

“双减”政策背景下义务教育学校课后服务的供给模式研究

——基于7省25区县的实证调查

龚欣, 高巍

[摘要]“双减”时代, 课后服务的供给形态关系着学生负担、家长焦虑的减轻与学生综合素养的提升。基于2022年对7省25区县83所义务教育学校的调查, 发现课后服务的实践样态具有目标定位一致、较少开展系统性需求调研、供给主体多元化程度存异、学科辅导比例高低有别、政府资助比例偏低等特征。聚焦供给主体特征、内容结构与成本分担方式, 通过 $2 \times 2 \times 2$ 分类和聚类分析, 发现最为典型的供给模式是学校在合作主体的选择上没有引入商业机构, 服务内容上学科辅导占比不高, 同时在成本分担方面选择向家长收费, 33.74%的学校采用了这一模式。课后服务各类供给特征与典型模式的采用比例存在一定的地域、城乡、学段和办学属性差异。对此, 建议开展有效调研以实现课后服务高水平供需适配, 根据内容合理选择供给主体与成本分担方式, 在系统反思典型模式与效果基础上做到因校制宜。

[关键词]课后服务; “双减”; 供给模式; 义务教育学校

一、引言

2021年“双减”政策背景下, 校外培训的供给内容和时间受到限制, 义务教育阶段学校课后服务更受关注, 成为“双减”系统工程的重要环节。在提质增效阶段, 课后服务的供给形态与质量关系着各类负担能否切实减轻、学生的综合素养是否能够有效提升。健全课后服务制度、创新课后服务模式是政

[收稿日期] 2023-02-08

[基金项目] 研究阐释党的十九届六中全会精神国家社科基金重大项目“推进义务教育均衡发展和城乡一体化研究”(22ZDA095)。

[作者简介] 龚欣, 华中师范大学教育学院, 电子邮箱地址: gongxin0207@163.com;
高巍, 华中师范大学教育学院, 电子邮箱地址: gaowei@cnu.edu.cn。

[致谢] 感谢王思源同学的优秀助研工作。

策决策者和研究者普遍关心的问题(周洪宇和齐彦磊, 2022)。2017年《教育部办公厅关于做好中小学生课后服务工作的指导意见》(以下简称“教育部2017年政策”)就已指出,“要创新工作机制和方法,积极探索形成各具特色的课后服务工作模式”。当前各地中小学的课后服务在实践层面形成了怎样的供给模式?如何理解与改进这些模式?

在供给特征方面,已有文献从供给主体、经费等方面做了基础性分析(周玲, 2021; 付卫东等, 2021; 付卫东和郭三伟, 2022),发现校内教师和校外培训机构是主要的提供主体,家庭分担了课后服务一定比例的成本,内容涵盖作业辅导和兴趣拓展训练等多元形式。服务人员的模糊性、教育收费的敏感性等方面是课后服务政策落地的现实堵点(杨清溪和邬志辉, 2021),“课后课程”供给和评价体系尚未真正建立(熊晴和朱德全, 2022; 周玲, 2021)。然而,供给模式是一系列决策的集成,是各类供给特征的总和。既有文献对课后服务供给特征的分析多分开进行,或基于供给主体分类,或基于时长分类,较少涉及特征之间的关系,忽视了供给的复杂性,且多缺乏调研基础。已有文献对供给模式的研究发现存在如下特点:(1)时间层面的“5+2”模式(一周五天、每天两小时)(北京师范大学中国教育与社会发展研究院, 2022);(2)“作业辅导+兴趣类活动”是主流形式(付卫东和郭三伟, 2022),“作业辅导、托管看护”为主要内容(熊晴和朱德全, 2022);(3)存在学校为单一主体及多个主体协同合作的做法(周玲, 2021; 奚晓丽, 2021; 杨清溪和邬志辉, 2022);(4)福建泉州的“菜单式”模式(王敏霞, 2021)体现了对学生和家长需求的重视。这些分析触及了课后服务的表层形式,尚未揭示冰山底层与全貌。

基于2022年春季学期对我国东、中、西部7省(吉林、福建、湖北、河南、四川、贵州、云南)25区县83所义务教育学校的实证调查,本研究聚焦义务教育学校课后服务的实践形态,关注学校的供给行为选择。以分阶段抽样的方式,在东中西部随机选取代表性省份后,各省抽取4—16所学校,覆盖小学和初中、城镇和农村。最终样本包含小学43所、中学40所;城镇学校46所,农村学校37所。重点分析供给动机、目标定位、供给主体、服务范围、内容形式、成本分担、师资保障等特征及其关系,通过描述统计、聚类分析、回归分析和系统思维识别典型模式。在此基础上探讨差异并提出优化建议。

二、义务教育学校课后服务供给的实践样态与典型模式

(一)各校课后服务的供给目标较为一致,供给方式呈现多元样态

总体而言,各地学校课后服务工作基本得到落实,以每周五天、每天两

小时居多，大都十分重视安全保障，但在供给历史、主体多样性、是否引入商业机构、教师参与率、课程门类数、学科类作业辅导占比、学生参与率、收费额度、政府资助、教师激励等方面呈现多元样态。主要特征如下。

1. 供给目标基本一致，兼顾多元宗旨

学校开展课后服务的目标定位较为一致。86%的学校将“减轻家长教育焦虑”作为课后服务的目标之一，84%的目标定位中包含“减轻学生学业负担”，选择“落实文件要求”和“提升教学效率”的比例分别为82%和70%。常见做法是将四个项目都选为目标(50.60%)。对比国际做法，他国课后服务的另一初衷是为弱势儿童提供补偿性托管与教育服务(Posner and Vandell, 1994; Dynarski et al., 2004)。

2. 供给历史与定位存在差异，需求调研简单化

在对课后服务的认知方面存在差异，供给历史有长有短。样本学校开展课后服务的平均年数为2.92年，其中不乏超过10年的学校，最长为24年。供给历史在一定程度上反映了学校的认识定位。据调查，14%的学校自身有开展课后服务的想法，47%的学校在国家政策出台前已有开展课后服务的历史(见图1)。对于这部分学校，课后服务供给是自下而上实施的，而非仅仅配合政策需要，这种契合可能有助于服务效能的发挥。51%的学校由正校长负责课后服务工作，其余学校由副校长或者教导主任负责。另外，据部分学生和家長反馈，学校在开展课后服务前做的调研非常简单，不成系统。

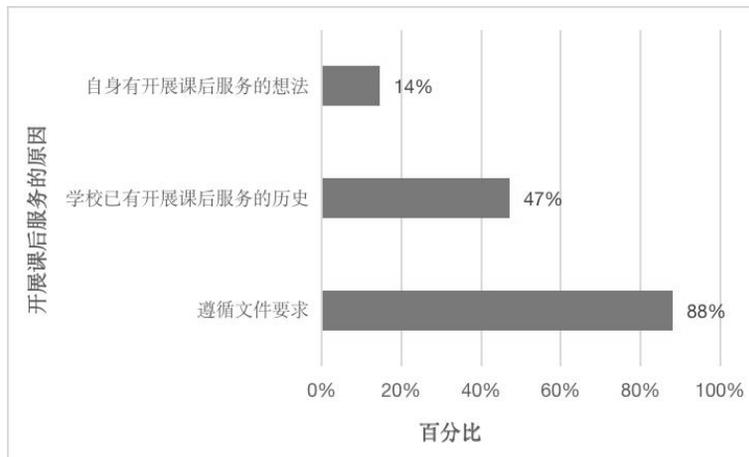


图1 学校开展课后服务的原因

3. 供给主体呈现一定的多元性，学校的主体作用得到发挥

当前课后服务的供给主体至少有1个，即学校，说明学校正发挥着课后

服务育人主阵地作用。同时也呈现了多元性,主体数目平均为2.27个,与“双减”政策前相比更加多元,除了学校利用本校教师资源提供服务外,退休教师、赋闲家长、青少年宫、博物馆、科技馆、公益机构等主体均有介入。14%的学校引入了商业机构,14%与公益组织合作,24%与少年宫合作,包含赋闲家长作为参与主体的学校占比达16%。但与国际相比,社区和公益机构等主体参与不够(US NCES, 2006)。在工作人员上,本校教师是主力,兼有少量其他人员,这与其他文献的发现是一致的(杨清溪和邬志辉, 2021)。样本学校中,教师参与率最低为10%,最高为100%;90.36%的学校的教师参与率均在60%以上。

4. 课后服务时长以“5+2”为典型模式,内容与形式多样

时长方面,以每周五天、每次两小时为主(占比46.99%),也存在一些5+3和5+1、5+4或5+4.5的做法,个别学校每周只提供两天课后服务。服务内容呈现了一定的多样性,包含学科类(如各科作业辅导和自主阅读)、素质类(如体育、艺术、科学)和兴趣类(如娱乐、拓展训练和兴趣小组),体现了“促进学生全面发展”的价值归旨(周洪宇和齐彦磊, 2022)和教育部2017年政策的内容规范。从课程门类数来看,学科类作业辅导占比均值为46%,最低为0,最高为100%。一些学校的辅导比例仍然非常高。38.55%的学校辅导类课程占比超过了50%。从场地来看,即使与博物馆合作,但基于安全考虑,所涉及的服务均在校内进行。尽管政策鼓励引入校外主体和适度在校外开展课后服务,但样本学校尚未利用校外场所。学生参与率平均为84%,最低25%,最高100%。

5. 成本分担主体存在多样性,收费与不收费的做法并存

经费保障机制是课后服务人力与设备、课程投入与质量的基础。图2显示,30.12%的学校没有向家长收费,超过2/3的学校收取了一定费用,平均为每学期391.60元。此外,得到财政补助的学校较少(仅占13%),多来自区政府。55%的学校动用了校级资金。虽然国家鼓励通过政府购买服务、财政补贴等方式对参与课后服务的学校、单位和教师给予适当补助,但各地在经费筹措、是否引进社会培训机构、在职教师报酬支付等方面存在不同规定,很大程度上导致了不同的实践样态。

6. 教师参与的多元激励和保障机制不健全,存在尚未获得补贴或额度较低等问题

教育部2017年政策指出:“通过政府购买服务、财政补贴等方式对参与课后服务的学校、单位和教师给予适当补助。”但这一精神尚未完全落实,48.19%的学校没有向教师提供任何补贴,高于北师大研究的数据(34.2%)(北

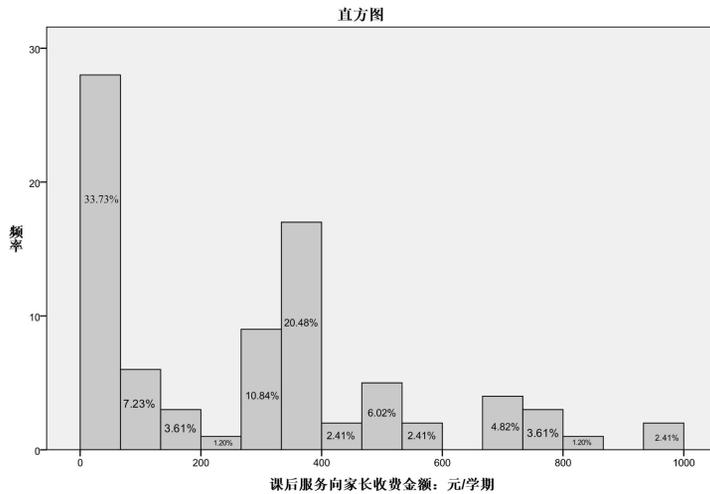


图 2 课后服务对家长收费学期金额分布的直方图

北京师范大学中国教育与社会发展研究院，2022)。教师补贴额度均值为 61.03 元/小时，最低 4 元/小时，最高 270 元/小时，60 元/小时较为常见。部分学校将参与课后服务与评优评先、职称评定挂钩，但这种做法带有“强制”色彩，不一定是最优做法。

(二) 呈现若干典型供给模式，“引入校外主体—作业辅导比例低—收费”为常见选择

从供给方式来看，每个学校对上述供给特征变量的一系列不完全独立的选择最终形成本校的供给模式，每个模式都是复杂的行为选择结果。综合系列供给特征可以发现，一些学校的课后服务在多个供给特征上具有相似性，另一些学校则在多个特征上呈现了其他方式，研究者可通过归纳法和聚类分析工具识别若干典型的供给模式。在统计学和计算机等学科中，模式识别也叫模式分类，旨在用计算方法根据样本特征将其划分到一定类别中(张学工，2010)。

首先，选取主体多元化程度(是否引入校外主体)、供给内容(学科辅导比例是否超过 50%)和课后服务对家长收费情况(是否收费)三个关键供给特征变量进行 $2 \times 2 \times 2$ 分类统计。这三个变量是政策文件、学校和研究者关注的重要因素(周洪宇和齐彦磊，2022；吴开俊等，2020)，是供给模式的重要特征变量。如表 1 所示，引入校外主体、辅导占比低、收费(模式四)是最为典型即最普遍的供给模式，全部学校中有 26.51% 选择该模式。从价值判断来看，本文认为，政策允许与鼓励多元主体参与课后服务供给；课后服务的最

终目标是提升学生综合素养，“学科类作业辅导占比超过50%”的做法与该目标存在冲突；适当收费可能利于长远发展(张翼和黄晨琳，2021)。虽然上海等非样本省份地存在不允许收费的要求，多数样本省份的政策规定“是否收费由学校决定”。分类统计中发现的最常见模式“辅导占比低”，体现了对综合素养的追求，是较为可取的做法。排名第二的模式(占比19.28%)是“单一主体(学校)、辅导比例高、收费”(模式七)，属于较为现实的做法——资源有限的学校、农村地区的学校易采用该模式，在“双减”政策推动下有些“被动”地为学生开展最为简单的课后服务并收取一定费用。引入校外主体的同时却不收费的模式较为少见，仅占15.65%，反映了不收费导致经费缺乏、难以长期与校外主体合作的问题。将“引入校外主体”替换成“引入商业主体”后发现，“没有引入商业主体、辅导占比低、收费”是主流模式(33.74%)，其他结果较为类似(表2)。其中“引入商业主体、辅导占比高、收费”的模式(占比2.4%)蕴含引入校外培训机构开展学科培训的风险。

表1 基于主体多元化程度、学科辅导比例和收费情况的八分类结果

模式一：引入校外主体、辅导占比高、不收费	模式二：引入校外主体、辅导占比低、不收费	模式三：引入校外主体、辅导占比高、收费	模式四：引入校外主体、辅导占比低、收费
7(8.43%)	6(7.23%)	6(7.23%)	22(26.51%)
模式五：单一主体、辅导占比高、不收费	模式六：单一主体、辅导占比低、不收费	模式七：单一主体、辅导占比高、收费	模式八：单一主体、辅导占比低、收费
8(9.64%)	4(4.82%)	16(19.28%)	14(16.86%)

注：括号外的数字为符合该类型特征的学校数目，括号内为占比；灰色阴影突出了典型模式

表2 基于是否引入商业主体、学科辅导比例和收费情况的八分类结果

引入商业主体、辅导占比高、不收费	引入商业主体、辅导占比低、不收费	引入商业主体、辅导占比高、收费	引入商业主体、辅导占比低、收费
1(1.20%)	1(1.20%)	2(2.40%)	8(9.64%)
没有引入商业主体、辅导占比高、不收费	没有引入商业主体、辅导占比低、不收费	没有引入商业主体、辅导占比高、收费	没有引入商业主体、辅导占比低、收费
14(16.88%)	9(10.84%)	20(24.10%)	28(33.74%)

注：同上表

接下来，在SPSS中采用聚类分析，根据各类供给特征对83个样本学校的实践模式进行分类，将具有相似供给特征的学校自然聚合成一定类别。

二阶和系统聚类分析结果呈现了3种至8种类型,体现了实践样态的多样性。其中基于12个供给特征变量的二阶聚类分析结果呈现了三种模式,与前述八分类结果具有较高的关联性:(1)模式一是学校出资、没有引入商业机构、没有政府资助、家长收费较低、课程数较多、学科辅导比例适中的模式;(2)模式二是学校没有出资、没有引入商业机构、政府也基本没有资助、收费中等、课程门类数不多、学科占比较高的模式;(3)模式三是较多引入商业机构、没有得到政府资助、供给主体多元化、学科辅导比例适中、收费较高的模式。

此外,从各个特征变量之间的关系来看,有三个发现。第一,是否引入商业机构与供给主体总数有关。主要表现为:引入商业机构的,主体数较多;而且,学校和商业主体以外的其他主体的引入也较多(2.25 vs. 0.94, $p=0.024$)。第二,引入商业机构的学校,其学科辅导比例显著更低(48% vs. 32%, $p=0.04$)。第三,自身有此想法的学校所提供的课后服务课程门类数显著更多、辅导比例显著更低。

三、供给模式的地域、城乡、学段和办学属性差异

学校在选择采用何种方式为学生提供课后服务时,其行为受政策要求、学校发展需要、学校资源状况、区域与政府资源等因素的影响。一方面,政策对经费、主体的相关规定与财政支持影响着学校的课后服务实践模式;另一方面,学校对上级政策要求的落实情况受到其自身资源状况和其他约束的影响,而这些约束与学校所处城乡区位、学段和办学属性有关。可以预见,义务教育学校课后服务的供给模式存在一定的地域、城乡、学段和办学属性差异。

(一)地域差异

政策梳理结果表明,近年来我国各省市出台的中小學生校内课后服务在自愿原则、服务时间、内容、学校主体实施等方面已达成共识,但在经费筹措、是否引进社会培训机构、在职教师报酬支付等方面呈现出不同的取向(吴开俊等,2020)。例如,上海、浙江、海南等地明确提出不允许社会培训机构类服务主体进校园;广东、福建、北京、山东等地允许校外培训机构类服务主体进校园;湖北、河南、四川等省未做明确规定;湖南鼓励引入公益组织。此外,多数省份让学校决定是否收费,上海等地则明确不允许收费。这些政策与学校自身资源禀赋与特征结合,最终形成了课后服务供给模式的省际差异。调查所得地域差异见表3。

表3 课后服务供给特征的地域差异

供给特征	各省均值(标准差)							均值差异 F 检验 P 值
	湖北	河南	福建	吉林	四川	贵州	云南	
供给历史	2.42 (2.41)	2.33 (2.58)	10.4 (11.6)	1.00 (0.00)	3.13 (0.64)	1.43 (1.40)	8.33 (11.84)	0.000
供给主体数目	2.79 (1.03)	3.10 (2.19)	5.80 (3.19)	2.00 (0.00)	3.50 (1.93)	3.29 (1.14)	4.67 (3.79)	0.039
是否引入商业主体	0.32 (0.48)	0.10 (0.31)	0.40 (0.55)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.07 (0.27)	0.00 (0.00)	0.094
教师参与率	0.86 (0.22)	0.83 (0.22)	0.85 (0.23)	0.91 (0.03)	0.93 (0.06)	0.90 (0.13)	0.89 (0.19)	0.087
课程门类数	23.11 (17.76)	8.97 (4.31)	22.80 (13.70)	15.50 (4.80)	12.25 (3.01)	22.29 (21.46)	10.67 (4.16)	0.006
学科辅导占比	0.31 (0.25)	0.56 (0.29)	0.37 (0.30)	0.40 (0.10)	0.41 (0.20)	0.47 (0.22)	0.69 (0.06)	0.024
每周次数	4.95 (0.62)	5.07 (1.23)	5.8 (1.10)	5.00 (0.00)	5.00 (1.07)	4.86 (1.17)	4.33 (1.53)	0.126
学生参与率	0.74 (0.18)	0.83 (0.25)	0.92 (0.16)	0.84 (0.08)	0.97 (0.04)	0.89 (0.18)	0.85 (0.25)	0.140

续表

供给特征	各省均值(标准差)							均值差异 F 检验 P 值
	湖北	河南	福建	吉林	四川	贵州	云南	
是否向家长收费	0.63 (0.50)	0.67 (0.48)	0.80 (0.45)	1.00 (0.00)	1.00 (0.00)	0.71 (0.47)	0.00 (0.00)	0.000
收费金额(如果有,元/学期)	293.25 (189.98)	260.60 (134.78)	707.50 (280.13)	560.00 (160.00)	711.50 (100.57) (34.58)	322 (34.58)	—	0.000
学校出资	0.79 (0.42)	0.57 (0.50)	0.2 (0.45)	0.00 (0.00)	0.63 (0.52)	0.50 (0.52)	0.33 (0.58)	0.044
政府资助	0.11 (0.32)	0.07 (0.25)	0.60 (0.55)	0.25 (0.50)	0.25 (0.46)	0.07 (0.27)	0.00 (0.00)	0.037
是否有教师补贴	0.74 (0.45)	0.17 (0.38)	0.80 (0.45)	1.00 (0.00)	1.00 (0.00)	0.50 (0.52)	0.33 (0.58)	0.000
教师补贴金额 (如果有,元/小时)	41.18 (18.15)	33.20 (14.27)	77.50 (20.62)	167.5 (83.02)	47.50 (26.59)	70.29 (14.45)	30 (0.00)	0.000
典型模式(引入 校外主体、辅导 占比低、收费)占比	0.26 (0.45)	0.17 (0.38)	0.40 (0.55)	0.00 (0.00)	0.38 (0.52)	0.50 (0.52)	0.00 (0.00)	0.180
典型模式(没有引入 商业主体、辅导占 比低、收费)占比	0.22 (0.42)	0.27 (0.45)	0.20 (0.45)	0.75 (0.50)	0.63 (0.52)	0.50 (0.52)	0.00 (0.00)	0.067

具体来看,湖北省样本学校在开展课后服务时引入商业主体的比例最高,为32%。政策层面未明确说是否允许,但不少学校的实际做法是引入了商业主体,这在湖北武汉较为明显。此外,63%的学校向家长收取了费用。省级政策对教师补贴没有规定,武汉政策有简单说法,实际做法中教师补助额各不相同,少部分未予补助。政府资助的落实情况一般,仅有11%的样本学校获得。

河南省样本学校样本课后服务课程中的辅导比例较高(56%),给予教师补贴的比例特别低。此外,该省明确提出“要充分利用本地社会资源,积极吸引符合条件的少年宫、青少年活动中心、高等院校、科研院所、社区等事业单位和公益性专业机构,以及民间艺人、能工巧匠、退休教师、大学生、学生家长等参与校内课后服务”,但仅有一小部分学校充分利用了社会资源。

福建省的政策明确允许社会培训机构进校园,是本研究样本中唯一有此政策的省份。调查也发现该省学校引入商业主体的比例较高(40%)。与此同时,收费比例较高(80%),主体多元性程度很高。此外,教师补贴比例较高(80%),体现了政策要求——“课后服务财政补贴及收取的服务性费用应主要用于参与课后服务教师和相关人员的补助”。

吉林省中小学课后服务的供给历史很短。政策文件未明确是否允许社会商业机构进校园,实际做法是没有引入,学校不出资,政府有一定资助,全部向家长收费且金额较高,同时提供高额的教师补贴,没有典型模式学校。每所学校的教师补助金额尽管各不相同,但相比其他省份,处于高位。而且,该省明确规定课后服务的重点向音体美倾斜,从实践来看学科辅导占比不高(40%)。

与吉林相似,四川省的政策规定:“课后服务经费主要用于参与课后服务教师和相关人员的补助,有关部门在核定绩效工资总量时,应考虑教师参与课后服务的因素……”在实践中,教师补助金额存在差异,但样本学校均给予了课时补贴。

贵州省未公布官方文件,在实践做法中,学校采用“引入校外主体、辅导占比低、收费”这一典型模式的比例较高,充分利用了社会资源——以科技馆和少年宫为主。

云南省的政策文件没有详细提及收费问题,而是简要说明:“对学生自愿参与的综合素质拓展类活动,采取服务性收费或代收费等方式筹措经费。”样本学校做法是均不向家长收费。此外,样本学校没有引入商业主体,学科辅导比例高,没有学校采用典型模式。

(二) 城乡差异

如表 4 所示, 样本学校中农村学校占比为 44.58%, 课后服务供给模式呈现了一定的城乡差异。主要表现在: (1) 农村学校课后服务总门类数显著低于城镇学校(10.54 vs. 20.35), 相差近 10 门; (2) 农村学校课后服务中学科辅导比例明显高于城镇学校, 分别为 55% 和 39%, 高出 16 个百分点; (3) 农村学校为教师参与课后服务工作提供的小时补贴金额明显更低(13.78 vs. 45.62 元/小时), 如除去没有提供补贴的情况, 平均额度分别为 35.43 元/小时和 74.95 元/小时。

表 4 城乡课后服务的供给特征差异

供给特征	城镇($n=46$)	农村($n=37$)	均值差异 (t 检验)
供给主体数目	3.30	3.22	0.20
供给历史	3.13	2.65	0.48
课后服务总门类数	20.35	10.54	9.81***
学科辅导占比	0.39	0.55	-0.16***
教师参与率	0.84	0.90	-0.06
每周次数	4.98	5.05	-0.07
教师补贴	45.62	13.78	31.84**
典型模式(引入校外主体、 辅导占比低、收费)占比	0.33	0.19	0.14
典型模式(没有引入商业主体、 辅导占比低、收费)占比	0.37	0.30	0.07

注: * $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

(三) 学段差异

与小学相比, 初中学校提供的课程门类数明显更多(21.13 vs. 12.75), 差距达到 8 门课之多(表 5)。这可能是因为, 初中生的知识基础更宽广, 学校能够为其提供更为细分的素质类和兴趣类课程。此外, 初中学校课后服务课程门类中学科辅导的比例显著更高(54% vs. 41%), 可能是因为初中学习压力更大、学科门类更多。同时, 初中学校课后服务的每日时长更长(2.54 小时 vs. 2.16 小时), 符合各自学段学生的年龄特点与发展需要。最后, 初中学校在职教师参与课后服务的比例更低。从特征组合来看, 初中阶段学校中采用“引入商业主体、辅导占比低、收费”的典型模式的比例显著更低。

表5 不同学段课后服务的供给特征差异

供给特征	小学($n=51$)	初中($n=32$)	均值差异 (t 检验)
课后服务每日时长	2.16	2.54	-0.38
课后服务总门类数	12.75	21.13	-8.38**
学科辅导占比	0.41	0.54	-0.13**
每周服务时长	2.16	2.54	-0.38*
教师参与率	0.90	0.82	0.08*
典型模式(引入校外主体、 辅导占比低、收费)占比	0.31	0.19	0.12
典型模式(没有引入商业主体、 辅导占比低、收费)占比	0.41	0.22	0.19*

注:* $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

(四) 办学属性差异

表6显示,与公办学校相比,民办学校开展课后服务的历史更加悠久(相差约2.71年),提供的课程门类数更加丰富(25 vs. 12.88),辅导占比明显更低(27% vs. 48%),教师参与率更低(76% vs. 88%)。此外,民办学校受到政策限制,不允许额外收费,收费比例明显更低(等于0),也因此不符合典型模式。

表6 不同属性学校课后服务的供给特征差异

供给特征	公办($n=74$)	民办($n=9$)	均值差异 (t 检验)
供给历史	2.62	5.33	2.71*
课后服务每日时长	2.35	1.94	0.41
每周服务次数	4.89	4.44	0.45
课后服务总门类数	14.88	25.00	-11.12**
学科辅导占比	0.48	0.27	0.21**
教师参与率	0.88	0.76	0.12*
典型模式(引入校外主体、 辅导占比低、收费)占比	0.30	0	0.30*
典型模式(没有引入商业主体、 辅导占比低、收费)占比	0.38	0	0.38**

注:* $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

四、义务教育学校课后服务供给模式的优化建议

义务教育学校课后服务不同于传统教育供给,因其“课后”的属性和新生事物特征,需要“摸着石头过河”(吴开俊等,2020),加之政策鼓励模式创新,因而呈现了多样化形态。在探索新形式时,课后服务供给也需遵循基本规律。系统观念强调系统是由相互作用、依赖的若干部分结合而成的、具有特定功能的有机体;要从事物的总体与全局上、从要素的联系与结合上研究事物的运动与发展,建立秩序,实现系统优化(詹成付,2020)。供给模式各个子系统,即各个供给特征之间应该良好协同,学校在此基础上选择适合的模式。已有做法体现了重视时间保障、注重风险防范、一定程度满足学生多样化需求等优点,但仍有提升空间,比如供给内容、方式和层次需要更加多样化,供给质量有待提高。对此学校可从两方面发力:在供给特征方面,注意合理选择领导方式、供给主体、供给内容、收费额度和教师激励;在特征组合方面,注重系统决策、有效组合,通过优化供给方式提升效率、改善效果。政府也应为学校提供经费保障、资源调配、质量标准与包容创新等政策支持。

(一)结合政策目标开展有效需求调研,实现课后服务高水平供需适配

教育部2017年课后服务政策文件和2021年“双减”政策为课后服务定义的目标是“促进学生健康成长、帮助家长解决按时接送学生困难”,“基本满足学生需要,学生学习更好回归校园”,“满足学生多样化需求”。调查学校认同这些目标,部分学校的认知甚至早于政策。不过,部分学校的课后服务每日供给时长存在差异,个性化需求满足程度有待加强,且家长和学生在校后服务供给决策中参与不足。建议学校在开展服务前和过程中切实对学生和家长开展系统性需求调研,制定具有针对性的方案,满足合理诉求,更好地实现学生、家长需要与学校课后服务供给之间的匹配,即“供需适配”。此处的“合理”需求强调了对需求进行评鉴和干预以实现供需双向适配的重要性。例如,家长对于学生学习时长和成绩的过分追求不合理,适度的个别的延时服务需求是合理的。对于不合理需求,需要学校通过家长会、宣传册、一对一交流等方式,帮助家长树立科学教育观,认识校内多元化课后服务的优势,以及参与校外学科培训的“囚徒困境”与“剧场效应”,减轻过度焦虑;对于合理需求,需形成合理的成本分担方式,优化设计服务内容与形式,分类满足学生学业发展和兴趣发展需求。

(二)合理选择校外供给主体,处理好多样化主体与管理难度增加的关系

家校社协同育人思路表明,多元化供给主体模式值得追求——学校是承担主体,发挥课后服务主渠道作用(马莹,2022),负责协调学校、家庭和社会三者的合作关系,同时通过构建激励约束机制调动其他主体的协作积极性。课后服务工作的开展单纯依靠校内在职教师是不够的。国际经验表明,发达国家课后服务中学校教师在全部人员中的比重仅为40%左右(张亚飞,2020)。学校购买服务、与科技馆和青少年宫等机构合作、引进社区资源和志愿者服务将有助于减轻教师负担。校外主体的引入也有助于学校采用敞开式育人方式,通过综合实践活动育人(高巍等,2022)。教育部2017年政策鼓励中小学与校外活动场所联合组织开展学生综合实践活动,或组织学生就近到社区、企事业单位开展社会实践活动,但目前的实践体现较少,需要拓展。而且,主体多元化有助于满足学生多样化、个性化需求。与此同时,主体个数的增加将加大管理协调难度,若管理不当,可能影响服务效能的发挥。数据分析也表明,管理体制难健全与主体个数存在显著相关。学校应该根据服务内容灵活选择供给主体,处理好多样化主体与管理难度增加的关系,在初步多元化、中等多元化与高度多元化之间进行合理选择,在政策框架下做出兼顾效率和质量的理性决策。监管方面,广州通过白名单管理制度对第三方机构进行动态管理的做法值得借鉴,学校也可以让家委会参与机构遴选监督,在服务质量与安全方面把关。

(三)关注服务内容结构,为学生提供丰富多元的课程与灵活自愿的选择机会

目前来看,样本学校在“保证课后服务时间”方面取得了成效。对于学生而言,丰富多彩的课程有助于提升其满意度,过度的学科辅导则存在负面影响。根据回归分析结果,在保证课程总数相等和控制学校排名、属性、学段变量后,学科辅导占比与学生满意度存在显著的负相关关系($p = -0.009$)。内容满意度也呈现了类似结果。在实践中,部分学校的课后服务内容以看管学生做作业为主,将学生安排在原有班级,无法满足学生多样化需求,或存在机械落实、非辅导类课后服务质量不高的问题。调查显示,学生对非作业辅导类活动的期待很高。学校应“充分利用资源优势,有效实施各种课后育人活动”,注重校内课程和课后服务的衔接与互补,适度提供个性化指导服务,“开展丰富多彩的科普、文体、艺术、劳动、阅读、兴趣小组及社团活动”。西安的“自主学习+社团活动”模式和苏州平江教育集团的“3+N”模式值得借鉴。与此同时,在坚持“不得利用课后服务时间讲新课”的原则下,对于学科

辅导比例,小学和初中、民办和公办学校应根据各自情况做出合理选择。对于小学,既要保证小学生不布置书面作业、不带书包回家,也要通过课后服务养成自我成长兴趣点(都晓,2022)。而且,学校要为学生提供灵活选择机会,通过增强课后服务的吸引力,引导学生自愿参与。

(四)及时落实政府资助,适度收费的同时注意均衡区域、城乡和校际资源配置

资金不足是被调查学校课后服务实践中面临的重要问题。调查表明,资金不足影响该校学科类占比,此类学校也倾向于向家长收费或收取更高费用。从国际经验来看,课后服务具有消费的非排他性和竞争性,“政府拨款+合理收费”是通行方式(Parsad and Lewis, 2009; Plantenga and Remery, 2013; 都晓, 2022),理想模式是形成“省、市、区县级政府间分担机制”(吴开俊等, 2020)。对此,应注意如下三点。第一,各级政府应根据财力主动提供资金补助。教育部2017年政策已指出,建议通过“政府购买服务”“财政补贴”等方式对参与课后服务的学校、单位和教师给予适当补助,各地文件对此有相似但略有不同的表述,但仅有部分学校得到了资助,相关政策有待及时落实。第二,处理好政府资助、适度收费之间的关系。适度收费是典型做法,在政府资助与学校经费不足的情况下,尤其可以借鉴。一方面,从理论上学校课后服务可以收费(张翼和黄晨琳, 2021);另一方面,收费与否关系课后服务供给的质量与可持续性,而且如果学校已决定免费提供服务,因为心理效应,后期很难再收费。收费与“非营利”的价值追求并不矛盾,可根据成本补偿原则定价,由物价部门监督以防止过高收费与乱收费。调查显示,学校收费金额与其提供的课后服务时长呈现正相关,这是当前学校做法中较为合理的地方。第三,有条件的学校可主动承担部分经费。收费金额与学校排名的负相关体现了学校资源保障对减轻家长负担的作用。与此同时,收费过高容易将有需要的困难学生拒之门外。政府和学校要为经济困难学生提供补贴或收费减免,社区公益性课后服务也可承担托底与补充作用(姚喜双, 2021)。而且,鉴于课后服务供给在区域、城乡、校际等方面的不均现象,政府应均衡资源配置,通过转移支付、倾斜性资助、集团化办学、定点帮扶等方式,适度利用数字化资源缩小差异。

(五)精准保障教师补贴,克服困难为教师提供弹性工作机会和增加专职工作人员

调查显示,教师参与课后服务的整体意愿强度中等(均值为3.32,取值范围为1—5),非常愿意的占比不高(12.36%),学校提供的经济激励需要加

强,教师工作负担需要减轻。41.17%的被调查教师认为一个课时(40分钟)的补助额度应该在100元以上,另有54.62%认为50—100元是合理金额。当前做法的平均值61.03元在该范围内,但值得注意的是,48.19%的学校没有提供教师补贴。对此,应督促各校落实教师补贴激励,根据当地情况选择补贴标准,切实保护教师参与课后服务的积极性。2021年11月,北京增加了专项经费用于课后服务激励,并纳入绩效工资管理,坚持按劳分配、多劳多得、优绩优酬,该做法值得借鉴。吉林的教师补助政策也可资参考。此外,由于参与课后服务加重了教师的工作负担,需综合施策,通过轮流工作或弹性工作机制合理安排教师课堂教学和课后服务任务,减轻教师负担。在实践中,学校要统筹安排教师实行“弹性上下班制”,克服主科教师早上无法弹性推迟上班时间等现实问题。政府若能为学校配备专职课后服务管理人员,将是更为长效的教师减负方式,能够应对学生人数变动多、费用统计烦琐等问题。值得注意的是,将参与课后服务纳入评优的资格要求这一激励措施带有行政强制性,也会增加教师心理负担,并不一定是好的做法。

(六)重视课后服务标准建设,充分运用信息技术加强内部质量保障和外部监管

质量是义务教育学校课后服务的核心品牌与生命线。学校不能仅仅将课后服务看作行政问题,而应将其当作教育问题来看待,增强课后服务的服务能力 and 育人功能。目前,部分家长对课后服务质量存在担忧。例如,通过对比校外培训机构的兴趣班与校内课后服务兴趣班,一些家长认为学校课后服务的质量不高。研究显示,学生参与校内课后辅导不一定会降低其参与校外补习的可能性(薛海平和韩一鸣,2022),也可能与课后服务的质量有关。据调查,仅有约为31.34%的学校对课后服务开展了质量评价,说明大部分学校仍未重视质量监测。对此,政府和学校应加强课后服务标准建设,建立课程标准、师资配备标准、服务设施标准等质量标准,通过标准对课后服务进行有效管理。此外,可考虑对课后服务中的作业辅导方式进行总结,提供典型范例。对兴趣特长班、素质拓展班的培养内容设计与开展形式规划进行指导,鼓励社团活动、校本课程与课后服务有机结合。更为重要的是,应从政府、学校、社会承接机构、学生家庭四个利益主体的视角设计绩效评价指标体系(周玲,2021),充分运用信息技术形成课后服务数据库,采取自评和第三方评估方式加强内部质量保障和外部监管,以评价促进质量提升,注重结果评价与增值评价、综合评价与特色评价、自我评价与外部评价相结合(都晓,2022)。

(七)在系统思维指引下反思典型供给模式的利弊,因校制宜选择适切做法

鉴于供给的复杂性,学校应运用系统思维积极反思课后服务主体类型、服务内容与收费决策之间的关系,对照实践中典型供给模式的特征与效果,合理借鉴典型模式和成功范例的核心做法,因校制宜开展供给决策。例如,为提供多元可选的高质量素质类和兴趣类课程,学校的最优选择可能是根据政府资助和学校经费情况适度向家长收取一定费用。当前,不少学校,尤其是未收费的学校面临经费短缺和人力不足的困难。完全不收费不是长久之计,也会对服务质量产生不利影响。又如,本文的实证分析表明,采用典型供给模式(“没有引入商业主体+低辅导比例+收费”)学校的学生满意度相对较高(9.21 vs. 8.65, $p = 0.053$),体现在内容满意度(9.65 vs. 8.60, $p = 0.005$)和收费满意度更高(9.39 vs. 8.48, $p = 0.030$)。家长满意度也更高(9.16 vs. 8.63, $p = 0.087$),表现为时间满意度更高(9.23 vs. 8.77, $p = 0.100$)和内容满意度更高(9.19 vs. 8.65, $p = 0.095$)。在控制排名、办学属性等因素后开展学生满意度影响因素的回归结果证实,学校若选取典型供给模式,其学生满意度明显更高(高出约0.65分, $p = 0.010$)。此外,引入更多主体与学科辅导比例降低之间存在一定关联,但引入更多主体之后仍有一些学校坚持以提供作业辅导为主要内容,其背后的原因值得进一步思考。

[参考文献]

- 北京师范大学中国教育与社会发展研究院, 2022:《超八成受访学生未参加校外学科培训》,《中国青年报》3月3日。
- 都晓, 2022:《“双减”视域下课后服务的难点与进路》,《暨南学报(哲学社会科学版)》第3期。
- 付卫东、郭三伟, 2022:《“双减”格局下的中小学课后服务:主要形势与重点任务》,《河北师范大学学报(教育科学版)》第1期。
- 付卫东、周威、刘杰, 2021:《中小学课后服务满意度及影响因素分析——基于东中西部6省(区)32个县(区)的调查》,《中国电化教育》第10期。
- 高巍、周嘉腾、李梓怡, 2022:《“双减”背景下的中小学课后服务:问题检视与实践超越》,《中国电化教育》第5期。
- 马莹, 2022:《中小学课后服务供给保障的制度建构》,《中国教育学刊》第3期。
- 王敏霞, 2021:《泉州全面实施“菜单式”课后服务》,《福建日报》9月2日。
- 吴开俊、姜素珍、庾紫林, 2020:《中小生课后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》,《中国教育学刊》第3期。

- 奚晓丽, 2021: 《“双减”落地后首个开学日有何新变化? 课后服务、作业管理再升级》, 《上海教育》第 27 期。
- 熊晴、朱德全, 2022: 《学校“课后课程”供给体系建设: 逻辑框架与推进机制》, 《中国教育学刊》第 3 期。
- 薛海平、韩一鸣, 2022: 《中小学生参加校内课后辅导有助于减少校外补习参与吗? ——基于中国家庭追踪调查数据分析》, 《苏州大学学报(教育科学版)》第 10 期。
- 杨清溪、邬志辉, 2021: 《义务教育学校课后服务落地难的堵点及其疏通对策》, 《教育发展研究》第 22 期。
- 姚喜双, 2021: 《中小学生课后服务研究》, 成都: 四川大学出版社。
- 詹成付, 2020: 《深入理解“坚持系统观念”》, 《人民周刊》第 22 期。
- 张翼、黄晨琳, 2021: 《学校课后服务: 收费抑或免费——基于理论和政策文本的分析》, 《教育导刊》第 2 期。
- 张学工, 2010: 《模式识别》(第三版), 北京: 清华大学出版社。
- 张亚飞, 2020: 《主要发达国家中小学课后服务研究》, 《外国教育研究》第 2 期。
- 周玲, 2021: 《“双减”背景下的课后服务供给方式及质量评估》, 《中小学管理》第 12 期。
- 周洪宇、齐彦磊, 2022: 《“双减”政策落地: 焦点、难点与建议》, 《新疆师范大学学报(哲学社会科学版)》第 1 期。
- Dynarski, M., S. James-Burdumy, M. Moore, et al. 2004, “When Schools Stay Open Late: The National Evaluation of the 21st Century Community Learning Centers Program (New Findings)”, *Research Report*, U. S. Department of Education, Institute of Education Sciences, National Center for Education Evaluation and Regional Assistance.
- Parsad, B. and L. Lewis, 2009, “After-School Programs in Public Elementary Schools. (NCES 2009-043)”, *Research Report*, National Center for Education Statistics, Institute of Education Science, <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED504193.pdf>.
- Plantenga, J. and C. Remery, 2013, “Childcare Services for School Age Children: A Comparative Review of 33 Countries”, *Research Report*, Belgium: Publications Office of the European Union.
- Posner, J. K. and D. L. Vandell, 1994, “After-School Activities and the Development of Low-income Urban Children: A Longitudinal Study”, *Child Development*, 65: 440-456.
- US NCES, 2006, “Characteristics of After-school Programs or Care Arrangements”, *Research Report*, US National Center for Education Statistics.