

# 中国教育财政

怀仁怀朴 唯真唯实

北京大学中国教育财政科学研究所

2023 年第 10-1 期（总第 236 期）

2023 年 6 月 29 日

## 托育事业发展与财政投入的国际经验与本土实践： 现状、经验和挑战

——“幼有所育：托育及学前事业发展与财政投入”专题研讨会综述之一

张眉 宋映泉\*

为深入贯彻落实《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》的精神，加快普惠托育服务体系的建设，北京大学中国教育财政科学研究所、中国教育发展战略学会教育财政专业委员会和新疆师范大学学前教育研究中心于 2023 年 2 月 9 日主办了“幼有所育：托育及学前事业发展与财政投入”专题研讨会。会议分为三个专题：（一）托育事业发展供需现状及财政投入问题；（二）托育发展财政投入的国际经验；（三）托育政策的地方实践与探索。

参加本次会议的嘉宾包括来自有关部委、高等院校、国际机构、地方政府部门和社会组织的专家、学者和实践者。具体包括：中国发展研究基金会儿童发展

---

\* 张眉，北京大学中国教育财政科学研究所科研助理；宋映泉，北京大学中国教育财政科学研究所副研究员。

中心高级顾问蔡建华，陕西师范大学教育实验经济研究所所长史耀疆，清华大学教育研究院副院长李曼丽，中国人口与发展研究中心研究员刘中一，国务院发展研究中心社会和文化发展研究部研究员余宇，沈阳师范大学学前与初等教育学院心理研究所所长秦旭芳，首都经济贸易大学教授茅倬彦，浙江省卫健委妇幼处四级调研员何琦环，首都师范大学学前教育学院基本理论研究中心主任沙莉，新疆师范大学教育科学学院教授冯江英，北京大学中国教育财政科学研究所科研项目主任张眉，北京师范大学教育学部副教授李敏谊，联合国儿童基金会教育与儿童发展专家陈学锋，上海市人口早期发展协会副会长兼秘书长刘金华，郑州市婴幼儿照护服务学会会长、郑州市卫生健康委原二级调研员张中建，昆明学院学前与特殊教育学院副院长李树燕，中山市市委党校副教授李亮亮，《托幼瞭望》总编潘伟涛等。北京大学中国教育财政科学研究所副研究员宋映泉策划并主持了本次会议。

与会者认为，我国托育事业发展的政策体系逐步完善，托育事业获得了前所未有的发展机遇，但仍存在托育覆盖率低、地区和人群之间覆盖不平衡、供给主体单一、总体供给不足、行业发展落后、家庭负担较重及质量亟待提升等问题。从国际比较视角来看，托幼一体化成为托育发展的趋势，同时普惠性和瞄准性托育服务并存，各国学前教育财政投入模式根据国家治理模式和政府间责任分担不同而差异较大。整体上我国托育财政投入水平和入托率均远低于 OECD 国家平均值。与会者提出，应进一步加大投入，为托育事业发展提供切实保障，建立合理的成本分担机制，加强瞄准性投入，并通过转向需求方供给和盘活现有资源等方式创新财政投入方式。与会嘉宾对于托育概念的内涵、托育目标、托育需求的预测、普惠性托育概念以及托育模式等问题仍然存在争议。现对会议主要内容综述如下。

## **一、托育事业发展供需现状与预测**

### **（一）托育事业发展的基本情况**

#### **1. 形成基本的托育服务政策体系**

自 2019 年 4 月国务院办公厅印发《关于促进 3 岁以下婴幼儿照护服务发展

的指导意见》以来，国家层面已陆续出台了一系列鼓励和支持托育服务发展的政策，各地也因地制宜开展了多种形式的模式探索并辅之以各有特色的举措，托育机构数量明显增加、服务供给能力不断增强，托育领域的学术交流和培训活动较之以往更为活跃和丰富。总体而言，我国初步构建起了托育事业发展的政策体系，托育服务发展获得了前所未有的良好机遇。

## **2. 托育覆盖率较低、地区差异较大、提供主体单一**

宋映泉基于中国教育财政科学研究所中国教育财政家庭调查（CIEFR-HS）三期数据分享了课题组关于我国 0~3 岁儿童早教参与及供给情况的初步分析。研究发现：（1）从早教参与率来看，我国早教参与率整体不高，0~3 岁婴幼儿早教率仅为 5%~6%，远低于 OECD 国家平均水平（2014 年为 34%）。此外，早教参与率存在较大的城乡、地区、阶层差异，其中农村儿童较少接受早教服务，东部和一线城市参与率较高，来自家庭收入高的儿童有更大机会接受早教服务。2017—2021 年我国早教参与率未出现明显上升趋势。（2）从托育服务提供主体来看，我国托育机构主要以商业机构为主，幼儿园次之，以公益机构和政府为举办主体的托育机构占比均不足 5%。2017—2021 年我国商业性托育机构占比有减少趋势，从 2017 年的 69%降低到 2021 年的 66%；同期幼儿园提供占比有上升趋势，从 2017 年的 11%提高到 2021 年的 19%。

## **3. 托育服务总体供给不足，行业发展整体落后**

托育服务供给的短缺是与会嘉宾普遍提及的问题。全国性和地区性的调查数据均表明，我国托育服务总体短缺状况仍未得到根本扭转，大中城市、脱贫农村等重点区域以及留守儿童、流动儿童、家庭经济困难儿童等重点人群的供需矛盾尤为突出。总体而言，我国托育事业整体发展仍处在起步阶段。史耀疆提出，我国托育发展不足主要体现在五个方面：一是全社会尚未认识到投资儿童早期发展的长期影响；二是缺少儿童早期投资对儿童福利水平影响等方面的证据；三是缺乏本土的、有效的、被验证、宜推广的方法；四是缺乏托育人才培养、从业标准、培养体系和认证体系以及人才储备；五是缺少可持续的婴幼儿早期发展服务人才的培养模式和培训模式。

#### 4. 托育家庭负担较重

从家庭负担情况来看，家庭早教平均支出有增加趋势，部分地区支出负担较重。李曼丽对北京昌平区托育机构现状及婴幼儿托育需求问题的调研发现，现有托育机构大部分是私营机构，收费较高，近半数机构收费超过 7000 元/月。

### （二）托育事业发展的供求预测

与会嘉宾就托育事业发展的供求预测开展了讨论。讨论主要集中在两个方面，一是托育服务供求的具体预测，二是托育供求预测的技术性问题。

#### 1. 托育供求的具体预测

总体来看，我国托育供给存在较大不足，同时存在不同地区不同群体需求的差异化。当前政策对城镇托育问题关注较多，对农村特别是低收入农村地区托育需求的关注不足；在城镇地区，则需要进一步加大精准施策，对低收入群体的托育需求进行回应。《第十四个五年规划纲要》提出，到 2025 年我国每千人口拥有 3 岁以下婴幼儿托位数达到 4.5 个。据蔡建华等人预测，2025 年我国总托位数应达 630 万个左右，满足约 22.5% 的婴幼儿的托育需求。余宇进一步对 2030 年的托位数及入托率进行了估算，如到 2030 年实现入托率 34%（2014 年 OECD 国家的平均值）的目标，则全国托位数应达到 900 万个，千人托位数将从 4.5 个提高到 6.4 个。分城乡看，在增加的 646 万个托位中，200 万个分布在农村，446 万个分布在城镇。如要保持 2025 年新增示范性普惠托位 8% 的占比，新增示范性普惠托位数应达到 72 万个。

茅倬彦基于第七次全国人口普查数据对未来十五年（2020—2035 年）托育服务的需求进行了预测，并分别从全国、各地区、省市以及城乡不同层面分析托育需求的总变化以及各年龄段之间的结构性变化。研究表明，有托育意愿的家长占 3 岁以下婴幼儿总样本的 26.83%，远高于当前的实际入托比例。分年龄阶段看，婴幼儿年龄越大，有托育意愿的家长比例越高；相较于农村地区，城市地区家长希望更早地将婴幼儿送到托育机构接受服务。受人口增速影响，“十四五”期间我国托位需求总量快速减少，“十五五”期间基本保持平稳，“十六五”期间会出现小幅回升。分省看，“十四五”期间托位需求总量缩减速度呈现较大的省

际差异，下降最快的为山东，降幅为 40%，最慢的是贵州，为 10%。2020—2035 年，托位需求总量预测缩减幅度排名前三的省市分别是北京（52%）、上海（48%）和湖北（46%）。

## 2. 托育需求的不同定义

托育需求预测首先要区分不同的托育需求。与会嘉宾提出了托育需求的定义问题。刘中一提出，我国托育服务需求管理未得到应有的重视，导致托育服务需求识别、需求评估和需求转化流于形式，托育服务需求预测结果很难真实反映公众的托育服务需求。他建议，在识别托育需求时，应对规范性需求、表述性需求、感受性需求和比较性需求进行比较<sup>1</sup>。尽管卫健委提出有 95% 的家庭需要托育服务，但李曼丽认为，对托育机构的补贴政策需要建立在对托育需求的精准把握上，同时考虑家庭育儿理念等社会文化因素。例如，李曼丽在北京昌平区调研家庭托育需求发现，尽管托育机构提供了托位，但招生规模远远不足，出现大量闲置托位。因此，需要厘清城镇家庭的实际托育需求和政策供给之间的差异化空间。沙莉表示，在进行预测时，入托率的不同设定会对预测结果有影响，建议区分动态入托率和静态入托率进行相应测算<sup>2</sup>。此外，还应对不同群体提供差异化的托育服务并进行相应测算，特别是要区分城乡儿童的托育需求并提供有针对性的服务。

### （三）托育财政投入需求预测

2019 年国务院办公厅印发的《关于促进 3 岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见》提出，到 2025 年基本建成多元化、多样化、覆盖城乡的婴幼儿照护服务体系。2020—2022 年，国家卫健委同国家发改委开展普惠托育服务专项行动，中央预算内投资下达 20 亿元，带动地方政府和社会投资超过 50 亿元，累计新增约 20 万个托位。为进一步推进我国托育事业发展，仍需进一步加大财政投入。部分与会嘉宾对相关的财政投入进行了估算。

<sup>1</sup> 规范性托育需求指由托育服务政策制定者或服务提供者认定，藉由大规模调查或专家评估所得到而量化信息所定义的托育服务需求；表述性需求指把个人自身的感受转换成具体的行动，以展示其对某一特定服务的需求；感受性需求是以个体的欲望和感知来界定或定义需求；比较性需求是比较得来的需求。

<sup>2</sup> 0-6 岁学位的预测往往在适龄人口基础上结合入园（入托）率进行测算。入园率参数往往基于现实、政策导向、国际趋势等因素进行设定。入园率参数的设定分为静态和动态两种。静态入园率预测下，可以保持当前的实际入园率水平；随着教育事业的发展和国家政策的重视，入园率每年均有所提高，因此只按静态入园率测算学位需求无法科学体现教育事业发展的需要，因此需要对入园率进行动态设定。

余宇对未来十年托育服务建设投入进行的估算结果显示：（1）根据“对于承担一定指导功能的示范性托育服务机构、社区托育服务设施，中央预算内投资按每个新增托位给予 1 万元的补助”的有关要求，2030 年仅新增示范性普惠托位的补助总额将达到 72 亿元。（2）城镇新增的 446 万个托位可折算为 11 万个大规模的社区托育点，按照平均每年新建 1.1 万个估算，到 2030 年，累计总投入为 5769.5 亿元。（3）到 2030 年，全国平均来看，城镇地区较小规模社区托育点的累计总投入大致为 5769.5 亿元，较大规模社区托育点的累计投入大致为 2654.3 亿元。

蔡建华建议对 0~3 岁幼儿提供补贴，特别是为农村儿童提供干预及相应的投入。蔡建华预测，如对全国 840 万农村儿童提供每人每月 300 元的补贴，则每年投入总额为 302.4 亿元；对 1960 万城镇儿童提供每人每月 600 元的补贴，则需投入 1411.2 亿元；二者合计 1713.6 亿元。按每个孩子每月补贴 500 元计，则每年需要投入 1680 亿元。

## 二、托育发展财政投入的国际经验

冯江英和张眉代表课题组做了题为“世界主要国家托育财政政策的国际比较”的报告，介绍了部分国家的托育政策目标、事业发展、财政投入和政策启示。研究显示，各国托育政策主要基于提高人口出生率的目标，政策发展呈现明显的阶段性和渐进性。近十年来，OECD 国家入托率呈现稳步上升趋势，但各国的入托率差异较大，整体来看，我国入托率远低于 OECD 各国。大部分国家以机构式托育为主，0~3 岁幼儿服务机构中私立机构占比要高于 3~6 岁，托育机构逐渐从独立转向托幼一体。各国托育机构服务范围从瞄准弱势群体家庭逐渐实现适龄儿童全民覆盖。

在财政投入体制机制上，各国学前教育财政投入模式具有较大差异，反映了不同国家的治理模式以及各级政府之间的责任分担差异。各国托育投入水平总体上低于学前阶段。从历史发展上看，普惠性托育政策往往在实施瞄准性托育政策的基础上发展而来；从发展现状来看，实施普惠性托育政策的国家往往同时实施瞄准性托育政策；约半数 OECD 成员国采取普惠性与瞄准性并存的服务类型。从分担比例来看，约三分之一的 OECD 国家政府分担比例超过 90%。总体上自

由市场经济国家的家庭负担率更高。部分国家通过明确收费占家庭收入比例、最高限额和成本分担比例等方式明确了家庭负担水平。从投入机制上，各国对供给方的补贴采取直接提供和委托供给两种方式，同时较为普遍地对私立机构进行财政补贴；在对需求方进行补贴时，往往通过直接经济资助和间接福利制度两种方式提供灵活的补贴。

李敏谊在题为“幼有善育的国际经验：公共政策与教师专业发展的视角”的主题发言中，重新审视了3岁以下婴幼儿照护和托育服务的基本概念，认为由于历史、文化和制度的差异，各国相应概念涵盖的服务内容以及年龄段可能存在重大差异。李敏谊课题组对丹麦、挪威、德国和以色列四个国家的研究发现，托育的治理模式有托幼分离、托幼一体化、以及复杂的多元模式三种，其根本的划分标准在于托育与学前是否由同一性质的机构主管。从托育服务五大核心利益相关者的角度，“幼有善育”理念应从“政府有为”“家庭强健”“服务优质”“协同育儿”以及“儿童有福”五大方面实施。此外，李敏谊认为，从国际经验来看，为了建设高质量的教育体系并实现收益最大化，未来应考虑优先将资源集中在有效的教师专业发展活动：首先是教学法相关的活动，其次是合作发展形式的活动，再次是内容与需求相一致的活动。<sup>3</sup>

### 三、托育政策的地方实践与探索

刘金华、何琦环、张中建、李树燕、李亮亮和史耀疆分别介绍了上海市、浙江省、河南省郑州市、西南地区（以云南省为主）、广东省中山市和陕西省的实践探索，分享了各地托育事业发展的现状、经验和问题。总体上，上海、浙江初步探索出了地方发展托育事业的经验，以河南和云南为代表的中部和西部地区的托育事业发展则面临较多的问题。

#### （一）实践经验

从实践来看，我国各地支持托育事业发展的政策体系逐步完善，普惠托育事业的发展初显成效，初步探索出发展托育事业的若干经验。

刘金华介绍了上海市托育服务实践与探索。上海市发展托育的经验是：第一，

---

<sup>3</sup> 关注教学法的相关内容指的是活动侧重学科内容以及学生如何学习这些内容；合作发展指的是人员围绕某一目标共同完成某项任务；内容与需求的一致性指的是活动符合人员的自身需求。

建立了以教育部门牵头的多部门联席会议的管理机制，探索多渠道扩大托育服务的供给，推动托育服务体系建设。第二，建立了完善的政策法规体系，规范学前教育 and 托育服务的实践，破解开展学前教育托育服务发展管理上的瓶颈问题，特别是通过立法的形式来规范托育事业的发展。第三，按照政府指导、家庭为主、多方参与的原则，逐步建立起了包括托育一体化、市场化的托育机构、社区托育以及企业托育等多种形式的普惠多元的托育服务体系，满足婴幼儿家庭多层次、多样化的托育服务需求。其中，以街道社区为规划单元，在社区内建设公益普惠的社区托育“宝宝屋”，既可独立设置，还可嵌入到社区综合设施、物业管理设施、社区活动中心，大大降低了场地门槛要求，灵活回应了社会需求。目前上海市已经完成了第一轮托育三年行动计划，未来将在普惠、质量、多元、专业四个方面实现从“幼有所育”到“幼有善育”的目标转变。

何琦环介绍了浙江省托育事业发展的情况。浙江省发展托育的主要经验包括：将“浙有善育”列为“共富区”要打造的十大标志性成果之一；大力推动家庭照护、社区统筹、社会兴办、单位自建、幼儿园办托班的“5+X”托育服务体系建设；构建并完善了妇幼保健院+社区卫生服务中心+婴幼儿照护服务站“1+1+X”托育服务指导体系；发布《浙江省“十四五”托育服务发展规划》，对全省层面托育工作进行部署；开展将普惠托育纳入基本公共服务的试点工作，并开启0~6岁托幼一体化改革；实现了多部门联动的服务机制；搭建15分钟托育圈，托育机构的乡镇街道覆盖率79%，居全国前列。

史耀疆团队探索了在不同收入地区提供儿童早期发展服务的不同模式。包括：  
(1) 在低收入农村地区采用养育中心+入户指导的“宁陕模式”，从当地招募妇女，由政府提供场地，由社会组织投资建设和运营费用，并由政府专人管理。  
(2) 在县区采用超级养育中心的“清涧模式”，从业人员通过招募本县区妇女完成，政府出地并对硬件建设提供补贴，创业者参与投入和运营。在运营模式上，采用创业者运营+政府设立公益机构扶持的方式。  
(3) 在城市地区，视情况分成两种模式。一种是以公助民营标准化普惠式托育机构展开的公助民营普惠式托育机构，一种是以公办民助标准化托育中心为形式的公办民助福利式托育中心。前者的从业人员主要通过托育机构招聘，后者通过社会公益性岗位<sup>4</sup>配备从业人员。在投

---

<sup>4</sup> 公益性岗位是指各级人民政府及有关部门开发并经人力资源社会保障部门认定，用于过渡性安置就业困难人员的岗位。主要包括满足公共利益和就业困难人员需要的非营利性基层公共服务类、公共管理类岗位，不包括

入模式上，前者是政府协调场地+创业者；后者采用政府出地+社会组织投资建设+政府补贴运营。在运作模式上，前者是创业者运营+政府设置专人管理，后者是政府设置专人管理+政府补贴运营。以上不同模式均由省卫健委对从业人员提供免费的标准化培训。

## （二）困难和挑战

与会嘉宾介绍了各地发展托育事业面临的现实挑战。

浙江省发展托育的问题和困难主要表现在：一是3岁以下托育服务属于非基本公共服务范围，政策支持托育服务刚性不强，普惠性托育服务财政保障面临较大阻力。二是举办者高投入低产出与民众高质量低收费之间存在矛盾。三是缺少可操作的配套政策，如在“一老一小”统筹推进过程中，托育不能享受到“养老”的同等财政投入待遇；未建立家庭养育照护服务项目的专业人员和项目的财政保障机制。四是人才紧缺，“十四五”期间托育人才缺口达到10万人。此外，还存在托育机构场地难以落实等困难。

李亮亮的研究发现，中山市托育事业发展存在以下问题：托育服务供给总量不足、托育服务供需结构失衡（机构招不满，家长托不起）；供给模式单一（以民办托育机构提供的营利性、全日制托育服务为主）；质量有待改善（机构备案率低、师生比高、正规培训覆盖人数低、消防隐患、违章建筑、食品安全等）；经营压力较大等。

张中建表示，郑州市托育事业发展存在的问题主要表现在：托育机构的成本太高，降低成本难；稳定招生难，疫情期间尤为突出；托幼机构应对风险能力较弱；机构登记备案等行业瓶颈还未突破。

李树燕的研究发现，西南地区发展托育事业面临少数民族幼儿看护人以及父母文化程度更低、早婚问题突出、婚姻家庭关系相对复杂等实际困难。西南乡村地区0~3岁社区公共服务理念非常淡薄，儿童优先、科学育儿、儿童友好社区建设等服务理念没有深入乡村社区。同时，家庭托育需求旺盛、托育机构生存困难和家庭承受能力之间的差距较大等问题并存；政策法规体系、标准规范体系与供给服务体系亟待建立健全。从财政投入看，政府投入主体比较分散；投入体制

比较单一；投入力度不大。

## 四、发展我国托育事业的政策建议

综合与会嘉宾意见，目前我国托育事业发展面临若干挑战。在事业发展方面的主要问题是：（1）总体覆盖率过低，远低于 OECD 国家平均水平；（2）托育的覆盖率存在较大的区域性和人群差异，其中农村儿童较少接受早教服务的机会；（3）托育供给主体单一，以市场为主，政府举办或资助的机构比例过小；（4）托育质量亟待提升，在课程质量、师资质量和机构质量等方面均存在较大空白；（5）托育事业管理存在部门间责权利分配及协调性不足，托育需求预测的准确性亟待提高等。托育财政投入方面的问题主要体现在：（1）托育总体投入和托育供给严重不足；（2）普惠性托育保障乏力；（3）对特殊需要群体的瞄准性投入不足；（4）尚未构建合理的分担机制，家庭负担过重。与会专家对当前托育事业发展和进一步完善托育财政投入体制机制提出了以下若干建议。

### （一）发展托育事业的建议

针对托育事业发展方面的现有问题，与会嘉宾提出了增加供给以提高覆盖率、鼓励多元化供给回应多元化需求、提高托育质量以及完善托育事业管理等建议。具体包括：

1. 明确政府主体责任，确保普惠性托育服务的有效供给。与会嘉宾建议，将托育服务纳入基本公共服务体系，建立以政府为主、社会为辅，公办民营为主的托育事业发展模式，扩大公立型和普惠性婴幼儿照护服务有效供应。其中，要特别强调政府在发展托育事业中的主体责任。

2. 鼓励多元化力量举办多样化的托育，回应多元化托育需求。首先，发挥社会力量、企事业单位、其他公办机构等不同力量的参与，以公立机构、公建民营、民办公助等形式，通过家庭式托育、社区托育服务站，在工作场所、妇女之家、儿童之家的公共场地设立托育空间等方式增加托育服务的供给，提供正规或者临时性的托育服务。其次，鼓励更多幼儿园开设 2~3 岁幼儿托班，持续推进托幼一体化。三是探索家庭式托育服务点，研究推动家庭托育点登记备案制度和管理办法。四是在城乡不同地区探索不同的托育发展模式，特别是要探索适合贫

困农村地区需求的托育模式。

3. 多方举措提高托育质量。有质量的托育服务是与会嘉宾的共同关注焦点，与会者强调应加强托育服务的标准建设和质量建设，并从师资、过程性质量和课程建设几个方面对提高托育质量提出了建议。一是重视从业人员的人才储备和能力建设，形成托育从业人员的培养和培训体系，对托育阶段的师资进行规范化、标准化管理，形成专业人才的培养、进阶和劣汰机制。二是完善过程性质量监管，在人员资质、托育师与儿童的比例、师资培训机制等方面对结构性质量进行优化，有效提高托育服务的质量。此外，有嘉宾建议应重视托育课程体系的建设，研究开发本土化的课程，切实回应不同群体的需求。还有嘉宾建议，对托育模式进行梳理提炼，将通过科学评估和验证的亲子活动入户和养育中心结合的干预模式纳入公共服务的内容，通过综合性婴幼儿早期发展服务，从源头上解决贫困代际传递。

4. 完善托幼事业的管理体制和相关管理工作。在儿童早期教育的管理上，应理顺托幼一体化的管理体制，特别是要将学前教育政策惠及2~3岁婴幼儿。在托育服务需求管理上，与会嘉宾建议做好以下几个方面的工作以提高管理效能：提升托育服务需求识别的精准性；保障托育服务需求沟通的畅通性；加大托育服务需求收集的规范性；促进托育服务需求评估的科学性；提高托育服务需求整合的实践性；增强托育服务需求转化的灵活性。

## **（二）完善托育财政投入机制的建议**

在财政投入方面，与会者的建议主要包括加大财政投入、建立合理分担机制，发展普惠性托育特别是针对2~3岁幼儿的普惠性托育，加强瞄准性投入和创新财政投入方式等。

1. 强化政府的投入责任，加大公共财政投入力度，建立托育服务的合理分担机制。与会者建议，强化政府在托育事业发展中的投入责任，加大公共财政投入力度，建立分层分类分级的托育投入体制，构建政府、市场、社会、家庭多元供给主体的财政分担机制，并进一步明确央地间分担责任和政府家庭间分担比例，建立普惠性与瞄准性兼具的托育服务体系。在具体措施上，有嘉宾提出，政府应通过顶层设计解除土地用途、建筑功能、消防备案、经营资质等方面的限制，切

实解决托育机构的办学场地问题；通过降低房租等大额运营成本，降低入托价格。

2. 大力发展普惠性托育服务，优先满足2~3岁婴幼儿托育基本公共服务需求。与会者认为，面向大众、质量合格、有直接或间接的财政补贴、经济可接受、方便可及的托育服务，旨在解决托育服务在地理和经济上的可及性问题的普惠性托育机构，是我国托育事业发展的方向。普惠性托育机构既包括公办托育机构、非营利性托育机构，也包括政府购买的营利性托育机构提供的服务。其中，将现有学前教育普惠政策下延至2~3岁儿童是相对现实的路径。张建中建议，应围绕基本、普惠、投资、收费、减负五个方面发力，大力发展普惠性托育服务体系。

3. 以儿童发展需求为出发点，加强瞄准性投入。有与会者建议，一是实现儿童早期发展的教育和养育一体化，构建包括保健、营养、回应性照料、早期学习、安全在内的整体回应性照顾框架。综合卫生、教育、社会福利政策，出台家庭友好政策，特别要为家庭养育指导提供财政保障机制。二是托育机构的支持机制。何绮环建议，支持托育综合指导体系建设，为各级托育综合服务中心、“医防护”儿童健康指导中心以及示范性托育机构提供财政支持，特别是要落实各级托育综合服务中心编制及人头经费。三是重视对重点人群的服务供给，其中包括城市地区和农村婴幼儿托育服务的供给。沙莉认为，公共托育服务机构的需求来源和发展重点在城市地区，特别是大城市和超大城市；在发展农村地区托育服务时，应注意其性质、诉求和情境与城市地区相区别。

4. 创新托育财政投入方式。一是对存量资源进行合理配置。茅倬彦表示，由于人口减少，到“十四五”末期预计将可腾挪1700万个闲置学位转为托育服务。此外，积极推动有条件的幼儿园师资经过培训转为托育机构托育人员，适应“一园两用”。沙莉建议，在将幼儿园资源统筹到托育服务时，要注意3岁以下婴幼儿身心发展特点、照顾方式、对环境的要求与3岁以上幼儿的差异。二是对需求方提供补贴。蔡建华建议逐渐从对服务供给方的补贴转向对需求方的补贴，通过发放不可转让、当期使用的服务券，让用户自由选择。

## 五、亟需进一步讨论的若干问题

与会嘉宾认为，我国托育事业发展仍然存在若干问题，亟需进一步讨论。

首先，关于托育的概念仍需进一步厘清。有与会者认为，在发展托育的过程

中存在着认知惯性与政策路径依赖，特别是容易把托育与学前教育、托儿所及幼儿园等同。也有与会者表示，托育相关概念不够清晰，托育、早教等混淆使用现象较常见。此外，对城市和农村地区的托育服务缺少区分。

第二，关于托育事业发展的政策目标尚不清晰。托育事业发展存在多重目标设定，如作为激励生育的人口政策目标、补充父母角色暂时缺位时儿童需要的照顾、促进早期儿童发展、解放劳动力等。此外，还有的嘉宾强调托育在阻断贫困的代际传递、促进社会公平中的作用。不同政策目标之间如何整合仍需要进一步明晰。

第三，如何科学预测我国托育需求仍需进一步讨论。目前不同研究机构和学者对托育需求的预测差距还很大。在识别和预测托育需求时，如何区分规范性需求、表述性需求、感受性需求和比较性需求仍然需要进一步研究，不能把上述需求不加区分，混为一谈，而直接纳入政策讨论。

第四，政府、市场、家庭和社会组织在托育中的角色定位仍需厘清。特别是当前政府的投入后继乏力，同时市场的投入和产出存在较大的不确定性；托育的成本分担机制尚未建立，家庭的负担水平普遍过高。

第五，对普惠性托育政策仍然存在争议，特别是考虑到家庭在儿童发展中的重要性、政府的财政支持能力以及传统文化背景下家庭育儿理念和养育偏好等因素，有研究者认为，对于由政府来整体推进普遍性的托育服务政策仍需更多审视。

## 上期回顾

2023 年第 9 期（总第 235 期）

### 中国高等教育发展的财政策略

**摘要：**本文首先回顾建国以来我国高等教育管理体制与财政体制的历史演变；其次从事业发展与经费变化的视角分析近年来我国高等教育事业发展中所出现的变化趋势，以此引入“分化”与“动员”的策略，并运用最新的数据分析来讨论我国高等教育发展呈现的新局面；最后就下一阶段的政策举措和进一步的学术讨论提出建议。

《中国教育财政》由北京大学中国教育财政科学研究所主办；旨在反映本所最新的学术科研活动；相关内容仅体现作者本人观点，并不必然代表本所的立场。

文章内容仅供参考，如需转载须事先征得本研究所同意。

本期印发：2000 份

下载网址：<http://ciefr.pku.edu.cn>

---

**主办单位：**北京大学中国教育财政科学研究所

**电子信箱：**[newspaper@ciefr.pku.edu.cn](mailto:newspaper@ciefr.pku.edu.cn)

**责任编辑：**毕建宏

**传 真：**010-6275-6183

**地 址：**北京市海淀区颐和园路 5 号

**微信公众号：**中国教育财政

北京大学教育学院楼四层（100871）

