

托育公共化的最後一塊拼圖： 0-2 歲托育政策

王兆慶

壹、幼兒照顧的迷思

家有 0-2 歲嬰幼兒，誰應該擔任孩子主要的照顧者？是年輕的新手媽媽，還是年長的阿嬤阿公？或是找保母、托嬰中心？

過去的托育政策常陷入一個難題--混淆「實然」與「應然」。根據 1990-2016 年行政院主計總處婦女婚育與就業調查，近二十多年來，0-2 歲嬰幼兒的「正式托育率」始終在 5-10%之間徘徊。小寶寶的照顧方式，在臺灣都是以「媽媽自己照顧」為大宗、「親屬（阿嬤）照顧」次之。找保母或托嬰中心等正式托育服務，只不過是少數人的選擇。十年前的內政部兒童局，因此曾在官方文件中表達對托育政策的疑慮：「國人多請親友鄰居幫忙帶小孩」；故推動正式托育，可能「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。」（傅立葉、王兆慶，2011）

然而，媽媽很多種、阿嬤也很多樣。

我們很難聲稱每一個媽媽、每一個阿嬤都「母職天生」，必然是幼兒最佳的照顧者。這顯然是個迷思。且「實際上」只有 5-10%的嬰幼兒家長尋求正式托育服務，不代表民眾「不想要」正式托育。人類選擇深受理想與現實的拉鋸，小至家庭內的伴侶、公婆、姑嫂不同意你選的保母，中至保母、托嬰中心就是很貴、很遠、不方便，大至新聞上的托嬰意外事故就是駭人聽聞……這些因素共同導致了臺灣 0-2 歲的托育使用率，在國際比較上是極端的低。

這種民間的「實然」結果，會反過來誤導「應然」的政策配置。為政者可能誤以為：如果嬰幼兒家庭都習慣媽媽自己帶，那政策應該不需要投資 0-2 歲托育了？如果阿嬤照顧「符合國情」，應該加碼補助阿嬤照顧才對？

殊不知，實然與應然的混淆，造就托育政策的低度發展；政策無法成功提升 0-2 歲托育的品質、可近性、可負擔性，願意使用托育的家庭就始終是少數；托育家

庭是少數，為政者就更不想大幅投資正式托育服務……於是乎，惡性循環。

重新問一次開頭的問題：如果家有 0-2 歲嬰幼兒，誰應該擔任孩子主要的照顧者？是父母（實際上是媽媽）？是親屬（實際上是阿嬤）？還是正式托育服務？這個主觀問題的答案，其實深受國家、社會的結構環境所限制--特別是托育政策的良窳，以及公共托育服務體系建構完善的程度。

貳、設定政策目標：究竟需要多少公共托育？

如果公共托育建設普及，家家戶戶托育便利、放心、費用平價，臺灣 0-2 歲幼兒托育率的「實然情況」恐怕不會是今日的 5-10%。

歐盟早在 2002 年就提出巴塞隆納目標 (Barcelona Targets)，基於滿足托育需求、及早投資兒童、支持女性兼顧工作與家庭，各會員國政府應擴大托育服務量能，將未滿 3 歲幼兒正式托育率提升至 33%。德國亦於 2002 年立法研議，十年內應將未滿 3 歲的公共托育服務使用率由 14% 增為 35%。(Hübenthal & Ifland, 2009) 此數字遠高於今日的臺灣，因為這些國家的為政者並沒有「放任」民眾自行選擇。他們知道，家庭育兒的主觀選擇深受結構所限制，而公共政策可以做的事就是改變結構。因此，他們明訂數字目標（超過嬰幼兒三成人口的服務名額！），從擴大托育服務量能做起。

不過，大力投資建設實際服務，會不會造成蚊子服務、蚊子托育中心？過去西方國家的經驗是，公共托育政策有所謂「正向回饋」(positive feedback) 效應。服務名額一旦擴張，支持大量女性兼顧工作和育兒，就會有愈來愈多人渴望得到這樣的公共服務 (Lundqvist, 2011)。

丹麥的經驗尤其驚人，1970-1990 二十年間公共托育不斷擴張，但是女性勞動參與率的成長也停不下來。結果到了 1993 年，丹麥政府掌握的「待托育幼兒」名單 (waiting list) 人數仍有近六萬名，需求始終大於供給，且缺口幾乎相當於一整年的出生數。丹麥社民黨因此推出「保證托育」政見，只要民眾申請表達「我要公共托育」，地方政府就有責任提供服務。於是 2006 年，一歲以上幼兒的總托育率高達 90%，堪稱全球之最。(Bonoli, 2013)

當然，國外的過去績效，不保證臺灣的未來表現。臺灣目前仍無全國性的 0-2 歲托育需求等待名單（英文稱為 "waiting list"、日文稱之為「待機兒」），無法精確掌握各鄉、鎮、市、區民眾的需求分布，但仍有片段的數據可以給我們一些線索。

舉例，我國各縣市推出的公共托嬰服務，抽籤、排隊不斷。以臺北市政府為例，截至 2017 年 4 月底，全臺北的公私協力托嬰中心及社區公共托育家園收托 685 人，排隊「候補」總人數卻有 1,475 人，高達實際托育人數的兩倍。

衛福部 2016 年的委託評估研究也指出，若以「理想順位排序法」調查家長的

育兒方式期待，可發現晚近快速增加的「親屬（阿嬤）照顧」，並不是家長的理想偏好。嬰幼兒「實際」雖然有四成是親屬照顧，但是「理想」上，親屬照顧在各種選項中敬陪末座，在各順位皆只有兩成獲選。換句話說，親屬照顧並不如我們想像中的「符合國情」！此種理想與現實的差距，實乃公共托育政策可再介入之處。（王舒芸、王兆慶，2016）

政策若能改善托育服務的品質、可近性、可負擔性，目前 0-2 歲的正式托育率 10%，定有再成長的空間。而這個成長空間，如果用親屬照顧之中的「非偏好」比例來推算，約為全體幼兒人數的 20%，與現行正式托育率加起來正好達到 30%，接

近歐盟訂定的 33%。考慮到我國的福利體制和施政路徑，這 20% 的成長不太可能完全由公共托育服務接手，而需要私人、私營托育服務的市場力量共同支撐。因此，假定 0-2 歲正式托育的服務成長目標（全體幼兒人數的 20%），政府只需要介入其中一半（全體幼兒人數 10%），另一半交由市場化的服務滿足，公私比「五比五」，應是我國政府較可接受的目標。

再從已開發國家的實際成果來看，特別是原本的福利體制保守主義國家（如奧地利、日本等「後段班」），晚近 0-2 歲嬰幼兒托育率的進步速度，大概也在「十年成長 10%-20%」之譜。如下表所示：

表 1、OECD 主要國家 0-2 歲嬰幼兒正式托育率之變化（2006-2014）

國家	正式托育率 (%)	
	2006	2014
Denmark	63.1	65.2
Norway	42.6	54.7
France	42.4	51.9
Sweden	45.7	46.9
Germany	13.6	32.3
Japan	22.6	30.6
United States	27.4	28.0
Austria	11.5	19.2

資料來源：OECD Family Database，作者整理（註 1）

如果 0-2 歲四十萬名嬰幼兒，托育率卻只有 10% 的臺灣，想要迎頭趕上這些國家，甚至邁向歐盟目標，好讓民眾相信政府真的會用公共托育支持女性、減輕新手

家庭的實際照顧壓力，那麼十年內再擴充 10%--換算成人數，就是約四萬個幼兒公共托育名額，堪稱一項合理目標。當然，若希望低生育率國安危機的回應速度可以

更快，四年、八年內達成，也不無可能，端看行政部門的能量而定。

接下來的問題，就是用甚麼方法達到「十年四萬名」的公共托育目標。

參、方法：如何有效擴張服務量能？

根據傅立葉（2010）的分析，以正式服務支持家內女性照顧重擔的方法有二：第一、公共化，創造更豐沛的公共服務部門，此即社會民主國家的路徑。第二、市場化，創造更豐沛的私人服務部門，此即自由主義國家的路徑。兩種施政方式都可達到一定功效，只不過兩者支持家庭的程度、社會平等的效果並不相同。

在幼兒托育領域，「公共化」政策典型，是直接擴大公共提供的托育服務，將政策資源投入「供給端」（服務提供者），例如增加公共托嬰中心、公共幼兒園的數量，來增加幼兒家庭使用托育服務的比例。「市場化」政策的典型，則是將政策資源投入「需求端」（服務使用者），例如直接提供家長托育補助，減輕家庭使用托育服務的經濟負擔，刺激更多人近用私人、私營的托育。（Estévez-Abe & Kim, 2014）

歷史悠久的鄉鎮市立托兒所、國小附設公立幼稚園，以及幼托整合後轉型的「公立幼兒園」，就是典型的「公共化」托育服務政策。其次，內政部兒童局過去推動的社區自治幼兒園、教育部推動的友善教保幼兒園，以及幼托整合後轉型至今

的「非營利幼兒園」，由政府尋求民間非營利部門合作、政府一定比例出資，也屬於「公共化」方法的一支。

另一方面，按照上述「公共化／市場化」的社會政策定義，教育部目前的「五歲免學費幼兒教育計畫」，就屬於「補助家長」來達成刺激五歲入園率的「市場化」托育政策。其效果卓絕，104 學年度已刺激全國五歲幼兒的正式托育率達到 96%（註 2）。該政策的前身是本世紀初的「幼兒教育券」，衍生型態則是目前部分縣市的加碼政策，如臺南市政府的「補助幼兒教保券實施方案」、臺中市政府的「托育一條龍—平價托育服務實施計畫」，都是將五歲幼兒家長補助延伸到其他年齡層的施政方法。以臺中市托育一條龍為例，臺中市教育局運用補助政策誘發家長送托後，102 到 104 學年間，2 歲托育率從 9% 提升為 21%，3 歲托育率從 39% 提升為 49%（註 3）。比對表 1 的 OECD 各國正式托育率變化可知，「市場化」方法帶來的正式托育率成長速度，快得驚人。

然而，托育政策方法的「公共化」與「市場化」之爭，在我國幼兒園領域乃是政策衝突、辯論的基調。

「補助幼兒讀私幼」的市場化政策，向來受到教保人員、教師團體的批判。公立、非營利幼兒園本已是少數，若再運用市場化補助刺激私幼成長，不僅惡化幼兒園公、私比例失衡的現象，也是對私立幼兒園教保工作者的血汗勞動處境充耳不聞。因此，全國教保產業工會、全國教師

工會總聯合會、托育政策催生聯盟，都曾呼籲教育部提升公共化幼兒園的數量，終極改善公、私失衡問題。教育部也從善如流，其 2017 年推出的「擴大幼兒教保公共化計畫（106-109 年度）」，正是在「公共化」的基礎上，預計四年內增加三萬個 2-6 歲的公共化幼兒園托育名額。

不過，將眼光轉向 0-2 歲社政部門主管的托育領域，政策推動方法卻幾乎徹底向「市場化」傾斜。可能原因有三：第一、0-2 歲正式托育分為居家式（保母）與機構式（托嬰中心），但是在我國，兩者都不存在完全的「公立」型態。教育部門擁有兩千多家「公立幼兒園」，超過十四萬名幼兒於此就學；社政部門卻向來不存在任何「公聘保母」和「公立托嬰中心」，名額是零。這一點是先天不良。

第二、教育部門晚近嘗試與民間非營利組織合作，先推動友善教保實驗幼兒園、再研發法定的非營利幼兒園，以中央統整的品質輔導、法定的優厚薪資和勞動條件、嚴格的會計查核、低廉的家長收費，來確保其服務公共屬性。社政部門雖然也推出公私協力托嬰中心，但一來，各縣市政府介入管理的程度參差不齊，規格化程度遜於非營利幼兒園；二來，0-2 歲托嬰中心的開辦及營運成本遠高於 2-6 歲幼兒園，故公私協力托嬰中心飽受「既患寡又患不均」之譏。在成本效益的難題下，各縣市開辦的公私協力托嬰中心，目前全國只有九十八家，照顧三千多名幼兒，政府也並無擴張意願。這一點是後天失調。

第三、過去 0-2 歲的主流托育政策，試圖以「托育補助」誘發家長送托私人保母、私營托嬰中心，但期待用「價格管制」作為配套措施，一舉消除私人服務提供者的市場屬性，快速滿足家長需求。不幸的是，對於居家式私人保母的價格管制，保母的公開反彈和私下抵抗不斷；對於機構式私立托嬰中心的價格管制，則是連法源都不存在，只有極少數加碼補助的縣市試圖執行。其結果是，雖然 97 年起發放托育補助每月三千元，但根據行政院主計總處的婦女婚育與就業調查，105 年全臺灣保母費用已經來到平均 16,479 元，和 95 年平均 14,089 元相比，上漲了兩千多元，幾乎抵銷托育補助原本期待的「平價」效果（註 4）。同時，私立托嬰中心如雨後春筍般快速增加，民國 99 年私立托嬰中心只有照顧七千多名幼兒，但是少子女化時代，105 年私立托嬰中心的市場規模竟擴張到一萬六千多名幼兒，幾乎成長到與傳統保母分庭抗禮的程度（註 5）。「補助+價格管制」的政策初衷雖然也是公共化，但現實上，反倒「市場化」的成效非常顯著。

教育部喊出 2-6 歲幼兒園的公私比，要從「三比七」改革為「四比六」。但是衛福部的 0-2 歲托育，各種型態照顧人數的公私比，卻是公私協力托嬰：私立托嬰：私人保母=1:3:6。換句話說，綜合公私比形同「一比九」，公共化的平衡發展程度，可謂嚴重落後教育部主管的幼兒園。

「市場化」或許不是社政部門的原始

目標，卻是施政的「非意圖後果」。先天不良、後天失調，主要政策又功虧一簣，共同導致眼下的歷史困局——2-6 歲的托育公共化方向已經定調，0-2 歲的托育公共化卻仍在五里霧中，政策方法莫衷一是。

肆、尋找政策的下一步

托育服務的公共化與市場化發展，如果「失衡」，應非吾人所期待。

特別是，晚近許多文獻已表達對於「市場化」的疑慮。過去北歐、法國等國，是以普設高品質的公共托育來滿足家長需求，但是晚近實施托育改革的國家，卻是用市場化方法來達到短期提振托育率的目的（An, 2013）。然而，這要付出一些代價。例如荷蘭，大力發放托育補助雖成功刺激服務市場，卻造成徹底的托育營利化，城鄉資源嚴重不均（Morgan, 2012）。又例如南韓，托育學費減免的政策雖刺激私立托育大幅成長，卻沒有改變公共托育設施不足的現實（Estévez-Abe & Kim, 2014）。於是乎，私立園所教保人員的勞動條件仍然很差，家長仍然不滿私立托育的品質，故南韓的女性勞動參與率也依舊欲振乏力。（Lee & Baek, 2014）。

呂寶靜等人（2007）也曾在內政部委託的「我國人口政策白皮書之規畫與研究」中，明白表達：教保體系過度依賴自由市場，可能有潛在分配不均的危機。當時的政策建議項目中，甚至有激進的「取消現行幼兒教育券措施，因地制宜推動多元非營利型態教保模式」等文字。鄧蔭萍

等人（2012）也在內政部兒童局委託的「0-3 歲幼兒托育政策研究」報告中，明白提醒：純粹的市場系統會偏離教育的普遍性原則，無法讓所有的孩子有均等的機會在普及的系統中學習。該研究報告指出：「當托育服務採用直接發補助金給家長的方式時，相對於提供資金的能力而言，管理的能力是較弱的。」這段話更是彷彿與 0-2 歲目前托育價格管制失靈的後果，兩相呼應。

這迫使我們必須面對現實。過去，爲了促成 0-2 歲托育服務的擴張，我們以爲只要「制定更爲友善的補貼費，使低收入和中等收入家庭有能力購買私人的 ECEC 服務」（鄧蔭萍等，2012），就可以解決 0-2 歲托育服務量能不足的問題。殊不知，「公共化」或「市場化」的方法選擇，對政策現實成效恐怕有決定性的影響。正如呂建德等人（2014）指出的：社會政策的實物給付，在降低服務供給的價格效果（price effects），以及確保福利服務品質的面向上，都優於現金給付。反之，現金給付還有容易受到政治力、利害團體干預的危險。

據此，0-2 歲托育服務在公私比已經「一比九」的嚴重失衡情形下，實應重新權衡政策的下一步。再一次，幼兒園的政策發展可以給我們一些啓發。教育部 2017 年的擴大幼兒教保公共化計畫，至少設計了三種公共化模式以茲運用：（一）公辦公聘的公立幼兒園。（二）政府以公共空間委託民間團體，委託辦理的非營利幼兒園。（三）允許民間團體以民

間場地、申請政府資金，申請辦理制的非營利幼兒園。

第一種、第二種模式，各界已經相對熟悉。第三種模式，則是非營利幼兒園實施辦法第 7 條的規定：「公益法人自行準備土地、建物或設施、設備，依規定檢具經營計畫書，報直轄市、縣（市）主管機關審議及核准辦理非營利幼兒園。」而依

照同辦法第 16 條，這種「由私人轉公共」的申請辦理制非營利幼兒園，其營運成本、管理、政府投資的分攤方式，與一般政府提供土地、建物並分攤營運成本的非營利幼兒園，完全相同。

將這三種模式轉用到 0-2 歲的居家式及機構式托育，邏輯上可以得到六種政策可能選項，如下表 2：

表 2 0-2 歲托育公共化的未來供給策略

	居家式	機構式
公辦公聘	(1)公聘保母	(2)公立托嬰中心
公共場地委託民間經營： 委託辦理	(3)微型公共空間委託個人保母	(4)公私協力托嬰中心、非營利托嬰中心、社區公共托育家園
民間場地申請政府資金： 申請辦理	(5)私人保母申請辦理為公共保母	(6)私立托嬰中心申請辦理為非營利托嬰中心

資料來源：作者整理

「十年內創造四萬個公共托育名額」，如果是符合國際水準的目標，此目標採用何種手段方能有效達成？

在現存制度不存在的情形下，除非有極大的政治能量，否則以(1)、(2)這類「完全公立」的服務為主力，達成 0-2 歲公共托育「十年四萬個名額」的可能性很低。

方法(3)尚無人研擬討論，且「個人」很少是公共空間的委託對象，加上自營作業者變動性高，又不易確保委託關係的延續。因此，這一種理論上可以存在，實務上卻不曾想像的托育型態，至今仍是一塊空白。但是若以「十年四萬名」為目

標，日後的研發或許仍有必要。舉例，社政部門雖然對於「委託個人」（而非團體）非常陌生，但行政程序法第 16 條原本就允許行政機關將其權限「委託民間團體或個人辦理」。現實上，公共游泳池、公園的經營管理，也有委託「個人」的實例（註 6）。因此，方法(3)的委託型居家公共托育，治理的真正關鍵也許不完全是承辦者的法人屬性，而是承辦個人的資歷、財務能力、信用稽核紀錄、保證金，以及委辦後的管理嚴格程度等。適度實驗此種微型公共空間、委託個人保母、提供公共托育服務的模式，也有助於避免 0-2 歲托育型態過度機構化。

至於方法(4)，財政可行性理應高於(2)。然而公私協力托嬰中心過去為人詬病的難題--包括班級人數過多、規模過大、易傳染疾病，或是管理規格不如非營利幼兒園嚴謹、人員薪資和勞動條件不如非營利幼兒園有保障等，都必須重新研擬政策方能克服。未來，建議公私協力托嬰中心宜降低班級人數，並比照非營利幼兒園改制為「非營利托嬰中心」，嚴訂人員薪資表、強化會計查核、到園檢查，較適於推廣。

至於臺北市政府實驗中的社區公共托育家園（三人照顧十個孩子），目前實質上等於迷你型的公共化托嬰機構，但是照顧人力比優於托嬰中心。理論上，它有助於服務品質的提升，惟社區公共托育家園只是初步實驗，其管理規格、勞動條件、財務成本，也有再研議的空間。特別是，只要在方法(4)的範疇內，政府都必須為社區公共托育家園尋覓空間、編列硬體開辦費用，更要面對非營利組織數量不足、無人承辦的多重挑戰。除非有鬆綁法規的決心，例如建立分班或組合制度、聯合管理，或修法為迷你型的「社區式」家園量身打造合宜的設施設備標準，不再將之定義為「托嬰機構」，方能提高此種公共化方法的可行性。否則，公共托育家園的推廣，注定是一條荊棘之路。

最後，方法(5)、(6)是運用既有的、現成的私人市場托育服務能量，鼓勵其透過「申請」取得政府投資，而「由私轉公」。不過，如李軍鵬（2013）所分析的，政府外包服務可粗分為「硬服務」與

「軟服務」，前者是服務標準具體、監管成本較低的事項（如垃圾清運、道路維修），後者是服務標準不易量化、須兼顧效率與社會公平的服務事項（如社區工作、社會照顧）。「硬服務」適合交給企業以利競爭和最低價格，「軟服務」則適合交給非營利的社會組織。換句話說，方法(5)、(6)由私轉公的「申請辦理」制度，仍然需要一段「非營利化」的轉換過程。如此方能確保組織屬性、服務品質、勞動條件、會計查核、收費訂價等多個環節，都不同於「私人」或「私營」，以保障其公共化意涵。舉例，依非營利幼兒園實施辦法第 33 條，假如「申請辦理」的非營利幼兒園契約到期，不再續辦的話，其盈餘必須由承辦者和政府平均分配。承辦者欲動支盈餘，還必須訂定運用計畫、交政府備查，以防堵私人承辦者捲款而去，卻丟下爛攤子給政府的風險。這一類的配套措施，亦需 0-2 歲托育主管機關再行研議。

伍、結語

Bonoli（2013）曾指出，公共托育形同促進女性就業、創造工作與生活家庭平衡的「脊椎骨」（backbone）--亦即最重要、最關鍵的政策支持力道。

這些因子也和臺灣憂心的低生育率「國安危機」脫不了關係。特別是，Sleebo（2003）發現 1990 年代以後，已開發國家 3-6 歲的托育服務發展都相當均衡，所以 3-6 歲托育率與生育率的正相關

性並不強烈。然而 0-3 歲托育服務的建構，各國差別甚大。因此，若將生育率和 0-3 歲托育率交叉比對，會發現明顯的正相關。0-3 歲正式托育率愈高的國家，生育率也愈高。有趣的是，如果用 Sleebo

的邏輯來檢視 2014 年的發展，這一條正相關的線性關係仍然存在。且將臺灣放入其中會發現，無論托育率，或者生育率，我們都是敬陪末座。

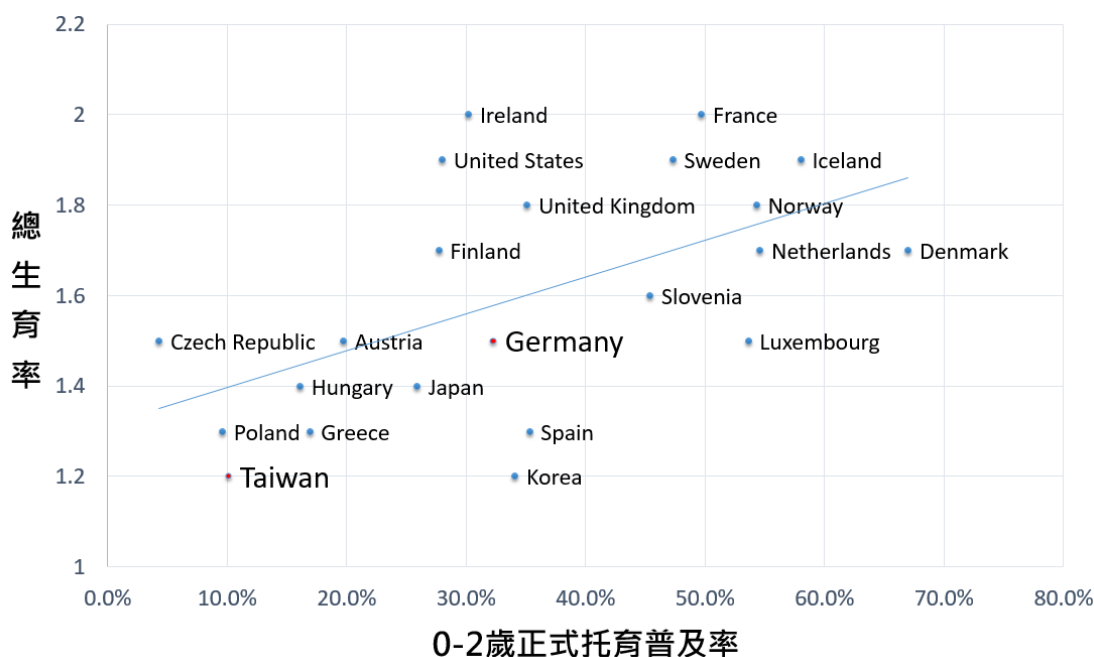


圖 1 2014 年各國總生育率與 0-2 歲正式托育率相關性

資料來源：OECD Statistics，作者整理

梅克爾治理的德國，花了近十年時間，2006 到 2014 將正式托育普及率從 13.6% 提升到 32.3%。很巧妙的，德國的總生育率也跟著圖中的線性關係向上攀升，從 2006 年 1.3 提高到 2015 年 1.5。再考慮到 0-3 歲托育率對於女性勞動參與率的顯著關係（註 7），我們就更難忽略托育對於工作、家庭平衡的重要性。

當然，相關不等於因果。那些嬰幼兒

正式托育率較高的國家，不太可能是只依靠公共托育就創造出合理生育率。也許他們還有完整的家庭政策、友善職場政策、勞動政策、住宅政策等等。普及、平價、優質的公共托育體系，很可能只是這些國家完善施政方針的其中一個小小切面。

但正如廖士雅（2017）指出的，過去研究發現了一項重要關鍵，即有些國家找到了「工作及生育結合的方式，使女性勞

動參與和生育成為相容」。而沒發展出這種相容性政策的國家，一旦女性就業需求提高，社會又缺乏適當的因應制度，生育率就會開始大幅下降。這是晚近各國個體層次「女性就業與生育總數負相關」，總體層次卻開始出現「女性勞參與生育率正相關」的背後可能機制--有些國家創造了「相容性」，有些國家卻失敗了。

而發錢了事，或缺乏方向性地濫發現金，能成功解決問題嗎？行政院 2014 年的生育率委託研究，已經引用牛津大學人口學者 David Coleman 的批評過了：「如果沒有『實質分擔育兒職責』，政府投入鼓勵生育的資金不會有效果。」（王麗容、陳玉華，2014）

另外，洪惠芬（2016）分析，現代女性已面對更嚴苛的職場要求、更嚴苛的母職標準，身心都被這雙重壓力所夾殺；蔡培元（2016）卻發現，臺灣提出的各項政策，持續在方向不明確、不一致的處境之中。表面上在母親、阿嬤、市場、國家之間採取中立，處處都投資，實際上卻可能導致政策效果衝突。現在，已經是面對這種不一致性，釐清政策目標優先次序的時

刻。普及公共托育，乃是創造工作、育兒的「相容性」，並且讓多數家庭養得起第二胎的必要條件。

家有 0-2 歲嬰幼兒，誰應該擔任孩子主要的照顧者？這個難題不是低生育率國安危機的唯一原因。家內性別責任不平等、女性視婚育為畏途、高等教育造成晚婚、職場不友善又工時過長、婚外生育不被認同.....都可能是造就臺灣低生育率的「共病現象」。然而，因為百廢待興，就一廢也不興？因為百病叢生，就一病也不治？恐怕不是最佳生存策略。上述難題也許和社政部門無關，但建構 0-2 歲的公共托育體系，卻是社政部門的具體可為之事。

未來，社政部門實應以各種實驗性的、複數的公共化供給策略，以最小公共資源，創造最大的 0-2 歲公共托育服務量--「十年四萬名」。這是在教育部定調 2-6 歲「擴大幼兒教保公共化計畫」之後，托育公共化在臺灣所欠缺的最後一塊拼圖。

（本文作者為托育政策催生聯盟發言人）

關鍵詞：托育、生育率、少子、保母、托嬰中心、托育家園

書 註 釋

註 1：僅日本為 2007-2014 年數據。參見網址 <http://www.oecd.org/social/database.htm>，PF3.2 Enrolment in childcare and pre-school

註 2：參見教育部「擴大幼兒教保公共化計畫」內文，網址 http://www.ptc.edu.tw/ptc_document/document_view/a698383f589572f1d4bc0144b21e46fd

註 3：此數據為作者依立法院李麗芬委員辦公室提供之教育部資料，自行計算而出。

註 4：參見行政院主計總處歷年之婦女婚育與就業調查，網址

<https://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=41362&ctNode=3303&mp=1>

註 5：參見衛生福利部統計，網址 <http://dep.mohw.gov.tw/DOS/lp-2978-113.html>

註 6：參見臺中市市有游泳池管理辦法、桃園市公園管理自治條例。

註 7：根據 OECD 數據，0-3 歲正式托育率和母親勞動參與率也呈明顯正相關。

<http://www.oecd.org/edu/school/SS%20V%20Mothers%20labour%20market%20participation%201.png>

參考文獻

王舒芸、王兆慶（2016）。《105 年度建構托育管理制度實施計畫之成效評估方案》。衛生福利部社會及家庭署委託研究。

王麗容、陳玉華（2014）。《性別平等政策對於生育率影響之跨國研究》。行政院性別平等處委託研究。

呂建德、李淑容、王舒芸、陳昭榮、林怡君（2014）。《我國社會福利服務提供方式之研究》。國家發展委員會委託研究。

呂寶靜、李美玲、蔡明璋、吳淑瓊等（2007）。《我國人口政策白皮書之規劃與研究》。內政部委託研究。

李軍鵬（2013）。〈政府購買公共服務的學理因由、典型模式與推進策略〉。改革，12：17-29。

洪惠芬（2016）。〈未完成的性別革命與人口危機：最好的人口政策是建構一個合於性別正義的育兒環境〉。2016 年兩岸社會福利研討會，中國人民大學蘇州校區（2016/11/5），人口變遷與社會福利：政策發展與實務創新。

傅立葉（2010）。〈從性別觀點看臺灣的國家福利體制〉。臺灣社會研究季刊，80：207-236。

傅立葉、王兆慶（2011）。〈照顧公共化的改革與挑戰：以保母托育體系的改革為例〉。女學學誌，29：79-120。

廖士雅（2017）。《女性勞動參與和生育：臺灣個體資料之分析》。中正大學社會福利研究所碩士論文。

蔡培元（2016）。〈臺灣幼兒托育補助政策之發展與挑戰〉。2016 年兩岸社會福利研討會，中國人民大學蘇州校區（2016/11/5），人口變遷與社會福利：政策發展與實務創新。

鄧蔭萍、陳若琳、王淑清（2012）。《0-3 歲幼兒托育政策研究》。內政部兒童局委託研

究。

- An, MY., 2013, "Childcare Expansion in East Asia: Changing Shape of the Institutional Configurations in Japan and South Korea." *Asian Social Work and Policy Review*, 7: 28-43.
- Bonoli, G. 2013, *The Origins of Active Social Policy: Labour Market and Childcare Policies in a Comparative Perspective*. Oxford University Press.
- Estévez-Abe M. & Kim Y.S., 2014, "Presidents, Prime Ministers and Politics of Care: Why Korea Expanded Childcare Much More than Japan." *Social Policy & Administration*, 48(6): 666-685.
- Hübenthal, M. & Ifland, A.M., 2009, "Focusing on Children? Recent Developments in Early Childcare in Germany." International conference in Trondheim/Norway (April 2009, 29-30), *The Modern Child and the Flexible Labour Market: Exploring Early Childhood Education and Care*.
- Lee, S.S.Y. & Baek, S.H., 2014, "Why the Social Investment Approach is Not Enough: The Female Labour Market and Family Policy in the Republic of Korea." *Social Policy & Administration*, 48(6): 686-703.
- Lundqvist, Å., 2011, *Family Policy Paradoxes: Gender Equality and Labour Market Regulation in Sweden, 1930-2010*. The Policy Press.
- Morgan, K.J., 2012, "Promoting Social Investment through Work-family Policies: Which Nations Do It and Why?" Pp.153-180 in *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, edited by Morel, N., Palier, B. & Palme, J., Bristol: Policy Press.
- Sleebos, J., 2002, "Low Fertility Rates in OECD Countries: Facts and Policy Response." *OECD Labor Market and Social Policy Occasional Papers*, No.15. OECD Publishing.