



理性认识中小学课后服务的价值

王建

■聚焦课后服务高质量发展系列报道(一)

课后服务的质量影响到学生的身心健康发展,也影响到了校内学生减负和校外教育综合治理。教育部2022年工作要点明确提出,进一步提高课后服务水平,健全课后服务经费保障机制,拓宽课后服务资源渠道,开展课后服务精品课程资源推介。作为一项民生政策,课后服务在落地和高质量发展过程中仍面临一系列难题。对此,校长周刊特别策划了“聚焦课后服务高质量发展系列报道”,就课后服务价值的再认识、如何打造精品课后服务、谁来提供课后服务及经费机制如何健全等关键问题,邀请专家、校长、地方教育部门共同展开探讨。今天刊发第一篇。

编者



▲河北省邢台市内丘县新西关小学学生在操场上进行足球比赛。刘继东 摄



▼在重庆科学城慧谷小学校,学生们利用课后服务时间,在教师指导下学习弹古筝。孙凯芳 摄

双减政策落地后,中小学生学习课后服务需求增大,学校覆盖率和学生参与率大幅度提高,但现实诉求、政策期许与实践还存在不少问题,制约着课后服务质量与水平的提升,为此有必要在“双减”政策框架下重新审视学校课后服务的政策价值,厘定属性和权责,明确其功能定位及发挥的作用与角色。

1

深刻认识课后服务的现实意义

课后服务是事关国计民生的重要民心工程。“双减”是党中央站在实现中华民族伟大复兴的战略高度作出的重要决策部署,是党全心全意为人民服务的根本宗旨在教育领域的具体体现。国家十四五规划和2035年远景目标纲要提出,要减轻家庭生育、养育、教育负担,释放生育政策潜力。“双减”政策的出台和实施,是降低三育成本的重要行动。课后服务最初是为解决“三点半”难题而提出的,现已成为积极支持政策体系的组成部分,不仅能解决接送孩子的后顾之忧,而且有利于促进学生健康成长,降低家庭教育开支,支持学生家长尤其是母亲的就业选择,让更多育龄人口愿意生、养得起、教得好,是顺民意、暖人心的民生工程。

课后服务是强化学校教育主阵地的现实途径。“双减”政策着眼于落实立德树人根本任务,着眼于学生身心健康成长,强化学校教育主阵地作用,充分发挥中小学课后服务主渠道作用。义务教育学校特别是小学“三点半”放学,初衷是为了减轻学生课业负担,但很多家长把孩子直接送到校外培训机构,接受以应试为导向

的超纲超前校外培训,校内减负校外增负,严重影响学生身心健康。深化校外培训机构治理,夯实学校育人主体地位,充分利用学校在管理、人员、场地、资源等方面的优势,有效实施各种课后育人活动,即可在校内满足学生多样化学习需求,使学生学习更好地回归校园。

课后服务是促进教育公平普惠的重要举措。“双减”政策的出发点和落脚点是构建教育良好生态,促进学生全面发展、健康成长。伴随经济社会发展水平和居民收入水平提高,家长对子女教育的期望、需求及选择日趋多样化,由学生课后学习生活安排差异引起的学生发展差距不断加大,尤其是一些受功利驱使和资本裹挟的校外培训机构,过度营销和制造焦虑,危及义务教育事业健康发展。让教育回归学校,回归公益,由学校提供普惠性、高质量的课后服务,是维护教育公平和教育生态的关键举措。

2

科学厘清学校课后服务的法律属性

课后服务属于准基本公共教育服务范畴。经济学依据消费的排他性与竞争性,将产品分为公共产品、准公共产品和私人产品三类,以此为基础界定政府、市场在提供各类产品中的作用与地位,进而依据服务供给权责划分出基本公共教育服务、准基本公共教育服务和经营性公共教育服务三类。根据义务教育法相关精神,义务教育学校课后服务在教育服务的基础性、普惠性和公平性方面,有别于义务教育的强制性、统一性、免费性,具有准公共产品的性质,属于准基本公共教育服务范畴,政府补贴和有偿收费方式是解决经费来源的主要途

径。

课后服务不属于法定义务教育范畴。中小学课后服务与义务教育有着截然不同的属性,既不是义务教育,也不是义务教育的延续,而是一种独立的教育形式。首先,义务教育法规定义务教育是国家统一实施的所有适龄儿童、少年必须接受的教育。但课后服务遵循自愿原则,不得强制要求学生参加,非强制性可选择性决定了课后服务显然不属于法定义务教育范畴。其次,二者在内在价值上也存在差异。义务教育是一种基本性的教育,以育人为根本目的,本体价值在于为所有适龄儿童提供统一、基础的国民素质教育;而课后服务是一种选择性的托管教育服务,本体价值则在于解决家长因时间差无法按时接管孩子的现实问题,育人是其衍生价值。从实际情况来看,各地学校开展的课后服务偏重于为学生放学后在校进行自主学习、组织文体社团活动等提供平台或指导,核心在于照顾、管理、保护学生,同常态化的义务教育教学存在明显差异。

课后服务是基于委托监护的合同行为。根据教育法、民法典、未成年人保护法的相关精神和具体规定,学校行使对学生的教育、管理和保护职责,与学生之间形成教育与被教育、管理与被管理、保护与被保护的法律关系,家长是未成年学生的监护人,承担相应的监护责任。课后服务发生在校法定正常教学工作之后,本属于家长教育管理的时间,但因家长下班时间与放学时间不一致,导致家长在空当期难以履行这部分监护职责,只得将学生托付于学校。

这其中暗含了家长提出委托要约,学校接受委托要约,双方达成合意,学校双方承担各自权利义务的过。因此,学校作为课后服务的提供者与实施者,对学生教育、管理、看

护权直接来源于委托监护合同的家长权责转移。家长与学校之间是否有服务协议,学生安全事故的风险防控与责任分担机制等法律问题应引起高度关注,否则,一些学校可能会过于强调课后服务的看护功能而弱化其教育功能。

3

充分发挥学校课后服务的独特作用

课后服务成为建设普惠型儿童福利体系的重要内容。学生课后服务是一个社会问题,许多国家都采用立法、国家行动等形式,将中小学生学习课后服务作为一项儿童基本福利,纳入公共服务体系,以政府财政支持作为主要或重要经费来源。我国儿童福利体系正在从补缺型向适度普惠型转变,国务院印发的《中国儿童发展纲要(2021-2030年)》提出充分发挥中小学课后服务主渠道作用,完善中小学课后服务保障机制和措施。目前我国课后服务经费主要通过财政补贴、服务性收费或代收费等方式筹措,十四五时期,随着我国经济社会发展和财政实力增强,政府对义务教育兜底的范围可适当延伸,如将课后托管、作业指导、社团活动等类型的延时服务纳入基本公共教育服务范围,相关费用支出主要由政府承担;而以兴趣爱好和特长发展为主的课后服务则纳入准基本公共教育服务管理,确保非营利性前提下由政府、学校、家庭共同合理分担。

课后服务成为建设高质量教育体系的重要环节。随着“双减”政策落地,在家长们的托管刚性需求得到满足后,课后服务时段逐渐被赋予更多的教育期待。十四五时期,我国要建设高质量教育体系,促进教育公平与质量提升成为新时代教育改

革发展的价值追求,教育部印发的《义务教育质量评价指南》提出将实现课后服务全覆盖,提高课后服务质量列入学校办学质量评价重要维度。为此,义务教育学校必须将课后服务纳入学校教育整体规划,使服务内容提供与校本课程开发、学校特色建设结合起来,为学生提供更多样化的课后育人活动,满足学生多样化、自主化、个性化发展的要求,实现学生课后发展中的教育过程公平,并进一步向纵深的教育质量公平发展。

课后服务成为建设家校社协同育人共同体的重要桥梁。中小学课后服务作为一种新型教育形式,是基于家庭、社会、政府三方合作并由学校代理举办的一项特殊的教育服务,是学校教育的延伸和家庭教育的补充。针对目前课后服务各方权责界定模糊、家庭教育缺失、服务内容窄化等问题,关键是强化家庭监护和教育职责,引入社会力量丰富学校课后服务内容,完善家长申请、班级审核、学校统一实施的工作机制,课后服务协议上需要家长与学校签订课后服务协议,明确双方权责,学校将学生参与课后服务纳入校方责任险和附加无过失责任险范围,防范和化解学校课后服务活动中的安全风险。落实家庭教育促进法,强化父母或其他监护人要承担起对未成年人实施家庭教育的主体责任,防止为支持家长工作一味延长课后服务时间,导致儿童课后生活过度学校化问题。此外,课后服务作为学校与社会衔接的中间地带,要充分挖掘校外教育活动场所、社区教育资源、社会公益力量等资源,建立健全校外力量引入和管理机制,增强课后服务活动的多样性与专业性,促进课后服务向家校社融合的方向发展。

(作者系中国教育科学研究院研究员)

相关链接

发达国家如何保障课后服务

在许多发达国家,中小学课后服务属于公共福利,不仅能解除上班族父母的后顾之忧,更能通过丰富的课外活动促进儿童的发展。为推进这一社会福利事业的发展,各国大都已经形成了比较完善的法律法规等保障体系。

日本

1998年正式实施了《儿童福利法》修正案,由此课后服务获得了法律保障,同时也确立了其作为社会福利事业的地位。从2007年起,日本陆续制定了放学后儿童计划、推进放学后儿童计划、中相关部已经形成了比较完善的法律法规等保障体系。

美国

学龄儿童托管教育的正式立法始于20世纪80年代。1998年,美国政府推行21世纪社区学习中心计划,并将其列入《初等和中等教育法》之中,这是美国全面推进课后服务的法律基础,并对开展课后服务的实践起到了重要的指导作用。2002年《不让一个孩子掉队》法案和2015年《每个孩子都成功》法案的颁布,是美国对《初等和中等教育法》的修订和再授权,通过这种方式,课后服务成为美国公共服务体系的重要组成部分,同时,不断完善的政策保障,有力地推动了美国课后服务的迅速发展。

韩国

自1995年起一直致力于以组织放学后的教育活动来构筑新教育体制的改革,并在2005年正式推行“课外学校”计划,利用公共教育资源,提供多样化的课后服务作为一种新型教育形式,是基于家庭、社会、政府三方合作并由学校代理举办的一项特殊的教育服务,是学校教育的延伸和家庭教育的补充。针对目前课后服务各方权责界定模糊、家庭教育缺失、服务内容窄化等问题,关键是强化家庭监护和教育职责,引入社会力量丰富学校课后服务内容,完善家长申请、班级审核、学校统一实施的工作机制,课后服务协议上需要家长与学校签订课后服务协议,明确双方权责,学校将学生参与课后服务纳入校方责任险和附加无过失责任险范围,防范和化解学校课后服务活动中的安全风险。落实家庭教育促进法,强化父母或其他监护人要承担起对未成年人实施家庭教育的主体责任,防止为支持家长工作一味延长课后服务时间,导致儿童课后生活过度学校化问题。此外,课后服务作为学校与社会衔接的中间地带,要充分挖掘校外教育活动场所、社区教育资源、社会公益力量等资源,建立健全校外力量引入和管理机制,增强课后服务活动的多样性与专业性,促进课后服务向家校社融合的方向发展。

法国

法国课外托管服务的执行除了主要依靠学校,还有一些校外的协会组织和课外活动中心。各地区结合自身的特点和人力、物力、财力等实际情况,自行决定本地区课外托管服务的内容。法国的公立小学,教学上的师资、活动由国家组织安排,但学校建筑、设施等是每个市镇的私有资产,课外自习室和兴趣班等也属市政服务。每所小学与当地市镇签署协议,协商确定小学生课后活动类型及内容。

澳大利亚

澳大利亚1986年出台的《校外看护、假期看护及高危娱乐场所管理经营计划》中首次对儿童课后托管服务的资金来源、质量要求以及具体运作等作出了明确规定。

爱尔兰

爱尔兰政府于2017年3月发布了一系支持学龄儿童保育的措施,包含政府的资金投入、托管教育的质量、从业人员的资质等多方面的要求,致力于实现更高质量与水平的儿童托管教育。

中小学校餐饮外包现象备受关注,食品安全问题时有发生

依法落实职责 守护学生“舌尖上的安全”



案件回顾

近年来,各地陆续曝光多起校园食品安全事件。2019年3月,成都某中学多名学生自述腹痛等症,该校食堂承包及可能存在的食品安全隐患引发家长不满。多名家长担心学校销毁证据,冲入学校冷冻库拍照。网上随即大量流传食材发霉变质的照片,引发舆论热议。调查机关介入后,事件出现反转,经查该校食堂食材没有问题,样品经检测均在保质期内。网传图片系家长伪造,相关人员因故意编造、散布虚假信息获刑。学校及相关管理人员因管理制度不健全、责任落实不到位、化解调处矛盾不力被依法处理。

2022年3月,天津某校外配餐公司被曝光存在安全卫生问题。网传视频显示,该公司工作人员在后厨清洗饭盒,没有佩戴一次性手套,食物残渣随处可见。经查,该公司存在临时聘用人员无证上岗、食物加工间残渣残留、食物加工流程不规范等问题。相关部门依法吊销该公司营业执照和食品经营许可证,对经营者处以100万元罚款并禁止从事食品行业。相关管理人员因履行监管责任、属地监管责任不到位被依法处理。

专家释法

马俊彦

宁波大学法学院副教授
东海研究院研究员

学校食品安全是触动社会神经的敏感话题,不容有失。如何切实贯彻食品安全相关法律法规和《学校食品安全与营养健康管理规定》等规章,将食品安全职责落实到管理的各环节,保障学生用餐安全,有效防范与化解食品安全隐患,无疑是依法治校的重要内容,也是确保学校安全稳定的关键环节。

第一,从思想认识上明确学校对校园食品安全的法定职责

部分学校后勤社会化运营后,权责界定不清往往导致学校对自身主体责任认识缺位。根据具体情况不同,学校在食品安全方面的职责主要有四种类型:

- 一是对自营食堂承担全面管理的主体责任。学校自营食堂属于学校直接管理的服务单位,应当严格遵守法律法规和食品安全标准,落实校长负责制,将食品安全作为学校安全工作的重要内容,定期组织开展食品安全隐患排查。
- 二是对承包或者委托经营食堂承

担全过程的监管职责。引入社会力量承包或者委托经营食堂的,学校作为委托方和管理方,应当在准入与退出、合规审查、经营管理等环节,切实履行监管职责,防止资本野蛮生长。如在合同订立和实施环节,与经营方依法签订意思表示真实的合同,明确双方在食品安全与营养健康方面的权利和义务,并履行甲方责任,监督经营方落实食品安全管理制度,确保食品安全。

三是对校外配餐或者外购食品承担日常的监管职责。很多地方由教育部门统一从供餐单位为学校订餐,学校作为使用方,没有直接与供餐单位签订供餐合同,但学校仍应对供餐单位提供的食品随机进行外观查验和必要检验,查看食品生产日期、保质期和保存条件,核验食品生产者与经营者资质、食品包装标签、外购食品有效凭证等。查验中发现问题应当及时停止食用,并反馈至有关部门。

四是对校园周边食品经营场所承担定期的巡查职责。中小学校一般不得在校内设置小卖部、超市等食品经营场所,确有需要设置的,应当依法取得许可,并避免售卖高盐、高糖和高脂食品。中小学校要定期对校园内和周边食品经营场所进行巡查,一旦发现无证无照、销售烟酒等违法违规行,及时采取应对措施,并报告主管教育部门或者食品安全监管部门,

联合家庭、社会等各方面,协同共治,形成合力。

第二,从行动上积极落实食品安全保障措施

按照《学校食品安全与营养健康管理规定》要求,学校主要从三个方面着力,采取切实有效的安全保障措施。

- 一是保障食堂的原料安全。建立健全学校食堂食品安全追溯体系,特别是借助现代信息技术,健全原料控制、采购配送、食品留样等制度,如实、准确、完整记录并保存食品进货查验等信息,确保来源可靠、问题可溯。
- 二是保障食品加工场所的卫生安全。全面实现互联网+明厨亮灶全覆盖,保证食品加工场所及用餐场所符合卫生安全标准,信息公开透明。监督食堂建立健全并落实场所及设施设备清洗消毒、维修保养检验、餐具具清洗消毒、食品添加剂使用管理等食品安全管理制度。
- 三是保障食堂从业人员的卫生健康。无论是自营食堂还是承包经营的食堂,学校都要监督从业人员每年进行健康体检,取得健康证明,必要时可以进行临时健康检查。案例中临时聘用人员上岗前既没有查验健康证,又没有进行必要的岗前培训,因而对于餐饮配送公司的处罚、对相关人员的追责符

合食品安全法及相关规定。

疫情常态化防控形势对学校食品安全保障工作提出了新要求。一方面,校外供餐单位和食堂应严把进口冷链食品等重点食品原料管理关,查验留存检验检疫合格证明、核酸检测合格证明及消毒证明等。可由政府协调推进中央厨房+智能设备 等新型配送模式,集中生产,统一保供。另一方面,学校应加强对学生健康饮食理念的指导教育,开展食源性疾病预防和营养健康知识的宣传教育,培养文明用餐、杜绝浪费的良好习惯。

第三,从制度上健全依法处置食品安全问题的有效机制

学校食品安全事关重大,没有试错机会。学校应当围绕采购、贮存、加工、配送、供餐等关键环节,完善学校食品安全风险防控体系,健全并落实相关制度。一是建立食品安全事故的应急处置制度。学校应当建立安全应急管理和突发事故报告制度,制定食品安全事故处置方案。有条件的学校应当组织安全预警、舆情应对、信息发布等必要演练,依法开展安全自查与疫情防控处置工作,防范应对不力可能造成的次生灾害。

二是认真落实陪餐制度。校长是校区食品安全第一责任人,家长是对孩子舌尖上的安全最关切的监督主体。建立陪餐制度,无疑是形成有效监管的必须保证。学校可进一步将陪餐主体扩大到分管领导、相关负责人及专(兼)职食品安全管理人员等,建立分级陪餐制度,做好陪餐记录。学校可邀请符合健康条件的家长志愿报名,每月或每周周中陪餐日等常态化陪餐机制建设,让家长全程参与陪餐监督,确保学校食堂关键点、关键环节全程受控。学校要及时研究反馈家长在陪餐过程中提出的意见建议,及时更换满意度低、认可度低的配餐企业。

三是畅通家校社沟通渠道。学校食品安全事件在自媒体时代往往会被放大,具有危害性高、涉及面广、社会影响大等特点。学校管理者需要以公开坦诚的沟通积累信任,以严谨及时的调查反馈辟谣。2019年的案例中,部分家长通过伪造证据、散播谣言等激烈方式表达对于学校承包食堂食品安全的担忧,逾越了法律红线。学校应当建立校园食品安全民主治理机制,充分发挥家长委员会、学生代表大会、教职工代表大会大会的作用,同时健全食品安全信息公开机制,准确、及时、客观地发布相关工作信息,回应社会关切,接受社会监督。