

# 《校外培训管理条例（征求意见稿）》点评

## 义务教育学科培训监管延续“双减”政策精神，非学科及高中阶段培训更趋市场化

**◆ 行业研究 · 行业快评**
**◆ 社会服务 · 教育**
**◆ 投资评级：超配（首次评级）**

|        |    |               |                            |                     |
|--------|----|---------------|----------------------------|---------------------|
| 证券分析师： | 曾光 | 0755-82150809 | zengguang@guosen.com.cn    | 执证编码：S0980511040003 |
| 证券分析师： | 钟潇 | 0755-82132098 | zhongxiaoyao@guosen.com.cn | 执证编码：S0980513100003 |
| 证券分析师： | 张鲁 | 010-88005377  | zhanglu5@guosen.com.cn     | 执证编码：S0980521120002 |

**事项：**2024年2月8日，教育部发布《校外培训管理条例（征求意见稿）》，征求意见截止日期为2024年3月8日。

**国信社服观点**

**1、政策解读：**《征求意见稿》吸收了“双减”政策过往2年多的实践经验，承接了“双减”政策对于义务教育学科培训（K9 学科培训）减负的治理大方针。与“双减”政策不同的是，新政明确强调分类管理，K9 学科培训延续了强监管态度（限制营利性、培训时段等），未限制非学科类培训以及高中学科培训以市场化形式运营，鼓励政府引入高质量非学科类校外培训参与学校课后服务，未来行业转型发展指明了发展方向。此外，新政取消了除 K9 学科培训以外业态的培训时长/时段硬性规定，将决策权交给至地方政府因地制宜，体现了新政策的灵活性。对比参考“双减”政策，新政差异点梳理如下：

- 1) **适用对象：**《征求意见稿》明确校外培训适用于学龄前儿童/小学/初中/高中学生，双减政策表述模糊。
- 2) **分类管理：**《征求意见稿》第四条/第六条重申 K9 学科机构只能登记为非营利性法人、但删去了“双减”政策中“各地不再审批新的面向义务教育阶段学生的学科类校外培训机构”的表述。其他培训如非学科培训、高中学科培训则无“非营利性”限制，即肯定了市场化运作形式的合法性。
- 3) **主管部门：**《征求意见稿》规定校外培训办学许可由县级以上人民政府教育行政部门审批。利用互联网技术在线开展校外培训活动的，由省级人民政府教育行政部门审批。非学科类校外培训办学许可，在向教育行政部门申请许可前，应当报同级行业主管部门审核同意，“双减”政策对各部门责任划分较为笼统。
- 4) **机构资质：**前后政策均要求教师/教研人员取得对应专业资质，《征求意见稿》中新增了非学科类校外培训使用材料，应当报审批机关备案，应同时报送行业主管部门备案的规定。
- 5) **培训时长：**《征求意见稿》不再硬性规定培训时长、时段，且将权力下放至省级政府，但重申 K9 学科培训不得占用法定节假日、休息日及寒暑假，但非学科培训以及高中学科培训未做限制，仅要求在所在地中小学教学时间之外的时间。
- 6) **收费与广告宣传：**《征求意见稿》重申了 K9 学科培训坚持政府指导价管理方针，其他培训收费明确为备案制。《征求意见稿》中未对广告宣传作出具体规定，双减政策则禁止广告投放。

**2) 投资建议：**此次《征求意见稿》是结合了2年基层实践经验，国家出台的首部针对校外培训管理的行政法规。意见稿延续了“双减”政策对于义务教育学科培训减负的初衷，监管力度基本一致、并未边际趋严的说法，此外分类管理细则对于非学科培训业态的鼓励肯定了现有头部教培机构的转型成果，也为行业未来发展指明了方向。从最初的“双减”政策到如今的《征求意见稿》，国家立法的初衷并非要彻底杜绝校外培训，而在于引导校外培训行业高质量发展，以期营造良好的教育生态环境。考虑到新政策态度明确且较为积极，教培行业有望继续受益于基本面改善与情绪驱动估值回升的戴维斯双击行情，重点推荐学大教育（A股最为纯正教培标的），建议关注思考乐教育、卓越教育集团、高途集团、好未来。

**3) 风险提示：**征求意见稿落地低于预期；新业务拓展不及预期；行业竞争加剧等。

## 评论：

### ◆ 对比参考“双减”政策，深度解析《校外培训管理条例（征求意见稿）》

此次《征求意见稿》吸收了“双减”政策过往2年多的实践经验，从适用对象、分类管理、主管部门、机构资质、收费与资金监管以及广告投放7个角度作出更为具体的规定。首先，《征求意见稿》基本延续了“双减”政策义务教育学科培训减负的治理大方向。其次，《征求意见稿》在部分条款如培训时长/时段将决策权下沉至地方政府，留出了实操端的灵活操作空间，方便主管部门因地制宜。最后，《征求意见稿》不仅未限定非学科类校外培训机构以及高中学科培训以市场化形式运营，还明确地方政府可以通过多种方式，引入高质量非学科类校外培训机构参与学校课后服务，肯定了教育新业态的存在合法性。

以2021年“双减”政策作为对比参考依据，我们从7个角度分析《校外培训管理条例（征求意见稿）》

**1、适用对象：**2024年征求意见稿明确了校外培训是指学校教育体系外，面向社会开展的，以中小学生和3至6岁学龄前儿童为对象，以提高学业水平或者培养兴趣特长等为主要目的，有组织或系统性的教育培训活动，即校外培训适用于学龄前儿童、小学、初中以及高中学生，而2021年“双减”政策并未直接阐明法规适用对象。

**2、分类管理：**《征求意见稿》第四条提及“校外培训按照学科类和非学科类实行分类管理”、《征求意见稿》第六条提及“开展校外培训活动，应当依法取得相应的校外培训办学许可，具备法人条件。面向义务教育阶段的学科类校外培训机构，应当登记为非营利性法人”。《征求意见稿》重申了义务教育学科培训机构只能登记为非营利性法人、但删去了2021年“双减”政策中“各地不再审批新的面向义务教育阶段学生的学科类校外培训机构”的表述。其他培训如非学科培训、高中学科培训则无“非营利性”限制。

**3、主管部门：**《征求意见稿》第六条提及“校外培训办学许可由县级以上人民政府教育行政部门审批。利用互联网技术在线开展校外培训活动的，由省级人民政府教育行政部门审批。非学科类校外培训办学许可，在向教育行政部门申请许可前，应当报同级行业主管部门审核同意。涉及多个部门的，应当分别报相关行业主管部门审核同意”。“双减”政策对各部门责任做了统筹安排，《征求意见稿》则明确了县级以上地方各级人民政府科技、文化和旅游、体育及其他有关部门分别负责有关校外培训的行业管理工作。

**4、机构资质：**《征求意见稿》第八条“学科类校外培训机构的教学和教研人员，应当取得教师资格。非学科类培训机构的教学和教研人员，应当取得相应的专业资质；幼儿园、中小学在职教师、教研人员不得从事校外培训活动”、第九条“校外培训使用的材料，应当报审批机关备案。其中，实施非学科类校外培训的，应同时报送行业主管部门备案”。《征求意见稿》新增了非学科类校外培训使用材料，应当报审批机关备案，应同时报送行业主管部门备案的规定。

**5、培训时长：**《征求意见稿》第十条提及“校外培训应当安排在培训所在地中小学教学时间之外的时间，不得占用国家法定节假日、休息日及寒暑假组织义务教育阶段学科类培训。省级人民政府教育行政部门可以会同行业主管部门对培训时长、时段等作出具体规定”。《征求意见稿》一方面不再统一硬性规定培训时长、时段，且将具体规定权下放至省级政府，主张因地制宜。另一方面，重申义务教育学科培训不得占用法定节假日、休息日及寒暑假，但非学科培训以及高中学科培训并未限制，仅要求在所在地中小学教学时间之外的时间。

**6、收费与资金监管：**《征求意见稿》再次强调了义务教育学科培训要坚持政府指导价管理方针、预收费要纳入监管两项核心准则，其他培训收费则需报审批机关备案。

**7、广告宣传：**《征求意见稿》中未对广告宣传作出具体规定，而“双减”政策要求确保主流媒体、新媒体、公共场所、居民区各类广告牌和网络平台等不刊登、不播发校外培训广告，后续是否放开广告宣传投放限制是否会放开仍需进一步观察。

**表1: 2024年《校外培训管理条例》(征求意见稿) VS 2021年“双减政策”对比解读**

|                | 2024年2月<br>校外培训管理条例<br>(征求意见稿)   | 2021年7月<br>《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》  | 对比分析   |
|----------------|--|---|--|
| <b>新政策起草说明</b> | 《征求意见稿》明确了校外培训成为学校教育有益补充的基本定位,明确了校外培训公益性的基本原则,明确了规范管理、提高质量、满足多样化文化教育需求的目标导向,明确了平衡机构、家长、学生、学校等各方权利义务关系并保障各方合法权益的立法价值,进一步完善了校外培训管理制度。《征求意见稿》在推进依法管理的同时,正视家长的合理培训需求,提出鼓励、支持少年宫、科技馆、博物馆等各类校外场馆(所)开展校外培训,引导非学科类校外培训机构参与学校课后服务等举措。                             |   |  |
| <b>适用对象</b>    | 第二条:校外培训是指学校教育体系外,面向社会开展的,以中小学生和3至6岁学龄前儿童为对象,以提高学业水平或者培养兴趣特长等为主要目的,有组织或系统的教育培训活动。  | 各地在做好义务教育阶段学生“双减”工作的同时,还要统筹做好面向3至6岁学龄前儿童和普通高中学生的校外培训治理工作,不得开展面向学龄前儿童的线上培训,严禁以学前班、幼小衔接班、思维训练班等名义面向学龄前儿童开展线下学科类(含外语)培训。不再审批新的面向学龄前儿童的校外培训机构和面向普通高中学生的学科类校外培训机构。对面向普通高中学生的学科类培训机构的管理,参照本意见有关规定执行。  | 2024年征求意见稿明确了校外培训法规适用于学龄前儿童、小学、初中以及高中学生;而2021年双减政策并未直接阐明法规适用对象。  |
| <b>分类管理</b>    | 第四条:校外培训按照学科类和非学科类实行分类管理。<br>第六条:开展校外培训活动,应当依法取得相应的校外培训办学许可,具备法人条件。面向义务教育阶段的学科类校外培训机构,应当登记为非营利性法人。   | 13.各地不再审批新的面向义务教育阶段学生的学科类校外培训机构,……对非学科类培训机构,各地要区分体育、文化艺术、科技等类别,明确相应主管部门,分类制定标准、严格审批。  | 1、2024年征求意见稿再度明确了义务教育学科培训机构只能登记为非营利性法人、同时删去了“各地不再审批新的面向义务教育阶段学生的学科类校外培训机构”表述。  |
| <b>主管部门</b>    | 第五条 国务院科技、文化和旅游、体育等部门是相应领域校外培训的行业主管部门,制定相关标准和资质,实施行业管理,开展专业指导。县级以上地方各级人民政府科技、文化和旅游、体育及其他有关部门分别负责有关校外培训的行业管理工作。<br>第六条 校外培训办学许可由县级以上人民政府教育行政部门审批。利用互联网技术在线开展校外培训活动的,由省级人民政府教育行政部门审批。非学科类校外培训办学许可,在向教育行政部门申请许可前,应当报同级行业主管部门审核同意。涉及多个部门的,应当分别报相关行业主管部门审核同意。 | 28.明确部门工作责任。教育部门……宣传、网信部门……机构编制部门……发展改革部门……财政部门……人力资源社会保障部门……民政部门……市场监管部门……政法部门……公安部门……人民银行、银保监会、证监会……其他相关部门按照各自职责负责责任、抓好落实。  | 2、其他培训如非学科培训、高中学科培训等则无“非营利性”限制。  |
| <b>机构资质</b>    | 第八条 学科类校外培训机构的教学和教研人员,应当取得教师资格。非学科类培训机构的教学和教研人员,应当取得相应的专业资质。<br>幼儿园、中小学在职教师、教研人员不得从事校外培训。  | 14.建立培训内容备案与监督制度,制定出校外培训机构培训材料管理办法。严禁超标超前培训,严禁非学科类培训机构从事学科类培训,严禁提供境外教育课程。   | 2024年征求意见稿明确了县级以上地方各级人民政府科技、文化和旅游、体育及其他有关部门分别负责有关校外培训的行业管理工作。  |
| <b>培训时长</b>    | 第九条 校外培训使用的材料,应当报审批机关备案。其中,实施非学科类校外培训的,应同时报送行业主管部门备案。<br>第十条 校外培训应当安排在培训所在地中小学教学时间之外的时间,不得占用国家法定节假日、休息日及寒暑假组织义务教育阶段学科类培训。省级人民政府教育行政部门可以会同行业主管部门对培训时长、时段等作出具体规定。  | 从事学科类培训的人员必须具备相应教师资格,并将教师资格信息在培训机构场所及网站显著位置公布。<br>14.严格执行未成年人保护法有关规定,校外培训机构不得其涉及重大民生的特点,将义务教育阶段学科类校外培训收费纳入政府指导价管理,科学合理确定计价办法,明确收费标准,坚决遏制过高收费和过度逐利行为。通过第三方托管、风险储备金等方式,对校外培训机构预收费进行风险管控,……<br>15.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。 | 2024年征求意见稿:<br>1、不再统一硬性规定培训时长、时段,将具体事项规定权下放至省级政府。有助于因地制宜,落实“提高培训质量”要求。<br>2、明确了义务教育学科培训不得占用法定节假日、休息日及寒暑假,但非学科培训以及高中学科培训并未限制,仅要求在所在地中小学教学时间之外的时间。 |
| <b>收费与资金监管</b> | 第十二条 面向义务教育阶段学生实施的学科类校外培训,应当依法实行政府指导价管理,由省级人民政府制定收费管理办法。其他校外培训的收费价格,应当报审批机关备案。<br>第十三条 校外培训机构采用预收费方式收取费用的,应当将预收费纳入监管。具体办法由省级人民政府教育行政部门会同同级有关部门制定。  | 26.强化培训收费监管。坚持校外培训公益属性,充分考虑其涉及重大民生的特点,将义务教育阶段学科类校外培训收费纳入政府指导价管理,科学合理确定计价办法,明确收费标准,坚决遏制过高收费和过度逐利行为。通过第三方托管、风险储备金等方式,对校外培训机构预收费进行风险管控,……  | 2024年新政策再次强调了义务教育阶段学科培训要坚持政府指导价管理,明确收费指导方针、预收费用要纳入监管两项核心准则。其他培训业态则需报审批机关备案。  |
| <b>广告宣传</b>    | 未提及  | 22.做好培训广告管控。中央有关部门、地方各级党委和政府要加强校外培训广告管理,确保主流媒体、新媒体、公共对广告宣传的限制,后续是否  |  |

场所、居民区各类广告牌和网络平台等不刊登、不播发校外放开广告宣传限制需进一步培训广告。不得在中小学校、幼儿园内开展商业广告活动，观察。不得利用中小学校和幼儿园的教材、教辅材料、练习册、文具、教具、校服、校车等发布或变相发布广告。依法依规严肃查处各种夸大培训效果、误导公众教育观念、制造家长焦虑的校外培训违法违规广告行为。

第六条 开展校外培训活动，应当依法取得相应的校外培训办学许可，具备法人条件。面向义务教育阶段的学科类校外培训机构，应当登记为非营利性法人。

高中学科  
培训

第十条 校外培训应当安排在培训所在地中小学教学时间之外的时间，不得占用国家法定节假日、休息日及寒暑假组织义务教育阶段学科类培训。省级人民政府教育行政部门可以会同行业主管部门对培训时长、时段等作出具体规定。

第十二条 面向义务教育阶段学生实施的学科类校外培训，应当依法实行政府指导价管理，由省级人民政府制定收费管理办法。其他校外培训的收费价格，应当报审批机关备案。

2024年征求意见稿明确了分类管理细则：

1、义务教育学科培训应当登记为非营利性法人，高中学科无限制。

2、义务教育学科培训不得占用法定节假日、休息日及寒暑假，高中学科培训无上述限制，仅应当安排在培训所在地中小学教学时间之外的时间。具体培训时长、时段省级人民政府作具体规定。

3、义务教育学科实行政府指导价管理，其他培训为备案制。

对面向普通高中学生的学科类培训机构的管理，参照本意见有关规定执行。

资料来源：教育部官网，国信证券经济研究所整理

### ◆ 投资建议：新政策延续“双减”政策治理大方针，分类管理鼓励非学科培训发展

此次《征求意见稿》是结合了2年基层实践经验，国家出台的首部针对校外培训管理的行政法规。意见稿延续了“双减”政策对于义务教育学科培训减负的初衷，监管力度基本一致、并未边际趋严的说法，此外分类管理细则对于非学科培训业态的鼓励肯定了现有头部教培机构的转型成果，也为行业未来发展指明了方向。从最初的“双减”政策到如今的《征求意见稿》，国家立法的初衷并非要彻底杜绝校外培训，而在于引导校外培训行业高质量发展，以期营造良好的教育生态环境。考虑到新政策态度明确且较为积极，教培行业有望继续受益于基本面改善与情绪驱动估值回升的戴维斯双击行情，重点推荐学大教育（A股最为纯正教培标的），建议关注思考乐教育、卓越教育集团、高途集团、好未来。

◆ 风险提示：征求意见稿落地低于预期；新业务拓展不及预期；行业竞争加剧等。

### 相关研究报告：

- 《教培行业海外跟踪系列 2-季报收入增长强劲，盈利能力边际改善》 ——2024-01-30
- 《教培行业海外跟踪系列 1-政策态度逐渐明朗，龙头转型成效初显》 ——2023-11-17
- 《教育行业政策点评-产教融合实施方案落地，学历职教领域核心受益》 ——2023-06-15
- 《教育行业跟踪深度报告-教育板块历轮行情复盘与投资启示》 ——2023-05-18
- 《职业教育行业专题-职教赛道政策暖风频吹，板块情绪预期触底回暖》 ——2022-12-26

## 免责声明

### 分析师声明

作者保证报告所采用的数据均来自合规渠道；分析逻辑基于作者的职业理解，通过合理判断并得出结论，力求独立、客观、公正，结论不受任何第三方的授意或影响；作者在过去、现在或未来未就其研究报告所提供的具体建议或所表述的意见直接或间接收取任何报酬，特此声明。

### 国信证券投资评级

| 投资评级标准  | 类别         | 级别 | 说明                     |
|---|------------|----|------------------------|
| 报告中投资建议所涉及的评级（如有）分为股票评级和行业评级（另有说明的除外）。评级标准为报告发布日后6到12个月内的相对市场表现，也即报告发布日后的6到12个月内公司股价（或行业指数）相对同期相关证券市场代表性指数的涨跌幅作为基准。A股市场以沪深300指数（000300.SH）作为基准；新三板市场以三板成指（899001.GSI）为基准；香港市场以恒生指数（HSI.HI）作为基准；美国市场以标普500指数（SPX.GI）或纳斯达克指数（IXIC.GI）为基准。 | 股票<br>投资评级 | 买入 | 股价表现优于市场代表性指数20%以上     |
|   |            | 增持 | 股价表现优于市场代表性指数10%-20%之间 |
|   |            | 中性 | 股价表现介于市场代表性指数±10%之间    |
|   |            | 卖出 | 股价表现弱于市场代表性指数10%以上     |
|   | 行业<br>投资评级 | 超配 | 行业指数表现优于市场代表性指数10%以上   |
|   |            | 中性 | 行业指数表现介于市场代表性指数±10%之间  |
|   |            | 低配 | 行业指数表现弱于市场代表性指数10%以上   |

### 重要声明

本报告由国信证券股份有限公司（已具备中国证监会许可的证券投资咨询业务资格）制作；报告版权归国信证券股份有限公司（以下简称“我公司”）所有。本报告仅供我公司客户使用，本公司不会因接收人收到本报告而视其为客户。未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式使用、复制或传播。任何有关本报告的摘要或节选都不代表本报告正式完整的观点，一切须以我公司向客户发布的本报告完整版本为准。

本报告基于已公开的资料或信息撰写，但我公司不保证该资料及信息的完整性、准确性。本报告所载的信息、资料、建议及推测仅反映我公司于本报告公开发布当日的判断，在不同时期，我公司可能撰写并发布与本报告所载资料、建议及推测不一致的报告。我公司不保证本报告所含信息及资料处于最新状态；我公司可能随时补充、更新和修订有关信息及资料，投资者应当自行关注相关更新和修订内容。我公司或关联机构可能会持有本报告中所提到的公司所发行的证券并进行交易，还可能为这些公司提供或争取提供投资银行、财务顾问或金融产品等相关服务。本公司的资产管理部门、自营部门以及其他投资业务部门可能独立做出与本报告意见或建议不一致的投资决策。

本报告仅供参考之用，不构成出售或购买证券或其他投资标的的要约或邀请。在任何情况下，本报告中的信息和意见均不构成对任何个人的投资建议。任何形式的分享证券投资收益或者分担证券投资损失的书面或口头承诺均为无效。投资者应结合自己的投资目标和财务状况自行判断是否采用本报告所载内容和信息并自行承担风险，我公司及雇员对投资者使用本报告及其内容而造成的一切后果不承担任何法律责任。

### 证券投资咨询业务的说明

本公司具备中国证监会核准的证券投资咨询业务资格。证券投资咨询，是指从事证券投资咨询业务的机构及其投资咨询人员以下列形式为证券投资人或者客户提供证券投资分析、预测或者建议等直接或者间接有偿咨询服务的活动：接受投资人或者客户委托，提供证券投资咨询服务；举办有关证券投资咨询的讲座、报告会、分析会等；在报刊上发表证券投资咨询的文章、评论、报告，以及通过电台、电视台等公众传播媒体提供证券投资咨询服务；通过电话、传真、电脑网络等电信设备系统，提供证券投资咨询服务；中国证监会认定的其他形式。

发布证券研究报告是证券投资咨询业务的一种基本形式，指证券公司、证券投资咨询机构对证券及证券相关产品的价值、市场走势或者相关影响因素进行分析，形成证券估值、投资评级等投资分析意见，制作证券研究报告，并向客户发布的行为。

## 国信证券经济研究所

### 深圳

深圳市福田区福华一路 125 号国信金融大厦 36 层  
邮编：518046 总机：0755-82130833

### 上海

上海浦东民生路 1199 弄证大五道口广场 1 号楼 12 层  
邮编：200135

### 北京

北京西城区金融大街兴盛街 6 号国信证券 9 层  
邮编：100032