

## 基础教育课后服务（上）

编者按 作为教育生态治理的重要举措，国家“双减”政策惠民生、暖民心，回应了社会关切，人民对于教育的满意度明显增加。与此同时，我们更应关注“双减”后时代中小学课后服务的形式如何调整才能更合理，机制如何建设才能更健全，资源如何统筹才能更均衡等现实问题。放眼全球，无论是欧美发达国家还是日本、韩国、新加坡等亚洲国家和我国台湾地区，均在历史沿革中把学生课后服务视为社会建设体系的重要组成部分，有的起步很早，有的发展很快。他山之石，可以为错。北京师范大学中国社会管理研究院/社会学院联合加、法、韩等大学共同撰写了该组专题文章，将分期刊出，以期在研究借鉴他国与地区先进经验、教训弯路的基础上，对我国课后服务质量的提升、内容的多元、覆盖的扩大、层次的深化等有所裨益。

# 国家立法干预前的美国课后服务实践进程

于若含 张网成\*

**【摘要】** 美国课后服务的百年历史以20世纪90年代为重要转折点。在萌芽期，课后服务机构是弱小脆弱的民间组织，与国家之间尚未建立关系；在发展期，课后服务机构与国家之间形成了一定程度的互补关系；在瓶颈期，课后服务机构与国家之间存在较为明显的竞争关系。课后服务机构最终在20世纪90年代获得了政府和主流社会的认可，可以和其他机构共同获得联邦资金支持，与国家之间形成了互补性合作关系。

**【关键词】** 美国 课后服务 非营利组织 角色定位 资金短缺

DOI:10.16775/j.cnki.10-1285/d.2022.03.009

关于课后服务的研究近年来呈水涨船高之势，中国知网中以“课后服务”为主题词的1664篇文献中99%都是2017年以后新增的。阅

览这些文献的过程中笔者发现，虽然也有少数文献简单提到课后服务在19世纪后期就在当时的工业化先行国家出现过，但尚无一篇是专门

\* 于若含，北京师范大学中国社会管理研究院/社会学院硕士研究生；张网成，北京师范大学中国社会管理研究院/社会学院教授。

研究课后服务历史的，而绝大部分文献宣称课后服务是20世纪80年代以后在各国政府的立法干预下陆续出现的“新事物”。这种隔断历史的做法，难免给读者留下课后服务是“政策产物”的印象，同时也在学者之间传递历史无用的观念，甚至会导致政策制定者作出错误决策（如试图通过政府干预解决所有问题）。事实上，关于课后服务历史的研究有其必要性和重要性：只有回溯到课后服务的萌芽期，才能弄清在学校、家庭和社区三大育儿机构鼎立的背景下，课后服务究竟是因何而生，又因何而壮大；只有研究历史上的转折点，才能解开课后服务的角色困境之谜，为思考未来课后服务的定位与责任边界提供历史依据；通过了解历史，才能更好地找到政策干预的要点和方向。<sup>①</sup>基于以上考虑，本文以美国为例，以极简方式描绘了20世纪90年代之前课后服务的实践进程。

## 一、美国课后服务的萌芽期（1870-1920年代）

### （一）19世纪末课后服务出现的背景

19世纪末，美国进入工业化高潮。由于技术变革和大批成年移民涌入美国劳动力市场，使得这段时期劳动力达到饱和状态。同时，研究者和观察家们不断揭露工厂中的恶劣条件与糟糕待遇逐渐汇聚成强大的舆论压力，工厂开始大规模地减少对童工的使用。自19世纪中期开始，美国各州开始陆续颁布义务教育法并对学校进行了大规模投资；至19世纪末，学校逐渐发展为重要的育儿机构，并承担使儿童社会化的重任。学校的出现重塑了儿童的日常生活，将其分割成了上学和放学后两段时间。

放学后的儿童们经常聚在街头或是跑到空地上玩耍。但这一时期的街区并无适宜儿童成长的环境。从川流不息的车辆、日益缩减的空地到危险的帮派群体，儿童们在缺乏成年人监

管的情况下恣意玩耍和捣蛋。他们在精英群体眼中从挂着破布的瘦小童工变成了危害社区安全的危险分子。

受进步主义和卢梭浪漫主义思想的影响，这一时期的教育改革家普遍强调玩耍的重要性，认为玩耍是预防青少年犯罪的“良药”。针对放学后儿童不受任何成年人监督的自由活动会导致青少年遭遇成长困境的现状，教育改革家们呼吁要充分利用放学后时间，由成年人组织合理且有用的活动来帮助儿童在参与中既享受了快乐、释放了压力，又能学到“合作、秩序”等规范要求，从而将风险转化为机会。

### （二）萌芽期课后服务的供给主体

#### 1. 男孩俱乐部

男孩俱乐部是美国最早的课后服务提供者，也是这一时期最大的提供者。最早的男孩俱乐部（Boys Clubs）是1860年在新英格兰州成立的公益性组织。1905年，53家男孩俱乐部的负责人在波士顿召开会议，宣布创立全国性联盟“美国男孩俱乐部”（Federated Boys' Clubs）。他们通过这个全国性组织将各州各学区的男孩俱乐部聚集在一起，共享资源和技术，以提高他们在课后服务领域的影响力和威望。虽然越来越多的俱乐部加入了该联盟，但这并没有改变俱乐部内部各自为政的格局，各地俱乐部的负责人仍需要自行对项目进行监管和募集资金。男孩俱乐部在日常课后服务中主要采取“开放招生”的模式，服务社区中有需要的儿童，特别是那些其他机构难以接触到的或拒绝接收的儿童（主要是低收入家庭儿童以及移民儿童），但不包括女性，只限于男性。20世纪初，部分男孩俱乐部每天大概为200-300名甚至更多的儿童提供服务。服务规模扩大增加了运营成本，俱乐部负责人的主要工作也从监管项目变成了筹款募捐。

#### 2. 定居点

19世纪末20世纪初，工业化和移民涌入加

速了美国城市化进程，也带来了基础设施不足、市政管理混乱、贫富分化、贫民窟增多、公共卫生问题成堆等城市发展难题，由此引发了声势浩大的中产阶级社会定居运动（social settlement movement）。定居点（settlement）的设立以解决这些城市社会问题为目的，同时兼顾公益性的社区服务。<sup>②</sup>在提供课后服务方面，定居点是这一时期除男孩俱乐部外另一个最大的提供者。与男孩俱乐部不同的是，定居点只服务小规模的学生群体（通常在30-60名学生以内）。他们把自己的活动空间装修得像家里一样，里面有厨房、客厅、卧室等，经常会组织学生在客厅或是餐厅里开会，学生常常以为自己是在家里休息而不是在参加项目。定居点更适合为女孩们服务。这里的工作人员通常更有时间和精力与孩子们发展出亲密的私人关系，他们通过观察孩子们的情绪及生活问题，及时为她们提供帮助与支持。

### 3. 学校

学校最大的优势在于教育设施齐全。在一些城市，学校会向缺乏空间的社区机构开放设施，以便他们在放学后派遣工作人员入校为学生提供服务。Dillick (1953)估计，在20世纪20年代，大约四分之一的以学校为基础的课后服务项目都是由民间组织和经营的，其中定居点是学校最常见的合作伙伴<sup>③</sup>。不过，学校对课后项目的态度非常矛盾，他们既不愿意承担过多的责任，又担心课后服务这种相对自由和创新性的教育模式会影响到学校的日常教学工作。因此，尽管进步主义改革者经常敦促学校应该在课后服务领域发挥更广泛的作用，但他们始终畏手畏脚、裹足不前。

### 4. 基督教青年会

美国基督教青年会（YMCA）在一开始时并没有涉足课后领域，因为他们认为自己的使命是为中产阶级服务，而不是为工人阶级服务<sup>④</sup>。基督教青年会的成员都是付费使用该会的设施，因此如果基督教青年会向低收入儿童开

放了这些设施，可能会引发该会成员的不满与抵制<sup>⑤</sup>。但自20世纪初，基督教青年会也开始零星提供课后服务。

总体来说，在美国课后服务萌芽期，非营利组织是课后服务的提供主体，还没有发展成为一个正式的公共服务系统。这一时期的课后服务呈现出服务供给总量小、服务主体分散化、项目结构非正式化以及资金来源私人化等特点，而且这些特征一直制约着课后服务领域的发展。

## （三）萌芽期美国课后服务的目标与定位

### 1. 角色定位：“不是学校也不是家庭”

课后服务提供主体是通过与学校和家庭等育儿机构相区分来定位自身的角色。19世纪末20世纪初，双职工父母，尤其是移民父母，既缺乏时间，也不具备必要的知识和技能，因而不能很好地完成帮助孩子适应美国文化和培养其工作技能的任务，因此需要课后服务来填补家庭教育的空白。一战的爆发及战后工人家庭的高失业率，更刺激了对课后服务的需求，推动着课后服务机构在学校、家庭和社区三足鼎立的局势下为自己划得一小块容身之地。在萌芽期，虽然课后服务机构明确宣称自己“不是学校也不是家庭”，而是学校和家庭的补充，但在与学校的互助关系中，课后服务机构发现自己的身份常常显得既尴尬又矛盾。虽然课后服务强调自己不会“篡夺学校的地位”，但是他们又否定了僵化的学校模式。他们希望提供一种更具创造性和娱乐性，且以孩子为中心的新型教育模式，以缓解儿童因学校失败而引发的身心问题。

### 2. 目标与宗旨

1900年至1920年间不仅是各地课后项目如雨后春笋般冒出的萌芽期，也是课后服务为了保持其立足地而不断调整身份角色和扩展任务边界的奋斗期。为了获得更稳定的资金，课后服务不断向新兴的公共服务体系靠拢，吸纳该

系统中的目标与任务。在这样的背景下,大多数课后项目都有一套(内部甚至有些矛盾的)目标:保护孩子、组织游戏、提供安全的空间、使儿童社会化、丰富他们的生活、帮助移民儿童美国化,但同时保持他们对家庭文化的自豪感、加强学校教育的同时降低学校的负面影响、培养孩子的个性、培养技能和素养以适应社会需求。事实上,许多课后项目试图成为联接家庭、学校和社区的桥梁,帮助儿童可以自如地穿梭在不同的环境中,免受角色冲突的负面影响。

#### (四) 萌芽期美国课后服务的日常运作情况

##### 1. 服务时间和服务费用

大多数课后服务项目基本全年开放,每周5到6天。一般情况下,周六都会举办活动。参与这些项目基本都是免费的,即使收费也只是偶尔收取一定的材料费。

##### 2. 服务项目结构

多数课后项目以俱乐部或班级的形式组织活动。每个班级或俱乐部大概有4-30个孩子。班级和俱乐部是两种不同的组织形式。班级主要培养儿童特定的技能或组织特定的活动,孩子们通常是以个人身份参与进班级活动中,并由班级负责人进行组织和协调。而俱乐部则更注重社交,儿童们通常按年龄、关系、兴趣或是种族分成不同的俱乐部。俱乐部成员们会选举自己的主席和秘书,制定规则,并选择想参加的活动和项目。

##### 3. 服务内容

总的来说,这一时期的课后服务项目提供了各式各样的活动,但是此时仍按照传统的性别角色为男孩和女孩提供不同的活动。对女孩来说,她们可以选择与家庭相关的活动,如缝纫、编织、刺绣等;而男孩的活动则更倾向于培养他们掌握工作技能,如木工、电路维修、理发等;还有一些男孩和女孩可以共同参与的活动,包括辩论、议会法律、健康和卫生、音

乐和舞蹈等,不仅陶冶了他们的艺术素养,还培养他们成为合格的公民。一些俱乐部还会在周末组织为期一天的城市旅行,带领孩子们参观博物馆、公园、工厂和当地大学。也有许多项目为低收入儿童提供膳食或牛奶,少数项目还会提供健康检查服务。

##### 4. 存在的不足

萌芽期的美国课后服务的不足主要表现在两个方面。一是人员配置及培训不足。在萌芽期,大多数课后服务项目主要招募兼职人员和志愿者来管理班级。项目通常还会雇佣一些精通艺术的专家。对于许多志愿者来说,他们是出于宗教信仰和公民责任才参与进课后工作中。而对于担任俱乐部领导的大学生而言,他们将课后工作当作锻炼自身能力的实习机会。项目经常还会邀请之前的学员和“毕业生”回来担任工作人员。即使项目负责人想尽各种办法发动群众参与到课后服务中,但项目仍存在高离职率和专家难请等问题,这些困难经常阻碍了项目的日常运行,许多项目甚至因为缺乏员工而面临停业危机。不仅人员配置不足,这一时期的培训机会也少得可怜。大多数讲习班只向项目主管提供。对于那些对课后服务工作感兴趣的人,偶尔会有一些大学课程可供选择。例如,在1918-1919年,哥伦比亚大学开设了两门名为“校外男孩俱乐部”和“作为学校项目一部分的男孩和女孩俱乐部”的课程。但这些课程杯水车薪,很多员工因无法得到更好的培训,而退出项目选择了其他更有就业前景的领域。二是参与率偏低。虽然这一阶段的课后提供者试图通过举办各种竞技体育活动来吸引男孩的兴趣,但是大多数孩子的参与率很低,他们更愿意自由玩耍而不是参与进这种由成人主导的项目里。此外,课后项目很少惠及到非裔美国儿童。不仅项目不愿意接收少数族裔儿童,而且他们也很少从少数族裔中聘用员工,这导致这些儿童既无渠道进入课后项目,又很难在项目中找到归属感和认同感。

总之,在萌芽阶段,美国课后服务在各方私人资金的帮助下,已经开始初具雏形。提供者认为课后服务既不是学校教育也非家庭教育,他们主要是弥补社区的缺陷,为孩子们放学后提供一个更安全更温馨的成长空间。但是他们的服务对象窄化,还保留着强烈的种族偏见,只愿意接收白种工人阶级儿童,而没有惠及到低收入儿童和非裔儿童。此外,资金来源多样化并不等于资金流稳定化,因此大多数项目都面临着严重的成本压力,从而导致了员工流失率高、儿童参与度低等现实困境。

## 二、美国课后服务的发展期(1920-1950年代)

### (一) 发展期美国课后服务的社会文化背景

1920年,美国城市人口超过农村人口,城市人口的比例达到51.4%,1950年这一比例进一步上升到64.2%。越来越多的人因为城市生活的复杂性以及居民彼此间冷漠疏离的关系而感到担忧。曾经将工人阶层儿童与家庭和当地社区紧密联系在一起的文化纽带开始松动,随之而来的是电影和游戏厅等流行文化乘虚而入,儿童逐渐迷失在了相互冲突甚至对立的价值和文化中。这促使教育家和改革者更加坚信童年时期是儿童发展的关键时期。他们不仅认为工人阶层父母无法满足儿童的发展需求,而且还发现学校难堪大任。更重要的是,他们意识到儿童需要的是由成年人适度参与的活动,而非专横、强制的成人干预活动。这一时期的政策制定者和教育家们都认为,无论是家庭还是学校,都不能独立引导儿童在这个日益复杂的世界中顺利成长,需要有新的机构——也就是课后服务协助他们提供更加符合儿童需求的成人“脚手架”。

### (二) 美国大萧条时期的课后服务项目

#### 1. 课后服务提供主体

20世纪20年代,随着更多的资金从社区基金、企业福利计划和私人慈善事业等领域涌入课后服务中,课后项目的数量稳步增长。但好景不长,大萧条给课后服务领域的快速增长按下了暂停键。值得注意的是,在20世纪30年代后半期,少量的公共资金和资源开始应用于课后项目中,它们主要来自于公共事业振兴署(即WPA,1935年-1943年,是大萧条时期美国总统罗斯福实施新政时创建的一个政府机构,以帮助解决当时大规模失业问题,是美国历史上兴办救济和公共工程的政府机构中规模最大的一个)、联邦艺术计划(1935-1943,是新政时期的一个以资助美国视觉艺术为宗旨的项目)和国家青年局(即NYA,美国新政时期的一个政府机构,专注于为16岁-25岁的美国人提供工作和教育)。这些有限的公共财政支持只在短期内缓解了课后服务机构的预算压力。

#### 2. 目标与宗旨

这一时期的课后服务秉承此前的目标和教育理念,继续为儿童提供安全轻松的玩耍空间,并鼓励儿童学习正确的美国价值观,以抵御错误的流行文化的影响。

#### 3. 新的角色定位:弥合创伤,填补空白

20世纪30年代的大萧条给课后服务带来了挑战和一些新角色。大萧条使得工人阶层好不容易有点起色的家庭经济状况又一次跌入谷底。课后项目工作人员观察到,孩子们再次承担起经济责任和照料工作,很多孩子甚至被迫退学。他们发现,儿童们的身心健康问题愈发严峻,孩子们开始变得暴躁、叛逆。不仅是家庭遭遇了经济衰败的重创,学校也没能幸免于难。由于预算压力,学校被迫取消艺术、体育等非学术课程。在这种背景下,课后服务承担起了为这些痛苦无助的孩子提供庇护的重任,保证参加项目的儿童可以在稳定安全的环境下成长,并将学校取缔的项目安排进了项目的日常活动中。

### (三) 美国二战期间的课后服务

#### 1. 引资新策略: 支援战争以求生存

到了20世纪40年代,人们又重新重视学龄儿童的成长问题。课后服务机构为了在不断缩减的预算中存活下来,与其他机构一同投身到了动员儿童支持战争事业的任务当中,这种情况一直持续到了20世纪50年代。

#### 2. 新的角色定位: 承担政府推卸的儿童保育工作

二战期间,美国课后服务主要的工作是:为职业母亲的子女提供照顾、帮助儿童纾解心理压力,以及组织儿童为战争事业做贡献。尽管大批儿童急需课后照料,但当时联邦政府仍认为照料责任应由家庭自己承担。政府只在1943年和1944年,通过了《社区设施法》(通常称为《兰厄姆法案》)为新建和扩建设施提供了一些资金。这笔资金主要用于学校、一些娱乐设施和一些日托中心,但也只是略微缓解了许多社区的设施极端短缺的现状。由于政府的不作为和学校的无能为力,课后服务项目主动承担起了更明确的儿童保育职能。这些项目的资金主要来自于家长缴费、当地社区基金、战争基金和当地学区赞助。课后服务希望自己可以成为儿童的庇护,让他们在战乱的世界中仍能有一片净土可以放松和玩耍,但由于缺乏资金,提供者发现很难兑现自己的承诺,他们只能将儿童们组织在一个相对安全的环境里继续工作。很显然,由于资金来源的不稳定,课后服务总是在理想和现实中间极限拉扯。

### (四) 美国战后初期的课后服务

战争结束后,人们并没有很快从战乱的摧残中恢复过来。种族问题、社区问题日益加剧,青少年犯罪现象频发,同时低收入社区的人口特征也发生了重大变化。这些不同的压力要求课后服务重新定义自己的责任边界和身份角色,以适应新的社会需求。人们开始呼吁课后服务机构站出来为儿童提供一个“喘息疗

伤”的避难所。

#### 1. 儿童保育

与二战时期相比,职业母亲的照料问题依然严峻,尤其是对中低收入家庭而言。虽然战时政府也没有采取太多举措缓解家庭的照顾压力,但战争刚一结束,政府就迅速退出儿童保育领域。因此,课后服务的提供者只能继续肩负起儿童保育的重任。

#### 2. 吸引街头儿童

20世纪50年代可以算是街头游戏的黄金时代。孩子们放学后就在街角玩耍,直至天黑才回家。尽管课后项目此时正面临着设施严重不足和资金匮乏等运营问题,但他们仍然想方设法将儿童从街头吸引进项目中。不过,这一时期项目中大部分员工要么采取和学校老师一样强硬严厉的管理手段,要么过于放任儿童。同时,由于缺乏稳定的资金支持,项目很难留住那些能与儿童很好相处的员工。正是员工糟糕的管理方式,使得男孩们更倾向从项目中逃离出去,导致了课后服务项目的儿童高流失率。

#### 3. 重点关注低收入儿童

20世纪40年代末和50年代初出现的一个鲜明的社会议题是,低收入社区的儿童觉得自己成长在一个不属于他们的世界中。在学校里,他们被区别对待,老师们经常把他们的失败视作他们智力低下的表现。在社区中,这些儿童经常受到警察的干扰,他们无法自由地在街角玩耍,也没有资格进入娱乐场所玩耍。这些低收入社区的儿童在全世界的敌对下,变得疏离且叛逆。很多低收入儿童为了寻求归属感,选择加入了帮派。政策制定者们认为青少年犯罪率的高升是由于这些低收入儿童缺乏成年人的监管。而课后服务不仅具有赢得低收入儿童信任的历史性优势,而且还可以通过接纳这些与犯罪团伙有关的儿童而获得公共资金。因此,课后项目这一时期的角色定位是向“陷入困境”的儿童伸出援助之手。它们为这些儿童提供了其他机构吝于给予的归属感和认同

感,还为他们提供了应对外界敌意的渠道。

#### 4. 支持少数族裔儿童

从20世纪50年代开始,一系列新的城市政策,如城市更新(1949-1974, Urban Renewal)挤压了少数族裔稳定生活的机会,这些群体成为新政的受害者,他们被迫离开自己熟悉的社区,被分散到环境更加恶劣但租金更加廉价的社区中<sup>⑥</sup>。大多数课后项目不仅负担起帮助少数族裔儿童顺利美国化的工作,还承担起解决族裔群体之间摩擦的任务,并为来自不同族裔的儿童创造相互了解的机会。他们举办了各种社交和体育活动,目的是在新群体之间建立起信任纽带。他们还专门雇佣了非裔和拉丁裔的工作人员,以更好地为那些少数族裔儿童提供支持与帮助。相较于上一阶段,这一阶段的课后服务虽然得到了少量的国家资金,但也在原有的为儿童提高安全娱乐空间的责任基础上,增加了儿童保育的目标,这使得寥寥可数的公共资金在这一新任务下显得杯水车薪。尽管课后服务一直在努力调整自身以适应新的社会历史需求,并通过与学校和社区的领导者建立亲密的联系,来巩固自身的合法地位,但是他们在逐渐壮大的过程中发现自己仍然难以得到重视,甚至经常被视作“小打小闹”,而非解决儿童问题的关键部分。

总的来说,发展期的课后服务机构与家庭和学校共同经历那段动荡的岁月——大萧条和第二次世界大战。在这两次重大社会历史危机下,课后服务机构不仅要同学校和其他育儿机构展开激烈的生存竞争之战,还要在混乱的时代背景下继续摸索和寻找自身的合法身份。受益于政府社会福利开支的大幅增加,课后服务这一时期也成为公共服务体系的重要组成部分。

### 三、美国课后服务的发展瓶颈期(1960-1980年代)

20世纪60年代,联邦反贫困战争创造了

一个看似充满希望的新融资环境,数十项新的服务项目接连获批,在短时间内给人们带来了顺利解决社会问题的幻象。尽管这一阶段,联邦政府开始努力改善这些社会问题,但是新兴的“逆城市化”运动导致市中心社区发现自己正在逐渐被主流社会所抛弃,社区的生活质量逐年下降,社区机构越来越难以满足社区儿童的发展需求。20世纪70年代,大批母亲走进了劳动力市场,这导致了人们再次重视起课后服务的儿童保育角色。此外,1960年代后期开始的、长达十五年的城市财政危机也使得课后项目面临严重的资金困境,并激发了课后项目不断调整自身的角色与功能来维持其正常运行。

#### (一) 反贫困战争时期的课后服务

##### 1. 1960年代课后服务的基本背景

20世纪60年代初,非裔和西班牙裔成为了城市贫困人口中的“主力军”。1940年,非裔美国人的失业率比白人高了近20%;到了1953年,这个数字上升到了71%;而到了1963年,已经增长到了112%<sup>⑦</sup>。由于失业、政府撤资以及妇女工作,低收入城市社区很难继续发挥支持儿童发展的作用了<sup>⑧</sup>。传统的家族纽带正濒临崩溃,社区逐渐变成了种族帮派的角斗场和毒品泛滥的交易地<sup>⑨</sup>。儿童们不仅经历了糟糕的社区体验,甚至在学校里,他们接受的仍是僵化死板的教育模式。学校从未满足过这些孩子的个人需求,也未向他们提供必要的支持。与其他阶级的儿童相比,低收入社区的儿童严重缺乏创造力和解决问题的能力。他们面临着更严峻的学业失败以及辍学风险。

##### 2. 新的角色定位:提高学业成功率

课后服务的提供者意识到他们当前最重要的一项任务就是提高市中心儿童的学业成功率。这一阶段的教育家和政治精英们认为,低收入社区的儿童教育失败的主要原因并非是他们智力低下,而是因为他们缺乏正确的教育引

导。而要想使学校教育改革成功,就必须动员各种社区机构努力改善低收入家庭儿童的生活和教育机会<sup>⑩</sup>。这是课后服务项目第一次被要求培养低收入家庭儿童的识字能力和提高他们的学术成就。这一新目标也为课后项目带来了新的融资机会。

### 3. 儿童保育

20世纪70年代,女性就业率迅速上升,新兴的妇女组织推动了满足妇女和家庭需求的项目出现,人们对课后项目的儿童保育功能重新产生了兴趣。然而,儿童保育更多的是满足双职工家庭的需要,而不是满足低收入家庭儿童的发展需要。虽然承担儿童保育工作为课后服务赢得了一定的政府资助,但是在资金有限的情况下,课后服务只能在双职工家庭与低收入家庭儿童之间二选一。尽管在20世纪70年代整个社会都热火朝天地讨论着儿童保育的政府责任,但在实际的立法或新的公共资金方面却收效甚微。最重要的联邦立法是由参议员沃尔特·蒙代尔(Walter Mondale)和众议员约翰·布拉德马斯(John Brademas)发起的1971年《儿童全面发展提案》。该提案创造了一项针对从出生到14岁的儿童的全美国儿童保育政策。但是,尽管该提案获得了国会两院的通过,但却被理查德·尼克松总统否决了。后来,参议员艾伦·克兰斯顿(Alan Cranston)提出了儿童保育立法,其中涉及到了课后项目,但没有在国会中获得通过。1985年,国会通过并由罗纳德·里根总统签署了一项“学龄儿童保育和依赖性保育资源及转介”(school-age child care and dependent care resource and referral)的拨款授权,但最终并没有为此拨出资金。事实上,课后项目依靠着最少的公共资源维持着儿童保育的工作。更糟糕的是,这一时期无论是社区还是学校都对儿童保育工作缄默不语,只有为数不多的学区在家长和妇女组织的压力下推出了延迟放学计划。

### 4. 课后服务的新任务与新困境

约翰逊总统(1965-1969)继承了预防犯罪和机会均等的政治目标,他试图通过创造就业机会和提高工资等举措攻破贫困壁垒。尽管约翰逊总统的反贫困战争大幅增加了联邦政府对儿童服务的资助,但是大部分资助要么用于幼儿服务,例如启智计划(Head Start,美国政府为先天不足或出身贫寒的儿童提供特殊照顾的一种教育制度)、补偿教育计划(compensatory education programs),要么服务于大龄青年(older youth)。课后服务好不容易看到了获得联邦资金的“曙光”,但是他们很快发现这些基金被严格把守在层层关卡之后。他们不仅要与掌握资金的权力者搞好关系,还必须迎合这些掌钱者的偏好。大多数新的联邦资金或是要求课后项目提供学业辅导,或是让他们更多地参与到社区中。但由于这些机构在理念和目标上存在差异和冲突,往往合作不了多久就分崩离析了。

课后服务提供者非常重视私人资金所赋予该领域的相对自主性与独立性,因为这样就可以坚持他们的初衷与历史目标。但是课后服务经历了十多年的体系建设之后,对资金的需求越来越大,且私人资金的来源也愈发不稳定。课后服务提供者每年都是为了获得资金而筋疲力尽地推销自己。这一时期,虽然联邦政府开始向课后服务领域进行拨款,但是要想获得这笔资金必须证明该项目可以达到预期效果,而且可以与其他机构合作完成目标。这严重影响了课后服务机构的独立性。课后服务提供者不仅疲于为募资奔走呼号,而且还要努力平衡联邦资金的优先要求与自己的历史使命。

### 5. 加强与学校、社区的联系

这一时期,政治精英不仅强调学校与课后服务的联系,同时还重视课后服务的社区参与,这主要表现在课后项目中的人员配置上。项目的领导者开始从社区雇用更多的少数族裔员工,从这时起,大多数课后项目的工作人员开始与儿童们有着相同的种族和社会阶层背



景。但是人员配置的改变并没有提高课后服务的质量,缺乏培训和有效监督仍然是课后项目质量不高的两个重要影响因素。虽然课后项目一直致力于为社区作出贡献,但是他们多年辛劳工作并未得到认可,相反在反贫困战争时期,还经常受到媒体和政治家的攻击,甚至是社区居民的谴责。课后服务提供者积极与社区建立联系,但是新的社区领导者和居民并不买账,他们认为这些努力都是无关紧要,甚至是造成社区问题的原因之一,这不禁让整个课后服务领域感到灰心。

## (二) 城市财政危机下课后服务面临挑战

### 1. 引资困境:政府的“空头支票”

除了二战期间外,课后项目几乎完全依赖私人资金,而这些资金主要来自于个人、企业、社区公益金和联合基金会。如前所述,与反贫困战争有关的联邦资助计划(在一些城市由基金资金补充)提供了少量的新资金。少量的CETA(《综合就业和训练法案》,Comprehensive Employment and Training Act)用于资助课后项目中的人员配置(但CETA工作人员的质量好坏参半,因为CETA有时会派遣不合格或不合适的人员作为工作人员参与到课后项目中)。《社会保障法》第IV-a条似乎为课后项目提供了少量资金。例如,在俄勒冈州波特兰市,基督教青年会利用Title IV-A的资金开办了12个项目。从1974年开始,《社会保障法》第二十条部分侧重于帮助低收入父母实现自给自足,潜在地为课后项目提供了更重要的资金流。获得儿童保育许可的机构以及被选定的其他社区机构,他们也有资格获得农业部儿童保育食品项目的资助,该项目于1968年作为试点项目启动,于1978年成为永久项目。尽管如此,各级政府的财政危机以及高通货膨胀率破坏了为课后项目提供新资金的承诺。在20世纪80年代期间,联邦援助的城市范围急剧紧缩,迫使城市只能将有限的

资源都投入到基本服务中,而无法继续支持课后服务领域。<sup>①</sup>

### 2. 疲于扮演多重角色

1983年,美国教育部发布了一份委员会报告,这份报告指出,许多儿童在学校里并没有获得识字能力,成绩测试分数也在持续下降。如果是20世纪60年代遇到这种情况,那么政府会采取更加温和的手段解决问题。但是如今的政府则加强了问责制和行政控制的力度。课后服务的领导者们观察到,在巨大的财政压力下,社区学校的状况进一步恶化。班级规模不断扩大,课间休息、体育和艺术从学校课程表中消失。越来越多人呼吁课后服务机构帮助学校一起承担培养儿童学术技能的责任。面对不断增加的任务和使命,同时面临日益紧缩的财政预算,课后服务机构常常感觉自己“双拳难敌四手”,无法同时兼顾多种角色,又恐因未能完成教育责任而被质疑其合法性。

### 3. 为弱势儿童提供支持


除了努力满足儿童教育需求外,课后服务项目也越来越积极地为各种弱势儿童服务。虽然课后服务一直致力于为弱势儿童提供支持,但是这一任务总是受到各种因素的阻拦,只能时断时续地发展着。到了20世纪80年代末,课后服务对低收入家庭儿童来说变得愈发重要。因为这些儿童生活在越来越将他们与主流文化和上升渠道相隔绝的世界中,他们急需课后服务这种作为联接学校、社区甚至是更宏大的国家机构的桥梁,利用课后服务提供的文化资本和社会资本,帮助这些儿童更好地融入主流社会。

总的来说,发展瓶颈期是课后服务最式微的阶段。长期的财政压力致使课后项目质量问题严峻——大量的核心员工以及专家的流失、没有经验和未受过培训的工作人员负责项目的主要工作。课后项目的领导者们忙于拉赞助而无心顾及项目的质量与效果。由于许多项目的工作人员都是兼职人员,他们几乎没有时间计

划、思考和解决问题,也没有耐心与儿童发展个人关系。<sup>⑩</sup>

#### 四、总结与反思

美国课后服务的百年历史以20世纪90年代为重要转折点。在此之前,课后服务一直未能在主流社会中赢得合法身份。在萌芽期,课后服务机构是一些弱小的民间组织,最早是以俱乐部形式出现在街区的店铺或者是某栋楼的一个小房间里,与国家之间尚未建立关系。在发展期,课后服务努力回应动荡的历史变迁,逐渐发展成为一个不可或缺的育儿机构,与国家之间形成了一定程度的互补关系。在瓶颈期,课后服务机构在日益增长的服务需求和资源筹集困难之间始终没有找到解决方案,与国家之间存在较为明显的竞争关系。尽管长期未能得到主流社会的认可,美国课后服务机构始终坚持为低收入家庭等弱势儿童服务、弥补家庭和学校的空白、探索以孩子为中心的新型教育模式的初衷。正是因为这种坚守,课后服务最终在20世纪90年代获得了政府和主流社会的认可,可以和其他机构共同分联邦资金中的一杯羹,与国家之间形成了互补性合作关系。

美国立法干预前课后服务百年自主发展历史给予我们的启示有两点:其一,在低收入家庭等弱势儿童与其他优势儿童之间差距始终存在、学校教育的内在不足难以全面克服、家庭教育功能的弱化难以逆转的大背景下,非营利组织介入课后服务有其历史必然性;其二,在缩小弱势儿童与其他优势儿童之间的差距和帮助儿童们健康快乐成长等方面,政府应该大力支持非营利部门继续发挥其独特且不可或缺的作用。

- ② Judith Ann Trolander (1987). Professionalism and Social Change: From the Settlement House Movement to Neighborhood Centers, 1886 to the Present. New York: Columbia University Press.
- ③ Dillick, S. (1953). Community organization for neighborhood development. New York: William Morrow.
- ④ Pence, O. (1939). The YMCA and social need. New York: Association Press.
- ⑤ Zald, M., & Denton, P. (1963). From evangelism to general service: The transformation of the YMCA. *Administrative Science Quarterly*, 8, 214 - 234.
- ⑥ 李文硕:《美国城市更新再认识——以纽约市为中心的研究》,《史学月刊》2022年第1期。
- ⑦ Marris, P., & Rein, M. (1973). Dilemmas of social reform. London: Routledge & Kegan Paul.
- ⑧ Nightingale, C. (1993). On the edge: A history of poor Black children and their American dreams. New York: Basic Books, p.11.
- ⑨ Silverstein, B., & Krate, R. (1975). Children of the dark ghetto. New York: Praeger.
- ⑩ Halpern, R. (1995). Rebuilding the inner-city: A history of neighborhood initiatives to address poverty in the United States. New York: Columbia University Press.
- ⑪ Weir, M. (1993). Urban policy and persistent urban poverty. [Background memo for a policy conference.] New York: Social Science Research Council, Program for Research on the Urban Underclass.
- ⑫ Halpern, R. (1990). The role of after-school programs in the lives of inner-city children: A case study of the Chicago Youth Centers after-school programs. Chicago: Chapin Hall Center for Children, University of Chicago.

(责任编辑:葛云)

① Robert Halpern (2003). Making play work: the promise of after-school programs for low-income children. Teachers College Press.