

中韩托育服务治理结构的比较分析

徐晓玲 李权鎬

新罗大学 韩国 617-736

【摘要】：在生育率持续走低与家庭结构转型背景下，0—3岁托育服务的公共性需求显著上升，托育治理结构完善成为东亚国家的共同议题。中国与韩国在相似人口压力下形成了不同治理路径：中国依托政策动员与行政整合，较快完成托育体系框架建构，实现供给规模与制度关注度同步提升；韩国则在较早法制化基础上，通过稳定财政投入与社会组织深度参与，形成相对成熟的运行机制。基于“五元主体”分析框架比较发现，中国在普惠导向与扩张效率上具有优势，但社会组织专业化与社区承接能力仍待加强；韩国制度稳定性与质量监管突出，但存在区域失衡与托育劳动保障不足等问题。对此，应通过立法推进、社会组织培育与协同机制完善，提升托育治理的协同性与可持续性。

【关键词】：托育服务；五元主体；中韩比较

DOI:10.12417/2705-1358.26.04.067

伴随生育率持续走低和家庭结构快速变化，0—3岁婴幼儿托育服务的公共性日益凸显，托育治理体系建设成为东亚国家应对少子化与劳动力压力的重要议题^[1]。家庭照护能力弱化与女性就业参与上升，推动照护责任由家庭向公共部门转移。中国与韩国同为超低生育率社会，虽面临相似人口与家庭压力，但在托育制度演进路径与治理结构上呈现明显差异。基于此，本文引入“国家—社会组织—市场—社区—家庭”的“五元主体”协同治理框架，对中韩托育治理体系的制度基础、主体配置与运行机制进行结构化分析，重点比较两国在制度成熟度、政策工具运用、质量治理与家长信任机制等方面的差异，旨在揭示托育制度分化的内在逻辑，并为优化中国托育治理体系提供制度启示。

1 理论基础与分析框架

婴幼儿托育由家庭内部事务进入公共政策议程，是多重社会结构变迁共同作用的结果。“照护责任由谁承担、如何分担”^[2]成为制度建构的核心议题。与此同时，早期发展研究不断强化专业照护对儿童发展与机会公平的重要性，促使托育服务从家庭福利补充转向具有明确公共属性的社会服务，对制度设计、质量监管与专业支持提出更高要求。

从社会再生产理论看，托育属于维系社会运行的关键照护活动。该理论强调，劳动力的养育与教育具有社会性，其成本与责任不应完全由家庭承担；照护劳动具有显著性别属性，长期由女性承担使其在劳动力市场中处于不利位置；随着城市化和家庭结构转型，家庭内部照护能力下降，照护责任在家庭、国家、市场与社会组织之间重新分配。由此，社会再生产理论为托育公共化的必要性及主体责任重构提供了重要解释框架。

治理理论进一步揭示托育制度运行的多主体特征。托育供给、监管与质量保障并非单一部门即可完成，而需在法律规范、

财政支持、服务实施与社会反馈等机制协同下推进，其绩效高度依赖国家、社会组织、市场主体、社区组织与家庭之间的角色配置、权责关系与协同程度。婴幼儿照护的社会性与制度性决定了托育治理必然呈现跨部门、多主体的结构。

基于此，国家通过立法、财政与制度设计界定公共性边界；社会组织在服务补位、倡导与评估中发挥功能；市场主体以专业化供给回应差异化需求；社区组织依托在地网络推动服务落地；家庭作为需求提出者与使用者，其体验与反馈影响制度调整。五类主体围绕制度设计、服务供给、质量监督与需求反馈持续互动。不同国家在主体能力、协同方式与制度安排上的差异，构成比较托育治理结构的重要切入点。“五元主体”框架的价值在于揭示托育制度运行中的责任承担、功能补位与风险分配，为理解不同国家托育治理的制度成熟度与协同机制差异提供系统分析基础。

2 中韩托育服务治理结构比较分析

2.1 国家与地方政府

中国托育治理以中央主导、政策推动为核心。自2019年起，中央政府将托育服务纳入人口发展和家庭支持政策，通过专项资金、制度规范和试点项目快速推动体系成型。截至2024年底，全国托育机构备案数达到10.3万家、托位约480万个，0—3岁入托率约为9.5%^[3]。可由于地方财政能力、制度经验及执行意愿差异，托育发展呈现明显的地区不均衡性：长三角多数城市入托率达12%—15%，中西部省份不足6%，特大城市中心城区超过20%，远郊区不足8%^[4]。地方政府优先关注机构数量和托位指标，而对服务质量、家庭体验和师资水平关注不足，导致部分地区供给形式化，质量治理缺失。相比之下，韩国托育体系建立在法律和制度稳定性基础上。《婴幼儿保育法》明确中央政府在政策标准、财政拨款和监管方面的角色，

同时地方自治团体负责许可、日常监管与督导。中央与地方财政联动机制确保机构经费稳定可预期，截至2023年普惠补贴覆盖率超过95%^[5]。总体来看，中国模式强调政策驱动和快速扩张，但地方执行差异导致不均衡；韩国模式强调制度稳定和权责明确，保障了全国一致性和长期可持续性，为托育体系的成熟发展提供了基础。

2.2 市场主体

在中国，市场主体是托育供给的核心力量。民办机构占全国托育机构总量的76%以上，其中普惠性机构约占56%，市场快速进入显著扩大了托育供给。快速扩张也带来质量和规范性问题，师资水平、持证率和机构稳定性在地域间差异明显：上海和深圳师资持证率超过70%，中西部地区不足40%^[6]。市场主体的快速扩张虽解决了供给不足问题，但也加剧了服务质量差异和家庭信任问题。韩国市场主体在托育体系中虽存在，但严格受监管约束，主要作为供给补充而非主导。所有机构必须通过中央和地方联合认证，未达标机构需整改，市场供给的功能受制度和财政约束，整体质量稳定^[7]。对比来看，中国市场主导供给但质量监管薄弱；韩国市场受严格规制，功能补充且质量稳定，体现出市场与公共体系的平衡关系。

2.3 社会组织

社会组织在托育治理中承担专业化运营、培训和质量监管的辅助角色，但中韩差异显著。在中国，社会组织整体参与度有限，全国登记社会组织超过90万家，但直接参与托育服务的不足3%，具备专业运营能力的比例低于1%^[8]。现有社会组织多依赖项目式支持，缺乏长期制度嵌入，难以形成政府与家庭之间的桥接作用。韩国社会组织在托育体系中发挥重要作用。约三分之一的托育机构由社会福利法人或公益组织运营，其整体质量评估普遍高于个人运营机构^[9]。社会组织承担教师培训、质量评估、督导和社区资源链接等职能，如韩国保育振兴院（KICCE）覆盖超过95%的机构质量评估与现场督导^[10]。因此，中国社会组织在数量、专业性和制度化参与方面明显落后，无法形成持续的质量保障和专业积累；韩国社会组织通过制度嵌入实现了培训、评估和社区协同的长期稳定作用，为托育服务的规范化和持续性提供了坚实支撑。

2.4 社区

社区作为托育服务的嵌入主体，在中韩体系中的功能与覆盖度差异明显。在中国，社区嵌入式托育尚处于探索阶段。截

至2024年，全国社区托育站点不足8000个，占比不到10%，主要集中在一线及部分二线城市^[11]。社区空间紧张、治理结构不足及资源分布不均，使社区难以承担稳定供给职能。韩国则通过共同育儿支援中心将社区深度嵌入托育体系，覆盖230个市郡区，提供育儿咨询、临时托管、玩具借阅等服务。对此，中国社区力量薄弱且分布不均，难以承担日常托育支撑；韩国社区嵌入度高、功能完善，与家庭和机构形成协同网络，显著提高托育服务的稳定性和可持续性。

2.5 家庭

家庭是托育服务的最终使用者，其选择行为直接受成本、可及性、信任度及政策设计影响。在中国，家庭在托育体系中的角色仍以选择性使用为主。普惠托育收费在1200—3500元/月之间，家庭自付比例超过70%，安全和师资不稳定是家长最主要的顾虑^[12]。家庭在“自己带”“祖辈分担”“谨慎选择机构托育”之间权衡。家长对托育服务的信任不足也制约了潜在需求向实际使用的转化。韩国则通过政策和社区支持强化家庭参与。普惠补贴将家庭自付比例维持在3%以下，家长通过家长会、开放日和家园联系册与机构互动，参与率约70%，满意度约88%^[13]。对比可见，中国家庭使用受经济、信任和可及性限制，托育体系吸引力有限；韩国家庭在制度支持、社区协助和信息透明的多重保障下，嵌入度高、满意度高，为托育服务的可持续发展提供关键支撑。

3 结论

中韩两国在面临相似的人口与家庭压力时，由于制度起点、政策理念和福利体制的差异，形成了迥异的治理路径。从“五元主体”视角看，中国托育治理呈现“国家与市场突出、社会组织与社区力量偏弱、家庭信任不足”的特征，制度发展处于“体系成型”阶段；而韩国形成了“国家主导、社会组织支撑、市场规范参与、社区嵌入、家庭稳定使用”的基本格局，但托育劳动条件、教育分轨及区域供需错位等问题仍制约体系运行。比较表明，信任机制与财政保障是托育制度能否稳定运行的关键支点：缺乏信任，家庭难以将托育视为可靠公共服务；缺乏可预期财政支持，即便供给扩张，也难以维持长期稳定。对中国而言，中韩比较的价值在于通过“五元主体”识别薄弱环节，通过立法明确公共属性和责任，同时强化社会组织培育、社区嵌入和家長参与，以构建稳定、可预期的协同关系，有效缓解家庭照护压力并促进性别平等与应对少子化挑战。

参考文献：

- [1] OECD.Starting Strong III:A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care[R].Paris:OECD Publishing,2012.
- [2] 刘梦琦,郝凤英.照护劳动性别分工的代际传递机制及其政策含义[J].妇女研究论丛,2021(5):25-36.

- [3] 国家卫生健康委员会人口监测与家庭发展司.全国托育发展简报(2024)[R].北京;国家卫生健康委员会,2024.(2025-02-20).
- [4] 中华人民共和国民政部社会组织管理局.全国社会组织发展统计公报(2023)[R].北京;中华人民共和国民政部,2024.(2025-02-20).
- [5] 보건복지부.2023 년보육통계 R/OL.세종:보건복지부,2024.(2025-02-20).
- [6] 深圳市卫生健康委员会.深圳市婴幼儿照护服务质量监测报告(2023)[R].深圳;深圳市卫生健康委员会,2024.(2025-02-20).
- [7] 보건복지부.2024 년보육사업안내[R/OL].세종:보건복지부,2023[2025-02-20].Available from:<https://www.mohw.go.kr>→자료실→보육사업안내.
- [8] 中华人民共和国民政部社会组织管理局.全国社会组织发展统计公报(2023)[R].北京;中华人民共和国民政部,2024.(2025-02-20).
- [9] 한국사회보장정보원.2023 년 12 월보육사업통계 R/OL.세종:한국사회보장정보원,2024.(2025-02-20).
- [10] 육아정책연구소.2024 년전국보육실태조사:어린이집조사보고 EB/OL.세종:육아정책연구소,2025.(2025-02-20).
- [11] 上海市卫生健康委员会.上海市托育服务发展年度报告(2023)[R].上海;上海市卫生健康委员会,2024.(2025-02-20).
- [12] 中华全国妇女联合会家庭和儿童工作部.中国家庭托育服务需求状况调查报告(2023)[R].北京;中华全国妇女联合会,2023.(2025-02-20).
- [13] 통계청.2023 년사회조사결과(복지·사회참여·여가·소득과소비·노동)R/OL.세종:통계청,2023.(2025-02-20).