



中共中央党校(国家行政学院)学报

Journal of the Party School of the Central Committee of the C.P.C.(Chinese Academy of Governance)

ISSN 1007-5801,CN 10-1640/C

《中共中央党校(国家行政学院)学报》网络首发论文

题目: 0-3岁婴幼儿托育服务:国际比较与中国选择
作者: 郭林, 董玉莲
DOI: 10.14119/j.cnki.zgxb.20210804.001
网络首发日期: 2021-08-05
引用格式: 郭林, 董玉莲. 0-3岁婴幼儿托育服务:国际比较与中国选择. 中共中央党校(国家行政学院)学报. <https://doi.org/10.14119/j.cnki.zgxb.20210804.001>



网络首发:在编辑部工作流程中,稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定,且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式(包括网络呈现版式)排版后的稿件,可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定;学术研究成果具有创新性、科学性和先进性,符合编辑部对刊文的录用要求,不存在学术不端行为及其他侵权行为;稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准,正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性,录用定稿一经发布,不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容,只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

出版确认:纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊(光盘版)》电子杂志社有限公司签约,在《中国学术期刊(网络版)》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版,以单篇或整期出版形式,在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊(网络版)》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物(ISSN 2096-4188, CN 11-6037/Z),所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

0-3 岁婴幼儿托育服务：国际比较与中国选择

郭 林 董玉莲

(华中科技大学 社会保障研究中心, 湖北 武汉 430074)

[摘要] 0-3 岁婴幼儿托育服务是儿童福利体系的重要内容和提升人力资源禀赋的关键机制。结构功能理论与家庭生命周期理论强调有针对性地满足不同阶段家庭的婴幼儿照护服务需求, 发挥家庭正向社会功能。本文从内容构成与实施效果两方面对美国、英国、德国、瑞典和日本的 0-3 岁婴幼儿托育服务政策进行比较分析, 并基于其有益经验, 结合我国具体国情, 提出我国 0-3 岁婴幼儿托育服务发展的建议。这包括, 在核心理念上, 重视托育服务社会价值, 坚持生命全周期服务管理; 在筹资机制上, 强化财政支持, 拓宽筹资渠道; 在服务体系上, 构建多方参与、功能整合的服务机制。

[关键词] 0-3 岁婴幼儿; 托育服务; 政府责任; 公益性

[中图分类号] C979 **[文章标识码]** A

人口老龄化形势的日益严峻与生育率水平在较长时期低于更替水平的社会现实使提高生育率成为改善我国人口结构、落实积极应对

[作者简介] 郭林, 华中科技大学社会保障研究中心副教授; 董玉莲, 华中科技大学社会保障研究中心助理研究员。

人口老龄化国家战略的重要目标之一。家庭生育决策是影响生育率的重要因素。出于对未来养育成本、工作与家庭冲突的考虑，一些无子女家庭很有可能选择延迟生育甚至不生育。在结构功能理论视野下，为家庭提供充足有效的婴幼儿托育服务对于减轻家庭养育负担、提升国家人力资源禀赋具有重要社会价值。面对家庭在不同发展阶段的特定需求，只有构建具有针对性的婴幼儿托育服务体系才能更好发挥家庭的积极社会功能。研究发现，针对 0-3 岁婴幼儿提供托育服务是提高生育率的重要手段^[1]，Loomis 的家庭生命周期理论为其提供了理论支撑^[2]。而育有 0-3 岁婴幼儿的家庭对高质量托育服务具有更直接和强烈的需求。

当前，我国 0-3 岁婴幼儿托育服务发展尚存不足。针对此，2021 年 5 月，中共中央政治局审议了《关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》，在宏观层面提出发展普惠托育服务体系，提高优生优育服务水平。其中一项核心内容就是为 0-3 岁婴幼儿提供托育服务。为贯彻落实上述宏观要求，有必要借鉴美国、英国、德国、瑞典和日本等典型国家 0-3 岁婴幼儿托育服务发展的有益经验，并结合我国具体国情，来构建和完善我国 0-3 岁婴幼儿照护服务体系。

一、典型国家 0-3 岁婴幼儿托育服务体系的内容构成

（一）管理机制

各典型国家 0-3 岁婴幼儿托育服务的组织管理方式不尽相同。作

为典型联邦制国家，美国的地方自主权较大，其由联邦儿童家庭局下辖的托育局和早期开端计划办公室专门负责管理婴幼儿托育服务^[3]。托育局负责为低收入家庭提供质量较高且收费低廉的托育服务；早期开端计划办公室依据计划开展婴幼儿照料事业；各州大都设立儿童福利管理部门，在联邦政府的相关规定下对本州内部托育机构实行监管。

20 世纪 70 年代以来，英国的低生育率和老龄化问题使政府将婴幼儿托育视为政策重点领域。其采用中央教育部门主导，健康、社会、福利与安全等部门协同配合的方式对婴幼儿托育服务进行管理^[4]。中央政府负责婴幼儿托育服务的政策制定与财政拨款，地方政府负责分配资金与监管各地托育机构，强调部门分工与各级政府的职权划分，重视婴幼儿托育服务的教育价值。

1990 年之前，德国的婴幼儿托育服务主要强调家庭责任。德国统一后，婴幼儿托育被提上改革日程，《日托扩充法案》的发布推动了婴幼儿托育服务事业的发展。其注重提供质量高、可及性强的托育服务，主要由中央的家庭事务局和地方的青年事务局负责管理^[5]。其中青年事务局独立运行，具有较强的自主性。联邦政府为州和地方政府提供相应资金支持，地方政府根据当地实际需求制定托育服务计划，负责婴幼儿托育服务供给，管理托育具体事务。

瑞典强调性别平等和充分就业，鼓励父亲参与婴幼儿照料，促进女性就业，致力于创造有利于婴幼儿托育的社会环境。瑞典的 0-3 岁

婴幼儿托育服务主要由教育部门负责，健康、社会与福利等部门协同配合，前者侧重满足婴幼儿教育需求，后者侧重满足婴幼儿照顾需求，从而实现婴幼儿托管、教育一体化发展。中央政府负责制定全国性托育服务计划、分配资金与安排人员，地方部门根据各地实际情况管理托育事务。瑞典在婴幼儿托育中赋予地方政府较大自主权，但同时设立学校监察部门对其进行监管。

受儒家传统文化、较低的生育率水平和不断加剧的老龄化形势的共同影响，日本虽坚持家庭尤其是女性的婴幼儿照料责任，但也在逐步加强对婴幼儿托育服务的提供和监管。在中央层面设立厚生省儿童和家庭局专门负责婴幼儿服务管理，其下属的儿童福利部门负责婴幼儿托育服务的日常事务，儿童福利委员会负责监督，各级政府负责执行具体的婴幼儿托育计划^[6]。此外，日本成立儿童养育协会管理企业主导的托育场所，审核机构运营资质，评估托育服务质量并给出改进意见等^[7]。

（二）服务类型

各国广泛认可 0-3 岁婴幼儿托育服务的重要性，在强化婴幼儿托育组织管理的同时，根据福利体制与婴幼儿年龄阶段的差异提供了多样化的婴幼儿托育服务类型。作为典型的自由主义福利制度国家，个人主义盛行与崇尚家庭理想是美国制定家庭政策的重要影响因素^[8]。美国已形成政府主导、各类社会组织参与的婴幼儿托育服务体系，项

目设计综合考虑托管与教育两项功能。其 0-2 岁的婴幼儿可进入私人性质的儿童保育中心或获得私人提供的家庭日托服务，3 岁以上的儿童可以参与公共提供的早期教育计划，包括学前班、州立幼儿园等。

自由主义福利体制下的英国虽强调婴幼儿托育的家庭责任，但也提供了多种托育服务类型以应对女性就业率提高和家庭问题凸显的社会变化。其 0-2 岁的婴幼儿可参与私人性质的托儿所和游戏小组并获得保育人员的照顾；3 岁以上的幼儿可进入公共提供的非全日制游戏小组和托儿所，而大多数婴幼儿在私人性质的民营机构中获得托育服务。

保守主义福利体制下的德国追求福利制度的“再家庭化”，将家庭视为婴幼儿托育服务的主要提供者。因此，其婴幼儿托育服务具有突出的私人性质。德国的婴幼儿托育服务包括家庭日托、儿童保育院、公里和私立托育机构等类型，其供给不以年龄为划分依据。家庭日托服务主要面向 0-2 岁婴幼儿；注册的有资质的儿童保育院可获得公共补贴；相比于公立托育机构，更多的德国家庭选择非营利性或营利性的私立学校。

社会民主主义福利体制的瑞典在法律和制度层面上规定了政府在婴幼儿照料中的责任，提供全日制学前班和家庭日托等服务。其为年龄较小的儿童提供托育服务，婴幼儿可享受托育服务的起始年龄为 1 岁；婴幼儿托育服务更具公共性质，大多数托育场所由政府提供；

家庭在婴幼儿托育服务方面的经济压力较小，进入全日制学前班可获得每周 30 小时的免费托育服务，超出规定免费时间之外产生的托育费用由家庭支付；家庭日托服务在农村地区更为普遍；婴幼儿托育服务覆盖广泛，且实现了 0-5 岁婴幼儿托管和教育一体化发展。

日本的家庭和企业婴幼儿托育中承担了重要责任，私立性质的托育服务机构较为普遍，具有托儿所、家庭日托、认定幼儿园等婴幼儿托育服务类型。各年龄阶段婴幼儿均可参与全日制托儿所；0-2 岁的婴幼儿可以选择私人提供的家庭日托服务；3 岁以上的幼儿可进入非全日制幼儿园托育，此外也为 3 岁以上的幼儿提供校外托育服务。无论是全日制托儿所还是非全日制幼儿园，日本的私立性质托育机构更多。

表 1 典型国家 0-5 岁婴幼儿托育服务类型

	基于中心的日托和/或家庭日托			学前班		
	公共提供*	私人提供**				
年龄	0	1	2	3	4	5
美国	儿童保育中心和家庭日托**			教育计划，包括学前班，私立幼儿园，早期开端（州立幼儿园）*		
英国	托儿所，保姆和游戏小组**			游戏小组和托儿所，非全日制*	接待班，小学*	义务教育
德国	Krippen（基于中心的托儿			幼儿园（学前班）		

	所)	
	混合年龄的托育环境	
	家庭日托（主要为 0-2 岁婴幼儿提供），注册的儿童保育院可获得公共补贴	
	更多德国儿童（73%）就读于非营利和政府资助的营利性私立学校	
	私人（包括非营利性和营利性托育机构）和公共托育机构均可获得公共补贴	
瑞典	Forskola（提供 30 小时托育服务的全日制学前班） 特别是农村地区的家庭日托服务（FDC）*	
日本	托儿所（私人：约 3/5）（全日制）**	
	托儿所（公共：约 2/5）（全日制）*	
	家庭日托**	非全日制幼儿园（私立与公立性质占比为 2:3，提供 20 小时托育服务） 校外托育服务**

资料来源：OECD. <https://www.oecd.org/els/family/PF4-1-Typology-childcare-early-education-services.pdf>.

注：*托育服务主要由公共资助和管理；**托育服务由私人（营利性和非营利性提供者）管理，由公共和私人资助。

（三）资金来源与用途

各典型国家 0-3 岁婴幼儿托育服务体系的资金来源和用途存在差异，但总体而言，公共财政投资较大且不断增长，资金来源渠道具有多元化，资金用途集中表现为家庭津贴与生育津贴。在美国，发展婴幼儿托育服务所需资金主要来自政府财政和社会支持。但由于主张有

限的政府责任，所以相较其他国家，美国婴幼儿托育服务费用支出较少。政府财政主要由联邦政府提供，包括现金援助、税收减免以及保育津贴等形式^[9]。由于美国劳动力市场强调个人责任与义务，侧重对竞争失败的低收入群体提供支持，所以其现金援助对象主要为低收入家庭；税收减免针对育有婴幼儿且处于劳动力市场的父母，其中通过减免个人所得税激励父母平衡工作与家庭，减免儿童税收来促进儿童发展^[10]；保育津贴用于为低收入工作家庭提供就业培训。社会资金主要来自企业和社会组织。

长期以来，婴幼儿照料在英国被视为家庭责任。然而，1997年工党上台后，英国推进儿童保育政策改革，大力发展婴幼儿托育事业，开辟了不同于传统自由主义福利制度模式下的婴幼儿托育服务发展道路^[11]。其婴幼儿托育服务的资金来源主要有政府财政、家庭付费以及慈善援助等。其中，中央政府对教育部门举办的公共性质托育机构提供资金支持，并向地方政府提供财政拨款，但只有公立托育机构能够获得全部财政支持，私立托育机构只能获得部分费用补助^[12]。此外，英国为婴幼儿父母提供多种类型的生育津贴和家庭津贴。生育津贴包括产妇津贴、法定产假支付、法定陪产假支付、法定收养支付、法定分担父母支付和生育补助金；家庭津贴包含儿童福利和儿童税收抵免、工作税收抵免、收入支持以及普遍信贷^[13]。英国为家庭提供的现金福利、税收减免和儿童保育支出在五国中仅次于德国和瑞典。

保守主义福利制度模式的德国既强调家庭在婴幼儿照护中的责

任，也高度重视女性的劳动力市场参与率。所以近年来德国逐步实施女性劳动者友好的福利政策，通过提供财政补贴来分担家庭育儿成本^[14]。其婴幼儿托育支出由联邦、州和地方政府共同负责，联邦政府的支出责任较小。自 2008 年起，德国不断加大财政投入。提供婴幼儿托育代金券，为 1 岁以上的婴幼儿、领取住房津贴和儿童津贴的低收入家庭提供一定时间的免费托育服务^[15]。此外，德国还提供生育津贴和家庭津贴。生育津贴的表现形式主要有生育津贴和产假补助金；家庭津贴包括儿童福利金、儿童津贴、父母津贴、怀孕补助、单亲补助和最低收入支持^[16]。

在瑞典，儿童保育被视为满足儿童生存和发展需求的一项公民权利，政府通过国家干预为社会各阶层的儿童提供具有普惠性的儿童保育服务。因此，瑞典的婴幼儿托育服务主要由政府出资和公共提供，地方政府也给予了财政支持，主要表现为面向婴幼儿父母提供的生育津贴与家庭津贴。其中，生育津贴包含父母现金津贴、怀孕现金津贴、父母临时现金津贴；家庭津贴包括儿童津贴、抚养支持、住房津贴、儿童保育津贴以及收养津贴^[17]。自 2000 年以来，瑞典的婴幼儿托育服务支出一直处于各典型国家首位。

日本属于东亚福利体系，其福利模式强调家庭、个人和市场的共同责任，更倾向于社会投资而非社会福利，体现在婴幼儿托育服务方面则是强调“家庭保育责任论”。随着少子化危机的日益加重，日本政府在 2000 年后开始积极介入儿童照顾领域，2010 年后更加积极主

动地承担儿童照顾责任^[18]，采取了一系列经济支持政策来鼓励生育^[19]。其 0-3 岁婴幼儿托育服务主要由厚生劳动省进行补助。政府根据子女数量和家庭经济状况设定弹性收费标准，以提高税率增加婴幼儿托育费用^[20]。除此之外，政府在托育设施、运营费用以及企业税费等方面对企业主导的托育场所给予财政补助，这一额度高达 3/4^[21]。此外，日本还提供以产妇津贴、产假补助金、育儿假津贴、护理假津贴为主要形式的生育津贴与以家庭津贴和儿童津贴为主要形式的家庭津贴^[22]。

总体而言，各典型国家均已建立起与本国福利制度模式、劳动力市场政策与社会文化背景相适应的托育服务政策机制，建立起各部门各司其职、中央和地方权责明晰的管理机制，提供了遵循婴幼儿成长规律、类型多样化的婴幼儿托育服务，并以多元化的资金来源渠道、以家庭津贴与生育津贴为主要用途为提升家庭育儿能力提供经济支持。但具体而言，各国婴幼儿托育服务政策的内容构成具有一定差异。首先，托育服务管理机制不尽相同。美国由中央托育局和地方儿童福利管理部门协同管理，英国偏重于单一的教育部门负责，德国地方自主权较大，瑞典由教育部和其他部门分别负责托育服务的教育和托管功能，日本由儿童家庭局负责并设立专门部门对企业主导的托育机构进行监管。其次，托育服务类型略有差异。美国和英国 0-2 岁和 3 岁的婴幼儿可分别享受私人和公共性质的托育服务，德国为 0-5 婴幼儿提供混合年龄的托育环境且私立性质托育服务更多，瑞典为 0-5 岁婴

幼儿提供全日制公共托育服务，日本私立性质和企业主导的托育服务机构较多。最后，资金来源渠道有所区别。美国的托育服务资金主要由联邦政府提供，英国的资金来源包括政府、家庭和慈善援助，德国联邦政府的支出责任较小，瑞典政府的托育服务支出比重最高，日本通过提高税率拓宽托育服务资金来源。

二、典型国家 0-3 岁婴幼儿托育服务的实施效果

（一）假期津贴的支付替代率

各典型国家均为育儿家庭提供了产假津贴、育儿假津贴和父亲假津贴，这些生育假期津贴对工作收入的替代程度能够体现托育服务的政策实施效果。我们基于近年的数据，首先比较各国产假补助金对不同收入水平群体总收入的替代比例。整体而言，德国的支付替代水平最高，可达到 100% 的完全替代。这与德国保护妇女工作权利的劳动力市场政策有关，通过在休产假期间给予较高工资替代率来建立对女性劳动者友好的福利政策。而英国的替代水平最低，其平均收入群体的产假津贴支付替代率仅为 31.3%，与 OECD 国家的平均水平 76.8% 仍有较大差距^[23]。虽然英国为促进家庭发挥正向社会功能给予了多种支持，但政策实际效果并不理想。德国和日本的产假津贴支付替代率在不同收入群体中不存在差异，瑞典和英国的低收入群体可获得更高替代水平的产假收入津贴。

第二，比较不同收入水平的女性在育儿假期间，其总收入被育儿

假津贴替代的比例。整体来看，随着女性收入水平的提高，育儿假津贴支付替代率在各国均呈现下降趋势，表明育儿假津贴更多是保障低收入家庭能够在育儿假期间享有更高水平的福利政策。无论女性收入水平如何，德国的育儿假津贴支付替代率最高，其次为瑞典^[24]，德国和瑞典的劳动力市场注重充分就业和性别平等，因此其育儿假津贴水平最高。

第三，比较各典型国家不同收入水平的父亲在带薪休假期间，其所获假期津贴对总收入的支付替代率。随着收入水平的增加，父亲假津贴的支付替代率普遍下降；无论个体收入水平高低，父亲假津贴的支付替代率均为瑞典最高、德国次之、英国最低^[25]。瑞典在法律层面上规定了任何家庭的儿童都有权获得托育服务^[26]，德国注重平衡女性劳动者的工作家庭冲突与发挥家庭完整性功能，因此两国均以较高水平的父亲假津贴鼓励男性参与育儿照料，强化家庭保育功能。英国虽不断调整劳动力市场关系以为家庭提供更多支持，但政策实际效果相对较差。

（二）婴幼儿入托率

入托率集中体现了托育服务的可及性，是衡量一国托育服务发展效果的重要指标。通过观察 2005 年至 2018 年，各典型国家 0-2 岁与 3-5 岁婴幼儿入托率的变化趋势，可以得出以下结论。各国 3-5 岁幼儿的入托率均高于 0-2 岁婴幼儿的入托率。各国 0-2 岁婴幼儿入托率

均高于 15%。其中瑞典和英国的入托率一直处于高位；德国的入托率自 2010 年以来不断上升，2017 年超过了 35%；日本的入托率自 2005 年略高于 15% 逐渐提高到 2017 年的 30%。在 3-5 岁幼儿入托率方面，各国的入托率均高于 60% 且变化幅度较小。其中，英国的 3-5 岁幼儿入托率最高，已达到 100%；美国的 3-5 岁幼儿入托率最低^[27]。瑞典在社会民主主义福利体制影响下，以公共方式为社会各阶层儿童提供普遍性儿童保育服务，托育机构的公立性质突出。英国在婴幼儿托育服务方面开辟了不同于自由主义福利制度的发展道路，大力发展婴幼儿托育事业，增加服务供给，提高服务质量。两国的托育服务发展道路为实现高水平入托率提供了制度保障与政策支持。而美国主张家庭在婴幼儿照顾中的责任，其市场化的运作模式影响了婴幼儿入托率的提高。

（三）子女出生前后家庭净收入对比

子女出生前后的家庭收入变化更能直接体现生育行为对家庭经济收入的影响。图 1 显示了典型国家近年来按收入水平分列的子女出生后第一个月的等值家庭净收入占分娩前一年家庭净收入的百分比。可以发现，子女出生后第一个月的家庭净收入均低于子女出生前一年家庭的净收入。日本和德国在子女出生后第一个月的等值家庭净收入占分娩前一年家庭净收入的比重高于 OECD 国家平均水平，英国和美国这一数值相对较低。不同收入水平的家庭，其子女出生后第一个月的等值家庭净收入占分娩前一年家庭净收入的百分比存在差距，这

一差距在瑞典最小，在英国最大。与其他国家不同的是，德国高收入家庭的子女出生后第一个月的等值家庭净收入占分娩前一年家庭净收入的百分比更高。

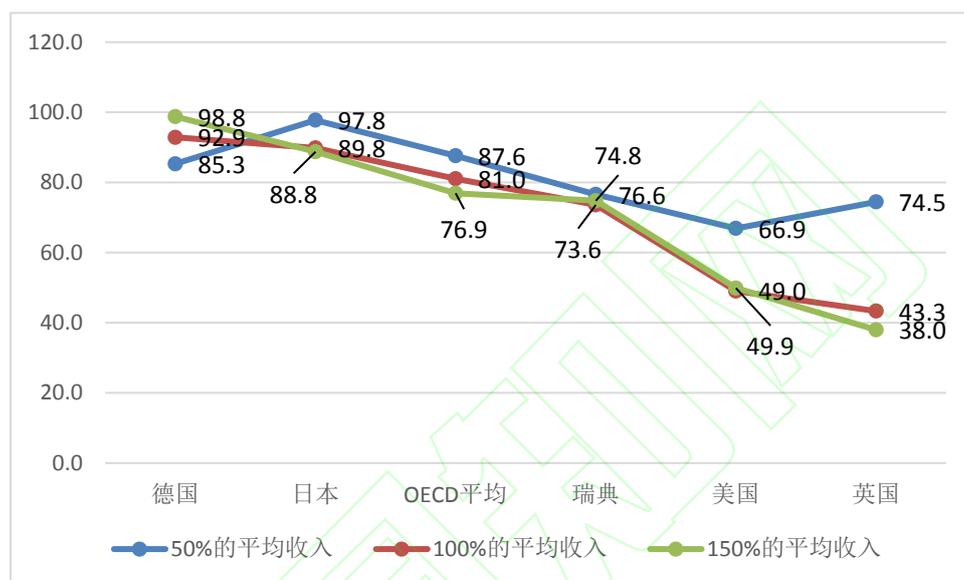


图 1 子女出生后第一个月的等值家庭净收入占分娩前一年家庭净收入的百分比 (%)

资料来源：OECD.

https://www.oecd.org/els/family/PF2_4_Parental_leave_replacement_rates.pdf.

综上，各国政府提供的婴幼儿托育服务政策在假期支付替代率、婴幼儿入托率和子女出生前后家庭净收入对比等方面呈现出既有共性又有特性的政策实施效果。首先，在家庭育儿的全阶段，提供具有针对性的产假、育儿假与父亲假津贴对家庭收入起到一定补充作用；其次，各国 3 岁幼儿入托率远高于 0-2 岁婴幼儿的入托率；最后，子女出生后家庭的净收入比子女出生前有所降低。但受到不同劳动力市

场政策、福利制度模式以及社会文化背景的影响，各国对婴幼儿服务的支持力度和偏好存在一定差别。一方面，各国的假期津贴支付替代率水平差异较大。美国低收入家庭享有更高的津贴支付替代率；英国侧重为家庭提供经济支持，但实际替代水平较低；德国注重对女性劳动者的支持，不同收入水平的产假津贴支付替代率均达到 100%；瑞典强调性别平等，父亲假的支付替代水平较高；由于强调家庭的婴幼儿照顾责任，日本各假期津贴的支付替代率均低于德国和瑞典。另一方面，不同国家的婴幼儿入托率存在差异。无论是 0-2 岁婴幼儿入托率还是 3 岁幼儿入托率，瑞典和英国均高于日本和美国。这与瑞典强调婴幼儿托育的国家责任和英国近年来大力发展托育事业密切相关，同时也反映出在典型自由主义福利模式的美国和东亚福利模式的日本，福利分配更多依靠市场和家庭而非政府。

三、典型国家 0-3 岁婴幼儿托育服务体系对中国的启示

发达国家儿童福利制度的发展实践表明，建设普惠性儿童福利制度是社会经济发展的必然要求^[28]。在新时代，我国将处理好人民日益增长的美好生活需要同不平衡不充分的发展之间的矛盾作为国家建设的主要思路。具体到婴幼儿托育服务领域，面对高昂的生育成本，家庭婴幼儿特别是 0-3 岁婴幼儿照料服务需求大幅升级。虽国务院办公厅已于 2019 年 5 月发布《关于促进 3 岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见》（下文简称《意见》），对 0-3 岁婴幼儿托育服务相关事项进行了明确规定^[29]，国家卫健委也后续出台《托育机构设置标准（试

行)》和《托育机构管理规范(试行)》等文件,进一步明确了婴幼儿托育服务发展的标准规范^[30],但由于其中规定存在不尽合理与不够具体之处且实施时日尚短,我国现有托育服务体系仍存在亟待加以解决的问题。

(一) 中国 0-3 岁婴幼儿托育服务发展的不足

1. 管理部门多, 分工不明晰

各典型国家 0-3 岁婴幼儿托育服务事业的管理机制明确,如美国由中央托育局和地方儿童福利管理部门共同管理,英国主要由教育部门负责等,其管理部门均具有相对集中、分工明晰的特点。《意见》指出,婴幼儿托育服务工作由卫生健康部门牵头,发展改革、教育、公安、民政、财政等多十余个部门协作配合,为构建婴幼儿托育服务体系提供指导、管理和监督。采用卫生健康部门牵头、多部门配合的协同管理机制利于发挥各部门优势,整合现有资源。但与其他国家相比,我国 0-3 岁婴幼儿托育服务管理涉及部门繁多,且对各部门只提出宏观发展目标却未细化具体职责,容易导致不同部门之间责任划分不清、单个部门责任落实不明、多个部门协作配合不力等问题。

2. 营利性有余、公益性不足, 服务类型单一且质量不高

目前我国托育服务发展的另一问题是营利性有余公益性不足,服务类型单一且质量不高。《意见》提出了以发展多种形式托育服务为方向,如鼓励非营利性托育机构发展和企事业单位主导下的婴幼儿托

育服务设施建设。这一方向是正确的，但在实际现实中，我国 0-3 岁婴幼儿托育服务主要由营利性机构提供。教育部的统计数据显示，2019 年我国 0-3 岁婴幼儿托育服务提供主体主要是民营机构与教育部门，但民办托育服务机构数量占比超过 70%，是教育部门主办托育机构的 4.63 倍^[31]，在进入各类托育机构的 116.09 万人 0-3 岁婴幼儿中，民办机构和教育部门分别占比 76.95% 和 16.61%。同时，相对于典型国家提供的多类型托育服务，如儿童保育中心、家庭日托、托儿所与半日制或计时制托育服务，我国的托育服务类型单一，难以满足人民群众的多样化需求。除此之外，办园条件参差不齐、幼儿园教育“小学化”、保育工作不规范甚至幼儿园虐童事件时有发生表明我国现有 0-3 岁婴幼儿托育服务质量有待提高。

3. 央地责任分担不均，资金来源渠道不明

《意见》提出，发展 3 岁以下婴幼儿照护服务要坚持属地管理的基本原则，由地方政府根据当地社会经济发展水平、群众托育服务需求等制定婴幼儿托育服务具体实施细则，并由相关部门对婴幼儿托育服务体系进行监管。并对地方政府在探索创新政策、保障机构建设用地、加强从业队伍建设、强化照护服务信息管理、营造婴幼儿照护友好社会环境等方面做出方向指导，强化突出了地方政府在发展 0-3 岁婴幼儿托育服务中的责任。但却未明确划分中央和地方的具体责任，最突出的表现是缺少对于筹资机制和财政支持方式的规范化说明。各典型国家的多年政策实践表明，加大中央政府的财政支持力度、拓宽

资金来源渠道是为0-3岁婴幼儿提供托育服务以优化公共资源配置的重要经济保障。但《意见》并未明确中央政府的财政支持方式，也未指明地方政府的资金来源渠道，存在央地责任分担不均的问题。

（二）基于国际经验的中国0-3岁婴幼儿托育服务政策完善

为婴幼儿提供托育服务是生命全周期服务管理的重要内容，有助于促进婴幼儿健康成长，满足人民群众的婴幼儿照护服务需求，提升国家人力资源禀赋，实现经济社会可持续发展。但我国目前婴幼儿托育服务体系发展尚有不足，政府责任存在缺位。因此本文将基于国际经验为构建和完善我国0-3岁婴幼儿托育服务政策提出以下建议。需要注意的是，社会主义国家性质与传统家庭育儿文化特征等决定了我国0-3岁婴幼儿托育服务政策发展中的国际借鉴，应以管理机制、资金来源、服务类型等方面的具体机制为主，并扬弃不符合我国具体国情的内容，将借鉴国际经验与我国具体国情紧密结合。

1.核心理念：重视托育服务社会价值，坚持生命全周期服务管理

第一，政府首先应重视托育服务社会价值，强化政府责任意识。各典型国家在政府层面高度重视和支持婴幼儿托育服务，从完善管理机制、丰富服务类型以及保障财政支持等方面积极承担婴幼儿照护责任，并在弥补家庭经济收入、提高婴幼儿入托率、促进女性就业等方面取得了有效成果。面对托育服务供不应求的现实情况，政府首先应优化政策理念，重视托育服务的社会价值。明确婴幼儿托育服务对家

庭和社会的重要价值，将家庭作为政策制定对象，构建完善的托育服务标准与规范。各典型国家均在重视婴幼儿托育服务社会价值的基础上建立起相对完善、具有特色的管理机制，虽具体部门设置存在差异，但大都明确了中央与地方政府以及各部门的具体职责。而我国《意见》的出台并未明晰中央和地方各级政府的责任、也并未明确各部门的具体职责。因此，应进一步平衡央地责任，加强中央财政支出并规范筹资机制；突出细化相关部门具体职责，实现婴幼儿托育服务指导、监督与管理的协同发展，为婴幼儿托育服务发展提供经济支持与制度保障。

第二，政府应坚持生命全周期服务管理理念，为处于不同生命周期的家庭提供有针对性的支持。从年轻夫妇的家庭扩张阶段到育有 0-3 岁婴幼儿的家庭发展阶段，政府应强化自身职责定位，有针对性地为家庭提供多样化支持。各典型国家为处于不同育儿阶段的家庭提供了经济支持、服务供给与时间保障，如女性孕期的带薪产假、哺乳期的带薪育儿假和带薪父亲假、婴幼儿成长期的家庭津贴、育儿津贴与托育服务等。目前通过现金补助鼓励生育的趋势越来越明显。我国可借鉴典型国家的家庭津贴制度，探索出台养育津贴、教育津贴等政策^[32]；并试行与婴幼儿照护服务配套衔接的生育休假与生育保险制度等，为家庭育儿提供时间保障与经济支持，促使社会形成生育成本的稳定安全预期，从而达到鼓励生育的效果。

2.筹资机制：强化财政支持，拓宽筹资渠道

强化政府财政支持，拓宽资金来源渠道，为家庭承担婴幼儿照护责任提供经济保障。一方面，政府应增强对家庭的财政支持。德、英、瑞典等国采取了家庭津贴、财政补贴、税收减免等多种经济支持性政策，实现了对家庭收入较高水平的支付替代。相比之下，中国缺少对家庭的经济支持性举措。我国应将家庭整体作为托育服务的政策对象，在陪产假、护理假和育儿假津贴、税收抵免与免费托育服务代金券等方面进行探索，适当增加对家庭的经济支持。另一方面，政府应拓宽婴幼儿托育服务资金来源渠道。美国 0-3 岁婴幼儿托育服务体系不仅享有联邦和州政府的财政支持，也获得了广泛的社会资金支持。而我国婴幼儿托育服务管理机制尚不健全，采用地方政府统筹为主的财政支持方式，资金来源渠道单一。因此，我国应出台婴幼儿托育服务财政支持细则，支持地方政府吸纳社会资本进入婴幼儿托育服务行业，扩大资金来源和服务范围，逐步完善 0-3 岁婴幼儿托育服务的筹资机制。

3.服务体系：构建多方参与、功能整合的服务机制

第一，我国应构建以政府为主导、家庭为基础、社区为依托的多主体、多类型、多层次的 0-3 岁婴幼儿托育服务体系，保障服务供给。各典型国家为 0-3 岁婴幼儿提供了全日制、半全日制、计时制等多类型的公共或私人托育服务，为不同家庭提供了多样化选择。而我国托

育服务机构私立性质浓厚，托育服务营利性有余而公益性不足，家庭婴幼儿照护负担重。借鉴国际有益经验，优化 0-3 岁婴幼儿托育服务体系，首先应明确政府主导地位，依托社区充分利用现有托育服务资源和照护服务设施。其中，应根据 0-3 岁婴幼儿的成长规律与家庭照护服务需求提供差异化的托育服务。如 1 岁以下婴儿身心脆弱，在熟悉的家庭环境中接受照料更为合适；1-2 岁婴幼儿对周围一切充满好奇，且女性产假结束后重返劳动力市场的工作照护冲突使社区托育成为可能的选择；2-3 岁幼儿突出的社交需求与社区托育的群体性特征相契合。其次，应强调家庭在婴幼儿照料方面的基础地位，发挥家庭正向社会功能。相关部门可通过多种方式了解人民群众的需求和期望，为家庭提供多元化的托育服务，增强家庭婴幼儿照料能力。如在制度层面完善产假政策，为父母提供就业信息服务和职业技能培训，为家庭婴幼儿照料提供科学意见指导等。最后，要鼓励、规范和引导市场化托育服务发展。私立托育机构是我国婴幼儿入托数量最多的服务机构，政府应适当给予政策倾斜和支持，简化行政程序并进行相应税收优惠；发挥社会组织的专业性，鼓励政府购买服务等为 0-3 岁婴幼儿家庭提供专业化服务；鼓励企业根据自身的经济状况和员工需求，为育儿员工提供福利性托育服务。

第二，整合托育服务的托管功能与教育功能，推动托管、教育一体化发展。瑞典和英国已逐步实现了 0-3 岁婴幼儿托管与教育一体化，为婴幼儿早期发展提供连续性支持。而我国幼儿园只接收 3 岁以上儿

童，一般情况下3岁以下婴幼儿只能进入从业人员素质参差不齐且课程标准不一的私立早教机构，这在一定程度上阻碍了我国婴幼儿托育服务事业的发展。鉴于此，应根据我国具体国情，逐步实现0-3岁婴幼儿托管功能和教育功能的一体化发展。政府应明确托育服务行业准入规则和托育服务从业者标准，加强对婴幼儿照护从业者的法律法规、职业技能、道德安全培训，推动婴幼儿托育服务队伍的专业化和标准化建设。遵循不同阶段婴幼儿的成长特点与身心发展规律，针对性和科学化地设置课程，在婴幼儿安全、健康和全面发展中整合婴幼儿照护服务的托管功能和教育功能，提升社会人力资源禀赋。

[参考文献]

- [1]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, 457(9).
- [2]Loomis C P, Horace H C. Family Life Cycle Analysis[J]. Social Forces, 1936, (2).
- [3]高翔. 美国儿童照顾政策述评——兼论对中国儿童照顾政策的意义[J]. 晋阳学刊, 2013, (3).
- [4]洪秀敏, 刘倩倩. 三种典型福利国家婴幼儿照护家庭友好政策的国际经验与启示[J]. 中国教育学刊, 2021, (2).
- [5]郭瑜, 庄忠青, 李雨婷. 国家责任与家庭功能:德国儿童照顾制度及其对中国的启示[J]. 经济社会体制比较, 2020, (2).
- [6]张昕艺. 日本育儿政策研究及其对我国的启示[D]. 东北财经大学, 2018.
- [7]金熋然, 冯倩, 柳海民. 日本企业主导型托育服务支持政策: 背景、内容与效果[J]. 外国教育研究, 2020, 47(6).

- [8]Bogenschneider K. Has Family Policy Come of Age? A Decade Review of the State of U.S. Family Policy in the 1990s[J]. Journal of Marriage and Family, 2000, 62(4).
- [9]刘丽伟, 修钰颖. 美国 0-3 岁婴幼儿照护服务体系及借鉴[J]. 学前教育研究, 2020, (12).
- [10]Meyers D. Who Gets What from Government? Distributional Consequences of Child-Care Assistance Policies[J]. Journal of Marriage & Family, 2006, 68(3).
- [11]张宁珊. 英国近二十年学前教育政策及其对我国的启示[J]. 外国中小学教育, 2019, (11).
- [12]雷杰, 张力炫, 蔡天. 英国家庭政策的历史发展及类型学分析[J]. 广东社会科学, 2017, (4).
- [13][17]Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2018.
- [14]郭瑜, 庄忠青, 李雨婷. 国家责任与家庭功能: 德国儿童照顾制度及其对中国的启示[J]. 经济社会体制比较, 2020, (2).
- [15]胡春光. 德国学前教育面临的主要问题与改革策略[J]. 学前教育研究, 2009, (8).
- [16]Social Security Programs Throughout the World: The Americas, 2019.
- [18]张继元. 少子化时代日本儿童照顾责任意识变革[J]. 社会保障评论, 2020, 4(2).
- [19]张建. 日本的育儿支援制度改革及其启示[J]. 现代日本经济, 2019, (2).
- [20]胡洪强, 索长清, 陈旭远. 日本“幼保一体化”的发展及其启示[J]. 基础教育, 2015, 12(6).
- [21]李冬梅. 日本 0-3 岁保育体系及政策研究——聚焦日本“入托难”问题[J]. 上海教育科研, 2019, (9).
- [22]Social Security Programs Throughout the World: Asia and the Pacific, 2018:133-138.
- [23][24][25]PF2. 4:Parental leave replacement rates[EB/OL]. OECD, https://www.oecd.org/els/family/PF2_4_Parental_leave_replacement_rates.pdf, 2017-10-26.
- [26]马春华. 瑞典和法国家庭政策的启示[J]. 妇女研究论丛, 2016, (2).

- [27]PF3.2:Enrolment in childcare and pre-school[EB/OL]. OECD, https://www.oecd.org/els/soc/PF3_2_Enrolment_childcare_preschool.pdf, 2019-11-05.
- [28]谢琼. 中国儿童福利服务的政社合作:实践、反思与重构[J]. 社会保障评论, 2020, 4(2).
- [29]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[EB/OL]. 中华人民共和国中央人民政府网, http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-05/09/content_5389983.htm, 2019-05-09.
- [30]国家卫生健康委关于印发托育机构设置标准(试行)和托育机构管理规范(试行)的通知[EB/OL]. 中华人民共和国中央人民政府网, http://www.gov.cn/xinwen/2019-10/16/content_5440463.htm, 2019-10-16.
- [31]学前教育分年龄幼儿数(总计)[EB/OL]. 中华人民共和国教育部网站, http://www.moe.gov.cn/s78/A03/moe_560/jytjsj_2019/qg/202006/t20200611_464868.html, 2020-06-11.
- [32]姚建平. 儿童现金转移支付模式:国际比较与路径选择[J]. 社会保障评论, 2020, 4(4).

Childcare Services for 0-3 Years Old Infants and Toddlers: International Comparison and Chinese Choice

GUO Lin DONG Yulian

Abstract: The policy of childcare service for 0-3 years old infants is an important part of the child welfare system and a key mechanism to improve the human resource endowment. The structural function theory and the family life cycle theory emphasize that the infant care service needs of families at different stages should be met pertinently so as to give full play to the family's positive social function. This paper makes a comparative analysis of the child-care service policies for 0-3 years old infants in the United States, the United Kingdom, Germany, Sweden and Japan from the aspects of content composition and implementation effect, and based on their useful experience, puts forward relevant suggestions on the construction and improvement of the child-

care service policies for 0-3 years old infants in China.

Keywords: Infants and Young Children Aged 0-3 Years; Childcare Service; Responsibility of Government; Non-profit

