

# 淺析托兒服務獎勵措施

楊至雄

## 前言

托兒服務是兒童福利工作的一環，隨著小家庭制度的盛行，婦女投入勞動力市場比率之增加，民衆對於該項服務之需求也日見殷切。如以台灣地區未滿六歲以下兒童一百九十六萬人，及有偶婦女勞動參與率四三%估之，托兒服務之需求量約在八十四萬人左右。而目前公私立托兒所及幼稚園的收托，教人數合共四十九萬人，足以尚有三十五萬兒童之托、教需求，係由親友照顧、家庭托兒、或未合法的托、教設施所滿足；尤以托嬰設施之嚴重缺乏，致使托嬰問題更顯嚴重。故對於類如家庭托嬰等體系外之托兒服務，勢有必要輔導其成爲體系內之一環。

在家庭的托兒支出方面，以台北市公立托兒所爲例，托兒服務成本每人每月估約四千五百元，而托嬰成本當高於此數。以一般家庭的收入而言，已感負擔困難；至低收入及清寒家庭，那更難以負擔。是以政府有必要給予補助，以紓其困。

## 獎勵法規及設施

依兒童福利法第十五條之規定，直轄市或縣市政府應創辦或獎助托兒所。托兒所設置辦法第二十二條規定，辦理托兒所成績優良及資深績優人員，當地主管機關應予以現金、實物或其他榮譽之獎助，其成績特優者應報請省（市）政府予以獎助。至於稅法方面之獎勵，則有營業稅法第八條，托兒所之勞務免徵營業稅，及所得稅法第四條，托兒所教職員薪資免稅所得稅，等等之規定。

稅法之減免規定，經營托兒業務者即能獲得實益，但福利法規之獎勵

規定，卻須透過主管機關訂定執行措施，編列獎勵經費，始能體現。省市依中央法規雖有訂有托兒業務之輔導與獎勵設施，惜以經費有限，較之實際助益。中央內政部雖於民國七十七年訂頒「加強推展社會福利獎助作業要點」，並開始編列經費補助托兒所，但仍限於公立或社區托兒所及公益財團法人、社團法人設立之托兒所，其措施重點爲：

一、補助對象：凡屬政府設立之公立托兒所及認可之社區村里托兒所，或公益財團法人、社團法人設立之托兒所，每學期收托幼兒在四十人以上，其聘用之合格教保人員至少二名以上（偏遠地區及山地鄉不在此限），且對所提計畫有十分之一以上（較多者優先）自籌款配合者。

二、補助金額：社區托兒所條件符合者，補助金額以十萬元爲原則，並不得超過十五萬元。公立托兒所則視實際情形酌增補助額數。

三、補助項目：

1. 活動室設備：各活動室之裝修、幼兒用桌、椅、各學習角落工作櫃、黑板等。

2. 室內外遊戲體能器材設備：鞦韆、滑板、滑梯、攀登架（網）、搖椅、平衡板、滾桶、沙箱、小三輪車等。

3. 教保用教材教具：各學習角落所需教材、教具之研究、開發、購置。

4. 保健衛生：保健室、廚房、廁所設備改善。

四、直轄市、縣市中申請補助社區村里托兒所數不得超過其轄內社區托兒所

數之十五分之一。但其申請補助金額在十萬元以下者，得就其減少部分，增加補助單位數。

而鑒於托兒問題日愈嚴重，該部並於民國八十會計年度，大幅增列推展示範托兒所計畫經費，其計畫（草案）重點為：

一、目的：獎助省市、縣市政府、社會福利財團法人籌設倡導性、實驗性示範性托兒所、托嬰所、課後托育中心，用為鼓勵民間廣為興設之規範，發揮全面提升托育服務品質，促進兒童身心健全發展，並紓解職業婦女幼齡子女托育問題。

二、實施目標：

(一)獎助省市、縣市政府、社會福利財團法人籌設示範性托嬰所（收托出生滿月至未滿二歲之幼兒）一所、托兒所（收托滿六足歲至未滿六歲之幼兒）七所、課後托育中心（收托滿六足歲至未滿十二歲之幼兒）二所，共計十所，並可綜合辦理，獎助所數亦可視實際情形增加補助所數。

(二)委託研究設計示範性托嬰所、托兒所、課後托育中心、硬體建築範本、與軟體教保內涵。

三、獎助對象：獎助省市、縣市政府，或社會福利財團法人。

四、獎助原則：

(一)政府設立並委託公益公設民營（財團或社團法人經營）為優先。

(二)示範性托嬰所、托兒所、課後托育中心以設於市區，收托幼兒人數以托嬰所五〇—八〇人，托兒所不得少於一〇〇人，課後托育中心不得少於六〇〇人為原則，但山地、離島或偏遠地區不在此限。

五、獎助項目：

(一)土地及建築結構體部分：

1.省市、縣（市）政府購置土地興建示範性托嬰所、托兒所、課後

托育中心，其購置土地及建築經費得予百分之六十以下之補助，如僅補助建築費，則不在此限。

2.省市、縣（市）政府改建或利用舊所擴建設置示範性托嬰所、托兒所、課後托育中心，其經費得予百分之七十以下之補助。

3.社會福利財團法人自備土地興建示範性托嬰所、托兒所、課後托育中心，以補助百分之八十以下之建築費用。

(二)器材設備部分：

凡屬示範性托嬰所、托兒所、課後托育中心所需之器材、設備、教材、教具及建築物之修繕者，得予全額補助。

(三)山地、離島或偏遠地區申請獎助者不受前(一)比例之限制。

## 執行現況及檢討

內政部自七十六會計年度起，即已動用部分兒童福利獎助款，補助各地方之社區或農村托兒所，以改善其設施設備。自七十七會計年度起，運用加強家庭教育、促進社會和諧計畫方案獎助款項，補助績效良好的托兒所，開發各類親子關係、托兒服務、家庭關係等之活動方案設計、教材教具等，俾以加強宣導，提升托兒服務品質。而至七十八會計年度起更編列專款加強辦理，並擬自八十會計年度起另增六億餘元獎勵興設示範托兒所。

自七十六年度至七十九年度止，共計補助三五八個托兒所，補助金額達四千七百七十萬元。其中用於硬體設施改善方面為四千五百二十八萬元，用於軟體方案設計、教材教具之開發方面為二百四十二萬元。值得一提的是，七十九年度補助二個鄉鎮設立社區托兒所聯合廚房，不僅改善了托兒所幼兒飲食營養衛生，降低伙食成本，亦使得教保人員不必為伙食問題而操心，轉而更專致心力於教保活動上。

內政部七十六、七十九年度托兒所獎勵概況表

年度	兒童(托兒)服務獎勵款項		家庭教育社會和諧計畫款項		合計
	單位數	金額(萬元)	單位數	金額(萬元)	
七十六	三三	二九二			三三 二九二
七十七	一七	一八五	四	六六	二一 二五一
七十八	一六〇	一、二三三	六	一一七	一六六 一、三五〇
七十九	一三五	二、八一八	三	五九	一三八 二、八七七
合計	三四五	四、五二八	一三	二四二	三五八 四、七七〇

註：兒童(托兒)服務獎勵款項大抵用於托兒所設施設備之改善，家庭教育社會和諧計畫款項用於托兒所活動方案設計、教材教具之開發方面。

內政部及地方政府，以其經費有限，除補助公立及社區托兒所外，實難再勻出經費，補助私立托兒所；其雖亦曾補助公益財團法人、社團法人設立之托兒所，但極為有限。再以私立托兒所多未依兒童福利法施行細則第二十條規定，辦理財團法人登記，其經營所得並無限制不得歸入私人荷包；因此，即使政府經費充裕，對其補助，亦難免有所顧忌。而未具公益財團法人、社團法人資格之托兒所，亦因其未符免納所得稅之資格要件，而須由其以負責人名義繳納所得稅。是以私立托兒所之經營，不僅殊少受

到政府的補助，亦有賦稅的負擔。

至於，公立及社區托兒所，因均為政府與設者，是以自始政府即編有經費予以補助。以台北市為例，民國七十八會計年度，十八個公立托兒所共支出經費十二億元，收入七千萬元，收支相抵補貼五千萬元，以其收托幼兒共三千六百人計，則每位幼童每個月補助一、一五七元，若再計入托兒所不動產房舍一般之租金收入損失，每人每個月補助當在二千元以上。

台北市公立托兒所原規劃收托對象係以低收入及清寒戶家庭幼兒為主；但實際收托時，除低收入戶外，與一般托兒所之收托方式並無不同。並因其以補貼性之收費，高品質的服務，故申請入所者衆，而以抽籤決定收托對象。依托兒所設置辦法第十七條規定，托兒所在收托兒童名額中，至少應有百分之十為減免費名額，凡家境清寒之兒童得申請減免費優待。但以台北市公立托兒所，在政府補助一半以上經費之優厚情況下，尚未能將清寒兒童列為優先收托對象。有些托兒所甚至未有低收入兒童申請，而完全無減免費名額，更遑論經費完全依賴自己之私立托兒所能有減免費名額了。

政府編列經費補貼托兒服務，係為社會福利之趨勢。但祇編列經費補助少數公立托兒所，且高達每人每月二千餘元之補貼，且補貼對象又極大多數非為清寒及低收入戶，甚或補貼高比例的中上階級，則有失社區福利的公正性。

## 未來的展望

兒童是國家未來的希望，隨著兒童佔總人口比例的逐年減少及老人佔總人口比例的逐年增加，未來的人口依賴比率將逐年增加，而兒童成年後之負擔比例也將加重，是以政府應重視其質的提昇，以資因應。學理上常強調，兒童六歲之前的行為發展，將影響其日後一生的人格形成。當多數

的婦女投入勞動力市場時，其六歲以下兒童的照顧，就成為政府無旁貸之責；而政府多用心於清潔及低收入家庭兒童的照顧，則不僅能使該等家庭的勞動力人口安心投入生產行列，改善其經濟生活，提高國家經濟成長，並將使該等兒童有更大的潛能於其成年後遠離貧窮。

政府應更積極、具體有效地獎助托兒服務的前題以予確立，則左列各項應是可考慮的方向：

一、修訂兒童福利法，允許私人與辦托兒所時，除向主管機關申請立案外，得不再辦理財團法人登記。私人與辦托兒所應辦理財團法人登記的規定，因係要求投資人將私產捐贈為公益，勢必影響民間投資的意願。而目前當地主管機關鑒於實情，於核准托兒所之設立時，並不強制其應辦理財團法人登記，故絕大多數的私立托兒所並未具財團法人身分。是以如將該項規定取消，不僅符合實際，且有助於鼓勵私人與辦托兒所設施。

二、修訂托兒所設立辦法，將收托兒童年齡延長至未滿十二歲，以滿足民間對於兒童課後托育之需求。又為針對家庭托嬰及里鄰小型托兒設施之需求，亦於該辦法增列有關各項設施資格放寬、輔導及獎勵等規定。

三、托兒所設置辦法規定托兒所至少應有百分之十為減免費名額，該項規定如無法取銷，則該減免費之費用宜由政府補助。托兒所之經營極為艱辛，即連獲政府補貼一半以上經費之公立托兒所，均尚未給予百分之十以上之減免費名額，實難要求私立托兒所照辦。政府對低收入及清寒戶兒童之托兒補貼服務，宜由政府負擔該項費用，否則將有如目前的現象——徒法不足以自行。

四、中短期內，參考美國少數民族及中低收入家庭兒童潛能發展計畫（Head Start Program），對於低收入、清寒、山地及離島偏遠地區兒童，提供政府補貼性的發展性托兒服務。在長期方面，則研究類如

德、蘇、法及北歐諸國等由政府補助之托兒服務措施。

五、以公設民營方式，由政府興建及購置托兒所房舍、器材、設備等硬體設施，並委由民間專才經營管理。

六、補助興辦聯合設施。為使社區、里鄰小型托兒所能普及各地及有效經營，以利民衆運用；對於須達一定規模始具效益的器材、設備，由政府予以補助，聯合設置，俾供數個托兒所共同使用。如內政部補助雲林縣某兩個鄉鎮成立社區托兒所聯合廚房，即發生很大的效用。

七、教材、教具、活動方案設計、器材、設備等之研究開發，應予獎助。而對於上開成品或器材、設備具創意且能使受托兒童獲得實益者，亦宜予補助購置。

八、托兒所教保人員之進修、訓練，並應由政府統籌規劃，補助辦理。為達致訓練效果，亦可補助受訓合格者之交通膳宿津貼。

九、研究以無息或低利貸款方式鼓勵民間興設托兒所，其利息差額並由政府設立基金專戶予以補貼。

十、鼓勵機關、學校、機構、團體、公私企業與辦員工子女托兒服務設施。如為公立單位，可編列部分補助費用；如為私立單位，則補助費用可予稅捐減免。

### 結語

托兒業務一方面能確切提供兒童在成長過程中所需要的照顧，一方面又能補充家庭在專業知能方面的不足，並使父母安心於自己的工作。他的具體貢獻，不僅為幼少提供一個學習發揮潛力的處所，並讓父母們在無後顧之憂下，投入生產行列，為國家的經濟發展，盡心盡力。他是深具積極性的社會福利事業，對國家的整體、長期性發展而言，具有很高的投資效益，而政府具體及明確的獎助措施，將使得該項業務能有有效的成長。

（本文作者為內政部社會司社會福利科長）