

香港婴幼儿服务设施体系的构成特征及其规划启示

The Structural Characteristics and Planning Enlightenment of Hong Kong Childcare Facility System

肖锐琴 林楚燕 XIAO Ruiqin, LIN Chuyan

摘要 婴幼儿服务设施是生育新政背景下城市公共服务设施中较为重要的组成部分。婴幼儿服务需求的背后,是二胎生育背景下城市公共服务保障体系及基础教育设施发展模式和发展逻辑的变化。香港的婴幼儿服务通过几十年的发展变化,形成了一套独具特色的服务模式与体系,涵盖政府学校服务和社区服务的新措施。通过对香港婴幼儿服务设施体系建设经验及构成特征的分析,总结香港婴幼儿服务设施的空间规划特点和发展建设模式。统一学前服务、实现幼保一体化,建立“政府+社区+市场”多类型的婴幼儿服务供给体系,开拓社区婴幼儿服务模式,这些建议都为内地科学规划和建设婴幼儿服务设施体系提供了良好的借鉴。

Abstract Childcare facilities are an important part of urban public service facilities under the background of the new birth policy. Behind the demand for early childhood services is the change of the development mode and logic of urban public service security system and basic education facilities under the background of second births. Through decades of development and changes, Hong Kong's early childcare facilities have formed a unique service model and system, covering new measures of governmental school services and community services. Based on the analysis of the experience and characteristics of the construction of the childcare service facilities system in Hong Kong, this paper summarizes the characteristics of spatial planning and development and construction mode of Hong Kong's childcare facilities through the analysis of the construction experience and composition. It is not difficult to see that the suggestions of unifying preschool service, realizing the integration of preschool and child care, establishing a multi-type supply system of "government + community + market" and developing community service mode for children provide a good reference for the scientific planning and construction of the infant service facilities system in Mainland China.

关键词 婴幼儿照护服务;设施体系;构成特征;空间规划;香港

Key words childcare; facility system; composition characteristics; spatial planning; Hong Kong

文章编号 1673-8985 (2022) 03-0115-07 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. supr. 20220317

作者简介

肖锐琴

中国城市规划设计研究院深圳分院
高级工程师, 硕士, 465544247@qq.com

林楚燕

深圳市梧桐山风景区管理处
高级工程师, 硕士

0 引言

在我国相关生育政策背景下,婴幼儿服务设施规划建设逐渐成为社会关注热点。2019年5月9日,国务院办公厅印发《关于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见》,多部门“群策群力”,多政策“组合发力”,明确提出“促进3岁以下婴幼儿照护服务发展,实现幼有所育”,以满足人民群众的婴幼儿服务需求。

婴幼儿服务需求的背后,是二胎生育背景下城市公共服务保障体系及基础教育设施发展模式和发展逻辑的变化。因此,加快开展城乡婴幼儿服务设施体系建设的必要性不言而

喻。面向0—3岁婴幼儿服务的设计,其数量和质量是儿童获得优质教育与培养、女性实现职场独立发展、老年人追求自我生活方式的重要因素。除了对“人”的考量以外,在老龄化社会背景下,婴幼儿服务关系到未来国民素质提升与社会长远发展。充足的婴幼儿服务有助于提高人们的二胎生育意愿,促进社会人口的稳定发展。

从既有文献来看,现有研究更多基于笼统的“儿童友好”对象所构建,尤其是城市开放空间研究^[1-3]、街道^[4-6]范畴,整体并未实现对不同年龄组群体的特殊考虑。城市开放空间与街道研究类文章大多采取实证案例,对儿童开放空间进行优化模式的概括,并总结儿童友好导

向的设计策略。

婴幼儿是当今乃至未来社会重点照顾的群体之一。从功能来看,婴幼儿服务不再是仅仅以照看为主的看护服务,还包涵“教育”,具有以“教育”为主兼顾照看功能的双重性质。国内现状更多聚焦在3岁以上幼儿的学前教育,该方面属于教育部门学前教育的职责范围;而0—3岁婴幼儿需求则更多由其家庭照顾承担,其入托问题并无明确的主管部门负责^[7]。从整体看来,0—3岁幼儿的服务需求并未从社会公共服务设施角度整体考虑,从而导致其得到极少乃至零社会保障。即便2019年6月住建部发布的《托儿所、幼儿园建筑设计规范》修订稿中明确规定,托儿所应包括托儿班和乳儿班,托儿班宜接纳2—3周岁的幼儿,乳儿班宜接纳2周岁以下的幼儿,但其标准更多侧重于建筑设计层面指引,对婴幼儿服务规划实践的影响微乎其微。

目前,我国婴幼儿服务设施规划刚刚起步,关于婴幼儿服务的探讨尚未形成共识,婴幼儿服务设施未被纳入公共管理及公共服务设施规划,规划层面的研究尚处于空白阶段。2018年上海发布《关于促进和加强本市3岁以下幼儿托育服务工作的指导意见》等多个托育政策的相关文件,跨出婴幼儿服务探索的第一步,其更多表现为规范市场服务收费行为、衔接幼儿园政策、设立3岁以下幼儿托育服务机构场所的标准和服务规范等。从整体趋势来看,我国将进一步把婴幼儿服务纳入社会服务规划的供给侧改革范畴,从规划供给角度强调婴幼儿服务的公益性。

近些年,世界各国对幼儿教育的重视有增无减。2012年经济科学人研究单位发布了关于45个国家和地区的幼儿教育研究^[9],报告就社会环境、供应状况、可负担性、质量等内容做了全面的幼儿教育评价指标体系。中国香港位列第19位,在亚洲仅次于韩国,排名第二。排名前列的法国、英国、德国、美国、澳大利亚等欧美国家日益重视本国的幼儿教育,其免费的公立教育不仅向3岁以下幼儿延伸,而且政府加大对托幼机构的财政投入^[9]。这些高福利水平国家和地区将婴幼儿服务视为公共服务领域问题加以关注和干预,积极

承担起国家对幼儿照看及教育的责任。

我国内地现阶段无法完全实现对0—3岁幼儿加以照护的责任,婴幼儿服务仍侧重于家庭协助配合。而香港的婴幼儿服务通过几十年的发展变化,形成一套独具特色的服务模式与体系,具备涵盖政府学校服务和社区服务的新措施,建立了“政府+社区+市场”的多类型婴幼儿服务供给体系。香港通过婴幼儿服务的高效运作,不仅实现了对幼儿的“持续照顾”,而且为地区的经济发展提供和谐稳定的社会环境。因此,研究香港婴幼儿照护服务设施与政策,是构建儿童友好型城市、全面提升婴幼儿服务设施的选择之一。香港婴幼儿服务设施的规划经验可为内地科学规划和完善婴幼儿服务设施体系提供一定借鉴。

1 香港婴幼儿服务设施发展的演变历程

香港婴幼儿服务系统化规划思路可以追溯到20世纪70至80年代。香港婴幼儿服务设施发展主要划分为3个阶段:萌芽期、发展期和完善期。

1.1 萌芽期(1975年之前):制定幼儿照护人员在职培训制度

在1958年以前,受孤儿、弃婴等社会问题的

影响,香港社会慈善机构(如保良局)自发成立并提供婴幼儿的相关服务,此外更多强调婴幼儿由其家庭承担照顾的责任。1958年社会福利署正式成立,并制定了幼儿照护人员在职培训制度。这标志着婴幼儿的社会照护服务的萌芽。

1.2 发展期(1975—1997年):一系列政策条例促进婴幼儿服务的发展

香港政府于1975年和1976年分别通过的《幼儿中心条例》及其附属法《幼儿中心规例》中明确提出“关于幼儿中心、幼儿园及育婴园的注册、监管与视察事项,并成立幼儿中心督导组^①”。后经过多次修订,对“幼儿中心的设备装置、面积以及工作人员应具备的资历等要求^②”等内容进行补充。为使家长能放心投入工作和避免发生疏忽照顾幼儿事件,社会福利署于1988年试行延长长时间服务^③,1989年试行暂托婴幼儿服务。随后,婴幼儿服务的相关政策和服务管理规定迅速发展,1997年《幼儿中心条例》和《幼儿中心规例》被修订为《婴幼儿服务条例》和《婴幼儿服务规例》,为非营利机构成立互助幼儿小组提供窗口,降低机构服务的录取年龄,普及0—6岁婴幼儿的社会照护服务(见表1)。

表1 香港幼儿中心服务管理要求

Tab.1 Management requirements of childcare center services in Hong Kong

类别	幼儿中心	
	育婴园	日间幼儿园
录取年龄	0—2岁	2—6岁
依据	《婴幼儿服务条例》	
监管部门	社会福利署	
师生比例	半日制或全日制,各班均采用1:14的比例	
受训职员	每所幼儿园至少有2/3的幼儿工作人员完成有关训练	
儿童人均建筑面积	每名儿童占1.8 m ² ,不包括通道、储藏室、厨房、办公室、洗手间、职员办公室等空间;或每名儿童占2.3 m ² ,包括通道、储藏室、厨房、办公室、洗手间、职员办公室等空间	
急救	每所中心最少有1名雇员持有有效的急救证书	
运营时间	8:00—18:00(一些中心会有更长的服务时间)	
厨房	需设置厨房	
防火措施	需设烟雾报警系统;建筑面积超过230 m ² ,需设置洒水喷淋系统	
洗手间	提供男女共用的洗手间	
财政资助	缴费资助计划	
辅助服务	提供租金、差饷及地租资助;5%资助计划;资助开办新幼儿园的装修、家具及设备(政府基金);资助大型维修、更换家具及设备(政府基金)	
	暂托服务;延长长时间服务;为有特殊需要的儿童提供服务	

资料来源:笔者根据《协调学前服务工作小组》咨询文件整理。

注释:① 社会福利署,黄信《日间幼儿照顾服务的发展》,2009年1月22日, http://webcontent.hkcss.org.hk/cy/Sem%20Jan22_2008/220109%20PPT/SWD.pdf。

② 香港立法局《立法局会议过程正式纪录》,1991年12月4日, http://www.legco.gov.hk/yr91-92/chinese/lc_sitg/hansard/h911204.pdf。

③ 社会福利署《津贴及服务协议》, http://www.swd.gov.hk/doc_sc/Subv_SAMPLE%20FSAs%202015/Family%20and%20Child%20Welfare%20Servi。

1.3 完善期(1997年至今):制度保障与配套要求积极推进婴幼儿服务的完善

香港回归后,婴幼儿服务和教育发展更具有针对性和系统性。2005年修订后的《婴幼儿服务条例》及《婴幼儿服务规例》推行协调学前教育^④,所有日间幼儿园及混合育婴幼儿园均转型为“幼儿园暨幼儿中心”,由教育统筹局资助及监管。实际运作上,《学前机构办学手册》^⑤取代《幼儿中心守则》和《幼儿园办学手册》来落实协调学前教育。

2007年政府设立日间儿童之家与发展寄养服务,并加强社区婴幼儿服务的建设与管理。2008年10月起,社会福利署在东涌、深水埗、葵涌、屯门、元朗和观塘6个婴幼儿服务缺口较大的地区试点,推行3年的“邻里支持幼儿照顾计划”^⑥。该计划于2011年实现普及,并扩展至18个区。在2019—2020年度财政预算案中,政府明确提出“提高幼儿中心服务的资助水平,给予邻里支持幼儿照顾计划增拨更多资源,加强支持有需要的学前儿童及其家庭”等措施;并从规划标准进一步完善配套的要求,在2014年《香港规划标准与准则》中,幼稚园设施标准由“每1 000名3—6岁幼童应设730个半日制学额和250个全日制学额”进一步完善为“每20 000人口提供103个供3岁以下幼儿使用的名额”。

通过制度建设,政府不断整合照护服务与教育资源,并通过政府、社会、社区实现香港婴幼儿服务的多层次建设。目前香港婴幼儿服务的规例和建设已基本完善,其设施体系的构成特征、空间规划指标等内容,对于我国其他城市的婴幼儿照护服务发展具有一定的借鉴意义。

2 香港婴幼儿服务设施体系的构成特征

香港婴幼儿服务设施框架已基本完善。除市场行为,香港婴幼儿服务设施体系规划由政府和社区两类主体共同承担(见表2):一是政府资助的学校服务,主要落实为幼儿中心、幼儿园暨幼儿中心提供的学校场所教育服务,

二是以互助幼儿中心及邻里支持幼儿照顾计划为代表的社区服务,一般由非政府机构、教育团体、妇女团体、街坊会等社区组织设立,侧重照顾功能。两者都为0—6岁的婴幼儿提供支援服务,兼顾政府资助特征。其中,政府引导的学校教育服务是由政府规划引导实施的,社区服务更多由社区及公益组织落实,两者相互配合。香港政府与社区组织合作关系成为香港婴幼儿服务的一个突出特点,值得借鉴。

2.1 通过学校教育来保证幼儿教育服务,兼顾“基础教育+社会福利”

香港婴幼儿服务是在基础教育上的延展,建立在教育设施和社会福利设施两种用地类型上,其服务设施呈现“基础教育+社会福利”两者兼顾的特征。

政府提供的教育服务更多是指参与“学券计划”的幼儿园,不细分用地。针对政府资助的学校教育服务,“学前教育学券计划”(以下简称“学券”^⑦计划)更多是利用经济手段

表2 香港婴幼儿服务照顾体系分类及功能定位

Tab.2 Classification and functional orientation of infant and childcare services in Hong Kong

分类	类型	服务对象	服务内涵及功能	服务时间
政府资助的学校教育服务	幼儿中心	0—3岁幼儿	由政府资助的独立幼儿中心提供全日制服务;不受直接资助的非营利及私营幼儿中心提供半日制服务	周一至周五:8:00—18:00; 周六:8:00—13:00
	幼儿园暨幼儿中心	6岁以下	在同一服务单位内,既为3岁以下幼儿提供幼儿中心服务,亦为3—6岁幼儿提供幼儿园服务	周一至周五:8:00—18:00; 周六:8:00—13:00
	延长服务	使用幼儿中心服务的0—6岁幼儿	由部分幼儿中心和幼儿园暨幼儿中心提供较长时间的幼儿照顾服务,以满足有社会需要的家庭和在职父母	周一至周五:18:00—20:00; 周六:13:00—15:00(或20:00)。 基本收费水平为每小时13元
	暂托婴幼儿服务	幼儿中心:0—3岁的幼儿; 幼儿园暨幼儿中心:6岁以下的幼儿	为因短暂时间不能照顾6岁以下幼儿的人士提供短暂的日间照顾,包括全日、半日或每节两小时的照顾服务。此项服务现由部分幼儿中心和幼儿园暨幼儿中心提供	周一至周五:8:00—18:00; 周六:8:00—13:00。 收费标准:每节两小时16元;半日32元;全日64元;伙食费用每顿6.5元
社区服务	互助幼儿中心	0—3岁幼儿(也可根据需要为3—6岁的幼儿提供服务)	一般由非政府机构、教会团体、妇女团体、街坊会等设立,照顾对象为0—6岁幼儿,开放时间视各中心安排而定	弹性安排服务时间,包含平时傍晚或部分周末和公众假期;一般为周一至周五9:00—18:00,部分中心在周六、周日及公众假期已向已预约的使用者提供服务。 收费标准:由营办机构决定,服务收费为每小时8—22元不等
	邻里支持幼儿照顾计划	社区保姆服务:9岁以下儿童; 中心托管小组:3—9岁儿童	为9岁以下儿童开设的“社区保姆服务”和为3—9岁儿童开设的“儿童中心托管小组服务”	社区保姆服务:7:00—23:00; 中心托管小组:于晚上、部分周末及部分公众假期提供服务。 收费标准:由营办机构决定,并由社会福利署批核,有社会需要的低收入家庭可获半费或全费减免。社区保姆基本收费为每小时18—24元;中心托管小组服务则为每小时13—24元;保姆可获得的服务奖励金为每小时18—22元

资料来源:笔者根据社会福利署《日间幼儿照顾服务》整理。

注释:④ 教育统筹局《教育统筹局通告第20/2003号》,2003年5月21日, <http://www.edb.gov.hk/attachment/tc/edu-system/preprimary-kindergarten/harmonisation-of-preprimary-services/background/embc03020c.pdf>。

⑤ 教育局、社会福利署《学前机构办学手册》,2012年7月, http://www.edb.gov.hk/attachment/sc/edu-system/preprimary-kindergarten/overview/Operation%20Mammal_chi.pdf。

⑥ 社会福利署《邻里支持幼儿照顾计划》,2013年6月, <http://www.swd.gov.hk/doc/family/cc/NSCCP%20-%20service%20brief%20%28Chi%29%20%28June%202013%29.pdf>。

⑦ 详见教育局通告第6/2011号文件, <http://applications.edb.gov.hk/circular/upload/EDBC/EDBC11006C.pdf>。2012/2013学年之后,供家长缴付幼儿园学费的学券资助额度以每年16 000港元为基数,根据综合指数的按年变动幅度做出调整。后续2015/2016学年的每名学童提升至22 510港元。

来促进并进一步保障婴幼儿学前教育。政府并非为幼儿提供直接服务,而是用向幼儿园暨幼儿中心发放资助津贴的方式促使学校提供服务,通过“学券”方式资助家长。发放资助津贴的核心,一方面针对学校统一教学标准,以保证教学质量;另一方面通过资金方式资助幼儿学费,以减轻家庭经济负担。通过双方的共同行动,政府承担起婴幼儿服务的责任。

教育局在官网上公布获批准参加“学券计划”的幼儿园名单。家长通过教育局网上查询,申请获取“学券”,再向符合资格的幼儿园报名。香港政府向符合资格的学校发放每名学童每年16 000元的资助,以提供资助的方式来缓解家庭经济负担。

学前教育不仅仅是针对幼儿教育的资助,还涉及婴幼儿服务的方方面面,如建筑设置标准、课程指引、师资培训、学校支援服务等。为了更全面地支持儿童教育发展,香港政府计划重新研究制定幼儿中心师生比例,优化师资力量。初步将幼儿中心师生规划比例定为“每20 000人口提供103个供3岁以下幼儿使用的名额”,并计划于2019—2020年将其纳入《香港规划标准与准则》;同时,日间幼儿中心工作人员与0—2岁幼儿比例由1:8优化为1:6;幼儿工作人员与2—3岁幼儿比例由1:16优化为1:14。

2.2 提供社区邻里婴幼儿服务

社区服务更多为社区组织行为,主要是指邻里幼儿照顾计划,包含中心托管小组和社区保姆服务两部分。中心托管小组更多面向3—9岁儿童;社区保姆服务面向9岁以下儿童。

社区保姆是香港独特的社会现象。提供婴幼儿服务的运营中心可根据地区条件设定“社区保姆”基本条件。以天水围片区为例,有爱心和责任感的女性可向运营中心递交申请表格。合格的社区保姆需通过“社区保姆”培训课程、30小时的实习课程、家居安全、卫生评估等要求,并接受运营中心不定期家访及跟踪管理业务。政府鼓励社区保姆接受培训时,会提供社区保姆服务奖励金等一系列的协助措施,奖励金额每小时18—22元不等。为确保婴

儿服务质量和保姆权益,未来香港社区保姆服务可能逐渐向“社区保姆制度”靠拢,实现社区保姆职业化。

除了邻里支持幼儿照顾计划,还有互助幼儿中心。互助幼儿中心以收费及自负盈亏形式为9岁以下的幼儿提供具有弹性的幼儿照顾服务。受到“学券计划”经济作用的影响,香港现运营的19间互助幼儿中心近些年使用率偏低。政府接纳了《幼儿照顾服务的长远发展研究》中关于互助幼儿中心转型的建议。社会福利署从2022年起,将分阶段重整互助幼儿中心,考虑将互助幼儿中心转型为学前儿童提供课余托管服务用途^⑧。

3 香港婴幼儿服务设施空间规划

3.1 规划布局特征

除社区服务外,从用地来看,香港婴幼儿

服务涵盖教育设施和社会福利设施两种类型,其服务设施呈现“基础+福利”社会属性,在空间上呈现“分散+围绕轨道站点集中”的布局特征。

其中,教育设施更多设置在综合用途楼宇,通过用地混合的方式进行学校教育服务的规划布局,其规划布局特征更多依据千人指标落实;社会福利设施则更多依据社会需求设置于社区中心内,侧重于提供社区服务。

两类婴幼儿服务设施在分布、选址和规模3方面都有相应规定(见表3)。

香港婴幼儿服务设施更多是依附于其他用地,通过与其他用地的功能复合实现落地。除屋村和私人大型屋苑之外,香港幼儿园设施通常设置于综合用途楼宇内,很少独立划拨用地;幼儿中心设施的提供将根据地区的需求、

表3 香港婴幼儿服务设施规划布局特征

Tab.3 Planning and layout characteristics of infant and childcare service facilities in Hong Kong

分类	规划布局特点	规划布局细则
幼儿园(教育设施)	分布因素	通常无需为幼儿园(即提供幼儿与幼儿园教育的学校)预留土地,这类设施通常设置于综合用途楼宇内,所需用地已纳入其他类型,无需划拨;但在发展屋邨和私人大型屋苑时会考虑提供这些设施的需要,划拨用地供作这些用途
	选址因素	不应接近空气污染的源头或潜在危险装置,或在堆填区的选址意向范围内;远离受严重噪音影响的地方;靠近公众休憩用地及互相配合的机构/社区设施;幼儿园宜设于住宅区方圆0.4 km以内,在幼儿园学童上学时所需经过的主要道路,应当设有分层行人过路处或交通灯操控的行人过路处
	规模因素	每1 000名3—6岁以下幼童应设500个半日制学额和500个全日制学额。建议的幼儿园学校应设有至少6个课室,容纳总共180名半日制班级的学童或120名全日制班级的学童。如有需要,可按地区特点和选址环境的情况,考虑多于6个课室的幼儿园学校设计。2015年前:每1 000名3—6岁幼童应设730个半日制学额和250个全日制学额
幼儿中心(社会福利设施)	分布因素	设施的提供将视个别地区的估计需求、社会经济情况、地区特色及所提供的其他幼儿支援服务而定
	选址因素	幼儿中心应设于住宅区内的适中位置,以方便所服务的人口前往。如果能够靠近儿童游乐场或公园,更可扩展幼儿中心活动的类型。此外,必须充分留意《婴幼儿服务条例》和《婴幼儿服务规例》,以及由社会福利署和教育局共同发出的《学前机构办学手册》所订明的处所卫生及安全事宜,特别是火警时人的安全逃生问题。就邻近发展的潜在火警危险,征询消防处处长的意见。幼儿中心选址应顾及周围用途是否配合,并应远离发出过量噪音、烟雾或臭味的地方,例如公共交通总站及垃圾收集站。根据《婴幼儿服务规例》,为2岁以下的儿童提供服务的幼儿中心不得距离地面超过12 m,为2岁或以上的儿童提供服务的幼儿中心则不得距离地面超过24 m。《婴幼儿服务规例》第21条规定,所有中心的处所须有足够的通风和照明。此外,根据规例第32条,在每个用作洗手间设施的房间内,窗户面积最少须为该房间楼面面积的1/10
	规模因素	一间设有102个名额的幼儿中心所需净作业楼面面积为443 m ² (净实用楼面面积为532 m ²),包括儿童洗手间在内,但不包括职员洗手间、间隔及通道地方。此外,宜设户外游乐场专供幼儿中心使用

资料来源:笔者根据《香港规划标准与准则》整理。

注释:⑧ 详见立法会CB(2)378/18-19(03)号文件,立法会福利事务委员会《幼儿照顾服务的长远发展研究》2018年12月10日讨论文件。

社会经济情况、地区特色及所提供的其他幼儿服务而定。

香港法定图则的弹性功能设置给幼儿设施建设带来了灵活设计的余地。针对用地功能混合,《香港规划标准与准则》对婴幼儿服务设施用途规定有较大弹性,允许决策者有很高的自由度来组织用地功能。法规规定中只对用途进行粗略分类。香港城市规划委员会颁布的《法定图则注释总表》进一步要求各类用地对幼儿设施高度兼容(见表4)。

在规划选址与实操中,香港政府除了在《香港规划标准与准则》中定下指标,规划署在进行公共屋邨和大型住区项目前,通过与教育局协商,预留土地作为幼儿教育服务用



图1 香港新界元朗和屯门片区设施分布图
Fig.1 Layout of facilities in Yuen Long and Tuen Mun areas, New Territories, Hong Kong

资料来源:笔者根据社会福利署关于日间幼儿照顾设施整理绘制。

途。在公共屋邨中,幼儿园场所会由教育局校舍分配委员会分配。获得分配场所的幼儿园按照租约缴纳租金,租金一般为市场租金的50%。香港政府通过低租金等手段进行婴幼儿服务。

香港的婴幼儿设施呈现“分散+向轨道站点集中趋势布局”的特征。这和其轨道生活模式挂钩。以香港新界元朗和屯门片区为例,受居住区布局及规划千人指标的影响,教育署设置的幼儿园及幼儿中心散落于新市镇居住功能片区中,呈现相对均匀分布的、分散的空间特征。社会福利署设置的幼儿中心,其性质更多是资助非政府机构提供多元化的幼儿照顾服务,其空间特征更多地围绕地铁站布局;受资金资助的影响,数量少,新界元朗和屯门片区仅有3处幼儿中心。以上两类设施空间布局并非一刀切地按照幼儿人口或服务半径划定,其设施选址分布和建设规模受幼儿教育服务供求的影响而存在差异。此外,社区设置的互助幼儿中心数量极少,也呈现自由的随机分布特征(见图1)。

3.2 建筑布局特征

香港高密度建设特征使婴幼儿服务设施在空间上必须选择集约的空间模式。教育局在幼儿园的申办表格明确规定,在幼儿园室内建筑面积中,每名学童最少人均建筑面积为1.8 m²,户内游戏面积不少于课堂总面积的

50%(见表5)。除建筑面积的规定,香港强烈建议幼儿园为学童提供户外场所。但受限于人少人多的环境,现阶段政府无法保障充足的户外环境条件。

除了建筑面积指标,《学前机构办学手册》还详细列明对楼宇设计、家具和设备、安全、各类设施的要求。除了活动室或课室外,幼儿园应设有其他用途的房间,如校长室、教员室、办事处、储藏室、护理休息室、茶水间和洗手间等(见表6)。

4 启示

4.1 完善婴幼儿服务设施体系分类及功能定位,统一学前服务,实现幼保一体化

我国相关生育政策下的家庭对婴幼儿服务设施的需求日益增长。传统以家庭为主的幼儿照顾及教育难以持续,亟待国家、社会给予政策及服务的支持,将0—3岁婴幼儿服务纳入公共服务及教育体系。我国面向0—3岁婴幼儿的托育服务体系构建刚刚起步,现有的婴幼儿服务更多聚焦于3—6岁的幼儿园和私人盈利教育培训机构,缺乏0—3岁的婴幼儿服务设施提供。

香港婴幼儿服务为我们提供很好的借鉴。从发展历程来看,香港婴幼儿服务经历了从幼保差异化到幼保一体化的转型过程,其对婴幼儿服务的定性也从角色缺位转向积极干预。香港经验是将婴幼儿服务纳入公共服务范畴,越发强调其公益属性和政府责任。香港婴幼儿服

表4 香港各类用地婴幼儿服务设施用地混合汇总表

Tab.4 Summary of various land uses for infant and childcare service facilities in Hong Kong

用地类型	综合发展区	商业	住宅甲类	住宅乙类	住宅丙类	住宅丁类	住宅戊类 (只适用于市区和新市镇)	政府、机构或小区	其他指定用途 (只适用于)			
									体育及康乐会所	综合发展及湿地改善区	商贸	混合用途
第一栏*	—	学校、社会福利设施	学校、社会福利设施	学校(独立学校)	—	—	—	学校、社会福利设施	—	—	学校	学校、社会福利设施
第二栏**	学校	—	学校、社会福利设施	学校、社会福利设施	—	学校、社会福利设施	学校	—	社会福利设施	学校、社会福利设施	学校、社会福利设施	社会福利设施
其他***	—	—	—	—	—	学校	学校、社会福利设施	—	—	—	—	—

注: *为经常允许的用途; **为需先向城市规划委员会申请、可能在有附带条件或无附带条件下获得批准的用途; ***为除以上所列、经常准许的用途。

资料来源:笔者根据《法定图则注释总表》相关文件整理。

表5 香港幼儿园建筑布局特征

Tab.5 Kindergarten architectural layout features in Hong Kong

项目	面积要求
幼儿园室内及建筑面积要求	最低人均楼面面积为1.8 m ² , 户内游戏面积不少于课室总面积的50%
幼儿园室外活动面积	—

资料来源:笔者根据《学前机构办学手册》整理。

表6 香港幼儿园建筑空间分配标准

Tab.6 Kindergarten building space allocation standard in Hong Kong

项目	面积 /m ²	数量 / 间	备注
课室	39	6	1.每班人数不应超过30人。当课室用作全日班午睡时,其最高限额为每课室20人。 2.若开设全日班,并接受社会福利署津贴开办“兼收计划”收纳有轻度残疾的儿童时,应设置一个约15 m ² 、专为有轻度残疾儿童提供个别辅导的“兼收计划”学习室
校长办公室 / 办事处	35	1	建议教员室及办事处应加以分隔
储藏室	18	1	开办全日班时,必须有足够的地方放置叠床、被褥和有关对象
护理 / 休息室	11	1	应设有洗手盆
洗手间	10	1	开设全日班并有意在校内烹调食物为学童提供午餐的,应设置一个设备符合屋宇署/房屋署、消防处、卫生署及其他有关部门规定的厨房以取代茶水间
茶水间	—	—	根据《教育规例》附表的相关规定,须为教职员提供适当的厕所及卫生设备
室内游戏场	120	—	室内游戏场面积应不少于课室总面积的50%
户外游戏场	—	—	应尽量提供便于由课室通达的户外游戏场

资料来源:笔者根据《学前机构办学手册》整理。

务设施的类型与功能定位是建立在幼保一体化需求的基础上,在学校照顾和社区服务两大类中相互衔接对应,为幼儿提供全面照顾和教育服务,兼顾“基础教育”和“社会福利”的特征。

完善婴幼儿服务设施体系分类尤为重要,一是可从管理上规范设施类型、服务内容和责任主体,形成功能与等级清晰、特点突出的婴幼儿服务体系。二是可从规划上重视社会发展趋势,观察女性就业、老龄化、二孩现象等,梳理人群结构的变化特征,从政策和空间规划上界定婴幼儿服务发展逻辑。

4.2 建立“政府+社区+市场”多类型的婴幼儿服务供给体系,开拓社区婴幼儿服务模式

除了市场和家庭照顾行为,香港的婴幼儿

服务可分为两类:一是政府资助的学校服务,主要落实于幼儿中心、幼儿园暨幼儿中心提供的学校教育服务;二是由非政府机构、教育团体、妇女团体、街坊会等社区级组织设立的社区服务。两者都为0—6岁的幼儿提供服务,兼顾政府资助特征。

建立“政府+社区+市场”多类型的婴幼儿服务供给体系,充分发挥社区婴幼儿服务功能与潜力,实现政府、社区和市场的共赢。目前,我国的婴幼儿服务设施类型主要包括托儿所和幼儿园。这些婴幼儿服务更多由市场单一提供,社区并未参与到婴幼儿服务体系中。积极促进政府学前教育向公共供给和服务转变、开拓社区婴幼儿服务模式,是响应儿童友好型社会建设的趋势之一。

发挥城乡社区公共服务设施的婴幼儿照

护服务功能,加强社区婴幼儿服务设施与社区服务中心(站)及社区卫生、文化、体育等设施的功能衔接,从而实现综合效益。支持和引导社会力量依托社区提供婴幼儿照护服务,推动资源、服务、管理下沉到社区,使基层各类机构、组织在服务保障婴幼儿服务等群众需求上有更大作为。

婴幼儿服务不能简单视作政府营运的服务,政府供应难以在短时间内大幅增加,单凭政府资助实在不能完全满足家长对婴幼儿服务的需求,必须依靠社区、非营利机构、市场多方提供服务。由此看来,政府可鼓励社区婴幼儿服务机构或私人运营以促进公共服务设施的提供及优化,使市场上的服务选择更趋多元化。在提倡5分钟社区生活圈的同时,需进一步完善婴幼儿服务设施,保障婴幼儿服务的落实,关注幼儿人群需求。不仅仅是0—6岁的婴幼儿服务,未来也应将9—12岁课后托育纳入服务范畴内。

4.3 完善顶层设计,推动从用地布局上保证婴幼儿服务落地

强调婴幼儿服务设施的公益属性,明确婴幼儿服务属于公共服务是顶层设计的前提。完善顶层设计,首先要推动婴幼儿服务空间落位的管理体制建设,建立政府与社区协同负责、共同推进的工作机制,完善标准体系。

针对城市规划层面,我国0—3岁婴幼儿服务设施的提供并无明确标准可依。从长远来看,婴幼儿服务设施的规划需落实到明确的空间规划布局中,积极推动0—3岁幼儿中心的设立,从用地上保证婴幼儿服务的落地。国务院办公厅在《关于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见》附件中,要求“自然资源部门负责优先保障婴幼儿照护服务机构和设施建设的土地供应,完善相关规划规范和标准。住房城乡建设部门负责规划建设婴幼儿照护服务机构和设施,完善相关工程建设规范和标准”。婴幼儿服务设施作为针对幼儿人群的城市公共服务设施的空间载体,下一步还需从土地供应、建设标准角度加强服务落地。除了教

育局管辖的幼儿园,政府可以在未来出让用地中增设“幼儿中心”的社区设施,等建设完毕后移交政府相关部门或由用地业主代为管理与运营。

优质的婴幼儿服务不仅与本文所描述的服务设施体系及空间布局有关,还与政府政策和资源投入有关,如师生比例、教师师资力量与培训、家长参与教育等。毫无疑问的是,探讨幼儿设施的规划建设与管理,从而保障“幼有所育”,确保实现高素质婴幼儿服务是本质要求。■

参考文献 References

- [1] 陈天,王佳煜,石川森. 儿童友好导向的生态社区公共空间设计策略研究——以中新天津生态城为例[J]. 上海城市规划, 2020(5): 20-27.
CHEN Tian, WANG Jiayu, SHI Chuanmiao. Public space optimization design of ecological communities with child-friendly orientation: a case study of Sino-Singapore Tianjin Eco-city[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2020(5): 20-27.
- [2] 沈萍,邱灿红. 儿童友好型城市开放空间研究[J]. 中外建筑, 2010(2): 70-72.
SHEN Ping, QIU Canhong. Research on open space of children friendly city[J]. Chinese and Overseas Architecture, 2010(2): 70-72.
- [3] 沈瑶,刘晓艳,刘赛. 基于儿童友好城市理论的公共空间规划策略——以长沙与岳阳的民意调查与案例研究为例[J]. 城市规划, 2018, 42(11): 79-86, 96.
SHEN Yao, LIU Xiaoyan, LIU Sai. Study on urban public space planning strategy based on child-friendly city theory: taking public opinion surveys and case studies in Yueyang and Changsha as examples[J]. City Planning Review, 2018, 42(11): 79-86, 96.
- [4] 梁思思,黄冰冰,宿佳境,等. 儿童友好视角下街道空间安全设计策略实证探索——以北京老城片区为例[J]. 上海城市规划, 2020(5): 29-37.
LIANG Sisi, HUANG Bingbing, SU Jiaying, et al. Safety street design strategies for child-friendly environment: an empirical study of residential community in Beijing old city[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2020(5): 29-37.
- [5] 翟宝昕,朱玮. 儿童户外活动视角下的上海市建成环境评价研究[J]. 上海城市规划, 2018(1): 90-94.
ZHAI Baoxin, ZHU Wei. Research on the evaluation of the built environment to promote children's outdoor activities in Shanghai[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2018(1): 90-94.
- [6] 曾鹏,蔡良娃. 儿童友好城市理念下安全街区与出行路径研究——以荷兰为例[J]. 城市规划, 2018, 42(11): 103-110.
ZENG Peng, CAI Liangwa. Safe block and children's travel route (Kindlint) planning under the concept of child-friendly city: a case study of Holland[J]. City Planning Review, 2018, 42(11): 103-110.
- [7] 杨菊华. 理论基础、现实依据与改革思路: 中国3岁以下婴幼儿托育服务发展研究[J]. 社会科学, 2018(9): 89-100.
YANG Juhua. Supply-side reform and childcare service for children under age three[J]. Social Sciences in China, 2018(9): 89-100.
- [8] Economist Intelligence Unit. Starting well: benchmarking early education across the world[R]. 2012: 10-22.
- [9] 香港教育局. 小学教育及学前教育白皮书[R]. 1981.
Hong Kong Education Bureau. White paper on primary education and preschool services[R]. 1981.
- [10] 徐怡珊,周典,刘楠. 香港安老服务设施体系的构成特征及其规划启示[J]. 国际城市规划, 2017(6): 77-83.
XU Yishan, ZHOU Dian, LIU Nan. The structural characteristics and planning enlightenments of Hong Kong elderly service facility system[J]. Urban Planning International, 2017(6): 77-83.
- [11] 赵宝静,奚文沁,吴秋晴,等. 塑造韧性社区共同体: 生活圈的规划思考与策略[J]. 上海城市规划, 2020(2): 14-19.
ZHAO Baojing, XI Wenqin, WU Qiuqing, et al. Shaping a resilient community: planning methods for the community life circle[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2020(2): 14-19.