

## 【专题：校外培训治理】

编者按：自2018年以来，国家颁布了多个文件以规范校外培训（包括线上和线下培训）。本刊2018年第4期和2019年第6期曾做过专题，探讨校外培训治理的理据、思路和策略。本期专题重点分析地方政府部门、校外培训机构对国家政策的回应行为，探讨校外线上培训治理的难点与思路，供读者参考。

# 我国校外培训机构治理政策的特征、问题与展望

——基于21个省市政策文本的分析

丁亚东 杨涛

**【摘要】**校外培训治理对规范校外培训市场、构建良好教育生态意义重大。根据建构的校外培训治理政策谱系，对校外培训治理政策的出台时间、文件标题、规管措施等进行分析，归纳出我国校外培训机构存在治理措施系统，可操作性不强；治理策略相近，创新性不够；治理过程迅速，持续性不强；治理观念不一，适切性不足的特征与问题。政府应明确政策内容细节与程序规定，提高文件的可操作性，充分发挥政策的指导功能，对校外培训机构治理进行系统规划，改变以“设置门槛”为主的单一治理方式，建立校外培训机构分类机制，逐步健全教育培训机构规范治理的长效机制。

**【关键词】**校外培训机构；政策文本；政策特征；规范治理

**【作者简介】**丁亚东，男，华东师范大学教育学部博士研究生，研究方向：教育政策、教育治理；杨涛，男，华东师范大学教育学部硕士研究生，研究方向：教育管理（上海 200062）。

**【原文出处】**摘自《教育与经济》（武汉），2019.6.87~93

**【基金项目】**本文系国家自然科学基金面上项目“家庭资本、影子教育与社会再生产”（71774112）和华东师范大学国家教育宏观政策研究院智库项目“上海市义务教育阶段家长教育需求差异与供给政策研究”的部分成果。

为进一步优化教育环境，规范和引导校外培训机构发展，为学生提供更加优良的教育生态，2018年8月，国务院办公厅印发了《关于规范校外培训机构发展的意见》（以下简称《意见》）。《意见》指出，“促进校外培训机构规范有序发展”需坚持“依法规范、分类管理、综合施策、协同治理”四个基本要求。国家层面的政策文本作为校外培训机构治理的指导方针和行动纲领，对地方政府的政策制定起着指导和督促的重要作用，各地方政府为贯彻落实《意见》精神

相继出台了本地区的校外培训机构治理政策。截至2018年12月，全国已有北京、上海、江苏、河南、广东等21个省市公布了校外培训机构治理的政策文本。本研究基于21个省市级政府有关校外培训机构治理的政策文本，同时结合国家层面校外培训机构治理的相关政策文件，首先从文本结构入手，在宏观层面了解我国校外培训机构治理政策的基本特征；其次结合政策文本内容梳理了我国校外培训机构治理的特征与问题，并进一步反思有效推进校外培训机构

治理工作的方案,为后续制定更加有效、合理的政策措施提供借鉴。

## 一、我国校外培训机构治理政策的内容分析

### (一)治理政策的文本结构分析

第一,在颁布时间上,以国家层面政策发布的时间为节点,将各地方政府治理校外培训机构的态度划分为优先型、快速型、缓慢型和迟钝型四类。优先型的地区主要是东部经济发达和文化教育发展较快的地区,其中上海发布的与校外培训机构治理相关的政策文件比中央颁布的《意见》提前近一年,且内容已较为系统和成熟。河南、山东等教育大省政策反应为快速型,在国家发布相关文件后仅1至2月便出台了本地区的治理方案或办法。贵州、北京等地在政策制定和出台方面反应相对缓慢,而其他未制定相关标准或出台管理办法的省份则为迟钝型。值得注意的是,这里的快慢仅指各地对国家层面政策的回应速度,政策出台快慢与治理实践的效果并不一定挂钩。

第二,政策颁布机构以教育部门为主,其他部门协同参与。各省份涉及的颁布机构总数为10个。省际间涉及的机构数差异较大,广西最多共涉及8个机构,安徽位居第二涉及6个机构,海南位居第三联合发文机构为5个,上海、内蒙古、河南、福建等省市涉及4个机构,北京涉及2个机构,浙江、山西、黑龙江、贵州、湖南、湖北、山东等省份涉及1个机构。政策文本联合发文机构的多少,一定程度上与后期治理效果有着密切关系。发文机构越多,表明参与或关注该项治理工作的部门越多,而校外培训作为一个复杂的社会和教育问题,不仅仅是教育部门的职责,亦是工商、市场监管等部门的职责<sup>[1]</sup>。因此,多部门联合发文,协同治理的理念是值得学习和推广的。

第三,从政策文件的标题来看,不少省市的校外培训机构治理尚处于探索阶段。从文本名称和结构来看,除了国家从整体战略上对校外培训机构的治理工作提出指导意见,内容安排较为系统和全面外,其他各地方政府的政策主要是“关于规范校外培训机构设置有关工作”“关于校外教育培训机构设置和管理的指导意见”等格式。具体分析其内容,可以发

现地方政府多将设置标准“替代”治理方案本身的功能,即地方政府倾向于将校外培训机构的设置和管理放在一起讨论,培训机构的设置标准占据了方案的较大篇幅,而对如何开展治理、相应操作流程等细节论述较少。从文件名称可知,北京、安徽、河南、黑龙江等6省市出台的政策均为“试行”和“暂行”,所占的比重达到37.5%。暂行条例和试行办法从本质上说是法律条例制定出来后为检验其社会效果,需要先将制定出的法律试行一段时间,发现其存在的问题,然后加以修改再正式颁发,这表明我国不少地方政府对校外培训机构的治理还处于探索期。

### (二)治理政策的目标分析

政策目标是政府为解决特定教育问题而采取的行动所要达到的目的、指标和效果,它兼顾公平与效率、稳定与发展,具有明确性、针对性和协调性等特点。政策目标是否完善在政策内容中通常通过指导思想 and 基本原则等来衡量<sup>[2]</sup>。因此,国家层面治理政策的主导思想与原则,是地方制定治理政策和措施的重要引导,并在中央政府引导下形成“从上到下”的治理体系。已出台治理政策的省份中,多数依照国家层面“依法规范、分类管理、综合施策、协同治理”的四个基本原则,制定本地区的工作细则且内涵也较为相似。不同省市在具体的表述中存在差别,有些省市以“总则”(北京、河南等)、“适用范围”(黑龙江、吉林等)、“总体要求”等为政策的指导思想说明。较少省份的政策文本中没有涉及“指导思想”“基本原则”“总则”等标题,但在文本的具体内容上与国家层面的表述保持了一定的一致性<sup>[3]</sup>。从文本治理目标的分析来看,各省市制定的具体细则多是遵循国家“四个基本原则”的要求,较为全面地涵盖了治理所要求的目标,体现出明显的标准化和细致化特征,具有较强的指导性。

### (三)治理政策的任务分析

由上文“治理目标”的分析可知,目前校外培训治理政策的目标具有标准化和细致化的特征。其中标准化特征在治理任务上体现为各省市的治理任务基本遵循了国家层面的政策要求,细致化特征体现为个别省份在治理任务上的有益补充。各省市提出

了如“对存在重大问题的校外培训机构停办整改、纠正校外培训机构开展学科类培训、严禁校外培训机构组织等级考试及竞赛、坚持依法从严治教”等任务要求,以上内容均被近半数的省市提及。其他较少被提到的内容还有“将校外培训机构开展的各类培训教育纳入国家教育统一管理范畴、使正规的校外培训教育成为中小学教育的有益补充、建立健全校外培训机构的监管机制、提升服务与监管水平、培育校外培训教育的良好生态”等。上述治理任务既与国家层面的任务要求相一致,从而保留了国家层面校外培训治理的战略性和根据本地区教育发展的现实创新性提出一些新的任务要求,极大完善了校外培训治理政策的任务体系。

#### (四)治理政策的措施分析

教育政策中具体治理措施的设计以及适切性,对治理效果有着直接的影响。因此,对校外培训治理政策的措施分析,能够很好地揭示现行政策对治理问题的适切性。根据对政策文本中治理措施的分析,各省市针对国家层面政策的措施,制定和设计的本土措施呈现“三级分化”的趋势,即完全保持、稍作修整和大作调整。这可能与该地区校外培训机构的数量、发展现状和需要解决的首要问题等有很大关系。通过对各省市校外培训机构治理措施的分析与归纳,其中主要设计的治理措施如下:修订设置标准(14省市)、依法审批登记(13省市)、公布黑白名单(14省市)、完善管理规定(12省市)、强化年检年报(10省市)、提升教学质量(9省市)、强化监督管理(11省市)、重视宣传引导(12省市)等。各地区建立起了一系列从基本条件、设置标准到变更终止的规定制度,总体上已较为全面。其中如设置标准又可细分适用范围、管理权限、基本条件、举办者、联合办学、组织机构、机构章程、管理队伍、法定代表人、校长(行政负责人)、教学管理人员、财务管理人员、师资队伍、办学场所和设施设备、安全与卫生管理、办学投入、培训项目、课程及教材、分支机构或培训点、班级备案等内容。上述治理措施多数是在国家治理措施基础上的细化与完善,以此增强治理措施的可操作性和实践性,但各省市间治理措施的同质化现象明显,也反映出目前校

外培训机构治理措施创新性不足的问题。

## 二、我国校外培训机构治理政策的特征与问题

### (一)治理措施系统,但可操作性不强

我国校外培训机构治理从国家层面和地方层面已建立起一套从基本条件、设置标准到变更终止的规定制度,这对校外培训机构治理工作的展开具有重要意义。尽管这些规定在内容维度上已较为系统和全面,但一些具体细节仍不够具体,多数地区缺乏对“黑白名单制度”的具体内涵和操作流程、变更与终止的情形和流程、责任机制和信息公开制度等操作细节的规定。这些细节在政策制定时往往被省略或缩减,但在规定不具体、不明确的情况下,往往会带来政府和被规管机构间的“互相误解”甚至引起法律纠纷等问题,不利于校外培训机构治理工作的顺利推进。

### (二)治理策略相近,创新性不够

国家和地方政府间校外培训机构的治理环节、内容及策略基本一致,主要包括设置标准、设立审批、规范办学、管理与监督、变更与终止等环节。本研究所收集的21个省市的治理方案中,除内蒙古是制定综合治理方案外,其他省份均或多或少都制定了相应的校外培训机构(或民办培训机构)准入标准和管理办法。这些政策最突出的特点便是对校外培训机构“设置门槛”,较为一致的有“不准聘用未取得教师资格者,不得聘用在职教师”“对办学场所条件进行了明确的规定,具体到面积大小、安全及卫生标准”等,这些规定体现了我国校外培训机构治理以“设置门槛”为主要手段的治理策略特征。由于这些政策内容总体上依据国家的指导意见来制定,各地方的治理方式出现“雷同化”的问题,我国各省市间经济、社会、文化、教育发展水平等各方面具有很大的差异,这种“同质性”较高的治理政策一方面不能很好地适应当地的实际情况,另一方面暴露出各地校外培训机构治理措施缺乏特色,创新性不足。

### (三)治理过程迅速,持续性不强

从政策出台时间来看,无论国家层面还是地方层面,校外培训机构的治理政策和通报都集中在2018年8月至12月这一时段,此后该话题领域的信

息逐渐变少;从政策文本内容来看,治理方案大都未对治理时间和目标进度进行规划和安排,而以建立设置标准和审批制度等手段为主。这表明我国校外培训机构的治理呈现出运动式、阶段化和形式化的特点,亟待建立一套系统完备的持续治理机制和常态化的治理措施。另外,尽管国务院对校外培训机构治理提出了“分类管理、综合施策”的基本原则,但大多数地区还是没有对校外培训机构的类型和性质进行较细致的划分,对存在问题或有违规操作的校外培训机构,基本上首先采取的是关闭机构的方式。有关媒体报道,我国校外培训机构整治对培训规模较小、名称存在一定不规范的机构一般直接强制关闭并加入黑名单,这种“一刀切”的行政管理方式不利于校外培训机构的整改,应借鉴上海等比较符合国家政策精神的治理模式,通过对校外培训机构做类型区分、对症下药,从而避免越打压越隐蔽、越关闭越产生的“反弹式”增长现象,逐步建立分层分类管理和持续治理的生态环境。

#### (四)治理观念不一,适切性不足

首先,总体来看,除了上海和浙江、内蒙古等地区的政策文件比较超前,提前认识到了校外培训机构问题的严重性和治理的必要性,其他地区的政策基本上没有逃离参借国家层面和优先型地区政策的窠臼,个别地区缺乏独立思考,甚至照抄国家层面的政策文本,原创性极低,治理政策要“贴合地方实际”,明显不足。

其次,各地方对校外培训机构(或民办培训机构)的含义界定、范畴划分不完全一致(对学前教育不属于政策适用范围基本取得共识),绝大多数省份缺乏对本地区校外培训机构的现状、治理的必要和程度、可能存在的治理困难等问题的分析,极少界定出符合地方实际的“校外培训机构治理”的操作定义,使得地区间的认识和实践深刻程度产生了差异<sup>①</sup>。

第三,目前大多数省份制定了针对培训机构的设置标准和管理办法,呈现出建立标准、设置门槛的治理特点,表明我国各地区对校外培训机构存在的合理性持肯定态度。但某种程度上来说,这实际上为校外培训机构开辟了合法化通道,今后大批通过

审批的新校外培训机构的兴起,对学生“减负”的促进作用如何体现?地方政府如何来回答和解释此类问题?目前尚未可知。这体现了地方政府对国家政策的出台逻辑和理论背景缺乏深入思考,出台政策不够符合地区实际,缺乏适切性,而这种相互仿效或“抄袭”政策方案的行为会增加治理的风险。

综上对校外培训机构治理政策的特征与问题的简要分析,发现治理政策存在问题的成因具有较显著的共同特点,即在宏观层面无论是中央政府还是地方政府,其政策立足的视角和方法存在着较大差别。国家层面的政策往往基于宏观的视角思考,而地方层面应当将国家的意见指示与地方实际相结合,所谓“具体问题具体分析”即是如此。地方政策与国家政策的高度趋同,一定程度上导致了政策文本的细节规定不够具体、可操作性降低、治理策略缺乏创新和方案适切性不足等问题。这要求各地要进一步探索制定更具有效性、创新性及针对性的校外培训机构治理政策。

### 三、完善我国校外培训机构治理政策的展望

(一)增强治理措施的可操作性,充分发挥政策的指导功能

可操作性高并非代表政策的规定事无巨细,而是指政策必须明确处理工作的原则、流程程序、反馈机制和纠错机制等。故要明确治理政策中“黑白名单制度”“变更与终止”“责任机制和信息公开”等具体的制度细节,针对“校外培训机构治理”这种牵涉多方利益、管理属性比较复杂的政策议题进行明确细致的规定,有效推进整个治理工作的开展。指导功能强、可操作性强的治理措施是政府行政强制力的重要辅助和补充,有利于执行者在现实执法中清楚地判断该项指标是否违规,提高治理工作的效率。

(二)系统规划治理工作,创新治理措施

设置校外培训机构准入条件,一定程度上起到了暂时的缓解和疏导作用,不满足准入条件或其他设置要求的校外培训机构可能会在一段时期内“销声匿迹”,形成区域内阶段性的良好教育生态环境假象,但“设置门槛”相当于给校外培训机构提供了合法化渠道,培训机构一旦取得营业资格后,便会重新

进入巨大的教育培训市场。要改变这种政策困境和现状,需提升政策的回应性和充足性,改善单一的治理方式,丰富和创新更多的治理措施<sup>[5]</sup>。对校外培训机构的治理进行系统规划,兼顾培训机构存在的区域社会土壤,学校、教师、社区、学生等各方主体都要纳入政策的考虑范围内,多管齐下,形成“水坝式”而非“管道式”的治理体系<sup>[6]</sup>。除了“黑白名单制度”外,还需建立起校外培训机构的退出机制和重入机制,这是准入治理方式的重要补充,通过相关管理部门对校外培训机构后期活动表现的监督,培训机构既可以被退出机制纳入黑名单,也可以通过整改后重新进入白名单,以创新的、特色的治理措施促进区域内教育生态的良性循环。

(三)治理工作常态化、制度化,建立机构分层分类机制精准施策

我国特殊的市场经济体制和现行的招考教育制度安排,导致营利性校外培训机构的存在将成为常态,在不能完全采取禁止措施的情况下,意味着我国对校外培训机构治理的态度和措施也要成为常态。从目前我国各省市的治理政策及治理实践来看,校外培训机构治理很大程度上仍是一种阶段性、暂时性的“运动”,远不足以实现对校外培训机构长期有效的治理。应使治理政策通过法律途径上升为区域内乃至国家层面的治理制度,形成对校外培训机构的常态化治理<sup>[7]</sup>。治理工作也要抓住主要矛盾,建立校外培训机构的分类机制,解决我国校外培训机构区域间、各机构间存在较大差异的现实问题。精准有效的策略基于清晰明确的归类,各地方政府应摸清区域内校外培训机构的存在情况和问题现状,进行归档归案,对不同类别、不同规模、不同存在问题的培训机构进行精准施策,通过准入条件、黑白名单以及退出机制等制度的辅助,实现对校外培训机构的流动性定,从而进一步采取规范和支持并举的措施<sup>[8]</sup>。

(四)加强文件学习融合治理观念,促使治理贴切实际

思想层面上,加强地方政府对国家层面相关文件的学习,促进各级政府提升对校外培训机构治理的认知。进行校外培训机构治理是保护我国教育生

态环境和缓解社会矛盾的重要战略措施,各级各类政府要明白其深刻逻辑,统一认识,推进政府的治理工作,避免出现“政绩运动”或“面子工程”。实践中各地方政府要开展实际调研,根据实地观察到的现象、收集上来的资料数据,形成地方性的专门调研报告,针对调查所反映出的问题制定相应的解决措施,充分考虑地方的社会环境和培训机构的生长土壤<sup>[9]</sup>。

(五)客观看待地区间治理效果差异,将阶梯式整改与分省整改相结合

在建立常态化治理制度的战略逻辑下,尊重区域实际,将阶梯式整改和分省整改结合起来,各省市地区从点上向内深入推进治理工作,分段完成各区域内的整改指标,全国范围内从东部沿海地区向西部边远地区阶梯式推进,通过督导和巡视等方式促使地区间缩小治理效果差异,有效避免部分地区“盲目跟风”走形式的敷衍了事,通过狠抓落实,逐步推进我国校外培训机构的全面治理。

#### 参考文献:

- [1]王素斌,朱益明.论校外培训机构的综合治理[J].基础教育,2018,15(2):49-54.
- [2]祁占勇,于茜兰.校外培训机构治理政策的内容分析[J].现代教育管理,2019(3):44-50.
- [3]中华人民共和国教育部.教育部办公厅等四部门关于切实减轻中小学生课外负担开展校外培训机构专项治理行动的通知[EB/OL].(2018-02-22)[2018-07-20].[http://www.moe.gov.cn/srsite/A06/s3321/201802/20180226\\_327752.html](http://www.moe.gov.cn/srsite/A06/s3321/201802/20180226_327752.html).
- [4]邱昆树,王一涛,周朝成.论政府对民办教育培训机构监管的责任担当[J].中国教育学刊,2018(6):44-49.
- [5]孙伯龙.我国校外培训机构的准入管制转型:理论与路径[J].教育学报,2018,14(4):56-65.
- [6]陆道坤,王超,丁春云.论校外培训机构对基础教育的侵越与干扰[J].中国教育学刊,2019(1):79-84,101.
- [7]马佳宏,覃菁.基于供需偏差分析的校外培训机构治理探寻[J].现代教育管理,2018(11):39-44.
- [8]丁亚东,范勇,薛海平.竞争到合作:学校与影子教育机构的关系模式分析[J].现代教育管理,2018(9):45-50.
- [9]周东洋,吴愈晓.教育竞争和参照群体——课外补习流行现象的一个社会学解释[J].南京师大学报(社会科学版),2018(5):84-97.