

君合专题研究报告

2024年8月30日

《服务消费高质量发展意见》是不是教育行业的利好？

2024年7月21日，中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议（以下简称“二十届三中全会”）通过了《中共中央关于进一步全面深化改革推进中国式现代化的决定》（以下简称“《决定》”）。

《决定》提出，要优化基本公共教育服务供给、丰富金融产品和服务供给、优化基本养老服务供给。为落实二十届三中全会精神，优化和扩大服务供给，释放服务消费潜力，更好满足人民群众个性化、多样化、品质化服务消费需求，国务院于2024年8月3日发布《国务院关于促进服务消费高质量发展的意见》（国发〔2024〕18号，以下简称“《意见》”）。

《意见》出台后，部分文章将《意见》解读为国家要促进教育和培训消费，教培行业将迎来春天，甚至有人解读为义务制教育学科类培训将被解禁。股票市场教育培训板块持续活跃，反映出市场对政策利好的期待。根据相关财经报道¹，截至8月6日收盘，科德教育（30192.SZ）大涨20%，昂立教育（600661.SH）、学大教育（000526.SZ）、中公教育（002607.SZ）、凯文教育（002659.SZ）涨停，全通教育（300359.SZ）、佳发教育（300559.SZ）、国新文化（600636.SH）、传智教育（003032.SZ）、行动教育（605098.SH）等个股涨幅居前。

《意见》是否果真为教育行业的利好？相信教

育行业投资人、教育企业决策者、教育服务消费者、国际教育机构和潜在的合作伙伴等都十分关心这一问题的答案。我们将基于对教育法规、政策的理解，审慎分析《意见》的主要内容及可能对教育行业产生的影响，以供读者参考交流。

一、《意见》概览

《意见》旨在通过一系列综合性措施，全面提升服务消费的质量与规模，满足民众日益增长的个性化、多样化和品质化消费需求，培育服务消费新增长点，以此推动经济高质量发展。《意见》将消费分为基础型消费（餐饮住宿、家政服务、养老托育）、改善型消费（文化娱乐、旅游、体育、教育和培训、居住服务）和新型消费（数字消费、绿色消费、健康消费）。

我们看到，《意见》倡导激发活力，推动高等院校、科研机构、社会组织开放优质教育资源，满足社会大众多元化、个性化学习需求。推动职业教育提质增效，建设高水平职业学校和专业。推动社会培训机构面向公众需求提高服务质量。指导学校按照有关规定通过购买服务等方式引进具有相应资质的第三方机构提供非学科类优质公益课后服务。鼓励与国际知名高等院校在华开展高水平合作办学。

¹ 参见链接：

<https://finance.eastmoney.com/a/202408073150288061.html>

《意见》将促进服务消费的措施分为三大类，一是增强服务消费功能，包括创新服务消费场景、加强品牌培育、扩大服务业对外开放；二是优化服务消费环境，包括加强监管、引导诚信经营、完善服务消费标准，以确保服务消费市场的健康发展；三是强化政策保障，包括财税金融支持、人才队伍支撑、统计监测水平的提升，以确保服务消费高质量发展的各项举措能够得到有效实施。

毫无疑问，《意见》体现了国家对服务消费领域的重视，预示着服务消费将成为拉动经济增长的新引擎。对于教育和培训消费，《意见》提到了养老托育、职业教育、培训、中外合作办学等多个领域。我们认为，尽管《意见》针对特定教育领域释放出一定的积极信号，但并不是无底线的全面放开，下文我们将分门别类予以分析。

二、从《意见》看教育领域政策导向

（一）教育对外开放

目前，教育领域外商投资的限制主要规定于《外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2021年版）》（以下简称“《负面清单》”）。根据《负面清单》第十条的规定，“学前、普通高中和高等教育机构限于中外合作办学，须由中方主导”、“禁止投资义务教育机构、宗教教育机构”。此外，根据《教育部关于鼓励和引导民间资金进入教育领域促进民办教育健康发展的实施意见》（教发〔2012〕10号）第七（七）条，允许境内外资金依法开展中外合作办学。……中外合作办学机构中境外资金的比例应低于50%。与此同时，海南自由贸易港已有对外开放的创新举措。根据《教育部 海南省人民政府关于印发〈境外高等教育机构在海南自由贸易港办学暂行规定〉的通知》（教政法〔2023〕5号），境外高等教育机构（包括高水平大学、职业院校）可以在海南自由贸易港设立实施理工农医类学科专业教育的学校或者具有独立法人资格的校区。

上述规定反映了中国在教育领域对外商投资采取的审慎而逐步开放的态度，既考虑到教育的公共属性，又鼓励国际教育合作与交流。《决定》第四条指出，“教育、科技、人才是中国式现代化的基础性、战略性支撑”；要深化教育综合改革，包括“推进高水平教育开放，鼓励国外高水平理工类大学来华合作办学”。《决定》第七条关于完善高水平对外开放体制机制的规定中，亦明确“扩大鼓励外商投资产业目录，合理缩减外资准入负面清单。……推动教育等领域有序扩大开放”。相应地，《意见》第七（七）条明确，“鼓励与国际知名高等院校在华开展高水平合作办学”；第十四条规定，放宽服务业市场准入，持续深化教育等领域开放。

由此，我们可以预见，国家将继续推动高水平教育对外开放，吸引境外优质高等教育资源。在合作模式上，不排除将来可能会参照海南自由贸易港的举措，在其他地区开放特定类型的境外高等教育机构独立办学。如果未来再行修订《负面清单》，也可能针对高等教育进行放宽。

（二）职业教育

近年来，我国出台了一系列鼓励职业教育发展、引导职业教育投资的法规政策。根据2022年4月20日修订的《职业教育法》第三条，职业教育是“与普通教育具有同等重要地位的教育类型”。《职业教育法》强调职业教育活动应坚持“产教融合、校企合作”原则，明确国家发挥企业的重要办学主体作用，推动企业深度参与职业教育，并建立起“学徒制”的基本框架。2023年，教育部等部门又陆续印发《关于开展市域产教联合体建设的通知》、《职业教育产教融合赋能提升行动实施方案（2023—2025年）》（以下简称“《赋能提升方案》”）、《关于加快推进现代职业教育体系建设改革重点任务的通知》等，进一步促进产教融合，为企业解决生产问题、学校解决人才培养问题等提供支持和保障。其中，《赋能

提升方案》特别指出，要在养老、托育、家政等生活服务业行业，深入推进产教融合。

《决定》和《意见》均延续了上述法规的精神。

《决定》第四条要求，“加快构建职普融通、产教融合的职业教育体系。完善学生学习实践制度”；第十一条规定，“完善高校毕业生、农民工、退役军人等重点群体就业支持体系，健全终身职业技能培训制度。”《意见》第（七）条亦规定，要“推动职业教育提质增效，建设高水平职业学校和专业”。可见，职业教育对于促进就业、推动产业升级、促进经济增长有着重要作用，职业学校和职业培训（尤其是养老、托育、家政等专业），将继续被鼓励和支持。

此外，外商投资方面，根据《鼓励外商投资产业目录（2022年版）》，非学历类职业培训机构、职业院校（含技工学校）属于鼓励外商投资产业；养老服务相关专业教育，养老服务技能培训，家庭照护技能培训，老年教育也属于鼓励外商投资产业。根据《中外合作职业技能培训办学管理办法》第五十八条的规定，外国教育机构、其他组织或者个人不得在中国境内单独设立以中国公民为主要招生对象的职业技能培训机构。结合《决定》和《意见》提出的扩大教育领域对外开放，我们认为，外商投资职业教育也将迎来更多发展机遇，未来有可能扩大鼓励外商投资的职业教育专业方向，或有条件地放开单独设立职业技能培训机构的限制。

（三）课外培训

自2021年7月24日中共中央办公厅 国务院办公厅发布《关于进一步减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担的意见》以来，国家对学科类培训持续严格整治，针对学科类培训隐形变异等突出问题，着重落实监管，“双减”政策不断深化实施。2023年8月23日，教育部发布《校外培训行政处罚暂行办法》，进一步加强对校外培训机构的监管，为各地整治校外培训提供监管执法指引及明

确的法律依据。

《意见》出台后，有人认为，国家鼓励教育和培训消费，意味着课外培训“解禁”。但我们认为，截至目前，“双减”工作的尺度并未放松。一方面，结合近年来国家出台的有关校外培训的法律法规，可见相关部门推进“双减”工作落实落细的决心和力度并未减弱。另一方面，《意见》第七条的标题“教育和培训消费”并不意味着国家鼓励所有形式的培训，我们应对该段落进行完整的、审慎的分析。《意见》第（七）条囊括了多种形式的教育，包括高等教育、职业教育、培训、中外合作办学等。其中，关于培训的表述为“推动社会培训机构面向公众需求提高服务质量。指导学校按照有关规定通过购买服务等方式引进具有相应资质的第三方机构提供非学科类优质公益课后服务”。如上文分析，国家鼓励职业培训，《意见》所指鼓励培训消费不包括针对中小学生的学科类培训，即使对非学科类培训，《意见》也是强调公益性，指导学校通过购买服务等方式适当引入。

三、 教育服务消费的促进措施

《意见》提出了三大类促进服务消费的措施，对于教育服务消费，关键措施包括扩大对外开放、加强财税金融政策支持以及加强队伍建设。

对外开放方面，以海南省自由贸易港为例，《境外高等教育机构在海南自由贸易港办学暂行规定》的出台，是中外合作办学模式之外的新探索，为在全国其他地区推行境外高等教育机构办学打下了基础。2022年12月，德国比勒菲尔德应用科技大学与海南省政府完成首个独立办学项目签约，并于2023年9月正式招生。借鉴海南自由贸易港的案例，扩大教育对外开放，探索引进更多优质的境外大学、职业院校来华合作办学或独立办学，将为提高我国科教产业水平、促进中外合作交流、加快推进教育现代化、建设教育强国提供良好支持。

财税金融政策方面,《意见》第(十八)条规定,加强财税金融支持,鼓励有条件的地区利用现有资金渠道并积极引导社会投资,引导金融机构加大信贷支持力度。通过税收优惠、提供贷款或补贴等方式,有利于吸引更多的社会资本投入教育服务,增加服务供给;也有利于降低教育服务提供者的运营成本,进而降低服务价格,使更多消费者能够负担相应的消费。此外,财税优惠政策可以激励企业进行技术创新、教育方法改革和课程内容的更新,以满足市场对高质量教育服务的需求。以《赋能提升方案》为例,该方案针对产教融合发展中存在的问题,要求研究创新激励扶持举措,健全“金融+财政+土地+信用”组合式激励,支持地方出台符合实际的落地政策。激励措施的落地落实,将切实有效地促进校企合作高质量发展,实现《意见》“推动职业教育提质增效”的要求。

加强人才队伍建设是促进教育服务消费的关键,培养更多符合市场需求的专业人才,有利于推动教育创新、提高教育服务的整体质量。不仅是教育服务消费,人才对其他服务消费也有着重要作用。根据《意见》第(十九)条的规定,夯实人才队伍支撑,要“持续完善相关学科专业设置和培养方案,加强产教融合、校企合作、工学结合,‘订单式’培养服务业紧缺人才。鼓励普通高校、职业院校和企业合作共建开放型区域产教融合实践中心,培育复合型、应用型、技能型服务业人才”。随着产业转型

升级和人口老龄化问题日益突出,比如与养老托育服务相关的人才、高层次技术技能型人才需求都将快速增加。对职业教育企业而言,搭建并完善人才培养体系、拓宽服务方向与内容,才更有可能在激烈的竞争中实现稳步发展。

四、 结语

2024年3月5日,国务院总理李强作政府工作报告²,报告提出深入实施科教兴国战略,要制定实施教育强国建设规划纲要,大力提高职业教育质量,实施高等教育综合改革试点,加快建设中国特色、世界一流的大学和优势学科。《意见》的出台给予了教育市场利好的信心,结合正在制定的教育强国建设规划纲要重点、《决定》以及近年出台的教育法规、政策可见,国家高度重视高等教育、职业教育发展及教育对外开放。国家鼓励国外知名高校来华开展合作办学;未来也可能对高等教育、职业教育放宽投资限制,扩大鼓励外商投资的职业教育方向。通过加强对外开放、财税金融政策支持和人才队伍建设,教育服务消费将迎来更加广阔的发展空间。但是,针对课外培训行业,我们认为,“双减”政策仍在推进实施,《意见》所鼓励的培训消费并不包括针对中小学生的学科类培训。《意见》展现了国家对推动服务消费领域高质量发展的决心和规划,教育行业从业者应抓住机遇,创新教育模式,在高等教育、职业教育、国际合作方面寻求突破与创新,为建设教育强国贡献力量。

余苏 合伙人 电话: 86-20 2805 9016 邮箱地址: yus@junhe.com

卢凌 律师 电话: 86-20 2805 9040 邮箱地址: luling@junhe.com

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息,敬请关注君合官方网站“www.junhe.com”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE_LegalUpdates”。



² 参见链接:
http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_zt/moe_357/2024/2024_zt03/z

[fgzbg/zfgzbg_jysl/202403/t20240306_1118696.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_zt/moe_357/2024/2024_zt03/z)