



多源流视角下我国3岁以下婴幼儿照护服务政策的实施条件分析

刘 婷¹,李俊华¹,宋 宇²

1. 贵州大学医学院,贵州 贵阳 550025; 2. 上海师范大学哲学与法政学院,上海 200233

摘要:满足3岁以下婴幼儿照护服务的需求已经成为一项民生工程。文章在多源流理论的视角下从问题流、政策流和政治流展开分析,发现我国3岁以下婴幼儿照护服务政策之窗开启已具备的条件包括:3岁以下婴幼儿照护服务急需解决的问题流已经具备,政府“幼有所育”执政理念和国民情绪支持的政治流已经提上议程;尚未具备的条件为政策方案不够成熟完善。通过对相关政策文件分析发现,目前我国实施方案存在以下问题:政策保障机制尚不完善,政府宣传力度不足,服务内容单一。为打开“政策之窗”,提出应当强化政府核心理念、促进多方参与和完善政策保障的建议。

关键词:婴幼儿;照护服务;多源流理论;幼有所育

中图分类号:C913.7

文献标志码:A

文章编号:1671-0479(2022)05-443-006

doi:10.7655/NYDXBSS20220504

党的十九大报告指出,必须健全“幼有所育”等方面的国家基本公共卫生服务制度体系,增强人民福祉,进一步满足人民群众的幸福感和获得感。近几年来,我国生育率大幅下滑,人口结构发生重大改变,为积极应对人口老龄化,提高生育意愿,我国连续出台“二孩”“三孩”相关政策文件。在这样的政策实施背景下,预测未来我国婴幼儿照护服务需求将持续上升,为做好生育政策相关的配套措施,2019年5月,《关于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见》(以下简称《指导意见》)出台,明确提出要更加重视3岁以下婴幼儿的照护服务,促进婴幼儿照护服务健康有序发展。在2020年召开的全国两会上,政府再一次聚焦0~3岁婴幼儿托育问题,并指出适度地发展普惠型托育服务是完善3岁以下婴幼儿照护服务体系的关键。相关文件的出台,表明政府对婴幼儿照护服务工作的高度重视以及当前资源建设的紧迫性,同时也意味着我国儿童福利事业正式开启了一个全新的发展阶段。

美国政治学家金登的多源流理论被国内外广泛用于解释社会问题与政策,能较好地诠释政策议程的形成。基于此,本研究从金登的多源流理论视

角出发,从问题源流、政策源流和政治源流三个方面分析当前我国广泛开展3岁以下婴幼儿托育项目的必要性和合理性,并就当前我国地方广泛开展该项民生工程所具备的条件和尚未具备的条件提出未来发展方向的对策建议,以期更好地发挥社会福利。

一、多源流政策分析

金登的多源流理论最早是在科恩、马奇和奥尔森的垃圾桶模型基础上提出的,后来在《议程、备选方案与公共政策》一书中对其进行了具体阐述,并将其用到国家层面的政策制定过程中。该理论是一种过程理论,通过分析问题源流、政策源流和政治源流在政策制定中的互动过程,解释了“为什么某些公共问题能引起决策者注意并被提上政策议程,而另外一些问题却被忽略”^[1]。其中,问题源流考虑社会问题在成为政策议题之前是如何被识别并定义的,只有问题能被明确感知,决策者的注意力才有可能被吸引并将这些问题纳入政策议程^[2];政策源流指的是围绕某一问题的解决所提出的政策主张或备选方案等^[3],这些主张方案经过不断讨

收稿日期:2022-08-23

作者简介:刘婷(1998—),女,贵州遵义人,硕士研究生在读,研究方向为卫生事业管理。

论设计、筛选、再讨论设计的过程;政治源流则指的是推动政策形成的政党意识、国民情绪、利益集团等各种政治性因素在政策议程中发挥的作用^[4]。这三条源流本是处于分离状态,彼此之间互不影响,只有当问题源流和政治源流出现巨大变动时会与政策源流结合起来,进而打开“政策之窗”^[5],随之引发触发事件,促使政策议程建立,由此政策文件得以出台。

(一)问题源流

在问题源流中,与其他问题相比,重要指标、重大突发性事件等因素^[6]影响了政府官员对实际情况的了解程度,成为触发公共政策的催化剂,进而决定了这类社会问题是否能成为影响政策议程的问题。

1. 生育政策出台,托育服务供需失衡

随着“二孩”“三孩”政策的出台,在对影响女性生育意愿的调查中,家庭经济负担较大^[7]、“孩子无人照料”“养不起”^[8]等成为降低生育意愿的主要因素。《2006—2016年中国生育状况报告》显示,33.2%的育龄妇女将“没人带孩子”列为不愿生育的主要原因^[9]。除此之外,对二孩家庭的调查也表明,高达86.5%的家庭将“没人照管”列为生育二孩的最大困难^[10]。有学者针对北京、上海等城市做了3岁以下婴幼儿托育需求调查,结果显示,35.8%的城市婴幼儿家长存在托育需求^[11]。在照护模式上,中国家庭普遍选择“隔代照料”,但这同时也是产生家庭育儿观念冲突的重要原因,在社会发展的过程中,祖辈照料也将显得越发无力。在未来的经济社会发展中,社会对婴幼儿照护服务的需求总量以及需求内容都将持续增加。

现阶段,我国婴幼儿数量在4 000万左右,调查显示,当前超过三成的婴幼儿家庭存在托育需求,但即使面对如此大的需求量,我国目前的托育率也仅为5.5%。与发达国家相比,我国3岁以下婴幼儿照护服务供给体系呈现出供给主体单一、服务模式难以满足多样多层次服务需求的问题。在供给主体方面,教育部2020年发布的统计数据显示,接收2 400万0~3岁婴幼儿的各机构中,教育部门仅占34.80%,民办机构占比则高达57.30%^[12]。这样的供给主体分布不仅导致公益性婴幼儿服务的缺失,也引起托育市场混乱等问题。

同时,在对国外3岁以下婴幼儿照护服务形式的研究中发现,自由主义福利制度的英国更加重视家庭责任,为了解决女性就业与家庭之间的矛盾而设立了托儿所与半日制或计时制的托育服务;美国针对不同月龄的婴幼儿设置了相应的照护服务,如为0~2岁婴幼儿设立的儿童保育中心和家庭式日托服务^[13];日本针对不同家庭情况设置了0~5岁保育所^[14]。2019年

的《指导意见》中提及,我国目前托育的类型主要是全日托、半日托、临时托和计时托,虽然鼓励发展各类形式的托育服务,但是处于起步阶段的婴幼儿照护体系建设还不完善,类型单一,难以满足人民群众日益多样化的需求,供需出现严重失衡。

2. 虐童事件频发,托育机构乱象层出

频发的虐童事件和被曝光的托育机构乱象,对3岁以下婴幼儿照护服务政策的出台发挥了至关重要的作用。随着媒体的不断曝光,托育机构虐童引起社会公愤。2017年,网络媒体曝光了两段某亲子园工作人员虐童的视频,该视频迅速在网上流传并引发热议,之后案件当事人、受害孩童家属、亲子园方面和上海市妇联等先后发声;同年,另外一起北京某幼儿园疑似给幼儿扎针、喂食不明白色药片的事件引起关注,当日热度不断上升,随之教育部、北京市教委同时发声开展幼儿园安全大检查,《人民日报》也发表评论文章《虐童事件再现,“幼有所育”的底线不容击穿》;2019年,上海市某早期教育机构再次发生疑似虐童事件,浦东新区人民政府发布新闻表示该机构不具备相关资质,已对相关人员进行强制措施。

此外,有调查显示,不少托育机构面临生源不足、运营亏损而即将关闭的现状^[15],托育机构“只托不育”“卷钱跑路”“不愿退款”等现象也是层出不穷。知名托育机构无征兆关店,许多家长反映费用无法退回,还出现拖欠工资、租金等情况。这些频繁曝光的虐童事件和托育机构乱象一方面暴露出当前我国托育行业的一系列问题,另一方面这种舆论的方式将问题推到高潮,引起了相关部门的重视,使得问题被政府识别,问题源流进一步推进政策议程。

(二)政策源流

问题出现的四周,总是漂浮着许多意见主张和政策方案。政策源流认为,这些主张与方案主要是由政策共同体中的官员、专家学者以及智库学者等提出,在经过了反复试验和检验之后,形成的一些技术可行、价值观可接受的政策主张被保留下来,对接下来的政策议程产生重要影响^[16]。

1. 政策企业家积极推动

2018年,上海市政协妇联举行专题座谈会,会上就如何推动3岁以下幼儿托育服务健康有序发展进行了深入讨论,会议提出要将托育服务纳入政府的公共服务体系,从而建立长效的托育服务机制。杨雪燕等^[17]在新公共服务理论框架下对0~3岁托育服务的模式作出了评估,认为应从政策、行业标准等多方面来提升托育的公共服务地位。

除此之外,人大代表和政协委员对3岁以下婴幼儿照护服务政策的出台也起着至关重要的作用。在2016年和2017年的全国两会上,多位人大

代表和政协委员呼吁重视0~3岁婴幼儿托育服务问题。其中,孟晓驷建议,应该大力发展3岁以下孩子的托幼公共设施及服务,在加强市场监管的同时,需要进一步提升人才队伍建设。为解决全面“二孩”政策带来的儿童学前压力问题,原教育部部长袁贵仁认为单纯的政府主导无法提供多种形式的学前教育资源,为吸纳更多的社会力量参与,政府可以通过购买的方式来扶持民办幼儿园,并根据学龄人口特点,在有条件的小学附属办学前班,依托公办幼儿园的方式进行托育。2021年全国政协委员刘文贤就“托育难”的问题再次提出要大力发展托育服务机构,他建议,政府应积极探索托幼一体化建设,引导培育有条件的社区开展托育服务。

2. 地方政府实践经验

在2019年5月下发《指导意见》文件之前,国家发改委已在全国范围内开展城企联动增加普惠性托育服务有效供给试点工作,各试点地方纷纷出台政策,探索打造可行的婴幼儿照护服务体系(表1)。

表1 部分地方婴幼儿托育相关政策文件

地区	时间	政策文件	牵头部门
上海	2018年	《关于促进和加强本市3岁以下幼儿托育服务工作的指导意见》	市教委
四川	2018年	《关于加快推进3岁以下婴幼儿托育服务发展的意见》	卫生健康委
湖北	2019年	《婴幼儿日间照料托育机构服务规范》	育婴行业协会、湖北省质量技术监督培训中心、湖北省儿童中心等
浙江	2019年	《下城区3岁以下婴幼儿照护服务试点工作实施方案(征求意见稿)》	卫生健康局
河南	2019年	《关于推动3岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见》	总工会

2017年南京市政府办公厅发布的《南京市0~3岁婴幼儿早期发展工作提升行动计划(2017—2020年)》,积极探索推广“1+1+N”普惠型、社区化照护服务;湖北咸宁依托妇幼保健院在社区开办儿童之家,形成了以社区为依托的托育体系;作为最早探索的试点城市之一,上海市教委在2018年提出了“1+2”政策文件,倡导“保育为主、教养融合”的托育理念。地方政府在开展试点工作的过程中,通过不同的部门牵头,相互配合,通过实践逐步验证了这些政策主张的可行性,有利于为下一步颁布以需求为导向的托育政策提供依据。

(三) 政治源流

作为西方舶来品,在中国的国情下,政治源流中的行政或立法上的换届对我国政策议程产生的

影响并不常见,主要以执政党理念和国民情绪作为政治性因素探讨对政策议程产生的影响。

1. “幼有所育”的执政理念

中华人民共和国成立以来,我国一直把包含婴幼儿照护服务在内的儿童福利事业作为民生发展的重中之重。0~3岁是婴幼儿发展的重要起步阶段,2018年我国进入新的发展时期,党的十九大报告第一次提出了“幼有所育”的执政理念,同时也将3岁以下婴幼儿的发展作为崭新的政策目标纳入民生工程建设,提出要进一步健全婴幼儿方面的基本公共卫生服务制度体系,让全体人民群众获得更多的幸福感。随后,李克强总理也在2020年的《政府工作报告》中指出,为深化供给侧结构性改革,必须以解决民生问题为导向,发展养老、托育服务,夯实民生之本,增进民生福祉。

婴幼儿照护服务事关千家万户,为将执政理念融入实践,从中央上层到地方各政府,围绕“幼有所育”理念的一系列方针政策文件出台,3岁以下婴幼儿照护服务问题被提上政策日程,要求以需求为导向发展多种形式的婴幼儿照护服务,为积极探索我国儿童福利政策体系提供了方向。

2. 国民情绪推动政策议程建立

新时代我国人口发展形势严峻,人口负增长下“少子老龄化”将成为常态,如何提高生育意愿的话题在不同专业、不同社会阶层以及不同领域的人群中引起热议,不少公众表示,当前出现的生育率低源于“生育难”、越来越重的养育成本和“无人照料”,不完善的福利供给保障体系甚至引发了民众对生育政策的负面抵触心理。通过多元化的渠道,国民得以发表自己的看法,甚至引发舆论,这部分国民情绪成为政策领域不可忽略的内容。

(四) 政策之窗开启的可能性

多源流最大的特点就是原本彼此分离的三条源流在关键的时间点进行“结合”。一般来说要打开政策窗口有两种方式,一种是由紧迫的问题源流打开,另外一种是由政治源流中的重大事件打开^[18]。

婴幼儿照护体系中出现的供给和需求失衡问题已经清晰明了,地方政府的试点实践以及学者专家提出的政策主张为打开政策之窗提供了政策选择,国民“生育难”的情绪以及政府的执政理念形成了政治源流,由此,问题源流、政策源流和政治源流相互汇合打开了婴幼儿照护的政策之窗。本文认为,近几年人口出生率低的问题成为迫切需要解决的社会问题,这种自下而上的形式引发政府对该类事件的关注,进而推动各个地方政府积极进行试点实践,为进一步推动政策议程提供政策方案。因此结合这样的实际,婴幼儿照护服务政策的出台源于紧迫的问题源流开启,同时,问题源流和政治源流

已经汇合。

但是各地方政府开展的试点工作时间较短,目前我国出台的婴幼儿照护服务方案还处于起步阶段,已有方案还存在许多不足之处,“政策之窗”尚未完全开启。通过梳理各地方政府在执行政策过程中遇到的问题,可以更好地为完善政策源流提供对策建议。

二、我国3岁以下婴幼儿照护政策实践存在的不足

自2019年《指导意见》印发以来,各地有序开展相应的工作,可以发现在政策落地的过程中存在以下几个问题。

(一)政策保障体系尚不完善

在管理机制方面,《指导意见》指出,卫生健康部门是发展婴幼儿照护服务工作的牵头部门,其他十余个部门按照各部门职责,从市场监督管理、技术、政策等方面加强对婴幼儿照护服务的支持。各部门相互配合有利于发挥各自优势,整合资源,加快推动3岁以下婴幼儿照护服务体系的发展建设。但是与其他国家相比,我国涉及的管理部门繁多,且《指导意见》对各部门都只是在宏观上提出指导,并未细化部门间的职责,在实际的工作中容易导致相互推诿、部门间配合不当等问题。

在资金筹措方面,加大中央财政支持、多渠道进行资金筹措是发展普惠型婴幼儿照护服务的重要经济保障。在《指导意见》中,并未明确指出资金来源的渠道,也未明确中央对地方政府财政支持的方式,如何引入社会资本还需要进一步探索。

在政策保障机制方面,以家庭为主的产假政策、职业技术指导政策等尚未完全落实,以第三方包括托育机构、社区等为主的政策补贴、激励机制以及税收抵免也只有指导性意见,具体的政策条目有待进一步完善。

(二)政府宣传力度有待加强

近年来,各地方政府陆续开展3岁以下婴幼儿照护服务建设工作,在前期调研中发现,许多市民对该政策的具体内容知晓度不高。在2020年浙江省关于3岁以下婴幼儿照护服务的调研中发现,20%的家庭对相应的服务了解程度较低,对自己周围的托育服务资源及托育位置信息等并不清楚,信息获取不对称,导致无法入托或入托率低等问题^[19]。2021年贵州省贵阳市在开展3岁以下婴幼儿照护发展规划编制工作的调查时也发现,61.7%的受访者表示不了解甚至没听说过0~3岁婴幼儿相关的托育服务。

总体而言,目前我国政府对0~3岁婴幼儿照护服务的宣传工作还远远不足,3岁以下的婴幼儿照

护服务知晓度低,社会及家庭对婴幼儿的早期发展仍然存在许多误区。各地除了在政府官网对出台的相应文件和政策进行解读外,应多渠道多模式地进行宣讲普及。

(三)服务内容难以应对多元化的服务需求

《指导意见》提出,社区和各类婴幼儿家庭照护机构可根据实际情况提供不同类型的托育服务,以满足多样化的婴幼儿照护服务需求,同时鼓励社会力量参与提供多层次、全方位的照护服务。但在实际中,我国当前提供3岁以下婴幼儿照护服务以营利性机构为主,教育部门提供的比例较低甚至处于空白。相较于西方国家多样化的托育服务,如儿童保育中心、家庭日托以及计时托育服务^[13],我国当前的婴幼儿服务体系所提供的托育服务内容和照护模式较为单一,难以满足人民群众多样化的市场需求。

三、总结与建议

综合来看,我国3岁以下婴幼儿照护服务发展已具备一些广泛实施的条件;幼儿照护问题亟须解决,有利于应对我国人口老龄化的问题;国民情绪和政府执政理念都支持婴幼儿照护服务的发展。但是目前已出台的政策以及各地方的实践表明一些条件尚未具备:中央提出的指导意见尚不成熟,各地方在实践过程中需要不断摸索符合地方实际的方案;人民群众对新事物的认知还需要进一步提升,要在我国大范围发展3岁以下婴幼儿照护服务还需要时间。因此在多源流框架之下,为完善我国3岁以下婴幼儿照护服务政策提出以下建议。

第一,坚持“幼有所育”的核心理念,完善生命全周期服务管理。婴幼儿照护服务的问题是事关民生的民生问题,事关一个国家未来,政府应强化责任意识,积极承担在婴幼儿照护服务中的主导作用,坚持“以人为本”的中心思想,强化“幼有所育”的执政理念,从管理机制、资金筹措、组织实施、制度规范以及人才队伍建设等方面整合资源,丰富婴幼儿照护服务内容,有针对性地为家庭提供多样化支持,发展普惠型托育服务,为人民提供全方位全周期健康服务。

第二,健全照护服务政策支持机制,强化政策引导作用。在国家发展的任何阶段,家庭始终是婴幼儿照护的中坚力量,在孩子的起步阶段承担主要责任,社会是促进婴幼儿照护服务发展的补充力量,可采用政策激励的方式来支持引导婴幼儿照护服务事业的发展。一方面,家庭承担着婴幼儿照护的重担,除了对家庭婴幼儿照护提供科学的育儿指导和托育政策支持外,更应重视婴幼儿家庭的社会发展,全面落实产假政策,可探索育儿假津贴、陪产

假等方面的政策支持;另一方面鼓励社会力量的参与,拓宽资金筹措渠道,应进一步完善对婴幼儿照护服务的财政支持细则,明确对社会资本参与婴幼儿托育服务的税收抵免、政府补贴、专业指导等方面的政策支持。

第三,构建多方参与的服务体系,促进资源的整合利用。我国婴幼儿照护以政府为主导、社区为依托、家庭为基础的发展体系不变,致力于提供多元化、多样化、覆盖城乡的婴幼儿照护服务内容的目标不变。在参与主体方面,应明确政府的主导地位、家庭的主体责任、社会的补充作用,政府通过多种方式了解人民群众的需求,鼓励社会力量参与,培养专业人才,依托社区等资源,为家庭提供多元化的照护服务。在服务内容方面,要以需求为导向,以多样化、多层次的服务方式满足不同阶段婴幼儿的照护服务需求、不同家庭特征的婴幼儿照护服务需求,逐渐构建家庭—社区—社会的服务体系,由简单的托育向“托+教”形式过渡,发展以家庭照护为主、社会托育为辅的供给模式。

参考文献

- [1] (美)萨巴蒂尔. 政策过程理论[M]. 彭宗超,译. 北京:生活·读书·新知三联书店,2004:97
- [2] 吴磊. 多源流理论视角下的公共政策议程设置研究——以《食品安全法(修订草案)》为例[J]. 生态经济, 2015(5):179-182
- [3] 张超. 基于多源流理论视角的定向选调生政策变迁研究——以S省为例[J]. 西部学刊,2022(13):14-17
- [4] 张庆晓,周石其,邱鑫,等. 多源流理论视阈下高校智库建设政策议程设置研究[J]. 智库理论与实践,2022, 7(1):78-87
- [5] (美)约翰·W·金登. 议程、备选方案与公共政策[M]. 丁煌,方兴,译. 修订版. 北京:中国人民大学出版社, 2017:3-83
- [6] 冯倩,冯磊.《医疗纠纷预防和处理条例》议题形成与政策型塑分析——基于多源流理论视角[J]. 中国卫生事业管理,2019,36(12):917-919,960
- [7] 王军. 生育政策调整对中国出生人口规模的影响——基于生育意愿与生育行为差异的视角[J]. 人口学刊, 2015,37(2):26-33
- [8] 洪秀敏,朱文婷. 家庭“三孩”生育意愿及其与婴幼儿照护支持的关系[J]. 广州大学学报(社会科学版), 2022,21(1):136-148
- [9] 贺丹,张许颖,庄亚儿,等. 2006—2016年中国生育状况报告——基于2017年全国生育状况抽样调查数据分析[J]. 人口研究,2018,42(6):35-45
- [10] 李沛霖,王晖,丁小平,等. 对发达地区0~3岁儿童托育服务市场的调查与思考——以南京市为例[J]. 南方人口,2017,32(2):71-80
- [11] 王晖,刘鸿雁,邹艳辉,等. 规划托育服务 促进生育政策与社会政策配套衔接[J]. 人口与计划生育,2018 (1):35-38
- [12] 中华人民共和国教育部,学前教育分年龄幼儿数(总计) [DB/OL]. [2022-09-15]. http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/moe_560/jytjsj_2019/qg/202006/t20200611_464868.html
- [13] 郭林,董玉莲. 0~3岁婴幼儿托育服务:国际比较与中国选择[J]. 中共中央党校(国家行政学院)学报,2021 (5):109-118
- [14] 李冬梅. 日本0~3岁保育体系及政策研究——聚焦日本“入托难”问题[J]. 上海教育科研,2019(9):64-68
- [15] 上海63家通过审核的托育机构为何有一半托额都空着 [EB/OL]. [2022-09-08]. http://www.cnr.cn/shanghai/tt/20190225/t20190225_524521222.shtml
- [16] 于凌云,黄渺萍,魏秋芳. 基于多源流理论视角的职工医保个人账户的政策变迁分析[J]. 中国卫生经济, 2021,40(12):17-19
- [17] 杨雪燕,井文,王洒洒,等. 中国0~3岁婴幼儿托育服务实践模式评估[J]. 人口学刊,2019,41(1):5-19
- [18] 白锐,黄丹. 基于多源流理论的《中华人民共和国疫苗管理法》的政策议程分析[J]. 医学与社会,2020,33 (7):22-27
- [19] 浙江省统计局. 浙江省3岁以下婴幼儿照护服务发展情况调研报告[R]. 浙江:浙江省统计局,2020

(本文编辑:姜鑫)

Analysis of the implementation conditions of the policy for infant care under 3 years old in China from the perspective of multiple sources

LIU Ting¹, LI Junhua¹, SONG Yu²

1. School of Medicine, Guizhou University, Guiyang 550025; 2. School of Philosophy and Law, Shanghai Normal University, Shanghai 200233, China

Abstract: Meeting the needs of care services for children under 3 years old has become a livelihood project. From the multi-source theory perspective, this paper analyzed the problem flow, policy flow and political flow. The article finds that the opening conditions of the policy window of child care service for children under the age of 3 included: the urgent problem flow has been met; the government's philosophy of "the young nurtured"; and the political flow supported by the national sentiment has been put on the agenda. What has not yet been achieved is that the policy plan lacks maturity. Through the analysis of the relevant policy document, we found that the following problems in the current implementation scheme: the policy protection mechanism is not yet perfect, the government's publicity is insufficient, and the service content is limited. To open the "policy window", the paper suggests strengthening the core concept of government, promoting multi-party participation, and improving the policy guarantee.

Key words: infant; care services; multi-source theory; the young nurtured