

照顧成枷鎖？臺灣與韓國 兒童照顧政策之比較

王青琬

壹、前言

在全球化與後工業風潮之後，對福利國家最大的挑戰是：現行社會安全制度不足以回應新衍生的社會需求，如家庭結構轉變、生育率下降、女性勞動參與率提升、高齡人口增加與貧富差距擴大等，許多新興的社會風險（new social risk）已接踵而至。

男性為單一養家者不再是主流，臺灣已從傳統「男性養家者模式」（Male-breadwinner Model）朝向「雙元養家者模式」（Dual-breadwinners Model），當女性為了家戶經濟進入勞動市場，與傳統的家庭照顧角色出現衝突，致使家庭照顧供需失衡，形成「照顧赤字」（care deficit）（王舒芸，2014；Leira & Saraceno, 2009）。「誰來照顧孩子？」這個問題考驗著國家在兒童照顧政策上的治理能力（Lokteff & Piercy, 2012）。

過去臺灣在福利政策跨國比較研究，多以瑞典或美國作為參考對象，雖然先進國家的成功經驗，足以作為臺灣仿效典範，但畢竟國情文化差距甚遠，且政策上「路徑依賴」難以一朝一夕改變。同屬「東亞發展型福利體制」的南韓，不僅地理位置較為接近，歷史脈絡也同樣深受儒家家庭主義的洗禮。因此，本文以文獻回顧的方式，探討南韓的兒童照顧政策是否有值得借鏡之處，以提供臺灣未來關於兒童照顧政策改革的一個思考方向。

貳、臺灣兒童照顧政策的背景脈絡

一、供需失衡之「照顧危機」

「照顧」的概念其實源自於社會建構（Lundqvist, 2011）。女性主義者也呼應「照顧」一詞背後所隱含的意識型態與性別刻板印象，很多時候由女性包攬照顧

工作，並非基於天生特性或情感表現，而是反映女性在社會上的地位（呂寶靜，1999）。

如今，愈來愈多的女性投入職場，根據勞動部（2025）性別勞動統計數據顯示，截至2024年7月為止，臺灣女性勞動參與率超過五成（52.18%），傳統以女性為家庭照顧角色的情勢已改變。然而，在「男主外，女主內」性別分工的思維下，多數職場女性仍須兼顧家庭照顧者的角色，在工作與家庭的雙重壓力之下，不僅限制女性在勞動市場的發展；在家庭私領域，亦可能因照顧的供需失衡而出現「照顧危機」（care crisis）。

Lewis（2009）指出，兒童照顧在政策上的問題相當多元複雜，雖近年來照顧工作逐漸商品化（commodified），納入有酬工作的範疇。然而，「有酬的照顧工作」還是無法完全取代「無酬的照顧工作」，服務供給與實際需求之間呈現巨大落差，加上殘補式與片斷式的兒童照顧政策，使得育兒家庭因照顧議題而焦頭爛額。

二、從「性別觀點」透視臺灣的國家福利體制

若是從傳統福利國家的視角來看兒童照顧政策的議題，Esping-Andersen（1990）將福利國家分為三種型態：（一）自由型福利體制（Liberal

regimes）；（二）保守組合型福利體制（Corporatist regimes）；（三）社會民主型福利體制（Social-democratic regimes）（安德森，1990 / 2001）。

自由型福利體制認為，兒童照顧服務應回歸市場機制運作，弱勢 / 貧窮家庭，則以資產調查方式提供有限的救助，或輔以有限的社會保險，強調兒童照顧主要是家庭的責任，反對福利依賴。第二種保守組合型福利體制主張守護既有的地位分化，以迎合後工業階級結構需要。以強制性社會保險，將兒童照顧福利給付與就業市場結合，重視保存傳統的家庭關係，鼓勵由母親提供兒童照顧，只有當家庭照顧能力耗空時，國家才會進行干預，如德國或奧地利。第三種社會民主型體制重視「普及主義」與「去商品化」的公民權與社會權，認為應將所有社會階層都納入到普及式的保險體系中，提供充足的公共托兒服務，鼓勵女性投入工作而非照顧家庭，「充分就業」為此類型福利國家的重要目標。

除了上述三種福利國家體制，李易駿（2003）認為東亞國家跳脫Esping-Andersen的分類，獨樹一格，形成第四類「東亞發展型福利體制」，主要特色有三：（一）政府有系統的運用國家權力增加國家資源，並將資源引導到高附加價值的產業。（二）國家重視「累積的」社會結構制度，政治菁英發展政策仰賴主流民

意的支持與配合，以形成長期、穩定的總體力量。（三）東亞國家以外銷導向為主，在全球自由貿易體系中，雖經濟表現亮眼，但同時也承受更高的全球化經濟風險，故國際政經結構一直是東亞國家關心的主軸。南韓與臺灣同屬「東亞發展型福利體制」，公共政策制定深受上述三項特色的影響。

公共政策是鑲嵌在福利國家體制的意識型態上，同時也規範了家庭生活，也就是「再生產」（reproduction）的過程，甚至形塑社會性別角色。然而，福利體制的論述，主要聚焦在「國家」與「市場」的關係，而忽略「家庭」的重要性，也忽略女性家庭照顧角色的社會處境與生命歷程（Sainsbury, 1994）。因此，需納入性別觀點來看臺灣福利體制，方能瞭解兒童照顧政策的背景脈絡。

承上所述，即便女性投入職場，仍拋不掉育兒照顧責任，蠟燭兩頭燒周旋於工作與家庭之間，以致許多女性為了家庭，選擇退出職場；或是為了工作發展而選擇不生育子女，可見性別角色分工對於家庭照顧模式影響甚鉅。

傅立葉（2010）將臺灣與18個OECD國家進行比較分析，發現：在Korpi所建構的「一般家庭支持」、「雙薪家庭支持」和「市場取向」三種福利國家模式中，臺灣屬於「市場取向」模式。「一般家庭支持」在政策上支持女性留在家中從

事照顧角色，測量指標包括：普及式兒童津貼、幼兒與未就業配偶的稅賦減免、三歲以上兒童的公共托育服務；「雙薪家庭支持模式」則是政策上同時支持男性和女性兼顧賺錢養家與家庭照顧的角色，測量指標為：兩歲以下幼兒公托服務、給薪產假、給薪親職假及公共老人居家照顧服務。最後一種「市場取向模式」，則是將性別關係放由市場和家庭決定，此模式在上述兩種模式的指標得分都偏低，也被評論為「蠟燭兩頭燒模式」（黃志隆，2012）。

受到性別主流化與性別平等之國際風潮，臺灣在2002年通過《性別平等工作法》，經多次修訂，於2009年開始實施育嬰假與育嬰留職津貼，配偶有薪陪產假也從3天增加到7天，故此測量指標的得分大為提升。但整體而言，仍是落在「市場取向模式」的位置。

綜上所述，兒童照顧政策需考量的面向複雜多元，涵括福利體制、市場機制與家庭照顧之性別角色分工。在臺灣，已婚女性會因育兒而中斷職業，承擔家庭照顧責任，這是由於臺灣六歲以下公托率比例低，三歲以下的幼兒照顧體系更是缺乏，約七成的幼兒是仰賴「母親」照顧（許雅惠，2002）。雖然女性教育程度提升，就業機會多元，投入就業市場的比例逐年提高，但家庭依賴人口的照顧需求依然存在。根據勞動部（2025）性別勞動統計數

據顯示，雖然近年育嬰留職停薪津貼男性申請者的人數大幅提升，但仍以女性為多數，女性申請者為男性的3至4倍。換言之，在臺灣，暫別職場、選擇返家照顧幼兒仍以女性（母親）為大宗。

三、「家庭主義」、「去家庭化」與「再家庭化」

王麗容（2001）表示臺灣在兒童照顧政策偏向新自由主義觀點，以殘補式、片斷式福利政策為取向，形成強調「母職角色」的「冷漠的兒童照顧政策」（inactive childcare policy），亦呼應前段所述，符合Korpi「市場取向模式」的分類。

除了國家福利體制，社會價值觀與文化也形塑兒童照顧政策的內涵樣貌，以「家庭主義」、「去家庭化」與「再家庭化」的核心概念論述。

（一）家庭主義

在臺灣與南韓，針對兒童照顧的社會價值觀是深具儒家家庭主義色彩的。「家庭主義」（Familism）強調家庭完整性，強化家庭功能，以滿足家庭成員的需要。長久以來，「母職」的意識型態，更是將女性深鎖於「家庭」的囹圄中（王淑英、孫嫚薇，2003），女性被期待扮演好妻子、好母親與好媳婦的角色。儒家家庭主義與西方家庭觀最大的不同，在於亞洲女

性的「媳婦」角色，媳婦侍奉公婆與照顧打理夫家的一切需要，成為婚育女性的重要課題。Sung（2003）指出：儒家主義中的「易經」（Yi Jing）點出男人與女人的關係與地位，男人是天（heaven），女人是地（earth），女性基於道德準則附屬於男性，男性占據優勢，女性處於劣勢。簡言之，儒家傳統的「家庭主義」，牢牢地將女性箝制在家庭私領域，承擔主要照顧的角色。

（二）去家庭化

隱身於傳統價值的「性別」其實也是一種社會階層（gender stratification）（Bambra, 2007）。受到女性主義者大力抨擊後，Esping-Andersen（2009）提出「去家庭化」（de-familisation），強調透過公共政策或市場供給，以減少個人對於家庭的依賴，也就是國家介入提供足夠的兒童照顧政策或措施，減輕家庭照顧的重擔。Bambra（2007）的研究，加入性別意涵，並將「去家庭化」納入福利國家體制的分析，測量指標包括：女性經濟活動率、產假的補償金額與產假的長短等。結果發現：先前Esping-Andersen的三種福利國家體制確實不夠完整，加入「去家庭化」性別指標，福利國家體制可分成五類，亦能涵蓋選擇暫別職場、返家照顧幼兒的勞動人口群。

社會民主福利體制普及式的兒童照

顧制策，強調照顧責任應「去家庭化」。以瑞典為例，普及性的公托服務、彈性的親職假、高所得替代率與父親假等育兒措施，反映在其高勞參率與生育率，兒童照顧已不再是女性專屬的責任了。

（三）再家庭化

除了「去家庭化」，性別平等策略還包括「再家庭化」（re-familisation）。就是將照顧責任某種程度移轉給父親，並透過育嬰假與家庭照顧假等福利措施，平衡勞動者工作與家庭照顧的需求（王舒芸，2007；傅立葉，2010）。「去家庭化」是減少或解放女性承擔家庭照顧的責任；「再家庭化」則是補充、支持或強化家長的照顧能量。透過多元福利措施或服務，讓父母可以安心從照顧責任中釋放出來，如丹麥或瑞典推行平價優質的照顧服務；挪威及芬蘭則是發放照顧津貼給未使用公托的家長，並推動父職假，強化男性參與照顧（王舒芸，2014）。因此，兒童照顧政策不僅包含「去家庭化」的策略，也具「再家庭化」的介入內涵（王舒芸，2014）。

綜上所述，臺灣的兒童照顧政策在新思維與舊價值間的衝突與擺盪過程中呈現三方面照顧議題：（1）照顧責任女性化（2）照顧服務市場化與商品化（3）政策之間缺乏有效整合。跟韓國一樣，臺灣長期受到儒家家庭主義的浸潤，將照顧

的責任壓力放在女性身上，當女性需外出工作時，兒童照顧的責任歸屬掀起廣泛討論。在公共托兒資源不足的情況下，只能委由市場上的托育照顧資源，卻面臨價格昂貴或照顧品質參差不齊的問題。照顧服務高度市場化的結果，使得照顧服務趨向「商品化」，原本富含情感關懷的照顧行為，變為論斤秤兩的「商品」，不僅拉大貧富差距，亦導致社會階層化的情況更為嚴重。

瞭解福利國家體制與社會價值觀對兒童照顧政策的隱形影響，並釐清「去家庭化」與「再家庭化」的內涵，才能思考兒童照顧政策與方案措施的比重配置，逐步修正臺灣帶有濃厚家庭主義色彩的兒童照顧政策，填補照顧缺口。

參、臺灣與韓國兒童照顧政策之比較

過去臺灣在福利政策跨國比較研究，多以北歐國家的瑞典作為參考對象，雖然瑞典的兒童照顧政策確有多項措施值得仿效，但兩者國情文化相距甚遠，韓國與臺灣同屬「東亞發展福利體制」（李易駿，2003），皆深受儒家家庭主義思維的影響，因此，欲檢視臺灣與韓國的兒童照顧政策，分述如下。

一、臺灣的兒童照顧政策

(一) 政策法令的沿革與脈絡

1950年代，政府制定托兒所設置辦法，為「因應農忙時節臨時性托兒所」之法源依據，讓女性投入農忙工作，為政府介入家庭照顧之始（詹火生等人，2002）。然「農忙托兒所」的設置立意並非基於婦女權益或兒童福利，而是為協助農民採收，創造經濟利潤。之後產業轉型後便消失，國家退出幼兒照顧的干預角色，取而代之是幼托照顧的市場化現象（黃志隆，2012）。

1980年代後政府修正托兒所設置辦法，並訂定托育中心設置立案標準。1990年，除托育以外的兒童照顧政策才相繼提出，如兒童津貼與育嬰假等（詹火生等，2002）。1995年，兒童津貼因選舉成為熱門話題，但仍以補助弱勢兒童為主，尚未有普及式兒童津貼。2002年，《性別平等工作法》通過，逐步整合「就業」與「親職」相關配套措施。

2007年行政院院會研議推動「幼托整合」政策，2011年《幼兒教育及照顧法》三讀通過，規範2歲以下托嬰中心或居家保母，歸內政部主管；2至6歲幼稚園/托兒所改稱「幼兒園」；7到12歲的兒童托育中心、安親班等，統稱為「課後照顧中心」，由教育部主責（李駱遜，2007）。同時，內政部為提升托嬰品質，執行「建構友善托育環境計畫」，期盼提供就

業父母更多優質的托育選擇（趙蕙鈴，2012）。

行政院於2008年通過「人口政策白皮書」，雖聚焦在少子女化、高齡化，及國際移民所帶來的人口問題，但該政策點出近年在國際間蔚為風潮的「工作—家庭平衡政策」（work-family balance policies），包含四項策略：「健全家庭兒童照顧體系」、「提供育兒家庭之經濟支持」、「營造友善家庭之職場環境」、「改善產假及育嬰留職停薪措施」（黃志隆，2012），指引臺灣未來兒童照顧政策的發展方向。而後，勞委會（現為勞動部）修訂《就業保險法》，增列育嬰留職停薪津貼，申請者可獲六個月80%薪資補償（註1），可謂積極回應行政院人口政策白皮書之政策方針。

(二) 政策內容與服務輸送

1. 兒童托育服務（child care）

臺灣的幼兒照顧以私立托育服務為主，政府鼓勵民間或企業單位設立托兒設施，以致公立/私立托嬰機構數量比例懸殊。根據衛生福利部社會及家庭署（2025）最新數據顯示，截至2025年6月，全國托嬰中心總計1,844處，公立托兒機構僅有140家，公設民營托嬰中心373家，而私立托嬰中心卻有1331家，呈現高度市場化現象。

政府對於托育機構雖有評鑑機制，但

托育品質管控有其限制，仍有不少未立案托兒所。此外，許多托嬰中心與保母系統未明訂收費標準，使得托育服務出現商品化與階層化，弱勢家庭受限於經濟能力，或缺乏托育資源，而無法獲得適切的兒童照顧服務（詹火生等人，2002）。

2. 稅賦減免或津貼給付 （cash benefit）

除托育服務之外，兒童津貼與稅賦減免等現金給付，對於育兒家庭可增加收入或減輕家庭經濟負擔。兒童津貼制度源於企業提供的家庭津貼制度（family allowance），最早於1926年，紐西蘭首創國家家庭津貼制度，但須經資產調查方能領取。而後，紐西蘭於1946年取消資產調查，先進國家也逐漸採行不需資產調查的家庭津貼制度（余多年，1999）。

臺灣自2022年起，針對育有0到5歲幼兒，且未接受公共托育服務或準公共化服務的家庭，提供5000到7000元的「中央育兒津貼」，並於2023年取消「綜所稅率20%以上不得申請」之排富條款。同時，對於低收入或中低收入家庭還會加發補助（衛生福利部社會及家庭署，2025）。

至於稅賦減免，臺灣目前所得稅法規範：每位受扶養親屬享有免稅額（tax deduction），20歲以下受扶養親屬免稅額為新臺幣97,000元，換算每個月扶養孩子花費為新臺幣8,083元，然而，實際照顧兒童的花費遠遠超過此金額。

3. 家庭支持相關措施

（Family support）

（1）產假與親職假

根據《勞動基準法》與《性別平等工作法》之規定，女性員工可得八週全薪產假，其配偶亦可獲得七日之有薪陪產假。若有流產情況，依懷孕月份可得4週、1週或5日之流產假。關於家庭照顧假與彈性工時規定，明訂員工因家中幼兒疾病或預防接種，得請家庭照顧假，全年以七日為限。育有三歲以下子女，可申請育嬰留職停薪，期限最長兩年，前六個月可請領八成薪。

（2）彈性工時與哺集乳時間

撫育未滿三歲子女，得向雇主請求調整工作時間或是每日減少工作時間一小時。子女未滿兩歲須受僱者親自哺集乳者，每日享有哺集乳時間60分鐘，視同工作時間。

二、韓國的兒童照顧政策

大韓民國，簡稱韓國（或南韓），位於東北亞朝鮮半島南部的民主共和國，近年在動盪不安的全球經濟創下耀眼不凡的成績，被稱為「漢江奇蹟」。除了經濟實力傲人之外，全球也興起哈韓風，如：大啖韓國泡菜、各類韓式美食與化妝保養品，韓國影視劇與流行音樂也受到大眾喜愛（林雅音、黃迺毓，2013）。在兒童照顧政策方面，由於受到「工作-家庭平

衡思維」洗禮，南韓近來積極發展家庭政策，並將家庭事務與福祉提升為社會的責任。

(一) 政策法令的沿革與脈絡

南韓的兒童照顧政策最早可追溯到1921年的《社會救濟法案》(Poverty Relief Act)，主要提供貧寒家庭照顧服務。自1961年開始，其家庭政策雛形逐漸形成，將社會福利導向低收入/弱勢兒少家庭，提供照護與協助(Chin et al., 2012)。

因應人口結構與家庭型態的改變，南韓於2004年訂頒《健康家庭法》(*The Framework Act on Healthy Families*)，該法強調對兒童養育的協助，包括：兒童照顧、課後輔導，以及育兒假制度等，以保障兒童受照護的權利，並減輕家長的育兒負擔(林雅音、黃迺毓，2012)。

2007年的《就業平等和工作—家庭平衡支持法案》(*Act on Equal Employment and Support for Work-Family Balance*)與2008年的《就業平等法》(*the Equal Employment Act*)，規範產假與親職假(母親假與父親假)、兒童照顧假、彈性工時、鼓勵企業雇主設置托育機構，政府予以財務資助和稅賦優惠(林雅音、黃迺毓，2012；Chin et al., 2012)。同時，為提升女性勞參率解決職業中斷問題，分別於2010年制定《職涯中斷女性法》、2015

年制定《兩性平等基本法》，並據此陸續公布三期的「促進職涯中斷女性的經濟活動基本計畫」與「兩性平等政策基本計畫」，將政策推動的主軸，推向落實性別平等(李修瑩，2025)。該方案不僅加強托育支持，鼓勵男性申請育嬰假，並在150萬韓元內的工資給予100%的薪資替代率。此外，為預防女性職涯中斷與支援二度就業，設立「女性新起步中心」，以支持因結婚、懷孕生產、育兒及照顧等因素所導致的職涯中斷，截至2023年底，韓國各地已設立159處「女性新起步中心」，協助有就業意願女性重返職場(首爾經濟日報，2014；李修瑩，2025)。

(二) 政策內容與服務輸送

1. 兒童托育服務 (child care)

跟臺灣一樣，韓國亦分為居家托育(in-home care)與機構式托育(childcare at daycare center)。選擇居家托育的家庭，不論是由親屬照顧或是聘雇保母，皆享有現金給付；而選擇機構式托育的家庭，則提供托育券(vouchers)給家長到市場去選擇適合的托育機構。現行韓國的兒童托育服務也是以私立為主，亦呈現市場化現象(Miho, 2012)。

自1998年開始，國際經濟合作發展組織OECD(Organization for Economic Cooperation and Development)推動學齡前兒童教育與照顧政策的檢討，要求各會

員國提升幼兒教育與照顧（educare）的品質，韓國也在其中，積極推行幼托整合與人力資本培育。

2. 稅賦減免與津貼給付 （cash Benefits）

韓國的兒童照顧津貼具有資產調查限制，收入低於70%且育有2歲以下幼兒的家庭，不論是否有使用幼兒托育設施，皆可領取現金補助（0歲嬰兒-200,000韓元/月，1歲幼兒-150,000韓元/月，2歲幼兒-100,000韓元/月）。育有3至5歲幼兒且沒有使用托育資源者，每名子女可領取100,000韓元/月（Ito Peng, 2011）。此外，自2004年起，韓國對於低收入或移民家庭兒童，推展「We Start」行動（註2），以消除兒童之間的差距（相馬直子，2012）。

3. 家庭支持措施 （Family Support）

（1）產假與親職假

1987年公布《工作機會平等法》開始實施親職假制度，2001年又頒布男性勞工育兒休假制度及育兒工資等規定，推行父親假措施。在韓國，女性員工可獲得全薪產假三個月（12週），南韓近期延長育嬰假至1.5年，雙薪家庭父母合併可申請三年育嬰假，且育嬰假可彈性分四次進行，期間的職位空缺由兼職人員代理（廖玉玲，2025）。

（2）彈性工時

如前所述，韓國女性員工可在三個月產假後，立即進行1.5年的育嬰假，且休假復職後也可繼續追加為期一年的「育兒期工作時間縮減」（flexible working time），讓育兒員工可提早下班。

肆、對臺灣兒童照顧政策之啟示與建議

臺灣與韓國同屬東亞發展福利體制，兩者皆深受儒家家庭主義影響，「男主外、女主內」性別角色分工根深蒂固，兒童照顧一直被視為是女性的工作（women's work）；經濟上，臺灣與韓國同為亞洲四小龍，1980年以來，經濟起飛，各方面表現亮眼。同時亦受到經濟全球化波及，相關產業出現人力短缺的問題，使得女性須進入職場，以緩解勞動力不足的問題。接踵而至的晚婚/不婚、晚育/不育或離婚率攀升，衍生家庭型態轉變與生育率下降等問題，都影響兩國的人口結構。近年來，「工作—家庭平衡政策」觀點也激勵兩國，結合勞動政策推出促進婦女就業各項友善措施，企盼讓女性投入職場的過程中，亦能兼顧家庭。

除了上述相似處，在兒童照顧政策方面仍有若干不同之處，簡述如下。

一、育嬰假期彈性，鼓勵父親角色加入照顧

以產假規定而言，韓國的產假12週，而臺灣仍是維持8週全薪產假，產假後彈性運用育兒休假的規定，韓國也較為完善。此外，韓國的《就業平等和工作—家庭平衡的支持法案》，不僅鼓勵父職角色加入照顧，也推出多項友善企業措施，以減少企業對於育兒勞工的抗拒或歧視。

二、幼托有效整合，提高正式托育率

韓國將原先附屬於教育發展學會（Korea Education Development Institute, KEDI）的兒童照顧與教育，特別獨立出來，並於2005年合併韓國婦女發展學會（Korea Women's Development Institute, KWDI）及韓國健康與社會事務學會（Korea Institute for Health and Social Affairs, KIHASA），成立「韓國兒童照顧與教育學會」（Korea Institute of Child Care and Education, KICCE），主要在研擬幼教政策進行課程發展之研究，辦理幼教師資訓練、從事合格托育機構的認定、推動國內外學術交流及跨國合作研究等（李駱遜，2007），相較於我國分屬各部缺乏整合的情況，韓國這樣的整併頗值得參考。

在臺灣，依行政院主計處2010年婦女婚育與就業調查報告顯示：已婚女性未滿3歲子女之照顧方式，以「自己」照顧

為主，占54.9%；「自己的父母」（即祖父母）次之，占33.64%，由「保母」照顧，占9.37%。0到3歲嬰幼兒機構式及家庭式托育總覆蓋率約為11.46%，相較於韓國的托育覆蓋率37.7%，顯示臺灣幼兒正式托育率偏低（鄧蔭萍，2012）。

三、促進女性勞動參與，解決職業中斷問題

韓國近年來不遺餘力推行工作—家庭平衡政策措施，以促進女性勞參率。在臺灣，女性勞參率最高是落在25到29歲年齡層（近九成），進入婚姻後就一路下滑，屬於左偏峰型之女性勞動曲線，一旦因育兒中斷就業，就很難再回到職場。

韓國為提升女性勞動參與率並解決職業女性工作中斷問題，制定《職涯中斷女性法》與《兩性平等基本法》，並廣泛設立「女性新起步中心」，以支持因婚育或照顧因素所導致的職涯中斷議題。因此，即使韓國女性亦會因婚育而暫離職場，但待子女稍長，仍會重返職場。即40歲以上韓國女性回到職場的狀況似乎比臺灣女性來得順利。不僅如此，韓國政府鼓勵企業雇主設置托育機構，以獲得資助與稅賦優惠，有助於營造友善職場環境，值得臺灣參酌採行。

伍、結語

女性主義經濟學家Nancy Folbre指出：孩子是「公共財」（public goods），照顧孩子為國家提供重要的公共利益，然而公共資源對育兒的幫助，卻仍不足夠。照顧兒童的成本支出，端視社會的集體認同（collective identities）、利益（interests）和權力（power）交織下的結果（引自唐文慧，2004）。

近年來韓國政府在政策改革大刀闊斧，促使「工作-家庭平衡思維」融入勞動政策與兒童照顧政策，不僅生育率止跌且略微回升，其婦女勞參率也優於臺灣。可見須從價值觀層面徹底改變，結合公共政策與方案措施的推展，才可能讓「照顧」不再是一個沈重的枷鎖。透過全面檢視臺灣的兒童照顧政策，歸結以下改革方向。

一、照顧責任去女性化

雖然臺灣法令中育嬰留停與家庭照顧假範圍擴大，也納入六個月給薪假，以支持婚育家長在工作與家庭的平衡。但長久以來，照顧責任「母職化」的意識型態，早已深植人心。國家甚至用傳統儒家家庭主義來閃避福利問題，將照顧責任推回給家庭，而家庭又將照顧責任放到女性身上。李庭欣與王舒芸（2013）指出，在臺灣，即使父親申請育嬰假，也不會成為家

中主要照顧者，傳統父權思維鑲嵌在社會結構中，即便男性自主選擇退居家庭私領域，仍保有家務豁免權與協商權。

臺灣現行照顧政策，不論是幼兒或失能者，都以女性為主要照顧者（褓母或看護），此政策邏輯觀有礙於推展「兩性共同照顧」。因此，兒童照顧政策應積極「去性別化」（姜貞吟，2010），必須讓男性加入照顧行列，瑞典的親職假制度，將「父親月」的天數增加至90天，即使母親也無權代請，極力推展「兩性共親職」價值（常欣怡，2003；郭曉雲，2008）。當「兩性共親職」形成社會共識，成功將「照顧責任去女性化」後，才能逐步朝向「去家庭化」的目標。國家在男女就業率均高且稅收充足的情況下，才有餘力充實兒童照顧政策與相關公共政策，形成良性循環。

二、照顧服務去市場化與去商品化

臺灣的幼托服務呈現高度市場化與商品化，須透過福利國家「去商品化」以達成社會權的實踐。雖然照顧服務市場化，可增加育兒父母的選擇性，卻也會拉大貧富差距與階層化，導致工作貧窮（working poor）。以雙薪夫妻每月家戶所得新臺幣8萬元為例，目前保母費用市場行情為每月2萬元，占家戶所得25%，尚未考量住屋花費與日常開銷，更別提若是育有第二名子女了。

可見將「照顧服務公共化」（即「去家庭化」），才能有效減少市場機制對弱勢家庭或多子女家庭的排擠效應。如瑞典政府廣設公托資源，覆蓋率高達九成，父母在工作之餘，幾乎不需擔心兒童照顧的問題（黃志隆，2012；常欣怡，2003）。

三、融入友善工作—家庭平衡政策

兒童是社會的「公共財」，許多先進國家咸認同社會整體福祉，立基於對兒童的投資，故對早期兒童教育與照顧（Early Childhood Education and Care）的公共投資亦逐年增加（郭曉雲，2008）。在「投資兒童也就是投資社會」的共識下，鼓勵推動工作家庭平衡政策（Earle et al., 2011; Hegewisch et al., 2011; Lewis, 2009），期待在以就業為導向（employment-led）的思維中，加入兒童照顧性別觀點，以建構友善家庭的工作環境。

然而，所謂「建構友善職場」，並非僅是設立哺集乳室、婦幼停車位、或增設女性廁所等，而是真正建構一個性別平權的環境，讓女性不在工作與家庭間左右為難（易永嘉，2008）。如前所言，韓國於2014年陸續發展一系列針對職業女性不同生命週期維持工作支持方案，該方案不僅加強托育支持，鼓勵男性申請育嬰假（予以全額薪資）；同時發展「替代人力資料

庫」，並調漲職代人力補助金額，以減輕企業的負擔（Ito Peng, 2011）。這些多元友善措施，有助於女性重返職場，並解決職涯中斷的問題，值得參酌仿效（李修瑩，2025）。

綜上所述，照顧責任去女性化、照顧資源去市場化與去家庭化，並整合勞動政策、教育政策、托育政策、社會救助與財稅政策，才能讓兒童照顧政策獲得全面性的推展，積極投資下一代，讓「照顧」不再成為家庭的枷鎖！

（本文作者為東海大學社會工作學系助理教授）

關鍵詞：兒童照顧政策、福利國家體制、去家庭化、工作—家庭平衡政策

📖 註 釋

- 註1 育嬰留職停薪津貼的所得替代率自2021年7月1日起，由原先的60%改為80%，政府額外加發20%的「育嬰留職停薪薪資補助」。
- 註2 「We Start」：目標是透過低收入家庭支持政策，以減少兒童間的差距。“We”是取Welfare和Education的首字母所構成，仿效美國的「Head Start」與英國的「Sure Start」運動（相馬直子，2012）。

📖 參考文獻

- 王麗容（2001）。〈婦女政策的女性主義邏輯與政策建構〉。載於詹火生、古允文編著，《社會福利政策的新思維》（頁363-377）。厚生基金會。
- 王淑英、孫嫚薇（2003）。〈托育照顧政策中的國家角色〉。《國家政策季刊》，2（4），148-174。
- 王舒芸（2007年10月6-7日）。〈向左走？向右走？兒童照顧政策之去或再家庭化初探〉（會議論文）。「家庭與工作：變遷現象與多元想像」台灣女性學學會2007年年會暨學術研討會，高雄市，中華民國（臺灣）。
- 王舒芸（2014）。〈門裡門外誰照顧、平價普及路迢迢？臺灣嬰兒照顧政策之體制內涵分析〉。《台大社工學刊》，96，49-93。
- 安德森（Esping-Andersen, G.）（2001）。《福利資本主義的三個世界》（古允文譯）。巨流。（原著出版年：1990）
- 李易駿、古允文（2003）。〈另一個福利世界？東亞發展型福利體制初探〉。《台灣社會學刊》，31，189-241。
- 李修瑩（2025）。〈突破傳統框架，韓國啟動少子高齡化時代女性平權新變革〉。2025年8月18日，檢索自<https://www.italent.org.tw/ePaperD/7/ePaper20240900003>
- 李庭欣、王舒芸（2013）。〈「善爸」甘休？「育爸」不能？與照顧若即若離的育嬰假爸爸〉。《台灣社會研究季刊》，28，93-136。
- 李駱遜（2007）。〈幼托整合的現況與未來發展〉。《教育人力與專業發展雙月刊》，24（3），113-126。
- 余多年（1999）。《各國學齡前兒童照顧支持政策之研究》（碩士論文，國立中正大學）。臺灣博碩士論文知識加值系統。<https://hdl.handle.net/11296/4d8k2k>

- 呂寶靜（1999）。〈性別與家庭照顧：一個女性主義的觀點〉。載於王雅各編，《性屬關係（上）：性別與社會、建構》。心理。
- 林雅音、黃迺毓（2013）。〈韓國〈健康家庭法〉的內容、特色與啟示〉。《人類發展與家庭學報》，15，25-44。
- 黃志隆（2012）。〈台灣家庭政策的形成：家計承擔與兒童照顧的整合〉。《人文及社會科學集刊》，9，331-366。
- 相馬直子（2012年11月20日）。〈韓國的「明示型」家庭政策與日本的「默認型」制度改革〉。2025年8月21日，檢索自<https://www.nippon.com/hk/in-depth/a01003/>
- 許雅惠（2002）。〈性別、依賴、就業力：台灣婦女的經濟弱勢與保障〉。《臺大社會工作學刊》，6，123-173。
- 首爾經濟日報（2014年2月5日）。〈韓國擬給女性三月產假、一年育兒假及一年提早下班〉。
- 姜貞吟（2010）。〈國家與性別：臺灣照顧政策性別化探析〉。《國家發展研究》，10（1），1-34。
- 易永嘉（2008）。〈OECD 國家對育兒父母推行友善家庭與職場政策、作法及借鏡〉。《臺灣勞工季刊》，14，118-131。
- 唐文慧（2004）。《誰來照顧？台灣幼托政策的政經分析》。行政院國家科學委員會。
- 常欣怡（2003）。〈瑞典兒童照顧制度對台灣相關政策之啟示〉。《社區發展季刊》，101，463-473。
- 郭曉雲（2008）。〈瑞典親職假政策對我國相關政策之啟示〉。《幼兒教育》，291，55-68。
- 傅立葉（2010）。〈從性別觀點看台灣的國家福利體制〉。《台灣社會研究季刊》，80，207-236。
- 勞動部（2025）。〈性別勞動統計：婚育與就業關係〉。2025年8月30日，檢索自：<https://www.mol.gov.tw/1607/71771/72772/72814/>
- 鄧蔭萍（2012）。《0-3 歲幼兒托育政策研究》。內政部兒童局。
- 詹火生、林玉潔、王芯婷（2002）。《我國兒童照顧政策分析》。國政研究報告。
- 廖玉玲（2025年2月15日）。〈南韓育嬰新政策！育嬰假最多可請到 3 年〉。2025年8月31日，檢索自《經濟日報》。<https://ubrand.udn.com/ubrand/story/123655/8545029>
- 衛生福利部社會及家庭署（2025）。〈育有未滿 2 歲兒童育兒津貼〉。2025年8月31日，檢索自https://www.gov.tw/News_Content_2_375315
- Bambra, C. (2007). Defamilisation and welfare state regimes: A cluster analysis. *International Journal of Social Welfare*, 16, 326-338.
- Chin, M., Lee, J., Lee, S., Son, S., & Sung, M. (2012). Family policy in South Korea: Development, current status, and challenges. *Journal of Child & Family Studies*, 21(1), 53-64.

- Earle, A., Mokomane, Z., & Heymann, J. (2011). International perspectives on work-family policies: lessons from the world's most competitive economies. *The Future of children*, 21(2), 191–210. <https://doi.org/10.1353/foc.2011.0014>
- Esping-Andersen, G. (2009). *Incomplete revolution: Adapting welfare states to women's new roles*. Policy.
- Hegewisch, A., & Gornick, J. C. (2011). The impact of work-family policies on women's employment: A review of research from OECD countries. *Community, Work & Family*, 14(2), 119–138.
- Peng, I. (2011). The good, the bad and the confusing: The political economy of social care expansion in South Korea. *Development and Change*, 42(4), 905–923.
- Leira, A., & Saraceno, C. (2009). Contested concepts in gender and social politics. In B. Hobson, J. Lewis, & B. Simm (Eds.), *Care: Actors, relationships and contexts* (pp. 55–83). Edward Elgar.
- Lewis, J. (2009). *Work-family balance, gender and policy*. Edward Elgar.
- Lokteff, M., & Piercy, K. (2012). “Who cares for the children?” Lessons from a global perspective of child care policy. *Journal of Child and Family Studies*, 21(1), 120–130.
- Lundqvist, Å. (2011). *Family policy paradoxes: Gender equality and labour market regulation in Sweden, 1930–2010*. Policy.
- Miho, T., Ineke, L., Janice, H. K., & Kelly, M. (2012). *Quality matters in early childhood education and care: Korea*. OECD.
- Sainsbury, D. (1994). *Gendering welfare states*. Sage.
- Sung, S. (2003). Women reconciling paid and unpaid work in a Confucian welfare state: The case of South Korea. *Social Policy and Administration*, 37(4), 343–360.