

发展普惠托育 解决带娃难题

智库圆桌
(第23期·总73期)

托育关系千家万户,普惠承担民生之重。今年《政府工作报告》明确指出,将3岁以下婴幼儿照护费用纳入个人所得税专项附加扣除,多渠道发展普惠托育服务,减轻家庭生育、养育、教育负担。“十四五”规划和2035年远景目标纲要提出,支持企事业单位和社会组织等社会力量提供普惠托育服务。本期邀请有关专家进行探讨。

主持人 经济日报社理论部主任、研究员 徐向梅

重在扩大托育服务有效供给

主持人:我国现行托育服务体系状况如何?加快发展普惠托育服务体系有何重要意义?

杨文庄(国家卫生健康委人口家庭司司长):近年来,我国托育服务呈现出良好的发展态势,托育服务体系初步形成。据不完全统计,当前共有各类托育机构数万家,涵盖了综合托育服务机构、社区托育服务设施、幼儿园托班、家庭开展互助式托育以及工作场所提供的福利性婴幼儿照护服务等不同类型,可提供全日托、半日托、计时托、临时托等多种形式的服务内容。但托育服务总体供给依然不足,超过九成的机构是民办机构和营利性机构,服务对象以2岁以上婴幼儿为主,收费价格相对较高,各地区服务资源分布不均。

当前,我国0—3岁婴幼儿有3700多万,其中三分之一以上的家庭有较强烈的入托需求,入托率为6%左右,供给和需求缺口较大。照护服务既面临着需求不断扩大、投资快速增长的发展机遇,也存在着市场供给总量明显不足、激励支持政策有限、专业人才匮乏等挑战,迫切要求深化供给侧结构性改革,拓展服务

主持人:普惠托育从无到有做了哪些探索?各地开展的先行先试中,哪些做法值得推广借鉴?

张本波(中国宏观经济研究院社会发展所研究员):普惠托育是指面向广大家庭提供的质量有保障、价格可接受、方便可及的托育服务,是我国公共服务的重要内容。普惠托育需要满足三个基本要求:其一,服务质量要有保障,能够满足婴幼儿家庭对安全优质服务的要求;其二,服务价格要合理,不能超出绝大多数家庭的承受能力;其三,服务提供要便捷,能够适应婴幼儿照护服务特点,提供就近便利的托育服务。

普惠托育从无到有。2019年前后,我国普惠托育机构几乎空白。近两三年,国家发展改革委和卫生健康委积极开展普惠托育专项行动,通过中央预算内投资,直接带动新增普惠托位,托育服务供给初具规模,各类机构提供的托位约占3岁以下婴幼儿的6%。但是,距离满足广大家庭的服务需求仍有较大差距,而且托育服务价格普遍偏高。调查显示,托育机构平均月收费2700元,占当年我国家庭可支配

主持人:当前实施普惠托育面临哪些问题?推动构建适应我国国情和发展阶段的普惠托育服务体系应从哪些方面着力?

贺丹(全国政协委员、中国人口与发展研究中心主任):在国家政策和地方探索的积极推动下,我国托育服务进入快速发展期,托位总体数量显著增加。但普惠托位数量和比例不足也很突出,加之疫情影响,不少托育服务机构生存艰难。亟需推动“五个统筹”,做好“三个回应”,为构建适应我国国情和发展阶段的普惠托育服务体系提供支持保障。

当前,发展普惠托育主要面临以下问题与挑战。

首先,普惠优先的服务供给格局亟需强化。当前民办、营利性机构仍是托育服务的主体,占比达90%以上,而公办、民办公助和单位承办的普惠性机构发展严重不足。市场化托育服务价格较高,超出一般家庭的消费能力,在特大城市中心城区,高价问题更加突出。如北京、天津每月平均保育费高达六七千元,分别是当地居民人均月收入的1.12倍、1.26倍,较高的服务价格使很多家庭望而却步。

其次,普惠托育的支持政策体系有待完善。一是托育服务用地保障政策措施尚未完全落地,主城区普遍缺少可利用的土地空间资源,老旧小区缺少可利

资源、提高服务质量、提升可持续发展能力,切实解决家庭后顾之忧。

2019年和2020年,国务院办公厅分别印发《关于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见》和《关于促进养老托育服务健康发展的意见》,明确了由卫生健康部门牵头、各相关部门协同的工作机制。《未成年人保护法》《人口与计划生育法》修订以及实施的《家庭教育促进法》,均增设了关于托育服务的规定。“十四五”规划和2035年远景目标纲要将“每千人口拥有3岁以下婴幼儿托位数”指标纳入20个经济社会发展主要指标之一。

2021年6月印发的《中共中央 国务院关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》,作出实施一对夫妻可以生育三个子女的重大决策,明确将发展普惠托育服务体系列为配套积极生育支持措施之一。大力发展多种形式的普惠服务,发挥中央预算内投资的引导和撬动作用,推动建设一批方便可及、价格可接受、质量有保障的托育服务机构;支持有条件的用人单位为职工提供托育服务;鼓励国有企业等主体积极参与各级政府推动的普惠托育服务体系建设;加强社区托育服务设施建设,完善居住社区婴幼儿活动场所以

收入约36%。

普惠托育亟需凝聚社会合力。在行业发展初期,托育机构普遍面临成本高、抗风险能力弱等挑战,仅靠市场力量很难解决“入托难”“入托贵”等问题。从国际经验来看,把托育服务纳入公共服务体系成为越来越多国家的政策选择。如欧盟提出为每个3岁以下儿童提供高质量的托育服务,到2017年欧盟国家平均入托率达35%,其中政府通过财政津贴、税收减免等方式,承担了近四成托育服务费用。

当前,发展普惠托育已成我国社会各界共识,各项支持政策也不断出台和完善。同时,各地积极开展先行先试,探索发展多种方式的普惠托育服务,形成了一些值得推广借鉴的经验做法。

一是整合社区资源,构建社区普惠服务网络。如安徽合肥采取社区免费提供场地和部分装修费用,委托第三方经营管理

统筹资源推动托育事业发展

用的公共设施资源。二是托育机构房租、人员经费等运营成本高,不少地区对普惠托育机构仅提供建设补贴,缺乏对持续的运营补贴支持,民办托育机构担心转为普惠性机构后按照普惠限价难以实现营收平衡。三是行业发展支持政策有限,针对托育行业的普惠性金融保险产品较少,托育机构融资难度较大,相关责任险及托育机构运营保险等有待开发。

此外,普惠性托育资源统筹力度有待加强。伴随出生人口的连续大幅下降,各地幼儿园将出现一定数量空余学位,可以快速缓解托育服务资源供给不足的问题。各地需要综合研判出生人口形势,推动有条件的地区开展学前教育资源向托育服务资源转化的政策预案和制度安排。同时,解决幼儿园经费支持向托班延伸的问题,使托班享受幼儿园生均补贴,并按普惠价格提供托育服务。

为进一步推动发展普惠托育,一方面要推动资源整合利用,提高服务发展效率;另一方面要精准细化配套政策,打通服务发展瓶颈。具体而言,亟需推动“五个统筹”,做好“三个回应”。

统筹运用现有财政资源。加强普惠

服务设施;制定家庭托育点管理办法;支持隔代照料、家庭互助等照护模式;支持家政企业扩大育儿服务;鼓励和支持有条件的幼儿园招收2至3岁幼儿。通过普惠政策支持,扩大有效供给,提高服务水平,扩大服务覆盖面。2020—2022年,国家卫生健康委同国家发展改革委开展普惠托育服务专项行动,中央预算内投资下达20亿元,带动地方政府和社会投资超过50亿元,累计新增约20万个托位,推动增加普惠性托育服务有效供给。各级卫生健康部门深入推进“医育结合”,加强对托育机构卫生保健工作业务指导、咨询服务和监督检查,在落实基本公共卫生服务和妇幼保健服务、健康教育服务、0—3岁儿童健康管理等过程中,积极普及科学育儿知识。

发展普惠托育服务是促进人口均衡发展的重要选择。我国人口发展呈现规模大、增速缓、高龄少子、生育意愿降低等特征,低生育率成为突出问题。随着传统家庭抚育方式逐渐力不从心,“照料难”成为“不敢生”的重要原因。发展托育服务,有助于减轻家庭养育的时间成本和经济压力,缓解生育焦虑,释放生育政策红利,促进人口长期均衡发展。

发展普惠托育服务是推进高质量发展的重要内容。托育服务业具有显著的

就业友好性,可直接创造数百万就业岗位,并提供更多的间接就业机会。增强托育服务有效供给,有利于推动消费增长,促进形成强大国内市场,不仅能直接造福千万家庭,还将为经济持续健康发展提供有力支撑。“十四五”时期是托育服务需求持续释放的关键时期,要以满足人民需求为导向精准发力,推动普惠托育供给侧改革,补齐托育服务民生短板,建立健全托育服务政策法规、标准规范和服务供给体系,切实提高人民群众对普惠托育服务的获得感和满足感。

托育服务。这种“陪爸妈上班”的托育服务,不仅解决了职工子女入托难题,而且送托便利,是实现职工、企业、政府多方共赢的新举措。

四是统筹推进,探索托幼一体化。鼓励有条件的幼儿园开设托班,是增加普惠托育供给的有效途径。如上海提出以普惠为导向、托幼一体为主、多方共同参与托育服务发展方向。公办幼儿园托班收费采用相同的标准,地方财政对开设托班的公办园提供生均经费和编制方面的保障。目前上海1700所幼儿园中约有450个托幼一体机构,提供的托位数超过全市托位总数的一半。

五是加大政府投入,探索成本分担机制。在中央预算投资提供的建设补贴之外,很多地区尝试通过提供机构运营补贴、购买服务、家庭补贴等方式,支持社会力量提供普惠托位。如安徽淮北相山区从2019年开始采用以奖代补形式,对托育机构给予运营补贴,并对入托婴幼儿家庭给予补助。此外,北京等多个地区计划在“十四五”期间为新增普惠托位提供运营补贴。

人数进行运营补贴,将托育机构从业人员培训纳入公共预算保障范围。

回应托育行业“生存之难”。重视突发重大公共卫生事件的冲击,可参照对学前教育机构疫情期间的补贴支持政策,为运营困难的普惠性托育机构提供一定的运营补贴和人员经费支持,确保服务供给的稳定性和可持续性。

回应托育事业“发展之难”。放宽普惠支持政策范围,针对幼儿园托班、社区托育点、家庭托育点等不同类型的托育机构,提供政策支持、规范引导和人员培训,加强综合监管和质量评估。通过落实场地提供、租金减免、水电气优惠等方式,充分调动社会力量开展普惠托育服务的积极性。

统筹运用现有社区资源。以社区为依托,探索社区自办、合作办、委托办等发展模式,支持通过新建、改扩建、以租代建、回收闲置空间等方式盘活未充分利用的社区空间。统筹运用党政机关、企事业单位和产业园区资源。采取自办或委托专业机构等灵活方式举办福利性托育机构,为职工和周边群众提供普惠托育服务。回应托育机构“运营之难”。建立常态化支持保障机制,对符合普惠条件的托育机构按照托位和收托

到2025年 努力实现 每千人口拥有 3岁以下婴幼儿托位数 达到4.5个 ——“十四五”规划和2035年远景目标纲要

部长建言

党的十九大报告明确提出“幼有所育”,将其纳入保障和改善民生的重要内容。近年来我国托育服务相关政策法规陆续出台,标准规范体系基本建立,服务供给有序扩大,取得积极进展。但是,全社会对普惠性托育服务的需求也日益迫切,“入托难、入托贵”与“机构招生难、收不满”现象并存。

《中共中央 国务院关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》提出发展普惠托育服务体系,为解决托育服务供需矛盾问题指明了方向。

推动将托育服务纳入基本公共服务体系。积极构建政府主导、以普惠型托育机构为主体、社会力量广泛参与的托育服务体系,为城乡居民提供质量有保障、价格可承受、方便可及的托育服务。在出生人口减少、学前教育资源有富余的地区,鼓励“托幼一体化”,推动有条件的幼儿园开设托班,将2至3岁幼儿托育服务纳入以公立机构为主的普惠性学前教育服务体系。

扩大普惠托育服务有效供给。“十四五”规划和2035年远景目标纲要明确,到2025年努力实现每千人口拥有3岁以下婴幼儿托位数达到4.5个。应发挥规划引领作用,以地市级行政区域为单位制定整体解决方案,通过完善土地、住房、财政、金融、人才等支持配套措施,引导社会力量有序参与提供托育服务。

鼓励机关、企事业单位、街道、社区(居委会)在工作生活区域内,采取公办民营、民办公助等多种方式,举办普惠性托

育机构,研究出台规范和支持家庭托育点的政策举措。重视需求的培育和潜力释放。当前家庭养育仍然是我国主要的育儿模式,很多家庭对托育服务缺乏足够的了解和信任。要发展安全、放心、普惠的托育服务,多渠道提高供给质量,积极推动服务升级,有效释放家庭照护需求。对于社会力量举办的非普惠性托育服务机构,也要为其留出适当发展空间,满足多层次、个性化需求。

弘扬中华优秀传统文化婚育文化。改革开放以来,我国社会经济的迅速变迁使家庭模式发生重大变化,家庭的小型化、代际关系简化、形态多元化等特征愈加突出,家庭的养老抚幼功能逐渐弱化。近年来出现的群众生育意愿快速走低、失能老年人照护难等正是我国家庭模式变化的突出表现。在应对高龄少子化挑战过程中,存在家庭作用乏力的问题。要大力倡导修身齐家、孝老爱亲、适龄婚育、优生优育、责任担当、和谐、家庭和美的新时代婚育文化,实施新型家庭文化建设工程,在全社会广泛开展家庭友好单位、社区、城市创建活动,将鼓励和倡导家庭成员之间互助支持,促进家庭责任与职业发展平衡等举措纳入评估指标。

重视城乡普惠托育服务均衡发展。关注“幼有所育”的城乡差异,农村3岁以下婴幼儿的照料模式与城市是有区别的,在具体措施上要考虑适用性问题。如在研究扩大普惠托育支持政策的覆盖范围时,不仅要覆盖或补贴城镇地区、在托育机构中接受服务的家庭,对农村地区、由家庭成员照护婴幼儿的家庭也应予以补贴支持。

全面加强综合监管,保障婴幼儿生命安全和身体健康。健全完善行业准入、运营管理、从业人员资质、质量评估等,加强专业人才队伍建设,加强事中事后全流程监管。加强行业自律和信用激励,开展行业服务质量评价,提高行业公信力,优化市场发展环境。有效发挥工会、妇联、计生协会等群团组织的桥梁纽带和社会协同功能,为育龄妇女提供科学育儿、早期发展、健康咨询、妇女就业和职业发展等服务,形成共建共治的良好氛围。

儿童是国家的未来和民族的希望。国际国内大量研究认为,投资儿童早期发展成本低,但收益比最高。有研究表明,对0—3岁婴幼儿阶段的投入,决定了一个人未来85%的认知和智力水平。因此,高质量实现“幼有所育”是人口发展的基础和关键,是提高人口质量、贯彻落实三孩生育政策及配套支持措施的内在要求,是新时代应对人口形势变化、促进人口长期均衡发展的必然选择。

(作者系全国政协人口资源环境委员会副主任)

王培安