

准市场视角下普惠托育服务供给的机理与实践

于 萌

[摘 要] 生育政策的调整给普惠性托育服务发展提出要求。当前我国普惠性托育服务面临着结构性供给困境,服务需求突出但有效供给不足。对此,从托育服务的属性与供给模式历史流变出发,探究现代社会婴幼儿托育服务的“准公共物品”性质。基于准市场理论,提出普惠性托育服务准市场机制有效运行的类型及成功条件。通过对日本和韩国普惠性托育服务准市场供给机制的实践梳理与经验总结,并基于当前我国普惠托育服务供给困境,认为准市场机制是我国当前普惠托育服务发展的最优方案,但需要政府积极转换角色,承担起筹资者、决策者和监管者的重要责任,灵活运用政府购买型和费用补贴型双重供给模式,构建兜底性、福利性和需求导向性的多重供给结构。

[关键词] 托育服务;准市场;普惠性;三孩政策

一、研究缘起

三孩政策是党和国家为顺应我国当前人口发展态势作出的重大决策。婴幼儿托育服务作为最重要的三孩配套政策之一,^①对于激发“生”的意愿、解决“育”的难题和减轻“养”的负担具有重要作用。我国的婴幼儿托育服务政策经历了充分发展、长期停滞和重新重视的倒“J”型曲线变化。^②生育政策的调整要求重新构建与之相适应的托育服务供给体系。从 2016 年全面二孩政策到 2021 年三孩政策的实施,国家层面累积发布了 71 份婴幼儿托育服务相关政策文件,涵盖了方向引领、机构监管、信用维护、资金支持、设施配套、人才供给、服务优化和安全保障等八个主题,^③为我国托育服务提供了全局性和前瞻性的政策蓝图。“十四五”规划中提出,到 2025 年计划将 3 岁以下的婴幼儿托位数从当前每千人口 1.8 个提升至 4.5 个。这表明,我国

[作者简介] 于萌,南京大学政府管理学院助理研究员。主要研究方向:社会政策。

[基金项目] 江苏省社会科学基金青年项目“江苏省普惠性婴幼儿托育服务供给路径研究”(21SHC010);南京大学中央高校基本科研业务费专项资金“全面建成小康社会后进一步促进社会公平正义的理论基础与实现机制研究”(011714370119)。

① 注:托育服务分为以 3 岁以下婴幼儿照顾为目的的托育服务,和以 3—6 岁儿童早期教育为目的的服务。本文主要关注婴幼儿托育服务,并简称为“托育服务”。由于当前我国托育服务发展中城乡差距较大,鉴于资料获取的可及性,本文仅关注我国城市地区婴幼儿托育服务的相关政策与发展问题。

② 岳经纶、范昕:《中国儿童照顾政策体系:回顾、反思与重构》,《中国社会科学》2018 年第 9 期。

③ 祝西冰、戚晓明:《我国 3 岁以下婴幼儿照护服务政策的省际差异与协同策略》,《学前教育研究》2022 年第 2 期。

托育服务正迎来发展的新时代。

基于现有的政策文件,“普惠”成为当前我国婴幼儿托育服务事业发展的内核,民办机构等社会力量参与普惠托育服务的混合供给成为主要供给模式。从部分地方政府的实践来看,近年来普惠托育服务的迅速发展,一定程度上满足了家庭托育需求,但也暴露出结构性供给矛盾等问题。首先,托育服务有效供给不足。调查显示,2021年全国三分之一家庭有比较强烈的托育意愿,但实际入托率仅为5.5%左右。其中主要障碍包括距离远、价格贵和不放心。^①其次,民办托育机构可持续发展空间不足。当前,地方政府主要通过专项补贴、以奖代补等扶持政策支持社会力量参与普惠托育服务供给,但优惠政策落地见效难、标准化体系建设滞后、协同管理机制不畅等问题突出。不仅难以确保公益属性优先,也使民办机构面临着巨大的发展瓶颈和风险。^②

婴幼儿托育服务的“普惠性”包含“面向大众”“收费较低”和“有质量”的供给目标。^③一方面强调服务的公共属性,即政府在婴幼儿托育服务供给中承担更多的责任;另一方面强调供给效率,即托育服务供给应惠及更多的家庭和儿童。多元主体参与普惠托育服务供给为政府提供了一个多元而富有弹性的“工具箱”,既能解决政府供给能力不足和资源增置困难的问题,同时也可以提高供给效率,满足多样化需求。但这也会导致服务质量监管困难和政府行动能力受到制约等问题。^④当前我国普惠托育服务面临的供给困境本质上是服务供给的多元化、市场化以及公益性和普惠性需求之间的抵牾。因此,厘清普惠托育服务中混合供给模式,尤其是市场参与的必要性和可能性,归纳出其内在运行机理,从而提升普惠托育服务供给的有效性成为本文研究的主要问题。本文在分析托育服务属性的历史流变基础上,基于准市场理论构建托育服务混合供给的分析框架,探索多元主体协作路径的实现机理,而后结合日本和韩国实践中的经验与教训,对我国普惠托育服务的混合供给模式提出对策建议。

二、从“私域”走进“公域”:托育服务属性的历史流变

传统社会中,基于血缘关系和婚姻关系所构建的家庭被认为是绝对的私领域,个体在这一私领域中拥有主权,包括对于私领域中的资产所有权、处置权和分配权,自由言论权,信仰自由权等。托马斯·马歇尔(Thomas H. Marshall)将其概括为18世纪工业社会发展中的“公民权利”(civil rights)。^⑤“公民权利”的核心在于保障个体在私领域中不被外部力量侵犯。对

① 澎湃新闻:《多城发展普惠托育,我们问了近200位家长:为啥不送托育?》, https://www.thepaper.cn/news-Detail_forward_18868260, 2022年7月5日。

② 陈宁等:《婴幼儿托育机构发展瓶颈、政策需求与治理取向——基于河南省2679个托育机构的调查》,《人口研究》2022年第2期。

③ 刘中一:《普惠托育服务的内涵、实现路径与保障机制》,《中州学刊》2022年第1期。

④ 刘中一:《公共服务民营化趋势与我国策略选择——以托育为例》,《学术探索》2019年第5期。

⑤ 参见T.H.马歇尔、安东尼·吉登斯等:《公民身份与社会阶级》,江苏人民出版社,2008年。

于处于私领域中的个体来说,其生老病死等一系列生存发展需求均由家庭提供,老人、儿童以及承担家庭照顾的全职女性作为非经济性人口,其生存和照顾也被认为是家庭内部的私域问题,家庭中的血缘和婚姻关系为个体需求的满足提供了稳定的保障机制。其中,儿童作为家庭的一员,同时也构成家庭的“私有财产”,为所属儿童提供照顾成为每个家庭都毋庸置疑和不可回避的重要职责。只有当家庭因贫困、家庭成员缺失等问题无力承担儿童照顾服务时,作为外部力量的宗教组织、慈善组织才进入到家庭的私领域中,承接起儿童照顾的责任。^①因此,为儿童提供照顾服务的能力成为家庭维持私领域地位的关键。

随着工业化的深入发展,家庭逐渐小型化和核心化,女性参与社会经济劳动的程度加深,对家庭成员的保障能力逐渐减弱,使原本作为家庭私领域中的照顾服务活动难以为继,家庭照顾需求凸显。法国大革命后,欧洲国家的宗教组织政治经济地位被削弱,慈善组织的社会服务供给功能也逐渐弱化,政府开始介入并承担更多的家庭内部照顾服务活动。20世纪70年代,“低生育、老龄化”上升为新的社会风险,各国为应对人口结构变化和家庭照顾危机,将原本隐藏于家庭内部的照顾服务上升至可视化的公共领域,政策改革的核心概念之一就是去家庭化。^②在照顾社会化制度变革过程中,伴随着托育服务属性的变化,儿童养育不再是家庭的“私事”,成为了关系到社会可持续发展的核心议题。

首先,托育服务的优值品属性和正外部性较强。政策层面,现代社会的赋税制度和社会保障制度将公民和政府捆绑在一起,儿童作为社会未来人力资源储备的重要性凸显。因而,提供有效的儿童托育服务也体现出具有较强的社会投资属性。^③近年来,西方国家的政策实践证明对儿童的早期保护、教育和投资有利于减少贫困代际转移。^④同时可缩小幼年时期人力资本差距,促进社会公平。^⑤这使得托育服务具备了优值品(merit goods)属性,代表着集体利益的实现。对个体来说,社会化托育服务的介入可以减轻家庭的照顾负担,保障女性参与劳动力市场的权利,有利于两性平等的实现。^⑥使托育服务具备了较强的正外部性。因此,托育服务的优值品属性和正外部性需要集体应对策略和政府的积极干预,以保障托育服务供给的公平性。

其次,托育服务体验品的属性引发供给困境。托育服务供给对象通常为3岁以下婴幼儿,这一群体没有成熟的语言表达能力,对服务质量的评价较为困难。并且托育服务的服务对象是儿童,而选择和评价服务的往往是父母。使用者与评价者的不一致,也使得在选择托育服务时产生较大的信息不对称。同时托育服务质量的“事后评估”较为复杂,准确评价服务质

① Thomas Bahle, "The Changing Institutionalization of Social Services in England and Wales, France and Germany: Is the Welfare State on the Retreat?" *Journal of European Social Policy*, 2003, 13(1).

② Gøsta Esping-Andersen, *The Incomplete Revolution: Adapting to Women's New Roles*, Cambridge, Polity Press, 2009, pp. 154-166.

③ Deborah Lowe Vandell, Carol Powers, "Day Care Quality and Children's Free Play Activities," *American Journal of Ortho-psychiatry*, 1983(53).

④ 参见 Gøsta Esping-Andersen, *A Child-centered Social Investment Strategy*, Oxford University Press, 2002, pp. 26-68.

⑤ 李奉柱:《韩国低生育时代的社会福利模式创新》,《社会保障评论》2017年第4期。

⑥ OECD, *Starting Strong II. Early Childhood Education and Care*, 2006, p. 32.

量需要付出高额成本。因此,不论是家长还是具有监管责任的政府,都难以准确掌握托育服务质量。在这种情况下参与托育服务供给的市场在竞争逻辑和逐利性驱使下更倾向于低成本生产,降低托育服务的供给质量。而质量差的服务可能会给一生只经历一次的婴幼儿期带来无法挽回的影响。^①

再次,托育服务又是基于家庭选择的“商品”。相较于养老服务和医疗服务等其他社会服务,儿童照顾兼具了教育和情感功能,蕴含了亲密关系和社会连带关系,其专业性要求低于医疗服务,相比养老服务又增加了教育功能。因此家庭对托育服务的期待值更高。同时,由于家庭内部的无薪劳动力在一定程度上也承担了儿童照顾功能,使得儿童照顾社会化转型的复杂性提升。用户固有的偏好以及家庭不同的需求对供给产生较大影响,托育服务的需求在数量和质量上面面临着复杂性和不确定性。私人物品的属性使其超出了政府当前福利支持能力所不能承受的基础性公共服务范围。

托育服务多重且复杂的属性使其很难由单一主体实现服务供给。就优值品和体验品属性而言,也明显与市场主体的营利性目标存在冲突,需要政府直接供给以保障公平性;而其私人物品的属性又要求按照市场竞争逻辑来提供,从而满足多层次、多样性和个性化福利需求。因此托育服务兼具公共物品和私人物品的“准公共物品”属性决定了其供给需要一种多元主体参与的复合策略,并在不同供给主体之间建立缓冲机制,以充分发挥各主体优势的同时,避免多元供给过程中彼此的冲突抵牾。^②对此,英国学者朱利安·勒·格兰德(Julian Le Grand)在多元主体理论中融入新制度经济学观点提出了“准市场”(quasi-market)理论,将其作为增加公众选择、提高公共服务市场效率与反应能力的工具,并成为引领西方国家托育服务供给改革的重要理论。

三、竞争与选择:准市场机制概念内涵与理论类型

(一)“准市场”的概念内涵

20世纪90年代初,英国在教育、保健、社会服务和公共住宅改革中,国家终止了直接供给服务的责任,转而向个人、民营机构和志愿部门等购买服务,从而引发了关于准市场的讨论。准市场机制的核心是在社会服务供给中应用了“价格”和“竞争”的市场原理。市场存在着以商品为媒介的供方和需方,通常由供给方决定商品的价格,需求方根据价格在多个供给方中进行选择,并通过支付货币的方式形成购买行为。然而在社会服务供给领域,参与服务供给和价格的决定往往需要在一定的准入条件和价格规制中进行。因此与传统意义上的市场不同,社会服务的市场机制中,虽然有“市场”存在,但并不是自由市场,而是介于科层制和传统自由市

① Suzanne W. Helburn, Carollee Owes, "Child Care Cost and Quality," *The Future of Children*, 1996, 6(2).

② Norman Johnson, *The Welfare State in Transition: The Theory and Practice of Welfare Pluralism*, Brighton, Wheatsheaf, 1987, p. 57.

场之间的一种中间形态,即“准市场”。^①准市场机制是基于政府的政策介入,试图实现效率性、回应性,增加公众选择以及保障公平的服务供给目标。^②

理论上,准市场机制的形成需要具备三个要素,即生产与供给的分离结构、契约关系以及支付方式的多样化。^③首先,与完全由公共部门供给的公共服务相比,准市场服务供给结构中服务的“提供”(provide)与“生产”(produce)可以相分离。^④国家作为提供者的角色撤回的同时强化了筹资者和购买者的角色,除公共部门以外,个人、营利机构和志愿部门等多元主体的参与会衍生出基于自由竞争和价格竞争的市场结构。服务主体角色分配机制由传统的行政命令、授权和政府单向选择演进为服务提供者、服务生产者与服务消费者之间多向度的、竞争性的甄别筛选。第二,准市场中生产的服务通常是以社会效益和社会福利为目标,政府基于契约与多元主体建立合作关系,并通过合同管理提升公共服务供给的总体绩效。^⑤第三,由于准市场机制中可能存在多种供给主体和价格规制,因此在支付手段上除货币外,还包括服务券和津贴等形式。

准市场机制的成功需要伴随五个条件。第一需要保障市场结构。为了保障服务供给的效率,需要保障大量供方参与以形成竞争性市场。同时为了维持市场的流动性,需要有完善的准入机制,以及服务质量较差供方的退出机制。第二,信息机制。市场高效运行的前提条件是供需双方可以方便地获取准确信息,避免双方信息不对称,以减轻机会主义成本。第三,降低交易成本和不确定性。准市场机制与传统市场机制不同的是通过资源配额的方式来实现多元供给。因此为保障准市场机制的运行需要尽可能的降低交易成本,包括事前交易成本和事后交易成本。同时要消除不确定性,避免事后费用过高而事前费用过少的现象。第四,良好的激励机制,以对购买者和生产者产生激励作用。第五,消除市场“撇脂”定价行为(cream-skimming),即避免出现激励提供者或购买者只选择那些花钱最少的用户,而置那些需花费精力和资金投入最多的用户于不顾。^⑥

(二) 准市场的理论类型

准市场理论的起点来源于“什么是好的公共服务”。准市场机制的应用主要用于回答“就社会服务的既定目标,从政府介入提高效率性和回应性的观点来看,市场机制是否有效”这一问题。^⑦为此,在准市场机制的服务供给中,政府的公共责任是否被传达与政府的介入手段息息相关。在实践中,各国通常通过多种参与手段诱导服务供给中市场机制的形成,因此准市场的面貌注定在不同国家以及不同服务领域存在较大差异,很难将其一贯称之为“准”市场。日

① Julian Le Grand, Will Bartlett, *Quasi-Market and Social Policy*, Macmillan, 1993, pp. 41-45.

② 朱利安·勒·格兰德:《另一只无形的手:通过选择与竞争提升公共服务》,新华出版社,2010年,第35页。

③ Martin Powell, "Quasi-markets in British Health Policy," *Social Policy & Administration*, 2003, 37(7).

④ 文森特·奥斯特罗姆等:《大城市地区的政府组织》,载迈克尔·迈金尼斯:《多中心体制与地方公共经济》,上海三联书店,2000年,第58页。

⑤ Julian Le Grand, Will Bartlett, *Quasi-Market and Social Policy*, Macmillan, 1993, p. 46.

⑥ Julian Le Grand, Will Bartlett, *Quasi-Market and Social Policy*, Macmillan, 1993, pp. 19-30.

⑦ Julian Le Grand, Will Bartlett, *Quasi-Market and Social Policy*, Macmillan, 1993, pp. 35-46.

本学者平岡公一基于“竞争”与“选择”两个核心概念，根据政府主导下主体之间的互动关系，总结出两种准市场类型（如图1所示）。^①

第一种为政府购买服务型。其特点为具备专业知识和信息的政府成为用户的代理人，代替用户与特定机构签订合同并购买服务。政府根据财政情况选择服务类型以及供给服务的优先顺序，并在此范围内进行服务分配。英国20世纪90年代初开始进行社区照顾改革之后的准市场制度设计即为政府购买服务类型。这一模式相比完全公共供给，其优点在于可以吸收民间的资金、技术和人力等，有助于缓解财政压力，避免政府失灵，减少对单一供给主体的依赖。同时政府可根据财政能力以及服务需求弹性调节供给水平，并依据“合同”对服务进行管理。然而这一供给模式成功的前提是需要市场上存在着大量的潜在服务供给主体。同时要求政府明确供给目标，成为“精明的买主”，具备较高的筛选和质量监管能力，以及绩效评估能力。

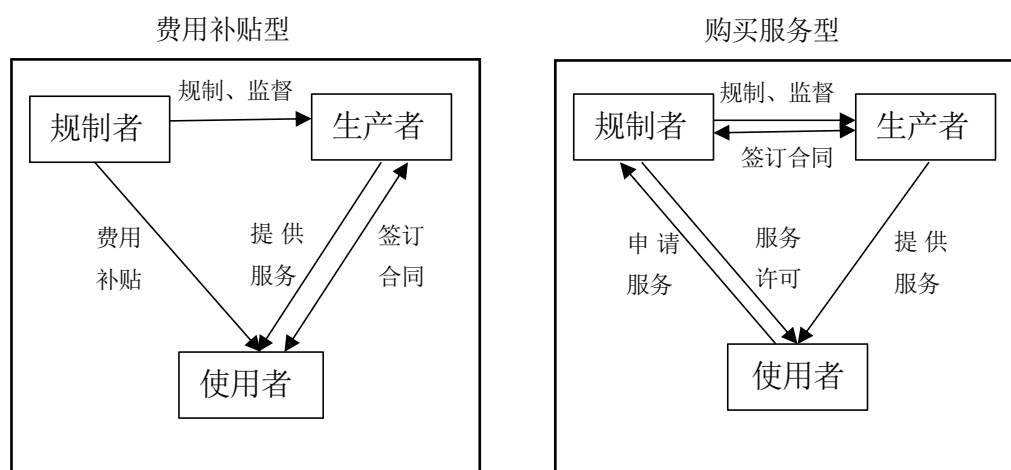


图1 准市场机制的两种类型

另一种为用户补贴型。是以需求方为中心的服务供给模式，用户可自由选择服务提供方，并为之签订合同享受服务。政府（公共部门或保险人）提供全额或一部分费用补贴，并为保障服务质量进行规制和监管。一直强调国家供给公共服务的瑞典和法国等国，在20世纪90年代的社会服务改革中施行养育津贴制度，推动了托育服务供给朝向用户补贴型方向发展。这种模式的优点在于保障用户的自由选择权，同时有助于激活市场活力，提高生产效率，是用户友好型的制度设计。但这一模式有效的前提是用户存在多样性需求，且用户具有正确识别服务质量，并支付与其质量相应等价物的能力。同时要求政府充分发挥规制和“事后评估”的能力。

以上两种准市场类型在各国托育服务供给实践中被普遍应用。为进一步识别在托育服务供给情境中两种准市场类型的运行机理，本文选取日本和韩国作为案例，具体分析两国在推进托育服务准市场化供给中的政策背景、手段以及效果。之所以选择日本和韩国作为案例，

^① 平岡公一：「社会サービス市場の諸論理と国際比較研究の可能性」，「社会政策」2017年第2号。

原因如下：第一，与瑞典等福利国家在性别平等理念驱动下推动托育服务发展的背景不同，生育率骤降是日本和韩国托育服务迅速发展的主要动因，这与当前我国发展普惠托育服务的时代背景相似。第二，受东亚家庭主义的影响，日本和韩国与我国在子女养育和教育上的观念更为相似。

四、准市场机制在托育服务供给中的应用：以日本和韩国为例

（一）日本：从公共供给到费用补贴的转型

日本的托育服务制度起源于第二次世界大战后。为解决战争带来的大量孤儿、流浪儿童以及单亲家庭儿童的照顾问题，日本政府于1947年制定了《儿童福祉法》，其中第24条明确规定：“为确保儿童身心健康，国家和地方公共团体有义务向儿童监护人提供必要的照顾服务支持”。由此建构起由地方政府（市町村）直接提供托育服务的公共托育服务体系，向“保育不足”^①的儿童提供托育服务。^②一方面，“补缺式”托育服务由于供给能力不足产生了大量的“待机儿童”^③问题；另一方面，20世纪末总和生育率下降到1.57的危机后，政府和社会开始认识到少子化危机，逐步加大了对儿童照顾的政策支持力度。^④日本政府于1997年三次修改了《儿童福利法》，其核心内容为允许民办机构参与托育服务供给。2012年起日本政府进行“儿童养育新系统”改革，并于2015年制定《育儿支援法》和《认定儿童园法修正案》等儿童照顾相关法律三部，推动了日本的托育服务体系向准市场化方向发展。

在新制度实施以前，有托育服务需求的家庭首先向市町村政府提出申请，地方政府经收入、财产和工作时间等资格审查后，为满足“托育不足”条件的儿童指定相应的托育机构接受托育服务。地方政府与被认定为“托育不足”的儿童监护人签订托育协议，并根据家庭收入情况核算家庭自费承担的托育费用。同时政府与托育机构签订委托协议，由政府向保育所支付一揽子日常运营所需费用，由此建构起政府购买服务型的托育服务供给体系。

新制度实施后，日本政府通过“缓和规制”向各类法人开放托育服务市场。除原本的公办机构外，社会福利法人、民间团体和营利企业等多种法人类型均承办托育机构。地方政府可通过“许可制”委托民营机构供给托育服务，支付等同于公办机构的运营费用补贴，由此形成了

① 因监护人工作、病患以及其他生活环境等方面的原因，导致儿童无法接受充分保育的状态。

② Ochiai Emiko, "Care Diamonds and Welfare Regimes in East and South-East Asian Societies: Bridging Family and Welfare Sociology," *International Journal of Japanese Sociology*, 2009, 18(1).

③ 日本政府对“待机儿童”的定义经过了几次调整。在2000年以前，待机儿童指向市町村提交保育所入所申请书，并且符合入所条件，但实际上没有获得许可托育所托育的所有儿童。而2001年起，待机儿童是指希望到特定托育机构托育而等待的儿童，许可托育所以外的托育机构和家庭托育机构等进行托育的儿童不再被列为待机儿童。

④ 张继元：《少子化时代日本儿童照顾责任意识变革》，《社会保障评论》2020年第2期。

认定幼儿园、^①地域型保育事业、^②政府补贴型幼儿园等并存供给结构。^③另一方面,父母可自由选择托育机构,并直接向托育机构支付托育费用(按收入比例支付),市町村地方政府以“委托费”(私立机构)或“给付费”(公立机构)的形式向托育机构支付按照“公定价格”^④核算的标准保育费剩余部分,由此托育机构与受益者之间直接形成契约关系(如图2所示)。除少数私立托育机构以外,政府不再作为契约方参与托育服务协议签订,极大地弱化了政府直接提供托育服务的义务,逐渐呈现出费用补贴型供给模式的特征。

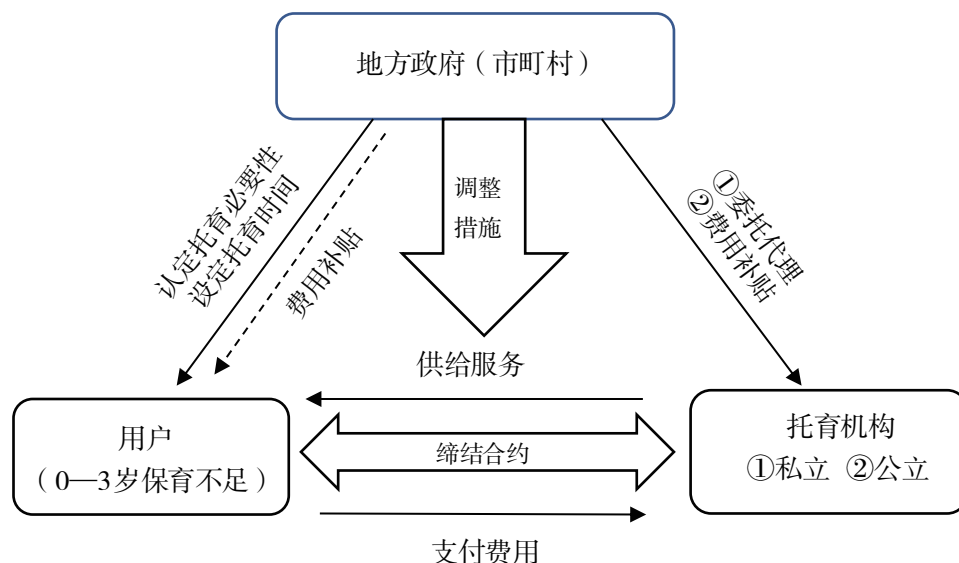


图2 新制度实施后日本托育服务供给体系

为保障托育服务供给质量,日本地方政府强化了作为规制者和监管者的责任。第一,地方政府设置了严格的准入、准出条件和激励机制。从硬件设施、人员配置和从业人员资格等方面规定托育机构的基本资质。政府运用“给付费”方式控制托育服务质量,对服务质量达不到标准或硬件设施、人员配置等方面存在缺陷的托育机构,有权减少或停止支付“给付费”以促使托育机构提高服务质量。第二,运用价格机制调节市场供给。各地方政府根据当地实际情况规定“公定价格”,以避免过高的托育服务价格给家庭带来的经济负担。第三,运用“利用调整”权力避免“撇脂”。各市町村政府根据婴幼儿家庭状况、经济条件、托育机构床位数量等实际情况对托育服务资源进行调控,以优先向单亲家庭、残障儿童、贫困家庭等弱势群体提供条件设施较为优越的托育服务。

从改革成效来看,新制度的实施吸引了多种类型的法人参与托育服务,尤其是“地域型保育事业”等小规模托育机构的快速发展,在没有增加政府财政压力的基础上,提高托育服务供

① 面向0—5岁学龄前儿童提供综合托育服务的“保幼一体型”托育机构。

② 包括小规模保育事业、家庭保育事业、企业内保育事业和居家保育事业。市町村政府在从业人员资格、硬件条件等方面根据当地情况制定准入标准,鼓励其提供居家看护、夜间保育、临时保育和延时托育等多样化服务。

③ 蔡泽昊编著:《日本儿童福利》,中国劳动社会保障出版社,2021年,第100-101页。

④ 公定价格是指政府部门对各种托育服务制定全国统一的价格标准,包括“基本额”和“加算额”两部分构成,基本额主要包括机构的基本运营费用和人力成本费用,加算额为地方政府实行的鼓励和限制措施。

给效率,在一定程度上减少了待机儿童的数量。^①日本3岁以下婴幼儿的托育率从1990年的8%提升至2019年的37.98%。^②但同时也引发了托育服务供给的新问题。第一,由于同时存在政府认定的保育所(公办)与政府认定外的保育所(私立),两者在收费及政府补贴上存在诸多差异。大部分家庭对公办机构的信任和偏好使得大量儿童成为了“公办机构的待机儿童”。^③从目前公办机构比例不断缩小的发展趋势来看(参见表1),这部分群体的比重将会不断增加。第二,为扩大服务供给,政府采取降低标准或硬性规定以增加保育容量,致使保育质量下降及保育的福利性质变得薄弱,引发托育服务质量问题。^④

表1 日本公立·私立儿童照护设施数量(个)

	2000	2002	2004	2006	2008	2013	2015
机构数	22199	22288	22494	22720	22898	22594	24234
公立	12707 (57%)	12414 (56%)	12013 (53%)	11510 (51%)	10935 (48%)	9123 (40%)	8854 (37%)
私立	9492 (43%)	9874 (44%)	10481 (47%)	11210 (49%)	11963 (52%)	13471 (60%)	15380 (63%)

资料来源:参考厚生労働省保育所の公営—私営別にみた施設数数据整理而成。

(二) 韩国:从市场主导到强化公共性

上个世纪80年代以前,韩国的儿童照顾机构大多以贫困儿童为对象,仅为低收入家庭的儿童提供照顾服务。随着工业化进程的加快,家庭规模不断缩小。加之女性受教育水平提升,劳动力市场参与率大幅增加,随之而来的就是工作与家庭冲突所引发的儿童照顾空白,以及生育率快速下降的问题。1991年韩国政府制定了《婴幼儿保育法》,规定照顾机构的主体是国家,因工作、疾病等不能照顾婴幼儿的低收入家庭可享受托育服务。为迅速扩大托育服务供给水平,地方自治团体、法人和个人可通过多种渠道设立托育机构,形成了早期以市场为主体的托育服务供给模式。

表2 2022年韩国婴幼儿标准托育服务费用补贴(韩元/每月)

区分	基本托育(7:30—16:00)	夜间托育(16:00—19:30)	24小时托育
1周岁以下	499000	499000	748500
2周岁以下	439000	439000	658500
3周岁以下	364000	364000	546000

资料来源:参考<https://www.bokjiro.go.kr/ssis-teu/index.do>整理而成。

2000年韩国的总和生育率下降至1.3,同时65岁以上人口比例超过7%,低生育和人口老龄化成为韩国社会的核心议题。2009年李明博总统执政后,为缓解生育率下降的趋势,提出了“免费儿童照顾”的政策理念。一方面,政府为居家照顾的儿童每月提供10—20万韩元的家庭

① 张建:《日本的育儿支援制度改革及其启示》,《现代日本经济》2019年第2期。

② 参考厚生労働省保育所年齢区分別の利用児童数。

③ 大井豚:「新システムでは待機児童は解消できない」,「月刊保育情報」2012年第3号。

④ 谢郁:《普惠性托育服务如何供给?——托育供给制度的模式之辩》,《浙江社会科学》2020年第7期。

养育津贴。^①另一方面,将“服务券”^②的社会服务供给模式应用到托育服务供给中,为所有3岁以下选择机构托育的家庭提供托育服务券。父母与托育机构签订合同后即可向政府申请托育服务费用补贴,地方政府根据儿童的年龄和选择的服务类型差额支付托育费用。文在寅政府执政后,为进一步满足家庭多样化需求,除基本托育服务外,新增夜间延时托育和24小时托育等项目类型,均可按照标准托育费用获得政府补贴(参见表2),由此形成了费用补贴型供给模式(如图3所示)。

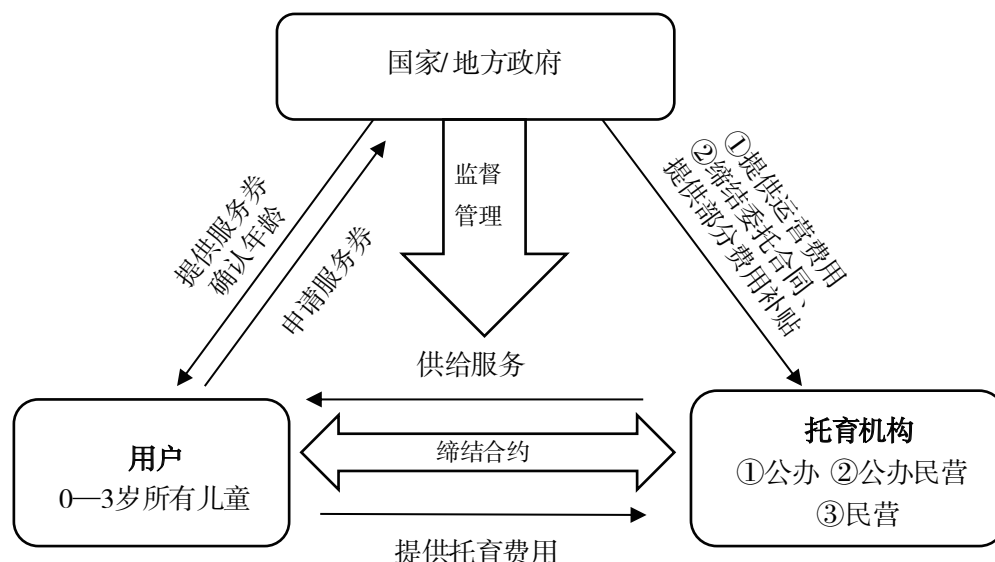


图3 韩国托育服务供给结构

韩国地方政府在承担着筹资者角色的同时,为保障服务质量不断强化服务监管。第一,韩国政府通过托育费用限价制度,以及基于规定服务项目制定的标准托育费用控制托育服务的价格,避免机构提供过度服务增加家庭的经济负担。第二,韩国政府按照非营利法人的财务会计准则对民办机构进行管理,防止民办机构过度逐利。第三,韩国从2005年起引入托育机构认证体系(Child Care Accreditation System, CAS),对机构设施状况、财务情况以及人员资质等多方面进行评估,以加强对不同类型托育机构的监管,并将评价结果进行公开。尽管韩国政府通过多种手段加强对市场化托育服务的管理,但由于过度的依赖市场供给,激烈的竞争引发劣币驱逐良币,“低质量服务过度供给”成为韩国托育服务市场的主要问题,对服务的不信任成为家长回避托育服务的主要原因。为此近年来韩国政府通过“扩充公共托育机构”与“加强服务质量管理”等政策改善托育服务供给结构。^③除支付基本的服务券以外,国家与社会福利法人和个人等民办机构签订公共合约,政府支付相应的委托费用(基础运营费以及约30%的人工

① 韩国从2009年开始实行养育津贴制度,以家庭养育为条件,最早只提供给育有0—4周岁儿童的低收入家庭。此后养育津贴的对象不断扩大,至2022年8周岁以下儿童不选择托育和早教机构即可享受每月10—20万韩元的养育津贴,无需经过家计调查。

② 韩国的社会服务券制度最早实行于2007年,主要以老人、儿童和残疾人为对象,提供“电子服务券”,可用于购买相关机构的服务费用。

③ 金炳彻、都南希:《低生育率危机背景下韩国家庭福利政策变迁研究》,《社会保障评论》2020年第2期。

成本），以加强服务供给中的政府参与。截至 2020 年，韩国公办托育机构的比例已从 21 世纪初约 5% 的比重增至 14%（如表 3 所示）。以此推动了韩国的托育服务向费用补贴兼政府购买双重供给结构的转型。

表 3 1990—2019 年韩国儿童托育相关数据（%）

	1990	1995	2000	2003	2005	2010	2015	2020
0—3 岁儿童托育率	—	—	—	12.4	18.3	50.5	65.28	69.1
公办机构比例	18.76	11.33	6.72	5.5	5.19	5.35	6.2	14.0

资料来源：各年度韩国保育统计年报。

韩国政府为满足托育服务需求，采用了服务券加市场化供给的模式，在短时间内实现了婴幼儿的制度全覆盖。2020 年韩国 3 岁以下儿童托育率达到 69.1%，超过 OECD 平均水平。但相比量的扩张，服务质量问题却被公众所诟病。第一，服务券制度的应用充分保障了消费者的自由选择权，但由于家长无法获得完全信息，公办机构仍然是最优选择。公办机构供给严重不足和民办机构事故频发，造成社会化托育无法让家长“放心托管”。^①第二，韩国政府通过价格规制和监督管理来避免民办机构的过度逐利，但与日本不同，韩国政府对民办机构的财政补贴十分有限。为获得更多的利润，降低运营成本，尤其是人力成本成为大多数民办机构的选择。托育教师工作时长、待遇差，以及频繁离职导致“低质量托育服务过度供给”成为韩国婴幼儿托育服务市场的写照。^②第三，与日本多为 50 人以上大规模托育机构相比，韩国约 80% 以上都为 20 人以下的小型和家庭式托育机构。家庭式托育机构为托育家庭提供了较大的便利，但相比大型托育机构其运营成本更高。韩国政府无差别的托育费用补贴实际上不利于小规模托育机构的发展，这也是造成托育服务市场不稳定的因素之一。^③尽管韩国婴幼儿的托育水平较高，但由于社会化托育无法真正减轻家庭照顾负担，韩国女性仍然保持着 M 型的就业模式，25—35 岁女性中断就业的主要原因仍然是子女照顾。^④

五、结论与展望

（一）日韩普惠托育服务准市场机制双重供给模式

准市场机制的应用，使日本和韩国在较短的时间内迅速扩大托育服务供给规模和水平，在降低政府财政压力和提高服务供给效率上发挥了重要作用。但从日本和韩国的经验也可以发现，准市场机制在托育服务供给中的应用也伴随着风险，其有效性的发挥需要具备一定的

① 송다영 : <돌봄의 사회화와 복지국가의 지연>, <한국여성학>2014 년제 4 호.

② 송다영 : <보육서비스 정책 개편 쟁점에 관한 연구>, <한국사회복지학>2011 년 제 3 호.

③ 장경희 : <일본 보육시설의 보육비용산정 방식이 한국의 보육제도 개선에 주는 시사>, <日本研究論叢>2017 년제 4 호.

④ 이승윤, 안주영, 김유휘 : <여성은 왜 외부자로 남아 있는가?>, <한국사회정책>2016 년제 2 호.

条件。

首先,就托育服务体验品难以对服务质量“事后评估”的属性来看,费用补贴型供给模式可能会伴随着服务质量下降的风险。尽管日韩两国政府通过多种政策手段试图提升托育服务质量,但在韩国,“低质量托育服务过度发展”表现得更加明显。日本在从购买服务型走向费用补贴型供给模式后,过度市场化带来的服务质量问题也成为托育服务供给中的新问题。因此相较于费用补贴,政府通过购买服务的方式参与托育服务供给过程更有利于保障托育服务质量。

其次,费用补贴型供给模式能保障用户自由选择权,以满足多样化需求。但当托育服务质量没办法保障时,用户的自由选择就是空想。日本的“公办机构待机儿童”问题,以及韩国在国家承担所有婴幼儿托育服务费用的情况下仍有大量家庭选择领取养育津贴居家照顾的现象,就表明用户仍然有对“公办机构”天然的信任与偏好。因此,满足多样性需求和自由选择的前提,是能保障家长安心托育的供给环境。这一点从日韩两国托育服务改革的趋势可以看出,尽管日本和韩国托育服务改革的出发点不同,但最终都走上了供给服务与费用补贴兼容的模式,以维持政府参与供给与用户自由选择的均衡。因此,准市场机制的构建不是政府公共责任的转让,反而需要更精明的政府发挥更大的作用。

(二) 我国普惠托育服务供给的困境

我国在部分城市的地方实践中也建立了购买服务与费用补贴兼容的供给模式。一方面政府通过购买服务或公建民营的方式扩大公办托育服务供给;另一方面,通过普惠托育费用补贴等方式,鼓励社会力量参与托育服务供给。以南京市为例,登记备案的民办托育机构可获得省普惠一次性补助5万元,以及市普惠托位每年每个1000元补助。在接受地方政府监管的同时,还可享受场地租金优惠、金融优惠以及纾困补贴等多项政策性优惠。从整体发展趋势来看,民办营利机构备案为普惠托位的方式是当前扩大普惠托育服务供给的主要手段,且民办机构在我国城市普惠托育服务供给中所占比重也较高。因此我国地方政府践行的普惠托育供给可以归结为以“补砖头”的费用补贴型供给为主的供给模式。而当前托育服务准市场机制发展的不健全也直接导致了普惠托育服务供给不足。

一是普惠托育服务市场发展不充分。由于政府对普惠托位备案机构在规模、建筑面积和消防安全等多个层面要求较为严格,且登记和备案的程序较为繁琐,无形中提高了办托成本。一方面,小型民办托育机构和占据最佳地理位置的家庭托育点由于不符合各方面要求难以发展;另一方面,由于程序繁琐和补贴力度不够,民办机构参与普惠托位的积极性不高,这在很大程度上限制了托育服务“竞争性”市场格局的形成。二是对供方和需方的激励机制不充分。与日本的“公定价格”和韩国的“标准托育费用”补贴机制相比,我国在对机构的费用补贴上相对有限。除“补砖头”的普惠托位补贴外,“补人头”的政策优惠也仅限于贫困和弱势儿童以及

税收减免等。三是我国普惠托育服务供给的优惠政策并没有向购买力有限的贫困和弱势群体,以及真正需要托育服务的双职工家庭倾斜,无差别的托位补贴难以避免托育服务供给中“撇脂”行为,影响普惠供给目标的实现。

(三) 我国普惠托育服务准市场机制的优化路径

基于对理论与实践经验的思考,在我国政府财政能力有限以及托育服务需求较大的现实条件下,准市场供给机制仍然是完善我国普惠托育服务供给的最优选择。为充分发挥其有效性,需要政府创造和完善准市场机制成功的政策环境。对此,本文提出以下优化对策:

第一,在顶层设计上,构建购买服务型 and 费用补贴型兼容且均衡的供给结构。首先,政府应保障普惠托育服务的直接供给。鼓励有能力的公办幼儿园向下延至0—3岁婴幼儿托育,为贫困或有照顾困难的家庭提供保障性托育服务,发挥公办机构的兜底性作用。其次,对社会资本不愿意涉足的区域,依靠政府的财政和税收等政策手段,通过直接购买服务和公建民营等多种手段,完善政府购买型服务供给机制,增加福利性托育服务供给,以保障托育服务的区域性均衡发展。再次,对托育服务市场发育相对完善的区域,政府可运用费用补贴型供给模式,着重于托育服务的健康发展。通过费用补贴增加用户的购买能力,激活民办机构的参与动力,以满足高层次多样化的托育服务需求。通过购买服务和费用补贴两种供给模式的并用,形成兜底性、福利性和需求导向性服务兼容发展的供给格局。在普惠托育服务资源相对有限时,通过家庭收入和父母工作状态等条件的识别,将服务供给的重点向双职工家庭和贫困家庭倾斜,保障普惠托育惠及真正有需要的家庭和儿童。

第二,强化政府作为筹资者和监管者的责任。准市场机制的有效性发挥需要政府公共责任的传递与落实。首先,政府应进一步强化筹资者的角色。应当走出“供给惰性”,积极回应政府职能转变。明确普惠托育服务供给目标、社会主体的资格、遴选方式、标准和程序、机构运营管理及退出机制和扶持政策措施等,并协调相关部门,共同推动各项优惠政策的落实。营造多样化市场环境,要考虑到不同类型机构的特殊性与办托成本,充分发挥小规模和家庭式托育机构在地理位置上的可及性。其次,丰富政策手段,除定额普惠托位的补贴以外,有条件的地方政府可根据托育家庭的收入情况差额补贴,以真正减轻家庭的经济负担。再次,通过建立信息平台 and 第三方评价机制以保障服务质量客观、及时评价与公开,为家庭提供全面且丰富的服务和机构信息,避免信息不对称导致交易成本提升的问题。

第三,完善政府服务供给过程的“参与”机制。通过制定“标准费用”或限价手段,避免“过度服务供给”或“噱头”增加家庭的托育负担。同时也要避免民办机构压缩人工成本逐利的低成本竞争所带来服务质量隐患问题。政府应加强对民办托育机构托育教师工资的补贴与待遇保障监管,保障托育教师合理的工资待遇,避免托育教师频繁离职而带来的诸多弊端。同时也要加强对托育教师的培训以及职业生涯发展的支持,保障托育教师人才队伍建设。

Quasi-market Mechanism: The Supply of Universal Child Care

Yu Meng

(School of Government, Nanjing University, Nanjing 210023, China)

Abstract: The fertility policy adjustments entail the development of universal child care services in China. Currently, the demand for universal child care is great, but the effective supply is insufficient. In this context, this paper explores the "quasi-public goods" nature of child care service in modern society from the perspective of its characteristics and changes. Based on the quasi-market theory, this paper puts forward the necessary conditions for the effective quasi-market mechanism for universal child care. Informed by the experiences of Japan and South Korea, as well as the current situation in China, this paper holds that the quasi-market mechanism is the best strategy for promoting universal child care in China. It is necessary for the government to change its role, assume the responsibilities as a sponsor, decision maker and regulator, flexibly use government purchases and government subsidies, and build a demand-oriented and multi-tiered supply structure.

Key words: child care service; quasi-market; universality; three-child policy

(责任编辑: 仇雨临)