

普惠托育法治化建设持续推进 民办托育机构如何实现“平价又合规”

记者 韩丹东

“下班出地铁，步行几分钟就能接孩子，特别便利。”四川省成都市民李女士近日对记者说。她口中的“便利”，来自当地推进的“蓉易托”社区智慧托育中心建设。

据介绍，成都市以“15分钟托育服务圈”为目标，利用社区现有设施建设托育点，提供全日托、临时托等灵活服务，还通过政府购买服务，引入专业机构运营。

这是地方践行国家普惠托育政策的一个生动缩影。

2025年6月16日，国家卫生健康委等七部门联合印发《关于加快推进普惠托育服务体系建设的意见》(以下简称《意见》)，提出加快构建以托育综合服务中心为枢纽，以托育机构、社区嵌入式托育、幼儿园托班、用人单位办托、家庭托育点等为网络的“1+N”托育服务体系，提供方便可及、价格可接受、质量有保障的普惠托育服务。

2025年12月，《中华人民共和国托育服务法(草案)》(以下简称托育服务法草案)首次提请全国人大常委会审议，并于当月底向社会公开征求意见，我国托育服务法治化建设迈出重要一步。

在托育政策体系加快完善的背景下，多地正有序推进普惠托育工作。然而，记者调查发现，实践中仍存在小区配套托育园建设滞后、部分民办机构不合规、机构收费超过居民预期等问题，亟待解决。



普惠托育法治化建设持续推进

地方实践中的“普惠样本”

今年1月20日，北京市托幼一体化工作现场会在昌平区召开。据介绍，北京已基本构建起以公办幼儿园为主渠道提供普惠托位的供给格局，并通过鼓励已开设学前教育专业的本科高校设置早期教育及托育服务专业方向，在职业学校中设置“3+2”中高职项目、开展从业人员分层分类培训等措施推动托幼队伍一体建设，全面提升托幼服务水平。

昌平区回龙观镇建设了回龙观中心霍营幼儿园，并在建园时实现托班与大中小班同步设计、建设、使用，12个班级中专门设置3个托班，60个托位在开园前就被抢报一空。

今年1月初，内蒙古自治区鄂尔多斯市杭锦旗第四幼儿园“萌宝驿站”正式揭牌成立，提供2—3岁幼儿托位60个，室内配套建设有小型游泳池、感统训练区、大

型淘气堡等特色功能区域，并配备了适配幼儿的玩具、绘本、桌椅及安全防护设施。

托育机构的顺利运营，离不开政府的配套举措。

据了解，杭锦旗简化了备案流程，由卫健部门牵头，联合消防、市场监管部门开展“一站式”审核，13家机构已完成备案，备案率86.6%。当地还推出“建设补贴+运营补贴”组合拳：对新建普惠托育机构，按每个托位1万元发放建设补贴；运营后，按每人每月300元至500元发放运营补贴。2025年新增的2个“萌宝驿站”，就是用补贴资金改造的闲置社区用房，每个驿站提供20个托位，月费1000元，一开放就立刻满员。

医育融合也在杭锦旗落地见效。旗妇幼保健院与所有托育机构签订合作协

议，每月派医生上门开展健康检查，建立“一站式”应急绿色通道。

“这里离家近，保育费比请保姆便宜一半。”在江苏省南京市溧水区托育综合服务中心——“安心托育”，带着30个月大幼儿的居民赵女士对机构赞不绝口。

作为溧水区首家公办托育机构，“安心托育”占地2000多平方米，共3层，内设标准化教室，以及医育坊、美育坊、体育坊、教育坊、智育坊等特色化功能区域。中心采用“国企建设办托+市场化专业运营”模式，按照“品牌化、市场化、标准化”原则，实现品牌形象、服务标准、师资培训、膳食管理、运营体系统一管理，进一步推进溧水公办连锁托育园建设。目前中心设置乳儿班(6月至12月龄)、托小班(13月至24月龄)、托大班(25月至36月龄)，提供140个托位。

民办机构存在供需失衡问题

根据2025年5月国家卫生健康委发布的《关于开展全国托育服务质量提升行动(2025—2027年)的通知》要求，托育机构须参照规范配置托位和保育人员。同时，独立设置的机构需配备至少1名保安人员。

记者在调查中发现，不少小型机构因规模不足(仅20至30个托位)，根本无法满足配置要求。

近日，记者走访天津一家托育机构看到，500多平方米的场地里划分了阅读角、感统训练区、厨房等，几名保育员正在陪小朋友玩玩具。

该机构负责人李先生介绍，按照国家相关规定，托育机构应当及时向机构所在地的县级卫生健康部门备案，登录托育机构备案信息系统的在线填写托育机构备案

书、备案承诺书，并具备以下材料：营业执照或其他法人登记证书；托育机构场地证明；托育机构工作人员专业资格证明及健康合格证明；评价为“合格”的《托幼机构卫生评价报告》；消防安全检查合格证明；法律法规规定的其他相关材料。提供餐饮服务的，应当具备《食品经营许可证》。

“然而实践中，不少托育机构缺少合规证件，有些甚至就‘隐藏’在居民楼里。但是因为离幼儿家里近且便宜，成为许多低龄娃家长的选择。”李先生说，一些家长对于托育机构的认知存在误区——他们将托育机构仅视作“让孩子有人看管”的地方，而忽视了机构安全性、员工专业性等问题。他透露，许多机构所谓的“保育员”往往培训几天就上岗。他们根本不知道如何判断孩子的情绪需求，更谈不上早

期启蒙。

李先生说，现在的托育市场，尤其是对于民办托育机构而言，正处于一种尴尬的供需失衡境地：一方面，一些有“刚需”的家庭找不到合适的托育点，要么离得远，要么价格贵；另一方面，合规的托育机构数量较为有限，且因为选址、价格问题，可能存在“招不满”的问题。

有数据支持李先生提到的困境：2024年9月的《国务院关于推进托育服务工作情况的报告》指出，2023年，全国民办托育机构占全部托育机构的89.5%，平均托育服务收费价格(不包括餐费)为1978元/人/月，与群众的支付能力和期待存在较大差距，许多有送托需求的家庭望而却步。“家庭送托难”与“机构收托不足”并存，2023年全国托位实际使用率仅为46.7%。

立法明确机构管理标准

受访专家认为，从《意见》的出台，到托育服务法草案提请审议，国家层面对发展普惠托育的重视度可见一斑。因此，对于当前市场上存在的部分民办机构不合规、合规机构供不应求等诸多问题，亟须通过立法完善制度框架、明确管理标准，兼顾规范与发展，既要划定行业底线遏制乱象，也要优化发展环境激发市场活力，推动普惠托育服务提质增效、覆盖更广。

北京市康达律师事务所高级合伙人苟博程认为，当前托育行业的很多问题，根源在于法律边界不清晰。要推动普惠托育发展，首先需通过立法明确托育机构管理的相关标准，明确备案为“信息告知+

信用承诺”，杜绝部门擅自增设前置条件；其次，补贴政策要履行公平竞争审查，公示标准和流程。可以将《托育机构质量评估指南》的量化指标嵌入补贴发放机制，服务质量达标才能拿到全额补贴，倒逼机构提质。

对于价格调控，苟博程建议严格遵循价格法，政府指导价制定需经过成本调查、专家论证、听证等程序，允许机构在指导价上下15%范围内浮动，但必须公示成本构成，比如租金占比、员工工资占比，保障家长的知情权。

中国教育科学研究院研究员储朝晖强调，托育作为公共服务，应遵循均等化

原则。财政经费可直接发放给家庭，由家长自主选择托育机构，这样能形成适度竞争，倒逼机构提升服务质量。同时，要构建托育师资分级培训体系，将托育人员纳入国家职业技能等级认定，提高薪酬待遇，解决“招人难、留人难”问题。

储朝晖认为，托育要实现“均等化”，不能只靠公办机构，必须让市场机制充分发挥作用。过往学前教育发展的经验表明，政府财政能力有限，需通过稳定政策吸引民营资本参与，“比如明确民办托育机构的准入标准和发展空间，避免政策频繁变动；财政补贴要及时兑现，不能让机构‘等米下锅’”。

合规者得实惠、优质者受激励；师资建设的专业化是核心，需构建分级培训体系与职业技能认定机制，通过提高薪酬待遇破解“招人难、留人难”的行业困局。唯有将这些制度设计落到实处，才能让民办托育机构卸下包袱、轻装上阵，在“平价”与“优质”之间找到平衡。

未来，随着补贴覆盖面的扩大、师资培训的完善、价格调控的落地，普惠托育必将成为群众生活的“幸福支点”，托举起更多家庭的育儿希望。当“1+N”服务体系真正扎根社区、触手可及，当每一个家庭都能告别“托育焦虑”，当托育服务成为方便可及、价格可接受、质量有保障的基本公共服务，这项民生工程便真正践行了“基本公共服务均等化”的初心，为社会发展注入温暖而持久的力量。

(来源：法治日报)

记者手记

普惠托育，一头连着家庭的“育儿焦虑”，一头系着社会的“生育友好”。国家卫生健康委等七部委联合印发的《关于加快推进普惠托育服务体系建设的意见》，以“1+N”服务体系构建为核心，为破解“托育难”划定了清晰路径。但在政策落地的“最后一公里”，仍存在一定障碍——合规机构因成本压力收费较高，无证机构却凭借低价就近抢占市场；家长盼着“方便可及、价格可接受”，机构却困于“备案难、补贴少”的生存困境。

普惠托育的可持续发展，离不开制度保障的“硬支撑”与服务体系的“软环境”。正如受访专家所言，法律边界的清晰化是前提，需通过地方立法明确托育备案的“信息告知+信用承诺”属性，杜绝部门擅自增设前置条件；补贴政策的精准化是关键，应将服务质量量化指标嵌入补贴发放机制，让