

课后服务经费保障机制如何完善

蒲蕊

■聚焦课后服务高质量发展系列报道(三)

随着课后服务由校外的市场化供给为主转为以中小学提供为主,课后服务作为一种新型教育活动已经正式进入我国义务教育体系,成为减轻学生课业负担、缓解家长焦虑、落实“双减”政策的关键环节。现阶段,尽管有从国家到地方的多种政策指导和规定,但在实践层面,学校课后服务的真正落地仍然面临着诸多困境,尤其是课后服务经费保障问题。经费是学校课后服务得以顺利开展的基础,没有充足的、灵活的、可持续的经费支持,全覆盖、高质量的学校课后服务这一民生工程就难以落实。因此,有必要澄清一些事关课后服务经费保障的基本问题,从而健全学校课后服务的经费保障机制。

1 课后服务该不该向家长收费?

在课后服务经费来源中,学校最关心的问题莫过于该不该向家长收费。因为教育收费的敏感性,当下有不少学校的课后服务陷于“不收费也不干活”的消极应对中。早在2003年前后,深圳、成都等城市的中小学就已经开展校内托管,当时地方政府管理部门也是坚持自愿参加、合理收费等原则,允许一部分学校在校内开展放学后托管服务。当时成都市就制定了每月向家长收取12元托管费的规定。随着2004年《关于在全国义务教育阶段学校推行“一费制”收费办法的意见》的实施,校内课后托管的收费被叫停,很多地区的校内托管服务也因为没有经费支持而受到影响。

2017年2月,教育部办公厅发布《关于做好中小学课后服务工作的指导意见》,明确提到课后服务经费筹措方式主要是“政府购买服务、财政补贴”,对于能否向家长收费则未作出规定。而2018年国务院办公厅出台的《关于规范校外培训机构发展的意见》在课后服务经费筹措方式上规定是“各地可根据课后服务性质,采取财政补贴、收取服务性收费或代收学费等方式筹措经费”。这实际上为课后服务可以向家长收取部分费用提供了政策依据。

同时,学校课后服务属于教育服务,涉及政府、学校、家庭、社会等多方主体。因此,明晰学校课后服务的属性,是建立并完善学校课后服务经费保障机制,理顺课后服务经费保障中相关权利义务的前提。目前对教育服务性质的判断,比较常用的思路是从公共物品属性的角度来判断,即根据公共物品的非竞争性、非排他性来判断公共服务的提供。中小学校充分利用课后学习时间,开展丰富的课后育人活



上图:湖南省永州市新田县龙泉四小的孩子们在踢足球。刘贵雄 摄

右图:江苏省海安市教师发展中心附属小学乡村复兴少年宫的孩子在学习省级非遗海安花鼓。翟慧勇 摄

动,主要目的在于满足学生的多样化需求并促进学生全面发展。因此,不能简单地以公共物品的非竞争性、非排他性的标准判断课后服务属性,而应将公共利益作为衡量和判断学校课后服务属性的内在依据和首要标准。公共服务可以不受物品性质的限定,当社会情势或生存关系公共利益时,任何物品都可以作为公共服务的内容由政府提供。据此,学校课后服务应该被纳入我国的公共服务范围,课后服务供给应坚持公益性、普惠性和公共性原则,政府应该介入并承担主要责任。

依据十四五时期我国推进公共服务发展的基本原则和公共服务的分类框架,充分考虑社会效益优先、经济社会发展状况和财政负担能力,现阶段可以将学校课后服务作为义务教育阶段儿童的一种福利,纳入普惠性非基本公共服务范围,学校课后服务经费保障可以采取“财政投入+合理收费”机制。这种经费保障机制建立在政府、学校、家庭和社会团体组织多方共同分担的基础上,以此共同保障学生获得课后服务资源的机会。

2 根据服务类别确定成本分摊比例

在经费保障机制如何分担这一问题,可以依据学校课后服务类

别,并结合各地经济社会发展状况和财政负担能力确定成本分摊比例。

依据国家政策文件对课后服务工作的要求,可以将学校课后服务分为两类:看护类和发展类。看护类课后服务虽然不是义务教育,但应该看作义务教育的延伸,组织开展课后看护服务应成为义务教育学校职责范围内的重要工作。因此,对于看护类课后服务,各级政府应将所需经费列入财政预算,加大财政投入力度,实行“财政投入为主+低收费,有条件的地方可以将其纳入基本公共服务项目;对于发展类课后服务,应实行“财政投入为辅+合理收费”为主,建立政府财政补贴、家庭合理分担、学校和社会支持的服务成本模式。需要注意的是,学校课后服务具有公共服务属性,课后服务提供主体是非营利性的中小学校,因此,学校课后服务收费应是学校提供课后服务的成本补偿或分担,而不是教育服务的价格。

当然,随着我国经济社会发展水平的不断提高,纳入国家基本公共教育服务的项目也将不断增加,基本公共教育服务、普惠性非基本公共教育服务的边界也将随之变化。因此,在经济社会发展状况和财政负担能力允许的情况下,一些地方可以率先将学校看护类课后服务甚至发展类课后服务纳入基本公共教育服务范畴,强化政府对学

校课后服务的兜底责任。实践中,在一些经济发达地区,学校课后服务费用全部由政府财政负担,有力地推动了课后服务实现全覆盖。比如,深圳市就坚持学校课后服务公益普惠原则,学校不得向学生和家长收取任何费用。

此外,国家应及时调整学校课后服务政策,在政策中明确学校课后服务的公共服务属性,区分学校课后服务的不同类型并进行分类管理。在经济社会发展状况和财政负担能力允许的情况下,可以将学校看护类课后服务纳入国家教育基本公共服务清单,强化各级政府在学校看护类课后服务供给中的兜底责任和经费保障中的主体地位,逐渐推进学校看护类课后服务均等化。对于发展类的学校课后服务,地方政府在增加财政补贴的同时,应组织学生测算课后服务成本,确定家长承担比例,在家长可支付的范围内保证课后服务经费的来源稳定。

3 打通关键“堵点”促政策更好落实

建立健全学校课后服务经费保障机制的目的,就是要解决因经费不足带来的难点、堵点,为学生提供优质高效的课后服务。

第一,要注意教师关切是否得到有效回应。课后服务的公益性决定了它不能给校内教师一笔满意的

劳动回报,而且课后服务占用了教师休息的时间,所以一些教师不愿意承担课后服务任务。在激励政策不到位的情况下,一些地方特别是经济欠发达地区的中小学校,化激励为惩罚,将教师参与课后服务与晋升和绩效考核挂钩,迫使教师不得不参与到课后服务中来。对此,各地可探索通过适当增加绩效工资总量、对参与校内课后服务的在职教职工的劳务所得有所倾斜等方式来保障。同时,政府和中小学校应鼓励并吸引社会资本捐助,发挥好市场主体和社会组织的作用,创造条件让家长、社工、志愿者、公益团体等参与到学校课后服务的过程中,拓展学校课后服务经费来源渠道,降低课后服务的成本。

第二,要警惕因经费问题导致的区域间新的教育不公。当下,我国各区域经济发展水平差距大,如果在国家层面的指导意见中,有关经费保障问题没有解决好,可能会导致经济发达区域托管服务经费充足,得以大步推进,而经济落后区域托管服务经费欠缺,举步维艰而停止,这不仅有违课后服务的初衷,也在一定程度上可能导致区域间新的教育差距。对于这一难点,可统筹有为政府和有效市场的作用,用好转移支付工具,可将学校课后服务经费责任逐步上移到省级、市级政府,在省、市、县(区)政府之间实行所需经费的合理分担,逐步建立学校课后服务财政转移支付模式,优先保障看护类课后服务经费,省级财政可视各市、区县学校课后服务开展情况,统筹义务教育补助经费进行奖补。

第三,学校课后服务收费还应考虑学生家庭的支付能力。为确保教育公平和社会公正,学校课后服务在遵循自愿原则的基础上,应优先保障留守儿童、进城务工人员随迁子女、贫困山区和农村地区儿童青少年等困难群体,减免其自愿参加的学校课后服务费用。对于实行免费的、纳入国家教育基本公共服务清单的建档立卡等家庭经济困难学生参加的课后服务经费,应明确牵头负责单位和支出责任。可以探索实行阶梯收费制度,对不同家庭经济条件的学生制定不同的收费标准,保证所有儿童能参与课后服务。还应加大对学校课后服务收费的监管,确立关于课后服务收费的规章制度及监管机制,包括收费的听证制度、公示制度、责任追究制度等,避免教育乱收费,将收取的费用全部纳入财务专户管理、专款专用,资金的去向要据实列支,不能挪作他用,保证收取的费用在使用上公开透明,坚决杜绝暗箱操作。

(作者系华中师范大学教育学院教授、华中师范大学中国教育管理研究中心主任)

教师不愿读书,这是让很多校长头疼的事。于是,强制教师写读后感成了督促教师阅读的有效措施。

作为校长,我当然理解校长的初衷与苦衷。一所学校如果没有教师的阅读,就不可能有书香,而没有书香气的校园就不会有真正的教育。校长想方设法逼教师读书,可谓用心良苦。

但这样做,我认为弊大于利。利不用多说,这是明摆着的,的确有不少教师通过校长的逼迫,由不读书而慢慢开始读书,由被动读书变得主动读书,最后养成习惯。

但弊也是显而易见的。2006年9月,我出任成都市武侯实验中学的校长。当时学校有一个督促教师读书的奖惩制度,即规定教师每月必须读多少本书,由学校考核教师的读后感,根据写读后感的情况予以奖惩,写了的奖励津贴,没写的扣钱。

因为我也非常重视教师阅读,所以当时我会阅读教师们交上来的读后感。因为涉及经济利益,每次一份都不缺,也就是说每位教师都交上了读后感,这也意味着人人都读了书。

但是,在认真阅读教师们写的读后感时,我感觉得到的文章不像是教师写的,有的文段似曾相识。于是,我去网上搜索,结果发现,有部分教师是直接在网上复制粘贴的,纯粹是抄袭的。

当时我非常生气,我当班主任时,决不能容忍学生弄虚作假,那我现在当了校长,岂能默许这种作弊?我决定分别找这些教师谈话,指出他们的错误做法,并帮助他们提高认识,同时还决定在全校教职工大会上不点名谴责这种现象。

但转念一想,出现这种现象的原因,与其说是教师的道德问题,不如说是学校的制度缺陷。甚至可以说,在学校以经济手段为导向的奖惩制度下,必定会助长教师的弄虚作假。所以,看似教师们犯了错误,其实根源还在学校管理。

于是,我没有找这些教师谈话,更没在大会上批评,而是改进制度,取消了有关阅读的奖惩制度,不再强制要求教师们写读后感。

这样一来,是不是教师们的阅读积极性就减弱了呢?是不是那些不想读书的教师就更不读书了呢?

没有。相反,学校的读书氛围更浓厚了。这是因为我采取了更加有效的引领和鼓励措施。我经常在全校教职工大会上讲我最近读了什么书,以此感染教师们,我在学校成立读书会,经常利用周末去郊外古镇、庄园或湖畔,开展读书分享,让教师们互相影响,我经常在学校组织年轻教师开展读书沙龙,给他们讲我的阅读经历,让他们彼此交流,对于教师们写的文章,我修改后推荐发表。

每次请教师到办公室来聊天时,我都让他们在我书柜里选一本书借去看,我允许他们在书上圈点、勾画、批注,我说:以后我这本书上有不同老师的阅读痕迹,这是你们留给我最好的纪念!每当有老师向我诉说他在教育教学中遇到的困惑时,我便给他们推荐某本有价值的书。校园里和老师打招呼,我往往会问:最近读了什么书啊?

可以毫不夸张地说,至少在我当校长期间,武侯实验中学是成都市阅读风气最浓厚的学校之一。关键是,我的上述一切做法,均是建立在教师自愿基础之上,与经济利益没有一点关系。

有校长可能会说:您这样做,能够保证学校老师百分之百全员阅读吗?当然不会。我很清楚,无论我怎么引导和鼓励,总有教师怎么都不会阅读,但没关系呀,根据管理的“二八定律”,绝大多数教师有了阅读的习惯,这就够了。心态去克服心理,反感这种强制阅读,而带着反感的心态去完成学校布置的阅读任务,这就与校长良好的愿望背道而驰。所以,校长对教师的阅读,最好是多感染、多引领、多带动、多卷入,而不要强制。

当校长好心而苦心地强制教师阅读时,有的教师未必买账,相反会以种种方式敷衍应付,这叫“多情总被无情恼”,当校长尊重教师,以感染取代强制,让阅读由校长的要求变成教师自己的意愿时,阅读的老师会越来越多,这叫“道是无晴(情)却有晴(情)”。

(作者系四川省成都市武侯实验中学原校长)

南京市栖霞区:

三方合力做大课后服务经费“总盘子”

倪天华

实现课后服务全覆盖,是一项民心工程,也是支撑和保障“双减”更好落地的重要举措。经费保障是课后服务实践开展的前提,江苏省南京市栖霞区秉持公益性、非营利性原则,采用“政府财政支持、家长合理分担、学校统筹安排”模式,全面落实课后服务经费保障,助力课后服务提质增效。

政府:财政支持为课后服务打了“强心针”

政府加大财政支持力度,确保区财政在学校课后服务经费供给中发挥兜底和保障职能。栖霞区在出台的《关于全面深入做好中小学课后服务工作实施方案》中明确规定,区财政部门按照参加课后服务的学生平均每人每年不少于500元标准设立专项资金,用于课后服务公用经费和人员补助等支出。专项资金每年分春季、秋季学期补助到校。各街道根据辖区学校课后服务实际发生费用缺口情况给予补足。2021年,栖霞区共安排发放课后服务财政专项资金1298.03万元。专项资金覆盖所有开展课后服务的学校,涵盖开展的所有课时。

局、人社局共同确定本区域义务教育学校课后服务补助的核定办法,做好教师课后服务绩效工资总量增长工作,切实保障教师权益。制定课后服务资金管理办法,细化课后服务标准和服务内容,对开展不同服务的教师给予不同标准的课后服务费,义务教育学校教职工在法定工作日开展课后服务补助按照每课时白天不低于80元、晚自习不低于100元的标准核定发放,开展在线答疑辅导的教师参照执行。

为鼓励教师提升课后管理水平和服务品质,培养学生的兴趣爱好、艺术特长、运动精神、创新精神和实践能力,助力学生健康成长全面发展,课后服务工作体现绩效激励原则,鼓励学校采用基本标准(不低于核定标准的80%)与绩效考核相结合的方式,发放课时补助。政府财政的支持无疑给全区的课后服务工作打了一剂“强心针”,为课后服务的正常运转奠定了基础。

家长:合理分担共同提升育人品质

课后服务的开展,不仅切实解决了“三点半”难题,帮助家长解决按时接送学生的难题,栖霞区还通

过科学的安排、贴心的作业指导、多彩的社团活动赢得学生们的高参与率、家长的高支持率以及高满意度。

对于课后服务,根据南京市教育局相关规定,自2021年秋季学期起,中小学校课后服务纳入政府定价范围,收费标准为每生每学期300元,学校不得跨学期收取。民办学校开展课后服务的相关支出纳入学费定价成本,不再另行收取课后服务费。学生以每学期为单位自愿报名缴费。

同时,在规范推进的基础上,栖霞区同步落实家庭经济困难学生课后服务资助政策,对建档立卡、低保等家庭经济困难学生实行减免。2021年秋季学期,栖霞区共减免1191名符合政策的家庭经济困难学生的课后服务费用。政策出台后,家长纷纷表示支持。家长的合理分担缓解了区财政的压力,同时也激励学校以高质量的课后服务工作提高育人品质,提升群众的教育获得感、满意度,做大做优经费“总盘子”。

学校:多措并举科学统筹经费使用

栖霞区土地广袤,学校规模各

不相同,如何科学统筹安排经费使

用,也成为了各个学校研究的课题。学校鼓励教师积极参与到课后服务工作中来,区内各学校基本实现教师课后服务工作参与率均达到100%。为了激发教师的工作热情,让教师劳有所得,各校均建立课后服务工作绩效考核评价制度,对教师的课后服务进行精细化管理,一般从课程内容、服务时间、活动要求及质量管理四个方面对教师提出详细要求,保证活动开展有计划、有记录、有成果。同时,为确保课后服务经费的发放公平公开、科学合理,各校的课后服务均有专人负责,每位教师的课时按天记录,按月统计,并第一时间公示月课时记录表,在教师们确认无误后,按时发放相关经费。

各个学校还充分整合校外优质教育资源,引进退休教师、学生家长、高校优秀师生以及体育、艺术、科技等领域具备资质的社会专业人士,志愿服务人员主动参与到课后服务中来,此举既能缓解学校师资压力,又丰富了课后服务的形式,增强了课后服务的吸引力。以南师附中燕子矶新城学校小学部为例,作为一所新建校,学校师资力量相对薄弱,该校充分利用社会特别是社区的公益性资源,带学生去博物馆、展览馆、图书馆,还有科普基地、体育场馆等,创新



扫码阅读
校长周刊投稿邮箱