

【校外教育治理】

规制理论视域下 校外线上培训治理的困境与转型

孙伯龙

【摘要】“互联网+教育”的深度融合带来了线上培训产业的迅猛发展,与此同时,校外线上培训行业中市场失灵与规制失灵问题并存,折射出我国政府在校外线上培训治理中的诸多困境。通过提炼规制理论的内涵,可以理顺校外线上培训的治理逻辑:政府在放松市场准入规制的同时应当构建法治化的综合规制体系。特别是新时期深化“放管服”改革的背景下,政府对校外培训的规制应当符合该产业的发展规律,基于经济性规制和社会性规制的分析框架,对校外线上培训机构的综合规制主体和规制工作有全面的认识。具体而言,我国校外线上培训治理应当从优化行政备案审查制度、创新事中事后监管机制、健全法律体系等方面规范校外线上培训活动,进而全面提升我国校外线上培训治理的法治化水平。

【关键词】校外线上培训;政府规制转型;备案审查;事中事后监管综合规制

【作者简介】孙伯龙,辽宁大学法学院博士后研究人员,法学博士。

【原文出处】摘自《青少年犯罪问题》(沪),2020.4.53~63

【基金项目】本文系中国博士后科学基金资助项目(项目编号:2020M670786)的阶段性研究成果。

一、校外线上培训的特征

对校外线上培训可以从广义和狭义两个角度加以界定:广义的校外线上培训是从培训授课方式上加以界定,泛指所有运用互联网技术展开培训活动的校外教育,也被统称为“在线教育”。狭义的校外线上培训则从培训内容和目的以及培训对象加以细化,专指运用互联网技术针对中小学生实施的学科类教育培训,也被称为“线上影子教育”。^①本文主要是从狭义层面探讨校外线上培训的治理方案。相比于传统校外培训,校外线上培训活动具有以下三个基本特征:

第一,校外线上培训主体多元、跨区域。与线下培训机构的属地性和单一性不同,线上培训机构会运用第三方平台的网络效应而形成多方主体共同参与的格局。因此,校外线上培训主体不仅仅包括培训机构,还包括提供互联网线上技术的平台服务商,客户群体也不以行政区域为限制。

第二,校外线上培训内容丰富、更新快。根据所

掌握的用户信息,线上培训机构可以运用大数据和人工智能技术及时调整培训内容和进度,从而突出个性化教育和低成本学习来吸引更多学生及家长。与线下培训的教材相比,线上培训内容的更新变化频繁,因此更难认定是否“超纲”或“超进度”。

第三,校外线上培训模式扁平、覆盖广。运用互联网技术进行在线教育,突破了线下培训在地点、时间、人员、管理等方面的多重限制,真正推动了教育的扁平化。同时,随着线上移动终端技术及应用场景不断成熟,数字化教育资源开发将吸引更多消费群体,从而最大化地实现优质教育资源共享。线上培训能够极大地降低教育培训(时间、金钱、场地、师资等)成本,突破时间空间的限制,进而提高校外培训的效率,这也符合未来教育的发展趋势。

二、校外线上培训的行政治理困境

(一)对校外线上培训的备案审查缺乏明确性指引
市场准入制度是校外培训机构的第一道门槛,

其准入制度设计既要保障市场进入机会平等,也要确保行业合理的竞争秩序。根据教育部等六部门印发的《关于规范校外线上培训的实施意见》(以下简称《意见》),线上校外培训机构的准入规则是,校外线上培训机构在取得ICP备案、网络安全等级保护定级备案的证明、等级测评报告之后,即可向机构住所地的省级教育行政部门申请备案。对校外线上培训机构的准入采取行政备案制度,符合新形势下转变政府职能、优化营商环境的改革趋势。^②但是结合当前我国教育培训市场准入制度现状,校外线上培训的备案审查仍存在实施困境。

首先,线上培训机构的备案审查内容未明确是否需要办学许可证和营业执照。根据国务院办公厅发布的《关于规范校外培训机构发展的意见》(国办发[2018]80号)之(五)规定“校外培训机构要确保证照齐全,必须经审批取得办学许可证后,登记取得营业执照”。由于该意见中并未区分是线上培训机构还是线下培训机构,因此难以明确该规定是否适用于线上培训机构。值得注意的是,教育部等部门《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)中规定:“按照线下培训机构管理政策,同步规范线上教育培训机构。”这也就意味着,校外线上培训机构在准入环节应当符合“先证后照”。但是作为专门规范校外线上培训的规定,《意见》并未将办学许可证和营业执照纳入备案审查事项,其本源在于2017年教育部制定的《关于教育网站网校审批取消后加强事中事后监管工作的通知》(教技[2017]4号),因此从行政法角度,设立线上培训机构不需要备案审查前述证件。^③由于备案审查“重形式、轻实质”,实际降低线上培训的准入门槛,使得各类线上培训机构鱼龙混杂,难以形成有效监管的局面。

其次,线下培训机构准入条件严于线上培训机构,不利于实现市场公平竞争。

最后,线上培训机构具有隐蔽性,行政备案审查的实效性仍有待进一步提高。校外线上培训机构通常与网络平台商合作展开线上培训活动,一些教育培训机构为规避线下资质审核和登记备案,以“科技公司”“文化传媒公司”等名义开展线上培训活动,而仅需向这类在线平台支付相应租赁费用,这种隐蔽

的市场准入模式实际上成为监管线上培训机构的灰色地带。对于备案审查主体而言,要落实校外线上培训机构备案审查,但现行法规中又未明确具体审查标准和执行手段。实践中各地主管部门审查尺度不一、走回头路的现象较为普遍,造成线上培训机构的准入环节缺乏有效约束,从而寄希望于通过加强事中和事后监管来规范校外培训行业。

(二)对校外线上培训的事中监管缺乏创新性

事中监管是治理校外线上培训机构的重点环节,在专项检查、日常检查等基础上创新监管方式,通过对培训机构的实际运营活动展开重点监督,建立校外培训机构事中监管的长效机制。^④对校外线上培训机构的事中监管主要围绕着培训内容、培训时长、培训资质、信息安全、经营管理等日常活动加以审核检查。但是在放松准入规制后,配套的事中监管机制衔接不畅,以行政执法为主导的事中监管未明确具体标准、监管方式创新性不足,成为现阶段我国线上培训治理的主要瓶颈。

一方面,基层教育主管部门的执法力量较为薄弱,无法充分对校外线上培训机构进行日常监督。

另一方面,不同类型线上培训机构应对事中监管的意愿不同,小型培训机构侥幸心理严重。事实证明,在政府以往的运动式执法和专项检查中,执法部门受制于信息不对称和执法影响力等因素,更倾向于对一些大中型线上培训机构进行监督检查,^⑤而数量众多、较为松散的小型培训机构则成为监管的灰色地带。

(三)对校外线上培训的事后监管缺乏威慑力

我国长期倚重事前准入审批而忽视事后监督及责任追究。^⑥目前我国对校外线上培训的事后监管存在以下三点不足。

一是校外线上培训的监管机制和法律规范不完善。尽管国务院《关于加强和规范事中事后监管的指导意见》(国发[2019]18号)中明确“落实监管责任,健全监管规则,创新监管方式”,但是对校外线上培训治理中出现的新问题,教育、市场监管、网信、电信、公安等部门缺乏系统的事中事后监管机制和法律依据,造成对线上与线下培训机构的执法标准和尺度不统一,片面追求执法效果而损害当事人的合

法权益。在政府转变职能、优化营商环境的过程中,各级政府的“红头文件”有增无减,特别是对于校外线上培训机构的治理主要体现在行政规章及规范文件之中,^⑦形成“以文件落实文件”的特有现象。这种自上而下的行政文件落实过程中也会产生监管困难与利益博弈。因此,在校外线上培训监管机制和法律规范不完善的大背景下,强化事后监管反而产生新的执法困境。

二是校外线上培训机构经营活动的信用监管机制不健全。作为一项新型而又有效的管制工具,信用监管制度越来越受到行政机关的重视。六部委联合发布的《意见》中,明确提出要对校外线上培训机构建立“白名单”“灰名单”和“黑名单”,并且在统一平台进行信息公开。从落实情况来看,目前平台虽然已经开通,但是对校外线上培训机构的信用信息建设不到位,不同功能的信息未能及时录入并汇总,也远未实现“在线监管”。^⑧校外线上培训机构的信用信息实际上是政府事前、事中、事后全流程监管的评价结果,进而产生相应的奖惩措施。但是由于全国统一市场主体信用体系尚未完全建立,造成线上培训机构失信成本低、惩戒力度小。

三是校外线上培训的平台服务商法律责任尚未明确。对于校外线上培训的举办者而言,一旦被查出具有违法、违规行为,除行政执法部门可依据《行政处罚法》作出相应处罚外,还应当视情节暂停或停止培训平台运营、下架培训应用、关闭微信公众号(小程序)、依法进行经济处罚等。然而教育产业资本化形成了大量教育平台,其中校外线上培训中不容忽视的一个主体则是平台服务商,平台服务商可能是培训机构本身,也有可能是第三方平台,亦有可能是其他培训机构。尽管校外线上培训并非典型的“平台经济”,^⑨但是不论是何种类型的参与主体,在其市场活动中都应当履行相应的职责与承担法律责任。特别是在涉及用户数据信息、网络安全、内容健康等问题上,平台服务商不仅仅是作为技术服务和内容框架的提供者,更是维护平台合法有序的主体,因此平台服务商也应当积极履行其平台责任。^⑩然而由于我国法律中线上培训平台服务商的法律责任不明确,消费者权益受到损害时维权非常困难。

三、规范校外线上培训的内在逻辑

校外线上培训作为教育文化产业的一部分,主要采取市场化的经营和管理模式,因此对其治理既要发挥市场机制的决定性作用,也要更好发挥政府的作用。而要更好发挥政府作用,则有必要从规制理论的内涵出发,重新审视政府在校外线上培训市场中的治理逻辑。

(一)规制理论与校外培训治理

从规制方式来看,对校外培训行业的规制主要有经济性规制和社会性规制。其中,经济性规制是直接干预特定市场决策的规则,经济性规制的手段主要包括价格规制、市场进入和退出规制、投资规则、产量和质量控制、企业交易和相关行为规制、国有化规则等政府控制行为。^⑪社会性规制是以保障劳动者和消费者的健康、安全、卫生、环境保护等目的,对企业通过制定标准、禁止或限制特定经营活动的规制措施。^⑫政府在选择校外培训的规制策略时需要注意到以下两个基本要点:(1)经济性规制与社会性规制各有侧重,但是在维护教育公平、促进教育资源共享等方面又具有重叠性;(2)经济性规制与社会性规制工具受到科学技术变化的制约。随着互联网新技术广泛应用,校外线上培训已成为一项新业态、新模式,政府既不能完全套用线下培训的规制模式,也不能完全否定其与线下培训治理中的共性特征。因此,政府对校外线上培训行业的治理应当综合运用经济性规制和社会性规制工具,以期达到更好的效果。

(二)校外线上培训的经济性规制

尽管经济性规制工具较多,在校外培训行业中政府主要采取的是市场准入规制。通常政府为了促进经济发展,对一般行业不设置进入市场的障碍,但是由于不规范的校外线上培训不仅不利于行业的良性竞争,还有可能对公共教育产生“排挤效应”,因此,对校外线上培训进行事先的准入限制,以此确保进入校外线上培训的市场主体能够有序开展培训活动,提升整体办学水平。

市场准入规制规则存在两种不同的模式:一种是法律机制,另一种是行政机制。^⑬法律机制是指除法律明文规定禁止或者限制进入的行业外,市场主体可自由进入其他行业;行政机制则指只有经政府许可或

授权市场主体方能进入特定行业中。在选择这两种市场准入模式上不同国家都有政治、经济及社会因素的考虑,但是可以肯定的是:市场经济越成熟的国家就越青睐市场准入的法律机制。这是由于在法律机制之下,市场主体进入相关市场中可遵循“法无禁止即自由”的私法原则,而不需要行政机关专门予以审批。

与公共教育密切相关的校外线上培训,其市场准入规则在前述模式之下也形成了不同的规制路径。第一种是在法律机制下,由立法机关决定是否要将校外线上培训行业归为禁止或限制进入的行业。第二种是在行政机制之下,由行政机关决定市场主体可否参与校外线上培训活动,这种模式的校外线上培训的准入程序和条件较为严格,大量主体会被排除在市场之外。

需要辨明的是,法律机制模式中行政许可的情形与行政机制模式中的行政许可存在根本性区别:法律机制中的许可是以法律明文规定为依据,行政机关的自由裁量权较小;而行政机制中由于行政机关设定和实施市场准入规则,因此这种行政许可权力缺乏法律约束,极易发生权力异化。因此,在市场经济体制中,对于校外线上培训的市场准入规制应当以法律机制为基础,通过法律明确规定是否要将校外线上培训纳入禁止或限制进入的行业,在为市场主体提供可预期指引的同时,降低行政执法部门的权力任性。

(三)校外线上培训机构的社会性规制

政府规制转型既要减少政府对经济的直接干预、引导和刺激,也应对涉及公共利益的经济活动运用社会性规制手段加以规制。校外线上培训与校内基础教育紧密相关,因此政府在校外培训行业治理中还应当采用社会性规制工具,确保未成年人信息安全、培训内容健康、教育公益性以及消费者权益。对于校外线上培训的社会性规制可以从规制主体和规制工具两方面加以理解。

校外线上培训的社会性规制主体包括政府部门、互联网平台、行业协会、消费者等综合规制主体。^⑮传统规制理论中政府是典型的“规制者”,通过法律或其他形式获得规制权力,而校外线上培训机构作为“被规制者”在市场活动中通常处于被动地位。但是在互

联网与校外培训深度融合之下,社会性规制主体有公共机构、社会组织、私人主体等。因此主体不仅仅局限于政府部门,互联网平台作为新业态的推动和创新主体展现出协同治理的优势,因此可被视为社会性规制主体。同时,基于协调校外培训机构自律、统一行业从业标准、保障教育培训行业消费群体利益的目的,应当充分发挥相关行业协会的自治功能。此外,由于校外线上培训消费者主要是中小学生及其家长,培训机构在提供定制化培训服务中可能对消费者进行误导、欺诈甚至违约,因此校外线上培训的消费者或消费者保护组织也可作为规制的私人主体,通过提起诉讼或者行政投诉来维护个人合法利益。

校外线上培训的社会性规制的规制工具主要包括:禁止或限制特定办学行为、制定财政与税收政策、制定行业标准、监督检查培训活动等方式。^⑯社会性规制的政策工具主要体现在规制主体对校外线上培训的直接干预。对于违法、违规开展校外线上培训的主体,最为有效的规制工具莫过于禁止或限制其从事特定办学活动。由于该工具会直接剥夺规制对象的经济权利,因此应当审慎行使。政府矫正校外线上培训市场外部性最常用的规制工具是财政税收政策,通过不同的财政税收政策提高或降低校外线上培训机构的经营成本,从而发挥调节和引导作用。例如新冠肺炎疫情发生以后,我国财税部门对非学历教育服务取得的收入免征增值税、城市维护建设税、教育费附加、地方教育附加等政策,从而支持了校外线上培训行业发展。^⑰行业标准是社会性规制中广泛实施的规制工具,通常行业标准可由政府部门或行业协会制定,但在制定和实施行业标准的过程中需要避免利益集团的干扰,建立公平科学的行业从业标准制度。监督检查校外线上培训活动则是较为常规的一项社会性规制工具,不同规制主体都有不同的监督检查机制,并通过追究法律责任来加强校外培训机构对各项规制政策的遵从度。在事中监督检查过程中,建议、提醒、约谈等方式成为我国市场监管和科层管理的一项新的规制工具,日益受到理论及实务界的重视。^⑱

四、校外线上培训治理的法治化路径

校外线上培训符合科技创新、产业融合的新趋

势,为了鼓励创新、培育新兴市场竞争,政府对校外线上培训采取包容审慎的监管思维。特别是新时期深化“放管服”改革、转变政府职能的背景下,我国对校外线上培训的治理从行政审批模式逐步向备案审查模式转变。但从当前运动式执法与选择性执法的治理困境来看,在放松市场准入规制的同时还应构建法治化的综合规制体系。因此,有必要将规制理论贯穿于校外线上培训的治理中,综合运用经济性规制与社会性规制手段,优化我国校外线上培训行政审批备案审查制度,创新事中事后监管机制,健全校外线上培训法律体系,才是根除校外线上培训诸多乱象的“常态措施”。

(一)明确校外线上培训市场准入规则,强化行政备案审查

我国在建立更加开放透明的市场准入制度过程中形成了负面清单模式,“非禁即入”也就意味着不在负面清单上的校外培训项目无须取得政府行政许可,而只需要向主管部门备案即可从事相关经营活动。对照2019年版的市场准入负面清单可知,我国并未将校外线上培训归为禁止或许可的事项,因此对校外线上培训采取行政备案审查模式符合我国市场准入负面清单的要求,相关市场主体向省级主管部门备案培训机构信息、培训内容和培训人员即可从事校外线上培训活动。与之相比,线下校外培训机构的准入规制较为严格:各地政府都对培训机构证照、举办者(主办者)、培训师资、办校条件及教学设施、组织机构、培训教材、办学资金管理等方面制定详细的准入规则。

对线上与线下校外培训机构制定差异化的市场准入规则,体现了政府对不同规制对象采取不同的规制策略。但是在市场准入环节中,线上培训机构至少应当具备开展相关培训活动的基本条件。特别是从互联网经营主体的角度,校外线上培训市场准入涉及民办教育、市场监管、网络安全等部门的职权,因此在设定市场准入规则时需要综合各部门职权,充分发挥行业协会在准入规则制定及评估中的积极作用,^⑩系统、审慎地论证是否有必要以及是否有权设定具体的准入条件。

互联网领域的市场准入规则不应照搬实体领域

中的规定,而忽视互联网经济中的“一般”与“专门”事项。^⑪作为公共教育的补充,校外线上培训具有“影子教育”的特征,这就说明设立校外线上培训机构不单单是设立教育网站网校,还应当认识到其具有民办非学历教育、互联网信息服务、电子商务等多重属性。因此应当依据《民办教育促进法》《网络安全法》《电子商务法》《电信条例》等法律法规,制定校外线上培训机构的准入规则。对于专门从事校外线上培训的机构,在设立时应具备办学许可证、互联网信息服务业务经营许可证、网络安全等级保护定级备案的证明以及等级测评报告,同时应对培训教师、培训内容、广告宣传、培训对象进行线上备案,待主管部门审查核验。对于线上与线下相结合的“混合式培训机构”,则应当从鼓励教育资源共享的角度,简化、合并内容相同的准入规则,形成高效便捷的线上线下混合培训市场准入机制。通过明确上述准入规则,填补我国当前校外线上培训行业放松市场准入规制之后出现的监管空白,不断强化在准入阶段的行政备案审查的约束效力,预防不具备资质的校外线上培训机构进入该行业扰乱市场秩序。

(二)科学界定政府监管事权,创新校外线上培训事中监管

线上培训机构的经营活动治理涉及多部门的事权交叉,这其中教育行政部门和其他职能部门之间的事权划分尤为重要,因此有必要通过行政组织和程序改革形成多部门协调合作常态化机制,充分运用行政建议、提醒、约谈等柔性执法手段,通过跨部门、跨区域的“双随机”联合抽查等方式,实现校外线上培训的集中处置和一体化监管,打击校外线上培训机构违规办学的机会主义行为,营造公平有序的市场环境。

校外线上培训的事中监管的核心在于动态监管,但是政府在获取信息和技术运用方面常常滞后,因此从多元共治出发,在划清政府部门间的监管事权的基础上,还需发挥互联网平台、行业协会、消费者等规制主体的优势,共同创新事中事后监管机制。具体而言,可从以下三个方面加以优化。

一是发挥互联网平台的协同监管。线上培训机构不论是自行开发的线上培训,还是借助互联网平

台服务商进行的在线培训,不容忽视的一点是提供信息技术的第三方互联网平台在线上培训事中监管中具有技术和信息优势。^①一方面,互联网平台服务商通过制定平台准入规则、服务规范标准、风险惩罚机制等社会性规制工具,可以有效规范平台内校外线上培训机构的市場活动。另一方面,平台服务商运用大数据、人工智能、区块链等新兴技术,能够掌握线上培训机构的海量交易信息,监管部门可通过与平台建立违法信息预警上报机制而获得相关信息,从而及时查处线上培训机构的违法违规行为,实现预防与矫正并重的动态监管。

二是注重行业协会的自律监管。校外线上培训的长远发展离不开行业自律和自治,目前我国虽然未建立专门的校外培训行业协会,但是中国民办教育协会设立的“培训教育专业委员会”可以从宏观上对校外线上培训开展行业规范、行业自律和行业维权活动。^②因此在校外线上培训事中监管过程中,可由民办教育协会对学科类线上培训制定行业标准、落实行业自律,并作为第三方机构配合政府部门的执法监督和检查。

三是重视消费者群体的监督举报。由于校外线上培训的消费者群体众多,作为社会性规制综合框架中的“第一推动力”,^③消费者投诉举报线上培训机构的违法违规办学活动是启动事中监管最有效的渠道之一。但是由于我国消费者监督和公益诉讼制度起步较晚,难以发挥消费者群体本应有的事中监督功能。因此在我国校外线上培训的事中监管中有必要建立和畅通消费者参与机制,通过公众监督约束校外培训机构的经营活 动,实现线上实时监管。

(三)完善校外线上培训信息平台功能,落实信用监管体系

我国按照“统一建设、多方使用”的设计思路,由教育部统一设计和开发了“全国校外线上培训管理服务平台”,但是该平台上线近一年来重点集中在校外线上培训机构的备案功能,尚未真正成为“大数据平台”。究其根源,主要是取消线上培训机构的线下行政审批之后,后续事中、事后监管方式未能充分衔接,校外培训机构在信息备案中无约束机制,加剧了行政部门的信息不对称,对于轻微违法行为的执法

动力不足,只能依赖于“以罚代管”的方式进行事后责任追究。因此,从校外线上培训管理服务平台功能角度,具体可以从备案信息公开平台、智能监管平台、协同监管平台和信用监管平台加以完善。

首先,明确教育行政部门在数字化平台建设中的主体地位,构建备案信息公开平台。教育行政部门是信息平台的组织者,除了要求校外培训机构在市場准入环节上传备案信息外,更重要的是增加消费者及其他社会公众对培训机构的在线评价、在线举报等监督模块,倒逼培训机构主动、及时、完整地更新备案信息。其次,充分运用互联网、大数据、人工智能等技术,打造智能监管平台。根据校外线上培训的特征,应当运用互联网相关技术进行经营风险预警和违法违规活动自动识别,及时将不同政府部门相关执法信息匹配汇总,形成校外线上培训机构的智能监管平台,全面提高政府部门对线上培训机构的监管效率。再次,强化违法违规办学活动的在线查处和执法,形成协同监管平台。在建成备案信息平台 and 智能监管平台之后,还需要结合具体违法行为建立多部门在线协同查处和执法机制,实现“线上的问题在线上解决”,全面提升政府治理校外线上培训的现代化水平。最后,建立和完善校外线上培训机构的信用评价标准和管理体系,建成信用监管平台。“黑、白、灰”名单体现的是政府对校外线上培训机构的信用治理模式,行政部门应以信用信息共享为基础,对依法办学的机构予以信用激励,对严重违法违规办学的机构实行联合惩戒并明确市场退出机制,从而形成诚实守信、公平竞争的市場环境。^④

(四)健全校外线上培训法律体系,明确各方主体责任

校外线上培训的治理转型离不开常规化、制度化的综合规制,最终目标是将校外线上培训纳入法治轨道,通过专门的法律法规确立稳定的、可预期的治理体系和机制。对于校外线上培训的事中和事后监管,不仅要求监管者具有更高的规制水平,还要求有严密的法律体系和制度体系,以明确规制主体和规制对象各方的法律责任。从我国现行法律体系来看,校外线上培训领域呈现出“法律位阶较低,缺乏专门立法”的特点,导致实践中由于法制供给不足而

只能援引相近或相关法律条款来解决具体问题。^④从健全配套法律制度的角度,本文认为现阶段制定规范校外培训的行政法规时机已经成熟,国务院应尽快组织起草《校外培训机构管理条例》,建立线上和线下校外培训综合规制模式。

在规范校外线上培训的法律体系时,还应当明确各类主体的法律责任,通过强化法律责任的追究和威慑来约束主体的行为,从而为校外线上培训行业的健康发展奠定良好的法治环境。具体可以从以下角度加以细化:(1)对于教育行政部门,应当在行政法框架中对其监管权力予以控制,将法律责任落实到具体部门和负责人,既要避免不当干预市场,也要避免监管不力。(2)对于互联网服务平台,应当从互联网平台治理层面明确培训平台提供者的义务性责任和后果性责任,^⑤并根据平台具体提供的服务类型对应相应的行政或刑事法律责任。(3)对于规范校外线上培训的行业协会,作为社会自治团体虽无严格的法律责任,但在协会管理活动中对排除或限制校外线上培训市场竞争的行为可追究竞相应的法律责任。(4)对于校外线上培训机构,应从办学行为的违法性、主体的可追责性、后果的严重性等因素出发确定应承担的行政责任、民事责任和刑事责任。结合《民办教育促进法》及实施条例中的规定,行政部门可遵循依法行政原则和比例原则进一步细化校外线上培训机构违法违规办学活动的行政处罚类型和幅度,以推动校外线上培训治理的法治化水平。

注释:

①焦玉婷:《教育生态视角下我国线上影子教育的治理路径探究》,载《教育导刊》2019年第11上期。

②朱宝丽:《行政备案制度的实践偏差及其矫正》,载《山东大学学报(哲学社会科学版)》2018年第5期。

③参见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》,2019年7月15日,http://www.gov.cn/xinwen/2019-07/15/content_5409824.htm。

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》,载《中国教育学报》2018年第6期。

⑤张薇:《中国校外培训规范治理:统一的政策,多样的回应》,载《全球教育展望》2020年第2期。

⑥徐国冲、张晨舟、郭轩宇:《中国式政府监管:特征、困局与走向》,载《行政管理改革》2019年第1期。

⑦焦玉婷:《政策工具视角下我国校外培训机构专项治理方案的文本量化研究》,载《上海教育评估研究》2019年第3期。

⑧“全国校外线上培训管理服务平台”自2019年9月上线,分别设有白名单、灰名单、黑名单,截至目前三个名单公布的培训机构信息分别为3家、1家、0家。参见http://xspx.eduyun.cn/,2020年2月28日访问。

⑨平台经济,又称为“双边市场”或“双边平台”,是一种在互联网时代平台企业通过平台将交易双方缔结在一起,形成双边市场结构及其衍生效应的新经济模式。See Jean-Charles R, Jean T. Platform Competition in Two-Sided Markets. Journal of the European Economic Association, 2003, 1(4): pp. 990-1029。

⑩解志勇、修青华:《互联网治理视域中的平台责任研究》,载《国家行政学院学报》2017年第5期。

⑪肖竹:《竞争政策与政府规制——关系、协调及竞争法的制度构建》,中国法制出版社2011年版,第21-22页。

⑫如日本有关社会性规制的法律集中在卫生和健康领域、国家安全领域、环境领域、教育文化领域。参见[日]植草益《微观规制经济学》,朱绍文、胡欣欣译,中国发展出版社1997年版,第282页。

⑬张淑芳:《负面清单管理模式的法治精神解读》,载《政治与法律》2014年第2期。

⑭②湛中乐、郑磊:《分权与合作:社会性规制的一般法律框架重述》,载《国家行政学院学报》2014年第1期。

⑮黄新华:《论政府社会性规制职能的完善》,载《政治学研究》2007年第2期。

⑯参见税务总局发布的《支持疫情防控和经济社会发展税费优惠政策指引》规定:“自2020年1月1日起,对纳税人提供公共交通运输服务、生活服务,以及为居民提供必需生活物资快递收派服务取得的收入,免征增值税。”

⑰卢超:《社会性规制中约谈工具的双重角色》,载《法制与社会发展》2019年第1期。

⑱孙伯龙:《我国校外培训机构的市场准入管制转型:理论与路径》,载《教育学报》2018年第4期。

⑲林华、付丹等:《互联网行政许可设定的法律问题》,载中国政法大学法治政府研究院主编《中国法治政府发展报告(2018)》,社会科学文献出版社2019年版,第169页。

⑳郭海、李永慧:《数字经济背景下政府与平台的合作监管模式研究》,载《中国行政管理》2019年第10期。

㉑参见《中国民办教育协会章程(修订稿)(试行)》第6条之九。

㉒沈毅龙:《论失信的行政联合惩戒及其法律控制》,载《法学家》2019年第4期。

㉓邹鹏:《成年人校外教育的法律保障路径诠释》,载《青少年犯罪问题》2018年第4期。

㉔互联网平台的治理责任,从属性上可以分为公法责任和私法责任,这两种责任时常交织在一起。具体讨论详见解志勇、修青华:《互联网治理视域中的平台责任研究》,载《国家行政学院学报》2017年第5期。