

以色列的文凭买卖丑闻与法律监督

从2001年12月12日开始,以色列报纸接连披露了以色列高级公务官员(包括教师工会主席及其副手、北部地区警察局长等高级公务员)通过非法手段从国外大学在以色列的分教点获得学位的丑闻。消息震惊朝野,公众一片哗然。教育部长、国会教育委员会、司法当局纷纷遭责,公众对政府公共部门更是责难有加。他们指责国家计划混乱、监督不力,将丑闻称为是公共部门权力与贪污腐败的结合。目前涉嫌的几位高级公务官员已由警方下令软禁14天,并于12月25日由警方移交地方检察院准备起诉;为这几位高官颁发假文凭的Latvia大学和Burlington学院分院包括校长在内的5名雇员已经被捕并被指控欺诈罪和伪造文凭罪。

学位腐败丑闻一开始就打上了政府的印记。

丑闻的特点之一是其广泛性和公开性。据知,假文凭丑闻涉及高达12000名政府雇员,其中包括公务员、警察、军官以及中小学教师。由于学位与薪酬和职位晋升直接挂钩,因此不少公务人员不惜以身试法。一位涉案的教师描述说:过去几年里,在我周围所有小学和幼儿园的教师都在一些没有学术信誉的分教点“学习”。这些“学生”不必坐下来考试,也不从事研究和提交学位论文,只要交一定的钱给以色列教育服务中介机构就可以了。通过非法获取学位的教师也并不遮掩他们的行为,反而到处炫耀文凭。作为执法的警方其实是了解这些不法行为的。但是他们自己也知法犯法,不少警员和警官通过各种虚假的学院获取文凭。

官商勾结是此次学位腐败案的特征之一。一些不知名的海外院校甚至是低水平的学校与以色列本土的“教育贩子”(即所谓的以色列教育服务公司)相互勾结,贿赂一些与教育密切相关的高级公务员,利用权力扩大生源,通

过出卖文凭把在以色列的海外办学环境搞得乌烟瘴气。据说,花7000美元可以买到一个博士学位,获得硕士学位也只需5000美元。如此荒唐的“学位”居然也获得教育系统的承认(在前几年的一次教师罢工中,教师工会争取的权利之一是教师有权在任何专业、任何受承认的学校进修并获得学士以上学位,教育局必须承认并给予相应待遇)。持有假文凭的公务人员可以借此申请获得相应的职务提升,也可以获得每月几百乃至上千谢克尔(以色列货币单位,1个谢克尔约值0.22美元)的补贴。上面提到的教师工会主席不仅通过免交学费和报名费,并且不必坐下来上课和考试,也没有从事研究和提交学位论文,就分别从Latvia大学和Burlington学院分院轻松获得了学士和硕士学位,并且还从中介公司获取数千元的回报。世界上没有免费的午餐。在获得好处的同时,他付出的是同意用他的名字和照片做广告并且利用职务影响力引导教师报读这些学校。

在以色列的一些海外办学点买卖假文凭现象是长年忽视立法和执法的结果。

开放海外来以色列办学是20世纪90年代初开始的事,立法监督却迟迟未能跟上。1995年,当时的教育部长鲁宾斯坦开始意识到海外办学点太多了,并且几乎没有监督措施。因此他提议立法规范和监督。一直到1998年,国会通过《高等教育理事会法修正案》(下称“修正案”)第11条,正式立法监督海外办学机构。修正案第11条规定:凡在以色列设立的海外分教点必须获得高等教育理事会(简称“高教委”)批准方可授课并授予学位。分教点的母体必须是所在国法律批准办学和授予学位之高等教育机构。分教点应当获得母校授权设立和批准授予学位,提供与母校同样的教学条件和同一的教学方案。修正案还规定,分教点的教学人

员至少有 30% 应由母校派出,教学辅助条件包括图书馆、实验室等也必须符合教学需要。

但是,监督不力和官僚化让一些非法办学的海外机构钻了法律的空子。

姗姗来迟的立法没有与之相配套的实施细则。政府没有授权任何机构监督课程设置,没有针对课程学术水平的具体规定,如何保证课程和教师的质量,甚至连学生是否上了课,学生怎样获得文凭,防止欺诈和剽窃等等也没有具体的单位去监管。

作为权宜之计,修正案第 11 条规定在法案通过之日起,允许正在运行的分教点有两年的宽限期以达到高教委所规定的条件,高教委为此颁发了一批“部分条件达到标准”的临时办学许可证。这一规定使 26 所没有获得完全办学许可的分教点中,有 25 所因此得以继续运营。像以上提到过的 Latvia 大学和 Burlington 学院分院因为不符合办学要求,本应在 2000 年就关闭,但是实际上他们一直到 2001 年还在颁发文凭。

海外办学的世界潮流始于 20 世纪 90 年代初,西方一些教育先进国家为了扩大海外教育资源和吸收海外资金,纷纷开办海外设点办学。始作俑者是撒切尔时代的英国。随着海外办学的私有化和政府对高教补贴的萎缩,英国的大学纷纷赴海外淘金。以色列成了很好的目标之一。因为当时以色列国内仅有 7 所大学和为数不多的专业学院,学位远远不能满足学生需求,国外大学的举动正好迎合了本国的教育需求。在海外办学点进来之前,有很多以色列学生到国外上学,其中大部分一去不复返。为了改变这种状况,满足国内教育的紧迫需求,以色列政府开放了国外院校在以办学,同意他们设立分教点和进行以授予学位为最后目的的教学。最早抢摊的是英国的一批高校,20 世纪 90 年代中其他国家如美国的高校也纷纷进入,最高峰时海外办学点多达 40 所。由于没有对进入以色列的海外高校进行筛选和审查,在引进的众多院校中,除少数较为有名的院校如美国西北大学商学院以外,大部分均是一些不知名的院校甚至是低水平的学校。这些学校没有品牌可言。一批不具备条件的办学点趁机与

以色列的不法分子勾结,借风登陆,伺机敛财。一时间鱼龙混杂,良莠难分。

从修正案公布之日起,公众纷纷对海外学院的品牌、办学宗旨、办学质量和买卖文凭进行投诉,对公共部门雇员购买文凭的行为进行了揭露,对政府监督不力提出了责难。以色列政府因此专门成立了由司法部特殊项目司司长为首,包括教育、财政、警方以及高教委参与的跨部委员会进行调查处理。教育部长一方面要求建立较好的对外办学监督,另一方面表示继续支持对外办学。她认为许多海外办学点帮助了(以色列)人民,因此不能因噎废食,也不能因此允许国内高校垄断教育。由于教育部的压力,75% 的非法海外分教点目前已经关闭。在被禁止招生的海外机构中,包括为教师工会主席颁发假文凭的 Latvia 大学和 Burlington 学院分院。这些学校被禁止在以从事教育活动,包括教学和授予学位。教育部还将继续加压,尽快净化海外在以色列的教育市场。教育部将对非法获得学位的教师采取法律手段,但希望公众不要怀疑所有的教师,他们大多数都是通过诚实的行为获得高等教育文凭的。近年来,以色列政府根据基础教育的需求,也根据教师收入低的实际情况,增设了十几家教师进修学院,鼓励在职教师带薪进修,取得教育学们和教师资格证书(以色列法律规定,从事基础教育的教师必须具有教育学士学位和教师资格证书)。最近,高教委又准备向政府申请补贴,在大学中开设教师专业学位课程,以满足日益增长的教师需要。

根据所掌握的资料,目前获得以色列高等教育理事会批准在以办学的外国教育机构有以下 25 所:

Swinburne University, Baltimore Hebrew University, University of Manchester, Jewish Theological Seminary of America (JTS), University of Derby, New England College, Heriot Watt University, University of Northeastern, Clark University, University of Bradford, Pennsylvania College of Optometry, Touro College, University of Liverpool, Thames Valley University, Long Island University, Lesley College, UNISA, Institute of Edu-

cation at University of London, Polytechnic University of New York, Champlain College, New York Institute of Technology, Kharkov State Municipal Academy, Baruch College—City University of New York, University of New England.

买卖文凭的丑闻,在我国也有所闻,其情形和作案手法与以上披露的情况大同小异,主要也出在公务员队伍之中。买卖文凭,对双方而言,其实是一种寻租活动,也对双方造成“双赢”局面,一方因此招财进宝,朝里有人好办事;另一方因此加官进爵,名利双收。双方付出的可能都不多,但是国家在名誉、经济上却因此蒙受损失。教育界有识之士都知道,凡是高质量的大学办学,是不会仅为利益驱动拿教育标准做交易的。短期行为获取的经济利益和其他利益,一定会把多年积淀得的名校声誉付之东流。

要杜绝这种情况,一是要立法禁止(不立则已,立则一定要可行),一是要执法负责到位。对“文凭贩子”,一定要严加惩处;对由于各种原因颁发假文凭的单位,重则取消办学(授予学位)资格,轻则追究负责人法律责任,暂停违法单位授予某种学位资格。对于通过不正当手段获取文凭(学位)的当事人,也要追究其法律责任,利用文凭获得的官位、薪酬,必须依法剥夺和追回。

另一方面,我们也不能不看到,由于市场的变化,形势又要求我们的公务员队伍急需补充新的知识。近十年来,在公务员制度改革中,国家机关和不少基层单位也鼓励和资助许多公务员再次进入高等院校从事学位学习。国内各类高校也通过举办各类型的班,为公务员队伍解决了燃眉之急。只不过获取学位的门槛高,费用也高,也有不少人被挡在门槛之外。所谓门槛高,是有些学位资格考试题目不适合离开学校已有时日的人,记忆题(要靠死记硬背)多,思考题(可以发挥已有社会经验的人的主观能动性)少,不少想通过充电获得学位的人因此望而生畏,或者败下阵来。所谓费用高,对刚刚参加工作不久的年轻人,动辄几千上万(MBA更是近十万)的学费实在产生不了亲和力。

学位和职务、工资挂钩,这在普遍意义上是可行的,也是必须的。但是国内不少用人单位的做法却是文凭挂帅,学位优先,不考虑学位是否真的与工作能力和工作表现的关系,也不考虑文凭和学位来自何方(遑论真假)。在决定职位和提升方面,公共部门甚至偏向了只重学位不重表现的地步。在这种体制下,势必有人铤而走险,通过不正当的手段获取文凭和学历。即便是公共部门,也没有理由一定要看学位才提职加薪。这实在是政府机器运作的惯性使然,换了外资单位或私营机构,情况就可能产生变化了。

随着我国加入WTO,高等教育尽快入世也是我国面临的教育改革主题之一。WTO的《服务贸易总协定》将服务贸易分为12大类,教育服务是其中一类。除政府彻底资助的教育活动之外,凡带商业性的教育活动,所有协定签署国都有权参与竞争。

目前,虽然国内少数高校已经试点进行和国外知名高校在国内联合办学,但真正意义上的海外院校在国内独立办学的情况尚未出现。不过按照《服务贸易总协定》,这一天应当很快就会到来。我们不能垄断国内的高等教育。国外高等教育机构早就盯上了中国高等教育的巨大市场潜力。早在1988年就曾有美国纽约的一家教育机构投石问路,希望在沈阳建立独资学校。只是当时我国法律不能允许而作罢。到了上世纪90年代中后期,英国、新西兰、澳大利亚、加拿大等国在我国几个大城市大规模设摊摆点,搞教育宣传周的活动,目的是吸引中国一大批中学生到国外留学。许多先富起来的家长们望子成龙心切,不惜巨资,纷纷送子女出国留学。由于对海外高等教育了解不多,不少小留学生们上当受骗,付出的巨资与所上的学校并不相称,引出许多法律纠纷,究其原因,是我国尚缺乏对海外办学机构的中介机构的认证和对海外来华招生的有效监督。结合以色列的教训,面对外国迟早都要登陆寻求在我国办学的前景,我们必须未雨绸缪,先行拿出一套可行的法律监督办法来。

(驻以色列大使馆教育处供稿)