

## 调查

## 调查结果

编者按

3岁以下婴幼儿托育问题是众多家庭关注的焦点,全面二孩政策背景下,托育服务的供需关系更为紧张。如何加快构建托育服务体系、增强家庭获得感?扎实的调查摸底是前提。北京师范大学学前教育研究所(系)所长洪秀敏团队,受国家卫生健康委的委托,对全国13个城市的婴幼儿照护服务供需现状进行调研,并从加大托育服务资源供给、加强托育人员队伍建设、保障职业女性就业权等方面提出对策建议。中国教育报独家刊发该调研的阶段性成果,供读者参考。

## 调查背景

脑科学、儿科学、发展心理学及教育学等多学科研究成果和国际社会的诸多改革实践均表明,出生1000天是个体身心发展的关键时期,科学优质的照护服务不仅有助于促进婴幼儿健康成长、家庭和谐幸福,也有助于提高生育率与女性就业率,促进经济社会的持续健康发展。随着人民生活水平的提高和科学育儿理念的不断提升,家庭对3岁以下婴幼儿照护服务的重视程度和需求也日益增强。但是,伴随着经济社会快速发展和工业化、城镇化水平显著提高,家庭结构小型化、女性普遍进入劳动力市场,加之单位制托儿所解体后对生育和家庭照料的支持大幅减少,原有的福利性托育体系基本瓦解,婴幼儿照护已成为许多家庭面临的现实问题,育龄母亲在工作与育儿之间寻求平衡日渐困难。全面两孩政策实施后,家庭生育意愿并未得到完全释放,无人带养、托育服务供给不足,已成为影响城市家庭生育两孩的重要因素之一。因此,如何更好地解决家庭婴幼儿照护难题,已成为促进我国人口长期均衡和民生保障亟须破解的重要课题。

带着对这一新的研究领域的关注,笔者于2017年获批准主持了国家社科基金重大项目“全面二孩政策下城市地区0-3岁婴幼儿托育服务体系研究(17ZDA123)”,两年多来,课题组深入研究各国托育服务的探索经验,并对我国代表性省市的有益探索开展了实地考察,积累了大量的调查经验和数据资料。2019年5-10月,课题组受国家卫生健康委人口监测与家庭发展司委托,对北京、南京、上海、太原、郑州、昆明、成都等13个城市开展了3岁以下婴幼儿照护服务供需现状调研,与107名行政管理人员(包括省、市、区卫健委及街道社区代表)、84名托育机构负责人深度座谈与访谈,对28582名0-3岁婴幼儿家长、2340名托育人员、541名托育机构负责人开展问卷调查。

在调研过程中,课题组成员深刻感受到了国务院办公厅颁布《关于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见》以来婴幼儿照护服务的较快发展。《指导意见》以需求和问题为导向,倡导加快推进供给侧结构性改革,通过多种形式加强婴幼儿照护服务的支持和指导服务,对确有照护困难的或婴幼儿提供必要的托育服务,更精准、更全面地补齐民生短板,满足了广大百姓婴幼儿照护服务的向往。与此同时,国家卫生健康委印发了《托育机构设置标准(试行)》《托育机构管理规范(试行)》,国家发展改革委、国家卫生健康委发布了《支持社会力量发展普惠托育服务专项行动实施方案(试行)》等政策文件,一方面对托育机构的登记和备案管理做出了明确要求,为托育机构规范发展与管理提供了政策依据;另一方面,积极回应托育机构的需求,从中央和地方层面均给予了“真金白银”的政策支持,推进落实托育服务机构优惠政策,大大激发了社会力量举办托育服务的积极性和活力。

然而,由于托育服务尚处于起步阶段,仍面临着幼无可托、养育无助、母职受阻三大突出瓶颈。一方面,对有托育需求的家庭而言,现有托育服务资源难以满足广大家庭对优质普惠、方便就近托育的迫切需求。另一方面,对家庭为主的婴幼儿照护而言,支持体系尚未建立和完善,母亲工作和家庭育儿平衡面临巨大挑战。

## 全面二孩政策下如何加快构建托育服务体系

——基于全国十三个城市的调研与思考

### 托育服务资源匮乏,家庭择托难现象突出

第一,托育服务资源有所提升,但总量依然不足。本次调研显示,当前我国3岁以下婴幼儿入托率达到了5.5%,与2016年国家卫计委(现更名为国家卫健委)调查的4.1%相比,已经有了明显提升。但是,与世界发达国家相比仍有较大差距。2017年,OECD(经济合作与发展组织)国家中0-2岁儿童平均入托率已达到32%,丹麦、比利时、冰岛、法国、以色列、荷兰、挪威等国入托率已超过50%。此外,在托育服务资源总量不足的情况下,现有托育服务资源远未达到家庭需求。调查显示高达68.4%的家庭有入托需求。其中,2-3岁入托需求高达82%,1-2岁入托需求有13.5%,1岁以下入托需求有4.5%。

第二,择托难问题突出,质量低、收费高、位置远成为三大难题。调查显示,68.4%的家长表示在选择托育机构时存在较大困难。其中质量低、收费高、位置远成为择托三大主要难题。

首先,托育机构发展不规范,师资质量有待提升。在择托难的原因中,近半数家庭(44.7%)表示由于“优质托育机构资源少,而不愿意让孩子入托”。一方面,托育机构发展不够规范。由于工商部门和民政部门过去无托育机构注册名目,托育机构在注册时只能注册为教育科技公司、教育咨询公司、培训机构等,导致超范围经营现象突出,身份亟待合法化。此外,托育机构设置不合规目前标准的现象突出。一是部分机构户外面积不达标。依据住建部2019年最新修订的《托儿所、幼儿园建筑设计规范》,17.6%托育机构室外面积不满足人均3平方米的标准,有12.1%的托育机构没有户外场地。二是存在大班额现象。依据《托育机构设置标准(试行)》规定的最大班额标准,乳儿班、托小班和托大班班额分别不高于10人、15人和20人。而调查显示,乳儿班未达标的有22.2%,托小班未达标的占比为34.2%,托大班未达标的比例高达59.1%。三是配餐难。调查发现,75%的托育机构可以自行行为

幼儿配备餐点,但25%的机构面临着有资质且就近的婴幼儿配餐公司少,食品难保障。

另一方面,托育人员队伍建设发展滞后。随着科学育儿理念的推广,家长对托育师资有了更高要求,不止满足于对婴幼儿的日常看护,更期待专业化的人员队伍对婴幼儿健康发展、早期启蒙和科学育儿进行指导。但当前托育人员队伍建设发展滞后。一是资格证书混乱。由于国家尚无专门针对3岁以下托育人员的资格证,当前保育员证、育婴员证、婴幼儿发展引导员证、幼儿园教师资格证等均可作为上岗凭证,证书五花八门(见表1)。同时,现有资格证适用性不足,除保育员外,各类托育人员的职业资格均面向家庭或幼儿园,难以适应3岁以下婴幼儿的发展特点和保教方式。二是师资供给紧缺,低师幼比突出。依据《托育机构设置标准(试行)》中规定的师幼比配备标准,乳儿班、托小班和托大班保育人员和婴幼儿的比例应分别不低于1/3、1/5和1/7,而调查显示,乳儿班未达标比例高达77.8%,托小班未达标比例为35.4%,托大班未达标比例为37.5%。

其次,托育服务收费高昂,家庭面临巨大的经济压力。有56%的家庭表示当前托育服务费用太高;仅有44%的家庭表示可以接受。在家庭的育儿成本上,当问及育儿成本中感觉到压力最大的方面时,有20.1%家庭表示用于购买托育服务的支出压力大,仅次于住房压力(28.3%)和日常生活支出(26.3%)。研究发现,当前家庭用于托育服务费用上的平均支出已达到家庭总收入12%左右。其中,托育服务支出比例占总收入5%以下的家庭仅有

30.5%,占总收入6% 10%的家庭有31.7%,占总收入10% 20%的家庭有24%,占总收入20% 30%的家庭有9.3%,还有4.5%家庭的托育服务费用达到家庭总收入的30%以上。

最后,超过八成托育机构服务半径不达标,直接影响家庭的便利感。随着社会的发展和生活方式的改变,时间被赋予越来越高的价值,服务是否便利会直接影响人们的满意度。对于托育服务更是如此,由于婴幼儿的年龄特点,家庭更加需要方便就近的托育服务。而调查发现,15.3%的家庭认为离家远是当前择托中的最大难题。根据《托儿所、幼儿园建筑设计规范》的最新要求,托儿所的服务半径宜为300米以内。调查发现,仅有15.2%符合要求(在300米以内)。有超过八成(84.8%)的服务半径不达标,其中22.3%家庭选择的托育机构离家距离为300米-500米,有34.6%的家庭表示托育机构离家距离为500米-1公里,还有近1/3(27.9%)家庭要将孩子送去1公里以外的地方入托。

### 内外部支持不足以满足家庭的育儿需求

当前婴幼儿照护以家庭为主。调研发现,在家庭内部支持上,普遍存在父职缺失的现象,来自祖父母的帮助占比最高(53.9%),其次为外祖父母(33.3%),还有12.8%会获得其他亲属的支持。尤其值得注意的是,伴随着延迟退休政策的逐步落地,以及祖辈在子女生育第二个孩子时年龄增高,健康状况下降等情况,家庭支持网络弱化,过去传统的老人照看孩子的方法难以为继。当家庭开始生育二孩时,家庭内部支持祖辈明显减少,仅为27.02%。同时,外部支持也

表1 婴幼儿托育人员相关职业资格比较

职业名称	服务对象	工作内容	服务场所/工作岗位
保育员	0-6岁儿童	生活照料、保健、自理能力培养、辅助教育	托幼园所、社会福利机构、保育机构
育婴员	0-3岁婴幼儿	生活照料、护理、辅助早期成长	家庭
家政服务	家庭成员(孕妇、产妇、新生儿、婴幼儿、老年人、病患)	(职业标准暂未出台)	家庭
婴幼儿发展引导员	0-3岁婴幼儿看护人	身体健康、辅助咨询	家庭
幼儿园教师	3-6岁儿童	保育和教育	幼儿园

洪秀敏

## 有托育需求家庭面临的三大难题



制图 中国教育报 李澈

## 托育服务资源匮乏,家庭择托难现象突出

调查显示,当前我国3岁以下婴幼儿入托率达到了5.5%,与此前相比有所提升,但与发达国家相比仍有较大差距

托育服务存在着质量低、收费高、位置远等问题

## 内外部支持不足以满足家庭的育儿需求

过去传统的老人照看孩子的方法难以为继

家庭养育压力较大,外部支持缺位

## 工作难平衡女性职业发展面临挑战

养育婴幼儿会给女性职业发展带来巨大的挑战,来自社会的就业指导、技能培训等支持也较少



## 对策建议

册登记和备案制度。各地应在市场监管和民政部门审批中增加托育机构注册的专门类别;同时充分借助互联网手段,建立托育服务信息管理平台,实现多部门开办手续“一网通办”。在经核准登记后,由相关审批负责部门通过管理平台向卫生健康部门推送《托育机构备案信息表》,切实推动落实备案制度。二是增扶持,促发展。采取建设补贴、运营补贴,以奖代补、税费优惠、水电气优惠等形式支持普惠性托育机构发展。三是强监管,促规范。严格执行《托育机构设置标准(试行)》和2019年最新修订的《托儿所、幼儿园建筑设计规范》,确保托育机构设施建设规范化;依托信息化手段,对机构进行及时监管和业务指导。

## 加强托育人员队伍建设

其一,应尽快建立健全托育人员资格准入制度,完善相应的国家职业技能标准和考试标准。其二,应加快扩充托育人员队伍。一方面通过将托育人员作为急需紧缺人才纳入培养目录,引导职业院校、高等院校增设婴幼儿照护服务相关专业等,扩大不同类型、层次学历托育人员招生规模。另一方面加强托育人员的在职培训,尽快研制托育人员培训课程体系与指导标准,专项启动国家级托育机构负责人和托育人员能力提升计划,逐步实现全员轮训,保障托育人员队伍质量的持续提升。其三,应切实提高托育人员的工资待遇,制定托育人员最低工资标准,落实“五险一金”基本社会保障,增强职业吸引力,稳定师

资队伍。  
加强对家庭婴幼儿照护的支持与指导,营造家庭友好照护环境

首先,形成夫妻同工、祖辈适度参与的家庭内部动力机制。当前,3岁以下婴幼儿照护以家庭为主,母亲承担着主要的照护责任。需进一步引导核心家庭内部成员共同参与婴幼儿照护服务。一是应积极发挥父亲在婴幼儿照护中的重要作用。营造父亲参与的良好环境,引导父亲意识到参与子女照护的作用与深远影响,积极与妻子一起共同积极参与育儿过程。二是应对祖辈提供支持和帮助,适当促进祖辈的积极参与。可借鉴国际经验,为祖辈隔代抚育提供抚育津贴等经济支持;开展一些祖辈喜闻乐见的学习培训、咨询辅导等活动,为促进祖辈高质量参与家庭教育搭建平台,形成两代父母优势互补的家庭教育合力。其次,加大对家庭婴幼儿照护的外部支持与指导。一是应尽快制定出台育儿补贴配套政策,以减缓家庭的照护压力。二是依托街道、社区、托育机构,通过亲子活动、家长讲座、入户指导、线上APP等方式为家长提供育儿指导,开展宣教普及工作,提升家长育儿理念与能力。

保障职业女性就业权,缓解育儿与工作发展的矛盾冲突

在根深蒂固的传统家庭分工思想,以及自身受到的多元文化观念的影响和冲击下,职业女性承受着来自社会、工作和家庭的多重压力。为此,必须要加强女性就业保障,促进男女职业发展的

严重缺位。调查显示,家庭养育压力较大,70%的家长表示担心孩子健康状况不良,60%的家长担心孩子发展较慢。近1/3的二孩家庭还期望组织一些针对二孩教育的育儿讲座,帮助二孩妈妈答疑解惑,丰富育儿知识。比如,如何对两个孩子进行针对性地教育,如何平衡对两个孩子的爱,如何解决两个孩子之间的矛盾等。但是,目前即使占比最多的亲子活动享有人数也未过半数。此外,在线父母课堂平台、入户指导等支持上覆盖率均不足20%,25.4%的家庭反映没有享受任何育儿支持和指导。

育儿工作难平衡,女性职业发展面临巨大挑战

调查发现,婴幼儿的养育会给女性职业发展带来巨大的困境和挑战。在生育期间单位灵活安排工作时间的仅有35.9%,享有育儿补贴家庭比例也仅有1/3。在所有全职在家的女性中,34.4%的女性是婚后一直为全职家庭主妇,而在生育孩子之后却有高达59.2%的女性迫于现实压力而回归家庭。目前脱产婴幼儿父母重返工作岗位的支持最低,无论提供就业信息服务,还是提供就业指导 and 职业技能培训,均在10%以下。

首先,二孩家庭母亲面临更大的职业冲击。调查显示,81.2%的家庭表示生育二孩会影响母亲职业发展,其中有54.9%的家庭表示会有一定程度的影响,26.3%的家庭表示会严重影响职业发展,极大地冲击职场与照顾家庭间的平衡关系。

其次,低收入家庭中的母亲更易离开职场。在低收入家庭中,全职妈妈比例最多,占比68.7%;中等收入家庭中全职妈妈比例为24.9%,而高收入家庭这一比例仅有6.4%。对于低收入家庭而言,难以承受婴幼儿高昂的保姆费,尤其是在母亲收入低于保姆的情况下,很有可能放弃职业发展,回归家庭全职照护孩子。

最后,低学历母亲,更易中断职业回归家庭。初中及以下学历全职妈妈的比例最高,占39.7%;高中/中专学历全职妈妈占比29.8%;大专学历全职妈妈占比18%,而本科及以上学历学历全职妈妈分别仅占10.8%和1.4%。

平等。一是应贯彻落实男女平等就业原则,增强女性就业权保障制度的可操作性。二是政府应试图平衡劳动者和用人单位之间的权益。从市场角度出发,通过立法、制定政策等手段完善配套政策,用一定的公共政策作为补偿,减缓女性因抚育孩子而给企业造成的损失或不利影响。政府可根据女员工规模及年度生育情况,实行一定的税收优惠以降低企业生育成本,三是对于已经离开岗位、回归家庭的女性,可通过实施就业服务专项行动、开发公益性岗位等措施支持女性重返工作岗位。与此同时,要加大对二孩家庭、低收入以及低学历母亲的关怀和支持,着力解决此类群体面临的更为严峻的婴幼儿照护难题。一方面,要通过给予倾斜性的政策扶持提高二孩家庭养育者的抗风险能力及应对压力的抗逆力。

【作者系北京师范大学学前教育研究所(系)所长、教授。本文系国家社科基金重大项目“全面二孩政策下城市地区0-3岁婴幼儿托育服务体系研究(17ZDA123)”和国家卫生健康委人口监测与家庭发展司2019年重点委托项目“3岁以下婴幼儿照护服务供需现状调研”阶段性成果】