

线上教育培训机构的行政监管

胡传龙 万子毅

上海政法学院法律学院，上海

摘要 | 本文主要以在线教育行政监督问题为主要研究对象进行了研讨，并总结了在线教育的行政监管主要问题，存在有效监督不足、缺乏社会监督、缺乏过程性审核，以及缺乏备案与审批机制等四个方面。经过研讨，认为导致问题形成的主要因素在以下三个方面：首先是政府监督力度不够；第二是学校有关规章制度不完善；第三是教育行业标准缺失。通过调研结果，最后给出了从立法、监督、社会和市场辅助等多个层次入手，并提出了优化在线教育行政监管体系的具体措施。希望通过上述措施或意见，能够帮助缓解当前在线教育所面临的问题，同时对于净化在线教育产业发展环境、推动在线教育健康发展也有一些帮助。

关键词 | 教育；在线教育；培训机构；行政监管

Copyright © 2023 by author (s) and SciScan Publishing Limited

This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/). <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



1 线上教育相关概念阐述

随着教育的蓬勃发展和 2019 年新冠疫情的出现，在线教育也逐步走进了大家的视线。我们所说的在线教育，归根结底还是教育的一种形式，摆脱不了教育的本质内涵。这里的在线教育主要是以互联网为依托，让学生在网络平台上也可以与老师进行互动学习，满足现代社会对教育的需求。

线上教育行业发展以来出现了种类繁多的线上教育培训机构。在线教育中包括语言学习、职业培训、学前辅导、成人教育、高校教育等。与以往的教学方法相比，在线教学其在时间和空间上具有更高的灵活性。目前中国的线上教育机构类型很多，虽然政府机构也出台了相应的监管政策文件，但监管政策文件并没有得到很好的贯彻，并且政府对监管问题也未细化。因此，本文主要基于中国在线教育机构的行政监管问题展开了研讨。

2 我国线上教培机构的发展现状

据天眼查的研究资料表明，与在线教学领域相关的教育专业公司数量逐年增长，已经由 2011 年的

作者简介：胡传龙，上海政法学院法律学院硕士研究生，研究方向：宪法学与行政法学；万子毅，上海政法学院法律学院硕士研究生，研究方向：宪法学与行政法学。

文章引用：胡传龙，万子毅：线上教育培训机构的行政监管[J]．教育研讨，2023，5（3）：319-325．

<https://doi.org/10.35534/es.0503045>

15 万个增长到了 2020 年的 70 多万个, 在线教学领域专利数量的占比已经超过了 50%。而在线教学专业领域则主要划分为学龄前初等教育、儿童英语、K-12 (特指从小学到高中的教育阶段)、素质教育类培训、出国教育等。幼儿初等教育、小儿英语等在综合性教育的领域起步稍晚了一些, 目前的数量占比还不多, 不过由于现在家长的高度关注, 所以它们都很期待能够出现新一轮的大增长。其中, 在线教育领域在学校日常教学中比较少见, 主要是指通过网络课程考试和疫情的延迟开学的直播课程。在线教育市场需求很少, 大部分用户持观望态度。K12 教育由于面向的用户目标人群覆盖面很广, 教育群体数量巨大, 所以在在线教育中 K12 占有主要地位。据了解, 在线教育机构到 2020 年已经实现了上百轮投资, 其中头部机构猿辅导在前三轮复习融资的总投资规模已经超过了 35 亿元。一方面, K12 在线课程的发展促进了教学资源的共享, 同时提供了更为灵活多样的教学方式与学习方法, 从一定程度上达到了教学公平。而在另一方面, 也因为高等教育涉及领域更广, 用户数量更多, 对高等教育相关应用与技能的需求也更高, 从而导致了目前在线教育发展的主要方向都集中在了 K12 培训上, 主要反映了当前在线教育的几个方面, 主要总结有以下几点: 一是由于部分线上高等教育培训企业所研发的教育类 APP, 出现了对个人隐私信息的泄露和安全隐患; 二是一系列产品宣传网站产生了大量广告宣传, 包括低俗内容、游戏入口以及诱导性广告宣传等; 三是由于大规模预收费用, 产生了一定的重大安全隐患, 比如价格高昂、退费难、卷款跑路等; 四是投资者的介入所造成的行业竞争和市场内耗, 使教育公司将大部分资源和成本都投放到获客中, 而忽视了教学的效率、师资素质和培训质量。

3 线上教培机构行政监管的问题及原因分析

3.1 存在的问题

3.1.1 存在监管缺失

第三种则是互联网行业内的顶级公司的跟风进入, 近年来随着在线教育行业的逐渐发展和壮大已经成为一个热门话题, 不但得到了投资人追捧, 也引起了网络行业的重视, 包括百度、腾讯公司、阿里等众多网络巨人公司也相继开始进军在线教育行业。在国家教育部以及各政府部门发布的互联网教育管理相关规定等文件中, 可了解到对网络的综合性教育政策的监督, 涉及到了国家教育部、网信办、技术监督管理局、工信部、省公安厅、中央重庆广播教育学校管理和新闻出版局、文化部、省民政厅、劳动人力资源社会保障科门和省政府打黄扫非办事处等共十一部门, 构成了多头监管主体的局势。虽然这些政府部门的职能有所不同, 在网络素质教育业务范畴中也有相应的管理职责。^①同时, 李克强总理也认为政府监督的角色并不仅仅是“管”罢了, 它同时也属于一个服务行业, 在公共服务上做得更好, 就可以更为合理地调动市场主体和社会的活力。^②

3.1.2 缺乏社会监督

我国根据当前在线教育的不良现象制定了相关规定。但是, 对于在线教育企业来说, 是上有政策、

① 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. http://www.moe.gov.cn/srcsite/A06/s3325/201907/t20190715_390502.html/2019-07-12.

② 李克强. 政府监管也是服务. http://www.gov.cn/guowuyuan/2015-04/22/content_2851195.htm/2015-04-22.

下有对策。尽管现在在线教育的问题申诉途径,但由于没有官方的推广,所以不少人都只是利用315平台,并不知道其有效的申诉途径。在搜索引擎上查询在线教育平台的问题申诉平台时,也发现了许多类似问题,但都没有得到有效回复,这从侧面表明目前的在线教育平台监督工作缺乏社会监督机制,导致部分在线教育平台消费者在出现问题时缺乏有效的专项申诉途径,只有少数企业具备相应的维权能力。而在新闻媒体以及网络平台下的问题消费申诉途径,如新浪旗下的黑猫申诉,有的要依靠新闻媒体的帮助或有关教育部门的了解情况。

行政监督网络教育实际上是要依靠多种手段维护和推动互联网在线教育健康发展的。针对目前相比较而言亟待解决的虚假广告、课程费用、预收费用、退费困难、霸王条款、盲目扩张等现象,在教育行政部门加强监督力量的同时,还要依赖于有关行政部门的牵头,强化监督,着力引导公众舆论监督氛围,促进在线教育行业合法合规而有序的进行。

3.1.3 缺乏过程性审查

随着社会资金的大量流入在线教育行业,不少在线教育企业为抢占市场资源纷纷“烧钱”取客,在这种方式的运营过程中也会出现一些违规情况,如企业借助名师效应的夸大宣传功能进行虚假广告,企业大规模预收费用后期退费难或者企业卷款潜逃等情况。而现在的教育行政监督往往属于政府事后监督。如果失控后,经过广大网民的反映才知道实际情况,而这时政府部门的干预可能已经导致了无法弥补的经济损失。上述情况也暴露出对在线教育行政的监督往往缺乏过程的有效监管,主要表现在如下几个方面:一是缺少对广告的有效监督;二是缺少对虚假广告的有效监督;三是缺少对教师资格水平的有效监督;四是缺少对在线教育质量的有效监督。在过去一段时间里,网民对在线教育机构的投诉消息超过6000条,其中有近80%的投诉涉及教育退费问题,排名第一的企业更是达到了700多条。^①

3.1.4 缺乏备案审查制度

目前关于教培机构的行政监督管理工作还面临着两大问题。一是虽然一些机构具备一定资格,但却存在违法运营的实际情况;二是还出现了部分不合法的组织,游离于政府监管部门之外。近年来,在线教育产业中存在着一些机构倒闭关门、卷款潜逃的情况,另外还有从事着根本不遵循传统高等教育规则的超前高等教育、过度高等教育活动的在线教育组织,还有部分机构确实缺乏法定资格。为逐步规范在线教育企业的市场准入要求,同时推行规范的管理与审核制度,将在线教育企业纳入政策监管,并进行日常抽查与审核,可以有效缓解当前的一些困难。确实,之前由教育部发布的与在线教育领域有关的政策性文件明确要实行备案审批机制,不过真正落到实处或许还需相当的时日。

3.2 原因分析

3.2.1 监管力量不足

在常规监督部署的工作中,往往是自上而下逐级交代监督各项任务,并不能认真夯实职责。在常规工作中也是如此,由于在线教育本质上是教育,本身这种新形态在监督中具有相当的难度,再加上互联

^① 南方都市报. 3.15我们监测了6271条在线教育投诉,发现这些乱象. <http://m.mp.oeeee.com/a/BAAFRD000020210311452599.html/2021-03-12>.

网在线教育涉及的领域更广、更多,同时也有许多监管部门,监督往往流于表面而缺乏实际的落地。国家已经确定要建立教师备案审核制度,但如果这一机制真的建立起来,现在在线教育中存在的企业通过包装名师等虚假广告来吸引客户的问题就不会发生,归根结底,是因为师资备案审查制度还没有得到切实执行,监管机构在仔细核实在线教育学校中的师资和相关工作人员资格后,往往只是证明了其资格的存在,并不能真正证实与实际情况的一致性,这样使得网络培训公司钻了监管部门的空子,导致缺乏合格证的应届学生冒领资格进入,甚至个人在线教育机构乃至无证驾驶办校长的情况发生。在实施监管任务时,要将各项任务精量化至每个人,并确保他们承担相应的职责,以使监管责任得以落实并与相关人的切身利益相关联。

3.2.2 法律法规不健全

网上教育是在九十年代末才出现的,而现在的我国高等教育条例中根本没有与网上教育相关的法律条款,仅仅是在《高等学校法》中提出支持远程教学,以及《民办高等教育促进法》的第十六条中明确了对利用互联网开展的学历教育的私立院校所作出的办学许可证规定。近年来,国务院办公厅以及教育部等政府相关机构在关于国家文化教育机构建设与培训的领域中也已经出台了一些相关规定,而国家教育部早已在2019年9月出台的《有关推进在线教育发展的指导意见》这一政策性文件确定了使用在线教育的概念。

对于在网络学习中发现的虚假广告、霸王条款、预收款等情况,现在还只能通过《广告法》和《消费者权益保护法》等法律的若干条款加以规定和解决,其在网络教育的针对性还不够明显。由于现在对在线教育的需求扩大,以及用户规模和客户容量的增加,缺乏健全的规章制度来进行管理,所以在线教育当前的情况也无法根除。

3.2.3 行业标准缺失

传统的教育方式经历了行业内比较长期的考验,也建立起了一个适应于教育行业成长并适应其在市场经济情况下迅速成长的专业标准。而在线教育尽管也是现代高等教育的一种模式,但毕竟与传统模式存在很多不同之处,其发展速度很快,但也导致它没有形成明确的专业标准和适用规范。由于在线教育涉及许多细分行业,而各个领域的发展情况也不同,缺乏行业标准的指引,因此在线教育企业有时也不能明确的成长方向。尽管国家国务院办公厅联合教育部门等有关单位制定了《国家国务院办公厅有关完善校内外训练组织建设的若干意见》和《有关完善校内外线上训练的实施意见》,但这些文件没有具体内容和实施细则的规定,在实践中也会存在准入门槛水平差异、实施条件标准不齐的现象。

4 关于线上教培机构行政监管问题的建议

4.1 完善在线教育法律法规

法规范的明示行为在在线教育中应当告知任何在线教育服务场所或者网站应该进行的行为,并指明哪些属于违法行为。只有懂法并守法,条例在一定意义上才能避免违法违规的情况出现,因此必须通过相关法律制度来纠正现在的违法违规行为。作为新兴产业的在线教育,由于相应的立法体系尚不健全,因此建议政府应该从以下几个方面考虑对其进行专项立法,或是在现有教育法中增加相应的法律条文:

一是对在线教育机构及网络平台的信息内容加以标准,严禁超龄教学和传递危害信息内容,并共同维护用户信息。

二是对在线教育机构产品及服务中的收费项目设定收费指标,以监管预收费用。

三是对在线教育平台以及机构的宣传信息作出系统的规定。在在线教育广告投放之前,应设置一些制度进行管理或约束广告行为。最好还能够设置一定的网络广告审核制度,在投入之前对广告内容、文案和使用载体进行审核,要防止误导消费者并保护其自身的利益不受损害。

四是对资金的流入加以控制。高等教育平等是中国社会主义民主的主要基础,通过几代人的奋斗,中国现在正处于实现中华民族伟大复兴的关键阶段。因此保持和提高教育的平等对于维护中国社会主义民主和稳定具有至关重要的作用。

五是对执法活动实施约束,并对不当行为规定惩戒措施。在线教育平台应制定相关规定,不仅仅针对在线教育网站,我们还应对监管机构加以约束,并在确定了管理目标和任务之后督促各有关单位开展相应工作,对不作为行为和违规行为也要明确处罚方法。只有当监管机构真正执行到位之后,中国的在线教育市场才能得到规范稳定的发展。

4.2 明确监督主体职责,强化协同监督

目前,中国在线教育监管的相关体系还没有完善,方法也没有不断创新,传统的中小学教育体系明确应由教育部门实施监督,但中国在线教育在多机构监管时的责任界定还不够明确,又缺乏第三方机构对监督活动的成果实施监管评估,这也使得许多问题都没有明确的处理方法,也找不到问题处理的主体,导致中国在线教育的事中事后监督出现了缺陷。但伴随我国网络教育事业的壮大成长,更多的难题也将逐步浮现,这就要求政府各机构必须明确各监管主体的职能,清楚划分各自的职责范畴,完善和健全监督机制,将我国网络培训机构的监管职责规范地完成并落到实处。以教育部门为首的各个职能主管部门,承担着不同的教育管理与监察职能,各个部门应各司其职地做好各自的职责,同时教育部门还应做好对在线教育准入制度的审查工作,并创新监管服务规则,构建智慧监管体系。要求高校各个教育机构搞好自身的监管工作,并不代表他们就是单打独斗、互相不干扰,而是必须加强协调,进行统一监管,也不要让他们在线教育监管服务中带来不良影响。

4.3 创新监管服务,构建智慧监管体系

在线教育是一个全新的商业模式,面临着繁琐的监督管理工作,仅仅凭借常规的监督管理手段不能够面面俱到,建立智能化的管理制度对于完善在线教育管理,促进政府治理创新、管理的信息化和推进教育信息化发展都具有巨大的促进作用。

在信息技术不断向前发展的今天,管理思想与工作手段也必须革新,《中国教育现代化2035》明确提出要推动高等教育管理改革,促进建立信息化的高等教育控制和监督制度,促进控制有效化与管理科学化,推进现代化的高等教育改革。^①

① 中共中央、国务院. 中国教育现代化2035. http://www.gov.cn/xinwen/2019-02/23/content_5367987.html /2019-02-03.

智能监察意识可以增强教育监督的精准性和有效性,创新发展教育监督服务、形成智能监督系统首先要提高创新监管意识,培育监管能力与技术手段双强的创新型智能监督人才,通过运用互联网,并融入云计算技术、大数据分析、人工智能等先进技术手段,打造了智能数据收集与监控平台,并根据教育的新特征,汇聚了教育与信息技术两个方面的专家学者关于教育信息平台的法定规范性、教育培训机构 的设置、教师资格、价格定价、教师使用信息等方面建立了标准化的管理体系。同时对教育监督情况进行公开化和透明度,以保护教育用户的合法权益,教育用户可以查询平台相关情况发生的问题,并可以一键进行申诉,从而建立了有效化的教育监督机制。

4.4 持续强化日常监管,落实落细监管任务

在政府行政监督管理在线教育业务的过程中,应严格执行备案审批程序,对所有线下教育业务的市场发展准入门槛实行从严把握。同样,还应注意进一步规范和完善事中事后监督管理,以提高在线教育的公正性和效能度,在审核期结束后对教育和有关在线教育服务培训机构的资质审核工作要认真进行,并通过随机抽查和公布成绩的形式,进行日常的质量监督。要根据“谁审批谁监管、谁主管谁监管”的原则,建立健全日常监管工作网络。并制定出具体明确的社会监督工作方案,确定监督的主要职责,确定重点监督内容,并指定具体责任人,要及时定期反映信息。对分工的进一步细化,职责的具体履行也可以通过责任清单认领的形式,形成一个长期有效的管理体制。

4.5 加强市场监督和社会监督

在我国市场发展,由于在线教育是政府直接控制的一个合理的市场经济活动,所以国家市场监督管理总局应始终协调教育部和有关行政部门,做好对在线教育机构的监督管理工作。首先,要作为在线教育产业健康成长的助力军,积极推进社会主义市场经济改革,形成良性的国内外市场竞争秩序,有效发挥社会主义市场经济的积极调节作用,进行优胜劣汰,推动在线教育产业健康蓬勃向好成长;同时,要做好对在线教育机构的宣传活动进行监督管理,针对线下教育机构在对外传播的广告内容与其所开展的教育服务之间进行实事求是,避免过分包装宣传和虚假夸大其功能与效果,并针对违规宣传活动根据《广告法》和《反不正当竞争法》给予处分和责令整改;此外,还应经常向社会公开发布线下教育培训机构的信誉度等情况,并对存在严重违法违规行为的线下教育培训机构,利用互联网途径进行公示,并定期检查整改情况。同时还可推行白名单管理制度,以打造一个互联网在线教育标准化办学模式,提供更优质的在线教育条件,并经常进行自查以防止这些“典范”出现松懈的情况。

参考文献

- [1] 竺乾威. 新公共治理: 新的治理模式? [J]. 中国行政管理, 2016 (7): 132-139.
- [2] 朱之兮. 消费者权益保护: 市场失灵与政府干预 [J]. 现代营销, 2020 (12): 55-57.
- [3] 张晓超, 陈明昆. 欧盟成人教育监测体系及其对我国的借鉴价值 [J]. 中国职业技术教育, 2020 (33): 41-47.
- [4] 翟文康, 韩兆柱. 多维视角下的新公共治理 [J]. 学习论坛, 2017 (33): 52-58.

- [5] 吴帅. “互联网+”背景下政府市场监管策略创新[J]. 北京社会科学, 2020(12): 100-106.
- [6] 王向旭. 国际远程与在线教育研究的前沿、热点与趋势[J]. 河南广播电视大学学报, 2019(10): 1-8.
- [7] 王天楠. 国家治理视阈下政府监管与行业自律互助互补的基础与路径[J]. 天津行政学院学报, 2020, 22(4): 3-11.
- [8] 王娟, 李卓珂, 杨现民, 等. 智能化时代新型教育服务监管体系建构与路径设计[J]. 电化教育研究, 2020(1): 84-90.
- [9] 龙腾泽. 试论互联网+对市场监管的影响[J]. 南方论刊, 2020(4): 18-20.
- [10] 刘童. 美国在线教育质量国家标准的建立、内容及特征[J]. 教育导刊, 2021(1): 88-96.
- [11] 年海石. 政府管制理论研究综述[J]. 国有经济评论, 2013, 5: 125-140.
- [12] 李琬勃. 中国政府网络监管存在的问题与对策研究[D]. 哈尔滨: 黑龙江大学, 2016.

Administrative Supervision of Online Education and Training Institutions

Hu Chuanlong Wan Ziyi

Law School of Shanghai University of Political Science and Law, Shanghai

Abstract: This article primarily discusses the administrative supervision issues of online education, summarizes the main problems in the administrative supervision of online education, including inadequate effective supervision, lack of social supervision, lack of procedural review, and absence of registration and approval mechanisms. Through the discussion, it is identified that the main factors leading to these problems are: insufficient government supervision, imperfect regulations and rules in schools, and the absence of industry standards in the education sector. Based on the research findings, specific measures are proposed to optimize the administrative supervision system of online education, starting from legislation, supervision, social involvement, and market assistance. It is hoped that these measures and suggestions can help alleviate the current problems faced by online education, and contribute to purifying the development environment of the online education industry and promoting its healthy growth.

Key words: Education; Online education; Training institutions; Administrative supervision