

# 福利多元主义视角下日本育儿支持体系的重构 及其启示\*

郭佩\*\*

(中国社会科学院日本研究所, 北京 100007)

**[摘要]** 20世纪70年代以来,为应对少子化压力,日本基于福利多元主义的视角,对其传统的以国家提供为主、体现“家庭主义”特点的育儿支持体系进行了重大改革,逐步转为在政府引导下,由社区、市场、民间组织等多部门共同协作作为家庭提供育儿支持,这有效地缓解了家庭育儿压力。当前我国家庭在育儿方面缺乏政府与社会的各方支持。借鉴日本的改革经验,我国应加强顶层设计,健全相关法律体系和机构部门;发挥市场作用,发展多样化托育服务,满足不同家庭的需求;推动社区及社会组织参与育儿服务,创建有利于育儿家庭的社会支持环境;重视家庭的不可替代作用,实现社会多元支持下的“再家庭化”。

**[关键词]** 育儿支持;家庭育儿;社会育儿;福利多元主义

DOI:10.13861/j.cnki.sece.2021.03.003

随着工业化和城市化进程的加快,我国传统家庭形态和结构发生改变,女性普遍进入劳动力市场,婴幼儿的照顾成为许多双职工家庭面临的重要问题。尤其在当前全面二孩政策背景下,很多家庭在经济、教育、育儿与工作的平衡等方面面临较大的压力,出现了很多“想生又不敢生”的现实矛盾,家庭育儿举步维艰。面对家庭育儿功能的弱化,如何构建全社会对家庭的支持服务体系,分担家庭的育儿责任,已经成为一项重要的社会议题。

事实上,很多发达国家通过建立合适的家庭育儿支持体系,增进家庭福利,支持并帮助家庭提高抚育儿童的能力,促进儿童早期发展,已成为一项重要的国家战略。和我国同属亚洲的日本,二战后随着经济社会的快速发展,同样经历了家庭结构小型化、女性就业率增长、家庭育儿与工作两难所带来的生育率下降挑战。为了应对少子化挑战,给予家庭更多的支持服务,日本政府致力于建设和完善家庭育儿支持体系,逐步从“家庭育儿”转型到“社会育儿”,并建立起了以政府为主导的市场、家庭、社会多方主体参与协作的育儿服务体系。分析总结日本的经验对于我国未来构筑适合社会发展和社会转型的育儿支持体系从而积极应对少子化具有重要的实践意义。

## 一、家庭育儿支持体系的理论建构及实践

### (一)家庭育儿支持体系的概念、内容及意义

在既往研究中,徐浙宁、朱浏琳均指出家庭支持体系应包括经济支持、亲职福利和配套服务这三方面内容。<sup>[1][2]</sup>何芳在借鉴国外经验基础之上,指出家庭支持体系以早期预防为理念,在家庭出现问

稿件编号:202003170009;作者第一次修改返回日期:2020-06-06;作者第二次修改返回日期:2020-06-30;作者第三次修改返回日期:2020-07-04

\* 基金项目:中国社会科学院创新工程项目“日本社会问题与社会治理”(编号:GJ082017SCX2976)

\*\* 郭佩,中国社会科学院日本研究所助理研究员,博士,guopei@cass.org.cn.

题之前为家庭提供多样化的支持,通过提高家长的育儿能力来实现儿童的健康成长。<sup>[3]</sup>闫静从社会支持理论的角度提出,家庭支持体系的建立并非由某个部门或某些机构来完成,而是需要全体社会的机构和个体共同承担,主要支持主体包括国家、社区、家庭、其他社会组织以及个人。<sup>[4]</sup>总体来看,研究中有有的侧重家庭育儿支持体系的内容,有的侧重理念,还有的侧重系统组织或目标意义。

由此可见,家庭育儿支持体系实际是一个系统的工程,即以家庭为服务对象,联动政府、市场、社区、社会组织以及家庭成员各个相关部门,通过政策引导、理念宣传、资源整合等多种途径,从多方面为家庭提供育儿支持的一个社会网络。按照西方国家发展家庭育儿支持体系的道路来看,家庭育儿支持体系的主要内容分为以下三类:一是根据经济社会发展和需求的不同阶段,制定或修订相应的法律条文以及颁发相关政策,以实现有法可依,有章可循;二是经济支持以及多种亲职福利的出台,如儿童津贴、生育给付、亲职假等;三是家庭公共服务的不断完善,如多种托育服务、保健医疗服务以及相关社区服务等。家庭育儿支持体系的主要特点有公共性和平等互惠性两方面。公共性是指该体系离不开国家和政府的支持,与医疗、其他社会服务一样,是社会福利制度的重要组成部分。而平等互惠性则是体现在支持家庭的范围上,它不是仅包括低收入家庭或其他残疾、疾病的特殊家庭,而是面向所有家庭提供可及的服务。

家庭育儿支持体系的建立不仅对家庭个体,还将对社会及整个国家的长远发展产生深远的影响。伴随着经济社会的发展,生活方式的多元化,现代家庭日益呈现核心化、小型化、多样化的特点,家庭内部可寻找的资源逐步减少,家庭抚育子女的功能进一步衰弱。此外,随着女性参与劳动力市场比重的提高,女性履行传统母职规范的难度同步加大,人们普遍认为养育孩子是一件比较艰难的事情。育儿家庭中充满了各种各样的压力,家庭与工作的难以平衡、女性再就业的不公正待遇、养育孩子的经济压力、公共托育服务的不足等。以上种种内在和外在的压力会直接导致人口生育率的低迷,进而影响未来国家发展的内生动力。而传统的家庭政策大多仅针对某方面或特殊家庭,这种局部的、短缺的、碎片化的服务在面对现代家庭多重需要时明显应付不来,育儿家庭迫切需要一个针对所有家庭的全方位、综合性的公共服务体系。因此,家庭育儿支持体系是一个涉及多方面、多主体的问题,不仅涉及儿童、妇女与家庭的关系,还关系到政府以及社会的长远发展,是国家福利体系建设的重要组成部分。

## (二)家庭育儿支持体系的福利多元建构

纵观发达国家建设家庭育儿支持体系的过程,儿童福利体制改革如影相随,从经典福利国家模式的“政府干预”到福利多元主义的“共同承担”,都是在一定的经济社会发展背景中孕育出来的。西方一些国家的政府不仅投入资金兴办儿童早期发展教养机构,更是出台了大量的政策和法规予以支持和强制实施。<sup>[5]</sup>如英国在20世纪70年代,“政府干预”的福利模式弊端凸显,经济危机频发,失业率上升,尤其是很多父母需要照顾儿童而无法工作成为阻碍经济发展的一个重要问题。在这样的背景下,针对家庭提供多种支持成为政府不得不采取的措施,而在当时财政赤字严重,政府公共开支已无法支撑时,注重公私以及与民间、志愿部门的合作成为英国家庭育儿支持体系的重要转变。<sup>[6]</sup>又如美国也在20世纪70年代经历了社会经济与家庭结构的剧变,随着越来越多的年轻妈妈走入职场以及大量单亲家庭的出现等家庭变化,单靠家庭内部的力量抚育幼儿已成为横在家庭、社会、政府间的一项严峻挑战。因此,美国开始出现了自下而上的名为“家庭支持”的服务,它以家庭所在的社区为主要服务网点,通过多样化的服务形式为有需要的家庭提供帮助。到20世纪90年代,家庭育儿支持服务已经遍布美国大多数地区,并且从最初的民间自发的志愿行为发展为由社区、地方政府、社会组织共同推动的一项国家福利。亚洲国家日本同样从20世纪70年代后期开始面临低生育率且家庭结构小型化的局面,为了缓解家庭的生育及育儿压力,日本从20世纪90年代开始通过扩建托育机构,增加育儿女性福利等多种措施积极应对育儿问题。日本政府于2015年接连通过《育儿支援法》等三部法律,提倡构建由政府、民间社会、市场、志愿者等参与的家庭育儿支持体系,成为家庭福利改革的重要内容。

不论是美国、英国的儿童福利发展历程,还是邻国日本关于育儿支持的重要改革,均可以看出福利多元主义理论的践行。从“福利一元”到“福利多元”的发展,是经济社会发展到特定阶段的需要,是沉重的财政负担和不断弱化的家庭功能发展背景下的必然选择。儿童作为国家未来发展的重要保障,构建多部门、多主体承担的家庭育儿支持体系已然成为国家长期战略发展的重要一环,是经历福利国家危机、市场失灵后的最好选择。

## 二、福利多元主义的发展与实践

福利多元主义兴起于 20 世纪 70 年代,是继古典自由主义、凯恩斯-贝弗里奇范式之后出现的社会政策领域的新兴理论范式。经历了工业革命时期的“家庭失灵”“市场失灵”和“政府失灵”后,福利多元主义是对社会政策及福利制度的理性反思。1978 年英国的《志愿组织的未来:沃尔芬登委员会的报告》一文中首次提出“福利多元主义”概念,主张增加福利的来源,除国家和市场外,将志愿组织、社会团体等也作为社会福利提供者之一,从而弥补政府和市场部门的“失灵”,形成多元化的福利供给主体。福利多元主义提倡福利的供给、筹资要由不同的部门共同负责完成,主张“参与”与“分权”的重要性。“参与”具体指家庭、市场、社会组织等福利供给者与福利获得者共同参与福利制度制定以及服务供给的过程;“分权”是指提供福利的权力从公共部门转到社会力量及其他部门。<sup>[7]</sup>福利多元主义强调的是福利供给的非垄断性,不同学者根据各国情况及认识的不同,对福利供给主体有不同的划分主要有以罗斯(Rose, 1986)为代表的三分法及以约翰逊(Johnson N., 1999)为代表的四分法两种。所谓三分法是指福利的供给方包括国家、市场、家庭,三者共同组成社会福利多元框架。罗斯指出福利是全社会的产物,市场、家庭、国家都要提供相应的福利,三者在社会中提供的福利总和即为社会总福利。市场、国家和家庭单独作为福利提供方都存在一定的不足,只有三部门联合起来,互相补充,才能做到扬长避短。而四分法则在福利三角的基础上加入了志愿组织和非正式部门,包含邻居、朋友、亲属等。约翰逊强调福利多元主义中福利供给的非垄断性,志愿组织、家庭等非正式部门同样发挥着重要的作用。其主要特点包含两方面,一是福利供给主要由政府、市场、家庭和志愿组织等非正式部门构成,社会福利通过这四个部门递送到需要帮助的家庭或个人;二是这四个部门可以单独存在,也可以互相重叠。<sup>[8]</sup>伊瓦斯(Evers)也采用了四分法的范式,将福利供给部门分为国家、市场、社区和民间社会。<sup>[9]</sup>

目前学界众多研究者使用福利多元主义视角考察社会福利政策领域的内容,而社会福利政策的主要内容除社会保险及最低社会保障等经济福利外,还包括教育、医疗、住房等社会服务内容。<sup>[10]</sup>比如有学者从福利多元主义视角分析养老服务体系的构建和完善情况,<sup>[11][12]</sup>还有学者考察保障房的建设情况,<sup>[13]</sup>但鲜有学者从福利多元主义角度系统考察婴幼儿服务及其支持体系的建设和完善。姜晶书曾尝试从福利多元主义视角关注中国早期儿童看护服务,提出要完善儿童看护服务顶层设计,探索新型社区儿童看护服务,并规范儿童看护服务市场化运作,但并未关注家庭育儿支持体系的系统性构成及内容。<sup>[14]</sup>杨雪燕等人基于安德森对于福利国家的划分,通过对丹麦、挪威、德国、意大利、奥地利、英国、美国和爱尔兰的比较,分析了各国 0~3 岁婴幼儿托育服务模式,并指出不同国家社会福利类型深刻影响各国托育服务理念,其服务项目、方式、机制等也各不相同,然其聚焦点是多国的托育服务,并非完整的家庭育儿支持体系。<sup>[15]</sup>杨菊花等人系统梳理了发达国家的生育支持政策,指出生育支持政策在较大程度上可以缓解女性工作与家庭的矛盾,减轻家庭育儿压力,进而提高生育水平,实现人口可持续发展,<sup>[16]</sup>但其分析视角是对多国的生育支持政策进行横向分析,纵向的政策背景变迁以及福利多元视角下生育支持主体如何协作分工并未谈及。

近年来,日本政府大刀阔斧地在幼儿教育 and 育儿看护服务上进行了系列改革,包括 2019 年 10 月推出的“幼儿教育和保育免费”政策,引起了国际社会的关注。围绕日本学前教育、托育体系研究的文章也增加了很多,如王小英聚焦学前幼儿园阶段幼儿,分析了日本幼儿园为在园幼儿及父母提供



多种形式的育儿援助。<sup>[17]</sup>张建围绕 2015 年日本颁发的《育儿支援法》对日本的新育儿支援制度进行阐述分析,指出当前日本的育儿支援服务体系覆盖的范围更加广泛,服务内容也更加丰富,与其他社会保障制度衔接也更为紧密。<sup>[18]</sup>事实上,日本是福利制度较为健全的国家,但自 1989 年生育率下降到 1.57 后,日本政府开始高度重视积极的少子化对策。为了鼓励女性生育,日本政府非常重视儿童福利和家庭福利,并于 2015 年 4 月开始正式实施“儿童和育儿支援新制度”。新制度旨在推进幼儿教育、保育和社区育儿综合援助,提高家庭育儿支持服务的量和质,打造多主体参与支持育儿的新局面。政府通过提高消费税增加财政收入来提供资金保障,并接连通过 3 项育儿支持法律,同时以补贴运营的方式调动市场和民间的力量参与多样化育儿,如企业型保育、小规模社区保育机构等;针对家庭的收入和父母的工作情况推出有针对性的相关福利措施,如保育、教育费减免。可以说,从日本育儿支持制度的改革经验来看,政府在保障托育服务公平性和公益性的基础上,通过完善政府与其他福利供给主体的协作与责任分配机制,提高了整个社会对育儿家庭的支持力度,很好地践行了福利多元主义理论中的福利四分法框架概念,即福利的供给需要政府、市场、家庭与非营利组织等部门共同负责完成。但是,日本是如何走上了福利多元的育儿支持路线,福利主体方的政府、市场、家庭与非营利组织各自的分工、角色究竟体现了怎样的特点,其协作的路径是如何实现的,作为被支持方的家庭是否普遍接受和认可,都值得我们逐一去剖析。

### 三、日本家庭育儿支持体系的变革:从政府到多元部门的转型

#### (一) 育儿支持新制度之前:基于“家庭主义”特点的政府供给型

家庭一直在日本扮演着提供成员福利的重要角色,这种福利需求包括养老,也包括育儿。有学者称日本福利体制真正的核心来源于“家庭主义”,因为日本社会各项福利政策都是以“家庭”为单位设计,进一步讲,是以“男主外,女主内”的性别劳动分工进行设计。在一个家庭里,男性负责外出工作赚取收入,而女性则留在家中承担从事家务劳动、教育子女、照料老人的重任。在这样依照性别分工设计的福利体系中,女性作为男性的“被抚养者”,其福利津贴都体现在男性的工资收入中。因此,女性在家中照顾幼儿,并为之舍弃工作或不工作被认为是“理所应当”。

但是,随着工业化与城市化的快速发展,家庭结构也在急剧发生变化,核心家庭数量呈不断上升趋势,1985 年比例已高达 76.1%。尽管到 2010 年核心家庭所占比例下降为 56.4%,但这并不意味着大家庭的增多,而是单身家庭比例的增加,单身家庭比例由 1985 年的 20.8%增加为 2010 年的 32.4%。<sup>[19]</sup>此外,伴随着女性教育程度以及社会地位的上升,就业率也在增加,在这样的背景下,工作与育儿的冲突便成为横在女性面前的一大难题。沉重的育儿负担使得很多女性选择了晚婚乃至不婚,生育率逐年下滑,特别是 1975 年总和生育率跌破 2 之后,到 1989 年更是跌至 1.57,首创史上最低纪录,引起了政府和全民的关注。日本政府开始重视人口出生率下降的问题,为了鼓励生育,减轻女性负担,不断从多方面调整生育政策,提高生育福利,完善并出台托育服务和幼儿园相关的政策。其主要发展历程和内容见下表。

表 1 日本育儿相关政策的发展(1987—2012 年)

年份	主要内容	特点
1987 年	日本政府初次设置“增强托育所功能”预算	政府开始重视发展托育事业,发展可及、多样化的托育服务,家庭育儿支持体系开始萌芽
1989 年	设立“托育所地区活动事业”	
1994 年	发布“未来育儿支持政策的基本方向”(“天使计划”),促进托育体系的灵活性、多样化,提供 0~2 岁婴儿托育服务,延长托育时间,鼓励增加临时性托育服务	
1999 年	发布“新天使计划”(2000—2004 年),进一步推进满足多样化需求的托育服务,如延长托育时间、增加假日托育等;同时开始加强发展多种育儿支持服务,如家庭育儿支持、社区育儿支持、临时托管、成立家庭育儿援助中心、推进“放学后儿童俱乐部”建设等	

续表

年份	主要内容	特点
2002 年	颁发《少子化对策》	积极应对少子化,发展地方育儿支持,进一步扩充多样化的托育服务
2003 年	出台《少子化对策基本法》《下一代育成支援对策推进法》	
2004 年	出台《少子化社会对策大纲》,设立“地区育儿援助中心”	
2006 年	出台《关于推进有关学前儿童教育与托育一体化的法律》;创立兼具托育与幼儿园教育功能为一体的“认定儿童园”	
2007 年	制定《支持幼儿和家庭的重点战略》	帮助女性平衡家庭与工作的关系;推进支持育儿父母的工作
2010 年	召开“育儿新体系研讨会”	真正重视关注育儿家庭支持的基本理念及目标
2012 年	开始启动育儿支持新制度及法律	

回顾 1987—2012 年 25 年间的育儿相关政策可以看出如下特点。第一,少子化问题是日本政府不断推出育儿政策的根本原因,少子化涉及日本未来潜在的劳动力,关系到经济社会长久安稳发展。20 余年来,政府积极扩充托育设施,实行多样化托育服务,帮助女性平衡工作与家庭的关系。但总体来看,政策的中心点仍然是建立在家庭功能相对完备的基础上推行相关政策。也就是说,政府希望改善育儿环境,提高生育率,但前提是默认家庭承担育儿的主要职责,因此多数政策的重心放在设施扩建,发展托育事业上。直到 2007 年 12 月,日本政府希望给予家庭尤其家中的女性更多的关注,制定《支持幼儿和家庭的重点战略》,试图帮助女性平衡家庭与工作的关系,推进育儿父母的支持工作。<sup>[20]</sup>但直到 2010 年 1 月召开“育儿新体系研讨会”后,日本政府才真正重视关注家庭育儿支持的基本理念及目标,并于 2012 年 8 月,民主党联合自民党、公明党两个在野党提出要启动育儿支持新制度及法律。该项育儿支持新制度获得通过并于 2015 年 4 月正式启动,至此,日本育儿支持制度可以说才正式从“家庭支持”转向“支持家庭”,家庭育儿支持体系的建设迈出了稳健的一步。第二,这个阶段里,“家庭”被认为是理所当然的育儿阵地,尤其是日本社会一直以来有着较为严格的男女劳动分工,“家庭”中的母亲负责育儿成为一种社会默契,因此日本育儿政策呈现出较为明显的“家庭主义”福利特点。<sup>[21]</sup>当然,政府在此阶段也扮演了重要的角色,接连颁发了多部与育儿相关的政策和法律,同时几乎主导了全部的育儿支持体系建构和产品供给,出资提供了大量的儿童照料公共设施。因此政府和家庭在家庭育儿支持体系的“福利四角”中占据了较大比重,而市场与民间社会、非营利组织等发挥的作用极为有限。

## (二) 育儿支持新体系的实施:从“家庭育儿”转向“社会育儿”

2015 年 4 月,日本正式开始实施《育儿支援法》《认定儿童园法修正案》与《育儿支援法以及认定儿童园修正法实施相关整備法律》三部法律,这三部法律可以说是日本家庭育儿支持体系构建过程中一次重大的改革。它以育儿家庭的需求为出发点,通过政府提供一定的运营“补贴”,导入市场竞争机制鼓励更多的民营企业、社会团体包括非营利组织(NPO)、社会福利法人、志愿者等多种社会力量参与育儿支持体系建设,有效地调动了福利多元主义框架中不同供给主体的力量,满足了育儿家庭的多样化托育需求。该阶段日本家庭育儿支持体系呈现以下特点。

1. 政府角色从“台前”逐步走到“幕后”,变为家庭育儿支持体系的重要支持者与监督者,负责顶层设计与统筹协调。主要体现在以下几方面。

第一,推进家庭育儿支持制度法治化、规范化进程,以《育儿支援法》等三法为主,颁发和推进实施育儿支持相关法律。第二,充分发挥市场与民间社会的主动性,放活市场。新制度实施前,政府仅向双职工或个别因贫困等原因无法照料幼儿的家庭提供公共托育服务,属于一种福利性质。随着女性就业的增加,家庭对于托育服务的需求日益旺盛,“供不应求”或“无法企及”已成为托育服务常态。新制度将过去由政府 and 托育所的“间接约定”修改为现今由托育所和家庭签约的“直接约定”。也就是说,过去政府委托指定托育所提供服务,并为其拨付一揽子运营费用,托育所为申请成功的家庭提供

服务,但托育所与家庭之间并无直接的合约关系。而改革后托育所直接与家庭签订服务协议,家庭需要向托育所支付托育费,政府再通过“补贴”的形式按照申请家庭数以一定的比例核算支付托育所费用。这样一来,托育所与家庭形成了稳定的“服务方与受益者”的关系,同时新的补贴方式调动了市场的积极性,打破了过去只有公立保育所才能获得政府运营费的限制,使更多有意向致力于幼儿教育和服务的民间团体、社会法人可以加入托育服务大盘子中。第三,加强家庭育儿的经济支持与配套服务。根据新制度规定,从2016年开始,低收入的多子女家庭及单亲多子女家庭可享受半额或者全额不等的托育服务费减免优惠;从2019年10月起,3~5岁幼儿免费上幼儿园;免缴居民税的低收入家庭0~2岁婴幼儿可免费上托儿所,减轻育儿家庭的经济负担。新制度进一步提出完善多样化托育,提供可及的家庭育儿支持服务。例如部分幼儿园可以根据家庭实际需要,增加放学后、周末及假期的托育服务,发挥幼儿园在托育方面的补充功能。同时,新制度要求尽快普及集幼儿园和托育所功能于一体的“认定儿童园”。2015—2017年3年间,“认定儿童园”机构数量从2836所增至5018所,解决了不少家庭的入托难问题。<sup>[22]</sup>此外,重新制定入托标准及认定体系。新制度在申请条件方面进行了很多人性化、多样化的调整,如过去仅双职工或贫困等其他特殊原因的家庭可以申请,但现在根据家庭的实际变化和需要,加入了夜间工作、兼职工作、外出培训学习、照顾老人等事由。地方政府根据不同认定结果再将需要托育服务的家庭分配至幼儿园、托育所、“认定儿童园”或社区紧密型托育机构。较之过去,新制度提供了更具可及性、便利性的多样化选择。

2. 福利多元主体之一的“市场”在育儿支持体系中的参与度和积极性越来越高,尤其是企业参与“认可托育所”的比例在不断上升。

在日本,基于《儿童福祉法》且经过国家标准认可的保育所称为“认可保育所”,反之未经过认证的是“认可外保育所”。“认可保育所”有着较强的福利特点,一般都是由政府创立并经营,而“认可外保育所”尚未达到国家规定的保育所硬件设置标准,政府补助也较少。但是,“认可外保育所”绝不是没有准则和条件,它们由地方政府各自按照一定的标准统一管理,且经过厚生劳动省公布的《认可外保育设施指导监督基准》进行评估并达标后设置。不同地方其名称也不同,如东京将“认可外保育所”称为“东京都认证保育所”。“认可外保育所”的优点是审查手续较少,入园相对容易,在一定程度上缓解了托育压力。在新制度前,“认可托育所”几乎全部由政府创立并运营,但在新制度实施后,政府放宽了市场参与“认可托育所”的条件和限制,越来越多的企业参与到其中。池本指出,企业创立并运营的“认可托育所”在2013年占全部“认可托育所”的比例仅为1.6%,到2015年逐步增加到4.1%。<sup>[23]</sup>日本帝国数据银行于2016年6月17日发布的调查报告显示,企业参与“认可托育所”运营的比例呈逐年递增趋势,且大城市发展速度较快,如2015年东京由企业运营的“认可托育所”占比高达13.8%。<sup>[24]</sup>另外,从2016年起政府鼓励企业出资举办幼儿托育事业,并给予一定的财政补贴,以帮助职场女性实现工作和育儿的相对平衡。相邻的多个企业也可以通过联合设置托育机构的方法,活用企业资源和特色增加托育服务,满足企业职工的托育需求。当然,企业主办的这种托育机构在师生比与面积方面也要严格遵照政府设定的托育所标准,在通过相关部门审核后,可以获得一定的政府补贴,用于运营和设施配备。随着带有竞争性的“市场”在托育服务领域中的不断发展,育儿家庭的可选择性不断增加,服务也会日益多样化。

3. 育儿支持新体系的实施使得家庭不再是孤军奋战,而是通过发展育儿供给多主体的途径推进“社会育儿”,以实现“支持家庭”。

在过去的模式中,中央政府和地方政府主导了托育服务体系构建以及服务供给,为有特殊需要的家庭提供小范围的托育服务。但新制度的实施说明政府开始反思育儿支持体系的理论和内容,开始思考如何支持家庭,重塑家庭价值,并重视营造全民、全社会对托育服务的理解和支持。因此,“支持家庭”的模式受到鼓励和重视,日本政府在传统的机构式托育服务的方式外,引进了多元化的社会育儿服务新模式,以育儿家庭为中心,通过开发和调动可及的社区资源及市场力量帮助家庭实现就



近托育,灵活托育。事实上,目前基于社区或家庭式托育的小型、人性化的托育方式越来越受青睐。同时,日本政府进一步缩小家庭内部性别分工不平等现象,鼓励家庭性别分工均等化,增加男性育儿假。政府、市场、民间社会扮演的角色均是对家庭的支持与帮助,而非一种替代或是局限性的服务。因此,日本育儿新制度中采取的均为积极的“支持家庭”策略,并非简单地将托育职责转交到公共机构,而是通过减免费用、增加家庭男性与女性育儿假期、发放托育津贴等营造一种支持性的环境。2018年5月,《每日新闻》对东京24区以及20个中等规模以上城市的调查结果显示,大中城市“入托难”数量开始呈现出减少趋势,新育儿支持体系对于家庭解决“入托难”正逐步发挥作用。<sup>[25]</sup>新阶段中的“家庭”不同于“家庭主义”中的家庭,它不是家庭自我功能的回归,而是通过政府和社会共同配置育儿资源,帮助家庭共同完成育儿服务。

4. 福利多元主义框架下,政府、市场、家庭以外,各地的社会团体、民间非营利组织发挥了越来越重要的能动性。

日本政府在新制度中大力发展“社区型托育事业”,充分调动当地除民营企业外的社会福利法人、非营利组织(NPO)团体和民间志愿者等多种社会力量参与育儿支持体系,增加了育儿家庭的多样化选择。“社区型托育事业”的形式包括家庭托育、临时托育、夜间看护、节假日托育等,具有小型化和贴近社区的特点,如家庭托育人人数为1~5人,其他小规模托育所托育人人数为6~19人。根据厚生劳动省调查显示,新制度实施后的2016年,全国共成立了3719所“社区型托育机构”,其中社会团体、NPO法人等社会力量参与创办的有1166所,占比为31.3%,较2015年增加465所,增长比例为40%。<sup>[26]</sup>同时还有民间非营利组织创办全国小规模托育协会,为经营小规模托育的NPO法人搭建会员平台,通过定期交流政策要点、发展业态、调查研修等内容旨在提高小规模托育的质量。此外,新制度鼓励地方自治组织、民间团体、志愿者等多种组织参与“课后俱乐部”建设,以衔接正规托育或幼儿园。截至2016年,儿童“课后俱乐部”已达到23619个,登记儿童人数达到109万人。截至2019年底增加了约30万儿童的托育服务。<sup>[27]</sup>从运营主体来看,截至2019年5月,社会福利法人以及NPO法人等民间团体所占比例为30.7%,已十分接近公办比例33.4%。<sup>[28]</sup>除此以外,还有志愿者积极参与到育儿支持体系中,如位于东京都新宿区的社会福利法人机构二叶托育所在开展托育服务的过程中,意识到外援育儿支持的重要性,于是,该托育所开始培养相关领域的志愿者。志愿者在完成培训内容后以免费入户的方式为有需要的家庭提供一定的育儿支持服务。一般情况志愿者入户支持的频率为一周1次,一次2小时。通过这种与育儿家庭的互动,能更有针对性地开展相关育儿支持活动,受到了附近居民的一致好评。<sup>[29]</sup>另有志愿者参与儿童馆、社区育儿中心的家庭支持服务等。志愿者在育儿支持体系中扮演着越来越重要的角色。

#### 四、日本家庭育儿支持体系对我国的启示

新制度实施后的家庭育儿支持,不仅是日本社会各个部门广泛参与的一项公共服务,也是日本政府用于增强家庭能力、解决社会问题的一个政策工具。伴随着现代化的进程,“育儿”从被认为是私领域家庭范畴的议题逐步变为公共课题。事实上,一些西方国家早把家庭育儿支持纳入国家长期战略,并认识到多样化的家庭育儿支持政策具有广泛的社会效应,旨在弥补家庭功能的减弱甚至缺失,进而实现改善公民福利和解决社会问题的目标。通过研究日本发展家庭育儿支持体系的经验我们看出,家庭育儿支持体系的构建不是一蹴而就的,是需要根据家庭结构功能的变迁、社会需求的发展不断作出调整的。同时,家庭育儿支持体系也不是靠政府一方去实现的,政府需要做好顶层设计,给予市场、民间社会更多的积极性和发展空间,是靠不同主体各自发挥所长,互相协作配合实现的。早在2014年联合国召开的“纪念国际家庭年20周年”会议中就指出,全世界家庭政策的价值取向发生了三方面的变化:一是家庭由自我保障变为了全社会与政府的共同支持;二是家庭政策的功能从满足最基本的生存需求转为重新建构家庭;三是家庭政策从部分特殊或贫困家庭扩大为一般家庭,具有

普惠性的特点。<sup>[30]</sup>

随着家庭结构的变化,老龄化程度的提高,我国家庭的内部功能越来越脆弱和缺乏保障,其面临着较为严峻的挑战,亟须政府和社会的支持。有学者指出,我国当前一方面由于计划经济体制下的福利保障体系已瓦解,但另一方面,新的、适合当下家庭结构和功能的支持体系尚未建立。<sup>[31][32]</sup>尽管我国近些年也不断加强对家庭的政策支持和经济援助,但主要集中于低收入家庭或特殊家庭,且分散于不同部门的政策文件中,缺少面向全部家庭普惠式的专门以家庭为对象的支持政策和制度安排,因此我国亟待构建家庭育儿支持体系,加强对家庭育儿的支持和指导。杨菊花多次发文呼吁我国应加快建设0~3托育服务体系,包括法律支撑、配套政策、人才培养、服务模式等,从而真正实现十九大报告提出的“幼有所育”。<sup>[33]</sup>借鉴日本经验,我国也应及时将家庭育儿支持纳入国家福利政策中,按照福利多元主义的框架,主要从以下四方面进行建设和完善。

#### (一)加强顶层设计,健全法律体系和机构部门建设

完备的法律政策体系、组织机构是构建家庭育儿支持体系的重要基础性保证。家庭育儿支持体系不仅包含目标、内容、实现路径,同时包括为实现目标做支撑的政策法规与组织机构。在我国少子化和老龄化日益严重,家庭功能减弱愈发严峻的形势下,政府也应尽快完善育儿支持体系的顶层设计,包括加快制定育儿支持的法律条文以及托育服务行业的准入标准、服务内容、监督机制等。尤其我国对于3岁以下婴幼儿的早期教育服务问题,到目前为止仍没有明确的主管部门,这会直接影响0~3岁早期教育服务的开展。<sup>[34]</sup>我国同样需要在政府职能架构中成立一个类似日本内阁府“儿童与育儿管理本部”的专门负责统筹家庭育儿相关福利的部门,负责整合与协调卫生、教育、人保、民政等多部门职能,适度推进家庭政策的普惠性,保证政策可以落地实施,减轻女性工作与家庭之间的矛盾,提高家庭养育能力。各级地方政府及社会团体也应设立儿童咨询所、儿童委员会等专业的儿童保护机构。再者,中央政府和地方政府可以通过税收减免或采取一定的财政补贴方式,在申请资质、场地、资金、人员等方面对有意向发展托育服务的机构给予优惠。通过积极探索政府购买服务、民办公助等多种方式,以实现托育服务的有效供给,构建综合性的家庭政策体系。

#### (二)发挥市场机制作用,发展多样化托育服务,满足家庭的不同需求

从日本育儿支持体系的改革之路来看,政府运用市场化原则调动市场的积极性,打开了托育服务市场,这既满足了育儿家庭个性化需求,又提升了对育儿支持服务的能力。长期以来,我国高度依赖家庭自身完成育儿重任,将家庭视作万能型组织,育儿支持体系建设较为滞后。完全依赖政府财政投入或完全交由市场提供都是不可取的经验,我国在今后构建育儿支持体系的过程中应充分发挥政府的顶层设计和监管功能,通过政策扶持和经费资助,鼓励支持参与育儿服务的企业创新发展,通过完善政府与市场之间的合作协调以及责任分担机制,采用公办民营、公私合营或政府购买服务等多种形式推动育儿行业快速发展。具体可借鉴日本在发展规模较大的“机构”类托育设施基础上,调动市场积极参与建设小型的且依托社区、企业、家庭的“小而精”类托育点,为所属辖区的育儿家庭提供灵活多样的全日制、半日制、临时托育、节假日托育等服务的经验。

#### (三)推动社区及社会组织参与育儿服务,建立和完善相应的监督体系

从日本的例子可以看出,育儿支持作为一项家庭公共服务,在实践中,除了政府之外,还有家庭、市场、社区、民间志愿者等不同主体可以提供育儿服务。如日本近年来社会组织、民间团体以及志愿者积极参与建设“社区紧密型小规模托育”“课后俱乐部”等托育服务。又如最近日本鼓励推行基于“共生理念”的“幼老所”模式,把老人与幼儿置于同一生活圈下,以社区为依托,让托幼服务与养老服务融合在一起,专门为有照看幼儿和老人需求的家庭提供日间托管、短期照看、上门服务等多样化的服务。该模式打破年龄的隔阂与代际的鸿沟,既进行了儿童的道德教育,又增强了老人的自我认同,实现了资源的有效整合,减轻了女性的“双重”照料负担,从而有助于家庭与工作协调并举发展。因此,政府要积极倡导和鼓励社区、社会组织等参与育儿服务事业,弥补政府和市场在育儿服务领域的



部分功能缺位,从而提供坚实的中间力量,促进上下协调。同时,充分发挥我国社区在社会服务中的重要载体作用,为周边家庭提供小规模、“喘息式”的普惠性社区托育中心,提供多样化的育儿托管、育儿咨询等服务。

#### (四)重视家庭的不可替代作用,创建有利于育儿家庭的社会支持环境

从日本育儿支持制度改革的经验来看,社会多元支持下的“再家庭化”是重要特色,家庭的功能十分重要,家庭仍然居于儿童养育的核心主体地位。政府将儿童福利与家庭友好政策紧密结合,与社会共同通过提供儿童补助、增加育儿假期、完善多样化托育服务等途径对育儿家庭进行援助。我国与日本同属东亚文化圈,尽管随着经济社会的快速发展,家庭规模和形态也呈现多样化特点,但人们对于家庭精神上的依赖、情感上的支持与期待从未改变。此外,家庭也是塑造儿童良好性格、行为的重要场所,因此我国仍需重视家庭在儿童托育服务中的主体作用,政府和民间社会要加大对育儿家庭的支持力度。构建家庭育儿支持体系,政府会同市场、社会力量共同分担育儿责任,既可以保障家庭与儿童的福利,又能解决相关的社会问题。

#### 参考文献:

- [1]徐浙宁.我国关于儿童早期发展的家庭政策(1980~2008):从“家庭支持”到“支持家庭”[J].青年研究,2009(04):47-59.
- [2]朱浏琳.“全面二胎”背景下完善家庭生育支持政策的思考与建议[J].经济研究导刊,2019(04):59-61.
- [3]何芳.美国家庭支持服务育儿模式之审视[J].比较教育研究,2016(07):7-13.
- [4]闫静.基于社会支持理论的公共育儿支持体系构建初探[J].滁州学院学报,2018(06):121-124.
- [5]孙艳艳.0~3岁儿童早期发展家庭政策与公共服务探索[J].社会科学,2015(10):65-72.
- [6]马慕青,姚琳.布莱尔政府执政以来英国学前教育发展中的家庭支持政策研究[J].外国教育研究,2019(04):32-48.
- [7]李明,李士雪.福利多元主义视角下老年长期照护服务体系的构建[J].东岳论丛,2013(10):117-120.
- [8]彭华民,黄叶青.福利多元主义:福利提供从国家到多元部门的转型[J].南开学报(哲学社会科学版),2006(06):40-48.
- [9]彭华民.福利三角:一个社会政策分析的范式[J].社会学研究,2006(04):157-169.
- [10]GOLLBERT N, TERRELL P.社会福利政策导论[M].黄晨曦,等译.上海:华东理工大学出版社,2003:79-85.
- [11]同春芬,汪连杰.福利多元主义视角下我国居家养老服务的政府责任体系构建[J].西北人口,2015(01):73-78.
- [12]景军,吴涛,方静文.福利多元主义的困境:中国养老机构面临的信任危机[J].人口与发展,2017(05):66-73.
- [13]汪建强.非营利组织与保障房建设改革:基于福利多元主义视角[J].兰州学刊,2014(11):94-100.
- [14]姜晶书.福利多元主义视角下的早期儿童看护服务探析[J].社会福利(理论版),2017(08):4-6.
- [15]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.
- [16]杨菊华,杜声红.部分国家生育支持政策及其对中国的启示[J].探索,2017(02):137-146.
- [17]王小英.日本幼儿园育儿援助事业的理念与措施[J].学前教育研究,2015(03):46-50.
- [18]张建.日本的育儿支援制度改革及其启示[J].现代日本经济,2019(03):69-81.
- [19]裘晓兰.社会转型与家庭育儿功能的转移:日本2010年《育儿理念》的经验与启示[J].当代青

年研究,2012(09):11-17.

[20]山崎高哉,樊秀丽,杨奕.日本学前教育的新构想[J].学前教育研究,2012(08):19-29.

[21]藤间公太.看护的多元化与脱家庭化[J].太原社会问题研究所杂志,2018(12):58-69.

[22]内阁府.关于认定儿童园相关状况的报告[EB/OL].(2017-04-05)[2020-06-20].<http://www8.cao.go.jp/shoushi/kodomoen/jouhou.html>,2017(4).

[23]池本美香.关于幼儿教育与托育服务中市场角色的思考:基于国外动向[J].JRI review,2013(04):54-87.

[24]猪熊弘子.育儿支持新制度带来的保育社会化与市场化[J].太原社会问题研究所杂志,2018(12):33-57.

[25]每日新闻.待机儿童减少30%,保育设施增加,距离“零目标”仍有距离[EB/OL].(2018-06-22)[2020-06-01].<https://mainichi.jp/articles/20180622/ddm/001/100/177000c>.

[26]厚生劳动省.关于社区型保育事业的数量(平成28年4月1日)[EB/OL].(2016-04)[2020-06-20].<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11900000-Koyoukintoujidoukateikyoku/tiiki.ninkak-ensu.20160401.pdf>.

[27]福士辉美.关于课后俱乐部儿童健康事业的开展与课题[J].The Reference,2016(789):9-18.

[28]厚生劳动省.关于放学后儿童俱乐部令和2年预算方案的概要[EB/OL].(2020-04-06)[2020-06-20].<https://manabi-mirai.mext.go.jp/torikumi/yosan/setsumeikai/siryou2.pdf>.

[29]东京都社会福祉协议会.志愿者提供上门育儿支持服务[EB/OL].(2016-02-03)[2020-6-20].<https://www.tcsw.tvac.or.jp/kokenshien/hojin/kosodate/hutabakosodate.html>.

[30]李晓宏.家庭政策出现价值取向变化[EB/OL].(2014-12-04)[2020-06-20].<http://world.people.com.cn/n/2014/1204/c1002-26143818.html>.

[31]陈卫民.社会政策中的家庭[J].学术研究,2012(09):61.

[32][34]洪秀敏,陶鑫萌.改革开放40年我国0~3岁早期教育服务的政策与实践[J].学前教育研究,2019(02):3-11.

[33]杨菊花.新时代“幼有所育”何以实现[J].江苏行政学院学报,2019(01):69-76.

## Reconstruction of Japanese Parenting Support System Based on the Perspective of Welfare Pluralism and Its Enlightenments

Pei Guo

(Institute of Japanese Studies, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100007 China)

**Abstract:** Since the 1970s, to help women balance work and family and reduce the pressure on family parenting leading to the low fertility level of population, Japan, based on the perspective of welfare pluralism, has gradually changed from a state characterized by “family parenting” to a kind of “social parenting” structure characterized by the cooperation among community, market, non-governmental organizations and other departments under government’s guidance. At present, family parenting in our country lacks support from government and society and is facing severe challenges. Learning from the experiences of Japan, China should strengthen the top-level design, and promote the joint construction of family parenting support system by government, market, community and civil society. It can optimize the social environment of and relieve family’s pressure on childcare, which are helpful for family to play its parenting role better.

**Key words:** parenting support, family parenting, social parenting, welfare pluralism