

从教育权发展视角分析校外培训机构存在的合理性

——基于“双减”政策实施的背景

李文强

首都师范大学教育学院 北京 100000

摘要:针对校外培训机构中存在资本操纵、乱收费、违规上课等不良情况,2021年7月国家颁布了“双减”政策,校外培训行业随之发生巨大的变动,但在显著的初期治理效果背后仍然存在着种种问题。实际上,从教育权发展的历史视角及未来走向分析,作为社会教育权实践的重要形式,校外培训机构有其存在的价值与意义。因此在治理过程中不应一刀切,而应在坚持教育权多中心制衡的发展模式下,取其精华,去其糟粕,充分发挥其促进教育发展的积极价值。

关键词:教育权;校外培训机构;合理性;双减

Analysis of the rationality of after-school training institutions from the perspective of education right development

——Based on the background of the implementation of “double reduction” policy

Wenqiang Li

Capital Normal University, College of Education, Beijing 100,000

Abstract: In view of the bad conditions of capital manipulation, arbitrary charges and illegal classes in after-school training institutions, the state promulgated the “double reduction” policy in July 2021, resulting in huge changes in the after-school training industry. However, there are still various problems behind the significant initial governance effect. In fact, from the historical perspective of the development of the right to education, as an important form of the practice of the right to social education, after-school training institutions have their own value and significance. Therefore, in the process of governance, we should not do one size fits all, but should adhere to the development mode of the right of education, take the essence, discard the dross, and give full play to the positive value of promoting the development of education.

Key words: Education right; After-campus training institutions; Rationality; Double reduction

2021年7月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《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》,要求切实减轻义务教育阶段学生的课业负担与校外培训负担,强化学校教育主阵地作用。政策颁布以后,校外培训机构得到大力整改与治理,教育体制优化取得初步成效。但作为一种教育形式,校外培训机构在现阶段是否具有存在的合理性与意义?本文将从教育权发展视角入手,寻找“双减”背景下校外培训机构发展的新方向。

一、现代社会的基本教育权形态

教育是人类社会特有的实践活动,自从有了人类社会便有了教育^[1]。现代社会教育权是在社会发展过程中产生,指由当今世界各国法律所普遍规定、确认和维护的教育权利或权力^[2],是权利人为维护自身利益而作为或不作为、或要求他人作为或不作为的资格。国内学者普遍认同当代教育权的基本形态主要包括家庭教育权、社会教育权和国家教育权。

(一) 家庭教育权

家庭教育权是指父母对子女进行教育的权利和权力,在历史发展进程中其内涵也在不断演进。原始社会

时期由于生产力发展限制,教育并未从社会生产生活中分离出来,为适应生存、生产和生活的需要教育往往以一种“非形式化”的形式出现。这一时期的教育主要体现出一种道义上的权利与义务的结合^[3],基于血缘关系,家庭、氏族或部落的年长一代自觉地教导年轻一代,构成了最初的教育形态;进入文明社会,家庭教育权成为第一种被确认和维护的普遍存在^[3],成为社会统治权威明确肯定的权利和权力,儿童被视为父母的私有财产,教育往往是父母权威的单方面显现;而现代社会,基于亲权而产生的家庭教育权仍然是社会教育重要形态。伴随现代法律体系发展、民主人权等理念的发展,家庭教育权也显现出新的特点:作为宪法规定的基本权利与义务,现代社会的家庭教育权在维护父母(监护人)教育权利的同时强调其教育义务,既体现了现代法律权利义务统一的原则,也表达了社会对未成年人的保护意向。

(二) 国家教育权

由于奴隶主经济、政治、文化综合发展以及精神统治、军事训练的要求^[3],继家庭教育之后公共教育作为一种新的教育形态走上历史舞台,并继而通过各国的一系列立法活动演变出国家教育权。所谓国家教育

权,是指由政府代表国家行使的教育权利,主要包括两个方面的内容,即统治权和管辖权^[2],统治权是指通过教育来实施和维护国家的统治,管辖权则是指国家对其领土范围内的一切教育活动均有管辖权利,包括对内的至上性与对外的独立性。在国家教育权产生之后,由于国家发展的现实需求,世界各国纷纷加强立法,不断加强巩固起主导地位,直至今日国家教育权已成为现代教育权的主体。但国家教育权成为现代教育权的主体并不意味着其他教育权的消逝,在国家教育权占据主导地位时,家庭教育权与社会教育权仍在发挥其积极作用。实际上历史发展过程中主导教育权一直在发生变化,其在发展的过程中会逐渐产生相对的平衡点以保障教育的稳定性,而当平衡被打破时则意味着历史又要往前推进了。

(三) 社会教育权

从教育的发展历史来看,学者认为社会教育应该是教育的最初形态^{[1][5]},伴随着社会生产力的发展家庭教育权和国家教育权才逐渐产生。社会教育权的内涵有广义与狭义之分,广义的社会教育权将社会全体成员作为一个社会整体^[5],其在教育活动中拥有的符合社会整体利益的权力和权利的总和是为广义的社会教育权;而狭义的社会教育权则是指在广义社会教育权中分离出家庭教育权与国家教育权后,由其他社会力量作为主体所拥有的权利总和,是与家庭教育权、国家教育权相对应的第三种教育权型态,因此生活中我们所提到的社会教育权实际是其狭义概念。在我国,宪法明确了各社会主体的社会教育权,并在《教育法》及《民办教育促进法》等法律条文中明确规定社会各主体依法享有举办教育事业、进行教育活动的权利,关心、支持、参与和监督国家各项事业的权利和义务。同时与家庭教育权的私权性质及国家教育权的公权性质不同,一方面社会教育权由于受契约法和习惯法影响强调权利主体间关系的平等性^[6],另一方面由于教育活动特性教育双方不可避免形成“管理与被管理”关系,因而社会教育权体现出一种公私权混合性质^[5]。

二、从教育权发展看校外培训机构存在的合理性

(一) 教育权制衡发展的结果

综上,现代社会教育权分为三种基本型态,即由国家行使的国家教育权、由社会组织行使的社会教育权以及由父母行使的家庭教育权,其中国家教育权在现代社会占据主导地位。但纵观教育权发展演变的历史我们可以看到,在不同利益集体的作用下,主导教育权在家庭、社会及国家间是存在变动的^[4],三者之间的关系是动态的、互动的、平衡的。即使在今天国家教育权占据主导的情况下,社会教育权与家庭教育权仍是社会发展中不可或缺的教育型态,作为国家教育权的重要补充力量^[3]具有其存在的现实条件及价值。国家教育权发展到今天,其规模与数量都是十分可观的,但其弊端也是显而易见的,教育发展中的公平保障、质量保证以及儿童差异等问题都在时刻提醒我们公共教育并不是完美

无缺的,单靠公共教育无法满足所有受教育者的不同需求。因此从教育权均衡发展的角度来看,作为社会教育权实践的重要形式,校外培训机构在补充和扩大国家的教育力量,促进教育事业的发展,增加社会各方面对教育的投入和公民受教育机会等方面都起着重要作用。为保证教育权的平衡发展不被打破,我们应该合理对待各种教育型态,不能任由一方独大或消弭,而应使其彼此取长补短、相辅相成。

(二) 社会教育权的实践形式

追溯教育权的起源问题,有学者认为教育权起源于社会教育权^{[4][5]},但是由于在原始社会社会生产力及发展水平的限制,人们的社会活动往往是以血缘为纽带的关系网展开的,所以我们似乎更习惯于将其起源界定为家庭教育权。其实,无论是家庭教育权还是国家教育权实际上都包含于广义的社会教育权之中,即将全部社会成员整体人格化,其作为权利主体所享有的符合社会公共利益的教育权利与权力^[2]。所以,我们今天所说的国家教育权实际上是一种继受性的权力,其权力实质是一种受委托的权力^[3],是社会教育权的分解物。因此,回归事物的本质,教育权最原始的状态其实是广义的社会教育权,是全体社会成员作为权力主体在教育活动中享有的权力与权利。从这个角度分析,无论由何种主体举办的教育事业(正规合法的)其实质都应该是一种广义社会教育权的展现,校外培训机构自然也被包含在内。因此作为社会成员的一部分,校外培训机构的举办者理应具备参与教育活动的自由以及举办教育事业的权力,而校外培训作为一种教育形式其存在也是合情合理合法的。

(三) 我国法律明确赋予的权力

学者认为从权力来源、权力行使与成员构成来看“教育培训机构应该是实施社会教育权的载体,是由个人或民间机构投资举办的非学历教育机构^[7]”其享有的权利属于社会教育权,而我国诸多法律都有对社会教育权的明确规定。首先,我国宪法等四十七条明确规定:“中华人民共和国公民有进行科学研究、文学艺术创作和其他文化活动的自由。国家对于从事教育、科学、技术、文学、艺术和其他文化事业的公民的有益于人民的创造性工作,给以鼓励和帮助。”作为一种教育活动,校外培训机构是学校教育的重要补充形式,为部分学生提供了更为便利的学习渠道,不仅解决了部分家长的辅导困难,也为社会提供了更多的就业机会,是符合宪法精神的。其次,《中华人民共和国教育法》第二十五条规定:“国家鼓励企业事业组织、社会团体、其他社会组织及公民个人依法举办学校及其他教育机构。”由此可见,作为社会组织或公民个人在符合法律规定的举办条件的前提之下均具有举办教育机构的权力与自由,举办校外培训机构实际上是相应国家号召积极践行社会教育权的重要方式。同时,我国新修订的《民办教育促进法》规定“国家机构以外的社会组织或者个人,利用非国家财政性经费,面向社会举办学校及其他教育机构的

活动,适用本法。^[5]”由此分析可知,不论是从办学主体还是办学经费来源,校外培训机构都是符合民办教育机构的要求的,是公民在符合法律规定前提下行使社会教育权的体现。

三、教育权均衡发展视域下校外培训机构治理走向

“双减”政策实施的背后是校外培训机构与学校教育发展失衡的现实,社会教育权与国家教育权之间的平衡关系被打破,造成了教育的无序发展^[8]。“双减”后相关问题得以缓解,但情况仍不容乐观。首先,遭遇转型难问题的培训机构往往将“地下运行”模式作为其突破方向,通过打游击、单个辅导等形式进行运转。其次,在校外培训机构被叫停之后,部分家长的教育焦虑情绪仍然严重^[9],部分家长担心在没有校外辅导的情况下,学校无法保证孩子的学习成绩。最后,课后辅导需求的大量增加,不仅增加了教师的工作内容与工作时间,教师的压力与焦虑情绪激增,而且由于种种因素影响造成课后服务质量不高^[10],无法满足学生与家长的正常需求。

因此,在“双减政策”背景之下,要实现校外培训机构治理最优化,促进教育的均衡优质发展,我们必须以教育权均衡发展为着眼点,从教育权角度入手合理对待校外培训机构发展问题。

(一) 坚持教育权多中心制衡的发展模式

纵观教育权发展演变的历史我们可以发现,自三种教育型态稳定以来,虽然在不同的时期其地位作用有所变化,但三者之间并不存在“你死我活”的激烈竞争,而是保持了一种“此消彼长”的平衡局面。因此,在校外培训机构治理的过程中我们也要坚持教育权多中心制衡的发展模式^[5],使国家、社会与家庭三方相互制衡从而发挥最优作用,促进教育优质均衡发展。同时殷继国认为,在坚持多种制衡模式的同时,我们应该强化教育产品的市场化供给^[5],扶持教育权的壮大。由于人

们的思想意识不到位,在我国的教育权发展过程中存在着社会教育权发展不足的问题,要真正实现教育权规范发展我们必须纠正人民对于社会教育权的错误认识,整合现有社会资源,提升教育领域的优质供给。作为社会教育权的重要实践形式,校外培训机构必然有其独特的闪光点和价值,因此我们在治理过程中不能采取一刀切的方法,而应取其精华,去其糟粕,发挥其在补充学校教育不足、激发教育市场活力、提供优质教育供给等方面的积极作用。

(二) 建立法律规制,提升管理效率

由于我国在校外培训领域的管理中长期缺乏系统的法律规制以及监管不到位^[8],致使校外教育机构中存在资本恶意操纵、经营者资质参差不齐、经营手段违法违规等诸多不良问题。在我国大踏步迈向第二个百年奋斗目标及建设法治强国的进程中,依法治教是我们必然的选择,用法治手段促进教育权发展的规范化是时代对我们提出的要求。校外培训机构的举办者在行使社会教育权的过程中也应遵守法律的规范与要求,而政府也应积极建立系统规范的法律规制系统来管理校外培训机构。通过建立专门的校外培训机构法律法规、完善政府监管体系、加大行政执法、提高法律意识等方式^[8]使得在校外培训机构的治理过程中实现“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”,真正实现其合法运营。当然培训机构也应顺应政策形势,积极谋求转型发展,从而力求在时代变换中谋求一线生机。

作为教育发展过程中不可忽视的因素,教育权发展问题事关教育领域的方方面面。因此,在推行“双减政策”,整顿教育行业的工作中我们必须着眼于教育权问题的本质,审慎对待校外培训机构的地位与作用,在坚持教育权多种制衡发展模式的前提下,完善教育法律管理体系,强化教育产品的市场供给,对培训机构去粗取精,发挥其在教育中的积极价值。

参考文献:

- [1] 王雷.关于社会教育的几点思考[J].教育理论与实践,2001(02):1-4.
- [2] 秦惠民.现代社会的基本教育权型态分析[J].中国人民大学学报,1998(05):85-90.
- [3] 秦惠民.走入教育法治的深处——论教育权的演变[M].北京:中国人民公安大学出版社1998:4-5,105-106,169-179.
- [4] 张婷.从教育权的演变史看我国的国家教育权问题[J].吉林教育(教科研版),2007,No.452(08):3-4.
- [5] 殷继国.我国社会教育权的新现代性解读——以基本公共教育服务均等化为视角[J].高等教育研究,2013,34(05):12-17.
- [6] 覃壮才.国家教育权与社会教育权的权利行使

模式探析[A].劳凯声.中国教育法制评论(第1辑)[C].北京:教育科学出版社,2003.115.

[7] 祁占勇,答喆.论教育培训机构法律地位[J].当代教育论坛,2021,No.303(03):41-47.DOI:10.13694/j.cnki.ddjytl.20210407.006.

[8] 毛婧,祁占勇,答喆.教育培训机构的法律属性与法律规制[J].中国教育学刊,2020,No.328(08):66-70.

[9] 梁凯丽,辛涛,张琼元等.落实“双减”与校外培训机构治理[J].中国远程教育,2022,No.567(04):27-35. DOI:10.13541/j.cnki.chinade.2022.04.006.

[10] 宁本涛,陈祥梅,袁芳等.“减轻校外培训负担”实施成效及生态复合治理机制透析——基于我国152个地级市“校外培训负担”现状的调查[J].中国电化教育,2022,No.426(07):50-57.