

整顿双减政策执法乱象的关键——构建合法性与合理性的良性循环

郭新颖¹, 赵志敏²

¹山东农业大学公共管理学院, 山东 泰安

²山东农业大学信息科学与工程学院, 山东 泰安

收稿日期: 2023年8月13日; 录用日期: 2023年9月6日; 发布日期: 2023年9月19日

摘要

依法行政是行政机关进行校外培训监管所应当遵循的准则, 行政处罚作为最典型的侵益性、制裁性措施, 能够集中反映、评价“双减”过程中依法行政的落实度。通过选取行政处罚作为观察“双减政策”依法执法的介质, 采用合法性与合理性的双重视角, 可以发现在对校外培训进行行政处罚过程中存在规范性欠缺、手段选取不当等乱象。为此, 应当在合法性和合理性双重评价的良性循环的基础上, 以“法律规范 - 行政执法 - 行政程序”为落脚点, 进一步完善校外培训行政处罚法律规范体系, 完善校外培训处罚自由裁量基准, 深化行政处罚体制机制改革, 探索管控“双减政策”执法的法治化新路径。

关键词

双减政策, 执法乱象, 合法性, 合理性, 白名单制度

The Key to Rectifying the Chaos of Double Reduction Policy Enforcement—Building a Virtuous Circle of Legality and Rationality

Xinying Guo¹, Zhimin Zhao²

¹College of Public Administration, Shandong Agricultural University, Taian Shandong

²College of Information Science and Engineering, Shandong Agricultural University, Taian Shandong

Received: Aug. 13th, 2023; accepted: Sep. 6th, 2023; published: Sep. 19th, 2023

Abstract

Administration according to law is the standard that administrative organs should follow when

文章引用: 郭新颖, 赵志敏. 整顿双减政策执法乱象的关键——构建合法性与合理性的良性循环[J]. 争议解决, 2023, 9(5): 2473-2478. DOI: 10.12677/ds.2023.95337

conducting off-campus training supervision, and administrative punishment, as the most typical encroaching and sanctioning measure, can centrally reflect and evaluate the implementation of lawful administration in the process of “double reduction”. By selecting administrative punishment as the medium to observe the law enforcement of the “double reduction policy”, and adopting the dual perspectives of legality and rationality, it can be found that there is chaos such as lack of normative and improper selection of means in the process of administrative punishment for off-campus training. To this end, on the basis of the virtuous circle of dual evaluation of legality and rationality, and with “legal norms-administrative law enforcement-administrative procedures” as the foothold, we should further improve the legal normative system for administrative punishments for off-campus training, improve the discretionary standards for off-campus training punishments, deepen the reform of the administrative punishment system and mechanism, and explore a new path of rule of law for controlling the enforcement of the “double reduction policy”.

Keywords

Double Reduction Policy, Law Enforcement Chaos, Legality, Rationality, Whitelist System

Copyright © 2023 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. 双减政策出台背景以及分析

2022年1月,教育部、中央编办、司法部联合发布《关于加强教育行政执法深入推进校外培训综合治理的意见》[1],其根本目标是减轻学生课内课外负担,优化教育生态环境,正确引导家长教育观念,让孩子健康快乐成长。双减政策突出重围,涉及多方面内容,包括课内外负担减轻,培训课程调整,培训机构转型等等。

1.1. 政策出台背景

1) 义务教育阶段学生加重的课外负担:近年来,我国中小学生的课外负担逐渐加重,这种现象极其普遍。导致这一现象的原因是多方面的,如学校推卸责任,家长盲目跟风,以及教育机构的炒作。学生过重的课外负担严重干扰了学生的正常生活,剥夺了他们的娱乐时间,还产生了一些不良的社会效应,如家庭教育投资的公正性问题。因此,减轻学生课外负担成为了政策出台的重要原因[2]。

2) 教育机构的无序竞争:近年来,我国的培训机构发展迅速,呈现出百花齐放的态势,但是,培训机构的无序竞争和“脱轨”行为也日益突出[3]。一些不负责任的培训机构为了追求利润,过度包装课程,推高价格,误导家长和学生[4]。更有甚者,存在欺诈、虚假宣传等违法行为。如此,不但剥削了家长和学生,也扭曲了教育的本质,使得教育市场秩序混乱,严重影响了教育的公平性。

1.2. 政策出台成因分析

1) 减轻学生负担之路:双减政策的出台,无疑为减轻中小学生学业负担指明了方向。双减政策清晰明确,不仅要求学校不得开展有偿补习类校本课程,不得组织、引导学生参加校外线上线下培训,还要求校外培训机构不得给在校学生提供有偿补习类课程,限制了校外线上线下培训的时间和范围。这样的措施无疑提升了义务教育阶段的教育质量,释放了孩子们的休闲时间。

2) 规范教培机构培训行为:在双减政策的推动下,教育培训机构的运营模式将发生变革。这一方面

将倒逼充满浮夸宣传和过度营销的机构开始转型, 尤其是那些依靠招生规模、升学率来争抢市场的机构需要重新审视自身的服务质量和教育责任; 另一方面, 政策规定对教育培训行业实施更加严格的准入门槛和持续监管, 更强调机构的社会责任和公益性, 要求其主动公示收费标准、课程内容等重要信息, 进一步加强了对教育培训机构的约束, 使得教育培训市场更加规范和公正。

3) 引导家长树立正确教育观: 除了直接关系到学生的学习负担和教育机构的行为, 双减政策在实施过程中, 还将影响家长的教育观。家长将被引导以更科学、更理性的角度看待孩子的教育问题, 重视孩子的全面发展, 而非单纯追求升学率或不断增加学科课程, 形成了正确的家庭教育观念。

总的来看, 消除“重塾轻校”现象, 让孩子们的生活充满快乐, 实现教育公平的初衷才能达成。这需要每一个社会成员的共同努力, 让每一个孩子都能够享受公平、公正的教育, 让他们在快乐中健康成长。

2. 双减政策执法过程中的存在的种种乱象

双减政策在我国得到了全面推广和执行, 其目标直指中小学生过重的课业负担和无序的校外培训机构, 提倡“减轻义务教育阶段学生的课业负担”和“对校外培训的严格规范”。然而, 随着政策的深入实施, 执法过程中出现的一些乱象也备受关注。

2.1. 地方执法标准不一, 质量参差不齐

由于双减政策是一项全国性的政策, 但在具体实施中, 每个地方的具体执行情况都有所不同, 这在一定程度上导致了执行的标准和质量参差不齐。有的地方在执行过程中严格按照政策要求进行, 有的地方则因种种原因, 如资金、人力等, 执行不力或表面执行。这种情况下, 双减政策的执行效果还有待观察[5]。

2.2. 执法机关与培训机构之间的“猫捉老鼠游戏”

对于一些培训机构而言, 面对政策的执行, 他们选择了变换游戏规则, 如变更公司性质、课程名称等手段来规避政策的执行。而执法机关则需要投入大量的人力、物力去对相关培训机构进行检查, 形成了“猫捉老鼠”的局面。这无疑增加了执法的复杂性和难度, 也在一定程度上影响了政策的执行效果。

2.3. 家长舆论、心理压力

双减政策的执行也受到了家长的强烈关注。家长们普遍反映, 一方面, 他们担心政策执行后的学校教育不能满足孩子的学习需求; 另一方面, 他们也在寻找能够替代原有补习机构的途径, 以确保孩子的学习不受影响。这种情况下, 家长们在舆论和心理上面临着巨大的压力, 这也对政策的执行产生了一定的阻力。

2.4. 补习行业混乱现象频发

政策实施过程中, 与补习行业相关的混乱现象也时有发生。比如一些培训机构为了规避政策管制, 采取伪装等方式变更经营行为, 或者转向线上, 甚至采取“打地鼠”方式, 即关闭一家另开一家, 致使补习市场监管成本加大。同时, 一些行业内的不规范经营也引发了家长对于补习行业的质疑和不信任。

2.5. “变异”补习班出现

因为地方对政策执行力度的不同, 一些地方出现了“变异”的补习班。这些补习班打着各类幌子, 如艺术、体育等, 吸引家长报名。但在实际操作中, 依然是以各种学科补习为主, 规避了政策规定, 这

无疑是对政策的一种亵渎。

2.6. 行业内部调整的阵痛

对于政策的实施, 最直接感受的是那些依赖于校外培训的机构和从业人员。由于政策的出台, 导致一些机构倒闭, 从业人员大量流失。这其中不乏一些敬业负责的优秀教师, 他们往往是大家普遍关注和讨论的焦点, 也是政策实施中的受害者。

3. 出现的执法乱象与合法性的消解

双减政策执法乱象主要表现在以下几点: 一是执法标准不一, 导致各地执行情况大相径庭; 二是部分地区以整治“双减”之名, 行超越政策限制之事, 如禁止一切有偿补课, 侵犯了公民的合法权益; 三是缺乏对执法活动的有效监督, 出现了滥用职权、执法不公等现象。

首先, 我们分析执法标准不一导致的作用大相径庭这种执法乱象。例如在甲市, 双减政策执法时, 针对教育机构的审核较为宽松, 相较之下, 乙市的执法步调则较为严格。这导致了在 A 市的家长还可以通过教育机构寻找到补习资源, 而 B 市的家长则遭遇了补习资源的枯竭, 对待同一项政策, 却产生了截然不同的后果, 这无疑削弱了双减政策的合法性。

其次, 部分地区曲解政策内容, 以“整治双减”之名, 行超越政策提纲之实。举例来说, 丙市尽管依据双减政策, 对课外辅导班展开了清退, 但却还进一步禁止了所有形式的有偿补课, 包括家长之间的互相帮助, 甚至是学校教师对学生的义务辅导。如此行动超越了双减政策的原有目标, 使得家长和学生权益受损, 引发了众多质疑和抗议。

最后, 我们看到滥用职权、执法不公的现象也时有发生。比如丁市, 在执行双减政策的过程中, 一些政府官员利用职权, 包庇了一些违法的培训机构, 让其逃脱了应有的惩罚。这种行为直接冲击了双减政策的权威性, 同时也使公众信心大损。

这些执法乱象的出现都在一定程度上消解了双减政策的合法性。合法性主要指的是双减政策是否符合法律规定, 是否有足够的法律依据和合法程序[6]。当合法性丧失, 政策的执行力就会大打折扣, 公众对政策的接受度与支持度也会大幅降低。因此, 在处理此类执法乱象时, 我们应以法治为基础, 既要依法制止行为, 又要考虑到现实情况和公众感受, 以最大可能地保护政策的公正、公平和有效性。

4. 执法问题与合理性的挑战

这些执法乱象也对双减政策的合理性形成挑战。合理性主要指的是双减政策是否能实现预期目标, 是否有利于义务教育阶段学生的身心健康, 以及是否符合社会公平公正的要求。执法乱象导致一部分家庭和学生的合法权益被剥夺, 部分地区的盲目清理让许多家长和学生找不到合适的课外补习机构, 而在一些地方, 双减政策被滥用为借口, 导致诸多不合理现象的出现。这些都对双减政策的合理性产生了质疑。

首先, 我们看到, 一些地方在执法过程中未能够充分考虑当地实际状况和群众需求。以 A 市为例, 其根据双减政策严格打击学科性课外辅导班, 但该市由于教育资源相对匮乏, 许多家长和学生依赖这种机构进行有偿补习。严格执行双减政策后, 原本就有限的补习资源缩水, 让家长和孩子陷入了困境。此类案例显示, 执法行为未能符合群众利益, 导致政策合理性受到挑战。

其次, 某些地方在执法过程中过于机械和僵化。例如, 在 B 市, 政府仅仅根据政策文字, 一味执行, 未能结合实际考虑情况。这种情况下, 尽管符合政策的要求, 但未能考虑到不同家庭的实际条件和个体学生的差异性, 可能会引发一些不必要的矛盾和冲突。例如, 家长或孩子因执法过于严厉而无法接受有偿补课, 可能会影响孩子的学习进度, 从而对政策的合理性产生挑战。

最后, 一些地方在执行政策时, 可能会出现滥用权力、徇私舞弊等问题。C 市的一些官员就利用自身职权, 为一些违规的教育机构开绿灯, 甚至收受贿赂, 导致这些机构依然能够隐瞒或者逃避政策的实施。这种现象的出现, 将对政策的公平性、透明性产生严重影响, 使公众对政策的合理性产生质疑。

总的来说, 以上种种乱象都会对双减政策的合理性构成挑战。为了解决这些问题, 既需要我们坚持法律的统一、严密和公正, 也需要我们站在公众的角度, 尽可能让政策满足公众的更多需求。

5. 构建合法性与合理性的良性循环——白名单制度的引进

5.1. 何为“白名单制度”

白名单制度在“双减政策”背景下的应用, 实质上是对支持和配合实施双减政策的课外培训机构的一种激励机制。在双减政策下, 白名单内的机构, 将得到更多的便利和优势, 例如政策倾斜、资源支持等。而非白名单内的机构, 将被严格管控甚至整顿清理, 为推动双减政策的实施提供了有效的手段。

然而, 如何决定哪些培训机构能入选白名单, 需要明确一些标准。首先, 机构的课程设置需要符合双减政策的要求, 其次, 教师队伍的素质、教学内容的科学性、教学方法的有效性、教学环境的舒适性等方面也会被纳入考虑。

白名单制度将加强对教育培训机构的管理, 督促其合理设定和调整教学内容与方式, 进一步降低学生们的课业负担。同时, 政府也会为白名单内的机构提供必要的支持和服务, 包括但不限于政策引导、资金扶持、技术帮助等, 以激励其更好地服务于学生和家, 提升教育质量。

白名单制度给予了家长和孩子们更多的选择权。白名单上的教育培训机构实则经过了政府严苛的筛选, 无疑在一定程度上帮助家长和学生们过滤出优质的教育资源, 更有针对性地选择合适的教育培训服务。

5.2. 白名单制度的运行

引入白名单制度, 是为了更好地实现政策的公平性、透明性, 同时也是为了解决上述一些在执法过程中出现的问题, 构建合法性与合理性的良性循环。

在上述涉及 A 市、B 市和 C 市的案例中, 在这些城市中都出现了相应的问题, 包括年贫富差距的拉大、教育资源短缺、政策执行过程中的不公平现象等。这些问题其实都可以从构建白名单制度和合法合理的良性循环中找到解决方法。

首先, 白名单制度的引入, 拉开了正规与非正规教育机构的差距。在 A 市中, 由于教育资源的匮乏, 许多家长和学生依赖这种机构进行有偿补习。非正规的机构创造了一种激进、无序的补课市场, 使教育资源更加短缺。然而, 白名单制度的推出, 决定了哪些机构是有资格提供补习服务的, 哪些机构是无资格的。正规的补习机构可以在白名单中得到公示, 进一步提高了家长和学生对补习机构的信任度, 并且使教育资源得到了更好的分配。

其次, 白名单制度能够从制度上解决 B 市政策执行过程中的公平问题。以前, 政策的执行往往只关注一部分家庭或学生, 而忽视了另一部分人的需求。引入白名单制度后, 公平性得到了改善。因为所有的补习机构和家庭都应当符合一定的标准才能进入白名单, 不论身份、地位, 所有家庭和机构都在同等条件下竞争, 这使得政策的合法性得到了提升。

另外, 白名单制度也影响了 C 市中的权力滥用问题。对教育机构的评判不再是官员的一言堂, 而是一个公开透明的制度。白名单制度的引入显然使得官员滥用权力的空间大大缩小, 有力地打击了腐败行为。

通过上述探讨, 我们可以看出, 白名单制度的引入, 实际上将合法性和合理性结合起来, 形成了一

个良性循环。执法部门通过引入白名单制度, 确保了执法的合法性; 而此举又反过来推动了社会公平, 提升了政策的合理性。

然而, 良性循环的形成并非一蹴而就, 是需要不断努力的[7]。例如, 白名单制度的设置并非一劳永逸, 需要根据实际情况不断调整。我们应当坚持法制、公正、公平的原则, 真正做到执法为民, 推动合法性和合理性的良性循环, 营造一个公平、公正、公开的社会环境。

6. 总结

在社会建设的过程中, 国家的政策执法无疑起着至关重要的作用[8]。然而, 近年来, 反映社会现实的种种案例表明, 在执法的实际操作过程中, 执法乱象层出不穷, 带来的问题也越发严重。这些乱象为我们的社会公正和政策的合法性带来了严重的挑战。真正解决执法乱象问题不仅需要法规和政策的规定, 更需要全社会对法治的尊重和维护, 需要每个执法者以严正公平的态度进行执法, 需要每个公民充分理解和遵守政策, 这样我们的社会才能更加公正, 国家的政策才能得到真正的执行。通过构建这样一个良性循环体系, 可以有效地整顿双减政策的执法乱象, 增强双减政策的合法性和合理性, 提升公众对政策的接受度和支持度, 从而更好地实现双减政策的初衷, 那就是减轻义务教育阶段学生的课外负担, 减少教育领域的商业氛围。

参考文献

- [1] 申素平、吴楠|破解“双减”执法乱象的关键: 坚持合法性与最佳性的互动循环[EB/OL]. <https://user.guancha.cn/main/content?id=847949>, 2023-07-17.
- [2] 张媛, 薛海平. 课外补习对我国初中生减负的影响研究——基于中国教育追踪调查(CEPS)2015 数据分析[J]. 基础教育, 2020, 17(2): 33-44.
- [3] 汤力, 张开伟, 徐晓驰, 等. 我国教育培训行业的发展危机及应对的可持续发展策略[J]. 教育教学论坛, 2016(33): 102-103.
- [4] 薛辉. 从青少年角色定位探析成长教育问题[J]. 教育实践与研究, 2018(33): 27-29.
- [5] 刘昕. 公共政策为何会“空转” [J]. 国家治理, 2020(2): 25-29.
- [6] 李从浩. 中国大学行政权力合法性实践[J]. 高教探索, 2015(5): 19-25.
- [7] 肖素苹. 基于交际语境的初中语文写作教学实践研究——以赣州市会昌县 SY 初中为例[D]: [硕士学位论文]. 赣州: 赣南师范大学, 2020.
- [8] 赵麟斌. 论中国发展“新经济” [D]: [博士学位论文]. 福州: 福建师范大学, 2002.