

# 案例 | 美国政府为何以及如何支持课外学习项目(OST)



资助者圆桌论坛 (CDR)

2019年8月

# 本文目录

- 近年来不少基金会都在资助流动儿童课外学习项目，如何让更多儿童受益？在规模增长的同时如何保证一定的项目质量？可持续的支持大规模项目的资金从何而来？等等都是资助者关心的问题。同时，自2017年教育部发布《关于做好中小学生课后服务工作的指导意见》后，各地摸索出政府支持、学校组织，家长主导、学校配合，社区组织，青少年校外教育场所组织等不同课后服务工作模式，更是对基金会在这一议题上的定位问题提出了新的挑战。
- 美国政府对课外活动项目（out-of-school time, OST）的支持由来已久。其中21世纪社区学习中心（21st century community learning centers, 21st CCLC）是全美唯一专门用于支持当地课后、课前和暑期学习计划的联邦资助来源，已有20余年的历史。美国政府为何要长期支持OST项目？如何在全国范围内开展资助工作？如何监管和支持大规模的伙伴提供有质量的OST项目？项目效果如何？希望这一案例能够给国内关注这一问题的伙伴以启发。
- 更多信息参见 <https://www2.ed.gov/programs/21stcclc/index.html>

# 1. OST是什么？为什么重要？

- OST区别于正式的学校教育，是针对K-12学龄儿童，在非上学时间段内开展的一系列有组织、有结构，由成人引导的，以固定频率开展的类型多样的活动，为青少年提供安全照管，并促进青少年发展。
- 研究显示，经常参与高质量OST项目的学生中75%以上在社会技能、学校表现、学习热爱度、工作技能等方面有所提升。
- 与此同时，学生和家长对OST项目的需求很高，2014年美国约有41%的学生希望能够有机会参加OST项目。

# 1. OST是什么？为什么重要？

- OST项目按照服务重点、内容、人员配备等不同，可以是多目标的、学术导向的或与专业兴趣相关的。
  1. **多目标类**：主要由有资格获得联邦资助的课后项目和暑期项目构成，具有几个特点：在整个学年定期开展、由成人监督、提供一种以上的活动、基于学生群体特征进行活动设计。
  2. **学术类**：通常由认证教师向学生提供学术指导，旨在提升学生的成绩。
  3. **专项类**：专注于培养青少年某一特定兴趣或技能，通常由父母出资。
- 通常OST项目能够产生与项目内容直接相关的成果，如多目标类OST为学生提供服务的同时看护学生，避免了学生参与危险活动；学术类OST通常能够提升学生的学习成绩。下页提供了三类项目的多方面对比。

# 1. OST是什么？为什么重要？

服务重点	典型活动	活动频率	人员配备	可能的直接成果	可能的间接成果
多目标：如21st CCLC、Boys and Girls clubs	家庭作业辅导、娱乐活动、补充教学（如艺术、运动等）、提供餐食	学期中：5天/周，3小时/天； 暑期：5天/周，最多8小时/天；	青年工作者，可能有也可能没有学校教师	保障学生安全、使监护人可以持续就业、家庭作业完成度、新经验及机会、健康	非认知能力、校内表现、学习成绩、态度
学术：如夏季学习项目	学术内容、娱乐活动、补充教学、提供餐食	学期中：3-6天/周，3小时/天，45-90分钟/节； 暑期：4-6周，4-5天/周，半天或全天，60-120分钟/主题	认证教师提供学术指导，青年工作者提供娱乐活动	学习成绩、保障学生安全、使监护人可以持续就业、新经验及机会、健康	非认知能力、校内表现、态度
专项：如艺术、科技等	专注于提升某专项技能的基础活动	因项目而异	具有某专项专业知识的讲师	新经验及机会、专项技能提升	非认知能力、校内表现、学习成绩、态度

## 2. 美国政府为什么支持OST项目？

- 通常美国OST项目由家庭支付学费，此外基金会、公司、非营利组织和政府会支持一部分。而对于**低收入家庭青年和当地成绩不佳的学生的**OST项目，会更多由联邦、州和地方的政府公共资金来支持，占到78%。
- **政府对OST项目的支持主要由三个关键因素推动：**
  1. 放学后无人监管的青少年很可能从事危险活动或成为受害者，如吸毒、不安全的性行为、实施暴力或成为暴力受害者等。因此，青少年和社区的安全都受益于丰富的OST活动。
  2. 青少年是否能够参与丰富的课后活动很大程度上取决于家庭收入，这种支出差距造成了机会差距。而低收入青少年通过参加这些活动，可以获得丰富经验，这些经验可能会随着青少年的发展带来持久的收益。
  3. 低收入学生的学习成绩远远落后于较富裕的同龄人。这些成绩差距会转化为文化水平、就业情况及收入的差距，进而限制了贫困儿童改变自身经济状况的能力。额外的学习是帮助他们提升能力的一种重要方式。
- 与此同时，研究显示83%的民众反对削减这些项目的公共资金。

### 3. 政府支持下的21st CCLC项目

- 1994年，美国国会通过“中小学教育法”（Elementary and Secondary Education Act of 1964, ESEA）创建了21st CCLC，服务于美国低收入家庭或学习成绩较差的K-12学生。ESEA描述了项目的目的、资助标准、监管和评估标准等。每年ESEA发布项目授权金额，国会将其作为参考进行拨款。
- 1998年，国会向21st CCLC拨付了第一笔款项，最初预算约为4000万美元。2001年国会通过“不让一个孩子掉队法案”（No Child Left Behind Act）将项目资金增加到10亿美元，并将资金分配方式由直接向学校捐款，变更为开始向各州分配资金。
- 2015年21st CCLC被重新授权给“每个学生成功法案”（Every Student Succeeds Act, ESSA）。现在每年教育部向各州拨款，各州自行组织竞标将资金捐赠给地方组织开展服务。

## 3.1 项目目标

项目目的 (purpose)	目标学生举例	服务举例	项目目标 (objectives)
<ol style="list-style-type: none"><li>1. 帮助学生提升学术能力以满足学生核心学术能力标准</li><li>2. 提供一系列额外的活动以提供学术外的补充教育</li><li>3. 为学生家庭提供扫盲和相关教育发展机会</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. 英语水平有限的学生</li><li>2. 在特困或低排名学校入学的学生</li><li>3. 曾逃学或被停课、开除的学生</li></ol>	补习、家教、艺术和音乐教育、阅读和语言艺术教育、STEM教育、食物与营养教育、药物滥用教育、娱乐活动、父母参与活动、品格教育家庭扫盲活动	<ol style="list-style-type: none"><li>1. 提升学生学术成绩</li><li>2. 改善学生的行为</li><li>3. 提升学生的社会技能</li></ol>

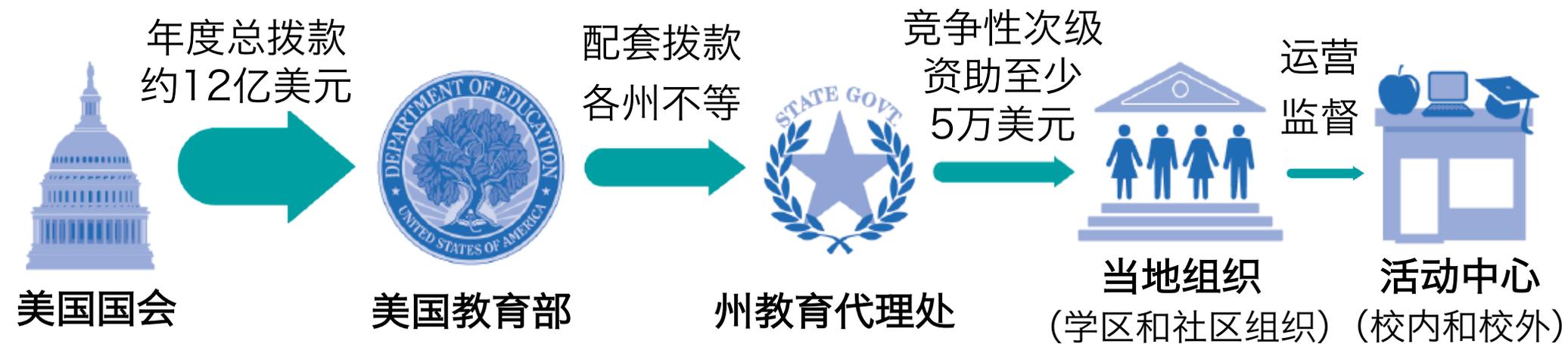
## 3.2 资助流程

国会每年拨款给教育部，各州教育代理处

(Education Agency) 向教育部申请经费。各州最终拨款额的多少由该州低收入家庭学生在K-12公立学校的总入学率及该州每个学生在教育上的支出来决定。

各州当地组织向州教育代理处申请经费。ESEA要求必须由至少一个符合资金接受标准的当地学区（低收入家庭学生高度集中的学校）和至少一个当地社区组织或其他公共或私营实体联合提交申请。各州可以在符合立法规定的基础上设定本州的资助标准、年限、金额、竞标时间。

每个次级受资助者负责运营监督一个或多个活动中心。这些中心可位于校内和校外（如教堂、社区中心或其他地点）。所有服务必须在非上学时间或学校停课期间提供服务，如上学前、放学后、周末或假期等。



## 3.3 次级资助要求

- ESSA立法中对各州在开展次级资助时的资金分配比例提出以下要求：
  - **次级资助**：各州接收配套拨款后，需将其中不低于**93%**的款项作为次级资助资金进行拨付。
  - **管理经费**：每个州最多可以保留**2%**的配套拨款作为项目管理费，用于建立和实施严格的竞争性评审程序，并监督资金向各申请组织的拨付情况。
  - **活动经费**：每个州最多可以保留**5%**的配套拨款用作开展州一级的项目相关活动，如：开展监测与评估方案设计及实施，开展能力建设、培训及提供技术支持，确保被资助方提供的活动符合州级标准，与教师、校长、家长、当地工作者、当地社区及其他利益相关方合作，审查和改进州级政策和做法，以支持有效方案的实施等。

## 3.4 实际资助情况

- **资助金额：**2002年-2016年，国会共拨款160亿美元给教育部，近5年的年度拨款总额在11.5亿-12.2亿美元之间逐年增加。2016-2017学年，州级配套资金在70万-1.3亿不等，每个参与者年平均花费809美元，经常参与的人（指本学年参与总天数>30天的人）年平均花费1495美元。
- **资助数量：**2017年美国政府问责局（GAO）调查显示，最近一次竞标中各州共收到4000多份次级资助申请，约2400个获得批准（60%）。
- **资助标准：**各州标准各不相同，大多数州基于多种标准的积分系统进行评分。申请者还可以从其他地方寻求资助，为了鼓励这一行为，大多数州会为有他方支持的机构加分，有时会逐年减少对这类机构的资助额。此外大部分州允许机构向学生收费。
- **资助时长：**立法要求每州资助期限为3-5年。为了提供足够的时间来实施成功的项目，大多数州向申请者提供5年的资助。同一机构在一个资助周期结束后，还可以再次申请。但通常各州给予再次申请者的配额会降低。

## 3.5 实际服务情况

- **服务对象：**21st CCLC已覆盖全美各州和特区，2016-2017学年共服务超过200万人，其中学生占比70.1%（经常参与的学生占38.3%，不经常参与的学生占32.4%），暑期参与者占15.1%，成年人或家庭成员参与者占14.2%。参与活动的男女比例基本相同。在参与的学生中6-12年级的学生居多（55.3%），但在经常参与的学生中幼儿园-5年级的学生更多（59.8%）。
- **服务次数：**各类服务中，每周家庭作业辅导类服务的次数最多（55836次/周），其次是体育活动（51351次/周）。大部分活动每周服务1-2小时。
- **服务中心：**共有各类服务中心9592个，其中82.3%为公立学区（Public School Districts），另外10%为社区组织，其他服务中心类型有特批学校（Charter School）、大学/学院等。
- **服务人员：**服务人员分为付费类人员和志愿者，其中付费类服务人员有11.3万人，志愿者有3.6万人。付费类人员中比例最高的是学校教师（42.9%）、和其他非教学的校内工作人员（16.9%）；志愿者中比例最高的分别是社区人员（25.4%）、大学生（20.7%）、家长（18%）和高中生（15.7%）。

## 4. 如何实施监管？

- 美国的学术提升教育办公室（Education's Office of Academic Improvement, EOAI）负责监督各州21st CCLC项目实施情况，同时负责为各州提供技术支持，并通过实地走访等方式监测各州项目绩效。EOAI每3年对各州受资助者进行一次实地监测，如有需要，可更频繁地监测。此外，EOAI有权审查各州的捐赠申请情况，并确保各州根据立法要求提供资助。比如，审查各州的资助标准，保证他们资助的学校中低收入家庭学生占比至少在40%以上。
- 根据ESEA法案，各州必须进行持续的项目评估，以评定其21st CCLC项目和活动的有效性，并传播调查结果。教育部将审查各州评估结果作为对项目监管的方式之一。项目的年度绩效报告数据由被资助方通过各州的数据平台上报。各州数据质量由州教育代理处把控，并在每年指定的时间段内上报到项目年度绩效报告数据收集系统。教育部会指定工作组将所有数据汇总分析后在项目官方页面发布年度报告。这些数据包括次级受资助者基本特征、活动中心及参与者的人口统计学数据和服务结果数据。

## 5. 如何提供支持？

- You for Youth是为21st CCLC项目提供支持的在线学习和技术援助平台，主要服务于三类人群：州协调员（State Coordinator）、项目主管或现场协调员（Program Director/Site Coordinator）、21st CCLC从业者（21st CCLC Practitioner）。主要提供四类支持性服务：
  - 课程：有不同的主题课程，包括21st CCLC项目介绍、如何管理项目以及具体的分主题课程，比如预防药物滥用、大学和职业准备、读写能力等。每个课程包含简介、实践指南和指导员工的技术。州协调员有资格根据实际需求申请自定义的培训内容。
  - 资源：包括每个课程的计划、实施和评估工具等一系列模板文档。
  - 网络研讨会：提供与专家一起参与实时网络研讨会和在线讨论的机会，通过这种方式可以了解课外和暑期课程的当前研究和趋势等。
  - 博客、讨论区：了解项目发展动态，分享项目经验和挑战。
- 更多信息参见 <https://y4y.ed.gov>。

## 6. 项目效果如何？

- 自1998年以来，教育部对于21st CCLC项目在**学术表现**（包括数学和英语阅读成绩）、**学生行为**（包括课堂参与度、家庭作业完成度、出勤率和遵纪情况等）和**社会能力**三个层面设立了目标和绩效指标。由各州自行开展评估并上报数据。该项目最初规定的绩效指标更关注学术测评，对学生行为的测评指标不足，对社会能力的测评指标更少。
- 2015年美国《综合和持续拨款法》（Consolidated and Further Continuing Appropriations Act）规定，要求美国政府问责局（GAO）审查课外教育项目。2017年GAO发布了21st CCLC项目评估报告，据报告，自1999年以来，该项目的绩效指标没有被大幅修改过，且调查发现2017年以前教育部对各州的技术援助普遍不足，使得各州在开展绩效评估时面临挑战，所以各州评估数据收集情况并不理想。目前各州上报的测量结果中，学术表现数据最完整，其次为学生行为数据，社会能力相关内容虽有提及，但暂无具体数据。

## 6. 项目效果如何？

- 教育部提供的最新项目年度报告对2016-2017学年的项目服务数据及绩效进行了统计，核心结果如下：
  - 50%的人表示数学成绩有所提高。
  - 49.4%的人表示英语成绩有所提高。
  - 25.4%的人报告小学阅读的州测试成绩有所提高，19.1%的人报告初/高中数学的州测试成绩有所提高。
  - 67.5%的教师报告学生的家庭作业完成度和课堂参与率有所改善。
  - 60.4%的教师报告学生行为有一定程度的改善。

## 6. 项目效果如何？

- 2019年Wallace基金会联合ESSA发布了美国课后项目有效性研究综述，对2000年或以后发表的相关研究进行检索分析。该综述使用ESSA证据框架评估课后项目有效性。ESSA描述了四层证据框架：1-强证据（实验研究）、2-中度证据（准实验研究）、3-有希望（未严格配对的研究）、4-无明确证据的论证。该综述共查阅10153篇文章，寻找其中有完整项目评估的研究进行分析，按照不同的课后项目服务类型（学术、艺术、体育活动、健康、STEM等）进行分类，每类每个年级的项目均有覆盖，最终找出符合1-3级标准的项目62个。
- 21st CCLC项目是其中被反复提及的内容，综述中对符合1-3级标准的各州21st CCLC项目提供了基本服务信息和评估结果概述。根据各州服务类型和服务学生的年龄段不同，各项目的效果有所不同，在此不做详细编译，原文请参考<https://www.wallacefoundation.org/knowledge-center/Documents/Afterschool-Programs-A-Review-of-Evidence-Under-ESSA-Companion-Guide.pdf>



## 资助者圆桌论坛（CDR）

CDR是面向中国资助者的技术支持平台，其使命是“服务中国资助者，探索有效公益，推动社会问题解决”。

[cdr4impact.org.cn](http://cdr4impact.org.cn)

版权声明：本报告版权归原作者所有，CDR将本报告编译，为公益同行学习分享所用。