

上海幼儿托育问题研究

童连¹

(复旦大学 上海 200433)

【摘要】:把幼儿托育作为公共服务的一部分,是促进该项事业健康发展的重要举措。政府应在政策实施和财政支持方面起主导作用,建立由政府主导、企事业单位和个人共同参与及承担费用的协作机制。对不同的兴办主体实施不同类型和程度的财政支持。对公办托育机构从场地和硬件方面给予支持,对私人兴办的托育机构给予税收减免和一定的财政补贴。

【关键词】:幼儿托育 公共服务 学龄前儿童

【中图分类号】:G61.51 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1005-1309(2018)10-0097-009

目前,我国0~3岁儿童入园入托率不到5%,2岁以下儿童基本以家庭照顾为主,这增加了女性就业不稳定性和家庭压力,制约了全面二胎政策的实施;同时保育质量和平等性也无法保障,这关乎社会人力资本储备的质和量。幼儿园资源不足,无法延伸服务小年龄段儿童,“托幼一体化”模式很难推行。巨大的托育需求催生了少量非正式的托儿机构,但其早期教育的成分不足,托育质量无法保障。上海虽然存在以社区为基础的0~3岁儿童服务机构,但是主要以短时的早教活动为主,不具有托管性质,且覆盖面小,不能满足普通家庭对婴幼儿托育的需求。

本文借鉴国外婴幼儿托育服务的经验,结合上海现状,探讨和构建上海0~3岁儿童托育服务体系,在托育服务机构的行政归属系统、运行模式、准入标准、服务内容、服务方式、机构人员的资格要求和培训等方面提出可参照的标准和对策建议。

一、美国和日本等国托育服务利用情况

在过去30年,美国对儿童托育服务的利用逐年增加,包括机构类的和家庭内的非父母照看。根据NICHD的研究报告,早在1990年代,大多数儿童从6个月就开始介绍一些儿童托育服务。孩子在2岁之前,大多数孩子都在家里或者家庭托育中心接受照看,2岁之后多会去托育机构。有9%的6个月婴儿、31%的3岁儿童和54%的4.5岁儿童利用托育服务。2011年美国人口统计局的数据显示,0~4岁儿童不同形式托育服务利用的比例,其中以中心为基础的儿童托幼机构的利用者占24.5%,父母养育的占24.5%,在家中由亲戚照看的比例为27.7%,在家中由保姆照看的为12.5%。其中有些儿童同时利用几种不同形式的托育服务。目前,在美国每周有近1100万小于5岁的儿童接受日间托育。平均每个孩子一周在托育机构待36小时。

据2016年统计数据,日本有保育所30859个,入所儿童(0~6岁)约263万。2017年日本0~5岁儿童数为598万。0岁儿童中利用保

¹**基金项目**:上海市决策咨询研究重点课题(编号2017-A-027-B)。

作者简介:童连,医学博士,复旦大学公共卫生学院讲师。

育园的占12%，有32%满1岁的儿童利用保育园，有33%满2岁的儿童利用保育园。

在丹麦，日间托育接受6个月至3岁的儿童。有91.2%的1~2岁儿童都在利用不同类型的托育机构。这些机构大部分由政府管理，主要由政府资助。托育机构类型包括独立的托育中心，幼儿园内的和家庭托育中心。挪威大多数10个月至3岁儿童开始使用托儿服务。政府保障所有1岁的儿童能够得到托儿服务，覆盖率接近100%。

二、美国和日本两国托育服务体制比较及借鉴

由于国家福利体制的不同，美国和日本两国在儿童托育机构的性质上存在较大差异。美国的儿童托育机构以私营为主，市场化运营，政府补贴较少。虽然一些政府资助的儿童早期发现项目可以覆盖部分低收入家庭的儿童，但只有1/3有需求的儿童能够得到帮助。就监管机构而言，美国的日托机构则是由联邦政府独立设置的“儿童和家庭部”统一管辖。各州政府也会设置独立的“儿童发展机构”管理儿童日托和早期教育机构，具体业务由下设的“儿童保健和教育部”负责。

日本是福利制度比较健全的国家，由于长期少子化的影响，日本政府非常看重儿童和家庭福利。儿童保育制度是高福利政策体现之一，运营所需费用以政府补贴为主。除了健全的保育制度外，还有儿童生活补贴、医疗费用减免等福利措施。日本儿童保育机构主要由日本政府管理福利事业的政府机构——厚生劳动省监管。但是新型的儿童园根据机构的性质决定由厚生劳动省或文部省，或者是两个部门共同监管。

（一）美国托育服务体制

1. 美国儿童托育服务。为适应不同的社会阶层的要求，学前教育机构不断多样化，主要有日托中心(day care center)、学龄前教育机构(preschool)。此外还有名目繁多的不同机构，如蒙台梭利学校、智力缺陷儿童学校、幼儿艺术学校、幼儿音乐学校等。其中比较新颖的是临时性日托中心(drop in)，这种中心一般设在商业中心、医院、教堂、军队驻地的周围，专为临时入托给父母提供方便。中心接待乳儿、婴儿、学龄前儿童、学龄儿童，按钟点计费，可随送随接。此外还有上学前和放学后的日托中心。这是为解除父母上下班接送入小学的孩子不便而设立的，它由专人负责照管。

以上托育机构按照性质大致分为公立和私立两大类。公立机构由联邦政府、州有关部门、大学、军队、教堂、慈善机构提供经费，均为非营利组织。公立机构费用相对低，保育时间短，保育质量不如私立机构。它们仅占美国学前机构中的小部分。另一种是广泛存在的是私立机构，大部分为营利性质。由于市场的需求很大，美国又没有大规模的公立学龄前教育体制，在这样的背景下政府为了保证服务质量，采取在教育立法的监管下，鼓励私人办园的方针。私立幼儿托育机构在美国占比高，商业化程度高，因此幼儿托育事业在美国经济发展中发挥着重要作用，产生了1500万个就业机会和每年超过5000亿美元的收入。在教育立法中规定，凡是私人开办托幼机构，必须向当地有关部门提出申请报告，经批准后方可开办。当地的儿童福利机构、儿童和家长服务部根据申请，按规定标准进行审核，如情况属实，符合要求，即可发给执照，准予开办。

为了兼顾低收入家庭的儿童权益，美国联邦政府出资发起的、主要针对低收入家庭儿童的早期教育援助项目，其中影响力最大的是“开端计划”(Head start)。1965年国会通过的“经济机会法”要求在学前教育机构中掀起“开端计划”运动，为贫困线下儿童实施补偿教育：(1)为儿童进行治疗；(2)为家庭提供社会服务和对父母进行教育；(3)为儿童设立促进身心健康发展的机构；(4)为儿童进小学做好准备。

表1 美国学龄前儿童（0~5岁）托育体制

托育性质	机构/项目名称	监管/支持部门	经费来源
------	---------	---------	------

私立日托早教中心	KinderCare Bright horizon	National Association of Family Childcare	家长负担
家庭托育中心 (Family day care)	—	National Association of Family Childcare	家长负担
公立日托早教中心、教会、 大学附属日托中心等	Mary's school	National Association of Family Childcare	政府/单位补贴, 家长负担
政府早期家庭支援项目 (低收入人群)	Head start Special education Pre - k Program	联邦政府 Head Start 独立 拨款, 各州独立的项目办公 室和人员	联邦政府(The Child Care and Development Fund / CCDF)

2. 托育机构的监管部门。美国联邦政府卫生与公共服务部下属的儿童和家庭管理局(简称ACF), 负责联邦政府关于促进家庭、儿童、个体和社区的经济和社会福利。ACF下面设有儿童保育办公室(简称OCC)、“开端计划”办公室等职能部门。儿童保育办公室负责管理联邦政府关于低收入家庭的儿童托育项目在各州实施。

州的儿童保育局(Child Care Bureau)还发起各种促进各县市托育服务质量、可得性和可及性的活动。儿童保育办公室负责管理儿童保育和发展基金(简称CCDF)。CCDF被用于补贴低收入家庭(收入低于州家庭收入中位数的85%);还用于提高整体服务质量的投入;CCDF还通过支持儿童托育资格认证、质量改善系统,帮助儿童项目达到更高的标准,同时支持保育人员接受更多的培训和教育。为了支持CCDF计划服务,儿童保育办公室还负责监督儿童保育政策的实施,并向各州提供指导和技术援助。

值得注意的是美国没有全国一致的国家儿童托育(Early child care and education, ECCE)政策。教育的主要责任在于各州,而不是联邦,这也阻碍了发展国家的儿童托育体系。联邦政府通过国会在制定国家儿童托育政策和目标方面发挥重要作用,促进各州和地方在实际实施方案中发挥重要作用。为适应地方的特殊需要和偏好,联邦政府的政策主要集中为弱势儿童提供服务。联邦法律主要负责“开端计划”和对儿童保育的公共补贴等措施为低收入家庭服务,但这些计划的监管职责都落在每一个州。除联邦政府外,50个州都有关于儿童保育的相关法律法规,但各州有所差异。

3. 财政支持。每年,美国政府花费超过100亿美元在儿童托育方面。在大多数情况下,托育的公共资金来自儿童托育和发展社区基金(CCDBG)、需求家庭临时援助(TANF)计划、社会服务整笔津贴、社会安全行动标题IV-E和州资金。这些基金平均每月服务于全国139.7万名儿童。33.9万个不同的机构得到资助。即便如此,父母承担育儿成本的近60%,也就是相当于中等家庭1/3的收入,使得中等收入家庭也难以负担这个费用。

“儿童保育与发展社区基金行动”(简称CCDBG)在全国各社区每年服务约145万儿童。CCDBG是主要的联邦政府拨款计划,为家庭的儿童托育提供支援,同时用于促进儿童托育质量的提高。基金由每个州管理,用于州的儿童托育津贴和低收入工薪家庭的儿童托育补贴。

在2014年11月,美国前总统奥巴马使“2014儿童保育与发展社区基金计划”写入法律,新的法律包括专注于托育质量的若干措施,包括要求各州完成如下事宜:通过增加活动,提高照看服务,提高各州在培训服务提供者方面的能力;提高开发更安全,更有效的儿童托育服务的能力;在儿童安全和健康方面,对儿童托育项目和服务提供者提出更高的要求;提供扩大参与家庭享有的福利面使更多的家庭得到儿童托育方面的服务,提供宣传和教育帮助家庭找到可以利用的托育服务。为家庭提供持续的、高质量的儿童托育服务。

托育相关的教育经费是由美国教育部管理,流入学校的早期教育课程。教育经费的主要目的是补充各州的学校系统、私营部门、公共和私人非营利性的教育研究机构、社区组织、家长和学生,以提高教育质量。联邦教育基金由州政府和联邦政府对应的管理部门管理。有些州像联邦政府一样,建立了不同主管部门之间的合作机制,以加强幼儿教育政策。

美国除政府之外,还有成百上千个私人组织、智库、研究和推广机构,以及大学、基金会和公共政策研究机构。这些机构也会做与儿童早期教育和托育政策相关的工作,他们的专家会定期与政府官员进行正式和非正式的互动,还通过召开全国论坛讨论有关儿童早期教育和保育问题,参与相关的立法和预算过程。

4. 托育机构建筑要求。托育机构需要为每个孩子提供不少于2.8 平方米的活动空间。对15~33个月的孩子,每个孩子活动空间不少于3.3平方米。这个面积不包括其他使用目的空间(如走廊、柜子、洗漱空间、厨房、衣柜和办公室)。每个孩子在托育机构中,应有一半的时间可以保证自己享有2.4平方米的活动空间。但有些地方是包括在活动空间里的,如尿不湿更换台、教室内的洗手池、室内的玩水池,儿童可用于做活动的厨房(符合当地建筑检验标准的)、放置用于儿童音乐活动的钢琴所占的空间可算是儿童的活动面积。厕所和洗面池的比不小于1:20。托育机构的建筑应该具有“建筑检查证明”。

5. 教师资格。1973年,美国健康、教育和福利部,儿童、青少年和家庭管理局建立了“儿童发展协会”(CDA),以提高早期儿童教育质量。CDA通过认证申请人的有效培训时间、客观测试和在教室直接观察申请人的行为来综合考核。CDA还评价申请人在早期教育机构中与孩子,以及与家庭的互动能力。1975年颁发了第一个CDA证书,此后它成为全国唯一的一个国家级的儿童早期教育证书,已应用到美国的50个州。开始拿到CDA证书后有效期为5年,此后每3年更新一次。

CDA 资格证包括4 个模块:学龄前(Preschool)——申请人的服务对象是3~5岁的孩子;婴幼儿(Infant/Toddler)——申请人的服务对象是0~3岁的孩子;家庭儿童托管(FamilyChildcare)——申请人的服务对象是托管于家庭托育中心的0~5岁的孩子;家庭访问员(HomeVisitor)——申请人的服务对象是参与儿童托育项目的家长,到每个家庭中工作。

CDA认证有3个重要的方面:申请、观察和测试过程。

(二)日本儿童托育服务体制

日本学龄前儿童教育与我国的相似,3~6岁儿童可在幼儿园学习。同时最大的区别在于日本除了有幼儿园(幼稚园)外,还有规模庞大的、针对0~6岁儿童的保育所。

1. 幼儿园与保育园的区别。在于幼儿园与保育园设立的目的不同,服务的儿童年龄、政府主管部门等都存在一定差异。幼儿园是在学校教育法基础上设立的,目的是“帮助幼儿的身心发育”。保育所是基于儿童福利法设立,目的是“受保护者的委托,对缺乏保育的乳儿及幼儿进行保育”。因此,幼儿园是3~6岁进行教育的场所,保育所则是代替保护者对0~6岁儿童进行保育的场所。保育所的主要构成主体为保育园,同时也有家庭保育机构等小型的、临床照看儿童的机构,还有企业型的保育机构。目前又出现将学前儿童教育和保育相结合的载体——儿童园。

(1) 保育园。由于保育园带有福利性质,因此对申请条件有限制。只有家庭满足以下情况,孩子才能被纳入保育园。如父母都有工作(除了全职外,兼职、在晚上和在家中上班)、怀孕和分娩、养育人有疾病或者障碍、家里人住院或者需要长期照顾、灾害后恢复、求职活动、上学、有儿童虐待的情况。和以上情况类似的、得到当地有关部分认可的情况也可以利用儿童保育。因为保育所的目的是为需要帮助的家庭提供帮助,因此照顾到各家庭的情况。在日本现在想送孩子上保育所的父母多,而保育所接纳容量不足。除此之外还有少量私人办的保育所,有政府认定的,也有无认定的,费用相对低廉,但是设施以及老师的质量也会相对较差。幼儿园与保育所接收孩子的年龄以及保育时间也不同。保育所接收孩子的年龄范围则比较广,从出生57天到入小学前。保育基本时间为8小时,延长保育为11小时,还有些保育所可以延长保育时间至12小时。办保育所的目的就是代替家长照顾孩子,因此没有很长的假期,如寒暑假。由于幼儿园属于教育机构,招收满3~5岁的未入学儿童,因此和学校一样有寒暑假和春假。保育所与幼儿园的入园标准与收费标准也不同,幼儿园的花费要高于保育园。

(2) 儿童园。近年来,在提供长时间保育的同时又能让孩子接受到一定教育的综合型保育所在逐渐增加。即将保育所与幼儿园

合并成为“儿童园”。根据修正后的“儿童园法”，儿童园具有保育和教育的双重职能。3岁以上儿童的班级至少需要一位幼教老师。认定标准参考2014年内阁府/文部科学省/厚生劳动省令第1号，儿童园受到文部科学省和厚生劳动省的共同监管。认定儿童园有4种类型：幼保联合型（把幼儿园和保育园的设施一体化运行）、幼儿园型（认定幼儿园具备保育园的功能）、保育园型（认定保育园具备幼儿园的功能）和地方裁定型（根据省的法律规定，得到认可的园）。2015年已超过2800所，有的幼儿园或保育园可以申请成为儿童园，也允许申请后再退出。除了以上主要类型外，根据规模、兴办主体和服务内容的差异，可把保育所细分为地域型保育（家庭保育、小规模保育、事业所内保育和家庭访问型保育）、地方儿童养育支援事业。另外还有企业主导型保育，由于这个是日本政府最新推出的保育形式，由政府（政府财政补贴）和企业联合兴办。

（3）企业型的托育机构。为满足企业职工的儿童托育需求和减轻保育机构不足的压力，日本政府鼓励企业型保育事业的发展。可根据不同的职业类型提供适宜的儿童托育服务。企业型保育机构的师生比和保育面积要求和国家标准一致，保育从业者中的一半以上具有保育士资格证。企业型托育机构的保育人员也要接受地方机构的培训。企业型的托育机构可以直接从政府获得财政补贴，在常规财政补贴的基础上，如果有增加的服务，如提供夜间保育和患儿保育、提供临时保育，保育人员参与研修、特殊安全措施完备（有监控摄像头）和采取措施改善周边环境等。

2. 托育机构的监管部门。儿童保健内容由市政府的保健中心监管，这个保健中心由厚生劳动省管辖。保育园营业资格证由厚生劳动省颁发，营业资格的申请首先得到市县级的认定，之后由市级向厚生劳动省申请。保育园的监督部门也是厚生劳动省，具体实施是市县政府的相关部门。具体工作为监管园所的卫生环境、职员健康体检和儿童体检等。并对如下内容做出要求：保育课程和指导计划；在园儿童健康促进计划；保育所和保育员自我评价的相关计划。考评由市县来进行，按规定每年应考评一次，但由于保育园数量很多，更多的时候是抽查。儿童园则接受厚生劳动省及教育内阁府双方的授权和管辖。儿童园营业资格证需要具备厚生劳动省与教育内阁府两者的认定。

3. 保育费和政府补贴。目前日本实施了“儿童和儿童养育支援新制度”，在全国公开政府“公定价格”。家长缴费之外不足部分由政府补贴。以往是只有得到政府认可的公立保育园或是“私立加公立”保育费用才能够得到政府的财政补贴，对于私立保育园原则上没有补贴。根据2017年的最新政策私立保育园也能得到国家的财政补贴，家长负担的保育费用根据家庭收入和父母工作情况确定。家庭负担保育费用计算方法为根据上一年度的家庭收入（个人所得税缴纳的情况）综合判断，收入少的家庭所付费用就低。同时也与家中的孩子数有关。以上情况是针对第一个孩子而言，第二个孩子的保育费半价，第三个孩子保育费用全免。保育费是在全国规定的最高额度之下，各地市根据具体情况调整。保育费用补贴由厚生劳动省发放。获得保育费全额补贴的保育园可以获得以下几个方面的补贴，包括教职员工工资全额（按照厚生劳动省规定教师配比人员工资），供餐员工工资全额，设施设备费用（不包含建筑物本身，儿童园属于法人私有财产），餐费（不包含主食费用，幼儿园向家长只收取米饭费，约2000日元/月）。父母除了一部分餐费（主食费用）以外，不向儿童园交任何费用。父母根据自身收入向市（区）政府缴纳保育费用。认定与非认定的保育园补贴是相同的。

4. 保育园建设标准。保育园儿童活动面积最低要求如下：小于2岁儿童（乳儿）室的面积要求在每人1.65平方米以上，同时活动室（爬行和用餐的地方）面积要求在每人3.3平方米以上。招收婴儿的保育园需要配有医务室、厨房和厕所。2岁以上儿童的保育室面积为每人1.98平方米以上，游戏室的面积为每人1.98平方米以上，需要配有厨房和厕所。对设施的要求是根据“儿童福利设施和运营相关标准”（2011年厚生省第63号令），保育园要达到一定建筑安全、防火标准。保育机构的建筑安全由市/区的政府相关部门监管，每年检查一次；消防由保育园自行向消防署申请检查消防设备等。

5. 保育人员。保育士是保育所里照看儿童的核心力量。保育士是日本儿童保育专业资格证持有者。根据修订的儿童福利法，2003年规定保育资格为国家资格，不分男女统一称为“保育士”，是和幼儿园的老师（幼稚园教论）完全独立的一种资格。幼稚园教师由文部省管辖，保育士资格由日本厚生劳动部颁发并管理。

获得保育士资格的途径有：一是进入日本厚生劳动部指定保育士养成学校，取得学分，毕业时获得保育士证。养成学校有3种，

分别是大学(四年)、短期大学(两年)以及职业学校(两年)。如今,也可通过参加通信讲座来获得学分以及资格。每年学费约100万日元。二是参加保育士考试,成绩合格即可获得资格,2016年开始每年举办两次。

除获得以上资格之外,保育士还必须通过工作单位的录用考试才能上岗工作。工作单位可以是保育园、儿童福利机构等。获得保育士资格证后要去登记,保育士登录证是印有个人姓名的,可以持证上岗。如果用假的保育登陆证工作,会受到处罚。日本对保育士的需求在逐渐增加。保育士的继续培训方式为园内研修1个月1次,如果有专门的培训,也会派遣保育士去学习。

保育园的主要工作人员除了一般的保育士外,还有园长、主任保育士、校医(嘱托医)、营养士、厨师(调理员)。以上人员都需要相应的资格证。园长管理整个保育园、主任管理相同年龄的几个班级,由有一定工作资历的保育士晋升而来。保育士负责日常的儿童保育工作。校医和护士根据需要设置,不是必需的。每个园配有一个营养士,负责儿童每周食谱营养的搭配和制作“献立表”(每周食谱,注明每餐的热量、钙和蛋白质的含量)。“献立表”每两个月循环一次。营养士同时负责对过敏体制儿童饮食的调配。营养士、调理师也要持证上岗。营养士也有全国统一的考试。

6. 保育内容。日本保育机构除了对儿童的常规照看外,还有一个重要职能就是“家庭育儿支援”。一是从保育时间上看,一般从早上8点到晚上6点,保证了家长的工作时间。同时还有夜间保育园,为家庭提供到晚上12点的儿童保育。二是家校联络机制,保育士会和家长及时沟通孩子在园的表现、遇到的问题,使得幼儿保育成为一个连续体;有的保育园还会采用一定的专业评估量表评估儿童的发展和家庭养育行为,并及时和家长反馈。

保育所对儿童的日常照看和教育要遵循《日本儿童保育指针》的要求。其中关于保育理念和保育内容主要有两个方面:一是养护,二是教育。“养护”包括两个方面:“儿童生命的保持”和“情绪的安定”。“教育”分为健康、人际关系、语言和表达。值得注意的是整体而言日本采用的是“自然保育”,保证一定量的户外活动时间 and 体力活动;教育活动是融合在生活保育中;根据每个孩子的自身特点实施保育;让孩子自己体验生活、积累经验,老师担当着脚手架的功能。

三、上海幼儿托育体系构建设想

对欧美和日本儿童托育发展史的回顾和对我国现实需求分析表明,我国现阶段,特别是发达地区急需完善幼儿托育体制。结合上海市情,本文认为应将幼儿托育服务作为社会公共服务的一部分,由政府主导,鼓励企事业和个人积极参与,逐步建立和完善幼儿托育服务体制。通过政府和企事业单位提供场地,对私营机构给予适当财政补贴,来有效控制托育成本和收费标准。

(一)上海幼儿托育服务体系整体构建的设想

1. 托育体制特点概述。上海的幼儿托育服务体系应是“多主体、多模式、多形式、差额均等”。

(1)“多主体”指服务提供方应为多主体,包括政府、企事业单位、社会组织(NGO等)和个人。在政府主导下,鼓励和支持社区、社会组织、广大的企事业单位,经济园区和个人共同参与发展0~3岁儿童托育事业。鼓励和支持企业参与解决0~3岁幼儿的托幼问题,鼓励有条件的企业自办或者合办托幼机构,或者为员工提供一定的托幼费用。税务部门可考虑企业投入到员工子女托幼服务方面费用,作为企业福利费,纳入企业项目。此外,探索依托与社区建立的保幼基地,可采用政府提供场地购买专业社会组织服务这样一种公建民营的模式,发挥社会市场和民间的专业力量。

(2)“多模式”指多种运营模式,包括完全公立、公办民营、民营等形式。即在多主体兴办的情况下,鼓励多种运营、管理和融资模式。如教育部门“托幼办”主管的早教指导中心、托幼管理中心(一种半公半私的独立法人托儿所),工商部门、社会团体管理局和教育部门间接管辖的民办学校(含有“早期教育”“早期教养”“早教”或者“托儿所”字样的民办学校),卫生计生部门下属的“0~3岁婴幼儿科学育儿指导服务示范点”。

(3) “多形式”包括空间和时间维度上的多种形式。托育场所上的“多形式”是指托育机构空间场所,可依托社区,也可依托企事业单位,也可以是家庭小规模托育、家庭访问托育服务,还可以包括学校的放学后托育等多种形态。这些托育服务形态可概括为“基于机构的托育服务”和“家庭访问托育服务”两大类。

托育时间可从两个方面来看,一是每天和每周的托管时间;二是托育开始年龄。上海目前试点项目儿童托管时间一律为8:30—16:00,无法满足朝九晚五的双职家庭的实际需求。欧美和日本的幼儿托育均有灵活的照看时间,这种做法可最大化利用机构资源,使得更多家庭和儿童受益。延迟托育时间可为有需求的家庭提供临时托育,真正解决家庭育儿的后顾之忧。

(4) 托育年龄和托育服务。托育开始年龄应该和我国的产假制度衔接。我国的产假要短于欧洲国家,只有128天。上海目前的托管试点项目为2岁开始,造成小年龄段的孩子(4~23个月)仍然是在家养育。随着我国幼儿托育体制、师资队伍建设的完善,婴幼儿托育将是必然趋势。现阶段可以分步进行,见表2。

表2 0~3岁托育服务类型、场所和内容

儿童月龄	养育场所	服务机构/人员	服务内容
0~6	家中(100%)	妇幼保健机构、社区卫生室(儿保医生、社工)	科学养育(喂养指导)
6~18	家中+社区(100%)	早教中心、活动中心(育婴师、社工、志愿者)	科学养育、早期教育指导
18~36	托育机构(25%)家中+社区(75%)	各类托育机构(幼师、托育专业人员)	托管、早期教育指导、亲职教育

(二)完善托育体制构建的关键问题

1. 行政管理归属问题。从美国和日本的经验看,儿童托育管理的行政归属体系均不相同,有其形成的历史原因。应从托育服务的内容和服务性质两个方面进行探讨。

(1) 服务内容。儿童托育的主要功能包括“托管”和“教育”两个方面,随着人们对儿童早期教育重要性认识的加深,0~3岁儿童托育中教育的成分变得更重要。如日托中心均以“早教中心”或“学前教育学校”等字样命名。由于0~3岁儿童的身心发育特点,需要卫生、早期教育、心理和家庭福利等多学科的知识融合,在各种标准、规范、教师资格尚未出台之前,需要多部门密切合作。

(2) 托育服务性质。国际成功经验显示,只有把幼儿托育纳入公共服务系统,由政府牵头和财政托底才能把充分保障儿童权益,体现“儿童优先”的原则。0~3岁儿童养育和儿童发展不仅仅是家庭的事情,更是关乎国家和社会长足稳定发展的大事情。

(3) 行政管理归属问题。在托育机构建设之初需要以卫计委或教育部门为主导,其他部门共同协作配合。在体制健全和完善后,则主要由主管部门负责。

2. 法律制度保障。对儿童接受托育服务的权利、家庭权利、幼儿托育服务性质、服务提供主体、服务模式、服务内容、机构建设标准、机构资格标准、财政补贴和收费标准、人员资格要求和服务内容、机构评估和监管制度等要有成文的规定和法律保障。目前国家层面正在起草“托育机构建设标准”“0~3岁儿童教育指导纲要”等文件,上海也应积极筹划贯彻措施。

3. 场地。根据服务提供主体的不同,托育场地有所差别。根据儿童年龄、人数和机构规模,对场所地理位置、面积、布局、消防安全和卫生条件必须做出具体的规定。就儿童人均活动面积而言,建议0~1岁保育室人均1.65平方米以上,外加活动室人均3.3平方

米以上;2~3岁以上人均1.98平方米以上,活动室人均3.3平方米以上。对于不同类型的保育机构,在满足人均活动面积、安全 and 卫生条件的情况下,对场所的位置和户外活动场地要求可以差别对待。如对于写字楼宇内、家庭内保育不强制要求户外活动场所,可以共享周边的公园和社区户外活动场地;对于小规模托育机构(小于10人)也要有一定的规定。

根据上海市2035城市规划中15分钟生活便利的目标,在社区兴建托育机构,使孩子能就近入托已成为民心所向。由于不同城区、不同社区的建筑设施条件不等,设置托育机构建设最低标准,通过新建、重建和改造等措施,分步骤、分批次,成熟一家开一家,逐步铺开。

4. 政府财政补贴和收费。国际成功经验显示,把幼儿托育作为公共服务的一部分,是促进该事业健康发展的重要举措。政府应该在政策实施和财政支持方面起主导作用,建立由政府主导、企事业单位和个人共同参与和承担费用的协作机制。对不同的兴办主体实施不同类型和程度的财政支持。对公办托育机构从场地和硬件方面给予支持、对私人兴办的托育机构给予税收减免和一定的财政补贴。

还可通过成立托幼专项基金,支持各类托幼机构的发展。目前的幼教经费,其实只占政府教育支出的1.3%左右,所以建议政府加大对托幼事业的财政投入,增加各类社会性质的托儿服务供给,减轻家庭照料的负担。此外还可与保险公司合作,如成立专项的上海市托幼意外保险,可多方筹措托幼意外保险基金,这样可减轻企业、社会组织以及个人承办机构的风险。

5. 师资队伍建设。由于我国尚没有0~3岁儿童托育专业人员资格制度,急需建立0~3岁托育人员资格认证制度、编写专业教材、制定专业人员培训大纲。通过制度建设引导具有学前教育专业和培育能力的高等师范院校开设相关专业,培育更多的托育人才。只有通过标准化的培训和考试才能使更多的人才投入托育事业。

托育专业人才的培育应包括以下内容:婴幼儿保育原理、婴幼儿教育原理、托育心理学、儿童保健、儿童饮食和营养、托育实习和家庭育儿支援等内容。现阶段主要针对现实需求,重点培育0~3岁年龄组儿童托育专业人员,随着学科的成熟和分化,可以对专业人才的技能要求提出更高的要求,也即分年龄段的资格标准,如0~1.5岁托育员和1.5~3岁儿童托育员。

6. 托育服务内容和质量评估。机构和教师根据“儿童早期学习和发展指导规范”的要求,设计针对不同年龄段儿童的学习大纲和课程。实施基于科学化的“早期教育”,是国家重视儿童早期和全面发展,贯彻“儿童优先”原则的体现。

托管是托育机构的另外一个基本职能,是保证儿童健康成长和生命安全的重要环节。要求托育机构根据儿童不同年龄段的特点和个体差异合理安排儿童的作息时间和户外活动;合理安排室内和户外活动;提供营养膳食;做好疾病预防、防止意外发生等。托管中无处不体现着对儿童的教育和关爱,对儿童发展的尊重等。

家庭参与,家长与教师互动是评估儿童托育质量的重要内容,也是尊重儿童发展的个体差异、提供家庭育儿支持的重要表现。托育机构在社区中的作用,包括为家庭提供育儿支持,传播科学育儿理念和实践等。特别是对于0~3岁幼儿,个体发育差异大,贯彻家校一致的保育对于儿童身心发展意义重大。

从国外对托育机构评估内容可看出影响托育质量的重要因素,这也是我国对托育机构评估和质控的重要环节(见表3)。

表 3 托育机构评估内容

空间和设施	课程框架	个人照看常规
安全和健康	游戏、教学活动	互动行为
婴幼儿教师的角色	家校联系	倾听和对话

(三)对上海0~3岁托育服务的需求估计根据上海市公安局2016年1月1日实有人口数据库显示0~2岁组儿童有42.2万人(户籍人口占80.81%),3岁组有18.3万人(户籍人口占59.08%)。假定3岁组中有一半在9月份之后出生(无法上幼儿园),就有9万多名儿童需要0~3岁托育服务。据此推算上海有51万名0~3岁儿童需要托育服务。

根据对上海家庭的调查结果显示,婴儿期主要养育人为祖父母的占29.2%,2~3岁时占38.2。可见0~3岁祖父母作为主要养育人的比例约为33.7%。因此排除祖父母作为主要养育人的情况下,上海仍有9万多名儿童需要机构类的托育服务。如果考虑到双职工家庭的迫切需求,以上海女性74%的就业率来计算,初步估计上海有6.9万名双职工家庭的0~3岁儿童需要机构类的托育服务。考虑到0~3岁儿童中祖父母作为主要养育人的比例33.7%和双职工家庭(74%)的重合部分,实际需要托育服务的儿童可能会大于6.9万人,即上海约有7万~8万的0~3岁儿童潜在需要托育服务。

参考文献:

[1]The NICHD study of early child care and youth development,2000.

[2]Barth et al.(2008),Harvard Center on the Developing Child. The Impact of Early Adversity on Child Development(InBrief).

[3]Schulte,Brigid,and Alieza Durana. “The New America Care Report.” Better Life Lab(2016):1-104.Web.29 Nov.2016.

[4]Abby J.Cohen.A Brief History of Federal Financing for Child Care in the United States,1996.

[5]Onion,Rebecca,Your Child Care Conundrum Is an Anti-Communist Plot,Slate,June 14,2017.

[6]Australia government.<https://www.mychild.gov.au/documents/docs/StateofChildCareinAustralia-web.pdf>.

[7]“The Fraser Institute”(PDF).Fraserinstitute.ca.Retrieved 2013-12-02.