

协同治理理论下家庭式托育机构的监管困境 与共建路径研究

张云亮¹, 朱佳佳¹, 姚珠², 费奕³

1. 苏州幼儿师范高等专科学校, 江苏苏州 215131

2. 苏州高新区镇湖幼儿园, 江苏苏州 215161

3. 苏州高新区实验幼儿园, 江苏苏州 215011

DOI: 10.61369/SSSD.2025200014

摘要 面对日益增长的婴幼儿照护需求, 家庭式托育机构作为普惠托育服务体系的重要组成部分, 其规范发展与有效监管已成为关乎民生福祉的关键议题。本文基于协同治理理论视角, 深入剖析我国家庭式托育机构面临的监管困境, 揭示其在监管主体、标准体系、资源整合等方面存在的突出问题。同时结合国内外的实践经验, 构建了“主体—机制—资源”三维协同框架, 提出通过完善分类治理政策、构建多元协同机制、推动医养教融合模式等路径, 形成政府主导、行业自律、社区参与、家庭协同的多元共治格局。

关键词 家庭式托育机构; 协同治理; 监管困境; 多元共治; 共建路径

Regulatory Dilemmas and Co-construction Pathways of Home-Based Childcare under Collaborative Governance Theory

Zhang Yunliang¹, Zhu Jiajia¹, Yao Zhu², Fei Yi³

1.Suzhou Early Childhood Education College, Suzhou, Jiangsu 215131

2.Suzhou High-tech Zone Zhenhu Kindergarten, Suzhou, Jiangsu 215161

3.Suzhou High-tech Zone Experimental Kindergarten, Suzhou, Jiangsu 215011

Abstract : In response to the rapidly increasing demand for infant and toddler care, home-based childcare has become a pivotal component of China's inclusive childcare service system. The sector's regulated development and effective supervision are now critical to public welfare. Drawing on collaborative governance theory, this paper dissects the regulatory predicaments confronting home-based childcare in China, highlighting deficiencies in regulatory actors, standard systems, and resource integration. By synthesizing domestic and international experiences, it constructs a three-dimensional "actor - mechanism - resource" collaborative framework and proposes pathways—refining classified-governance policies, forging multi-actor collaborative mechanisms, and advancing integrated medical - health - education models—to foster a pluralistic co-governance pattern led by government, disciplined by industry, participated in by communities, and coordinated with families.

Keywords : **home-based childcare; collaborative governance; regulatory dilemma; pluralistic co-governance; co-construction pathway**

人口发展是关系中华民族发展的大事, 党和国家始终坚持人口与发展综合决策。党的二十大报告强调, 要“优化人口发展战略, 建立生育支持政策体系, 降低生育、养育、教育成本”, 凸显了国家对人口领域工作的高度重视。在此战略指引下, 普惠托育服务体系建设作为生育支持政策体系的关键一环, 其重要性日益凸显。

在实践层面, 为满足社会对婴幼儿照护服务的迫切需求, 近年来以住宅为场所、小型化为特点的家庭托育点应运而生, 成为托育服务体系的重要组成部分。根据《家庭托育点管理办法(试行)》, 家庭托育点是指“利用住宅为3岁以下婴幼儿提供全日托、半日托、计时托、临时托等托育服务的场所”, 且“每个家庭托育点的收托人数不得超过5人”。这种小规模、社区嵌入式的托育模式, 在一定程度上满足了家长对就近便捷、灵活性高的托育服务的需求。然而, 由于支持较弱和规范不足, 大量家庭式托育机构在质量、安全等方面存在突出问题, 面临着“监管缺位”与“发展受限”的双重困境。

协同治理理论强调通过多元主体的制度性合作与资源整合, 实现公共事务的共治共享, 为破解家庭式托育机构的监管困境提供了有益的理论视角。基于此, 本研究从现实困境、理论框架与路径探索三个维度出发, 系统分析家庭式托育机构的监管问题, 以期为构建符合我国国情的家庭式托育机构监管体系提供参考。

基金项目: 本文系江苏省教育科学“十四五”规划课题“江苏省0-3岁婴幼儿家庭对公共托育服务的选择偏好研究”(课题编号: C/2022/01/57)成果。

作者简介: 张云亮(1987-), 女, 汉族, 安徽宣城人, 苏州幼儿师范高等专科学校副教授, 研究方向为婴幼儿托育服务与幼儿园教师专业发展。

一、现实之困：家庭式托育机构监管的挑战与协同诉求

家庭式托育机构在缓解家庭育儿压力、弥补公共托育资源不足方面发挥了积极作用，然而家庭式托育服务在学前教育体系中的地位模糊不明，政府、企业、场地供应方、社区管理者、周边居民等相关利益方对家庭式托育服务的持续发展尚存疑虑，导致供给未能与实际需要相匹配^[1]，其发展过程中长期存在的监管盲区、标准缺失及主体协同不足等问题，已成为制约其高质量发展的瓶颈。深入剖析这些现实困境，是构建有效治理体系的前提。

（一）监管缺位与标准模糊的体制性困境

目前，家庭式托育机构在监管层面面临“无主管理”“无标可依”的双重难题。从监管主体看，尽管《家庭托育点管理办法（试行）》明确规定“家庭托育点由卫生健康部门主管，住房城乡建设、市场监管等相关部门按照各自职责，加强对家庭托育点的指导、监督和管理”，但在实际执行中，多部门协同监管机制尚未有效建立，职责边界不清问题依然存在。从标准体系看，虽然国家层面已对家庭托育点的收托人数（不得超过5人）、照护人员比例（每1名照护人员最多看护3名婴幼儿）、婴幼儿人均建筑面积（不得小于9m²）等关键指标作出了明确规定，但在具体的设施设备、课程内容、保教质量等方面细化标准仍显不足，导致机构在安全、卫生、师资等方面水平参差不齐。

调查显示，部分地区机构在居民楼内开办，存在消防隐患突出、空间拥挤、师资无证上岗等问题^[2]。此外，家庭式托育机构还面临法律规范不完善的问题，根据《家庭托育点管理办法（试行）》要求，举办家庭托育点“应当符合所在地地方政府关于住宅登记为经营场所的有关规定，应当取得住宅所在本栋建筑物内或者同一平房院落内其他业主的一致同意”。这一规定在实践中难以落实，导致许多家庭式托育机构处于法律灰色地带。这种制度层面的缺失，使得监管部门在面对数量庞大且分布零散的家庭式托育机构时，常常陷入“无法可依、无标可循”的困境。

（二）主体协同不足与资源碎片化的系统性矛盾

家庭式托育机构的治理涉及政府、社区、行业组织、家长等多方主体，但目前各主体间协同机制缺失，资源整合不足，难以形成治理合力。政府部门之间职责边界不清，缺乏牵头部门和协调机制，容易出现“多头管理”或“监管真空”。社区资源未能有效整合，大部分社区未将家庭式托育机构纳入公共服务网络，缺乏对其场地、培训、防疫等方面的系统支持。行业组织发育不良，自律机制和标准引导作用薄弱，机构之间缺乏交流平台与协作机制。

此外，家长参与监管的渠道有限，其在服务质量评价、安全监督等方面的作用未被充分调动^[3]。这种“碎片化”治理状态，使得家庭式托育机构长期处于自发生长、缺乏引导的局面，难以实现规范化和专业化发展。托育服务资源配置效率低下，进一步加剧了服务供给与需求之间的结构性矛盾。实践中，各部门各自为政，缺乏有效沟通协调平台，卫生健康部门主要关注卫生保健与疾病防控，住建部门负责场所安全标准，市场监管部门负责工商注册与食品安全，这种分散的监管模式难以应对家庭式托育机构的复杂性和特殊性^[4]。

二、理论之维：家庭式托育机构监管的协同治理框架构建

协同治理理论强调通过多元主体的制度性合作与资源整合，实现公共事务的共治共享。将其引入家庭式托育机构监管领域，有助于构建政府主导、社会参与、法治保障的现代化治理体系。

（一）协同治理理论的内涵与适用逻辑

协同治理理论源于对传统单一行政监管模式的反思，其核心在于打破政府作为唯一治理主体的格局，构建多元主体平等参与、协同行动的制度框架^[5]。该理论强调在公共事务治理中，政府、市场、社会组织、公民等主体通过协商、协作与资源互补，共同制定规则、分配责任、解决问题^[6]。在家庭式托育机构的监管中，协同治理具有天然的适用性：一方面，托育服务兼具教育性、照顾性与民生性^[7]，涉及多重政策目标与利益主体，单一部门难以独立承担监管职责；另一方面，家庭式托育机构形态多样、地域分散，传统“一刀切”式监管难以应对其差异化需求。

通过构建协同治理框架，可实现从“被动管控”到“主动共建”的范式转型，提升治理的精准性与有效性。党的二十大报告提出要“健全共建共治共享的社会治理制度”，这一理念与协同治理理论高度契合。在家庭式托育机构监管中应用协同治理理论，不仅能够解决当前面临的监管碎片化问题，还能充分调动各利益相关方的积极性，形成监管合力，促进家庭式托育服务的健康有序发展。

（二）“主体—机制—资源”三维协同框架的构建

基于协同治理理论，家庭式托育机构的监管框架应从主体协同、机制协同与资源协同三个维度系统构建。在主体协同层面，应明确政府部门的引导角色与统筹职能，同时赋予行业组织自律权、社区协调权与家长监督权，形成“政府—行业—社区—家庭”四元协同网络。在机制协同层面，需建立健全信息共享机制、联合执法机制、标准共建机制与评价反馈机制，推动各方在注册备案、日常监督、质量评估等环节有效衔接。例如，可依据“医养教融合”模式，建立卫健、教育、街道联动的联席会议制度^[8]。

在资源协同层面，整合政策资源、财政资源与专业资源，通过政府购买服务、场地支持、师资培训等方式，为家庭式托育机构提供系统支撑。例如，可以通过“社区嵌入式托育”模式^[9]，将医疗资源引入托育课程与健康管理，实现照护与教育的深度融合。构建“动力—保障—运行”的立体耦合机制，可以推进符合我国国情的家庭式托育服务体系建设。在这一框架中，动力系统解决各主体参与协同的积极性问题，保障系统提供政策、资金和人才支持，运行系统确保协同过程的有序和高效，三者相互支撑，共同推动家庭式托育机构监管体系的优化与完善。

三、破局之道：家庭式托育机构监管的多元共治路径探索

为推动家庭式托育机构从“无序生长”走向“规范发展”，需在协同治理框架下，从政策引导、主体赋能、模式创新三个层面系统设计多元共治路径。

(一) 完善分类治理与差异化监管的政策体系

针对家庭式托育机构规模小、形式灵活的特点，有必要建立分类治理、差异监管的政策路径^[10]。一方面，应根据机构规模、服务内容与场地条件，实施“备案—登记—许可”三级管理制度。对规模较小、服务内容较简单的机构实行备案制，加强事中事后监管；对具有一定规模且提供全日制服务的机构实行登记管理，要求其符合安全、卫生、师资等基本标准；对具备较高专业水平与服务质量的机构给予行政许可，并将其纳入普惠托育服务体系，享受政策与资金支持。

另一方面，应加快制定家庭式托育机构的设置标准与指导规范，明确场地安全、师生配比、课程内容、食品安全等底线要求，为监管提供依据。例如，《家庭托育点管理办法（试行）》中已对收托人数、照护比例、人均面积等核心指标作出了明确规定，为基层监管提供了基本遵循。可借鉴日本、法国、英国等国的家庭托育政策管理体系^[11]，结合我国实际情况，合理运用权威工具、激励工具和能力建设工具，建立全方位的安全监管体系。这些措施将有助于形成层次分明、覆盖全面的监管网络，既守住安全底线，又留出发展空间，促进家庭式托育机构的多元化、高质量发展。

(二) 构建政府引导与行业自律相结合的协同机制

在多元共治体系中，政府应从“直接管控者”转变为“规则制定者与资源协调者”，通过政策引导、购买服务、平台搭建等方式，激发行业自律与社区参与活力。具体而言，可借鉴丹麦、美国等国的“社区设园+政府补助”模式^[12]，由社区负责家庭式托育机构的日常监督与协调，政府通过经费补助、师资培训、等级评估等方式支持其发展。同时，应大力培育托育服务行业协会，支持其制定行业公约、开展质量认证、组织人员培训，构建

行业自律机制。

在社区层面，可推广“网格化管理+托育服务”模式，由社区网格员负责辖区内机构的日常巡查、需求摸排与政策宣传，形成“社区—家庭—机构”联动网络。此外，还应建立家长参与机制，通过开放日、满意度调查、家长委员会等渠道，引导家长参与监督与评价，形成社会共治格局。通过加强政府监管部门的非强制性监管措施、行业自律协会监管以及社会监管等柔性监管措施，在托育机构监管中形成多元监管格局。这种刚柔并济的监管方式，既能够确保基本标准的执行，又能够激发机构自我提升的内在动力，形成良性发展循环。

(三) 推动医养教融合与社区支持的赋能模式

提升家庭式托育机构的服务质量，关键在于为其提供系统化、专业化的支持体系。应推动“医养教融合”模式在家庭式托育机构中落地，整合医疗、教育、社区资源，构建全方位成长支持网络。例如，可以通过“1+5+N”服务网络（1个市级中心、5个街道示范站、N个社区服务点），实现托育服务、健康管理、早期教育、家庭指导的一体化供给。

在社区层面，可盘活闲置公共空间，支持机构建设“类家庭”式环境，如在社区党群服务中心、养老服务站等场所嵌入托育功能，提供临时托、计时托等灵活服务。此外，还应加强师资队伍建设，将托育从业人员纳入职业技能培训体系，开展保育员、育婴员等职业资格认证，提升其专业素养与情感关怀能力。通过完善相关从业人员入职培训和周期性培训制度，可以有效提升邻托的服务质量。针对我国养老托育服务基础薄弱且缺乏协同发展机制的问题，可以在地理空间上协调发展养老和托育服务，构建包括政府、社区（村委会）和机构等多主体的联动机制。

参考文献

- [1] 樊晓娇, 陈炜. 家庭式托育服务供给: 特点、困境与出路——基于广州市 F 品牌托育园的调查 [J]. 中州学刊, 2022, (05):66-74.
- [2] 陆草, 关婷. 深圳市家庭托育点发展现状、管理困境及对策研究——基于以往家庭托儿所和当前试点经验的借鉴 [J]. 教育观察, 2023, 12(18):75-80.
- [3] 朱小泉, 李瑛. 中小城市 0~3 岁婴幼儿家庭托育服务需求与供给策略——以巢湖市为例 [J]. 宁波教育学院学报, 2025, 27(03):1-5.
- [4] 国家卫生健康委流动人口服务中心课题组, 刘文婧, 李红娟. 家庭式托育: 现状、规制困境与政策建议——基于北京市“民居园”的调研 [J]. 社会治理, 2021, (04):52-58.
- [5] 毛莉. 基于大数据的社会治理与应急管理协同机制研究 [J]. 改革与战略, 2025, 41(01):277-280.
- [6] 陈丹青. 数字政府建设与社区治理的协同机制研究 [J]. 中国建设信息化, 2024, (16):56-59.
- [7] 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(01):47-56.
- [8] 孙璐. 上海市托育服务政策完善研究 [D]. 上海师范大学, 2021.
- [9] 崔璨, 李传英. 社区嵌入式托育的“空间重构”策略 [J]. 今日教育(幼教金刊), 2025, (09):26-29.
- [10] 张丽萍. 出生人口规模变动与托育机构发展需求分析 [J]. 黑龙江社会科学, 2025, (04):67-77.
- [11] 王兴华, 张萌萌. 家庭托育点规范化发展的国际经验及启示——基于政策工具的视角 [J]. 学前教育研究, 2022, (01):59-69.
- [12] 杨雪燕, 高琛卓, 井文. 典型福利类型下 0~3 岁婴幼儿托育服务的国际比较与借鉴 [J]. 人口与经济, 2019, (02):1-16.