

福利多元理论下重庆市普惠性托育服务体系建设研究

王雪芹 李晓佳 张雨欣 赵甫丽

重庆传媒职业学院

DOI:10.12238/er.v8i8.6346

[摘要] 在生育政策持续调整的背景下，家庭育儿压力呈现结构性上升趋势，普惠性托育服务体系建设面临新的发展诉求与现实挑战。从历史制度变迁视角来看，我国婴幼儿托育服务供给模式经历了“集体化供给—家庭化回归—普惠化发展”的转型过程。在“三孩”生育政策背景下，构建普惠性托育服务体系成为具有重要现实意义的社会治理议题。当前我国托育服务体系存在制度定位模糊、多元主体责任边界不清、市场调节机制失效、区域资源配置失衡等系统性困境。基于福利多元主义理论框架，本研究通过对重庆市托育服务体系的实证分析，从制度设计、政策工具、人口结构、社会支持和家庭功能等多元维度，系统探讨普惠性托育服务体系的建构路径与优化策略。

[关键词] 福利多元理论；重庆市；普惠性；托育服务体系建设

中图分类号：C913.7 **文献标识码：**A

Research on the Construction of Inclusive Childcare Service System in Chongqing under the Theory of Welfare Diversification

Xueqin Wang, Xiaojia Li, Yuxin Zhang, Fuli Zhao

Chongqing Media Vocational College

Abstract: Against the backdrop of continuous adjustments to the birth policy, the pressure of family parenting is showing a structural upward trend, and the construction of a universal childcare service system is facing new development demands and practical challenges. From the perspective of historical institutional changes, the supply model of infant and toddler care services in China has undergone a transformation process of "collective supply - family return - inclusive development". Under the background of the "three child" birth policy, building a universal childcare service system has become an important social governance issue of practical significance. The current childcare service system in China faces systemic challenges such as unclear institutional positioning, unclear boundaries of responsibilities for multiple stakeholders, ineffective market regulation mechanisms, and imbalanced regional resource allocation. Based on the theoretical framework of welfare pluralism, this study conducts an empirical analysis of the childcare service system in Chongqing, systematically exploring the construction path and optimization strategies of a universal childcare service system from multiple dimensions such as institutional design, policy tools, population structure, social support, and family functions.

Keywords: Welfare Diversity Theory; Chongqing City; universality; construction of childcare service system

引言

人口发展作为影响国家可持续发展能力的核心变量，其结构性变化正引发全球性治理挑战。联合国《世界人口展望2024》根据历史增长趋势预测，2025年全球65岁以上人口占比可能接近11%，而总和生育率下降至2.3的更替水平以下。这双重压力在我国表现得尤为显著：国家统计局公报显示，截至2024年末，我国60岁及以上人口3.1亿人，占全国人口的22%，同时出生人口预计降至900万左右，人口自然增长率持续维持在-0.8‰的负增长区间^[1]。

作为西部重要人口承载地的重庆市，其人口结构变化更

具典型性。重庆市政府2024年末发布数据显示，重庆市60岁及以上老年人口数为765.94万人，占比是24.00%，高于全国均值的同时，出生率进一步下滑至5.99‰，人口自然增长率扩大至-2.88‰。这种“超老龄化叠加深度少子化”的特征，使得重庆成为研究人口转型期政策响应的关键样本。在此背景下，构建普惠性托育服务体系已从公共服务议题升格为影响区域人口长期均衡发展的战略性工程^[2]。

1 相关概念与内涵

1.1 托育服务的双重属性解析：

基于家庭功能理论与社会支持系统视角，托育服务是指

当家庭育儿功能出现结构性缺失，如双职工家庭时间匮乏、隔代抚养能力不足等时，由专业机构为 0-3 岁婴幼儿提供的社会化替代性照护机制^[3]。2024 年经济活动人口中显示双职工家庭占比为 52.6%，这一社会变迁强化了托育服务的公共产品属性。尽管服务对象处于传统私域范畴，但托育服务本质上是现代社会支持体系的重要部分。

1.2 福利多元理论的政策实践：

福利多元主义理论作为新公共管理运动的重要理论成果，系统阐释了后工业化时代社会福利供给主体的结构性变迁。该理论的核心要义在于突破传统“国家-市场”二元对立范式，构建包含公共部门、营利组织、非营利组织、家庭及社区在内的多维福利供给体系，其核心为主体分化的“四维供给体系”：

表 1 四维供给体系

供给主体	功能定位	重庆实践案例
政府部门	制度供给/质量监管	建立托育服务“负面清单”管理制度
市场主体	服务创新/效率提升	推行 PPP 模式建设社区托育综合体
非营利组织	需求响应/特殊保障	开展流动儿童托育服务项目
家庭、社区	基础支持/监督反馈	“时间银行”互助托育机制

1.3 普惠性托育服务

基于基本公共服务理论，普惠性托育服务是基于儿童发展阶段特征（0-36 个月），通过制度化的公共服务供给，为家庭育儿提供经济可负担、空间可及、质量可靠的系统性照护服务体系，其核心功能在于缓解工作-家庭冲突^[4]。

该服务体系具有以下三个维度的内涵特征：

1.3.1 服务供给的可及性维度

提供普惠性托育服务的机构空间分布应符合人口密度与地理可达性；服务时间安排应适应不同家庭的工作时间需求，具有弹性化特征；服务类型应确保家庭可根据实际需求进行差异化选择，呈现多元化特征。

1.3.2 服务内容的质量性维度

就服务产品的专业属性而言，普惠性托育服务应达到以下三个标准。首先服务内容具有适切性，即所提供的早期发展支持应符合婴幼儿各月龄段的发展特点；其次服务质量需建立包括安全标准、卫生标准和教育标准在内的完整质量评估体系；最终构建家庭-机构-社区多方联动的早期发展支持网络，实现照料服务与早期教育的有机统一。

1.3.3 服务获取的公平性维度

从服务运营的社会效益角度，普惠性托育服务定价应建立与家庭收入水平相适配的梯度收费机制；其次应确保服务获取不受家庭社会经济地位、文化背景或儿童特殊需求等因素的限制；第三保障所有适龄儿童都能获得符合其发展需求的托育服务。

2 重庆市普惠性托育服务体系发展现状

作为我国西部地区唯一的直辖市，重庆市常住人口超过 3100 万，具有显著的大城市特征，包括高度集聚的人口分布、快速推进的城镇化进程以及多元化的经济发展模式。通过对重庆市的调研，能够有效揭示我国大城市普惠性托育服务市场的发展困境、需求特征及制约因素，进而为同类城市提供可借鉴的政策优化路径参考。

基于重庆市独特空间格局及人口分布特征，本研究调研对象涵盖托育机构经营者、社区卫生保健中心工作人员及 0-3 岁婴幼儿家长三类核心群体，综合运用问卷调查、深度访谈及实地观察等研究方法，系统收集一手数据，从以下四个维度对重庆市托育服务体系的发展现状及成因展开分析：

2.1 人口供需维度：旺盛的托育需求与市场供给不匹配的结构性矛盾；

作为重点民生实事，重庆大力发展 3 岁以下婴幼儿照护服务。重庆市 2024 年出生人口总数为 19.1 万人，全市新增托位 2.23 万个，预计到 2025 年全市每千人口托位数达 4.5 个，以 2024 年常住人口估算托位总数约为 14.35 万个。最新调研显示（图 1），67.48% 的受访家庭认可 0-3 岁婴幼儿托育服务的必要性，但我国托位使用率仅为 35%~50%，又呈现出托育需求与托位使用率不一致的供求矛盾。



图 1 托育服务调查

2.2 空间配置维度：机构区域分布失衡与普惠性供给的公平性矛盾

既有生育数据显示，农民工及城镇中低收入群体是生育政策主要响应者，但其生育意愿受三重抑制：生活成本攀升与收入有限的张力、流动就业与家庭抚育的冲突、托育供给不足与育儿成本内卷化的失衡。以重庆市为例，托育市场主要分布在市区，如江北区、沙坪坝区、渝中区等地有较高的人口密度和经济发展水平，对托育服务的需求量相对较大，托育机构数量较多。又如万州，荣昌，巫山，梁平，垫江等区县托育机构的分布数量相对较少，且多备案为幼儿园下沉式托育或者教育咨询公司下沉式托育，托育专业性不强。这种受区域人口结构、经济状况、社区规划等因素影响的地域分布不均，导致“15 分钟托育圈”规划未能有效落地，不利于刺激潜在生育群体的生育意愿，也影响了普惠性托育的公平和包容性。

2.3 制度规范维度：服务主体多元、责任边界模糊与监管标准失配的矛盾

从制度演进视角观察，我国婴幼儿托育服务供给呈现明

显的阶段特征：计划经济时期的集体化供给（1949-1978）—市场化转型期的家庭化回归（1978-2010）—人口转型期的制度重构（2010-至今），这种 U 型发展轨迹与 Rostow 现代化理论中“社会政策响应滞后”的论断高度吻合。虽然从 2017 年起重庆市就陆续出台了相关文件，但几乎都没有明确托育服务行业的主体责任。目前市内托育服务机构有在工商部门注册的教育资讯类公司、母婴保健公司等，也有在教育局备案的民办教育培训机构和幼儿园，亦有在卫健委备案的托育服务机构。在对重庆市 T 区调研时发现，该区 9 家在卫健委备案的托育服务机构，均未在民政局登记，这就造成了托育服务体系的监管责任主体不一，监管责任缺位。

其次，通过调研发现，目前以社区为主的普惠性托育服务存在多头供给、管理等问题。如卫健委委托社区服务中心为婴幼儿提供基本卫生保健服务，社区组织党员志愿者共同为婴幼儿家庭提供育儿方法和活动上的支持；幼儿园和机构组织交流讲座等活动，来共同构成普惠性托育服务，而这几部分分属不同部门管理，容易造成质量、时间、内容和监管上多重叠加的负面效应。

最后，在谢丽调研的数据中显示，家庭托育服务五个维度的需求从高到低依次是：幼儿照护指导需求、早期教育需求、保育服务需求、环境设施需求和师资力量需求。其中，最为突出的是照护指导和早期教育需求，如表 2。

表 2 家庭托育服务需求的描述性统计

维度	n	Min	Max	Mean	SD	排序
总需求值	123	1.0	5.0	4.44	0.63	/
照护指导需求	123	1.0	5.0	4.72	0.84	1
环境设施需求	123	1.0	5.0	4.38	0.54	4
保育服务需求	123	1.0	5.0	4.55	0.57	3
早期教育需求	123	1.0	5.0	4.70	0.91	2

而这与我们所查出的重庆市托育服务示范机构评价细则中的标准要求不一致。重庆市出台的相关文件，更加着重在如规范设置、人员管理、保育管理、保育照护、安全管理、综合管理等托育硬件环境方面，鲜少匹配家庭托育需求的第一项“家庭照护指导”等教育内容，如图 2。

二级指标	三级指标	分值(分)	评定内容	评分方式
1.1 托育资质 (28分)	1.1.1 托育备案 (12分)	12	(1) ★按照国家相关法律法规的规定，进行有效注册或登记，得 2 分； (2) ★在卫生健康部门备案，得 10 分。	查阅资料
	1.1.2 党建工作 (8分)	4	(1) 有明确的党组织关系，得 2 分； (2) 有详实的工作记录，推进党的工作与保育教育工作紧密融合，得 2 分。	查阅资料
		4	(1) 有工会/共青团等群团组织，得 2 分； (2) 有详实的工作记录，加强工作人员思想政治工作，加强民主管理和监督，得 2 分。	查阅资料
	1.1.3 消防安全 (8分)	8	(1) ★符合国家《托育机构消防安全指南（试行）》要求，得 4 分； (2) ★符合重庆市消防安全要求，获得消防安全合格证，得 4 分。	查阅资料

图 2 重庆市托育服务示范机构评价细则

2.4 行业定位维度：普惠属性界定不清导致的行业发展失序现象

调研发现重庆托育市场存在明显的“双重属性”困惑：一方面，机构宣称提供普惠服务，但实际收费超过家庭收入的 10%；另一方面，政府补贴的瞄准效率偏低，不能真正惠及中低收入群体。这表明普惠性托育的成本核算标准缺失，价格形成机制不透明，以及服务质量与收费的关联性评价体系尚未建立。问卷调研发现（图 3），家庭在充分考虑托育服务品质的情况下，能承受的每月托育费用在 1001-2000 元之间的占比最高，为 37.42%，这一费用与重庆市公办托育机构约 1000-1500 元左右每月的收费标准持平，这也反映了当前有需求的育儿家庭对普惠性托育服务的期盼。



图 3 托育费用调查

3 福利多元视角下重庆市普惠托育体系建设对策

基于福利多元主义理论框架，结合重庆市普惠性托育服务发展现状的四大矛盾，现提出“三维度·双路径”的系统优化方案：

3.1 制度筑基：明晰普惠属性，构建多元共治新格局，实现“制度-质量”双路径

重庆市作为典型的超大城市，普惠性托育服务体系建设面临的首要矛盾是制度定位不清，福利多元主义强调多主体协同供给，首先需要政府角色转型，探索构建政府、市场、家庭、社会组织四方协同的制度框架。具体而言：在立法保障层面，建议由市人大制定《重庆市普惠性托育服务促进条例》，来规定普惠性托育服务的核心属性，制定涵盖安全、健康、教育等维度的基础指标，确保每个街镇 15 分钟生活圈内至少有 1 所普惠机构等。

在标准体系方面，普惠性托育服务既然是一项公共性社会事业，就应该整合多方资源，构建托育共同体。在卫健委备案的前提下，加强政府主导性，联合民政，城乡建委，教委，妇联，地方高校，社工、义工、志愿者及社区网格化治理部门等单位，合作构建完善的托育服务综合体。以重庆市 T 区为例，该区前期已在城区及乡镇村社做好了三级嵌入式互助养老点的建设，可在此基础上探索创新“养老托幼一体化”的普惠“老幼综合体”模式。

3.2 模式创新：拓展供给渠道，打造立体服务网络，实现“空间-主体双路径”

按照 2019 年《支持社会力量发展普惠托育服务专项行动实施方案（试行）》规定，重庆市主要采取每新增一个托位给予 1 万元补助，各区县在此基础上略有不同。如渝北区就是依据托位备案和占位数量，调整补贴金额及水电气价格，避免了财政补贴“一刀切”，引导支持托育行业高质量发展。

其次，入托分级并关联分层。相关部门可以借鉴日本的育儿支援制度，采用对符合 0-3 岁托育条件的婴幼儿家庭进行分级认定，发放认定入托优惠券，将原来政府对托育机构的直接财政补贴，变为间接财政补贴，促进托育市场可持续发展。如图 4-1 为现行财政补贴形式，容易造成托育机构积极争取补贴，但是不注重过程服务的优化。到图 4-2 的政府托育优惠券发放到育儿家庭，再由育儿家庭自主选择备案托育机构消费的方式，有机的将政府、市场和家庭关联起来，建立稳固的三角关系，可以确保城镇中低收入群体，特殊儿童群体育儿家庭的权益享受。

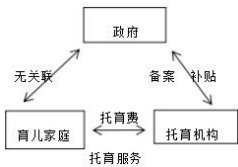


图 4-1 原有资助形式

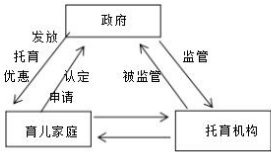


图 4-2 新型三级关联

将托育机构补贴选择权交给家庭，将托育机构的服务监管交给了市场，有利于促进托育服务行业提档升级，丢弃“等靠要”思想。例如，上海市 2023 年推出的“普惠性托育服务券”直接减免家庭入托费用，该政策不仅缓解了“入托难、入托贵”问题，还通过资质认证、梯度补贴和动态评估等机制，推动托育服务向普惠化、标准化和创新化发展，从而助力生育支持政策体系的完善。

3.3 人才强业：完善培养体系，筑牢专业发展根基，打通“人才-产业双路径”

为推进重庆市托育服务体系专业化、规范化发展，建议从以下四方面进行：一是规范行业准入标准，针对当前托育行业资质门槛低、证书体系混乱等问题，明确以高校婴幼儿托育服务与管理、早期教育等专业为学历基础，辅以人社部育婴师、保育员资格及教育部“1+X”幼儿照护证书作为核心职业认证，建立科学统一的从业资质体系；二是构建多元协同机制，通过政府引导高校、企业、社区联动，整合地方高校专业资源与社区托育机构合作，吸纳社区网格员、志愿者及医教经验退休人员组建“社区妈妈互助队”，充实普惠托育基层力量；三是完善人才培养体系，在包容现有从业人员（如保育员、月嫂）的基础上，强化职前职后培训，依托职业院校及行业机构开设婴幼儿急救、早期发展指导等专项课程，推动从业者技能持续升级；四是优化职业保障环境，通过提高薪资待遇、明确职业晋升通道、加大社会宣传等方

式提升托育服务人员职业尊严，吸引高素质人才长期投身行业^[5]。

4 结论与展望

随着三孩生育政策的深入推进，新一代育儿家庭对专业化、普惠化托育服务的需求呈现刚性增长趋势，这一现实诉求对重庆市普惠性托育服务体系的制度设计与实践效能提出了系统性挑战。本研究基于福利多元主义理论，通过混合研究方法揭示托育服务体系三重结构性矛盾：主体权责模糊引发政策执行中公益性与市场化价值对冲，监管制度缺位导致行业标准与评估机制双重失范，多元协同失效制约可持续发展模式形成。对此，研究提出优化路径：宏观层面强化政府财政保障与立法确权，明晰准公共产品属性；微观层面构建多元供给体系、分层监管框架及参与式治理机制，推动需求精准适配。需指出的是，本研究作为普惠托育制度研究的初步探索，在样本覆盖度方面存在局限。后续研究可通过长期追踪数据、监测政策实施效果，为构建具有中国特色的婴幼儿照护福利体系提供理论支撑。

[参考文献]

[1] 杨津津, 魏星, 沙莉, 等. “三孩”政策下超大城市普惠性托位需求规模的预测性分析——以上海市为例[J]. 基础教育, 2024, 21(2): 5-18,44.

[2] 谢丽. 大中城市家庭 0~3 岁婴幼儿托育服务需求特征调查——以重庆市为例[J]. 成都师范学院学报, 2021, 37(8): 74-81.

[3] 薛莎莎. 我国婴幼儿托育服务体系研究——聚焦我国婴幼儿“入托难”问题[J]. 公关世界, 2021(8): 102-103.

[4] 刘中一. 普惠托育服务的内涵、实现路径与保障机制[J]. 中州学刊, 2022(1): 99-105.

[5] 谢梦雪. 普惠托育服务的现实困境与改进路径——以重庆市为例[J]. 重庆第二师范学院学报, 2024, 37(4): 82-86.

作者简介：

王雪芹（1987.02-），女，汉族，重庆人，硕士研究生，副教授，研究方向为教育学、心理学及管理学。

基金项目：

重庆市教委人文社科研究项目（项目编号：24SKGH433）“福利多元理论下重庆市普惠性托育体系建设研究”结项成果。