

# 婴幼儿托育服务如何更普惠优质？

面对人口发展新常态，从中央到地方，一项项有力举措正在逐渐缓解群众生育养育焦虑。

目前，我国托育服务体系发展势头良好，越来越多的家庭从中受益。但从总体来看，我国托育服务仍处于起步阶段，面临一些发展中的堵点难点，如普惠托育机构数量少、群众需求量大；行业标准模糊；专业人才匮乏；服务质量参差不齐等。

在此背景下，又该如何探索构建社会共担的婴幼儿照料服务体系，多措并举推动“幼有所育”更加普惠优质？来听听相关专家的看法。

## 明确定位标准 推托幼一体化

国家统计局数据显示，2022年我国全年出生人口为956万人，人口出生率仅为6.77‰。

一些地方幼儿园因为适龄学生减少而招不满学生。根据2022年全国教育事业发展统计公报，2022年学前教育在园幼儿4627.55万人，同比下降3.70%。其中，普惠性幼儿园在园幼儿4144.05万人，同比下降1.76%。

“减轻家庭的生育、养育与教育成本，直面出生人口减少给教育发展带来的挑战，有必要全面推进2岁至6岁托幼一体化，全面实施免费托幼教育，系统解决‘入托难、入托贵’‘入园难、入园贵’问题。”21世纪教育研究院院长熊丙奇说。

《中共中央国务院关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》提出，鼓励有条件的幼儿园招收2岁至3岁幼儿。如今，随着适龄幼儿减少，几乎所有幼儿园都具备了招收2岁至3岁幼儿的条件。”熊丙奇说，针对当前存在的幼儿园学位“多出来”，与托位数“严重不足”的问题，应该建立协调机制，以托幼一体化思路进行系统应对，应当允许并鼓励所有幼儿园招收2岁至3岁的幼儿进行托育。

“一方面，幼儿园可提高师幼比、减少班额，推进小园小班建设，以此减轻教师负担，提高学前教育质量；另一方面，可把幼儿园多出的学位，用来招3岁以下的幼儿，对幼师进行适应托育的相应培训。同时，对幼儿园招收的2岁至3岁幼儿，给予一样的生均经费拨款，保障幼儿园的办学经费。”熊丙奇说。

在他看来，推进2岁至6岁托幼一体化，可以充分利用现有幼儿园资源，实现托育资源从极度短缺到比较充分的供给。在此基础上发展托育、学前教育，还有两条路径选择，一是发展普惠托育、学前教育，实行成本分摊，向家庭收取一定的托费、保教费；二是实行免费托育、学前教育，不再向家庭收费，所有孩子入托、入园全免费，进民办园(托儿所)，也由政府购买学位，或享有一样的生均拨款。

华东师范大学基础教育改革与发展研究所教育局长专业发展研究中心主任方华认为，解决托育难题，首先需要明确国家对于托育的定位。

方华说，我国自1986年开始实施义务教育，将接受义务教育作为公民需要履行的法定职责，建立义务教育经费保障机制，保障义务教育制度的实施。党的十八大以来，我国学前教育事业快速发展，国家将学前教育纳入政府的公共教育体系当中，有效缓解了“入园难”的问题。

“因此，只有明确了国家的定位以后，才能够寻求具体的解决方案，例如将幼儿园前置，学前教育由三年变为五年，前面有两年用于托育等。”方华说。



网络图片

## 加大普惠供给 全力满足需求

据了解，“十四五”规划和2035年远景目标纲要明确发展普惠托育服务体系，并提出支持150个城市利用社会力量发展综合托育服务机构和社区托育服务设施，新增示范性普惠托位50万个以上。

然而，发展普惠托育目前仍然面临着机构服务成本偏高、行业服务质量参差不齐、供需矛盾突出、师资人才紧缺等一系列问题。

上海某托育机构负责人介绍，随着生育率的降低，新生儿数量的减少，客户群体也随之减少，但场地、水电、工资等成本却无法降低。

对此，多名受访专家认为，当务之急是在扩大覆盖面的基础上，切实提高托育服务的质量，满足家庭多元化的需求。

方华提出，大型企业带头办托育，能够相互间激发企业办托育的积极性。对于托育发展模式而言，国家更能够从单位办托育中探索出更多相关经验。

值得注意的是，单位办托育在实施层面仍然面临不少困难与挑战。2019年，国家卫生健康委印发《托育机构设置标准(试行)》和《托育机构管理规范(试行)》，但相关配套政策未能及时跟进。

“这导致单位办托育的办学规范性、专业性与质量都参差不齐。对于三四线城市、小县城、乡村、小企业、个体户等，受地域、规模等限制，他们没有资质和相关经验进行单位办托育。企业自主提供专业的托育服务，仍待国家出台相应政策为单位办托破冰。”方华说。

在熊丙奇看来，企业从员工角度出发，允许员工带娃上班，或者开设托育所，为有需要的员工提供托育服务，这是值得肯定的。但不能把企业的职责和政府、社会的职责混淆。解决托育难问题，需要政府承担主体责任，为3岁以下婴幼儿提供普惠托育服务。单位办托育是应急之举，最终还是得依靠政府部门。

## 规范服务标准 加强行业监管

2019年以来，国家卫生健康委同有关部门先后制定印发了托育机构设置标准、管理规范、保育指导大纲、婴幼儿伤害预防指南、托育机构负责人和保育人员培训大纲等，对于促进托育机构规范起步和行业健康发展起到了重要作用。

多名专家指出，下一步，应优化细化托育服务行业标准体系，为托育机构提供更具体的可操作性的依据，包括从业人员准入、日常管理、监督监管等方面，提高托育服务发展的水平，解除家长后顾之忧。

“尽快建立和完善托育机构监管的法律法规，推动托育机构监管工作规范。在包容机构设施差异性的前提下建立安全监管底线，统一服务质量的监督管理要求。”国务院发展研究中心社会和文化发展研究部研究员余宇等人在相关调研报告中建议，通过有效监督，引导机

构按照标准规范执业，避免出现安全事故问题。

对于行业标准的制定，方华提议从两个方面设置，一是针对有托育需求年龄段的孩子的特性来制定标准；二是根据国家对于托育行业的定位来进行制定。

贵州大学公共管理学院教授高圆圆建议，因地制宜落实托育保障的配套政策，根据经济社会发展水平不同，建立起适合当地的家庭托育补贴制度和家庭托育扶助制度。可对按政策生育一孩、二孩、三孩的当地户籍家庭，按照当地生活水平，每月每孩发放一定金额的育儿补贴。

“推动托育行业健康发展，实现‘幼有所育’‘幼有善育’，是一个长期过程，应该尽快明确定位，多措并举制定标准和政策法规，让托育行业有法可依。”方华说。

(据《法制日报》)