

為兒童身心發展妥善規劃

◎黃海倫

內政部社會司專員

一、前言

關懷每一個兒童，給兒童溫暖家庭，平等發展機會，讓所有兒童均在父母呵護下，不愁衣食；排除疾病；免受社會惡習沾染，更在積極上培養助人利他、熱心合羣的品格，啟發追求知識的興趣，現行幼少福利措施的梗概。

兒童最好的生長環境，應該是在健全的家庭中，由親生父母來扶養，但這命題是相對而不是絕對，因為部份兒童是不幸出生自未婚媽媽或是破碎家庭，或是單親家庭；甚或縱是一般家庭，只因為母親為志趣或為生活，必須投入勞動市場，於是須要有代為照護的處所，托育事業於焉而生。

托兒處所究竟是兒童的樂園，抑或是兒童的牢籠，繫於政策導

向、法規取向、機構內涵以及人員素質等而定，特別是在工業時代，托兒服務不是很好制度，但又確是不能沒有的情況下，如何使之設備好、人員良來補足，甚或取替部份家庭功能，讓兒童有個良好的生長空間，便成爲此時此地致力提昇兒童福利的重要課題。

二、托育服務的內涵與現況

我國托兒所的輔導，屬於社會福利行政體系，具有濃厚的家庭色彩與親情意味，在本質上，有別於教育但又和教育相輔相成，在教保人員、社會工作人員，以及醫護人員相互配合下，爲幼兒提供給合中具前瞻，照料中有親情的服務。

托兒業務，是兒童福利工作中的一環，他須與寄養、收養、兒童心理衛生、虐待防止等配合更顯功能，我國托兒所可分爲一般性

托兒所及村里托兒所兩大類。近年來爲應實際需求，政府積極在各縣市設置示範性托兒所，並輔導民間團體或社區設置托兒所，往前還有托嬰服務的設置，往後又有國小低年級兒童課後收托及社區安親班，將收托服務擴達至八歲之兒童。回溯其發展過程，初期大多創設於農忙之際，或附屬於廠礦之內，隨着工商業發達，家庭結構改變，婦女就業人數增加，而顯發重要，由於家中幼年子女乏人照料，兼之幼兒保育也不是未經訓練學習的母親所可勝任，在政府的支持與社會需要的情况下，公、私立托兒所日有增加；社區托兒所經由專業的經費補助，在硬體設備方面已有逐年改善；部分地方政府並與民間兒童福利機構團體著手辦理鄰里托兒服務保姆訓練方案；中央內政部並編印各種教保活動設計叢書、教材教具分贈已立案之公私立托兒所，又撥專款補助各縣市政府辦理教保人員在職訓練、研習與觀摩活動。就整體服務品質而言，略漸提昇。但是，托兒福利服務是一種涵蓋衛生、教育與福利的整合性工作，社政單位雖努力在改善其服務的內涵與品質，惟在現行制度下仍存在着些許的問題與困難。

三、托育政策與相關問題之檢討

達成目標必須策略，於是過程就成爲成敗之所繫。有了政策，認同了政策，法規修改就有了準則，措施才能隨之而變，是以在關懷就是情，培育更是愛」的前提下，致力重視性向的培養、興趣才

藝的引發、偏差行爲的矯正，獎勵鼓勵的喝采，達成幼兒成長在歡愉、喜悅中，來發揮保育工作的功能。

鑒往策來，我們衡評以往制度或是法規，必須就其時空性來評析，兼顧理念與實際的配合，方不致於失之偏頗。是以在探討如何與時俱進，以新替舊，以優代劣的取向要求下，除了要利中求其大，弊中求其小外，還須要有一些設定與指標並且要顧及是否國力之許可，或民衆能否負擔，否則就會淪爲有討論而沒有結論，有結論但不會有結果的鏡花水月，虛無飄渺。

這些設定指標，是潮流的所趨，是家長的所求，更重要的是適合兒童所需要，概括的說有左列數項：

- (一) 如何以兒童爲本位，爲兒童作最佳的選擇；
- (二) 如何除理念的宣揚外，還有法律作獎懲；
- (三) 如何有效輔助母親保育，而非取代家庭；
- (四) 如何修訂相互矛盾落在時代之後與需要脫節的法規；
- (五) 排除爲一時之便而禍及兒童，遺患日後的措施。

有了這些設定，我們必然會發現一些實際狀況，就會知理念與實際有扞格不入之失，例如：

- (一) 土地難覓、價值過昂時，如何偏向公設民營；
- (二) 土地分區、樓層限制，活動空間有限，如何修改法規來因應；
- (三) 設立標準高低寬嚴應否一致，省市可否就本身條件自訂標準；

(四) 托兒所與幼稚園功能各有擅勝如何呼應銜接；

(五) 就籌設簡便如何可免辦財團法人登記而無弊端；

(六) 人員精進，如何使教材、教法及事務性如中央廚房供應等的共同研究發展，彼此互用；

(七) 托兒應否含托嬰、課後托、臨時托等；

(八) 為保障兒童應享親情，如何重視親職教育，推展親子活動。

(九) 針對婦女需要，應否界定鄰里收托或保姆式家庭式收托（含日夜）等不同標準功能；

(十) 兒童應有被照顧權益，如何減免費用，以免中低收入家庭子女受忽視

基於上面這些狀況，我們必須以行政的力量來調劑變遷的失調與空隙，透過政策與分工，採：

(一) 公設民營來達成分佈合理——公設托兒所、示範托兒所、社區托兒所雖年有增設，但就供需言，仍有不足之感，而都市地區寸土寸金，以臺北市而言，三百坪空間連同設備耗費近億，民間有心從事托兒事業者，財力拮据，有心無力投入無從；而財力雄厚者，又不此之圖，乃致托兒機構或位在偏遠、地處擁擠或收費高昂，不問屬於那類，均造成就業婦女極大之不便，唯有採公設民營之法，由政府投資購置場地，委託教保專家經營，服務本區或就業本區婦女之幼兒，由於無房舍之鉅額投資，故收費能廉；由於產權屬政府，故選取受託者能要求素質高；由於服務住所區內或工作區內之婦女故必方便；在合理的監督考核中，自可保婦幼福利於措施中。

(二) 教材提供、教法介紹來濟人才的不足——待遇低則不易挽留合格勝任人才；待遇高，羊毛出在羊身上，則家長不勝負荷，由是變成有經驗之教保人員流動率偏高，是以治一時之急，宜以教材來補新進人員經驗之不足，年來內政部在維護兒童身心健康，促進正常成長之目標下，先後完成相關單元教材逾四十種，且大多分贈至每一村里社區托兒所，其中不乏係聲光電化之作，其設計採雙向化、趣味化、多元化與地區化；雙向化使得教保人員與幼兒，家長與子女皆能一起學習；趣味化能引發參與動機，持續融貫；多元化與地區化，則易吸引其體認與實踐，此外又鼓勵家長參與教保工作，因參與而了解教保托育工作的艱辛與親職的功能；保育人員亦因家長們參與而提昇服務熱忱，在互知互助、互學互敬、相輔相成中將「及人之愛」的崇高人性作高度發揮。

(三) 空中教學來提昇從業人員專業素養——目前鄉村教保人員，泰半係高中程度，未受幼保專業訓練，如停職受訓，將影響收入；且又如日後如增設托兒所，為其取得任用資格計，內政部乃有將品質訓練與資格考試合為一體之議，以鼓勵有志從事教保工作者盡心力學，故有開創空中教學之舉，以聽授、函授實習多項兼採，為從業人員作知能水準之提昇。

(四) 親子關係來彌補家人疏離——教養子女為父母職責，育兒育女非僅憑藉一份天生的愛心，就能成為理想且成功的父母。親職應涵括對子女的養育工作，提供子女心理安全感與關愛，培養其良好的生活習慣與行為規範，運用各種社會資源建立其正確的學習態度

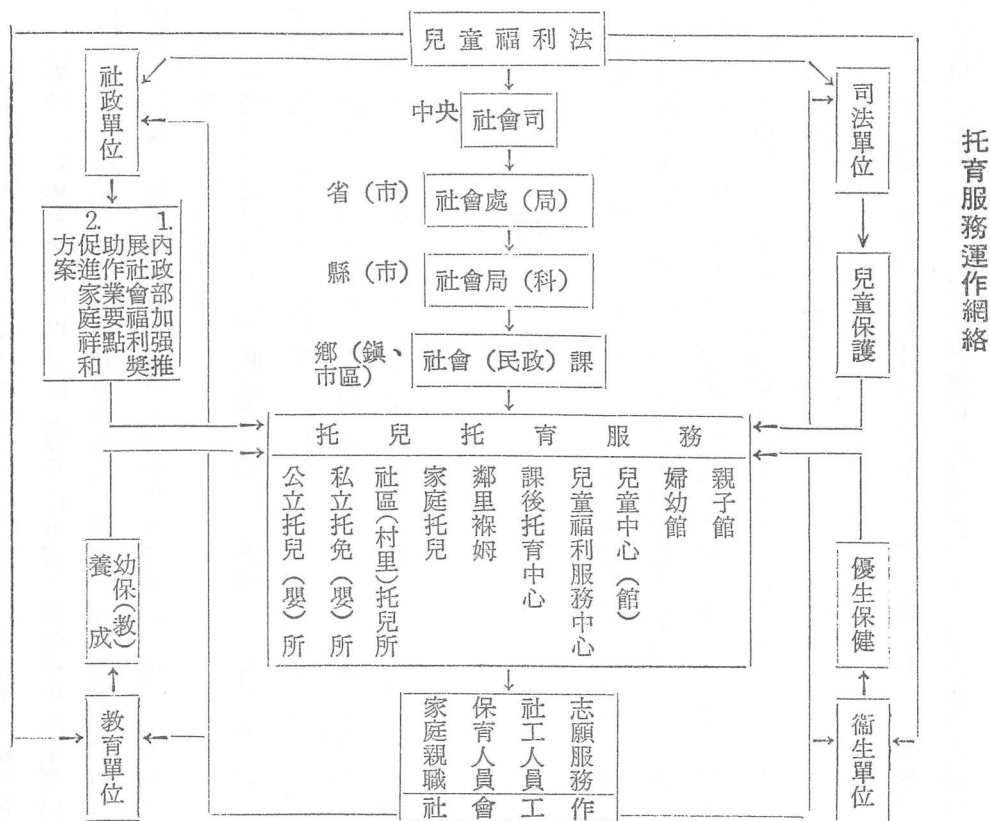
與健全人格發展是各有關機關，必須發展屬於本土性親慈子孝文化價值系統的親職教育訓練內涵，闡揚民族倫理道德的傳承，蘊育修齊治平仁人愛物的胸襟情操，如此方能培育謙恭、知禮、豁達、寬恕的民族幼苗。

(五)以車輛補助來濟位置的偏遠——部份就業婦女以鄰近無托兒設施，乃有暫托鄰居或背負幼兒從事工作之事，不問照顧疏忽抑或妨害身心，均非幼兒之福，是以對偏遠地區提供車輛，晨昏接送，由有經驗之教保人員代為照拂，容或增加政府負擔但就長遠性培植人力資源言，仍是有回收之積極性投資。

四、托育服務網絡之建立與規劃

在婦女高度就業的情況下，無暇照顧子女的情形，必然日顯增加。托嬰、托兒所勢必更形重要，托育服務一方面確切提供兒童在成長過程中所需要的照顧，一方面又補充家庭在照顧兒童方面的不足，使父母能安心於自己的工作。是以，如何規劃建立完善的托育服務網絡，以維繫親情照顧，並使兒童身心獲得合理的成長，是為當前重要課題。茲將運作網絡圖示如後：

在兒童福利措施中，縱有再完善的托育服務網絡，亦無法完全取代親職，僅可視作補足親職的服務。爲了要使托兒工作有更完善的推展，政府福利、教育、衛生等部門應共同研訂相關的法令，作爲彼此工作的依據和協調的準則，諸如人員訓練、實施要點、優生



保健、營養服務標準等。以合理標準的要求，來達成促進兒童福利，舉凡空間比例、人員資格、教保人數、設施要項外，更應規定（公私立）托兒所在收托兒童中應有減免費用措施，以便家境清寒之兒童，不因財力所限而被摒棄教養之外，而政府對辦理績效良好之托兒所，透過加強推展社會福利獎助方案，發給獎金助其改善設施，鼓勵從事教學、教材、教法等方面之研究。

這些取向，不侷限只在托兒所中實施，且和社區活動、節慶歡渡、民俗童玩等相呼應，透過「媽媽教室」，促進家庭祥和方案等相配合，讓父母們懂得愛護子女不是溺愛子女，關懷子女更要引導子女，在了解性向、培養嗜好、鼓勵學習、嘉獎服務中達成幼少在健全自己中，尊敬別人。

此外在托育服務的方式上，亦可藉由下列型態提供不同需求的服務內涵。

(一)托嬰服務：對於新生兒至二歲未上托兒所以前的幼兒照顧。照顧方式採個別式或家庭式，對於保姆的資格、訓練、照顧人數予明文規定，並核發執照。

(二)托兒服務：二歲以上至六歲學齡前的兒童照顧。這個年齡層的兒童大多在托兒所或幼稚園接受保育或學前教育。針對現行托兒所的缺失，托兒機構應配合職業婦女需求，延長受托時間，對家庭式的托兒機構，政府應就其設備、保育人員資格等方面做原則性的規定，鼓勵有心從事兒童保育工作者辦理。對於僱用較多員工，尤其是女性員工較多的公司、工廠或機構應規定其設置托兒所，以方

便員工送托子女。

(三)課後照顧服務：六歲以上至十二歲的國小兒童課後照顧服務。這個階段的兒童雖然可以自己處理身邊事務，是社會化的重要階段，模仿力最強，同儕團體的影響力大，也是建立道德觀念的重要階段，服務必須兼顧保育與教育。加強管理考核以才藝或課業輔導為主，良莠不齊的安親班。

(四)臨時托兒服務：為方便家庭主婦臨時上街或參加社交活動而需要寄托幼兒而設，儲備臨時托兒服務人員，透過福利服務中心受理登證或介紹的方式，在托兒所等相關兒童福利機構接受臨時托兒服務，甚或採到府照顧方式，方便有幼小子女的婦女得以安心地參加社交活動。

五、結語

關心一般兒童，更要照顧特殊兒童，托兒事業並不孤立。向前延伸與優生保健連成一線，向後擴展與少年輔導結成一體，在這過程中，涉及了醫藥、教育、法律、營養、警政、親子等等，他須運作體系，也須保護網絡，要每個家庭關愛自己的兒童，也要教保人員、社會人士有「及人之幼」的愛。

我們確信謀求幼兒幸福的生活與發展幼兒潛在能力，有開拓不盡的境域，唯有加強專業人員培養，重視科際知識的整合，擴展托兒所和社區的關係，保持托兒所和家庭的聯繫，以及重視國際潮流的引探，才能使工作日新又新。