

利益相关者理论视角下托幼一体化发展困局与突破路径

周静娴

广西科技师范学院教育学院, 广西 来宾

收稿日期: 2026年4月18日; 录用日期: 2026年5月15日; 发布日期: 2026年5月22日

摘要

托幼一体化已成为国家人口发展战略的重要组成部分。基于利益相关者理论视角, 剖析多方核心利益相关主体的诉求差异与博弈逻辑, 托幼一体化发展过程中面临政府职能定位模糊、幼儿园办托动力不足、教师角色适应困难及家长信任缺失等现实困境。需超越单一的行政推动模式, 转向利益相关者协同治理, 通过权责共担、利益共享、资源共筹与文化共契, 实现从“量的扩充”转向“质的融合”, 构建具有中国特色的托幼一体化服务体系。

关键词

托幼一体化, 利益相关者理论, 学前教育, 协同治理, 资源配置

Dilemmas and Breakthrough Paths in the Integration of Care and Education from the Perspective of Stakeholder Theory

Jingxian Zhou

School of Education, Guangxi Science & Technology Normal University, Laibin Guangxi

Received: April 18, 2026; accepted: May 15, 2026; published: May 22, 2026

Abstract

The integration of care and education (Tuo-You Integration) has become a crucial component of China's national population development strategy. From the perspective of stakeholder theory, this paper analyzes the divergent demands and game logic among multiple core stakeholders. It identifies realistic dilemmas in the development process, including ambiguous government functional

positioning, insufficient motivation for kindergartens to operate nurseries, difficulties in teachers' role adaptation, and a lack of parental trust. To address these issues, it is necessary to transcend the single model of administrative promotion and shift towards collaborative governance among stakeholders. By sharing responsibilities, benefits, resources, and cultural values, the system can transition from "quantitative expansion" to "qualitative integration", ultimately constructing a care and education integration service system with Chinese characteristics.

Keywords

Integration of Care and Education, Stakeholder Theory, Preschool Education, Collaborative Governance, Resource Allocation

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

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



Open Access

1. 问题提出

低生育率的人口新形势正重塑着我国学前教育供需格局。一方面, 3~6岁学前教育资源出现结构性富余, 面临闲置风险; 另一方面, 家庭对0~3岁婴幼儿照护的需求呈爆发式增长, 供给缺口巨大[1]。在此背景下, 推动幼儿园向下延伸服务的“托幼一体化”模式, 因其能有效盘活存量资源、补齐民生短板, 已成为构建生育友好型社会的战略选择。为回应这一时代诉求, 从2019年《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》¹的政策引导, 到“十四五”规划纲要的战略部署, 再到《中华人民共和国学前教育法》²明确“鼓励有条件的幼儿园开设托班”的立法确认, 一系列举措标志着我国托幼一体化进程已从理念倡导正式迈入法治化推进的新阶段。托幼一体化不仅是教育系统内部学制的简单延伸, 更是在人口负增长与家庭结构变迁的大时代背景下, 国家重构生育支持体系、优化公共服务供给、实现人口高质量发展的战略抉择。但政策在现实落地中仍面临一系列困难, 究其根本, 托幼一体化不是幼儿园与托育简单的物理空间合并, 而涉及复杂的利益重构过程, 它是政府、幼儿园、教师、家庭等多元主体在制度环境约束下进行的利益博弈与资源交换, 各方诉求的差异性与角色功能的冲突性是制约其高质量发展的深层原因。鉴于此, 本研究试以利益相关者理论为视角, 构建多维分析框架, 深度剖析托幼一体化发展中的利益冲突与困局, 以期为破解现实难题、优化政策供给提供学理支撑与实践路径。

2. 理论视阈: 利益相关者理论及其适切性

利益相关者理论(Stakeholder Theory)起源于企业管理领域, 强调组织的发展不应仅对股东负责, 而应关注所有能影响组织目标实现或被组织目标实现所影响的群体[2]。组织的可持续发展并不依赖单一主体的利益追求, 而是在多元利益相关者之间寻求平衡, 以整合各方利益诉求来实现整体利益的最大化。托幼一体化服务兼具教育性与福利性, 属于准公共产品, 其治理结构呈现出主体多元性、利益交织性和目标复合性特征。政府追求公共利益最大化与人口战略落地, 幼儿园追求办园效益与生存发展, 家长追求育儿成本最小化与服务质量最大化, 教师追求职业发展与工作福祉, 多维度的价值张力可以通过利益相关者理论予以调和。

依据米切尔(Mitchell)的评分法, 利益相关者类别需从合法性(Legitimacy)、权力性(Power)和紧迫性

¹<https://www.nhc.gov.cn/rkjcyjtfzs/c100147/201905/00ad9152bfea4089a0cad10d9bef8d17.shtml>

²http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_zcfg/zcfg_jyfl/202411/t20241108_1161363.html

(Urgency)三个属性进行分析[3], 主体是否拥有这些属性, 决定了其在治理结构中的地位和影响力。合法性指某一群体是否被法律、社会规范或道德所认可, 其参与项目或提出诉求是否具有正当性; 权力性指某一群体是否拥有运用强制力、金钱或社会声望来推行其意愿的能力; 紧迫性是指某一群体的诉求是否需要立即获得回应, 以及如果不回应是否会对其或项目造成严重后果。结合我国学前教育管理体制的特殊性, 可以将托幼一体化服务的利益相关者划分为核心利益相关者(Core Stakeholders)、预期利益相关者(Expectant Stakeholders)与边缘利益相关者(Marginal Stakeholders)。核心利益相关者包括作为政策制定者与资源分配者的政府、作为服务供给主体的幼儿园以及作为服务需求方的婴幼儿及其家庭, 其互动关系直接决定了服务的可及性与质量。预期利益相关者主要是幼儿教师, 虽然他们在决策层面的话语权相对较弱, 但作为服务的直接提供者, 其专业能力与职业认同感是决定托幼一体化能否落地的关键因素, 且随着托班师资短缺问题的凸显, 其紧迫性日益增强。边缘利益相关者则涵盖了社区、托育机构、高校及媒体等, 他们通过舆论监督、资源补充或竞争倒逼等方式间接影响托幼一体化的生态环境。

在托幼一体化背景下, 各方利益相关者处于动态的博弈网络之中。政府通过行政指令与财政手段试图推动幼儿园开设托班, 以缓解社会托育压力; 幼儿园在响应政策的同时, 需考量办园成本、安全风险与师资配比, 在“政治任务”与“经济理性”间摇摆; 家长在需要普惠服务与担忧照护质量之间权衡, 对幼儿园的“托幼一体”模式有期待也有顾虑; 教师则在“教育者”与“照护者”的角色冲突中挣扎, 面临着工作量增加与专业能力不足的双重压力。

3. 现实审视: 利益相关者视角下托幼一体化发展困局

在实践推进过程中, 各利益相关主体之间的博弈与协调困境日益凸显, 制约了托幼一体化的深入发展。

3.1. 权责博弈与制度困境: 职能交叉重叠与监管职责缺位

过去, 国家层面明确了卫健部门牵头托育, 教育部门主管学前教育, 但从“托幼分立”转向“托幼一体”的过程中, 却面临着多方管理与监管缺位并存的窘境[4]。首先, 主管部门存在职能交错。托幼一体化的核心在于将 0~3 岁的保育与 3~6 岁的教育进行衔接。但在现行体制下, 托育服务的标准制定、卫生保健监管归属于卫健部门, 而幼儿园的设立审批、师资管理、课程教学归属教育部门。0~3 岁托育服务侧重卫生保健与安全标准; 3~6 岁学前教育则聚焦幼儿教育质量, 两套标准体系的衔接不畅, 导致幼儿园在改扩建托班时无所适从, 增加了合规成本与行政审批难度[5]。其次, 财政投入机制存在缺位与滞后。但长期以来, 我国学前教育财政投入主要保障 3~6 岁阶段, 0~3 岁托育服务更多被视为家庭责任或市场行为。

3.2. 供需博弈与运营困境: 办学效益考量与服务能力受限

作为托幼一体化的实施主体, 幼儿园面临来自政府行政推动与家庭托育需求的双重张力, 在生存与公益之间面临艰难博弈, 具体表现为办托意愿的动力匮乏与胜任力不足。一方面是资源配置的博弈。在现有资源总量有限的情况下, 开设托班往往意味着对 3~6 岁学前教育资源的挤占, 虽然人口出生率下降导致部分幼儿园学位空置, 为托幼一体化提供了物理空间, 但硬件设施的改造需要大量资金投入。更关键的是, 0~3 岁婴幼儿的照护具有高师生比、高安全风险、高生活护理要求的特征, 其运营成本高于普通小中大班。在缺乏足额财政补贴且收费受限的情况下, 幼儿园开设托班往往面临一定经济风险, 导致其在行动上采取“观望”或“应付”策略。另一方面是安全风险的规避心理。相比于 3~6 岁幼儿, 0~3 岁婴幼儿身体机能发育不完善, 自我保护能力极弱, 发生意外伤害的概率较高。在当前舆论环境敏感的背景

下, 幼儿园对托班的安全管理承担着巨大的心理压力。风险收益的不对称, 使得园长在决策时倾向于保守, 不愿意主动承担托育责任, 或者通过提高入托门槛来规避潜在风险。

3.3. 角色博弈与职业困境: 专业身份模糊与职业倦怠加剧

教师是托幼一体化服务质量的关键因素。首先, 教师面临职业认同的危机。我国现有的幼儿教师培养体系主要针对 3~6 岁儿童教育, 大多数在职教师持有的是幼儿园教师资格证, 缺乏 0~3 岁婴幼儿照护的专业背景。当被安排至托班工作时, 幼儿教师需花费大量精力进行婴幼儿照护, 这与她们的工作初衷存在一定落差。其次, 教师面临专业能力的短板。在传统学前教育专业人才培养方案中, 0~3 岁婴幼儿心理发展特点、回应性照护等课程内容占比较低。0~3 岁婴幼儿发展重点在于情感依恋建立、感知觉发展与生活照料, 但幼儿教师往往难以摆脱惯有思维, 容易将 3~6 岁的教学模式简单下移, 出现“知识化”倾向, 忽视了婴幼儿的生理节律与心理需求[6]。再次, 教师工作强度剧增。托班的高师生比要求意味着教师需要时刻保持高度紧张状态, 全天候关注幼儿的安全与需求。加之托幼一体化往往伴随着教研任务的增加与家园沟通难度的提升, 教师的隐性工作时间被无限拉长, 而相应的薪酬待遇却未得到实质性提升, 付出的劳动与获得的报酬之间存在不对等。

3.4. 信任博弈与选择困境: 照护需求刚性与供给质量隐忧

家庭作为需求方, 在托幼一体化中处于矛盾的心理状态, 既有对普惠托育服务的迫切需求, 又对幼儿园的托育质量缺乏足够的信任。一方面, 家长最需要“家门口、付得起、放心”的托育服务。但当前托幼一体化资源分布不均, 公办园托额有限, 入园有难度, 且服务时间与双职工家庭的照护需求不符, 导致许多有需求的家庭“望园兴叹”。另一方面, 受传统“隔代照料”文化的影响, 家长普遍认为家庭是个别化照料的场所, 对幼儿园集体照护模式心存疑虑。特别是针对幼儿园普遍存在的师资不专业、环境不适宜、照护不精细等问题, 家长担心孩子在园“吃不好、睡不好、易生病”。媒体偶尔曝光的安全事件, 进一步加剧了家长的不安全感, 使得部分家长宁愿牺牲工作机会或依赖祖辈, 也不愿将孩子送入托班, 导致托幼一体化服务出现需求潜力大但实际转化率低的现状。

4. 突破路径: 利益相关者视阈下的协同治理重构

在利益相关者理论视阈下, 破解这一困局的根本出路在于多元利益相关者的协同治理。这意味着要将各方分散的利益诉求转化为推动托幼一体化高质量发展的内生动力。

4.1. 定位共塑: 构建“一体化治理”的顶层设计

托幼一体化发展的首要任务是重塑政府的职能定位, 通过顶层设计的优化, 将政府碎片化监管者转变为权责清晰的制度供给者与利益协调者。在利益相关者博弈中, 政府必须发挥主导作用, 消除部门壁垒, 为幼儿园、教师和家庭提供稳定的制度预期。

第一, 探索建立“托幼一体”的行政管理架构。鉴于 0~3 岁托育与 3~6 岁教育在儿童发展连续性上的内在逻辑, 以及国际上“保教一体化”改革的成功经验[7], 可逐步推动托育服务的主管职能向教育部门整合, 或建立由政府主要领导牵头、教育部门主责、卫健部门协同的强有力联席会议制度。瑞典等北欧国家的经验表明, 将保育与教育职能统一归口于教育部门, 有利于统一服务标准、师资培养与质量评估, 从根本上解决“两张皮”问题[8]。建议在国家层面出台《托幼一体化服务管理条例》, 明确教育部门在托班准入、教育教学及师资管理方面的主体责任, 同时保留卫健部门在卫生保健、疾病防控方面的专业监管职能, 通过“双重认证、统一监管”的模式, 降低幼儿园的合规成本。

第二, 完善法律法规体系, 为托幼一体化提供刚性保障。随着《中华人民共和国学前教育法》³的正式颁布, 应依托学前教育法中关于鼓励幼儿园服务向下延伸的条款, 进一步明确政府在托幼一体化规划用地、财政投入及人员编制等方面的法定责任, 将法律条文转化为具体的行政作为。同时, 加速推进托育服务法立法进程, 推动其与学前教育法在标准制定、监管职责上实现衔接, 填补 0~3 岁照护服务在法律层面的细节空白[9]。

4.2. 利益共容: 构建“成本共担、风险共御”的生态

解决幼儿园办托“动力不足”的关键在于构建利益共容的生态系统。这意味着要承认幼儿园作为办学实体的生存理性, 通过财政机制创新与风险分担机制, 使幼儿园在提供普惠服务的同时, 能够获得可持续的发展动力。

第一, 建立科学的成本分担与财政补偿机制。托幼一体化具有高成本属性, 应建立“政府投入为主、家庭合理分担、社会力量支持”的多元投入机制。加强幼儿园托班生均公用经费补助, 根据托班的规模、师资、设施等实际情况, 确定每生每年所需的公用经费额度, 并建立动态调整机制, 定期对补助标准进行评估和调整, 确保补助金额能够满足托班实际需求[10]。对于开设普惠性托班的民办园, 除落实生均补贴外, 还应在房租减免、税收优惠、水电费按居民价结算等方面给予实质性支持[11]。同时, 建立动态调整的收费定价机制, 允许幼儿园在政府指导价范围内, 根据服务成本、办园等级及市场供需状况进行适度浮动, 确保收费能覆盖扣除财政补贴后的剩余成本, 保障幼儿园的微利运营空间。

第二, 构建多层次的风险防御体系, 化解幼儿园的安全焦虑。针对幼儿园担心的安全风险问题, 政府应主导建立托幼机构综合责任保险制度, 通过财政补贴鼓励幼儿园购买保险, 将部分意外风险转移给市场。同时, 完善幼儿园安全事故处理的法律援助机制与纠纷调解机制, 明确界定幼儿园的安全管理责任边界, 防止“无限责任”对办托积极性的挫伤。此外, 卫生健康部门应选派儿保医生定点联系幼儿园托班, 提供常态化的卫生保健指导与应急处理培训, 提升幼儿园应对突发卫生事件的能力, 通过专业赋能降低办托的技术风险。

第三, 探索多元化的托幼一体化办学模式。鉴于不同地区、不同性质幼儿园的资源差异, 鼓励因地制宜的模式创新[12]。对于新建公办园, 要求按一定比例规划托班学位, 实现“同步建设、同步交付”; 对于有空余学位存量的公办园, 鼓励其转设托班; 对于学位紧张但有需求的社区, 探索“幼儿园 + 社区”模式, 由幼儿园输出管理与师资, 利用社区或闲置用房开设托幼服务点。通过模式的多元化, 降低单一模式的资源约束, 满足不同层次家庭的托育需求。

4.3. 资源共筹: 赋能教师群体的专业成长与身份认同

教师是托幼一体化服务的核心资源, 也是联系幼儿园与家庭的关键纽带, 要将教师视为核心利益相关者, 通过职前职后一体化的培养体系改革与薪酬激励机制, 赋能教师的专业成长, 重塑其职业尊严。

第一, 改革师范教育体系, 培养“托幼融合”型师资。高等院校应主动适应托幼一体化的时代需求, 调整学前教育专业的人才培养方案。在课程设置上, 增加 0~3 岁婴幼儿生理心理发展、回应性照护、早期学习环境创设等课程比重。同时, 增设托育机构的实训环节, 让学生在在职前阶段熟悉托班的工作性质与流程。此外, 推行“双证”制度, 指导师范生同时考取幼儿园教师资格证与育婴师等职业技能等级证书, 提升其就业竞争力和岗位适应性。

第二, 构建分层分类的职后培训体系, 缓解在职教师的能力担忧。针对当前幼儿教师缺乏 0~3 岁婴幼儿照护经验的现状, 教育部门应设立托幼一体化师资专项培训计划, 培训内容覆盖角色认知、专业知

³http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_zcfg/zcfg_jyfl/202411/t20241108_1161363.html

识及实操技能等内容。采用“跟岗锻炼”“师徒结对”“案例研讨”等参与式培训形式,让教师在真实情境中学习。特别是要重视教师的心理调适与情感支持,帮助其理解托班工作的独特价值,认识到“照护”与“教育”的关系,提高岗位胜任力。

第三,建立体现托班特点的薪酬激励与评价机制。幼儿园在进行绩效分配时,应充分考虑托班教师高强度、高风险、高情感投入的工作特点,设立“托班岗位津贴”或提高绩效系数,确保托班教师的收入水平不低于甚至略高于小中大班教师。在职称评定与评优评先中,应单列托班教师序列或给予政策倾斜,将婴幼儿照护的专业能力与业绩纳入评价指标体系,通过物质激励与精神认可的双重驱动,提升教师的职业认同感与工作满意度。

4.4. 价值共契：重塑“信任互构”的家园关系与社会文化

需要通过质量透明化、家园深度合作以及社会文化重构,在全社会内达成“价值共契”,使托幼一体化服务获得广泛的社会认同与文化合法性。

第一,构建全过程、透明化的质量监管与评估体系。教育部门应联合卫健部门,制定专门针对幼儿园托班的保育教育质量评估指南,将评估重点转向师幼互动、生活照料、情感支持等过程性指标。评估结果应及时向社会公开,作为政府购买服务、发放奖补资金的重要依据。同时,利用数字化技术赋能监管,建立家园互动 APP 等手段,让家长能够了解幼儿在园的生活状态与活动情况,逐步消除信息不对称带来的不安全感。

第二,建立深度参与的家园共育机制,消解家长的分离焦虑。幼儿园可主动向家长敞开大门,通过家长说明会、入户家访、半日试园等活动,介绍托班的保教理念、一日作息与师资情况,缓解家长的焦虑情绪。在日常运营中,建立家长委员会或膳食委员会,邀请家长参与幼儿园的食谱制定、活动组织与安全监督,赋予家长在托班治理中的话语权。同时,幼儿园应发挥专业优势,向家长提供科学育儿指导,举办亲子工作坊、家长沙龙等活动,帮助家长提升育儿能力,在互动中建立专业信任关系,使家长从“怀疑者”转变为“同盟者”。

第三,营造科学育儿的的社会文化氛围,转变传统的养育观念。政府与媒体应加强对 0~3 岁婴幼儿早期发展重要性的宣传,普及 0~3 岁婴幼儿回应式照护的理论知识,引导公众认识到专业托育服务在促进婴幼儿社会性发展、语言能力及生活习惯养成方面的独特价值。通过宣传托幼一体化的成功案例与优质托班的实践经验,树立行业标杆,提升公众对“托幼一体化”模式的认知度与认可度。

基金项目

2024 年度广西科技师范学院教师科研基金项目:广西 0~3 岁婴幼儿家长托育“支付-价值”体验研究(GXKS2024ZD006)。

参考文献

- [1] 罗丽,余淑婷,高妙.我国婴幼儿照护现状研究[J].中国青年社会科学,2022,41(6):86-94.
- [2] Freeman, R.E. (1984) Strategic Management: A Stake-Holder Approach. Pitman.
- [3] Mitchell, R.K., Agle, B.R. and Wood, D.J. (1997) Toward a Theory of Stakeholder Identification and Saliency: Defining the Principle of Who and What Really Counts. *The Academy of Management Review*, 22, 853-886. <https://doi.org/10.2307/259247>
- [4] 张奇,湛中乐.我国相对“托幼一体化”的模式证立与制度建构[J/OL].湖南师范大学教育科学学报,1-7. <https://link.cnki.net/urlid/43.1381.G4.20250912.1453.002>, 2025-12-25.
- [5] 马春华.中国儿童托育服务公共化:整体框架和地方实践[J].妇女研究论丛,2023(4):19-43.
- [6] 秦旭芳,刘小童.托幼一体化转型幼儿园教师工作适应的机理、困境与路径[J].现代教育管理,2025(1):57-66.

- [7] 邢思远, 蔡迎旗. 瑞典、日本保教一体化的实施策略及其启示[J]. 幼儿教育, 2019(1): 88-91.
- [8] 包兵兵. 瑞典普惠性学前教育托幼一体化改革发展及其启示[J]. 教师教育学报, 2025, 12(5): 125-132.
- [9] 张地容, 吴昱婵. 托育服务立法: 必要性、挑战及推进路向[J]. 北京教育学院学报, 2025, 39(2): 85-92.
- [10] 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.
- [11] 危玲玲, 高丙成. 人口变化背景下托幼一体化模式的时代之需、现实阻隔及实践进路[J]. 教育科学论坛, 2025(24): 5-10.
- [12] 毛婷. 省域资源供需视角下我国城镇托幼服务一体化研究[J]. 人口与经济, 2025(2): 31-46.