



北京市国际学校管理办法征求意见稿评述

廖荣华 | 李来祥

2017年11月16日，北京市教育委员会（“北京市教委”）在其官网发布《北京市外籍人员子女学校管理办法（试行）》（征求意见稿）（“《征求意见稿》”）¹，向社会公开征求意见，截止日期为2017年11月28日。

外籍人员子女学校是最早出现的、真正意义上的“国际学校”，系指在中国设立的招生对象限于在华外籍人员子女开办的教育机构。目前外籍人员子女学校的全国性的法规依据为原国家教委于1995年颁布、2010年修订的《国家教育委员会关于开办外籍人员子女学校的暂行管理办法》（教外综[1995]130号）（“《教委暂行办法》”）、教育部2015年颁布的《教育部关于做好外籍人员子女学校有关工作的意见》（教外办学（2015）2号）（“《教育部意见》”）。《教育部意见》要求各省级教育行政部门制定本行政区域内外籍人员子女学校的管理办法，明确办学条件和标准、设立步骤、变更手续和终止办法等事项。随后广东、上海、浙江等地省级教育行政部门已经就外籍人员子女学校制定管理办法。北京市教委的《征求意见稿》可谓姗姗来迟。值得注意的是，《征求意见稿》是最新版的《民办教育促进法》（2016年修订，2017年9月1日生效）实施后，由省级教育行政部门首次公布的关于外籍人员子女学校的地方性管理规定（草案），对其内容进行了解有助于我们理解外籍人员子女学校与《民办教育促进法》的法律适用关系以及北京市教育行政部门对于其辖区内外籍人员子女学校的监管动向。为此，我们尝试对《征求意见稿》的主要内容进行评注，并对法律适用问题进行简要分析，供业内相关人士参考。

一、 主要内容

1. **举办人**：《征求意见稿》第2条规定，外籍人员子女学校的举办人必须是“在北京合法设立的具有法人资格的外国机构、外资企业、国际组织的驻华机构和合法居留的外国自然人”。

汉坤评注：《教委暂行办法》对于外籍人员子女学校举办人的要求是“在中国境内合法设立的外国机构、外资企业、国际组织的驻华机构和合法居留的外国人”。《征求意见稿》进一步强化地域属性，要求机构举办者（外国机构、外资企业、国际组织驻华机构）须设立地在北京，且具有法人资格。

¹ http://www.bjedu.gov.cn/tzgg/201711/t20171116_33394.html，于本文发出时，《征求意见稿》已经从北京市教委网站移除。

对于自然人举办者而言，其应在京有固定的住所和有稳定工作，《征求意见稿》第7条第（八）项进一步要求自然人举办者提交《中华人民共和国外国人永久居留证》（即“绿卡”），据报道自中国实施“绿卡”制度以来至2016年年末，获得中国“绿卡”的外籍人士总共为8,932名，因此这一要求可谓相当高²。但从《征求意见稿》字面来解读，似乎并不禁止未持有中国“绿卡”的外籍自然人设立外资企业、并利用该外资企业作为举办者设立外籍人员子女学校。

2. **设立条件**：根据《征求意见稿》第5条，申请举办外籍人员子女学校应当具备以下条件：

- （一）符合北京市城市发展总体规划；
- （二）以组织机构申请设立的，该组织机构应在京合法设立，且具有法人资格。以自然人申请的，申请人应当具有完全民事行为能力、无犯罪记录、持有公安部颁发的《中华人民共和国外国人永久居留证》、在京有固定的住所和有稳定工作的外国自然人；
- （三）具备引进外国教育、教学模式的条件；
- （四）有相应规模的生源和办学需求；
- （五）有适应教育教学需要的师资；
- （六）有必要的场地、设施及其他办学条件；
- （七）有必备的办学资金和稳定的经费来源，有与拟办学规模相匹配的资金投入；
- （八）学校的设置标准参照同级同类公办学校的设置标准执行。

汉坤评注：上述办学条件除（二）、（八）项外均较为模糊和抽象。其中第（八）项与《民办教育促进法》第11条关于民办学校的设立条件要求一致，这些设置标准主要包括《中小学校设计规范》（GB50099-2011）、《北京市中小学校办学条件标准》（京教策[2005]8号）、《北京市中小学校办学条件标准细则》和《北京市幼儿园、托儿所办园、所条件标准（试行）》等。

3. **设立审批**：根据《征求意见稿》第6、8、12条，外籍人员子女学校的设立，分为筹设和正式设立两个阶段。具备办学条件，达到设置标准的，可以直接申请正式设立。申请筹设和正式设立学校，只能于每年3月或9月将齐全的申报材料提交北京市教委。筹设期不得超过3年。超过3年的，举办者应当重新申报。筹设期内，不得招生或进行招生宣传。北京市教委审批筹设申请的时限是自受理筹设申请之日起30个工作日，审批设立申请的时限是3个月。同意筹设的，发给筹设批准书；批准设立的，颁发《北京市外籍人员子女学校办学许可证》。

《征求意见稿》第14条规定，学校取得办学许可证后，应当依据中国有关法律、行政法规的规定在本市相关部门进行法人机构登记。

汉坤评注：外籍人员子女学校的设立审批程序基本沿袭《民办教育促进法》及其实施细则关于民办学校审批流程，但有如下区别：

- 1) 审批层级较高，《征求意见稿》规定的审批机关是北京市教委³，而《民办教育促进法》中规

2 <http://world.people.com.cn/n1/2017/0815/c1002-29470071.html>

3 根据《国务院关于第六批取消和调整行政审批项目的决定》（国发〔2012〕52号），“开办外籍人员子女学校审批”的实施机关由教育部调整为省级人民政府教育行政部门。

定的民办学校的审批机关层级最低可为县级教育行政部门；

- 2) 《征求意见稿》规定筹设期不仅不得招生，亦不得开展招生宣传，但《营利性民办学校监督管理实施细则》、《独立学院设置与管理办法》等仅规定筹设期内不得招生；
- 3) 《征求意见稿》规定提交申请材料的时间窗口每年只有两个月，《民办教育促进法》及其实施细则并无该等限制；
- 4) 《征求意见稿》规定筹设的审批时限是 30 个工作日，但《民办教育促进法》规定的审批时限是 30 日。

关于外籍人员子女学校的登记，《征求意见稿》并未明确登记机关，但考虑到其中明确引用了《民办非企业单位登记管理暂行条例》，其第 25 条明确要求不得在中国境内从事工商活动及办学以外的其他营利活动，并在第 29 条明确规定外籍人员子女学校应遵守关于民办非企业单位的相关要求，如果按照这个思路解读，则外籍人员子女学校的组织形式是民办非企业单位⁴，据此登记机关是与北京市教委同级的民政部门（即北京市民政局）⁵。但《征求意见稿》仅含糊地表示“本市相关部门”为登记机关，不排除是为营利性外籍人员子女学校向工商机关登记预留了空间。

4. **名称：**《征求意见稿》第 11 条规定，外籍人员子女学校只能使用一个中文名称，其外文译名应当与中文名称相符。学校的名称应当反映不同国别普通教育的性质、层次和类别，不得冠以“中国”“中华”“全国”“世界”“全球”等字样。规范名称应为“北京***外籍人员子女学校”。《征求意见稿》进一步规定，“擅自改变学校名称”依照《中华人民共和国民办教育促进法》第 62 条进行处罚（即：由县级以上人民政府教育行政部门、人力资源社会保障行政部门或者其他有关部门责令限期改正，并予以警告；有违法所得的，退还所收费用后没收违法所得；情节严重的，责令停止招生、吊销办学许可证；构成犯罪的，依法追究刑事责任）。

汉坤评注：《征求意见稿》第 11 条与《教育部意见》第 4 条的规定一致。《征求意见稿》第 42 条进一步规定，本办法发布前已经批准成立的学校，应逐步达到本办法规定的要求。即便如此，《征求意见稿》正式生效前已经存续的学校是否应据此调整名称尚待明确。实践中外籍人员子女学校在日常宣传中偏爱使用“国际学校”作为名称后缀。目前北京教委网站公布的教育部批准的 19 所北京地区外籍人员子女学校⁶均未包含“外籍人员子女学校”字样。

5. **组织管理机构：**根据《征求意见稿》第 17、19 条，外籍人员子女学校应当设立董事会或理事会作为学校的最高决策机构。理事会或者董事会由举办者、校长、教职工代表等人员组成。董事会或理事会由五人以上组成，设董事长或者理事长一人。理事长、理事或者董事长、董事名单报审批机关备案。学校的举办者、法人代表或校长应当常驻北京。学校的法定代表人在举办者、理事长、董事长或者校长中确定。

《征求意见稿》第 18 条进一步规定，外籍人员子女学校根据章程规定可设立监事或监事会，对学校业务和董事会或理事会执行业务情况进行监督。监事会成员不得少于 3 人，由举办者和教职工

4 目前国务院正在对《民办非企业单位登记管理暂行条例》进行修改，预计修改后“民办非企业单位”将改称为“社会服务机构”。

5 《民办非企业单位登记管理暂行条例》第 6 条：登记管理机关负责**同级**业务主管单位审查同意的民办非企业单位的登记管理。

6 http://www.bjedu.gov.cn/xxgk/jyjlyhz/wjryznxx/201707/t20170731_29930.html

代表等组成。

汉坤评注：除了前述所要求的举办者的北京地域属性以外，该规定进一步要求学校的举办者（应仅指自然人举办者）、法定代表人或校长应当常驻北京，体现监管部门强化学校的举办者和负责人亲自管理学校的要求，与目前政府日益强调对于公共服务机构和场所安全的主体责任是一致的。

6. **办学地址：**《征求意见稿》第 20 条规定，外籍人员子女学校应当按照办学许可证载明的办学地址开展教育教学活动。学校不得设立分校。

汉坤评注：该规定除了沿袭了《国家教育委员会关于开办外籍人员子女学校的暂行管理办法（2010 修订）》第 7 条“学校不得设立分校”的规定，更进一步明确应“按照办学许可证载明的办学地址开展教育教学活动”。我们理解系禁止外籍人员子女学校以“分校区”或“教学点”的名义在办学地址外开展教学活动。

7. **招生对象：**《征求意见稿》第 22 条规定，外籍人员子女学校招生对象主要为在北京市行政区域内合法居留的外籍人员的子女。经北京市教委批准，学校可适当招收在京合法居留的香港、澳门特别行政区和台湾地区居民、在境外依法定居的中国公民的子女以及符合相关规定的引进人才子女。不得招收在中国境内定居的中国公民的子女。

汉坤评注：《征求意见稿》拓展了《教育部意见》规定的招生对象范围。《教育部意见》规定，外籍人员子女学校主要招收对象为所在省、自治区、直辖市行政区域内合法居留的外籍人员的随行子女（外籍）。《征求意见稿》还允许招收港澳台人员子女、在境外依法定居的中国公民的子女和符合相关规定的引进人才子女，且并未明确限定子女本人的国籍。

8. **教育层次、课程设置为教材选用：**根据《征求意见稿》第 2、23、26、29 条，外籍人员子女学校可实施学前教育和普通中小学教育，采用外国教育教学模式。学校的课程设置、教学计划、教材和教学内容，由学校自行确定。但是其中不得包含违反中国法律法规、损害中国的国家利益和社会公共利益等的内容。学校应当开设中国语言和文化等方面的课程，开展有助于学生了解中国历史文化的各种活动。北京市教育委员会及所在区教委可根据需要对学校使用的教材进行审查。学校应当于每年新学年开学后 3 个月内将学校的课程安排情况、教材与说明以及行政管理人员、教师和学生名册，报送所在区教委备案。

汉坤评注：

- 从教育层次上而言，《征求意见稿》完全沿袭《教育部意见》的规定，允许外籍人员子女学校实施学前教育和普通中小学教育。
- 从教学模式和课程设置上而言，《征求意见稿》的规定与《教委暂行办法》的内容基本一致。但强调了“不得包含违反中国法律法规、损害中国的国家利益和社会公共利益等的内容”，且要求应当开设中国语言和文化等方面的课程，而在《教委暂行办法》中仅规定**鼓励并支持**学校开设汉语和中国文化课程。对应地，“课程安排情况”被列入备案内容，而在《教委暂行办法》中仅明确要求“教职员及学生名册、教材”进行备案。

9. 设立后的审批和备案：除了设立审批和登记，《征求意见稿》规定了如下审批和备案程序：

审批和备案事项	审批和备案机关	《征求意见稿》 条款索引
章程修改备案	区教委和北京市教委	16
理事长、理事或者董事长、董事名单备案	北京市教委	17
招收在京合法居留的香港、澳门特别行政区和台湾地区居民、在境外依法定居的中国公民的子女以及符合相关规定的引进人才子女批准	北京市教委	22
招生简章和广告备案	区教委	29
课程安排情况、教材与说明以及行政管理人 员、教师和学生名册备案	区教委	29
财务会计报告备案	区教委、北京市教委	29
学校举办者、法定代表人、办学场所的变更	区教委审核后，再报北京 市教委批准	31
校长、董事会或理事会成员的变更备案	区教委和北京市教委	31
学校名称、层次的变更	区教委审核后，再报北京 市教委批准	32
终止办学审批	北京市教委	33

除此之外，作为民办非企业单位，学校还应满足民政部门关于民办非企业单位年度检查、等级评估、抽查、抽查审计、信息公开、信用建设等相关要求。

二、 外籍人员子女学校与《民办教育促进法》的法律适用关系

《征求意见稿》开宗明义明确其系依据《民办教育促进法》及其实施条例制定，即《民办教育促进法》及其实施条例是其上位法。同时《征求意见稿》在第 38、39 条中引用《民办教育促进法》第 62、64 条的处罚措施。由此似乎可以看出，北京市教委认为外籍人员子女学校属于民办学校的一种形式，应当适用《民办教育促进法》及其实施条例的规定。值得注意的是，《民办教育促进法》规定民办学校可以设立为营利性民办学校和营利性民办学校⁷，但《征求意见稿》并没有明确外籍人员子女学校可以设立为营利性质的学校。根据《教育法》的规定，外籍人员子女学校应当由国务院制定管理规定，但国务院至今尚未有相应立法，这或许可以解释尽管《民办教育促进法》允许设立营利性民办学校、但北京市教委在《征求意见稿》中未进行相应的明确。

就此法律适用问题，有限的司法实践案例呈现了不同的观点。在“权奈润与某外籍人员子女学校教育培训合同纠纷案”（（2009）顺民初字第 09797 号）中，北京市顺义区人民法院认定：《教育法》系依据《宪法》，为了发展教育事业，提高全民族的素质，促进社会主义物质文明和精神文明建设而制定。《民办教育促进法》系依照《宪法》及《教育法》制定。上述法律的立法目的在于保障中国公

7 《民办教育促进法》第 19 条规定，民办学校的举办者可以自主选择设立非营利性或者营利性民办学校。非营利性民办学校的举办者不得取得办学收益，学校的办学结余全部用于办学；营利性民办学校的举办者可以取得办学收益，学校的办学结余依照公司法等有关法律、行政法规的规定处理。

民受教育的权利。另，根据《教育法》第 83 条⁸规定，境外的组织和个人在中国境内办学和合作办学的办法，全国人民代表大会授权由国务院另行规定。据本院查明，关于外籍人员子女学校（招收对象为在中国境内持有居留证件的外籍人员子女）的管理，国务院并未制定相关法规。国家教育委员会制定《关于开办外籍人员子女学校的暂行管理办法》，本案参照适用本规章进行审理。从该案例似乎可以看出，该法院认为由于《教育法》存在授权立法的规定，因此外籍人员子女学校应适用根据授权立法制定的法规，而不能适用《教育法》或《民办教育促进法》关于一般教育机构的规定。

三、 小结

作为新版《民办教育促进法》实施后省级教育行政部门公布的第一个关于外籍人员子女学校的管理规定（草案），《征求意见稿》条款字面上并无重大突破，仅在《教委暂行办法》、《教育部意见》的大框架下有所损益。从规定的细节上看，《征求意见稿》体现了教育行政部门对于外籍人员子女学校日趋严格的监管态度，某些规定的合法性和合理性有待于进一步探讨。但总体而言，《征求意见稿》在获得正式通过后，将为北京地区外籍人员子女学校的审批和监管提供更明确和细化的法规依据，值得业界期待。

⁸ 即 2015 年修订后的《教育法》第 85 条。

特别声明

汉坤律师事务所编写《汉坤法律评述》的目的仅为帮助客户及时了解中国法律及实务的最新动态和发展，上述有关信息不应被看作是特定事务的法律意见或法律依据，上述内容仅供参考。

如您对上述内容有任何问题或建议，请与汉坤律师事务所**廖荣华**律师（+86-21-6080 0990; andy.liao@hankunlaw.com）联系。