

中國大陸課後托育的問題與政策（2003-2020）

何俊青

摘要

課後托育政策是近年來世界各國都非常重視的課題，本研究的目的在了解中國大陸 2003 年至 2020 年課後托育的問題、政策內容與影響。

經文獻分析與訪談發現，課後托育的問題主要有「學校課後服務缺乏明確資源支援」、「學校師資負擔過重」、「營利式托育缺乏管理」、「托育環境與師資素質參差不齊」、「托育內容以學科教學為主」、「學校式托育將影響低端營利式托育，但階層化結構不變」、等六個問題。

自 2003 年中國公告一系列禁止學校收費的規定後，中央與地方又對中小學生課後服務工作發佈了許多指導意見，歸納出此階段課後托育因受影響而有「地方政府整合資源辦理學校式課後托育」、「營利式課後托育全方位合一」、「課後托育營運流程標準化與制度化」三大走向。

關鍵詞:中國大陸、課後托育、課後托育政策

After-school Childcare Policy Reform in Mainland China (2003-2020)

Chun-Ching Ho

Abstract

In recent years, many countries in the world have attached great importance to the policy of after-school childcare. The purposes of this study was : (1) to discover the problems of the after-school childcare in Mainland China; (2) to understand the content of after-school childcare policies in Mainland China; (3) to explore the impact of after-school childcare policies in Mainland China.

After literature review and interviews, the main findings of the after-school childcare indicate six problems, namely, “lack of clear resource support for after-school services”, “heavy burden for school teachers”, “lack of management to for-profit childcare service”, “uneven childcare environment and teachers resources”, “the content of childcare is based on subject teaching” , and “school-type after-school childcare will affect low-end for-profit after-school childcare, but the hierarchical structure will remain unchanged”.

Since China announced a series of regulations prohibiting school fees in 2003, the central and local governments have issued many guidelines on the after-school services for primary and secondary school students. Three development trends are summarized, namely, “local government integrates resources to handle school-style after-school childcare”, “for-profit after-school childcare will be integrated in all aspects”, and “after-school childcare is expected to be standardized and institutionalized”.

Keywords: Mainland China, After-school Childcare, After-school Childcare Policy

壹、緒論

近年來社會與家庭結構變遷迅速，學齡兒童放學後必須依賴家庭以外的設施來協助他們照顧其子女，小學生課後托育（After-school childcare）已經成為當前全球共同面臨的挑戰，很多國家已經將課後托育列為國家層面教育公平與機會保障的重要政策（Sonenstein, Gates, Schmidt, & Bolshun, 2002）。我國目前的課後托育之供給主要是由私人營利機構提供為主，許多家長把孩子送往安親班是因為子女的照護替代加上多元入學影響下的家長期望，課後托育的需求愈來愈大。我國對於安親班歷年來訂定了許多相關的規定，從1988年臺北市就已訂定「臺北市兒童托育中心設置標準」，2012年首次公告之後陸續修正的「兒童課後照顧服務班與中心設立及管理辦法」是近年來關於課後托育重要的改革，各縣市也陸續發布了相因應的地方單行法規。

位於海峽對岸的中國大陸，20世紀90年代常見雙職工家長沒時間接送與照顧孩子的午晚餐，把孩子寄放在熟人家或老師家，是一種臨時性基於私人信任的無契約委託關係；亦有所謂的「小飯桌」，是指20世紀後10年由退休的老太太或工人開小餐館同時辦理起來的服務類型，主要是替家長接送中午、下午放學的孩子，再幫家長照管孩子的午餐和晚餐，滿足孩子「接送吃睡」等基本需求。

近年來因中國社會發展變遷速度很快，課後托育相較於臺灣規模更大但問題更複雜，一般也可大致分為在家庭中提供學童課後所需的「家庭式托育」、利用學校全部或部分資源來提供兒童課後托育的「學校式課後托育」、社區組織依託社區場所招募志工的「社區式課後托育」以及最為普遍以營利為目的的「私人營利式課後托育」。佔據主導地位的是私人營利式課後托育，亦即中國所謂「市場化運作的託管服務」（吳開俊、孟衛青，2015）。以營利為目的的託管機構在各大省市如雨後春筍般蓬勃發

展，有以托育起家的專業託管機構、幼小銜接興趣班兼做托育、輔導課兼做托育的都有。

中華人民共和國中央人民政府（2003）轉發教育部等部門在「關於2003年治理教育亂收費工作實施意見的通知」中規定「不得將……午休管理服務費、課後看護費……作為服務性收費和代收費事項」對中小學產生了相當的影響；之後中國教育部又印發關於中小學生課後服務工作的指導意見來解決當時的課後托育問題。本研究之目的主要在探究中國大陸當時課後托育的問題、因應的課後托育政策及影響走向。

文獻搜尋主要是利用「中國國家圖書館」（http://www.nlc.cn/dsb_zyyfw/qk/qkzyk/）的「國家哲學社會科學學術期刊數據庫」（<http://www.nssd.cn/>）以「課後」為關鍵字蒐集相關的政策文獻，同時針對百度網能找到的相關論文、書籍、期刊、政府組織出版品等資訊進行分析；另由於所蒐集的文件或資料可能瞭解中國的課後托育會不夠全面，因此透過訪談課後托育的專家或實務工作者，訪談名單包括南京師範大學教育科學院與附小、延安大學教育科學院與附小、北京社科院社會學所、閩南師範大學教育科學院與附小、寧夏大學教育學院等校的教授與教師，以及中國學後託管教育聯盟及幾個安親集團的理事長或經理或執行長等實際從事托育工作者共13位，以WECHAT語音或視訊方式進行多次且深入的半結構式訪談（Semi-structured Interview），以深入瞭解其政策的內涵。

訪談與文件分析參考Clandinin、Connelly和He（1997）的編碼方法，分別註明日期、對象、地點與方法，如（20200130-TW-IV）即指2020年1月30日對王教授訪談所得的資料。本研究將資料逐項分類比較，將屬性相似者歸為一類，據此發展核心範疇，也採用三角檢核（Triangulation）對以訪談及文件檔案進行三角檢核，看不同方法研究的結果是否一致，也在篇幅內盡可能做厚實描述（Thick description）。

貳、中國大陸課後托育的問題

歸納王東（2015）、尉遲學軍（2016）、趙亞男（2017）、劉麗梅和李寧（2018）的文獻及對照訪談的結果，歸納出中國大陸2020年之前課後托育的問題有：

一、學校課後托育缺乏明確資源支援

絕大多數省市的相關政策對公益性托育機構也沒有制度性的資金支持。依託於政府財政支持的公立學校在政策及經費的支持不足，導致學校課後托育處境困難。很多地方政府對於學校辦理課後托育並沒有做出明確具體的經費「來源」規定，2003年4月中國教育部頒發「規範教育收費治理教育亂收費工作的實施意見」明確規定「不得將……午休管理服務費、課後看護費……作為服務性收費和代收費事項」（中華人民共和國中央人民政府，2003），但沒有規範經費來源，使得一般學校更無辦理校內托育的意願，雖然若干經濟發達城市仍積極探索學校舉辦托育班的政策，但經濟不發達地區則闕如。

如浙江省教育廳（2013）「關於在小學鼓勵開展學生放學後託管服務的指導意見」提出利用學校和少年宮等解決學生放學後的看護和教育問題，也沒有提供實質的制度保障和資金支援；又如2014年2月上海教委發佈了「關於進一步做好本市小學生放學後看護工作的通知」將開展放學後看護服務工作所需經費納入年度教育經費預算，但各部門的職責具體是什麼，服務機制該如何建立，經費占教育經費預算比重又是多少，都沒有給予明確的指導，這就造成武漢和福州收取「託管服務費」或是「午托管理費」的適法性值得商榷。地方政府無資源支撐投入不足，每生均補貼額度少，導致學校無法提供優質的服務，學校因資金有限所造成的教師、設備不足，是阻礙校內托育實施的重要因素。

中華人民共和國教育部（2017）最新的「關於做好中小學生課後服務工作的指導意見」只有提到要學校主導辦理，一樣沒有規範經費。

二、學校教師負擔過重

除少數小學與大學及社會資源合作外，更多的是學校老師在支撐課後托育班。儘管可以通過引入社會優質民辦機構資源作為補充，也可發揮公益組織的力量將志工分配到各個學校去輔導學生，如江蘇大學附屬學校小學部由江蘇大學和本部的 20 名退休教師撐起了學生彈性在校時段的看護工作，上海市嘉定區民辦六裡小學則與至少 6 個志願者組織合作，但這畢竟是極少數，存在許多問題。

一般開辦校內托育班的學校都需要超時工作，如師資配備、活動設施供應與維護、整潔、保全、醫藥服務、水電供應等，一般教師每天早晨 7 點到校，下午要延到 5 點半之後回家，每天工作近 11 個小時，工作辛苦，責任重大，增加了工作量，縮短了休息時間，還增加了精神壓力。因此，許多學校教師認為課後托育不應屬於學校的責任範圍，另對報酬上也認為太低而有怨言。

中華人民共和國教育部（2017）「關於做好中小學生課後服務工作的指導意見」出台（公告）之後，要求中小學校「主動承擔起學生課後服務責任」，但實際上經費投入多少直接影響老師參與的積極性，作為學校行政方，最擔憂的是學生在校安全以及服務經費問題，老師工作時間變長報酬低，怨言就會很大，校方也難以為繼。幾位訪談的教師轉述：

教師每天的工作本來已經很辛苦了，寫不完的教案，看不完的作業，加上各種工作的整理，下班後還得守著學生的話，……並且，對於課後輔導的費用，我們很不看好。額外增加了工作量，又沒有足夠的利益，身心俱疲的老師們還有多少精力來輔導？（20200304-TW-IV）

我們也能理解家長接孩子的難處，也非常理解並支援課後服務工作的開展，因為這是學校和老師應該承擔的社會責任。不過在具體的操作過程中，的確存在一些困難。……因為參與了每週兩次的課後服務，很多工作要擠佔週末節假日和晚上的時間，的確增加了不少的工作量。（20200405-TA-IV）

現在許多地方已開始研究如何對參與課後服務的教師進行補貼，如廣州市天河區鼓勵教職工參與校內課後托育，規定其參與託管所得收入在學校原核定績效工資總量外核增，單列管理。天津市按照每年每生200元的標準安排專項經費，對參與課後服務的學校和教師進行補助，包括發放教師獎勵性績效工資。

三、私營托育缺乏管理

中國的課後托育由於缺乏相關管理政策的約束及監管，校外托育機構在審查手續、收費標準、師資水準等問題不少。私營的小飯桌托育服務目前仍是學生課後服務的多數，因民營托育機構涉及教育、工商、衛生、物價、警政、消防等多個部門，法規也未明訂監管單位，沒有明確的行業規範，對於託管機構的資格、場地設施、收費標準、服務內容、衛生情況、人員健康、消防設施、從業人員資格、收費標準、師生比例等都沒有具體的規定和要求。大量服務品質水準低下的托育機構存在，嚴重阻礙了市場的良性發展，一旦出現安全事故，如何究責就是個頭疼的問題（劉麗梅、李寧，2018）。

雖然中華人民共和國教育部（2015）印發「關於加強家庭教育工作的指導意見」明確指出要「加快形成家庭教育社會支援網路，構建家庭教育社區支持體系」；國家標準化管理委員會（2018）也印發「關於下達2018年度國家級服務業標準化試點項目的通知」，其中就有學生課後服務業標準化試點項目；但除此之外，中國政府沒有構建成熟的小學生課後托育制度體系，社會上的托育機構至今仍處於「無註冊、無資質、無監管」狀態（尉遲學軍，2017），小學生課後托育服務的主要供給者目前依舊是市場運作的各類托育機構（趙亞男，2017），當前公告之各項意見只是原則，與之相關的政策法規還處於空白狀態，既缺乏政策的規範指導，也缺乏明確的辦學標準與管理措施。

四、托育環境與師資素質參差不齊

托育環境方面，多數民營托育機構環境堪慮，不少托管班都是以家庭的形式經營，開在普通民宅裡，學生活動場地狹小，學生沒有自由活動的空間，沒有消防設施和疏散指示標誌，也沒有專業的保全人員，安全性不足。又即使多數托管班都會提供接送學生上下學的服務，但多有接送車輛超載的情況，多數托育中心沒有衛生許可證，對飲食服務人員、食品的採購和操作環境要求也不高，這使得學生的飲食安全存在潛在的危險。相對而言，學校所提供的環境品質較為一致，但學校一般不提供接送服務。

師資方面，公益性托育的師資以社區工作者和志願者（志工）為主。一般社區工作人員要忙各種工作，難以顧及學生的問題，而志願者流動性大，服務時間不固定，也難以形成固定的服務團隊。再者，擔任志願者沒有經過專門的培訓或教育，也沒有看護和教育學生的經歷，專業性不足，無法做到適性的要求。而營利式托育的師資素質普遍不高，招聘的教師一般不具教師資格，沒有教學經驗且流動性大，一次要照顧許多孩子又要輔導課業，是課後托育普遍存在的問題。

市場上類似的托育機構數不勝數，一般都開辦在學校周圍或是居民住宅附近，其服務理念、托育規模、運作模式、從業人員的素質差異都非常大。但高端的連鎖安親集團的教師待遇高，甚至許多安親集團的教師已經考取了中國大陸的教師資格證卻不願擔任有保障但低薪的學校教師，寧願來高薪的安親集團工作。

五、除發達地區外，多數學校托育內容以學科教學為主

從中國政府頒佈的政策文本來看，校內托育服務除靜態活動外，應配有一定比例的動態活動。依周紅霞（2016）的看法，中國小學生課後托育的基本內容主要可以概括為「身體看護」和「教育服務」。「身體看護」是基本的托育服務，包括課後接送、提供飲食服務，提供休息和行

為管理，保證人身安全等，而「教育服務」則是多元化的學習，「少數」經濟發達地區可以確實做到教育服務，其內容非常豐富，如北京許多學校的「科學家進校園」、「體育明星進校園」、「藝術家進校園」等活動。

儘管學校開設的內容豐富，但是每個班名額有限，有一些熱門班很難報進去。我本來想給孩子報籃球班，但是名額 1 分鐘就被搶完了，只好報了還有名額的剪紙班，但孩子興趣不大。（20201207-TI-IV）

北京的某校課後服務擴大到每週 5 天，每天 2 小時，以自願為原則，提供免費服務，內容以體育、藝術、美育為主，有些學校開闢了面積較大的「延時看管服務活動中心」，設有閱讀區、英語動畫區、科技活動區，劃定了活動場地。……………但實際的狀況就是教師看著寫作業，因為有些自律性差的孩子就是不停說話，作業根本完不成。（20200703-TF-IV）

「多數」都市的學校型托育，亦即實行校內託管的學校，都明文規定了課後時間內學生活動內容，主要是由教師督促學生完成課後作業或自習，不進行任何形式的學業輔導及其他學習活動。如安徽省教育廳（2019）曾下發「關於進一步做好中小學生課後服務工作的通知」，要求自 2019 年春季學期開始所有中小學開展課後服務，嚴格規範課後服務的內涵和形式，要求「不得」用課後服務時間開展集體教學，「不得」上新課、補課和考試訓練，「不得」加重學生課業負擔。也提出要合理界定教師參加課後服務的工作時間和工作量，計入教師課時總量，納入教師績效考核，嚴禁以課後服務名義亂收費，嚴禁違規發放補貼。但二位受訪的安親業者就提到：

教委禁止學校借課後服務名義集體補課，領導要求禁止學校借課後服務的名義組織學生集體補課、集體教學，堅決禁止以課後服務名義亂收費。事實上即顯示了課後補課的狀況其實相當普遍。（20200702-TZ-IV）

「話說我孩子的學校已經開始給學生上晚自習了，之前本來晚上補課是被明令禁止的，現在校長終於找到依據，名正言順開始補課了，老師和學生都怨聲載道，家長們倒是挺歡迎的」。(20200518-TT-IV)

另大多數營利式托育的小飯桌以及連鎖托育機構也是以學科教學的「補課」為主，以提高成績為目的。就重視學科知識的學習而言，中國更甚於台灣，中國家長對課後托育的要求還是關注在考試的分數為主，如一位號稱是源自臺灣的安親集團總經理就表示：「中國家長，分數第一」，也說：「孩子的品性、品德培養上面雖然很重要，但課業成績最重要」(20201207-TM-IV)

六、學校式課後托育影響低端營利式托育，但課後托育階層化的結構不變

名為共產主義的中國，其實課後托育系統仍是以市場經濟為主，是一種金錢對價關係的消費服務（commercial services）。課後托育的服務很明顯看出其城鄉的差異，經濟越發達的地區很早就有地方相對應的政策，反之則無。中國許多省市已經開始試行校內託管方案，以家長自願、託管費用由家長與學校共同負擔的原則進行，學校式的托育無疑較能讓家長放心，因為學校在場地、設備、師資等方面具有優勢，更有利於小學生健康成長。對於家長來說經濟負擔低也能兼顧安全。不同地區也是有明顯階層化的現象，中國大陸的經濟發達地區已紛紛出臺相關辦法或意見，但經濟弱勢地區許多連辦法都未開始制定。

營利式的托育機構注重服務理念和運作模式的創新，因口碑好或是有品牌收費昂貴，一位難求，經營方式有「單店經營」、「連鎖加盟」、「連鎖直營」等；中高端課後服務主要分為以新東方「百學匯」為代表的巨頭自營連鎖、以貝爾安親為代表的品牌加盟連鎖、以萬科「V-learn」為代表的地產教育綜合體三大主流模式（齊魯壹點，2017）。如某課後聯盟的重要成員就提到：

「高中低端的各種課後托育仍是百花齊放，以高端的萬科地產的萬科四點半、東原地產的童夢童享這樣的地產機構仍在社區提供高階層家庭的服務」（20200105-TA-IV）

當前中國的教育部門大力推動學校式托育政策的實施當然不會對上述托育機構帶來大的衝擊，但是一些小型、單一的托育機構勢將受到巨大衝擊，或被迫提升服務品質，否則就會面臨著被淘汰的危險。課後托育服務的提供者基於利潤獲取，會傾向高獲利的服務對象，迎合家長便利性的需求，課後托育的服務措施，主要還是一種金錢對價關係的消費服務（**Commercial services**），社會上同時並存的多種經營模式，反映了課後托育的階層化現象。且大部分的家長需求仍是輔導課業，甚至學習各項才藝。越來越多對品質服務有要求的家長將傾向於高端課後托育，更注重對孩子的教育的投入，更傾向於選擇品牌質量好、便捷的輔導方式。

參、中國大陸課後托育的政策

一、中央

中華人民共和國教育部（1991）在「社會力量辦學印章管理暫行辦法」早就提及各級各類補習班、輔導班、培訓班和進修班是學校以外的社會力量辦學機構。學校組織的課後服務很早以前就有，學校提供校內「託管」是指學校充分利用其場館設施、師資、設備等方面的天然優勢，為放學後無人看管的學生提供暫時性教育和管理服務，屬於公益性服務。最初只是看護學生安全並提供完成課業的場所，後期逐漸增加學業輔導及興趣課程等，因其收費低廉、學生安全有保障而受家長歡迎。

中華人民共和國教育部（2014）聯合國家發展改革委、財政部等五部門頒發的「關於 2014 年規範教育收費治理教育亂收費工作的實施意見」明確規定「不得將……午休管理服務費、課後看護費……作為服務性收費和代收費事項」，相關的規定還有「國家發展改革委、教育部關於規範中

小學服務性收費和代收費管理有關問題的通知」、教育部「學校衛生條例」等對課後托育的時間、收費問題有零星規定（楊啟光、朱純潔，2014）。

尤其中華人民共和國教育部（2004）「關於在全國義務教育階段學校推行一費制收費辦法的意見」及中國人民代表大會常務委員會（2018）在「中華人民共和國義務教育法」規定義務教育免收學費、雜費，其中對義務教育收費進行了嚴格的界定，嚴禁學校以各種理由收取無關費用，明確提出不得將「課後看護費」作為服務性收費和代收費事項，自此，具有收費性質的學校開始陸續取消托育服務，各地區開辦校內「晚托班」的學校紛紛停辦。由於中國大陸大部分小學放學時間集中在下午3點到4點半之間，學生的「6小時學習制」與家長的「8小時工作制」存在時間差，校內托育遭遇重大挫折，在校課後服務因不能另外收費而被迫取消，大量的學校託管班關閉，出現了「三點半」（家長必須在三點半前去接孩子）的現象，形成「接送難」「看護難」的問題（鄭真江、陳光華，2017）。

但家長對關閉學校託管班這一做法並不滿意，他們呼籲政府能夠擔起職責，支持並鼓勵學校作為主體承辦託管班。因此有些地方政府和學校積極探索解決這問題的方法，有些城市開始嘗試由政府政策和資金支援的公立學校在校託管服務，亦即由政府買單，以學生數撥款的方式補貼學校提供課後服務，如北京、上海、廣州等發達城市（周紅霞，2015）。

跟社區有關的托育政策是中華人民共和國教育部（2016）發佈「教育部等九部門關於進一步推進社區教育發展的意見」，提出：「引導各級各類學校和社會力量積極參與社區教育」、「2020年建設全國社區教育實驗區600個，建成全國社區教育示範區200個」、「積極開展才藝展示、參觀遊學、讀書沙龍等多種形式的社區教育活動」，也使得社區公益式得以快速發展。

中華人民共和國教育部（2017）印發「關於做好中小學生課後服務工作的指導意見」是最新的課後托育政策，該意見首次明確了課後服務的主要管道是「中小學校」、要求中小學校「主動承擔起學生課後服務責任」，建立家長申請、班級審核、學校統一實施的工作機制。教育行政部門要積極協調學校、社區、校外活動中心等資源，要堅持「家長學生的自願原則」，優先保障留守兒童（父母親在外地工作的兒童）等需服務群體。並明確提出「要把課後服務工作納入中小學校考評體系」。課後服務內容則主要是安排學生做作業、自主閱讀、體育，以及娛樂遊戲、拓展訓練、觀看適宜兒童的影片等。

私人營利的課後托育政策方面，中華人民共和國中央人民政府（2018）發佈「國務院辦公廳關於規範校外培訓機構發展的意見」，也提出針對「課後三點半」難題，提出的意見包括「校外培訓是學校教育的補充」、「開展專項治理」（由教育部、民政部、人力資源社會保障部、原國家工商總局等四個部門一起管理）、「明確設置標準」、「依法審批登記」、「規範培訓行為」（培訓要向縣級教育部門備案）、「強化監督管理」，已開始針對校外課後托育的亂象研擬相關規範。之後國家標準化管理委員會（2018）印發「關於下達 2018 年度國家級服務業標準化試點項目的通知」，確定了 2018 年度國家級服務業標準化試點項目計劃 160 項，某個安親集團的學生課後服務業標準化試點項目入選 2018 年度國家級服務業標準化試點項目，是中國唯一一家學生課後服務機構入選項目。

二、地方

因中華人民共和國教育部（2004）「關於在全國義務教育階段學校推行一費制收費辦法的意見」以及中國人民代表大會常務委員會（2018）新「義務教育法」等對義務教育收費進行了嚴格的界定，為解決各地的課後托育問題，因此北京、廣州、上海、福州、武漢、南京、成都等地在 2014 年前後陸續頒佈了有關學生課後托育的政策。以下綜合周紅霞（2015）、婁丹（2018）、黃行福（2015）、楊啟光和朱純潔（2014）、陶

萍萍、吳玲和葛金國（2016）、譚慧容（2012）的研究歸納中國大陸各地方政府因應中央的政策表現如下：

（一）北京

北京市教育委員會（2014）發佈「關於在義務教育階段推行中小學生課外活動計畫的通知」，提出按照「政府主導、社會支援、學校組織、學生自願」的原則，通過政府「購買社會服務」的形式，開展體育、文藝、科普等形式多樣的社團活動，全面提升北京市中小學生的綜合素質。

（二）上海

上海市教育委員會（2014）頒佈「上海市教育委員會關於進一步做好本市小學生放學後看護工作的通知」，提出開展放學後看護服務的學校要覆蓋所有小學，看護服務的對象為家庭看護確有困難的學生。2017年春季開學後，上海在小學試點推行放學後「快樂30分」活動，每週安排4天，每天活動時間一般不少於30分鐘，學生可自願選擇參加。

（三）廣州

廣州市將小學生在校托育工作視為學校為民服務的專案之一，採用政府財政補助的方式開展在校托育服務。廣東省人民政府（2014）「廣州市義務教育階段公辦小學午休和課後託管服務財政補助辦法」獲審議通過，自2014年9月1日起對全市小學生午休和課後託管服務進行財政補助，補助標準為每天人均2元，同年12月發佈「廣州市小學生課後在校託管工作指引」，為確實存在接送和看護困難的學生，採取「學生自願、家長委託、學校統籌、相對集中」的託管方式（人民網，2014）。

（四）成都

成都市教育局在2014年4月8日頒佈「關於鼓勵開展小學生放學後託管服務的通知」，將青羊區「四點半學校」的經驗向全市推廣（四川日報，2014）。該通知指出「託管」服務是保障學生安全和解決部分家庭實際困難，對小學階段學生家長確有困難無法按時來校接回的學生進行集中管理的服務工作。也規定，各區（市）縣教育行政部門要嚴格按照「全市

公辦中小學校收費專案和收費標準有關事宜的通知」執行託管服務經費規定。

（五）武漢

武漢市教育局在2014年6月下發了「關於進一步規範全市小學生託管服務工作的通知」，提出全市有託管條件的小學面向全校學生，本著「學生自願、家長委託」的原則開展小學生託管服務，託管時間為中午午休和下午放學後，大約4個小時（武漢晨報新媒體，2016）。湖北省教育廳（2016）又發佈「省教育局物價局關於開展小學生課後在校託管服務的指導意見」提出學校應該合理利用自身的優勢條件開展託管服務，學生家長和學校、縣級教育行政部門和物價部門應共同做好監管工作，也提出在校托育遵循「家長自願、成本分擔」的原則。

各省市解決問題的模式大致可以分為兩種：一種是將小學生課後托育視為重要的工程，以政府財政補助通過以撥款的形式開展公益性課後托育，以北京、廣州、上海為代表；另外一種模式是在政府支援之下收取少量的托育費用的在校托育服務，可以概括為「學生自願、家長委託」與「成本收費」，主要代表是武漢。

2017年2月24日中國大陸教育部印發「關於做好中小學生課後服務工作的指導意見」是在各地的政策之後所訂定的原則，在中國由上而下的政策指引下，全中國大部分省市結合本地實際更積極開展課後服務工作的有效方式，形成了各具特色的課後服務工作模式（周紅霞，2015）。如長春市人民政府（2017）發佈「關於小學生課後免費託管服務蓓蕾計畫的實施意見」、2017年6月上海市教育委員會（2017）下發「關於在本市小學試行快樂50分拓展活動的通知」都是由教育局撥款，學校教師承擔托育工作，其中「蓓蕾計畫」與「快樂50分」就是地方政府各具特色的創意政策。

以社區為主體的課後托育，如重慶、廣西、四川等省的一些地方以社區、社區教育學院和團組織等，長期以來一直都有依託社區、文化館（站）等公共文化服務場所和設施，招募志願者（志工）、吸納家長、聘請專業人士等，透過社會捐贈、適當收費等管道籌措經費提供課後服務。如上海市世博家園社區「快樂三點半」項目，由上海市浦東非營利組織發展中心和上海睿新社區服務中心聯合在三林世博家園的市民中心開設。市民中心提供託管場所，雪野世博幼稚園、世博家園實驗小學和浦東新區教育學院實驗中學以志願者的形式提供教師，社區服務中心組織營運並提供組織管理等義務服務；又如北京市海澱區的「兒童工作站」、深圳市羅湖區的「四點半學校」、內蒙古社會工作服務中心創辦「陽光天使託管課堂」等等，但整體來說量非常少（尉遲學軍，2016）。

營利式課後托育方面雖然中國國務院辦公廳「關於規範校外培訓機構發展的意見」已可見未來開始要逐步規範課後托育機構，但目前仍無具體規範。

肆、中國大陸課後托育政策對課後托育發展的影響

一、地方政府整合資源辦理學校式課後托育

統整訪談者的意見與文件發現，許多地方政府在推展課後托育工作遇到一、前節所述之困難，如財政補貼有限、受益學校資金不平衡、參與課後托育教師付出得不到認可等。所以有些地方政府開始一方面通過政府購買社會服務的方式開展各種課後多元的社團活動，另一方面也開始嘗試整合區域內校內外體育、藝術、科技等場館資源，在發展校本課程的基礎上開始推動課後托育。同時也開始引進大學、私人機構、俱樂部、科技館等校外機構的教師，共同參與課後托育工作。

如雲南省昆明市的官渡區教育體育局就組織區內各公益機構實施課後服務，也鼓勵文化、體育、科協、退教協、團委、工會、婦聯等單

位向學校提供公益性服務活動，鼓勵退休教師、志願者、家長等一同參與課後服務。

二、課後托育營運標準化與制度化

美日等國都有規定，學後托育事業主要由國家和地方政府財政來保障適齡兒童的托育需求，相應的法律中明確對師資培訓、監督制度、學後託管機構的使用面積、空間設置、人員配備、監管體系等都有系統的規定，我國也是如此。綜合訪談者的意見，預期課後托育將走向標準化，課後服務機構將走進統一規範化管理的新時代。中國大陸政府部門目前公告的法規對課後托育的規定如師資管理和培訓等並無規範。

2018年，湖南省質量技術監督局確定314個項目列入2018年度第一批湖南省地方標準制修訂項目計劃，課後服務機構通用要求和等級評定包含其中，指定由湖南貝爾安親雲教育有限公司承接主持「課後服務機構等級評定」、「課後服務機構通用要求」等二個省級地方標準的制訂和立項工作制定。國家標準化管理委員會（2018）印發「關於下達2018年度國家級服務業標準化試點項目的通知」，確定了2018年度國家級服務業標準化試點項目計劃160項，湖南貝爾安親學生課後服務業標準化試點項目是唯一以課後服務入選國家級服務業標準化試點項目。

三、營利式課後托育服務「全方位合一」

「全方位合一」(all in one)即集所有的功能於一體的意思，是指托育為求「安親」，安家長的心，必須應對最新社會變遷的家庭市場需求。中國目前許多托育機構是以小學為核心或圍繞社區而展開服務，便是因應孩子接送的強烈需求，交通問題佔大量的家長時間成本，又受到所處城市交通狀況及家長可支配時間的影響，令多數兒童的家長苦不堪言。在小學門口接近放學時間時，常就可以看到安親班的工作人員舉著帶有品牌的牌子接孩子到托育機構，營利式托育業者會在學生接送服務

方面建立機制保障學生安全，會要求老師提前20分鐘抵達小學門口等候孩子放學，會設計安全接送的路線設計等等。

歸納訪談者的意見，許多機構剛開始只是單純接送和看護孩子並提供學習的場所，但隨著父母對孩子教育的重視和期望的提高，托育機構的業務開始有了多樣的變化，逐漸融入了課業輔導、課外閱讀、興趣指導、社會性和實踐性活動等高級托育服務，因托育機構在一個相對集中的區域內，提供了全方位包含託管、才藝學習、素質教育、補課、安全看護等服務。

王順民（2005）曾提出課後托育「典範改變」（Paradigm shift）的觀點，認為課後托育的目的、本質、提供者的角色都在改變，課後托育不應只是「照顧」。課後托育已經超越單純的保育功能，而是一種結合著多種功能的服務機制設計，藉以滿足父母雙親對於小孩多重目標的成長需求（Multiple growth needs）

伍、結論

本研究之目的在探討中國大陸課後托育的問題、政策與影響走向，主要透過訪談與文件分析法來蒐集資料進行分析。主要發現問題有學校課後服務缺乏明確資源支援、學校師資負擔過重、營利式托育缺乏管理、托育環境與師資參差不齊、托育內容以學科教學為主、課後托育階層化結構不變等六個問題；政策則主要探討「關於規範教育收費治理教育亂收費工作的實施意見」、「國家發展改革委、教育部關於規範中小學服務性收費和代收費管理有關問題的通知」、教育部「學校衛生條例」、「關於在全國義務教育階段學校推行一費制收費辦法的意見」等規定，許多校內課後服務因不能另外收費而被迫取消，但經濟發達地區紛紛積極探索由政府政策和資金支援的公立學校在校託管服務。2016年「教育部等九部門關於進一步推進社區教育發展的意見」與2017年印發的「關於做好中小學生課後服務工作的指導意見」都為因應課後托育問題而頒佈。

中央與地方陸續頒佈了有關學生課後托育的政策，則使地方政府整合資源辦理學校式課後托育、營利式課後托育走向全方位合一、課後托育營運流程走向標準化與制度化。

台灣的安親集團大約在2013年進入中國大陸市場，如「超優教育」與「灝學安親」，都是在台灣經過多年的發展後進軍大陸託管教育行業。台灣的安親市場因少子化的影響基本上已看不到前景，而對岸的經濟發展與二胎政策等紅利正方興未艾，尤其是三、四、五線城市多在人口輸出的人口大省，老人與留守兒童的家庭組合較為常見，又這些區域的房屋租金和人工成本較低，因此成長快速，雖然法規制度跟不上發展的腳步，再加上同文同種有文化和語言優勢，已經成為這個行業的一股重要力量。另台灣在中華文化傳統的保護和傳承做得非常好，教育的發展也多能與西方社會接軌，許多細節非常值得中國大陸在發展課後托管時借鑑。

雖然台灣目前的課後托育一樣有如同中國大陸的各種問題，但很明顯規範公民營課後托育的法規相對之下較健全也成熟，針對補習班與安親班違法經營問題，也積極訂定或修正補習班與課後照顧班各項法規，預期未來兩岸的課後托育都將走向標準化，課後服務機構也將走進統一規範化管理的新時代。以課後師資培育為例，目前台灣各地方政府可依據「兒童課後照顧服務班與中心設立及管理辦法」、「專科以上學校推廣教育實施辦法」辦理兒童課後照顧服務人員職前訓練課程，一般是規劃180小時，相關的課程內容也有所規範。

中華人民共和國教育部（2021a）審議通過「關於進一步減輕義務教育階段學生作業負擔和校外培訓的意見」，中華人民共和國教育部（2021b）之後又發布「關於進一步明確義務教育階段校外培訓學科類和非學科類範圍的通知」，對中國的公私營課後托育產業產生了巨大衝擊，課後托育在中國進入另一個新的階段，尚待未來後續再行深入研究探討。

參考文獻

一、中文部分

人民網（2014）。廣州將恢復小學生在校課後託管，政府財政埋單。2021 年 9 月 25 日，取自：

<http://edu.people.com.cn/n/2014/1217/c1053-26226963.html>

上海市教育委員會（2014）。關於進一步做好本市小學生放學後看護工作的通知。2021 年 10 月 26 日，取自：

http://edu.sh.gov.cn/xxgk2_zdgz_jcgy_01/20201015/v2-0015-gw_402152014002.html

上海市教育委員會（2017）。關於在本市小學試行快樂 30 分拓展活動的通知。2017 年 6 月 22 日，取自：

http://edu.sh.gov.cn/xxgk2_zhzw_zcwj_03/20201015/v2-0015-gw_402152017004.html

中國人民代表大會常務委員會（2018）。中華人民共和國義務教育法。2018 年 12 月 29 日，取自：

<https://www.6laws.net/6law/law-gb/%E4%B8%AD%E8%8F%AF%E4%BA%BA%E6%B0%91%E5%85%B1%E5%92%8C%E5%9C%8B%E7%BE%A9%E5%8B%99%E6%95%99%E8%82%B2%E6%B3%95.htm>

中華人民共和國中央人民政府（2003）。國務院辦公廳轉發教育部等部門關於 2003 年治理教育亂收費工作實施意見的通知。2021 年 10 月 26 日，取自：

http://www.cssn.cn/jyx/jyx_jyshx/201506/t20150616_2035621.shtml

中華人民共和國中央人民政府（2018）。國務院辦公廳關於規範校外培訓機構發展的意見。2018 年 08 月 22 日，取自：

http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-08/22/content_5315668.htm

中華人民共和國教育部（1991）。社會力量辦學印章管理暫行規定。2018 年 11 月 29 日，取自：

http://www.moe.gov.cn/srcsite/A02/s5911/moe_621/199108/t19910821_81925.html

中華人民共和國教育部（2004）。教育部、國家發展改革委、財政部關於在全國義務教育階段學校推行一費制收費辦法的意見。2004年3月17日，取自：

http://www.moe.gov.cn/srcsite/A05/s7052/200403/t20040317_181246.html

中華人民共和國教育部（2014）。教育部等五部門關於2014年規範教育收費治理教育亂收費工作的實施意見。2014年4月18日，取自：

http://www.moe.gov.cn/srcsite/A01/s7048/201404/t20140418_171837.html

中華人民共和國教育部（2015）。關於加強家庭教育工作的指導意見。2015年9月26日，取自：

http://www.moe.gov.cn/srcsite/A06/s7053/201510/t20151020_214366.html

中華人民共和國教育部（2016）。教育部等九部門關於進一步推進社區教育發展的意見。2016年7月29日，取自：

http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_fbh/moe_2069/xwfbh_2016n/xwfb_160729/160729_sfcl/201607/t20160729_273300.html

中華人民共和國教育部（2017）。關於做好中小學生課後服務工作的指導意見。2017年10月26日，取自：

http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/s5987/201703/t20170304_298204.html

中華人民共和國教育部（2021a）。關於進一步減輕義務教育階段學生作業負擔和校外培訓負擔的意見。2021年11月18日，取自：

http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/moe_1777/moe_1778/202107/t20210724_546576.html

中華人民共和國教育部（2021b）。關於進一步明確義務教育階段校外培訓學科類和非學科類範圍的通知。2021年11月18日，取自：

http://www.moe.gov.cn/srcsite/A29/202107/t20210730_547807.html

王東（2015）。學校課後活動機制的現狀和反思—基於無償託管模式的實證分析。首都師範大學學報(社會科學版)，2015（6），133—137。

王順民（2005）。課後照顧服務的一般性考察：現況處境與未來展望。國政評論，國家政策研究基金會。2005年7月28日，取自：

<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/SS/094/SS-R-094-011.htm>。

北京市教育委員會（2014）。關於在義務教育階段推行中小學生課外活動計畫的通知。2004年1月26日，取自：

http://jw.beijing.gov.cn/xxgk/zfxxgkml/zfgkzcwj/zwgkxzgfxwj/202001/t20200107_1562799.html

四川日報（2014）。成都鼓勵開展小學生放學後託管服務。2021年9月25日，取自：<https://epaper.scdaily.cn/shtml/scr/b/20140410/60267.shtml>

安徽省教育廳（2019）。安徽省關於進一步做好中小學生課後服務工作的通知。2019年1月4日，取自：

https://www.sohu.com/a/286621895_100113528

吳開俊、孟衛青(2015)。治理視角下小學生課後託管的制度設計。教育研究，2015（6），55-63。

周紅霞（2016）。發達國家小學課後託管政策的比較與借鑒。外國中小學教育，2016（6），36。北京市教育科學“十二五”規劃青年專項課題(批准號CBA14048)。

武漢晨報新媒體（2016）。好消息！小學生放學後可在校託管,家長不用翹班了! 2016年9月8日，取自：<https://kknews.cc/education/3z3zy8.html>

長春市人民政府（2017）。解讀長春市小學生課後免費託管服務蓓蕾計畫。2017年9月24日，取自：

http://222.161.237.51:1883/hd/zxft/xwqh/201709/t20170924_2025886.html

浙江省教育廳（2013）。關於在小學鼓勵開展學生放學後託管服務的指導意見。2021年10月26日，取自：

<http://www.zjedu.gov.cn/gb/articles/2013-11-18/news20131118111217.html>
國家標準化管理委員會（2018）。關於下達 **2018 年度國家級服務業標準化試點專案**的通知。2018 年 12 月 29 日，取自：
https://www.sohu.com/a/285422452_716045

婁丹（2018）。校內課後服務指導意見 **4 月 20 日實施學生託管「四點半難題」有望破解**。2018 年 12 月 6 日，取自雪花新聞：
<https://www.xuehua.us/2018/04/18/%E6%A0%A1%E5%86%85%E8%AF%BE%E5%90%8E%E6%9C%8D%E5%8A%A1%E6%8C%87%E5%AF%BC%E6%84%8F%E8%A7%814%E6%9C%8820%E6%97%A5%E5%AE%9E%E6%96%BD%E5%AD%A6%E7%94%9F%E6%89%98%E7%AE%A1%E5%9B%9B%E7%82%B9/zh-tw/>

尉遲學軍（2016）。學齡兒童校內託管看護的現狀、問題與對策。《**內蒙古教育**，2016（8），6-7。

陶萍萍、吳玲、葛金國（2016）。關注託管教育—基於中小學生課外學習生活的思考。《**教育探索**，2016（9），38-41。

湖北省教育廳（2016）。省物價局關於開展小學生課後在校託管服務的指導意見。2016 年 9 月 8 日，取自：
http://jyt.hubei.gov.cn/zfxxgk/zc_GK2020/gfxwj_GK2020/201609/t20160908_1661520.shtml

黃行福（2015）。課後託管亂象與規範。《**江西教育**，2015（11），19-21。

楊啟光，朱純潔（2014）。論我國兒童課後照顧與教育服務的需求及政府責任。《**教育理論與實踐**，2014（34）。2018 年 12 月 26 日，取自中國社會科學網：

http://www.cssn.cn/jyx/jyx_jyshx/201506/t20150616_2035621.shtml

趙亞男（2017）。課後三點半落地遇難題-我國小學生課後託管的問題研究。華中師範大學碩士論文，未出版，湖北：武漢。

齊魯壹點(2017)。教育部課後服務新政出臺，學生託管行業迎來春天。2018年12月4日，取自：

<https://read01.com/O47zKP.html>.

劉麗梅、李寧(2018)。義務教育校內託管政策更迭及實施現狀分析。長春師範大學學報，37，11，132-136。

廣東省人民政府(2014)。廣州公辦小學午休和課後託管財政補助每人每天2元。2014年11月18日，取自：

http://www.gd.gov.cn/govpub/zwdt/dfzw/201411/t20141118_205380.htm

鄭真江、陳光華(2017)。課後託管服務：政策亟須完善。

DOI:10.16775/j.cnki.10-1285/d.2017.05.006。2018年12月6日，取自諮政建言：<http://www.cqvip.com/qk/72272x/201705/673128523.html>。

譚慧容(2012)。上海市小學生晚托班現狀研究——以H晚托班為例。華東師範大學碩士學位論文，未出版，上海市。

二、西文部分

Clandinin, D. J., & Connelly, F. M., & He, M. F. (1997). Teachers' personal knowledge on the professional knowledge landscape. *Teaching and Teacher Education*, 13(7), 665-674.

Sonenstein, F. L., Gates, G. J., Schmidt, S., & Bolshun, N. (2002). *Primary child care arrangement of employed parents: Findings from the 1999 national survey of America's families*. Urban institute, Washington, D.C.