# 高质量普惠托育面临的难点与挑战

2022年7月，国家卫生健康委等17部门联合发布《关于进一步完善和落实积极生育支持措施的指导意见》，强调通过增加普惠托育服务供给、降低托育机构运营成本和提升托育服务质量来发展普惠托育服务体系。托育服务对于促进女性职育平衡、减轻家庭育儿负担具有重要作用。建立健全生育支持政策体系，加快构建高质量的普惠托育服务体系，对于解决育儿难题、构建生育友好型社会意义重大。

加快构建高质量普惠托育服务体系的主要内涵及其重大意义

高质量普惠托育服务体系主要是指家庭内部照料无法发挥作用时，由家庭外部托育机构提供的满足婴幼儿家庭各类育儿需求的优质普惠公共服务的总和，其基本内涵具有“一优五高”特征：托育服务可持续发展能力优，服务供需匹配度高，普惠服务辐射度高，服务品质辨识度高，人才队伍专业度高，区域城乡衔接度高。从根本上讲，高质量普惠托育服务是一种社会福利，通过构建高质量的普惠托育服务体系来让每一个婴幼儿家庭“幼有所育”，对经济社会发展和家庭生育具有十分重要的现实意义。

第一，发展高质量普惠托育服务是实现人口长期均衡发展的有力支撑。当前，“一老一小”问题已经成为未来我国以人口高质量发展支撑中国式现代化的重要制约要素。发展高质量普惠托育服务，对于激发“生”的意愿、解决“育”的难题和减轻“养”的负担具有积极意义，既是降低生育养育成本、缓解生育养育焦虑、释放生育政策红利的有效路径，也有利于更好应对低生育率危机和人口老龄化问题，进而促进人口长期均衡发展。

第二，发展高质量普惠托育服务是经济社会转型的必然要求。伴随我国经济社会由高速发展导向型阶段转向高质量发展导向型阶段，“每千人口拥有3岁以下婴幼儿托位数达到4.5个”已成为“十四五”时期经济社会发展的主要指标之一。托育服务业作为我国产业结构的重要组成部分，其发展可以直接提供大量就业岗位和就业机会，缓解年轻群体的就业压力。同时，发展高质量普惠托育服务有利于将双职工家庭特别是女性职工从繁重的家务劳动和家庭育儿照顾中解放出来，使其在工作和家庭的双重负担中得以寻找替代性的解决方案，进而提高劳动年龄人口的利用率，加快推进生育友好型社会建设。

第三，发展高质量普惠托育服务是保障和改善民生的重要体现。“幼有所育”具有基础性地位，高质量普惠托育服务不仅是一项重要的民生工程，也是促进三孩政策落地的关键配套措施。党的二十大报告强调，必须坚持在发展中保障和改善民生。加快以满足人民需求为导向的高质量普惠托育供给侧改革，有利于把人口高质量发展同人民高品质生活紧密结合起来，促进人的全面发展，在整个社会层面增强人民群众对托育服务的获得感和满足感。

第四，发展高质量普惠托育服务是释放人才红利的必要路径。基于我国中长期人口结构变动态势，长期的出生人口减少降低了新增劳动年龄人口数量，经济发展必然会从依赖大规模劳动力就业转向更加依赖高质量人力资本的发展模式，“人口红利”如何转为“人才红利”是未来经济社会发展的关键。通过高标准、高质量的普惠托育服务供给，有利于儿童认知能力的提高和健康促进，改善人口的智力资本和健康资本，这也是有效落实教育强国和人才强国战略、提升国家未来发展竞争力和创新力的重要着力点所在。

当前我国构建高质量普惠托育服务体系面临的问题与挑战

其一，顶层设计尚不完善，可持续发展能力需要加强。一是缺乏中长期战略规划。我国生育支持政策体系尚处于“摸着石头过河”的探索阶段，托育服务的中长期战略目标和总体思路、路线图和时间表等仍不清楚，导致0—3岁托育服务尚且难以普惠。二是政策落地实施较难。2022年，3岁以下婴幼儿照护个人所得税专项附加扣除政策已经实施，然而定额扣除无法满足不同家庭降低生育养育成本的需求。同时，国家普惠托育服务专项行动申报难度较大，且资金支持仅提供工程建设补贴，缺少机构运营补贴，导致托育机构实际经营过程中压力依然较大，对社会资本的引导和撬动作用有限。三是财政投入支持不足。尽管《关于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见》明确提出了“鼓励地方政府通过采取提供场地、减免租金等政策措施”，但在政策落地过程中“真金白银”支持较少，托育价格并未达到“普惠”，大部分托育成本仍由家庭承担。

其二，托育服务供需失衡，供需匹配度有待提高。首先，托育服务供给规模与育儿家庭需求失衡。2019年全国人口与家庭动态监测调查显示，27.6%的育儿家庭希望将子女送托，但实际送托率只有5.5%，远低于OECD国家0—3岁婴幼儿进入正式托育机构25%左右的比例。2023年4月25日，国家卫生健康委副主任于学军在全国托育服务工作推进会上表示，截至2022年底，全国共有托育服务机构约7.5万家，提供托位数约350万个，每千人口托位数约2.5个。据此测算，我国托位缺口高达200多万，供给严重不足。其次，托育服务供给结构与育儿家庭需求不匹配。中国人民大学和国务院妇儿工委于2017年联合进行的全国四省市托育服务需求调查结果显示，八成以上的家长希望孩子在公办机构或有政府参与的机构入托，然而目前八成托位却由民办盈利性托育机构提供，大规模的公办普惠性托育机构尚未建立。最后，托育服务价位与育儿家庭需求不匹配。目前，我国托育服务机构的价格普遍偏高，根据全国政协2020年调研数据，托育机构平均月收费在2700元左右，占当年我国家庭可支配收入的36%。即便一些民办托育机构转为普惠性托育机构后入托价格下降，但房租和人员经费等运营成本居高不下，也将导致托育服务机构难以实现营收平衡。

其三，托育服务可接近性不足，普惠服务辐射度亟待扩展。一方面，家庭托育点建设本身面临经营和监管的双重难题。目前，家庭托育点的备案难度大，如不允许使用家庭的自有住宅作为营业场所、消防认证难以获取等。同时，由于现有对家庭托育点的监管措施存在盲区，家庭托育点的监管基本处于灰色地带，导致家庭托育点的经营面临着较大的不确定性风险。另一方面，社区、家庭托育点和居民间矛盾突出。尽管社区内的家庭托育点能够满足育儿家庭的可接近性需求，但不同街道和社区对于家庭托育点的认可度较低，开办家庭托育点困难重重。此外，社区内的家庭托育点因照料孩子易产生噪音，对社区其他居民的正常生活造成干扰，极易诱发邻里关系矛盾。

其四，托育服务质量参差不齐，服务品质辨识度亟需提升。一是托育服务机构目标定位模糊。由于公办托育机构缺位，大多商业性质的民办托育机构以追求利益为核心的经营理念与国家“优质普惠”的高质量托育服务体系建设目标背离，经营范围模棱两可。二是托育服务硬件设施缺乏。当前育儿家庭普遍表现出对托育机构保障婴幼儿安全与健康能力的不信任，这主要是因为一些托育机构的“硬件”环境无法满足《托育机构设置标准（试行）》和《托育机构管理规范（试行）》的基本要求，使得育儿家庭难以安心入“托”。三是托育服务优质内容缺失。由于目前的市场托育机构大多是由早期的早教机构转型而来，托育服务内容存在重“教”轻“保”、“保”“教”失衡的情况，与婴幼儿发展阶段相适应的具有特色的保育、照护、保健等综合化服务相对较少，开发应用的托育服务产品也缺乏辨识度，难以满足育儿家庭托育服务的多元化需求。

其五，托育服务人才尚有缺口，人才队伍专业性有待强化。一是高质量托育人才供给不足。形成一定规模的高质量托育人才供给是支撑高质量普惠托育服务体系发展的基本条件，然而目前很多从事托育服务的人员主要由来自家政领域的保育员、持有幼儿教师资格证的幼教专业毕业生构成，缺乏3岁以下儿童早期综合发展相关知识教育和专业技能训练。二是高能级人才平台相对较少。由于托育服务从业人员缺乏社会广泛认可和吸引力，高能级人才平台比较欠缺，导致托育服务从业人员流动性和不稳定性较高。三是高成长人才机制尚未建立。2021年3月教育部印发《职业教育专业目录（2021）》，在中高职院校和本科阶段增设了婴幼儿托育相关专业，但其相关学科建设、师资队伍、人才培养方案等标准和规范尚未形成，培养输送的托育服务人才专业性仍然难以满足发展高质量普惠托育服务的需求。四是高品质人才环境亟待优化。《关于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见》明确提出“依法逐步实行工作人员职业资格准入制度，对虐童等行为零容忍，对相关个人和直接管理人员实行终身禁入”，然而0—3岁托育行业相关从业人员却并没有明确的资质认定，也没有具体的从业规范和服务标准质量规范，更缺少督导评估办法，高品质人才环境建设存在缺位。

其六，托育服务发展不均衡，区域城乡衔接度亟待提高。由于我国的经济社会发展不平衡，托育服务在不同区域和城乡间存在差异。从托育服务的区域差异来看，不同地区不仅在托育托幼费用方面存在显著差异，而且还存在托育服务偏好的差异。根据2020年文汇报社与复旦大学合作开展的中国人口发展研究社会调查数据，我国东部地区家庭平均每年托育费用的支出为8172元，托幼费用支出为8080元，显著高于我国平均的托育托幼支出和中西部地区家庭平均每年的托育托幼支出。在华东地区，育儿家庭最愿意为服务课程属性购买托育服务，每月可支付1654元，而东北地区的孩子父母则更愿意为公办机构属性进行消费，每月可支付1867元。从托育服务的城乡差异来看，由于我国城乡资源分布不均衡，城市地区婴幼儿的入托率远高于农村。2019年全国人口与家庭动态监测调查数据结果显示，城镇和农村地区3岁以下婴幼儿的入托率分别为6.7%和3.8%，其中直辖市和副省级城市为6.9%。同时，育儿家庭在托育托幼的支出上存在明显差距，农村家庭平均每年托育托幼费用不仅低于城镇与城市家庭的托育托幼费用，而且也远低于总体样本的平均托育托幼费用。

建立健全高质量普惠托育服务体系的对策建议

第一，加强顶层设计，推动政策落实落地。首先，结合我国国民经济和社会发展五年规划纲要，制定托育服务发展的中长期规划，从托幼托育一体化出发，参照国际经验，将0-3岁婴幼儿托育服务定性为政府公共服务体系，纳入政府规划及列入政府财政公共预算，推动政府将普惠性的学前教育资助纳入基本公共服务中的“社会服务”类，增加社会救助和社会福利的属性，以利于提高托育服务的覆盖面和保育教育水平。其次，探索建立有梯度的财政补贴或税收优惠政策，在财力允许的范围内，按照孩子出生顺序依次加大财政补贴力度，实施有利于增加托育资源投入的财税政策，提高社会资本参与普惠型托育机构建设的积极性。最后，将托育服务资金纳入中央和地方政府的财政预算，建立稳定的长效投入机制，完善托育补贴和报销政策，减轻入托群众的家庭负担。

第二，优化托育质量结构，促进托育供需平衡。一方面，大力发展多种形式的普惠托育服务，尤其是要加快推进公办托育机构的建设，在政府财政等资源允许的情况下，采取公建民营、政府购买服务、民办公助等方式推动普惠托育服务体系建设，鼓励机关和事业单位建立托育机构，以满足家庭的托育服务需求。另一方面，完善现有的3岁以下婴幼儿照护个人所得税专项附加扣除政策，满足不同家庭降低生育养育成本的需求，并通过提供机构运营补贴等方式支持社会力量提供普惠托位，如安徽淮北相山区采用以奖代补形式对托育机构给予运营补贴，不仅提高了托育服务机构的收入，也有利于引导托育机构转向普惠性和公益性。

第三，强化社区资源网络链接，推进家庭托育点发展。首先，利用社区内现有的各种场地、设施等闲置资源，在各个社区建立一批托育服务机构，并支持专业的服务机构依托社区建设服务网点，为社区内0—3岁婴幼儿提供专业规范的优质托育服务，满足本社区育儿家庭的托育服务需求。其次，积极开展社区家庭的主要托育需求调查，尽快出台《家庭托育点管理办法（试行）》，在对家庭托育点的营运场所、生均面积、托育形式、收托人数、备案条件、照护人员等作出具体规定的同时，也要充分考虑家庭托育点的盈利空间。最后，加强普惠性托育服务宣传，特别是加强对社区内普惠性托育服务的宣传力度，增加街道和社区对社区内托育服务的认可度和接受度，积极构建社区普惠服务网络，充分发挥家庭托育点的邻里互助作用，持续打造“方便、平价、优质”的社区家庭托育点特色优势。

第四，加快托育服务转型升级，促进托育服务品质提升。一是尽快出台有关标准规范，明确各类托育服务机构目标定位，从托育服务机构资质、人员素质、服务规范、师生配比、卫生健康、营养和食品服务、环境和设备等方面作出明确规定，使托育机构的建设发展有法可依、有章可循。二是加快推进托育机构服务内容的转型升级，鼓励托育机构提供保育为主、“保”“教”结合的多元化特色服务，同时积极开展托育机构服务质量动态评估，发挥评估对机构服务质量的鉴定、诊断、改进、激励和导向作用，改进托育机构的服务内容，提升其服务水平。三是充分运用互联网、大数据、物联网、人工智能等现代信息技术，积极发展智慧托育，为有需要的家庭、机构提供远程咨询指导服务，不断提高托育服务的质量。

第五，推进专业人才队伍建设，以高质量人才引领托育服务发展。其一，通过学历教育培养专业化、高层次的托育服务队伍，并强化托育服务人员的岗位技能培训，把托育机构从业人员培训纳入当地政府职业技能培训计划，实现托育服务专业人才供给扩容。其二，深化校企合作、产教融合，支持实训基地建设，培育一批产教融合型托育平台，吸引更多优秀人才从事托育服务。其三，根据托育岗位职责和行业特点，探索建立托育机构人员职业等级评定、岗位分级发展、岗位晋升和荣誉制度，打通托育职业成长发展通道。其四，健全完善科学合理的托育服务人才最低工资标准、津贴补贴标准和服务质量评估标准等制度规范，落实托育服务人才社会保障，切实增强托育服务专业人才队伍的稳定性。

第六，统筹区域城乡协调发展，打造托育服务特色优势。一是积极推动区域和城乡托育服务均衡发展，财政资金和优惠政策等适度向欠发达地区和农村地区倾斜，鼓励托育服务供需矛盾突出、条件较好、积极性高的地区探索各具特色的托育服务模式。二是依托不同地区的城乡发展水平、人口结构、财政能力、家庭收入结构等社会经济特征，不断比较当地托育服务模式与家庭需求的匹配度，积极发掘具有当地特色的托育服务需求与实施路径，例如山东济宁的“1+N”特色托育服务模式、安徽省淮北市的“一体式、调节式、嵌入式、融合式”四种托育模式等。三是因地制宜、因地施策，城市地区托育服务的供给必须充分考虑城镇化发展、老城区改造和人口流动性强等现实，而在农村社区综合服务设施建设中要统筹考虑婴幼儿照护设施建设，加强城乡社区婴幼儿照护设施与社区卫生、文化、体育等设施的功能衔接，充分发挥综合效益，为育儿家庭提供高质量的普惠托育服务。

人民论坛网2023-8-31