

我国普惠托育服务供需匹配问题与对策研究

景美田 辉

贵州中医药大学 贵州 贵阳 550000

摘要:加强普惠托育服务有效供给,持续释放婴幼儿家庭照护服务需求,是我国顺应当前普惠托育服务发展态势作出的重大决策。普惠托育发展应该兼顾供给与需求。本研究利用宏观数据和国内学者关于托育服务的调研数据,揭示了当前我国普惠托育服务供需匹配存在的四大问题,分别为供给不足;结构失衡;托育费用偏高;服务质量不高。而资源分配、多元协作、评估体系、人才队伍等因素能显著影响供需匹配效果。提升托育质量,需要从以下四方面着手加以解决:多元主体协同合作;优化配置托育资源;科学评估服务标准;健全人才培养体系。

关键词:普惠托育服务 供需匹配问题 对策建议

一、问题提出

“全面三孩”政策的出台是适应我国人口形势新变化和推动高质量发展的新要求,普惠托育服务是推动实现适度生育水平的重要配套措施。自2019年以来,我国政府高度重视婴幼儿普惠托育服务发展工作,各类国家级会议、政府工作报告都涵盖了婴幼儿托育服务相关政策文件,为普惠托育服务的规范化、可持续发展提供了制度保障。2022年1月,国家发改委等联合印发《“十四五”公共服务规划》,提法上,将普惠托育位列重点领域非基本公共服务扩容的首位。2023年3月,全国33家城市成功入围第一批全国婴幼儿照护服务示范城市,这说明我国普惠托育服务发展进入新阶段。

随着普惠托育服务体系建设的加快,我国托育机构数量迅速增加,一定程度上满足了家庭托育需求,但发展过程中也出现了供给结构性矛盾、政府引导市场发展力度不够、服务质量参差不齐等问题,不能完全满足社会对托育服务的需求。因此,政府在普惠托育服务体系建设的进程中,要充分考虑婴幼儿家庭多层次、多样化的托育需求。本研究聚焦于普惠托育供需匹配的现实问题,通过对影响因素的深入分析,为我国建设高质量的普惠托育服务体系提供参考。

二、文献综述

高质量的普惠托育服务,不仅有利于实现生育水平的翻转,还能有效激发托育潜在市场消费,促进地区的经济发展。托育服务连接着家庭领域和公共领域,是家与国关系的重要纽带。解决普惠托育服务供给短板一方面有助于婴幼儿健康发展,另一方面能促进女性就业与生活。

普惠托育服务的内涵主要包含“面向社会大众”、“质量有保障”、“价格可承受”和“方便可及”的普惠导向。其中:托育服务的质量是指托育机构在育儿理念、托育方式、师资队伍、保教内容、安全监管等方面的服务水平。家庭越认可机构所提供服务和的方式和内容,就越有可能选择送托。托育服务的便利性多指从时间、空间、交通成本等方面考查婴幼儿家庭所居住的地区与提供服务载体之间的关系。也是政府在规划公共设施空间看重的指标之一,比如《上海市城市总体规划(2016—2040)》就明确提出要构建包括十分钟步行可达小学、婴幼儿以及儿童托管点的15分钟社区生活圈。托育服务的价格是衡量家庭对托育服务收费标准和付费方式的承受能力,以“适度”为原则。托育服务定价过低,托育机构盈利空间较少,不利于培育和激活市场主体活力。相反,定价过高,家庭经济负担过大,会降低育龄家庭的送托意愿。

近年来,全国性和地区性的调查数据都一致表明,在有3岁以下婴幼儿的家庭中,至少有超过1/3的家庭有社会托育服务需求,高者几乎能达2/3。^[1]其中,1岁以上婴幼儿家庭对托育服务需求最高。^[2]2019年底,全国人口与家庭动态监测数据显示,我国3岁以下婴幼儿入托率仅为5.5%,与2016年相比,入托率虽有提升,但仍然远远低于经济合作与发展组织国家33.2%的平均入托率。可见,与旺盛的需求形成鲜明对比的是供给的严重滞后。

从现有的研究来看,国内学者对婴幼儿托育服务的研究大都集中在普惠托育供需研究及国外经验借鉴方面,如家

长对托育服务品质的需求^[3]、婴幼儿托育服务供给侧改革^[4]、普惠成效的国际比较与启示等^[5]。针对普惠托育服务供需匹配的研究相对较少。本研究基于宏观数据和国内学者对托育供需现状的实地调查数据,分析得出当前我国普惠托育服务供需匹配存在的问题,深入探讨其影响因素,并基于此提出政策建议。

三、我国普惠托育服务供需匹配存在的问题

(一) 托育服务供给规模与育儿家庭需求失衡

2021年,国家卫健委调查显示,我国3岁以下婴幼儿(以下简称婴幼儿)约4000万,超过三成婴幼儿家庭表示存在托育需求,但全国总体服务供给不足。2023年4月25日,国家卫生健康委副主任于学军在全国托育服务工作推进会上表示,截至2022年底,全国共有托育服务机构约7.5万家,提供托位数约350万个,每千人口托位数约2.5个。据此测算,我国托位缺口高达200多万,供给严重不足。

(二) 托育服务供给结构与育儿家庭需求不匹配

研究显示,家长对托育服务机构的需求倾向于“公办性质机构、国外课程、全日制、有早期教育专业资质教师、距家5-10 km”的托育服务方案。^[6]然而目前八成托位却由民办盈利性托育机构提供,大规模的公办普惠性托育机构尚未建立。我国社区嵌入式、分布式、小型化的托育服务也极为缺失,社区天然地理位置优势并未有效凸显。^[7]同时,因经济社会发展不平衡,地区之间、城乡之间在托育服务资源分配方面存在较大差异。以江苏为例,2020年,托育机构主要集中在苏南经济发达地区,其中南京市、苏州市托育机构逾500家,而连云港、盐城、宿迁等苏北地区托育机构不足200家,部分苏北地区托育服务难达。^[8]

(三) 托育服务价格与育儿家庭需求不匹配

目前,我国托育服务机构的价格普遍偏高,根据全国政协2020年调研数据,托育机构平均月收费在2700元左右,占当年我国家庭可支配收入的36%。即便一些民办托育机构转为普惠性托育机构后入托价格下降,但房租和人员经费等运营成本居高不下,也将导致托育服务机构难以实现营收平衡。^[9]针对2020年江苏省92家普惠托育机构的收费价格计算结果显示,普惠托育费用已经高于低收入户人均可支配收入(18564元/年),占到中低收入户(33238元/年)和中等收入户人均可支配收入(46414元/年)的比例分别为69.57%和49.82%。对于低收入家庭等来说,家庭的托育

经济负担过重。目前,托育机构定价更多基于市场价格机制,还未充分考虑到家庭实际的经济负担。^[10]

(四) 托育服务质量与育儿家庭需求不匹配

在托育内容上,政府与家长之间有着明显的供需落差。普惠性托育点的托育内容主要以生活照料为主,这与政府对托育机构的要求基本是一致的。普惠性托育点所提供的托育服务相对单调,多数托育点仅仅能满足幼儿最基本的生活照料、游戏等需求,对于知识学习、心理教育等方面的内容涉及相对较少。但是家长对于托育内容的期待却不仅限于日常生活照料。针对普惠性托育机构的幼儿家长的问卷调查中,有21%的家长是因“课程内容”而选择将孩子送到普惠性托育机构;在托育点哪些方面还需要完善的回答中,选择“课程内容”的比例最高。调查结果表明:家长对托育服务内容有着更高的期待,希望提供更多早教的内容,而不是以保育为主。^[11]

在师资队伍上,主要体现在教师数量不足、教育质量不均和服务范围有限等方面。专业托育教师的短缺,严重制约了各地学前教育资源的有效扩大和托育服务的高质量发展。

四、我国普惠托育服务供需匹配的影响因素分析

(一) 多元主体间合作治理机制不健全

这一问题主要表现在政府、市场、家庭以及第三方机构在托育服务供给中的角色和职责界定不清、协同合作机制缺失。政府作为政策制定者和监管者,其在托育服务领域的职能尚未完全明确,政策导向和资源配置通常无法充分反映市场和家庭的实际需求。市场机构在服务供给中虽然发挥着重要作用,但其运作模式和质量监控机制还不够完善,难以保证服务的普惠性和高质量。家庭作为服务的直接受益者,其需求多样性和变化性为服务标准化和规范化带来挑战,但现行的参与机制却并未充分激发家庭的参与热情和反馈效能。同时,非政府组织、社区组织等第三方机构在普惠托育服务体系中的作用还未得到充分发挥,其在资源整合、服务创新等方面的潜能尚未充分挖掘。

(二) 公共及社会资源倾斜力度不均衡

近年来政府在普惠托育服务方面的投入有所增加,但其资源分配依然存在明显地区性偏差。在资源丰富的大城市和发达地区,托育服务设施相对完善,能够提供较高水平的服务;而在经济欠发达地区,尤其是中小城市和农村地区,由于财政投入有限、社会关注度不足,托育服务设施建设严

重滞后,难以满足当地日益增长的托育需求。胡碧颖等人的研究也表明农村地区的托育质量可能更低。^[12]

此外,现有的托育资源分配也存在一定问题,优质资源普遍集中在大城市和发达地区,而边远地区则服务设施匮乏。此种地域间的不均衡,加剧了普惠托育服务在全国范围内的供需失衡。

(三) 需求导向型供给评估体系不完善

当前托育服务体系普遍以供给导向为主,缺乏对于家庭和儿童需求的深入分析和科学评估。导致服务供给在内容、价格和方式上与家庭实际需求存在偏差。例如,多数托育服务机构在课程设置和服务方式上过于统一,未能充分考虑到不同年龄段儿童的发展特点和家庭的具体经济水平。同时,对于服务效果的评估和反馈机制不够完善,使服务提供者难以及时了解和调整服务策略,无法满足不断变化的市场需求。

(四) 普惠托育服务人才培养体系不完善

托育服务质量在很大程度上取决于提供服务的人才的专业水平和能力。然而,目前我国在托育领域的人才培养存在着多方面不足。首先,教育培训体系不够健全,缺乏针对托育专业的系统培训和实践指导,使托育人才在专业知识和技能上难以满足服务的实际需求。其次,行业认证和标准制定不足,导致托育人员的专业水平和服务质量难以得到有效保障。此外,托育行业的职业吸引力不足,薪酬水平和职业发展机会有限,难以吸引和留住优秀人才。

五、我国普惠托育服务供需匹配的对策建议

(一) 夯实多元主体协同供给责任

多元主体参与普惠托育服务供给,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。^[13]政府、市场、家庭等各方主体需在托育服务供给中发挥各自作用,并建立有效的合作机制。政府应作为引导者和监管者,制定明确的政策框架,提供政策支持、制定行业标准、优化资源配置。可以通过提供政策指导和财政激励,鼓励私营托育机构和非营利组织提供多样化的托育服务。市场机构作为服务的主要提供者,需要根据家庭具体需求,提供灵活的托育时间、多元化教育内容等定制化服务,以满足不同家庭的独特需求。同时,政府应鼓励和支持社会资本和非盈利组织参与托育服务,通过公私合作模式(PPP)等方式,将社会资源更有效地引入托育服务领

域。家庭作为服务直接受益者,应加强与托育机构的沟通和协作,家长需要积极参与到托育服务的选择和评价过程中,通过提供反馈和建议,帮助托育机构不断改进服务。

(二) 优化普惠托育服务资源配置

优化普惠托育服务的资源配置是提高服务供需匹配度的关键环节。政府在资源配置中需要更加关注公平性和效率性,合理分配财政投入,确保资源能够覆盖到不同地区、不同社会群体。同时,政府应在资源匮乏的中小城市和农村地区加大对托育服务的财政支持,提供更多资金和政策支持,以促进托育服务设施的建设和服务质量的提升。此外,政府应加强对托育服务市场的监管,避免资源浪费和滥用,确保托育服务资源得到有效利用。

(三) 科学评估普惠托育服务标准

科学评估托育服务标准能够有效提升托育服务质量。这一过程需要政府部门、行业协会和专业机构的通力协作。服务内容方面,需要制定针对不同年龄段儿童的托育服务教育内容、活动安排、日常护理等,以确保服务内容全面、科学、适宜。质量标准方面,需设立严格的服务质量评估体系,包括儿童发展评估、家长满意度调查、服务环境评价等,保证婴幼儿照护服务质量。在师资要求方面,需要明确托育人员的教育背景、专业培训、从业经验等资格标准和专业技能要求,确保托育人员具备必要专业知识和育儿技能。设施标准方面,则应制定托育机构的硬件设施和环境安全标准,以保障儿童安全和健康。此外,还应建立一套有效的评估和监督机制,定期对托育机构进行综合评估和认证,确保各项服务和设施符合国家标准和行业规范。

(四) 健全托育服务人才培养体系

师资质量是托育质量的核心与关键^[14],托育服务的高质量发展需要专业的师资队伍。政府应制定相应的人才培养政策,提供必要资金和政策支持,鼓励高等院校和职业培训机构开设托育相关专业和课程。例如,可以通过提供奖学金或教育补贴来鼓励学生学习托育相关专业,提高这一领域吸引力。同时,应加强托育人员的在职培训和继续教育,定期组织托育工作者参加专业培训和研讨会,以确保其能够不断更新知识和技能。此外,还应完善托育人才的职业发展通道,提高行业吸引力,吸引更多优秀人才进入托育服务行业。

参考文献:

[1] 杨菊华. 托育服务体系建设的意义、问题和路径 [J].

人民论坛, 2021, (28): 60-64.

[2] 洪秀敏, 朱文婷, 陶鑫萌. 我国3岁以下婴幼儿照护的家庭支持需求及群体差异——基于Kano模型的构建与分析[J]. 首都师范大学学报(社会科学版), 2021(2): 151-160

[3] 但菲, 矫佳凝. “二孩政策”实施背景下家长对托育服务品质的需求[J]. 学前教育研究, 2020(12):32-42

[4] 杨雪燕, 高琛卓, 井文. 推进婴幼儿托育服务供给侧改革[N]. 中国人口报, 2020-03-12(003)

[5] 洪秀敏, 赵思婕, 朱文婷. 托育服务供给模式及其普惠成效的国际比较与启示[J]. 教育经济, 2021,37(04):81-88+96.

[6] 秦旭芳, 宁洋洋. 0~3岁婴幼儿家长对托育服务机构的需求偏好及支付意愿研究——基于选择实验法[J]. 首都师范大学学报(社会科学版), 2021(2): 161-171.

[7-8] 朱晓, 刘越. 可及性视角下我国普惠托育服务的供需匹配及路径优化[J]. 人口与社会, 2023(4):62-75.

[9] 吴瑞君. 高质量普惠托育面临的难点与挑战[J]. 人民论坛, 2023, (15): 32-35.

[10] 朱晓, 刘越. 可及性视角下我国普惠托育服务的供需匹配及路径优化[J]. 人口与社会, 2023(4):62-75.

[11] 潘鸿雁. 我国普惠性托育服务的发展与思考——基于上海市普惠性托育点的调查[J]. 福建论坛(人文社会科学版), 2020, (01): 178-188.

[12] HU B Y, SONG Z M, WANG S, et al. Global quality profiles in Chinese early care classrooms: evidence from the Shandong Province[J]. Children and Youth Services Review, 2019(C): 157-164.

[13] 于萌. 准市场视角下普惠托育服务供给的机理与实践[J]. 社会保障评论, 2022, 6(05): 146-159.

[14] 洪秀敏, 陶鑫萌, 李汉东. “全面二孩”政策下托育服务资源需求规模预测——基于对2020—2035年城乡0~3岁婴幼儿人口的估算[J]. 学前教育研究, 2021(2): 16-29.