

推动“托幼一体化”再上新台阶

政协委员为推动学前教育托幼一体化建设建言献策

记者 何峰

幼有所托、幼有善育，是当前促进生育意愿、缓解育儿焦虑、推动人口高质量发展的有效途径，也是人民群众对高品质生活的要求，饱含着万千家庭对美好生活的期盼与向往。

目前，我市幼儿园陆续出现“招生难”“资源过剩”等现象。与此同时，婴幼儿照护机构又面临场地、师资、资金短缺等困难。在托育服务供需矛盾突出的现实下，加快推进幼儿园“托幼一体化”建设，有效对接幼教过剩资源与托育刚需，是解决问题的上佳方案。

幼儿园开办托班，主动向下延伸托育服务业务，既是落实国家婴幼儿照护服务相关政策的内在要求，也是新的人口与社会经济发展形势下幼儿园发展的现实需求。2020年，市政府办公厅印发《关于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的实施意见》，明确“统筹托幼资源，支持新建幼儿园按有关标准配置托位，鼓励有条件的幼儿园扩大托班规模”。2020年以来，我市每年都将托育服务纳入民生实事，全面统筹幼儿园资源，扩大托位供给。

据2022年《浙江省3岁以下婴幼儿养育成本调查报告》显示，我市16.7万3岁以下婴幼儿人口家庭送托的意愿为41.53%，其中意愿选择公办幼儿园的家庭占76.52%。但实际上，我市0至3岁婴幼儿入托率只有18.2%。这表明，需求量虽很大，但家长们的现实顾虑也很多。

“供”和“需”无法有效匹配，“堵点”究竟在哪儿，家长们的“顾虑”该如何消除？7月18日上午，市政协举行请你来协商暨委员月谈会，政协委员和相关部门负责人一起探讨如何采取针对性举措，有效构建高质量托幼一体化服务体系，满足广大人民群众需求。



我市的托幼机构。(陈敏 摄)

A 理顺管理体制机制

加快推进幼儿园托幼一体化，是解决“招不满”“托不上”现象同时存在的有效途径，这已成为共识。

近年来，我市托育服务工作快速、有序推进，政策机制、服务供给、要素保障不断完善。每千人托位数由2020年的1.55个增加到4.39个，婴幼儿入托率由6.19%提升到18.2%，入选第一批全国婴幼儿照护服务示范城市。但在推进过程中，管理体制上的不顺，也让托育事业发展受到一定影响。

当前，0至6岁婴幼儿托育和学前教育分别由卫健及教育两个部门牵头，未完全形成托育和学前教育良性衔接的工作机制。幼儿园办托班，既要遵照卫健部门的监管规范，又要执行教育部门的规范要求，标准不一，显然不利于托幼一体化的健康发展。委员们认为，理顺管理体制机制是当务之急。

“可学习借鉴兄弟城市经验，优化托幼一体化发展环境，制定托育服务领域的地方性法规，加强协同管理，强化支持措施。”徐建委员建议，要将优先发展托幼一体化纳入宁波幼儿教育事业发展规划，统筹做好学前教育与托育资源的均衡配置。进一步深化拓展托幼一体化内涵，推动托、幼两类机构服务

内容紧密结合，做到“养、育、教、保、医”一体化。

“目前，托育和学前教育分属卫健、教育部门进行业务管理，两头监管带来监管责任模糊、监管力度不足等问题。如卫健部门作为托育服务行业主管部门，对幼儿园托育部的违法行为没有处罚权，处罚手段仅以书面整改通知为主，惩罚措施和力度均较小，管理难度较大。”刘训华委员建议，支持幼儿园办托班，首先要加强教育和卫健等部门间的协同，明确幼儿园办托班的管理权责问题，以及日常业务的指导管理方式。

刘训华委员认为，应强化幼儿园“托育班”与托育机构的“共成长”。刘训华委员建议，卫健部门应强化妇幼保健机构的指导作用，为婴幼儿托育专业实践提供指导，并会同人社部门提升保育师培训质量，提高保育师准入门槛。教育部门也应加强对全市托育机构的专业教研指导，并引导支持市属高校强化相关学科专业建设。此外，刘训华委员建议卫健、教育两部门建立托班保教管理联席会议制度，共同协商解决托班发展中出现的新情况新问题，全面提升托班的保教质量。

毛泽燕委员认为，通过出台政策、

修订法规，高效推进托幼一体化进程。毛泽燕委员建议，成立幼儿园托幼一体化工作专班，明确幼儿园办托班的相关权责问题；同时，相关部门尽快就幼儿园办托班的行政许可问题及安全性问题做出研究，以法治手段推进托幼一体化建设。

在幼儿园开办托班的准入和监管方面，除了卫健、教育部门之外，其他部门的配合协同也非常重要。毛泽燕委员在调研中发现，公办托育机构项目，仍存在在场地、编制等问题难以推进的困境；在幼儿园的托幼一体化项目改造上，也存在资金不足等方面的难题。毛泽燕委员建议相关部门统筹谋划、密切配合，支持有现实需求但没有场地条件的幼儿园利用符合办学条件的空闲资源开设托班。此外，发改、卫健等部门加强人口预测预判，为教育部门对幼儿园科学布局提供依据，对幼儿园空余学位转为托位进行合理配置，防止不合理托位数增加。

此外，委员们还建议，调整优化托幼服务的定价政策、财政的扶持政策，让已经“托幼一体化”的公办园增强办托能力，让民办幼儿园也能在同业竞争中找到新的、差异化的生存或转型空间。

C 提升“托幼一体化”服务质量

幼教与托育的理念不尽相同，二者的服务对象、服务模式、发展模型存在很大差别，如何将托班与幼儿融合发展，提升托育服务质量，打消家长顾虑，是推进托幼一体化过程中不得不面对的问题。

根据市教育局提供的数据，截至今年6月，全市幼儿园可提供托位2.74万个，占全市托位总数的70%。但目前这些托位还有超过一半是空余的，且托位使用数存在“上半年多、下半年少”的现象。

委员们在深入调研后认为，托位出现“闲置”，一个重要原因就是家长不放心。目前的托班普遍缺乏规范的托育模式、科学的照护经验，以及正确的教养方法，无法满足广大群众对高质量托育的需求。

从课程体系看，幼儿园托班还没有标准的课程和教材，很多幼儿园是用小班的教学方式开展托育服务。

委员们在调研中还发现，托班课程内容普遍以省编课程为蓝本编写，缺乏较为科学的示范课程。“由于缺乏专业人才和课程标准，导致托班教养方式内容过‘满’、节奏过‘紧’、方式过‘控’，大多数幼儿园的托班作息时间和小班同步，时间划分得过细过精确，环节和环节之间紧紧相扣，容易让幼儿感到紧张拘束。”

“不能简单认为幼儿园里办托班就是‘托幼一体化’。”林红委员直言，目前，幼儿园托班的“小班化”倾向较突出。不同的婴幼儿个体具有不同的发展特点，年龄越小，这种自然的差异就越明显。因此，托班幼儿更需要实施个性化的照护专业模式。但在现有的托班中，一些教师仍以“整齐划一、一刀切”的理念开展托育服务。在工作方法上，简单搬用3岁至6岁的教育模式，忽略了婴幼儿成长学习的自主性和接受能力；在工作目标定位上，偏“教”轻“保”，偏重于知识技能的教育和引导，没有意识到身体生长、心理养护对于托班婴幼儿成长更为重要。

委员们在调研中发现，大多数家长希望孩子能够在“社区内”“家门口”或“单位内”入托，同时又希望可选择半日托、计时托、临时托、亲子托等特色化、个性化的灵活服务方式，而目前我市托育服务占主导的公办园以全日托为主，家长感觉还是“不方便托”。

徐建成委员因此建议，进一步深化拓展“托幼一体化”内涵，托、幼两个机构服务内容紧密结合，做到“养、育、教、保、医”

一体化。让幼儿园教师更多地走出园所，走进社区托育驿站，开展早教和入园前的准备服务。引导幼儿园托育部向婴幼儿家庭提供全日托、半日托、计时托、临时托等灵活多样的婴幼儿照护服务。同时推进培育“托幼一体化”服务的宁波品牌，回应新时代美好生活的高层次需求。

如何系统提升托育教育水平？林红委员建议，卫健部门与教育研究相关部门联合开展定期的托育教育研讨、研究活动，组织托育教师定期交流经验，开展疑难问题探讨，持续跟进解决托育服务的问题。定期推出优秀教养经验进行推广、宣传。

我市有相当数量的民办幼儿园。在推进托幼一体化过程中，民办幼儿园是不可或缺的力量。

潘红妮委员建议，鼓励民办幼儿园开展差异化、特色化社区托育服务。她认为，一方面，通过出台相关政策，鼓励民办幼儿园利用社区闲置资源打造“社区托育服务圈”，托起“家门口”的幸福；另一方面，针对现有公办幼儿园的托育服务不及时、不充分、不完整、不方便等问题，民办幼儿园可以走差异化之路，提供半日托、计时托、临时托、亲子托等特色化、个性化的灵活服务方式，激活社区“小细胞”，解决家庭“大问题”。

潘红妮委员认为，现有的托育政策鼓励国有企事业单位开办托班，虽然国有企事业单位可以提供价格低廉的托幼场所，但它们缺少现成师资，这和民办幼儿园正好形成优势互补。潘红妮委员因此建议，推进国有企事业单位和民办幼儿园合作，为职场父母消除后顾之忧，让“上班、带娃”两不误，用“小托育”托起职工“大幸福”。

委员们对托幼一体化相关问题进行客观理性的分析研究，并积极建言，而相关部门的回应坦诚积极，并表示要在以后的工作中认真研究采纳。协商会上，委员们的建言与部门的谋划同频共振。“托育工作作为重要的民生工程，事关婴幼儿健康成长，事关千家万户福祉，事关共同富裕的成色和底色。需要我们牢固树立‘一盘棋’意识，深刻理解‘托幼一体化’对发展普惠托育服务，建设生育友好型社会、儿童友好城市等重大战略工程的重要意义，齐心协力，共同打造高质量托育服务的宁波样板。”市政协主席陈龙表示。

B 提升硬件设施加强照护力量

推进托幼一体化过程中，服务质量是家长最为关注的问题。委员们建议，加快对现有托育机构硬件设施进行“适托化”改造，新建托班则应符合标准规范。同时，加强幼儿园托班照护力量建设。

委员们在调研中发现，从硬件看，现有幼儿园托班的基础设施还不能很好地满足3周岁以下婴幼儿的生理发展需要，亟待进行“适托化”改造。“亟待对幼儿园托班在原来基础上进行‘适托化’改造，否则不利于婴幼儿健康成长。”林红委员发现，幼儿园的托班基础设施和婴幼儿的需求并不适配。目前幼儿园基础设施在规格设定上，基本是按照3岁至6岁儿童的生长标准来设计的，没有充分考虑托班幼儿的差异性，导致托班教养环境视角“高”、设施“硬”、格局“固”。

“我们常常看到托班的活动墙、活动柜等都是小班的规格，不符合托班婴幼儿观察、操作、活动最适宜的视觉和触觉高度；托班放置的桌椅、橱柜，基本呈现矩形形状、直线线条，在触觉上

视觉上都比较生硬和呆板，不够柔性、安全，缺少温度、软度、舒适度。同时，托班区域的设置缺乏开放性和自由度，桌面多、空间及地面创设少，平面多、立体少，缺乏灵动性。”林红委员说。

林红委员建议推进托育基础设施规划和“适托化”改造。用“1米高度看城市”的儿童视角，制定适合托班婴幼儿需求的空间与设施规划建设标准，在规划城市未来社区配套建设和托育机构（幼儿园）改造过程中，都要按照这个标准来执行。同时，不能随意利用社区不符合标准的闲置资源办托班。

幼儿园托班照护专业力量较为薄弱，也是不容回避的问题。托育服务需要根据不同年龄段提供集养、育、教、保、医为一体的专业服务，因此需要兼具医、养、教技能的复合型人才。

毛泽燕委员在调研中发现，在我市幼儿园2.35万名学前教育教师中，托育专业的教师非常稀少，现有师资队伍中缺少专业的育婴师、营养师，难以满足婴幼儿全方位的保育教育需求。同时，由于教育部门和卫健系统的托育人才职称和晋升难以互通，导致从业人员担忧

前景和保障。

委员们还发现，按照幼儿园人员配备要求，目前幼儿园托班配备了“2教1保”，但这些人员中有不少是未婚未育的，缺乏带娃经验，还有不少人员匆忙上岗，缺少托育的专业知识，亟待专业转型提升。

林红委员认为，要创建托育人才队伍的培训机制，帮助托育从业人员了解0至3岁婴幼儿的生理心理特点及教养方式有着重要的意义。卫健部门应该就婴幼儿生理发育、婴幼儿心理发展、婴幼儿卫生保健、婴幼儿教养等相关内容开展针对性的培训。

毛泽燕委员则建议，相关部门对托育领域的各类职称评定和职数认定进行适当倾斜，探索打通医卫职称、教师职称的转岗职称认定，调动幼教老师、妇幼保健医师从业转行的积极性。同时，完善准入制度，推行岗位分级制度，探索打通托育服务与学前教育职业资格的道路，鼓励在职教育职工成长为“保育师”与“幼师”的“双师型”人才。同时，在未来社区建设中，将学前教育与托育服务一体规划、一体实施、一体保障。