■专题:婴幼儿照护服务

建国来我国婴幼儿照护服务政策:发展历程、 演进逻辑与行动展望

张 琨

(辽宁师范大学教育学院,辽宁大连 116029)

摘 要:回顾建国后婴幼儿照护服务政策的发展历程可为未来婴幼儿照护服务的发展提供历史镜鉴。梳理已有婴幼儿照护服务政策,可以发现婴幼儿照护服务遵循着以供需矛盾为表征的政策动力机制、以普惠公益为目标的政策服务定位、以责任分担为机制的政策服务路径等演进逻辑。未来应在理顺政府、市场及家庭的定位与职责的基础上增加婴幼儿照护服务的有效供给、加快顶层设计的同时明确婴幼儿照护服务的主管部门、完善政策配套实施的方式上激发婴幼儿照护服务内生发展动力,促进婴幼儿照护服务良性发展。

关键词:婴幼儿照护服务政策;发展历程;演进逻辑;行动展望

中图分类号: G61

文献标识码: A

文章编号: 2095-770X(2021)01-0018-07

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

doi: 10.11995/j.issn.2095-770X.2021.01.003

The Policy of Infant Care Service since the Founding of the People's Republic of China: Development Process, Evolution logic and Action Prospect

ZHANG Kun

(School of Education, Liaoning Normal University, Dalian 116029, China)

Abstract: A review of the development process of infant and child care service policy after the founding of the People's Republic of China can provide a historical mirror for the development of infant and child care service in the future. By sorting out the existing infant care service policies, it can be found that infant care services follow the evolutionary logic of the policy dynamic mechanism represented by the contradiction between supply and demand, the policy service orientation with the goal of benefiting the public and the policy service path with the mechanism of responsibility sharing. In the future, on the basis of rationalizing the positioning and responsibilities of the government, the market and the family, the effective supply of infant and young child care services should be increased; Top-level design should be accelerated while clarifying the authorities' responsibility for infant and young child care services; The way to support the implementation of policies should be improved to stimulate the endogenous driving force of infant and young child care services. All of these are to promote the benign development of infant and young child care services.

Key words: infant care service policy; development process; evolution logic; action outlook

伴随现代化进程中社会、人口以及家庭结构的巨大变迁,无论是宏观层面的人口再生产还是微观层面的家庭生活,照料的稀缺性都在不断加剧,家庭抚育子女的功能正在不断削弱^[1]。实践

表明,我国婴幼儿照护服务正面临有需欠供、结构失衡、服务质量参差不齐等多重困境,儿童早期照料与教育事业发展面临诸多挑战,已成为亟需解决的民生短板问题。本研究试图理清建国

收稿日期:2020-11-26;修回日期:2020-12-04

作者简介:张琨,女,山东广饶人,辽宁师范大学教育学院硕士研究生。

来婴幼儿照护服务政策变迁历程中的演进逻辑,提出婴幼儿照护服务发展的优化建议,以期深化婴幼儿照护服务体制、内容、管理等方面的改革。

一、婴幼儿照护服务政策的发展历程

当前,婴幼儿照护服务的发展从被高度重视到逐渐处于弱势地位再到重新引起高度重视,历经了“大起大落”式的发展,现在重新回到政策视野,并逐渐进入政策提升阶段。根据婴幼儿照护服务的定位和特点,本研究将婴幼儿照护服务政策的发展历程分为管控与福利化的政策起步阶段、回归与家庭化的政策停滞阶段、规范与重构化的政策恢复阶段、开放与社会化的政策发展阶段以及普惠与协同化的政策提升阶段。

(一)政策起步阶段:婴幼儿照护服务管控与福利化(1949—1986年)

政策起步之初,《中华人民共和国劳动保险条例》(1951年)中明确各企业办理托儿所等集体劳动保险事业的相关事宜,婴幼儿照护服务成为了企业附设的集体福利化事业。在大跃进的浪潮中,国家层面出台了大量与婴幼儿照护服务相关的政策法规,但是高目标的建设任务严重违背了教育发展规律,造成了教育资源的大量浪费。如《关于教育工作的指示》(1958年)提出全国应在短时间内基本完成大多数学龄前儿童入托儿所、幼儿园的任务,这种冒进式发展反映了当时教育层面急于求成的时代指向。此后相当长的一段时间内,国家层面未出台过婴幼儿照护服务相关的政策法规,但始终延续计划经济体制下对学前教育福利属性的定位,强调学前教育的福利性和公共性。直至《全国托幼工作会议纪要》(1979年)的颁布,全国范围内才建立起托幼工作领导机构和办事机构,收托人数再次直线增加。为进一步提振托育事业,《城市托儿所工作条例(试行草案)》(1980年)的颁布使我国确立起托儿所制度,对婴幼儿卫生保健工作、婴幼儿教养工作、组织编制及工作人员职责以及房屋和设备进行了统一规范。但该条例仅局限于城市地区,未对农村的托育事业发展给予足够重视和政策倾斜。随后卫生部连续出台了《三岁前小儿教养大纲(草案)》(1981年)和《托儿所、幼儿园卫生保健制度》(1985年)等政策法规,进一步细化托儿所

管理规范,对托幼机构的各项卫生保健工作进行明确规定。

总体来看,政策起步阶段的婴幼儿照护服务主要存在以下特点。第一,坚持福利属性。这一时期婴幼儿照护服务属于国家福利性质的准公共产品,由国家直属和分管单位进行管控,在社会主义建设初期较好地帮助了妇女处理家庭与工作之间的冲突。第二,明确主管部门。该时期婴幼儿照护服务政策多为共同发文,不同部门之间的职能得到了有效发挥,尤其是全国托幼工作领导机构及其办事机构的成立为托幼事业的发展提供了强有力地助推。但是在政策起步阶段婴幼儿照护服务政策还存在以下不足。首先,政策范围较局限。3岁以下照护服务针对城市托幼机构的文件较多,而农村较少提及。相关文件仅确定了城市托儿所制度及其性质,对农村婴幼儿照护服务事业的发展缺乏应有的重视。其次,多数政策偏重对托育机构数量的补充和完善,对政策核心要素的重视程度较低。如师资培育、成本分担等关键表述仅在个别政策文件中有所提及,这导致托育服务因缺乏核心内驱力而发展后劲不足。再次,托儿所与幼儿园的界限尚不明晰。虽有文件对托儿所和幼儿园的职责定位进行区分,但教育政策始终偏向于幼儿园教育,对0—3岁婴幼儿照护服务没有明确的政策规范。最后,政策服务内容单一。诸多文件仅对托幼机构的安全工作及保健制度有详细规定,却较少重视0—3岁儿童的教育工作,容易导致托儿所教师的保教工作陷入无序状态。3岁以下婴幼儿的保教实践受其生理条件制约,托儿所开展的保育工作会多于教育活动,但也应对婴幼儿早期发展过程中的教育活动予以明确规定。

(二)政策停滞阶段:婴幼儿照护服务回归与家庭化(1987—2000年)

随着我国经济体制改革带来的单位福利制度瓦解,企业或机关办的托儿所逐渐萎缩甚至消失^[2],儿童照料的场所与责任回归家庭,婴幼儿照护服务逐渐疏离政策视野。《关于加强幼儿教育工作的意见》(1988年)提出“养育子女是儿童家长依照法律规定应尽的社会义务,幼儿教育不属于义务教育,家长送子女入园理应承担一定的保育、教育费用”,自此0—6岁早期教育再次回归家

庭,成为家长不得不付费的个人选择。受社会环境影响,政府和企事业单位也因体制改革的原因大幅减少了对生育和家庭照料的支持,国家托育经费的投入不足导致多数企业停止对员工的福利性支持,既有的婴幼儿照护服务体系遭到破坏^[3]。为解决企业转换经营机制过程中出现的经费运转问题,《关于企业办幼儿园的若干意见》(1995年)再次明确托幼服务由公共提供占主导向由公共和私人市场共同提供的发展原则。为缓解婴幼儿照护服务回归家庭后沉重的早期照料与教育责任,《关于调整工作餐等开支标准的通知》(1995年)通过成本分担的方式给予家庭相应的育儿补贴费用。

市场经济化改革给托育服务政策带来的变化,既有局部突变的情况,又有基本上渐进式的演变。改革开放带来了大量就业机会,使家庭还无法彻底摆脱对替代承担照料责任资源的仰赖。另一方面,婴幼儿照护责任的回归吸引着社会力量进入托育市场,一种新型照护类型开始出现。福利性托育时代结束后,国家对婴幼儿照护服务的发展缺乏应有重视。首先,面对婴幼儿照护服务家庭化的早期照料难题,国家并没有专门出台促进0—3岁婴幼儿照护服务发展的政策文本,婴幼儿照护服务的责任始终归于家庭。其次,婴幼儿照护服务政策深受政策环境影响。1996年至2001年长达7年时间中,国家并没有出台与婴幼儿照护服务相关的政策法规,这与我国当时处于加大经济体制、政治体制改革力度和社会变革的重要时期相协同,尤其是国有企事业单位剥离教育功能,托幼服务从国家主管迈入家庭化的时代特征相契合^[4]。最后,婴幼儿照护服务社会化特征凸显。由于婴幼儿照护服务需求的日益增加,家庭对社会性质的照料资源需求较为旺盛,而政策停滞阶段国家层面并没有出台相关政策规范、引导社会化婴幼儿照护服务机构的发展,由此导致入托难、入托贵的问题成为家庭面临的新难题。

(三)政策恢复阶段:婴幼儿照护服务规范与重构化(2001—2009年)

我国自实行以市场为导向的经济改革以来,婴幼儿照护服务政策再一次随着社会发展而变革,呈现出趋于社会化、市场化以及民营化的演

进特征。《中国儿童发展纲要(2001—2010年)》(2001年)提出“发展0—3岁儿童早期教育”、“建立并完善0—3岁儿童教育管理体制”等促进婴幼儿照护服务发展的目标,这一政策的颁布使得婴幼儿照护服务重回政策视野。为进一步整合社会资源,《关于基础教育改革与发展的决定》(2001年)和《关于幼儿教育改革与发展的指导意见》(2003年)指出“公办与民办、正规与非正规教育资源整合”、“大力发展多种形式的儿童早期教育服务”等政策要求。《关于全面加强人口和计划生育工作统筹解决人口问题的决定》(2006年)提出“大力普及婴幼儿抚养和家庭教育的科学知识,开展婴幼儿早期教育,强化独生子女社会行为教育和培养”。由此看出国家层面在制定政策时已然改变了之前对婴幼儿照护服务中“重保育,轻教育”的偏颇认识,也考虑到家庭对0—3岁婴幼儿早期教育发挥的重要价值,婴幼儿照护服务的政策内容结构逐渐丰富。此外,国家进一步颁布了《托儿所、幼儿园建筑设计规范》(2009年),通过政策规范的方式确定了托儿所、幼儿园建筑设计质量,以保障婴幼儿照护服务场所、设施等的安全。

政策恢复时期婴幼儿照护服务体现了“重市场、轻公益”、“重社会,轻政府”的政策理念取向^[5]。婴幼儿照护服务逐渐向开放与社会化的办学方式过渡,社会力量的进入为托育事业的发展注入新鲜血液,提高了婴幼儿照护服务的资源配置效率。但是在政策恢复时期的婴幼儿照护服务存在以下弊端。第一,资本的逐利性会使教育资源被少数群体享有,进一步加剧教育不公平,不利于学前教育事业的健康持续发展。有数据显示,2000—2010年3岁以下幼儿入托公立机构比例降至0^[5],私立机构和家庭承担着照料儿童的重责,而家庭与工作冲突使得入托需求日益升级和扩大。第二,此阶段政策主体多为国务院,出台的相关政策仅涉及顶层设计和总体部署,缺乏具体职能部门深入细致的部署安排,也缺少促进婴幼儿照护服务事业发展有序开展经费支持和稳定的师资队伍建设。第三,婴幼儿照护服务定位在福利性和社会化之间探索。福利性质的婴幼儿照护服务会耗费国家大量的教育资源和资金投入,尤其是当时学前教育也逐渐

呈现出“入园贵”、“入园难”的问题。而社会化的婴幼儿照护服务又会导致部分家庭承受养育成本重的现实重担。因此,婴幼儿照护服务亟需转型以缓解社会、家庭的早期照料的沉重压力。

(四)政策发展阶段:婴幼儿照护服务开放与社会化(2010—2018年)

2010年是学前教育发展的重要转折点,涌现出一大批具有规划性质的婴幼儿照护服务政策和文件。《中国儿童发展纲要(2011—2020年)》(2011年)中提到“发展0—3岁儿童的早期教育,加强儿童潜能开发”,同时提出“加快培养0—3岁儿童早期教育专业化人才”的举措。此后,《国家教育事业第十二个五年规划》(2012年)对婴幼儿照护服务的组织实施和建设目标进行了明确的规定。值得注意的是,政策发展阶段的婴幼儿照护服务逐步进入政策发展的扩展期和独立期,针对于婴幼儿照护服务发展的政策文件不断出台。《关于开展0—3岁婴幼儿早期教育试点的通知》(2012年)从管理体制、管理制度、服务模式、服务内容等方面对构建0—3岁婴幼儿照护体系提出试点内容,0—3岁婴幼儿成为独立的政策对象,体现了国家对3岁以下婴幼儿早期发展的政策关怀。为解决贫困地区0—3岁婴幼儿早期照料与教育困境,国家专门出台了《国家贫困地区儿童发展规划(2014—2020年)》(2014年)。为解决托育资源不足制约生育意愿的现实情况,推进政策配套设施的进一步完善,《关于实施全面两孩政策改革完善计划生育服务管理的决定》(2015年)提出满足新增公共服务需求的举措。以上政策表明国家开始重新探索婴幼儿照护服务政策的规范化发展与责任主体重构的新方式,婴幼儿照护服务向独立化方向演进。

这一时期婴幼儿照护服务政策在理念上发生了巨大转变,主要表现在国家开始出台专门化婴幼儿照护服务政策以促进其专业化发展。婴幼儿照护服务政策在不断地发展过程中呈现出政策目标明确、政策适用性提高、政策配套措施增加、政策效果提高等政策选择和实施的特点,我国托幼事业迎来了发展的新机遇^[2]。在政策目标方面,国家层面出台的政策中逐渐形成了“0—3岁婴幼儿照护服务”专属的政策话语体系,婴幼儿照护服务不再附属于“幼儿教育”、“早期教

育”,也与“托儿所”等侧重保育场所的机构理清了界限,政策规范性不断增强。此外,政策适用范围逐渐扩大,政策名称中单独提及“婴幼儿照护服务”的政策文本日益增加,婴幼儿照护服务政策的针对性也在逐渐提高。在政策配套设施方面,国家颁布的婴幼儿照护服务政策从整体上进行指导和规划过渡到微观层面中对婴幼儿照护服务发展过程中师资培育、经费管理、成本分担等方面的安排,由此可以看出我国婴幼儿照护服务政策的治理效能不断提升。

(五)政策提升阶段:婴幼儿照护服务普惠与协同化(2019—至今)

伴随婴幼儿照护需求的不断扩大,国家支持婴幼儿照护服务发展的政策持续出台,托育事业的发展进入战略机遇期,2019年被业界称为“托育元年”。从颁布政策来看,这一时期国家试图发挥社区、企业等多方主体的联动机制效益的基础上多种形式整合婴幼儿照护服务资源。《支持社会力量发展普惠托育服务专项行动实施方案(试行)》(以下简称“方案”)(2019年)中指出“3岁以下托育服务属于非基本公共服务范围,是地方政府事权,要坚持社会化发展托育服务,围绕‘政府引导、多方参与、社会运营、普惠可及’,深入开展城企合作,扩大3岁以下婴幼儿普惠性托育服务有效供给。”在这一政策实施的基础上,国家发展改革委办公厅、国家卫生健康委办公厅联合印发了《关于组织实施普惠托育服务专项行动的通知》(2020年),提出“加大组织实施力度,广泛动员各方资源扩大普惠托育服务项目储备”,旨在通过增加供给侧改革的方式缓解婴幼儿照护服务供需矛盾,为家庭发展赋能。为解决婴幼儿照护服务发展资金匮乏,《方案》指出国家对承担一定指导功能的示范性托育服务机构、社区托育服务设施给予1万元的经费补助。同时中国银保监会出台了《关于推动银行业保险业支持养老、家政、幼托等社区家庭服务业发展的试点方案》(2019年),通过货币灵活运用的方式鼓励家庭积极承担婴幼儿照护服务责任,推动婴幼儿服务事业的进一步发展。在师资队伍建设上,《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》(2019年)(以下简称“意见”)为婴幼儿照护服务的师资培育提供了明确要求和发

展建议。再次,《关于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见》(2019年)明确了“家庭为主,托育补充”、“政策引导,普惠优先”、“安全健康,科学规范”、“属地管理,分类指导”的婴幼儿照护服务基本原则,为今后托育事业的发展提供了政策依托和巨大的发展空间。最后,国家层面积极推动地方根据实际情况制定本地区婴幼儿照护服务政策,鼓励各地积极开展婴幼儿照护服务试点工作,形成示范效应。目前已有地区在《意见》的宏观指导下开展适合本地区在地实践的婴幼儿照护服务试点工作,如广东省等地区开始探索完善婴幼儿照护服务体系的一系列部署与安排。此外,政府也加强了对政策环境的应对,在新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控工作的总体部署下,出台了《关于做好托育机构相关工作的通知》(2020年)和《关于依法科学精准做好新冠肺炎疫情防控工作的通知》(2020年),为托幼机构开学前的准备、开学后的卫生防护以及出现疑似感染症状应急处置等提出了要求。

党的十九大报告将“幼有所育”排在了七项民生要求之首,提出建立“促进生育政策和相关经济社会政策配套衔接”的相关举措。为缓解家庭压力,构建生育友好型社会,国家已将婴幼儿照护服务作为普惠性和公益性事业予以重点建设。2019年以来,国家层面力争多措并举促进婴幼儿照护服务工作的扎实推进,积极构建婴幼儿照护服务体系,从资源配置、成本分担、师资培育、管理规程及组织实施等层面探索推进婴幼儿照护服务事业发展的合理化路径。在未来一段时间,政府应继续着力打通婴幼儿照护服务发展的痛点和难点,协同家庭、社区、婴幼儿照护机构的多方资源,将婴幼儿照护服务的可得性发挥到最大程度,尽快完成建立多元化、多样化、覆盖城乡的婴幼儿照护服务体系的战略任务,促进婴幼儿照护服务规范化发展。

二、婴幼儿照护服务政策的演进逻辑

婴幼儿照护服务政策是我国学前教育政策的重要组成部分,对婴幼儿照护服务事业的发展起着根本性保障作用。回顾婴幼儿照护服务政策发展历程,可以发现婴幼儿照护服务政策的演进逻辑主要表现在以供需矛盾为表征的政策动

力机制、以普惠公益为目标的政策服务定位、以责任分担为机制的政策服务路径等方面。

(一)供需矛盾为表征的政策动力机制

婴幼儿照护服务政策的发展历程,表现家庭婴幼儿照护服务的供需矛盾作为内生驱动力推进婴幼儿照护服务体系逐渐完善的演进逻辑,而在此过程中政府和市场为提供更适宜的婴幼儿照护服务而相互博弈。在政策起步阶段,国家实行福利性婴幼儿照护服务,从供方角度加大婴幼儿照护服务设施的投资与建设,主动承担婴幼儿照护服务的职责。自实行经济体制改革以来,我国婴幼儿照护服务从国家垄断的福利性事业逐渐向市场主导的社会化转向,国家层面的婴幼儿照护服务供给相应减少,最后逐步发展到当前政府提倡提升社会照护服务能力的协同化阶段。政府长期从顶层部署的战略高度主导婴幼儿照护服务改革,努力解决婴幼儿照护服务过度市场化而带来的“养育难”等问题。在政策发展过程中,国家在合理统筹政府职能和发展市场资源配置作用的过程中建设公共满意和响应家庭早期照料与教育实际需求的婴幼儿照护服务体制,不断解决生育政策转变后低生育率、双职工家庭中养育与工作失衡的状态。尤其是2016年全面二孩政策实施以来,全国各地逐渐开始重视与生育政策相配套的托育服务体系建议,南京、上海等地相继出台或完善相关制度^[3]。婴幼儿照护服务的内部供需矛盾始终处于婴幼儿照护服务政策的历史变迁中最核心的驱动力,国家婴幼儿照护服务的扩容提质进程逐渐加快。

(二)以普惠公益为目标的政策服务定位

婴幼儿照护服务在演进过程中表现出普惠性、公益化的制度定位,这与实现“幼有所育”的民生任务密切相关。“幼有所育”是十九大做出的重要战略部署,也是推进教育治理现代化的任务安排。自福利性托育时代结束后,社会力量参与到婴幼儿照护服务的建设与发展过程之中。随后婴幼儿照护服务的商品化程度提高,在发展过程中也日益表现出婴幼儿照护服务供给资源不能满足人民日益增长的美好生活需要的现实瓶颈,由此婴幼儿照护服务“去商品化”的进程被提上了政策议题。“去商品化”的话语体系始于政策提升阶段,主要表现在社会、家庭在促进婴幼儿

照护服务普惠性和公益性的事业发展上所做出的努力。国家出台了一系列加强婴幼儿照护服务的配套设施建设的政策文件,婴幼儿照护服务政策的适应范围逐渐精准化,如《支持社会力量发展普惠托育服务专项行动实施方案(试行)》(2019年)确定了“政府引导、多方参与、社会运营、普惠可及”的总体思路,普惠性和公益化逐渐成为婴幼儿照护服务的目标定位。

(三)以责任分担为机制的政策服务路径

复杂的工作特征决定了婴幼儿照护服务需涉及不同的政府职能部门。在政策起步阶段,国家层面出台的婴幼儿照护服务政策较多涉及国务院、卫生部、教育部等部门,但没有对此类部门的具体职责进行界定和划分,托育服务仅属于国家垄断的福利性事业。随着婴幼儿照护服务事业的进一步发展,国家意识到需成立主管部门对其单独领导才能实现管理效能最大化,因此成立了“托幼工作领导小组和办事机构”领导全国托幼事业发展,但该部门很快被撤销,导致各部门对幼儿教育管理分工不清,职责不明等问题的发生。但政策恢复阶段国家开始对婴幼儿照护服务的主管部门有了初步的规定,直至政策提升阶段国务院办公厅颁布了《关于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见》(2019年),将“促进3岁以下婴幼儿照护服务发展工作部门职责分工”作为附件形式进行下发,对政府职能部门、公益性组织等团体负责的婴幼儿照护服务工作进行了明文规定。至此,婴幼儿照护服务确立了初步的责任分担机制,进一步规范了婴幼儿照护服务行业的发展。

三、婴幼儿照护服务政策的行动展望

婴幼儿照护服务政策是我国学前教育政策的重要组成部分,对婴幼儿照护服务事业的发展起着根本性保障作用。根据婴幼儿照护服务的演进逻辑,从政策前瞻的战略布局出发,未来应在实证研究的基础上加快婴幼儿照护服务建设,形成婴幼儿照护服务产业化发展,具体可从以下几个方面构建多元行动路径。

(一)增加有效供给,理顺政府、市场及家庭的定位与职责

随着0—3岁婴幼儿研究成果的广泛传播,人们已经意识到“生命最初一千天”对个体后续发

展的重要性,人们对0—3岁婴幼儿的早期照料与教育尤为关注。为了解决这一问题进而弥补民生短板,我国应在婴幼儿照护服务的大规模建设与发展时期努力精准已育群体的照护需求的基础上增加托育机构的有效供给,致力于建构提高适育群体生育意愿的生育友好型社会。国家层面还可以重点扶持地方婴幼儿照护服务体系的建设,形成一批具有示范作用的婴幼儿照护服务的改革项目,同时放权于地方,根据当地实际进行差异化、多样化、层次化有效供给。如探索多种婴幼儿照护服务模式,灵活响应不同家庭的差异化照护需求,进一步完善入托年龄、入托方式、入托费用等方面的实施机制。还应鼓励个人或团体对盈利性、普惠性及公益性婴幼儿照护服务机构的引入,并不断建立起一套适合中国发展的婴幼儿照护服务机构的管理体系。在此基础上,应不断理顺政府、市场及家庭的定位与职责,以支持家庭发挥最大功能。这就要求政府在统筹管理的基础上,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,理顺婴幼儿照护服务的市场化与家庭化协调机制,既不让婴幼儿照护服务过度市场化导致家庭无法承担沉重的养育成本,也不可将婴幼儿照护工作一直“私人化”,避免出现妇女群体的被迫失业及祖辈照料不科学等不利于提升婴幼儿后续发展质量等问题的出现。因此应在多方增加婴幼儿照护服务供给的前提下,从政府助力、市场调控及家庭支持上促进婴幼儿照护服务进一步完善与发展。

(二)加快顶层设计,明确婴幼儿照护服务的主管部门

回顾婴幼儿照护服务政策的颁布机构,可以发现此类机构数量多且种类较为复杂,而“以保为主,保教结合”的工作特征使婴幼儿照护服务在我国已有的行政体系中缺少合适的依托部门。政策提升时期,婴幼儿照护服务的工作职责被相关部门分散,但是各部门该如何落地实施,如何保障实施效果成为了婴幼儿照护服务未来发展的不可控因素。作为婴幼儿照护服务工作的牵头部门,卫健委应加快婴幼儿照护服务的管理体制改革的步伐,明确自身及其他部门在婴幼儿照护服务事业建设过程中的责任边界,发挥领域优势为婴幼儿早期发展提供科学且持续的整合

性资源。教育部则应在完善政策法规、加快学科体系建设、促进托育师资培养等方面做出详细规定,从战略高地引导我国婴幼儿照护服务事业科学发展。学界也应尽快开展并探索出一批颇具实践意义的理论研究成果。由于我国婴幼儿照护服务发展历史较短,可借鉴国外成熟保育经验的基础上形成本土化的理论指导,推动婴幼儿照护服务的学科体系建设。目前,已有学者对国外儿童早期教育目标、教育者的培养理念、教育质量评估体系进行探究^[6]。由于婴幼儿照护服务的供需矛盾加大,学界也正在摸清婴幼儿家庭早期教养需求,以尽可能探索托育的多元有效供给模式。现已有不少学者对婴幼儿家庭的保教指导需求进行了调查与分析^[7]。与此同时增强政策前瞻性,婴幼儿照护服务政策应在充分研判政策环境的基础上进行深入分析,进而颁布针对性的政策指导文件以促进婴幼儿照护服务事业发展壮大。

(三)完善配套设施,激发婴幼儿照护服务的内生发展动力

有研究指出,我国婴幼儿照护服务政策内容主要分为服务政策、时间政策和经济政策^[8]。但从具体实施情况来看,这三类政策实施效果并不乐观,公众的养育负担依然沉重,因此应在继续完善政策配套设施的基础上构建婴幼儿照护服务发展体系。在服务政策上,国家应尽可能地提供普惠性、公益性的婴幼儿照护服务,鼓励个人和团体开展0—3岁婴幼儿早期照料与教育活动,用成本分担的方式缓解婴幼儿照护压力。如积极发挥公益团体、社区、邻里之间早期照料活动的开展。同时也应用政策引导的方式促进婴幼儿照护服务中时间政策的发展,进一步扩大产假、育婴假、带薪陪产假等相关制度的推广与应用,增加政策辐射面和供给范围,促进婴幼儿照

护服务产业化发展。另一方面,借鉴国际配套设施建设的成熟经验促进本土化婴幼儿照护服务体系的建设,如芬兰等国家利用时间政策积极推进父职养育,这不仅实现父亲参与教养的功能效用,还能为儿童及家庭发展赋能。在经济政策上,国家正在向适度普惠型婴幼儿照护服务建设迈进。近年来国家出台了较多促进婴幼儿照护服务发展的优惠政策,力图从财政支持角度减轻家庭养育负担,接下来应进一步加大对婴幼儿照护服务的补贴力度,逐步完善儿童津贴、儿童补助、育儿津贴等婴幼儿早期发展的经费资助体系。

[参考文献]

- [1] 张奇林,刘二鹏.面向家庭的照料社会政策建构:范式、因应与路径[J].青海社会科学,2019(2):105—114.
- [2] 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.
- [3] 李雨霏,马文舒,王玲艳.1949年以来中国0-3岁托育机构发展变迁论析[J].教育发展研究,2019,39(24):68-74.
- [4] 余宇,张冰子等.适宜开端——构建0~3岁婴幼儿早期发展服务体系研究[M].北京:中国发展出版社,2015.
- [5] 和建花.回顾与前瞻:改革开放以来中国3岁以下托幼政策变迁与事业发展[J].中华女子学院学报,2019,31(2):102—109.
- [6] 胡雅莉.加拿大安大略省儿童早期教育对我国0-3岁托育服务发展的启示[J].陕西学前师范学院学报,2020,36(1):27-33.
- [7] 陶金玲,陆佳静.婴幼儿家庭保教指导需求调查与分析——以南通市为例[J].陕西学前师范学院学报,2020,36(11):116-125.
- [8] 杨菊华.三岁以下托育服务的现状与对策[N].福建日报,2017—08—21(010).

[责任编辑 李兆平]