

上海托育“1+2”政策七年回顾与行业发展分析： 从野蛮生长到普惠主导的转型

梁媛

上海樱幼教育技术中心，上海 200120

DOI: 10.61369/SDME.2025250041

摘 要： 自2018年上海市在全国率先出台针对3岁以下幼儿托育服务的《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》及《管理暂行办法》、《设置标准》等“1+2”系列政策文件以来，上海托育服务行业经历了从“野蛮生长”到“规范发展”的深刻制度性转型。本文基于政策实施七年来的行业发展实践，系统梳理了政策出台的背景、内容及其对托育市场准入、机构运营、服务质量与监管体系带来的初步效应。研究发现，政策有效推动了托育机构的标准化与专业化，确立了行业底线，但也引发了运营成本上升、市场“劣币驱逐良币”等阶段性阵痛。尤为重要的是，近年来，随着出生率显著且持续地降低，市场化托育机构的生存困境加剧，社会托育需求的结构性矛盾凸显。作为回应，上海市政府反应迅速，公共治理能力凸显，其工作重心正从单纯规范市场机构，转向通过增设幼儿园托班、广泛建设社区“宝宝屋”等举措，主动打造更普惠、更亲民的社区托育服务体系来承接主流需求。在此背景下，完全依赖市场化收费的托育机构逐渐进入稳定的存量市场，规模基本稳定，依靠品质与特色进行自然迭代，正演变为整个托育服务体系中颇具“特殊时代特色”的历史产物。上海的实践表明，一个敏锐、高效且负有责任的政府能够动态调整公共供给策略，以应对人口与社会变迁，这为全国构建可持续的托育服务体系提供了一个具有前瞻性的参考图景。

关键词： 托育服务；1+2政策；出生率下降；普惠托育；公共治理；上海

A Seven-Year Review and Industry Analysis of Shanghai's "1+2" Childcare Policy: Transition from Unregulated Growth to Government-Led Inclusive System

Liang Yuan

Shanghai Yingyou Education Technology Center, Shanghai 200120

Abstract : Since Shanghai pioneered the "1+2" policy in 2018, comprising the "Guidelines on Promoting and Strengthening Care Services for Children Under 3" and supporting management and establishment standards, the childcare industry for infants and toddlers in Shanghai has undergone a profound institutional transition from "unregulated growth" to "standardized development." This paper systematically examines the industry's evolution over the past seven years, analyzing the policy's background, content, and its initial effects on market access, institutional operations, service quality, and regulatory systems. The study finds that the policy effectively promoted standardization and professionalization within the sector, establishing essential baselines. However, it also triggered transitional challenges such as rising operational costs and a temporary "lemons problem" in the market. Crucially, in recent years, significantly and persistently declining birth rates have exacerbated the survival difficulties of market-oriented childcare institutions and highlighted structural contradictions in social childcare demand. In response, the Shanghai government has demonstrated rapid reaction and strong public governance capabilities, shifting its focus from merely regulating market institutions to proactively building a more inclusive and accessible community-based childcare system through measures such as adding toddler classes in kindergartens and extensively establishing community "Baby Houses" to meet mainstream demand. Against this backdrop, childcare institutions that rely entirely on market-based fees have gradually entered a stable stock market. Their scale has basically stabilized, and they are undergoing natural iteration based on quality and distinctive features, evolving into a historical product with notable "unique characteristics of the era" within the entire childcare service system. Shanghai's practice demonstrates that a responsive, efficient, and responsible government can dynamically adjust public supply strategies to address demographic and social changes, offering a forward-looking reference for the development of a sustainable childcare system nationwide.

Keywords : infant and toddler care; "1+2" Policy; declining birth rate; inclusive childcare; public governance; Shanghai

引言

0-3岁婴幼儿托育服务是影响家庭生育决策、儿童早期发展、女性就业与社会和谐稳定的重大民生议题。2018年4月，上海市在全国范围内率先出台《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》《上海市3岁以下幼儿托育机构管理暂行办法》及《上海市3岁以下幼儿托育机构设置标准（试行）》（合称“1+2”政策），标志着托育行业结束了长期无法可依、无章可循的“灰色地带”状态，进入了制度化、规范化发展的新阶段。如今，七年过去，政策所带来的行业重塑效应已充分显现。然而，行业生态并未就此定型，在人口结构发生根本性转变与公共服务体系不断完善的双重背景下，托育行业再次面临深刻的转型。本文旨在系统梳理“1+2”政策实施七年来上海托育行业的发展轨迹，分析政策对市场结构、机构行为与服务模式的影响，并重点探讨在出生率持续走低、政府普惠托育体系快速发展的新形势下，市场化托育机构的生存现状、角色定位与发展路径。本研究不仅是对上海托育政策成效的一次中期回顾与学术化解读，也为理解中国大城市在人口转变时期如何通过公共治理实现托育服务的有效供给提供了重要的分析样本与政策启示。

一、政策出台前的行业生态：需求强烈与监管缺位的“蛮荒时代”

在“1+2”政策出台之前，上海的托育市场是一个典型的“蛮荒时代”。市场混乱，野蛮生长，需求强烈，难以释放，监管困难，安全风险巨大。正如原文所述，大量双职工家庭因0-3岁婴幼儿的照护需求而陷入困境：祖辈“陪漂”面临心有余而力不足与隔代教育冲突；母亲全职返乡则导致职业中断、精神压力与家庭矛盾。市场层面，敏锐的服务供给者捕捉到了这一巨大需求，各类形式的照护服务应运而生，包括“小作坊”式家庭托育、早教机构延伸的全日托服务以及遍布商铺、写字楼、住宅的各类托育点。

然而，这一阶段的托育行业处于教委、卫健委都不管的灰色地带。市场监管部门在执法中面临营业执照与经营范围不匹配的困境，又因服务对象是“最柔软的人群”而难以采取强硬手段。其结果便是养育人员参差不齐，环境条件千差万别，服务内容百花齐放，安全事故频发，家长则在“想送托，又不敢送”的焦虑中挣扎。2017年底接连爆发的上海携程亲子园与北京红黄蓝幼儿园虐童事件，以极端的方式将这一初生行业的信任危机与安全风险暴露于全社会视野之下，彻底撕开了行业无序发展的疮疤，为强制性行业规范政策的出台“点燃了助推的火药”。

二、“1+2”政策框架与行业震荡升级

（一）政策核心内容与“托育资质”的建立

“1+2”政策构建了一个覆盖全面、要求细致的监管体系。其核心创新在于首次提出了“托育资质”概念，并由工商部门发放专营告知书，建立了行业的准入门槛。政策内容详实，涉及教育、卫生计生、民政、工商、妇联等16个部门，对机构的硬件环境、人员配置、安防系统和卫生保健提出了具体且不低的要求。

硬件环境：明确要求托育机构建筑面积不低于360平方米（特定情况下降至200平方米），幼儿人均建筑面积不低于8平方米；生活用房不应设置在地下或半地下，优选1楼，并需配备独立安全出口。

人员配置：严格规定师生比例（如18个月以下不高于3:1），要求从业人员具备中职以上学历及保育员或育婴员等国家职业资

格证书，并完成每年不低于72课时的在职培训。

安防配置：强制要求安装全覆盖的视频安防监控系统，明确了录像资料保存要求，配备正规保安并与区域报警中心联网，同时建立机构诚信档案与失信惩戒制度。

卫生保健：对机构的餐食制作、卫生标准、保健室设置等提出了专业要求。

（二）政策冲击下的行业震荡与结构分化

政策出台之时，全上海公开存在的托班至少有两三千家，但符合新规的不足1%。政策如同一道“春雷”，引发了行业的剧烈震荡与升级。绝大多数机构面临三大突出整改难题：选址不合规（楼层、面积、周边环境等）、人员配置不合规（缺乏持证从业人员与专业岗位人员）、场地功能不符合（缺备餐间、观察室、保健室等）。由于合规审核涉及部门繁多、周期较长，全市新增合规机构的数量在初期增长缓慢。

此阶段，市场出现了清晰的分水岭。一方面，无法承担高昂合规成本的原有机构，利用其低成本优势，以低价（如5000元/月以下）策略继续服务于对价格敏感但规范要求相对较低的客群。另一方面，新设立的合规机构因运营成本（租金、人力、合规改造等）大幅提高，收费普遍上涨至每月6000-8000元，甚至过万。这导致了典型的“劣币驱逐良币”现象：低价的未合规老园所挤压了高成本的合规园所的生存空间，部分合规园所经营困难、关门或几经易主。

然而，震荡中也孕育着升级。一批率先完成合规、且在服务品质上遥遥领先的机构，成功赢得了家长的信任，尽管价格高昂，但仍获得了市场拥护。它们在品质、价格与用户买单之间形成了良性循环，成为了新的行业标杆，为托育行业的专业化、科学化发展树立了典范。这一过程生动地反映了“不管就乱，一管就死”这一公共管理悖论在托育领域的体现，也凸显了在规范过程中如何精准施策、避免“一刀切”扼杀市场活力的重要性。

三、新挑战与新图景：出生率下降与普惠托育体系的崛起

（一）人口结构变迁对市场化托育的冲击

“1+2”政策所规范的，是一个建立在持续人口增长预期之上

的市场。然而，近两年的现实是，上海乃至全国的出生人口呈现出断崖式下降趋势。以上海市统计局数据为例，2022年全市出生人口数相较于2016年“全面二胎”政策实施后的高峰时期，降幅已超过40%。这一根本性的变化，对刚刚经历政策规范化洗礼的市场化托育机构构成了前所未有的生存挑战。出生率的降低直接导致市场需求总量的快速收缩，使得许多机构陷入生源不足、空置率上升的困境。在高昂的固定运营成本压力下，即便是一些品质优良的合规机构，也面临着巨大的经营压力，行业整体从“增量竞争”急速转向“存量厮杀”。

（二）政府主导的普惠托育服务体系加速构建

面对人口新形势与家庭对“入托难、入托贵”的持续焦虑，上海市政府展现了敏锐的市场洞察力和迅速的反应能力。其工作重心发生了战略性转移，从主要依赖规范和引导社会力量办托，转向政府亲自下场，通过公共资源直接增设供给，打造更普惠、更亲民的社区托育服务体系来承接社会主流托育需求。这一转型主要通过两大路径实现：

1. 大力增设幼儿园托班：积极推进“幼托一体化”，鼓励并要求公办及普惠性民办幼儿园挖掘潜力，向下延伸招收2-3岁幼儿。此举充分利用了现有成熟的教育场地、师资与管理体系，以较高的性价比快速扩大了普惠性托位供给。

2. 创新建设社区“宝宝屋”：在街道、社区层面设立小型化、嵌入式、功能灵活的“宝宝屋”，提供临时托、计时托等多样化服务。这些“宝宝屋”通常由政府提供场地、购买服务或运营补贴，旨在打造“15分钟社区托育圈”，极大降低了家庭的使用门槛与成本，体现了“更亲民”的政策导向。

（三）市场化托育机构的新定位：成为“特殊时代特色”的存量市场参与者

在政府主导的普惠托育体系快速扩张的背景下，完全依靠市场化收费的独立托育机构其角色和生存空间正在被重新定义。它们难以在价格上与普惠性服务竞争，其发展路径也随之转变。

首先，市场化托育机构逐渐进入一个稳定的存量市场。其总体规模不再增长，而是基本保持稳定。其次，它们进入了“自然迭代”阶段，即缺乏核心竞争力和特色的机构在生源减少和成本高企的双重压力下被淘汰出局，而那些在课程体系、教育理念、服务细节或品牌口碑上具有优势的机构得以留存和发展。最终，这部分市场化机构将不再追求规模扩张，而是服务于那些对托育品质有更高、更个性化要求，并愿意为此支付溢价的家庭群体。

从这个意义上说，曾经在“蛮荒时代”野蛮生长，又在“1+2”政策下经历规范化阵痛的市场化托育机构，正在演化成为整个托育行业中一个颇具“特殊时代特色”的历史产物。它们见证并亲历了从需求爆发、监管缺口，到强监管介入，再到因人口变化而导致的公共供给强势回归这一完整周期。上海市场敏锐，出生人口下降趋势明显，政府反应迅速，公共治理能力强，这一系列的动态调整与应对，清晰地勾勒出一个超大城市在应对人口结构转变与民生需求时的治理逻辑与发展路径，为全国的托育事业发展给出了一个极具参考价值的未来图景。

四、讨论：上海经验的启示、挑战与未来

上海“1+2”政策七年的实践，是一部生动的城市公共服务治理案例。它表明，托育行业的健康发展，首先需要强有力的政策引导与监管来确立底线、重建信任；其次，更需要一个具备前瞻性与动态调适能力的政府，能够敏锐地捕捉人口与社会经济的根本性变化，并及时调整公共供给策略。

上海的启示在于：其一，制度先行是终结乱象的前提，明确的标准与跨部门协同机制是行业走向规范的基石。其二，多元协同、普惠主导是可持续的方向，在发挥市场力量的同时，必须强化政府保基本、兜底线、促公平的职责。其三，公共治理需要保持弹性与响应性，能够根据出生率、家庭结构等宏观变量的变化，灵活调整政策工具与资源投入，避免政策僵化。

然而，挑战依然并存。未来需要关注：如何在对市场化机构保持必要监管的同时，为其特色化、高质量发展留出空间，避免“一管就死”？如何在快速扩大普惠服务覆盖面的过程中，确保其服务质量不下降，实现“量质齐升”？以及，如何构建一个能够适应长期低生育率环境的、财政可持续、服务可持续的托育服务体系？这些将是上海乃至全国托育政策未来演进中必须回答的核心问题。

五、结论

回顾上海托育“1+2”政策实施的七年，其行业发展轨迹清晰地呈现了从“野蛮生长”到“规范震荡”，再到“普惠主导”的三阶段转型。政策初期通过高标准准入与多部门协同，成功地为无序行业设立了“红绿灯”，实现了初步的规范化。随后，在出生率持续走低这一新的宏观背景下，上海市政府展现了强大的公共治理能力，迅速将政策重心转向构建以幼儿园托班和社区“宝宝屋”为支柱的普惠托育服务体系，有效承接并引导了社会托育需求。与此相对应，完全市场化的托育机构在经历冲击与洗牌后，其角色从解决“有无”问题的主力军，转变为满足多元化、个性化需求的补充力量，进入一个规模稳定、依靠品质自然迭代的存量市场阶段，成为特定发展时期的标志性产物。

上海的实践雄辩地说明，一个现代城市的托育政策体系必须是动态的、发展的。它既要能通过建立规则来应对“市场失灵”，也要能通过公共供给来回应“人口变迁”。面向未来，随着人口形势与家庭期望的不断演进，托育服务体系的建设仍将是一项需要持续观测、科学评估与动态优化的长期公共工程，而上海的经验与探索，无疑为这项伟大工程提供了宝贵的先行图景。

参考文献

- [1] 上海市人民政府. 关于促进和加强本市3岁以下婴幼儿托育服务工作的指导意见 [Z]. 2018.
- [2] 上海市教育委员会等. 上海市3岁以下婴幼儿托育机构管理暂行办法 [Z]. 2018.
- [3] 国家卫生健康委员会. 中国托育服务发展报告 [M]. 北京: 中国人口出版社, 2022.
- [4] 王晓晔, 李军. 低生育率背景下托育服务的供给转型 [J]. 社会科学研究, 2023(4).
- [5] 上海市统计局. 上海市2022年国民经济和社会发展统计公报 [R]. 2023.
- [6] 李芬, 任泽平. 中国生育成本报告2024版 [R]. 育娲人口研究, 2024.