

議題研析

一、題目：德國全日制促進法規定淺析

二、議題所涉法規

兒童及少年福利與權益保障法、兒童課後照顧服務班與中心設立及管理辦法

三、背景說明（緣起）

開學在即，許多雙薪家庭正面臨孩子放學後的照顧難題。據報導¹，對這些家庭而言，安親班早已不僅是提供課業輔導場所，更是承接孩子課後照顧的主要方案。以新北市某國小周邊為例，安親班及補習班林立，顯示家長為填補放學後數小時的照顧空檔，往往也必須承擔沉重的經濟負擔。

值得注意的是，需求與供給呈現反向發展。根據國家發展委員會推估，2021 年至 2026 年間，全臺 6 歲至 11 歲國小學生人數將減少約 4 萬人；然而，依教育部統計卻顯示，同一期間合法登記之短期補習班數量卻逆勢增加 370 家。學生人數減少、安親班數量反而增加的現象，反映出在雙薪家庭日益普遍、公共課後照顧服務又無法完全承接需求的情況下，家長只得轉向市場尋求替代方案，也突顯現行公共照顧與學校支援體系，與家長實際需求間仍存有明顯落差。

四、問題爭點

我國雙薪家庭普遍存在「父母下班時間」與「學校放學時間」之間的照顧空窗。現行公立國小課後照顧班受限於人力配置、服務時間及多以作業輔導為主之功能定位，難以充分回應家長接送與照顧需求，致家庭高度依賴市場化安親服務，並衍生經濟負擔沉重、資源分

¹ 陳奕安，放學後，孩子去哪裡 | 少子化下五年增 370 家，安親班為何愈開愈多？親子天下網站，2026 年 8 月 12 日，網址：<https://www.parenting.com.tw/article/6002498>，最後瀏覽日期：2026 年 8 月 24 日。

配不均等問題。為供我國參考，本文擬介紹德國全日制促進法相關規定，作為未來修法之借鏡。

五、探討研析

（一）法定托育請求權之定義與修法沿革^{2、3、4}

在德國社會法與兒少福利體系下，「法定托育請求權」(Anspruch auf Förderung in Tageseinrichtungen)係指兒童自嬰幼兒、幼兒園至國民小學各階段，依法享有於托育機構接受教育、照顧及促進身心發展之公法上給付請求權。其中，針對滿3歲至入學前的學齡前幼兒，社會法典第8冊(Sozialgesetzbuch- Aches Buch-Kinder- und Jugendhilfe，以下簡稱SGB VIII)第24條第3項早已明定，政府機關負有依兒童及家庭需求提供托育名額，包括全日制托育名額(Ganztagsplätze)之義務。

須說明者為，本報告所稱「全日制托育權」，主要係指德國於2021年針對國小學童所創設、每日最長8小時之法定照顧請求權。其核心目的在於銜接幼兒園與國小階段之托育服務，填補長期困擾家庭的「托育空窗期」(Betreuungslücke)。此一制度除促進教育機會均等、降低家庭背景及社會階級對兒童發展之影響外，亦具有減輕家長照顧負擔、保障家長就業權益及促進工作與家庭生活平衡等「雙重保護」功能^{5、6}。

² Gesetz zur ganztägigen Förderung von Kindern im Grundschulalter (Ganztagsförderungsgesetz – GaFöG)，網址：<https://www.bmbfsfj.bund.de/bmbfsfj/ministerium/gesetze/gesetz-rechtsanspruch-ganztagsbetreuung-grundschulen-178966>，最後瀏覽日期：2026年8月24日。

³ Gesetz zur ganztägigen Förderung von Kindern im Grundschulalter (Ganztagsförderungsgesetz – GaFöG)，網址：https://www.gesetze-im-internet.de/gaf_g/BJNR460200021.html，最後瀏覽日期：2026年8月24日。

⁴ Ganztagsförderungsgesetz (GaFöG)，BGBl. Nr. 71 vom 11. Oktober 2021，網址：https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl121s4602.pdf#/text/bgbl121s4602.pdf?_ts=1787553243426，最後瀏覽日期：2026年8月24日。

⁵ Bundesgerichtshof 網站，Pressemitteilungen/Archiv/Nr. 185/2016/Bundesgerichtshof bejaht mögliche Amtshaftungsansprüche von Eltern wegen nicht rechtzeitig zur Verfügung gestellter Kinder- betreuungsplätze ? Verschulden der beklagten Kommune muss aber noch geprüft werden，2016年10月20日，網址：<https://www.bundesgerichtshof.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/2016185.html>，最後瀏覽日期：2026年8月24日。依聯邦法院新聞稿指出，依德國社會法典第8冊第24條第2項，滿1歲兒童享有托兒權利。聯邦法院確認，此規範不僅保障兒童，亦將父母的就業利益納入保護範圍。結合同法第22條第2項協助父母兼顧工作與育兒之精神，立法目的在於減輕家庭負擔並避免父母收入損失。因此，若政府機關未依法提供名額，家長可依法求償，落實雙重保護。

⁶ Bundesgerichtshof 網站，BGH, Urteil vom 20.10.2016 – III ZR 278/15，網址：<https://>

為落實對國小學童權利保障，德國於 2021 年通過全日制促進法（Ganztagsförderungsgesetz, GaFöG），將國小學童之全日制法定托育請求權明文化，並納入 SGB VIII 第 24 條第 4 項⁷。在施行期程方面，並非自 2021 年即全面實施，而係採取分階段、逐年擴大適用範圍的推動方式。自 2026 年 8 月 1 日，即 2026／2027 學年度起，首先適用於國小 1 年級新生；其後再依年級逐年擴大，預計於 2029 年 8 月 1 日，即 2029／2030 學年度起，全面適用於國小 1 年級至 4 年級學生。屆時，德國將完成涵蓋幼兒園至國小階段的全日制托育保障體系，補足兒童全學齡托育網絡。

（二）全日制促進法之保障範圍與司法救濟程序

1. 保障範圍

依 SGB VIII 第 24 條第 4 項規定，政府機關應於工作日（Werktage）提供每日 8 小時之照顧服務，該時數係將學校常規授課時數與課後全日制照顧合併計算。此項照顧義務於學校假期（寒暑假等）期間原則上不中斷，全年度托育機構之關閉期間上限至多為 4 週。此外，針對學童具有特殊個別需求，或家長因工作就業性質（如輪班制）而有延長照顧必要之家庭，政府機關依法亦負有提供逾 8 小時之延伸托育服務之義務。

2. 司法爭議與救濟程序

德國聯邦最高法院 2016 年判決（案號：III ZR 278/15⁸）明確指出，若家長已及時提出托育需求，政府仍未能提供適足名額，即客觀構成公務職務義務之違反（Amtspflichtverletzung）。該義務的保護範圍不僅及於兒童，亦涵蓋父母的就業與經濟利益；因此，父母因缺乏托育名額致無法工作所受之「薪資損失」（Verdienstausfall），得由父母以自身名義請求國家賠償。相對地，若家長自行尋求替代托育所支出之「必要費用」（Aufwendungsersatz），則係類推適用 SGB

www.bundesgerichtshof.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/Zivilsenate/III_ZS/2015/III_ZR_278-15.pdf?__blob=publicationFile&v=1，最後瀏覽日期：2026 年 8 月 24 日。有關聯邦法院確認，托育權不僅保障兒童，亦將父母的就業利益納入保護範圍，詳見頁 1、12-14、17-18。

⁷ Sozialgesetzbuch (SGB) – Achtes Buch (VIII) – Kinder- und Jugendhilfe – § 24 Anspruch auf Förderung in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege，網址：https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_8/_24.html，最後瀏覽日期：2026 年 8 月 24 日。

⁸ Bundesgerichtshof 網站，BGH, Urteil vom 20.10.2016 – III ZR 278/15，同註 6。

VIII 第 36a 條第 3 項，其請求權主體為「兒童本身」，家長僅得以法定代理人身分代為主張，兩者在法源依據與權利主體上有明確區隔。

惟國家賠償責任並非當然成立。依德國民法典第 839 條第 3 項⁹規定，若被害人因故意或過失怠於採取法律救濟以防止損害發生，國家得免除賠償責任。慕尼黑第二地方法院 2025 年判決（案號：11 O 3220/24¹⁰）即據此認定，原告於托育申請遭拒後，未先向行政法院聲請「暫時權利保護」（einstweiliger Rechtsschutz）以積極爭取名額，即逕行請求薪資損失，已構成怠於行使救濟手段，違反「損害迴避義務」（Schadensabwendungspflicht），因而駁回其請求。

上述判決雖均源自學齡前幼兒托育爭議，但德國既已於 2021 年將「國小學童全日制托育請求權」納入 SGB VIII 第 24 條第 4 項，並自 2026 年起分階段實施，相關法理自有一體適用之空間。換言之，無論是政府提供托育名額之「無條件給付義務」（unbedingte Gewährleistungspflicht）、對父母就業利益之保障，抑或是「損害迴避義務」與「初級權利保護優先原則」（Primat des Primärrechtsschutzes），均可延伸適用於國小學童之托育事件。

綜上，德國在此類案件中嚴格貫徹「初級權利保護優先原則」。家長於托育申請遭拒時，應先循行政爭訟程序要求政府履行提供名額之初級給付義務；唯有在依法爭取仍無結果且確實造成損害時，始得進一步主張民事損害賠償或其餘費用補償等次級權利保護。

（三）聯邦財政分擔機制與行政監督體系¹¹

然為支援各邦推動國小學齡兒童全日制照顧服務，德國聯邦政府透過基礎設施投資與財政減免雙軌並行。

在基礎建設方面，聯邦總計提撥 35 億歐元支援地方教育設施擴建。資金透過兩項計畫發放：一是 2020 年至 2022 年投入最高 7.5 億歐元的「加速擴建國小學童全日制托育場所基礎設施投資計畫」；二是自 2023 年起延續至 2029 年底的「全日制托育場所擴建投資計畫」，

⁹ Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) § 839 Haftung bei Amtspflichtverletzung，網址：https://www.gesetze-im-internet.de/bgb/_839.html，最後瀏覽日期：2026 年 8 月 25 日。

¹⁰ Landgericht München II 網站，Kein KiTa-Platz – kein Schadensersatz，2025 年 7 月 24 日，網址：<https://www.justiz.bayern.de/gerichte-und-behoerden/landgericht/muenchen-2/presse/2025/5.php>，最後瀏覽日期：2026 年 8 月 25 日。

¹¹ Gesetz zur ganztägigen Förderung von Kindern im Grundschulalter (Ganztagsförderungsgesetz – GaföG)，同註 2。

補助範圍涵蓋新建、改建、擴建、能源整修及設備更新，由各邦負責申請與管理。

在營運維護方面，分階段逐步落實全日制托育所產生的日常營運成本（Betriebskosten），其財務負擔仍歸屬各邦。然為緩解各邦之持續財政負擔，聯邦政府自 2026 年起調整增值稅分配比例，分階段挹注財源予各邦。2026 年至 2029 年期間共提供 24.9 億歐元，自 2030 年起則永久每年提供 13 億歐元。

此外，在行政監督方面，SGB VIII 第 24 條第 6 項則責成公共青少年福利服務主管機關，對家長負有主動提供名額分布、理念諮詢與媒合選擇之「公法上行政協力義務」。藉由財務分配與行政協力之雙軌併行，在制度上確保全日制托育政策得以全面、衡平的落實於地方。

（四）結論

德國透過立法將學童全日制托育確立為「法定請求權」，並由政府編列預算、擴建基礎設施，另透過財政減免措施，減輕地方政府因推動該制度所增加之財政負擔，藉此建構穩定且具公信力的公共支持體系。若政府未能依法提供托育服務，家長得向行政法院聲請暫時權利保護，並就自行尋求替代托育所支出之差額費用，或因停工所受之薪資損失請求賠償，以實質減輕家庭的育兒與經濟壓力。惟該制度目前仍處於分階段實施期間，整體成效尚待後續實務運作加以檢驗。

未來我國於通盤檢討國小課後照顧政策及權責配置時，主管機關或可持續關注德國制度之運作情形，借鏡其透過法制化方式保障公共托育服務之立法經驗，並在廣納各界意見、凝聚社會共識的基礎上，逐步完善我國公立課後照顧支持網絡。

撰稿人：陳秋芬