

# 中国国际教育服务贸易法律问题研究

陈毅雯

上海政法学院国际法学院, 上海

收稿日期: 2026年2月2日; 录用日期: 2026年2月25日; 发布日期: 2026年3月6日

## 摘要

《服务贸易总协定》(GATS)明确规定国际教育服务贸易为国际服务贸易的一部分, 为其提供了国际法的规范。随着全球教育服务市场的不断扩大, 国际教育服务贸易已成为各国提升软实力与竞争力的重要领域。与此同时, 中国在教育服务贸易领域也迅速发展、逐渐成熟, 但伴随着发展机遇而来的法律与政策层面的挑战也限制着我国国际教育服务长久且深远的发展。本研究基于WTO/GATS框架, 系统梳理中国在国际教育服务贸易领域的入世承诺, 分析其相关法律体系的现状与存在的问题, 并结合中国国情对国际教育服务贸易法律制度提出完善建议, 为我国国际教育服务贸易提供有法律保障的国际竞争力。

## 关键词

GATS, 国际教育服务贸易, 法律完善

# Research on Legal Issues in China's International Education Service Trade

Yiwen Chen

School of International Law, Shanghai University of Political Science and Law, Shanghai

Received: February 2, 2026; accepted: February 25, 2026; published: March 6, 2026

## Abstract

"The General Agreement on Trade in Services" (GATS) explicitly stipulates that international education service trade is part of international trade in services, providing it with regulation under international law. With the continuous expansion of the global education services market, international education service trade has become an important field for countries to enhance their soft power and competitiveness. At the same time, China has rapidly developed and gradually matured in the field of education service trade. However, legal and policy challenges accompanying these development opportunities have also limited the long-term and profound development of China's international education services. This study, based on the WTO/GATS framework, systematically

reviews China's commitments in the field of international education service trade, analyzes the current status and problems of its related legal system, and, considering China's national conditions, proposes improvements to the legal system for international education service trade, providing China with legally supported international competitiveness in this field.

## Keywords

GATS, International Education Service Trade, Legal Improvements

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

过去十余年,伴随着全球化浪潮的奔涌,世界各地的经济、文化、社会等方方面面相互联系、相互依赖,高等教育国际化几乎被默认为全球化制度的重要延伸,各个国家教育领域的国际合作与资源共享已是全球教育公平与可持续发展的重要议题。国际教育服务不仅是《服务贸易总协定》(GATS)框架下的关键部门,更被各国视为提升国家软实力,驱动科技创新与经济增长的战略引擎,其直接关涉着全球人才储备和国家的综合素质发展。

目前,国际教育服务贸易市场呈现出不平衡格局,美国、澳大利亚、英国等发达国家凭借着先天的教育优势和优质的教育资源,长期主导着教育服务贸易出口,获取了巨额经济与人才收益。此种因经济基础决定的教育领域的不平衡性影响着包括中国在内的发展中国家,使其处于国际教育服务贸易市场进口国以及贸易逆差的状态,面临着人才外流与本国教育国际竞争力不足的挑战[1]。2001年12月,中国正式加入世界贸易组织(WTO)并在其框架下对教育服务贸易领域做出了具体承诺,这意味着我国教育行业开始正式加入了国际教育大市场,我国教育服务贸易法律规范也逐渐对接世界法律体系。此后,我国教育服务贸易在规模上迅速扩张,形式上更加多元,特别是在“一带一路”倡议推动下,来华留学与中外合作办学取得了长足发展[2]。然而,在实践层面,我国教育服务贸易仍存在巨额逆差扩大、法规体系滞后于新兴业态、监管与质量保障机制不健全等深层次问题。在此背景下,如何构建起既符合国际规则同时兼具中国特色的法律与政策框架,已成为推动我国从教育服务贸易大国向强国转变的核心议题。

基于上述研究背景,本研究致力于构建一个既符合国际规则又具有中国特色的教育服务贸易法律框架,推动我国教育服务行业向高质量转型。在文中系统梳理我国在GATS框架下的具体承诺与国内现行法律体系的对应关系,分析国内外法律对照下存在的规范冲突与监管空白,结合具体案例与司法实践,总结其中的法律问题并提出针对性的完善建议,从而促进法律体系的协调性与有效性。

## 2. 中国关于教育服务贸易的入世承诺

我国在加入WTO时作出了一系列具体的入世承诺,这些承诺是中国成为WTO成员国的根本条件,在过去二十多年中国全面履行这些承诺并在此基础上形成了中国经贸法律政策的核心国际法框架。而教育服务贸易作为服务贸易的组成部分,自然需要遵守WTO/GATS框架下的相关规则。我国在GATS框架下关于教育服务贸易做出的承诺既有与教育服务贸易间接相关的知识产权制度方面的承诺,也有直接影响教育服务贸易的水平承诺与具体承诺。其中直接相关的后两个层面的承诺对教育服务贸易领域产生着深刻影响。

## 2.1. 国际教育服务贸易水平承诺

WTO/GATS 中的水平承诺是指适用于所有的服务贸易部门的通用性承诺，并不单独针对教育服务贸易领域。其整体框架性的限制框定我国外贸服务市场的基本形式和条件，是理解具体部门承诺的前提。

针对商业存在，我国在企业经营和土地使用上存在一定的市场准入限制。教育服务领域的合资企业，合资方应按中国法律签订合同并明确其经营的合资学校的管理模式。外资须主要通过合资形式进入，且在股权式合资企业中，外资比例不得低于于注册资本的 25%。境外机构在华设立的代表处等非实体性商业存在，不得从事营利性经营活动，业务范围一般限于联络、咨询等非经营性活动。土地使用方面，企业和个人也应遵循最长期限 50 年的使用限制。

针对自然人流动，我国对不同的类别设定了差异化的市场准入和停留期限限制。境内 WTO 成员国公司中的高级雇员，允许其在境内停留三年。对于外商投资企业的雇佣人员，根据相关的合同条款和公司性质等因素，允许其在首次入境时停留 3 年。其他服务销售人员停留期限则为 90 天。可见我国对教育服务中自然人流动的提供方式持有分类管理、严格限制的市场准入态度。

## 2.2. 国际教育服务贸易具体承诺

WTO/GATS 中的具体承诺又称部门承诺，指的是针对特定的服务贸易部门做出的差异化承诺。根据《服务贸易具体承诺减让表》，我国在教育服务承诺涵盖了初等、中等、高等、成人和其他排除如军事、警察等特殊教育服务的五个层面，针对跨境支付、境外消费、商业存在和自然人流动四种提供方式在其市场准入和国民待遇方面作出了不同承诺。

我国在跨境服务中没有对市场准入和国民待遇作出任何承诺。可能是因为跨境提供更容易涉及复杂的法律和技术问题，我国保留完整的自主权，不受到 WTO 协议的约束，更有利于我国的教育行业自由发展并保护重要知识产权。就境外消费而言，我国对其市场准入和国民待遇方面未作出限制，更加开放的同时也加剧了我国教育服务贸易逆差的局面。在商业存在方面，我国虽然未对国民待遇限制作出承诺，但在市场准入方面作出了允许国外投资合作办学，外方持有多数股权的限制。对于自然人流动，我国在市场准入上设定了如外国个人教育服务提供者必须受中国学校和其他教育机构聘用方可入境提供教育服务等限制，在国民待遇方面也附加了具体的资格要求，如学历、职称、工作经验等附条件的准入确保了入境人员的质量。

## 3. 我国国际教育服务贸易的法律现状与存在的问题

我国国际教育服务贸易的法律体系是一个复杂且动态发展的体系，它形成于全球规则体系与中国国情的现状中，虽然已经初步具备了雏形，但在应对新时代尤其是当前去全球化的国际局势下，其结构性的矛盾与实施层面的困境日益凸显。

### 3.1. 法律现状

#### 3.1.1. 国际层面

我国在教育服务领域的国际法律主要来源于 WTO 和我国加入的各类区域贸易协定。作为 WTO 的成员国，我国必须遵守 GATS 框架下的普遍性原则，并严格履行《中华人民共和国服务贸易具体承诺减让表》中针对教育服务所作出的承诺和《中国加入工作组报告书》等规范性文件，这些承诺构成了我国教育服务市场对外开放的基石。我国还签署了《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)、《中国 - 东盟全面经济合作框架协议》等 17 个自贸区域协定，并与其他 46 个国家和地区签订了学历学位互认协议，构建了更加广泛的国际教育合作的法律框架，这一网络进一步推动了学历资质的互相认可和国

际教育服务领域规则的对接。然而必须认识到,现有的关于教育服务的国际法律文件的内容主要集中在学历互认,在教育服务贸易市场准入中是很小一部分,其因规制深度和涵盖广度导致的局限性难以避免[3]。

### 3.1.2. 国内层面

我国向来重视国民素质教育,国内教育法律体系庞杂,关于教育领域的法律文件和政策文件数量可观,但尚未有专门针对国际教育服务贸易的法律。我国有关教育的基础性法律文件包括《中华人民共和国教育法》《中华人民共和国职业教育法》《中华人民共和国民办教育促进法》及实施条例等,其确立了我国教育事业的基本基调和制度。体系内部则由以《中华人民共和国中外合作办学条例》及实施办法为代表的行政法规和行政规章组成,辅以《中华人民共和国合同法》《中华人民共和国对外贸易法》《中外合资企业法》等一般性商事法律和《高等学校接受外国留学生管理规定》《来华留学生高等教育质量规范》等与中外教育合作办学和国际留学生管理相关的规定和标准[4]。我国国内教育服务贸易的法律主要以四种服务提供方式境外消费、商业存在、自然人流动、跨境交付为主要框架,其法律实践与之对应,各贸易规定分散于各法律中。比如,境外消费在 GATS 中没有限制承诺,但在实践中却受到了出入境等规定的限制,国内碎片化的法律可能造成市场壁垒。

## 3.2. 存在的问题

### 3.2.1. 部分法律法规存在冲突

我国国内法律体系内部以及与国际规则之间存在的不协调,严重影响了法律的权威性和可预测性。不协调性首先体现在公益性教育法律和营利性教育法定性的矛盾。《教育法》明确规定教育活动“不得以营利为目的”<sup>1</sup>,《中外合作办学条例》亦定性其为“公益性事业”<sup>2</sup>。然而,规范教育服务实践操作的《民办教育促进法》和《中外合作办学条例实施办法》允许教育服务提供者可以取得“合理回报”或进行营利性和非营利性的分类登记管理<sup>3</sup>。这种上位法与下位法、原则规定与具体规则之间的矛盾性规定所引发的对于教育服务活动法律性质定义的学术争论导致中外合作办学等商业活动的法律属性模糊,从而衍生出大量实践争议与灰色地带。

其次,由于国内法律立法上的问题以及我国教育领域发展相对落后的因素,我国国内教育服务的法律规则与国际规则之间亦存在一定的冲突。一方面,我国在 GATS 等国际条约中作出的如允许外方在合作办学中持有多数股权等承诺,在国内法律环境的具体落实中尚存在差距。例如,《中外合作办学条例》在董事会构成、校长或主要行政负责人国籍等关键治理条款上,仍体现出较强的中方主导原则,这与完全实现外资控股权承诺之间形成矛盾<sup>4</sup>。另一方面,我国对跨境交付模式在 GATS 中未作承诺保留了规制权,但国内相应的管理框架尚未系统建立,这种保留在实践中可能被国际社会解读为市场准入的不确定性,与国际服务贸易追求透明、可预期的原则存在潜在冲突。比如 GATS 对自然人存在有着资格上的限制,国内将其转化为工作许可分类,这种内外资格认定标准上的差异就会造成矛盾。

此外,教育服务贸易涉及多个部门,各部门基于自身管理目标制定的规章可能存在不一致。教育部门强调合作办学的公益性与质量保障,而商务部门依据《外商投资法》及其负面清单进行管理时则更侧重投资权益与市场行为规范。这种略显割裂的立法模式在教育服务贸易的具体执行环节容易产生摩擦,增加市场主体的合规成本。

<sup>1</sup>参见《中华人民共和国教育法》第 25 条。

<sup>2</sup>参见《中华人民共和国中外合作办学条例》第 3 条。

<sup>3</sup>参见《中华人民共和国中外合作办学条例》第 25 条、《中华人民共和国民办教育促进法》第 19 条。

<sup>4</sup>参见《中华人民共和国中外合作办学条例》第 21 条至第 25 条。

### 3.2.2. 立法存在空白和模糊现象

中国的教育法律体系相较于西方发达国家相对落后，现行法律体系表现出明显的滞后性与不适应性，存在大量规范空白与模糊地带。最突出的空白存在于对教育服务的跨境交付模式，特别是纯线上跨境数字教育的规制缺失。我国国内关于教育服务贸易领域针对四种服务贸易提供方式形成了主要的法律框架，但是主要集中于商业存在的提供方式，其他三种方式相关的法律较少。我国在跨境交付方面尚无高位阶的专门法律或行政法规，导致对其市场准入标准、教学质量认证、学分转换与累积、消费者权益保护、数据跨境流动安全等关键问题无法可依。尽管曾经我国出台过临时性认证政策，但长期稳定的监管框架始终缺位。同样，对于高校境外办学的活动，目前还主要依靠《高等学校境外办学指南》等非强制性指导文件，缺乏关于海外办学机构法律地位、质量保障、权益保护与风险防范的具有法律约束力的专门法规。

此外，针对教育服务贸易的监管职责和质量标准的规定存在空白模糊现象。国际教育服务贸易的复合性要求跨部门协同监管，但现行法律体系在职责划分上存在模糊地带。对于中外合作办学项目、在线教育平台等，教育、网信、工信、市场监管等部门在内容审核、数据安全、广告宣传、收费管理等环节的监管权责交叉，容易导致多头管理或监管真空。近年来，中外合作办学项目的高收费现象就一直是公众关注的热点，收费政策的缺位和收费标准的不透明难免会导致质疑，而且也会给项目本身带来问题[5]。2018年，教育部依法终止了234个本科以上中外合作办学机构和项目，正是对目前中外合作办学项目的更新。一个跨境在线教育项目可能同时触发教育内容许可、外商投资备案、网络安全审查、消费者保护等多重监管要求，而谁牵头、谁负责、如何衔接的机制并未在法律层面完全理顺，降低了监管效能，也增加了市场主体的不确定性。不仅如此，国际的教育合作和教育服务贸易的一个主要目的就是提升教育水平以培养优质人才，目前我国在跨境教育方面与发达国家的教育要求存在很大的差距，教育质量保证和认证给市场准入带来的壁垒问题也没有克服。

## 4. 我国国际教育服务贸易法律体系的完善建议

### 4.1. 坚持我国国际教育服务贸易的基本原则

任何法律体系都必须有其明确的价值导向，法律体系的完善必须立足于符合国家根本利益和教育发展规律的基本原则，以确保其发展进程行稳致远。维护国家是所有政策与法律调整不可逾越的底线。教育服务贸易的改善与开放必须有利于巩固我国教育方针的主导地位，有效保障文化安全。在立法中，应明确将义务教育及涉及国家核心利益的特殊教育领域排除在商业性开放范围之外，并对跨境教育内容、数据流动建立完善的安全评估与监管机制。

其次，法律完善的目标不应仅是规范管理，更应服务于提质增效，促进高质量发展与提升国际竞争力。法律应通过制度设计，引导和鼓励引进世界前沿的优质教育资源，鼓励引进真正优质的境外教育资源，重点支持在科学技术、前沿交叉学科等领域的高水平合作办学与科研合作。同时，法律应为我国教育机构“走出去”、打造教育品牌、参与国际教育规则制定提供制度保障和支持[6]。

在此基础上，应当平衡市场开放与有效监管，坚持在开放中规范，在规范中发展。一方面，通过修订法律切实落实我国在WTO/GATS框架下已作出的国际承诺，增强市场开放的透明度和可预期性，激发市场活力。另一方面，同步构建现代化的监管体系，特别是在在线教育、境外办学等新兴领域，及时填补监管漏洞，防止出现无序竞争和质量滑坡。同时，坚持保障多元主体的合法权益。公平的法律环境是可持续发展的基石，法律体系应公平保障中外办学者、教职员，特别是学生的合法权益。在此基础上进一步细化对办学自主权、教师职业发展、知识产权归属、学生知情权与救济途径等方面的规定，构建公平、可预期的争议解决机制，营造健康可持续的国际教育服务生态。

## 4.2. 建设完整法律体系并完善相关立法

当前法律体系不够完整，与国际接轨的教育服务贸易高位阶法律缺位、相关立法滞后，这些问题都需要通过系统性的立法工作予以解决。立法工作的第一步应当是启动国际教育服务贸易促进与监管相关问题的立法研究。作为该领域的顶层设计和基本法，其核心功能在于解决根本性的法律定性冲突，为整个体系奠定基石。该研究应当明确国际教育服务贸易的法律性质与定义，承认其在非义务教育领域兼具社会公益属性与市场活动特征，从而在法律上为合理回报和分类管理提供上位法依据，弥合《教育法》原则与市场实践的张力。此外，该法应对初等、中等、高等、成人及其他教育等不同服务部门在开放中的基本规则作出总纲式阐述，系统性地对接 GATS 框架下的义务，从根本上提升法律规则的透明度与可预期性，为中国教育服务的国际化进程扫清基础性法律障碍。

在此基础上，我国教育服务法规体系的完善需要构建一个更加精细的法律结构，补充现有的以四种提供方式为框架的法律结构的不足，改变较为粗放立法模式。为应对跨境交付的监管真空，需要制定专门管理条例，明确境外数字教育产品的准入标准、质量认证程序、数据跨境安全评估与消费者保护规则。为规范商业存在的提供方式，必须全面修订并提升《中外合作办学条例》的规范效能、制定专项投资管理条例，重点细化外资参与下的各种中外合作办学操作性规则。为理顺自然人流动，应整合现有规章，出台统一的管理条例，系统规范外籍教育专业人员的资格国际互认、聘用合同、职称评审与社会保障待遇。同时，为支持与规范境外办学，需要研究制定专门法律明确我国海外教育机构的法律地位、质量保障的法定要求等一系列涉外法律问题。

不仅如此，我国还需要制定国际教育服务贸易的行业性法律。制定《跨境在线教育服务管理条例》、修订完善《学校招收和培养国际学生管理办法》并提升其立法层级，形成系统的《国际学生服务与权益保障法》，整合外籍专业人员管理规章，出台《外籍教育专业人员聘用与管理条例》[7]。同时，建立常态化的法律协调性审查机制。定期审视《教育法》《民办教育促进法》《外商投资法》《网络安全法》《数据安全法》等相关法律在国际教育服务贸易场景下的适用性与衔接度，确保国内法之间、国内法与国际义务之间不存在根本性冲突，从而构建一个内外部协调、稳定可预期的规则环境。

## 4.3. 建构监管机制和教育质量保障机制

一套先进的法律规则需要现代化的执行机制与之匹配。为保证教育服务质量、维护市场秩序并提升国家整体声誉，必须建构现代化的教育服务监管机制和完善的教育质量保障机制。首先，应由国家主导吸收国际经验，研究相关法律，为课程、师资、教学成果及学习体验设定明确的基准线，并依法授权独立的第三方专业评估机构。这些机构可以依托现在的互联网平台，开展常态化、专业化的质量认证与评估，并将评估结果向社会公开。针对中外合作办学等领域存在的虚假宣传、质量不达标等问题，可借鉴澳大利亚的学费保障基金、新西兰的行业规则惩戒等制度，设立教育服务风险保障基金与严格的退赔罚则，确保学生权益在受损时能得到及时、充分的救济，促使办学机构坚守质量底线。

有效的监管还必须超越传统的模式转向现代化，为质量保障提供支撑。在国内层面要厘清并协同多元监管主体的职责。政府教育主管部门应聚焦于宏观政策制定、标准审核与重大违规查处，将专业性、技术性的日常评估与监测工作，通过法定程序委托给具备资质的行业组织与第三方机构，形成一个协同格局。对于境外办学这一监管难点，我国母机构和行业协会应依据与境外分支签署的《质量保障协议》，开展定期远程审计与现场抽查，利用信息技术建立跨境办学质量监测网络，实现远程监测。在国际层面，则应积极探索与主要合作国建立双向监管协作机制。通过双边或多边协议，在尊重东道国主权的前提下，约定质量信息通报、联合评估或资质互认的路径，化解跨境监管的司法与实践障碍。

## 5. 结语

我国国际教育服务贸易正处在一个关键的历史转型期，从追求规模与数量的扩张转向谋求质量与效益的高质量发展。这一深刻转型的成功，从根本上取决于能否构建起一套与之匹配的、健全而先进的法律体系。当前法律体系所暴露出的内在矛盾、规制空白与监管滞后等问题，不仅是技术性的立法缺陷，更是深层次制度性供给不足的体现。它反映出在全球化与数字化浪潮下，传统教育治理模式与国际服务贸易商业逻辑之间的张力。为了应对上述挑战，推动我国国际教育服务贸易从规模扩张转向高质量发展，亟需对现有法律体系进行系统性、前瞻性的完善。这一法律体系的完善过程，本身也是我国参与并塑造国际教育治理规则的过程。通过主动将中国的实践与需求融入区域及全球质量保障框架、争端解决机制之中，我们不仅能为自身发展扫清障碍、保驾护航，更能提升在国际教育事务中的话语权。

## 参考文献

- [1] 曲如晓, 黄心艺. 中国教育服务贸易发展研究(2021) [R]. 北京: 社会科学文献出版社, 2021.
- [2] 刘俊霞, 王宁军. “一带一路”背景下中国教育服务贸易发展研究[M]. 北京: 中国经济出版社, 2020: 1-3.
- [3] 唐海涛. 多边视角下的教育服务贸易市场准入: 法律壁垒与解决途径[J]. 中国海洋大学学报, 2017(1): 84-99.
- [4] 陈国欢. 来华留学生教育质量保障路径探索[J]. 安徽工业大学学报, 2021, 38(3): 103-105.
- [5] 徐琼. 多源流理论视域下中外合作办学收费政策研究——基于 28 省(市)收费文本的分析[J]. 扬州大学学报, 2021, 25(6): 1-9.
- [6] 王立勇, 马光明, 王桐. 中国教育服务贸易七十年: 成就、经验与未来发展对策[J]. 国际贸易, 2019(11): 4-11.
- [7] 刘强. 我国教育服务贸易发展现状及对策研究[J]. 北方经贸, 2018(8): 20-21.