

# 新思想引领高质量发展 优秀实践案例 ⑪

## 一体化推进学前教育与托育服务发展

中共上海市教育卫生工作委员会、上海市教育委员会案例编写组

人民城市人民建,人民城市为人民。习近平总书记去年在上海考察时强调,“要把增进民生福祉作为城市建设和治理的出发点和落脚点”,“打通服务群众的‘最后一公里’,认真解决涉及群众切身利益的问题”。0—6岁婴幼儿的成长牵动着家庭的幸福、城市的活力、国家的未来。做好高质量学前教育与托育服务,面向“最柔软的群体”,事关千家万户,是我国国民教育体系高质量发展的基础,是人民城市温度和高度的直接体现。上海坚持政府主导、社会参与、普惠多元、安全优质、方便可及的原则,坚持以人民为中心,坚持民生导向、问题导向、需求导向,一体化推进学前教育与托育服务发展,不断提升幼儿家长的获得感。



上海全力增加普惠性托育服务资源,优化服务布局结构,“宝宝屋”因地制宜,柔性嵌入社区,努力打通社区托育的“最后一公里”。  
本报记者 叶辰亮 摄

### 落实教育强国战略任务 建设幼有善育人民城市

■ 郭庭瑾

专家点评

习近平总书记在重要文章《扎实推动教育强国建设》中强调,“要坚持把高质量发展作为各级各类教育的生命线,加快建设高质量教育体系”,“把服务高质量发展作为建设教育强国的重要任务”。养育教育是民生之基,稚子幼童是家庭之根。上海以实施教育强国战略为己任,以建设幼有善育的人民城市为追求,推进学前教育与托育服务高质量发展。

#### 民生导向,构建一体化学前教育公共服务体系

近年来,上海学前教育与托育服务资源快速增量扩容,质量持续稳步提升,同时,资源供给与群众需求之间的距离也逐渐显现。广大家长对学前教育的需求已经从“有园上”转到“上好园”,对托育服务的充裕性和便捷性提出更高要求。为积极主动回应人民群众的需求,上海迫切需要进一步创新发展理念,扩大优质资源,抬高底部,整体提升,把每一所家门口的幼儿园都建成人民满意的高质量幼儿园;迫切需要进一步大力增加普惠托育服务形式多样化,赋能家庭科学育儿。

2018年,上海建立托幼工作联席会议制度,由教育部门牵头,包括发改、财政、卫健、公安、市监等16个部门。同年出台托育服务系列文件,初步构建托幼公共服务体系。2020年,市委、市政府印发《关于推进学前教育深化改革规范发展的实施意见》,进一步完善学前教育公共服务体系,并明确要求新建改扩建幼儿园原则上都要开设托班。2023年,上海正式实施《上海市学前教育与托育服务条例》,作为全国首部覆盖0—6岁幼儿全年龄段公共服务的地方立法,将学前教育与托育服务一体规划、一体保障、一体实施。市政府印发《关于进一步促进本市托育服务发展的指导意见》,规定了托育服务体系的“四梁八柱”,并进一步完善托育机构设置标准和管理规范。

上海普及学前教育,以政府举办的公办幼儿园为主,支持和规范社会力量举办民办幼儿园,大力发展普惠性学前教育,构建布局合理、公益普惠的学前教育公共服务体系。上海发展托育服务,以家庭照护为基础,通过开设幼儿园托班,鼓励和引导社会力量举办托育机构,设置社区托育点,支持机关、企事业单位、园区、商务楼宇等提供福利性托育服务,构建普惠多元的托育公共服务体系。同时,为适龄儿童家庭提供科学育儿指导服务,加强对家庭照护的支持与指导。

目前,上海已基本建立广覆盖、保基本、有质量的学前教育公共服务体系,不断完善托幼一体为主、普惠资源为主体的托育公共服务体系。

#### 整体提升,全面建设高质量幼儿园

上海认真落实习近平总书记“要推进学前教育普及普惠安全优质发展”的要求,经过多年努力,学前教育普及普惠相关指标居全国前列,因此,“优质发展”是当前重中之重。市托幼

与学前教育工作联席会议办公室印发《全面建设高质量幼儿园的实施意见》,进一步优化布局结构、改善环境建设、提升保教质量,努力让群众入园易、入园好、入园惠。

一是推进托幼一体幼儿园建设。上海坚持在有条件的幼儿园开设托班,托幼一体幼儿园是上海托育服务资源的主体。近年来,随着人口结构的变动,上海3—6岁幼儿常住人口和新生儿的出生率呈现稳中有降趋势。市委抓住这个契机,强化托幼一体化园所建设力度,要求全市新建和改建的幼儿园原则上都开设托班,同步在现有幼儿园中积极开设托班,鼓励民办幼儿园开设普惠托班。市、区合力推动落实配套的托幼一体化幼儿园与住宅小区“五同步”,将托班纳入幼儿园建设规划,在确保小班幼儿入园基础上,做到托班“能开尽开、应开尽开”,有力回应幼儿家庭入托需求。市、区两级财政将学前教育和托育服务财政补助经费纳入预算,将公办幼儿园托班纳入学前教育财政投入体系,按照学前教育生均经费基本标准保障公办幼儿园托班运营。市教委对纳入市政府实事项目的普惠性托班给予一次性开办经费支持,用于购买玩教具和设施设备,各区相应给予配套。

二是创新开设社区托育“宝宝屋”。大样本调研显示,3岁以下幼儿家庭对托育服务最看重的因素是距离,希望在生活社区内得到便捷服务。市教委等10部门于2022年制定了《关于加强本市社区托育服务工作的指导意见》,启动社区托育“宝宝屋”(沪语谐音“抱抱我”)建设。乡镇政府、街道办事处保障社区托育“宝宝屋”的日常运营,“宝宝屋”因地制宜采取多种模式柔性嵌入,开设在社区党群服务中心、为老服务中心、市民驿站等现有设施中,每年为幼儿家庭提供不少于12次免费照护服务,超过免费服务的部分按照公益普惠的原则收费。“宝宝屋”方便实惠,家长可通过“随申办”各区旗舰店等途径预约服务,照护人员均持有相应资格证书并经过培训,安全防护和卫生保健有严格标准。全市220多个街镇开设了260多个“宝宝屋”,努力打通服务群众的“最后一公里”。“十四五”期间社区托育“宝宝屋”将实现中心城区全覆盖。

三是强化户外活动实践,撬动提升保教质量。倡导“幼儿发展优先”理念,坚持以游戏为基本活动形式开展保育教育。依托数字化转型场景建设,做强做亮户外2小时活动,加强幼儿在户外活动与健康营养监测,增强体质,及早预防近视风险,促进幼儿社会性发展。广大园所持续调整布局,添置装备,充分挖掘各种资源,满足幼儿户外活动需求,赋予其听雨声、跳水坑、迎着风雨奔跑的童年。中心城区幼儿园在“螺蛳壳里做道场”,利用零星场地开辟幼儿的活动场域;新城地区幼儿园利用户外场地打造幼儿游戏场域。有条件的区域和园所探索利用信息技术手段监测分析幼儿户外2小时活动时长轨迹,与幼儿生长发育和膳食营养数据联动,守护孩子身心健康。

上海学前三年毛入园率99%,公办幼儿园在园幼儿80%,普惠性幼儿园覆盖率93%,学前教育各个关键指标在全国领先。到2025年学前教育资源布局将进一步改善,将每一所幼儿园都建成高质量幼儿园。

#### 需求导向,迅速扩增托育服务资源

托育服务是为3岁以下幼儿提供的各类照护服务。3岁以下的孩子对家庭依恋程度高,且在同伴交往和社会性发展的关键期。城市日新月异的发展主要依靠青年人贡献智慧与力量,双职工父母的产假和育儿假时间有限,祖父母年岁渐长力不从心。

各部门深入推进“学龄前儿童善育工程”和市政府实事项目,全力增加普惠性托育服务资源,优化服务布局结构。

一是推进托幼一体幼儿园建设。上海坚持在有条件的幼儿园开设托班,托幼一体幼儿园是上海托育服务资源的主体。近年来,随着人口结构的变动,上海3—6岁幼儿常住人口和新生儿的出生率呈现稳中有降趋势。市委抓住这个契机,强化托幼一体化园所建设力度,要求全市新建和改建的幼儿园原则上都开设托班,同步在现有幼儿园中积极开设托班,鼓励民办幼儿园开设普惠托班。市、区合力推动落实配套的托幼一体化幼儿园与住宅小区“五同步”,将托班纳入幼儿园建设规划,在确保小班幼儿入园基础上,做到托班“能开尽开、应开尽开”,有力回应幼儿家庭入托需求。市、区两级财政将学前教育和托育服务财政补助经费纳入预算,将公办幼儿园托班纳入学前教育财政投入体系,按照学前教育生均经费基本标准保障公办幼儿园托班运营。市教委对纳入市政府实事项目的普惠性托班给予一次性开办经费支持,用于购买玩教具和设施设备,各区相应给予配套。

二是建设一支高素质善保教的学前教育队伍。上海始终将师德师风建设放在育人工作的首要位置,将师德师风表现作为幼儿教师准入、考核、聘任和评价的首要内容,引导幼儿园教师以德立身、以德立学、以德施教、以德育德,做幼儿健康成长的启蒙者和引路人。根据实际需要扩大高校和职业院校已有学前教育专业点、高等学历继续教育学前教育专业点的招生规模。开展学前教育专业高一层学历继续教育,实施“未来教师储备与培养计划”,为非师范类院校的优秀大学生加入学前教育教师队伍搭建桥梁。完善名师培养机制,培养了一批在国家、本市享有较高声誉的学前教育教研专家、名园长、骨干教师和教坛新秀,形成“雁阵式”的保教队伍。保教并重是学前教育的基本原则和工作特点,上海在全国首创成立了53个市级保育带头人工作室,培育了数百名优秀的保育员、育婴员;举办市级托幼行业职业技能大赛,提升队伍专业技能,提振了学前教育工作者职业自豪感。

三是引导各方提供多元托育服务。2018年以来,上海积极鼓励有条件的机构提供多元化服务,鼓励有条件的企业等用人单位面向职工子女提供托育服务。这些机构在资源供给和服务内容上与幼儿园托班错位发展、相互补充,是托育服务的重要组成部分。重新修订托育机构设置标准和管理办法,适当降低从业年限、场地面积、楼层规定等要求,支持社会力量提供优质服务。对民办托育机构给予各类税费优惠,水电煤等公用事业费用按照居民生活类标准,对普惠性托育机构通过综合奖补等方式支持日常运行经费。

全市现有幼儿园托班、社会托育机构、社区托育“宝宝屋”等各类托育服务机构近1800个,提供托额约8.8万个,开设托班的幼儿园占幼儿园总数的近75%,托位利用率超过90%,切实增强了人民群众的获得感。到“十四五”末期,常住人口每千人将拥有不低于4.5个3岁以下婴幼儿托位,托幼一体幼儿园占比达到85%。

#### 聚焦队伍,着力提升公共服务质量

决定民生服务质量的核心因素是人员,队伍建设是教育强国最重要的基础,要狠抓师德师风与技能训练,强化准入管理和过程监管,建设社会主义现代化国际大都市相匹配的高素质专业化从业人员队伍。

二是建立一支重德有能的托育服务队伍。上海坚持以德为先、幼儿为本、能力为重原则,明确托育机构从业人员准入标准和行为准则。形成了市、区联动,市场补充,相关院校及社会各方共同参与的托育机构从业人员培训体系。通过中高贯通、中本贯通、高本贯通等方式,系统培养托幼管理、育婴员、保健员、保育员和营养师等专业技术人员,定期开展线上线下相结合的职后培训,做到100%持证上岗、100%职后培训。

三是建设一支高素质善保教的学前教育队伍。上海始终将师德师风建设放在育人工作的首要位置,将师德师风表现作为幼儿教师准入、考核、聘任和评价的首要内容,引导幼儿园教师以德立身、以德立学、以德施教、以德育德,做幼儿健康成长的启蒙者和引路人。根据实际需要扩大高校和职业院校已有学前教育专业点、高等学历继续教育学前教育专业点的招生规模。开展学前教育专业高一层学历继续教育,实施“未来教师储备与培养计划”,为非师范类院校的优秀大学生加入学前教育教师队伍搭建桥梁。完善名师培养机制,培养了一批在国家、本市享有较高声誉的学前教育教研专家、名园长、骨干教师和教坛新秀,形成“雁阵式”的保教队伍。保教并重是学前教育的基本原则和工作特点,上海在全国首创成立了53个市级保育带头人工作室,培育了数百名优秀的保育员、育婴员;举办市级托幼行业职业技能大赛,提升队伍专业技能,提振了学前教育工作者职业自豪感。

#### 助力家庭,做好科学育儿指导服务

家庭是幼儿生活的主要场所。尤其是小月龄幼儿,还不能适应长时间离开家人。但无论是初为父母的年轻人,还是照顾孩子的祖辈,要解读孩子的“婴语”难免手足无措,急需专业精准的育儿知识。坚持教医融合的科科学育儿指导服务理念,将教育资源和儿童医学、儿童心理学等多方面资源有效整合,通过灵活多样的方式输送给家长。《上海市学前教育与托育服务条例》将科学育儿指导服务列入一章,明确规定了科学育儿指导服务的工作机制、服务内容、部门职责等,这在全国范围内尚属首次。

一是持续充裕科学育儿教育资源。在市级和16个区建立早教中心和覆盖所有街镇的科学育儿指导站,形成由教育、卫健、妇联等多部门合作的“1+16+X”的科学育儿指导服务体系。建立家庭教育科学育儿指导的兼职师资队伍和各类志愿者队伍。通过公益性科学育儿课程、讲座、线上视频直播等

途径,每年为适龄婴幼儿家庭提供不少于12次的公益免费线下指导服务。坚持12年开展“亲子嘉年华”“专家大讲堂”“育儿周周看”等形式各异科学育儿指导项目。

二是数字赋能科学育儿指导服务。近年来,家庭科学育儿指导逐步实现了从面上覆盖到精准推送、从线下指导到互联网+的转变。上线“育之有道”App,对标上海“互联网+科学育儿指导模式”的革新要求,为市家庭带去公益免费、专业科学的育儿指导。“育之有道”定时投放指导活动内容微视频、直播讲堂等的基础上,再扩展到东方网、网易公开课、腾讯视频等大型平台公益播出,将科学育儿理念与方法“建设”的要求,把科学育儿指导纳入了“一网通办”“出生一件事”,置于婴幼儿全生命周期发展的最前端。

三是精准打造家长身边的贴心服务。0—3岁幼儿散居在家庭和社区中,如何让更多有需要的家庭得到服务?2021年开始,科学育儿指导升级“进社区、进园区、进家庭、进场馆、进楼宇”的“五进”新模式,从原来的早教中心和指导站“等家长”到“送服务”,全方位立体化地宣传、配送公益资源。市中心的白领父母在午休时间用一杯咖啡的时间得到专家面对面的咨询指导;市郊大型居住区的家长在社区服务中心与宝宝未来的园长和老师见面沟通;远郊居民在家门口的活动中心学习如何与宝宝共度一段高质量的亲子时光……家长获取资源不再需要寻寻觅觅,专业便捷的服务随时可享、触手可及。

#### 结语

学前教育与托育服务寄托着民族振兴的希望,承载着启蒙教育的开端。民生工作“没有最好,只有更好”,民生改善是一项长期、系统、艰巨、复杂的工程。上海要建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市,必须要有与之相符的高质量学前教育和托育服务。要始终牢牢把握以人民为中心的工作站位,深入推进学前教育与托育服务高质量发展。坚持“党建引领、多元共治”的工作思路,用好调查研究这个我党的看家宝,做实做细“绣花”功夫,进入民生日常的真场景,找到困扰人民的真问题,奉献人民公共生活的真感情。

要立足长远落实我国人口长期均衡发展战略,推进学前教育与托育服务高质量发展。上海努力把学前教育与托育服务这个“小”工作做到位,解决好年轻人的“大”问题,让孩子有人照护、育儿有人支持,鼓励和提升育龄群体的生育意愿,保障城市人口的长期均衡发展。

要着眼切实降低人民群众生育养育教育成本,推进学前教育与托育服务高质量发展。新形势下广大家长对学前教育和托育服务工作不断有新的需求,要坚持政府主导提供普惠而实惠的公共服务,通过全面建设高质量幼儿园为孩子提供家门口的好园所,继续增加普惠便捷的托育服务资源以满足入托需求,提供伴随式精准化的科学育儿指导服务赋能家庭轻松带娃。

学前教育与托育服务是基础教育的重要组成部分,也是人民群众最为关切的重大民生问题。推进学前教育与托育服务高质量发展,建设幼有善育的人民城市,是上海贯彻落实“人民城市人民建、人民城市为人民”理念的具体体现,也是实现教育公平、促进儿童健康成长的重要举措。在推进学前教育与托育服务高质量发展的进程中,上海通过构建托幼一体化公共服务体系、全面建设高质量幼儿园、回应社会需求等系列前瞻举措,取得了学前教育与托育服务高质量发展的显著成效,成为构建幼有善育的人民城市的上海经验。

一是坚持政府主导,构建托幼一体化公共服务体系。包括建立托幼工作联席会议制度,出台《上海市学前教育与托育服务条例》等系列政策文件,明确了学前教育与托育服务的定位、方向和目标,为学前教育与托育服务提供坚实的政策保障,确保普惠性、普惠性和优质服务。一体化服务模式有效地解决了资源分散、服务不均衡等问题,确保服务资源的有效配置和质量的持续提升,形成了具有上海特色的学前教育与托育服务新格局。

二是注重高质量幼儿园建设,提升学前教育供给的品质。幼儿园是供给高质量学前教育和服务产品的主体机构,通过优化园所布局,实现区域间、园所间学前教育资源的均衡配置,保障普惠性学前教育资源的可获得性。推进托幼一体化背景下学前教育师资的培育,提高保教人员的专业素养和教育教学水平。加强幼儿园保教质量评估与监管,确保幼儿园保教质量稳步提升。

三是回应多样化需求,提高民众幸福感。构建普惠多元托育服务体系,推动服务类型多元化和服务形式多样化,满足了不同家庭的需求。注重对家庭照护的支持与指导,为家庭提供科学育儿指导服务,帮助家长提高科学育儿能力,让人民群众在享受学前教育与托育服务的过程中获得更多的幸福感和满足感。

已有经验展现了上海对学前教育和服务民生福祉的高度重视和显著成效。未来还应该全面观照出生人口的变化趋势及不同区域之间的差异特征,推动托育服务资源的动态增量和持续提质,尤其关注资源相对不足的区域和群体,确保每一个孩子都能得到适合的成长机会,同时加强普惠性学前教育公共服务平台的数字化发展和多样化水平。

(作者为华东师范大学教育学部教授)