

生育友好型社会建设:论我国托育服务法治保障体系及其实施机制

苏炜杰

(郑州大学法学院)

摘要:当前国家持续加大对托育服务工作的支持力度,通过构建普惠育幼服务体系、完善普惠托育支持政策和增加普惠托育服务供给等显著减轻了家庭生育养育教育负担。法治保障是确保托育服务实现高质量发展的重要支撑,也是践行民生法治建设的本质要素和适应当前人口发展趋势的有效之举。构建系统完备的托育服务法治保障体系,既能缓解育儿压力和平衡家庭与工作之间的关系,也有助于确保托育服务在法治化轨道上行稳致远。现阶段我国在构建托育服务法治保障体系的过程中,面临着儿童利益与父母工作权保障理念未能融入立法、重点事项缺乏专项制度有效规制、多元主体协同合作机制尚未建立以及专门性托育服务立法存在缺口等问题,这就需要托育服务立法体系遵循政府主导、协同合作、方便可及原则,并将儿童权益保障、家庭友好和共同富裕理念融入托育事业。未来,应构建以基本立法为主,配套法规、地方性立法和行业准则为辅的托育服务制度体系,明确托育服务保障对象、供给项目、资金筹集等组成内容并细化具体规则设计,以及促进生育保险、税收优惠、生育津贴制度与托育服务法律之间实现有序衔接。与此同时,也应充分发挥政府主导作用并构建多元主体协同合作机制,采取整合式托育服务供给模式,并建立与托育服务领域央地财权及事权相匹配的保障机制。

关键词:普惠托育服务;托育服务立法;生育补贴制度;儿童发展与保护;生育支持政策;生育友好型社会

《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》提出要完善生育支持政策体系和激励机制,推动建设生育友好型社会,加强普惠育幼服务体系,支持用人单位办托、社区嵌入式托育、家庭托育点等多种模式发展^[1]。国务院办公厅印发的《关于加快完善生育支持政策体系推动建设生育友好型社会的若干措施》(以下简称《若干措施》)提出需增加普惠托育服务供给,科学规划托育服务体系,以及完善普惠托育支持政策^[2]。截至2023年底,

全国每千人口托位数达到3.38个,共有托位477万个^[3]。虽然国家持续加大对托育服务工作的支持力度,但仍存在有效供给不足、普惠程度不高及综合监管不完善等问题。《关于促进养老托育服务健康发展的意见》提出要建立健全“一老一小”工作推进机制、积极支持普惠性服务发展,尽管其在形式上对托育服务进行了初步规定,但针对我国托育服务法治保障体系的理念、原则、制度内容与运作方式等问题,仍缺乏深入系统的理论研究。近年来,部分学者

引用本文:苏炜杰.生育友好型社会建设:论我国托育服务法治保障体系及其实施机制[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2025,27(1):101-116.

基金项目:河南省教育科学规划2024年度一般课题(2024YB0014)

作者简介:苏炜杰(1991—),男,讲师,博士,主要从事劳动与社会保障法研究。E-mail:suweijiedmu@sina.com

围绕托育服务法治保障这一课题展开了讨论,如在托育服务立法体系方面,提出应明确相关主体责任并完善配套支持政策^[4],尽快从“政策”取向走向“法律”取向,通过出台单行托育服务法律,来构建以法律为主体的政策法规体系^[5],认为托幼一体法治建设须充分发挥地方立法的试验与先导功能,并坚持软法与硬法相协调^[6]。在管理机制体制方面,相关学者提出应尽快确立一个边界清晰、权力集中的管理者,消除多头管理、重复管理的弊端,实现行政管理体制上的改革^[7],完善政府、社会组织、市场企业等共同参与的合作机制,构建多元、平等激励型生育保障协作主体架构^[8]。在托育立法与相关制度衔接方面,相关学者认为政府财政支持是托育事业顺利发展的重要保障,可考虑给予托育机构适当财政补贴以及税收优惠^[9],也可出台直接面向家庭的补贴政策,如通过育儿津贴制度直接为家庭育儿活动提供补贴,确保所有婴幼儿获得托育服务的机会平等^[10]。托育服务法治体系的完善对于促进儿童权益保障水平、提升托育服务质量以及化解家庭养育压力等均具有重要的理论意义和实践价值。由此,本研究从构建系统完备的托育服务法治保障体系这一视角出发,提出通过践行家庭友好理念、出台托育服务法、优化组成内容体系、细化具体规则设计等举措为进一步满足家庭托育服务需求和适应人口发展新局面,做好理念、思想、制度及实施措施等方面的法治准备。

一、我国托育服务法治保障体系构建的必要性

托育服务高质量发展离不开法治体系的保障作用,基于缓解育儿压力和平衡家庭与工作关系等目标需要,我国亟须构建系统完备的托育服务法治体系。

1. 缓解育儿压力和平衡家庭与工作关系的有效选择

(1) 缓解家庭和企业职工育儿压力需要

一方面,用于婴幼儿照护领域的经济支出及家庭面临的生活成本是父母决定是否利用托育服务时需要面对的核心问题。据统计,瑞士

人将27%的薪水用于婴幼儿托育服务,这一比例在欧洲处于最高水平,且远超爱尔兰(21%)和英国(19%)^[11]。我国诸多家庭也面临着较大的托育支出压力,即便祖辈参与照护婴幼儿使得父母工作并未受到影响,但养育婴幼儿所需支出的成本逐渐增加,“养太贵”与“没人带”成为抑制家庭生育意愿的主要原因^[12]。这些经济方面的困境往往难以依靠父母或者家庭单方面即可顺利化解,而是需要国家、社会的共同参与,如,可制定相应的生育支持措施予以回应。另一方面,用人单位提供托育服务是企业为劳动者提供的一种福利项目,但现阶段对用人单位举办托育服务缺乏足够多的支持措施,用于托育服务的场地、资金和人员支出给用人单位造成了较高的成本压力,导致其为职工提供托育服务的动力不足^[13]。由此,我国亟须通过制定系统完备的托育服务制度体系来持续完善涉及家庭婴幼儿养育服务领域的生育保险、生育津贴和生育假期等内容,出台针对用人单位提供托育服务的财政、税收和行政奖励制度,形成由政府、社会、工会及劳动者共同分担用人单位提供托育服务相关成本的机制体制。

(2) 平衡父母工作和家庭照护关系需要

一直以来,传统认知普遍将家庭作为婴幼儿照护最重要的责任主体,家庭成了婴幼儿照护的中心场域。但在少子化、老龄化背景下,家庭中的劳动年龄人口面临工作与照护“双肩挑”的挑战,将较多时间用于婴幼儿照护给家庭成员的工作与生活带来了诸多不利影响:部分家庭成员可能需要辞职来为婴幼儿提供更好的照护,抑或为了照护婴儿而请假;高强度、长时间的照护工作也可能使部分家庭成员面临身心健康的考验。随着受教育程度的进一步提高,女性更加注重自身职业发展和自我价值实现,在劳动力市场中的就业水平也持续提升,如果不能很好地解决女性在婴幼儿照护方面的后顾之忧,帮助其切实平衡好工作与家庭之间的关系,将在一定程度上影响女性就业权的实现。据统计,我国全职母亲的比例约为10%,其中因婴幼儿无人照料而被迫中断就业的占比高达32.9%;平均中断2年以上,在满足婴幼儿照护服务条件下有意愿重返职场的占75.5%^[14]。

国际劳工组织发布的《照护责任对女性劳动力参与的影响》显示,2023年共有7.08亿女性因承担照护责任而未能进入劳动力市场,虽然诸多国家增加了对婴幼儿养育、教育的资金投入,但照护责任依然是阻碍全球数亿女性无法或者难以从事有偿劳动的主要原因^[15]。可见,婴幼儿照护工作对父母工作权实现造成了一定影响。除此之外,工作压力和照护压力“双肩挑”也会导致家庭成员出现工作效率低下甚至因照护而离职等情况^[16],这也给企业的生产经营活动带来了诸多风险并造成了一定损失。发展普惠托育服务,由国家、社会和市场共同分担家庭的婴幼儿照护责任成了缓解家庭照护压力和破解父母“急难愁盼”问题的重要途径之一。

2. 确保托育服务在法治化轨道上运行的内在要求

(1) 托育服务法治保障是践行民生法治建设的本质要素

根据用法治保障人民权益增进民生福祉这一要求,发展托育服务理应凸显并坚持法治保障道路。当前,我国各地的托育服务事业多处于初始发展阶段,在托育服务设施建设和服务供给等领域仍存在法律制度体系不完善、结构性供需矛盾凸显、保障措施与政策不健全等问题。2024年9月召开的国务院常务会议提出,需科学规划托育服务体系、大力发展托幼一体服务、优化托育服务精准供给,以及加快补齐社区托育设施短板等工作目标^[17]。为此,各地亟须在托育服务领域探索并制定系统完备的实体性、程序性制度体系。考虑到强化法律制度供给是引导、规范、促进多元普惠托育服务体系发展的前提,秉持法治是确保托育服务市场良性发展的基石,应从优化普惠托育服务制度体系、建立常态化政府资金补助机制、制定托育服务质量评价体系、健全托育从业人员保育行为准则及合理界定托育事业各参与部门职责等方面着手,将托育服务发展全过程纳入法治轨道,以托育服务市场良性发展来助推人口长期均衡发展。

(2) 托育服务法治保障是适应当前人口发展趋势的有效之举

数据显示,截至2022年底,我国人口总数

为141175万人,比上年末减少85万人,这是我国人口正常年份首次出现负增长^[18]。面对日益严峻的生育形势,国家制定并实施了一系列生育支持措施,期望通过构建完善的生育支持服务体系来有效提升居民现阶段的生育意愿。为实现上述目标,既要通过推进普惠性托育机构建设,形成由多元主体共担托育成本的模式来适当缓解家庭的育儿压力,也要通过完善托育服务立法并加强对托育机构的常态化监管来推动托育服务提质增效。党的十八届四中全会提出了“良法是善治之前提”“要做到重大改革于法有据、立法主动适应改革和经济社会发展需要”等具体要求,将立法作为生育支持体系中最为原则性和基础性的元素,托育服务制度亦拥有了不言自明的法治高度。世界各国应对人口老龄化、少子化发展趋势的历史经验表明,当居民的养育压力不断增大且生育意愿持续走低时,如果能够通过制度化、系统性的举措来提供常态化支持,居民的养育压力将得到有效缓解,人们的生育观念与思维也将得到转变。由此可见,构建积极有为的生育支持制度体系,最为重要的环节就是完善托育服务供给体系,而完善托育服务供给体系则需要以托育服务的法治化为支撑。

二、我国托育服务法治保障体系构建面临的问题与挑战

当前,我国尚未将婴幼儿利益及父母权益保障理念纳入托育服务立法,托育服务法治保障体系也存在着立法位阶不高、重点问题缺乏法律规制及各项制度之间未能实现有序衔接等现实问题。

1. 婴幼儿及父母权益保障理念尚未有效融入现行立法

(1) 尚未将婴幼儿利益最大化纳入托育服务立法目的

联合国1989年出台的《儿童权利公约》确立了儿童利益最大化原则,强调缔约国必须确保所有儿童都能得到足够的保护与照顾,充分展示和发展自己的个性、能力和才华,且不受任何形式的歧视^[19]。当前,诸多经济合作与发展组织(OECD)国家所兴办的家庭式托育服务也

纷纷将促进儿童利益最大化、以儿童为中心作为核心理念。受到托育服务立法的时代背景及现阶段各地政府总体工作任务目标的限制,我国现有的托育服务立法体系并未对婴幼儿利益保护进行直接规定,即便在各类立法文件的政策解读和出台背景阐述过程中会通过一些关联词语或者关联规则的形式对上述立法目的进行一定涉及,但也很难在实践活动中得到直接适用,这就难以通过具体的制度安排形式确保托育服务市场有序发展、婴幼儿利益最大化保护等目标的精准和同步实现。如,《中华人民共和国家庭教育促进法》并不是以促进托育服务高质量发展为主要立法目的,在其立法目标条款中明确提出了该法主要用于引导全社会注重家庭、家教、家风,增进家庭幸福与社会和谐。虽然国家也注重家庭式托育点建设和提升家庭养育子女的能力,但该法中的“婴幼儿照护服务机构”作为婴幼儿替代性照护服务的提供者,其在内容与形式上与家庭教育缺少直接的关联^[20]。可见,虽然现行立法中的部分条款或具体规定与托育服务存在密切联系,但满足家庭托育服务需求、保障婴幼儿利益最大化等价值理念并没有全面、直接地体现在这些立法文本的整体制度安排中。

(2)尚未将父母工作权保障理念落实在托育服务立法

兴办托育机构和发展托育服务最重要的目标就是将父母从繁重的育儿工作中解放出来,使其能够全身心投入或者重新走进工作岗位,特别是对于女性就业权保障来说意义重大。《中华人民共和国妇女权益保障法》虽然确认了妇女享有平等劳动的权利,指出用人单位不得因产假、哺乳等情形而辞退或降低其待遇,也提倡建立健全婴幼儿托育服务保障制度,但未能将入托难背景下女性就业权益实现相关问题纳入调整范围,也没有相应的规章制度将托育服务事项予以明确化。《女职工劳动保护特别规定》虽然也对女职工产假、生育津贴等内容作出了较为细致的规定,但考虑到用人单位可能会在女员工离职期间重新聘请新员工或培养其他员工来替补生育女职工的岗位,如果不将托育服务制度和女职工就业保障制度进行有效

衔接,并采取国家、社会、用人单位和家庭共同分担养育压力的模式,未来很有可能将导致用人单位为了减少成本支出而更偏向于聘任不用承担生育职能的男性员工,由此针对女性的就业歧视现象也将会愈发严峻。

2. 托育服务领域的立法体系及专项制度需进一步完善

(1)尚未构建系统化的托育服务立法体系

《若干措施》提出应有效降低生育、养育、教育成本,并在全社会营造尊重生育、支持生育的良好氛围。确保家庭享有负担得起且高品质的托育服务,进而增加生育意愿和提高实际生育率则成了实现上述目标最为重要的举措。但现阶段的托育服务工作存在着托育服务质量参差不齐、行业监管不到位、家庭托育需求得不到满足与托位使用率不高等结构性失衡问题,成了制约我国托育服务实现高质量发展的主要阻碍。深究这些问题的产生原因,主要是现阶段缺乏能够实现全方位统筹协调、综合施策的托育服务制度体系。根据我国托育服务实践活动开展情况来看,未来可考虑构建综合式的托育服务立法体系,即先在中央层面制定一部在全国范围内行之有效的托育服务法律或行政法规,以此来统筹协调我国托育服务管理工作,进而由各部委、地方政府出台行政规章和地方性法规来对托育服务各领域事项进行有效规制,通过这种层次化的托育服务制度体系来实现对托育事业的系统、综合治理。

(2)托育服务专门性立法缺失

现阶段,专门性托育服务立法的缺失导致现行托育服务保障制度在用于指导具体实践活动时,其可操作性和强制性还有待进一步加强和提升。中央和各地方政府也逐渐意识到托育服务法治保障工作的重要性和紧迫性,在近几年出台或修订的法律中都注重通过专项规定的形式来实现对托育服务事业和产业相关内容的有效规制。如,2022年新修订的《中华人民共和国妇女权益保障法》第五十一条规定了应建立健全婴幼儿托育服务以及其他与生育支持相关的制度;国家卫生健康委于2024年提出推动将《托育服务法》列入十四届全国人大常委会立法规划,此后制定托育服务法正式纳入了全

国人大立法进程,现阶段也正加快健全国家治理急需、满足人民美好生活需要的法律制度,努力使每一部法律都满载民意、贴近民生、顺应民心^[21]。然而,现阶段仍缺乏规制托育服务领域各类事项的统领性立法,分散在妇女权益保障、人口与计划生育等法律中的条款多数为原则性规定,可操作性强的具体规则仍极为匮乏,不利于我国托育服务质量的提升及各项标准的落实,在实现为托育服务工作高质量发展保驾护航、为婴幼儿和家庭成员权益保障提供强有力法律支持的目标上仍存在较大提升空间。考虑到托育服务作为我国鼓励生育一揽子惠民政策中最为重要的组成部分,自身具有很强的专业性和服务性,未来理应通过由全国立法机关制定专门法律的形式来对其进行有效规制,发挥其在释放家庭生育潜能和提高生育率等方面所具有的积极作用。

(3) 托育服务工作中的重点问题缺乏专项制度的有效规制

当前,关于托育服务的立法文件较少有体系完备、权责明确的操作细则,涉及托育服务覆盖主体、建设标准及质量评估等具体领域的内容散见于一些部门规章和地方政府的规范性文件,一定程度上增加了法律法规的执行难度且影响了其实施效果。如,在托育服务机构建设标准方面,当前各地托育机构建设主要是以国家出台和不断修订的《托育综合服务中心建设指南(试行)》《托儿所、幼儿园建筑设计规范》等文件为依据,而这类文件更适合规模大、专业性强的托育服务机构,难以直接适用于社区托育点、企事业单位托育点和家庭托育点,但这些小型托育机构在整个托育服务市场中的占比却相对较高,所以亟须通过专项制度来对其进行差异化管理。在托育服务质量评估机制方面,我国目前尚未构建体系化、标准化的托育服务质量评估机制,各省市存在托育服务质量监测标准不一致、结构性指标比重重大而过程性指标比重较低,以及托育机构服务质量评估结果的应用机制尚不完善等问题^[22],这就需要通过出台专门的托育服务质量评估文件来实现对该领域事项的有效规制。

3. 现行托育服务制度与相关法律之间尚未实现有序衔接

首先,生育保险制度对具有托育意愿家庭的支持不足。当前,生育保险制度所提供的生育津贴水平和产假时间长短对家庭生育支持的作用较为有限^[23],虽然随着我国职工基本医疗保险和生育保险合并实施,生育保险的覆盖面得到了有序扩大,但是生育保险制度并未覆盖所有就业群体,部分地区将灵活就业人员排除在生育津贴的保障范围之外,而生育津贴是生育保险待遇最重要的组成部分,占生育保险基金支出的约3/4^[24],如果女性灵活就业人员不能享受到生育津贴,会对其养育压力和托育意愿带来不利影响。其次,生育补贴政策 and 托育服务保障制度之间的协同效应仍需提升。当前,我国的生育补贴政策相对零散且尚未形成完整的体系,对于生育激励的作用机制还有待完善^[25],特别是各地能够享受到生育补贴的主体范围存在较大差异事实上造成了区域不公,所以总体上难以对家庭育儿成本起到显著的补偿作用。未来,应充分发挥政府在生育补贴机制中的主导作用,合理界定生育补贴领域央地政府间的财政支出责任,构建普惠性、公平化的生育补贴机制,以此来加大对具有托育意愿家庭的支持力度。最后,需进一步优化现行税收优惠政策实施方式,以更好地发挥其在缓解托育费用压力方面的作用。目前,我国的税收优惠政策主要用于缓解托育服务机构经营阶段成本这一领域,对于托育服务机构投资环节的税收支持力度稍显薄弱,这在一定程度上弱化了社会资本的投资意愿。此外,根据《个人所得税专项附加扣除暂行办法》第五条的规定,在接受教育过程中可按照每个子女月1000元的标准进行定额扣除。这虽然对减轻家庭的养育负担具有重大意义,但该项规定未能合理区分不同教育阶段、教育类型进行差别扣除,在一定程度上影响了其效果的发挥。

4. 托育服务多元参与主体之间尚未建立协同合作机制

现行的托育服务模式逐渐开始构建由政府、社会组织、市场企业及家庭等多元主体共同参与的托育服务协同治理体系,如《关于印发

“十四五”积极应对人口老龄化工程和托育建设实施方案的通知》指出,需进一步深化养老托育领域供给侧结构性改革,支持企事业单位等社会力量举办托育服务机构。值得注意,虽然政策层面的呼吁引起了社会实务工作部门的关注,并积极尝试在托育服务工作中建立协同治理体系,但政府、社会组织、市场企业、用人单位和家庭等多元主体在落实政策的过程中仍存在诸多问题,主要表现为:多元主体参与的规则尚不完善,托育服务资源配置不均衡,政府、社会组织 and 社区等主体在托育服务体系中的责任落实程度仍需提升,过于强调市场主体作用发挥引发了托育服务收费过高的问题;多元主体供给托育服务仍停留于协同状态中的“联接”层面,尚未发展到“合作”乃至“融合”的程度^[26],政府与其他参与主体之间仍属于非对等的支配性关系等。这些问题不利于托育服务资源实现高效配置,也不利于促进托育服务工作实现高质量发展。因此,未来的托育服务立法应合理界定政府、社会组织和家庭等参与主体的职责,并细化各主体之间的合作方式。

三、我国托育服务法治保障体系构建的理念与原则

在探讨了托育服务法治保障体系构建的必要性后,亟须解决我国托育服务法治建设工作遵循的原则及应体现的价值理念等关键问题,对此应结合我国托育发展实际需要进行阐述。

1. 托育服务法治保障体系构建的核心理念

(1) 儿童利益最大化理念

儿童利益最大化原则是新时代我国以人民为中心理念在婴幼儿照护领域的具体体现,并在中央和地方诸多立法文件中得到了落实,如《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》提出要坚持以人民为中心的发展思想,建立健全与婴幼儿照护服务相关的政策法规体系。儿童利益最大化原则是指在儿童保护相关法律中应切实体现出对儿童利益的特别保护,如在维护儿童的人格尊严与身心健康、保障儿童平等受教育权实现,以及以儿童为中心开展学前教育的过程中应通过系统化的实体性、程序性立法

对其进行全方位保障^[27]。考虑到托育服务本身涉及儿童早期生活认知、基础教育、身心健康等多领域事项,与儿童利益最大化原则所涵盖内容存在高度重合,所以在托育服务法治保障体系构建过程中理应将该理念纳入整体性制度安排。

(2) 家庭友好理念

家庭在托育服务事业中占据重要地位。习近平总书记在会见第一届全国文明家庭代表时指出,“家庭是人生的第一个课堂,父母是孩子的第一任老师”“无论时代如何变化,无论经济社会如何发展,对一个社会来说,家庭的生活依托都不可替代,家庭的社会功能都不可替代”^[28]。家庭友好是指通过向婴幼儿及其照护人提供服务、资金和时间等资源支持,来帮助劳动者实现家庭生活和职场工作之间的平衡。我国托育服务法治保障体系的建设理应将尊重和重视家庭作为主要的价值导向,通过法律来引导社会树立优良家风。托育服务立法的制定与实施应充分考虑家庭的发展水平和经济承受能力,在提升社会保持适度生育水平的同时确保托育服务政策能最大限度地促进家庭内部的性别平等和家庭照料主体(特别是女性)的自身发展^[29]。另外,应实现托育服务制度与带薪育儿假、带薪陪产假、女性友好就业政策等制度之间的有序衔接,激励企业将“家庭友好”融入企业文化并建立灵活的用工制度^[30],以此来为家庭友好型托育服务建设提供系统完备的制度保障。

(3) 共同富裕理念

托育服务最重要的功能之一就是反贫困和保发展^[31],普惠托育服务法律体系建设有助于促进共同富裕目标更好实现。《国务院关于印发中国妇女发展纲要和中国儿童发展纲要的通知》提出,要“加快普惠托育服务体系建设,城乡、区域、群体之间的儿童发展差距明显缩小,推动面向儿童的基本公共服务向欠发达地区、薄弱环节、特殊儿童群体倾斜。”该文件涉及发展儿童普惠型托育服务,从确保所有儿童,特别是贫困地区儿童能获得更好的生存与发展视角切入,对促进全体儿童共享早期教育制度红利,减少因地理位置、家庭条件、个人能力等因素给

儿童发展带来的不利影响具有重大意义。当前,我国托育服务的覆盖范围逐渐由需要救助的弱势儿童向全体儿童转变,在理念上也从早期的补缺型理念转变为现阶段的普惠型取向,考虑到共同富裕涵盖公共服务的普及普惠,即共同富裕与“幼有所育”之间存在较高契合度,“幼有所育”与共同富裕是手段与目的的关系,所以两者以共同主体为导向,均追求社会公平正义与福祉共享^[32]。而作为“幼有所育”重要组成部分的托育服务,其本身也就成了实现共同富裕进程中重要的一环。

2. 托育服务法治保障体系构建的主要原则

(1) 政府主导原则

虽然域内外关于托育服务中政府的角色、理念与定位在认识上存在一定差异,但政府应在托育服务供给中承担更多责任已逐渐成了共识。现阶段,我国托育服务领域的主要参与主体包括政府、市场、社区和家庭,四大主体协同合作共同为儿童提供高品质托育服务,其中政府通过拓宽筹资渠道、建立评估体系、制定行业准入规则等形式,发挥着主导作用^[33]。当然,政府所承担的这种主导作用并不意味着政府应垄断服务供给或替代其他主体承担相应的责任,而是强调政府应对自身的角色定位有更为清晰的认识,即政府应从繁杂的服务供给者角色中退出,将该项职能让渡给服务效率更高、服务意识更强的市场企业和社会组织承担,而政府应主要承担起制度供给者、监管者和最终责任者角色。

(2) 协同合作原则

托育服务法治保障体系应当整体设计、系统考虑、协同规划,将缓解养育压力、培育托育服务市场、优化人口发展战略、完善生育支持政策及构建托育服务人才队伍作为整体目标任务,由中央政府托育服务主管部门协调规制、协同解决,避免出现不同部门各自为政的局面。协同合作理论与托育服务多元供给的契合性表现在治理策略和治理目标上的一致性,具体来说:治理目标层面,协同治理理论认为应将政府、市场主体和社会组织等主体纳入托育服务供给体系,通过多元主体协同合作的形式来为婴幼儿提供高品质的托育服务;治理策略层面,

应对托育服务领域的供给资源进行有效整合,并对供给规则进行统一,以此提升托育服务的包容性。可见,未来的托育服务立法应合理界定政府、市场企业、社会组织、用人单位和家庭等主体的职责内容,从法律制度上明确各主体的权利与义务,建立能促进多元主体协同治理效能的激励措施及优化托育服务多元主体协同合作的实施路径。

(3) 方便可及原则

相关调查数据显示,希望将托育机构设置于家庭附近的家长占比高达 90.99%,为此在构建托育服务体系时需统筹谋划、合理布局,充分考虑人民群众就近、就便入托的需求^[34]。在家庭附近接受便捷、高品质的婴幼儿托育服务成了父母和老人殷切的期望,特别是 0~3 岁的婴幼儿正处于对父母与家人安全感、依赖感的培育阶段,需妥善处置儿童接受托育服务和家庭养育之间的时空安排。为此,这就需要持续加大托育服务机构数量并对其进行合理布局,实现家庭婴幼儿照护和托育服务之间的及时转换与均衡发展,可探索兴办家庭托育点、社区宝宝屋“临时托”、社区嵌入式托育中心、半径 300 米托育服务圈、用人单位爱心托育服务试点和街道托儿所等服务新业态。如,践行 2024 年全国托育服务宣传月“放心托育、方便可及”主题教育精神,将社区作为婴幼儿照护服务主要场所,通过多举措并举的形式为群众提供“身边的托育”。还可将托育服务事业纳入各地经济社会发展规划和政策法规实施方案中,特别是将托育设施可及性纳入政府相关政策和制度设计过程,通过统筹协调各区域托育服务资源的分配与供给,以托育服务资源使用机会均等为手段来促进社会公平。

(4) 一体化原则

托育服务中的一体化原则包括托幼一体化和医育结合两个方面:一方面,托幼一体化理念贴合了我国家庭实际的托育服务需求,也与我国传统社会文化中提出的遵循婴幼儿身心健康发展的规律相契合,本质上就是通过延长婴幼儿教育视线来将 0~6 岁婴幼儿的教育和养育进行系统性思考与规划,通过兼顾 0~3 岁与 3~6 岁婴幼儿保育与教育的连贯性、衔接性,

整合多方教育资源形成合力,建成横向贯通、纵向衔接的0~6岁托育服务体系^[35]。这就要求在未来的托育服务法治保障体系中,需通过专项规定的形式来为托幼一体化发展提供强有力的制度保障,有序推进我国“托幼一体化”工作发展进程。另一方面,医育融合服务是指将医疗、教育、保育等多种服务融合在一起,为婴幼儿提供综合性、全方位的照护服务。该模式通过将医学知识融入儿童的教育和养育过程,在健康促进、营养指导、疾病预防及康复指导等方面发挥作用,以此促进婴幼儿身心健康全面发展。未来,需通过优化医育结合服务各部门职责内容、建立专项财政支持制度等举措来推进医育结合政策落实处、见实效。

四、我国托育服务法治保障体系的实现路径

托育服务法治保障体系的完善应从儿童利益最大化、家庭友好理念融入法律,构建以基本立法为主、配套性规定为辅的制度体系及细化托育服务具体制度规则等方面具体展开。

1. 将儿童权益保护和家庭友好理念融入托育服务立法

(1) 将儿童利益最大化理念融入托育服务立法

一方面,将保障儿童利益实现作为构建托育服务法治体系的根本遵旨。托育服务有助于保障儿童各项权利更好实现,国家理应充分发挥托育服务模式优势,通过在全社会构建系统完备的托育服务制度体系、搭建高效的托育服务信息平台、完善健全的托育服务监管机制等举措来提升服务质量和效率,以此确保婴幼儿的身体健康权、受教育权等均能通过托育服务模式予以实现。我国所实施的托育服务模式与儿童权益保障之间具有内在一致性,托育服务模式的高质量发展本质上就是促进儿童各项权利实现的过程。因此,无论是国家层面的专项立法还是地方层面的规章制度,我国所构建的托育服务法治保障体系应以儿童利益最大化为核心,通过在我国构建权利保障型的托育服务立法体系来实现儿童权利有效保护和托育服务高质量发展之间的共生共融。

另一方面,逐步扩大覆盖范围以确保更多儿童的权利得以实现。在2024年提请十四届全国人大常委会第十二次会议审议的学前教育法草案三次审议稿中,对草案二审稿规定的“招收二周岁以上三周岁以下的儿童”条款内容进行了修改,删除其中“二周岁以上”的表述,以此来扩大幼儿园托班招收儿童的范围,合理利用幼儿园资源,增加托育服务供给进而解决托育难问题^[36]。可见,在托育服务立法构建及托育事业的发展过程中,应不断扩大国家所兴办托育服务机构的受益群体范围,将所有儿童和全体具有实际需求的家庭都纳入托育服务覆盖范围。虽然在理论上这种以全体儿童和有实际需求家庭为保障对象的托育服务模式可能会给政府财政资金及社会的托育服务资源带来较大压力,但国家可通过对家庭及儿童的需求进行分层分类精准供给,采取大数据、人工智能技术手段提高服务效率等形式,以此高效配置有限的托育服务资源,进而实现托育服务保障范围全面性和托育服务资源有限性之间的最佳平衡。

(2) 在托育服务立法中践行家庭友好理念

在托育服务立法中需积极提升家庭的参与能力:一方面,将促进性别平等、保障女性就业权更好实现等理念融入托育服务制度,将倡导男性参与子女照料、激励夫妻共同照顾等内容写进托育服务立法,通过系统化的制度安排将生育、养育活动给女性职业发展所带来的不利影响降至最低。通过给予用人单位合理补助的形式来降低其聘用女性劳动力时的用工成本,以此缓解女性作为劳动者和母亲角色之间的冲突与矛盾。另一方面,鼓励有条件的地区整合区域性托育服务资源,通过成立托育综合服务中心、建立家庭托育点指导小组、发展家庭科学养育指导服务等形式提升家庭成员参与托育服务的专业能力。

在立法中明确由政府、社会等主体共同参与家庭友好型托育事业的建设工作。发挥政府在推动家庭友好型托育服务工作的主导作用,把构建家庭型托育服务事业列为政府日常工作的组成部分,细化政府托育服务工作的基本原则、价值目标和实施路径,在资源分配中优

先向托育服务领域倾斜。与此同时,充分发挥市场企业和社会组织作用,推动家庭友好型社会构建主体和途径的多元化,优化政府、社会组织、市场企业的合作方式,逐步提升家庭友好型托育服务的社会化发展水平。

2. 明确托育服务制度依据并构建系统完备的立法体系

(1) 明确托育服务的立法依据

尽可能在宪法、托育服务基本法中对托育服务模式及托育服务相关内容进行明确界定,通过立法形式对其内容和地位予以明晰。考虑到对宪法进行修改的难度较大这一实际情况,现阶段可通过对宪法具体条款进行合理解释的形式,将托育服务及其实现路径等内容纳入宪法的保障范围。这需要通过通过对宪法中人权保障、儿童权利保护条款内容进行合理解释予以实现,结合我国《宪法》第三十三条“国家尊重和保障人权”、第四十六条“中华人民共和国公民有受教育的权利和义务。国家培养青年、少年、儿童在品德、智力、体质等方面全面发展”、第四十九条“婚姻、家庭、母亲和儿童受国家的保护”的规定,可将托育服务作为第四十九条规定的保护儿童权利实现最重要的制度安排,继而将其其他条款中关于婴幼儿人权保障、教育权实现、发展权保障等条款融入托育服务制度体系。特别是宪法第三十三条所规定的国家尊重和保障人权内容,对于将托育服务纳入宪法保障体系具有重要指导意义,确保婴幼儿权利得以更好实现成了推动托育服务模式有序发展的重要源泉,托育服务模式创新、托育服务立法及其实施机制的持续完善反过来也有助于婴幼儿及其家庭托育服务需求得到更充分的满足。这样就能通过宪法人权保障、儿童权利保护条款将托育服务及其实施机制,与现行宪法内容实现有序衔接。当然,将托育服务及其实施机制内容纳入现行宪法框架,虽然对提升婴幼儿权利保障并满足家庭托育服务需求具有重大意义,也彰显了国家对托育服务和儿童教育事业重要性的肯定,但宪法内容的有效落实仍需通过具体法律这一形式予以实现,所以即便在宪法框架内对托育服务及其实施机制内容进行了合理阐述,仍需通过制定专门性托育服务立法

的形式来确保托育服务工作能够顺利开展。

(2) 优化托育服务立法体系

未来我国托育服务领域应构建以基本立法为主,配套法规、地方性立法及行业准则为辅的系统性制度体系:第一,加快制定托育服务领域基本立法。托育服务国家基本立法是指国家立法机关在总结各地现行立法工作经验、开展充分调研活动的基础上,待时机成熟时通过法定程序出台的、在全国层面适用的《托育服务法》,以其作为基本立法的形式来为托育服务高质量发展保驾护航。第二,通过完善配套性法规来提升托育服务治理效能。配套性立法是指为调整托育设施规划与建设、托育机构审批与登记、托育服务补贴落实、托育人才队伍建设以及家庭托育点与用人单位办托等事项的专门性立法,这些领域的立法能够为托育服务各领域事项提供直接的制度依据。这就需要在托育服务重点领域加快出台相关制度文件,同时将配套性立法的制定情况纳入法律实施、执法检查的覆盖范围,督促有关机关强化依法履职意识,增强配套性规定的运行实效。第三,细化地方性立法,指导各地依法发展托育事业。地方性立法是指各地在充分考虑本地托育服务实际情况与典型特征的基础上,在和中央托育服务立法精神保持一致且未与上位法相抵触的同时,结合本地托育服务发展实际来对中央托育服务立法所进行的细化、补充和完善。目前,四川、上海、南京、武汉等省市立法机关相继出台了适用于本地区的托育服务规章制度,这些立法文件成了指导这些地区托育服务工作顺利开展重要的制度依据。未来,为构建国内统一的托育服务大市场及促进各地托育服务协调发展,各地应在遵循上位法规定的基础上及时出台适用于本区域的托育服务专项立法,重点是在地方托育立法中凸显不抵触、可操作、有特色、不重复等特点,以此提高地方托育立法的针对性和实效性。

3. 完善托育服务各组成部分内容并细化具体规则设计

(1) 在托育服务保障对象方面

随着普惠性理念在我国公共服务领域得到普及,未来有托育服务需求的家庭及其婴幼儿都属于我国托育服务法律制度的覆盖范围。我

国台湾地区卫生福利部门出台的《育有未满二岁儿童育儿津贴申领作业要点》提出,逐步放宽请领资格至所有家内照顾之幼儿,并提高发放金额至每人每月至少5000元。日本托育服务的保障对象是0~5岁学龄前认定保育不足的儿童,并逐步扩大了托育服务覆盖育儿家庭的数量,使得托育服务的可获得性显著增强^[37]。可见,托育服务本身就是为了应对父母工作和育儿照护之间难以平衡的问题,构建以全体有实际托育服务需求的家庭为保障对象的制度体系尤为必要。

就我国托育服务实际情况来说,拓宽托育服务制度的覆盖面,以便更好地落实普惠托育理念愈发重要:一方面,思路应遵循先保基本再扩大覆盖面的模式,即先将有限的托育服务资源用于保障低收入家庭、单亲家庭、贫困家庭中婴幼儿的托育服务需求,在撬动社会力量共同提供更多高品质托育服务资源的基础上,逐渐将托育服务制度的覆盖范围扩展到一般家庭,以此来落实普惠托育理念。在此过程中,应确保托育服务方便可及且价格能够被普通家庭所负担。另一方面,方式上应遵循梯次实现的路径,即重点应解决现阶段托育服务中因区域差异、城乡差异和户籍差异所引发的制度覆盖面不高的问题,坚持“梯度普惠性”理念,根据不同服务对象层次化、类型化的托育服务需求,形成福利对象覆盖面上普惠程度的梯度多样性^[38]。这就需要政府在财政资金、人力资源和基础设施建设等领域向农村托育服务领域适当倾斜,采取兴办农村托育中心、农村托育服务室等新模式,打造托育服务圈并建立适合农村特色的托育服务供给体系,通过供给侧改革激发更多农村家庭选择购买婴幼儿托育服务,以此实现托育服务覆盖面持续拓展的工作目标。

(2)在托育服务项目内容方面

需根据婴幼儿需求层级构建相应的供给体系,并在托育服务立法中细化其保障机制。婴幼儿的托育服务需求包括基本照护、普惠性托育及个性化托育3个层次,相对应的托育服务供给体系也应进行分层设计:第一,兜底性托育服务保障机制。兜底性托育服务主要面向贫困家庭、农村地区家庭等特殊主体,这些家庭深受

传统文化理念影响,一般都具有较为强烈的生育意愿,可通过政府财政资金补助的形式解决低收入家庭、进城务工人员购买托育服务时面临的资金不足问题,减轻其托育经济负担进而提升其养育“二孩”“三孩”的意愿。第二,普惠托育服务保障机制。普惠托育服务主要面向普通城乡家庭,为其提供就近便利、质优价廉的托育服务,在该类服务供给过程中应全面贯彻2024年全国卫生健康工作会议中提出的“加快完善生育支持政策措施,大力发展普惠托育服务”要求,坚持普惠、公益发展的基本方向。加大政府投资力度扩大公立托育服务覆盖面,采取共建民营、政府购买服务等模式引导社会主体参与,通过构建灵活多元的婴幼儿托育服务供给体系提高全社会托育服务供给总量。第三,多元互补托育服务保障机制。多元互补托育服务强调应从服务场域、服务内容、服务时间和服务模式等方面来满足婴幼儿及其家庭个性化、多样化的服务需求,如在服务时间上充分考虑家庭差异化需求,提供半日托、全日托、临时托、课后托等灵活性强的服务项目;在服务种类上应注重通过资源共享平台来满足婴幼儿及家庭诉求,提供嵌入式、菜单式的育儿指导和照护服务。

(3)在托育服务资金筹集方面

域外托育服务事业发展较为成熟的发达国家普遍形成了政府主导、家庭与社会参与的多元筹资渠道,如英国婴幼儿托育服务所需资金主要来源于政府财政、家庭付费和慈善援助^[39];荷兰的《儿童保育法》也明确了应由政府、用人单位和父母来共同分担托育责任^[40]。考虑到托育服务在保障儿童权益和提升我国人口素质方面的巨大作用,事实上包括政府、用人单位和家庭在内的全体社会成员都是该事业的受益对象。基于“谁受益、谁担责”的理念,我国出台的托育服务立法应构建由政府、社会组织、用人单位、家庭共同承担责任的筹资机制,这也是落实《若干措施》中“统筹多渠道资金,建立合理的成本共担机制”条款的应有之义。

具体来说:第一,政府应通过财政补贴、税费减免等举措加大对社会资本投资社区普惠托育服务项目的财政支持力度,也即发挥财政支

出和行政管理的杠杆作用,引导金融资本和社会资本在取得合理经济回报的基础上投资兴办托育服务设施。通过支持公益组织捐款、发行托育服务领域福利彩票及鼓励金融机构提供低息贷款等方式,为托育服务机构筹集适当规模的公益资金。第二,在托育机构、用人单位和家庭承担资金筹集责任的基础上,政府应加大经济支持力度以减轻其成本。在对家庭托育支出的补助方面,可借鉴我国台湾地区公共托育补助体系中的做法,将托育家庭划分为一般家庭、中低收入家庭、低收入户与弱势家庭三种类型,分别给予不同额度的补助金,如果存在生育“二孩”“三孩”情形,则补助金额在此基础上持续增加;如果家庭选择的是私立托婴中心及居家托育,则补助金额也将继续增加。也即政府应根据家庭的经济条件每月给予其不同额度的托育费用补助,在实质上减轻育儿家庭的经济负担。该项做法的核心举措是在充分调研并综合考虑地区物价指数、托育服务收费水平基础上,合理确定每月家庭负担托育费用的平均数,继而根据家庭收支情况划分不同类型并给予足额补助。第三,在对托育机构运营成本的补助方面,政府除了应持续加大对托育机构的税收减免与经济支持力度,还可借鉴我国台湾地区2023年“少子女化对策计划”中的规定,针对托育服务机构因响应政策号召、家庭需求而积极降低照护人力比例,期间因调整照护比而增加的人员支持和相关开支可由政府所设立的托育中心照护比优化奖励予以奖励;私人主体兴办的准公共托育服务机构因提升服务品质而增加的支出,可由政府所设立的准公共托育机构托育服务品质奖助体系予以支持,用于营运及人事成本、优化监视影像设备等项目。

4. 在托育服务制度和相关保障制度之间实现有序衔接

(1) 确保托育服务制度和社会保险制度之间实现精准对接

一方面,发挥生育保险制度作用。《若干措施》提出,强化生育保险对参保女职工生育医疗费用、生育津贴待遇等保障作用,指导有条件的地方将参加职工基本医疗保险的灵活就业人员、农民工、新就业形态人员纳入生育保险。

这就需要在总结生育保险和医疗保险合并实施成功经验的基础上持续扩大覆盖面,探索将保障范围由职工群体逐渐向全体产生生育行为的父母群体拓展,创新构建居民生育保险制度^[41],增强生育保险制度对城乡居民生育期间基本生活的保障作用。在发挥生育保险制度切实提升家庭收入水平的同时,激发家庭购买托育服务的意愿。另一方面,发挥长期护理保险制度对托育服务的保障作用。长期护理保险制度本身在于减轻家庭对需要护理群体照护工作的压力,如德国《长期护理保险法》规定自2005年1月起,对超过23岁育有子女的投保人在缴纳长期护理保险费用时可少缴0.25%的保险费^[42]。未来,可借鉴德国长期护理保险制度经验,针对家庭照护婴幼儿所负担的经济压力,可通过适当降低长期护理保险费率的形式对具有托育服务需求的家庭予以帮扶。

(2) 实现托育服务制度和各类津贴制度之间的有序衔接

托育服务直接经济支持制度:一是以儿童为直接受益主体的补贴制度,可借鉴日本对于年收入低于360万日元的婴幼儿家庭给予其享受免费托育服务机会的规定,针对家庭购买托育服务所直接发放的津贴,我国可以规定当家庭年收入低于一定水平时,该类家庭中的婴幼儿可以免费获得部分托育服务项目;而当家庭使用认定额度范围外的托育服务时,政府也可以通过发放一定额度经济补贴的形式予以适当补助。二是以父母为受益对象的补贴制度。政府可根据家庭人口结构与规模、父母工作情况及收入水平给予购买托育服务的婴幼儿父母适当津贴,或发放托育服务票券^[43]。即对于购买托育服务的低收入家庭、单亲家庭、低保户,可根据当地经济发展水平发放额外托育津贴;对于父母一方参加工作、均参加工作或参与就业再培训的,政府可通过发放津贴、给予托育服务优惠等形式减轻家庭照护婴幼儿时的经济压力。

托育服务间接经济支持制度。在通过专门津贴补助增加托育服务购买方(家庭及其成员)经济水平的同时,也可以对托育服务供给方采取税收优惠或现金补贴等措施,助力其通

过减少运营成本来降低托育服务价格,这对于增强托育服务的可及性也具有重大意义。重点是落实《若干措施》提出的完善普惠托育支持政策、给予普惠托育机构运营补助以及实施托育服务税费优惠措施等条款内容,具体包括两个方面:一方面,政府补贴应持续扩大覆盖面,在继续实施普惠托育服务专项行动的基础上将政府补助由过往仅针对试点地区获得资助的企业,逐渐拓展到民办、公办、家庭托育点和用人单位办托等各类托育机构。另一方面,政府应加大对民办托育服务机构的经济支持力度,根据民办托育服务机构入托儿童数量、儿童家庭收入状况,给予各类民办托育服务机构一定比例的税收减免或税收优惠,也可通过直接向托育服务机构发放运营经费补贴的形式来缓解其运营压力并适当降低其经营成本。

(3)加强托育服务制度和税收优惠措施之间的深度融合

一方面,优化个人所得税专项附加扣除制度,加大对家庭购买托育服务的支持力度。考虑到婴幼儿身体处于发育阶段且其医疗过程具有较大的特殊性,未来应放宽未成年子女医疗费用在其父母个人所得税税前扣除的范围,也不应将婴幼儿疾病限定于基本医疗保险目录范围内,而是需发挥个税税前扣除制度对婴幼儿照护工作的支持力度。另外,也应改进当前子女教育费用专项附加扣除制度中实行的每个孩子每月仅2000元标准的定额扣除形式,根据家庭中子女的数量进行累进式扣除,对于家庭中第二个以上的孩子因购买托育服务而涉及教育费用支出的,可提高相应的扣除比例。

另一方面,可考虑对多孩家庭实施负所得税措施。针对因现行个人所得税制度难以有效覆盖低收入家庭,进而导致该类群体难以享受到医疗费用、子女教育费用等领域专项附加扣除优惠制度的现象,可通过在托育服务领域引入负所得税制度来对其进行有效回应。负所得税是对一定标准下的低收入者给予一定补助的所得税^[41],该制度的优势体现为,除推动我国个人所得税制度得以改革的同时,也能够通过个税制度来对低收入家庭育儿活动提供更多补贴。

5. 优化托育服务法治保障体系中的各项实施机制

(1)发挥政府主导作用及构建多元主体协同合作机制

充分发挥政府的主导作用:一是强化政府的规划者角色。政府应在用地保障、区域发展规划等方面给予托育机构足够的支持,在托育服务人才队伍培养规划方面,政府需制定适用全国且详细的培养方案,通过薪酬激励、荣誉奖励等手段引导社会优秀人才加入保育师队伍,提高托育服务人才队伍的专业技能和综合素质。二是凸显政府的引导者角色。政府在托育服务领域也应充当好财政支持者角色,加大对托育服务的资金支持力度,充分发挥政府财政的杠杆作用,激发社会资本投资托育服务项目的积极性,解决社会中存在的托育服务资金不足问题。三是有效发挥政府的监管者角色。政府应持续深化“放管服”改革并在托育服务行业引入包容审慎性监管、柔性执法模式,利用大数据、智能技术提升托育服务领域监管工作实效,可探索成立由卫生健康部门作为牵头单位的托育服务部际联席会议制度,由其统筹托育服务监督管理工作、加强各部门之间的信息沟通与相互协作,以便全面检查托育服务相关政策措施的落实情况。

在多元参与主体之间构建协同参与机制:第一,明确社会组织和市场企业的职责定位。一方面要发挥社会组织的公益性和灵活性特点,助力协同治理提质增效。社会组织在托育服务供给工作中可深入社区、家庭开展调研活动,由实地调研信息来对家庭及其婴幼儿信息进行建档立卡和分类分层归纳整理,之后将相关信息提供给政府进行系统决策。政府需通过专门性的制度安排来提升社会组织及其工作人员的专业能力,进而依托社会组织将志愿者队伍、医务工作人员、热心人士等社区力量吸纳到托育服务供给队伍,在婴幼儿及家庭所熟悉的社区环境中为需求方提供高品质托育服务。另一方面要积极发挥市场企业在托育服务供给中的作用。如,可在政府专项财政补贴给予市场企业倾斜保护的基础上,鼓励和支持托育服务机构采取市场化运营方式并加大在育儿服务方

式上的创新,调动市场主体积极性并兴建大量“小而精”式的托育点,为辖区婴幼儿家庭提供灵活性更强的临时托、半日托、节假日托等服务项目,满足家庭差异化的托育服务需求。第二,理顺多元主体间的协同合作关系。促进政府各部门之间的协同,推进政府层面托育服务各参与机构之间的职能优化,强化各职能部门之间的合作意识和协同思维,打造托育服务综合服务中心并由其统一管理托育服务事项。与此同时促进政府与社会组织、市场企业之间的协同合作水平,在政府与社会组织、托育服务企业之间构建准合作伙伴关系,逐渐从“强政府弱社会”局面转向政府支持、企业独立、社会自主的模式,避免出现政府对其他参与主体过度支配的现象。

(2)在托育服务供给领域应构建整合式的供给机制

构建整合式服务体系并推广智慧托育模式:一方面,打造整合式托育服务供给体系。在服务机构设置方面,以家庭、用人单位和社区为依托,整合托育服务资源并合理布局托育服务设施,充分考虑家庭、社区内婴幼儿群体特征,按照其差异化需求合理规划不同规模、不同类别的托育机构,破解不同托育服务机构之间的隔阂,打造集医疗保障、日常照护、早期教育等服务于一体的综合性托育服务中心;在服务供给方式方面,应以保障婴幼儿层次化需求实现为导向,通过精细化管理方式来为家庭制定个性化服务计划,以更好地满足婴幼儿个性化、精细化的服务需求。另一方面,推动智慧托育发展并创新婴幼儿照护体系。应以0~3岁婴幼儿实际需求为应用场景来打造综合服务信息平台,在服务平台上为婴幼儿家庭提供安全、高效、便捷的托育服务项目;实现婴幼儿健康信息、医疗数据等共建共享,对婴幼儿的需求评估、服务安排、服务反馈和服务监管等流程实行一体化管理,促进托育服务供需双方之间的精准对接;发挥中国智造优势及科技创新潜力,激发托育服务领域新质生产力发展水平,切实提升婴幼儿照护扶助器具研发水平。

推动托幼一体化和医育结合事业实现高质

量发展:一方面,促进托幼一体化事业实现高质量发展。在立法层面建立健全能促进托幼一体化发展的法律法规,如加快《学前教育法》立法步伐,明确其保障范围为0~6岁全体学龄前儿童,将托幼一体化理念融入其具体制度设计。另外,在条件适合时也应出台儿童福利领域相关立法,确保托幼一体化所涉及的具体事项均有立法依据,重点是建立系统完备的托幼一体化管理体制机制,破解0~3岁婴幼儿托育服务中存在的多部门重复管理问题,以专项制度形式明确托幼一体化主管部门及其职责权限。另一方面,推动医育结合服务有序发展,应理顺婴幼儿医育结合管理机制,提升各部门之间的协同合作水平,避免部门出现因权责交叉或条块分割而引发的责任落实不到位现象。如,可由卫生健康主管部门牵头编制适用全国的“医育结合托育机构服务规范”,对医育结合托育服务的服务对象、服务标准、服务流程和服务监管等事项进行系统规制,为全国托育服务机构实施医育结合提供规范化、标准化指引。

(3)建立与托育服务领域央地财权及事权相匹配的保障机制

一方面,制定专项文件合理划分中央和地方政府在托育服务领域的财权、事权及支出责任。借鉴《国务院办公厅关于印发自然资源领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案的通知》《国务院办公厅关于印发〈知识产权领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案〉的通知》等文件落实中的成功经验,通过中央政府层面专项立法的形式,将托育服务领域中央和地方政府之间财政事权、支出责任划分的基础框架搭建完整,提升政府托育领域专项财政资金的利用效率,激励全社会为家庭及婴幼儿提供更多高品质的托育服务。

另一方面,优化政府之间事权与财权具体内容:一是可考虑将托育服务纳入中央和地方政府共同事权,由各级政府履行提供普惠托育服务的基本职责,同时通过资金支持措施来给予市场企业和社会组织广阔发展空间,采取综合性保障措施来支持用人单位、社会组织、幼儿园等社会力量共同参与普惠托育服务供给事业。二

是需要优化中央和地方政府在托育服务及婴幼儿照护体系中的财政投入比例,制定严格的考核指标,通过中央财政投入和资金奖励措施带动省级财政支出数额的增长,也应成立针对农村、贫困地区发展托育服务的专项资金,重点用于托育服务基础设施建设、人才队伍待遇保障、统一信息平台管理等领域,通过强化对欠发达地区的转移支付力度来促进不同地区托育服务实现协调发展^[45]。

五、结 语

目前,我国正处于构建生育友好型社会的关键时期,发展普惠性托育服务成了不可或缺的内生驱动机制,与之相适应的托育服务法治保障制度也在国家立法体系中具备了基础性地位。《国务院办公厅关于促进养老托育服务健康发展的意见》提出应统筹推进城乡养老托育发展、积极支持普惠性服务发展等事项,这些目标的实现需要以构建系统完备的托育服务立法体系为前提,这就需要从前述提及的融入立法理念、细化规则设计和完善实施机制等方面着手开展。具体来说,一是将儿童利益最大化、普惠发展、家庭友好等理念融入未来的托育服务立法,以此来统领托育服务制度发展方向。二是构建系统化、层次化的托育服务立法体系,即以专项托育服务法作为基本法,以国务院部门托育服务实施条例、地方托育服务实施意见等文件作为重要组成部分,通过该种立法模式来提升托育服务工作治理效能。三是持续拓宽托育服务制度覆盖范围,搭建整合式托育服务供给体系,形成多元主体共担筹资责任的局面。四是实现托育服务法律与社会保险、育儿津贴、休息休假、税收优惠等制度之间的有序衔接。当然,这些举措在我国实务工作层面也得到了回应,如《对推进托育服务工作情况的意见和建议》就指出,须加快我国托育服务法起草进程,明确托育服务的性质定位、保障措施、政府职责以及法律责任等,与学前教育法实现有序衔接,以此来推动我国托育服务工作实现规范化、标准化与制度化^[46]。总的来说,托育服务是随着我国人口发展进程和家庭养育观念变化而出现的一种新事项,有效解决入托难

现象、合理分担托育费用压力以及化解困扰婴幼儿家庭所关心的“方便托、放心托、实惠托”等疑虑,成了托育服务事业发展过程中需解决的重点议题。而通过制定系统完备的托育服务法律制度体系,建立一揽子、一体化的托育服务工作实施机制,以多举措并举形式推动托育服务实现高质量发展,则成了解决上述问题最为有效的手段。

参考文献:

- [1] 中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定[N]. 人民日报, 2024-07-22 (01).
- [2] 国务院办公厅印发《关于加快完善生育支持政策体系推动建设生育友好型社会的若干措施》的通知[EB/OL]. [2024-10-28]. https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202410/content_6983486.htm.
- [3] 雷海潮. 国务院关于推进托育服务工作情况的报告——2024年9月10日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议上[EB/OL]. [2024-09-11]. http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202409/t20240911_439363.html.
- [4] 张本波. 现阶段我国托育服务体系的基本框架和发展思路[J]. 人口与健康, 2023(8): 18-20.
- [5] 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.
- [6] 马晶, 杨天红. “托幼一体”立法: 规范表达、体例结构与立法权限配置——基于上海和台湾地方立法的比较与启示[J]. 陕西学前师范学院学报, 2024, 40(6): 41-48.
- [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] 唐梅玲, 王浩. 三孩政策下激励型生育保障措施法治化研究[J]. 湖北社会科学, 2022(7): 121-130.
- [9] 范君晖, 张未平. 我国3岁以下婴幼儿托育服务社会支持体系构建研究[J]. 黑龙江社会科学, 2020(2): 100-105.
- [10] 高秦伟, 毋文文. 托育服务的模式、法理阐释与建构转型[J]. 江苏行政学院学报, 2024(5): 128-136.
- [11] JAN D B. Families in Switzerland pay the most in Europe for childcare services[EB/OL]. [2023-07-06]. <https://www.iamexpat.ch/expat-info/swiss->

- expat-news/families-switzerland-pay-most-europe-childcare-services.
- [12] 杨琳琳. 家国关系视域下推进“幼有所育”的时代紧迫性与路径分析——基于普惠托育服务体系建设的视角[J]. 四川行政学院学报, 2023(5): 32-45.
- [13] 喻术红, 李梦云. 我国用人单位托育服务政策: 意蕴、价值与实现[J]. 人权法学, 2023, 2(6): 51-65.
- [14] 杨璇, 李君, 熊小丽, 等. 试论我国3岁以下婴幼儿照护服务体系的构建[J]. 中国卫生事业管理, 2020, 37(11): 859-863.
- [15] International Labour Organization. The impact of care responsibilities on women's labour force participation [EB/OL]. [2024-10-28]. https://www.ilo.org/sites/default/files/2024-10/GEDI-STAT%20brief_formatted_28.10.24_final.pdf.
- [16] 赵建国, 慕彧玮, 李佳. 日本工作和照护两立支援体系及对中国的启示[J]. 现代日本经济, 2022, 41(2): 65-78.
- [17] 李强主持召开国务院常务会议[N]. 人民日报, 2024-09-30(03).
- [18] 2022年末中国人口141175万人 比上年末减少85万人[N]. 人民日报海外版, 2023-01-18(03).
- [19] UNICEF. Frequently asked questions on the convention on the rights of the child [EB/OL]. [2024-11-03]. <https://www.unicef.org/child-rights-convention/frequently-asked-questions>.
- [20] 张力, 申耀. 《家庭教育促进法》中的托育服务: 国家义务与机构角色[J]. 预防青少年犯罪研究, 2022(2): 4-13.
- [21] 第十四届全国人民代表大会第二次会议秘书处关于代表提出议案处理意见的报告[N]. 光明日报, 2024-03-11(02).
- [22] 韩春花, 胡家欣, 康灵诗. 儿童本位视角下的韩国托育机构服务质量评估认证体系探析及其启示[J]. 陕西学前师范学院学报, 2024, 40(1): 97-105.
- [23] 茅倬彦, 王嘉晨, 万琳琳. 生育保险可以促进二孩生育吗? ——基于全国抽样调查数据的实证分析[J]. 人口学刊, 2023, 45(4): 17-29.
- [24] 王超群, 杨攀续. 两险合并实施对生育保险覆盖面的影响——基于合肥市的合成控制研究[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2021, 35(6): 44-55.
- [25] 杨晓雯. 生育补贴政策体系探析: 政策变迁、国际经验与完善建议[J]. 财政科学, 2022(7): 42-51.
- [26] 杨琳琳. 协同治理视域下普惠托育服务多元供给路径探析[J]. 南京理工大学学报(社会科学版), 2024, 37(1): 47-56.
- [27] 曾皓. 儿童利益最大化原则在学前教育立法中的落实[J]. 法学, 2022(1): 50-65.
- [28] 动员社会各界广泛参与家庭文明建设 推动形成社会主义家庭文明新风尚[N]. 光明日报, 2016-12-13(01).
- [29] 刘中一. 新时代构建家庭友好型社会的实践与政策[J]. 中国浦东干部学院学报, 2019, 13(1): 121-127.
- [30] 周建芳, 陈芳. “家庭友好型”社会建设助力解决“一老一小”问题[N]. 中国社会科学报, 2022-12-28(05).
- [31] 石燕, 陈友华. 国家视域下中国普惠托育服务的动因、体系与问题研究[J]. 华东理工大学学报(社会科学版), 2024, 39(2): 95-105.
- [32] 祝建华, 王菲. 共同富裕进程中“幼有所育”的有效实现[J]. 浙江工业大学学报(社会科学版), 2022, 21(4): 383-391.
- [33] 陈建梅, 刘子荣. 普惠性托育服务的国际比较及中国路径实现选择[J]. 西安财经大学学报, 2022, 35(6): 50-62.
- [34] 庞丽娟, 王红蕾, 冀东莹, 等. 有效构建我国0~3岁婴幼儿教保服务体系的政策思考[J]. 北京师范大学学报(社会科学版), 2019(6): 5-11.
- [35] 刘国艳, 詹雯琪, 马思思, 等. 儿童早期教育“托幼一体化”的国际向度及本土镜鉴[J]. 学前教育研究, 2022(4): 15-27.
- [36] 学前教育法草案三审稿提请全国人大常委会会议审议 保护学前儿童名誉隐私和其他合法权益[N]. 法治日报, 2024-11-05(02).
- [37] 张建. 日本发展普惠性托育服务的多维行动路径[J]. 比较教育研究, 2021, 43(1): 93-103.
- [38] 关信平. 全面建成小康社会条件下我国普惠性民生建设的方向与重点[J]. 经济社会体制比较, 2020(5): 8-15.
- [39] 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, 25(5): 109-118.
- [40] 杜丽静. 荷兰企业助推0~3岁儿童托育服务发展责任与行动分析[J]. 比较教育研究, 2023, 45(1): 103-111.
- [41] 林艳琴, 林祺雨. 我国家庭婴幼儿照护支持制度的反思与完善[J]. 社会政策研究, 2023(2):

60-82.

- [42] 马晶,杨天红. “三孩”政策下多元普惠托育服务体系发展的法治保障[J]. 科学发展,2022(9): 95-103.
- [43] 何文炯,张雪. 托育服务补助制度:理论逻辑与可行性分析[J]. 北京行政学院学报,2024(1): 84-95.
- [44] 黄媛媛. 负所得税与精准扶贫的契合与实践路径[J]. 河南社会科学,2018,26(11):47-52.
- [45] 董雅楠,江夏. 新时代我国0~3岁婴幼儿照护政策工具选择的优化路径——基于对166份国家和省级政策文本的分析[J]. 成都师范学院学报,2024,40(3):32-42.
- [46] 对推进托育服务工作情况报告的意见和建议[EB/OL]. [2024-10-29]. http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202410/t20241029_440261.html.

Construction of Fertility Friendly Society: On the Legal Guarantee System and Implementation Mechanism of Childcare Services in China /SU Weijie (Law School, Zhengzhou University)

Abstract: At present, China continues to increase its support for childcare services, and significantly reduces the burden of family fertility education by building a universal childcare service system, improving universal childcare support policies, and increasing the supply of universal childcare services. The guarantee of the rule of law is an important support for ensuring the high-quality development of childcare services, as well as an essential element for practicing the construction of people's livelihood rule of law and an effective measure to adapt to the current population development trend. Building a comprehensive legal guarantee system for childcare services can not only alleviate parenting pressure and balance the relationship between family and work, but also help ensure that childcare services are stable and far-reaching on the track of legalization. At present, in the process of building a legal guarantee system for childcare services in China, we are facing problems such as the failure to integrate the concept of safeguarding children's interests and parents' work rights into legislation, the lack of effective regulation of key issues through special systems, the absence of a mechanism for multi-party collaboration and cooperation, and the lack of specialized legislation for childcare services. This requires the legislative system for childcare services to follow the principles of government leadership, collaborative cooperation, convenience and accessibility, and to integrate the concepts of safeguarding children's rights, family friendliness, and common prosperity into the childcare industry. In the future, a childcare service system should be established with basic legislation as the main focus, supplemented by supporting regulations, local legislation, and industry standards. The system should clarify the composition of childcare service guarantee objects, supply projects, and fund raising, and refine specific rule designs. It should also promote the orderly connection between maternity insurance, tax incentives, maternity allowance systems, and childcare service laws. At the same time, the government should fully leverage its leading role and establish a multi-party collaborative mechanism, adopt an integrated childcare service supply model, and establish a guarantee mechanism that matches the financial and administrative power of the central and local governments in the childcare service field.

Key words: inclusive childcare services; legislation on childcare services; maternity subsidy system; child development and protection; birth support policies; fertility friendly society