

# 多元共治下普惠性托育服务的路径研究

孟卓颖 李柯莹

杭州师范大学经亨颐教育学院 浙江 杭州 311121

**【摘要】**：在人口少子化与生育支持政策的驱动下，普惠性托育服务已成为国家战略的重要组成部分。各地围绕多元共治理念，探索形成各具特色的托育服务模式。然而，当前普惠托育服务仍面临三重困境：结构层面主体协作不畅；过程层面资源配置低效，存在资源整合困难、供需匹配失灵；价值层面普惠目标偏差，陷入价格与质量两难境况，服务可及性呈现区域与群体差异。基于此，本研究从三方面提出建议，构建多元主体共治格局，完善协同治理运行机制，强化普惠制度支撑，并分类施策，以实现普惠托育服务可持续发展。

**【关键词】**：多元共治；普惠性托育；实践模式；协同治理

DOI:10.12417/2705-1358.26.06.006

随着二孩与三孩政策的先后落地，我国面临着婴幼儿出生率的波动与托育需求的刚性增长之间的矛盾。特别是0—3岁婴幼儿托育服务的供需错配，已成为制约家庭幸福与社会和谐的重要短板。研究表明，我国托育政策发展在时序演变上已历经“框架初建与普惠启动期（2019—2020年）”以及“供给扩容与体系深化期（2021—2022年）”的快速铺开阶段，而今正迈入“质量引领与多元探索期（2023—2024年）”的深水区。这一转折不仅意味着托育服务不再局限于单纯的设施建设或数量扩容，而是开始关注服务质量、资源配置效率以及供需协同机制的完善。尤其在“托幼一体化”成为整合学前教育与托育服务的主流趋势下，如何破解政策衔接不畅、机构资源分散以及专业师资匮乏等难点，成为当前亟待解决的核心问题。

在此背景下，多元共治作为一种创新的社会治理模式，正被广泛提倡用于解决托育服务体系中的供给侧短板与治理失衡问题。

## 1 多元共治下普惠性托育服务的探索

“多元治理（Multi-governance）”是当代公共管理和治理理论中的核心概念，指的是在公共事务的管理与决策过程中，不再仅由单一的政府主体垄断权力，而是由政府、市场、社会组织、社区、公民以及其他相关利益方等多个主体共同参与、协商合作的一种治理模式。

在多元共治理念下，我国普惠托育服务的多元共治探索已形成具有代表性的地方实践样本，各地基于自身资源禀赋与治理需求，探索出各具特色的多元供给模式。总体来看，这些探

索呈现出从单一主体主导走向多元协同、从服务覆盖走向质量提升、从传统管理走向智慧治理的演进趋势。

### 1.1 东部沿海城市：模式创新与医育融合并举

江苏省层面进一步拓展了多元供给的实践场域。通过政策扶持与资源整合，推动社区嵌入式托育、用人单位办托、托育综合服务中心建设等多模式并行发展。无锡市国企办托育园以亲民价格提供高质量服务；南通市探索“1+N”示范机构带动社区托育点发展；连云港市妇幼保健院打造“医教养三位一体”照护体系，将医疗保健融入托育全流程。这一系列探索体现了政府主导下多元主体协同、医育资源深度融合的治理逻辑。

南京市聚焦服务模式的多样化创新，呈现出社区嵌入式、幼儿园下延式、育幼合作式和协作联盟式等多种形式。其核心在于通过整合政府、社区、幼儿园、托育机构、企事业单位及社会组织等多方力量，实现服务资源的就近可及与优势互补。政府通过政策引导与财政补贴发挥主导作用，社区利用其基层组织优势提供场地与资源支撑，幼儿园依托专业教育资源拓展托幼一体化服务，托育机构与幼儿园通过合作实现教育理念与服务资源的深度融合，企事业单位则通过联合办托缓解员工育儿压力。这一探索为构建“政府主导、社会参与、社区依托、市场补充”的普惠托育体系奠定了实践基础。

浙江省舟山市定海区以“医育融合”为特色，以省级首批普惠托育基本公共服务试点为契机，通过“一增”“二融”“三示范”三项举措，系统推进0~3岁婴幼儿普惠托育服务的多元共治探索。在供给层面，该区通过精准匹配托育供需、鼓励

作者简介：孟卓颖（2005年4月-），女，汉族，浙江绍兴，本科在读，杭州师范大学经亨颐教育学院，研究方向：学前教育。

基金项目：本论文为国家级大学生创新创业训练项目“托起明日之星：多元共治下普惠性托育服务发展模式及优化策略研究”成果（项目编号：4045C5212530530）。

多元主体办托（包括社区办托、公建民营、民办公助）以及强化托幼一体服务，有效拓展了普惠托育服务的覆盖面和可及性；在服务层面，依托基层“医、防、护”儿童健康管理中心，推动医疗卫生机构与托育机构开展“医育结合”订单签约，并探索中医融入托育，显著提升服务的专业内涵与健康管理水平；在制度层面，充分发挥区托育综合服务中心的示范引领作用，强化从业人员培训、扩面宣传引导并构建数字化监管平台，推动区域托育服务的规范化、标准化发展。

山东省济南市历下区以“一刻钟便民托育圈”为抓手，依托社区网格化治理，创新探索社区公益托育阵地。甸柳新村街道通过“柳悠芽托育园”建设，面向居民提供以“临时托、计时托”为主的公益性托育服务和亲子活动、育儿沙龙等科学育儿服务，实现了全龄全域的婴幼儿健康养育全覆盖。同时，历下区妇联通过“入户家访”式家庭教育指导服务，将专业育儿知识送进千家万户，形成了“托育服务+家庭教育”的社区服务模式。

### 1.2 产业园区与新区：空间嵌入与政策推动并行

在产业园区这一特定场域，杭州与成都的实践进一步丰富了“嵌入式托育”的内涵。基于嵌入性理论的分析框架，两地通过“空间—结构—关系”三维嵌入实现服务与需求的精准对接。空间嵌入依托园区地理选址与存量资源改造，实现服务的可及性与功能适配；结构嵌入通过政策赋能与多元主体协同，构建政府、企业、托育机构、家庭共同参与的服务供给框架；关系嵌入则通过信任资本累积、需求精准响应与高频互动，增强服务粘性与可持续性。这一模式有效解决了产业园区双职工家庭“带娃难”问题，实现了“稳就业、促生育、提效能”的多重目标。

成都市TF区作为国家级新区，在普惠托育服务体系建设中体现出政策推动与多元参与的典型特征。该区通过政策引导与财政投入，推动托育机构数量快速增长，初步形成公办、民办普惠、社区嵌入式、单位办托等多种运营模式并存的供给格局。同时，依托健康管理师制度与数字化监管平台，提升服务的专业性及规范化水平。然而，调研也揭示了供需失衡、师资力量薄弱、多元主体协作机制不健全等问题，反映出普惠托育服务从“量的扩张”向“质的提升”转型过程中面临的深层挑战。

### 1.3 中西部地区：全链条服务与民生保障并重

中西部地区在普惠托育服务探索中，虽然整体发展水平与东部存在差距，但凭借政策高位推动和因地制宜的资源整合，也形成了具有区域特色的发展路径。

湖北省襄阳市襄州区构建起“政策引领、多元供给、医育

融合、智慧赋能”的全链条服务体系。其特色在于通过“星级评定”制度将政策支持与服务质量挂钩，以评促建推动机构规范化发展；同时依托区妇幼保健院成立托育服务指导中心，推动22家医疗机构与托育机构签约服务，将医疗资源有效嵌入托育流程。这种“医疗赋能+星级激励”的双轮驱动模式，为中部地区破解托育服务质量参差不齐的难题提供了可行思路。

宁夏银川市则突出“三保障、三优先、三创新、三强化”的工作格局，其亮点在于将托育服务纳入政府绩效考核，并率先探索农村地区托育机构建设，体现了对城乡均衡发展关注。通过争取中央预算内资金建设普惠机构、鼓励幼儿园开设托班、累计培训从业人员3300人次等措施，银川在资源相对有限的条件下，初步构建起覆盖城乡的托育服务网络。

海南省三亚市的探索兼具东部沿海的开放特征与中西部地区的政策驱动特点。其核心经验在于以市级公办托育园为标杆，将保教费从3980元/月下调至1500元/月，通过价格杠杆撬动市场普惠转型。同时创新“1+N”医育结合模式，以市妇幼保健院为技术核心，基层医疗机构为延伸，实现专业医疗力量对托育机构的全覆盖。这一“公办引领+医育融合”的路径，为同类城市提供了可推广的经验样本。

## 2 多元共治下普惠性托育服务的现实困境

普惠性托育服务的多元共治并非政府、市场、社会等主体间的简单组合，而是一个涉及权责配置、资源流动与价值协调的复杂过程。从各地实践来看，尽管社区嵌入式、托幼一体化、用人单位办托、医育结合等模式在主体构成与协同方式上各具特色，但多元共治的理想图景与现实运作之间仍存在显著张力。本部分借鉴协同治理的分析框架，从结构、过程、价值三个维度审视当前普惠托育服务面临的困境。

### 2.1 多元主体协作中关系失序的结构困境

从各地实践来看，尽管“政府主导、社会参与、家庭尽责”的治理架构已初步形成，但主体间的协作关系尚未理顺，呈现出明显的“有多元、无共治”特征。

部门协同中的条块分割与权责模糊，导致政策合力难以形成。托育服务涉及卫生健康、教育、财政等多个部门，但各部门间的职责边界不清、协调机制不畅的问题较为突出。有研究指出，托育服务“政策体系有待完善、多元主体协作关系有待理顺”。如在托幼一体化模式中，托育与学前教育分属不同部门管理，幼儿园办托班常陷入多头管理困境。即便在建立了联席会议制度的地方，各部门的政策目标与考核指标各异，导致政策合力难以形成。

政府与市场关系中的角色错位，部分地方政府过度介入具体服务供给，挤压了社会力量的发展空间。同时，在应当发挥

监管和引导作用的领域，政府又存在缺口现象。调研显示，当前托育投入存在“重硬件建设、轻软件服务”的倾向，侧重建园盖楼，但在玩教具配备、师资培训、园所管理等方面投入较少；对托育的监管较为薄弱，机构备案率较低、跨部门监管机制不健全、处罚规定不明晰，行业质量安全存在隐患。这种“重建设轻监管、重硬件轻软件”的治理取向，折射出政府角色定位的模糊性。

社区与家庭的主体性边缘化，使其沦为被动参与者。多元共治理念强调社区的基础性作用和家庭的核心地位，但在实际操作中，社区往往被简化为场地提供者，家庭则被视为被动的服务接受者。社区作为连接政府与家庭的纽带，其在需求摸排等方面的潜能远未释放<sup>[8]</sup>。有学者指出，托育服务缺乏整合型信息平台，服务信息“受阻”，社区本应在信息整合与供需对接中发挥独特作用，但因缺乏相应的权责配置和资源支持而难以有效履职。与此同时，家庭在多元共治格局中的话语权严重不足，需求偏好难以传导至决策环节，也导致供需错配。

社会力量参与遭遇制度性壁垒，民办普惠托育机构在获取土地、申请补贴、参与政府购买服务等方面，与公办机构处于不平等的竞争地位。有调查显示，当前一些地方政府通过多种方式降低普惠托育服务价格，但可持续性受到质疑——托育机构本身能盈利的就不多，如果要普惠限价，必须有足够多的补贴，但政府补贴往往不足以覆盖机构降价成本，导致运营无法持续，抑制了社会力量参与的积极性。

## 2.2 资源配置与运行机制中效率损耗的过程困境

当前普惠托育服务在运行过程中面临资源配置效率不高、供需匹配机制失灵等问题。

托育服务资源配置中的“重建轻用”倾向与空间布局错位。在托位建设指标驱动下，部分地区出现了“为建而建”的倾向，忽视了服务设施的空间布局与人口分布的匹配度。导致“需要的地方没有建，建成的地方用不上”的资源错配，进而引发了城区核心地段托育机构一位难求以及部分新建社区配套托育中心因地理位置偏远、服务时间不灵活而乏人问津等一系列问题。国家发展改革委相关负责人也坦承，我国普惠托育服务发展仍面临“资源总量不足、空间分布不均衡”等问题。

供需匹配中的信息不对称与精准对接机制缺失，加剧了家庭送托需求与机构实际入托率之间的巨大落差。全国实际入托率仅为7.86%，远低于超三成的家庭送托需求。有研究从可及性视角分析指出，普惠托育服务在供需匹配上面临“供给与需求失衡”“供给分布不均衡”等五大困境。全国政协委员刘菊娇强调，须建立供需精准对接机制，通过统筹政府引导、市场参与和社会支持等多方力量，实现托育资源精准配置与高效利用。

多元主体协同的制度成本居高不下，普惠项目的可持续性面临挑战。跨部门、跨层级的沟通协调往往耗费大量行政资源，以托幼一体化为例，幼儿园开设托班需同时满足多部门标准，增加了机构的合规成本。更值得关注的是普惠托育的可持续性问题——一些参与普惠项目的运营方表示，如果要普惠限价，必须有足够多的补贴，但政府补贴往往不足以覆盖机构降价成本，导致运营无法持续，一些地方还出现了机构加入普惠项目一年后即申请退出的情况。这种循环往复，浪费了资源，也损害了政策的公信力。

## 2.3 普惠目标与现实成效间偏离的价值困境

从现实来看，普惠目标在公平性、可及性、质量等方面的实现程度面临多重挑战。

“普惠”内涵的界定模糊不清，使地方实践面临目标偏移与政策执行标准不一的风险。普惠托育中的“普惠”究竟指向何种程度的可负担性、可及性与可接受性，目前尚缺乏清晰界定。有研究指出，普惠托育服务体系中存在标准规范不完善、配套支持不足、监管缺乏力度的短板。这种模糊性为地方实践提供了自由裁量空间，但也带来了目标偏移的风险。部分地区将普惠简单等同于低价，忽视了服务质量；部分地区将普惠窄化为公办，排挤了社会力量的参与空间。国务院关于推进托育服务工作情况报告也指出，存在“运营成本难降，普惠程度不高”等问题。

价格可负担与质量可信赖之间的张力难以消解。普惠托育的核心是在家庭可负担的价格与专业可靠的质量之间寻求平衡。然而，现实中的两难困境十分突出：若定价过低，机构难以维系运营质量；若定价过高，又背离普惠初衷。国家卫健委公布数据显示，我国近九成托育机构是民办机构，平均收费每孩每月1978元，一线城市超5500元，占居民人均可支配收入一半以上。即便是一些享受政府补贴的普惠园，价格与普通家庭的心理预期仍有差距。与此同时，低价导向下的服务质量隐忧同样突出，机构老师素质不高、卫生环境差等问题导致家长“不敢托”。如何在价格可负担与质量可信赖之间找到平衡点，是普惠托育必须直面的价值难题。

## 3 结论与建议

当前普惠托育服务在结构层面面临主体协作不畅、权责配置模糊的困境，在过程层面遭遇资源配置低效、供需匹配失灵的挑战，在价值层面陷入普惠目标偏离、公平性不足的窘境。三重困境相互交织、彼此强化，制约着普惠托育服务的可持续发展。破解这些困境，需要从结构重塑、过程优化、价值保障三个维度协同推进，构建真正意义上的多元共治格局。

### 3.1 结构重塑

构建权责清晰的主体协同格局。明确政府“元治理”角色定位，从“全能型”转向“引导型”，在制度供给、资源统筹、兜底保障上发挥主导作用，建立多部门权责清单与常态化联席会议机制，破除条块分割。推动市场机构强化“保育者”身份认同，回归托育服务“保育为主”的本质功能，通过公建民营、购买服务等模式激发社会活力。激活社区“依托平台”功能，赋予其在需求摸排、资源整合等方面的实质性权责，使其从被动场地提供者转变为主动治理参与者。建立家庭需求表达与反馈机制，通过家长委员会、服务评价平台等渠道，将家庭从被动接受者转化为共治主体。

### 3.2 过程优化

建立资源精准配置与运行保障机制。在规划层面，建立以人口分布为导向的托位动态测算机制，将托育设施纳入城市更新和住宅配套统筹推进，避免“有地无用、有位无人”的资源错配。在运行层面，依托数字化平台整合机构备案、托位使用、

家长评价等信息，实现“一网统管、一键服务”；推广“15分钟托育服务圈”模式，支持全日托、半日托、计时托等灵活供给，满足家庭差异化需求。在监管层面，健全机构准入、备案、巡查、退出全流程监管机制，建立托育机构“星级评定”与“黑名单”制度，将评估结果与财政补贴挂钩，以评促建。

### 3.3 价值保障

强化普惠导向的制度支撑与质量监管。在价格规制层面，建立普惠托育指导价动态调整机制，综合考虑居民收入、运营成本与财政承受能力，通过建设补贴、运营补助、税费减免等方式降低机构成本，将政策红利传导至家庭端。在质量保障层面，制定全国统一的托育服务质量评估标准，涵盖师资资质、服务内容、安全保障等维度；推动“医育融合”向纵深发展，将儿童保健、疾病预防等专业服务融入日常托育流程。在公平可及层面，加大对农村地区、城乡结合部等薄弱区域的政策倾斜，对低收入家庭、多子女家庭发放托育消费券或育儿津贴，确保普惠托育服务惠及更多群体。

### 参考文献:

- [1] 洪秀敏,吕阳.生育友好视域下我国托育政策的时空嬗变特征与优化向度——基于31省397份政策文本的LDA主题建模[J].人口与经济,2025,(06):59-72.
- [2] 秦旭芳,臧天品.寻找托幼一体化“最优解”[J].今日教育(幼教金刊),2025,(03):1.
- [3] 朱江.多元治理:我国治理现代化的路径思考[J].今日财富,2020,(03):183-184.
- [4] 路白钰.民主行政视角下多元治理的建构[J].现代营销(下旬刊),2018,(24):237.
- [5] 沈大雷,虞爽.“苏式托育”守护“最柔软群体”[N].中国人口报,2025-06-25(005).
- [6] 杨琳琳.协同治理视域下普惠托育服务多元供给路径探析[J].南京理工大学学报(社会科学版),2024,37(01):47-56.
- [7] 林晓娜.多元托育模式赋能“幼有善育”[J].人口与健康,2025,(09):60-61.
- [8] 姚建,李甜甜.一刻钟便民托育圈开启社区普惠托育新模式[N].中国妇女报,2023-06-06(001).
- [9] 余茂婷,衡若愚,邵娟,等.产业园区嵌入式普惠托育服务模式的运行机制与实践逻辑[J].黑龙江教师发展学院学报,2026,45(02):136-142.
- [10] 唐春花.成都市TF区普惠托育服务研究[D].四川师范大学,2025.