■专题:婴幼儿照护服务

我国促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的政策分析及思考
——基于28个省级实施意见政策文本的NVivo软件分析

潘宝城,宋占美

(温州大学教育学院,浙江温州 325035)

摘要:为推动构建"幼有所育"的国家基本公共服务体系,通过NVivo12软件对我国28个省级促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的政策文本进行质性研究。从工作目标、主要任务、保障措施、组织实施四大重要主题,21个重要子主题进行深入对比分析。得到政策文本存在的如下问题:市场化重视程度不足,供需矛盾短时间难以有效缓解;行业专业化重视不足,精准行业业务指导难以有效;专业科学知识普及不足,整体科学照护氛围难以形成;婴幼儿照护的教育研究重视不足,专业研究和发展缺乏内生动力。为此,提出四点解决措施:坚持公益性原则,发挥政策引领市场主体作用,形成差异化、多层次的供给格局;加快形成多学科的行业专家智库群,推动对于婴幼儿照护的精准业务指导;加强婴幼儿照护科学知识的宣传和普及,提升整体科学照护氛围的全面形成;瞄准婴幼儿照护的相关前沿研究,催生婴幼儿研究发展的内生动力。

关键词:0-3岁婴幼儿;照护服务;政策文本分析;NVivo

中图分类号: G616;G617 **文献标识码:**A **文章编号:** 2095-770X(2021)07-0008-10

PDF获取: http://sxxqsfxy. ijournal. cn/ch/index. aspx **doi:** 10. 11995/j. issn. 2095-770X. 2021. 07. 002

Policy Analysis and Reflection on Promoting the Development of Care Services for Infants under 3 Years Old in China
—Based on the NVivo Analysis of the Policy Text of 28 Provincial Implementation Opinions

PAN Bao-cheng , SONG Zhan-mei

(*College of Education, Wenzhou University, Wenzhou* 325035, *China*)

Abstract: In order to promote the construction of the national basic public service system of "people's access to childcare", this paper conducted a qualitative study on the 28 policy texts of provincial level in China on promoting the development of care services for infants under 3 years old through Nvivo12.From the four major themes of work objectives, main tasks, safeguard measures and organizational implementation, and 21 important sub-themes, in-depth comparative analysis was conducted.The following problems exist in the policy text: the lack of attention to marketization, the difficulty in effective alleviation of the contradiction between supply and demand in a short time;insufficient attention to industry specialization, and difficulty in accurate industry business guidance;the insufficient popularization of professional scientific knowledge, and the difficulty in forming overall scientific care atmosphere;scant attention-

收稿日期:2021-04-02;**修回日期:**2021-05-08

基金项目:浙江省高等教育"十三五"第二批教学改革研究项目(jg20190401);温州大学研究生科研创新基金资助课题;温州大学教育学院创新基金课题(202106018)

作者简介:潘宝城,男,安徽六安人,温州大学教育学院硕士研究生

通讯作者:宋占美,女,山东东营人,温州大学教育学院副院长,温州大学学前教育研究中心主任、硕士生导师,教授,教育学博士,主要研究方向:婴幼儿教育,课程与教学论,教育政策。

on education and research on infant care, and the lack of endogenous motivation for professional research and development.And four corresponding measures are put forward to solve the problem: the childcare policy should adhere to the public-welfare nature, give play to the primary role of policy in leading the market, and form a differentiated and multi-level supply pattern;the formation of a multi-disciplinary group of industry experts and think tanks should be accelerated to promote accurate business guidance for infant care;the publicity and popularization of scientific knowledge of infant care should be strengthened, and the overall formation of scientific care atmosphere should be enhanced;the related cutting-edge research of infant care should be targeted, and the endogenous motivation for research on the development of infant should be generated.

Key words: 0-3 years old infants;care services;policy text analysis;NVivo

一、问题提出

党的十九大报告中，明确提出“中国特色社会主义进入了新时代”，这是我国发展新的历史方位。在新时代“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”成为了我国社会的主要矛盾。在全面两孩政策（和未来更宽松的生育政策）背景下，城市家庭对托育服务（即针对3岁前婴幼儿提供的照料和教育服务，是社会服务或公共服务的一部分）的需求迫在眉睫，但目前托育服务的供给存在总量极其不足、结构严重失衡、质量缺乏保障等问题，形成了新时代民生领域一个集中且突出的社会矛盾[1]。同时，建立完善的托育服务体系已经成为发达国家的普遍共识[2]。随着我国全面二孩政策的放开与落实，人民群众对婴幼儿托育服务需求的呼声随着政策的逐步推进也变得愈发强烈[3]。婴幼儿托育服务已逐渐融入国家战略层面，国务院和政府部门高度重视婴幼儿托育服务[4]。2019年5月，国务院办公厅印发的《关于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见》（以下简称《指导意见》）明确指出，3岁以下婴幼儿照护服务是生命全周期服务管理的重要内容，事关婴幼儿健康成长，事关千家万户[5]。《指导意见》要求，各级政府要制定切实管用的政策措施，各相关部门要按照各自职责加强指导、监督和管理，通过加强政策支持、用地保障、队伍建设、信息支撑和社会支持等，促进婴幼儿照护服务规范健康发展。随后，全国各省市区都相继出台了当地的促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的实施意见或实施细则。从总体要求、工作目标、重点工作及保障措施等多个方面推动3岁以下婴幼儿照护服务事业的发展。

省级层面颁布的关于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的实施意见是依据国务院《指导意见》、省经济社会发展水平及本省的实际情况而制定的，是指导本省（自治区、直辖市）促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的指导性文件。全国各省级层面的关于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的实施意见政策文件从不同角度、多个方面规定了相关的措施和发展的举措。各省（自治区、直辖市）的文件存在一定的相似和共同之处，但是也存在着不同侧重点和不同举措。通过分析全国各省级层面的实施意见文件，对比分析相关措施，可以较为清晰地把握未来我国3岁以下婴幼儿照护服务事业发展的重点和方向。对这些重点方向进行分析，借鉴和吸收国际先进3岁以下婴幼儿服务事业发展相关经验，反思和避免其他国家3岁以下婴幼儿服务事业发展过程中存在的问题和教训。可以更加清晰明确地看到我国未来3岁以下婴幼儿服务事业发展道路，对推动构建“幼有所育”的国家基本公共服务体系，形成具有中国特色、中国气派的3岁以下婴幼儿服务事业提供参考和依据。

二、研究设计

（一）研究思路和方法

本研究将全国各省市关于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的实施意见的政策文件作为研究对象，使用扎根理论和文本分析法，利用质性分析软件NVivo 12对收集到的文本进行编码和确定节点，提取政策样本中有价值的信息，记录研究过程。本研究按照归纳出的逻辑结构（父节点）展开，选取关键子节点加以分析，呈现28个省级促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的政策文件，思考政策文本及国际先进婴幼儿照护经验，并尝试提出合理化建议。

（二）资料收集和样本描述

自2019年5月9日国务院办公厅发布《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)起,全国各省市陆续出台省级关于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的实施意见。经本研究调查统计,截至2020年10月5日,在全国34个省(自治区、直辖市)中有28个发布了本行政区域内的实施意见。已发布省份占比为82.35%。通过在互联网搜索各省省政府办公厅网站、文件颁布的新闻报道等方式,收集统计28个省级关于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的实施意见政策文件。

(三)资料整理和分析

第一步,阅读文本。认真阅读导入NVivo 12中的政策文本,以熟悉政策内容并初步形成意向编码内容。

第二步,编码和分析。运用扎根理论对文本进行编码,即自下而上地对章程文本进行整理、归纳,探索反映研究对象本质的核心概念,寻找政策文本中突出的主题。斯特劳斯(Strauss)根据编码的三个阶段将编码分为三类:开放式编码、轴心式编码和选择式编码[6]159-194。开放式编码—形成意义,此阶段我们共得到38个主题,926个开放式编码。编码的第二阶段是轴心式编码—形成概念词,指对开放式编码进一步归纳、概括,合并意义相同或相近的编码,梳理开放编码中的层次关系,更为精准全面地描述现象。经过轴心式编码得到21个主题,852个开放式编码。有"基本原则""加强对家庭婴幼儿照护的支持和指导""为确有需要的家庭提供安全规范的托育服务""不断提高婴幼儿健康服务水平""加强政策支持""强化队伍保障""加强监督管理"等。最后进入选择式编码—形成核心类别,从上述编码筛选更具概括性和解释性的主题,高度抽象后通过更小的范畴以展现所要描述的概念。由此得出实施意见包含四大重要主题(父节点):工作目标、主要任务、保障措施、组织实施。具体材料来源数量及参考点数量见表1。

表1 实施意见的机构和内容分析(父节点表)

节点名称	材料来源	参考点
工作目标	28	87
主要任务	28	438
保障措施	27	220
组织实施	28	107

第三步,信效度检验。两位研究者独立编码所有文本材料,然后采用NVivo 12软件中的"编码比较"功能,通过"编码一致百分比"衡量原始材料编码的一致程度,以保证研究的信度和效度,检验结果见表2。通常认为,信度在0.7以上时,具有可靠性[7]124-135。结果显示,文本中4个节点的一致百分比均高于70%,表明编码者一致性程度高,本次编码具备必要的可信性和有效性。

表2 编码一致性百分比检验表

编码节点	工作目标	主要任务	保障措施	组织实施
一致性百分比(%)	95.23	83.85	90.21	91.57

三、结果分析和讨论

通过对28份实施意见的仔细梳理分析,本研究认为实施意见主要由工作目标、主要任务、保障措施、组织实施四大部分构成,各部分又包含其若干子节点。本部分将对各部分及其关键子节点进行分析。由于文章篇幅限制,文章仅对关键子节点进行分析和讨论。

(一)工作目标

实施意见的工作目标包括基本原则、基本定位、近期目标、远期目标四个一级子节点。编码情况详见表3。

表3 实施意见的工作目标信息编码表

父节点	一级子节点	文件来源	参考点
工作目标	近期目标	26	26
	远期目标	26	26
	基本原则	23	24
	基本定位	11	11

注:表中内容按照一级子节点的参考点降序排列,以便直观显示一级子节点在实施意见中的主次地位

在28份省级实施意见中,有26个文件中设立了近期目标和远期目标。近期目标确立到2020年底婴幼儿照护服务政策法规和标准规范体系初步建立,各市至少建成若干个具有带动效应、承担一定指导功能的示范性婴幼儿照护服务机构。近期目标既重视标准规范体系的初步建立,又强调建成具有示范作用的婴幼儿照护服务机构。在制度层面和实践层面都具有很强的可操作性。

远期目标确立到2025年,婴幼儿照护服务的政策法规体系和标准规范体系基本健全,主体多

元、布局合理、管理规范、服务优质、覆盖城乡、满足多层次需求的婴幼儿照护服务体系基本形成，服务水平明显提升，人民群众的婴幼儿照护服务需求得到进一步满足。其中，北京市在远期目标中明确了科学育儿指导的适龄婴幼儿家庭占比；辽宁省明确了婴幼儿健康管理率、0–3岁婴幼儿家长和看护人员接受科学育儿指导率及社区婴幼儿照护服务机构覆盖率；陕西省明确了婴幼儿早期发展知识普及率、婴幼儿家长和看护人员接受科学育儿指导率；浙江省明确了婴幼儿健康管理率、婴幼儿家长科学育儿知识普及率及婴幼儿照护服务机构从业人员持证率。

在28份省级实施意见中，有23份文件明确提出了促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的基本原则。其中确立坚持“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”为基本原则的有11份文件，占比47.82%；确立坚持“家庭为主、托育补充”为原则的有2份文件，占比8.67%；确立坚持“规范引导、多方参与、加强监管、优化服务”为原则的有1份文件，占比4.35%。数据表明，在对于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的基本原则的问题上各省基本上是一致的，部分存在非冲突情形下的重点突出和相关补充。

基本定位有11份省级文件涉及。基本定位主要关注满足人民群众对婴幼儿照护服务的需求、将婴幼儿照护服务发展纳入经济社会发展规划、充分调动社会力量的积极性、加快完善婴幼儿照护服务发展的政策规范体系、优先支持普惠性婴幼儿照护服务机构、遵循婴幼儿成长特点和规律进行科学规范引导、支持符合条件的社会组织、企事业单位、个人多方参与，形成规范化、多层次、多样化的婴幼儿照护服务格局等方面。这些基本定位也是第二部分工作任务的主要关注点和发力点。

（二）工作任务

工作任务是实施意见的核心内容。工作任务在所有的文件中都有提及，共有438个参考点。其中包括“为确有需要的家庭提供安全规范的托育服务”“强化对婴幼儿照护服务机构的规范管理”“加强对家庭婴幼儿照护的支持和指导”“不断提高婴幼儿健康服务水平”及“加强社区和农村地区婴幼儿照护服务发展”五个部分，该部分的详细编码情况见表4。

表4　实施意见中工作任务编码表

父节点	一级子节点	二级子节点	文件来源	参考点
工作任务	为确有需要的家庭提供安全规范的托育服务（27，172）	发展多种形式的婴幼儿服务机构	23	30
		支持幼儿园开设托班，推进托幼一体化	26	29
		鼓励单位共同举办服务机构	23	25
		支持社会力量参与	16	21
		强化示范引领	14	16
		鼓励社区婴幼儿照护服务机构发展	14	15
		大力推进普惠性婴幼儿照护服务机构建设	14	15
		引导和支持社会资本依法举办托育机构	11	12
		实施项目推动	5	5
		鼓励医疗机构提供延伸服务	4	4
	强化对婴幼儿照护服务机构的规范管理（20，103）	建立登记备案制度	25	28
		加强事中事后动态监管	20	25
		加强安全监管	21	23
		完善行业相关标准	7	13
		成立省级行业专家库	8	8
		发挥网格化服务管理	4	4
		加强收费监管，抑制过高收费	2	2
	加强对家庭婴幼儿照护的支持和指导（28，100）	全面落实产休假政策	24	26
		加强早期发展指导	24	26
		保障工作权利	22	22

续表4

	做好公共卫生服务	17	20
	普及科学知识	6	6
	加强卫生保健工作	12	14
不断提高婴幼儿健康服务水平(20,38)	提供婴幼儿照护便捷服务	14	14
	做好婴幼儿基本公共卫生服务工作	9	10
加强社区和农村地区婴幼儿照护服务发展(17,25)	--	17	25

1.为确有需要的家庭提供安全规范的托育服务

该部分参考点最多的是“发展多种形式的婴幼儿服务机构”拥有参考点30个,占比17.44%,可见各省级层面都重视发展多种形式的婴幼儿服务机构这一举措;“支持幼儿园开设托班,推进托幼一体化”这一举措中,共有参考点29个,占比16.86%,仅次于“发展多种形式的婴幼儿服务机构”,由此可见未来支持幼儿园开设托班,推进托幼一体化将是非常重要的托育发展方向,也是解决当前婴幼儿照护供需矛盾的主要方向之一;“鼓励单位共同举办服务机构”共有参考点数为25个,占比14.53%,“支持社会力量参与”参考点21个,占比12.21%,表明鼓励单位共同举办服务机构和支持社会力量参与也将是作为不断提高婴幼儿健康服务水平的重要举措;“引导和支持社会资本依法举办托育机构”参考点为12个,占比6.98%,表明推进社区婴幼儿照护服务机构发展和推进普惠性婴幼儿照护服务机构建设将成为重要的发展措施,对于社会资本依法举办托育机构同样获得关注;“实施项目推动”和“鼓励医疗机构提供延伸服务”的编码占比较小,在很大程度上取决于各省社会经济发展水平及医疗机构提供延伸服务的自身制约性。

2.强化对婴幼儿照护服务机构的规范管理

在该部分拥有参考点最多的是“建立登记备案制度”,28份政策文件中都有涉及,多数政策文件对于登记备案进行明确的规定和划分。“加强事中事后动态监管”拥有参考点25个,占比24.27%,按照婴幼儿照护服务机构的设置标准和管理规范,加强对从业人员资质、安全保障和责任追究等方面的审核与动态管理,探索将婴幼儿照护服务机构、人员信用信息纳入信用信息共享平台。而“成立省级行业专家库”“发挥网格化服务管理”和“加强收费监管,抑制过高收费”占比均较少,当前形势下对于行业专家智库的作用、社区基层的作用及收费标准的界定和考量相对不足。

3.加强对家庭婴幼儿照护的支持和指导

“全面落实产休假政策”和“加强早期发展指导”成为该部分重点关注的政策重点,两者皆拥有26个参考点,占比26%,依法全面落实产假、护理假政策,鼓励探索试行与托育服务配套衔接的育儿假、产休假,通过灵活安排工作时间等积极措施成为全面落实产休假的政策重点,强调通过入户指导、亲子活动、家长课堂、信息化等方式,为家长及婴幼儿照护服务者提供科学育儿早期发展指导服务。“保障工作权利”拥有参考点22个,占比22%;该部分强调支持脱产照护婴幼儿的父母重返工作岗位,并为其提供信息服务、就业指导和职业技能培训。“做好公共卫生服务”参考点数为20个,占比20%;但是在“普及科学知识”部分仅拥有6个参考点,占比6%,这一点明显不足,这一点将影响到家庭正确的育儿教育观念形成。

4.不断提高婴幼儿健康服务水平

“加强卫生保健工作”和“提供婴幼儿照护便捷服务”是该部分举措的重点内容,两者都拥有14个参考点,占比为36.84%,强调认真贯彻保育为主、保教结合的工作方针,为婴幼儿创造良好的生活环境,保障婴幼儿身心健康。各县(市、区)疾病预防控制机构、妇幼保健机构、卫生监督机构应加强对婴幼儿照护服务机构卫生保健工作的业务指导、咨询服务、监督检查。每年组织婴幼儿照护服务机构从业人员的卫生保健培训和健康体检,定期组织对服务机构的卫生保健检查,预防控制传染病,降低常见病发病率。将婴幼儿照护服务纳入城乡社区服务体系,按照社区适龄人口数,合理规划和布局婴幼儿照护服务场

所及活动设施。提倡综合利用社区服务中心、日间照料中心等社区服务设施，拓展婴幼儿照护服务功能。“做好婴幼儿基本公共卫生服务工作”部分拥有10个参考点，占比26.32%，强调做好基本公共卫生服务工作，卫生健康部门要积极为婴幼儿家庭开展新生儿访视、膳食营养、生长发育、预防接种、安全防护、疾病防控等服务。

5.加强社区和农村地区婴幼儿照护服务发展

该部分有25个参考点，参考点占总参考点比重的5.71%。强调加大对农村和贫困地区婴幼儿照护服务的支持力度，推动资源、服务、管理下沉，将婴幼儿照护服务纳入农村服务体系，鼓励利用农村公共服务设施、闲置校舍、闲置办公场所等资源，以委托或购买服务的方式支持非营利性婴幼儿照护服务机构开展服务。加强社区基础设施和环境建设。按照标准和规范，在新建居住区时按照同步规划、同步建设、同步验收、同步交付的要求，建设与常住人口规模相适应的婴幼儿照护服务设施及配套安全设施；老城区和已建成居住区无婴幼儿照护服务设施的，通过购置、置换、租赁等方式建设婴幼儿照护服务设施等。

（三）保障措施

保障措施是落实政策的各项举措。保障措施共有220个参考点。其中包括“强化队伍保障”“加强政策支持”“加强统筹规划”“做好用地保障”“提供资金保障”及“加强社会支持”六个部分，该部分的详细编码情况见表5。

表5　实施意见中保障措施编码表

父节点	一级子节点	二级子节点	文件来源	参考点
保障措施	强化队伍保障（26，128）	加强职业培训	24	28
		支持高校开设相关专业	26	26
		纳入急需紧缺人才培训规划范围	18	19
		逐步实施婴幼儿照护人员资格准入	14	16
		保障服务人员的薪资待遇	14	15
		违法行为人员终身禁入	13	13
		建立服务技能培训基地	7	7
		加强婴幼儿照护服务、教育研究	4	4
	加强政策支持（22，50）	税收优惠	24	26
		用地保障	14	16
		金融支持	5	5
		培训补贴	2	2
		支持上下游产业发展	1	1
	加强统筹规划（16，18）	--	16	18
	做好用地保障（13，15）	--	13	15
	提供资金保障（7，7）	--	7	7
	加强社会支持（2，2）	--	2	2

1.强化队伍保障

在该部分拥有参考点最多的是“加强职业培训”，拥有参考点28个，占比21.88%，强调建立工作人员岗前培训和定期培训制度，通过集中培训、在线学习等方式，对从业人员法律法规、职业道德培训，增强其法治意识和道德水平，提高婴幼儿照护服务的职业认同感。上海市则对创业人员每年在职培训提出具体的时间要求。“支持高校开设相关专业”参考点数为26个，占比20.31%，鼓励有条件的高等院校和职业院校（含技工院校）根据需求开设婴幼儿照护相关专业。“纳入急需紧缺人才培训规划范围”拥有19个参考点，占比14.84%；“逐步实施婴幼儿照护人员资格准入”，其参考点数为16个，占比12.50%；“保障服务人员的薪资待遇”参考点数为15个，占比11.72%，从职称晋升、薪酬待遇等方面予以支持，探索建立与婴幼儿照护服务职业相匹配的薪酬、福利待遇体系；“违法行为人员终身禁入”，拥有参考点13个，占比10.16%，表明对婴幼儿照护服务机构虐童等行为零容忍的态度。但是“加强婴

幼儿照护服务、教育研究”参考点数仅为4个，占比3.13%，仅广东省、河南省、内蒙古和山西省提出该方面内容，说明对于该领域相关研究的重视程度还是相对不足的。

2.加强政策支持

加强政策支持主要从税收优惠、用地保障、金融支持、培训补贴和支持上下游产业发展方面开展的。其中，“税收优惠”拥有参考点最多，参考点数为26个，占比52.00%，要求严格执行国家关于养老、托育、家政等社区家庭服务业税费优惠规定，婴幼儿照护服务机构用水、用电、用气实行居民价格。“用地保障”拥有16个参考点，占比32.00%，强调婴幼儿照护服务机构和设施建设用地纳入国土空间规划并优先予以保障，鼓励利用低效土地或闲置土地建设婴幼儿照护服务机构和设施。对婴幼儿照护服务设施和非营利性婴幼儿照护服务机构建设用地，符合《划拨用地目录》的，可采取划拨方式予以保障。“金融支持”，其参考点数为5个，占比10.00%，但是在“支持上下游产业发展”参考点数为1个，占比2.00%，仅广西壮族自治区支持上下游产业发展。强调各级人民政府要强化政策引导，对婴幼儿用品、餐饮及配送等婴幼儿照护服务领域产业发展予以支持，为婴幼儿及照护服务机构提供安全、可靠、稳定的用品和餐食保障。

3.加强统筹规划

该部分拥有18个参考点，占总比重的4.11%。该部分强调要科学规划婴幼儿照护服务机构布局。要充分考虑人口变化和城镇化发展趋势，坚持普惠优先原则，以市、县（市、区）为单位制定婴幼儿照护服务机构布局规划和项目建设规划。将需要独立占地的婴幼儿照护服务设施和场地建设布局纳入相关规划，新建、扩建、改建一批婴幼儿照护服务机构和设施。在编制和审查婴幼儿照护服务机构布局规划时，应以同级国土空间总体规划为基础，并加强与相关规划的衔接。

4.做好用地保障

该部分拥有15个参考点，占总比重的3.42%。强调将婴幼儿照护服务机构和设施建设用地纳入国土空间规划和年度用地计划并优先予以保障，农用地转用指标、新增用地指标分配要适当向婴幼儿照护服务机构和设施建设用地倾斜。支持利用低效土地或闲置土地建设婴幼儿照护服务机构和设施。对婴幼儿照护服务设施和非营利性婴幼儿照护服务机构建设用地，符合《划拨用地目录》的，可采取划拨方式予以保障。

5.提供资金保障

该部分拥有7个参考点，占总比重的1.60%。该部分强调财政部门要利用现有资金和政策渠道，将婴幼儿照护服务工作管理所需的经费等纳入各级政府财政预算，支持婴幼儿照护服务工作的发展，保障日常办公、监管与指导、专业研究等工作。对社会力量举办非营利普惠性婴幼儿照护服务机构的，政府可以通过购买服务等方式予以支持。托育服务从业人员参加保育员、育婴员等项目培训并鉴定合格的，可按照紧缺培训补贴项目规定标准，给予培训费补贴。地方各级政府要加大筹资力度，积极使用行业产业发展经费等支持婴幼儿照护服务类产教融合、校企合作项目。积极做好社会资金的投入引导，促进社会化婴幼儿照护服务的多元化投入。

6.加强社会支持

该部分拥有2个参考点，占总比重的0.46%。强调有关部门应积极创造全社会关心支持婴幼儿照护事业发展的良好环境。加大婴幼儿照护服务的宣传力度，以多种形式积极传播科学育儿理念与知识，营造全社会关心婴幼儿健康成长的良好社会氛围。

（四）组织实施

组织实施是实施意见的最后部分，共有107个参考点。包括“加强监督管理”“加强组织领导”“加强部门协同”“加强信息支撑”“强化宣传引导”及“加强业务指导”六部分。该部分的详细编码情况见表6。

表6 实施意见中组织实施编码表

父节点	一级子节点	文件来源	参考点
组织实施（28，107）	加强监督管理	17	33
	加强组织领导	23	25
	加强部门协同	18	18
	加强信息支撑	16	17
	强化宣传引导	9	9
	加强业务指导	5	5

在该部分“加强监督管理”拥有最多的参考

点，占比高达30.84%，强调充分利用互联网、大数据、物联网、人工智能等技术，对托育机构的申办过程、综合监管、信息公开、诚信记录、人员信息、服务过程以及业务数据等进行信息化全程管理，并在优化服务、加强管理、统计监测等方面发挥积极作用。在“加强组织领导”方面参考点数为25，占比23.36%。将其纳入经济社会发展相关规划和目标责任考核，加快推进婴幼儿照护服务体系建设，促进婴幼儿照护服务健康发展。建立县级及以上促进3岁以下婴幼儿照护服务发展工作部门联席会议制度，由各级卫生健康部门牵头，多部门联合会商，强调加强部门协同和信息支撑。

但是在“强化宣传引导”和“加强业务指导”方面重视不足。在宣传方面仅强调各地要积极宣传婴幼儿照护服务相关政策，加大婴幼儿照护服务先进典型和行业标兵宣传力度，对于在加强业务指导方面也是十分缺乏，仅强调县级及以上计划生育协会、妇幼保健、疾病预防控制、卫生监督机构要加强对婴幼儿照护服务机构卫生保健工作的业务指导、咨询服务和监督检查。没有对于婴幼儿服务行业的全面化发展业务指导。

四、问题与分析

通过以上的数据和分析，我们可以得出我国促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的政策重点主要体现在：坚持“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”为基本原则；发展多种形式的婴幼儿服务机构；支持幼儿园开设托班，推进托幼一体化；鼓励单位共同举办服务机构；建立登记备案制度；加强事中事后动态监管；全面落实产休假政策；加强职业培训；支持高校开设相关专业；纳入急需紧缺人才培训规划范围；逐步实施婴幼儿照护人员资格准入；加强税收优惠和用地保障；加强监督管理和组织领导等方面，在其他方面重视程度较为不足，可能会产生以下几点问题。

（一）市场化重视程度不足，供需矛盾短时间难以有效缓解

党的十八届三中全会提出市场在资源配置中起决定性作用。在行业发展初期，市场可快速、有效地配置资源、增加服务供给，缓解供需矛盾。作为牵涉到教育、服务及民生等多方面的3岁以下婴幼儿照护服务事业，政府从促进民生福祉，解决民生问题角度出发，坚持普惠优先的原则，在一定时间内可以解决部分0–3岁以下婴幼儿照护服务的供需问题。但是这必将大大增加政府的财政压力。对于市场化的重视程度不高，让市场产生对于行业发展的顾虑，在利益分配上，主体性功效没有发挥最大化，在短时间内会影响到3岁以下婴幼儿照护服务机构数量的发展，导致供需矛盾在短时间内难以有效缓解。

（二）行业专业化重视不足，精准行业业务指导难以有效

0–3岁婴幼儿照护服务是一个专业的、科学的具有很高知识门槛的行业。0–3岁婴幼儿照护服务包含了婴幼儿脑科学、婴幼儿医学、婴幼儿发展心理学、教育学等各专业交叉融合的专业。在照护服务体系上，还需要融合管理学、经济学、信息学等多学科的融合指导。这些专业和领域都具有很强的专业性。设立省级层面的专家咨询委员会或专家智库，在婴幼儿照护服务体系中发挥专家作用，在专业指导、科学知识普及、市场扶持等方面给予精准指导是有效的措施。对于行业的专业发展给予精确的监测和指导是行业发展重要手段，如OECD国家自2012年开始发布一系列质量工具箱（Starting Strong）报告，连续的监测和数据收集为分析现有的托育服务状况提供了依据，各国根据数据差距以解决该领域的实际问题[8]2。目前，从政策文本上看，对于行业的专业化程度重视不足，导致无法较为有效地对行业的业务进行精准的指导，可能会对在短期内行业的高质量发展产生影响。

（三）专业科学知识普及不足，整体科学照护氛围难以形成

科学研究表明，儿童发展早期是人一生中大脑发育最为迅速的时期，这一阶段在人一生的发展中具有至关重要的发展意义。一方面家长对于婴幼儿发展的专业知识了解不足，另一方面“过度育儿”的错误观念也长期存在。从上世纪80年代开始，我国实行计划生育、优生优育的政策，从数量追求转化为质量追求，在很大程度促进了我国人口质量的提升，为我国从人力资源大国转向人力资源强国打下了坚实的基础。但是

另一方面也带来了家庭对于婴幼儿养育和照护的过度投入，在观念上和成本上大大增加了育儿的成本、家庭的经济压力和家长的心理压力[9]。这种从对于婴幼儿发展专业知识的了解不足到整个社会“过度育儿”的整体社会氛围造成的叠加效应，对年轻一代养育孩子的意愿产生了显著压力。

（四）婴幼儿照护的教育研究重视不足，专业研究和发展缺乏内生动力

婴幼儿照护的教育研究既是基础研究又是应用研究，它具有很强的专业性、理论性和实践性。当前我国对于婴幼儿照护相关专业的研究是相对不足的。婴幼儿脑科学的研究、婴幼儿照护策略的研究、婴幼儿早期发展的研究都相对缺乏，在婴幼儿照护课程、婴幼儿照护标准、婴幼儿照护人才培养体系的构建、婴幼儿照护相关产业研究都处于起步阶段。专业研究和基础研究是行业未来发展的内生动力，在基础研究基础上的创新是行业发展的第一动力。促进婴幼儿照护服务事业的发展，从一开始就要重视对于该领域的教育研究，探究婴幼儿发展和婴幼儿照护的客观规律，厘清照护服务发展的相关关系，目前从政策文本上，该方面的重视程度相对缺乏。

五、思考与建议

（一）坚持公益性原则，发挥政策引领市场主体作用，形成差异化、多层次的供给格局

政府能力是政治行政领导部门和政府行政机构，并使它们拥有制定政策和社会中执行政策特别是维护公共秩序与维权的能力[10]304-306。在新时代，我国正在大力推进国家治理体系和治理能力现代化，其中政府治理体系是国家治理体系的主体与骨干。政府在市场中的地位和作用，如何更好地发挥政府作用，如何发挥市场在资源配置中的决定性作用是政府治理能力现代化的重要议题。政府应该加强对于婴幼儿照护服务市场的宏观调控，加强政策引领，加强部门的协作，实现决策目标的高效实现。

坚持公益性原则，发挥政策引领市场主体作用，形成差异化、多层次的供给格局。通过多种形式、多种途径推动婴幼儿照护服务机构发展，逐步解决供需矛盾的问题。鼓励和引导市场化的婴幼儿照护服务机构发展支持政策的实施，将为民营资本运营婴幼儿照护服务创造良好的发展环境，调动企业力量参与婴幼儿照护服务的积极性。这些中小型企业将逐渐成为参与托育服务供给的新生力量[11]。在政府政策引领中应该坚持公益性原则，将市场主体作用的发挥与解决国家重大民生问题相结合，为改善民生福祉相结合。

（二）加快形成多学科的行业专家智库群，推动对于婴幼儿照护的精准业务指导

专业性、科学性、实践性是0–3岁婴幼儿照护服务的重要特点。婴幼儿照护是医养教护为一体的专门性实践活动。它不仅结合了医学、教育学、心理学、护理学等各学科的知识，而且在这些学科的交叉融合中还形成了新的知识和学科分支，是一个典型的交叉实践学科。面对0–3岁的婴幼儿这一特殊对象，这些学科专业理论和专业实践又发生了新的变化。推动0–3岁婴幼儿照护事业的发展需要在各相关学科的基础上，不断融合创新。首先需要加快形成多学科的行业专家智库群，融合0–3岁婴幼儿相关领域的专家，开展针对性的精准专业指导和实践。其次要在体现多学科性同时体现交叉融合性。将多学科专业知识放入0–3岁婴幼儿的照护实际运用场景中，寻找到对象特殊性条件下产生的理论和实践差异，形成适宜性的理论模型和实践范式。在此基础上发展0–3岁婴幼儿专业理论指导0–3岁婴幼儿照护实践，形成对于婴幼儿照护的精准指导，是我国婴幼儿照护事业科学发展的重要保障。

（三）加强婴幼儿照护科学知识的宣传和普及，提升整体科学照护氛围的全面形成

尽管我国社会支持已经实现了一元化结构到多元化结构的转变[12]。但是家庭抚养0–3岁婴幼儿一直是我国长期以来的主要方式。在我国大力推进0–3岁以下婴幼儿照护服务体系的同时，仍然坚持家庭为主的原则。家庭是开展0–3岁婴幼儿照护和教育的主要场所，家庭成员也是0–3岁婴幼儿照护的主体。首先要加强家庭科学照护的责任和意识，推动3岁以下婴幼儿照护服务事业的发展，面对新形势提出重要发展战略。但是在社会责任分配上，要避免同瑞典的儿童照顾政策一样出现信息不对称问题。政府过多承

担婴幼儿照护的社会责任，必将导致父母对于婴幼儿照护的家庭责任的弱化。其次是要加强科学照护的知识培训和宣传。提升家庭科学照护知识的能力，培训必要的家庭科学照护技能是提升整体家庭照护水平的重要途径。再次是要避免“过少育儿”和“过度育儿”。婴幼儿的发展有其自身的规律、发展的方式和途径也具有自身的独特性、在时间上也就有关键期。进行有效精准的婴幼儿照护和教育，避免家庭照护资源的过度浪费，是解决“过度育儿”问题的重要方法，也是减少新一代年轻人养育孩子意愿压力的重要方面。开展婴幼儿科学知识的宣传和普及，形成整体科学的照护氛围是形成具有中国风格、中国气派和中国特色的社会主义婴幼儿照护体系的重要保障。

（四）瞄准婴幼儿照护的相关前沿研究，催生婴幼儿研究发展的内生动力

前沿科学研究是推动科学研究未来方向的内生动力，婴幼儿照护的相关前沿研究具有广阔的延展性，在很多领域的研究都需要不断推进。脑科学的研究和发展将为婴幼儿照护提供科学的依据。婴幼儿照护相关法律和相关标准的制定也是实现的前沿研究。法律法规具有明示和预防作用，是行业规范发展的重要制度保证，也是调节和控制行业行为的关键防线[13]。美国的《经济机会法案》、英国的《儿童保育法案》、日本的《儿童福祉法》中均有关于行业标准的明确条例[14]173。建立统一的行业标准，使婴幼儿照护服务进入规范化和科学化的发展轨道是重要基础工程。婴幼儿照护相关的量表和指标体系将为婴幼儿照护提供监测和评价基础，婴幼儿生长发育、认知能力、社会行为、心理发展等生理学和心理学研究将为婴幼儿照护提供理论基础，基于科学研究基础上的婴幼儿照护服务的课程架构、课程标准和课程指南将是推动婴幼儿照护服务高质量发展有效和现实的途径。2004年德国联邦政府倡导制定学前教育课程框架，所有16个州全部制定了各州的课程标准或者指南，进一步明确了婴幼儿学习与发展的阶段性特点及教育领域目标[15]。在澳大利亚和美国，已在国内州一级制定了早期教育课程指南。在没有国家框架的丹麦和荷兰，工作人员会制定自己的课程[16]。这在很大程度为推动德国婴幼儿照护服务事业的发展提供了现实的质量遵循。婴幼儿照护服务是一个需要关注并需要进行大量基础研究的科学学科，前沿基础研究成果的运用将是婴幼儿照护服务事业发展的动力保障。

［参考文献］

［1］ 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[J].社会科学，2018(9):89-100.

［2］ 孙勇.美国幼儿托育服务的困境分析及政策启示[J].外国中小学教育，2018(8)：41-50.

［3］ 洪秀敏，朱文婷，陶鑫萌.新时代托育服务的供需矛盾与对策——基于青年家庭获得感和需求的Kano模型分析[J].人口与社会，2019，35(6):3-14.

［4］ 秦旭芳，宁洋洋.21世纪我国托育服务政策的能力限度与突破[J].教育发展研究，2020，40(12):46-52.

［5］ 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[EB/OL].http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-05/09/content_5389983.htm.

［6］ Corbin J，Strauss A.Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory [M].Thousand Oaks：SAGE Publications，2008.

［7］ Nunnally，J C.Psychometric Theory [M].New York：Mc Graw—Hill，1978.

［8］ OECD.Starting Strong IV:Monitoring Quality in Early Childhood Education Care[R]. Paris: OECD，2017.

［9］ 杨菊华.论政府在托育服务体系供给侧改革中的职能定位[J].国家行政学院学报，2018(3):89-96，155.

［10］ 施雪华.政府权能理论[M].杭州：浙江人民出版社，1998.

［11］ 金熳然，冯倩，柳海民.日本企业主导型托育服务支持政策：背景、内容与效果[J].外国教育研究，2020，47(6):101-113.

［12］ 丘海雄，陈健民，任焰.社会支持结构的转变:从一元到多元[J].社会学研究，1998(4):33-39.

［13］ 秦旭芳，姜春林.经合组织国家婴幼儿托育服务发展战略研究[J].比较教育研究，2020，42(7):98-105.

［14］ 郭法奇.外国学前教育史 [M]. 北京：北京大学出版社，2015.

［15］ 武欣，史瑾.21世纪以来德国联邦政府0～3岁婴幼儿托育改革进展与趋势[J].外国教育研究，2020，47(7):87-100.

［16］ OECD.Starting Strong I: Early Childhood Education and Care[R].Paris: OECD，2001:7-8.

［责任编辑　王亚婷］