

加快构建婴幼儿社会化照护体系

施卫东 秦艳秋

促进婴幼儿照护社会化，是满足人民群众对婴幼儿照护服务需求的必然要求。2019年全国两会期间，有代表委员建议，由卫生健康部门牵头，尽快出台3岁以下托育政策性文件及工作规划。也有代表委员围绕建立跨部门协调工作机制、建立公办托幼中心等提交提案。加快建设婴幼儿社会化照护体系涉及千家万户，已成为社会广泛关注的热点议题。

我们在南通市崇川区10个街道进行的专题调研显示，目前0-3岁婴幼儿照护主要以家庭照护为主，社会化照护率低。430份有效问卷表明，幼托班与早教班合计的社会化照护率仅为13.5%，其中公办及单位兴办的婴幼儿照护机构占比仅为1.6%。调查显示，祖辈在婴幼儿照护中参与率高达71.6%。这主要带来两方面问题。一是两代育儿观念差距大，易引发家庭矛盾。76.8%的家庭认为祖辈易宠溺孩子，不利于孩子的成长。37.5%的家庭认为祖辈思想保守，不利于孩子的成长。47.1%的家庭中祖辈与婴幼儿父母在照护的理念上无法沟通协调。40.8%的家庭认为父母与祖辈照护理念不一致，不利于孩子健康成长。二是老人负担过重。祖辈照护婴幼儿造成不少老人两地分居，影响老年人生活质量。照护婴幼儿的祖辈中，有37.4%的人还需要赡养家中年龄更大的老人。有63.2%的祖辈在60岁以下，尚未退休，不得不面对工作与生活的诸多压力。调查显示，25.8%的家庭是父母独立照护，61.6%的家庭是婴幼儿父母和祖辈一起照护，两项合计高达87.4%，父母参与婴幼儿照护率非常高。婴幼儿父母作为劳动力市场的主要力量，面临工作与照护婴幼儿的双重压力。54.2%的父母认为照护婴幼儿花费时间多，影响了职业发展。57.9%的父母反映在照护婴幼儿方面花费精力多，身心疲惫。54%的父母能在孩子生病时顺利请假，32.1%的父母因照护孩子请假，工资与奖金被扣发。30.7%的家庭认为父母投入大量精力照护婴幼儿会影响父母职业发展，对母亲的影响更甚于对父亲的影响。

当前，0-3岁婴幼儿社会化照护需求日益增长，但总供给严重不足。调研发现，64.4%的家庭期待社会化的婴幼儿照护。与强烈的幼托机构需求相比，公办的婴幼儿照护机构严重短缺，依托机关、企事业单位兴办的托儿所寥寥无几，0-3岁婴幼儿照护机构供给严重不足，部分提供全日制托育服务的早教机构收费昂贵，家长望而却步。调研发现，29.2%的家庭希望政府规范管理婴幼儿照护机构。到目前为止，我国尚缺乏完善的相关法律法规和政策标准，照护机构建设标准和服务标准双双缺失，照护机构没有直接负责的管理部门。而在强劲的市场需求刺激下，大量资本涌入这一市场，出现了0-3岁婴幼儿照护行业鱼龙混杂，良莠不齐，不仅收费乱，孩子的食品安全和人身安全也无法保障的问题。调研发现，专业化的婴幼儿照护需求与供给之间严重不匹配。高达87.3%的家庭希望婴幼儿社会化照护机构能够为婴幼儿提供专业的启蒙教育，这在他们希望提供的服务内容中排名第一位，超过陪伴看护（占86.6%）、提供餐饮（占68.3%）与基础性医疗服务（67.6%）。25.1%的家庭认为找不到合适的专业照护机构；35.4%的家庭认为照护0-3岁婴幼儿面临的主要难题是找不到专业且让人放心的保姆。

长期以来，婴幼儿养育社会化进展缓慢。上海、四川等地率先出台地方性政策法规，上海市政府把“新增50个普惠性托育点”纳入2019年市政府实事项目，这些都是有益的尝试。当前，地方政府应结合本地实际，从顶层设计、立法监管、兴办机构、强化审核培训等方面入手，加快建设婴幼儿社会化照护体系。



强化规范管理，统筹推进幼托事业发展

尽快制定相关法律法规和具体实施规划，明确婴幼儿社会化照护行业的发展方向，规范 0-3 岁婴幼儿照护体系建设。一是明确政府主体责任。各级政府应成为婴幼儿照护工作的责任主体，将婴幼儿照护体系建设纳入经济社会发展的总体规划，制定本区域内婴幼儿照护专项工作规划，在制定政策、引导投入、规范市场、营造环境、监管服务等方面发挥主体作用。二是明确主管单位。婴幼儿照护体系涉及教育、人社、民政和卫健委等多个部门，需要建立跨部门协调工作机制，确立主管单位，明确各成员单位具体职责。按照“谁审批谁监管”和“谁主管谁负责”原则，由教育行政主管部门担负起婴幼儿社会化照护服务机构的日常监督评估和规范化管理职责，以政策法规和行政力量保证幼托机构的安全和质量。三是制定行业管理办法。政府应根据实际情况，针对幼托服务领域出台详细规范，如服务内容、场所安全性、从业人员资质、师生比例标准等，制定出行业管理办法，解决社会化照护机构资质认定与规范管理问题。四是规范许可与强化监管。制定惩罚行业不良现象的法律法规，对幼托班的监管由事前资质认定扩展为全过程监管，重点监管安全、保育、卫生等方面，对机构主要负责人实行过错推定责任。照护过程实时监控全覆盖，并规定数据保存时间。

强化激励引导，多层次发展婴幼儿照护机构

面对不同家庭的多层次需求，大力发展 0-3 岁婴幼儿照护机构，纳入社会公共服务范畴，构建公共幼托供给体系。一是公办幼儿园增设幼托班。政府加大公办幼儿园的投资建设力度，适当引导和资助民办机构参与设立。二是单位办托。鼓励有条件的企事业单位和大型企业，在获得有关部门批准和相关资质的前提下，在自有场地内开办幼托机构。政府还可支持中小企业与邻近社区合作，企业提供资金，社区提供空间，为企业双职工家庭和社区居民提供经济实惠的公共幼托服务，既方便企业职工来回接送，让职工安心上班，又可以解决社区居民的托管需求。单位办托属于单位福利行为，具有一定的特殊性，主管部门应牵头制定单位办托建设管理标准。三是社区办托。大部分父母希望把幼托点放在居住小区内，可以在社区内建立日间照料幼托网点，借助社会组织的力量提供专业化管理，明确照料制度与收费标准，为社区内有需要的家庭提供专业服务。

强化审核培训，大力提升照护行业专业化水平

加强婴幼儿社会化照护机构从业人员的资质认证与审核，除学历标准外，还应加强从业人员任职前的犯罪和虐童背景调查，从业人员一旦有违法行为，取消资质并全国禁入。实行持证上岗，从业人员上岗证可采用分级分类标准，坚决杜绝为了弥补师资不足而出现“先上岗，再补证”现象。为真正落实从业人员

资质要求，应尽快建立从业人员从业及培训记录数据库，防止经营者为降低成本，在获取许可后招用低素质不符合条件人员。主管部门应制定长期的培训计划，定期开展职业道德和专业技能培训，让从业人员从内心认识到幼儿教育事业的高尚和严肃性，提高自身的职业素质及责任感。