

八部委出台新规治理教育 APP 乱象 ——解读《关于引导规范教育移动互联网应用有序健康发展的意见》

2019年9月5日，教育部、中央网信办、工业和信息化部、公安部、民政部、市场监管总局、国家新闻出版署、全国“扫黄打非”办公室八部门对外公布了其联合印发的《关于引导规范教育移动互联网应用有序健康发展的意见》（教技函〔2019〕55号，以下简称“**55号文**”）。55号文是国家层面发布的首个全面规范教育移动互联网应用（以下简称“**教育APP**”）的规范性文件，覆盖各学段教育和各类教育APP，是解决近年来教育APP出现的应用泛滥、良莠不齐等问题的重要手段，对促进“互联网+教育”的发展具有重要意义。本文将对55号文的主要内容进行分析和解读。

一、55号文的由来

近年来，随着“互联网+教育”的兴起和发展，我国教育领域发生了很多显著而深刻的变化。各种在线教育APP如雨后春笋般涌现，一方面丰富了学生的课余生活，推动了优质资源的共享；另一方面也出现了应用泛滥、平台垄断、非法广告丛生等乱象，给广大师生带来了困扰，加重了经济负担。2018年以来，监管部门已就“互联网+教育”领域出台了一系列政策措施予以规制，包括：

2018年12月25日，教育部发布《教育部办公厅关于严禁有害APP进入中小校园的通知》（教基厅函〔2018〕102号，以下简称“102号文”），要求立即开展全面排查、严格审查进入校园的学习类APP、加强学习类APP日常监管、探索学习类APP管理使用的长效机制，以防止有害APP进入校园。

2019年2月27日，教育部在印发的《2019年教育信息化和网络安全工作要点》中第16条提及要全面规范校园APP的管理和使用。包括以下方面：开展校园APP专项调研，摸清底数，研判形势。与网信部门开展联合行动，治理校园APP乱象。研究制定规范校园APP管理的意见，规范第三方校园APP的引入和自主开发校园APP的建设，探索建立规范校园APP管理的长效机制，促进移动互联网有序健康发展。

2019年7月15日，教育部等六部委联合印发了《关于规范校外线上培训的实施意见》（教基函〔2019〕8号，以下简称“**8号文**”），对面向中小學生、利用互联网技术实施的学科类校外线上培训活动进行了规范。

根据教育部的文件精神，各地相继出台了关于整顿学习类APP、规范“互联网+教育”的相关文件，例如北京市教育委员会出台的《关于加强中小学APP、互联网群组、公众账号管理的通知》、四川省教育厅发布的《关于开展学习类APP等移动应用程序专项整治严禁有害APP进入中小校园的通知》等。通过上述政策文件和相配套的专项治理行动，对中小校园学习类APP出现的乱象进行了集中治理。

柯杰律师事务所

总机: 8610 6506 9866 传真: 8610 6506 9863

北京市朝阳区工体北路8号院三里屯SOHO写字楼C座18层 (100027)

www.cathayassociates.cn

柯杰全球法律联盟成员所

阿拉木图 | 雅典 | 曼谷 | 北京 | 布鲁塞尔 | 布宜诺斯艾利斯 | 法兰克福 | 日内瓦 | 香港 | 伊斯坦布尔 | 雅加达 | 约翰内斯堡 | 吉隆坡 | 基辅 | 伦敦 | 马德里 | 马尼拉 | 米兰 | 莫斯科 | 新德里 | 纽约 | 巴黎 | 布拉格 | 圣保罗 | 首尔 | 上海 | 深圳 | 索非亚 | 悉尼 | 特拉维夫 | 华沙

55 号文的出台是此前系列文件和整治行动的延续和发展。102 号文主要针对中小校园的学习类 APP，8 号文主要规范中小学校外线上培训机构，而 55 号文进一步拓宽了对教育 APP 的监管范围，学校管理、服务等工作的教育 APP 也列入其中。相较 102 号文，55 号文更为全面，也更有力度，是规范教育 APP 发展的全口径文件。

二、55 号文的监管范围

55 号文对教育 APP 的内涵和外延进行了界定，明确了该文件的监管范围。该文件将教育 APP 定义为“以教职工、学生、家长为主要用户，以教育、学习为主要应用场景，服务于学校教学与管理、学生生活以及家校互动等方面的互联网移动应用”。

根据教育部科学技术司雷朝滋司长在 55 号文新闻发布会上的说明，55 号文规范的教育 APP 大致分为三类：市场竞争提供、师生自主选用；学校企业合作、学校组织应用；学校自主开发、部署校内使用。

三、55 号文的主要内容

1. 工作目标

根据 55 号文的规定，其工作目标主要是全面治理教育移动应用乱象，补齐监督短板，规范全生命周期管理，提高开发供给质量，营造优良发展生态，促进教育移动应用有序健康发展。55 号文同时还明确了工作时间表，具体而言包括如下：

截止期	工作目标
2019 年底	完成教育移动应用备案工作。开展教育移动应用专项治理行动，群众反映强烈的问题得到有效缓解。
2020 年底	建立健全教育移动应用管理制度、规范和标准，形成常态化的监管机制，初步建成科学高效的治理体系。

2. 建立备案制度

55 号文要求对教育 APP 采取备案制度，并在 2019 年底完成备案工作。根据教育部科学技术司负责人在发布会上的介绍，教育 APP 的备案要按照“国家统一标准、各省分头实施、企业属地备案”的原则开展，由教育部制定教育 APP 备案管理办法，以省为单位推动备案，通过信息共享实现“一省备案，全国有效”。具体安排如下：

备案主体	教育移动应用提供者
备案部门	机构所在地的省级教育行政部门
备案的前置条件	备案时应取得下列文件： (1) ICP 备案（涉及经营电信业务的，还应当申请电信业务经营许可）； (2) 网络安全等级保护定级备案的证明； (3) 等级测评报告。
备案内容	(1) 备案时应登记单位基本信息和所开发的教育移动应用信息。 (2) 已备案的教育移动应用提供者上线新应用前，应当在备案单位更新相关信息。
备案流程	教育部制定备案办法，明确备案流程和内容，依托国家教育资源公共服务

平台为备案登记工作提供信息化支撑，汇总各省级教育行政部门备案信息，并向社会提供查询渠道。

3. 教育 APP 的推荐和选用机制

55 号文要求建立和健全教育 APP 的推荐和选用机制。在建立推荐机制方面，要求省级教育行政部门根据地方实际，会同网信等职能部门探索本地区教育移动应用的推荐机制，按照公平、公正、公开原则，组织开展教育移动应用的评议，形成推荐名单并向社会公开，同时报教育部。在健全选用机制方面，要求教育行政部门和学校应当制定教育移动应用的选用制度。选用教育 APP 时应当充分尊重教职工、学生和家长的意见，并严格选用标准、控制数量，避免造成不必要的负担。确定选用的教育 APP 应当报上级教育行政部门进行备案。未经教育行政部门、学校集体决策选用的教育 APP，不得要求学生使用。中小学学习类教育 APP 应当落实教育行政部门和学校的“双审核”制度。各省级教育行政部门可根据地方实际结合推荐制度简化审核流程。

此外，为了解决广告泛滥，利益裹挟、应用垄断等问题，55 号文对规范教育 APP 的商业行为也提出了明确的要求，即“强制的不商业，商业的不强制”。“强制的不商业”要求作为教学、管理工具要求统一使用的教育移动应用，不得向学生及家长收取任何费用，不得植入商业广告和游戏；“商业的不强制”要求推荐使用的教育移动应用应当遵循自愿原则，不得与教学管理行为绑定，不得与学分、成绩和评优挂钩。对于承担招生录取、考试报名、成绩查询等重要业务的教育移动应用，原则上应当由教育行政部门和学校自行运行管理。

四、55 号文的影响：线上教育市场监管趋严？

需要明确的是，55 号文并非一刀切的禁止所有教育 APP，在政策基调上依然坚持“鼓励支持”的大方向。根据教育部科学技术司雷朝滋司长在 55 号文新闻发布会上的说明，55 号文“以促进教育 APP 的发展作为政策出发点。引导规范管理是手段，有序健康发展是目标，规范管理是为健康发展营造良好氛围”。由此可见，55 号文的出台将推动教育 APP 进入规范发展、健康有序的轨道。

此前，广东省在 2019 年 5 月 27 日率先出台了《广东省面向中小学生学习类 APP 管理暂行办法》（粤教工委[2019]4 号，以下简称“《**管理办法**》”），在省级层面建立了学习类 APP 的内容审查机制，为省级教育 APP 的监管提供了有益的探索。《管理办法》中规定的主要措施如下：

- (1) 广东省面向中小学生学习类 APP 的管理主要是内容审查管理。
- (2) 校园学习类 APP 主办者及其产品应符合坚持社会主义办学方向、贯彻立德树人根本要求、保障用户信息数据安全、确保运营资质合法有效。
- (3) 面向中小学生学习类 APP 利用互联网技术在线实施的教育活动，由省级教育主管部门牵头管理。广东省校园学习类 APP 内容审查工作由广东省教育厅统一负责实施，各地市、县（市、区）、学校不需要逐级审查。
- (4) 校园学习类 APP 实行黑灰白名单和红黄牌动态管理制度。审查通过的，列入白名单，

通过广东省教育厅门户网站等渠道公布 APP 主办者的名单及产品信息。列入白名单的学习类 APP 在日后被投诉、举报违反《管理办法》规定且查证属实的，给予黄牌警告，列入灰名单。校园学习类 APP 主办者申报审查时提交的申报材料或者测试样品存在主观恶意、弄虚作假行为的，或同一个 APP 被黄牌警告后且在灰名单续存期间再次出现违反《管理办法》规定的，给予红牌处理，列入黑名单。自 2019 年 9 月 1 日起，凡未在广东省教育厅审查通过并列入白名单的校园学习类 APP，各地市、县（市、区）教育主管部门和学校等单位不得要求或推荐给中小学生学习。

除了广东省出台了省级的管理办法之外，大多数省份尚未出台针对教育 APP 的地方性文件。55 号文出台后，各省级教育行政部门对教育 APP 的“内容审查机制”的适用范围是否仅限于学习类 APP？教育 APP 的推荐机制和选用机制是否适用于民办学校或其关联方自行研发和运营的教育 APP 或微信小程序？仍有待各省市后续出台细则后来进一步明确。

五、结语

近些年来，教育 APP 发展过程中存在的应用泛滥、有害信息充斥、非法广告丛生、非法绑定等等问题令不少学生家长不胜其扰。55 号文的出台为全面规范教育 APP 的发展提供了基本的制度框架和指导方向，明确了教育 APP 的备案和推荐选用制度，对于切实整治应用泛滥、内容良莠不齐等现象有着重要的积极意义。关于 55 号文的后续执行情况，以及教育部门后续拟出台的备案管理办法，我们会持续关注。



本文作者为柯杰律师事务所李欣(合伙人)、陈晶。本文仅供一般性参考，不构成法律意见，不能代替法律意见，也无意对讨论事项进行全面的分析。

本文首发于 LexisNexis 微信公众平台“律商视点”（2019 年 9 月 17 日）。