

北歐普及照顧與充分就業政策 及其決策機制的台灣轉化

劉毓秀（台灣大學外國語文學系暨研究所）

台灣婦女運動陣營於十五年前開始著書立說，聯結民間與政府力量，致力於轉化北歐國家融合「(性別)平等」與「普及公共照顧」的政策路線，及其民主組合決策機制。晚近，國際比較研究指出，這套北歐政策，尤其是普及公共托育政策，能夠有效促進性別平等，並因應人口危機與全球化時代的社會困境。本論文嘗試聚焦於托育政策，探析北歐制度的台灣轉化工程之理念、過程、成果與困境，並探討其政治動能，冀望藉此為深陷人口、家庭、性別角色等棘手問題的我國社會提供解決難題的一線曙光。

關鍵詞：北歐普及照顧政策、充分就業政策，性別平等、托育政策、民主組合主義、制度性民主審議、低生育率、民間組織

前言

台灣婦女運動陣營於十五年前提出師法北歐之議，力求於全民平等的基礎上實踐性別平等。這十五年來，婦運陣營結合民間與政府力量，致力於建立北歐模式共決協力機制（民主組合決策及執行機制），並推動北歐模式普及公共照顧¹與（女性）充分就業²政策。晚近，國際比較研究證實：北歐模式制度能夠有效因應全球化時代的社會困境與人口危機。雖然我國轉化這套制度的努力至今成果有限，此制度卻能為深陷低生育率與高齡化危機的我國社會，展現解決難題的一道曙光。本論文聚焦於托育政策，嘗試從理論及實務層面為前述努力進行辯析，並提出檢討與展望。

致謝辭：感謝兩位匿名審查人與編委會的寶貴意見。

- 1 北歐各國，尤其是台灣所著重師法的瑞典與丹麥，實施普及模式福利政策（universal welfare model），此模式將優質福利措施實施於所有國民，有別於針對弱勢者實施的殘補（或濟貧）模式福利政策（residual welfare model）。北歐普及福利措施中堪稱獨步世界的，為其普及照顧福利服務，讓所有國民平等共享高品質公共托育服務和長期照顧服務。本論文底下將之稱為「普及公共照顧政策」，以強調其「公共」之本質，希望提醒國人：我國政府慣常藉直接補助使用者，任其自由選購私營服務（如「五歲免學費」政策依賴所謂私營「合作園所」），此類型政策並不具有公共性，徒然將公共資金挹注於自由市場，卻無法管控質、量與合理價格，因此絕非（北歐）普及福利模式（參見三之（四）及第四部分）。
- 2 充分就業政策也稱為「積極勞動市場政策」（positive labor market policy）。勞動市場政策可分為以協助失業者為目標的消極政策，與致力於促進創造就業的積極政策，後者的手段通常為訓練與獎勵計畫等增進勞動市場彈性的措施。歐盟1994年白皮書即指出，歐盟國家長期將關注焦點放在處理失業，應該改弦易轍，效法北歐國家數十年來所採取的積極政策（Johnson, 1996: 196）。本論文對於充分就業政策的討論，著重於女性的面向。

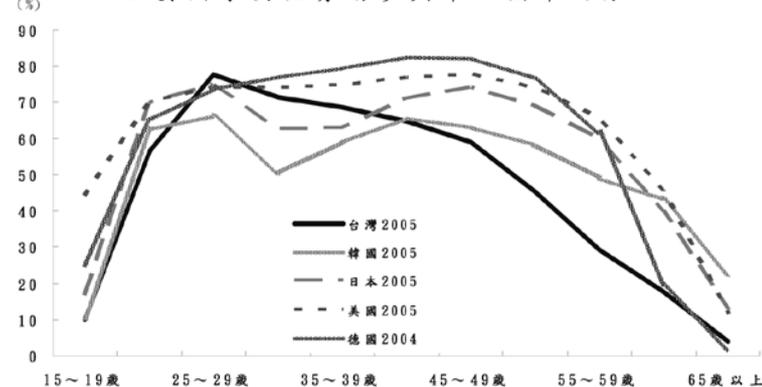
一、問題與目的

（一）我國女性生涯與社會發展的困境

根據2009年「人力運用調查」（行政院主計處，2009）結果，有工作能力而未就業的女性中，因婚育、需照顧家人而不願就業者佔四成四，近150萬人（次要原因為升學或就學，近三成）。「婦女婚育與就業調查」（行政院主計處，2011）也顯示，我國女性婚育離職比例偏高，復職比例偏低。2010年，15-64歲女性曾因結婚離職的人數及比例相當高，達141萬2千人（31.21%），其復職率僅有44.73%，不到一半；曾因生育離職者有86萬7千人（16.07%），復職率僅55.48%。由此可見，我國女性今天依然普遍面臨著傳統刻板角色與就業、自我實現的現代新角色之間的衝突。

我國女性角色的衝突於圖一中顯露無疑：

圖一 各國女性職涯曲線比較圖
主要國家女性勞動參與率—按年齡分



製圖：行政院勞委會

美、德女性職涯曲線呈冂形，女性於 20 歲出頭到達就業高峰後，即維持高原狀態，一直要到 55 歲以後才逐漸退出職場；日、韓為 M 形，約於 25 歲的生育年齡降下，然後於 40 歲以前回升。台灣（圖一中粗線）獨樹一幟，呈現倒 V 形，顯係由於升學主義而較晚進入職場，要到 25 歲以後才到達就業高峰，此時卻又已是婚育年齡，因而紛紛退出職場，去多回少，形成「一洩千里」的圖形。其中，我國 30 歲以上之曲線與其他四國曲線相較，落差面積甚大，顯示我國女性成熟勞動力嚴重流失的程度，以及我國社會力將因此落後其他國家的程度。

我國女性「一洩千里」的職涯圖形以及名列世界最低的生育率，在在顯示我國女性處於生育與就業雙輸的境地。但是，這並不意味我國女性傾向於不願有偶或不願生育。2010 年「婦女婚育與就業狀況調查」（行政院主計處，2011）顯示，25-49 歲未婚女性之未婚原因以「尚未找到適婚對象」（66.36%）最多；真正排斥婚姻（「不願承擔家庭責任」與「擔心婚姻不幸福」）者僅佔 9.01%。根據同一項調查，15-69 歲有偶女性未生育之主要原因中，不想要小孩（「不願子女影響現有生活」）者僅佔 3.29%。至於女性的理想子女數，雖然有持續下降的趨勢，但 2003 年「婦女婚育與就業狀況調查」（行政院主計處，2004）顯示，15 歲以上女性平均希望有 2.29 個子女，其中大學及以上學歷者的理想子女數也有 2.04。³ 這些數據顯示，我國女性普遍希望有偶、有子女，其低生育率之原因吻合晚近跨國比較研究的發現：在高度發展國家，女性的低就業率與低生育率相關，而前者為後者之因（見底下第二節）。

3 「婦女婚育與就業狀況調查」於 2006 年和 2010 年未調查理想子女數。

眾所週知，低生育率會使高齡化嚴重惡化。在高齡化與女性低就業率結合的情況下，兩性中壽命較長的女性，其老年經濟安全將成為社會和家庭的大難題。此外，在婚姻不穩定、女性容易成為獨自扶養小孩的單親的情況下，女性的低就業率將進一步導致老年貧窮和兒童貧窮。所有這些因素，都攸關國家和社會的未來發展。

著名女性主義學者 Hernes（1987: 137）於二十年前就已經指出，「作為有酬與無酬照顧者、主要的高齡人口、越來越不情願的生育者的女性，位居人口難題的中心點，因而成為經建政策的中心考量」。我國遲遲未能了解女性已成「人口難題的中心點」，因此未能以女性為經建政策的中心考量，導致女性面臨生涯衝突，社會發展也因此陷入瓶頸。

（二）北歐模式的啓示

今天，舉世各國普遍面臨的危機大抵包括：低生育率，高齡化，全球化經濟造成低薪化與就業不穩定，以及大量人口（老人、兒童與女性）落入貧窮。

北歐國家因應這些問題的作法，是舉世公認的典範。在棘手的低生育率問題上，美國人口資料局資深研究員 Haub（2008）分析曾經經歷低生育率之高度發展國家過去二十年間的生育率變化，結果顯示北歐模式政策路線能夠有效使生育率回穩到接近人口替代率的高點。Haub 解釋，這是因為北歐國家「長期以來即對育兒家庭提供慷慨的支持措施，將平等實現於就業男女身上」；以瑞典為例，諸多研究都指出，其高生育率得部分歸功於「對於父母的社會和政治支持」。

Myrskylä、Kohler 和 Billari（2009）等經濟學家的長程跨國比較

研究也指出，當一國的「人類發展指數（HDI）」升高到 0.85 至 0.9 之間時（HDI 數值最高為 1），其生育率會降至最低，但當其 HDI 持續上升超過 0.9 以上時，生育率卻會隨著 HDI 數值升高而上升，唯日本、南韓例外。此論文指出，這正吻合晚近針對歐洲各國情況所做的研究結果：生育率的走勢，與家庭關係的調整、國家提供托育措施、女性就業等因素，呈現正向相關；此論文並進一步推論，日、韓等「東亞富裕國家」的例外走勢，「應是肇因於未能建立制度實現工作／家庭平衡與性別平等」（743）。

前述兩項研究與分析結果，吻合 Esping-Andersen 的反覆分析。後者指出，在歐洲各國「高生育率與女性的高就業率並容」，反之，女性的低就業率意味著低生育率。北歐各國無疑是「高生育率」與「女性高就業率」結合的典範。Esping-Andersen（2002b, 2009）明白指出，在北歐國家琳瑯滿目的支持育兒政策中，對於提升性別平等與生育率真正具有關鍵性影響的只有一項，即普及公共照顧服務政策，尤其是托育政策。這套完整的普及公共照顧措施與充分就業政策的結合，促成北歐女性就業率與生育率的雙高。

簡而言之，北歐各國作法的訣竅，端在制訂政策、建立制度充分因應女性新角色，協助她們兼顧工作與家庭。此政策一方面提供平價的高品質照顧（托育與長照）服務協助女性出外就業，另一方面將照顧服務公共化，以確保女性照顧工作者不受剝削。如此，一方面高品質照顧福利服務提升了人民的生活品質，尤其是兒童——也就是社會的未來勞動力——的育養水準，另一方面女性的薪資發揮了預防家庭、兒童及老年女性入貧的關鍵性作用。此一政策模式，有效地連結性別平等政策、人口政策、家庭政策、就業政策、育幼養老政策及脫貧與預防入貧政策，產生互相環扣的良性循環作用（參見 Esping-

Andersen, 2002a, 2009; Esping-Andersen and Myles, 2009）。

從師法的角度而言，除了其政策內涵與成效之外，另有兩個面向是我們不能不特別注意的：一為其所設定的公民角色定位，二為其決策與執行機制。

北歐普及福利政策是北歐勞工運動的產物，此政策早期設定的公民身份是「勞工」，給予男性勞動參與者優厚的福利賦權。1970 年代北歐國家受到國際第二波婦女運動啟發，展開全體女性國民的政治動員與納編，公民角色內涵的基本定位隨之由「勞動參與」轉為「勞動參與＋親職」，將女性就業所需的國家／社會支持納入政府施政的範疇之內（Hernes, 1987），由此造就北歐獨步世界的普及公共照顧制度，促成「老有所養，壯有所用，幼有所長」，為北歐各國社會奠定永續發展的堅實基礎。

決策與執行機制方面，北歐國家的直接民主機制很發達，稱為民主組合主義（democratic corporatism），由執政者與民間組織共享權力，其管道有六：首先，由民間組織就某一議題塑造輿論，啟動政策議程。其次，由政府或國會成立政策研議委員會，由相關各界代表擔任委員，就其達成之共識寫成結論報告，公諸社會。第三個管道是前述政策研議結論報告的公開諮議，是未被邀請加入政策研議委員會之民間組織及個人參與決策的途徑。其後即由「非專家決策暨政策執行委員會」（lay board），參考前兩個途徑所得之社會共識，進行政策決策或起草法案，這便是第四個管道。剩下的兩個管道是民間組織與政府官員或政黨的非正式關係，以及政府將部分施政委託民間組織執行（Pettersson, 1994; Micheletti, 1995）。

前述六個管道中，無疑以「政策研議委員會」與「非專家決策暨執行委員會」兩者最為關鍵。這兩個委員會由政府部門（關於政策

研議委員會與決策暨執行委員會)或國會(關於政策研議委員會)邀請民間組織、專家學者、政府部門代表組成。這種直接民主機制之所以被稱為「民主組合主義」,即取其融合社會相關各方的需求與意見之意。此機制原先是為因應經濟計畫與薪資協商而設,其組成元素為勞工組織、資方組織、政府三方,而以全國性的龐大勞工組織及資方組織為先決條件(Petersson, 1994; Micheletti, 1995; 劉毓秀, 2009: 17-23)。爾後,隨著女性的政治動員與納編,以及國家施政越來越向女性需求傾斜,民主組合機制所處理的議題及其參與者也跟著擴大,除了原有的勞資政三方之外,加入了福利服務的使用者(老人組織、家長組織等),此機制由是成為普及公共照顧政策的研議、決策與執行之所賴。透過此機制而達成的社會共識,讓福利國家能夠隨著社會結構與需求的改變而有所更新,其正當性也因此得以延續。歷經此變遷後的北歐民主組合機制, Hernes 認為可以「參與式組合主義」(participatory corporatism)稱之(1987: 144-152)。

從師法考量的角度觀之,特別值得我們注意的是,北歐國家政府(各部門)的決策及執行委員會,被稱為「非專家委員會」,突顯決策的主體為人民,或人民的政治意志,而決策的目的則在於保障人民需求的滿足,是民主政治的深度實踐。換句話說,專家及政府部門並不是委員會的主體,他們的任務在於服務人民的需求。這與一般看法對於「專家決策」的強調大相逕庭,而這兩種模式之間的差別也特別值得我們深思。

讓執政者與社會各方共享權力的民主組合機制,成為北歐理性決策模式的基礎,這是「制度性的審議」(institutionalized deliberation)(Einhorn and Logue, 2003: 156)。民主組合主義晚近看似式微,但是,「過去二十五年間,對於決策應有的過程,對於理性的決策文

化,以及對於福利國家與計畫經濟等基本問題,北歐各國盛行的少數執政聯盟已經獲致堅實的共識」(同前,157)。由此可見,普及福利政策與民主組合機制的結合是很穩固的。

(三) 台灣遇見北歐

台灣婦女運動在十五年前就已經發現師法北歐普及公共照顧制度的必要,因而在〈男女共治共享的國家藍圖〉這一篇婦運宣言中,呼籲應建立

一個全面性、全民性的福利國,而不是現行的父權資本主義體系底下的救助性、附屬性補救機構。……在全民福利國中,傳統女人的工作質變為國家預算全力支持的重要工作,這也就是福利體系裡的工作,如此,女人成為國家的這個重要體系的從事者與主導者。在福利體系為女人爭得工作與權力之後,整體女人力量的增加,又將能進一步推出真正代表女性觀點的(女性)國家主導者。如此,將可徹底打破男尊女卑的舊性別關係,從此展開男女平等、性別角色多元化的嶄新時代。(女性學學會, 1995: 324-325)

這段台灣婦運宣言,明言要將傳統女性照顧老人、小孩的工作轉化為國家的福利制度。兩年後,這個由任教於各大學的女性學者所組成的組織,再次出書呼籲:應將托育和老人照顧界定為「公部門的有酬專

業工作」(女性學學會, 1997: 264)。⁴

其後至今十餘年間, 台灣婦運組織與女性主義學者結合社運、政治與公部門力量, 致力於建立北歐模式決策與政策執行機制, 並藉此機制之管道, 催生普及公共照顧制度並促進女性就業。雖然這些努力至今成果有限, 但有鑑於這套北歐模式政策廣受國際性研究肯定為提升女性權益及因應人口問題的不二良方, 因此, 本論文擬透過決策機制與過程分析, 政策內容架構與執行狀況分析, 對於民間組織行動的解析, 以及理論辯析, 嘗試釐清前述努力背後的理念, 並提出檢討與展望, 冀望藉此能為我國所面臨的人口、家庭與性別角色等棘手問題, 提供解套的一道曙光。

二、決策機制及政策架構

(一) 民主組合機制與普及公共照顧政策

前面提到, 北歐的直接民主制度(或稱民主組合主義)與北歐福利制度互為表裡, 透過開放的政治權力結構, 讓政府與民間組織實踐權力共享, 達成高效能的施政。其中, 最重要的兩個管道是政策研議委員會與非專家決策暨執行委員會, 這兩個管道是北歐社會賴以解決爭端, 達成共識, 創發各種可行政策並付諸實行的機制。譬如,

4 這篇婦運宣言主張近程目標為: 於政府與家庭之間建立新的介面, 那便是「社區」, 並應大幅度以社區照顧(「由政府與社區共同提供的成本價照顧服務」)取代傳統女性職責; 遠程目標則為: 「國家成為全面照顧服務之總負責者……照顧的管理、調配、提供, 由地方政府與社區或民間組織共同負責」(女性學學會, 1997: 275-277)。對照本文第三及第四部分, 可知後來婦運果真照著這個方向推動我國的照顧政策。

在 1970 年代, 為了因應性別角色和家庭功能的巨大轉變, 瑞典政府相關部門就育兒、婚姻與同居、性別平等議題, 前前後後總共成立了 74 個政策研議委員會(Bergman and Hobson, 2002: 107)。這些政策研議委員會所研議推動的眾多成效卓著的政策, 讓瑞典成為相關政策的典範。由此我們可以看到北歐政策規劃方式的特質: 「北歐政策過程要求對於需求、資源和各種不同的解決方案做融合性的詳盡評估」(Einhorn and Logue, 2003: 154)。

今天台灣正面臨著同樣的人口、家庭與性別角色問題, 其關鍵在於女性面臨新舊角色抉擇的難題。為此, 台灣婦運陣營於分析本國處境、盱衡各國制度成果後, 主張北歐模式的普及公共照顧制度才是能夠妥善解決我國相關問題的辦法(女性學學會, 1995; 劉毓秀主編, 1997)。而又由於體認到北歐普及公共照顧制度端賴其民主組合模式決策及執行機制才能實現, 台灣婦運陣營因而致力於催生類似的政策研議、決策及政策推動委員會——行政院婦女權益委員會(下稱行政院婦權會, 或婦權會, 此委員會之發展及功能請見底下第二部分)。此委員會於 2004 年所制定之婦女政策白皮書中揭示:

經由「共決共治」的機制, 務實地促成對於所有各方需求的高度敏感, 與高效能回應。前述共決機制, 便是本政策白皮書賴以實踐的機制, 其主要形式是直接、普遍、徹底的民主機制, 即「參與式民主」(participatory democracy)或「民主組合主義」(democratic corporatism, 即由所有各方透過民主協商機制而全程參與決策及其執行)。廣泛實踐這樣的直接民主機制的政府, 我們稱之為「參與式政府」。(行政院婦女權益促進委員會, 2004: 1-2)

其於更名為「性別平等委員會」前夕所研修、經行政院院會核定的《性別平等政策綱領》重申：要「邁向共治、共享、共贏的永續社會」（性別平等政策綱領編輯委員會，2011: 3），並揭櫫其十大基本理念之一為「參與式民主是促進兩性共治共決的實踐策略」（同前，13）。⁵

台灣婦女政策（性別平等政策）的民主組合決策機制，首見於台北市婦女權益促進委員會。1994年民進黨主政的台北市政府，採納婦運團體的建議，建立了民主組合主義模式的決策機制，即「台北市婦女權益促進委員會」（下稱台北市婦權會），邀集相關局處首長、民間組織、學者專家擔任委員，而由市長擔任召集人，是我國第一個民主組合模式的婦女政策決策委員會。

1996年底，婦女運動先鋒、民進黨婦女部主任彭婉如，於奔波推動黨、公職女性代表過程中遇害身亡，凸顯婦女人身安全及相關問題的嚴重性。有鑒於台北市婦女權益委員會成效卓著，婦運人士因此集合起來，呼籲國民黨執政的中央政府成立相同性質的決策委員會。次年五月，「行政院婦女權益促進委員會」成立，但僅由副院長擔任召集人，成效有限。顧燕翎、范情（2009）的研究指出，行政院婦權

會於初期運作較不穩定，所指即此。

民進黨執政後，由第三屆起召集人改由院長擔任。2002年，游錫堃院長推動修改設置要點，將委員擴增為23-28人（現為27-31人），社會專業代表與婦女團體代表分別為7-9人，其餘為相關部會首長，使婦女團體與專業代表的決策權大增。此外，游院長大力推動提升議事效能，並採納委員們的建議仿照台北市婦權會設置分工小組，形成三層級運作模式：

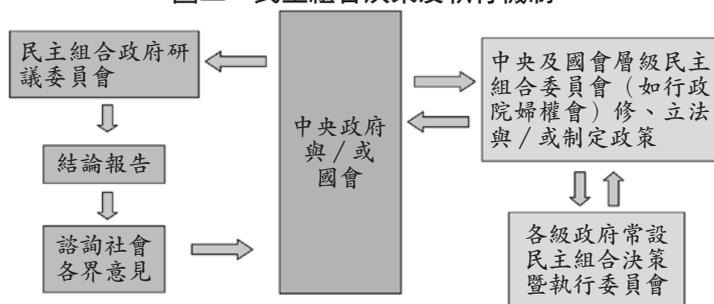
自91年2月29日開始，採三層級模式運作，以有效推動婦女權益各項政策與措施。第一層級為議題分工小組會議，依「就業、經濟及福利」、「教育、媒體及文化」、「健康及醫療」、「人身安全」、「國際參與」五組分工運作，研擬相關提案，期以強化本會專業運作功能。第二層級為會前協商會議，針對委員會議議程及各分工小組所提議案進行協調整合，充分溝通以凝聚共識。第三層級為委員會議，就已協調完竣並具共識之重要議案做最後確認。（行政院婦女權益促進委員會，2011a）

五大分工小組分別由相關性較高的部會主辦、相關性次高的部會協辦，負責處理與各分工小組相關的各種議題，並指定主辦部會之一為「秘書權責業務機關」（行政院婦女權益促進委員會，2009，見附錄一）。此外，每一分工小組召集人由一名官方委員（秘書單位首長）及一名民間委員共同擔任。根據婦權會的官方網站2011年7月13日更新資料所稱，當時「各分工小組共擬定46項政策內涵、183項工作重點，由相關部會據以推動，並採滾動式目標管理，配合社會變遷需求，隨時檢視增修工作項目，提昇各項工作之執行績效」。官網並

5 2004年《婦女政策白皮書》與2011年《性別平等政策綱領》，將「民主組合主義」與「參與式民主」混合使用，正如Hernes也將納入女性、小孩、老人需求後的「民主組合主義」稱為「參與式組合主義」（見一之（二））。本文主張將之稱為「民主組合」，原因在於擔憂「參與式」一詞會向多元主義與志願主義傾斜，有違務求全面動用國家／社會資源於解決各方（包括女性、小孩等）需求的北歐共識民主（consensual democracy，按：此模式與民主組合主義並存）的基本精神。筆者期待，「民主組合」的稱呼，將能於欠缺組織嚴密的全國性社團的情境下，讓此決策機制的公部門與民間參與者了解：「民主組合委員會」之所以稱為「民主組合」，即意味其職責在於周全兼顧國家／社會的所有組成群落的需求。

提供一份長達五十頁的文件，載明「經提 100.9.7 行政院婦權會第 36 次委員會議修正」的最新工作重點分工表（行政院婦女權益促進委員會，2011b）。這些資料讓我們了解行政院婦權會如何努力規劃、統整與落實龐雜的婦女權益相關事項。三層級運作機制的確立、分工小組的設立，以及分工小組設官方與民間雙召集人的設計，使行政院婦權會正式發展成為民主組合模式機制（見圖二），將婦女相關之政策的研議與決策，開放由政府與民間組織共同為之。

圖二 民主組合決策及執行機制



製圖：劉毓秀

北歐民主組合 (democratic corporatism, 亦稱participatory corporatism) 機制，是一種由主管機關就某一政策領域邀請相關各方 (相關政府部門、民間組織、專家學者、福利使用者或家屬團體、勞資組織等) 組成的政策研議委員會及「非專家決策及執行委員會」，是北歐國家政策的研議、決策與政策執行管道。我國行政院婦權會即由此轉化而來，為一兼具政策研議、決策與推動執行等功能的民主組合機制。

另外，婦權會成立之初，內政部即撥款成立財團法人婦女權益發展促進基金會 (以下稱婦權基金會)。此基金會以內政部撥款孳息經營，由內政部長 (行政院婦權會執行秘書) 擔任董事長，婦權會委員擔任董事，扮演婦權會的智庫、出版與連結婦女組織的角色。於

2006 年，婦權會決議於婦權基金會下設「普及照顧政策研議小組」，其後至今，此小組即負責普及照顧政策之研議與持續追蹤檢討之工作。

行政院婦權會的三級運作模式，若能順暢運作，可以形成研議、決策、推動、執行不間斷的橫向、縱向連結，有助於政策的細緻形塑與實施。此外，分工小組會議，以及扮演婦權會智庫和公、民連結角色的婦權基金會，也經常廣泛邀請相關婦女組織和專家學者參與研商，或以小型研討會的方式，將婦權會的決策及推動狀況告知各地婦女組織，以及各縣市婦權會 (見婦女權益促進發展基金會各年度報告)。此民主組合運作模式，在政策研議、決策、推動、執行的整個過程，更緊密地接合人民需求和政府資源，有助於突破我國傳統殘補福利和刻板性別角色的束縛，讓普及照顧政策有機會在我國邁出第一步。

行政院婦女權益促進委員會於國民黨執政時期成立，於民進黨接手後發展出相當成熟的民主組合決策模式，此模式歷經兩度政黨輪替，至今仍能保持其基本架構及動能。不僅如此，其組合模式民主參與持續往下擴散到地方政府與社區層面，可謂是北歐民主組合機制在台灣成功轉化的例證。⁶ 2012 年起，配合行政院組織改造，行政院婦權會將更名為「行政院性別平等委員會」，維持其跨部會、公民共決、以院長為召集人的架構，並於行政院本部增設具有四十餘名員額的「性別平等處」作為其秘書處，將能大大擴充此民主組合委員會的功能，可望發揮更大的作用，逐步建立橫向、縱向協力網絡，致力於解決當今性別角色、家庭功能、人口結構、經濟與就業型態的巨大變

6 關於行政院婦權會發展歷程與功能的研究，請參見杜文苓、彭淦雯 (2008)；顧燕翎、范情 (2009)。

遷所造成的棘手社會問題。

(二) 民主組合政策機制與公共托育政策

茲以 2008 年上路的「保母托育管理及托育費用補助實施計畫」(下稱保母計畫,或保母管理及補助制度)為例,說明行政院婦權會在民主組合模式下的開放權力結構中如何運作。早在 2005 年,志在推動建立普及公共照顧制度的彭婉如基金會,即邀請婦女和勞工團體組成「托育政策催生聯盟」,研商可行的保母管理與托育費用補助辦法,並展開連署,於該年婦女節商請當時四大黨立法委員召開公聽會與記者會各一場,引起各大媒體熱烈報導。當時擔任行政院政務委員、出身婦運界的傅立葉教授聞訊,召集民間組織代表就此問題與謝長廷院長面談,謝院長因此裁示兒童局進行研議。⁷然而,由於民間組織所提之結合「保母托育管理」與「促進父母就業(針對雙薪或單親單薪家庭給予托育費用補助)」的理念,與政府和社會素來所秉持的濟貧觀念相衝突(譬如,常常有人問:「雙薪家庭比較有錢,為何針對他們發放補助?」),政策研議不時觸礁,反覆延宕。到 2006 年 4 月行政院婦權會決議於婦權基金會下設「普及照顧政策研議小組」,並接手保母制度的研議,才讓此項政策的研商得以聚焦。此小組就保母計畫所召開的研商會議,於 2007 年和 2008 年各有九場,⁸

7 此處,傅立葉扮演了女性主義研究中所稱的「女性主義公務(職)人員(femocrat)」的角色。

8 這兩年共十八場的政策研商會議,內容請見婦女權益促進發展基金會〈2007 年度報告書〉、〈2008 年度報告書〉。

不斷邀請兒童局、相關部會、相關學者專家與民間組織⁹共同商議,務求讓此政策得到周延的設計與相關各方的共識,以此減低此嶄新政策日後執行時的困難。此外,兒童局於此壓力下,也不斷自行邀請縣市主管機關、專家學者進行研商。保母計畫的研議期間長達三年多,比諸北歐類似政策的研議,算是合理的,因為一個可長可久的美好制度,其倡議、研議、取得社會共識,往往就是需要花費這麼大的力氣與這麼久的時間(其過程請見圖三)。¹⁰2011 年兒少法修法,保母計畫所建立的「社區保母系統」面臨被廢除的命運,後來得到婦權會、¹¹媒體及立法院的支持,而得以延續,其原因之一應是民主組合模式政策設計所奠立的穩固基礎與社會支持。

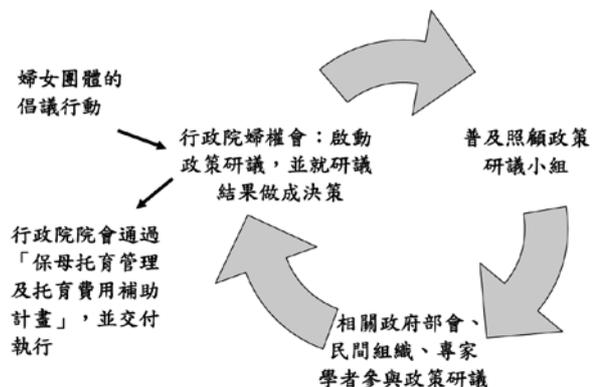
透過民主組合研議與決策機制而產生的保母制度,本身也涵蓋了參與式組合主義的要素。首先,行政院婦權會與婦權基金會為此政策於中央層級的民主組合決策機制,持續對此政策不斷進行檢討與適時的調整。其次,由於此制度由地方政府執行,因此於實施計畫中明訂各縣市主管機關須設參與式組合主義模式的「保母托育委員會」,負

9 參與研議的主要民間團體為從事保母組織與管理的彭婉如文教基金會與家扶基金會。

10 參與長照計畫和保母計畫兩項全國性社會福利政策規劃的傅立葉教授,曾經私下與筆者討論、比較這兩項政策,指出:保母計畫實施成果優於長照計畫,關鍵因素之一是前者編列了三十五名政府約聘雇人員,作為兒童局及各縣市實施此計畫的專責人員。根據筆者參與保母計畫研議之所見,「中央及地方政府必須加聘相關員額」即為當初縝密的民主組合政策研商得到的結論之一,而且,其後也經由民主組合決策模式而能夠在近年政府力行人事精簡的情況下增聘員額。

11 「普照政策研議小組」在立法院衛生及環境委員會進行兒少法修法案的辯論前(100 年 9 月 30 日),特地召開會議討論此修法案。會中,婦權會委員們與列席的民間團體代表紛紛發言反對兒童局所擬定的「低度管理+資格無限放寬」之辦法,據信應是影響兒童局改變主意的重要因素之一。

圖三 民主組合模式政策研議與決策過程，以保母制度為例



製圖：劉毓秀

責保母政策的推動與橫向協調事宜（參見附錄二：兒童局制定之「縣（市）保母托育管理委員會設置要點」）。表一為高雄縣第一屆保母托育委員會的成員表：

表一 高雄縣第一屆保母托育委員會成員名單

代表類型	姓名	現任職務
召集人	吳麗雪	高雄縣社會處長
縣政府相關局處代表	略	高雄縣勞工局長
	略	高雄縣衛生局保健科科長
	略	高雄縣消保官
專家學者	略	台灣社區照顧協會理事長
	略	律師
社區保母系統承辦組織代表	略	旗山伊甸早療中心主任
婦女組織代表	略	向陽單親家園主任
	略	高雄縣保育人員職業工會理事長
保母代表	略	第一區保母系統優質保母
	略	第二區保母系統優質保母

此委員會依據中央主管機關（兒童局）所訂之辦法，由地方主管機關（縣市社會處）首長擔任召集人，並邀請相關局處、學者專家、婦女（與家長）團體、社區保母系統承辦團體、執業保母等與保母托育相關之各方代表組成，形成一個包羅完整的開放權力結構，讓保母制度可能發生的各種問題，定期當面提出、交叉討論、研商解決辦法並予以後續追蹤。這種經過周全設計的開放權力結構，是「雙向民主」（即融合「由上而下」與「由下而上」）的具體實踐。中央與地方保母決策與政策推動機制若能持續運作，預期將可使中央與地方主管機關對於人民托育需求的敏感度大為提升。影響所及，這兩年間兒童局與各縣市社會局（處）及社區保母系統之間，以及縣市社會局（處）與社區保母系統之間的聯繫會報開始能夠敏銳察覺問題，脫離一般官僚體系慣有的形式化，邁向北歐國家般的縱向、橫向緊密整合（劉毓秀，2009）。這種緊密整合傾向若能持續，應能建立人民對於政府及其政策（保母制度及其執行機制）的信任。正如 Hernes 所指出的，北歐人民對於福利國家的信任「有部分是來自政府核心機構和政策的民主化，此民主化目的在於提升組合主義機制的參與性質」（1987: 159）。簡言之，民主組合決策及政策執行機制，讓政府的預算與行政資源能夠切合人民的需要，確保施政效能，進而提升人民對於政府的信任。

保母計畫上路不滿四年，各方面成效都仍有限，但以上分析顯示，無論在內涵上或形式上，此制度都是我國邁向普及公共照顧制度的里程碑；對於保母托育長年以來層出不窮的問題，此制度也提供了正視與解決問題的管道。相較之下，行政院婦權會較早期推動的課後照顧政策，則因為當時民主組合機制尚未完整建立，無法研議出能夠全面推行的辦法，連實施辦法中所規定各縣市應設置的「國小兒童課

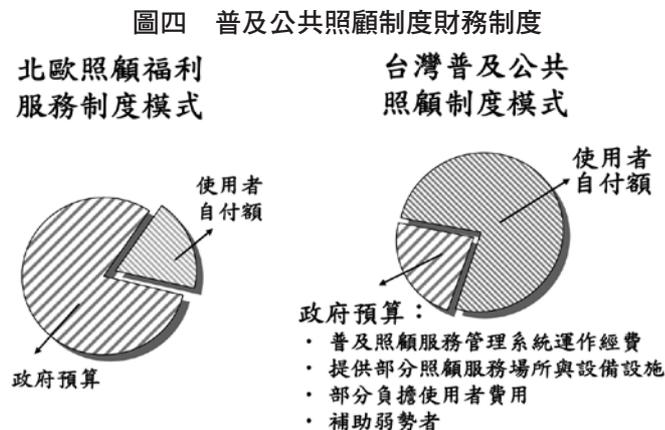
後照顧服務推動及督導小組」，也因欠缺民主組合的堅持（只規定設置隸屬於縣市主管機關底下的「小組」），而落得毫無作用。

另外，值得一提的是五甲社區自治幼兒園的自治委員會。高雄縣社會處依據行政院婦權會推動社區自治幼兒園的理念，於2006年訂定「社區自治幼兒園執行委員會設置辦法」，規定其委員應包含縣府主管機關、承辦機構、家長、工作人員、社區、學者專家等代表與園長，其處理事項為：園所文化之形塑，園所組織、編制，同仁教育訓練，人事及員工福利制度，園所幼童收費及收支預決算審理，教保理念及服務內涵，以及社區參與事宜。此社區層級的民主組合自治委員會的設置，讓社區幼兒園有依據、有理由進行社區資源整合，發揮支持當今社會中多元家庭（包括單親、移民母親等家庭）育兒需求之功能（黃淑梅，2009）。這是民主組合機制在社區層級實踐的例子。

以上事例顯示，民主組合機制，包括中央、縣市和社區層級，是普及公共照顧政策的周全設計與細緻執行之所賴。這種機制的良好運作，固然有賴政府和民間組織雙方的努力，但更值得注意的是，這種機制的推行，讓政府和民間組織的功效變好，創造了使它自己成功的因素（即變為願意好好做事的政府與民間組織）！譬如，論者分析顯示，行政院婦權會在走向民主組合模式的過程中，委員們互相約束，建立程序正義和利益迴避原則，為委員會的有效運作奠定基礎。「因為不牽涉個人利益，因此民間委員在要求公部門落實公共利益與價值時，可以理直氣壯」（杜文苓、彭滄雯，2008: 137-138）。這不僅符合北歐民間組織分享權力的守則，也顯示民主組合機制具有同時改良民間組織與政府的巨大潛能。以上分析與論證若屬實，應可說明北歐決策及執行機制本身即能創造其可行性。

（三）財政平衡+充分就業+自治

北歐普及公共照顧制度的使用者自付額比例相當低，大部分經費由政府預算負擔，仰仗高稅率。這超高稅率是台灣婦運界在思考師法北歐制度時，所遇到的最大困難。後來，婦運組織想出轉化的方法，將北歐人民「以稅金共同購買照顧服務，同時負擔少許自付額」的方式，轉化為「使用者以自付額分擔成本，共同購買服務」，並自行進行實驗，成功建立規模龐大的非營利照顧服務系統（例如彭婉如文教基金會建立的「照顧福利服務互助系統」）。而後，透過行政院婦權會，將此經驗進一步推動轉化為政府政策。這套台灣本土創發的財務設計與北歐制度的比較如圖四：

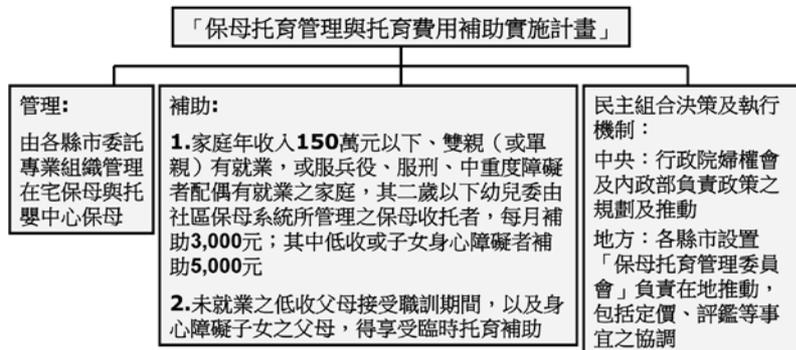


製圖：劉毓秀

如圖四所示，北歐照顧福利服務制度的經費以政府預算為主，使用者自付額僅佔微小的比例。相對地，台灣模式則採「使用者自付額

為主、政府預算為輔」的設計；政府預算主要用於普及公共照顧管理系統的建立與運作、提供部分照顧服務場所與設備設施、部分負擔使用者費用與補助弱勢者。在稅收不足以支應所需經費的條件下，這樣的設計讓此公共照顧系統具有容納所有需要服務之非弱勢者與弱勢者的潛力，以奠定普及公共系統的完整性。一旦建立此普及公共照顧系統，結合北歐促進充分就業政策（full employment，亦稱為積極勞動市場政策）的作法，藉此規定 0-5 歲托育措施唯有雙薪或單親就業家庭才能享受政府補助，它將能滋生系統自身運作所需的稅金（北歐國家將此套制度界定為由稅金支付，其正當性正在此）；在此過程中，政府將可視其財政能力而逐步調高政府負擔比例。至於「公共托育」與「充分就業」的結合，可透過綿密的自治機制達成（參見第四部分），如此形成永續的社區／社會生活與經濟網絡。底下圖五嘗試呈現保母管理及補助制度的前述架構及功能。

圖五 保母管理及補助制度的自治、充分就業與財政平衡架構



本政策結合人口政策與就業政策，將「生育」和「就業」視為社會的兩隻腳，一起跨步，同時朝向「促進生育」和「充分就業」邁進，實現「壯有所用，幼有所長」，為下一代營造最適生長環境，並平衡人民權利義務與國家財政。加上對就業之弱勢父母的加重補助，以及對低收入父母職訓期間的臨時補助，使本政策具有脫貧及預防入貧的作用。

製圖：劉毓秀

政府預算負擔的項目，就普及托育政策之保母制度而言，包括：保母管理系統的人事與業務費用、對就業父母之二歲以下子女的托育費用補助，以及促進弱勢家庭就業的措施；其目的在於有效管理保母，並促進「壯有所用，幼有所長」。在課後照顧部分，政府預算負擔項目則是弱勢兒童的全額補助。課後照顧內容在於提供弱勢學童所需的作業指導與生活／情感照顧，具有增強弱勢學童能力、預防社會弊害的關鍵性作用，因此由政府免費提供。課後照顧之所以未補助非弱勢就業父母，是因為場所和設施設備由學校提供（學校隸屬國家／社會資源），家長等於已經享受政府的部分負擔；再者，家長需自行負擔金額較小，較不需要額外補助。課後照顧經費的設計，結合了普及福利模式與殘補福利模式，使這個政策具有普遍滿足弱勢學童與非弱勢學童需求的潛力。

北歐模式公共照顧制度在經費層面的台灣轉化，讓舉世欣羨的北歐照顧福利服務制度，得以在北歐國家之外、不靠北歐水準的高稅率而能跨出第一步。雖然這仍是相當怯生的一小步，所能達到的普及程度預料也將遠低於高稅率、低自付額的北歐模式，但由於民主組合決策機制配套，使得這一切有不斷調整與改進的空間。

三、初現端倪的台灣普及公共托育措施

晚近一些國際性研究指出，協助國民（尤其是女性）兼顧工作與家庭的北歐模式托育政策，是提振生育率的有效策略（Esping-Andersen, 2002b, 2009; Haub, 2008）。而我國婦女運動組織早在十五年前開始，就已經透過國際比較研究而得到結論：要改變我國根深柢固的刻板性別角色，唯有實施普及公共照顧政策，讓女性的傳統

「天職」，轉由國家和社會負責（女性學學會，1995；劉毓秀主編，1997）。這顯示我國婦運陣營對於我國社會所面臨的困境早有所覺，並提出了正確的對策。因此，儘管這套政策看似困難重重、與我國民情格格不入、至今努力的成果有限，我們都應該堅持做下去，如此才有機會協助我國社會因應棘手的人口、家庭與性別角色問題，並走出超低生育率的威脅。

至今，婦女運動者進入民主組合模式的決策機制——「行政院婦女權益促進委員會」——所推動的普及公共托育政策包括：保母托育、學齡前機構托育與學童課後照顧三項。雖說成果有限，但總算使普及公共托育政策在台灣跨出了第一步。此時，我們特別需要針對已有的作為加以檢討，以便釐清方向，持續努力。

（一）保母托育

內政部兒童局於 2001 年起實施「社區保母支持系統」，中央政府用少許的經費（2001 年為 1,140 萬，至 2005 年增為 4,459 萬），讓各縣市委託民間組織管理保母。2007 年於全國 24 縣市設立了 45 個保母系統（馬祖琳、張斯寧，2007）。但由於誘因不足，願意接受管理的保母比例不高，而且經費太少，不足以實施有效的管理，以致保母托育問題依然時常發生。行政院婦女權益促進委員會下設的「普及照顧政策研議小組」就此展開研議，¹² 決定將北歐丹麥和瑞典等國的「政府雇用並管理保母＋高額補助家長＋積極促進就業（針對就業父母提供）」模式，視本土狀況與條件而加以轉化為「政府與民間組織

合作管理保母托育＋低度補助家長＋促進就業措施（針對就業父母提供）」的模式，制訂「保母托育管理與托育費用補助計畫」（下稱保母計畫），於 2008 年 4 月起全面實施，該年編列年度預算 14 億餘元。此制度要點與實施至今的成效為：

1. 由縣市政府遴聘具有相關專業之民間組織或大專幼保科系承辦「社區保母系統」，以平均 60 名保母配一位訪視員的規格，管理保母並給予在職訓練等服務，其人事費用與業務費用由中央政府全額負擔。一年後（2009 年），全國各縣市已設置 56 個社區保母系統，至 2011 年擴充為 62 個社區保母系統。
2. 雙親雙薪或單親單薪家庭，其家庭年收入在一定水準以下者，¹³ 若將二歲以下幼兒交由社區保母系統管理之保母收托者，國家給予每月 3,000 元托育費用補助。此費用由中央政府負擔，且須透過社區保母系統申請，以力行對於保母托育的管理。實施成效部分，2009 年共有 1 萬 4 千 2 位保母納入系統管理（在系統積極協助下，其中 92.3% 已通過保母證照考試），其中 1 萬 1 千 4 百位有收托小孩，共照顧幼兒 1 萬 6 千 9 百人，其中 1 萬 2 千 7 百幼兒享受了每月 3,000 元補助，比前一年增加近四分之一。2011 年 12 月，更成長到 1 萬 6 千 3 位保母納入系統管理（全數通過考照），其中 1 萬 4 千 1 百位保母有收托小孩，共照顧幼兒 2 萬 5 千 3 百人，其中 1 萬 5 千 5 百幼兒享有每月 3,000 元補助。據觀察，大部分有收托幼兒的專業保母已陸續納入管理系統，未進入系統的據悉大多數為

¹² 詳細內容請見婦女權益促進基金會網頁之《年度報告》。

¹³ 2008 年保母計畫規定針對家庭年收入在 150 萬以下者給予補助；2012 年起改為前一年稅率在 12% 以下者。

兼差性質或年紀較大而不想考照者，或就讀幼保科系兼修保母托育者（這些人志在進入托育機構工作，而非擔任保母）。由此可見，補助就業父母策略逐漸奏效；藉著引導家長將幼兒交給系統內保母托育，間接達到誘導保母納管的效果，托育事故因此大幅度減少。

3. 服役、服刑、中重度障礙家庭，若有一方因就業使用社區保母系統，政府也給予每月 3,000 元補助。低收入或中重度障礙家庭，若雙親（或單親）就業，使用社區保母系統，國家則提高補助金額為每月 5,000 元。此外，針對父母雙方或一方未就業之低收入家庭，國家給予職訓期間之托育補助。此類措施目的在於促進低收入家庭就業，但其成效仍有待研究分析。根據筆者推測，此類政策若要充分發揮北歐模式政策的脫貧與預防入貧效果（Esping-Andersen and Myles, 2009），可能需要更完備的配套措施，包括全面性的充分就業政策。

整體來說，於 2011 年 12 月，1 萬 5 千 5 百名幼兒領取補助，僅及零至二歲幼兒總數約 4%，比例相當小；系統保母共收托 2 萬 5 千 3 百名幼兒，若以二足歲以下幼兒總數計算（我國保母所收托幼兒以二足歲以下居多），僅佔約 6.8%；每月補助 3,000 元，佔保母托育費用的比例（約二至三成）也太低。然而，在制度上路後僅三年半的情況下來看，保母納管數目、幼兒受托數目與家長接受補助數持續成長，很明顯，此政策正朝向「（對就業家庭的）普及公共托育+積極促進就業」的北歐模式方向發展。此北歐模式政策效用之重點在於，藉托育政策和就業政策的結合，逐步促進就業進而邁向充分就業的目標；在國民充分就業的狀況下，國家提供就業父母完整的公共托育服

務，即是「普及公共化」的托育服務。北歐實際經驗亦告訴我們，這一條「壯有所用，幼有所長」的政策路線，的確能夠有效促進父母就業，從而為兒童創造有利的成長條件。

此外，保母補助制度雖然受到「家長自行照顧，或給親友照顧，為何不能領取補助」之質疑，但這並不損及其基本架構的完整性。在實施同樣制度的丹麥、瑞典等國，家長不就業、自行照顧幼兒，並不能享受國家提供的托育補助。¹⁴ 其正當性在於，第一，就業家長工作納稅，國家自應給予托兒協助；第二，單薪並不足以保障家庭經濟穩定，若以政策鼓勵育兒家庭單薪、或鼓勵單薪家庭多生育，易導致兒童落入高風險家庭，有損兒童權益，也容易滋生其他社會弊害。至於委託親友照顧的情況，由於保母補助制度仿效北歐制度，只要照顧者接受專業訓練、考取證照、加入系統接受管理，其所照顧之幼兒家長即可領取補助；¹⁵ 換句話說，此規定之目的在於鼓勵更多人力投入托育工作，提升照顧者的專業，以增進幼兒托育品質。

馮燕肯定這項習自丹麥保母制度的政策，認為它「可以發揮支持、教育和輔導監督等多重功能，是很值得推廣的概念，但是只適用於輔導結訓或證照保母，並不能關照到由非證照保母照顧的眾多孩子」（2009: 11），因為後一種保母目前仍存有一定數量。為了解決此困境，2011 年 11 月甫修正通過的「兒童及少年福利與權益保障

14 由於考量移民家庭就業不易，瑞典晚近放寬規定，讓非雙薪家庭子女每星期享受至多 15 小時托育服務。如此，父母就業與否仍有區別，以力行其積極就業政策。

15 北歐制度規定，若幼兒母親受鎮公所雇用為保母，則符合請領托育補助的資格（即父母須就業）。我國制度將母親排除，這項安排並不合理，因為母親若擔任系統保母，幼兒父親也就業的話，即已符合雙親就業的條件，理應可以領取補助。

法」，採取如下措施：(1) 將現行保母資格適度放寬，除了領有證照者外，具有相關科系學歷及受過 126 小時專業訓練者，也可以申請登記執業；(2) 新的保母制度條文於三年後開始實施，讓目前未符資格者有充分時間取得資格（取得證照、相關科系畢業或受過規定之專業訓練）；(3) 在新法條實施前，維持現行保母管理及補助制度。這意味的是接下來仍有待婦權會（2012 年起更名為性別平等委員會）透過民主組合機制研議新保母制度的實施辦法，使其內容切合「普及照顧」與「性別平等」的精神（詳見下節）。

另一方面，目前保母托育服務亦面臨二個最大困境，其一為費用太高，其二為家長普遍迷信保母帶越少小孩越好。這兩個困境是一體的兩面，因為小孩帶得越少，收費自然越高。根據行政院主計處 2010 年「婦女婚育與就業狀況調查」結果顯示，保母托育費用平均每月 15,642 元，約等於同年有工作有偶女性每月平均收入（30,593 元）的一半，若養育兩名子女，保母托育費用已超過母親的全部薪水。理論上，我們可以學北歐的作法，透過保母管理系統的調配而讓每名保母帶較多小孩，並調降每名幼兒的收托單價，如此應可同時達到降低家長負擔和保障保母薪資的目標。然而，在家長迷信保母帶越少小孩就越能保障托育品質的狀況下，保母管理系統的調配作用無法發揮，導致保母收費價格難以調降。不僅如此，家長希望保母少收小孩的觀念也完全違反幼兒成長的需求。在全世界保母制度做得最好的丹麥和瑞典，政府雇用的保母通常帶四到六名幼兒。這一方面固然是出於成本考量，另一方面更是因為體認到幼兒需要友伴；他們甚至為此組成保母托育協力圈，以便進一步擴大幼兒的社會關係學習（楊佳羚，2007）。相較之下，我國社區保母系統的 14,147 名現職保母，僅

帶 25,367 名幼兒，平均每位保母帶 1.79 名幼兒。¹⁶ 由此可見，有相當高比例的幼兒，長時間或其受托的所有時間為單獨托育。如此不僅違反幼兒需要友伴的原則，使其情緒調節、人際互動能力發展受限，有害幼兒成長，而且托育費用也居高不下。如此，家長負擔更加沉重，無法多生小孩，導致小孩更加孤獨無伴，保母可收托的幼兒也更少。在此情況下，唯有借助國家制度的介入和社會觀念倡導雙管齊下，才能夠打破這項惡性循環。幸好，保母制度的民主組合決策機制，提供了不斷調整改善的管道。

（二）國小學童課後照顧

教育部於 2001 年起實施學童課後活動，讓學童於下課後、寒暑假父母上班時間留校托育。2003 年，婦運組織結合行政院婦權會將此項服務列入《兒童與少年福利法》中政府提供之福利措施項目之一。此法所規定之課後照顧服務主管機關，即教育部，依規定訂定實施辦法「國民小學辦理兒童課後照顧及人員資格標準」（下稱「課後照顧標準」），並研頒人員培訓課程基準。

經過行政院婦權會與教育部的積極推廣，課後照顧辦理情況於 2003 年下半年 665 校開辦、收托 60,670 名學童，至 2009 年下半年成長為 1,478 校開辦、收托 124,572 名學童。無論開辦校數或收托學童數，都成長兩倍以上。到 2011 年下半年，收托學童數更多達 135,362 名。儘管數目持續成長，卻仍僅佔小學一至四年級（即需要課後照顧的年齡）學童的一小部分。由此看來，國小學童課後照顧仍有很大的

16 另一項 2008 年針對台北縣保母所做的調查結果也顯示，保母以收托一位幼兒的最多，佔 44.2%，其次為二位幼兒，有 41.9%（路燕琴、柯樹馨，2008）。

努力空間。

值得一提的是，教育部自 2003 年起編列預算，全額補助課後照顧收托的弱勢學童，並開設身心障礙專班。2008 年總經費為 2 億 3 千 3 百餘萬元，受惠弱勢兒童（低收入戶、身心障礙、原住民）共 1 萬 9 千 4 百人，身心障礙專班共開設 564 班，照顧 3,867 名兒童。到 2011 年下半年，受惠的低收入戶、身心障礙、原住民學童成長為 26,478 名。這可能是我國政府有史以來包容最廣大、效果最實在、意義最正向的救助作為之一。因為課後照顧服務的定位是公共的，提供不受惡性競爭觀念污染的照顧與教育，讓弱勢與非弱勢小孩一起受惠；另一方面少了利潤的追求，使成本有效降低，不僅讓一般家庭負擔得起，也讓政府有能力購買大量服務給弱勢學童充分使用。因此，透過政府補助，這些弱勢兒童與非弱勢兒童共享人性化、有利於兒童健康成長的服務，¹⁷ 其身心需求亦能得到充分照顧，為他們打下往後學習與發展的基礎，使他們成為優良的勞動力，有能力突破可怕的貧窮世代循環。若能隨著課後照顧普及化而全面實施，可以想見此制度將能像北歐福利制度一樣產生「去普羅化」、全面提昇人民能力與生活至中產階級水準的功能（劉毓秀，2009）。

另外，開辦模式多以學校「自辦」（即由國小老師從事課後照顧服務）居多；2009 年下半年共有 1,300 校以此法辦理。而採「委託辦理」（即委託民間組織或立案托教機構辦理）者僅 151 校，後者僅約佔一成。辦理成效部分，學校自辦的課後照顧班由學校教師負責，由於其專長不在照顧，以致於其服務滿意度明顯低於接受課後照顧人員培訓的社區再就業婦女所提供的服務（邱乾國，2008）。此外，教師

17 根據「課後照顧標準」第九條之規定，課後照顧服務內容應「兼顧家庭作業寫作、團康與體能活動及生活照顧」。

並不願意於傍晚和寒暑假留校照顧學童，無法配合家長上班時間、使家長安心就業，亦不符合「課後照顧標準」第二條所規定的課後照顧目的。¹⁸

另一方面，雖然「委託辦理」之服務滿意度較高，但受託之民間組織或機構，並不容易得到學校合理對待。茲以生命之愛基金會的經驗為例。生命之愛基金會於 2000 年起於苗栗縣提供課後照顧服務，起初無法得到學校認同，直到相關法規通過後，服務量才大幅成長，收托學童人數於 2008 年成長為 2,322 人，提供 180 位社區婦女就業機會。於 2007 年到 2008 年之間，對低年級學童每月收費 1,300 元，高年級 1,000 元，弱勢學童費用則由教育部、內政部補助和基金會所籌募的捐款支應，其服務才得以進入「正常營運期」（王培珠，2009）。然而，次年即因地方首長改變政策，硬性規定一般家庭每月收 700 元，而使生命之愛協會從此回到苦撐的日子，連維持已有的服務量都倍感困難，更遑論擴展服務更多有需要的家庭。¹⁹

再者，各縣市教育局普遍不願意開辦課後照顧人員培訓班，亦讓國小學童課後照顧成效打折。各縣市教育局不願意開辦課後照顧人員培訓班的原因有二，其一為受阻於補教業的政治勢力，其二為希望因為少子女化而導致的待業教師潮能夠藉課後照顧抒解。根據筆者觀察，少數縣市即使開了少數培訓班，多由勞工局開設，受訓資格限定中高齡失業婦女。接受此類培訓者中，有相當比例並不適合從事課後照顧服務，因為後者所需條件為四十歲左右、學歷較高者。另外亦有

18 即課後照顧服務應「以促進兒童健康成長、支持婦女婚育及使父母安心就業為目的」（「課後照顧標準」第二條）。

19 此為根據王培珠於婦女權益促進基金會於 2009 年 9 月 18 日所舉行之「普及照顧政策：由中央到地方婦權會推動平台會議」上的發言。

少數培訓班是由教育局限定或委託大學幼保科系開設。即使如此，這些科系的專業範圍素來僅限於六歲以下幼兒的托育，對於學童課後照顧並無涉獵，收費亦昂貴，成效有限。至於待業教師，其專長並不在照顧，加上他們期待的是公教人員的優厚待遇，少有願意轉任課後照顧人員者。

以上分析顯示，我國政治人物，以及國家雇用的公教人員，非常漠視家庭育兒需求，且欠缺周全設計政府各種措施的習慣，導致平價、可靠、符合就業家長需求的校內課後照顧提供量不足，家有幼兒的父母，特別是母親，若要就業就得求助私營安親或補教服務，後者昂貴、空間狹窄、欠缺兒童健康成長所需的服務內容與設備設施。這些托育困境，可說是女性不敢生育的一半主因。²⁰ 試問：好不容易將小孩拉拔到上小學了，還不能離手追求經濟獨立與自我實現，有誰敢生小孩？

以上這些都與行政院婦權會所設定的減輕家庭照顧負擔、提供女性非低薪照顧工作機會、促進婦女婚育的政策目標，距離遙遠。但是，北歐各國（包括作為火車頭的瑞典）普及福利制度上路的歷程，也曾荊棘滿佈，唯有靠民間組織和政府雙方願意避開零和情境，務實因應，才能有機會漸進接近理想（Esping-Andersen, 1992）。

整體來說，課後照顧推動成效雖然離普及、穩定、非低薪的目標仍遠，但總算有了起步，社會應予以肯定，並持續努力。課後照顧對於弱勢兒童的容納，是北歐「跨階級普及共享」精神的實踐。根據北歐經驗，此舉具有開發弱勢兒童潛能的作用，日後將能協助他們（及其家庭）脫離貧窮。這顯示課後照顧走的是北歐模式預防性、生產性

20 根據國際性研究結果，另一半主因是亞洲國家「未能建立制度實現性別平等」（Myrskylä, Kohler and Billari, 2009）。

福利制度的路子，若能持之以恆，將能形成環環相扣的正向循環，值得我們全力以赴。

（三）社區自治幼兒園與友善教保計畫

針對學齡前機構托育，行政院婦權會負責推動普及照顧政策的民間委員們，本擬結合幼托整合政策，²¹ 將學齡前機構托育的公共化納入幼托整合工程。然而，後來委員們發現幼托整合政策設計受制於私營幼托業者團體的利益考量，以致完全沒有公共性與理想性可言。為此，婦權會於是仿效丹麥學前托育機構的自治架構，提出「社區自治幼兒園」的構想，主張由政府結合民間非營利組織辦理具有社區自治功能的社區幼兒園。同年，兒童局函頒「內政部兒童局辦理社區自治幼兒園實驗計畫」，原擇台北縣、彰化縣、高雄縣及台中市等4縣市進行實驗，預定至2006年起擴大範圍，將全國25縣市納入鼓勵辦理，並將實驗計畫修正為「社區自治幼兒園補助實施計畫」。此實驗計畫進行並不成功，至今開辦的自治幼兒園僅有三所，分別為高雄縣茂林鄉幼兒園多納分所（2004年開辦）、台中市大鵬社區幼兒園（2005年）、高雄縣五甲社區自治幼兒園（2006年），原先的擴大辦理計畫也因不敵社會勢力的角力而告取消。於「普及照顧政策研議小組」（見頁15）第二十八次會議中，兒童局提出書面說明：「面臨

21 根據幼托整合政策推動委員會的結論，學齡前托育機構將不再區分幼稚園（隸屬教育部門）與托兒所（隸屬社政部門），而將統稱「幼兒園」，並由教育部統籌管轄。2011年6月通過之《幼兒教育與照顧法》即根據此結論而訂立。（按：幼托整合政策委員會所提出之結論，涵蓋0-12歲兒童之托育，其配套法案為《兒童教育與照顧法草案》，此草案於2011年破局，其內涵被分散於《幼兒教育與照顧法》與《兒童及少年福利與權益保障法》。）

收托現況飽和、民間團體陳情（民間幼托團體²²擔心政府大量推動將影響其收托情形）、社區組織及民眾社區意識尚待扶植等問題與阻力」，以及「社區自治幼兒園的推動，須地方政府參與，惟地方政府參與意願低落」。除此之外，兒童局卻漏列了一項關鍵因素：政府高層並未擔起遊說社會的責任，且資源投入亦不足，僅僅給予開辦費，其後得由承辦團體負責盈虧，包括必須自籌弱勢兒童的補助，造成地方政府和民間非營利組織過大的負擔，因而少有民間組織敢於投入。不過，行政院婦權會推動社區自治幼兒園的努力，觸發教育部進一步發展「友善教保園所實施計畫」，由政府遴選幼托組織或機構承辦友善教保園所，家長負擔相當於縣市公立幼稚園的費用，不足之經費由政府支付。此計畫原訂於實驗完成後擴大實施，但因為幼托私營業者強烈阻撓，而未能實現，²³其困境與兒童局所推動的社區自治幼兒園發展計畫雷同（請參見本文第四部分）。然而，社區自治幼兒園與友善教保園所實驗計畫雖然未能如預期擴大實施，但其部分實驗園所卻是相當成功的，具有因應當今社會迫切需求的潛力，值得我們深入了解，並予以推廣。下以五甲社區自治幼兒園的例子說明之。

五甲社區自治幼兒園的自我定位為：由民間非營利組織、社區與政府（高雄縣社會處）以「公、民共辦」的模式，組成自治委員會經營幼兒園，引導幼兒建立對他人、團體、社區／社會、自然的知識與良好關係，養成自我照顧與照顧他人的能力和習慣，並連結家長和社區組成協力網絡，以提供多元家庭幼兒充分的成長支持。五甲幼兒園於 2006 年 12 月正式開辦、收托幼兒，可收托兒童 80 名。2009 年

22 這裡指的是私營幼托業者為維護其利益所組成的人民團體。

23 2007 年 12 月，幼托私營業者即發動「1201 為幼教而走」遊行，成功阻撓其時教育部所推動的《兒童教育與照顧法草案》立法工程及友善教保計畫。

8 月起即得到社區的熱烈支持，呈額滿狀態。收托幼兒中有三分之二為當地勞工家庭幼兒；受到幼兒園教育理念號召而來的專業家庭也不少，佔三分之一；弱勢家庭幼兒超過十分之一，包括低收入戶、移民母親、障礙父母家庭幼兒。這樣的組合顯示，正面的價值和認真的經營，可以破除一般家長普遍所持「我的孩子不要跟弱勢孩子在一起」的自私心態。另一方面，弱勢幼兒的健康成長，如幼兒園籌拍的紀錄片（黃淑梅，2009）所示，特別需要社區協力支援。此外，民視「幼有所托」專題報導（2009 年 5 月 30 日）也顯示，幼兒園的社區協力網絡，發揮了協助雙薪父母兼顧工作與育兒的功能。

這所幼兒園除了開辦費和前三年租金補助外，一切自給自足、自負盈虧，包括自籌弱勢幼兒的補助，不像教育部的友善教保實驗園所，持續得到政府慷慨的補助。由於承辦團體堅持高品質，其（女性）幼托人員領有合理薪資（其平均薪資高出當地私營園所的幼托人員平均薪資甚多）。於此情況下，收托之一般家庭幼兒必須負擔每月 6,400 元的成本價，對當地勞工家庭而言，負擔並不輕。但是，這 6,400 元的服務卻是貨真價實的，它意味的是：傳遞互助合作（而非惡性競爭）價值的正面教育，高品質服務，工作人員權益的合理保障，充分的空間與營養的餐飲。這貨真價實也意味著政府可以將它作為範例（當然先決條件是得突破業者及其勢力的阻撓），訂定辦法廣為推廣，補助設備設施與師資薪資，部分負擔家長的托育費用（譬如可以比照保母計畫給予每名幼兒每月 3,000 元補助，則家長僅需自付 3,400 元），即可達到有效支持家庭育兒的作用。如此也意味政府能夠輕鬆購買這價廉物美、具有社區協力功能的服務給最需要的弱勢家庭幼兒充分享用。

(四) 托育制度困境與解套辦法思考

前面三節所呈現的具體政策說明與分析，讓我們看到，普及公共托育政策面臨相當大的困境。一方面，普及照顧福利服務政策路線已經走出第一步，但另一方面，其進一步推展為全面性制度之路，正如自治幼兒園、友善教保園所及課後照顧所顯示的，充滿荊棘，困難重重。這重重困難，本質為何？本節擬藉兩個事例加以說明。

其一為 2007 年行政院消保會對全國幼托機構的抽查結果，以及各方對此結果的反應。2007 年 5-6 月間，甫成立的行政院消保會抽查全國托兒機構，結果受抽查的 172 家機構中有 128 家不合格，比例高達 74%！但實際情況更糟：這 74% 的不合格機構，平均每家的不合格項目（2.3 項）超過抽查項目（建築安全管理、消防安全管理、衛生安全管理、行政教保管理等 4 項）的半數以上！

這項全國性抽查揭開我國機構化托育現況的真貌：幼托機構違規狀況既普遍且嚴重，各縣市主管機關所作的管理與年度評鑑非常馬虎。對此，各方有不同的詮釋與回應。中央主管機關兒童局主秘陳坤皇提醒家長，「要選擇好的托兒所，首先要看業者有無掛上『許可證書』，這是依法必須掛示的；其次，要注意收托人數是否超過規定（每 15 名須有 1 位保育員）」，他並表示，「全台共計 4,200 多家托兒機構，政府每年都會進行評鑑，將結果公告在網站上，家長可以上網查詢資訊」；而在調查結果出爐後，兒童局「也立即督促地方政府要求業者限期改善及加強追蹤輔導」（大紀元，2007）。

福利學者王順民（2007）則呼籲，應進行「理念、政策、法令與行政管理等等基本面的爬梳與廓清」。他提示此「爬梳與廓清」的方向：除了處罰之外，政府也應思考如何讓「抽查作業與評鑑制度能夠

朝著支持與輔導的方向進行，就此而言，同情業者的生存理當也是政府部門規劃相關查核作業的考量面向之一」。

以上兩種回應，第一種代表了我國政府針對托育問題的一貫態度：1. 要家長查詢政府公佈的評鑑結果；2. 要家長自行判斷托兒機構（或保母）是否違規；3. 要下級單位加強相關作業。但是，此次抽查結果正好證明以上態度是自相矛盾的。首先，正如王順民（2007）指出的，行政院消保會所做的這次全國性抽查結果，「意指由社政單位所主導的年度評鑑作業，多少已經淪為象徵性的形式意義」。如果各縣市的年度評鑑作業已經淪為形式主義，要家長「上網查詢」評鑑結果有何意義？其次，連各縣市主管機關的管理和評鑑都不足以判別托兒機構是否違規，家長又有何能力判斷？再來，若以陳坤皇所說的「全台共計 4,200 多家托兒機構」的 74% 計算，不合格家數可合理估計超過 3000 家！兒童局只要求改善此次不合格的 128 家機構，其餘漏網之魚如何撈得，又如何處理？如果上層制定的政策邏輯本身即會導致普遍違規（此次抽查結果顯示有接近四分之三機構違規），以致下層機關無力執行，則要求下層機關負責善後又有何作用？

第二種回應代表的是學者的態度，這可以說是在當前「市場化」主導的我國幼托現況²⁴下嘗試面對現實的一種思考。但是，我們不免懷疑：如果托育政策偏賴營利業者，政府「同情業者的生存」，「朝著支持與輔導的方向進行」，難道就能導正上一段所分析的亂象

24 根據教育部和兒童局 99 年統計數據，公立及社區（非營利）托兒所共收托兒童 58,797 人，私營托兒所收托 170,946 人。幼稚園的部分，公立收托 72,027 人，私營收托 111,874 人。兩者合併計算，99 年公立（及社區非營利）園所共收托 130,824 人，私營園所收托 282,820 人，公共者佔 31.63%，私營者佔 68.37%。若計入未立案園所（包括以「幼兒學校」等名義違法收托幼兒的補習班），可知私營機構收托比率應為遠高於此。

嗎？

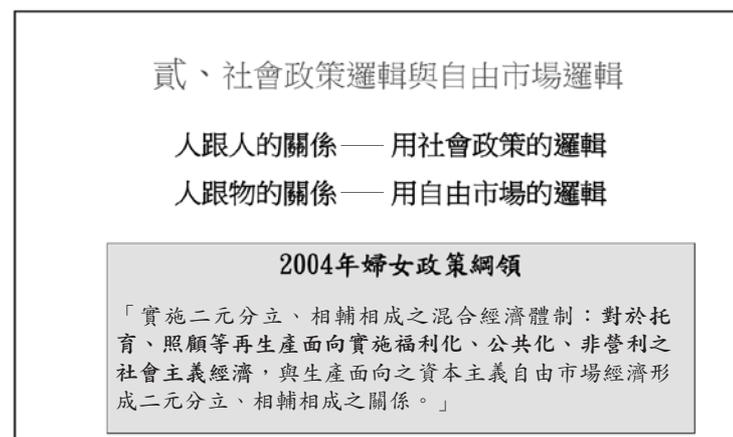
第三種回應是中國時報記者林倖妃（2007）對消保官王德明發言所作的引述與詮釋報導，清楚展現「營利」考量嚴重扭曲托育本質：消保官表示，違規情況最嚴重的是行政教保，「九十七家不合格，多為教師資格不符，因業主為壓低成本，不[雇]用受過專業訓練的老師；或一班三十人須有兩位老師卻只有一人」。此外，「超收更經常可見」。衛生安全方面，「不少托兒所的冰箱生熟食未分開存放，連保鮮膜都捨不得用，可能導致交叉感染」。也有補習班以「幼兒學校」為名收托幼兒，消保官查證該縣政府已開罰廿四萬元，「業者卻置若罔聞，繼續營業，顯見獲利實在可觀，廿四萬不放在眼裡」。

林倖妃的報導呈現了幼兒和（女性）幼托人員權益的角度：市場化的幼托機構以「獲利」、「壓低成本」為主要考量，為此不惜扭曲幼兒教育與照顧的本質、犧牲幼兒照顧品質與幼托人員權益。如果說托育牽涉的主要是幼兒與女性（母親與幼托人員）的權益，我們無疑應該著重考量他們的需求。林倖妃的報導讓我們清楚了解，如果不能去除業者的金錢利益考量，政府的處罰也好，支持與輔導也好，都不會有作用的。此分析符合2004年《婦女政策白皮書》的主張：「於再生產（reproduction，即托育、照護、基本經濟安全等事務）面向實施福利化、公共化、非營利之社會主義經濟，與生產（production）面向之資本主義自由市場經濟形成二元分立、相輔相成之關係」（行政院婦女權益促進委員會，2004: 2）。

行政院婦權會「就業、經濟、福利組」為了推動實踐上述理念，製作了簡報《行政院婦權會就經福政策——藉普及照顧福利服務制度促進就業與經濟的政策走向》，於2006年4月舉行的第26次委員會會議中進行報告，其中第4頁投影片說明社會政策與自由市場的分野：

處理「人跟人的關係」應該「用社會政策邏輯」，處理「人跟物的關係」才能「用自由市場邏輯」（此頁投影片請見圖六）。（此次委員會會議確立普及照顧政策的基本定位，並通過於婦女權益發展基金會下設「普及照顧政策研議小組」。）今天我們要解除糾結的托育亂象，以及此亂象對於幼兒和女性的傷害，無疑必須回到「人跟人的關係應該用社會政策邏輯，而非自由市場邏輯」這項基本定位，才有可能找到出路。

圖六 行政院婦權會對普及照顧政策的定位



製圖：行政院婦權會就業經濟福利組

底下擬藉另一個事例嘗試探析我國幼托制度亂象。2011年下半年，行政院研考會就「保母托育管理及托育費用補助實施計畫」第一期（2008-2011年）屆滿，而分區舉行評估與諮議會議。下列有關保母制度的意見，係根據9月9日所舉行的北區會議中，彭婉如文教基金會所提出的簡報〈保母制度的回顧與前瞻〉。這份簡報由筆者撰

寫，經過彭婉如基金會企劃研究組討論修訂後定稿，諮議會議上也由本人負責報告。下列關於這份簡報的敘述，係根據簡報內容及本人在會議上的說明。

前述簡報首先檢討保母管理及補助制度的原始設計與實際實施模式的異同。其相同處有二：1. 政府部分負擔就業家庭的保母托育費用；2. 透過規格化的管理提升保母托育品質。但兩者卻有一項關鍵性的相異處。實施計畫於 2008 年 4 月 1 日上路時，明文規定地方政府應組成「保母托育制度管理委員會」，訂定各地保母年度收費標準等事項。²⁵ 但訂定保母收費標準之規定，旋即於第二年計畫中被取消，聽任價格市場化。

彭婉如基金會對此計畫所作的實施成果評估為，一方面「品質管理奏效」，²⁶ 另一方面「使用率、預算執行率低」。對於使用率、預算執行率低，這份簡報呈現兩種解釋。第一，規格化管理造成保母進用門檻高，導致量少且昂貴，以致使用率低。為此所提出的對策是，一方面廢除中央化與規格化，改採寬鬆的登記制，取消保母進用門檻，實施低度管理，價格正式自由市場化（但卻給予政府補助），另一方面針對自行育兒者（母親）發放津貼，鼓勵母親自行育兒。

前述對策採取的是「再私化」(re-privatization) 的策略，這也是

25 2008 年 4 月 1 日此計畫上路時，其「管理實施原則、四、收退費標準」規定：「由各地方政府成立『保母托育制度管理委員會』，參酌轄內家長薪資所得、物價指數及市場價格，分區訂定以下事項，並公告之：(一) 年度居家式保母人員收費上限、收退費標準、調漲幅度限制。(二) 托嬰中心服務收退費標準、保母人員待遇標準、管理督導機制。」

26 此份簡報引用「親子天下雜誌」編輯部所作 2011 年體檢托育政策的評估：保母管理制度於全國各地遍設的社區保母系統「是目前家長尋找保母唯一較有保障的管道」(張瀨文、張美蘭, 2011)(粗體為筆者所加)。

當時(2011 年 9 月)兒童局所採信的解釋，因此兒童局著手規劃大幅度更改保母托育政策內容。同時，由於兒少法修法案正在進行，前述解釋及其對策亦將被納入兒少法新法及其子法中，此舉將使已推動實施的公共托育政策功虧一簣。為此，從普及公共托育制度倡議者的角度，彭婉如基金會提出第二種解釋。²⁷

彭婉如基金會提出的解釋是，相對於育齡家長薪資，保母收托每一名小孩的費用偏高，且在保母管理及補助制度上路後，政府未能同步實施收費管理，以致許多保母依據市場邏輯，藉「接受政府管理提高品質」名義提高收費，吃掉政府補助。加上低薪化的情況加劇，保母費用對育齡家長而言益加昂貴，²⁸ 因此導致使用率低。

基於上述解釋，婉如基金會提出的對策為：「力行幼托公共化，支持人民兼顧工作育兒」。政府一方面應延續現行保母制度，持續擴展及提升規格化管理，另一方面，應將保母費用調降至一般就業家庭可合理負擔的程度。其策略有三。其一為由政府透過民主組合機制訂定各地收費金額；其二為善用管理機制，藉著聯合收托、提升保母職能使其增加收托人數等辦法，降低每位小孩的收托單價；其三為提高政府部分負擔額度。

上述兩種解釋的對峙，具體而微地呈現普及公共托育政策在台灣所面臨的困境。亦即，在台灣，許多人仍然持有「托育應該由家庭和自由市場去做」的看法，形成普及公共托育政策的最大障礙。保母管

27 其後續發展請見本文第四部分。

28 根據行政院主計處婦女婚育及就業狀況調查，2006 年(亦即在保母管理及補助制度上路前)，三歲以下幼兒日托平均費用為 14,089 元/月，到 2010 年(保母制度上路後第三年)為 15,642 元/月，上升 1,553 元/月。若考慮 2008 年 4 月以後，政府針對年收入 150 萬元以下家庭補助 3,000 元/月，可推知實際上漲程度高於 1,553 元/月。

理及補助制度上路後，許多保母甚至循著此一邏輯（即市場邏輯），拿管理制度作為加價的理由，而家長們顯然也信這一套，為了增加自己小孩的未來競爭力，不得不接受漲價（其情況正如高度營利化的幼兒園及課後照顧這兩項托育措施）。如此，管理制度反而被誤用來加劇保母托育的市場化和商品化；這完全違背此制度「逐步推動普及平價公共托育制度」的用意。如此看來，托育商品化的勢力不僅阻撓幼兒園和課後照顧的公共化，更在保母制度中化為一種瀰漫在人心和社會關係中的力量，腐蝕這套制度的美意。

宛如基金會的簡報進一步嘗試說明這兩種解釋導向的政策意涵之差異。首先，我們必須面對這個問題：我國的托育制度到底要讓家庭依靠國家還是自由市場？到底要讓照顧責任公共化，還是市場化？如果走向市場化，卻又迫於社會要求而發放補助，就會形成像美國醫療制度一樣的結構，依賴私營醫療保險公司提供醫療服務，結果是政府挹注了經費，但卻無法有效管控質、量及價格；而人民繳交了昂貴的保費，但服務的質和量並無保障。這會誘導人民更加相信醫療保險公司的廣告（越昂貴越有品質），而不斷掏出更多的錢。對此，諾貝爾經濟學獎得主克魯曼提出一針見血的分析：「美國殘缺不全的醫療體系無法和藥廠討價還價，也無法壓低醫療體系供應商的價格」（Krugman, 2005，轉引自張耀懋，2008）。如此導致不斷上揚的價格及階級化；政府和人民都花了很多錢，卻有很多人無法充分享受，甚至完全無法享受。

這正是今天台灣幼托制度一步步正形成中的模式。五歲免學費政策所採行的「合作園所」模式，接受私營園所現有的昂貴價格，並全額補助每名小孩每年三萬到五萬的所謂「學費」，卻聽任園所收取遠高於此數的「雜費」（也就是說，此政策將超過政府補助金額的部分

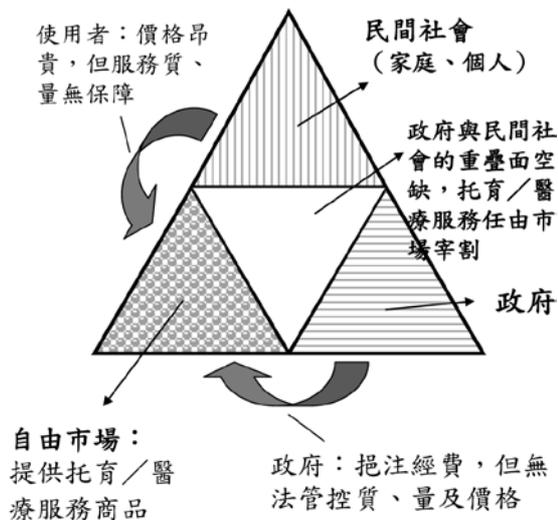
自動認定為「雜費」！）。這情況正如克魯曼對於美國醫療制度的批評：「美國殘缺不全的醫療體系無法和藥廠討價還價，也無法壓低醫療體系供應商的價格。」我們只需將這段話中的「美國醫療體系」換成「台灣五歲免學費政策」，「醫療體系供應商」換成「私營合作園所」，就會完全吻合台灣的情況：「台灣殘缺不全的五歲免學費政策無法和私營合作園所討價還價，也無法壓低私營合作園所的價格！」如此，政府所費不貲，家長負擔的減輕程度卻相當有限；營利幼兒園工於廣告，訴諸家長害怕小孩「輸在起跑點上」的心理，讓惡性競爭教育的慘烈程度不斷升高；而最令人憂心的是，由於政策的結構性因素，政府對於私營園所的實質管理能力非常有限²⁹（見圖七）³⁰。

同樣地，目前保母制度聽任保母自訂價格的情況，已經被證明為家長使用服務的障礙，若更進一步採取當時兒童局規劃中的「放任資格、規格、價格自由市場化+政府補助」模式，也等於拿政府資金去助長保母托育市場化，正如下面圖七所呈現的政策架構。如此將導致台灣幼托政策的不歸路，政府和人民負擔都很沉重，社會嚴重階層化，而且改革無門，正如今日美國醫療制度的處境。

29 五歲免學費政策讓現有私營園所成為「合作園所」，提供服務。教育部釘住各園所2010年的收費額度，不准漲價，但長期以來收費已嚴重超過一般家庭可合理負擔程度，已經是眾所皆知之事，因此，此政策維持原有收費額度的作法，反而製造了幼托收費合理調整的障礙。此外，2007年行政院消保會抽查全國托兒機構之結果顯示（詳見本節前面分析），有接近四分之三的被查機構不合格，可見政府對於私營園所的管理面臨結構性的困難，於此基礎上實施「合作園所」政策，不免令人憂心。

30 圖七、圖八與圖十，係根據Milner所繪製的三部門運作圖及其說明而作（Milner, 1994: 79-81；劉毓秀，2009）。

圖七 美國醫療保險與台灣五歲免學費政策架構圖

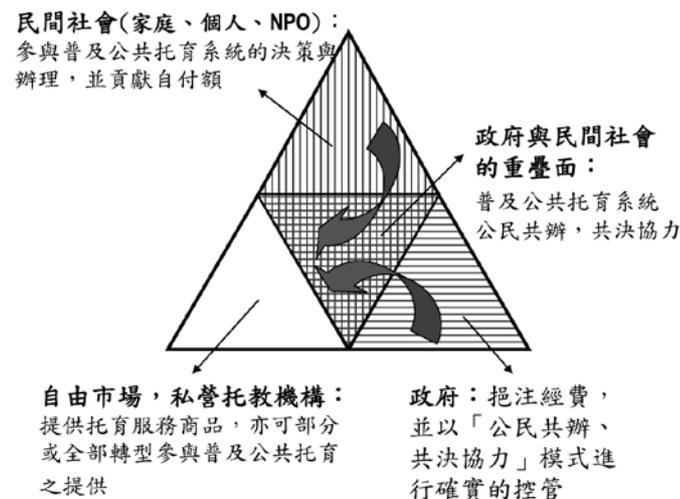


製圖：彭婉如文教基金會

彭婉如基金會於該簡報中提出另一個不同的政策架構模型，以說明保母管理及補助制度的原始構想（參見圖八）。此構想大致等同於我國全民健保制度，呈現普及共享的架構（但經費來源改為「使用者自付額為主，政府負擔為輔」，參見二之（三））。基於此模型，這份簡報提出結論：唯有耐心建立普及公共托育制度（正如健保制度），將提供服務的主要領域逐漸從「自由市場」挪走，移至「政府」與「民間社會」的重疊面，以共決協力方式進行公、民共辦，³¹ 才能有效管控品質與價格。根據這個模型，現有私營業者可以繼續留在自由市場，提供托育服務商品讓家長自由選購，也可以轉型加入公、民共辦系統。

31 公、民共辦模式之後續推動請見本文第四部分。

圖八 普及公共托育政策模型構想圖



製圖：彭婉如文教基金會

綜合以上分析，自由市場邏輯、托育服務商品化，及其背後與自由放任主義（laissez-faire）意識形態同步存在的自求多福、務求己勝人敗，而不願追求共享與共贏的心態和行為，以及政府和學界跟這種心態和行為的並容，才是阻撓普及平價公共托育的最關鍵因素。至於我們是否能夠靠著民主組合共決協力機制，克服這項障礙，將在下一部分加以探討。

四、普及公共托育政策的政治動能分析

前面三之（四）節的分析結論顯示，跟托育服務商品化的意識形態同步存在的自求多福、不願追求共享與共贏的心態和行為，以及政

府體系跟這種心態和行為的並容，才是阻撓普及平價公共托育的最關鍵因素。這些力量的結合，不斷以各種方式打擊已建立的普及公共托育制度及其進一步推展，似乎連民主組合機制也難以抗衡。這樣的情況，一直要到 2011 年下半年才見轉機。本文這部分擬將此轉機置於前此陳述之脈絡中，加以審視。

(一) 普照制度及民主組合機制的法制化：乍現的新契機

本文所探討的普及公共照顧制度，及其民主組合決策暨執行機制，於 2011 年下半年（從年中到年底），突然以一種出乎意料的方式，有了關鍵性的發展，那便是這兩者的法制化。首先，立法院於 6 月間通過《幼兒教育與照顧法》（下稱幼照法），其中第九條第一項規定公益性質的非營利幼兒園設置辦法：

直轄市、縣（市）政府得委託公益性質法人或由公益性質法人申請經核准興辦非營利幼兒園，其辦理方式、委託要件、委託年限、委託方式、收費基準、人員薪資、審議機制、考核及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。

根據上述條文，中央政府應訂定辦法，規範地方政府委託辦理非營利幼兒園的辦理方式、收費基準、人員薪資、審議機制等關鍵性事項。其中，審議機制於此條第二項中進一步加以明確且詳細的規定：

直轄市、縣（市）政府為辦理前項事項，應召開審議會，由機關首長或指定之代理人為召集人，成員應包括教保學者專家、家長

團體代表、婦女團體代表、勞工團體代表、教保團體代表及教保服務人員團體代表。

此條文明確規定，地方政府委辦非營利幼兒園，應由首長或其指定代理人召集審議會，其成員應包括相關社會各界（家長團體、婦女團體、勞工團體、教保團體及教保人員團體）代表及學者專家。³² 此舉為幼兒園的普及公共化，奠定了前所未有的基礎。

其次，《兒童及少年福利法》的修法草案在 11 月中旬三讀通過，將法案名稱改為《兒童及少年福利及權益保障法》（下稱兒少法新法，或兒少法）。本文所探討的保母托育和課後照顧分別由第二十五、二十六條及第七十六條予以規範。第二十五條規定：

直轄市、縣（市）主管機關應以首長為召集人，邀集學者或專家、居家托育員代表、兒童及少年福利團體代表、家長團體代表、婦女團體代表、勞工團體代表，協調、研究、審議及諮詢居家式托育服務、收退費、人員薪資、監督考核等相關事宜，並建立運作管理機制，應自行或委託相關專業之機構、團體辦理。

此條跟前面提到的幼照法第九條第二項一樣，規定地方政府居家托育服務應設置民主審議機制，並詳列其成員性質，確保能夠涵蓋與地方居家托育相關的各方。此外，審議事項也予以明列，包括服務內容、收費、薪資等關鍵性事項。第二十六條則規定保母資格、居家托育規

32 條文中詳列審議會的組成成員，使其涵蓋與幼兒園托育相關的各方，此設計符合北歐民主組合主義之精神與內涵。將審議會明文入法，則使之成為「制度性審議」（Einhorn and Logue 以此定義北歐民主組合主義，2003）。

範、地方政府應辦理（自行辦理或委託辦理）事項，並規定這些事項之辦法「由中央主管機關定之」。

此外，為了避免讓目前未符資格的保母不致因為新法上路而遽然受罰，讓他們有充分的時間取得資格，因此第二十五、二十六條規定新法於三年後開始實施。根據兒童局的規劃，這三年將持續實施現行保母管理制度。

第七十六條規範課後照顧，包括國民小學於校內辦理者（稱為課後照顧班），及鄉鎮區公所、民間團體及私人設立者（稱為課後照顧中心），並規定其辦法由中央主管機關定之。此條第四項規定民主審議機制：

直轄市、縣（市）主管機關為辦理兒童課後照顧服務班及中心，應召開審議會，由機關首長或指定之代理人為召集人，成員應包含教育學者專家、家長團體代表、婦女團體代表、公益教保團體代表等。

本文前面說過，在我國幼托服務領域，營利業者集團勢力龐大，他們強力干預過去十二年間所進行的幼托整合政策規劃，及其所提出之法案《兒童教育與照顧法草案》（底下簡稱兒照法草案），使幼托不具有任何公共化的空間。但 2011 年下半年通過的這兩個法，卻突破了這個魔障。在此二法中，三項托育措施明白規定民主審議機制及其功能（即針對服務方式、收費、人員薪資等事項進行審議），為托育公共化預留了寬闊的發展空間。³³

33 瑞典的作法，以隆德市（Lund）為例，全市分為南、北、東三區，各設有一個公辦托育和義務教育事務委員會。此作法跟幼照法與兒少法比較，有兩點相

上述發展，是在本文投稿及接受審查的幾個月間，以非常迅速、出人意料的方式發生的。筆者現在補記這一段進展，赫然發現，十五年來婦女運動陣營，連同一些勞工、社區、家長團體所推動的普及照顧政策背後的政治動能，必須等到這一波立、修法結果底定，始初現其廬山真面目。筆者因此加上本部分，共分三節，第一節（本節）說明此項新發展的內容，第二節分析導向此項新發展的政治動能，第三節於前節分析的基礎上，嘗試推論未來發展的契機與困難何在。³⁴

（二）普及公共照顧制度的政治動能

2011 年中到年底的托育制度修、立法過程，充分顯現長久進行的普及公共托育政策背後的動能。這動能，一言以蔽之，便是瑞典民主組合機制的六個管道的匯集。

前面提過，瑞典民主組合機制的六個管道為：1. 由民間組織就某一議題形塑輿論，啟動政策議程。2. 由政府或國會邀集相關各界代

異之處。其一，我國將三項托育措施之地方政府層級民主組合機制設在「直轄市、縣（市）」，瑞典則設在更基層的鄉、鎮、市、區，以便能夠細緻實踐地方自治。其二，瑞典將所有托育措施，以及義務教育，放在同一個決策委員會下面，較能統一考量並節省資源。我國目前處於剛開始實施此制度之階段，各項普及公共托育措施仍在建制階段，有必要分開處理，而且，也有必要放在較高的直轄市、縣（市）層級。來日當各項托育措施皆已發展成熟時，可以考慮統合於單一委員會，且可下放至鄉、鎮、市、區。

34 本論文兩位審查人不約而同指出，論文中對於普及公共照顧政策背後的政治動能、成敗關鍵因素分析，顯得凌亂，時而自相矛盾。筆者於省思後發現，這項批評不僅適用於筆者，恐怕也適用於整個普及公共照顧服務運動。下一節的分析焦點將放在 2011 年下半年新發展的視野上，遵循兩位審查人的指示去做。在此特別感謝他們指點迷津。

表，成立政策研議委員會。3. 由「非專家決策暨政策執行委員會」進行決策並推動執行之。4. 政府就某一政策之研議或評估舉行公開諮議。5. 民間組織與政府官員或政黨的非正式關係。6. 政府將部分施政委託民間組織執行（Pettersson, 1994; Micheletti, 1995）。

首先，讓我們來看民間組織形塑輿論、啟動政策議題的功能。托育政策催生聯盟³⁵於2010年父親節起重新出發，環繞著「讓我兼顧工作育兒，政府責無旁貸」之主題，展開密集行動，包括發起「平價優質托育催生連署行動」，以及對五都候選人的托育政見進行評比、對中央政府的諸多育兒政策提出分析與建議（見附錄三）。這樣的行動策略，顯然意在造成兩個層次的效果，其一為社會觀念仗，致力於形塑輿論，其二為影響中央及地方政府政策。

其後，2011年3月底，兒照法草案（規範0-12歲兒童托育）確定破局，立法院執政黨團與教育部擬以幼照法（僅規範收托2歲至6歲之幼托機構）取代之。5月間，在兒少法修法案中，兒童局決定以「低度管理的保母登記制」取代現行保母管理制度。對於這兩件事，托育政策催生聯盟都立即介入，以記者會、發公開聲明稿、發動連署、請在野黨立委（黃淑英、林淑芬兩位立委）辦公聽會及與公部門的協商會議等方式，密集行動，終於能夠達成前面四之（一）節所說明的修、立法成果。

35 托育政策催生聯盟曾於2005年發動連署，並聯合其時立院四黨委員召開公聽會與記者會，成功形塑輿論，推動保母管理及補助制度。2010年中，此聯盟重整隊伍，重新出發，其成員包含婦女團體（台灣女人連線、婦女新知基金會）、教保人員團體（全國教保產業工會）、家長團體（全國家長團體聯盟）、勞工團體（台灣勞工陣線）與企業團體（台灣中小企業協會，此協會以選擇議題之方式作非全程參與），而由彭婉如文教基金會的企劃研究組負責秘書工作，並由筆者擔任召集人。

值得注意的是，前一節說明的修、立法結果，大致符合托育政策催生聯盟於一年前重起爐灶時提出的托育政策建言。其「平價優質托育催生連署行動」揭櫫三項制度要求：

1. 政府應針對勞動家庭提供托育服務，並予以充分管理，確保「平價」與「優質」。
2. 政府應以公、民共辦的模式擴增保母托育、幼兒園與國小課後照顧等公共托育服務，以滿足勞動家庭的需要。
3. 針對各項公辦與公、民共辦（即受政府委辦或補助）之托育服務，設立自治委員會定期進行服務措施規格之審議，包括服務內容、管理規範、人員薪資標準、年度收費金額等事項。

幼照法及兒少法新法，對於保母、非營利幼兒園、課後照顧三項托育措施，都明文規定應設民主審議機制，其審議事項包括服務方式、管理辦法、人員薪資、收費標準（相關法條中，僅課後照顧未明文規定審議事項），充分涵蓋了前項連署行動所提的三點制度性要求。

除了民間組織的推動外，政府設置的民主組合機制也發揮了功能。行政院婦權會於第27次委員會議（2007/9/13）和第34次委員會議（2010/9/2）分別以臨時動議和報告案的方式，關切兒照法草案的內容和進度。其下設於婦權基金會的「普及照顧政策研議小組」，也於2011年兒少法修法過程中，共3次以報告案和討論案的方式，關切保母和課後照顧的母法及子法條文內容。

經由上述民主組合模式的權力共享，政府官員與民間組織代表有了頻繁且平等的互動，讓雙方互相認識、互相信任，並學會互相較勁、互相磨合，如此產生前此未有的新社會關係。筆者相信，就是這

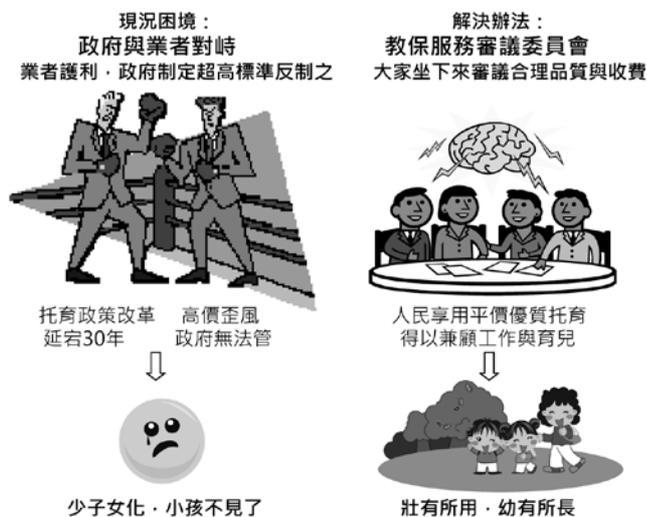
全新的關係，讓官員願意認真考量民間組織透過媒體或非正式協商所提出的建言，或讓政府部門主動邀請民間組織參與諮議。茲舉幾則較為關鍵性的事例加以說明。

第一個例子是，托育政策催生聯盟於2011年3月間委請黃淑英、林淑芬立法委員合辦公聽會，建議於兒照法草案新增一章，規定設置「公、民共辦」模式的公共托育措施，並為此於地方政府設立民主組合模式的「教保服務審議委員會」。這是此聯盟第一次就民主組合模式決策機制向社會提出說帖，其大要為：我國托育政策的根本困境為政府與業者對峙，業者護其私利，政府則結合學者制定超高標準反制之，但業者集體鑽法律漏洞，並培植其政治及社會勢力以阻撓托育政策改革，政府既無能力管理，也遲遲無法制定符合社會需求的托育制度。³⁶ 解決辦法在於設立「教保服務審議委員會」，邀集家長、教保人員、婦女、勞工等團體代表，與政府共同研議托育服務辦法，打破政府與業者的零和對峙（見圖九）。此建言得到媒體的正面報導，從此打開「設立托育政策民主審議機制」議題的討論空間。這是我國民間團體掌握先機、啟動政策議題的一個實例，而這也正是民主組合機制權力共享管道之一。

後來，兒照法草案破局，幼照法起而代之。黃淑英、林淑芬立委應托育政策催生聯盟之請，邀請官員作非正式協商，筆者代表聯盟出席。與會的教育部主管司司長表示樂意接受設立審議委員會的要求，他說：這是在幫我們（政府官員）解決問題。這顯示聯盟提出的訴求確實切合實情，政府官員於長年跟業者的雙邊對峙中，飽受痛苦，因此樂於催生民主審議機制。

36 幼托整合及其立法延宕超過三十年，以致成為國家發展的瓶頸，即為例證。

圖九 民間團體為倡議托育政策民主組合機制而作的海報



在幼教法闖關成功後，於後續上場的兒少法修法案中，托育政策催生聯盟也沿用同樣的方法（不斷召開記者會、發聲明稿、發起連署、請立委邀約進行非正式協商、由立委於法案審查過程中強力發言等），讓民主審議機制納入居家托育和課後照顧的條文中。

上述私下協商本身，就是民主組合機制的六個管道之一，即民間組織與官員的非正式接觸。此次協商是由立法委員邀約，這固然是讓官員前來聽聽民間組織的意見的原因之一，但除此之外，多年來行政院婦權會不斷讓托育措施主管官員們與民間組織代表共商托育政策，因此建立了互相之間的了解與信任，也是讓官員們願意採納民間建言的決定性因素之一；這次協商的焦點之一——將公共托育審議機制入法——也正符合行政院婦權會多年來積極推動的民主組合決策機制。

在這過程中，民主組合機制的管道之一——政府就某一政策議

題所作的公開諮議及民間社團的回應——也可能發揮了影響力。2011年下半年，行政院研考會就「保母托育管理及托育費用補助實施計畫」第一期（2008-2011年）屆滿，而分區舉行評估與諮議會議。其中，於9月初召開的北區會議，為此制度的倡議及承辦組織之一的彭婉如文教基金會，提供了一個絕佳的建言機會（見三之（四））。其相關建言對後來兒童局於11月間放棄廢除現行保母制度，改為同意於兒少法中設置審議機制，並將子法定案時間延至三年後，其間沿用現行保母制度，可能有一定的影響力。

彭婉如文教基金會之所以受邀參與諮議，原因在於它承辦保母管理及補助制度下設的「社區保母系統」，相當資深且績優，被認定具有關於保母制度的嫺熟實務經驗。政府將部分施政項目委託民間組織辦理，也是民主組合機制的六個管道之一。

綜合本節和前節的陳述，可知2011年下半年托育公共化及其共決協力機制新契機的出現，決定性因素應是民主組合機制的六個管道的成熟、靈活運用。婦女運動陣營參與1994年起台北市婦女權益促進委員會、歷經1997年起行政院婦女權益促進委員會的運作，並努力推動使之成為北歐模式的政府與人民共享權力的制度化平台，累積了豐富的經驗。政府人員方面，由於被大幅度牽連進入行政院婦權會的運作，³⁷也逐漸養成與民間團體良性互動的習慣。其後，2011年下半年兩套攸關托育制度的母法修、立法上場時，民間團體以其原本

37 婦權基金會普照小組2006年成立後，至2011年底，四年半間共召開過36次正式會議、10次專案會議。其中，與保母托育制度相關的議案（含報告案、討論案、臨時動議）有30個、與幼兒園相關的議案13個、與課後照顧相關的議案7個。行政院婦權會大會，也分別在第25、27、29、33、34次會議上，處理過幼托相關議案。這些會議的內容與影響，值得進一步研究分析。

嫺熟的媒體運用、連結民意代表等策略，加上十餘年來透過婦權會民主組合機制而與公部門建立的關係，順暢運用眾多管道，終於促成2011年下半年的重大突破。而這突破是一種共贏，其過程中，政府代表與民間組織不斷磨合，前者願意採納後者的建言，以實際行動展現其彈性，後者也對前者的開放態度給予高度的肯定。

（三）新希望與新困難（兼結論）

2011年中至年底的修、立法成果，為「藉民主組合機制推動普及公共托育服務」的理念建立了法制基礎。我們可以將英國小說家狄更斯（Charles Dickens）的名言稍作修改，用來描述此刻的狀況：這是最有希望的時刻，這也是最困難的時刻。如眾所皆知，在我國，立法和執法的差距往往很大；一個具有進步理念的法，往往因為其理念不能推廣遍及整個社會，或其落實的相關配套措施不能一一到位，而落入「徒善不足以為政，徒法不足以自行」的窘境。底下本節擬條列說明修、立法通過後「最有希望」但也「最困難」的事項，以期有助於後續發展之推動。

1. 急需廣為建立「普及共享」的基礎共識

「藉民主組合機制推動普及平價托育服務」的理念，需要進一步被探討、推廣。新法上路後，保母托育、幼兒園和課後照顧的民主審議機制，將為我們提供共決協力的平台，但是，我們首先得問：共決什麼？協力什麼？我們接著會發現，普及公共托育制度作為集體行動，有其邏輯上的先決條件，或意識形態上的基礎。以瑞典等北歐國家為例，雖說其意識形態頗為寬鬆，但還是需要先達成根本的共識：

亦即，要在再生產（reproduction）的面向建立高度去商品化的普及福利體系，尋求集體解決辦法，以處理生、育、老、病階段的人生基本需求；為此，需要摒棄對資本主義和自由市場的獨尊，並平衡與兼顧「平等共享」和「務實與效能」（劉毓秀，2009）。這樣的認識，是我們轉化北歐制度時，不可不加以深思的。

也就是說，唯有當台灣社會能夠深切體認，在今天的人口結構、家庭與就業型態、性別角色等條件下，大部分個人和家庭都有必要「尋求集體解決辦法，以處理生、育、老、病階段的人生基本需求」，並為這個目的而「尋求『平等共享』和『務實與效能』兩者的平衡與兼顧」，才有可能讓這一波修、立法的成果有落實的可能。

2. 「公共化」與「市場化」不可混淆

上述基礎共識，仍有待民間組織和政府共同努力建立。就此而言，將托育視為「公共責任」與「家庭及市場責任」兩種路線之政策意涵差異（參見三之（四）），特別需要被廣為說明及理解，否則容易走入死胡同。

就此而言，幼照法（比起兒少法新法）是比較清楚、無疑義的。此法把公共托育和營利化托育明確分開，將非營利幼兒園及其民主審議機制之規定一起放在第九條，在第九條的範圍內貫徹公共化。以後執行時，公共托育和營利化托育將「井水不犯河水」；私營幼兒園也可轉型加入公共系統，並接受幼照法第九條的相關規範，如此就不致於產生如美國醫療保險或我國五歲免學費政策的「政府挹注經費，卻無法管控質、量與價格」的後果（參見三之（四）及圖七、圖八）。幼照法第九條的設計，將能使五歲免學費政策的弊害不至於往下擴散到其餘年齡層，進一步可望透過民主組合機制所建構的縱向、橫向

連結，催生公、民共辦模式（而非現行公辦或公辦民營模式）³⁸ 幼兒園，才能確保「平價」、「優質」，並且藉著將幼兒園費用控制在國家和家長都能合理負擔的限度內，而有實現「普及」的可能性。

對於幼照法第九條的前述功能，主管機關教育部顯然一直了然於心。早在幼照法正式通過之前，托育催生聯盟成員團體台灣勞工陣線與台灣女人連線，於五一勞動節大遊行中要求政府廣為提供平價公共托育服務，教育部即予書面回應：「爰俟《幼兒教育及照顧法草案》完成立法後，本部可依第九條規定逐年提高公共化幼兒園之比例。」由此可知，教育部已經知道現行國民小學附設幼稚園的制度，並沒有普及實施的可能性，³⁹ 因此規劃以幼照法第九條作為解套辦法的依據。

在這方面，兒少法新法中有關課後照顧的規定，就有嚴重且麻煩的邏輯混亂之嫌。兒少法新法將國民小學自辦或委辦的課後照顧稱為「課後照顧班」，校外辦理的（包括私營的、基層政府單位、或非營利團體設立的）統稱為「課後照顧中心」。其第七十六條規定：「直轄市、縣（市）主管機關為辦理兒童課後照顧服務班及中心，應召開審議會，由機關首長或指定之代理人為召集人，成員應包含教育學者專家、家長團體代表、婦女團體代表、公益教保團體代表等。」如此，公共或非營利的服務，將與營利的服務一起接受同一個民主審議會的審議。

這項安排與幼照法第九條的差異在於：幼照法第九條將民主審議機制跟公共托育綁在一起，民主審議機制並不處理私營幼兒園的問題；而兒少法第七十六條卻硬生生將營利課後照顧機構也塞入同一個

38 相關說明請見下一點說明。

39 詳見下一點說明。

民主審議機制中。

幼照法第九條與兒少法第七十六條的前述差異，到底孰是孰非？其背後的邏輯和動因何在？這是一個關鍵性的問題，非常需要釐清，因為它能夠幫助我們理解何以「公共化」和「市場化」不可混淆。

前面三之（四）、四之（二）節指出，我國托育政策困境癥結在於：家長一方面誤信私營業者「不要讓孩子輸在起跑點上」的訴求，以及由此而來的惡性競爭教育與噱頭教育，另一方面卻要求政府負起管理私營托育機構的責任；而業者一方面廣植其政治與輿論勢力，對抗政府，另一方面為提高獲利而普遍違法；至於政府，則結合學者制定超高標準反制業者，並以此回應家長的要求。這樣一來，法條永遠顯得不合情理，業者也就更有理由違法，而又由於違法者眾，因此振振有詞，負責執法的地方政府無力處理（詳見三之（四）），只好睜一隻眼閉一隻眼，導致惡性循環，綁住整個社會達數十年之久，解套無門。⁴⁰

課後照顧法條的訂定，顯然就陷入了上述邏輯泥淖，主張將公共的與私營的課後照顧放在同一套系統，認為這樣可以讓兩者齊一。⁴¹ 據筆者觀察，同樣陷入這個邏輯泥淖的，除了政府，還有學

40 新出爐的幼照法也仍然深陷於此惡性循環中。中國時報在 2012 年 1 月 1 日〈幼托整合上路，不可能的任務〉這篇報導中，就引述私營幼托業者組織代表的說法：「目前公私立托兒所一個老師帶十五個以上幼兒時常可見，新幼照法要求未滿三歲幼兒的師生比一比八，或是三歲以上的一比十五，幼教業者都採取觀望態度」（葉芷妘，2012）。私營托育業者對於是否遵行新法律，「採取觀望態度」，顯示他們可能將違法收托。

41 這項錯誤的根源在於教育部指派社會教育司負責課後照顧法條的訂定。社教司不僅素來不諳課後照顧業務（國小學童課後照顧原本由教育部國教司主管，兒童托育中心〔即安親班〕原本由內政部兒童局主管），也因此而跟推動普及課後照顧的民間組織甚少接觸，欠缺互信。因此之故，社教司無法理解課後照顧

界、家長、媒體，乃至整個社會。這無疑是我們必須破除的第一個迷障。

我們必須理解，正如俗話所說的，「利字頭上一把刀」，營利業者的性質是虎狼，而為所有人——包括弱勢者——的需求著想的，是柔和的鴿兔。把鴿兔跟虎狼放在同一個柵籠裡，結果就是虎狼會把鴿兔吃掉。這古老的比喻明白預示了兒少法第七十六條的後果。正如行為經濟學（behavioral economics）的創發者、諾貝爾經濟學獎得主 Kahneman 所強調的，營利者是「猛獸，老於世故的（sophisticated）猛獸」，總是把他們的心機隱藏起來；Kahneman 因此主張，在攸關人民基本利益的面向上，政府有必要採取行動，保護人民不受這些猛獸欺騙與傷害。⁴² 托育攸關幼兒和家長的基本需求，政府必須挺身屏擋，使幼兒和家長不致落入虎狼之口。

就此而言，政府應該做的第一步，就是認清「不可將虎狼和鴿兔養在同一個籠子裡」！素來，我們的政府總是誤以為：只要立下一套公正的法規，讓業者一起遵守就可以了。殊不知這樣一來，業者及其組織就動用其政治、社會勢力，影響法規的設計及執行，其目的無不在於堵死公共化和非營利托育措施的發展空間，正如本文第三部分所說明的。因此，政府的前述作法無異於「與虎謀皮」，因為正如 Kahneman 提醒我們的，這些虎狼是很「老於世故的」，工於隱藏他們的心計。其結果就是，政府一次次把鴿兔送入虎狼的肚子裡！營利

事務，也不願採納民間組織的建議將公立與私立分設為兩套系統。課後照顧法條的困境，與幼照法的妥善設計，兩相比較可知：法規設計能否縝密，以及往後能否落實執行，民主審議機制共決協力的存在與否，乃是關鍵因素。

42 引自 Daniel Kahneman 和 Richard Layard (2011) 於 London School of Economics 舉辦的對話座談。這場座談旨在闡說 Kahneman (2011) 於其著作 *Thinking, Fast and Slow* 中針對 2008 年以降的世界經濟亂象所提出的理論。

者總是有辦法「使鬼推磨」，在法條及其執行流程中滲入卡死政府管理與托育公共化的迷障，防不勝防。

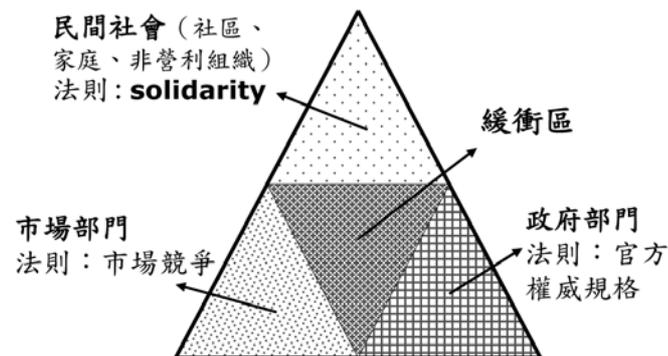
根據前述道理，兒少法第七十六條的可能補救方法是，於訂定子法時，可將公共課後照顧（包括國小課後照顧班和校外公立及非營利課後照顧中心）與營利托育措施，分開設為兩個系統，並只須針對前者設置民主審議機制（由國教單位人員主責），後者則由地方政府主管機關（由社教單位人員主責）直接管理即可。若能將公共服務與營利服務分開設置為兩個系統，至少可以保住公共服務系統。必須強調的是，此作法有著非比尋常的重要性；若我們無法「將虎狼和鴿兔分籠」，公民共辦托育服務將無存活的可能。

我們必須了悟，對於私營機構，無論設置審議機制或由政府直接管理，其實都發揮不了作用；行政院消保會 2007 年抽查全國托兒機構，結果不合格比例接近四分之三（見三之（四）），就充分說明了這個道理。這是因為營利市場、民間社會、政府等三部門本來就各自依其不同的法則運作——營利市場的法則是「市場競爭」，民間社會的法則是「社會連結」(solidarity)，政府的法則是「官方權威規格」(見圖十)⁴³——政府的「官方權威規格」對營利市場領域的「市場競爭」所能作的干預，非常有限。如果誤以為政府有能力管控營利市場，而將公共資金投入，就會落得服務質、量沒保障，價格卻很昂貴，讓政府和人民都吃不消，國家制度就此走上倚賴營利化托育服務商品的不歸路，從此改革無門，正如美國醫療保險制度的處境（參見本文三之（四）節及圖七）。因此，我們僅能做的，就是將非營利與營利兩者分開，把攸關人民基本福祉的事務從營利市場領域挪開，

⁴³ 此說及圖十為根據 Milner (1994: 79-81) 援引 Streeck and Schmitter (1985) 的社會秩序模式而作的三部門互動模型。

移到政府和民間社會的重疊面上，於此讓政府和人民一起訂定「規格」，靠著共決協力建立「社會連結」，正如 Milner (1994) 在比較美國制度與北歐國家制度後所建議的。

圖十 政府、市場、民間社會關係及其運作法則



製圖：劉毓秀

總之，面對我國極度紊亂的托育現況，我們如果選擇依賴市場化服務，無異於飲鴆止渴，將使我國女性角色面臨的巨大困境，以及低生育率的危機，喪失妥善解決的機會。對此，當政者和社會切勿掉以輕心。

3. 應理解「擴大公辦與公辦民營」的不可行及「公民共辦」的必要

一談到托育公共化，社會各方馬上想到的作法是：擴大公辦或公辦民營。我們必須理解，這正是另一個必須避開的迷障。現行公辦幼兒園以國小附設幼兒園為最大宗，其龐大的人事經費（包括薪資及堪稱全世界最優厚的退撫辦法）成為地方政府的「不可承受之重」。高

雄市教育產業工會於2012年1月召開記者會，抨擊高雄市政府的公辦幼兒園用太多的代課老師（程啟峰，2012）。此事件凸顯了地方政府財力不足以承擔現有公立幼稚園人事負擔，遑論擴大增設。此外，其服務時間⁴⁴不符合就業家長的需要，與一般就業家庭所需的托育服務嚴重脫節，以致近三十年來公立幼稚園數量「一直保持緩步增加態勢，只是過去十年的招生人數不增反減，其公共投資效益有待檢討」（邱志鵬，2012: 62）。

至於公辦民營，由地方政府（直轄市、縣市、鄉鎮）將空間承租給民間機構（非營利組織或私營機構），予以相當寬鬆的評鑑、收費門檻等規範，使其自負盈虧。這樣的辦理形式，成為政府卸責的方便法門，且易淪入營利業者之手，以致品質可虞、人員權益毫無保障且難逃營利之嫌。

為今之計，唯有耐心實施幼照法與兒少法中的規定，透過民主組合機制實施公、民共辦，運用制度性的審議平衡各級政府、家長和幼兒、女性和勞動者、幼托人員、幼托機構等各方的觀點及需求，共決協力，才有機會讓我國托育制度做大幅度的迴旋，由惡性循環逐步轉為良性循環，逐漸產生北歐福利制度的成效：透過提供普及的高品質托育服務，讓社會兼顧「壯有所用」與「幼有所長」，達成女性就業率與生育率的雙高，解除低生育率及高齡化危機，並有效預防女性（尤其是單親及老年女性）、兒童、家庭入貧（參見一之（二））。

44 研究顯示，公立幼稚園放學時間早於下午四點半的佔70.1%，於四點半至五點之間放學的佔21.3%；公立托兒所放學時間早於下午四點半的佔48.8%，於四點半至五點之間放學的佔28.3%（邱志鵬，2012）。

4. 普及公共托育制度的民主組合機制定位、架構，及待決事項，急需釐清

北歐民主組合機制是北歐理性決策模式的基礎，被稱為「制度性的審議」（Einhorn and Logue, 2003: 156），涵蓋大部分政策的研議、決策、執行與不斷評估、調整的整個過程，有別於一般所謂的審議式民主過程（後者僅針對特定議題進行為期短暫的論辯，參與者通常也未能充分涵蓋社會各方）。今天我們在轉化北歐決策機制時，應該特別注意其前述特質，才能運用此機制貼近再生產面向需求並予以妥善解決。

如前所述，早先推動普及公共照顧制度的婦女運動陣營，將其民主組合決策機制縱向架構設定為「行政院婦權會＋地方政府婦權會」。其後的發展頗為可觀，2011下半年的修、立法結果，以及即將上路的行政院組織改造工程，將會形成「行政院性別平等委員會＋相關部會＋地方政府相關局處托育審議會＋地方政府性別平等委員會」的縱向與橫向交錯結構，可望在「行政院長擔任行政院性別平等委員會召集人、且於行政院本部增設性別平等處」的宏大架構下，讓這套綿密的決策及執行架構，能逐步解決我國社會所面臨的人口、家庭、性別角色等棘手問題，尤其是已經臨界「國家安全層級」的低生育率問題。⁴⁵

為了解決這些相互交纏的棘手問題，確實有必要動用如此高、廣且深的決策及執行架構，因為這牽涉所需預算與場所的取得、公民共辦托育措施的高效率手續及流程的設計及執行、人民與政府互信關係的建立（人民與政府之間的堅實互信，是普及公共照顧政策高效能實

45 聯合報記者羅印冲2011/1/9報導，內政部長江宜樺轉述，「馬總統認為，解決少子化問題，必須提升至國家安全層級」。

施的前提)等等難度甚高的事務。就新啟動的行政院性別平等委員會而言,首先應該做的可能是先耐心釐清這些纏錯的難題。

5. 民間組織的角色與責任需要重新定位

筆者從年輕時就積極參與婦女運動,也逐漸從中看到光光倡議或推動立法,往往落入「徒善不足以為政,徒法不足以自行」困境,因為如果不從「為政」和「實行」的位置上思考問題,會如本文討論到的諸多事例所示,並無法提出好的政策或法律模型。有一次筆者表達心中的疑問,卻得到一位前輩回答:「要如何解決問題是政府的事,人民就只要開口要求就可以了。」這更加重我的疑惑。這疑惑一直要到筆者深入了解北歐(尤其是瑞典)政府和民間組織如何攜手面對及解決問題,才得到解答。爾後,筆者便以瑞典「國家為『人民之家』」信念高峰時期的民間組織角色,來定位自己作為民間組織人士的角色,也以此期許所有台灣民間組織。

前述瑞典民間組織角色,簡而言之,就是一方面爭取與政府共享權力,說服各級政府廣闢民主組合決策及政策執行機制供其參與,另一方面要求自己要有細緻的問政能力,並事事以「社會責任」為念,力求平衡考量社會整體利益,以此作為民間組織享有問政權利的先決條件。當民間組織喪失此能力與自我要求,就會被譏為「要求機器」,其所能帶給社會的正面影響力就會衰退,而其代表性,及參與決策的正當性,也會因受懷疑而減弱(Micheletti, 1995)。這所牽涉的種種,都亟待台灣民間組織詳加省思,以便能勝任民主組合機制正式法制化後的新情境與新責任,並靈活運用本文前面所說明的民主組合機制的六個管道。

2012年可以說是台灣民主組合機制的元年,一方面,行政院組

織再造後,「行政院性別平等委員會+行政院性別平等處」的強有力架構正式形成,另一方面,幼照法和兒少法新法的幼兒園、課後照顧、保母托育地方政府層級審議機制,也將陸續上路。這兩層民主組合機制,將會召喚眾多全國性和地方性民間組織加入決策與政策推動、執行的行列,同時也將引導各級政府人員和民間代表共決協力。如此,可望形成多層次的「雙向民主」,落實綿密的住民自治,讓傳統上側重國防外交與經貿的中央政府,與只管修橋築路的地方政府,將托育與照顧等再生產面向事務納入其施政範疇,並於此過程中,一方面形塑敏銳感知且細緻回應人民需求的政府,另一方面建立人民對政府的信任。就此而言,Hernes對北歐福利國家的分析值得我們參考:「福利的受惠者變得更積極於協商他們的權利內容及政府提供服務的方式」,而人民對於福利國家的信任「有一部分是來自政府核心機構和政策的民主化,此民主化目的在於提升組合主義機制的參與性質」(1987: 159)。⁴⁶這樣的政府和社會願景,無疑是值得我們期待和努力的,而在2012年,我們有了如此期待及努力的堅實基礎。

46 由於各種福利,尤其是1970年代以後因應女性需求而急速發展的普及公共照顧服務,主要受惠者與從業者以女性居多,女性自然而然成為其相關決策機制的重要參與者。此一女性權益提升策略被稱為「國家女性主義」(state feminism)(Hernes, 1987: 153)。

附錄一 行政院婦女權益促進委員會分工小組

就業經濟及福利組

主辦機關：勞委會、經濟部、經建會、內政部、教育部、法務部、人事行政局、衛生署、原民會、青輔會、主計處

協辦機關：研考會、新聞局

秘書業務權責機關：勞委會

工作項目：就業安全（含職業訓練與就業服務、失業保險）、女性人力資源開發、防治就業歧視與障礙、經濟安全、宣導、原住民權益、法律、托育、照顧、救助、貧窮、性別統計、宣導、原住民權益……等

健康及醫療組

主辦機關：衛生署、內政部、法務部、原民會

協辦機關：研考會、新聞局

秘書業務權責機關：衛生署

工作項目：衛生、醫療、照護、優生保健、家庭計畫、宣導、原住民權益、法律……等

教育、媒體及文化組

主辦機關：教育部、新聞局、文建會、內政部、人事行政局、衛生署、法務部、外交部、原民會

協辦機關：研考會

秘書業務權責機關：教育部

工作項目：學校教育、性別平等教育、衛生教育、社會教育與終身學

習、性別平權宣導、強化媒體之性別正義、文化、原住民教育及文化權益、社會（政治）參與、法律……等

人身安全組

主辦機關：內政部、法務部、教育部、勞委會、人事行政局、衛生署、原民會

協辦機關：研考會、新聞局

秘書業務權責機關：內政部

工作項目：家庭暴力防治、性侵害防治、性交易防制、性騷擾防治、救援保護扶助、原住民及特殊族群救援保護工作、宣導、法律（含無法納入其他組之法律如民法親屬編等）……等

國際參與組

主辦機關：外交部、內政部、教育部、勞委會

協辦機關：經濟部、經建會、青輔會、農委會

秘書業務權責機關：外交部

工作項目：提升我國國際能見度，推動我國性別主流化及婦女權益相關研究發展，增進產官學界及民間團體之國際接軌。

附錄二 ○○縣(市)保母托育制度管理委員會設置要點 (範例)

一、○○○政府／○○○政府社會局(以下簡稱本府／局)依據95年7月27-28日台灣經濟永續發展會議決議：「暢通政府縱向及橫向行政管道，並應於各級政府建立相關民主組合決策及執行機制」及行政院97年3月27日核定、內政部97年4月2日函頒之「建構友善托育環境～保母托育管理與托育費用補助實施計畫」，成立「保母托育制度管理委員會」(以下簡稱本會)，並訂定本要點。

二、本會任務如下：

(一)參酌本縣(市)家長薪資所得、物價指數及市場價格，分區訂定以下事項，並公告之：

- 1.年度居家式保母人員收費上限、收退費標準、調漲幅度限制。
- 2.托嬰中心服務收退費標準、保母人員待遇標準、管理督導機制。

(二)檢視本縣(市)保母托育管理制度之推動與運作情況。

(三)研議本縣(市)保母托育相關措施之規劃與推動事項。

(四)其他促進保母托育管理之相關事項。

三、本會委員11～17人，其中1人為召集人，由本府市(縣)長指定本府副市(縣)長或業務主管1人兼任之；其餘委員，由本府就下列人員派(聘)之：

(一)幼保、幼教、兒童福利、社會工作、法律等相關領域之專家學者2～3人。

(二)本縣(市)轄區內社區保母系統、托嬰中心代表1～3名。

(三)本縣(市)轄區內家長或勞工或婦女等團體代表2～3名。

(四)本縣(市)轄區內保母代表2～3名。

(五)本府單位(社政、衛政、勞政、消保官、主計等)代表3～4人。

前項委員任期為2年，期滿得續派(聘)之。機關團體代表職務調動或辭職者，得隨時改派(聘)；其繼任委員之任期至原委員任期屆滿之日止。

四、本會置執行秘書1人，承召集人之命處理日常事務；工作人員1人至2人，受執行秘書之指揮監督，辦理本會之事務。

前項人員，均由本府(局)現職人員派兼之。

五、本會每6個月召開一次會議，必要時得召開臨時會議，由召集人擔任主席，召集人因故不能出席時，應指定出席委員1人代理主席，並應有委員二分之一以上出席始得開會。開會時，得邀請有關機關或人員列席說明。

六、本會委員為無給職，但得依規定支給交通費及出席費，其所需經費，由本府(局)編列預算支應。

附錄三 托育政策催生聯盟大事記 (2010-2011)

時間	內容	類型
2010.08.08	人口土石流，爸爸不見了；平價、優質托育催生行動連署開跑	記者會
2010.10.04	我家的幼兒托育，何時才能平價、安心？《兒照法》應增訂「教保服務審議委員會」專章	公聽會
2010.11.05	五都市長候選人育兒政策評比：「發錢無用」，應用心設計普及公共托育	記者會
2011.01.24	經建會推平價托育？少了「優質」與「公共」！	記者會
2011.03.29	《兒照法》托育制度「斷頭去尾」，低生育率解套無門	記者會
2011.06.07	保母只登記、不管理，家長不安心！請立法搶救保母管理系統	記者會
2011.09.24	「有薪照顧假」？空歡喜一場。總統不如兌現「托育要價廉、質優、離家近」的承諾！	婦女新知記者會
2011.10.12	給《兒少法》臨門一腳，讓保母管理無縫接軌	記者會

詳細論述內容，請參閱網頁連結：

[http://www.coolloud.org.tw/tag/ 托育政策催生聯盟](http://www.coolloud.org.tw/tag/托育政策催生聯盟)

參考文獻

- 大紀元 (2007) 〈消保會抽查托兒所 不合格率達 74%〉。[online] . 2007/8/15/. Available: <http://www.epochtimes.com/b5/7/8/15/n1802324.htm>
- 女性學學會 (1995) 〈男女共治共享的國家藍圖〉，劉毓秀編，《台灣婦女處境白皮書》，309-325。台北：時報文化。
- 女性學學會 (1997) 〈讓國家做人民的照顧者〉，劉毓秀編，《女性、國家、照顧工作》，253-277。台北：女書店。
- 王培珠 (2009) 〈走過十年，服務弱勢〉。婦女權益促進發展基金會編，《攜手，傳承——普及照顧政策由中央到地方婦權會落實推動平台會議》，未出版。
- 王順民 (2007) 〈全台托兒所高不合格率背後的人文迷思〉，財團法人國家政策研究基金會《國家政策評論》。[online] . 2007/8/21/. Available: <http://www.npf.org.tw/post/1/2846>
- 民視 (2009) 〈幼有所托〉，《異言堂》，5月30日專題報導。
- 行政院主計處 (2004) 《婦女婚育與就業調查報告》。
- 行政院主計處 (2009) 《中華民國台灣地區九十八年人力運用調查報告》。
- 行政院主計處 (2011) 《婦女婚育與就業調查報告》。
- 行政院婦女權益促進委員會 (2004) 《婦女政策白皮書》。[online] . 2004/9/9. Available: <http://cwrp.moi.gov.tw/files/site/%7B61021E6-A0E0-84DE-F9F9680D1AD6%7D婦女政策白皮書930909.doc>
- 行政院婦女權益促進委員會 (2009) 〈關於我們：分工小組〉。[online] . 2009/3/7. Available: http://cwrp.moi.gov.tw/site.aspx?site_sn=14
- 行政院婦女權益促進委員會 (2011a) 〈關於我們：成立緣起〉。[online] . 2011/7/13. Available: http://cwrp.moi.gov.tw/site.aspx?site_sn=5

- 行政院婦女權益促進委員會 (2011b) 〈各項婦女權益工作重點分工表〉。
[online] . 2011/9/7.
Available: http://cwrp.moi.gov.tw/files/site/1000907_第36次委員會修正分工表.doc
- 杜文苓、彭滄雯 (2008) 〈社運團體的體制內參與及影響——以環評委員會與婦權會為例〉,《台灣民主季刊》, 5: 119-148。
- 林偉妃 (2007/8/16) 〈7成托兒所不合格〉,《中國時報》, A12。
- 邱志鵬 (2012) 《我國幼兒托育制度之研究期末報告》。行政院研究發展考核委員會, 未出版。
- 邱乾國 (2008) 〈國小學童課後照顧之家長滿意度調查〉, 台北教育大學教育政策與管理研究所碩士論文。
- 性別平等政策綱領編輯委員會 (2011) 《性別平等政策綱領》。[online] . 2011/12/20.
Available: <http://cwrp.moi.gov.tw/files/news/完稿全文-性平綱領行政院核定版.doc>
- 馬祖琳、張斯寧 (2007) 《家庭保母督導與管理之規劃研究報告》。內政部兒童局委託研究報告, 未出版。
- 張滄文、張美蘭 (2011) 〈16個關鍵字, 托兒不焦慮〉,《親子天下特刊: 選擇幼稚園、幼兒托育完全指南》, 台北: 天下雜誌。
- 張耀懋 (2008/10/14) 〈克魯曼讚台灣健保, 要美效法〉,《聯合報》, A3。
- 黃淑梅 (2009) 〈有你真好——五甲社區自治幼兒園紀錄片〉。台北: 財團法人彭婉如文教基金會。
- 馮燕 (2009) 〈從生態觀點看幼兒托育環境〉,《幼兒教保期刊》, 3: 1-14。
- 程啟峰 (2012/1/5) 〈高市幼教師缺教局: 努力補足〉, 中央社新聞網。[online] .
Available: <http://www2.cna.com.tw/News/aEDU/20120105123.aspx>

- 葉芷妘 (2012/1/1) 〈幼托整合上路, 不可能的任務〉,《中國時報》。[online] .
Available: <http://life.chinatimes.com/life/11051801/112012010100065.html>
- 楊佳玲 (2007) 〈瑞典與丹麥保母督導訪談紀錄〉, 未出版。
- 路燕琴、柯澍馨 (2008) 〈台北縣保母人員工作滿意度之研究〉,《生活科學報》, 12: 110-140。
- 劉毓秀主編 (1997) 《女性、國家、照顧工作》, 15-55。台北: 女書。
- 劉毓秀 (2009) 〈北歐普及照顧與充分就業政策及其台灣轉化〉。財團法人彭婉如文教基金會主辦「信任、效能、社會創新研討會」, 12月18日。
- 顧燕翎、范情 (2009) 《性別平等專責機制之研析》。行政院研究發展考核委員會, 未出版。
- Bergman, H. and Hobson, B. (2002) Compulsory fatherhood: The coding of fatherhood in the Swedish welfare state. In B. Hobson (Ed.), *Making men into fathers: Men, masculinities and the social politics of fatherhood* (pp. 92-124). Cambridge: Cambridge University Press.
- Einhorn, E. S. and J. Logue (2003) *Modern welfare states: Scandinavian politics and policy in the global age*. 2nd ed. Cremona, CA.: Praeger.
- Esping-Andersen, G. (1992) The making of a social welfare state. In K. Misgeld, K. Molin and K. Åmark (Eds.), *Creating social democracy: A century of the social democratic labor party in Sweden* (pp. 35-66). University Park, Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- Esping-Andersen, G. (2002a) A child-centered investment strategy. In G. Esping-Andersen, D. Gallie, A. Hemerijck and J. Myles (Eds.), *Why we need a new welfare state* (pp. 26-67). Oxford, New York: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (2002b) A new gender contract. In G. Esping-Andersen, D. Gallie, A. Hemerijck and J. Myles (Eds.), *Why we need a new welfare state*

- (pp. 68-95). Oxford, New York: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (2009) *The incomplete revolution: Adapting welfare states to women's new roles*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Esping-Andersen, G. and Myles, J. (2009) Economic inequality and the welfare state. In W. Salverda, B. Nolan and T. Seemding (Eds.), *The Oxford handbook of economic inequality* (pp. 639-664). Oxford: Oxford University Press.
- Haub, C. (2008) Tracking trends in low fertility countries: An uptick in Europe? The Population Reference Bureau. [online] . 2009/9.
Available: <http://www.prb.org/Articles/2008/tfirtrendsept08.aspx>
- Hernes, H. M. (1987) The welfare state citizenship of Scandinavian women. *Welfare state and woman power: Essays in state feminism* (pp. 134-163). Oslo: Norwegian University Press.
- Johnson, D. (1996) The impact of the Nordic countries on EU social policy. In L. Miles (eds.), *The European Union and the Nordic Countries* (pp. 186-202). London: Routledge.
- Kahneman, D. (2011) *Thinking, fast and slow*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Kahneman, D. and Layard, R. (2011) Thinking fast and slow – Daniel Kahneman in conversation with Richard Layard. [online] . 2011/11/16.
Available: http://www.youtube.com/watch?i_UVDD7ErJ4
- Krugman, P. (2005/11/07) Pride, prejudice, insurance, in *New York Times*. [Online] . 2012/1.
Available: <http://nevadathunder.com/?p=359>
- Milner, H. (1994) *Social democracy and rational choice: The Scandinavian experience and beyond*. London: Routledge.

- Micheletti, M. (1995) *Civil society and state relation in Sweden*. Aldershot, Hants, England: Avebury.
- Myrskylä, M., Kohler H.P. and Billari F. C. (2009) Advances in development reverse fertility declines. *Nature* 460 (7256): 471-473.
- Petersson, O. (1994) Organizations. *The government and politics of the Nordic countries* (141-156). Sweden: Norstedts Juridik.
- Streeck, W. and Schmitter P. C. (1985) Introduction. In W. Streeck and P. C. Schmitter (Eds.), *Private interest governmen*. London: Sage.

Taiwan's Transformation of Scandinavian Universal Care and Full Employment Policies and Decision-Making Mechanism

Yu-Hsiu Liu Department of Foreign Languages and Literatures
National Taiwan University

Approximately 15 years ago, women's organizations in Taiwan began promoting Scandinavian-style policies of gender equality and universal care services, as well as the Scandinavian decision-making process called "democratic corporatism." Recently, these Scandinavian policies have been recognized as having the potential to effectively implement gender equality and resolve demographic and social problems, such as low birth rates, rapidly aging populations, and social polarization, faced by developed countries in this age of globalization. This study investigates the process, result, and obstacles encountered when transforming the Scandinavian policies into Taiwanese policies, as well as the political dynamics behind this movement.

Keywords: Scandinavian universal care services, childcare services, full employment policy, democratic corporatism, institutionalized deliberation, gender equality, low birth rate, NGO

◎作者簡介

劉毓秀，台灣大學外國語文學系暨研究所教授。

〈聯絡方式〉

E-mail: liuyuhsiu@ntu.edu.tw