

规范市场，扩大供给，发展普惠托育——

# 帮育儿家庭解后顾之忧

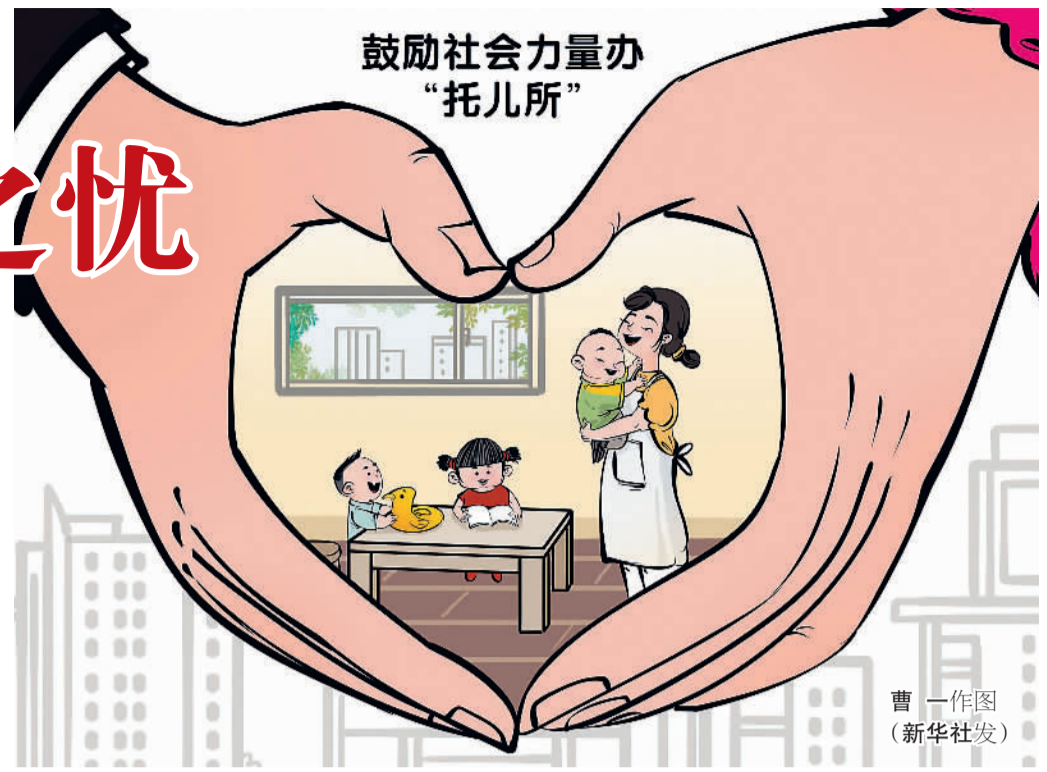
本报记者 廖睿灵

“啥时候要娃”“家里孩子谁带”“准备生二孩吗”……这类追问，年轻夫妻并不陌生。

2020年中国总和生育率降至1.49，跌破国际公认的1.5的警戒线。同年出生并已完成户籍登记的新生儿共1003.5万，连续5年下跌。生育政策放开了，为啥众多夫妇“不敢生”“不愿生”？记

者在采访过程中发现，0—3岁婴幼儿无人照料是其中一个重要原因。

“十四五”规划和2035年远景目标纲要明确提出发展普惠托育服务体系。专家表示，完善3岁以下婴幼儿托育体系，将对落实生育政策、保障职业女性就业权、促进经济和人口均衡发展等带来积极帮助。



鼓励社会力量办“托儿所”

曹一作画  
(新华社发)

## 托不托？托给谁？

### “谁来带娃”成难题

一边是繁忙的工作节奏，一边是高昂的生活成本，生了娃给谁带？怎么带？一些“80后”“90后”夫妻选择将孩子托付给长辈。

“孩子的爷爷退休了，在家闲着没事，我们就请他帮忙带娃。”贵州省贵阳市居民陈先生的女儿今年2岁多，夫妻俩朝九晚五，父亲的支援极大缓解了家庭压力。不过，两代人教育观念的冲突让陈先生十分头疼。

“我父亲把他孙女宝贝得不得了。”陈先生说，对孙女的任何需求，爷爷都会想方设法满足，小两口虽理解“隔代亲”，但很担心过度溺爱不利于孩子成长。

长辈介入是中国家庭中较常见的托育方式，但伴随延迟退休、“全面二孩”等政策落地，长辈在子女生育时或者还未退休，或者年岁已高，传统的照护方式难以为继。一些条件允许的家庭则聘请家政人员照顾孩子起居，然而家政市场鱼龙混杂，把仍在牙牙学语的孩子交给陌生人看护，许多家长还是放不下心。

今年全国两会上，0—3岁婴幼儿托育难的问题受到多位代表关注。全国人大代表、四川省雅安市雨城区第二中学校长庾庆明告诉本报记者，托育涵盖“托管”和“培育”两层涵义，无论是将孩子交给祖辈看管，还是花钱请家政人员照料，都只满足了基本的“托管”需求。出生1000天是个体身心发展的关键时期，科学的培育方式对孩子成长尤为重要。

为了照料孩子，有些父母索性辞去工作，全身心在家带娃。不过，受传统性别观念影响，面对婴幼儿托育困境，往往女性做起“全职妈妈”，男性负责“赚钱养家”，看似各司其职，实则也引发了女性职场危机、家庭中父职缺失等一系列问题。

“随着我国女性劳动参与率提升，职业女性在承担社会工作的同时，需要兼顾家务、生育、子女照料等多重责任。由于无人照料孩子，许多女性只好被迫中断就业，导致职业发展受阻。”中国人口与发展研究中心副主任刘鸿雁在接受本报记者采访时表示，育龄母亲难以在工作与育儿之间取得平衡，导致生育意愿无法完全释放。中国新生儿数量的连年下跌，与此不无关系，解决婴幼儿托育难题的任务迫在眉睫。

## 需求旺，供给少 托育服务跟不上

中国托育服务发展曾在上世纪80年代迎来高峰。由于改革开放进程加快，社会发展对正规就业劳动力提出更大规模需求。为支持妇女就业，各级政府、企事业单位和街道社区在政策指导下共同作用，托幼事业势头旺盛。然而，随着市场经济发展，原有的福利性托育体系逐步缩减。2016年1月，中共中央、国务院《关于实施全面两孩政策 改革完善计划生育服务管理的决定》印发，3岁以下婴幼儿的照料问题再度引发社会关注。

现有托育市场供给情况如何？托育质量是否满足相关标准？北京师范大学学前教育研究所所长洪秀敏向本报记者介绍，目前国内托育体系仍处于资源短缺、供不应求的状态。现有的托育机构存在质量参差不齐、收费普遍偏高、位置离家远等三大问题。

据洪秀敏团队早前对全国13个城市婴幼儿照护服务供需现状调研成果，有68.4%的家庭存在入托需求，3岁以下婴幼儿入托率仅5.5%。在机构规范方面，17.6%的托育机构不满足住房和城乡建设部2019年最新修订的《托儿所、幼儿园建筑设计规范》“人均3平方米室外面积”标准；22.2%的托儿所、34.2%的托小班和59.1%的托大班的最大班额标准，不符合国家卫健委发布的《托育机构设置标准（试行）》要求；还有25%的机构存在配餐难题。

托育机构少、市场不规范，相中一家托育机构可谓难上加难。“宝宝年龄小、不会表达，我们也担心老师的脾性、耐心等。”广州宝妈徐女士向记者道出众多家长



2021年1月15日，江苏省连云港市海州区新海街道小红花托育中心的小朋友们在老师指导下做游戏。

耿玉和摄（人民视觉）



在江西省抚州市广昌县盱江镇“慧育希望”早教中心活动室内，家长带着幼儿在养教师指导下参加集体活动课。

曾恒贵摄  
(人民视觉)



在浙江省杭州市临安区一家幼儿园，锦城街道胜利社区的青年社工通过玩游戏的方式向小朋友普及日常安全知识。

新华社记者  
徐昱摄

共同的担忧：孩子在托儿所是否吃得好？作息是否规律？与老师和其他小朋友相处得好不好？……

不仅家长有顾虑，部分托育机构也表示“有一肚子苦水”。北京市一家托育机构负责人告诉记者，托班收费看似高昂，刨去场地租金、水电费、教师工资、后勤支出等日常运营成本，也只能基本维持收支平衡。还有些机构甚至入不敷出，最终亏损倒闭。

## 做指导，给帮扶

### 普惠托育是方向

如何帮助家庭减轻婴幼儿照料负担？2019年，国家发改委、卫健委印发《支持社会力量发展普惠托育服务专项行动实施方案（试行）》，提出坚持社会化发展托育服务，围绕“政府引导、多方参与、社会运营、普惠可及”，深入开展城企合作。“十四五”规划和2035年远景目标纲要提出，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。

发展普惠托育体系，需政府、企事业单位、社区、家庭等多重主体共同参与。在刘鸿雁看来，政府部门要有效利用并充分整合教育、民政、自然资源等部门资源，保障各部门政策协同推进，避免因政策落实或部门协同问题产生的监管空白；其次，注重提升托育服务能力和质量，包括加强托育机构设置标准、评价和监管体系的宣传；此外，强化托育机构准入管理、加快研制托育机构分级分类质量评估标准。

一些家长排不上托、不敢送托或不愿送托。对此，专家建议鼓励社区根据实际需求合理规划，就近提供社区托育点；发挥工会组织作用，鼓励企事业单位提供福利性托育服务；支持有条件的幼儿园开设托班，增加2岁以下托育服务的资源供给；在保证相关资质的基础上规范居家照护点，解决部分母亲的临时哺乳需求等。

日前，国家卫健委发布《托育机构保育指导大纲（试行）》，将婴幼儿分为7—12个月、13—24个月、25—36个月3个不同阶段，从提供营养与喂养、睡眠、生活与卫生习惯、动作、语言、认知、情感与社会性等各方面，指导托育机构为3岁以下婴幼儿提供科学、规范的照护服务。

作为此《大纲》起草团队主要成员之一，洪秀敏认为，保障孩子的安全与健康是托育机构的底线，机构保育人员应具备安全防护、营养膳食、应急预案和疾病防控等相关常识。在此基础上，根据3个年龄段孩子的身心发展特点和规律，做好不同年龄阶段的科学保育，提供有品质的服务。“比如敏感观察孩子的表情、动作等信号，根据个体差异及时回应，满足孩子生理和心理方面的需求。”

随着疫情得到有效控制，2020年下半年起各地托育服务逐渐复苏，各项优惠政策也在不同地区逐步落实。“就实地调研成果来看，部分机构已获得当地政府在财政方面的支持，比如水电煤气依照民用价格标准收费；发改委给予改扩建专项经费支持；在土地使用、房屋租赁方面给予优惠等。”刘鸿雁说。

目前，北京、上海、广东等多地已出台相关政策，通过提供场地、减免租金和税收等方式，引导与支持社会力量兴办托育机构。不过，各地经济发展情况有差异，贫困地区的托育难题如何缓解？中国发展研究基金会理事长李伟表示，可考虑将欠发达地区婴幼儿照护服务纳入基本公共服务体系，发挥计生协、公益基金会等组织作用，探索多样化、全覆盖的婴幼儿照护服务模式。

政策“组合拳”给普惠托育体系指明了方向，政府部门“真金白银”的支持也正如婴幼儿托育市场兴起创造利好。国家卫健委人口监测与家庭发展司数据显示，2020年，27个省（区、市）的290余个城市参与普惠托育机构试点，中央预算内投资采用补助方式，按每个新增托位给予1万元补贴，直接带动新增10万个托位。做好托育服务“后勤员”，将推动落实生育政策、助力社会性别平等、促进家庭关系和谐，让千万家庭真正实现“敢生”“能养”的美好愿景。

随着经济社会发展，社会对于0—3岁婴幼儿的托育需求十分旺盛。中国人口与发展研究中心去年启动了3岁以下婴幼儿照护服务体系实证研究项目，调查显示，目前国内3岁以下托育服务供给不足，主要面临机构数量少、行业标准缺失、服务人才缺口大等问题。近年来，国家出台一系列相关政策，鼓励托育市场向普惠化、多元化、专业化模式发展转变。

对0—3岁婴幼儿进行专业照料和培育是非常重要的，这些“小奶娃”的健康成长关系着民族的未来。在推动产业规模增长的同时，社会更应关注托育服务的质量。通过有效监管、专业规范以及全面的配套政策，促进行业持续健康发展，保证托育服务质量，让家长真正安心。

严把托育关，严控准入标准。婴幼儿是缺乏自我保护能力的弱势群体，必须在婴幼儿

# 严把托育关，当好“后勤员”

袁子涵

周围划出规避高风险隐患的保护圈，用制度筑牢首道安全墙，最大限度减少婴幼儿在托育机构的安全隐患。对从事托育行业的机构及人员，应建立完善的准入制度，在托育机构准入及服务人员入职时，即进行强制报告、查询审查和综合评估，从源头上避免存在职业道德隐患的机构和个人进入托育行业，从而实现准入的精准识别、精准卡限、精准管理。

严把托育关，应实现全程规范管理。2019年10月，国家卫健委印发《托育机构设置标准（试行）》和《托育机构管理规范

（试行）》，规定了托育机构场地、设施、人员、管理等多方面的具体标准。然而，两部“托育国标”要想有效实施，还要明确管理部门“谁来主管，谁来主办，谁来监督”的责任。在托育机构及人员的全程管理中，各相关部门应落实分级、属地管理责任，设立相关的监管程序，打通部门间的信息区隔。自托育机构在登记部门注册登记起，卫生健康、公安、应急管理、民政、市场监管等部门就可以联动启动监管程序，在卫生健康备案、安全防范、消防监督检查、资产管理、

饮食用药安全等方面展开常规和突击检查，促使行业服务更加自律、健康、透明。

严把托育关，应加强行业专业化运行。目前，居民对于托育服务的需求旺盛，但托育机构的从业人员仍是一个没有得到专业认证的群体。针对0—3岁的婴幼儿托育，国家尚未设立单独的教师资格证书，学校也普遍没有设置该年龄段的托育专业。面对托育市场的巨大缺口和托育专业的明显空白，社会各方应形成共同合力，保障托育行业的专业化发展与运行。加大对托育服务人才支持，

在高职院校增设托育服务学科专业，增加专业人才供给，同时提高托育服务从业人员的职培训力度，保障现有托育服务质量稳步提升。有关部门和专家学者更可以探索成立指导婴幼儿照护服务的专业机构，负责制定托育行业标准，开展行业内独立的第三方评估，助推托育行业的全面专业化发展。

推动“幼有所育”，做好托育服务“后勤员”，既要促进发展、增加数量，更要规范管理、保障质量。相信随着规定的完善、从业人员素质的提高和社会投入的不断增长，婴幼儿托育环境会更安全、质量更高，让众多家庭摆脱“托育难”的焦虑。

新视角