

引子

自从女儿右右去年入托后,陕西省西安市文兴巷社区居民孙怡得以重返职场。右右上的托育园,是陕西省首家社区嵌入式公建民营普惠托育机构,地点就在

文兴巷社区的公建配套用房。

社区虽小,连着千家万户。

2024年1月,国家发展改革委等部门印发《城市社区嵌入式服务设施建设导则

(试行)》,明确优先设置养老服务、婴幼儿托育、儿童托管和社区助餐等功能。中办、国办前不久印发的《提振消费专项行动方案》提出,“鼓励发展社区嵌入式托育”。

托育如何嵌入社区?怎样托起居民“家门口”的幸福?近日,记者走进全国婴幼儿照护服务示范城市江西南昌、广东广州、陕西西安探访。

## 人民眼·普惠育幼服务体系建设②

江西南昌、广东广州、陕西西安等地发展社区嵌入式托育——

# 优化整合资源 就近普惠安全

本报记者 张丹华 姜晓丹 王丹



### 布局

破解供需结构性矛盾,提高托位供给有效性

早上8点,孙怡出门上班,牵着右右的手步行几分钟,就来到右右上的喜伴日托园。

得益于社区资源整合,喜伴日托园每周都有社区医生入园开展健康服务,还与三甲医院建立了急救“绿色通道”。

“安全有保障、就近易接送、价格可承受,每月费用1800元,工薪家庭负担得起。”1年前,把当时1岁多的右右送到喜伴日托园后,孙怡顺利找到了新工作。

孙怡是二胎妈妈,儿子左左今年7岁。左左半岁时,她了解过周边的托育机构,要么距离较远,要么价格偏高,只得辞职在家带孩子。

记者从西安市卫生健康委了解到,西安市常住人口超过1300万,3岁以下婴幼儿托育需求旺盛,但全市5.4万个托位中,实际入托仅1.8万余人,托位闲置率近2/3。与此同时,普惠托位仅1.1万个。

这种情况不限于西安一地。

2024年9月,《国务院关于推进托育服务工作情况的报告》指出:“2023年,全国民办托育机构占全部托育机构的89.5%,平均托育服务收费标准(不包括餐费)为1978元/人/月,一线城市在5500元/人/月以上,与群众的支付能力和期待存在较大差距,许多有送托需求的家庭望而却步。托育服务质量良莠不齐,不敢托、不放心的现象较为普遍,家庭送托难与机构收托不足并存,2023年全国托位实际使用率仅为46.7%。”

一边是部分家长“托不起”,一边是有些机构“招不满”,供需结构性矛盾亟待解决。

2023年3月,西安市入选全国婴幼儿照护服务示范城市,着力发展普惠托育服务体系。同月,喜伴日托园在文兴巷社区开园。

“社区嵌入式托育,核心是嵌入。”西安市雁塔区卫生健康局家庭发展与老龄科工作人员刘娟说,托育园建在社区里,方便家长接送孩子。

《国务院关于推进托育服务工作情况的报告》还指出,一些省份对千人口托位数指标进行分解时,只考虑指标是否容易完成,未充分考虑人口分布、家庭需求等实际情况,出现了“需要的建不成,建成的用不上”资源错配现象,托位供给的有效性有待提高。

提高托位供给有效性,充分调研是前提。

陕西首家社区嵌入式托育园为何

“这与人口结构相关。”刘娟介绍,雁塔区卫生健康局组成5人调研组,深入社区摸排调研,决定在年轻家庭比例高、双职工家庭集中等托育服务需求大的社区优先建设托育园。2023年,文兴巷社区常住人口1.32万,35岁以下家庭占比45%,3岁以下婴幼儿230余名、76%来自双职工家庭,由此被确定为优先建设嵌入式托育园的社区。

“社区建托育园,质量行不行,专业不专业?”起初,不少居民持观望态度。为此,雁塔区卫生健康局联合社区开展了为期7个月的“科学育儿进万家”活动,详细介绍日托园的服务项目。

“这期间,我们一共组织托育讲座、亲子运动会等23场活动,覆盖80%的适龄家庭。”文兴巷社区党支部书记、居委会主任刘书宏回忆。

喜伴日托园收费参照公办幼儿园定价,为提高透明度,负责运营的中标机构需公示成本明细。“家长们看后,感觉很踏实。”孙怡说。

“开园前,预报名家庭达48户。”喜伴日托园负责人王芳直呼“远超预期”。

2024年,西安将“发展普惠托育服务”纳入全市重点工作,并推广“需求评估—场地协商—公益预热—政策护航”四步法,当年建成42家普惠托育机构,计划在2026年底前建成110个社区嵌入式托育点。

千里之外的广州,社区嵌入式托育同样加快发展。《广州市3岁以下婴幼儿照护服务体系建设三年行动计划(2023—2025年)》提出,“发展社区普惠托育服务。衔接国土空间总体规划,落实每个社区生活圈配置一处0至3岁婴幼儿照护服务设施。”

截至今年2月,广州市托育服务机构数量达1947家、总托位数10.9万个,其中普惠托位近5.2万个。

《国务院关于推进托育服务工作情况的报告》显示:近年来,我国托育服务政策法规体系、标准规范体系和服务供给体系逐步建立健全,托育服务工作开局良好、初见成效。

目前,全国提供托育服务的机构已近10万家,托位约480万个。

### 共建

优化整合公共空间,改造利用闲置资源,探索公助民营、公建民营等模式

走进喜伴日托园,桌椅板凳摆放整齐,边边角角装上了防撞软包。园内建筑面积280平方米,配有保健室、运动教

室等功能用房,设置了活动区、休息区、清洁区、备餐区、安全医护区;室外幼儿活动场地面积150平方米,包括室外活动区、图书阅读区等。

《城市社区嵌入式服务设施建设导则(试行)》提出,“提供婴幼儿托育服务功能的社区嵌入式服务设施建筑面积≥200平方米”“鼓励各地提供婴幼儿托育室外场地”。

老城区寸土寸金,如何挤出空间?

文兴巷社区按照“服务功能最大化、办公空间最小化”原则,主动将社区办公区域压缩一半,腾出空间打造托育场地;与隔壁酒店协调,让托育园共享户外活动区。

“托育园紧挨社区,把孩子放在这里,特别放心。”孙怡说,优质托育资源进社区,让居民“近”享家门口的幸福。

嵌入式托育,优势在嵌入,难点也在嵌入。要办得好,并非简单将托育园开在社区就行。此前,一些地方尝试将民办园直接引入社区,因收费偏高、师资不稳定等问题,家长并不买账。可见,位置嵌入只是基本要求,需求嵌入方为关键,这考验管理者的资源整合及协同运作能力。

打造群众家门口的普惠托育,文兴巷社区决定对竞标入驻的喜伴日托园免费提供场地,由此降低运营成本和托育收费。

既优化整合社区配套建设用房等公共空间,也改造利用闲置厂房、仓库、集体房屋等闲置资源,各地为社区嵌入式托育服务设施用地提供多元解决方案。

近年来,南昌市探索“新建、补建、扩建、改建”4种模式,新建居住区一律要求配建托育服务设施,既有居住区通过整合小区空地、拆除腾退闲置低效用地等资源,为嵌入式托育服务设施腾挪空间。截至目前,全市已建成社区嵌入式托育机构138家,提供普惠托位约8000个。

位于南昌市东湖区豫章街道洪城社区的友希婴幼儿托育中心,就由一处省属企业闲置公房腾退改造而成。

午后,友希婴幼儿托育中心内充满欢声笑语,孩子们在老师带领下跳蹦玩耍。2019年,友希婴幼儿托育中心创办人施品卉走进洪城社区,表达了开办托育机构的想法,希望社区协助寻找合适场地。“这与社区需求不谋而合。”洪城社区党委书记王勤介绍,当时,周边有几所幼儿园,但还没有面向3岁以下孩子的托育机构。社区工作人员与施品卉实地考察后,相中了江西省赣勤发展集团有限公司下属公司的一处闲置公房。

沙池、攀爬架、彩虹跑道……托育中心的这片户外活动区,原是闲置公房外的闲置空地,如今已是社区最富生机的场所。

“既有闲置

用房又有闲置空地,很适合建托育机构。”施品卉说,经过与业主单位友好协商,友希婴幼儿托育中心顺利入驻,采取公助民营模式——场地租金由东湖区卫生健康委拨付专项资金解决,托育机构负责场地改造和运营。

2021年3月,友希婴幼儿托育中心迎来第一批婴幼儿。“从施工改造到正式运营,用时仅半年。”施品卉说,托育中心规划伊始,东湖区消防、住房和城乡建设、市场监管等部门召开联席会议,根据进场评估结果提出优化建议,确保设计施工满足托育要求。次年10月,友希婴幼儿托育中心获评“南昌市婴幼儿照护服务示范机构”。

2024年9月,在东湖区紫金城小区,友希婴幼儿托育中心与东湖区妇幼保健院共建的托育中心启动招生,不同于此前的公助民营模式,东湖区妇幼保健院托育中心采取公建民营模式。“政府提供已装修完成的场地,我们‘拎包入驻’,只负责运营。”施品卉说。

“公益性与市场化相结合,符合当前我国托育服务市场发展的实际。”在西安市卫生健康委人口监测与家庭发展处处长张金梅看来,社区嵌入式托育快速发展背景下,公建民营模式有助于树立行业标准。

在南昌、广州、西安,公助民营和公建民营模式已占社区嵌入式托育服务市场的九成以上。

**长效**  
兼顾公益普惠与服务质量,为社区居民提供稳定、优质托育服务

办好社区嵌入式托育,长效运营是关键。

《国务院关于推进托育服务工作情况的报告》提到:托育机构主要依靠社会力量租用商业楼宇开办,需自行负担房租、人工、装修、运营等成本,房租和人工成本占总收入的75%以上,普遍面临着前期投入大、运营成本高、投资回收周期长、抗风险能力弱等问题。

长效运营,需要长效支持。

在广州市越秀区洪桥街道三眼井社区豆腐寮小区,街道将原本出租的自有物业收回后,开办了洪桥街普惠托育园,并于2024年10月招生。

郑小红是第一批报名入园的家长之一,“1岁半以上幼儿的每月托育费是2430元,每天餐费25元,相对于市场上的民办托育园,性价比很高。”

“普惠价格,离不开政府的持续支持。”洪桥街普惠托育园园长伦嘉维介绍,除了社区免费提供场地和市财政每个托位2000元的建设补贴,托育园每月还可按照托位数获得一定运营补贴,水电费执行民用电水价格,“仅这一项,每年就能节省上万元。”

目前,广州、西安、南昌三地均已探索出“建设+运营”双补贴等一系列支持措施,遵循“政府给政策、机构降价格、

托育如何嵌入社区?怎样托起居民“家门口”的幸福?近日,记者走进全国婴幼儿照护服务示范城市江西南昌、广东广州、陕西西安探访。

“越秀区2023年居民可支配收入约为9万元,月均7500元,托育普惠价标准在4000元以上。我们的定价比上浮前的普惠价标准还低。”

为社区居民提供稳定、优质的托育服务,师资是关键。

“和3岁以上的幼儿相比,2岁左右的‘小小孩’正处于秩序敏感期,怎么帮孩子建立规则意识?怎么通过感官统合训练促进智力发育?这些都是我上岗后通过培训和实操学习的。”喜伴日托园育儿师吴越原本从事学前教育,如今随着托育园“小小孩”逐渐增多,专业照护能力不断提升。

综合考虑群众育儿经济压力与托育机构可持续发展,越秀区多措并举创新惠民举措。——实现“延时稳价”。考虑到工薪家庭工作需求,全日托服务时间可延长至下午6点。全区18个街道的普惠托育园每月托育费均价2280元,不超过广州中心城区市场价的50%。

——实行“服务增值”。托育园提供专业照护服务,还开展语言启蒙、感统训练、绘画手工等增值项目。

越秀区妇幼保健院也发挥协同机制作用,派出医生指导托育园的建设和运营,确保托育服务精细化、优质化。

“一街一策”是越秀区普惠托育园的一大特点。洪桥街普惠托育园结合街道居民的实际需求,创新推出托婴服务,由3名老师、保育员组成照护团队,精心呵护9名年龄在18个月以下的宝宝。

“1岁半以下宝宝的托育费为3800元/月,膳食费为18元/天。”伦嘉维细算账:按照广州市卫生健康委等部门去年9月制定的《广州市普惠性托育机构认定及资金补助管理办法(试行)》,托育园普惠价格(托大班全日托每人每月保育费,不含膳食费)分区分级执行,其中越秀区不高于上年度本地区月人均可支配收入的55%;收托24个月以下婴幼儿,普惠价认定标准可上浮5%至10%。

图①:改造前的友希婴幼儿托育中心户外活动区。

图②:改造后的友希婴幼儿托育中心户外活动区。

图①②均为南昌市东湖区宣传部供图

图③:西安雁塔区文兴巷社区喜伴日托园内,老师带领孩子们做游戏。

杨雨婷摄

图④:广州洪桥街普惠托育园家长通过家校APP了解孩子在园情况。

杨祖舜摄

本版责编:杨彦 孙振  
戴林峰 刘雨瑞

版式设计:汪哲平



③



④