

我国中小学课后服务经费的供给模式研究

罗 泉 黎 佳 侯浩翔

【摘 要】完善的课后服务经费供给模式是推进中小学课后服务的有力保障。基于56份课后服务政策文本分析,发现我国中小学课后服务经费的供给模式主要有单一主体供给型、多主体供给型、复合供给型三种。单一主体供给型是指课后服务经费由政府全部承担或者由学校自筹,并严禁向学生收费。多主体供给型包括:政府补助、学校支持、家长合理分担型;政府补助、学校支持、家长分担、社会资助型。复合供给型包括:从经济条件看,有经济条件的地区由政府单一供给,无经济条件的地区由多主体分担;从城乡差别来看,城市地区采用多主体供给,农村地区采取政府单一供给;从课后服务基本类型来看,基本托管服务费用由政府单一供给,个性化服务费用由多主体供给。研究还发现课后服务经费供给模式的确定主要受政府对课后服务基本属性的认知、政府财政状况、城乡地域差别、课后服务的基本类型、学生家庭经济状况等因素的影响。为此,应实事求是,从本省实际财政状况出发制定课后服务经费供给模式;求同存异,始终确保课后服务的公益属性和民生属性;多元配合,确保课后服务经费供给的稳定性和充沛性;追求公平,加大对贫困家庭学生的课后服务费用减免力度。

【关键词】“双减”;义务教育;课后服务;经费;供给模式

【作者简介】罗泉,男,华东师范大学教育学部在读博士,研究方向为教育政策;黎佳,女,华东师范大学教育学部研究生,研究方向为教育基本原理(上海 200062);侯浩翔,男,江南大学教育学院聘副教授,研究方向为教育政策和创新人才培养(江苏 无锡 214122)。

【原文出处】摘自《教育与经济》(武汉),2022.3.60~66

【基金项目】国家社会科学基金“十三五”规划2019年度教育学重大课题“立德树人的落实机制研究”(编号:VEA190002)和中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“人工智能时代教育科技发展对教育治理的挑战与应对机制研究”(编号:JKR01212201)。

稳定、长效的课后服务经费供给模式,是落实“双减”政策、推进中小学课后服务、实现义务教育优质均衡发展的有力保障。《教育部办公厅关于做好中小学课后服务工作的指导意见》指出要不断完善课后服务经费保障机制^[1]。那么各省市是如何构建课后服务经费保障机制,开展课后服务,落实“双减”政策的?课后服务经费供给模式的确定主要受哪些因素的影响?基于对以上问题的思考,本文以课后服务政策文本为研究对象,从56份课后服务政策文本着手,总结归纳我国课后服务经费的供给模式,分析课后服务经费供给模式的影响因素,为完善各地区课后服务经费保障机制,推动中小学课后

服务高质量运转,助力“双减”取得良好社会效应提供有益经验。

一、文献综述

课后服务是指在基础教育时间以外,针对中小學生提供的正规的项目或活动。提供服务的时间既包括上学前和放学后,也包含午餐时间和假期^[2]。已有研究对课后服务的基本属性、经费供给机制、课后服务经费供给的国际经验等方面进行了研究和探讨。

第一,关于课后服务的基本属性研究。理清课后服务的基本属性是确定课后服务经费供给模式的前置条件。研究者对课后服务的基本属性认识存在公共产品论、准公共产品论、私人产品论等三个观

点。持公共产品论的研究者认为课后服务属于公共产品,具有明显的福利性^[3]、公共性和普惠性^[4],属于公共教育资源的延伸。据此,研究者建议把课后服务纳入政府的公共服务体系之中,由政府统筹管理^[5]。持准公共产品论的研究者认为课后服务属于与义务教育紧密联系的教育延伸服务^[3],本质上属于非义务教育内容^[6],具有准公共产品属性^[7]。因此,他们认为应由多元主体共同分担课后服务经费,而非由政府全部承担。持私人产品论的研究者认为课后服务不属于义务教育范畴,具有市场性、竞争性、排他性。他们指出社会免费提供服务给使用者是一张过于简单的图景,所有公共服务提供的制度都要求一些服务是通过市场或收费来实现^[8],且义务教育本身与义务教育衍生的教育供求并不等同,义务教育阶段的活动也不能完全符合没有排他性、享用(消费)数量不受限制等标准^[9]。因此,持私人产品论的研究者认为课后服务是发生在学校内的社会行为和排他行为^[10],由社会机构提供的课后服务则不具有准公共产品的属性,属于私人产品,而课后服务经费供给模式理应采取多元化的基本思路^[11],通过政府购买服务的方式给予适度补贴,扩大社会捐赠^[10],并与家长协商,建立谈判机制^[12],并且根据“谁受益、谁付费”的原则,由家长承担主要费用^[3]。在课后服务中,作为需求方的家长与作为供给方的学校或社会机构之间建立起了契约关系,并依据契约关系享受相应的托管服务^[11]。

第二,课后服务的经费供给模式研究。课后服务的经费供给模式研究与课后服务的基本属性研究是紧密联系的。秉持公共产品论的研究者认为课后服务经费供给应由政府全部承担。秉持准公共产品论的研究者认为课后服务经费理应由市场和政府共同承担。同时,在课后服务经费的分担上应坚持非营利性、成本补偿原则^[7]。秉持私人产品论的研究者认为学校三点半后服务属于非义务教育范畴,在“谁付费,谁受益”的原则下,家长应成为课后服务成本的主要承担者^[6]。

第三,课后服务经费供给的国际经验研究。美国采取的是多主体供给模式,其课后服务经费以家长分担为主,以联邦政府拨款、社会捐赠为辅^[13],其

中家长支付占比达到76%,社会捐赠占13%,联邦政府拨款仅占11%^[14]。法国的课后服务经费以国家财政投入为主^[15],形成了中央政府主导、地方政府投入、家庭共同分担的课后服务经费供给模式^[7]。英国同样采取多主体供给模式,在政府主导下形成了政府专项经费拨款、企业、社会团体、慈善机构资金捐赠、家长出资的课后服务经费供给体系。英国政府希望通过多方合作,有效降低儿童看护成本^[10]。北欧国家采取的是政府主导,家庭合理分担的课后服务经费供给模式,其将课后服务纳入公共服务体系,政府由此成为课后服务经费的承担主体,家长只需缴纳小部分费用。同时,北欧政府将为困难学生提供兜底服务^[16]。例如,丹麦政府承担了公立学校课后服务费用的70%,家长承担了30%,私人课后服务中心的经费补贴则由市议会自主决定^[17]。挪威政府选择承担大部分的课后服务经费,家长只需要承担极小部分即可^[12]。荷兰的课后服务经费由家长、雇主、政府共同承担。日本课后服务的经费由政府和家长共同承担。采取单一供给模式的国家有加拿大和韩国。在加拿大,儿童托管服务是公共教育的组成部分,具有公共性和福利性,其经费基本由加拿大政府独自承担,韩国的课后服务经费主要由政府负责,家长只负责零食等极少的费用^[18]。由于不同国家对课后服务基本属性的认识不同,因而采取了不同的课后服务经费供给模式,但目前多数国家采取的是多主体合理分担型经费供给模式,即政府成为课后服务经费的主要承担者,家长、社会进行了合理分担^[19]。

由以上研究可知,国内外研究者对课后服务的基本属性进行了较为深入的研究,形成了“公共产品论”“准公共产品论”“私人产品论”等三个基本观点,并由此衍生了政府单一供给型、以政府为主的多元主体分担型、以家长为主的多元主体分担型三种不同的课后服务经费供给模式。

二、研究设计

(一)研究对象

本文以56份课后服务政策文本为研究对象,其中包括29份省级政策文本和27份省会城市政策文本。

(二)研究方法

本研究以56份课后服务政策文本为研究对象,采取政策文本分析法,对其进行文本词汇和内容挖掘。通过挖掘政府政策文本中的相应词汇,对领悟政府政策文件精神、了解政策文件在各层次的落实情况具有重要指导意义。在研究过程中,通过对课后服务文件中有关课后服务经费的政策文本进行系统梳理和规范分析,梳理总结出各地区课后服务经费供给模式,分析归纳影响课后经费供给模式制定的影响因素,为建构科学、完善的课后服务经费供给模式提供决策依据。

三、研究发现

(一)我国中小学课后服务经费主要存在三种供给模式

从经费来源主体的角度分析,研究发现我国中小学课后服务经费供给模式主要有单一主体供给型、多主体供给型、复合供给型三种。

1.单一主体供给型

采用此类课后经费供给模式的深层逻辑是认为课后服务具有显著的公共产品属性,因而其经费全部由政府公共财政供给(民办义务教育学校则由学校承担),免收学生课后服务费。采取此类经费供给模式的共有三个省级行政区域,分别为上海市、河北省、北京市。例如,河北省从2019年5月1日起,在全省免费开展小学生校内课后服务活动,所需经费全部由各级财政负担。上海市明确要发挥政府在课后服务中统筹协调、指导服务、支持保障等主导作用,免费提供课后服务,切实回应民生需求。具体实践中,上海市要求各区将开展课后服务工作所需经费纳入年度教育经费预算,在区财政教育经费、市对区财政教育转移支付中予以保障落实;进一步强化各区绩效工资统筹分配职能,可向开展课后服务积极主动、效果突出的学校适当倾斜;公办小学开展放学后看护服务,不得向家长收取费用。北京市则明确政府承担全部课后服务费用,教师参与课后服务的情况、费用与绩效考核直接挂钩。

2.多主体供给型

多主体供给模式分为政府财政补助、学校支持、家长合理分担型以及政府补助、学校支持、家长分担、

社会资助型两种。其中采用政府财政补助、学校支持、家长合理分担型供给模式的省级行政区域共有22个。分别为福建、宁夏、青海、甘肃、新疆、四川、黑龙江、辽宁、内蒙古、陕西、山西、湖北、江苏、江西、天津、广西、广东、安徽、浙江、海南、河南、重庆。其中一些省份还会对贫困家庭学生的课后服务经费进行一定的减免。例如,福建、宁夏、四川、内蒙古、江苏、天津、江西、安徽、浙江、海南、重庆就明确提出对家庭经济困难学生给予减免,甘肃、新疆提出要保障弱勢学生也能够参与课后服务;黑龙江、辽宁、陕西、山西明确对经济困难学生的课后服务实行免费政策。采用政府补助、学校支持、家长分担、社会资助型供给模式的只有山东、湖南2个省份,其在课后服务的文件中明确提出要积极吸纳社会捐助,用于课后服务经费供给。

3.复合供给型

此类供给模式根据地域划分,采取城乡差异化供给型方式,农村义务教育由政府公共财政供给,城镇义务教育合理分担。例如,云南省明确了对农村义务教育学生课后服务免费,吉林省明确了农村地区义务教育阶段学校课后服务应以财政投入为主,严禁收取费用。同时,一些省会城市亦采用复合供给型模式。具体来讲包括,从政府财政状况出发,有条件的地区采用单一主体供给,无条件的地区采取多元主体分担型。从城乡地域差别来看,城市采用多元主体供给,农村采取政府单一供给。从课后服务的基本类型划分,基本托管服务采取政府单一供给,个性化服务采取多元主体供给。

(二)中小学课后服务经费供给模式的确定受多重因素影响

研究发现,影响我国中小学课后服务经费供给模式的因素包括政府对课后服务基本属性的认知、政府财政状况、城乡地域差别、课后服务的基本类型、学生家庭经济状况等。其一,政府对课后服务基本属性的认知将极大影响经费供给模式的选择。如上海市、北京市、河北省,都将课后服务作为一项公共产品,因而采取了政府单一供给模式,另外有一些省份认为课后服务虽然是义务教育的延伸,但并非属于义务教育阶段,因而属于准公共产品,为此采取了多主体供给模式。其二,政府的财政状况是决定采

取何种供给模式的先决因素。通过实证研究发现,地方政府财政负担较重的地方,一般采取的都是多主体供给模式,而只有少数省、区、市采取单一主体供给模式。其三,城乡地域差别。一些地方政府从教育公平角度出发,重视对农村义务教育的支持,对农村学校的课后服务实行单一主体供给,对城市学校实行多主体供给。其四,课后服务的基本类型。有的地方政府将课后服务的类型划分成基础托管类和个性发展类,对基础托管类实行政府单一供给,对个性发展类实行多主体供给。其五,学生家庭经济状况。有的地方政府主要结合学生的家庭经济状况,对贫困生实行单一供给,对非贫困生实行多主体供给。

四、政策建议

(一)实事求是,从本省财政实际状况出发制定课后服务经费供给模式

政府无论采取哪种课后服务经费供给模式,都应实事求是,立足本地的财政实际状况、结合义务教育在校生规模、生均公用经费标准、义务教育经费使用效率等因素进行科学测算,量力而行,找到义务教育财政支出规模与效率的平衡点。既要避免搞大水漫灌,给政府公共财政增加沉重负担,又要确保不给学生家庭增加过多的经济负担。研究表明,义务教育财政支出和本地区生产总值之间存在“倒U型”关系,即随着义务教育财政支出占地区生产总值的比重增大,财政支出效率会先提高再降低,而这表明义务教育财政支出不能够无限扩大,财政支出结构要与当地经济发展水平和该阶段主要经济目标相匹配,盲目地扩大支出则会带来政府财政赤字、供需失衡、规模不经济等严重问题^[20]。从规模报酬上来看,除新疆、西藏以外,大部分西部省份仍处于规模报酬递增状态,这说明大部分西部省份对于义务教育的投入仍然不足,而重庆、青海、宁夏的地方政府教育投入比例少。因此,建议这些地区的地方政府要注重义务教育财政投入^[21],持续加大课后服务经费投入,促进义务教育优质均衡发展。总而言之,各级政府应科学对待是否将课后服务经费全部纳入政府公共财政,科学测算政府应承担课后服务经费的比例,积极思考如何提升义务教育经费使用效率,并应根据经济发展状况和社会对教育的总需求,及时调整义

务教育经费在公共财政中的占比,有意识地控制教育资源增长规模,实现义务教育规模和效率的双赢。

(二)求同存异,始终确保课后服务的公益属性和民生属性

课后服务具有显著的公益、民生属性。因此,各级政府不论采取何种课后服务经费供给模式,都应求同存异,始终坚持课后服务资源供给的非营利性原则。在课后服务制度整体框架的设计上,政府应发挥主导作用,明确课后服务的公益属性和民生属性,对课后服务的经费来源、定价方式、分担比例、资源支撑渠道、课后服务质量评估方式做出整体性布局安排。在实践层面,政府应主动承担课后服务经费供给的主体责任,并通过广泛调研,将教师课后服务劳务费、资源损耗成本、课后服务课程开发成本、校外资源引入成本等进行综合测算,并且在保障校内教师课后服务基本工资的基础上,合理确定并逐步提高课后服务的经费标准和政府补贴额度^[22],激励教师合理运用经费资源开发高质量的课后服务校本课程,避免课后服务的低质化和形式化。

(三)多元配合,确保课后服务经费供给的稳定性和充沛性

其一,政府应在课后服务经费的供给上发挥主导作用。课后服务虽不属于义务教育范畴,但仍具有显著的公益属性。据此,要以政府为主导,着力确保课后服务的经费投入,确保课后服务经费供给的稳定性和充沛性。目前,由于一些贫困、落后县(区)在确保义务教育经费上已经存在困难,财政已经无力承担过多的课后服务经费,故而容易致使课后服务出现低水平、低质量问题,而这与课后服务的设计初衷及教育公平的价值追求是相悖的。因此,为避免县(区)政府、学校出现为应付课后服务的硬性考核要求,将课后服务成本全部转嫁给家长,增加家长经济负担的现象,省(市)级财政应积极发挥统筹作用,以专项转移支付的形式对财力薄弱县(区、市)给予资金支持,为每个学生公平提供课后服务机会^[23]。例如,江苏省从2020年春季学期起,省财政安排中小学课后服务经费1.9亿元,对保障能力较弱的苏北地区市县予以补贴。保障经费按照各地义务教育阶段在校生的30%、年生均300元的补助标准,参照财政综合保障

能力分类分档对应比例予以补助^[23],极大缓解了落后地区开展课后服务的经费负担,取得了良好的社会效应。其二,发挥其他主体的分担作用。课后服务的经费供给不仅要有政府的支持,而且要有学校、社会、家长的支持和分担。政府要根据本省的实际状况,科学拟定各方在课后服务经费供给中的比例,加强对贫困地区、落后县区的课后服务财政补贴。

(四)追求公平,重视对贫困家庭学生的课后服务减免

贫困儿童家庭的经济资本、人力资本和社会资本相对匮乏,使得贫困儿童不仅处于教育劣势地位,而且无法享受优质教育资源以及学业表现不佳^[24]。为此,对贫困家庭学生实施课后服务费用减免政策,既是教育公平的重要内容,又是教育扶贫的重要举措。在我国全面脱贫之后,国家仍需继续加大对贫困地区、贫困家庭子女提供优质教育资源和良好教育机会的力度,切实降低家庭贫困代际传递的可能性^[25]。各级政府应通过各种减免措施,确保贫困学生能够参与高质量的课后服务,最终促进教育公平,实现义务教育的优质均衡发展。如黑龙江、辽宁、陕西、山西、云南、山东规定对所有贫困家庭学生参加课后服务全部免费。另外一些省份对贫困家庭学生参与课后服务业也出台了相应的减免政策,从政策层面上突出了对贫困学生的重点关注,有力确保了课后服务中的教育公平。

参考文献:

- [1]中华人民共和国教育部.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[EB/OL].(2017-03-02)[2021-10-28].http://www.moe.gov.cn/srcsite/A06/s3325/201703/t20170304_298203.html.
- [2]European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Out-of-school care: Provision and public policy[R]. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020.
- [3]邹敏.中小学生的课后服务的属性及权责问题探讨[J].中国教育学刊,2020(3):32-36.
- [4]屈璐.日本课后服务的场域建构研究[D].上海:华东师范大学,2019:4.
- [5]刘宇佳.中小学课后服务与校外培训问题探究——基于教育生态学视角[J].教育视界(智慧管理版),2019(10):12-15.

- [6]马健生,邹维.“三点半现象”难题及其治理——基于学校多功能视角的分析[J].教育研究,2019,40(4):118-125.
- [7]周洪宇,齐彦磊.“双减”政策落地:焦点、难点与建议[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2022,43(1):69-78.
- [8]LE GRAND J. Quasi-market versus state provision of public services: Some ethical considerations[J]. Public Reason, 2011, 3(2): 80-89.
- [9]厉以宁.关于教育产品的性质和对教育的经营[J].教育发展研究,1999(10):9-14.
- [10]郭静,车丽娜.英国课后服务的运行模式及启示[J].教学与管理(理论版),2019(2):121-124.
- [11]吴会会,胡劲松.托管何以成为义务教育学校难以承受之重——基于广州市的现实考察[J].湖南师范大学教育科学学报,2017,16(5):27-34.
- [12]李醒东,赵伟春,陈蕊蕊.对义务教育阶段学生课后服务的再思考[J].中国教育学刊,2020(11):61-65,91.
- [13]王洋,孙志远.挽救放学后的童年——解析美国中小学课外计划[J].基础教育,2011,8(1):126-129.
- [14]Afterschool Alliance. Roadmap to afterschool for all: Examining current investments and mapping future needs[EB/OL].(2009-05-01)[2021-10-28].<https://www.afterschoolalliance.org/documents/roadmap/RoadmapToAfterschoolForAllReport.pdf>.
- [15]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[J].四川师范大学学报(社会科学版),2012,39(1):81-86.
- [16]贾利帅,刘童.北欧四国中小学课后服务的实践、特征及启示[J].基础教育,2021,18(4):103-112.
- [17]European Commission. Denmark-child care[EB/OL].(2020-08-19)[2021-10-28].<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1107&intPageId=4486&langId=en&>.
- [18]FRIENDLY M. Child care policy in Canada: Putting the pieces together[M]. Toronto: Addison-Wesley, 1994: 63.
- [19]郑真江,陈光华.课后托管服务:政策亟须完善[J].社会治理,2017(5):26-29.
- [20]李克桥,梁天琪,孙钰静.河北省义务教育财政支出效益实证研究[J].保定学院学报,2021,34(3):15-23.
- [21]陈为,罗仕奇.义务教育财政支出效率评估与影响机制分析[J].北京邮电大学学报(社会科学版),2020,22(1):77-86.
- [22]孟久儿.政府应承担课后服务经费保障主体责任[N].中国教育报,2021-10-20(2).
- [23]江苏省财政厅.江苏省财政扎实做好中小学课后服务经费常态化保障工作[EB/OL].(2021-09-18)[2021-10-22].http://czt.jiangsu.gov.cn/art/2021/9/14/art_8064_10013824.html.
- [24]陈晨.家庭资本对流动儿童教育贫困的影响分析[J].少年儿童研究,2012(10):4-8.
- [25]樊晓杰,林荣日.家庭文化资本和经济资本对家庭教育支出的影响实证研究——以我国东中西部10个贫困县为例[J].复旦教育论坛,2021,19(5):81-88.