

为减轻社会生育负担,构建生育友好型社会,我国将建设一大批托育服务机构,以达成“到2025年,每千人口拥有3岁以下婴幼儿托位数4.5个”的“十四五”规划目标。

与20世纪80年代遍布城乡、多由企业或单位为职工开办的托儿所不同,新“托儿所”的实现形式更加丰富,由具备条件的幼儿园开设托班,是其中之一。

9月22日,北京市十五届人大常委会第四十三次会议听取《关于本市托育服务体系建设情况的报告》(下称《报告》),其中提出将研究出台有条件的幼儿园开设托班相关政策,扩大幼儿园托班规模,适应2—3岁婴幼儿入托需求。除北京外,其他多地也都有相关举措。

到2025年,每千人口将拥有3岁以下婴幼儿托位数4.5个

托儿所要回来了?



全国每千人口托位数2.03个 难以匹配托育需求

《报告》提出,北京将立足于精准匹配家庭实际需要,通过试点幼儿园办托班、单位和社区办托、社区办园点转托育机构办托等多种方式,分层次、分年龄段建立方便可及、价格可承受、质量有保障的普惠托育服务体系。

具体做法之一是,北京将扩大幼儿园托班规模,研究出台有条件的幼儿园开设托班相关政策,适应2—3岁婴幼儿入托需求。2023年将进一步扩大幼儿园托班试点规模。

记者从业内了解到,目前北京提供托育服务的机构主要有四类,分别是专业托育服务机构、幼儿园托班、用人单位为职工子女开办的托班、社区托育服务。

其中,专业托育服务机构占到大多数,幼儿园开设托班刚刚起步。截至今年9月,北京有93所幼儿园182个托班招生,幼儿园托班学位为3000个,占全市托位总数的一成左右。用人单位办托和社区托育服务的数量更少,社区托育服务覆盖率仅为5.3%。

总体上,截至2022年7月,北京市提供托育服务的机构共627家,托位总数29171个,在托婴幼儿10327人,全市千人口托位数1.33个,托位使用率35.4%。从全国来看,截至2021年底,每千人口托位数为2.03个。

这与当前的托育需求严重不匹配。在8月17日国家卫健委召开的新闻发布会上,国家发改委社会发展司副司长郝福庆谈到,国内有调查显示,城市中大概有1/3的家庭有托育需求,“但现实中我们供给还是不足的,特别是普惠性的服务供给,确实是个短板。”

未来,全社会的托育需求还将增长,国家发改委副主任连维良表示,到“十四五”末,全国婴幼儿托位的需求将达到600万个以上。

同时,“十四五”规划纲要将“每千人口拥有3岁以下婴幼儿托位数”这一指标纳入经济社会发展主要指标,提出到“十四五”末要达到每千人口拥有托位4.5个的目标。

记者梳理发现,在2021年24个万亿GDP城市中,北京、上海、天津、苏州、南京、福州、宁波、无锡、长沙、南通等10个城市的托位目标与全国持平;广州、深圳、佛山、东莞、济南、成都、合肥、西安等8个城市目标高于全国;其余的6个城市,青岛、重庆、杭州、郑州、武汉、泉州的托位目标低于全国。其中,成都2020年时千人托位数近2.19个,提出到2025年要达到8个,数量最多。

数十年兴衰 生育形势 倒逼“托儿所”回归

20世纪80年代,遍布城乡的托儿所是几代中国人的群体记忆。

新中国成立之初,托儿所主要设立在厂矿之中,属于福利性质。其中,农忙托儿所和工矿托儿所发展最快。据《人民日报》报道,到1956年底,全国基层托儿所共有5775所,很多大中城市中还建立了街道托儿站。

改革开放以后,托幼工作进入新的发展阶段,国务院设立了“托幼工作领导小组”,1979年召开的全国托幼工作会议强调,托幼事业是一项社会性的事业,需要全党全社会的重视和关心。随后,民办托儿所、家庭托儿所(户)开始出

现,但企事业单位和街道社区开办的托儿所始终是主流。

1993年,随着社会主义市场经济的确立,国有企业要通过改革建立现代企业制度,企事业单位开始剥离社会职能,由其主办的托儿所逐渐减少。到1997年,国有企业改革全面展开,开始大规模分离托儿所、幼儿园等社会化职能。

2003年印发的《关于幼儿教育改革与发展的指导意见》仅对幼儿园的发展进行了明确,全文没有提及托儿所。

中央民族大学人口与民族发展研究中心教授杨菊华今年发表的《市场改革、社会转型与城镇地区托儿所体系的消失》一文指出,2010年,国家和集体办托儿所近乎消失;城镇孩子在3岁以前的人托率仅为0.9%。

至此,计划经济时期建立起的托儿所体系在经历了市场经济早期的短暂繁荣后,最终淡出公众视野。

十余年后的这轮“托儿所”回归,则与当前紧迫的生育形势直接相关。国家统计局数据显示,2020年中国人口出生率为0.852%,首次跌破1%;2021年继续下跌,人口出生率仅为0.752%。

“婴幼儿无人照料是阻碍生育的首要因素。”国家发改委社会发展司副司长郝福庆曾公开表示。

杨菊华对记者表示,在独生子女时代,我国家庭多以“421”结构为主,即四个老人、两个年轻人和一个孩子。在老人的帮忙下,家庭照料一名婴幼儿的压力尚可分担,但是没有余力照料更多孩子。因此,要让“三孩政策”真正发挥作用,首先要解决婴幼儿照料难题。

多地支持托育机构建设 幼儿园办托、单位办托较多

实际上,这次托儿所“回归”前,托育服务市场也并非完全空白。这期间,社会上少量的婴幼儿照护需求被带有营利性质的私营机构填补,其中既有单体托育服务机构,也有由早教机构拓展或改建而来的机构。

国家卫健委人口家庭司负责人杜希学指出,目前我国托育机构以社会力量投资为主,九成是营利性机构。各地的比例更加悬殊,北京95%以上托育机构为营利性机构,公办托育机构仅有2家。

杜希学表示,目前,绝大多数地方的托育服务收费超出家庭可负担能力,大部分家庭期盼的方便可及、价格可接受、质量有保障的托育服务需求,目前还难以得到有效供给。在此背景下,政府开始支持建设一批普惠性托育服务机构。

“十四五”规划纲要提出,支持企事业单位和社会组织等社会力量提供托育服务。同时,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,到2035年,新增示范性普惠托位50万个以上。

随着全国托育建设的全面铺开,各地也在积极响应。除北京外,上海、广东深圳、海南海口、江苏、云南等地已有具体动作。

海口市提出,2022年至2024年,全市50%以上街道要建设1家公立型或普惠性托育机构。在云南昆明,省内首家公办托育机构——昆明市西山区第一托育园于今年3月9日成立,由云南省一级一等示范幼儿园昆明市第三幼儿园领办。

一些地方鼓励用人单位开办托育机构。浙江萧山医院托育园已经于3月10日挂牌,是萧山区首家企事业单位开办的托育机构。

防止“幼儿园化” 托育行业需要统一标准

2019年4月,国务院办公厅印发《关于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见》,是托育行业首份指导性文件。根据《指导意见》,到2025年,我国婴幼儿照护服务的政策法规和标准规范体系基本健全。

虽然已有指导性文件,但托育行业仍然缺乏统一规范的行业标准。2021年3月4日,中国儿童中心《托育机构质量评估标准》前期研究项目通过国家卫健委验收。2021年8月,《托育机构质量评估标准》公开征求意见,目前暂未公布最新进展。

记者查询到,参与该标准制定的中国儿童中心曾于今年7月1日发表《当前托育机构质量建设的现状和影响因素分析——基于9城市43所托育机构的实地调研》一文。

调研发现,托育机构存在场地受限、人员队伍结构不完整或缺乏系统化的专业支持、保育照护质量不高、膳食方面存在安全隐患、家庭个性化服务及社区服务较为困难、机构管理不规范等问题。

其中,特别提到了幼儿园托班的“幼儿园化”现象。调研发现,保育人员缺乏对3岁以下婴幼儿照护基本规律与要求的了解,容易将3~6岁的教育模式直接运用于3岁以下婴幼儿的保育照护中。

保育照护是托育机构的质量核心。国家卫健委印发的《托育机构保育指导大纲(试行)》明确指出,托育机构要创设适宜环境,合理安排一日生活和活动,提供生活照料、安全看护、平衡膳食和早期学习机会,促进婴幼儿身体和心理的全面发展。

在实际调研中,多所托育机构的一周活动安排中,每天上午、下午均安排了集体活动,导致集体教学活动占一日活动时间偏多,婴幼儿自由探索、自由游戏的时间很少,不符合3岁以下婴幼儿的成长需要。

相关链接

托儿所的“前世今生”

上世纪五六十年代,为满足越来越多的劳动妇女的托育需要,机关、团体、企业和群众办起了多种多样简便易行的托儿组织,如哺乳室、家庭托儿所、街道托儿站等。

过去的托儿所主要是单位开办的,是作为单位的福利制度配发给员工的,孩子在出生后56天就可以入托了。

到了上世纪90年代,国有企业进行市场化改革,企业要剥离它的社会职能,企业的归企业、社会的归社会。中国的托儿所在这个阶段逐渐消失,此后托育基本上回归家庭。

据《新京报》《北京日报》