进一步完善上海 0~3 岁婴幼儿托育服务体系

吴苏贵 钱洁 李显波 李银雪

(上海市人民政府发展研究中心 200003)

【摘要】上海要立足于城市发展的长远战略,从确立 0~3 岁婴幼儿托育服务的公共服务属性出发,有效建立监管体系、标准体系、人才体系和多元化、多层次发展的大格局,有效缓解“入托难”。要强调公益属性,明确托育服务属于公共服务;完善顶层设计,建立托育服务体系的管理体制;吸收与创新并重,完善托育服务的标准体系;培训与培养并行,丰富托育服务的人才队伍;政府与社会协同,营造全社会参与的多元化、多层次托育服务体系。

【关键词】婴幼儿托育机构公共服务

【中图分类号】G610.51 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1005-1309(2018)03-0049-005

一、建立 0~3 岁婴幼儿托育服务体系的重要意义

(一)建立完善的托育服务体系已成为发达国家的普遍共识

婴幼儿托育机构在发达国家的发展已有百余年历史,很多国家已将托育服务作为一项重要公共服务。目前,发达国家都有完备的 0~3 岁婴幼儿托育服务系统,一些国家甚至提出了以儿童为中心的社会投资战略,着重发展 3 岁以下的婴幼儿照护机构。美国著名经济学家、诺贝尔奖获得者詹姆斯·赫克曼(James Joseph Heckman)教授指出:为处于弱势的 0~5 岁儿童提供高质量的托育,每年投资回报率为 13%。2007 年,联合国教科文组织发布的全球监测报告也认为,从出生到上小学这一期间的照看和教育状况为个人后续学习奠定了重要基础。因此,联合国教科文组织将“儿童早期教育与托育服务”作为实现全民教育的第一项目标,并列于《达喀尔行动纲领》向全球推广。

(二)上海市民对 0~3 岁婴幼儿托育服务的需求

根据国家卫生计生委公布的数据,当前我国托育服务短缺情况非常严重,城市中 0~3 岁婴幼儿入托率不到 10%,远低于一些发达国家 30%的比例。全国妇联妇女研究所发布的《中国妇女绿皮书》显示,在上海接受调查的家长中 95.3%认为“有必要发展”托育服务,其中 30.7%认为“有必要大力发展”,23.9%的人有过找不到托儿所的经历,而这一部分人主要是双职工和中低收入者家庭。上海市妇联的调查同样显示,需要婴幼儿托管服务的家庭占到 88.2%，“人托难”成为新的民生痛点。

虽然中国有老人帮助带孩子的传统,上海市科学育儿基地 2014 年的调查却显示,73.4%的祖辈是孩子的主要带养者,但其中有 48.1%的祖辈是处于“无可奈何”带养的窘境。可以预见,随着全面二孩政策的实施,婴幼儿托育服务的需求与托育服务发

作者简介:吴苏贵,上海市人民政府发展研究中心社会文化处处长。李显波,上海市人民政府发展研究中心社会文化处副处长。钱洁、李银雪,上海市人民政府发展研究中心社会文化处。

展不平衡不充分的矛盾还会进一步凸显。

(三)建立0~3岁婴幼儿托育服务体系是落实“全面二孩政策”、促进人口均衡发展的重要举措

国际经验显示,0~3岁婴幼儿的入托率与女性就业率成正相关,欧美发达国家女性就业率普遍在70%~90%,其背后是完备的儿童托育保障体系。而上海由于缺乏相应的服务体系,很多职业女性在128天产假后如没有老人补位、家政人员介入,或者选择兼职工作,或者被迫退出劳动力市场。这在外省市来沪工作的白领女性中尤为明显。

目前,托育难已演变为阻碍全面二孩政策效应发挥的重要因素。根据国家卫生计生委2015年生育意愿调查的结果,因为“经济负担、太费精力和无人看护”而不愿生育二孩的比例分别为74.5%、61.1%和60.5%。而全国首个“二孩家庭日”发布的数据显示,高达86.5%的家庭将“没人照管”列为生育二孩的最大困难。

二、上海建设0~3岁婴幼儿托育服务体系的现状与问题

上海对0~3岁婴幼儿早期保育的重视由来已久,相关服务的质量和数量均在全国首位。但由于整体服务体系不健全,不可避免会存在一些问题和短板。

(一)顶层设计和共识仍然缺乏

“顶层设计”的缺失是目前上海建设0~3岁婴幼儿托育服务体系的瓶颈。

一是托育服务的属性不清。我国曾经通过国有或集体厂矿企事业单位内部办社会事业,系统建立过托儿所体制。但当前0~3岁婴幼儿托育服务到底是公共服务,是市民福利,还是市场提供的商业服务,仍未形成社会共识。这就导致政府部门无法投入财力进行保障,而一些社会资本则把托育看成巨大的获益市场,大量提供高价服务,部分托班收费高达每月上万元,普通家庭难以承受。

二是行政主管部门不明。虽自1999年以来,上海对0~3岁婴幼儿发展的关注和对其家庭的指导就已分别在教委、计生委(现卫计委)、妇联等部门进行。但由于缺乏明确的行政主管部门,既难以统筹协调形成合力,也没有单位对托育进行整体规划和长远打算,这导致虽然投入不小,但是服务分散,效果不明显,托育服务整体发展也相对缓慢。

三是运行体制机制缺乏。当前托育服务所涉及的准入、监管、评估、惩处等一系列管理制度不清晰,造成整个行业发展的失范。突出的问题:(1)准入机制松懈。由于缺乏准入机制,理论上当前上海所有的托育点都是“无证经营”,很多托育点只是通过工商注册。例如,部分委托创办的托管点,虽有一些规定,^①但对承办方的资质、师资以及课程的准入等都缺乏严格审核,由此导致一些托育能力薄弱却凭借注册的企业承办起了托管点。(2)过程监管不力。由于没有专业的过程监管标准、流程和人员,民办亲子园和托管点的过程管理显得尤为薄弱,很多托育点甚至没有监管。(3)评估惩处缺乏。由于缺乏对托育服务的评估标准和相应的惩处机制,无法科学和客观地判断相关机构服务的优劣,一旦出现问题也很难及时而有效地进行处罚,即便遭到处罚,一些机构也很容易改头换面,再次进入此行业。

(二)服务的技术标准体系尚不明晰

^①收费标准每月低于3000元、办园面积不得小于200平方米。

一是缺乏托育的统一教材。迄今为止，上海市教委、各区早教指导中心以及高校都出过不少关于0~3岁婴幼儿心理发展和亲子活动方案，上海市教委甚至已出版《上海市2~3岁婴幼儿教养方案(试行)》的教师参考用书。但此类教材主要是针对集体教学活动和亲子活动，鲜有涉及0~3岁婴幼儿“托”和“育”一体化特点的教材。

二是服务内容尚不明确。以往的早教指导中心和民办亲子园都以指导家长为主要目的，组织亲子的小时制游戏活动，有些托管点则把重点放在“托”和“照管”上，让人认为2~3岁婴幼儿以实施生活照料为主的印象。其实，0~3岁婴幼儿的“托”和“育”应形成营养、保健和心理教育“三驾马车”的一体化，而其中所涉及的服务内容、流程以及技术标准等还不清晰。

三是服务操作无标准。服务内容不确定，也导致服务操作标准无法制定。按照国际经验，应对托育服务体系中的每个环节都有明确和细致的规定，以保障0~3岁婴幼儿能够安全、健康和愉快成长。在美国的托育服务手册中，老师带孩子从室内到室外活动，要安排几个老师、清点几次人数、必须携带什么物品等都有明确规定。但目前上海所有的“托管点”，都没有详尽的服务手册，仅凭借老师自己的经验和习惯行事。

四是场地建设无标准。虽然上海对早教中心、幼儿园等场地建设有相应的标准，但由于托养对象和服务内容的不同，这些标准难以直接适用于0~3岁婴幼儿，尤其是对室内、户外以及干湿区、生活区和活动区等具体细分的标准还没完全形成。

(三) 人才培养和储备仍然薄弱

目前，上海0~3岁托育师资主要有幼儿园教师、育婴师、早教教师3种类型，但这3种类型的托育师因其自身的特殊性而无法完全满足0~3岁的托育需求。

一是幼儿园教师0~3岁托育技能与经验相对匮乏。我国学前教育专业的培养目标与课程设置都是围绕3~6岁幼儿园教师展开的，0~3岁婴幼儿与3~6岁儿童的身心发展特点有很大不同，对师资要求也不尽相同，这在无形中造成了0~3岁与3~6岁幼师之间的断裂。

二是育婴师培养不规范，准入标准低。育婴师是为0~3岁婴幼儿和母亲提供服务和指导的专门化护理与教育职业，但育婴师培养不规范，准入标准低。申报3个级别(五级、四级、三级)的职业资格认证考试的基本学历条件均为初中及初中以上，而且培训简单，时间短，以笔试为主，总体质量无法保证。

三是早教教师重“教”轻“托”。早教中心的教师是面向0~3岁幼儿家长开展工作，指导家长如何进行亲子互动，教师几乎没有直接对0~3岁婴幼儿进行保育的经验。

四是人才培养机制不足。虽然当前我国部分高职院校设置早期教育专业，但重教育轻保育，重理论轻操作，且培养周期长，无法满足当前0~3岁托育人才需求。

(四) 办学主体发育不足

当前0~3岁托育服务的办学主体主要有开设托班的幼儿园、开设托班的公办早教中心、以“亲子课程”名义开设托班的民办早教中心、民办托儿所等，但这些办学主体均难以有效承接托育服务。

一是现有幼儿园难以向托育延伸。为应对入园高峰，上海很多幼儿园缩小甚至停办托班。调研中发现，很多幼儿园虽有意愿扩大托育服务规模，但限于人力与场地的不足，难以增加服务供给。

二是公办早教机构拓展托育能力不足。公办早教机构的定位是以科研为主，研发亲子课程，为家长育儿提供指导。其提供的服务也是以小时制为主，少数兼有日托。因此，很多早教指导中心在拓展 0~3 岁婴幼儿托育服务方面也是心有余而力不足。

三是民办机构缺乏承办托育资质和能力。一方面很多民办机构为获取最大利润，往往压低标准和支出，更多雇佣没有资质的人员参与托育，即便是当前的托育试点机构，真正有资质的老师数量也不多；另一方面民办机构的负责人，很多是因为高收益而进入托育服务领域的，之前缺乏相关经验。在上海的托育服务试点机构中，部分负责人甚至都没有教育的相关经验。

三、完善上海托育服务体系的对策建议

习近平总书记在十九大报告中指出：“永远把人民对美好生活的向往作为奋斗目标”，要在“幼有所育”上不断取得新进展。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》也明确提出“重视 0~3 岁婴幼儿教育”。为此，上海要立足于城市发展的长远战略，从确立 0~3 岁婴幼儿托育服务的公共服务属性出发，有效建立监管体系、标准体系、人才体系和多元化、多层次发展的大格局，有效缓解“入托难”。

(一) 强调公益属性，明确托育服务属于公共服务

根据国际发展经验，上海应探索、推动将托育服务纳入公共服务范畴，强调其公益性属性和政府责任。在服务内涵上，要根据托育服务发展趋势，逐步将提供“营养健康照料”和“人身安全看护保障”为主、“教育”为辅的传统托儿所模式，转变为注重“儿童早期教育、潜能开发和人的全面发展”的“教养一体化”托育新模式。在服务对象上，以常住家庭中 0~3 岁婴幼儿为主，按照自主选择、自愿入园的原则，形成家庭自主保育、社区指导和临时照看、入园全日制托育的基本格局。

(二) 完善顶层设计，建立托育服务体系的管理体制

完善托育服务体系的顶层设计，首先要加强政府的领导作用，协调各方的优势，有序、快速、稳妥的推动上海托育服务的管理体制建设。

一是明确主管部门。上海要根据托育服务的基本内涵，在与中央相关部门深入沟通的基础上，在民政、卫计委和教委之间确定一个行政主管部门，统一负责上海 0~3 岁婴幼儿托育服务体系的规划、建设、发展和监管，并在中央支持下开展管理体制改革的先行先试。同时，要进一步发挥市妇女儿童工作委员会的统筹协调职能，

二是建立法律规章。在明确行政主管单位的基础上，要加快建立审批、发证、监管、评估、惩处、退出的一系列管理制度，淘汰一批有问题的服务提供主体，消除托育服务中的社会隐患。同时，建立多部门协同负责、共同推进的工作机制，让公安、消防、食药监等部门都能有序参与托育服务监管。

(三) 吸收与创新并重，完善托育服务的标准体系

行业标准的建立是规范托育服务发展的有效措施，上海应在吸收发达国家先进经验的基础上，努力创建出符合我国国情的托育服务标准体系，为上海托育事业发展奠定基础，为中国托育服务建设探索经验。具体包括：建立一套指导方案，编制全市统一的“0~3 岁婴幼儿教养指导方案”，明确托育服务的内容和不同年龄阶段的教养重点；建立一套建设标准，根据托育需求制定场地、面积、硬件配置、安全与卫生、师生比、师资条件等一系列标准；建立一套服务和运行操作规范，包括服务时间、服务操作规范流程、安全和卫生保障流程等。

(四) 培训与培养并行，丰富托育服务的人才队伍

专业人才是保障托育服务质量核心要素，上海应通过短期加强培训和长期加强培养两个途径出发，有效稳妥地缓解人才瓶颈。

一是以设立托育专业人员资格为抓手加快培训合格人才。整合现有的“育婴师”“保育员”“家庭教育指导师”等资格证为统一的“婴幼儿托育士”资格证，通过规范的培训鉴定认证体系，做到统一标准、统一培训、统一考试和统一质量控制。“婴幼儿托育士”要具备婴幼儿身体照看和儿童早期教育的知识和实际操作能力，该资格证获得者将有能力服务于不同的婴幼儿服务机构，包括托育机构、早教机构、家庭服务和儿童社会福利机构等。根据国际经验，“婴幼儿托育士”资格获得的第一年为临时证，只有经过一年实践考察合格后才能转正。统一的“婴幼儿托育士”资格制度建立后，可以吸纳各类持证人员，通过继续培训、统一考试和资格认定获得新的资格证；也可以吸引更多的社会人员，如全职妈妈等通过统一考试获得资格证，以迅速壮大托育人才队伍。

二是在高等教育、职业教育系统增设托育专业。建议在华东师范大学、上海师范大学等原有学前教育专业的基础上增设托育专业，或增加托育专业课程，培育一批高层次的托育专业人员，可为托育士资格考试培训储备师资力量。

（五）政府与社会协同，营造全社会参与的多元化、多层次托育服务体系

长期的投入欠账和托育需求的多层次决定了上海发展0~3岁婴幼儿托育服务体系必须在政府托底的基础上，更多依靠社会、企业的力量，形成以政府提供服务为主体，以社会、企业办学为重要补充的多元化、多层次托育服务体系。

一是明确各级政府提供服务的托底责任。以政府为主体兴办一批服务机构，起到保基本和托底作用，如目前上海市托育试点项目开办的社区幼儿托管点，在新建区域增加托育点的规划，或者在现行幼儿园内增设托育点等。同时，政府也可以购买服务的形式，向社会组织购买托育服务。

二是着力发挥企事业单位的积极性。在现有试点基础上，继续鼓励有一定规模、有条件的企事业单位兴办幼托机构，为职工解决后顾之忧。同时，鼓励一些经济开发区、大型商圈等为区内的中小型企业职工开办托育服务点。

三是有序引入社会组织和企业资本。培育一批合格的托育类社会组织，市总工会和市妇联要进一步发挥枢纽型社会组织的功能，培育带领一批社会组织以公办民营、非营利性民办等方式参与托育服务。培育、引入一些企业举办中S层次的托育机构，甚至可借助自贸试验区试点优势，引入国外成熟的托育品牌机构，以满足在上海工作的外国人需求和本国中高端需求。

四是适当发挥个人和家庭的作用。借鉴国外家庭互助模式，在居民区内鼓励、引导一些有资质、资源和条件的家庭和个人开设小型嵌入式托育点，以满足居民区内部的需求。