



四川省3岁以下婴幼儿照护服务的调查研究*

赵莉¹, 蒲杰², 刘敏³, 熊萍², 张亚果², 黄春², 张林^{4△}

1. 四川大学华西公共卫生学院/四川大学华西第四医院 卫生政策与管理学系(成都 610041);

2. 四川大学华西第二医院/华西妇产儿童医院 妇儿保健部 妇产科教研室(成都 610041);

3. 四川大学华西公共卫生学院/四川大学华西第四医院 健康行为与社会医学系(成都 610041);

4. 四川大学华西医学中心(成都 610041)

【摘要】目的 了解四川省3岁以下婴幼儿照护服务现状,分析存在的问题及原因,为四川省3岁以下婴幼儿照护服务高质量发展提供政策建议。**方法** 采用定性与定量相结合的方法,通过政策研究、机构访谈、问卷调查和专家研讨,于2022年5-6月收集四川省相关政策、21个市(州)婴幼儿照护服务情况,分析四川省婴幼儿照护服务发展中存在的问题。**结果** 四川省婴幼儿照护服务托位供给率达到3个/千人,托位利用率48.2%,全省55.4%托育机构集中在成都、绵阳、眉山地区,普惠试点托育机构1667家,提供普惠托位数72971个,分别占总托育机构数和托位数的28.7%和29.1%,共有37995名托育机构从业人员,其中保育人员(含教师)28468名,平均每家机构从业人员6名,保育人员5名,49.6%的机构为兼职保健人员,11.3%的托育机构无保健人员。**结论** 四川省3岁以下婴幼儿照护服务发展迅速,发展中存在资源分布区域不均衡,普惠托育服务提供不足,服务供给与需求不匹配、服务利用不充分,专业人才队伍缺乏,以及行业可持续发展动力不足等问题。建议以完善婴幼儿照护服务政策法规体系为导向,积极发展普惠性、托幼一体、医育一体照护机构并支持家庭照护,建立婴幼儿照护服务信息系统,优化人才培养与发展体系,加强婴幼儿照护服务的科学研究与国际交流,全面推进四川省婴幼儿照护服务高质量发展和育儿友好型社会建设。

【关键词】 婴幼儿照护服务 高质量发展 政策建议 调查研究

Nursery Services for Children Under 3 in Sichuan Province ZHAO Li¹, PU Jie², LIU Min³, XIONG Ping², ZHANG Ya-guo², HUANG Chun², ZHANG Lin^{4△}. 1. Department of Health Policy and Management, West China School of Public Health and West China Fourth Hospital, Sichuan University, Chengdu 610041, China; 2. Faculty of Obstetrics and Gynecology, Department of Maternal and Child Health Care, West China Second University Hospital and West China Women's and Children's Hospital, Sichuan University, Chengdu 610041, China; 3. Department of Health Behavior and Social Medicine, West China School of Public Health and West China Fourth Hospital, Sichuan University, Chengdu 610041, China; 4. West China Medical Center, Sichuan University, Chengdu 610041, China

△ Corresponding author, E-mail: zhanglin@scu.edu.cn

【Abstract】Objective To study the current status of nursery services for children under 3 in Sichuan Province, to analyze the problems and causes, and to provide policy recommendations for the high-quality development of nursery services in Sichuan Province for children under the age of 3. **Methods** Using a combination of qualitative and quantitative methods, we analyzed the current status of nursery services in Sichuan Province and the problems encountered in the development of nursery services in Sichuan Province by collecting information on relevant government policies of Sichuan and the status quo of nursery services for children under 3 in the 21 cities/prefectures of Sichuan through policy research, interviews conducted at nursery service institutions, questionnaire surveys, and expert panel discussions. **Results** The supply of nursery services, or nursery enrollment capacity, in Sichuan Province reached 3 nursery enrollment opportunities per thousand people, with the enrollment utilization rate reaching 48.2%. Among all the nursery service institutions in the province, 55.4% were concentrated in the Chengdu, Mianyang, and Meishan regions. There were 1667 pilot nursery service institutions providing government-subsidized affordable nursery services and supplying 72971 subsidized affordable enrollment opportunities, accounting for 28.7% of the total number of all nursery service institutions and 29.1% of their total enrollment. There were a total of 37995 nursery service professionals, including 28468 caregivers (including teachers), with an average of 6 employees per institution and 5 caregivers per institution. 49.6% of the nursery service institutions hired healthcare workers on a part-time basis and 11.3% of them did not have healthcare workers on their staffs. **Conclusion** Nursery services for children under 3 years old have developed rapidly in Sichuan Province, but there are a number of problems, including uneven distribution of resources in different regions, inadequate supply of government-subsidized affordable nursery services, mismatch between supply and demand,

* 四川省卫生健康委员会2022年度基本公共卫生服务项目和四川省委省政府决策咨询委员会2022年重点课题资助

△ 通信作者, E-mail: zhanglin@scu.edu.cn

insufficient utilization of services, lack of professionals, and insufficient driving force for sustainable development in the industry. We have suggested that actions be taken to improve the policy and regulatory system for nursery services, actively develop care facilities that are government-subsidized affordable services, integrated daycare service for all preschool children, and integrated medical and education facilities, provide support for home care, establish an information system for nursery services, optimize the professional training and development system, strengthen scientific research and international exchanges on nursery services, and comprehensively promote the high-quality development of nursery services and the construction of a childrearing-friendly environment in Sichuan Province.

【Key words】 Nursery services High-quality development Policy recommendations Investigation and research

2000–2010年我国人口年平均增长率0.57%，2010–2020年下降至0.53%^[1]；2010–2020年四川省常住人口年平均增长率为0.40%，较全国平均水平低0.13个百分点^[2]；国家统计局公布数据显示，2022年我国人口自然增长率为-0.60‰，这是我国近61年以来的人口首次负增长。以习近平同志为核心的党中央高度重视婴幼儿照护服务发展，提出加快补齐民生短板，健全幼有所育国家基本公共服务制度体系，发展普惠托育服务，降低生育、养育、教育成本^[3]。优化和完善婴幼儿照护服务也是推动“三孩政策”实现的有效途径^[4]。本研究从调查四川省婴幼儿照护服务的现状出发，通过分析全省婴幼儿照护服务中存在的问题，提出进一步优化婴幼儿照护服务的政策建议。

1 对象与方法

研究对象：以四川省婴幼儿照护服务为研究对象。

研究方法：2022年5–6月，对四川省婴幼儿托育服务相关

政策文件、研究报告进行梳理；选取3所有代表性的托育机构进行现场调查，听取托育机构报告和组织机构员工、家长代表座谈；对全省21个市(州)卫生健康主管部门、全部育机构进行问卷调查；对政策、报告进行整理分析，现场调查资料进行归纳，问卷调查资料进行统计描述和分析；对研究结果和建议进行专家小组研讨。调查内容：卫生健康主管部门调查内容主要包括：提供托育服务的机构数，可提供托位数，实际收托婴幼儿数；托育机构现场调查内容主要包括：全职从业人员数，保育人员数，可收托数，实际收托数等。

2 结果

2.1 四川省婴幼儿照护服务主要政策

为深入贯彻党的十九大精神，2018年12月–2021年12月，四川省陆续出台多项婴幼儿照护服务政策，大力发展3岁以下婴幼儿托育服务(表1)。例如，2018年12月

表1 四川省婴幼儿照护服务相关政策(2018–2021年)

时间	政策文件	内容概要
2018年12月	四川省卫生健康委等多部门印发《关于加快推进3岁以下婴幼儿托育服务发展的意见》	按照“政府主导、部门联动、多方参与”的总体思路，建立主体多元、管理规范、质量保证的婴幼儿托育服务体系，提高婴幼儿托育服务供给，满足广大家庭婴幼儿托育服务需求，推动我省经济社会健康发展。
2020年1月	四川省人民政府办公厅印发《关于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的实施意见》	加强对家庭婴幼儿照护的支持和指导、推动社区婴幼儿照护服务发展、规范发展多种形式的婴幼儿照护服务机构。加强政策支撑、加强人才培养、加强制度建设、推进信息化建设。加强组织领导、加强监督管理、加强宣传引导。
2020年3月	四川省卫生健康委印发《2020年四川省“一老一小”健康服务和照护服务实施方案》	大力促进婴幼儿照护服务发展、努力破解“一老一小”健康照护突出问题。加强部门统筹协调、加快培养服务人才、强化信息技术支撑、持续加大监管力度、广泛开展宣传动员。
2020年11月	四川省卫生健康委等多部门印发《四川省托育机构登记和备案办法(试行)》	明确制定依据、适用范围和托育机构的注册登记部门、对托育机构登记名称和服务内容提出了要求、规定了登记部门和备案部门要通过多种方式做好信息推送，加强业务协同、明确了托育机构举办主体和备案执行部门、备案、变更备案事项、终止服务工作流程。
2020年12月	四川省卫生健康委印发《四川省托育机构设置标准细则(试行)和四川省托育机构管理规范细则(试行)》	对四川省托育机构设置标准细则和四川省托育机构管理规范细则进行规定。
2021年2月	四川省第十三届人民代表大会第四次会议批准《四川省国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》	加快养老托育等便民服务设施数字化改造。优化完善县城养老托育等设施。完善0~3岁婴幼儿照护服务体系，支持社会力量发展普惠托育服务。健全人口监测预警机制。建设婴幼儿照护服务设施，增加托位10万个，实现每个县(市、区)至少建有1个婴幼儿照护指导中心或普惠托育中心。
2021年9月	四川省第十三届人民代表大会常务委员会第三十次会议第六次修正《四川省人口与计划生育条例》	县级以上地方人民政府综合采取规划、土地、住房、财政、金融、人才等措施，推动建立普惠托育服务体系，提高婴幼儿家庭获得服务的可及性和公平性。鼓励和引导社会力量兴办托育机构，支持幼儿园和机关、企业事业单位、社区提供托育服务。鼓励有条件的用人单位为职工提供托育服务。
2021年11月	四川省人民政府办公厅印发《四川省促进养老托育服务健康发展实施方案》	加强科学规划布局，增强家庭照护能力、优化居家社区服务、提升机构服务水平。推进公办养老托育机构改革、深化城企联动合作、推动培训疗养资源转型发展养老服务，推进养老托育产品提质升级。加强用地保障和存量资源利用，落实财税价格支持政策、强化养老托育人才队伍建设、提升金融服务质效。优化发展环境，加强组织实施。

3日,四川省卫生健康委员会、四川省发展和改革委员会等十一部门联合发布《关于加快推进3岁以下婴幼儿托育服务发展的意见》,对建立婴幼儿托育服务体系,提高服务供给、满足群众需求作出部署。2020年1月,四川省政府发布《促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的实施意见》对婴幼儿照护的主要任务、保障措施和组织实施提出具体要求。同时,对托育机构登记和备案、标准设置、具体工作实施管理等作出政策规定,并将托育工作纳入《四川省国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》以及《四川省人口与计划生育条例》。出台了为婴幼儿照护机构提供场地、减免房租以及免征税费等系列支持配套措施,并将“普惠托育服务专项行动”纳入了“2022年全省30件民生实事”。各市(州)根据实际情况出台了相应政策,婴幼儿照护服务迅速发展。

2.2 四川省21个市(州)托育机构现状

调查显示,截至2022年6月,四川省3岁以下婴幼儿275万名,全省21个市(州)共5802家托育机构提供25.7万个托位,每千人口托位数3个。婴幼儿照护服务机构数在21个市(州)占比前三位依次为成都市(32.8%)、绵阳市(16.7%)和眉山市(5.9%),合计占比55.4%(图1);机构数占比较低的是阿坝州(0.7%)和甘孜州(0.2%)。与此相对应的是,在提供托位数中,平均每家机构提供44个托位,婴幼儿照护服务托位数在21个市(州)占比前三位依次为成都市(35.8%)、绵阳市(11.0%)和眉山市(7.1%),合计占比53.9%;阿坝州和甘孜州的托位数占比分别为0.5%和0.2%(图2)。全省托育从业人员共37995名,其中成都市占比44%,为全省最高;从业人员占比较低的是资阳市、雅安市、遂宁市、阿坝州和甘孜州,分别为2.5%、2.4%、2.3%、0.6%和0.2%,其从业人员数量均低于1000人。全省普惠试点托育机构1667家,提供普惠托位数72971个,分别占总托育机构数和托位数的28.7%和29.1%。全省托位利用率48.2%,托位利用率排位最高的分别为德阳市(65.2%)、乐山市(60.1%)和眉山市(56.6%);托位闲置率

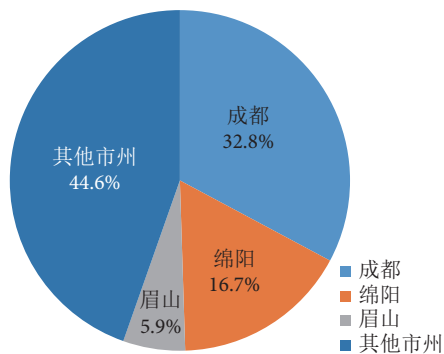


图1 四川省托育机构分布情况

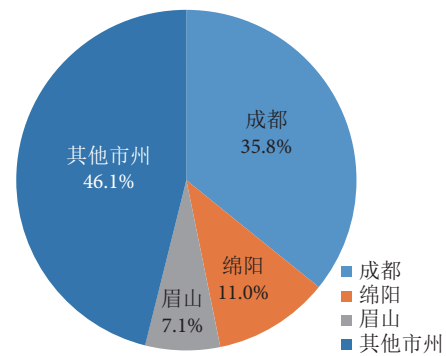


图2 四川省托育机构托位分布情况

为51.8%,托位闲置率排位最高的分别为资阳市(75.2%)、内江市(64.8%)和自贡市(63.5%)。

对21个市(州)托育机构托位利用率最高的德阳市进一步分析发现:一方面,2020年德阳市3岁以下婴幼儿10.5万人,全市托育机构284家,托位约0.6万个,婴幼儿照护服务供给严重不足;另一方面,德阳市采取了以下综合政策措施可能在一定程度上提高了婴幼儿照护服务利用率。如,德阳市发布了《德阳市关于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的实施方案》《德阳市托育机构管理实施细则(试行)》等政策文件,增加普惠托育服务供给、加强人才队伍培养、构建行业标准、加强综合监管和推进托育机构备案规范化运行。2022年,德阳市对市内5800个普惠性托位予以每个托位1万元的补助,引导社会力量发展普惠托育服务,同时基于5家幼儿园和托幼机构新增240个普惠性托位。要求保育照护人员应取得育婴员、保育员、护士、医师、幼儿教师资格证等国家职业资格证书,并且保育人员与婴幼儿的比例不低于乳儿班1:3,托小班1:5,托大班1:7的标准。此外,还发挥专家作用建立了德阳市3岁以下婴幼儿照护服务专家库。

3 讨论

3.1 四川省托育服务利用率不高,普惠托育发展不充分

2022年四川省托位利用率为48.2%,较2020年(54.8%)下降6.6个百分点^[5]。全省各市(州)的托育机构托位利用率均不足70%,普遍存在托幼资源利用率不高的问题。人民日益增长的托育需要未能转化为有效需求。家长代表参加座谈时表示大部分婴幼儿家庭有送托需求,但收费太高、离家较远、优质师资不足是影响实际送托的主要因素。本调查中,41.6%的婴幼儿家庭能接受的人托最高月收费为1000元以下,42.5%为1001~3000元。然而全省普惠托育机构以及提供的普惠托位数均较少,且普惠托育机构尚无统一认定标准和明确的收费规定。

3.2 专业人才队伍建设体制机制不健全,行业缺乏可持续发展

四川省现有婴幼儿照护服务行业师资力量薄弱,队伍流动性大。婴幼儿照护人员缺乏专业培训、职业素养较低,缺乏研究型人才。在托育机构从业人员数上,四川省共有37 995名从业人员,其中保育人员(含教师)28 468个,平均每家机构从业人员6名,保育人员5名。全省11.3%的托育机构无保健人员,49.6%的机构为兼职保健人员。在托育行业急速扩张背景下,从业人员准入门槛低,队伍专业化水平不高。从早教机构师资培养方式来看,以职前师范教育和职后的进修培训为主,目前高职和师范学校很少有独立的早期教育专业及托育课程,职前师范教育也很难提供托育师资,且职后培训质量不高,往往注重节约培训成本,忽视了对职业技能的培训。在从业人员职称评定方面,从业人员资质不健全且资质认证混乱,专业职称评价体系尚未建立,从业人员发展空间受限,无证上岗现象比较严重。从社会保障方面来看,当前婴幼儿照护服务行业整体薪资水平偏低,且缺乏职业晋升通道,职业发展前景黯淡,影响了托育服务人员的工作积极性且造成从业人员流动性较大。同时,缺乏鼓励社会力量投资托育服务业的机制,引发托幼机构可持续运营问题。

4 政策建议

4.1 完善婴幼儿照护服务政策法规体系,鼓励市(州)探索并总结推广经验

坚持以政策为导向,结合四川省实际情况,明确政府、市场和社区等职能,协调各方力量,共同促进四川省婴幼儿照护服务体系全面发展,构建育儿友好型社会^[5]。完善政府主导、多部门协同的四川省3岁以下婴幼儿照护服务政策法规体系。以满足育儿家庭实际需求为导向,推动供给侧结构性改革,实现四川省婴幼儿照护服务可持续发展^[6]。将婴幼儿照护服务纳入经济社会发展规划和目标责任考核,鼓励各市(州)积极探索,发展适合当地人口发展态势和当地社会经济水平的婴幼儿照护服务体系,因地制宜推动婴幼儿照护服务工作发展,并重点对提高托位利用率的经验进行总结和推广。统筹规划建设示范性托育服务机构,发挥示范和引领作用。建立健全监督管理制度,对标《托育机构设置标准(试行)》和《托育机构管理规范(试行)》,严格婴幼儿照护机构准入机制、审批标准和考核体系,规范婴幼儿照护服务从业人员聘用机制,保育和保健人员需经过须受过相关岗前培训且合格,其中保育人员应具备相关专业背景或婴幼儿照护经验^[7]。

4.2 积极发展普惠性、托幼一体、医育一体婴幼儿照护服务机构并支持家庭照护

优先支持创办普惠性婴幼儿照护服务机构,明确普惠性婴幼儿照护服务机构的界定和创办条件和收费标准。加大政策支持力度和资金倾斜,分阶段为育儿家庭提供不同的财政支持^[8]。扩大服务范围,鼓励全面覆盖各类育儿家庭^[9]。推动创建托幼一体和医幼一体婴幼儿照护服务机构。幼儿园托班是当前育儿家庭选择照护服务的主体,应鼓励有条件的幼儿园开设托班,从用房用地、房租和税收等方面为其提供支持。倡导妇幼保健机构加入婴幼儿照护服务行列,尝试探索医育一体的婴幼儿照护服务,为婴幼儿成长提供专业医学支持和照护支持。加强家庭养育指导,多渠道帮助父母提高科学育儿能力。目前家庭仍承担着婴幼儿照护的主要责任,以“家庭为主,托育为辅”原则为导向,为不同需求家庭提供有针对性的支持。对于缺乏专业指导的家庭,可通过开展社区亲子活动、家长课堂和科学育儿系列讲堂等活动,采用线上和线下相结合的方式,向家长普及婴幼儿生长发育、心理健康、科学喂养和常见病、传染病防控等知识。关注特殊家庭,针对经济能力较弱家庭,采取发放生育津贴、减免税收和保育补贴等措施^[10]。对于缺乏时间支持如双职工家庭,通过延长产假、双产假和弹性工作时间等方式降低育儿家庭的照护压力。

4.3 建立婴幼儿照护服务信息系统

建立四川省婴幼儿照护服务智慧化信息管理系统,依托大数据平台实现信息交流,并加强对婴幼儿照护服务信息的管理与维护。首先,建立婴幼儿照护服务机构数据平台,共享各机构基本信息,包括机构地址、机构性质、课程设置、硬件设施、提供托位数以及从业人员数量等信息。建立从业人员考核评价共享平台,公开从业人员考核结果和服务家庭的评价情况。监督管理部门动态掌握婴幼儿照护机构相关信息,并快速判断机构运营中存在的问题,以提供政策和资源支持,实现智慧托育。其次,为育儿家庭提供自助查询信息通道,使育儿家庭能够方便快捷地了解机构相关信息,并开放用户反馈通道,实现供需双方信息共享。第三,建立育儿家庭交流网络社区,供育儿家庭反馈婴幼儿照护需求和交流育儿经验,加强宣传提升全社会对婴幼儿照护的认知和关切。及时了解育儿家庭的多样化需求以及需求的阶段性变化,从而快速精准地投入供给支持,促进资源精准配置,减少供非所求现象。

4.4 优化人才培养与发展体系

重视婴幼儿照护服务人才队伍建设,是提高婴幼儿照护服务质量的重要条件。加快建设四川省婴幼儿照护

服务人才培养与发展体系,提高婴幼儿照护服务人才队伍储备。以满足育儿家庭多样化需求为导向,建立科学可行的人才发展规划。优化保育(保健)人员职称晋升机制,提高从业人员薪资待遇和劳动保障,稳定人才队伍。鼓励省属师范类院校和医学院校开设相关专业,提升从业人员专业性。鼓励开设相关专业的院校与婴幼儿照护服务机构建立合作关系,为学生提供对口实习岗位^[11]。制定严格规范的培训制度和考核机制,从职业道德、早期教育、生活护理、安全教育以及心理健康等多方面出发,开发科学全面、具有四川特色的课程培训体系,致力提高婴幼儿照护从业人员综合素质。严格把控培训和考核质量,遵循岗前培训、试用期考核和全周期评测的原则,通过岗前培训和试用期考核者才能申请入职,杜绝形式化,保证继续教育质量。结合信息共享平台,将从业人员评测结果进行网络公示,对于发生重大过错者,予以处分,并取消行业从业资格。

4.5 开展婴幼儿照护服务的科学研究与国际交流

深入开展婴幼儿照护服务领域科学研究,为完善四川省婴幼儿照护服务体系提供研究基础和参考依据。在四川省科技厅设立专项研究基金,广泛支持开展相关研究,探索四川省婴幼儿照护服务的多种影响因素及之间的因果关系。鼓励基于机构实践的研究,形成四川省婴幼儿照护服务标准、规范和指南,为其他地区提供参考示范。多元化开展国际交流合作,主办婴幼儿照护相关领域的国际会议与交流互动,学习先进地区的成熟经验与做法,结合本地实际创新婴幼儿照护服务理念,并在广泛交流的基础上开展深入合作与研究。在研究证据基础上,推动国际先进经验与区域解决方案的有机融合,增强政策适配性,促进我省婴幼儿照护高质量发展。

* * *

利益冲突 所有作者均声明不存在利益冲突

致谢 感谢中共四川省委四川省人民政府决策咨询委员会人口医卫组

委员,四川省卫生健康委员会妇幼健康处、人口监测与家庭发展处,以及全体课题组成员对本研究的支持。

参 考 文 献

- [1] 第七次全国人口普查公报(第二号)——全国人口情况. 中国统计, 2021, 473(5): 7-8.
- [2] 四川省第七次全国人口普查公报(第一号) 全省人口情况. 四川省情, 2021, 232(6): 37.
- [3] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利 —— 在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告. (2017-10-18)[2022-10-13]. <https://www.12371.cn/2017/10/27/ART11509103656574313.shtml>.
- [4] 杨菊华. 理论基础、现实依据与改革思路: 中国3岁以下婴幼儿托育服务发展研究. *社会科学*, 2018(457): 89-100. doi: 10.13644/j.cnki.cn31-1112.2018.09.010.
- [5] 刘敏, 沈紫琼, 洪彬雪, 等. 基于供需适配性理论的四川省3岁以下婴幼儿照护服务分析. *四川大学学报(医学版)*, 2022, 53(4): 663-669. doi: 10.12182/20220760104.
- [6] 国务院办公厅. 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. 国办发[2019]15号. (2019-04-19)[2022-10-13]. http://www.gov.cn/gongbao/content/2019/content_5392295.htm.
- [7] 杨雪燕, 井文, 王洒洒, 等. 中国0-3岁婴幼儿托育服务实践模式评估. *人口学刊*, 2019, 41(1): 5-19. doi: 10.16405/j.cnki.1004-129X.2019.01.001.
- [8] JOHNSON A D, MARTIN A, RYAN R M. Child-care subsidies and child-care choices over time. *Child Dev*, 2014, 85(5): 1843-1851. doi: 10.1111/cdev.12254.
- [9] 刘丽伟, 修钰颖. 美国0~3岁婴幼儿照护服务体系及借鉴. *学前教育研究*, 2020, 312(12): 16-25. doi: 10.13861/j.cnki.secc.2020.12.002.
- [10] CAMPBELL F, BIGGS K, ALDISS S K, et al. Transition of care for adolescents from paediatric services to adult health services. *Cochrane Database Syst Rev*, 2016, 4: CD009794. doi: 10.1002/14651858.CD009794.pub2.
- [11] 郭绒, 左志宏. 发展婴幼儿照护服务政策措施研究——基于18省(区、市)“婴幼儿照护服务的实施意见”的分析. *湖南社会科学*, 2021, 206: 139-145.

(2022-10-13收稿, 2023-04-18修回)

编辑 姜恬

