

# 君合专题研究报告



2019年5月13日

## 托育机构能自由地飞翔吗？

自从重锤新政《关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》颁布实施以来，很多有志于民办学前教育的投资人，以及有志于将已有民办学前教育交付于公开市场的举办者们纷纷感叹冬天来了。一时之间，民办学前教育到底能走多远的疑问甚嚣尘上。于是有人发现托育产业可能是个蓝海，因为：第一、托育可以为学前教育输送生源，拉长产业链；第二、托育不需要办学许可证；第三、托育的主管部门不明确，监管不严；第四、家长对托育的期望值不高，不指望学什么，只是期望孩子有人看即可，行业门槛很低。于是托育机构也逐渐成为社会资本重点关注的领域。一时之间，托育产业市场风起云涌，例如某个品牌的托育机构号称以每月十几家机构的速度在火速扩张发展。

托育关系到每个人的心上，它真的可以自由地飞翔吗？

李克强总理在今年两会的记者招待会上也曾强调，托育问题是我们发展经济、持续改善民生的过程中需要解决的重点、难点问题。目前社会上存在着家长对托育服务的需求量增大，但托育机构的服务质量不高、监管措施不完善的矛盾，急需相关部门出台政策明确托育机构的设置标准和监管措施。

2019年4月17日，国务院办公厅发布《关于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见》（国办发〔2019〕15号）（以下简称“《指导意见》”），这是国家层面上首个针对3岁以下婴幼儿照护服务的指导意见，对婴幼儿照护服务机构（以下简称“托育机构”）以及婴幼儿照护服务（以下简称“托育服务”）的发展具有重要的指导意义。《指导意见》

主要讲了什么？国家对托育机构的发展是以限制为主，还是要鼓励扶持？对托育机构的发展会产生哪些影响？一起来看看我们画的重点。

### 一、《指导意见》的主要内容

#### （一）明确服务的范围

《指导意见》明确婴幼儿照护服务的对象是“3岁以下婴幼儿”，与《幼儿园管理条例》规定的幼儿园招生对象为“三周岁以上学龄前幼儿”截然分开。

#### （二）基本原则

《指导意见》共提出四项基本原则，一是**家庭为主，托育补充**，明确了儿童监护抚养是父母的法定责任和义务，婴幼儿照护服务只是起到为家庭提供科学养育指导以及为照顾婴幼儿有困难的家庭提供服务的作用；二是**政策引导，普惠优先**，婴幼儿照护服务仍然是优先支持普惠性；三是**安全健康，科学规范**，强调了国家最大限度地保护婴幼儿的安全和健康的决心，这也意味着国家将对婴幼儿照护服务机构提出更高的要求；四是**属地管理，分类指导**，意即婴幼儿照护服务的各项监管政策要以地方政府制定为主，既可以作为营利性机构，也可以作为非营利性机构。

#### （三）发展目标

《指导意见》分别提出了2020年和2025年两个阶段的发展目标。2020年的发展目标主要是初步建立婴幼儿照护服务的政策法规体系和标准规范体系，弥补法律空白，使婴幼儿照护服务机构的设立、运营以及政府对其的监管措施都有法可依。2025年的发展目标是对婴幼儿照护服务机构的服

务水平提出更高的要求，相关的监管措施也将更加完善。

#### **(四) 婴幼儿照护服务设施有望成为小区公建配套设施**

《指导意见》指出新建和已建成的居住区，新建小区的婴幼儿照护服务设施与住宅同步验收、同步交付使用，老城区和已建成居住区无婴幼儿照护服务设施的，要限期通过购置、置换、租赁等方式建设。《指导意见》还明确了小区婴幼儿照护服务设施建设的标准和规范由住房城乡建设部于 2019 年 8 月底前制定。根据《指导意见》的规定，我们可以预期，婴幼儿照护服务设施有望成为住宅小区的公建配套设施。那么，接下来是否就意味着成为小区配套的婴幼儿照护服务机构将会比照小区配套幼儿园必须办成非营利性的普惠性婴幼儿照护服务机构？

#### **(五) 明确了设立婴幼儿照护服务机构只需向卫健委备案登记**

《指导意见》明确规定了社会力量举办的婴幼儿照护服务机构采取备案登记制度，即非营利性婴幼儿照护服务机构在机构编制部门或民政部门注册登记、营利性婴幼儿照护服务机构在市场监管部门注册登记完成后，再向卫生健康部门备案，而无需取得“办学许可证”。针对婴幼儿照护服务机构实行备案登记制度，有人会说这会不会导致服务机构出现质量问题，监管过于宽松？《指导意见》给我们的答案是：不会。国家卫生健康委副主任于学军在 5 月 10 日国务院政策吹风会（以下简称“吹风会”）上明确表示，实行备案制是落实“放管服”改革的一个重要举措。不进行行政许可不等于放松监管，相反，这要求行政部门管理要到位，服务更要到位。因此《指导意见》明确规定了多种监管措施，包括地方政府负主要的安全监管职责、17 个部门和单位对婴幼儿照护服务机构进行联合监管、实行从业人员职业资格准入制度、“对虐童等行为零容忍，对相关个人和直接管理人员实行终身禁入”、信息公示制度、质量评估制度等等。

《指导意见》还明确国家对于婴幼儿照护服务机构的建设提供多种保障措施，包括政策支持、用

地保障、从业人员队伍建设、信息支撑、社会支持五个方面，其中对婴幼儿照护服务设施和非营利性婴幼儿照护服务机构建设用地，符合《划拨用地目录》的，可采取划拨方式予以保障。

大家都非常关注国家卫健委将采取哪些措施来保障《指导意见》落到实处？吹风会上于主任表示将按照《指导意见》的要求尽快制定出台婴幼儿照护服务机构设置标准和管理规范，并且要加强宣传培训，开展试点示范。

## **二、地方政府相关规定**

国家层面对托育机构的设置标准和监管办法虽然尚未出台，但是有些地方已经先于国家对托育机构的设置标准作出相应的管理规范，例如上海，它的相关规定就非常具有参考意义。我们可以参照上海市已经出台的托育机构设置标准和管理办法，提前感受托育机构设置标准和监管的强度。

2018 年 4 月 28 日，上海市人民政府办公厅印发了《上海市 3 岁以下幼儿托育机构管理暂行办法》（沪府办规〔2018〕12 号）（以下简称“《上海市管理办法》”）和《上海市 3 岁以下幼儿托育机构设置标准（试行）》（以下简称“《上海市设置标准》”），对托育机构的选址要求、人员设置、班级规模、监管措施等方面做出了具体的规定：

### **(一) 选址要求**

托育机构的选址和建筑设计应当以保障安全为原则，同时要满足：

- 1、 避开加油站、医院、污水处理站、公共娱乐场所等污染源或者不利于幼儿身心健康的场所；
- 2、 建筑要符合《托儿所、幼儿园建筑设计规范》；
- 3、 幼儿生活用房不得设置在地下或半地下；
- 4、 建筑面积不得低于 360 m<sup>2</sup>，且幼儿人均建筑面积不低于 8 m<sup>2</sup>；
- 5、 尽可能为幼儿提供户外活动场所，面积不宜低于 60 m<sup>2</sup>，且应做好防护措施；

6、举办者租用场地的，租赁期限自申请开办托育机构之日起不得少于3年。

## （二）功能要求

房屋建筑由幼儿活动用房、服务用房、附属用房三部分组成。全日制、半日制托育机构的幼儿活动用房包括班级活动单元、综合活动室等。计时制托育机构的幼儿活动用房包括生活区与游戏活动区。托育机构的服务用房包括保健观察室、晨检处、幼儿盥洗室（含淋浴功能）、洗涤消毒用房等。附属用房则包括厨房（非自行加工膳食的则为配餐间）、储藏室、教职工卫生间等。

## （三）供餐要求

自行加工膳食的全日制托育机构应设不低于30 m<sup>2</sup>的厨房，不自行加工膳食但提供午餐的全日制托育机构应设不低于8 m<sup>2</sup>的配餐间。若用餐人数超过50人的，需执行本市食品经营许可中关于幼托机构食堂的要求。半日制、计时制提供点心的，应设不低于8 m<sup>2</sup>的配餐间。

## （四）卫生、安全问题防范

3岁以下婴幼儿入托前，应当在指定的医疗卫生机构进行健康检查，凭健康检查合格证明方可入托。除此之外，托育机构应当建立健康检查制度，每日对入托的婴幼儿进行晨检和午检。在卫生保健人员的配置上也有要求，如果是50人以下的规模需要配置一个兼职的卫生保健人员，50-100人规模的要配置一个专职的卫生保健人员，100-140人规模的要配置一个专职和一个兼职的卫生保健人员。最后，托育机构还需要做好食物过敏幼儿的登记，食品需留样48小时，全日制托育机构应当每周向家长公示幼儿食谱。

## （五）班级规模

全日制或半日制托育机构每班只能招收2-3岁的幼儿15-20人，或者18-24个月的幼儿10-15人；计时制托育机构每班只能招收2-3岁的幼儿11-20人，或者18-24个月的幼儿5-10人。托育机构需根据幼儿人数和服务居住人口设置班级个数，全日制或半日制托育机构最多设置7个班级，计时制托育机构最多设置4个班级。

## （六）人员设置

《上海市设置标准》对托育机构人员设置要求极高，规定所有的托育机构从业人员都须取得从业资格证书，在上岗前需要接受培训，在职后也要定期培训。托育机构的负责人须同时具有教师资格证和育婴员四级及以上证书，有从事学前教育管理工作6年及以上的经历。育婴员、保育员、财务管理人员、卫生保健人员、保安员等人员都须取得相应的职业资格证书。

除此之外，每班应当配备育婴员和保育员（合称“保育人员”），其中育婴员不少于1名。2-3岁幼儿与保育人员的比例应不高于7:1，18-24个月幼儿与保育人员的比例应不高于5:1，18个月以下幼儿与保育人员的比例应不高于3:1。托育机构应至少有1名保安员在岗。

## （七）监督管理

《上海市管理办法》明确了托育机构法定代表人和托育点举办者是机构安全和卫生保健工作的第一责任人，并规定了多种监管措施，包括：市、区、街镇三级联动的综合监管机制、日常检查机制、归口受理和分派机制、违法查处机制、诚信评价机制、行业自律机制、托育服务信息管理平台监管等。

《上海市管理办法》还对托育机构的收费和财务管理进行规定。托育服务收费由托育机构自行制定，但应当向社会公示收费项目和标准以及退费办法等，伙食费用应当专款专用，对中途退出托育机构的幼儿，应当提供代办费使用明细账目。在财务管理方面，托育机构应当建立财务、会计和资产管理等制度，接受财政、审计、行业主管部门以及社会各方面的监督检查。

## 三、结语

鉴于上述，我们可以看出，0-3岁的婴幼儿本来就是最脆弱的服务对象，照护服务稍有疏忽或违规，都极有可能造成不可挽回的后果，所以其实从事托育服务的难度更大，责任也更大，那么对其监管也应更加严格。虽然国家层面的托育机构设置标准和监管办法还未出台，参考《上海市管理办法》和《上海市设置标准》对托育机构高要求的设置标准和高强度的监管措施，以及《指导意见》多次强

调的“安全健康，科学规范”基本原则和对违法行为“零容忍”的态度，我们有理由相信，国家层面的托育机构设置标准一定会非常严格。因此，设立托育机构虽然不需要行政许可，但并不意味着托育机构可以像以往一样自由地飞翔，我们认为托育机构将面临着来自地方政府、17个部门和单位、社会

公众多种方式的监督措施，以及越来越严格的监管政策。正所谓“溪云初起日沉阁，山雨欲来风满楼”。但无论如何，托育机构的发展都应该按照儿童优先的原则，最大限度地保护婴幼儿，确保婴幼儿的安全和健康。

余 苏 合伙人 电话：86 20 2805 9016 邮箱地址：yus@junhe.com  
黄建城 律师 电话：86 20 2805 9006 邮箱地址：huangjch@junhe.com

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息，敬请关注君合官方网站“[www.junhe.com](http://www.junhe.com)”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE\_LegalUpdates”。

