

# 西咸研究

(第2期·总第286期)

西咸新区研究院

2023年03月17日

## 关于新区构建普惠性托育服务体系的思考建议

尹宏

党的二十大报告指出，优化人口发展战略，建立生育支持政策体系，降低生育、养育、教育成本。西咸新区作为国家级新区，加快发展“幼有所育、幼有善育”的普惠性托育服务体系，是强化民生保障的有力举措，有利于降低养育成本，加速新区人口聚集，提升新区城市竞争力。近期，我们对新区发展普惠性托育服务三年来的实践进行了一些思考，并提出相关对策建议。

### 一、建立普惠性托育服务体系的背景和实践

习近平总书记指出，当前，我国人口结构呈现明显的高龄少

子特征，适龄人口生育意愿明显降低，妇女总和生育率明显低于更替水平。2022年，全国出生人口956万人，人口自然增长率为-0.6%，是1961年以来全国人口首次出现负增长。而0-3岁婴幼儿无人照料问题，已成为人们“不愿生”“不敢生”的一个重要因素。为应对我国人口出现的老龄化、低生育率问题，国家人口政策作出重大调整，全面实施三孩生育政策，完善托育服务体系也成为应对低生育率的重要措施之一。党中央、国务院先后出台《关于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见》和《关于促进养老托育服务健康发展的意见》等政策文件，不断完善托育工作的顶层设计，推动托育服务高质量发展。

随着国家层面支持政策体系的不断完善，国内发达地区在托育体系建设方面积极探索，重点包括：**完善政策**，研究制定系列政策，构建分层级、分重点的托育服务体系，如上海率先出台托育服务工作“1+2”文件（包含指导意见、管理标准和办法）及三年行动计划，构建以政府引导、家庭为主、多方参与的幼儿托育服务体系。**规范标准**，构建托育服务的标准、规范、要求，推动托育服务规范化发展，如湖北以省政府主导与育婴行业协会、省质量技术监督培训中心等联合制定《托育机构服务规范》地方标准。**多元服务**，以综合体嵌入、社区办点、幼儿园延伸、家庭邻托等方式提供多元化服务，如杭州建立社区婴幼儿成长驿站，打造15分钟婴幼儿照护服务圈。**数字赋能**，探索线上与线下服务结合，打通政府监管、托育机构和家庭之间的联通互动路径。

## 二、新区普惠性托育服务的发展现状及面临的问题

近年来，新区着力补齐公共服务短板，从探索发展普惠性托育机构入手，着力满足辖区群众对婴幼儿照护服务需求，加快完善托育服务体系建设。

（一）积极主动，率先试点。2020年，新区提早谋划，着眼发展实际，出台《西咸新区3岁以下婴幼儿照护服务试点工作方案》，突出先行先试，以“家庭为主、属地管理、政策引导、科学规范、普惠优先、分类指导”为工作原则，明确目标任务、支持措施等，探索建设质量有保障、价格可承受的普惠性托育体系。截至目前，新区共有登记托育机构15家，可提供托位1132个，从形式看，普惠性托育机构6家；从标准看，5家被西安市卫健委评为四星级托育机构，10家评为三星级机构；从类型看，纯托育机构5家，托幼一体服务机构8家，企业办园2家。

（二）夯实责任，加大投入。一是建立以卫健、发改、财政、教育、住建、市场监管、行政审批、消防等多部门参与的联席会议机制和工作推进体系，明确职责和任务，协调解决托育服务工作中存在的问题和困难，推进各项工作落地落实，助推新区普惠托育服务健康发展。二是建立财政投入托育事业机制，对普惠性托育服务机构给予一次性建设奖补和托位服务补贴。在试点普惠机构建设方面，分级给予30-50万元奖补资金；在普惠性机构收费方面，按等级给予600-1200元/人/月补贴，同时为每个普惠性托位争取中央预算内补助1万元，有力支持普惠性托育机构发展。

三是加强政策宣传和指导，鼓励社会力量办托，在新区范围内公开遴选托育服务机构，对申报单位给予“一对一”服务，指导创建西安市星级机构，并从中遴选普惠机构。

(三) 先行办点，强化培训考核。一是探索园区嵌入、社区办点等方式建立普惠性托育机构，打造了西咸托育园（云谷园、青创园）两个一体化园区普惠托育服务点，在渭柳佳苑、启航佳境小区等大型社区开办四个社区型普惠托育机构。二是加强从业人员培训，依托省妇幼保健院、市儿童医院、新区中心医院等三甲医院儿保科优质资源，对从业人员开展婴幼儿生长发育特点、喂养与营养、心理和生理行为发育、常见疾病预防等全方位培训，指导机构提供科学规范的照护服务；全面提升科学保育水平，建立三甲医院、基层医疗卫生机构、托育服务机构的分级诊疗体系，确保婴幼儿特殊疾病的早期干预与治疗。三是强化管理，出台《西咸新区普惠性婴幼儿照护服务机构绩效考核方案（试行）》，从数量、管理、质量和社会评价四方面完善托育机构考核评价体系（比如将基本公共卫生服务中儿保考核体系纳入对托育服务机构的考核），考核结果与奖补资金挂钩。

虽然新区在建设普惠性托育服务体系工作方面取得了一定成效，但也还面临一些短板。一是托育服务供给缺口大。目前，新区0-3岁婴幼儿约有2.6万，据统计约有1/3有较强烈的托育服务需求，按现有托位计算，入托率仅为4.4%左右，供需缺口较大。二是政策体系还不完善。新区虽出台了3岁以下婴幼儿照

护服务试点工作方案和普惠性婴幼儿照护服务机构绩效考核方案（试行），但针对托育机构发展的系统化、标准化、规范化的制度体系还不健全。三是**优质托育机构较少**。新区普惠性托育机构相比民营营利性机构具有较好软硬件环境，服务品质高、收费低，但总体数量偏少，仅有6家，而同品质高价位、同价位低品质的托育机构让很多婴幼儿家庭托不起、不敢托。同时大部分托育机构服务对象为托小班（1-2岁）及托大班（2-3岁），乳儿班（1岁以下）服务相对缺乏。四是**人员力量薄弱**。新区普惠托育机构照护人员以教育为主的幼师和以医学护理为主的护士组成，缺乏综合性婴幼儿照护专业人才，民办机构的从业人员综合素质参差不齐。

### 三、思考与建议

针对新区在构建高质量托育服务体系过程中面临的困难，学习借鉴国内发达城市经验，结合新区实际，建议新区以政府引导建设普惠性托育服务机构、以社会力量共同参与发展市场化服务机构为主，灵活设点，分阶段、分重点打造高质量托育服务体系。

（一）科学规划布局，完善政策和工作机制。新区托育事业正处于起步阶段，需以科学规划为前提，用完善的政策和工作机制来保障托育事业高质量发展。一是**准确定位科学规划**。托育机构建设应在充分考虑新区人口分布、人口结构、人口发展趋势等基础上，摸清辖区群众对托育机构以及托育服务的真实需求，兼顾短期需求与长期发展，进行普惠性托育机构总体规划布局。将

托育服务用房纳入社区公共配套范围，并适当增加占比。二是**完善政策体系**。将普惠性婴幼儿托育服务纳入基本公共服务，加大财政投入和保障力度。根据前期探索与实践，制定新区托育行业发展标准体系，完善普惠性机构财政投入标准，细化建设标准、服务标准、收费标准等引导托育行业规范发展。完善市场引导政策，进一步明确有关部门监督职责，形成系统化、标准化、规范化的政策支撑体系。三是**完善工作机制**。加强部门协作，普惠性托育机构发展涉及部门较多，包含卫健、教育、发改、住建、市场监管等部门，还需镇街的属地管理，应强化各方职责，加强协作，进一步优化审批备案流程，统筹推进普惠性托育体系的建设。

(二)统筹多方力量，创新方式扩大托育服务供给。加强托育服务资源统筹，以家庭照护为主，创新服务模式引导社会力量参与是提升普惠性托育服务供给的关键。一是**着力提升家庭照护能力**。强化家庭对0-3岁婴幼儿照护的主体责任，支持隔代照护，亲友互助照护等方式，积极开展相关照护服务的入户指导，充分利用区内优质医疗教育机构资源、优质托幼机构等，常态化开展托育知识公益讲座，利用新媒体提供托育知识宣传讲解，普及托育专业知识，为照看婴幼儿的中老年人群提供针对性家庭照护指导，提升家庭照护能力。二是**推进“托幼一体化”服务**。在新区已有8家登记备案“托幼一体化”服务机构的基础上，进一步加强卫生健康和教育部门协调联动，出台支持政策，鼓励公立幼儿园创造条件向下延伸开托班提供托育服务，“托幼一体化”幼儿园优先

申请各级预算内资金和示范点等，引导民办幼儿园结合区域实际、人口分布、托育需求等开展普惠性托育。**三是持续创新办托模式。**在前期探索“园区办托”“社区办托”模式的经验下，充分盘活园区闲置空间，采取公办民营、民办公助等方式，在园区内办托，解决双职工和“随同照护”需求；也可在社区引入连锁专业服务机构，在多个社区综合布局托育点，满足群众“就近照护”需求。

**（三）探索育防结合，促进公共卫生服务与托育服务体系深度融合。**一方面，充分利用国家基本公共卫生服务的工作机制和评价体系，加强对托育机构卫生保健工作的业务指导、咨询服务和监督检查，通过落实基本公共卫生服务和提供妇幼保健服务、健康教育服务、0-3岁儿童健康管理等，推进托育机构提供科学育儿服务。另一方面，发挥医疗卫生专业优势和资源优势，依托三甲医院设立婴幼儿托育规范化指导中心，探索以机构为主体以医疗为依托、育防相结合的托育服务体系，推进托育机构规范化、科学化、专业化发展。

**（四）提升从业人员能力，加强托育服务队伍建设。**一是**落实持证上岗制度。**对从事托育服务从业人员，把好入口关，建立持证上岗制度，逐步实现持教师资格证、育婴师证“双证”上岗，常态化开展人证合一检查，托育机构按照规定配置保健教师、保育员和营养师等。二是**制定技能轮训制度。**推行积分制管理，依托新区卫生健康在线学习系统，利用“互联网+培训考核”模式，长短期相结合模式，加强对从业人员培训，从业人员每年必须参

加综合技能培训和职业道德培训。三是**建立婴幼儿照护服务实训基地**。鼓励支持区内三甲医院、西咸托育园等优质资源合作共建婴幼儿照护服务基地，作为新区培养托育服务人员的定点部门，培养更多高素质托育人员。四是**完善从业人员福利保障机制**。依法保障托育行业从业人员福利待遇，对取得相关职业资格的人员给予补贴，逐步提高托育行业的吸引力，降低流动性，促进托育服务产业健康有序发展。

（五）加强监督管理，推动托育行业健康发展。借鉴杭州经验，**加快建设完善托育机构的信息管理系统**，充实“互联网+托育服务”发展内涵，在优化服务、监督管理、统计监测等方面发挥作用，实现政府、机构、家庭的信息互联互通，促进供需双方对接，增强精准服务能力和精细化服务水平。**推动成立行业协会**。积极推动成立托育服务行业协会，加强行业自律、自我监管，自我建立行业规范，推动新区托育服务事业健康发展。**完善综合监管机制**。建立健全各部门综合监管机制，常态化开展监督，对违法违规行为加大处罚力度，严防安全事故，完善托育机构等级评审和信用评价制度，建立“黑名单”制度，强化监督信息公示等，促进机构合规、达标运营。

（作者系西咸新区社会事业服务局副局长）

---

送：西咸新区管委会、西咸集团班子成员。

省委政研室、省政府研究室。

西安市委政研室、市政府研究室。

发：各新城管委会班子成员及部门，各新城集团班子成员及  
部门，西咸管委会各部门、西咸集团各部门，各街办（镇）。

---