附件2

关于《广州市校外培训机构管理条例

（征求意见稿）》的起草说明

《广州市校外培训机构管理条例》是广州市人大2022年提案项目，由市教育局负责起草工作。2021年9月，市教育局根据立法工作开展的需要，委托了立法团队协助教育局开展项目的调研、起草工作。经过前期项目调研，结合相关单位以及立法座谈会、立法调研单位的相关意见和建议，形成了《广州市校外培训机构管理条例（征求意见稿）》（以下简称《征求意见稿》）。有关情况说明如下：

一、立法必要性

（一）贯彻中央两办“双减”意见精神，践行依法行政理念

2021年7月，中共中央办公厅、国务院办公厅发布《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》），对校外教育培训治理作出全面系统部署。为深入落实《“双减”意见》，在建设法治国家的背景下，通过地方立法规范校外培训市场，治理校外培训机构是践行依法行政理念的重要保障。

（二）规范校外培训机构培训活动，构建良好教育生态

广州市人口基数大，校外培训机构，尤其是非学科类校外培训机构数量庞大、种类繁杂，总部机构集聚。“双减”政策实施前，部分机构资本化过度运作，培训活动不符合教育规律，加重了学生的学业负担和家长的经济负担，影响义务教育健康持续发展。“双减”政策实施以来，经过各方共同努力，我市校外教育培训总量极大压减、培训管理不断规范、典型示范效应明显。地方立法有利于为校外培训机构提供基本的行为规范，为相关行政主体提供履职监管依据，为包括培训对象及其监护人在内的社会公众提供监督培训活动的指引，从而形成对校外培训机构全方位、立体化的监管。依法治理校外培训机构，规范校外培训行为，将为促进未成年人健康成长和全面发展提供坚实法律保障，推动形成良好教育生态。

（三）发挥立法引领作用，推进校外培训领域法治化进程

“双减”工作是一项重大政治任务，要坚持改革决策与立法决策协同推进，需要强化法律制度刚性约束。我市作为“双减”工作全国9个试点城市之一，必须提高认识、扛起责任、率先垂范，勇于探索治理校外培训机构的有效路径和方法，为全国“双减”工作提供经验、做好示范。为高质量做好立法工作，市教育局对校外培训市场和培训活动进行了大量的调研，广泛听取意见建议，并会同体育、文化广电旅游和科技等部门对规范校外培训机构管理核心条款设计进行深入研究，凝聚共识。通过地方立法能及时总结规律，固化我市可复制可推广的制度创新成果，发挥我市“双减”试点城市的示范引领作用，推进校外培训机构治理的法治化进程。

二、立法思路和主要依据

（一）立法思路

**一是**坚持以深入贯彻相关法律法规以及《“双减”意见》为前提和基础的思路，准确把握方向，落实对学科类和非学科类校外培训机构进行分类管理的核心要求，把提升科学化、规范化水平贯彻到从设立审批、培训活动、监督管理到法律责任等层面立法工作的全流程、全链条、全方位。**二是**立足于提升实践工作的整体效能，构建区域统筹、条块协同、纵横结合、上下联动的工作组织体系，确保党中央决策部署有效落实。在明确政府及各相关部门职责分工的同时，形成市、区、街镇的纵向管理服务网络，既体现校外培训机构管理工作的专业性，又呈现出管理工作的层级性，确保工作实效。同时，充分发挥行业管理优势，形成教育、体育 、文化广电旅游、科技等管理部门对校外培训机构分类负责的横向管理体系。**三是**着眼于立法的终极目标——保护未成年人身心健康、营造良好教育生态。以遵循教育规律、保护未成年人身心健康为出发点和归宿，充分考虑培训机构师资、培训内容、教材及安全保障等各方面要求，对于校外培训机构的设立和开展培训活动进行了全方位规范。

（二）主要依据

上位法依据主要有《中华人民共和国教育法》《中华人民共和国义务教育法》《中华人民共和国民办教育促进法》《中华人民共和国未成年人保护法》等法律，规范性文件依据主要有《中共中央办公厅 国务院办公厅印发<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>》《国务院办公厅关于规范校外培训机构发展的意见》、广东省教育厅等四部门《关于印发<广东省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工作方案>的通知》等。

三、主要内容

（一）突出问题导向，体现立法的现实回应性

针对学科类与非学科类校外培训机构培训活动的特点，采取统分结合的方式对学科类和非学科类校外培训机构予以规范，既对校外培训机构存在的共性问题提出统一规范，又针对学科类和非学科类校外培训的特点提出分类管理要求。

针对校外培训机构系统规范和治理难点的现实需求，对校外培训机构的设立、活动、变更和终止等一系列行为予以全链条规定，同时对于实践中存在较多问题的校外培训机构审批、培训材料、培训内容、培训时间、收费退费、预收费账户等进行特别规范，比如第二章专章规定了设立审批、第三章专章对培训活动规范予以明确、第四章对培训费用规范予以明确，解决实践中无法可依的难题。

针对校外培训机构监管难问题，第六章专门对监督管理予以规定。设置实践证明有效的监管手段，如负面清单和黑白灰名单制度，设置具有可操作性的联合执法、根据培训项目类别分别执法等执法机制和执法检查制度，保障执法效果和覆盖率。同时明确投诉举报途径，发挥社会监督的作用。

（二）明确部门监管职责，增强立法的可操作性

职责明确、各司其职是依法行政的基本要求，也是社会各类主体有序发展的前提和保障。一直以来，学科类校外培训机构的设立审批和培训活动均由教育部门管理，但是非学科类校外培训机构的管理主体并不明确，《“双减”意见》提出了对于非学科类校外培训机构严格审批和监管的要求。

到目前为止，校外培训尚无同名上位法，属于先行性立法，而《“双减”意见》等规范性文件对部门职责的规定侧重于总体要求，缺乏具体明确的规定。结合立法过程中专家论证会的意见和我市相关部门的工作实际，确定了整体职责与局部职责相结合的管理模式。

（三）统筹多维考量，推进立法的精细化

**一是**注重与《中华人民共和国民办教育促进法》《中华人民共和国行政许可法》《中华人民共和国未成年人保护法》等法律相衔接，遵循法制统一基本原则，保障立法的合法性；**二是**重视平衡行政部门之间、行政部门与校外培训机构之间、校外培训机构与培训对象之间的权责设置，最大限度保障立法的合理性；**三是**周密设立审批制度、审批程序等专门条款，细化培训活动、禁止行为、收费退费、安全管理等规定，注重立法的可实施性；**四是**从监督检查、信用管理、执法机制等层面构建监督管理体系，呈现立法的监管力度，为执法提供抓手；**五是**针对设立登记、培训活动、收费等设置相应的法律责任，强化执法依据，增强了立法的刚性。

特此说明。