

《中外合作办学条例》法律责任的制度检视与优化路径

潘灿宇

宁波大学教师教育学院, 浙江 宁波

收稿日期: 2025年7月8日; 录用日期: 2025年7月18日; 发布日期: 2025年8月11日

摘要

本文聚焦《中外合作办学条例》的法律责任体系, 指出其目前存在的核心问题: 文本层面存在条款表述冗余、结构逻辑断裂及法律语言专业性不足; 制度运行中凸显管理与服务职能失衡、审批监管协同性缺失、中央与地方权责错位; 实施层面面临责任虚置等困境。基于此, 提出四维优化路径: 坚持立法合法性原则, 完善责任内容精细化界定; 构建衔接性责任体系, 减少规范虚置现象; 畅通多元权利救济渠道, 强化法律监督实效; 严格规范校长权力边界, 健全法人责任梯度体系。本研究为条例修订提供制度参考, 以期推进我国中外合作办学规范化发展与教育治理现代化的进程。

关键词

中外合作办学, 法律责任, 制度性失衡, 教育治理现代化

Systematic Review and Optimization Paths of Legal Liabilities in the *Regulations on Sino-Foreign Cooperative Education*

Canyu Pan

School of Teacher Education, Ningbo University, Ningbo Zhejiang

Received: Jul. 8th, 2025; accepted: Jul. 18th, 2025; published: Aug. 11th, 2025

Abstract

This paper focuses on the legal liability system of the *Regulations on Sino-Foreign Cooperative Education*, pointing out its current core issues: At the textual level, there are problems such as redundant wording in provisions, disrupted structural logic, and insufficient professionalism in legal

language; in system operation, prominent issues include the imbalance between management and service functions, lack of synergy in approval and supervision, and misalignment of powers and responsibilities between the central and local governments; at the implementation level, it faces dilemmas such as the hollowing-out of responsibilities. Based on this, a four-dimensional optimization path is proposed: adhere to the principle of legislative legality and improve the refined definition of liability content; establish a cohesive liability system to reduce the phenomenon of hollowed-out norms; smooth multiple channels for rights relief and strengthen the effectiveness of legal supervision; strictly regulate the scope of presidents' powers and improve the gradient system of legal person liability. This study provides institutional references for the revision of the Regulations, aiming to promote the standardized development of China's Sino-foreign cooperative education and the process of modernization of educational governance.

Keywords

Sino-Foreign Cooperative Education, Legal Liabilities, Institutional Imbalance, Modernization of Educational Governance

Copyright © 2025 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

在推进我国教育现代化的进程中,中外合作办学对于引进发达国家优质的教育资源、吸纳国外先进课程体系及教学范式具有重要意义[1]。为了规范对外教育交流与合作活动,原国家教委于1995年发布了《中外合作办学暂行规定》[2],这是第一个对我国中外合作办学进行全面详细规定的政策文件。1998年,我国出台了《高等教育法》,其中第十二条中明确提出“国家鼓励高等学校之间、高等学校与科学研究机构以及企业事业组织之间开展协作,实行优势互补,提高教育资源的使用效益。国家鼓励和支持高等教育事业的国际交流与合作。”[3]该条款从法律层面确立了高等教育国际化发展的合法性基础,为后续中外合作办学实践提供了明确的法律依据和政策导向。随着2001年我国正式加入世界贸易组织(WTO),教育服务贸易纳入国际化规范体系。根据WTO《服务贸易总协定》第10条第3款规定,经营性教育教学活动被纳入服务贸易范畴,我国需将国际规则转化为国内法律体系[4]。2003年3月1日,国务院公布了《中华人民共和国中外合作办学条例》(以下简称《条例》)[5]。《条例》第二条从教育法规层面对“中外合作办学”作了明确界定:中外合作办学是指“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的活动”。该条例历经2013年、2019年两次修订,通过动态调整法律条款,持续适应教育国际化发展的新需求。

近三十年来,我国高等教育中外合作办学经历了快速发展,在办学规模、层次结构和模式创新上实现显著突破。据教育部中外合作办学监管平台披露数据显示,截至2025年2月底,我国批准设立的本科教育中外合作办学机构与项目(含港澳台地区)达到了1291个,其中包含1100个合作办学项目和191个合作办学机构,这些项目或机构覆盖到了国内近570所本科院校[6]。

本研究对现行《中外合作办学条例》法律责任条款进行系统性内涵梳理与精细化内容分析,并从规范内容的精准化、条文形式的科学化、体系架构的协同化、监督机制的实效化等维度提出具有针对性的修订建议,并指出《条例》实施中存在的制度性失衡问题,不仅为中外合作办学的规范化发展与合规化运行提供强有力的制度助推,也在教育治理体系现代化的时代语境中,充分彰显我国教育领域治理能力

的持续进阶与制度建构的价值理性选择,为构建高水平教育开放新格局注入法治动能[7]。

2. 《中外合作办学条例》中法律责任部分的文本问题分析

(一) 规范表述的体系化缺陷

现行条例法律责任章节共十条,约1300字,其规范表达呈现双重特征:一方面,条文句式采用单义性表述范式,通过简明短句与精确数值(如惩处金额)构建清晰的责任认定边界,在责任主体与违规后果的对应关系上形成“要件-效果”的直接映射,有效避免权责界定的语义歧义;另一方面,条文设置存在体系化建构不足的局限,典型表现为第四十九条与第五十条对审批机关及其工作人员越权行为的重复性规定,形成规范表述的冗余现象。从立法技术优化维度审视,此类同质规范可通过“同类归并”的条文整合策略,在保持责任规制强度的同时,提升法律文本的体系严谨性与表达经济性,为中外合作办学法治体系的精细化建构提供技术支撑。

(二) 结构配置的逻辑断裂

《中外合作办学条例》的法律责任条款设置,必须以中外合作办学法律行为作为基本依据,法律责任大小的判定必须以违法行为所造成的社会危害性为依据。法律责任条款分布在整个条例的第七章,即近乎末尾的位置,不突兀也颇有警示作用,这种“行为规范在前,责任条款在后”的逻辑布局,既遵循“从行为到后果”的认知规律,亦承继了我国教育法律法规中“权利义务-法律责任”的传统立法范式,在规范警示与体系衔接层面具有合理性。

深入考察条款排列的内在逻辑可见,条例第八章的结构设计虽与前六章(总则、设立、组织与管理、教育教学、资产与财务、变更与中止)形成“行为-责任”的宏观对应,但具体到十条法律责任条款的微观布局,却未能严格遵循前六章的规范顺序形成精准的“章-条”映射关系。简言之,现行条款既未按照“设立-管理-教学-资产-变更”的行为序列逐章配置责任规范(如每两条款对应一章行为),亦未在条款表述中明确指向所规制的具体行为类别,导致相邻条款间缺乏清晰的逻辑勾连,部分责任规范甚至出现对前章行为要件的规制缺位。这种规范配置的离散性,使得法律责任章未能形成与行为规范章严整对应的“双向索引”机制,在立法技术层面存在体系化建构的优化空间。从教育法治的精细化发展视角出发,法律责任章的结构优化亟需遵循“主体-行为-责任”的三阶逻辑,按照法律行为在文本中的时序位置与性质类别,构建层次分明、对应精准的责任规范体系,以提升条例的规范适用效能与体系严谨性。

(三) 法律语言的专业性不足

立法语言是法律界的专业术语,是法律语言的书面表达,是制定和修改规范性法律文件所使用的语言文字[8]。分析教育法律的立法语言可以探析法律背后的立法意图和目的,法律语言尤其是教育法律语言也是一种文字载体,严谨的法律语言可以体现一部教育法律的教育性和可操作性。

然而现行《中外合作办学条例》法律责任部分的表述的严谨性层面仍存优化空间。如第四十九条关于审批机关工作人员受贿行为的责任表述中,“中外合作办学审批机关及其工作人员,利用职务上的便利收取他人财物或者获取其他利益”的行为定性,在处罚顺序上未遵循“没收违法所得优先”的法理原则。从行政法责任承担的一般逻辑看,对国家公职人员贪腐行为的规制,应首先通过“没收非法所得”实现违法利益的剥夺,再根据情节轻重叠加行政处分或刑事责任。现行条文将财产罚与行为罚的顺序倒置,不仅偏离行政处罚“过罚相当”的基本原则,亦可能削弱法律责任的惩戒实效。再如,第五十三条提到了中外合作办学者虚假设立机构后抽资出逃的行为应当承担的法律责任,本条内容提到的责任主体是“中外合作办学者”,但是法律责任其他条款的主体一般都是“中外合作办学机构”,这里两者的概念就比较容易混淆,即违法责任的主体到底是“机构”(集体)还是“办学者”(个体),不严谨的表述让法律

责任主体模棱两可。在实际判案中,中外合作办学者可能是国外某大学、教育机构的分支,也有可能是以个人名义出资办学的教育家。这里应区分不同办学主体之间的关系,细化其确实应当承担的责任,而避免在有责任问题、需要问责的时候,出现涉及的办学集体和某个人之间互相推诿的情况。

3. 《中外合作办学条例》实施中的制度性失衡问题

(一) 管理与服务职能的结构性偏废

现行《条例》制定于我国加入 WTO 之后、全面依法治国方略实施之前,其中很多条款带有计划经济体制的痕迹,强调政府的管理职能而非服务职能。例如,《条例》第八条规定:国务院教育行政部门负责全国中外合作办学工作的统筹规划、综合协调和宏观管理。省、自治区、直辖市人民政府教育行政部门负责本行政区域内中外合作办学工作的统筹规划、综合协调和宏观管理。

中外合作办学作为公益性事业,其立足点应是提供更好的教育资源和服务,满足人民群众对于优质教育的需要。《条例》将政府作为开展中外办学的主要力量,凸显政府的审批权,其结果是国务院教育行政部门与人力资源社会保障行政部门等统揽了中外合作办学的总事务,承担了从合作办学机构设立、变更到终止的各式各样的审批工作。小到住所、名称、法定代表人的变更,大到机构的分立、合并,都需要审批。与此同时,政府的服务职能却被弱化甚至忽略[9]。《条例》中关于合作办学者和办学机构义务和责任的条款随处可见,对政府在办学活动中应当提供的服务则缄口不言。实践中,一些地方对中外合作办学缺乏必需的财政扶持,导致办学者迫于资金压力而选择缩减运营成本或者提高学费来维持运营。这显然无法保障教育质量,与中外合作办学的初衷背道而驰。

(二) 审批监管体系的协同性缺失

《条例》重视审批,在第二章详细列举了中外合作办学者须报请审批的材料、审批期限等。但这种审批只是一种形式审批,单从合作办学者提交的材料并不能对其未来能够提供的教育服务进行准确评估。换言之,符合形式审批条件的中外合作办学并不一定能够提供优质教育资源。这就要求政府建立完善的监管体系,在审批之后对中外合作办学进行有效的监督与评估。

关于监督与评估,《条例》只在第三十五条笼统要求国务院或者省级教育行政部门及劳动行政部门等加强对中外合作办学机构的日常监督,组织或者委托社会中介组织对中外合作办学机构的办学水平和教育质量进行评估,并将评估结果向社会公布。实践中,教育部为实现质量监管,建设了两个中外合作办学的信息平台,即中外合作办学监管工作信息平台,以及中外合作办学颁发证书认证工作平台。这两个平台实现了一定程度的信息公开,但离完善的监管体系所要求的行政监管、社会监督、第三方评估等还有很大差距。一方面,由于缺少有关中外合作办学监管的规范性文件,各级教育行政部门未建立起有效的监管制度;另一方面,面对众多的中外合作办学项目,各级政府各自为政,缺乏完备的沟通交流和信息共享机制,导致监管缺乏系统性而进一步影响到管理效果。

(三) 中央与地方权责的层级化失衡

在我国,中外合作办学的模式主要有:中外合作大学(具有法人资格)、中外合作学院(二级学院性质)以及中外合作办学项目。其中,本科以上高等学历教育的中外合作办学机构和项目占据较大比例。截至 2020 年,经教育部批准和备案且正常运行和实施的各层次中外合作办学机构和项目近 2300 个,其中本科以上机构和项目近 1200 个。

《条例》第十二条规定,申请设立实施本科以上高等学历教育的中外合作办学机构,由国务院教育行政部门审批;申请设立实施非学历教育和专科以下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、直辖市人民政府审批[10]。同时,根据《中外合作办学条例实施办法》,申请举办实施本科以上高等学历教育的中外合作办学项目,也由国务院教育行政部门批准。这就意味着,全国所有本

科以上层次的中外合作办学，无论是机构还是项目，其审批权都集中在中央教育行政部门。这无疑为国务院教育行政部门带来了繁重的审批任务，难免会影响行政审批工作的效率甚至后期监管等其他工作的正常开展。从这个意义上看，中外合作办学监管不力，与中央教育行政部门审批任务繁重不无关系。与此同时，省级教育主管部门在审批环节本应扮演的重要角色被中央覆盖，导致其不能充分发挥作用。

4. 《中外合作办学条例》的法律层面以及实施层面的优化路径

4.1. 坚持立法合法原则，完善法律责任内容

合法性原则是立法的最基本原则，无论是法律的制定还是后期法律的补充修改，都必须以合法性原则为根本准绳。《中外合作办学条例》是我国高等教育国际化法律体系的重要组成部分，其立法、修法不仅要遵循我国立法的相关制度，还要遵循国际教育基本法律原则。高等教育国际化法律体系的构建既体现了教育的基本原则，也体现了国际法的基本原则，同时也反映了两个学科领域不同的政策追求和价值取向^[11]。

首先，要坚持我国宪法和教育基本法原则。教育领域法律责任的调整涉及公民基本权利配置，必须严格遵循宪法原则：根据立法权限划分，行政法规可设定除“限制人身自由”以外的行政类处罚，而涉及公民基本政治权利的内容则需由法律规定。同时，修订工作应以最新《教育法》的法律责任体系为参照基准，确保条款内容与上位法无抵触。当前《中外合作办学条例》的法律责任体系存在若干待完善之处，以第五十二条、第五十六条及第五十七条为例，条款均以“情节严重”作为处罚进阶的裁量依据，但缺乏对该要件的具体界定——在办学筹备、招生、运营等全流程中，何种行为构成“情节严重”尚未形成明确标准。法律责任条款的核心功能在于将处罚标准公开化、精细化。现行规定中“情节严重”的模糊界定，可能导致执法实践中的裁量偏差。

其次，要坚持高等教育国际化的“有约必守”原则。当前全球化的趋势让国家间的联系日益紧密，国与国之间的交流与合作必定涉及很多利益问题，这就会牵扯出很多法律问题。“有约必守”原则实则是敦促当事国一旦签订双边条约或多边条约，就在享受该条约赋予的权利的同时，受到该条约和国际法的约束，承担相应的法律责任。理论上，国际条约与各国国内法律规定产生冲突是不可避免的，尤其是在法律责任条款方面，各国对待教育的严格程度也是不尽相同的。这时，在对条约采取“转化”方式的国家，国际条约已被转化为国内法律的一部分，冲突的性质是国内法之间的冲突，可以根据《立法法》^[12]中规定的各种法律的地位和效力来解决冲突^[13]。

4.2. 减少责任虚置现象，增强法律责任衔接性

当前我国教育法律体系中，违反授权性规范与义务性规范的责任条款存在显著缺位现象。具体到《中外合作办学条例》，其法律责任体系呈现双重缺陷：一是规范内容过于简略，可操作性不足；二是与上位法、同位法及下位法的衔接存在断裂，协调性缺失。这种制度性缺陷直接导致法律责任虚置，其根源在于立法体系中配套法规的缺失，以及单一法规内部责任界定的模糊性。

从条文内容来看，《条例》的法律责任设置与教育违法行为的对应性严重不足，且与教育基本法的责任体系存在脱节。以招生环节为例，条例仅在第五十二条和第五十七条分别规定了筹备期违规招生与虚假招生的法律责任，却对招生过程中普遍存在的徇私舞弊行为缺乏明确规制。鉴于中外合作办学多采用高考前自主招生模式，且对高考成绩依赖度较低，这种责任空白极易形成监管盲区，为违规操作提供制度漏洞，进而威胁教育公平原则的落实。

为了保障法律责任条款与中外合作办学行为之间的衔接和一一对应，需构建复合式责任表述体系。具体而言，应有机融合单一列举式与概括性表述的优势：一方面，通过概括性条款明确法律责任的构成

要件,对“情节严重”等模糊表述进行类型化界定;另一方面,采用列举式表述列举典型违规行为,并通过兜底条款赋予国务院及教育行政部门必要的解释权限。这种立法技术既能确保规范体系的完整性,又可提升法律的适应性与执行效能。此外,作为教育法律体系的重要组成部分,《中外合作办学条例》的法律责任条款必须在逻辑架构、内容设置及表现形式上与上位法保持高度一致,同时在后续修订及实施细则制定过程中,对特殊责任情形进行专项细化,以实现法律规范的体系化与精准化。

4.3. 畅通权利救济渠道,完善法律监督制度

立法与执法活动进行合理有效的监督,是实现国家法律目标的强有力保障。法律监督作为法治实施的核心环节,在中外合作办学领域呈现特殊治理价值。根据已有的研究,本文将“中外合作办学法律监督”的内涵界定为“多元监督主体依据宪法教育条款、《教育法》《中外合作办学条例》等教育规章,对全国范围内的中外合作办学机构实施的全流程合法性审查。”这一监督机制的本质在于防止办学行为偏离法定轨道,避免条例规范的虚置化;通过程序约束防范监管权力的滥用与寻租;为办学主体与受教育者提供制度化权利保障。对于合法的权益,也要通过法律责任的规定予以维护和救济。

在监督体系建构中,需明确法律监督与专业监督的二元范式差异——法律监督遵循“法律保留原则”,聚焦办学行为的合法性审查;专业监督则突破纯合法性审查框架,兼及办学行为的合目的性评价,其监督维度涵盖教育质量、学术标准等专业领域。这种分野本质上反映了“法治”与“善治”的双重治理目标。前者确保监督的形式合法性,后者追求教育治理的实质合理性。

《中外合作办学条例》作为一部调节中外合作办学领域社会关系和法律关系的教育法规,不仅规范了中外合作办学活动,也为我国教育对外合作提供了强有力的保障。传统的具有刚性意义的法律法规,习惯于通过刑事诉讼、民事诉讼和行政诉讼的传统方式进行事后追究和问责;而教育法律本身具有“软法”特质,若能够做到事前警示,尽早通过法律责任条款协调好内部关系,打破原有权利救济途径以法律明确责任,则能更好地保障中外合作办学的合理有序发展。鉴于教育法律规范的软法属性,需在监督机制中融入柔性治理思维,在事前环节通过立法技术细化法律责任条款,对“情节严重”等模糊表述设置量化标准,增强监督的可操作性;在事中环节建立“合规承诺制”,要求办学机构定期提交法律风险自评报告;在事后环节完善非诉讼纠纷解决机制,通过调解、仲裁等方式高效化解法律争议。这种制度设计既尊重了教育治理的专业性与自主性,又通过法律监督的刚性框架确保了办学活动的合规性,实现了“软法治理”与“硬法约束”的有机统一。

4.4. 严格规范校长权力,健全法人责任体系

作为《中外合作办学条例》调整范围内的特殊办学主体,中外合办大学的校长群体呈现显著的治理角色复合性。其一,法定代表人身份,依据条例规定,校长须为中国国籍公民,既是机构最高行政负责人,也是对外承担法律责任的主体,其治理能力直接关乎办学机构的合规性与可持续发展;

其二,跨境治理纽带,区别于单一主体办学模式,合办机构校长需同时承担双重治理职能——对内履行教育管理职责,对外作为中外教育合作的桥梁纽带,既要整合国际优质教育资源,又需维护中国教育形象,推动本土教育特色与国际教育标准的双向对接。在国家推进教育治理体系现代化的政策语境下,强化中方治理主体的制度建构具有双重意义,既是落实中国教育主导性的必然要求,也是完善法律责任体系的逻辑起点。

然而现行《条例》虽在第三章以9处条款规定校长的任职资格、职权范围等内容,却仅在第五十八条规定“被吊销许可证的机构校长10年内禁任同类职务”,形成“职权列举详细而责任规制单一”的失衡状态——既缺乏与第二十六条“校长行使教育教学和行政管理职权”相对应的日常治理违法责任,也

未区分个人过错与机构责任的边界,导致权力行使与责任承担存在制度性断裂[14]。鉴于此,条例修订应遵循权责一致原则,在法律责任章节增设与校长国际合作事务管理、内部决策程序等职权对应的具体责任条款,构建涵盖责令改正、罚款、禁任直至刑事责任的梯度化责任体系,并配套建立任职资格双审、重大事项审计等监督机制,使校长权力行使与责任承担形成法理上的对应关系,既强化中方治理主体的责任意识,也为跨境教育合作的规范化发展提供制度保障。

5. 总结

本文系统剖析了《中外合作办学条例》法律责任体系的制度性短板,从文本规范的表述冗余、逻辑断裂与语言专业性不足,到制度运行中管理服务职能失衡、审批监管协同缺失及中央地方权责错位,再到实施层面的责任虚置,全面揭示了当前条例在法治建构中的深层矛盾。研究提出的合法性立法完善、责任体系衔接优化、权利救济渠道畅通及法人责任梯度健全等思维路径,不仅为条例修订提供了兼具理论深度与实践可行性的制度方案,更通过法治框架的完善推动中外合作办学从规模扩张向内涵发展转型。这一研究既回应了教育治理现代化对制度供给的迫切需求,也为构建高水平教育开放格局提供了法治保障,彰显了教育领域在国际化进程中保障质量与促进公平的多重价值追求。

参考文献

- [1] 覃美琼. 中外合作办学现状分析与对策建议[J]. 高等教育研究, 2006(5): 34-39.
- [2] 中外合作办学暂行规定[EB/OL].
<https://baike.baidu.com/item/中外合作办学暂行规定/50272282>, 2025-06-14.
- [3] 中华人民共和国高等教育法[EB/OL].
http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_zcfg/zcfg_jyfl/202204/t20220421_620257.html, 2018-12-29, 2025-06-14.
- [4] 陈东. 论《服务贸易总协定》框架下的法律服务对外开放——兼论中国的立法取向[J]. 国际经济论丛, 2002, 6(2): 116-135.
- [5] 中华人民共和国中外合作办学条例[EB/OL].
<https://flk.npc.gov.cn/detail2.html?ZmY4MDgwODE2ZjNiOTc4NDAxNmY0Mjg3OTAxMzA1NTM>, 2019-03-02, 2025-06-14.
- [6] 本科中外合作办学机构与项目(含内地与港台地区合作办学机构与项目)名单[EB/OL].
<https://www.crs.jsj.edu.cn/aproval/orglists/2>, 2025-06-14.
- [7] 王剑波. 跨国高等教育与中外合作办学[M]. 济南: 山东教育出版社, 2012: 288.
- [8] 张建军, 陈玉秀. 立法语言的专业性与通俗性[J]. 人大研究, 2017(5): 45-50.
- [9] 胡光明. 高等教育中外合作办学中的政府规制失灵问题[J]. 现代教育管理, 2011(5): 40-43.
- [10] 林金辉, 刘梦今. 论中外合作办学的质量建设[J]. 教育研究, 2013, 34(10): 72-78.
- [11] 李莹, 陈鹏. 《中外合作办学条例》修订中法律责任的立法规制研究[J]. 中国教育法制评论, 2023(2): 26-36.
- [12] 中华人民共和国立法法[EB/OL].
http://www.npc.gov.cn/c2/kgfb/202303/t20230314_424438.html, 2013-03-13, 2025-06-14.
- [13] 陆华. 职业资格国际互认的进展与我国的问题[J]. 高等工程教育研究, 2007, 55(1): 52-55.
- [14] 郑涛, 熊仲明, 刘言正, 等. 提升中外合作办学机构教学质量的对策研究[J]. 大学教育, 2020(12): 180-182.