

壹、緒論

瑞典的社會福利服務制度堪稱是北歐諸國的典範，其完善的社會福利公共服務網也是北歐模式中最具特色者之一。北歐國家／社會的基本價值——平等精神，成為政府照顧百姓持續穩定的政策取向。基本上，瑞典的社會福利乃建立在國家高度干預的基礎上；一方面以個人需求而非付費能力為資源分配的標準（陳美伶，一九九二），另一方面則預防市場經濟產生不對稱（asymmetry），不平等之弊病，並主動回饋經濟成長。透過人民高稅率的稅收，國家得以有充裕的財力

提供人民與家庭所需的保障和高度的生活水準。瑞典的兒童照顧政策，除了托育福利外，另一個面向是國家積極勞動政策的一環；也就是說，瑞典的兒童照顧制度乃福利政策與勞工政策的結合體。因此，瑞典的兒童照顧政策目標有三，一是給予孩童平等普及的托育服務，二為支持父母就業，三為實現男女平等（劉毓秀，二〇〇二）。

在第二次世界大戰期間，由於瑞典的人口出生率已成為歐洲最低的國家，因此，在擔心國家力量將因而減弱的情況下，開始檢討其生育政策以及配套之鼓勵生育措施。之後，人口政策亦成為政黨重視的議題，在政府一連串的家庭政策改革運動中，其中以減輕家庭照顧兒重的沉重負擔來鼓勵生育，遂

成為主要家庭／人口政策之一。

瑞典政府除致力於高生育率外，對於婦女就業率之提升亦不遺餘力，其婦女勞動參與率高達七成以上，其中有七歲以下幼兒的婦女就業率更維持在八成左右；不過，在瑞典不論哪一天都有超過二十%的就業婦女處於有酬給曠職狀態。Esping—Anderson（1990）在提供最大婦女勞動參與福利的社會政策原則下，瑞典能創造世界上最高婦女勞動參與率的最主要原因，即在於社會立法的存在；例如，早在一九三〇年代 Myrdals'（1934）針對瑞典人口問題提出的改革方案，就包括立法給予親職假和假期間的津貼給付，普及化的日間托兒，以及鼓勵男性廣泛分擔家務工作等（引自 Ginsburg, 1992），這些皆有利

瑞典兒童照顧制度對臺灣相關政策之啟示

常欣怡

於婦女生育及勞動參與。

兒童是社會的「公共財」，兒童長大是屬於社會的，因此兒童照顧政策應思考的基礎點是照顧社會化；也就是說，兒童成長後最大受益者對象是社會，而非他們的家人；因此政府在照顧兒童的角色扮演上應該更加積極（Harding, 1991；郭靜晃，一九九九）。然而，當前臺灣的福利政策仍停留在資本主義和父權制所建構的自由放任體系中。育兒責任歸屬家庭，幾乎完全被視為是私領域的活動（邱志鵬，二〇〇二a；彭淑華，一九九五），政府對於婦女育兒照顧角色壓力的紓解上，並沒有隨著婦女社會角色變遷需求而有立即的積極回應與調整（王麗容，二〇〇一）。

現階段的我國亦面臨嚴重生育率下降及職業婦女兒童照顧的問題，面對這些問題的挑戰，我國兒童照顧政策與制度的改革運動刻不容緩。是故，本文將針對瑞典政治型態、社會價值及福利理念之背景與照顧政策之背景進行深入描述與分析，並歸納現行制度特色與現況；其次，探討臺灣兒童照顧所

面臨的問題及現況，同時亦將政府即將實施之政策做一概略介紹；並以之為借鏡對臺灣相關政策之建立提出具體建議。

貳、瑞典政治型態、社會價值及福利理念之背景

長久以來，瑞典政府扮演著主要福利提供者之積極角色，並提供許多普及性福利服務給人民。瑞典政府這種在社會政策上的強力干預取向，並非朝夕間突然形成的產物，而是經歷不斷地社會政策改革所累積的成果。實際上，瑞典的獨特政治環境可以說是影響其福利制度建構的重要關鍵（楊瑩、陳鳳至，一九九四）。Esping-Anderson（1990）解析瑞典福利國家體制時亦指出，普遍主義與平等主義是福利國家共通的領導原則，而左翼政黨掌權是其發展的先決條件。就照顧服務而言，瑞典從消極社會救助轉化到積極社會福利服務的力量主要有三，其一為政

黨，其二為勞工或工會，其三為女性（Sipila, 1997）。早在一九六〇年代，執政的社會民主黨（以下簡稱社民黨）即有來自社會的壓力，要求其履行階級及性別平等的承諾，受一連串勞工及婦女運動的影響，社民黨於是將勞工與女性需求之滿足轉化為國家政策與施政重點。在民眾希望國家介入家庭事務的期望下，瑞典政府開始大規模投資於公共托育及各類的兒童照顧有關措施。

事實上，在兒童照顧的政策理念上，瑞典亦隨著不同黨派執政而有所變化，如一九八〇年代執政的保守黨派（conservation）和中央黨派（centre parties）即反對擴大托育服務的政策，相對地，主張以提供更普遍的兒童照顧津貼方式，來鼓勵更多父母留在家中照顧自己的孩子。但是由於社民黨長期執政的結果，鼓勵母親參加勞動市場及保護雙親權益等觀念已成為一種社會的普世價值，所以擴大公共托育的政策仍然是主流的福利措施，但同時也納入了延長雙親親職假及有給育兒等福利措施。

上述的基本理念，指導了近半世紀的瑞

典兒童照顧政策走向。Ginsburg（1992）即指出，政府在日間托育上的投入以及給予父母親在家照顧兒童的有薪親職假法令，乃瑞典兒童照顧政策的兩個主軸方向。此兩者有相互補充的效果，前者支持家庭外的兒童照顧措施；後者支持父母親在家中親自照顧兒童的選擇權利，不過這項政策是設計給就業的父母親及其子女，而不是針對所有的人，這也反映出瑞典的高婦女就業率現象。

瑞典主要社會福利目標有三：一是充分就業；二是男女平等和就業機會平等；三是所有人在平等的條件下，享有良好的照顧和福利服務（Mullard & Lee, 1997）。因此，瑞典的托育福利的另一個面向即是國家積極勞動政策的一環。也就是說，瑞典的托育福利政策與勞動政策結合為一體，他們將「享受福利」和「工作／納稅」兩件事緊緊的綁在一起，讓兩者相互支撐，相輔相成。這意味著傳統家庭與保守意識型態下的「養家活口的男人與家庭主婦的相互責任（他負責賺錢，她負責家務育兒）」，已為「成年公民與國家的相互責任（成年公民參與勞動，國家於工

作時間為他們育兒）」所取代（Ketola, Kare & Hanne, 1997；引自劉毓秀，二〇〇二）。

總結來說，從政治意識型態、社會價值與福利背景來看，瑞典兒童照顧政策形成的主因包括社民黨長期執政的政策主導，使國家積極介入兒童照顧工作，以回應勞工及女性強烈的需求，以及在社會普遍存有充分就業及平等價值觀的支持下，才形成當今的瑞典兒童照顧措施。

參、瑞典兒童照顧政策的發展背景

一九三〇年代初期，全球經濟蕭條所導致的高失業率，使兒童和家庭受到重創。加上在第二次世界大戰的影響，瑞典成為歐洲人口出生率最低的國家。因此在擔心國家力量將因而減弱的情況下，瑞典所有政黨將人口政策列入黨綱中，並積極發展鼓勵生育有關政策。在戰後期間，瑞典人口出生率持續遞減，雖然人口些微增加，但是皆以外來移

民為主，此外這段時間人口結構亦有趣於老化的現象。一九三四年，Alva Myrdal 及 Gunnar Myrdal 兩人合著「人口問題的危機」一書中，提出人口政策及社會主義的社會經濟政策是無法分離的，兩者應緊密關聯整合，使得國與家兩者能互相保護並共同成長。Myrdals 因應瑞典所面臨的人口出生率下降的問題，建議政府社會政策目標應該從多方面著手，其中包括增加二十五％的生育率，鼓勵中等（medium-sized）型態家庭，透過兒童福利措施來增進下一代的品質，減少私生子的人數，鼓勵結婚，同時並強調民主社會中承擔親職的志願本質（voluntary nature of parenthood）（引自 Ginsburg, 1992）。Myrdals 二人的建議成為日後瑞典制定家庭政策的主要參考架構。一九三五年政府人口會議即指出，政府的任務是促進人民提早結婚和提高出生率，而「減輕家庭在教育、養育和照顧兒童的昂貴負擔」應為完成此任務的主要策略。但是直到一九四七年才透過立法方式提供全面性家庭津貼給予撫育出生至十七歲兒童的家庭。

一九六〇年代起，有鑒於婦女的勞動參與率逐漸上升，及另一波婦女運動興起的刺激（即是性別角色平等），政府開始大規模提供普及性且高品質的公共托育服務。一九六二年家庭福利會議，更進一步強調婦女應有完全自由的選擇權，即應免除婦女在兒童與工作間作選擇，使婦女可以選擇同時擁二者（即是工作與家庭）。一九七〇年代開始，瑞典政府對於家庭政策有更積極之改革，且增訂相關法案；過去瑞典政府在兒童照顧的政策焦點一直放在援助就業父母的兒童照顧工作，但是一九七二年後此項政策也開始關注在家照顧兒童的父母需求，並提供照顧津貼。不過由於瑞典婦女的勞動參與持續增加，所以其家庭政策仍以擴大兒童托育的供給為主軸，同時以訂定相關法案，如一九七四年國會通過父母保險法（Parents Insurance Act）、一九七七年的兒童照顧法（The Child Care Act）等方式，使得父母能兼顧工作與照顧兒童及家庭。事實上，在一九七〇年代以後公共托兒措施的提供已成為瑞典兒童照顧政策最重要的部分。

在一九八〇年後期，社民黨欲擴大親職假給付的範圍從出生至十二個月的幼童延長至十八個月的幼童，同時亦將持續擴大公共托兒措施，並希望在一九九一年達成將十八個月以上兒童皆納入公托照顧系統的目標。然而，因政府擔心龐大經濟支出會造成通過膨脹問題，親職假給付在一九九一年才延長至十八個月幼童。

經過半個世紀的努力，瑞典政府積極介入兒童照顧的政策，終於在人口上獲得初步成果，自一九九〇年開始，瑞典的嬰兒出生率即呈現上升趨勢，每位婦女的平均生育數達二・〇七，且兒童及家庭皆可獲得高品質的照顧與生活（Kohler,1990）。在瑞典兒童照顧政策發展中，民眾、社會及國家普遍持有的價值觀為，照顧兒童為全社會共同的責任，因此普及與高品質的公共托兒照顧、親職假給付法案與兒童照顧津貼等三種主要方案，持續為現今瑞典兒童照顧政策的主要發展方向。

茲將瑞典兒童照顧的三大方案施行概況，簡述如下：

一、托育服務

托育措施有下列幾類（The National Board of Health and Welfare, 1997；彭淑華，一九九七；馮燕，一九九五）：

全日制的托兒所（day care center）：收托一至六歲兒童，其父母因外出工作或仍在學而提供的托育照顧，採全天候開放及提供高品質照顧和教育的服務，為瑞典自一九七〇年代末期以來一直是成長最快，收托兒童數量最多的托育措施類型。

幼稚園（kindergarten）：主要收托四至六歲兒童，對象多為沒有參加全日托兒所的兒童，以半日制為主，每天提供三小時教育性活動，已逐漸隨著全日托兒所的普及而萎縮。

開放學前學園（open pre-school）：通常雇有一名幼教老師及一名保育員，提供教育性和社會性的活動，讓保母和育兒的母親帶著孩子隨時來參加，或提供育兒諮商。但是一九九五年開放學前學園的數量已比一九九〇年驟減四分之一。

家庭托兒所 (family day care)：十二歲以下兒童的家庭式照顧，通常是由政府僱用一些家庭，他們本身有自己的孩子，但是也可同時照顧其他家庭的孩子。

一、家庭津貼 (Family Allowance)

瑞典家庭津貼是給付未滿十七歲的所有兒童，每位兒童每個月可獲得七百五十瑞典幣或每年九千瑞典幣的家庭津貼。此外，各家庭領取津貼的金額，依兒童的排行而有差異，例如，當家庭中第三個兒童出生時，可獲得前述標準再加五十%的金額，也就是說排行老三的兒童每年可獲得一萬三千五百瑞典幣，依此類推，當家庭中有第五及以後的孩子出生時，政府則會給付每年二萬二千五百瑞典幣的家庭津貼補助。

二、親職假給付法案 (The Paid Parental Leave Act)

瑞典親職假給付法案提供多樣的親職假給付方式。第一，法案允許夫妻雙方有權

利擁有二週的給付假期 (薪水的九十%)，且讓父親可以和出生的孩子發展親密關係。當母親在產房中，這法案亦允許父親有一週時間照顧其他的孩子。第二，法案也允許父母親，父母皆可享有十八個月的親職假，其中前十二個月是由社會保險所提供九〇%薪資水準的現金給付，而公家機關與許多私人單位往往提供全薪給付，接下來三個月則由疾病保險 (sickness insurance) 系統提供適當薪資水準的現金給付，最後三個月則不予現金給付，另從事部分工時工作的母親則領取減額給付，至於父親也可於配偶生產後請兩週給薪陪產假。

親職假也能在兒童八歲以前的這段期間內，一次一段時間或幾次短期的假期。另子女未滿八歲前，母親也可要求從事每日工作六小時的短工時工作 (Ginsburg, 1992; Leria, 1993; Sainsbury, 1996; 林宜輝，一九九八)。

有新親職假法案內容有二項額外規定，目的是使工作的父母親可以同時兼顧父母親身分與就業，一是父母為了照顧生病兒

童每年至多有一百二十天的假，且可獲得九十%的薪水補償；二是每個小孩每年二天接觸日 (contact day)，讓雙親利用二天假期來探訪子女上學情形。

肆、我國兒童照顧制度的現況與問題

為了解國內兒童照顧政策與制度現況及所面臨的問題，首先分析國內兒童照顧制度的供給、需求及行政管理方面的問題，其次再討論國內兒童照顧及其相關制度的現況。

一、在兒童照顧方面

兒童照顧的供需問題

在兒童照顧的需求上，一直存在著政府與民間調查幼兒就托率數據不一致的爭議。從官方所做有關學齡前兒童托育情形的調查報告裡，在民國八十四年的調查中顯示家庭認為學齡前兒童的理想的托育方式，以在家

由母親帶占六七・五八%，相較於八十年七十・七二%，顯然趨於下降的現象。相反地，將幼童送至幼稚園者從民國八十年的十・二八%上升至十二・九四%，明顯地有提高的趨勢（內政部，一九九七）。不過，依據張涵育（一九九五）之普查揭露出，臺灣省二十一縣市中，五至六歲幼兒的就托率或就學率高達九八・五三%；四至五歲幼兒達九一・九八%；而三至四歲者亦達五九・三七%。另外，游齡玉（一九九七）在臺北市一個行政區的普查資料，學前兒童接受機構式托育情形，幼兒三至四歲的就托比率為六一・六%，四至五歲幼兒就托比率則為七一・八%，而五至六歲則高達九九・四%。對於此現象，邱志鵬（二〇〇二b）曾以刁民論來解釋「民間版本」與「官方版本」之兒童就托率的不同，即臺灣幼兒教保服務市場的供給者可分為三類，其一是合法市場，由立案之公私立幼稚園、托兒所依合法登記班級數來招收幼生（白市）；其二是非法市場，由未立案之公私立幼教機構擅自招收幼生（黑市）；其三則是合法中之非法，立案之公私立

幼教機構超收幼生（灰市），而這就是官方與民間統計數字之差距所在。

此外，從托兒所與幼稚園數量成長數來看，民國八十年至今，幼托的數量成長速度趨緩，這表示臺灣社會的幼兒照顧與教育供需情形，已經達到某程度的平衡（邱志鵬，一九九九）。另外，這也反映另一個現象，即是隨著社會變遷，托育服務的性質與內涵隨之變革，育兒功能也從「補足」原有之「備用」意涵因需求大增其意義不再，這也表示過去托育服務的需求乃因家庭的需求，不過現在已漸漸成為一項不可或缺的福利服務（邱志鵬，二〇〇二b）。

不過，根據內政部（一九九七）調查發現，學齡兒童放學後到晚飯前有十九・〇七%的兒童參加校內外課業輔導或才藝班；而放暑假期間則會提高至三四・〇六%，而有三一・四六%家長認為政府應加強辦理之兒童福利措施為增設公立托兒所及課後托育中心，相較於民國八十年的二六・九九%確實有明顯的增加。此結果反映出家長在兒童照顧上的強烈需求，且對於國家介入的殷切期

盼，正如邱志鵬（二〇〇二a）評論當前我國兒童照顧與教育時所述，學齡前及學齡兒童之托育服務需求快速上升，顯示「委外照顧及教育」的集體意識已經形成，家庭或雙親需以購買方式來滿足育兒功能，家庭及政府的權責分工已經到面臨攤牌的臨界點，重新檢討兒童照顧及教育政策實有迫切需要。

兒童照顧制度資源分配問題

長久以來，政府認為照顧孩子的責任應由父母自行負擔，因此臺灣現有的兒童照顧供給是屬於私有化及分散化（林萬億，一九九四；馮燕、薛承泰，一九九八）。因此，我國幼托大幅度的依賴私人提供，然而超高度的營利化（根據民國八十九年兒童局的資料顯示，我國托兒所和幼稚園收托幼童的人數當中，私立佔三分之二，且其中未包括未立案的園所），導致價格昂貴，且使「追求利潤」成為我國學前兒童照顧和教育制度最普遍的準則（劉毓秀，二〇〇二）。如此的現象導致家長經濟沉重的負擔及兒童照顧制度商品化的弊端。

雖然政府目前針對五歲幼兒就讀私立

幼稚園及托兒所全面的發放幼兒教育券，但該政策形成乃因資源分配不均，且配套措施不全，造成國家資源大量投入卻未能減輕家庭育兒負擔，更遑論提昇幼兒照顧與教育品質的目標。另外，立案機構就學就托者有補助，在家自己照顧教育者卻需自行負責，顯然有以資源公平分配為名，來剝奪某人口群獲得資源之虞（邱志鵬，二〇〇二 b）。此外，政府對於安親、才藝及課輔等消費上未曾有補助或介入，更使其成為高所得家庭競逐園地，然而對於中下階級的家庭來說，根本沒有參加的機會。如此的結果更反映出兒童照顧現況上有嚴重的資源分配不均及不平等的現象存在。

行政管理問題

在行政管理方面，幼稚園與托兒所分屬於教育及社政部門管轄，且由二套不同的法規、師資標準及設備規範，但是其收托年齡層及教保理念卻是相同的混亂現象，加上業者以補習班名義申請設立各類才藝、課輔及安親班等，負責學齡前及學齡兒童的托育服務。如此混亂的現象讓當前兒童照顧環境參

差不齊，且部分業者缺乏正確的教保理念，及師資素質不一、流動率高等問題，導致兒童照顧與教育的品質難以掌握與提昇。從實際的調查中亦可發現，根據張涵育（一九九五）的調查中顯示，單就臺灣省二十一縣市而言，就有五千二百九十九家未立案幼稚園或托兒所。除了未立案情形外，亦有許多合法的托兒所或幼稚園有超收幼兒的問題，而這些問題也造成托育品質的降低。

此外，馮燕、薛承泰（一九九八）認為，會造成品質低落的主因，乃是當前政府兒童照顧政策取向不明確，且政府的管理與督導制度不健全。而當家長對托育服務之需求殷切時，家長需自行購買服務來滿足需求，卻又缺乏監督能力，亦造成品質的降低。

一、在相關政策方面

隨著社會變遷的結果，家庭托兒功能已面臨嚴峻的考驗，政府對於一般家庭在學齡前兒童照顧與教育方面，採取放任不介入的態度，並將育兒責任全歸屬家庭，使得家庭

已面臨相當大的挑戰（邱志鵬，二〇〇二 b）。相關研究皆指出在臺灣婦女傳統的性別角色態度仍被維持著，因此當婦女在面臨家庭與事業之抉擇時，多以家庭角色為優先考慮（謝秀芬，一九九五；馮燕，一九九五）。其主要因素乃是政府對於婦女在育兒照顧角色壓力上的紓解，顯然並沒有隨著婦女社會角色變遷的需求而有立即的政策回應，也難怪臺灣地區近幾年婦女的勞動參與率一直維持在四十五%左右（王麗容，二〇〇一）。這意味著家庭對兒童照顧的需求量大，職業婦女在家庭生活照顧與工作協調之間產生極大壓力。而婦女的壓力亦從出生率中窺知，根據內政部的統計顯示，從一九九二年兒童的粗出生率為千分之十五・三%，至一九九八年則為千分之十二・四%，到二〇〇一年已降至千分之十一・七%，這些數據皆顯示出，婦女生兒育女的意願已顯著下滑，或許兒童照顧政策之不當是主要原因之一。此外，婦女因工作所承受的壓力，使得育齡婦女的總生育數從一九六五年的四・八至二〇〇一年已降至一・四。

雖然政府訂定兩性工作平等法，其中育嬰假、家庭照顧假及彈性與縮短工時是男、女性勞工均適用，但因育嬰假或家庭照顧假均屬無給休假，無給的結果會出現兩種影響；其一可能造成階級效果，能夠負擔得起在休假期間工資中斷，導致所得降低的家庭，才可能享有兩性平等法的美意。換句話說，育嬰假的規定可能成為所謂「中產階級條款」只有中產階級以上家庭才能承受得起所得的短少；其二為當夫妻二人面臨誰請假在家照顧孩子時，經濟條件的強弱亦造成另一個決定因素。因此在家庭所得影響較小的前提下，原育嬰假及家庭照顧假在缺乏相關配套條件下只能淪為女性條款。

二、兒童照顧及相關制度現況

茲將我國主要兒童照顧介紹如下：

托育服務

在臺灣一般托育服務有三種分類標準：收托兒童年齡，收托時間及提供

服務環境。依收托兒童年齡來分，有收托滿月以前嬰兒的坐月子中心，目前尚無法令可管理與監督；收托滿一個月至未滿兩歲兒童者則為托嬰中心；而收托滿二歲至未滿六歲者則為托兒所；另外收托六歲至十二歲者則為課後托育。依收托時間，則分為半日托、日托、全日托及臨托等四種（馮燕，一九九五）。此外，依服務環境分幼稚園及托兒所兩種，目前針對實際就讀於立案私立之托兒所與幼稚園之五足歲幼童，政府每一學年一萬元的教育費補助。

另一方面，針對幼稚園與托兒所混亂的情形，政府已著手進行幼托整合研議，幼托整合的初步規劃將以年齡劃分，五至六歲兒童歸為教育部，政府預計將於二〇〇五年（民國九十四年）實施國民教育向下延伸一年，提供免費教育但非義務性質；另外將五歲以下兒童歸為內政部，並整合現行之幼稚園與托兒所暫稱為幼兒園，從業人員暫稱教保師，幼兒園可提供托嬰、托兒、課後照顧等複合式之服務內涵；幼兒園之長程發展方向將訂立專法，名稱暫定為「幼兒教育與照顧

法」，規範幼兒教保工作內涵，包括幼兒園暨從業人員之界定與定位。

育嬰假留職停薪

根據兩性平等法第十六條有關育嬰留職停薪規定，其內容規定「受僱於僱用三十人以上雇主之受僱者，任職滿一年後於每一子女滿三歲前得申請育嬰留職停薪，期間該子女滿三歲止，但不得逾二年。同時，撫育子女兩人以上者，其育嬰留職停薪期間應合併計算，最長以最幼子女受撫育二年為限。」其相關規定，如育嬰留職停薪津貼之發放，則將另以法律訂定之。

彈性工時

根據兩性平等法第十九條工作時間之減少及調整規定，其內容規定「受僱於僱用三十人以上雇主之受僱者，為撫育未滿三歲子女，得向雇主請求下列二事項之一，一是每天減少工作時間一小時，減少之工作時間，不得請求報酬；二是調整工作時間」

家庭照顧假

根據兩性平等法第二十條有關家庭照顧假，其內容規定「受僱於僱用三十人以上

雇主之受僱者，於其家庭成員預防接種、發生嚴重之疾病或其他重大事故須親自照顧時，得請家庭照顧假，其請假日數併入事假計算，全年以七日為限」。

伍、瑞典兒童照顧制度 對我國兒童照顧政策之啟示與建議

雖然瑞典與臺灣之兒童照顧制度有相當大的差異，但是當前我國所面臨的問題如生育率下降、家庭育兒負擔沉重等，可從瑞典過去面對如此問題而推行兒童照顧制度的結果，提供我國兒童照顧政策方向之啟示與建議。

一、我國兒童照顧政策之 啟示

國家干預的意識型態

瑞典政府以高度國家干預的手段，且社會大眾普遍將兒童照顧與教育視為社會共同

的責任，因此政府負起照顧兒童的責任，並提供普及性的兒童照顧服務以回應家庭育兒的需求。在臺灣方面，政府對於兒童照顧政策一直採取自由放任的態度，將照顧兒童的責任歸屬家庭中，所以在兒童照顧市場的供給上，多依賴私人的提供為主，再加上業者在追求利潤的觀念下，形成家庭沉重的負擔。雖然政府已著手整合兒童照顧與教育的混亂局面，且宣示將國民教育往下延伸一年，這是否顯示政府在兒童照顧上所扮演的角色的已有從消極漸轉而採取積極角色，有待進一步觀察。

兼顧家庭與工作的兒童照顧制度

由於瑞典的兒童照顧政策是將經濟與家庭做緊密的結合，所以其也納入兒童與家庭的息息相關政策，如人口、勞動與家庭等政策。因此，政府提供日間托育照顧、家庭津貼、親職假津貼等措施。如此完善的兒童照顧制度使得瑞典享有先進國家中甚高的婦女就業與生育率。反觀我國的兒童照顧政策欠缺明確的規範與立法，不但不能標明國家政策定位，亦造成現階段兒童照顧與教育的

混亂局面。雖然兩性平等法以立法通過，其中提供彈性工時、家庭照顧與育嬰假等措施，但是因其相關配套措施尚未制定，所以較難發揮其效果。

滿足各階層兒童照顧的需求

瑞典政府為滿足勞工階級和中產階級之雙薪家庭對兒童照顧的大量托育需求，是故提供多元化的托育服務，如全日制托兒所、家庭托育等。同時亦訂定親職假給付法案，讓家長能兼顧家庭與工作。另外，提供照顧津貼以減輕照顧兒童的負擔，這些都顯示瑞典政府提供多元的兒童照顧措施，以滿足各階層人民不同的育兒需求。在臺灣方面，政府對兒童照顧僅以弱勢及低收入戶家庭提供托育津貼為主，此外，對於五歲幼童就讀立案幼稚園或托兒所提供每年一萬元的教育券補助，然昂貴的托育支出仍使一般家庭對於政府提供直接育兒照顧有著殷切的期盼。

一一、對我國兒童照顧政策

之建議

調整政府在兒童照顧上角色

由於社會快速變遷與家庭結構的轉變，家庭在育兒功能上的不足，使得委外照顧的需求不斷的增加，政府對兒童照顧政策所採取消極的放任態度，已無法回應家庭育兒的強烈的需求。是故，可由國家投入公共資源以社會資源公平分配為原則，採取階段性規劃，使兒童皆可獲得普及且高品質的照顧的福利目標逐步達成。

政府應有整體的兒童照顧政策

長久以來，政府對於兒童照顧政策欠缺整體規劃，是故，政府應全面性檢討現行兒童照顧與其相關制度，並在提供兒童照顧及教育的前提下，同時兼顧勞動、家庭甚至財稅等政策，以顧及父母親的工作需求及男女平等之社會理念。

儘速完成兩性平等法之相關配套措施的立法工作，協助雙親兼顧工作與家庭
政府應儘速完成育嬰假津貼、家庭照顧假與彈性工時等制度配套措施的立法工作。

此外，政府在制定相關配套措施時，應可以參考瑞典以社會安全制度的方式來支持，或由國家提供津貼方式補償實施之企業，以鼓勵企業支持雙親的權益。

改善兒童照顧與教育的品質，落實督導制度

目前政府正計劃整合現行托兒所與幼稚園，以解決幼托的相關問題。其整合的制度設計上亦應考量如何給予教保人員薪資及工時等權益之合理保障；建立一套有效的管理督導體系；協助托教專業者排除惡性競爭等非托教因素，所造成師資、設備及教學方面品質低落的問題；也應將課後托育服務納入整合計畫中一併考量，如此才能滿足兒童照顧與教育的廣泛需求。

陸、結語

瑞典在兒童照顧政策上，政府採積極且主動介入角色，以回應家庭的強烈需求。然而在臺灣社會中，由於出生率下降帶來人口

結構的變化，伴隨而來的人口老化、扶養依賴人口數的增加等問題，亦開始引起重視；加上社會生活品質惡化與育兒成本的提高，使得大眾對養育子女視為畏途。因此國家著實有責任，政府有義務去維護並強化家庭撫養子女的功能，對於其衍生出之經濟負擔，不可僅以消極的態度要求家庭獨自承受，而應有國家資源積極介入的作為，使國家善盡與家庭共同承擔養育子女的責任。

（本文作者現任美和技術學院幼兒保育系講師）

◎參考書目：

王麗容（二〇〇一）。婦女政策意識建構與發展。載於詹火生、古允文編著。社會福利政策的新思維。臺北：厚生基金會。
內政部（一九九七）。中華民國八十五年臺灣地區兒童生活調查報告。臺北：內政部統計處。
林宜輝（一九九八）。家庭政策支持育兒婦女就業制度之探討——兼論我國相關制度改

革。社區發展，八十四，頁九五—一一一。

林萬億（一九九四）。福利國家—歷史比較的分析。臺北：巨流。

邱志鵬（二〇〇二a）。國教向下延伸與幼托整合之師資與課程議題。國教政策論壇研討會。

邱志鵬（二〇〇二b）。臺灣地區幼稚園與托兒所整合模型之分析與評估研究。臺中：內政部兒童局。

邱志鵬（一九九九）。論臺灣幼稚園及托兒所跨世紀的定位問題（一）：從學術領域與行政制度的觀點論幼稚園與托兒所的異同。幼教資訊，一〇三，頁四十一—四十六。

陳美伶（一九九一）。國家與家庭分工的兒童照顧政策—臺灣、美國、瑞典的比較研究。臺灣大學社會學研究所碩士論文。

馮燕（一九九五）。托育服務：生態觀點的分析。臺北：巨流。

馮燕，薛承泰（一九九八）。建立完整托育福利服務網絡之研究。內政部社會司委託研究。

彭淑華（一九九七）。人口結構變遷與兒童照

顧政策—瑞典兒童照顧政策的啟示。政策月刊，二十八，頁十七—一九。

彭淑華（一九九五）。我國兒童福利法政策取向之評析。社區發展季刊，七十二，頁二五—四〇。

張涵育（一九九五）。臺灣省未立案與立案幼稚園發展現況之普查研究。臺灣省教育廳。

郭靜晃（一九九九）。邁向二十一世紀兒童福利的願景—以家庭為本位，落實整體兒童照顧政策。社區發展，八十八，頁一一—一三二。

楊瑩，陳鳳至（一九九四）。瑞典的婦女與家庭政策。社會建設，八十七，頁七三—八二。

謝秀芬（一九九五）。臺灣已婚婦女的問題與家庭福利政策之探討。東吳社會工作學報，一，頁一一—三六。

劉毓秀（二〇〇二）。北歐國家之幼托整合經驗與探討。載於邱志鵬。臺灣地區幼稚園與托兒所整合模型之分析與評估研究（頁五三—六七）。臺中：內政部兒童局。

Esping - Anderson, G. (1990) The three words

of welfare capitalism. UK: polity press.

Ginsburg, N. (1992) Divisions of welfare- a critical introduction to comparative social policy. London: Sage.

Harding, L.F. (1991) Perspectives in child care policy. London: Longman

Ketola, O., Kare, T. & Hanne, W. N. (1997) From poor relief to social rights and social care services' clienthood. In J. Sipilä (ed) Social Care Services: The Key to the Scandinavian Welfare Model. Adershot: Ashgate.

Köhler, L. (1990) Barn och barnfamilier i Norden: En studie av välfärd, hälsa och livskvalitet. Lund: Studentlitteratur.

Leira, A. (1993) Mother, markets and the state: a Scandinavian 'model'? Journal of Social Policy, 22 (3), 329-347.

Sainsbury, D. (1996) Gender, equality, and welfare state. Cambridge university press.

The Swedish National Board of Health and Welfare (1997) Social and caring services in

Sweden 1996.

Sipila, J. (1997) Social care services: the key to the Scandinavian welfare model. Adershot: Ashgate.

Sundatrön, M. (1991) Sweden: supporting work, family, and gender equality. In S.B. Kamerman & A.J.Kahn (eds) Child care ,parental leave and the under 3s: policy innovation in Europe. Westport: Auburn House.