

# 内蒙古城镇婴幼儿照护服务机构发展现状、问题及对策

刘辛辛

**摘要：**作为重要的生育配套政策，0-3岁婴幼儿托育工作既是内蒙古解决生育后顾之忧，落实全面两孩、三孩政策的重要保障，也是完善内蒙古公共服务体系建设、促进民生发展的重要内容。托育机构作为幼儿照护服务最重要的载体应该受到高度重视。当前内蒙古托育机构发展面临运营成本高、监管体系不完善、专业人员不足、服务质量有待提升等现实问题，需要从政策支持、完善监管、人员队伍建设及加强创新几个层面着手推动托育机构乃至行业进一步发展。

**关键词：**婴幼儿 照护服务 托育机构 问题 对策

内蒙古自治区“十四五”规划与发展纲要中明确提出，加强生育服务和家庭发展支持体系建设；加强3岁以下婴幼儿照护，提升儿童早期教育和发展水平。这是内蒙古首次将0-3岁婴幼儿照护工作纳入规划，可以说开启了自治区婴幼儿照护服务元年。婴幼儿托育机构作为呵护0-3岁最柔软群体的重要载体，其良好发展是高质量婴幼儿照护服务的关键一环，必须对婴幼儿照护服务机构发展给予高度重视。

## 一、内蒙古城镇婴幼儿托育机构发展现状

(一) 托位供给总量少，且区域间不均衡

1. 0-3岁婴幼儿托位缺口庞大  
2019年全国人口与家庭动态监测调查中，1600个受访内蒙

古女性中，242人有0-3岁孩子，其中有5人有两个婴幼儿。受访的内蒙古的母亲们最想获得的社会支持中，27.48%的母亲们选择“便捷的托育服务”，可见近三成母亲需要便捷的托育服务。但现有托育服务供给远不能满足现实需求。最新调查数据显示，截至2020年底，内蒙古托育服务机构提供的总托位数2万多个，按照近3年来的出生人口数量估计，内蒙古3岁以下婴幼儿数量约为66万人，现有托位仅可为约3%的婴幼儿提供托育服务。

2. 托位供给分布区域间差异大  
自治区内现有托育机构托位供给呈现明显的区域差异，目前部分盟市每千人托位比高于全国平均水平，如鄂尔多斯和兴安盟每千人托位比分别达到了2.58和2.06；其他盟市千人托位比低于全国平均水平2.1，其中巴彦淖尔

和通辽市千人托位比达到约1.3，其他盟市则更低。

(二) 私营托育机构占比高，公办托育机构数量少

目前区内现有托位供给绝大部分来自于私营托育机构，公办托位供给服务能力薄弱。在现有私营托育机构中，专门提供0-3岁婴幼儿托育服务的机构数量不多，大部分私营机构为早教与幼托结合的服务模式。

(三) 人员配置较为齐全，设施配置较为合理

托育机构中，配备的托育人员和保育员与婴幼儿的比例称为师幼比，国家标准线为乳儿班1:3，小托班为1:5，大托班为1:7。当前内蒙古托育机构师幼比分别为乳儿班1:1.4，小托班1:3.58，大托班1:5.44，都高于国家标准要求。从托育机构内部设施配置来看，当前内蒙古的托育

**基金项目：**内蒙古党校校级课题一般项目“内蒙古城镇婴幼儿托育机构发展现状与对策研究”；内蒙古自治区哲学社会科学规划项目“自治区第十一次党代会精神研究”专项课题“内蒙古婴幼儿照护服务体系现状与发展政策研究”(2022ZZC045)。

数据来源：2021年课题组调查数据。

数据来源：2020年内蒙古自治区卫生健康委员会统计调查数据。

机构基本都能够做到教室、厨房等功能分区完整设置，但是也存在部分托育机构内功能区域混用以及户外活动场地不足等问题。

## 二、内蒙古城镇婴幼儿托育机构面临的困境

### （一）运营成本高、服务价格高，生源不足

当前大部分民办托育机构普遍存在生源不足问题。造成生源不足的原因包括机构地理位置是否合理、托育服务种类是否多元等，但根本性原因在于托育机构服务的价格。以呼和浩特为例，该市民办托育机构托位费用（含餐费）为平均每月3500--4000元，与普通幼儿家庭父亲或者母亲的月收入持平甚至要高，造成有托育需求的家庭“送不起”的现实情况；鄂尔多斯市某优秀知名托儿所收费为每月2400元，依然存在招生不足问题，主要因为家长们认为托育费用较高，难以接受。受访托育家庭表示，其能够接受的托育费用价格区间在1000—2000元/每月，1500元/每月是家长们的最多选择。

造成民办托育机构价格高的主要原因是运营成本较高。主要体现在绝大部分民办托育机构处在商街地带，租金高；师资队伍稳定性弱，保教人员流动带来的人力成本增加；无论托位多少，安保、保教、餐食、医疗保健及

管理人员必须配备齐全，人力成本较高。

近两年来民办托育机构运营发展受到疫情的严重影响。虽然国家出台相关支持政策，降低托育机构运营成本，但对民办托育机构的政策支持体系建设还不健全、不成熟，对于内蒙古而言更为突出。主要表现在财政支持力度不足，税收优惠政策不完善，以及缺少差异化的支持政策及现有政策落地难等。地方卫健委工作人员表示，由于缺少上级详细文件，部分支持托育机构的资金无法直接拨付，“不知如何使用”。此外，现有支持政策落地生效难，如2019年自治区印发的《内蒙古自治区人民政府办公厅关于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的实施意见》中，已经明确托育机构用电、用水、用气、用热全部按居民生活类价格执行（此政策出台前以商业用度缴费），但截至目前依然有大部分

民办托育机构因为“不知情”而没有享受到该优惠政策。

### （二）监督管理体系不完善，监管效果有限

托育机构监管存在主体不足、责任不明晰问题。托育机构监管应该是工商、教育、卫生健康、应急等多部门协同工作，但是目前自治区对托育机构的监管主要由卫健委负责，其他部门参与意识不足。在盟市的托育机构监管中，虽然有个别地方多部门合作监管，也存在权责不明、责任推诿问题，比如幼儿园延伸托班管理，教育局与卫健委都认为监管责任在对方。

监管条规不足主要表现在对托育机构的准入标准、考核评价体系等缺乏一定的考核标准。如对“家庭式育儿点”的监管上，目前从自治区到各盟市都缺乏准入标准和考核细则等，造成对此类托育机构的监管漏洞，容易带来安全隐患。另外由于自治区缺



少一致的备案监管标准，造成目前全区很多托育机构向国家申请备案失败，依然处于“无证”经营状态。

监管权力不足主要表现在监管主体的监管权力有限，造成对托育机构的监管效果欠佳。如卫健委对托育机构有监督测评权，但是没有惩处的权力，造成对托育机构的监督力度和管理时效受限。

监管流程不规范主要表现在托育机构在注册登记过程中缺少规范意识，部分机构未在营业范围中标注“托育服务”业务。同时部分托育机构把早教、亲子课等作为开展托育服务的依据，将早教与托育混淆。

(三) 专业托育人员严重不足，从业人员缺乏职业认可和职业归属

虽然近年来内蒙古托育机构发展速度较快，但是师资队伍专业化问题成为当前制约机构发展的瓶颈。专业托育人员严重不足是当前内蒙古各类托育机构面临的共同难题。由于我国缺少对专业托育人才的规划和培养，造成当前托育行业人才急缺。目前内蒙古托育机构的师资队伍主要来自高校学前教育专业、幼儿健康与发展专业的学生，其中学前教育专业人员占大多数，甚至部分托育机构中存在部分保教人员没有教师资格证、育婴证的情况。但是0-3岁婴幼儿与3-6岁幼教教育服务存在很大差异，目前以

幼教类专业为主的师资队伍与托育服务需求不符，无法满足当前婴幼儿照护的需要。

由于对托育的认识起步较晚，社会对托育机构从业人员的印象存在认知偏差，认为保教类工作属于脏活累活且收入低，造成托育从业人员严重缺乏职业认可。同时也缺少职业资格认可和职业晋升渠道，造成从业人员缺少职业归属感，人员流动频繁流失严重。

(四) 服务质量整体不高，产品创新不足

家长们对婴幼儿托育的要求不仅要幼有所托，同时也要求“幼有所育”。高质量的照护服务依赖于专业的托育人才队伍，高质量的育儿服务依赖于好的育儿产品。目前内蒙古婴幼儿托育机构提供的服务总体质量不高。“托”的层面，由于缺少专业从业人员，造成照护婴幼儿工作专业性、科学性不足。“育”的层面，托育机构缺乏对托育行业的深入研究，缺少符合0-3岁婴幼儿育儿方向的产品，难以满足市场需求。比如，部分托育机构的育儿服务借鉴幼儿园保教工作、延续月子中心的服务，缺乏专业性和科学性。同时，很多以早教和亲子互动为依托的托育机构，提供的育儿服务大多引进海外早教课程、或者挂名外国品牌，缺少本土创新，未能创造出更适合内蒙古0-3岁婴幼儿育儿服务的产品。

### 三、促进婴幼儿托育机构良好发展的对策建议

(一) 完善政策支持体系，降低托育机构成本

1. 加快完善、细化支持政策，缓解托育机构成本压力

首先自治区应加快构建托育机构发展政策支持体系，包括出台积极必要的财政支持政策、出台托育机构差异化支持政策等。比如自治区政府每年划拨专项资金，用于向托育机构现金补贴、减免租金、购买服务等；对托育机构的差异化支持可以以托育机构的类型为基础进行设计。(1) 保教费返还。幼儿园延伸开办托儿班的保教费免于上缴，或者上缴后再返还。(2) 税收减免。民办托育机构除了可以享受水、电、暖、燃气按照居民价格使用外，同时也要进行税收减免。(3) 以奖代投。建立考核测评体系，对托育机构评分划档，由各级卫健委拨付相应资金奖励。其次要细化支持政策和方案，确保政策落实有据可依。按照“谁收费谁宣传”的原则，由卫健委联合当地供水、供电、供气、供暖企业应做好政策宣传工作，各地托育服务管理机构制定实施细则，待托育机构提出申请后由相关企业核实办理。

2. 加强政策落实监督，提升政策时效

为避免政策停留在“最后一公里”，建议进行政策落实监督

考核工作。由自治区卫健委为督查主体，建立各级卫健委主任负责制，每年定期进行督查相关政策落实情况和效果，并将政策落实情况纳入各地卫健委主任履职考核内容。

(二) 完善监督管理体系，营造良好托育服务共识

1. 完善托育机构管理主体及职能划分，提升管理主体担责意识

建议自治区尽快明晰托育服务机构监督管理主体及责任，各部门要分工明确、权责明晰。地方落实过程中，按照属地管理和分工负责的原则，避免互相推诿责任的情况出现。比如在对幼儿园延伸托儿班的监管上，尽快联合卫健部门和教育部门共同议定监督责任分工，并下达至基层落地实施。

2. 加快完善出台监督管理条例

国家已经出台3岁以下婴幼儿照护发展意见、托育机构设置标准和管理规范(试行)等6个相关文件，目前内蒙古仅对部分文件制定了实施细则。要尽快研制出台实施细则和具体办法，加强对区内托育机构的监督管理；尽快制定和出台“家庭式托育点”准入和评价考核标准，严格把控其照护服务标准和质量。

3. 强化政府监管部门的监督权力

提升卫健委的监督权力，赋予卫健委一定的行政处罚权，比

如责令停业改进，再达标后即可运营；对于存在问题的托育机构适当处罚，如取消评优奖励资格，收回相应政府支持政策等。

(三) 加强托育从业人员培育，提升从业人员职业归属

1. 提高认识，加大本地托育机构人才队伍培育

托育专业人才急缺是当前我国托育行业面临的突出难题。解决内蒙古托育人才问题需依托自治区高校人才优势，由教育厅、卫健委与高职院校相关专业对接，推进师范类院校、职业院校尝试开辟婴幼儿照护方向人才培养。此外，可以由卫健委牵头，加强托育行业协会和师范类院校合作，建立相关专业学生毕业实习帮扶合作机制，选取有意向的毕业生到私立托育机构实习。从当前我国人口发展形势来看，托育行业作为重要生育配套举措发展势头强劲，自治区要有前瞻性，应尽早将托育行业人才培养纳入自治区发展规划，完善托育行业人才培养标准。

2. 加快推进托育从业人员职业资格认定和建设职业晋升渠道

人力资源和卫健委、教育等相关部门联合，应加快研制出台托育行业从业人员职业资格认定文件，建立职业资格认定机制；参照中小学教师标准，健全托育人才的社会保障机制，建立科学合理的薪酬待遇和晋升制度，提升托育从业人员的职业荣誉和职业归属感。

(四) 以产品和专业化服务为抓手，提升托育机构服务质量

1. 加强从业人员专业素养建设，提升托育服务专业化水平

针对当前区内托育机构师资以学前教育专业为主的情况，要加强对现有保育人员的技能培训，提升婴幼儿照护和教育技能。尽快研发出台《内蒙古托育服务从业人员研训一体化方案》，建立从业人员培训学习制度。培训对象上，对托育机构负责人和保育人员分别制定培训方案内容；培训途径可通过托育行业协会或者依托高职院校每年对托育从业人员开展职业道德、专业技能培训；培训类型需设置岗前技能培训和考核、平时技能培训和考核。

2. 加强托育服务产品质量把控和创新

加快内蒙古托育机构课程质量标准体系建设，以此为依据严格把控托育机构育儿服务产品质量；推动本土托育产品研发，推动本土托育品牌培育，促进本土托育产品多元化、科学化发展，满足内蒙古育儿家庭需求。■

#### 参考文献：

[1] 杨雪燕. 多学科视角下的婴幼儿托育服务 [N]. 中国人口报, 2018-4-25.

[2] 杨菊华. 婴幼儿托育服务人才供给困境与对策 [N]. 中国人口报, 2021-1-11.

(作者单位：内蒙古党校)

责任编辑：张莉莉