

# “三孩”政策下上海婴幼儿托育服务 发展现状分析及对策

谢淑萍 曹艳<sup>1</sup>

(哈尔滨商业大学 500028)

**【摘要】:** 我国正处于人口大国向人力资本强国转变的重大战略机遇期, 立足国情, 遵循规律, 实施一对夫妻可以生育三个子女政策及配套支持措施, 能够最大限度发挥人口对经济社会发展的能动作用, 牢牢把握战略主动权, 积极应对生育水平持续走低的风险, 统筹解决人口问题, 为全面建成社会主义现代化强国创造良好的人口环境。

**【关键词】:** 0~3 岁婴幼儿 托育服务 “三孩”政策

**【中图分类号】:** C924.21 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1005-1309(2022)02-0099-006

## 引言

婴幼儿(本文特指 0~3 岁阶段的儿童)托育服务体系是社会保障体系的重要组成部分, 也是我国“十四五”规划和 2021 年 5 月中共中央政治局提出实施“三孩”政策及配套支持措施以来社会各界较为关注的热点问题之一。目前我国有关托育研究主要有 3 个层面的研究:

一是关于家长对婴幼儿托育需求的研究。黄娟娟(2020)提出, 不同人口学特征的家长对托育服务机构的需求不尽相同, 越靠近中心城区的家长对托育费用的接受度越高, 她认为托育机构可以与地域相结合, 提供多样选择、层次分明的托育服务。<sup>[1]</sup>但菲(2020)提出婴幼儿家长十分注重托育服务质量, 对于卫生保健、师资力量、环境设施、服务理念及保教活动 5 个维度最看重卫生保健, 家长向往高品质、高标准的托育服务, 她认为托育服务机构不能局限于普通的照料服务, 要朝着高质量的方向发展。<sup>[2]</sup>张海峰等人(2021)基于在上海的统计调查, 发现半中心城区半郊区的托育服务需求率最高, 中心城区次之, 郊区最低。<sup>[3]</sup>

二是关于提高婴幼儿的托育质量的研究。潘鸿雁(2020)发现, 由于上海 2018 年“1+2”文件出台, 与原先的实事项目要求有冲突, 导致部分已建设完成的托育点不符合最新要求, 从而造成“无证经营”和“违规经营”。<sup>[4]</sup>蔡迎旗(2020)提出, 托育机构课程设置具有理论简单嫁接、拘于形式等缺陷, 她认为应以《0~3 岁婴幼儿保育教育指南》作为基础设计托育机构课程, 与本土婴幼儿需求相结合, 提高保教质量。<sup>[5]</sup>

三是关于对婴幼儿的托育服务体系的研究。罗泉(2020)提出, 我国婴幼儿照护服务政策法规体系不够完善, 缺乏顶层法律, 现有政策零散, 无法发挥引领作用, 应建立制定国家战略, 构建普惠型托育服务体系。<sup>[6]</sup>秦旭芳(2020)提出, 要统计托育从业人员的资历, 制定资历制度框架。<sup>[7]</sup>庞丽娟(2021)提出, 要着力建立面向广大农民工和城镇中低收入家庭的普惠性托育服务体系。

---

**作者简介:** 谢淑萍, 经济学博士, 哈尔滨商业大学财政与公共管理学院副教授。曹艳, 哈尔滨商业大学财政与公共管理学院本科生。

[8]

综上所述，学者们普遍针对托育服务进行了深入研究，在托育模式方面或对不同的模式进行比较，但对托育机构的投融资情况少有论述，这需要在全面分析托育机构运营中存在的问题以及解决对策方面进行更深入的探讨。因此，本文立足于全面分析托育机构运营中存在的问题，对上海 3 岁以下婴幼儿托育服务机构发展现状进行分析研究，力争对上海托育服务体系建设有积极推动作用。

一、上海婴幼儿托育机构基本现状

(一) 市场供需不匹配

截至 2020 年 1 月底，上海提供婴幼儿托育服务的机构总数有 719 个，普惠性托育点所占份额超过 50%。上海托育服务机构以托幼一体化园所为主，约占全部机构的 62.6%。实事项目中新增加的普惠性托育点以公办托幼一体化园所为主，53 个托育点中有 42 个公办托幼一体化园，占比 79.2%。托幼一体化园所总体数量多且每年政府新增实事项目中公办托幼一体化园占多数，具有较稳定的上升趋势。普惠性托育点占总数的 45%，而早教中心办学点、托儿所等其他托育机构占比较少。各类托育机构分布情况如表 1 所示：

表 1 2020 年上海托育服务机构数量统计表

| 机构类型 | 公民办托幼一体化园所 | 社会办托育机构 | 早教中心办学点、托儿所等其他托育机构 | 普惠性托育点 |
|------|------------|---------|--------------------|--------|
| 数量   | 450        | 195     | 74                 | 325    |

资料来源：上海市卫生健康委员会。

2020—2021 年，上海托育机构数量持续增加，主要以营利性托育机构为主，2021 年 4 月已发放告知书的托育服务机构增至 303 所，2020 年 12 月—2021 年 4 月，4 个月增幅为 7.07%，其中非营利性托育机构增幅为 16.67%，营利性托育机构增幅为 7.58%；2021 年 4—6 月，两个月增幅为 3.63%，其中非营利性托育机构增幅为 2.25%，营利性托育机构增幅为 4.23%，免费福利性托育点仍旧只有一家。由此可见，“三孩”政策发布后，托育机构整体增长速度略有提高，其中非营利性托育机构增速放缓，营利性托育机构增速较快，托育机构具体增加情况如表 2。

表 2 上海已发放告知书托育机构数量统计表 单位：所

| 机构类型     | 2020 年 12 月 | 2021 年 4 月 | 2021 年 6 月 |
|----------|-------------|------------|------------|
| 非营利性托育机构 | 84          | 89         | 91         |
| 免费福利性托育点 | 1           | 1          | 1          |
| 营利性托育机构  | 198         | 213        | 222        |
| 合计       | 283         | 303        | 314        |

资料来源：上海 3 岁以下幼儿托育服务管理平台。

虽然普惠性托育点有所增加，在一定程度上使托育供需矛盾有所缓解，然而由于“三孩”政策实施后对生育主体的范围放宽，0~3 岁适龄婴幼儿基数大，同时根据表 3，2015—2019 年上海人均教育文化娱乐支出的复合增长率达 8.13%，需求规模涨幅为 48.79%，市场规模涨幅为 47.58%，托育服务的需求量不断增加，具有很大的发展空间。2018 年初，上海仅 1.4 万名幼儿成功入托，适龄幼儿数量已达 34.68 万，尽管托育机构的数量有所增长，但上海各类托育机构仅提供 3.4 万个托额，与适龄婴幼儿数量相比仍有较大差距，供需矛盾十分严重。<sup>[9]</sup>上海的托幼机构市场规模情况如表 3 所示：

## （二）服务质量参差不齐

目前，上海婴幼儿托育机构有着较为明确的设置标准，在建筑和安全设施等方面差距较小，服务质量参差不齐主要体现在托育机构教师专业素质和课程内容两个方面。在教师专业素质上，上海托育机构设置标准明确规定了育婴员的配比，但对育婴师并无要求，而育婴员和育婴师负责的工作内容其实是完全不同的，育婴员强调基础照护，育婴师强调基础教育。在大众点评上托育机构基本上只以教龄区分教师，只有个别机构显示配有育婴师，这显然是不够专业化的。在课程内容上，上海 0~3 岁托育机构基本都以培养生活习惯、安排游戏为主，但具体的内容安排上存在差异性，部分高端托育机构提供双语教育。托育机构在教师专业素质和课程内容存在参差不齐的现象。

表 3 上海托育市场规模统计表

| 统计指标    | 2015 年 | 2016 年 | 2017 年 | 2018 年 | 2019 年 |
|---------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 出生人数/万人 | 10.59  | 13.07  | 11.77  | 9.84   | 9.14   |
| 适龄人口/万人 | 33.89  | 36.07  | 35.43  | 34.68  | 30.75  |
| 模拟渗透率/% | 4.50   | 4.60   | 4.70   | 4.80   | 4.92   |
| 市场规模/亿元 | 56.73  | 69.19  | 78.10  | 84.06  | 83.72  |
| 模拟需求率/% | 36.65  | 37.65  | 38.65  | 39.65  | 40.65  |
| 需求规模/亿元 | 554.46 | 679.56 | 770.68 | 833.29 | 825.00 |

资料来源：根据上海市统计局、国务院、原国家卫计委数据整理。

## （三）托育机构收费高

上海婴幼儿托育机构收费大致分为 3 个等级，即月收费 3000 元及以下、月收费 4000~8000 元、10000 元以上。上海实事项目中普惠性托育点的月收费在 3000 元及以下。从表 4 可以看出，除免费福利性托育点之外的托育机构平均月收费全部高于 3000 元。虽然非营利性托育机构最低收费标准仅 1800 元，但其中也存在少数收费上万元的托育机构，超过普惠性托育点的收费标准；个别营利性托育机构收费标准虽为 3000 元，但总体上收费均较高，其平均收费是非营利性机构的两倍以上。托育机构整体收费均较高。

## （四）托育机构融资难

2021 年，上海已发放告知书的托育机构达 314 家，非营利性托育机构占比 28.98%，营利性托育机构占比 70.70%。但近 5 年完成融资的托育机构寥寥无几，从融资数量看，截至 2019 年，上海线下实体服务机构投融资事件总体呈先上升后下降趋势，2019 年完成投融资 3 起，累计融资超 3000 万元，达到顶峰。从融资分布上看，受疫情影响，投资数量下降，仅好姑姑托育园完成融资，但投资金额大幅上涨，超一亿元，并且只有 Urjoyschool 一家机构连续 3 年获得融资。从融资对象看，集中在行业内已发展多年且具有一定规模的企业，或本身是教育领域的创业者，拥有门店数量众多，可将单店模式跨区域复制进而规模化。从融资轮次看，主要以天使轮和 Pre-A 轮为主，近 5 年 8 起投资中天使轮和 Pre-A 轮有 3 起，为托育机构的主要融资形式。从融资金额看，机构向社会透露的融资金额在 800 万~1 亿元不等，只有两家机构获得的融资金额达到数千万元和 1 亿元，其他机构获得的融资金额较少。综上，2017—2021 年上海线下实体托育机构中只有 6 家完成共 8 起融资，具体情况如表 5 所示。

表 4 2020 年上海已发放告知书托育机构收费标准统计表 单位：元/月

| 机构类型     | 平均收费 | 最高收费  | 最低收费 |
|----------|------|-------|------|
| 非营利性托育机构 | 4263 | 23000 | 1800 |
| 免费福利性托育点 | 0    | 0     | 0    |
| 营利性托育机构  | 8863 | 18000 | 3000 |

资料来源：上海 3 岁以下幼儿托育服务管理平台。

表 5 上海托育机构近 5 年融资情况表

| 统计指标       | 2017 年      |            | 2018 年      | 2019 年      |             |             | 2020 年     | 2021 年     |
|------------|-------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------|------------|
| 融资对象       | Urjoyschool | 袋鼠麻麻       | Urjoyschool | 孩子国<br>精致托育 | 稚子社         | Urjoyschool | 好姑姑<br>托育园 | 观化<br>启蒙园  |
| 轮次         | 天使轮融资       | Pre-A 轮    | 天使轮融资       | 种子轮         | Pre-A 轮     | Pre-A 轮     | 战略投资       | 天使轮        |
| 金额/元       | 未透露         | 900 万      | 未透露         | 数千万         | 1000 万      | 1000 万      | 1 亿        | 800 万      |
| 成立时间       | 2016 年 12 月 | 2016 年 3 月 | 2016 年 12 月 | 2019 年 2 月  | 2018 年 10 月 | 2016 年 12 月 | 2015 年 7 月 | 2014 年 4 月 |
| 门店数量/<br>个 | 5           | 3          | 5           | 27          | 3           | 5           | 14         | 1          |

资料来源：IT 橘子、前沿数据库。

## 二、上海托育机构发展不足的成因

### （一）市场供需结构失衡

目前，婴幼儿的照料工作主要由父母承担，祖辈进行辅助分担，这种养育模式下家庭承担着较重的婴幼儿养育负担，恒大研究院 2020 年中国生育报告显示，2009—2019 年女性就业率下降了 12.6%，可见照顾婴幼儿的负担主要由女性承担。在这种传统观念和早期政策影响下，上海托育机构发展较为缓慢，现有规模仍然较小，提供的托额少，机构数量、托育名额无法满足需求，2018 年上海仅 1.4 万名幼儿成功入托。而上海是我国最大的经济中心，上海常住人口不断增加，城市中双职工父母居多，育儿观念也发生了转变。出于就业因素和令孩子接受先进教育的观念影响，托育需求不断增大。尽管目前托育机构发展受政府支持，2020 年上海市实事项目中增加了 1544 个托育名额，但托育额的增长仍无法满足快速增长的托育需求。随着“三孩”的开放，托育需求还会进一步增长，市场供需结构失衡导致大量具有托育意愿的家长无法送孩子入托。

## （二）专业性人才缺乏

目前，上海主要以家庭式托育为主，主要包括亲属、保姆、育儿嫂及个人提供的家庭式托育等，这种托育模式是凭借自身经验照顾婴幼儿，缺乏科学的教养知识与教养能力。育婴师作为专业化的育儿人员应运而生，其收费标准一般是传统保姆或月嫂的 2~3 倍。但育婴师属新职业，人数并不多，并且高校缺乏与托育相关的专业，具有科学教养 3 岁以下婴幼儿能力的人才稀少。“1+2”文件中对机构负责人的准入资格在资格证书、工作经验上虽有明确要求，但关于“学前教育管理经验”的界定不够详细、明确，上海市早教服务指导中心只认可具有公办幼儿园 6 年管理经验的从业者，符合条件的大部分为仍在职或已经退休的公办幼儿园园长。托育机构管理者的现状是工作经验不够、已退休园长超龄无法报考相关职业证书，托育管理人才范围进一步缩窄，托育机构聘请符合要求的负责人困难。由于政府主管部门对托育机构的课程内容不做要求，托育机构通常采用幼儿园课程或借鉴国外托育课程，并无专业人员针对本地婴幼儿设计课程。托育机构专业性人才缺乏，人力资源分布不均是导致托育服务质量参差不齐的根本原因。

## （三）运营成本高

托育机构收费高究其原因是因为运营成本高。托育机构运营成本主要在硬件和软件两个方面。硬件主要包括场地、设备设施等。政府主管部门对托育机构的场地环境、范围等都有具体要求，如建筑面积不低于 360 平方米。托育机构的所有设施需进行严格的清理打扫，由指定的医疗卫生、消防等相关部门监测并出具合格报告或许可证。如果举办者选择租赁场地设置托育服务机构，那么租赁时长必须从申请、开办托育机构之日起算大于或等于 3 年。上海经济发达，房价居高不下，对于托育机构而言，无论是购买场地还是租赁场地都是一笔巨大的支出。托育机构在硬件上的花费大，需要向银行贷款，为了还本付息，必然是收费标准高。托育机构在软件上也要有相当的投入，主要包括人员配置、课程内容设置等。由于托育从业人员素质要求不断提高，人员工资以及福利保险费用也相应增加。<sup>[10]</sup>另外，婴幼儿食材的要求也高，提供膳食的托育机构需要有专门营养师安排饮食食谱，这也导致了劳动力成本增加。据上海市妇联计算的托育机构房租和人力成本两项支出就已经占总运营成本的 70%~80%，托育机构开办前两年亏损情况较常见，一般 4~5 年后才能盈利，产出投入比和利润率较低。因此，托育机构为了维持机构的正常运营和盈利空间，很难将收费标准维持在 3000 元左右。

## （四）投资风险高

投资和融资是一种常有的经济行为，其受到许多因素影响。2017—2021 年上海托育机构完成 8 起融资，涉及 6 家托育机构，完成融资的机构少，总金额累计超过 1.37 亿元。造成托育机构融资困难最主要的因素是对其投资的风险高，分析原因：一是上海托育服务机构经营缺乏稳定性，“跑路”现象频发。据亿欧教育公开数据，2019 年上海有 11 家托育机构发生“跑路”现象。一般托育机构需要经营 4~5 年才能盈利，而许多机构经营年限短，前期投入资金高，短期无法迅速回收资本，投资方需要承担很大的风险。二是托育服务机构是服务型企业，缺乏可以提供抵押的资产。银行很难做出正确的资产评估，因此不能顺利地取得信用贷款，增加了融资的难度。三是托育服务机构的信息不够透明，金融机构和投资者对托育机构的实际经营和盈利能力缺乏准确认知，银行机构只能提高抵押贷款标准，增加贷款成本或减少贷款。从上海托育机构的运行情况看，只有少数具有一定规模且举办者又有一定教育职业背景机构容易获得投资和银行贷款，大多数托育机构获得投融资难度很大。

### 三、发展婴幼儿托育服务事业的对策建议

当前,我国正处于人口大国向人力资本强国转变的重大战略机遇期,立足国情,遵循规律,实施一对夫妻可以生育3个子女政策及配套支持措施,能够最大限度发挥人口对经济社会发展的能动作用,牢牢把握战略主动权,积极应对生育水平持续走低的风险,统筹解决人口问题,为全面建成社会主义现代化强国创造良好的人口环境。提高优生优育服务水平,发展普惠托育服务体系,是依法组织实施三孩生育政策的重要环节之一。上海市政府于2018年4月印发了《上海市3岁以下幼儿托育机构管理暂行办法》,几年来,上海的婴幼儿托育服务事业有了长足的发展,但是婴幼儿托育机构的布局、规模还不适应1对夫妻生育2个或3个子女的需要,为此提出如下建议。

#### (一)把发展婴幼儿托育服务事业纳入上海城市总体规划

要统筹安排关系人民群众切身利益的教育、文化、体育、医疗、养老等公共服务设施,提高生活性服务业品质,建设高品质、人性化的公共空间,构建易居、易业、易学、易游的社区服务圈。根据人口分布,合理安排居住用地及其配套设施建设,促进职住均衡发展。发展普惠托育服务体系,如同重视教育、文化、体育、医疗、养老服务设施一样,将公办托育机构以及企事业单位、园区、商务楼宇举办的面向职工适龄幼儿的免费福利性托育点纳入上海的公共服务体系。

#### (二)下大力气弥补婴幼儿托育服务专业人才匮乏

婴幼儿托育服务是一个专业性很强的行业,它要求从业人员有较高的职业素养、敬业精神。上海婴幼儿托育服务各类专业人才的现状:一是专业人才紧缺,二是设置婴幼儿托育专业的大专院校凤毛麟角,三是婴幼儿托育服务缺乏继续教育的渠道。上海发展婴幼儿托育服务行业,必须把提高这个行业从业人员的素质放在重要的地位。建议上海教育行政部门与发改委、卫健委、人力资源社会保障、民政、财政等部门共同研究婴幼儿托育服务专业人才的学历教育和继续教育,从体制上解决婴幼儿托育服务专业人才匮乏问题。

#### (三)解决融资渠道,促进托育机构健康发展

托育机构运营成本高,前期投入资金(主要是银行贷款)回收速度慢是普遍现象,需要从全市层面研究解决融资渠道,建议成立专项基金(由财政专项基金、企业或个人捐赠组成),用于非政府投资的托育机构(非营利性,按政府物价部门核价收费)补贴银行贷款利息。上海各区在审批大型居住区时,应将托育机构如同中小学、医院、社区活动中心一样一并纳入规划。

#### (四)完善法律法规体系,保障婴幼儿托育服务事业健康发展

保障婴幼儿托育服务事业健康发展是民生大计,建议国家有关部门尽早开展保障婴幼儿托育服务事业健康发展的立法调研。上海应加快保障婴幼儿托育服务规范发展的各项试点,在试点成熟的基础上加快上海地方法规的立法准备工作,通过完善法律法规体系,促进上海的托育服务规范化发展。

#### 参考文献:

[1]黄娟娟.0~3岁婴幼儿家庭育儿的现状、需求及对策建议[J].上海教育科研,2020(12):44-48.

[2]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[J].学前教育研究,2020(12):32-42.

[3]张海峰,黄楹,童连,钱序.上海市0~3岁婴幼儿托育服务需求、利用与供给现况研究[J].中国儿童保健杂志,

---

2021, 29(5):532-536.

[4]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[J].福建论坛(人文社会科学版),2020(1):178-188.

[5]蔡迎旗,王翌.欧洲国家0~3岁婴幼儿保教服务质量提升行动及其启示[J].学前教育研究,2020(12):3-15.

[6]罗梟.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.

[7]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[J].教育发展研究,2020,40(12):46-52.

[8]庞丽娟.发展普惠性婴幼儿托育教育服务体系[J].教育研究,2021,42(3):16-19.

[9]刘中一.我国托育服务的历史、现状与未来[J].经济与社会发展,2018,16(4):70-74.

[10]张拥.解决中小企业融资难举措[J].中国金融,2020(13):94-95.