

儿童课后服务体系建设的日本镜鉴与中国路径

李宝庆, 赵力颖

摘要: 20世纪90年代, 日本社会在少子老龄化的背景下, 开始探索建设儿童课后服务。自1998年确立课后服务的法律地位以来, 在厚生劳动省和文部科学省的努力之下, 日本课后服务制度及其建设日益完善, 具有四大特点: 实现了国家力量保障, 纳入社会福利; 明确育人目标, 满足服务需求; 注重学生本位, 内容灵活选择; 评价主体多元, 保障质量监管。我国未来课后服务建设可以采取如下路径: 放权地方学校, 在统筹规划下充分考虑地方发展差异; 联动区域资源, 课后服务与当地特色活动双轨并行; 加强教师队伍建设, 重视和加强课后服务质量。

关键词: 日本儿童课后服务; 课后服务体系; 中国路径

自2021年以来, “双减”政策的施行愈发凸显了课后服务的重要性。2022年10月, 教育部部长怀进鹏在《国务院关于有效减轻过重作业负担和校外培训负担, 促进义务教育阶段学生全面发展情况的报告》中指出, 经过一年多的探索与实践, 我国当下义务教育阶段课后服务仍然存在校内课后服务质量不高、评价不全、缺乏监管等尚待进一步深化改革的不足之处。作为一衣带水的邻国, 自20世纪90年代以来, 日本社会在少子老龄化的影响之下, 开始探索建设课后服务, 发展至今逐渐形成了一套法律保障、系统完备、多方支援的儿童课后服务体系。在厚生劳动省和文部科学省的大力推动下, 日本儿童课后服务日益成熟, 其经验可以为我国的相关政策与实践提供有益的参考。

一、日本儿童课后服务的起源与发展

追溯历史起源与建设历程, 能够窥见日本儿

童课后服务是在日本社会自行发起的育儿活动、日本政府逐渐完善法律法规满足社会育儿需求两者的发展中生成的。课后服务作为帮助减轻育儿负担、提升家庭幸福感的重要措施, 在日本社会同样受到广泛的关注与重视。自“二战”后发展至今的日本儿童课后服务, 正在走向更加系统化与规范化的未来。

(一) 日本儿童课后服务的历史起源

日本儿童课后服务起源于社会和时代所需, 并在厚生劳动省和文部科学省的努力下得到了良好的发展与建设。日本儿童课后服务最早可以追溯至“二战”前, 厚生劳动省为扶持贫困家庭提出了针对学龄儿童的课后服务, 其应双职工家庭“工作育儿两手抓”的需求而生, 备受日本社会瞩目。^[1] “二战”后, 日本女性力量觉醒, 大量女性走出了全职太太的环境入职社会各界, 于是儿童放学后的照顾问题逐步凸显。在中央颁

基金项目: 国家社会科学基金2021年度教育学重点项目“我国义务教育学业负担综合治理研究”(AHA210009); 重庆市2023年度教育科学规划重点课题“新课程实施中教师适应能力调查与提升策略研究”(K23YB2020001)。

作者简介: 李宝庆, 西南大学西南民族教育与心理研究中心、教育学部教授、博士生导师(重庆 400715); 赵力颖, 西南大学教育学部硕士研究生(重庆 400715)。

布相关政策前，地方自治体就已经各自出台针对各地方儿童课后照顾的措施。20世纪六七十年代间，日本在地方措施影响不断扩大的背景下，文部科学省相继出台过多项政策，但都在短期内告终，并未形成系统和规模。厚生劳动省同样仅止步于提供部分的资金补助，儿童课后服务尚待探索。直接推动日本儿童课后服务制度建立的是随着时代发展亟待解决的少子老龄化问题、日本女性涌入职场后同样面临的家庭工作平衡问题。出于社会压力、职场状况等原因，70年代后，日本女性就已呈现晚婚晚育的态势，人口出生率持续走低。在由传统三代同堂家庭模式向现代一家三口、一家四口的核心家庭模式转变过程中，育儿在双职工家庭中已成为难题。为了解决“育儿难”“女性职场困境”等问题，新时代育儿模式亟待建立。直至1998年，厚生劳动省将儿童课后服务写入《儿童福祉法》，才正式确立了儿童课后服务的法律地位，开始了儿童课后服务的体系化探索和建设。

（二）日本儿童课后服务的建设脉络

1. 日本儿童课后服务制度初建

小学阶段的课后服务在日本多称为“儿童课后服务”。根据1998年颁布的《儿童福祉法》第六条，意为在小学就读的儿童，其监护人因工作或其他原因白天不在家，在下课后，利用儿童福利设施等为其提供适当的玩耍和生活场所，以促进其健康成长的服务。^[2]由此可见，最初日本社会对儿童课后服务的定位是社会福利事业，在法律保障的前提下，各地儿童课后服务相继得到了各级政府的财政支援和政策扶助，在资金较为充足的前提下，儿童课后服务初期发展所产生的形式不一、良莠不齐等问题也逐渐显露出来。

2. “地区儿童教室推进事业”项目正式启动

2004年，文部科学省针对儿童课后服务颁布了《地区儿童教室推进事业》，该文件明确了日本儿童课后服务要调动当地区域力量，以实现儿童各方面成长所需的支援，并达到地区儿童与当地居民沟通交流、加深与家乡联系的目的。“地区儿童教室推进事业”项目由国家全权出资，从文部科学省下发指令至各县运营协议会，再从各县运营协议会沟通町级实行委员会，最终下沉至地方学校。在借助当地区域力量的前提下，该

项事业辅助地方开展了诸如体育、文化、计算机等各类主题课程的儿童课后服务，初步实现了尽可能充分利用学校中多余的教室，让小学生能够在安全的环境中安心享受成长和生活的目标。然而，“地区儿童教室推进事业”项目仅施行了三年便草草告终。但作为一项“紧急三年计划”，其所带来的一系列影响辐射至今，具有一定的推动意义。

在这一时期，日本儿童课后服务处于厚生劳动省与文部科学省分别管理的状态，厚生劳动省的“放学后儿童健全育成事业”从国家福利角度出发，保障了资金来源和法律合规性；文部科学省“地区儿童教室推进事业”充分调动学校资源，为儿童活动提供安全可靠的场所。二者皆为儿童课后服务提出了方案，但是由于缺乏协调与商议，分别属于两个部门管控的课后服务在资源分配、师资安排、实施方式等诸多方面存在着矛盾与冲突，尚未得到解决。

3. 放学后儿童教室和放学后儿童俱乐部共筑未来

直至2007年以前，日本儿童课后服务都处于一个缺乏整体规范化的时期，但这也给民间力量自行探索解决儿童课后照顾问题提供了机会。20世纪80年代，日本开始在城市中出现的“学童保育”，就是在儿童课后服务尚未制度化的背景下由儿童监护人群体自发组织并长期发展起来的民间团体，意在“用监护人自己的双手共同保育儿童”^[3]。该团体于1998年作为厚生劳动省“放学后儿童健全育成事业”的一部分得到了国家机构的认可与帮助，继续作为儿童课后服务的民间力量存在至今。2007年，日本儿童课后服务迎来了又一转折，厚生劳动省与文部科学省达成一致，将“放学后儿童健全育成事业”和“地区儿童教室推进事业”合并，呈现“放学后儿童计划”的全新一体化面貌，并分别重新命名为“放学后儿童教室”和“放学后儿童俱乐部”。这使民间服务力量与日本政府得以联系，一定程度上规范化了日本儿童课后服务，使其在未来15年间形成了公办公营、公办民营、民办民营三大种类，并且详细规定了健康管理、安全保障、饮食保障、学习辅导、家校互助等多方面的内容。两部门于2014年联合发布《放学后儿童综合计

划》，其目标是为约 30 万儿童设立“放学后儿童俱乐部”，并在所有小学区以综合或协调的方式实施“放学后儿童俱乐部”和“放学后儿童教室”^[4]。然而，由于社会中女性就业率快速提高等因素，双职工家庭的儿童数量进一步增加，截至 2018 年年末，日本开设课后服务的学校和地区依旧不能满足所需。因此，厚生劳动省再发布《新·放学后儿童综合计划》，该计划于 2019 年 4 月起实施，旨在到 2021 年年末实现满足 25 万小學生的课后服务需求并消除排队等待入学的现象，到 2023 年实现全国 30 万小学生能享受课后服务的目标。^[5]由此可见，日本儿童课后服务发展都基于此计划，在教育部门和福利部门的共同策划下逐步完善，与时俱进。

二、日本儿童课后服务体系的发展经验

综观已逐渐体系化的日本儿童课后服务，不难看出其具有一定的独有特征。以国家、地方、学校三级为实施主体的日本儿童课后服务，在方针政策的引导下充分发挥学生的主体地位，用灵活多样的活动形式给日本小学生提供全面发展的平台与机会。日本儿童课后服务在常年的走访调研中不断发展，与时俱进，成为培养日本社会未来人才的一项社会福利。

（一）国家力量保障，纳入社会福利

日本儿童课后服务之所以能够得以存续发展并形成规模，其主要原因是国家法律和政策的保障。纵观日本儿童课后服务的发展历程，缺乏法律保障的建设时期如一盘散沙，虽有民间力量自发开展服务，但因为其商业属性难以发展为惠及全民的一项工程。儿童课后服务处于义务教育阶段，应当是国家为解决民生问题所提出的政策，其公共事业的属性不可动摇。区域间各自为政的地方政策对课后服务认识模糊、主体权责不明等问题都有可能造成课后服务难以落实、效果大打折扣等状况。在课后服务具有法定的公益性、惠民性之前，日本课后服务民间组织缺乏资金来源，导致其难以实现对所有学龄儿童的普及，放学后儿童的安全和健康无法得到保障，以及课后服务质量良莠不齐、标准不一的问题，导致其不能给予学龄儿童最大限度的保育。1998 年，厚生劳动省出台《儿童福祉法》，扩大了参与课后

服务的儿童范围。2015 年，明确将“双职工家庭中留守的十岁以下小学生”修订为“所有小学生”都可以参与该服务，并且将特殊教育纳入其中，规定了课后服务开展的时间为每周工作日放学后，同时扩展了寒暑假期间的照顾服务。由此可见，立法与政策的保障是学校、家长、社会三者间教育和谐、携手共进的顶层设计与保证，使课后服务能够在国家力量的监管下走得更远。

（二）明确育人目标，满足服务需求

到 2013 年，日本儿童课后服务已有相当规模。据文部科学省统计，日本全国安排有“放学后儿童教室”的教室总数有 10 376 间，占全日本公立小学的 51%，但距离全面覆盖仍有距离，仍然存在未享有该福利政策的适龄儿童，尤其在幼小衔接阶段，双职工家庭仍然面临“放学后儿童教室”18 点后仅有 62% 保持营业状态，而相较幼儿园开园时间更短的难题。^[4]随着时代的快速发展，要培养下一代的栋梁之材，利用好课后服务时间，提供更多的体验和活动的机会同样必要，课后服务不应局限于双职工家庭，应面向全体适龄儿童，给予其充分的发展机会和发展空间。为了做好幼小衔接和培养未来人才，2014 年，日本厚生劳动省和文部科学省颁布《放学后儿童综合计划》，提出通过体验、交流和学习活动，培养儿童的社会性、自主性和创造性的目标；在规划上分为室内活动和室外活动两类，室内活动包括作业指导、课外学习等在内的学习支援活动和包括科学实验、英语会话、文化艺术鉴赏等多种体验项目，室外活动则包含体育运动和交流活动。除此之外，日本具体将厚生劳动省所管理的“放学后儿童教室”照顾范围定位为“生活场所”，负责从 13 点至 19 点的学生饮食、扫除、安全，将文部科学省所管理的“放学后儿童俱乐部”责任范围限定在 13 点至 17 点的学习活动中。二者相辅相成，在新育人目标下共同运营儿童课后服务。

（三）注重学生本位，内容灵活选择

针对儿童发展阶段，设计以学生为主体的活动，充分满足个性化需求，并对教师提出指导方针，是日本儿童课后服务发展的又一特点。2015 年，厚生劳动省颁布的《放学后儿童俱乐部运营指针》，规定了课后服务的儿童阶段性成长服务、

具体内容、运营细则以及与学校及地区的关系、安全卫生对策和职员规范细则。儿童阶段性成长服务是指教师等根据对儿童发展的特征及过程的理解,在个性化培育的基础上,通过对每一个孩子身心状态的把握来施以服务和保育。^[6]日本将儿童年龄阶段分为6—8岁、9—10岁和11—12岁,这三个年龄阶段分别培养学生的读写算和日常生活能力、道德意识和抽象思维、以及进行自我认知和青春期教育。在儿童的成长阶段中注重儿童行为的自发性、自主性,主张通过游戏使儿童积累经验,放学后儿童俱乐部将在休息、游戏、自学、饮食和文化活动等方面给予帮助和培养。参与课后服务的教师要在被儿童信赖的前提下展开具体的服务工作,使学生充分明了课后服务的必要性与重要性,针对不同状态的学生进行因材施教,培养学生自主规划时间的能力、良好的生活习惯和团队精神,使学生能够获得个性发展和健康成长。

日本儿童课后服务并未统一规定明确的课程,而是放权给地方政府和学校,让其在一体化运营的基础上进行详细的策划和开展。2014年,《放学后儿童综合计划》规定,“放学后儿童俱乐部”与“放学后儿童教室”需逐步实现一体化运营,但五年间全国仅有约4500个一体化服务场所。2018年,厚生劳动省再推出新一轮五年计划——《新·放学后儿童综合计划》,旨在通过因地制宜地利用小学以外的设施,如社会教育设施和儿童中心,使所有儿童都能参加“放学后儿童教室”的活动。《新·放学后儿童综合计划》主要推动一体化课后服务方式,要求参与的地方当局和服务提供者进一步深化合作,使所有儿童在放学后都能有各种体验和活动。^[5]根据2021年3月厚生劳动省公布的《儿童参与放学后儿童俱乐部现状及放学后儿童俱乐部与放学后儿童教室一体化运营现状调查研究报告书》,针对问题“在各自治体中,放学后儿童计划高效高质的运营状况”,“提供了多样的体验和活动机会”选项的选择率达59.9%,说明日本儿童课后服务在服务内容上已经具有多样化的特征,包括了传统游戏、体育和学习上的辅导等。但其具体的实施方法也各有不同,有的是以当地社区和居民为首策划开展,有的是由负责教师根据各自专业领域

进行组织,也有地区在一体化运营的情况下开展了结合了生活和学习的各种课后活动^[7],对一体化的推动仍有待加强。

(四) 评价主体多元,保障质量监管

日本儿童课后服务在一体化运营模式下能够保持相对的高质量和高效率,离不开多方的监管,从家长、普通职员、教师、政府四个层面展开。2014年,儿童课后服务同时关联了多方主体,包括放学后儿童指导员、地方志愿者、学校教师和学生家庭,使几方之间建立了一种相互监督相互协助的关系。“放学后儿童指导员”又称“放学后儿童支援员”,是指身心健康,具有丰富的人性和道德感,对儿童福利服务充满热情,并尽可能接受儿童福利服务的理论和实践培训,取得专业资格的人员。^[8]专业的课后服务儿童指导员与来自地方的志愿者参与课后服务中各类学习活动,定期将儿童在课后服务中的表现和状态与学校教师进行沟通和交流,以实现校内外共同育人的目的。放学后儿童指导员同时担任了与儿童家长沟通联络的负责人,需要将儿童的学习情况、活动情况以及出勤情况进行详细的沟通和交流,实现家校间共同育人。根据厚生劳动省2014年颁布的《放学后儿童健全育成事业的设施设备和运营基准》,除了儿童课后服务中多方主体的相互监督,日本针对专业的课后服务指导员制定了一套完备的资格体系,并在运营准则中明确规定了其需要具备的相关资质,对于辅导行业教师等符合社会工作者资格的人员申请课后服务指导员也规定了一系列的准入门槛。^[9]日本政府对儿童课后服务指导员与想要参与课后服务的学校教师设立了一套较为完备和成熟的研修课程,课程由地方自治体自行开展,使用专门的教材并多以讲座的形式进行。以日本东京都为例,该研修囊括了对日本儿童课后服务体系和服务儿童的完全了解、对服务知识与技能及儿童课后服务指导员的基本工作内容的掌握。^[10]与时俱进培养课后服务专业人才,以保障未来一代健康成长。

三、儿童课后服务体系建设的中国路径

就目前来看,日本在儿童课后服务的建设与规划方面走在了我国的前面,其发展经验可以为

我国小学课后服务建设提供一定的借鉴。

（一）统筹规划，充分考虑地区差异

国家政策是课后服务建设的指南针。2021年7月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于进一步减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担的意见》，该文件在全社会引起了强烈反响。“双减”政策落地的关键正在于放学后课后服务时间如何高质高效实现对学生的辅导和培育。要想实现这一点，学校的新课后服务离不开国家的领导，我国还处于需要持续探索和不断完善课后服务的阶段，统筹规划的纲领性文件必然会逐年更新与颁布，若可以就课后服务的法律属性、范围以及在运作过程中其所涉及的各方主体（如学校、教师、家长、学生、社区等）的相互关系作出明确界定，放权地方学校自主开展或许也不失为一种方式。当前，各地区政策对课后服务定位不准确，存在课后服务是否属于义务教育范围内的不同意见，由于所属范围定义不同，是否需要在开展服务前自愿签订服务协议成为直接导致课后服务性质模糊的分歧点。^[11]现有课后服务相关文件中对教师在其中职能同样存在分歧，致使多地义务教育阶段课后服务存在开展不顺利、家长不愿参与、开展形式单一等问题。在课后服务范围界定明晰的基础上，权力适当下放，协同地方学校的在职教师、学生、退休教师、非学科类校外辅导机构和家长等多方主体，实现课后服务的因校制宜。参考日本的课后服务运营模式，各地区学校可根据教师特点，分别规划具有学校特色的课后服务。

（二）课后服务与当地特色活动双轨并行

课后服务当下若只着眼对学生课后作业的辅导，只能满足学生一定程度的学业成绩需求，尚未达到全面发展的目的。课后服务是学校给学生提供的课后“学习”服务，具有“非正式课程”的属性。它使课后服务应以儿童兴趣和经验为起点，以体验性活动的方式，关联学生生活，指向学生的素养发展。^[12]丰富课后服务活动，不只是充分利用校内资源开设具有普适性的体育类、艺术类服务，更是联动区域社会资源，融合本地文化，实现课后服务的因地制宜。日本下放课后服务安排的权力后，各地区纷纷利用街区公园、儿童游乐园、活动中心等，开展具有日本和地方文

化特色的课后活动。我国幅员辽阔，中华优秀传统文化源远流长，利用好“课后三点半”，开展与当地传统文化特色相结合的课后服务，不仅能够达到促进学生全面发展的目的，更能实现传承中华优秀传统文化的愿望。除地方传统文化的联动外，课后服务的区域联动也依赖家校社的协同运作。以河北省邯郸市为例，中国关心下一代工作委员会（简称“关工委”）依托社区成立“四点钟课堂”，一是利用学校闲置资源在学生就读学校开展诸如书画、舞蹈、陶艺等课外活动，二是利用磁州窑民间艺术博物馆、东方红纪念馆等具有当地特色的民间组织和机构组建“四点钟课堂辅导站”，通过家庭、学校和社区的力量极大地丰富了课后服务的内容。^[13]

（三）提高课后服务质量

师资水平是影响课后服务质量的关键。教师必须具备良好的行为举止，符合职业要求的性情，充满生活情趣，对这个年龄阶段的儿童抱有同理心。^[14]因此，要做好在职教师针对性培训工作，明确教师课后服务指标，实现课后服务质量再提高。在现阶段，我国课后服务多为在职教师和实习大学生负责开展，形式也较为单一，主要是进行当天课后作业辅导，具有非常大的发展和改进空间。首先，校园中课后服务的多样化需要教师提升自身修养，学习新知识、新技能，具有个人特长后才有可能实现对特色活动的规划和实践。与此同时，也要看到教师超载的工作负担，明确对教师的责任要求，避免责任泛化，寻找合理路径协同在校教师开展课后服务。^[15]其次，教师应认真写好课后服务日志，积极参与在职培训，主动报名兴趣拓展活动。在立足学生发展需求的基础上，学校可以通过学生问卷、家长问卷收集他们对课后服务的具体设想及要求，开展教师教研活动将学科内容与课后活动相结合，将课后服务做成课程的兴趣延伸和课程再建设的“桥梁”，实现学校课程的优化与改革。最后，要充分挖掘可利用人才，课后服务中教师应灵活用好家长资源，充分了解学生的家庭情况，可以通过开展家长座谈会、家长小课堂、校内亲子活动等，使家长参与其中，深化其对课后服务的认识，进一步支持课后服务的推广与开展。

参考文献:

- [1] 平田貴子. わが国における学童保育の現状に関する一考察 [J]. 川崎医療短期大学紀要, 2007 (27): 47-51.
- [2] 厚生労働省. 児童福祉法 [EB/OL]. (1998-06-11) [2022-06-15]. <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=322AC000000164>.
- [3] 池本美香. 子どもの放課後の未来—学童保育の現状と課題— [J]. 国民生活, 2014 (2): 1-6.
- [4] 文部科学省. ~放課後子ども総合プランについて~ [EB/OL]. (2014-08-11) [2022-06-18]. <https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11900000-Koyoukintoujidoukateikyoku/0000054557.pdf>.
- [5] 厚生労働省. 新・放課後子ども総合プラン [EB/OL]. (2018-09-14) [2022-11-17]. <https://www.mhlw.go.jp/content/shinnplan.pdf>.
- [6] 厚生労働省. 放課後児童クラブ運営指針 [EB/OL]. (2015-04-01) [2022-07-01]. <https://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11906000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Ikuseikankyoku/0000080763.pdf>.
- [7] 厚生労働省. 放課後児童クラブに登録した児童の利用実態及び放課後児童クラブと放課後子供教室の一体型による運営実態に係る調査研究報告書 [EB/OL]. (2021-03-03)[2022-07-14]. https://www.mizuho-rt.co.jp/case/research/pdf/r02kosodate2020_02.pdf.
- [8] 厚生労働省. 放課後児童支援員の役割及び職務と補助員との関係 [EB/OL]. (2014-09-29) [2022-07-15]. <https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-11901000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Soumuka/0000059715.pdf>.
- [9] 厚生労働省. 放課後児童健全育成事業の設備及び運営に関する基準 [EB/OL]. (2014-04-30) [2022-07-15]. https://www.mhlw.go.jp/web/t_doc?dataId=82ab4022&.dataType=0&.pageNo=1.
- [10] 東京都福祉保健局. 令和4年度東京都放課後児童支援員認定資格研修募集案内 [EB/OL]. (2022-04-19) [2022-07-15]. https://www.fukushihoken.metro.tokyo.lg.jp/kodomo/hoiku/gakudou_jidoukan/houkagojidoshienin_nintei.html.
- [11] 吴开俊, 姜素珍, 庾紫林. 中小學生课后服务的政策设计与实践审视: 基于东部十省市政策文本的分析 [J]. 中国教育学刊, 2020 (3): 27-31.
- [12] 高建波, 瞿婷婷. 学校课后服务的“非正式课程”属性及其实施理路 [J]. 课程·教材·教法, 2023 (3): 63-70.
- [13] 刘潜润. 中国儿童放学后托管教育问题研究 [M]. 北京: 清华大学出版社, 2018: 45.
- [14] 何灿时, 译. 霍尔. 基于儿童研究的理想学校 [J]. 教育史研究, 2022 (1): 87-98.
- [15] 王牧华, 游婷婷. 论中小学教师责任的泛化与修正路径 [J]. 中国教育科学, 2023 (3): 123-134.

(责任编辑: 刘启迪)