

因應少子化世代的幼兒教保公共化政策論析

葉郁菁*

摘 要

本文的主要目的，詳述目前托育補助與托育服務的問題，研析國家因應少子化所提列的幼兒教保公共化政策，並提出策進作為的建議。為了因應少子化，在前瞻計畫中特別針對托育公共化提出對策，教育部國民與學前教育署則提出「建置準公共化教保服務機制」，衛生福利部社會及家庭署辦理「建立托育公共及準公共化機制」。

研究者建議：

- 一、非營利幼兒園應以招收 2 歲以上未滿 3 歲幼兒為優先規劃，以利 0-2 歲托育公共化之後就托幼兒到幼兒園的銜接；
- 二、公共托育家園集中於人口稠密區，且以六都為主，人口零散區域應以居家托育照顧為互補；
- 三、解決長期以來教保和托育人員低薪、工作條件差的問題。

關鍵詞：少子化、托育、幼兒教育、公共政策

* 葉郁菁，嘉義大學 幼教系 教授

電子信箱：ycyeh@mail.ncyu.edu.tw

壹、少子化世代的來臨

2014 年我國粗出生率為 9%，與世界主要國家比較，遠低於英國的 12%、美國的 12.5%、法國的 12.4%，與鄰近的亞洲國家相比，同樣低於中國大陸的 12.4%、僅略高於日本 8% 與南韓 8.6%，次於新加坡 9.8%(內政國際指標，2017)。2016 年我國總生育率約 1.175%，低於鄰近的日本 (1.4%)、韓國 (1.5%)、港澳兩地和新加坡 (1.2%)，已成為人口出生率最低國家之一。比較近十年我國出生人口數，除 2010 年因金融海嘯衝擊，出生人數遽降至 16 萬 6 千餘人，以及 2012 年生肖為龍年，出生人數增加為近 23 萬人，出生人口數穩定維持在每年 20 萬人左右的 (內政統計月報，2017)。

結婚與生育年齡不斷延後是少子化的主要原因。國人結婚平均年齡，從 2011 年男性 33.6 歲，增加至 2015 年 34.2 歲；女性平均結婚年齡則從 2011 年的 30.6 歲提高到 2015 年的 31.4 歲。若以初婚年齡看，2015 年男性為 32.2 歲、女性為 30 歲 (中華民國統計資訊網，2017)。依據內政部 2016 年統計顯示，出生嬰兒的生母平均年齡續升為 31.9 歲，10 年內提高 2.3 歲 (內政統計通報，2017)。初婚年齡延後，導致第一胎生育年齡延後，不利於人口成長。

如果解決人口問題為國家與人民必須共同擔負的責任，國家的幼兒教保公共化政策應該聚焦於「願生、樂養」的標靶人口群，如果民眾無意願生養，再多的公共托育政策也無法提升生育率，將公共托育政策對準育兒家庭的照顧與教育需求，才能有效改善目前低迷的生育率。本文論述的「幼兒教保公共化政策」，包含 0-2 歲「托育公共化」與 2-5 歲「幼兒園教保公共化」的政策，兩者分屬衛生福利部社會及家庭署和教育部國民與學前教育署權責，但研究者認為應該全面檢視 0-6 歲幼兒教保公共化議題。本文的主要目的，詳述目前托育補助與托育服務的問題，研析國家因應少子化所提列的幼兒教保公共化政策，並提出策進作為的建議。

貳、拯救超低生育率的良方：托育補助？托育服務？

政府面對超低生育率的因應作為，大致上包含稅賦減免（如：撫養未成年子女的免稅扣除額）、補助津貼、提供托育服務等。從 OECD 國家的經驗，發放津貼真正能產生刺激生育率的效果有限（葉郁菁，2007）。從台灣出生人口趨勢圖分析，龍年效應對生育率刺激的效果遠遠超過津貼（葉郁菁，2016）。因此「津貼補助」和「提高生育率」實則為毫無關聯的兩者，若以「增加補助以刺激生育率」為政策宣傳口號，財力足夠的縣市大量發放生育津貼，如台北市、新北市每胎 2 萬元、桃園市每胎 3 萬元，貧窮縣市如嘉義縣每胎 6000 元、苗栗縣 6600 元（監察院，2015）。縣市政府財源有限的情形下，其他育兒津貼或特殊境遇家庭育兒補助只能做半套，同時設定依家庭收入設計不同級距的補助額度，混淆了育兒津貼究竟是「社會福利」或是「社會救助」的意義。

生育出於個人意願，很難用「給錢」的方式達到效果。但是研究者認為，教保服務公共化政策的基本論述，應該是基於政府認可養育兒童是國家與家庭應該共同擔負的責任，公共化的教保服務是一種社會福利，透過津貼補助與服務措施，減輕育兒家庭負擔。

一、托育補助是社會救助？或社會津貼？

發放育兒津貼的目的若為鼓勵生育，育兒津貼應該屬於「社會補助」的概念，社會補助是基於國家為了鼓勵民眾生育、減輕育兒家庭負擔，提供的津貼補助，補助的對象是所有育兒家庭，不應該將家庭收入劃設為補助門檻。若將育兒津貼視為社會救助，即為一種「救貧」的概念，認為中低收入戶者無經濟能力可以養育子女，因此由政府依據家庭的經濟狀況提供津貼補助。社會津貼 (social allowance) 指的是政府針對特殊需求的群眾給予的津貼補助；社會保險不足之處才由社會津貼予以補充；社會救助 (assistance) 則是特別針對低於貧窮線之下的群眾給予的現金補貼。托育費用補助在生育率低迷時經常被提出來檢討，政策決策者也希望能提高托育補助以刺激生育率，實質上卻常常因政府財政不足，「社會補助」無法全面實施，反成了只以少數經濟弱勢族群為補助對象的「社會救助」。若托育補助未能對準有能力生養的標靶人口群，將經費投注於沒有意願生育或者沒有能力照顧的族群，仍難以挽救超低生育率。

我國 6 歲以下幼兒的托育補助項目非常雜亂，幼兒教保托育補助同時涵蓋衛生福利部、教育部、與勞動部勞工保險局業務管轄，2018 行政院實施「少子女化對策計畫」補助育幼二歲兒童育兒津貼。其他還包括育嬰留職停薪津貼、5 歲幼兒就讀幼兒園補助以及 2-5 歲低收入戶幼兒就讀幼兒園補助，補助金額分別為：

育兒津貼：綜合所得稅率未達 20%，未領取育嬰留職停薪津貼，未接受公共或準公共化托育服務，每人每月 2500-5000 元，第 3 名以上子女每月加發 1000 元。低收入戶每月 5000 元，中低收入戶每童每月補助 4000 元（行政院，2018）。

育嬰留職停薪津貼：子女3足歲前，按被保險人育嬰留職停薪之當月起前6個月平均月投保薪資60%計算，最高6個月。父母同為被保險人者，應分別請領育嬰留職停薪津貼，不得同時申請。

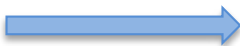
5歲幼兒就讀幼兒園補助：就讀公立幼兒園者學費補助，補助每學期全額之學費。就讀私立幼兒園者，每學期最高補助新臺幣15000元。經濟弱勢加額補助：低收入戶、中低收入戶或家戶年所得新臺幣70萬元以下家庭，依家庭經濟，補助雜費、代辦費（不包括交通費、課後延托費、保險費及家長會費）。

2-5歲低收入戶幼兒就讀幼兒園補助：依社會救助法及其相關法令之規定，低收入戶由直轄市、縣（市）主管機關視財政狀況予以補助。中低收入戶家庭每月補助6000元。

2016年請領父母未就業育兒津貼占63.82%、請領保母托育費用補助占21.85%、有14.33%的父母未請領育兒津貼（王育敏，2017）。真正有意願、有能力生育的年輕夫妻可能因為有穩定收入而無法獲得補助；沒有生育意願也無力養育的中低收入戶，不會因此「多生多領」，最後政府規劃了許多托育補助，而實質受益人數有限，托育補助無法成為改善生育率的有效標靶。

上述除了育嬰留職停薪津貼與5歲幼兒就讀幼兒園補助沒有家庭收入門檻的限制，其他托育補助均依照家庭收入而有差別補助。育兒津貼只能請領到2足歲，2足歲之後沒有補助，公私協力托嬰中心只要幼兒滿2足歲就必須離開。家長的兩種選擇：一是忍痛繼續留在居家托育服務或私立托嬰中心；二是將幼兒送托私立幼兒園，因公立幼兒園與非營利幼兒園並沒有足夠的托育容量，105學年度全國公立幼兒園僅提供3,756個2歲以上未滿3歲名額，即使是3足歲的公立幼兒園名額，也僅有25,688人，（圖2）。幼兒父親與母親各自請領育嬰留職停薪津貼僅有6個月，父母兩位加起來最多一年，以勞動部的統計數據顯示，2014年全國申請育嬰留職停薪的勞工人數為68,301人，其中一半集中在30~34歲勞工（監察院，2016）。如果家長選擇自行在家照顧，育嬰留職停薪的補助無法延長到幼兒三足歲銜接幼兒園之前，形成托育空窗期。

表1、6歲以下托育津貼與補助項目

	0-1 歲	1-2 歲	2-3 歲	3-4 歲	4-5 歲	5-6 歲
育兒津貼						
育嬰留職停薪津貼(勞保)						
幼兒就讀幼兒園補助(5 歲)						
幼兒就讀幼兒園補助(2-5 歲)僅限 中低收入戶						

說明：上表實線表示有家庭收入門檻的托育補助，斜線則為所有家庭均可適用的托育補助。

二、被遺忘的 2-3 歲：幼兒教保公共化遺漏的拼圖

衛生福利部管轄的是 0 歲至未滿 2 歲幼兒的托育服務，教育部國民及學前教育署則是掌管 2 歲以上至入國民小學前幼兒的學前教育。但是 2 歲至 3 歲的過渡期間，從原本的托嬰中心或居家托育服務轉換到幼兒園，不論是托育服務或者托育補助，均出現銜接上的斷層，使得 2-3 歲幼兒成為幼兒教保公共化政策鮮少被關注的年齡群。

教育部鼓勵縣市政府增設非營利幼兒園，但非營利招生以 3 歲以上至未滿 6 歲幼兒居多。105 學年度全國 50 家非營利幼兒園，提供 509 位 2-3 歲幼兒就讀，九成以上的非營利幼兒園仍以招收 3 歲至 6 歲幼兒為主（圖 1）（教育部，2017）。

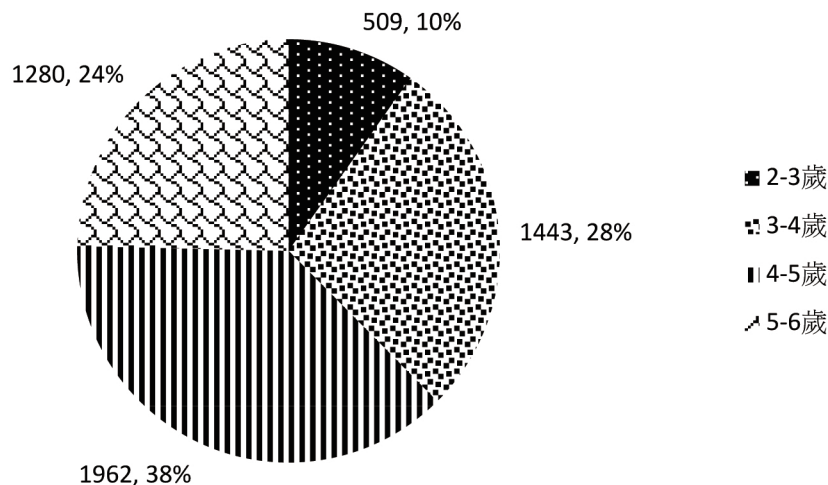


圖 1、105 學年度非營利幼兒園收托各年齡幼兒人數與比例

若以整體教育部管轄的 2 歲至 6 歲幼兒教保公共化的情形，檢視幼兒就讀公立幼兒園或非營利幼兒園的人數占比，結果發現：幼兒園公共化比例，3-4 歲幼兒就讀公立或非營利幼兒園比例為 24.9%，4-5 歲為 33.2%，5-6 歲為 34.2%，但 2-3 歲公共托育比例僅有 12.6%（圖 2），明顯低於其他年齡層。

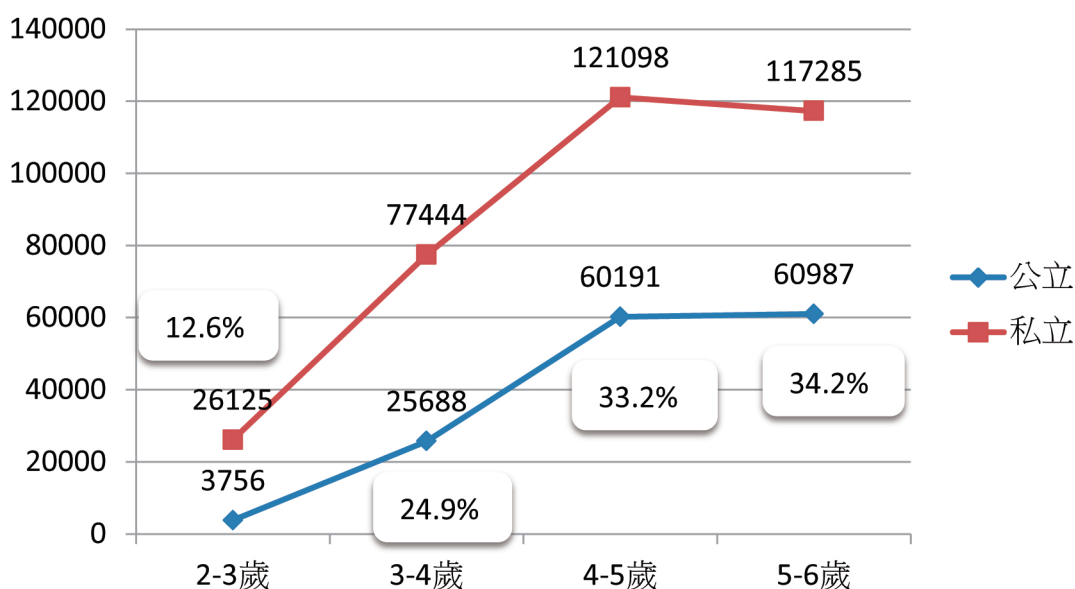
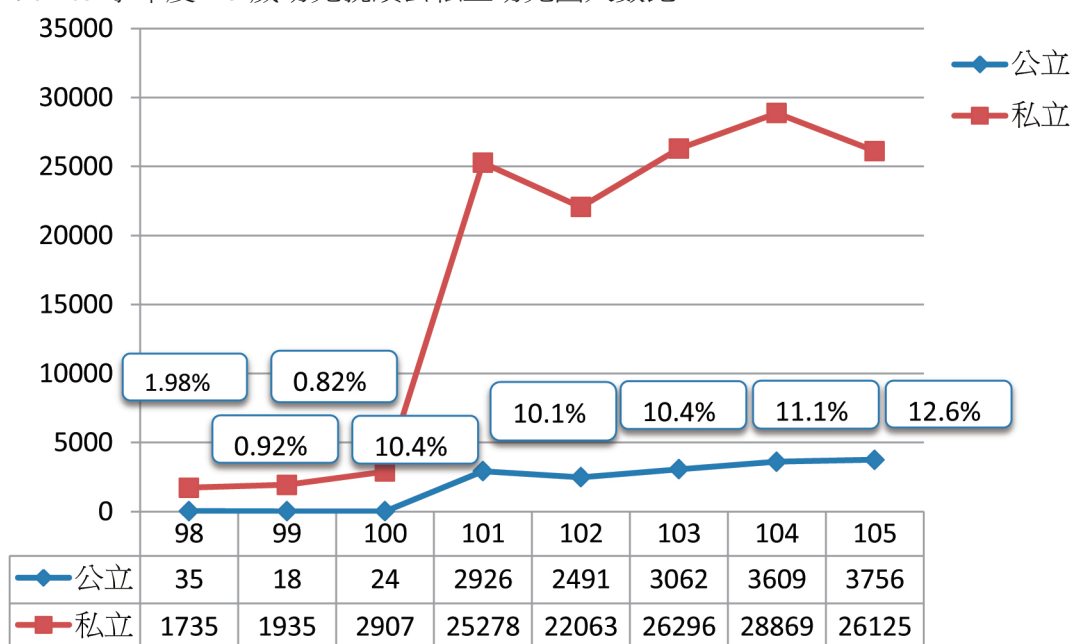


圖 2、105 學年度幼兒就讀公立幼兒園 (含非營利) 比例

若再比較近年幼兒教保公共化的程度 (圖 3)，2011 年之前，2-3 歲幼兒就讀公立比例不到 1%，2011 年幼托整合後，加入公立托兒所，2-3 歲幼兒就讀公立比例約 10%，且近五年幾乎沒有太大改變，只增加 2.2%。近九成的 2-3 歲幼兒家長必須將孩子送到私立幼兒園。幼兒家長即使在幼兒 2 歲以前可以獲得托育服務補助、將幼兒送到公私協力托嬰中心送托、請領育兒津貼，不過一旦幼兒離開托育服務的系統，家長將面臨 2 歲至未滿 3 歲公共托育嚴重不足的窘境。

圖 3、98-105 學年度 2-3 歲幼兒就讀公私立幼兒園人數比



參. 因應少子化的教保公共化政策

為了因應少子化，衛生福利部社會及家庭署與教育部國民及學前教育署分別提出因應對策。教育部國教署提出「擴大幼兒教保公共化計畫」(2017~2020 年)，投入總經費約 62.2 億元，目標為 2020 年全國 2 至 5 歲幼兒入園率達到 6 成，其中提高公共化比例至 4 成。除增設公共化幼兒園 1,247 班，其中非營利幼兒園約 917 班、公立幼兒園約 330 班，2 歲幼兒專班為 176 班 (預估可增加 2,726 名額) (教育部，2016)。衛生福利部社會及家庭署在前瞻計畫中特別針對 0~2 歲幼兒的托育公共化提出對策，主要為辦理「社區公共托育家園」(社會及家庭署，2017a)。以下分別說明：

一、提升幼兒園公共化比例

教育部 2013-2017 年幼兒園園數與幼生數統計 (表 2)，幼生人數增加 44,592 人。比較近十年的出生人口數，每年約在 20 萬人左右，並無明顯增加，但是 2017 年的幼生入學人口較未成立非營利幼兒園前增加 7 萬人多，顯見因為教保公共化、平價教保的政策效果，使得家長願意把幼兒送托，提升了幼兒的入園率。少子化的結果，私立幼兒園的幼生比例從 2013 年 70.5% 下降至 2017 年的 69.2%，僅有差異 1.3%，公立幼兒園也沒有明顯成長，但是就讀非營利幼兒園的幼童人數占比從 2014 年的 0.3%，增加到 2017 年的 1.5% (教育部統計處，2018)。隨著政府積極設置非營利幼兒園，原本就讀私幼的幼生部分挪移至非營利幼兒園，非營利幼兒園在促成幼兒園公共化的確有其效益。

表 2、2013-2017 年全國幼兒園園數與幼生數

年度		公立幼兒園	私立幼兒園	非營利幼兒園	總數
2013	園數	1,919	4,641	--	6,560
	幼生數	132,128 (29.5%)	316,061 (70.5%)	--	448,189
2014	園數	1,975	4,493	10	6,468
	幼生數	134,348 (30.2%)	308,889 (69.5%)	1,220 (0.3%)	444,457
2015	園數	2,009	4,353	25	6,362
	幼生數	139,226 (30.1%)	320,170 (69.3%)	2719 (0.6%)	462,115
2016	園數	2,052	4,258	50	6,310
	幼生數	145,401 (29.5%)	342,095 (69.4%)	5195 (1.1%)	492,781
2017	園數	2,041	4,205	77	6,323
	幼生數	153,146 (29.3%)	360,895 (69.2%)	7863 (1.5%)	521,904 (100%)

二、推動試辦社區公共托育家園

衛生福利部社會及家庭署補助臺北市進行「社區公共托育家園」試辦計畫，2016 年開始臺北市府於萬華區雙園國中、南港區舊莊國小及文山區興華國小試辦 3 處社區公共家園，採取收托 10 名嬰幼兒的小型化照顧模式，仿照托嬰中心設置標準立案。社區公共托育家園的規模小於公辦民營托嬰中心，雖然照顧人數僅有 10 個嬰幼兒，公共托嬰中心則可收托到 40 人，但公共托嬰中心的造價與營運成本甚高，自中央開辦公私協力托嬰中心以來，投入的經費高達 1 億 7,190 萬元，地方自籌經費超過 15 億，開設家數 98 家，平均每一個公私協力托嬰中心的設置成本高達 1,754 萬元（社會及家庭署，2017a）。規模較小的社區公共托育家園，造價成本經評估後約需 250 萬元，利用國中小閒置空間進行整修，不僅可以達到空間活化，也可以提供家長近便性的托育服務，使 0 歲開始到國小的教保服務真正達到托嬰、幼教、小教，0~12 歲的「一條龍」服務。至 2018 年 6 月為止，全國已設置 36 處社區公共托育家園（社會及家庭署，2018）。

社區公共托育家園的服務模式由 3 名托育人員照顧 12 名嬰幼兒，可以收托的嬰幼兒人數比居家托育多，但同時可以兼顧居家式托育服務「類家庭」的照顧，同時又可避免居家托育隱密性的問題，托育人員可以與家長建立親師關係。縣市可以設置的公私協力托嬰中心有限，但公共托育家園則更有機動性與彈性。不過設置公共托育家園的初期，縣市政府主管機關必須遊說相關團體或學校，設置社區公共托育家園，提供在地社區民眾就近、就便的托育服務。

社區公共托育家園設置 1 名專任主管人員、2 名專任托育人員及 1 名兼職廚工，不過因為收托的幼兒不超過 12 人，專任主管人員不列入照顧師生比計算，行政事務與托嬰中心相對較少，主管人員較無法發揮專才；因應一例一休，若僅有 2 名托育人員，則可能因請假造成臨時人力不足；兼職廚工烹調食物量少，工時短，不易招聘，這些均為目前營運的人力管理問題。

社區公共托育家園可以由企業、機關、團體、學校附設，由企業、機關、團體、學校擇定場地，以自辦或委託專業團體或公益法人辦理，或者在社區中設置，由社會局擇定社區合適場地，委託專業團體或公益法人辦理。社區公共托育家園提供兒童主要活動空間，室內樓地板面積，扣除盥洗室、清潔區、廚房、備餐區、行政管理區、儲藏室、防火空間、樓梯、陽台、露台、走道（廊）、法定停車空間、騎樓、道路退縮地及依法應留設之公共開放空間，合計應達 35 平方公尺以上（行政院，2017）。

衛生福利部根據臺北市公共托育家園的試辦成果，規劃未來將逐步推動到全國其他縣市，讓有意願推動的縣市政府可以申請前瞻計畫，預計至 2020 年將布建 440 處社區公共托育家園提供 5,280 位 0-2 歲嬰幼兒的托育照顧（行政院，2018）。縣市政府可盤點轄內可資運用的公共空間，以社區近便性考量為設置地點，並申請前瞻計畫經費。社區公共托育家園之試辦規格與內涵，比照上述臺北市府社會局辦理模式，收費標準則由縣市政府彈性調整，

惟每名兒童每月托育費用應相當於特約居家托育人員的收費。

肆、托育公共化政策的問題與研析

社區化的教保托育服務具有近便性，小型化則可兼顧 2 歲以下幼兒需要類居家的照顧環境，與固定照顧者建立穩定依附關係。以下針對幼兒教保公共化政策進行討論與研提建議。

一、逐年提高 2 歲以上未滿 3 歲幼兒的公共化托育名額

各縣市承辦的公私協力托嬰中心，因為收費較低、而且是公部門委辦，獲得家長信賴，嬰兒排隊名單甚至高達一百多人，家長等候抽籤，但是能進入公私協力托嬰中心收托的人數極少。公私協力托嬰中心為使等候家長能夠儘速遞補，收托的幼兒滿二足歲就要準備離園。離開公私協力托嬰中心的幼兒，在現有非營利幼兒園提供的幼幼班(2 歲以上未滿 3 歲)名額有限的情況下，只能選擇另外尋找私立托嬰中心、或者設有幼幼班的私立幼兒園，增加家長的經濟負擔，2 歲以上未滿 3 歲幼兒的照顧形成空窗期。

私立幼兒園也並非普設 2 到 3 歲的幼幼班，主要原因為照顧人事成本遠高於 3 歲以上的小班。依據《幼兒教育及照顧法》(2015) 第 18 條規定「幼兒園 2 歲以上未滿 3 歲幼兒，每班以 16 人為限，且不得與其他年齡幼兒混齡；」「招收 2 歲以上至未滿 3 歲幼兒之班級，每班招收幼兒 8 人以下者，應置教保服務人員 1 人。」對私立幼兒園業者而言，2 歲以上未滿 3 歲的班級照顧比 1:8，遠高於 3 歲以上的 1:15，且又無法與其他年齡幼兒混齡上課，私立幼兒園成立幼幼班的興趣不高。基於此，建議國教署規劃增設的 1,000 班之中，應合理增加 2 歲以上未滿 3 歲幼兒的班級數。目前國教署規劃至 2020 年共增設 176 班、招收 1,247 名幼童，僅占擴大公共化教保服務名額的 9%，杯水車薪。尤其國教署應該立即盤點未來以國小場地增設的社區公共托育家園，應立即增設 2 歲以上未滿 3 歲的幼幼班，如此才能真正落實弭平 2 歲到未滿 3 歲幼兒教保公共化照顧缺口。

二、推動社區公共托育家園的可能問題與解決策略

1. 社區公共托育家園需考量承辦的非營利組織能量

因受限於《兒童及少年福利機構設置標準》(2013) 第 2 條規定，「托嬰中心、早期療育機構及安置教養機構應具有收托或安置五人以上之規模。」社區公共托育家園因收托 5 位以上幼兒，因此管理與規模必須比照托嬰中心。社區公共托育家園以類似「小型公私協力托嬰中心」經營，無法由個人承辦，公部門仍需結合具嬰幼兒照顧專業的非營利組織團體及企業機關的力量與資源，才能永續經營。不過以目前非營利組織大量投入承接非營利幼兒園與居家托育服務中心、公私協力托嬰中心等方案，是否能有大量的非營利組織團體願意長期投入。即使是政府補助社區公共托育家園部分營運和修繕費用，依據台臺北市府核算，經營公共托育家園仍為虧損狀態，主要為高人事成本的支出。這些都會影響非營利組織承接的意

願。或者，未來應該考量能否有其他更為彈性的作法，修法、鬆綁管理，允許個人組成的團隊承接。政府則應積極扮演媒合及輔導管理角色，致力於培植企業與社區有協助照顧的意願與能力。

2. 社區公共托育家園適合人口稠密區、居家托育為彈性互補

2011 年開始，衛福部補助地方政府積極推動公私協力平價托嬰中心，提供未滿 2 歲幼兒的照顧服務，並以部分保障名額優先提供弱勢家庭收托。從表 3 的分析可以發現：至 2016 年底止，全國包含公辦民營托嬰中心與私立托嬰中心共有 808 家，其中以私立托嬰中心占 87.9% 最多 (衛生福利部社家署，2017b)。且托嬰中心集中於人口稠密的六都，全國 98 家公私協力托嬰中心，其中新北市、臺北市、桃園市、臺中市、臺南市、高雄市即占了 74 家 (75.5%)，私立托嬰中心全國家數 710 家，上述六都占 528 家 (74.4%)。若再加上新生兒出生人口較多的新竹縣市，六都加上新竹縣市，機構化托育的比例占全國的 87.3% (表 2)。

表 3、全國托嬰中心開辦情形 (2016 年 12 月止)

縣市別	家數	占總家數百分比	公私協力		私立	
			家數	百分比	家數	百分比
合計	808	100.00%	98	100.00%	710	100.00%
新北市	174	21.53%	43	43.88%	131	18.45%
臺北市	132	16.34%	18	18.37%	114	16.06%
桃園市	69	8.54%	3	3.06%	66	9.30%
臺中市	119	14.73%	3	3.06%	116	16.34%
臺南市	54	6.68%	0	0.00%	54	7.61%
高雄市	64	7.92%	17	17.35%	47	6.62%
宜蘭縣	14	1.73%	7	7.14%	7	0.99%
新竹縣	41	5.07%	0	0.00%	41	5.77%
苗栗縣	10	1.24%	0	0.00%	10	1.41%
彰化縣	41	5.07%	0	0.00%	41	5.77%
南投縣	4	0.50%	0	0.00%	4	0.56%
雲林縣	6	0.74%	0	0.00%	6	0.85%
嘉義縣	1	0.12%	0	0.00%	1	0.14%
屏東縣	7	0.87%	0	0.00%	7	0.99%
臺東縣	5	0.62%	2	2.04%	3	0.42%
花蓮縣	4	0.50%	0	0.00%	4	0.56%
澎湖縣	1	0.12%	0	0.00%	1	0.14%
基隆市	5	0.62%	2	2.04%	3	0.42%
新竹市	52	6.44%	0	0.00%	52	7.32%
嘉義市	3	0.37%	1	1.02%	2	0.28%
金門縣	1	0.12%	1	1.02%	0	0.00%
連江縣	1	0.12%	1	1.02%	0	0.00%

資料來源：社會及家庭署 (2017b)。

由此可以推知，未來衛福部推動社區公共托育家園，在人口稠密的都會地區才有機構托育的需求。社區公共托育家園的設置，需要考量有穩定出生人口，因此縣市政府提出申請計畫前，應先針對設置地點做人口評估計畫，家園設置後才能有較長久的經營。此外，社區公共托育家園目前仍採委託機構或社團法人經營的模式。社團或大專校院若承辦的意願不高，必須考量在「托嬰中心」的管理規格下，如何可以有彈性的作為：例如，允許居家托育服務人員組成小團體承接，或者縣市政府將轄內的社區公共托育家園併入居家托育服務中心管理營運，或者與大專校院產學合作經營。第三，社區公共托育家園的人力配置可以更為彈性化；兼職廚工採時薪計的誘因不大，且中心需要備餐的人數少，可由托育人員兼任；托育人員兼職廚工或透過與寶寶食品公司或團膳業者合作，透過宅配送餐方式，則可減少營運成本支出。

三、解決長期以來教保照顧者低薪、工作條件差的問題

不論是托育人員或者教保服務人員，都面臨低薪與工時長的問題。政府保障非營利幼兒園學士級教保員第一級至少有 30,155 元至 34,155 元的基本薪資；碩士以上第一級更可達 36,155 元 (教育部，2017)，有助於改善長期以來教保人員低薪的現況。居家托育人員的收費情形，直轄市為 12,000-16,167 元、台灣省為 12,875-15,464 元 (社會及家庭署，2017a)，居托人員需要至少帶兩位幼兒，才能達到基本工資的水平。欲提升學前幼兒的托育與照顧品質，讓年輕專業者願意進入教保托育市場，而不僅只是中高齡婦女「兼職」的工作，改善托育人員與教保人員的工作條件，提高薪資待遇，擢升優質居托服務人員成為特約居托人員，創造特約居托人員與一般居托人員的差別待遇，才能讓家長放心送托，同時也鼓勵優質居托人員。政府也可以透過定價機制，避免居托人員隨著托育補助增加而隨意喊漲托育費用。

即使政府提供父母未就業家庭育兒津貼、就業者家庭托育費用補助等多項利多措施，但收托的嬰幼兒人數並未如期增加，且依據勞動部「育嬰留職停薪就業關懷調查」，有 9% 的勞工申請育嬰留職停薪時遭遇變相阻擾 (勞動部，2014)。職務工作穩定、雇主不會惡意解聘員工或隨意調動職務的情形下，育兒家庭才有可能申請育嬰留職停薪，且育嬰留職停薪結束之後，回歸職場，幼兒父母仍舊必須面對托育照顧的問題。期待透過友善育兒家庭的幼兒教保公共化政策的規劃，提供近便化、平價化的幼兒教保照顧，可以使家長能夠安心將嬰幼兒送托，同時活化幼兒托育與教保服務市場。

參考文獻

中華民國統計資訊網 (2017)。結婚人數按新郎新娘年齡分 (按發生日期)。

網址：<http://www.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=15409&CtNode=3622&mp=4>

內政國際指標 (2017)。主要國家粗出生率。

網址：<http://sowf.moi.gov.tw/stat/national/list.htm>

內政統計通報 (2017)。105 年生母平均年齡持續上升，初為人母者近 6 成年齡逾 30 歲 (106 年第 19 週)。網址：<http://sowf.moi.gov.tw/stat/week/week10619.pdf>

行政院 (2017)。少子化友善育兒空間建設之建購零至二歲兒童社區公共托育計畫補助及評選作業要點。臺北：行政院

內政部統計月報 (2017)。現住人口出生、死亡、結婚、離婚登記。

網址：<http://sowf.moi.gov.tw/stat/month/list.htm>

王育敏 (2017)。國家為主企業為輔 打造友善育兒環境。

網址：<https://tw.news.yahoo.com/%E5%9C%8B%E5%AE%B6%E7%82%BA%E4%B8%B%E4%BC%81%E6%A5%AD%E7%82%BA%E8%BC%94-%E6%89%93%E9%80%A0%E5%8F%8B%E5%96%84%E8%82%B2%E5%85%92%E7%92%B0%E5%A2%83-072443689.html>

行政院 (2018)。我國少子女化對策計畫 (107 年 ~111 年) 臺北：教育部、衛生福利部、勞動部、內政部、財政部、經濟部、科技部、交通部、人事行政總處、國家發展委員會

性別統計指標 (2017)。初婚人數按年齡及教育程度分 (按發生日期)。

網址：<http://sowf.moi.gov.tw/stat/gender/list03.html>

社會及家庭署 (2013)。兒童及少年福利機構設置標準。

社會及家庭署 (2017a)。推動 0-2 歲兒童托育公共化試辦計畫。(衛生福利部托育公共化會議資料)。

社會及家庭署 (2017b)。公私協力托嬰中心名冊。

網址：<http://www.sfaa.gov.tw/SFAA/Pages/Detail.aspx?nodeid=148&pid=654>

社會及家庭署 (2018)。全國托嬰中心及社區公共托育家園分布情形。

網址：<https://www.sfaa.gov.tw/SFAA/Pages/List.aspx?nodeid=970>

教育部 (2015)。幼兒教育及照顧法。

教育部 (2016)。擴大幼兒教保公共化規劃情形 (簡報)。

網址：<file:///C:/Users/user/Downloads/31cd8509-67e7-4560-9905-ff4ced8ba3e9.pdf>file:///C:/Users/user/Downloads/31cd8509-67e7-4560-9905-ff4ced8ba3e9.pdf

教育部 (2017)。非營利幼兒園實施辦法 (2017 年 5 月 12 日修正通過)。

教育部統計處 (2018)。主要教統計表，幼兒 (稚) 園概況表 (80-106 學年度)。

網址：<http://depart.moe.edu.tw/od4500/cp.aspx?n=1B58E0B736635285&s=D04C74553DB60>

CAD

勞動部統計處 (2014 年)。育嬰留職停薪就業關懷調查。

網址：<http://www.mol.gov.tw/statistics/2461/19608/>

葉郁菁 (2007)。減緩生育率下降之兒童照顧政策 --OECD 國家之比較。兒童及少年福利期刊，11，223-243。

葉郁菁 (2016)。建構友善育兒家庭的托嬰環境—我國托嬰中心整合式服務規劃。論文發表於：中華民國兒童健康聯盟「樂婚、願生、能養—政策與實務」社會及福利福祉研討會。10 月 8 日。台北：台大醫院兒童醫院 B1 視聽講堂。

監察院 (2016)。托育服務管理及育兒津貼政策之檢討專案調查研究。

網址：http://www.cy.gov.tw/AP_Home/Op_Upload/eDoc/%E5%87%BA%E7%89%88%E5%93%81/105/1050000361010502217p.pdf.pdf