



中国发展研究基金会

研究参考

第2号（总256号）

2023年11月22日

日本少子化背景下发展幼托事业的 举措及政策启示

内容摘要：日本是世界上少子化最严重的国家之一。为降低少子化带来的不利影响，日本政府把发展学前教育和托育服务作为国家发展战略的重要组成部分。从1989年的“1.57冲击”开始，日本政府围绕育儿支援出台了一系列法律，有效优化了教育、托育环境，提高了幼托机构规模和保教质量。日本多年来着眼于克服少子化不良后果、努力开展儿童及育儿支援工作的经验教训，对已经进入“低生育率”的中国具有一定的启示作用。

关键词：日本；少子化；幼托事业；举措；政策启示

日本少子化背景下发展幼托事业的 举措及政策启示

日本是世界上少子化最严重的国家之一。为降低少子化对综合国力、社会结构、经济发展和人才培养等诸多方面造成的负面影响，日本政府把发展学前教育和托育服务作为国家发展战略的重要组成部分，实施了一系列举措。为了解日本幼托机构服务发展情况，2023年9月18-22日，中国发展研究基金会课题组赴日考察“儿童发展与少子化应对”期间，走访了东京爱婴保育园、千叶县长柄町町立儿童园等机构，并与专家学者、基层政府官员和相关机构负责人深入交流。

一、托幼机构考察情况

日本的幼托机构主要有保育园、幼稚园和“认定儿童园”三种类型。其中，幼稚园依据《学校教育法》设立，由文部科学省管理，以满3岁到入小学前的孩子为对象，提供入小学以前的育儿教育；保育园依据《儿童福利法》设立，由厚生劳动省管理，以0岁至入学前的婴幼儿为对象，是孩子的保育场所；认定幼儿园依据《“认定儿童园”法案》，由文部科学省和厚生劳动省合作发起，将幼儿园和保育所的功能一体化，实施有效经营的综合设施。有的幼稚园和保育园进行合并，扩大功能接受相关认定而成为认定幼儿园，有的机构一开始就是作为“认定儿童园”开展保教工作。

此次调研的两所幼托机构，其中一所是认可外保育园，另外一所是町立“认定儿童园”。

(1) 东京都目黑区爱婴保育园。这是一所位于东京都目黑区的24小时爱婴保育园。该24小时保育园的园长是中国宁波籍移民，办园初衷是初做母亲时因缺少照看孩子的经验饱受折磨，希望给有同样困境的父母提供支持。在日本定居24年间，陆续开办了5个园所，其中4所是24小时园。5个园所中，目前仅位于横滨的1所是“认

定儿童园”，每年享受约 1 亿日元的财政补贴。此次调研的 24 小时园是一所“认可外”保育园。

该 24 小时保育园核定可招收 78 名幼儿，其中 0 岁 6 个，1 岁 15 个，2 岁 27 个，3-5 岁每个年龄段 10 个（即总共 30 个）。受新冠疫情影响，该园仍未恢复到疫情前的招生状况，目前实际招收幼儿 25 名。

据园长介绍，在日本 24 小时的托育教育服务机构仍然较少，主要服务照护人需要夜间工作的家庭。申请该机构的幼儿家庭，需要缴纳保育及教育费用，平均每名幼儿每月收费约 80000 日元，与当地“认定内”机构的收费标准相当。根据东京都的政策，幼儿家庭可以凭机构缴费凭证，到所辖区政府报销一部分费用。其中，3 岁以上幼儿每月可报销 37000 日元，3 岁以下婴幼儿每月可报销 42000 日元。根据东京都各区制定的补助政策，该 24 小时保育园作为儿童保育支援的福利性机构，房租可享受市场正常租价的一半优惠。在日本，无论是否通过“认定”，每年都需要接受厚生劳动省的巡回审计。

(2) 千叶县长柄町町立儿童园。长柄町町立儿童园成立于 2010 年，由长柄町町立长良保育园、长柄町町立三岛野保育园和长柄町町立水上幼稚园整合而成。该园学位数为 185 个，本学期在园儿童共计 111 名，教职工 31 名。

长柄町政府承担该园的所有经费。为给居民营造宜居环境，从而吸引外来人口和降低当地人口流出，长柄町从幼儿园到中学全部免费。町政府每年投入 40 亿元作为教育经费支出。并非所有“认定儿童园”都完全无偿化。座谈中，地方政府提到同在千叶县的睦泽町町立儿童园，对 3 至 5 岁儿童免除教保费，但交通、食品、教材和活动的实际费用不在免费范围内。0-2 岁儿童，免住宅税的家庭享受免费入园，不过交通、食品、教材和活动等实际费用同样不在免费范围内。对年收入低于 360 万日元的家庭，以及所有收入水平家庭中的第三个及以后的儿童，睦泽町会免除其教材费和午餐费。

儿童园还承担着社区的育儿支援功能。长柄町町立儿童园的游戏

室等场所定期向社区开放，每月 3 次开放学校操场，每年 10 次开放游戏室并举办 2 次育儿圆桌论坛；儿童园具备育儿专门知识和能力的保育员，在孩子游戏、保证生活节奏、健康和饮食等各方面，对家庭进行丰富的育儿支援；儿童园还要积极向家长和社区传播有关学前教育活动和儿童保育支持的信息。

二、日本发展托幼事业的主要举措

日本从战后便相继出台相关育儿政策。据日本医疗介护福祉政策研究论坛理事长中村秀一先生介绍，二战期间日本政府积极鼓励生育。鉴于战争带来的伤害和影响，战后日本政府不再轻易干预人口问题，并把触及人口问题视为禁忌。上世纪 70 年代开始，日本总和生育率下降，政府认为这只是暂时减少；1980 年，面对持续下降的生育率，日本政府也是持静观态度；直到 1989 年生育率遭受 1.57 冲击，日本政府开始制定一系列政策解决少子化问题，并相继建立起育儿支援网络。

(1) 扩大托幼规模。从 1989 年的“1.57 冲击”开始，日本政府认识到少子化的严峻性。1994 年 12 月，当时的厚生省、文部省、劳动省和建设省制定了《关于今后支援育儿施策的基本方向》（简称“天使计划”）。该计划是日本政府提出的第一项少子化综合性政策，提出增加婴儿入托、充实托儿所设施、延长托儿所服务时间等措施，实现当年年底各地托儿所接受 3 岁以下婴幼儿人数必须达到 60 万的具体目标。基于“天使计划”，日本同时间制定了“紧急保育对策五年计划”，要求丰富幼托形式、扩大幼托机构数量、建设地方育儿支援中心等。不同形式的托幼儿机构数量得以迅速增加。

1999 年 12 月，作为“天使计划”的继续和延伸，日本又制定了“新天使计划”。“新天使计划”要求将接受 3 岁以下婴幼儿人数增加到 68 万，增加 2000 所多功能幼托设施，300 所周末托儿所和 500 所专门接受病后恢复期幼儿的幼托机构。

(2) 推进托幼一体化。由于日本学前教育领域的两大机构幼稚园与保育园，分别由日本政府的文部科学省和厚生劳动省所管辖。为

给幼儿提供一体化的保育和教育，2006年6月，日本政府颁布《关于推进为学前儿童提供综合性教育、保育等的法律》（简称《“认定儿童园”法案》），并于同年10月实施“认定儿童园”制度。文部科学省和厚生劳动省据此合作创设了综合性学前教育机构“认定儿童园”。2018年，日本共有“认定儿童园”4521所，在园儿童603954人。可以说，发展保教一体的“认定儿童园”成为日本近些年幼托事业发展的主要趋势。

考察组此次也拜访了日本今年4月刚刚设立的儿童家庭厅。该厅属于首相直接管理机构，其具体业务部门由厚生劳动省和内阁府中与儿童相关的部门整合而成，旨在打破各省厅之间的工作界限，强化对儿童政策的领导力和统筹力，推进对儿童政策的一元化管理。据介绍，“认定儿童园”也将归由儿童家庭厅统一管理。

(3) 优化幼儿环境。日本政府及有关部门通过一系列具体措施，要求托幼机构加强与家庭、社区之间的联系，让不同的教育内容和教育功能实现互联互通，以创造更好的育儿环境。2004年，日本制定了《幼儿·育儿支援计划》，提出园所应该给所有的育儿家庭以支持和帮助，在育儿方面发挥更大作用。《“认定儿童园”法案》明确提出，“认定儿童园”要具备为社区育儿活动和家庭育儿提供援助的功能，要以所有幼儿的家庭为对象。

走访长柄町町立儿童园时，考察组也观察到该园设置了供家长和孩子游戏的场所。据园方负责人介绍，日常教学方面，教师每天都要向家长传达幼儿当天在园的情况，与家长之间建立良好的沟通和写作，取得家长的信任。儿童园还邀请家长积极参加园里的教育活动，提高家长育儿能力，使育儿经验在家庭和社区中传承下去。

(4) 提供经费保障。日本通过提高消费税税率等举措，为儿童及育儿提供经费支持。2012年6月，日本众议院通过了以提高消费税税率为主的社会保障与税制一体化改革相关法案。2014年4月起，日本政府将消费税税率由5%上调至8%，并从增加的8.2万亿日元中拿出1.35万亿日元，专门投入到抚养未成年子女教育上。2015年10

月，消费税进一步提高到 10%（受日本经济发展迟缓影响，这一制度推迟到 2019 年 10 月份正式执行），明确 2015 年度消费税的增收额全部作为社会保障财源，5%用于充实儿童及育儿经费，并将儿童及育儿追加为社会保障对象。

得益于上述税收制度，日本从 2019 年通过《儿童、育儿支援法》修正案，全面落实幼儿教育及保育无偿化政策。“无偿化”并非指所有幼儿园及保育园的学费免费，而是符合要求的家庭可免除学费，未达到要求的家庭，由国家设置统一的上限后，再由自治体根据家庭收入及税收状态来合理设定学费。根据该法案，保育园、幼儿园、儿童园的 3-5 岁儿童家庭以及免交居民税的 0-2 岁儿童贫困家庭，其保育及教育费用均全部免除，确保了所有幼儿无论来自何种背景，都能接受高质量的保育和教育。

三、政策启示

日本多年来努力发展和改良幼儿教育保育事业，并受到全世界的认可及学习。日本在托幼领域的举措，对当前我国学前教育普及普惠发展和加快婴幼儿托育服务体系建设，具有积极的政策启示。

（1）制定专项法律、法规，规范幼托机构的建设与管理工

日本非常重视学前教育立法，涉及幼儿保教方面的立法很多，并以法律为依据对托幼机构实施科学化的管理。目前，日本仍在不断优化学前教育及托育服务制度。我国应该学习日本在托幼方面政策实施的长期性，以及相关法律法规确立与执行的连续性，结合儿童托育和早期教育的发展趋势与投入机制的变化，加强相关法律法规的制定，确保相关政策执行的连续性和高质量。

（2）建设多元参与、覆盖城乡的普惠托育服务体系。

日本相关托育事业的政策和措施，涉及家庭、社区、行政部门等社会的方方面面。通过改变传统的由家庭和父母承担育儿的认识，构建全社会共同援助育儿的机制。目前我国的托育服务还处于起步阶段，需要政府积极主导，鼓励社会积极参与，发展普惠的、覆盖城乡的、包含综合托

育服务机构、入户家访、家庭互助托育等在内的托育照护体系。为婴幼儿家庭提供方便可及、质量有保障、价格可接受的普惠性托育服务。

(3) 合理利用学前教育资源推动托幼一体化发展。为了让婴幼儿保育和教育得到平衡，日本创建了集幼稚园和保育园优点于一身的“认定儿童园”，满足家庭对入园的多样化需求。当前我国3岁以下婴幼儿入托的供给和需求缺口还比较大，儿童早期发展的公共政策存在突出短板。在满足学前教育普及的基础上，应当鼓励和支持有条件的幼儿园招收2-3岁幼儿，促进学前教育机构更合理分配资源，同时服务更多适龄婴幼儿，推动实现托幼一体化发展。

(4) 以政府投入为主为托幼机构提供稳定的经费来源。日本政府通过提高消费税并将增收部分明确了对儿童以及学前教育进行财政支持，为托幼事业发展提供了稳定的经费来源，同时结合不同机构类型以及幼儿家庭情况，分级分类据实予以财政支持。考虑我国区域、城乡发展不平衡性，托幼事业应根据不同类型、不同情况，制定并完善相应的财税制度，以政府特别是国家和省财政为主对经济欠发达地区予以专项经费支持。

中国发展研究基金会
曹艳 刘蓓 执笔



中国发展研究基金会
China Development Research
Foundation



地 址： 北京市东城区安定门外大街 136 号皇城国际中心 A 座 15 层
电 话： (010) 64255855 邮 编： 100011
责任编辑： 任晶晶 网 址： www.cdrf.org.cn
