

“双减”政策下学科类校外培训机构监管研究： 基于法学视角的分析

赵宇灵^{*}, 杨子硕[#], 吴宇琨, 颜佳良

四川大学法学院, 四川 成都

收稿日期: 2022年3月22日; 录用日期: 2022年4月21日; 发布日期: 2022年4月29日

摘要

“双减”政策引发了校外学科类培训机构的市场退出或转型经营, 并因此推动了学科类校外培训机构监管的必然转变, 目前地方政府在落实“双减”政策过程中探索出不尽相同的监管路径, 但监管实践表明我国学科类培训机构的监管体系尚存诸多不足。由此, 笔者基于《关于进一步减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担的意见》文本及成渝两地的实证考察资料分析, 开展“双减”政策下学科类校外培训机构监管理论研究。本文系统分析了学科类校外培训机构的社会现实需求及地方行政监管部门在推进政策落实过程中所存在的治理思路和治理手段问题, 在反思目前行政监管失当的现实实践的基础上, 以法学视角审视了目前行政监管的法治化缺漏, 最后从监管立法完善、监管主体明晰、监管内容明确、监管方式改进四方面提出“双减”下学科类校外培训机构监管的法治化对策, 以期实现科学有效的法治化长效监管机制, 助力教育事业健康有序发展。

关键词

“双减”, 校外学科类培训机构, 运营监管

Research on the Supervision of Off-Campus Curriculum Subject-Tutoring Institutions under “Double Reduction” Policy: An Analysis from the Perspective of Law

Yuling Zhao^{*}, Zishuo Yang[#], Yukun Wu, Jiali Yan

Law School, Sichuan University, Chengdu Sichuan

Received: Mar. 22nd, 2022; accepted: Apr. 21st, 2022; published: Apr. 29th, 2022

^{*}第一作者。

[#]通讯作者。

文章引用: 赵宇灵, 杨子硕, 吴宇琨, 颜佳良. “双减”政策下学科类校外培训机构监管研究: 基于法学视角的分析[J]. 教育进展, 2022, 12(4): 1314-1325. DOI: 10.12677/ae.2022.124205

Abstract

The “double reduction” policy has triggered the market withdrawal or transformation of off-campus curriculum subject-tutoring institutions, and thus promoted the inevitable transformation of the supervision of off-campus curriculum subject-tutoring institutions. At present, local governments have explored different supervision paths in the process of implementing the “double reduction” policy, but the supervision practice shows that there are still many deficiencies in the supervision system of off-campus curriculum subject-tutoring institutions in China. Therefore, based on the text of “opinions on further reducing students’ homework burden and after-school training burden in the stage of compulsory education” and the empirical investigation data of Chengdu and Chongqing, the author carries out the theoretical research on the supervision of off-campus curriculum subject-tutoring institutions under the “double reduction” policy. This paper systematically analyzes the social practical needs of discipline after-school training institutions and the governance ideas and means of local administrative supervision departments in promoting the implementation of policies. On the basis of reflecting on the current practical practice of improper administrative supervision, this paper examines the shortcomings of the legalization of administrative supervision from the perspective of law. Finally, from the aspects of better supervision legislation, clear supervision subject, clear supervision content Improve the supervision mode, and put forward the legalization countermeasures for the supervision of off-campus curriculum subject-tutoring institutions under the “double reduction”, in order to realize a scientific and effective legalization long-term supervision mechanism and help the healthy and orderly development of education.

Keywords

“Double Reduction”, Off-Campus Curriculum Subject-Tutoring Institutions, Operation Supervision

Copyright © 2022 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. 引言

2021年7月24日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于进一步减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担的意见》(以下简称《意见》)。同年8月,国务院教育督导委员会办公室印发专门通知,拟对各省“双减”工作落实进度每半月通报一次。自“双减”政策颁布以来,国家多次强调应将学科类校外培训机构运营监管纳入法治轨道,如何从法律上保障该类监管便成为亟待解决的问题。本文拟从法学视角将学科类校外培训机构的监管纳入法治轨道,探寻监管法治化下各监管主体的权利义务分配与制度内运行模态。需要注意的是,在政策出台以后,确有一批学科类校外培训机构退出市场,而涉及其清算以及退还培训费用等问题则不在本文研究范围内。

2. “双减”政策下学科类校外培训机构的转型与应然监管

2.1. “双减”背景下学科类校外培训机构的转型

《意见》的出台标志着“双减”工作整体进入新阶段,其要求学科类校外培训机构统一转型为非营利机构。比照《意见》文本,其第13条提出“各地不再审批新的面向义务教育阶段学生的学科类校外培

训机构，现有学科类培训机构统一登记为非营利性机构”；第14条提出“校外培训机构不得占用国家法定节假日、休息日及寒暑假组织学科类培训”；第25条提出“可适当引进非学科类校外培训机构参与课后服务”。上述条文分别从转型方向、业务开展要求、市场定位角度大致勾勒出学科类校外培训机构的转型运营路径，即运营的大前提是不论何种形式的学科类校外培训机构均应完成非营利化转型。同时，在周末及法定节假日、寒暑假被明令禁止开展校外培训的前提下，周一至周五的工作日时间便成为学科类校外培训开展的无二之选。不难看出，非营利化的学科类校外培训机构此后将扮演补充校内教育的角色，在开展公益化经营的基础上寻求与公立教育的合作。

《意见》所提出的转型要求实质上体现出两层政策思考。其一，采转型而非关停、清退等用语，部分肯定了学科类校外培训机构的巨大社会需求。《意见》出台之前，学科类校外培训机构长期处于无序发展的业态，对公立教育产生了极大冲击，但其得到快速发展的事实却暴露出公立教育资源不足、社会教育需求缺口较大等现存社会问题。近些年来，民办教育一直是对公立教育资源的强力补足，而学科类校外培训机构作为民办学校类型中占比最大的主体，必须肯定其长久以来的确发挥了补充校内教育的正面作用。《意见》引导完成学科类校外培训机构的转型，而非采取强硬手段进行行业清退，是对于其正面作用与其背后的庞大社会需求的正视。

其二，严格限定了学科类校外培训机构未来的发展模式——非营利化。《意见》第13条用词严厉，明确限定了未来学科类校外培训机构的准入和经营模式，其中非营利化要求机构“培训机构融资及收费应主要用于培训业务经营”，是对以往该类机构经营模式的颠覆改变。在我国，教育一直被定义为公益事业。义务教育被认为是公共产品，应由国家统一规划，统一指导，统一提供的观点也被广为接受，《意见》之指导正是顺应了此种教育定位。《意见》出台前，不在少数的学科类校外培训机构以“营利性工商主体”存在，今后其若想继续从事培训教育行业，首先应顺应《意见》要求，完成非营利化转变。目前，我国现存的非营利化校外教育培训机构多以事业单位法人以及社会服务机构法人的形式存在，因后者多属捐助法人，以社会捐助财产等资金资助实现社会公益目的，考虑到学科类校外培训机构的运营形态历史惯性，事业单位法人的转型选择无疑更为合理可取，更适于发挥其教育补充的能动积极作用，但无论如何，非营利法人的性质定位必将一改学科类校外培训机构的面貌。

2.2. 针对学科类校外培训机构监管的现实需求

上已明确学科类校外培训机构的转型要求，而在机构成功完成转型后，则需对其日常运营进行行政监管。需明确，监管并非无的放矢，而是因为监管具备充分的现实需求。

监管的现实需求，主要体现在两大方面。一方面，以往校外培训机构运营问题频发，劣性运营惯性极大，需长期监管予以纠正。以教育部基础司2019年于《教育部办公厅关于全国校外培训机构专项治理行动整改工作进展情况的通报》一文中公布的一组数据为例，“截至2019年1月4日，全国共摸排校外培训机构401,050所，存在问题机构272,842所，完成整改269,911所，完成整改率98.93% [1]”。所摸排校外培训机构中存在问题的机构占比高达68.03%，清晰反映出以往校外培训机构运营所存问题之泛滥。同时，尽管彼时教育部公布问题机构整改率达98.93%，但据全国消协组织受理投诉数据及全国12315平台投诉举报数据分析，2020年，该平台受理教育培训服务投诉举报15.5万件，占投诉举报总量的8.2%，在服务类投诉举报中排名第四。2021年第一季度，教育培训服务投诉举报达到4.71万件，同比增长65% [2]。在2021年上半年服务大类投诉中“教育培训服务”排名第三，与2020年上半年同期相比，投诉比重上升了1.21个百分点[3]。可以看到，学科类校外培训机构运营呈现出有监管就配合整改，没有监管绝不主动整改的问题。仅在教育部于2019年开展摸排整改工作的一年后，学科类校外培训机构运营问题便死灰复燃，如同雨后春笋一般于各地涌现，足以说明不合规不合法运营问题的惯性之大。不难想象，在

学科类校外培训机构转型过后，这些运营问题并不会随着经营性质和运营形式的改变而随之消失，而是在很大程度上被“继承”下来。无论学科类校外培训机构是营利性抑或非营利性经营，在运营资质、师资力量、违规培训等问题上都殊路同归，应符合一定的标准规则。因此治理这些问题，长效监管就成为行政监管部门的必须之选，监管的现实需求在此意义上得以证成。

另一方面，学科类校外培训机构非营利转型后，需依据《意见》要求严防资本进入，断绝资本化运作之可能。但无论是理论还是实际经验都表明，运营中的合法合规问题绝不因公益化的非营利性运营而归零，目前非营利组织日常运营中所存在的会计信息披露监管、税务监管等问题，非营利化转型后的学科类校外培训机构自然也无从避免，为此将其纳入常态化的非营利组织法治化运营监管实属必要。此外，学科类校外培训机构非营利化后的具体经营模式如何，因《意见》出台前可供参考借鉴的实践经验过少，在目前的社会语境下尚未有定论，仍待在日后机构转型后的长期运营中发现。但因为学科类校外培训机构本身的特殊性，未来很可能出现独属于非营利化学科类校外培训机构运营领域的个性化问题，基于此对机构施行科学有效的长效化、针对性监管也是不言自明的。

综上所述，对非营利化的学科类校外培训机构进行日常运营监管具备现实客观的社会需求，推动整体监管法治化，对于转型后的机构适应新模式下的运营日常、实现教育资源的多元配置、发挥其教育补充效用存在积极意义。

3. “双减”政策下学科类校外培训机构监管的实证考察

在本部分中，笔者将基于实证调查相关资料，剖析“双减”工作推进以来，当前尚存的学科类校外培训机构的运营业态与监管现状，并从政策方向角度出发，归纳陈述现阶段“双减”整体工作的落实现状及未来发展方向。

现阶段，各地方普遍采行政介入等形式，以相对强硬化的手段将校外培训机构的教育工作向校内教育引流，呈现出强制化的工作特征。为进一步了解“双减”政策落实情况，笔者联系了相关教育行政主管部门并就学科类校外培训机构的监管状况进行了相对深入的调查，同时基于调研地教育行政部门的具体工作推进措施以及我国其他各地在《意见》出台后工作推进的相关资料分析，现将各地学科类校外培训机构的具体监管现状总结整理如下：

3.1. 运营业态层面

《意见》出台前运营乱象丛生，《意见》出台后有所改观。《意见》出台前，学科类校外培训机构经营存在手续不齐、师资来源不明现象普遍、提供课程类型复杂、课程收费标准相对虚高且模糊等问题。《意见》出台后，其第十三条明确要求“依法依规严肃查处不具备相应资质条件、未经审批多址开展培训的校外培训机构。”基于这一要求，各地普遍开展有针对性的监管整治行动，在摸排整改行动中，基本符合办学要求、留待转型的学科类校外培训机构存在的办学问题得到较大改善，但也有不在少数的机构因不满足办学资质而遭查处关停，加之“现有学科类培训机构统一登记为非营利性机构”的《意见》要求使得各地学科类校外培训机构的生存空间极大程度压缩，相当一部分学科类校外培训机构，尤其是小规模或个体经营的学科类培训机构选择主动退出市场。因而目前学科类校外培训机构运营问题虽有所改观，但其在相当大的程度上是建立在部分学科类校外培训机构主体资格不复存在的基础上的，而非顺应《意见》具体要求完成非营利化转型而体现的整体业态改善。

3.2. 监管态度层面

地方政府持续施压，学科类校外培训机构的运营空间持续缩减，多地监管行为以“清退”而非“转

型”为目标。例如，成都锦江区教育局发布《成都市锦江区教育局关于区域内校外培训机构相关信息的公告》，宣布锦江区区域内已没有从事义务教育阶段学科类培训的校外培训机构。重庆市教委发布的寒假校外培训告家长书，目前重庆市 99.48% 的学科类培训机构已转型或注销。笔者在对重庆某主城区分管“双减”工作的相关人员电话访谈时得知当地成立了校外培训机构广告招牌专项清理工作小组并进行了彻底的清理工作。通过行政强制等手段推动现存的学科类校外培训机构转型或清退，实际上辖区内学科类校外培训机构大幅退出市场。成都市教育行政部门正初步推进线上、线下全线覆盖的学科类校外培训机构市场压减政策，大幅度缩减校外培训机构生存空间，成都市某地则基于前期对于辖区内校外培训情况的摸排，构建相应信息网，严格限制校外培训产业。2021 年 12 月 15 日，青海教育厅明确指出全省所有学科类校外培训机构已全部注销或转型。河北教育厅在《河北省教育厅致全省中小学生家长的一封“双减”公开信》中明确提到“现在我省的义务教育学科类培训机构基本清零，全省除了 4 所非营利性义务教育学科类培训机构外，其他一切打着义务教育学科类培训旗号的机构都是违规培训机构。”而在北京、上海、青岛等地均应《意见》要求，围绕“六大限制”¹，出台了相关的限制性政策，构建相关的约束框架，逐步缩减学科类校外培训机构的生存空间。在此情形下，诸多学科类校外培训机构鲜有真正完成非营利化转型，多数尚未应《意见》要求完成非营利机构化转型即直接退出市场，高压下尚存的部分学科类校外培训机构的生存空间也被持续压缩，成功完成转型的可能性较小。

3.3. 监管手段层面

地方政府监管覆盖普遍，类型化监管点面结合，行政立法监管呈现法治化欠缺。以实证调研的成渝两地为例，其均从宏观层面布局了《意见》指导下针对学科类校外培训机构监管整治的主体思路与总体方向，相对明确了“全覆盖化”的整体治理思路，并出台了相应政策性文件规定相对明确的监管模式，在部分领域制定了地方性行政规章。其中，成都市某地教育局还通过线上平台布局监督网点，通过不同政策性文件，宏观把握针对学科类校外培训机构的类型化监管。但在各地针对学科类校外培训机构进行类型化监管的过程中，仍然存在因制度规制手段的立法位阶与普法程度不足产生较多执法障碍的问题。整体而言，地方政府多采取“全面覆盖，点面结合”的监管方向，试图完整地针对学科类校外培训机构进行类型化监管，但以政策性文件与地方行政规章为主的规制手段显露出监管法治化程度不足的问题。

4. “双减”政策下学科类校外培训机构监管检视

针对学科类校外培训机构的运营与监管问题，本部分将以法律构建为起点，同社会具体现实联系，对当前学科类校外培训机构的具体监管现实进行宏观检视与微观分析。

4.1. 监管法律依据不足

“双减”整体工作推进以政策性文件为主，多通过指导性意见等形式针对具体的地方相关教育行政领域进行工作性指导。在其整体工作推进过程中，引导各地方教育行政部门推动出台了相应的地方行政规章、行政法规或指导性意见，从地方行政的角度针对相对匮乏的校外培训机构监管依据进行了部分补充，但整体来看，基于地方行政而补充的针对校外培训机构监管的具体行政法规或规章，其立法位阶相对较低，相对难以形成普遍的学科类校外培训机构监管体系。严格意义上，我国对于学科类校外培训机构的原生立法极少，存在规制联系且成体系的具体立法文件仅分别于 2013 年、2016 年、2018 年修正的《中华人民共和国民办教育促进法》和 2021 年施行的《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》。《义务教育法》《未成年人保护法》等涉及基础教育领域或基础教育阶段的未成年人保护的法律当中针

¹ “六大限制”指“双减”文件中的“限数量”、“限时间”、“限价格”、“限广告”、“限内容”、“限交费”。

对学科类校外培训机构的具体规制与监管的相关规定极其零散，不足以成为有效的法制性监管依据。综合来看，“双减”下学科类校外培训机构监管呈现法律文件位阶较低、法律依据零散的不足性。

其一，宏观上呈现法律文件位阶较低的不足。“双减”整体推进呈现较强的行政推动力，在此过程中为实现相应的工作效果，不可避免地深化与扩张了相应教育行政部门与各地有关政府机关的行政权能，赋予其在相关领域享有相对更为便利与自由的行政规制权，并围绕其相关工作的开展进行了部分相关的行政法规与地方行政规章的制定与修改。这一特点造成了两大主要后果，其在一方面促使了某些地方行政权力的变相扩张，在一定程度上逾越了“双减”工作原本要求的相应的行政权力界限，致使这一逾界之权扩张影响至其他情形下的行政立法工作。另一方面，现阶段学科类校外培训机构的具体监管在较大程度上依托于地方行政立法，但其整体立法位阶相对较低，其具体的法律规制制度在我国整体领域内缺乏同一性与普遍适用力，现阶段亟呼吁相对体系化且法律化的针对教育领域内学科类校外培训机构监管的具体立法以助力于我国整体教育减负与教育平等工作的具体推进与实现。

其二，微观上呈现法律具体规制较零散的不足。对于我国整体立法现状进行研究，现阶段我国关注学科类校外培训机构监管的具体立法主要为《义务教育法》、《民办教育促进法》，但近年形势变化较为显著，在一定程度上已与我国当前在义务教育阶段校外培训领域的具体国情不相适应。且其并非针对学科类校外培训机构的监管问题而创制的法律，对于当前学科类校外培训机构监管可以适用的相关规定极其零散，缺乏体系性。《义务教育法》虽对义务教育开展做了较为详尽的规定，但据其第六十二条之指引“社会组织或者个人依法举办的民办学校实施义务教育的，依照民办教育促进法有关规定执行；民办教育促进法未作规定的，适用本法。”有关民办教育内容需依照《民办教育促进法》，而据《民办教育促进法》第二条规定“国家机构以外的社会组织或者个人，利用非国家财政性经费，面向社会举办学校及其他教育机构的活动，适用本法。”来看，似乎学科类校外培训机构符合文本定义，应被纳入《民办教育促进法》的监管范围，但与此同时《民办教育促进法》第十二条规定民办学校应“由县级以上人民政府教育行政部门按照国家规定的权限审批”并受其直接监管，但现实中不在少数的经营者“直接选择到工商行政管理部门注册为经营性的民办培训机构”[4]，借以规避教育行政部门的审查监管。更为重要的是，《民办教育促进法》中针对校外培训的规定较少，缺无法与《意见》所表达出的监管机制形成良好对接，放诸在目前《意见》所面临的复杂监管体系下则显得不堪其用。《意见》的出台代表着我国“双减”工作整体推进进入新阶段，其对于整体学科类校外培训机构的具体业态造成了较大冲击，但在现阶段却缺乏针对这一新阶段新业态进行解读与规制的及时立法，在具体的法律适用过程中只能部分援引相对相关联而非直接联系且较为零散的法律。《义务教育法》与《民办教育促进法》尚且如此，其余涉及学科类校外培训机构监管的法律法规在现实语境下则更加缺乏适用性，这就否定了仅凭现有法律法规实现对校外培训机构运营法治监管的可能。

4.2. 监管主体困境

在《意见》出台以前，学科类校外培训机构的监管责任主要由教育行政主管部门或工商行政部门承担，但此种监管责任分配模式在事实上超越了两部门的行政监管能力，不合理扩张了教育和工商部门所应承担的监管责任。在责任承担过程中，两部门作为相对孤立的监管主体陷入了行政监管覆盖有限、行政执法效能不足、行政监管工具阙漏等现实困境中。

其一，行政监管覆盖有限，难以将必要监管范围囊括完全。我国学科类校外培训机构监管所涉及的机构基数极大，所覆盖范围相当广泛。即使我国教育行政部门在具体监管过程采取逐层疏解、划区而治的监管方式，也难以将学科类校外培训行业绝对覆盖完全，不可避免地因行政监管力量有限而存在部分监管真空区。《意见》第 27 至第 30 条提出了由教育部门“统筹协调”“指导工作”的要求，强调行政

部门与公权力机关相互配合“综合治理”的监管思路。不难看出，“双减”整体工作推进在横向上形成了以教育行政主管部门为主要核心，其他有关部门协同配合的监管责任分配模式。在未来的监管模式调整过程中，应通过监管主体调整合理分配监管责任，消除监管真空区，解决行政监管覆盖有限的问题。

其二，行政执行效能不足，难以达到相应监管目标。当前我国学科类校外培训领域存在诸多顽疾，有如无证办学、超时办学等市场准入和运营问题，诸如公办学校与培训机构交易升学指标、师资引渡等触及义务教育整体公平的问题等。这些问题的解决，要求教育行政部门具备执法所需的强硬行政权能，借以展开对于违法违规办学的积极整改和清退工作，保证监管处罚力度，在监管过程中起到充分震慑作用。但目前教育部门的执法权十分有限，大多政府下属教育部门没有强制执行权，执法威慑力度小，对外监管实现程度不足，缺乏对应的行政权力以实现其所承担的行政监管责任。纵使《意见》在第28条、第29条规定了由教育部门牵头主导，机构编制部门、发展改革部门、财政部门等多部门配合行动的联合治理模式，但《意见》中有关内容的提法仍过于简单。虽已明确行政手段为主体的监管体系，但是在实践中对于监管义务承担机构、监管权限边界、监管方式等问题均不明确。

其三，行政主体所采的政策工具惩罚、命令倾向性强而引导性不足，学科类校外培训机构的具体监管缺乏良好的监管环境。有学者通过分析我国校外培训机构国家治理政策工具，发现目前行政监管过程中行政机关多采命令、禁止等强制性程度极高的工具，倾向于使用处罚、限制参与等负向激励工具，导致社会主体主动参与治理意愿不高[5]。“双减”政策要求存在一套相对完整且明确的激励性监管机制针对校外培训机构开展具体监管工作，以与惩罚命令性监管政策工具形成互补，适应《意见》当中所提及的未来学科类校外培训机构行业发展的具体要求。但在现阶段针对学科类校外培训机构开展具体监管的过程当中，行政监管部门仍然采取强制性手段推进政策落地，很大程度上挫伤了机构转型积极性与运营积极性，也缺少与《意见》工作要求所配套的相对温和的后监管机制，在整体工作推进上存在政策治理工具负向性强、社会主体调动能力较弱等问题。

4.3. 监管内容反思

《意见》的出台改变了学科类校外培训机构行业发展方向，相对应的，基于学科类校外培训机构的新变化，针对学科类校外培训机构的行政监管内容也需要推倒重构。在此，本文将从监管对象、监管方向、监管效果三方面予以展开。

其一，在学科类校外培训机构转型阶段，对于监管对象的认知存在偏差。应当明确，“双减”政策下的行政监管对象应当是已经依《意见》要求完成非营利转型的学科类校外培训机构。针对学科类校外培训机构非营利化转型后进行监管，是《意见》指明的下游性后续举措之一，也是维护“双减”政策推进成果的必须要求，监管的目的是引导转型机构在新的政策环境下健康稳定发展，发挥其补充校内教育的作用。而尚未完成转型的学科类校外培训机构，尚处“引导转型”的过程中，不应当被归入现阶段学科类校外培训机构运营监管的范畴中。“引导转型”与“运营监管”在行政监管工作中的界限应被明确，准确把握监管的具体对象应当是“双减”政策下学科类校外培训机构监管内容的起点。

其二，对于监管方向的认知存在不足。《意见》出台后，学科类校外培训机构或转型或退出，其本身较为复杂的行业业态体系决定了持续时间较长的转型过渡期，业已完成转型的机构、尚待转型的机构以及已经退出市场的机构在这一过渡期内同时存在。在此情形下，部分地方行政监管部门未对上述分处不同阶段的机构在具体行政处理上做以区别，而是笼统地进行统一的行政处理，例如目前部分地方行政监管部门假借监管之名而行清退之实，以粗暴简单的行政手段减轻自身的行政监管职责。上述现象暴露出部分行政监管部门对于未来行政监管方向缺乏较为明确认识。在过渡期内，监管主体首应明确自身的监管方向，对分处不同阶段的学科类校外培训机构加以区分，引导学科类校外培训机构的非营利化转型，

革新监管手段，对完成转型的机构进行运营监管，帮助非营利化学科类校外培训机构明确自身定位，更为迅速地适应新的行业运营模式。

其三，对于监管效果的认知存在误解。基于前述，当前监管主体对于“引导转型”与“运营监管”两大行政职责的界限划分存在认知模糊，尚不明确二者的逻辑先后性与执行效果上的差异，致使当前部分监管主体对于自身在“双减”政策落实过程中所起到的具体作用的认知存在一定偏差，在监管工作开展过程中，往往错误地理解上层指导，认为应当达到通过施压而致使学科类校外培训机构主动退出或被动清退的监管效果。但实际上，这种理解系《意见》指导精神的误读，违背了《意见》整体规划思路，简化了“双减”政策下的工作内容，与《意见》所构建的监管体系相比，实质上是监管主体对自身承担的监管义务的变相削弱。

4.4. 监管方式不当

实证调研资料研究和各地政策文本分析表明目前针对学科类校外培训机构监管的方式不符合《意见》的具体要求，具体论述如下。

首先，部分地方行政监管部门或因对《意见》表达的文件精神存在认知错误，或出于减轻行政监管责任的“懒惰政”思想，试图通过高压监管手段，清退学科类校外培训机构或倒逼其退出市场，施压监管的方式存在根本性错误。《意见》虽用词严厉，于字里行间表露出整治学科类校外培训机构业态乱象的决心，但也绝非从根本上对机构的存在必要性进行否定，一味采取高压监管的方式在根本上有悖于《意见》引导学科类校外培训机构转型以形成新型教育资源布局、促进教育减负以及教育公平的政策方向，不符合“双减”工作布局的要求。其次，如上所述，行政监管部门试图以同一行政手段达到引导转型与运营监管并行的行政执法效果，“引导转型”与“运营监管”行政手段界限不明，监管方式存在混同问题，甚至可以说目前高压监管举措是针对学科类校外培训机构转型问题而设，针对转型后机构的监管举措则尚为空白。

此外，无论是我国的行政监管实践经验，抑或是域外校外培训机构监管经验(其中以韩国为代表)都表明，通过禁止或取缔等否定性监管举措所取得的效果并不尽如人意，“堵”不如“疏”[6]。须知对待校外培训机构的态度绝非赶尽杀绝，培训机构的存在和蓬勃发展印证了其存在的合理性，也验证了市场的巨大需求，因此对其之监管切不可“障一叶而不见泰山”，忽视社会需求下的严厉监管方式无疑是不合理的。同时，学科类校外培训机构在长期发展过程中形成了十分庞大的社会需求，通过施压监管的方式看似清退了学科类校外培训机构，但实际上巨大的校外培训需求却在隐蔽开展的“变异培训”中寻求疏解，例如笔者在调研的过程中发现，一众学科类校外培训机构关停后，不少机构和因此失业的培训教师通过在自有小区住房和租赁小区住房内私下开班的形式继续从事校外培训，从侧面说明了试图通过关停所有校外培训机构达到一劳永逸效果的行政举措是不科学的，也是不负责任的。因此，高压监管方式能否达到真正的清退效能尚且存疑，也在另一种意义上造成相当大程度的行政资源浪费与行政效率拖延，影响学科类校外培训机构监管布局工作的整体推进。

5. “双减”政策下学科类校外培训机构长效运营监管的实现路径

对以往政府出台的“双减”相关文件进行分析，不难发现，过往文件往往将重点放置在减轻校内作业负担之上，校外培训机构长久以来并非减负政策规制的重点。对校外培训机构的治理关注始于2018年所出台的对校外培训领域的一系列监管文件，例如《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》《关于规范校外培训机构发展的意见》等。同时，以往的政策文件往往表现为高屋建瓴式的高度抽象的指导性意见，而非可操作的具体措施，行政机关也阙如行政规范性文件以细化政

策执行，行政手段本应是最强有力的治理工具，但是在层层转达后的基层管理落实中却因缺少现实可行性而尽显疲态。如今《意见》将监管的矛头调转直指学科类校外培训机构，不同以往的监管理念的出现连同教育政策落实的障碍一道，表达出对新型监管体系的呼唤。因此笔者不揣冒昧，试从监管立法完善、主体明晰、内容明确、方式改进四方面探讨“双减”背景下学科类校外培训机构运营法治化监管的实现路径。

5.1. 监管的立法完善

行政执法权作为人民让权产生的国家暴力，正如“法无授权不可为”所言，其行使实应依法进行且恪守谦抑，也因此监管部门的行政执法权实应通过法律形式确立。但我国现今缺少一部针对学科类校外培训机构监管所制定的法律法规，致使当前针对学科类校外培训机构的行政执法缺乏高阶法律赋权，影响整体监管效能。有关“双减”政策的出台文件在立法主体、立法程序、具体形式等方面均不具备法律、法规和部门规章应具备的标准，法律位阶过低的状态导致监管据以参考的政策性文件存在合宪及合法性风险，同时引发行政机关执法无据的风险。

基于这一现状，未来针对“双减”下学科类校外培训机构监管的立法完善或存在三种相对可行路径。一是出台《民办教育促进法》相关司法解释，或以修法方式增添《民办教育促进法》中针对学科类校外培训机构法治化监管的条文；二是行政部门可以通过创制行政法规或是部门规章的方式将执法手段合法化；三是根据《意见》流露的监管需求直接制定出台以学科类校外培训机构为立法对象的法律。

三种选择中，属第三种尤优。尽管前二者也不失为良方，但校外培训机构监管事关我国教育事业，更有关公民基本权利之实现，校外培训机构转型后对其监管也绝非一朝一夕就能告成的事务，制定法律的必要性由此凸显，法规及规章在此种情形下应仅作为尚无法律时的应急补充，而长久来看，从法律层面对行政监管体系的细节予以规定实属必要。同时，制定法律的方式可以在最大程度上消除前文所述的法律性文件合法性和合宪性以及执法合法性隐忧，从此角度考量，第三种方法也具备其优越性。

5.2. 监管主体的明晰

目前，学界多认为应构建以政府为主导、社会多方主体参与的多元监管体系^{[7][8]}，以实现学科类校外培训机构非营利化后的法治化监管，《意见》第二条也明确表达了“坚持政府主导、多方联动”的工作原则。这一主张具备合理性，也是监管法治化的必然要求，一方面，基于监管的有效性和教育的公益性，为确保监管方向同文件精神相配合，确保监管力量到位，政府承担不可推卸的主导性监管责任；另一方面，基于行政机关权能有限性，适应当前全能政府向有限政府的转型趋势，加强行政监管的社会协作沟通具有必然性。在监管现实的巨大压力面前，唯有发挥社会合力，形成媒体、学校、学生及学生家长等多方参与的理想监管体系，才可期科学有效之监管。

构建以政府为主导、多方参与的多元监管体系，首先应当保证政府的有效监管。《意见》相对明确了由教育部门牵头主导，机构编制部门、发展改革部门、财政部门等多部门配合行动的联合治理模式。在此基础上如何细化深化，则需要各部门协商，以行政机关内部组织文件的形式厘清联合治理模式，建立专门工作机构，尤其是确保各机关内部信息互通，扫除以往有照无证、无照无证培训机构等监管盲区。同时赋予监管部门行政执法权，确保执法有力，依法依规严惩重罚，起到震慑作用。要注意到，多部门联合治理模式并非简单的信息联合，更要定期开展督导专项治理活动，建立完善的问责机制，例如制订首问负责制、首查负责制等制度，确保具体责任分配落实到位。不难预见，行政机关内部确立多部门监管合作、联合执法机制，符合行政执法的效率原则及协调统一原则的要求。多部门联合监管，更有利于落实《关于加强义务教育阶段学科类校外培训收费监管的通知》(下称《通知》)，制定出符合市场规律的

科学政府指导价，这都将是保障政府有效监管、破除以往培训机构监管窘境之举。

构建以政府为主导、多方参与的多元监管体系，其次应保证社会多方主体有效参与。调动社会多方主体行政监管参与意愿，需要政府转变原有的监管思路，将一部分监管权力交还社会，在监管治理过程中充分吸收社会意见。政府机关应利用好现有成熟的社会主体监督途径，例如 12315 消费者投诉通道、政府信息网站意见反馈通道、监管投诉热线等，让群众、媒体等监管主体有表达意见的渠道。

在此基础上，同时应鼓励和引导学科类校外培训机构行业协会以及第三方评估机构的组建及运行。在今后的监管实践中，可以通过行政机关委托或是法律法规授权的形式赋予行业协会以部分行政权，相对强化其行政权力，充分行业自治功能，确立行业协会在社会监管中的核心地位。强化第三方评估机构行业在我国的相关监管中发挥的作用，学习美国与欧盟等诸多发达国家和地区经验，充分发挥其在监管治理中发挥仅次于政府机关的监管职能，充分发挥其激活市场经济活力，体现行业专业性的积极作用，引导第三方评估机构发展，通过政府合作等形式，将一部分监管职能分配给评估机构。

5.3. 监管内容的明确

在监管主体确定的前提下，有必要对于监管内容做进一步探讨。《意见》于第 13~15 条以及第 24~26 条对学科类校外培训机构行政监管的内容做了较为概括的列举，由此未来“双减”下学科类校外培训机构监管内容可从以下两方面加以明确：

1) 资格审查监管。《意见》出台前，学科类校外培训机构以营利化经营为主，如今为数众多的机构需转型统一登记为非营利化机构，这首先要要求教育部门会同市场监管部门等，统一排查市场上是否仍有营利性学科类校外培训机构活动，确保转型无一遗漏。对于拒不配合，拒绝非营利化转型的机构，监管机关应施以罚款、责令整改等行政处罚手段，严重者处以吊销执照并责令其退市。

其次，非营利化的学科类校外培训机构是否具备办学资格，用人及招生是否满足文件要求，都是行政监管不可忽视的细节。一方面，应该建立起严格的机构信息披露公示机制，尤其是要求机构主动将办学信息向社会公示、接受监督。另一方面，监管部门要建立起有别于机构的信息公示系统，保持对公示信息的关注并及时更新公示内容，建立起以年度审查为常态，以日常不定期审查为补充的监管体制。

再次，非营利化的定位与资本的注入与干预具有天生的对立关系，因而非营利化天生排斥资本化运作，现有学科类校外培训机构统一登记为非营利性机构后是否真的非营利化经营，或是披非营利化外衣而行营利化之实抑或接受非运营所需的额外资本注入，无疑是决定“双减”政策落实实效的关键所在，需要监管部门在长期治理监管实践的过程中以走访摸排、突击抽查、社会调查等形式予以确认。此外，应强化收费监管，以政府指导价加一定的浮动率的形式明确非营利化学科类校外培训机构的收费标准，联同银行等金融机构对校外培训机构收费进行风险管控，例如要求机构建立专用账号并设置储备金，掌握机构资金动态以方便资金监管，预防“卷钱跑路”等家校纠纷的发生。

最后，作为资格审查监管的保障，行政监管部门要在内部明确监管权责，确保监管责任落实到位，一旦发现机构违规信息或收到群众举报及时得到处理，杜绝踢皮球式的工作态度。以“黑白名单”制度为依托，健全常态化排查机制，及时掌握校外培训机构情况及信息。

2) 教育内容事项监管。纳入监管的教育内容主要可以分为两大类，一类是行政监管部门在实践中较难作出判断和界定的教育内容，以超范围培训、盗版侵权、超时培训为代表；另一类是实践中较易界定的教育内容，以内容低俗违法、境外教育课程为代表。

对于前者而言，其所囊括的超范围培训等作为学生教育压力激增背后的主要推手，是“双减”工作长期强调、坚决打击的监管对象。不难想象学科类校外培训机构非营利化后，其同样将成为法治化监管的难题。职是之由，监管首应恪守行政合理性原则，依据具体可操的清单予以执行，在监管前期可以依

照目前已有的此类文件,例如2020年5月教育部办公厅印发的《义务教育六科超标超前培训负面清单(试行)》等。而在监管过程中,应结合监管实践发现不断更新,制定出更为细化科学的负面清单。其次,此类难以界定的教育内容仅仅依靠教育部门必然无法做出相对准确、具有信服力的鉴别,因而多部门联合执法将是题中之义。此外,如何利用互联网、人工智能等已在多领域验证效率优越性的科技手段进行监管,也是行政部门不容忽视的方向。

对于后者而言,《意见》将“超范围培训、培训质量良莠不齐、内容低俗违法、盗版侵权”列为重点查处问题,基于这一要求,应在原有专项督察问责的监管机制基础上继续加大投入并提高力度,需知此类违规教育内容长期以来在社会上营造了根深蒂固的氛围,扭转错误的教育氛围不会是一朝一夕所能成就的事业,因此对于监管而言,要摒弃急于求成的监管思维,而乘以长期攻坚的态度。

5.4. 监管方式的改进

《意见》本身以及《通知》等派生文件都表露出引导机构非营利化转型随后规范管理的文件精神,但目前多地在政策执行过程中不对学科类校外培训机构加以区分更不加以转型引导而一律采取“严打严抓”“一律关停”的做法明显失当。无论是社会实际抑或是《意见》文件都无不表明校外教育培训的存在必要性,但一刀切举措显然与此种社会需求以及文件精神背道而驰。

无论是我国的行政监管实践经验,抑或是域外校外培训机构监管经验(其中以韩国为代表)都表明,通过禁止或取缔等否定性监管举措所取得的效果并不尽如人意,“堵”不如“疏”。须知对待校外培训机构的态度绝非赶尽杀绝,培训机构的存在和蓬勃发展印证了其存在的合理性,也验证了市场的巨大需求,因此对其之监管切不可“障一叶而不见泰山”,忽视社会需求下的严厉监管必然不会是合理的。目前,部分地方政府,例如青岛、余姚等地,业已通过公布义务教育阶段学科类校外培训机构白名单、出台监管规范等举措摸索有效的监管模式,不失为良好的监管探索经验。

怎样合理控制政府监管介入的限度,确保学科类校外培训机构充分发挥其教育作用,真正有利于教育事业的发展。就目前的监管现状而言,第一要义将是正确理解《意见》文件精神,放缓监管步伐。就具体举措来说,行政主管部门应在充分了解和尊重经营者自主意愿的前提下正确引导学科类校外培训机构非营利化转型,特别是为广大经营者提供切实可行的转型后经营策略而非一味采取严格封杀的工作方法。其次应该简化非营利机构的登记注册流程,贯彻体现便民行政精神。再次,政府应该明确校内教育为主,校外培训为辅的教育布局思路,在学校和非营利校外培训机构的合作中扮演中间人的角色,充分发挥连接沟通的作用。

确立放缓监管步伐的工作路线之后,首应出台相关法律法规,解决《意见》等一众政策性文件的合法性隐忧,做到“执法有据”。其次各地落实政策(抑或是落实未来可能出台的法律文件)切忌急功近利的懒惰政思想,应在准确把握监管精神的前提下进行法治化监管,贯彻行政合法合理性原则。

深入相关政策研究,充分扩充各领域研究深入是理论支撑。学科类校外培训机构的法治化监管不仅有关法学研究,更需要社会学、教育学研究的介入,是需要理论与实践证明的长期课题,如何探索出实际可行、有效、科学的监管框架,更需要多学科融汇的理论研究和实践验证。

6. 结语

作为总结数十年来以来党和国家在推进“双减”政策过程中长期摸索实践所取得经验的里程碑式政策性文件,《意见》根植于减轻义务教育阶段学生校内外培训负担的基本需求,意图通过加强对学科类校外培训机构监管的力度,构建良好公平的教育生态。自《意见》出台至今已逾半年,经地方推进,大量学科类校外培训机构面临现实的转型选择。笔者相信,加强立法并借以建立起以政府为主体、社会多

主体共同参与的多元共治体系将是不言自明的题中之义，其势必会对未来法治化监管有所裨益。同时，学科类校外培训机构在经历非营利化的重大转变后，将在科学有效的长效化法治监管下健康发展，成为校内教育资源的强有力补充，辅助我国教育事业朝着公平有序的方向稳步前进。

基金项目

本文系四川大学“大学生创新创业训练”项目“‘双减’下学科类校外培训机构监管法治化研究”(项目编号: 20220124L; 负责人: 赵宇灵)的阶段性成果。

参考文献

- [1] 教育部办公厅关于全国校外培训机构专项治理行动整改工作进展情况的通报[EB/OL]. http://www.moe.gov.cn/srcsite/A06/s3325/201901/t20190116_367109.html, 2019-01-04.
- [2] 校外教育培训就该强监管[EB/OL]. <https://news.sina.com.cn/minsheng/2021-06-21/doc-ikqciyzk0818323.shtml>, 2021-06-21.
- [3] 钱文杰. 校外培训机构为何频频陷入纠纷迷雾? [EB/OL]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1711439742652381856&wfr=spider&for=pc>, 2020-09-21.
- [4] 杨程, 秦惠民. 校外培训的市场失灵与依法治理[J]. 清华大学教育研究, 2021, 42(6): 72-79.
- [5] 蒋凯, 刘耀, 张健. 我国校外培训机构国家治理政策工具分析[J]. 教育理论与实践, 2022, 42(1): 30-35.
- [6] 马早明, 胡雅婷. 国际校外培训治理:政策逻辑与功能定位[J]. 教育研究与实验, 2021(6): 69-75.
- [7] 季节. “双减”政策下校外培训机构专项督导的政策逻辑与行动路径[J]. 教学月刊·中学版(教学管理), 2021(12): 21-24.
- [8] 胡洁人, 李柳醒. “治理型监管”视角下我国校外培训机构监管问题分析[J/OL]. 广西师范大学学报(哲学社会科学版): 1-17. <http://kns.cnki.net/kcms/detail/45.1066.C.20220111.1506.004.html>, 2022-02-07.