

外商投资法律热点问题

《外商投资产业指导目录（2015年修订）》之教育领域

2015年3月10日，国家发展和改革委员会、商务部联合发布了《外商投资产业指导目录（2015年修订）》（以下简称“《2015年目录》”），取代了2011年12月24日发布的《外商投资产业指导目录（2011年修订）》（以下简称“《2011年目录》”）。《2015年目录》自2015年4月10日起施行。

《2015年目录》进一步放宽了外资准入，比如扩大制造业领域开放、服务业领域取消股比限制，大幅度削减限制类项目等。我们注意到，与其他领域开放扩大的趋势相比，教育领域的开放整体上似乎有所收紧。我们将《2015年目录》中教育领域相关的政策变化简要总结如下：

一、鼓励类

《2011年目录》中“职业技能培训”为鼓励类外商投资项目，但目录并未区分学制类和非学制类。在《2015年目录》中，非学制类职业培训机构被明确为鼓励类外商投资项目，这意味着学制类职业培训机构在《2015年目录》下为允许类。

我们也关注到最近国家政策层面对职业教育的鼓励。2014年6月，习近平总书记对职业教育作出了重要批示，强调必须高度重视、加快发展现代

职业教育¹。今年李克强总理在“两会”上的政府工作报告再次明确提出要全面推进现代职业教育体系建设。²

2014年5月2日，国务院发布《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》，明确引导社会力量参与到职业教育中，支持各类办学主体通过独资、合资、合作等多种形式举办民办职业教育。社会力量举办的职业院校和公办职业院校具有同等的法律地位，依法享受相关教育、财税、土地、金融等政策。

与传统的以升学为目的的学制类教育相比，职业教育是以就业为导向的教育，能够更直接地服务于产业发展和升级，有效地缓解就业压力。根据教育部副部长鲁昕在人民网的访谈³，2014年，中国共有职业院校1.33万所，每年招生近970万人，在校生已达到近2810万人，各类各级非学历教育学生注册生数达5350万人。随着产业升级的不断推进，对职业教育人才的需求也将继续扩大。

¹ 新华网：
http://news.xinhuanet.com/edu/2014-07/10/c_126730662.htm

² 人民网：
<http://lianghui.people.com.cn/2015npc/n/2015/03/05/c394298-26642056.html>

³ 人民网：
<http://ft.people.com.cn/directList.do?fid=9234>

二、 限制类

1. 高等教育

高等教育机构由《2011 年目录》下的鼓励类变为《2015 年目录》下的限制类，且限制性条件由“限于合资、合作”变为“限于合作、中方主导”。《2015 年目录》进一步解释“中方主导”是指校长或主要行政负责人应当具有中国国籍，中外合作办学机构的理事会、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。

在《2011 年目录》下，尽管限制性条件为限于合资或合作，但在现有的法律框架下，设立中外合资或中外合作教育机构并无法律依据。现行的《中外合资经营企业法》和《中外合作经营企业法》规范的是营利性法人，而中国法原则上要求教育机构不以营利为目的。因此在实践中，外国教育机构往往只能通过中外合作办学的形式与中方在高等教育领域开展合作。而在中外合作办学的模式中，境外投资者必须是符合要求的教育机构，这使得合作办学模式的适用范围受到了比较大的限制。

可以看出，在《2015 年目录》下，外国投资者（教育机构）仍然只能通过中外合作办学的形式与中国教育机构开展高等教育领域的合作，且必须由中方主导。

从高等教育机构由鼓励类变为限制类这一变化，可以看出国家对于该领域中外合作办学的态度，以落实 2012 年《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020）》和《教育部办公厅关于加强涉外办学规范管理的通知》⁴中对于提高涉外办学质量、加强规范管理的相关要求，以进一步保护学生利益。

⁴ 教育部：
http://www.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s6491/201204/xxgk_133915.html

2. 普通高中教育机构

普通高中教育机构在《2015 年目录》下仍为限制类，且附加了中方主导的条件。和高等教育机构类似的，在现有法律框架下，外国教育机构只能通过中外合作办学的形式与中国教育机构开展普通高中教育领域的合作。

值得注意的是，近日，公办学校通过中外合作办学形式设立的国际班的合理性受到越来越多的质疑，原因在于它的高收费、课程质量参差不齐、挤占公立学校资源、加剧教育不公平等。各地纷纷开始收紧公办学校国际班。如，从 2015 年开始，深圳只有 3 所有“牌照”的公办普通高中还可以招收国际班新生⁵；而在北京，我们了解到此前已暂停审批新的高中中外合作办学项目。上述变化可能意味着，未来民办学校将成为引进国际教育资源的主力，以满足社会不同群体的教育需求。据报道，教育部可能在近期下发对中学阶段国际教育的指导意见⁶。对此我们也将持续关注。

3. 学前教育机构

《2011 年目录》未对学前教育机构进行规定，意味着学前教育为允许类。《2015 年目录》将学前教育机构纳入限制类，且限于合作、中方主导。我们注意到，在 2014 年 11 月 4 日发布的《外商投资产业指导目录》（征求意见稿）中，曾将“幼儿教育”作为限制类项目，但该表述在《2015 年目录》正式出台时调整为“学前教育”。

三、 禁止类

在《2015 年目录》中，义务教育仍为禁止类项目，外资仍然无法进入相关领域。

⁵ 人民网深圳站：
<http://sz.people.com.cn/n/2015/0203/c202846-23777091.html>

⁶ 网易教育：
http://edu.163.com/15/0311/13/AKEA301N00294MBF_all.html

四、 简评

《2015 年目录》相较于《2011 年目录》在整体上有收紧教育领域的趋势。但同时，我们应当看到，限制更加严格（特别是高等教育、普通高中领域）可能是过去的涉外办学中体现出的一系列问题

导致的，比如教育质量参差不齐、项目不合规、中方参与度不高、资源被浪费等。新的目录将更有利于真正优质的教育资源进入中国教育市场并参与竞争。同时，国家对职业教育的推动和鼓励也值得外国投资者关注。

董 潇 合伙人 电话：86 10 8519 1233 邮箱地址：dongx@junhe.com
刘 睿 律 师 电话：86 10 8519 2158 邮箱地址：liurui@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”。

