

“幼托”教育问题成今年“两会”关注点 民革、妇联分别提案

# 建议学前教育体系延伸至0-3岁

□法治报记者 胡蝶飞 夏天 陈颖婷 季张颖



昨天，记者从国家统计局获悉，2017 年我国出生人口 1723 万人，是 2000 年以来历史第二高值。特别是二孩出生人数比 2016 年明显增加，比重继续上升，“全面两孩”政策效果持续显现。与此同时，幼教人员良莠不齐，幼托机构供需矛盾日益突出。从“红黄蓝虐童案”到“携程亲子园事件”……2017 年发生的多起“机构虐童事件”，让幼托机构监管问题成为社会关注热点。2018 上海“两会”上，代表、委员们聚焦该热点问题，建言献策。

“幼托机构存在监管盲区”“公共服务供给不足，让 0-3 岁的幼托教育成短板”……当前幼托需求强烈，公共服务不足已成为民生短板。在今天开幕的上海市政协第十三届委员会第一次会议上，民革上海市委、上海市妇联分别提交相关提案。

民革上海市委建议将上海的学前教育体系延伸至 0-3 岁阶段，并确立由一个部门为主、相关部门为辅的监管体系，制定统一行业规范和准入机制。市妇联则建议，建立“四位一体”托育服务支持体系，同时严格队伍管理，将不良记录人员列入黑名单，严禁再次进入保育等儿童服务相关行业。

■ 民革提案：幼托机构存在监管盲区

## 家庭精力有限 监管机制缺位

民革上海市委于 2017 年 3 月成立专项课题组，对本市已婚家庭的育儿需求做了调查，向本市家庭回收 250 份有效问卷，走访幼托点，访谈相关部门和人员，发现现有幼托公共服务与家庭育儿需求尚有较大差距。

民革上海市委此次提交的《关于构筑完整幼托公共服务体系的建议》中披露，在托育方面，首先是家庭精力有限。调研中，隔代养育的比例达 79.14%，仅 9% 的女性愿意生育二胎，不愿生二孩的最主要理由是“没有时间和精力照顾幼儿”，占比 70.59%。

其次，社会机构不足。调研中由专业幼托机构照顾的幼儿仅为 1.6%，近 20 年来公立托儿所逐年减少。企业自愿办托困难重重，尽管市总工会提供专项补贴和帮助，但企业要获得教育、消防、卫生等

部门的行政审批，难以达到要求。

同时，监管机制缺位。对学前教育，尤其是 0-3 岁幼托机构存在监管盲区，不少民办学前机构在工商、民政注册，后续无人监管。

在市人大代表金永红看来，目前我国已经进入一个“全面二孩”的时代，在政策倡导鼓励生育的同时，更需要营造一个适合生育的氛围。他认为，完全依靠家庭中的祖辈去照顾 0-3 岁的幼儿，既不现实也不科学。

“不少家庭中，两个孩子年龄差距大，当第二个孩子出生时，祖辈的年龄往往已经较大，照看孩子难免力不从心。”金永红代表表示，这种需求就给了幼托专业机构存在的社会氛围。而安全保障也成为考量幼托机构的一大标准。金永红代表指出，0-3 岁的幼托机构也应该备案，纳入监管之中，不能让幼托机构的监管“真空”。



我国已进入全面二孩的时代，在政策倡导鼓励同时，更需营造适合生育的氛围 记者 王湧 摄

■ 妇联提案：托育公共服务供给不足

## 供需矛盾突出 催生非正规机构“暗里开花”

上海市妇联同样将目光聚焦在幼托教育上，并在今年“两会”上提交了一份《关于建立“四位一体”托育服务支持体系，保障托育事业规范发展的建议》。

提案提及，目前，公共托育机构主要有四种形式：集办托儿

所、自负盈亏的公助民办非企业、公办早教指导中心、民办幼儿园的托班。现有机构数量相对于本市近 30 万的潜在需求规模，供给能力明显不足。

此外，提案认为，目前市场化主体进入托育服务行业没有形

成有针对性的准入门槛，严重阻碍了“正规”供给的扩大。但供需矛盾突出，催生市场产生非正规托育机构。这些非正规机构游离于相关部门的监管体系之外，使本市整个托育市场呈现“阳光下难存，暗地里开花”的尴尬局面。

## 托育服务人员数量质量双短缺

提案称，目前社区幼儿托管点明确要求承接方需要具备“0-3 岁早教”的资质，但是现阶段社会组织对具有一定规模的托育机构的运营管理依然缺乏成熟经验。

提案引用 2017 年 11 月相关学者根据上海实有人口数据库的预测结果，按照 1: 7 的师生比计算，仅 2 岁组幼儿托育服务需要的保育员数量就达到 1.5 万人

左右。伴随供给规模的逐步扩大，加之流失因素，服务人员队伍短缺的问题将更加严峻。保育员专业素质较低、对保育员队伍缺失日常监管等问题比较突出。

## 建议 建立“四位一体”托育服务支持体系

上海市妇联认为，上海的托育服务体系应对标国际标准、满足现实需求，建议市教委牵头建立由“服务供给体系、政策支撑体系、运行保障体系和监督管理体系”组成的“四位一体”托育服务支持体系。

提案建议，针对不同家庭对托育服务的不同需求，提供多元服务供给。建立一定数量的公办托育机构承担“托底”功能，为低收入家庭、赡养赋予责任较重的家庭提供托育服务。同时鼓励市场发挥作用，根据实际情况，尽快制定出符合现状的托育服务

准入机制，推动“公办民营”“民办公助”“民办民营”“公民合营”等多种形式的托育机构共同发展，满足不同类型家庭的实际需要。

提案认为，托育服务作为一项针对幼儿特殊群体的公共服务，需要健全的监管体系，使第三方市场化机构和社会组织的服务透明化、公开化、信息化，始终处于严格的监督之中，同时促使托育服务市场形成有序的竞争格局。

因此，建议由相关部门牵头承担监督责任，根据托育机构不

同的性质制定分类管理办法，以“政府监督”促进机构加强“自我管理”，建立一套有效的管理、评价、考核、反馈机制。同时建立托育机构社会信用体系，对教养质量高、服务态度好、有良好社会信誉度的托育机构予以表扬和鼓励；将不遵守相关制度、教养服务质量低下、社会信誉差的机构和个人淘汰出托育服务供给领域，并予以公示。

此外，提案还建议建立有效的政策支撑体系和严格的队伍管理体系，将不良记录人员列入黑名单，严禁再次进入保育等儿童服务相关行业。

## 无专门立法 0-3岁幼托教育成短板

此外，公共服务供给不足，形成短板。提案称，在国家层面，国务院《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》仅规定大力发展公办幼儿园，0-3 岁阶段的托育机构被排除在公共服务体系之外。上海情况也是如此，“上海市学前教育三年行动计划（2015—2017 年）”主要投入建设 3-6 岁幼儿园阶段的学前教育。

从法律层面看，《教育法》涵盖的四个阶段中，唯学前教育没有专门立法。在中国初步构建的覆盖全民的国家基本公共服务制度体系中，0-3 岁的公共幼托教育已成明显短板。

提案称，学前教育质量的国家评价标准，目前可查的仅有国家认

证认可监督管理委员会，2016 年关于《学前教育机构服务认证要求》的立项书，具体标准还未出台。上海市教委于 2008 年率先颁布了《上海市幼儿园保教质量评价指南》，但该指标以幼儿园自评为主，无第三方评价机构，且指南并不涵盖 0-3 岁幼托机构。

市人大代表潘书鸿指出，需要明确 0-3 岁幼托机构的监管属性。“哪些是政府应该监管，哪些是企业应该自律的，机构保育人员的准入门槛究竟在哪里？”潘书鸿代表说。市人大代表姚海嵩也认为要加强对保育人员准入的监管，明确相应的资质标准。由于目前 0-3 岁幼托的需求旺盛，他建议在公立幼儿园也能适当开设托班，以解决这一托管需求。

## 建议 制定统一规范和准入机制

针对上述问题，课题组研究了美国、英国等发达国家的做法，发现发达国家的幼托机构普遍采取政府主导、多元参与的模式，做到标准明晰、过程全纳。同时，各国的幼托机构模式虽然多种多样，但监管责任明确，有专门的监管机构和评价标准。

为此提案建议，将上海已基本建立的覆盖 3-6 岁的学前教育体系，继续延伸至 0-3 岁阶段，将一体化完整幼托建设纳入公共服务体系。无论公办还是民办的托幼机

构，均应“去盈利化”，突出公益性。

同时，确立由一个部门为主、相关部门为辅的监管体系，构建幼托一体协同监管机制。制订统一的行业规范和准入机制，以及教师任职资格和年度审核制度，落实长效日常监管责任和监管主体。考虑企业办托的特殊性，制订适合企业情况的相应规范。

此外，借鉴国外成熟经验，确定专门评价机构，建立行业质量标准，让多种主体共同参与，各种类型全面覆盖，推动以评促建、奖惩结合的机制，并考虑给予育儿家庭部分补贴。