

关于越秀区普惠托育示范点建设情况的 专题调研报告

(2023年8月29日广州市越秀区第十七届
人大常委会第二十三次会议审议通过)

发展3岁以下婴幼儿照护服务是一项重要的生育支持配套措施，事关千家万户福祉。为全面了解我区普惠托育工作现状，助力我区补齐“幼有所育”短板，根据区人大常委会2023年监督工作计划安排，6月下旬，教科文卫工委在区人大常委会邹春燕副主任的带领下，对我区普惠托育示范点建设进行了专题调研。调研组实地走访了广州希蒙婴幼儿托育服务有限公司、广东省公安厅幼儿园，随后召开座谈会，听取区卫健局、区教育局工作情况汇报，围绕存在问题和下一步发展开展深入交流。调研情况如下：

一、基本情况

2019年4月，《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》出台，自此，卫生健康部门作为牵头单位开始负责3岁以下婴幼儿照护服务（托育服务）发展工作。当前，已建立越秀区3岁以下婴幼儿照护服务工作联席会议制度，制定越秀区婴幼儿照护服务实施方案，成立区级婴幼儿照护服务指导中心（设在区妇幼保健院），我区婴幼儿照护服务工作管理体制机制基本建立。目前，广州市全市每千常住人口

拥有3.58个面向3岁以下婴幼儿的托位，托育机构数量和托位数都居全省前列，在不久前入选第一批全国婴幼儿照护服务示范城市。我区积极落实省市区托育机构示范点建设工作，2020年推选1家托育机构成功评选为广州市托育机构示范点；2021年依托民办托育机构开展普惠托育进社区，试点提供临时托、计时托服务。2022年遴选3家区级普惠托育服务示范点，市区财政共补贴30万普惠托育经费用于普惠服务发展，并推选1家机构作为广州市普惠托育服务示范点，当年区内普惠托位104个。2023年推选1家托育机构成功评选为省级托育服务机构示范点，广泛发动区内托育机构推进普惠托育服务。截至5月底，我区3岁以下婴幼儿托位总量2640个，其中普惠托位为1469个，占托位总数的55.64%。

二、主要做法

（一）多部门协调，健全托育行业的发展保障。区发改局把推进普惠托育服务纳入区十四五规划、2035年远景目标纲要，积极推进普惠托育服务体系建设。区财政局今年安排推广社区普惠托育试点专项经费15万元，安排区婴幼儿照护服务指导中心工作经费10万元用于我区托育工作发展。区税务局重点针对2022年新出台的3岁以下婴幼儿照护个人所得税专项附加扣除政策，积极开展宣传辅导。区卫健局、区教育局等部门根据职能加强了对托育机构和幼儿园托育班的办学质量监控和指导，落实幼儿园教师和保育员持证上岗制度，对还没有取得教师资格证和保育员资格证的从业人员要求限期整改，

鼓励其参加继续教育考取资格证。

（二）多主体合力，增加普惠托育的服务供给。稳步推进区妇幼保健院和民办托育机构联合办园，每年为辖区内卫健系统干部职工及区内医疗机构医护人员提供72个学位，得到医疗卫生系统医护人员的广泛欢迎。广东广播电视台独资打造的职工福利爱心托育园，建设托位60个，由签约的民办托育机构负责运营，服务职工并辐射周边，已于6月底完工，9月份开班运行。积极推进托幼一体化工作，鼓励符合条件的幼儿园举办托儿班，招收2至3岁的幼儿，增加托位的有效供给。在保障适龄幼儿入园的基础上，2022年18所幼儿园提供42个班840个托位，其中普惠托位800个。2023年27所幼儿园计划开设托儿班36个，可提供托儿学位共720个，其中普惠托位680个。

（三）多渠道宣传，营造生育友好的社会氛围。通过我区基本公共卫生大型宣传活动，派发托育照护相关知识小册子，现场讲解等方式，加强对托育服务的宣传。联合广州市少年儿童图书馆建立省优生优育指导中心，在区妇幼保健院建立家庭健康服务中心，开展“越秀区普惠托育宣传服务月”集市宣传活动，协助引导托育机构服务质量向好发展。充分利用互联网宣传载体，运营“云端保健服务·关爱母婴健康”系列服务，开发多类型家庭育儿服务课程，多平台全方位开展婴幼儿照护服务信息传播，满足群众托育需求。积极组织机构填报“广州托育地图”小程序，我区已有20间通过卫生保健评价的托育机构在“广

州托育地图”小程序上点亮。

三、普惠托育存在问题

(一) 多种因素制约，托育机构数量少、规模小。作为中心老城区，土地资源缺乏，租金成本高，建设成本大，这些因素严重阻碍了各种资本对托育机构的投放，造成我区托育机构发展缓慢。一是**场地要求高**。托育行业场地性质只能是商业用地或幼儿园用地，而且消防要求严格，如“托育机构设置高层建筑内时，应设置独立的安全出口和疏散楼梯。托育机构中建筑面积大于50平方米的房间，其疏散门数量不应少于2个”，符合条件的场地比较稀缺。全区35家托育机构中，只有3家是获得区消防管理部门的消防合格证并完成备案，备案率只有8.5%，在广州市排末位；另外7家获得第三方出具的消防验收证明且时间较为久远、25家是没能获取任何证明，不符合备案要求。二是**生存困难**。从托位数量看，我区每千常住人口托位数2.75个，全区适龄儿童入托率为6.18%，在全市11个区排名靠后。在规模上，多数机构属于小型机构，全区最大规模的托育机构只有7个班126人，并且超过100个托位的只有4家。在2020年4月国家出台发展3岁以下婴幼儿照护服务体系的文件以来，我区先后共有41家托育机构，但关停了6家，原因很多，主要是由于新冠疫情影响，经济大环境不景气，资金缺乏引起经营困难而关停。

(二) 开设托班的幼儿园少。全区在册幼儿园有134家，只有30家开设托班，招收30-36月龄的幼儿不足900人，其中属

于教育局公办性质的为0，机关事业单位办园为4家，托班人数201人。根据国家颁布的《幼儿园工作规程》和《幼儿园建设标准》，我区现有的122所幼儿园，有部分幼儿园的生均建筑面积和生均户外面积未达国家标准。为了创建全国学前教育普及普惠区，促进我区学前教育高质量发展，我区必须通过减少不达标的幼儿园在园幼儿人数来解决达标问题，为此，我区的幼儿园需要在满足区辖常住人口适龄（3-6岁）幼儿入园需求的基础上，才能开设托儿班招收2-3岁的幼儿入园。

（三）托育服务价格偏高，托育使用率低。2022年12月省发改委印发的《广东省“十四五”时期“一老一小”整体解决方案》提到“增加普惠性服务供给，普惠养老托育机构按照不超过政企协议约定价格提供普惠服务（普惠托育机构价格不超过同等情况市场化价格的80%）”，但对于何为“普惠”暂无明确标准目前广东尚未出台统一的普惠托育指导价格，而在实际运营中，各地托育机构收费标准也受地区经济发展水平影响，存在较大差异。我区以“普惠托育服务价格不高于市场定价的85%”来计算，普惠标准是3600元/月（不含餐费），这个标准比幼儿园的普惠学费标准（1700元/月）高出一倍，一般家庭难以负担。从托位使用率看，我区实际入托1689人，托位使用率63.98%（其中幼儿园开设托班托位使用率58.45%，托育机构托位使用率66.56%），普惠托位使用率为60.38%，仍然有近40%的普惠托位空置。

四、意见建议

（一）理顺托育服务管理机制。一是**强化政府主导责任**。明确将婴幼儿托育服务纳入公共服务范畴，发挥政府的主导作用，编制中长期“越秀区普惠性托育机构发展规划”。明确发改、住建、教育、医卫、消防、市场监管等职能部门以及属地街道、社区的职责，形成齐抓共管的工作合力。二是**完善托育服务资金保障机制**。合理区分托育服务中公共服务、准公共服务和市场化服务，制定由政府兜底、社会补充、家庭分担的资金保障机制，在保证公平的基础上兼顾效率，加快补齐我区普惠性托育服务供应短板。三是**强化规范化发展保障**。建立价格费用标准体系，规范费用收取。设置价格费用参考标准，推动服务价格进一步透明化、合理化。引入多元评价模式。建议发展自我评价、第三方评价、家长评价以及行政部门检查监管等多元评价方式。

（二）探索多样化托育服务模式，增加托位供给。一是**加大公办托育服务供给**。统筹考虑在城中村改造、老旧小区微改造等工作中加强社区托育机构的建设，盘活利用区内闲置公有物业、现有社区托育服务设施，持续增加价格可负担、质量有保障、运行可持续的普惠性托育服务供给，提高我区每千常住人口托位率。发挥公共服务设施婴幼儿照护服务功能，鼓励在公共服务空间建设儿童早期发展基地、妇女儿童之家、家庭支援中心等福利设施。加快普惠托育机构建设试点，对于具有指导功能的示范性托育服务机构建设，建议区财政给予启动资金的扶持。二是**引导企事业单位发展内设托育服务**。引导鼓励有

条件的政府机关、事业单位、国有企业等利用现有场所、设施新建、改扩建托与服务机构或设置服务点，为职工提供福利性托育服务，有条件的向社会开放。三是积极发展托幼服务一体化模式。充分利用和挖掘公立托育机构资源，鼓励有条件的公办幼儿园和民办普惠性幼儿园向下延伸，提供全日托、半日托、计时制、临时托等不同的服务类型，精准满足不同家庭个性化需求。四是支持社会力量举办各类托育机构。出台更多扶持政策，构建更加科学、灵活、规范的托育机构准入机制，在资金、场地、人员等方面对各类社会托育机构给予相应的补贴或税收优惠，降低托育成本，减少倒闭现象，支持国际、国内知名婴幼儿照护服务企业、学前教育企业和其他社会力量兴办托育机构，落实登记备案制度。

（三）营造和优化从业发展环境，强化从业人员队伍建设。一是建立托育从业人员准入制度。建立托育管理和服务从业资格准入制度，严把从业入口关，建立统一的认证标准体系，推行托育服务行业从业人员持证上岗。二是健全职业保障机制。依法保障托育行业从业人员福利待遇，对取得职业资格的人员给予补贴，逐步提高托育行业对从业人员的吸引力和凝聚力，提升从业人员的职业荣誉感，降低流动性，促进托育服务产业健康有序发展。三是培育托育服务志愿者队伍。充分发挥婴幼儿家长、社区工作者、托育行业退休人员等力量，引导其积极配合托育服务工作，充实志愿者队伍。

（四）培育健康婚育观念，促进生育意愿提升。建议区计

生协会、区妇联、团区委等群团组织及各职能部门利用现有宣传平台和阵地，加强婚育文化及托育工作宣传，区卫健局进一步做好妇幼健康服务保障工作，提高常住人口生育意愿。