

义务教育课后服务政策执行困境 及纾解策略

蔡英辉¹ 周义程²

(1.对外经济贸易大学 党委组织部,北京 100029;2.苏州大学 政治与公共管理学院,江苏 苏州 215123)

[关键词] 课后服务;公共教育产品;政策执行;教育志愿者

[摘 要] 我国义务教育课后服务政策经历了从部分城市自下而上地自发探索到国家层面自上而下地顶层设计和整体推进的过程。在义务教育课后服务政策执行过程中,遭遇资金不足、校方积极性不高、延长时间不够、覆盖面不广等多元困境。依托已有案例分析,义务教育课后服务要及时修正调适,立法明确公共属性,明晰国家和地方的职责划分,进行政策统筹和财政支付,平衡区域之间差异;衡定评价标准和提供多样化模式,充分利用学校场地、师资力量、社区服务等资源,提供覆盖城乡的优质公共产品,满足人民群众日益增长的义务教育课后服务需求。

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 2095-5170(2022)03-0111-12

DOI:10.16095/j.cnki.cn32-1833/c.2022.03.004

为缓解义务教育阶段放学过早产生的“校内减负、校外增负”难题,延时性质的义务教育课后服务政策出台。课后服务关涉义务教育的教育公平,经历了由局部到整体的实施过程。南京等城市 2003 年即试行弹性离校灵活设置放学时间,国家层面则于 2017 年正式出台了义务教育课后服务政策。2021 年部分地区将服务项目延伸至暑期托管,服务内容和影响范围越来越大。义务教育课后服务政策在执行过程中,既要面临复杂的外部政策网络关系,又要应对校外市场化培训机构的竞争,还要承受社会和压力集团的质疑。从政策执行效果来看,义务教育课后服务政策尚难以有效涵盖乡村区域,

[收稿日期] 2021-09-01

[基金项目] 本文系国家社科基金重点项目“新时代中国政府职责体系优化研究”(项目编号:20AZD031);苏州大学优秀创新团队建设项目“地方政府与社会治理”(项目编号:NH33710921)的研究成果。

[作者简介] 蔡英辉,男,山东烟台人,对外经济贸易大学党委组织部副研究员,郑州大学社会治理河南省协同创新中心研究员;通讯作者:周义程,男,江苏泗阳人,苏州大学苏南发展研究院教授、博士生导师。

亦难以满足家长和学生的多样化需求。有鉴于此,本研究旨在深入挖掘义务教育课后服务政策执行中遭遇的困境,理性分析困境背后的多元成因,着力构建提升义务教育课后服务政策执行成效的具体策略,藉此更好地满足人民群众日益增长的义务教育课后服务需求。

一、义务教育课后服务政策执行困境的基本表征

政策制定后并不会自动实施,而需要从技术理性角度整合资源、分析周边情境变化、回应民众需求和促成政策目标实现。我国教育部门推出的义务教育课后服务政策在执行过程中并非一帆风顺,而是遭遇了一系列困境。

(一)内涵界定不够清晰,服务涵盖范围有限

课后服务是在政府倡议和督导情境下,义务教育等服务主体为纾解学生接送难问题,援引社区或其他非营利组织力量,通过构建课后服务教室等方式,在义务教育时长之外提供的益于学生身心发展的延时服务。课后服务制度是减负政策后的纠偏,目前社会对课后服务的需求程度较为迫切,原因在于:第一,核心家庭日益增多,父母上班与学生放学时间形成难以调和的矛盾。第二,数亿农民进城务工,随行子女和留守儿童面临无人接送难题。第三,有超过2千万孩子生活在单亲家庭,此类群体对延时放学有较强需求。第四,残疾儿童和贫困家庭有延时放学和融入社会的需求。课后服务前期实践主要是地方政府推动,如成都等地政府部门与社区、公立学校合作,长春弹性离校是人大议案通过、教育部门配合实施,契合自下而上的政策实施模型。到了2017年,教育部颁布了《关于做好中小学生课后服务工作的指导意见》(以下简称《意见》),指出需要厘清课后服务政策本身的内涵,让地方执行有章可循。从政策执行来讲,某城某地的单项政策初衷和侧重点各有不同,标准化服务无从谈起;国家层面依靠教育部门推进,缺乏国家宏观立法、整体战略规划和差别化服务,政策制定者对课后服务的内涵并未做出清晰界定,没有针对不同群体制定分门别类的办法,尤其缺乏财政支持和政策衔接的举措,这会给政策效果带来不利影响。

课后服务涵盖范围有限。我国各地课后服务多集中于发达地区或省会城市,在中等以上城市都没有实现全面覆盖;县域和偏远乡村由于财力不足等原因,更是“春风不度玉门关”。《2019年基础教育发展调查报告:政策分析篇》指出,“全国有36个大中城市66.2%的小学、56.4%的初中开展了课后服务,43.2%的小学生、33.7%的初中生自愿参加了课后服务”,参加比例仍有提升空间;全国共有4个直辖市和293个地级市,参与城市比例约为12.12%;2020年疫情原因导致教学秩序受到影响,基础教育发展调查报告无相关数据,2021年参加课后服务的比例有所提升,“全国共有10.2万所义务教育学校开展了课后服务,6496.3万学生、465.6万教师参与了课后服务;城区学校覆盖率为

75.8%，学生参与率为 55.4%，教师参与率为 62%，部分大城市课后服务学校覆盖率超过 90%”^{〔1〕}，大城市参与率较高，2800 多个县级区域未提及，覆盖面和供给能力不足。

（二）区域推进情况不均衡，城乡水平差异巨大

“政府的理性或行动能力不足，导致教育公共服务供给匮乏。”^{〔2〕}我国地域教育环境、城乡教学条件差异明显，地方政府支付能力和付出意愿也不尽相同，迄今有能力推行课后服务的主要是发达城市，政策网络呈现极大的复杂性和不均衡性，其中西部区域执行情况普遍不理想。由于经济水平和操作方法差异，各地课后服务的执行情况千差万别，有的地方拨款后缺乏监管，具体事项交由学校自管自办；有的学校没有实施细则且应付了事，教师任务仅是看管自习。在复杂的行政生态环境中，中央和地方、家庭和教师作为利益相关者，彼此之间形成博弈关系，公共选择似可对公共产品的分配形成影响，资金匮乏则对课后服务形成阻滞，甚至引发连锁效应，课后服务要因地制宜和兼顾公平；加上不同区域自身条件不同，区域内部也面临场地匮乏、人员参与不足等限制，即便是混合生产供应产品也与财政支出关系密切，这成为课后服务推行乏力的重要原因。区域差异并非片刻就能弥合，起点公平和机遇公平十分必要。欠发达地区家庭也有服务需求，靠对口支援并不可持续，需要国家层面推进整体协调。

城乡鸿沟是课后服务面临的问题。课后服务几乎影响到每个核心家庭，能否提供完善的课后服务，检验着政府的决策能力和服务水平。在政策网络结构中，中央政府和地方政府掌握着话语权，乡村区域的群体影响力相对较小。“我国农村义务教育是明显的薄弱环节，留守儿童的教育问题是农村教育发展不足的问题。”^{〔3〕}从城乡差别而言，城市孩子只要付费尚有机构接纳，农村孩子则经常无处可去。基于代议制追溯，较长时间内乡村代表的比例低于城市，城乡话语权一度处于失衡状态，乡村基础教育水平显著落后，课后服务落实也远远滞后，且又缺乏相关发声渠道，往往成为被遗忘的角落。教育部基础教育司司长吕玉刚在 2021 年 7 月 13 日召开的新闻通气会上介绍了义务教育课后服务相关情况。他表示，要确保今年“秋季开学后实现义务教育学校全覆盖，努力实现有需要的学生全覆盖”，这与我们提出的“将课后教育纳入公共服务体系”^{〔4〕}的政策建议相契合。课后服务全覆盖也应包括乡村区域全覆盖，但面临时间紧任务重的境况，政府部门自我加压的气魄值得赞赏，执行情况有待核验。

（三）中小学缺乏参与动力，教师参与热情有待提升

〔1〕 教育部 2021 年 7 月 13 日新闻通气会《深入推进课后服务，支持探索暑期托管，切实发挥学校课后育人主渠道作用》。

〔2〕 蒲蕊：《公共教育服务体制创新：治理的视角》，《教育研究》，2011 年第 7 期。

〔3〕 段成荣、吕利丹、王宗萍：《城市化背景下农村留守儿童的家庭教育与学校教育》，《北京大学教育评论》，2014 年第 3 期。

〔4〕 蔡英辉、周义程：《依托学校资源的小学“弹性放学”：国外经验与中国选择》，《兰州学刊》，2020 年第 2 期。

学校是理想的课后服务提供者,却缺乏参与的积极性,而且学校容易形成自成一体的孤岛,没有动力引入第三方机构参与。公立学校场地设备是国有资源,会产生水电费、设备损耗等支出,校方有资源共享后无法控制的担忧;学校若主导课后服务事宜,将面临日常教学任务之外安全责任的羁绊,自然不愿涉足主业之外的事宜。出于以上担忧,有学校在课后将校园清场,学生在操场活动或教室写作业也不被允许,这样做固然方便管理,却显得不近人情。由此产生困窘之状:一方面,家长为保住工作而别无选择,不得不在放学后把孩子托付给老人乃至陌生人;另一方面,用纳税人所供资金建成的学校活动场地、教学设施等闲置不用,造成资源巨大的浪费。因此,需要政府审视民众诉求,通过法律规定和公共政策促使学校参与课后服务。纯粹拨款也难以有效解决问题,“单纯依靠财政投入增加无法突破公共服务的成本限制”〔1〕,法律援助和课后服务都是如此。换言之,如果不充分调动社区及公益组织和家长的积极性,终究会难以为继。因此需要发挥中小学主渠道作用,系统整合国有教育资源以助益基础教育发展。

课后服务意味着在岗时间延长,教师积极性不高。教师契合课后服务角色,实际上也主要是教师参与。从责任分工和思维定势来讲,教师主要负责义务教育时长,其他时间并非管辖范围。当前面临的问题是课后服务标准不明确、补偿待遇较低、无私奉献成分较多,一定程度上损害了教师群体利益。从趋利避害角度来讲,除非有极大的博爱之心,而单凭爱心开展弹性放学难以持久,教师必然存在抵触情绪。抽样调查表明,66.7%的哈尔滨教师和68.9%的杭州教师〔2〕不愿负责弹性离校可予以印证。对课后服务政策跟踪分析,2018年8月,北京宣布义务教育阶段匹配校内托管班后,10月对昌平区天通苑某小学五年级学生调研,发现统计口径是5天全部参加或压根不参与,附带条件的做法导致报名者寥寥。北京2018年9月公布《关于加强中小学生课后服务的指导意见(试行)》,12月对朝阳区惠新里小学一年级学生调研,获知未执行弹性离校政策;对东城区青年湖小学调研,已执行弹性放学政策且自由选择参加时间。2021年北京执行暑期托管制度,7月人大附中朝阳学校小学部发布通知,暑期托管时间为8月的12天,建议报名后一般不退出。可见,北京区域至少在初期课后服务自由度较大,执行程度主要与校方和教师的态度有关,利己角度的政策变通和选择性执行情况并不鲜见。

(四)政策效果难以评估,多样化需求未能兼顾

课后服务尚处于起步阶段,效果不尽人意。课后服务作为解决三点半难题的补救性措施,要对服务内容、供给主体、受益对象、服务质量进行统筹分析,明确从中央到省、市、县及行政部门的权利责任、拨款比例,课后服务的成效考核和学生的体验收获等也要形成科学的评价体系。当前课后服务政策执行的自由裁量权较大,中小学提供的服

〔1〕 胡铭、王廷婷:《法律援助的中国模式及其改革》,《浙江大学学报》,2017年第2期。

〔2〕 董震宇:《义务教育阶段学生弹性离校制度问题研究》,哈尔滨师范大学2019年硕士论文。

务较为单一,教师主要是监督孩子自习、阅读或者做作业,家长学生对服务形式满意度不高。课后服务的政策初衷显然并非把学生从课外辅导班挪到教室,而有更深层次的教育公平等方面之考量。从经济效益来讲,课后服务显然不会盈利,甚至可能因为达不到家长预期、学校简单应付、教师消极怠工而引起误解。长远而言,课后服务旨在破解家长接送难问题,是利国利民的好事。不过,政策变迁往往牵一发而动全身,若无法提供优质课后服务,则会连带打击生育积极性,进而不利于国家永续发展。

课后服务政策处于探索阶段,未兼顾多元化需求。我们常常满足于义务教育的成就,对上课前、放学后等课外服务关注不够,这是精细化程度不够的表现。抽取南北各城市样例可窥一斑,如大连市沙河口区“约40%的家长希望孩子能在父母下班前留在学校”^{〔1〕};“南京近60%的家长在傍晚五点半甚至更晚才下班”^{〔2〕};“武汉市小学生托管需求调查中,需要占比55.5%;广州市小学生托管需求调查中,需要占比为47.5%”^{〔3〕}。目前供应的课后服务针对性不强,仅实现了家长接送方便的初级目标,效果比课外辅导班差距甚大,距离成长发展目标甚远。课后服务并未做到有的放矢,双职工家庭、单亲家庭的需求并不一致,学习困难儿童和有特长学生的目标也迥然相异,如为了让学业困难学生融入课堂而适当补课未尝不可;另有残疾儿童原本就入学不便,若社会不能施以援手,可能整个家庭将陷入绝望。减负政策已执行二十多年,思维惯性并非某项政策所能扭转,因此要探索课后服务供给失衡的原因,丰富课后服务的内容形式和制定个性化方案,让更多家庭从中受益,稳固家庭结构和维护社会稳定。

二、义务教育课后服务政策执行困境的成因解析

学校是社会的基础,社会是学校的支撑。义务教育课后服务政策若先天不足,后续补丁只会越打越多。义务教育课后服务作为准公共产品,缓解了社会和家庭压力,却受各种不利因素辖制而形成了多元化的执行困境,因此要深入考察困境背后的成因,以便于针对困境开展靶向治理。

(一)国家宏观引导不够,配套服务措施不足

《义务教育法》第七条规定,“义务教育实行国务院领导,省、自治区、直辖市人民政府统筹规划实施,县级人民政府为主管理的体制”,这与美国认为教育是地方的责任异曲同工。当然,美国联邦政府并未对公共教育外的时长置之不理,主动回应民意和制定课后服务法规。国家层面振臂一呼,地方层面才有章可循;如美国“联邦政府法案可促

〔1〕 尉迟学军:《学龄儿童校内托管看护的现状、问题与对策》,《内蒙古教育》,2016年第8期。

〔2〕 魏善春:《放学后的“真空时段”谁来补?》,《中国教育报》,2016年5月26日。

〔3〕 崔胜利:《城市小学生体育托管模式研究》,河北师范大学博士论文,2016年,第3页。

进政策在州政府层面的迅即推广”〔1〕,以便提升政策覆盖面。我国对课后服务充分重视,国务院2018年《关于规范校外培训机构发展的意见》要求进行课后服务探索;更高层面的国家中长期教育改革和发展规划纲要则并未重视,课后服务毕竟关涉社会与教育之间关系调整,宜采取合适途径纳入课后服务内容。再则,课后服务政策落到实处才能为民众带来益处,当前宏观层面更多强调整体推进和地方义务,对于中央和地方之间的权责义务并未明确划分,并未提及资金来源和条件保障等,诸多事项由地方或学校自行定夺,这会导致课后服务难以均衡发展。

课后服务并非单项政策,需要充足的条件保障。法国整合教育服务资源,“为父母提供既适合其收入来源又适宜儿童发展的照看机构,支持父母在工作和看管孩子之间做出选择”〔2〕;日本政府“将儿童课后照顾服务纳入公共福利体系”〔3〕,以此减轻家庭负担和缓解少子化问题。我国课后服务涉及的机构、人员和资源林林总总,需要地方政府和教育部门协同配合,整合卫生、公安、市场监管等多方资源;必须解决课后服务场地、学生安全保障、人员工作时长、看护人员责任、延时耗费等方面的问题。我国目前课后服务由教育部门主推,其他部门的协作并未及时跟进,亟需克服各管一摊和放任自流心态,及时问责懒政现象。再则,课后服务政策制定需要广开言路和畅通沟通渠道,通过听证会或集中访谈等形式征集意见,分析可行性和可能存在的漏洞,通过可复制可推广的典型案例予以鼓励;政策执行也要有弹性和缓冲空间,避免出现越推动减负反倒家长忧虑越多的窘境。

(二)地方政府财力不足,资源配置不够合理

课后服务的推行程度与地方财政实力紧密相关。课后服务倍受家长欢迎,纯公共产品的生产能力取决于财政拨款多少,准公共产品也与此相关。以2017年弹性离校推行为例,江苏南京全面铺开,约有7.2万名小学生受惠;陕西西安试点弹性放学,有10万多小学生参与;辽宁沈阳约有“81.7%的小学生、89.6%的初中生申请参加,惠及近50万人”。从财政保障来看,南京“按每生每年不低于五百元标准纳入财政预算,市、区两级财政两年共安排专项资金约七千万元”,西安年均为参与的学生补贴300元,沈阳市政府每年为此财政支出两亿元。尽管这笔财政支出平摊学生头上的日均费用寥寥无几,但对政府仍然是个不小的负担,资金筹措到位并不容易。课后服务费用负担分配和责任明确,是不容回避的问题。在支出方面,发达地区财政资金尚捉襟见肘,财力不济的县域推行课后服务更是举步维艰。无论如何,政府总要抓住民生关键内容,日本政府

〔1〕 Susan Welch, The Impact of Federal incentives on State Policy Innovation, *American Journal of Political Science*, 1980(4), pp. 715—730.

〔2〕 和建花:《法国家庭政策及其对支持妇女平衡工作家庭的作用》,《妇女研究论丛》,2008年第6期。

〔3〕 李智:《日本儿童课后照顾服务制度及其启示》,《中南大学学报》,2016年第2期。

“课后服务项目已经成为了解决民生与教育双重问题的有力抓手”〔1〕,我们要努力克服财源不足的问题,为课后服务更广泛覆盖奠定良好基础。

“政府机构并非一个天然地追求公共利益的组织,而是存在着政府机构利益。”〔2〕从本位主义分析,也存在职能扩张、资源为己所用和趋利避害的本能。教育资源配置需要均衡发展,课后服务也需要促进区域协同前进,从教育部公布的创新举措和典型经验(教基厅函〔2021〕23号)分析,省级案例单位集中于东部发达省市,县级单位仅有寥寥可数2个西部县区,这显然与地方财政能力紧密相关,若缺乏扶持容易导致欠发达地区陷入贫困陷阱而难以自拔。从课后服务来讲,面临需求数量难以预计的情况,中小學生是就地在本校课后服务,还是放学后到居住地附近学校参加,这涉及资源调配和人员安排,是需要仔细思量的问题。政府安排学校参与课后服务,校方和教师群体意见不能无限放大,譬如涉及资源使用等方面需要配合;若校方实在不愿参与,至少在课后阶段出让教室和操场等使用权,促使有意愿有能力的独立机构主导课后服务运行,资源配置也需要统筹规划能力。

(三)服务权责界定不清,学校和教师无有效激励和规制

课后服务的基本服务范畴、权利责任不够明晰,是地方政府和中小学等不愿介入的原因之一。各级政府首先要政策目标清晰,突破目前职能权限和财权分配方面的障碍,以公义视角推动课后服务政策施行。《意见》“明确放学之后不属于义务教育范畴,政府给补贴;通过跟家长谈判,适当收费”;政府面对管多管少的困难、掌舵还是划桨的抉择;课后服务定位如何,延时多长时间;政府补贴多少,收费标准等都是需要商榷和细化的问题。因此要界定服务范围以消除误解,第一,课后服务依托学校场地,目的是为学生提供安全的护佑之所,不是重返补课收费的老路,而是在不干扰原有教育秩序的情况下,以变通方式让学生离校节点和家长下班时间衔接,实现对政策漏洞和空白地带的弥补。第二,要明确课后服务有界限和范畴,力求让学生身心快乐,并非正常课时的延长和无限延后时间,不能冲击教学计划,主要是培养儿童文艺、体育、科技等方面的兴趣,义务教育的主体地位不动摇。第三,要申明学生参加课后服务以自愿为前提,通过政府购买服务、企业赞助或家长筹资等形式支持,避免成为变相补课的工具;确定义务教育和弹性时长,课后服务时间建议统一购买保险,以多种措施保障学生安全。

政策制定和执行要考量多种因素,通过有效激励提振参与热情。少数群体的权益不容侵犯,不能为满足家长诉求而无视学校诉求和教师利益。经济方面的补偿是可行策略,有的地区由财政拨款支付的补贴缺乏吸引力,如哈尔滨每次50元显然对教师激

〔1〕 屈璐:《日本课后服务的路径与机制研究——以牛久市学社合作模式为例》,《现代远距离教育》,2019年第2期。

〔2〕 周义程:《公共产品纯政府型供给模式的批评性考察》,《华东经济管理》,2009年第9期。

励有限。陈宝生指出,“可以与家长协商,建立谈判机制,适当收取一定的费用”;无独有偶,法国“义务教育学校专门开设的课后服务班均按照家长收入酌情收取费用”〔1〕。这是补充财政支出不足的方法之一,也是基于现实的考量,毕竟不能无端增加教师工作量,牺牲休息时间理应得到补偿。另一方面,也要考虑民众舆情和社会诉求,诸多家长不希望给孩子减负,不排除有情绪化因素,但终归是民意的表达。概言之,政府要认清自身角色定位,通过各种途径保障教师参与课后服务的待遇,保证儿童课后安全和身心健康发展,实现各方利益均衡和社会效益最大化。

(四)利用社会力量不够丰富,缺乏刚性约束和惩戒机制

课后服务推行需要借助各方面力量,形成合力整体推进。美国院外集团等社会力量对国家决策影响甚大,推动政府拨款控制并影响公立小学课外计划,国会、联邦政府、州教育机构、社区、家庭共同为青少年全面发展提供充分保障,实现公共服务范围更广泛的覆盖。我国课后服务的保障措施各有特点:有的地方通过增加财政投入,协调下辖学校统一执行;有些地方经费由学校自筹,校方面临财力、物力、人力的窘迫,还可能面临额外的责任;有些惠民之举一遇到出资问题,常常就化为泡影。课后服务的推行并非易事,必须多方合作和全社会努力才可能破解难题,各区域各系统都要参与其中,要有城乡政府信任合作、多个学校共同参与、社区和其他组织共同承担;社区和志愿服务机构等社会力量的作用不容忽视,可充分利用校舍和师资力量,“保障课后服务质量,减轻家庭的经济负担,削弱当前影子教育的扩张势头”〔2〕。当前对社会力量重视程度显然不够,依然需要探索合适的途径降低“挂钥匙”儿童自我照料的安全、健康、交通等风险,鼓励公立学校和社区等共同参与,营造良好的社会支持环境。

课后服务执行不力缺乏充分的惩戒措施。若基础教育为社会服务的意识不够,义务教育与课后服务协调缺乏,会产生内部损耗和阻滞国家整体发展。我国目前尚未有关于课后服务的法律规定,教育部2017年印发《意见》后,有29个省份出台政策,实践层面截至2018年有“12个省份开展课后服务试点”,分头行动的结果是进展缓慢。地方出台的课后服务政策若无资金、人员和场地调配支持,落实层面根本无法执行,也就无异于一纸空文。从上到下的公共政策缺乏监管,寄希望于地方自觉推动并不现实,地方政府更在意政绩考核和上级施压;法国课后服务主要由地方政府负责,也是在中央强力推动和民众压力下施行,否则地方政府很难额外担责;美国“婴幼儿早期教育公共服务面临各自为政、资金不足等问题”〔3〕。我国课后服务在法律层面尚属空白,政策层面缺乏明确方法步骤与激励机制,对基层官员和学校缺少威慑性的刚性约束,执行者只会采取利己策略应对,中小学课后清场也就不难理解了,这显然不利于教育公平的落实

〔1〕 胡劲松:《义务教育学校托管的法律属性》,《教育发展研究》,2016年第2期。

〔2〕 周霖、周常稳:《韩国影子教育治理政策的演变及其启示》,《外国教育研究》,2017年第5期。

〔3〕 张晓梅、宋占美:《美国0—3岁早期教育公共服务的创新及启示教育评论》,2018年第12期。

落地。

三、义务教育课后服务政策执行困境的纾解策略

“政策行为所带来的后果永远无法完全预知,跟踪监测和结果验证至关重要。”^{〔1〕}课后服务政策不能搞一刀切,要因地制宜地提供多种公共产品选择,国家整体推进和强化对地方执行情况的监管,实现课后服务在城乡区域的全面覆盖。

(一)立法纳入教育服务体系,推动地方配合支持

亚里士多德曾言:“教育应由法律规定,并且应是国家的事务。”教育原本是整体的,囿于人为地将教育划分成义务教育阶段、课外阶段等,义务教育时长和课后阶段也就有了天壤之别,义务教育责任之外的阶段也就容易陷入监管真空。发达国家持续推进课后服务,美国制定《不让一个孩子掉队》法案,通过日间看护项目、21世纪社区学习中心等为学生提供课后服务。加拿大认为,“学龄儿童托管教育是一项儿童福利,也是公共教育体系的一部分”^{〔2〕},通过兴办课后服务教育机构、在社区开办娱乐活动室、家庭托管机构等解决家长接送难问题。法国政府重视教育公共服务,“幼儿园和大部分小学附近有课外活动中心……绝大多数课外活动中心是公立的”^{〔3〕},还提供启动基金和增加投入,严格课后服务评估。我国要重启总体教育观的思维,在课后服务方面有所作为,及时修改《教育法》(或制定课后服务法规),破除以教育阶段划分政府机构职能的逻辑;协调多个中央部委制定政策,避免出现如日本的课后服务政策也分别由文部科学省和厚生劳动省执行而彼此掣肘的情况;赋权地方并鼓励选择契合模式,明确义务教育课后服务的主体地位,破解校外培训机构泛滥的难题,这将为从上到下执行课后服务政策扫清障碍。

国家层面付诸努力,促成跨区域跨部门协同配合。澳大利亚推行“《更好学校计划:课前与课外计划》,政府设立专项基金,扩大课外托管服务”^{〔4〕};欧洲国家不断扩大课后服务范畴,“通过立法和相关政策计划增加课外托管服务供给,延长学校开放时间”^{〔5〕},扩展公共服务范畴的形式进行探索。要充分发挥政府引导作用,北京、河南等地中小学2021年开办暑期托管班,教育部及时发布《关于支持探索开展暑期托管服务的通知》予以肯定,鼓励各地开展暑期托管服务,以便形成可复制可推广的成功经验。进而言之,课后服务要建立跨区域跨部门协作的政策执行联合体,理顺中央与地方、地方与地方、中央部委与地方之间的关系,明确各方的财权与事权,形成利于政策目标实现的整体一

〔1〕 威廉·邓恩:《公共政策分析导论》,中国人民大学出版社,2010年版,第277页。

〔2〕 何静、严仲连:《加拿大学龄儿童托管教育的内容、特点及启示》,《外国中小学教育》,2015年第3期。

〔3〕 邹燕舞:《法国儿童托管教育:课外活动中心运作模式及其启示》,《四川师范大学学报》,2012年第1期。

〔4〕 周红霞:《国内小学课后托管政策与相关研究综述》,《基础教育参考》,2015年第9期。

〔5〕 唐科莉:《欧洲国家“课后托管服务”面面观》,《基础教育参考》,2014年第21期。

致的努力方向;鼓励地方政府制定相关措施,督导教育部门细化执行措施,各方合理分担成本,为学校、公益组织联合建立课后服务机构创造条件;从教育政策职责划分来讲,义务教育外的延长时段服务属于公益性质,学校定位为场地提供者,社区联合中小学建立社区学习中心或课后服务教室。

(二)统筹公立学校资源,援引社区教育介入辅助

课后服务政策文本主要集中于倡导建议,对于资源如何提供、资金怎样配备、人员如何调用等涉及甚少。学校资源设备等在课后和假期常常闲置,依托义务教育学校开展课后服务,实则是对教育资源的系统整合。要明确学校在课后服务的地位和服务方法,督导学校与社区合作以缓解困境,推动域内子系统与社区其他因素形成良性互动;明确利用学校场地,丰富人力资源提供途径,鼓励不同区域打造各具特色的课后服务模式,为民众提供可供选择的公共产品。如成都市实行放学后“学校教育退场、社区教育进场”,学生原地不动,充分利用学校场地,社区教育学院发挥主导作用,教师作为志愿者参与;青岛市采取“家委会主导,学校配合”模式,将权限交给家委会,学校负责提供场地等;北京朝阳区则探索政府出资、社区提供课后服务的路径(《中国教育报》2015年4月17日)。因此,政府要协调学校提供课后服务场地,通过签订协议等形式保障校方权益;督促校方优化校园空间和设施环境,改造提升操场、教室的硬件条件,为课后服务提供有效的保障;激励教师课余积极参与,鼓励教师参与和增强服务意识,教师身份在课后转换为志愿者或公益托管工作人员,通过适当津贴补助或置换带薪假期的形式予以鼓励,预防教师课上不讲课后讲的情况发生。

推动课后服务供给主体多元化。教育政策牵一发而动全身,要平衡学校、社区、家庭等多方利益,推动社会资源提供有效服务。从国际经验来看,社区教育可以在课后服务发挥优势。“尽管缺乏政府所拥有的正式渠道和强制手段,社会团体也能够就集体决策和公众集资达成志愿一致。”^{〔1〕}美国成功的社区教育系统为放学后计划提供了便利,推动学校和社区在课后发挥社会服务作用,吸纳中小學生参与,至少让学生课后有处可去。尽管1993年颁布的《中国教育改革和发展纲要》鼓励中小学与周边的街道等单位建立社区教育机构,但由于定位不明确和缺乏跟进措施而收效甚微,因此政策实施仍然需要监督促进,否则可能流于形式。我国地方政府要逐步推行课后服务引导政策,建立公私合作伙伴关系,促成公立学校和社区及志愿团体联合建设课后服务机构;教育部门在保障教师权益的前提下,鼓励教师乐于奉献,确保课后服务顺畅运行。划定课后服务运营范畴,是独立法人性质的课后服务机构,还是单独辟出课后服务教室;从技术细节方面明确各方责任,防患于未然,及时消除疾病传染、保障饮食卫生、消除火灾隐患。关键是鼓励学校开放兼容,在各方平等信任的基础上明确责任,一旦发生问题风险共担,

〔1〕 E.S.萨瓦斯:《民营化与公私部门的伙伴关系》,中国人民大学出版社,2002年版,第66页。

做好与家长的相互理解,在法律框架内解决问题。

(三) 提供标准服务和完善评价体系,推进财政体系兜底

教育产品的提供并无定制,政策工具也不是一成不变,而要围绕公共服务目标权衡应变。基础教育有相应考核和督学机制,课后服务也要建立系统指标并逐渐步入规范化。美国“从1998年到2002年,联邦投入从4000万美元增加到10亿美元,全国2250个学区的7000所公立学校享受政府财政的支持”^{〔1〕},对促进教育公平和消除城乡差异作用显著,这要求对政策实施过程予以评价,适时调整政策以契合情势。科学的课后服务评价体系,在于政府购买的服务是否得以落实、安全是否有保障、教师或志愿者看护是否负责任、学生活动是否健康快乐。因此,国家层面要加强对地方执行政策情况的考核评估,避免出现政策梗阻和基层共谋情况;对校方加强督导,对参与课后服务的人员进行体格检查、心理测评、技能培训、业务考核,避免课后服务成为培训机构的变体;明确机构资质、明示准入标准、严格师生比配备、强化人员培训,解决民间课后托管班泛滥问题,纳入有效监管范围中;为公益性组织开辟绿色通道,广纳贤才,机会均等,又合理甄别以避免恋童癖等不合宜人员进入团队;鼓励退休教师、志愿者、有爱心的社会人士承担辅助性的工作,确保课后服务有序运行,用标准化服务赢得社会认可。

课后服务的实现需要共同努力,部分区域可酌情由政府购买服务。欧洲国家多从社会福利角度统筹,发布《针对学龄儿童的托管服务:33个国家的比较研究》,通过政府发布命令、吸纳社会力量等多元途径扩大课后服务范畴。课后服务具有公共属性,应纳入政府服务范畴。法国持续加大投入,“对孩子课外托管和教育方面投入很多,对家庭的投入(各类服务、补贴和税收抵免)占国内生产总值的3.7%”^{〔2〕};德国耗巨资打造全日制学校,2025年起小学托管在境内成为法定权利;荷兰重视儿童保育事项,规定小学必须提供学前和放学后服务,儿童覆盖率约为五分之一;葡萄牙、芬兰等国家普遍要求小学必须为学生提供课后服务,芬兰一年级学生参与课后服务比例约为半数。这些举措均带有福利性质,极大地方便了家长。我国课后服务的供给方式,发达地区宜由政府出资支持课后服务,向家长发放选择课后服务机构的代金券;欠发达地域和乡村,可由政府、村庄(社区)分担支出;亦可对学校适当放权,向社会或企业筹款,寻求公益组织捐助;还可向家长收取适当费用。对于贫困区域而言,可由中央采取转移支付的形式对欠发达区域的教育事业予以特别赞助,持续提升服务质量和丰富产品内容,为儿童提供有益身心的护佑之所。

(四) 充分利用志愿服务,丰富课后服务内容

课后服务要充分发挥志愿服务作用,培育公民精神和责任意识。高校是社会人才

〔1〕 王洋、孙志远:《挽救放学后的童年——解析美国中小学课外计划》,《基础教育》,2011年第1期。

〔2〕 纪俊男:《法国:致力于提供人人可负担的课外托管》,《上海教育》,2016年第11期。

的储备库,要开发师生资源参与相关事宜。“为美国而教”项目就是鼓励美国大学生参与志愿服务,投身到贫困区域的教育中,为消弭教育不公平做出贡献。以波士顿大学的志愿服务项目为例:为幼儿至12岁青少年提供艺术教育、课后辅导等服务,帮助儿童提高学习兴趣和发现潜能;为外国移民、新波士顿人、老年人、残疾人等特殊群体提供服务^{〔1〕}。在志愿服务中,志愿者体会到人生价值和助人的快乐,被服务者感受到贴心温暖和人性闪光点。教育方法是融通的,高等教育和小学教育没有天壤之别,京、沪、穗等地高校众多,有丰富的师资资源,很多大学老师本身就是学生家长,也有参与到课后服务的热情,可在弹性放学中发挥作用。接受课后服务的小学生属于弱势群体,要求志愿者具有专业技能和博爱之心。有诸多大学生有爱心、有热情,却缺乏专门技能和合理渠道,要对志愿者进行技能培训,培养实践操作能力,促成教育理念与实践结合。济南教育局2013年发布《小学实行“爱在校园——教育志愿者在行动”实施方案》,志愿者带领学生开展课外活动,或可为其他地区提供借鉴。当然,任何事物都有短板,高校资源利用适合范围有限,对于县、乡镇等地的小学并不适用,偏远地域的弹性离校只能由学校、教师和具有相关资质的人员承担。

课后服务要以多种方式组合开展,确保服务内容多样化。课后服务要促成地方政府、教育部门和社区等多方通力合作,如政府提供覆盖城乡的课后服务启动资金,若干年内培育完成项目,学校和社区负责后续保障工作。建构学校、社区、志愿者等联办的课后服务机构,具备条件的申请独立法人资格,利用学校场地提供多样的服务内容。譬如高校教师上岗培训后进驻中小学进行鼎力支持;引导退休教师参与,充分发挥其经验和能力;吸引科学家、科普作家、艺术家等进驻课后服务,鼓励大学艺术特长生为培养小学生才艺贡献力量。党员先锋服务岗和志愿服务系统是可以借助的力量,要利用党员志愿者资源(尤其是其中的教师群体)和发挥专长,引导他们参与课后服务。当然,任何公共产品都不能无限制提供,公立学校放学再晚也难以兼顾所有需求,课后服务内容再丰富也会有人不满,因此政府切忌大包大揽。归根结底来讲,公立教育的主体地位不能丢,政府需要整合教育资源和提高公共教育产品质量,满足民众对课后服务的需求。疫情状态下的课后服务体系亦应纳入考虑范畴,学生较少参加集体活动的心理健康保障不容忽视,以此推动公共教育产品提供提质升级。

[责任编辑:董晗旭]

〔1〕 Boston University The Community Service Center,CSC Programs,<http://www.bu.edu/csc/community-service-center-programs>,2020-2-8.