放松要求。比如招生上是否可以考虑取消把高考作为必须的参考依据,收费上取消政府管制,等等。教学语言的问题较为复杂,虽然关涉到国家的根本利益,但是考虑到英文语言环境是中外合作办学的核心竞争力之一,而且国外教师也难以做到用中文教学,所以是否可以考虑在高等教育领域中对教学语言不做规定。二是针对直接影响到办学质量的教育事项,加强法律法规执行的力度。比如关于外国教育机构的准入资格、实质投入和质量保障的要求要认真执行、违法必究。三是针对规定较为模糊、难以执行的教育事项,明晰法律要求并加强执行。比如,把我国关于开设宪法、法律、公民道德、国情等内容的课程要求进一步明晰为开设关于“中国文化和社会”的必修课程的要求,规定统一的选修学分,并组织师资编写统一的高质量教材。

本研究以跨国教育服务贸易为例,展现了现代主权理论和主权切割分析方法的分析效力。然而,本文只是这一领域研究的初步探索,相信未来会吸引更多学者参与到对这一理论和分析方法的应用与完善中,为国际服务贸易中的主权问题讨论增添一个新颖的研究视角。

参考文献：

- 鄂晓梅:《气候变化对国家主权原则的影响——以单边PPM贸易措施为视角》,《中外法学》2011年第6期。
- 李泓冰、姜泓冰:《国内首座中外合办大学“洋大学”变的是啥》,《人民日报》2015年2月27日。
- 李威、熊庆年、蔡樱华:《试论“慕课”条件下高等教育国际化中的教育主权问题》,《高等教育研究》2015年第2期。
- 栗晓红,2007:《中外合作办学制度运行机制研究——以A大学国际学院为个案》,北京大学博士论文。
- 栗晓红:《主权视野下的教育国际条约分析》,《药学教育》2014年第3期。
- 林金辉:《中外合作办学中引进优质教育资源问题研究》,《教育研究》2012年第10期。
- 刘俊:《“中美混血”大学诞生记》,《南方周末》2011年2月24日。
- 潘懋元、黄建如:《教育主权与教育产权关系辨析》,《中国高等教育》2003年第6期。
- 茹宗志:《论教育主权的当代发展》,《教育评论》2004年第1期。
- 石静霞,2006:《WTO服务贸易法专论》,北京:法律出版社。
- 王剑波、薛瑞莉:《中外合作办学教育主权问题的理性思考》,《山东师范大学学报》(人文社会科学版)2004年第5期。
- 王晓升:《论哈贝马斯对权利的重新理解——人权和主权:同源共生还是相互冲突》,《马克思主义与现实》2009年第2期。
- 徐广宇:《论WTO背景下的国家教育主权问题》,《教育研究》2002年第8期。
- 约翰·H·杰克逊,2009:《国家主权与WTO:变化中的国际法基础》,北京:社会科学文献出版社。
- 袁娟娟:《从干涉的权利到保护的责任——对国家主权的重新诠释与定位》,《河北法学》2012年第8期。
- 张卫国:《跨国高等教育背景下教育主权新论》,《国家教育行政学院学报》2011年第5期。
- Kreijen, G., et al. (eds.), 2002, *State Sovereignty and International Governance*, Oxford: Oxford University Press.

(责任编辑:杨嵘均)

Applying Modern Sovereignty Theory and Sovereignty Ceding Method to Sovereignty Analysis in International Service Trade: Taking Chinese Transnational Higher Education Service Trade for Example

LI Xiao-hong

Abstract: In view of the dilemma facing the current sovereignty theory as far as the international service trade is concerned, we introduce in this paper the modern sovereignty theory and sovereignty ceding method put forward by John H. Jackson, a famous international law professor. Taking transnational higher education trade for an example, we illustrate how to apply the new theory and method to analyzing and solving the issue of sovereignty in the international service trade. The core of this new perspective is to break the old thinking of holism or stratification of sovereignty, and to establish the idea of power distribution based on specific matters. Specifically, the sovereignty is regarded as a group of separable powers operable in practice. That is, what is at issue is the distribution of the degree rather the type of power between the trading partners concerning each specific matter in the legal and practical aspects of the trade.

Key words: sovereignty; ceding of sovereignty; international service trade; transnational higher education