

课后服务质量提升的困境及解决路径

——来自美国的经验与启示

曾家延¹, 彭傲楠²

(1. 大理大学 教师教育学院, 云南 大理 671003;

2. 广州华夏职业学院 教育学院, 广东 广州 510935)

[摘要] 提升课后服务质量是我国“双减”政策下解决“三点半难题”以及减轻中小学生的校外培训负担的重要举措。目前,我国义务教育课后服务工作面临由普及推广走向提效增质的关键转型期,亟需突破四大主要难题:经费保障,供需失衡,师资建设以及质量评估。美国是课后服务发展较为成熟的发达国家,在其发展历程中曾经历过与我国当前境况相似的转型困境。因此,本研究将通过梳理回顾美国课后服务发展历史和核心经验,尝试寻找以上问题的解决路径。研究发现,美国课后服务发展经历了民间自发的松散组织、政府支持的普及推广以及多方合力的深度优化这三个阶段。其中,美国在经费保障、供需平衡、师资建设和质量评估等方面均取得了一定成果成效,值得我国在开展课后服务工作时借鉴。第一,在经费方面,应当多渠道筹措课后服务资金,充分利用社会资源;第二,在课后服务供应方面,应精准对接学生群体真实需求,彻底杜绝强制报名拉指标等错误手段;第三,在师资建设方面,逐渐建立教师外聘制度,将课后服务培训纳入教师岗前及继续教育体系中;第四,在质量评估方面,借鉴融合发达国家现有课后服务质量评估指标,重点考察课后服务的过程要素。

[关键词] 课后服务; 双减; 中小学; 美国

[中图分类号] G62

[文献标识码] A

[文章编号] 1671-6973(2023)01-0104-13

一、问题提出

课后服务是学校教育的延伸,主要指学校在放学后的一段时间内(一般为2至3个小时)提供托管、课业辅导、兴趣活动等服务,在英语国家又被称为延时学习(extended learning time)(下文统一称为课后服务)。2021年7月,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》(下文将该政策简称为“双减”),明确提出将在义务教育阶段广泛开展高水平的课后服务,以满足当前中小学家长及学生的实际需求。该举措一方面是为了解决长期以来存

[收稿日期] 2022-11-10

[基金项目] 山东省社会科学规划研究青年项目“城乡一体化视域下中小学课后服务高质量发展的协同共建机制研究”(课题号:22DJYJ10);无锡市教师发展学院“普通高中师资配备标准的研究”(项目号:31000358)。

[作者简介] 曾家延(1981-),男,福建福鼎人,大理大学教师教育学院特聘教授,教育学博士,主要研究方向为课程与教学论。

在于我国基础教育阶段的“三点半难题”,^[1]即中小学放学时间与家长下班时间不匹配导致未成年学生无人托管的问题;另一方面是为了改善当前中小学生作业负担和校外培训给家庭造成的经济负担重的现状,进一步推动素质教育环境下学生的全面发展。北京、上海、广州、福建、河北等省市纷纷响应国家政策号召,组织各公办、民办学校积极开展校内课后服务。有学者统计,到2022年第一季度为止,仅上海市就有67.7万学生自愿参加了课后服务。^[2]

我国课后服务在“双减”政策的导向下经历了试点初探、普及推广等两个发展阶段,呈现出速度快、规模大、普及度高的特点,但仍存在不少问题有待优化才能步入提质增效阶段。第一,我国课后服务经费保障体系尚不完善。^[3]北京师范大学中国教育与社会发展研究院在《全国“双减”成效调查报告》中提到,目前有73个县(市区)的校内课后服务没有任何经费保障。第二,我国课后服务在落实层面存在供需错位的情况。自2017年教育部办公厅印发《关于做好中小学课后服务工作的指导意见》至今,课后服务的推广普及工作始终是教育部关注的重点。在政策推动执行中,部分欠发达地区因课后服务资源短缺出现“报名难”的问题,另一部分地区则因课后服务指标过剩引发“强制报名”的不良现象,引发学校、教师及家长的不满。^[4]第三,课后服务师资缺乏建设与政策引导。目前,教师课后服务劳动量计算、校外师资聘任管理以及教师课后服务工作评价等师资建设配套内容缺少政策引导,使得课后服务师资力量较为薄弱,直接影响课后服务的质量提升。^[5]第四,缺乏有效的课后服务质量评估指导性文件。课后服务推广至今,各地因地制宜推出了多种课后服务特色项目,但缺乏明确的评价指标对其内容和实效进行评估测量。这将会阻碍我国课后服务达成由普及推广阶段逐渐走向提质增效阶段的预期目标。

美国是课后服务发展较早、规模较大的国家之一,自19世纪后半叶中小学课后服务开始产生,至今约有2500万名美国学龄儿童参加了课后服务项目。作为一项服务项目,美国大部分课后服务项目获得了高达94%以上的家长满意率,且学生身心得到健康发展,因此它具有很多的成功经验。^[6]本研究通过梳理美国课后服务发展历程和基本经验发现,美国在普及、优化课后服务的过程中曾面临与我国当前课后服务建设相似的困境。因此,本研究将从美国课后服务发展历程及其建设经验出发,围绕以上我国课后服务工作开展中出现的“经费保障体系尚不完善”“落实层面存在供需错位”“师资缺乏建设与政策引导”“质量评估缺乏有效的指导性文件”这四个紧迫问题,尝试发掘可借鉴的先进经验,寻求有效的解决路径。

二、中小学课后服务发展历程:美国的经历

美国最早的课后服务机构设立于19世纪中期。当时,正处于工业发展黄金期的美国迎来了大规模移民潮,因此,美国少数族裔、低收入儿童数量在这一时期开始激增。由于当时缺乏相应的法律规范,这些儿童大量涌入工厂从事低端劳动,童工问题的弊端逐渐显现。^[7]19世纪后半叶,马塞诸萨州率先制定并颁布了强制8至12岁学龄儿童接受学校教育的《马塞诸萨州义务教育法(1852)》(Massachusetts Compulsory School Law of 1852),这一举措的初衷是为了缓解童工以及教育资源不均衡等社会问题,但同时也产生了儿童放学后及假期无人照看、自由支配时间过长的弊端。^[8]放学后无人照管的儿童和青少年群体的安全和发展难以得到保证,尤其在低收入社区,辍学、吸毒、酗酒、犯罪低龄化的趋向愈发严重。官方数据显示,放学后的四个小时之内是青少年犯罪的高峰期。^[9]于是,课后服务在美国应运而生。纵观其发展历史,从课后服务的组织结构与发展目标看,美

国课后服务大致经历了民间自发的松散组织、政府支持的普及推广以及多方合力的深度优化这三个阶段。尽管美国课后服务产生的历史背景与我国有差异,但其在每个历史阶段所面临的主要问题与我国当前课后服务的发展困境有共通点。

(一)民间自发的松散组织:缺乏财政支持,内容较为单一

19世纪中期是美国课后服务的萌芽时期,其主要特点是由民间自发组织,结构较为松散,课后服务项目只具备最基础的托管功能。最具代表性的组织有二:一是在学校或公园提供户外活动设施以及成年人监管的“操场”(playground)。据统计,1948年,美国共有13520个“操场”。^[10]“操场”的活动侧重于经费花销较小的体育锻炼和户外游戏,“操场”管理员也并非具有专业资格的教师;二是侧重于室内娱乐和职业培训的男孩俱乐部(Boy's Club)。尽管后来男孩俱乐部逐渐发展成为功能完善、规模庞大的课后服务组织,但在这一时期,因缺乏官方支持,男孩俱乐部难以开展更丰富和专业的教育活动。总体而言,这一阶段美国课后服务是只具备基本托管功能的雏形,虽有一定的财政拨款和松散组织,但面临着财政资金缺乏、服务内容单一的困境。在这种困境之下,儿童学业水平的提升、非智力领域的发展无法成为课后服务的主要议题,因此,课后服务无法发挥更大的作用。

(二)政府支持的普及推广:扩张速度加快,出现供需失衡

进入20世纪中期,美国课后服务进入有政府支持的普及推广阶段。因“二战”中的人口损耗,美国社会劳动力人口严重不足。这一社会现状带来了美国传统社会家庭分工与社会劳动结构的改变。据统计,1955年全美约有38%育有学龄儿童的母亲外出工作,在接下来的40年内这一比率攀升到了76%。^[11]这迫使长期以来将儿童保育视作家庭私人领域事务的美国政府开始正视为学龄儿童提供家庭之外的保育支持这一需求。范德尔(Vandell)和舒默(Shumow)发现,20世纪中期,学龄儿童的在校时间与父母的工作时间不匹配,对此,中产家庭有能力支付额外的特长班或家教费用,但低收入家庭只能依靠亲戚、邻居或儿童自我照料,并且表现出了更高的犯罪倾向和更低的学业水平。^[12-14]在强烈的社会需求下,1969年,美国尼克松政府讨论并制定了《儿童综合发展法案》(The Comprehensive Child Development Act of 1971),该法案提到联邦政府将为儿童保育提供20亿美元/年的财政拨款,用来保障中低收入家庭儿童接受高质量课后服务的权利。尽管这一拨款计划并未真正落实,但其出台标志着课后服务正式被纳入美国公共保育服务体系之中。^[15]20世纪80年代,加利福尼亚州率先制定并颁布了全美第一部课后服务相关法律《学龄儿童社区托管法》(School Age Community Child Care Services),就课后服务的具体地点、内容及监管方面作了详细规定。随后,各州纷纷效仿并制定了相关法律。至此,美国课后服务正式进入了普及推广阶段。在资金方面,1990年,美国联邦政府设立了儿童保育发展基金(Child Care Development Fund),这是联邦政府首次对课后服务项目进行补贴和拨款。该基金会每年支出超过1700万美元,用以帮助支付来自低收入家庭的儿童课后服务费用。^[16]这一时期,美国联邦政府与州政府真正承担起了组织发展课后服务项目的责任,这为美国课后服务后来的发展奠定了基础。

在政府的大力推广之下,20世纪末期,美国课后服务规模迅速扩大。其中,影响课后服务发展的历史因素是“三点半难题”,即“孩子放学早、家长不便接的问题”,这与我国开始设置课后服务的初衷是类似的。这一阶段的美国课后服务既有可借鉴的先进经验,又有典型性的问题痛点。一方面,美国课后服务的有序推广建立在政府提供的财政及法律支持上,这是值得我国借鉴的。目前,我国政府尚未出台专门针对课后服务相关问题的权威法律文件,对于课后服务的收费、规模、师生

比、财政拨款等事项缺乏法律保障。并且,根据调查我国多个地区的课后服务经费保障不足,这对于课后服务的推广是极为不利的。^[17]另一方面,政府主导下课后服务规模扩大不可避免地造成了各地盲目增设课后服务的境况,许多学者发现,课后项目出勤率低和退出率高的现象十分严重。^[18]这在20世纪末引发了美国学界关于是否要继续增加财政投入、扩大课后服务供应指标的争议。

(三)多方合力的深度优化:师资建设薄弱,评估体系初探

20世纪末到21世纪初,大部分美国学者达成了关于课后服务的共识:相比让儿童自我照顾,课后服务在提高儿童学业成绩、发展情感和社交能力及减少危险行为上具有积极作用,也有大量实证研究证据支持这一结论。^[19-21]因此,2003年,80%的美国选民都呼吁政府继续增加课后服务的资金和资源投入。^[22]这一时期有三部关于课后服务的重要法律,即1994年的《21世纪社区学习中心法案》(The 21st Century Community Learning Centers Act)、2001年的《不让一个孩子掉队法案》(No Child Left Behind Act of 2001)以及2015年的《让每个学生成功法》(Every Student Succeeds)。这三部法律对于美国课后服务项目的进一步优化意义重大。首先是课后服务经费保障方面,以《21世纪社区学习中心法案》为例,它保障了21世纪社区学习中心这个由美国国会批准成立的课后服务组织不仅享有额定的州政府拨款,而且还可以通过慈善基金、私人基金等途径扩大资金来源。据统计,21世纪社区学习中心接受的拨款在20年内增长了约175%,到2020年,年度拨款总额达到了12.5亿美元。^[23]其次,在课后服务质量提升方面,《不让一个孩子掉队法案》和《让每个学生成功法》都强调了进一步优化课后服务项目的重要性。一方面,这一时期美国学生在各类国际学业水平测试中得分的落后推动着课后服务的重心逐渐向增设学术活动、课业辅导等方向转变。《不让一个孩子掉队法案》着重强调了课后服务不仅是基础托管,也要额外为学生提供提升学业的机会。另一方面,法案也强调资金要向落后地区及中低收入、少数族裔儿童倾斜。除了联邦政府直接对欠发达地区拨款注资,美国还通过其他援助组织分担了课后服务援助的工作。例如美国政府主导建立的“贫困家庭临时援助”组织(Temporary Assistance for Needy Families)就负责直接对接当地低收入家庭,按月报销这些家庭的儿童课后服务费用。据统计,至2005年少数族裔儿童的课后服务注册率超过白人儿童两倍之多,说明这一举措取得了明显的成效。^[24]

尽管进入21世纪后,美国课后服务的资金已十分充足,规模居世界前列,但其存在的弊端也随着各类项目的落地推广初现端倪。研究显示,这一时期美国课后服务的主要弊端在于师资建设薄弱和评估体系的匮乏。一方面,21世纪初的美国课后服务师资力量严重不足,教师负担普遍过重,且在欠发达地区仍然存在教师薪资水平较低的问题。^[25]《不让一个孩子掉队法案》明确规定,课后服务的指导教师应当拥有政府承认的教师资格,并且,课后服务的师生比应当控制在较低范围之内来确保服务的质量。后来的《让每个学生成功法》也强调了师资团队建设在课后服务质量优化中的重要性。然而,严格的准入门槛带来了师资力量的匮乏,分配给每位教师的课后服务工作量过大,同时,政府规定的大量师资培训课程也给课后服务的教师们带来了额外的负担。至今,美国学界关于课后服务师资团队建设的讨论仍在继续。另一方面,美国政府已经意识到盲目的扩张对于课后服务发展而言有害无益,因此,提质增效成为了这一时期课后服务讨论的热词。《让每个学生成功法》明确规定了各州政府及课后服务运营方要及时对项目进行质量评估。但是,高质量的课后服务有哪些特征?怎样建立合理有效的课后服务质量评估体系?针对这些问题,美国学界也有了较多的理论和实证成果,这将对我国建立课后服务质量评估体系提供有益的经验借鉴。

三、中小学课后服务基本经验:美国的举措

从美国中小学课后服务发展历程可以看出,课后服务的设置、推广与提质并非一蹴而就,而是摸着石头过河,沿袭着出现问题、正视问题、解决问题的渐进式政策落实。例如,19世纪中期美国课后服务面临着无政府指导、缺乏财政支持的困境,难以在全国各州实现普及。因此,进入20世纪后,美国政府开始通过颁布法案、提供补贴等方式,迅速完成了课后服务的推广普及工作,至今美国约有7万余个课后服务项目,每年近千万儿童参与课后服务。^[6]而我国“双减”课后服务政策落地至今仅有几年时间,仍然处在推广普及与提质增效的过渡阶段,所面临的困境与美国课后服务发展历程中的主要问题有相通之处。尤其是经费、师资、供需和质量评估方面,美国的理论政策与实践经验值得我国酌情借鉴。

(一)经费保障:多管齐下,开源节流

美国早期民间自发组织的课后服务项目缺乏政府支持,受到经费限制,无法雇佣专业教师,也难以开展高质量的教育教学活动。随着后续法律条文的出台,联邦政府和各州政府的拨款成为课后服务经费的主要来源。以加利福尼亚州为例,加州政府通过加州社区学院基金会(Foundation of California Community College)提供了超过2.5亿美元的直接拨款,资助了全州85%的课后服务项目。但是,单一的经费来源渐渐无法覆盖不断上涨的项目运营成本。^[6,23,26]于是,资金来源多样化成了美国多个州政府的解决路径。一是课后服务的服务性收费。美国课后服务的经费来源之一是家长支付的课后服务费用,根据课后联盟的数据,2009年美国课后服务经费中家长支付占76%。^[6,23,26]由于课后服务的高额费用与其本身的社会公共服务性质相悖,这一比例在社会多方的呼吁下逐渐降低。并且,美国注重对低收入学生群体的课后服务补贴工作,根据《不让一个孩子掉队法案》,低收入家庭可以申请课后服务费用的减免。在实践中,这一政策主要是通过由联邦政府或州政府建立的课后服务专项组织为可能需要帮助的家庭与地区提供资金,包括儿童保育与发展基金(The Child Care and Development Fund)、贫困家庭临时援助等组织都设置了公开援助渠道。二是社会资源的有效利用,主要体现在开源和节流两方面。首先,在开源方面,自《不让一个孩子掉队法案》出台,美国课后服务项目吸纳了大量社会资金,包括来自非盈利组织和各类私人基金会。^[27]以马萨诸塞州为例,除了州政府的财政拨款,该州还与一系列公共与私人慈善基金会达成了合作关系,为该州学龄儿童提供了超过2600万美元的课后服务经费。^[28]目前美国对课后服务援助较多的私人基金会是查尔斯·斯图尔特·莫特基金会(The Charles Stewart Mott Foundation)。该基金会通过和21世纪学习中心合作,对美国50个州的课后服务项目进行直接对接与支持。对于家长无力支付高额课后服务收费的欠发达地区而言,政府财政支持和社会资金注入无疑是青少年参与高质量课后服务项目的双重保障。其次,在节流方面,美国早期的课后服务组织因资金匮乏而大量使用当地的社会公共资源,包括现有的操场、公园、俱乐部等。这一传统在后来课后服务的发展中得到了延续。《不让一个孩子掉队》法案强调课后服务要利用社区内一切可用的资源,包括体育馆、博物馆、大学、图书馆等,这不仅能够丰富课后服务活动内容,而且能够节省课后服务所需的经费。加州政府与加州社区学院合作共建的加州课后网络就是一个典型的成功案例,该组织充分利用加州地区76所社区大学的现有资源,既充实了中小学课后服务的师资团队,又将课后服务的场地器材拓展到了体育馆、会议室、展览馆等校外区域。^[29]对校外社会资源的充分利用甚至能够

带来超出经费开源节流之外的好处,根据研究,与社区和家庭紧密结合的课后服务项目更易实现课程与学生实际生活经验的一致性,^[30]这有利于最大限度发挥课后服务对学生的积极作用,更符合美国课后服务在提质增效阶段的发展需求。对照我国目前课后服务经费保障体系的缺失,美国课后服务充分利用社会资源“开源节流”的手段是值得借鉴的。

(二)供需调控:精准调研,按需配置

我国目前课后服务仍然处在普及推广走向提质增效的关键发展期,不可避免地出现了政策供给侧与需求侧之间结构失衡的问题。^[31]而美国在20世纪末至21世纪初也遇到了类似的问题。一方面,以21世纪社区学习中心和课后联盟为首的课后服务组织声称,目前已有的课后服务项目尚不能满足学龄儿童及其家长的需求。2001年,维斯曼(Weisman)和戈特弗雷德森(Gottfredson)调查发现,至少40%的家庭在没有课后服务的情况下面临学龄儿童放学后无人监管的情形。^[32]但另一方面,更多的实证研究发现,现有的课后服务项目出勤率普遍较低,课后服务的强烈需求可能只是一种“虚假繁荣”。以21世纪学习中心的项目为例,蒂娜斯基(Dynarski)等人在调查了全美903个社区共3600个项目开展情况后,注册了项目的小学生一学年平均出勤60天,而中学生则平均出勤30天,远远低于项目规定的出勤率。^[18]而在这些临时退出项目的青少年中,大部分是更容易出现问题行为的“高风险”学生,^[33]这与《不让一个孩子掉队法案》中“将课后服务作为平衡教育差距的手段”的预期相去甚远。实际参加项目的学生数量远远低于当初报名项目的学生数量,这不仅导致了对课后项目投入的资源浪费,而且也造成了课后服务供不应求的虚假表象。目前,美国学界仍然在呼吁,增设课后服务项目之前应对在校学生及其家长参与课后服务的实际意愿做好调研,确保项目设置与实际需求精准匹配。目前,我国部分学校在课后服务的开展中采取了设置报名指标、强制签到制度等手段,但这一举措的弊端也很明显。根据格罗斯曼(Grossman)的研究,采用强制报名或签到制度的课后服务项目实际出勤率更低,也更容易激起学生与家长的负面情绪,^[33]而我国目前也的确出现了类似的负面舆论。

(三)师资建设:外聘教师,法律护航

课后服务的师资力量建设问题长期存在于21世纪初美国课后服务的发展中。一方面是《不让一个孩子掉队法案》中对课后服务教师专业资格和师生比例的严格控制,另一方面是全美范围内(尤其是偏远地区和欠发达地区)教师薪资普遍低、负担重的现状。^[25]双重压力下,美国课后服务的师资力量建设遭遇困境,多个研究都指出,美国课后服务教师的薪酬远低于其他职业,这造成了课后服务教师流动率高、职业倦怠等,^[34]严重影响课后服务的工作质量与开展效果。进一步来说,师资力量建设的关键性在于其对课后服务质量的影响力。有研究证明,课后服务教师团队氛围及师生关系是影响学生对课后服务项目看法的关键因素之一。^[35]为了改善师资问题,建设高效、优质的课后服务教师团队,美国采取了三种应对措施。第一,通过法律保障提高教师待遇。2015年的《让每个学生成功法》严格限制了课后服务教师的最大个人工作量,美国各州也出台了政策文件,采取在职培训、课后服务绩效补贴等政策提高教师待遇。^[35]各州也通过教师工会、教育研究委员会等组织机构全面保障教师的合法权益与职业发展。例如加州的教育工作者准备委员会(The Educator Preparation Committee)在2022年就公布了提升课后服务教师待遇的计划,包括教师资格认证补贴、改善教师实习环境以及对短缺教育领域实行人才补助等。^[36]第二,通过聘用兼职教师减轻全职教师负担。实习教师、在校大学生以及校外培训机构教师都可以在通过专业资格认定的前提下成

为课后服务兼职教师,这将为课后服务师资建设提供更多后备力量。根据报告,加州每年的教师需求与取得资格认证的实际教师数约有 8500 人的缺口。因此,加州课后服务网络通过与当地大学合作,每年雇佣约 1600 名大学生承担课后服务教师工作。^[29]根据 2019 年的一份研究,当前美国课后服务约有 27% 的工作人员是社区志愿者,43% 是持有专业资格证的教师,17% 是实习教师或在校大学生,25% 是校外聘请的培训人员。^[25]多元化的课后服务教师人员构成不仅有利于分担较大的工作量,而且兼职人员往往能够接受低于全职教师的时薪(10 至 30 美元不等),对于大多数学校而言不易造成财政负担。第三,美国多个课后服务组织都建立了线上教学资源库,为课后服务教师赋能。例如,莫特基金会开发的课后服务资源网站“后帆”(Mizzen by Mott)面向全国注册教师提供免费课后服务教案、教学材料等电子资源,并开设线上讨论区供教师交流讨论。对于我国而言,如何建立高效率、高水准、多元化的师资团队同样是困扰多地课后服务开展的难题,^[5]以上应对措施都具备一定的可实施性。

(四)质量评估:拟定框架,制定指标

21 世纪初,美国在课后服务质量提升行动中重点关注的另一个难题是课后服务质量评估体系的建立。经历了 20 世纪中后期的课后服务项目规模扩大,美国学者逐渐意识到,只有高质量的课后服务才能真正发挥其对学龄儿童的正面作用。^[37]因此,美国相关法律文件如《不让一个孩子掉队法案》《让每个学生成功法》都规定了应当由联邦政府、州政府以及其他权威研究机构对各类课后服务项目进行基于证据的质量评估。在实践中,由美国联邦教育部及各基金会联合成立的课后服务联盟(Afterschool Alliance)承担了大部分美国境内课后服务的质量监测和报告任务。其他非政府部门,如哈佛大学设立运营的全球家庭研究项目(Global Family Research Project)也针对课后服务质量评估和提升作了大量研究工作。基于法律层面和实践层面的双重保障,美国在课后服务质量评估方面取得了较多成果。

第一,课后服务质量评估的框架建立。根据研究,美国学者将课后服务的“质量”划分为两部分,其一是过程质量,即参与课后服务的学生与教师、环境以及同伴之间的相互作用,如美国知名课后服务组织男孩女孩俱乐部(Boys' and Girls' Club)所确定的五个质量指标,包括师生关系、归属感、社区共建、身体和情感安全以及乐趣等方面;其二指结构质量,即课后服务的客观条件,比如活动器材、师生比、教师资质等。^[38-39]基于这一框架,各个课后服务组织制定了符合当地情况的具体评估指标,如德拉克(Durlak)和韦斯伯格(Weissberg)对结构质量进行了指标归纳,确定了三大课后服务课程指标:与学校现行课程标准的一致性;学术及实践活动学习目标的清晰度;活动内容对青少年的吸引力。^[40]根据基本框架,结构质量更易测量,因此,美国的课后服务质量评估指标多侧重于结构质量方面,但实证证据显示,过程质量对青少年影响更深远。^[41]第二,课后服务质量评估的具体方法探索。当前美国课后服务质量评估的方法主要包括借助质量评估指标进行观察、调查、采访相关人员以及青少年自我报告等。观察无疑是最便捷高效、应用最广泛的方法。美国的经典课后服务质量观测工具,如青少年项目质量评估(Youth Program Quality Assessment)、期待的实践行为量表(Promising Practices Rating Scale),可以在我国酌情改编使用。除此之外,当前美国也逐渐开始鼓励使用质性方法进行质量评估。^[42]案例研究、青少年自我报告和专家意见是课后服务质量评估体系中不可缺少的方法。^[43]以美国知名阅读类课后项目“书籍与超越”(Books and Beyond)为例,该项目在运行前后均经过了多个质量评估站点的测试,不仅囊括了学生及家长对该项

目的主观意见,而且也通过设置学生对照组验证了其在提升学生阅读成绩上的积极作用。^[44]在实践经验中,学生对课后服务的实际感知和课后服务的效果密不可分,^[38]因此,将质性研究方法纳入课后服务质量评估体系之中至关重要。

四、学校课后服务实现高质量发展的路径:美国的研究启示

美国中小学课后服务有近百年历史,所取得的发展经验远不止上文的讨论。然而,由于我国教育体制与美国有根本性不同,课后服务的政策背景也有较大区别。例如,美国设置课后服务的初衷在于限制放学后青少年的危险行为,而我国课后服务则是“双减”政策的一环,根本目的是减轻青少年的校外培训负担。因此,许多美国的经验并不适用于我国课后服务的建设,在学习借鉴时不能全部照搬。本研究将结合我国当前课后服务工作中遇到的四大问题,对照美国发展经验分析可行的解决路径启示。

(一)经费支持:完善多渠道经费的保障机制,实现高质量课后服务的可持续供给

目前,我国课后服务落地推广的难点之一在于经费保障体系的缺失。^[4]当前课后服务开展的经费大多来源于政府财政拨款和补贴,针对学生及其家长的服务性收费和其他社会渠道经费占比较少。以江苏省为例,2021年9月发布的《关于全面推进中小学课后服务进一步提升课后服务水平的实施意见》中提到,各地应以财政补贴、收取服务性收费等方式筹措经费,但仅仅这些筹资来源难以满足当前各学校开展课后服务的需求。根据报告,约有19.5%的教师表示自己从未收到课后服务的报酬,^[45]《关于全面推进中小学课后服务进一步提升课后服务水平的实施意见》中所规定的每课时70元的课后服务报酬标准难以落实。美国课后服务在经费筹措和使用上的“开源节流”举措对我国而言具有借鉴的可能性。首先是课后服务的收费问题。有学者指出,“双减”政策应当在其教育属性和经济属性之间寻求平衡点,既要增加财政补贴彰显教育公平,又要多方引资保障项目运营。^[46]作为课后服务经费的重要来源之一,家长缴纳的课后服务费用需要官方的统一指导文件,根据各地情况进行适当调整。而我国对于课后服务收费的政策变动大、态度模糊。^[47]自2016年《教育部等四部门关于2016年规范教育收费治理教育乱收费工作的实施意见》中明确禁止课后服务收费,至2018年《校外培训机构发展意见》及《减负通知》中提及各地可根据课后服务性质酌情收费,两年之内关于课后服务收费的政策导向转变较大,可能会给课后服务收费工作带来误解和障碍。统一、明确的课后服务收费标准也需要针对不同地区、不同学生群体进行区分,如对低收入家庭进行课后服务费用减免等。其次是多渠道利用社会资源,包括广泛吸纳慈善资金、引入社会公共资源等。美国在多渠道筹措课后服务经费上的实践经验值得借鉴。目前,美国大部分州都成立了课后服务专项组织,负责联系、统筹社会资源,并定期对当地课后服务进行检查评估。而我国目前尚且缺乏这样的地方性课后服务组织。除此之外,各学校可尝试与附近少年宫、公园、图书馆、博物馆等休闲文娱场所合作建立课后服务校外基地,拓宽课后服务的筹资渠道和开展空间。

(二)聚焦需求:切实、精准对接学生与家长的需求,避免供需错位与失位

在课后服务发展的关键转型期,中美都出现了课后服务供应与需求不匹配的问题,这一问题在实践中具体表现为课后服务出勤率低、教育行政部门设置强制报名指标等。^[48]这一现象在我国“双减”政策的推广过程中屡见不鲜,不仅让课后服务的主要参与者(学生、教师和家长)产生较多负面情绪,而且也造成了课后服务推广过程中人力物力资源的浪费。21世纪初,美国已经意识到了调

节课后服务供需平衡的重要性。包括课后联盟、21世纪社区学习中心等规模较大的课后服务项目运营组织都在设置新服务项目之前做了充足的调研准备,保证课后服务能够真正解决学生课余时间无人照管的问题,同时促进学生各方面的发展。在我国,尽管课后服务政策是根据实行情况不断改进的,然而,多地教育行政部门在上报课后服务相关信息时出现“虚报”“谎报”的行为,^[47]使得政策制定者难以及时掌握课后服务开展的真实动态信息,导致中央政策的供给与基层的需求出现错位。基于此,我国首先应当严查并制止课后服务强制报名、盲目增设的不良现象,从政策层面杜绝课后服务的资源浪费。其次,我国地域广、人口多,不同地域之间课后服务资源供给和学生实际需求差距较大。因此,教育行政部门及学校需要在组织课后服务工作之前做更细致的调查,根据调研结果做好课后服务资源供给的均衡分配。例如,当班级中报名参加课后服务的学生数量较少时,可以采用并班、走班等班级组织策略,保证课后服务措施能够落实到真正有需求的学生家庭之中。

(三) 师资保障:建立教师外聘制度,提升课后服务专业能力

教师是课后服务成功实施的关键因素,美国课后服务的发展历程已经证明,高效而有凝聚力的师资团队是协调课后服务各方因素并达成最佳效果的重要指标之一。目前我国在课后服务师资建设上主要存在两个问题。第一,课后服务的指导责任主要由学校的科任教师承担,在教师权益保障体系不健全的情况下,薪资低、负担重成为了许多教师情绪劳动的问题来源,严重影响了课后服务的实施效果。尽管已有部分地区开始引入校外人员作为课后服务兼职教师,但这部分人员主要由学校负责审核管理。他们的从业资质、专业能力和师德师风等方面仍然缺乏统一监管标准,易引起家长和学生的不满。^[47]对比美国的课后服务兼职教师聘用情况,《不让一个孩子掉队法案》《每个学生成功法》等联邦政府出台的法律文件都明确规定了课后服务从业人员的专业资格标准和审核流程,从制度层面杜绝了课后服务教师质量参差的可能性。并且,美国课后服务兼职教师外聘工作主要由当地政府统一负责,最大程度避免了服务质量不达标。因此,我国教育行政部门也应尽快出台相关细则,在积极引入校外兼职教师的同时保证课后服务能够保质保量地有序开展。第二,根据调查,我国教师在课后服务的专业性上有待提高,尤其是来自偏远地区和农村学校的教师。^[5,46]课后服务与以学科教育为主的常规教学不同,在“双减”政策下,课后服务应当形成以作业辅导、艺术活动、体育锻炼、劳动教育、娱乐休闲为主的多元化活动模式。然而当前我国课后服务的活动内容受限于教师的专业能力,部分学校仍然沿袭课后作业辅导的传统模式,许多农村学校甚至用课后时间讲授新课。^[4]因此,我国可以效仿美国的做法,在法律文件中明确规定课后服务教师岗前培训的时长和内容,将课后服务指导培训项目纳入到实习和在职教师的继续教育系统内。同时,我国也可以效仿美国部分州的做法,与社会组织合作建立线上课后服务资源库,免费提供高质量、多元化、可推广的课后服务活动资源,从而提高在职教师设计实施课后服务教育教学的能力。

(四) 质量评估:优化课后服务质量评估指标,实时监测课后服务运行

尽快建立符合国情的课后服务质量评估体系是我国课后服务向提质增效时期转型的当务之急。在这方面,美国的研究成果较多,可以酌情借鉴在我国的评估体系建设之中。首先是组织各地区尽快进行对课后服务项目的监测和评估工作。尽管在我国去年颁布的《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》中,“提升学校课后服务水平”被明确指出。然而,当前各学校仅仅只将课后服务作为硬性任务下发给教师,鲜少对服务质量和课程设计进行监测和评估。因此,我国可以借鉴美国现有的测量工具和质量指标,对项目质量和效果进行观测,从而改进

效果不佳的项目、推广效果良好的项目,逐渐提升课后服务的总体质量。其次,在对课后服务进行评估时要注意纳入学生、教师、家长、专家等多方意见,灵活运用自我报告、案例研究、行动研究、调查采访等质性方法,用以弥补课后服务质量评估指标的不足。根据研究,除了可观测的结构因素,侧重于相关人员真实感知的过程因素,包括师生互动、团体氛围等对课后服务实际效果影响更深远。^[41]具体而言,我国在探索课后服务质量评估体系工作上应从以下几个层面出发。在政府层面,借助美国等发达国家课后服务评估框架及监测工具,制定符合我国国情的评估指标,为各地区学校的工作开展提供依据。其次,在学校层面,以政府出台的质量评估指标为依据,在课后服务的结构要素和过程要素上加强监督指导,成立领导小组,定期对课后服务的开展情况进行监测和评价。最后,在教师层面,应当持续提高教育教学水平,做好课后服务的学情分析和教案设计工作。一些被证实为有效的教学策略,如鼓励自主学习、设计明确而可达到的学习目标、加强师生互动等应当被广泛应用在课后服务之中,为参与课后服务的学生提供有力的学业、社交及其他各方面发展的有力支持。

[参 考 文 献]

- [1] 刘宇佳. 课后服务的性质与课后服务的改进:基于我国小学“三点半难题”解决思考[J]. 当代教育论坛, 2020(01):45—51.
- [2] 王湖滨,马云. 上海市小学生校内课后服务现状、问题与建议[J]. 上海教育科研, 2022(03):17—23.
- [3] 付卫东,郭三伟.“双减”格局下的中小学课后服务:主要形势与重点任务[J]. 河北师范大学学报(教育科学版), 2022(1):68—76.
- [4] 罗泉,侯浩翔. 义务教育阶段教师对“双减”的政策感知分析与改进建议[J]. 中国电化教育, 2022(3):22—29.
- [5] 吴开俊,姜素珍,庾紫林. 中小学生学习服务的政策设计与实践审视——基于东部十省市政策文本的分析[J]. 中国教育学刊, 2020(3):27—31.
- [6] Afterschool Alliance. The number of children left without afterschool is high [EB/OL]. (2020—02—03) [2022—05—27]. afterschoolalliance.org/documents/AA3PM/AA3PM-Healthy-Futures-Report-2022.pdf?utm_source=landing&utm_medium=website&utm_campaign=AA3PM_Rural&utm_content=hero_btn
- [7] Halpern, R. A different kind of child development institution: The history of after-school programs for low-income children[J]. Teachers College Record, 2002,104(2):178—211.
- [8] Kleiber, D. A. & Powell, G. M. (2005). Historical change in leisure activities during after-school hours. In J. L. Mahoney, R. W. Larson, & J. S. Eccles (Eds.), Organized activities as contexts of development: Extracurricular activities, after-school and community programs. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates, 2005:23—44.
- [9] Kennedy, T. M., Ceballo, R. Latino adolescents' community violence exposure: After-school activities and familismo as risk and protective factors[J]. Social Development, 2013,22(4):663—682.
- [10] Curtis, H. S. The growth, present extent and prospects of the playground movement in America[J]. The Pedagogical Seminary, 1909,16(3):344—350.
- [11] Chao, E. L., Utgoff, K. P. Women in the labor force: A data book[R]. U. S. Department of Labor and U. S. Bureau of Labor Statistics, 2007.
- [12] Vandell, D. L., Shumow, L. After-school child care programs[J]. The future of children, 1999,9(2):64—80.

- [13] U. S. Department of Justice. *Working for Children and Families: Safe and Smart Afterschool Programs* [R]. Washington: U. S. Department of Justice, Office of Justice Programs, Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention, 2000.
- [14] Pettit, G. S. , Bates, J. E. , Dodge K. A. , et al. The impact of after-school peer contact on early adolescent externalizing problems is moderated by parental monitoring, perceived neighborhood safety, and prior adjustment[J]. *Child development*, 1999,70(3):768—778.
- [15] Morgan, K. A child of the sixties: the great society, the new right, and the politics of federal child care [J]. *Journal of policy history*, 2001,13(2):215—250.
- [16] Mahoney, J. L. , Parente, M. E. , Zigler, E. F. Afterschool programs in America: Origins, growth, popularity, and politics[J]. *Journal of Youth Development*, 2009,4(3):23—42.
- [17] 张洪伟. 教师们的课后服务经费补助都到手了吗? [EB/OL]. (2022—10—10)[2022—10—18]. http://www.sohu.com/a/591538519_112831
- [18] Dynarski, M. , James-Burdumy, S. , Moore, M. , Rosenberg, L. , Deke, J. , & Mansfield, W. When schools stay open late: The national evaluation of the 21st Century Community Learning Centers Program: New findings[R]. US Department of Education, National Center for Education Evaluation and Regional Assistance. Washington, D. C. : US Government Printing Office, 2004.
- [19] Mahoney, J. L. , Lord, H. , Carryl, E. An ecological analysis of after-school program participation and the development of academic performance and motivational attributes for disadvantaged children[J]. *Child development*, 2005,76(4):811—825.
- [20] Pettit, G. S. , R. D. Laird, J. E. Bates, and K. A. Dodge. Patterns of After-School Care in Middle Childhood: Risk Factors and Developmental Outcomes[J]. *Merrill-Palmer Quarterly*, 1997,43,515—538.
- [21] Padilla, M. L. , Landreth, G. L. Latchkey children: a review of the literature[J]. *Child Welfare*, 1989: 445—454.
- [22] Afterschool Alliance. 21st century community learning centers: Inspiring Learning. Supporting Families. Earning Results [EB/OL](2018—04—23) [2022—07—08]. Washington, D. C. Retrieved from: <http://afterschoolalliance.org//documents/21stCCLC-Overview-2018.pdf>
- [23] Afterschool Alliance. 21st CCLC is a critical source for funding for many local afterschool and summer learning programs [EB/OL] [2022—07—08]. <http://www.afterschoolalliance.org/policy21stcclc.cfm>
- [24] Hynes, K. , Sanders, F. The Changing Landscape of Afterschool Programs[J]. *Afterschool Matters*, 2010,12:17—27.
- [25] Farrell, A. F. , Collier-Meek, M. A. , Furman M J. Supporting out-of-school time staff in low resource communities: A professional development approach[J]. *American Journal of Community Psychology*, 2019,63(3—4):378—390.
- [26] Ibisworld. Afterschool Program Providers in the US-Employment Statistics 2003—2028. [EB/OL] (2022—10—01) [2022—10—30]. <http://www.ibisworld.com/industry-statistics//employment/after-school-program-providers-united-states/>
- [27] Afterschool Alliance (2018). 21st century community learning centers: Inspiring Learning. Supporting Families. Earning Results[R]. Washington, D. C. , 2018.
- [28] Gayle, C. After school programs: expanding access and ensuring quality[R]. *Progressive Report*, 2004.
- [29] Williams, H. State of the State of Expanded Learning in California[R]. California: the Expanded Learning Division of the California Department of Education, 2019.
- [30] Catalano, R. F. , Berglund, M. L. , Ryan, J. A. , Lonczak, H. S. , & Hawkins, J. D. Positive youth development in the United StatesL Research findings on evaluations of positive youth development programs[J]. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 2004,591:98—124.
- [31] 邓亮.“双减”政策执行的现实困境及纾解路径——基于多重制度逻辑的视角[J]. *当代教育科学*, 2022(08):18—23.

- [32] Weisman, S. A., Gottfredson, D. C. Attrition from after school programs: Characteristics of students who drop out[J]. *Prevention science*, 2001,2(3):201—205.
- [33] Grossman, J. B., Price, M. L., Fellerath, V., Jucovy, L. Z., Kotloff, L. J., Raley, R., & Walker, K. E. Multiple choices after school: Findings from the extended-service schools initiative[R]. New York: Public/Private Ventures, 2002.
- [34] Birmingham, J., Pechman, E. M., Russell, C. A., & Mielke, M. Shared features of high-performing after-school programs: A follow-up to the TASC evaluation[R]. Washington, Washington, DC: Policy Studies Associates, 2005.
- [35] Kuperminc, G. P., Seitz, S., Joseph, H., Khatib, N., Wilson, C., Collins, K., & Guessous, O. Enhancing program quality in a national sample of after-school settings: The role of youth - staff interactions and staff/organizational functioning[J]. *American Journal of Community Psychology*, 2019,63(3—4),391—404.
- [36] Teacher Credentialing. Teacher Residency Grant Program[EB/OL]. (2022—10—26) [2022—10—29]. <https://www.ctc.ca.gov/educator-prep/grant-funded-programs/teacher-residency-grant-program>
- [37] Apsler, R. After-school programs for adolescents: A review of evaluation research[J]. *Adolescence*, 2009,44(173):1—19.
- [38] Boys and Girls Clubs of America. Measuring the Impact of Boys and Girls Clubs: 2016 National Outcomes Report[R]. Atlanta, GA: Boys and Girls Clubs of America, 2017.
- [39] Gambaro, L. Who is minding the kids? New developments and lost opportunities in reforming the British early education workforce[J]. *Journal of European Social Policy*, 2017,27(4):320—331.
- [40] Durlak, A., Weissberg, P., Pachan, M. A meta-analysis of after-school programs that seek to promote personal and social skills in children and adolescents[J]. *American journal of community psychology*, 2010,45(3):294—309.
- [41] Smith, P., Witherspoon, P., Lei, W. The “Haves, Have Some, and Have Nots,” a Latent Profile Analysis of Capacity, Quality, and Implementation in Community-Based Afterschool Programs[J]. *Prevention Science*, 2021,22(7):971—985.
- [42] Cross, B., Gottfredson, C., Wilson, M., Rorie, M., & Connell, N. Implementation quality and positive experiences in after-school programs[J]. *American Journal of Community Psychology*, 2010,45,370—380.
- [43] Little, M. Evaluating afterschool programs[J]. *New Directions for Youth Development*, 2014,144,119—132.
- [44] Fashola, S. Building effective afterschool programs[M]. California: Corwin Press, 2002:14—15.
- [45] 冯琪. 课后服务经费保障机制尚未健全,“双减成效”调查披露改革难点[EB/OL]. (2022—03—02) [2022—10—17]. <https://www.bjnews.com.cn/detail/164621399614154.html>
- [46] 邓亮.“双减”政策执行的现实困境及纾解路径——基于多重制度逻辑的视角[J]. *当代教育科学*, 2022(08):18—23.
- [47] 杨清溪, 邬志辉. 义务教育学校课后服务落地难的堵点及其疏通对策[J]. *教育发展研究*, 2021,41(Z2):42—49.
- [48] “课后延时服务”变强制[EB/OL]. (2022—05—27) [2022—07—08]. <http://liuyan.people.com.cn/threads/content?tid=14826849>

(责任编辑: 闫卫平)

Quality Improvement Dilemma and Solutions Concerning After-school Service: Experience and enlightenment from the United States

ZENG Jia-yan¹, PENG Ao-nan²

(1. Faculty of Teacher Education, Dali University, Yunnan 671003;

2. Guangzhou Huaxia Vocational College, Guangzhou 510935, Guangdong)

Abstract: After-school program is an important part of “double reduction” policy, which is designed to solve the “three-thirty o’clock problem” and reduce the out-of-school training burden of teenagers. During the critical transition from popularization to efficient and quality development of after-school programs, four major problems appear: the guarantee of funding, imbalanced supply and demand, faculty development, and quality assessment. America is a developed country that experienced similar difficulties during its own development of after-school programs. Thus, this study aims to find solutions to the four problems via reviewing the development and experiences of American after-school programs. It is indicated that the development of after-school programs in America can be divided into three stages: the loose organization of private initiative, the popularization and promotion supported by the federal government, and the deep optimization driven by multi-force. The experiences of after-school programs practice in America deserve to be used for reference. Firstly, after-school programs funds should be raised through multiple forces and utilize social resources. Secondly, it is necessary to accurately meet the real needs of students and eliminate wrong means such as setting compulsory registration of after-school programs. Thirdly, it is important to establish external teacher recruitment system and include after-school guidance training in the pre-service teacher education and in-service teacher education. Fourthly, the existing after-school program assessment indicators can be used for reference.

Key words: after-school program; double reduction; primary and secondary schools; America