

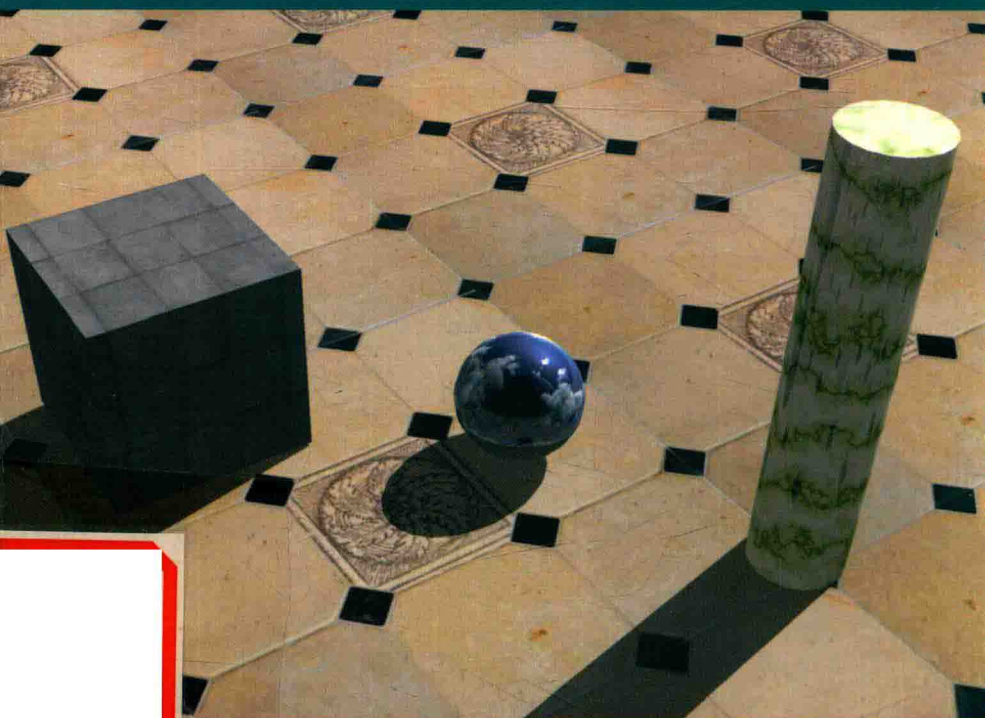
以公众利益 规范私人补习

亚洲补习教育之政策选择

马克·贝磊
孔磊

过伟瑜
李文建

著
译



United Nations
Educational, Scientific and
Cultural Organization

UNESCO Office Beijing
联合国教育、科技及文化组织
驻华代表处



香港大学
比较教育研究中心



中国教育培训联盟
China Education Training Union

以公众利益规范私人补习

亚洲补习教育之政策选择

马克·贝磊

过伟瑜

著

孔磊

李文建

译



United Nations
Educational, Scientific and
Cultural Organization

UNESCO Office Beijing
联合国教育 科技及文化组织
驻华代表处

香港大学

比较教育研究中心



中国教育培训联盟

China Education Training Union

本书译自香港大学比较教育研究中心与联合国教科文组织（亚洲及太平洋地区）最初出版的“*Regulating Private Tutoring for Public Good: Policy Options for Supplementary Tutoring in Asia*”（英文版，2014）。

2015 第一次出版
中国香港薄扶林道
香港大学教育学院
比较教育研究中心（CERC）

与联合国教科文组织亚太地区教育局和中国教育培训联盟合作

© 比较教育研究中心

ISBN 978-988-14241-0-5

联合国教科文组织亚太地区教育局、中国教育培训联盟和香港大学比较教育研究中心联合出版

本书中使用的名称和内容表述不代表比较教育研究中心、联合国教科文组织或中国教育培训联盟就国家、疆土、城邦、政权、行政边界等方面的政治观点。

本书中的内容纯属作者个人观点，不代表比较教育研究中心、联合国教科文组织或中国教育培训联盟的观点。

封面设计：Gutsage
封面照片：Maciej Gryka
排版：孟慧玲

鸣谢

对参与和协助此研究项目的各组织和个人，谨在此表示衷心的感谢。首先要感谢的组织包括联合国教科文组织（UNESCO）和亚洲发展银行（ADB）。本次研究的开展是基于与这两个组织之前的合作，它们与香港大学的比较教育研究中心在本研究主题相关的政策论坛上形成合作伙伴关系。我们尤其要向联合国教科文组织的Ramya Vivekanandan 和亚洲发展银行的Jouko Sarvi 表示感谢。我们与中国教育培训联盟在另一个政策论坛上达成合作，在此特别向牛新哲先生致谢。

另外，研讨会的很多细节工作都得到很多同事的协助，包括搜录不同区域政策法规和评对草稿。比较教育研究中心的孟慧玲再一次充分显示出她作为经理的魄力，使研究项目和出版过程有条不紊地得到推进。Rattana Lao 同样作出了卓越的贡献，尤其在第一期的研讨会及其后的讨论中。在联合国教科文组织这个大家庭，来自尼泊尔Tap Raj Pant 和来自乌兹别克斯坦Bakhtiyor Namazov提供了宝贵帮助。同时，我们也非常感激来自香港大学团队的 William Brehm 、Nutsa Kobakhidze 、孔磊、李文建、林舒麦、Chad Lykins 、Sulata Maheshwari 、Rafsan Mahmud、Tedros Sium 、容炜灏、占盛丽和张薇。除此之外，我们还要向更多人表达谢意，包括 Vinod Annigeri 、Belinda de Castro 、W.A. de Silva、Husaina Banu Kenayathulla 、Hyunjin Kim 、李小鹏、Ali Nur 和Yoko Yamato 。本书由孔磊、李文建翻译，对二位在本书翻译工作中做出的贡献亦要表示感谢。

第一期政策论坛和本书出版的财政支持是由香港大学的知识交流（Knowledge Exchange）基金提供的。本书的作者及出版社对此表示万分感谢。

联合国教科文组织序言

与其他国家一样，近年来私人补习的规模在中国也迅速扩张。

在竞争性的教育大环境中，中国家庭愿意投资私人补习来给孩子提供学习上的帮助。随着中国经济的发展，私人补习行业还会进一步发展壮大。

私人补习现象不仅影响家庭支出结构，同时也会给教育发展带来深远影响。部分私人补习服务由专门的补习机构提供，这些机构规模大小不一；有一些私人补习来自于正规学校的老师，他们在课外时间给学生提供补习服务；还有一些大学生和其他群体以非正式的形式提供私人补习服务。私人补习有很多积极的意义，可以帮助学生提高学习成绩，也给孩子们提供了校外学习活动的机会，此外，还给补习老师和补习行业相关从业人员提供了就业机会。但是另一方面，私人补习的质量还参差不齐，它的效果也难以保证。因此，很有必要对私人补习行业加以进一步的规范。是否允许正规学校的老师在课外时间提供补习服务也是争论颇多的一个话题，且尚无定论。

联合国教科文组织将教育视为基本人权和促进社会及经济发展的工具，同样也关注私人补习行业的这些问题。联合国教科文组织以更广泛的视角看待整个教育过程，而不仅仅是学校教育，它关注什么样的孩子得到了什么类型的教育机会。联合国教科文组织认可家长为孩子购买额外教育服务来补充学校教育的权利，不管这种额外教育服务是由公共还是私人提供的。与此同时，联合国教科文组织也关注社会不公平，注意到贫困家庭由于经济实力不足而无法享有那些中产家庭或富裕家庭享有的教育机会，或无法享有他们所享有的高质量教育。

联合国教科文组织驻华代表处有幸于2012年出版了马克·贝磊教授的著作《直面影子教育系统：课外辅导与政府抉择》。那本著作证明了比较研究的价值，说明政府和其他主体可以超越国界互相借鉴学习。同样，现在联合国教科文组织也很乐意共同出版贝磊教授的这本新著作，它进一步深化和扩展了关于私人补习的比较研究。这本著作是联合国教科文组织与香港大学的联合国教科文组织比较教育首席教授之间卓有成效的合作的又一成果，见证了学者、决策者和从业者之

间协同合作的价值。

阿比曼纽·辛格

联合国教科文组织驻华代表处主任

中国教育培训联盟序言

《以公众利益规范私人补习》是马克·贝磊（Mark Bray）教授在私人补习已经成为全球性现象的背景下，对亚洲地区情况深入研究的结晶。私人补习对年轻一代的培养、对经济和社会的发展以及公立学校系统的运营有着深远的影响。随着中国经济的发展和竞争性的教育环境，私人补习行业正在进一步发展壮大。教育培训机构经营规模从小型到中型乃至大型不等，培训方式从特许经营到老师兼职，再到正式从业者乃至互联网补习等等种类繁多，但总体教育质量良莠不齐。如何才能对孩子的学习和个人能力产生真正的附加价值，教育培训行业需要更多更完善的法律监管。

本书从整体公众利益的角度、社会的不平等性和私人补习对常规教学的冲击去探讨法律监管的必要性。作者呼吁政府关注私人教育的质量和影响，希望各类社会团体相互合作，进一步制定有效的政策。篇章明确了合理政策法规能够对公众利益产生持续积极的影响，对培训机构也是有利无害的。本书虽以“制定规章”为题，但其内容亦包含其他形式的指引或自愿行动，寄望于所有的教育参与者共同面对问题，鼓励私人补习行业通过自律的方式响应政府的号召；或者由业界自发监管，亦或受教育培训业协会的管理。

本书作者马克·贝磊教授多年来一直从事比较教育研究，把比较研究成果作为完善法规和行为守则的宝贵资源。其2012年出版的著作《直面影子教育系统：课外辅导与政府抉择》证明了比较研究的价值，说明政府和其他主体可以超越国界的互相借鉴学习。在这本新的著作中，贝磊教授进一步深化和扩展了关于私人补习的比较研究，是又一卓有成效的成果，见证了政府、补习提供者、学校、教师联盟和其他团体的合作之价值。

作为中国教育培训行业数以万计中的一员，我有幸参与由马克·贝磊教授组织的关于亚洲补习行业的论坛，而作为由中国民间的教育培训者自发成立的交流平台——中国教育培训联盟作为此书准备过程中政策论坛的合作方，更是幸运之至，我本人从中汲取大量宝贵经

验。

因此，我把此书郑重地推荐给教育行业的参与者，愿中国教育培训行业能在2015年中国政府对培训业的处理政策中借鉴一些好的做法（实际上，1月7日国务院常务会议中，拟增加“明确对民办学校实行分类管理，允许兴办营利性民办学校”的条文，就是一个极大的改变），充分发挥私人补习的积极方面；通过研读本作品能判定未来需要的发展方向，让中国教育培训成为他人可以学习的榜样。

牛新哲

中国教育培训联盟理事会主席

摘要

近年来，私人补习随着正规学校的发展呈现出全球范围内的张。补习这一现象在亚洲尤为显著。例如：

- 在香港，一个 2011/12 年度的调查表明 53.8% 的九年级学生及 71.8% 的 12 年级学生正在接受私人补习。
- 在印度，一个 2012 年的调查表明西孟加拉农村地区 73% 的 6-14 周岁的学生正在接受私人补习。
- 在哈萨克斯坦，一个 2005/06 年度调查发现 59.9% 的大学生在中学教育的最后一年接受过私人补习。
- 在大韩民国，据估计在 2010 年会有 86.8% 的小学生接受私人补习。初中生补习的比例为 72.2%，而高中生的比例则为 52.8%。
- 在越南，2006 年的一份调查数据表明 32% 的小学生接受私人补习，而在初中及高中阶段，对应的比例分别是 46% 和 63%。

私人补习对年轻一代的培养、对经济和社会的发展以及公立学校系统的运营有着深远的影响。虽然在某些方面呈现出可喜的现象，但在很多方面仍然问题丛生。总体而言，这个行业缺乏法律监管。

本书主要关注以讲授学术科目收取费用的补习类型。补习的形式包括一对一和大班教学。某些补习服务由大学生等非正式从业者提供，而其他补习服务则是由学校老师或专业机构提供的。

在本书的第一部分对整个补习行业进行了描述，阐述了相关法律法规的监管对象。接下来将会探讨法律监管的必要性。从整体公众利益的角度去考虑，答案在于保障消费者及其他利益主体以实现社会经济的健康发展。教育是个人发展的主要推动力，但同时也可能成为一种维持或加大社会不平等的手段。再者，无论对个人、家庭还是社会整体而言，并不是所有的教育模式都是有利的投资。政府有责任关注教育的质量和影响，这不但包括公立教育系统及需涉及私人领域。尽管一些私立补习机构希望尽量回避政府的监控，

然而一个设置合理的监管架构在长远来说对这部分机构也是有利无害的。私立补习机构教育质量的口碑很容易遭破坏，相关的负面报道会对整个行业造成不利影响。

接下来的问题就是针对私人补习行业中各类型角色提出何种不同政策法规加以规范。本书主要聚焦专业的补习机构和提供课外补习的老师。对于专业机构而言，政府的首要要求就是注册，随后再关注教育和商业方面的具体问题。而对第二个类别而言，主要的问题在于究竟是否该允许教师向自己的学生、所在学校其他学生或其他学校的学生提供课外补习。比较研究表明在这些问题上法律规定有所差异，既有其合理性也有潜在的缺陷。

一旦政策法规得以制定，就必须落实到执行上。这一点的实现需要强有力的国家机器；鉴于国家机器的顺利运作需要广泛的支持，建议政府与学校、教师联盟和社区团体结成合作伙伴关系。私人补习从业者也可选择进行自我监管，或者受职业协会的管理。另外，政府可以对消费者进行引导教育，令他们可以在知情的情况下作出明智的选择并对补习从业者产生影响。

最后一章主要探讨由联合国教科文组织引领的关于让所有人平等享受高质量教育的议程。低收入家庭无法负担私人补习的费用，即便是中等收入家庭也难以支付高质量的补习费用。因此，公平问题是解释为何需要政府监督甚至干预这个行业的主要原因。而另一原因则在于目前的补习倾向于只强调教育其中一个维度，即学会认知，而非学会做事、学会共同生活、学会生存。

私人补习在许多国家仍有继续扩张的趋势。本书想要传达的主旨是：这个行业需要更多更完善的法律监管，政府必须在调控干预的规模和性质上取得平衡。过于严格的监管会消耗大量的政府资源且压制了创造力。因而政府需要充分考虑总体目标及施行政策法规的能力。

在这个过程中，政策制定者可以从比较分析中获得参考。这本书主要探讨的是亚洲地区的情况，所以政策制定者和从业者都可以吸取其中的经验。同时，本书对于其他地区也有指导作用。在私人补习已经成为全球性现象的背景下，本书呈现的案例和经验均可应用于亚洲及其他地区。

目录

表格目录	vi
图表目录	vi
专栏目录	vi
缩写和简称	vii
鸣谢	ix
联合国教科文组织序言	x
中国教育培训联盟序言	xii
摘要	xiv
第一章：引言	1
政策分析及专家对话	3
概念框架	4
私人补习的本质及特征	4
法规，法律，指引和行为规范	6
私人补习法规制定之背景	7
本书结构	8
第二章：监管的内容和对象是什么？	11
私人补习的规模及范围	11
补习科目和模式	17
补习提供者及倾向的多元性	19
第三章：为何私人补习需要监管？	23
社会不平等性	24
社会经济差异	24
性别差异	25

种族/民族差异	26
城市/乡村差异	26
对正规教育的负面冲击	27
腐败问题	28
维护消费者及雇员权利	29
税务问题	30
第四章：针对不同角色该采取何种政策？	31
私人补习机构	31
注册要求	31
监督要求	35
提供补习的教师	38
提供补习的学生及其它自由业者	42
互联网补习	43
第五章：法规如何执行？	44
部署必要的人员	44
教育消费者做出知情选择	46
鼓励自我监管	48
建立合作伙伴关系	49
与学校的合作	49
与教师工会的合作	50
与其他政府分支的合作	51
与社会团体的合作	52
与媒体的合作	52
第六章：结论	54
以公众利益为目标	54
达到平衡	57

在比较中学习.....	60
英文参考文献	67
中文参考文献	83
关于本书作者和译者	84

表格目录

表 1：私人补习的跨国指数	12
表 2：分科目各级教育阶段补习参与率（澳门）	17
表 3：分科目各级教育阶段补习参与率（泰国）	18
表 4：香港中学生参加的补习之规模及种类	21
表 5：对在职教师提供的私人补习的监管法规和方针 ...	39

图表目录

图表 1：校内校外学习之种类	5
图表 2：私人补习及在教育系统中腐败的程度	28
图表 3：监管私人补习中教育和商业法律的重叠	35
图表 4：手段和关系矩阵	60

专栏目录

专栏 1：行为规范	7
专栏 2：柬埔寨的私人补习类别	20
专栏 3：乌兹别克斯坦的性别偏见与大学入学考试	25
专栏 4：印度：比哈尔邦政府首当其冲规范补习	32
专栏 5：什么样的广告可被接受？	37
专栏 6：互联网补习的潜力和危害	43
专栏 7：遵守程序简易化	45
专栏 8：给父母的清单	47
专栏 9：补习中介服务	53

缩写和简称

ADB	Asian Development Bank 亚洲发展银行
ASER	Annual Survey of Education Report 年度教育调查报告
ATA	Australian Tutoring Association 澳大利亚辅导协会
BRAC	[formerly] Bangladesh Rural Advancement Committee 原孟加拉农村促进委员会
CERC	Comparative Education Research Centre 比较教育研究中心
CETU	China Education and Training Union 中国教育培训联盟
CITA	Cambodian Independent Teachers' Association 柬埔寨独立教师协会
DSE	Diploma in Secondary Education 中学教育文凭
EFA	Education for All 全民教育
EPPM	International Institute of Education Policy, Planning and Management 国际教育政策、规划及管理研究所
HKU	The University of Hong Kong 香港大学
IIEP	International Institute for Educational Planning 国际教育规划研究所
JJA	Japan Juku Association 日本私塾协会

MDG	Millennium Development Goal 千禧年发展目标
Mendaki	Council on Education for Malay/Muslim Children 马来/穆斯林儿童教育委员会
METI	Ministry of Economy, Trade and Industry 经济、贸易及工业部
MEXT	Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology 教育、文化、体育、科学和技术部
NGO	Non-Governmental Organisation 非政府组织
NUTP	National Union of the Teaching Profession 国家教师职业联盟
PEIRA	Private Educational Institutions Regulatory Authority 私人教育机构监管部门
PTA	Professional Teachers' Association 职业教师协会
SINDA	Singapore Indian Development Association 新加坡印度人发展协会
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization 联合国教科文组织
US	United States 合众国，即美国
USA	United States of America 美利坚合众国
WCEFA	World Conference on Education for All 全民教育世界大会

第一章：引言

本书关注在亚洲已经变得非常明显的一种现象，而且这种现象在世界范围内也变得越来越突出。这种现象有多种名称，英语通常称作 **private supplementary tutoring**（私人补习）。在孟加拉国、印度、巴基斯坦，它也被叫做 **private tuition** 或者 **coaching**。谈到其相应的机构，日本有塾（**juku**），韩国有补习学院（**hagwon**），而台湾则是补习班。本书将主要关注收费的课外文化学科课程补习。这些补习可能是以一对一、小班、大班或者通过互联网的形式存在。补习课程的提供者包括专业机构（公司）、以课外补习为兼职的教师、大学生以及其他通过补习赚取外快的人。

一类私人补习被广泛叫做影子教育，这种补习的教学内容紧跟常规学校的教学内容。这一比喻始于上世纪 90 年代马来西亚（**Marimuthu et al. 1991**）、新加坡（**George 1992**）、日本（**Stevenson & Baker 1992**）的相关研究。本书其中一位作者于 1999 年发表的专著（**Bray 1999**）使其在国际上得到进一步的传播。这本书强调某些私人补习对主流教育的效仿，并列出以下几点用影子作为比喻的原因（p.17）：

第一，私人补习之所以存在是因为主流教育的存在；第二，随着主流教育系统规模以及形态发生变化，私人补习也发生变化；第三，在几乎所有的社会里，公众更多关注主流教育，而不是它的影子（私人补习）；第四，影子系统的特征远没有主流系统特征那么明显。

而另一类私人补习是对学校日常教学以外的补充，将此类补习界定为影子教育则没那么合适。这类补习部分是针对学校所涉及的课程，但又比学校的课程更为深入。其他的一些补习主要针对常规教育没有教授的科目，比如外语和各种形式的宗教教育。更广泛的范畴包括艺术、音乐和体育，这些内容可能在常规教育中存在，但并不是核心课程的一部分；最后一类范畴包括学习技巧、领导力训