

【社会现象与社会问题研究】

家庭式托育服务供给:特点、困境与出路*

——基于广州市F品牌托育园的调查

樊晓娇 陈 炜

摘 要:发展以社区为服务半径的托育服务供给是解决幼有所育的有效方式,而家庭式托育服务是社区托育服务的重要实现形式,探讨中国家庭式托育服务的准公共物品属性及其供给方式具有现实意义。我国家庭式托育服务供给经历了从私人自愿供给到自发供给的变迁历程,其具备价格机制下的强排他性、园区拥挤点控制、自建标准等准公共物品特点。目前,家庭式托育服务在注册登记、安全规范、教师建设、外部效应等方面存在一定的困境。因此,我国家庭式托育服务供给应选择合作供给的路径,明确私人供给托育服务的地位,引导托育服务供给向普惠性质的私人有偿供给转变,加强托育服务规范的政策供给,创造社会协同供给的环境。

关键词:婴幼儿照护服务;家庭式托育服务;托育服务供给

中图分类号:G610

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2022)05-0066-09

提供多种形式的婴幼儿照护服务是缓解我国“托育难”问题的主要思路,其中发展以社区为服务半径的托育服务供给符合群众就近托育、低成本托育等的要求,也符合《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》确立的“幼有所育”方向。作为社区托育服务的一部分,家庭托育服务(又称儿童之家、邻居护理园、社区互助托儿所等)是指在住宅楼中照顾较少数量儿童的托育服务,其中住宅楼既可以是自住房,也可以是租赁场所。我国法律规定,家庭住宅不能作为经营场所。因此,实践中我国的家庭托育服务只能以“类家庭托育服务”的方式存在,本文称之为“家庭式托育服务”。广东省广州市某F品牌家庭式托育园(以下简称“F托育园”)是近年来我国少有的以家庭式托育服务为主题的连锁企业,与发达国家的家庭托育服务模式不同,为研究中国家庭式

托育服务发展提供了难得的观察窗口。

一、问题的提出:家庭托育服务的供给选择

2016年以来,随着“全面二孩”政策的落地,我国托育服务发展不充分所带来的“生育焦虑”现象备受关注,以多种形式补充托育服务供给势在必行。学者刘中一最早提出了在我国发展家庭式托育服务的可行性,并从家庭育儿理想心理期望、家庭托育劳动力存量、灵活就业政策支持等方面进行了论证。^①杨琳琳回顾了70年来我国儿童照顾服务政策的变迁,指出当前建设适度普惠型的3周岁以下婴幼儿照护服务体系需要对政府、家庭、社会和市场的责任进一步划分,适当提高市场和社会的责任,使国家、家庭、社会与市场适度共担婴幼儿照护责任。^②但菲、矫佳凝从当前婴幼儿家长对托育服务品质的需求出发,指出差异化需求下的家庭托育服务大有可

收稿日期:2021-12-06

*基金项目:广东省哲学社会科学“十三五”规划学科共建项目“大数据背景下社区托育服务供给的协同创新研究”(GD20XJY19)。

作者简介:樊晓娇,女,广东第二师范学院学前教育学院讲师,管理学博士(广州 510303)。

陈炜,男,中共广州市委党校政治学与法学教研部副教授,政治学博士(广州 510070)。

为。^③还有一些学者通过介绍分析先进国家和地区在家庭托育服务方面的措施,尝试为我国的家庭式托育服务提供借鉴。如范昕等对西方发达国家三种典型的托育服务治理模式(整合模式、分离模式、混合模式)进行了比较分析^④,秦旭芳等对经济合作与发展组织国家近 20 年来在婴幼儿服务领域实施的多元化托育服务供给进行了梳理^⑤,杨菊华和杜声红对日本、韩国、新加坡等国家早期教育的投入和质量控制变迁进行了研究^⑥。随着我国部分地区对家庭式托育服务试点工作的持续推进,关于家庭式托育服务的地方案例研究逐渐增多。国家卫健委课题组基于北京市“民居园”的调研,从家庭式托育服务的房屋属性出发提出了对住宅型托育服务进行精准管理的建议^⑦;潘鸿雁深入分析上海市社区托育服务试点工作的经验与问题,提出了政府引导、分层次定价、统一监督标准的发展思路^⑧;石卷苗对浙江省社区托育机构发展进行了较大规模的采样访谈,提出建设以社区综合托育平台为中心的支持体系^⑨。从现有研究来看,学者们对发展包括家庭式托育服务在内的社区托育服务体系均持正面态度,也普遍认为中国家庭式托育服务应走出有别于西方国家的不同道路,但这些研究大多从政府供给的视角出发,强调政府的引导和管控职责,对市场、社会和家庭供给的自主性问题关注较少,这或许与家庭式托育服务发展缓慢、可供研究对象数量不足有关。

托育服务供给选择具有双重内涵:一是关于供给规模的选择,即大规模托育与小规模托育的问题。这两种情况衍生出集中式托育与分散式托育两种路径。前者为机构托育,具有容纳人数多、辐射范围广、日常办园成本相对低廉等优势,但是初始投入巨大、建设时间长,短期内无法解决入托难题。后者主要指包括家庭托育在内的小型托育,将地区整体托育需求分散为小群体需求,采取分布式供给,这种选择的好处是对场地和建设资金要求低,适合快速铺开,且师幼比高,在互动质量和亲密度上表现较好,但对教师的综合素质要求较高。^⑩从发达国家的实践看,上述两种供给模式并非相互排斥,而是互为补充,特别是家庭托育因在释放女性劳动力、促进贫困家庭再就业方面的巨大价值,在托育供给中占有相当比重。从经济合作与发展组织的统计来看,英国 3 岁以下婴幼儿进入家庭托育的比例约为 9%,德国的比例约为 15%,英格兰约为 20%,芬兰则高达

63%。^⑪二是关于供给成本的分担选择,即“谁来负责提供托育服务”的问题。托育服务相关的利益主体是政府、市场、社会和儿童家庭四者,由此产生四种供给模式,即政府供给、市场供给、社会供给和家庭供给。理论上说,集中性托育既可由政府提供,也可以由市场提供,还可以由社会提供,分散式托育则存在全部四种供给方式。对于家庭托育而言,情况略微复杂一些。那些照护自家和亲戚、朋友、邻居等子女的“熟人式”家庭托育可以被认为是家庭供给,那些以营利为目的、照护他者子女的“陌生人式”家庭托育则属于市场供给,但是家庭托育如果获得政府补贴或受到相关规则的约束,就意味着有政府供给的因素。事实上,当前发达国家的家庭托育大多属于“政府+市场”或“政府+家庭”的混合式供给。其中具有代表性的模式主要有三种:第一种是以英国、澳大利亚、加拿大等国家为代表的间接供给模式,政府作为规则制定者和监督者,对家庭托育提供规范。第二种是以北欧国家为代表的直接供给模式,政府考核并聘用托育从业者,家庭托育是政府公共服务的一部分。第三种是以日本为代表的差别供给模式,政府对认证托育和非认证托育执行不同的标准和补贴(见表 1)。无论哪种家庭托育模式,政府供给都明显存在,表明发达国家更多地将家庭托育归为公共物品,具有较强的普惠属性。

表 1 发达国家政府参与家庭托育供给的模式比较

供给模式	政府供给强弱度	代表国家	内容
间接供给	弱	英国 澳大利亚 加拿大	政府主导成立行业协会,由协会对申请家庭进行资格认证、场地勘察、登记注册和定期监督,经营者自负盈亏,并对婴幼儿负全部责任
直接供给	强	丹麦 瑞典	地方政府设立托育事务局,负责制订托育标准、收费水平、质量评估办法,申请家庭经政府审核后获得经营资格证,从业者薪酬和保险列入政府预算,经营责任由政府和家庭共同承担
差别供给	适中	日本	获得认证的家庭托育遵循最高规范标准,政府收取保育费后按等级返还家庭;未获认证的家庭托育需参照最低标准建设,仅有最低保障补贴,自行定价收费

我国托育服务经历了“政府完全供给—家庭供给—市场供给—政府有限供给”的发展过程。自 20 世纪 80 年代公立幼儿园不再承担 3 周岁以下婴幼儿照护服务后,绝大多数婴幼儿由家庭自行照看。然而,“全面二孩”政策实施后,新增成员给家庭生活带来了一定负担,加之新一代父母对孩子高质量

早期教育的期待值大大提升,自家照看方式已经不能满足婴幼儿家庭的需求。依据第七次全国人口普查结果,当前我国在 0—3 周岁阶段的人口约为 4200 万人,家庭户均规模从 2000 年的 3.44 人下降至 2.62 人。这意味着婴幼儿人群仍相对庞大,家庭抚养功能却趋于减弱。全国人口与家庭动态监测数据显示,2019 年年底我国 3 岁以下婴幼儿入托率仅为 5.5%。而有较强烈托育服务需求的家庭占比则超过 35%,供给和需求之间缺口很大。^⑫若按照国家“十四五”规划提出的每千人拥有托位数 4.5 个的目标,全国需要新增托位 400 万个。此外,由于不同地区人口流动状况不同,地区间供需差异明显。调查显示,一线城市如深圳市的托位缺口高达 6.7 万个,而郑州市早在 2019 年就出现了近 1 万个的空余托位。^⑬尽管教育部已于 2019 年启动了普惠托育服务扩容和托育建设专项工程,但仅靠公立和普惠幼儿园设立附属托班的办法,短期内难以完成托位快速增长的目标。在此情况下,市场实际上承担了大量的托育服务,但一般来说这种以早教机构为名的市场托育服务的托育费用高昂,一定程度上抑制了托育服务的普及。

公共产品理论认为,政府对公共物品的供给将对其他供给方式产生“挤出效应”。在目前政府供给有限的情况下,家庭托育服务在理论上并不存在被挤出的风险。^⑭然而,我国《民法典》规定“业主不得擅自将住宅用房变更为经营性用房”,家庭托育服务严格意义上并不合法。家庭托育服务既不属于政府公共服务的范畴,又被剔除在个体经营类型之外。因此,中国如何发展家庭式托育服务以满足婴幼儿家庭的托育需求,是一个亟待解决的问题。本文拟以 F 托育园为研究样本,讨论中国家庭式托育服务的供给选择。

二、从私人自愿供给到自发供给: 家庭式托育服务的变迁

公共选择理论认为,当政府供给不足的时候,准公共物品可以通过私人参与供给补足,且私人供给能利用市场化规则提升供给效率、降低盲目投入,有利于克服“搭便车”和“公地悲剧”情况。^⑮家庭托育服务就是这样一类准公共物品,问题在于如何刺激私人部门参与准公共物品供给。广东省广州市 F 托育园自 2017 年运营至今,从一个非营利性的家庭

托育点发展为具有地方口碑的营利性家庭式托育机构,再到拥有遍及重庆、天津、河北、山东、广西、辽宁等省市 50 多个园区的连锁家庭式托育企业,展现了从私人自愿供给到私人自发供给的转变过程。

1. 私人自愿供给:F 托育园的起点

自愿供给观点认为,私人参与准公共物品是为了获得特定的社会效用,如赢得尊重和承认、实现理想抱负、履行道德承诺、延续文化传统等,凡此行为即带有自愿性。^⑯据此,如果家庭式托育服务不以营利为目的,而是以这种方式实现某些社会效用,就可以被认为是私人“自愿”参与了托育服务供给,由此将托育服务从纯公共物品属性转变为准公共物品属性。事实上,发达国家早期的家庭托育服务并不是以营利为目的的,只是社区邻里间的互助行为,是明显的私人自愿供给选择。在北京等城市存在的社区“妈妈园”“小饭桌”等,其中部分以较低价格提供计时的托育服务,也可以归于自愿供给。

F 托育园创立初始也符合自愿供给的逻辑。在发展为家庭式托育服务前,F 托育园是典型的家庭托育,即以自有住宅为托育点,逐渐发展为照看亲戚与邻居子女的小规模托育。F 托育园最初由创始人 L 女士提供自有住房,身为母亲的她既照护儿女,也义务帮助邻居照看儿童。这表明 F 托育园最初属于社区互助托育,其社会效用是满足自身的育儿期待和完成熟人之间的情感嘱托。其间,L 女士以自有资金对住宅进行适龄化改造,同时提高了照料的时长和强度以满足小规模托育的需要,这实际上以家庭资本承担了社区托育服务供给。彼时的托育园没有参照市场价格计算服务费,仅收取基本伙食费,故仍属于私人自愿供给的家庭托育。对于 L 女士来说,邻居朋友的尊重和认同即为她自愿付出的社会效用,这也构成了托育园持续开办的最初动因。

2. 私人自发供给:F 托育园的转型

准公共物品自愿供给的进入零成本或低成本状况将出现非排他性特征,从而导致消费者过度拥挤的状况。比较而言,自利驱动下的私人自发供给在准公共物品中更为常见,通过利润最大化与市场充分竞争,私人自发供给能找到可持续和更有效率的资源配置方式。^⑰经典俱乐部物品理论进一步提出,在有限度供给和无限度的潜在需求之间,可以用明确产权边界的方式赋予这类物品获得一定的排他属性,使得私人供给获得补偿。^⑱

对于 F 托育园来说,一方面,高口碑与低门槛办园为他们吸引来了越来越多的周边家庭进入,托育服务的非排他性与收益不确定性同时引起了“搭便车”和“公地悲剧”的问题,家庭托育服务开始出现拥挤。在场地面积和服务人数的局限下,托育质量明显下降,因照看不周而产生的摩擦、事故逐渐增多。随着托育园的维系逐步变得困难,自愿供给的社会效用开始让位于经营可持续的考虑。另一方

面,社区家庭对 F 托育园的爆发式需求让 L 女士及其家庭看到了创业的可能,F 托育园在运行一年后进入收费阶段,L 女士与企业精英合伙人创立 F 托育园,并以“科技教育企业”的类型注册,由此 F 托育园转为加盟式连锁托育企业。事实上,通过考察 F 托育园加盟者的背景就可以看出,创业者均具有较高的文化知识水平、一定的经济基础和职业抱负(见表 2)。

表 2 F 托育园部分加盟园合伙人情况

门店编号	所在城市	加盟者原从业经历	加盟者受教育状况	是否为生育后转型	资金来源	加盟动因
1	广州	担任上市房地产企业人力资源经理 8 年	暨南大学本科,工商管理专业	是(二孩)	自有资产	能以母亲的身份兼容职场达人的角色
2	上海	担任环境资源管理企业技术专员 5 年	上海交通大学硕士,环境工程专业	是(二孩)	自有资产	放不下心中追求事业的抱负
3	中山	担任商业银行贷款经理 6 年	南开大学本科,管理学专业	是	自有资产	渴望有一份陪伴孩子成长又能兼顾自己发展的事业
4	深圳	担任上市证券公司政策法规分析员 8 年	华南师范大学本科,法律专业	是(二孩)	朋友合伙	做一个能支配自己生活的妈妈
5	青岛	高端定制珠宝店创始人	北京师范大学本科,管理专业	是(二孩)	自有资产	能在经营事业中与孩子一同成长
6	北京	担任生物科技公司海外市场经理 6 年	英国牛津布鲁克斯大学,生物学专业	是	自有资产	既能陪伴孩子,又保持独立、自信的社会身份

注:以上数据通过实地调研获得。

F 托育园从自愿供给服务转向自发供给服务,体现在以下几个方面:第一,确保营利成为托育园(加盟者)的主要目标。实践中的托育园在资金投入与收费价格方面都经过周密的测算,并从新园的略有盈余过渡到稳定后高于托育行业的平均水平。第二,托育点覆盖的消费群体有所扩张。托育儿童开始出现非本社区居民子女、跨街道家庭子女的情况,托育者与被托育者告别“熟人”关系,成为市场经济中“陌生”的交易对象。第三,部分新加盟或自营托育点主要是精心选定和统一陈设后的商住公寓,不再是自有住宅。第四,经营风险在服务合同中被明确归责。由于托育制度的完善和保险中介的参与,托育责任从完全由园方承担转变为园方、托育家庭、保险市场三方共同承担。至此,F 托育园保留了“家庭托育”的小(规模)、轻(轻资产)、亲(师幼关系亲密)等优势,又体现了可持续、相对规范、权责明晰的机构托育特征,成为具有本土特色的“家庭式托育服务”。后来,F 托育园走出广州市,相继在全国多个省市开辟加盟园,在这一过程中,其具有市场性质的私人自发供给方式始终没有改变。

三、准公共物品特点:家庭式托育服务的形态

家庭托育服务在发达国家尽管也由私人参与供

给,但政府的干预协同使得这类托育服务具有较强的普惠性质,不论是英国的“协会+家庭”模式,还是北欧国家的“政府直管”模式,甚至是日本的“差别管理”模式,都体现出普惠型公共物品的特点。中国的家庭式托育服务要在借鉴发达国家经验的基础上,寻求适应本土情况的生存之道,特别是要解决政府供给不足带来的问题,势必需要遵循准公共物品的供给逻辑。

1. 价格机制下的强排他性

公共物品的非排他性意味着所有新增消费者的进入成本为零,而准公共物品特别是俱乐部物品则有所不同。为了满足部分群体的需要,供给者会通过设置集体所有权和消费模式的安排形成人为意义的稀缺性,从而将非俱乐部成员“拦截”在外,确保成员都有基本相同的效用函数并能够平均承担成本。对于私人供给来说,如果供给者能够以较低成本排除不合格的购买者,他就能有效生产准公共物品,此时这类准公共物品能达到与私人物品相同的供求均衡状态。^⑩

中国家庭式托育服务从私人自愿供给走向自发供给后,其托育服务已经从面向熟人转变为面向陌生人,这就要求以一定的机制去识别和筛选消费人群,保证有限供给下的相对非竞争状态。具体到 F

托育园,早期的消费人群都是身处相近生活圈的人,居住区域划分是判断是否拥有“托育俱乐部”身份的机制,而经历扩张升级后的托育园,“能否负担得起托育费用”这一价格机制成为家庭式托育服务人群的甄别方式。以广州市为例,F 托育园在 2018 年、2019 年和 2020 年进行过 3 次价格的大幅调整,从最开始的生均约 2500 元/月上涨到后来的生均 6000 元/月,核心区(天河区、越秀区)普遍收费在 7000 元/月以上,而伙食费、外出活动费、保险费等需另行计算,若需要延长托育时间(工作日 16 点后),则需收取每小时 30 元或包月 600 元的加班费,总费用不仅远超公办幼儿园,也比多数民办幼儿园要高。托育费用的上涨除起到覆盖租金与人力薪酬支出的作用外,还维系了托育园“保证高质量托育”的最佳规模要求。笔者在访谈中发现,作为准公共物品的消费者,能够承受托育价格的家庭普遍属于价格不敏感人群,不断上调的价格标准让他们获得了“与相似家庭共处”的机会。而面对仍然供不应求的市场,F 托育园部分园区还实行了排队轮候制,进一步增强了排他性。

2. 园区拥挤点控制

准公共物品理论的目标是解决确定“最理想的成本和消费分摊安排的规模”问题。在供给总量固定的前提下,准公共物品的供给存在一个最理想的

成本和消费分摊规模问题。当新增成员的分摊边际成本与所有成员获得的准公共物品消费边际收益相等时,俱乐部成员的利益实现最大化,此时的成员数量就是这种准公共物品的最佳消费规模,即俱乐部的“拥挤点”。^②超过这个拥挤点,准公共物品就会呈现内部竞争性,在自由流动的情况下就会有成员退出,而供给者也会采取措施限制成员的继续进入,以使俱乐部规模恢复到最优。

相较于英国、澳大利亚、丹麦等国家那种数百平方米的独栋住宅家庭托育,中国家庭式托育服务基本上分布在发达城市的高层楼宇内,托育点只能朝着微型化甚至是极微型化的方向发展,同时保育人员薪资较高。这些因素决定了每个托育园可容纳的“俱乐部成员”人数十分有限,“拥挤点”很低。以 F 托育园为例,首个园区位于广州市核心商业区珠江新城某小区的高层房屋内,建筑面积为 102 平方米,套内面积为 73 平方米,扣除厨房、卫生间等必要的空间,实际上可供幼儿活动的场所约为 50 平方米,人均活动面积不足 10 平方米。随着新增婴幼儿的加入,托育照护不周、儿童活动空间不足、师幼互动率下降等“拥挤”状况出现,教师与家长对托育人数过多均产生不满,最终促使 F 托育园制订了关于园区最大承载人数限制的规定(见表 3)。这一规定在后来所有新园区中得到普及。

表 3 F 托育园在广州市部分门店的容量与对应规模控制

区域	园区名称	面积(平方米)	所在楼层	教师+保育员数	最大承载幼儿数
天河区	碧海湾托育园	198	27	4+2	11
	星汇托育园	120	28	3+1	9
	东方新世界托育园	169	2	3+1	8
	保利香槟托育园	150	14	1+1	3
越秀区	富力东方新天地托育园	111	16	2+1	4
	东方文德托育园	119	12	3+1	5
荔湾区	光大花园托育园	102	1	1+1	2
	凯粤湾托育园	127	1	2+1	3
海珠区	金融街融御花园托育园	131	6	3+2	7
	琶洲保利天悦托育园	121	3	2+1	4
	蓝云朵托育园	122	6	2+1	6
番禺区	星河湾星荟心托育园	100	8	1+1	3
	星河湾星苑托育园	193	1	2+1	9
黄埔区	保利爱特城托育园	128	3	1+1	3
南沙区	滨海水晶园	258	1	3+2	11

注:以上数据通过实地调研获得。

3. 自建标准规范

在政府供给模式下,政府作为标准的制定者输出准公共物品标准,依靠考核准入、分等级支持、监

督等方式调控生产质量,消费者基于政府公信力接受准公共物品。对于家庭托育服务来说,政府参与供给是指对托育设施、服务内容、环境与食品安全、

托育服务者资质等进行规范,其常见的供给方式有两种:一是行业协会制订托育期的培育体系,各家庭托育点在体系基础上进行调整;二是政府提出统一的发展纲要,家庭托育点依照纲要进行引导教育。^{②1}

相比之下,中国家庭式托育服务并没有明确的管理和评价规则,而私人供给者针对标准积极进行摸索,试图“填补”政府供给的缺失部分。当前,关于托育场所的规范性文件主要有两个:一是 2019 年住建部修订的《托儿所、幼儿园建筑设计规范》,主要对托儿所的场地和总面积、建筑设计与室内环境等进行约束;二是同年由国家卫健委实施的《托育机构设置标准(试行)》和《托育机构管理规范(试行)》,主要对机构责任人、保育员、保健员等的学历和资质提出要求,对教育内容、课程设计标准等细节尚未提及。^{②2}在政府政策供给尚不完全的条件下,私人部门往往选择自我规范,并以高出政府最低标准的策略赢得竞争优势。^{②3}以 F 托育园为例,在托儿所建筑设计规范的基础上,托育园参照澳大利亚的国家托育质量标准,提出了企业自建的质量标准。仅从选址一项来看,其细化内容就包括房屋产权、楼层与间距、楼龄、朝向、小区居住密度、配套设施、安保等数十项评估,比国家标准更为严苛。在教育内容上,F 托育园也提出区别于传统托育园的引导探索成长方式,突出非强迫状态下的引导式教育,在互动环节、发展目标、培育设计等方面均有自身特点(见表 4)。F 托育园快速发展的事实也证明,这种私人供给下的自建服务标准获得了市场认可。

表 4 自建标准下家庭式托育服务与传统机构托育服务比较

内容	F 托育园	传统机构托育服务
班级结构	混龄	同龄为主
托育理念	孩子为主导	教师为主导
互动模式	高关注、低干预	低关注、高干预
目标	尊重差异性	提高一致性
引导方式	触摸探索	口授身教
课程体系	按单元学习	重复训练
反馈频率	按需评估	按月或学期评估

四、供给可持续:家庭式托育服务的困局

准公共物品的收益分配关系到供给的可持续问题。在现实中,无论是政府还是私人部门均受到有限资金、信息不对称等的约束,完全的政府供给或者完全的私人供给都会出现供给动力不足的情况,其中所损失的供给部分需要另一方参与才能弥补。^{②4}

对于中国家庭式托育服务来说,私人供给近乎完全提供了服务的规范和内容,企业在达到自身收益平衡点后就会产生持续的供给困难,而彼时社会总效益还未达到最优,这在实践中表现为供需矛盾。家庭式托育服务在学前教育体系中的地位模糊不明,政府、企业、场地供应方、社区管理者、周边居民等相关利益方对家庭式托育服务的持续发展尚存疑虑,导致供给未能与实际需要相匹配。

1. 注册登记合规困境

在准公共物品供给私人参与情况下,制订准入资格体现了政府作为“掌舵者”的重要职能。^{②5}在家庭式托育服务领域,准入资格不明、各地登记注册政策不一,是阻碍私人部门持续参与的首要难题。当前,家庭式托育服务既非机构托育园,也非幼儿园的附属托育班,在当前注册审批、登记备案环节上常陷入无类型可申报、无部门可管理的境况。^{②6}从实践看,各地城市工商部门对于家庭式托育服务的认可程度不一,一些城市允许企业登记为“婴幼儿看护服务”,一些城市只能注册为“早教机构”,还有的则直接拒绝登记。合规困境意味着私人参与托育服务供给收益的不确定性,使得供给无法达到最优。

以 F 托育园为例,在广东省的 14 个园区中,有 5 个以“教育科技”注册了工商营业执照,4 个以“婴幼儿照护服务”类型注册,2 个为挂靠登记,余下 3 个因住所不符合当地规定无法注册;广州市的园区采取的是 1 家总部注册为“教育服务”、其余所有园区挂靠总部的方式;深圳、青岛等地允许以住宅地址直接注册为“托育服务有限公司”;重庆、梧州等地的园区登记为“教育培训机构”;沈阳、烟台两地无法注册。还有一个园区通过将场地由住宅用途改为商业用途(“住改商”)最终获得批准。准入难已经成为目前 F 托育园发展过程中最为棘手的问题。

2. 安全规范困境

在缺乏强约束的情况下,私人部门的逐利性和市场竞争压力将诱使其脱离规范,引发供给偏差。^{②7}对于家庭式托育服务来说,缺乏针对性的安全规范意味着尽可能将风险转嫁给社会,而一旦出现安全事故,又会导致经营终止。当前家庭式托育服务主要依托住宅翻修,在安全标准上远不及商业场所,主要问题有:一是消防审验不达标。普通住宅消防级别过低,与现行托儿所、幼儿园的消防标准有很大差距。若要完全参照消防标准改建,在居民楼基础条

件下难以实现。F 托育园采取的办法是尽量将场地建在商住两用小区,以商业经营场所的消防标准登记,或者直接使用小区物业提供的一次性消防证明文件作为消防申请的证明材料,至于是否通过验收,取决于当地消防部门的执行力度。二是楼层位置不符合规定。我国幼儿园建筑标准规定,幼儿园所在楼层不得高于 3 层,且不得使用电梯进出。F 托育园的场地选择较为随意,托育园大多位于高层建筑的中、高层,日常进出完全依靠电梯,也没有制订一定的应急预案并实施演练,一旦出现突发事件,撤离难度极大。三是安保配备不充分。目前绝大多数家庭式托育园没有配备保卫人员,也没有特殊的防护设备,园区安全主要依靠社区自有的保卫力量,部分园区会与小区物业协商,在接送、户外活动等特定时间点安排专门的保安巡查,也有少数幼儿家长自愿承担保卫责任,总体上安保能力不足。四是食品卫生安全得不到保障。家庭式托育园虽然提供餐饮服务,但基本上无法获得餐饮服务许可证。F 托育园最初采取定制化配餐,不久就因成本过高、餐品不符合婴幼儿饮食习惯而转为自制,实际上属于无证经营餐饮的情况。

3. 教师建设发展困境

准公共物品常常会因为私人部门的成本控制考虑而被刻意压缩。对于托育服务来说,其质量依赖“生产者”即教师的职业水平,而托育质量又是不易衡量的准公共物品,私人供给在教师选择上具有很大的自由裁量权。目前,我国对托育服务专业人员并没有明确的师资要求,主要是保育员资格证、护师资格证、育婴师证、幼儿园教师资格证等几种。近年来,由于社会对托育服务的需求激增,保教人员特别是教师岗人员供不应求,合格的幼师专业人员很难从社会招聘中获得。^⑧以 F 托育园为例,除保育员队伍由家政公司派遣外,教师基本上依靠校园招聘,社会招聘难以引入优秀人才。不仅存在招聘难问题,教师留任也非易事。家庭式托育服务师幼比高、互动频率密集,教师劳动强度大,加上园区还提供延时托育和周末托育服务,教师每周的工作时间可达 60 小时以上。而受小规模办园的成本限制,家庭式托育园开出的薪酬水平并不诱人,广州市 F 托育园的薪级设计是初级教师岗为税前月薪 4000 元,3 级教师岗为 5000 元,最高级的 4 级教师岗也仅为 6000 元,与广州市全行业平均收入相比处于中等偏下水

平。较长的工作时间与较低水平的收入导致年轻教师短期内跳槽频繁,制约了托育园的持续发展。

4. 外部负效应困境

外部负效应是指公共物品供给过程中对非消费者造成的损害,而受侵害者在无特定安排下不会获得补偿。^⑨外部负效应一旦超过可接受的范围,就会抑制公共物品的供给。对于家庭式托育服务来说,其深度嵌入社区,势必对社区管理与邻里居民生活带来影响,容易引起社区矛盾。目前,家庭式托育服务为获得稳定的生源,大多选址为成熟社区,这类社区没有为承载托育服务预留资源,无论是社区管理者、物业还是居民都缺乏应对托育服务的准备,后期进驻的托育服务往往引发多方不满。从社区管理者角度看,家庭式托育服务增加了新的风险。以 F 托育园为例,尽管在招生前已经提前向居委会报备,但其往往都会被列入特殊监控对象,频繁接受检查监督,且检查内容十分宽泛,除室内安全、食品卫生、学生生活状况外,还涉及教职保育人员背景、受托家庭信息、企业法人状况等。从物业角度看,家庭托育园会增加该片区人员流动,甄别这些人员会带来更多的工作量,甚至会引起各类冲突。为此,部分物业要求托育园缴纳特殊管理费。从邻里居民角度看,尽管少数家庭享受到了托育服务的便利,但多数家庭却要共同承担托育园的成本,如环境嘈杂、电梯拥挤、小区商业化过度、户外空间被占用、生活垃圾增多等。实际上,家庭式托育服务与社区是共生关系,一旦社区相关利益主体不予支持,托育服务的招生、宣传工作就无法展开。

五、合作供给:家庭式托育服务的出路

发达国家政府的供给参与使得家庭托育多数具有非营利或半营利特征,而在当前我国政策规定和托育成本的双重约束下,短期内这类家庭托育难以出现。以 F 托育园为代表的“家庭式托育”尝试以私人供给替代政府供给,通过自建标准和商业运营,在吸收家庭托育“小、近、灵”的优点上,补齐传统家庭托育的托育质量短板,其优势已经获得消费者认可。但作为近乎完全私人供给的准公共物品,家庭式托育对消费者范围的限制与收益私人化导致其受益群体不广、营利属性明显,背离了普惠托育的方向,不但未解决“托育难”的问题,反而有可能加重“托育贵”的趋势。俱乐部物品理论认为,一旦私人

供给不能满足消费者的意愿,可以通过两种路径解决:一是消费者自由流动,即用脚投票,重新寻找新的组织;二是合作供给,即政府、社会等多元力量进场,从外部对私人供给进行纠偏和补充。在托育市场存在明显供给不足的状况下,我国宜加强合作供给特别是提高政府参与供给的水平,确保家庭式托育服务向普惠与可持续方向发展。

1. 明确私人供给托育服务的合法地位

准公共物品多元供给是应对市场失灵和政府失灵的有效途径。当前我国托育服务的主要矛盾是供给缺口大,单靠政府供给在短时间内难以见效,2019年国务院颁布的《关于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见》就已提出规范发展多种形式婴幼儿照护服务机构的目标。家庭式托育服务能否被列为托育供给的形式之一,关系到其发展命脉。从探索趋势看,上海市于2017年推出“社区幼儿托管点”项目,提出探索小型家庭式托育所、鼓励个人独立或合办托育服务点等措施,而到2020年上海市托育服务3年行动计划改为“鼓励引导企事业单位、社会组织或个人单独或联合举办一批连锁化、专业化、高品质的托育服务机构”,没有再提家庭式托育服务。^⑩笔者在查阅其他省市新近的托育发展指南中也未发现家庭式托育服务或家庭办托等说法。因此,为解决地方政府在筹办家庭式托育服务上的疑虑,应尽快明确家庭式托育服务的市场地位,对这类托育机构的准入政策进行调整,解决像F托育园等以“教育科技企业”或“早教培训机构”类型注册登记的困境,为推动地方政府“变堵为引”提供依据。

2. 转向普惠性质的私人有偿供给

私人有偿供给是指政府对承担准公共物品生产的私人部门提供有偿补助,减少供给成本。有偿供给的意义在于以下两个方面:一是对生产积极性不足的领域提供支持;二是对生产过度膨胀的情况进行纠正。当前私人自供供给下的家庭式托育服务同时面临可持续弱(市场准入难)与排他过度(营利性)两大问题。如能突破市场准入问题,承认家庭式托育服务的供给角色,接下来就应当考虑政府对私人供给的有偿补助,借此促使家庭式托育服务走向普惠。“十三五”期间我国公共财政对学前教育的财政补助力度持续加大,据统计,2016—2019年我国学前教育国家财政性教育经费年均增长率高达14.85%,2019年学前教育财政性教育经费占各级各

类教育财政性教育经费比例超过5%。^⑪但是,这些补助主要流向公办幼儿园和取得办学资格的普惠幼儿园、民办幼儿园,补助标准按照幼儿园等级高低划定,私立幼儿园难以获得支持,类似F托育园这类家庭式托育服务机构更是未被归入幼儿园序列。笔者从调研中得知,F托育园甚至不具备申请政府补助的资格,因而从未获得任何实质上的扶持。从家庭式托育服务的社会功能来说,其应当属于广义上的托育服务类别,对解决托育难问题的价值不应忽视。若考虑对家庭式托育服务进行有偿补助,可以参考公助民办类幼儿园的做法,对家庭式托育园进行分级分类,制订不同补偿等级托育园的价格梯度,尽可能扩大普惠人群面。

3. 加强托育服务规范的政策供给

对于托育服务来说,政策供给的最低目标是保证托育服务安全,最高目标是实现科学化托育服务。从安全角度来说,家庭式托育服务的特性决定了其无法套用现有对机构托育服务的检查标准。从调研情况看,家庭式托育服务经营者所反映的消防条件不合格、保健人员数量不达标、专职安全员缺失、家庭式厨房无法取得餐饮许可证等具体问题,都是已有政策不适应新事物的表现。从科学角度来说,过去对0—3周岁儿童以日常起居饮食为主的托育理念已经不符合现代教育的发展趋势,早期教育要求对婴幼儿的认知与行为习惯进行积极干预,而目前我国的托育服务质量标准还没有跟上这一变化。发达国家对此的解决办法主要有两种:一是交由行业协会制订参考性的家庭托育服务规范,各托育点在体系基础上适度调整;二是由政府提出强制性的最低托育服务标准,对不达标的家庭托育点进行“一刀切”。我国托育服务社会供给意愿不强、政府供给不足,导致出现如F托育园这样以私人供给方式建设的现象,市场虽然认可家庭式托育服务,但随意性强、执行力不可控,对于家庭式托育服务发展来说并非长久之计。唯有从政策层面划定家庭式托育服务的最低要求,树立家庭式托育服务的最高目标,才能推动家庭式托育服务走上良性、稳定的发展之路。

4. 创造社会协同供给的环境

家庭式托育服务深度嵌入城市社区,在解决居民托育需求的时候也产生了许多外部负效应,影响了家庭式托育服务的持续存在。为创造支持家庭式托育服务发展的社会(社区)环境,一些措施值得考

虑:以优惠措施鼓励有条件的社区或新建社区预置家庭式托育服务场所,合理规划场地选址;通过居民议事会、社区论坛等形式就家庭式托育服务的进驻和管理进行民主协商,明确街道、居委会、物业、居民的责任,制定办托社区公约;支持受益居民与受损居民进行平等对话;由私人部门承担外部负效应的成本,如公共设施占用费、安保费、噪声控制设备购买等;组建多方联合监督小组,定期对本社区家庭式托育点进行安全排查,结果在社区中公示;鼓励托育园参与社区公共服务,增强园区与社区的互动。

注释

①刘中一:《家庭式托育的国际经验及其启示》,《人口与社会》2017 年第 3 期。②杨琳琳:《我国城市儿童照顾服务政策 70 年回顾与展望——基于“分配—供给—传递—财务”四维框架的分析》,《理论月刊》2020 年第 12 期。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》,《学前教育研究》2020 年第 12 期。④范昕、李敏谊、叶品:《托幼服务治理模式国际比较及中国路径选择》,《比较教育研究》2021 年第 1 期。⑤秦旭芳、姜春林:《经合组织国家婴幼儿托育服务发展战略研究》,《比较教育研究》2020 年第 7 期。⑥杨菊华、杜声红:《部分国家生育支持政策及其对中国的启示》,《探索》2017 年第 2 期。⑦国家卫生健康委流动人口服务中心课题组:《家庭式托育:现状、规制困境与政策建议——基于北京市“民居园”的调研》,《社会治理》2021 年第 4 期。⑧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》,《福建论坛》(人文社会科学版)2020 年第 1 期。⑨石卷苗:《浙江省 0~3 岁婴幼儿托育服务体系构建——儿童早期教育服务模式探索》,《社会与公益》2020 年第 2 期。⑩陈德、陆继锋:《公共托育服务:框架、进展与未来》,《行政管理改革》2020 年第 6 期。⑪陈学锋、胡文娟:《强壮开端 IV:早期教育与保育的质量监测》,《学前教育》2019 年第 2 期。⑫童莉:《四成家庭有托育需求,婴幼儿照护工作怎么干?》,扬子晚报网, <https://www.yangtse.com/content/1163273.html>, 2021 年 4

月 7 日。⑬陈鹏、张诗:《托育服务供需缺口,该如何补上》,《光明日报》2021 年 7 月 27 日。⑭Samuelson, Paul Anthony. The pure theory of public expenditure. *Review of Economics and Statistics*, 1954, Vol.36, No.4, pp.387-389.⑮王廷惠:《公共物品边界的变化与公共物品的私人供给》,《华中师范大学学报》(人文社会科学版)2007 年第 4 期。⑯Bretton Albert. *Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996, p.280.⑰王廷惠:《微观规制理论研究》,中国社会科学出版社,2005 年,第 281 页。⑱沈满洪、谢慧明:《公共物品问题及其解决思路——公共物品理论文献综述》,《浙江大学学报》(人文社会科学版)2009 年第 6 期。⑲Demsetz Harold. The Private Production of Public Goods. *Journal of Law and Economics*, 1970, Vol.13, No.2, pp.293-306.⑳James Buchanan. *Externalities and Public Expenditure Theory*. Indianapolis: Liberty Found, 2001, p.193.㉑刘颖、李晓敏:《OECD 国家学前教育质量监测系统分析及其对我国的启示》,《学前教育研究》2016 年第 3 期。㉒黄瑾、熊灿灿:《我国“有质量”的学前教育发展内涵与实现进路》,《华东师范大学学报》(教育科学版)2021 年第 3 期。㉓R. D. Auster. Private Markets in Public Goods. *Quarterly Journal of Economics*, 1977, Vol.91, No.3, pp.419-430.㉔王茜、万青:《准公共物品私人参与供给下的社会收益及政府政策有效性研究》,《经济科学》2009 年第 6 期。㉕姜成武、董鹏:《多维视角下的新公共管理》,《中国行政管理》2016 年第 7 期。㉖秦旭芳、宁洋洋:《21 世纪我国托育服务政策的能力限度与突破》,《教育发展研究》2020 年第 12 期。㉗刘大洪、李华振:《政府失灵语境下的第三部门研究》,《法学评论》2005 年第 6 期。㉘庞丽娟:《发展普惠性婴幼儿托育教育服务体系》,《教育研究》2021 年第 3 期。㉙陈晓云:《公共物品的价值——对外部负效应的支付意愿研究》,《心理科学》2001 年第 3 期。㉚涂晓芳:《公共物品的多元化供给》,《中国行政管理》2004 年第 2 期。㉛《关于政协十三届全国委员会第三次会议第 4842 号(教育类 379 号)提案答复的函(摘要)》,中华人民共和国教育部网站, http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/xxgk_jyta/jyta_caiwusi/202011/t20201111_499478.html, 2020 年 9 月 23 日。

责任编辑:海玉

The Characteristics, Dilemmas and Solutions of the Supply of Family Childcare Services

— Based on the Research of F Brand Childcare School in Guangzhou

Fan Xiaoqiao

Chen Wei

Abstract: The development of community-based care supply is an effective way to solve the problem of children's education, and family care service is an important form of community care service. It is of practical significance to explore the quasi public goods attribute and supply mode of family care in China. The supply of family care services in China has experienced a change process from private voluntary supply to spontaneous supply. It has the characteristics of quasi public goods such as strong exclusivity under the price mechanism, park congestion control and self built standards. At present, there are some difficulties in the development of family care services in terms of registration, safety norms, teacher construction, external effects and so on. Therefore, the supply of family care services in China should choose the path of cooperative supply, clarify the status of private supply of care services, guide the supply of care services to the private paid supply of inclusive nature, strengthen the standardized policy supply of care services, and create a social collaborative supply environment.

Key words: infant care services; family childcare services; childcare services supply