

■专题:婴幼儿托育

## 新时代背景下公办托育机构建设模式创新探索

王先达<sup>1</sup>,林郑君<sup>2</sup>

(1.福建幼儿师范高等专科学校学前教育系,福建福州 350007;2.福建省国思教育科技有限公司,福建福州 350001)

**摘要:**国务院出台有关婴幼儿照护政策以来,全国各地的托育机构开始广泛设立,其中大部分为民办机构。福建福州在全国开创性地选择国有企业作为托育机构建设主体,主动对接社会需求,确保托育事业的公益性质和普惠收费,在运营机制、管理理念、特色内容和功能设置等方面进行了创新探索。

**关键词:**国企;托育机构;公办;创新

中图分类号:G618

文献标识码:A

文章编号:2095-770X(2020)07-0048-06

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

doi: 10.11995/j.issn.2095-770X.2020.07.008

### Innovative Exploration on the Construction Mode of Public Nursery Institutions in the New Era

WANG Xian-da<sup>1</sup>, LIN Zheng-jun<sup>2</sup>

(1. Department of Preschool Education, Fujian Preschool Education College, Fuzhou 350007, China;

2. Fujian Guosi Education Technology Co. LTD., Fuzhou 350001, China)

**Abstract:** Since the State Council promulgated the policy on care for infants and children, the childcare centers around the country have begun to bloom everywhere, most of which are private institutions. Governments in many places have begun trying to consider how to establish preferential childcare institutions. Fujian Fuzhou has pioneered the use of state-owned enterprises as the main body of running the nursery institutions to ensure their public and preferential features, embody the characteristics of the enterprises during the operation and actively connect with the needs of the society. It has creatively explored many aspects, such as operation mechanism, management concept, featured content and function setting.

**Key words:** state-owned enterprises; nursery institution; public; innovation

近几年托育这个词无论是在媒体报道还是百姓话题当中,出现的次数逐渐多起来。在0-3岁婴幼儿的发展上,以前大家更熟悉的是“早教”“早期教育”等主题词,到现在更多使用的是“照护服务”“托育”等主题词,这里不仅仅是表达用词的改变,而是反映了在

婴幼儿成长上国家政策的重大变化。简而言之,在婴幼儿的发展政策上呈现三个重大变化,一是0-3岁婴幼儿发展的主管职能部门从教育行政部门调整为卫生健康管理行政部门,二是从以前早期教育更强调“教”到现在婴幼儿照护服务更强调“保”或“养”,三是

收稿日期:2020-03-15;修回日期:2020-05-18

基金项目:福建省中青年教育科研项目(JAS170906)

作者简介:王先达,男,湖南祁东人,福建幼儿师范高等专科学校学前教育系副教授,主要研究方向:学前教育,特殊教育;  
林郑君,女,福建福州人,福建省国思教育科技有限公司总经理,主要研究方向:企业管理,托育机构运营。

从以前高收费、功利化明显的早教精英服务到现在更强调公益、普惠、优质的普及性托育服务。这三个方面的重大变化,也意味着0-3岁婴幼儿托育行业的创办和管理在理念和价值追求上有了本质的不同。

通过中国知网,截止到2020年5月18日,在中国知网采用主题词“早教”来检索,显示中文文献记录为3008条;用“早期教育”主题词来检索,显示中文文献记录为7258条;用“照护服务”主题词来检索,显示中文文献记录仅为5415条,且其中大部分内容为老年服务;再用“婴幼儿”搜索词采用从照护服务主题词的结果中检索,5415条中文文献只剩下81条记录,其中不少属于资讯类,与婴幼儿照护研究联系不多;直接采用“婴幼儿照护”主题词来检索,中文文献记录仅有139条记录,仍有较多资讯类文献;用“托育”“托育机构”来检索,其中中文文献记录分别为278条和464条。由此可见,目前有关托育的研究文献不多,远远少于早期教育研究文献。

从现有文献来看,以前比较多的研究是围绕早教或早期教育来进行的。即便从托育主题词来看,现有研究比较多的是关注托育机构的服务质量、管理方法、饮食营养、卫生保健等具体内容,涉及托育机构建设模式文献仅有28条,而深入研究托育机构公建民营、民办公助、公民合建或PPP模式等文献中有涉及公办托育的研究屈指可数,且谈及模式的更多是设想,还没有落地。在国务院有关0-3岁婴幼儿照护政策出台前,赵建国、王瑞娟的研究指出政府法律责任、财政责任和管理责任缺失导致了幼托服务供给不足,并提出建立民政部门主管的行政管理体制<sup>[1]</sup>(国务院文件是归卫健委管理)。刘金鑫等专门分析了上海市公共托育的瓶颈及对策,指出上海市公共托育体系存在托育机构质量良莠不齐、0-3岁托育机构的缺位等问题,提出上海市建立普惠型公共托育的相关建议<sup>[2]</sup>。

这里先列举一个有关公办托育开办的新闻报道。“宝爸宝妈们看过来,福州有公办托育园啦!2019年8月18日,福建省首家公办托育园——‘国资教育托育园’项目启动仪式举行,现场同时进行了秋季招生说明会。来自省直机关行政事业单位的近300位家长参会。”<sup>[3]</sup>这个小小的新闻引起了福建省内外媒体

的集中关注,超过20家媒体进行报道。媒体报道中的公办托育园,因其公办性质、收费低、场地面积大、设备设施多、位置中心等多个因素,还没开园就引起了社会的高度关注,招生名额100个仅一天就抢光了。为什么福建首家公办托育园一炮打响,引起社会和领导的高度评价?为何福建国企公办托育机构的建设模式能成为全国公办样板入选国家卫健委的托育先进经验案例?笔者认为,这与福建国企公办托育机构的创新建设模式紧紧抓住了新时代中国政府政策的主基调,越来越宽阔的早教市场,家长对高质量托育的需求,在公办托育机构的建设模式上进行科学合理的顶层设计,将国家托育政策文件精神 and 百姓对托育机构的价值追求有机融合,积极探索公办托育机构建设新模式等因素,是分不开的。

## 一、运行机制的创新——托育园体现国企背景的公办性质

### (一)凸显托育机构的准公共产品属性和托育服务的普惠性

从公共产品理论的角度分析,结合0-3岁婴幼儿照护服务特点,我们把托育服务定性为一种特殊的公共产品,它承担着一定的社会责任和公益价值,既不同于普通的私人产品,也不是纯粹的公共产品,而应称之为“准公共产品”。托育服务是政府有责任提供又适合市场化操作的公共服务项目<sup>[4]</sup>。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)明确指出:“政策引导,普惠优先。将婴幼儿照护服务纳入经济社会发展规划,加快完善相关政策,强化政策引导和统筹引领,充分调动社会力量积极性,大力推动婴幼儿照护服务发展,优先支持普惠性婴幼儿照护服务机构。”从以上公共产品的属性分析和国务院颁布的托育文件政策精神来看,国家是大力扶持公益普惠的托育机构。

习近平新时代中国特色社会主义思想强调,在发展中保障和改善民生,增进民生福祉是发展根本目的,不断促进社会公平正义,建设社会文明、促进社会和谐。当前在所有的教育类型当中,0-6岁的学前教育是其中最为明显的短板。其中3-6岁幼儿处于幼儿园学段,0-3岁为托育阶段。0-3岁婴幼儿的照护

服务或叫托育,又是短板中的短板,已经成为重大的民生项目。托育机构数量不足、质量良莠不齐、缺乏政府监管、收费过高等,导致百姓产生诸多怨言。因此,国务院专门出台发展0-3岁的托育政策,就是站在国家层面上,将社会公平作为托育机构建设的重要依据,提供优质、普惠的托育服务,促进社会文明和社会和谐。

## (二)体现国企的公办性质又兼具管理的市场化属性

福建省国资教育投资有限公司领导高屋建瓴,深刻领会国务院托育文件政策精神,以引领福建托育发展方向和服务重大民生工程为使命,挑起了创建全国托育先进样板的重担,设计了一条具有运行模式创新、管理理念创新、特色内容创新的公办托育示范园的创建路径。福建省国资教育投资有限公司是经福建省国资委批准,由福建省国有资产管理有限责任公司全资设立的综合性的国有教育公司。在此之前,福建省内的托育服务基本都是由民办幼儿园和民办早教机构来提供服务。托育行业长期没有形成系统性的管理体系和符合0-3岁婴幼儿生长发育特点的保育体系。福建省首家公办示范性托育机构的样板园——福建省国资教育托育园博纳园(以下简称博纳园)的开办,在托育服务行业体现了国有资本在这个行业的创新,表现出诸多方面的优势:一是国有企业的投入在托育行业普惠园建设中政府投入缺位的情况下起到了代政府的作用;二是能凸显政府更好地承担监管的角色,在办园方向、服务定位、服务功能方面体现公办、公益的性质;三是能够缓解当前福建省正规托育机构数量上严重不足的现状;四是能够解决托育机构因政府监管不到位而导致的低质量托育服务;五是能够缓解“入托难、入公办难”的问题,消解民办托育机构长期存在的“暴利”“放养式的管理”等弊端。

目前福州的托育机构主要以市场化运作为主,普惠性托育园十分紧缺,大多数公办幼儿园未开设小小班,这导致很多双职工家庭、特别是二胎家庭的宝宝无处“入托”。因此,博纳园的开办,得到了福建省卫健委领导的高度评价与支持,也得到了国资教育的上级主管省国资委领导的大力支持。博纳园只是国资教育的第一所托育园,目前他们还在紧锣密鼓地筹建

下一个园,计划在近三年开办20个类似博纳园的新型公办托育园,在管理上吸纳了市场化的管理经验,将民办托育机构好的管理应用到公办托育机构当中。这种托育园的公办性质、市场化管理的运营模式,为福建各地乃至全国创建了一种新的托育园办园模式。

## 二、管理理念的创新——专业优先的管理团队与指导队伍

### (一)规范管理,制度先行

国务院托育文件指出“加强婴幼儿照护服务专业化、规范化建设,遵循婴幼儿发展规律,建立健全婴幼儿照护服务的标准规范体系”、“落实各类婴幼儿照护服务机构的安全管理主体责任,建立健全各类婴幼儿照护服务机构安全管理制度,配备相应的安全设施、器材及安保人员”<sup>[5]</sup>。国务院托育文件政策,给托育机构的管理指明了方向。福建省国资托育园在开办之初,就建立了一套完善的制度,包括园长和老师的招聘考核制度、教研制度、中医保健制度等等,将公办托育园的各方面规范起来。

整体来讲,托育服务民营化的过程,让托育服务输送能够更具有效率化、创新性和低成本的功能<sup>[6]</sup>。因此民营化仍是托育服务主要营运模式。但托育服务民营化有着其自身的缺陷,如,服务质量不高、违背托育服务的公益性与普惠性、政府自主性受到牵制等等。而博纳园则能很好解决这些问题。一方面,国企把握托育园大的政策方向,定位公办,每月收费是目前福州市场上的一半左右,且没有其他民办托育机构五花八门的收费项目,为老百姓提供高质量的托育服务。另一方面,在员工的聘用上,由国资教育按国有企业模式招聘员工,通过统一公开招聘,经过笔试、面试选拔园长、教师、保育员等。从博纳园的招聘录取结果来看,绝大部分管理者与教师毕业于福建幼儿师范高等专科学校学前教育专业,有5-15年的保教工作经验,构建了一支高水平、高素质的专业师资队伍。博纳园配齐全部岗位的人员,工资待遇福利按国企标准执行,超过民办托育机构的待遇,体现了国有企业的归属特点。

### (二)专业优先,专家引领

在日常管理上由省属企业派驻资深管理咨询专家和省内知名的幼教专家下园,和园长一起找问题、

提方案、做教研、出教材,形成一套跨学科的精细化管理体系,将托育园的管理专业化、标准化、可视化、信息化。一般国企都规模较大,层级较多,在审批管理上流程长。而托育机构属于“麻雀虽小五脏俱全”的小社会,无法按一般国企的管理模式来进行。托育园收托的孩子基本上在1.5岁-3岁之间,因此在活动安排、人员分配、物料采购、家园共育、卫生保健等方面做扁平化管理。

首先,聘请了强大的专家团队进行指导,在托育机构的服务内容、工作流程、管理制度等进行指导,确保高起点、高水平的建设要求。如聘请了福建省杰出人民教师、原福州市蓓蕾幼儿园园长郑琼担任托育园总顾问,她拥有丰富的管理经验和办学经验。聘请福建省幼儿教师培训中心专家作为学术专家,对托育园的制度建设、内容建设、师资培训等重点指导。聘请福建幼儿师范高等专科学校学前教育系多位专家作为课程建设和课题研究指导专家,结合医教融合特色进行课题研究,今后的课题成果将反哺托育中心的保教工作。聘请福建中医药大学中医儿童保健教授作为托育园医教融合的医学专家,重点指导饮食调理、小儿推拿等。其次,托育园制定了详细的一日工作流程,从早上入园到下午离园,全部活动、所有环节,均根据各岗位职责的详细流程进行,如保育员、教师、管理者等,体现因岗设事、定岗定事、定岗定责的管理特点,管理下沉到一线,凸显了管理的高效性、直接性、实用性和科学性,让保教工作更规范、更科学,成效更明显。

### 三、特色内容的创新——发挥传统中医优势、医教深度融合

幼儿园强调保教结合,在实际工作中,幼儿园还是以教为主,保为辅。在0-3岁婴幼儿的生长发育和成长过程中,保育的成分更大,以保为主。当前一些早教中心的做法是将早教中心幼儿园化,突出教学或专门训练,这是一个非常大的误区。从《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》文件里面的主管职能部门来看,0-3岁的托育工作划分到了各级卫生健康部门。在以前,招收2-3岁儿童的托儿所就是属于国务院文件提到的照护服务机构,通常说的托育机构,以前这些托儿所等机构归属

政府的教育部门管理(包括颁发办学许可证和业务管理),而2019年5月国务院办公厅颁发的托育政策文件明确地将主管职能部门划归卫生健康部门,而不是教育部门,这与以前0-3岁托幼政策有着重大的区别。这个政策导向非常清晰地告知托育机构的主办者、运营者,托育机构必须重视婴幼儿的保育(照护),以保为主,舍弃将托育机构幼儿园化(过分重视教育或训练)的错误做法。

博纳园一开始就做了明确定位,以保为主,医教融合,依托福建省中医体质调理学会和福建省中医药学会小儿推拿分会,并聘请福建中医药大学研究团队,深入到托育园,与医生、教师、保育员开展观察、访谈、问卷等多种形式的调研,根据托育园的一日工作流程及健康管理的要求,在膳食营养、中医小儿体质调理方面重点进行指导,打造福建乃至全国医教深度融合的典范和样板。有的托育机构也打着医教结合的口号,其实只是请了个医生参与一下托育机构的简单指导或咨询,每日早上晨检,做一些基本的健康档案等,这些尚算不上真正的医教结合。

比如,在往常的托儿所或早教中心,孩子经常因生病而请假,家长在工作单位、医院、家庭、托幼机构之间疲于奔波。通常的托育机构因为没有专职的医生或即便请了医生但对婴幼儿的膳食及活动规律不了解,对托育机构未能有实质的帮助,更无法体现医教结合。国资教育托育园是福建省内首家以中医儿童保健为特色的托育园,园所会根据幼儿每日入园时的身体状况以及节气变化,给予不同的膳食搭配,以顾护幼儿脾胃为首要考虑。博纳园因为有了福建中医药大学教授团队和中医学会的介入,首先儿童膳食按节气搭配,让孩子通过合理的膳食,减少疾病,促进身体的生长发育。其次,托育园配备科班毕业的专属保健医生,同时配置了婴幼儿专用的推拿床及相应的器具。根据节气变化及小儿自身体质情况,给予幼儿适当的保健推拿。依据每日入园检查及家长的反馈,及时对出现预警的小儿进行推拿。把传统中医的优秀成果应用在托育园孩子的营养健康、卫生保健、疾病预防等方面,将在医院要提前一个月左右才能预约到的小儿推拿专家,直接邀请到托育园,让孩子在托育园就能享受到医学专家的指导与服务。托育园同时作为福建中医药大学研究生的实践基地、医学教授

的课题基地,体现医教的深度融合。

因此,福建国资公办性质托育园在医教结合上的做法和探索,可为全省其他公办托育和民办托育机构提供可资借鉴的经验,对全国其他省份的托育机构医教融合提供参考,甚至可直接输出指导方案,让其他托育机构少走弯路,提升医教融合的质量。

#### 四、功能设置的创新——承担全省托育服务的示范、引领工作

博纳园在功能设置上不是一所普通的托育服务机构,而是集研究、示范、辐射、指导于一体的多功能托育机构。

首先,目标是打造成全省示范性的公办托育机构,引领福建省托育的方向。因此,在园所的设置上,也体现了托育中心场地多功能化的特点。园所面积2000平方米,人均场地面积20平方米,汇聚5大教学中心拥有独立亲子教室5间,幼儿美术教室4间,幼儿语言教室4间,幼儿舞蹈教室2间,以及绘本阅读室、大型积木构建室,大型空中户外操场,大型多功能演出厅各1个。托育园具备高配置的师生比,1.5-2岁的乳儿班师生比为1:5,2-3岁的娃娃班师生比为1:7,园所配备科班毕业的优秀中医师作为专属保健医生,学前教育专科以上毕业的教师队伍均通过严格招考和入职培训考核合格上岗。这些设置,可以为各地的托育机构提供参考,无论是民办托育机构还是公办托育机构可以参考借鉴。

其次,在福建省卫健委指导下,成为全省托育机构的指导单位,指导更多的托育机构在条件成熟的时候,可以承担各地托育机构设置的验收、评价与指导工作。2019年8月18日在博纳园的项目启动仪式上,福建省卫健委相关负责人表示,福建省接下来将充分调动各方面力量,建成一批示范性婴幼儿照护服务机构,并利用社区中心、闲置校舍等存量资源建立婴幼儿看护中心<sup>[3]</sup>。这些民办或公办托育机构的成立,将需要更多的专家与卫生健康政府职能部门工作人员对其进行创建工作指导、日常管理考核与评价等工作。由于国家0-3岁婴幼儿照护服务政策出台不久,全国很多省份还没出台相应的政策,即便出台的一些省份,很多工作还没开展,单纯依靠卫生健康部门的工作人员是远远不够的。因此,国资教育控股的公办

托育机构就要相应承担卫生健康部门委托的指导与服务工作。

#### 五、国企背景公办托育机构的未来发展走向

##### (一)以点带面,辐射指导

2019年8月18日,福建省首家公办托育园项目举行启动仪式,迅速得到了社会的高度关注,福建教育电视台、《福州日报》、《海峡都市报》、腾讯网、新浪网、网易、搜狐网等媒体纷纷进行报道。相关招生政策发布以后,报名踊跃,超过了招生人数,主要有几个方面的原因:一是公办托育性质,这是一个非常吸引家长的理由;第二,招生保教费2500元/月,餐费500元/月,相对福州民办早教中心的高收费,这个属于普惠性托育收费;第三,招生对象严格限制为省直行政事业单位及省属企业干部职工子女(1.5-3周岁幼儿),导致其他单位、企业或普通老百姓的孩子无法报名入读,否则报名人数更多。这也是这次博纳园托育招生限额带来的遗憾。

此外,作为公办托育机构,高素质的师资队伍对家长选择托育机构较有吸引力。“家长对早教的关注点分为早教服务机构的品牌、口碑、师资、设施、课程设计和教学等六方面。问卷调查发现家长对早教服务机构的关注点中,对早教服务机构师资的关注度最高。”<sup>[7]</sup>由于参照国企招聘人才的模式,加之待遇比公办幼儿园高,因此吸引了比较优秀的教师加入。这个高水平师资的加入,又进一步强化了该机构对其他民办托育机构的指导功能,在这种情况下,公办托育机构承担了更多的示范、辐射和引领作用。关于国资教育旗下的托育园的发展,国资教育的负责人表示,今后将继续在福建省卫健委指导下开设更多的托育园(托育中心),在数量上会有较大的增长,3年左右预计开20个托育园。在分布上,从鼓楼区扩展到福州其他区域,甚至从福州扩展到厦门等其他地市县,让公办托育走进八闽大地。让更多的家长与孩子能享有高质量的托育服务,推动福建托育走上更高台阶,提供更多的推广经验,在条件成熟时,将会走出福建,走向全国。

因此,福建省国资托育园将在未来2-3年内建设10个左右的带有示范性质的托育机构,在福州、宁德、泉州等地级市新建省级示范托育机构,让更多孩子入

读普惠、优质、安全的国资托育机构,同时对民办托育机构进行帮扶和指导。

## (二)技术赋能,迭代升级

目前,在国家层面出台了三个重磅文件:一是2019年5月国务院出台的《关于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见》;二是同年10月国家卫生健康委《关于印发托育机构设置标准(试行)和托育机构管理规范(试行)的通知》;三是同年10月国家发展改革委和国家卫生健康委出台的《支持社会力量发展普惠托育服务专项行动实施方案(试行)》,这几个文件体现了国家在托育政策方面的顶层设计,也是对当前托育市场方面巨大需求的回应。“当前我国0~3岁早期教育服务仍然存在主管和监管部门不明、供需矛盾严重、缺乏规范和监管等问题。”<sup>[8]</sup>另据问卷调查发现,当前0~3岁婴幼儿母亲的育儿压力总体处于中等水平,其中“育儿环境不完备”“育儿束缚感强”“体力不济”是其感觉最有压力的方面,因此政府应协调各方力量,建立“政府引导、家庭主体、多方参与”的社会育儿支持体系就显得尤为重要<sup>[9]</sup>。

目前作为福建省第一家公办托育机构的博纳园,在管理模式、课程设置等方面体现了创新,但是面对社会对高质量托育的需求和良莠不齐的民办托育机构,国资托育园在监管上和托育工作的评价上也需要增加第三方的介入,也包括新技术的利用。福建省国资托育园依托国企,正在加紧研发信息化系统,搭建托育管理平台,一方面利用新技术为托育机构的管理、保教和家长工作赋能,提升托育的质量;另一方面为卫健委在管理和指导全省托育机构提供技术支持,

在托育机构的监管上体现信息化的高效利用;第三,通过托育管理和服务平台,也为更多的托育机构服务,提升托育机构的管理水平和服务质量。

## [参考文献]

- [1] 赵建国,王瑞娟. 我国幼托服务供给模式选择及实现路径[J]. 社会保障研究,2018(3):84-91.
- [2] 刘金鑫,范君晖,章瑞. 上海市公共托育的瓶颈及对策[J].中国集体经济,2017(27):124-126.
- [3] 福州日报. 福建首家! 福州有公办托育园啦! 收1.5-3岁幼儿[EB/OL].<http://news.fznews.com.cn/fzsync/2019-08-18/1149041921589.shtml>
- [4] 李峻鹏,周煜,郭冠宇,等. 0-3岁幼儿托育的PPP模式探究——基于准公共产品理论的视角[J].金融经济,2019(2):143-144.
- [5] 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)[Z].
- [6] 刘中一. 公共服务民营化趋势与我国策略选择——以托育为例[J].学术探索,2019(5):34-40.
- [7] 贺琳霞,刘迎接,张雨. 0-3岁婴幼儿早期教育的家长育儿需求调查——以陕西省为例[J]. 陕西学前师范学院学报,2019,35(1):29-34.
- [8] 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(2):3-11.
- [9] 李雨霏,袁瑜翎,王玲艳. 0-3岁婴幼儿母亲育儿压力现状与影响因素[J].学前教育研究,2019(9):68-80.

[责任编辑 任丽平]