

邁向廿一世紀兒童福利的願景

郭靜晃

——以家庭爲本位，落實整體兒童照顧政策

壹、前言

健全的兒童是明日社會的動力，兒童福利的健全發展可以增進人類的幸福，減少社會變遷所產生的困擾，爲兒童創造一個健全安定的成長環境是政府與社會大眾無可推諉的責任。給予我們的兒童有個美好的未來是我們的責任與希望，因爲兒童是我們的核心及未來的主人翁。

在多元主義下，公共政策對資源的分配過程中，兒童係爲明顯的弱勢族群，如何使兒童獲得適切而合理的對待，便是兒童福利政策所努力的標竿。兒童福利是社會福利的一環，兒童福利並無一放諸四海皆準的定義，其定義常依著國家的社會、經濟、文化、政治等發展層次不同而有差異；未開發國家視兒童福利爲兒童救濟；開發中國家的兒童福利不僅是消極的救濟，更要解決各種因素所導致的兒童問題，特別要救助不幸的兒童及家庭；對已開發國家而言，兒童福利意指促進兒童身心健全發展的一切活動而言（李鍾

元，一九八六）。

在探討有關兒童福利政策的內涵時，廣義而言，它涵括一切能影響兒童福利的活動及政策立法，從衛生、教育到國防活動，義務教育政策到童工立法無所不包。但從狹義的觀點，尤其從社會工作專業服務的角度來看時，則是指經社區認可，針對兒童的問題及需求提供服務，以利於兒童的成長，而家庭是兒童最關鍵的環境，他們是透過家庭而獲得滿足。準此，兒童福利政策內涵實際反映當代的社會價值及對家庭的定位，而在探討兒童福利的同時當然也必須關注兒童成長所在的家庭（余漢儀，一九九〇），此外，兒童福利之界定也回應政府與家庭對兒童照顧之權利義務之消長（許純敏，一九九二）。

兒童福利已不再是單純的人道主義問題，至少目前世界潮流對兒童福利努力的目標，已不只是消極性地針對需要特別救濟和特別保護的不幸兒童，而是更進一步地積極針對每個兒童權益的保護，包括兒童的教育、衛生、社會各方面的福利事業。因此，兒童福利

政策可以說是，運用一切有效之社會資源，滿足兒童時期生理、心理、社會環境的特殊需求，促使兒童得以充分發揮其潛能，達成均衡且健全發展之目的的計畫或方案。

近年來，我國由於經濟與社會發展快速，國民所得已超過一萬兩仟美元，並且政治結構也日趨民主化，然社會的長期成長卻未能同步跟進，導致家庭和社會不論在結構層面、功能內涵均起了相當的變化。根據內政部（一九八四—一九九三）統計資料顯示：民國七十三年十二歲以下兒童人口數共計四、六二九、一八五人，至民國八十二年底減為四、〇五九、三八七人，十年當中，兒童人口數減少一四、五三%，佔全部人口一九·三三%，而至民國八十七年底，十二歲以下人口約為三百八十一萬人，佔總人口的十四·七%；此外，又根據一九九七年行政院主計處統計，臺灣家庭每戶平均人數為三·五人（行政院主計處，一九九七），諸如皆顯示臺灣家庭已日趨朝「小家庭」模式型態發展，而且人口也呈穩定減少。王麗容、林顯宗、薛承泰（一九九五）及鄭淑燕（一九九一）研究亦發現我國離婚率有逐漸升高的趨勢，而離婚率的增加也促使單親家庭數目的成長，加上我國已婚婦女勞動率也有逐年增加的趨勢，大約維持在五〇%上下，其中育有六歲以下子女的婦女勞動參與率則平均在四〇%以上（行政院主計處，一九八四—一九九六），由於同工不同酬，婦女平均工資為男性的七〇%，雖然婦女就業率提增顯現婦女對家庭的經濟貢獻，但也顯現出婦女需要以家庭取向的照顧政策來支持他們因家庭與工作所帶來的角色壓力。

相對於社會對兒童福利的需求，我國政府對兒童福利相關做法及應對又顯得保守及限制。例如，在兒童福利經費方面，由於社會資源配置不均，政府只能對有限的受益對象做選擇性的福利措施，加上中央及地方財源盈虛不一，實施福利水準差距頗大，也造成社會不公平的現象。綜合推行兒童福利方面，有設置兒童福利服務中心、改善育幼院設備設施、獎勵興建示範托兒所、獎助公立、社區托兒所的改建、增建暨充實各項教保設備、設置兒童保護專線、建立兒童保護網路、辦理困苦失依兒童生活扶助、獎助辦理兒童保護工作人員在職訓練、辦理兒童傷害醫療補助、辦理兒童寄養服務、獎助辦理托兒所工作人員在職訓練、辦理托兒所評鑑、規劃研究早期療育及試辦托育津貼等（陳武雄，一九九五）。

在兒童福利政策方面，馮燕、郭靜晃、秦文力（一九九二）研究指出：在整個行政體系、甚或社會大眾的認知中，將兒童福利法定位為「社政單位的兒童福利法」層級過低，導致其不敢輕言協調其他單位（例如：衛生、教育、警政、戶政、法務）。另一方面，財政單位的保守主流和中央單位的監督手段，不僅影響財政的補助，更限制了地方兒童福利行政滿足當地福利需求的原創性，更重要的是，社會上對兒童福利的要求不高，使得兒童福利在各級政府，甚至民代監督體系中的優先順位不高，不但在公共部門所獲之重視有限，甚至發生福利資源壟奪現象，於整體福利預算增加時反而呈預算負成長現象，同時在私人部門也沒有足夠的力量，發揮監督行政和立法之功能，或直接提供福利服務輸送的補充性效果（馮

燕等，一九九二）。因此，在經費、人力等資源有限的情況下，我國兒童福利政策是否足以應付現實社會的變動以及能否滿足標的團體的需求，遂成爲我國邁入下一世紀新紀元的主要問題，因此，我們更應該重視兒童福利之工作。

兒童是國家的未來，就連國內一向關懷國際與臺灣政經社會大趨勢、大議題的「天下雜誌」，在一九九九年十一月也發行一九九九年教育特刊。有鑑於先進國家的政府開始撥出大筆預算，一方面減輕家庭照顧幼兒的負擔，一方面提供最好的支持育兒措施與照顧方案，讓國家的新巨輪能在最關鍵的時刻獲得最好的照顧。投資兒童就是投資未來，今日不做，明日就會後悔，爲了培養下一世紀優質的人口，規劃整體的兒童照顧政策有其必要。本文之重點將從探討各國兒童照顧政策與措施，檢視我國兒童現況與潛在發展問題，分析當前兒童照顧政策與措施之特性與缺失，並提出整體兒童照顧政策之規劃與走向。

貳、他山之石、可以攻錯：

工業發展國家的兒童照顧政策與措施

一、兒童托育服務之提供

投資今日的幼兒，預防明日的社會危機（天下雜誌，一九九九年）。「三歲看大，六歲看老」意謂三歲奠定人一生之基礎。在此時期，是人類腦部活動最密集的時期，也是人格、情緒發展的最關

鍵的時期。這種呼籲來自心理學、教育學以及神經科學，這些專家們不斷強調幼兒經驗的影響，相關研究也皆發現嬰幼兒的生活經驗是形成腦部網路結構的基礎，而嬰幼兒的照顧與培養，對於個人日後發育、學習與自我調適皆具有決定性的影響。因此，先進國家爲了因應這種挑戰，也爲家長提供高品質的幼兒教育與托育制度的兒童照顧政策撥出預算，更結合企業、社區的力量，從教育、福利等雙管齊下，以培育未來的主人翁。法國提供二九%三歲以下幼兒各種妥善照顧，九八%的三至五歲兒童有接受公私立學校學前照顧的經驗（Combes, 1993; King, 1998）。德國在統一前，西德有二三%三歲以下，東德有八〇%三歲以下，在三至五歲兒童東西德有八〇%有接受兒童照顧的服務，在一九九〇年東西德統一後，有二三%三歲以下兒童，八〇%三至八歲兒童可至幼稚園接受妥善服務（Kamerman & Kahn, 1991; Pettinger, 1993）。

美國大約只能提供二〇%二歲以下幼兒、四一%的三歲幼兒、六一%的四歲兒童、九〇%的五歲兒童有接受過類似托兒中心的照顧，而接受過家庭托兒的照顧則更低，大約在十五%以下（Hofferth, Brayfield, Deich & Holcomb, 1991; U.S. Department of Commerce, 1998）。相對於這些發展國家，臺灣地區二歲以下保母收托率約爲五%，而托兒所及幼稚園的收托率約爲二四—三〇%（王麗容，一九九四；郭靜晃等，一九九五）。各工業發展國家已將發展全面普及的福利服務方式來滿足家長的需求，尤其是三歲以下的托兒需求的滿足，然美國與臺灣相似，極大部分職業婦女的學前兒

童，其白天是由親友及無照的保母或托育人員擔任照顧的責任。

一、家庭支持的兒童托育政策

托育服務除了提供直接輸送的托育照顧之外，更需要有家庭政策照顧的配套措施，以建構完整的兒童照顧體系。一九九八年美國教育提出無赤字預算，其中對於幼兒照顧更是希望達到每個家庭都負擔得起幼兒照顧以及得到高品質的幼兒照顧。美國在一九九三年通過家庭暨醫療假法（The Family and Medical Leave Act, FMLA），提供雙親家庭與醫療假，如因分娩、收養兒童與緊急醫療照顧所需，得有十二週的短期休假，以照顧家庭、假期屬於留職停薪的性質。美國除了五個州認為產婦為無能力者（the disable），並提供婦女有兩個月無薪水給付的假期，其餘各州則無產假及育嬰假的規定。法國早在一九四六年即提供有十六週的產假，讓雇員可以暫時離開工作，專心照顧嬰兒，之後再回到原工作崗位（David & Starzec, 1991），而這種產假是有薪給付，為基本月薪八四％的福利津貼，同時，母親必須參與相關食物療法（regimen）以及學習親職教育課程。至一九七七年之後，母親在產假結束後，雇員得在接「雙親教育假」或是工時減半，時間為期三年，如果有第三個小孩，則更可領取最低基本工資一半以上的育兒補助金。

在德國產假為十四週有薪給付。在一九七四年的母親保護法（Protection Mother Act）中，提供職業婦女產前六週，產後八週，共十四週的產假（Schiersmann, 1991）；而在一九八六年的聯邦兒

童照顧福利法（Federal Child Care Benefit Act, FCCBA）中更將對象適用擴至非職業婦女，且屬免稅性質。在一九九二年，照顧兒童的工作保障假期更擴大至三十六個月（Baker, 1995）。在英國，母親可享有產前十一週，產後廿九週，共四十週的產假，並且是享有半薪給付的年金給付（Weigl & Weber, 1991）。

除了產假，雙親假為婦女產後自我、及對嬰兒照顧以及更因應家庭緊急的需求而提供支持家庭的兒童照顧政策，各國政府更以直接給予津貼（年金）或透過減免稅額的方式進行給予家庭支持。在美國，年收入一萬元以下的家庭，幼兒照顧的三〇％可以抵稅，年收入一萬美元以上的父母即可享有照顧兒童之實減稅額，收入在一萬至二萬八千美元之間的父母，一名小孩可抵二千四百美元的稅額，二名及以上的小孩，則可抵免最多四千八百美元的免稅額（Danzinger, 1990; Dunbar & Nordhauser, 1991）。在法國，除了有薪的產假及育兒教育津貼，如果因父母皆有工作，因而需要僱用保母看顧三歲以下孩童可申請補助（David & Starzec, 1991），而補助不足之費用還可透過所得稅制獲得減免。此外，法國為了鼓勵人口成長，及鼓勵一般家庭生育第三位小孩，透過家庭補助、出生後的相關福利以及減免稅額來鼓勵第三位小孩的出生。

西德早於一九五五年即實施了兒童津貼制度，但自第三胎的孩童始予補助（Schiersmann, 1991）。基本上，在德國，兒童人數愈多的大家庭所領到的津貼全額依然較高（約為白領家庭一個月薪資的九・五％，藍領階級一個月收入的十二・五％的兒童津貼）。

兒童津貼此制度雖首由法國於第一次世界大戰期間，許多雇主為因應生活及工資提高的壓力，選擇兒童津貼方式使有小孩子的家庭獲得協助，且不致提高工資。法國於一九三二年始有強制性的家庭津貼，同時比利時亦有類似的制度（鄭清風，一九九二）。英國於一九四八年納入社會安全制度後，世界各發展國家，起之倣尤，現今至少有超過七十六個國家（馮燕，一九八九）。此種制度最主要是以補助子女眾多之家庭及收入不足之家庭，以維持家庭最低生活標準（社會工作辭典，一九九〇）。

近年來，科學研究證明了零至六歲是影響一生最重要的階段。先進國家如英、美、法、德國的政府紛紛將關注的焦點轉向最沉默、最弱勢的幼兒族群。其中包括提供托育服務輸送、育兒津貼、親職假等政策，撥出大筆預算，結合民間資源，共同建構高品質的幼兒照顧。例如：美國相繼在一九九〇年，各州編列兒童照顧與發展專款（The Child Care and Development Block Grant of 1990, CCDBG），聯邦政府亦增加州政府預算補助津貼的兒童人數、津貼種類、薪資所得寬減額、貧困家庭暫時補助金、失依兒童之家庭補助、健康保險、婦孺營養計畫、食物券等，以幫助家庭負擔待起幼兒照顧，增加幼兒學習與健康發展的機會，以及改進幼兒照顧的安全與品質。加拿大政府主張以收入保障（透過兒童福利、免稅額、勞工保險、育兒假），加強社區及社會支援以建立行動力來關注兒童照顧的品質。英國將兒童照顧體系從補救轉為預防的觀點，並提出跨政府部門，結合公私領域的計畫，並且呼籲父母合作，為入學

前幼兒及家庭提供照顧與教育的服務，以提昇幼兒發展的品質。紐西蘭結合幼兒照顧體系——教育、內政及社會福利，經過改革，制定法規，提撥經費，發予執照以提昇量與質的兒童照顧。

整體看來，在美國的照顧政策中，聯邦政府著重分配政策的執行，而各州之地方政府負責兒童照顧的活動，但其中因缺乏全國性法令的規範與監督，所以服務品質較低落，而且整個體制也較屬於社會福利模式在運作。相對於美國，西方工業國家採取公部門負責（如法國）或採取混合責任模式（如德國），而且是以全面性的幼兒照顧為政策目標。

參、我國兒童福利服務措施實施與潛在發展困境

截至民國八十七年底為止，臺閩地區零至十一歲的兒童人口數共計有三百八十一萬人，約佔總人口的十四·七%。至於，學齡前組與學齡組的兒童人口比為〇·九七：一，換言之，在相關的福利服務措施上，兩者理當沒有多大的差異性，然而，如果進一步考量到年齡層的變項屬性特質，那麼，對於零至五歲年齡層的幼兒自然是必須投以較多的關注與照顧。

至於，如果是從業務單位內政部各項社會福利服務實際經費的支出情形來看（表一），整體來看，老人與身心障礙者這兩項的福利服務的經費支出合計就佔了近七成的比例，這多少顯現出福利資源配置妥當與否的問題。總之，就政府在相關兒童福利經費支出的

使用情形顯示出來：兒童福利支出占整體社會福利支出的比重呈現出逐年遞減的趨勢，即便兒童福利法修正通過以後，但也並未影響到兒童福利經費支出的實質增加。連帶地，各級政府在兒童福利經費的使用上是否出現分布不均以及功能不清的現象，這也是值得更進一步地深思。而兒童福利之預算大多花在改善育幼院設備設施及興建示範（公立）托兒所及充實托兒所之教保設備等相關托育場合之設置及充實，鮮少反映到提昇教保品質的規劃及提供更多津貼補助需要補助的家庭。

一、兒童的托育服務需求部分

基本上，無論是主觀的個人感受抑或客觀的事實反映，在在都說明了：托兒服務已經是臺灣一項重要的社會事實（social fact）（內政部，一九九七）。事實上，從歷年來官方所做的有關學齡前兒童托育情形的調查報告裡，雖然顯出在家由母親親自帶育幼兒的重要性，然而，這種相對地位的重要性卻也日漸減緩，相反地，將幼兒送往幼稚園以及托兒所的比例反而有逐年提高的趨勢（表二）。對此，除了檢證婦女家庭角色扮演的重要性以外，市場以及國家的機制設計都是相應於人們對於包括托嬰服務、托兒服務以及課後照顧服務在內的托育服務需求的另類選擇（alternative choice）。總之，無論是就民意趨向的福利需求抑或福利供給的實務觀點，在在都指稱出來：對於兒童托育服務的重新定位是有其論述上的正當性與必要性。

表一 我國各項社會福利服務經費支出一覽表 單位：新臺幣千元

年度	總計	兒童福利	少年福利	婦女福利	老人福利	殘障福利
80	3,863,922 (100%)	1,016,100 (21.6%)	268,842 (5.72%)	35,050 (0.75%)	1,263,620 (26.9%)	1,280,310 (27.2%)
81	5,486,197 (100%)	728,230 (12.9%)	361,280 (6.42%)	77,440 (1.38%)	1,061,620 (18.9%)	3,257,627 (57.9%)
82	6,088,781 (100%)	478,776 (7.62%)	397,202 (6.33%)	104,622 (1.67%)	1,630,956 (26.0%)	3,477,225 (55.4%)
83	7,123,649 (100%)	828,000 (11.3%)	430,000 (5.86%)	137,200 (1.87%)	1,964,600 (26.8%)	3,763,849 (51.3%)
84	7,625,951 (100%)	995,663 (12.6%)	461,202 (5.83%)	155,118 (1.96%)	2,055,759 (26.0%)	3,958,209 (50.0%)
85	7,140,589 (100%)	894,713 (12.0%)	486,202 (6.53%)	192,818 (2.59%)	1,816,759 (24.4%)	3,750,097 (50.4%)
86	6,353,785 (100%)	829,202 (11.3%)	473,583 (6.44%)	184,299 (2.51%)	1,635,039 (22.2%)	3,844,154 (52.3%)
合計	44,295,366 (100%)	5,770,684 (13.03%)	2,878,311 (6.50%)	886,547 (2.00%)	11,428,353 (25.8%)	23,331,471 (52.7%)

資料來源：內政部

表二 臺灣地區家庭對學齡前兒童托育情形調查報告

	現實托育方式		理想托育方式	
	80年	84年	80年	84年
	依 重 要 序 排 行	在家由母親帶 (54.32%)	在家由母親帶 (52.06%)	在家由母親帶 (70.72%)
	在家由其他家人帶 (17.55%)	送到幼稚園 (15.32%)	送到幼稚園 (10.28%)	送到幼稚園 (12.94%)
	送到幼稚園 (6.79%)	在家由其他家人帶 (13.40%)	在家由其他家人帶 (8.34%)	在家由其他家人帶 (7.03%)
	送到托兒所 (6.79%)	送到托兒所 (8.53%)	送到托兒所 (6.96%)	送到托兒所 (6.73%)
	送到保母家或親戚家 (3.91%)	送到保母家或親戚家 (4.96%)	送到保母家或親戚家 (1.47%)	送到保母家或親戚家 (2.50%)
	全日寄養在親戚家 (1.00%)	全日寄養在親戚家 (2.00%)	花錢請人在家帶 (1.03%)	花錢請人在家帶 (1.17%)
	全日寄養在保母家 (0.92%)	全日寄養在保母家 (1.54%)	全日寄養在親戚家 (0.15%)	全日寄養在親戚家 (0.42%)
	花錢請人在家帶 (0.45%)	花錢請人在家帶 (0.73%)	全日寄養在保母家 (0.11%)	全日寄養在保母家 (0.31%)

資料來源：內政部，一九九七：二二～二三。

俞筱鈞、郭靜晃（一九九五）針對我國學齡前兒童進行實徵調查，結果發現：我國家長有對托育機構普及率、多元性有殷切的需
求，其餘如托育費用偏高、需要政府給予補助費用或減免稅金。政
府應提昇托育人員之專業倫理、教保技能、訂定明確的法規與政策
（如：育嬰／兒假、托兒費用減免、托育補助等）以建構托育品
質。

馮燕（一九九三）針對臺北市未立案托兒所及課育中心曾展開
全面性的清查，結果發現：家長送幼兒至托兒所的動機相當多元
化，有些較偏重價格、方便而不重視托育品質，即使是未立案的托
育設施，其環境設施及教保人員素質不堪，都仍有家長願意把子女
送托，顯現家長對托育品質認識不清；因此，政府再增加托兒機構
之數量的同時，更不能推卸責任，要將品質把關。換言之，政府必
須和家長共同擔監督托育品質的責任。

一、兒童的托育服務提供部分

王麗容（一九九四）研究中指出：臺灣地區幼稚園有二、五〇
五家，收托兒童二三七、二八五人；而托兒所共有一、八八七家，
收托幼兒為二三〇、七二六人，加上公、民營事業單位附設托兒服
務的有六十四家，收托幼兒約為四、〇〇六人，總收托人數為四六
八、〇一人，佔臺灣地區零至六歲兒童一百九十六萬人約二四％
左右，加上家庭保母保守估計收托率約五％，充其量我國學齡前兒
童收托率約為三〇％；與先進國家相比，臺灣地區兒童的受托率有

明顯的不足。這也表示我國幼兒有很多是由親友照顧或無照的保姆、教保人員來承擔照顧的責任。此現象對女性人力資源的開發與運用以及對兒童的發展與成長產生影響。

俞筱鈞、郭靜晃（一九九五）亦發現，當前我國托育服務提供之品質及內容亟待改善，包括法令、制度不合時宜、未立案機構充斥，卻又無法可管。另外，托兒人才大量流失、培訓不足、托教不能流通及相互承認年資，整體兒童照顧政策，如育嬰（兒）假、雙親假、兒童津貼制度、教育代券、城鄉差距大且也沒有明顯制定，使得托育問題無法徹底解決。諸如問題是攸關托育服務品質之提昇的首要條件以及紓解國家育兒及兒童照顧之壓力。

整體看來，我國對於兒童照顧的方式除了健保給付低收入戶的生活扶助之外，就是提供托兒照顧。而托兒照顧不但機構數量不夠，還有品質有待提昇。兒童的照顧不只反映兒童是否受到良好的照顧的兒童福利需求，也是反映婦女就業問題的福利需求。由於家庭結構的改變，婦女就業人口的增加，尤其是家庭育有學齡前兒童的婦女，使得托兒服務成爲國家擬定家庭政策中必須考慮的要項。如前節所述，依先進國家的做法，兒童照顧的提供應朝向多元化的發展模式，所提供的內容應足以提供不同類型家庭彈性的選擇，同時尚須和政府其它體系如教育、衛生、戶政等行政系統充分的配合，將兒童照顧建立爲支持家庭的兒童福利服務。支持家庭本位的兒童照顧乃是建構一個支持性的體系或環境（supportive environment），來協助家庭達成各種家庭的功能，例如：社會性、教育

性、保護性和經濟性等功能。而有關此種支持兒童照顧的家庭政策乃包括兒童照顧、家庭諮商、親職教育、收入維持、就業服務及兒童保護等相關福利服務措施。

肆、當前兒童照顧政策與措施之評析

我國現有的兒童照顧政策仍屬於福利多元主義的供給，包括公部門（政府）、私部門（營利業者、企業）、志願部門（非營利組織之民間部門）及非正式部門（家庭成員）共同擔負福利服務所提供者角色。依托育服務之受托率近三〇%來看，我國福利服務較屬於私有化（privatization）及分散化（decentralization）。私有化指的是公有部門提供的不足；而分散化指的是政府將福利服務之供給責任的分散化，亦將公部門提供直接服務之沉重負擔，轉移到私有市場（此點較與美國的托育政策相似，而有別於英、法、德國之托育政策）以及中央政府職權（包括預算、資源與分配的決策權）的下放，不只是從中央移到地方，再從地方政府將職權和資源繼續分散到鄰里或小型社會福利團體，以達到社區化的可能（林萬億，一九九四；馮燕、薛承泰，一九九八）。目前臺灣托育服務之執行，以一九九三年兒童福利法之修訂即有分散化之用意，將實際運作之兒童福利機構設置標準與設立辦法訂定權責讓地方政府負責，再報請中央，以強調地方之特色因地制宜立法的精神與功效，而中央則掌管兒童福利人員資格要點之訂定及訓練課程之規劃以提昇專業人員的素質。然各地方政府在中央缺乏明確政策指引、地方政府財力及

人力等資源不足、掌管托育法令之社政單位無法整合其他相關體系如教育、衛生等，以及制法能力不足之情況下，而無法發揮地方制宜及整合體系的完整兒童照顧政策。

政府將托育服務私有化之好處可增加提供服務量或服務之普遍性（availability），使得服務更具多樣化和選擇性，而使得中產階層的家庭有更多的選擇服務的需求，但相對地，政府退出主動參與托育服務的提供，透過消費面，提供誘因讓購買服務者各自購買服務，而將設施標準降低讓私有機構增加服務提供量以嘉惠中高收入的家庭，而低或中低收入由於購買資源不足使得對托育服務之需求更爲殷切及政策因管制角色鬆綁，消費者又缺乏監督之能力，因此私有化使得托育品質降低（馮燕、薛承泰，一九九八）。

爲鼓勵托育服務類型之多元化，福利多元主義是發展趨勢，但是政府服務提供私有化的同時，其管制（regulation）及經費（financing）角色則不適應私有化（Kaneman, 1989），因此，政府應積極扮演規劃及監督者以達到品質控制。萬育維（一九九三）即提出政府爲達到量及質並重的托育服務提供，除了私有化的政策，更應扮演下列六種角色：(1)監督者：做民間服務輸送體系中的監督；(2)規範者：負責訂立服務標準、制定規章、決定服務優先順序，並依職權受理申請，審核民間機構的資格；(3)協助者：當民間力有未逮，無法維持福利服務提供時，供給人力、物力、財力等資源，以協助民間增加供給能力；(4)協調者：避免重複供給及資源的浪費，並消弭供給者和服務消費者的差距；(5)風險分擔者：在民間

營運發生困難時立即補位，降低衝擊；及(6)激勵者：政府可以減免稅收或是以其它方式刺激民間提供福利服務。

除了父母直接監督及政府的規劃與監督的角色外，在政府照顧不周、父母照顧不力之下，企業也應爲兒童照顧開闢第三種選擇（天下雜誌，一九九九）。我國勞委會自一九九一年開始補助企業附設托育中心，其中只要通過勞委會的審核即可獲得補助開辦費用二〇〇萬，每年還有最高四〇萬元的設備補助，目前一共有五十五家企業附設托兒所。

當前我國的兒童照顧政策較與美國相似，欠缺明顯的規範、立法及家庭政策。此種兒童照顧政策取向不但不能標明國家的政策定位，並且托育服務提供量有所不足，加上托育服務品質未能有效監控，也造成父母托育及對兒童照顧的殷切需求。

伍、我國整體兒童照顧走向之建議

臺灣地區家庭結構趨向「家庭核心化」、「雙薪家庭增多」、「單親家庭增加」等三種趨勢，加上家庭平均人口逐漸減少，兩性工作不平等，兒童照顧方案與品質不夠支持現有家庭的需求。我國目前的家庭與兒童照顧的政策還是以隱含性及殘補性爲原則，比較欠缺明顯的家庭政策與統一立法明訂政府的角色與定位，並且立法上缺乏各種體系的平行協調。整體來看，立法之精神以宣示性大於實質上的意義，此種家庭政策與美國的福利制度較爲雷同。相對於其他歐洲工業國家自一九九〇年代起，對於兒童照顧政策能加以整

合，從制定政策，一方面提供支持家庭的產假、親職假以保障父母的工作權以及親自照顧子女；另一方面也廣增托育設施以提增替代性照顧的量，另外也鼓勵企業參與，提供優惠抵稅的誘因，也提撥預算來充實幼兒照顧人員的專業品質，以提增兒童照顧的品質。

爲了建構完整的兒童照顧的策略，政府可扮演更積極性角色來發展以家庭爲本位的福利策略，以提供各種支持性的政策與策略來增強家庭環境功能，以協助家庭在照顧子女上強化權能（empowerment）。爲使兒童照顧的政策更能落實家庭的支持功能，以提供家長更多彈性的選擇，政府在選擇兒童照顧的策略可能爲：

一、家庭給付制度：工業國家爲鼓勵婦女生育，避免養兒育女造成家庭負擔而給予現金給付（child allowance），除此之外，也可再針對低收入家庭兒童給予生活扶助，解決其家庭開支。這種現金給付方式的缺點，則可能因家庭開支受排擠效應，使低收入家庭受惠有限（Kahn & Kanerman, 1987）。我國除了低收入戶的家庭給付之外，就是少數縣市有提供教育券或托育津貼。雖然教育部宣稱最快在民國九〇年度會對四歲以上六歲以下之幼兒實施一萬元的幼兒教育津貼，但是未能普及到托兒所幼兒以及四歲以下幼兒照顧的津貼。

二、優惠家庭之財稅福利制度：家庭政策與財稅政策所協調之福利制度，可減輕家庭因養兒育女之經濟負擔，如扶養親屬寬減額即是，或增加育兒免稅額（tax exemption）或育兒退稅額（refundable child care tax credit）。然而，這種制度可能的缺點是在美國賦

稅寬減額的津貼方式被認爲具有優惠高收入家庭，使低收入家庭受排擠的效應（Kagan, 1989）。

三、兼顧家庭與工作福利制度：婦女參與工作對家庭生活品質，個人幸福感、企業生產力及社會的安定繁榮皆有影響。所以政府或企業可以加以考量以家庭爲取向的人事政策來支持員工對兒童照顧需求的滿足。這些人事政策可以考量：

（一）彈性工時：除了朝九晚五的上班工時，可以配合彈性工時及非全職工作來幫助員工（尤其是女性），協助工作／家庭的角色。

（二）親職假：我國對勞工除了六至八週（公務員六週、勞工八週）的產假之外，少數企業提供三個月無薪給付的親職假，並保證回來給予與原來請假前相同職位的工作。近來，美商公司如IBM也提供家中有三歲之前的幼兒，可以請育嬰／兒假。此種支持家長有多一種選擇育兒模式以減輕工作與家庭衝突的策略，並增加員工工作效率及對公司的向心力。

（三）興辦兒童托育工作：據內政部（一九九二）的兒童生活狀況調查統計顯示：臺灣地區有將近七成之學齡前兒童是由未立案之托兒所、家庭保母、親戚或父母自己照顧，僅有三〇％是在已立案的托兒所／幼稚園或保母所提供的托育服務中。而內政部（一九九七）的兒童生活狀況調查有七成學齡兒童放學後，可以直接回家，或當鑰匙兒，或有大人照顧。換句話說，有三成左右國小學童是要到安親班或其他地方等待父母下班來接才能回家。上班父母生

活壓力的來源之一是兒童的照顧問題，包括學齡前及學齡兒童的托育問題。因此，政府除了擴大增加托育機構以增加收托率及量的增加，還要確保托育品質，另外還要有鼓勵企業加入興辦托育的行列（目前只有五十五家企業有興辦企業托兒）。除了鼓勵企業興辦托育機構，其餘可以鼓勵提出優惠員工托兒方案、照顧生病子女、提供托育資訊、補貼托育費用。

（四）彈性福利方案：員工福利是個人所得的一部分，而員工福利對於雇主及員工皆有很大的影響，尤其雙生家庭常享用傳統的員工福利，例如工／勞保、健保、退休金、病假及有給假期。然而彈性福利方案乃是讓員工依自己需求選擇福利方案，以迎合不同家庭型態之員工及幫助企業節省成本。

（五）諮商及教育方案：企業可以提供一些教育方案幫助女性員工應付工作／家庭之問題，例如：減少因工作不確定之因素所影響、增加自己的專業能力、幫助親職功能、協調工作和家庭責任、工作壓力和財務管理技巧，以經濟方式來協調員工之雙重角色。

四、補償家務勞動制度：重新評價家務勞動的價值，使家務勞動成爲一實質的經濟貢獻，如家務有給制。鼓勵兩性平等工作權、同工同酬以及減少兩性的職業區隔以鼓勵兩性公平分擔家務。有必要時，利用以工代酬的補助來提供照顧者津貼及必要之家庭福利服務。

五、提昇托育服務的質與量：普及式托育就是普設托兒所或普

遍補貼托兒所，讓每一個兒童都能在政府補貼的托育設施內受照顧，它的好處是公平，沒有福利烙印，可促進婦女的勞動參與率（馮燕、薛承泰，一九九八）。但是在擴大托育機構的數量時，品質標準訂定，並且要確實執行品質監督時，甚至可以補助各種不同型態的托育設施及方式來增加選擇性。提昇幼兒機構的安全及品質更是政府責無旁貸的責任。

六、優先照顧弱勢人口及特殊需求的兒童：優先利用公立托育機構補貼及收托低收入戶、原住民等弱勢團體。此外，開辦收托身心障礙及特殊需求兒童的服務，並藉由補貼方式（如補貼機構）來增加托育服務量，以促進托育服務公平性。

陸、結語

兒童福祉的照顧是文明社會與福利國家的一項發展性指標，就此而言，諸如受虐兒童、重病醫治、危機處遇、緊急安置以及孤兒照顧等等以問題取向爲主的弱勢兒童福利工作，固然有迫切執行的優先考量，但是以正常兒童主體所提供的發展取向的一般兒童福利工作，則也是同樣地不可偏廢，比如兒童的人權、休閒、安全與托育服務等。終極來看，如何形塑一個免於恐懼、免於人身安全危險的社會以及提供健全家庭功能、支持家庭的兒童照顧服務（child care services）也是當前整體社會共同追求的願景。

兒童照顧是爲國家大事，這也是所有爲人父母切身的問題，尤

其在這變化快速、競爭猛烈的時代，在缺乏任何支持的家庭中，孩子照顧的品質以及父母身心壓力是令人擔憂的。兒童發展專家及科學家也一再疾呼兒童童年只有一個，三歲定一生，甚至三歲看大、六歲看老皆是反映兒童時期照顧與教育的重要。投資今天的幼兒，預防明日的社會危機。

養兒育女的兒童照顧責任到底是誰的責任？個人乎？社會乎？國家乎？先進國家的政府紛紛將社會最關注的焦點轉向最沉默、最弱勢的幼年族群，而各國政府也提撥預算，預定支持家庭的政策，結合企業及民間團體的力量，從福利與教育著手，以提供給下一代更優質的生活照顧。

臺灣社會快速變遷情況下，家庭組織結構多樣化及家庭人口數逐漸減少，雙生涯家庭增多之下，造成許多家庭功能逐漸式微，甚至無法承擔子女保護與照顧之職責，甚至於徘徊於工作與家庭之中而衍生了生活壓力。兒童照顧品質不夠，必然會造成日後的少年問題，甚至於成人的社會問題。

臺灣的兒童照顧在量上是患「貧」，不患「均」。因此，政府應制定明顯規範支持家庭的國家整體的生育及兒童照顧政策，不但要能兼顧特殊需求及一般兒童以及多元家庭結構的需求。而解決兒童照顧不僅在量的提供上要普及，質的考量應更為重要。政府要結合相關體系及資源，並相互協調以建構支持家庭、健全兒童福祉的兒童照顧網絡——借鏡國外相關育嬰／兒假、家庭照顧假、彈性工時等

家庭取向的勞工人事政策；提供對兒童照顧稅捐減免的財政政策；結合企業一起興辦企業托育中心或給予員工照顧幼兒的經濟補助；要求父母提供身教，以更積極、高品質的親子互動照顧及關懷孩子並與其他父母結合，共同負起協助監督改善兒童照顧機構的品質；以及結合教育資源協助對兒童照顧人員的訓練，投資兒童照顧的研究與評估，以作為規劃邁向廿一世紀社會發展遠景之參考。

（本文作者現任中國文化大學社會福利學系教授）

參考文獻：

一、中文部分

內政部統計處 中華民國八十一年臺灣地區兒童生活調查報告 臺北

內政部統計處 一九九二

內政部統計處 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 一九九七

天下雜誌 海闊天空III——二十一世紀後從○開始 一九九九

王麗容 臺北市婦女就業與兒童福利需求之研究 臺北市政府社會局

委託研究 一九九四

王麗容、林顯宗、薛承泰 婦女福利需求初步評估之研究 內政部社

會司委託研究報告 一九九五

行政院主計處 中華民國社會指標統計——民國七十三至八十五年 臺

北行政院主計處 一九九七

余漢儀 兒童福利專業人員之培育 臺北市政府社會局 兒童福利法

規研討會實錄 一九九〇

李鍾元 兒童福利：理論與方法 臺北 金鼎出版社 一九八六

林萬億 福利國家——歷史比較的分析 臺北 巨流圖書公司 一九九

四

俞筱鈞、郭靜晃 學齡前兒童托育問題之研究 行政院研考會委託研

究 一九九五

許純敏 社會變遷中兒童福利理念及措施之探討 臺灣大學社會學研

究所碩士論文 一九九二

郭靜晃、彭淑華 兒童福利政策之研究 內政部社會司委託研究 一

九九五

陳武雄 整合福利政策、法規、措施之理論與作法——社會福利的理

念與實踐 中華民國八十四年度國家建設研究會社會福利分組會

議 一九九五

馮燕 以兒童福祉為中心之家庭政策研議 青少年兒童福利學報 一

一九八九 頁三九—四五

馮燕、郭靜晃、秦文力 兒童福利法執行成效之評估 行政院研考會

委託研究 一九九二

馮燕 臺北市未立案托兒所課後托育中心全面清查計畫報告書 臺北

市政府社會局委託研究 一九九三

馮燕、薛承泰 建立完善托育福利服務網絡之研究 內政部社會司委

託研究 一九九八

萬育維 福利國家的困境以及我應存的警惕 福利社會 三十四 一九

九三 頁一—一三

鄭淑燕 兒童福利新課題之探究 中華民國社區發展研究訓練中心印

行 一九九一

鄭清風 談家庭津貼與家庭政策 勞工之友雜誌 五一—一九九三

頁一四—一九

二、西文部分

Combes, J. (1993). "France". In M. Cochram (eds.). International

handbook of child care policies and programs. Westport, CT: Green-

wood. pp.187-209.

Danbar, A. & Nordhauser, S. (1991). Is the child care credit progres-

sive? National Tax Journal, 44, pp.519-528.

Danzinger, S. (1990). Antipoverty policies and child poverty. Social

Work Research and Abstracts, 26 (4), pp.17-24.

David, M. G. & Starzec, C. (1991). France: A diversity of family

options. In S. B. Kamerman & A. J. Kahn (eds.). Child care,

parental leave and the under 35: Policy innovation in Europe. Westport

CT: Auburn House. pp.81-113.

Hofferth S., Brayfield, S., Deich, S., & Holcomb, P. (eds.). (1991).

The national child care survey 1990. Washington DC: The Urban

Institute.

- Kagan, S. L. (1989). The care and education of America's young children: At the brink of a paradigm shift? In F. J., Macchiarola & A. Gartner (eds.). *Caring for America's children*. New York: The Academy of Political Science.
- Kahn, A. J., & Kamerman S.B. (1987). *Child care... Facing the hard choices*. Dover: Auburn House Publishing.
- Kamerman, S. B. (1989). Child care, women work and the family: An international overview of child care services and related policies. In J. S. Lande, s. Scarr, & N. Gunzenhauser (eds.). *Caring for children- Challenge to America*. NJ: Laurence Erlbaum Associates, Inc., Publishers.
- Kamerman, S. & Kahn, A. (1991). Parental leave and infant care: U.S. and international trends and issues, 1978-1988. In J. S. Hyde & M. J. Essex (eds.). *Parental leave and child care*. Philadelphia, PA: Temple University Press. pp. 11-23.
- King, L. (1998). France needs children: Pronatalism, nationalism and women's equity. *The Sociological Quarterly*, 39 (1), pp. 33-52.
- Pettinger, R. (1993). "Germany". In M. Cochran (ed.). *International handbook of child care policies and programs*. Westport, CT: Greenwood. pp. 211-230.
- Schiersmann, C. (1991). Germany: Recognizing the value of childbearing. In S. B. Cameraman & A. J. Kahn (eds.). *Child care, parental leave and the under 35: Policy innovation in Europe*. Westport, CT: Auburn House. pp. 51-79.
- U.S. Department of Commerce (1998). *Statistical Abstract of the United States 1998*. Washington DC: U.S. Bureau of Census.
- Weigl, I. & Weber, C. (1991). Research in the nurseries in the German Democratic Republic. In E. C. Melhuish, & P. Moss. (eds.). *Day care for young children: International perspectives*. pp. 56-74.