

21 世纪以来我国校外培训机构治理政策的演进历程与理性选择

◆ 祁占勇 李清煜 王书琴

[摘要] 校外培训机构治理政策是党和国家制定的有关规范与促进校外培训机构健康发展的行动准则。21 世纪以来我国校外培训机构治理政策的发展经历了初步规范阶段(2000—2008 年)、政策设计阶段(2008—2014 年)、全面整治阶段(2014 年至今)三个阶段,呈现出以社会需求为导向的动力机制、以规范与引导为核心的目标取向、以治理和宣传为抓手的过程保障、以政治话语为主导的话语文化的演进逻辑。为了更好地规范校外培训机构持续健康有序发展,我国校外培训机构治理政策应从形成兼顾统筹规划与多方推动的动力机制、兼顾以人为本与教育先行的目标取向、兼顾多措并举与稳步推进的过程保障、兼顾多元话语与民众参与的话语文化等方面不断完善。

[关键词] 校外培训机构; 治理政策; 动力机制; 目标取向; 过程保障; 话语文化

[中图分类号] G520

[文献标识码] A

[文章编号] 1002-4808 (2019) 06-0037-07

2018 年 2 月 22 日,《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》印发,针对以“应试”和“超前教育”为导向、与素质教育和全面发展的教育背道而驰的校外培训机构开展全面整治。校外培训机构乱象不仅严重破坏了教育生态、违背了学生发展的规律性,也加重了家庭经济负担。对校外培训机构的规范和整治,既有利于减轻学生学业负担、缓和家庭矛盾,也可以有效规范市场秩序,从而促进学校教育的良性发展,使家庭、社会、学校三者形成合力、共同育人。本研究在梳理 21 世纪以来我国校外培训机构治理政策并勾勒其演进逻辑的基础上,立足本国实际、拓展国际视野,展望我国校外培训机构治理政策的未来走向,以期能为校外培训机构治理政策的发展提供咨询性意见和建议。

一、21 世纪以来我国校外培训机构治理政策的发展历程

按照校外培训机构治理的阶段特征及相关重要政策的颁布时间,21 世纪以来我国校外培训机构治理政策的变迁可分为初步规范阶段

(2000—2008 年)、政策设计阶段(2008—2014 年)、全面整治阶段(2014 年至今)三个阶段。

(一) 校外培训机构治理政策初步规范阶段(2000—2008 年)

进入 21 世纪后,由于广大未成年人对精神文化需求的日益增长,党和国家对青少年健康成长表现出了高度的重视和极大的关切,在“全党全社会都来关心少年儿童健康成长”的号召下,校外活动场所建设有了长足的发展。为深入贯彻落实《中共中央国务院关于进一步加强和改进未成年人思想道德建设的若干意见》精神,充分发挥公益性文化设施的重要作用,相继出台了《中共中央办公厅国务院办公厅关于加强青少年学生活动场所建设和管理工作的通知》(2000 年)、《关于公益性文化设施向未成年人免费开放的实施意见》(2004 年)、《关于进一步加强和改进未成年人校外活动场所建设和管理工作的意见》(2006 年)、《教育部办公厅关于做好 2007 年暑期未成年人校外活动场所工作的通知》(2007 年)等文件。在这一时期,虽然社会上已开始出现一些校外培训机构,但政策文本仍然围绕“校外活动场所”治理规范展开,校外培训机构的概念尚未在政策

祁占勇/陕西师范大学教育学院教授,博士,博士生导师(陕西西安 710062);李清煜/陕西师范大学教育学院硕士研究生(陕西西安 710062);王书琴/陕西师范大学教育学院硕士研究生(陕西西安 710062)。

中被明确提出。在这一阶段，政策在变迁中呈现以下特点：

1. 重视对校外活动场所的建设与规范

随着青少年参与度的提高，校外活动场所资金投入、建设和管理上都亟待进一步加强，这一时期对校外活动场所的建设和规范主要体现在以下几个方面。一是积极扩建场所，完善场所内部设施和软件建设。政府除直接投资校外活动场所的建设外，还制定一系列的优惠政策鼓励社会力量投资建设校外活动场所。二是注重提高校外活动场所的管理水平。政策中要求校外活动场所要深化内部改革，强化内部管理并着重提高工作队伍的素质。三是将安全问题置于开展校外活动的首位。政策中严格规定各主管部门要重视并落实活动场地、器材、公共设施等安全检查工作，配备安全保护人员。

2. 强调校外活动与学校教育相衔接

在持续推进 2002 年课程改革的背景下，校外培训机构治理过程中开始重视校外活动与学校教育的有效衔接，衔接的方式主要有两种。一是将校外实践活动作为校内课程的补充。政策文本中多次提道，教育部门要根据不同活动场所的功能及特点，结合学校的教育目标和课程安排，统筹规划校外活动。二是利用校外活动场所促进学校教育。与此同时，治理政策中也提出各校外活动场所进行教育活动时不得开展与学校教学活动一致的学科教学。

3. 突显校外活动场所的公益性

在这一阶段，针对一些校外活动场所发展过程中侧重于经营性创收，未能服务广大青少年的问题，国家强调校外活动场所应坚持公益性原则。一是校外活动场所要向学生免费或优惠开放。政策文本中提道，公共文化设施、社会团体所属的文化体育场所等必须坚持公益性原则，免费向学生开放。而其他类型的校外活动场所，则要低收费或积极创造条件免费向青少年学生开放。二是校外活动场所应免费开展丰富多彩的活动。政策中着重指出公益性文化设施要把社会效益放在首位，以服务学生为宗旨，开展健康有益的课外活动。三是注重整改不合格场所。政策强调，各地有关部门应建立完善的评价体系定期对校外活动场所进行评估和审核，及时整改未能贯彻落实公益性原则的校外活动场所。

(二) 校外培训机构政策设计阶段（2008—2014 年）

2008 年，学而思教育、学大教育等大型教育机构纷纷向校外培训市场发力并完成转型，但巨大商机导致这一新开辟的市场内乱象丛生，阻碍教育事业健康发展。由此，“有偿培训”“收费培训”等概念开始在政策文本中大量出现，国家相继出台了《关于 2008 年规范教育收费进一步治理教育乱收费工作的实施意见》（2008 年）、《国务院关于深入推进义务教育均衡发展的意见》（2012 年）、《教育部等五部门关于 2013 年规范教育收费治理教育乱收费工作的实施意见》（2013 年）等文件。在这一阶段，政策在变迁中呈现以下特点：

1. “补习班”在政策文本中首次出现

随着校外培训市场的发展，社会办学机构开始与学校、教师合作，不同规模、种类的补习班大量出现。2008 年，“补习班”这一概念首次在教育部监察科发布的《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》中得以界定，指出“严禁学校、教师举办或与社会办学机构合作举办向学生收费的各种培训班、补习班、提高班等有偿培训”。此后，其内涵不断在政策文本中得以丰富。例如：2012 年提出的“占坑班”，特指以选拔生源为目的的各类培训班；2013 年提出坚决治理“课堂内容课外补”，即公办教师在校外培训机构兼职代课，将教学重点故意放在校外讲授的行为。

2. 着眼资源合理配置的义务教育均衡发展

在教育差异显著、教育资源失衡的背景下，教育公平问题逐渐成为社会关注的焦点，但在面临升学压力时，人们进入名校好班的需求不减反增，对校外培训的需求也成为刚需。《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020 年）》中明确要求“推进义务教育均衡发展”，同期，国家发布关于教育乱收费的系列文件，旨在推进教育资源合理配置。第一，规范公立中小学录取学生行为，保障学生入学机会平等。政策强调禁止学校单独、联合或委托社会培训机构进行以选拔生源为目的的各类培训行为，严禁学校以是否参加某培训班作为录取学生的前提和标准。第二，规范公立中小学教师教学行为，保障学生在校学习内容同等。政策强调坚决治理公立中小学教师利用校外培训牟利的不当行为，确保每个学生都能在学校中接受符合课程标准的教育。2014 年，教

教育部为进一步改善“择校热”问题，将“义务教育免试就近入学”作为年度工作要点。同年，北京市小学就近入学比例达 93.7%，初中则达 76.82%。^[1]

3. 推动行业自律并开展绿色培训

2013 年 2 月 28 日，中国民办教育协会倡导、学大教育等 17 家培训机构共同发布了《中小学生学习校外培训机构自律公约》（简称《自律公约》），从招生与办学、教学质量等方面提出规范原则。同年 3 月，为了贯彻“实现中小学生减负”的方针，《教育部办公厅关于开展义务教育阶段学校“减负万里行”活动的通知》随即颁布，鼓励更多机构加入《自律公约》、担负社会责任，推动行业自我规范和净化，促进绿色培训的开展。绿色培训着眼科学性和人文性的统一，强调校外培训不违背学生身心发展规律，不改变科学的学习节奏，摒弃功利教育理念，摘下“盈利”帽子，推动学生个人和教育生态的可持续发展。^[2]

（三）校外培训机构全面整治阶段（2014 年至今）

教育竞争压力不断增大，以“应试”为导向的校外培训市场进一步扩张：2014 年，我国参加课外辅导的学生约占在校学生总数的 36.7%，在北上广等地更高达 70%，2016 年我国校外培训市场规模已超 8000 亿元人民币。^[3]同时，校外培训市场集中度低、良莠不齐等问题也更加受人们关注。十九大以来，我国社会主要矛盾转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，反映到教育上，就是人民群众对优质教育的需要同教育不均衡不充分发展之间的矛盾。为办好人民满意的教育，党和国家相继出台了《教育部等五部门关于 2014 年规范教育收费治理教育乱收费工作的实施意见》（2014 年）、《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》（简称《通知》）（2018 年）、《国务院办公厅关于规范校外培训机构发展的意见》（2018 年）等文件。在这一阶段，政策在变迁中呈现以下特点：

1. 积极回应人民关切

以人民的新教育需求为焦点，国家通过政策进行积极回应。一是纠正教育行风问题。2015 年教育部印发了《严禁中小学校和在职中小学教师有偿补课的规定》，规范在职中小学教师的校外教

学行为，加强师德师风建设。二是营造健康教育生态。2017 年《关于深化教育体制机制改革的意见》中指明要规范校外培训机构培训范围和内容，严格审查其办学资质。三是着力整治校外培训行业。校外培训机构整治作为教育部党组确定的 2018 年“奋进之笔”重点攻坚计划任务，各省市部门给予高度重视，相继发布地方专项治理方案，全国范围的联动治理体系正在快速形成。截至 2018 年 8 月 20 日，全国已摸排培训机构 38.2 万家，其中发现问题的 25.9 万家，按照边摸排边治理的原则，已经整改 4.5 万家。^[4]

2. 治理措施具体化

在校外培训机构内进行的教育，其出发点本身是实现学生个性化发展，政府需要意识到校外培训有积极和消极两方面因素并作出合理的政策安排。^[5]校外培训机构治理具体措施如下。一是明确治理对象。政策对治理对象的界定不断明晰，逐渐包含了教师校外有偿授课、学校与机构合作有偿补课、超前教学、无证非法办学等行为。二是建立长效机制。政策文本中不仅要求快、准、狠地展开摸排和专项治理行动，更强调要多管齐下综合施策，在协同治理模式下强化长期性的监督和管理，以求深度净化培训市场环境、维护健康的教育生态。

3. 整合社会资源并完善支持系统

校外培训市场是典型的刚需市场，不能仅局限于以“堵”为取向的治理，同时应着眼建构以“疏”为导向的配套社会支持系统，即包括政府的职能、经济与非政府组织的作用及公众与社会群体的影响。^[6]相关政策从此下手。一是健全政府工作机制。强调各级教育行政部门提高思想意识、准确把握政策、抓紧明确责任、尽快出台专项治理方案并组织摸排。二是做好课后服务工作。政策指出要充分发掘中小学校课后服务主渠道作用，积极整合社会各界优质资源。三是拓宽舆情宣传渠道。政策强调要通过多种途径加强政策宣传与解读，形成积极的社会舆情导向，使政策要义家喻户晓、正确教育理念深入人心。

二、21 世纪以来我国校外培训机构治理政策的演进逻辑

（一）以社会需求为导向的校外培训机构治理政策形成的动力机制

21 世纪以来，校外培训机构治理政策形成

的动力机制主要在于社会现实的变化。针对社会需求，政府由出台宏观治理政策逐步转向出台统一的纲领性文件，各地根据地方现实，充分发挥自主性，因地制宜开展工作，其演进主要分为三个阶段。一是宏观指导阶段（2000—2008年）。在21世纪初，校外培训机构还未在全国范围内普及，校外教育主要围绕素质教育的主题在青年宫、博物馆等场所中开展。在第一阶段中，国家政策主要针对全国范围内各级各类校外活动场所及其从业人员作出宏观的指导与规范。二是独立规制阶段（2008—2014年）。在学大教育、新东方教育等龙头企业的推动下，校外培训市场得以开辟，并且快速扩张。2008年，“有偿培训”首次进入政策文本，同期参加各类学科竞赛及特长考级成为入学的一大捷径，学校与培训机构组成庞大的利益共同体，操控了部分入学名额，2010年以来，政策文本中不断重申禁止开设与选拔生源、升学考试挂钩的各种规模的竞赛类补习班，切实为义务教育均衡发展、教育资源合理配置创造良好环境。在第二阶段中，校外培训问题只作为教育乱收费、教育均衡发展等问题下的子问题出现，且相关政策文本篇幅较短、表达也相对单一，主要由中央政府提出“加强管理”“规范市场”“严禁出现”等意见。三是专项整治阶段（2014年至今）。校外培训市场乱象屡禁不止，具有复杂性和反复性，逐渐发展为全国性的社会问题，2014年政策中首次提出要对校外培训机构进行全面整治，但在不同区域，校外培训市场发展程度不同，存在的问题也有差异，为了因地制宜办好人民满意的教育，解决与人民群众息息相关的教育问题，教育部明确要求各地“认真制定专项治理工作方案”，切实保障治理政策落实到位。在第三阶段中，国家稳步展开对校外培训机构市场乱象的专项整治行动，并将治理责任逐渐下放至地方政府，治理政策得以在各地具体化落实。

（二）以规范与引导为核心的校外培训机构治理政策演变的目标取向

政策往往是价值负载的，政策环境中存在着多元利益主体，在政策制定过程中通过博弈获取自己的最大利益。^[7]在相关政策演变的过程中，政策目标的确定主要有规范和引导两个核心，代表着公共权威和以人为本两个不同的目标取向。规范的目标取向主要针对三个方面。一是规范校外

培训机构。21世纪初，校外活动场所被视作学校教育的外延性补充，强调其对人全面发展的服务性质，校外培训场所的安全问题得到重视。随着其“课外补习”功能的拓展，国家进一步着手对校外培训机构的办学资质及内容进行监督和审查，政策内容不断充实、治理手段趋于完善。二是规范公立学校。自1985年5月《中共中央关于教育体制改革的决定》颁布，真正意义上的教育竞争在我国正式起步。^[8]2003年以来，“教育乱收费”问题在国家发改委发布的全国价格举报中连续多年占据高位，2008年后，国家在政策文本中不断重申，严禁学校与社会办学机构合作举办各种有偿培训。三是规范公立学校教师。重点查办公立中小学教师诱导、组织、参与有偿补课，为校外培训机构介绍生源、提供信息等行为。引导的目标取向也体现在三个方面。一是引导教育生态良性循环。教育竞争日益激烈，功利色彩日趋浓厚，教育资源分配失衡，国家根据“办公平而有质量的教育”的方针，着眼学生减负，重点整治与升学、择校挂钩的校外培训机构，平衡教育生态，保障社会稳定。二是引导校外培训机构行业自律。2018年4月，在第七届中国培训教育发展大会上，结合时代精神的新《校外培训机构自律公约》（简称《自律公约》）得以发布，全国160多家校外培训机构共同签署，承诺依法、诚信、规范、创新办学，践行社会责任，不以应试或竞赛为教学目的，共同维护健康的教育生态和行业环境。三是引导配套服务不断完善。中小学要进一步增强育人能力和教育服务能力，针对放学后无法回家的学生，不仅安排专门教师提供作业辅导，更开展起丰富有趣的拓展实践及社团活动以促进其全面发展。

（三）以治理和宣传为抓手的校外培训机构治理政策实施的过程保障

教育政策执行是整个教育政策发挥效应最为重要的阶段，它是一个连续的、动态的过程。政策实施的过程保障是指通过一定的细则和要求来使政策得到贯彻实施，强调的是政策的执行过程，是对整个教育政策执行或实施过程中的各种变量及其相互关系的认识和控制。^[9]因此在政策实施中过程保障尤其重要，国家主要通过治理和宣传两种方式助力校外培训机构治理政策的实施，而政策实施过程保障的手段又在不同时期呈现出了不同的特点。在前期政策实施过程中主要

是以各级政府按照国家有关规定直接进行行政管制的治理形式为主，而在后期校外培训机构治理的主体、对象及方式等都发生了转变，主要体现在以下三个方面。一是由行政机关单一主体治理转变为多元主体治理。前期各个政策的颁布主体和执行主体大都是国务院及各部委。而在后期，将治理校外培训机构的任务一分为多，由社会公众、行业协会和行政机关等多个主体协同治理。二是治理对象逐渐多元化。前期政策实施过程中治理对象主要是某些学校或校外培训机构不合理的行为，例如“规范各种社会补习机构和教辅市场”“坚决治理‘课堂内容课外补’、公办教师在校外培训机构兼职补课、学校组织集体补课乱收费等突出问题”。在后期治理政策中则具体提出了六种整改对象，囊括了校外培训机构、学校和教师的各种不良行为。三是愈加重视舆论宣传。在对校外培训机构持续规范的过程中，后期更加注重通过宣传，引导整合社会力量助力治理政策的实施。例如，2018年2月22日的《通知》中提出要利用舆论宣传在全社会形成良好氛围，借此引导家长树立正确的教育观和人才观。

(四) 以政治话语为主导的校外培训机构治理政策制定的话语文化

影响政策制定和政策转向的动力可能更多来自人们认知层面的变化，而话语分析能够较好地帮助人们从意义的维度理解公共政策领域的结构和变迁，为理解公共政策表象背后复杂深刻的意义互动提供了途径。^[10]因此研究政策制定中的政治话语文化，有利于探究政策背后公共利益的形成和社会总体的价值取向。21世纪以来，我国校外培训机构治理政策主要以政治话语为主导，并在发展中不断趋于多元化。以政治话语为主导的校外培训机构治理政策时期，政策话语特点主要体现在以下几个方面。一是要求校外活动融入思想道德教育的内容。政策文本中多次提出校外活动场所应将思想道德教育的内容融入丰富多彩的活动中并将其常态化。二是充分挖掘校外培训机构的爱国主义内涵。政策强调在对校外活动管理过程中，尤其要“加强爱国主义教育基地为重点的未成年人活动场所建设、使用和管理”。三是校外培训机构要始终坚持党的指导思想。在“素质教育”“立德树人”指导思想的引领下，政策文本中要求校外活动场所向学生免费或优惠开放。接着在以育人为本作为教育工作的根本要

求和推进义务教育均衡发展的工作方针的指引下，规范各种社会补习机构和教辅市场，斩断补习机构与学校教师之间的不当勾结便成为治理校外培训机构的重点。党的十九大以来，相关政策话语呈现多元化发展趋势。例如：伦理学话语主要关注校外培训机构会影响学生身心健康和道德发展，但有利于差异化个性化办学；社会学话语主要从校外培训机构可以促进教育良性发展和社会阶层流动上看其存在的必要性；经济学话语主要关注教育总供给存在“供需错位”是其泛滥的主要原因；公共管理政策话语从管理学的角度论述了如何更好地规范和整治校外培训机构。

三、21 世纪以来我国校外培训机构治理政策的未来走向

21 世纪以来，我国校外培训机构治理政策经历了从无到有的框架设计阶段和内容丰富、实践完善阶段，但是仍存在着动力机制过于单一、目标取向功利化、过程保障不够全面、话语规则难以下移等问题。校外培训机构治理作为一个社会性问题，未来其政策选择势必将经历由“一”向“多”过渡、由功利性向教育性过渡的过程。

(一) 兼顾统筹规划与多方推动的动力机制

大多数对校外培训的研究有三种主要的潜在数据来源：接受校外培训的学生、父母或其他家庭成员以及校外培训提供者，但是他们可能无法提供或不愿意透露研究所需要的信息。^[11]因此，政府在牵头规划政策的同时要推动共谋机制的形成，发挥多元主体的行动智慧。

一是政府要做到统筹兼顾。首先，要建立统一机制，确保政府内部信息的流通和共享。目前，校外培训市场监管体系混乱，各部门间信息不对称或扯皮不作为大大降低了工作效率，职权明确、信息充分的统筹机制能有效推动各级各类政府部门间的协调合作。其次，进一步完善相关法律法规。第一，尽快使有针对性的法律条文加入《中华人民共和国民办教育促进法》，甚至出台相关单行法。校外教育作为全球性的教育现象，理应受到国家立法机构的重视，无论是支持其蓬勃发展还是限制其市场拓展，都需要严格的法律依据作为行动指南。我国台湾地区自 20 世纪中叶起就颁布并多次修改了关于补习教育的规定，2014 年还出台了《短期补习班个人资料档案安全维护计划

实施办法》等更为细致的配套文件。^[12] 第二，在教师法中进一步明确公立中小学教师的国家公务员身份。现代社会，教师的价值已经很大程度上被薪水、学术成就等所量化，教学固然是一项稳定的工作，但其物质特权被更多有利可图的就业机会所抵消，因此，许多教师通过校外培训创造额外收入。^[13] 赋予教师国家公务员身份，既能用法律规范其行为，又能提升教师职业的荣誉感和幸福感。

二是形成多方推动力。首先，地方行政部门要因因地制宜开展治理行动，体现“地方特色”；同时使责任落实到位，协力打好组合拳，保证政策的顺利推行。其次，切实提升教育质量。从供需关系上来说，学校教育功能有限使各类校外培训机构遍地开花存在正当性；而随着人们对高质量教育的需求不断增加，教育中低端产品过剩、高端产品不足的“供需错位”现象愈发明显。^[14] 因此，不仅要对外培训机构进行规范，进一步探索其更多正向功能，更要推动学校教育升级，满足学生及家长的教育诉求，从根本上减少社会对校外培训的需求。

(二) 兼顾以人为本与教育先行的目标取向

教育政策的制定和执行要首先关注学生的身心发展规律，落实以人为本的素质教育原则，关注教育的内在目的，回归教育的本质。当前校外培训以超前教学、考前提升等形式，在学业压力很重的情况下又向学生施以沉重的校外负担，未来的教育政策应坚持人本的目标取向。一是教育去“工具化”，倡导正确教育观。教育以促进人的发展为最终导向，绝不仅是提升个体竞争力的工具，如果对学生的评价是基于天赋、成绩、德育表现、实践经验等综合指标时，学生压力就会从应试转化成其他更积极的准备方式。^[5] 政策应该赋予教育人本内涵，以推动国家教育绿色发展，让孩子健康快乐地学习和成长。二是实现校内外教育有效衔接、协同育人。尽管校外培训机构在确切性质及作用上同学校教育存在差异，但其仍有许多同学校教育相同的潜在力量，因此，校内外教育应在达成资源优势互补的共识上开展自发的、以实现中小学生健康发展为导向的平等合作，使校内教育群体的、基础的关照同校外教育个体的、发展的关照有机结合。三是设置校外培训行业准入门槛，培养专门教师。我国校外培训市场准入门槛低，行业内部分散，竞争激烈，监管难度极

大，行业整体素质提升势在必行。在日本，不仅有专门的课外补习从教人员，政府对民办教育培训行业的治理也经历了从唱独角戏到与行业合作的发展过程，即建立起全国学习塾协会，为民办教育培训参与主体提供行为指引，实现行业自治。^[15] 政策文本中应进一步明确相关机构及从业人员的准入门槛，鼓励《自律公约》成员进一步扩充；同时，政府和社会应为校外辅导专职教师提供大量职前培训机会，并通过行业资格证考试进行考核。

(三) 兼顾多措并举与稳步推进的过程保障

校外培训机构的问题长期积累，乱象重重，治理难度极大。在这种情况下只有各级政府和相关部门及社会力量整合起来，多措并举打出组合拳，治理效果方能长效。一是要强化监督和检查。首先，政府应下放权力，由基层创造性实施治理。其次，各部门需征求专家学者、家长、教师与学生等意见，根据现实情况建构出实用性较强的校外培训机构质量评估指标体系。再次，对外培训机构开展“面线点”式的摸底排查。“面”就是要在较大范围内对所有校外培训机构进行摸底排查。“线”就是将违规培训机构分类治理。最后，重“点”整治屡禁不止、违规严重的培训机构并进行公示。二是完善课后服务保障机制。我们可以借鉴美国 21 世纪社区学习计划，不再将课后服务囿于学校和教师，而是在课外由志愿者团体向社区内的学生及家庭提供有关学业的、艺术的和文化的多种活动机会。^[16] 最后学校还应与当地教育部门合作改变课后服务的主要内容和形式。三是积极引导家长转变观念。家长层面的“剧场效应”是指某个因补课提升学习成绩的学生会引发其他学生和家庭的追赶，在这个过程中所有的人为此都付出了更高昂的时间和精力成本，但最终他们之间的相对差距仍未改变的现象。为了缓解教育环境中的“剧场效应”，政府应该着力通过宣传等方式改变家长观念。首先学校可以通过邀请专家举行专题讲座或培训，改变家长传统的教育观，培养学习型家长。其次选取家长中有能力的成立家长学校，在家长群体内部宣传解读政策，减少政策推行阻力。最后，政府应加强对家庭教育的指导服务，营造良好的教育生态，家长转变观念相应需求减少后，培训机构便没有了生根发芽的土壤。

(四) 兼顾多元话语与民众参与的话语文化

民众参与是指具有教育参与意愿和能力的行为主体利用相应的平台和手段,为实现自己的利益、理想、诉求和主张而进行的影响教育改革的各种行为总和。^[17]在治理国家的过程中每个人都应该有发言的权利,如果政策制定缺少民众的诉求、建议与认同,政策的科学性、民主性和可行性就难以保证。^[18]具体来讲可以通过以下三个方面探求民众参与校外培训机构治理的路径。一是要建设民众参与平台,拓宽民众参与渠道。政府应充分下放公共话语权,利用信息化手段积极发展电子政务,让民意有路可走。首先,每个政府部门网站都要建立便捷的校外培训机构资讯管理系统,便于民众查找相关资讯。其次,应将街头访问常态化,即通过在街头发放问卷、采访等形式,对群众的意见进行收集、整理和专业化分析,以增强决策的民主性。二是要建立完善的反馈与责任追究机制。针对民众的意见和建议,政府应及时给予反馈。除此之外,还应对政府工作人员的工作进行监督和责任追究,提高政府工作人员的服务意识和工作热情,保证民众参与的实质有效性。三是实现政策评估的民众参与。政策评估的有效进行不仅要依靠决策者和评估者的智慧和能力,更要调查和考虑利益相关者的意见。所以在校外培训机构治理政策的评估中,要借力第三方的智慧,重视非正式评估,从而实现评估过程中的民众参与。最后,政府要推动评估结果公开化和透明化。通过构建顶层设计与基层探索的良性互动机制,由此增强公民参与的自主性和有序性,从而推动公民实质参与到校外培训机构的治理中来。^[19]

[本文系 2018 年度国家级大学生创新训练计划项目“义务教育阶段学生课外补习现状调查研究”(项目编号: 201810718021) 阶段性研究成果]

【参考文献】

- [1]北京市教育委员会.教育部部长袁贵仁检查北京市中小学开学情况[EB/OL].(2014-09-12)[2018-09-08].http://jw.beijing.gov.cn/jyzx/jyxw/201602/t20160216_6421.html.
- [2]杨叔子.绿色教育:科学教育与人文教育的交融[J].教育研究,2002(11):12-16.
- [3]中国教育学会.中国辅导教育行业及辅导机构教师现状调查报告[R].北京:中国教育学会,2016.
- [4]教育部.年底前完成所有校外培训机构整改[EB/OL].(2018-08-24)[2018-09-06].http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_fbh/moe_2069/xwfbh_2018n/xwfb/mtbd/201808/t20180824_346035.html.
- [5]HEYNEMAN S P.Private tutoring and social cohesion [J]. Peabody Journal of Education, 2011, 86(2): 183-188.
- [6]吴康宁.教育领域综合改革需要怎样的社会支持[J].教育研究与实验,2013(6):1-5.
- [7]林小英.理解教育政策:现象、问题和价值[J].北京大学教育评论,2007(4):42-52+184-185.
- [8]卢宝祥,张宪冰.教育竞争秩序、公共选择与教育收费:基于“教育乱收费”投诉占第一位的分析[J].当代教育科学,2005(10):20-23.
- [9]祁占勇,王佳昕,安莹莹.我国职业教育政策的变迁逻辑与未来走向[J].华东师范大学学报(教育科学版),2018(1):104-111.
- [10]李亚,尹旭,何鉴孜.政策话语分析:如何成为一种方法论[J].公共行政评论,2015(5):55-73+187-188.
- [11]BRAY MARK.Researching shadow education: methodological challenges and directions [J].Asia Pacific Education Review, 2010(1):3-13.
- [12]尚红娟.台湾地区补习班的发展概况与政府监管[J].教育发展研究,2017(10):30-39.
- [13]ZHANG WEI, BRAY MARK. Micro - neoliberalism in China: public - private interactions at the confluence of mainstream and shadow education [J]. Journal of Education Policy, 2017(1):63-81.
- [14]王军.从行政监管到多元治理“社会教育培训机构综合治理”研讨会综述[J].教育发展研究,2017(10):26-29.
- [15]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[J].比较教育研究,2018(8):14-22.
- [16]MAHONEY J L, ZIGLER E F. Translating science to policy under the No Child Left Behind Act of 2001: lessons from the national evaluation of the 21st - Century Community Learning Centers [J]. Journal of Applied Developmental Psychology, 2006(4):282-294.
- [17]张天雪,何菲.民众参与教育改革实践前提及发展路径[J].中国教育学报,2013(8):1-4.
- [18]CALLAHAN K. Citizen participation: models and methods [J]. International Journal of Public Administration, 2007(11):1179-1196.
- [19]关爽,郝建兴,孙柏瑛.让公民治理运转起来:重新审视《公民治理:引领 21 世纪的美国社区》[J].公共行政评论,2014(5):173-183.

(责任编辑 吕允英)