

校外培训行政监管的法制路径研究

俞欢

宁波大学法学院, 浙江 宁波

收稿日期: 2023年10月7日; 录用日期: 2023年10月17日; 发布日期: 2024年1月8日

摘要

校外培训教育作为我国教育事业的重要形式, 加强对校外培训行政监管的立法研究, 在法治的前提下促进市场良性发展是题中应有之义。我国现阶段校外培训行政监管的法律体系并不完备, 监管力度有待加强, 权益保护机制不健全, 通过立法手段强化监管是必然选择, 让校外培训机构监管有法可依、有章可循, 加快推动我国教育事业高质量发展。

关键词

双减, 监管, 校外培训

Study on the Legal Path of Administrative Supervision of After-Campus Training

Huan Yu

Law School, Ningbo University, Ningbo Zhejiang

Received: Oct. 7th, 2023; accepted: Oct. 17th, 2023; published: Jan. 8th, 2024

Abstract

As an important form of education in China, after-school training education is necessary to strengthen the legislative research on the administrative supervision of after-school training and promote the benign development of the market under the premise of the rule of law. At the present stage, the legal system of administrative supervision of after-school training in China is not complete, the supervision needs to be strengthened, and the protection mechanism of rights and interests is not perfect. It is an inevitable choice to strengthen supervision through legislative means, so that after-school training institutions have laws to follow and rules to follow, so as to accelerate the high-quality development of China's education.

Keywords

Double Reduction, Supervision, Off-Campus Training

Copyright © 2024 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

伴随着我国社会经济的快速发展,各教学阶段的校外培训机构不断发展壮大,获得家长和学生的广泛欢迎。但由于校外教育培训缺乏制度层面的全面监管,在资本和市场裹挟下,校外教育培训的无序化扩张对我国体制内教育造成冲击,更是对家长和学生带来经济及学业负担,校外教育培训严重破坏了我国教育质量及教育生态,也严重暴露出我国相关制度规范的不健全以及政府监管的缺位。在监管的方式和程序上,由于缺乏统一的专门性法律,我国不同地区在监管层面出现主观性、随意性的处理方式,监管效果和力度大打折扣。针对此种情况,亟需对校外教育培训进行从严依法监管。尤其是在全面落实“双减”政策的背景下,需要持续深入地对校外培训监管的立法进行研究并提出相应策略,使得校外教育培训回归到教育的本质,更好促进我国教育事业的发展。

2. 校外培训行政监管的必要性及重要性

“中国式”家长素来对子女有“望子成龙、望女成凤”的期待,而校外培训是家长力争自己孩子不输在起跑线,加速超越同龄人的重要方式。校外培训机构的种种乱象导致与家长的初衷相悖,因此,加强校外培训教育的监管治理,缓解教育焦虑、提升教育质量、实现教育自由成为更有促进教育资源公平分配,提升我国整体教育水平的重中之重。

2.1. 校外培训监管有助于让教育回归本质

校外培训作为一种高度市场化的产物,在资本的驱动下与教育最基本的育人功能渐行渐远。对于竞争激烈的校外教育培训而言,高速高效、以最小的投资获得最大的经济效益是行业更为关注的问题[1]。在资本和市场的双重驱动下,一旦缺乏有效的制度监管,教育的功利化现象将越发严重,线上线下多个校外培训机构通过灌输鸡汤、励志谚语等方式,刻意制造和传播“教育焦虑”,从而让家长为教育产品买单。家长们为了不让孩子输在起跑线上,出现边抱怨校内教育学业过重边加快给孩子报名参加门类丰富的校外辅导班的矛盾行为。

一方面,校外辅导挤占了学生大量的课余时间,增加了学业负担,与国家和学校的减负政策和素质教育理念背道而驰。另一方面,校外辅导产生的教育“内卷”化,促使更多学生寻求超前学习及更优学习,从而影响了正常的教学秩序,严重扰乱不参加课外培训同学的学习节奏,妨碍了正常的教学管理。此外,作为高度市场化的产物,大量校外培训机构用高薪诱使骨干教师脱离学校,从而投身于校外培训机构,也为学校的教育发展带来诸多困扰。因此,加强对校外教育培训机构的监管治理既是落实国家减负政策和实施素质教育的本质要求,也是规范教育秩序,营造良好教育生态的应有之义。

2.2. 校外培训监管有助于全面提升教育质量

随着人们对日益增长的美好生活的需要不断丰富,教育作为人民生活领域中的重要组成部分,更多

目光聚焦于教育中存在的资源不平衡、不充分的情况，提升教学质量、追求教育公平成为成千上万家长的终极追求。普遍意义上的教育公平包括三个阶段，即起始公平、过程公平和结果公平。我国现阶段已全面实行九年义务教育，可以说在入学等教育前阶段已实现了起点公平。家长们更关注的是过程公平和结果公平，对教育的质量和结果有了更大追求。而校外教育培训的最终目的在于提高学生成绩，忽视学生的素质教育，对教育公平和教育质量造成严重冲击。

我国长期以来一直致力于推动各地区基础教育均衡发展，保证每一个家庭都能经受更加全面、公平的教育，而校外培训作为一种以价格购买服务的方式，将教育资源资本化、市场化，一定程度上对教育公平造成了破坏，甚至通过经济情况而将教育资源“贫富”加剧。课外培训机构的课程设置及学习过于功利化，使得学生过度依赖培训机构所创造出的训练模式及快速学习技能，忽视了学生的学习天性和降低了学生自主学习的能力，虽然短期有助于成绩提高，但长期来看不利于学生学习能力的养成。实现优质教育资源的合理配置，使得每一个学生得到全面充分的发展，是教育最本质的追求，也是推进校外培训治理所需要关注的问题[2]。

2.3. 校外培训监管有助于充分释放教育活力

教育活力是体现在每一所学校，每一个孩子身上，是学校和学生教育自由的重要表征。目前，我国教育资源分配的不均衡、不充分是现阶段面临的重大问题，学校教育资源的承载形式单一，课程资源质量也参差不齐，资源不平衡且共享机制缺乏，不能满足个性化教育的需要。针对这些问题，不能限制、打压、取缔课外校外教育机构，而应该思考它们能为当前教育做出的贡献。这些教育机构可以提供更多元化的教育资源和更贴近学生需求的教育服务。政府应该协调各方面的教育资源，促进教育服务的供给，加强对教育机构的监管，确保教育质量和教育公平。同时，政府还应该加大对基础教育的投入，加强对教师的培训和评价，提高教育的整体水平。这样才能满足不同学生的需求，提高整个教育系统的水平。

3. 校外培训行政监管面临的困境

3.1. 校外培训行政执法法律依据有待完善

教育行政执法是为了保障教育法规得以正确、高效实施而设立的。教育行政执法包括对校内教育和校外教育培训的监管，以保证学生的合法权益被充分尊重和保障[3]。教育行政执法的实现需要明确清晰的教育法律法规，这些法律法规是政府部门对校外教育培训进行监管的前提。这些法律法规规定了学生的权利和义务，以及教育机构的监管标准和责任。然而，目前我国还没有针对校外教育培训的专门法律，这使得校外教育培训的监管难度加大。《民办教育促进法实施条例》(以下简称《条例》)虽然明确了校外教育培训属于民办学校，但整体的制度设计并不完善，并未明确将“经营性校外培训机构”纳入教育行政部门管理范畴，导致一些违法违规的校外培训行为无法被覆盖在教育行政部门监管范围之内。这就导致了在日常监管中，教育行政执法部门的监管没有非常全面充实的上位法依据。且目前校外培训市场上存在的一些性质不易判定的灰色地带和“擦边球”现象，还缺乏明确的监管依据。

为了更好地监管校外培训机构，在2023年9月，国务院教育部还就此专门印发了《校外培训行政处罚暂行办法》(以下简称《办法》)。《办法》的出台是打击校外培训违法行为，减轻学生过重的课业负担和家庭经济负担，促进学生全面健康发展的重要举措。但《办法》仍存在一些不明确和不完善的地方。诸如《办法》没有明确规定如何界定学科类和非学科类校外培训，如何判断变相开展学科类隐形变异培训，如何识别线上线下结合的混合模式校外培训等。这些问题可能导致执行过程中出现模糊和歧义，给违规者留下钻空子的机会。《办法》中也未对如何防止执法部门滥用权力，保障处罚主体的申诉权进行明确规定，这些都有可能导导致权力滥用，从而不利于教育市场的规范有序发展。

3.2. 校外培训的政府监管尚未形成合力

监管部门的职权不清, 监管者执法信息不能做到及时共享, 政府监管各自为战, 不能形成合力是我国校外培训监管中面临的突出问题[4]。由于相关法律、规章对各部门监督职责的模糊界定, 造成了各部门监督管理权限的交叉与重叠, 极易出现要么都不管要么都想管的两难境地。我国《民办教育促进法》(以下简称《民促法》)中对于政府监管仅作了条文性的规定, 一是说明教育行政部门等对教育教学和教师培训具有指导义务, 二是教育行政部门等部门对民办学校实行督导。对于哪些部门具有指导及督导的权力, 以及指导和督导的权限范围均未进行明确。这导致地方各级教育行政部门及有关部门对自身的权责范围及执法边界缺乏认识, 不能形成一致的监管标准, 主观性随意性较大。此外, 教育行政部门的缺乏专业性的执法人才, 存在数量不足、专业性不强的问题, 再加上外部工作机制和保障条件的匮乏, 执法面临重重困境。

目前, 我国对学校和培训机构的监管还不够完善, 监管标准不统一, 监管职责不清; 由于各主要监管职能部门间的信息不对称, 致使监管出现了重复监管、监管缺位等一系列问题。这也说明了当前校外培训治理存在着一种偏重于事先批准, 而忽略了程序监督的情况。这一相互冲突的规制状况, 势必会妨碍我国整体公平教育的实现, 并对我国的政府监管产生消极影响。在这种情况下, 政府应加强权力配置, 加强部门间的分工合作, 严格执行法律法规, 从而强化对校外培训的监管。

3.3. 校外培训监管的权益保护亟需加强

校外培训机构中往往包含大量的学生以及机构工作人员, 在缺乏有效监管的情况下, 校外培训机构往往处于逐利性的目标从而侵犯相关主体的合法权益。尤其是在“双减”政策以及《校外培训行政处罚暂行办法》实施之后, 大量的中小型校外培训机构将被淘汰或者转型, 只有少数符合条件的大型校外培训机构能够生存下来。这可能会导致市场的垄断和寡头, 影响市场的竞争和效率, 仅存的校外培训机构成为家长眼里的香饽饽, 隐性收费、层层加价等手段将可能层出不穷, 甚至还有有的培训机构在收取培训费后, 因为缺乏相应的资质致使培训内容不能实现, 严重影响家长和学生的教育期待, 更有甚者通过大肆宣传校外培训正规合法的套路实现出现大规模诈骗, 严重侵犯培训者和相关人员的利益。信息不对称导致了调查取证困难。监管机构难以了解校外培训机构的真实情况, 也难以及时了解相关问题的情况, 从而无法及时采取有效的措施。校外培训机构监管中的权益保护仍有待持续加强。

4. 校外教育行政监管的完善路径

4.1. 完善校外培训监管的相关政策法规

我国校外教育培训市场规模日益扩大, 但监管却面临诸多挑战。针对这一问题, 建议采取不同于学校监管的策略, 根据不同教育主体的特殊性采取差异化的法律策略。同时, 必须以健全完善的法律监管体系为依托, 为依法监管、依法执法提供明确且合法的法律法规。

为了更好地监管校外教育培训市场, 需要出台相关的专业性法律法规。可将近年来国家层面有关校外培训的相关规定进行梳理汇总、修改补充, 进一步明晰学科和非学科等相关概念及标准, 明确校外培训机构成立的入门条件及审批流程, 对校外培训机构预收费等极易出现问题的情形进行常态化监管, 明确各类培训机构违法违规行为的法律责任, 形成具有权威性和强制力的制度规范。此外, 以法律文本的形式对“双减”政策中一些与现行法律法规不一致、不统一的地方进行修订, 消除现有规范性文件或政策性文件与现行法律法规规定之间所存在的不协调之处。校外教育培训机构监管需要针对不同类型的机构分别制定不同的监管措施。例如, 对于创业型培训机构, 应该鼓励其创新, 但同时也需要规范其行为, 防止其逾越法律底线。对于较大规模的机构, 应该加强对其资本实力、师资队伍、课程设置等方面

的审核和监管。

4.2. 加快形成校外培训政府监管合力

单个部门单个系统的力量难以完成对量大且情况复杂的校外培训机构的监管。因此，政府要持续监管校外培训机构，防止反弹、变异和风险，保障学生的权益。一是需要建立包括教育、公安、市场监管等多个部门的联合执法，建立多部门跨领域合作、全行业协同的综合执法机制，加强对校外培训机构的监管。同时，相关部门还应加强校外培训治理工作的专项督导，督促各地进一步发挥教育行政部门的统筹作用，完善并巩固多部门协同、全方位联动的校外培训监管体系，确保多部门联合监管取得实效。二是要加强教育行政部门执法队伍建设，教育行政部门是校外培训机构监管的主要部门，各级教育行政部门要在建立健全校外培训机制和强化校外培训监管行政执法的基础上，不断增强校外培训监管的行政执法能力和水平，做到应管尽管，做到对校外培训机构的全流程全方位监管。三是监管校外教育培训市场需要充分发挥行业协会、社会组织等各方的作用。政府应当加强市场监管，严格执法，同时支持行业协会和社会组织发挥自律作用，共同推动校外教育培训市场健康有序发展[5]。

4.3. 完善校外培训监管的权益保护机制

随着校外培训机构的不断增多，如何保障学生权益已成为一个需要重视的问题。为了确保学生的基本权益得到有效保护，需要进一步建立健全相关法律法规，让校外培训机构监管中的合法权益得到切实有效的保护。在校外培训机构市场发展过程中，培训机构、参与学生以及培训机构工作人员等市场中的主体都是合法权益保护的对象，需要加强对权益保护的原则性规定，以法律条文明确予以确认。诸如在参与学生的合法权益保护中，应该对培训内容及形式进行平等协商，避免出现不平等约定，在可能侵犯培训对象基本信息权、安全保障、隐私权保护等问题上需提前告知学者及家长并获得同意。为加强校外培训机构监管中的权益保护机制，应该通过多种途径来保障学生权益。不负责任、违背教育方针的校外培训机构应该承担相应的补偿及赔偿责任，确保培训者的基本权益得到保护。通过多种途径加强校外培训机构监管中的权益保护机制，可以更好地保障学生权益，促进校外培训机构的健康发展。

5. 结论

随着全国经济社会的发展，人民日益增长的美好生活需要与不平衡不充分发展之间的矛盾已然成为当前我国社会的主要矛盾，人民对于子女受教育环境的公平问题正是人民对于美好生活向往的一部分，因此在现有政策规范要求下，从法律规范的角度对校外培训教育进行规制，提出完善我国校外培训行政监管的相关策略。在大力整顿教育乱象、依法依规推进校外培训规范化的背景下，我国校外培训行政监管的相关立法将持续完善，符合教育发展规律，服务社会发展的教育内容将会得到法律的保护，相应的监管力度和广度将会进一步增强。

参考文献

- [1] 王敬波. 校外培训立法的三个基础问题[J]. 探索与争鸣, 2022(9): 87-95+178.
- [2] 付卫东, 郭三伟. “双减”背景下非学科类校外培训机构治理的理论逻辑与实践进路[J]. 中国教育学报, 2022(9): 76-82.
- [3] 申素平, 吴楠. 合法性与最佳性: 行政处罚在校外培训监管中的基本依循[J]. 探索与争鸣, 2022(9): 96-102+178-179+181.
- [4] 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]. 广西师范大学学报(哲学社会科学版), 2022, 58(2): 83-93.
- [5] 陈华忠. 落实“双减”政策应处理好“六个关系” [J]. 教书育人, 2022(5): 23-25.