

# 经济体制改革进程下我国校外培训治理政策的演进逻辑：基于政策工具的量化分析

赵阳, 刁龙, 王亚飞

**[摘要]**基于我国经济体制改革进程划分的时间阶段框架,对校外培训治理共计98项相关政策所采用的政策工具进行量化分析。分析结果显示,校外培训治理政策演进逻辑与经济体制改革对资本宏观的引导要求内在一致。随着市场在资源配置中作用的变化,政府采用的校外培训治理政策工具先后体现为“行政型工具主导”“市场型工具快速发展”“行政型工具和市场型工具双主导,社会型工具辅助”“行政型工具主导,三类工具并存”四个阶段性特征。此外,行政型工具始终在我国校外培训治理政策工具中占主导地位。基于上述发现,建议提升政府的治理能力和效能,及时更新校外培训的认知与治理观念,调整政策工具及其使用策略,以避免过度依赖行政型工具。

**[关键词]**校外培训; 经济体制改革; 政策工具

## 一、引言

2021年7月,中共中央办公厅、国务院办公厅发布《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》(简称“双减”政策),针对“过度市场化”的校外培训行业制定了严格的治理措施(楼世洲,2013)。

**[收稿日期]** 2023-12-10

**[基金项目]** 北京市教育科学“十四五”规划2023年度青年专项课题“提升北京市农村中小学课后服务质量的有效路径研究”(3020-0002)、获北京市教育工会支持。

**[作者简介]** 赵阳,中华女子学院儿童发展与教育学院,电子邮箱地址: sunjoezhao@126.com; 刁龙,华东师范大学教育学部,电子邮箱地址: eminem7436520@sina.com; 王亚飞(通讯作者),北京城市学院教育学部,电子邮箱地址: yafeicola@126.com。

2022年10月,教育部部长怀进鹏在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十七次会议上指出:“‘规范校外培训机构’已写入《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》”。“双减”政策实施两年多来,线上线下的学科类培训机构被大幅压减,25家学科类培训上市公司均已完成清理整治,资本加持下校外培训市场野蛮生长的现象得以遏制(俞伟跃,2022)。

值得注意的是,中央对校外培训机构的压减似乎早有“信号”:2020年12月,“防止资本无序扩张”被确定为2021年的经济工作重点;2021年3月,十三届全国人大四次会议提出“强化反垄断和防止资本无序扩张”的改革策略。回顾校外培训迈向市场化的过程,1993年党的十四届三中全会明确了经济体制战略由“计划调节为主,重视市场调解推动作用”向“市场要对资源配置起基础性作用”转变,就在这一年,校外培训头部机构新东方正式成立。此后十余年间,随着我国经济体制改革市场化的深入,大量资本涌入校外培训行业,开启了校外培训高度市场化运营的时代。

可见,从校外培训的兴起、发展、资本化运营再到“双减”改革,中央对校外培训的治理政策演进逻辑与经济体制改革对资本的宏观引导要求存在内在一致性。政策是时代的产物,校外培训是源自民间资本、提供公益性产品的特殊行业,对其治理政策的调整完善,既要坚持教育本身的公益属性,又要顺应经济体制改革的宏观政策要求。因此,相关探讨与展望不应局限于教育本身,也不应仅限于当下,应追溯到恢复高考、引入市场经济的改革开放初期,充分结合不断变迁的经济体制改革背景,紧跟时代变化的脉搏,去把握校外培训治理政策的逻辑演进。

因此,本研究将充分结合各时期市场在资源配置中的作用定位,对改革开放以来中央层面颁布的校外培训相关治理政策所采用的政策工具进行量化分析,然后对“双减”改革背景下的校外培训治理进一步展开思考与讨论。

## 二、文献综述

### (一)校外培训的概念界定

在国内教育治理相关政策文本中,“校外培训”这一概念被广泛使用,治理对象主要针对面向中小学生的学科类与兴趣类培训。2024年2月,教育部发布的《〈校外培训管理条例〉(征求意见稿)》(下文简称《征求意见稿》)对校外培训做了如下定义:在学校教育体系外,面向社会开展的,以3至6岁学龄前儿童以及中小學生为对象,以提高学业水平或培养兴趣特长等为主要目的

的有组织或系统性的教育培训活动。在本研究中，校外培训的定义参照《征求意见稿》。

在学术领域，我国政策话语中的“校外培训”与“影子教育”“课外补习”等概念相近。20世纪90年代初，史蒂芬和贝克(1992)在对日本课外补习的研究中首次将“影子教育”作为一个正式概念列入题目，它被认为是以提高儿童在学校教育中的学业成绩为目的的一种昂贵的课外补习活动。影子教育在全球学术界引起广泛关注源于马克·贝磊的研究，他在专著《影子教育系统：教育补习及其对规划者的意义》中提出了影子教育两个特性：补充性和私有性，并在后续的一系列专著中沿用这一界定，这两个特性也得到了国内研究者的广泛认可(楚红丽，2009；薛海平和丁小浩，2009；周春芳、苏群和王翌秋，2017)。

## (二)政策工具的分类

政策工具的核心是“如何将政策意图转变为管理行为，以及将政策理想转变为政策现实”(陈振明和薛澜，2007)。20世纪，西方公共政策学者麦克唐纳等(1987)、施耐德等(1990)和豪利特(2006)对政策工具的理想类型进行了分析，这些分析为后续研究提供了重要的参考。在国内，许多公共政策领域的研究正是基于上述学者的政策工具模型，并结合具体研究主题和实际政策，对政策工具进行了重新分类(李科利和梁丽芝，2015；林小英和侯华伟，2010；黄忠敬，2008)。相关分类详见表1。

校外培训兼具公益性和市场化的双重属性，需要综合利用行政、市场和社会手段进行全面治理。显然，该领域的治理政策属于公共政策研究范畴。张熙和高翔(2021)、蒋凯等(2022)基于西方学者对政策工具理想类型的分析，将校外培训的治理政策工具划分为权威工具、激励工具、能力建设工具、象征与劝诫工具和系统变革工具五类。与其他研究相比，校外培训领域的政策工具分类缺少了学习性工具。原因可能如林小英等(2010)所言：“与其他工具相比，学习性工具是一种过程性的工具，一般不体现在政策文本之中，政府更有可能把学习工具当作一种为了做决策或执行决策而开展的临时性活动。”此外，我们还观察到一些国内的校外培训治理措施符合豪利特等(2006)与李科利等(2015)定义的自愿性工具特征。因此，本研究采纳的政策工具类型包括权威性工具、系统变革工具、激励性工具、劝告或劝诱工具、能力建设工具和自愿性工具。

表1 政策工具的分类

国内外研究者	具体类别
麦克唐纳和埃尔默(1987)	命令性工具、激励性工具、能力建设工具和系统变革工具
施耐德和英格拉姆(1990)	权威性工具、能力建设工具、象征与劝诫工具、学习性工具、诱导性工具
豪利特和拉米什(2006)	自愿性政策工具、混合性政策工具和强制性政策工具
黄忠敬(2008)	命令性工具、激励性工具、能力建设工具、系统变革工具和劝告或劝诱工具
林小英和侯华伟(2010)	权威性工具、激励性工具、能力建设工具、象征与劝诫工具、学习性工具、系统变革工具
李科利和梁丽芝(2015)	权威工具、激励工具、能力建设工具、象征与劝诫工具、学习工具、自愿性工具
张熙和高翔(2021), 蒋凯等(2022)	权威工具、激励工具、能力建设工具、象征与劝诫工具和系统变革工具

在此基础上,结合我国校外培训治理政策出台的时代背景、依据特征和使用目的等属性(邓凡,2012),本研究进一步将政策工具归为行政型、市场型和社会型三大类。其中,行政型工具包括权威性工具和系统变革工具(朱春奎,2011),涉及政府通过行政指令或组织变革等方式直接干预校外培训的策略,如法律法规以及依靠强制力执行的治理举措和制度变革等。市场型工具包括激励性工具和劝告或劝诱工具(王班班和齐绍洲,2016),用于激励和引导校外培训市场健康有序发展,通过经济或名誉激励等方式,实现政策目的,如对机构的奖励、示范和对违规行为的通报、警示。社会型工具包括能力建设工具和自愿性工具(罗敏和朱雪忠,2014),这些工具鼓励个人、企业及社会组织共同参与校外培训治理,通过经济支持、人员培训和合作等方式,实现优势互补。

### (三)校外培训治理政策演进的时间进程

#### 1. 已有研究的政策演进阶段划分

已有研究从不同视角分析了我国校外培训治理政策的演进,多数研究以政策内容特征或标志性政策的颁布时间作为划分阶段的重要依据。丁亚东(2019)将改革开放以来我国校外培训机构的发展分为私人化(1978年—

20世纪末)和市场化(21世纪以后)两个阶段,将我国校外培训治理分为侦查阶段、准备阶段和主攻阶段。祁占勇等(2019)按照21世纪以来校外培训治理的阶段特征及重要政策的颁布时间,将校外培训治理政策的变迁分为初步规范阶段(2000—2008年)、政策设计阶段(2008—2014年)和全面整治阶段(2014年至今)三个阶段。孙伯龙(2018)从政府对非学历民办教育培训机构的市场准入入手分析,认为培训机构的准入经历了从严格到逐渐放宽的过程,大致可分为以下三个阶段:起步阶段(1987—1996年),快速发展阶段(1997—2015年),市场化阶段(2015年至今),划分依据同样是标志性政策的颁布时间。

已有相关研究对于校外培训治理阶段的划分,多数单纯聚焦政策本身,此类划分方法忽视了国家宏观经济政策背景和校外培训特殊行业性质对治理工作的影响。首先,从行业属性看,校外培训是市场经济和应试教育共同作用的产物,兼具公益的教育属性和逐利的市场属性,对治理政策的探讨有必要结合市场经济体制改革背景进行分析;其次,从制度逻辑看,校外培训治理政策的内容和出台周期,不仅受教育政策变迁的影响,还受到经济体制改革相关政策的影响(多数机构的运营资质来自工商部门),忽视国家宏观经济政策背景的分析与展望,可能会出现偏差;再次,从政策工具的角度看,正如顾建光等(2007)所言,既要关注“工具属性”,更要关注“政策背景”,只有掌握了政策工具的背景现实,对它的特征分析才更具现实解释力。经济体制改革这一宏观背景不可忽略,但已有相关研究鲜有此类尝试。

## 2. 基于市场在我国资源配置中作用定位的阶段划分

本研究通过梳理改革开放以来我国经济体制改革的重要政策和讲话,并基于市场在资源配置中的角色变化,将经济体制改革划分为四个阶段:“市场作用逐渐显现阶段”“市场发挥基础性作用阶段”“市场发挥决定性作用阶段”和“规范和引导资本健康发展阶段”。具体如下:

(1)市场作用逐渐显现阶段(1978—1991年)。1978年党的十一届三中全会和1979年中央工作会议标志着经济体制改革的启动,此时提出经济建设和体制改革为未来工作的重点,提出“以计划调节为主,同时充分重视市场调节的推动作用”。

(2)市场发挥基础性作用阶段(1992—2012年)。1992年党的十四大确立“建立社会主义市场经济”的目标。1993年党的十四届三中全会进一步明确“市场要对资源配置起基础性作用”。此外,在党的十五大、十六大等重大会议中,都持续强调需要转变政府职能,充分发挥市场机制的调节作用。

(3)市场发挥决定性作用阶段(2013—2019年)。2013年11月,党的十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(下文简称“《决定》”),明确提出发挥市场在资源配置中的“决定性作用”。随后推出的《深化财税体制改革总体方案》和《推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》等文件,以及“营改增”与“税收法定”等一系列改革措施,都标志着经济体制改革进入“市场发挥决定性作用阶段”。

(4)规范和引导资本健康发展阶段(2020年至今)。2020年中央经济工作会议和2021年的政府工作报告均强调反垄断和防止资本无序扩张,以维护公平的市场竞争环境。中国经济体制改革聚焦于创造一个更加规范和可持续的经济环境,促进长期稳定发展。

在这一时间框架下,本研究将通过对政策文本的量化分析,结合宏观经济政策和校外培训的发展态势,探讨校外培训的治理逻辑,并针对当前阶段的问题提出建议。

### 三、研究设计

#### (一)数据来源

本研究参考已有相关文献和校外培训治理政策文本,整理出1978年至2022年校外培训治理政策共98件。参考已有文献的做法(李刚等,2007),本文对政策文本中与校外培训治理相关的内容进行政策工具编码;编码完成后,再根据政策工具理论进行分类和统计,以便清晰地分析政策的发展趋势。

#### (二)二维分析框架

研究校外培训治理政策工具的使用策略,需充分结合不同时期经济体制改革进程进行回溯研究。因此,本研究从政策工具视角出发,构建我国校外培训治理政策工具和时间序列二维分析框架,全面系统的考察,在不同时期经济体制改革对市场的作用定位与校外培训治理政策工具使用策略的关系。

##### 1. X 维度:政策工具维度

本研究对改革开放以来国家层面出台的涉及校外培训治理的法律、法规及行政规章共98件的所有条款进行分析,编制了概念操作表(见表2)。

表2 工具变量的概念操作简表

工具属性	工具类型	操作性定义	文本中标志性词语
行政型	权威性工具	政府基于统治权威，强制政策目标对象执行的政策工具	法律、执法、管理、管制、规范、要求、停办、整改、监管、执法、督导、指导、不得等
	系统变革工具	政府通过对现有组织结构和制度设计进行变革与调整以适应问题解决的环境，促进政策目标实现的政策工具	设立、撤销、合并、试点、机制、制度、登记、审批、评价、完善等
市场型	激励性工具	政府依靠具体的正向或反向的政策激励设计，以引导政策目标对象实现政策制定者预期效果的政策工具	奖励、鼓励、（政策）优惠、责令、处罚、查处、通报、批评、曝光等
	劝告或劝诱工具	政府通过舆论宣传和价值倡导、认同等方式引导目标群体按照政策提倡的价值理念采取行动	舆论、宣传、示范、树立、引导、号召、自觉、警示、营造等
社会型	能力建设工具	政府或社会组织通过向政策目标对象提供人员培训和基础设施等，提高政策执行能力的政策工具	补助、（人才、技能）培训、帮扶、扶持、支持、设备等
	自愿性工具	通过协商与合作的方式，促进政府、个体、社会组织和市场等主体在自愿的基础上共同发挥作用解决问题的政策工具	自治、自愿、自我管理、社会参与、社会监督等

## 2. Y 维度：经济体制改革对市场的作用定位的时间序列维度

为挖掘校外培训治理政策演进规律以及政策工具在不同阶段经济体制改革政策下的分布与作用特征，Y 维度依据前文划分的经济体制改革四个阶段，对政策工具使用的时间序列进行划分，并按照校外培训治理政策的颁布时间归类，以探究政策背后的逻辑演进。

### (三) 分析方法

本研究遵循政策内容、语义和表述相近原则，将政策文本中的具体条款、段落或句子进行划分并作为基本分析单元，按照“政策序号—工具序号—政策工具属性类型—时间序列序号”方式，借助 Nvivo 12 软件对筛选后的文本内容逐条编码、归类，然后进行统计分析，最终形成政策工具编码表，如表 3 所示。

表3 校外培训治理政策中政策工具相关条款编码表

工具序号	政策序号	政策文件名称	政策内容	编码	工具属性类型	工具类型	时间序列
1	1	保护学生视力工作实施办法(试行)	各科教师……不得用各种形式任意增加课时和在节假日补课	1-1-1-1	行政型	权威性工具	市场作用逐渐显现阶段
58	14	关于减轻义务教育阶段学生过重课业负担、全面提高教育质量的指示	学校和教师都不得占用假日给学生集体补课或上新课	14-58-1-1	行政型	权威性工具	市场发挥基础性作用阶段
59	14		对贯彻本指示成绩卓著的地方和学校应予表彰	14-59-2-3	市场型	激励性工具	
838	98	教育部办公厅等十二部门关于进一步加强学科类隐形变异培训防范治理工作的意见	积极引导家长转变教育观念	98-838-2-4	市场型	劝告或劝诱工具	规范和引导资本健康发展阶段
839	98		劝导家长和学生坚决抵制学科类隐形变异培训	98-839-2-4	市场型	劝告或劝诱工具	
840	98		推动形成家校社协同育人合力	98-840-3-6	社会型	自愿性工具	

#### 四、改革开放以来校外培训治理的政策工具量化分析

##### (一)我国校外培训治理的政策工具使用描述

政策数量的宏观变化在一定程度上能够显示出政策发展的集中趋势，整体而言，随着校外培训行业的成长和宏观经济政策变化，校外培训治理政策数量呈现较明显的阶段性增长趋势。具体而言，四个阶段分别存在如下特征(见图1)：市场作用逐渐显现阶段处于初高中招生考试制度恢复初期，校外培训的治理对象主要由在校教师或社会人员在校外开办的补课班构成，成规模运营的培训机构数量较少，相应的，这一阶段的治理政策数量也很少；在市场发挥基础性作用阶段，校外培训机构增加，资本开始进入校外培训市场，激发市场活力成为这一时期建设服务型政府的重要任务，校外培训治理的相关政策较上一阶段明显增多，多出现于教育类综合性治理政策；在市场发挥决定性作用阶段，资本助推校外培训市场迅速扩大，积极借助社会力量供给和配置公共服务成为这一时期公共治理的重要任务，校外培训治理进入到了专项治理阶段，呈现鼓励与监督并重的局面，相关政策无论数量还是增速，都远超之前两个阶段；自2020年起，进入规范和引导资本健康发展阶段，资本助推下野蛮生长的校外培训严重破坏教育生态，引发广泛的教育焦虑，同时，防止资本无序扩张成为今后一个阶段政府经济工作的重点。“双减”和陆续出台的跟进政策以压减学科类校外培训机构、控制补习时间等措施全面规范校外培训行为，2021年出台政策的数量甚至超过了被称为“校外治理政策元年”的2018年。

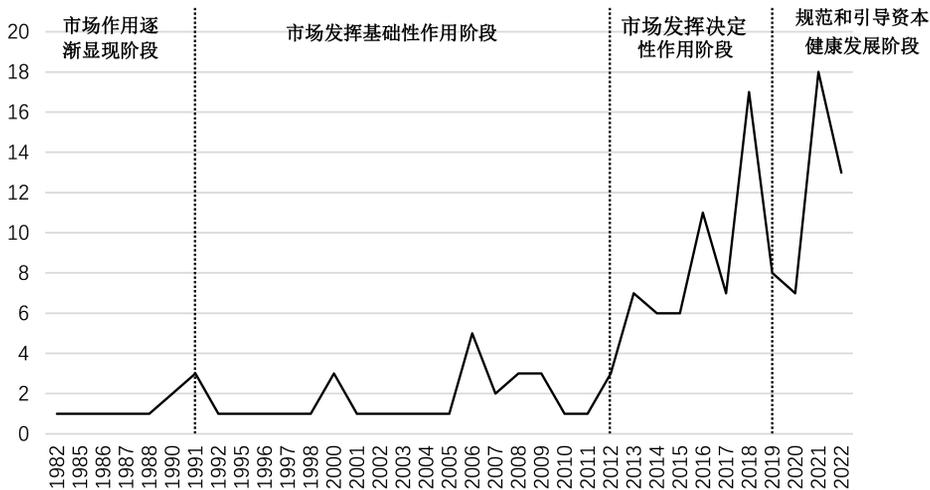


图1 改革开放以来我国校外培训治理政策数量变化图

对校外培训治理政策的工具构成进行分析(见表4),显示我国校外培训治理政策工具使用呈现以行政型为主,市场型次之,社会型最少的特征。这种以行政型工具为主的治理模式在我国公共治理中较为常见,已有学术研究支持此观点(曹瑄玮等,2008)。校外培训治理政策侧重行政型工具的原因主要有两点:一方面,由于中国历史上的大国家大政府传统,以及面对国家幅员辽阔、文化多元和地区发展不均的现实,我国政府在采取政策工具时表现出明显的行政型工具“路径依赖”(周雪光,2014),并且实践证明行政型工具取得的政策效果也往往优于其他政策工具(张璋,2017)。另一方面,我国政府将校外培训机构作为专项治理主体制定政策的时间较晚,加之“治理”概念在十八届三中全会才被首次写入党的纲领,这使得政府在校外培训治理中倾向于运用更多传统的行政型工具。

表4 校外培训治理的政策工具构成

工具属性	政策数量统计		政策工具频次统计
	频率	百分比	
行政型工具	93	93.94%	539
市场型工具	49	49.49%	230
社会型工具	11	31.31%	71

注:政策数量共计98件,政策内容中只要包含对应政策工具,均予记入,故一项政策可能同时归属不同政策工具

## (二)政策工具在各阶段的使用策略和功能分析

通过梳理我国改革开放以来不同类型政策工具使用频次的年份变动情况(见图2)可以发现,除2010年和2014年之外,行政型工具的数量均大于市场型工具与社会型工具。

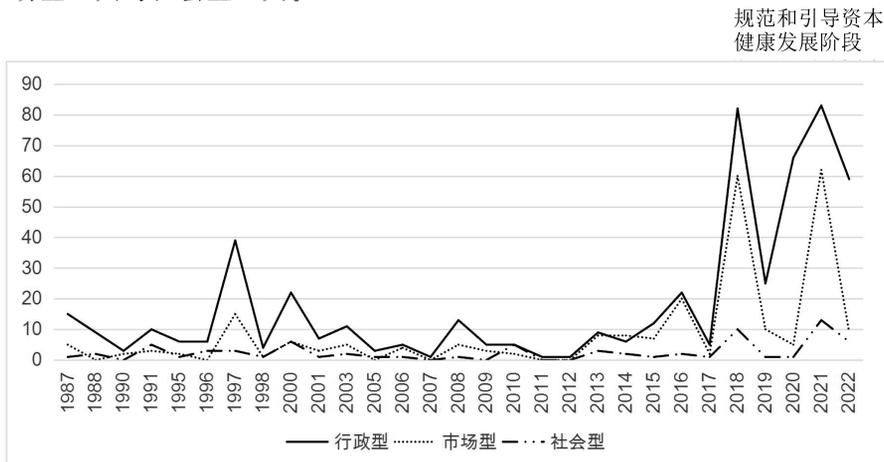


图2 改革开放以来不同类型政策工具使用数量年份趋势图

本研究进一步统计了政策工具在我国经济体制改革四个阶段的数量和占比(见图3)。整体而言,四个阶段均显示出以行政型工具为主,市场型和社会型工具为辅,三种工具共存的格局。随着校外培训行业从萌芽到兴起、爆发,再到规范化各个阶段的发展,政策工具的使用频次整体呈现明显增长的趋势。在前三个阶段,行政型工具的占比逐渐减少,而市场型工具的占比则呈现逐步增长的趋势。然而,到了“规范和引导资本健康发展”阶段,行政型工具的占比明显回升,与此同时,市场型工具的占比则相应明显下降。

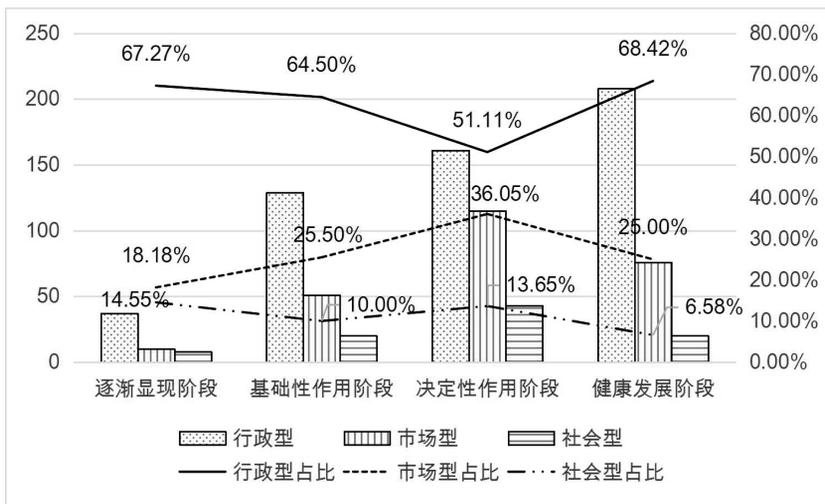


图3 各阶段政策工具的使用频率和比例

### 1. “市场作用逐渐显现”阶段的政策工具使用策略分析

在“市场作用逐渐显现”阶段,校外培训以各地零星出现的在职教师或社会人员举办的小规模校外辅导班为主要存在形式,整体上呈现机构规模小、服务对象杂、社会影响有限等特征,培训市场尚未形成(祁占勇等,2019)。需要说明的是,有研究将1978年廖锡瑞创办的精华学校认定为早期的校外培训机构(丁亚东,2019)。本研究认为,精华学校属于民办学校,既包括针对适龄在校生的学科类培训,也包括对社会人员的短期学历考试培训,虽然不能直接等同于当下对于校外培训机构的普遍认知,但它对于适龄在校生的培训行为符合《征求意见稿》对校外培训的定义,因此,本研究同样将它认定为校外培训机构,《关于社会力量办学的若干暂行规定》等政策也随之成为该阶段的研究内容。统计结果显示,在这一阶段,行政型工具的使用频次(37次)和占比(67.27%)均明显高于其他类型政策工具。

改革开放初期,我国的行政管理体制改革和政府职能的转变尚未完全到

位，政府权力的运作与实行经济体制改革、发展社会主义市场经济的形势不相适应(江凌和张水海，2008)，校外培训作为改革过程中呈现出新特点的事物，政府往往依照惯习，将其与新事物一同纳入行政化指导的范围内；另一方面，遵从“计划调节为主，重视市场调节推动作用”的既定方针，我国实行了财政包干体制，经济体制改革呈现出激发地方活力，发展经济力量的“放权”特征(吕冰洋和台航，2019)，政府对校外辅导班和民办学校这类可能产生经济效益，促进市场经济发展的机构，会采取较为灵活的行政化力量去干预和指导(尹广文，2016)。

相应的，这一阶段的校外培训治理政策工具使用策略为，以较多的行政型工具(见图4)限制校外不良教学行为、规范民办学校的办学程序，具体以权威性工具(“不得”“控制”)为主、系统变革工具为辅(“批准”“规范”)；在此前提下，运用少量市场型工具(“鼓励”)支持单位和个人举办校外培训学校和机构，鼓励校外培训合法合规地发展。社会型工具关键词较为零散，未体现出明显的作用指向。

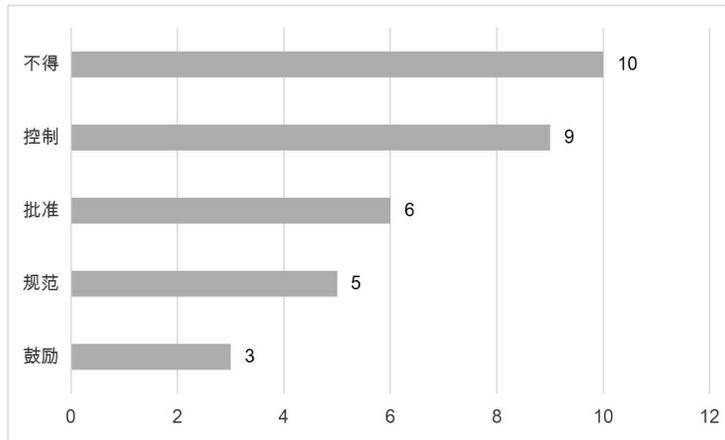


图4 “市场作用逐渐显现”阶段的政策工具高频词统计

## 2. “市场发挥基础性作用”阶段的政策工具使用策略分析

在“市场发挥基础性作用”阶段，大量资本流入校外培训行业，致使行业规模迅速扩张，校外培训机构的主要形式由家教、补课班等小规模“作坊”转变为专业化、大规模“集成式”机构，校外培训市场正式形成。统计结果显示，行政型工具的使用频次(129次)和占比(62.50%)较上一阶段有所下降，市场型工具的使用频次(51次)和占比(25.50%)相应得以明显提升。

这一阶段，正值改革开放、社会主义现代化道路与模式探索的关键时期，我国加入WTO打开了世界市场，诸如利率市场化改革、城镇住房制度改革、

免除农业税等一系列有利于激发市场活力的重要政策和举措得以落地。上述背景下，中央在多次重要会议中强调要提升政府管理职能，党的十六届六中全会《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》明确指出，要建设服务型政府，强化社会管理和公共服务职能要做到这一点，政府需要完成从经济建设型政府向公共服务型政府的转变，不应再扮演经济建设主体角色，不仅要提供良好的市场环境，还要为经济和社会协调发展提供基本而有保障的公共产品和服务(郁建兴和吴玉霞，2009)。

相应的，这一阶段校外培训治理的政策工具使用策略为大幅提升市场型工具的数量和比例、行政型工具发生结构变化。具体表现为，系统变革工具(“管理”“检查”“要求”“规范”“批准”等)取代权威性工具(“不得”等)成为行政型工具的主导，主要用来规范机构办学行为(见图5)；同时使用更多的市场型工具促进校外培训机构发展，以激励性工具(“鼓励”“指导”“优惠”等)为主；更多的社会型工具被用来支持上述两类工具更好地发挥作用，以提高机构的政策执行能力(“支持”等)和从业人员业务能力(“培训”等)等能力建设性工具为主。上述政策工具使用策略，客观上为校外培训机构的市场化运营创造了较为理想的制度环境，学而思、学大、高思等头部校外学科类培训机构的成立与上市多数发生在这个阶段。但同时也要看到，政府对于校外培训的市场化进程始终予以关注和行政指导，2008年9月颁布的《关于开展全国教育收费专项检查的通知》，首次将“社会办学机构”举办的“有偿培训行为”列为治理对象。自此，校外培训机构开始区别于民办学校或社会力量办学，作为提供教育培训产品的主体出现在政策文本中。

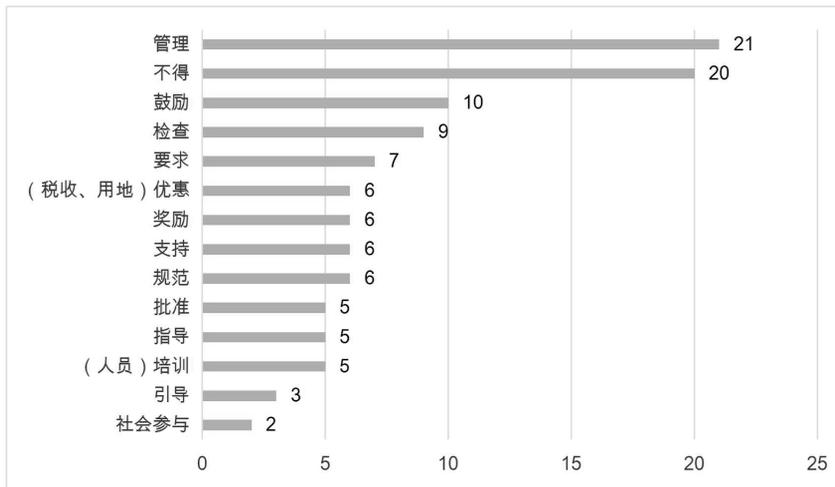


图5 “市场发挥基础性作用”阶段的政策工具高频词统计

### 3. “市场发挥决定性作用”阶段的政策工具使用策略

进入“市场发挥决定性作用”阶段以来，校外培训市场迅速扩张，在线教育逐渐兴起并蓬勃发展。从量化指标来看，行政型工具使用比例较前一阶段明显降低(占比 51.10%，下降了 13.39%)、市场型和社会型工具比例相应得以攀升，其中，市场型工具的使用频次(115 次)和占比(36.05%)均达到历史最高水平。

对这一阶段政策工具使用策略的理解，可见于 2013 年 11 月颁布的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出的“大幅度减少政府对资源的直接配置……着力解决市场体系不完善、政府干预过多和监管不到位问题”。这一时期，中央政府对预算内财政愈加规范，地方政府对预算外财政愈加重视(周飞舟，2006)，更加需要积极借助社会力量实现更好的公共服务供给与分配。在此背景下，对于借助社会力量提供公共服务产品的校外培训行业，政府开始出台专项治理政策，2018 年更是被称为校外培训治理“元年”，继续鼓励行业发展的同时，加强引导和规范。因此，这一阶段的政策工具使用策略体现为市场型工具继续提升，与行政型工具形成双主导，社会型工具辅助的形态特征，其中，行政型工具成为完善校外培训市场体系和监督管理制度的主要工具(见图 6)，具体体现为系统变革工具(“监管、督查、检查”“规范”“审查”“管理”“指导”等)明显增多；更多的市场型工具被用来对校外培训机构进行激励和引导，促其蓬勃健康地发展，以正向(“鼓励、奖励、激励”)和反向(“处理、处分、查处、处罚”“责令”“通报”“引导、纠正”)激励性工具的使用为主；社会型工具被用以通过推动行业自律的方式，辅助前两类

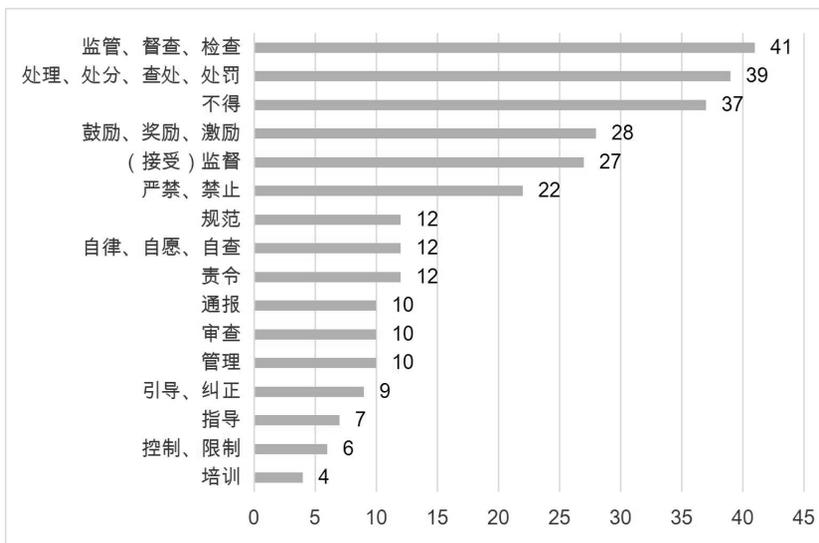


图 6 “市场发挥决定性作用”阶段的政策工具高频词统计

政策工具治理校外培训行业快速发展带来的诸如超前超纲补习、虚假宣传、非法经营等乱象，以自愿性工具(接受各方“监督”、自律、自愿、自查)的使用为主。总体而言，这一阶段的政策工具使用策略体现了政府在针对校外培训的治理工作中，贯彻了这一阶段重视和鼓励市场在资源配置中发挥作用，同时加强规范与管理的治理思路。

#### 4. “规范和引导资本健康发展”阶段的政策工具使用策略

在资本的裹挟下，校外培训行业呈现出野蛮生长的态势，几乎在国家教育体系之外，形成一个影子教育体系，引发普遍且严重的教育焦虑，破坏了教育公平和教育生态。在此背景下，2021年7月，“双减”改革落地。统计结果显示，较前一个阶段，行政型工具占比大幅提升(占比68.42%，增幅达17.32%)，市场型和社会型工具占比相应出现较大幅度的下降(降幅分别为11.05%和7.07%)，暂时形成以行政型工具为主导、三类工具并存的形态特征。

2021年12月，中央经济工作会议提出“既要依法加强对资本的有效监管，防止资本野蛮生长，也要支持和引导资本规范健康发展”，这无疑给政府管理职能提出了更高要求。当前看来，行政型工具暂时被用以压减学科类培训机构、规范非学科类培训机构，以权威性工具(“执法”“要求”“不得”“监管”等)为主(见图7)；市场型工具暂时只是行政型工具的辅助，激励性工具(“处理、处罚”等)和劝告或劝诱性工具(“引导”等)配合使用。该阶段的社会型工具关键词较为零散，未体现出明显的作用指向。二十大专项报告显示，“双减”实施以来，在防止资本野蛮生长，加强对资本的有效监管方面已取得了显著效果，但也出现了各种隐形变异校外学科培训沉渣泛起的问题，一定程度抵消了“双减”成效，由此引发了一些问题。

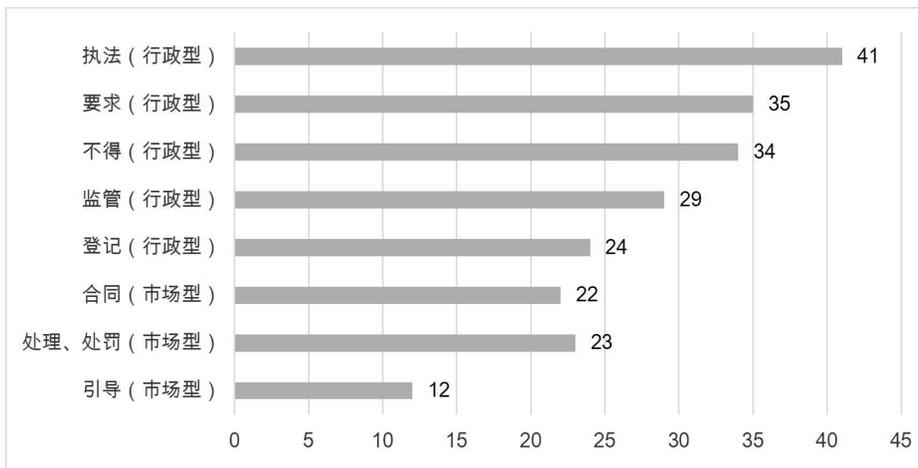


图7 “规范和引导资本健康发展”阶段的政策工具高频词统计

## 五、结论与讨论

### (一) 研究结论

1. 我国校外培训治理政策演进逻辑与经济体制改革对资本的宏观引导要求内在一致

改革开放以来,我国校外培训治理政策的工具使用策略,依次呈现出“行政型工具主导”“市场型工具快速发展”“行政型工具和市场型工具双主导,社会型工具辅助”“行政型工具主导,三类工具并存”的阶段特征,与经济体制改革对市场作用的阶段性定位特征相吻合,反映我国校外培训治理政策的演进逻辑与经济体制改革对资本的宏观引导要求内在一致。

2. 行政型工具始终在我国校外培训治理政策工具中占主导地位

改革开放以来,随着我国经济体制改革逐步深入,以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本体制得以建立。在这一过程中,市场在资源分配中的地位逐渐提升,校外培训治理政策工具使用策略体现为市场型和社会型工具占比迅速提升,行政型工具占比虽然逐渐下降,但仍在政策工具策略中保持主导地位。步入“规范和引导资本健康发展阶段”三年来,行政型工具使用比例又快速提升,从工具使用占比来看,与改革开放初期的“市场作用逐渐显现”阶段基本持平,暂时高于其他两个时期。

### (二) 讨论与建议

1. 校外培训治理政策调整既是对教育领域内部需求变化的响应,也是对资本治理宏观目标的适应

我国对资本的治理逻辑经历了由鼓励为主向引导为主的转变。这一转变背后,既是对市场和资本从无到有,从小到大转变过程的现实认可,也是政府对资本治理在认知、态度和治理方式上的转变,我国校外培训的治理政策演进逻辑同样反映了上述变化。从这个角度来看,校外培训治理并不仅仅是教育问题,而是一个跨领域的宏观治理问题。它体现了国家如何在不同历史阶段,根据国内外形势的变化,调整对资本、教育,以及社会文化各领域的治理策略和方法。因此,针对我国校外培训治理政策的深入讨论与展望,不应局限于对教育领域内部的思考,政策调整既是对教育领域内部需求变化的响应,也是对国家基于资本市场发展状态确定的宏观治理目标和社会文化导向的反映与适应。

2.“规范和引导资本健康发展”阶段要求政府提升治理能力与效能，及时更新对于校外培训的认知与治理意识，调整政策工具使用策略，避免过度使用行政型工具

“双减”政策颁布以来，校外培训治理取得显著成效，学科类培训机构得以大幅压减。但与此同时，出现了学科类培训隐形变异(董圣足等，2022)、家庭教育焦虑和培训支出不降反增(刘钧燕，2023)、资本流向变化导致大量非学科校外培训机构违规办学行为等现实问题。根据本文结论，上述问题一定程度上可归咎于“双减”政策执行初期对行政型工具的过度使用，受制于认知程度和治理资源，地方政府在治理过程中，更多使用破多立少的“一刀切”和“运动式”治理方式，工具理性越位问题较为明显(杨茂庆和陈一铭，2023)。表面看似加强了对于资本的“管理”，实际却与“规范和引导资本健康发展”的要求相去甚远。2022年4月，习近平总书记在中共中央政治局第三十八次集体学习时强调：“规范和引导资本健康发展，发挥其作为重要生产要素的积极作用。”<sup>①</sup>2023年12月，中央经济工作会议进一步将“促进民营企业发展壮大”列为深化重点领域改革的重要内容。进入新时代以来，党中央多次对提升政府治理效能提出明确要求，“转变政府职能，深化简政放权，创新监管方式，增强政府公信力和执行力，建设人民满意的服务型政府”成为新时期推进国家治理能力现代化的发展趋势。政策执行效果和人民满意度是政府治理能力的直接体现。党中央对市场和资本在资源配置中的作用一贯肯定并保持高度重视，背后蕴含着对政府治理能力与治理效能提升的内在要求。对于资本的治理逻辑由鼓励为主向引导为主的转变，就发生在政府治理能力得以显著提升的背景之下。

因此，进入“双减”时代的校外培训治理，需要政府提升治理能力，及时有效地根据实际问题动态调整政策工具使用策略，更要求各级政府更新对于校外培训的认知与治理意识，避免过度使用行政型工具，有序激活市场参与和社会共治热情，建设校外培训常态化治理体系，提高人民满意度。

#### [参考文献]

- 曹瑄玮、席西民、陈雪莲，2008：《路径依赖研究综述》，《经济社会体制比较》第3期。  
陈振明、薛澜，2007：《中国公共管理理论研究的重点领域和主题》，《中国社会科学》第

<sup>①</sup> 新华社，2022，习近平主持中共中央政治局第三十八次集体学习并发表重要讲话，[https://www.gov.cn/xinwen/2022-04/30/content\\_5688268.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2022-04/30/content_5688268.htm)。

3期。

楚红丽, 2009:《我国中小學生課外補習家庭之背景特征及個人因素》,《教育學術月刊》第12期。

鄧凡, 2012:《政策網絡中教育政策工具的選擇》,《現代教育管理》第12期。

丁亞東, 2019:《價值與阻力:我國課外補習機構的發展階段與治理路徑》,《當代教育論壇》第3期。

董聖足、黃河、謝錫美, 2022:《“雙減”之下校外培訓長效治理機制的構建與完善》,《蘇州大學學報(教育科學版)》第4期。

顧建光、吳明華, 2007:《公共政策工具論視角述論》,《科學學研究》第1期。

黃忠敬, 2008:《教育政策工具的分類與選擇策略》,《國家教育行政學院學報》第8期。

紀鸞鸞, 2013:《當代中國的社會組織:理論視角與經驗研究》,《社會學研究》第5期。

江凌、張水海, 2008:《相對集中行政處罰權制度:發展歷程、實施情況與基本經驗——城管執法體制改革12年回顧》,《行政法學研究》第4期。

蔣凱、劉耀、張健, 2022:《我國校外培訓機構國家治理政策工具分析》,《教育理論與實踐》第1期。

焦玉婷, 2019:《政策工具視角下我國校外培訓機構專項治理方案的文本量化研究》,《上海教育評估研究》第3期。

李剛、藍石、江雪梅等, 2007:《公共政策內容分析方法:理論與應用》,重慶:重慶大學出版社。

李科利、梁麗芝, 2015:《我國高等教育政策文本定量分析——以政策工具為視角》,《中國高教研究》第8期。

李雪嬌, 2019:《領域更廣 模式更多元 中國消費升級路》,《經濟》第6期。

林小英、侯華偉, 2010:《教育政策工具的概念類型:對北京市民辦高等教育政策文本的初步分析》,《教育理論與實踐》第25期。

劉鈞燕, 2023:《“雙減”能消除學科類校外培訓需求嗎?——基於有限理性視角的實證研究》,《華東師範大學學報(教育科學版)》第9期。

樓世洲, 2013:《“影子教育”治理的困境與教育政策的選擇》,《教育發展研究》第18期。

呂冰洋、台航, 2019:《國家能力與政府間財政關係》,《政治學研究》第3期。

羅敏、朱雪忠, 2016:《基於政策工具的中国低碳政策文本量化研究》,《情報雜誌》第4期。

邁克爾·豪利特、M·拉米什, 2006:《公共政策研究:政策循環與政策子系統》,北京:生活·讀書·新知三聯書店。

祁占勇、李清煜、王書琴, 2019:《21世紀以來我國校外培訓機構治理政策的演進歷程與理性選擇》,《中國教育學刊》第6期。

祁占勇、王瑩、袁詩婷, 2019:《改革開放以來我國校外培訓研究的熱點分析與未來展

- 望》，《当代教育论坛》第3期。
- 孙伯龙，2018：《我国校外培训机构的准入管制转型：理论与路径》，《教育学报》第4期。
- 王班班、齐绍洲，2016：《市场型和命令型政策工具的节能减排技术创新效应——基于中国工业行业专利数据的实证》，《中国工业经济》第6期。
- 薛海平、丁小浩，2009：《中国城镇学生教育补习研究》，《教育研究》第1期。
- 杨茂庆、陈一铭，2023：《“双减”背景下义务教育质量回归的依据、堵点与进路》，《现代教育管理》第2期。
- 尹广文，2016：《从“行政化控制”到“体制性吸纳”：改革开放以来中国社会组织治理问题研究》，《南京政治学院学报》第2期。
- 俞伟跃，2022：《始终牢记“国之大者”规范校外教育培训机构》，《中国基础教育》第9期。
- 郁建兴、吴玉霞，2009：《公共服务供给机制创新：一个新的分析框架》，《学术月刊》第12期。
- 张熙、高翔，2021：《“双减”背景下省市级减负政策工具选择研究——基于政策工具和减负类型双维度的分析》，《基础教育》第5期。
- 张璋，2017：《政策执行中的“一刀切”现象：一个制度主义的分析》，《北京行政学院学报》第3期。
- 周春芳、苏群、王翌秋，2017：《农户分化背景下农村家庭子女教育投资的异质性研究——兼论影子教育对教育结果均等化的影响》，《教育与经济》第2期。
- 周飞舟，2006：《分税制十年：制度及其影响》，《中国社会科学》第6期。
- 周雪光，2014：《从“黄宗羲定律”到帝国的逻辑：中国国家治理逻辑的历史线索》，《开放时代》第4期。
- 朱春奎，2011：《政策网络与政策工具：理论基础与中国实践》，上海：复旦大学出版社。
- Bray, M., 1999, “The Shadow Education System: Private Tutoring and Its Implications for Planners 61”, Paris: UNESCO International Institute for Educational Planning.
- Ingram S. H., 1990, “Behavioral Assumptions of Policy Tools”, *Journal of Politics*, 52(2): 510-529.
- Lorraine, M. and McDonnell, et al, 1987, “Getting the Job Done: Alternative Policy Instruments”, *Educational Evaluation & Policy Analysis*, 9(2): 133-152.
- Stevenson, D. L., and Baker, D. P., 1992, “Shadow Education and Allocation in Formal Schooling: Transition to Colleges in Japan”, *The American Journal of Sociology*, (6): 1639-1657.

## Evolutionary Logic of China's Private Supplementary Tutoring Governance Policy under the Process of Economic System Reform: Measurement Analysis Based on Policy Tools

Zhao Yang<sup>1</sup>, Diao Long<sup>2</sup>, Wang Yafei<sup>3</sup>

(1. Faculty of Child Development and Education, China Women's University;

2. Faculty of Education, East China Normal University;

3. Faculty of Education, Beijing City University)

**Abstract:** Based on the division of China's economic system reform process, this paper measures and analyzes the policy tools adopted by 98 related policies in private supplementary tutoring, and then finds the following conclusions: 1. The evolution logic of China's private tuition governance policy is inherently consistent, following the changes in the role of the market in resource allocation, the policy tool strategies of government governance of private supplementary tutoring have presented phased characteristics of "administrative tools lead", "market tool development", "dual-dominated administrative tools and market tools, social tool assistance" and "administrative tools lead, three types of tools coexist". 2. Administrative tools have always dominated China's private tuition governance policy tools. Combined with discussions, this paper proposes to improve government governance capabilities and effectiveness, update the awareness of governance of private tuition in a timely manner, adjust policy tools and their use strategies, and avoid excessive use of administrative tools.

**Key words:** private supplementary tutoring; economic system reform; policy tool

(责任编辑: 梁文艳 责任校对: 梁文艳 胡咏梅)