

改革开放以来我国校外培训机构 治理政策的文本计量分析

薛海平, 刁 龙

[摘要] 本文通过文本计量分析的方法对改革开放以来我国校外培训机构治理政策进行研究。研究发现：校外培训机构治理政策可以划分为“前治理阶段”“弱治理阶段”和“强治理阶段”三个不同的阶段，并对应呈现出“重视不足、能力不够”“重视加深、能力不够”和“高度重视、能力提升”的阶段特征；校外培训机构治理政策具有执行周期短的运动式治理特征，缺乏政策工具组合使用的灵活性。建议要把校外培训机构治理当作打造良好教育生态的长期治理任务，而不能仅追求一时的治理效果，并要在治理过程中提升对于政策工具组合使用的行政能力，克服以行政命令为单一手段的运动式治理顽疾。

[关键词] 校外培训机构；治理政策；文本计量分析

一、问题的提出

校外培训机构指国家机构以外的社会组织或个人，利用非国家财政性经费，面向中小学开展学科类和非学科类等非学历教育培训的民办教育培训机构，具有举办主体民间性、服务产品多样性、可选择性和培训内容专业性、针对性等特点，兼具教育属性与市场属性(周翠萍，2019)。培训内容主要包括幼儿教育、中小学学科类课外补习、语言学习、才艺培训和职业教育等(李强，2012)。我国的校外培训机构自改革开放以来便随着要素市场化改革的深

[收稿日期] 2020-07-12

[基金项目] 本文系国家自然科学基金面上项目“家庭资本、影子教育与社会再生产”(71774112)的阶段性研究成果。

[作者简介] 薛海平(通讯作者)，首都师范大学教育学院教育经济与管理研究所，电子邮箱地址：xuehaiping_416@163.com；刁龙，首都师范大学教育学院，电子邮箱地址：eminem7436520@sina.com。

[致谢] 感谢首都师范大学教育学院硕士研究生戴红利和张戈对于文章使用的政策工具数据编码与统计工作的支持。

化而不断得到发展,在1978年就出现了相对正规的校外培训机构(王亚楠,2012)。其后发展迅速。2018年,我国校外辅导行业总收入已超过4000亿元(宋海生和薛海平,2018)。

随着十九届四中全会提出的“推进国家治理体系和治理能力现代化,要把我国制度优势更好转化为国家治理效能”的要求,^①推动校外培训机构治理模式转型和治理能力现代化就成为了校外培训机构治理未来发展的必然趋势和坚定方向(丁亚东和薛海平,2017)。而随着校外培训机构的迅猛发展,不可避免地带来了一系列经济、教育和社会问题(陆道坤,2019;张薇,2020)。为了约束校外培训对教育生态的破坏和进一步规范校外培训机构的市场发展环境,打造和谐统一的校内与校外教育生态,国家自改革开放以来出台了一系列校外培训机构治理政策。政策文本是分析政策行为的最重要的历史文本记录,同时也是映射政策意图的有效客观凭证(焦玉婷,2019)。通过对改革开放以来的校外培训机构治理政策进行文本计量分析,能够有效地呈现政府对校外培训机构治理的重视程度和治理能力变化趋势,为宏观把握校外培训机构治理特点,提升校外培训机构治理效能提供智力支持。

二、文献回顾

面对愈演愈烈的校外培训机构问题,政府出台了一系列治理政策,校外培训机构治理政策也成为学者们研究的重要议题。已有研究主要集中于以下几个方面:一是通过质性研究或思辨的方式对我国校外培训机构治理进行分阶段分析,以重要政策的时间节点为划分依据,论述校外培训机构治理政策的发展历程(张薇,2020;祁占勇和王莹,2019;祁占勇和李清煜,2019);二是通过博弈论等方法分析校外培训机构治理政策的制定与执行是否能达到有效的治理效果(宋海生和薛海平,2018;丁亚东和薛海平,2017);三是通过文本计量分析的方法对校外培训机构治理政策展开分析,但基本上只聚焦于2018年之后中央和地方出台的系列政策(丁亚东和杨涛,2019;邓凡,2012;焦玉婷,2019)。

通过梳理已有研究可以发现,前人基于不同的分析视角对我国校外培训机构治理政策进行了探讨,并总结了具有现实价值的研究结论。但存在两方

^① 人民网. 中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定. <http://cpc.people.com.cn/n1/2019/1106/c64094-31439558.html>.

面的不足：一方面，学者大多使用质性研究的方法对我国校外培训机构治理政策进行分阶段论述，很少使用政策文本计量分析的方法对校外培训机构治理政策展开分析；另一方面，还有研究多聚焦于特殊年份的政策分析，不利于整体把握和理解改革开放以来我国校外培训机构治理政策的政策变迁阶段特点和政策发展逻辑。因此，本文采用文本计量分析的方法，对改革开放以来全国人民代表大会、中共中央办公厅、国务院办公厅和教育部（国家教委）以及多部门联合印发的涉及校外培训机构治理的政策文本展开研究，并就研究发现提出政策建议，以期进一步完善我国校外培训机构治理政策。

三、数据来源与研究设计

（一）数据来源

本文参考以往校外培训机构治理文献和典型校外培训机构治理政策文本，梳理了一批校外培训机构典型政策文件，再通过“北大法宝”搜索“减负”“有偿补课/补习”“校外培训”和“乱收费”等关键词，共同构成原始政策数据库。最后在梳理政策文本内容并结合以往文献提及的重要政策文献的基础上，进一步筛选整理出校外培训机构治理政策共 65 份（见附表 1）。^①

（二）研究设计

本文基于政策目标设置的视角对校外培训机构治理政策文本进行编码（见表 1）（李刚，2007）。在政策文本计量分析的基础上描述并探讨改革开放以来校外培训机构治理的阶段发展变化及其背后的制度原因。

表 1 政策目标设置类型及示例

政策目标设置类型	二级指标	编码规则	编码示例
复杂程度	单一	政策治理对象仅为单一教育问题	《国务院纠风办、教育部关于进一步做好治理教育乱收费工作的意见》 《中小学教师职业道德规范》 《教育部关于印发〈中小学教师违反职业道德行为处理办法〉的通知》

^① 本文研究的校外培训机构治理的政策对象主要包括在职教师校外开班进行的有偿补习“小饭桌”等进行隐性性补习的课后服务、在职教师兼职校外培训机构、校内教室出借校外培训机构以及学校与培训机构合作等一系列违规行为。因此通过总结前人文献梳理出“减负”“有偿补课/补习”“校外培训”和“乱收费”等关键词。

续表

政策目标 设置类型	二级指标	编码规则	编码示例
复杂程度	复杂	政策涵盖对于多种治理对象的治理任务	《国务院关于实施〈国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)〉工作情况的报告》 《国务院关于深入推进义务教育均衡发展的意见》 《小学生减负十条规定》
效用期限	长期	政策效用期限在一年以上	《教育部关于印发〈中小学教师违反职业道德行为处理办法〉的通知》 《教育部关于印发〈严禁中小学校和在职中小学教师有偿补课的规定〉的通知》 《民办教育促进法》
	短期	政策效用期限在一年以内	《教育部办公厅关于开展治理中小学有偿补课和教师违规收受礼品礼金问题自查工作的通知》 《教育部关于做好庆祝2016年教师节有关工作的通知》 《教育部等四部门关于2016年规范教育收费治理教育乱收费工作的实施意见》
清晰程度	清晰	政策治理对象与治理手段明确,有明确的政策规范要求	《关于切实减轻中小学生学习负担开展校外培训机构专项治理行动的通知》 《国务院办公厅关于规范校外培训机构发展的意见》 《教育部关于印发〈中小学教师违反职业道德行为处理办法(2018年修订)〉的通知》
	模糊	政策治理对象或治理手段模糊,多使用象征性的政策要求	《关于贯彻〈义务教育法〉进一步规范义务教育办学行为的若干意见》 《教育部办公厅关于开展治理中小学有偿补课和教师违规收受礼品礼金问题自查工作的通知》 《中共中央办公厅、国务院办公厅印发〈关于深化教育体制机制改革的意见〉》

续表

政策目标 设置类型	二级指标	编码规则	编码示例
政策意义	实质	对于治理对象有明确严格的治理规范要求,对于治理对象具有针对性	《关于切实减轻中小学生学习负担开展校外培训机构专项治理行动的通知》 《国务院办公厅关于规范校外培训机构发展的意见》 《教育部办公厅关于开展幼儿园“小学化”专项治理工作的通知》
	象征	对治理对象多为象征性要求,对于治理对象不具有针对性	《关于贯彻〈义务教育法〉进一步规范义务教育办学行为的若干意见》 《国务院办公厅转发国务院纠正行业不正之风办公室关于2007年纠风工作实施意见的通知》 《中共中央、国务院关于印发〈国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)〉的通知》

本文在传统政策文本分类方法的基础上,结合改革开放以来校外培训机构治理相关政策文本特性,从校外培训机构治理政策的数量变化,政策出台的部门变化以及政策的目标设置变化三个方面,对校外培训机构治理政策文本进行计量分析。在归纳不同阶段治理特征的基础上,探讨政策发展背后,政府对于校外培训机构治理的重视程度、治理能力与认知水平发生变化的原因。

四、改革开放以来我国校外培训机构治理政策的文本计量分析

通过对改革开放以来我国校外培训机构治理政策文本的数量变化、发布部门变化、政策法律效力变化和目標设置变化进行分析,能够观察校外培训机构治理政策的发展特征。

(一)我国校外培训机构治理政策的数量变化

政策数量的宏观变化能够准确显示出政策受重视程度的发展趋势。从政策发布时间来看,自改革开放以来,中央陆续出台了涉及校外培训机构治理的法律、法规及行政规章共65份(见图1),并呈现出差异显著的三阶段特征。

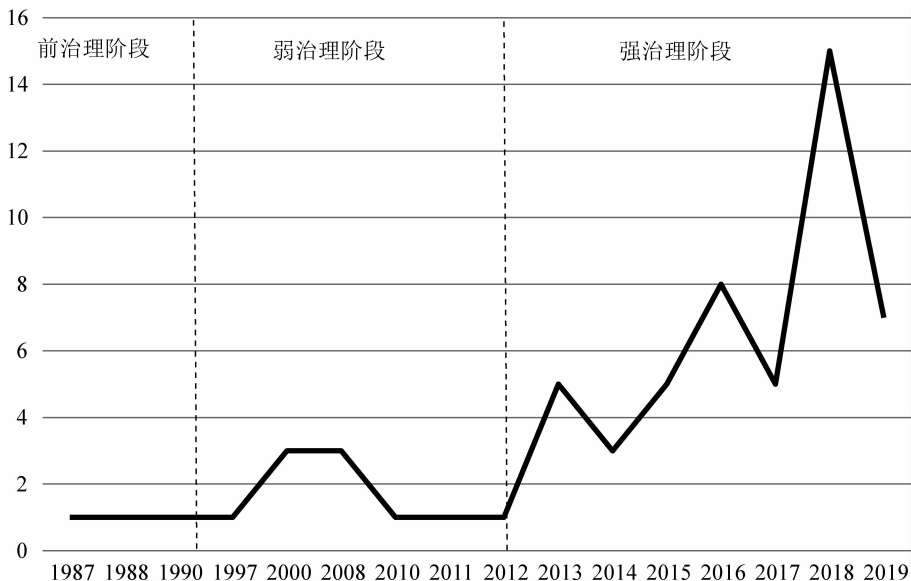


图1 改革开放以来我国校外培训机构治理政策数量变化图

从文件出台的时间趋势上来看,校外培训机构在1993年以前基本上都保持较低的关注度。从文件内容上看来,自改革开放以来到1993年的较长时间内未出现针对校外培训机构治理的专项治理政策,校外培训机构治理大多为教育减负、教师职业道德治理和教育乱收费治理问题所裹挟,出现在文件的只言片语中。通过对话以往校外培训机构治理文献,发现这段时间以在职教师办补习班为校外培训主体,校外培训机构处于私人化阶段,有待进一步发展。有研究认为1978—1991年,我国校外培训机构由于发展不充分,对于机构的治理尚处于前治理阶段(丁亚东,2019)。

1993—2012年,校外培训机构市场进入弱治理阶段。陆续出现了“新东方”“学大教育”和“学而思”等校外培训机构巨头。同时,政策也逐渐聚焦于校外培训机构治理。2008年出台的《教育部、国务院纠风办、监察部等关于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》首次在政策文件中提出“补习班”概念,并对其提出明确治理要求。说明2000—2010年,校外培训机构问题逐渐得到政策重视,但对于校外培训机构的认识仍不足,并未出台针对校外培训机构的有力治理政策,校外培训机构治理进入弱治理阶段。

2013年至今,校外培训机构治理不断得到深化。2013年以来,我国政府陆续出台了多项治理政策,并发布了《中小学教师违反职业道德行为处理办法》和《严禁中小学校和在职中小学教师有偿补课的规定》等详细规定,严禁在

职教师办补习班等校外培训机构活动。相较于之前对于校外培训机构治理的探索与发展,本阶段对于校外培训机构治理的认识从宏观的治理教育乱收费等违规行为,逐步聚焦到了参与校外培训活动的在职教师主体上。通过出台严格详细的规范在职教师校外培训行为政策,切断在职教师和校外培训机构之间的利益输送,从而达到治理校外培训机构的效果。虽然严格规范了在职教师的校外培训行为,但校外培训机构仍游离于治理之外,这在某种程度上进一步刺激了校外培训机构的发展。直到2018年2月,教育部等四部委印发《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》,中央及地方政府出台了大量的校外培训机构治理政策。以同年8月国务院办公厅印发的《关于规范校外培训机构发展的意见》为标志,校外培训机构治理进入强治理阶段。

(二)我国校外培训机构治理政策的发布部门及法律效力变化

政策发布政府部门的层级及对应的政策法律效力决定了政策的受重视程度,因此通过观察我国校外培训机构治理政策的发布政府部门层级变化、政策法律效力变化及对应的政策数量变化,可以发现校外培训机构治理受重视的整体变化情况。改革开放以来,我国中央级校外培训机构治理政策发布部门主要由全国人大、中共中央及国务院、教育部等多部委联合发布和教育部单独发布等四部分组成(见表2)。

表2 改革开放以来我国校外培训机构治理政策发布部门变化

年份	1978—1991 前治理阶段	1992—2012 弱治理阶段	2013— 强治理阶段
全国人大	0	0	2
中共中央、国务院	0	5	6
教育部等多部委联合	0	4	11
教育部/国家教委	3	5	29
总计	3	14	48

根据我国《立法法》规定,法律、行政法规、行政规章及地方性法规在法律效力上依次递减。因此本文依照法律、法规和行政规章的法律效力依次排序的排序规则,将我国中央级校外培训机构治理政策的法律效力变化情况梳理成表、绘制成图(见表3与图2)。

表3 改革开放以来我国校外培训机构治理政策法律效力变化

年份	1978—1991 前治理阶段	1992—2012 弱治理阶段	2013— 强治理阶段
法律	0	0	2
行政法规	0	5	6
行政规章	3	9	40
总计	3	14	48

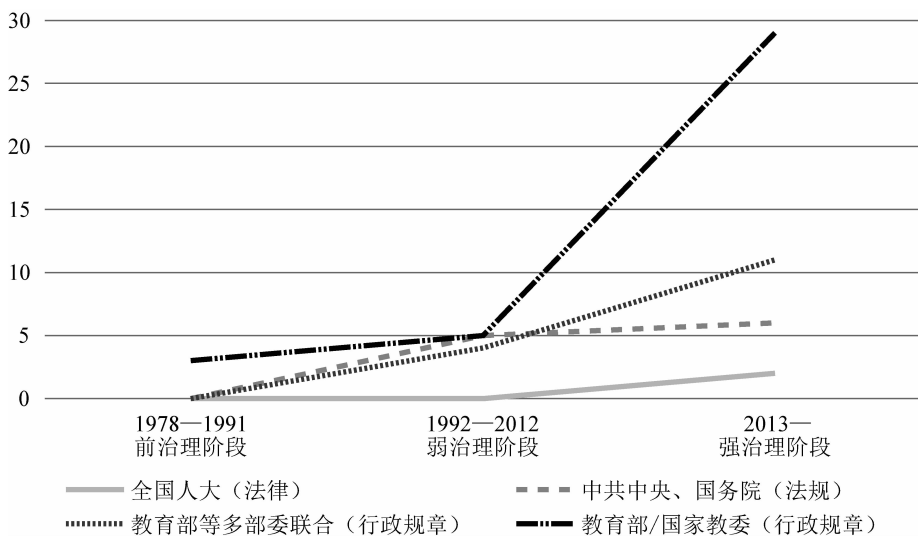


图2 改革开放以来我国校外培训机构治理政策发布部门和法律效力变化

通过对改革开放以来65份有关校外培训机构治理政策的发布部门及法律效力变化情况进行梳理,可以发现:全国人大只在2013年之后出台了两部有关校外培训机构治理的法律。说明随着校外培训市场的发展,校外培训机构治理逐渐得到重视,对于校外培训机构治理的法治化进程也在不断跟进,但这一过程起步较晚。中共中央和国务院同样在1997年出台了《社会力量办学条例》等行政法规后才开始关注校外培训机构治理问题,这也说明了校外培训机构治理作为教育市场的新鲜事物,早期并没有受到过多的关注。在1992年之前只有国家教委在诸如《关于减轻小学生课业负担过重问题的若干规定》和《国家教育委员会关于治理中小学乱收费工作的实施意见》等文件中提到过禁止在职教师私自开设补习班等校外培训雏形。说明在校外培训机构前治理阶段,由于我国校外培训机构自身发展尚处于起步阶段,未能对我国基础教育生态产生冲击。因此,我国校外培训机构治理并未进入高层决策视野。已有

研究也发现校外培训机构治理大致从20世纪末开始(丁亚东, 2019)。

由图2可以发现,无论是教育部单独发布还是教育部联合其他部门共同发布的校外培训机构治理政策,在进入1992—2012年的校外培训机构弱治理阶段后,出台了大量的校外培训机构治理政策,对于校外培训机构治理的关注度大幅提升。说明随着改革开放的不断推进,市场化程度或影响的不断加深,校外培训机构面对更加灵活的市场环境而得以不断发展。同时,一边是校外培训机构的高歌猛进,另一边则存在着行政指导不够、行业规范不足、社会监督不充分等机制问题,校外培训机构对于基础教育生态的破坏作用开始暴露出来,这也引发了中央教育部门对于校外培训机构治理的重视。通过这一治理态度的转变,可以发现在2012年后,中央对于校外培训机构治理无论是在政策效力上还是在政策数量上,都在不断增加。

在2013年后,我国校外培训机构治理政策进入强治理阶段,校外培训机构治理的政策在各个政策效力等级上都呈现出了明显的增长趋势。2013年至今的7年时间内,出台了两部涉及校外培训机构治理的法律和六部法规;教育部联合其他部门共同发布的关于校外培训机构治理政策文件数比1992—2012年20年之间出台的数量翻了一番;而教育部单独出台的政策数量更是原先的4倍以上。

总结看来,校外培训机构由教师私办补习班等行为发展而来,在20世纪末才逐步进入国家治理视野。通过观察校外培训机构治理政策发布部门的等级与政策数量变化能够发现,校外培训机构治理虽然“起步晚”,但发展迅速,在较短的时间内获得了大量较高法律效力的政策关注,并被及时地纳入到了法治化进程当中。这说明,随着经济体制改革持续深化和校外培训机构的不断发展,国家对校外培训机构治理的重视程度也由重视不足发展为高度重视,由前治理阶段逐步过渡到弱治理阶段并最后进入强治理阶段。

(三)我国校外培训机构治理政策的目标设置变化

治理能力既体现在对政策工具的灵活使用上,也体现为对治理对象复杂内涵的认知水平。政策目标是政府为解决校外培训机构治理问题而采取的政策行动所要实现的价值追求(祁占勇, 2019)。通过对政策目标的分析,能够观察到治理主体对校外培训机构的认知水平以及对治理工具的使用习惯(涂端午, 2010)。

因此,为了了解我国校外培训机构治理的治理能力,在对以往教育政策分析的文献经验总结以及对本文使用的校外培训机构治理政策文本进行预分析的基础上,本文将政策目标划分为复杂程度、效用期限、清晰程度和政策意义四个维度,每个维度分别对应包含一组相应的具体政策目标(见表4与图

3)。其中,复杂程度、清晰程度及政策意义能反映出治理主体对校外培训机构的认知水平变化情况,而效用期限则能从侧面描绘出治理主体对于校外培训机构治理的政策工具使用习惯。

表4 改革开放以来校外培训机构治理政策目标设置变化

年份		1978—1991 前治理阶段	1992—2012 弱治理阶段	2013— 强治理阶段
复杂程度	单一	1	3	17
	复杂	2	11	31
效用期限	长期	2	7	13
	短期	1	7	35
清晰程度	清晰	2	9	45
	模糊	1	5	3
政策意义	实质	3	8	39
	象征	0	6	9
总计		3	14	48

1. 校外培训机构治理政策的目标设置由复杂到单一

通过梳理我国校外培训机构治理政策的目标设置中的复杂程度变化情况,可以发现,我国校外培训机构治理经历了一个由复杂到单一的政策认知过程。在1992—2012年校外培训机构弱治理阶段,由于对校外培训机构治理的认知水平不足,仅把在职教师参与校外培训活动和学校与校外培训机构合作等具体校外培训机构不当行为,当作企业经营问题和道德问题,并以治理一般性企业的问题为抓手,用行政思维思考解决在职教师师德师风问题、教育乱收费问题和减轻学生教育负担问题,没有意识到校外培训对教育不公平以及基础教育生态的整体破坏。因此,在治理校外培训机构时,往往将其涵盖在其他教育问题治理当中,呈现教育政策目标复杂的时代特征。具体体现在政策内容上,有关校外培训机构治理的要求往往在整个政策中只被提及一次,且多为象征性描述。而在进入2013年强治理阶段以来,尤其是在2018年,出台了一系列针对校外培训机构的专项治理政策,校外培训机构治理进入了全新阶段。虽然在2013年以来的涉及校外培训机构治理政策的政策目标复杂程度中,仍然是复杂性政策占据数量上的优势,但造成这个结果的原因是在2013年以来的诸多常规性政策,如《教育部关于做好2017年元旦春节寒假期间有关工作的通知》和《教育部办公厅关于做好2017年中小学生暑期有关工作的通知》等政策中都提及但不仅限于对校外培训机构的治理,因此复杂性政策

数量仍远远多于目标单一的校外培训机构治理政策。但这些常规性政策的政策影响远小于2013年以来,特别是2018年的一系列校外培训机构专项治理政策,因此可以说政策目标设置呈现出单一的阶段特征。这反映出,进入校外培训机构强治理阶段后,政策制定者对于校外培训机构的治理认知在不断加深。

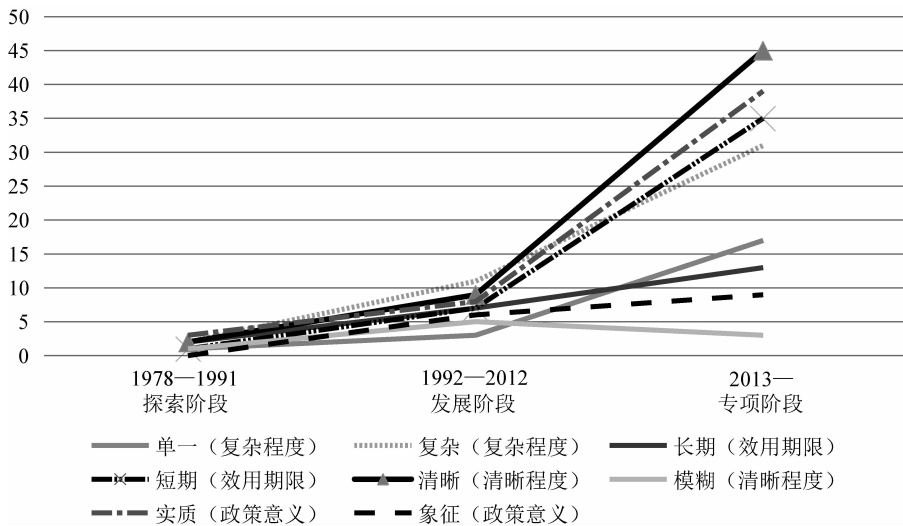


图3 改革开放以来校外培训机构治理政策目标设置变化

2. 校外培训机构治理政策的目标设置愈发清晰和实质

政策目标清晰程度与政策意义往往呈现正相关变动。当政策目标越清晰时,政策对象治理问题不断聚焦,政策意义也就更反映出实质性的特点。而当政策目标越模糊时,政策意义也就更倾向于发挥象征性的作用。在2013年之前的校外培训机构前治理阶段和弱治理阶段,涉及校外培训机构治理的政策中,在政策清晰程度和政策意义上并没有发生明显的变化。说明在进入2013年强治理阶段之前,由于对校外培训机构的不够了解,校外培训机构治理尚存在认知上的不足。这一情况在2013年后发生了彻底的改变。2013年后出台的涉及校外培训机构治理的政策,基本呈现出政策目标清晰、政策意义具有实质性的特征,说明在进入2013年强治理阶段,校外培训机构不断发展的同时,其问题也在不断暴露,对于校外培训机构治理的问题抓手愈发清晰;另一方面,随着市场化改革的不断深入,对于政府治理能力的要求也在不断提高,政府对于校外培训机构治理的认知水平与治理能力有所提高,于是出现了一系列目标设置清晰且具有实质性的校外培训机构专项治理政策。

3. 校外培训机构治理政策的效用期限愈发以短期为主

从目标设置的效用期限来看,在校外培训机构前治理阶段和弱治理阶段,无论是长期还是短期的校外培训机构治理政策,数量差距都不显著。说明在这两个阶段内,由于对校外培训机构的认知水平不够,不知该以何种方式对校外培训机构进行治理。在进入2013年强治理阶段后,能够明显发现,短期治理政策快速增加并和长期治理政策在数量上差距显著,呈现出较为明显的“运动式治理”特征。这说明对校外培训机构治理的重视程度和认知水平在不断增加同时,以短期治理为主的政策特征暴露出政府对于校外培训机构治理在工具使用上过于单一,治理能力不足。短期专项治理能够在较短时间内通过强有力的动员方式,取得较为明显的政策成果,但对于政策未关注到的问题则可能被搁置,直到问题发酵推动下一次专项治理的发生。并且从政策文本内容来看,对于校外培训机构的治理,主要以校外培训机构的课程设置、师资和办学条件以及商业资质等外在特征为治理对象,没有认识到校外培训机构对教育不平等的再生产作用,这样的专项治理不仅很难达到理想的政策效果,反而可能进一步加深校外培训机构对于教育公平生态的破坏。这恰恰说明了虽然政府对于校外培训机构的重视程度加深,但面对校外培训机构等较为新鲜的事物时,在治理能力不足的情况下难免又回到传统行政型治理的老路上,难以跳出传统治理的“路径依赖”。

通过总结校外培训机构治理的政策目标设置变化可以发现,我国对于校外培训机构的治理能力在不断深化,且呈现阶段性特征,不同阶段内治理能力差异明显:在校外培训机构前治理阶段,由于校外培训机构发展不充分,对于校外培训机构的重视程度和治理能力都明显不足;而在弱治理阶段,校外培训机构随着市场改革的深化而不断发展,问题也逐渐暴露。但由于对校外培训机构的认知水平和政策工具使用能力的不足,政策制定者只能摸索着治理培训机构问题,因此该阶段内反映出了重视程度加深但治理能力有限的阶段特征;在进入强治理阶段后,政府治理水平得到了提升,针对校外培训机构暴露出来的问题开展了一系列专项治理。但在该阶段内,由于对校外培训机构的结构性影响仍然认知不足,导致诸如教育公平等许多更为深刻的问题没有得到治理政策的关注(薛海平,2015),并且受制于有限的治理工具和治理能力,采用“运动式治理”的政策工具治理方式,说明我国校外培训机构的治理能力仍有待发展。

五、结论与建议

(一) 研究结论

1. 改革开放以来我国校外培训机构治理经历了“前治理阶段”“弱治理阶段”和“强治理阶段”三个差异明显的治理阶段。

通过对改革开放以来我国校外培训机构治理政策的文本计量分析,可以发现我国校外培训机构治理可以分为“前治理阶段”“弱治理阶段”和“强治理阶段”三个不同的阶段,并在各阶段内呈现出“重视不足、能力不够”“重视加深、能力不够”和“高度重视、能力提升”等差异明显的阶段特征。

2. 改革开放以来我国校外培训机构治理日益受到政府重视,对校外培训机构的治理已提升到了国家顶层设计层面。

从校外培训机构治理政策的发布部门等级与政策法律效力两方面来看,可以发现,校外培训机构在较短的自身发展时间内被纳入到了国务院及教育部等各国家部委的专项治理,并被及时地纳入到了法治化进程当中,突显了国家顶层设计层面对于校外培训机构治理的重视。同时,校外培训机构治理的政策数量也在持续增加,并在2018年迎来爆发式增长。政策发布部门等级的不断提高、政策法律效力的不断提升和政策数量的不断增长都说明我国政府对校外培训机构治理的重视程度在不断加深。

3. 改革开放以来我国校外培训机构治理政策具有执行周期短的运动式治理特征,缺少政策工具组合使用的灵活性。

通过对校外培训机构治理政策的效用期限分析,可以看出,无论是通过制定包含校外培训机构治理的整体型政策还是仅将校外培训机构当作治理对象的专项型政策,这些治理政策都具有执行周期短的“运动式”治理特征。由于对培训机构治理的认知水平不足以及对政策工具使用单一的行政路径依赖,我国校外培训机构治理陷入以行政命令为最重要手段的运动式治理当中,缺少政策工具组合使用的灵活性。这些都说明我国校外培训机构治理认知水平和工具使用水平较低,校外培训机构治理能力仍有较大提升空间。

4. 通过梳理改革开放以来我国校外培训机构治理的阶段发展特征,能够发现我国校外培训机构治理政策的变化主要体现在对校外培训机构治理的重视程度和对其治理能力两个维度上(见图4)。

在前治理阶段到弱治理阶段内,主要体现为对于校外培训机构治理的重视程度不断加强,而在弱治理阶段到强治理阶段则更多体现为治理能力的提升。强治理阶段后的我国校外培训机构已经解决了诸如办学资质缺失,办学

条件不足等重要问题。但我国校外培训机构治理仍存在许多问题,需要保持对校外培训机构治理高度重视的同时,不断加强对于校外培训机构治理的认知水平和相应的政策工具的使用能力,实现更优的政策效果,以实现进入校外培训机构治理的善治阶段。

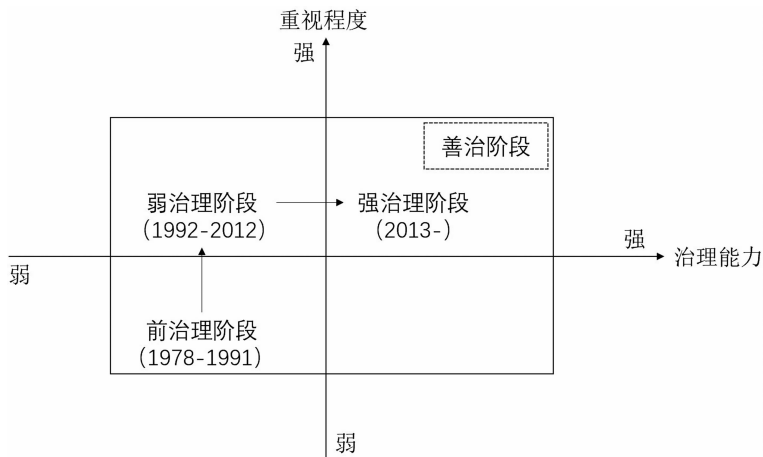


图4 改革开放以来校外培训机构治理阶段图

(二) 政策建议

保持对校外培训机构治理的高度重视并将其提升到国家顶层设计层面,是我国治理制度优势发挥的重要体现。但同时,我国在校外培训机构治理过程中仍存在治理能力低、运动式治理的现实困境,主要体现在对培训机构的认知水平低和对政策工具使用单一两个方面。因此,未来的我国校外培训机构治理,除了应继续保持对于校外培训机构治理的高度关注,还要深化对于校外培训机构的认识,要认识到校外培训机构对于教育公平生态的破坏作用及加速社会阶层固化的再生产作用。要把校外培训机构治理当作打造良好教育生态的长期治理任务,而不能仅追求一时的治理效果,并要在治理过程中提升对于政策工具组合使用的行政能力,提高治理水平,克服以行政命令为单一手段的运动式治理顽疾。

[参考文献]

- 邓凡, 2012:《政策网络中教育政策工具的选择》,《现代教育管理》第12期。
- 丁亚东, 2019:《价值与阻力:我国课外补习机构的弱治理阶段与治理路径》,《当代教育论坛》第3期。
- 丁亚东、杨涛, 2019:《我国校外培训机构治理政策的特征、问题与展望——基于21个省

- 市政策文本的分析》，《教育与经济》第6期。
- 丁亚东、薛海平，2017：《在职教师与学校影子教育获得的博弈分析》，《当代教育论坛》第2期。
- 焦玉婷，2019：《政策工具视角下我国校外培训机构专项治理方案的文本量化研究》，《上海教育评估研究》第8期。
- 李刚、蓝石、江雪梅，2007：《公共政策内容分析方法：理论与应用》，重庆：重庆大学出版社。
- 李强，2018：《校外培训机构政府监管体系研究》，郑州大学硕士论文。
- 陆道坤、王超、丁春云，2019：《论校外培训机构对基础教育的侵越与干扰》，《中国教育学刊》第1期。
- 祁占勇，2019：《校外培训机构治理政策的内容分析》，《现代教育管理》第3期。
- 祁占勇、王莹、袁诗婷，2019：《改革开放以来我国校外培训研究的热点分析与未来展望》，《当代教育论坛》第3期。
- 祁占勇、李清煜、王书琴，2019：《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》，《中国教育学刊》第6期。
- 宋海生、薛海平，2018：《我国影子教育机构的规范与治理——基于博弈论的视角》，《当代教育论坛》第1期。
- 涂端午，2010：《高等教育政策的控制结构及其演变——基于政策文本的实证分析》，《复旦教育论坛》第2期。
- 薛海平，2015：《从学校教育到影子教育：教育竞争与社会再生产》，《北京大学教育评论》第13期。
- 张薇，2020：《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》第2期。
- 周翠萍，2019：《论校外培训机构的特点、问题及定位监管》，《教育科学研究》第10期。

A Textual Quantitative Analysis on the Governance Policies of China's External Training Institutions Since the Reform and Opening Up

XUE Hai-ping, DIAO Long
(School of Education, Capital Normal University)

Abstract: This paper studies the governance policy of China's external training institutions since the reform and opening up by means of textual quantitative analysis. The results show that the governance policies of external training institutions can be divided into three different stages: "pre-governance stage", "weak governance stage" and "strong

governance stage”, with corresponding characteristics of “insufficient attention, insufficient ability”, “deepened attention, insufficient ability” and “highly attention, enhanced ability”. The governance policy of external training institutions has the characteristics of short execution cycle and movement governance, and lacks the flexibility of policy tool combination. It is suggested that the governance of after-school training institutions should be regarded as a long-term governance task to create a good education ecology instead of pursuing short-term governance effects. In addition, the administrative ability to use a combination of policy tools should be improved during the governance process, so as to overcome the intractable problems of the campaign governance with administrative orders as a single means.

Key words: external training institutions; governance policies; text quantitative analysis

附表1 我国中央级校外培训机构治理政策文本表

时间	部门级别	文件名	关键词
1987	国家教委	《关于社会力量办学的若干暂行规定》	校外培训
1988	国家教委	《关于减轻小学生课业负担过重问题的若干规定》	减负
1990	国家教委	《国家教委关于重申〈关于减轻小学生课业负担过重问题的若干规定〉的通知》	减负、有偿补课
1997	国务院	《社会力量办学条例》	校外培训
2000	教育部	《教育部关于贯彻落实〈教育部关于在小学减轻学生过重负担的紧急通知〉开展专项督导检查的通知》	减负
2000	教育部	《关于在小学减轻学生过重负担的紧急通知》	减负
2000	中共中央国务院	《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》	校外培训
2005	教育部等八部委	《国家发展和改革委员会、教育部、国务院纠正行业不正之风办公室等关于开展全国教育收费专项检查的通知》	有偿补课
2006	教育部	《关于贯彻〈义务教育法〉进一步规范义务教育办学行为的若干意见》	有偿补课、乱收费
2008	教育部	《中小学教师职业道德规范》	有偿补课
2008	教育部等多部门	《教育部、国务院纠风办、监察部等关于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》	乱收费

续表

时间	部门级别	文件名	关键词
2008	教育部等三部门	《国家发展和改革委员会、教育部、国务院纠正行业不正之风办公室等关于开展全国教育收费专项检查的通知》	乱收费
2009	教育部办公厅等三部门	《教育部办公厅、共青团中央办公厅、全国妇联办公厅关于做好中小学校暑期安排确保学生过一个有意义暑假的通知》	校外培训、有偿补课
2009	教育部等三部门	《教育部、国务院纠风办、监察部等关于2009年规范教育收费进一步治理教育乱收费工作的实施意见》	有偿补课、乱收费
2010	中共中央国务院	《中共中央、国务院关于印发〈国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)〉的通知》	减负、义教均衡、全面
2011	国务院	《国务院关于实施〈国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)〉工作情况的报告》	减负、义教均衡、全面
2012	国务院	《国务院关于深入推进义务教育均衡发展的意见》	校外培训、减负、全面
2013	教育部	《小学生减负十条规定》	减负、有偿补课
2013	教育部	《教育部关于落实为民务实清廉要求切实做好2013年秋季开学工作的通知》	乱收费、有偿补课
2013	教育部办公厅	《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》	校外培训、有偿补课、减负
2013	教育部等五部门	《教育部、国家发展改革委、财政部等五部门关于2013年规范教育收费治理教育乱收费工作的实施意见》	校外培训、有偿补课、乱收费
2013	教育部办公厅	《教育部办公厅关于做好2013年中小学生暑期工作的通知》	有偿补课
2014	教育部	《教育部关于印发〈中小学教师违反职业道德行为处理办法〉的通知》	校外培训、有偿补课
2014	教育部等五部门	《教育部、国家发展改革委、财政部等五部门关于2014年规范教育收费治理教育乱收费工作的实施意见》	乱收费
2014	教育部	《教育部关于做好2014年春季开学工作的通知》	有偿补课

续表

时间	部门级别	文件名	关键词
2015	教育部	《教育部关于做好庆祝 2015 年教师节有关工作的通知》	有偿补课
2015	教育部	《教育部关于印发〈严禁中小学校和在职中小学教师有偿补课的规定〉的通知》	校外培训、有偿补课、乱收费
2015	教育部等五部门	《教育部等五部门关于 2015 年规范教育收费治理教育乱收费工作的实施意见》	乱收费
2015	国务院	《关于实施市场准入负面清单制度的意见》	校外培训
2015	中共教育部党组	《中共教育部党组关于印发 2015 年党风廉政建设建设工作要点的通知》	有偿补课
2016	教育部办公厅	《教育部办公厅关于开展治理中小学有偿补课和教师违规收受礼品礼金问题自查工作的通知》	有偿补课
2016	教育部	《教育部关于做好庆祝 2016 年教师节有关工作的通知》	有偿补课
2016	教育部等四部门	《教育部等四部门关于 2016 年规范教育收费治理教育乱收费工作的实施意见》	校外培训、乱收费、有偿补课
2016	教育部办公厅	《教育部办公厅关于公布师德建设优秀工作案例的通知》	有偿补课
2016	教育部	《教育部关于做好 2017 年元旦春节寒假期间有关工作的通知》	有偿补课
2016	教育部办公厅	《教育部办公厅关于发布〈2015 年教育部政府信息公开工作年度报告〉的公告》	有偿补课
2016	中共教育部党组	《中共教育部党组关于印发 2016 年党风廉政建设建设工作要点的通知》	有偿补课
2016	全国人民代表大会	《民办教育促进法》	校外培训
2017	教育部办公厅	《教育部办公厅关于做好中小学生课后服务工作的指导意见》	校外培训
2017	教育部办公厅	《教育部办公厅关于做好 2017 年中小学生暑期有关工作的通知》	校外培训、有偿补课
2017	教育部	《教育部关于印发〈义务教育学校管理标准〉的通知》	有偿补课
2017	中共教育部党组等多部委	《中共教育部党组、中央纪委驻教育部纪检组关于印发〈2017 年党风廉政建设重点工作要点及直属机关任务分工方案〉的通知》	有偿补课

续表

时间	部门级别	文件名	关键词
2017	中共中央国务院	《中共中央办公厅、国务院办公厅印发〈关于深化教育体制机制改革的意见〉》	校外培训
2018	教育部办公厅	《教育部办公厅关于加快推进校外培训机构专项治理工作的通知》	校外培训
2018	教育部办公厅等四部委	《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》	校外培训
2018	教育部办公厅	《教育部办公厅关于广州市教育局查处违法违规校外培训机构情况的通报》	校外培训
2018	国务院办公厅	《国务院办公厅关于规范校外培训机构发展的意见》	校外培训
2018	教育部	《教育部关于印发〈中小学教师违反职业道德行为处理办法(2018年修订)〉的通知》	校外培训、有偿补课
2018	教育部办公厅	《教育部办公厅关于开展幼儿园“小学化”专项治理工作的通知》	校外培训
2018	教育部办公厅等三部门	《教育部办公厅、国家市场监督管理总局办公厅、应急管理部办公厅关于健全校外培训机构专项治理整改若干工作机制的通知》	校外培训
2018	教育部办公厅	《教育部办公厅关于做好2018年中小学幼儿园学生暑期有关工作的通知》	校外培训、有偿补课
2018	教育部	《教育部关于做好2018年春节寒假期间有关工作的通知》	有偿补课
2018	教育部办公厅	《教育部办公厅关于切实做好校外培训机构专项治理整改工作的通知》	校外培训
2018	中共教育部党组	《中共教育部党组关于认真学习贯彻全国教育大会精神的通知》	校外培训
2018	教育部等八部门	《教育部等八部门关于印发〈综合防控儿童青少年近视实施方案〉的通知》	校外培训
2018	全国人民代表大会	《民办教育促进法》	校外培训
2018	教育部	《教育部关于印发〈新时代高校教师职业行为十项准则〉〈新时代中小学教师职业行为十项准则〉〈新时代幼儿园教师职业行为十项准则〉的通知》	校外培训、有偿补课
2018	教育部等九部门	《教育部等九部门关于印发中小学生减负措施的通知》	校外培训、有偿补课、减负

续表

时间	部门级别	文件名	关键词
2019	教育部办公厅	《国家卫生健康委办公厅、教育部办公厅关于开展 2019 年托幼机构、校外培训机构、学校采光照明“双随机”抽检工作的通知》	校外培训
2019	教育部办公厅	《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》	校外培训
2019	国务院教育督导委员会办公室	《国务院教育督导委员会办公室关于一些地区个别校外培训机构违规经营查处情况的通报》	校外培训
2019	教育部办公厅	《教育部办公厅关于印发〈禁止妨碍义务教育实施的若干规定〉的通知》	校外培训
2019	教育部等六部门	《教育部等六部门关于规范校外线上培训的实施意见》	校外培训、线上教育
2019	教育部办公厅	《教育部办公厅关于 2018 年教育部政府信息公开工作年度报告的公告》	校外培训
2019	教育部办公厅	《教育部办公厅关于做好 2019 年中小学生暑假有关工作的通知》	校外培训

(责任编辑: 郑磊 责任校对: 郑磊 胡咏梅)