

中国儿童托幼服务公共化:整体框架和地方实践

马春华

(中国社会科学院社会学研究所,北京 100732)

关键词:公共化;公共服务;儿童;托幼服务

摘要:儿童托幼服务的公共化,意味着国家承认儿童照顾是国家和社会的“公共责任”,认可自己为所有儿童提供优质平价的托幼服务的责任,其主要策略是在托幼服务的供给端投入公共资金。托幼服务输送者可以采用不同的公共化策略,包括公办公营和各种形式的公私合作模式。2010年中国开始重建公共化儿童托幼服务体系,托幼服务公共化取得了极大的进展,整体推进模式是将托幼服务纳入公共服务框架,作为公共物品提供给儿童和家庭。国家对于0-2岁和3-5岁儿童的照顾责任有着不同定位,针对他们的托幼服务也分别纳入普惠性非基本公共服务和非基本公共服务,同时采取了不同的模式来推进其公共化。而在国家的整体政策框架下,承担儿童托幼服务供给主要责任的地方政府,基于地方的具体情境,进行了制度的地方再造,形成了不同的儿童托幼服务公共化的地方实践模式。如何进一步推动儿童托幼服务公共化,笔者基于研究和分析给出了相关建议。

中图分类号:G618

文献标识:A

文章编号:1004-2563(2023)04-0019-25

Public Provision of Childcare in China: Overall Framework and Local Practices

MA Chun-hua

(Institute of Sociology, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732, China)

Key Words: public provision of childcare; public services; children; local practices

Abstract: Public provision of childcare means that the government recognizes its responsibility in providing childcare and aims to ensure that all children have access to high-quality and affordable childcare services. It primarily involves the government investing public funds in the supply side of childcare services. When the funding for service provision is fully or partially covered by public funds, various socialization strategies can be employed, including public ownership and operation, and different forms of public-private partnership models. Since 2010, China has made significant progress in the socialization of childcare services. The overall approach involves integrating childcare services into the framework of public services and providing them as a (mixed) public good or service to children and families. Due to resource constraints, different services have been developed, such as universal non-basic public services for children aged 3-5 and non-basic public services 0-2, by following different models of public provision. That is because under the overall policy framework, local governments, which bear the main responsibility for the supply of childcare services, have undergone institutional restructuring based on their specific contexts, resulting in different local practices. In any event, both the central and local governments still face significant challenges in further promoting the public provision of childcare services.

作者简介:马春华(1973-),女,中国社会科学院社会学研究所副研究员。研究方向:家庭社会学、家庭政策。

一、问题的提出

自20世纪90年代中国的总和生育率降到更替水平以下,生育水平就持续低迷不前,常年在1.5-1.8之间徘徊^[1],相应的生育政策调整也没有带来预期效果^{[2][3][4]},因此,研究者开始关注更多生育政策之外的因素,诸如儿童的养育成本^[5]、价值观^[6]、公共服务^[7]和社会保障^[8]等对生育水平的影响。大量研究发现,儿童照顾“家庭化”供给减少^{[9][10]}所带来的“照顾赤字”,是导致生育率持续下降的重要原因^{[11][12][13][14]}。

儿童照顾“去家庭化”供给是填补这个赤字的来源。根据考斯塔·埃斯平-安德森(Gøsta Esping-Andersen)的理论,儿童照顾的“去家庭化”主要有两个方向:一是“市场化”(market provision),自由主义福利体制国家偏重采用;二是“公共化”(public provision),社会民主主义福利体制国家偏重采用^{[15](P50)}。从这些国家的实践来看,前者常常会造成和强化社会不平等,导致服务购买者、照顾者和被照顾者三方皆输的结果^[16]:供给不足,价格昂贵,品质没有保障,照顾者的工作条件和薪酬得不到保障^[17],进而可能造成生育意愿的下降^[18];而后者既可以让儿童普遍享受平价优质的照顾服务,又可以让女性兼顾工作和家庭,可能在就业率增高的情况下提高生育率^{[15][19]}。

儿童照顾“公共化”概念,强调的是国家承认儿童照顾是“公共责任”^{[15][20]},应该成为国家和社会集体分担的“公共事务”,国家必须通过投入“公共资源”来介入儿童照顾^[21]。儿童照顾“公共化”的主要策略,是在儿童托幼服务的“供给端”注入“公共资金”,构建公共化的儿童托幼服务(childcare services)①体系^[16]。在这些成为各国普遍共识的情况下,各国因其不同的福利体制和政治文化背景应对策略有所不同:在公共儿童托幼体系发育最为完善的瑞典,政府给与私立和公立的托幼机构类似的待遇;在公共儿童托幼体系发展最早的丹麦,政府出资以非营利组织为中介,聘用居家保姆,提供平价的儿童居家照顾服务;日本通过认证的方式补贴私营儿童

托幼机构,推动其提供平价高质托幼服务,还通过税收优惠政策鼓励雇主为雇员提供儿童托幼服务;荷兰政府则直接向私立机构购买儿童照顾服务。

在中华人民共和国成立之初,为了鼓励女性进入劳动力市场,政府曾经在城市以单位为基础建立了儿童公共托幼服务体系^{[22][23]}。但是改革开放之后,“生产主义”福利体制导致已有的公共儿童托幼服务体系趋于瓦解^[24]。随着儿童托幼服务的市场化和商品化,“入园难”逐步成为普遍的社会问题。为满足适龄儿童入园需求,改善学前教育品质,促进人力资本的积累,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》明确提出,要建立“政府主导、社会参与、公办民办并举”的儿童学前教育(托幼)服务体系。

中国政府自此把儿童照顾纳入公共政策的框架,将其作为公共服务体系的一部分,系统重建儿童公共托幼服务体系。在此之后,特别是为了应对儿童照顾危机并支持生育,国家陆续出台针对3-5岁儿童和0-2岁儿童的不同政策文件,形成了不同的公共化推进整体框架,各个地方政府在整体框架之下形成了不同的地方实践。本文尝试分析在中国现有的情境下,在重新划分国家、市场、社会和家庭儿童照顾供给责任的过程中,国家是如何在国家层面推动儿童托育体系的公共化的;国家、市场、社会和家庭之间是如何博弈的;在地方实践层面上,地方政府如何在地方情境之下进行制度再造,如何在和中央的互动中推动公共儿童托幼服务的有效供给。

二、核心概念和分析框架

儿童托幼服务源自非正规照顾领域,最早指的是19世纪末慈善组织或者宗教组织设立的针对贫困或者低收入家庭的儿童托育中心。1882年里斯本出现了全球第一所公立幼儿园^[25],但直到20世纪中叶,在妇女解放运动和女性主义理论共同推动下,儿童照顾公共化才成为欧洲各国共识和共同选择^[26],北欧各国开始陆续构建普惠优质的公共儿童托幼服务体系,

①“childcare services”,一般翻译为“儿童托育”。后来在许多国家特别是经济合作与发展组织国家中,为“早期儿童照顾和教育”(early childhood education and care, ECEC)所取代,因为前者的着重点更多是“照顾”,后者还包含“教育”。在中国现在的学术和政策话语语境中,“儿童托育”被用来指称0-2岁的儿童照顾,“学前教育”被用来指称3-5岁的儿童照顾。本文讨论的儿童照顾,同时包括0-2岁和3-5岁的儿童,因此用“儿童托幼服务”来统指两者。

以此作为对于参与工作的父母不可缺少的支持^[27]。

中国的儿童公共托幼服务体系重建至今已经超过十年,较少有研究从公共化的角度讨论中国儿童托幼体系的建构及服务供给过程中不同主体之间的博弈。刘中一从女性主义的角度讨论了“儿童公共照顾”(儿童照顾公共化)^[25],提出了“服务+津贴+票券”的儿童公共照顾资源的政府综合给付模式^[28]。华怡佼讨论了0-3岁儿童的公共托育服务供给中政府、市场、第三部门各自的责任^[29]。陶艳兰从政策理念、政策逻辑和政策路径角度提出了构建整合性公共托育体系^[30]。还有研究讨论了儿童早期教育公共服务体系^{[31][32][33]}。

这些学术成果中,大多研究对于核心概念如“儿童托幼服务”“公共托幼服务”等并没有给出明确定义。实际上,前者定义中潜含着对于儿童照顾在国家、市场、社会和家庭之间责任分担的理念,后者包含着对于公共化概念的理解。这些都影响着研究的分析和结论。基于此,本文首先尝试对于这些核心概念给出界定,然后讨论分析框架。

(一) 核心概念

1. 儿童托幼服务

儿童托幼服务是儿童照顾的一种模式。联合国1956年对于儿童托幼服务的定义将其作为一种福利,用于“补充而不是替代父母照顾孩子”,填补父母因外出工作无法照顾孩子的空缺的组织化服务^[34]。全美儿童福利联盟(Child Welfare League of America, CWLA)给出了类似的定义:“学龄前及学龄儿童的父母外出工作或者其他原因离开家庭时,在一天之中某段时间内,由一个团体式的设施或者家庭式的托幼机构,给予孩子适当的安置,以协助家长提供儿童保护照顾及发展所需的各种经验。”^[35]

由此可见,在20世纪50-60年代,儿童照顾被看成父母和家庭的主要责任,国家只是在需要的时候提供补充,其主要目标是支持工作父母兼顾工作和亲职。随着各国对于儿童的定位从“儿童是家庭的”转向“儿童是国家的”或者“儿童是家庭和国家的”^[36],各国的儿童托幼服务也被“早期儿童照顾和

教育”(ECEC)所取代:“所有给在义务教育年龄以下的儿童提供照顾和教育的所有安排,无论环境如何,资金来源是什么,开放的时间有多长,或者具体项目的内容是什么。”^{[37](P14)}“早期儿童照顾和教育”面向所有儿童,是为了促进儿童的早期发展,着眼于儿童人力资本的培养和积累。瑞典把获得高品质的“早期儿童照顾和教育”作为每一个儿童的权利,而把提供高品质的“早期儿童照顾和教育”作为全社会的任务^[38]。

“早期儿童照顾和教育”强调对于学龄前儿童统一连贯的决策和服务供给方式,但是中国的学龄前儿童一直被区分为“0-2岁”和“3-5岁”两个组^②:前者是“儿童托育”,是支持工作父母的福利供给,主管部门是国家卫生健康委员会;后者是“学前教育”,作为终身教育的开端,主管部门是教育部。因此,中国的“儿童托幼服务体系”由这两者构成,它们适用的政策文本不同,国家介入的时间存在将近十年的差异,它们的公共化推进方式和程度也存在明显差异。本文把这两个体系统称为“儿童托幼服务体系”:“所有给在义务教育年龄以下儿童提供照顾和教育的所有安排”,可以有不同的儿童托幼服务设施,但是不包括学龄儿童的课后托管等服务。

2. 儿童托幼服务公共化

“公共化”(going public/public provision)概念最早由挪威女性主义政治学家赫尔加·玛丽亚·赫内斯(Helga Maria Hernes)在界定北欧家庭事务公共化时提出:在西欧等国家把家庭事务市场化的时候,“北欧将之整合纳入公共部门的管理……这种公私界限的划分承认照顾年幼和年长者的价值,是一种公共关怀的制度化和人性化的组织形式”^{[39](PP17-18)}。北欧照顾公共化建立在普遍主义价值观的基础上,强调获取公共照顾是公民的一种权利,由地方政府提供均一服务^[40]。北欧的公共化模式在很大程度上是一种理想类型,提供了照顾公共化的最终目标^[41]。

照顾“公共化”强调的是照顾突破私领域的边界,进入公领域,成为应该由国家和社会集体分担的“公共事务”。儿童托幼服务“公共化”的主要策略是政府在

^②国际上一般采用0-2岁和3-5岁来给学龄前儿童分组,这样幼儿的年龄就是连续的而不是重叠的,在数据分析的时候也便于区分不同年龄的孩子。中国相关政策文件中,一般用“3岁以下”指称“0-2岁”儿童,用“学前三年”指称“3-5岁”儿童。

儿童托幼服务的供给端投入公共资金,以期提供公益、普惠和优质的儿童托幼服务,使父母能够负担儿童生育和养育的支出^[42]。把公共资金投入“需求端”被称为儿童托幼服务的“准公共化”(quasi-public childcare services),因为这种模式在一定程度上带有“市场化”的色彩。父母可以用这些津贴在市场上购买托育服务^[43]。

儿童托幼服务供给端包括“服务经费的提供与授权”和“实际服务输送者”两个层面^{[44](PP16-21)}。儿童托幼服务的公共化强调的是“服务经费的提供与授权”中公共资金的投入,“实际服务输送者”的公共化可以采取不同的策略。(1)如北欧国家那样,通过“公营”/“公有”的组织体制,由政府直接提供儿童托幼服务。(2)如保守主义国家那样,采取公私合作的模式,由政府 and “第三部门”的非营利组织合作,协同提供儿童托幼服务^[42]。(3)如自由主义国家那样,通过认证的方式,让市场化的儿童托幼机构获得公共资金的补贴,或者采购市场化的儿童托幼服务以平价提供给家庭使用^[45]。

儿童托幼服务公共化的程度是一个连续谱系。“去市场化”(de-marketization)、“去商品化”(de-commodification)和“去私有化”(de-privatization)被用来测量儿童托幼服务公共化的程度。“去市场化”指服务的价格不由供需决定,而是受到国家“控制价格”或者“控制需求”等政策的干预。“去商品化”指服务交易的价格不等于成本,国家通过补贴等政策承担部分成本。“去私有化”指服务提供者更多是公共部门而不是私人部门。基于这几个指标,可以看到“实际服务输送者”的不同策略的公共化程度不同:公办公营的托幼服务公共化程度最高,政府和非营利组织合作的“公建民营”或者“民办公助”居中,政府和市场化合作提供的儿童托育服务最低,也因此被称为儿童托幼服务的“准公共化”模式。不同国家建构的公共化儿童托幼服务体系,实际上包含着这三种策略的不同组合。即使在瑞典等北欧国家,20世纪90年代以后,也从照顾的纯粹公共提供服务转向“照顾的混合生产”(mixed-care production),比如准市场、契约外包等^[40],同时“结合公私部门”的资源提供服务。

(二) 分析框架:公共服务理论

基于中国在重建公共儿童托幼服务体系之初就

将其纳入公共服务体系,从公共服务的角度推动儿童托幼服务公共化,而公共服务本身“公共性”的特征可以保证儿童托幼服务在公共化的脉络上形成和发展。因此,本文尝试从公共服务理论的角度来分析中国儿童托幼服务公共化推进的过程,以及不同的主体的定位和相互作用。

1. 公共物品

在经济学领域,公共服务和公共物品的研究总是交织在一起,从公共物品逻辑来定义公共服务成为研究的主流^[45]。所谓的“公共物品”(public goods)是相对于“私人物品”(private goods)而言的。公共物品理论的奠基人萨缪尔森(Samuelson, P. A.)把“公共物品”定义为“集体消费的物品”(collective consumption good),强调公共物品消费的“非竞争性”(non-rivalry)^{[46](P387)}。穆斯格雷夫(Musgrave, R.)将受益的“非排他性”(non-excludable)引入公共物品的定义中^[47]。消费的“非竞争性”和受益的“非排他性”,成为当代经济学中定义公共物品的核心标准^{[48](P414)}。

实际上,真正能够符合纯粹的“公共物品”或“私人物品”的物品很少,更多的物品具有混合性质,也就是同时具有公共物品和私人物品的性质(见表1)。具有“非竞争性”和“排他性”的混合物品被布坎南(Buchanan, J. M.)称为“俱乐部物品”(club goods)^[49],具有“竞争性”和“非排他性”的混合物品被奥斯特罗姆(Ostrom, V.)称为“公共池塘资源”(common pool resources)^[50]。

表1 公共物品、私人物品和混合物品

特征	消费的竞争性	消费的非竞争性
受益的排他性	私人物品(如宅基地等)	俱乐部物品(准公共物品,如运动俱乐部、剧院)
受益的非排他性	公共资源物品(如公共鱼塘等)	公共物品(如地方消防、国防、全球气候减缓措施)

资料来源:根据相关文献整理。

这些物品之间的边界是模糊和变动的^[51],因为公共性(publicness)是一种社会建构^[52],可能受到其物理特征、消费状况、价值观、品位、法律、道德和社会规范以及技术可能性等的影响。比如,教育的公共性

就是不确定的;高等教育文凭是私人物品,但是从所有人都能因整体受教育水平带来经济繁荣而受益角度而言又是公共物品。义务教育因为对于所有人都是非竞争性和非排他性的公共物品,但是普惠的学前教育则因为非竞争性和排他性成为准公共物品,市场化的学前教育则因为竞争性和排他性成为私人物品。

因为公共物品具有外部性,它的提供往往与市场失灵有关。由于搭便车等问题的存在,加上群体成员的理性和自利,自由市场无法提供公共物品,迫使政府在公共物品的供给中发挥着重要作用^[46]。但是,随着第三部门的发展,市场和政府部门差异化增强,公私伙伴关系不断加强,公共物品并不必然由国家提供,第三部门和私人部门也可以参与公共物品的供给,特别是混合公共物品的供给更是如此^[52]。

2. 公共服务理论

“公共服务”这个概念最早是在19世纪末由阿道夫·瓦格纳(Adolf Wagner)提出的^{[53](P123)}。20世纪初期法国的法学家莱昂·狄骥(Leon Duguit)提出应该把公共服务作为公法基础,“任何因其与社会团结的实现和促进不可分割而必须由政府来加以规范和控制的的活动就是一项公共服务”^{[54](P53)}。

当福利国家的出现要求政府直接生产和提供公共物品时,利用公共物品的特性来讨论公共服务的性质和供给成为主流。萨缪尔森把政府的公共职能描述为“政府要在高效、高水平地提供公共物品和公共服务时,满足公众的公共需求,提高社会资源的配置效率”^[46];奥斯特罗姆指出公共服务具有非排他性、不可分割性和不可测量性,既可由公共部门来提供,也可由私人部门来提供^[50]。新公共管理理论的出现使公共服务概念日益凸显,新公共服务理论强调公共服务的价值更多应该以公共利益为依归^[55],“公共性”上升为解读公共服务的核心因素^[54]。

“公共服务”的概念在2002年进入中国的政策话语,但是对于“公共服务”的概念和相关理论一直没有形成共识^{[54][55]},其主流是从公共物品的逻辑来定义公共服务^{[56][57][58]},公共服务的概念是公共物品概念在政治学上的回归^[55]。虽然这个主流维度受到了很多批评,但是从公共物品的角度来界定公共服务依然是一个有效途径:“公共性”是两者的本质特征,源于公共需

求,满足公共利益,服务所有公民。两者的供给都是政府主导的,但可以通过授权或者委托第二部门(私人部门)和第三部门(非营利组织)参与供给^{[54][55][59]}。

基于以上讨论,本文把公共服务定义为:由政府主导的、源于公共需求、为了实现公共利益、向全社会提供的各种(混合)公共物品(服务)的总和。如图1所示,公共服务的供给内容包括纯粹公共物品和混合公共物品;公共服务的正当性和源起有赖于公共需求,目的是实现公共利益,让所有公民能够共享社会福利;公共服务的供给主体是由政府主导的多元主体,私人部门和第三部门都可能通过政府委托或者认证等方式参与公共物品的供给,但是,公共服务的设计、委托、监管等都由政府负责,不同情境下的公共服务范围也由政府界定;公共服务的对象是全体公民。

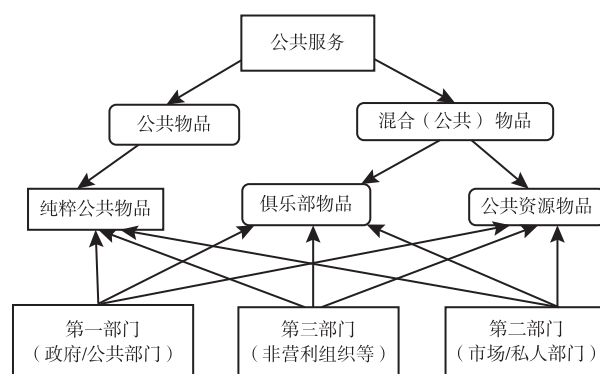


图1 公共服务的构成和供给

资料来源:根据相关文献构建。

在中国政策语境中,“公共服务”也是2002年在讨论转变政府职能时首次出现在政策文本中的,并被确定为政府基本职能之一^[54]。2006年,《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》提出具有中国特色的“基本公共服务”的概念^[60],让财政资金更多用于民生保障方面的公共服务^[61]。2012年的《国家基本公共服务体系“十二五”规划》和2021年的《“十四五”公共服务规划》先后定义了“基本公共服务”和“普惠性非基本公共服务”:前者涉及的是公民生存和发展的基本需求,后者是更高层次的需求。前者是纯粹公共物品,其供给是政府的公共职责,但可以同时引导市场主体和公益性社会机构补充供给;后者是混合公共物品,在

市场供给不足的时候,政府通过支持公益性社会机构或社会主体供给。虽然儿童公共托幼服务体系从重建之初就被纳入了公共服务体系,但是只有在普惠性幼儿园就读的家庭经济困难儿童、孤儿和残疾儿童的学前教育被纳入了基本公共服务,3-5岁儿童的学前教育被纳入普惠性非基本公共服务供给,而0-2岁儿童的托育服务属于非基本公共服务供给^③,国家推动0-2岁和3-5岁儿童托幼服务公共化也相应地采用了不同方式和逻辑。

三、国家层面儿童托幼服务公共化的框架和路径

2010年7月《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》的出台,标志着中国的儿童托幼政策摆脱了“市场化”的路径^[17],重启公共化托幼服务体系的建设。2010年11月国务院出台的《关于当前发展学前教育的若干意见》,首次提出了“学

前教育公共服务体系”的概念,学前教育的公共性得到正式认可,并确定了地方政府在服务供给中的主体责任。这两个文件共同奠定了此后国家构建3-5岁儿童公共学前教育体系的基调和脉络。

2019年5月国务院出台的《关于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见》,确定了0-2岁儿童照顾主体责任在家庭,托育只起到补充作用。2019年10月国务院、发改委、卫健委出台的《支持社会力量发展普惠托育服务专项行动实施方案(试行)》,确定0-2岁儿童托育服务属于“非基本公共服务”,托育服务的公共性得到正式确定,同时确定了公共化发展方式是市场化和社会化。这两个文件共同奠定了此后国家推动0-2岁儿童公共托育服务体系建设的基调和脉络。

(一) 中国公共儿童托幼服务体系的构成

中国儿童托育服务体系构成如图2所示。

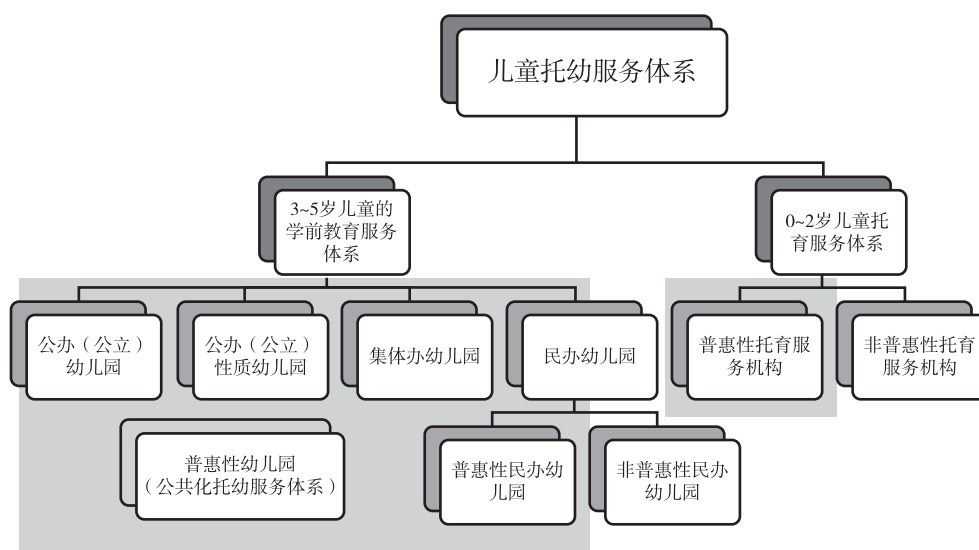


图2 中国儿童托育服务体系构成

注:1. 集体办幼儿园属于公办性质幼儿园,但是由于其曾经在托幼服务体系占据主导位置,因此这里把集体办幼儿园单列。

2. 灰色阴影指的公共托幼服务体系由“普惠性幼儿园”和“普惠性托育服务机构”构成。“普惠性幼儿园”包括各种性质的幼儿园:公办幼儿园、公办性质幼儿园(集体办幼儿园)和民办普惠幼儿园。

资料来源:根据托幼服务相关文件整理。

1. 整体架构

根据相关的政策文件,中国现在的幼儿园根据

供给主体和资金投入,主要分为公办(公立)幼儿园、公办(公立)性质幼儿园和民办幼儿园。(1)公

^③相关政策文件中,没有对“非基本公共服务”给出更为明确的定义,但是从后面的分析可以看出,2019年出台的《支持社会力量发展普惠托育服务专项行动实施方案(试行)》明确把0-2岁儿童托育服务定义为非基本公共服务。没有“普惠性”的限定词,托育服务也属于公共服务,属于混合公共物品,只是公共性更弱,在服务供给中政府的作用更弱。

办幼儿园,即由教育行政部门利用国家财政性教育经费依法设立的幼儿园,也即“教办园”。(2)公办性质幼儿园,指除教育行政部门外的其他党政机关、事业单位、地方企业、集体(包括街道和村集体)^④和部队等利用国有资产或者集体资产开办的幼儿园,包括其他部门办园、事业单位办园、地方企业办园、集体办园以及部队办园等^⑤。(3)民办幼儿园,指由国家机构以外的社会组织或个人利用非国家财政性经费依法设立的幼儿园^{[62][63]}。

2. 非营利和普惠性托幼服务机构

“非营利性托幼服务机构”和“普惠性托幼服务机构”是中国公共化的儿童托育服务体系中两个完全不同的概念,也是相关文件中的关键性概念。所谓“非营利组织”(Nonprofit Organization, NPO)属于第三部门,是指不以营利为目的的组织或团体,其核心目标是关注和公共利益相关的议题,在政府管理和监督下承担提供公共服务的责任^[64]。第三部门参与公共服务的供给,既体现了社会责任,也反映了它们实现公共利益的愿望。它们不禁止赚取利润,但是禁止分配利润,而且利润的使用必须合乎组织设立的事业^[65]。

普惠性民办幼儿园是指“通过教育部门认定、面向大众、质量合格、接受财政经费补助或者政府其他方式扶持、收费执行政府限价的非营利性民办幼儿园”^⑥。普惠性托育服务机构是指“实施普惠性收费,面向社会招生,接受财政经费的补助,实行政府定价或者接受政府指导价格”^⑦的托育服务机构。也就是说,普惠性托幼服务机构的核心条件是“公共资金的投入”和“收费政府限价”。但是对于幼儿园,要求“非营利性”组织参与供给;对于托育机构则没有这方面的限制。中国现有的民办托幼机构,根据非营利性和普惠性进行分类,可以得到如表2所示的结果。

表2 非营利和普惠托幼服务机构

类型	非营利	营利
普惠	普惠性民办幼儿园(3-5岁)	普惠性托育机构(0-2岁)
非普惠	非普惠的民办幼儿园	市场化托幼机构

资料来源:根据相关的政策和文献整理。

(二) 公共儿童托幼服务体系构建的底层逻辑

对于不同年龄段的儿童,国家和家庭、市场、社会在照顾供给上有着不同的定位:对于3-5岁的儿童,“地方政府是发展学前教育的责任主体”;对于0-2岁的儿童,“家庭对婴幼儿照护负主体责任”。在此基础上,国家陆续出台了针对3-5岁儿童和0-2岁儿童的不同政策文件,形成了不同的公共化推进的整体框架。

1. 3-5岁儿童:基于社会投资逻辑的普惠性非基本公共服务体系

3-5岁儿童托幼服务一直被定性为“学前教育”,是终身教育的一部分,是人力资源积累的起点。这明显带有社会投资的逻辑:对儿童本身来说,强调儿童早期人力资本的积累,比其他阶段的投入能够带来更大的回报^[66];对整个社会和国家来说,“对于现在儿童的稳定投资将减少未来成年人的福利问题”^{[19][P62]}。随后出台的诸如“学前教育三年行动计划”等一系列相关政策,都基于类似的社会投资逻辑。

2010年,3-5岁儿童的学前教育被纳入“公共服务”,随后在2021年的《“十四五”公共服务规划》中被纳入“普惠性非基本公共服务”,进一步确定了国家在学前教育供给中应该承担的主责。普惠学前教育作为混合公共物品,国家通过财政性补助、政府购买服务、土地划拨、税费减免等方式,鼓励社会资本参与的合作学前教育的供给,实现“公办民办并举”的多元供给体制。但是,实际上对3-5岁儿童学前教育公共化,

④集体办幼儿园是指办园的土地权为国有或者村(居)所有,由街道、村(居)投资建设,在行政上隶属街道办事处或者村(居)社区,业务主管单位是教育局,日常经费来源于保教费收入,享受政府财政资金的资助。参见林家靖、谢桦:《创新办园机制 扶持集体办幼儿园发展——访厦门市湖里区教育局局长吴雪慧》,《福建教育》2017年第47期。

⑤根据教育部2020年出台的《县域学前教育普及普惠督导评估办法》,公办幼儿园和公办性质幼儿园统称为“公办园”。

⑥定义出自教育部2020年出台的《县域学前教育普及普惠督导评估办法》。

⑦中央相关政策中没有给出明确定义,《支持社会力量发展普惠托育服务专项行动实施方案(试行)》中只说普惠托育是“质量有保障、价格可承受、方便可及的托育服务”。这里的定义源自2020年出台的《福建省关于做好婴幼儿照护服务和普惠托育服务试点工作的通知》。

国家越来越偏重公办公营机构的发展^⑧,最终形成了以公办公营为主,公办民营、民办公助为辅的模式。

2.0-2岁儿童:基于社会福利逻辑的非基本公共服务体系

0-2岁儿童的托育服务一直定位为提供给职工的福利,照顾的主体责任归于家庭和父母。2019年发布的《支持社会力量发展普惠托育服务专项行动实施方案(试行)》更是把托育服务归于“非基本公共服务”,提出要坚持“社会化托育服务”,国家通过每个新增托位1万元的补贴来引导市场主体主导普惠托育服务的供给。

2022年出台的《关于进一步完善和落实积极生育支持措施的指导意见》,第一次提出要实施“公办托育服务能力建设项目”,但是2023年开始试行的家庭托育点,形式上类似“公共托育家园”^[67],实质上是在推动到市场监管部门登记的市场化主体的“家庭托育点”建设^⑨。虽然在2021年出台的《“十四五”公共服

务规划》中普惠托育服务被纳入“普惠性非基本公共服务”,但是到目前为止,实际上0-2岁儿童托育服务公共化最终形成了以公办民营、民办公助等公私合作为主的市场化普惠模式,国家更多扮演引导、监管等职能。

四、国家层面儿童托幼服务公共化的效果

从国家政策的定位和取向来看,3-5岁儿童学前教育服务体系,呈现出较强的公共化倾向,特别是作为纯粹公共物品的公办公营幼儿园的比例日渐增加,从2010年至今已经极大地扩大了公共化的学前教育服务的供给。相对而言,0-2岁儿童的托育服务体系公共化倾向相对较弱,更多有赖于公私合作,甚至是市场部门提供服务供给,从2019年至今还处于刚刚起步和摸索阶段。如图3所示,无论是整体教育经费还是儿童托幼经费,国家财政经费(公共资金)的投入逐年增加,儿童托幼服务体系的公共化程度在不断加深,但是远低于经济合作与发展组织所属国家。

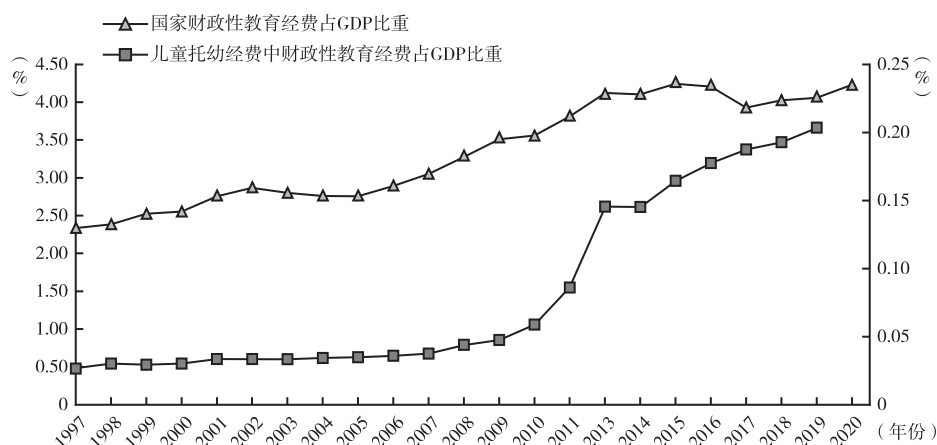


图3 教育经费和儿童托幼经费中国家财政经费的投入

数据来源:1995-2020年《中国教育统计年鉴》(北京:人民教育出版社);GDP和国家财政性教育经费见国家统计局年度数据,https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01。教育部门没有提供2012年经费使用数据。

图4显示了相似的趋势。值得注意的是,虽然许多研究都认为改革开放之后国家逐步撤出了儿童托幼服务的供给^[22],原来依托集体或者单位构建的儿童公共托幼体系逐渐解体^[23],但是在20世纪90年代的儿童托幼体系中,国家财政性教育经费投入依然居于主导地位。

2010年是中国重建公共儿童托幼服务体系的起点。在政策的支持下,大量社会资本涌入儿童托幼服务体系,儿童托幼经费中国家财政性教育经费(公共资金)的比例大幅下滑。托幼服务资金的公私比例接近1:1,但是私人部门资金略占优势。

⑧2021年出台的《“十四五”学前教育发展提升行动计划》明确提出,到2025年,普惠性幼儿园的覆盖率达到85%以上,公办幼儿园占比要达到50%以上。

⑨2023年开始试行的《家庭托育点管理办法》,除了对师生比、幼儿人数等作了规定,甚至没有提及政府的补贴或者公共资金的注入。

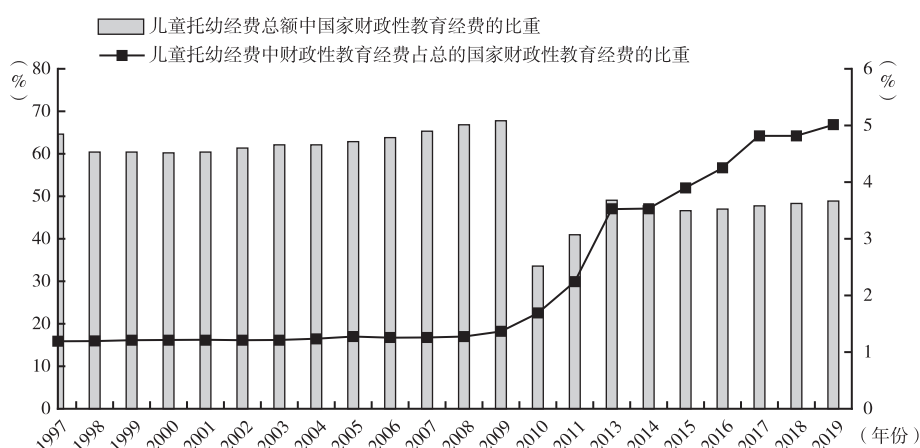


图4 历年儿童托幼经费中国家财政性教育经费的比重

数据来源:1995-2020年《中国教育统计年鉴》(北京:人民教育出版社);GDP和国家财政性教育经费见国家统计局年度数据,https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01。教育部门没有提供2012年经费使用数据。

(一) 儿童托幼服务机构中公办性质托幼机构数量的变动

如图5所示,中国的儿童托幼机构数量在21世纪初经历了大幅下滑,造成这一结果的原因是集体办托幼机构的大量解体,公办托幼机构数量也从1995年的2.32万所下降到2010年的0.38万所。公办托幼机构数量则从2005年开始缓慢增长^⑩,

2005-2012年年均增长率为5.35%;2013年之后进入快速增长期,2013-2020年年均增长率为13.60%。与公办(性质)的托幼机构数量呈现波动不同,民办托幼机构的数量一直保持着稳步增长的趋势,从1995年到2020年,年均增长率为8.72%,超过同期公办托幼机构数量的年增长率(6.52%)。但是,2010年之后,民办托幼机构数量的年均增长率只有

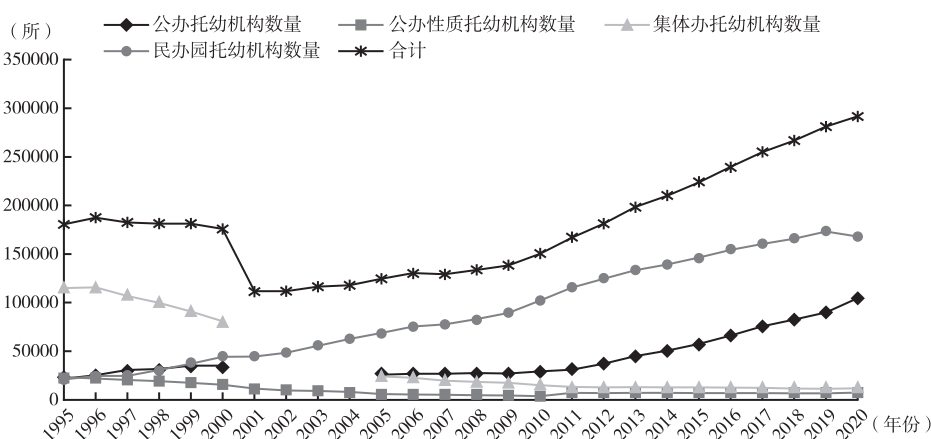


图5 历年不同主体创办托幼机构数量变化

注:(1)2001-2004年有关托幼机构数量的数据没有区分集体办幼儿园和公办性质幼儿园,所以“公办性质幼儿园”和“集体办幼儿园”没有包括这些年份的数据。(2)数据没有区分针对0-2岁儿童的托育机构和3-5岁儿童的幼儿园。因此,虽然统计年鉴中统称为“幼儿园”,但是本文改为“托幼机构”,强调其中包含针对0-2岁儿童的托育机构。

数据来源:1995-2020《中国教育统计年鉴》(北京:人民教育出版社)。

^⑩缺少2001-2004年的独立数据,但是能够看到,1995年公办幼儿园的数量(21561所)和2005年(25688所)基本持平,有一个先上升再下降的过程。

5.08%,远低于公办的年均增长率(13.60%),也低于公办+公办性质+集体办托幼机构的年均增长率(9.9%)。这也证明了2010年之后中国儿童托幼机构公共化程度的加快。如果再加入民办幼儿园中的普惠园,那么中国托幼机构公共化推进速度会更快。

图6所示不同主体创办的儿童托幼机构所占比重,能够更加清晰地看到两个部门儿童托幼服务供

给情况:在20世纪90年代,儿童托幼机构中占支配性的是集体办托幼机构。但是进入21世纪,在经济体制改革和社会改革背景下,集体办等公办性质托幼机构大规模解体消失^[63],占比急剧下滑,到2020年已经不足5%。因此,虽然公办托幼机构呈现明显的上升趋势,但总体来看一直是民办托幼机构占据主导地位。

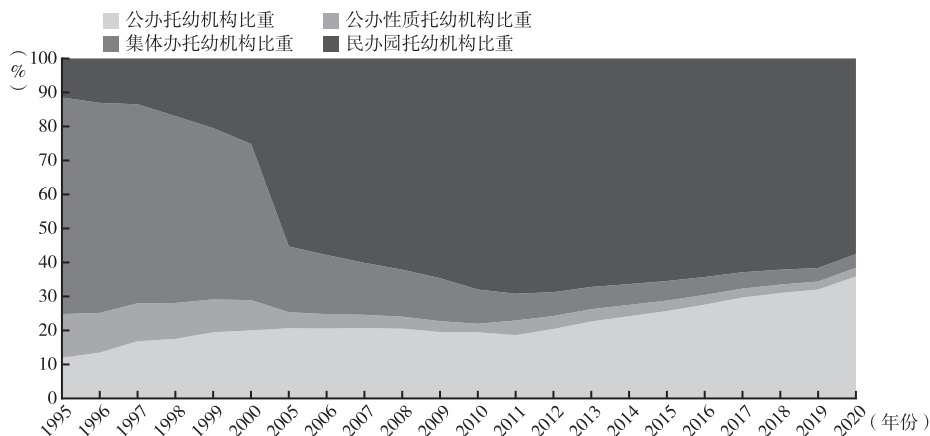


图6 历年不同主体创办儿童托幼机构占比的变化

注释:(1)2001-2004年有关托幼机构数量的数据,没有区分集体办幼儿园和公办性质幼儿园,所以“公办性质幼儿园”和“集体办幼儿园”没有包括这些年份的数据。(2)数据没有区分针对0-2岁儿童的托育机构和3-5岁儿童的幼儿园。因此,虽然统计年鉴中统称为“幼儿园”,但是本文改为“托幼机构”,强调其中包含针对0-2岁儿童的托育机构。

数据来源:《中国教育统计年鉴》1995-2020。

2020年,民办托幼机构数量占比为57.58%,服务供给机构数量的公私比达到了4:6,但是还有相当高比重的民办托幼服务机构在提供具有不同公共化程度的普惠托幼服务。根据《2020年全国教育事业发展统计公报》,全国的普惠园(包括公办园、公办性质园和普惠民办园)比例为80.24%^[68],而公办园和公办性质园比例为42%,也就是说38%是公私合作的普惠园,纯粹的民办园只有不到20%。

(二) 不同年龄段儿童托幼服务供给模式

1.0-2岁儿童和3-5岁儿童入园率

提高幼儿入园率,让所有的儿童都能够享受平价高质的照顾服务,是推动儿童托幼服务体系公共化的主要目标,也是支持生育的一个重要政策工具。如图7所示,3-5岁儿童入园率总体呈上升趋势,2005-2020年年均增长率6.04%,2020年超过了85%这

一2018年设定的目标^①,也接近欧盟和经济合作与发展组织国家平均值(分别为89.5%和87.1%)^[69]。

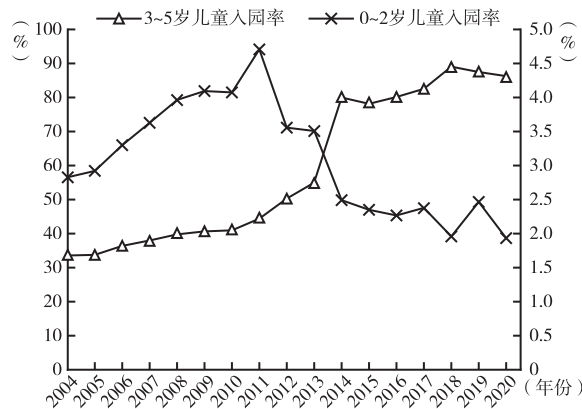


图7 历年不同年龄段儿童入园率

注:儿童入园率=儿童在园的数量/同年龄段儿童的总数。

数据来源:2004-2020年《中国教育统计年鉴》(北京:人民教育出版社),2005-2021年《人口与就业统计年鉴》(北京:中国统计出版社)。

①参见2018年出台的《中共中央、国务院关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》。

比较而言,0-2岁儿童入园率的比例极低,而且从2011年达到峰顶(4.70%)之后开始呈现下降趋势。2019年之后有小幅反弹,但2020年又下降到2004年以来的最低点1.91%。2020年,中国0-2岁儿童的入园率远低于欧盟和经济合作与发展组织各国平均值(分别为32.6%和36.0%),也低于韩国(63.1%)和日本(41.3%)等东亚国家^[69]。如果换算成千人指标,每千人约有0.56个儿童入托,低于“十三五”规划每千人1.5个托位的供给指标^②。

2.0-2岁儿童托育服务供给:私人部门为主、公共部门为辅

从0-2岁儿童入园率也可以看出,这个年龄段的儿童还是主要由家庭来照顾。不到2%的入托儿童,在不同性质的托育机构中分布也非常不均衡。如图8所示,0-2岁儿童的托育服务供给中,民办托育机构所占的主导位置,总量变化和民办机构中儿童的数量变化趋势几乎同步。公办(性质)托育机构中儿童数量和民办机构中的儿童数量不是一个数量级。

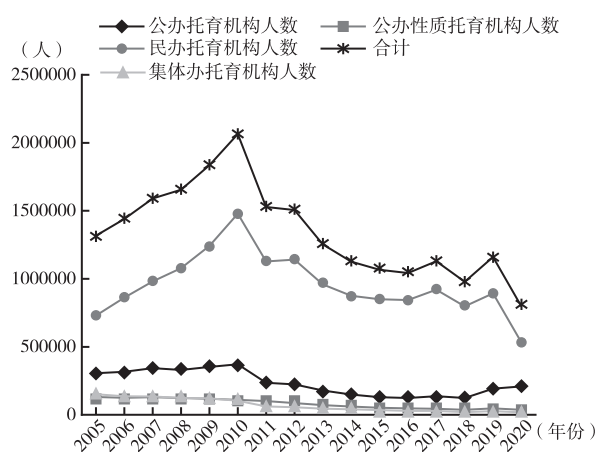


图8 0-2岁儿童在不同主体创办托育机构中的数量变化
数据来源:2005-2020年《中国教育统计年鉴》(北京:人民教育出版社)。

因为没有普惠托育机构的数据,所以无法得知入园的0-2岁儿童中有多少在普惠托育机构中,其中公办民营和民办公助等公私合作的普惠托育机构中又有多少,但是民办托育机构在托育服务供给中占据主导地位是毋庸置疑的,即使分区域看也是如此(见图9)。

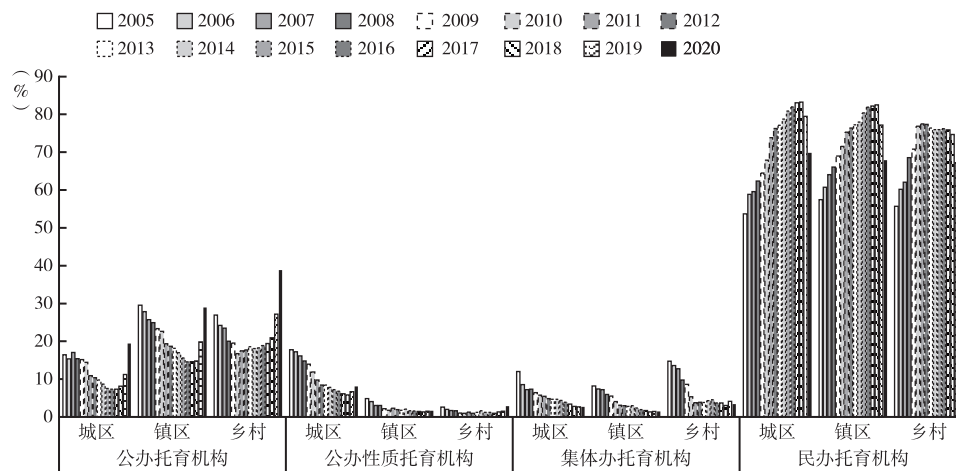


图9 0-2岁幼儿在不同区域不同性质托育机构中的人数分布(%)

数据来源:2005-2020年《中国教育统计年鉴》(北京:人民教育出版社)。

同时,值得注意的是,公办托育机构中0-2岁儿童的比例,乡村和镇区高于城区;而公办性质托育机构中儿童的比例,城区是明显高于镇区和乡村的。也就是说,教育部门在乡村和镇区的托育供给中占

据更为重要的位置。

从图9也可以看出,随着国家从2019年开始重视0-2岁儿童托育供给,开始在托育服务投入更多的公共资金,公办托育机构比例明显上升,而民办托育机构的

②因为无法获得现在托位供给的数据,所以只能用入园儿童数量来估算。现有托位供给数量大于等于入园儿童数量。也就是说,2020年,每千人只有0.56个儿童入托,在完成“十三五”规划(每千人1.5个托位)情况下,0-2岁儿童托育设施的空置率是62.66%。

比例在同步下降,特别是在乡村地区,这可能也和民办托育机构更愿意选择在城区发展有关。但同时应该注意的是,城区儿童入托数量远远高于镇区和乡村(见图10),特别是在2010年之后,所以无法根据乡镇公办(性质)托育机构中儿童的比例更高,就认为国家在这些地区投入了更多公共资金,但是至少说明国家在这些地区儿童托育上承担了相当的责任,而不像以往研究认为乡村的儿童照顾更多地依靠乡村集体^[2]。

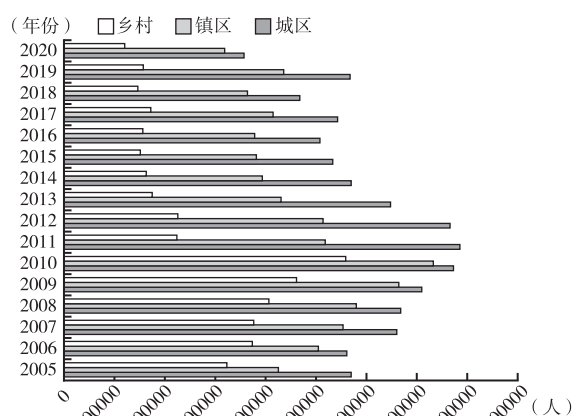


图10 不同区域0-2岁儿童在托数量的变动(人)

数据来源:2005-2020年《中国教育统计年鉴》(北京:人民教育出版社)。

3. 3-5岁儿童学前教育供给:公共部门为主、第三部门为辅

如图7所示,和0-2岁儿童以家庭照顾为主不同,3-5岁儿童是以托幼机构照顾为主,公办幼儿园和民办幼儿园都是重要的供给主体(见图11)。根据《2020年全国教育事业统计公报》,2020年普

惠幼儿园儿童的占比为84.74%;其中,公办(性质)幼儿园儿童占比为50.43%,民办普惠园儿童占比为34.31%。由此可见,3-5岁儿童学前教育供给形成了公共部门为主、第三部门为辅的模式。

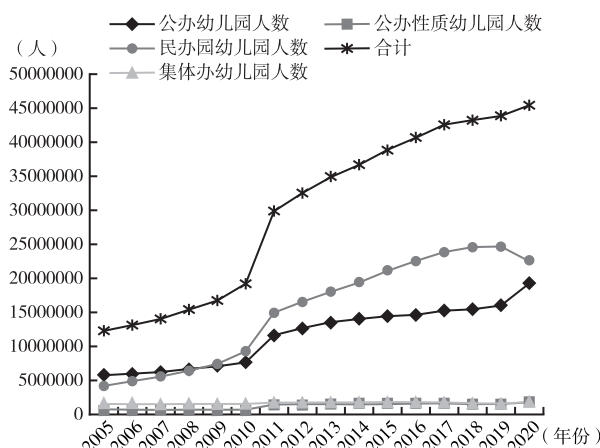


图11 不同主体创办幼儿园中3-5岁儿童数量的变化(人)

数据来源:2005-2020年《中国教育统计年鉴》(北京:人民教育出版社)。

这种供给模式是随着国家推动学前教育体系公共化逐步形成的。3-5岁儿童入园总量增加,2010年之前主要依赖民办幼儿园:2005-2010年,公办幼儿园儿童数量的年均增长率为5.87%,民办幼儿园为17.20%。在2010年后更多依赖公办幼儿园人数的增加:2011-2020年,公办幼儿园儿童数量的年均增长率为5.74%,民办幼儿园为4.64%。到了2020年,公办(性质)和民办幼儿园儿童数量基本各占一半,即使分区域看也是如此(见图12)。

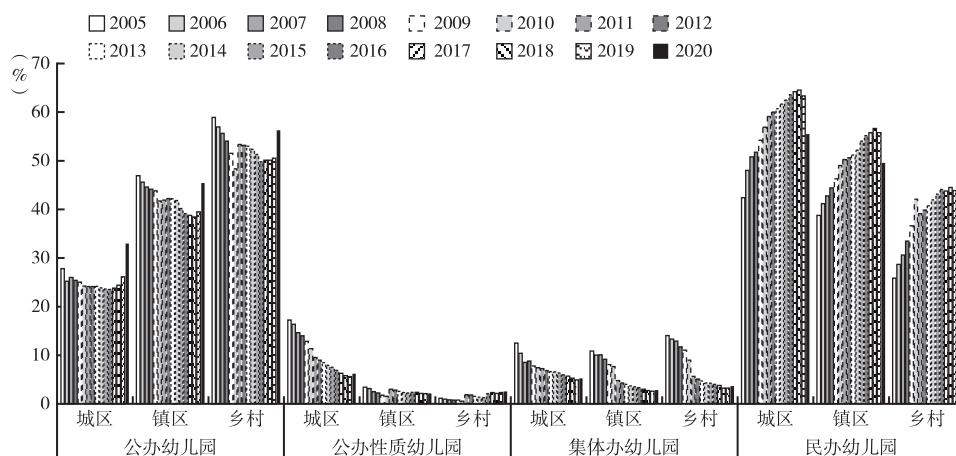


图12 3-5岁幼儿在不同区域不同性质幼儿园人数分布(%)

数据来源:2005-2020年《中国教育统计年鉴》(北京:人民教育出版社)。

城区的公办幼儿园比例更低,但是公办性质幼儿园比例远高于镇区和乡村,这也和公办性质幼儿园的创办主体党政机关、事业单位、地方企业等更多集中于城区有关。而民办幼儿园在乡村的比例更低,这可能是因为城区更容易吸引第三部门或者市场部门等开办幼儿园。同时,这也说明和0-2岁儿童类似,教育部门在乡村3-5岁儿童供给中也发挥着重要的作用。

如图13所示,和0-2岁儿童在托人数变动不同,在2010年之前,乡村的3-5岁儿童在园人数是超过镇区和城区的;2010年之后,镇区居于首位;2018年开始,城区才居于首位。因此,2010年之前,在乡村公办幼儿园比例和总体人数超过城区的情况下,如果假设城区、镇区和乡村生均投入规模一致,那么国家在乡村的3-5岁儿童托育服务投入可能超过城区。但是2010年之后,城区3-5岁儿童在园数量逐步远超乡村,在城区公办幼儿园儿童比例低于乡村的情况下,就很难判断国家投入的差异了。因此,国家在相关文件中要求大力发展农村学前教育。

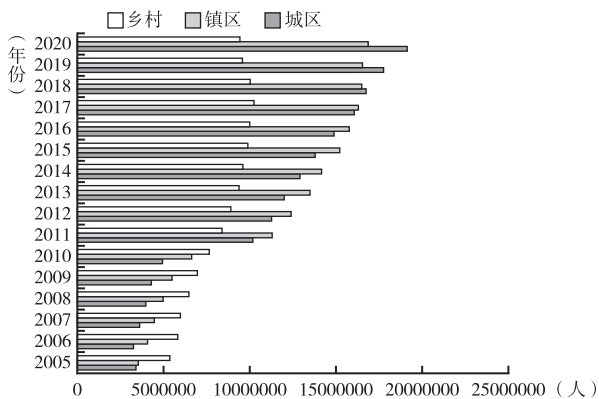


图13 不同地区3-5岁儿童在园数量的变动(人)

数据来源:2005-2020年《中国教育统计年鉴》(北京:人民教育出版社)。

五、儿童托育服务公共化的地方实践

推动儿童托育服务公共化的过程中,无论是针对3-5岁儿童服务供给的主体责任,还是针对0-2岁儿童服务的补充和支持性责任,都由地方政府承担。但各地实际情况千差万别,也给地方政府实践留下了足够的因地制宜的空间^[70],因此各地在实践中形成了不同的地方模式。

这种因地制宜是中国治理中广泛存在的现象:中央政府赋予地方政府相当的自主空间^[71],中国地方政府因此获得相当大的自主性^[72]。地方政府依据当地实际情况采取相应办法落实中央政策,即所谓“适应性治理”:“地方政府按照恰适性逻辑进行的弹性治理。”^[73]“恰适性”强调的是治理与地方情境的恰当匹配^[74]，“弹性治理”也是在中央确定的政策框架之中^[75],地方政府采用考虑和地方条件匹配的方案来完成中央任务^[73]。这种适应性治理,保证了地方实践模式在推动儿童托育服务体系公共化中的可行性和有效性。

(一)SZ:公办园还是民办普惠园

和北上广等大城市不同,SZ是在改革开放之后发展起来的大城市,国家机关和企事业单位相对较少,因此历史上公办幼儿园一直相对稀少。同时,SZ的人均GDP是全国平均值的数倍,位居全国前列^③;外来常住人口一直是户籍人口的数倍以上^④。在这种情况下,在已定的国家政策框架中,如何建设公益普惠、高品质多样化的学前教育服务体系?

1.2010年之前:学前教育市场化,市场经济逻辑

20世纪90年代到2010年之前,儿童托育服务建设的政策特点是“重社会轻政府”“重市场轻公益”^[17]。作为中国市场化程度最深的城市,SZ希望建立“小政府、大社会”的治理模式,把学前教育服务的供给责任更多地委托给社会和市场。SZ当时把学前教育定位为“准公益”,在新建公办

③2010年,SZ的人均GDP为91241元,是全国人均GDP(29748元)的3.07倍(参见《2010年国民经济和社会发展统计公报》);2022年,SZ的人均GDP为183274元,是全国85698元的2.14倍(参见《2022年国民经济和社会发展统计公报》)。

④2013年,全市年末常住人口1374万,其中常住户籍人口311万人,常住非户籍人口1063万人(参见《2013年SZ国民经济和社会发展统计公报》);2022年,全市年末常住人口1766.18万人。其中,常住户籍人口583.47万人,常住非户籍人口1182.71万人(参见《2022年SZ国民经济和社会发展统计公报》)。

幼儿园上有所保留。在2006年,SZ还把原本就不多的公办幼儿园中的22所市属公办幼儿园转到国资系统的幼教中心统一管理,2008年SZ市政府会议要求这22所公办(性质)幼儿园转制注册为民办幼儿园,但遭到幼儿园和老师以停课的方式抵制^[76]。

根据当时改革办负责人说:“我们当时想把体制先调整,让公办幼儿园和现有的大多数民办园处于同一个起点上,让所有的幼儿园处于同一个水平,同一个体制,再建立一种新的政府对学前教育的资助方式和资助模式。”^[77]在幼儿园和教师的抗议下,公办转民办没有实现。2019年8月,这22所幼儿园从公办(性质)幼儿园转归市教育局管理,重新成为公办幼儿园^[78]。但SZ这种学前教育改革的理念一直延续到2010年之后。

2.2010-2018年:民办普惠园为主体,适应性治理逻辑

(1)SZ重建儿童公共学前教育体系的地方情境和对顶层设计的理解

SZ是后发大城市,历史上遗留的公办(性质)幼儿园少。SZ常住人口中户籍人口和非户籍人口数量倒挂,导致公办幼儿园教师所需的编制严重不足。同时,外来人口众多决定着对于学前教育服务的需求是多层次和多形式的。这就是SZ在中央的要求下开始重新构建公共学前教育体系的地方情境。

儿童公共学前教育体系建设的顶层设计,把学前教育纳入“公共服务体系”,强调学前教育的“公益性”和“普惠性”的要求。而公共服务的供给是多元的,除了公办公营的幼儿园,公私合作的幼儿园都具有不同程度的公共性,能够满足学前教育的“公益性”和“普惠性”,这也和顶层设计中提出的“政府主导、公办民办并举”的发展体制一致。

(2)SZ重建儿童公共学前教育体系中的适应性治理

基于SZ的地方情境,在国家政策设定的框架

内,SZ根据自身对顶层设计的理解,针对制度空间进行了地方再造,走出了重建(建设)^⑤儿童公共学前教育体系SZ路径。正如《SZ学前教育发展行动计划(2015-2017)》开篇所说:“我市学前教育坚持公益普惠的方向,走出了一条具有自身特色的发展之路。以普惠园为主体,以财政定向奖补为调控手段,构建起广覆盖、保基本、有质量的学前教育公共服务体系”,并明确提出要通过实施学前教育二期计划,“强化学前教育SZ质量,树立学前教育SZ标准”。

儿童公共学前教育体系SZ模式,和中央政策的核心要求一样,强调学前教育体系的“公益性”和“普惠性”,但是基于SZ的地方情境,为了实现这个目标,更为现实可行的是以民办普惠园为主体,而不是公办民办并举;政府不是学前教育服务直接输送者,而是在学前教育的供给端投入大量公共资金(财政定向奖补),包括对于民办普惠园的奖励、在园儿童的健康成长津贴(抵扣保教费和书费)、保教人员长期从教津贴等。实际上,当时政府认为SZ模式更有利于实现教育公平和社会公平^⑥。

同时,SZ政府认为虽然学前教育被纳入公共服务体系,但公共服务的供给并不限于公共部门,第三部门或市场部门也可以参与公共物品的供给。同时,与欧盟对于公共服务定义类似,除了政府提供的免费公共服务之外,他们认为公共服务实际上也是一种经济活动,是可以定价、可以营利的,比如公交车、水电煤气等^[59]。因此,SZ模式委托市场专业主体提供学前教育服务,支持不同的主体通过股份制、混合所有制、合伙制等方式举办幼儿园,引导这些幼儿园转为普惠园。对于幼儿园进行营利性幼儿园和非营利性管理,鼓励已有营利性普惠园转为非营利性幼儿园。

SZ模式同时对于顶层设计的改革目标进行了扩充。SZ模式惠及所有学龄前儿童,在供给侧的公

⑤对于以前就没有公共学前教育体系的SZ来说,这次学前教育改革更多是“建设”而不是“重建”。

⑥根据教育局的统计,SZ 62所公办园,一年支出2.3亿元,平均每一所将近400万元,在公立幼儿园就读的儿童大概占有儿童的7%。而503所民办普惠园一年补贴2亿元,加上培训奖励1亿元,长期从教津贴1亿元,一共4亿元,平均一所将近80万元,成本远低于投入一所公办园,就读儿童大约占有所有儿童的37%。

共资金投入中增加了儿童健康成长津贴^①。SZ 模式 2017 年设立的学前教育供给目标,毛入园率超过 98%,普惠园覆盖率达到 60% 以上^②,2018 年,SZ 幼儿园总共 1771 所,普惠园覆盖率超过 80%,已经达到中央要求 2020 年应实现的目标。

3. 2018 年之后:大规模民办转公办,科层治理逻辑

(1) 学前教育发展路径转向:从适应性治理转向科层治理

为了进一步完善学前教育公共服务体系,推进学前教育普及普惠安全优质发展,满足人民群众对幼有所育的美好期盼,2018 年 11 月 7 日,中共中央、国务院出台《关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》,“公益普惠”依然是学前教育发展的基本方向和原则,“坚持公办民办并举,加大公共财政的投入”。政府主导的责任是“学前教育规划、投入、教师队伍建设、监管等”,不是直接提供学前教育服务。

中央的学前教育改革规划的总目标,是 2020 年“全国学前三年毛入园率达到 85%”(公益)、“普惠性幼儿园覆盖率(公办园和民办普惠园在园幼儿占比)达到 80%”(普惠),各地要“结合本地实际”(地方情境)、“着力构建以普惠性资源为主体的”办园体系,并对公办园的比例提出了明确要求:“2020 年全国原则上达到 50%”,但“各地可从实际出发确定具体发展目标”。这个文件依然延续了 2010 年文件精神,公益普惠依旧是基本原则,最大的不同是强调了公立园的主导地位,但是依然留下了地方政府根据地方情境进行适应性治理、开展制度地方再造的空间。

可是,在中央有关学前教育改革框架保持稳定和一贯的情况下,通过适应性治理已经建成独特公共学前教育体系模式的 SZ,学前教育体系公共化路径却来了一个大转向:从大力发展民办普惠园,强调

以民办普惠园为主体构建公共学前教育体系,转为基于中央 2018 年文件大力发展公办园。在 2019 年《SZ 关于进一步深化改革促进学前教育普惠优质发展的意见》中,明确提出“到 2020 年公办园在园儿童比例占比达到 50%”,虽然省级设定的标准是 30%。

(2) 提升公办园的比例:强制大规模民转公

如何在不到两年时间内大幅度提升公办园的比重?《SZ 关于进一步深化改革促进学前教育普惠优质发展的意见》要求“大力发展公办幼儿园,以新建幼儿园为主,转化存量幼儿园为辅”。但是在具体细则上并非如此:“将承办协议到期的现有政府产权幼儿园全部转为公办幼儿园”,“承办期间未达到市一级办学等级或存在违法违规问题的,一律交回所在区教育行政部门”,“鼓励承办协议未到期的提前转型”。甚至鼓励“鼓励原村集体、国有企业利用自有资产举办的幼儿园转为公办幼儿园”,实际上根据教育部政策,这些公办性质的幼儿园本来就是公办园的一部分。

根据 SZ 教育局数据,2018 年底,SZ 市各类幼儿园共 1771 所,其中公办园共 68 所,占比 3.8%;2020 年底,SZ 各类幼儿园共 1881 所,其中公办园 856 所,占 45.51%,公办园在园儿童占比提高到 51.6%,普惠园在园儿童比例为 86.2%。2020 年的公办幼儿园比 2018 年增加了 788 所。但根据 SZ 市政府工作报告,2019 年和 2020 年共新增幼儿园 110 所。如果这些新增的幼儿园全都是公办园,那么这两年有 678 所幼儿园完成了民转公。而收回政府产权民办园成为发展新型公办园的主要路径(见表 3)。

从表 3 可以看出,除了新建(配建、补建)的政府(国企)产权园全部转为公办园之外,更多是依靠原民办园的转制。虽然其中还规定,“如果承办期间达到市一级及以上办学等级的,原承办方可以在

^①虽然表面上是投入需求侧,但是实际上是只有在园的儿童才能申请,而且直接抵扣费用,实际上还是投入了供给侧。按每生每年 1500 元的标准给予补贴,每名儿童每年只享受 1 次补贴,在园期间最多可享受 3 年补贴。补贴经费中 1300 元(每生每月 130 元,每年按 10 个月计算)用于抵减在园儿童家长缴纳的部分保教费,200 元由幼儿园统一组织在园儿童免费体检及购买儿童读物等。

^②根据对 SZ 教育局的访谈,这个目标设定是因为 SZ 学龄前儿童中大概只有 60% 符合当地人口政策,也就是说,虽然从数字看是 60%,实际上是学龄前儿童全覆盖。

区行政教育部门的委托下继续管理”,但是第一批要强制改制的已建成的 340 所社会组织或者个人承办的政府产权幼儿园(公建民营园),几乎全部是

优质民办普惠园。公办园、民办普惠园都属于普惠学前教育,那么这种改制如何增加 SZ 的普惠学前教育的供给?

表 3 SZ 幼儿园“民转公”的主要路径

类别	具体内容	
回收 回购	回收	根据项目土地出让合同的约定,对明确为政府产权但未移交的已建成小区配套幼儿园,由各级政府予以回收
		回收政府部门、事业单位或群团组织用于承办、承包或出租的政府产权小区配套幼儿园及其他幼儿园,转为公办幼儿园或移交所在区教育行政部门
	回购	明确政府应以成本价回购的已建成小区配套幼儿园,由各级政府予以回购
		结合区域学前教育发展需要,采取协商补偿等方式,回购非国有(含集体所有)产权或产权性质不明确的小区配套幼儿园
规范 使用	政府产权	新建政府产权小区配套幼儿园全部办成公办幼儿园
		承包合同(协议)到期的现有政府产权小区配套幼儿园全部办成公办幼儿园
	国企产权	新建国企产权小区配套幼儿园全部办成公办幼儿园
		现有国企产权小区配套幼儿园自用办成民办幼儿园的,转为公办幼儿园
		用于承办、承包或出租办园的,承办合同(协议)到期后转为公办幼儿园,鼓励提前转为公办幼儿园
非国有产权	改变用途的,恢复原功能并办成公办幼儿园	
工作 期限	2020 年 9 月底之前	非国有(含集体所有)产权小区配套幼儿园全部转为普惠性幼儿园,鼓励转为公办幼儿园
		采取措施将非国有(含集体所有)产权的小区配套幼儿园转为普惠性幼儿园
		将自用国企产权小区配套民办幼儿园转为公办幼儿园
		将改变用途的恢复原功能后办成公办幼儿园
	将承办合同(协议)未到期的政府产权小区配套幼儿园转为普惠性幼儿园	
2020 年底前	应交未交,应回购未回购的政府产权小区配套幼儿园移交、回收、回购等工作	

资料来源:《SZ 市人民政府办公厅关于印发 SZ 市小区配套幼儿园治理工作实施方案的通知》(2019 年 9 月 18 日)。

(3)SZ 的新型公办园和民办普惠园

从表 4 可以看出,如果基于“公益”的角度,SZ 的新型公办园和民办普惠园没有实质上的差异,都是就近入学,对于户籍和非户籍学生没有区别对待。实际公办园的门槛更高,因为对于父母身份有明确的要求,不仅要有居住证,对于居住时间、社保都有要求。而能够获得 SZ 居住证的,要有稳定居所和合法稳定职业,或者属于人才引进,或者在 SZ

接受中等学历(职业)教育^⑩。也就是说,SZ 大量父母从事非正规就业或者居所不稳定的儿童是被公办园排斥在外的。

从“普惠”角度来说,新型公办园和民办普惠园都是限价的,虽然存在收费的差异,但是差异有限,而且这两类幼儿园儿童都可以享受健康成长津贴,同时财政都按生均给予补助,民办普惠园生均补贴达 6000 元。教师的工资福利待遇等也是一致的。

^⑩参见《SZ 居住证条例》,2014 年 10 月 30 日市第五届人民代表大会常务委员会第三十二次会议通过,2019 年 4 月 24 日市第六届人民代表大会常务委员会第三十三次会议修订。

从“优质”的角度来看,教师的各种培训评优是一样的,对于专职教师资质要求有 10% 的差异,但是可以通过培训提高和弥补。也就是说,在政府的扶持

之下,民办普惠园能够和新型公办园一样提供公益、普惠和优质的学前教育服务,在 2019 年之前 SZ 也一直是这样做的。

表 4 SZ 新型公办幼儿园和民办普惠性幼儿园比较

比较方面	新型公办园	民办普惠园
定义	本市行政辖区内经市、区政府(含新区管委会)批准成立,利用国有资产、集体资产和财政性教育经费举办,实行“以事定费管理”,在事业单位登记管理部门依法登记,提供普惠性学前教育服务的幼儿园	普惠园是指依法设立、办学规范、科学保教、收费合理、面向大众提供普惠性学前教育服务的民办幼儿园
定位	辐射引领作用	应与公办园协同均衡发展。在教师职称评审等方面,与公办园享有同等待遇
举办方式	1. 本市教育行政部门(或与其他组织合作)、事业单位和群团组织利用政府所有或政府租赁的资产举办 2. 本市其他组织利用自有的国有(或集体所有)的资产与所在区教育行政部门合作举办 3. 区教育行政部门利用财政性教育经费与本市其他组织合作举办	国家机构以外的社会组织或者个人
法律性质	事业单位法人,事业编制	民办非企业法人或者公司法人
经费来源	按生均标准给予财政拨款,保教费、基建等都由各区按需拨付财政经费	社会力量投资,在保教费上,政府按照每生每年不低于 6000 元的标准给予奖励性补助
监管部门	公办幼儿园实行市级统筹、以区为主的管理体制	各区教育部门
政府奖励	1. 优质办学奖励:通过市一级评估的奖励 30 万元,通过省一级评估的奖励 40 万元,获得示范性幼儿园称号的奖励 50 万元 2. 承担课题幼儿园的一次性补助	
员工身份	事业单位编制,人事关系,少量“合同工”	劳动合同,属于劳动关系
教师资质	100% 大专以上学历	大专以上学历达标率达到 90% 以上
教师收入	岗位聘用管理,按需设岗,以岗定薪	教师个人最低应发工资不低于政府公布的当年全市职工最低工资标准的 2.5 倍
教师福利	为聘用的教职工购买五险一金,根据实际情况逐步建立年金制度	全园教职工工资福利支出总额占当年保教费收入与政府补助收入之和的比例不低于 60%,其中政府产权幼儿园该比例不低于 70%,依法为教职工足额足项购买社会保险和缴存住房公积金
政府津贴	幼儿园保教人员长期从教津贴:450 元/月(满 3 年)-1500 元/月(满 10 年)	

续表

比较方面	新型公办园	民办普惠园
入学资格条件	父母至少一方具有 SZ 户籍或者持有具有使用功能 SZ 居住证,且在 SZ 居住满 1 年,连续参加社会保险(养老保险和医疗保险)满 1 年,儿童所在家庭住址与所申报幼儿园须在同一个社区或小区,并持有家庭居住证明材料	就近入学,儿童所在家庭住址与所申报幼儿园须在同一个社区或小区,并持有家庭居住证明材料
收费	840(未定级)-1080 元(省一级园)	750-1800 元(各区不同)
在园儿童健康成长补贴	如前所述	
班级数	6-12 个班,小班 25 人,中班 30 人,大班 35 人,混合年龄编班 30 人	
师生配比	全体教职工与幼儿比应不低于 1:7,全体保教人员与幼儿比应不低于 1:9	

资料来源:《SZ 关于进一步深化改革促进学前教育普惠优质发展的意见》(2019 年);《SZ 公办幼儿园管理办法》(2019 年);《SZ 普惠性幼儿园管理办法》(2021 年);《SZ 学前教育机构设置标准》(2019 年);《SZ 学前教育专项经费奖励和资助项目实施细则》(2013 年)。

如果民办普惠园和新型公办园一样能够实现中央政策对于公共学前教育服务体系“公益”“普惠”甚至“优质”的核心要求,SZ 为什么要改变原有的学前教育发展模式,从适应性治理换成科层制治理?特别是在中央政策实际上给地方政府的适应性治理留下了足够的制度地方再造空间的情况下,为何这样转变?如果说未来 3-5 年 SZ 会因人口政策调整而导致学位压力剧增,实际通过民办普惠园更容易做到,因为同样资金能够撬动更多社会资本的投入,能够提供更多平价高质的服务。

(二)JJ:市场化普惠托育服务?

JJ 地处东南沿海,在经济上处于全国百强县前列,居民收入相对较高^②。受历史文化传统的影响,JJ 保留了浓厚的家庭主义氛围,重视家庭、家族、邻里和老乡等关系;同时,JJ 并不保守,敢于创新,敢于尝试,政府对于民间各种创新更多持支持态度^[79]。JJ 在经济发展上敢为全国先,但 2010 年之前在儿童公共托幼服务体系上一直投入不足。2012-2021 年,JJ 在学前教育上砥砺奋进“黄金十年”,公共化

的(“普惠公益”)学前教育资源供给有了极大的增加。从 2019 年开始,JJ 开始构建 0-2 岁儿童公共化(普惠)的托育服务体系。

1. 政府的逻辑:普惠非基本公共服务供给市场化以 2019 年出台的两份文件为基础的 0-2 岁儿童托育服务公共化的国家政策,其基本框架是“政府引导、多方参与、社会运营、普惠可及”。

虽然 JJ 民间慈善力量强大,集体层面养老抚幼的历史悠久,但是由于 0-2 岁儿童托育服务本身的特殊性,以及此前 JJ 当地的托育市场有一定程度的发育,JJ 在构建普惠性儿童托育服务体系的时候,还是更多地依赖市场部门的供给。比如 2020 年 JJ 第一批获得省级普惠托育服务试点是 MX 教育集团,并依靠该教育集团探索了一系列的普惠儿童托育服务供给模式。2021 年出台的《JJ 促进 3 岁以下婴幼儿照护服务工作实施意见》也更多地强调行业市场的引导作用。到目前为止,JJ 所有的托育机构都是在市场监管部门备案的营利性市场化机构,尚未有公办(性质)托育机构。

在依靠市场提供托育服务的同时,为了提供普

^②2022 年,全国人均 GDP 为 85698 元,JJ 人均 GDP 为 154762 元,是全国人均 GDP 的 1.8 倍;全国人均可支配收入为 36883 元,JJ 人均可支配收入为 51467 元,是全国人均可支配收入的 1.40 倍(数据来源于《2022 年国民经济和社会发展统计公报》)。

惠托育服务, JJ 强调在托育供给侧进行结构性改革, 增加各级政府对普惠托育试点的财政(公共)资金投入。根据 JJ 卫健委的统计, 从 2020 年到 2022 年, JJ 的省级和地级市级的普惠托育试点共 11 个, 县级市试点共 14 个, 总共投入公共资金 842 万元^①。这 25 个普惠托育试点都是市场化的普惠托育机构, 由私人部门提供公共化托育服务。这些机构为 JJ 提供了 1425 个普惠托位。同时, 还有 54 家普惠幼儿园提供了 1444 个普惠托位, JJ 的普惠托位供给总计为 2948 个。现在注册运营托育服务机构为 56 家, 普惠托育机构的比例为 44.64%; 提供的托位总量为 4696 个, 普惠托位的比例为 62.77%, 在县级市中居于领先地位。

国家政策把 0-2 岁儿童的托育服务归为“非基本公共服务”, 但是 JJ 在 2022 年把普惠托育作为为民办实事的项目纳入党建邻里服务中心建设, 并纳入政府绩效的考核, 使其类似于保障基本民生的“基本公共服务”。但是, 政府的角色还是和在“非基本公共服务”中一样, 不参与服务的直接提供, 而是支持市场主体来提供各种服务, 包括政府直接购买服务。根据估计, JJ 的 0-2 岁儿童总量大概有 49474 人^②, 已建设托位 4696 个, 其比例为 9.43%。而托育机构的实际入托率并非 100%, 全年平均大概 60%, 最高的也不超过 85%。也就是说, JJ 的 0-2 岁入托的幼儿占该年龄段幼儿比例大概为 5.65%, 高于全国平均水平。

2. 企业的逻辑: 公私密切合作的集团化经营

JJ 推动儿童托育服务体系公共化的政策给当地托育行业市场的发展提供了相当大的空间, 但市场营利性经营主体如何能够在政府仅提供一次性公共

资金补助的情况下, 可持续地提供普惠托育服务? MX 教育集团下属的 MXAM 儿童之家的经营模式让我们得以一窥。MXAM 是 JJ 整个托育行业的先行者, 它在整个托育服务体系的供给中起着领头示范作用, 它在 2017 年创办、2020 年扩建的第一个大型托育机构 BS 园是 JJ 当年唯一落地的省级普惠托育示范点^③。

MX 教育集团在 2020 年开始真正参与普惠托育服务供给之前, 就因为参与学前教育体系的科研开发, 提供育婴师和保育员的培训和鉴定, 和政府建立了密切合作关系。同时, MXAM 旗下最大综合性托育园 BS 园实际在 2017 年就开始运营, 到 2019 年年底已经能够提供 60 个托位, 积累了市场化运营托育服务机构的丰富经验。因此, 它能够在 2020 年成为首批省级普惠托育示范园, 并且扩建成为包括乳儿班、托小班、托大班和混龄班, 能够提供 200 个托位的大型综合性托育园。因为孩子年龄相对幼小, 对于托育老师的需求比较大^④, 所以 BS 园规模无法继续扩张。同时, BS 作为普惠托育试点也不能高收费, 所以仅仅 BS 园本身无法通过规模化效应来持续提供平价优质的儿童托育服务。

在这种情况下, 在 JJ 政府的支持下, MXAM 采用了集团化经营方式来实现这个目标。MXAM 通过把不同模式的托育园整合成一个集团, 采用“1+3+n”的托育服务运营模式来实现规模化效应: 总部负责统一的财务、物流、人力、市场营销, 下面各个园区负责服务供给。到目前为止, MXAM 共开设了 7 个不同类型公私合作的普惠托育园区。(1) 民办公助, 政府一次性投入建设资金的补贴, MXAM 自己负责建设和

^①普惠托育机构的所有公共资金的投入都来自各级试点经费: 2020 年, 省级试点对于每个托位补贴 1 万元, 2021 年每个托育园(不少于 60 个托位)补助 50 万元, 2022 年补助 30 万元; 地级市给每个试点补助 50 万元, JJ 对于本级试点每个补助 20 万元。

^②根据 2019 年、2021 年和 2022 年《JJ 国民经济和社会发展统计公报》, JJ 这 3 个年份的年末常住人口为 211.9 万、206.9 万和 207.6 万; 人口出生率为 11.6‰、8.01‰和 6.07‰。根据 JJ“七普”数据, 2020 年常住人口为 206.2 万, 人口出生率数据未能找到, 所以使用了该省 2020 年人口增长率 9.21‰。基于这些数据, 计算 2020 年、2021 年和 2022 年 JJ 的出生人口分别为 19254 人、16545 人和 13948 人, 合计 49474 人。

^③当时 JJ 所在地区省级示范有两家, JJ 只有 MXAM 的 BS 园这一家。

^④乳儿班、托小班和托大班的师生比分别为 1:3、1:5 和 1:7。

运营,包括大型综合性园 BS 园(200)^⑤、新型社区独立中型园 BL 园(72)、嵌入式社区小型园 JF 园(40)、工业园区 LJ 园(70)。(2)公建民营,国企文旅集团负责建设, MXAM 负责运营,包括纳入“党建+邻里中心”社区托育园 HT 园(70)和 SS 文旅妇女儿童中心的托育园(100)。(3)福利性公建民营, MXAM 和事业单位 JJ 医院分院合作,帮助医院运营 40 个托位的托育室。

因为民办公助的托育园是各级政府的普惠托育试点,所以政府根据托位的数量提供了一次性的建设补助,运营场地都是 MXAM 自己购买或者租赁的。这些和政府不同合作模式的普惠托育机构中,工业园区服务型 LJ 园和 SS 文旅妇女儿童中心托育园不属于 JJ,其他 5 个园区一共提供了 422 个普惠托位,占 JJ 托育机构可提供的普惠托位的 29.6%。2023 年在 BS 园调研的时候,笔者得知因为新冠疫情等原因,加上 JJ 本地家族氛围浓厚,这个年龄的孩子更多由父母或者祖父母在照顾,因此在园儿童只有 105 人,托位利用率只有 52.5%,但其他园区也存在等位的现象。

JJ 的普惠托育机构是每三年申请一次。MXAM 的 BS 园成为试点的时间已经快满三年了,但是, MXAM 在考虑是否继续申请普惠托育试点。因为政府只提供一次性补贴,要在保持“普惠”价格的情况下提供服务可能存在一定的难度。JJ 政府并没有考虑提供更多支持,而是准备对现有的市场化普惠托育模式进行调整,包括让公办园和民办普惠园把托幼服务向下延伸至 2 岁,在社区中构建嵌入式托育机构,但是后者的运营可能还要依赖市场化主体,除非政府推动非营利组织更多地进入这个领域。JJ 的市场化普惠托育模式在未来可能面临更多挑战。

六、讨论:如何进一步推动儿童托幼服务公共化

中国儿童托幼体系公共化的路径,是国家将其作为混合公共物品纳入公共服务体系,不断在供给侧增加公共资金投入,推动其一步步实现。但是,由于国家对 0-2 岁儿童和 3-5 岁儿童照顾责任在国

家、市场和家庭之间的定位不同,不同年龄段儿童照顾的公共化策略也不同。服务经费中公共经费的投入类似,但是规模存在很大差异;而实际服务的提供,则在公办公营、政府和第三部门合作、政府和市场合作等公共化程度依次递减的公共化策略中采取了明显不同的公共化策略组合。

对于 0-2 岁儿童,照顾的主要责任还是被归于家庭和父母,因此国家不直接参与服务供给,而是通过资金投入引导托育行业和市场,提供普惠托育服务,形成以公办民营、民办公助等公私合作为主的公共化程度相对较弱的模式。对于 3-5 岁儿童,学前教育被纳入整个教育体系,成为国家和个人积累人力资本的开端,因此主要责任被归于国家,国家不但投入公共资金鼓励社会力量办学,而且地方政府更多承担了服务供给的主体责任,形成了从公办民办并举走向公办为主、公私合作为辅的公共化程度更高的模式。

从儿童托幼公共化的结果可以看出,3-5 岁学前教育服务体系在公共化的道路上走得更远,而 0-2 岁儿童托育服务体系公共化程度在 2019 年之后有了较大推进。2020 年,从托幼机构的数量来说,虽然民办托幼机构略占优势(57.58%),但是如果区分不同性质的托幼机构中儿童数量,0-2 岁儿童,66.8% 都在民办托育机构;3-5 岁儿童,49.57% 在民办园,其中还有 34.31% 在民办普惠园。

(一) 需要进一步讨论的问题

“公益、普惠和优质”的公共儿童托幼服务,不仅应该提供给 3-5 岁的儿童,更应该提供给 0-2 岁的儿童。在目前 3-5 岁儿童入园率接近 90% 的情况下,0-2 岁儿童缺乏照顾会成为抑制生育率的重要因素。为了进一步推动托幼服务体系的公共化,可能还有一些问题需要考量。

1. 如何进一步提高儿童的入园(托)率

2020 年,3-5 岁儿童入园率达到 86.01%,其中 84.74% 的幼儿在普惠园(公办园+民办普惠园)就读,这是学前教育公共化十年奋进的重要成果,但还没有实现 2002 年巴塞罗那峰会提出的 90% 目

^⑤括号中是托育机构能够提供托位的数量。

标^[80]。因此,虽然有些地区出现了幼儿园因为缺乏生源而关闭的现象,但是实际上3-5岁儿童的入园率还有进一步提升的空间,学前教育公共化的进程还有推进的空间。

0-2岁儿童的入托率,远低于巴塞罗那峰会提出的33%,也低于日本、韩国水平^[69]。国家“十四五”规划纲要提出,每千人拥有托位数,要从“十三五”的1.5个增加到4.5个。但实际上2020年每千人只有0.56个儿童入托,也就是说还有一半以上的托位没有被利用。因此,一方面需要考虑如何提供更多托位,特别是公共化程度更高的托位;另一方面需要考虑如何提高入托率,根据当地情况考虑入托率不足的原因,否则,可能会造成设施空置甚至公共资金的浪费。

2. 儿童公共化托幼服务的多元供给

在理论层面,现代社会中的公共物品和混合公共物品的供给,公共部门、私人部门和第三部门都可以参与,只是各自的地位存在差异;在实践层面,儿童托幼服务实际输出的公共化可以采用不同的策略,这些不同策略的公共化程度不同,各国的公共化路径都是不同策略的组合,只是偏重不同,中国儿童托育托幼服务的公共化路径也证明了这一点。因此,无论是在理论层面还是实践层面,儿童公共化托幼服务的供给都是多元的。

中国重建儿童学前教育体系明确设定的目标是要为儿童提供公益、普惠和优质的学前教育服务。从SZ的学前教育实践模式来看,这个目标无论是公办园还是民办普惠园都有可能实现,可能前者在普惠上做得更好,因为幼儿入园的价格更低;后者在公益上做得更好,因为对于幼儿的家庭背景要求更少。而且,政府投入同样的公共资金,撬动更多社会资本就意味着可能惠及更多的儿童^②。而优质服务都是教育部门可以提供培训和管控的,也是可以通过组建家委会等组织监督的,还是可以通过第三方进行

测评的;民办普惠园还能够满足家长对于服务时间及内容上的弹性服务需求。

中国儿童托幼体系公共化,目标是通过公共化提供“保证儿童安全、收费合理、家长满意”的托幼服务,就像政府在工作报告中所说,这样的托幼服务无论是公办还是民办,政府都应该支持。儿童托幼体系完全市场化、过度商品化带来托幼服务收费高昂、品质没有保证,适龄儿童无法获得可及和可负担的托幼服务,这是托幼服务公共化和政府介入的背景,但是是否就能因此要求学前教育中公办园一定占据主导的位置,还是只要要求能够提供公办普惠和优质的学前教育就足够?无论是公办公营占据主导还是公私合作成为主力,是否可以让地方政府根据地方情境进行选择?

对于0-2岁儿童的托育服务来说,是否能够在公共化的道路上更进一步?因为0-2岁儿童需要更为精细且专业化的照顾,国家能否更多地介入托育服务,或者更多参与直接提供服务,或者给与民办普惠托育机构更多的资金支持?MXAM在访谈中分析了其成本结构:人力资源成本占45%-50%,房租成本占10%-15%,水电等成本占5%-10%,管理成本占10%,毛利约为15%-20%。按照他们这种集团化经营方式,下面的普惠托育园至少5年才能够回本。同时,成为普惠托育园之后,除了限价之外,其余早教班等也不能经营,导致托育市场存在劣币驱逐良币的现象。这也是他们决定是否继续申请普惠试点的重要考量因素。如果这种托育园都存在生存问题,2023年开始运行的家庭托育点,作为最小规模的托育机构,如果纯粹走市场化的路径,如何保证服务品质和儿童的安全性?是否会因此导致更多0-2岁儿童无法接受托育服务?

3. 托幼整合的可能性

对于3-5岁的儿童,因为缺乏全国幼儿园托位

^②基于另外一个地区的调查,当地86所公办(性质)幼儿园的幼儿总共29311人,平均每个幼儿园的幼儿是341人;184所民办幼儿园的幼儿总数是31762人,平均每个幼儿园的幼儿是173人。地方政府给与的补贴是公办(性质)幼儿园和民办普惠园每个幼儿生均补贴700元/人,但是每个12-15个班(平均360-450人)的公办幼儿园的建造经费都在5000万元以上,而且还有高额的运营经费,一方面会对地方财政造成巨大的压力;另一方面投入高、效益低,不符合公共投资的经济效益要求。

数供给的数据,无法得知现有托位数相对于儿童数量的占比,也无法得知这个占比和入园率之间的缺口。但是,随着中国出生率的持续下降,2022年出生人口已经不足1000万,因此可能会出现幼儿园缺乏生源难以维系的状况。而0-2岁儿童的托育服务因为起步晚,供需缺口相对较大,JJ调研中托位闲置的情况应不普遍。因此,通过托幼整合来满足两方面的需求,是一些地方政府部门下一步规划,也是许多幼儿园的下一步计划应考虑的问题。

国家对于0-2岁的儿童和3-5岁儿童定位不同,他们分属的主管机构也不同。如果要进行托幼整合,可能会涉及卫健部门和教育部门如何进行合作。已有其他地方做出了不同的尝试,给出了两种解决方案:一种方案是如上海模式,0-2岁儿童的托育也归口教育部门,“学前教育与托育服务一体规划、一体实施、一体保障”^②;另一种方案是卫健和教育部门联合发文,共同推动托幼一体化,确定其中不同部门的责任、权利和分工。

从幼儿园的角度来说,学前教育和托育服务存在很大的差异,对于硬件、软件都有不同的要求,特别是对于老师的资质有着不同的要求。而且更为重要的是如何收费。这些幼儿园的收费普遍低于托育机构,如果他们提供的托育服务按照幼儿园收费,那么幼儿园生存面临严峻挑战;如果分开收费,公办园和民办普惠园都有明确限价。同时,虽然幼儿园的主管部门还是教育部门,但是它的服务包括托育服务的情况下,还要受到卫健委的管辖。如果两个部门的相关规定不一致或者产生冲突,幼儿园何去何从?

(二) 相关的政策建议

第一,国家在进一步完善儿童托育服务公共化的整体框架时,应该给地方政府留下更大的自主空间,让地方政府通过适应性治理来建设切实有效的儿童托育服务公共化地方性框架和路径。一方面,儿童托育服务公共化的核心是给儿童提供“公益、普惠和优质”的托育服务。只要能够达到这个目标,无论是公立托幼机构还是公私合作的托幼机

构,其发展都应该得到鼓励。而且这两类托幼机构本身各有所长,彼此补充,才可能给父母提供更多的选择,使托育服务公共化政策真正惠及更多儿童和家庭。这也是进一步提高儿童入园(托)率的可能路径。另一方面,公共托育服务体系供给的责任主体是地方政府。根据以责确权、权责一致的原则,应该给地方政府足够的自主权力,让地方政府厘清当地托幼服务建设已有路径,讨论如何能够使有限公共资金惠及更多的儿童,并通过需求调查了解父母对于儿童托育的需求偏好,包括针对不同的儿童托育服务供给主体倾向确定地方性的框架和路径。中央政策只是设定核心目标,对普惠托育服务的总体比例提出要求即可。

第二,各地对于区域内现有的公办托幼机构和公私合作托幼机构状况进行细致的调查。为了真正了解在推动儿童托育服务公共化过程中不同供给主体的作用、各自的优劣之处以及可能的互相补充,应该对当地公办托幼机构、公私合作托幼机构的详细运营情况进行调查,包括分布区域、招生情况、人员薪资、服务措施、合作契约、家长满意度、运营困难等,了解公共部门、私人部门和第三部门在其中扮演的角色以及在推动儿童托育服务公共化进程中彼此的关系,等等。这一方面可以给地方政府制定地方性儿童托育服务公共化框架提供基础,另一方面也在公私合作的时候,了解如何对不同供给主体提供支持和公共资金投入。中央给予不同地区托育服务建设的公共资金支持时,不仅要考虑各地经济发展水平,也要考虑各地儿童托育服务公共化的现状和发展路径。

第三,建立更加完整和系统的儿童公共照顾体系。儿童托育服务是儿童照顾体系的一部分,儿童托育服务本身又是由学前教育和儿童托育组成的。要建立完整和系统性的儿童公共照顾体系,首先要考虑国家层面托幼整合的可能性。0-6岁儿童对于教育和照顾的需求是无法切割的,同时可以充分整合使用公共资源。虽然有许多问题需要进一步思考,但是许多地方政府已经先行的尝试可以为决策

^②参见2022年出台的《上海市学前教育和托育服务条例》。

提供有益的参考。

在推动儿童托幼服务公共化的基础上,建立更为完整和系统的儿童公共照顾体系:从居家式儿童托育服务、儿童托幼机构,到儿童课后照顾;从公立、公私合作的模式,到社区、家长互助的模式。允许公共部

门、私人部门和第三部门能够同时积极参与到儿童照顾服务供给中,通过良性竞争来提供公益、普惠和优质的儿童照顾服务,为保障儿童权利、重振生育率提供良好环境,也为国家未来的经济社会发展储备足够的人力资本。

[参考文献]

- [1]陈卫. 中国的低生育率与三孩政策——基于第七次全国人口普查数据的分析[J]. 人口与经济,2021,(5).
- [2]汪伟、杨嘉豪、吴坤等. 二孩政策对家庭二孩生育与消费的影响研究——基于 CFPS 数据的考察[J]. 财经研究,2020,(12).
- [3]靳卫东、宫杰婧、毛中根. “二孩”生育政策“遇冷”:理论分析及经验证据[J]. 财贸经济,2018,(4).
- [4]石人炳、陈宁、郑洪予. 中国生育政策调整效果评估[J]. 中国人口科学,2018,(4).
- [5]马春华. 中国家庭儿童养育成本及其政策意涵[J]. 妇女研究论丛,2018,(5).
- [6]郑真真. 生育转变的多重推动力:从亚洲看中国[J]. 中国社会科学,2021,(3).
- [7]梁城城、王鹏. 公共服务满意度如何影响生育意愿和二胎意愿——基于 CGSS 数据的实证研究[J]. 山西财经大学学报,2019,(2).
- [8]康传坤、孙根紧. 基本养老保险制度对生育意愿的影响[J]. 财经科学,2018,(3).
- [9]Beck, U. *Risk Society: Towards a New Modernity* [M]. London: Sage Publications, 1992.
- [10]Fraser, N. Contradictions of Capital and Care [J]. *New Left Review*, 2016, 100(4).
- [11]Hochschild, A. R. *The Culture of Politics: Traditional, Post-Modern, Modern, Cold-Modern, and Warm-Modern Ideals of Care* [J]. *Social Politics*, 1995, (2).
- [12]钟晓慧、郭巍青. 人口政策议题转换:从养育看生育——“全面二孩”下中产家庭的隔代抚养与儿童照顾[J]. 探索与争鸣,2017,(7).
- [13]曾远力. 青年女性生育二孩决策和家庭支持关系研究[J]. 当代青年研究,2018,(3).
- [14]马春华. 去家庭化和儿童非正规照顾:欧洲跨国比较研究[J]. 社会学研究,2022,(4).
- [15]Esping-Andersen, G. *Incomplete Revolution: Adapting Welfare States to Women's New Roles* [M]. Cambridge: Polity Press, 2009.
- [16]傅立叶、王兆庆. 照顾公共化的改革与挑战[J]. 女学学志: 妇女与性别研究, 2011, (29).
- [17]和建花. 中国 3 岁以下儿童托幼政策与事业发展回顾[J]. 中国妇运, 2017, (1).
- [18]钟晓慧. 儿童照顾模式对全面二孩政策效果的制约及其应对——基于广东省城镇家庭数据的分析[J]. 广东行政学院学报, 2019, (2).
- [19]Esping-Andersen, G. *Why We Need a New Welfare State* [M]. New York: Oxford University Press, 2002.
- [20]Folbre, N. Children as Public Goods [J]. *American Economic Review*, 1994, 84(2).
- [21]马春华. 重构国家和青年家庭之间的契约: 儿童养育责任的集体分担[J]. 青年研究, 2015, (4).
- [22]岳经纶、范昕. 中国儿童照顾政策体系: 回顾、反思与重构[J]. 中国社会科学, 2018, (9).
- [23]李放、马洪旭. 中国共产党百年托幼服务供给研究: 变迁历程、演进逻辑与未来展望[J]. 社会保障研究, 2021, (5).
- [24]宋少鹏. “回家”还是“被回家”? ——市场化过程中“妇女回家”讨论与中国社会意识形态转型[J]. 妇女研究论丛, 2011, (4).
- [25]Mancur, O. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* [M]. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1971.
- [26]刘中一. 母职、儿童公共照顾与托育服务的政策意涵——女性主义相关论述解析[J]. 贵州社会科学, 2022, (8).
- [27]Lindgren, J. Finland [A]. in Kamerman, S. B., and Kahn, A. J. (eds.). *Family Policy: Government and Families in Fourteen Countries* [C]. New York: Columbia University Press, 1978.
- [28]刘中一. 我国儿童公共照顾资源政府给付方式[J]. 宁夏社会科学, 2022, (1).

- [29] 华怡佼. 我国“二孩政策”下 0-3 岁儿童公共托育服务供给体系研究——以上海为例[D]. 上海师范大学硕士学位论文, 2018.
- [30] 陶艳兰. 中国儿童照顾政策建议的碎片化与整合性公共托育体系建构[J]. 当代青年研究, 2022, (3).
- [31] 孙艳艳. 0-3 岁儿童早期发展家庭政策与公共服务探索[J]. 社会科学, 2015, (10).
- [32] 刘中一. 家庭式托育的国际经验及其启示[J]. 人口与社会, 2017, (3).
- [33] 王传薇、田雨. 公益性早期教育多中心供给模式研究[J]. 经济研究导刊, 2017, (17).
- [34] Kadushin, A., and Martin, J. A. *Child Welfare Services*[M]. Boston: Allyn & Bacon, 1988.
- [35] Foster, G. W. The Child Welfare League of America: Publications on Day Care[J]. *Child Youth Care Forum*, 1971, (1).
- [36] Harding, L. F. *Perspectives in Child Care Policy*[M]. Routledge; Taylor & Francis, 1997.
- [37] OECD. *Starting Strong: Early Childhood Education and Care*[R]. Paris: OECD Publishing, 2001.
- [38] Hernes, H. M. *Welfare State and Women Power; Essays in State Feminism*[M]. Oslo: Norwegian University Press, 1987.
- [39] Anttonen, A., and Häikiö, L. Care “Going Market”: Finnish Elderly-care Policies in Transition[J]. *Nordic Journal of Social Research*, 2011, (2).
- [40] Anttonen, A. Empowering Social Policy: The Role of Social Care Services in Modern Welfare States[A]. in O Kangas (ed.). *Social Policy and Economic Development in the Nordic Countries*[G]. London: Palgrave Macmillan, 2005.
- [41] 王兆庆. 托育公共化的最后一块拼图: 0-2 岁托育政策[J]. (台湾)社区发展季刊, 2017, (159).
- [42] Estévez-Abe, M., and Kim Y. S. Presidents, Prime Ministers and Politics of Care; Why Korea Expanded Childcare Much More than Japan[J]. *Social Policy & Administration*, 2014, 48(6).
- [43] Gidron, B., Salamon, L. M., and Kramer, R. M. *Government and the Third Sector; Emerging Relationships in Welfare States*[C]. Jossey-Bass, 1992.
- [44] OECD. *Engaging Young Children; Lessons from Research about Quality in Early Childhood Education and Care, Starting Strong* [M]. Paris: OECD Publishing, 2018.
- [45] 柏良泽. “公共服务”界说[J]. 中国行政管理, 2008, (2).
- [46] Samuelson, P. A. The Pure Theory of Public Expenditure[J]. *The Review of Economics and Statistics*, 1954, 36(4).
- [47] Musgrave, R. *A Theory of Public Finance*[M]. New York: McGraw-Hill, 1959.
- [48] Varian, H. R. *Microeconomic Analysis*[M]. New York: Norton, 1992.
- [49] Buchanan, J. M. An Economic Theory of Clubs[J]. *Economica*, 1965, 32(125).
- [50] Ostrom, V., and Ostrom, E. A Theory for Institutional Analysis of Common Pool Problems[A]. in Garrett Hardin and John Baden (eds.). *Managing the Commons*[G]. San Francisco, CA: W. H. Freeman, 1977.
- [51] Malkin, J., and Wildavsky, A. Why the Distinction between Public and Private Goods should be Abandoned[J]. *Journal of Theoretical Politics*, 1991, (3).
- [52] Inge Kaul. Public Goods; Taking the Concept to the 21st Century[EB/OL]. http://www.yorku.ca/drache/talks/pdf/apd_kaulfin.pdf.
- [53] 毛程连. 西方财政思想史[M]. 北京: 经济科学出版社, 2003.
- [54] [法] 莱昂·狄骥著, 郑戈译. 公法的变迁[M]. 沈阳: 辽海出版社, 1999.
- [55] [美] 珍妮特·登哈特、罗伯特·登哈特著, 丁煌译. 新公共服务: 服务, 而不是掌舵[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2016.
- [56] 姜晓萍、陈朝兵. 公共服务的理论认知与中国语境[J]. 政治学研究, 2018, (6).
- [57] 黄新华. 从公共物品到公共服务——概念嬗变中学科研究视角的转变[J]. 学习论坛, 2014, (2).
- [58] 马庆钰. 公共服务的几个基本理论问题[J]. 中共中央党校学报, 2005, (1).
- [59] European Parliament. Public Undertakings and Public Service Activities in the European Union[R]. Economic Affairs Series, Working Document, 1997.
- [60] 李实、杨一心. 面向共同富裕的基本公共服务均等化: 行动逻辑和路径选择[J]. 中国工业经济, 2022, (2).
- [61] 金人庆. 完善公共财政制度逐步实现基本公共服务均等化[J]. 农村财政与财务, 2006, (12).
- [62] 林家靖、谢桦. 创新办园机制 扶持集体办幼儿园发展——访厦门市湖里区教育局局长吴雪慧[J]. 福建教育, 2017, (47).

- [63] 庞丽娟、贺红芳、王红蕾等. 不同性质幼儿园教师待遇保障研究:现状、原因分析与政策建议[J]. 教师教育研究,2021,(3).
- [64] Wolf,T. *Managing a Nonprofit Organization*[M]. New York:Simon & Shuster,1990.
- [65] Hansmann,H. B. The Role of Nonprofit Enterprise[J]. *The Yale Law Journal*,1980,89(5).
- [66] Cunha,F.,and Heckman,J. J. *The Economics and Psychology of Inequality and Human Development*[R]. Cambridge:National Bureau of Economic Research,2009.
- [67] 郑珮宸、王百芳、王兆庆.“家”从何来? 初探社区公共托育家园的照顾现场[J]. (台湾)社区发展季刊,2020,(169).
- [68] 教育部. 2020 年全国教育事业统计公报[EB/OL]. http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_fztjgb/202108/t20210827_555004.html.
- [69] OECD. OECD Family Database[DB/OL]. <https://www.oecd.org/social/family/database.htm>.
- [70] 贺东航、孔繁斌. 公共政策执行的中国经验[J]. 中国社会科学,2011,(5).
- [71] 周雪光. 权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑[J]. 开放时代,2011,(10).
- [72] Qian,Y.,and Xu,C.. Why China's Economic Reforms Differ;The M-form Hierarchy and Entry/Expansion of the Non-state Sector [J]. *Economics of Transition*,1993,1(2).
- [73] 石绍成、吴春梅. 适应性治理:政策落地如何因地制宜——以武陵大卡村的危房改造项目为例[J]. 中国农村观察,2020,(1).
- [74] [美]詹姆斯·马奇、[挪]约翰·奥尔森著,张伟译. 重新发现制度:政治的组织基础[M]. 北京:生活·读书·新知三联书店,2011.
- [75] Walker,B.,Lance,G.,Ann,K.,et al. A Handful of Heuristics and Some Propositions for Understanding Resilience in Social-Ecological Systems[J]. *Ecology and Society*,2006,11(1).
- [76] 新浪新闻中心. 深圳 22 所幼儿园停课抵制公办改民办[EB/OL]. <https://news.sina.com.cn/c/p/2008-03-05/150915082206.shtml>.
- [77] 深圳卫视深视新闻. 深圳幼儿园:公办的难,私立的贵[EB/OL]. https://k.sina.cn/article_6321540324_178cb0ce402700h0k7.html.
- [78] 教育部. 深圳 22 所幼儿园从“企业办”回归“公办”[EB/OL]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/s5147/201911/t20191111_407740.html.
- [79] 王春光. 地方性与县域现代化实践——基于对太仓与晋江持续近三十年的调查[J]. 社会学研究,2023,(3).
- [80] Flisi,S.,Blasko,Z.,and Stepanova,E.. *Indicators for Early Childhood Education and Care:Reconsidering Some Aspects of the Barcelona Target for Younger Children*[R]. European Commission,2022.

责任编辑:绘山