

学前教育管理

家庭托育点管理实践及启示：政策工具的视角

陆草, 关婷, 杨娟

(深圳市卫生健康发展研究和数据管理中心, 广东深圳 518028)

摘要: 家庭托育点的规范化对婴幼儿健康成长至关重要。通过文献收集和访谈获得既往管理举措和当前试点政策, 运用政策工具进行分析和总结, 探究管理家庭托育点的背景、对象和措施。结果表明: 家庭托育点因经济优势而被纳入管理, 现有征求意见稿管理对象偏向小规模邻托, 但试点和市场偏向较大收托规模; 消防审查依托既有消防验收, 师资准入要求偏低, 质量监管依靠政府。管理建议: 应根据收托规模区分小型和大型家庭托育点开展试点; 完善三方协同的管理架构, 设定专门空间环境要求, 提高师资准入要求, 建立综合质量监管。

关键词: 家庭托育点; 管理举措; 政策工具; 婴幼儿照护服务

中图分类号: G619.20

文献标识码: A

文章编号: 2095-770X(2024)07-0085-08

PDF获取: <http://sxxqsfxy.ijournal.cn/ch/index.aspx>

doi: 10.11995/j.issn.2095-770X.2024.07.010

Practice and Enlightenment of Family Day Care Management: From the Perspective of Policy Tools

LU Cao, GUAN Ting, YANG Juan

(Shenzhen Health Development and Data Management Center, Shenzhen 518028, China)

Abstract: The standardization of family day care is crucial to the healthy growth of infants and young children. The literature collection and interview method were used to obtain past management measures and current pilot policies, and the policy tools were used to analyze and summarize the background, objects and measures of managing family day care. The results show that family day care were included in management due to their economic advantages. The exposure drafts is suitable for small-scale neighboring childcare, while the pilot areas and market supply both lean towards larger childcare scales. Fire protection review relies on existing fire protection acceptance, the admission requirements for teachers are low, and quality supervision relies on the government. Management suggestions: Small and large family day cares should be differentiated according to the scale of enrollment to conduct pilot projects; the management structure of the tripartite collaboration should be improved; the specific spatial and environmental requirements should be set; the teacher access should be improved and a comprehensive quality supervision mechanism should be established.

Key Words: family day care; management measures; policy tools; child care service for infants and toddlers

2020年第七次全国人口普查数据显示, 我国家庭户规模为2.62人, 相较于2010年第六次全国

人口普查的3.1人减少0.48人, 家庭规模逐渐小型化引发家庭抚幼功能弱化和托育服务需求增

收稿日期: 2024-04-02; 修回日期: 2024-05-17

基金项目: 广东省“十三五”哲学社会科学规划项目(GD20YSH04)

作者简介: 陆草, 女, 河南洛阳人, 深圳市卫生健康发展研究和数据管理中心助理研究员, 主要研究方向: 婴幼儿照护; 关婷, 女, 河南郑州人, 深圳市卫生健康发展研究和数据管理中心主任医师, 主要研究方向: 托育服务; 杨娟, 女, 河北邢台人, 深圳市卫生健康发展研究和数据管理中心副研究员, 主要研究方向: 妇幼健康。

加^[1]。2021年我国0-3岁婴幼儿约4200万,其中1/3有较强烈的托育服务需求,但3岁以下婴幼儿入托率仅5.5%左右,托育服务供给和需求存在较大缺口^[2]。托育服务包含机构式托育和家庭式托育两种形式。机构式托育受制于建设周期长、初始投入大导致数量充足性和价格可负担性不足,相较之下,家庭式托育具有启动迅速、改造成本低的特点。此外,因家庭托育点类似于家长在家中委托亲戚或聘请保姆照顾婴幼儿而更符合我国大多数家庭对理想育儿方式的预期^[3]。但管理政策的缺失导致有意寻求规范化路线的社会资本无处获得合规资质,衍生出无合规硬件和专业看护人员、安全隐患颇多的家庭托儿所^[4]。为回应现实需求,2020年11月《国务院办公厅关于促进养老托育服务健康发展的意见》“国办发(2020)52号”提出研究出台家庭托育点管理办法。《家庭托育点管理办法(试行)(征求意见稿)》(以下简称“征求意见稿”)于2023年3月15日面向社会公开征求意见,引发业界诸多讨论,例如:“收托不超5人”的规模限制恐难落地;倾向于家庭互助式托育可能难以实现;具体促进行动效果可能非常有限等。

征求意见稿设定的收托模式主要参考国外典型的小规模、以家庭为基础、互助式的邻托。以往澳门借鉴欧美作为家庭式托育重要内容的社区保姆制度因成效不佳而未被采纳^[5]。该实践表明,受制于各方面的差异,借鉴国外经验易因地域差异而难以实施。管理办法的研制更需要扎根本土,充分参考本土探索形成的家庭托儿所管理及家庭托育点试点管理举措。然而,现有研究大多集中于家庭托育点国外管理经验和启示的探讨及发展现状和规制困境的分析。诸如新西兰、英国等国家家庭托育点社会规制和经济规制举措及启示^[6],澳大利亚发展家庭式托育的管理、运营、评估三点核心经验及对我国家庭式托育宏观管理、财政分担和质量评估的启发^[7],北京市“民居园”多由3~6岁转向0~3岁的现状导致管理主体不明而监管机制缺乏的困境^[8],广州市F品牌托育园的供给变迁历程及面临的注册登记、安全规范、教师建设、外部效应困境^[9]。因此,本文拟回顾以往家庭托儿所政策,分析当前家庭托育点试点举措,以获得经验启示,推动家庭托育

点管理政策完善。

一、家庭托育点纳入管理的背景及管理对象

(一)家庭托育点纳入管理的背景

20世纪70年代西方石油危机引发经济衰退,导致托幼资源分配受限和女性失业,继而重视能新增托位和降低失业的家庭日托。20世纪80年代我国由经济百废待兴转向以经济建设为中心时期,用地面积小、费用需求低、有助于实现家务劳动社会化的家庭托儿所以得以发展。当前我国经济由高速发展转向高质量发展时期,疫情影响导致财政收入增速放缓,能新增托位、吸纳中年女性就业和对财政经费需求较小的家庭托育点受到重视。三个时期对家庭式托育服务的规范化,均是经济形势转变带来该种服务模式经济优势凸显,使其获政府重视,得到规范管理。

(二)家庭托育点管理适用的对象

对家庭托育点概念内涵界定决定了家庭托育点管理适用的对象,进而影响着相应的管理方法,因此对管理政策的研究需从概念内涵界定着手。

1. 家庭托育点概念内涵

20世纪80年代在居民住宅中举办的此种托育形式被称为家庭托儿所,各地的政策明确了其含义。1983年《北京市妇女联合会关于兴办家庭托儿所的几项管理办法》指出家庭托儿所(以家庭为单位,一家独办或几家联办),是群众自筹、自办、自负盈亏,直接对入托家长负责的个体托幼组织。1988年《天津市家庭托儿所管理办法》指出家庭托儿所由离、退休的职工、干部、待业青年、城镇居民个人或几人自筹资金,自筹房屋联合举办。1998年沈阳市教育委员会、沈阳市卫生事业管理局、沈阳市物价局关于印发《沈阳市家庭托儿所管理细则》的通知指明家庭托儿所是公民自筹资金、利用民宅,以个人名义自办,招收三名以上,年龄在三周岁以下(不含三周岁)儿童的托儿所。1983年至1998年家庭托儿所概念内涵的演变反映出内涵界定由强调举办场所、个体办性质到注重举办主体最后回归于招收年龄和规模。

2021年山东省率先探索在全省13个县(市、区)开展省级家庭托育试点,其中济南市和临沂市将试点范围扩大至全市,且济南、临沂和潍坊

市临朐县均在试点政策中明确了家庭托育点概念内涵。2022年3月《临朐县家庭托育点建设实施方案(试行)》明确根据0~3岁婴幼儿分布数量,由个人或机构在居民住宅中,以收费的形式为婴幼儿提供托育服务,就近为有需要的家庭开展全日托、半日托、计时托、临时托等服务。2022年11月《济南市家庭托育点管理办法(试行)》明确家庭托育点是由具备家庭托育服务资质的单位或个人利用自有住所、租赁民房或社区、物业房屋开办的,主要为社区居民提供0~3岁婴幼儿托育服务的小微型托育机构。2023年2月《临沂市家庭托育点工作方案(试行)》明确在村居、社区、居民住宅或沿街房为3岁以下婴幼儿提供照护服务的小型婴幼儿照护单元。2023年3月《家庭托育点管理办法(试行)(征求意见稿)》明确家庭托育点指利用住宅,为3岁以下婴幼儿提供全日托、半日托、计时托、临时托等托育服务的场所且收托人数不应超过5人。

2. 家庭托育点概念内涵界定比较

将上述家庭托育点概念、进行对比,如表1所示,可以看出各地内涵的界定各有侧重。对于举办场地,北京、天津、沈阳、临朐县和国家征求意见稿虽表述不同但均为住宅;而济南和临沂包含社区房屋,将社区托育作为家庭托育的一类,且两地均将家庭托育点定性为小微型托育机构和小型托育服务机构。济南和临沂将家庭托育点

涵盖社区托育的同时又将其界定为小型托育机构,一定程度上反映出两地市场上的家庭托育点既有国外家庭日托的“名称”,又有收托规模接近社区托育的“实质”,同时还有类似缩小版托育机构的“外形”,处于“三不像”的矛盾状态。

在收托规模方面,沈阳要求3人以上,济南市和临沂市分别要求同期不超过15个和原则不超过30个,而国家征求意见稿则设定不超过5人,规模限制差异较大。

国家征求意见稿的收托规模限制与典型国家和地区的家庭日托收托限制保持了一致,但忽视了办托导向和办托方式的差异。澳大利亚、加拿大、英格兰和威尔士等10个国家和地区受监管的家庭日托地点是供应者家人共同使用的住宅,供应者通常自营且独自工作^[10]。家庭日托举办在家庭中,居住和托育功能兼具而带来较小的收托空间和收托规模。但我国现有的家庭托育点多为租赁住宅发挥托育功能,如济南政策明确只能用作托育园经营而不能作为居住房屋。即使出于便于开园准备和闭园整理,部分家庭托育点会让员工占用较小空间居住在托育点,其居住功能也是服务于托育功能,带来较大的托育面积和收托规模。如北京市“民居园”收托在10~40人不等^[8],深圳市近90%家庭托育点收托规模在5人以上^[11]。因此济南市15人和临沂市30人的收托规模限制相较国家的5人更贴合市场供给实际。

表1 家庭托育点概念内涵界定比较

时间	适用范围	举办主体	场地	服务对象	服务内容	性质	收托规模(人)
2023	国家	—	住宅	3岁以下婴幼儿	全日托、半日托、计时托、临时托	—	≤5
1982	北京	群众	一家独办或几家联办	以3岁以下婴幼儿为主	抚育、教养	个体托幼组织	—
1988	天津	离退休职工、干部、待业青年、城镇居民	房屋	—	抚育、培养、教育	—	—
1998	沈阳	公民	民宅	3周岁以下	—	托儿所	>3
2022	临朐	个人或机构	居民住宅	0-3岁婴幼儿	全日托、半日托、计时托、临时托	—	—
2022	济南	单位或个人	自有场地、租赁民房或社区、物业房屋	0-3岁婴幼儿	托育服务	小微型托育机构	≤15
2023	临沂	—	村居、社区、居民住宅或沿街房	3岁以下婴幼儿	全日托育服务、不包括早期教育、培训	小型托育服务机构	≤30

三、规范家庭托育点发展的政策工具

如上所述,对家庭托育点概念内涵的界定存在较大差异,差异化的内涵界定带来迥异管理方法的同时,也为当前规范家庭托育点提供了多种可能路径,对其管理策略的研究有助于借鉴有益做法和前瞻性谋划问题应对,促进政策优化。因此本文结合文献和试点地区政策,归纳和整理2

个既往实践家庭托儿所管理的地区和当前3个试点家庭托育点管理地区的政策文件,访谈试点地区备案家庭托育点负责人,共汇总和整理了5个地区家庭式托育服务的政策举措,采取海伦·英格拉姆(Helen Ingram)和安妮·施耐德(Anne Schneider)政策工具分类框架^[12],从权威工具、激励工具和能力建设工具3个方面进行分析,分类结果如表2所示。

表2 5个地区家庭托育发展的政策工具分类

行政管理模式	代表地区	英格拉姆和施耐德的 policy 工具分类框架					
		权威工具		激励工具		能力建设工具	
		权责结构	准入标准	财政支持	非财政支	师资培训	质量监管
托幼双轨模式	北京	√	√	√	√	—	√
	济南	√	√	—	√	√	√
	临沂	√	√	√	√	—	√
	潍坊市临朐县	√	√	√	√	—	√
托幼一体模式	沈阳	√	√	√	√	√	√

(一)权威工具

1. 权责结构

明确清晰的行政管理部门责任权限是家庭托育规范化发展的前提。尽管2019年《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)明确了婴幼儿照护服务工作由卫生部门牵头,其他部门按职责发挥指导、监督和管理作用,但家庭托育点作为托育服务的新形式,易处于各部门管理的盲区或陷入卫生健康部门、教育部门和基层综治办等多头管理的困境。既往探索和当前试点的五个地区结合实际形成了相对完善的权责结构——顶层架构上职能部门相互配合,纵向管理上触角延伸到基层的权责架构。

当前试点则主要依靠卫生健康部门,基层管理缺少抓手。在顶层架构方面,20世纪八九十年代,北京市妇女联合会(以下简称“市妇联”)受市委市政府授权管理家庭托儿所。财政、卫生、粮食副食部门分别负责报销托儿补助费、身体检查和食品供应,街道办事处、居委会和各地区托幼办公室协助指导。在沈阳市,市教育委员会主管家庭托儿所,卫生、物价、托幼办公室制定配套政策。当前,济南市、临沂市和烟台市芝罘区由卫生健康部门牵头日常监管,而相关职能部门均较少参与管理。其中济南市托育服务行业协会(以

下简称市托育协会)承担托育点的筛选、评估和人员培训认证。卫健部门虽从繁杂的具体管理中脱离出来并发挥指导功能,但存在着相关部门职能的缺位和市托育协会的越位问题。如家庭托育点改造的规范性和标准性应由住建部门审核验收,供餐公司的配餐资质为市场监管部门职责,但这两项却归由市托育协会管理,存在一定程度的“越俎代庖”。在基层管理方面。以往北京市通过市妇联市县乡村的伞状组织和区街两级家托管理机构落实基层管理;沈阳市前期由街道办事处(乡镇政府)、居委会(村委会)协助工作,后期由街道(乡镇)办中心园或指定幼儿园进行具体管理。当前临沂市和烟台芝罘区的街道、社区居委仅为支持和帮助的角色,而非承担管理的职责,济南市由家庭托育点管理中心具体管理,基层管理缺少有力抓手,难以切实保障管理政策落地见效。

2. 准入标准

(1)背景审查

背景审查的对象包含人员和房屋。人员方面主要为人员的年龄、健康状况和无犯罪情况。多数地区无年龄限制,仅沈阳市和济南市分别设定了60岁和65岁的人员最高年龄限制。此外两地还要求人员持有健康证明。不同的是当举办人的家庭成员居住在家庭托育点时,沈阳市同时

要求提供举办人家庭成员的健康证明,济南市则通过规定房屋仅能用作托育园经营,不能作为居住房屋,排除了托育和居住混用的可能。同时济南市还进一步规定举办者须无犯罪记录。对房屋的背景审查要求提供知晓和同意房屋用于举办家庭托育点的书面证明材料。在济南市使用

自有房屋举办家庭托育点时,需征得房屋共有人和居住权人的使用同意,烟台市芝罘区要求获得4楼及以下邻里的知情同意。

(2)空间环境

对空间环境的审查主要包括空间安全、空间区域划分及物质资料,具体审查内容如表3所示。

表3 家庭托育点空间环境审查内容

审查分类	空间安全	空间区域划分	物质资料
临沂市	要求所在建筑消防安全检查合格证明;并要求独立安全出口和疏散楼梯	无明确要求	注重玩教具配备和安全防护设备
济南市	明确配备消防器材数量和重量要求	要求独立卫生间、分餐区、哺乳室/区域	细化到监控、门铃和饮用水安全保障
沈阳市	无明确要求	无明确要求	注重日常设施和医用设施配备

空间安全检查主要是依托既有消防证明和消防设施,判断其是否存在一定的安全隐患。家庭托育点所在建筑的消防合格证明多基于其初始的住宅性质验收通过,但未将其后期可能用于托育考量在内。因此,家庭托育点使用的住宅通常防火能力相对较低,且收托的婴幼儿自主逃生能力亦较低甚至没有,使其在面临火灾时存在较大的安全隐患。

空间区域划分指对幼儿活动区布置与安排的合理性和科学性,包括活动空间、睡眠空间、储物空间、私人空间等。微型化家庭托育点难以做到规模化托育机构的明确分区,因此除济南外各地均无明确的区域划分。

物资材料方面,各地的侧重方向和精细化程度不同,其中济南市更为细致具体。

(3)照护人员资质

北京市对人员偏向职业道德层面的软性约束,其他地区则设定了刚性资格约束。

北京市侧重热爱儿童、品行端正、学习儿童保健知识等软性约束;沈阳市则具体到学历和证书,明确照护人员须有高中以上学历,受过培训并持培训合格证,专(兼)职保健医持卫生保健资格证书。济南市和临沂市注重从业资格和照护经验。济南市要求具有婴幼儿发展引导员、保育师或育婴员从业资格证明并至少配置一名专(兼)职保健员。临沂市要求至少配置一名具有婴幼儿照护经验或相关专业背景,受过培训的保育专业工作人员。

家庭托育点按准入标准提交开办申请后,由地方主管部门审批验收,按标准找出偏差和原因,引导整改和完善。北京市为后置审批,开办

两个月后申请审查许可。沈阳市和济南市为前置审批,登记注册/备案后方可开办/开展托育服务。济南市家庭托育点的备案流程包含以下四个步骤,首先由举办者自查并由协会出具预评估合格表,举办者选择管理中心并向其提出申请和填写申请表,然后由管理中心进行资料初审并提交协会复审,协会进行资料复审、现场初审并组织人员培训和发放资格证明,进而由举办者到行政审批部门或其他部门办理营业执照或其他法人证书,最后由举办者携带相关资料到区县卫生健康部门进行备案。

(二)激励工具

家庭式托育服务的目标群体包括开办者和有送托需求的家长,因此政府选择的激励工具包含供给端和需求端两个方面。

在供给端方面,财政支持主要包括费用补贴和税费减免两种形式。北京市按照街道办幼儿园粮食副食待遇标准补贴家庭托儿所伙食费用,实现了家庭托育点和街道办幼儿园同等补贴待遇。相较于托育机构的托位补贴、建设补贴和运营补贴等多种补贴形式,试点地区中仅烟台市芝罘区和临沂市兰山区的家庭托育点可申请托位补贴,对家庭托育点的补贴形式较少。

需求端方面,北京市对入托家庭托儿所报销托儿补助费,沈阳市按照已领取独生子女光荣证或符合计划生育政策的非独生子女(包括双胞胎)、是否入托分成四类,由单位每月给予相应数额的托幼补贴,目前试点地市尚无需求端激励举措。

(三)能力建设工具

能力建设工具指政府通过提供人力资源培训、

完善监管机制等方式,增强政策执行者的行动力,从而达到持续的政策效果,最终实现政策目标^[13]。

1. 师资专业培训

在家庭托育专业化发展过程中,师资专业培训制度是能力建设工具运用的重点。照护人员需通过岗前及在岗培训来保障服务质量。沈阳市指定托幼办和妇保机构承担专职教师和保健医培训,人员未达到标准时限定半年内培训合格,多为在岗培训的要求。济南市要求参加培训获得从业资格,且获得从业资质后仍需参加岗前培训和在岗培训,培训合格情况与能否继续在岗挂钩,实现了有力的制度约束,保障了人员参加培训的积极性和培训制度的落地生效。临沂市更多依靠协会和行业自律,由托育服务行业协会定期组织培训活动。

2. 质量监督

北京市和沈阳市主要通过聘请家托管理人员和检查评比的方式开展质量监管。北京市组建区、街两级家托管理机构 and 备课小组,聘请管理人员和退休保教人员进行管理和指导,并依托妇联市县乡村的伞状网络和街道委员会托儿所对家庭托儿所进行年度评比。沈阳市的区、县(市)教育行政部门对家庭托儿所实行年检,市教育行政部门抽检。济南市由卫健部门监管家庭托育点,各级卫生健康部门实施备案执法检查。临沂市家庭托育点按年向卫生健康部门汇报工作,妇幼、疾控、卫监等机构加强对卫生保健工作的业务指导、咨询服务和监督执法,家庭托育点成立家长委员会,听取家长意见建议。当前试点地区家庭托育点的质量监管更多依靠卫健部门及其下属事业单位,以及家委会形成的外部质量监管,其他政府职能部门在质量监管中则存在缺位。

五、家庭托育点规范化发展的建议

家庭托育点因能以较低的成本缓解入托难并增加就业而成为经济形势转变时期政府规范化管理的重点,当前政府发布的征求意见稿中收托规模限制与国际典型模式接轨,但在一定程度上脱离了市场供给实际,影响了管理政策的适用性。本研究通过分析北京、沈阳等市家庭托儿所管理的历史和山东省家庭托育点试点县市的先行经验,提出以下建议。

(一) 区分小型和大型托育点,合理设定收托限制

当前征求意见稿设定的5人收托限制,主要参照国外典型的家庭日托模式,忽视了市场上家庭托育点多为租赁住宅专门办托育而并非在居住的家庭中办托育的情况,偏离了当前市场上家庭托育点收托规模较大的实际,亦未能参考以往北京市将一家独办和几家联办区分为家庭托儿户和家庭托儿所,沈阳市按照是否举办在家庭中进行区分的经验,以及当前济南市设定的15人和临沂设定的30人收托规模限制的做法。当前市场上家庭托育点有着开办在住宅中家庭日托的“形”和收托规模接近社区托育的“实”,更像是典型家庭日托和社区托育的混合体。这种两边沾边但又不完全契合的实际增加了管理的困难性和复杂性,降低了国外日托管理方式的可借鉴性。而除了典型家庭日托,国外还出现了家庭式托育的新形态。如美国佛罗里达州区分小型和大型家庭式托育,前者最多收4个0-12个月的婴儿或6个12个月-5岁的儿童,后者最多收8个0-24个月的儿童^[14]。

建议结合我国家庭托育点的实际收托情况及托育服务发展新趋向,区分小型和大型家庭托育点,设定相应收托规模限制。小型家庭托育点为举办在家庭中邻里互助的托育形式,大型家庭托育点为利用住宅专门办托育,收托规模较大。尽管目前济南市和临沂市将利用社区房屋办托育作为家庭托育点的一种类型,但家庭托育点自带的住宅性质难以囊括社区房屋,因此宜将大型家庭托育点作为社区托育的一种类型。厦门市和深圳市已探索将大型家庭托育点纳入社区托育,2023年4月3日《厦门市社区托育点管理暂行办法(征求意见稿)》明确社区托育点宜设置在民用建筑物首层,收托婴幼儿数不应超过25人,其中12个月以下的婴儿一般不超过3人。2023年5月23日《深圳市社区托育服务试点工作方案(征求意见稿)》明确利用住宅设置社区托育点的应在建筑首层,社区托育点幼儿人数不应超过20人。两地实际上均将大型家庭托育点视为了社区托育的一种类型。

(二) 综合小型和大型、已有和新建家庭托育点举办经验,增强可推广性

“先试点再推广”是我国推进改革工作的成功

做法,但目前试点对象局限且规模较小的同时“试点”和“推广”存在着割裂。一方面,试点地区备案家庭托育点多为管理要求发布后按标准选址建设的,备案数量仅1-2家,未考量市场上正在运营的较大规模的家庭托育点,可能在一定程度上影响试点管理举措的适用性和试点模式的可推广性;另一方面,征求意见稿未能充分从试点政策中汲取经验,在济南市15人、临沂市30人和国家征求意见稿5人差异悬殊的收托限制下形成了迥异的管理办法,造成“试点”和“推广”两张皮的问题。以往北京市出台政策后家庭托儿所数量的迅速增长表明适宜的管理举措将推进家庭托儿所迅速铺开,反之不适宜的管理举措可能导致市场萎缩,因此需从试点汲取经验以增强管理办法的适用性。

一方面,考虑到当前试点和征求意见稿迥异的收托限制和管理模式,建议对以5人为限的偏向邻托的小型家庭托育点管理模式先行试点,与现有倾向于小微型托育服务机构的大型家庭托育点试点并行。根据试点实施后市场的反应、政府对市场上家庭托育点主要类型的进一步了解,以及婴幼儿家长的送托情况对试点的家庭托育点类型和管理模式进行调整和完善,增强试点模式的包容性。另一方面,因目前市场上家庭托育点数量较多,建议选取托育服务需求旺盛但托育服务场地资源紧缺的地区,如北京、上海、广州和深圳等地开展试点,发挥家庭托育点利用既有住宅的优势,以现有家庭托育点为基础制定试点政策和选取试点对象,考量改造可能性和可及性,增强试点政策的现实回应性。在试点的基础上逐步修改和完善相应的管理办法,通过囊括小型和大型、已有和新建家庭托育点的试点方式窥见整个行业的现状和规范化发展前景,从而增强试点方案的可应用性和可推广性。

(三)完善权责结构,发挥三方积极性

当前权责架构中顶层架构横向上缺乏相关职能部门的密切配合,相关职能部门缺位和行业协会越位;纵向管理上缺少有力抓手,管理触角难以延伸到基层。建议首先完善管理的顶层架构,在发挥卫生健康部门行业主管作用的同时,注重发挥住建部门住宅改造、消防救援部门防火安全、市场监管部门膳食管理、人力资源和社会保障部门人才培养的作用,通过各部门的相互配

合形成合力。其次应明确基层管理主体。建议将家庭托育点的管理和执法权下放给街道,由街道综合执法队联合各部门审查和监管家庭托育点的卫生、消防、食品,与横向的顶层架构实现一一对应,推进政策落实并承担相应监管职能。此外由托育服务协会承担场地初步审查、人员培训等方面的管理,同时借鉴沈阳和济南的经验,发展“1+N”模式,筛选示范性托育机构作为家庭托育点管理中心,代管家庭托育点。通过发挥政府顶层架构和基层管理、协会辅助管理及示范性托育机构代管的作用,健全权责架构。

(四)结合改造可能性和安全性,设定环境要求

家庭托育点利用既有住宅办托育的特点使得其难以达到托育机构独立的安全出口和疏散楼梯要求,无消防设计备案和消防验收仅出具消防承诺书,难以通过外部管理防范内部风险;同时,家庭托育点所在的住宅楼的验收合格是以其住宅性质进行验收的,并未将住宅用于托育考量在内,只以住宅的验收合格证明作为家庭托育点的消防要求亦略显欠缺。此外,尽管电梯和楼梯作为双通道可以一定程度上满足消防逃生要求,但婴幼儿较小的月龄使得其具备较低的甚至没有自主应急逃生能力,在发生火灾等安全隐患时逃生能力较差,在整栋楼人群的逃生中相对处于被动和弱势地位。因此应以住宅楼的消防验收合格证明为基础,进一步考量住宅从事托育可能面临的安全健康风险,参考借鉴试点地区对于消防设施等软硬件的配备和一键报警装置等配置,形成适用于家庭托育点的消防安全指引,指导家庭托育点的规范设置。

(五)发挥经济优势,注重培训和监管

无论是20世纪70年代石油危机引发西方国家经济衰退时期,还是20世纪80年代我国经济百废待兴转向经济建设为中心时期,亦或是当前我国经济由高速发展转向高质量发展时期,经济形势的转变使得启动成本低、能新增托位、吸纳中年女性就业的家庭托育点,成为日托替代方案中最节约财政资金的方式,因经济优势得到政府的规范和管理。在发挥家庭托育点经济优势的同时应注重保育质量,国内外发展经验教训表明若初期忽视其保育质量可能影响后期的可持续发展。如20世纪80年代至90年代,西方国家的家庭式托育

由不具备任何资格条件的供应者提供带来儿童保育工作非专业化和反专业化倾向的困境,并在后期引发可持续性、公平性和质量问题。北京市家庭托育点后期受质量影响而加剧衰落,沈阳市家庭托育点因质量问题面临频繁的整改和撤并,均提示着管理初期注重保育质量的重要性。

在家庭托育点使用住宅改造空间有限,难以提供规模化照护环境的情况下,应注重师资资质对提升保育质量的重要作用。师资准入方面,可借鉴济南至少配置一名专(兼)职保教人员和临沂至少配置一名保育专业工作人员的经验,参考沈阳给予无职业资格者一定过渡期的做法。要求家庭托育点至少配备一名具有相关职业资格的保育人员,并给予幼儿园关停潮带来的富余师资一定的过渡期,由婴幼儿照护服务指导中心和托育服务协会组织实施培训,考核合格后授予相关职业资格。师资培训方面,借鉴济南将岗前培训和在岗培训相结合的试点探索经验,明确每年在岗培训的时长,并将是否完成在岗培训与能否继续任职挂钩,增加培训约束力。

质量监管方面,借鉴北京妇联组建管理机构巡回指导和沈阳实行年检抽检的经验,以及参考济南卫健部门实施监督管理和执法检查及临沂综合家庭托育点年度报告、相关机构业务指导、信息公示和质量评估的做法,形成主管部门业务指导、相关部门专业指导、行业协会协助管理、家庭托育点自律的质量监管机制,将监管责任下放到与家庭式托育服务密切联系的社区当中^[15],构建以主管部门为监管主体,居委会和社区单位分散监管的社区托育网络系统^[16]。同时运用激励工具,将设置规范化、师资专业化、保育质量优化与财政补贴政策挂钩,激励保育质量提升。

六、结语

当前婴幼儿照料不足成为阻碍生育护重要因素,急需健全婴幼儿照护服务设施,而受经济转型和疫情影响用于托育服务设施建设的财政资金相对受限,通过适宜的管理举措发挥家庭托育点以较低成本增加托位的经济优势正当其时。但当前《家庭托育点管理办法(征求意见稿)》的管理对象主要参考国外小规模邻托,与试点地区和市场供给存在较大差距,未能充分扎根本土实际,同时管

理的滞后导致在托婴幼儿面临着安全健康隐患。因此本研究落脚于我国国内既往管理实践和当前的试点经验,运用政策工具分析以往和当前家庭托育点管理的权威工具、激励工具和能力建设工具,在管理对象、权责结构、空间环境和质量监管等方面进行总结反思,以推动家庭托育点管理举措的完善和家庭托育点的发展。

[参考文献]

- [1] 吕炜,刘欣琦.完善支持人口高质量发展的财政政策[EB/OL].<http://theory.people.com.cn/n1/2023/0606/c40531-40007122.html>.
- [2] 陈若葵.按需供给 满足婴幼儿入托刚需[EB/OL].https://www.nwccw.gov.cn/2022-08/12/content_304512.htm.
- [3] 刘中一.家庭式托育的国际经验及其启示[J].人口与社会,2017,33(3):90-95.
- [4] 李心萍.让“入托”不再难[N].人民日报,2018-07-13(17).
- [5] 试验九月资源投放成效不成正比 社区保姆计划随时“执笠”[N].澳门日报,2015-05-24(A2).
- [6] 李红娟,刘文婧.家庭式托育政府规制的国际经验及启示[J].社会治理,2021(10):88-94.
- [7] 刘天子.澳大利亚家庭式托育服务行业规制的经验与启示[J].比较教育学报,2023(1):92-104.
- [8] 国家卫生健康委流动人口服务中心课题组,刘文婧,李红娟.家庭式托育:现状、规制困境与政策建议:基于北京市“民居园”的调研[J].社会治理,2021(4):52-58.
- [9] 樊晓娇,陈炜.家庭式托育服务供给:特点、困境与出路:基于广州市F品牌托育园的调查[J].中州学刊,2022(5):66-74.
- [10] Davis e, Freeman R, Doherty G, et al.An international perspective on regulated family day care systems[J].Australasian Journal of Early Childhood,2012,37(4):127-137.
- [11] 陆草,关婷.深圳市家庭托育点发展现状、管理困境及对策研究——基于以往家庭托儿所和当前试点经验的借鉴[J].教育观察,2023,12(18):75-80.
- [12] 王兴华,张萌萌.家庭托育点规范化发展的国际经验及启示:基于政策工具的视角[J].学前教育研究,2022(1):59-69.
- [13] 陆草,关婷,原新,等.家庭托育点建设现状、问题分析及政策建议:基于广深两地的调查[J].陕西学前师范学院学报,2022,38(11):83-93.
- [14] Child Care Technical Assistance Network.Family day care home and large family child care home handbook[EB/OL].https://licensingregulations.acf.hhs.gov/sites/default/files/licensing_regulation/FL_FCCH_GCCH_OCT_2021_508.pdf.
- [15] 左越,胥兴春.家庭式托育服务与社区治理的耦合:原点、机制与路径[J].成都师范学院学报,2022,38(10):94-100.
- [16] 王睿智.家庭式托育服务体系规范化发展国际经验及启示[J].陕西学前师范学院学报,2023,39(2):78-86,103.

[责任编辑 任丽平]