



段慧瑩・楊曉苓・張斯寧

壹、前言

我國歡慶建國百年之時，居家式托育服務辦理亦正式揭槩於《兒童及少年福利與權益保障法》條文規範，2014 年 9 月訂定《居家式托育服務提供者登記及管理辦法》，於 12 月起施行，明載居家托育提供者之資格要件，直轄市、縣（市）主管機關應辦理居家式托育服務提供者之登記、管理、輔導、監督及檢查等事項。2016 年起「社區保母系統」正名為「居家托育服務中心」，並依「委辦登記制度之補助項目及基準」，明陳專職督導人員、專職訪視輔導員（或社會工作人員）之資格條件、配置比例等事項。截至 2017 年全國已設置 72 處中心，聘有 97 名督導、408 名訪視輔導員，共同為友善家庭社會福利政策的實踐，肩負起第一線的把關責任（衛生福利部社會及家庭署，2017a）。托育服務領域涵蓋多層議題，本文僅就居家托育服務法制化後的核心任務－托育服務訪視督導體系的沿革、工作困境與未來發展趨勢等面向探析。首先從居

家托育服務督導體系的歷史軌跡，陳述重要沿革議題；其次，從實施現況探討訪視督導人員的工作挑戰；最後，借鏡他山之石，省思因應策略，並提出未來展望建言。

貳、居家托育服務訪視督導體系沿革

一、鄰里互助期

早在 1987 年，臺北市即委託臺北市家庭扶助中心辦理「鄰里托兒服務方案」，首次實施免費的家庭托育保母專業訓練及轉介服務。次年，臺北市政府明訂「社會局委託民間機構辦理家庭托兒工作人員訓練實施計畫」；之後，高雄市、臺灣省政府社會處亦陸續跟進擴大辦理保母培訓方案（李慧娟，1989、台灣兒童暨家庭扶助基金會，2017）。本階段主要在於保母培訓與媒合轉介為主，於方案中，羅列「保訓組」、「家訪組」等職司媒介托兒的追蹤輔導、保母的諮詢訓練，以家庭訪問，掌握保母育兒概況，定期分析診斷評

價與提供協助，多屬陪伴保母成長角色（高雄縣政府社會科、高雄家庭扶助中心，1992）。

二、體制奠基期

1995 年內政部依據《兒童福利法》第十一條頒布「兒童福利專業人員資格要點」，將保母納入兒童福利專業人員之一類，載明保母人員應經技術士技能檢定及格取得技術士證。1997 年公告欲報名應檢保母技術士資格條件，除高中職以上相關科系外，至少必須取得各級社政主管機關或其認可之單位所辦理累計時數至少 80 小時托育相關訓練合格，以取得保母訓練結業證明。2000 年兒童局函頒「社區保母支持系統實施計畫」，以支持與輔導保母人員；2005 年修正明定承辦單位至少聘任一名專職輔導人員，每 150 名保母增聘一名，每月至少一次的例行輔導，每三個月至保母家庭訪視收托狀況一次，揭示托育訪視的重要職責；之後，再修正刪除保母支持系統之「支持」兩字，寓意強化對於社區以及家長協助功能意義；次年，修正補充督導人員一人之配置與保母考核事項，以確保托育品質，保母托育訪視督導體系運作奠基成型（馬祖琳，2011、段慧瑩、楊曉苓、蕭彩琴，2012）。

三、法制建置期

2006 年 7 月召開之臺灣經濟永續發展會議社會安全組結論：「將保母納入管理系統，逐步落實保母證照制度，保障家

庭托育的品質」。2008 年公告「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」，啟動出生至二歲嬰幼兒托育補助，併同「工作」、「福利」政策，鼓勵家長送托已登記管理的證照保母，賦予社區保母系統訪視輔導員與督導人員對保母托育管理、兒童保護等業務權責。配合 2011 年幼托整合完成，頒布《幼兒照顧及教育法》，有關居家托育服務辦理亦正式行諸於《兒童及少年福利與權益保障法》法制條文，於 2014 年 9 月公告《居家式托育服務提供者登記及管理辦法》，同年 12 月起施行，2016 年 1 月起「社區保母系統」正名為「居家托育服務中心」，並依據「建構托育管理制度實施計畫（104 年～107 年）」以有效落實「托育管理」之目標（衛生福利部社會及家庭署，2017b）。

四、拓展創新期

不論是「完善生養環境方案」（行政院，2015），或是「國家發展計畫－106 至 109 年四年計畫暨 106 年計畫」（國家發展委員會，2016），陸續綜整提出「托育」、「長照」、「女性就業」三合一政策（婦女權益促進發展基金會，2017），朝向托育公共化的推動，以提升婦女勞參率與生育率。針對出生至二歲幼兒托育需求，則以完善保母照顧體系，增能賦權居家托育服務中心，拓展創新居家托育典範為核心目標，以期居家托育督導支持體系之建構，更臻普及完善。

參、訪視輔導與督導角色困境與挑戰

歷經 30 年發展的居家托育服務體系，至 2017 年全國已設置 72 處中心，聘有 408 名訪視輔導員、97 名督導（以下併同簡稱訪督人員），透過托育資源（托育補助）與經濟交換（托育費用）等有目的的連結，以達成登記管理辦法中有關托育服務品質的「管理」、「輔導」、「監督」及「檢查」等重要任務。以全國居家托育服務中心目前納管約 25,000 名領有登記證的托育人員，及所照顧近 46,000 名幼兒與家長而言，應聘的 500 名訪督人員之職責項目如表 1 所示。

表 1 居家托育服務中心服務對象與任務

對象	托育人員	幼兒	家長
任務	環境安檢 責任保險 健康檢查 在職訓練	訪視輔導 健康照顧 責任通報 保護福利	托育媒合 托育契約 托育補助 爭議處理

上述 12 大項職責，從合格托育人員辦理登記起始，訪視輔導員即需掌握其居家托育環境的安全性、了解托育人員及家庭同住成員身心狀況與支持性，一旦開始提供托育服務後，每次新收托兒童時，需在 30 日內進行訪視；如為初次收托兒童、全日、夜間與聯合收托者，一年至少 4 次例行訪視；穩定收托一年以上者，每年則至少 1 次（居家式托育服務提供者登

記及管理辦法，2015）。企圖以深度頻繁的臨床訪視，確實了解托育人員托育現況、托育難題、可改善項目，並適時提供問題解決及資源運用等建議。

此外，訪視輔導員也需協助托育人員擬訂幼兒生活規劃與撰寫托育日誌，更需明察秋毫發現托育人員家庭或托育服務有無異狀，當發現其托育幼兒有疑似身心發展異常、照顧不周之疏失、甚至傷害虐待等危險不利情境時，則立即併同督導人員啟動特殊個案輔導或高風險危機管理機制，加強訪視與提供有效資源介入，以發揮托育服務「預防重於治療」之社會工作功能，違反法令者暫停或廢止登記，仍在就托幼兒後續轉至他處托育之輔導服務。

尤其，當托育人員和家長間對托育服務內涵期待有所落差、溝通立場迥異，更易衍生托育爭議事項。稍有不慎，托育意外發生時，家長怨懟訪督人員未善盡監督之責，偏袒托育人員；托育人員也容易將矛頭指向訪督人員，未保護弱勢勞動者。此時，訪督人員角色從「訪視督導管理者」又陷入「爭議調解者」左右兩難境遇，顯見訪督人員不論在兒少保護法規需有相當程度的敏銳嫺熟之外，更需清楚掌握托育服務交易的契約規範。同時，對於托育軟硬體專業內涵，也需在短短的現場托育觀察訪談中，立即發現缺失。如 106 年居家托育服務中心評鑑指標所述：「詳實填寫訪視紀錄（含目的、重點、輔導計畫、追蹤督導、回饋）及持續追蹤、輔導並確認托育服務環境安全無虞」（衛生福利部，2016）。總整研究者自 2005 年主持

或參與之全國社區保母系統評鑑與輔導報告暨相關文獻分析（李雅琦，2016；馬祖琳，2011；段慧瑩、楊曉苓，2008，2011；陳慧綺，2017；莊增瀧，2016），居家托育訪視輔導員與督導人員角色面臨的挑戰，包括「專業發展與定位不明」、「缺乏完整職能培訓與進修機制」、以及「服務支持與永續發展落差懸殊」等面向。

一、專業發展與定位不明

訪督人員係由直轄縣市委託之法人組織，分從幼保或社工等領域遴聘，因委託而間接獲得行政授權執行公共服務，需進入托育人員居家私領域評估其托育環境缺失，輔導其改善托育服務內容，正確詳實各類托育資料之記載；同時，為家長轉介優質托育人員，為幼兒托育品質把關，以贏得家長對政府推動居家托育服務登記制度的信任感。對家長與政府部門而言，其角色形同品質把關與法規吹哨的「督察」。然而，對托育人員而言，期盼訪督人員能提供充裕的托育工作機會，有效支持與協助解決托育難題，係屬長期互動、互信、互賴的「夥伴」關係連結。訪督人員一方面需與居托人員「博感情」，輔導其提升品質的意願；一方面「詳察核」以確實掌握托育服務合於規範。當其面臨支持托育人員勞動付出或協助家長監督托育服務的角色定位挑戰之餘，亦伴隨專業職涯發展疑慮。依據「委辦登記制度之補助項目及基準」每 2 年調整 1 次補助之薪資，最高調整 4 次，無明顯職級升遷的組

織體系，以及於居家托育中心的服務年資不同兒少福利專業人員資格認定的年資，嚴峻挑戰著訪督人員的留任率。

二、缺乏完整職能培訓與進修機制

居家訪視在各國廣泛運用在初生嬰幼兒至學齡前的健康護理、公共衛生等社區照顧範疇，多半關注在新手家長、弱勢家庭子女的營養衛生與照顧技巧的支持，其實施成效獲得普遍肯定。然而，當嬰幼兒的照顧，以契約方式委由非親屬之托育專業人員協助時，居家托育訪視對象轉為托育人員和托育兒的照顧與互動，家訪的具體內涵與訪視技巧成為一大挑戰。訪督人員資格雖明訂大專以上幼保、護理與社工相關科系與兒福服務經驗，除各中心自訂的新進人員教育訓練外，職前教育訓練相對顯弱。多數都是透過實際訪視輔導歷程，與同儕、督導或中心主管等內外督討論，以及每年參與 18 小時在職訓練等，逐漸累積經驗。面對繁雜的工作項目、異質多元的服務對象，涉及多項管理法規、勞動與補助權益，嬰幼兒托育品質保障，甚至申訴爭議或危機處理因應等訪視輔導與督導的專業知識、技能與態度的落實，實非一蹴可及，僅依過去學校教育所學知識與每年 18 小時在職研習，難以有效建置訪督人員專業，充分發揮執行訪視輔導與督導功能。訪督人員系列性、進階性、長期性的職能支持與培植計畫，亟待展開落實。

三、服務支持與永續發展落差懸殊

居家托育服務中心係由地方政府委託各類民間社團組織、學校等法人承辦。以小型社團組織而言，係以專案計畫補助之督導人員統籌中心各項服務、方案規劃、公共關係等。較具規模之學校或全國性組織，則以微型「科層體制」，授權計畫主持人，提供訪督人員的內部支持與計畫永續經營。因此，承辦單位對居家托育服務中心方案的支持度，一方面彰顯直轄縣市政府對托育登記政策的實踐性，更直接影響訪督人員推動托育服務工作的士氣與計畫的永續性。然而，面臨長照、幼照與婦女服務等各類社福計畫需求日增，迫切更多民間團體的參與，導致民間組織服務能量因此挪移耗盡，僅能以有限資源承辦居家托育服務計畫，在實踐對居家托育人員與家長的基礎服務之外，對於訪視督導體系的永續發展明顯落差，無力創新，間接影響居家托育服務能量遲滯發展。

肆、他山之石

檢視加拿大、澳洲、美國等國文獻（Alberta Human Services, 2013、Chu, 2013、Davis, Friendly, Williamson, et. al., 2012、Queensland Government, 2015），各國多將托育服務納入福利體系之一環，依家庭經濟條件，提供家長托育費用補助，對居家托育服務管理程度則略有差異。加拿大、愛爾蘭、德國，以及美國部分州，未將居家托育服務列為強制性的管理登記，而是以提供居家托育人員採「small business」家庭精緻托育型態的創業營運

支持為誘因，鼓勵優質服務；日本、英國、美國、澳洲與紐西蘭，則是併同於家庭托育費用補助體系，明陳居家托育服務法令基準與規範，同時提供托育人員稅制優惠、進修補助與各類支持資源，鼓勵更多托育供應。多數國家已組織全國性團體，透過該團體媒合轉介托育，協助托育人員專業成長。對托育服務品質的訪視頻率，則從每月定期或2年一次不等頻率。如瑞士居家托育服務體系已發展為正式組織，由居家托育提供者同儕小團體互相協力支持，並保持與督導中心的聯結。

加拿大則是由兒童與家庭服務管理局（Child and Family Services Authority, CFSA）主責，與居家托育媒合機構（The Family Day Home Agency）簽約，聘有媒合協調員（Agency Coordinator）協助托育媒合，由家庭訪視員或顧問（Home Visitor/Consultant）2個月家訪1次，以定期或抽訪方式，每年至少6次訪視居家托育服務概況，記錄托育安全與品質檢核結果，確認托育人員因故不能托育時的替代安排，托育申訴回應或意外事故協助調查與防制。居家托育媒合機構（Agency）每兩個月需彙整上述服務紀錄，送達CFSA存查。家訪員（Home Visitor）職責以保障托育兒健康與安全為首要目標，其次關注兒童權利保護、親職溝通、托育經營與管理等面向，以建置托育人員服務紀錄的完整檔案，提供家長托育服務選擇。而CFSA的執行官（Chief Executive Officer, CEO）每年至少訪視1次居家托育媒合機構，抽訪10%的居家托育（至少

2 家)，以確認家訪員的督導成效（Alberta Human Services, 2013）。

澳洲的家庭日托（Family Day Care）亦隸屬於聯邦資助全國性實施「品質改善認證計畫」（Quality Improvement and Accreditation Scheme）之一環，經由「全國品質架構」（National Quality Framework），建構出生至八歲之托育照顧品質。該架構係由澳洲兒童教育與照顧品質管理局（Australian Children's Education and Care Quality Authority, ACECQA）負責指導執行，而各州與領地的管理當局則負責服務品質的評估與監控（Australian Children's Education and Care Quality Authority, 2016）。

此外，針對從出生到五歲幼兒所訂定的幼年學習大綱（Early Years Learning Framework）更是澳洲政府整合幼兒教育與照顧的全國品質架構中之核心要素。該大綱提出支持與增進其學習和轉銜到學校的重要原則、作法與成果，以確保能提供全國一致、優質的幼兒教保育（Australian Early Childhood Development Census, 2017）。上述規範的評核，主要係由地方政府聘任大學畢業、五年以上教保經驗的合格委任督導（nominated supervisor）執行，每位督導約管理三十餘處家庭日托。送托已獲得督導認證的家庭日托，其家長即可獲得社區支持方案（Community Support Programme, CSP）等基金的育兒補助。

借鏡他山之石，省思我國托育服務管理體系，亦是如加拿大、澳洲等國「兒童

服務」（children's services）概念為核心，藉由居家托育服務登記制度，由訪督人員查核認證托育品質，確保幼兒照顧品質無虞，家長亦能獲得托育補助，減輕育兒負擔。隨著托育公共化政策的推動，積極擴展優質平價的居家托育服務供應量，成為當務之急，訪督人員角色更顯關鍵。綜合他國經驗，省思建議如下。

首先，應將居家托育服務中心納入兒少年福利機構之一環，該中心雖屬政府委辦方案，但其營運內涵，關係家庭與兒童福祉，且已於法規明陳其必要性。同時，訪視輔導人員與督導人員之專業服務年資需等同如家庭諮詢機構等兒少福利機構專業人員年資之認證，以利銜接其他兒少福利機構相關職涯發展。諸如，訪督人員以輔導居家托育服務的現場經驗，轉職托嬰中心、兒童托育資源中心、家庭諮詢機構，或家庭教育中心等，都能適切發揮其專業功能。

其次，如澳洲免費職前培育計畫，積極拓展訪督人員職前培訓，以產學合作方式，結合大專校院幼保、社工、護理等相關科系，增加臨床實習機會，導入師徒制學習，以利經驗傳承。同時，依據訪督工作職能分析，結合外部臨床督導，分階段規畫在職訓練，以協助訪視輔導與督導困境之因應。

尤其，政府以契約方式延攬專業團體或法人機構辦理居家托育登記管理時，其管理與督導責任同時移轉至承辦單位，部分民間社群團體，當社團內部組織管理理念或對托育登記與補助政策認識不足，以

至於無法負起內部督導功能，有效支持訪督人員，協助訪督人員落實執行居家托育訪視督導職責。因此，除慎選與強化承辦組織營運功能外，亦可考量澳洲模式，由地方政府聘任獨立訪督人員，全職專注執行居家托育處之訪視督導，訪督人員可以直接獲得地方政府的支持，更能發揮訪視督導成效。

伍、未來展望

居家式托育服務發展三十年，正式納入法制化管理，各縣市依法成立托育制度管理委員會，定期檢視境內托育現況。由社區保母系統轉型之居家托育服務中心，長期以來接受政府委託，以非正式業務編制的訪督人員，實為核心角色，一方面服務家長，媒合適當的托育人選；一方面培力居家托育人員，強化居家托育品質，依法防範任何兒童不利情境，架構背景多元的托育人員與世代差異家長間的溝通橋樑。展望未來，少子女化與高齡化人口結構變遷更形嚴峻，政府推動公共化照顧兒童的目標張弦急發，與時俱進發揮居家托育訪視督導功能，更顯核心。回顧歷史與他山之石，前瞻未來，建議如下。

首先，積極擴大運用學術機構或專業團體資源，與民間組織相輔相成，積極回應與強化居家托育服務網絡效益。透過志

工服務或社會企業模式，鼓勵與扶植青年籌組非營利社團組織，參與居家托育服務方案之公共服務。

其次，「工欲善其事，必先利其器」，分析訪視輔導人員與督導人員核心職能，結合相關科系開設產業學院托育服務模組課程，提供完整職前培訓，透過最後一哩（last mile）實習，配合完整有效的訪視輔導工作手冊，階段性在職訓練，導入外部督導定期介入與人力資料庫等措施，規劃訪視輔導人員與督導人員系統化與深度化的志業發展遠景。

綜合上述，建置居家托育服務訪視督導體系專業人員年資轉銜機制，促進訪督人員橫向交流社群，以開拓其職業、事業與志業發展職涯地圖，同步配合制度政策之經緯，綿密架構我國居家托育服務之輔導組織與管理系統之完善，戮力維護並強化家庭撫養子女的功能等方向努力，方能更實質與長遠的提升我國居家托育服務品質。

（本文作者：段慧瑩為國立臺北護理健康大學嬰幼兒保育系副教授；楊曉苓為國立臺北護理健康大學嬰幼兒保育系副教授；張斯寧為弘光科技大學幼兒保育系副教授）

關鍵詞：居家托育服務、訪視輔導員、督導人員

參考文獻

台灣兒童暨家庭扶助基金會（2017）。服務大事紀。取自

- <http://www.ccf.org.tw/?action=ourservices&did=5>
- 行政院（2015）。完善生養環境方案。取自 <http://m.data.gov.tw/node/31524>
- 李雅琦（2016）。居家式托育服務爭議與制度之研究。（未出版之碩士論文）。慈濟大學，花蓮縣。
- 李慧娟（1989）。家庭保姆訓練方案之評估研究－以臺北家庭扶助中心鄰里托兒服務方案為例（未出版之碩士論文）。中國文化大學，臺北市。
- 兒童及少年福利與權益保障法（民 104 年 12 月 16 日）
- 兒童及少年福利專業人員資格要點。（106 年 3 月 31 日）
- 委辦登記制度之補助項目及基準（民 105 年 1 月 19 日）
- 居家式托育服務提供者登記及管理辦法（民 104 年 11 月 19 日）。
- 社區保母支持實施計畫。民 89 年 8 月 5 日內政部(89)童托字第 8900472 號函訂定；民 94 年 4 月 1 日內政部內授童字第 0940098867 號函修正；民 94 年 12 月 26 日內政部內授童字第 0940099280 號函修正；民國 95 年 12 月 11 日內政部臺內童字第 0950840399 號函修正全文 13 點。
- 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（民 99 年 12 月 22 日）。
- 段慧瑩、楊曉苓、蕭彩琴（2012）。我國居家式托育服務之回顧與前瞻。兒童及少年福利期刊，20，頁 69-87
- 段慧瑩、楊曉苓（2008）。社區保母系統訪督人員服務執行現況初探。兒童及少年福利期刊，13，104-120。
- 段慧瑩、楊曉苓（2011）。「保母托育管理與費用補助計畫」效益評估。行政院研究發展考核委員會委託研究。
- 馬祖琳（2011）。我國社區保母系統角色定位與服務模式之研究。內政部兒童局專案研究成果報告，未出版。
- 高雄縣政府社會科、高雄家庭扶助中心（1992）。高雄縣「鄰里家庭托育服務保母專業訓練方案」研究發展報告。高雄縣：作者。
- 國家發展委員會（2016）。國家發展計畫－106 至 109 年四年計畫暨 106 年計畫一下篇。第二章。安心生活與公義社會。2017 年 3 月 16 日。取自 http://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=802D5A89AEA0FC19
- 婦女權益促進發展基金會（2017）。社區大家庭的整體照顧－托育、長照、女性就業三合一政策。取自 http://www.iwomenweb.org.tw/Content_List.aspx?n=6BBD4DAA7D3CAB2F
- 莊增瀧（2016）。居家托育服務中心市場導向、組織承諾與組織績效之關係研究--以主管觀點（未出版之碩士論文）。臺北市，中國文化大學。

- 陳慧綺 (2017)。社區保母系統專職人員角色知覺與角色實踐之調查研究 (未出版之碩士論文)。新北市, 輔仁大學。
- 衛生福利部 (2016)。106 年居家托育服務中心評鑑計畫。取自
<http://www.sfaa.gov.tw/SFAA/Pages/Detail.aspx?nodeid=20&pid=5494>
- 衛生福利部社會及家庭署 (2017a)。居家托育人員 (保母) 登記資訊專區。取自
<http://www.sfaa.gov.tw/SFAA/Pages/List.aspx?nodeid=513>
- 衛生福利部社會及家庭署 (2017b)。建構托育管理制度實施計畫 (104 年~107 年)。取自 <http://www.sfaa.gov.tw/SFAA/Pages/List.aspx?nodeid=270>
- Alberta Human Services (2013). Family Day Home Standards Manual. Retrieved from <https://open.alberta.ca/publications/6250803> CA: Government of Alberta.
- Australian Children's Education and Care Quality Authority (2016). 2015-16 ACECQA Annual Report. Retrieved from <http://www.acecqa.gov.au/> AU: ACECQA
- Australian Early Childhood Development Census (2017). Australian Early Development Census National Report 2015 - A Snapshot of Early Childhood Development in Australia. Retrieved from <http://www.aedc.gov.au/>
- Chu, M. (2013). Washington State Family Home Child Care Licensing Guide. Washington State Department of Early Learning. Retrieved from <https://www.del.wa.gov/providers-educators/information-providers/del-child-care-licensing-rules>
- Davis, E., Friendly, M., Williamson, L. et. al., (2012). An International perspective on regulated family day care systems. Australasian Journal of Early Childhood. 37(4). Retrieved from <http://www.childcarecanada.org/documents/research-policy-practice/17/02/international-perspective-regulated-family-day-care-systems>
- Queensland Government (2015). Regulatory requirements for a family day care educator. AU: Department of Education and Training, Queensland Government.