

义乌市人民政府办公室文件

义政办发〔2019〕97号

义乌市人民政府办公室 关于印发义乌市促进3岁以下婴幼儿 照护服务发展的实施意见的通知

人力资源和社会保障

各镇人民政府，各街道办事处，市政府各部门：

《义乌市促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的实施意见》已经市政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

义乌市人民政府办公室

2019年12月10日

（此件公开发布）

义乌市促进 3 岁以下婴幼儿照护服务发展的实施意见

为更好满足家庭对 3 岁以下婴幼儿（简称婴幼儿，下同）照护服务（包含托育服务，下同）需求，根据《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》（国办发〔2019〕15 号）、《国家发展改革委 国家卫生健康委支持社会力量发展普惠托育服务专项行动实施方案（试行）》（国发改社会〔2019〕1066 号）、《国家卫健委妇幼司关于印发〈农村儿童早期发展试点工作方案〉的通知》（国卫妇幼儿卫便函〔2019〕84 号）等文件精神，结合我市实际，特制定本实施意见。

一、总体思路

深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神，坚持以人民为中心的发展思路，以需求和问题为导向，以国家在我市开展普惠托育服务、农村儿童早期发展服务两个试点为契机，建立健全促进照护服务发展体制机制，提高家庭婴幼儿科学养育能力，支持社会力量以多种形式提供托育服务，扩大普惠性托育服务有效供给，着力满足广大家庭多层次、多样化的婴幼儿照护服务需求，促进婴幼儿健康成长，促进家庭幸福和谐。

二、工作目标

到 2020 年，我市初步建立完善儿童早期成长发展咨询指导与监测评价体系、照护服务有效供给体系、照护服务专业队伍培养体

系、照护服务行业标准规范体系、照护服务行业监督管理体系等。新增托育服务机构 50 家以上，新增婴幼儿托位 2000 个以上。2—3 岁阶段婴幼儿托育率达到 20%，公立幼儿园托幼一体化设置率达到 30%，婴幼儿健康管理率及养育风险筛查率达到 95%以上，养育人照护知识普及率和知晓率均达到 90%以上。

到 2025 年，再新增托育服务机构 50 家以上，新增婴幼儿托位 3000 个以上。公立幼儿园托幼一体化设置率 60%以上，社区婴幼儿托育服务机构覆盖率 80%以上，2—3 岁阶段婴幼儿托育率 35%以上，婴幼儿托育服务机构从业人员持证率 95%以上。人民群众的婴幼儿照护需求得到进一步满足。

三、基本原则

（一）家庭为主，托育补充。人的社会化进程始于家庭，家庭对婴幼儿成长发展具有重要作用。坚持以家庭养育为主，儿童监护抚养是父母的法定责任和义务。政府及社会为家庭提供科学养育指导，并对有照护困难的家庭或婴幼儿提供必要的照护服务，减少家庭对婴幼儿养育负担。

（二）政策引导，普惠优先。将婴幼儿照护服务纳入经济社会发展规划，建立并完善相关政策，发挥政策对婴幼儿照护服务发展的引导作用，统筹各方资源，充分调动社会力量积极性，大力推动婴幼儿照护服务发展，优先支持普惠性婴幼儿托育服务机构。

（三）安全健康，科学规范。按照儿童优先原则，最大限度地保护婴幼儿，确保婴幼儿的安全和健康。遵循婴幼儿成长特点和规

律，促进婴幼儿在身体发育、动作、语言、认知、情感与社会性等方面的全面协调发展。

四、主要任务

（一）加快建设儿童早期成长发展咨询指导与监测评价体系

全面开展儿童早期发育异常风险筛查。做好婴幼儿基础健康管理基本公共卫生服务工作，为婴幼儿家庭开展新生儿访视、膳食营养、生长发育、预防接种、安全防护、疾病防控等服务。开展早期发育风险筛查项目，进一步为全市0—3岁儿童免费提供脑发育评估、新生儿疾病筛查、听力筛查、视力筛查、髋关节发育筛查、孤独症早期筛查，提供针对性干预、矫正和治疗。（牵头单位：市卫健局；责任单位：市残联、各镇街）

全面开展儿童早期养育风险筛查及干预。开展国家卫健委、联合国儿童基金会在我市农村儿童早期发展服务试点，保证儿童早期发展服务的可及性、可获得性和可持续性。对0—3岁儿童增加免费养育风险筛查项目，包括3、6、8、12、18、24、30、36月龄共8次。对养育风险筛查阳性的儿童家庭，每1—2个月家访给予婴幼儿早期发展服务指导一次，至养育风险因素消除或改善。（牵头单位：市卫健局；责任单位：各镇街）

加强以科学育儿为重点知识宣传及组织养育小组活动。以各种方式开展包括儿童发展和教育理念、儿童生理心理发展特点、喂养护理及常见病防治、意外伤害预防等知识的宣教普及工作，提升家庭科学育儿能力。各镇街在当地卫生院内建设一家“三优”（优生

优育优教) 指导中心, 兼作孕妇学校、育儿学校, 开设家长培训课程及提供儿童游戏活动。各镇街根据需求评估, 将早期发展服务与照护服务相结合, 在全市各村居、社区利用文化礼堂、党群服务中心、幼儿园、小学校舍等资源, 设置养育小组活动点, 要求面积 20 平方米以上, 配设柜具、地垫、玩教具、音乐播放器等设施用品。由经过培训的村居指导员引导婴幼儿及养育人共同参加亲子游戏、育儿分享及健康宣教等互动活动。(牵头单位: 各镇街; 责任单位: 市卫健局、市教育局、市财政局、市人社局、市妇联、市计生协会)

(二) 加快建设婴幼儿照护服务有效供给体系

扩大普惠托育服务有效供给。积极参加国家普惠性托育服务试点, 发挥中央预算内投资示范带动作用和政府引导作用, 根据国家试点要求, 制定托育服务规划建设体系, 建设数家示范性托育服务机构和一批普惠性托育服务项目。示范性托育服务机构具备托育服务功能, 承担托育从业人员技能培训、托育机构管理咨询、家庭养育指导和社区亲子服务等服务。对公办及其他社会投资的普惠性托育服务项目, 优先安排土地利用计划, 从税费减免、水电气价格优惠、人才培养补助等方面给予一视同仁的政策支持, 为家庭提供价格合理、质量有保证、方便可及的托育服务。(牵头单位: 市发改局、市卫健局; 责任单位: 市教育局、市财政局、市人社局、市自然资源和规划局、市税务局)

鼓励托幼一体化建设。加大托幼资源的统筹力度, 鼓励支持有条件的幼儿园向托班延伸, 增加托班规模, 招收 2—3 岁的幼儿,

推进托幼一体化建设，实行托幼一体化综合服务和管理工作。大力推进“百园工程”建设。按照“1+X+Y”模式（即中心园+片区社区园+中心村小区园等），三年实施幼儿园新建项目 108 个，并早日投入使用。对“百园工程”进行适当规划调整，每家设置托班 1 个以上，全面提供普惠托育服务。（牵头单位：市教育局；责任单位：市发改局、市财政局、市卫健局、市自然资源和规划局）

支持和引导社会力量依托社区提供婴幼儿照护服务。在农村社区综合服务设施建设中，统筹考虑婴幼儿照护服务设施建设，加强与社区服务中心（站）及社区卫生、文化、体育等设施的功能衔接，发挥综合效益。通过新建、改扩建，支持一批嵌入式、分布式、连锁化、专业化的社区照护服务设施建设，包括亲子活动点或育婴照料中心等，提供全日托、半日托、计时托、临时托等多样化的照护服务。新建居住区规划、建设与常住人口规模相适应的婴幼儿照护服务设施及配套安全设施，并与住宅同步规划、同步建设、同步验收、同步交付使用。已建成的居住区无婴幼儿照护服务设施的，可以通过购置、置换、租赁等方式建设。在大型市场、商场等公共场所单位，鼓励配套提供母婴室设施及育婴照料等服务。（牵头单位：各镇街；责任单位：市发改局、市建设局、市自然资源和规划局、市妇联）

鼓励用人单位提供婴幼儿照护保障。发挥工会组织作用，鼓励有条件的企事业等用人单位以单独或联合相关单位共同举办的方式，为职工提供福利性婴幼儿照护服务，有条件的可向附近居民开

放。（牵头单位：市总工会；责任单位：市教育局、市民政局、市卫健局、各镇街）

（三）加快建设照护服务专业队伍培养体系

加强育婴管理、技术技能型应用人才培养。在义乌国际商贸学校及义乌工商学院开设婴幼儿照护专业，合理确定招生规模、课程设置和教学内容，加快培养婴幼儿照护相关专业人才，满足各类照护服务需求。加强托育服务机构人员管理，明确岗位职责，提高行业待遇水平，加强职业道德建设，努力建设一支专业化、高素质的婴幼儿托育服务队伍。（牵头单位：市教育局、市卫健局；责任单位：工商学院）

加强照护职业技能培训及等级认定。将照护从业人员列入急需紧缺职业（工种）目录和政府补贴性培训目录，把保育员、育婴员等照护从业人员纳入职业技能培训计划，按规定落实职业培训补贴、职业技能鉴定补贴。建立在岗职业人员培训及家长培训基地，由市妇保院（挂牌义乌市儿童早期发展服务指导中心）及托育服务示范机构（挂牌义乌市婴幼儿照护服务发展中心）承担人员培训和适宜技术推广。（牵头单位：市人社局；责任单位：市卫健局、市教育局）

鼓励幼教人员和卫生专业人员到婴幼儿托育服务机构执业。将婴幼儿托育服务机构作为幼教人员和卫生专业人员基层服务定点单位，打通职称晋升通道；通过返聘有经验的退休人员等措施，充实社区婴幼儿托育服务从业人员队伍。（牵头单位：市卫健局；责

任单位：市教育局、市人社局、各镇街)

(四) 加快建设照护服务行业标准规范体系

根据国家卫健委《托育机构设置标准（试行）》、《托育服务机构管理规范（试行）》以及《托儿所、幼儿园建筑设计规范》（JGJ39-2016）、《浙江省托幼机构卫生保健制度》等要求，结合本市实际情况，分类制定本市托育机构设置标准，就建筑设计、功能用房、设施设备、膳食供餐、安全应急、师婴比例、人员配置等结构性条件和卫生保健、保教活动、师婴互动等过程性规范提出具体要求，做到标本兼治，促进托育服务行业科学规范发展。（牵头单位：市卫健局；责任单位：市教育局、市民政局、市建设局、市市场监管局）

(五) 加快建设照护服务行业监督管理体系

实行托育服务机构登记备案制度。根据我市实际，托幼一体化机构仍按幼儿园管理，由教育部门负责准入审批和综合监管。其他各类托育服务机构，举办非营利性托育服务机构的，由市民政局依法办理法人登记，符合事业单位有关规定的可到市事业单位登记管理局办理法人登记；举办营利性托育服务机构的，到市市场监管局依法办理法人登记，登记机关应当及时将有关机构登记信息推送至市卫健局。托育机构登记后，应当向市卫健局备案，对托育机构的消防、安全、食品、卫生保健等内容进行审核性备案。需提交《托育机构卫生评价报告》（评价为“合格”）、消防安全检查合格证明、场地证明、工作人员资格证明等材料，填写备案书和承诺书。提供

餐饮服务的，还要提交《食品经营许可证》。以“最多跑一次”改革精神，探索建立多部门一站式办理的绿色通道，简化登记备案流程。（牵头单位：市卫健局、市教育局；责任单位：市民政局、市建设局、市市场监管局）。

依法加强行业监督管理。各类婴幼儿托育机构开展婴幼儿托育服务必须符合相关标准和规范，落实婴幼儿安全与健康主体责任，让广大家长放心。认真贯彻保育为主、保教结合的工作方针，加强婴幼儿托育服务机构的卫生保健工作的业务指导、咨询指导和监督检查，为婴幼儿创造良好的生活环境，预防控制传染病，降低常见病的发病率，保障婴幼儿的身心健康。各镇街和部门根据职责分工依法加强安全监管，加大违法违规行为的查处力度，及时查处通报不良行为，严防安全事故发生。通过互联网、大数据、人工智能等技术优化服务，更加方便公众参与监督管理。建立婴幼儿托育服务机构和从业人员诚信档案和“黑名单”制度，对虐童等行为实行零容忍，一经发现，严格按照有关法律法规和规定，追究有关负责人和责任人的责任。（牵头单位：市卫健局、市教育局；责任单位：市建设局、市市场监管局、数管中心、各镇街）

五、政策支持

根据上级有关政策文件精神，为激发社会力量参与积极性，着力增加婴幼儿普惠性托育服务有效供给，出台义乌市托育服务政策支持清单。

（一）土地、规划政策

1. 允许教育、医卫、福利、商服等用地类别用于发展托育服务，纳入国土空间规划和年度用地指标，区分营利性和非营利性，优先安排土地利用计划。

2. 对符合《划拨用地目录》的非营利性托育用地，可采取划拨方式予以保障。对不符合《划拨用地目录》的托育用地，以有偿使用方式予以保障，其有偿使用底价按教育、医卫、福利等用地评估价评估后确定。出让方式取得的土地可以抵押，在符合不改变土地用途等相关规定下，若原企业退出，可由其他具备相关资质的托育企业承担。

3. 在新建居住区规划、建设托育服务设施及配套安全设施，与住宅同步验收、同步交付使用。

4. 创造条件允许在不调整规划的情况下，由企业利用城镇现有闲置且符合卫生、防护等标准的设施进行改造和利用，举办托育服务机构。涉及到土地手续的，可先建设后变更土地使用性质。

5. 鼓励支持采取政府和社会资本合作（PPP）方式的项目，发展普惠托育服务。

（二）报批建设政策

6. 依法简化社区托育服务开办申报程序，建立多部门开办手续一站式办理的绿色通道，切实缩短企业办证时间。

7. 对于托育企业开展连锁化、专业化服务的，在协议明确范围内开设单个服务实体，实行备案制，不再单独报批，可合并到总公司统一纳税。

（三）人才支持政策

8. 推进高等院校和职业院校开设托育人才培养专业，培育相关管理、技术技能型应用人才。

9. 将托育从业人员列入急需紧缺职业（工种）目录和政府补贴性培训目录，把保育员、育婴员等托育从业人员纳入当地政府职业技能培训计划，按规定落实职业培训补贴、职业技能鉴定补贴。

（四）卫生、消防等支持政策

10. 卫生健康部门及其医疗、卫生、保健机构对辖区内托育机构进行管理和医疗、儿童保健、膳食营养、疾病防控等技术指导，为托育从业人员培训提供技术支持。托育机构可作为儿科等相关医护人员基层服务定点单位，服务时长作为基层服务时间，在医护人员申报专业技术高级职称时作为评分条件使用。

11. 做好托育机构消防审批服务，建立工作机制，对项目采用一事一议，提高审批效能。

（五）财税补贴政策

12. 根据《财政部 税务总局 发展改革委 民政部 商务部 卫生健康委关于养老、托育、家政等社区家庭服务业优惠政策的公告》（财政部公告 2019 年第 76 号），对社区托育服务机构所提供的托育服务取得的收入，免征增值税，计算应纳税所得额时减按 90% 计入收入总额；用于提供托育服务的房产、土地，免征房产税、城镇土地使用税；对承受房屋、土地用于提供托育服务的，免征契税。用于提供托育服务的房产、土地，免征城市基础设施配套费、不动

产登记费、耕地开垦费、土地复垦费、土地闲置费等收费。确因地质条件等原因无法修建防空地下室的，免征防空地下室易地建设费。

13. 根据上级规定对托育机构用电、用水、用气按居民生活类价格执行；托育机构申请办理电、水、气等业务，实行限时办结制度。

14. 对普惠性托育机构提供建设补助及运行（托位）补助等。对经认定符合条件的普惠性托育服务机构参照义乌市幼儿园相关财政扶持政策予以补助等。

六、组织实施

（一）加强组织领导。为促进婴幼儿照护服务发展，强化统筹协调，形成工作合力，成立义乌市促进3岁以下婴幼儿照护服务发展工作领导小组（附件1），明确各成员单位职责分工（附件2），加强部门协同配合，落实和完善各项政策措施，形成“政府引导、部门联动、家庭为主、多方参与”的格局，推进婴幼儿照护服务健康发展。

（二）加强分类指导。坚持以服务促规范，以规范促发展，对托育机构进行分类指导、科学管理，鼓励探索照护服务新模式，为托育机构举办者提供便利服务。加强国家普惠性托育服务试点项目管理，确保建设项目保量如期完成，不得擅自改变主要建设内容和标准，严防挪用、骗取投资补助资金。实施托育收费分类定价，对营利性民办托育服务机构收费，实行市场调节，由经营者自主确定收费标准。对普惠性托育服务机构，必须进行定期申报认定，考虑办园成本、家庭承受力和发展需要等因素，通过市

场形成普惠托育服务价格。具备招标条件的，通过招标方式确定价格水平；不具备招标条件的，与企业通过协调确定价格水平。

（三）加强监督管理。加大婴幼儿照护服务工作宣传力度，强化科学照护理念的宣传引导，扩大科学照护知识的覆盖面，营造全社会关心和支持照护服务发展的良好氛围。加强对婴幼儿照护服务的监督管理，建立健全业务指导、督促检查、考核奖惩、安全保障和责任追究制度，确保各项政策标准、规章制度落实到位。加强社会监督，强化行业自律，引导各托育机构健康优质发展。建立3岁以下婴幼儿照护服务信息管理平台，实现智慧化、数字化、网格化管理和服务。研究制定托育机构服务评价标准，通过绩效管理、委托第三方评估等途径开展综合评估评价，政府部门应充分运用评价结果。充分发挥示范引领作用，不断提高婴幼儿照护服务水平。

本实施意见自发布之日起正式施行。

- 附件：1. 义乌市促进3岁以下婴幼儿照护服务发展工作领导小组
2. 义乌市促进3岁以下婴幼儿照护服务发展工作领导小组
成员单位职责分工

附件 1

义乌市促进 3 岁以下婴幼儿照护服务发展 工作领导小组

组 长：骆小俊 副市长

副组长：龚群峰 市府办副主任

王瑞铨 市卫生健康局局长

叶国江 市教育局局长

成 员：发改局、教育局、公安局、民政局、人力社保局、财政局、自然资源和规划局、建设局、卫健局、市场监管局、数管中心、总工会、妇联、计生协会、税务局以及各镇人民政府（街道办事处）等有关成员单位分管领导。

领导小组下设办公室，办公室设在市卫生健康局，张永民（市卫健局副局长）兼任办公室主任，金金法（市卫健局妇幼科科长）、王新伟（市教育局基础教育科科长）兼任办公室副主任。

以上组成人员如有变化，由其所在单位接任者自然替补。

附件 2

义乌市促进 3 岁以下婴幼儿照护服务发展 工作领导小组成员单位职责分工

卫健局负责牵头 3 岁以下婴幼儿照护服务工作。组织制定婴幼儿照护服务的标准规范和政策措施，组织实施对各类托育机构的备案审查、业务指导和考核评估，协调相关部门依法做好对婴幼儿照护服务机构的监督管理，建立黑名单制度。负责婴幼儿照护卫生保健和婴幼儿早期发展的业务指导，对从事婴幼儿工作的卫生专业技术人员及在岗托育服务从业人员开展业务培训。开展儿童早期发展养育风险筛查及早期发育风险筛查，加强科学育儿咨询指导及干预等。

发改局负责将婴幼儿照护工作纳入本地经济社会发展和社会发展规划，支持面向社会大众的普惠性托育服务项目。

教育局负责各类婴幼儿照护服务人才培养，加强从业人员队伍管理。负责组织对托育机构的课程研发与专业指导。牵头“百园工程”的规划建设及运营，推进托幼一体化建设，加强托幼一体化服务机构的核准登记，做好辖区幼儿园开设托班的规范管理。协同开展从业人员在职培训、社区家庭育儿指导。

公安局负责监督指导各类婴幼儿照护服务机构开展安全防范工作，督促各机构落实“人防、物防、技防”设施建设，配备必要的专业保安人员，建立监控报警系统，确保 24 小时设防，婴幼儿生活和活动区域全覆盖。

民政局负责对非营利性婴幼儿照护机构法人的注册登记，推动将婴幼儿照护服务纳入城乡社区服务范围。

人力资源和社会保障

局负责对婴幼儿照护服务从业人员开展职业技能培训，按规定予以职业资格认定，依法保障从业人员各项劳动保障权益。按规定提供职业技能培训及鉴定补贴。落实产假、护理假及哺乳期妇女利益保障。财政篇 撬动利用现有资金和政策渠道，对婴幼儿照护服务行业发展予以支持。

自然资源和规划局负责婴幼儿照护服务机构和设施的建设规划，优先保障婴幼儿照护服务机构和设施建设的土地供应。

建设局负责监督落实国家相关工程建设规范和标准。负责依法开展各类婴幼儿照护服务场所的消防审批和监督检查工作，主动提供消防技术咨询服务。

市场监管局负责对营利性婴幼儿照护服务机构法人的注册登记，对各类婴幼儿照护服务机构的食品安全进行监管。

数管中心负责照护服务信息化建设。

总工会负责推动用人单位为职工提供多种形式的福利性婴幼儿照护服务。

妇联负责组织家庭参与科学育儿指导服务。配合各社区开展社区亲子活动场所或照料中心的示范点建设及推广。

计划生育协会负责参与婴幼儿照护服务的宣传教育和社会监督。

税务局负责贯彻落实有关支持婴幼儿照护服务发展的税收优惠政策。

各镇人民政府（街道办事处）负责将公益性照护服务纳入公共服务体系建设，统筹安排本区域内照护服务资源（场地、人员、机构），负责托育机构的属地化监督管理。