

基于公共价值的英国课后服务体系的特征及启示

陶享荣 刘梅梅

【摘要】公众所具有的规范性共识影响政府在公共服务的价值建构和政策选择。作为公共服务而诞生的英国课后服务体系,其最终目标是实现公共价值的最大化,即兼顾公平与质量。英国课后服务体系立足公平效率的发展定位与普惠共享的实施理念,以政府主导为核心,以多样供给为目标,以多元主体和专项监管为抓手,满足了公众和社会发展的需求。基于此可为我国课后服务的政策与实践提供以下参考:坚持公共服务的价值定位、主体建构体系的多元化、普惠性课后服务收费、课后服务监管路径的优化和基于机会公平的实施理念。

【关键词】英国;课后服务;公共服务;多元主体;公共价值

【作者简介】陶享荣,哈尔滨师范大学教育科学学院博士生(黑龙江 哈尔滨 150025);刘梅梅(通讯作者),哈尔滨师范大学教育科学学院讲师,教育学博士(黑龙江 哈尔滨 150025)。

【原文出处】摘自《外国教育研究》(长春),2022.9.49~63

【基金项目】黑龙江省哲学社会科学规划项目“实践哲学视角下的学习变革——基于中西方文化的比较研究”(项目编号:20EDE376)。

一、基于公共价值的英国课后服务体系基本框架

(一)课后服务主体要素

课后服务是指放学后和学校假期期间,在明确服务目的的情况下,为3~14岁学龄儿童提供的多种形式的服务活动。由于英国政府并不承担直接服务提供商的角色,经过多年的发展,英国课后服务发展出一套极具特色的课后服务体系,即由学校和私人供应商组成的供给主体,精准福利政策下的供需导向,独立科学权威的监管机构。在英国,各地区学校与供应商会根据家长需求制定课后服务内容,教育标准局负责定期对课后服务机构进行考核与评级,英国政府与地方当局则每隔一段时间对课后服务进行民意调查,以便及时调整相关政策。

1. 服务提供方

英国课后服务提供的主体主要有三种类型,第一类是学校提供的课后服务,以教室、体育馆、美术室等为主要场地,内容上多以早餐俱乐部、课后俱乐

部为主;第二类是私人供应商与教会、慈善机构与志愿团体等非营利性组织提供的课后服务,其场地选择更为灵活多样,服务内容上相比于学校也更丰富,多为假日俱乐部;第三类则是以学校为主体、多方合作的课后服务,由私人机构和社会团体负责提供具体服务内容,家长通过学校对课后服务的内容进行选择,这种模式下,私人机构和社会团体能够保证学生数量的稳定并充分利用学校的场地,家长也能够享受到优质且较低价格的课后服务。

2. 师资力量

课后服务开展的主体是教师,在整个服务过程中,与儿童直接交往、接触,因此课后服务人员资质是影响课后服务质量的一个重要因素。在课后服务人员与儿童的配比上,英国政府明确规定3~7岁年龄儿童的师资配比为13:1,但是并没有规定8岁以上儿童与职员比,只是鼓励服务确保在任何时间至少要有两名工作人员值班,比例为10:1,年龄越大,

学龄儿童的自由活动程度越高。^[1]

除了儿童与工作人员比例,英国标准局对课后服务人员队伍建设也提出了相关要求。在教师队伍方面,英国重视课后服务人员队伍建设。首先,明确从事课后服务教师专业培训,包括教育学位、青年工作者认证;其次,课后服务人员需要具备相应资格,包括在职培训和以往的工作经验等。英国国家标准针对学龄儿童服务人员设定了最低资格水平,二级(中级)要求有约一年工作场所培训,三级(高级)需要两年以上关于专业技术和管理相关培训,合格方可上岗。

(二)课后服务类型

英国课后服务根据服务时间、服务内容的不同分为早餐俱乐部、课后俱乐部、假期俱乐部三种类型。

1. 早餐俱乐部

早餐俱乐部是儿童上学前提提供的早餐及活动,主要集中于07:30-08:55这一时间段(不同地区学校略有差异)。服务内容包括两个方面,一是为儿童提供早餐,二是在这一时间段内开展早操及相应活动。

2. 课后俱乐部

课后俱乐部主要是为儿童放学后提供的游戏活动,通常集中于15:00-18:00这一时间段。通过放学后时间利用学校已有资源为学龄儿童提供创造性游戏的机会,帮助儿童通过积极的、社会的、情感的、身体的和智力的“游戏体验”开发他们的全部潜力,课后俱乐部主要内容包括作业辅导,以及各类娱乐活动、兴趣小组、拓展训练等。^[2]

其中作业辅导通常是通过“一对一”教学解决儿童作业中的困惑,主要针对数学和英语学习中的问题,也包括对儿童感兴趣题目的探讨。

3. 假期俱乐部

假期俱乐部是除学校正常上学外的假期活动,有时也会被称为“玩乐计划”,主要提供一天9~10个小时的活动,不同的假日俱乐部主题不同,但主要涵盖以下三类。

一是公共场馆拓展类课后服务,以人性化服务为特点的公共场馆不仅为儿童提供了多样化的体验活动,也使儿童受到了文化的熏陶。

二是参观体验类课后服务,在英国,随处可见

的学龄儿童农场体验活动、工厂工业生产观摩、参观活动。

三是活动项目式课后服务,假日露营童子军、野炊、自然乐趣等自然活动是儿童较青睐的假日俱乐部活动。

(三)课后服务收费及政策

在英国,课后服务费用的主要承担者是家长,政府主要通过对不同人群的福利政策减轻家庭育儿负担,为学龄儿童打造优质可负担的课后服务项目,进而实现社会公平。家长可根据家庭收入情况、服务内容、服务质量、儿童年龄以及服务的可获得性自由选择课后服务类型。

1. 收费标准:价高质优

2006年《儿童保育法案》提出为家长提供足够的儿童课后服务是政府职责,主要体现在课后服务的主体和类型多样性上。假期俱乐部在收费上较早餐俱乐部和课后俱乐部更贵,但在服务内容上、时间上具有较大的灵活性(详见表1)。

表1 英国不同类型课后服务每周收费情况

(单位:英镑)

服务类型	平均收费	平均每天辅导时间
早餐俱乐部	15.65	上学前1~2小时
课后俱乐部	55.80	放学后3小时
假期俱乐部	137.41	每天8~10小时

资料来源: Cottell, J., Coleman, L., Lau A., et al.. School Age Childcare in London[EB/OL].(2019-10-17)[2021-11-20]. <https://www.familyandchildcaretrust.org/school-age-childcare-london>.

2. 福利政策:“以补代发”

“以补代发”的福利政策体现在对从业人员的补贴和家长的免税政策上。英国社会福利制度对于有孩子的家庭有多项补助及社会津贴,以鼓励父母出外工作,提振经济。政府通过“以补代发”方式提高课后服务运行效率,特别是家长对课后服务的直接积极性,也间接避免直接拨款带来的资源浪费和效率问题,补助的形式包括对课后服务人员的鼓励扶持金和家长申领的免税照顾与通用福利。

课后服务人员的鼓励扶持金主要针对愿意从事儿童服务的人员,政府为其补助250英镑(约合人民币2200元)用于服务启动扶持,^[3]包括培训费用、英国教育标准局的申请注册费用和保险费用等。此外,

为扶持课后服务运营,政府每年还投入约200万英镑,帮助建立新的课后服务机构,包括对考核不达标的课后服务机构进行指导与培训。

免税照顾是儿童课后服务补助的主要形式,^[4]由家长在教育标准局统一入口申领。免税照顾适用于没有享受工作税收福利与通用福利且有12岁以下儿童的家庭,符合免税照顾申领的标准为家长每周至少挣不低于全国最低工资的16个小时的生活工资,可以选择免费获得30小时的延长津贴或工作税收抵免(免税托儿服务)。

通用福利^[5]则为所有在英国教育标准局注册的学龄儿童支付不同程度的托儿费用,最高达85%,但不能与工作税收福利或免税照顾计划同时申领,低收入家庭的课后服务费用可达税收抵免的70%及以上,有一个儿童的家庭每周最大税收抵免为175英镑,两个及两个以上儿童家庭每周最大税收抵免额为300英镑(详见表2)。

(四)课后服务的监管

将课后服务提供方监管纳入监管范围后,监管质量及标准是其应考虑的首要问题,而受各地标准不一、督导缺乏对于地方教育与审议的独立性等批评而成立的标准局,是唯一独立存在的非内阁部门,能够客观、公正地保证课后服务监管的实效性。^[6]

1. 监管主体

在监管主体方上,英国教育标准局(简称Ofsted),作为自1992年9月由教育部分离出来且独立于教育部的非政府职能部门,除了为所有年龄段学习者提供教育和技能服务,还包括检查和规范儿童照顾和青少年服务。^[7]

2. 监管标准

英国教育标准局分三个方面对课后服务进行评

价,即课后服务的灵活性、课后服务质量水平、课后服务可负担性。

第一是课后服务的灵活性。主要从三个方面衡量,首先是时间的灵活性,英国课后服务涵盖上学前、放学后以及假期上午8点到下午6点任一时间;其次是场所的灵活性,充分利用社区资源,公共场馆、多功能室等,为儿童提供不同的课后服务类型;再次是覆盖范围的灵活性,覆盖到每一个家庭,家长可就近、便捷选择;最后是内容的灵活性,选择的多样化决定了每个儿童可根据自身需求选择课后服务内容。

第二是课后服务质量。由于没有过程质量上的可测量数据,其质量评定主要通过以下三个方面,一是儿童与工作人员比例;二是最大群体规模;三是工作人员资格。其中儿童与工作人员比例指一个成年人负责儿童的最大数量,严格的比例对于确保儿童充分监督和个体关注至关重要。最大群体规模指同一空间内容纳儿童最大人数,其要求是具有积极影响即可。

第三是可负担性。通过英国教育标准局简化机构运行成本,体现督导专管的高效性。首先,使课后服务对于家长来说更容易获得且能够负担得起;其次,鼓励新的课后服务提供者进入市场并直接监管,将资源集中于支持儿童的需求;最后,通过支持较弱课后服务提供商来促进市场竞争。^[8]

二、基于公共价值的英国课后服务体系的特征

英国课后服务充分利用学校资源,将儿童课后看护及假期看护职责由父母一方转移到学校、组织部门等多方“鼓励与保障结合”的公共服务体系中,形成一种具有广泛社会效益、精细化、透明化、便利化的共享性社会服务模式。作为公共服务,英国课

表2 课后服务及费用、条件

类型	对象	条件	补贴标准	备注
免税照顾	12岁以下或17岁以下的残疾儿童	父母每周必须至少挣相当于全国最低工资的16个小时生活工资	支付20%的托儿费用,每个孩子每年最多2000英镑(残疾儿童为4000英镑)	与工作税收福利或通用福利冲突
通用福利	所有年龄	父母收入低于一定的水平	支付85%的托儿费用,每周最多175英镑,两个以上儿童则为300英镑	可与资助育儿服务一起申领,但与工作税收福利或免税照顾冲突

资料来源: Coleman, L., Dali-Chaouch, M., Harding, C.. Childcare Survey 2020[EB/OL].(2021-06-23)[2021-12-08].<https://www.familyandchildcaretrust.org/childcare-survey-2020>.

后服务体系坚持政府主导、多元主体,在多主体利益权衡过程中,兼顾公平与效率的发展定位,致力普惠共享的实施理念,为增进服务质量、提振经济提供了扎实有力的基础。

(一)课后服务作为公共服务

课后服务作为公共服务,是英国政府对于公民的诉求进行平衡的结果。在英国社会发展进程中,课后服务是为满足父母工作与育儿压力、社会发展与女性劳动力市场的需求而生,是作为社会发展关键时期的主客体间的自然选择,也是英国政府与民众之间达成的价值共识。当资源供给或者主体选择不明显时,课后服务尚可作为一种个体选择而存在;但当社会发展到一定阶段,公共需求与社会发展存在冲突,公共服务资源供给不足时,政府的主体责任便显得尤为重要。因此,英国政府为响应社会需求,制定与颁布了一系列的政策法案,旨在解决课后服务的切实问题,提高其服务质量。英国课后服务作为一种公共服务,其服务的基础性、广泛性、迫切性与发展性是保障英国课后服务体系平稳运行的关键。

(二)政府作为公共服务主导者

基于公共价值的课后服务体系在满足了社会的保障性需求后,会进一步关注服务的公平与质量,以满足不同地域、不同群体对于服务的深度需求,实现课后服务体系的良性发展。政府一方面为课后服务供应商提供资金支持及拟定课后服务体系各环节参照标准,实现对课后服务体系的全面支持与间接管理,另一方面通过对市场的干预和调控保证公平性与效率性的质量供给。其中,对学校(课后服务供应商)的财政补助,既包括对课后服务运营的减税免税政策,还包括对准备从事课后服务人员发放的培训补助,鼓励学校与社区、机构融合,对较弱的课后服务提供商提供培训指导。此外,还根据民意调查情况,及时调整相关政策标准,落实对课后服务的政策性保障,外包的服务供应商则需经过标准局审核、检测、评估才能独立运营。

(三)兼顾公平与效率的发展定位

公共服务不同于私人产品,其有效供给追求的是公平基础上效率的实现,而非在二者之间做选

择。英国课后服务体系在价值探索上经历了以解决社会劳动力需求为导向的社会服务模式,到以发展共识为主导的管理服务模式,再到共享性课后服务公共服务的探索模式,为课后服务的精准定位、有序发展奠定了现实基础。英国通过不同类型的福利政策有针对性地行业机构、从业人员、家长进行精准高效的补贴扶持,极大地提高了公共服务运营的实际效率。其根源在于英国在过去强化国家在公共服务上的责任,靠完备的社会保障体系满足民众社会需求的过程中发现,减少民众对福利政策产生的制度性依赖,“以补代发”方式是保证服务提供给那些真正需要的群体的关键。在此过程中,政府始终秉持民众现实需求为导向进行动态调整,并以二者共识形态延伸公共服务价值。为使公共服务实现多元化、多层面、多样态融合发展,政府一是将课后服务的自主权下放给学校,由学校选择合作方和合作方式,二是充分利用社会公共场馆(场所),发挥其公共价值,三是将公共财政支出范围内的课后服务“外包”给社会团体,以契约的形式完成服务供给,再通过购买公共服务引入市场及社会竞争机制,以实现服务效率的提升和服务的专业化。

(四)有效专管的监管机制

有序的公共服务离不开有效的监督。英国教育标准局在机构设置上属于独立于教育主管部门的国家级监管机构,女王总督学是其最高负责人,其设立有力推动了全国课后服务监管体系的形成,从决策到执行,再到监督,为课后服务的整体运行提供科学系统的质量保障。为切实提高监管的客观公正性,英国教育标准局还积极引入第三方服务,负责对课后服务中的各类中介性机构进行指导和监督,强化专项工作的科学规范性。公开与竞争是英国教育标准局评价的主要发展方向,各类督导报告、评价结果均会在英国教育标准局官方网站公开,受社会各界监督,接受家长问询。可视化评价标准的建立,市场准入标准的规范,公共问责的公开透明,过程评价导向的评价监督,进一步加强了监管的客观性和科学性,为改善和提升课后服务质量起到了积极作用,同时也有效避免了服务系统的官僚腐败倾向,为课后服务的良性发展起到了重要的推动作用。

(五)普惠共享的实施理念

英国课后服务的普惠共享理念体现在落实过程中响应民众需求和对特殊群体的保障性政策上,以保障不同群体的服务权益,促进机会公平的实现。公民对于公众权利、公众参与的追求使得英国课后服务天然呈现出公共服务的价值导向,而与此同时基于过去福利社会的历史经验,创造服务价值并使之最大化成为英国课后服务的价值追求。英国课后服务一方面基于政府机构与教育体系合作形成一套平衡、简洁的基本运行体系,另一方面通过与社会各广泛的服务联系,建构出一套价值导向的供给模式,最终形成英国特色的课后服务系统。至此,英国课后服务形成多层次、多元性与优质可获得的共享性服务价值,并呈现多样化发展态势。这种发展导向性既符合公众需求,又体现出多元主体对话协商过程,凸显课后服务普惠共享的发展逻辑。

三、对我国课后服务体系建设的启示:基于公共价值视角

(一)公共服务性质的价值定位

“双减”前,受教育培训市场逐利,过度诱导和渲染造成的教育内卷现象,使得学生课业负担过重,家长承受巨大的育儿压力,教育产业格局也受到一定干扰。究其本质,是国家与市场、学校与社会的关系这两对矛盾所造成的功能失衡。^[9]“双减”政策的出台有力打击了校外教育培训市场的无序扩张,及时阻断了市场利用经济资本掠夺教育权益的垄断性途径,为社会主义国家的教育事业回归公共属性的应然状态创造了有利条件。因此,建立一个逐步过渡到公共服务性质的课后服务体系,将其纳入基础教育体系,作为基础教育的重要补充,既是我国社会主义新时期教育的必然选择,也是基础教育高质量发展的重要举措。政府在规范市场与需求,提升公共服务治理,提倡以人为本的教育理念具有先导性作用,因此,课后服务作为公共服务存在意味着课后服务能够得到更多的政策性支持和实质性探索,需求导向的公共价值也为课后服务的持续性探索创造更多的实践可能。

(二)主体建构体系的多元化

课后服务作为公共服务的性质决定了其保障主

体的多元化。公共服务供给主体的多元化是对公共权力的分解及公共责任的分工,^[10]因此,为保证课后服务体系整体运行效率,需要在政府主导下,充分发挥教育行政部门与其他公共教育与文化部门如科技馆、博物馆、少年宫等的服务功能,同时,引导和激励学校、家庭、社会组织参与课后服务的积极性,发挥整体联动效应,构建课后服务的多元主体。其中,政府主要担负适龄儿童课后服务的主体供给责任,统筹性跟踪与完善课后服务保障性与方向性政策供给,各级教育行政部门做好协调与分管工作,引入共建共育社会资源,积极完善课后服务供给体系配套资源设施。学校作为发展儿童课后服务的行动主体,要充分发挥课后服务的“主阵地”作用,依托校外社会资源,拓展服务供给渠道,提升服务供给质量。家庭作为儿童健康成长的监护主体,在儿童课后服务中负有不可推卸的关怀、陪伴和监护责任,在家校合作、活动参与上应积极配合、全力参与。社区在搭建共享性课后服务资源上发挥协同主体的责任,在统筹和拓展社区资源、发挥社区辐射作用、拓展儿童课后服务空间上有较大优势,同时以社区为单位的组织与家庭联系更为密切,社区志愿活动为提供有序多元的课后服务提供更多可能。

(三)普惠性课后服务收费

在我国,课后服务作为一项涉及公众需求与社会发展的公共服务,收费应以普惠性收费便民利民。英国作为福利制度国家,从儿童早期保育到课后服务体系保障的完备性和连续性上,为儿童个体的发展提供了基本性、保障性的供给。我国处于社会主义新时期,居民收入不平衡、区域发展不平衡、产业结构不平衡是影响课后服务政策推进与落实的难点,因此,课后服务作为一项重大民生工程,服务收费应以普惠性为主。目前,我国部分省市规定了课后服务的收费标准,但无论是哪种形式,均坚持公益导向,所需经费通过财政补贴和收取服务性收费、代收费相结合的方式解决,^[11]但由学校提供的课后服务,家长的可选择性往往会受限。因而,在经济及物力条件允许的地区,由政府补贴,民办团体提供服务,专门部门专管下的课后服务不仅能提供多样化服务类型,也能在服务质量上有所突破,儿童自主选

择性也更大;在经济条件受限的地区,以学校为主阵地开展的课后服务也能保证基本的服务供给,在“物尽其用”的基础上,进一步丰富内容,形成特色。

(四)优化课后服务监管路径

公共服务的有序运行离不开切实有效的监管。英国教育标准局通过强调组织运行的独特性,中介机构参与的优化性,保证职责开展的规范性,有效地促进了管办评分离,为我国课后服务体系监管提供了有益的参考。当前,我国教育体系的核心宗旨是素养本位的教育,且紧密联系了个人与国家,因此,在“双减”政策及时阻断了资本影响之后,必须进一步强化兼顾客观与公正的整体性与发展性的考试制度在社会主义教育中的正向作用,因此,加强教育领域反腐,避免权力寻租在教育领域蔓延也是“双减”路上应该关注的重点,独立于教育系统的督导机构对课后服务开展、第三方服务的监督以及评价是保证课后服务良性开展的重中之重。关于第三方服务引入机制,应该注意以下三点:首先,应规范课后服务人员资质;其次,要对第三方机构进行专业审核及评估,并对课后服务质量进行全面考核、评价;最后,在相关网站公布机构运营情况。将基于公共价值的课后服务纳入独立监管机制中,以引导其良性发展是保证课后服务体系供给的有序稳定、长远发展的根本,在这个过程中,独立机构专管既能避免课后服务监管权责不清、责任推脱问题,也能及时督促整改,完善相关制度和标准,切实发挥激励与约束作用。

(五)基于机会公平的实施理念

课后服务是为解决社会重大民生现实问题而设立的一项课后延时服务,是每个儿童都享有的权利,应以“保障所有适龄儿童平等接受教育”为原则,追求公共价值领域的公平与质量,切实保障不利处境儿童的机会公平的实现。作为一项公共服务,课后服务的供给涉及教育起点公平问题,本质上是课后服务的资源分配问题,我国教育公平最大挑战在于城乡教育资源分布不均衡所导致的个体机会发展上的差异,因此,应重点关注农村偏远地区、进城务工子女的课后服务供给的基本保障,在政策上予以倾斜。通过精准施策,使不同群体得到真正所需的扶

持。对于不利处境儿童家庭,地方相关部门应设置课后服务专项资金,做到专项资金专款专用,其中,资金并不是直接拨给相关家庭,而是以费用减免和补贴的方式下发给确实需要帮助的家庭,另外,还可采取教育财政支付转移的方式,将较发达地区财政税收用以援驰农村偏远地区的课后服务专项服务建设和对口帮扶,以缩小城乡课后服务资源差距,为教育机会公平的实施补齐短板,为阻断教育贫困代际传递提供相应支持。

参考文献:

- [1][8]Plantenga, J. & Remery, C.. Childcare Services for School Age Children: A Comparative Review of 33 Countries[EB/OL].(2013-06-17)[2021-11-20]. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d17463ff6-d0a3-425e-a411-d95091f36b15/language-en>.
- [2]Education Outside of the Classroom[EB/OL].(2020-10-26)[2021-11-20]. <https://www.nordangliaeducation.com/en/our-schools/uzbekistan/tashkent/british/learning/after-school-clubs>.
- [3]Department for Education. More Affordable Childcare[EB/OL].(2013-07-16)[2021-11-20]. <https://www.gov.uk/government/publications/more-affordable-childcare>.
- [4]Tax-Free Childcare[EB/OL].(2020-07-25)[2021-11-20]. <https://www.gov.uk/tax-free-childcare>.
- [5]Universal Credit[EB/OL].(2021-07-25)[2021-11-20]. <https://www.gov.uk/universal-credit>.
- [6]Bolton, E.. HMI Inspection between 1968 and 1991[J]. Journal of Educational Administration and History, 2014, 46(3): 288-305.
- [7]唐诗蕊,魏志春.英国教育标准局改革经验对我国教育督导发展的启示[J].外国中小学教育,2015,(12):5-10.
- [9]刘复兴,董昕怡.实施“双减”政策的关键问题与需要处理好的矛盾关系[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2022,(1):92-93.
- [10]王海英.“三权分立”与“多中心制衡”:试论学前教育公共服务多元供给主体间的关系[J].教育学术月刊,2013,(1):89-95.
- [11]中华人民共和国教育部.山东出台课后服务经费保障办法:教师每课时补助不低于50元[EB/OL].(2022-01-13)[2022-02-28].http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/s5147/202201/t20220113_594131.html.