

# 0~3岁托幼服务体系的现状与思考

杜晓宇

(河南女子职业学院 河南 郑州 450000)

**[摘要]** 0-3岁早期教育是系统工程,不同的家庭类型和不同的婴幼儿群体对早期教育有多元化的服务需求。如何加快构建0-3岁婴幼儿早期教育多元化服务体系,政治职能的整合化、托幼重心的社区化、邻里家庭的灵活化、社会供给的多元化、监管保障的法治化、教育评估的优质化都将是现阶段长期努力的方向。

**[关键词]** 托幼服务体系; 职能; 社区; 家庭; 市场

**[DOI]** 10.12252/j.issn.2096-627X.2021.12.2021

随着时代的发展,双薪家庭比例大幅增加,隔代照料比例降低,0-3岁婴幼儿的养育不仅仅是幼儿母亲和家庭的责任,也对国家教育资源和公共托幼服务提出了更高的要求。如何加快构建0-3岁婴幼儿早期教育服务体系,满足人们日益增长的多元化服务需求,是新时代学前教育改革发展面临的现实命题,也是精准补齐民生短板、实现“幼有所育”的努力方向。应全面认识早期教育多元化服务的重要性,切实将托幼服务体系建设上升到坚持儿童保教优先、促进妇女全面发展,助力中华民族伟大复兴的战略高度加以重视。进一步明确政府主体责任,健全规章体系,以社区为依托,鼓励社会力量积极参与,分阶段推进照料与教育一体化。

关于托幼服务体系建设,近年来国家及地方政府的重视度在逐年提升。2020年4月9日,河南省人民政府办公厅出台《关于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的实施意见》,明确指出将婴幼儿照护服务纳入经济社会发展相关规划和目标责任考核内容,从四个方面十四条细则做出具体安排部署,这意味着河南省早期教育进入新的发展阶段。

## 一、早期教育现状

### (一) 家庭保教居多

在众多0-3岁儿童托育服务中,目前家庭照看还是主流。例如因为由于家庭收入水平不能支撑接受市场托幼服务机构的较高收费,或者由于某些托幼机构专业水平不高责任心不强,家长对托幼机构还存在不信任情况,或者男主外女主内的传统思维影响或者隔代照料雇用保姆的意愿比较强等等原因,看护婴幼儿在一定程度上以妈妈的职业生涯或是祖辈的晚年生活为代价。

### (二) 公立托育服务供给贫瘠

随着社会的发展,传统的以家庭为主的照料和抚育模式越来越难以有效承载科学育儿的重任,请“阿姨保姆”和辞职做“全职妈妈”也成为很多家庭无奈的选择。当前女性就业比例大幅增加,祖辈退休延迟、带养意愿低,面临家庭与工作冲突,都使家庭面对抚育婴幼儿时感到力不从心,直接影响个体生育二孩意愿。目前由于地区差异、老旧小区场所有限、城镇早教资源有限等原因,公办托儿所严重匮乏,托幼一体化也逐渐成为当前民生关注的热点问题,以公办园附设托班的形式扩大服务供给量无法满足日益增长的托育需求,并且多数机关企事业单位过去开办的托儿所已被剥离和取消,供需矛盾日益凸现。

### (三) 市场化托育服务质量难保

0-3岁父母希望把孩子送到托育机构有的因为与自己工作忙没有时间带孩子、不认同祖辈育儿观念;有的希望幼儿的能力得到提升,培育社交能力和良好习惯。公立托幼资源有限,一些有需求的家庭只好寻求市场化的早教服务,民办早教机构,一般是加盟国外品牌的早教机构,通常设置在商场里面,收费较高,相对于托儿所,早教中心以培训为主,没有看护。目前市场化的早期教育机构质量良莠不齐,存在行业从业人员流动性大、培训少等现象,托幼服务机构在服务标准、师资质量、课程设置、卫生安全、园所环境方面均缺

乏有效的规范与监管。

### (四) 多元化服务需求强烈

不同的家庭类型和不同的婴幼儿群体对早期教育有多元化的服务需求。时间上有的家庭需要全日制托管、有的需要半日制或者计时制托管;内容上有的需要看护为主、有的有的需要将婴幼儿托管、亲子活动、家长指导融为一体;群体上还有特殊幼儿和困难家庭幼儿;地区上城镇、老城区、人口流动性强等区域托育服务需求不容忽视。

## 二、托幼服务存在的问题

### (一) 普惠性的托幼机构“入托难”

安全放心的儿童成长环境是家长选择托幼的首要考虑因素,家长更信任普惠性托幼机构。在我国实施“全面二孩”政策的背景和现代社会结构与生活方式的转变中,三人户或四人户的双薪家庭占比最大,双薪父母在工作与家庭之间难以平衡,不得不寻求外界支持来共同分担育儿压力。虽然政府鼓励有条件的公办园向下延伸举办2-3岁托班,改建、扩建幼儿园以增加托班的资源供给,但资源毕竟有限且覆盖人群有限,家庭普遍存在“入托难”现象。2岁以下托育服务更是短缺,幼儿园托班仅招收2岁以上婴幼儿,面向2岁以下婴幼儿的托育服务有待延伸。

### (二) 市场性的早教机构“收费贵”

近年来,各种早教机构风潮席卷全国。各种名为“早教中心”、“亲子园”、“儿童潜能开发中心”的机构遍地开花。早教中心重智育轻保育,各早教机构自行制定的往往是一套“成型”的教育方案,主要以成套教材的形式表现出来,效果有待评估。大多数早教中心开设在城市大型商业广场、高端小区附近,收费较高,知名品牌如金宝贝、美吉姆的一套课程体系动辄上万元,计时班就是一个星期过来上几次课,一般是1-2节课,平均一节课100多块,早期教育的费用远高于幼儿园、小学的花费,过高的早期教育支出会让多数家长压力太大,尤其是两个孩子的家庭。

### (三) 托幼从业人员专业水平不高

许多市场化的早教机构无编制、风险高、收入低、压力大,从业人员性别相对单一,导致从业人员数量少、不固定、兼职多,持有幼儿教师资格证和育婴师证的人员更是少之又少。市场化的早教机构以盈利为主,工作节奏快,时间宝贵,所以上岗培训时间压缩得比较短、培养内容简单,在专业理论知识和职业技能实操方面均有所欠缺,许多教师的工作就像一种程序化的工作,通常按照预先设置的课程内容,重课程技能学习,师幼之间游戏性和互动性缺乏。另外即使在公立的托幼一体化的幼儿园,早期教养工作并不是幼儿园教育的简单向下延伸,因为0~3岁婴幼儿与3~6岁幼儿在生理特点和心理发展特点上存在的差异是比较显著的,一些“托幼一体化”的幼儿园教师同样面临角色转换问题,培养方案、教学模式和课程设置等参照3~6岁幼儿教育来培养是不科学的。

### (四) 政府主管部门不明确,相关政策法规不健全

关于早期教育体系的管理,目前更多是多个部门的条

块化管理,例如教育部门强调婴幼儿的早期教育和教养,卫生部门强调母婴保健和婴幼儿的早期干预,妇联部门强调婴幼儿的家庭教育,工商部门强调企业的经营状况等等。各个部门以采取联合发文方式进行岁婴幼儿早期教养工作的部署,已形成合力。另外相关的政策法规需要健全完善,例如早期教育服务机构的设置标准、准入条件、收费标准和规范、各举办主体的权益保障等方面的政策,对不同性质、类型、层次的社会力量办学缺乏针对性管理等。如果缺乏动态管理和退出程序的监管,携程亲子园、红黄蓝幼儿园事件等不可避免,在一定程度上影响了早期教育服务体系的健康稳定发展。

### 三、探索思考

#### (一) 构建多元化托幼服务体系

##### 1. 以政府为主导

强化政府主体责任,包括顶层的政策和制度设计,例如加强针对0-3岁托育服务的相关法律文献和托幼机构的准入标准、质量评估等统一的规定:幼儿要有专门游戏活动室、就餐区、用餐区;园所周界设有入侵报警系统、电子巡查系统;幼儿食材要营养全面、新鲜均衡;教室环境要安全温馨、卫生要整洁有序、杀菌消毒落实到位等等;同时对准入后的托育服务机构应实行动态管理,对认定程序、监管措施和退出机制作出具体规定,确保0~3岁婴幼儿早期教育机构的设立和运营都有章可循。强化政策支持力度,保证财政拨款,包括对其他公共托育主体,如市场和第三部门提供资金支持。强调政府实现托底作用、保障低收入和弱势家庭享受到公共托育服务,拓展公办幼儿园的托育服务,循序渐进的推进城镇托幼服务事业发展和家庭示范性的托育服务,满足更多家庭的需要,以此创造良好的多元供给网络,使公共托育服务能够长期有序地开展。

##### 2. 以家庭为基础

构建以家庭为主体的儿童保教体系。一是可以尝试探索建立家庭看护点的准入和规范制度,鼓励有育儿经验和相关资质的个人开办家庭式婴幼儿看护点、寄养中心等,以满足不同类型家庭和不同工作时间人群的托育需求。一些育儿博主、全职妈妈、儿童营养师从自身育儿的个体体验转向服务目标群体,同时由社会服务需求者转向社会服务的提供者,进而实现了从母爱到博爱、从无酬劳动到有酬劳动、从照料个体到服务群体、从社会服务需求者到提供者的四个转变。二是通过减免个人所得税、延长产假、减免房租和增加失业保险等政策设计和福利给付等方式来鼓励和支持0-3岁儿童传统家庭照看与教育,这既符合中国传统观念要求,也符合目前实际要求。三是重构邻里关系,以社区为基础,通过资金支持和公共服务支持等鼓励邻里互助儿童看管、教育体系发展。

##### 3. 以社区为依托

不少研究显示社区是公共托幼服务的最佳选址,整合改善社区资源可以为婴幼儿提供亲切放松的活动氛围和安全熟悉的的活动空间,在社区开展亲子活动有助于婴幼儿保育与教育的良好衔接,同时促进不同背景的家庭更好地融入社区建设。如果完全依靠政府包揽托幼服务会大大增加其财政支出压力,并且服务范围有限、服务效率不高、对市场需求反应缓慢。所以对于社区的托幼机构,可以采用政府购买、公办民营、民办公助、公私合营等方式来帮助其服务体系的构建。例如利用市场化的政府工具,购买社区托幼服务是提高社区托幼服务水平的重要途径,政府通过委托授权、合同外包等手段将“看管教育”服务按照相关规定转交给符合资质的社会组织,根据其提供服务的评估结果来支付费用。另外可以尝试将非营利组织的发展与社区建设相结合,通过社区活动的参与建立起社区内部的支持网络和互助平台,积极为0-3岁的婴幼儿及其看护人提供各种家庭教育、抚养保育以

及医疗保健等方面的咨询和指导。

#### 4. 以市场为补充

一是鼓励社会资本进入托育服务市场。对于一些具有更高早期教育需求的家庭,鼓励通过市场购买的形式接受高端的儿童早期发展服务。通过税收优惠、政府提供场地、支持硬件建设,购买服务模式等方式,鼓励兴办私立托幼机构、连锁式的托育服务。二是市场自主创办的申办程序、机构选址、设施配备、服务人员标准、机构管理、收费托育、设计规范都要严格遵循准入标准。三是政府要强化对市场内早期教育机构的监管。相关部门对其要进行不定期抽查与年度检查相结合的考核机制,消除托幼机构传染病防控、生活饮用水等安全隐患。

#### (二) 加强托幼人才的激励和培养

1. 强化师范学校的师资培养。对迅速发展的0-3岁教育我国大部分高等师范院校在师资培养方面尚未做出及时应对。高等师范院校本科学前教育专业、专科师范院校和中等师范学校学前教育专业的人才培养目标定位为幼儿园培养师资,要有计划地鼓励在中高职教育中增加婴幼儿保育员专业,加强婴幼儿护理教育的职业教育,大力培养专业的婴幼儿保育员。

2. 鼓励校企机构开展合作。加快培养婴幼儿保教管理、营养保健、心理教育等多方面的专业人才。学校可以开设0~3岁婴幼儿早期发展专业,为托育机构输送良好的专业人才,托育机构为学生提供实习基地。双方通过顶岗实习、名师指导、现场观摩、共同讨论等参与式培训将教学理论和技能实操有机结合。

3. 理顺从业人员的激励机制。首先规范从业人员的入职标准,对从业人员进行入职前心理健康测试,以及进行职后心理健康测试。其次完善职业规划、建立资格更新制度,增加培训学习机会和补贴,形成终身学习激励机制。再者理顺评先晋升的通道、提高工资待遇、减少人员流动性,稳定专业人员队伍。如果依托幼儿园开展早教活动,可以从培养少量专职教师起步,定编定岗,专门从事0-3岁婴幼儿的早期保教工作。

#### (三) 坚持科学精准的评估标准

一是实施外部评估融入日常工作。我国当前托幼机构评估往往以外部评估为主,在评估前一段时间内托幼机构处于高强度的“迎检”应激状态,等评估一过则快速落回原有水平;评估不能一味地重“监管”而轻“修行”,要逐步培养托幼机构的自我“新陈代谢”的能力,将评价日常化,作为幼儿园日常教育教学、教研活动的一部分。

二是坚持儿童发展优先的内在评估原则。比如强调培养儿童的自信心、认同感、成就感、归属感、自主学习意识和学习品质、探索能力、语言与读写能力、数理逻辑思维、社会性与情绪能力、自我认知能力等等评估维度,0-3岁婴幼儿的早期教育是静待花开的过程,应增加对其过程性的动态评估。

三是实施家庭托幼服务回访评估制度,优化合作关系质量。家庭是社区托幼“保育照护”服务的直接受益者,定期回访社区家庭,增加三方的沟通理解、尊重信任,有利于托幼机构与家庭、社区的良性互动,提升合作关系的质量。

#### 参考文献

- [1] 李严昌. 0-3岁托幼服务体系建设: 国外经验与启示[J]. 公共管理理论, 2020(01).
- [2] 张婵娟. 0-3岁托幼机构从业人员现状分析及对策研究[M]. 上海师范大学, 2019.
- [3] 洪秀敏, 陶鑫萌. 改革开放40年我国0-3岁早期教育服务的政策与实践[J]. 学前教育研究, 2019(02).
- [4] 刘海丹, 徐鹏, 周兢. 国外托幼机构质量评估标准的特点与启示[J]. 现代教育管理, 2019(09).