**2021年校外教育培训领域**

**消费者权益保护报告**

加强校外教育培训领域消费者权益保护，营造良好的校外教育培训消费环境，既是我国校外教育培训行业健康发展的重要内容，更是满足人民群众日益增长的美好生活需要的根本要求。以《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》（以下简称《“双减”意见》）出台以及陆续推出的系列政策文件为标志，相关消费者权益保护问题受到日益重视，我国校外教育培训治理进入全面深化阶段。2021年，我国校外教育培训领域消费者权益保护在法律制度、政策依据等方面取得极大进展，广告宣传、合同纠纷、预收费监管等消费者权益保护的重点难点问题治理有章可循。但我国校外教育培训行业治理是一项巨大的系统工程，消费者权益保护仍面临虚假宣传、诱导消费、服务质量低、退费难等阶段性难题。未来一个阶段，要以校外教育培训行业规范发展为契机，积极推动校外教育培训领域消费者权益保护的法律建设、制度建设、组织建设、工作机制建设、消费环境建设，继续扎实推进校外教育培训领域消费者权益保护。

# 一、我国校外教育培训领域消费者权益保护的背景

近年来，人民群众对教育培训的需求日趋旺盛，我国教育培训市场蓬勃发展。然而，虚假宣传、缺乏资质、价格欺诈等教育培训行业乱象不断，严重侵害了消费者合法权益。2018年以来我国相关部门频繁出台政策文件，规范教育培训行业发展，教育培训领域消费者权益保护工作受到日益重视。

## （一）我国校外教育培训行业前景广阔

从供给侧看，我国校外教育培训市场迅速发展。2014年—2020年（除2018年），我国校外教育培训当年新增企业数量增速均为正增长。2020年，我国校外教育培训行业新增企业数量已经达到了约6.5万家；2015—2019年，校外教育培训行业市场规模从1.67万亿增长至2.37万亿，其中在线教育市场规模从1,460亿元增加至3,468亿元，其比重从10%上升到17%[[1]](#footnote-0)。2020年校外教育培训行业市场规模小幅下降，为2.06万亿元，受疫情影响，在线教育渗透率上涨，2020年在线教育市场规模达到4,536亿元，其比重上升到28%。

从需求侧看，全社会对校外教育培训的需求呈现快速增长态势，校外教育培训行业市场前景广阔。根据《中国经济生活大调查》统计，自2013年起居民在校外教育培训领域增加消费的意愿逐年上升，由2013年的22.08%提高到2020年的32.44%，校外教育培训消费成为新的消费热点。一是随着人民收入水平的提高，居民对精神生活的追求更加多元，各个年龄段的人群都希望通过校外教育培训增加技能，充实生活。我国居民人均教育文化娱乐消费支出不断增加，由2013年的1,398元增加到2020年的2,032元[[2]](#footnote-1)。二是新时代知识技能更迭加速，就业竞争加剧，人们渴望通过校外教育培训加强自身建设，改善收入和生活状况。三是线上教育快速发展，校外教育培训变得更加便捷可得。

**图1 我国居民校外教育培训消费意愿**

资料来源：《中国经济社会大调查》

## （二）我国校外教育培训行业进入规范发展阶段

针对校外教育培训行业屡屡侵害消费者权益的问题，2018年起，教育部、市场监管总局等相关部门频繁出台相关文件，监管规范校外教育培训行业的行为，有关部门有针对性地开展专项整治行动。2021年7月，国务院办公厅印发《“双减”意见》，为规范校外教育培训行为提出了全面指导意见，包括机构审批、培训服务、运营监管等方面，标志着我国校外教育培训的重大变革。

从整个宏观背景看，我国将全面加强行业监管，校外教育培训行业进入常态化监管阶段。随着我国经济社会发展进入新阶段，对国家治理体系和治理能力现代化提出新的要求，国家治理理念进行了调整。新发展阶段要求统筹安全与发展，更加注重安全发展；坚持包容审慎监管，更加重视对新业态的审慎；兼顾效率和公平，更加重视公平。加强行业监管，贯彻落实新的治理理念，推进市场治理体系和治理能力现代化，强化消费者权益保护，是完善社会主义市场经济体制的重要内容。

从教育培训行业自身看，随着校外教育培训行业规范治理的不断深入，以及校外教育培训行业的转型发展，校外教育培训领域消费者权益保护将面临新问题。一是我国教育改革进入深水期，密集出台的政策将引导校外教育培训行业重新洗牌，在行业洗牌过程中一方面学科类培训机构或停业或转型，但善后处理不力，甚或“卷钱跑路”，另一方面有些受新冠疫情影响，经营不善的非学科类培训机构假借政策因素趁机“甩锅”“金蝉脱壳”，导致部分消费者面临“上课难”“退费难”等问题，侵害了消费者合法权益。二是新冠疫情以来，校外教育培训行业加快线上布局，消费者权益保护涉及到线上培训机构资质认证、培训质量合理评估、培训课程开放性设置、消费者信息保护等新问题。三是在线校外教育培训与其他行业融合发展带来新问题，如捆绑销售、教育贷监管、线上课程隐藏网络游戏等。

我国校外教育培训行业规范不断完善，校外教育培训领域消费者权益保护问题日益受到重视，但与经济社会发展的要求和人民群众的期望相比，仍有较大差距。

# 二、我国校外教育培训领域消费者权益保护工作进展

2021年我国校外教育培训领域消费者权益保护工作取得显著成效。相关部门在法律制度、政策体系、监管机制和平台等方面积极开展工作，提升了校外教育培训领域消费者权益保护工作的法治性、系统性、高效性、长效性。

## （一）完善法律制度，夯实法理基础

2021年，新修订的《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》（简称《实施条例》）、《中华人民共和国未成年人保护法》（简称《未成年人保护法》）正式施行，进一步完善了规范校外教育培训机构发展的法律制度体系，为维护校外教育培训领域消费者权益保护夯实了法理基础。

其中，《实施条例》明确规定了民办学校举办者的权利义务和在审批、设立等各环节的要求，《实施条例》是规范我国校外教育培训机构的基础性法律，为保护校外教育培训领域消费者权益提供了法律依据。《实施条例》对民办学校（含校外教育培训机构）的收费、管理、监督、支持等方面行为做出规范，如该条例第42条规定“民办学校应当建立办学成本核算制度……合理确定收费项目和标准。”第44条规定：“非营利性民办学校收取费用、开展活动的资金往来，应当使用在有关主管部门备案的账户。有关主管部门应当对该账户实施监督……”

《未成年人保护法》则直接涉及校外教育培训机构保护未成年人权益，是目前校外教育培训机构整治所依据的最高层级的法律之一。《未成年人保护法》对校外教育培训机构进行了相关规定，如校外培训机构不得对学龄前未成年人进行小学课程教育；以未成年人为服务对象的在线教育网络产品和服务，不得插入网络游戏链接，不得推送广告等与教学无关的信息等。

## （二）持续完善政策体系，全面规范行业发展

2021年，教育部单独或会同发改委、公安部、民政部、人社部、市场监管总局、体育总局、银保监会、证监会等部门密集出台校外教育培训行业规范发展的相关办法和监管措施，为规范教育培训行业发展提供政策供给和操作指导，实现全覆盖、全链条治理，基本建立起了“1+N”政策制度体系。

7月23日，中共中央办公厅、国务院办公厅出台《“双减”意见》，为强化线上线下校外教育培训机构规范管理提供了重要遵循。《“双减”意见》明确提出，要深化校外机构治理，坚决防止侵害群众利益行为。《“双减”意见》要求，一是从严审批机构，不再审批新的面向义务教育就按学生的学科类校外培训机构，现有学科类培训机构统一登记为非营利性机构。二是规范培训服务行为，严禁超标超前培训，禁止跨范围经营，严禁提供境外教育课程，查处超范围培训、培训质量良莠不齐、内容低俗违法、盗版侵权等突出问题，不得利用假期进行培训，完善收费制度，签订统一合同，不得侵犯家长和学生的正当权益。三是强化常态运营监管，禁止为推销业务以虚构原价、虚假折扣、虚假宣传等方式进行不正当竞争，依法依规坚决查处行业垄断行为。线上培训要注重保护学生视力，每课时不超过30分钟，课程间隔不少于10分钟，培训结束时间不晚于21点，线上培训机构不得提供和传播“拍照搜题”等不良学习方法。

围绕做好治理校外教育培训工作，切实落实《“双减”意见》，教育部、市场监管总局等有关部门陆续出台相关办法和监管措施，并开展市场整顿行动（见表1）。这些配套政策有力地促进了《“双减”意见》落地，加强校外教育培训机构的源头治理、系统治理、综合治理、依法治理。其中，《关于进一步加强中小学生睡眠管理工作的通知》《关于加强义务教育学校作业管理的通知》先于《“双减”意见》出台，规定校外培训机构培训结束时间不得晚于20:30，不得以任何形式布置作业，是《“双减”意见》的内容之一。其后，为切实有效推进《“双减”意见》落实，《关于将面向义务教育阶段学生的学科类校外培训机构统一登记为非营利性机构的通知》就校外培训机构“营改非”工作，优化登记工作流程、加快推进工作进度进行部署，为做好义务教育阶段学科类培训实行政府指导价收费政策落地、提高培训机构违规上市清理整治工作效率、严格控制资本过度涌入培训机构工作打下坚实基础。《中小学生校外培训材料管理办法（试行）》健全了校外教育机构培训材料编写、审查、监管的一系列基本制度，形成了完整的培训材料质量标准、培训材料编写制度、培训材料管理制度。《校外培训机构从业人员管理办法（试行）》对校外培训机构从业人员的招用、解聘、检查和监督等环节作出明确规定。《义务教育阶段校外培训项目分类鉴别指南》从培训目的、培训内容、培训方式、评价方式等维度进行综合考量、科学鉴别，加强对义务教育阶段校外培训机构“学科类”项目鉴别管理，加强对地方工作的指导。

《“双减”意见》出台后，各地大力推进校外培训治理，取得初步成效，但一些地方培训机构由“地上”转入“地下”，改头换面变相违规开展学科类校外教育培训，严重干扰政策执行，给改革推进造成阻碍。9月16日，教育部印发《关于坚决查处变相违规开展学科类校外培训问题的通知》，要求各地对以“高端家政”“一对一”“众筹私教”“游学研学”等名义违规开展学科类培训、“直播转录播”、组织异地培训等七种隐形变异问题进行坚决查处，推动校外培训机构治理落地见效。

## （三）增设监管机构和平台，不断健全工作机制

2021年6月，经中央编委批准，教育部成立专门的校外教育培训监管司，面向中小学生（含幼儿园儿童）的校外教育培训管理工作，指导校外教育培训机构党的建设。这一机构增设对于深化校外教育培训改革具有重大意义。校外教育培训监管司的成立，有利于制定专项管理政策、实行过程性监管、综合推进治理措施，有利于将各方监管力量拧成一股绳，充分体现了党中央、国务院对校外教育培训监管工作的高度重视，传递出解决校外教育培训机构监管难的决心，为治理校外教育培训综合施策提供了有效抓手[[3]](#footnote-2)。

在加强监管机构建设的同时，相关监管工作机制也不断健全。一是加强部门协同，教育部牵头建立由发改委、公安部、人社部、市场监管总局等19个部门组成的“双减”工作专门协调机制。实现上下同频，建立“双减”工作台账、信息日报和定期调度制度，督促各地成立专门机构，形成党委统一领导、部门齐抓共管的工作格局[[4]](#footnote-3)。

二是健全全国校外培训监管服务平台，国务院教育督导委员会办公室（以下简称“教督委”）在教育部官网设“曝光台”，通报典型违规案例强化社会监督。教育部在“微言教育”“中国教育督导”微信公众号和“中国教育发布”客户端开设举报专栏，受理群众对学生作业负担重、学校未依规开展课后服务和校外培训机构无证照培训、虚假宣传、超标超前培训、超期预收费、违规高收费、退费难等问题的实名举报，8月份共接到8,000多条有效举报线索，11月份共收到举报线索4,280条[[5]](#footnote-4)。

三是完善巡查通报制度。教育部组织专业团队建立了线上学科类校外培训机构日常巡查制度，开展全面常态巡查。截至10月底，共连续不间断开展了4次巡查，掌握了一批违规线索，并建立了违规培训机构动态库，共涉及全国12个省份、50余个培训机构。教督委建立“双减”专项督导半月通报制度，从9月起，每两周对各省“双减”工作落实进度情况进行通报。通报内容主要包括作业时间达标学校比例、课后服务时间达标学校比例、学科类培训机构压减、违规培训广告查处和群众举报线索问题核查处理情况等8个方面的内容共计21项指标。针对校外培训机构“退费难”和劳动用工风险排查不全问题，教督委开展专项督办。

## （四）备案制改为审批制，提高线上校外培训机构准入门槛

9月，教育部办公厅等六部门印发《关于做好现有线上学科类培训机构由备案改为审批工作的通知》，对于“双减”文件印发前，按《教育部等六部门关于规范校外线上培训的实施意见》（教基函〔2019〕8号）已备案的、面向中小学生的线上学科类培训机构实施审批制度，确保证照齐全、规范运营。

《通知》明确了线上校外培训机构的办公场所、线下实体培训场所、开办资金、名称、服务器、人员、网络安全标准、教育App管理等基本条件；要求校外培训机构内容健康、教学合规、课时适当、平台可控；要求校外培训机构重视党建、制定章程、明确收退费管理、规范合同签订、规范营销宣传。

随着将线上学科类培训机构由备案制改为审批制，意味着行政部门对线上校外培训机构的管理将更加严格，同时线上学科类教培机构的准入门槛更高，促使线上培训机构更加规范。

## （五）管控校外培训广告，营造干净消费环境

11月，市场监管总局会同中宣部、网信办、教育部、民政部、住建部、国资委、广电总局等八部门研究出台《关于做好校外培训广告管控的通知》（简称《通知》），就做好校外培训广告管控工作作出部署。《通知》要求不区分学科类、非学科类，确保做到主流媒体及其新媒体、网络平台以及公共场所、居民区等线上线下空间不刊登、不播发面向中小学（含幼儿园）的校外培训广告。集中时间、集中力量对主流媒体及其新媒体、网络平台以及公共场所、居民区等线上线下空间校外培训广告开展全面排查，清理存量、杜绝增量。综合运用舆论引导、企业自律、行业管理、市场准入、监管执法、社会共治等多种手段，确保“双减”政策要求落实到位。

《通知》的出台适逢其时，突破了原有对校外培训招生管理囿于教育行政系统内部的限制，直击校外培训招生虚假宣传执法打击难的痛点。市场监管总局、教育部与网信、住建等部门的协同配合，织起一张防范和打击校外培训机构虚假宣传的“网”，从源头的培训机构审批备案，到广告宣传的过程和内容监控，再到发现问题时的关停和处罚，综合利用政策、法律、经济和技术等手段促进校外培训市场的健康发展，保障消费者的切身利益。

## （六）修订校外培训合同，有效减少合同纠纷

10月，教育部会同市场监管总局在开展调查研究和广泛征求意见的基础上，对《中小学生校外培训服务合同（示范文本）》进行了修订和完善，共同发布《中小学生校外培训服务合同（示范文本）》（2021年修订版）（以下简称《服务合同（示范文本）》），进一步规范合同当事人签约、履约行为，提升校外培训机构服务质量，化解校外培训中产生的纠纷，保护合同当事人合法权益。

针对校外培训中存在的制造教育焦虑问题、机构培训超越资质问题、培训人员素质参差不齐问题、违规收费及卷款“跑路”问题、意识形态问题、校车安全问题等社会民众普遍关切的问题，《服务合同（示范文本）》从充分吸收国家法律法规及政策要求，从合同关系角度回应并解决了这些问题[[6]](#footnote-5)。具体地，《服务合同（示范文本）》在使用说明中界定了校外培训机构的范围，同时提示使用者：“合同签订前，学科类培训机构应当出示办学许可证和民办非企业单位登记证书等证明文件；非学科类培训机构应当出示办学许可证，营业执照（或事业单位法人证书、民办非企业单位登记证书）等证明文件”。《服务合同（示范文本）》单独设置“特别提示”栏目，置于合同正文之前，将国家有关校外培训的具体要求明确列出，规范了培训机构收费、退费行为，并通过预收费资金监管方式预防卷款“跑路”问题。在培训者义务中，明确了培训人员、教育课程、培训材料、外籍人员以及校车的管理规范，保障了培训服务的质量，维护了受培训者的合法权益。在信息保护方面，《服务合同（示范文本）》明确了培训机构保护受培训者个人信息的义务，并要求其在“收集、存储、使用、加工、公开等个人信息处理活动中严格遵守《中华人民共和国个人信息保护法》《中华人民共和国未成年保护法》的规定”。在适用范围方面，《服务合同（示范文本）》适用于线上线下学科类与非学科类培训，在使用说明中明确适用范围包含面向3至6岁学龄前儿童开展的线下非学科类培训情形。

## （七）强化预收费监管，保障消费者权益

10月，教育部等六部门联合印发《关于加强校外培训机构预收费监管工作的通知》（简称《通知》），要求各地采取银行托管或风险保证金方式，对校外培训机构向学员所预先收取的费用做到“全部”和“全额”监管，旨在防范和化解因机构违规操作或经营不善所导致的不当收费、退费难和“卷款跑路”等侵害群众利益的问题和矛盾，以切实维护广大人民群众的合法权益。

该通知将系统性地推动对校外培训机构预收费监管。一是严格规范预收费行为。强调要坚持校外培训公益属性，落实培训收费管理政策，执行收费专用账户和收费时段等预收费管理要求，加强预收费票据管理，解决培训机构过高收费、过度逐利、超长期限收费、通过不公平格式合同条款侵害学员合法权益等问题。二是全面实施预收费监管。强调对面向中小学生（含幼儿园儿童）的校外培训机构，不区分学科类和非学科类，包括本《通知》发布前已收取但未完成培训服务的预收费资金，各地结合实际，采取银行托管或风险保证金方式，全面实行预收费监管。同时，要加强对培训领域贷款监管，严禁诱导中小学生家长使用分期贷款缴纳校外培训费用，减少冲动消费，防患校外培训机构“退费难”“卷钱跑路”的情况。三是健全预收费监管机制。针对监管工作涉及部门多、信息不对称的情况，强调加强部门统筹，形成监管合力，建立信息共享机制，强化风险预警，加强行业自律。

## （八）规范成人教育培训，推动行业有序发展

部分社会成人教育培训机构存在名称使用不规范、虚假不实招生宣传、条件和质量低下等问题，损害人民群众合法利益、扰乱教育培训市场秩序，不利于成人教育培训市场健康发展。

为推动社会成人培训规范有序发展，维护人民群众合法利益，7月，教育部办公厅发布《关于加强社会成人教育培训管理的通知》，对成人教育机构的招生管理、培训内容、师资团队、信息化建设等提出详细指导建议。《通知》要求社会成人教育培训机构坚持正确方向、规范名称使用、严格招生管理、选好培训内容、优化师资团队、创新培训模式、完善经费管理、引导行业自律、加强安全管理。

**表1 2021年规范校外教育培训行业的政策文件**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **发文时间** | **发文单位** | **文件名称** |
| 2021-03-31 | 教育部办公厅 | 关于进一步加强中小学生睡眠管理工作的通知 |
| 2021-04-12 | 教育部办公厅 | 关于加强义务教育学校作业管理的通知 |
| 2021-07-07 | 教育部办公厅 | 关于加强社会成人教育培训管理的通知 |
| 2021-07-23 | 中共中央办公厅 国务院办公厅 | 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 |
| 2021-09-01 | 教育部办公厅 | 关于印发《中小学生校外培训材料管理办法（试行）》的通知 |
| 2021-09-03 | 教育部办公厅等三部门 | 关于将面向义务教育阶段学生的学科类校外培训机构统一登记为非营利性机构的通知 |
| 2021-09-06 | 教育部办公厅 | 关于坚决查处变相违规开展学科类校外培训问题的通知 |
| 2021-09-13 | 教育部办公厅 人力资源社会保障部办公厅 | 关于印发《校外培训机构从业人员管理办法（试行）》的通知 |
| 2021-09-16 | 教育部办公厅等六部门 | 关于做好现有线上学科类培训机构由备案改为审批工作的通知 |
| 2021-10-26 | 教育部等六部门 | 关于加强校外培训机构预收费监管工作的通知 |
| 2021-10-12 | 教育部办公厅 市场监管总局办公厅 | 关于印发《中小学生校外培训服务合同（示范文本）》的通知 |
| 2021-11-03 | 市场监管总局、中央宣传部、中央网信办、教育部等八部门 | 关于做好校外培训广告管控的通知 |
| 2021-11-10 | 教育部办公厅 | 关于印发《义务教育阶段校外培训项目分类鉴别指南》的通知 |

# 三、我国校外教育培训领域消费者权益保护存在的主要问题

2021年，受新冠疫情以及校外教育培训行业治理政策的冲击，我国校外教育培训领域消费维权舆情及消费者投诉呈上升趋势。2021年全国消协组织受理有关校外教育培训的投诉案件共80,528件，同比增长43.4%；教培机构频现跑路及退费风波成为2021年十大消费维权舆情热点之一[[7]](#footnote-6)。

## （一）消费投诉增长快

据消费者协会统计，2015—2021年消费者针对校外教育培训的投诉逐年上升，从5,811件增加到80,528件，占总投诉比例从0.91%上升至7.71%，占服务类投诉比例从3.10%上升至15.57%。有关校外教育培训的投诉案件在十三个服务投诉大类[[8]](#footnote-7)中居于第3。虚假宣传、缺乏资质、价格欺诈、退费难、培训机构卷款跑路等消费侵权问题屡屡发生，极大地侵害了消费者权益，阻碍了我国校外教育培训行业的健康发展。

**图22011-2020年我国校外教育培训服务投诉情况**

## （二）格式合同纠纷多

合同是消费者投诉的主要类别，2021年有关合同的校外教育培训投诉35,813件，占比44.47%。校外教育培训机构在面对消费者退款诉求时，往往利用格式合同抗辩，而其中的条款存在诸多对消费者不公平的内容，如隐藏“公司保留最终解释权”“协议一经签订，概不退款”“培训期间，出现任何安全事故概不负责”等不公平格式条款，或者合同含有其他退费的限制条件，且不采取加粗、加黑等合理的方式提示消费者。部分校外教育培训机构利用消费者合同意识淡薄，甚至不与消费者签订正式合同，或者销售人员代替消费者签订合同或者利用网络默认消费者同意协议内容。

## （三）售后问题难解决

售后服务是消费者投诉的第二大类别，2021年有关售后服务的校外教育培训投诉25,968件，占比32.25%。校外教育培训领域的售后服务问题主要体现在三方面。一是售后服务渠道不畅通，有些校外教育培训机构特别是线上培训机构不重视售后服务，在消费者付费后“失联”，消费者有问题联系不上销售人员。二是培训质量是消费者投诉的主要内容，校外教育培训行业市场准入门槛低，部分校外教育培训机构配备的师资力量不一，从业人员流动性较大，培训质量参差不齐，严重影响服务品质，引发消费者投诉。三是售后问题特别是退费问题往往得不到妥善解决，退费难成教育培训最大顽疾。部分非学科类培训机构假借“双减”政策，关门停业，拒不退款；部分机构以各种理由拒绝或拖延退费，诱导消费者换课；部分培训机构退费条件苛刻，如以“超过退费有效期”为由不予退款，如规定消费者参加促销活动赠送的课程只能在购买课程消费完后使用，一旦申请退款，赠课、优惠等项目将自动取消。

## （四）虚假宣传手段多

虚假宣传是校外教育培训领域投诉的重要类别，2021年有关虚假宣传的校外教育培训投诉5,918件，占比7.35%。校外教育培训机构的虚假宣传主要有以下三个手段。一是校外教育培训机构虚构学员培训案例、师资力量和培训效果，编造消费者评价数据；二是夸大培训机构实力，实际教学质量与体验课、试听课相去甚远。特别是一些线上培训机构，宣传“智能交互、即学即用”，实际上只提供教学视频、电子教材。三是部分校外教育培训机构刻为售卖课程，刻意隐瞒部分职业资格证考试报名的条件限制（如必须大专以上学历或有一定相关工作经历人员才具备考试资格），诱导消费者缴费，甚至在有些消费者提出质疑后，承诺可以帮其伪造学历或工作经历。

## （五）预付式消费风险大

校外教育培训一般采取预付费式消费开展经营活动，如监管不严格，这种消费模式存在巨大隐患。一些校外教育培训机构收取大量预付费，后因经营不善、资金链断裂，倒闭、跑路后预付费用难以追讨。部分校外教育培训机构为规避“不得一次性收取超过3个月费用”的规定，采取买3个月赠3个月课程、分班次付款等方式，变相提高单次课程和总的培训费用，并设置课程有效期，规定消费者在一定期限之内完成培训。近年来兴起了利用“教育贷”进行教育培训费用支付的方式，部分消费者由于培训费用高、经济能力有限，会采用分期付款的方式缓解压力，但稍不注意就有陷入“套路贷”的可能，当消费者因无法获得培训或者和教育培训机构解除培训合同后，仍然需要向提供贷款的金融机构支付相应的贷款及利息。一些教育培训机构通常用“免息”等福利来吸引消费者，弱化教育贷本身的贷款属性和风险，而产生纠纷后消费者在举证时也难以证明教育机构存在误导或诱导的情况。

# 四、我国校外教育培训领域消费者权益保护存在问题的原因分析

随着校外教育培训行业整顿治理力度不断加大，消费者权益保护程度总体上得到了明显提升。但行业调整叠加疫情因素影响下，校外教育培训领域消费侵权不断、消费维权困难等现象仍然不容忽视，主要有以下几个方面原因：

## （一）校外教育培训行业无序发展，部分校外教育培训机构漠视消费者权益

20世纪90年代以来，我国校外教育培训行业迅猛发展，法规政策配套、政府监管未跟上步伐，加之行业进入门槛较低，整个行业呈现出中小型机构众多、良莠不齐、无序竞争的状态。在经济利益的驱动下，部分校外教育培训机构一味追求营利而忽视教育质量，虚假宣传、缺乏资质、超前教育、贩卖焦虑、价格欺诈等行业乱象不断，消费者的合法权益得不到保障。在我国有关监管部门开展的专项整治行动中，部分企业多次被罚。这其中包括校外教育培训领域的头部企业如学而思、新东方等，涉嫌虚假宣传、价格欺诈、违反合同法等，在线教育的先行者如猿辅导、作业帮等也在其列，涉嫌不当竞争、虚假宣传、违反合同法等。可见，我国校外教育培训机构守法意识薄弱，缺乏行业自律，漠视消费者权益。

## （二）相关法规政策配套滞后，消费者维权依据不足

总体看来，现有法规政策尚无法为校外教育培训领域消费者权益提供高级别、全方位的保驾护航。

在法律制度层面，我国目前没有高级别、专项的校外教育培训领域消费者权益保护法律。2014施行的新《消法》只是对消费者权益保护进行了基础性、普遍性的规定，而校外教育培训机构兼具公益性和营利性双重属性，校外教育培训服务具有特殊性，在消费者权益保护方面也相应地具有特殊内容和要求。在教育领域，《教育法》认可民办教育的合法地位，《民办教育促进法》以及相关政策条例明确了校外教育培训机构的营利性，为规范民办教育机构提供了基本法律规范，但没有明确针对培训机构法律问题作出规定，导致其法律身份模糊，对于针对校外教育培训机构的管理条款也比较少，程序不够细化，且较为宽松[[9]](#footnote-8)。《未成年人保护法》基于保护未成年人的角度对涉及未成年人的校外教育培训机构提出了要求。

在政策体系层面，教育部、市场监管总局等行政部门制定和发布的一系规范性文件，主要目的是规范校外教育培训机构特别是义务教育阶段校外培训机构的经营行为，有关消费民事处理方面相对不足，约束效力有所欠缺。国务院办公厅颁布的以《“双减”意见》为代表的纲领性文件，则更多的是指导性原则，未涉及校外教育培训机构违法违规行为的罚则制度。

## （三）监督管理机制不够健全，消费者权益得不到有效保障

在监管权责方面，校外教育培训治理涉及教育、市场监管、人社、人民银行等多部门职责，出现侵权行为和消费群体纠纷后各部门职责界定以及协同监管机制有待进一步明确。教育部门承担着大部分校外教育培训机构的治理工作，拥有执法权但没有执法队伍，执法专业性不足。要提高执法效率，需要与市场监管、公安、卫生、人社、人民银行等部门紧密配合，实现协同监管、联合执法。

同时，也存在监管范围不完善的问题。在校外教育培训机构的设立方面，行业准入门槛低，特别是对法人资质条件的限定，要求举办者提交资质证明、身份证明、个人存款证明等文件，但并没有对法人资格标准的相关规定，包括针对举办者学历背景、身体健康、文化素养等方面进行限定。在机构变更与终止方面，我国校外教育培训机构的退出机制还不够完善[[10]](#footnote-9)。在教学教育方面，相关政策文件对教师资格、教材使用、教学时间等作出了具体规定，但监管难度较大。

此外，校外教育培训机构监管活动预见性尚需提高，特别是目前众多培训机构寻求转型发展，相关部门需要提高预见性，抓早抓小，防止转型过程中消费者权益受到损害。

## （四）校外教育培训消费环境不佳，消费者理性消费意识、风险意识薄弱

当前，我国消费者普遍盲目抱有“不能输在起跑线上”的心理，缺乏正确的教育观、就业观。校外教育培训机构紧紧拿捏消费者心态，为“教育内卷”“就业内卷”添柴加火，部分校外教育培训机构无视“教育是提高国民整体文化素质的公益事业”，唯利是图、制造焦虑、贩卖焦虑，一阵阵掀起“早教热”“培训热”“考证热”，极大地破坏了校外教育培训的消费环境。

在这种焦虑情绪的影响下，消费者往往跟风消费、冲动消费，对培训机构发布的宣传信息缺乏理性判断，不了解国家或者当地教育部门出台的有关政策；在缴纳培训费用时，往往因为商家提供较高折扣而缴纳大额预付款；在签订合同时，不认真、不完全阅读合同条款，对退费、培训地点变更、培训是否达到效果等重要条款不予重视，接受不公平格式条款；与商家进行口头协议，未将口头承诺写入合同；发生消费纠纷时，往往因未保存好付款发票、消费记录、合同等有关证据，使合法权益难以得到有效保护。

## （五）受疫情和行业政策影响，消费者投诉案件增多

近两年我国校外教育培训领域消费者投诉占服务类投诉的比重较大，2020年校外教育培训类投诉占服务类投诉比例为11.24%，2021年该比例上升为15.57%。

**一是**受疫情或疫情防控措施影响。具体表现有：（1）部分线下服务无法开展，校外教育培训机构将线下服务转为线上，不符合消费者预期，引发消费投诉，一些机构单方变更服务协议，强制消费者同意。（2）部分校外教育培训机构门店无法正常营业，又无法转为线上课程，消费者要求退费，却被收取部分违约金，或产生退费难纠纷。（3）受疫情影响，一些经营不善的非学科类培训机构假借政策因素趁机“甩锅”“金蝉脱壳”，导致部分消费者面临“上课难”“退费难”。（4）消费者因疫情影响变动工作或经济困难，申请退课，经营者以各种理由拒绝退款。

**二是**受行业政策影响。2021年我国相关部门频繁出台政策，对校外教育培训行业进行规范治理，对部分校外教育培训机构产生较大影响。具体表现有：（1）一些校外教育培训机构因资质不全等原因被整顿关停，消费者退费难。（2）一些校外教育培训机构或停业或转型，但善后处理不力，甚至“卷款跑路”，对消费者权益造成极大损害。（3）部分校外教育培训机构调整业务范围，在消费者要求退费时以收取违约金等理由强迫消费者转向其他课程，或故意拖延退费时长。

# 五、完善校外教育培训领域消费权益保护工作的政策建议

当前，校外培训作为教育培训体系的重要补充，仍有强大消费需求，随着相关政策逐步落地，行业调整伴生的消费风险还会陆续释放，强化校外教育培训消费者权益保护要引起高度重视。

## （一）完善政策法规，强化校外教育培训消费者保护制度保障

**一是**加强协同治理。目前相关部门围绕校外教育培训机构纲领性文件《“双减”意见》，已经并将继续出台配套的实施细则以及相应的监管机制，诸多政策的有序实施、协同推进是《“双减”意见》切实有效落地的保障。消费者权益保护机构可以梳理校外教育培训相关法律法规、纲领性文件、实施细则等文件，结合消费者权益保护工作实际，研究发布校外教育培训领域消费者权益保护指南。**二是**完善相关立法。将国家现有政策中关于校外教育培训机构性质界定、设立审批、教育教学、教材使用、收费监管、服务合同、从业人员、法律责任等，探索以制定“社会教育促进法”的方式提升固化，推进校外教育培训机构规范化、法治化，为消费者权益保护提供更加全面、权威的维权依据。如2016年韩国修订实施了《私立教育机构设立、经营与课外辅导法》专门规制校外教育培训机构，包含立法宗旨、监管对象、经营者权利与义务、监管内容、政府管理职责、法律责任等内容，该法对课外辅导机构的设立、教学设置、教师资格、费用等进行全面立法规制，促进校外教育培训机构的合法化运行[[11]](#footnote-10)。

## （二）加强监管协调，形成长效监管机制

进一步明确校外教育培训监管主体及其职责，加强监管体系内外部的沟通协调，充实基层执法力量，提高执法人员法律素养。建立日常监管执法机制，在阶段性专项整治行动之外，加强行业发展规律研究，建立风险研判、预警、处置长效化机制。加大培训机构违法行为查处力度，保障消费者预付资金安全，提高违法成本。

## （三）利用科技手段，提升消费纠纷解决效率

随着线上校外教育培训市场的规模扩大，传统的纠纷解决机制无法应对当下校外教育培训市场日趋增长的纠纷。投诉、诉讼、仲裁、调解等传统手段费用高、耗时长、效率低，部分消费者很难承担，部分消费者放弃维权，有些解决结果往往难以令人满意。因此，相关行政部门、消费者权益保护机构等亟需创新纠纷解决机制，作为目前机制的补充。考虑大数据、云计算、人工智能等新兴技术手段可被用于解决纠纷的场景，促进形成更加高效的纠纷解决机制，有效提升校外教育培训领域消费纠纷的解决速度和消费者体验。

## （四）强化社会保护，营造良好消费环境

**一是**发挥行业组织自律作用。可授予行业协会协助审查申办材料，参与监督过程和年度年检评优等工作。行业协会加强研究、改进、调整本行业各项相关的相关政策、发展规划，有效规范企业行为。组织加强行业自律，排斥不良经营行为，支持、参与消费者权益保护活动，倡导尊重消费者权益，促进行业内企业履行社会责任，保护消费者权益。**二是**发挥消费者协会社会监督作用。支持其依法履行参与立法、社会监督、纠纷调解、公益诉讼、警示教育等各项职能，不断创新工作机制，加大社会保护力度。**三是**发挥新闻媒介的监督作用。广播、电视、报刊等新闻媒介要充分发挥监督作用，对违法违规的校外教育培训机构进行曝光，对典型的校外教育培训机构损害消费者权益的案件予以曝光，警示不法经营者并提醒广大消费者，充分发挥新闻媒介的监督作用，形成强大的舆论威慑力量。

## （五）加快普及新政策，提高消费者维权意识

**一是**加强对消费者宣传教育，优化消费环境。各级市场监管部门和消协组织，将与校外教育培训机构有关的法律、政策作为线上线下普法宣传的重要内容，使消费者知晓自身的合法权利。**二是**引导消费者树立正确教育观，理性科学消费。引导消费者主动加强校外教育培训相关服务的知识学习，了解国家对校外教育培训机构的相关政策；签订合同前要认真核查校外教育培训机构的资质、师资力量等；认真阅读合同，明确培训范围、费用、退费程序、师资、培训时间、培训地点、违约责任等；引导消费者在选择校外教育培训机构时尽量选择短期付款方式，避免一次性大额投入，要仔细查看分期付款合同，严防分期变贷款，谨慎选择或不选择“培训贷”等信贷产品；不与个人签订合同并支付款项，消费过程中索要并保存好发票、消费记录、合同等相关证据；引导消费者理性消费，不要相信“包过”“命题人授课”“通过率百分百”“包教包会”等过度宣传、虚假宣传。

## （六）加强行业自律，促使企业树立社会责任

消费者合法权益要得到切实保护，归根到底要求企业负起相应的社会责任，本着诚信经营的精神，为广大消费者提供质量可靠、价格合理的商品和服务。因此，要引导校外教育培训机构合理定价、规范服务，改进其营销哲学，将消费者至上理念融入日常经营管理。校外教育培训机构应严格落实国家以及行业规定的场地、设施、消防等安全风险防范要求，持续开展法律意识、责任意识培训教育，切实灌输给每一位管理者和员工；做好业务培训，提升管理者和教师的业务水平，为消费者提供高质量的培训服务。支持校外教育培训机构在内部设立合规部门、售后服务部门等与消费者权益相关的机构，以监督企业经营行为、检验服务质量、为消费者提供咨询、解决消费者消费中的问题。校外教育培训机构要建立和完善消费者投诉体系和投诉机制，倾听消费者的意见，及时回应消费者投诉，妥善解决企业对消费者权益的损害问题。

1. 数据来源：前瞻产业研究院《“双减”背景下，2021年中国校外培训研究报告》 [↑](#footnote-ref-0)
2. 受新冠疫情影响，2020年居民人均教育文化娱乐消费支出较2019年有所下降，2019年我国居民人均教育文化娱乐消费支出为2513元。 [↑](#footnote-ref-1)
3. 丁雅诵.规范发展是校外培训行业的必答题，人民日报，2021-06-24 [↑](#footnote-ref-2)
4. [教育部校外教育培训监管司：坚持以人民为中心发展理念扎实开展校外培训机构治理 - 中华人民共和国教育部政府门户网站 (moe.gov.cn)](http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2021/53899/sfcl/202112/t20211221_588733.html) [↑](#footnote-ref-3)
5. [教育部教育督导局（国务院教育督导委员会办公室）：“双减”督导工作情况 - 中华人民共和国教育部政府门户网站 (moe.gov.cn)](http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2021/53899/sfcl/202112/t20211221_588732.html) [↑](#footnote-ref-4)
6. 陈敦：贯彻落实“双减”政策修订培训合同示范文本 - 中华人民共和国教育部政府门户网站 (moe.gov.cn) [↑](#footnote-ref-5)
7. 详见2021年十大消费维权舆情热点（中国消费者协会人民网舆情数据中心）https://www.cca.org.cn/zxsd/detail/30343.html [↑](#footnote-ref-6)
8. 根据消费者协会，十三类服务大类为：生活、社会服务类，销售服务，信息通讯服务，互联网服务，邮政业服务，文化、娱乐、体育服务，校外培训服务，公共设施服务，房屋装修及物业服务，旅游服务，金融服务，保险服务，卫生保健服务。 [↑](#footnote-ref-7)
9. 毛婧, 祁占勇, 答喆. 校外培训机构的法律属性与法律规制[J]. 2021(2020-8):66-70. [↑](#footnote-ref-8)
10. 同上。 [↑](#footnote-ref-9)
11. 孟凡壮, 刘玥. 韩国课外辅导机构法律规制探析[J]. 全球教育展望, 2019(2):10. [↑](#footnote-ref-10)