

从完善基层治理体系的视角 看如何进一步强化校外托管机构的监管

——以巴中市为例

金焕敏

近年来，随着城镇化进程和人们生活节奏的不断加快，在各城区的中小学附近出现了一些专门为中小學生提供用餐、午休、看护、辅导、接送等服务的机构（以下简称校外托管机构）。这些机构虽然帮助家长解决了一些实际困难，也为社会提供了部分就业岗位，但由于它是一个新兴产业，目前在行业监管中还有部分“盲区”、在日常运行中还存在较多隐患，可能会引发一些新的社会问题。为深入了解巴中校外托管机构的日常运行情况，不断健全教育管理制度体系，提高基层治理能力，强化对校外托管机构的监管，切实构建校外托管机构规范有序健康发展的长效机制，近期，国家统计局巴中调查队通过对相关部门、部分托管学生和家長、校外托管机构负责人等进行了问卷调查和座谈走访，结果显示：巴中校外托管机构目前尚处在起步阶段，主要存在监管主体缺位、行业规范缺失、从业结构复杂、人员素质不高、场所设备不齐、管理不够到位、安全隐患突出等问题，其运行状况令人堪忧，亟需相关部门出台规范的准入标准，明确具体的职能职责，强化日常的监督管理。

一、巴中校外托管机构产生的背景

（一）人口结构的特殊性催生了巴中校外托管机构的产生。

巴中是秦巴山区扶贫开发的核心区域，贫困程度较深，经济收入主要为劳务收入，全市 380 万人口就有 120 万人口外出务工、占人口总数的 31.6%。同时，由于这些外出务工人员多为青壮年人，他们又不能将子女带到身边上学，就产生了大量的留守学生（据相关部门调查表明，巴中 51.6 万在校学生中有留守学生 31.2 万，比例高达 60.6%）。这些留守学生有的是爷爷奶奶在家照看，有的托管在亲戚朋友家，还有的根本无人看护。由于爷爷奶奶对孩子的作业无法辅导，所以他们希望有专业的机构来帮助孩子完成作业；无人看护的留守学生父母更希望有专业的机构和人员来负责孩子的日常接送、看护、生活、辅导等事宜，从而催生了巴中校外托管机构的产生。

（二）客观条件的局限性促使了巴中校外托管机构的产生。

针对集中连片特困地区部分中小学生学习期间吃饭难及营养不良等问题，2011 年，国务院办公厅印发了《关于实施农村义务教育学生营养改善计划的意见》。目前，巴中的农村中小学校均建有学生食堂，全面实施了爱心营养餐，有效解决了农村学生上学期间吃饭难等问题。但由于市、区（县）城区的中小学不属于国家政策的保障范围，特别是主（老）城区的中小学大多修建时间较为久远，随着城区学生的快速增长，学校的校舍已显得极度紧张，根本腾不出闲置的校舍或预留的土地为学生改造、修建食堂和宿舍，为此，一些离家较远的学生中午就不得

不选择在学校附近找个可以解决自己用餐和午休地方，从而促使了巴中校外托管机构的产生。

（三）经济发展的快速化助推了巴中校外托管机构的产生。近年来，随着巴中经济社会的快速发展，整个城市框架不断拉大，人们生活、工作的半径也随之扩大，各地虽然严格按照中小學生就近的原则入学，但仍存在不少学生的实际居住地离就读学校相对较远的现象，家长们出于孩子的安全及往返途中需要花费大量时间等因素考虑，他们希望学校附近有专门的机构能给孩子提供上学期间的午餐、午休等服务；同时，随着城镇化步伐的加快，进城务工人员大量增加，部分子女也随父母在城区上学，但很多父母因工作原因又不能对孩子进行日常管护和课后作业辅导，他们更需要学校附近有专门的机构在上学期间能给孩子提供一些用餐、午休、辅导等服务，由此助推了巴中校外托管机构的产生。

（四）社会需求的多样化推进了巴中校外托管机构的产生。一是渴望优质教育。由于巴中现有的教育资源还不够均衡，城乡差别较大，很多家长便选择将孩子送到离家较远、但教学条件相对较好的学校上学，但孩子中午的用餐和午休就成困扰家长最大的难题，他们急需学校附近有一些专业的机构提供相应的服务满足家长和学生的需求；二是解决无人接送。当前，随着机关、企事业单位的管理更加规范严格，很多家长的上下班时间与学生的上学、放学时间不能同步，存在学生放学早、家

长下班晚，没有时间接送和照看学生的情况，且就算时间能同步也因单位与学校的空间距离也不能按时接送孩子，大家更需要学校附近有接送、看护孩子的服务；三是分担家庭责任。随着当前人们工作生活节奏的加快，很多家长面对每天繁重的工作已深感身心疲惫，同时自己对孩子的辅导也不够专业，他们为了图省心和能给孩子一些更加专业的教育，希望有专业的机构来从事相关的服务，因此推进了巴中校外托管机构的产生。

二、巴中校外托管机构运行的现状

（一）托管数量总体偏少。根据近期市教育、公安、住建、卫生、市管、消防等相关部门联合开展的校外托管机构专项整治排查情况来看，截止7月底，全市共清理排查校外托管机构35家、托管学生1400余人，从全市托管机构数量、托管学生人数与在校学生的比例和北上广深以及成都、重庆等发达城市相比，巴中的比率相对较低。

（二）托管机构相对集中。调查走访发现，目前巴中的校外托管机构大多位于人口密集的市、区县主（老）城区或质量相对较好的中小学附近。从校外托管机构分布的范围来看，大部分到学校距离在200米以内，调查中，多位从事校外托管服务的负责人表示，校外托管机构取胜的主要法宝就是距离学校的远近；同时，从校外托管机构的分布区域来看，在市、区（县）的有33家、占校外托管机构总数的94%，在乡镇的仅有2家、占6%。

（三）托管对象较为明确。通过对校外托管机构提供的托管对象和问卷调查结果分析发现，巴中校外托管机构服务的主要对象为小学生，占托管学生总数的 98%；同时，从校外托管机构学生父母（监护人）的职业类别来看，最多的是本地务工人员 and 个体工商户，占比分别为 34.3%、27.6%；其次是在外务工人员 and 机关事业单位干部职工，占比分别为 18.4%、14.3%。

（四）托管内容较为丰富。调查走访发现，随着更多家长对校外托管机构的日趋依赖，校外托管机构的服务已从最初的学生接送发展到给学生提供午餐午休，发展到下午放学后的临时看护、晚餐和辅导等诸多内容，个别校外托管机构还负责托管学生日常住宿、衣服洗涤、假期看护等事宜；调查中，多位校外托管机构负责人表示，随着托管需求的多样化和激烈的市场竞争，他们也将进一步丰富托管内容，为学生提供更加丰富优质的服务。

（五）托管原因较为多样。通过对家长选择校外托管机构的主要原因的调查发现，有 40.1%的是因为工作太忙无时间教育管理孩子、有 32.4%的是因为希望专业机构为孩子提供专业的服务、有 29.9%的是因为个人辅导管理孩子的能力不足、有 18.5%的是为了弥补学校教育的不足、有 16.4%的是因为自己不在孩子身边不能照管孩子，但总的来看，家长选择校外托管的原因还是为了弥补家庭教育的不足。

（六）托管形式较为灵活。调查走访发现，各校外托管机构对学生的托管方式均未做明确的限制和要求，几乎是家长学生“有求必应”，其收费标准也是根据被托人托管的时间长短和内容多少确定。从托管的时间来看，主要为午托、晚托和全托；从服务的内容来看，主要为接送、餐食、午休、辅导、看护；从托管的收费标准来看，提供午餐、午休的 400-500 元/月，提供午餐、午休和晚餐的 700-900 元/月，提供午餐、午休、晚餐和晚辅的 900-1200 元/月。

三、巴中校外托管机构存在的问题

（一）机构性质难界定。由于校外托管机构是近几年才出现的一个新兴行业，目前主要是为学生提供用餐、午休、看护、辅导、接送等服务，随着经济社会的快速发展，今后可能还会增加一些项目内容，但从目前的情况来看，尚没有任何部门对其服务性质、服务内容、服务范围等作明确的规定。相关部门曾多次查阅可能涉及的法律法规及文献资料发现，目前全国各地均未对校外托管机构出台统一的管理规范和准入标准，为此，新兴的校外托管产业便市场中自我发展。调查走访中，一教育主管部门的分管领导指出，当前较为混乱的校外托管机构已经引起了各级各部门的高度重视，他们也曾多次协调相关部门能针对巴中的实际情况出台相应的管理办法，因上级部门均未对校外托管机构出台相应的标准或权威的认证（比如申报校外托管机构学生用餐、住宿、活动等场所应多大面积，用餐如何

规范，接送车辆怎样配置，辅导老师什么条件等均无标准)，而未出台；目前，各职能部门在日常的监管中可参考的仅有各级已出台的《校外培训机构管理办法》，由于对校外托管机构的管理没有法律依据，但市场的需求又很大，形成了现有的校外托管机构野蛮增长、无序竞争的乱象。

（二）监管主体难落实。由于校外托管机构兼具了餐饮、住宿、交通、培训等多位一体的服务，涉及的管理部門较多，但根据现有的政策法规，工商、教育、公安、住建、卫生、消防等部门均没有明确相关的审批权限，更未明确由谁管、管什么、怎么管等事宜，各职能部门在日常监管中也存在职责不明确，不能形成有效的监管合力等现象，致使校外托管机构长期处于无法被有效监督的“真空状态”；即使相关部门平时也经常联合开展一些专项检查和整治，但大家在检查整治中也是“各唱各的调、各吹各的号”。调查走访中，个别校外托管机构负责人指出，他们也希望有关部门能对其进行严格常态管理，对一些安全隐患突出的托管机构进行规范整改或关闭取缔，但因找不到牵头的承办单位或部门，他们也深感无奈；一管理部门的分管领导指出，因当前的校外托管机构管理风险较大，大家在对“营业执照”的办理中所涉“儿童临时看护服务、家庭老师服务、餐饮服务”等内容的审批非常严格，担心谁审批了今后谁就要负责；多位校外托管机构的负责人指出，他们也参考一些行业规定办理了相关的营业执照、餐饮经营许可证，出具了

场地消防验收书等资料，但仍找不到相关的部门办理校外托管机构的许可证。

（三）日常安全难保障。由于校外托管机构大多设立在学校附近居民小区的住房内，经营者也多以租房为主，这些房屋一方面面积不大，其功能设计是以居家为主，每个房间的面积较小、家用厕所设计较少、厨房功能相对简单；另一方面大多建修的时间较久，既无专用的公共消防通道，也无公共的地面活动场所，根本不适宜人口密集式的商业利用。调查走访发现，不少校外托管机构租用的房屋较小，但学生又较多，一套 110 平方米左右的房屋托管学生多达 40 余人，一些房间既是学生的活动室、又是学生日常的辅导室、还是学生的就餐室；布置的学生休息室也极不规范，一间不足 20 平方米的房间有近 30 个学生午休，床铺的宽度不达标、床铺之间通道狭窄，更有个别托管机构为了可以容纳更多的学生甚至使用了三层床；整个房屋除了进出的大门外，没有其他安全通道，屋内消防设施不齐全，窗户未按要求装防护网，水电气等未进行专业的改装；厕所蹲位少，未分开设置男女生厕所；托管学生托管前未进行体检，学生出入未登记，托管的学生未向相关部门备案。同时，由于大部分校外托管机构在老旧小区，房屋极为破烂，甚至个别房屋本身就有一定的安全隐患，根本不允许聚集太多的人数，其安全状况令人堪忧。

（四）托管权益难保证。随着校外托管机构向培训教育领域的不断拓展和延伸，但由于部分校外托管机构的教师数量偏少、学历较低，无教师资格证，对学生的教育管理不够专业，缺乏相关从业经验，不能用正确的方法解决学生之间遇到的问题，难以对学生的进行学习进行有效指导，最后收到的效果与家长当初的期望差距较大；还有一些校外托管机构的环境卫生条件较差，提供餐饮服务无卫生许可证，部分从业人员没有健康证，食品采购无记录，食品未按规定留样，餐具未按要求消毒，学生的饮食健康难以保障；特别是大多校外托管机构未办理相关手续，不具备从业条件，无法人资格，如果发生纠纷事故后学生的权益就很难得到保障。同时，不少校外托管机构无明显的标识标牌，个别甚至完全没有标牌，生源全靠熟人介绍，极其隐蔽，给各级各部门的清查、整治等工作带来了较大的难度。面访中，多位受访者指出，由于大多校外托管机构是“家庭作坊式”经营，目前开办的校外托管机构数量远远超过相关部门掌握的数量，大家都是以盈利为目的，日常所用的食材大多是去菜市场采购价格低廉的蔬菜和主食，学生的饮食安全很难保障；一受访的律师反映，某地一家长将孩子托管给一直系亲属，但在托管期间孩子不幸溺水死亡，原本友好和睦的亲戚变成了对簿公堂的仇人，法院判决赔付各类费用 20 余万元，但因受托人家庭极为困难，至今尚未兑现；同时他也指出，托管行为本

就是一种委托和受托的民事法律关系，因此彼此都有相应的权利和义务，但受托人的责任风险更大。

（五）托管公益难体现。由于校外托管机构服务的主要对象是本地务工人员、个体工商户和在外务工人员的子女，这些人群的收入大多不高、工作不够稳定、时间没有规律，他们之所以选择把孩子放在校外托管机构也是家庭的无奈之举；同时，由于校外托管机构是一个盈利性的市场行为，缺乏规范的依据和物价部门的监管，其收费标准也是根据自身的服务内容和时间长短自行确定，更多看重的是自身利益，难以承担社会责任，更未从校外托管的服务性、公益性等方面思考。面访中，多位托管学生家长指出，随着经济社会的快速发展和人们生活节奏的加快，家长因为工作生活等原因不能较好地对孩子履行监管责任已成为一个十分普遍且较为严重的社会问题，因此需要各级各部门来共同分担相关责任，切实解决群众的实际困难和问题，但现存的校外托管机构均是盈利性的社会服务机构，其收费标准又高，服务质量也不优，更多考量的是自身利益，他们希望政府能加大投入，让托管成为一个普惠政策。一校外托管机构的负责人反映，她处所托管的学生有80%都是单亲家庭，不少孩子性格孤僻、心理自卑，她深感责任和压力重大，她希望有关部门建立专门的托管机构，对这些学生给予专门的心理辅导和日常管教，让他们感受党和政府的关怀温暖。

四、巴中校外托管机构发展的建议

（一）进一步明确校外托管机构的监管职责。一是明确主体责任。针对校外托管机构行业界定不准、监管主体缺位、监管规范缺失等问题，建议各级各部门尽快出台加强校外托管机构管理的实施意见，制定开办校外托管机构的入门标准和相关细则，明确校外托管机构的服务范围、服务内容和监管主体；建立以政府为主导，教育、市管、公安、住建、卫生、消防等部门共同参与的规范校外托管机构管理联席会议制度，要求各成员部门共同对申请举办校外托管的场地选址、配套设施等进行现场审核验收；同时，各成员部门要定期对校外托管机构开展专项检查，对发现的隐患督促及时整改，确保校外托管服务行业安全健康有序发展。二是落实监管责任。进一步明确教育、市管、公安、住建、卫生、消防等部门在强化校外托管机构管理的职能职责。其中：教育部门主要负责校外托管服务的统筹协调，切实掌握学生参加校外托管的相关情况，加强对学生的安全教育，引导学生选择合法的托管机构；市管部门负责校外托管机构的注册登记以及食品经营许可，依法对校外托管机构的食品经营等行为进行监管；公安部门负责对校外托管机构及周边区域的治安管理；住建部门负责对校外托管机构经营场所的建筑工程质量和房屋安全进行监管，依法进行消防设计、验收和备案；卫生部门负责对校外托管机构的生活用水卫生、传染病防控等进行监管；消防部门负责对校外托管机构的消防进行指导、安全监管；其他相关部门根据其职责做好其监管工作，

形成齐抓共管的局面。**三是强化经营责任。**明确校外托管机构开办者是托管学生安全的第一责任人，要求校外托管机构负责人必须承担托管期间学生的食品安全、疾病预防控制、消防安全等责任，依法依规完成注册、登记、备案、审查等相关工作；托管机构要制定落实、建立健全各项安全管理制度，配备专职或兼职的安全管理员，防止安全事故发生；鼓励校外托管机构开办者购买托管场所火灾公众责任险，为托管学生购买人身意外伤害险等商业保险，有效防范和化解安全事故风险。

（二）进一步严格校外托管机构的安全管理。**一是加强机构选址指导。**相关部门要对校外托管机构所提供托管服务场所的可行性、安全性严格把关，不得与生产、经营、储存、使用危险化学品等场所同在一栋建筑内，并与已有的危险化学品保持法定的安全距离，建筑面积必须满足托管服务的相关要求，禁止在厂房、地下室、仓储建筑、污染区、危险区等场所开办托管机构或提供托管服务；鼓励盘活学校校内或学校周边闲置土地和房产资源，采取政府补一点、家长出一点、企业捐一点的方式，通过招商或租赁土地的形式，引导有资质和实力的企业或个人从事托管机构建设、管理和服务工作，适当体现托管的社会性和公益性，为学生提供优质的托管服务。**二是加强托管安全防范。**校外托管机构应建立健全安全事故应急工作责任制，其主要负责人对本单位的生产安全事故工作全面负责，要按照人防、物防、技防相结合的原则，加强安全技术防范系统

建设，配备必要的防护设施和防卫器材，预防和避免发生暴力、坠落、触电等事故，确保托管学生的人身安全。**三是加强消防安全管理。**托管机构的建筑构造、内部装修、消防设施、消防用电及电气防火等要达到有关标准要求，并制定和完善消防管理制度，张贴平面布置图，定期组织防火检查，开展消防宣传培训和疏散演练，消除火灾隐患，提高公共场所消防安全管理水平。**四是加强食品安全管理。**对托管机构的食品实行许可制度，督促其必须办理健康证并持证上岗；提供餐饮服务的校外托管机构要建立健全食品安全制度，遵守餐饮服务食品安全操作规范，按规定进行食品成品留样；相关部门要加强对校外托管机构的培训指导，切实提高其管理服务水平。**五是加强传染病疾病防控。**校外托管机构要定期对托管场所和物品进行清洁消毒，保持场所及物品干净卫生；在传染病高发季节或流行期间，应增加消毒频次，确保消毒效果；校外托管机构的从业人员要按规定进行体检；相关部门要督促托管规模较大的机构对托管学生进行必要的健康检查。

（三）进一步规范校外托管机构的服务行为。**一是依法开展托管服务。**各校外托管机构要严格按照行业的相关规定和许可经营的项目开展服务，不得从事与托管活动无关的其他业务；对有条件同时开展校外托管服务和文化教育培训的校外托管机构，或者有其他延伸服务的项目，要第一时间按规定报相关部门备案审批，坚决杜绝未批先办、不批就办的现象发生。**二是**

落实诚信经营要求。相关部门要加强对校外托管机构的诚信教育，校外托管机构要与托管学生家长(监护人)签订托管服务委托协议，明确收费项目和金额、退费及争议解决的办法等内容，并认真履行相关责任；校外托管机构要将托管学生的相关情况向相关部门登记备案，自觉接受主管部门的日常监督管理；校外托管机构要不断提高服务质量，努力提升托管学生及其家长(监护人)的满意度。**三是确保学生人身安全。**校外托管机构必须将保障学生人身安全放在第一位，并落实相关安全管理措施，配备与开办规模相适应的工作人员，确保学生托管期间有专职人员接送、看护；同时，要强化对一些特殊托管学生的关爱和关注，坚决杜绝学生欺凌事件的发生。

(四)进一步强化校外托管机构的日常监管。**一是加强日常监督。**各有关部门应根据其职能职责强化对校外托管机构的日常监管，对存在安全隐患的校外托管机构要责令限期整改或停业整顿，及时全面消除安全隐患，确保学生安全。**二是建立黑白名单。**相关部门要定期不定期对校外托管机构开展检查和评估，切实排查各种隐患，关闭不合格的机构，适当提高校外托管机构的准入门槛，做好增量的源头控制和存量的整改提升；要建立托管机构白名单制度，在官网公布已依法办理登记和审批的校外托管机构的名单及主要信息，指导学生家长(监护人)选择合法合规的校外托管机构；建立黑名单制度，对存在违规举办、安全无保障等问题的校外托管机构，严肃查处并将其列

入黑名单。**三是强化责任追究。**对校外托管机构在登记、审批和备案存在弄虚作假，或违反食品安全、房屋安全和消防管理等规定的，要责令其限期整改，情节严重或未按要求整改的，要依法依规严肃处理。**四是加强宣传引导。**各有关部门应加强对广大师生、学生家长(监护人)和校外托管从业人员的教育引导，鼓励广大群众积极主动监督校外托管机构，引导社会各界多关心、支持校外托管机构的相关工作，努力营造良好的社会氛围。