

# 幼儿园普惠托育服务高质量发展的困境与路径 ——以深圳市S园为例

柯梦妮

江苏大学教师教育学院, 江苏 镇江

收稿日期: 2025年2月25日; 录用日期: 2025年4月18日; 发布日期: 2025年4月28日

## 摘 要

推动普惠性托育服务的发展是我国生育政策的重要支撑举措,也是“幼有所育”的必经之路。幼儿园是发展普惠性托育服务的重要力量之一,以深圳市南山区S园为研究对象,采用观察法、访谈法对园长、教师、家长三大群体进行深入调查,发现该园在师资、供给、内容等方面面临困境,分析其困境,建议幼儿园在充实师资力量,强化托育教师的培训和指导、增加托育服务有效供给,满足家长托育需求、设置适宜托育环境和内容,提升幼儿园托育服务质量三方面统筹规划,为幼儿园普惠托育服务高质量发展提出合理的实践路径。

## 关键词

普惠托育服务, 幼儿园, 高质量发展, 实践路径

# Dilemmas and Pathways for High-Quality Development of Affordable Childcare Services in Kindergartens

## —A Case Study of Kindergarten S in Shenzhen

Mengni Ke

School of Teacher Education, Jiangsu University, Zhenjiang Jiangsu

Received: Feb. 25<sup>th</sup>, 2025; accepted: Apr. 18<sup>th</sup>, 2025; published: Apr. 28<sup>th</sup>, 2025

## Abstract

Promoting the development of affordable childcare services is an important support measure for

China's fertility policy and a necessary path for "having children at a young age". Kindergartens are one of the important forces in developing affordable childcare services. This article takes S Kindergarten in Nanshan District, Shenzhen as the research object, and uses observation and interview methods to conduct in-depth investigations on the three major groups of principals, teachers, and parents. It is found that the kindergarten faces difficulties in terms of teacher resources, supply, and content. The difficulties are analyzed, and practical paths to optimize the high-quality development of affordable childcare services in kindergartens are proposed, including: enriching the teaching staff, strengthening the training and guidance of childcare teachers, increasing the effective supply of childcare services, meeting the childcare needs of parents, setting suitable childcare environments and content, and improving the quality of childcare services in kindergartens.

## Keywords

Affordable Childcare Services, Kindergartens, High-Quality Development, Practical Pathways

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

2019年5月,国务院办公厅发布的《关于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见》(以下简称《意见》)首次明确了婴幼儿照护的重要意义和国家责任,标志着托育服务将全面纳入国家公共服务体系[1]。随着“三孩”政策的落地,《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》(下称《决定》)强调发展普惠性托育服务[2],社会各界和教育领域都开始关注3岁以下婴幼儿普惠托育服务的改革创新。目前,我国众多省市都在积极探索幼儿园普惠性托育服务发展的实践路径,但由于我国普惠性托育服务的发展与研究起步较晚,所以以幼儿园为主体开展普惠性托育服务的形式在实施过程中会面临诸多困境,给满足婴幼儿的照护需求带来了严峻挑战。深圳市作为我国改革开放的领军城市,经济繁荣,吸引了大量外来人口涌入,出生率一直位居各大城市之首,是一座对托育服务需求量极高的城市。因此,探讨深圳市幼儿园普惠托育服务的高质量发展困境,多维度提出幼儿园普惠托育服务高质量发展的对策与纾解路径,对普惠性托育服务体系的建构、幼儿园教育和服务质量的提升、托育政策的贯彻落实具有重要推动作用。

## 2. 深圳市幼儿园开展高质量普惠托育服务的困境分析

普惠性托育服务涉及教育、社会、管理、经济等多个领域,是促进幼儿发展、优化人口结构、提升民生福祉的关键举措。幼儿园在发展普惠托育服务中扮演着重要角色,幼儿园能够有效利用学前教育普及普惠发展十余年来的成果与资源,为幼儿及家长提供优质的托育服务。深圳市作为全国婴幼儿照护服务领域的先行探索者,早在国家强调发展普惠性托育服务的前一年,已率先印发《深圳市促进3岁以下婴幼儿照护服务发展实施方案(2020~2025年)》,明确提出鼓励幼儿园开展普惠托育服务,积极探索建立“托幼一体化”服务模式创新[3]。2024年,深圳市政府进一步针对幼儿园托班发布《深圳市幼儿园托班开设与管理办法》,形成以幼儿园为主体的普惠托育模式。结合实地调研观察到的幼儿园托育服务状况和访谈材料中的内容信息,对深圳市幼儿园开展的普惠托育服务的困境进行维度的划分,具体包含师资相对薄弱、托育供需失衡、托育品质不均衡三个维度。

## 2.1. 师资相对薄弱

托育师资是决定幼儿园托育服务高质量发展的关键基础，也是影响家长选择托育服务意愿的重要因素[4]。由于我国托育事业是在短时间内大力推进的，托育人才供给不足，高素质、专业化的托育师资严重缺乏[5]。S 园的托育服务师资主要以本园在职教师为主，外聘人员不多。带托班的教师表示：“从事幼教 2 年，今年被园方安排带托班，三岁以下的小朋友与三岁以上的小朋友差别很大，在托班我跟小朋友之间经常出现互相听不懂对方说的话的情况，很难对他们像小班孩子那样树立规矩，班上每天乱哄哄的，无法进行正常的保育教育活动，面对这些情况真的有些束手无策。”可以看出幼儿园托育服务确实给在职教师带来了新的困境和挑战，突破这些困境是提升幼儿园托育服务质量的关键。

关于托班师资不足的问题，园长也表示很苦恼：“我们很难招到既专业又愿意带托班的老师。我们按教育局文件的要求，招聘具有幼儿照护经验或者相关专业背景的老师，有的老师们嫌托班工资与外面托育机构相比低，也有的一开始愿意带托班的老师没干多久就提出离职的。在托班很难招到老师，更难留住老师。所以我们只能安排园内在职教师轮流带班。”由于托育师资增量缓慢、流失严重[6]，造成了幼儿园托育服务师资招聘的难题。究其原因，主要是我国托育行业处于发展初期，我国现有培养托育专业人才的院校和机构少，再加上社会大众对托育专业化认可度低，影响托育服务人员的地位、待遇乃至尊严[7]，受培养的托育人才只有少数愿意从事本行业，托育行业的人员流失率也一直居高不下。根据中国教育报的一项调查显示，某校 2021 届幼儿发展与健康管理专业的毕业生从事托育服务的仅 8.66% [8]；研究者陈敏经调查发现，有高达 69.87% 的保育员从业时间不满 3 年[9]。托育人才输出少、流失率高，导致现如今幼儿园托育师资的缺口大，供不应求的现状。

## 2.2. 幼儿园托育供需失衡

首先，幼儿园普惠性托位供不应求。经访谈了解，深圳市幼儿园由于公道的托育价格，并且具备优质的场地和设施，可以满足各年龄段幼儿活动和安全的需要，加上有政府的托底，不会因资金问题轻易跑路等原因，所以获得了广大家长的信任和欢迎。然而幼儿园办托班面临着数量不足，规模偏小的困境。S 园只开设了两个托班，每个托班 20 个幼儿。在访谈中有不少家长表示普惠园托育一位难求，因抢到了托班的名额而感到庆幸。面对托位不足的情况，S 园长解释道：“我们幼儿园学位数量有限，主要还是以小中大班幼儿为主，实在没有多余的场地和资源开设足够数量的托班去满足家长们的需求。”

其次，幼儿园托班只接收 2~3 岁的幼儿，两岁以下幼儿“入托无门”。2024 年 8 月，深圳市教育局颁布了《深圳市幼儿园托班开设与管理暂行办法》，其中明确规定幼儿园举办的托班是面向 2 周岁至 3 周岁幼儿。有研究者针对深圳市已育有 0~3 岁婴幼儿和有生育意愿的 770 户家庭，调查她们的托育意愿，结果显示 60% 的家长希望幼儿入托，并认为 0 岁至 2 岁幼儿适宜入托的家长占比 27% [10]。家长 C 表示：“我很想让小宝跟我家大宝上同一个幼儿园，但是二宝只有一岁半，没有达到幼儿园托班的年龄要求，所以我们只能将孩子放在收费高昂的托育机构。”深圳市作为生育率最高的城市之一，婴幼儿数量庞大，0~2 岁婴幼儿的普惠性托育需求也应予以重视。

最后，幼儿园托育服务供给还存在托育形式单一的情况。托育服务形式包括全日托、半日托、计时托、临时托、假日托等[11]。据调查，S 园托班形式以全日制和半日制为主，再无其它服务形式。但是深圳市不少婴幼儿家长们受其家庭、工作、消费能力的影响，对计时制、临时制等托育服务形式有着不同程度的需求。目前幼儿园托班单一的服务形式，难以满足家长多元化托育需求。

由此可见，深圳市幼儿园托育服务范围较狭窄，主要以 2~3 岁的婴幼儿及其家庭为服务重点，而两岁以下的婴幼儿主要还是由家庭负责照护。因此，为满足婴幼儿家庭的多元化需求，深圳市幼儿园应探索提供多样化的托育服务。

### 2.3. 幼儿园托育品质不均衡

0~3 岁是婴幼儿智力发展和社会养成的关键期。不少研究都证实了发展普惠托育的价值,不仅能积极促进婴幼儿的个体成长,还能改变弱势群体的生存境况,打破贫困的代际传播,带来可观的社会和经济效益[12]。随着我国经济社会高速发展和生育率的持续走低,中国父母的育儿观念由贫困时期的“粗放式”养育逐渐演变为当前的“精细化”养育。在此背景下,父母对于托育服务的期待不仅包括基本的“代为看护”,还希望在托育过程中孩子能获得优质的早期教育。根据史瑾的研究显示,影响中国父母选择托育机构的前两位因素分别是人员资质和课程内容,而机构环境、营养卫生和交通便捷性等则排在次要位置[13]。因此,幼儿园托育服务要实现高质量发展,需确保托育服务规范化发展并提升其内部质量。

深圳市幼儿园普惠性托育服务尚处于探索阶段,因经验不足、准备不充分、人员不齐等因素交织导致办托品质不均衡的现象明显,主要在以下三方面表现突出:一是师资质量不高,影响托育服务的过程性质量。研究发现,在托育行业从业者中,仅有 52.6%的人员持有教师资格证或育婴师证等职业资格证书[14]。S 园托班的教师们基本上都是从中小大班被调过来任教的,她们既没有带 3 岁以下婴幼儿的经验,也没有具备如育婴员资格证书或职业技能等级证书等各类证书,在保育和教育过程中难以准确回应婴幼儿的需求,师幼互动质量低。而园方为了让教师们迅速入职,并未对教师安排专业系统的培训,托育师资质量难以保障。二是幼儿园托班的环境构建和材料配置不够低龄化。S 园在托班的环境设计上,虽然整体遵循了幼儿园的标准,合理且有序地划分了区角和投放材料,但这一做法却导致了托班环境及所投放的材料未能充分体现出低龄化的特点。例如,托班幼儿由于年龄小,会尤其依恋家庭,S 园在托班的环境布置缺少家庭温馨的氛围,并且在托班中益智区、阅读区、建构区等多个区角的划分也过于明显,幼儿不能像在家里一样自由穿梭在各个活动区域中,活动明显受限。在材料投放方面也未考虑到低龄幼儿注意力维持时间较短的特点,投放的材料种类过多,不利于幼儿对于材料的明确选择。总之,S 园托班环境布置以及材料投放与小班并无明显区分,因此在托班区角利用率以及投放的区域材料、玩具等使用率低。三是托育保教内容失衡。托育应该是“托”和“育”两者的结合,高质量的托育服务要求针对不同年龄段的婴幼儿提供侧重点不同的托育服务项目。由于《幼儿园教育指导纲要(试行)》和《3~6 岁儿童学习与发展指南》为 3~6 岁儿童的学习与发展目标及保教工作提供了明确的指导依据。然而,目前尚未出台针对 0~3 岁婴幼儿的专门教育目标以及完整课程框架规范文件。S 园在托班的实际教学中,对 0~3 岁幼儿重保轻教,导致“保”“教”割裂,与婴幼儿发展阶段相适应的具有特色的保育和教育活动相对较少,这些现象表明幼儿园忽视了 0~3 岁婴幼儿的身心发展的特点和规律,不利于婴幼儿的持续健康发展,因此幼儿园在托育内容方面难以满足育儿家庭托育服务的多元化需求。

## 3. 提升深圳市幼儿园普惠托育服务质量的路径建议

### 3.1. 充实师资力量,强化托育教师的培训和指导

构建健全的托育师资队伍培育体系是确保幼儿园托班保育与教育质量的关键支撑。在调研过程中,不论是幼儿园的管理层还是部分一线教师,均提及了托班师资不足和托班教师专业能力欠缺的问题。《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》(国办[2019] 15 号)提出“高等院校和职业院校(含 21 技院校)要根据需求开设婴幼儿照护相关专业”。高校是孕育人才的摇篮,深圳市政府应推动园企联动、产教融合,深化普通高校、职业院校与幼儿园合作,高校应需开设婴幼儿照护服务与管理专业,园方提供实训基地,从而为幼儿园托育服务提供坚实的师资支持。鉴于当前托育人才供不应求的现状,如 S 园通过培训在职幼儿教师转岗为托班教师的做法,也是一种填补托育师资缺口的有效策略。关于托班教师专业性欠缺的问题,在 S 园园长接受访谈时说道:“教师们时常把握不准托班幼儿的年龄



特点,在托班存在保教活动‘小班化’的问题,我们园方确实需要给教师安排系统化的专业培训。”为解决此类问题,首先可以借鉴瑞典相关经验:幼儿教师与保教人员需接受统一的职前教育体系。在此体系下,他们不仅要学习1至3岁儿童发展的相关内容,还需开展交叉培训。并且所有教师均需系统学习涵盖0至3岁学前教育阶段儿童发展的教育学与心理学知识。其次,教师入职后,政府可联合幼儿园通过建立“市级托育教师培训中心”,开发分级培训课程(初级、中级、高级),内容涵盖婴幼儿心理发展、急救技能、家园沟通等,要求教师每年完成40学时培训并通过考核。最后,幼儿园应严格遵循国家及深圳市政府所规定的任职条件,开展保育人员与教师的选拔与招聘工作。同时,需着力提升当前幼儿园中保育人员的职业地位,优化其薪资待遇,进而增强保育教师的职业认同感,推动保育教师队伍整体素质的稳步提升。

总而言之,关注幼儿园托育服务的师资队伍建设和进行后备力量的储备和培养,多方面提高托班教师的专业水平,为幼儿园托育服务提供高效优质的服务。

### 3.2. 增加托育服务有效供给,满足家长托育需求

鉴于调研中发现的幼儿园提供的托班学位不足、招收对象狭窄以及服务方式单一的问题,建议市、区及街道层级分别开展针对0至3岁幼儿数量与现有空余学位的对比分析,以精确预估该年龄段学位需求与空余学位的匹配状况,从而指导招生工作的精准实施,优化学位资源配置。幼儿园层面,应预先进行学位需求的深入调研,为制定招生计划提供坚实基础,并考虑在春季与秋季学期外,灵活增设招生时段,以拓宽生源基础。此外,针对两岁以下幼儿在幼儿园入托无门的情况,政府需加大宣传力度,鼓励幼儿园增设小月龄托班,并提供针对性的支持与优惠政策。在分配托位补助时,深圳市政府应考虑月龄差异导致的人力成本差异,对小月龄托班及家庭给予更高标准的补助,以更好地满足小月龄幼儿的托育需求。最后,在托育形式方面,幼儿园需积极探索灵活多样的托育形式,除传统的全日托与半日托外,还应增加计时托、临时托及假日托等灵活选项,例如,可借鉴北京推广“计时托育”APP平台,家长可在线预约临时托育服务(如3小时/次),幼儿园按需调配师资,政府给予平台运营方每单10元补贴。通过丰富托育服务类型与形式,提升幼儿园托育服务的供给能力。

### 3.3. 设置适宜托育环境和内容,提升幼儿园托育服务的质量

针对S园在环境创设及材料投放不够低龄化、托育服务保教内容失衡的情况,从环境创设、托育内容方面提出建议。

环境创设方面,幼儿园应为婴幼儿准备符合其年龄特点的适宜、温馨的物质环境,优化托班的设施设备和环境材料,例如在幼儿园托班区角规划层面,需遵循深圳市制定的相关标准,依据托班幼儿年龄特征和发展水平科学设置区角,空间需规划合理,但在区域的划分方面不用太明显,允许幼儿将各区域的玩具、材料跨区玩,满足托班幼儿自由活动的需求。在创设托班环境时,需考虑到婴幼儿对家庭的依恋,创设家庭式的温馨环境。托班的材料多投放简单、直观,便于幼儿操作和理解的日常生活用品、自然材料和非结构性材料,应当注意材料的丰富性和多样性,由于托班幼儿注意力更容易分散,材料数量不宜过多。

托育内容方面,幼儿园既要为婴幼儿提供保育、照护、保健等综合化服务,又要选择符合婴幼儿年龄特点的托育活动课程,坚持保育和教育紧密结合的原则,做到保中有教,教中重保,自然渗透,教养合一。因此,幼儿园和教师们需确保保育和教育内容的科学性,遵循婴幼儿身心发展的规律,以《3岁以下婴幼儿健康养育照护指南(试行)》《中国儿童发展纲要(2021~2030年)》为指针,以我国学前教育的“五大领域”为基础,优化托育内容。在保育方面,最大限度地保护幼儿的安全和健康,切实做好幼儿的安

全防护、营养膳食、疾病防控等工作,合理安排幼儿的生活和活动,满足幼儿生长发育的需要。教育方面,探索和设置符合婴幼儿年龄与兴趣特点的基本课程与特色课程,丰富课程的内容、形式与组织,提供丰富的操作材料,使孩子在动作、认知、语言、社会性等多方面的发展进步,而不能简单地将幼儿园小班活动内容下沉或复制。总之,幼儿园需探究 0~3 岁婴幼儿身心发展的规律及特性,并充分考虑到婴幼儿间的个体差异,积极寻求与高校、托育机构以及相关幼儿园的协作研究机会,从而设计出科学合理的托育课程,构建一套完善的托幼教育目标体系、内容框架及课程体系,确保 0~3 岁婴幼儿阶段与幼儿园阶段的教育能够实现自然衔接,促进儿童的全面发展。

## 参考文献

- [1] 胡薇. 婴幼儿照护应纳入公共服务体系[J]. 中国卫生, 2019(8): 81-82.
- [2] 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[N]. 人民日报, 2021-07-21(001).
- [3] 深圳市人民政府办公厅关于印发促进 3 岁以下婴幼儿照护服务发展实施方案(2020-2025 年)的通知[J]. 深圳市人民政府公报, 2020(14): 50-54.
- [4] 秦旭芳, 王楠. 我国婴幼儿托育师资角色定位与职业发展规划[J]. 天津师范大学学报(基础教育版), 2018, 19(4): 78-82.
- [5] 宋慧. 我国托育行业高质量发展探究[J]. 山西财经大学学报, 2024, 46(S2): 116-118.
- [6] 周亮. 我国 0-3 岁婴幼儿普惠性托育服务的结构性矛盾与政策建议——基于湖南省的统计数据与调查分析[J]. 学前教育研究, 2023(12): 51-60.
- [7] 刘中一. 我国托育服务专业化的现实困境与推进策略[J]. 江汉学术, 2025, 44(1): 5-15.
- [8] 田玉, 赵彩侠. 如何强化托育服务人才支撑——三岁以下婴幼儿托育服务发展观察(下) [N]. 中国教育报, 2023-02-20(02).
- [9] 陈敏, 李静. 托育人才供给现状及改进对策[J]. 陕西学前师范学院学报, 2021, 37(7): 18-24.
- [10] 海鹰, 欧蕾, 刘天娥. 托育政策调整背景下城市家庭婴幼儿照护服务需求与实现——基于深圳市婴幼儿家庭的调查分析[J]. 教育导刊, 2023(5): 81-89.
- [11] 杨雪燕, 高琛卓, 井文. 典型福利类型下 0-3 岁婴幼儿托育服务的国际比较与借鉴[J]. 人口与经济, 2019(2): 1-16.
- [12] 罗丽, 朱文婷. 聚焦班级观察的国外托育机构照护质量评估工具分析及其借鉴价值[J]. 学前教育研究, 2022(12): 22-31.
- [13] 史瑾, 张静. 父母对 0-3 岁托育机构的需求偏好及支付意愿的回溯研究[J]. 基础教育, 2021, 18(5): 82-91.
- [14] 李沛霖, 王晖, 丁小平, 等. 对发达地区 0-3 岁儿童托育服务市场的调查与思考——以南京市为例[J]. 南方人口, 2017, 32(2): 71-80.