

内部资料 请勿转用

本期导读

(专刊)

可获得性 · 质量 · 可支付性

——欧洲国家“课后托管服务”的政策关注点

当前，“上学儿童”的“课后托管服务”正成为全球关注的教育热点。出于提高劳动参与率和促进教育公平的考量，欧盟将推进学龄儿童“课后托管服务”作为一项重要的政策目标。

2013年10月，欧盟发布了题为《针对学龄儿童的托管服务：33个国家的比较研究》的报告，报告第一次对33个国家的上学儿童“课后托管服务”进行了全面分析，对欧洲国家“课后托管服务”的相关政策、具体做法及经验进行了研究。

欧洲国家“课后托管服务”的三大政策关注点是：

- 增加可获得性是欧洲国家“课后托管服务”的第一个政策优先议程；
- 质量是欧洲国家“课外托管服务”的第二个政策关注重点；
- 可支付性是确保欧洲“课后托管服务”促进公平的关键。

北京教育科学研究院

主办

教育快报

(国际教育动态)

2014年第15期

(总第366期)

2014年5月15日出版



可获得性·质量·可支付性

——欧洲国家“课后托管服务”的政策关注点

通常情况下,托儿服务的对象是婴幼儿,即我们所说的学龄前儿童,但现在对于“上学儿童”(school-going children)的“课后托管服务”(out-of-school services)也正成为全球关注的热点。

在欧盟,出于提高劳动参与率和促进教育公平的考量,将推进学龄儿童“课后托管服务”^①作为一项重要的政策目标。在欧盟看来,提高劳动参与率可以消除贫困,75%的20-64岁人群参与劳动力市场是欧盟2020战略的目标之一。欧盟认为,可负担的、优质的托儿服务可以帮助家长在工作时间与孩子的上学时间之间找到更好平衡,有助于促进劳动力参与。同时,除了能够为儿童提供一个放松的安全场所外,投资于优质的托儿服务还可以促进儿童的社会及教育发展,这对于存在学习困难或来自处境不利家庭的儿童尤其有益,有利于促进教育公平。

基于以上认识,欧盟于2013年10月发布了一份报告——《针对学龄儿童的托管服务:33个国家的比较研究》,该报告第一次对27个欧盟成员国、3个欧洲经济区——欧洲自由贸易联盟国国家(冰岛、挪威和列支敦士登)以及克罗地亚、前马其顿共和国、土耳其的上学儿童“课后托管服务”进行了全面分析,对欧洲国家“课后托管服务”的可获得性、质量及可支付性方面的相关政策、具体做法及经验进行了研究,以期欧盟未来制定上学儿童的“课后托管服务”政策指引方向。

一、增加可获得性是欧洲国家“课后托管服务”的第一个政策优先议程

在相当多的欧洲国家,“课后托管服务”的供给水平相当有限,相当多的儿童没有或只有非常有限的获得这些服务的机会。因此,扩大“课后托管服务”,增强其可获得性是欧洲国家课后托管服务的一个政策重点。欧洲各国正通过不同

^① 欧盟将“课后托管服务”界定为在义务教育范围外,针对学龄儿童的、儿童可以定期使用的任何相关安排,这些安排使他们的家长或看护者能够参与就业、培训或其他活动。“课后托管服务”开始于上学,结束于家长或看护者接走儿童之时。“课后托管服务”包括对身体的照顾、社会化活动、玩耍及教育活动,也包括假期的托管。“课后托管服务”包括由学校组织的托管或由其他机构、组织、服务团体或注册为保育员、儿童照顾者的个体提供的活动以及以其他形式定期提供的托管。

方式扩大针对上学儿童的“课后托管服务”。

（一）通过立法和相关政策设计增加“课外托管服务”供给

在荷兰，随着 2005 年《儿童保育法》的出台，上学儿童的“课后托管服务”学位数量迅速增长。儿童保育部门融资结构从资助供给转向资助需求。在 2007-2008 学年，应家长要求，荷兰政府规定小学必须为学生提供上学前和放学后的托管服务。荷兰“课后托管服务”的学位数量在 2004-2009 年翻了一番，平均儿童覆盖率达到 22%。

在卢森堡，“课后托管服务”在过去几年增长迅速，特别是被称作“活动中心”的一种特殊托管服务形式。这种托管形式应日益增长的儿童保育需求于 2005 年产生，主要是为 18 岁以下的儿童提供托管服务。根据法律规定，“活动中心”必须每年提供至少 200 天，共 500 小时的托管服务。另外，为了延长这些托管机构的开放时间，教育部还鼓励这些托管机构延长开放时间以涵盖以下时间段：从周一到周六，从早上 7 点到晚上 7 点。在 2005 至 2010 年间，这类托管机构提供的学位数量从 8000 个增长到 23700 个以上，大部分学位都是由上学儿童使用。

在芬兰，自 20 世纪 90 年代后期以来，年幼学龄儿童漫长的下午时间变成一个热点问题。自那时起，参与“课后托管服务”的儿童数量不断提高。在一年级学生中，参与比例从 40.7% 提高到 2011 年的 48%，二年级学生参与比例从 22.5% 提高到 27.3%，未来比例还将继续提高。政府制定了“面向儿童、年轻人和家庭福利的政策计划”，强调要出台具体措施确保为所有年幼学龄儿童提供上学前、放学后的托管服务。

（二）延长学校开放时间，重组目前的“课后托管服务”

欧洲国家扩大“课后托管服务”的另外一项重要政策是重组目前的托管服务。在大多数国家，学校上学时间是有限的。延长学校开放时间，实行“全天上学”在一些国家已经进入政策议程。

英国教育大臣迈克尔·戈夫表示，政府将帮助公立学校延长学生在校时间，像私立学校那样延长到 9 至 10 小时。这些延长的时间可以帮助那些成绩下滑的学生，为他们提供一个安全、有人监督的写作业场所，确保每个学生能很好掌握数学、英语、科学、语言、历史和地理这些核心学科的知识。除了提高学生的学习成绩外，还可以利用这段时间安排戏剧、体育、管弦乐、辩论等丰富多彩的课外活动，培养学生的品格、自信与活力。

为了实现机会均等及支持具有特殊背景的家庭，德国政府积极促成“全日学校”（该类学校属于公立性质）的建立，“全日学校”是在常规的教学时间之外，让学生在校园里受到照顾的一种辅导措施，尤其是针对小学生而言。德国目前正在积极促进“全日学校”的规划与常规学校密切结合，以期发挥最佳的辅导功能。以柏林为例，小学的常规上学时间为 7:30 至 13:30，若有特殊需求，家长可以在早上 6 点就先将孩子送到学校，或是放学之后让孩子继续留在学校。留在学校

的学生不一定是接受额外的课业辅导，更多时候是进行一些特殊的活动。

在希腊，“全日学校”自 1998-1999 学年起开始实施，开放时间从 7:00 至 17:00。延长的时间安排包括强制时间和可选择的早餐、午后时段。可选时段供学生选择，可以在教师监督下做作业，也可以是教师提供额外课程，如文学、外语、计算机、体育、舞蹈、实用美术及音乐等。具体日程安排取决于参与的儿童数量，例如，可选早晨时段(7:00 至 8:00)规定至少有 5 名儿童参与。2009-2010 年，有近 80% 的小学提供延长学校时间服务。

在葡萄牙，2006 年起针对 6-10 岁儿童建立了“全日学校”。所有小学现在必须在 15:30 至 17:30 时间段提供“课程提高活动”，作为新模式部分，学校也为所有儿童提供午餐。

爱沙尼亚教育与研究部 2007 年启动了一项试验项目，支持在 54 所学校建立“全日学校”，开放时间持续到 18:00 或 19:00，旨在支持家长将工作与家庭结合。该项目非常成功，学校参与兴趣高，申请的学校数量比例达到了所有学校的 23%。

（三）统筹各类“课后托管服务”，协调各方力量，为儿童提供统一的、高质量的“课后托管服务”

在西班牙，几个市正在共同努力协调由教育中心提供的“课外托管服务”和其他政府机构（如公共体育中心或公共艺术机构）提供的课外活动。尽管这些服务不是新出现的，但重新思考如何协调与教育中心的的服务是一个新的命题。即使在大多数地方该努力还处于试验阶段，但它的确是促进儿童发展与社会融入的一项新战略。

在保加利亚，由教育部提出了一项建立“个人发展和创造中心”的计划，该计划旨在为儿童提供保育服务。在这些中心，为了制定跨部门的儿童保育政策，地方、地区和学区的力量都在加以统筹。政府要求目前的课外服务机构都转为这样的中心。

在列支敦士登，自 2009 年以来，“日托联盟”（由私人创立）在五个市为学前和小学儿童提供白天托管（结合教学与日托服务）。参与的小学和幼儿园与“日托联盟”合作，由日托中心提供的服务包括上学清晨的儿童托管、午餐托管及下午托管(包括辅导作业)。“日托联盟”的目标是创建一个与学校形成补充的日托机构体系，为 4 岁到中学年龄段的儿童提供托管服务。

二、质量是欧洲国家“课外托管服务”的第二个政策关注重点

“课后托管服务”的一个非常重要的方面是质量，高质量的托儿服务有助于儿童的社会、情感及认知发展。

“课外托管服务”的质量涉及诸多方面，如卫生与安全、托管规模、工作人员、提供的活动及家长参与度等，通常包括组织质量与过程质量两个方面。组织

质量包括儿童与工作人员的比例、最大托管班额、课程管理、安全方面的规章制度、工作人员学历资格和服务时间长短等。过程质量指儿童玩耍、学习的托儿环境与体验到的师生互动质量。

欧洲国家“课后托管服务”质量目前还缺少明确的标准。为了评价欧洲各国“课后托管服务”的质量现状，欧洲国家基于三个方面制定了质量评估标准：儿童与工作人员的比例、最大托管班额和工作人员的学历资格。评价结果显示：欧洲各国“课后托管服务”质量呈现多样化，这与托儿服务的公众认可度、教育体系及社会政策的财政约束等有关。

欧洲部分国家在儿童与工作人员比例、最大托管班额和工作人员的学历资格这三方面的指标具体情况如下：

在法国，儿童与工作人员的比例为 14:1，没有规定一个班的最多托管人数，活动组织者通常拥有相应的执照和文凭。

在英国，法律只规定了 7 岁以上儿童的托管要求（3-7 岁儿童与工作人员比为 13:1）。对于 8 岁以上儿童的托管，立法没有严格规定儿童工作人员比，但是政府鼓励托管服务提供者要确保最少有 2 名工作人员值班，建议儿童与工作人员的比例为 10:1。英国没有规定一个班的最大托管规模。《国家托儿服务标准》规定了工作人员的最低学历资格水平为中级（相当于接受过一年的基于现场系列模块培训）和高级（要求接受过两年的上述培训）。

在德国，儿童与工作人员的比例平均为 10.5:1，一个班最大托管规模为 23.6 人，大多数工作人员都接受过职业培训。

在瑞典，儿童与工作人员的比例为 6-8 岁儿童 9:1，9-11 岁儿童 21:1。对于一个班的最大托管规模并没有相关规定，平均一个班的托管人数为 37 人。工作人员获得大学教育学学位的占 60%，其他教育程度（高中学历）占 40%。

在荷兰，《儿童托管法》规定儿童与工作人员的比例为 10:1，一个班最大托管规模为 4-8 岁年龄组 20 人，8-12 岁年龄组 30 人，工作人员都接受过中等职业教育培训。

在芬兰，儿童与工作人员的比例平均为 9.2:1，没有规定一个班的最大托管规模，工作人员拥有大学学历或中等后职业教育文凭。

在比利时（法语地区），儿童与工作人员的比例为 14:1，没有规定一个班的最多托管人数，工作人员都接受过中等职业教育。

在葡萄牙，儿童与教师助手的比例为 20:1，儿童与教师比为 40:1。一个班最大托管规模 25 人，如果儿童有特殊需求，则最大托管规模为 20 人。教师助手的学历资格是接受过中等教育，而教师通常接受过四年硕士学历教育。此外，教学人员还获得过其他相关培训。

三、可支付性是确保欧洲“课后托管服务”促进公平的关键

在大多数欧洲国家，“课后托管服务”都获得某种形式的政府补贴，但是各国的实际财政计划存在巨大差异。在一些国家，家长付费相对低，因为“课后托管服务”被规定为教育系统的责任。在一些儿童保育体系不发达的国家或教育与保育体系存在严格界限的国家，这些服务价格相对较高。

具体而言，欧洲国家“课外托管服务”收费包括以下几种模式：

（一）免费或低收费

在爱沙尼亚，学校通过“日托小组”提供课外服务。大多数“日托小组”是免费的，只有第二晚餐的成本由家长支付。

在立陶宛，由公立学校提供的“课外托管服务”尽管机会相当有限（每周只开放 2-3 小时），但是免费的。

在希腊，全日制公立小学的选修课程都是免费的，大约 90%的“课外托管服务”是在被称为“创造性儿童职业中心”进行。这些中心收费较低，每月 20-60 欧元不等。

在芬兰，家长可以申请低收费或免费。

在挪威，部分课外服务免费。

丹麦的“课外托管服务”价格相当昂贵，每天只涵盖几小时，但贫困家庭或有特殊需求的家庭可以获得免费的托管服务。

在匈牙利，托儿成本主要由三个渠道进行资助：中央政府、地方政府与用户付费。绝大多数“课外托管服务”是由地方政府提供，免收费用，家长只需支付餐费。这些成本不能高于家庭收入的 20%，大多数儿童都有资格获得某种形式的补贴。此外，私人提供的“课外托管服务”比例正日益提高，但其费用昂贵。

在波兰，学校的托管服务是免费的，除了一些辅助课程活动、短途旅行和用餐费用。在许多学校，家长委员会会捐赠部分经费。

（二）由家长付费，费用根据家长收入浮动或进行价格调控

在德国，大多数城市根据家长收入对儿童托管进行补贴，但差异很大。德国的“全日学校”可分为“开放式”与“条件式”两种形式。“开放式”是在常规学校开放时间（7:30 - 13:30）之外由家长视情况让孩子提前或延迟在校，前提是学生具有特殊的社会、家庭及教育背景，费用根据家长收入而定。“条件式”则是在一周内至少有四天 8:00 - 16:00 的常规上学时段，报名者有参加的义务，除了餐费之外，免付其他费用。若有提前或延后的需求，则视家长收入另加费用。

在法国，“课后托管服务”成本由地方政府规定，通常根据家庭规模和收入按比例增减。

在荷兰，家庭收入最低的家长只需支付 8%的实际托管成本，最高收入群体则需支付 40%的实际托管成本。

在葡萄牙，家庭支付的服务费用与收入挂钩。比利时 2006 年将托儿成本税

收折扣扩大到了 3-12 岁儿童。

还有一些国家试图通过设定收费上限对服务价格进行调控。

2002 年 1 月，瑞典规定了针对学龄儿童的托管服务的最高收费限额。

在捷克，立法规定了“学校俱乐部、娱乐性俱乐部以及艺术学校服务”的最高收费额度。因此，尽管收费不是与收入挂钩，但价格非常低。

在斯洛伐克，为儿童提供托管服务的“学校俱乐部”是由市政府和公共机构建立的，每月收费最多不超过儿童最低生活标准的 15%。

（三）发放教育券

在卢森堡，2008 年规定从 2009 年 3 月 1 日引入“教育券”。教育券发给 0-12 岁的所有儿童，不管其家长的收入状况如何，每周为这些儿童至少提供三小时的家庭支持（可以在托儿所、日托中心等进行），其他时间按照不同的价格收费。21 小时托管服务可以获得折扣价格（最多每小时 3 欧元）。超过 21 小时的托管服务每小时收费最多 7.5 欧元。每周超过 60 小时的托管服务则由家长负担全部费用。

在德国，2011 年 1 月开始实施“教育补贴一揽子计划”，目的是促进来自低收入家庭儿童的社会融入。这些家庭能够获得一张教育卡，用于不同的补贴项目，包括上学、日托和在学校或日托中心的午餐等，教育卡没有金额，只注明享有的服务种类。该计划由地方当局负责实施。

（四）费用较高，同时没有对价格进行限制

在波兰，由私人运营的“课外托管服务”为家长提供大量收费选择，可以按小时收费，按天、按月或年交费。对于最低工资收入者，每月参与私人提供的托管服务的成本（占到一个孩子家庭的毛收入的 30%到 50%）是他们负担不起的。对于一名平均工资收入者，私人托管服务更容易负担，占一个孩子家庭毛收入的 12% 到 22%。因此，家长收入及家庭需要托管的儿童数量直接影响私人提供的“课外托管服务”的可支付程度。

在保加利亚，学校是提供“课外托管服务”的机构之一，由州及市政府预算资助。其他托儿服务的提供者提供的服务价格不同，私立“课外托管服务”价格高于由学校或市政府提供的托管服务。“课外托管服务”形式的可支付性对于低收入家庭和有很多孩子的家庭是一个问题。

在意大利，要求家长支付上学时间之外的服务费用。在 2009-2010 学年，由家庭支付的“课外托管服务”平均成本为每年 346 欧元，北部地区家庭收费最高，为每年 372 欧元，南部地区家庭收费最低，为每年 291 欧元。

在拉脱维亚，没有对“课外托管服务”价格进行规定，由每所学校或提供托管服务的机构自行定价（获得全额补贴的服务除外）。价格根据学校财务状况、托管规模、放学后活动持续时间以及提供的服务类型决定，差异很大。

在奥地利，根据居住地补贴的不同，“课外托管服务”成本各异。低收入家

庭（126 欧元）和高收入家庭（131 欧元）比中等收入家庭（79 欧元）花费更多。因此，从绝对数和相对数来看，低收入家庭都支付了较高的成本。家长支付部分占到公立托儿机构成本的 10%。

在罗马尼亚，课外托管成本差异很大，从 120 欧元到 500 欧元不等。在 2010 年，每个家庭总的月平均收入为 500 欧元，这意味着相当多家庭无法支付课外托管服务。

在英国，“课外托管服务”非常昂贵，成本也持续攀升，超过了通货膨胀率。英格兰的“课外托管服务”成本最高，尤其在伦敦和英格兰东南部。最近一项调查发现，在学校放假期间，一名儿童的一周托管平均成本为 93 英镑（约 116 欧元）。根据家长居住地收取的费用有所不同，不同类型的托管和针对不同年龄的托管之间也存在较大的成本差异。例如，全日制幼儿园托管比针对学龄儿童的课外托管昂贵，全天假期课外托管由于时间长更昂贵。不过，政府也对“课外托管服务”进行补贴，低收入家庭可以获得相应的财政支持。

欧洲国家“课外托管服务”关注的其他政策议程还包括“课外托管服务”的灵活性。证据显示，在大多数欧洲国家，“课外托管服务”的灵活性水平相当有限，服务可能在一天很早的时间或假日就停止了。这对于工作时间不规律（夜班、周末或法定假日）的家长非常烦恼。另外一个政策议题是对于“大童”的照顾。在大多数国家，课外托管服务是针对小学儿童。对于中学阶段的青少年（带钥匙儿童），几乎没有提供任何国家层面的托管服务。

北京教育科学研究院教育信息中心 唐科莉

责任编辑 商发明 邹敏