

【社会现象与社会问题研究】

普惠托育服务的内涵、实现路径与保障机制^{*}

刘 中 一

摘 要:作为一种特殊的公共产品,托育服务仅依靠市场化机制往往无法保证精准而有效的供给。为“对冲”市场化托育服务的负面效应,普惠托育服务被提到了政府建立健全社会福利体系的战略规划当中。在实现路径上,可以通过倡导新办和改办托育机构、突破居家和机构式二元类型体系、发挥政府价格管制作用、合理布局托育服务资源以及注重日常评估监督和管理等来实现普惠托育服务的政策意图。与此同时,合理的财政分配机制、发达的私立托育服务、健全的托育服务管理体制机制等为普惠性托育服务政策的实现提供了重要的保障。

关键词:普惠;托育服务;政策路径;保障机制

中图分类号:C913.5

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2022)01-0099-07

托育服务通常是指家庭内部儿童照顾功能因各种原因无法正常发挥时用以补充家庭育儿功能的社会服务机制。随着当代城市家庭规模小型化、女性外出就业普遍化,儿童照顾供给与需求之间的巨大落差给托育服务市场化带来了巨大的发展空间。然而,托育服务市场化也带来了一系列问题。比如,受托婴幼儿受到伤害的案例时有发生。另外,市场化的托育服务往往只能解放一部分有能力负担市场化托育服务费用的家庭,在很大程度上剥夺了中低收入家庭享有公共托育服务的机会。由此,出于社会福利意识形态、家庭功能认知以及少子化应对等因素的考量,为“对冲”市场化托育服务的负面效应,普惠托育服务被列入政府建立健全社会福利体系的战略规划当中。2019 年,国家发展改革委联合国家卫生健康委共同印发的《支持社会力量发展普惠托育服务专项行动实施方案(试行)》明确提出,要扩大普惠性托育服务有效供给,满足家庭多层次、多样化托育服务需求。2021 年,《中共中央 国务院关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》指出,发挥中央预算内投资的引导和撬动作用,推动建

设一批方便可及、价格可接受、质量有保障的托育服务机构。同年,国务院印发的《中国儿童发展纲要(2021—2030 年)》要求,推动将 3 岁以下婴幼儿照护服务费用纳入个人所得税专项附加扣除,加强住房等支持政策,减轻生育养育教育负担。从国家出台的一系列政策文件可以看出,“普惠”俨然成为当前我国托育服务事业发展的主基调。客观上说,普惠托育服务是一整套理念、方法和举措的组合,具有理论的高度和实践的深度。但是在我国目前情况下,社会大众对于普惠托育服务的认知多局限于托育服务机构的低廉收费以及入托资格无限制等主体感受,相关政策文件也需要进一步完善。为此,有必要对普惠托育服务的概念内涵、实现路径和保障机制等进行深入探讨,从而使普惠托育服务政策真正发挥实效。

一、普惠托育服务的概念内涵

目前,普惠托育服务不仅已成为学界使用频度较高的术语之一,同时也成为各级托育服务行政主管部门追求的目标。但是,普惠托育服务的内涵及

收稿日期:2021-12-15

^{*} 基金项目:国家社会科学基金重点项目“普惠性婴幼儿托育服务建设研究”(20AZD069)。

作者简介:刘中一,男,中国人口与发展研究中心研究员(北京 100081)。

外延究竟是什么呢?从词源学方面讲,“普惠”的表述最初源于北欧社会民主党人关于“人民之家”建设的构想。北欧社会民主党人倡导国家基于公民需要,本着公平合理的原则,为公民提供差不多的高水准的、综合的、制度化的福利和服务。^①后来,随着福利国家理念不断深入人心,“普惠”一词开始在公共服务领域得到了广泛应用。据此,有学者指出,普惠基本公共服务最突出的特征和最本质的要求是种类多、数量足、质量好、取用易、有效果。^②按照这样的学术逻辑,有研究者进一步将“普惠”整合为一个理想型的概念,其内涵主要包括可利用性、可接近性、可适应性、可负担性和可接受性五个方面,统称为 5A 维度。^③

基于此,对普惠托育服务的理解可以从上述五个维度展开:第一,可利用性。可利用性在公共服务领域系指社会上公共服务总量的多寡。具体到托育服务领域,可利用性表明了现有托育服务(资源)数量与家长需求数量之间的关系。换言之,托育服务可利用性是指社会上现存的托育服务托位数量是否足够,托育服务的政策体系是否完整以及托育服务机构是否具备充足的服务人员和设施设备等。第二,可适应性。可适应性关注的重点在于公共服务的提供方式是否适当。具体到托育服务领域,可适应性是指家长对托育服务形态所能适应的程度,或者说个体家庭托育服务需求是否能够得到满足。第三,可接近性。可接近性通常被界定为服务易于获得或服务机构布局合理。托育服务可接近性着重于托育服务机构与需求家庭之间的地理空间分布、两者间的距离、交通工具及交通时间等。第四,可负担性。可负担性表明了公共服务价格与大众支付能力之间的关系。具体到托育服务领域,可负担性主要是指有需求的家庭是否有能力负担社会上普通水平的托育服务价格。第五,可接受性。可接受性概念内涵的重点在于群众对于公共服务质量的感知和判断。托育服务可接受性关注的是托育服务机构能否提供稳定、安全与丰富的托育服务产品。

一般来说,只要符合以上五个方面的外在特征或满足以上五个维度的内在要求,这样的托育服务就可以称为普惠托育服务。换言之,普惠托育服务是以公益性和公平性为其内在基本特征(内涵)的、以“有质量”为其外在价值追求(外延)的、“面向大众”“收费较低”“有质量”的托育服务。从普惠托育

服务五个方面之间的关系来看,它们是环环相扣、缺一不可的。前面两个层面——可利用性与可接近性,本质上与地理空间的概念关联性较强,主要强调一个空间范围内托育服务资源的丰富程度以及在地理空间上的分布情形。后面三个层面——可适应性、可负担性及可接受性,则与婴幼儿家庭的社会经济条件和托育体系的服务能力有较大关系。

需要注意的是,普惠托育服务是一个被社会和历史环境所建构的概念,普惠托育服务的概念内涵是在特定时间、特定文化中产生的。随着社会经济和国家意识形态的变化,普惠托育服务所蕴含的内容也是复杂的、多元的和不断演变的。由此,对普惠托育服务的认知要强调脉络情境的重要性。托育服务模式在不同时代、不同国家、不同地区都是不同的,各有其独特性,同时每一种托育服务发展模式也各有其益处及局限性,并不存在绝对的理想类型。换句话说,在托育服务的发展路径上,一直存在着两种相互冲突的社会理念。一种是强调 3 岁以下婴幼儿的最佳利益以及人力资本投资的论述。在这类观点的作用下,一些国家在介入并分担家庭在 3 岁以下婴幼儿照顾责任的角色上显得较为积极。另一种是政府面临财政紧缩、强调母亲与家庭是 3 岁以下婴幼儿发展的最佳照顾者的论述。这种观点为高度市场化的托育服务发展提供了依据,试图通过市场化的托育服务找到解决问题的答案。任何一种发展模式的选择,都可能引发理念的冲突,从而带来国家在政策导向方面的不同。

二、实现普惠托育服务的政策路径

普惠托育服务政策的主要推动方向是建构一个符合家长托育需求且强调多赢的体系。在普惠托育服务政策的发展上,如何通过制度设置将“普惠”融入托育服务体系之中,同时选择合理的政策实现路径,将是普惠托育服务政策成功与否的关键。

1. 倡导新办和改办托育机构,增强托育服务的可利用性

普惠托育服务首先的衡量指标是要有足够数量的托育服务。托育服务可利用性低表明托育服务资源总量缺乏,且在一定范围内可能没有任何类型的托育服务资源可供使用。近年来,随着社会经济制度的急剧变迁,家庭结构趋向核心化、双薪家庭数量增加和生育政策逐步放开等多种因素叠加,使得我

国的托育服务需求日益增长。虽然 2019 年以来有关婴幼儿照护服务方面的政策密集出台,托育服务机构进入一个快速发展阶段,但到目前为止,我国托育服务的供给与实际需求之间仍存在数量不匹配的问题。全国性和地区性的一些调查数据表明,在有 3 岁以下婴幼儿的家庭中,至少有超过 1/3 的家庭有社会化或公共化的托育服务需求。^④这个数据可能是因为目前普惠托育服务的可利用性太低、许多家庭没有享受过托育服务造成的。一旦普惠托育服务的可利用性提高,一些隐藏的需求就会显现。

就增进托育服务的可利用性而言,最简单有效的办法是扩大普惠托育服务的供给量,通过公共资金投资于公立、非营利性质的托育服务。具体到实践中,就是要鼓励政府机关或企事业单位无偿提供土地、建物、设施及设备,规定办理普惠托育服务机构的政府机关或企事业单位,其员工子女有优先入托的权利。另外,在运营或运行机制上,政府机关或企事业单位开办的普惠托育服务机构可以考虑由专业的机构或组织承办,政府在这个过程中通过补助或税赋减免等方式给予政策支持。

当然,如果简单将社会上托位数量的多寡视为“普惠”与否的衡量指标,也可能会造成社会上有限的儿童公共照顾资源逆分配的结果。因为单纯强调数量供给容易满足那些整体上都市化程度和经济水平较高地区使用托育服务的需求者,忽略那些偏远地区的托育需求。此外,根据我国目前托育服务事业发展的实际情况,就提高其可利用性而言,普惠托育服务政策的实现路径不宜追求短期内托育服务机构的大量增加。因为政府财政负担水平等各种主客观条件的限制,托育服务事业需要一个逐步发展的客观过程。一定意义上,相关制度的完善及人员技能的培训甚至比托位数量的简单增长更加重要。

2. 突破居家和机构式二元类型体系,增强托育服务的可适应性

普惠托育服务应关照各种需求类型的家庭,以保障各种不同家庭环境中的儿童都能获得适当的成长机会。单纯从逻辑上判断,把托育服务供求数量与托育需求者可顺利获得的服务简单等同起来是不合理的。因为即便是质量可接受、价格可负担的托育服务,甚至有空缺名额,不讨论托育服务供需两端的协调程度也是不合理的。在很多情况下,如果不辨识托育服务内涵的异质性,就算托育服务总量增

加,对于很多家庭而言,托育服务也只是一种纸面上的福利。因为托育服务的托育时段、设立类别、服务内容等服务内涵回应不同需求,如果不与家长就业的时间或需求合拍,就不能视为有效的服务供给。

目前,托育服务的提供并未配合相应的政策诊断或公众参与,没有事先进行儿童托育服务需求的社会调查,造成托育服务在供给和需求上的脱节。比如,现有的托育服务并没有充分考虑不同家庭的差异化需求,未能提供延时服务、临时托管、喘息服务、病后托育等各种服务。

就推进普惠托育服务的发展来说,提高托育服务可适应性的策略主要就是突破居家和机构式二元类型体系,在充分保障托育服务质量的前提下,基于婴幼儿的年龄和身心发展状况来安排适宜的服务内容,推动托育服务精准化。具体说,为了让有不同托育服务需求的家庭都可以得到适合他们的服务,可以通过托育服务资源或其他社会公共资源的连接,运用社区看护、临时托育、延长托育服务时间等方式,协助特殊需求家庭均能享有托育服务的权益,满足不同的托育服务需求。另外,在鼓励单位办托、社区办托的政策背景下,公共保姆、社区自治托育服务和互助育儿等多元化托育服务形式也值得提倡。

3. 通过合理布局,提高托育服务的可接近性

可接近性也称空间便利性,空间的便利包含了从家庭到托育服务机构的距离及从托育服务机构到工作地点所需的时间。托育服务机构布局是否合理,辖区婴幼儿家庭是否能方便快捷到达,是普惠托育服务的题中应有之义。没有空间可及性,无论价格如何优惠,托育服务往往也只能是“优惠”的托育服务,而不是“普惠”的托育服务。距离是衡量托育服务可接近性的当然指标,托育服务功能可随距离的增加而递减。一般来说,家长对托育服务机构的地点及设施、托育服务人员的服务态度及满意度等越高,可接受性就越强。在一个合理距离范围内的任何托育服务机构,都是相关家庭可接近的托育服务资源。距离对有需求的家庭送托意愿产生一定的影响。不过,在当代社会中,人们因交通能力的显著提高而大大增强了对托育服务资源的可接近性。例如,对于有需求的家庭,在车程为 30 分钟的范围内,无论其距离托育服务资源的远近如何,所有人克服距离障碍的能力都是相同的,距离的差异并不会造成相关家庭使用托育服务资源的意愿有所不同。

某种角度上说,托育服务能否实质上有所扩大,很大程度上取决于托育服务的可接近性。托育服务覆盖率和普及性越高,儿童公共照顾资源的可接近性就会越高。如在一些北欧国家,通常是由国家出面统筹各地区托育服务需求的,国家通过财政补贴、税费优惠等手段来推动儿童公共照顾设施的合理布局。^⑤对于有托育服务需求的家庭来说,无论其身居城市还是乡村,享受托育服务的成本都不会相差很大。相反,托育服务资源覆盖率低或过于集中,会让托育服务的可接近性减弱。一些地区托育服务资源稀缺会导致其享受公共托育服务成本显著增加。

从我国的情况来看,托育服务虽然总量呈逐年增加的趋势,但空间分布仍不均衡,不管是机构式服务还是居家式服务,多集中于都市化程度高的特定区域。提高托育服务的可接近性,就需要加强政府对托育服务资源布局的主导性,通过搭建智慧托育服务管理平台,在实现托育服务全流程、可追溯、可视化监管的基础上对托育服务机构的合理布局给予直接支持。另外,地方政府在进行托育服务资源评估时应深入分析托育服务缺乏区域资源整合的现状,在配置托育服务资源时优先考虑偏远地区及一般乡镇,以达到托育服务资源的有效使用。

4. 发挥政府价格管制作用,增强托育服务的可负担性

托育服务的价格能否让普通居民家庭接受、是否超出普通家庭的支付能力,是普惠托育服务的重要衡量指标。托育服务价格是指托育人员提供托育技术服务,并向受托对象收取服务费用的标准。对于家长来说,托育服务价格的高低直接影响着他们对托育服务的支付能力和托育服务的实际利用程度。而对生产者来说,托育服务价格的高低直接影响着他们的收入。当然,托育服务价格除受托育时间、托育条件、收托幼儿情形等因素的影响外,也会受到托育服务人员对机构定位的影响。

目前,由于普惠托育服务体系不健全,我国托育服务发展已形成了以市场化为主导的局面,一些托育服务机构漫天喊价的情况时有发生。当托育服务费用比父母的薪资所得水平还要高时,家长很难选择那些最适合孩子的托育服务,儿童的权益因此有可能被牺牲,幼儿母亲甚至还可能放弃职场而选择在家中照顾幼儿。^⑥另外,托育服务市场化运作还存在行业垄断、信息不对称、消费者非理性行为等情

形。由此,在保障社会福利与追求公平正义等原则下,价格干预成为政府的政策工具之一。政府通过制度设计规范托育服务价格,规定托育人员不得擅自调高收费、改变原收托条件或另立名目向家长收取非必要费用,让托育服务市场的收费标准维持在一个相对合理的范围之内。

托育服务在实际运作过程中存在非同质化现象,因此对托育服务价格上限的管制比较困难,需要政府在公共治理与原有市场边界之间进行有效的沟通及协调。然而,一些地方在执行普惠托育服务政策时,往往采取统一的收费方式甚至“一刀切”的做法,未顾及不同的托育服务机构服务质量的差异性,某种程度上挫伤了部分优质托育服务机构的能动性和积极性,让其对选择加入普惠托育服务系统心存顾虑,从而让普惠托育服务政策原本的质优价廉的美意收不到良好的效果。

5. 注重日常评估监督和管理,提升托育服务的可接受性

托育服务质量是衡量普惠托育服务的重要指标之一。无论什么时候,托育服务的发展都要将质量摆在重要位置,把公平、正义和群众满意作为效用评价的标准。如果托育服务质量不能得到保障,盲目发展平价或免费的托育服务对于促进儿童照顾的公共化和普及化是没有任何意义的。甚至在某种情况下,家长很可能将普惠托育服务变成成为一种低廉且平价的消费,由此导致家长权益损失或者婴幼儿遭受不当对待等情况也在所难免。这将成为普惠托育服务正常发展的掣肘。

当前,普惠托育服务政策的日常评估监督和管理聚焦于托育服务机构的设置与管理、卫生与安全等“硬件”要求方面,很容易忽视托育服务机构的服务标准和运行规范等“软件”要求。^⑦因此,政府主管机关应订立严格的托育服务质量评估标准,作为托育服务从业者依循的准绳。一方面,评估标准要注重以客观公正的方式呈现,让家长能得到充足的信息以比较不同机构的托育服务质量,从而减少不实信息的误导;另一方面,评估标准可以作为政府补助的依据,政府通过评估可依相关办法给予托育服务机构实质性奖励,也可要求从业者依照规范加以改进。同时,健全托育服务机构的服务标准如服务规范和教养指南也十分重要。总之,发展普惠托育服务,一定要针对托育服务的质量设定目标和规范,

打造育儿照顾员与婴幼儿的良好依附互动及育儿教养关系,提升托育质量。

不可否认,托育服务的质量要求会随着社会发展和时代进步与时俱进。普惠托育服务不仅要求不断扩展托育服务内容,提供高标准、多样化的托育服务,而且也要求充分考虑家长和婴幼儿的现实需求;不仅应确保托育服务机构设施与设备的硬件资源符合国家统一的质量标准认证,同时也要注重师资专业化等软性资源符合相关的法律规范。当然,普惠托育服务对于托育服务的质量要求也必须立足我国基本国情,结合我国的文化传统和经济社会发展水平,科学、慎重地确定服务项目和标准,引导群众对普惠托育服务质量要求形成合理的心理预期。

三、普惠托育服务的保障机制

目前,我国托育服务事业朝着普惠方向发展的基调非常明确,相应的政策话语和体系建构也体现出明显的普惠取向。我国托育服务进入历史发展的关键时期,建立健全体制机制保障普惠托育服务持续发展,将成为下一步工作的核心与着力点。

1. 明确托育服务的性质

普惠托育服务的属性定位,关系到政府在普惠托育服务发展中的角色定位和责任边界,影响中央和地方政府对普惠托育服务发展的财政事权划分,继而影响普惠托育服务能否得到长期、稳定和规范的制度支持和充足的财政保证。建设普惠托育服务公共服务体系,亟须厘清普惠托育服务公共服务的属性,这既是理论问题,也是实践问题,事关普惠托育服务公共服务体系建设中的政府责任、相关制度与激励约束机制的建设以及“幼有所育”目标的实现。纵观整个儿童福利领域,目前基本上实现普惠目标的只有义务教育、一类疫苗的预防接种两个项目。^⑧2019年,由国家发展改革委牵头联合18个部门出台的《加大力度推动社会领域公共服务补短板强弱项提质量 促进形成强大国内市场的行动方案》将“增加托育服务有效供给”等项目作为“非基本公共服务弱项”,在国家层面明确了托育服务非基本公共服务的属性定位。托育服务是政府有责任提供、又适合市场化操作的公共服务项目之一。换句话说,托育服务的提供者可以分为国家、市场与家庭。相较于欧洲,美国与英国在托育服务政策上较少介入,托育服务与其说是一项社会福利,不如说是

一个赚钱的生意。而在欧洲,特别是北欧国家则把托育服务视为一项基本的社会福利制度。结合我国基本国情,我们应该把托育服务定性为一种特殊的公共产品或准基本公共服务。因为新时代托育服务虽然尚不属于基本公共服务范畴,但也不同于普通的公共产品。相较于一般性社会公共服务,它承载着更多的社会历史责任、伦理意义和公益价值。

在“发展为了人民,发展依靠人民,发展成果由人民共享”的理念下,对于民生建设而言,普惠性、基础性和兜底性三者构成了一个完整的体系。^⑨如果说普惠代表了民生建设满足人民生产和生活需求的广度,那么基础性和兜底性则分别指民生建设内容满足人民生产和生活需求的厚度和韧度。在此意义上,作为特殊的公共产品或准基本公共服务,普惠托育服务在一定意义上也蕴含了“保基本”“兜底线”的内涵,保障群众最基本的托育服务需求和权利的实现,促使困难人群共享我国托育服务事业发展的成果。当然,在普惠托育服务的推行过程中,也要实事求是地承认托育服务不属于基本公共服务,承认城乡、地区和工作性质等因素的不同所导致的合理适度的福利差别,如将托育服务与劳动制度适度关联,目的是激发个人劳动积极性,以保持普惠托育服务的可持续发展。

2. 建立健全托育服务管理体制机制

我国目前的托育服务仍以市场经济为主,托育质量以价格高低为指针,由家长自行选择和解决,托育服务场所管理监督不严。在国家层面,关于普惠的要求和衡量标准不够明确,普惠托育服务机构特别是普惠民办托育服务机构缺乏基本的底线标准,对普惠托育服务的收费范围、政府在普惠民办托育服务机构所承担的责任、扶持普惠民办托育服务机构发展等问题均未予以明确,致使地方在对普惠民办托育服务机构认定和管理时缺乏依据。为此,一些地方在以公办托育服务机构标准要求普惠民办托育服务机构时并未给予配套支持,很多民办托育服务机构在被认定为普惠民办托育服务机构后质量不升反降。同时,普惠托育服务政策执行存在偏差。其主要表现为以下两个方面:一是替代性执行,即将概念窄化。一方面,将发展普惠托育服务窄化为发展普惠公办托育服务机构,忽视民办托育服务机构的地位;将发展普惠托育服务片面理解为追求入托率和资源覆盖率,忽视入托机会的公平和托育服务

质量。另一方面,将普惠的概念窄化为限价,对普惠民办托育服务机构实行严格限价,缺乏配套支持措施。二是象征性执行。片面追求数量和效率,对质量关注不够。

建议政府应检讨普惠托育服务政策的执行方案,建立严格的评估管理制度。现实生活中,普惠托育服务推行过程中容易出现“逆淘汰”现象。一些经营不善或者质量不佳的托育服务机构为了生存及园所营运的考虑,主动选择执行普惠托育服务政策,而优质托育服务机构可能因收费高而被排除在政府资助的普惠托育服务机构行列之外。这不仅浪费了有限的政府财政资源,还容易抹杀托育服务机构既有的特色与多元性,降低托育服务的质量与竞争性。为此,大型托育服务机构的监督机制可考虑增设专家学者等第三方评估,以增加评估结果的客观性和说服力。小型的公共托育机构可由政府评定的示范性托育服务机构提供定期的职业培训与监督。

3. 重新设计政府经费补助的分配原则

目前,政府采用补助方式大力推动普惠托育服务。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)》明确规定,中央预算内投资按每个新增托位给予 1 万元的补助。此举虽出于公平考虑,但忽略了城乡不同地区托育服务机构的收费标准差异。普惠托育服务政策规划的初衷是希望由政府支持补助,为婴幼儿家庭提供更多符合婴幼儿发展需求的平价托育服务,让婴幼儿家庭能承担得起托育服务机构的费用,确保婴幼儿入托权益。然而,城市与农村购地建园经营成本不同,城市经营成本高,农村经营成本较低,加上城乡经济差异与生活条件的差别,以目前政府统一的标准补助不同地区的托育服务机构,有失公平。为此,建议政府考虑因地制宜的补助方案,采取不同的补助配套措施,在不增加政府财政负担的前提下重新分配资源。要综合考虑当地居民收入水平、服务成本、合理利润等因素,通过市场形成普惠托育服务价格。具备招标条件的,通过招标方式确定价格水平;不具备招标条件的,与托育服务机构通过协商确定价格水平。

因此,政府应该优化收费政策工具,赋予托育服务机构自身更多的弹性和选择性,使托育服务机构收费具有一定的灵活性。在收托机制上,应允许托育服务机构在有能力负担的范围内开放收托,合理增加收托人数。在价格管制上,可将价格上限的

单一限定改为在有条件限制的价格区间进行管制,容许普惠托育服务机构发挥其能动性和积极性。以长期经营的角度看,应随着物价波动设定托育服务的费用,让托育服务机构有充裕的经费来保证正常的经营活动。

另外,地方政府虽然可以对达到合格质量标准的民营托育机构核发经费补助,但不应该过度模糊普惠托育服务的成本结构,因为其中包含福利津贴性质的成本补贴。政府相关部门在推动此项社会福利工作时,也需要传达权利与义务相对等的公民意识信息。如婴幼儿家长要具有一定条件的人托资格(家庭经济状况、父母亲就业形态以及家庭孩子数量等)。否则,在普惠托育服务资源有限的前提下,很容易助长入托家长捡便宜的心态,甚至使普惠托育服务成为寻租的工具。与此同时,单纯的政府成本补贴的政策路径也很容易造成托育服务机构一定的心理依赖。一旦遇到政府财力不足,在期望和现实的落差面前,托育服务机构很可能不愿意加入普惠托育服务的行列。

4. 促进发展私立托育服务

原则上,普惠托育服务的发展需依仗政府的公共投资,以取得托育服务供应的主导权。目前,公立性托育服务扩展不易,推动普惠托育服务发展还需借助私人单位提供的托育服务,在合作中实现优质且平价的托育服务。20 世纪 90 年代以来,世界各国在财政压力的情况下,先后将民间企业的管理方式引入公共部门,用以提升公共部门效率和服务质量。在此背景下,除将一些可以委托给民间经营的服务交由民间经营外,也可将民间力量引入公共服务供给中。于是,公办民营、民办公助以及公私合营等托育服务形态应运而生。^⑩换言之,根据我国的实际情况,不要过分强调托育服务的公有化性质,托育服务不论以何种形态运作,只要其价格、劳动条件、服务质量皆符合普惠托育服务的要求即可。

由于公立性质的托育服务机构数量有限,临时成立缓不济急,只能通过政府补助等手段使私立托育服务机构收费标准与公立托育服务机构、非营利托育服务机构收费标准接近,从而加速普惠托育服务的发展。在此过程中,政府不是单独的普惠托育服务供应者。在财力有限的状况下,政府可通过保证合理用地、减免税费、购买服务、减免租金、以奖代补等方式积极扶持民办托育服务机构,特别是那些

面向大众、收费较低的普惠民办托育服务机构。比如,允许教育、医卫、福利、商服等用地类别用于发展托育服务,将其纳入国土空间规划和年度用地指标,区分营利性和非营利性,优先安排土地利用计划。对于非营利性托育用地,可采取划拨方式予以保障。

四、结语

托育服务具有准基本公共服务的性质,仅依靠商品化或市场化机制往往无法保证其能有效提供,需要政府介入或干预,以确保质量有保障、价格可承受、方便可及的托育服务供给。原则上,普惠托育服务是国家在儿童照顾责任角色上更为积极的价值追求。普惠托育服务作为实现去商品化或去市场化的制度设计,对于促进社会公平具有重大贡献。国家通过服务普遍化、类型多元化、设施均衡化、价格合理化和质量可靠化等实现普惠托育服务的政策意图。与此同时,合理的财政分配机制、发达的私立托育服务、健全的托育服务管理体制机制等为普惠托育服务政策的实现提供了重要保障。

注释

①林卡、张佳华:《北欧国家社会政策的演变及其对中国社会建设的

启示》,《经济社会体制比较》2011年第3期。②[美]罗尔斯:《正义论》,何怀宏等译,中国社会科学出版社,1988年,第79页。③可利用性、可接近性、可适应性、可负担性、可接受性这五个维度分别对应英语中的 availability、accessibility、accommodation、affordability 和 acceptability,且每个英语单词的首字母都是A,故称5A。参见姜勇等:《中国特色普惠性学前教育公共服务体系构建的若干思考》,《苏州大学学报》(教育科学版)2019年第2期;李洺等:《公共服务均等化中的服务标准:各国理论与实践》,《财政研究》2008年第10期;张邦辉、李渊:《公共服务均等化供给问题刍议》,《西南科技大学学报》(哲学社会科学版)2012年第1期。④此数据来源于原国家卫计委2016年对十个城市的调查和2017年对四个城市的调查。当时这两个调查均发现,至少有三分之一的被调查家庭直接表达了对社会化托育服务的认可和期盼。⑤Formal care and education for very young children. OECD Family Database, <http://www.oecd.org/els/family/database.htm>. ⑥E. Lloyd, H. Penn. *Childcare markets and government intervention*. Bristol, The Policy Press, 2012, pp.227-246. ⑦郭绒、左志宏:《发展婴幼儿照护服务政策措施研究——基于18省(区、市)“婴幼儿照护服务的实施意见”的分析》,《湖南社会科学》2021年第4期。⑧乔东平、黄冠:《从“适度普惠”到“部分普惠”——后2020时代普惠儿童福利服务的政策构想》,《社会保障评论》2021年第5期。⑨谢玉华、刘晶晶:《“普惠、基础性、兜底性民生”的内涵及本质特征研究》,《社会主义研究》2020年第4期。⑩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。

责任编辑:海玉

Conceptual Connotation, Realization Path and Guarantee Mechanism of the Inclusive Childcare Service

Liu Zhongyi

Abstract: As a kind of public welfare, the childcare service often cannot guarantee precise and effective provision by only relying on marketization mechanisms. To offset the negative effect of the marketized childcare service, the inclusive childcare service has been taken in the strategic planning of the government building and perfecting the whole-society welfare system. In terms of the realization path, the policy intent of achieving the inclusive childcare service can be realized by advocating establishing and transforming childcare service agencies, breaking through the binary types of homely and agent childcare services, giving full play to the government price supervision, reasonably distributing the childcare service resources and attaching importance to the daily supervision and management. Simultaneously, a reasonable financial distribution mechanism, developed private childcare services, and a sound childcare service management system and mechanism also provided important guarantee to the realization of the inclusive childcare service policy.

Key words: inclusiveness; childcare service; realization path; guarantee mechanism