

# 汉坤专递

2020 年第 6 期（总第 158 期）

## 新法评述

- 1、教育对外开放，且行且近 — 《教育部等八部门关于加快和扩大新时代教育对外开放的意见》
- 2、特区改革再出发 — 海南自由贸易港投融资便利化政策简析

# 新法评述

## 1、教育对外开放，且行且近 —— 《教育部等八部门关于加快和扩大新时代教育对外开放的意见》

作者：许莹 | 王琼兴

近日，《教育部等八部门关于加快和扩大新时代教育对外开放的意见》（“《教育对外开放意见》”）正式印发<sup>1</sup>。《教育对外开放意见》对我国新时代教育对外开放进行了全面部署，指出教育对外开放是教育现代化的鲜明特征和重要推动力，应坚持教育对外开放，形成更全方位、更宽领域、更多层次、更加主动的教育对外开放局面。

《教育对外开放意见》提出了如下核心指导意见：

- 着力破除体制机制障碍，加大中外合作办学改革力度，改进高校境外办学，改革学校外事审批政策，持续推进涉及出国留学人员、来华留学生、外国专家和外籍教师的改革；
- 提升我国高等教育人才培养的国际竞争力，加快培养具有全球视野的高层次国际化人才。推动职业教育更加开放畅通，加快建设具有国际先进水平的中国特色职业教育体系。提高基础教育对外开放水平，培养德智体美劳全面发展且具有国际视野的新时代青少年；
- 优化出国留学工作布局，做强“留学中国”品牌，深化教育国际合作，鼓励开展中外学分互认、学位互授联授，扩大在线教育的国际辐射力。同时，通过“互联网+”“智能+”等方式，丰富中西部地区薄弱学校国外优质教育资源供给；
- 打造“一带一路”教育行动升级版，扩大教育国际公共产品供给，深化与重要国际组织合作，推动实施联合国《2030年可持续发展议程》教育目标；建立中国特色国际课程开发推广体系，优化汉语国际传播，支持更多国家开展汉语教学。

2020年6月18日，教育部国际司（港澳台办）负责人也就《教育对外开放意见》的相关问题回答了记者提问<sup>2</sup>，对《教育对外开放意见》出台的背景、教育对外开放在助推全面开放新格局中发挥的作用、《教育对外开放意见》对推进各级各类教育对外开放的安排以及《教育对外开放意见》在“引进来”和“走出去”方面所作出的新部署等方面进行了解读。

就教育部发布的《教育对外开放意见》相关工作动态以及教育部官员答记者问的内容而言，我国教育对外开放的如下趋势值得特别关注：

### 一、支持相关地方和区域教育高质量创新发展，打造教育对外开放新高地

教育部国际司（港澳台办）负责人在答记者问中提出，教育部将深入学习贯彻习近平总书记关于海南自

<sup>1</sup> 参见 [http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xwfb/gzdt\\_gzdt/s5987/202006/t20200617\\_466544.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/s5987/202006/t20200617_466544.html)。

<sup>2</sup> 参见 [http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xwfb/s271/202006/t20200617\\_466545.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/s271/202006/t20200617_466545.html)。

由贸易港建设的重要指示精神，按照《海南自由贸易港建设总体方案》，扎实推进《关于支持海南深化教育改革开放实施方案》，支持海南建设国际教育创新岛。同时，教育部将支持粤港澳大湾区建设国际教育示范区，支持长三角地区率先开放、先行先试，支持雄安新区打造教育开放新标杆。

值得注意的是，上述地方和区域先前已发布的政策文件中也明确提出了部分教育对外开放的新政策及方案：

- 教育部、海南省人民政府于 2019 年 6 月 20 日发布的《关于支持海南深化教育改革开放实施方案》提出：（1）支持境外一流高校到海南开展中外合作办学，建立本科以上层次中外合作办学机构（项目）部省联合审批机制；（2）在风险可控前提下，试点设立国际高中和国际幼儿园，实施国际教育；（3）在条件成熟的前提下，试点境外工科大学、职业院校在海南独立办学，探索境外高水平企业在海南独资办学。
- 中共中央、国务院于 2019 年 2 月 18 日发布的《粤港澳大湾区发展规划纲要》提出：（1）支持粤港澳高校合作办学，鼓励联合共建优势学科、实验室和研究中心；（2）充分发挥粤港澳高校联盟的作用，鼓励三地高校探索开展相互承认特定课程学分、实施更灵活的交换生安排、科研成果分享转化等方面的合作交流；（3）支持大湾区建设国际教育示范区，引进世界知名大学和特色学院，推进世界一流大学和一流学科建设；（4）加强基础教育交流合作，鼓励粤港澳三地中小学校结为“姊妹学校”，在广东建设港澳子弟学校或设立港澳儿童班并提供寄宿服务。

上述政策和方案在特定层面突破了现有的政策框架，例如，突破了目前境外大学仅能通过与中国教育机构合作办学的形式，提出在条件成熟前提下试点境外工科大学、职业院校在境内独立办学以及探索境外企业独立办学的方案，对目前仅允许境外教育机构开展合作办学的要求有了进一步突破。在全方位、宽领域、多层次的新时代教育对外开放的背景下，不排除未来教育领域外资准入限制在特定地区进一步开放的可能性。

## 二、在“引进来”方面，加大中外合作办学改革力度

教育部相关负责人在答记者问中说明，《教育对外开放意见》将从三个方面加大中外合作办学改革力度：

- 完善法律制度，推进《中外合作办学条例》及其实施办法修订工作，为开放办学、规范办学、高水平办学提供制度保障；
- 创新工作机制，通过“项目备案制”、“部省联合审批”等改进审批方式，完善评估和退出机制；
- 鼓励先行先试，配合国家新一轮改革开放，探索适当放宽合作办学主体和办学模式的限制，给予相应的鼓励引导政策或实行准入特别管理措施。

上述改革方式中，《中外合作办学条例》及其实施办法的修订以及合作办学主体和办学模式限制的放宽将可能成为较大的改革动作。在这一过程中，目前已实施多年的中外合作办学准入制度及具体法律规定可能将被调整，届时可能有更多符合标准的机构被允许参与到中外合作办学中。

## 三、在“走出去”方面，加大境外办学的统筹力度、完善支持政策

教育部相关负责人在答记者问中提出，随着“走出去”办学日益成为我国教育对外开放的重要内容，《教育对外开放意见》也明确了量力而行、依法办学、质量优先、稳步发展的基本思路。教育部将积极推动应用型本科、职业院校配合我国企业“走出去”，开展协同办学，实现共同发展。同时，教育部也将扩大在线教育国际辐射力，借力“中国教育云”，开发具有中国特色和国际竞争优势的专业课程、教学管理模式和

评价工具，建立中国特色国际课程推广平台。

可以看出，在未来的境外办学中，应用型本科和职业院校可能将成为重点领域，而随着相关教育机构及教育企业在教育科技方面的发展，在教育对外开放的过程中，在线教育可能将成为我国教育机构境外办学较为重要的一环，在教育科技化的背景下更加深入地发挥作用。

#### 四、针对各级各类教育的对外开放作出区别化安排

《教育对外开放意见》针对各级各类教育，在对外开放层面也作出了不同安排：

- 在高等教育领域，教育部将支持高校加强与世界一流大学和学术机构的合作，进一步落实“放管服”要求，授予“双一流”建设高校一定外事审批权，探索高校国际会议分类审批的管理办法。
- 在职业教育领域，将在借鉴“双元制”等办学模式、引进国外优质职业教育资源方面取得政策突破，鼓励有条件的国内职业院校与企业携手参与国际产能合作，并实施职业院校教师教学创新团队境外培训计划。
- 在基础教育领域，加强中小学国际理解教育，帮助学生树立人类命运共同体意识，培养德智体美劳全面发展且具有国际视野的新时代青少年。

《教育对外开放意见》支持高等教育及职业教育领域的进一步对外开放及合作，而在基础教育领域则更多地侧重于加强青少年的通识教育、培养其国际视野，针对不同教育领域、不同受教育人群的特点作出了区别化的安排。

整体上看，随着《教育对外开放意见》的发布、相关工作的展开以及有关法律法规、政策文件、配套措施的逐步出台和实施，中国将进一步提升教育对外开放贡献度和影响力，更加深度地参与到全球教育治理中，新时代教育对外开放将在可预期的时间内全面、扎实、有序、有力地推进。

## 2、特区改革再出发 — 海南自由贸易港投融资便利化政策简析

作者：薛冰 | 唐玉春 | 冯雯

海南是中国面积最大的经济特区。2020年6月1日，中共中央和国务院印发了《海南自由贸易港建设总体方案》（“《自贸港总体方案》”），在海南岛全岛内实施海南自由贸易港制度。《自贸港总体方案》是国家支持海南逐步探索、稳步推进中国特色自由贸易港建设，分步骤、分阶段建立自由贸易港政策和制度体系的基石。《自贸港总体方案》的出台无疑彰显了中国坚持对外开放、发展更高层次的开放型经济的决心和力度。

《自贸港总体方案》释放了一系列对外开放的重磅信号，“贸易自由便利”、“投资自由便利”、“零关税”、“低税率”、“减税制”、“强法治”、“一线放开、二线管住”等关键词使得市场对海南这一中国最大经济特区的深化改革和未来发展充满期待。

本文将根据《自贸港总体方案》着重介绍和总结：投资于海南企业，以及海南企业的境外融资方面的新举措和新制度。

### 一、海南市场准入政策新政

#### （一）实施市场准入承诺即入制

《自贸港总体方案》要求：（1）严格落实“非禁即入”，在“管得住”的前提下，对具有强制性标准的领域，原则上取消许可和审批，建立健全备案制度，市场主体承诺符合相关要求并提交相关材料进行备案，即可开展投资经营活动。（2）对外商投资实施准入前国民待遇加负面清单管理制度，大幅减少禁止和限制条款。

为实施市场准入承诺即入制，《自贸港总体方案》设置了如下 2025 年前和 2035 年前的重点任务：

1. 在 2025 年前的重点是：实行“极简审批”投资制度，并配套制定出一系列监管规定，包括：
  - （1）制定出台海南自由贸易港放宽市场准入特别清单、外商投资准入负面清单；
  - （2）对先行开放的特定服务业领域所设立的外商投资企业，明确经营业务覆盖的地域范围；
  - （3）建立健全国家安全审查、产业准入环境标准和社会信用体系等制度，全面推行“极简审批”制度；
  - （4）深化“证照分离”改革；
  - （5）建立健全以信用监管为基础、与负面清单管理方式相适应的过程监管体系。
2. 在 2035 年前的重点是：进一步完善开放政策和相关制度安排，包括：
  - （1）除涉及国家安全、社会稳定、生态保护红线、重大公共利益等国家实行准入管理的领域外，全面放开投资准入；
  - （2）在具有强制性标准的领域，建立“标准制+承诺制”的投资制度，市场主体对符合要求作出承诺，即可开展投资经营活动。



“实施市场准入承诺即入制”的核心是“非禁即入制”和“承诺即入制”，而这两个概念在《自贸港总体方案》出台前即已提出。

对于“非禁即入制”，在2018年12月21日国家发展改革委、商务部发布《市场准入负面清单（2018年版）》时，即已标志我国全面实施市场准入负面清单制度，核心在于：**市场准入清单以外的行业、领域、业务等，不得设置市场准入审批事项，各类市场主体皆可依法平等进入。**《自贸港总体方案》重申“非禁即入”，且明确提出制定海南自由贸易港放宽市场准入特别清单，我们理解，未来海南自由贸易港的市场准入特别清单相较于全国其他地区会更加宽松，也会更契合海南作为全面深化改革开放试验区、国家生态文明试验区、国际旅游消费中心和国家重大战略服务保障区的战略定位的定位。

而对于“承诺即入制”，国务院在2019年11月6日发布的《国务院关于在自由贸易试验区开展“证照分离”改革全覆盖试点的通知》中，已提出自2019年12月1日起，在自由贸易试验区，对所有涉企经营许可事项实行全覆盖清单管理，按照**直接取消审批、审批改为备案、实行告知承诺、优化审批服务**等四种方式分类推进改革。

随后海口市在2020年2月份就率先制定出台了《海口市“证照分离”改革全覆盖试点实施方案》，探索市场准入“承诺即入制”，重点和亮点是对更多事项实行告知承诺，主要包括**对确需保留的涉企经营许可事项，企业就符合经营许可条件的作出承诺，有关部门通过事中事后监管能够纠正不符合经营许可条件行为的，实施告知承诺即入制**<sup>3</sup>。

本次《自贸港总体方案》又进一步指出对具有强制性标准的领域，**原则上取消许可和审批，建立健全备案制度**，市场主体承诺符合相关要求并提交相关材料进行备案，即可开展投资经营活动。

作为“实施市场准入承诺即入制”的一部分，对外商投资实施准入前国民待遇加负面清单管理制度，大幅减少禁止和限制条款。上述规定，与《外商投资法》下的对外资监管原则保持一致。但与中国境内其他地区相比，相信未来海南自由贸易港的外商投资准入负面清单更精简、禁止和限制条款会大幅减少。期待海南自由贸易港在“实施市场准入承诺即入制”方面的进一步探索。

## （二）创新完善投资自由制度与推动政府职能转变

在对于企业从设立、运营、注销、破产各个环节的监管上，《自贸港总体方案》提出便利化思路：

1. 设立便利：以电子证照为主；
2. 经营便利：以“有事必应”、“无事不扰”为主；
3. 注销便利：以公告承诺和优化程序为主；
4. 破产便利：以尽职履责为主。

另外，《自贸港总体方案》还提出，在跨境直接投资交易环节，按照准入前国民待遇加负面清单模式简化管理，提高兑换环节登记和兑换的便利性，探索适应市场需求新形态的跨境投资管理。

以上便利化思路，必然要求政府职能的转变。《自贸港总体方案》要求政府部门坚持对新兴业态实行包容审慎监管，并且规定政府作出的承诺须认真履行，对于不能履行承诺或执行不到位而造成损失的，应及时予以赔偿或补偿。

<sup>3</sup> <http://www.hnzhengfa.gov.cn/shixiandongtai/show-7935.html>。

### （三）产业开放步伐进一步拓宽

《自贸港总体方案》明确大力发展旅游业、现代服务业和高新技术产业，并且在以下产业会进一步放开外商投资的限制。我们注意到国家发展改革委、商务部于2020年6月23日发布第32号令和第33号令，分别发布了《外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2020年版）》和《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2020年版）》，上述负面清单自2020年7月23日起施行<sup>4</sup>。我们也将《自贸港总体方案》中的规定，与《外商投资准入特别管理措施（负面清单）》（2020年版）和《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施（负面清单）》（2020年版）的相关规定作了简要对比：

产业/业务	《自贸港总体方案》的规定	《外商投资准入特别管理措施（负面清单）》（2020年版）的规定	《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施（负面清单）》（2020年版）的规定
电信业务	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 开放增值电信业务，逐步取消外资股比等限制</li> <li>■ 允许实体注册、服务设施在海南自由贸易港内的企业，面向自由贸易港全域及国际开展在线数据处理与交易处理等业务，并在安全可控的前提下逐步面向全国开展业务</li> <li>■ 安全有序开放基础电信业务</li> <li>■ 开展国际互联网数据交互试点，建设国际海底光缆及登陆点，设立国际通信出入口局</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 限于中国入世承诺开放的电信业务，增值电信业务的外资股比不超过50%（电子商务、国内多方通信、存储转发类、呼叫中心除外）</li> <li>■ 基础电信业务须由中方控股</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 限于中国入世承诺开放的电信业务，增值电信业务的外资股比不超过50%（电子商务、国内多方通信、存储转发类、呼叫中心除外）</li> <li>■ 基础电信业务须由中方控股（且经营者须为依法设立的专门从事基础电信业务的公司）</li> </ul>
医疗	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 支持海南大力引进国外优质医疗资源。总结区域医疗中心建设试点经验，研究支持海南建设区域医疗中心</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 医疗机构限于合资</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 医疗机构限于合资</li> </ul>
教育	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 允许境外理工农医类高水平大学、职业院校在海南自由贸易港独立办学，设立国际学校</li> <li>■ 推动国内重点高校引</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 学前、普通高中和高等教育机构限于中外合作办学，须由中方主导（校长或者主要行政负责人应当具有中国国籍，理</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 学前、普通高中和高等教育机构限于中外合作办学，须由中方主导[校长或者主要行政负责人应当具有中国国籍（且在中国</li> </ul>

<sup>4</sup> 届时现行有效的《外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2019年版）》和《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2019年版）》将同时废止。



产业/业务	《自贸港总体方案》的规定	《外商投资准入特别管理措施（负面清单）》（2020年版）的规定	《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施（负面清单）》（2020年版）的规定
	进国外知名院校在海南自由贸易港举办具有独立法人资格的中外合作办学机构	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)	境内定居), 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。][外国教育机构、其他组织或者个人不得单独设立以中国公民为主要招生对象的学校及其他教育机构（不包括非学制类职业培训机构、学制类职业教育机构），但是外国教育机构可以同中国教育机构合作举办以中国公民为主要招生对象的教育机构。]
金融	<ul style="list-style-type: none"> <li>支持符合条件的<b>境外证券基金期货经营机构</b>在海南自由贸易港设立<b>独资或合资</b>金融机构</li> </ul>	已删除《外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2019年版）》中的以下规定：证券公司、证券投资基金管理公司、期货公司、寿险公司的 <b>外资股比不超过 51%</b> （2021年取消外资股比限制）	已删除《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2019年版）》中的以下规定： 证券公司、证券投资基金管理公司、期货公司、寿险公司的 <b>外资股比不超过 51%</b> （2021年取消外资股比限制）

从上表对比中，可发现《自贸港总体方案》勾勒出了一批产业领域的开放蓝图。与《外商投资准入特别管理措施（负面清单）》（2020年版）和《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施（负面清单）》（2020年版）的规定相比，《自贸港总体方案》现阶段指明了开放方向，后续仍有待海南自由贸易港的外商投资准入负面清单及配套规则的出台以使上述规定落地实施。

## 二、海南企业的境外融资

针对海南企业进行境外融资，《自贸港总体方案》从境外发行股票、境外发行债券等多个方面提供便利化政策方向指引，包括：

**在 2025 年前的重点是：**

- **支持**在海南自由贸易港内注册的境内企业根据境内外融资计划在**境外发行股票**，**优先支持企业通过境外发行债券融资**，将企业发行外债备案登记制管理下放至海南省发展改革部门。
- 试点海南自由贸易港内企业**境外上市外汇登记直接到银行办理**。

**在 2035 年前的重点是：**

- 允许符合一定条件的**非金融企业**，根据实际融资需要自主借用外债，最终实现海南自由贸易港**非金融企业外债项下完全可兑换**。

现行法规下，境内企业及其控制的境外企业或分支机构向境外举借的、以本币或外币计价、按约定还本付息的1年期以上债务工具，包括境外发行债券、中长期国际商业贷款等，须事前向国家发展和改革委员会申请办理备案登记手续。《自贸港总体方案》将企业发行外债备案登记制管理下放至海南省发展改革部门，有利于提高企业发行外债备案登记的效率。而境外上市外汇登记、非金融企业外债项下完全可兑换等是对现行外汇资本项目管理下的突破。

### 三、海南自由贸易港未来的立法展望

全国人大常委会已将海南自由贸易港法列入了立法议程<sup>5</sup>。除海南自由贸易港法之外，海南自由贸易港建设，还需要地方性法规和商事争议解决机制等细化和补充，《自贸港总体方案》已明确给予海南自由贸易港充分的法律授权，授权海南制定出台自由贸易港商事注销条例、破产条例、公平竞争条例、征收征用条例。

《自贸港总体方案》提出的各项改革政策措施，凡涉及调整现行法律或行政法规的，将经全国人大及其常委会或国务院统一授权后实施。我们将持续关注海南自由贸易港的立法情况，以期通过对海南自由贸易港法律法规的解读，为海南企业的投融资事务提供信息和参考。

---

<sup>5</sup> <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202006/af401b4c055142179f1cea4a17ebfeb1.shtml>。

## 特别声明

汉坤律师事务所编写《汉坤专递》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的下列人员联系：

---

**北京 金文玉 律师：**

电话： +86 10 8525 5557

Email: [wenyu.jin@hankunlaw.com](mailto:wenyu.jin@hankunlaw.com)

---

**上海 曹银石 律师：**

电话： +86 21 6080 0980

Email: [yinshi.cao@hankunlaw.com](mailto:yinshi.cao@hankunlaw.com)

---

**深圳 王哲 律师：**

电话： +86 755 3680 6518

Email: [jason.wang@hankunlaw.com](mailto:jason.wang@hankunlaw.com)

---

**香港 陈达飞 律师：**

电话： +852 2820 5616

Email: [dafei.chen@hankunlaw.com](mailto:dafei.chen@hankunlaw.com)

---