中共威海市人大常委会党组

威人组发〔2023〕14号　　签发人：贾瑞霞

中共威海市人大常委会党组
关于全市3岁以下婴幼儿照护服务发展情况的调研报告

市委：

为满足3岁以下婴幼儿（以下简称婴幼儿）照护服务需求，促进婴幼儿健康成长、广大家庭和谐幸福，根据市人大常委会年度重点工作安排，近期，市人大常委会会同有关部门组成专题调研组，通过召开座谈会，听取区市、部门汇报，实地走访、外出考察、问卷调查等方式，对全市婴幼儿照护服务发展情况进行了专题调研。现将有关情况报告如下：

一、基本情况

近年来，我市认真贯彻落实国家、省部署要求，按照“政府主导、社会参与、普惠为主、融合发展”的工作思路，健全工作机制，增加服务供给，强化规范管理，着力打造“养育希望、照护未来”威海特色服务品牌。截止目前，全市提供托育服务机构201家，其中省、市级示范机构15家，环翠区被确定为省级家庭托育试点区；设置托位10705个，每千人口托位数3.67个，高于全省3.45个年度目标任务。2021年5月，全国婴幼儿照护服务培训暨指导中心规范化建设启动仪式在我市召开，我市工作经验被国家卫生健康委以特刊形式在全国推广，市妇幼保健院被授予首批国家级婴幼儿养育照护示范指导中心。

（一）健全机制，加强组织领导。市政府成立了由市委常委、常务副市长任组长的婴幼儿照护服务领导小组，将托育服务纳入全市经济社会发展“十四五”规划，每千人口托位数目标值提高至5个，比全国、全省目标值分别多0.5、0.4个，并把托育服务作为儿童友好型城市、青年发展型城市、全龄友好型城市建设的前端支撑，统筹推进托育服务健康发展。将每千人口托位数纳入对各区市、开发区的考核指标体系，托育示范机构建设和婴幼儿科学养育项目纳入政府民生实事，定期督办。出台《关于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的实施意见》《普惠托育服务建设工作实施方案》等文件，建立普惠托育服务机构财政补助制度，对符合条件的普惠托育服务机构，给予一次性开办补助，并参照公办幼儿园生均公用经费标准给予运营补助。

（二）多措并举，丰富服务供给。采取公办民营、民办公助等形式，支持社会力量参与托育服务设施改造和建设，推动有条件的幼儿园利用现有资源，提供全日托、计时托、临时托等“托幼一体”服务，最大程度便民利民。文登区探索公办幼儿园托幼一体化发展模式，将10处公办幼儿园纳入开设托班试点园，其中2处为纳入机构编制管理公办幼儿园，增加“托育”项目，截至6月底，全市有96处幼儿园延伸提供托育服务，设置托位3856个。鼓励支持用人单位以单独或联合举办的方式，为职工提供福利性托育服务。荣成市妇幼保健院建立了儿童早期发展中心，开展托育服务及系列儿童早期发展项目，2021年度被评为省级首批普惠托育服务示范点。开展母婴设施建设提升行动，全市配置母婴设施356处，其中21处“妈妈小屋”被评为省级示范小屋，实现公共场所母婴设施配置全覆盖。

（三）突出特色，探索医育结合。在全国率先探索照护服务新模式，推进医端、育端、家庭端有效衔接。依托各级妇幼保健院（基层医疗卫生机构）成立婴幼儿养育照护服务指导中心（指导站），推动婴幼儿照护服务工作专业化、规范化开展。目前，全市成立指导中心5处、指导站80处，实现指导服务全覆盖。组建科普专家库，定期开展育婴技能讲座培训，通过孕妇学校、父母课堂、亲子活动、直播“互联网+”等多种形式，加强家庭照护科普宣传，提高家庭科学育儿能力。融合传统与现代教育模式，引导托育机构开发丰富多彩的特色育儿课程，促进婴幼儿在

身体发育、动作、语言、认知、情感与社会性等方面全面发展。

（四）夯实底线，强化规范管理。制订《威海市托育机构备案工作指引(试行)》，规范机构登记和备案流程，开展“一次办好”服务，目前全市登记注册托育机构有75处完成备案。出台《托育服务机构信用体系管理工作实施方案》《托育机构关停等特殊情况应急预案》等文件，对托育机构安全保卫、消防安全、食品安全、疾病防控、卫生保健等方面开展常态化联合督导。在全省率先搭建婴幼儿照护服务信息管理系统，覆盖全市各级卫生健康行政部门、托育服务机构、指导中心（指导站），并与妇幼健康信息管理等系统对接，实现对托育机构的申办过程、综合监管、信息公开、托育服务等全过程智慧化监管。

二、存在的问题

（一）发展合力有待进一步增强。由于婴幼儿照护服务是近年来新兴起的一项重点工作，一些地方和部门存在把婴幼儿照护当作家庭事务的片面认识，重视程度不够、工作主动性不足。婴幼儿照护服务涉及众多行业领域，相关职能分散在发改、卫健、教育、人社、民政、市场监管等部门，虽然市级层面成立了领导小组，但存在协作不够、部门职责未有效落实的问题，工作合力有待进一步加强。各级均缺乏具体的行业标准及规范细则，行业发展不成熟，运行模式不规范，很多工作处于“摸着石头过河”的探索阶段。

（二）托育机构发展动力不足。一是人口出生率低。我市是

全国最早开展计划生育工作的地区之一，多年来计划生育政策的严格执行，让“只生一个好”的生育观念深入人心，全市人口自1999年以来多为负增长。全面两孩政策实施后，全市医疗机构住院分娩出生人口从2016年的3.05万降到2022年的1.34万，年均降幅在8%左右，预计今年会更少；截止5月底，全市有婴幼儿3.8万人，仅占全市常住人口比重的1.3%，而成都市为2.2%。调研发现，育龄妇女总体规模下降、年轻人婚育推迟、婴幼儿无人照料、养育成本高等突出问题，制约着我市适龄女性的生育意愿，而受出生人口持续下降影响，社会资本对托育行业发展持观望态度，投资意愿不强。二是托育接受度不高。受传统观念影响，大部分家长认为托育机构的照护服务并不是婴幼儿健康成长所必需，对婴幼儿的照护停留在吃饱穿暖上，86.3%受访家长表示照护主体仍是家庭成员，老人照护率达59.2%，而托育机构收费较高，服务质量又参差不齐，家长对托育机构的信任度较低，送孩子去托育机构的意愿不强。三是托位使用率低。国家对托育机构建设的高标准、严要求，意味着其前期建设及运营管理等各方面投入成本较高，因而收费也相对较高。目前，我市托育机构收费每月最高3900元，最低345元（开设托班服务的幼儿园），主城区托育机构收费平均在2100元左右，占全市居民人均每月可支配收入的54%，而普通幼儿园在享受财政补贴的情况下每月收费在300-500元不等，托育机构收费标准已超过多数家庭的承受能力，导致照护资源未充分利用。调查显示，57.3%已托育家

长认为照护费用高昂，经济压力较大；只有23.6%的家庭可以接受每月1500元以内的托育服务收费，58.9%的家长接受每月1000元以下的托育服务价格。截至5月底，全市婴幼儿收托数量2167人，托位使用率20.2%，低于全省24.4%的托位使用率，大部分民办托育机构发展艰难，行业发展缓慢。

（三）托育服务有效供应不足。一是普惠托育机构覆盖率低。国家层面明确要求发展普惠性托育服务，但我市收费相对较高的托育机构是托育服务的主体，而与家庭经济收入相匹配的普惠性托育机构资源不足、布局不合理，存在“家长有托育需求、普惠机构缺托位、商业机构招不满”的矛盾。截至目前，我市民办幼儿园托班和社会办托育机构分别有61家和102家，占总数的82%。从实际调研情况看，我市有意愿接受托育服务的家庭占31.5%，但受价格、师资、安全、质量等因素影响，实际入托率仅为5.6%，供给侧与需求侧之间均存在明显的不匹配、不对等问题，限制了多数家庭的入托需求。二是公办托育机构数量不足。受政策、场地、生源等因素影响，全市公办托育机构发展不快，机关事业单位和国有企业办托意愿不强。目前，全市公办托育服务机构只有36处，仅占18%。调研发现，我市公办幼儿园业务饱和、场地受限，没有剩余学位来开办托班，且缺乏专业队伍及政策支持，公办幼儿园开办托班的积极性不高，全市仅有35家公办幼儿园开展托育业务，占公办园16.6%。三是社区照护服务能力较弱。大部分社区托育服务设施与社区公共服务设施功能衔接不到位，不

能提供就近托育服务，社区婴幼儿照护服务能力不足。截至目前，市区的85处托育机构覆盖了69个社区，覆盖率33.8%。问卷调查显示，家长希望托育服务机构开设在家庭所在社区或社区附近的占66.4%，开设在单位附近的占14.5%。四是托幼一体化服务发展缓慢。调研发现，相对于单一的托育机构，65%的家长青睐幼儿园办托育班，“师资专业”“收费低”“场地大”“能直上小班”等因素让家长对幼儿园的信任感高于其他托育机构，特别是公办幼儿园是家长托幼首选。但受幼儿园、托育机构分别归不同部门管理，加上在政策支持方面托育机构明显低于幼儿园，导致托幼一体化服务发展较慢。目前，全市幼儿园开托班的比例约为27%，低于全省50%的平均水平，更是远远低于重庆万州76.6%、德阳71.7%的水平，难以满足家长托幼一体化服务需求。

（四）支撑保障有待进一步加强。在政策方面，同幼儿园相比，托育服务处于起步阶段，行业准入、人员资质、质量评估、安全监管等相关标准规范尚需完善，尤其在新建小区托育服务机构设施建设规划，托幼一体化建设，针对用人单位办托、家庭托育点、社区托育点的设置标准等方面推进缓慢，普惠性托育机构资金补助未真正落实。托育机构租用的场地多为开发商的商业门面或售楼中心，租金较高，未享受减免。在收费方面，目前普惠托育只有“方便可及、价格可接受、质量有保障”的简单概述，无具体界定和量化指标，国家没有普惠托育定价的统一标准，各地也没有明确文件。调研发现，各地普惠托育定位都在探索中，

我市公办和普惠性民办托育服务机构收费政府指导价格尚未出台。在人才方面，托育服务从业人员专业性较强，门槛较高，但专业人才总体规模较小，全市没有婴幼儿发展引导员培训基地，驻威职业学校近两年才设置幼儿保育专业，大部分人员只能在市内参加保育师等职业资格培训，缺乏高水平、规范化的专业培训，加上待遇不高、缺少保障等因素，从业人员职业素质参差不齐。在管理方面，托育机构设置标准和备案条件门槛较高，托育机构准入管理实行先登记后备案，大部分托育机构在相关部门注册登记后直接开展托育服务，部分机构在场地、人员、消防等方面不符合备案条件，导致标准化托育机构少，全市托育服务机构备案率为37.3%，其中，办托班的幼儿园备案率仅为19%，没有达到应备尽备要求。

三、几点建议

婴幼儿托育服务事关人口发展。习近平总书记强调，要大力发展普惠托育服务体系，显著减轻家庭生育养育教育负担，促进人口长期均衡发展。建议以创建全国婴幼儿照护服务示范城市为引领，聚焦群众幼有所育、幼有善育服务需求，坚持普惠性、基础性、兜底性，在增量提质、普惠就近、规范发展上下功夫，不断扩大服务供给，加快完善服务体系，着力发展多层次多样化托育服务和托育产业，助力“精致城市·幸福威海”建设。

（一）聚焦高点定位，在健全工作机制上再发力。一是强化组织领导。济宁、万州等全国首批婴幼儿照护服务示范城市，都

建立了市委、市政府主要领导挂帅的工作推进机制，济宁市专门成立托育工作指挥部，由市委书记、市长任总指挥，常务副市长任指挥长，发改、卫健牵头负责，实行集中办公，特别是发改和卫健“双牵头”，发挥发改的行政推动力和卫健的专业执行力，有效解决了单靠卫健难以协调和推动的问题。建议学习外地做法，进一步加强对婴幼儿照护服务工作的组织领导，结合实际探索组建工作专班，理顺工作机构，凝聚工作合力；同时，结合儿童友好型城市、全龄友好型城市建设一体化推进，促进托育服务健康发展。二是强化布局统筹。综合考虑全市城镇化发展趋势、人口流动变化情况等因素，科学规划、合理布局托育服务机构，通过新建、租赁、盘活闲置资产、现有幼儿园转型等方式，加快构建主体多元、布局合理、安全健康、规范发展的托育服务体系，确保托育机构与现有人口规模、未来发展趋势相适应。三是强化部门协同。将推动婴幼儿照护服务发展纳入全市重点工作督查，进一步压实各部门职责，细化任务，强化督导落实，形成党政主导、上下联动、部门协同、齐抓共管的“一盘棋”工作格局。

（二）推进服务升级，在丰富有效供给上再创新。通过托幼一体、托育连锁、单位办托等方式设立托育机构，实现普惠托育服务全覆盖，更好满足群众托育需求。一是发展托幼一体化。全市现有各类幼儿园356所，基本实现城乡全覆盖、城区15分钟全覆盖。建议发挥学前教育资源优势，充分利用幼儿园现有场地、设施、人员、管理等资源，积极推进“托幼一体化”服务，鼓励

和支持公立幼儿园和普惠性民办幼儿园向下延伸提供托育服务，举办接收婴幼儿托班，可先尝试向下延伸招收2-3岁婴幼儿，打造质量有保障、价格可承受、方便可及的普惠性托班。对改扩建和新建配套幼儿园要增加托班建设要求，增加公办托班资源供给。鼓励幼儿园托幼一体化发展，按照公办幼儿园生均公用经费标准落实补助；探索托费报销制度，职工子女无论入幼儿园还是托育机构，用人单位参照职工子女幼儿园收费报销有关规定给予报销；可在有条件的区市先行试点，探索对托幼一体化幼儿园实行全部免费，尤其是三孩实行从幼儿园到高中全部免费教育。尽快出台鼓励幼儿园兴办托育机构或开设托班的具体政策措施，对“托幼一体化”的幼儿园，可优先申请各级预算内资金支持和普惠托育机构示范点遴选。落实《威海市托育机构备案指引（试行）》工作要求，优化登记备案服务流程，畅通“托幼一体化”机构增加托育服务项目及备案渠道。二是推行托育社区化。上海市大力发展社区托育服务点，在党群服务中心等设施内建设社区“宝宝屋”，“十四五”期间街镇“宝宝屋”覆盖率将达到85%，中心城区街镇将达到100%；济南市将托育服务延伸到小区，在小区设立家庭托育点，为婴幼儿提供全日托、半日托、计时托、临时托等托育服务。建议聚焦“方便托”，以打造“15分钟托育服务圈”为目标，鼓励机关事业单位、国有企业、各街镇的综合服务中心和社区服务中心开展公办托育、社区托育服务，发展若干个托育分点、托育点，扩大社区照护服务受益面，使居民在“家

门口”就能得到方便可及、优质普惠的托育服务。三是探索托育连锁化。成都市依托示范性托育机构，带动嵌入式、分布式、连锁化、专业化的社区普惠托育分园共同发展，打造市级示范性托育机构47家。济宁城投、国投分别成立了托育服务公司，发挥示范引领、品牌带动，自建及合作共建托育机构发展到50家，提供托位2900多个。从外地经验看，推行集团化、品牌化、连锁化的托育机构，较好地解决了家长“不愿托、不敢托”的问题。建议积极探索“1+N”连锁化托育发展模式，即1个示范性托育机构，带动发展N个普惠性社区托育分支机构，鼓励市场主体投资建设示范性托育机构，通过合作办园、连锁加盟等方式，以示范性托育机构为中心，实现社区、机关、企事业单位、高校、医院等托育示范点连锁布局，形成资源共享、标准统一、服务规范的连锁化托育集群。同时，通过品牌化、连锁化，打通托育服务产业链上下游，推动奶粉奶业、母婴生活用品等相关产业发展，构建完整的托育服务产业链。

（三）注重能力建设，在提升服务质量上再突破。一是完善配套设施。建设市级托育综合服务中心，发挥示范引领、带动辐射作用，开展托育服务、托育从业人员培训、托育产品研发和标准设计、协助监督管理等工作。鼓励基层组织和机关企事业单位，利用闲置或回收的房屋、场地、设施等，改建为婴幼儿照护服务设施。加强婴幼儿照护服务设施及配套安全设施建设，推进社区婴幼儿照护服务设施与社区服务中心及社区卫生、文化、体育等

设施衔接，探索将小区草地、学校操场等作为托育机构的户外活动场所，解决托育机构户外场地难的问题，降低租赁成本。在公共场所开展婴幼儿出行、哺乳等服务绿色通道，落实商场、医院等公共场所设置母婴室（哺乳室）的要求，支持各类用人单位设置母婴室。二是丰富服务内容。围绕婴幼儿健康、安全、营养、回应性照护和早期发展，规范托育照护行业标准和质量监管评估标准，加快构建机构服务质量、过程管理等评估指标和评估体系，建立和完善常态化监管、动态评估和处罚惩戒等制度和机制，规范托育机构服务质量。以婴幼儿养育照护服务指导中心为依托，遵循婴幼儿成长特点和规律，探索婴幼儿科学托育模式，编制托育服务教材，提供相关工作指引，引导托育服务机构科学设计托育内容，提供优质托育服务，推进托育服务专业化、标准化、规范化发展，让家庭照护需求及时得到满足，让孩子在良好的集体环境中生理、心理都能得到健康成长。三是培养专业人才。建立完善婴幼儿照护服务教育培训体系，鼓励行业协会和社会组织编制从业人员培训教材，依托现有示范性托育服务机构，承接职业技能培训任务，引导各类符合条件的人员开展育婴员、保育师等相关职业技能培训，提高从业人员素质。支持在威各类院校开设婴幼儿照护相关专业和课程，鼓励中职、高职学校的婴幼儿照护服务专业人才升专、升本，并为其学生提供实习基地，吸引托育人才来我市工作。建立托育机构从业人员上岗资格审查机制，依法实行托育服务从业人员资格准入和持证上岗制度。建立和完善

机构从业人员考核、奖惩制度，提高从业人员待遇，增加行业吸引力，减少人员流动，推动婴幼儿照护服务可持续发展。

（四）强化服务保障，在优化发展环境上再提升。一是强化政策支持。充分发挥政府主导作用，加快制定公办和普惠性民办托育机构收费政府指导价格，落实支持托育服务发展的税收优惠以及托育机构水、电、气执行居民生活类价格等政策，完善针对普惠托育服务的纾困政策及托位建设补贴、运营补贴、以奖代补等制度，减轻机构负担。鼓励社会力量按照非营利性原则投资托育事业，以托位数或实际在托时间，给予一定补贴。落实小区配套建设托育服务机构政策，将小区配套幼儿园和托育机构建设统一规划，建成后用于举办公办托育机构或普惠性民办托育机构，优先举办公办托育机构。二是强化用地保障。成都市依托社区综合体等公共服务设施以及闲置低效国有资产，建设“蓉易托”社区智慧托育中心。建议学习成都做法，支持各类主体利用存量低效用地、商业服务用地和闲置资产开展托育服务，优先保障普惠性托育机构建设用地。尽快制定符合我市实际情况的存量房屋和设施改造为托育场所设施的建设标准、指南和实施办法，允许利用住宅、商业、办公、工业、文化体育和医疗卫生等用地性质的存量房屋建设托育设施，非独立场所按相关安全规定标准改造托育服务设施和机构并通过验收的，无须变更土地和房屋性质。三是强化规范管理。健全多部门协同监管机制，加强对托育服务的监督和管理，防范建筑、消防、食品、卫生等方面的安全风险和

隐患。全面落实托育服务机构登记和备案管理制度，及时掌握我市婴幼儿照护服务机构的登记注册、规模、结构等情况，加快推进机构备案，实施全过程监管。引导托育服务机构加强内部管理，在公共场所和部位安装视频监控。建立托育机构动态管理机制，加强托育机构运营过程监管，确保托育服务质量。通过健全各项自律性管理制度，制定并组织实施行业自律准则，建立完善约束机制，引领行业规范发展。四是强化社会宣传。充分利用广播、电视、微信公众号等媒体，开展婴幼儿照护服务政策和科学育儿理念宣传，突出机构托育相比长辈育儿更有益于培养幼儿良好的行为习惯，促使家长转变观念，打消家长“不愿托、不敢托”的顾虑，提高托育服务接受度。推进“互联网+托育”，定期开展育儿知识讲座、科普宣传等活动，持续为婴幼儿家庭提供健康管理、膳食营养和生长发育等科学育儿指导，提升家庭科学育儿水平。完善托育机构公示制度，解决信息不对称问题，增强机构与家长之间的信任度。

特此报告。

中共威海市人大常委会党组

2023年8月30日

威海市人大常委会办公室　　2023年8月30日印发

批示抄清

请分管市领导，有关部门、各区市开发区阅并做好我们的工作。