北京市托育服务体系建设资源需求与配置预测研究

洪秀敏 赵思婕 邵婷婷 李汉东

摘 要: 发展托育服务是保障和改善民生的重要内容,对促进人口均衡、推动经济社会高质量发展具有重要意义。本研究使用队列要素法,运用 Leslie 矩阵建立人口预测模型,基于第七次人口普查数据,估算“三孩政策”背景下北京市托育服务适龄人口及其变化趋势,并参照相关政策要求,预测北京市托育服务体系建设资源需求。结果显示:北京市 2023—2030 年托育服务适龄人口呈现下降趋势。托育服务资源总体需求在未来三年呈逐年上升趋势,于 2026 年达到峰值后开始回落。“十四五”时期托育服务总量扩充与结构优化需求攀升,“十五五”时期托育服务综合质量提升需求进一步凸显。面向 2030 年的北京市托育服务体系建设,提出以下资源配置策略思考:科学把握家庭需求,统筹规划托育服务资源布局;整合利用多方资源,补齐托育服务体系建设短板;优化资源供给结构,不断提升托育服务整体质量。

关键词: 托育服务;体系建设;资源需求;配置策略;北京市
中图分类号:G61 **文献标识码:**A **文章编号:**1004-9142(2024)03-0150-09

一、问题提出

加强托育服务体系建设,是在发展中保障和改善民生的基础性工程,是贯彻落实全面建设社会主义现代化强国任务要求的具体实践,对于不断满足人民日益增长的美好生活需要具有重要意义。党中央、国务院高度重视托育服务体系建设。2023 年 5 月,习近平总书记主持召开二十届中央财经委员会第一次会议时,指出要建立健全生育支持政策体系,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。[①]2024 年,《政府工作报告》提出“多渠道增加托育服务供给,减轻家庭生育、养育、

作者简介:洪秀敏,北京师范大学学前教育研究所所长,教授、博士生导师;
赵思婕(通讯作者),北京师范大学教育学部博士研究生;
邵婷婷,北京师范大学教育学部博士研究生;
李汉东(通讯作者),北京师范大学系统科学学院教授、博士生导师。

基金项目:本文系北京市教育科学“十四五”规划 2022 年度优先关注重点课题“幼儿园发展托幼一体化服务研究”(BAEA22005)的阶段性成果。

① 《习近平主持召开二十届中央财经委员会第一次会议》,https://www.gov.cn/yaowen/2023-05/05/content_5754275.htm

教育负担”。[①] 国家层面出台《城市社区嵌入式服务设施建设工程实施方案》《关于组织申报2024年中央财政支持普惠托育服务发展示范项目的通知》《“十四五”积极应对人口老龄化工程和托育建设实施方案》等一系列政策文件,为长期做好相关工作奠定了基础。

北京市第七次全国人口普查结果表明,近十年来常住人口平均增速有所放缓,人口老龄化程度进一步加深。[②]《北京市2022年国民经济和社会发展统计公报》显示,北京市年末全市常住人口2184.3万人,比上年末减少4.3万人。常住人口出生率为5.67‰,死亡率为5.72‰,自然增长率为-0.05‰。[③] 人口负增长问题日趋严重使得北京市在优化人口发展战略,建立生育支持政策体系等方面的需求更加迫切。面对新形势新要求,2021年1月,《北京市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》指出:“增加普惠性托育服务供给,制定实施托育机构建设、运营奖补政策,鼓励社会力量在社区开展托育服务,稳步推进家庭托育点试点建设,积极推进‘托幼一体化’”。[④] 2021年12月,《北京市“十四五”时期社会公共服务发展规划》提出“十四五”民生领域主要发展指标,在“幼有所育”领域,明确每千人婴幼儿托位数由2020年的0.91提升至2025年的4.5。[⑤] 2022年2月,中共北京市委、北京市人民政府印发《关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的实施方案》,提出:“到2025年,积极生育支持政策落实措施逐步完善,服务管理制度基本完备,优生优育服务水平明显提高,普惠托育服务体系加快建设。”[⑥]2023年3月,北京市人民政府办公厅颁布《北京市托育服务体系建设三年行动方案(2023年—2025年)》,进一步指出到2025年达成“普惠托位占比不少于60%”的发展目标。[⑦] 2024年1月,北京市《2024年政府工作报告》提出:“完善生育支持政策,加快普惠托育体系建设,新增普惠托位1万个。”[⑧]

目前,针对北京市托育服务体系建设资源需求的研究较少,未来托育服务适龄人口发展形态以及如何使托育服务资源与不同时期适龄人口发展形态相匹配仍不可知,对北京市托育服务适龄人口及托育服务体系建设资源需求变化趋势进行科学预判具有现实紧迫性和重要意义。综上,本研究基于第七次人口普查数据,运用队列要素法,使用Leslie矩阵建立人口预测模型,估算“三孩政策”下北京市托育服务适龄人口总量变化趋势及结构特征,在此基础上预测北京市托育服务体系建设资源需求,并对“十四五”“十五五”时期重点需求进行研判,提出面向2030年的北京市托育服务体系建设资源配置策略思考。

二、研究方法

(一)模型选择及参数设定

本研究首先对北京市未来的出生人口数量和结构进行预测。采用李汉东和李流提出的模型进行人

① 《政府工作报告》,https://www.gov.cn/gongbao/2024/issue_11246/202403/content_6941846.html

② 《北京市第七次全国人口普查主要数据情况》,https://www.beijing.gov.cn/gongkai/shuju/sjjd/202105/t20210519_2392877.html?ivk_sa=1024320u

③ 《北京市2022年国民经济和社会发展统计公报》,https://www.beijing.gov.cn/zhengce/zhengcefagui/202303/t20230321_2941262.html

④ 《北京市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》,http://fgw.beijing.gov.cn/fgwzwgk/zcgk/ghjhwb/wnjh/202104/t20210401_2638614.htm

⑤ 《关于印发北京市“十四五”时期社会公共服务发展规划的通知》,http://www.beijing.gov.cn/zhengce/zhengcefagui/202112/t20211229_2575881.html

⑥ 《关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的实施方案》,http://www.beijing.gov.cn/zhengce/zhengcefagui/202202/t20220209_2606802.html

⑦ 《北京市托育服务体系建设三年行动方案(2023年—2025年)》,http://www.beijing.gov.cn/zhengce/zhengcefagui/202303/t20230327_2945542.html

⑧ 《2024年政府工作报告》,https://www.beijing.gov.cn/gongkai/jihua/zfgzbg/202401/t20240129_3547363.html

口预测。[①] 该人口预测模型针对中国现存的城乡二元结构以及生育政策的特点，充分考虑了不同子人口群体在生育、死亡和迁移等方面的特征和变化。模型采用 Leslie 矩阵的队列要素法进行人口的移算，其基本方程如下：

$$\begin{cases} P^{(1)w}(t+1) = S^{(1)w}(t+1) \times P^{(1)w}(t) + E^{(1)w}(t+1) \times P^{(1)w}(t+0.5) - G^{w}(t+1) \\ P^{(1)m}(t+1) = S^{(1)m}(t+1) \times P^{(1)m}(t) + E^{(1)m}(t+1) \times P^{(1)m}(t+0.5) - G^{m}(t+1) \\ P^{(2)w}(t+1) = S^{(2)w}(t+1) \times P^{(2)w}(t) + E^{(2)w}(t+1) \times P^{(2)w}(t+0.5) + G^{w}(t+1) \\ P^{(2)m}(t+1) = S^{(2)m}(t+1) \times P^{(2)m}(t) + E^{(2)m}(t+1) \times P^{(2)m}(t+0.5) + G^{m}(t+1) \end{cases} \quad (1)$$

模型中各个变量的含义：$P^{(1)w}(t+1)$、$P^{(1)m}(t+1)$ 分别表示 $t+1$ 年年末农村常住人口中（简称农村）女性、男性人口分年龄列向量，$P^{(2)w}(t+1)$、$P^{(2)m}(t+1)$ 分别表示 $t+1$ 年年末城镇常住人口中（简称城镇）女性、男性人口分年龄列向量。公式（1）中的列向量 $P^{(1)w}(t+0.5)$ 和 $P^{(2)w}(t+0.5)$ 满足如下关系：

方程组（1）由四个方程组成，分别为农村女性、农村男性、城市女性和城市男性的转移方程。

$$\begin{aligned} P^{(1)w}(t+0.5) &= T \times P^{(1)w}(t) \\ P^{(2)w}(t+0.5) &= T \times P^{(2)w}(t) \end{aligned} \qquad T = \begin{bmatrix} 0.5 & 0 & \cdots & 0 & 0 \\ 0.5 & 0.5 & \cdots & 0 & 0 \\ \vdots & \vdots & \ddots & \vdots & \vdots \\ 0 & 0 & \cdots & 0.5 & 0 \\ 0 & 0 & \cdots & 0.5 & 0.5 \end{bmatrix} \quad (2)$$

以第一个方程为例说明矩阵以及参数的含义。定义：其中，$S^{(1)w}(t+1)$ 表示农村女性存活率矩阵，由 $t+1$ 年不同年龄女性的存活率 $S^{(1)w}{}_{x}(t+1)$ 组成，其中 $x=1,\cdots,100$ 表示年龄。模型使用的基期分年龄人口数据为 0 岁到 100 岁（模型中将 100 岁以上人口划为一个队列，并单独给出了这一队列人口存活到下一年的概率）。

$E^{(1)w}(t+1)$ 表示农村 0 岁女性人口数量矩阵。该矩阵除第一行外，其他元素都为 0，行向量 $SRB^{(1)w}(t+1)k^{(1)}(t+1)(B1^{(1)}(t+1)+B2^{(1)}(t+1)+B3^{(1)}(t+1))$ 表示不同年龄妇女平均生育的孩子数量。行向量中的 $SRB^{(1)w}(t+1)$ 表示 t 年农村出生的女婴存活到 $t+1$ 年的存活率，而 $k^{(1)}(t+1)$ 表示 $t+1$ 年农村出生的女婴占当年农村出生婴儿总数的比例，这里 $Bi^{(1)}(t+1)=TFR_i{}^{(1)}(t+1)({b_i}^{(1)}{}_0,\cdots,{b_i}^{(1)}{}_{n-2},{b_i}^{(1)}{}_{n-1})$，$i=1,2,3$ 表示 $t+1$ 年农村育龄妇女平均生育的 i 孩次婴儿数（其中 $i=3$ 表示三孩次以及以上），$TFR_i{}^{(1)}(t+1)$ 为农村育龄女性在 $t+1$ 年的 i 孩次总和生育率；$({b_i}^{(1)}{}_0,\cdots,{b_i}^{(1)}{}_{n-2},{b_i}^{(1)}{}_{n-1})$ 为农村育龄女性 i 孩次的生育模式，即农村育龄女性生育 i 孩次的年龄分布。

模型中 $t+0.5$ 表示年中，即 7 月 1 日，因为人口数据是从每年的 1 月 1 日开始计算（与完全生命表相对应），而模型中使用的育龄女性年龄别生育率是按照期中人口数量统计的。模型中也使用了迁移人口参数 $G^{w}(t+1)$、$G^{m}(t+1)$，它们分别表示在 $t+1$ 年从农村向城镇按性别、年龄迁移的人口数列向量，该向量可由农村各年龄人口乘以迁移率 $I(t+1)$ 得到，即有 $G^{w}(t+1)=P^{(1)w}(t)\times I(t+1)$。

模型中的参数设定分别为：第一，生育模式与出生性别比。由于“七普”数据没有给出北京市的分孩次生育模式，本文采用全国的生育模式代替，考虑生育模式的时变性，每 5 年调整一次。北京市出生性别比根据“七普”公布的数据，将其城市出生性别比调整为 107∶100，农村出生性别比调整为 110∶100，并在预测期保持不变。第二，年龄别人口存活率。根据寇尔—德曼西模式的模型生命表，通过估计北京市分城乡、分性别的人口期望寿命，得到对应的完全生命表，然后通过插值得到分城乡、分性别、分队列的年龄别人口存活率。第三，按常住人口变化的年城镇化率和迁移率。常住人口的城镇化率和迁移率参数分别通过对历史数据拟合的方式估计，其中城镇化率采用 Logit 曲线拟合得到，迁移率采用线

① 李汉东、李流：《中国 2000 年以来生育水平估计》，《中国人口科学》2012 年第 5 期。

性拟合的方式得到。

（二）预测方案设计

北京市常住人口的总和生育率基本保持在0.8-0.9之间，[①]但是考虑到当前存在生育水平的转变，未来可能会进一步下降并会长期处于较低水平（0.6-0.7左右），考虑中方案为0.7左右水平。高方案、低方案对未来各年份城乡育龄妇女各孩次生育率的估计分别较中方案更高和更低，但总体趋势基本一致，限于篇幅，后文仅讨论中方案结果。[②]

三、研究结果

（一）北京市托育服务适龄人口总量变化趋势及结构特征

2019年，国家卫生健康委印发的《托育机构设置标准（试行）》规定，“托育机构一般设置乳儿班（6-12个月，10人以下）、托小班（12-24个月，15人以下）、托大班（24-36个月，20人以下）三种班型”。据此，本研究将托育服务适龄婴幼儿年龄段界定为6-36个月。预测结果显示，2023—2030年，北京市托育服务适龄人口呈现持续下降趋势。托育服务适龄人口总量从2023年的32.34万人下降至2030年的19.98万人；乳儿班适龄人口从2023年的6.05万人下降至2030年的3.62万人；托小班适龄人口从2023年的12.81万人下降至2030年的7.84万人；托大班适龄人口从2023年的13.48万人下降至2030年的8.52万人。

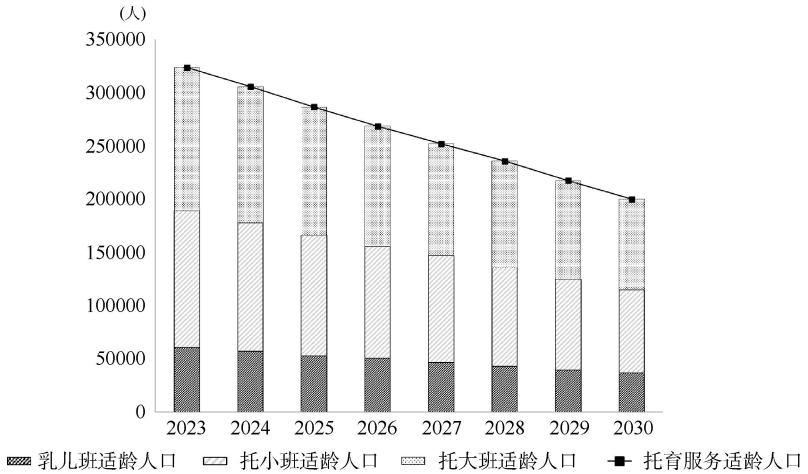


图1　2023—2030年北京市托育服务适龄人口变化趋势及结构特征

（二）基于人口变动趋势的北京市托育服务体系建设资源需求分析

1. 托位需求规模

结合北京市托育服务政策发展目标及家庭对托育服务的现实需求，本研究估算了面向2030年的北京市托育机构毛入托率，在此基础上测算未来各年度北京市托位需求规模。预测结果显示，2023—2026年，北京市托位需求规模逐年增长，从2023年的7.21万增加至2026年的10.79万，而后下降至2030年的7.99万。（见下页图2）

2023年3月，北京市人民政府办公厅印发《北京市托育服务体系建设三年行动方案（2023年—2025年）》，提出以下普惠托位建设目标，即到2025年，本市普惠托位占比不少于60%。普惠托育服务实现中心城区、北京城市副中心和平原新城街道（乡镇）全覆盖，生态涵养区街道（乡镇）覆盖率不

① 赵冉、刘子煜、梁文艳：《非首都功能疏解背景下北京市学龄人口预测与义务教育发展规划》，《教育科学研究》2023年第5期。

② 黄宸、李玲：《“三孩”政策下2022—2050年城乡托育服务适龄人口与资源供给》，《教育研究》2022年第9期。

低于85%。[①] 截至2023年底,北京市普惠托位占比为24.02%[②],假设到2025、2030年分别实现普惠托位60%、85%的占比,在此基础上计算普惠托位年均增长率、普惠托位率和普惠托位数量。预测结果显示,北京市普惠托位需求将从2024年的3.63万增长至2028年的7.07万,随后降至2030年的6.79万。

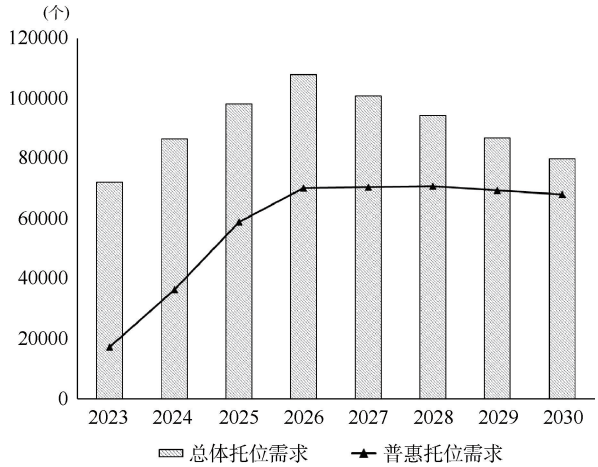


图2　面向2030年的北京市托育服务托位需求规模

2. 机构班级建设需求

托育机构是婴幼儿接受托育服务的主要场所,托育服务资源配置压力首先表现为托育机构供给压力。课题组调研发现,当前北京市托育机构平均可为婴幼儿提供的托位数为59.63个。本研究按照托育机构平均可招收人数估算未来各年度北京市托育机构举办需求。北京市托育机构举办需求呈逐年增长后下降趋势,从2023年的1202所托育机构增长至2026年的1799所,而后下降至2030年的1332所。

《托育机构设置标准(试行)》对托育机构不同类型班级人数作出相应规定,乳儿班限10人以下,托小班限15人以下,托大班限20人以下。根据北京市不同类型班级托育服务适龄人口变化趋势与上述班额要求,预测不同类型班级建设需求。预测结果显示,北京市乳儿班、托小班、托大班建设需求在2026年达到峰值,分别从2023年的1350、1905、1503个增至2026年的2024、2815、2273个,而后降至2030年的1449、2090、1704个。(见图3)

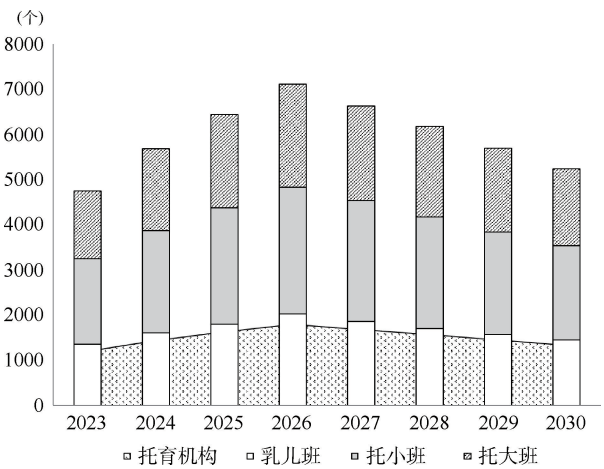


图3　面向2030年的北京市托育服务机构班级建设需求

① 《北京市托育服务体系建设三年行动方案(2023年—2025年)》, http://www.beijing.gov.cn/zhengce/zhengcefagui/202303/t20230327_2945542.html

② 根据北京市政协"全方位推进普惠托育服务"调研数据。

3. 保育人员配备需求

合格、专业的保育人员是确保托育服务质量和儿童健康成长的重要人力资本。[①]《托育机构设置标准(试行)》规定“合理配备保育人员,与婴幼儿的比例应当不低于以下标准:乳儿班 1∶3,托小班 1∶5,托大班 1∶7”,本研究按照这一标准,对托育机构保育人员供给规模进行预测。预测结果显示,北京市托育机构保育人员配备需求在 2023—2026 年经历了先快速增长,后逐渐下降的变化过程。北京市托育机构保育人员配备需求从 2023 年的 1.45 万人增长至 2026 年的 2.17 万人,而后下降到 2030 年的 1.60 万人。(见图 4)

《北京市“十四五”时期教育改革和发展规划(2021—2025 年)》提出,到 2025 年,学前教育教师接受专业教育比例达到 85%。广义的学前教育教师不仅包括幼儿园教师,也应包括托育机构保育人员。《国务院办公厅关于促进养老托育服务健康发展的意见》指出:“提高人才要素供给能力。加强婴幼儿发展与健康管理、婴幼儿保育等学科专业建设,结合行业发展动态优化专业设置,完善教学标准,加大培养力度。”本研究假设 2025 年保育人员接受专业教育比例达到 85%,2030 年全员保育人员接受专业教育。北京市托育机构专业保育人员配备需求从 2023 年的 1.15 万人增长至 2026 年的 1.91 万人,而后下降到 2030 年的 1.60 万人。(见图 4)

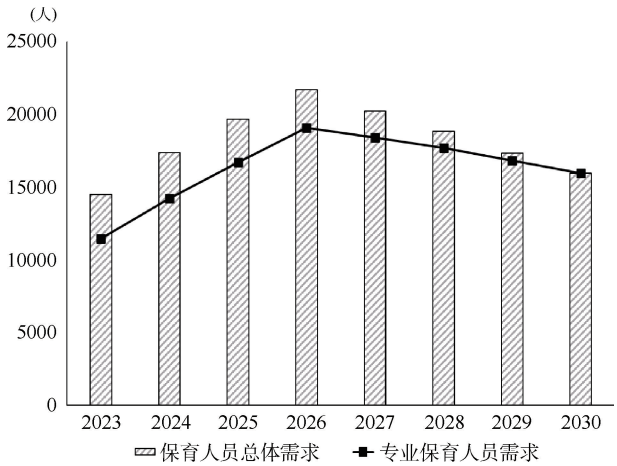


图 4　面向 2030 年的北京市托育服务保育人员配备需求

4. 硬件设施完善需求

硬件设施是托育机构开展保育活动的载体,充足的室内外活动场地是托育机构硬件设施的重要组成部分。《托育机构设置标准(试行)》规定托育机构应设置符合标准要求的生活用房,设有室外活动场地。按照住房和城乡建设部在 2019 年发布的《托儿所、幼儿园建筑设计规范》,在生活用房最小使用面积上,乳儿班应包括睡眠区($30m^2$)、活动区($15m^2$)、配餐区($6m^2$)、清洁区($6m^2$)、储藏区($4m^2$);托小班应包括睡眠区($35m^2$)、活动区($35m^2$)、配餐区($6m^2$)、清洁区($6m^2$)、卫生间($8m^2$)、储藏区($4m^2$);托大班应包括活动室($70m^2$)、寝室($60m^2$)、卫生间($20m^2$)、衣帽储藏间($9m^2$)。在室外活动场地上,人均面积不应小于 $3m^2$。考虑到室外活动场地多班错峰共用的情况,且托大班适龄幼儿人口数最多,本研究以托大班适龄幼儿人口数为参数指标。[②]

预测结果显示,面向 2030 年的托育机构生活用房和室外活动场地需求经历了先持续快速增长,后平稳下降的变化过程。北京市托育机构生活用房需求从 2023 年的 50.03 万平方米,增长到 2026 年的

① 张明珠、赵爽、逯桠楠:《托育机构保育人员资格准入的国际经验与启示》,《教育发展研究》2022 年第 2 期。

② 洪秀敏、陶鑫萌、李汉东:《“全面二孩”政策下托育服务资源需求规模预测——基于对 2020—2035 年城乡 0~3 岁婴幼儿人口的估算》,《学前教育研究》2021 年第 2 期。

74.94 万平方米,而后下降到 2030 年的 55.57 万平方米;室外活动场地需求从 2023 年的 9.01 万平方米,增长到 2026 年的 13.64 万平方米,而后下降到 2030 年的 10.22 万平方米。(见图 5)

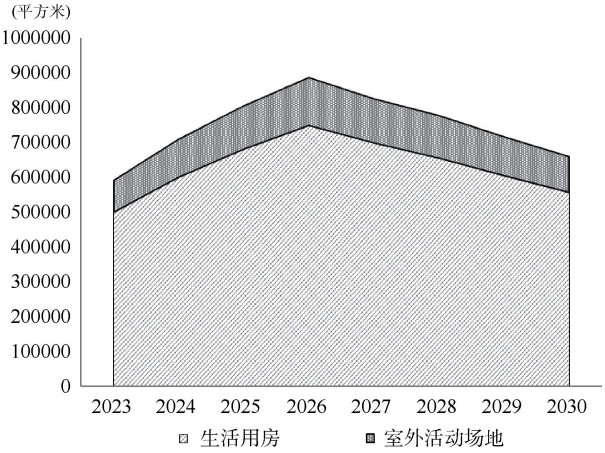


图 5　面向 2030 年的北京市托育服务硬件设施完善需求

(三)不同时期托育服务体系建设重点需求研判

1.“十四五”时期:托育服务总量扩充与结构优化需求攀升

“十四五”时期,尽管托育服务适龄人口有所下降,但由于托育服务体系建设整体起步晚、底子薄,北京市托位供给规模、机构班级建设、保育人员配备和硬件设施完善需求仍面临巨大缺口。截至 2024 年 4 月,北京市千人口托位数 2.0 个,托位总数 4.31 万个,普惠托位 1.58 万个。① 预测研究发现:满足“十四五”期末每千人婴幼儿 4.5 个托位数的政策目标需要提供 9.80 万个托位,还缺少 5.49 万个托位。到 2025 年,北京市需要建设 1800 个乳儿班、2579 个托小班和 2067 个托大班,配备 1.96 万名保育人员,提供 68.09 万平方米生活用房和 12.40 万平方米室外活动场地。此外,北京市普惠托育服务资源较为匮乏,到 2025 年,北京市大约需要提供 5.88 万个普惠托位,目前还缺少 4.3 万个普惠托位。综上,“十四五”时期,北京市在扩充托育服务总量的同时需要统筹考虑优化托育服务结构,缓解托育服务资源闲置的问题,持续扩大普惠托位供给,为普惠托育机构建设发展提供充足的人力资源和物质条件保障。

2.“十五五”时期:托育服务综合质量提升需求进一步凸显

“十五五”时期,北京市托育服务适龄人口下降速度略快于“十四五”时期。预测结果显示,“十五五”时期,北京市托育服务资源需求呈现先增后减的趋势。具体而言,各类资源需求总量在 2026 年达到最高峰值后逐年下降至 2030 年,普惠托位需求持续增长至“十五五”中期的 2028 年,但 2026—2028 年的增长速度相较于“十四五”时期已明显下降。上述研究结果表明,若北京市在“十四五”时期基本完成托育服务总量扩充与结构优化目标,有利于为“十五五”时期托育发展奠定良好的资源基础。“十五五”时期,伴随着托育服务适龄人口进一步下降,北京市托育服务资源扩充压力锐减。《北京市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》提出北京市更加长远的发展目标:以首都发展为统领,以推动高质量发展为主题……为率先基本实现社会主义现代化开好局、起好步。② “十五五”时期,北京市应综合考虑托育服务未来发展趋势和条件,努力提供更高质量的托育服务,力争托育服务体系建设走在全国前列。

① 根据北京市政协“全方位推进普惠托育服务”调研数据。

② 《北京市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》,http://fgw.beijing.gov.cn/fgwzwgk/zcgk/ghjhwb/wnjh/202104/t20210401_2638614.htm,2021 年 01 月 27 日。

四、面向2030年的北京市托育服务体系建设资源配置策略思考

完善的托育服务体系直接关乎家庭后顾之忧的解决,有利于家庭更好地释放生育潜能。本研究针对北京市托育服务体系建设资源需求进行分析,有助于为推进托育服务体系建设提供基于循证的对策建议。预测结果显示:北京市2023—2030年托育服务适龄人口呈现下降趋势,“十五五”时期托育服务适龄人口下降速度相较于“十四五”时期更快。托育服务资源总体需求在未来三年呈逐年上升趋势,于2026年达到峰值后开始回落。“十四五”时期托育服务总量扩充与结构优化需求攀升,“十五五”时期托育服务综合质量提升需求将进一步凸显。根据研究结论,提出以下对策建议。

(一)精准预测:科学把握家庭需求,统筹规划托育服务资源布局

尽管北京市托育服务适龄人口呈现逐年递减趋势,但由于托育服务发展基础薄弱,托育服务体系建设在各阶段面临的挑战有所不同。因此,通过精准预测合理配置托育服务资源,提高服务供给与家庭需求的匹配度尤为重要。首先,在当前生育与死亡水平极低的情况下,人口迁移流动等已成为北京市人口预测的重要参数,北京市应从短期“相机抉择”向中周期“未雨绸缪”转变,构建综合性、全年龄、全方位的人口预测体系,更加精准地掌握托育服务适龄人口情况,为调整托育服务资源配置奠定坚实基础。其次,加强相关部门、单位数据共享和对接,及时研判城乡托育服务适龄人口的时空变动形势,对托育机构、各年龄班、人员、硬件设施等数量情况进行常态化的追踪监测,[①]充分利用先进技术手段提升监测准确性。再次,基于大规模抽样调查了解婴幼儿家庭在托育服务类型、年龄、内容、形式、价格、距离等方面的需求与特点。[②] 结合家庭需求统筹测算和规划区域内各类托育服务资源,注重居住地与托育机构的空间距离,在人口密度大的地区集中托育服务资源供给,重点解决托育服务资源空间分布不匹配的问题。科学统筹学前教育和托位资源,加强按需供给、有效供给,避免造成资源结构性短缺与结构性过剩并存的问题。[③]

(二)扩充资源:整合利用多方资源,补齐托育服务体系建设短板

完善的基础设施与人员配置是托育机构开展保育活动的必备条件。预测结果表明,补齐资源要素短板是“十四五”时期北京市托育服务体系建设亟需破解的难题。首先,强化用地保障和存量资源利用。在年度建设用地供应计划中保障托育用地需求,并结合实际安排在合理区位。调整优化并适当放宽土地和规划要求,通过购置、置换、租赁、共建共享等方式提供免费或低价场地,支持各类主体利用存量低效用地和商业服务用地等开展托育服务。其次,多领域挖潜拓展托位供给。制定地方性社区嵌入式托育服务标准规范,在责任部门、运营模式等方面细化标准要求,适度放宽社区嵌入式托育服务备案条件、场地要求等。支持用人单位采取单独或联合的方式为职工提供福利性托育服务,明确机关、国有企业、事业单位办托的社会责任,将其提供普惠托育服务情况列入年度绩效考核。引导有条件的幼儿园开设托班招收婴幼儿,支持社区办园点转型提供托育服务。为家庭托育点登记备案提供支持,让更多家庭享受就近就便、安全规范的普惠托育服务。再次,加快构建托育人才培育体系。2023年,北京市新备案4所开设婴幼儿托育服务与管理专业的高等职业院校,[④]为加强托育人才培养奠定了良好基础。未来应在鼓励院校开设相关专业的基础上,合理确定招生规模、课程设置和教学内容,逐渐上移托育人才培养重心,推进职前教育高职本科贯通设计、分段考核、有机衔接的培养模式改革。与此同时,广泛开展

① 黄宸、李玲:《“三孩”政策下2022—2050年城乡托育服务适龄人口与资源供给》,《教育研究》2022年第9期。

② 杨文庄:《扩大普惠托育服务供给》,《学习时报》2022年6月20日,第7版。

③ 海颖、高金岭:《低生育率下我国学前教育托幼一体化供给潜力预测——基于2023—2035年人口趋势的研究》,《教育与经济》2023年第3期。

④ 《北京市教育委员会关于公布2023年新增高等职业教育专业名单的通知》,http://jw.beijing.gov.cn/xxgk/zfxxgkml/zfgkzcwj/zcqtwj/202303/t20230330_2948151.html

托育从业人员岗前培训、岗位技能提升培训、转岗转业培训和创业培训，拓宽托育人才来源渠道。

（三）提质增效：优化资源供给结构，不断提升托育服务整体质量

预测结果显示，北京市托位总体需求从2026年开始呈现下降趋势，但普惠托位需求将持续增长至2028年。基于此，北京市在补齐托育服务体系建设资源要素短板的同时，应紧扣托育事业普惠发展核心定位，优化资源供给结构，①协调好托育服务资源数量需求下降与资源质量需求提升之间的关系，②逐渐探索出低生育水平下托育服务整体质量提升的有效路径。首先，有效扩大普惠托育服务供给，切实提高婴幼儿家庭获得托育服务的可及性和均等化水平。一是根据北京市卫生健康委员会等部门颁发的《关于开展普惠托育服务试点工作的通知》，按照质量有保障、收费合理合规等标准，加快推进一批公办幼儿园、民办普惠幼儿园、普惠社区办园点、托育机构开展普惠托育服务试点工作。③ 二是完善普惠托育服务发展激励机制。落实普惠托育服务生均定额补助和租金补助发放，探索建设补助、激励性奖补制度，充分发挥政府投资放大作用。组织普惠托育优惠政策解读及实施流程培训，畅通社会咨询与反馈渠道，打通政策落地堵点，实现理解不走偏、贯彻不打折。其次，强化托育机构质量评估与管理。目前北京市托育机构质量评估工作主要聚焦申报“示范性托育机构创建”的机构，评估范围较为有限。建议完善托育机构质量评估标准指标要点与评分细则，逐渐将各类托育机构纳入质量评估范围。依托信息化等多重手段，围绕机构管理、队伍建设、照护活动等方面，对托育机构服务质量进行督导评估。加强政府与社会协同治理，积极发挥行业协会作用，逐步建立和完善行业自律和社会监督机制。

（责任编辑：子聿）

① 洪秀敏、赵思婕：《新形势下高质量普惠托育服务体系的建设路径——基于韩国经验的本土思考》，《学前教育研究》2022年第12期。

② 张立龙、史毅、胡咏梅：《2021—2035年城乡学龄人口变化趋势与特征——基于第七次全国人口普查数据的预测》，《教育研究》2022年第12期。

③ 《北京市卫生健康委员会 北京市教育委员会 北京市发展和改革委员会 北京市财政局 关于开展普惠托育服务试点工作的通知》，https://wjw.beijing.gov.cn/zwgk_20040/ylws/202310/t20231023_3284356.html