

## 中外合作办学的法律监管政策解读

随着经济全球化和教育国际化的不断深入，中外合作办学蓬勃发展，在增加国内教育供给、促进教学改革的同时，也为公众提供了更为多样化的求学选择。与此同时，为了规范中外合作办学的发展，相关的法律法规和政策文件陆续出台，中外合作办学的法律体系逐渐建构完善。本文拟从中外合作办学涉及的主要政策文件、相关概念、设立及审批部门、当前发展情况等角度予以介绍，为中外合作办学的实践提供一些指引。

### 一、中外合作办学涉及的主要法律文件概要

中外合作办学在我国始于 20 世纪 80 年代末、90 年代初，可以追溯到当时人民大学和复旦大学等高校举办的中美经济学、法学培训班以及天津财经大学和美国俄克拉荷马大学联合举办 MBA 班的项目。<sup>1</sup>但是由于彼时中外合作办学项目数量较少，国家尚未出台明确的法律规定。直到 1995 年，原国家教委颁布《中外合作办学暂行规定》，首次在正式法律文件中使用“中外合作办学”的概念，并明确了其办学条件和办学地位。至此，中外合作办学活动走上了依法办学的轨道。

2003 年 9 月 1 日，为适应加入 WTO 的新形势，进一步扩大教育对外开放，国务院颁布实施《中华人民共和国中外合作办学条例》（“下文简称《中外合作办学条例》”），作为规范和管理中外合作办学的专门性法规，该文件的出台标志着中外合作办学的立法进入了一个新阶段。此后，一系列的法律法规、政策文件相继出台：

序号	法律法规名称	制定机关	生效日期
1	《民政部关于对中外合作办学机构登记有关问题的通知》	民政部	2003 年 12 月 12 日
2	《中华人民共和国中外合作办学条例实施办法》（教育部令[2004]第 20 号）	教育部	2004 年 7 月 1 日
3	《教育部关于启用中外合作办学许可证和中外合作办学项目批准书等的通知》（教外综[2004]72 号）	教育部	2004 年 10 月 13 日
4	《教育部关于当前中外合作办学若干问题的意见》（教外综〔2006〕5 号）	教育部	2006 年 2 月 7 日
5	《教育部关于进一步规范中外合作办学秩序的通知》（教外综〔2007〕14 号）	教育部	2007 年 4 月 6 日
6	《教育部办公厅关于开展中外合作办学评估工作的通知》（教外厅[2009]1 号）	教育部	2009 年 7 月 15 日

### 二、中外合作办学的两种办学形式

从办学形式来看，中外合作办学主要包括“中外合作办学机构”与“中外合作办学项目”两种形式。前者是外国教育机构同中国教育机构在中国境内合作举办以中国公民为主要招生对象的教育机构。后者是中国教育机构与外国教育机构以不设立教育机构的方式，在学科、专业、课程等方面，合作开展的以中国公民为主要招生对象的教育教学活动。

<sup>1</sup> 参见郭丽君：《中国跨国高等教育质量保障体系研究》，社会科学文献出版社，2014 年，第 89-90 页。

从机构属性来看，“中外合作办学机构”又可分为具有独立法人资格的中外合作办学机构和没有独立法人资格的中外合作办学机构两种形式。而“中外合作办学项目”均不具备独立法人资格。

据统计，截至目前，就**本科及以上**中外合作办学机构（含内地与港澳台地区合作办学机构），教育部已批准的共有 10 个：即上海纽约大学、昆山杜克大学、西交利物浦大学、北京师范大学——香港浸会大学联合国国际学院、深圳北理莫斯科大学、广东以色列理工学院、宁波诺丁汉大学、香港中文大学（深圳）、温州肯恩大学以及根据《中外合作办学暂行规定》设立后经复核通过的长江商学院。不具有独立法人资格的中外合作办学机构则相对较多，一般以二级学院的形式存在，如上海交通大学交大密歇根联合学院、中国政法大学中欧法学院、中国人民大学中法学院、吉林大学莱姆顿学院等。根据我们在教育部中外合作办学监管工作信息平台的查询，目前中外合作办学项目已经覆盖多个省份，除宁夏、青海、西藏等个别省份之外，大多数省份均有已通过审批的中外合作办学项目。

需要特别说明的是，根据《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**》”），中国教育机构没有实质性引进外国教育资源，仅以学分互认的方式与外国教育机构开展的学生交流活动，不纳入中外合作办学项目进行管理。

### 三、中外合作办学机构（项目）的设立及审批部门

#### 1. 中外合作办学机构（项目）的设立

根据《中外合作办学条例》及《实施办法》的规定，设立中外合作办学机构一般需要筹备设立和正式设立两个步骤，但是，具备办学条件，达到设置标准的，可以直接申请正式设立。中外合作办学机构的中方和中方办学者均应为教育机构，具备相应办学资格和较高办学质量。与中外合作经营企业类似，中外合作办学者应就拟设立的办学机构以及双方之间权利义务等重要事项签署《合作协议》，并制备中外合作办学机构章程。

需要特别说明的是，受制于《中外合作办学条例》及《实施办法》的规定以及我国外商投资准入特别管理措施(负面清单)，中外合作办学者不可举办实施义务教育的机构；学前、普通高中和高等教育机构限于中外合作办学,且须由中方主导(即校长或者主要行政负责人应当具有中国国籍,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)。

中外合作办学项目不涉及设立独立的机构，但仍需中外合作办学者签署《合作协议》，并提交相关教育主管部门申请核准。

#### 2. 中外合作办学机构（项目）的审批部门

根据《中外合作办学条例》及《实施办法》的规定，申请设立的中外合作办学机构类型不同，审批机关也有所不同。具体如下所示：

类型	设立时的审批机关
实施本科以上高等学历教育的中外合作办学机构	由拟设立机构所在地的省、自治区、直辖市人民政府提出意见后，报国务院教育行政部门审批
实施高等专科教育和非学历高等教育的中外合作办学机构	由拟设立机构所在地的省、自治区、直辖市人民政府审批
实施中等学历教育和自学考试助学、文化补习、学前教育等的中外合作办学机构	由拟设立机构所在地的省、自治区、直辖市人民政府教育行政部门审批

实施职业技能培训的中外合作办学机构	由拟设立机构所在地的省、自治区、直辖市人民政府劳动行政部门审批
申请举办颁发外国教育机构的学历、学位证书的中外合作办学机构	参照上述规定执行

中外合作办学项目的审批机关与中外合作办学机构有所不同：

类型	设立时的审批机关
实施本科以上高等学历教育的中外合作办学项目	由拟举办项目所在地的省、自治区、直辖市人民政府教育行政部门提出意见后，报国务院教育行政部门批准
实施高等专科教育、非学历高等教育和高级中等教育、自学考试助学、文化补习、学前教育的中外合作办学项目	报拟举办项目所在地的省、自治区、直辖市人民政府教育行政部门批准，并报国务院教育行政部门备案

#### 四、当前我国中外合作办学的发展情况

为了规范中外合作办学的办学秩序，教育部早在 2009 年 7 月 15 日即印发了《教育部办公厅关于开展中外合作办学评估工作的通知》（教外厅[2009]1 号），要求对中外合作办学开展评估工作。评估以办学单位的自我评估为主，在自我评估基础上，以随机抽查等方式组织实地考察评估，经评估后对办学存在严重问题的，将依据相关法律法规，采取限期整改、停止招生等处罚措施。

2018 年 6 月 19 日，教育部印发了《教育部办公厅关于批准部分中外合作办学机构和项目终止的通知》（教外厅函〔2018〕39 号），依法批准终止了 234 个本科以上中外合作办学机构和项目，并公布了详细的名单。该通知主要针对近年来，随着教育行业对外开放的不断深入，部分地区、学校或社会机构盲目开展合作办学、背离中外合作办学的公益性原则、办学质量低下、不仔细核查外方的资质和办学能力等问题，明确释放了教育部在中外合作办学领域推进淘汰更新、优化升级的政策导向和信号，展示了教育部强化中外合作办学退出机制、实现有效监管的重要举措。

一方面对现有中外合作办学机构和项目进行评估、完善其退出机制；另一方面，尽管鲜有新批准中外合作办学机构，教育部近两年仍批准了一些新的中外合作办学项目，例如，教育部于 2018 年 8 月 22 日印发了《教育部关于批准 2018 年上半年中外合作办学项目的通知》（教外函[2018]59 号），依法批准了大连理工大学与美国加州大学欧文分校合作举办机械设计制造及其自动化专业本科教育项目等 22 个本科以上中外合作办学项目；于 2017 年 7 月 19 日印发了《教育部关于公布 2017 年上半年中外合作办学项目审批结果的通知》（教外函[2017]67 号），依法批准了兰州大学与美国德雷塞尔大学合作举办项目等 27 个本科及以上层次合作办学项目，以推动中外合作办学的优胜劣汰、优化升级。

#### 五、结语

自《中外合作办学条例》及《实施办法》施行以来，中外合作办学快速发展，成绩斐然，为我国教育事业开拓了一块试验田。在当前中外合作办学领域推进淘汰更新、优化升级的政策导向之下，现有中外合作办学机构如何进一步因势利导、去芜存菁？或许可以从创新思路，明确定位，提高自身办学质量，引进优质的教育资源等方面寻找答案。由此及彼，众多高校在申请批准新的中外合作办学项目时，也应立足于自身发展模式、特长和规划，因地制宜，避免盲目跟风、不顾实际。至于国家层面针对中外合作办学是否会有新的政策性文件出台，我们会持续关注。



本文作者为柯杰律师事务所李欣（合伙人）、陈晶。本文仅供一般性参考，不构成法律意见，不能代替法律意见，也无意对讨论事项进行全面的研究。