

# 德國學齡前兒童托育政策及其對臺灣之啓示

羅秀青

隨著社會的變遷，臺灣的家庭型態亦隨之改變：從擴展家庭、主幹家庭到八十年代乃以核心家庭為主。若以家戶人口數的遞減，亦可證諸此種家庭組織型態演變之趨勢（註一）。且其顯示之意義為：（一）生育率下降；（二）親屬同住情形減少。

以往擴展家庭或主幹家庭的功能漸失其效力，如育兒、照顧年長者以及照顧失業人口等，而親屬間的支持網絡又因居住距離的隔闕而失其相互扶持的功能。社會的變遷除了導致家庭型態的改變外，尚有婦女角色的轉變。婦女不再以家庭為主要活動空間，家庭主婦角色式微，代之興起的是職業婦女的角色。根據一九九三年的資料顯示（註二），台灣有偶婦女有六歲以下之子女者，其於一九九二年的勞動參與率高達百分之四十二點三〇。換言之，有將近四成的職業婦女有兒童托育的需求。此種需求因家庭形態的改變，無法靠以往傳統的親屬網絡或家庭組織來獲得滿足，必須靠家庭外的支持體系來滿足，如托兒所、幼稚園以及安親班等。

基於維護兒童福祉的考量，國家應制定以家庭為導向的兒童福利政策，讓核心家庭得以在工作與家庭兼顧的情形下，繼續延續其

照顧下一代之功能，讓家庭制度在現代化的工業社會中，依然存在下去。本文之目的為：藉德國之經驗以解決我國學齡前兒童托育機構的供給問題以及減輕就讀私立托育機構兒童家庭經濟負擔。以下論述將針對都會中，核心（雙薪）家庭學齡前兒童托育問題來作探討。

第一部份為有關德國學齡前兒童托育措施之探討，其主要內容為：學齡前兒童托育機構沿革簡述、法律規定暨其組織、政府與托育機構者之關係、學齡前兒童教育之理念、政府提供之托育措施。第二部分為台灣學齡前兒童托育問題，內容計有：法律層面、其執行成效、社會需求面與市場供需面以及其所面臨之困境。最後提供筆者之建議供各界參考。

## 壹、德國學齡前兒童托育政策（註三）

### 一、德國學齡前兒童托育機構沿革簡述（註四）

德國自十九世紀初，由女侯爵寶琳娜(Fuerstin Pauline von

Lippe-DemoId)創立普魯士境內第一所幼兒收托中心(die Kleinkinderbewahranstalt)以來，在學齡前幼兒照顧機構之供給面，一直存在著國家機構與非營利機構(non-profit Traeger)之權力角力意味。如十九世紀末，學齡前幼兒照顧機構分為「教會幼兒托育中心

」(konfessionelle Kleinkinderschule)與「非教會幼兒托育中心」(non-konfessionelle Kleinkinderschule)，前者認為其不需要國家或政府的干預，其亦能達成幼兒托育之任務，故其一直欲擺脫政府的介入；而後者則逐漸併入國家教育體制中。後經納粹時期的幼兒教育國家化，非營利機構在幼兒托育方面的優勢遭凍結。一九六二年修訂的「青少年福利法」(Gesetz fuer Jugendwohlfahrt: JWG)中，第五及第七條之規定，給予非營利機構公認的特殊地位(zugestandene Vorrangigkeit)以及基於其傳統以來對教育的付出與貢獻，視其為教育基準的代表。至此確定了國家對於幼兒教育僅有監督之責，而主要責任承擔者為非營利托育機構。一九九〇年的「社會法典」(Das Achte Buches Sozialgesetzbuch)第八冊：兒童暨青少年扶助中第四、第七十四條以及第七十五條規定中，明文規定地方政府要給予非營利托育機構協助並與其共同合作。由此可見，非營利托育機構在德國學齡前托育提供者中占有絕對重要地位。

而其托育機構之功能亦由原始的照顧、看顧擴展至後來的兼顧兒童身體、心理發展以及智育教育的提供。如一八二五年「黑森—卡森侯爵法令」(die Verordnung des Kurfuersten von Hessen—

Kassel) (註五)、一八二七年普魯士通告(das preussische Zirkular-Reskript) (註六)。關於幼兒托育師資，則由一九〇八年僅對幼教老師須有教學經驗(訓練)的規定，至一九一一年每位幼教老師須通過國家考試的認證，始可執教。

德國自一九九一年「兒童日間托育機構法」(Gesetz ueber Tageseinrichtungen fuer Kinder)通過以來，即完成了學齡前兒童及小學年齡兒童有關托育機構之整體性規定，確實落實有關「兒童暨青少年福利法」之規定。其兒童日間托育機構形式計有：爬行班(Krabbel)、托兒所(Krippe)、幼稚園(Kindergarten)、安親班(Horte)及課輔班(Schulkindehaeuser)。其中安親班及課輔班收托對象包括學齡兒童，與本文題旨不符，故予以排除。而有關爬行的探討，一方面因德國對零至三歲兒童之父母提供養育假，讓零至三歲兒童能在父母持續照顧下成長，充分發揮家庭照顧下一代之功能；另一方面零至三歲兒童的托育費用高於三歲以上兒童，且托育機構不若幼稚園多，故真正將零至三歲兒童送至機構托育之父母並不多。相較臺灣之情形，在「男女工作平等法案」仍未立法完成前，僅有公務員有留職停薪之養育假，但使用不普遍。基此，爬行班(零至三歲兒童機構托育)之探討亦排除之。故以下有關德國學齡前兒童托育政策，鑑於其已有統一之法規，以下依其法規名稱將德國學齡前兒童托育機構統稱為：兒童日間托育機構(Tageseinrichtung fuer die Kinder)，且其內容僅限於對托兒所及幼稚園之探討。

## 二、法律規定與組織

### 法律規定

德國有關兒童福利規定於「社會法典」第八冊之「兒童暨青少年福利法」，此為聯邦法律，為現存有關兒童暨青少年福利之主要依據，規定了國家對兒童暨青少年福利的任務乃為：「提供合於兒童暨青少年需要的措施」。一九九二年六月國會決議：自一九九六年起凡年滿三歲歲至入小學之兒童皆有要求就讀幼稚園之請求權。因幼稚園已被公認為正式教育體系之基礎。故而一九九二年起，所有的邦政府對於幼稚園皆有規定且載於各邦法律中，以為回應。而北萊茵河—西發利亞邦(Nordrheinwestfalen)亦於一九九一年通過「兒童日間托育機構法」(Gesetz ueber Tageseinrichtungen fuer Kinder)。故而在北萊茵河—西發利亞邦境內，「幼稚園法」已因「兒童日間托育機構法」之制定而失效。有關兒童日間托育機構之主管機關則由各邦負責。

### 組織

有關兒童日間托育機構之執行乃屬各縣(Kreise)或各鄉鎮(Gemeinde)自我行政(Selbstverwaltung)的範疇。實際上，各縣所設立之青少年福利局(Jugendamt)為兒童日間托育機構直接主管機關；其上級主管機關為青少年福利處(Landesjugendamt)；其最高機關為邦政府最高青少年主管機關(das oberste Landesjugendamt)。兒童日間托育機構之業者若為公立，則為各鄉鎮或由社會民主黨自組之聯合鄉鎮組織(Gemeindeverbände)或由青少年福利局自行籌

建；若為非營利業者，則須經由青少年福利局認可(Anerkennung)。兩德統一前，西德非營利兒童日間托育機構大都由教會(Kirche)負責。

## 三、政府與托育機構者之關係(註七)

一九八〇年代，傳統教會勢力所籌建之兒童日間托育機構佔市場供應的百分之八十以上；其中主要為兩大教會：基督教與天主教所屬之托育機構，以及勞工福利聯盟(Verbande der Arbeiterwohlfahrt)。而德國紅十字會(das Rote Kreuz)，猶太教育組織(die Juedischen Kultusgemeinde)以及少部分的私人業者對托育機構市場的影響力不若教會勢力來得龐大。換言之，就托育機構市場供應面而言，公立托育機構僅佔百分之十。德國一九七二年的「幼稚教育改革」(die Kindergartenreform)中，政府亦遭遇空前難題；一方面公立托育機構僅佔市場供應面的百分之十，另一方面政府對非營利業者之補助僅佔其營業支出的百分之五至百分之十。國家干預所能運用的兩大籌碼：法律規定(禁令)以及經費補助皆無法派上用場。對於社會要求的改革訴求：幼稚園不再僅是托育場所，其乃家庭教育之補充教育，為社會教育之一環。另由於新的教育理念之引進，學齡前教育不再僅限於重視兒童智力的培養與發展，在其內更應培養兒童認識自己的身體、健全其人格暨情感之發展以及適應團體生活的能力。欲滿足此改革需求，尚需合格師資的配合，連帶的牽動了教育體制的改革。而對兒童日間托育機構不足、市場供應區域分配不均以及建物老舊等問題，政府則採取「提

高對非營利機構經費補助（註八）之國家干預措施：一方面協助非營利機構改善舊有軟、硬體設備，另一方面亦藉此鼓勵非營利機構新建或廣建托育機構，希冀藉此使政府能在「幼稚教育改革」方面取得較多發言權，企圖打破教會勢力獨大的局面。

#### 四、德國學齡前教育政策之理念

德國學齡前教育理念乃源於十九世紀初的福祿貝爾(Friedrich Froebel)。其理念為：「創造一個使幼兒能自由成長的空間」(Raume fuer eine freie kindliche Entwicklung zu schaffen)。至一九七〇年代後期，「幼稚園是否為教育體系之一環」被廣泛討論，最後確定其為一般教育體系的基礎。

再則，由德國政府的角度來看，其對學齡前幼兒托育的考量乃依幼兒年齡不同而有不同措施。三歲以下之幼兒為：使每位父母能親自照顧其幼兒至其三歲止。故其提供了養育假(Erziehungsurlaub)、養育津貼(Erziehungsgeld)等輔助措施。三歲以上至入小學年齡之幼兒，基於教育政策考量，提供給每位值此年齡之幼兒都有幼稚園可讀，但幼稚園僅有半日制。因其傳統觀念認為幼稚園教育乃為家庭教育的補充教育，幼兒學齡前教育仍以家庭教育為主。

#### 托兒所

托兒所(Krippe)乃指收托四個月大至三歲兒童之托育機構。德國近年來一方面因生育率下降，另一方面家庭兒童數遞減，「單一兒童」(Einzelkind)家庭漸增。為培養單一兒童與他人溝通及相

處的能力，於托育機構內逐漸發展出一種類似家庭氣氛的「混合年齡團體」(Altersgemischte Gruppen)的托育方式。在其中，收托兒童的年齡為四個月大至入小學年齡，彼此有因年齡而形成的心理、人格與生理上不同需求的差異性與獨特性，在共同相處中，學習相互照顧與協助，一如家庭中兄弟姐妹的相處。此種托育方式，對學齡前兒童之語言、人格、情感以及社會教育的發展有莫大的影響力。故此，傳統的托兒所機構逐漸減少，現乃以混合年齡團體的托育方式蔚為主流。另，有關該團體人數，為顧及不同年齡兒童之需求，一個團體約由十五名兒童組成：二至三名嬰兒、四至五名三歲以下幼兒以及八名左右幼稚園兒童。

#### 幼稚園

幼稚園被視為是教育體制基礎。其收托對象為滿三歲歲至入小學年齡的兒童。其肩負之任務如下：

● 幼稚園是一個社會教育的機構：其除了照顧的任務，尚有其獨特的教育及訓練的任務。另需實行促進兒童人格發展之措施以及對家長提供諮詢服務。幼稚園之存在實乃為補充暨支援家庭幼兒教育之不足。

#### ● 幼稚園除了需與家長保持連絡，同時更需注意每名幼兒：

1. 考量每名幼兒的生活情況。
2. 協助幼兒達到最大的獨立性(Selbstaendigkeit)及自我活動性(Eigenaktivitaet)，並啟發及強化其學習樂趣。
3. 建立幼兒情感的能力。

4. 考量個別幼兒的喜好及才能，促進其創造力。

5. 教導幼兒有關其身體的基本知識以及促進其身體上的發展。

6. 協助幼兒智能及興趣的發展，同時教授其有關環境的常識。

● 幼稚園尚負有如下任務：使幼兒體驗不同的社會行為模式、情形及問題並給與每名幼兒在團體中體驗其自身社會角色的機會，內容有：相互的夥伴關係、非暴力及平等對待的態度，特別須學習不同性別的平等對待。另應特別教導幼兒接納殘障幼兒；殘障幼兒與一般幼兒應相互認可、一起體驗共同的生活以及以合於年齡的民主行為模式共處。對於其他不同的文化與世界觀亦應啟發其理解及並進而包容。

## 五、政府提供之托育措施

### 對新建暨設備等硬體支出之補助

縣政府青少年福利局對兒童日間托育機構，新建暨設備支出之補助，其額度最少為其支出的七五%；而青少年福利局補助款中，五〇%來自邦政府。換言之，有關兒童日間托育機構新建暨設備支出中，邦政府負擔五〇%，青少年福利局負擔二五%，機構業者僅需自籌二五%的資金。

所謂新建建構之支出包括：改建、擴建以及購置建築物與購置土地支出而言；而設備支出乃指首次裝潢以及添購教學目的之用具支出。

### 對經營費用等軟體支出之補助

此處所謂兒童日間照顧機構之經營費用乃指人事費用支出以及

實物費用支出；前者為對教育師資之報酬給付，但不包括清潔打掃及房屋管理(Hausmeisterbeitrag)之費用，因其屬於實物費用支出；後者乃指不包括暖氣費用之房租給付以及為履行兒童日間照顧機構任務且與照顧事宜有關之教學、遊戲材料等實物支出。

原則上，縣政府青少年福利局對兒童日間照顧機構有關人事實際支出費用最少補助七三%，又因實物費用支出為人事費用支出的二五%，故該項人事費用補助中的二五%為實物費用之補助。邦政府則給付縣政府青少年福利局二七%的補助款，以彌補其對兒童日間照顧機構有關人事實際支出之補助。易言之，對兒童日間照顧機構業者而言，財務負擔最重的人事支出部分已大部分由政府補助承擔，其各自需負擔之比例為：機構業者二七%、邦政府二七%、青少年福利局四六%的人事費用。

## 六、家長費用(Biaterbeitrag)

### 告知義務

兒童進入托育機構後，該機構即對青少年福利局負有告知義務，應告知有關該名兒童之姓名、住址、出生日期、入學日以及其家長之有關資料。家長之有關資料中最重要為家長收入聲明，因該聲明與家長費用徵收有關，故亦在告知義務中，但為家長之義務。家長費用依家庭收入所得予以分等級徵收；若無家長收入聲明，則家長須給付最高等級之費用。值得注意的是，家長收入聲明須經公證方具效力。青少年福利局為其審查機關。若家長年收入未達二四〇〇〇馬克，則無需繳納家長費用；若家長經濟負擔能力為不可期待

(wirtschaftliche Unzumutbarkeit)，則青少年福利局可完全或部分免除其費用。

### 兄弟姊妹學費之減免(Geschwesterermässigung)

只要一個家庭中，同時有一個以上的兒童就讀兒童日間托育機構，則第二個或以後之弟妹就讀同一機構，只要兒童年齡在四個月至六歲，不論其為托兒所或幼稚園，家長免繳第二個或以後之弟妹就讀費用。

## 貳、台灣學齡前兒童托育問題

### 一、法律層面

我國憲法第一五六條規定：「國家為奠定民族發展之基礎，應保護母性並實施婦女兒童福利政策。」此乃我國兒童福利政策之法律基礎。以及民國八十二年「兒童福利法」修正後之相關規定：無論托兒所之設置或兒童之寄養，其有關辦法，應由省市政府訂定，而不再屬於中央權限。其中第二十條規定：「中央主管機關應會同目的事業主管機關，擬定辦法獎勵公民營機構設置育嬰室、托兒所等各類兒童福利措施及實施優待兒童孕婦之福利措施」。第二十二條第一項規定：「縣市政府應自行創辦或獎勵民間辦理：兒童福利機構。以上所述為經立法機構制定之中央法規。

綜觀我國現行法律，其中與幼稚園設立有關之法律計有：「幼稚園課程標準」、「國民教育法」、「國民教育法施行細則」、「幼稚教育法」、「幼稚教育法施行細則」、「私立幼稚園獎勵辦法

」、「幼稚園園長、教師登記檢定及遴用辦法」以及「特殊教育法」等。

而與托兒所設立有關之法律計有民國七十年修正的「托兒所設置辦法」、「托兒所設施規範」、「托兒所教保手冊」、「托兒所工作人員訓練實施要點」以及「托兒所工作人員訓練課程」等。由上可知，關於托育相關規定，僅「幼稚教育法」為中央立法實施，而有關於托兒所設置規定則僅為行政命令，屬地方政府之權責，且僅對托兒機構之設立做指示性規定，至於兒童福利之具體內容及補助措施則付之闕如。

各地方縣市政府為自行創辦成獎勵的兒童福利機構需制定法規之情形如下：高雄市制定的「高雄市托兒機構設置標準與設立辦法」，台灣省尚未制定；台北市則僅為「台北市私立托兒所立案申請須知」以及「台北市兒童托育中心設置標準」。

### 二、社會需求及市場供給

#### 市場供給

依民國八十年底資料顯示，臺灣地區幼稚園有兩千五百零五家，收托兒童為二十三萬七千二百八十五人；托兒所共有三千八百八十七家，收托兒童數為二十三萬零七百二十六人，合計總收托兒童為四十六萬八千零十一人。而臺灣地區學齡前零至六歲兒童約有一百九十四萬，因此約有一百四十七萬兒童，意即百分之七十兒童未受到家庭外機構式托育照顧。另依勞委會民國八十一年份的資料顯示，雖該會自民國八十年頒訂「輔導辦理勞工托兒服務實施要點」，但

推動效果不佳。臺灣地區事業單位已設有托兒設施者，僅達百分之一點零二。再看首善之區的台北市，根據民國八十五年資料顯示（註九），公立幼稚園有一百二十六所、私立有二百九十三所。換言之，私立幼稚園數約佔七成。公立托兒所十九所、公設民營四所、私立托兒所二百八十三所。換言之，私立托兒所約佔九成。因筆者缺乏北市六歲以下兒童統計資料，無法對北市學齡前兒童托育機構之供需情形作一評估，但可看出北市六歲以下兒童接受機構托育者，大都受託於私立機構為主，其收費較公立機構高出二倍以上不等（註十）。除了公私立托育機構之間來自政府有關師資、設備之補助差別，造成家長收費懸殊之問題外，另有一現象值得注意：目前北市立案托兒、幼教機構僅能提供零至六歲兒童約四分之一的供給量。依北市家庭結構來看，筆者推測另四分之三的兒童應受託於未立案的非法托育機構中。

### 社會需求

另根據民國八十二年「臺灣地區兒童托育概況調查報告」資料顯示：六歲以下兒童之托育方式依次為：父母自己照顧（四五·八%），幼稚園照顧（一八·〇%），由其他家人照顧（一六·三%），托兒所照顧（二三·八%），保姆（包括親戚）（六·一%）。若按兒童年齡分析，三歲以下兒童由父母自己照顧比例最高；四至五歲兒童托育方式則以幼稚園及托兒所照顧為主。

由此資料顯示，核心家庭對六歲以下兒童托育方式為：三歲以下仍以家庭親屬照顧為主，由祖父母、親戚或父母自己照顧為主，而三歲以上至六歲兒童則以機構照顧為主。此乃因學齡前之機構托

育，其功能不再僅限於托育與看顧，更有義務教育之預備教育的功能。證諸實際情形，大部分的幼稚教育皆以智育為主，且開始教授注音符號、國字、數字等小學基本課程。此處筆者不欲對幼稚教育課程內容及設計多所批評，但此一現象頗值得探討。雖然學者專家一再呼籲：幼稚教育應以兒童人格發展、人際關係互動以及興趣才能啟發為教育宗旨。但其學理看法顯然與社會對幼稚教育之期待有相當大的落差。可見對學齡前幼稚教育之定位，有待學者、專家、家長與決策者共同研商以達共識，進而訂出符合社會需求又兼顧兒童福祉之學齡前教育之政策，以供學齡前托育機構執行之。

## 三、兒童托育機構問題

### （一）法律規範與社會事實問題

#### 私立福利機構之設立

依據「兒童福利法」第二十二條規定：「縣（市）政府應自行創辦或獎勵民間辦理左列兒童福利機構：1.托兒所。2.兒童樂園。：」又第二十五條規定：「：但私人或團體辦理第二十二條之兒童福利機構，而不對外接受捐助者，得不辦理財團法人登記。前項兒童福利機構不得兼營營利行為：」意即成立兒童福利機構不一定要成立財團法人，但若不辦理財團法人登記，則不得對外接受捐助。「由於內政部要求財團法人應具有一定數額之財產始得成立（現行規定為三千萬新台幣），其結果將導致不少財力不夠雄厚者，無法成立兒童福利機構之現象。」（註十一）此等規定未有助於兒童福利機構之廣為設立，反而形成設立之限制；而要求托兒所「不得兼營營

利行為」亦與社會事實不符。法律規範與社會事實不符至此，應考慮修法以符社會現況。

### 幼稚園收托年齡規定不一

早在「幼稚教育法」公布前，行之有年的「幼稚園設置辦法」第二條中規定：幼稚園收四足歲以上至六足歲以下之兒童，必要時得報請主管教育行政機關收三足歲以上之兒童。故在此辦法規定下，幼稚園招收三到四歲兒童乃合法的，且家長亦認為幼兒三歲便可受托於幼稚園，即入小班，但因現行「幼稚教育法」的規定，「：幼稚教育，係指四歲至入國民小學前之兒童：」造成行政命令與法律牴觸，而法律規定又與社會事實不符之情形。

### (二) 幼稚園與托兒所之逆選擇問題

我國有關學齡前兒童托育機構又分為托兒所及幼稚園，因收托對象重疊而形成互相競爭的情形。如托兒所依規定，只能收托零至六歲兒童且四歲以下兒童或嬰兒方可全日托。換言之，四至六歲兒童僅可半日托。而幼稚園之收托對象為四歲至入小學前之兒童，此種情形則與托兒所形成互相競爭的情形。而幼稚園因設立規定較托兒所嚴格，與托兒所相較，不利其競爭。如幼稚園園長必須師範畢業，其教師須為幼教系或師專畢業（註十二）；而托兒所教師只須高職幼保科畢業即可。

在此情形下，將產生以下現象：1.對於托兒所內，四至六歲兒童不得全日托之限制是否被遵行，有待實證研究檢驗。2.有關托兒所及幼稚園同屬學齡前兒童托育機構，但主管機關不同：如台北市托兒所與幼稚園，分屬社會局與教育局所管轄，造成事權不一。因

對象均為六歲以下兒童，是否統一主管機關事權，有待研商。是否應區分托兒所及幼稚園的不同功能，前者以保育照顧為主，後者則以準教育機構或小學預備教育為主，尙待學界專家研議以達共識，以利托育機構執行之。3.有關托兒所與幼稚園設立規定不一但收托對象重疊之情形，將間接鼓勵業者游走法律邊緣，朝設立托兒所努力或以托兒所之名行幼稚園之實，規避投資較高標準之教育及托育照顧設施，將造成托育品質下降，形成托育機構之逆選擇現象。

### (三) 未立案托育機構充斥問題

筆者手中並無有關臺灣省未立案托育機構的相關資料，在此以台北市為例，對此問題做一探討。依據馮燕教授於民國八十二年所作的「台北市未立案托育機構之調查報告書」所言，「：托育中心未辦立案的理由：1.法令、規則的低配合性，如建築物使用執照變更有困難；以及合格人員之遴聘有困難等等。2.：房舍所位在的樓層不合乎規定：」（註十三）。換言之，未立案托育機構最大的困難有二：一為建物使用執照；二為師資不符規定。關於第一項，立法者是否可將都會區建地、建物取得不易，且其使用目的為教育事業而對其從寬認定。而第二項師資不符，若師資來源僅限於師範、師院體系是否對其他大專院校畢業生有志投入幼教工作者有失公允，值得考量，且開放師資限制，讓所有修過有關幼教學分之大專生皆可投入幼教工作，形成與師範、師院畢業生良性競爭，使得托育機構及家長有更多的選擇性，亦可間接提昇幼教品質。另有關於班級人數限制，造成合法立案業者僅於立案之初遵行，而未立案業者根本不遵行之現象。此乃因學齡前托育機構在稅法上被視為「營利事業

」，課以營利事業所得稅；而在管理上：托兒所被視為福利事業；幼稚園被視為教育事業而分屬不同主管機關管轄。學齡前托育機構在教育體制以及社會功能認可上，仍屬「灰色地帶」，有待釐清。至於台北市未立案托育機構的數量究竟有多少，至今尚無可依循的確切數據可供參考。但從北市發放「幼兒教育券」一案觀之，其發放資格限定為「就讀立案私立幼稚園之兒童」，由此揣測未立案私立幼稚園於北市應不在少數，此幼兒教育券除了協助減輕北市就讀私立幼稚園兒童家庭的經濟負擔外，是否亦有淘汰未立案私立幼稚園之意圖，有待驗證。

### 叁、對臺灣之啓示及建議

比較我國與德國有關學齡前兒童日間托育機構措施，德國與我國對兒童福利均在憲法中有所規定，且憲法規定皆有相關法律的制定以利執行。而有關學齡前兒童日間托育之主管機關皆屬地方政府之職權範圍。而最大不同處在於：國家與家庭對兒童托育的分工與合作、相關法律的有效性、學齡前兒童托育的未定位問題。

#### 一、國家與家庭對兒童托育的分工與合作

兒童托育機構設立的最大困擾土地與建物，德國政府以經費補助方式協助其設立，使得欲設立兒童托育機構之業者僅需自籌二五%的資金。反觀我國，一方面要求兒童福利機構辦理財團法人登記，否則不得對外接受捐助，另一方面又要求其不得兼營營利行為，使得兒童托育機構為求支出平衡，將所有支出轉嫁給家長，形成私立托育機構收費高出公立二至三倍，因前者未受到政府補助。故而，

我國兒童托育責任仍僅由家庭負擔，包括照顧及經濟的責任；而德國則由整體社會擔負托育的經濟支出，而照顧責任則由政府與家長各自分擔一半。

#### 二、相關法律的有效性

北萊茵河—西發利亞邦的「兒童日間托育機構法」中僅對地方政府與機構業者的責任義務、托育時間、托育費用以及政府補助作一規定。政府將托育制度建立起來，由民間去執行並予以補助。且托育機構之設立乃屬都市計畫之一環，故多少住戶需有多少托育機構乃事先規畫完成，且距每一有托育需要之住戶的距離不得太遠，方便家長接送。

而我國有關兒童福利之補助屬殘補式，僅對特定對象予以補助：如肢障兒童、受虐兒童以及中、低收入戶兒童。其福利對象並非包括所有兒童。而對托育機構的設立規定乃有實行上的困難，再加上執法困難，造成未立案托育機構林立，如：對建物建地的使用執照限制、師資限制以及成立財團法人之規定等。（如前所述，於此不再贅言。）法律制定的目的在維護兒童福利，但因與社會事實相距過大，因而造成非法機構林立，反而有害兒童，此實非立法者立法時之初衷。

另，托兒所與幼稚園同屬學齡前托育機構，是否統一主管機關較利管理與政策執行，值得決策者納入考量。而以年齡為劃分托育機構的標準已嫌過時，現今家庭兒童數日漸減少的情形下，「混合年齡」的托育方式似值得推行，有助兒童在無兄弟姐妹的情形下仍

可學習與他人相處的社會化過程。基於此，是否一定要區分托兒所與幼稚園，值得討論。

### 二、學齡前兒童托育機構的未定位問題

德國學齡前兒童托育政策，在兒童未滿三歲前以父母（家庭）照顧為主，並提供其養育假以利有工作的父母親自照顧幼兒得以實現。三歲以上至入小學前之兒童有權向國家請求就讀幼稚園，因幼稚園教育已被視為正式教育之基礎。而其主管機關同為地方政府之青少年福利局，而學齡前兒童托育機構大都為福利組織（機構），多由教會或宗教團體組成，且受政府補助。反觀我國，在兒童未滿三歲前以父母（家庭）照顧為主，因無養育假之提供，造成許多職業婦女須辭職在家照顧幼兒。三歲以上至入小學前之兒童則以機構托育為主，或受托托兒所、幼稚園、才藝班以及安親班。至於其是否立案，家長很少過問，兒童托育機構被視為補習班或正式教育之預備教育。但主管機關一屬教育局一屬社會局，時而被視為教育機構，時而被視為福利機構。而在稅法上甚至被視為營利事業，此種未定位之情形，有待學者、專家以及決策者共同研商達成共識。

相較之下，德國有關學齡前兒童日間托育機構措施乃以兒童福祉為宗旨，其學齡前兒童受教育與受照顧的權利受到社會重視與保障；透過對日間托育機構硬體與軟體方面的補助，以及家長收費依所得分等級徵收，使得其教育資源可平均分配到每一個願接受學齡前日間托育的兒童身上。

反觀我國，因公立托育機構數量不足，欲就讀公立托育機構兒

童，只好以摸彩方式決定是否被接受其就讀。幸運被抽中者可享受高品質低費用的教育資源，其他大部分的兒童不是由家人照顧，就是就讀未經立案的較低品質較低收費之兒童日間托育機構，或是就讀已立案較昂貴的兒童日間托育機構。教育資源依家庭收入情形多寡被不公平分配，顯現的是社會不公平的持續而非改善。

兒童乃國家未來之人力資源的觀念不應僅存於政策宣示中，應予以落實；有關兒童的養育及照顧責任不應僅為家庭或私人責任，其應為國家社會責任或公共部門責任。若欲徹底解決學齡前兒童日間托育機構問題，筆者有以下之建議：1. 確定學齡前兒童教育之理念與政策目標。2. 主管機關應由單一機關全權負責；由單一機關統籌學齡前兒童日間托育事宜；就行政效率而言有其必要性，就政策決策與執行而言，有其一貫性。3. 為政者應以解決民衆需求為決策優先考量依據；都會區家庭面臨的最大問題乃托育問題，其解決方法乃廣設學齡前兒童日間托育機構，可仿效德國給與非營利托育機構大量補助，以使非營利業者在政府的協助下，有能力新建托育機構；再者作好都市計畫，以解決區域分配不均現象。若一區托育機構市場已達飽和，應限制繼續新建；若一區托育機構不足，則給與補助，以利其新建。4. 學齡前教育乃屬地方政府職權，則必須先解決中央與地方財務分配問題，否則將形成另一種資源分配不均情形；財源充裕之地方政府有較好之學齡前兒童日間托育措施，而財源短缺之地方政府則無法或僅能提供貧乏或不足的學齡前兒童日間托育措施。臺灣在兒童福利方面有關學齡前兒童照顧體系理念的建立、政策的規劃與執行，仍有待專家學者與社會大眾共商達成共

識以及為政者有心執行。在此僅提供個人淺見供各先進參考。

(本文作者為德國畢勒佛大學社會學博士候選人)

註釋：

註一：一九八八年一項家戶人口組成研究顯示，臺灣省平均每戶人口數為四·四人(齊力，一九九〇年)。而至一九九一年底，每戶平均人口數為三·九四人(行政院主計處，一九九一)。

註二：行政院主計處，中華民國臺灣地區人力資源統計年報，民國八十二年。

註三：有關德國學齡前兒童托育措施，因屬各邦權限，各邦各自立法實施之，本文乃以北萊茵·西發利亞邦為例說明之。請參看：Moskal/Foerster, Gesetz ueber Tageseinrichtungen fuer Kinder in Nordrhein-Westfalen, 14. Aufl., Deutscher Gemeindeverlag, 1993.

註四：請參閱：Hemmer, Frank D., Tagesstraetten fuer Kinder, Muenchen: Juventa Verlag, 1967, S. 12-28. 以及Domscheit, Stefan and Kuehn, Marion, Die Kindergartenreform: Eine Fallstudie bundesdeutscher Sozialpolitik, Frankfurt/New York: Campus Verlag, 1984, S.62-84.(Forschungsberichte des Instituts fuer Bevoelkerungsforschung und Sozialpolitik: IBS, Universitaet Bielefeld; Band 7)

註五：其第一條內容乃為：所有小農、領日薪者以及手工業者，其在六歲以下但非嬰兒的子女，因父母從事家庭外之工作無法承擔照顧其子女之責任，在五月至十月之間，上午六時至下

午六時，乃委由市議會或地方當局負監督之責。意即，其僅規定若父母從事家庭外之工作時，在工作期間由政府負責其子女之監督責任，並未提供其膳食或教育補助。

註六：其內容乃為：對家庭外幼兒照顧之教育發展有一普遍規定。

註七：請參閱：Domscheit, Stefan and Kuehn, Marion, Die Kindergartenreform: Eine Fallstudie bundesdeutscher Sozialpolitik, S.62-84.

註八：在德文中「私營」機構(Privater Traeger)通指以營利為取向之機構。在此筆者用「非營利」托育機構來涵括由教會以及各福利協會所興辦之托育機構；因其並非以營利為設立宗旨。筆者臆測，教會可能依傳統辦理社會救濟事業的心態來辦學，亦有可能隱含傳教目的。

註九：資料來源：台北市政府教育局編印，台北市公私立幼稚園名冊，中華民國八十五年十月，頁四十五。

註十：若以幼稚園為例，若為全日制則公立幼稚園每童每月收費三、五二五元，私立幼稚園收費九、九三五元。資料來源：台北市政府教育局台北市八十五學年度公私立幼稚園園長園務行政研討會手冊。

註十一：參見郭明政，福利服務與社會救助現況分析暨其法制整合之研究，行政院研考會委託研究，民國八十六年五月，頁四十一。

註十二：規定於「幼稚教育法」第十二條以及「幼稚園園長、教師登記檢定及遴用辦法」中。

註十三：馮燕，台北市未立案托育機構之問題探討，載於「福利社會雙月刊」，民國八十四年四月，頁二十二至二十四。

參考文獻：

中文部分：

1. 內政部編印 臺灣地區婦女生活狀況調查報告 民國八十二年八月

2. 內政部統計處編印 臺灣地區兒童生活狀況調查報告 民國八十六年六月

3. 王麗容、林顯宗 邁向二十一世紀社會福利之規劃與整合——婦女福利需求初步評估報告 內政部委託研究 民國八十三年四月

4. 行政院主計處編印 臺灣地區婦女婚育與就業調查報告 民國八十三年六月

5. 行政院主計處 中華民國臺灣地區人力資源統計年報 民國八十二年

6. 台北市政府教育局編印 台北市公私立幼稚園名冊 中華民國八十五年十月

7. 台北市政府教育局編印 台北市八十五學年度公私立幼稚園園長園務行政研討會手冊

8. 郭明政 福利服務與社會救助現況分析暨其法制整合之研究 行政院研考會委託研究 民國八十六年五月

9. 馮燕 台北市未立案托育機構之問題探討 福利社會雙月刊 民國八十四年四月

10. 齊力 臺灣地區近二十年來家戶核心化趨勢的研究 臺灣大學社

會學刊 第二十期 民國七十九年

11. 謝友文 幼稚園、托兒所法規及其相關問題探討 中華民國青年兒童福利學會印行

12. 謝友文 幼稚教育法規問題之探討 教育資料文摘 第二十卷第三期

英文部分：

1. Bundesministerium fuer Familie, Senioren, Frauen und Jugend Familien und Familienpolitik im geeinten Deutschland - Zukunft des Humanvermoegens: Fuenfter Familienbericht, Bonn, 1995.

2. Bundesministerium fuer Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Handbuch der oertlichen und regionalen Familienpolitik, Hannover, 1996.

3. Domscheit, Stefan und Kuehn, Marion, Die Kindergartenreform: Eine Fallstudie bundesdeutscher Sozialpolitik, Frankfurt/New York: Campus Verlag, 1984.

4. Hemmer, Frank D., Tagesstaetten fuer Kinder, Muechen: Juventa Verlag, 1967.

5. Moskal/Foerster, Gesetz ueber Tageseinrichtungen fuer Kinder in Nordrhein-Westfalen, 14. Aufl., Deutscher Gemeindeverlag, 1993.

6. Moskal/Foerster, Gesetz ueber Tageseinrichtungen fuer Kinder in Nordrhein-Westfalen, 14. Aufl., Deutscher Gemeindeverlag, 1993.

7. Moskal/Foerster, Gesetz ueber Tageseinrichtungen fuer Kinder in Nordrhein-Westfalen, 14. Aufl., Deutscher Gemeindeverlag, 1993.

8. Moskal/Foerster, Gesetz ueber Tageseinrichtungen fuer Kinder in Nordrhein-Westfalen, 14. Aufl., Deutscher Gemeindeverlag, 1993.