

## 浅议外资在华办学的法律环境

瞿沁、王妮

2012 年 11 月 27 日至 2013 年 4 月 8 日, 腾讯网和麦克斯数据有限公司曾对全国高中生出国留学意向进行跟踪调查, 在接受调查的高中生中, 61% 希望出国读大学, 17% 希望出国读高中。从高一到高三, 希望出国读大学的人数呈上升趋势。其中, 高三学生倾向于出国读大学, 高一学生倾向于出国读高中。另, 根据中国与全球化研究中心和社会科学文献出版社共同主办的 2013 年《国际人才蓝皮书: 中国留学发展报告(2013) No.2》(以下简称“蓝皮书”) 所反映的信息来看, 留学低龄化将成为一个持续多年的现象, 青少年留学的群体在不断扩大。<sup>1</sup> 在该现象的背后, 折射出的是当前国人对国外优秀教育资源的渴求。为迎合这种需求, 个别国际著名教育机构已经与国内教育资源开展了合作, 与此同时, 还有越来越多的外国资本也正在计划进军大陆, 以帮助国人实现不出国门即可充分享受国际化教育之梦想。根据外国资本在国内的投资实践来看, 目前我国国际学校<sup>2</sup>主要有三种类型, 即, 外籍人员子女学校、中外合作办学及国际课程。笔者将在下文以各类国际学校中的典型案例为切入点, 逐一对各类国际学校在华落地的法律环境进行总结及归纳。

### 一、国际学校在中国的现状和主要模式

#### (一) 外籍人员子女学校

##### 1、简述:

伴随着改革开放大门的打开及外国资本的进入, 各国人才也随之涌入中国。在此背景下, 外籍人员子女学校运营而生(诸如, 宋庆龄幼儿园国际部、上海新加坡国际学院、上海法国学校等)。在这些学校中, 外籍学生们能够接受与家乡教育极为相似的

<sup>1</sup> 《中国留学发展报告(2013)》引发低龄留学忧思, 中国教育报。

<sup>2</sup> 本文中所指的“国际学校”是指具有外国资本投入, 全部或部分为外籍投资者所有的学校, 且仅限于高等教育以下学校展开论述。

课程。而在校名的选择上，这些学校亦青睐将“国际学校”加入校名之中。与其他两类学校相比，外籍人员子女学校呈现出以下特征：

- 1) 在招生方面仅接受拥有国外护照或港、澳、台籍的生源；
- 2) 以实施中等（含普通中学）及以下学校教育为限<sup>3</sup>；
- 3) 一旦成立以后，外籍人员子女学校将作为一个独立的法人实体存在，外国资本可以对学校进行完全管理；
- 4) 学校在性质上应属于非营利性组织，不得将收益用作教育之外的用途；
- 5) 在注册资本上，尽管不同地区的教育部门对注册资金要求不尽相同，不过实践中一般都要求至少一百万美元的注册资本。<sup>4</sup>

不过，由于外籍人员子女学校在招生方面的限制，使得一些意欲将触角深入到中国教育市场的外国资本逐渐转向中外合作办学及国际课程这两种新类型的国际学校办学模式，本文将在后面部分详细介绍。

## 2、设立程序

根据《关于开办外籍人员子女学校的暂行管理办法》，在中国境内设立外籍人员子女学校，须由申请人向拟办学校所在地的省、自治区、直辖市教育行政部门提出申请，经其审核同意后，报国务院教育行政部门审批。

### （二）中外合作办学

#### 1、简述

本文中所指的中外合作办学是指经过国家相关部门认可的、由外国教育机构同中国教育机构在中国境内合作举办的、以中国公民为主要招生对象的教育机构。当前，这一形式的办学模式主要集中在高等教育阶段<sup>5</sup>，诸如宁波诺丁汉大学，上海纽约大学等。

而在非高等教育层面，中外合作办学的实践并不多。即将开展招生的上海七宝德怀特高级中学（以下简称“德怀特高中”）可以算是一个典型案例。该学校是由上海市七宝中学和美国纽约市德怀特学校合作举办的，由上海市教育委员会批准设立，是在中国教育部备案的上海第一所独立设置的中外合作高中，亦是在全国范围第一所独立设置的中美合作高中。在招生方面，德怀特高中将采取上海传统的招生模式——通过

---

<sup>3</sup> 现行的学校教育制度基本为四等七级，四等是指学前教育、初等教育【包括初等教育（小学）和初级中等教育（初中）】、中等教育和高等教育，七级是指幼儿园、小学、初中、高中、高等专科教育、本科教育和研究生教育。在此，中等以下教育分别对应：幼儿园、小学、初中和高中。

<sup>4</sup> < Establishing International Schools in China: Part 2—A Deeper Dive>, Arlo Kipfer

<sup>5</sup> 当前，我国高等教育学历共有三种：普通高等教育、成人高等教育、高等教育自学考试。

上海市中等学校高中阶段招生体系择优录取。与当前社会上所存在的鱼龙混杂的所谓“国际高中（机构）”<sup>6</sup>不同的是，德怀特高中实行的是双文凭制，故此，学生在毕业时，既可以选择出国深造，亦可以选择参加国内的高考在中国完成高等教育。

让我们以德怀特高中的办学模式为例，对中外合作办学这一类型的国际学校特征做出如下归纳：

- 1) 招生范围覆盖较广，包括：国内学生（中国人）及国际学生；
- 2) 该种类型的学校可以在高等教育阶段、高中教育阶段、自学考试教育阶段、文化补习、学前教育及职业技能培训阶段等多阶段进行设置；
- 3) 中外合作办学实行双文凭制，既赋予了学生参与高考的权利，又给予学生申请海外深造的机会；
- 4) 根据《中华人民共和国中外合作办学条例》中的有关内容，中外合作办学属于公益性事业，因此，其性质应为非营利性机构。

而从现行的《外商投资产业指导目录（2015版）》来看，义务教育机构仍然被列入禁止外资进入的领域；而教育类投资项目项下的“高等教育机构”、“普通高中教育机构”、“学前教育机构”均限于“合作、中方主导”的模式，即教育机构的校长或者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的比例不得少于 1/2，因此，外资想借助中外合作办学的形式真正进入大陆教育市场并掌握市场主导权还需假以时日。

## 2、设立程序：

根据《中华人民共和国合作办学条例》（以下简称“条例”）的规定，申请设立中外合作办学机构，分为筹备设立和正式设立两个阶段。不过，条例中也提到对于“具备办学条件，达到设置标准的，可以直接申请正式设立”。

此外，条例中亦规定，从筹备设立到正式设立之间有至多三年的准备期<sup>7</sup>，若申请者在三年内未申请正式设立，则应重新申报筹备设立。条例还规定，在筹备设立期间，申请人不得进行招生工作。

### （三）国际课程

#### 1、简述：

对于国际课程这种模式，以上海为例，根据上海市教育委员会《关于开展普通高

---

<sup>6</sup> 目前有一些教育机构实际上并不具有外资背景，其通常通过向国外课程设置机构提出申请从而获取举办如 A-Level, IB 等国际课程的资质。以 IB 课程为例，该课程由相关教育机构向世界文凭组织（IBO）提出申请，得到认证后便能在机构内开设该课程。

<sup>7</sup> 在准备期间，只要完成了设立学校的准备工作即可向相关部门申请正式设立。

中国际课程试点工作的通知》（沪教委基[2013]37号）（以下简称“通知”）中所述内容，国际课程是指在上海市普通高中中引进和融合国外先进课程资源。通知中指出，国际课程的试点工作仅在上海市区范围内全日制普通高中阶段开展。

对于这一合作模式，笔者认为当前我国所存在的国际学校中最为特殊的一种形式。与传统意义上的国际学校（机构）不同，国际课程并不需要建立独立的办学机构，只需要依托于国内的学校（包括公办及民办），在其课程中设置国外教育课程即可。在资本要求层面，上文所提及的通知所附《上海市普通高中国际课程试点工作评审和管理要求》中，明确了国际课程既可以不涉及国外资本，亦可以与国外资本合作，以合作的形式进行办学。从上海市教委于2014年发布的《关于同意华东师范大学第二附属中学等21所学校开设高中国际课程试点的通知》来看，在所列的21所学校中，仅华师大二附中与格致中学的国际课程有外国资本的参与，其他学校的国际课程仅仅是引入了国外的课程资源而无外国资本的投入。并且我们还发现，与前述二个学校合作的外国资本主体类型亦不相同——华师大二附中是与国外学校（佩蒂高中）进行合作，而格致中学则是与基金会（美国安生文教交流基金会）进行合作。

为此，我们可以对国际课程这一合作办学模式的特点做出如下归纳：

- 1) 招生对象仅为中国学生；
- 2) 收费标准一般参照普通高中的标准来进行收取；
- 3) 外国投资者作为合作方直接向现有国内教育机构投入办学资本，不再单独设立新的学校；
- 4) 学生毕业后授予国际课程班文凭，毕业生既能够参与中国高考，也能够选择去国外参与高等教育；
- 5) 国际课程的设置并非一定需要外资的参与。

## 2、设立程序：

鉴于国际课程在全国范围内并未全方面的开展，本文仅就上海区域内针对国际课程的设立程序进行论述。

根据上海市教委2013年5月9日出台的《市教委关于开展普通高中国际课程试点工作的通知》及其附件《上海市普通高中国际课程试点工作评审和管理要求》中的相关规定，参加上海市普通高中国际课程试点工作的学校，须首先向项目推进小组申请立项，之后，由上海市中小学教材审查委员会办公室委托上海市基础教育国际课程比较研究所对各申请学校提交的立项申请进行初审，并组织实地复核，然后完成最终

认定。

## 二、未来之路

接下来，笔者将从中国当前的市场现状为切入点，就上述三类不同国际学校在中国的发展前景发表一些个人见解。

在中国改革开放之初，由于大量的国外资本涌入，因而滋生了众多外籍人员子女学校。这类学校的设立目的十分明确和单一，即政府为了支持及吸引更多的外资进入中国市场，为外籍人士家庭在华定居创造良好的教育环境。然而随着改革开放的不断深入和市场经济的不断发展，国民的“钱袋子”鼓起来了，有着优秀传统和国际竞争力的西方教育成为众多中国家庭的追求，在此背景下，外籍人员子女学校显然已经不能满足市场的需求，市场需要新的机构和模式来接纳国人接受国际教育，众多国外知名教育机构、教育资本也早已察觉到中国市场的巨大潜力，纷纷试水。

庞大的市场需求为中外合作办学提供了广阔的舞台。一方面，地方政府意识到了引入外资与本地学校合作所带来的经济收益，对于外商与本地学校合作持鼓励态度；另一方面，通过合作办学的方式能够帮助外国投资方解决在华获取办学土地难这一最实际也是最根本的投资问题。此外，由于这种类型的普通高中学校既授予学生中国高中毕业证书，允许其在中国境内参加高考，又授予学生相关的国际证书，赋予了其选择报考外国高校的机会，进一步增加了该类型的学校对潜在学生的吸引力。至于国际课程，由于该模式为国家为了规制市场上纷繁复杂的国际培训机构而出现的新生模式，并且该模式必须依附于本土教育机构，对外国资本的依赖性不强，外国资本的独立性受到限制，发展趋势还有待进一步观察。

因此，在当前的法律环境下，我们认为中外合作办学将会是未来外资在华办学的主要模式。不过，在实际操作过程中，中外合作办学亦存在一定的弊病。若要真正融入中国市场就必须着力解决以下问题：

### （一）国外先进 K12 教育体系如何完整地进入中国市场

“K12”中的“K”代表 Kindergarten（幼儿园），“12”代表 12 年级（相当于我国的高三），指从幼儿园到高中阶段的 12 年制的教育，是国际上对基础教育阶段的通称。在国外，该类型的教育体系已经非常成熟，但要将该教育模式引入中国并非易事。根据上文中对目前国内外资办学模式所进行的介绍，K12 体系仅可在外籍人员子女学校落地。出于政策限制，我国小学和初中阶段的义务教育阶段是禁止外资进入的，外资无

法通过合作的方式连贯性地设立 K12 学校<sup>8</sup>。而正如上文中的分析，外籍人员子女学校由于无法招收中国学生，不符合当前外资进入中国市场的投资目的，因此，要让中国籍学生真正地在国内享受到纯正的 K12 教育，尚需等待政策上进一步的开放。

### （二）中国孩子如何最大化地进入国际学校<sup>9</sup>

从目前的政策现状来看，要让中国孩子最大化地接受国际教育，加大外国资本与民办教育机构合作是外资进入中国教育市场的不二之选。

当前，国内很多教育机构一般通过取得诸如 A-level、IB 等国际课程资质后对外输送国际化的教育资源。对于这样的教育机构而言，如果能够获得与国外资本的合作机会，无论对其办学质量还是招生能力上无疑都将获得极大的提升；对国外资本而言，则可以通过与这些机构合作的方式解决办学资质的问题，从而进入被政策所限制、乃至禁止的领域。

### （三）外资学校如何从当前“民办非”的机构性质中获得收益

国内立法上将现今的中外合作办学定义为非营利性机构，投资者除了通过收取授权使用费、管理费等方式获取收益外，无法像外资投资其他领域一样获得投资收益，这种低回报的预期导致目前建设中外合作学校的资金大多来自中方。为鼓励外国资本的更大投入，我们建议尽快出台政策和法律明确外资可以通过哪些方式回收投入资本并获取利润回报。

此外，从设立程序方面来看，中外合作办学审批手续过于繁杂，耗时过长，这也成为制约外资积极投入合作办学的重要障碍，这方面还需要政府在行政管理层面进一步简化投资审批环节，提高办事效率以缩短前期设立的时间。

正如中国的一句名言所述，对于外资在华办学而言，其征程无疑是“路漫漫其修远兮”，但我们相信，通过各方的“上下而求索”，并随着教育领域法律制度的完善以及政策支持，外资在华办学之路必定越走越宽。

---

<sup>8</sup> 指外资进入中国市场，以合作方的角色，将从幼儿园到 12 年纪的教育模式全盘引进中国

<sup>9</sup> 在此，我们须将这里国际学校做扩大理解，即只要具有授予国际课程的资质且具备成熟的国际教育模式即可认为是国际学校。

我们的出版物仅供一般性参考，不应被视为对某事实或情形的法律意见。我们明示不对任何依赖本出版物的任何内容而采取或不采取行动所导致的后果承担责任。我们保留所有对本出版物的权利。

---

如需了解更多内容，请点击官方网站: [www.lawviewer.com](http://www.lawviewer.com)

联系人: 瞿沁 律师、王妮 律师

电子邮件: [gugin@lawviewer.com](mailto:gugin@lawviewer.com)、[anniewang@lawviewer.com](mailto:anniewang@lawviewer.com)

联系方式: 13817878607、13817686303