



# 我国婴幼儿照护服务政策文本研究

童欢<sup>1,2</sup>

1. 华南理工大学公共管理学院, 广东 广州 510641; 2. 贵州民族大学民族文化与认知科学学院, 贵州 贵阳 550025

**摘要:** 婴幼儿照护服务政策的制定与执行是解决家长生育、养育和教育难题的重要手段。婴幼儿照护服务政策主体的网络构型、政策目标的主要构成和政策工具的主要类型三个维度, 直观地展现了我国婴幼儿照护服务政策的实践发展和存在不足。文章运用社会网络分析法和内容分析法, 对国家层面颁布的55份婴幼儿照护服务政策进行分析。结果表明, 我国婴幼儿照护服务政策主体网络呈现中心—边缘型走向分散—耦合型的趋势, 虽然各部门间的合作增多, 但当前政策类型存在政策制定主体协同深度不足, 政策工具结构组合不平衡, 政策工具内部结构与目标需求契合不足等问题。应加强政策制定主体间的协同, 合理配置政策工具的类型, 加强政策工具的目标需求导向性。

**关键词:** 婴幼儿照护服务; 政策文本; 网络构型; 政策主体; 政策目标; 政策工具

中图分类号: C913.7, R172

文献标志码: A

文章编号: 1671-0479(2023)06-499-011

doi: 10.7655/NYDXBSS20230601

## 一、问题的提出

当前无论是国家层面还是社会层面提供的婴幼儿照护服务均无法满足众多家庭的需求, 婴幼儿面临“照护”危机<sup>[1]</sup>。婴幼儿照护问题已成为千万家庭最关心、最急盼、最迫切需要解决的现实问题。党的十九大报告将“幼有所育”列为七大民生福祉之首; 中央经济工作会议提出要“解决好婴幼儿照护”问题。此后政府出台了系列关于推进婴幼儿照护服务发展的指导意见、照护指南和管理办法, 提出要从政策法规、标准规范、服务供给着手, 建立完善的婴幼儿照护服务发展的供给体系, 充分调动社会力量, 多措并举促进婴幼儿照护服务发展。积极发展普惠性托育服务体系, 从婴幼儿健康养育照护基本理念、咨询指导内容等方面强化生育配套支持措施, 加强婴幼儿的养育照护指导, 提升儿童的健康水平。不难看出, 婴幼儿照护作为一项系统的民生工程, 政府从政策层面上不断增强政策活力, 优化政

策工具组合, 提升政策执行力<sup>[2]</sup>, 鼓励和引导国家、社会、市场及家庭各主体积极参与婴幼儿照护<sup>[1,3]</sup>, 更好地满足日益增长的婴幼儿照护需求, 真正实现幼有所育、幼有善育。

婴幼儿照护服务政策有利于缓解父母照护压力并平衡工作—家庭冲突, 是国家致力于提高生育率、尊重儿童照护权益和提升人口素质的重要举措。总体来看, 我国婴幼儿照护服务政策经历了缓慢发展的历程, 自党的十九大报告提出“幼有所育”, 强调要在幼有所育上取得新进展以来, 我国的婴幼儿照护服务政策才呈现出密集的发布态势, 包含政策主体、政策类型、政策工具等, 内容繁多, 关系错综复杂。不同部门间联动较少, 以致颁布的政策存在内容重复, 政策工具存在差异等, 因此亟须尽快厘清, 以便构建科学有效的婴幼儿照护服务政策体系, 切实解决婴幼儿照护难题。政策网络作为政策研究中的一种权威分析路径, 对分析影响政策效果的重要结构性要素具有较强的解释力<sup>[4]</sup>。婴幼

**基金项目:** 贵州省教育科学规划课题“三孩政策背景下贵阳市0~3岁婴幼儿托育服务空间布局建构研究”(2022Z014); 贵州省教育厅高校人文社会科学研究项目“贵州新型城镇化与幼儿园教育空间布局及优化研究”(2022ZC011)

**收稿日期:** 2023-08-30

**作者简介:** 童欢(1991—), 女, 贵州贵阳人, 讲师, 博士研究生在读, 研究方向为公共政策、婴幼儿照护服务, 通信作者, tonghuanee@163.com。

儿照护服务政策在政策主体层面涉及国家卫健委、教育部、民政部、发展改革委等众多部门,政策目标包含政策体系构建、婴幼儿照护服务供给、托育机构质量等不同领域,政策工具包括供给型、环境型和需求型等不同类型。鉴于此,本文以政策主体—目标—工具为三维分析框架,运用社会网络分析法和内容分析法剖析我国中央及各部委颁布的婴幼儿照护服务政策中的政策主体、政策目标和政策工具以及彼此之间的关系,并在此基础上提出有关婴幼儿照护服务发展的政策建议。

## 二、研究回顾与分析框架

### (一)研究回顾

目前国内关于婴幼儿照护服务政策的研究主要聚焦于政策变迁、政策文本等方面,取得了较为丰富的成果,这些研究在一定程度上为构建系统科学的婴幼儿照护服务政策做了前期准备。邓和平等<sup>[2]</sup>通过构建“理念—任务—工具”三维分析框架发现,我国婴幼儿照护服务政策理念呈现由多元福利转向普惠优先,任务由强调托幼机构发展转向社会、家庭和社区的协调联动,工具呈现由单一走向多元的发展脉络。蔡迎旗等<sup>[3]</sup>从家庭主义类型学角度分析发现,婴幼儿照护服务政策呈现出家庭化、“去家庭化”到“隐性家庭化”“选择性家庭主义”三个阶段三种取向的婴幼儿照护服务模式。了解婴幼儿照护服务政策变迁的演进逻辑有利于掌握政策的运行机制,及时调整和修正政策,从而形成新的政策。而政策文本的研究是在进一步解读政策价值、政策主体、政策目标、政策类型、政策工具等众多因素的基础上,找到优化政策的路径。研究者从多源流视角<sup>[5]</sup>、政策工具视角<sup>[6]</sup>、儿童福利视角<sup>[7]</sup>等研究婴幼儿照护的政策文本,试图找到政策发展的优化路径,以期推进政策体系的不断完善。此外,有研究者从结构功能理论(AGIL)模式出发,将政策作为行动体系,把体系结构与功能有序整合,构建婴幼儿照护政策并实现有效运转<sup>[8]</sup>。虽然近三年国内学者关于婴幼儿照护政策的研究大有雨后春笋之势,但由于研究时间尚短,主要以质性研究为主,量化研究较少,尤其是缺乏运用社会网络分析法对各政策主体间的互动及结构进行全面呈现的研究,有关婴幼儿照护服务政策体系的研究还有待从社会网络的角度进一步补充,以掌握各政策主体在不同阶段的作用和互动方式,进一步推动婴幼儿照护服务发展。

在公共政策制定和实施过程中,每一个政策主体都为了实现自身的目标而与其他政策主体互动博弈,主体之间相互依存、互为依赖,构成了多链和多重的网络关系。在卫生健康政策领域,社会网络

往往用来分析政策主体的合作变迁<sup>[9-10]</sup>;在教育政策领域,社会网络被当成一种理论视角来研究乡村教师政策执行问题<sup>[11]</sup>,或当成一种分析方法研究中国教育政策信息传播系统变化<sup>[12]</sup>和劳动教育政策的变迁<sup>[13]</sup>;婴幼儿照护服务政策上,祝西冰等<sup>[14]</sup>运用利贝卡普方法分析了我国中央与地方的婴幼儿照护服务政策协同网络,实现中央与地方婴幼儿政策的协同,提高政策实施效果。总的来说,社会网络分析法有利于揭示政策主体之间的合作关系,对于目前正在蓬勃发展的婴幼儿照护服务政策主体多元化的分工具具有重要的解释作用,对其分析有助于进一步构建科学的政策体系,提升政策效率。

### (二)政策主体—政策目标—政策工具的三维分析框架

在婴幼儿照护服务政策体系中,政策网络研究为政策的演变过程提供了主要路径,政策主体、政策目标和政策工具作为政策网络分析的核心要素,对其动态关系和发展过程进行多维建构分析有助于政策体系的科学化。一般而言,政策主体为达到预期目标,通常会有针对性地选择政策工具,并结合自身的需要和手中的资源来设计政策体系。因此,本文根据不同发展阶段婴幼儿照护的政策情境,搭建一个基于政策主体、政策目标和政策工具三个维度的分析框架(图1),对国家层面的婴幼儿照护服务政策文本进行编码、整体网络分析、个体中心网络分析和可视化处理,深入探讨我国婴幼儿照护服务政策体系。

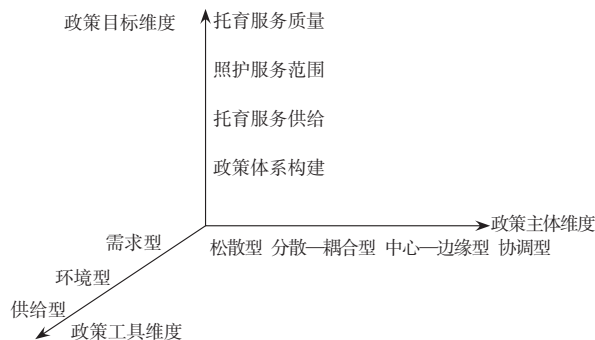


图1 婴幼儿照护服务政策三维分析框架

#### 1. 政策主体维度

婴幼儿照护服务政策包含婴幼儿照护卫生保健和早期发展指导、婴幼儿照护服务纳入经济社会发展相关规划、社区婴幼儿照护服务设施建设、婴幼儿照护服务人才培养等众多任务,涉及卫生健康部门、发展改革部门、住房和城乡建设部门、教育部门等,离不开跨部门的参与合作。对政策发文机构的现实互动关系进行解释有助于发现隐含在政策文本背后的政策组织构型,有效发挥政策合力<sup>[15]</sup>。本研究借鉴既有研究的政策网络关系构型<sup>[16]</sup>(图2),分析各个阶段婴幼儿照护服务政策主体的网络构型差异。社会网络

分析方法常用网络密度和中心度两个指标来测量政策网络的结构特征,揭示政策主体内部组成结构的状态及互动方式<sup>[17]</sup>。网络密度描述的是行动者间的总体关联程度,能够呈现行动者不同的强弱关系,密度越大代表政策主体间的联系越紧密;中心度反映的是行动者在所有联系者中处于核心位置或在网络总体结构上占据战略位置,一般而言,某行动者的中心度越高,在网络中就越居于中心地位<sup>[18]</sup>。

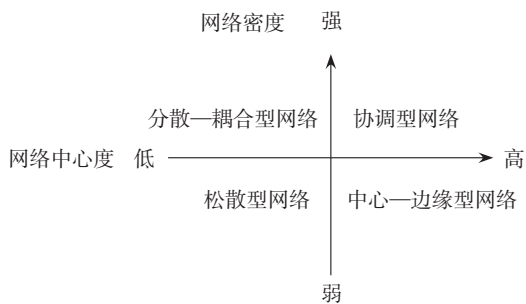


图2 政策网络关系构型

## 2. 政策目标维度

政策目标是政策主体制定政策的初衷,是对所要解决问题形成的精准性研判。《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》提出要“健全支持婴幼儿照护服务和早期发展的政策体系”。可见,加快完善婴幼儿照护服务相关政策俨然成为当前我国社会政策领

域的重要工作。本研究基于中央有关婴幼儿照护服务政策的权威性文本分析,得出当前婴幼儿照护服务政策目标主要集中在政策体系构建、托育服务供给、照护服务范围、托育服务质量四个方面。

## 3. 政策工具维度

政策工具是政策主体为了实现政策目标所采取的具体路径和机制。本研究借鉴 Roy Rothwell 和 Walter Zegveld 的政策工具分类方式,将促进婴幼儿照护服务发展的政策工具划分为供给型、环境型和需求型<sup>[19]</sup>。采用该政策分类框架是因为与婴幼儿照护服务政策凸显的议题相契合,淡化了政策工具的强制性色彩,强调了国家、市场、社会和家庭混合照护婴幼儿的取向,与国家的导向及婴幼儿照护服务的发展趋势相吻合。其中,供给型政策工具表现为政府通过采取直接的时间投入、资金投入、资源投入等要素来促进婴幼儿照护服务的发展;环境型政策工具体现了政策对婴幼儿照护服务发展的影响,主要通过目标规划、法规管制、税收优惠、金融支持、行业宣传,为引导婴幼儿照护服务发展营造良好的外部环境;需求型政策工具体现为通过政府购买、岗位开发和示范工程降低婴幼儿照护发展的市场障碍,刺激婴幼儿照护服务的市场活力。基于 Rothwell 等的分类,本研究构建了包含供给型、环境型、需求型三个一级工具类型和时间支持、托育支持等15个二级政策工具分析框架,政策工具分类及其具体描述详见表1。

表1 推动婴幼儿照护服务发展的政策工具类型

工具类型	工具名称	具体描述
供给型	时间支持	政府完善、落实或增设婴幼儿的生育休假制度,包括母亲的产假、哺乳假,父亲的陪产假,夫妻双方的育儿假等
	托育支持	政府为促进婴幼儿照护的发展,鼓励市场、社会、用人单位等提供多种形式的托育机构
	就业支持	政府为脱产照护婴幼儿的父母提供信息服务、就业指导 and 职业技能培训,帮助其重返工作岗位;鼓励用人单位根据女职工的数量建立孕妇休息室、哺乳室,配备必要母婴服务设施以及建立灵活的工作时间
	资源支持	政府为促进婴幼儿照护服务的顺利开展提供场地、财政补贴、租金减免、各项配套服务等政策措施;为方便父母照顾婴幼儿采取降低生育、养育、教育成本等措施;政府在公共服务场所建立母婴休息室、哺乳室等
	人力支持	开设婴幼儿照护相关专业,培养婴幼儿照护专业人才,为相关婴幼儿照护从业人员提供法律法规、职业道德和安全教育、职业技能等培训
	信息支持	政府建设婴幼儿照护相关数据资料库,通过网络、新媒体等多种渠道普及育儿知识与技能
环境型	教育指导	政府开展各种有关母婴、育儿、膳食等方面的指导
	目标规划	为促进婴幼儿照护服务的建设和发展做总体规划
	政策法规	政府制定一系列与婴幼儿照护相关的法律法规、制度规范,包括登记门槛、登记手续、监管制度、激励制度等
	税收优惠	政府予以承担婴幼儿照护的家庭和机构一定的税收减免
需求型	金融支持	政府通过贷款、融资、补助等手段来引导和鼓励社会资本投入婴幼儿照护行业
	行业宣传	政府宣传及普及婴幼儿照护服务的相关知识,推广其具体经验和做法
	政府购买	鼓励地方通过政府购买服务,按照竞争择优原则,为托育服务机构提供相关保险
	品牌建设	培育托育服务、乳粉奶业等行业民族品牌
	示范工程	政府在一些地区开展试点、示范工程

### 三、数据来源及结果分析

#### (一)政策文本的选择及编码

##### 1. 政策文本的选择

目前,在我国以“婴幼儿照护”命名的政策出现较晚,但与之相关的托育、托幼、托儿、儿童照顾、生育等相关政策早已颁布,且涵盖了婴幼儿照护的部分内容,故在搜集政策文本时也将之纳入。此外,本研究选取的婴幼儿照护服务政策指的是一般意义上普遍针对0~3岁婴幼儿照护的政策,对单独针对困境儿童、孤儿、未成年人等抚养、救助保护等广义上的儿童照顾相关政策不予考虑。据此,本研究以1949年10月1日至2023年3月31日为时间段,分别以“婴幼儿照护”“托育”“托儿”“托幼”“儿童”“生育”等为关键词,通过全文检索的方式在北大法宝、国务院、国家卫生健康委、国家发展改革委、民政部、教育部等网站查找与婴幼儿照护内容相关的政策文献,同时也从《中国幼儿教育重要文献汇编》<sup>[20]</sup>专业书籍上查阅相关政策进行相互验证和补充。通过上述途径,初步收集政策文本58份,为确保政策文本与婴幼儿照护主题高度关联及筛选的有效性和准确性,本研究邀请两位行业学者对其进行逐一审议,对一些不含有实质性内容或泛泛提及的政策予以剔除,包括《关于明确幼儿教育领导管理职责分工的请示》《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》《国务院关于落实<政府工作报告>重点工作分工的意见》,3份文件仅在文本中强调了托育或幼儿教育的重要性,并没有对婴幼儿照护相关的主体、目标或工具有进一步解释。在此基础上,最终确定了55份婴幼儿照护相关

的国家层面的政策文本。

##### 2. 政策文本的编码

以筛选出的55份国家层面的婴幼儿照护服务政策为样本,逐一对每一政策文本中的具体条款内容进行分析并编码。主要依据“政策名称编号-章节号-条款文本内容”的规则进行三级编码,条款则按照政策工具的数量从1开始编号,共得到699条政策编码。例如:政策编码3-3-1表示第三项政策《国家卫生健康委办公厅关于印发3岁以下婴幼儿健康养育照护指南(试行)的通知》第三部分第一条的内容。需要注意的是,政策文本的编码不一定同时包含三个维度的政策工具。因此具体政策工具的统计数量与不同维度的政策工具数量存在差异,有关婴幼儿照护服务政策的文本内容单元分析编码,如表2所示。

#### (二)政策主体的阶段划分及分析结果

根据政策发文数量及文本内容的指向,结合标志性政策的出台时间,将我国婴幼儿照护服务政策的演进历程划分为四个主要阶段:初步发展阶段(1949年10月—1987年8月)、接近停滞阶段(1987年9月—2011年7月)、恢复发展阶段(2011年8月—2019年4月)、迅猛发展阶段(2019年5月—2023年3月),运用社会网络分析法分析各阶段政策主体的网络结构特征,直观呈现婴幼儿照护服务政策主体在各阶段中的作用和关系。

据此,利用UCINET6.0软件计算出各个时期的婴幼儿照护服务政策主体合作网络的节点数、合作系数、中心势、网络密度(表3),基于联合发文形成的矩阵关系,使用NetDraw绘制出四个阶段的政策主体合作网络图谱(图3)。

表2 婴幼儿照护服务政策文本内容分析单元编码列举(节选)

编号	政策名称	政策文本内容分析单元	政策编码	政策工具
1	国家卫生健康委 国家发展改革委关于命名第一批全国婴幼儿照护服务示范城市的通知	决定命名河北省石家庄市等33个城市(区)为第一批全国婴幼儿照护服务示范城市	1-1	需求型—示范工程
.....	.....	.....	.....	.....
.....	.....	.....	.....	.....
33	国务院办公厅关于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见	一、总体要求 (三)发展目标。到2020年,婴幼儿照护服务的政策法规体系和标准规范体系初步建立,建成一批具有示范效应的婴幼儿照护服务机构……到2025年,婴幼儿照护服务的政策法规体系和标准规范体系基本健全,多元化、多样化、覆盖城乡的婴幼儿照护服务体系基本形成……	33-1-3	环境型—目标规划
.....	.....	.....	.....	.....
55	中华人民共和国劳动保险条例	第十六条 生育待遇的规定: 甲、女工人与女职员生育,产前产后共给假五十六日,产假期间,工资照发	54-16	供给型—时间支持

表3 我国婴幼儿照护服务政策主体的网络结构特征

类别	第一阶段	第二阶段	第三阶段	第四阶段
节点数	8	3	20	38
合作系数	26	2	306	724
中心度	0.318	0.500	0.099	0.057
网络密度	0.464	0.333	0.805	0.515
网络形态	中心—边缘型网络	中心—边缘型网络	分散—耦合型网络	分散—耦合型网络

节点数是指各阶段相关政策主体的数量,节点越大表示婴幼儿照护服务政策的发文次数越多;合作系数表示各政策主体间的联合行文关系,数值越高,结构越复杂。这两项指标从绝对值的角度描述整体网络的结构特征,而中心势、网络密度、聚类系数则从相对值的角度描述了整体网络特征。中心势的高低刻画了一个网络所具有的中心趋势,网络密度反映了各政策主体之间联系的紧密程度。通过表3分析发现,四个阶段中,节点数先降后增再到激增,合作系数也呈现出先降后增的趋势,但是合作系数的降低和增加比例远超过节点数降低和增加的比例。结合图3分析发现,这种变化主要来自不同发文政策主体的变化,相比于前两个阶段,后两个阶段中,婴幼儿照护服务政策网络各政策主体之间的合作与联系表现得愈发明显。同时,基于中心势的高低和网络密度的大小,各阶段的婴幼儿照护服务政策主体网络也呈现出不一样的结构特征。

**第一阶段:初步发展阶段(1949年10月—1987年8月),中心—边缘型网络。**为充分发挥妇女在社会生产建设中的积极作用,国家将婴幼儿照护服务纳入计划经济体制,由所在单位为职工子女提供统一的婴幼儿照护服务,有效地解决了妇女在育儿与就业之间的矛盾,婴幼儿照护服务也因此从私人领域走向公共领域。这一时期国家层面颁布了与婴幼儿照护服务相关的政策共计9份,参与联合发文的政策主体8个,这8个政策主体共形成了26对合作关系,构成一个小型关系网络(图3A)。该网络的连接频次较低,网络密度较小,为0.464,说明网络中的各政策主体联系较为松散。在中心势方面,该网络的中心势为0.318,排名较高,表明网络中存在着向某一个或某几个政策主体聚集的趋势,进一步分析网络中各政策主体的中心度指标,发现教育部和国家卫健委明显高于其他治理机构。综合以上分析,这一时期初步形成了以教育部和国家卫健委为核心的中心—边缘型网络。

**第二阶段:接近停滞阶段(1987年9月—2011年7月),中心—边缘型网络。**随着国家政策重心转移到经济政策上,很长一段时期“只有经济政策没有社会政策”<sup>[21]</sup>。这一时期,国家层面颁布的与婴幼儿照护服务相关的政策非常少,共计5份,且只涉

及国务院、国家卫健委和教育部3个颁布机构。5份政策中只有1份政策由国家卫健委与教育部联合行文,其余均为独立发文,合作关系较少,构成了一个极其简易的关系网络(图3B)。该网络的网络密度在四阶段中最低,仅为0.333,说明政策主体间的合作非常少。同时,这一阶段的中心势为0.500,在四阶段中排名第一,根据网络结构类型的分类,这一时期的网络结构更加倾向于中心—边缘型网络。

**第三阶段:恢复发展阶段(2011年8月—2019年4月),分散—耦合型网络。**2010年后,随着《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》提出“重视0~3岁婴幼儿教育”,积极发展公益性和普惠性的0~3岁婴幼儿照护服务机构,为0~3岁婴幼儿提供公益性早期教育指导服务等政策话语逐渐出现在相关政策文本中,以“公益性”和“普惠性”为主要方向的双重价值理念开始在婴幼儿照护领域凸显。在此阶段,国家层面颁布的婴幼儿照护服务政策共有7份,其中单独发文6份,联合发文1份,20个政策主体参与,形成了306对合作系数,初步构成了一个稍显复杂的合作关系网络(图3C)。该网络的中心势较低,为0.099,表明网络中各政策主体间的权利分配相对分散。但是,网络密度为0.805,高于其他阶段,说明各政策主体间的联系相对较多。总的来说,这一阶段的网络呈现出低中心势和高密度的特点,属于分散—耦合型网络。

**第四阶段:迅猛发展阶段(2019年5月—2023年3月),分散—耦合型网络。**自2019年《关于促进3岁以下幼儿照护服务发展的指导意见》(以下简称指导意见)颁布之后,截至2023年4月,国家从时间支持、税收优惠、托育支持、法规管制等方面出台了34份与婴幼儿照护服务相关的政策,政策主体增加至38个,在众多政策主体的发文中,国家卫健委的发文达到了24份,领先排名第二的国家发改委16份,合作系数数达到了724对,形成了一个较为复杂的合作关系网络(图3D)。相比于其他三阶段,该网络的中心势最低,为0.057,网络密度为0.515,仅次于上一阶段,根据网络密度较高与中心势较低形成的矩阵,这一时期的网络结构属于分散—耦合型网络。

### (三)政策目标及分析结果

文本形态下的公共政策往往包含了为解决某一现实问题或达到某一期望而设置相应的政策目

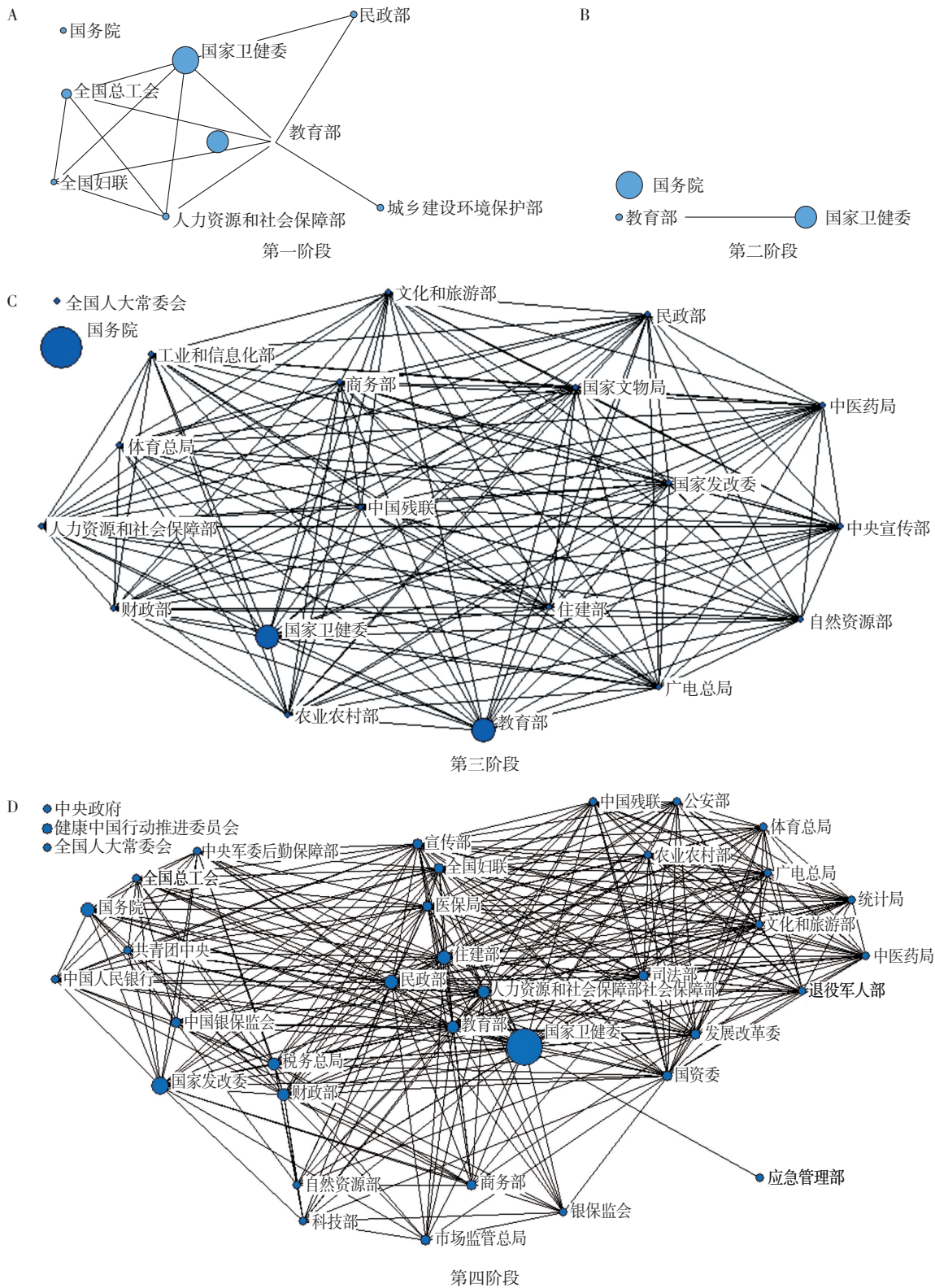


图3 1949—2023年中国婴幼儿照护服务政策主体合作网络变化图谱

标。通过对婴幼儿照护服务发展第四阶段,即迅猛发展阶段以来的34份政策文件(表4)分析发现,政府把婴幼儿照护服务定位于非基本公共服务,围绕政策体系建设、托育服务发展、照护服务范围等展开,依据时间的长短制定不同程度的预期目标。

从短期看,婴幼儿照护服务的主要目标是初步建立婴幼儿照护服务政策体系,提供多种形式的照护服务,促进托育机构的规范化和专业化建设,指导家长树立科学育儿理念,保障婴幼儿安全和健康成长。如国务院办公厅印发《指导意见》提出“多种

表4 婴幼儿照护服务政策文本目标设置分析单元(节选)

编号	政策名称	政策目标	时间	发文机构
1	国家卫生健康委 国家发展改革委关于命名第一批全国婴幼儿照护服务示范城市的通知	希望被命名的示范城市……大力发展多种形式的普惠托育服务,逐步健全婴幼儿照护服务的政策法规体系、标准规范体系和服务供给体系……不断促进婴幼儿照护服务高质量发展	2023年3月29日	国家卫生健康委、国家发展改革委
2	国家卫生健康委人口家庭司关于《家庭托育点管理办法(试行)(征求意见稿)》公开征求意见的通知	为规范发展多种形式的托育服务……制定本办法	2023年3月15日	国家卫生健康委人口家庭司
……	……	……	……	……

形式开展婴幼儿照护服务,逐步满足人民群众对婴幼儿照护服务的需求,促进婴幼儿健康成长”,国家发改委、国家卫健委印发《支持社会力量发展普惠托育服务专项行动实施方案(试行)》,提出“着力增加3岁以下婴幼儿普惠性托育服务有效供给”,国家卫生健康委人口家庭司关于《家庭托育点管理办法(试行)(征求意见稿)》公开征求意见的通知明确提出其目的是“为规范发展多种形式的托育服务”,国家卫生健康委关于印发《托育机构设置标准(试行)》和《托育机构管理规范(试行)》的通知,国家卫生健康委办公厅关于印发《托育机构负责人培训大纲(试行)》和《托育机构保育人员培训大纲(试行)》的通知,都强调要加强托育机构的规范化和专业发展等。

从中期看,婴幼儿照护服务的主要目标是基本健全婴幼儿照护服务政策体系,加强普惠性托育机构布局,促进普惠性婴幼儿照护服务机构发展,扩大婴幼儿照护服务城乡覆盖范围。如国家卫生健康委、国家发展改革委《关于命名第一批全国婴幼儿照护服务示范城市》提出“逐步健全婴幼儿照护服务的政策法规体系、标准规范体系和服务供给体系”。《指导意见》提出“婴幼儿照护服务的政策法规体系和标准规范体系基本健全,多元化、多样化,覆盖城乡的婴幼儿照护服务体系基本形成,婴幼儿照护服务水平明显提升,人民群众的婴幼儿照护服务需求得到进一步满足”。国家发改委等部门联合印发《“十四五”公共服务规划》,提出“支持公益性社会机构或市场主体,增加服务供给、提升服务质量,推动重点领域非基本公共服务普惠化发展”。

从长期看,婴幼儿照护服务事关我国人口长期均衡发展战略,涉及家庭的生育、养育、教育成本,婴幼儿照护服务水平以及普惠优质发展的路径。如《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提出制定人口长期发展战略,发展普惠托育服务体系,降低生育、养育、教育成本;国家发改委等三部门印发《“十四五”积极应对人口老龄化工程和托育建设实

施方案》,提出“扩大托育服务有效供给,提升服务质量,完善服务体系”,国家发展改革委等部门印发《养老托育服务业纾困扶持若干政策措施》,提出促进养老托育服务健康发展,对保障和改善民生、促进人口长期均衡发展具有重要意义。

总的来说,我国婴幼儿照护服务政策的目标主要表现为;政策体系建设从初步建立到基本健全再到完善落实;照护服务供给从多种形式建立向扩大普惠建设再到普惠有效供给;照护服务范围从重视城市延伸到农村再到城乡一体;托育机构发展从规范化、专业化建设到关注托育质量再到托育服务质量整体提升。

#### (四)政策工具及分析结果

以婴幼儿照护服务政策文本内容编码为基础,对编码的政策文本内容按政策工具的类型和名称进行描述性统计(表5)。通过对婴幼儿照护服务政策的文本内容进行工具编码分析发现,国家层面颁布的55份婴幼儿照护服务政策工具编码共计699条。其中环境型政策工具559条,占比79.97%;供给型政策121条,占比17.31%;需求型政策19条,占比2.72%。在这三种不同的政策工具类型中,环境型政策工具数量最多,供给型政策工具数量次之,需求型政策工具数量最少,三种政策工具使用差异非常大。

首先,在供给型政策工具类型方面,国家提供了时间、托育、就业、资源、人力、信息、教育培训等支持。数量上,托育支持政策工具最多,有30条,时间支持和教育指导政策工具最少,分别为11条,总的来说,供给型政策工具的数量差异不是很大。其中时间支持、就业支持、托育支持直接作用于婴幼儿父母。不同之处在于时间支持通过提供产假、育儿假等,使父母有充足的时间照料婴幼儿,增强了家庭的照护功能,就业与托育支持通过实行弹性工作、提供多样化多层次的托育服务等,增加了父母照料婴幼儿的选择,一定程度上减轻了家庭的照护负担。此外,资源支持、人力支持、信息支持等政策工具通过提供场地、资金、人力、信息等,客观上促

表5 婴幼儿照护服务政策工具维度文本内容频数统计

工具类型	工具名称	政策条文编码	合计	分类合计	占比(%)
供给型	时间支持	5-4-8、16-2-2、17-4-25、19-6-18、21-3-2、34-2-1、36-7-62……	11	121	17.31
	托育支持	1-1、4-6-21、4-6-24、4-6-25、5-2-4、5-3-5、5-7-17、10-1-3……	30		
	就业支持	5-7-16、5-7-17、5-7-18、13-2-3、16-1-2、16-2-2、17-4-26……	17		
	资源支持	4-1-1、4-1-2、4-1-3、13-2-3、15-2-4、16-1-2、17-4-27……	24		
	人力支持	4-6-26、5-3-7、6-1-4、6-1-6、13-2-1、13-2-3、16-2-2……	16		
	信息支持	4-6-25、5-2-4、13-2-2、16-1-2、16-2-2、18-2、20-3-1……	12		
	教育指导	12-4-1、13-2-1、16-2-2、17-4-30、21-3-2、32-3-1、32-3-2……	11		
环境型	目标规划	5-3-5、6-1-1、6-1-2、6-1-10、7-2-11、10-1-1、12-2-3……	39	559	79.97
	法规管制	1-1、2-2、2-3、2-4、2-5、2-6、2-7、2-8、2-9、2-10、2-11……	484		
	税收优惠	4-2-4、4-2-5、4-2-6、4-2-7、5-3-6、5-5-12、6-1-3、8-1……	18		
	金融支持	4-4-13、4-4-14、4-6-25、5-3-6、5-5-12、17-4-27、19-5-16……	12		
	行业宣传	1-1、6-3-2、13-2-1、13-3-19、16-2-2、19-8-26	6		
需求型	政府购买	4-4-15、16-1-2、20-4-3	3	19	2.72
	品牌建设	19-5-15、20-4-3、21-3-3	3		
	示范工程	1-1、5-3-7、10-1-2、12-4-1、13-3-18、16-2-2、20-3-1……	13		
合计			699	699	100.00

进了婴幼儿照护服务的发展。教育指导包含对家庭婴幼儿照护的支持和指导,开展家庭科学育儿培训指导等。

其次,在环境型政策工具类型方面,法规管制共有484条,说明为解决婴幼儿照护的问题和促进婴幼儿照护服务事业的发展,国家陆续出台了一系列保障婴幼儿照护服务的相关政策法规、准入制度、行业标准、照护指南、指导大纲等文件。目标规划39条,主要包括印发“十四五”托育服务发展规划,2025年每千人口托位数预期值不低于4.5个,将需要独立占地的婴幼儿照护服务设施和场地建设布局纳入相关规划等。税收及金融合计30条,一方面将3岁以下婴幼儿照护服务费用纳入个人所得税专项附加扣除,减轻了家庭生育养育教育的负担;另一方面为促进托育机构的发展免征增值税、契税等。同时鼓励政府性融资担保机构为托育服务机构提供融资增信支持,向提供托育服务、母婴护理以及相关消费品生产、职业培训的企业加大金融支持力度。行业宣传主要涉及大力开展母乳喂养、科学育儿宣传教育等。

最后,需求型政策工具类型方面,需求型政策工具的作用效果比环境型政策工具更加明显,政府通过购买服务、示范工程的建设等需求型政策工具,直接有效地促进了婴幼儿照护服务事业持续稳定发展,并为婴幼儿照护服务创造良好的发展环境。然而,从国家层面政策文本内容的编码来看,需求型政策工具在整体政策工具中尤为短缺,其中

政府购买3条、品牌建设3条、示范工程13条,仅占政策工具的2.72%。需求型政策工具应用不足从整体上降低了婴幼儿照护服务政策的指导作用。未来,政府应利用婴幼儿照护服务的需求型政策工具,积极参与普惠托育服务的建设,发挥托育机构的示范作用,从需求端拉动婴幼儿照护服务的建设,塑造托育服务产业品牌。

#### 四、结 论

本文基于婴幼儿照护服务政策文本组成的核心要素,构建政策主体—政策目标—政策工具的三维分析框架,运用社会网络分析和内容分析两种研究方法对国家层面颁布的55份婴幼儿照护服务政策文本进行分析。研究发现,自党的十九大提出“幼有所育”以来,国家层面颁布的与婴幼儿照护服务相关的政策及部门联合颁布的相关政策越来越多,使用工具从宏观到微观,更加具有针对性和可行性。但从婴幼儿照护服务政策工具维度文本内容频数统计来看,不同的政策类型间存在着显著的差异。

##### (一)政策制定主体协同深度不足

1949—2023年国家层面颁布的55份婴幼儿照护服务政策文本显示,我国婴幼儿照护服务政策研究经历了四个阶段。在此期间以单独部门、多部门联合发文的形式陆续出台了诸多意见、通知等政策文件,政策内容、目标、规划日益细化,婴幼儿照护服务体系雏形已初步形成。但从发文单位的数量统计来看,“政出多门”,政策制度主体协同深度不



足,政策类型和发文部门较为集中,单个部门发文仍占很大比重,尤其以卫健系统发文为主,部门间联合发文较少,致使不同政策主体制定的政策文本内容存在重复。政策主体间整体缺乏统一整合,多部委、部门的协同能力还有待提升。

### (二)政策工具结构组合不平衡

政策工具结构平衡,政策工具的效力和合力才能得到有效发挥,政策工具间的协同互补可以产生“1+1>2”的效果。从现有的政策工具来看,指导性文件和政策法规工具类文件多,且政策工具指向集中于“供给型”和“环境型”,满足目标诉求的需求型政策工具非常欠缺,尤其是具有较强法律法规的约束性文件少。政策工具结构组合不平衡,容易导致在具体实践中各政策工具难以协同,出现“政策短板”,难以打好政策工具组合拳,充分发挥政策工具的杠杆作用,不利于整体政策落地落实和高质量发展。未来应重视供给型工具、环境型工具与需求型工具的合理配置,以更好推动我国婴幼儿照护服务的发展。

### (三)政策工具内部结构与目标需求契合不足

从政策工具文本内容频数统计的维度看,我国婴幼儿照护服务政策工具在各目标维度分布差异较大。政策工具内部结构与目标需求关联不紧密,针对性政策工具文本少,未能形成良好的政策工具供需闭环,系统性不足。尤其是面向社会需求的需求型政策工具运用较少,政策工具内部结构与目标需求之间的契合性低,前瞻性不足,法规管制政策工具远远高于需求型政策工具,政策工具内部存在单方面倾斜现象。未来应扩大需求型工具的应用,更好地满足目标需求。在解决广大家庭对婴幼儿照护服务需求的同时,各政策工具内部结构应分布适当,充分发挥政策工具的激励带动作用。通过顶层设计规划,整合调节政策工具的内部分布,形成对目标群众需求的有效回应。

## 五、政策建议

依据研究结论,本文认为政策主体、政策目标、政策工具是否深度契合,直接关涉我国婴幼儿照护服务政策的制定与执行。其中,政策主体制定的政策目标的实现有赖于政策目标所采取的具体路径和机制,而政策目标的实现有赖于政策工具的具体运用,三者间的耦合联动,才能形成有效促进婴幼儿照护服务的发展,解决生育、养育和教育难题。防范我国婴幼儿照护服务政策的颁布和实施出现部门政策悖论,必须强化部门的联动与协调。在厘清已颁布的政策及其实施存在的问题基础上,未来婴幼儿照护服务政策应根据社会发展态势,结合不同家庭的多样化需求,进行长远规划,实现服务有

效供给。

### (一)加强政策制定主体间的协同

政策制定的初衷是以目标问题的解决为导向的,目前我国婴幼儿照护服务政策存在“政出多门”的现象,这在一定意义上反映了政策制定主体间的不协同。政策工具、政策目标的结合和契合的高低在很大程度上决定了政策执行的效果,因此,政策制定主体应该加强协同。一是政策制定主体间应建立政策协作平台,加强政策信息检索,避免重复的政策制定。二是以政策执行为考核指标,多制定实用性与可行性政策,少一些指导性政策文件,各政策制定主体要转变政策制定方向,从政策发布向政策制定与执行结合转变。三是加强不同政策制定主体间的协同工作,针对同一目标问题,不同政策制定主体应依据部门职责与职能进行划分,实现政策工具制定的广泛性和政策目标实施的可及性。四是注意政策制定的时效性,要着眼政策持续性和长远性,一个政策目标的达成可能需要多个短期目标或者长期目标的实现,因此,要注意政策实施的短期目标和长期目标的连续性,确保所有的目标都是解决某一个方向性的问题,保证目标问题在有计划的指引下逐步实现。此外,婴幼儿照护服务政策的主要目标是解决婴幼儿的照护,围绕家庭生、养、教问题以及父母就业冲突和人口长期均衡发展的问题。因此,还需要从政策体系构建、托育服务供给、照护服务范围、托育服务质量四个方面,制定中长期政策纲要,确保政策的权威性和执行的可持续性。

### (二)合理配置政策工具类型

党的二十大报告指出,要“健全基本公共服务体系,提高公共服务水平,增强均衡性和可及性”<sup>[22]</sup>。婴幼儿照护服务的发展离不开有效政策的引导,但历史上我国婴幼儿照护政策缺乏长远发展的系统性和整体性规划设计<sup>[23]</sup>,导致政策工具不合理,政策工具协同的效力和合力没有得到有效发挥。未来,随着社会经济的发展,我国社会对婴幼儿照护服务的需求日渐迫切。因此,在政策主体政策制定过程中,一是顺应社会发展态势,更多地考虑政策客体的诉求,合理配置政策工具类型,实时对政策工具权重进行调整,灵活运用多种政策手段,使政策工具协同的效力和合力得到最大限度发挥。二是综合调整政策工具的布局,不断优化政策工具的协同作用,提高政策客体的幸福感、体验感和获得感。未来,随着“照护难”问题的解决,“照护优”成了家长普遍考虑的重要因素,保障婴幼儿照护服务机构保育与教育的优质发展,单靠国家卫健委已不足以应对,从以国家卫健委为主的单轨制管理模式转向以国家卫健委与教育部双中心负责的双轨制的管

理模式是政策网络的发展趋势,这种网络结构的改革将更加适应普惠性婴幼儿照护服务机构的稳定发展和家长对优质托育资源的需求。三是不断提升供给型和需求型工具的比例,从供给端和需求端两方面进行补充,加强三者之间的协调,使之趋于平衡,如此才能更好地促进婴幼儿照护服务的发展。从目前我国婴幼儿照护服务的发展看,应鼓励市场积极参与,以满足人民群众对照护服务需求为旨归,加大政府购买服务需求型政策工具,弥补因需求型工具的不足而降低指导性政策的作用,从而促进普惠性婴幼儿照护服务发展。

### (三)加强政策工具的目标需求导向性

从目前我国已出台的婴幼儿照护服务政策看,政策工具间存在“木桶效应”,为更好解决我国婴幼儿照护服务政策目标的需求,应以政策目标需求为导向,优化政策工具的整体性结构,提高政策工具与政策目标的契合性。一是强化政策工具制定前的调查。要在深度调查政策目标需求的基础上,从政策工具的内部结构和解决目标群体的实际需求出发,分析合理性,有针对性地制定与目标需求相吻合的政策工具,优先解决目标需求最急切的问题,真正解决目标需求问题的难点和痛点。二是实行政策工具有序退出机制。目前我国已颁布的婴幼儿照护服务政策存在叠加现象,新政策工具的出台,应考虑旧政策工具的时代性,新旧政策间是否有冲突现象。要根据社会发展变化和目标群体的需求,动态清理或废止不合时宜的政策工具,提高政策客体的发展需求和政策体验感。三是注重内外部政策工具的使用。在内部,要重视政策工具不同组成的协调性,如增加供给型和需求型政策工具权重,注重婴幼儿照护服务的专业建设、从业人员标准、资格认证与规范、专业发展培训等供给型政策工具的开发与利用,为婴幼儿照护服务提供专业和规范的师资,促进职前与职后的一体化建设。在外部,要重视发挥市场在资源配置中的决定性作用,引导和鼓励社会资本积极参与婴幼儿照护服务业的发展,从行业标准、政策目标等方面帮助相关企业或组织,弥补政府婴幼儿照护服务提供的不足,为目标群众提供多样化的照护服务选择,满足更多家庭对婴幼儿照护服务的多样化需求,不断提升婴幼儿照护服务质量。此外,还应加强人工智能在智慧婴幼儿照护服务领域的应用,开发智慧婴幼儿照护服务创新型政策工具,提供沉浸式网络课堂,分享和宣传婴幼儿照护知识。

### 参考文献

- [1] 岳经纶,范昕. 中国儿童照顾政策体系:回顾、反思与重构[J]. 中国社会科学,2018(9):92-111,206
- [2] 邓和平,蔡迎旗. 我国婴幼儿照护服务政策的演进逻辑、问题及改进思路——基于“理念—任务—工具”的分析框架[J]. 基础教育,2022,19(2):69-77
- [3] 蔡迎旗,陈志其. 家庭视域下我国婴幼儿照护服务的发展脉络及其政策重构[J]. 中国教育学刊,2021(2):52-56
- [4] 章昌平,钱杨杨. 中国科技政策网络分析:行动者、网络结构与网络互动[J]. 社会科学,2020(2):3-17
- [5] 刘婷,李俊华,宋宇. 多元流视角下我国3岁以下婴幼儿照护服务政策的实施条件分析[J]. 南京医科大学学报(社会科学版),2022,22(5):443-448
- [6] 李少杰,崔光辉,田原,等. 基于政策工具的我国省域层面3岁以下婴幼儿照护服务政策文本量化研究[J]. 现代预防医学,2022,49(6):1060-1065
- [7] 何芳. 新时代我国儿童福利政策的基本特征、发展逻辑与未来走向——基于《中国儿童发展纲要(2021—2030年)》的分析[J]. 学前教育研究,2023(5):10-19
- [8] 罗泉. 我国婴幼儿照护服务政策法规体系的完善——基于结构功能主义AGIL模式的思考[J]. 学前教育研究,2020(12):26-31
- [9] 蔡媛青,薛澜. 基于政策文本分析的中国医药卫生管理机构合作网络变迁研究[J]. 医学与社会,2023,36(3):1-5
- [10] 于琦,常江毅,邵杨芳,等. 我国卫生政策主体合作网络演化研究[J]. 中国卫生经济,2019,38(8):5-11
- [11] 李廷洲,陆莎,尚伟伟,等. 社会网络建构下的乡村教师政策执行研究[J]. 中国教育学刊,2020(7):50-55
- [12] HUANG C, WANG S T, SU J, et al. A social network analysis of changes in China's education policy information transmission system (1978—2013)[J]. High Educ Policy, 2020,33(2):323-345
- [13] 张敏. 我国劳动教育政策变迁的轨迹、机制与成效[J]. 湖南农业大学学报(社会科学版),2023,24(2):93-100
- [14] 祝西冰,戚晓明. 我国3岁以下婴幼儿照护服务政策的省际差异与协同策略[J]. 学前教育研究,2022(2):1-15
- [15] 毛超,岳奥博. 政策科学范式下智慧城市政策文本量化及演进历程研究[J]. 情报杂志,2021,40(8):186-193
- [16] 魏娜,范梓腾,孟庆国. 中国互联网信息服务治理机构网络关系演化与变迁——基于政策文献的量化考察[J]. 公共管理学报,2019,16(2):91-104,172
- [17] 熊尧,徐程,习勇生. 中国卫生健康政策网络的结构特征及其演变[J]. 公共行政评论,2019,12(6):143-165,202
- [18] 约翰·斯科特. 社会网络分析法[M]. 刘军,译. 重庆:重庆大学出版社,2016:75,90-91
- [19] ROTHWELL R, ZEGVELD W. Reindustrialization and technology [J]. Science and Public Policy, 1985, 12

- (3): 121-122
- [20] 中国学前教育研究会. 中华人民共和国幼儿教育重要文献汇编[M]. 北京:北京师范大学出版社,1999:1-755
- [21] 王绍光. 大转型:1980年代以来中国的双向运动[J]. 中国社会科学,2008(1):129-148,207
- [22] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗:在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M]. 北京:人民出版社,2022: 46
- [23] 王延中. 习近平新时代我国社会保障体系的改革方向[J]. 社会保障评论,2018,2(1):13-26
- (本文编辑:姜 鑫)

## Infants care services policy texts in China

TONG Huan<sup>1,2</sup>

1. School of Public Administration, South China University of Technology, Guangzhou 510641; 2. College of National Culture and Cognitive Science, Guizhou Minzu University, Guiyang 550025, China

**Abstract:** The formulation and implementation of infant and child care service policy is vital to addressing parental challenges in childbearing, upbringing, and education. This study demonstrates an intuitive portrayal of the practical development and current deficiencies of infant care service policies in China through three dimensions; the network configuration of the infant care service policy, the major components of the policy objectives, and the main types of policy tools. This paper analyzes 55 infant care service policies issued at the national level in China by using social network analysis and content analysis method. The results show that the main body network of infant care service policy in China presents a trend from center - marginal to the decentralized and coupled type. Although cooperation among various departments is increasing, current policy types still suffer from problems such as insufficient depth of coordination between policymakers, an unbalanced combination of policy instruments, and an unmatched internal structure and target needs of policy instruments. In the future, policy-making should strengthen the coordination among the subjects of policy-making, rationally allocate the types of policy tools, and reinforce the target and demand orientation of policy tools.

**Key words:** infants care service; policy text; network configuration; policy subject; policy objective; policy instrument