



# 一体化托幼呵护“最柔软群体”

## 基层探索

■本报首席记者 顾一琼

# 别让各方点赞的托育点成为『孤本』

透过一整排偌大的落地玻璃，柔软的冬日暖阳洒进开阔的室内场地，一群小萌娃散在房间各个角落，有的结伴玩耍，有的独自游戏，还有的自顾自发呆……这个360平方米的空间，被合理分隔成活动、餐饮、卫生等不同功能区，室内细节处装饰得温馨可爱，墙边、桌角也统统做成倒角，防止孩子被磕碰。

黄浦区五里桥社区托育园，一家公建民营的非营利性托育园，月均收费3000元，自去年9月运营以来，主要为街道辖区内“人在户在且父母为双职工家庭”的2-3岁幼儿提供托育服务——外人眼中，这个各项评价指标都能打出“十分”的理想托幼点，却在“可复制、可推广”的道路上进行并不顺畅。“别让它沦为孤本”，这是盘桓在各方心头的呼声。

### 啃下硬骨头后，怎么复制

五里桥社区托育园，位于蒙自路某新建高端商品房小区内的一处公建配套用房，地段寸土寸金。当初，要划出这样一块空间来承接实事项目，街道做了很多不具有显示度的工作：你得和小区居民解释清楚公建配套的概念，得让他们理解并配合将这块位于小区内的场地用作会所以外的其他用途；你得和运营方谈判，强调非营利性的属性，想尽一切办法把成本压缩到合理区间；你还得和民政、消防、卫生计生、食药监等部门协商沟通，共同查验、监督室内食品安全、安全隐患、室内空气流通问题等等……

比如，为了达到托育点室内空气流通标准，要调整室内新风机的出口位置、空间内增加超细容量的喷雾器、加装摇头电扇；为了解决午餐配餐问题，找到了有幼儿配餐资质的某企业来提供。此外，出于消防、疾控等要求，该托育点的幼儿人数被严格限制。因此，对于招收的幼儿，只能优先考虑“人在户在”的对象。即便如此，排队登记“候场”入托的幼儿已有数十人。

如今，托育园顺利运营，无疑啃下了一块硬骨头，但街道干部们却对这个“标杆”的可复制性存有隐忧：就怕努力了半天，却只完成了一个“孤本”。

### 靠什么支撑着“开一天倒贴一天”

每位幼儿每月3000元，这样的收费标准对于托幼点的运营方来说，基本属于“开一天倒贴一天”，基本不存在盈利可能。记者采访中获悉，市场上，拥有同等条件的社会化民办托育机构，其收费基本在8000元至1万元。对此，五里桥托育点的运营方直言：承接这个托育点，主要是赚口碑、做品牌。

通过公开招标，上海爱绿教育集团接下了五里桥社区托育园的运营任务。场地是街道免费筹措来的，装修和设备添置等费用，妇联部门给予了相应补贴。按照相关文件要求，托育园配备了1名园长、2名保育老师、1名保育员、1名保健员兼营养师、1名具有校园安保资质的保安等。其中，保育老师和保育员均持有教师资格证。

园长潘建琴介绍说，爱绿集团有多家民办教育机构，得以支撑他们在幼儿托育这条道路上有所探索、积累经验。据透露，目前，爱绿也正在与商飞等单位协商，解决企业内部职工的托育需求，“那将是另外一种合作模式”。

### 构筑起一个分层多样、兼顾各方的托幼体系

上海0-3岁婴幼儿总数目前在60万左右。去年4月，上海在全国率先出台3岁以下幼儿托育服务的指导意见以及配套的设置标准、管理办法等（被称作“1+2”文件），鼓励家庭为主、多方参与的托育服务体系，让更多幼儿“幼有所育”。

托育服务的覆盖面不断扩大。截至去年底，全市建成25个社区幼儿托管点实事项目，主要集中在徐汇、闵行、浦东、黄浦、杨浦、静安、宝山、奉贤等区。这些托育点的属性也很丰富：有免费福利园，有非营利性托育园，也有十多所营利性托育园。

据了解，根据正在加紧研制的第四轮《上海市学前教育三年行动计划（2019—2021年）》，新建、改扩建的90所幼儿园需配置托班，鼓励公办、民办幼儿园创造条件开设托班，同步对开设托班的公办、民办幼儿园加大政策支持力度。

托育究竟该怎么托？这是由五里桥托育点延伸出的话题。采访中，记者听到最集中的呼声，希望未来能构筑起一个分层多样、兼顾各方的托幼体系，既有政府托底保障，也有托幼一体化道路，还有完全走市场化路径等，满足不同层次需求的服务，这需要社会多方一起来参与、努力。



五里桥社区托育园内的老师们陪伴照顾着孩子们。  
本报首席记者 顾一琼摄



黄浦区五里桥社区托育园是一家公建民营的非营利性托育园，月均收费3000元，自去年9月运营以来，主要为街道辖区内“人在户在且父母为双职工家庭”的2-3岁幼儿提供托育服务。  
▲园内的孩子们。  
本报首席记者 顾一琼摄  
▼园内的活动丰富多样。（五里桥社区托育园供图）

## 代表调研

市人大教科文卫委组织开展监督调研，弥补0-3岁婴幼儿托育的法律空白

# 家长最想要的幼儿园托班如何快速回归

■本报记者 祝越

上世纪八十年代，托儿所几乎遍布上海的街道社区，相当多的企事业单位设有托儿点。随着经济社会转型、企业后勤保障社会化改革，托儿所、幼儿园托班等逐渐减少。如今，上海又进入了一轮婴幼儿入园高峰，如何解决0-3岁托育服务需求和供给的矛盾？上海市人大教科文卫委从去年4月起组织开展了一系列监督调研，调研组建议尽快立法弥补0-3岁婴幼儿托育的法律空白，完善顶层设计。

### 需求

最盼望恢复托班，最希望白天能管6-10小时

上海已进入人口出生高峰，而“全面二胎”政策的实施和外来务工人员随迁子女的流入，加剧了出生人口增长的“双峰叠加”。随着人口老龄化和家庭小型化，家庭抚幼功能有所弱化，婴幼儿家庭的托育服务需求日益增长。市人大教科文卫委委托专业机构开展了网络问卷调查，抽样了五个托育服务试点的1069名0-3岁婴幼儿家长做调查，结果显示：39.2%的家庭有托育服务需求；其中希望2-3岁入托的54.19%，1-2岁入托的占31.13%，不足1岁入托的占23.81%。

问卷调查结果表明，家长除了需要科学育儿指导外，在婴幼儿不同的年龄阶段存在不同的托育服务需求。幼儿年龄越大，家长想送入托的比例越高，2-3岁入托为本市0-3岁婴幼儿家庭托育服务需求的高峰。希望入托的主要因素有：家中无人带养或祖辈带养不方便；幼儿父母与祖辈的育儿观不同，不愿意祖辈带养；希望幼儿能尽早适应集体生活环境，学习和接触新鲜事物。

调查还发现，幼儿家庭对托育机构的选择意向比较明确：一是希望进入离家近的公办幼儿园托班或公办托育机构，盼望



去年沪上不少公办幼儿园首开托班，招收2-3岁的孩子入园，普陀区管弄新村幼儿园就吸引了23个不足三岁的孩子。图为孩子们正在做游戏。（管弄新村幼儿园供图）

幼儿园能恢复托班；二是希望白天能托育6-10小时，以便家长上班；三是希望幼儿园托班或托育机构除看护外，能适当安排一些教育活动。

### 现实

幼儿园开设托班的只占22%，新增托育机构价格较高“吃不饱”

调研过程中也反映出一些问题，需要引起重视并及时研究解决。

首先，托育服务性质有待清晰。对于托育服务是否属于公共服务，各方面的争议较大，相关政策和管理体系也不十分清晰。政府、家庭、社会三者作为托育服务主体的关系还没有完全理顺。

其次，托育服务供给急需增加。目前，本市能提供2-3岁幼儿托育服务规模数共约1.62万名，占本市2-3岁幼儿总数的8%左右。幼儿园开设托班的数量有限，只

有356所幼儿园开设托班，占全市幼儿园总数的22%左右，且多为民办幼儿园。

托育服务从业人员队伍有待加强。目前社会力量举办托育机构，招不到合适的保教人员是难题之一。而幼儿园保教人员现已呈紧缺状态，按教育部关于保教人员与幼儿1:9的配备标准，2017年本市幼儿园保教人员缺口达3400多名，再开设托班难以保证服务质量。业内人士表示，幼儿园教师平均收入水平普遍偏低，缺乏吸引力，招聘新师资面临一定困难。

托育服务价格机制方面也是一大难题。目前公办幼儿园托班收费标准是：示范幼儿园700元/月，一级幼儿园225元/月，二级幼儿园175元/月。截至去年10月中旬，已提供服务的28家新设立的托育机构中，全日制收费在3000元/月及以下的有9家，在3000-10000元/月之间的有11家，其余的超过1万元/月。目前，新设立的托育机构共可招收1600余名幼儿，实际招收800余名，这也从一定程度上反映出新开设的托育机构较难满足家庭对普惠性托育机构的需求。

### 建议

立法保障托育服务经费投入和政策支持

如何解决0-3岁托育服务需求和供给的矛盾？调研组建议，深入推进托幼一体化，要发挥幼儿园专业资源集聚优势和管理体制优势，加大幼儿园对托班的辐射力度。落实新建配套幼儿园托班建设要求，满足举办托班用房需求。及时改建扩建幼儿园，增加托班数量。加大对公办幼儿园的政策支持力度，发挥幼儿园园长的积极性，鼓励现有幼儿园在条件许可的情况下，挖掘潜力，增设托班。

调研组认为，婴幼儿是社会最柔软的部分，需要得到最好的保护。要把安全放在第一位，加强对托育机构的日常监管和托育服务从业人员队伍建设，坚决杜绝婴幼儿伤害事件发生。因此，要进一步加强托育机构的指导服务和日常监管，建立和完善常态化监管、动态评估和处罚惩戒等制度和机制，以科学可行的方法保证托育机构的服务质量。

针对保教师资太少，调研组建议尽快形成包括学历教育与非学历教育、长期和短期培训相结合的一体化培训方案，为各类托育从业人员提供持续的专业成长服务。要提高从业人员待遇，增加行业吸引力；要建立和完善托育机构从业人员准入、考核、奖惩和淘汰制度，确保从业人员素质。

当前，关于0-3岁托育的相关法律法规尚处于空白阶段，需要加快相关立法研究，推动问题合理解决。一是开展《上海市人口与计划生育条例》立法后评估。研究完善生育假制度，探索延长产假、陪产假，设立育婴假等，完善婴幼儿养育等家庭发展政策，解决1岁以前婴幼儿家庭的托育需求，增强家庭的抚幼功能；二是开展学前教育相关立法调研。明确政府对托育服务的责任和任务，保障经费投入和政策支持，推进托育服务和普惠性学前教育发展，以法治手段保障托育服务的健康发展，更好地满足人民群众的托育需求。

## 委员建言

市政协重大课题调研报告为推动幼儿托育服务健康有序发展提出具体建议——

# 争取三五年内每个街镇开设普惠性托育机构

■本报记者 周渊

“全面二胎”实施三年来，相关生育配套政策短板日益显著。比如，越来越多家庭有了婴幼儿托育需求，但一个尴尬的现状是：幼儿园只接收3-6岁儿童，0-3岁婴幼儿“入托无门”。这成为很多双职工家庭的心病。

党的十九大明确提出“幼有所育”的要求，将其作为保障和改善民生的重要内容。上海市政协也将其为2018年六个重大课题之一，课题组多次下沉到基层找问题、求对策，形成了《关于“深入推动3岁以下幼儿托育服务健康有序发展”的若干建议》重大课题调研报告，为呵护“最柔软的人群”问诊把脉。委员们在调研中发现，托育事业

发展不充分，家庭难以从托育机构得到照料支持，一定程度上制约着二孩生育意愿向生育行为转变。

破冰的努力正在进行。去年4月，《关于促进和加强本市3岁以下幼儿托育服务工作的指导意见》和《上海市3岁以下幼儿托育机构设置标准（试行）》《上海市3岁以下幼儿托育机构管理暂行办法》出台，从促进发展、规范管理和保障质量等方面有力地推动了托育服务工作，基本搭建起规范托育服务发展的制度框架，明确了本市托育服务总体思路。

但是，托育服务资源总体供给不足、存在结构性矛盾仍然是上海面临的主要困难和问题。截至去年10月，上海托幼园所和托育机构（包括正在受理中的托育机构）满

足幼儿入托数合计2.1万余名，按照60万名0-3岁幼儿总数推算，入托率仅3.5%。加上托育机构收费标准悬殊，进一步加剧供需不匹配的矛盾。此外，由于公办幼儿园资源紧张，而托育机构准入门槛偏高，可持续发展难等制约，加上托育从业者数量和质量不能适应发展需求，以及监管机制尚不完善等，也使得各方参与发展托育事业的积极性不够高。

报告提出深入推动幼儿托育服务健康有序发展的若干建议。课题组认为，要坚持以托幼一体化为主要发展方向，坚持以发展普惠性托育机构为工作重点，并提出六方面具体建议：

- 一是把加快发展托育事业逐步纳入公共服务体系；
- 二是加快制定科学的托育服务发展规划；
- 三是着力完善家庭养育的政策支持和指导体系。比如探索研究家庭育儿假，将妇女产假、哺乳假适当延长，增加配偶护理假、家庭养育假等育儿假期。积极发展以家庭为单位的补贴政策，为家庭育儿提供育儿补助或税收减免等物质支持；
- 四是充分调动社会各方参与发展托育事业的积极性。课题组建议在未来三到五年内，上海争取实现一个街镇开设一家普惠性托育机构的目标；
- 五是大力推动专业化托育从业人员队伍建设；
- 六是建立健全托育服务科学监管体系。