

新时期“1+N”托育服务体系的 逻辑建构和运行机制研究

申政清

济南幼儿师范高等专科学校

摘要: 本文梳理我国托育服务政策四阶段演进历程,指出当前托育服务进入提质增效攻坚期。围绕新时期“1+N”托育服务体系,阐释其以托育综合服务中心为枢纽、多元托育载体为服务网络的核心架构与“枢纽引领、多元联动、全域覆盖”逻辑,明确政府、市场、社会、社区四元主体职责,提出政策、资源、服务、监管、数字化五大协同机制,为托育服务标准化、专业化、数智化高质量发展提供理论支撑与实践路径。

关键词: 1+N; 托育服务体系; 逻辑架构; 运行机制

DOI: 10.65976/3106-1540.2026.02.019

Research on the Logical Construction and Operational Mechanism of the “1+N” Childcare Service System in the New Era

Shen Zhengqing

Jinan Preschool Teachers College

Abstract: This article reviews the four stages of the evolution of China's childcare service policy and points out that the current childcare service has entered a period of improving quality and efficiency. Based on the “1+N” childcare service system in the new era, this article elaborates on its core architecture with the comprehensive childcare service center as the hub and diverse childcare carriers as the service network, as well as the logic of “hub leadership, diverse linkage, and comprehensive coverage”. It clarifies the four main responsibilities of the government, market, society, and community, proposes five collaborative mechanisms of policies, resources, services, supervision, and digitization, and provides theoretical support and practical paths for the standardized, specialized, and digitalized high-quality development of childcare services.

Keywords: 1+N; childcare service system; logical architecture; operating mechanism

托育服务是强化公共服务体系的重要内容,推动普惠性托育服务高质量发展将是实现民生保障走在前列的重要突破。在新发展理念和新发展格局背景下,“普惠”“高质量”成为婴幼儿托育服务健康发展的标配和“发酵剂”。我国正处于健全公共服务体系的转型期,如何回应人民托育需求、提升托育质量,如何推动托育服务体系转型、助力婴幼儿健康成长成为重要的研究方向。

一、我国托育服务政策的演变路径和发展过程

我国托育服务政策的演变过程是一个多层次、多阶段的政策调整与制度重构过程,其发展脉络与人口政策、社会经济发展密切相关。课题组系统收集并整理了自新中国成立以来至2025年我国托育服务相关的主要政策文件,包括中央和地方政府发布的政策法规、指导意见、发展规划等,特别是2016年全面两孩政策、2021年“十四五”规划、2023年立法进程等关键节点

政策法规。根据已有研究与政策文件,课题组将我国托育服务政策的发展划分为四个阶段,具体如下。

(一) 初步确立阶段(1949—1978年)

新中国成立初期,托育服务作为国家福利体系的一部分,主要由单位和集体组织提供,政策以“去家庭化”为主导。代表性政策有:1951年《中华人民共和国劳动保险条例》中规定企业为职工提供托育服务;1956年《关于托儿所、幼儿园暂行规程》首次系统规范托育服务的组织形式与管理要求。该时期政策以“单位办托”为主,托育服务高度依赖国家和单位,服务对象以职工子女为主,政策目标是保障妇女就业。

(二) 快速调整阶段(1979—1999年)

改革开放后,托育服务逐渐市场化,政策开始转向“家庭为主、托育为辅”。代表性政策:1980年《关于加强托儿所、幼儿园工作的通知》提出“家庭为主、

课题项目: 该论文为山东省人文社会科学一般课题《新时代背景下推进山东省普惠性托育服务高质量发展的路径研究》阶段性研究成果。

托育为辅”的政策导向；1990年《中华人民共和国未成年人保护法》，首次将托育服务纳入法律框架，强调家庭、社会、国家共同责任。这一时期政策重心从“单位办托”向“家庭为主”转变，托育服务逐渐市场化，但政策支持不足，服务供给严重萎缩。

（三）试验探索阶段（2000—2015年）

进入21世纪，市场化进程加速，托育服务逐步向多元化、市场化方向发展，政策开始探索普惠性托育服务的路径。代表性政策指向性增强，主要有：2006年《国务院办公厅关于发展家庭服务业的指导意见》提出发展社区托育服务；2010年《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》首次提出“发展0—3岁婴幼儿早期教育服务”目标^[1]。政策开始关注普惠性托育服务，但缺乏系统性支持，政策工具以财政补贴和税收优惠为主，服务供给仍以市场为主。

（四）重构优化阶段（2016年—至今）

自2016年全面两孩政策实施后，托育服务成为国家人口战略的重要组成部分，政策体系逐步完善，普惠性、规范性、可持续性成为政策重点。2016年全面两孩政策决定提出合理配置资源，鼓励社会力量举办托育服务机构。2019年婴幼儿照护服务指导意见明确“政策引导、普惠优先”，确立卫健部门责任，构建家庭为主、托育补充框架。2021年“十四五”规划将婴幼儿托位数列为发展指标；优化生育政策决定提出发展普惠服务。2023年托育服务法纳入立法规划，2024年完成草案审议。这一时期政策体系逐步完善，普惠性、规范性、可持续性成为政策重点，政策工具从单一托育服务扩展至“生育—托育—教育”全链条支持，财政投入力度显著加大。

通过分析，各个阶段托育政策的历史背景、政策实施效果及存在的问题均不相同，但始终围绕“提升托育可及性与质量”这一主线演进。新时期政策背景下，托育服务政策协同性增强，跨部门联动机制初步形成，我国托育服务事业取得了显著发展。截至2025年底，全国托育服务机构达到12.6万家，托位数达到666万个，地市级托育综合服务中心达到254家，地市级覆盖率达到61%^[2]。“十四五”规划以来，全国托育服务机构总数增加了6.6万家，增幅达到110%，托位总数增加了379万个，增幅达到132%^[3]，然而托位增长不等于质量跃升，覆盖率提升不意味着可及性普惠。“十五五”规划建设已然开启，托育服务将进入“提质增效”攻坚期，聚焦托育服务标准化、专业化、数智化转型，将进一步推动托育服务事业向高质量发展纵深迈进。

二、“1+N”托育服务体系的建构意义和核心逻辑

随着托育服务事业发展，当前家长育儿观念超前、可支配收入提高、消费水平升级、婴幼儿成长需求日

益提升，但托育服务供给侧存在运营成本高、服务单一、政策不明确、人才不足等问题^[4]。普惠、安全、专业、高品质的婴幼儿托育服务是当前社会公众的民生所求和民意所向，推动托育服务模式的转型和新体系的构建是现实所趋和向必由之路。因此，需要坚持“以人民为中心”的理念，探索公建民营、政府购买服务、民办公助等方式推动普惠托育服务体系完善，构建“以政府为主导、以市场为补充、以社区为依托、以家庭为基础”多元供给主体责任清晰、相互协作的普惠托育服务体系，从而不断优化托育服务供给资源，满足家庭的多样化托育需求，提升婴幼儿照护养育质量，推动托育服务事业高质量发展。

2025年6月发布的《关于加快推进普惠托育服务体系建设的意见》明确提出构建“1+N”托育服务体系，即以托育综合服务中心为枢纽，以托育机构、社区嵌入式托育、幼儿园托班、用人单位办托、家庭托育点等为网络的“1+N”托育服务体系。“1”是指托育综合服务中心，发挥示范引领、辐射带动作用，促进区域托育服务发展。“N”是指托育机构、社区嵌入式托育、幼儿园托班、用人单位办托、家庭托育点等多种形式的托育服务机构，满足群众多层次多样化托育服务需求^[5]。

“1+N”托育服务体系是我国托育服务高质量发展的核心架构，其核心逻辑是“枢纽引领、多元联动、全域覆盖”，以“1个核心枢纽”统筹资源、规范标准，以“N个服务网络”精准供给、便捷可达，两者相互支撑、协同发力，既保障托育服务的公益性与规范性，又兼顾服务的多元化与灵活性，从根本上破解托育服务“散、乱、小”和“供需错配”的痛点，构建“既有标准引领，又有灵活覆盖”的服务生态，真正实现“幼有所育、育有所优”的目标，同时推动托育服务从“零散供给”走向“体系化保障”，从“质量不均”走向“标准化发展”。“1+N”托育服务体系核心构成与内涵可具体拆解为“1个枢纽核心”与“N个多元网络”两部分，同时部分地区在此基础上延伸形成“1+N+N”等三级架构，进一步完善服务层级。

三、“1+N”托育服务体系的运行主体与协同机制

“1+N”托育服务体系的高效运行，离不开政府、市场、社会、社区四元主体的明确分工与协同配合。四元主体在“1”端与“N”端的不同载体中，扮演着不同的角色，承担着相应的职责，通过多元协同，推动“1+N”体系落地见效，实现托育服务高质量发展。

（一）政府：体系主导者与保障者

政府在“1+N”体系中处于主导地位，承担着统筹规划、政策制定、资源保障、监管规范四大核心职责，是“1+N”体系构建与运行的“总设计师”和“坚强后盾”，确保体系的公益性与普惠性。在“1”端托育综合服务中心建设中，政府统筹规划布局，优先实现地市级全

覆盖,保障建设、运营及师资经费,制定标准规范,组建管理团队,发挥其示范引领、统筹协调职能。在“N”端多元化服务网络中,政府制定机构准入标准、服务规范及普惠补贴政策,引导机构规范发展;提供场地支持与公用事业价格优惠;建立多部门协同监管机制,实施监督抽查保障质量安全;并通过财政补贴、税费减免支持民办和社区托育,扩大普惠供给。

(二) 市场:服务供给者与创新者

市场主体在“1+N”体系中主要承担服务供给、模式创新、效率提升的职能,是“N”端多元化服务网络的核心力量,同时参与“1”端托育综合服务中心的运营与专业支撑,为体系注入市场活力,满足不同家庭的差异化托育需求。在“1”端托育综合服务中心运营中,市场主体可通过公建民营模式,承担托育综合服务中心的运营管理、人才培养、产品研发等职能,发挥市场化运作的优势,提升运营效率与服务质量。市场主体还参与托育产品研发,开发智能托育设备、科学照护课程等,为“1”端和“N”端提供专业资源,推动托育服务数字化、专业化发展。在“N”端服务网络中,市场主体通过民办托育机构、企业自办托育机构等载体,提供多元化、个性化的托育服务,弥补公立托育机构的供给缺口。

(三) 社会:专业支撑者与参与推动者

社会主体(包括社会组织、行业协会、高校、科研机构、志愿者等)在“1+N”体系中发挥着专业支撑、资源整合、需求响应、行业自律等重要作用,是连接“1”端与“N”端的重要桥梁,推动体系的专业化与规范化发展。在“1”端托育综合服务中心建设中,社会组织可承担公益服务、人才培养等职能;高校与科研机构提供理论支撑和课程研发,研究婴幼儿发展规律,推动育护融合;行业协会参与制定标准与评估体系,协助质量评估。在“N”端服务网络中,社会组织为托育机构提供指导与资源对接;志愿者参与社区服务,补充师资;行业协会规范市场、搭建交流平台;高校和科研机构提供技术支持与人才输送。社会组织还能整合多方资源,加强合作,推动“1+N”体系协同发展。

(四) 社区:载体提供者与便民服务者

社区在“1+N”体系中承担着场地提供、资源整合、需求对接、日常管理为核心职能,是“N”端服务网络的重要载体。在“1”端托育综合服务中心建设中,社区协助政府整合闲置资源,用于中心建设运营,并协助开展需求摸排、宣传动员,推动专业服务延伸至社区,对接“N”端各类托育载体,实现联动。在“N”端服务网络中,社区是主要载体,负责统筹资源、提供场地,指导监督家庭托育点,协助质量评估和培训,并引导精准供给,如通过“宝宝屋”提供临时托服务,同时推动“托育+医疗”等融合模式。

综合来看,推动“1+N”体系高效运行需要建立协同机制,通过制度设计、资源整合、服务联动、监管协同,形成全方位、多层次、常态化的协同合作模式,包括政策协同、资源协同、服务协同、监管协同、数字化协同维度。一是构建跨部门联动机制,统筹推进托育工作,完善政策配套体系,出台建设标准、补贴政策等,还要推动政策精准落地,向薄弱区域倾斜并加强宣传;二是构建多元整合模式,提升体系供给效能,通过“1”端统筹整合政府、市场、社会资源,保障“1”端建设并支持“N”端,加强“1”端与“N”端资源联动,共享专业资源;三是强化“1+N”联动效应,实现精准供给,通过“1”端引领和“N”端供给实现精准服务,强化“1”端枢纽作用,与“N”端联动形成乘数效应,推动“N”端服务融合;四是构建多维度监督体系,保障体系服务质量,强化“1”端监管支撑,利用智慧平台进行质量评估和风险预警,发挥社会监督和行业自律,行业协会制定规范,强化第三方评价;五是建设智慧托育平台,实现数据共享与业务协同,利用大数据、人工智能等技术,对“1”端和“N”端托育机构的运营情况进行实时监测,不断提升智慧化服务与监管水平。

四、结语

新时期背景下,我国托育服务事业面临“幼有所育一幼有优育一幼有善育”的梯级式转型发展趋势,“1+N”托育服务体系是实现托育服务普惠安全、供需平衡、高质量发展的可行性架构设计。面向“十五五”时期,托育服务事业需持续强化“1”端统筹引领能力,完善“N”端基层服务网络,健全跨部门协同与全流程监管,优化“1+N”体系运行效能,才能为健全普惠托育服务体系、提升家庭育儿福祉、促进婴幼儿发展提供坚实支撑。

参考文献:

- [1] 胡马琳,蔡迎旗.我国0-3岁婴幼儿托育政策的价值取向变迁研究[J].教育学术月刊,2021(10):40-48.
- [2] 李琼璐.2025年全国新增普惠性托位达到89万个[N].农民日报,2026-1-19(4).
- [3] 刘昶荣.“十四五”期间全国增加379万个托位[N].中国青年报,2025-12-27(2).
- [4] 姜勇,庞丽娟.我国普惠性学前教育公共服务体系建设的突出问题与破解思路:基于ROST文本挖掘系统的分析[J].湖南师范大学教育科学学报,2019(4):51-58.
- [5] 中华人民共和国中央人民政府网.国家卫生健康委等部门有关司局负责人就《关于加快推进普惠托育服务体系建设的意见》答记者问[EB/OL].(2025-07-09)[2025-09-22].https://www.gov.cn/zhengce/202507/content_7031117.htm.