

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

焦玉婷

(华东师范大学教育学部教育管理系, 上海 200062)

摘要: 国家开展的校外培训机构专项治理行动是规范当下日益膨胀的“影子教育”现象的有效手段。本研究基于教育政策工具分析框架,以各级政府颁布的校外培训机构专项治理政策为研究对象,采用内容分析法对政策进行文本计量和内容分析。研究认为加强不同层级政府和不同职能部门之间的协作沟通、营造良好的政策环境、优化政策工具的组合使用、提高政策文件的效力层次、建立长远政策目标和遵循教育规律有利于提高校外培训机构治理效果。

关键词: 校外培训机构;政策工具;教育政策;“影子教育”

中图分类号:G40-052.2 文献标识码:A 文章编号:2095-3380(2019)03-0043-05

A Quantitative Text Study on Special Governance Programs of Tutoring Institutions in China from the Perspective of Policy Tools

Jiao Yuting

(Education Department of Management, Faculty of Education, East China Normal University, Shanghai 200062)

Abstract: The special governance action of extracurricular training institutions is an effective means to regulate the growing phenomenon of "shadow education". Based on the analysis framework of educational policy tools, this study takes the special governance policies of extracurricular training institutions promulgated by the government at all levels as the research object, and adopts the content analysis method to measure and analyze the text of the policies. The study concludes that strengthening the collaborative communication between different levels of government and different functional departments, creating a good policy environment, optimizing the combination of policy tools, improving the level of effectiveness of policy documents, establishing long-term policy objectives and following the law of education are conducive to improving the governance effect of extracurricular training institutions.

Keywords: Extracurricular training institutions; Policy tools; Education policy; Shadow Education

择校热、杯赛热和日益加剧的考试竞争使得校外培训市场不断膨胀,各类校外培训机构也迅速扩张,引发一系列的社会问题。2018年2月教育部办公厅等四部门发布《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》(以下简称《通知》),^[1]揭开了新一轮治理整顿校外培训机构的序幕。

校外培训机构专项治理行动中的校外培训机构主要是指面向中小學生举办的非学历文化教育类培训机构,这类培训形成了一种被学术界称为“影子教育”的现象,即存在于主流学校教育系统之外的课外补习活动。随着社会经济水平的发展和市场化趋势的加剧,规模化的校外培训机构成为当下“影子教育”最主要的供应商。^[2]由于教育资源分配的不均衡、遴选的考试制度和学生发展的差异性,校外培训机构提供的课外补习一定程度上满足了多元化的消费需求。但是部分校外培训机构一方面在基本的培训资质和硬件设施上存在问题,另一方面为了维护自身的商业利益不断强化市场运作和宣传应试性成绩,引发大众教育焦虑,带来一系列不良的经济、社会和教育影响。2018年两会期间,教育部部长陈宝生回应《通知》时表示“校外培训机构相当一部分是好的,是正常教学的有益补充”。他强调,此次治理整顿是“规范秩序,而不是要关闭校外培训市场”。^[3]教育管理是国家公共事务管理的重要职能之一,主要通过教育政策对教育事业进行全面的调整。为了回应社会公众的质疑,政府重拳出击整顿校外培训市场,从中央到地方政府陆续出台专项治理方案,规范校外培训机构。

一、研究设计

1. 研究方法

公共政策评估方法是认识公共政策的重要工具,可以分为定性评估和定量评估两大范畴,^[4]而内容分析方法是公共政策定性评估与定量评估方法的综合运用。政策文件以及与之相关的文本是政府政策行为的反映,是记述政策意图和政策过程的有效客观凭证。本研究采用定量分析方式对校外培训机构专项治理方案文本进行研究。首先将各个政策文本中的政策工具内容进行编码,进行政策信息语义的相关分析。^[5]再根据政策工具理论的分析框架,把符合分析框架的政策编号归入其中并进行频数统计。最后在量化分析的基础上剖析校外培训机构专项治理方案在政策工具

的选择和组合中存在的问题,借此为校外培训机构专项治理政策的优化和完善提供有效的指引,以期促进政府相关部门、学校、校外培训机构、学生、家长以及其他利益主体正确理解、贯彻执行治理方案。

2. 数据来源与文本选择

本研究以2018年2月以来教育部办公厅等四部门联合发布的《通知》和31省市(除港澳台地区),加上新疆生产建设兵团陆续发布的专项治理方案作为研究对象,从各省市政府官方网站下载并整理政策文本,最终梳理出33份政策文本。

3. 教育政策工具维度的分析框架

公共政策是政府机关制定的一系列相互关联的选择,一般包括三个相互联系的要素:公共政策、政策利益相关者和政策环境。^[4]公共政策在具体的政策中可体现为各种政策工具的综合运用,这是政府赖以解决社会问题的手段。

权威性工具是政府运用政治权威对政策目标对象的行为进行强制性规定,具体指使用法律、直接行政和管制等方式达成政策目标的手段。^[6]校外培训机构专项治理方案中有着大量对政策目标对象的管制性规定,如“对存在重大安全隐患的校外培训机构要立即停办整改”。激励性工具是凭借正向或负向的反馈来诱使政策目标对象采取政策制定者所期望行动的政策工具,表现形式有税收优惠、奖励、处罚、授权等。^[7]负面的处罚有“坚决查处中小学教师诱导或逼迫学生参加校外培训机构培训等行为……直至取消教师资格”等;正面的授权有“对培养学生兴趣、发展学生特长、发展素质教育且培训行为规范、手续完备的校外培训机构,要鼓励支持其发展”等。能力建设工具是通过向政策目标对象提供培训教育、相关设备或工具、有效信息等来为他们所被期望的行动提供各方面支持的工具,包括补助与支持、基础设施与制度建设、政策优惠等。^[8]例如“畅通投诉信息渠道,向社会公布专项行动治理的举报电话和邮箱”等。象征与劝诫工具是通过价值倡导、认同、整合、同化等策略诱导目标群体按照政策所倡导的理念和目的去行动,具体包括鼓励与号召。^[9]例如“加强舆论宣传,中小学校要引导家长树立正确教育观念,理性看待参加校外培训的作用,不盲目攀比”等。系统变革工具是指当现有激励和资源配置下的组织不能产生期望的政策效果时,需要通过对组织结构的变革来重新分配权威,以促进政策目标的实现,其形式主要有新组织的建立、已有组织的

裁撤或合并、职能的重新界定等。^[8]例如“设立专门管理机构或专职岗位,落实人员编制,配齐专管人员”等。自愿性工具是指通过个人、家庭、社会组织或市场发挥作用,在自愿的基础上解决社会问题的手段、途径和方法,主要包括市场、社会力量及自我管理。^[10]例如“中小学校要登记本校每名学生目前报班参加学科类校外培训的情况”等。

因此,本研究在借鉴政策工具理论的基础上,采用权威性工具、激励性工具、能力建设工具、象征与劝诫工具、系统变革工具和自愿性工具的分类,对校外培训机构专项治理方案的主要环节和措施进行编码,构建教育政策工具的分析框架,进而对教育政策工具的使用结构进行量化分析。按照“政策编号-政策工具编号-要点排序”,对33份校外培训机构专项治理方案的文本内容进行编码,形成内容分析编码表。

二、研究结果与分析

教育政策作为一种行政资源,在一定程度上反映了政府意志的方向和主导教育改革与发展力度的大小。^[11]此次专项治理方案的制定在很大程度上反映了政府对日益严峻的课外补习现象的重视,为治理校外培训机构营造了良好的政策环境。通过对33份治理方案文本进行量化评估,得出如下几点结论。

(一)校外培训机构专项治理方案的总体情况

从发文时间来看,自2018年2月22日中央政府发布《通知》,各省市及其所辖市县陆续在三个月内发布本地区的治理行动方案,总体上体现了一种自上而下的政策倡导,具有较强的行政主导意识,容易得到政策制定者和执行者的政策认同。

从发文部门来看,治理方案的发文部门有1份国家级和32份省部级两个层次,还有大量省辖市、市辖区等层级的治理方案,体现了高度一致的垂直行政管理体制在政策制定过程中的高效运行,但是也一定程度上造成各层级部门制定的政策条款重复和冲突。专项治理方案中除上海市为单一部门单独发文,其余32份为多部门联合发文,主要有教育部门、民政部门、工商部门、人社部门、公安部门和住建部门等。这表明目前校外培训机构专项治理方案以多部门协同为主,一方面有利于形成政策实施的合力,另一方面多部门联合执行政策容易导致政策执行权责的模糊。总的来说,这说明现阶段的校外培训机构治理主要停留在以政

府的意志为中心的政府管制阶段,而作为治理对象的校外培训机构自我规范的意识相对较差。

从文本形式来看,不同部门制定出来的政策采用不同标题形式往往具有不同效力。33份政策文本的标题主要有“方案”“通知”和“行动”,其中“方案”约占44%，“通知”约占24%，“行动”占比最少,这三类文本形式在此次治理行动中具有同等效力。虽然发文部门级别高、数量多,但是政策主要是对校外培训机构这一具体领域的直接规定,缺乏有力的高位政策做统领支持,客观上造成政策稳定性差、有效期短等问题。

从政策内容来看,政策文本主要包含“治理任务”“治理分工”“治理步骤”“组织实施”四部分。总的来说,地方政府制定的政策条款基本与中央政府一致,虽然保持了政策传递过程中的稳定性,但是往往难以与地方实际相结合,政策执行的操作性无法得到有效保障。部分省份的政策呈现出地方特点,如河南省、海南省、甘肃省细化了本省推进工作的时间表;浙江省将申办学生培训机构的整治列入政府绩效考核;陕西省通过培训机构的广告、简章的备案制度来规范培训机构的招生,等等。

(二)教育政策工具维度的横向分析

从33份政策文件中教育政策工具的应用情况来看,校外培训机构专项治理方案政策工具的供给结构较不合理,虽然各类政策工具均有所涉及,但是比例存在失衡。

1. 权威性工具应用较多

权威性工具应用过多,占比为53.3%,超过半数,“要求”“禁止”运用尤为频繁,说明目前针对校外培训机构的治理主要采取的是利用行政权威进行的直接管制。权威性工具的组成部分是行为要求符合规则,最优运用情境为与预期的行为一致和高度支持,成本为强制、服从和逃避,主要缺点是容易形成敌对关系或者矛盾关系。^[6]此次专项治理方案中政策工具使用的重心领域在校外培训机构的资质排查和业务规范上,严格排查整顿校外培训机构的营业资质、硬件设施、师资队伍等条件,属于基础性的规制管理。政府通过强有力的措施在这些方面进行强制性规范,对校外培训机构的行为符合政策目标要求提出了明确的标准,增加了政策成本。这类工具往往与信息发布时间联合使用,例如陕西省在强制禁止“一证多址”办学行为的同时发布了具体的工作事项和基本要求,这在一定程度

上消解了过多的权威性工具带来的高成本,增加治理行动的持久性。总之,过多地应用权威性工具一方面会在短期内收到可观的政策效果,有效地规范校外培训机构的业务,整顿课外补习市场,大量存在安全问题的无证无照校外培训机构被关停;另一方面也容易激化政策制定者和执行者与其他利益主体之间的矛盾,特别是家长和学生合理的课外补习需求和教育焦虑得不到有效缓解,容易引发新的社会问题。

2. 自愿性工具应用相对不足

自愿性工具的应用相对不足,占比只有4.7%。这说明政策对其他主体的调动能力较差,专项治理行动中政府处于绝对主导地位,具有较强的意愿和资源优势,而其他主体总体处于被动的局面,自我管理解决社会问题的意愿较低。校外培训机构在经营过程中往往存在资金不足、师资队伍不稳定、制度规范性较差等风险,^[12]因而在此次专项治理方案中自愿性工具应用较少。现有的自愿性工具主要是通过价值倡导让校外培训机构进行自我约束、家长学会理性消费、学校落实自我管理,从而促成校外培训机构和课外补习市场的规范化。实际上,充分利用各主体的志愿性是自愿性工具在实现资源优化配置,减少政策成本的有效手段,但是自愿性工具实现的前提是价值认同,如果缺乏有力的认同基础,则难以充分使用自愿性工具。这也在客观上揭示了现阶段我国校外培训市场过热的问题。培训机构受到利益的驱动,学生和家長面临考试制度的遴选,学校处于教育变革的不确定性中,各主体还未形成充分的一致性认同,必然导致自愿性行动的稀缺,也不易形成有序的教育培训市场。

3. 其余政策工具基本平衡

激励性工具、能力建设工具、系统变革工具、象征和劝诫工具的运用基本持平,占比在10%左右。激励性工具的组成部分为短期的资源调整,存在较高的监督成本,^[6]政策文件中主要应用在惩罚性诱导上,例如“严查校外培训机构培训结果与中小学招生入学挂钩的行为……依法追究培训机构和相关人员责任”,一定程度上调动了政策目标对象的积极性和主动性,但是政策执行者需要增加政策成本用以监督政策目标对象行为。能力建设工具的组成部分为长期投资,成本是投资和管理,并且短期效果较难实现,^[9]在政策文件中主要集中在完善民意反馈渠道上,目的在于收集校外培训机构违规的信息,起到扩大监督的作用,其实质是一种为管制工具服务的手段,一方面实现了

专项治理的长期效力,另一方面却忽视了对政策目标对象正向的支持。系统变革工具的组成部分是权威调整,成本是反对和抵制,主要缺点是难以估计效果,^[9]在政策文件中的应用集中在成立专项治理工作小组以及注重各部门之间的协作配合。这体现了此次专项治理的即时性,特别是工作小组的临时性——由原属部门抽调兼任、用即撤销,一定程度上揭示了政策文件的短时性。问题产生的根源在于课外补习需求与教育体制机制的矛盾,这说明“影子教育”治理从本质上来讲是一个长期任务,因而校外培训机构治理需要长效的治理机制。象征与劝诫工具的组成部分为信息、符号和价值输入,政策对象可能依据信息主动做出反应,成本是发布信息,并且政策可能面临被操控的危险。^[6]该工具在专项治理中的应用主要体现在价值倡导和观念引导上,通过整合认识实现各主体主动对治理工作的支持。但是由于利益冲突短期内难以调和,特别是校外培训机构作为理性经济人会通过其他手段阻挠政策倡导的价值认识,例如通过加大营销力度、大肆宣传补习效果等制造家长的教育焦虑来实现自身的商业利益。

(三) 教育政策工具维度的纵向分析

中央和地方的行政管理体制是政策评估不可忽视的视角,因而有必要对中央政府和32份省级政策文件进行比较。从政策工具的应用数量来看,与中央政府政策文件相比,省级政策文件在权威性工具的应用数量上显著增多,自愿性工具的应用数量呈减少趋势,说明地方政府在落实此次中央政府大力整顿校外培训机构的政策意图中更多地采取强制性工具来实现高度统一的政策目标。其余工具的应用数量基本保持平衡,并且具体的政策措施基本类似,这说明在各层级政策文本的制定过程中,建立在不同的政策认同基础上,下级对上级的政策会选择性趋同。从政策工具对应的政策内容来看,地方政府与中央政府政策内容的基本趋同体现了与中央政策保持一致的一致性政策认同,同时说明行政主导在政策制定中能够最大程度地达到政策统一的效果。

三、对策建议与研究展望

在倡导教育治理的大背景和推动教育体制机制改革的新阶段,对校外培训机构这一具体问题的治理应注意综合运用多元政策工具,发挥政策工具的互补

性,同时在后续研究中注重其效果的实证研究。

1. 对策建议

第一,加强不同层级政府和不同职能部门之间的协同沟通,建立统一的校外培训机构管理的政策体系,避免政出多门导致政策的庞杂、冲突与不稳定性。同时注意结合地方实际问题的特殊性,实施体现地方性的政策工具。尽管针对校外培训机构这一具体领域制定专项治理的行政规范性文件更为直接和便捷,但难以保障政策的稳定性、长期性与执行效力,建议提升政策效力,在国家法律、地方法规等高层次政策形式中体现。除了寻求政策制定本身的改善,还要逐步向社会环境营造和深层次体制障碍取得突破性转变,形成良好的政策环境。通过政府提供支持,促进社会各界力量共同参与校外培训机构治理,推动教育市场和教育事业的有序发展。

第二,校外培训机构治理政策工具的选用应遵循校内外教育协调发展的规律。尽管此次治理方案是针对校外培训机构这一突出教育问题的紧急应对之策,主要目的在于促使校外培训机构达到规范性要求,但是实际上问题的根源不在于此。随着校外培训机构运行的基本规范,政策制定应注重长远目标和宏观目标,重心应回到平衡学校教育和“影子教育”的相互关系以及关注教育公平和教育质量的协调发展上,这才是教育治理的长远之道。

第三,校外培训机构治理政策中每一种政策工具都有其特定的适用条件,要做到综合运用政策工具,最大限度地发挥其效能。政策工具是联结政策目标和政策执行最重要的环节,恰当的工具选择对于公共政策的成功至关重要。^[13]政策制定者在解决教育问题时,要立足多元主体的价值选择,实现教育政策工具的价值理性与工具理性的有机统一。在政策目标确定后,需要对政策目标、政策资源、政策环境等进行综合考量,合理选择、组合使用政策工具。校外培训机构是当下教育问题症结的集中体现,政策问题复杂多变、政策目标多元,需要综合使用政策工具,特别注重发挥具有长期效用的能力建设工具和自愿性工具。

2. 研究展望

一方面,本研究的分析框架只能对校外培训机构专项治理方案本身的科学性和系统性进行分析,无法对其实施情况和满意度进行评估,仅通过文本内容的挖掘难以全面把握与准确分析治理方案的适用与效能情况。下阶段可建立治理方案的效果评估模型,搜集

校外培训机构治理的相关数据,开展实施效果或满意度的实证研究。另一方面,治理方案涉及政府部门、校外培训机构、学校、学生、家长等利益相关主体,有各自的目标与追求,他们之间的利益博弈过程应当是下阶段治理政策设计的关注重点。因此,为了更好地理解复杂制度设计的过程,可以通过案例研究获得政策制定的经验,作为后续校外培训机构治理政策评估与政策分析的重要参考。

参考文献

- [1] 教育部办公厅,民政部办公厅,人力资源社会保障部办公厅,等.教育部办公厅等四部门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[EB/OL]. 教育部官网.(2018-02-22).http://www.moe.gov.cn/srcsite/A06/s3321/201802/t20180226_327752.html.
- [2] [英]马克·贝磊.直面影子教育系统——课外辅导与政府政策抉择[M].丁笑炯,译.香港:国际教育规划研究所,2012:11,29.
- [3] 陈宝生.治理整顿是为规范校外培训市场秩序而非关闭[EB/OL]. 新华网.(2018-03-14).http://www.moe.edu.cn/jyb_xwfb/moe_2082/zl_2018n/2018_zl23/201803/t20180314_330003.html.
- [4] [美]威廉·N·邓恩.公共政策分析导论[M].谢明,等,译.北京:中国人民大学出版社,2002:79-84.
- [5] 李刚,蓝石,江雪梅,等.公共政策内容分析方法:理论与应用.[M]重庆:重庆大学出版社,2007:4.
- [6] [美]弗朗西斯·福勒.教育政策学导论[M].许庆豫,译.南京:江苏教育出版社,2007:230,232,235.
- [7] [加]迈克尔·豪利特,M·拉米什.公共政策研究——政策循环与政策子系统[M].庞诗,等,译,北京,生活·读书·新知三联书店,2006:141,159-162,267-269.
- [8] 黄忠敬.教育政策工具的分类与选择策略[J].国家教育行政学院学报,2008(8):47-51.
- [9] Leslie A Pal. Public Policy Analysis: An Introduction [M]. Toronto: Methuen, 1987:148.
- [10] 张端鸿,刘虹.中国高等教育改革与发展的政策工具分析[J].复旦教育论坛,2013(1):50-54.
- [11] 谢维和,陈超.中国教育改革发展的政策走向分析——20世纪80年代中期以来中国教育政策数量变化研究[J].清华大学教育研究,2006(3):1-8.
- [12] 郑明明,张良.民办非学历教育机构办学风险评估指标构建研究[J].上海教育评估研究,2016(3):47-51.
- [13] 朱春奎,等.政策网络与政策工具:理论基础与中国实践[M].上海:复旦大学出版社,2011:131.