

The Development Status and Thinking of Infant Care for Children Aged 0-3 Years in China under the Background of "Three-child Policy"

PENG Wei^{1,2}, YAN Mizhi^{3*}

¹College of Economics and Livelihood Welfare, Zhejiang Shuren University, Hangzhou, Zhejiang, China

²Zhejiang Research Center of Modern Service, Hangzhou, Zhejiang, China

³College of Humanities and Foreign Languages, Zhejiang Shuren University, Hangzhou, Zhejiang, China

*ymz213@163.com

ABSTRACT

Against the background of declining fertility rate, China has proposed the "three-child policy" to encourage childbirth. Based on the existing literature and combined with the investigation results, this paper analyzes the development process, current situation and characteristics of infant care in China. The development of infant care service in China has experienced a process from private initiative to government leading, and from market leading to government leading. At present, China's infant care services for children aged 0-3 years are mainly divided into public welfare and non-public welfare. Infant care is still faced with problems such as unbalanced service supply and demand, imperfect personnel training system, emphasis on early education and neglect of care, and difficult sustainable operation of universal care. In view of the above problems, this paper puts forward countermeasures and suggestions to adapt to the "three-child policy" as soon as possible from the aspects of departmental linkage, community operation, talent training and talent pool construction.

Keywords: infant care; development process; current situation characteristics; countermeasures and suggestions

“三孩政策”背景下中国 0-3 岁婴幼儿托育发展现状及思考

彭玮^{1,2} 严觅知^{3*}

¹浙江树人大学经济与民生福祉学院, 杭州, 浙江, 中国

²浙江省现代服务业研究中心, 杭州, 浙江, 中国

³浙江树人大学人文与外国语学院, 杭州, 浙江, 中国

*ymz213@163.com

摘要

在中国生育率持续走低的背景下, 国家提出实施“三孩政策”鼓励育龄妇女生育。本文基于已有文献, 并结合实际调研结果, 对我国婴幼儿托育的发展历程、现状特点等内容进行分析。我国的婴幼儿托育服务发展经历了从民间自发到政府主导, 由市场主导到政府主导的过程。目前我国 0-3 岁婴幼儿托育服务主要分为公益性与非公益性两大类。现阶段婴幼儿托育仍面临着服务供需不平衡、人才培养机制不健全、服务内容重早教轻保育、普惠性托育服务难以持续性经营等问题。针对上述问题, 本文从部门联动、社区运营、人才培养和人才库的建设等方面提出了尽快适应“三孩政策”的对策建议。

关键词: 婴幼儿托育; 发展历程; 现状特点; 对策建议

1. 前言

随着科技发展和医疗水平的提高,社会经历了从高死亡率到低死亡率的健康转型,随之而来的是生育转型。少子老龄化问题的凸显会带来严峻的劳动力问题,现阶段,提升生育率被认为是解决劳动力问题最可行的方法。在现代社会,传统的职业主妇或者大家庭共同育儿的模式已经式微,城市居民育儿压力激增,仅仅由个人或家庭来承担这种压力已经不利于社会发展,因此需要提供更多的公共服务支持育儿。2019年国务院颁布的《国务院办公厅关于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见》明确了家庭对婴幼儿照护承担主体责任,国家、社会、市场等其他参与婴幼儿照护服务的主体承担补充责任^[1]。当前,我国0-3岁婴幼儿托育服务供需不平衡,服务体系的构建尚处于起步探索阶段。随着“三孩政策”的实施,如何解决“幼有所育”的问题越发凸显。因此,加快建设完善托育服务体系已是迫在眉睫,也是关乎民生的重大课题。

目前,国内已经有部分研究者开始关注婴幼儿托育服务,但主要集中在理论分析、国际经验介绍、供需关系的矛盾分析等方面,对托育服务的发展历程和现阶段建设的实际情况探讨不够深入。基于此,本研究主要采用文献研究和实际调研的方法探讨我国0-3岁婴幼儿托育服务的发展历程,分析托育服务体系的建设现状并在此基础上提出思考和建议。

2. 中国0-3岁婴幼儿托育服务发展历程

传统社会中,受社会文化的影响,母亲普遍肩负孕育子女和抚养子女的责任,仅有少数富裕的家庭会雇佣乳母喂养婴儿。在中国历史文献中,自古代唐宋时期即有雇佣乳母哺育幼儿的记载。当时地方政府“利用育婴堂和敬节堂的乳媪和节妇以及谋生之贫妇权充”,而且“各省贫家妇人,愿为乳媪及抱儿之保姆女佣资以糊口者甚多”,这些女性大都粗通文理,略能识字,主要负责“保育教导之事”^[2]。乳母作为托育的形式一直延续至民国初年。受到新文化运动的影响,母亲养育的重要性得到普及推广,乳母逐渐成为极少数人选择的托育形式。与此同时,在女性解放思想的影响下,越来越多的女性开始走出家庭开始参与社会性事务^[3],保姆托育成为重要的婴幼儿照顾模式^[4]。由此可见,新中国成立前,托育形式主要以入户托育为主,几乎没有国家或社会统筹提供的托育服务,未构成完善的托育服务体系;乳母或保姆式的托育人员可以在市场上自由购买,从业人员普遍素质偏低,服务内容也具有明显的“重养轻教”的特点。

新中国成立至今,根据不同时期的国情和社会需求,我国的婴幼儿托育服务体系经历了“建构—解构—再建构”三个阶段,各阶段具有不同的托育服务体系和服务模式。以下,分别从时间划分、政策措施和发展特点等方面对三个阶段进行分析探讨。

20世纪50年代前后至80年代中期,全国处于“计划经济时期”,单位的工会或生产组织以“托儿所”的形式承担了婴幼儿照护的主要责任,婴幼儿照护所需费用实际上是由政府支出,具有明显的福利性质。由于受当时经济发展水平的制约,专业从业人员匮乏,当时托育机构提供的托育服务特点表现为“重养轻教”^[5]。

20世纪80年代-21世纪10年代,国家进入“改革开放时期”,婴幼儿托育服务逐渐由国家提供转向由家庭负担,1988年发布《关于加强幼儿教育工作的意见》提出:养育子女是儿童家长依照法律法规应尽的社会义务,幼儿教育不属于义务教育。《意见》出台后,国家重点关注3-6岁儿童学前教育,面向0-3岁婴幼儿的公办托育机构逐渐退出历史舞台,政府主导的托育服务体系被瓦解,育儿的责任重新回归家庭。另一方面,由于大众对托育服务的需求一直存在,以市场化为导向的托育机构便开始应运而生。但因为政策支持不足和运营管理规范的不健全,市场化的托育机构呈现出两级分化的特点,绝大部分的人群依旧无法享受到托育服务。但值得一提的是,2003年2月《育婴员国家职业标准》、《育婴员国家职业资格培训教程》正式颁布,全面推出国家育婴师(员)职业准入制度和科学、规范的育婴职业资格培训鉴定认证体系。这一举措使从事0-3岁婴儿护理和教育的人员获得了社会职业身份认可,可以说托育服务的市场化推进了从业人员的专业化进程。

党的十九大以来,党和国家将“幼有所育”纳入改善民生的政策体系。2017年12月召开的中央经济工作会议上,习近平总书记强调了“着力解决好婴幼儿照护和儿童早期服务问题。”2019年,国家发展改革委员会联合17部门印发《加大力度推动社会领域公共服务补短板强弱项提质量促进形成强大国内市场的行动方案》的通知中指出要增加托育服务的有效供给^[6]。同年3月,李克强总理在《政府工作报告》中指出要“加快发展多种形式的婴幼儿照护服务,支持社会力量兴办托育服务机构,加强儿童安全保障”^[7]。2019年4月,国务院办公厅印发了《关于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见》(国办发〔2019〕15号),指出,到2025年要使广大家庭的婴幼儿托育服务需求得到进一步满足,加快推进供给侧结构性改革^[8]。2019年10月,国家卫生健康委印发《托育机构设置标准(试行)》和《托育机构管理规范(试行)》^[9],继续推进婴幼儿托育服务的完善和发展。因此,2019年又被称为“托育元年”,为0-3岁婴幼儿托育服务体系的再构建奠定了政策基础。2020年-2021年,多地相继出台婴幼儿照护服务行业标准,提高从业人员的专业素养,积极探索符合新时代的托育模式,科学规划、布局普惠性托育服务机构,合理配置资源,鼓励企事业单位等有条件的单位建设和完善母婴设施,为婴幼儿照护提供便利条件。由此可见,党的十九大以来,我国的婴幼儿托育服务事业进入了全新的发展阶段。

纵观我国婴幼儿托育服务的发展历程，托育机构经历了从民间自发到政府主导，再从市场主导到政府主导的过程；照护主体经历了由单一向多元化转变的过程；托育机构普遍具有零散性的特点，历史上尚未出现过完善的托育体系，现在才开始步入构建婴幼儿托育体系的新阶段。

3. 中国 0-3 岁婴幼儿托育服务的现状

3.1. 0-3 岁婴幼儿托育服务模式

自从党的十九大报告将“幼有所育”纳入“保障和改善民生”的重要内容之后，政府出台多项政策，明确了要加快发展多种形式的婴幼儿照护服务。在党和政府的政策支持和社会各界的努力下，现阶段的托育服务已经呈现出多样化的特点。当前我国婴幼儿托育服务主要分为“公益性”和“非公益性”两大类，本文基于现有文献^[10]，对我国 0-3 岁婴幼儿托育服务模式进行了分类（详见图 1）。

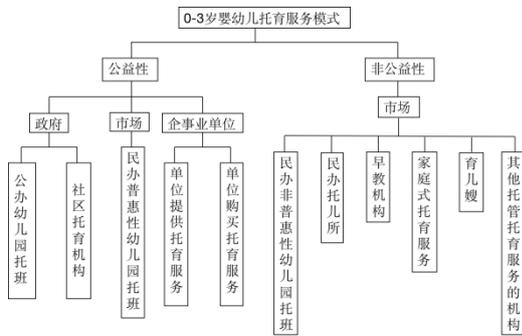


图 1 我国 0-3 岁婴幼儿托育服务模式

我国 0-3 岁婴幼儿托育服务模式中具有不同的主导对象，主要分为“政府主导”、“市场主导”和“企事业单位主导”。“公益性”的托育服务模式中，政府主导下的公办幼儿园托班和社区托育机构占了绝大部分的比例，除“公益性”的属性外还兼备“普惠性”的属性。市场主导的民办幼儿园分为“普惠性民办幼儿园”和“非普惠性民办幼儿园”。“普惠性民办幼儿园”受政府委托或资助，可以获得政府购买服务、减免租金、补贴生均公用经费、补贴租金等不同方式的支持。^[10]因此，此类幼儿园收费低于“非普惠性民办幼儿园”，提供的托育服务同样兼具“公益性”和“普惠性”。企事业单位提供或购买的托育服务主要以企事业单位的福利方式体现，对于接受服务的家庭而言是具有“公益性”的。“非公益性”的婴幼儿托育服务主要由市场主导，例如“民办非普惠性幼儿园托班”“民办托儿所”“早教机构”“家庭式托班”“育儿嫂”等等。此类托育服务通常收费较高、普惠性程度较低。

3.2. 0-3 岁婴幼儿托育服务方式和内容

托育服务项目的运行载体主要是机构、家庭和个

人，服务方式一般分为定点托育和入户托育。定点托育主要是指在婴幼儿托育机构内进行托育服务，入户托育主要是指育儿嫂和上门指导服务。服务提供方式以时间进行划分，主要分为全日托、半日托和临时托管等。服务对象原则上指 0-3 岁的婴幼儿，幼儿园托班主要接收 2 岁以上幼儿。基于 0-3 岁婴幼儿的成长阶段的生理特点和心理发展需求，托育服务内容主要为保育和早教。根据托育服务机构的服务理念、师资力量、硬件设施的不同，各种模式下提供的托育服务内容侧重点不同。“早教机构”因其多注册为“教育咨询类”机构，加之现代家长对教育支持需求的旺盛，使得这类机构往往将重点放在“早教”上。“其他提供托管服务的机构”和“企事业单位购买非专业的服务项目”往往以“托管”为目的，这两类服务模式通常被认为只提供“保育”服务。

4. 0-3 岁婴幼儿托育服务存在的问题

我国 0-3 岁婴幼儿托育服务目前主要存在托育服务机构监管主体不明晰，行业规范不健全；托育机构数量、托育师资、托育内容等方面的供需不平衡；托育机构运营不可持续等问题。

首先，目前我国的婴幼儿托育服务监管部门众多，涉及到教育、卫计、人社、民政、工商等多部门。各部门对托育服务的监管职能不明晰，尚未形成多部门协同参与的婴幼儿托育服务工作联席会议制度。在政策的制定方面也存在一些问题，例如，国家卫生健康委出台的《托育机构设置标准（试行）》和《托育机构管理规范（试行）》中明确提出托育机构执行备案制度。但是设置标准和管理规范在实际推行的过程中，由于各地发展程度存在差异，基础配套方面也不尽相同，有些省市的机构由于无法获得一些证书资质的要件而不能成功备案。根据笔者的实际调研，现阶段在工商或者民政部门登记注册的民办托育机构占多数，无法将它们纳入到卫生健康委管辖的备案制体系中，同时，因各个部门之间未建立协同合作机制，容易出现监管的空缺和不足^[11]。此外，已有的婴幼儿托育机构的设置运行管理规范中，对于准入资质、服务标准、卫生安全、课程评估、督导评价、奖惩和退出机制等方面尚停留在顶层指导性意见层面，具体的执行办法还不明确。通过实地调研访谈发现，当前大部分的民办托育机构是根据自己的喜好和市场定位开展托育服务，既没有相关的建议指导，也无完善的监督管理。例如，当前大多数的民办婴幼儿托育机构都属于“教育咨询”类，只是在工商局登记注册，只在经营方面受到工商部门的监管，而课程设置、服务质量和师资配比等方面则为监管盲区。

其次，在“三孩政策”推行的背景下，我国 0-3 岁婴幼儿托育服务面临更严峻的供需不平衡问题，具体表现为托育机构数量、托育师资、托育内容等方面的不平衡。根据国务院妇女儿童委员会的调研数据显示^[12]，我国 0-3 岁婴幼儿家长的托育需求率为 35.8%。无祖辈参与照看的家庭托育需求率为 43.1%，即使是

有祖辈照看的家庭,对托育的需求率也达到了 33.8%。据预测,在新生儿出生率逐年下降的趋势下,托育机构的需求量预计为 2020 年 10 万-11 万所、2030 年 7 万-8 万所、2035 年 6 万-7 万;托育教师的需求量为 2020 年 453 万人-508 万人、2025 年 391 万人-431 万人、2035 年为 312 万人-349 万人。而我国目前 0-3 岁婴幼儿入托率仅为 5.5%左右,现有的托育服务机构和人员供给仍严重不足,远无法满足巨大的需求量。且同一城镇不同区域、不同城镇之间现有的托育机构数量同样存在不均衡现象,距离实现“构建 15 分钟社区生活圈”、实现共同富裕仍有较大的差距。另一方面,在托育机构的性质选择上,76.8%的家长更倾向于公立的托育机构;在托育方式的选择上,84.2%的家长倾向于全日制;在托育内容的需求方面,69.7%的家长想要“培养孩子的自理能力”、60.0%的家长想要“让孩子有玩伴”、44.1%的家长想要“减轻老人负担,让老人有更多的闲暇时间”。从供给侧角度来看,我国婴幼儿托育服务供给仍严重不足,公办机构严重短缺^[13]。大多数托育机构提供的托育服务内容多是重保育轻早教,托育内容无法满足广大家长的需要。除了机构,托育人才同样存在供不应求的问题。根据笔者的调研,大多数的托育机构存在缺乏专业的师资、保育员和托育师离职流失率高的问题。由于我国婴幼儿托育专业的师资培训亦尚处于初级阶段,各大专院校的人才培养方案与市场需求还存在一定的差异,导致婴幼儿托育师资缺乏,这也成为制约婴幼儿托育服务行业快速发展的瓶颈之一^[14]。

再者,我国 0-3 岁婴幼儿托育服务还存在社区托育机构运营思路受限,可持续运营困难;企事业单位参与托育服务行业的管理体制不完备;城乡托育服务发展差异巨大,缺乏统筹规划等一系列问题。

5. 0-3 岁婴幼儿托育服务对策建议

针对上述问题点,基于 0-3 岁婴幼儿托育服务发展现状,可以从以下方面考虑托育服务事业的发展方向:

5.1. 政府明确各部门职责,多部门联动加快实现政策落地

为促进我国托育服务事业的发展,2019 年以来国家层面出台了多达 11 项托育相关政策,提供了较全面的政策保障体系。政策出台后,各地方政府纷纷出台各项政策加大对托育服务的支持力度,鼓励社区、幼儿园、企事业单位积极投入开展普惠性托育项目,申请托育机构的企业呈现量级增长。

面对如此快速的行业发展趋势,加快婴幼儿照护服务机构设置标准制定和职责分工、监管边界的明确化迫在眉睫。鉴于目前已有的公益性和非公益性两大类托育服务模式,政府将承担不同的责任,也应明确相应部门的分工职责。针对政府主导的公益性机构,应明确托育服务的主管单位,民政、教育、卫计等相

关部门提供支持,加强协调,积极发挥社区职能,创建一批示范性的普惠性托育机构或项目;针对非政府主导的公益性机构,需明确机构注册性质,政府可给予政策、财务等方面的支持,通过财政补贴、减免税收等形式激活这类机构的活力,使其成为提供“普惠性托育服务”的双翼。对于非公益性机构,政府同样需明确机构注册性质、监管责任方,确保机构的资质、设施等信息公开透明,营造一个健康、有序竞争的市场环境。

5.2. 利用“数字化”赋能,优化地方资源,提供充足的辅助性有效供给

我国 0-3 岁婴幼儿托育服务需求旺盛,供给不足是当前面临的最严峻的问题之一。通过调研了解 3 岁以下有托育需求的婴幼儿年龄、家庭情况、服务内容、托育形式、价格、距离等方面的需求与特点,遵循“尊重儿童、安全健康、积极回应、科学规范”的保育基本原则,利用数字化平台优化托育服务配置、拓宽资金筹措渠道、合理布局托育机构用地、借助社区力量着力发展就近普惠托育将是未来的发展趋势。

在信息时代,应有效利用互联网和人工智能等现代科技,建立大数据信息管理平台,积极推进婴幼儿托育服务发展的线上与线下相结合,优化资源配置。可依托社区等组织单位建立志愿者信息数据库,收录相关成员从事行业、擅长领域、可支配时间等信息。开发托育服务 APP,定期向社区等一定区域内有婴幼儿托育服务需求的家长发布托育服务和托育知识的相关信息,采用“数字化+”的新型托育模式充分调动社区等地的人力资源,增加有效供给,发展智慧托育^[15]。同时,可通过设立“婴幼儿扶助公益积分”等项目,带动有专业素养、有育儿经验、有爱心的居民积极参与到托育服务事业,提供更多的辅助性有效供给,助力“儿童友好型城市”的建设。

5.3. 鼓励高校融入托育行业,探索产学研背景下的托育人才培养新路径

长期以来,高校培养学前教育专业人才以面向 3-6 岁的幼儿教育为主,0-3 岁的专业人才培养单位较少,师资供给极为短缺,加之家长对托育服务需求中的早教要求较高,需要培养一批训练有素的高素质托育服务专业人才满足需求。作为公共服务领域的专业人才,从事托育行业的人员必须掌握一定的理论知识,同时需具备一定的实践经验。因此高校教师在设计培养方案的时候要明确培养目标是适应行业需求的人才,课程设计要理论与实践相结合,注重实操训练。2019 年,教育部等七部门发布《关于教育支持社会服务产业发展 提高紧缺人才培养培训质量的意见》中提到每个省至少要有 1 所本科高校开设托育服务相关专业,鼓励校企合作。在此政策背景下,如 2020 年四川科技职业学院与慧科贝婴托幼学院率先深入开展校企合作,将产业理念、资源整合到学院课

程、实训以及师资中，通过案例化教学和场景化教学环境，全方面培养学生职业能力^[16]。

除了传统的校企合作方式以外，开设托育服务相关专业（包括家政专业、护理专业等）的高校可以率先尝试通过工会组织筹备面向教职工子女的托育机构。一方面为解决本校教职工存在的托育困难提供便捷，另一方面也为学生提供了最便捷、专业的实习基地；也可为专业教师开发符合婴幼儿生理、心理特征的“保育早教兼顾型”课程体系提供一手调研数据。若高校附属托育机构样板间创设成功，能为其他有能力的企事业单位提供托育机构提供样本，反哺社会。

5.4. 完善育婴师资格认证体系，推动社会托育人才库的建设

我国当前活跃在托育服务行业的人员除了部分高校培养的专业人员外，主要以月嫂、育婴师等社会从业者为主。尽管社会上有育婴师培训机构，但是非专业背景的育婴师依然专业素养薄弱，服务水平层次不齐的问题。育婴师培养制度建设方面，可以借鉴邻国日本的保育士专业化制度建设，包括保育士的培养体制、保育士国家考试制度、保育士资格证书认证制度、在职研修等方面政策制度。此外，依据我国实际情况，合理运用数据平台建设托育人才库。托育人才库的建设不同于社区等组织内的志愿者信息管理库，人才库依托的平台更广，专业性更强，且具备流动性。通过建设托育人才库，加强监督，能改变当前育婴师市场鱼龙混杂、良莠不齐的现象，为受托者提供安全、可靠的托育服务人才。

6. 结论

通过对近年来我国 0-3 岁婴幼儿托育服务的相关文献进行分析整理，可以了解到我国 0-3 岁婴幼儿托育服务仍处于起步阶段，目前还存在着托育服务供需不平衡、普惠性托育服务难以持续性经营、托育服务人才不足、水平偏低等问题。对此，应从国家到地方，政府到各单位，多渠道全力加强服务供给、健全运营保障和监督管理。运用“大数据”等现代化技术推进婴幼儿托育人才库的建设，以加快实现我国“幼有所育”的目标。

项目基金

本文为浙江树人大学引进人才科研启动项目《家政学视角下职业母亲主观幸福感研究》(KXJ0621606)与浙江省现代服务业研究中心开放基金(重点)项目《供需匹配视角下 0-3 岁婴幼儿托育服务效率及影响因素研究》的阶段性成果之一。

REFERENCES

[1] Chen, M. (2010) Introduction and development of the principle of subsidiarity in infant and

young child care. Zhejiang Academic Journal, (5): 29-36.

[2] Compilation group for the history of Preschool education in China. (1990) Selected materials on the history of preschool education in China. People's Education Press, Beijing, 93-95.

[3] Cao, X.H. (2021) On the promotion of Women's liberation by New Youth during the May 4th New Culture Movement. Journal of Zhongzhou University, 38(5): 48-53.

[4] Liu, Z.Y. (2020) From wet nurse, nurse to infant nurse: the historical evolution of private foster care. Hebei Journal, 40(4): 29-36.

[5] Yue, J.L., Fan, X. (2018) Childcare policy in China: review, reflection and reconstruction. Social Sciences in China, (9): 92-111+206.

[6] A multi-department circular on the issuance of the action plan to strengthen efforts to promote public services in the social field to strengthen weak links, improve quality and promote the formation of a strong domestic market. (2019-2-19) http://www.gov.cn/xinwen/2019-02/19/content_5366822.htm

[7] Government cares for “The elderly and infants” support of social forces to set up nursery services. China Youth Daily Client (2019). <https://shareapp.cyol.com/cmsfile/News/201903/05/share190393.html?nid=190393>

[8] Guidance of the general office of the state council on promoting the development of child care services for infants under 3 years old. (2019-10-11) http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-05/09/content_5389983.htm

[9] The national health committee on setting standard (trial) printed and distributed to the nursery institutions and nursery institution management standard (trial) notice. (2019) http://www.gov.cn/xinwen/2019-10/16/content_5440463.htm (2019-10-16)

[10] Yang, X. Y., Jing, W., Wang, S.S., Gao, C.Z. (2019) Evaluation of china's the practice model of child care services for children aged 0-3 years. Population Journal, 233 (41): 5-19.

[11] Wang, H., Zou, Y.H. (2019) Ensuring basic livelihood and promoting infant care service demand satisfaction: Based on survey data of ten cities. Population and Health, (9):12-15.

[12] State Council Working Committee on Women and Children. Infants and young children under the age

of three nursery service demand survey.
(2017-11-29) [2020]
http://www.nwccw.gov.cn/2017/11/29/content_186813.htm

- [13] Shi, Z.L., Liu, S.C. (2019) Study on the supply and demand of institutional care for infants under 3 years old in Urban China. *Population and Society*, 35(5): 57–70.
- [14] Yang, X., Li, J., Xiong, X.L., Wang, C. (2020) On the construction of China's infant care service system under 3 years old. *China Health Service Management*, 37(11): 859–863.
- [15] Guo, A. (2021) Application scenarios and countermeasures of intelligent childcare. *Population and Health*, (12): 23–25.
- [16] Huike beying preschool college was established to solicit 50 universities to build a demonstration training base. (2021)
https://www.sohu.com/a/447726486_136866