

济宁市普惠托育服务现状、问题与优化路径研究

李娟, 穆子璇, 李长远

济宁职业技术学院 山东济宁

【摘要】在人口结构转型与生育政策调整的背景下,发展高质量普惠托育服务体系已成为国家层面的重要战略。济宁市作为全国婴幼儿照护服务示范城市,初步构建了“托幼一体、主体多元、城乡覆盖”的服务格局。本文基于实地调研数据,系统分析了济宁市普惠托育服务的供给现状与家庭需求。研究发现,济宁市在政策体系、机构建设与资金投入方面成效显著,但仍面临托位使用率偏低、服务质量参差不齐、机构运营压力大、专业人才短缺以及家庭认知度不高等挑战。针对这些问题,本文从完善政策法规、鼓励多元供给、构建一体化人才培养体系及营造生育友好文化四个方面提出优化路径,以期构建高质量、可持续的普惠托育服务体系提供参考。

【关键词】普惠托育;服务体系;供需分析;济宁市

【基金项目】本论文为山东省教育科学“十四五”规划一般课题托幼一体化背景下职前幼儿园教师培养研究与实践阶段性成果,课题编号:2023YB265。

【收稿日期】2026年1月6日

【出刊日期】2026年2月8日

【DOI】10.12208/j.ssr.20260071

A study on the current situation, problems, and optimization path of inclusive childcare services in Jining City

Juan Li, Zixuan Mu, Changyuan Li

Jining Vocational and Technical College, Jining, Shandong

【Abstract】 Against the backdrop of population structure transformation and fertility policy adjustments, developing a high-quality inclusive childcare service system has become an important national strategy. Jining City, as a national demonstration city for infant and toddler care services, has initially established a service pattern of "integrated childcare and early childhood education, diversified service providers, and urban and rural coverage." Based on field survey data, this paper systematically analyzes the current supply status and family demand for inclusive childcare services in Jining City. The study finds that Jining City has achieved significant results in policy system, institutional construction, and financial investment, but still faces challenges such as low utilization rate of childcare places, uneven service quality, high operational pressure on institutions, shortage of professional personnel, and low family awareness. To address these issues, this paper proposes optimization paths from four aspects: improving policies and regulations, encouraging diversified supply, building an integrated talent training system, and creating a fertility-friendly culture, aiming to provide a reference for building a high-quality and sustainable inclusive childcare service system.

【Keywords】 Inclusive childcare; Service system; Supply and demand analysis; Jining City

1 研究背景与意义

当前,我国正面临老龄化与少子化交织的人口长期均衡发展压力。国际经验表明,构建可获得、可负担、有质量的托育服务体系,是激发生育潜力、缓解人口结构矛盾的有效途径。2022年,国家卫健委等17部门联合印发《关于进一步完善和落实积极生育支持措施的指导意见》,明确提出“增加普惠托育服务供给、提升托育服务质量”,为高质量普惠托育体系建设指明

了方向。

高质量普惠托育服务体系的建设是一项系统性工程,涵盖政策设计、服务供给、质量监管与人才保障等多个维度。当前,我国托育体系建设尚处于探索阶段,如何构建符合国情可持续、可推广的高质量发展模式,已成为各地区亟待破解的现实课题。

济宁市作为首批“全国婴幼儿照护服务示范城市”,其普惠托育品牌入选山东省改革品牌,并获批首批中

央财政支持普惠托育服务发展示范项目,在托育服务体系建设和走在全国前列,具备重要的示范与研究价值。本研究通过系统调查济宁市托育服务政策环境、供给结构、运营状况与家庭需求,识别分析当前体系建设的短板与瓶颈问题,并提出针对性的优化建议,旨在为区域乃至全国普惠托育服务的高质量发展提供实证依据与决策参考。

2 济宁市人口变化与托育需求紧迫性

自2021年起,济宁市常住人口连续出现连续负增长,且降幅逐年扩大(表2-1)。与此同时,新生儿人口下滑态势更为严峻,2022年新出生人口较2018年下降了约59%,远超同期全国37%的下降水平(表2-1、表2-3)。

这一严峻的人口形势,凸显了当地加快构建生育支持体系、特别是发展普惠托育服务的紧迫性。

3 济宁市普惠托育服务供给现状

3.1 政策供给:体系初步建成,执行待深化

济宁市已出台《3岁以下婴幼儿照护服务能力提升三年工作方案(试行)》等系列文件,形成了涵盖顶层设计、机构管理、多元参与、医育结合、人才建设与资金保障的“10大类、29项”政策框架,为服务体系运行提供了制度基础。

表 2-1 2018—2024 年济宁市常住人口情况

年份	常住人口总数(万人)*	年度增长(万人)
2018	834.59	/
2019	835.6	1.01
2020	835.8	0.2
2021	833.7	-2.1
2022	829.06	-4.64
2023	824.05	-5.01
2024	818.73	-5.32
2018—2024 年累计增长率		-1.9%

*数据来源:《济宁市国民经济和社会发展统计公报》(2018-2024 年)

表 2-2 2018—2022 年济宁市新出生人口数量

年份	出生人口(万人)*	年度增长(万人)
2018	14.7	/
2019	11.28	-3.42
2020	8.9	-2.38
2021	7.1	-1.8
2022	6.0	-1.1
2018—2022 年累计增长率		-59.18%

*数据来源:《济宁市国民经济和社会发展统计公报》(2018-2022 年)

表 2-3 2018—2024 年全国新出生人口数量

年份	出生人口(万人)*	年度增长(万人)
2018	1523	/
2019	1465	-58
2020	1200	-265
2021	1062	-138
2022	956	-106
2023	902	-54
2024	954	52
2018—2024 年累计增长率		-37.36%

*《中华人民共和国2024年国民经济和社会发展统计公报》(2018-2024 年)

3.2 服务供给:总量充足,结构不均

截至2024年9月,全市备案托育机构907家,提供托位4.5万个,千人托位数5.47个,提前超额完成千人托位数4.5个的全国“十四五”目标。

(1) 机构类型

从机构类型看(表3-1),已形成了“托幼一体”为主体(624家,68.8%)、独立托育园、社区托育点为补充。

表 3-1 济宁市托育服务机构类型分布

机构类型	数量(家)	占比(%)
幼儿园(托幼一体)	624	68.8
托育园/托育公司	243	26.8
社区托育	24	2.7
家庭园	1	0.1
托育综合服务中心	3	0.3
教育咨询/教育科技公司等	12	1.3
合计	907	100.00

(2) 机构性质

非营利性机构和事业单位办托合计占比72.3%,营利性机构占27.7%,共同构成普惠托育服务的主体。

表 3-2 济宁市托育服务机构性质分布

机构性质	数量(家)	占比(%)
非营利性	401	44.2
事业单位	255	28.1
营利性	251	27.7
合计	907	100.00

(3) 区域分布

托育服务已覆盖全部 14 个县市区, 但城乡分布不均。城区机构 695 所, 占比 77%; 村镇机构 212 所, 占比 23%, 表明普惠服务网络已初步覆盖城乡, 但资源向城区集中。

3.3 托位利用: 总体优于全国, 结构性矛盾突出

托位利用率是衡量供给有效性的关键。截至 2023 年底, 济宁市婴幼儿入托率 13.7%^①, 托位使用率 56.2%, 高于全国 7.86% 的入托率, 46.7% 的托位实际使用率^②。然而, 利用率存在显著的结构性差异: 市中心的高标准托育综合服务中心使用率可达 90% 以上, 城区民办托幼一体园的使用率约为 60%, 但部分农村乡镇托幼一体园面临“一位难求”与“有位无人”并存的困境。反映出有效需求激活不足, 尤其在农村地区。

3.4 运营支持: 投入利用大, 可持续发展压力大

市政府设定了分区域、分班型的普惠收费指导价(如主城区乳儿班≤2100 元/月, 托大、托小和混龄班每人每月不高于 1700 元), 提供“建设+运营”补助组合拳减轻机构负担。2020 年以来, 全市累计投入各类资金约 5.1 亿元, 其中财政投入约 1.56 亿元, 国企投入约 1.3 亿元, 撬动社会投资约 1.8 亿元^③。然而, 线上调查显示, 89.4% 的机构则面临“生源不稳定、招生困难”的挑战, 近半数机构处于亏损状态, 运营可持续

性面临严峻考验。

个案调研反映了这一普遍困境。一位乡镇托育中心负责人表示, 开园首学期仅招收 4 名幼儿, 运营缺口巨大。其测算表明, 两个班级 40 个托位, 需达到 50% 以上的入托率, 并辅以政府运营补助, 方能实现收支平衡。

尽管如此, 托育机构还继续坚持, 多数从业者仍基于社会责任感坚持运营, 并迫切希望政府在加强宣传推广、提供标准课程资源、提高托位补贴、衔接医疗资源、落实房租减免等方面给予更多支持(图 3-1), 以帮助机构渡过初创困难期, 实现可持续发展。

3.5 人才供给: 数量基本满足, 专业素养待提升

全市现有托育从业人员 8000 余名, 其中保育人员 6000 余名, 占比达 75%, 保育人员供给数量满足当前实际入托需求。但队伍存在学历层次偏低、职业资格体系不统一(图 3-2)、培训机会不足且形式单一等问题, 制约了服务质量的提升。

3.6 服务内容: 形式多样, 内涵建设滞后

94.7% 的托育园所提供全日托, 63% 的园所提供半日托, 还有临时托、计时托、周末托等形式, 但课程体系多依赖自编或外部引入为主, 如一些机构引进蒙台梭利、北京清幼等课程体系, 本土化、科学化的保教课程研发不足。同时, 面向家长的育儿指导服务较为薄弱, 家园共育机制尚未健全。

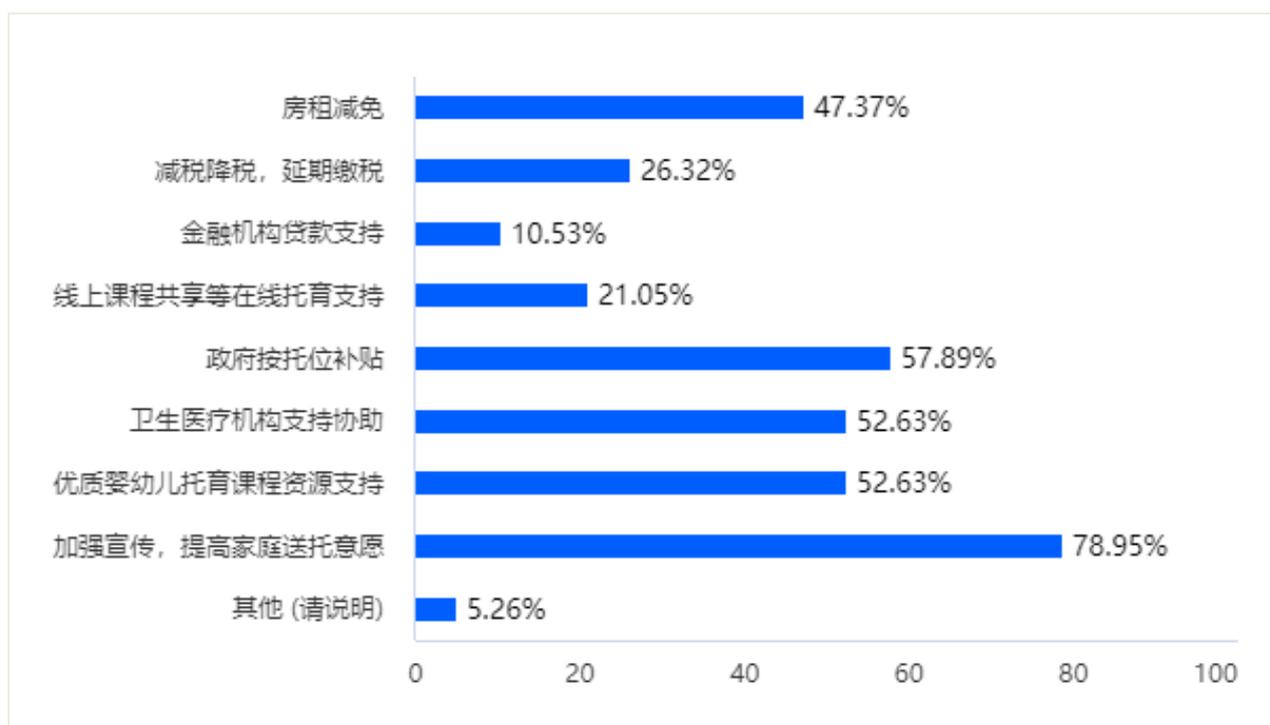


图 3-1 目前迫切需要的支持

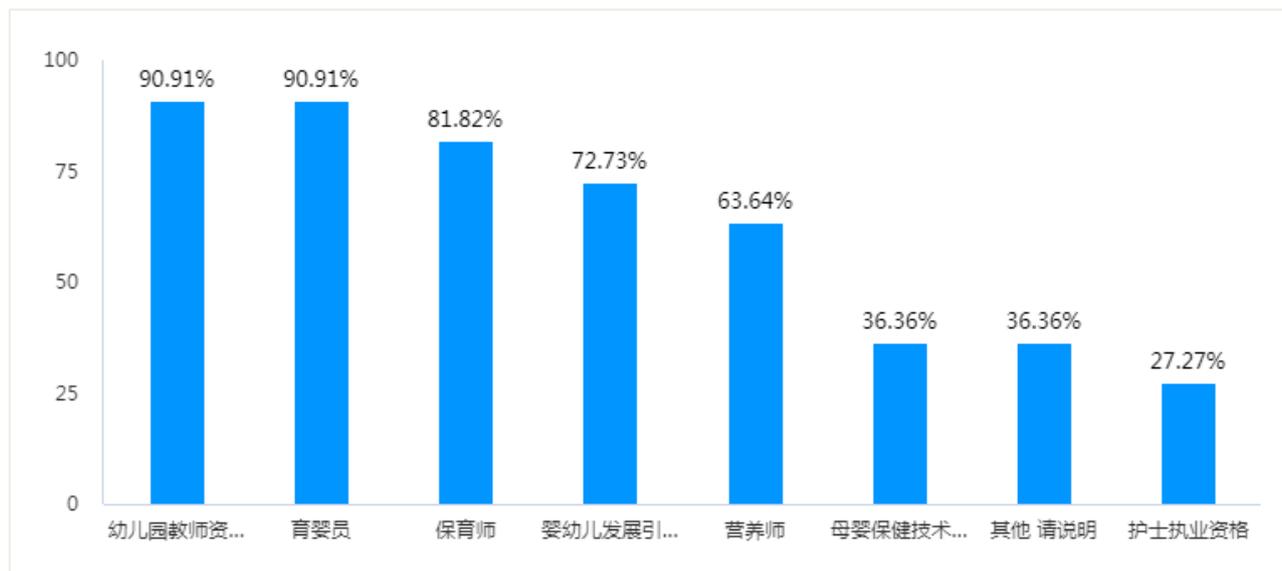


图 3-2 托幼从业人员持有的职业资格证书

4 家庭托育服务需求特征分析

通过对 316 份有效问卷的分析,发现家庭需求呈现以下特点:

4.1 送托意愿强烈但弹性较大

超 80%家庭认为托育服务“有必要”,65.38%的家长倾向选择专业机构,但实际选择受多种因素影响。

访谈资料进一步印证了这一观点。多位受访者表示,专业托育能提供更科学的照护,同时解放家庭劳动力,避免隔代教育可能产生的矛盾(受访者 1)。但也有家长因孩子年龄小而不舍送托(受访者 2),反映出需求兼具强烈性与“弹性”特征。

受访者 1: 高校教师, 二胎怀孕

我愿意送托育机构,人家托育机构比我们做的更专业,对孩子的照顾比我们更专业科学。再者,我自己也要上班,把孩子送到机构,我也可以更专注工作。爷爷奶奶也有时间出去健身、做自己的事情,孩子晚上回家大家都很开心,带孩子的心情也好了很多,同时也避免了家庭矛盾。

受访者 2: 国企职工, 独生女父亲

上班没有时间照顾孩子,由爷爷奶奶照顾孩子,但爷爷奶奶比较溺爱孩子,代劳太多,孩子依赖性强、独立性差,打算把孩子送到托育机构。

4.2 送托年龄和送托机构选择偏好明显

45%的家长接受 25 月龄以上幼儿入托,30%的家长能接受 19-24 月龄幼儿入托。选择公办机构,服务形式以全日托为绝对主流。

4.3 托育费用承受力有限

家长普遍能接受的月度托育费用集中在 1000-1700 元(39.1%)和 500-1000 元(33.97%)区间。结合济宁市现行普惠收费指导价(乳儿班 \leq 2100 元,其他 \leq 1700 元)及城镇居民月可支配收入(3792 元)来看,当前收费标准对多数家庭而言仍构成一定经济压力(图 4-1)。

4.4 托育内涵质量关注度高

家长对托育机构的内涵质量(如人员配置、安全防护、保教理念)期望最高(图 4-2)。当前服务在生活照料、安全防护等方面的满意度较高(平均分 4.28/5),但对收费和交通便利性的满意度相对较低(图 4-3)。家长认为存在的主要问题包括政策与资金支持不足(45.22%)、机构数量不足(37.58%)、费用过高(33.76%)及专业人员缺乏(30.75%)等(图 4-4)。

5 济宁市托育服务供给体系存在的问题

5.1 政策框架基本形成, 施治能力有待提升

托育政策框架基本形成,还存在以下问题:

(1) 托育政策法规体系仍不健全

激励型工具类型单一,缺乏量化指标和执行标准。较少有政策综合运用多样化财政补助和政策优惠,尚未制定金融支持、税收优惠、土地优惠等政策支持。

能力建设型工具数量较少,服务质量持续提升重视不够。托育从业人员的薪酬待遇等方面文件的缺失,难以调动从业人员工作积极性。未重视监管评估结果的有效运用,文件中将普惠性托育机构后续能力建设

与监管评估结果相衔接, 基于监管评估结果的跟踪式指导亟待加强。同时目前没有将监管评估结果用于差别化补助。

(2) 托育政策落地实施能力有待提升
管理部门协同力不足现象存在, 在调研中发现, 托

育机构的管理工作由卫健部门牵头, 但“牵头不同于主管”, 在实际工作中会因管理权限模糊导致工作执行不便, 各方管理部门的沟通机制和协同效果欠佳。再者, 有些托育机构建设、运营补贴不能及时到位, 机构运营成本大, 经营出现入不敷出, 长期影响办托热情。

表 4-1 0-3 岁婴幼儿照看情况表

类别	数量	比例
孩子在 0-3 岁期间主要的照看者	父亲	2 2.50%
	母亲	144 48.13%
	爷爷奶奶/姥姥姥爷	120 37.50%
	保姆/育儿嫂	38 11.88%
	送到托育机构	102 65.38%
对于孩子的照护者倾向选择	家里老人照顾	16 10.26%
	自己照顾	27 17.31%
	请育儿嫂/保姆到家中照顾	11 7.05%

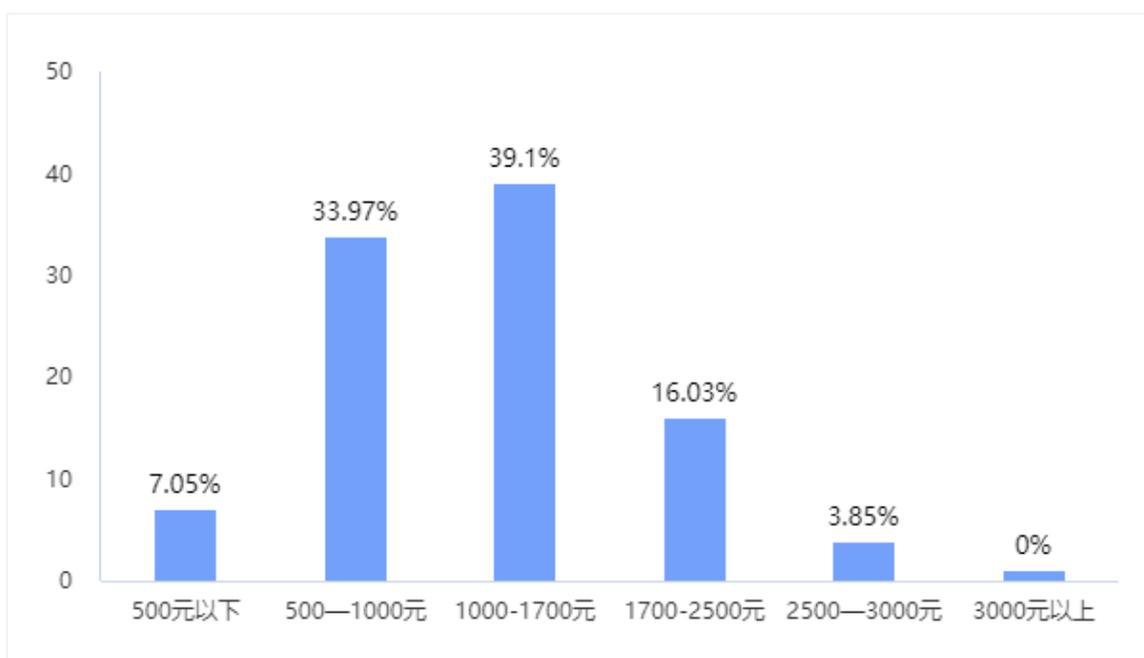


图 4-1 可承担的托育费用

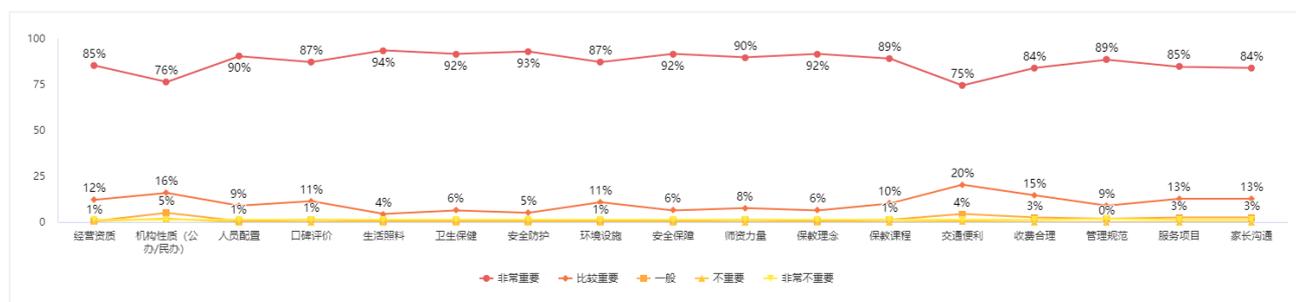


图 4-2 家长托育机构各项指标的重要程度

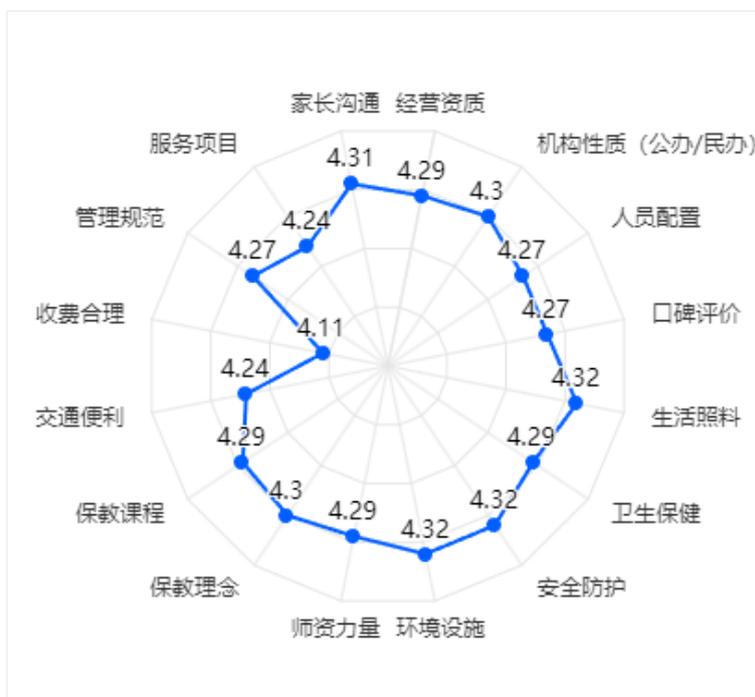


图 4-3 托育机构各项指标的满意程度

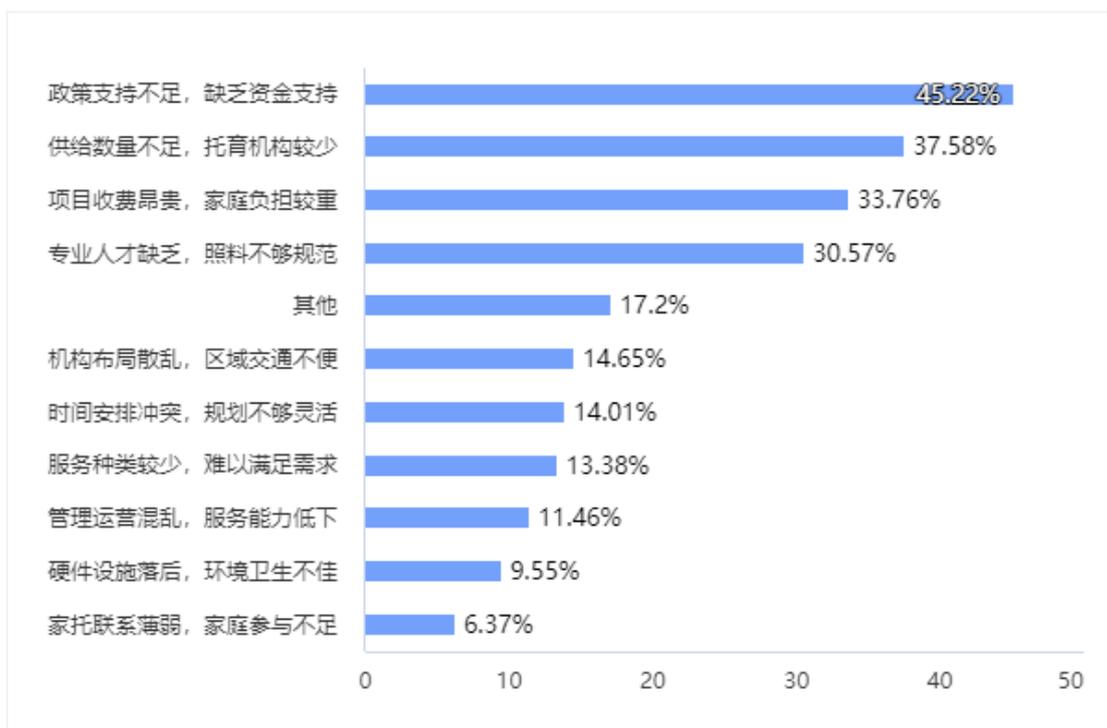


图 4-4 家长认为托育服务存在的问题

5.2 管理体制初步构建, 可持续运行有待完善

济宁市构建了“1+2+N”托育建设行政管理工作推进体系, 强力推进了托育服务的全面开展。随着托幼一体化的发展, 托、幼管理体制分化问题逐步显现。

需要构建常态化的托育服务管理体系, 促进普惠托育高质量发展。

5.3 托位供给数量充足, 实际使用率有待提高

济宁市截至 2023 年底, 济宁全市托位数超过 4 万

个,千人口托位数达到4.78个,托位使用率56.2%,均高于全国水平。总体来看,济宁市托位数量供给完全能够满足入托的需求,但托位使用率还有很大的提升空间。家长不放心、托班教养方式幼儿化、从业人员素质低等是影响托位使用效率的因素。

5.4 托育服务类型多元,结构有待优化

当前济宁市托育机构托位数量充足,能够面向0-3岁的婴幼儿提供托育服务,但服务质量难以保证。一方面服务标准、师资人才、卫生安全、保育教育以及环境设施等方面有待规范。另一方面监管不到位。同时存在托育服务重教轻保现象严重。最后,根据托育服务类型主要存在结构不均衡、家长科学育儿体系尚未形成。

5.5 普惠覆盖面逐步扩大,运营成本较高

济宁市制定托育收费政府指导价、给予机构建设、运营补贴,向家长发放托育补贴。仍有47.37%的托育机构运营困难,入不敷出。存在补贴不及时、运营成本高、投资回收周期长、抗风险能力弱等问题。

5.6 从业人员队伍不断扩大,服务质量有待提升

据调研,托育从业人员数量供给充足,但优秀的从业人员较为匮乏,从业人员流动性大,托育服务行业的人才培养质量不高,没有建立托育服务人才的良性输送通道。

6 高质量普惠托育服务体系优化路径

6.1 推进托育立法,完善托育服务政策供给体系

面对我国当前尚未制定专门针对婴幼儿托育服务的法律和行政法规的现状,加快托育立法进程,加强顶层设计,自上而下地推动托育服务体系的建设与完善。明确托育立法、托育服务政策的主要内容与要求,从婴幼儿托育权力、托育事业公益性质、专业化队伍建设、普惠优质服务、管理体制、宣传引导等方面明确托育相关工作,做到有法可依。

6.2 鼓励多元主体办托,完善托育服务主体供给体系

针对目前托育服务在服务提供者、服务种类及服务质量上无法充分满足公众多样化需求的现状,需要积极构建一个以政府为主导、社会力量广泛参与的托育服务体系。鼓励并引导社会组织、机关单位以及大型企业等青年劳动力集中的用人单位,通过独资、合资、公办民营、民办公助等多种模式,探索建立一系列托育服务机构,从优化办托政策环境、拓宽融资渠道、服务创新、加强监管与评估等方面推动服务主体多元,提升托育服务质量。

6.3 探索职前职后一体化人才培养,优化专业化托

育服务人才供给体系

我国托育行业尚处于初期发展阶段,尚未建立起系统化的人才培养体系。同时,政府、学校、企业、社会组织等主体之间的深度融合不足,针对以上问题,在建立托育从业人员职业资格准入制度基础上,尝试职前职后一体化人才培养,优化专业化托育服务人才供给体系。在职前阶段通过产教融合、专业教学改革、大赛引领等方面搭建多元协同共生人才培养平台,提高人才培养质量,职后建立规范化培训体系、优化托育从业人员职业成长环境等角度提升职后专业化人才服务能力提升。

6.4 营造良好生育文化氛围,提升家庭托育认知

针对家庭托育认知不足,育儿理念方法不强等问题,以群众广泛参与为原则,开展多种形式的宣传活动,营造生育友好浓厚氛围。一是依托“互联网+托育”现代信息技术,搭建政府、家庭、社会线上交流平台。二是依托托育综合服务中心构建妇幼健康和科学育儿指导服务网络,引导家长积极参与托育服务行动,缓解家长育儿压力,树立科学育儿理念,提高生育意愿。三是开展多样化家托互动活动,开展主题宣传、新闻宣传、专题宣传等形式的托育宣传,营造良好生育文化氛围。

参考文献

- [1] 山东济宁全力构建普惠托育服务体系,新华网
<http://www.sd.xinhuanet.com/20231226/a00df72921d445d5994ad9335e38c739/c.html>
- [2] 《国务院关于推进托育服务工作情况的报告》(2024.9.10)
- [3] 娄刚等.幼有善育 不负所“托”——以普惠托育服务破解带娃难题的济宁探索[N].中国财经报,2024-6-25
- [4] 贺修炎.托育服务机构设置与供给需求研究[M].北京:中国商业出版社,2021.
- [5] 兰麓湾,黄楹,刘琛等.一线城市托育机构服务质量现状及影响因素[J].早期儿童发展,2023(02):19-30.
- [6] 刘中一.普惠托育服务的内涵、实现路径与保障机制[J].中州学刊,2022,(01):99-105.
- [7] 洪秀敏,刘倩倩.三种典型福利国家婴幼儿照护家庭友好政策的国际经验与启示[J].中国教育学刊,2021,(02):57-62.
- [8] 洪秀敏,赵思婕,冯云梦,张一鸣.我国普惠托育服务政策供给:特征、问题及优化策略——基于12省(直辖市、自治区)24市政策内容与政策工具的分析.杭州师

- 范大学学报(社会科学版)[J],2024(3):71-79.
- [9] 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,(06):5-11.
- [10] 杨菊华.托育服务体系建设的意义、问题和路径[J].人民论坛,2021,(28):60-64.
- [11] 赵建国,王瑞娟.我国幼托服务供给模式选择及实现路径

- [J].社会保障研究,2018,(03):84-91.
- [12] 济宁市托育服务政策汇编.济宁市卫生健康委员会, 2023-6

版权声明: ©2026 作者与开放获取期刊研究中心(OAJRC)所有。本文章按照知识共享署名许可条款发表。

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



OPEN ACCESS