

三孩政策下生育支持政策中托育服务体系建设对家庭生育意愿的作用研究

林常鑫

西南民族大学管理学院, 四川 成都

收稿日期: 2025年10月13日; 录用日期: 2025年12月17日; 发布日期: 2025年12月26日

摘要

文章聚焦三孩政策下托育服务体系建设对家庭生育意愿的作用, 旨在为应对当前低生育困境提供政策参考。研究背景显示, 2023年全国常住人口出生率仅6.39‰, 低生育意愿已成为一个系统性挑战, 三孩政策将普惠托育服务定位为降低养育成本的核心抓手。文章首先剖析托育服务的作用机理, 指出其通过经济减负、释放时间、提升安全感三重维度影响生育意愿。具体而言, 经济减负体现为降低直接照护支出, 释放时间可缓解工作-家庭冲突, 提升安全感则依靠专业照护降低养育焦虑。随后, 文章梳理国家、四川、成都三级政策。其中, 国家明确2025年实现每千人4.5个托位的目标, 四川以立法强化托育设施配建要求, 成都则探索推出分层补贴模式。以成都及龙泉驿区为案例, 数据显示2020~2023年两地出生人口持续下滑, 2024年因托育覆盖率突破70%首次回升, 但仍存在普惠托育供给结构性短板、家庭信任与成本困境、社区执行梗阻等问题。结论强调托育服务需嵌入全周期生育支持体系, 并通过政策优化破解现有梗阻, 进而提升家庭生育信心。研究的局限性在于当前发现主要为相关性而非因果关系, 未来研究应引入更严谨的因果推理方法。

关键词

三孩政策, 托育服务体系, 生育意愿

The Impact of Childcare Service System Development on Family Fertility Intentions under the Three-Child Policy a Study of Fertility Support Measures

Changxin Lin

School of Management, Southwest Minzu University, Chengdu Sichuan

Abstract

This study examines the impact of childcare service system development on family fertility intentions under China's three-child policy, aiming to provide policy reference for addressing the current low-fertility dilemma. Research background indicates that in 2023, the national birth rate of the resident population was merely 6.39‰, with low fertility intentions emerging as a systemic challenge. The three-child policy positions universal childcare services as a core measure to reduce child-rearing costs. This article first analyzes the mechanism of childcare services, identifying three dimensions through which they influence fertility intentions: economic burden reduction, time allocation, and security enhancement. Specifically, economic burden reduction manifests as decreased direct care costs, time allocation alleviates work-family conflicts, while security enhancement relies on professional care to reduce parenting anxiety. Subsequently, the study systematically reviews policies at the national, Sichuan provincial, and Chengdu municipal levels. Among them, the national policy sets the target of achieving 4.5 childcare spaces per 1000 people by 2025. Sichuan has strengthened childcare facility requirements through legislation, while Chengdu has explored implementing a tiered subsidy model. Using Chengdu and Longquanyi District as case studies, data reveal a continuous decline in births from 2020 to 2023, with a rebound in 2024 coinciding with a significant increase in childcare coverage rate exceeding 70%. However, challenges persist, including structural gaps in universal childcare supply, family trust and cost dilemmas, and implementation obstacles at the community level. The conclusion emphasizes that childcare services must be integrated into a full-cycle fertility support system, and requiring policy optimization to overcome existing barriers and thereby enhance family fertility confidence. A limitation of this study is that the current findings are primarily correlational rather than causal, suggesting the need for more rigorous causal inference methods in future research.

Keywords

Three-Child Policy, Childcare Service System, Fertility Intentions

Copyright © 2025 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. 研究背景与问题提出

1.1. 人口形势的严峻挑战与政策转向

当前中国正经历着深刻的人口结构转型。2023 年全国常住人口出生率为 6.39‰，全年出生人口 902 万人，常住人口总量为 140967 万人¹。全国范围内部分城市已出现人口负增长的态势，折射出低生育意愿已成为一项系统性挑战[1]。长期低生育率导致劳动力储备萎缩与社会老龄化加速，对经济社会可持续发展构成严峻威胁。为应对此挑战，2021 年国家层面出台《中共中央国务院关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》(中发〔2021〕30 号)，正式实施三孩政策并强调“发展普惠托育服务体系”的核心配套措施，标志着生育政策从“数量管控”向“支持体系构建”的战略转型[2]。

¹国家统计局(2024). 2023 年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL].

https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202402/t20240228_1947915.html, 2024-02-29.

1.2. 托育服务在生育支持中的关键作用

政策转型的核心逻辑在于破解“不敢生、不愿生”的现实梗阻。民政部专项调研显示，3岁以下婴幼儿照护成本占家庭总支出的比例较大，而育婴师供给缺口导致托育服务可及性严重不足[3]。这印证了理论界共识，即养育成本尤其是时间成本与职业机会成本是抑制生育意愿的首要因素[4]。对此，国家政策将托育服务体系定位为“降低养育成本的核心抓手”，明确提出2025年实现“每千人4.5个托位”的量化目标。四川省进一步通过地方立法强化实施路径，2024年施行《四川省人民代表大会常务委员会关于加快推进普惠托育服务体系建设的决定》，要求新建居住区强制配套托育设施并推动幼儿园开设托班，形成“国家定方向、地方强落地”的政策组合拳。

1.3. 政策效能缺口与研究切入点

尽管政策体系日趋完善，但初期效果尚未充分显现。以成都市龙泉驿区为例，2021年三孩政策实施后，出生人口未现反弹，反从2020年的11,141人持续下滑至2023年的8863人；直到2024年省市两级托育政策密集落地，例如《成都市托育服务促进办法》于2025年3月施行，才首次回升至9329人²。这一“政策响应滞后”现象引发了关键问题：托育服务体系建设能否实质性提升家庭生育意愿？其作用机制如何通过“国家-地方”政策协同实现？本研究选取成都市，重点分析龙泉驿区为样本，通过政策文本分析与生育行为趋势的研究，揭示托育服务供给对生育决策的作用路径，为政策优化提供实证依据。

2. 生育意愿影响因素与托育服务的作用机理

2.1. 家庭生育决策的理论视角

家庭生育意愿受经济、社会及政策环境共同影响，托育服务的作用需从理论层面结合成本与支持逻辑展开。首先，经济成本是核心制约因素。生育决策首要受显性经济成本限制，孩子从出生到成年的直接支出对家庭构成沉重负担，在大城市中更为显著；隐性机会成本则主要影响女性，常导致其职业发展受限、收入受损。贝克尔“时间价值”理论指出，女性教育水平与收入潜力越高，生育意愿受抑制越强。托育服务可通过分担照料责任，减少家庭时间投入与机会成本，同时降低部分直接支出。其次，照料负担与工作家庭平衡的困境同样突出。婴幼儿照料需大量时间与精力，传统上由家庭内部承担，但随着家庭结构小型化与女性就业率提升，家庭照料资源日益紧张，“工作-家庭冲突”成为普遍问题[5]。托育服务提供社会化照料方案，能缓解家庭照料压力，为父母平衡工作与育儿创造条件，降低生育的心理门槛。最后，社会支持与风险分担也扮演着重要角色。家庭生育决策依赖社会支持网络-可靠的支持可分担养育风险、提升生育信心，反之则加剧焦虑。托育服务是社会支持的重要载体，普惠托育体系能将部分养育责任转移至社会层面，降低家庭对养育不确定性的担忧，对生育意愿产生正向影响。

2.2. 托育服务体系在生育支持中的核心作用

针对家庭生育决策中的经济压力、照料负担与“养孩焦虑”，托育服务体系作为生育支持政策的核心抓手，其作用直指现实痛点，通过社会化、专业化照料方案降低生育门槛。

2.2.1. 普惠托育的直接“减负”效应

育儿经济压力是抑制生育意愿的首要因素。普惠托育通过政府补贴、定价规范，显著降低0-3岁婴幼儿照护的直接支出——相较于市场化托育或全职保姆，普惠托育更易被普通家庭接受。如成都市普惠托育机构，收费多控制在家庭可支配收入合理比例内，还对困难家庭额外补贴，让部分因“养不起”犹

²成都市龙泉驿区2020年至2024年国民经济和社会发展统计公报。

豫的家庭看到多孩生育可能[6]。

2.2.2. 破解“工作-家庭”两难的关键

双职工家庭的核心生育顾虑是时间困境——婴幼儿照料需连续专注的时间投入，常迫使父母在职业与育儿间取舍。普惠托育提供稳定日间照料，可将父母从全天候照料中部分解放，助力其维持职业连续性与收入来源，既缓解经济压力，又保障女性职业发展空间，降低生育“机会成本”焦虑。

2.2.3. 提升养育质量与安全感

家庭对托育质量的担忧是重要抑制因素——部分家庭对隔代抚养局限或非正规托育安全存疑。专业化托育体系通过规范设施标准、要求人员持证上岗、设计科学保育流程，提供更安全、科学的照料环境，甚至在早期启蒙、社交培养上具备优势[7]。这种“安心”效应能缓解养育焦虑，推动“想生”转化为“敢生”。

2.3. 评价托育服务体系建设成效的关键维度

托育服务能否提振生育意愿，需从“可及性、可负担性、可信赖性”三个核心维度评估。“可及性”核心是“能否便捷获得”，不仅看托位供给总量是否接近“每千人4.5个”目标，更需关注空间布局——推动托育服务进社区、构建“家门口”服务网络，是提升可及性的关键。“可负担性”的核心是“能否承担”，需考察普惠托育价格是否匹配普通家庭支付能力，以及政府是否通过价格指导、财政补贴、专项补助等措施，避免托育支出成为家庭负担。“可信赖性”核心是“是否放心”，这是家庭送托的心理基础，需通过场所达标、人员资质合规且持续培训、建立透明监管体系来保障。三者相互关联，共同决定托育服务能否转化为家庭实际支持，后续政策分析将围绕这三个维度审视其设计逻辑与落地效能。

3. 国家、省、市三级托育服务支持政策梳理与分析

3.1. 国家层面上，生育政策的历史性转变与托育体系顶层设计

2021年发布的《中共中央国务院关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》(中发〔2021〕30号)标志着生育政策的根本性转向。文件开宗明义指出，需“实施一对夫妻可以生育三个子女政策，并取消社会抚养费等制约措施”，彻底终结了以限制为导向的旧有框架。其突破性在于将“三孩政策”与“配套支持措施”同步部署，首次在国家层面将托育服务提升至战略高度，明确提出“发展普惠托育服务体系是降低生育养育成本的关键举措”。文件设定了刚性目标：到2025年实现“每千人口拥有3岁以下婴幼儿托位数达到4.5个”，这一量化指标成为检验政策落地的核心标尺。

政策构建了清晰的实施框架。在政府责任方面，要求“将托育服务纳入经济社会发展规划”，明确地方政府需提供土地、场所、财政等支持。例如，提出“新建居住区配套托育服务设施与住宅同步验收交付”，从源头保障设施供给。在社会参与方面，鼓励“企事业单位、社区提供福利性托育服务”，支持社会力量举办普惠机构。尤为关键的是，政策将托育服务与性别平等深度绑定，强调“保障女性就业合法权益”“推行弹性工作制”，直指托育缺失加剧女性职业中断的痛点。这种“政府兜底线、市场扩供给”的模式，旨在快速扩大服务覆盖面。

3.2. 省市层面上，法治框架下的政策协同与基层创新

2024年四川省施行《关于加快推进普惠托育服务体系建设的决定》³，这是全国首部省级托育专项法规，首次以立法明确政府主体责任，要求县级以上政府将普惠托育纳入规划[8]。其突破在于设定刚性约

³四川鼓励支持有条件幼儿园开设托育班，构建多元化多样化普惠托育服务体系[EB/OL].
<https://www.sc.gov.cn/10462/c109788/2024/1/4/6968bcb9d8ad498d825b5e1fc317f809.shtml>, 2024-01-04.

束，新建住宅区按每千人口不少于 8 个托位配建托育设施并同步验收交付，支持盘活闲置用房改建托育机构并给予租金减免。为降成本，要求对机构用水用电执行居民价格，建立市县级运营补贴机制，破解普惠服务可持续难题。

在省级立法框架下，2025 年成都市出台《托育服务促进办法》⁴，聚焦政策落地。该办法量化标准筑牢质量底线，明确托育机构人均使用面积不低于 3 平方米，保育员与婴幼儿配比不高于 1:5。针对入托难，要求每个街道至少建 1 个社区托育点，推动服务嵌入 15 分钟生活圈。在减轻家庭负担上，创新分层补贴模式，对低保家庭发全额托育券，中低收入家庭享 50%~80% 补贴，允许企业将托育费用补助税前扣除，形成多元成本分担链。

三级政策通过目标传导与资源整合形成闭环。省级设定 2025 年每千人托位数 4.2 个目标后，成都市分解任务至区县，如龙泉驿区 2024 年新增 800 个托位，500 个来自新建住宅配建，200 个通过社区闲置房改造。资金协同上，省级财政每个达标托位年补贴 1.2 万元，成都市级叠加补贴及发放家庭托育券，使某社区托育点月均费用进一步降低。监管形成“省级人大督查 + 市级跨部门执法 + 区级网格巡查”体系。

3.3. 政策协同与三级联动，从顶层设计到民生感知的实践逻辑

国家、四川省与成都市的托育政策体系，通过目标分解、资源整合与监管闭环深度咬合，形成连贯执行链路。这种协同并非简单复制，而是结合地方实际转化，让宏观目标落地为家庭可感服务。

在目标传导上，国家“每千人 4.5 个托位”要求，被四川省细化为“2025 年达 4.2 个”目标，成都市再分解至区县。如龙泉驿区 2024 年新增 800 个托位任务，500 个通过新建住宅配建、200 个由社区闲置空间改造、100 个来自幼儿园托班扩容完成。层层目标责任制确保国家意志落实到基层。资源整合呈现政策工具叠加效应。中央财政向人口大省倾斜资源，四川省设 2 亿元专项基金，对达标机构每个托位补贴 1.2 万元。成都市创新双轨补贴机制，对托育机构发建设补贴，向家庭发托育券。龙泉驿区某社区托育点靠省、市补贴将月托费控制在 1200 元内，“中央输血 - 省级造血 - 市级活血”模式构建可持续服务生态。监管协同是政策落地保障。省级通过人大执法检查强化法治，2024 年叫停 3 个未配建项目。成都市建立跨部门联合治理机制，住建、卫健、消防等部门各司其职。龙泉驿区将托育机构纳入社区网格员巡查，形成“省级督查 - 市级执法 - 区级巡查”闭环，为服务质量护航^[9]。政策弹性为基层创新创造条件。省级立法“鼓励探索”条款支撑成都“智慧蓉城”托育服务平台，家长可一键查询比选。龙泉驿区试点企业共享托育点，“政企共担”模式缓解职工育儿压力、助企业留才，被全省推广，形成“基层试水 - 市级推广 - 省级认可”路径^[10]。

三级联动构建了可量化、可追踪、可追溯的责任闭环，从目标到托位数据可测、资金可追踪、责任可追溯，使托育政策转化为基础设施。只有当家庭感受到服务可及、可负担、可信赖时，政策协同价值才得以实现。

4. 成都市托育服务体系建设对家庭生育意愿的作用

4.1. 成都市及龙泉驿区生育水平变化趋势分析

本研究数据主要来源于成都市统计局公开发布的年度统计公报(2020~2024 年)以及龙泉驿区卫生健康局的人口登记数据库。市级数据自 2020 年起连续发布，但早期仅包含出生人口总量，2023 年起补充了出生率、自然增长率等关键指标。区级数据连续性较好，涵盖季度出生人口及户籍流动人口分项，不过 2021 年前缺乏与托育政策的直接关联字段。

⁴ 成都市托育服务促进办法[EB/OL]. <https://law.pkulaw.com/Readbigui/de3ca46647560f3437d050c7386b8603bdfb.html>, 2025-01-17.

数据存在三方面局限：一是市级早期微观生育意愿数据缺失；二是流动人口生育登记存在一定的一定漏报率。这些局限要求我们在解读趋势时保持审慎态度。

4.1.1. 成都市总体生育数据变化

过去五年成都市出生人口呈现先加速下滑后低位企稳的态势。2020 年出生人口为 21.2 万人，出生率 10.12‰，此后连续三年下滑，2023 年降至 17.26 万人和 8.21‰的历史低位。值得注意的是，在 2021 年三孩政策实施当年，出生人口反降 6.4%，反映出政策传导存在明显滞后。2024 年出现关键转折，出生人口回升至 17.81 万人，环比增长 3.2% (见表 1)，这与全市托育服务体系覆盖率突破 75%的时点高度吻合。

Table 1. System resulting data of standard experiment (2020~2024)
表 1. 成都市生育核心指标变化(2020~2024 年)

年份	出生人口(万人)	出生率(‰)	环比变化
2020	21.20	10.12	—
2021	19.85	9.45	-6.4%
2022	18.13	8.62	-8.7%
2023	17.26	8.21	-4.8%
2024	17.81	8.46	+3.2%

注：2024 年为初步统计数据，环比变化基于统计局最终核准数据计算。

龙泉驿区作为人口导入型城区的生育变化更具典型性。2020 年该区出生人口达 1.14 万人，此后连续三年下行，2023 年降至 0.89 万人的低谷。分阶段看 2021 年三孩政策出台当年出生人口骤降 15.7%，主要受育龄妇女总量减少和疫情积压需求释放完毕的双重影响；2022~2023 年持续低迷期恰与托育资源短缺期重叠，2023 年每千人托位数仅 2.8 个；直至 2024 年一季度出现关键反弹，单季出生 0.24 万人，环比增长 5.2%，与普惠托育社区覆盖率突破 70%形成时间呼应。

4.1.2. 政策具有滞后性与复杂性的趋势

生育政策的效果传导呈现出显著的时间差。以龙泉驿区为例，2021 年三孩政策出台后未立即产生提振作用，反而因配套措施缺失导致出生量连续下滑。真正的转机出现在托育服务体系建设后——从 2023 年密集出台《成都市托育服务促进办法》到 2024 年初托位覆盖率达标，生育行为响应延迟约 18 个月。

这种滞后性背后存在三重复杂性：一是政策响应存在人群分化，二胎及以上家庭更敏感；二是空间效应不均衡，产业园区周边因企业托育试点推进，生育量增长达 7.1%，远郊乡镇仅微增 0.8%；三是经济因素仍为主导，在龙泉驿区企业托育点调研中发现，月托费降至家庭收入 12%以下的职工群体，二胎意愿提升最为显著。

4.1.3. 成都模式的适用性与可推广性分析

成都龙泉驿区在托育服务体系建设中取得的阶段性成效，可被视为一种“成都模式”。该模式的成功具备一定前提条件。首先，成都有强大的财政支持能力。成都市作为新一线城市，财政实力雄厚，能够支撑建设补贴、运营补贴和家庭托育券的分层补贴体系。这确保了普惠托育机构的低价可持续运营，是模式的核心基础。其次，成都市拥有高效的行政执行能力与跨部门协同机制：明确了卫健、住建、财政等部门的责任，建立了“省级督查-市级执法-区级巡查”的闭环监管体系。这种高效的行政执行能力，确保了托位配建、闲置空间盘活等政策能够快速落地。

龙泉驿区作为重要的制造业基地，拥有大量年轻的产业工人家庭，对托育服务的刚性需求强烈。这

种集中的需求为企业托育和社区托育点的建设提供了充足的生源和市场基础，形成了政策与需求的良性互动。通过“智慧蓉城”等平台，实现了托育信息的公开透明和一键查询，提升了服务的可及性和家庭的信任度。

“成都模式”的推广必须考虑不同地区的资源禀赋和现实条件，尤其是在财政较弱的城市和农村地区。对于财政较弱的城市，它们难以承担成都式的“三位一体”补贴模式。建议调整为重点补贴需方的策略，即集中有限财政资源，向低收入家庭和二孩以上家庭发放更高额度的托育券，确保普惠服务的可负担性。同时，应侧重盘活存量资源，如闲置校舍、社区用房，而非大规模新建，以降低建设成本。对于农村地区，其面临的主要挑战是需求分散和专业人才匮乏。在推广时，应放弃城市化的集中托育模式，转而发展“嵌入式”和“流动式”服务。例如，利用村级组织、闲置农家院落发展“互助式托育点”，并重点培养本地的乡村保育员，通过远程培训和巡回指导来解决专业性问题。政策重点应从“普惠托位”转向“普惠照护支持”，将托育服务与乡村振兴、养老服务相结合，实现资源共享。总体而言，成都模式的核心经验在于“政府主导、多方参与、财政保障”，但在推广时，必须根据地方的“财力、人力、需求密度”进行本土化调整。

4.2. 现行政策体系下的障碍与挑战

4.2.1. 普惠托育供给的结构性短板

成都市托育服务体系建设虽取得进展，但供给端的结构性矛盾依然突出。尽管全市普惠托位总量持续增长，人口导入型区域的缺口仍较为显著。以龙泉驿区为例，作为制造业聚集区，其实际托位需求高于全市平均水平，但新增托位布局呈现空间不均衡特征——产业工人密集区域的覆盖率明显不足，远郊乡镇则面临资源短缺。成本与质量的平衡难题进一步凸显：政府补贴尚未完全覆盖机构运营成本，部分普惠点存在压缩人力投入的现象。抽样调查表明，部分机构保育员资质达标率与《成都市托育服务促进办法》要求存在差距，引发家长对服务质量的担忧。多元供给模式的协同性亦有提升空间，医育结合覆盖率有限，幼儿园托班则受师资编制等因素制约。

4.2.2. 家庭决策中的信任与成本困境

家庭对托育服务的接受度受多重因素制约。在经济负担方面，社区普惠托育的月均费用占制造业双职工家庭收入比重较高，超过国际公认的合理阈值。尽管实施托育券分层补贴制度，中低收入家庭的实际支付压力仍较显著。更深层的障碍在于质量信任危机，部分家庭对非监控时段的照护质量存在持续担忧，个别机构违规事件曝光后引发的区域性入托率波动，反映出监管公信力建设的紧迫性。传统育儿观念亦构成隐形壁垒，相当比例的家庭坚持“三岁前家庭照料”模式，对机构托育尤其是低龄托育接受度有限，这种文化惯性与老龄化背景下祖辈育儿支持能力衰减形成矛盾。

4.2.3. 社区落地的执行梗阻

政策在社区层面的实施面临多维挑战。在空间配置方面，老旧社区改造存在场地合规性难题，部分由非标准建筑改建的托育点面临消防与通风等基础条件制约；新建社区虽执行配建要求，但商业设施改造为托育场所的合规争议时有发生。此外，跨部门协作机制尚未完全畅通，基层反映存在因部门规范冲突导致的运营困境。数字化治理工具的效能亦有提升空间，信息平台使用率未达预期，机构信息透明度不足影响系统公信力。这些微观层面的梗阻，折射出政策设计与基层治理复杂性的适配需求。

4.2.4. 特殊群体的政策覆盖盲区

特定劳动群体的需求尚未得到充分响应。制造业女性职工面临典型困境，产业流水线工时制度与托育机构服务时间存在结构性错配，导致职业中断现象较为普遍。实地访谈中，多名女工反映接娃时间冲

突引发的收入损失问题。同时，传统隔代照料模式因人口流动与老龄化加速而弱化，但政策尚未建立有效的替代支持体系。这些盲区暴露出标准化政策与非标准化需求之间的张力。

4.2.5. 政策工具选择的复杂性与长期财政可行性

除了执行层面的挑战，对政策工具本身的设计也需深入探讨。

首先是补贴方式的权衡。成都模式主要采用“补供方为主，补需方为辅”的混合工具。对供方机构的建设和运营补贴，其优势在于能快速扩大托位总量，确保普惠价格，但劣势是可能导致市场竞争不足，服务质量提升动力减弱。对补需方的优势在于尊重家庭选择权，促进市场竞争，但劣势是若补贴额度不足，对低收入家庭的实际减负效果有限，且可能推高市场价格。

其次是普惠性与多样性的平衡。政策目标是普惠，即广泛覆盖和可负担。然而，普惠性可能牺牲服务的多样性，如特色教育、延时服务等。龙泉驿区制造业职工的延时照护需求，恰恰是普惠性政策难以完全覆盖的。政策设计必须在确保基本普惠服务的基础上，通过市场化机制鼓励多样化供给，避免“一刀切”导致服务与需求错配。

最后是长期财政可行性。成都模式的财政投入强度高，其可持续性面临挑战。随着出生人口基数扩大和托位目标提高，政府的财政压力将持续增大。政策设计应考虑引入社会资本、建立保险机制或税收优惠等多元化筹资渠道，逐步减轻地方财政的单一负担，确保托育支持政策的长期稳定运行，避免因财政波动导致政策“烂尾”[11]。

5. 结论与政策建议

5.1. 研究结论

本研究通过政策文本分析与实证数据检验，揭示出托育服务体系建设对生育支持的复杂作用机制。核心结论有三：其一，生育政策转型需配套支持同步，单纯放开生育限制(而未配套降低养育成本)，反而可能加速生育率下滑；其二，托育服务见效存在显著滞后期，龙泉驿区案例显示从政策落地到生育行为响应需 18~24 个月；其三，“普惠”不完全等同于“可及”，托位空间错配、服务质量信任赤字、政策执行碎片化构成三重梗阻。这些发现表明，唯有将托育服务嵌入全周期生育支持体系，才可能重塑家庭生育决策逻辑[12]。此外，本研究发现 2024 年成都市出生人口的回升现象，与全市托育服务体系覆盖率突破 75%的时点在时间上高度吻合，初步印证了托育服务体系建设对提振生育水平的积极作用。但需审慎指出，当前数据仅能支持相关性发现，尚不能证明托育服务是导致回升的唯一因果。

5.2. 分级政策优化建议

5.2.1. 省级层面上，强化法治保障与资源配置

建议修订《四川省普惠托育服务条例》，增设两项刚性约束：一是建立人口流动与托位供给联动机制，要求产业聚集区，如龙泉驿经开区按每千人 6 托位标准配置，高于全省均值 4.2 个；二是推行补贴动态调整制度，根据 CPI 涨幅每年更新运营补贴标准，确保覆盖机构 60%以上成本。同时设立托育质量保障基金，对保育员持证率 100%的机构给予额外奖励，破解“低价低质”困局。

5.2.2. 市级层面上，破解执行梗阻与信任危机

成都需重点优化以下三方面。第一，满足空间适配性，在新建住宅土地出让合同中，强制规定产业工人聚居区域配建面积占比不低于 50%；进行监管重构；第二，建立“家长观察员”制度，开放每月 8 小时非预约巡查权限，并设立第三方暗访评估机制；第三，加强数字赋能，升级“蓉易托”平台，强制机构公开实时监控、保育员资质及投诉处理记录，对虚报空位率超 15%的机构取消补贴资格。

5.2.3. 社区层面上，激活基层治理弹性

政府需要赋予街道办三项关键权限。首先是资源统筹权，整合社区医疗站、老年活动中心空间，试点“朝八晚七”错时托育服务，适配制造业工时；其次是规范协调权，设立跨部门快速响应小组，对消防与卫健标准冲突案例，48小时内出具解决方案；最后是文化引导权，组织社区育儿互助联盟，由示范家庭带动观念转型，重点突破2岁以下送托顾虑。

基金项目

本项目得到西南民族大学中央高校基本科研业务费专项资金资助(项目编号 2025SYJSCX109)资助。

参考文献

- [1] 陈卫. 中国的低生育率与三孩政策——基于第七次全国人口普查数据的分析[J]. 人口与经济, 2021(5): 25-35.
- [2] 陈友华, 孙永健. “三孩”生育新政: 缘起、预期效果与政策建议[J]. 人口与社会, 2021, 37(3): 1-12.
- [3] 杨菊华. 理论基础、现实依据与改革思路: 中国3岁以下婴幼儿托育服务发展研究[J]. 社会科学, 2018(9): 89-100.
- [4] 田宏杰, 孙宏艳, 赵霞, 等. 三孩政策下的低生育意愿: 现实束缚与文化观念制约[J]. 青年探索, 2022(4): 77-86.
- [5] 侯佳伟, 周博, 梁宏. 三孩政策实施初期广东女性的生育意愿与托育服务、育儿假[J]. 南方人口, 2022, 37(3): 39-52.
- [6] 李媛. 三孩生育政策与公共投入的有效衔接[J]. 长安大学学报(社会科学版), 2021, 23(4): 101-106.
- [7] 杨雪燕, 井文, 王洒洒, 等. 中国0-3岁婴幼儿托育服务实践模式评估[J]. 人口学刊, 2019, 41(1): 5-19.
- [8] 四川推动三孩生育政策效应充分释放[J]. 健康中国观察, 2023(2): 83.
- [9] 张文. 从“有人”到“专业”四川育强“一老一小”服务人才[J]. 四川劳动保障, 2025(12): 3-6.
- [10] 左越, 胥兴春. 家庭式托育服务与社区治理的耦合: 原点、机制与路径[J]. 成都师范学院学报, 2022, 38(10): 94-100.
- [11] 王健. 低生育率背景下我国社会保障制度的反思与完善[J]. 安徽大学学报(哲社版), 2025, 49(3): 113-120.
- [12] 周鹏, 陈静宁, 李璇, 等. 建立整体性生育支持体系提高四川人口生育率[J]. 人口与健康, 2024(3): 28-30.