

照顧公共化的改革與挑戰

以保母托育體系的改革為例

傅立葉（陽明大學衛生福利研究所）

王兆慶（財團法人彭婉如文教基金會）

「照顧公共化」是讓現代公民（特別是女性）兼顧工作與家庭照顧，促進性別平等的策略，也是改變老人、兒童照顧商品化問題的藥方。但在實踐上，如何於長期維持家庭照顧傳統、家庭範疇以外照顧高度市場化的台灣，創造社會變遷，進而形成國家承擔照顧責任的體系？

台灣近九成 0～3 歲的幼兒由母親和家庭親屬照顧，僅約 1 成由保母照顧；保母長期處於非正式經濟地位，習於與家長私下協商托育關係，國家過去也未曾積極介入。直至 2008 年內政部兒童局通過的「保母托育管理與托育費用補助實施計畫」，始明確揭示積極性福利原則，建構普及的嬰幼兒保母托育服務，以分擔家庭或女性自行育兒的責任，做為試圖將幼兒照顧公共化的改革政策。本文的主要目的在探討此一改革政策的基本理念、政策制訂的過程、政策執行的狀況，以及此一保母托育制度公共化行動未來可能面對的挑戰。

本文的分析顯示，上述計畫的誕生代表國家女性主義運動的成果，亦即在缺乏社會民主共識的條件下，公共化的保母托育理念，透過行政部門體制內的民間婦運代表的倡議與協力規劃，落實成為國家的政策。此一政策的真正意涵，不應被簡化為津貼補助，或是片面的保母輔導制度，而是打造保母托育制度公共治理的基礎建設，以為未來進一步推動照顧公共化的進程鋪路。然而，本研究也發現，該計畫發展過程中引發的種種爭議，以及執行上遭遇來自市場的反挫，反映了保母托育公共化的路途並不平順，未來的挑戰仍然艱鉅。

關鍵詞：照顧、公共化、保母、托育、社區保母系統、婦女運動、女性主義

一、前言

若干國內文獻指出，父權家庭文化體系、職場薪酬不平等的多重力量，使女性成為撐起家庭照顧責任的主要人口（張晉芬、李奕慧，2007）。但是，國家該怎麼做，才能改善女性被迫承擔家庭照顧責任的問題？照顧公共化被認為是解決性別不平等家務勞動、家庭照顧責任的策略，也是婦女運動的倡議主題之一。照顧之所以被認為是一個性別議題，是因為它對女性生涯選擇的雙重束縛，一方面家庭照顧會形塑出女性自我剝削的心理狀態（劉毓秀編，1997: 196），另一方面料理家務、養育子女、侍奉公婆等傳統性別角色分工的期待，也讓女性的勞動參與率難以提升（張晉芬、李奕慧，2007: 205）。

近年來照顧公共化的倡議來自各方人士，包括女性主義學者的呼籲（劉毓秀編，1997）、婦女團體的倡議（曾昭媛，2009），甚至是政黨選舉的政見（彭滄雯，2008；溫炳原，2009）。婦女運動在國家體制內的參與，也已經讓照顧公共化得到政策上的初步斬獲，具體牽動國家資源的配置。在行政院婦女權益促進委員會和財團法人彭婉如文教基金會（以下簡稱婦權會與彭婉如基金會）長期推動下，催生出內政部的「保母托育管理與托育費用補助實施計畫」，這是「社區保母系統」管理體制，加上「托育費用補助」福利措施的政策組合，目的在將原本完全私領域化和市場化的嬰幼兒照顧導向公共化。

然而，照顧公共化的實踐過程亦與傳統婦女運動以外的各種議題扣連，因而引發一連串不同層面的挑戰。其中包括既有的保母托育文化、殘補式社會福利的政策傳統、市場化與國家化之間的張力、政府

與民間合作執行的模式等。本文的目的即在探討：在台灣嬰幼兒照顧體系仍以家庭為主、市場為輔的結構下，如何推動改革，將目前的嬰幼兒照顧體系導向公共化？本文主要側重說明我國嬰幼兒保母托育公共化的努力，如何整合各種面向的改革問題、形成目前的設計制度；又如何在規劃與執行的過程中，處理意識形態的鬥爭與市場化照顧組織體制的挑戰。

本文兩位作者曾經分別擔任行政院婦權會委員與普及照顧專案小組專任助理，親身參與絕大部分「保母托育管理與托育費用補助實施計畫」的制訂過程，其中一位作者後來成為台北縣市社區保母系統承辦單位的工作人員，更能直接參與和觀察政策的執行過程。因此我們採取的研究方法以參與式觀察為主，文獻檔案分析為輔；資料來源包括各種會議紀錄，官方、媒體、和民間團體的各種相關文獻檔案，以及兩位作者參與政策制訂過程與保母管理工作執行的觀察筆記。由於作者本身即為政策規劃的參與者和正式工作人員，所有被觀察的活動和被觀察對象的發言都是在自然情境下發生，相關人士並不知道自己身為被觀察對象、或發言可能被紀錄。但本文引用的資料或發言，除非屬於公開的會議活動或檔案紀錄，皆已取得當事人同意，並以匿名方式處理並維持所有相關人士的隱私。此外，本研究所收集的經驗資料，尤其是對政策執行時保母系統分析的部分，僅限於研究者本身所參與的保母系統和相關會議與活動，這些研究發現或許不能推論到所有的保母系統經驗，是為本研究的重要限制。雖然如此，希望經由本文的分析，紀錄整理這段推動我國保母托育服務體系公共化的歷史經驗，以做為未來相關改革與婦女運動政策倡議的參考，是本研究期望達成的重要貢獻。

二、照顧公共化的理念與本土的轉化

「照顧公共化」的概念在王增勇等（2006）的論述中，是「家庭照顧工作社會化」。此種概念強調，照顧服務的內涵應該由原屬家庭範疇的家務事，轉化為社會的公共事務。在此意涵內的照顧公共化主張，在實踐上十分廣泛，包括各種政策措施，例如：由國家給付照顧者津貼，達成照顧工作有酬化；催生合理的喘息服務，分擔家庭的照顧責任；要求外籍看護工有正常的勞動條件、休假權益，以避免私人雇傭之間的緊張關係等。

不過，上述的照顧公共化概念，沒有明確討論負責照顧「服務生產」的主要部門，以及各部門責任角色的優先順序。因此，另有一種「照顧公共化」概念，注重照顧服務的生產與提供來源，以及不同來源的差異運作邏輯。根據 Esping-Andersen（古允文譯〔Esping-Andersen, 1990〕，1999）的分析，不同福利國家體制的照顧責任安排也不相同。保守主義國家負責照顧服務生產的主要部門是「家庭」，自由主義國家負責照顧服務生產的主要部門是「市場」，社會民主國家負責照顧服務生產的主要部門是「國家」。雖然不同的福利國家體制，國家都可能投入不同程度的社會福利預算以達成對人民的照顧責任，因而導致某種程度照顧成本的社會化（李易駿、古允文，2003；李碧涵，2000），但其中只有社會民主模式能有效提升婦女就業，促進性別平等，自由主義模式和保守主義模式下性別平等化的效果皆無法令人滿意。

由上述的研究可知，「去私領域化」的照顧服務生產可以有兩種路徑，一個是市場，一個是國家。「市場」與「國家」發展的照顧服務，都具有減除家庭的照顧勞務負擔的效果，但兩者的差別在於是否

具有反市場剝削的價值關懷。當雙薪家庭崛起，以消費方式從市場上尋找替代照顧的勞動力就已經成為趨勢。例如，在台灣，老人與失能者照顧的領域，有高達 18 萬的外籍看護工，就屬於全球化的跨國照顧服務市場。同樣地，台灣學齡前兒童的托育服務生產，也是高度市場化的。根據統計，我國 3～6 歲使用托育服務的兒童，進入公共幼托體系的比率為 33%，較義大利的 91%、瑞典的 74%、英國的 60% 等國家皆低（賴幸媛、尹伶瑛、雷倩等，2007），將近七成的學齡前兒童都是由私營幼托機構照顧。由於外籍勞工不適用於勞基法，高度市場化的結果造成弱勢勞工與弱勢雇主相互剝削（顧玉玲，2008；王增勇等，2006）。幼兒托育高度營利的結果，也造成剝削教保人員和收費高昂的問題；在服務品質上，部分私營機構商品化過度包裝與扭曲的教育與行銷方式，更被認為實際上不利幼兒發展（劉毓秀，2007/12/2；王增勇等，2006）。

照顧服務的市場化與商品化，可能造成服務購買者、照顧者、被照顧者三方皆輸的結果：第一、市場生產不足且價格昂貴，一般家庭無法負擔；第二、照顧工作者受到剝削，而多數從事這類工作者是女性；第三、照顧服務品質不佳使得老人或兒童未能得到理想的照顧。在此種狀況下誰是獲益者？從台灣社會的例子中，可以明顯看出獲益的是營利業者與資本家。這也就是我國幼兒教保團體、婦女團體、移工團體（蔡曉玲，2004；顧玉玲，2008）等不同領域的工作者，共同訴求「照顧公共化」的重要社會背景。

國家的照顧福利體制，無論是以家庭為生產重心（例如提供母職津貼以鼓勵母親自行照顧），或是以市場為生產重心（以現金補貼家庭，使其能透過自由市場購買服務），都無法像「社會民主」模式的照顧公共化達到性別平等。這樣的「社會福利體制」無法改變家庭內

性別分工，或市場中對照顧工作者剝削的問題。社會民主模式的重點在於：同時達成照顧的「去私領域化」和「去商品化」。依此原則，國家應鼓勵家庭內的婦女選擇就業，並取得公共化生產的服務來照顧家人，而不是讓家庭自行照顧，或透過市場上的照顧服務商品取得滿足。

上述「去私領域化」與「去商品化」的公共化照顧，是「保母托育管理與托育費用補助實施計畫」在政策理念上採取的基本路徑。然而值得注意的是，台灣由於財政結構與政治文化不同於北歐社會民主國家，無法促使國家直接提供這些服務。因此這個路徑所採取的公共化策略，並不是「公營」或「公有」的組織體制，而是從家庭與市場的交界間召喚出的「社區」與「第三部門」，讓民間非營利組織與政府合作，形成共同治理的照顧服務體系（王兆慶，2011）。在此理念架構中，我國政府不須直接聘僱照顧服務人員，但是委託非營利組織介入照顧服務的生產與輸送，確保家庭可以用最低成本取得一定品質的服務，免於商品化照顧的多重剝削，並經由民間參與的公共管理體系，達到社會民主模式的效果。

內政部兒童局在「保母托育管理與托育費用補助實施計畫」中明確揭示（內政部兒童局，2008）：

一、保母托育制度，要對育兒家庭提供「平價、可靠的普及托育服務」。

二、保母托育制度，也要對照顧服務的提供者建構「非低薪、權益受保障之大量照顧福利服務工作機會」。

三、政府要以補助政策結合民間團體、機構、學校，「培訓專業管理人力」，以滿足幼兒、家長、保母三方需求。

這個制度是依據傅立葉（2003）所詮釋的「積極性社會福利」概

念而設計的，其目的有三：

第一、採用普遍主義的政策原則達成社會整合，避免社會排除；讓公共提供的照顧服務，成為跨階級的選擇。因為平價，經濟弱勢階級也可以使用福利服務；因為品質合理，經濟優勢階級也願意使用福利服務。照顧服務系統內，比較不會出現市場狀態下的分化傾向——即富人偏好選擇高檔服務、窮人只能選擇不良服務，照顧服務才可能成為一般的公民權。

第二、藉由公共化照顧服務創造工作機會，將無酬家務勞動導向照顧服務產業，但同時維持照顧服務業的非低薪與中度專業性，而非放任照顧工作成為競爭的勞動市場，淪為被剝削的低薪資、低技術、和低經濟價值的「垃圾工作」。

第三、由國家負責促成和管理照顧服務的提供，以解決一般照顧服務市場化的各種弊端，例如：價格昂貴、勞動力剝削、品質堪虞等問題，這一點與前述的社會民主模式照顧公共化相同。值得一提的是，積極性福利觀點中，並沒有主張照顧服務的生產管理模式一定要「公有化」，由國家直接聘僱、管理照顧勞動力；不論公私部門彼此以何種型態運作，只要形成「公共化管理」的效果，使價格、勞動條件、照顧品質皆合理即可。

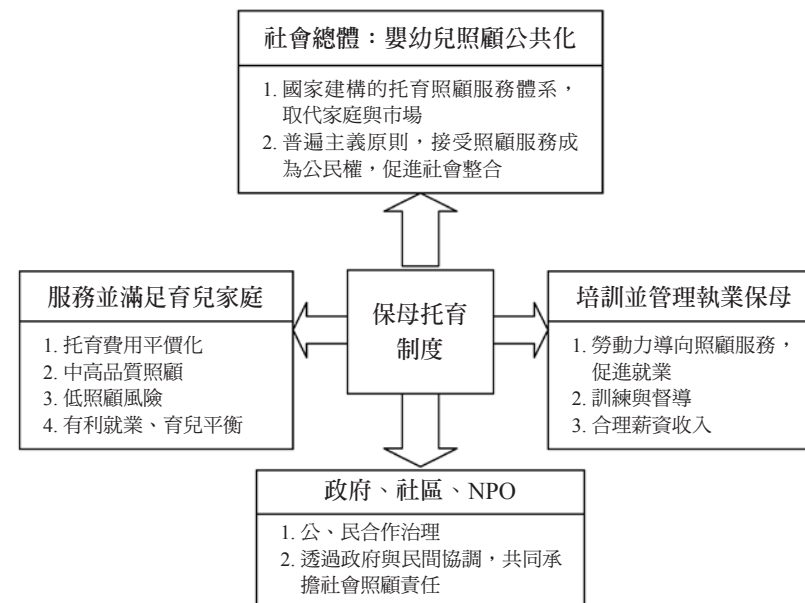
在理念上，「保母托育管理與托育費用補助實施計畫」不是單純的保母服務品質提升計畫，不是單純的托育現金補助，也不是單純的婦女就業促進政策。保母系統的建立與費用的補助，具備將女性無償的家務勞動，納入有償的勞動市場的意義。這個表面上單純的公共政策問題，其實涉及整個社會對於性別秩序及性別體制的想像，它試圖改變的不只是保母服務體系，而是兼顧父母、兒童、婦女等多面向需求的社會制度建構。從性別平等、國家女性主義出發，公共化的保母

托育制度，某種程度也呼應了十數年前出現的台灣婦女運動「普及照顧結盟」路線的訴求：

解決方案是有利於所有各方的……對女性而言，從事照顧工作的女性將成為正式的勞動者，其餘女性則因無後顧之憂而得進入其他領域的職場……對家庭而言，一方面老人、小孩的照顧能夠得到保障……對國家而言，前述因素造成安定的社會、穩定的勞動力、強韌的經濟活動力。（劉毓秀編，1997: 270）

總而言之，保母管理與補助制度同時涵括服務使用者、服務提供者兩端，且透過公民合作達成公共化管理的效果，這是此一制度與一般社會福利政策的不同之處。做為照顧公共化實踐，它的目標是改變嬰幼兒照顧體系的宏觀社會關係，是前述各政策面向的綜合體，而不只是單一面向、傳統的兒童托育福利措施。保母托育制度的結構如圖一。

圖一 保母托育制度的「公共化」架構



資料來源：作者整理。

三、保母托育服務公共化的政策發展：轉化的成功

（一）社區保母（支持）系統的發展

有論者指出，台灣 0～3 歲的嬰幼兒照顧，以「家庭」為主，「市場」居次（李宏文，2009）。根據統計，2006 年我國 0～3 歲的嬰幼兒由母親和親屬照顧的比例約為 91.9%，僅 8.2% 是由保母及其他聘僱人力照顧（行政院主計處，2006）。國家在嬰幼兒照顧的生產上幾乎完全缺席，保母工作成為街頭巷尾的非正式經濟活動；雖然有

鄰里社區的人情味，但保母在家工作的文化，以及私人的交易關係，使得保母托育服務仍帶有家庭私領域的意味，從而掩蓋了收費的托育行為同時具有商品市場與勞動市場兩種性質（陳倩慧，1997）。但此種非正式的地下化經濟活動，隨著兩股政策的力道，開始有「正式化」的趨勢。第一股力道是技術士證照制度，第二股力道則是「社區保母支持系統」的廣泛建置。

證照制度起於 1998 年，由勞委會職訓局辦理第一屆丙級技術士保母人員技能檢定，以學歷、考試為要件，只有特定科系（如幼保、護理）或修過 80 小時指定課程後（後增加為 126 小時），才能應試。但證照制度的治理弱點在於：一、證照終生有效，卻沒有要求持續進修或執業。二、以考試為中心的證照制度，無法檢測出保母的耐心與親密能力。三、未對托育環境和托育狀況加以持續督導，無法確實防止托育疏失。因此，也有呼聲認為，保母證照應該搭配制度性的在職進修或回任機制（薛慧平，2004）。

2000 年起實施的「社區保母支持系統」政策，部分彌補了證照制度的弱點。「社區保母支持系統」是從地方組訓保母的經驗，包括 1987 年台北市政府委託中華兒童暨家庭扶助基金會家庭扶助中心試辦的「鄰里托兒」保母訓練，和 1989 年高雄市家扶中心辦理的保母職前培訓等，逐步延伸而來的居家托育治理方法（洪敏中，2002），包括給予特定區域的保母定期在職訓練、直接訪視，以及在地育兒家長的媒合轉介。

然而，「非正式經濟」不容易馴服。兩股政策的治理力道行之有年，保母托育市場的改變程度卻有限。以社區保母支持系統來說，誘因不足、管理磨合都是保母不願意加入的原因。例如在一次保母座談會上，保母們提出了三種觀點，來說明自己「不需要加入系統」：第

一、保母不必靠系統轉介孩子，靠自己獨立就可以招收。第二、保母認為自己不是在「就業」，而是做善事、用愛心養育鄰里的孩子。第三、政府的系統就像是「法律」一樣——法律只需要管壞人，所以敬業好學的好保母不需要加入系統。由於政策力道無法普及，市場上的保母托育弊端頻傳，加入系統的保母人數有限，仍有大量家長苦於找不到可信任的保母，民眾托育難題依然無法解決（行政院研考會，2007）。

（二）「保母托育管理與托育費用補助計畫」的制訂

王淑英、孫嫚薇（2003）指出，後解嚴時代政治結構改變，婦女團體、幼教學者開始積極與國家機器互動，方能一反過去的父權意識形態與家庭主義，從福利國家的角度形成兒童托育照顧政策。2000 年總統大選前出爐的社區照顧福利服務方案，正是彭婉如基金會推動「北歐模式」照顧福利服務轉化為具體政策的起點。¹ 這時候的「社區保母支持系統」方案，已經承襲婦運的觀點（劉毓秀編，1997），採取「公私融合、社區自治」形式，不是由國家直接經營保母托育服務，而是由政府結合民間的非營利組織，建構公共管理的照顧服務。但事實上，國家「進場」與「接手」的過程，並不是簡單順利的。

推動社區保母支持系統 6 年後，內政部兒童局在一份提供給行政院婦權會的報告中指出，截至 2005 年底，社區保母支持系統僅納

1 財團法人彭婉如文教基金會董事長於 1999 年成立工會時，即發表聲明指出：「由於大家的努力，我們已經成功的將各項服務方案爭取納入新政府的政策範圍，那便是『五五五安親照顧方案』。可以預見的是，在未來的幾年間，我們的社區照顧服務方案將會受到政府和社會更大的重視」（劉毓秀，1999）。

管 7,221 名保母。其中實際從事托育、提供照顧服務的保母，更只有 5,286 名，遠低於當時行政院勞工委員會已經發出的 4 萬張保母證照數。這讓兒童局疑慮，真正進入公共管理托育體系的保母、家長和兒童，比例有限。兒童局認為這是因為「保母加入意願不高」，「保母不喜歡政府介入督導，仍停留在家庭副業」；且「國人多請親友鄰居幫忙帶小孩，或互相介紹保母，未必以保母證照為選擇基準」（內政部兒童局，2006）。

對此困境，兒童局主張透過立法，以法制作業全面將執業的保母納入管理。但以當時如此低的納管率，熟悉內情者深知徒法不足以自行，台灣過去的立法經驗更告訴我們許多法律規範常流於形式，無法落實。為了使保母托育真正納入管理以建立未來進一步公共化的基礎，必須尋求其他策略。因此，彭婉如基金會 2005 年組織的「托育政策催生聯盟」另外發起政策倡議，透過對立法委員與行政院婦權會的遊說，推動「保母管理及費用補助制度」。其基本構想是藉由普及發放給雙薪就業家庭的「托育補助」，誘導家長尋找系統內的有照保母，並吸引更多保母加入系統，接受公共管理，達成照顧去私領域化與去商品化的作用。

對於托育政策催生聯盟的解決策略，內政部兒童局一開始並不贊同。兒童局認為「保母管理及費用補助制度」的缺點是：「本制度涉及透過補助誘發送托照顧，與『幼兒由父母照顧是最好的模式』之理念似有相左。」兒童局也提出殘補模式的替代方案：「考量目前財政狀況十分困難……受益對象方面：由弱勢家庭兒童先推動，視辦理情形再逐步擴大實施」（內政部兒童局，2006）。由此可知，來自於官方的障礙，一方面是對幼兒照顧的家庭主義保守意識型態，另一方面是財政考量與其所衍生的殘補式福利政策主張。

「公共化」的實踐僵局，尤其是「社區保母支持系統」等照顧福利服務方案落實的緩慢進度，引來行政院婦權會的批判。行政院婦權會在 2006 年第 24 次委員會議會前協商會議中，要求建立專案小組，落實總統大選的婦女政策；該年 4 月 26 日第 24 次正式委員會議也決議，請行政院政務委員邀集各部會檢討執行狀況，釐清成效落後的原因。這一次行政院婦權會對於社區照顧福利服務方案的重啟討論，以及政務委員直接邀集的專案會議，促成了「普及照顧政策研議小組」的成立，也重新點燃「照顧公共化」在中央行政部門內的變革動力。

「普及照顧政策研議小組」設在財團法人婦女權益促進發展基金會之內（以下簡稱婦權基金會），是內政部捐助成立的公設財團法人，約半數董事為行政院婦權會的民間委員，但依照慣例由內政部長擔任董事長、內政部社會司司長兼任執行長。公、民交織的權力結構，打開更多的彈性協商空間，讓民間委員可以更細緻地透過面對面的方式展開政府內部的倡議工作。

普照小組成立的依據，是 2006 年 5 月行政院政務委員主持的專案會議。依該次會議紀錄記載，小組成立的目的是：「為協助部會瞭解五五五方案精神，於推動過程中掌握正確方法……在本會（婦權基金會）成立『普及照顧政策研議小組』，持續整理與釐清一些價值觀念與做法。」（行政院，2006）在這些政治條件下，普及照顧政策研議小組，可以直接邀請與照顧福利政策相關的行政部門人員，聽取民間委員的建言與要求，直接對話並共同研商，形成既有官方正當性、也有民間組織彈性的政策規劃平台。

現行「保母托育管理與托育費用補助計畫」的誕生軌跡，可以從 2006 年 10 月到 2008 年 2 月的普照小組歷次會議逐步描繪出來，參見表一：

表一 普照小組會議紀錄內容摘要

會議時間與次數	研商主題	會議決議摘要
2006.10.03 – 2007.03.02 共5次會議	保母計畫規格	1. 兒童局研擬的「保母管理與托育費用補助制度」，不應只是擴充現有系統。更要思考：監理系統與管理規則的建構、如何穩定市場價格、供需量、托育補助額度如何達成部分負擔效果。 2. 兒童局研擬之相關計畫，已大致符合普照制度強調公共化之理念；惟須針對保母人員管理機制、系統管理補助標準與項目、托育費用補助條件等細節再做修正。 3. 建議台灣兒童暨家庭扶助基金會、彭婉如基金會合作設計保母實務作業流程，研討危機處理方式、新手保母訓練、及保母督導體系。 4. 保母計畫之經費預估、專業人員資格條件、職掌內容、計畫進程暨目標等，請兒童局依會議決議修訂。
2007.07.10 – 2007.09.11 共4次會議	托嬰中心納管	1. 為推動「非營利」照顧制度，避免因補助營利托嬰中心之家長，造成無法降低收費、無法提高保母待遇，僅圖利機構的問題，不宜將托嬰中心納入保母計畫。 2. 建議列入計畫對象之托嬰中心，應符合非營利營運，且接受保母系統模式之管理。 3. 全國有七成托兒所不合格，托嬰中心品質堪慮，宜先開辦保母制度，待幼托整合完成且機構托育品質改善後，再將機構家長納入補助對象。

2007.10.23 – 2008.02.14 共5次會議	政策上路籌備	1. 有關計畫上路之工作期程、分區問題、系統委託統籌規畫，請兒童局與地方政府會商，俾有效推動後續工作。 2. 請行政院婦權會與內政部兒童局通力合作，橫向協調國稅局、警政署、勞委會等跨單位事務，以加入保母納入系統、加速系統招募工作人員、辦理說明會與訓練工作。 3. 政策說帖建議將訴求集中於「提升保母托育品質」以及「減輕雙薪就業家庭托育煩惱」。 4. 研商完成縣市管理委員會設置要點範例、補助作業流程申請程序。 5. 配合制度上路，討論「居家托育制度Q&A」之說帖內容，並回應部份營利業者之質疑
----------------------------------	--------	--

資料來源：婦權基金會普照小組於2006-2008年期間歷次會議紀錄，作者整理。

在長約一年半的政策規劃過程中，普照小組的民間委員、婦團代表，與政府官員總共開過 14 次會議，會議出席者皆約在 10 人以內，討論保母管理與費用補助制度的各項環節。「政府官員」包括內政部兒童局局長、兒童局托育服務組組長、托育服務組的計畫承辦專員，也包括行政院主計處的專員。由於會議時間安排密集、人數規模方便溝通、行政部門代表有正當性，且會議本身有延續追蹤的性質，這些條件都提高了普照小組的協商效果，使保母政策一步步朝公共化的目標邁進。

普照小組研議出來的政策，最後再透過行政院婦權會的決議取得正當性。2007 年，行政院婦權會就業經濟福利組第 10 次會議，即要求內政部兒童局：「參採就經福組民間委員所提之『居家托育管理與費用補助實施計畫』草案」，並明言：「為利快速達成共識，請婦

權基金會『普及照顧專案小組』同步就執行面進行更深化之研議」。

婦權基金會也在行政院婦權會就經福組第 11 次會議時，正式回應辦理情形：「經 3、7、8、9 月份，4 次邀集兒童局、普照小組委員及專家學者，就經費預估、補助對象及額度、專業人員資格、管理模式等細節項目密切討論，本實施計畫草案執行面內容已研議完竣……社區保母系統人員人數、職掌、訪視輔導頻率暨內容、補助費用核算基準等，已獲共識」（行政院婦女權益促進委員會，2007）。

「保母托育管理與托育費用補助計畫」的倡議模式，不是街頭運動、不是媒體戰，也少有國會遊說，而是一開始就架構在中央政府行政部門之中。行政院婦權會、內政部兒童局、婦權基金會等特殊權力結構與組織關係，使「保母托育管理與托育費用補助計畫」的制定過程，展現公、民之間的緊密合作。民間婦團代表和專家學者，既不是被動地接受政府資訊，也不是在政策公開後才被告知，更不是在政策執行後才開始配合或抵抗，而是在制度化的政策參與平台上，與主管機關共同分享權力，一起承擔工作。例如 2007 年 11 月 6 日的會議決議中，甚至請婦權會委員協助兒童局，一同設計對外發布的政策說帖。

由此，中央政府官員對「保母管理及費用補助制度」的疑慮與反對，在這種綿密的協商過程中被扭轉了。從表一可以發現，普照小組形塑出現行保母計畫的意識形態骨幹、文字內容、甚至是經費預算安排。在這過程中，由於對「照顧公共化」的理念和保母管理執行經驗有一定的熟稔度，民間代表對於計畫制定的影響力，一點也不下於政府官員。但同時，一旦計畫遭到外力的反對，民間婦團也不怯於展現與內政部之間的盟友關係，甚至扮演對社會說明政策的角色。

例如保母計畫推出後，托育政策催生聯盟於 2008 年 1 月 3 日，

立刻會同中小企業代表、行政院婦權會委員等，舉辦記者會，宣告經過三年的努力，終於成功遊說兒童局提出保母管理與費用補助制度。記者會中並說明：「『居家托育管理及費用補助制度』並非單純國家給錢的津貼福利，而是一個結合就業與托育的工作福利制度，當父母要工作無法親自帶小孩時，國家提供平價優質的居家托育服務，支持雙薪家庭托育……此套制度的設計中，國家不能只給錢，還要負責管理」（托育政策催生聯盟，2008）。此種國家女性主義的運動策略，造成政府、民間「相互鑲嵌關係」的作用（楊婉瑩，2004），是台灣婦女運動走入體制的成功經驗，也是台灣其他類型常由男性主導的社會運動前所未見的。

四、保母托育服務公共化的政策發展：受挫與爭議

然而，保母計畫形成初期，仍有三個爭議事件，反映了「照顧公共化」運動在台灣面臨的課題；這些事件不只表示需要說服托育政策的中央主管機關，還得克服複雜的商業利益糾葛，以及其他國家部門的意識型態。

第一個爭議是將私立托嬰機構納入計畫。「保母托育管理與托育費用補助計畫」的實施，很快引起私立托嬰中心的反彈。就在 2008 年 4 月托育補助開辦之前，中華民國幼兒托育聯合會於 3 月 10 日行文給內政部和立法委員，主張立案托嬰中心服務的家長，也應比照居家式照顧，獲得托育補助，因為否則家長將來只會找居家式保母，而不找機構式托嬰中心。私立托嬰中心組成的壓力團體，也得到立法委

員的協助，共同施壓內政部改弦易轍。² 以機構數量來說，2009 年私立托嬰中心僅 154 所，僅收托 2,219 位未滿 2 歲的幼兒（2010 年底成長至 169 所，收托 2,585 位未滿 2 歲的幼兒）。這個數字並不龐大，但在保母計畫的推動過程中，仍不免要與市場中的壓力團體——也就是各個營利組織——相互折衝。

在各種壓力下，內政部傾向將機構與居家兩種照顧模式都納入補助範圍，但此一政策主張，立刻遭到普照小組民間婦團代表的強烈反對。婦團代表反對的原因是：托嬰中心為營利性質，利潤導向的經營模式並不符合公共化照顧的理念，恐導致托育成本依舊高昂、機構中工作的保母受到剝削、兒童也未必得到理想照顧的結果。但後來婦權基金會普照小組委員經過幾番討論，認為如果藉由補助將托嬰中心納入管理亦非壞事；因為國家介入管理，不只能確保托育服務的品質，也能關照服務提供者的勞動權益。由於照顧部門的女性工作者佔高比例，因此從保障勞動者權益的觀點而言，性別意涵是明確的。經過多方折衝，最後同意內政部以「接受補助就應該納入管理」的條件，將托嬰中心納入補助計畫範圍，並另訂「托嬰中心督導管理原則」給縣市政府參酌，提高托嬰中心的公共管理強度。

第二個爭議是關於保母托育費用的管制。2008 年最初擬定的「保母托育管理與托育費用補助實施計畫」，明確授權各縣市托育管理委員會訂定保母的收費上限、收退費標準、與調漲幅度限制。依照計畫，各縣市的托育管理委員會由地方主管機關、民間團體代表與專家學者組成，其目的是希望藉由此民主協商機制的建立，共同治理保

母托育服務的市場，達到照顧公共化的目的。而賦予其管制保母收費價格的權力，一方面是避免惡性競爭，平衡生產者和消費者不對等的權力關係，另一方面更重要而現實的考量，是避免托育補助反而造成保母漲價，形成「肉包子打狗」效應，重蹈幼兒教育券的覆轍（蔡曉玲，2004）。

然而，此計畫實施的第一年，就有縣市政府與學者向內政部反應，成立委員會訂定保母收費價格可能違反公平交易法。因此，2008 年婦權會就業經濟福利組於第 14 次會議決議，請行政院公平交易委員會就保母收費標準召開專案會議，討論保母定價措施的正當性。行政院公平會因而在 2008 年 11 月 7 日召開「保母及托育機構收費管理與公平交易法相關問題」座談會，會中發送的主席致詞稿指出：「公平交易法的基本精神，是透過排除各種妨礙市場自由競爭的人為障礙，藉由『市場機制』這隻『看不見的手』決定資源的分配與利用……本會也透過『競爭倡議』的方式，使其他機關瞭解鼓勵競爭的好處……」（行政院公平交易委員會，2008a）。

面對可能違法的爭議，婦權會委員的意見也變得無力，雖然有委員在會議上提出質疑：「許多專業服務，例如醫師開立死亡證明或出生證明，甚至商業服務，例如電視第四台的收費，都可以訂定收費標準，何以訂定保母費用就不可以？」（會議發言附錄：婦權會委員 A1）但最後內政部兒童局仍依照公平會的建議，³ 在計畫施行的第二

2 同年 3 月 14 日立法委員盧秀燕邀集業者代表、內政部兒童局、媒體記者召開座談會，主張應以兒童為主體來補助，像現在發放教育券的方式，而非以托育的對象來補助，希望「還給家長托嬰選擇權」（郝雪卿，2008/3/14）。

3 行政院公平交易委員會於公壹字第 0970008074 號函建議：「建請考量採行其他對市場競爭干預較小之手段，例如降低保母人員市場之進入障礙，或降低家長對於保母人員之搜尋成本等，透過市場競爭之壓力，防止居家式保母人員調漲收費，似較允當」（行政院公平交易委員會，2008b）。關於保母托育費用的管制，行政院婦權會未能循過去模式遊說成功的原因，除了意識型態外，也有制度性的因素，值得進一步深入探討，非本文所能承載與處理。

年修改「保母托育管理與托育費用補助計畫」，並於 2009 年 3 月的版本中，取消各地方管理委員會訂定「年度居家式保母人員收費『上限』、『收退費』標準、調漲幅度限制」的權力，改為「年度居家式保母人員收費『項目』、『退費』基準、調漲幅度限制」（內政部兒童局，2009）。價格的公共管制，成為保母計畫公共化版圖上的關鍵漏洞之處。而諷刺的是，原本想以「民主治理」取代「市場競爭」的意圖，卻正好被市場競爭打敗；婦運代表認為「不公平」的市場競爭，卻被國家詮釋成「公平」交易的代名詞。

第三個爭議是托育補助的對象所引發的公平性質疑。2008 年 4 月正式發放托育補助後，兒童福利聯盟於 5 月舉辦記者會，批評托育補助的受惠者有限：「兒童福利聯盟調查發現，五成六的媽媽不知道「社區保母系統」，九成六未申請托育補助；有的媽媽辭職帶孩子卻得不到任何補助，認為根本是政府『變相懲罰』。……同樣都身負育兒壓力，卻得不到任何補助，她們說，太不公平」（林倖妃，2008/5/8）。

事實上，早在 2006 年的官方報告中，內政部兒童局就已質疑托育政策催生聯盟提出的制度，「僅針對加入保母支持系統者給予補助，可能引起社會爭議：如家長所找的保母並未加入保母系統或家長自行在家照顧者，未規劃予以補助」（內政部兒童局，2006）。計畫上路後，行政院研考會（2008）也曾經批評：「新開辦部分托育費用補助，衍生計畫定位偏移……與社會公平性問題。……自行照顧或托親友者卻不得領取，是否符合社會公平，應予檢討。」

「公平性」的問題至今仍纏繞著保母計畫，顯示無論是行政部門、民間社會，或只從福利現金補助的角度思考此一計畫，對於蘊含在此計畫背後宏觀長遠的改革企圖——促成保母托育實質服務體系

的公共化，批評者並不瞭解，或根本不贊同。補助居家照顧小孩的母親，最明顯的意義就是國家以資源將女性繼續綁在家中，因此這個看似社會公平性的問題，其實涉及整個社會對於性別秩序及性別體制的想像，但這點很難說服其他社會團體或令其理解。

由上述政策制訂過程中遭遇到的三個爭議事件與受挫情形來看，照顧公共化政策的推動，必須同時對抗兩股反動的力量，一個是強調自由競爭市場的資本主義意識型態，一個是強調傳統性別角色分工的父權社會文化。女性主義者需要對抗的最大敵人可能不是國家機器，而是這兩股穿透國家與社會的主流意識型態。

五、政策的執行與來自市場的反挫

「保母托育管理與托育費用補助實施計畫」於 2008 年開始實施，實施對象包括下列人員：

- 一、家中有未滿 2 歲幼兒之家長。
- 二、社區保母系統、合法立案之托嬰中心。
- 三、加入社區保母系統且實際收托轄內未滿 6 歲幼兒（不含保母本人之幼兒）之合格保母人員（取得保母人員技術士證，或經高中職以上之幼保、家政、護理相關科系畢業，或領有地方政府核發之保母職前訓練結業證書者）。
- 四、受僱於合法立案之托嬰中心之合格保母人員。

計畫補助對象為受僱者家庭，父母（或監護人）雙方或單親一方因就業致無法自行照顧家中未滿 2 歲幼兒、需要送請保母人員照顧者。其中家庭年總收入 150 萬元（含）以下之一般家庭，每位幼兒每月補助 3000 元；低收入戶家庭或家有未滿 2 歲之發展遲緩或身心

障礙幼兒家庭，每位幼兒每月補助 5000 元。由於搭配托育補助的策略，使得重整後的社區保母系統管理，因為補助誘因有了成長，納管的保母數遽增將近六成，請參見表二。

表二 社區保母系統推動概況表

年別	社區保母系統數	加入社區保母系統保母人數	收托幼兒人數人
2005年	40	7,221	7,142
2006年	40	7,833	10,604
2007年	46	9,284	8,956
2008年*	54	13,624	16,021
2009年	56	14,248	16,985
2010年	58	15,085	22,134

*2008年1月起「社區保母系統」新制上路，4月起提供托育補助。

資料來源：內政部兒童局（2011）。

然而政策執行的成效，不能只看系統保母的數量，保母托育體系公共化更重要的關鍵，在於它能否改變行之有年的保母市場文化，以及國家對於托育服務的介入態度。接下來的經驗資料會顯示，捲入制度中的各方行動者彼此之間的互動與權力關係，以及原來的市場結構因素，如何影響政策的執行，形塑保母托育公共治理策的真實面貌。

（一）保母個體戶心態的不適應

由於國家長期對幼兒照顧服務體系的忽視，再加上居家保母社會隔離的工作形態，台灣的保母人員過去沒有形成強而有力的專業社群與組織，也無法採取集體行動參與公共事務與政策的制訂。因此行政院婦權會上述政策的制訂，雖然也是基於保母長期與集體利益的考量，但終究由於此種結構上的限制，未能在決策過程中，有效整合保母的意見與勞動經驗，透過保母的集體參與和協商達成共識。此種無法克服的決策過程的缺憾，終於導致執行時的困難。

2008 年實施保母托育管理與補助計畫後，因為托育補助的誘導效果，納入系統的保母數量驟增。對許多長期從事個體戶工作的保母而言，這是他們第一次接受政府與民間機構的管理——環境檢查、托育品質檢核、家庭訪視等標準化作業流程。此種改變，勢必造成保母對社區保母系統的抗拒，因此需要一段適應的過程。例如在一次的焦點座談中，便可看到保母的各種反彈：

（系統工作人員）因為學歷高才有辦法坐到系統那個位子，他們的小孩也是給別人帶的，都會站在自己預設的立場上。（會議發言附錄：保母 B1）

現在的社會政策好像在封殺一些沒錢的保母。為什麼呢？你去他們家看環境的時候……他們家，有什麼什麼安全那是最好的。試問今天如果我有錢，我有五六十萬去裝潢的話，我幹嘛當保母？（會議發言附錄：保母 B2）

像有時候讓我們（跟家長）自己來對談，一陣子的話，彼此就會產生信任，但是經過系統的洗腦之後，就整個都變了。

我們不敢說保母全部都 OK，可是我覺得你從小要教孩子建立信任的關係，而不是步步為營把保母當成敵人，好像彼此之間沒有信任一樣。（會議發言附錄：保母 B3）

馬祖琳、張斯寧（2007）認為，社區保母系統的保母訪視工作，可以發揮支持與管理的雙重功能，但部分承接的民間團體偏重管理、忽略支持，導致系統與保母之間缺乏信任感；互信關係的建立是不容易的，社區保母系統和保母的結構關係使得兩者之間很容易產生對立。例如在彭婉如基金會參與觀察的過程中，不只一次發生過新加入的保母與工作人員之間，對於「系統有沒有權力電訪家長」的問題產生爭論。雖然在制度中明文規定，社區保母系統要電話訪問家長以便了解托育滿意度，保母在加入系統時，契約中也已告知保母必須接受系統對家長的電話訪問，但這種最基本的服務管理，對長年自立門戶的保母而言，形同對托育關係的侵犯。作者曾接到保母的電話投訴，憤然批評：「家長是我自己找來的，又不是你們介紹給我的，你們憑什麼打去問家長對我滿不滿意？」「你們問家長給我打幾分，是不是在破壞我跟家長的感情？」

除了保母的反抗與不信任之外，社區保母系統有時也會遭遇家長的質疑。例如作者便曾經幾次接到家長的匿名申訴電話：「我怎麼知道你們是不是站在保母那邊，是不是球員兼裁判？」「我不能告訴你保母的名字，我只是想問，保母拒洗孩子的衣服是正常的嗎？」

在這種三方關係結構下，社區保母系統的工作人員難免有時會感

到挫折，例如在一次團督會議上，工作人員表示最挫折的地方，就是保母對工作人員的輔導建議，態度冷淡、敷衍。一位彭婉如基金會的主管，對於保母與系統的關係也有生動的描述，她說：「保母天生就是『野生動物』，不是『圈養動物』。加入基金會的系統也不是真的要給我們管，她們多半只是來『靠行』而已」（會議發言附錄：彭婉如基金會主管 C1）。

（二）社區保母系統有限的管理權力

個別保母的抗拒，和系統行政權力先天失調有關，也直接影響了工作人員的態度，進而改變系統的管理執行方式。根據針對彭婉如基金會居家服務治理模式的研究發現，母機構對個別照顧服務提供者的管理，奠基於兩個條件：第一、透過嚴格的自行培訓與「潛在課程」，養成服務提供者對整體系統的認同，以及對管理規則的認知；第二、掌握說「不」的權力，無法遵守規矩的提供者，就要離開系統，以免大量的糾紛，導致管理成本劇增（王慧珠、王百芳、黃秉德，2009）。然而依照規定，保母只需要提出申請書表、符合（一些必要性有疑慮的）書面資料審查，再接受一次性的初訪，就可以加入系統。但對工作人員來說，僅憑初次訪視的一面之緣，實在難以判斷保母的教保能力、人格特質、認同度或工作倫理。其次，保母退場的權力也不完全掌握於社區保母系統，而必須考量到內政部兒童局對退場條件的界定、縣市政府的執法態度，甚至是保母透過縣市議員的關說施壓。

此外，根據作者的觀察，還發現各式各樣繁瑣的問題，從變相欺瞞跟家長要求加價（例如有保母聲稱，系統規定要半個月薪資做為

二節獎金)、照顧能力有問題(例如用枕頭墊奶瓶餵奶),到保母家庭環境中出現不安全的傢俱、保母不停向家長傳教因而引來申訴、保母家中親屬有抽菸習慣等。這些問題未達到直接「退出系統」的具體標準,只能仰賴工作人員的輔導改善。可是系統工作人員與保母之間,沒有上司對下屬的關係,沒有明確賞罰或說不的權力,也不曾透過任何「培訓課程」養成保母對系統的認同感。問題討論會議中的氣氛,經常是無奈的。如果保母堅持不願意配合輔導,工作人員幾乎找不到立竿見影的強制方法。作者觀察到,曾有工作人員決定將問題保母「冰起來」,意即讓保母留在系統內,但不再轉介任何家長做為懲處;然而,因為保母本來就習於自覓收托兒,可以透過各種管道(網路廣告、會員團體)認識家長。經過一段時間,這種處理方式就被檢討認為毫無實質作用;被冰凍的,只不過是保母與訪視員彼此的關係,甚至可能為日後的衝突埋下導火線。

管理權力的限制,使得系統工作人員在經過一段時間的掙扎後被迫改變態度。例如作者參與的一次工作會議中,主管決議如下:「工作人員應避免對保母的主觀負面判斷,不可能有完美的保母。只要媒合後,有家長願意把孩子交給保母,就表示保母仍然是被市場接受的」(會議發言附錄:彭婉如基金會主管 C1)。

一位工作人員戲稱這是「王八配綠豆法則」——品質不佳的保母,到底為什麼仍有家長願意雇用?「反思」的結果是,此乃市場上供給、需求、資訊不透明的現實處境;系統工作人員,對此彷彿無能為力。社區保母系統以追求「托育品質」為目標,試圖克服地下經濟的亂象,但執行單位在權力難以開展的情形下,轉而以低度干預的原則來執行日常工作。

(三) 糾結複雜的社區保母系統組織網絡

政府委託辦理的社區保母系統組織除了一般非營利組織外,也包括保母組成的會員團體。在社區保母支持系統發展前,便有各縣市保母協會的組成;而這些保母團體除了可以做會員服務,並從不同社區保母系統中招募會員外,也可以承辦社區保母系統,並藉此從事會員招募。由於此種錯綜複雜的關係,因而產生一些奇怪的現象。例如彭婉如基金會一位資深主管便指出:「××市的系統是分給四個單位來辦理,包括保母協會跟我們。而××保協的現任理事長,她自己在當保母,可是被劃分到彭婉如基金會的系統範圍裡頭。這就變成一個很奇怪的現象,平常系統跟她,是訪視督導的關係,但是參加跨團體跟政府的活動或會議,基金會跟她又以平行民間單位的代表身份面對面」(會議發言附錄:彭婉如基金會主管 C2)。

這種雙重組織定位會帶來哪些問題?有保母在焦點座談中反應:「(兼做會員團體的)系統態度很不友善,如果你是他的會員,他會很熱忱,但是他聽到你只是單純的社區保母,就不會很積極。同時是會員跟系統保母是最好的,因為會員身分牽涉到年費」(會議發言附錄:保母 B4)。亦即保母團體可能用「差別待遇」的方式,促使保母加入會員。然而這不是最嚴重的問題,更令人擔憂的是對保母管理規格的影響。

保母團體為求組織發展,最有效的策略是提供「媒合」,並把會員身分與收托幼兒的經濟利益結合。一位資深工作人員曾在作者參與的會議上表示:「保母團體的特色,就是保母之間可以相互轉介案子。比方說,家長找到了某個保母,但保母現在不能收托,她就會介紹她的好朋友、或同小組的保母。如果真的談成了,這位朋友就會支

付一千塊給原本轉介的保母，或者回捐給會員團體。有了錢做潤滑，保母之間的轉介速度就提高了。系統的工作人員，轉介前可能會猶豫很久，因為擔心保母不夠好、不夠熟。但是保母彼此非常熟悉，且可能為了一千塊，發揮三寸不爛之舌說服家長」（會議發言附錄：彭婉如基金會工作人員 D1）。經濟酬賞雖然能增進媒合效率，但也為托育的評估過程，投入欺瞞、勸誘等不確定因素。

保母系統的多元複雜，也導致家長要在關係複雜的市場中尋覓覓，在兩三個不同的保母系統間重複登記，以致於往往無法分清楚保母管理、轉介的機構權責。工作人員跟作者分享過一個極端的例子：「我的保母跟家長簽約，但簽的是另一個協會的約，上面寫著契約一式三份，由保母、家長、某協會各執一份。但是若發生糾紛，則由彭婉如基金會負責」（會議發言附錄：彭婉如基金會工作人員 D2）。

此種多元混亂的社區保母系統，對原本就相對有限的系統管理權力，更是雪上加霜。根據筆者在彭婉如基金會承辦的台北市社區保母系統的內部統計，2009 年全年度新增的收托兒童共 302 位，其中有 102 位兒童是透過系統轉介，200 位屬於自覓收托。換句話說，66% 的兒童，都是保母透過系統外的市場網絡介紹而來的。

源源不絕的自覓網絡，也說明了為什麼部分系統的轉介成功率偏低。由於來源「多元」，彭婉如基金會台北市系統每保母的平均收托人數為 2.1 個；在一般家長不信任保母照顧能力，故偏好一對一、一對二收托的氣氛下，系統的托育能量幾近飽和，已經沒有保母可以介紹給家長。因此，儘管「媒合轉介」列為保母托育制度的工作項目，家長透過系統找到保母的機率只有 10-20% 左右（段慧瑩，2005）。

如果保母都是「靠自己」找到家長和孩子，保母對於系統的認同和忠誠度，以及系統施展管理權力的籌碼，形同大幅弱化。這不是個

別系統的管理效能可以解釋的問題，而是系統組織體制混亂所造成的結構性問題。

六、保母托育公共治理的未來挑戰

保母托育公共化面臨的挑戰，不僅是前述保母計畫制定過程中，出現的私立托育機構業者雜音、政府部會間行政宗旨的差異，或媒體輿論對托育補助發放對象的微詞。事實上，一個醞釀中的重大法令與政策，很可能系統性地改變現行的公共化保母制度，這個政策是「兒童及少年福利與權益保障法」中的「居家式照顧登記制」。

根據「兒童及少年福利與權益保障法」第 118 條，2015 年起所有的居家式兒童托育照顧工作者，都必須依法向縣市政府登記，違者必須罰鍰，一改社區保母系統「志願性管理」的邏輯，個別保母不再有權選擇「要」或「不要」接受公共管理。但事實上，登記制表面上將所有保母「納入」管理，卻無法解決「如何管理」的問題。2009 年 9 月 18 日的「保母居家式照顧服務登記辦法草案」座談會上即有學者公開主張：「從事個人托育工作的保母難以管理；將社區保母系統的管理模式，延續到所有登記的保母身上，成本也太高。故登記制的設計，只需要讓個別托育關係回歸『市場機制』，國家不需介入過多」（會議發言附錄：學者 A2）。依此主張，登記制將使保母的公共治理名存實亡，保母服務回歸市場。

從 2010 年 1 月 25 日的內政部會議中，也可看出「保母如何管理」的議題，產生「降低國家管理程度」或「維持現行制度」的分歧意見。一位民間團體代表指出：「本計畫……似乎認為有證照就等於有照顧品質，且企圖透過制度設計及法規條文來改變保母就業生態，

但實際上整個生態是無照保母比有照保母多……；而且對於保母的管理，建議以『高度支持』取代『高度管理』（會議發言附錄：民間團體代表 A3）。一位縣政府代表則表達其疑慮：「建議通盤檢討社區保母系統的功能……對所管保母進行高度支持、低度管理……或許可以調整現行訪視的頻率，但這也可能引發保母托育管理走向回頭路的爭議，宜再審慎討論」（會議發言附錄：政府代表 A4）。

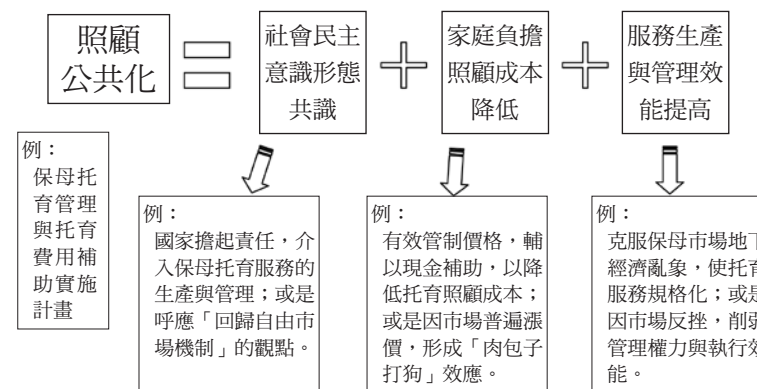
保母登記法制化後，現行計畫中的「社區保母系統」管理仍能繼續存在嗎？此一問題也牽涉到一般大眾對於公共管理體制的信任度。王青萍（2009）就認為，國人在保母的選擇上仍以親友介紹為優先，對於社區保母系統的托育服務品質，仍是陌生、甚至質疑的。雖然系統管理對於保母服務工作有正面助益，但社區保母系統本身確實需要更強的公信力與專業形象。如果民眾對於公共管理的保母，沒有比一般托育服務市場更強的信任度，勢必不利於制度的延續，也會影響大眾對社區保母系統的看法，直接挑戰「保母托育管理與托育補助計畫」的正當性，進而傷害支撐保母托育服務公共治理的實質骨幹。⁴

由「保母托育管理與托育費用補助實施計畫」實踐經驗觀之，我們認為「照顧公共化」的努力在長遠的未來能否成功，會由三組變因所構成的函數所決定。這三組變因是：福利政策的意識形態、家庭負擔照顧成本是否降低、照顧服務的生產與管理效能是否提高。「照顧公共化」所必須解決的問題，也包含在這組函數之中，保母托育制度亦不例外。如果以保母托育制度為例，這組函數的內容可以圖二表

示。

圖二說明了照顧公共化是環環相扣的多元任務，需要我們謹慎、正確地做出複數抉擇，才能真正使它在台灣的社會體制中實踐。這些抉擇包括：第一、釐清照顧公共化的定義，區分家庭、市場與國家的光譜，讓社會民主的價值成為決策者的共識。第二、對價格與市場形成一套更細膩的治理機制，確保家庭能以較低支出，取得公共管理的照顧服務。第三、照顧公共化的關鍵在公共治理，故有必要重視治理的技術，以及管理組織體制的整合，以產生高品質的服務。這三種抉擇，不僅關係到照顧服務的價格與品質、家庭的負擔、被照顧者的權益，更牽涉到大量從事照顧服務女性的勞動意義與勞動條件，以及隱藏在背後的整個社會對於性別秩序與性別體制的想像。

圖二 照顧公共化的實踐變因：以保母制度為例



資料來源：作者整理。

4 接受公共管理、但不由國家直接聘僱的照顧服務人力，如何成為民眾可欲的托育選擇？由於其中有大量可供辯論的行政管理與品質議題，例如系統經營單位的選擇、保母管理體制的運作方式、政府與民間團體合作管理的內涵等，本文在此暫不細論。

七、結語

「照顧公共化」是讓現代公民（特別是女性）兼顧工作與家庭照顧，促進性別平等的策略，也是改變老人、兒童照顧商品化問題的藥方。但實踐上，如何在長期維持家庭照顧傳統、家庭外照顧則高度市場化的台灣，創造社會變遷，形成國家承擔照顧責任的體系？

台灣 0～3 歲的幼兒近九成由母親和家庭親屬照顧，僅一成由保母照顧；保母長期處於非正式經濟地位，習於與家長私下協商托育關係，國家過去也未積極介入。2008 年內政部兒童局的「保母托育管理與托育費用補助實施計畫」，明確揭示積極性福利原則，建構普及的嬰幼兒保母托育服務，以分擔家庭或女性自行育兒的責任，是試圖將幼兒照顧公共化的改革政策。這項計畫的誕生代表了國家女性主義運動的成果，亦即在缺乏社會民主共識的條件下，透過行政部門體制內的民間婦運代表的倡議與協力規劃，將公共化的保母托育理念，落實成為國家的政策，轉化成本土的實踐經驗。

這項政策的真正意涵，不應被簡化為津貼補助，或是片面的保母輔導制度，而是打造保母托育制度公共治理的基礎建設，以為未來進一步推動照顧公共化的進程鋪路。由於這項計畫的推動，使得幼兒照顧工作不再是私領域的活動，而是須經由民主參與程序共同決定的公共事務與公共責任。家長可以有政府的介入做後盾，取得公共的資源與協助，找到品質放心和價格負擔得起的保母。保母從此也打破社會隔離的照顧工作型態，開啟了集體意識與集體行動的可能，以及拓展了公共參與的空間。

然而本文的分析也顯示，這條保母托育公共化的路途並不平順，這個計畫發展過程中引發的種種爭議，以及在執行上遭遇的來自市場

的反挫，反映了保母托育的公共治理，必須和傳統的非正式經濟體系中的保母，以及正式經濟市場中的托嬰中心，共同協商；照顧公共化的理念，也必須和自由市場與家庭主義等不同的意識形態，彼此抗衡。而未來公共化的道路，更面對數個不同環節的挑戰，包括如何催生廣泛分布、且接受公共管理的保母人力資源；如何降低托育費用，讓家庭能以最低成本、取得最佳品質的服務；如何整合我國政府與民間部門，形成對照顧公共化理念的共識。上述各環節如果有所閃失，育兒家庭不易真正受惠，照顧公共化的努力將功虧一簣。

附錄 參與觀察發言引述

代碼	發言者	出處	發言內容
A1	婦權會委員	行政院公平會座談 2008.11	「許多專業服務，例如醫師開立死亡證明或出生證明，甚至商業服務，例如電視第四台的收費，都可以訂定收費標準，何以訂定保母費用就不可以？」
A2	學者	保母登記辦法草案座談 2009.09	「從事個人托育工作的保母難以管理；將社區保母系統的管理模式，延續到所有登記的保母身上，成本也太高。故登記制的設計，只需要讓個別托育關係回歸『市場機制』，國家不需介入過多。」
A3	民間團體代表	內政部保母計畫研商會議 2010.01	「本計畫……似乎認為有證照就等於有照顧品質，且企圖透過制度設計及法規條文來改變保母就業生態，但實際上整個生態是無照保母比有照保母多……；而且對於保母的管理，建議以『高度支持』取代『高度管理』。」

A4	政府代表	內政部保母計畫研商會議2010.01	「建議通盤檢討社區保母系統的功能……對所管保母進行高度支持、低度管理……或許可以調整現行訪視的頻率，但這也可能引發保母托育管理走向回頭路的爭議，宜再審慎討論。」
B1	保母	基層保母座談2008.06	「（系統工作人員）因為學歷高才有辦法坐到系統那個位子，他們的小孩也是給別人帶的，都會站在自己預設的立場上。」
B2	保母	基層保母座談2008.06	「現在的社會政策好像在封殺一些沒錢的保母。為什麼呢？你去他們家看環境的時候……他們家，有什麼什麼安全那是最好的。試問今天如果我有錢，我有五六十萬去裝潢的話，我幹嘛當保母？」
B3	保母	基層保母座談2008.06	「像有時候讓我們（跟家長）自己來對談，一陣子的話，彼此就會產生信任，但是經過系統的洗腦之後，就整個都變了。」 「我們不敢說保母全部都OK，可是我覺得你從小要教孩子建立信任的關係，而不是步步為營把保母當成敵人，好像彼此之間沒有信任一樣。」
B4	保母	基層保母座談2008.06	「（兼做會員團體的）系統態度很不友善，如果你是他的會員，他會很熱忱，但是他聽到你只是單純的社區保母，就不會很積極。同時是會員跟系統保母是最好的，因為會員身分牽涉到年費。」

C1	彭婉如基金會主管	彭婉如基金會內部工作會議2009.09	「保母天生就是『野生動物』，不是『圈養動物』。加入基金會的系統也不是真的要給我們管，她們多半只是來『靠行』而已。」 「工作人員應避免對保母的主觀負面判斷，不可能有完美的保母。只要媒合後，有家長願意把孩子交給保母，就表示保母仍然是被市場接受的。」
C2	彭婉如基金會主管	彭婉如基金會內部工作會議2009.07	「××市的系統是分給四個單位來辦理，包括保母協會跟我們。而××保協的現任理事長，她自己在當保母，可是被劃分到彭婉如基金會的系統範圍裡頭。這就變成一個很奇怪的現象，平常系統跟她，是訪視督導的關係，但是參加跨團體跟政府的活動或會議，基金會跟她又以平行民間單位的代表身份面對面。」
D1	彭婉如基金會工作人員	彭婉如基金會內部工作會議2009.04	「保母團體的特色，就是保母之間可以相互轉介案子。比方說，家長找到了某個保母，但保母現在不能收托，她就會介紹她的好朋友、或同小組的保母。如果真的談成了，這位朋友就會支付一千塊給原本轉介的保母，或者回捐給會員團體。有了錢做潤滑，保母之間的轉介速度就提高了。系統的工作人員，轉介前可能會猶豫很久，因為擔心保母不夠好、不夠熟。但是保母彼此非常熟悉，且可能為了一千塊，發揮三寸不爛之舌說服家長。」
D2	彭婉如基金會工作人員	彭婉如基金會內部工作會議2010.11	「我的保母跟家長簽約，但簽的是另一個協會的約，上面寫著契約一式三份，由保母、家長、某協會各執一份。但是若發生糾紛，則由彭婉如基金會負責。」

參考文獻

- 內政部兒童局 (2006)《我國保母托育制度現況》。內政部兒童局，未出版。
- 內政部兒童局 (2008)〈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〉。〔online〕. 2009.11.17.
Available: http://www.cbi.gov.tw/CBI_2/upload/7c1b9f88-adf2-4d73-bed2-790571fc340f.doc
- 內政部兒童局 (2009)〈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 (2009 年 3 月 3 日核定修正版)〉，未出版。
- 內政部兒童局 (2011)〈社區保母系統推動概況表〉。〔online〕. 2011/10/31.
Available: http://www.cbi.gov.tw/CBI_2/internet/main/doc/doc_detail.aspx?uid=110&docid=1919
- 王兆慶 (2011)〈從社區保母系統反思「托育公共化」〉，《兒童及少年福利期刊》，19: 131-148。
- 王青萍 (2009)〈社區保母系統對家庭式托育服務品質之影響：台中市南區的研究〉，台中：亞洲大學社會工作學系碩士論文。
- 王淑英、孫嫚薇 (2003)〈托育照顧政策中的國家角色〉，《國家政策季刊》，2(4): 147-174。
- 王增勇等 (2006)〈放寬外籍監護工申請之後呢？以「照顧公共化」破除解構「外勞 vs. 本勞」與「外勞 vs. 雇主」利益衝突的迷思〉，《台灣社會研究季刊》，61: 283-317。
- 王慧珠、王百芳、黃秉德 (2009)〈理念與務實——論彭婉如基金會居家服務模式之效能管理〉。「信任、效能、社會創新」研討會。財團法人彭婉如文教基金會，台北。12 月 18 日。
- 古允文譯 (1999)《福利資本主義的三個世界》。台北：巨流。譯自 Gösta Esping-Andersen (1990) *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge, UK: Polity Press.
- 托育政策催生聯盟 (2008)〈居家托育管理及費用補助制度上路！讓妳／你可以安心結婚、工作、生小孩〉。〔online〕. 2009/11/3.
Available: <http://www.peopo.org/pwr/post/11053>
- 行政院 (2006)〈「五五五安親照護專案討論會議」會議紀錄〉，未出版。
- 行政院公平交易委員會 (2008a)〈「保母及托育機構收費管理與公平交易法相關問題座談會」主席致詞稿〉，未出版。
- 行政院公平交易委員會 (2008b)〈公壺字第 0970008074 號函〉，未出版。
- 行政院主計處 (2006)《婦女婚育與就業調查報告》。台北：行政院主計處
- 行政院研考會 (2007)《96 年度由院管制「普及幼兒托育服務，建構社區保母支持系統計畫」查證報告》。行政院研考會，未出版。
- 行政院研考會 (2008)《97 年度由院管制「普及幼兒托育服務，建構社區保母支持系統計畫」查證報告》。行政院研考會，未出版。
- 行政院婦女權益促進委員會 (2007)〈行政院婦女權益促進委員會就業經濟及福利組第 11 次會議議程〉，未出版。
- 李宏文 (2009)〈幼有所養何處尋？談社區托育照顧現況與家長送托對策〉，《台北市終身學習網通訊》，45: 8-16。
- 李易駿、古允文 (2003)〈另一個福利世界？東亞發展型福利體制初探〉，《台灣社會學刊》，31: 189-241。
- 李碧涵 (2000)〈市場、國家與制度安排：福利國家社會管制方式變遷〉。「全球化下的社會學想像：國家、經濟與社會學術研討會」。台灣大學社會學學系與台灣社會學社主辦，台北。1 月 15 日。
- 林偉妃 (2008/5/8)〈托育補助不實惠？九成六未請領〉，《中國時報》，A8 版。

- 段慧瑩 (2005)《九十四年北區「社區保母支持系統」評鑑委員評鑑報告》。
內政部兒童局委託研究報告，未出版。
- 洪敏中 (2002)〈台灣保母專業化之研究〉，台北：世新大學社會發展研究所碩士論文。
- 郝雪卿 (2008/3/14)〈托育補助計畫不公？幼教團體向內政部陳情〉。〔online〕。
2011/12/30。
Available: http://cnat.pckids.com.tw/board/title_show.asp?titleid=4206&kind=principal
- 馬祖琳、張斯寧 (2007)《家庭保母督導與管理之規劃研究》。內政部兒童局委託研究報告，未出版。
- 張晉芬、李奕慧 (2007)〈「女人的家事」、「男人的家事」：家事分工性別化的持續與解釋〉，《人文及社會科學集刊》，19(2): 203-229。
- 陳倩慧 (1997)〈家庭托育服務的品質：家庭保母的角色、家庭系統、及與家長互動關係之探討〉，台北：台灣大學社會學系碩士論文。
- 傅立葉 (2003)〈積極性社會福利政策的內涵——思索台灣福利政策下階段的發展方向〉。〔online〕。2009/11/3。
Available: http://www.taiwanthinktank.org/ttt/servlet/OpenBlock?Template=Article&lan=tc&category_id=22&article_id=284
- 彭淦雯 (2008)〈第七屆立法委員選舉政見〉。〔online〕。2009/11/3。
Available: http://politics.whocares.tw/election/listpeopleinfo/electionPart_id/10/people_id/29
- 曾昭媛 (2009)〈2008 總統大選新知觀察——往前進或往後退的性別平等〉，《婦女新知基金會 2008 年度執行報告書》，41-43。台北：婦女新知基金會。
- 楊婉瑩 (2004)〈婦權會到性別平等委員會的轉變：一個國家女性主義的比較

- 觀點分析〉，《政治科學論叢》，21: 117-148。
- 溫炳原 (2009)〈第七屆大安區立法委員補選政見〉。〔online〕。2009/11/3。
Available: <http://yenwenny.blogspot.com/>
- 劉毓秀 (1999)〈為什麼要成立社區服務人員職業工會〉。〔online〕。2009/11/3。
Available: <http://www.pwr.org.tw/service2-ev1.html>
- 劉毓秀 (2007/12/2)〈別讓利益侵蝕愛的勞務：兒童教育與照顧法，可以補強，不宜回頭〉，《自由時報》，自由廣場版。
- 劉毓秀編 (1997)《女性、國家、照顧工作》。台北：女書。
- 蔡曉玲 (2004)〈「反對幼兒教育券、推動幼托公共化」的請願活動紀實〉。〔online〕。2009/11/2。
Available: <http://youth.ngo.tw/Youth-comment/Youth-comment-20040521.htm>
- 薛慧平 (2004)〈我國保母證照制度對保母人員專業素質影響之研究〉，台北：中國文化大學青少年兒童福利研究所碩士論文。
- 顧玉玲 (2008)〈家務勞動公共化，家庭職場要立法〉，《台灣勞工》，15: 44-50。

Reform and Challenge of Care System in Taiwan: A Case of the Community Childminder Service

Li-Yeh Fu Institute of Health and Welfare Policy
National Yang Ming University

Chao-Ching Wang Peng Wan-Ru Foundation

Developing a public care system is crucial in helping citizens balance their family care and job responsibilities, as well as to avoid commodification of care for children and the elderly. However, in Taiwan approximately 90% of children aged 0–3 were cared for by their mothers and other family members. Only 10% of these children received childminder services, which were provided mainly in the informal market based on private negotiations between parents and childminders without any intervention by the state. In 2008 the Ministry of Interior implemented the Program of Management and Subsidy for Childminder Services, and the state began placing childminder services under public governance to pursue an active social welfare policy based on the idea of universal social services. Therefore, the purpose of this study was to analyze the development and implementation of this innovative policy, as well as the challenges for reform.

This study determined that, without a social basis of social democracy, the reform policy was a result of the efforts made by state feminists, who not only advocated for the notion of a public childcare system, but also cooperated with state bureaucrats to design and plan the

entire program. This program should not be considered merely as a cash subsidy or a management measure for childminder services; it is a vital infrastructure with the ideal of developing a public childcare system in Taiwan. Nevertheless, this study also revealed that this reform did not proceed smoothly. The controversy that arose during the planning process and the backlash after the implementation of the program showed that this reform had faced severe challenges.

Keywords: childcare, public governance, childminder service, community service, state feminism, women's movement

◎作者簡介

傅立葉，陽明大學衛生福利研究所副教授。

王兆慶，財團法人彭婉如文教基金會企劃研究組專員。

〈聯絡方式〉

E-mails：（傅立葉）lyfu@ym.edu.tw

（王兆慶）bernard@pwr.org.tw