

日本「育人革命」政策對台灣的啟示

摘要

日本育人政策係要達成“全世代型”社會福利制度的目標。因此，範圍包括幼兒、高校及高等教育等階段；支援活動引入非營利組織、企業等合作，也針對幼童、青少年、家庭及扶養人提供教育、生活及就業等支援，讓國家未來主人翁得以安心學習。台灣雖提出生生不息的政策主軸，但目前未有定案。從育才的角度來看，少子化帶來對高等教育及社會等的衝擊，不能單由衛福部和教育部的角度看問題，需經濟部與國發會研提出更宏觀格局的對策方案。建議可參考日方規劃方向，從教托一貫整合，鼓勵企業幼教及托育所、私幼或非營利組織參與公共化政策，透過公私協力，達成平價化、普及化的育才機制。

一、前言

根據日本國立社會保障與人口研究所「第15屆生育趨勢調查(已婚夫婦者)」顯示，未滿50歲初次結婚的夫妻中，小於30歲及30-34歲者有76.5%及81.1%表示不生孩子，主要是養育子女和教育花費太多。對於20多歲和年輕一代的30多歲的主要原因不生孩子的數量的理想是“因為太多的錢養育孩子和教育”。而內閣府所做的「婚姻和家庭形成調查意識」中對“如果有任何這樣的事情，你想要小孩的補助為何?”有68.6%表示“為未來的教育經費補助”，有59.4%表示“補助費用，如幼兒園和托兒所”。此顯示出日本多數年輕人尋求教育支出協助，來平衡養育孩子和教育費用的沉重負擔，成為育兒產生很大的負擔，這也成為了日本的出生率下降問題的原因。出於這個原因，同時實現幼兒的飛碟擴張，並行與負擔的措施，包括免費幼兒教育是對下降的出生率的重要對策之一。

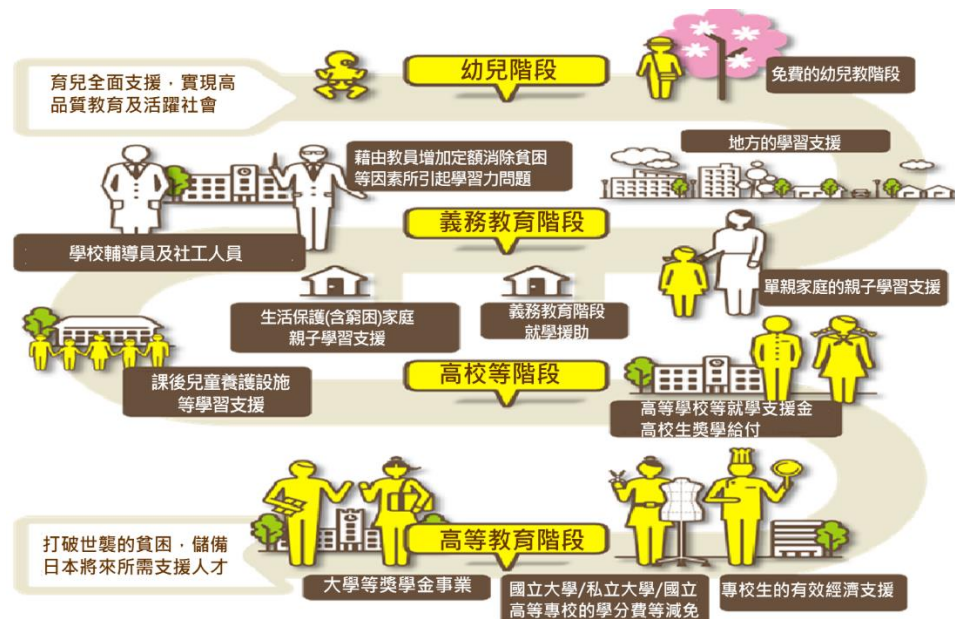
因此，安倍政府自2014年度起，一步一步推動免費的幼兒教育，包括幼兒園，托兒所等場域，並擴大兒托費用的範圍。2017年在解散日本眾議院而舉行10月份選舉中，安倍政府仍取得逾2/3席次的壓倒性勝利。他11月在眾議院

施政演說中提及，將針對大選時少子高齡化等政見，提出加速幼教免費等政策方向。因此，2017 年 12 月 8 日日本內閣會議通過「新經濟政策套案」，即涵蓋「育人革命」及「生產力革命」兩項，其中教育免費化為主的「育才革命」，政策，包含在 2020 年度前，推動所有 3 到 5 歲幼兒就讀幼稚園及托兒所免費及 0 到 2 歲幼兒的低收入家庭，幼兒相關費用免費等，到大學等高教部分亦提供必要的學子免費措施，以改變日本目前偏重高齡者的社會福利制度，轉而成為高齡者與年輕人都能安心的「全世代型」社福制度，建構出活躍安心的社會。

同樣地在台灣，賴院長在 2017 年年終記者會也提及，要以「安居樂業」、「生生不息」及「均衡臺灣」為作為未來施政主軸。其中「生生不息」部分，與日本「育人革命」施政主軸不謀而合，雖然政府還未完成整體規劃，但預料今年將陸續提出多項政策，來解決少子化問題。與台灣同樣面對少子化及高齡化問題的日本，雖然國情及經濟條件與我們不迥相同，但他們規畫之內容及構思仍可以為我國規劃之參考。因此，本文將分析日本「育才革命」主要政策主軸及作法，並整理現階段台灣相關作法，提出對台灣的啟示。

二、 日本育人革命政策重點

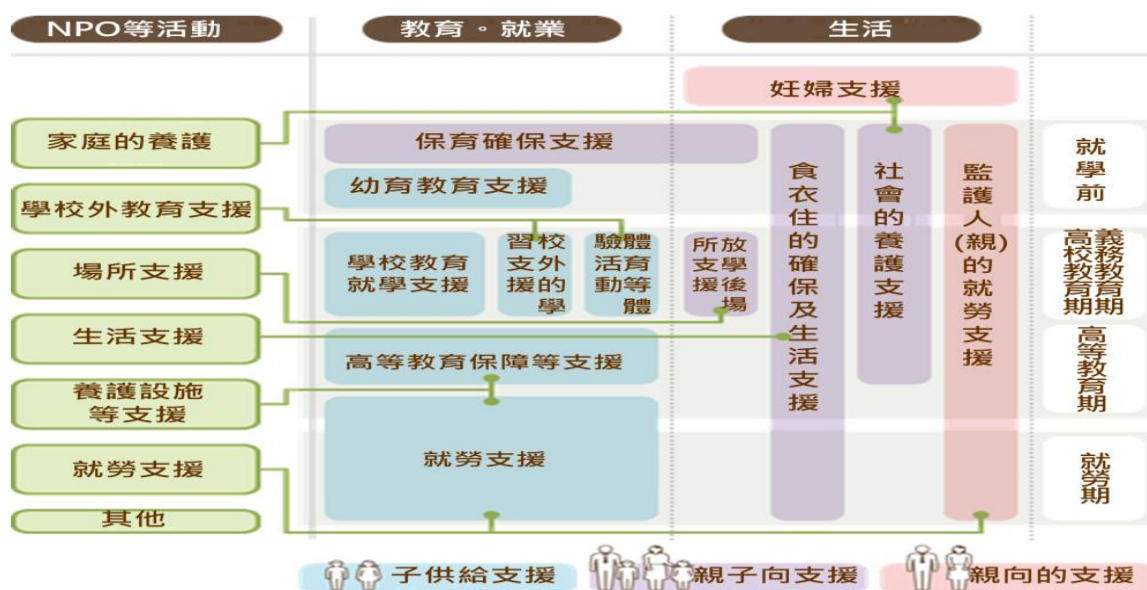
日本為解決少子化問題，在 2015 年即有對有 0-1 歲幼兒的家庭，規劃短工時等多元化工作型態及易返職場的育嬰留停相關措施，另對育兒家庭的補貼方面，對弱勢家庭或單親家庭從 2017 年起，提供包括 0-3 歲每人每月 1.5 萬日圓(約新台幣 4,100 元)、3 歲到中學生畢業每人每月 1 萬日圓(約 2,700 元)。而 2017 年 12 月 8 日內閣會議通過的「育人革命」政策，如圖 1 所示，主要係對育兒提供全面性支援，實現高品質的教育水準以及活躍的社會，並要打破貧困的世襲，儲備未來國家發展所需的人才為目標。



資料來源：整理自日本內閣府

圖 1 日本育人革命的主要範疇

於是擴大之前的作法，除了有非營利組織(NPO)提供家庭養護、生活、課外教育及場所等支援活動外，對兒童、家庭、監護人分別提供相關支援作法，像是為扶養人(指監護人，稱為親)規劃多元化工時的工作型態，以及易返職場的育嬰留停相關就業與勞動措施，另支援弱勢家庭或單親家庭在保育、養護等支援，讓教育、就業及生活無慮，讓受扶養人可以能透過外界奧援，在不同階段皆可安心學習。其主要支援方式如圖 2 所示，分為就學前、義務教育至高校教育、高等教育以及就業期等階段，設定在 2020 年前，推動包括 3 到 5 歲幼兒就讀免費、低收入家庭有 0 到 2 歲幼兒相關費用免費，及大學等高等教育亦有部分減免等措施，以達到“全世代型”社會福利制度的目標。其主要作法如下：



資料來源：整理自日本內閣府

圖 2 日本育人革命支援活動

(一) 就學前教育

自 4 年前即參照英、法、韓等國經驗，針對 5 歲以下幼兒，推動年收入未達納稅標準之家庭，第 3 胎給予保育費免費的作法。現再將幼兒教育由 5 歲再向下延伸至 3 歲提供免費教育，即無論家庭年收入，針對 3 至 5 歲幼童入園入托皆由政府提供支援。另針對年收入未滿 260 萬日圓的低收入家庭，有 0 至 2 歲幼兒者原需繳納 9,000 日圓保育費，亦提供免費入托。且為確保政策公平性，家有 0 至 2 歲幼兒的父母也可能享受育兒休假補貼，在家中自己照看孩子。

第二是提升日本女性就業率達 80% 目標，安倍政府在「安心育兒計畫」規劃在 2018 至 2022 年的 5 年期間，提供 32 萬人次的兒童保育名額，以減少「待機兒童」的數量，同時為改善保育員薪資較其他產業為低而引發的離職現象，日本人事總處將配合政策加薪，自 2019 年 4 月開始提高保育員薪資 1%(每月約 3,000 日圓)。

由於主要經費來源係由實施消費稅增稅來支應，但因 2019 年 10 月才開始實施，因此，2019 年度僅限 5 歲兒童免費，2020 年度開始推進政策包裹的所有項目。

(二) 義務(高校)教育期

日本私立高中學費向來是一般家庭沉重的負擔，目前私校學費補助標準，包括免居民稅家庭全額免費、或年收入未達 590 萬日圓 (約新臺幣 177 萬元) 家庭，給予 35 萬日圓(約新臺幣 10 萬元) 至全額免費不等之補助[註¹]。為了積極培育未來的國家人才，在財源穩定之下，至 2020 年止將擴大補助年收入低於 590 萬日圓的家庭，就讀私立高中學費完全免費措施。

(三) 高等教育

高等教育是提高國家競爭力的原動力，因此，此次改革除持續擴大授課費用減免外，也要提高高等教育水準及統一教育研究質量，並將大學等高等教育無償化集中到低收入家庭。像是創造新的獎學金制度朝無利息、還款制度彈性設計(如配合未來所得連動)，甚或無須償還等方式規劃，讓優秀但家貧的學生能無後顧之憂的進入大學就讀，避免因家貧引發未來個人生涯發展受限的連鎖效應。包括針對免居民稅免稅家庭小孩就讀大學[註²]部分，國立大學的免學費，民辦高校一年級生亦免收學費；其次，對福利型獎學金的學生，將給予包括寄宿生的生活費用等補助，讓受援學生能夠專心學習，像目前每月支付 2 至 4 萬日圓。

另方面，政府亦會確認他們的學習意願，不僅僅根據上高中時成績結果來判斷，上大學後以 GPA (平均成績) 等項目作為發放補貼依據，讓實際有心有能力的學生受到高品質的教育水準。這種免費教育將自 2020 年 4 月開始實施。

(四) 護理人力資源

在百歲生命時代，護理才是真正且緊迫需要的問題，日本政府一直為實

現護理零離職率而努力，如加快家庭和設施服務的開發、改善並易獲得護理假的工作環境。另自 2020 年代初期，將為 50 萬名護理人員開發平台，以確保護理人員的安全，並為確保長期護理人員，過去推動每月價值 1 萬日圓的治療管理改善。在經費方面，從 2019 年 10 月起，將依消費稅率提高對薪酬調整及提高治療水準作準備，另也撥出 1 千億日圓左右經費，提高看護人員薪資，像護理服務辦公室中職業服務年限在 10 年或以上經驗豐富的護理人員能獲得每月平均 8 萬日圓。

三、台灣育人政策

我國 6 歲以下幼兒托育分屬衛福部 (0-2 歲)、教育部 (2-6 歲) 業務。在現行作法方面，衛福部已針對有 0-2 歲幼兒且父母至少一方未就業且家庭綜所得稅稅率未達 20%，或第 3 胎以上家庭者提供幼兒每月 2,500-5,000 元不等育兒津貼，或依資格的雙薪家庭給予每月 5,000 元幼兒托育補助；5 歲幼兒學齡前教育則由教育部自 2011 學年度全面實施免學費政策，且對中低收入等經濟弱勢家庭再加額補助，並提供免費課後留園服務。

在高中職學費政策方面，由於實施十二年國教政策，自 2014 學年起一年級高職生可全面免學費，高中生須家庭年所得未達 148 萬元以下免學費，截至 2017 年學年起高職已全面達到免學費，而高中仍須符合規定才可免學費。在高等教育則依據大專校院弱勢學生助學計畫，依家庭年所得級距給予助學金、生活助學金、緊急紓困助學金及住宿等優惠，另提供家庭年所得在 120 萬元以下學生就學貸款優惠利息制度。

在直轄市及地方縣市政府方面，如表 1 所示，主要提供 6 歲以下兒童福利，包括出生時提供生育津貼或產婦幼兒營養補助等，再依各別財政收支情形提供醫療、幼兒園補助或課後照顧服務等福利，有部分的鄉鎮(市)也加碼給予額外津貼，如台北市再加碼滿 4 歲幼兒入園補助、台中市則提供到宅坐月子服務津貼等，金門縣更針對高中職、大學及五專生等提供就學津貼。

依據內政部 2017 年六都粗出生率 (千分之一)，以桃園的 10.77 最亮眼，依序為北市 9.31、台中 8.76、新北 7.94、台南 7.30、高雄 7.29。由於高雄市遠低於六都平均，2017 年新生兒為 2 萬 206 人。因此，高市府為讓年輕人願生、養得起、減輕負擔，祭出多項福利政策，包括改變過去生育津貼前 2 胎提供 6,000 元補助，自 2018 年年初起，生第 1、2 胎，分別發放 1、2 萬元，今年底前生第 3 胎還可享有 4.6 萬元津貼，另在鳳山區試辦“臨時托育服務”，提供周一至周五上午 8 至 17 時的定點計時托育方式，每小時 140 元(每次至少 2 小時)，最多同時段可收 4 名。

表 1 直轄市及地方政府育人的主要措施

縣市別	生育津貼	其他福利	(中央)
臺北市	每胎 2 萬元	✓育兒津貼(至 5 歲)月領 2,500 元 ✓幼兒園補助(滿 4 歲)每學期 2,543 元 ✓就業者托育補助：月領 2,000-5,000 元(依資格) ✓孕前後生育健康檢查 ✓兒童醫療補助(6 歲以下) ✓身心障礙學生補助(至高中職)	✓育兒津貼：父母未就業家庭育兒津貼(2 歲以下)：月領 2,500 - 5,000 元(依資格) ✓就業者托育補助：月領 2,000-5,000 元(依資格)
基隆市	每胎 2 萬元	兒童醫療補助(依資格)	2,000-5,000 元(依資格)
新北市	每胎 2 萬元	✓醫療補助 ✓學前補助孕前保健 ✓公幼園弱勢家庭幼生午餐與點心、就學及教育津貼等 ✓公幼兒園課後照顧服務	✓5 歲幼兒學前教育免學費，經濟弱勢家庭再加額補助
桃園市	每胎 3 萬元，雙胞胎 7 萬元，3 胞胎以上 13.5 萬元	育兒津貼：月領 3,000 元至 3 歲	
臺中市	每胎 1 萬元，雙胞胎則為 3 萬元，若 3 胞胎以上則每胎 2 萬元。	托育一條龍、到宅坐月子服務津貼	
臺南市	第一位 6,000 元，生 2 胎(含)以上每胎 1.2 萬元；若雙胞胎 1.8 萬元	育兒津貼、托育補助	

縣市別	生育津貼	其他福利	(中央)
高雄市	前 1、2 胎：1、2 萬元，第 3 胎起每胎 4.6 萬元(至年底)		
宜蘭縣	縣：每胎 1 萬元，產檢交通費每胎 1,000 元；低收入戶再增營養補助 5,000 元 額外津貼： 宜蘭市、羅東、蘇澳、礁溪鄉：每胎 1 萬元 壯圍、員山、五結、三星、大同及南澳鄉：每胎 5,000 元 頭城：第 1 胎 1 萬元、第 2 胎 2 萬元、第 3 胎(含)以上 3 萬元 冬山鄉：第 1 胎 6,000 元、第 2 胎 1 萬元、第 3 胎 1.5 萬元		
新竹市	生育 1 胎 1.5 萬元；第 2 胎 2 萬元；第 3 胎以上 2.5 萬元；雙胞胎 5 萬元；3 胞胎以上 10 萬元		
新竹縣	縣：每位新生兒 1 萬元，補助金額以胎計 額外津貼： 芎林鄉及新埔鎮：產婦營養補助各為 6,000 元及 1 萬元 竹北市：育兒補助金 1 萬元 峨眉鄉：生育津貼 1 萬元 寶山鄉：雙胞胎 5 萬元		
苗栗縣	縣：每胎 6,600 元；另若婦女懷胎滿 20 週因死胎或自然流產，仍可申領 6,600 元補助 額外津貼： 三灣鄉：第 1-2 胎 2,000 元，第 3 胎 5,000 元，遺腹子 5,000 元 三義鄉：每胎 3,000 元		
彰化縣	每胎 3 萬元，補助金額以新生兒數計； 額外津貼： 竹塘鄉：每胎 1 萬元 花壇、秀水、北斗鎮、埤頭：每胎 5,000 元 溪湖、員林、溪州、埔鹽：每胎 6,000 元 線西鄉：每胎 5,000 元、雙胞胎 1 萬元、3 胞胎 2 萬元，4 胞胎 6 萬元 社頭及田中鄉：每胎 3,000 元	✓幸福生活卡 ✓幼兒就學補助	
南投縣	縣：第 1 胎 1 萬元，第 2 胎以上 1.5 萬元，第 3 胎(含)2 萬元		

縣市別	生育津貼	其他福利	(中央)
	額外津貼： 南投市：每胎 3,000 元、雙胞胎 6,000 元 魚池鄉：第 1 胎贈娃娃車一部，第 2 胎(含)以上每胎 5,000 元		
雲林縣	縣：每位新生兒補助 8,000 元 (101 年起) 額外津貼： 麥寮及東勢鄉：每胎 1 萬元 西螺鎮：每胎 5,000 元		
嘉義市	每胎 8,000 元，雙胞胎 1.8 萬元，3 胞胎以上(含)3 萬元，新生兒營養金 6,000 元		
嘉義縣	每胎補助 6,000 元，低收入戶補助 1.6 萬元 額外津貼： 六腳、義竹及東石鄉：每胎 3,000 元 阿里山鄉：每胎 6,000 元，第 3 胎以上每月補助 1,000 元(補助 6 年) 大埔鄉：每胎 1 萬元 鹿草鄉：第 2 胎 1 萬元、第 3 胎(含)以上 2 萬元 竹崎鄉：每胎 1 萬元，雙胞胎以上按比例		
屏東縣	縣：生育補助低收入戶每胎 1 萬元，中低收入為 3,000 元 額外津貼： 屏東市：第 1 胎 5,000 元，第 2 胎 1.5 萬元，第 3 胎 2 萬元 東港：每胎 2,000 元 瑪家：每胎 3,000 元 崁頂、春日、車城、琉球、南州、泰武：每胎 5,000 元 新埤、枋山、來義、獅子鄉：每胎 6,000 元 林邊、恒春、滿州、九如鄉：每胎 1 萬元 塩埔、枋寮、萬丹鄉：第 1 胎 5,000 元，第 2 胎 1 萬元，第 3 胎各為 2 萬元 萬巒鄉：第 1 胎 5,000 元，第 2 胎同為 1 萬元，第 3 胎 2.5 萬元 牡丹鄉：每位 8,000 元 霧台鄉：每胎 2 萬元 里港：第 1 胎 2 萬元，第 2 胎 1.5 萬元，第 3 胎 5 萬元，第 4 胎(含)8 萬元		

縣市別	生育津貼	其他福利	(中央)
	恆春：每胎 3 萬元，第 3 胎起為 5 萬元		
臺東縣	每胎 5,000 元整，以新生兒數為主		
花蓮縣	縣：每胎 1 萬元 額外津貼： 秀林及卓溪鄉：每胎再給 1 萬元		
澎湖縣	縣：第 1 胎 3 萬元、第 2 胎 5 萬元、第 3 胎 7 萬 額外津貼： 馬公市：每胎 1,600 元 湖西及望安鄉：每胎 1 萬元 白沙及七美鄉：每胎 5,000 元		
金門縣	第 1 胎 2 萬元，第 2 胎 6 萬元，第 3 胎(含以後)4 萬元	就學津貼： ✓高中職每年 6,000 元 ✓大專生 1 萬元(五專生前 3 年比照高中職，後 2 年大專生)	
連江縣	第 1 胎 2 萬元，第 2 胎 5 萬元，第 3 胎 8 萬元		

資料來源:整理自地方政府等網站，2017.03.30

四、 結論

日本「育人革命」經費的 1.7 兆日圓係由今年 10 月起，消費稅從現行的 8% 增加到 10% 的新增稅收，其用途將從償還國債改為提供育兒家庭補助，以及社福制度更加安定。其中產業界的 3,000 億日圓係透過提高育兒支援企業負擔的“企業繳納金”費率來籌措，由 2017 年度的費率為工資總額的 0.23%，未來將分階段調整，到 2020 年度提至 0.41%，以確保新的 3000 億日圓。且日本經濟團體聯合會(經團聯)也表示其國內產業界將分階段提供上限為 3,000 億日圓的資金，用於托兒所的完善和運營。顯而易見，日本政策層面廣，非營利組織、企業的導入，並結合中央及地方政府支援體系，再以消費稅及企業繳納金支應未來 5 年資金需求。

賴院長在「生生不息」政策說帖指出，台灣在 2030 年總生育率提高至 1.4 人，總人口不低於 2,000 萬人，將在今年陸續提出育人、攬才及移民等相關政策。

在育人可能方向，將對 0 至 2 歲幼兒持續推動照顧津貼及社區公共托育，在 8 年內將托育覆蓋率提高到 24%；另 2 至 5 歲幼兒推動公立及非營利幼兒園，並邀請私立幼兒園加入政府公共化等政策；攬才方面則透過「外國專業人才延攬及僱用法」、修正「產業創新條例」等方式吸引外籍專業人才，或通盤檢討現行移民相關法規。雖然政策及經費未明，可能如前瞻計畫少子化部分相似，以政府特別預算支應之。

面對少子化所帶來對教育、社會及經濟發展的衝擊，不能只從衛福部和教育部的角度看問題，還需要經濟部與國發會共同研提出更宏觀格局的對策方案。可參考日方規劃，從教托一貫整合，鼓勵企業幼教及托育所、私幼或非營利組織參與公共化政策，透過公私協力，達成平價化、普及化的育才機制。

¹ 家庭年收入未滿 350 萬日圓，給最高 35 萬日圓補助，未滿 590 萬日圓補助 25 萬日圓。

² 包括大學，短期大學及技術學院和職業學校等。