

内部参阅

全国教育科学规划课题 成果要报

第 54 期（总第 91 期）

全国教育科学规划领导小组办公室

2021 年 6 月 10 日

领导批示

关于加快构建精准高效校外培训机构监管体系的建议

近几年，校外培训机构治理广受社会关注。党中央、国务院高度重视校外培训机构治理工作，出台了《关于规范校外培训机构发展的意见》等一系列文件，在校外培训机构监管问题上连续打出政策“组合拳”，着力规范校外培训行为。2021 年 5 月 21 日，中央全面深化改革委员会第十九次会议强调，“要全面规范管理校外培训机构，坚持从严治理”。

这为校外培训机构监管体系建设指明了方向，提出了新的更高要求。

面对当前校外培训机构数量快速增长，监管事项日趋复杂，培训业态加速迭代，迫切需要加快构建精准高效的校外培训机构监管体系，进一步提升校外培训机构监管常态化、专业化和协同化水平，实现监管力量科学调度、监管资源深度整合、监管流程精简优化，推动监管方式由人力密集型向人机协作型转变、由经验判断型向数据分析型转变、由被动处置型向主动发现型转变、由条块分割型向深度协同型转变，不断拓宽监管领域，提高监管效能，确保监管实效，为促进校外培训市场有序健康发展，营造良好的教育生态与育人环境提供有力保障。

一、校外培训机构监管体系面临“三难”新挑战

随着校外培训机构监管内容从资质类监管向内容类监管、资金类监管、广告类监管延伸，监管场域从线下培训传统业态向线上线下融合新兴业态拓展，我国现有校外培训机构监管体系较难充分满足新的监管需要，主要表现为“三难”。

一是问题线索获取难。目前，有关校外培训机构违法违规办学的问题线索主要来源于各关联领域行政部门的行政检查、基层街镇组织日常网格化巡查以及受理相关投诉举报等传统途径。**在主动获取问题线索方面**，相比于持续快速增长的校外培训市场规模体量，一线执法队伍规模明显不足，

加之“双随机、一公开”等控权性制度的约束，导致行政检查的实施频次难以进一步提高，所能够获取的问题线索数量较为有限。在被动获取问题线索方面，家长与学生大多只会在自身实际利益受损或其他事项导致的纠纷时，才对校外培训机构进行举报投诉，其所能暴露出的问题往往也只是“冰山一角”。此外，线上教育培训多以直播、自媒体等其他网络形式开展，其违规违法行为更加隐蔽，调查取证难度更大，传统的问题线索获取方式缺乏适用于线上培训活动的事中事后监管手段，导致难以及时、有效地发现实际教育教学及机构运作情况与先期备案情况不一致等问题，严重影响了监管工作的时效性与全面性。

二是内容监管执行难。为了切实减轻中小学生学习负担，以超前超纲教学为代表的內容类监管已被纳入校外培训机构监管范畴，一线执法人员大多因缺乏教育教学专业知识，难以对培训内容是否与统编教科书的难度和所在地区同期教学进度一致、是否使用繁、难、偏、怪练习题等专业性问題予以准确且统一的判别。从近期全国多地对新东方、猿辅导、学而思等校外培训机构的处罚情况看，处罚事项极少涉及内容监管领域。究其原因，主要是近年来教育行政执法体制改革侧重于通过联合执法、综合执法、执法重心下沉等改革，努力盘活其他关联部门所掌握的通用性监管资源存量，而在“精简、效能、统一”这一机构编制原则之下，体现教

育培训行业特点的专业性监管力量建设面临日益严格的外部制度约束，发展相对滞后，造成了监管力量与监管事项之间存在结构性不匹配。

三是跨部门、跨区域监管协作难。校外培训机构监管需要市场监管、网信、银行等关联部门以及基层街镇组织予以积极协助，整合行政权力、监管信息、专业知识、行动能力等关键性监管资源，综合运用多种监管资源，实现校外培训机构监管的跨部门协同。近年来，北京、上海、深圳、青岛、义乌等地已积极开展校外培训机构监管跨部门协同的改革与探索，就全国整体来看，校外培训机构监管跨部门协同机制建设仍然相对滞后，在监管权责配置、监管流程衔接、问题线索移送、社会影响管控等多个方面的协同成本依然较高。不仅如此，线上培训方式极大地提升了校外培训机构的跨区域要素整合能力和跨区域服务提供能力，这客观上增加了违法违规行为社会影响的广泛性。传统的属地管理思维缺乏对于构建全国统一监管标准以及相应的跨区域沟通协调与监督问责机制的足够关注，难以适应由新业态引发的监管需求新变化。

二、构建精准高效的校外培训机构监管体系

（一）建立宽口径的校外培训机构数据信息采集机制

第一，由教育部牵头国务院教育督导委员会相关成员单位推进校外培训机构数据信息采集工作。基于既有的公安个

人身份信息、教师资格信息、学生身份信息、机构许可备案信息，依托全国中小学生校外培训机构管理服务平台，建立全国统一的、覆盖线上线下校外培训机构、教育培训从业者、学生等多方主体的数据信息资料库。**第二，加强行业性、过程性数据信息采集力度。**要求培训机构在签订教育培训服务合同时一并提交学生身份代码、课程代码、任课教师代码、交易编码、学费总金额、授课次数、教育内容与学习阶段等相关信息。要求学科类培训机构主动及时提供全部培训过程的音像留存。要求学生和教师在实际培训活动中均需身份验证，以便监管部门及时全面掌握微观课堂中实际教学者、学习者、培训内容、培训时段、培训时长等关键性监管信息。**第三，调整校外培训机构审批许可条件与责任条款。**整合教育、人社、市场监管等部门审批要求与审批程序，探索建立校外培训行业综合许可证制度，实现多个关联部门的信息互通。根据分类管理的原则调整校外培训机构审批许可条件，对从事不同培训内容、采用不同培训形式的校外培训机构设定差异化的数据信息采集标准，并作为取得办学许可与年审的基本要求。将校外培训机构不履行与培训内容与方式相适应的数据信息采集行为，确定为《民办教育促进法实施条例》第63条中“有其他管理混乱严重影响教育教学的行为”的情形之一。

（二）构建基于大数据信用风险评估的回应性监管体制

与校外培训机构智慧化内容监管机制

一方面，运用大数据分析技术，及时甄别出存在数据信息提供不完整、实际教育教学情况与备案信息不一致、名义办学规模与实际办学规模不一致、学生出勤参与度异常等高风险情形的校外培训机构，坚决打击可能出现的培训机构逃避监管问题。以过往违规失信情况为参考，开展针对校外培训机构的信用风险评估，引导属地监管机构精准高效运用监管资源，对违规失信风险较高的校外培训机构进行重点监管与联合信用惩戒。另一方面，运用机器学习技术对所采集的培训过程音像数据信息进行语音识别与图像判别，根据内容监管的相关要求动态调整算法，建立线上智能判定与线下人工复核相结合的内容监管机制和相应的电子证据固定机制，提升内容监管效率，实现学科类培训机构内容监管的全覆盖，有效实现在专业性监管力量薄弱情况下，监管事项与监管力量结构性匹配。

（三）完善校外培训机构监管协同机制，科学配置校外培训机构监管权责

根据各地实际情况，积极探索教育领域综合行政执法改革，由市场监管、城管、基层街镇组织等综合执法部门集中行使校外培训市场行政执法权，充分发挥通用性监管力量在开展常态化资质类监管方面的比较优势。教育行政部门、教育督导部门则应发挥自身专业优势，协助综合执法部门进行

内容类监管（例如承担对培训内容是否超前超纲进行人工复核）；网信、电信、广电等部门配合综合执法部门开展对直播平台、视频网站、IPTV 等线上培训渠道监管；银行系统配合综合执法部门开展资金类监管。针对资质、内容、资金、广告等重点领域监管事项建立跨部门、跨区域的问题线索与电子证据移送机制，实行发现、处置、问责全监管流程闭环管理，提高各关联部门履职尽责的紧迫感，保证协同监管落到实处。

（四）探索构建全国中小学生校外学业负担动态监测系统

作为教育督导参与校外培训机构监管的一种可能方式，可考虑发挥教育督导的评估监测职能，探索构建全国中小学生校外学业负担动态监测系统，基于采集到的校外教育培训机构数据信息，持续追踪中小学生校外学业负担的大小、来源、结构及影响，为决策部门研判“五项管理”政策实施效果提供数据支持。

本文系国家社会科学基金“十三五”规划 2019 年度教育学青年课题“教育行政执法协同机制研究”（课题批准号：CFA190255）的阶段性研究成果。（课题负责人：高杭；执笔人：高杭）

编 辑：黄晓磊

电 话：010-62003860

地 址：北京市海淀区北三环中路 46 号全国教育科学规划办公室

电子邮箱：jycgyb@126.com

报送：中央政策研究室，国务院研究室，全国人大教科文卫委员会，全国政协教科卫体委员会，全国哲学社会科学工作办公室；各民主党派中央有关部门；新华社内参室，人民日报社内参部，光明日报教育部；教育部党组成员；全国教育科学规划领导小组成员。

分送：部内各相关司局，办公厅信息处；各省级教育科学规划办公室；相关高校和单位；院内相关部门。
