



## 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”

□ 本报记者 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《法治日报》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、用人单位托托、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。

### 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。

医养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、食育坊、智育坊等特色功能区。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，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，但是因为离幼儿园家里近且便宜，成为许多低龄家长的选择。”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，国家层面对于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，也要优化营商环境，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’”。

漫画/李晓军

### 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，普惠托育必将发展成为群众生活的“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。

□ 本报记者 李 娜  
□ 本报通讯员 赵勇进 许玉琪

1月29日早上5点，晨光尚未穿透夜幕。在渤海湾畔的山东港口烟台港，海浪轻拍岸堤，海风里弥漫着冬日的凛冽味道。这时，有声音打破静谧，一天中最早的一班客滚船即将靠岸。

“请带好行李，看管好孩子，打出租车的旅客请往左拐，有朋友接站的旅客请沿通道右拐……”烟台市公安局港航公安局客运派出所民警孙旭毅有条不紊地维持旅客下船秩序，他的目光掠过每一个经过的行人，不放过任何一处细微异常。

这一幕，是烟台港客运安保一线的日常情景。山东烟台至辽宁大连航线是我国海上客运量最大的航线之一，被称为“黄金水道”，作为“黄金水道”的护航者，烟台市公安局港航公安局创新弹性警务工作机制，做好人、车、货、船、港“五位一体”系统守护，及时化解乘客矛盾纠纷，回应乘客需求，全力筑牢北方海上客运航线的平安根基。

“让警务工作像齿轮一样与船期表精准咬合，让民警的守护如冬日暖阳照亮旅客行程，我们以实际行动让‘黄金水道’成为平安航线。”烟台市公安局港航公安局局长李坤接受《法治日报》记者采访时说。

### 弹性警务应对客流“潮汐”

烟台至大连的渤海湾航线，连接山东半岛与辽东半岛，是人员和车辆往来华东与东北地区最便捷的海上通道。每年春运期间，烟台港日均发送旅客可达2万余人次，车辆2000余辆，高峰期每4小时便有一班客滚船进出港。

如何应对客流“潮汐”，提高警务工作质效？烟台港公安摸索出了一套高度灵活的弹性警务模式。所谓“弹性”，并非简单地增派警力，而是在动态中寻求最优配置，做到重点时段全员压上、警力叠加，平峰时段科学轮转，养精蓄锐。

烟台市公安局港航公安局乘警大队大队长刘观民介绍，弹性警务核心是“响应速度”与“覆盖密度”的实时平衡。比如，遇到暑运、春运客流高峰，统一调配全局警力，从机关、派出所等抽调警力增援。

为推动警务工作与客流“潮汐”实现同频，烟台港航公安健全船期信息全域共享机制，打通航运企业等数据通道，实时同步船舶到离港、班次变更等动态信息，消除信息差。以船期为核心调整警务模式，将警力布防、安检查验、交通疏导等工作精准绑定各时间节点，实行一船一专班，定时定责定岗。在泊位、安检口、进港通道等关键区域前置警力与应急装备，在船期高峰提前驻勤值守，确保船舶到警到、响应无延迟。依托智慧警务系统开展全程可视化监管，根据船期调整与现场态势动态优化勤务部署，建立区域联动机制，整合特警、乘警与派出所相邻区域的警力，相互支援、协同作战。

“春节临近，我们即将迎来节前学生流与务工流叠加高峰，我们已经做好准备，全力守护‘黄金水道’。”烟台港航公安局乘务警察大队乘警长肖政强说。肖政强是大型客滚船“中华复兴”轮的驻船乘警。每天8点30分前，他都会准时到岗，对上船车辆和旅客进行检查。10点30分“中华复兴”轮从烟台开航，21点20分从大连返航，返回烟台港时已是次日凌晨3点。航行途中，肖政强严格执行勤务要求，每隔2小时对客舱、甲板等船舶重点区域进行无死角巡逻，第一时间处置巡查中发现的各类安全隐患与突发问题。

众多像肖政强一样的烟台港公安民警，用日复一日的坚守，筑起平安防线。

### 守护好移动的“海上社区”

客滚船这一运输形式，兼具人员高度密集与车辆货物混杂的双重特点，承担旅客、车辆的跨海运输任务，如同一座座移动的“海上社区”，其安全管控难度与要求远高于普通客运。

“这里的安全，不是一道简单的安检门。”港航公安局客运派出所所长王斌说，它是人、车、货、船、港“五位一体”的系统“守护工程”，任何一个环节的微小疏漏，都可能成为安全风险。

### 记者手记

烟台港口的深冬，寒意深入骨髓。气温跌至零下十几度，凛冽的海风穿透执勤民警的大衣直侵皮肤。尤其是凌晨时段，寒冷伴着疲惫，是对执勤民警意志最严酷的考验。

天色微明时，乘客经常看到民警的睫毛、帽檐与肩章上凝起一层薄冰。当返乡的旅客裹紧厚衣服匆匆走下客船，奔向温暖的接驳车与亲人时，现场民警却丝毫不能松懈，依旧在各自的岗位上保持高度清醒与专注，直到最后一名旅客安全离开，最后一辆车驶离码头。

## 烟台港航公安创新弹性警务工作机制

# 『五位一体』系统守护『黄金水道』

烟台港航公安立足人、车、货、船、港，全维度发力护航客滚船运输平安。

严管“人”方面，做好全流程核检管控，严格落实水路客运实名制查验，做到人证票一致，人证比对核检全覆盖，严防冒用身份、无证登船等进站登船情况。在候船厅、检票口、登船梯等人员密集区布控警力，实行步巡、车巡、视频巡、无人机巡立体化巡防，快速处置拥挤踩踏隐患、旅客纠纷等。配备乘警随船执勤，提供应急救助，矛盾调解、政策宣传服务，保障旅客全程出行安全。

严管“车”方面，科学布设进港分流点、待渡区、安检点，实施分级管控，错峰进港，联动港企优化预约，扩容待渡场地，缓解拥堵，重点管控客滚车、危化品运输车等，运用智能监控、空中巡航实时监测车流，动态调整疏导方案，保障进港、安检、登船全链条畅通。

严查“货”方面，全维度安检溯源，严防违禁危险品上船，执行人过安检门、包过安检仪、车过安检机、货过查验台的全球安检标准，对随车货物、旅客行李，滚装车辆载货开展全覆盖检查，重点查缴易燃易爆、管制器具、剧毒腐蚀、违禁化学品等禁运物品，坚决把安全隐患患堵在港外、挡在船外。

盯守“船”方面，动态监管护航，压实船舶安全主体责任。联合海事、船公司建立一船一档，开展船舶消防、救生、应急通道隐患排查，督促整改设施缺损，预案不实、人员无证上岗等问题，落实随船安保与乘警常态化执勤，开展船上治安巡查、消防检查、应急演练。

守护“港”方面，以港口码头、客运站、航道、锚地为核心，构建水陆空立体防控圈，加密警务站、卡点、巡线布防，提升见警率与管事率，深化海事、边检、交通等多部门联动联动、信息共享、联合处突机制，统一调度，快速响应。开展港区基础设施、消防管网、监控盲区、危化储罐等重大隐患排查整治，打击涉港侵权，扰乱生产秩序、非法作业等违法犯罪，维护港口运营秩序与生产安全。

一系列措施让运输秩序更加平稳。2025年，烟台港航公安共安全接送客滚船8400艘次、旅客295万人次、车辆84万辆次。

### 快速出警回应群众需求

1月28日上午12点，两辆等待上船的车辆因抢道发生刮蹭，双方司机下车后发生激烈争吵。

“都别急！咱们抓紧时间拍照固定证据，走保险的快处程序，别耽误了开船。”正在巡逻的孙旭毅迅速赶到，从发现异常到劝停争吵只用了不到30秒。5分钟后，现场拍照、信息登记完成，在孙旭毅引导下，双方驶离通道至快处点进一步处理。“这种情况必须快速处置，否则会影响后面几百辆车、上千人的行程。”孙旭毅说。

“港口环境相对封闭，小摩擦极易在焦急情绪中迅速升温。”肖政强说。快速出警，快速化解矛盾，快速回应群众需求……“快”是烟台港航公安刻在骨子里的工作基因，更是维护秩序的“稳定器”。

据了解，烟台港航公安着眼于乘船旅客和旅游团体需求，在管辖的5个客运站、9艘客滚船开设公安服务站，安排场站民警和驻船乘警24小时进驻和随船服务，推行从购票到登船“一站式全程”服务，加大巡逻防控力度，对安检口、检票口、进出站口等易拥堵部位加大警力部署，加强与客运部门沟通联动，动态获取每日船期和车、客流量情况，采取分批进港、多口检票，提前登船等方式疏散人群，避免出现聚集拥挤等问题，围绕暑运、春运期间多发的物品遗失、突发疾病等求助类警情，完善相关救助帮扶措施，向旅客提供更细致贴心的服务。

同时，以提高港口海运通航效率，维护船舶航行安全为目标，与涉海部门建立联动机制，共同整治、打击非法占用港内锚地航道、钓鱼捕捞等阻碍航行安全的违法行为，确保了航道安全顺畅。

“看到这些警察，心里就踏实，他们办事利索，不讲虚的，有啥困难真帮忙。”一位常年在烟台和大连间往返的货车司机说。

2025年，烟台港航公安解决旅客求助420起，用一件件小事温暖着旅客的心。

