



# 义务教育阶段校外培训服务 准入制度的反思与前瞻

## ——兼评“双减”政策全面规范校外培训行为任务的落实

何颖

**摘要:**在义务教育阶段校外培训服务的分类准入中,国家逐渐强化了对培训机构和从业人员这两类培训服务供给主体的准入监管。目前,培训机构准入的行政审批模式日臻成熟,从业人员准入的粗放型市场竞争模式逐步解构。为全面规范校外培训行为,义务教育阶段校外培训服务准入制度在分类管理的同时需要具有良好的系统性。当前准入制度在价值原则和目标定位等主观取向上兼顾了系统的不同需要,但在规则体系和运行机制等客观规范上存在较为突出的结构性缺失。在准入制度的进一步发展,应当强化准入规范的法律依据、系统设计个人从业准入制度、细化分类准入的规则系统并创新多元主体协同治理的准入运行机制。

**关键词:**校外培训服务;准入制度;“双减”政策;义务教育;系统整合

**DOI:** 10.13734/j.cnki.1000-5315.2022.01.014

10.3969/j.issn.1000-5315.2022.01.014

**收稿日期:**2021-10-15

**基金项目:**本文系北京市社科基金研究基地项目“北京市义务教育阶段择校治理改革研究”(16JDJYB009)研究成果。

**作者简介:**何颖,女,江西丰城人,教育学博士,首都师范大学教育学院讲师,E-mail: heyngnu@163.com。

近年来,随着人们受教育需求的不断提升和现代服务业的创新发展,以市场化方式满足中小學生个性化教育需求的校外培训服务飞速发展。炙热的培训市场在以多样化的内容和形式满足学生部分需要的同时,也出现了“市场失灵”乱象。为规范校外教育培训活动,保证中小學生健康成长,国家相继出台了一系列政策,以准入规范为起点开展校外培训服务治理,逐步建立起了校外培训监管制度。2021年7月,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“双减”政策),提出“坚持从严治理,全面规范校外培训行为”的任务<sup>①</sup>。相关政策在“依法治理、标本兼治”的工作原则指导下,在要求规范培训服务行为和强化常态运营监管的同时,更从行业入口环节提出了“坚持从审批”的若干新要求,进一步发展了校外培训的准入制度。

准入监管是公权力部门以事前监管保障市场秩序的重要手段,也是后续事中监管和事后监管制度构建的重要参照。具有良好系统性的准入制度是准入监管发挥实效的前提。从依法治教的视角出发,为有效运行新规,科学开展校外培训治理,亟需结合相关法律政策规定与学理法理,以“系统性”为标准审视义务教育阶段校外培训服务准入制度的模式特征与结构机理,并以此为基础进一步发展完善准入制度。

### 一 分类管理,双重模式:义务教育阶段校外培训服务的现行准入制度

自1982年《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)颁布以来,在第十九条“国家鼓励集体经济组织、国

<sup>①</sup>《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》,人民出版社2021年版,第6页。

家企业事业组织和其他社会力量依照法律规定举办各种教育事业”<sup>①</sup>的鼓励下,校外培训与其它民办教育事业同步发展。在“自主自愿、平等交易”的市场规则驱动下,义务教育阶段校外培训形成了规模不一、形式复杂、组织多样、内容各异的庞杂体系<sup>②</sup>。培训服务的供给主体包括培训机构和从业人员两大类型:培训机构是校外培训服务的组织者,其规模各异,小规模培训机构可以仅有一到两名培训教师,大规模的培训机构在国内外设有大量连锁分支机构并在“双减”政策出台前通过资本市场融资迅速扩张。从业人员是校外培训服务的直接提供者,包括培训机构中任职者,也包括未依托于任何培训机构独立开展校外培训的人员。全面认识校外培训服务市场及其运行规则,需要从整体性视角出发,系统审视当前机构和人员两类供给主体的准入模式。

### (一)义务教育阶段校外培训机构的准入:行政审批制度日臻成熟

改革开放以来,我国义务教育阶段市场化校外培训服务在实践中不断发展。国家对校外培训机构的准入随着实践问题解决的需要和对市场化教育服务的深化理解不断调整,逐步建立起了日益严格的义务教育阶段校外培训机构行政审批准入制度。这一过程大致可分为四个阶段。第一阶段为1997年国务院发布《社会力量办学条例》之前,此时期国家尚未为民办教育制定专门法律规范,校外培训机构不具有独立的法律身份,因此并没有专门准入制度。第二阶段自1997年至2016年,这一阶段之初,《社会力量办学条例》和2002年《中华人民共和国民办教育促进法》(以下简称《民办教育促进法》)接续出台,初步建立了校外培训机构设立的行政审批制度:进行文化教育的非营利性校外培训机构在教育行政部门和主管行政部门“先许可后登记”,营利性的校外培训机构在工商行政管理部门登记注册<sup>③</sup>。第三阶段自2016年至2021年,以2016年《民办教育促进法》全面修订为标志性事件,在民办教育分类管理的立法思路引领之下,《国务院办公厅关于规范校外培训机构发展的意见》开始构建全面覆盖营利性和非营利性两类培训机构的“先证后照”前置行政审批准入制度<sup>④</sup>。第四阶段以2021年“双减”政策为起点,校外培训机构的设立以“学科—非学科”和“营利—非营利”双重维度精细分类并且从严规范。

在“双减”政策提出“从严审批”的要求之后,机构准入的“先证后照”前置性行政审批模式日臻成熟。行政审批的责任主体上,教育行政部门统筹负责办学资质审核,工商行政管理部门负责营利性机构的经营审核,民政部门负责非营利性培训机构的运营资质审核<sup>⑤</sup>。准入资格上,中小学校禁止参与校外培训市场<sup>⑥</sup>,营利性机构、金融资本和外资禁入义务教育阶段学科类培训领域<sup>⑦</sup>。准入范围上,义务教育阶段学科类校外培训禁止新人,各地不再审批该范围的办学申请<sup>⑧</sup>。准入标准上,在对场所条件、师资条件、管理规范等准入要件进行全国性底线规范的基础上,由省级教育部门为主制定本区域机构设置标准<sup>⑨</sup>。其中对学科类培训的标准更为严格,从事学科培训的人员需具备相应学科的教师资格,学科类线上培训采取审批制<sup>⑩</sup>。准入程序上,举办者在三年内完成设立申请,首先根据属地原则获得县级以上人民政府教育行政部门审批颁发的办学许

①《中华人民共和国宪法》,中国民主法治出版社2018年版,第11页。

②朱益明、李茂菊、徐影《论校外培训机构的教育定位与治理》,《青少年犯罪问题》2020年第4期,第45页。

③《中华人民共和国民办教育促进法》,教育部官网,2004年3月25日生成,2021年9月15日访问,[http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xwfb/moe\\_2082/moe\\_183/tnull\\_2306.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/moe_2082/moe_183/tnull_2306.html)。

④《国务院办公厅关于规范校外培训机构发展的意见》(国办发〔2018〕80号),中国政府网,2018年8月22日发布,2021年9月15日访问,[http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-08/22/content\\_5315668.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-08/22/content_5315668.htm)。

⑤《民办学校分类登记实施细则》,教育部官网,2017年1月5日生成,2021年9月3日访问,[http://www.moe.gov.cn/srcsite/A03/s3014/201701/t20170118\\_295142.html](http://www.moe.gov.cn/srcsite/A03/s3014/201701/t20170118_295142.html)。

⑥《国务院办公厅关于规范校外培训机构发展的意见》(国办发〔2018〕80号),中国政府网,2018年8月22日发布,2021年9月15日访问,[http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-08/22/content\\_5315668.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-08/22/content_5315668.htm)。

⑦《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》,第6、7页。

⑧《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》,第6页。

⑨《国务院办公厅关于规范校外培训机构发展的意见》(国办发〔2018〕80号),中国政府网,2018年8月22日发布,2021年9月15日访问,[http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-08/22/content\\_5315668.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-08/22/content_5315668.htm)。

⑩《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》,第7、8页。

可证,其后根据营利与否向工商行政部门或者民政部门注册登记,取得营业资格,之后方可开展培训<sup>①</sup>。准入秩序保障方面,要求严格行政执法,严肃查处未获行政准入违规开展培训的机构<sup>②</sup>。

从制度内容看,当前义务教育阶段校外培训服务的行政审批制度具有典型的行政管制主义特征。即为“保护商业免于无情的、你死我活的竞争,阻止垄断的出现,保护消费者不被敲竹杠,也保护商业免于不安全产品和不公正的非法的商业手段”,政府以明确的准入资格要求、严格的准入范围限制和高度规范化的行政责任机制对校外培训服务机构的设立进行审批许可,以“解决开放自由市场缺陷”<sup>③</sup>。

## (二)义务教育阶段校外培训从业人员的准入:粗放型市场竞争模式逐步解构

“双减”政策出台以前,公权力对从业人员的准入监管相对有限。2008年以来逐步制定的相关规定,除了要求提升校外培训从业人员的专业胜任能力之外,主要着力于禁止中小学在职教师从业。由于未对从业资格进行规范要求,人员从业准入几乎完全由校外培训服务人力市场的自由竞争来调节,缺乏稳定标准,准入模式较为粗放。

在“双减”政策加强对从业人员的规范要求之后,行政部门密集出台配套政策,加紧了对人员准入的规范。目前,在从业人员准入方面就明确伤害教育公共性的情形发展了五大从业限制。

其一,严禁中小学在职教师有偿补课。中小学校在在职教师有偿补课一直为教育行政部门明令禁止。2008年教育部修订《中小学教师职业道德规范》,在“为人师表”要求中明确提出“自觉抵制有偿家教,不利用职务之便谋取私利”<sup>④</sup>。此后,2008年教育部等四部门《关于规范教育收费进一步治理教育乱收费工作的实施意见》、2015年教育部《严禁中小学校和在职中小学教师有偿补课的规定》、2018年《国务院办公厅关于规范校外培训机构发展的意见》和2021年“双减”政策等政策文件反复重申禁止中小学在职教师以各种形式参加有偿补课。

其二,禁止未取得相应教师资格的人员从事义务教育阶段校外学科类培训。2018年《国务院办公厅关于规范校外培训机构发展的意见》要求“从事语文、数学、英语及物理、化学、生物等学科知识培训的教师应具有相应的教师资格”<sup>⑤</sup>,2021年“双减”政策重申了这一要求。教师资格成为学科类培训的个人从业准入门槛。

其三,禁止个人以个体经营方式从事义务教育阶段学科类校外培训。2021年9月《教育部办公厅关于坚决查处变相违规开展学科类校外培训问题的通知》(以下简称《通知》)明确“合规性学科类校外培训一般是指证照齐全的校外培训机构,在登记的培训场所和规定的培训时间,由其所聘请的具有教师资格的培训人员,按照规定的培训方式,面向中小學生提供的符合培训内容要求的学科类培训服务”<sup>⑥</sup>。据此,以咨询、“一对一辅导”、“住家教师”、“私教”、“独立培训教师”等名义个体经营学科类培训被定性为违规行为,需“根据国务院《无证无照经营查处办法》的规定予以查处”<sup>⑦</sup>。

其四,禁止有特定违规和严重犯罪记录者从事校外培训工作。根据2021年9月教育部办公厅、人力资源和社会保障部办公厅联合印发的《校外培训机构从业人员管理办法(试行)》(以下简称《管理办法》),因违反其第十一条规定纳入全国统一监管平台的“校外培训机构从业人员黑名单”者和“受到剥夺政治权利或者

①《中华人民共和国民办教育促进法》,中国人大网,2017年2月20日生成,2021年9月15日访问,[http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2017-02/20/content\\_2007551.htm](http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2017-02/20/content_2007551.htm)。

②《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》,第7、15页。

③肯尼思·F·沃伦《政治体制中的行政法(第3版)》,王丛虎等译,中国人民大学出版社2005年版,第128页。

④《中小学教师职业道德规范(2008年修订)》,教育部官网,2008年9月1日生成,2021年9月15日访问,[http://www.moe.gov.cn/srcsite/A10/s7002/200809/t20080901\\_145824.html](http://www.moe.gov.cn/srcsite/A10/s7002/200809/t20080901_145824.html)。

⑤《国务院办公厅关于规范校外培训机构发展的意见》(国办发〔2018〕80号),中国政府网,2018年8月22日发布,2021年9月15日访问,[http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-08/22/content\\_5315668.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-08/22/content_5315668.htm)。

⑥《教育部办公厅关于坚决查处变相违规开展学科类校外培训问题的通知》(教监管厅函〔2021〕8号),教育部官网,2021年9月6日生成,2021年10月8日访问,[http://www.moe.gov.cn/srcsite/A29/202109/t20210908\\_560508.html](http://www.moe.gov.cn/srcsite/A29/202109/t20210908_560508.html)。

⑦《教育部办公厅关于坚决查处变相违规开展学科类校外培训问题的通知》(教监管厅函〔2021〕8号),教育部官网,2021年9月6日生成,2021年10月8日访问,[http://www.moe.gov.cn/srcsite/A29/202109/t20210908\\_560508.html](http://www.moe.gov.cn/srcsite/A29/202109/t20210908_560508.html)。

故意犯罪受到有期徒刑以上刑事处罚”者,不得成为校外培训机构从业人员<sup>①</sup>。

其五,限制外籍人员入职义务教育阶段校外培训机构开展培训活动。为保障对校外培训服务的有效监管,2021年“双减”政策对校外培训服务个体提供者的国籍和居所作出了限制,要求“在境内的外籍人员要符合国家有关规定,严禁聘请在境外的外籍人员开展培训活动”<sup>②</sup>。

除上述限制外,新发布的《管理办法》从原则上对机构从业人员提出了立德树人、爱国守法、爱岗敬业和具备教育能力的要求,但并未就这些要求设计具体的考核监督机制。随着国家对义务教育阶段校外培训服务管理制度的完善,从业人员的准入要求还将进一步规范化。这一过程中,过去在从业人员准入上采取的粗放型市场竞争模式逐步被解构,人员准入朝向强化政府监管的方向发展。但是目前改革尚在起步阶段,从业人员准入制度的未来模式尚不明朗。

## 二 取向一致,结构缺失:义务教育阶段校外培训服务准入制度的系统性反思

义务教育阶段校外培训服务准入制度根据机构组织和个体自然人的属性进行区分,不仅是对2016年版《民办教育促进法》“分类管理”要求的落实,更与校外培训服务的复杂实践格局相契合。然而,校外培训服务的实践虽然具有多样化和差异化特征,但是这些实践同处一个有机、复杂、统一的彼此联系的教育生态系统<sup>③</sup>。校外培训服务系统功能的恰当发挥,以此系统内各组成部分的有机整合为基础。对供给主体的准入既需要结合复杂的实际情况进行精准分类管理,也需要具有逻辑一致的整体性设计。分类管理本身绝不意味着整体制度缺失系统性。对系统性的研判需要深入当前准入制度的结构机理之中。

以“系统性”为标准,对当前义务教育阶段校外培训服务准入制度的主观取向和客观结构进行分析,当前准入制度虽然在主观取向上尽力协调系统中的不同需求,具有较强的整体性,但是在客观结构上尚不能充分满足系统性的诉求。系统的结构与功能总是相互制约又相互转化<sup>④</sup>,对于实现“双减”政策提出的“全面规范校外培训行为”<sup>⑤</sup>的目标来说,当前准入制度还存在不足。

### (一)主观层面兼顾需求,取向一致

制度的主观取向包括对制度价值立场和目标定位的设计。在制度构建中,主观理想先行于具体规则,并且对其进行定向<sup>⑥</sup>。义务教育阶段校外培训服务兼具教育功能和市场属性,参与主体复杂,实践类型多样。因此,具有良好系统性的供给主体准入制度,需要从整体出发确立主观层面的立场和目标,协调不同需要。以此标准衡量,当前的义务教育阶段校外培训服务准入制度有意识地兼顾了价值取向上坚守公益和尊重私意的立场,并考虑了目标定位上规范市场和引导发展的需要。

#### 1.价值取向兼顾公益坚守和私意尊重

义务教育阶段校外培训服务是一种主要以市场机制运营的教育公共服务,兼具“公”“私”双重属性。因此,相应监管既必须坚守公共服务的公益性,又需要特别注意兼顾其内在的私意性。我国义务教育阶段校外培训服务准入制度积极协调此双重属性,在致力保障教育服务的公益性的前提下,避免片面偏废,为合法私意的满足保留了空间。

首先,义务教育阶段校外培训服务准入制度始终恪守公益性的价值立场。教育公益性是现代教育的基本制度特征,也是我国法律确定的公共教育价值取向。《中华人民共和国教育法》第八条规定“教育活动必须符合国家和社会公共利益”<sup>⑦</sup>。2002年和2016年两版《民办教育促进法》第三条都坚持“民办教育事业属于

①《校外培训机构从业人员管理办法(试行)》(教监管厅函〔2021〕9号),教育部官网,2021年9月14日发布,2021年9月15日访问,[http://www.moe.gov.cn/srcsite/A29/202109/t20210914\\_562912.html](http://www.moe.gov.cn/srcsite/A29/202109/t20210914_562912.html)。

②《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》,第9页。

③范国睿《美英教育生态学研究述评》,《华东师范大学学报(教育科学版)》1995年第2期,第88页。

④魏宏森、曾国屏《系统论的基本规律》,《自然辩证法研究》1995年第4期,第22页。

⑤《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》,第6页。

⑥陈振明主编《政策科学》,中国人民大学出版社1998年版,第485页。

⑦《中华人民共和国教育法》,新华网,2015年12月28日发布,2021年9月15日访问,[http://www.xinhuanet.com//politics/2015-12/28/c\\_1117592219.htm](http://www.xinhuanet.com//politics/2015-12/28/c_1117592219.htm)。

公益性事业,是社会主义教育事业的组成部分”<sup>①</sup>。在国家构建校外培训服务准入制度的过程中,虽然对教育公益性的理解和实践方式有所调整,但公益性的价值坚守始终如一。特别是“双减”政策,有的放矢地强化义务教育阶段学科类校外培训的准入监管,提前设防服务供给者的能力不足,遏制无视教育公益属性的盲目寻利,能够有效规避不当准入为校外培训行业、受教育者权益乃至社会公共利益造成的风险。

其次,义务教育阶段校外培训服务准入制度自觉克制公权力以尊重私意性。校外培训服务基于服务供给双方的自愿合意而成立。私意性是此类活动的内在特性,也是其与义务教育阶段学校教育的性质区别。义务教育阶段校外培训服务的准入制度虽然在发展中不断强化政府干预,但始终对合理范围的市场化运作保留认可,便是基于对培训服务私意性的正确认识。

## 2.目标定位综合规范市场和引导发展

义务教育阶段校外培训服务准入制度在发展中逐步强化了对培训服务供给主体的身份要件、专业资质及其供给方式的规范。日趋严格的准入规定不断限缩培训服务供给体的来源和活动,“双减”政策出台后甚至引发校外培训市场的“坍塌式”变革<sup>②</sup>。但是准入制度本身并未禁止兴办各种类型的校外培训服务,政府严格准入的目的指向也并不是取缔校外培训市场。准入制度及其变革一方面旨在革除校外培训服务盲目逐利的“市场失灵”弊病,避免市场机制在国民教育体系之外构建体量庞大的影子教育体系,重构指向公平的健康教育生态;另一方面意在引导机构和人员朝向专业化方向合理发展,以保证校外培训服务回归育人本位,立足全人发展,深耕教研创新,真正提供满足个性化成长需要的优质教育产品和服务,充分发挥其对学校教育的积极补充延伸作用<sup>③</sup>。这种“规范”和“引导”兼顾的目标定位,整体性地协调了校外培训服务当下和未来的发展需要。

### (二)客观层面结构不佳,机制单薄

制度的客观构造,即在主观取向指导下,制度对相应领域活动的实际要求。这些要求及其彼此联系形成了客观的制度结构,直接决定制度的功能。校外培训服务准入制度作为一种行为监管制度,内容应当包括供给主体准入条件的具体规则和此规则运行的保障监督机制两大部分。义务教育阶段校外培训服务嵌于教育公共服务系统之中。为保证系统性,准入制度需要具有衔接整体教育系统的良好层次设计,还应当全面调动不同参与主体。以此要求审视,当前义务教育阶段校外培训服务准入制度在规则体系上缺少了中间层次的统筹协调规则,同时运行主体及其保障监督机制过于单一。

#### 1.规则体系缺少系统“中间层次”的统筹协调规则

校外培训服务是民办教育的形式之一,其规则系统应当符合民办教育体系的顶层设计。因此,义务教育阶段校外培训服务准入制度一直在法律所设定的民办教育基本框架下构建发展。例如,无论是2002年版《民办教育促进法》出台后营利性培训机构长期排除于教育行政部门的办学许可审批之外,还是2016年版《民办教育促进法》颁布后以教育行政部门为责任主体系统构建全覆盖的机构准入制度,都与相应时期《民办教育促进法》对于“营利性”机构的定位相匹配。

但是,在“向上”遵循法律规范,“向下”完善分类准入规则的同时,准入制度的规则体系中缺少了义务教育阶段校外培训服务系统自身这一“中间层次”的统筹设计。散在各项相关政策中的准入规则未能形成周延的规则系统,对培训服务的准入监管也并不完整。因为缺乏有效监管,校外培训服务“市场失灵”隐患长期存在,准入制度也不得不以事后改进的方式被动调整。“双减”政策对学科类校外培训的全面严格准入,便是在“办人民满意的教育”导向之下,解决校外培训市场野蛮生长加重学生家长负担、破坏教育生态、危害社会公

①《中华人民共和国民办教育促进法》,教育部官网,2004年3月25日生成,2021年9月15日访问,[http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xwfb/moe\\_2082/moe\\_183/tnull\\_2306.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/moe_2082/moe_183/tnull_2306.html);《中华人民共和国民办教育促进法》,中国人大网,2017年2月20日生成,2021年9月15日访问,[http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2017-02/20/content\\_2007551.htm](http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2017-02/20/content_2007551.htm)。

②王敏《30天:一个近万亿市场轰然倒塌》,“深燃”微信公众号,2021年8月23日发布,2021年8月25日访问,<https://mp.weixin.qq.com/s/PzfqVxhlFzRAMkmzw4MS6A>。

③朱益明、李茂菊、徐影《论校外培训机构的定位与治理》,《青少年犯罪问题》2020年第4期,第49页。

平等问题<sup>①</sup>。这一事后调整具有回应式改革议程设置的特点,能够弥补准入制度已暴露的不足,并且有效地联结了公众需求与政府议程<sup>②</sup>。但是,补丁叠加式改进同时也意味着不周延的原有制度已经造成了一定的社会问题,不仅需要付出较高的治理成本,还存在“尾大不掉”难以调整的风险,并且始终无法解决缺乏前瞻性和系统性的硬伤。这一弊端事实上已在实践中有所体现:2016年新《民办教育促进法》出台以来,国家层面数度出台规范校外培训机构的专项政策,开展专项整治,但是直至2021年“双减”政策严格准入之前,义务教育阶段校外培训行业在资本的裹挟下持续膨胀<sup>③</sup>。

## 2. 运行机制过度依赖行政部门的刚性执法

在义务教育阶段校外培训服务准入制度发展中,行政部门几乎是准入运行机制中唯一的保障监督责任主体:培训机构以经行政审批获得证照为合法设立的要件;个人从业准入除了行政部门以行政命令提出要求并在行政执法中监督检查之外,并未建立起由其它主体统筹协调的保障监督措施。行政部门对校外培训服务的准入监督,在行为方式上呈现出鲜明的“刚性”特点,主要采取行政命令、行政禁止、行政检查、行政处罚、行政强制等强制性行政执法手段,较少使用行政指导、行政奖励、行政合同等非强制性行政执法手段。

虽然行政主责体现了政府积极履行行政管理职能的责任担当,刚性执法在处理具体的准入事务时具有清晰、快速、高效等特点,但是校外培训服务由多主体参与,具有开放性特征,以相对单一的刚性行政作为运行机制存在显著弊端。其一,地方行政部门开展教育行政执法的人力和技术经常不足,无法实现对培训服务准入的充分监管。实践中,不具备办学资质的无证无照机构长期大量存在、屡禁不止,自由执业的个体培训更难以有效整肃<sup>④</sup>。其二,单一地由行政部门监督把关不能充分契合校外培训服务的制度逻辑。校外培训服务的产生和发展并非政府部门主导规划的结果,行政部门是校外培训服务发展的外部力量。同时,校外培训服务具有差异化和创新性特征,对其进行资质审查需要具备充分的专业能力,但是行政部门工作人员并不必然拥有这一专业能力。因此,强制性行政执法为主的准入运行机制存在限制义务教育阶段校外培训服务创新的可能性。

## 三 立法法治,多元共治:完善义务教育阶段校外培训服务准入制度的对策建议

当前义务教育阶段校外培训服务的准入制度日趋完善。从“系统性”视角来看,已经形成了坚守公益并尊重私意的价值取向,规范市场并引导专业发展的目标定位和精细分类管理的规则系统,但是这一准入制度的规则体系结构不佳,运行机制相对单一,有必要进一步进行系统整合。为此,需要从校外培训服务规范管理的整体层面出发,打破行政管制主义和自由市场两极模式,以法治为统筹依据,以系统设计为目标,以共治为运行机制,并细化分类准入规则,进一步完善义务教育阶段校外培训服务准入制度。具体而言,需要着重开展以下四方面工作。

### (一) 强化准入制度的法律依据

党的十八大报告以“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”的新16字方针<sup>⑤</sup>全面开启了依法治国的新时代,法治成为社会各领域改革和发展的基本方略。“双减”政策因此将“依法治理”写入工作原则,要求其贯穿从严治政的全过程<sup>⑥</sup>。依法治理应当成为义务教育阶段校外培训服务准入制度建设的基本依据。

首先有必要在国务院行政法规的位阶上建立校外培训服务的管理规范,并将准入制度的构建作为其中

①薛海平、刁龙《基于多源流理论的我国基础教育课外补习治理政策分析》,《首都师范大学学报(社会科学版)》2021年第1期,第158、166页。

②赵静、薛澜《回应式议程设置模式——基于中国公共政策转型一类案例的分析》,《政治学研究》2017年第3期,第47页。

③系列专项政策如《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》(教基厅〔2018〕3号)、《国务院办公厅关于规范校外培训机构发展的意见》(国办发〔2018〕80号)、《教育部等六部门关于规范校外线上培训的实施意见》(教基函〔2019〕8号)、《教育部办公厅关于开展校外培训机构专项治理“回头看”活动的通知》(教基厅函〔2019〕33号)、《教育部办公厅关于加强寒假期间校外培训机构管理工作的通知》(教基厅函〔2020〕1号)、《教育部办公厅市场监管总局办公厅关于对校外培训机构利用不公平格式条款侵害消费者权益违法行为开展集中整治的通知》(教基厅函〔2020〕28号)等。

④张薇《中国校外培训规范治理:统一的政策,多样的回应》,《全球教育展望》2020年第2期,第71、77页。

⑤胡锦涛《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告(2012年11月8日)》,人民出版社2012年版,第27页。

⑥《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》,第2页。

重点。校外培训服务具有多样化的规模、复杂的内容形式和市场化的供给机制,与学校教育具有显著差异。但是当前民办教育系列法律法规主要着力于规范和保障实施学历教育的民办学校办学活动,缺乏对校外培训服务的专门规定。“双减”政策等文件的制定主体虽然具有很高的权威性,但是此类规范性文件本身在法律体系中的位阶较低,未能就校外培训服务的准入规则和运行机制进行系统构造。义务教育阶段校外培训服务具有复杂性,准入监管需要行政系统内外多部门、多主体的协同合作,因此需要在行政法规的位阶上统筹立法。

其次,需要加强准入规则体系与上位法律要求之间的系统联系。例如,“双减”政策要求“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”<sup>①</sup>。这一规定虽然具有与上位法一致的教育公益性坚守,但是在上位法律体系中的依据尚不清晰,亟需通过法律解释工作统一认识。一方面,以扩大解释的法律解释方法来看,要求义务教育阶段学科类培训不得营利的一种解释通路是,将“面向义务教育阶段学生的学科类校外培训机构”视作“实施义务教育的学校”。学科类培训以强化学科知识技能为内容,以促进学生在义务教育学校的学业成绩进步为重要目的,一定程度上可以对标义务教育中的学科教学。根据2016年版《民办教育促进法》第十九条“不得设立实施义务教育的营利性民办学校”和第六十五条“本法所称的民办学校包括依法举办的其他民办教育机构”<sup>②</sup>,凡民办教育机构“实施义务教育”皆不得营利。当前面向中小学校的校外培训机构“基本与学校数量持平”并且严重扰乱教育秩序<sup>③</sup>。为保障教育的公益性,以扩大解释方法为严格准入提供依据具有问题解决的急迫性和一定的可行性。另一方面,根据依法治国的精神,规范性文件内容不仅应当具有符合某种法理认识的逻辑自洽,还必须严格契合上位法的要求。如需进行法律解释,则相应法律解释应当根据《中华人民共和国立法法》的要求经法定程序制定和公布。因此,需要加紧梳理研究相关法律法规,依据法定程序发布权威解释,或者修正《民办教育促进法》的相关表述,在法律层面固化义务教育阶段校外培训服务准入制度。

## (二)系统设计个人从业准入制度

虽然当前相关政策不断强化从业人员准入监管,但相应规定尚未形成具有一致性和周延性的制度系统。其一,尚无针对非学科类培训人员的教育资质标准,无法在准入环节以专业评判排除不具备从业所需的教育专业能力者。其二,在独立开展小规模培训的个体从业者方面,尚缺乏系统的准入规则要求与运行机制。虽然《通知》明确了个人不得无证照开展学科类校外培训,并要求建立辨别机制、落实属地管理并强化网格化治理<sup>④</sup>,但目前尚未形成标准化、全覆盖的准入制度体系。同时,非学科类培训的个体型经营几乎没有准入监督机制,质量难以保障。因此,在制定校外培训服务的行政法规时,需要基于相对明确的监管模式选择,系统发展个人从业准入制度。

基于《宪法》对公权力的限制,政府在教育中的职能履行应当践行有限政府、法治政府和服务型政府等法治要求<sup>⑤</sup>。考虑人员从业的特点,相比借鉴培训机构准入的严格行政审批模式来说,以清单管理模式发展义务教育阶段校外培训服务从业人员准入制度或更为适切。理由如下。首先,严格行政审批模式将造成个人从业准入监管的高成本,并且在法理和学理上存在适切性争议。第一,从业人员提供校外培训服务的形式、内容、时空具有灵活性和复杂性,决定了严格行政审批及相应行政监督所需的人力、物力和信息成本巨大。第二,对从业人员实施严格审批的法律依据不充分。目前尚无法律规定从业人员准入采取审批模式。而无论是个人独立从业还是在培训机构就职,提供培训的规模体量通常较小,不具备“办学”的构成要件,缺乏将

①《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》,第6页。

②《中华人民共和国民办教育促进法》,中国人大网,2017年2月20日生成,2021年9月15日访问,[http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2017-02/20/content\\_2007551.htm](http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2017-02/20/content_2007551.htm)。

③《坚决贯彻中央决策部署 深入推进“双减”工作——教育部有关负责人就〈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〉答记者问》,教育部官网,2021年7月24日发布,2021年8月15日访问,[http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xwfb/s271/202107/t20210724\\_546567.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/s271/202107/t20210724_546567.html)。

④《教育部办公厅关于坚决查处变相违规开展学科类校外培训问题的通知》(教监管厅函〔2021〕8号),教育部官网,2021年9月6日生成,2021年10月8日访问,[http://www.moe.gov.cn/srcsite/A29/202109/t20210908\\_560508.html](http://www.moe.gov.cn/srcsite/A29/202109/t20210908_560508.html)。

⑤梅帅《宪法文本中“教育”概念的规范分析》,《重庆高教研究》2020年第2期,第124页。

其行为定性为“办学”并按照办学规范进行准入审批的充分理据。第三,严格行政审批在对个人从事培训活动设置特许经营权的同时,也加筑了社会中知识流动的壁垒,为学习型社会的建设带来阻力。其次,变当前相对碎片化的个人从业要求为系统设计的清单管理,具有现实的制度基础和积极的监管效果。选择清单管理模式,设置义务教育阶段校外培训服务人员从业条件的负面清单和政府监管的权责清单,构筑与之配套的、多主体参与并且明确法律责任的审查评估机制,向社会公布,接受社会监督,可以形成具有系统性的清单管理制度。对于作为行政相对人的从业人员来说,未为负面清单禁止者“法无禁止皆可行”;对于政府监管行为来说,未为权责清单允许者“法无授权不可为”<sup>①</sup>。如此,一方面能够尊重校外培训服务所具有的强私意性,另一方面有利于结合不同类型校外培训服务的特点和需要,系统明确校外培训服务的人员资质和服务内容要求,在较小制度性交易成本下对培训服务的从业人员准入进行有效监管。

### (三)发展分类准入的规则系统

遵循分类管理的原则,义务教育阶段校外培训服务的准入规则对学科—非学科、营利—非营利、机构—个人等不同维度提出了差异化要求。细致的多维度分类契合校外培训服务的复杂实践,也是国际比较研究指出确有必要的规制路径<sup>②</sup>。虽然当前我国校外培训机构分类准入的基本框架已形成,但是从精细管理、全面规范的目标来说,当前分类准入的规则系统还有待进一步发展。以下三大重要问题需要进一步安排。

其一,完善“学科类”与“非学科类”的分类规则。虽然教育部办公厅在《关于进一步明确义务教育阶段校外培训学科类和非学科类范围的通知》中明确了“学科类”的科目范围<sup>③</sup>,但学科知识本身并非实体性存在,仅有科目界定并不足以支撑分类准入工作。校外培训服务不断创新,教育行政部门工作人员本身却并不必然具备类型判定的专业能力。因此,各地在完善本地的准入审批制度时,不仅需要进一步明确分类标准,还需要构建以培训方案实质性审查为核心,以具有资质的教育专家意见为主导,以社会监督为保障的类型鉴定规则。

其二,明确学科类培训存量机构登记为非营利性机构的配套措施。为落实新规要求的义务教育阶段学科类培训存量机构转登记为“非营利性机构”,亟需尽快出台细则,明确转设过程的监管归口、转设清算的过渡周期和获得税收、用地、补贴奖励等法定优惠扶持的具体办法。

其三,专门建立针对小型校外培训机构的准入规则。小作坊式小型培训机构在校外培训服务市场中普遍存在,但由于其具有隐蔽性、随机性、灵活性等特征,以现行准入制度难以实现有效监管。日本经济产业省于2019年发布了《关于提升学习塾行业经营力的方针》,在校外培训机构“学习塾”行业中落实《中小企业经营强化法》所规定的行业经营力提升认证。该政策结合不同规模学习塾的特征,对常用员工5人以下的小规模“学习塾”的认证提出了低于中等以上规模经营者的条件要求<sup>④</sup>。近年来日本校外培训行业相对平稳有序的发展,与政府精细分类之上的有效监管关系密切。因此,有必要对小型校外培训机构的实践特征进行深入研究 and 合理定位,以此为基础进一步细化准入分类与监管规定。

### (四)创新多元主体协同共治的运行机制

新时代良法善治的“实质法治”要求重视参与民主和协商民主的积极作用<sup>⑤</sup>。开放而复杂的校外培训服务是教育活动的形式之一,有效治理亦离不开教育系统各要素乃至社会系统各要素之间的协作<sup>⑥</sup>。因此,有必要突破当前义务教育阶段校外培训服务准入运行机制过于单薄的制度缺陷,在坚持行政部门主责的同时,调动行业组织、专业研究力量和其他社会力量的积极参与,实现多元主体协同共治。

①王湘军、李雪茹《从“碎片化”到“整体化”:清单管理制度健全路径探论》,《行政论坛》2019年第2期,第48—57页。

②Mark Bray, *Confronting the Shadow Education System: What Government Policies for What Private Tutoring?* (Paris: UNESCO Publishing, 2009), 104.

③《关于进一步明确义务教育阶段校外培训学科类和非学科类范围的通知》(教监管厅函〔2021〕3号),教育部官网,2021年7月29日生成,2021年9月11日访问,http://www.moe.gov.cn/srcsite/A29/202107/t20210730\_547807.html。

④経済産業省「学習塾業に係る経営力向上に関する指針」,日本経済産業省中小企業庁ポータルサイト,2019年4月10日公開,2021年10月10日訪問,https://www.chusho.meti.go.jp/keiei/kyoka/2019/190410kyokaJukuGaiyo.pdf。

⑤姜明安《宏观公法学导论》,法律出版社2021年版,第271页。

⑥尹达《教育治理现代化:理论依据、内涵特点及体系建构》,《重庆高教研究》2015年第1期,第6页。



首先,行政部门承担主责,优化行政监管体系。其一,厘定责任,设立机构。明确不同层级和不同职能部门在校外培训服务准入监管中的具体责任。各地尽快比照教育部校外教育培训监管司的设立定位,创设校外培训机构审批与管理的专门机构,统筹协调相关工作。其二,完善机制,网格联动。水平层面完善多部门联合审批机制,垂直方向加强指导与问责,建立省市县三级多部门联动的网络化治理机制。其三,软硬并举,创新执法。在法律法规明确授权的范围内恰当使用强制性行政执法手段,创新行政指导、行政奖励、行政调解、行政协议等柔性执法手段,并以充分的信息公开有效实现权力监督。其四,技术支持,智能监管。加快建设“全国中小学生校外培训机构管理服务平台”,促进跨省跨部门经验共享与协作,并加强对在线培训的有效监管。地方建立校外培训服务准入监管数字化平台,并积极探索利用人工智能和大数据技术辅助提升监管效率的智能化监管手段。

其次,调动校外培训服务行业自律,支持构建行业内部监督体系。从日本<sup>①</sup>和我国台湾地区<sup>②</sup>的经验来看,以行业协会为主体构建行业自治机制,能够在准入评估和服务、行业监督和规范、专业发展和激励等诸多方面弥补政府行政监管的不足。因此有必要重视行业自身参与对构建现代治理格局的重要价值,扶持建立义务教育阶段校外培训服务准入的行业激励、保障和监督机制。例如,在从业人员准入的专业能力审查方面,目前非学科类培训人员未有资质标准。然而由行政部门负责这一资质审查存在较大的难度。首先,从业人员的专业资质标准应当兼顾专业水平和执教能力两方面,但是非学科类培训的学习内容丰富多样并且随着社会需求的变化快速创新,这就要求人员资质标准不仅需要全面覆盖各领域,还需要动态调整。其次,在政府简政放权的背景下,人力资源和社会保障部制定了《国家职业资格目录(2021年版)》,但并未包含专门面向校外培训服务从业人员的职业资格<sup>③</sup>。因此,若要以新设从业人员资格行政许可的方式开展校外培训服务从业人员专业能力审查,可能存在一定的制度障碍。就此,可充分发挥全国性行业自治团体的专业自治力量,鼓励研制校外培训从业人员专业能力的行业评价标准,并由行业自治团体组织人员进行从业能力的行业评价,以配合政府清单管理,实现对个人从业准入的合理监管。

再次,畅通义务教育阶段校外培训服务准入监管中的多元参与通路。在专业力量参与方面,建立教育专家参与的校外培训服务准入规则建设机制和准入资质专业审查机制,并鼓励支持专家学者开展义务教育阶段校外培训服务准入监管研究。在社会力量参与方面,完善对校外培训服务的投诉举报处理机制,将投诉举报处理结果记入机构和人员的从业信用记录,并纳入准入审查之中;调动媒体客观报道校外培训服务正负面典型,积极宣传校外培训服务准入标准,充分发挥舆论监督作用。

[责任编辑:罗银科]

①高牟《日本民办教育培训行业自律模式探析:以全国学习塾协会为例》,《比较教育研究》2018年第8期,第15—20页。

②尚红娟《台湾地区补习班的发展概况与政府监管》,《教育发展研究》2017年第10期,第35页。

③《国家职业资格目录(2021年版)》,中华人民共和国人力资源和社会保障部,2021年12月2日发布,2021年9月16日访问,[http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/SYGundongxinwen/201710/t20171024\\_280005.html](http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/SYGundongxinwen/201710/t20171024_280005.html)。