

# 有效构建我国 0-3 岁婴幼儿教保服务体系的政策思考

庞丽娟, 王红蕾, 冀东莹, 袁秋红, 贺红芳  
(北京师范大学教育学部、中国教育与社会发展研究院)

**摘要:** 十九大报告明确提出要在“幼有所育”上取得新进展;2019 年《政府工作报告》指出要“加快发展多种形式的婴幼儿照护服务”。婴幼儿教保服务及其质量对儿童身心健康、国民素质整体提升、家庭幸福、国家经济社会健康可持续发展具有重要战略意义。有效构建普遍并有质量的 0-3 岁教保服务体系,是实现“全面二孩”等国家战略的基础性支撑,是新时代保障“幼有所育”、满足人民群众对美好生活向往的题中应有之义。本文基于近年对我国 0-3 岁教保服务体系的现状、百姓需求、各地探索的研究,对我国 0-3 岁教保服务体系的状况及主要问题进行了论述,并着重对有效构建我国 0-3 岁教保服务体系的顶层设计与政策关键问题做了深入思考,建议:构建 0-3 岁教保服务体系应首先明确其公益性、教保性的双重属性,着力解决管理体制、财政投入体制、举办主体、保教队伍建设和督导监管等核心问题。

**关键词:** 0-3 岁婴幼儿; 婴幼儿教保; 教保服务体系; 保教服务; 托育服务

十九大报告明确提出要在“幼有所育”上不断取得新进展;2019 年 3 月《政府工作报告》提出要“加快发展多种形式的婴幼儿照护服务”;同年 5 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》(以下简称《指导意见》),提出到 2020 年,要建成一批具有示范效应的婴幼儿照护服务机构,到 2025 年,基本形成多元化、多样化、覆盖城乡的婴幼儿照护服务体系,进一步满足人民群众的婴幼儿照护服务需求。

0-3 岁婴幼儿教保服务及其质量对儿童发展、国民素质整体提升、国家经济与社会和谐发展具有重要战略意义。大量的研究和事实充分证明,0-3 岁婴幼儿教保服务对儿童身心健康成长具有重要意义,不仅影响个体的身体发育、语言、认知和思维发展,而且更是个体情感、态度、行为习惯和性格养成的重要基础;不仅影响个体童年早期的身心全面、健康的发展,并且为其一生长远发展、性格形成奠基,进而对国民素质整体提升具有重要的基础性作用。也因此,是否具有充分而有质量的 0-3 岁婴幼儿教保服务体系,直接影响家长能否安心参加生产、工作和科研,放心参加职业技能培训,进而直接关乎家庭和谐、幸福,影响国家经济转型升级、社会和谐稳定,直接影响国家脱贫攻坚、乡村振兴战略和全面小康社会目标的实现。

所以,有效快速建立有质量的 0-3 岁教保服务体系,是新时代保障“幼有所育”,满足人民群众对美好生活向往的题中应有之义。而且,普遍可及、且有质量的 0-3 岁教保服务体系,也直接影响着广大家长是否“想生”和“敢生”二孩,是国家“全面二孩”人口新战略落地的重要支撑。尽快有效构建普及、并有质量的 0-3 岁教保服务体系,是社会各方的普遍期待!正是回应社会与家长的热切期盼,今年 5 月国务院办公厅出台了《指导意见》,明确提出到 2020 年婴幼儿教保服务水平要有所提升,使人民群众的婴幼儿教保需求得到初步满足;到 2025 年婴幼儿教保服务水平要明显提升,使人民群众的婴幼儿教保需求得到进一步满足。

基于本课题组近年对我国 0-3 岁婴幼儿教保服务体系的现状与问题、百姓需求的实证调研,对各地实践探索与政策的分析,结合我们的思考与研讨,本文对我国 0-3 岁婴幼儿教保服务体系的现状与主要问题进行了论述,并着重对有效构建我国 0-3 岁教保服务体系的顶层制度设计与政策关键问题提出了建议。

## 一、现状分析：当前我国 0-3 岁婴幼儿教保服务体系状况与主要问题

自 20 世纪 90 年代中期以来，随着我国经济体制改革的深入推进，企事业单位剥离社会职能，大量工厂、机关、学校、街道社区、农村集体等举办的托儿所大幅减少，我国原有的 0-3 岁婴幼儿教保服务体系受到较大冲击，众多家庭尤其是双职工家庭面临工作与育儿平衡的困境。而随着新时代我国经济社会的快速发展，特别是“全面二孩”人口新战略的实施，家长对婴幼儿早期发展与教育的重视，期望孩子能在公共托育机构接受安全的、有质量的教保服务的需求日益增强，入托难矛盾突显。当前我国 0-3 岁婴幼儿教保服务体系存在机构严重匮乏、公共教保服务缺失、布局空白甚多、行业缺乏规范缺乏监管等突出问题，与广大人民群众对安全规范、就近便利并且有质量的教保服务的期盼存在着较大的差距。

### （一）教保机构数量严重匮乏，入托率低

目前我国 0-3 岁婴幼儿教保机构十分短缺，是整个儿童、青少年成长支持体系中最大的短板，婴幼儿“入托难”问题突出，入托机会严重不足。根据 2017 年首部《0-3 岁儿童托育服务行业白皮书》，我国 0-3 岁婴幼儿在各类教保机构中的入托率为 4.1%，城市 3 岁以下儿童的入托率不到 10%，而发达国家 3 岁以下婴幼儿的入托率在 25%-55% 间。根据 OECD Family Database 数据，2016 年，在 33 个 OECD 成员国中 0-2 岁儿童入托率平均为 33.2%，欧盟国家 0-2 岁儿童入托率平均为 31.3%；在其统计的 46 个国家（其中包括 OECD 国家 33 个，其他国家 13 个）中，有 10 个国家的 0-2 岁儿童入托率超过了 50%，最高的丹麦达到了 61.8%，比利时、冰岛、法国、以色列、荷兰、挪威等国在 55%-60% 之间；韩国和日本分别为 53.4% 和 22.5%。

据我们对多个城市的家长所做的访谈，3 岁以下教保服务机构屈指可数，尤其是能够放心的托育机构更是不可多得。另一方面，人民群众子女入托的需求极大，我国教保服务体系与资源尚有非常大的发展空间，增加婴幼儿入托机会、提高入托普及水平任务艰巨。

### （二）公共教保服务缺乏，以家庭照看为主

20 世纪末、21 世纪初，我国 0-3 岁婴幼儿公共教保服务体系基本停滞，大量的机关、企事业单位、高校和街道集体等举办的公共教保机构集中停办，使得当前我国 0-3 岁公共教保服务资源严重缺乏，婴幼儿教保大都由家庭承担。从 20 世纪 90 年代中期以来，我国托育服务较长时期处于“政府缺位、市场失灵、家负全责”的状态，这与 90 年代起在经济体制改革大潮中加快剥离企业办社会职能、高校和事业单位后勤社会化，与一些政府部门和单位领导对个体早期发展的重要性、婴幼儿教保性质定位缺乏应有的科学认识密切相关。在现有的托育服务机构体系中，公立机构极少，教保服务的公共性严重不足。21 世纪初各地为缓解“入园难”，重点保障 3 岁以上儿童入园而要求幼儿园附设托班转收 3 岁以上儿童，使得公办托育机构更是减少，同时民办托育机构应运而生。但当前广大家长普遍对公立托育机构有着强烈期盼。根据 2016 年国家卫计委委托中国人口与发展研究中心开展的“城市家庭 3 岁以下婴幼儿托育服务需求调查”显示，近八成（76.8%）家长期望孩子能上公办托育机构；我们的调研反映，家长青睐公办教保机构的原因主要有三：规范，有质量，收费较低。

### （三）0-3 岁教保需求与服务供给差距大，供需矛盾突出

由于广大家长对婴幼儿教保服务需求大、要求高，而托育供给特别是公立、规范有质量的托育机构不足，近年我国 0-3 岁儿童教保需求与服务供给的矛盾日益突出。特别是自 2015 年实施“单独二孩”和 2016 年开始实施“全面二孩”人口新战略以来，婴幼儿入托需求与公共教保服务资源严重不足的矛盾更为凸显。上海市妇联 2017 年初的调查显示，88% 的上海户籍家庭、超过 10 万的 2 岁儿童需要托育服务；而上海市集办系统与民办系统合计招收幼儿数仅为 1.4 万名，相差甚远。2016 年中国人口与发展研究中心“城市家庭 3 岁以下婴幼儿托育服务需求调查”表明，有近 1/3（32.9%）的全职母亲因孩子无处托育而中断就业，平均中断就业时间达 2 年以上；这些母亲有相当强烈的重新就业意愿，超过 3/4（75.5%）的

母亲表示，如果有规范的、有质量保障的婴幼儿教保服务，将会重新就业。因而，尽快构建0-3岁婴幼儿教保服务体系，有效加强婴幼儿公共教保服务资源供给，满足广大家长对子女接受放心的、有质量的教保服务的刚性需求，缓解入托难，成为当前各地政府面临的共同课题。

#### **(四) 教保机构布局空白甚多，实现就近入托期望任重道远**

目前我国各地因教保资源严重缺乏，布局普遍不尽合理，离百姓就近、就便入托的需求尚相距甚远。接受就近、就便的婴幼儿教保服务，是广大家长特别是双职工家长、家庭老人的热切期望。而要支持实现这一美好愿望，需要0-3岁婴幼儿教保服务不仅大量增加机构供给，而且布点更多、更密。2017年中国人民大学与国务院妇儿工委联合进行的四省市（天津、黑龙江、山东、四川）“城市0-3岁托育服务需求和供给抽样调查”发现，79.44%的家长希望托育机构设在居住社区内或邻近社区。上海市卫生健康委、上海社会科学院城市与人口发展研究所等在2017-2019年开展的“上海市0-3岁婴幼儿养育现状与公共服务需求研究”表明，有90.99%的家长希望托育机构设在社区附近，5.65%的家长希望设在单位附近。因此，在构建和拓展0-3岁婴幼儿教保服务体系的同时，需统筹谋划、合理布局，充分考虑人民群众就近、就便入托的需求。

#### **(五) 托育行业缺乏规范和监管，隐患突出**

目前，我国尚未建立0-3岁教保机构的准入标准和服务标准等制度，督导评估及退出机制等缺失，整体缺乏有效的规范与监管。0-3岁教保服务机构，在准入资质、服务标准、教保及各类人员资质、课程质量、卫生安全、收费、园所环境等方面，尚缺乏有效的规范。同时，0-3岁教保机构的支持机制、保障机制、指导机制、督导评估制度、奖惩机制，以及退出机制等尚处于缺失状态，积极有效的政策引导和监管制度缺乏，现有机构教保与服务质量良莠不齐。公立机构因有政府投入，并在政府与有关部门的管理体系内，师资队伍、教保服务质量通常较好；大量的由民间个人、社会力量等举办的民办托育机构，这些机构不仅收费高昂，同时存在着人员资质、举办行为、教保与服务质量不规范等问题。2019年国家卫健委委托项目“婴幼儿托育服务的供需调研”结果表明，45.1%的家庭由于“优质托育机构资源少”而不愿意或无法送孩子入托。在为数不多的已有教保服务机构中，或因价格昂贵使普通家庭难以承受，或因专业性、安全性缺乏保障而使大多数家长“不放心”。

### **二、政策思考：有效构建我国0-3岁婴幼儿教保服务体系的顶层设计与关键问题**

2019年《政府工作报告》提出，“婴幼儿照护事关千家万户。要针对实施全面两孩政策后的新情况，加快发展多种形式的婴幼儿照护服务。”快速有效构建普及并有质量的0-3岁婴幼儿教保服务体系，对满足亿万人民群众的热切期盼，促进千万家庭的和谐幸福与经济社会的健康稳定发展，有效支撑“全面二胎”、脱贫攻坚、乡村振兴等国家战略和全面建成小康社会目标的实现具有重大战略意义。基于近年对我国0-3岁婴幼儿教保服务体系现状与主要问题、百姓需求的实证调研，以及对各地实践探索与有益经验等的深入研究和思考，我们建议，0-3岁教保服务体系的构建应首先明确其公益性、教保性的双重属性，明确政府的主导职责，着力解决管理体制、财政投入体制、举办主体、教保队伍建设和督导监管等关键与核心问题，加强顶层设计与统筹规划，以加快建成覆盖城乡、多元开放、灵活多样、规范有质量的0-3岁婴幼儿教保服务体系。

#### **(一) 明确0-3岁婴幼儿托育服务的属性：公益性、教保性**

对0-3岁婴幼儿托育服务体系属性的认识，是一切政策制定的源头，也是各地政府与相关部门是否重视及其行为自觉与否的事实性基础。判断一项事业与服务的公益性与公共性程度，有两大主要标准——受益的非排他性、效用的不可分性。而0-3岁婴幼儿托育服务，直接关涉每一位儿童的全面健康成长和千万家庭的和谐幸福，并且直接关涉亿万家长安心生产、放心科研与再学习提高，从而直接影响国家经济健康发展和社会和谐稳定，因此具有明

显的受益的非排他性和效用的不可分性，具有广泛的公益性与公共性。

关于 0-3 岁婴幼儿托育服务的保育、教育属性与定位，在我国始终是一个含糊不清、又存在两端偏差的基本理论与实践问题。有人认为其性质主要是保育，也有人过于注重知识学习与传授，特别是在儿童 2 岁后。厘清 0-3 岁婴幼儿托育的保、教属性与定位，有利于澄清认识、准确把握发展方向，有利于顶层政策制度设计，有利于纠正实践偏差。综合二十余年关于 0-3 岁婴幼儿发展与环境教育支持的研究与思考，我们认为，在人生的头三年，个体的发展既有生理发育、动作发展，更有心理，包括语言、认知，特别是情感、态度、行为、习惯和性格养成等等的发展，是个体各种社会性学习的奠基性时期。同时，根据个体发展规律，0-3 岁婴幼儿发展又可划分为不同阶段，发展任务具有阶段性——在发展心理学上，主要有 0-1 个月、1-6 个月、6 个月-1 岁、1-2 岁和 2-3 岁五个阶段。随着儿童成长，特别是五六个月后，心理发展逐渐越来越快、需求也越来越大；特别是近 1 岁后，语言发展、情感态度、行为习惯、性格养成等各种社会性学习日益增多，儿童在生活、人际交往互动中的各种学习随时影响着儿童发展，这种影响是多方面的、潜在的和长远的，显而易见教育、育人的成分越来越多。正因如此，在儿童 5-6 个月、特别是 1 岁后，家长不再满足于由老人或保姆简单“看护”、“带孩子”，而热切寻找适宜的托育机构；对有质量的托育或积极适宜的师幼互动期待较高，这正是生活实践中儿童发展规律把握和教育需求的反映！

因此，根据 0-3 岁婴幼儿身心发展规律与特点，在发展的不同阶段，教育和保育所占的比重应有所不同；为扭转把“保育”、“初级”当做“低级”，忽视 0-3 岁保教的奠基性的“育人”功能，我们认为把 0-3 岁儿童发展支持服务也即“托育”称为“教保”，比称为“保教”更为恰当。“三岁看大”，正是对教育性的概括与反映。这里的“教”即是指“育人”、“教育”，而非传统的“知识学习”。

## **(二) 管理体制：明确 0-3 岁婴幼儿教保服务领导机构，合理划分各级政府与有关部门职责及其配置**

目前我国 0-3 岁婴幼儿教保服务以家庭承担为主，政府职责不明，很多地方政府对 0-3 岁婴幼儿教保的属性认识不清、重要性认识不足，导致政府的管理和服务职责缺位或不到位。各级政府间职责定位不清，不同层级政府在 0-3 岁婴幼儿教保服务中的权责尚缺乏明确规定。政府各相关部门的职责划分不明确，教育、卫健、发改、财政、人社、住房、自然资源、民政、市场监管、公安等主要部门的职责定位不清，权责配置不尽合理，统筹协调和有效合作的工作机制缺失。

从当前各地政策与探索实践来看，0-3 岁婴幼儿教保服务的牵头部门与组织形态存在四种主要情况，一是教育部门牵头，如福建、上海、大连、芜湖、太原、宜宾、鄂尔多斯等；二是卫生健康部门牵头，如南京、德阳；三是政府牵头、教育部门与卫生部门分工负责，如长春；四是 0-1 岁由卫生部门牵头，1-3 岁由教育部门牵头，如青岛。各地对 0-3 岁婴幼儿教保服务的领导机构、政府职责、部门权责配置、教育与卫健部门关系等探索可为国家层面制度设计与完善提供参考。基于对探索实践的研究与思考，为进一步快速有效地构建普及并有质量的婴幼儿教保服务体系，需要明确政府职责，即在 0-3 岁婴幼儿教保服务体系与事业发展中起主导和领导作用；同时需要进一步建立健全我国 0-3 岁婴幼儿教保服务体系和管理体制。

首先，应明确 0-3 岁婴幼儿教保服务的领导管理机构。基于 0-3 岁婴幼儿托育服务公益性与教保性的属性定位，教育部门和卫健部门在婴幼儿托育事业发展中均应发挥“排头兵”的重要作用。因此，建议建立教育部门与卫健部门联席领导机构，并协同其他主要相关部门共同管理。

其次，明确政府在 0-3 岁婴幼儿教保服务事业发展中的主导责任。明确规定政府在婴幼儿教保服务体系构建和事业发展管理中的责任，及其性质、程度和边界。明确政府主导，并

不代表政府主办或“主投”，政府的主导责任是多方面的，包括统筹领导、制定发展规划与目标、加强管理与投入等体制机制建设和教保队伍建设、建立资质标准服务标准与督导评估体系等；也包括制定政策动员和组织各方社会力量参与举办婴幼儿教保服务机构和提供托育服务。

同时，厘清各级政府的权责配置。理顺五级政府，特别是中央、省、市、县不同层级政府间的关系。最后，明确各主要相关部门的职责划分与权责配置。明确规定教育、卫健、发改、财政、人社、住房、自然资源、民政、市场监管、公安等主要部门的职责，各相关部门按照规定各尽指导、监督和管理职责；并加强各部门间的统筹协调和分工合作。

### **(三) 财政投入体制与机制：创新思路，开拓多渠道经费投入机制，建立健全财政支持与成本分担机制**

总体来看，目前我国各地尚未建立 0-3 岁婴幼儿教保服务的财政投入与经费保障机制，成本分担机制缺失。资金投入以家庭承担为主，政府财政支持较少；托育机构经费来源渠道单一，财政引导各类资本、各种力量投入该项事业的杠杆作用尚未发挥出来。仅个别地区如长春、芜湖提出了建立公共财政支持、社会参与、家长合理分担的机制。但对于政府、家庭和社会间如何分担，以及不同层级政府间如何分担尚无明确规定。另外，在财政支持的方式上，各地以专项补助为主，一些地区如四川、南京、上海等提出了采取综合奖补、税费减免等予以支持，但尚未建立制度化的财政支持机制。

因此，为了促进 0-3 岁婴幼儿教保服务体系的快速建立与资源有效拓展，建议：

一是将 0-3 岁婴幼儿教保服务体系纳入公共财政支持范畴，纳入到政府的事权、财权责任中，纳入到城乡公共服务设施统一规划与建设中。地方政府应加大对婴幼儿教保服务体系建设的投入，各级政府因地制宜不断提高投入水平；中央政府设立奖补资金支持地方开展 0-3 岁婴幼儿教保服务体系建设和发展。

二是突破传统思维，通过多种方式加大对各类型、多形式的普惠性 0-3 岁婴幼儿教保服务机构的支持。采取土地优先保障、税费减免、专项补助、生均补助、购买服务、教师培养培训等多种方式，支持企事业单位、机关、高校、集体、社区和个人等举办的普惠性教保服务机构的建设和发展。需要特别指出的是，为加快构建普及普惠、覆盖城乡、布局合理的教保服务体系，财政支持要打破“唯公”思维，不论是政府部门办，还是企事业单位、高校、集体办，或者是社会组织、民间团体办的机构，只要提供的是普惠性的教保服务，并且是规范有质量的，都应给予财政支持，以更好发挥财政对各类资本、社会力量投入的撬动作用。

三是建立财政支持、家庭合理分担、社会补充的经费投入与成本分担机制。家庭作为 0-3 岁儿童养育的第一责任主体，无疑应对其成本承担合理分担责任；同时应明确政府财政对普惠性教保机构与服务的支持，并明确经费可用于日常运转、人员开支、业务培训等。同时，鼓励公益组织、社会团体等以公益基金、彩票等多种方式，对普惠性教保机构给予捐助，拓宽经费来源渠道。

### **(四) 举办主体与形式：引导和支持多方参与，建立多主体、灵活多元、开放多样的服务供给体系**

当前我国各地 0-3 岁婴幼儿教保服务以社会力量举办为主，如民办园开设的托班、其他社会组织或个人举办的托儿所、早教机构、亲子园等，仅有少数地区如四川、上海、南京等政策中提及支持或鼓励医疗卫生机构、企事业单位、高校、社区等举办托育机构，数量甚少。同时，各地 0-3 岁婴幼儿教保服务的举办形式大多不够灵活多样，仅少部分地区如四川、上海、南京等提出可采取全日制、半日制、计时制、临时托等方式，难以满足不同层次、不同类型家庭的多样化、有质量的教保服务需求。

形成多主体、多元化的举办主体格局。以多种方式，积极引导和支持符合条件的企事业单位、机关、高校、集体、社会团体和个人等投入与举办非营利性托育服务机构，为单位职

工、社区居民提供公益性托育服务。首先，积极引导和支持企事业单位、机关、高校为职工提供灵活多样的教保服务。鼓励单位积极挖掘现有资源或建设新的服务机构，通过单独举办或联合举办，为本单位职工子女提供安全、规范且有质量的教保服务。其次，鼓励和支持挖掘社区资源以满足社区内适龄儿童的教保需求。各地政府应大力鼓励和引导将 0-3 岁婴幼儿托育服务纳入社区服务体系，积极发挥社区在场地提供、人员支持、环境创设、安全保障等方面的作用；并根据社区适龄人口数，合理规划和布局社区教保机构，或委托符合条件的机构承接公益性教保服务。同时，支持和规范多方社会力量投入和参与举办婴幼儿教保服务机构。鼓励社会组织、民间团体、社会资本等多种社会力量以多种方式举办或参与提供教保服务，并通过严格准入资质、提供专业培训、加强指导与监管、给予经费支持等保障和促进 0-3 岁教保服务市场的健康发展。

提供灵活多元、多样化的服务供给。基于对家长婴幼儿教保需求、地方婴幼儿托育服务举办探索、我国历史经验的研究分析，我们认为，可积极借鉴我国 20 世纪 50-70 年代的丰富有效经验，采取全日制、半日制、计时制、临时制、夜间照料等多种形式，以满足不同类型家长群体对 0-3 岁婴幼儿教保服务的多样化、多层次需求。全日制教保服务，主要是为双职工且缺乏代际支持的家庭提供整日的托育服务，可实行“月托”、“半月托”和“周托”等形式；半日制教保服务，主要是为半职工母亲或有部分代际支持的家庭提供需要的教保服务，机构可设置上午托、下午托，供家长灵活选择。计时制或临时教保服务，主要为满足有特殊工作需要或因临时事务需要托育的家庭短期的教保需求，如计时托管、双休日托管、节假日托管等。通过灵活、多样化的教保服务，为适龄儿童及其家庭提供适宜、便利的教保服务。

#### **(五) 教保队伍建设：明确规定从业人员资质，拓宽培养渠道，保障其待遇和专业发展**

普及而有质量的教保服务是亿万父母、祖父母的共同期盼；而充分的教保机会，特别是其质量，根本取决于教保等各类人员队伍数量及其素质。当前，我国 0-3 岁婴幼儿教保队伍力量薄弱，质量参差不齐，队伍准入制度不健全、工资待遇缺乏保障、专业发展困难等问题突出。

因此，为有效解决上述问题，建议：

一是尽快制定国家层面 0-3 岁婴幼儿教保等各类从业人员的资质标准和资格准入制度。建立健全 0-3 岁婴幼儿教师、保育员、育婴员、保健员等各类从业人员的资质标准和准入制度，严格准入门槛，对教师、保育员、育婴员、保健员等从业人员的职业道德、人格素养、专业背景、资格证书、从业经历等作出明确规定。

二是探索建立科学合理的 0-3 岁婴幼儿教保等各类从业人员的待遇基线制度及其保障机制。各地根据当地经济发展水平，可参照中小学、幼儿园教师和保育员的收入水平，合理制定 0-3 岁婴幼儿教师、保育员、育婴员、保健员等各类从业人员的薪酬标准和工资增长机制，保障其基本工资不低于当地居民平均收入水平；同时为各类人员按时足额办理社会保险等。

三是拓宽 0-3 岁婴幼儿教育、保育、营养等各类从业人员的培养渠道。加大对 0-3 岁婴幼儿教保队伍的职前培养力度，鼓励有条件的职业院校、高等院校开设早期教育和保育相关专业；鼓励有条件的学校通过中高职贯通、高职本科贯通、中职本科贯通等多种灵活、多样化的方式，培养大批教师、保育员、托育管理、育婴员、保健员、营养师等专业人才，为 0-3 岁婴幼儿教保服务的普及发展提供充分的人才保障，并能开展科学、专业化的教保服务。

四是支持和促进 0-3 岁婴幼儿教保等各类从业人员的专业发展。设立教师、保育员、托育管理、育婴员、保健员、营养师等专业培训项目，研究建立科学合理的培训制度，制定分类适宜的培训标准、课程标准与课程体系，对道德素养、专业知识、职业技能等开展分层分类、有重点、有针对性的培训，着力提高各类从业人员的整体职业素养、法律意识与专业能

力。

#### **(六)规范与督导评估制度：建立严格的机构准入标准和服务标准、督导评估与奖惩监管制度，从严规范教保行为，确保儿童健康成长**

当前，我国有的地区出台了0-3岁婴幼儿教保服务机构的设置标准和管理办法，对机构的场地和设施设备、人员资质与配备、卫生保健、举办经费、安全防护等作出了规定，但总体来说，行业准入标准和督导评估制度尚不健全，托育市场缺乏监管，教保质量尚难以有效保障。

##### **建议：**

一要尽快研制出台0-3岁婴幼儿教保服务机构的设置标准和管理办法，对机构的场地、设施设备、人员配备、卫生保健、举办经费、安全防护等作出严格规定。

二要建立严格的教保质量和服务标准及相应的督导评估制度和退出机制。根据严格的教保质量和服务标准，加强对各类机构的教保行为、师资队伍建设、服务质量等的监管与督导评估。对教保质量低下，特别是危害儿童身心健康的服务机构，限期整顿整改；对整改不合格者，勒令退出托育市场，以规范教保服务行业，确保服务质量和婴幼儿身心健康成长。

三是基于教保机构的规范性、教保服务质量、儿童发展质量等评价结果，建立财政奖补、税收优惠等不同程度的奖励支持机制。

四是建立0-3岁婴幼儿教保服务工作和事业发展状况的公示和宣传制度。将0-3岁婴幼儿教保服务体系建设情况、师资队伍待遇保障与建设情况、从业人员的专业发展情况等纳入到对政府及其相关部门的考核指标之中，对发展0-3岁婴幼儿教保事业成绩突出的相关部门及领导，予以公示、宣传和表彰等；对责任落实不到位，婴幼儿教保体系建设推进不力甚至严重滞后的地区和领导，予以曝光。

##### **参考文献：**

- ①0—3岁婴幼儿教保服务，指对0—3岁婴幼儿身心发展的支持服务，既包括教育，也包括养育照护与营养保健等。
- ②《中国首部0—3岁儿童托育服务行业白皮书发布》，参见国务院妇女儿童工作委员会网：[http://www.nwccw.gov.cn/2017-11/29/content\\_186819.htm](http://www.nwccw.gov.cn/2017-11/29/content_186819.htm)。0—3岁儿童托育服务行业白皮书(全文)，参见搜狐网：[http://www.sohu.com/a/208949621\\_817001](http://www.sohu.com/a/208949621_817001)。
- ③OECD Family Database: PF3.2 Enrolment in childcare and preschool, 参见经济合作与发展组织网：[http://www.oecd.org/els/family/database.htm#public\\_policy](http://www.oecd.org/els/family/database.htm#public_policy)。
- ④杨菊华：《三岁以下托育服务的现状与对策》，《福建日报》，2017年8月21日。因此0—3岁婴幼儿发展的支持服务，既称为教保服务，也常称为托育服务。
- ⑤耿兴敏：《打造托育服务发展战略规划破解3岁以下托育难题》，《中国妇女报》，2017年11月29日。
- ⑥杨菊华：《理论基础、现实依据与改革思路：中国3岁以下婴幼儿托育服务发展研究》，《社会科学》，2018年第9期。
- ⑦上海市卫生健康委、上海社会科学院城市与人口发展研究所等：“上海市0—3岁婴幼儿养育现状与公共服务需求研究”，2019年。
- ⑧洪秀敏：“婴幼儿托育服务的供需调研”，2019年。
- ⑨上海市卫生健康委、上海社会科学院城市与人口发展研究所等：“上海市0—3岁婴幼儿养育现状与公共服务需求研究”，2019年。

摘自：《北京师范大学学报(社会科学版)》2019年第6期