

中小學生校外培訓專項治理的“標”與“本”

賀武華*

【摘要】2018年以來，全國上下開展的校外培訓專項治理取得了重要的階段性成效。然而，就減輕中小學生課外學習負擔、促進校內外教育協同以及改善學生受教育生態環境等本真目標而言，校外教育治理依然任重道遠。治理校外教育需要反思重构公共教育的學理基礎，更有賴教育學與管理學、法學、社會學、經濟學等多個學科領域的協同，多维、全景式解釋有中國特色的校外教育現象，探索有效的校外培訓教育標本兼治之策。

【關鍵詞】校外教育培訓 教育治理 標本兼治

一、治標：專項治理階段性成果明顯的反思

校外培訓教育作為教育問題曠日持久，作為社會問題引全社會關注，作為政策問題已成為政府專項行動。根據教育部官方公布通報的數據，到2018年12月，完成整改的數量已經達到了24.8萬所，有問題的27.3萬所校外培訓機構已經全部整改完成。一些學者的觀點言論、主流媒體對此的宣傳評價出現一邊倒的“點贊”式肯定。然而，治理校外教育培訓機構不會如此輕鬆見效，頂多是暫時性的“治標”。我們在一些地方調研也發現，伴隨2018年的重拳出擊，各地校外培訓機構卻是在“規範中瘋長”，市場監督管理部門合

法化審批校外培訓機構的數量日益增多，新一輪“培訓熱”升溫在一些地方也是不爭的事實。

然而，學生校外教育培訓的負擔是否減輕了呢？學生大面積參加校外培訓教育的實效和意義到底有多大呢？這是治理校外培訓機構真正的難題和痛點。事實上，一些地方仍然存在違規培訓行為，更加隱蔽且容易反復，尤其是超前超綱行為，判別較難且屢禁不止。2018年，教育部基礎教育質量監測中心發布的我國首份《中國義務教育質量監測報告》指出，我國學生參加校外學業類輔導班比例高，是否參加校外學業類輔導班是衡量學生課業負擔的重要指標。為鞏固校外培

* 賀武華，浙江財經大學馬克思主義學院院長、教授。本文系浙江省人民政府教育督導委員課題《當代教育督導評估政策法規研究》（項目號：20181102）的階段性研究成果。

训机构专项治理成果,教育部2019年5月印发的《关于开展校外培训机构专项治理“回头看”活动的通知》,强调要求各地逐级组织开展“回头看”活动,对行政区域内校外培训机构再次进行全面摸排,及时发现问题解决问题。“回头看”本身也说明了治理颇具“中国特色”的校外教育问题绝非是一朝一夕之功。

概而言之,有中国特色的校外教育,其校内(公立学校)与校外教育(培训机构)“畸形关系”(如学校忙于减负、学生校外疲于增负)表象的背后,折射出的是教育问题、社会问题以及由此而生的管理问题、法律问题等诸多问题形成的错综复杂的关系。此外,从目前研究来看,各国“影子教育”(Shadow Education)的学生参与率从20%到80%不等(影子教育,是国外对课外补习的形象称呼,因其效仿主流教育做法,像影子一样与学校内教育“形影不离”而得称)。按照学生参与课外付费补习的强度,目前全球的影子教育大致分为三类地区,第一类高强度的地区为日本、韩国、土耳其、中国、越南、巴西等地区^①。中外“影子教育”大势发展、不少国家法律上日益认可的趋势,需要 we 与时俱进赋予校外培训教育以新的理论解释和新的实践应对方略。

二、治本:校外培训机构治理的学理探索

目前,我们对校外教育机构治理在认识上有盲区,在实践中有误区,有待更为深入的学理论证和实践探索。校外培训教育机构治理是一项牵涉面广的持久性、系统性和复杂性工程。较之于疾风骤雨式的公共政策突击整治行为,校外教育的现象与本质、校外教育涉及的多学科理论问题、校外教育与校内教育关系问题以及治理校外培训机构中的政策举措实践问题等,还远未成为学术理论研究与应用研究的重要课题,公共教育基本

理论的相关学术研究亟待突破。

一方面,要大力推进校外培训教育属性和功能的研究。既然校外培训教育主要是针对校内教育而开展的“培优”“补差”,以便能在升学考试中获得优势或在个人学业成长中赶超争优,那么其功能与价值是值得充分肯定。而且,它完全是由家庭父母自愿自主承担费用和精力等投入,那么其遵循市场机制的教育实现方式也是应该得到认可的,这就是全球“影子教育”得以存在并不断发展的原动力所在。因此,我们要将校外补课教育放之于与公立学校教育的全面比较、协同发展中去深入阐述和论证校外教育的本质属性与功能,从学术逻辑上去论证校外教育究竟是什么、校外教育应该做什么、校外教育未来应该会是什么样等系列问题。我们还要从学理上解释论证校外教育的“刚性需求”“合理需求”“大众需求”等现实问题,以及全球性“共性需求”的真实样态和背后逻辑。总而言之,就是要从功能和价值上论证校外教育有序健康发展的理论认识与实践治理问题,而不是一味地质疑批判校外教育以“应试”为导向,造成中小学生学习负担过重,增加了家庭经济负担以及破坏良好的教育生态等问题。

另一方面,我们还要从校外教育大势发展繁荣的事实出发,进一步反思、反推公立校教育自身的问题。正确评估看待公立学校教育自身的弊端,可以为推动校内校外教育一体化统筹发展、加强公共教育供给侧结构性改革等,探索新的思路和路径。我们可以从新近的一些教育政策导向中捕捉到这一积极的信号:如2020年2月,浙江省教育厅等12部门在全国率先出台了《关于规范校外培训机构设置和管理的指导意见》,提出了对待校外培训机构要坚持“标本兼治、疏堵结合”的原则,强调要“强化学校教育主体,统筹学校、社会和家庭教育,不断提升中小学教

育教学水平；通过集中整治与长效机制建设共同推进，查禁和疏导双管齐下，切实规范校外培训秩序”。该文件中所使用的“标本兼治”“疏堵结合”“双管齐下”“强化学校教育人主体”等政策指向鲜明的话语充分表明，教育行政部门在治理校外培训机构的同时，也在积极思考学校教育自身发展与改进的问题。

三、标本兼治：校外培训治理的多学科视角应对

当前，对校外教育的研究以及相关校外培训机构治理工作，不能仅从教育学科或教育问题出发，而应从多学科视角，特别是“教育学+法学、社会学、管理学、经济学”等的跨学科视角进行探讨。以下重点从教育学等四个学科角度来作一个简要的分析，着力探索治理校外教育、促进校外教育健康发展的对策建议。

（一）教育学学科视角下的问题与治理

校外教育在专项整治中反而走向火爆，这不是一个简单的行政管理或政策工具的问题。一方面，我们要对学生校外教育“增负”问题进行全景式分析，全面剖析校外培训教育在方法、内容、教师、保障等方面所存在的问题；审视新时期校外教育的类型、功能与价值，多维、深度探视公立学校教育及校外教育之间的关系，深入思考校内化教育一体化协同发展的课题。另一方面，要反思公立学校教育自身所存在的问题，甚至要对相关公共教育理论予以新的认识。“通过对影子教育性质、动力、影响等方面的考察可为公立学校教育提供‘镜子’，以映照出学校教育的问题，从而为公立学校改进指明方向。”^②我们要有信心和勇气去检视体制内公共教育的问题，反思公立学校教育自身为何“吸引不了”、“满足不了”以及“守住不了”学生

等现实问题，重点反思论证公立学校教育质量与效益问题、活力不足问题、公共教育在满足个性与多元化需求方面的乏力问题以及教师职业道德方面的问题。对公立学校信任危机的成因与表征等进行系统分析和反思，全面思考探究公立学校教育如何克服体制性弊端，提升学校教育质量、提高社会公众信任度和办人民满意教育的认可度。公立学校需要持续改进，其紧迫感、使命感和挑战感是显而易见的，正如语文出版社原社长王旭明所深刻指出的那样，“要让课外辅导热降温，必须从根子上着手，深化教育体制改革，狠抓学校内部以课堂教学为核心的教学改革，向40分钟要质量，让学生课上‘累起来’，课下‘松起来’”^③。

（二）社会学学科视角下的问题与治理

比较教育学鼻祖家朱利安提出，“校外的事情甚至比校内的事情更重要，校外的事情制约并且说明校内的事情”。相辅相成、相伴而生的“影子教育”概念及其内蕴，在本质上是校内教育的社会化、外部化。研究校外教育尤其如此，它更为深刻地表现为一个社会问题，从社会心理、公众认知、家庭观念、教育与社会分层等社会学视角解读校外教育热的问题，能透过现象探测本质。从社会学视角看，应重点关注的关键问题与难点有：校外教育“刚性”需求的社会归因分析，教育资源竞争与社会分层的时代性新解释，家庭教育选择权、付费教育消费观念等的现实逻辑与理论问题，社会心理现象与校外教育的非理性存在与发展，人口变动、流动与校外教育的存在与发展关系问题，以及校外教育所带来的教育与社会分层问题如何赋予时代性的新解释等。从社会综合系统而非学校教育一隅来看待校外教育，我们就能更好地统筹学校、社会和家庭教育，综合施策、一体化联动，这样才能既规范校外培训机构培

训行为,又同步强化学校教育主体地位,改进中小学教育教学,提高学校教育质量和课后服务能力,积极推动家长转变教育观念。


(三) 法学学科视角下的问题与治理

校外教育涉及一系列法律法规问题,既有现有《社会力量办学条例》《民办教育促进法》等相关法律法规的“废、改、立、释”问题;也有教育行政执法及其相关的体制机制的问题;特别是对校外教育机构的定性、校外教育的行为规制、校外教育机构的监管等问题,亟待从法律法规方面加强研究、破题。当前,我们仅就对校外培训机构的整理整顿、规范而言,存在执法操作的内涵界定、边界划清的问题。反思治理校外培训机构这样的“棘手难题”,校外教育行政执法协同机制的生成与效能受文化与环境要素、自身行政资源要素以及各种条件性要素等诸多复杂因素的影响与制约。为此,当前我们应该特别专注以下问题:校外教育所涉及的相关法律法规问题,校外教育治理的行政协同执法体制机制问题以及教师校外劳务输出中的职业道德与法律法规风险问题等。然而,从国家教育部到各级地方教育行政部门,在其内设职能部门中鲜有教育行政执法和校外教育管理的专门处室。教育部基础教育司下设了“德育与校外教育处”,是将校外教育管理工作与德育工作放在一起,而省级及以下教育行政部门则更难看到以独立功能设置的管理机构。可见,仅就校外教育治理而言,还存在完善自身治理机构、加快教育法治化建设进程的迫切要求。

(四) 管理学学科视角下的问题与治理

校外培训机构治理落实到实际行动中,主要表现为改进运行与管理中的问题。系统反思与研判校外教育治理的痛点、难点、堵点等问题,需要既强化“治”的研究(不规

范、不合理的地方),更重视“理”的研究(理清问题边界、界定学理以及理性引导)。由此,从功能和价值上论证校外教育健康理性发展的理论与实践问题。这方面应重点关注的关键领域与难点问题有:校外教育治理的相关利益群体以及公众认知,校外教育治理的现代管理学及相关学科理论支撑,校外教育机构日常运营与教育教学工作的监管以及义务教育阶段学生校内学习压力外部化等。治理校外教育还须创新发展教育的“公共性”“公益性”“公平性”等管理基础理论,并进而指导和推进校外教育实践。

以上四个学科视角是基础性的,在实际研究与治理实践中还会涉及经济学、人口学、文化学等学科理论,譬如校外教育产业化发展、家庭教育负担支出、中国传统儒家文化重教等问题。总而言之,中小學生校外教育培训治理的主体多面性、原因交错复杂性以及利益调整涉及面的广泛性等问题均有待学界全面认识、深刻把握和持续思考;更有赖教育学与管理学、法学、社会学、经济学等多个学科领域的协同攻关,多维与全景式阐述论证有中国特色的校外教育现象。立足于跨学科一体化的“跨界融合”研究思路,这是探索中国特色校外教育的必然逻辑,也是提升中小學生校外教育治理水平的内在要求。

-
- ① 刘清华:《聚焦“影子教育”:课外补习的禁与疏、利与弊之辩》,新华网, <http://sike.news.cn/statics/sike/posts/2018/02/219529415.html>, 访问日期:2019年10月21日。
 - ② 仰丙灿:《影子教育治理的国际经验与启示》,《比较教育研究》2018年第8期。
 - ③ 刘宏宇等:《中国中小学逾1.37亿人次参加课外培训专家吁多举措降温》,搜狐网, https://www.sohu.com/a/214368170_313745, 访问日期:2018年11月1日。

(责任编辑:朱瑞)