



靴子终将落地：迎接在线教育新监管时代

作者：许莹 | 王琼兴

2019年9月5日，教育部对外发布了全国层面的第一份全面规范教育移动互联网应用程序的文件——《教育部等八部门关于引导规范教育移动互联网应用有序健康发展的意见》（“55号文”），同日，教育部官员在专题新闻发布会上宣布教育部已经形成教育移动互联网应用程序备案管理办法的初稿，将于近期进一步征求意见，并计划在9月底前印发¹。彼时，距离教育部发布第一份专门针对线上培训的规范性文件《关于规范校外线上培训的实施意见》（“8号文”）仅一月有余。8号文及55号文的发布表明教育行业观望已久的在线教育政策即将落地，在线教育迎来新监管时代。

本文将对近来下发的在线教育监管政策进行简要梳理，并对在线教育企业新监管态势下的合规动向予以简要分析。

一、回顾：在线教育相关政策概览

自全国人大常委会于2016年11月7日发布对《民办教育促进法》的修改决定以来，国家相关部门先后发布了如下涉及在线教育的主要文件：

发布日期	文件名称	规范对象	有关在线教育的主要内容
2018/08/06	国务院办公厅关于规范校外培训机构发展的意见（国办发〔2018〕80号）	面向中小学生的校外培训机构开展的非学历教育培训（主要针对线下培训机构）	■ 网信、文化、工业和信息化、广电部门在各自职责范围内配合教育部门做好线上教育监管工作
2018/08/10	民办教育促进法实施条例（修订草案）（送审稿） ² （“民促法实施条例送审稿”）	民办学校（包括民办教育培训机构）	■ 利用互联网技术(1)在线实施学历教育的民办学校，应取得办学许可及互联网经营许可；(2)在线实施培训教育活动、职业资格或技能培训，或者为在线实施前述活动提供服务，应当取得相应的互联网经营许可，但不得实施需要取得办学许可的教育教学活动

¹ 教育部发布会解读《关于引导规范教育移动互联网应用有序健康发展的意见》，参见：http://www.gov.cn/xinwen/2019-09/05/content_5427621.htm。

² 截至目前，《民办教育促进法实施条例》尚未正式出台。

发布日期	文件名称	规范对象	有关在线教育的主要内容
2018/11/20	关于健全校外培训机构专项治理整改若干工作机制的通知（教基厅〔2018〕10号）（“10号文”）	校外培训机构（主要针对线下培训机构）	<ul style="list-style-type: none"> ■ 省级教育行政部门要做好面向中小学生的利用互联网技术在线实施培训教育活动机构的备案工作 ■ 按照线下培训机构管理政策，同步规范线上教育培训机构，线上培训机构所办学科类培训班的相关信息、教师的相关信息进行备案 ■ 省级教育行政部门要联合工信、网信等相关部门，加强对线上培训内容的监管
2018/12/25	关于严禁有害APP进入中小校园的通知（教基厅函〔2018〕102号）（“102号文”）	进入校园的学习类APP（“ 进校APP ”）	<ul style="list-style-type: none"> ■ 开展进校APP的“双审查”责任制，由学校把好选用关，并报上级主管部门同意 ■ 开展对进校APP的全面排查 ■ 加强进校APP的日常监管，未经备案的进校APP不得组织或推荐使用，及时处置包含有害信息、商业广告或增加学生负担的APP
2019/07/12	关于规范校外线上培训的实施意见（教基函〔2019〕8号）	面向中小学生、利用互联网技术实施的学科类校外线上培训活动	<ul style="list-style-type: none"> ■ 对校外线上培训机构、培训内容和培训人员实施备案审查制度 ■ 对申请备案的校外线上培训开展排查整改（包括内容健康、时长适宜、师资合格、信息安全、经营规范等方面） ■ 建立黑白名单制度，对存在违规行为的列入灰名单并限期整改，对拒不整改或逾期未完成整改的列入黑名单并严肃处理
2019/08/10	关于引导规范教育移动互联网应用有序健康发展的意见（教技函〔2019〕55号）	教育移动互联网应用程序（“ 教育APP ”）及其提供者	<ul style="list-style-type: none"> ■ 对教育APP提供者实施备案制度，教育APP提供者应向住所地省级教育行政部门进行教育业务备案，并在上线新应用前更新相关信息 ■ 规范进校合作，对不同类型教育APP的内容、收费以及与学校的排他合作等作出要求 ■ 要求加强教育APP内容建设，规范数据及个人隐私采集管理，建立网络安全审核和认证体系 ■ 建立推荐机制，对教育APP进行评估

发布日期	文件名称	规范对象	有关在线教育的主要内容
			并形成推荐名单公开；建立教育 APP 使用的“双审核”制度，教育 APP 须经教育部门、学校集体决策选用，并报教育部门备案

回顾在线教育的监管历程，可以发现，针对在线教育的监管经历了由线下逐渐拓展至线上，并由进校 APP、线上学科类培训延展至各学段、各类别的在线教育活动。10 号文发布后，教育部门的监管重点主要为校外线下培训机构，针对线上培训机构的监管政策主要为“参照线下执行”。但是，随着 102 号文、8 号文、55 号文和即将出台的相关监管细则的发布，面向在线教育的备案制度将进一步落实，针对在线教育的违规排查也将展开，在线教育迎来新的监管时代。

二、梳理：在线教育企业的运营证照/备案要求

以民促法实施条例送审稿作为开端，102 号文、8 号文及 55 号文均针对在线教育企业或其 APP 产品提出了备案审查要求。此外，在线教育行业通常还涉及电信、广电、出版等多个领域，55 号文明确提出建立监管协同机制，由教育部门负责牵头，会同网信、电信、公安、新闻出版、民政、市场监管等各部门开展对在线教育行业的联动监管。

在日趋严格的监管态势下，在线教育企业取得完备的资质证照、完成法规要求的备案并依法合规运营的重要性凸显。除 102 号文、8 号文及 55 号文要求的备案外，在线教育企业或其开发产品的运营通常涉及到电信、广电、出版等领域的资质证照要求。根据现行中国法律法规及有关政策的规定，我们将在线教育企业依据其业务内容所需的主要运营资质证照及备案要求简要总结如下：

业务内容 ³	证照/备案	办理部门	备注/说明
教育 APP 运营（针对所有运营教育 APP 的运营企业）	教育业务备案	教育 APP 提供者注册地的 省级教育行政部门 （现有教育 APP 备案于 2019 年年底完成备案，已完成备案的教育 APP 提供者在线上新 APP 前办理备案更新）	<ul style="list-style-type: none"> ■ 外延上，该备案可涵盖的教育 APP 范围较广，涉及针对不同对象及各教育阶段的学习类 APP、培训类 APP 乃至其他校园服务类 APP，意味着提供教育行业相关 APP 的企业均可能需要根据 55 号文办理备案
提供校外线上学科类培训平台	校外线上培训机构备案、学科类培训内容备案、学科类培训人员备案	机构住所地的 省级教育行政部门 （已开展校外线上培训的机构应当于 2019 年 10 月 31 日前提交相关材料，新成立的校外线	<ul style="list-style-type: none"> ■ 该备案针对的对象为面向中小学生的学科类校外线上培训活动；非面向中小学或非学科类培训则暂不包括在备案范围内 ■ 线上培训机构除办理机构自身备案外，还需针对其开设的课程及培训人员办理备案，8 号文亦对培训人员需取

³ 本表格中第 1 项所列备案系针对所有教育 APP 运营企业的备案，第 2 至第 8 项则根据其业务内容的不同而分别涉及一项或多项有关在线教育企业或其产品的资质证照或备案。

业务内容 ³	证照/备案	办理部门	备注/说明
		上培训机构按照备案要求提交相关材料)	得教师资格证提出了要求, 并禁止聘用中小学教师
进入校园的学习类 APP	学校选用、学校的上级教育主管部门备案	备案的部门通常为 各区县的教育部门 , 但不同地区的实践不同 (例如, 在广东地区, 由 APP 提供者直接向省级教育行政部门申请备案)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 该备案主要针对为教育行政部门和学校在校内组织或推荐使用的学习类 APP ■ 但是, 由于该备案主要为各省根据实际情况自行实施, 各省对进校 APP 范畴的理解也不尽相同, 例如, 广东省将面向中小学生具备教学或作业等功能的 APP 均视为进校 APP, 包括校内学习类和学科培训类 APP, 无论其是否在校内组织或推荐使用
在线教育产品中提供互联网信息服务	经营范围包括“信息服务业务(仅限互联网信息服务)”的《增值电信业务经营许可证》, 即 ICP 证	如属于纯内资企业, 审批的部门为企业所在地的通信管理部门 如企业穿透至上层有外资成分, 审批的部门为国家工业和信息化部	<ul style="list-style-type: none"> ■ 常见的在线教育领域互联网信息服务业态包括向用户有偿提供在线教育平台上第三方提供的教育类电子书、培训课程、视频、音频等信息 ■ 如拟申请 ICP 证的企业穿透至最上层存在外资成分, 则根据《外商投资电信企业管理规定》, 其股比不得超过 50%
在线教育产品中提供音视频节目	信息网络传播视听节目许可证	各省级广电行政部门初审, 并由国家新闻出版广电总局审批	<ul style="list-style-type: none"> ■ 常见的在线教育领域网络视听节目业态包括提供录播的音视频课程播放 ■ 该许可证的申请实体不得含有任何外资, 且必须为国有资本全资或控股的实体 ■ 实践中, 由于不同地区监管部门对“视听节目”的理解不同, 导致录播音视频课程是否会被认定为传播视听节目, 有不同的执法尺度
在线教育产品中提供网络出版物	网络出版服务许可证	各省级新闻出版行政部门初审, 并由国家新闻出版广电总局审批	<ul style="list-style-type: none"> ■ 常见的网络出版服务业态包括通过网络向公众提供已经出版的线下出版物(如教育类图书、音像制品等)的数字版本, 及提供具有编辑、制作、加工等出版特征的数字化教材、教辅、教育类录播音视频等 ■ 网络出版服务系外资禁止行业
制作供在线教育使用的	广播电视节目制作经营许可证	省级广电部门	<ul style="list-style-type: none"> ■ 纯广告外的视频节目均可能被认为属于广播电视节目, 因而制作在线教育视频涉及制作广播电视节目, 需取得

业务内容 ³	证照/备案	办理部门	备注/说明
广播电视节目			<p>该许可证；实践中，由于不同地区监管部门对相关法规的理解不尽相同，是否必须取得该证取决于当地监管部门的具体要求</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 广播电视节目制作经营系外资禁止行业
在线教育产品中经营出版物	出版物经营许可证	区县级新闻出版部门	<ul style="list-style-type: none"> ■ 常见的在线经营出版物的业态为通过在线教育产品销售出版物（如教育类图书、音像制品等）

三、展望：拟出台监管细则下的合规动向

随着 102 号文、8 号文及 55 号文的发布，在线教育行业中进校 APP、线上学科类培训企业及产品内容、教育 APP 提供者三个层次的备案审查提上日程。近日，我们就前述三份文件的执行情况向北京、上海、广东、江苏、浙江、山东、湖北、湖南、陕西等地的教育主管部门进行了咨询，根据相关主管部门的反馈：

- 102 号文的备案规定在多数省份已得到不同程度的落实，少数省份仍在研究制定相应的实施办法；而由于 102 号文仅规定由中小学校的上级教育主管部门实施进校 APP 的备案，因此各省乃至其各区县均存在不同的落实方案，例如，少数省份要求进校 APP 主办者直接向省教育厅提交文件申请备案，而其他多数地区则要求通过学校向相关的区县级教育主管部门提交备案文件、或由进校 APP 运营者配合学校共同提供备案文件完成备案；
- 就 8 号文项下的备案，教育部拟于 2019 年年底前上线校外线上培训机构备案的统一平台，各省拟在该平台出台前后发布备案细则，并同步开展线上学科类教育培训机构的排查整改工作；
- 因 55 号文出台的时间较短，各省仍在等待进一步政策出台，有关事项将待教育部进一步发布备案管理办法后明确。

截至目前，8 号文及 55 号文针对线上学科类培训企业及产品内容、教育 APP 提供者的备案审查仅作出了较为原则性的规定，部分细节性问题仍需教育部及省级层面出台监管细则予以明确。根据我们的初步观察，该等监管细则对下述事项的具体规定将会进一步影响在线教育行业的合规动向：

1. 教育 APP 的范畴及移动应用分发平台提供者的审核义务

55 号文要求移动应用分发平台加强对教育 APP 上架审核管理，建立开发者真实身份信息登记制度，对教育 APP 开展安全审核，及时处理违法违规教育 APP，并将教育业务备案作为上架应用商店的重要条件。由于移动应用分发平台为教育类 APP 的主要分发渠道，若某一 APP 属于 55 号文规定的教育 APP，其未于省级教育主管部门完成教育业务备案或变更将可能影响具体的 APP 产品上架。

根据 55 号文的规定以及教育部官员在新闻发布会中的解读，55 号文项下教育 APP 的外延很广，理论上可涵盖针对不同对象及各教育阶段的学习类 APP、线上培训类 APP 乃至其他校园服务类 APP。然而，由于不同 APP 产品内容各有不同，实际执行过程中，教育部门、移动应用分发平台判断某一 APP 是否为教育 APP、从而适用相关备案及审查规则亟待监管细则明确。

2. 可面向家长收费的教育 APP 范畴

102 号文针对进校 APP 明确要求其不得向学生收费或由学生支付相关费用，在当前多数省市的实践中，教育主管部门在开展 102 号文项下的备案时要求进校 APP 产品的学生端不得包含收费功能，但家长端可保留收费功能，由家长自行判断、自主选择。进一步地，55 号文针对进校的教育 APP 建立了“强制的不商业，商业的不强制”原则，要求“作为教学、管理工具要求统一使用”的教育 APP 不得向学生及家长收取任何费用，不得植入商业广告和游戏，而“推荐使用”的教育 APP 则遵循自愿原则，不得与教学管理行为绑定。

在“互联网+教育”的背景下，为便利中小学校的作业批改、考试阅卷、成绩管理及分析，各地中小学或多或少地会引入部分优质的教育 APP 产品开展教学、在学校中试用或统一使用，该等产品可能会向学生及家长开放增值服务产品，并由家长付费。该商业模式下，教育主管部门在未来监管中如何界定相关的教育 APP 属于“作为教学、管理工具要求统一使用”的产品或是“推荐使用”的产品，将影响到该类产品中的家长端收费功能及其商业模式。

3. “学科类”培训与“素质类”培训的边界

民促法实施条例送审稿曾将民办教育培训的内容划分为学科类培训、素质类培训及成人类培训三类，其中针对中小学生“实施语言能力”的培训可归属于素质类培训的范畴，但就英语语言能力而言，其亦可能因与学校的文化课程、升学、考试相关被划入学科类培训的范畴。仅就 8 号文的字面规定来看，学科类培训之外的“素质类”培训企业及其产品内容暂不适用 8 号文规定的备案审查制度。尽管如此，中小学阶段的语言类培训在学科类与素质类的划分上尚无明确的指引。

实践中，以英语培训作为主要或重要培训内容的线上培训机构不在少数，该等机构提供的课程亦可能包括专门针对中小学英语考试的课程。因此，针对该类机构，“学科类”培训和“素质类”培训标准的划分将决定其是否需履行相应的备案审查手续、是否需根据相关规定进行合规调整。

4. 完成校外线上培训机构备案后是否仍需取得办学许可证

针对校外培训机构是否需取得《民办学校办学许可证》（“办学许可证”），民促法实施条例送审稿曾提出“分类领证”的原则，即面向少年儿童实行文化教育的培训机构必须取得办学许可证、实行素质教育和成人类培训的机构未被要求取得办学许可证，但该送审稿同时要求在线实施培训教育活动时不得实施需要取得办学许可的教育教学活动。然而，后续出台的线上教育培训相关文件均未提及针对学科类线上培训机构的办学许可证要求。

8 号文出台时，教育部在答记者问及专题新闻发布会中指出，针对线上和线下培训的不同特点，线下培训实行县级审批、先证后照，而线上培训则实施备案审查制度，两者区分对待⁴。55 号文在强调建立监管协同机制时，提及民政部门重点做好教育类民办非企业单位的登记管理工作，而市场监管部门重点做好线上盈利性教育机构的登记管理，将两类不同的教育机构区分对待。鉴于法规及政策层面尚未作出明确规定，办学许可证的要求是否适用于校外学科类线上培训机构仍有待观察。

⁴ 教育部基础教育司负责人就《教育部等六部门关于规范校外线上培训的实施意见》答记者问，参见：http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/s271/201907/t20190715_390634.html；教育部举行新闻发布会解读《关于规范校外线上培训的实施意见》，参见：http://www.gov.cn/xinwen/2019-07/15/content_5409824.htm。

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或其他相关司法管辖区法律及实务的最新动态和发展，仅供参考，不应被视为任何意义上的法律意见或法律依据。

如您对本期《汉坤法律评述》内容有任何问题或建议，请与汉坤律师事务所以下人员联系：

许莹

电话： +86-21-8525 5508

Email: gloria.xu@hankunlaw.com