

## 準公共化托嬰中心政策反思

劉上維

台灣首府大學幼兒教育所研究生

臺南市嬰幼兒托育協會理事長

### 一、前言

少子女化是目前十年來重要的議題，全國從戰後的每年 40 萬新生兒，到 1998 年的 30 萬名新生兒，下降到 2011 年的 20 萬新生兒，而根據主計處統計（2021）2020 年新生兒降到 165,249 人。因為少子女化的影響將造成人口結構失衡、在學人數下降衝擊教育體系、勞動人口減少影響經濟發展、扶養比例增加扶養負擔加重，因而也將少子女化現象稱為國安危機。

行政院（2018）提出「我國少子女化對策計畫」用來解決少子化的現象，而在這之中為了提升生育率、減輕家長負擔，因而推出了準公共化政策。準公共化政策可分為 0-2 歲的準公共化托嬰中心及 2-6 歲的準公共化幼兒園，主要以私立業者符合政府的規則申請加入準公共化，而政府提供一筆津貼給予家長，期待減輕家長的育兒負擔、增加父母生養第二名子女的意願，進而來增加生育率。

### 二、0-2 歲托育現況

#### （一）臺南市托育現況

臺南市公、私立及準公共化托嬰中心（至 2020 年 6 月）共有 87 間，包含 6 間公共托育家園（佔 7%）、10 間未加入準公共化（佔 11%）及 71 間加入準公共化（佔 82%），如下圖 1，總共收托 1,961 名幼兒，其中包含公共家園 72 名幼兒（佔 4%）、未加入準公共化 198 名幼兒（佔 10%）以及加入準公共化 1,691 名幼兒（佔 86%），如下圖 2。我們可以發現，臺南市以準公共化托嬰中心為最主要的托嬰中心型態。

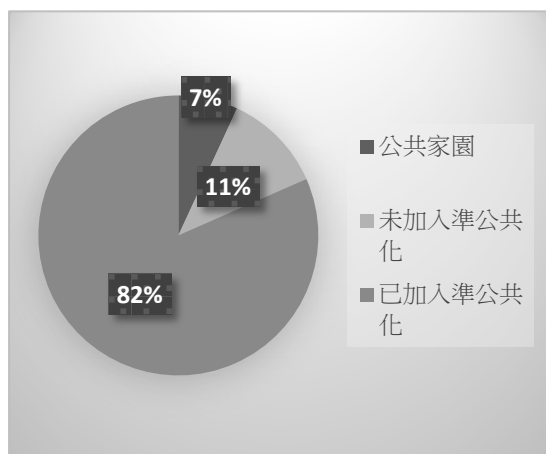


圖 1 臺南市公私立托嬰中心比例圖

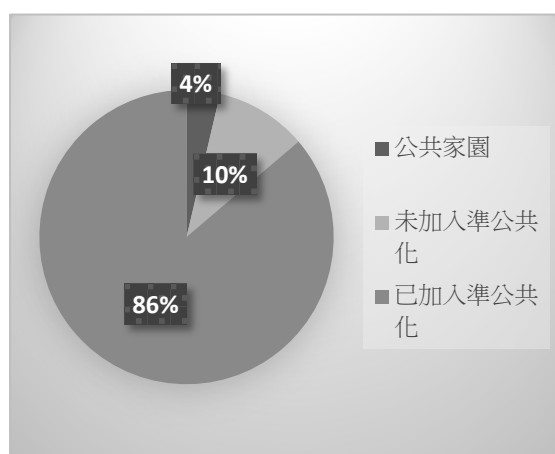


圖 2 臺南市公私立托嬰中心收托比例圖

根據臺南市政府社會局（2020）調查，臺南市公、私立托嬰中心間數由 2013 年的 47 間，成長至準公共化政策 2018 年開始執行的 69 間，到現在 2020 年 6 月的 87 間，而實際收托人數也從 2013 年的 782 人增加到準公共化政策 2018 年開始執行的 1,420 人，到現在 2020 年 6 月的 1,961 人。在比較臺南市 0-2 歲兩年的出生數後，送托率從 102 年的 2.4%，增加至準公共化政策 2018 年開始執行的 4.9%，到現在 2020 年 6 月的 8.1%。

表 1 臺南市 102 年至 109 年送托率比較

年份	0-2 歲出生數	托嬰中心數	實際送托數	送托率
2013 年	31,960 人	47 間	782 人	2.4%
2014 年	32,540 人	51 間	943 人	2.8%
2015 年	30,214 人	53 間	978 人	3.2%
2016 年	31,195 人	54 間	1,096 人	3.5%
2017 年	30,467 人	62 間	1,229 人	4.0%
2018 年	28,471 人	69 間	1,420 人	4.9%
2019 年	26,152 人	84 間	1,659 人	6.3%
2020 年 6 月	24,090 人	87 間	1,961 人	8.1%
統計	下降至 75%	增加 185%	成長 250%	

資料來源：臺南市社會局（2020）

## （二）全國托育現況

而根據主計處統計（2020）調查，全國公、私立托嬰中心間數由 2014 年的 659 間，成長至準公共化政策 2018 年開始執行的 1,031 間，到現在 2019 年的 1,135 間，而實際收托人數也從 2014 年的 14,845 人增加到準公共化政策 2018 年開始執行的 26,637 人，到現在 2019 年的 29,786 人。在比較全國 0-2 歲兩年的出生數

後，送托率從 2014 年的 3.6%，增加至準公共化政策 2018 年開始執行的 7.1%，到現在 2019 年 8.3%。

表 2 全國 103 年至 108 年送托率比較

年份	0-2 歲出生數	托嬰中心數	實際送托數	送托率
2014 年	409,496 人	659 間	14,845 人	3.6%
2015 年	423,981 人	735 間	17,246 人	4.1%
2016 年	422,038 人	808 間	19,750 人	4.6%
2017 年	402,284 人	907 間	23,066 人	5.7%
2018 年	375,445 人	1,031 間	26,637 人	7.1%
2019 年	359,368 人	1,135 間	29,786 人	8.3%
統計	下降至 85%	增加 175%	成長 200%	

資料來源：主計處(2020)

從上表 1 中的「0-2 歲出生數」、「托嬰中心數」、「實際送托人數」及「送托率」，我們可以發現 7 年來臺南市新生兒出生數下降到了 75%，但托嬰中心數卻成長了 185%、實際送托人數增加 250%，臺南市 0-2 歲幼兒送托嬰中心的托育率從 2.4%成長到 8.1%。而從上表 2 全國的收托狀況也是如此，6 年來全國新生兒出生數下降到了 85%，但托嬰中心成長了 172%、實際送托人數增加 200%，全國 0-2 歲幼兒送托嬰中心的托育率從 3.6%成長到 8.3%，也就是我國雖然少子化是持續進行式，但送托嬰中心的需求卻是越來越高。

而如果我們只比較準公共托嬰中心政策開始的 2018 年至 2020 年（如下表 3），臺南市新生兒出生率兩年中下降至 85%，但托嬰中心間數依然成長了 126%、實際送托人數增加 138%，臺南市 0-2 歲幼兒送托嬰中心的托育率兩年中從 4.9%成長到 8.1%。我們可以發現準公共化托嬰中心政策之下，臺南市托嬰中心間數持續成長、臺南市托嬰中心收托幼兒持續增加，但臺南市的生育數依然持續下降，也就是準公共化托育政策確實減少了父母的負擔，確實增加了父母送托的意願，但對於提高生育率並沒有幫助。

表 3 臺南市 107 年至 109 年送托率比較

年份	0-2 歲出生數	托嬰中心數	實際送托數	送托率
2018 年	28,471 人	69 間	1,420 人	4.9%
2019 年	26,152 人	84 間	1,659 人	6.3%
2020 年 6 月	24,090 人	87 間	1,961 人	8.1%
統計	下降至 85%	增加 126%	成長 138%	

資料來源：臺南市社會局（2020）

### 三、準公共化政策之省思

#### (一) 準公共化政策與生育率

準公共化政策是來自於行政院（2018）提出「我國少子女化對策計畫」的一環，主要是減少家長負擔來提升生育率，並依此解決少子女化的問題，而在準公共化托嬰中心政策已經進行即將滿三年的現況之下，臺南市托嬰中心的立案間數、送托人數以及送托率都持續增加，確實達到了減少家長負擔的目標、讓家長願意送托。但臺南市的少子女化現象不僅沒有因此減緩、生育率亦沒有增加，2020年新生兒還是持續減少，而2020年全國新生兒也下降到只有165,249人。準公共化政策是否到了需要好好重新檢討了呢？如果是從釋放勞動力的角度來看，送托幼兒確實能夠增加更多的勞動力，但如果是以解決少子女化現象的角度來看，準公共化政策可能無法提升生育率。

#### (二) 準公共化政策與托育品質

根據游明恩（2019）的研究指出，臺南市0至2歲幼兒的家長選擇托育服務時，有73.2%主要選擇準公共化托嬰中心，並且如果托嬰中心能夠提供好的托育品質及友善的托育服務，對於0至2歲的家長來說更願意將幼兒送托嬰中心。也就是準公共化托育政策的補助確實會讓家長減少負擔提高送托意願，但托嬰中心有好的托育品質也一樣重要，如果只是減少負擔但並沒有提升托育品質，這並不是家長願意看到的現象。

提升托嬰中心的托育品質是準公共化政策之中很重要的一個部分，但在各種準公共化政策天花板的限制之下，維持好的托育品質將會越來越困難。以臺南市準公共化托嬰中心副食品費用上限每月2000元為例，在每位幼兒每天三餐平均不到100元的預算之下，從每日食材的預算到廚師薪資的水準自然會有其上限，而如果希望托嬰中心要提供更好的食材、給於廚師更高的薪水、更換優質的設備，在無法調整的收費上限之下托育品質自然無法提升。沒有足夠預算來提升品質將會是未來準公共化政策最大的隱憂。

### 四、結論

在行政院（2018）提出「我國少子女化對策計畫」中我們可以發現，探討少子女化現象的方向是以「為何不願意生孩子」為前提，如育兒成本高所以提出準公共化對策、社會住宅、租稅優惠等，如果可以增加「為什麼願意生孩子」的角度，或許可以有更全面的解答。

在筆者身邊的朋友中有月入 10 萬的雙薪小家庭，在思考育兒的各項支出而不敢生，但也有月入 3 萬的單親媽媽帶著兩位幼兒卻也有好的生活環境。當我們一直思考如何用補助的方式試圖解決「為何不願意生孩子」的問題時，是否也需要好好了解「為什麼願意生孩子」的理由，不願意生孩子的原因有很多，解決了一個後面還有很多個，但或許只需要給予一個讓父母願意生孩子的理由就有助於提升生育率。

在少子女化危機一年比一年嚴重的狀況之下，準公共化政策似乎未見成效，政府應該再次邀集各領域的學者專家，好好來討論我國少子女化的政策，並加入更多第一線實際照顧的業者及教保托育人員的聲音，讓少子女化的真正原因可以得到討論，並給予一個國人願意生兒育女的環境。

### 參考文獻

- 行政院（2017）。我國少子女化對策計畫 107-111 年。
- 行政院主計處（2020）。托嬰中心概況-年〔原始數據〕。未出版之統計數據取自 <http://statdb.dgbas.gov.tw/pxweb/Dialog/statfile9L.asp>
- 行政院主計處（2021）。生命統計〔原始數據〕。未出版之統計數據。取自 <https://www.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=15409&CtNode=3622&mp=4>
- 游明恩（2019）。臺南市零到二歲嬰幼兒家長對托育服務滿意度及政策信念之調查研究（未出版之碩士論文）。國立臺南大學，臺南市。
- 臺南市政府社會局（2020）。婦兒少科（總表）。臺南市政府社會局統計年報。臺南市：社會局。

