

目录

摘要.....	I
Abstract.....	II
第一章 绪论.....	1
第一节 研究背景及意义.....	1
一、研究背景.....	1
二、研究目的及意义.....	2
第二节 国内外研究.....	3
一、国外研究现状.....	3
二、国内研究现状.....	5
三、研究评述.....	9
第三节 研究内容及方法.....	9
一、研究内容.....	9
二、研究方法.....	9
三、研究创新.....	10
第二章 概念界定与理论基础.....	11
第一节 核心概念界定.....	11
一、托育服务.....	11
二、地方政府.....	12
三、政府职能.....	13
第二节 理论基础.....	14
一、公共产品理论.....	14
二、服务型政府理论.....	14
第三章 L市托育服务发展中地方政府职能履行现状.....	16
第一节 L市托育服务发展概况.....	16

第二节 L 市托育服务发展中地方政府职能定位	16
一、政策规划职能	17
二、要素保障职能	18
三、多元供给职能	19
四、监督管理职能	20
五、宣传普及职能	21
第三节 L 市托育服务发展取得的成效	22
一、托育服务政策体系不断完善	22
二、托育服务供给不断增加	23
三、托育服务品牌化	23
第四章 L 市托育服务发展中地方政府职能履行存在的问题及原因	25
第一节 L 市托育服务发展中地方政府职能履行存在的问题	25
一、整体规划发展不协调，托育服务区域差异明显	25
二、保障措施待完善，托育服务费用较高	26
三、托育服务供给质量待提升，专业人员缺乏	27
四、托育服务监管体系不完善，服务质量参差不齐	28
五、托育服务宣传方式单一，社会认可度低	29
第二节 L 市托育服务发展中地方政府职能履行存在问题的原因	30
一、短期发展的思维惯性约束	30
二、要素保障受客观条件约束	31
三、托育服务专业人才的缺失	31
四、政府协调监管机制不健全	32
五、引导托育服务市场化不足	32
第五章 国内外政府在托育服务发展中的实践经验及启示	34
第一节 国外实践经验	34

一、日本仙台市典型经验做法	34
二、瑞典哥德堡市典型经验做法	36
第二节 国内实践经验	38
一、南京市鼓楼区典型经验做法	38
二、杭州市下城区、拱墅区典型经验做法	39
三、聊城市典型经验做法	40
第三节 启示	41
第六章 优化 L 市托育服务发展中地方政府职能的对策建议	43
第一节 完善政策规划体系	43
一、成立专门的统一管理机构	43
二、将托育纳入基本公共服务	44
三、完善规划机制促进均衡化发展	44
第二节 强化人才资金保障	44
一、完善托育事业人才保障机制	44
二、持续加大财政资金投入	45
第三节 持续提升托育供给质量	46
一、壮大发展公办龙头托育机构	46
二、打造优质连锁托育品牌	47
三、构建儒乡特色托育理论体系	47
第四节 完善规范监管体系	47
一、加强托育立法支持	48
二、建立托育机构服务评价机制	48
三、相关指标纳入统计工作	48
第五节 优化托育服务宣传方式	49
一、加大宣传力度，拓宽宣传渠道	49

二、引导需求端，全面提升社会认知度	49
三、优化生育友好的社会环境	50
结 语	51
参考文献	52
附 录	57
致 谢	60

摘要

2013 年以来，党中央对生育政策逐步做出调整，从单独两孩政策，到全面两孩政策、三孩政策。随着人口工作的变化和推进，在落实人口政策中一些配套的支持政策要逐步落实，在优化生育政策的同时，提出把发展普惠托育服务体系作为重要的支持政策，人口问题事关每个家庭，每次生育政策的调整都会得到社会舆论的高度关注。托育服务作为准公共物品，在托育服务发展中地方政府要发挥主导作用，在政策体系制定，规划设计，监督管理，要素保障，宣传普及，队伍建设等各方面都发挥着关键作用，通过分析目前地方政府职能的现状，查明不足，分析原因，提出合理的优化对策，对于促进地方政府更加高效的发展托育服务有十分重要的现实意义。

本文通过深入研究分析目前国内外托育服务发展中地方政府职能发挥的作用，借助公共物品理论、服务型政府理论的科学理论指导，全面搜集 L 市托育服务发展中地方政府职能的现状，分析成效，查明存在整体规划发展不协调，保障措施不完善，托育服务供给质量不高，监管体系不完善，托育宣传不系统的问题，进一步探求其问题形成主要有短期发展的思维惯性约束，要素保障受客观条件约束，托育服务专业人才的缺失，政府协调机制不健全，托育服务市场化调节不足的原因，借鉴托育服务发展较完善的南京、杭州、聊城市，国外的瑞典哥德堡市，日本仙台市的相关经验，启发借鉴。

最后，针对 L 市托育服务发展，从完善政策规划体系，强化各项要素保障，持续提升托育供给质量，完善规范监管体系，优化托育发展的社会环境等方面提出优化地方政府职能的对策。希望本文中的问题和建议对其他地区和示范城市在托育服务发展中，进一步优化地方政府职能提供一些有价值的参考。

关键词：托育服务；地方政府；职能优化

Abstract

Since 2013, the Party Central Committee has gradually adjusted its fertility policy, from an independent two-child policy to a comprehensive two-child policy and a three-child policy. With the changes and advancement of population work, some supporting supporting policies in the implementation of population policies must be gradually implemented. While optimizing fertility policies, it is proposed to develop an inclusive child care service system as an important supporting policy. Population issues are of concern to everyone. For a family, every adjustment in the family planning policy will receive great attention from public opinion. Childcare services are quasi-public goods. Local governments must play a leading role in the development of childcare services. They play a key role in policy system formulation, planning and design, supervision and management, element guarantees, publicity and popularization, and team building. Through Analyzing the current status of local government functions, identifying deficiencies, analyzing the causes, and proposing reasonable optimization strategies are of great practical significance for promoting local governments to develop childcare services more efficiently.

Through in-depth research and analysis of the current role of local government functions in the development of childcare services at home and abroad, this article uses the scientific theoretical guidance of public goods theory and service-oriented government theory to comprehensively collect the current status of local government functions in the development of childcare services in L City, and analyze As a result, it was found that there are problems such as uncoordinated overall planning and development, imperfect safeguard measures, low quality of childcare service supply, imperfect supervision system, and unsystematic childcare publicity, and further explored the problems to form inertial thinking constraints that mainly have short-term development. , the factor guarantee is subject to objective conditions, the lack of professional talents in childcare services, the imperfect government coordination mechanism, and the lack of market regulation of childcare services are the reasons for learning from Nanjing, Hangzhou, Liaocheng, and Sweden abroad where the development of childcare services is relatively

complete. The relevant experiences of Gothenburg City and Sendai City, Japan, provide inspiration and reference.

Finally, in view of the development of childcare services in L City, countermeasures are proposed to optimize the functions of local government from the aspects of improving the policy planning system, strengthening the guarantee of various elements, continuously improving the quality of childcare supply, improving the standardized supervision system, and optimizing the social environment for childcare development. . It is hoped that the questions and suggestions in this article will provide some valuable reference for other regions and model cities to further optimize the functions of local governments in the development of childcare services.

Key words: childcare services; local government; function optimization

第一章 绪论

本章主要介绍了论文的研究背景，研究目的，研究方法以及概述研究的重要性和意义。同时也包含了对托育服务发展中地方政府职能的相关文献研究的回顾，还有本研究的创新点和重要性。

第一节 研究背景及意义

一、研究背景

近年来我国连续几次调整生育政策，从2013启动实施可生育两个孩子的政策到现在，因积极生育政策的因素出生1600万左右人口，但从总体来看，国家“三孩”政策出台以后，效果不明显，目前我国生育水平依旧在持续走低。联合国人口司在“7.11”世界人口日颁布的《世界人口展望2022》中对我国的人口形势做了分析和估计，认为2022年中国的总和生育率是1.18，远低于2.1的人口世代更替水平，是一个极低的生育水平。总和生育率到2025年预测为1.21，而到2025年，世界平均的总和生育率到2.23，发达国家在1.61和1.64之间，纵向、横向对比可见我国的人口形势十分严峻。根据第七次全国人口普查数据，有专家预测，中国人口的零增长或负增长可能会在“十四五”期间出现，甚至可能更快地在2025年或者2024年之前到来^①。随着生育意愿的短暂释放，积极的生育政策并没有达到人口长期均衡发展的预期效果。这表明中国的人口增长已经开始进入一个新阶段，需要政府和社会各界共同努力应对人口结构的变化和挑战。

习近平总书记在多次讲话中对婴幼儿照护和早期教育提出新要求，在二十大报告中指出“幼有所育”作为国家重要民生工程之一，2023年5月5日，习近平总书记在二十届中央财经委员会第一次会议上提出要大力发展普惠托育服务体系，为未来托育服务发展提供了根本的遵循，对托育服务在改善民生，提高生育水平上赋予新时代的重要意义。2019年5月国务院印发《关于促进三岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见》，进一步明确了我国托育事业的前进方向，2020年4月，山东省政府办公厅印发《关于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的实施意见》，到2025年，全省婴幼儿托育服务在政策支持、托位数量和管理服务体系基本满足人民需求。2020年8月，L市政府办公室印发《关于促进3岁以下

^① 吴小英.制度边界与文化弹性：生育友好的不同维度解读[J].妇女研究论丛,2023(02):11-16.

婴幼儿照护服务发展的实施方案》，明确各县市区要建成示范性托育机构，带动当地托育发展。

人口学专家认为，托育服务的发展可以将生育“三孩”的比例明显提高，并有效促进生育。实际上人口出生率却接连下滑，没有达到政策预期效果，究其原因，婴幼儿托育服务发展问题是影响生育意愿的重要因素^①。史毅，韩润霖用 logit 回归模型和倾向值匹配法研究托育服务与生育意愿的关系，研究发现提供普惠灵活的托育服务可以显著提高女性的生育积极性^②。在“全面三孩”政策背景下部分女性是想生但不敢生，主要原因在于生养成本的增加、个人家庭与工作的协调、隔代照护的矛盾以及托育服务机构的缺乏，目前我国每年出生人口呈断崖式下跌。在国内的调查中显示，诸多影响因素中，婴幼儿无人照护是阻碍生育的首要因素，国际经验也表明，发展托育服务对于减轻家庭负担、提高生育意愿具有明显的作用。城市中大概有 1/3 的家庭有托育的需求，但由于我国的人口基数大，托育服务供给存在巨大缺口，持续弥补供给缺口可以有效地促进“三孩”政策的实施和落实，减缓我国少子化、老龄化不断加深的现状。

二、研究目的及意义

（一）研究目的

L 市近两年全力打造“幼有善育，以爱托举”特色托育服务品牌，市委、市政府把普惠托育服务体系发展作为一项民生工程，将其纳入 L 市“十四五”规划，明确到 2025 年每千人拥有 3 岁以下婴幼儿托位数 5.1 个，目标数居全省第 1 名。市政府将婴幼儿照护服务工作写进市政府工作报告、纳入 2022—2024 年为民所办实事。在全省率先成立市级养老托育指挥部，建立起以指挥部为核心，以市卫健委、市发改委为主体，市教育局等多部门单位参与的“1+2+N”工作推进体系。通过申请创建全国婴幼儿照护示范城市活动为抓手，加速推动托育服务发展，被评为第一批全国婴幼儿照护服务示范城市，L 市托育服务呈现良好的发展态势，但 L 市发展起步较晚，与国外和国内一些发达国家和地区比较发展还有继续优化的空间，本文通过研究，了解 L 市的托育服务需求供给、政策文件、落实情况、托育服务发展的规划等内容，发现目前 L 市托育服务发展存在的问题和困境，对地方政府在

^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 (9).

^② 史毅, 韩润霖.送托一定会提高女性再生育意愿吗?——来自第七次全国生育状况抽样调查的发现[J].浙江社会科学,2023,(11):71-81+101+157.

推进托育服务发展过程中如何更好地运用其政府职能，提出可以借鉴的建议。

（二）研究意义

理论意义。托育服务拥有一定公共物品的属性，需要政府进行适当的干预和引导。本文结合公共管理知识，对 L 市托育服务发展过程中地方政府在规划设计、托育服务供给等方面职能进行分析，探讨推动地方政府转变职能、优化地方政府职能的对策建议，在理论层面上对地方政府职能研究更加具体，更具操作性。此外，托育服务发展中地方政府职能的观察，也有助于充实对地方政府职能的研究。探索托育服务发展中地方政府职能，有利于提升民生福祉，促进地方政府增强的公共服务水平，进一步促进公共行政职能转变，具有重要研究意义。

现实意义。当前国家大力发展托育服务，是积极生育政策的一部分，能有效降低生育养育成本，减轻年轻夫妻养育压力，有利于提高生育率，提升城市吸引力，为调整人口结构，促进地区人口长期均衡增长具有重要意义。二十大报告中提出要转变政府职能，优化政府职责体系和组织结构，提高公信力，高效办成一件事。本文选择对 L 市托育服务发展中地方政府职能进行研究，进一步明确在托育服务发展中地方政府职能定位，充分发挥 L 本地的特色和优势，针对 L 市托育服务发展中地方政府的短板分析思考，提出较为全面、系统的对策建议，明晰今后的改进方向，为情况类似的城市在托育服务发展中优化地方政府职能提供参考。

第二节 国内外研究

一、国外研究现状

西方发达国家城市化进程早，托育服务伴随着城市化的高度发展也得到一定的重视，各国政府将影响儿童早期发展托育服务与教育服务有机整合，并全力将其纳入国家发展战略及公共政策议题的一部分，由政府主导推动托育服务形式，政策多元化发展，不断完善托育服务体系。

（一）关于托育服务发展的相关研究

国外学者对 3 岁以下婴幼儿托育服务主要在政府目的和决策，政策、托育功能以及托育服务体系构建等方面进行研究。Livia 使用了国际社会调查方案（ISSP）的数据，认为

在不同的社会背景下，婴幼儿托育都应该由政府和家庭共同重视并承担^①，Lamb 认为 3 岁以下婴幼儿托育服务没有受到足够的重视，在婴幼儿三岁以下，照料人员的语言和认知刺激一定程度上会明显影响婴幼儿未来的语言和认知能力的发展^②。更高质量的婴幼儿托育服务与更少的行为问题呈负相关，与发展更好的社会适应能力呈正相关^③。Susan 等人基于向伊利诺斯州公共服务部（IDHS）报告的行政数据分析，对 2000 年至 2003 年期间伊利诺伊州的五个托育机构服务进行了全面评估。认为危机托儿所服务被称为“喘息”服务是有依据的，结果表明家庭在面对婴幼儿无法得到有效的照料时，托儿所服务能满足家庭的紧急照料需求，是一项不可或缺的社区资源^④。David 等人以来自俄亥俄州危机托儿所行政数据中 322 名儿童为样本，进行了广义估计方程相关分析，认为在寄养安置问题上，尤其对 3 岁以下婴幼儿，托儿所服务中的病例管理和育儿教育等方法，可能是一种有效减少寄养安置问题的措施^⑤。

（二）关于托育服务发展中地方政府职能的研究

关于托育服务中政府职能研究，很多国外学者关注政府对托育服务的投资扶持和体系建设的职能上。Susanne Garvis 等人采用内容分析法，从家长视角出发，肯定了政府在推动婴幼儿保育和教育对促进婴幼儿健康成长的积极作用，指出澳大利亚政府制定实施的 3 岁以下婴幼儿托育服务产生社会效益以及存在的挑战，为政府在 3 岁以下婴幼儿托育服务政策的改进和落实具有一定的指引作用^⑥。Bruner 等人为更好地帮助政府和社会公众理解 3 岁以下婴幼儿托育服务总体公共投资的重要性，运用调查的方法，收集整理美国各州、联邦对 3 岁以下婴幼儿托育服务的投资投入力度和具体措施，分析在实施过程中的问题及原因，同时也为下步政策制定提供依据^⑦。Sheila 等人通过分析美国政府当前 3 岁以下婴幼儿

^① L García-Faroldi, Miguel-Luken V D, Ayuso L. Responsibility for Child and Elderly Care: Who Should Cover the Costs? A Comparison of Baltic and Nordic Countries[J]. Social Policy & Administration, 2017, 51(4):638-658.

^② Lamb M E. Nonparental Child Care: Context, Quality, Correlates and Consequences, 1998.

^③ Broekhuizen M L, Aken M V, Dubas J S, et al. Child care quality and Dutch 2 - and 3 - year - olds' socio-emotional outcomes: Does the amount of care matter?[J]. Infant and Child Development, 2017:e2043; J Brooks - Gunn, Han W, Waldfogel J. Maternal Employment and Child Cognitive Outcomes in the First Three Years of Life: The NICHD Study of Early Child Care[J]. Child Development, 2010(6), 73.

^④ Cole S A, Wehrmann K C, Dewar G, et al. Crisis nurseries: Important services in a system of care for families and children[J]. Children & Youth Services Review, 2005, 27(9):995-1010.

^⑤ David Crampton, Susan Yoon. Crisis nursery services and foster care prevention: An exploratory study [J]. Children and Youth Services Review, 2016, 61:311-316.

^⑥ Garvis S, Pendergast D, Kanasa H. Early Childhood Education and Care Policy in Australia: An Insight into Parent Perceptions Posted Online[J]. Asia-Pacific Journal of Research in Early Childhood Education, 2013, 7(3):103-119.

^⑦ Bruner C, Elias V, Stein D, et al. Early Learning Left Out: An Examination of Public Investments in Education and Development by Child Age[J]. Voices for Americas Children, 2004(6):39.

托育服务政策，指出美国政府部门和私营企业大力向早期教育投入资金和服务支持，更加倾向于保育为主，并且积极推动公共托育服务^①。

英国政府为了帮助家庭减轻支付婴幼儿保育费用和医疗护理费用的压力，制定出台《更实惠的儿童保育》，文件中明确规定了政府帮助家庭支付一系列保育费用的政策，并向社会宣传婴幼儿保育的相关知识，以便年轻父母在保育过程中做出明智的选择^②。Newberry 等人分析了澳大利亚托育服务行业市场化过程中增加政府补贴、扩展、重塑的现象，为政府进一步规范托育服务市场化发展提供了理论依据^③。Ann 等人认为澳大利亚为了应对 20 世纪 90 年代日益增加的 3 岁以下婴幼儿的托育服务需求，以及有效降低管理相关的成本，澳大利亚政府转向市场理论和新公共管理（NPM）理论来指导欧共体的政策^④。Chack Kie Wong 探讨了地方政府针对 3 岁以下婴幼儿托育实施减税或补贴、灵活工作休息时间、育儿休假等政策，对于提高女性生育意愿有积极效应^⑤。Goerres 和 Tepe 探讨了家庭可能会影响对婴幼儿托育服务的态度一些因素，其中社会的整体环境，政府的福利制度是最重要的因素之一^⑥。

二、国内研究现状

（一）关于托育服务的概念界定与外延

托育服务的概念。托育(childcare)，从英文翻译来看，新牛津词典中将其解释为托育机构在父母工作期间对其 3 岁以下婴幼儿进行照管，在中文解释中，新词语大辞典中将其定义为委托养育(上海辞书出版社，2003)。从概念内涵来看，学界普遍认为托育服务是指家庭正常的婴幼儿照顾功能不足或者婴幼儿的家庭照顾功能遭到破坏，通过其他人或者机构进行替代性照料或照看的机制或制度，其服务对象为 0-3 岁婴幼儿及其家庭^⑦。在台湾省，学者倾向于从福利服务的角度定义托育服务，认为托育服务是对家庭福利服务中的补充服

^① Kamerman S B , Gatenio-Gabel S . Early Childhood Education and Care in the United States: An Overview of the Current Policy Picture[J]. International Journal of Child Care and Education Policy, 2007, 1(1):23-34.

^② Education D F. More affordable childcare[J]. Department for Education, 2013(9).

^③ Logan H , Sumsion J , Press F . Uncovering hidden dimensions of Australian early childhood policy history: insights from interviews with policy ‘elites’ [J]. European Early Childhood Education Research Journal, 2014, 22(5):711-722.

^④ Susan Irvine, Ann Farrell. The rise of government in early childhood education and care following the Child Care Act 1972: The lasting legacy of the 1990s in setting the reform agenda for ECEC in Australia [J]. Australasian Journal of Early Childhood Volume 38 Number 4 December 2013, 2013, (38):99-106.

^⑤ Wong C K, Tang K L, Ye S. The perceived importance of family-friendly policies to childbirth decision among Hong Kong women[J]. International Journal of Social Welfare, 2011, 20(4):381-392.

^⑥ Busemeyer M R, Goerres A, Weschle S . Demands for redistributive policies in an era of demographic aging: The rival pressures from age and class in 15 OECD countries[J]. Mpifg Discussion Paper, 2008(7).

^⑦ 刘中一.我国托育服务的历史、现状与未来[J].经济与社会发展,2018,16(04):70-74.

务。在家庭的照护功能不足或缺乏时，通过有组织的服务在家庭环境以外提供照护，缓解婴幼儿照护不足的压力^①。从托育服务模式来看，主要包括托幼一体式托育、家庭式托育、机构式托育、社区式托育，现阶段我国以机构式托育为主，包括营利性或非营利性的幼儿园办托班和托育机构，但不包括由民办的具有营利性质的早教机构，比如早教班等。

托育服务的现状特征。洪秀敏，朱文婷指出我国目前婴幼儿照护服务社会重视程度不足，长期被边缘化，托育体系的尚未建立，家庭外部支持系统不足，家庭内部支持网络弱化等问题，一定程度上阻碍积极生育政策落实^②。高佳蕊、刘龙顺等人认为在上海、无锡、杭州三个城市代表着国内托育服务发展的最高水平，它们均有完善的管理体制、适合本地的托育发展模式、丰富的社区内普惠托育服务^③。张海峰、童连等分析了上海市3岁以下婴幼儿托育服务供需现状，认为目前上海市有托育服务需求的家庭比例大、托育机构提供的照护服务相对多样化，但是普遍只针对2-3岁的幼儿，对1-2岁的低年龄段幼儿的托育服务供给不足，出现需求点不对应等问题^④。薛沙沙的研究发现目前国内的3岁以下婴幼儿的照护基本是由家庭承担，公办托育缺乏，政府引导不够，市场化调节不足，托育服务专业人才和托位数量不足等问题导致有入托需求的家庭“入托难”^⑤。史薇研究发现家庭经济与家长送托需求呈现出正相关趋势，城市双职工家庭考虑到经济因素倾向于祖辈照护婴幼儿^⑥。刘中一认为托育服务在一定程度上促进家庭成员之间的关系和谐，因为托育除了为家庭提供紧急情况或者临时性的婴幼儿照护服务外，还能在一定程度上缓解父母育儿的精神压力，从而解放家庭成员^⑦。陈偲，陆继锋从3岁以下婴幼儿托育需求出发，认为托育服务能为家庭提供服务，增加自由灵活的时间空间，并全方面，更专业的为家庭满足婴幼儿的照护需求，家庭、机构、社会之间形成了很好的互动性^⑧。

（二）关于托育服务发展中地方政府职能定位

国内关于在托育服务发展中地方政府职能的研究中，学者们观点大致相同，认为我国

① 王舒芸.门里门外谁照顾,平价普及路迢迢——台湾婴儿照顾政策之体制内涵分析[J].台湾社会研究季刊,2014(9):49-93.

② 洪秀敏,朱文婷.全面两孩政策下婴幼儿照护家庭支持体系的构建——基于育儿压力、母职困境与社会支持的调查分析[J].教育学报,2020,16(01):35-42.

③ 高佳蕊,刘龙顺,王雪洁.全面二孩政策背景下公共托育服务体系构建研究[J].现代商贸工业,2021,42(06):49.

④ 张海峰,童连等.上海市0~3岁婴幼儿托育服务需求、利用与供给现状研究[J].中国儿童保健杂志,2021(5)

⑤ 薛沙沙.我国婴幼儿托育服务体系研究[J].公共管理(公关世界理论版),2021:102-103.

⑥ 史薇.隔代照料对城市双职工家庭婴幼儿照护服务需求的影响——兼论家庭经济收入的调节效应[J].消费经济,2019(35):3-12.

⑦ 刘中一.家庭式托育的国际经验及其启示[J].人口与社会,2017,33(3):90-95.

⑧ 陈偲,陆继锋.公共托育服务:框架、进展与未来[J].行政管理改革(社会治理),2020(6):60-66.

的托育服务发展过程中地方政府发挥着至关重要的作用，托育服务长期健康发展离不开政府积极的引导和调控，肯定了托育服务发展中政府在政策制定，总体规划设计，引导多元主体参与，提供政策、资金和人力支持，监管等职能的作用。李雨霏回顾我国托育发展的五个阶段和政府发挥的重要作用分别是：政府支持，快速发展阶段（1949-1958年）；政府退隐，停滞衰退，近乎消亡阶段（1959—1978年）；社会改革，缓慢恢复阶段（1979—1992年）；政府缺位，再度萎缩阶段（1993—2015年）；社会需要，政府鼓励，再次回暖阶段（2016年至今）^①。黄宸、李玲认为政府在托育服务发展中需要主动担当，积极发挥政府规划、制度、监管方面的作用^②。金盈盈、宋娟和项颖倩认为政府在托育服务发展中，要始终掌握人民需求和发展现状，研究规划好发展方向，规范化管理托育服务发展^③。

（三）关于地方政府在托育服务发展中存在的问题研究

何林璐、冯璐认为在托育服务发展中政府存在财政投入少、地方政策法规不健全、缺乏市场监管、忽视行业人才培养、市场准入机制不严、缺少普惠价格标准等问题^④。樊晓娇、陈炜式研究发现政府还需在托育服务机构的注册登记审批、安全规范制定、人才队伍建设、外部效应等方面走出发展困境^⑤。范明丽、李聪聪等认为托育服务供需矛盾日益尖锐，政府相关政策法规制定严重缺乏，研究发现截至2019年2月，在国家层面上有关3岁以下婴幼儿早期教育发展的法律法规中，没有与3岁以下婴幼儿公共托育和保教服务的条款^⑥。谢驰、曾义钧等人认为近两年政府虽然致力于托育服务政策制度的演进，但忽视了政策的实效性，一些地方政府在落实政策不到位，地域差异和城乡差异十分明显^⑦。

政府在制定托育服务政策中政策制定的合理性不足，在政策制定过程中巩固婴幼儿和性别福利的认识不全面，理念的合理性，多方参与协同还需提升，执行中政策研究和工具创新性，政策实践的合理性欠缺^⑧。王雅楠，高传胜等人认为政府的支持多元化发展上认识不够，同时，不同类型托育机构的功能和定位不明确，指导建设多层次托育服务供给体

① 李雨霏,马文舒,王玲艳.1949年以来中国0-3岁托育机构发展变迁论析[J].学前教育发展,2019(24):68-74.

② 黄宸,李玲.“三孩”政策下2022—2050年城乡托育服务适龄人口与资源供给[J].教育研究,2022,43(09):107-117.

③ 金盈盈,宋娟,项颖倩.国外公共托育服务发展实践及其对上海的启示[J].科学发展,2021(08):107-113.

④ 何林璐,冯璐,王梓璇,郑文蕾.经济发达地区托育服务体系实践经验的启示[J].科技资讯,2021,19(36):192-195.

⑤ 樊晓娇,陈炜.家庭式托育服务供给特点、困境与出路——基于广州市F品牌托育园的调查[J].中州学刊,2022(05):66-74.

⑥ 范明丽,李聪聪,贺振蓉.全面两孩政策下我国0~3岁婴幼儿托育服务体系建构的思考[J].新疆教育学院学报,2020,36(1):38-44.

⑦ 谢驰,曾义钧,尚钰辉,李亚柠,李欣玥,陈洋庚.养育未来:农村婴幼儿成长陪伴公益模式探索[J].农村经济与科技,2022,33(13):185-189.

⑧ 刘中一.理念、程序与实践的统一——以普惠托育政策为[J].理论与改革,2022(05):134-144+152.

系还有差距，尤其地方政府还需进一步转变职能，退越位，补缺位^①。杨启光指出国际社会日益将3岁以下婴幼儿托育服务与儿童早期教育服务进行有机衔接，目前我国托育服务及儿童早期教育发展面临地方政府重视程度不足问题，没有将其纳入国家建设整体规划及公共政策议题之中^②。

（四）关于托育服务发展中地方政府职能优化研究

罗喆认为在托育服务发展中政府对保育人员的从业资格获取和从业后的培训要严格规范，增强各个部门之间的协作，形成合力支持托育发展，还应将3岁以下婴幼儿托育服务纳入社会公共服务体系，一方面开办公办托育机构，鼓励事业单位、国企开办托育，另一方面引进民间资本，进行民办公助，政府兜底，形成完善的、多元、多层次配置的托育资源配置^③。李海鸥、朱珈莹认为政府应在职能行使过程中遵循适度原则，并作为发展目标，对托育机构发展实施适度普惠、监管、保障^④。崔珂、沈芝芳认为在发展托育服务中政府需注重供需结合，积极制定使用需求型政策工具，优化供给型政策工具，注重发展家庭式托育服务^⑤。

通过比较美国、英国、日本和丹麦四国家家庭式托育的发展经验和政策规划，依据经合组织国家“高质量保育工具箱”，构造了家庭式托育的质量分析框架，总结出各国政府重点从提高保育人员的准入门槛，建设安全高质量的托育设施，制定科学的服务标准，设置托育的质量目标及评价标准，优化保育技能的教育课程，引导家庭和社区参与等方面推动发展高质量家庭式托育^⑥。刘中一从托育服务行业人才队伍培养的角度出发，以民办私人托育服务机构为研究对象，发现民办托育机构的从业人员专业技能水平参差不齐，政府还需进一步规范技能培训和就业过程，同时加强监管^⑦。刘宁，肖飞等人强调了政府要充分利用信息技术建设托育服务的管理系统，开发智慧终端，智慧交互，智慧应用等设备功能，运用“一方搭台，多方唱戏”的模式，构建智慧托育服务管理模式^⑧。

^① 王雅楠,高传胜,刘竞龙.托育服务发展中的社会力量与政府作用——基于上海市民办托育机构空间分布的公平与效率分析[J].当代经济管理,2022(10):1-13.

^② 杨启光.儿童早期发展多元化政策目标整合的国际经验[J].学前教育研究,2015(04):21-26.

^③ 罗喆.日本0-3岁公共托育服务中保育所政策实践及其启示[J].陕西学前师范学院学报,2021,37(08):125-132.

^④ 李海鸥,朱珈莹.农村婴幼儿家长托育服务需求的影响因素[J].陕西学前师范学院学报,2022,38(01):1-10.

^⑤ 崔珂,沈芝芳.政策工具视角下我国托育服务政策量化分析——基于2019—2021年的国家政策文本[J].教育观察,2022,11(12):1-7.

^⑥ 马瑜骏.发展高质量家庭式托育服务：国际经验及启示[J].社会建设,2021,8(06):15-24+39.

^⑦ 刘中一.从奶妈、保姆到育婴师:私人托育的历史演进[J].河北学刊,2020,40(04):191-197.

^⑧ 刘宁,肖飞,徐海青,许晓娣.互联网视角下婴幼儿智慧托育服务模式探讨[J].中国医院管理,2023,43(05):70-72.

三、研究评述

通过国内外研究可以发现，托育服务与政府职能研究已经比较丰富，并且研究视角也越来越多。国外托育服务较国内更早，美国、英国、瑞士、澳大利亚等西方发达国家已建立较为完善的托育服务体系，托育服务逐渐转向提高服务质量，更加关注发展高质量托育服务带来的积极效应，如对婴幼儿的语言发育、社会适应能力等作用，政府在托育服务发展中始终发挥着主要推动者的作用，通过量身定做托育服务建设规划，提升家庭托育补贴，发展普惠托育服务，家庭社区等多元化托育服务模式，注重培养托育服务人才等方式，高质量地发展托育服务；国内托育服务发展较晚，正处于起步阶段，国内学者对政府在托育服务发展中发挥的重要作用给予肯定，大部分学者主要关注建设完善托育服务体系，认为托育服务中政府要充分发挥相关职能才能规范发展一种新生事物，打好长远发展的基础。但现有研究大多倾向宏观视角进行分析，而缺少针对地市级政府职能的案例研究。托育服务如今提升到国家战略的位置上，我国的托育服务正在被各级政府强有力的推动，发展迅速，在这一阶段还有很多问题需要解决，地方政府如何优化职能引导托育服务的发展，我们还需要深入分析思考这个问题。因此，本文希望借助 L 市托育服务发展为例，深入探讨托育服务发展中地方政府的职能定位，分析共性问题，提出建议，不断优化政府职能，从而为托育服务发展提供可借鉴能应用的指导建议。

第三节 研究内容及方法

一、研究内容

本文主要包含绪论，概念界定与理论基础，L 市托育服务发展中的政府职能履行现状，L 市托育服务发展中地方政府职能存在的问题和原因，国内外经验借鉴，优化 L 市托育服务发展中地方政府职能的对策建议，共六章。分析 L 市托育服务发展中地方政府职能运行中的不足及产生的原因，重点针对问题原因，从国内外的托育发展中汲取经验，提出优化地方政府职能的可行性对策建议。

二、研究方法

（一）文献内容分析法

查阅与本研究有关的书籍、期刊、论文等相关资料，对托育服务及地方政府职能等方

面的研究成果进行梳理。同时，对 L 市托育服务的相关文件、统计资料、政府工作报告进行查阅获取丰富的数据资料，为进一步深入分析提供理论支持。

（二）案例研究法

在本文中，以 L 市托育服务发展中地方政府职能为案例进行了分析探究，同时借鉴国内外发展先进地区的经验，对 L 市托育服务发展中地方政府职能存在的一些不足之处进行原因分析，针对性地提出对策建议。

（三）访谈法

主要是定性研究，通过科学制定访谈提纲，对托育机构管理者、从业者，婴幼儿父母，相关政府部门管理者等进行访谈，深入了解 L 市婴幼儿托育服务发展现状及存在问题，进行归纳整理，形成访谈实录，补充到本文之中。

三、研究创新

（一）弥补托育服务发展中地方政府职能研究不足

国内托育服务研究主要集中在托育服务的供需、政策、保障机制上，缺乏专门探讨托育服务发展中地方政府职能的研究，本文更加针对性的探讨两者如何优化结合的问题。

（二）研究样本范围广，研究结论更具可靠性

目前国内一些关于托育服务的研究仅选择部分托育机构为样本，研究结论会存在一些偏差，不够全面详细，本文研究样本为 L 市 678 家托育机构，样本数量大，类型丰富，研究结论有更高的可靠性和可信度。

第二章 概念界定与理论基础

本章介绍了“托育服务发展中地方政府职能”的相关概念以及运用的理论基础，主要界定了“托育服务”，“地方政府”，“政府职能”这三个核心概念，运用公共物品理论和服务型政府理论这两个理论研究基础，对存在的问题进行了理论分析。

第一节 核心概念界定

一、托育服务

托育服务是指为3岁以下婴幼儿提供全方位的照顾、教育和关爱的服务，为家庭养育提供支持和补充。它包括3岁以下的婴幼儿日常生活照料、健康管理、安全保障以及儿童教育和成长的支持。托育服务不同的学者进行了相关研究并给出了不同的概念和定义。张力认为婴幼儿托育服务作为促进3岁以下婴幼儿健康成长的一项服务，对婴幼儿是必不可少的^①。刘中一认为托育服务旨在帮助家长解决工作和生活的压力，促进婴幼儿的全面发展和健康成长，它有多种办托形式，对3岁以下婴幼儿健康成长意义重大^②。

托育服务主要分为机构托育、家庭托育、托幼一体等形式。机构托育的优势包括专业化的管理和教育，丰富的教育资源和社交机会等。家庭托育是指在家庭环境下，由专业的保姆或亲属为婴幼儿提供照料和教育。这种托育方式相对较为灵活，能够满足家长的个性化需求，同时也能给予婴幼儿更多的关爱和亲近感。这些机构通常设有专业的教育师资和完善的教育设施，能够为婴幼儿提供更系统、科学的教育服务。家长也应该在选择托育服务时，考虑婴幼儿的需求和个性，并与托育机构或保姆建立良好的沟通和信任关系，共同关注婴幼儿的发展和福祉。

托育服务的内容主要有以下几个方面：在日常生活照料方面。包括喂饭、洗漱、穿脱衣服、睡眠等基本生活技能的培养。保育人员会根据婴幼儿的年龄和需求，提供适当的照料和指导，帮助他们建立良好的生活习惯；在健康管理方面。包括监测婴幼儿的身体健康状况、提供日常保健和及时的医疗服务。保育人员会关注婴幼儿的饮食、睡眠、运动等方面，确保他们的身体健康，并及时应对可能出现的健康问题；在安全保障方面。托育服务提供安全的环境和设施，确保婴幼儿在活动中的安全。保育人员会对婴幼儿进行监护，注

^① 张力.婴幼儿照护服务立法:目标定位、问题与路径[J].求索,2021,(04):145-155.

^② 刘中一.全面两孩政策下我国托育服务发展的对策建议[J].湖南社会科学,2017,(05):52-57.

意防范伤害和事故，并进行紧急救援和急救措施；在婴幼儿教育方面。托育服务也包括对婴幼儿的早期教育和培养。保育人员会根据婴幼儿的年龄和发展阶段，为他们提供适应性的教育活动，促进他们的智力、情感、社交和运动等多个方面的发展；提供家庭支持。托育服务也为家庭提供支持和帮助。保育人员可以与家长沟通，了解婴幼儿的需求和家庭的期望，提供专业的建议和指导，共同关注婴幼儿的成长和发展。

托育服务的重要性体现在以下几个方面：促进婴幼儿的全面发展。托育服务提供了丰富多样的教育和成长环境，有助于婴幼儿在认知能力、语言水平、情感等方面发展。通过与其他婴幼儿的互动和参与各种活动，婴幼儿能够建立良好的人际关系，学会合作和分享，培养创造力和解决问题的能力；缓解家庭压力。托育服务可以提供家长在照顾孩子方面的帮助，使他们能够更好地平衡工作和家庭责任。家长可以放心将孩子托付给专业的托育机构或保育人员，专注于工作和其他重要事务，减轻了他们的负担和压力；促进社会发展。托育服务也是社会发展的重要组成部分。它为家长提供了更加充裕的时间来工作和创业，促进了就业和经济发展。同时，它也为婴幼儿提供了平等获得教育和成长机会的平台，有助于构建公平和谐的社会环境。

本文中托育服务本质是一项重要的公共服务，对于婴幼儿的成长和发展具有至关重要的作用。它不仅提供了照料和教育，还支持家庭和社会的健康发展。为了确保托育服务的质量和安全，需要相关部门和机构加强管理和监督，并提供必要的培训和支持，以提升托育服务的水平和效能。

二、地方政府

地方政府是指国家政府下设的各级地方行政机构，主要负责管理和服务特定地区的公共事务。在我国地方政府通常由省级、市级和县级三个层次组成。市级政府是地方政府的中级层次，介于省级和县级之间的行政单位，根据各地具体情况可以分为以下几个分类：一是自治州，自治州是少数民族地区或特定区域的政治、经济、文化中心，具有相对独立的行政权力和自治权利。自治州下设多个县级行政单位，辖区内的事务由自治州政府负责管理；二是地级市，地级市是直辖县级行政单位，相当于中国行政区划中的第三级。地级市下辖多个县级行政单位，并拥有相对独立的行政管理权力和自治权利。地级市政府负责管理本级行政区域的政务事务和经济社会发展等工作；三是副省级城市，副省级城市是指

在省级行政区划中地位较高的城市，行政级别相当于省级，但在实际行政管理中受到省级政府的领导和指导。副省级城市通常是省会城市或其他重要的经济、政治、文化中心；四是计划单列市，计划单列市是指在行政区划中独立设置的特殊城市，直接隶属于国家统一管理。计划单列市享有较高的行政管理权限，负责本地区的政务事务和经济社会发展等工作^①。这些分类是根据中国行政区划体制的基本原则及具体地方实践而得出的一般分类方式，具体地方政府的分类还可能受到地方行政体制改革、历史和区域差异等因素的影响，因此在不同地方可能还存在其他特定的中级层次地方政府分类。

L市是山东省西南部的地级市，下辖11个县市区，1个国家级高新区，两个功能区。根据数据显示，截至2022年末，L市常住人口为819万人，其中城镇人口约为452.1万人，占总人口的54.6%，而乡村人口约为436.3万人，占总人口的45.4%。男性人口为458.0万人，女性人口为430.3万人。在整个年度内，L市新出生的户籍人口达到6.0万人，而死亡人口为10.6万人，在2021年度新出生的户籍人口达到7.1万人，死亡人口为3.9万人。由此可见，L市是人口规模较大，城乡人口分布比较合理，性别比正常，但是人口出生率在急速下降，在这种人口形势下，实施积极的生育支持政策迫在眉睫，大力发展托育服务是缓解人口出生率下滑，促进生育的重要手段。另外，L市人口受教育程度，经济发展程度等条件也适宜发展托育。

三、政府职能

政府职能，简而言之，就是政府在一段相对稳定的时期内，根据国家、社会和人民的需要，确定管理范围以及实施管理措施，对社会公共事务进行管理和服务的过程^②。政府职能既包括维护国家主权、保障国家安全、维护社会稳定等政治职能，也包括经济调节，民生保障，公共服务等职能。托育服务是为了满足社会公众的利益和需求，而不是仅仅为了追求经济利益。当前乃至今后一段时间内地方政府的政策关注重点之一是加快推进托育服务体系建设^③。制定和实施托育服务政策的目的是提供高质量、可靠的照顾和教育，使得所有需要托育的家庭都能够获得公平的机会和资源。从托育服务内容和目标决定了它属于政府的公共服务职能的范围。因此在发展托育服务中，需要地方政府按照中央的指导意

^① 沈荣华《中国地方政府学》，社会科学文献出版社，2006年。（中文原著）

^② 夏永祥．公共选择理论中的政府职能分析与新思考[J]．国外社会科学，2009(03)：25-31.

^③ 李晓敏,娄婉婉,邓祖丽颖.普惠性托育服务政策执行现实问题、原因分析及优化建议[J].教育导刊,2023(08):50-58.

见，在发展托育服务中发挥托育机构规划布局、提高供给数量、加强保障措施、科学监督管理等职能，并进行合理地优化，以更好地针对性提升托育服务质量和水平。

第二节 理论基础

一、公共产品理论

公共产品是指由政府或其他公共机构提供的社会福利服务或基础设施，以满足社会大众的共同需求和利益。公共产品具有非竞争性和非排他性的特点，典型的公共产品包括国防，环境保护等。

公共产品的非竞争性：公共产品的供给不会因为多个人同时使用而减少其供给量，即一个人使用不会影响其他人使用。如地铁、公交车和轻轨等公共交通工具，不会因为多一个人使用而较大影响他人使用。3岁以下婴幼儿托育服务具有普惠性和公益性质的公共服务属性，不会因为部分群体的受益而影响其他群体，并且不存在利益冲突。

公共产品的非排他性：即一旦公共产品被提供，所有人都可以免费或以较低的费用享受到其提供的好处，无法排除某些人的使用权。比如我们坚决贯彻绿水青山就是金山银山的发展理念，打造美丽宜居的生态环境，所有人都会享受到环境的改善带来的好处，而不会有人被排除在外。托育服务对于3岁以下的婴幼儿来说是非常有益的，它是整个成长过程中不可或缺的一部分。这项服务被视为共享民生工程，不仅仅是个别家庭可以独自享受的，而是为广大人民群众提供的，也体现了其非排他性的特点。

二、服务型政府理论

服务型政府是在公民本位、社会本位的理念指导下，在民主秩序框架下，通过法定程序，按照公民意志建立起来的，以为人民服务为宗旨并承担着服务责任的政府。服务型政府认为政府要以社会发展和公民普遍的共同利益为出发点，最大化的满足人民需要。政府责任是有限的，政府的服务必须在法定职权内依法进行，以“依法行政”为服务准则，政府可向市场、向企业、向社会分权，中央向地方各级政府分权。

服务型政府以服务为宗旨，政府行使权力的目的不再只是为了管制，而是为公众提供更优质的服务。政府在服务过程中要综合考虑政策目标、政策环境、政府能力和公众需求等多种因素，并且政府应该遵循符合法律法规的原则，经济效益原则，公平正义原则，效

率原则等来不断提高公共资源配置效率。在服务型政府实现公共资源高效配置过程的目标驱动下，政府会采用不同的政策方式组合运用，通常以集群的方式运用，我们需要深入研究服务型政府的具体运行，并考虑其在中国国情下的适用性^①。托育服务属于公共服务的一部分，在发展托育服务过程政府要强化为人民服务的属性，着力发挥服务型政府的高效配置作用，以市场即公众需求为导向，因为只有顾客驱动政府，才能提供满足人们合理、合法需求的公共服务。

^① [美]莱斯特·萨拉蒙、王浦劬：《政府向社会组织购买公共服务研究——中国与全球经验分析》，北京：北京大学出版社，2010年版，第298页。

第三章 L 市托育服务发展中地方政府职能履行现状

本章首先通过分析 L 市对托育服务机构数据统计来说明 L 市现在托育服务发展的总体概况，然后对 L 市托育服务发展中的政府职能的履行进行情况阐述，主要在政策规划、要素保障、供给方式、监督管理、宣传普及五个方面；最后从政策体系不断完善、供给数量增加、形成特色品牌三个方面对 L 市托育服务发展中地方政府职能履行成效进行了说明。

第一节 L 市托育服务发展概况

L 市大力推进托育服务项目建设、标准出台、要素保障等重点工作，系统发力推动托育服务高地建设。截至目前全市托育机构达到 812 家，完成备案 678 家，其中事业单位 137 家，非营利性机构 317 家，营利性机构 224 家；托位总数 4.02 万个，千人托位数达到 4.78 个，提前完成国家“十四五”千人托位数 4.5 个的建设目标。

L 市托育服务发展具有三大基础优势：一是区位优势。L 市位于山东省西南部，地势平坦，交通便利，地理位置优越。具备辐射周边地区的条件，吸引了大量外来人口和企业的涌入。这为托育服务提供了广阔的市场和发展空间。二是教育资源。L 市拥有丰富的教育资源，从幼儿教育到高等教育，涵盖了全面的教育体系。这为托育服务提供了专业的教育背景和技术支持，促进了托育机构的专业化和提升。同时，L 是孔孟之乡，历史文化名城，儒家思想的发源地，两千年前孟子就有“幼吾幼以及人之幼”的名言教诲，有浓厚的传统文化氛围。三是经济实力。L 市是山东省的重要经济城市，淮海经济区中心城市之一，拥有较强的经济实力和消费能力。这为托育服务提供了充足的市场需求和经济支撑，使得托育机构能够更好地发展和提供高质量的服务。

第二节 L 市托育服务发展中地方政府职能定位

2021 年中共中央、国务院印发《关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》，明确提出各级政府要做好托育服务发展规划，通过完善土地、住房、财政、金融、人才等支持政策，引导社会力量积极参与，发展多样化的托育服务，推进社区托育服务设施建设，加强综合监管等，将发展普惠托育服务上升到国家战略强力推进。山东省委、省政府把普惠托育服务体系发展摆在突出位置，将其列入省政府为民办实事和“十大扩需求”2022 年行动计划之一，大力推进托位建设、标准出台、要素保障等工作。L 市围绕工作目标要求积

积极开展工作，托育服务工作有序推进。

一、政策规划职能

一是制定政策规范。L市在国家有关文件要求基础上，结合实际情况，制定出台《L市托育机构设置标准》规范机构建设，《L市托育机构管理规范》规范服务标准，《L市托育机构登记和备案办法》明确开办流程，《L市托育机构质量评价标准》等，在千人口托位配建标准、托位平均面积、业务用房配备、适儿化改造、信息化安全化管理等方面进一步细化，为构建托育服务体系提供了标准支撑。

二是制定规划设计。启动《L市区托育服务设施专项规划（2022—2035年）》编制工作，以普惠就近为原则，细化街道、社区布点规划，托育服务设施与住宅同步规划、同步建设、同步验收、同步交付使用。新建居住区按照每千常住人口不少于10个托位；正在建设、尚未交付使用及已建成无婴幼儿照护服务设施的居住区，通过购置、置换、租赁、托幼一体等方式，按照每千常住人口不少于8个托位的标准予以逐步完善，出台文件要求社区免费提供托育场所和设施，为丰富社区托育供给预留了发展空间。

L市卫生健康委托育管理科负责人D说，L市委书记多次调研托育服务发展，签发批示指示，在市领导的高度重视和大力支持关心下，我们组建了养老托育指挥部，完善工作机制，统筹推进托育政策规划体系建设，目前我市出台有关托育服务文件30个，全市托位数达到4万多个，千人口托位数4.7个，远远超过国家、省平均水平。（DY20230928）

三是制定实施运营相关费用减免政策。L市发改、住建、城乡水务、供电公司等7部门联合印发《关于落实托育机构价格政策有关事项的通知》，明确提出托育机构用水、用电、用气、用暖执行居民价格。L市卫健、税务、公积金、医保等10部门联合印发《L市应对疫情影响帮助托育服务机构纾难解困的若干政策》，制定托育机构支持措施。

四是制定人才培养体系。L市卫生健康委联合市总工会，将托育服务纳入“我是状元”职业技能大赛，保育师特等奖获得者荣获L市“五一”劳动奖章。L市人社、卫健、财政等3部门联合印发《L市托育行业从业人员职业技能培训实施方案》。组织山东理工职业学院、L卫生学校等院校，编写了《托育从业人员培训教材》。建设市级托育从业人员培训基地，L卫校先后投资1000余万元高标准建成婴幼儿照护服务人才实训中心，全力推进“理实一体化”教学。

二、要素保障职能

L市建立形成托育服务工作推进机制，加强托育服务管理，同时制定了《L市3岁以下婴幼儿照护服务能力提升三年工作方案》，出台财政支持、普惠收费、人才培养等政策。提高了L市对于婴幼儿照护服务健康发展的保障能力。

一是建立工作集中推进机制。成立市托育工作指挥部并实行集中办公，由市委书记、市长任总指挥，常务副市长任指挥长，分管副市长任副指挥长，建立起以指挥部为核心，以市卫生健康委、市发展改革委为主体，市财政局、市教育局、市托育集团等多部门单位参与的“1+2+N”工作推进体系。指挥部建立政策、工作任务、责任考核等“三张清单”，建立联席会议和“每周一调度、每月一通报、季度一考核”工作推进机制。

二是强化托育管理服务工作有关机构编制。2022年5月市委编办下文要求市卫生健康委设立托育管理服务科，负责拟订全市托育管理服务工作的政策、规划、标准、规范并组织实施，指导各县（市、区）做好托育管理服务工作。市计划生育协会机关设立托育服务部，负责配合承担托育管理服务事务性工作。市卫生健康委托育管理服务科、市计划生育协会机关托育服务部统筹使用不少于5名人员编制。

L市计生协托育部负责人W说，市计生协作为人口工作的主要群团组织，托育服务工作是计生协的分内之事，计生协托育服务部去年挂牌成立，目前编制3人，全部人员已到位，与卫建委行政职能和事务职能分离，主要负责托育服务的宣传，监督，统计等工作，今年以来通过5.29会员活动月，5.15人口家庭日，预防出生缺陷日等时间节点组织全市计生协会员开展托育服务宣传活动1100余场。

(WYH20230925)

三是加大财政支持力度。制定托育补贴，面向入托的二孩，给予家庭每月补助300元，入托的三孩给予家庭补助500元。只要按照标准设置新托位将按照每增加一个予以2000元补助；依规依法成立的托育机构，经主管部门认定，对其招收的乳儿班婴幼儿按3000元/人/年的标准给予补助，托大班、托小班和混龄班按2000元/人/年的标准给予补助；经过申请推荐评选等被评为市级示范性托育机构的单位，按照每个机构10万元的标准给予奖补。

L市发展改革委社会科W介绍说，发改委调研制定托育服务统一收费标准上限，根据机构收托规模和收支情况设定满足普通家庭认为合适的价格标准，在高新区、经开区等主城区乳儿班不高于2100

元/人/月，托小班、托大班和混龄班不高于 1700 元/人/月。市县两级财政列支 7000 余万元，用于托育机构建设补助、运营补助、连锁补助和示范奖补。市委书记林红玉亲自点题，将普惠托育服务体系发展纳入 2022—2024 年市政府为民所办实事，确定 2022、2023 两年均新增 1 万个托位目标，分别占全省新增托位目标数的 1/7、1/3，下一步将把托育服务纳入国民经济和社会发展规划，加大扶持力度。

(WDX20230920)

四是提供办托场地支持。梳理机关事业单位、国有企业、医院、院校、社区等闲置用房，公用房免费用于托育服务，其他闲置用房采取减免租金、延长租期等措施。

五是加强托育人才队伍建设，推进托育职业技能教育。L 学院、QF 师范大学 2 所本科院校，山东理工职业学院、L 卫生学校等 11 个中高职院校均已开设婴幼儿照护、早期教育以及学前教育等相关专业，目前在读学生 12187 人，2022 年毕业 3346 人。强力实施社会人员职业技能培训。全市 115 家社会培训机构具备保育员、育婴师培训资质，对托育人才队伍建设发挥重要作用。2023 年培训托育机构负责人、婴幼儿照护工作从业人员等不少于 3000 人，托育服务人员专业化水平明显提升。

六是提供工会支持。市总工会印发《关于扶持开展普惠托育服务工作的意见》，每年择优评选 5 家用人单位开办的托育机构给予 5 万至 10 万元的建设补助、为托育婴幼儿工会会员家庭提供 500 元/年/人的入托补助，推动用人单位为职工提供福利性婴幼儿照护服务。

七是研发保险保障。联合市保险协会，中国人寿 L 分公司等辖区保险公司，研发“托育无忧”保险产品。公办托育机构已基本按照保额和人数足额按时入保。

三、多元供给职能

在加大托育服务供给方面，L 市通过公建公营、公建民营、民办公助等方式，动员多主体办托，推行国企办托、机关办托、医院办托、园区托育、社区托育、家庭托育等发展模式。

一是发展幼儿园开设托班。市教育局联合市委编办、市卫健委等 8 部门出台《L 市推动托幼一体化发展实施意见》，托幼一体化发展有了明确政策依据。

市教育局基础教育科 D 说，幼儿园开办托育的相关标准和流程在《实施意见》中已经明确，不管是公办还是民办幼儿园只要符合开办托班条件，教育部门将积极审核批准，目前有 510 家幼儿园开设托

班，其中 120 余家公办幼儿园开设托班，我们将继续鼓励有空余场地的幼儿园积极进行适托化改造，减少房屋空置，同时满足托育服务的需求。（DJ20230920）

二是鼓励大型国企领办托育机构。充分发挥大型国企资金充沛、管理规范、品牌效应突出、履行社会责任意识强等优势，组织市国投公司、市城投公司等 2 家大型国企领办托育机构。组建山东省首家国有托育集团，高标准、高质量建设运营全省第 1 家市级托育综合服务中心。

L 市国投托育项目负责人 W 说，L 市国投专门成立 L 市普惠托育集团负责托育业务，我们积极与清华大学婴幼儿照护服务团队合作开发课程，到国内外考察，高标准设计建设托育园，目前通过自建自营，合作办托等方式开办托育机构 23 家，其中市托育综合服务中心托育园被评选为省、市级示范托育园，成为我市托育机构的示范标杆。（WMQ20230828）

三是支持用人单位领办托育机构。市托育指挥部召开专题协调会，鼓励党政机关和医院、学校等事业单位按照建设标准，提供合格的场地，通过委托运营等方式发展托育，鼓励企业在园区内就近办托，方便企业职工。

四是积极发展医育结合。印发《关于进一步加强医育结合工作的通知》《L 市托育机构 3 岁以下婴幼儿健康管理方案》等文件，深化医育融合发展。市县妇幼保健机构带头领办、承办、协办托育机构，成立市、县婴幼儿照护服务指导中心，承担全市托育机构卫生保健工作质量控制、日常指导检查、人员培训等工作。从市属医疗机构抽调 138 名儿科、儿童保健、中医专家，组建婴幼儿照护服务专家团队。

L 市 RC 区妇幼保健院福佑托育园负责人 Z 说，我院为了保障发育障碍婴幼儿托育服务需求，发挥妇幼保健院人才、技术优势，增设发育障碍婴幼儿托班，既照护 3 岁以下健康婴幼儿，又负责看护 3 岁以下发育迟缓或者有其他疾病的婴幼儿，确保发育障碍婴幼儿均等享受普惠托育，已有 200 多名婴幼儿受益，做到普惠托育服务“一个也不能少”。（ZMZ20230602）

四、监督管理职能

一是在省内率先创新构建托育服务智慧平台。搭建服务于政府、托育机构、家长等主体的 L 市托育管理智慧云平台，确保在托的 3 岁以下婴幼儿得到全流程、动态化、精细化监管。目前门户网站、政府管理系统已完成，已备案的托育机构、入托婴幼儿、从业人员信息均已录入。托育园视频监控陆续接入平台，与“110”“120”“119”实时联动，同时组织公

安、急救、消防人员走进托育机构，对托育人员进行培训、演练，确保紧急情况，第一时间介入处置。依托先进的智慧平台，整合了包括妇幼保健专家、中医专家以及小儿推拿师在内的丰富医疗资源，为婴幼儿家庭提供了一站式在线服务。家长们可以方便地通过网上挂号进行问诊，获取儿童康复保健的建议，咨询预防接种相关事宜，以及进行入托前的体检等服务。这一举措旨在让家长们能够更加便捷地获取专业医疗指导和服务，为婴幼儿的健康成长提供有力保障。

托育服务智慧云平台研发工程师 Z 说，L 市托育智慧云平台运用国内先进的一网三平台架构设计理念开发，目前政府端和机构端已经设计研发完成并投入使用，全市所有的已备案托育机构已接入系统，机构可以通过把各项数据录入平台来进行管理，卫健部门可通过平台了解全市托育的入托人数，年龄段，健康状况，托育从业人员的专业、资质等情况进行监管。（ZL20230801）

二是加强托育机构安全保障。制定《关于建立托育服务机构关停等特殊情况应急处置机制的通知》，做好托育机构的安全防护、营养膳食、疾病防控等工作，最大限度地保护婴幼儿的安全和健康。

三是加强托育行业自律。成立市婴幼儿托育服务行业协会，成立行业自律小组，强化行业内部自我管理。充分发挥工会、共青团、妇联、计划生育协会等群团组织的作用，利用“世界人口家庭日”“5.29 会员活动日”“5.20 母乳喂养宣传日”等相关活动日，开展婴幼儿照护服务宣教、帮扶、社会监督等工作，促进托育行业安全规范发展。

四是加强托育机构监督检查。印发《L 市托育机构综合督导评估方案》，L 市卫健、市场监管、消防等部门成立联合督导组，定期对备案托育机构的综合管理、安全生产、疫情防控等工作进行督导检查。实施信用+综合监管，提高对全市托育机构的监管和服务效能，营造诚实守信的市场环境。

五、宣传普及职能

一是集中组织宣传活动。确定每年 5 月为全市托育服务宣传月活动，组织市县党政机关开展托育服务成果展，宣传婴幼儿照护服务政策、科学托育服务理念和育儿知识，帮助家长了解、信任、参与、支持托育，主动送子女到托育机构，享受更专业、更健康的照护服务，为托育服务健康发展创造良好的群众基础和社会环境。依托 L 市托育管理智慧云平台，梳理公示国家、省、市相关文件和政策法规，及时更新行业资讯。

婴幼儿家长 A 说，我知道托育得了一年了，看新闻，刷抖音看到过，送家里老大去幼儿园，幼儿园老师给宣传过，他们幼儿园也开设了托班，主要是养育为主，我理解的就是帮看孩子，比老人照看的更科学，符合婴幼儿的成长规律，家里有孩子的父母一般都知道托班，普遍让家里老人看着，真愿意送托班的比较少。（A20231006）

二是加强托育行业交流。先后组织托育机构参加中国人口学会托育服务分会成立仪式暨“大力发展普惠托育服务体系”论坛、2023 中国婴幼儿照护服务行业发展大会暨成果展览等大型活动。累计接待来自北京、上海、重庆、广东、浙江、陕西、江苏、河南、甘肃、内蒙古、云南、贵州、四川等全国 20 多个省人大、政协、卫健系统及托育行业协会、高校、托育行业媒体、托育服务机构负责人等参观考察 300 余批次，3000 余人了解“L 市托育”。

L 市托育服务协会工作人员 L 说，L 市托育行业协会成立于 2022 年 5 月，目前全市托育协会会员单位有 300 余家，包含 7 家省级示范性托育机构和 30 家市级示范性托育机构，协会按计划组织会员单位定期开展线上线下幼儿知识讲座，亲子活动，集体研讨学习等活动 150 余场（次），组织会员单位接待外市、外省的参观学习 120 余次，促进了我市托育服务行业的交流提升，加强了行业自律。（LX20230801）

三是创新优秀文化教学育儿。L 市作为儒家文化发源地，有独特的文化优势，从儒家文化对婴幼儿启蒙教育来深入挖掘，将国学经典、传统故事等中华优秀传统文化融入育儿课程，引导托育机构不断创新探索，育儿内容内涵不断扩大，形成了“独具特色、医育指导、托幼一体、文化融合、百姓满意”的托育服务品牌，让儒家文化精髓滋养婴幼儿成长。

第三节 L 市托育服务发展取得的成效

L 市委、市政府十分重视托育服务，把普惠托育服务体系发展作为一项重大民生工程，取得了优异的成绩，被国家卫生健康委命名为《第一批全国婴幼儿照护服务示范城市》，2023 年全国“一老一小”现场交流会、全国婴幼儿照护服务示范城市现场经验交流会、全省婴幼儿照护服务现场经验交流会在 L 市召开。与此同时，我们更应该关注成绩背后发展托育服务带来的诸多成效。

一、托育服务政策体系不断完善

L 市针对托育服务发展制定了一系列政策措施，这些政策体系涵盖了多个方面，包括

普惠托育服务体系的建立、托育服务支持政策的出台、服务质量的提高、安全管理的加强以及专业人才的培养等。

市政府制定出台全市托育服务三年提升行动方案，全面覆盖包括财政支持、规划建设、普惠收费、人才培养、助企纾困等十大类、共 28 项具体政策举措支持托育服务发展，市卫健委制定出台了托育机构建设施工标准，备案申请实施方案，服务规范等。同时，为了保障这些政策的有效实施，各相关部门还制定了 12 个配套支撑文件。这些政策措施和配套文件形成了一个较为完善、科学的政策体系，有力支持了教育、医疗卫生等有意愿申请成立托育服务机构的企业和单位，也针对广大有送托需求的群众家庭制订了入托补贴政策，为 L 市的托育机构健康、快速、规范发展提供了坚实的支撑。

二、托育服务供给不断增加

要满足托育服务的基本需求首先要建设与人口数量、需求规模相适应的托位数量，L 市立足自身人口规模和结构状况，加快建设，增加托位供给。在托育机构类型上通过公建公营、公建民营、民办公助等方式，动员多主体办托，推行国企办托，例如市城投集团的买邻妈妈、市国投的托育综合服务中心；机关办托，例如大剧院机关托育中心；医院办托，例如 L 市人民医院托育园，RC 区妇幼福佑托育园等；园区托育，例如高新区园区内惠灵顿托育园；社区托育，例如南风花园托育园；还有 YZ 区的家庭托育，商超托育等发展模式，L 市托育服务供给更加多元。

在托位数量上也逐年增加，2021 年，全市共有各类托育机构 400 余家，提供托位 1.73 万个；2022 年全市共有各类托育机构 600 余家，提供托位 2.93 万个；截至 2023 年全市托育机构突破 800 家，提供托位 4.02 万个，托育服务供给得到了巨大提高，有效解决了托位供给的数量不足问题。

三、托育服务品牌化

托育服务的质量直接影响婴幼儿的健康发展以及家庭的支持，也影响托育服务的长远发展。L 市普惠托育服务集团有限公司的 23 个托育项目，其中 6 个项目获 2023 年中央预算内资金 790 万元；山东起跑线家庭服务集团有限公司的 35 个托育项目中，有 9 个项目获中央预算内资金 580 万元，以市国投、城投双“投”引领打造托育机构标杆，形成品牌带动效应，有效带动各类托育机构规范发展，促进托育行业健康发展。山东理工学院、中国

移动 L 分公司等单位积极承办托育机构，解决单位职工子女入托后顾之忧，成为单位办妥的先进示范。坚持文化自信，弘扬中华优秀传统文化，形成了“独具特色、医育指导、文化融合、百姓满意”的托育特色服务模式。以传承“童蒙养正”传统文化，打造出“幼有善育、以爱托举”的 L 托育服务品牌。

第四章 L 市托育服务发展中地方政府职能履行存在的问题及原因

L 市在托育服务发展中虽然取得了一定的成绩和效果，但是地方政府职能履行中依然存在不足。本章从规划发展不协调、保障措施不完善、托育服务供给质量不高、监管体系不完善、宣传不系统五个方面进行了说明。分析其主要原因有短期发展的思维惯性约束，要素保障受客观条件约束，托育服务专业人才的缺失，政府协调机制不健全，托育服务市场化调节不足等。

第一节 L 市托育服务发展中地方政府职能履行存在的问题

一、整体规划发展不协调，托育服务区域差异明显

未制定完成具体托育服务发展规划。由于政府统一管理机制不成熟，虽然 L 市启动编制《L 市区托育服务设施专项规划（2022—2035 年）》，但迟迟未制定完成公布，各项政策随着创建全国婴幼儿照护示范城市陆续出台，但是面向全市的详细的托育规划未制定完成，出台的政策文件难以形成共同目标导向的政策体系。

托育机构类型发展不均衡。政府在管理指导托育服务供给时，存在主体比例失衡，纯托育机构发展不足、数量较少，低龄儿童入托率低，低龄托育服务资源有待进一步开发。

L 市卫生健康委家庭发展科负责人 D 说，目前全市托育服务机构 678 家，其中纯托育机构 79 家，占比 11.7%，托幼一体 599 家，占比 88.3%。幼儿园办托班仍是当前我市托育服务行业主力。根据全市 8 月份摸底调查发现，实际收托 6-12 月龄婴幼儿比例非常低，占比不超过全市入托人数的 5%；1-2 岁幼儿入托数量占比不超过 20%，实际入托婴幼儿主要集中在 2 周岁以上，入托数量占比在 70%以上。

(DY20230928)

区域发展水平差距明显。托育服务的发展在不同县区存在明显的差异。RC 区、高新区等主城区和经济较好的县区拥有较多较好的托育资源和服务，而 SS 县、YT 县等一些农村地区或偏远地区的托育条件相对较差，服务水平无法得到保障。这导致了托育服务的区域发展不平衡。

表 4-1 备案托育机构情况
Table 4-1 Status of Registered Childcare Institutions

序号	县市区	备案申 请数量 (单位: 家)	备案通 过数量 (单位: 家)	备案通 过托位 数	人口数 (单位: 万人)	千人口 托位数
1	RC 区	219	88	2806	111.5	2.5
2	WS 县	64	52	1509	58.3	2.6
3	YT 县	28	23	600	40	1.5
4	JX 县	83	64	1070	59.7	1.8
5	JIA 县	78	49	1905	69.8	2.7
6	WS 县	79	66	2940	66.6	4.4
7	SS 县	47	42	560	54.6	1.0
8	LS 县	83	56	1180	71.7	1.6
9	QF 市	98	41	860	59	1.5
10	YZ 区	80	44	779	54	1.4
11	ZC 市	190	106	1960	114	1.7
12	GX 区	36	26	625	30.7	2.0
13	TBH 区	20	13	570	17	3.4
14	JJKF 区	11	8	380	12.3	3.1
	合计	1116	678	17744	819.2	2.2

数据来源：L 市卫健委官方数据统计

二、保障措施待完善，托育服务费用较高

托育费用较高。政府面向托育机构的补贴不足，而直接面向家庭的补贴仅针对入托的二孩、三孩家庭，补贴力度太小，难以形成明显吸引力，尤其对于一些低收入人群难以享受托育服务。总体财政不足导致托育服务的费用过高，使得部分家庭无法承担这样的经济负担。这可能会进一步限制了家长选择托育服务的能力，导致一些孩子无法获得适当的照顾和教育。

婴幼儿家长 B 说，我们是双职工家庭，两个人一个月收入一万元，在 L 市同龄人也属于中高收入群体，老大 5 岁，每个月上幼儿园学费加伙食费得 1700 元，老二一岁半如果送托还需要 2000 元，加上还有近 3000 元的房贷，我们都是农村出身，父母年龄大了，基本没有收入，托育虽然都说好，对我们家来说，经济压力确实比较大，目前不打算送托，暂时让父母照看。（B20230602）

托育机构的员工待遇低。托育机构的员工待遇普遍较低，包括薪资和福利。托育从业人员的薪酬水平不尽如人意，减少了吸引和留住高素质的托育人员的能力，政府在待遇保障方面待加强。缺乏高素质的托育从业人员进一步影响托育服务的质量。

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/948122126032007012>