

國立台灣師範大學社會教育學系

社會教育與文化行政碩士學位班專班碩士論文

指導教授：鄭勝分 博士

新北市公共托育中心推動與運作之研究



研究生：洪翠枝 撰

中華民國 一〇三年六月

銘謝詞

時至處暑，氣候依舊炎熱，記得五年前的冬至時節來到光寶文教基金會開會，基金會的黑天使（吳銀玉老師）一句：翠枝來考研究所（師大的喔！），當下一個念頭閃過，怎麼可能考得上，真是天方夜譚，就這樣把它擱在一旁。

事隔一個多月的某一次會議與秀慧同學聊天，隨機問了一句：你們確定要考研究所嗎？秀慧回答是啊！你要不要一起加入研究所讀書會的行列。就這樣一頭栽進了研究所讀書會，放榜的日子到來，真不敢相信我的名字居然會在錄取的名單之中，在又驚又喜的心情裡開始了我不一樣的人生~40 歲的研究生生活。

二年修課的研究學習之中，感謝系上的老師願意犧牲假期到校教導我們這一群平均年過 30 的老學生，用最大的耐心與鼓勵讓我們有學習的動力，感謝基金會一群資深美女，我們稱之為八大，一路相互扶持，讓我們為彼此注入一股學習的力量努力向前行；一起研讀這艱澀的研究課程，一路擔心、受怕終於完成了 32 個學分的修課，接下來的任務對我而言就不是一句天方夜譚可以形容的，那就是論文的撰寫。

從找論文題目、找指導教授開始，這其間與三位教授深談過，我想做題目皆未獲得教授們的認同，開始思索什麼才是我真正想做的議題，反覆思索一直找不到答案，停滯了二年心裡開始有了放棄的聲音出現，就在這時好友思敏找我去花東騎腳踏車，騎在台 9 線的上坡騎得又累又喘，心想我還可以為我自己做什麼？這時腦海裡閃過論文二字，就這樣在度回到校園中找教授深談。勝分教授總是不厭其煩的為我抽絲剝繭，找出與我經驗相關又有興趣的題目，在研究的過程之中每次遇到瓶頸教授總是耐心的教導，臉上也總是露出最燦爛的笑容來解除我的緊張，讓我在最放鬆的情況之下完成我的論文，感謝二位口委教授（師範大學張德永教授以及銘傳大學陳欽春教授）可以如此精準的點出我研究上失焦的部份，能夠進入真正的核心，使論文內容變得更加的豐富與完整。

從修課到論文完成經歷了五年的時間，五年不算短的日子，日夜煎熬終放完成

了我人生的第一本大作，其中最要感謝的是一路上默默支持我的家人，没有給我太大的擔心，讓我得以順利完成學業，感謝公婆把自己的身體照顧好，感謝三個寶貝做好自己的本份，最最要感謝的是我那亦師亦友的外子，從一開始的報考到論文的完成，他總是一面鞭策、一面鼓勵，提點我一定要成為孩子最好的典範，不可半途而廢，就是這股親情與愛情的力量支撐著我完成這不可能的任務。

最後引用陳之藩所寫的「謝天」，真的得之於人者太多，出之於己者太少。要感謝的人與事真的太多了！僅能謝天！

翠枝 謹誌於台灣師範大學

2014 年



中文摘要

台灣社會目前面臨少子化及高齡化的現象，因而造成人口結構的改變；政府相關單位提出一些政策來因應低出生率的時代，其中又以推動托育公共化為主要的策略。本研究係以倡導托育公共化的學者、執行公共托育中心的業者及使用托育公共托育中心的家長對新北市公共托育中心推動與運作之研究，以達到本研究之目的。

本研究採用質性研究取向。研究場域從新北市的 26 家公共托育中心當中，找出以捷運共構回饋空間所成立的公共托育中心的業者及使用的家長和參與公共托育推動的學者，在此場域中以立意取樣選取五位研究個案。透過深度訪談方式蒐集資料，將其訪談資料謄寫逐字稿後整理並予以分析；分別分析倡導公托的學者、執行公托的業者及使用公托家長對於新北市托育公共化制度施行的理念、制度與困境的看法，據以提出以下的主要研究結論：(1)對於托育公共化理念認知不一包含：(a)學者期待托育公共化提高生育率、(b)業者認為托育公共化僅為原托育擴大服務福利政策及(c)家長對托育公共化無正確認知僅視為兌現政治承諾。(2)對於托育公共化制度的看法：(a)學者認為背離理想托育公共化方向、(b)業者認為長期低價收費將影響服務品質、(c)家長滿意服務內涵、(d)業者及家長認為對生育率無加分作用以及(e)健全托育制度會提高婦女就業率。(3)對於托育公共化困境的看法：(a)學者認為資源分配不均，需重新調整、(b)業者認為經費來源不足，營運成本高及(c)家長認為無長期規畫容易陷入經費不足窘境。最後根據研究結論提出本研究建議。

關鍵詞：照顧公共化、公共托育政策、生態系統理論

ABSTRACT

Taiwanese society is faced with declining birthrate and aging phenomena, resulting in changes in the population structure; some policy proposed by government units to response to the era of low birth rate, which especially went public to promote childcare as the main strategy. The aim of this study was explore the promotion and operation of public daycare centers of New Taipei City in Taiwan by interview the scholar of advocacy the policy of public daycare, the enterprise and parent of public daycare center.

This study used qualitative research orientation. The research field was constructed from 26 public daycare centers of New Taipei City in Taiwan, to find out the enterprise of public daycare center and the parent of children within the centers as where they were all the same formed at the MRT altogether construct feedback space, as well as the scholar who involved in promoting the public childcare, in order to select five case study in this field with purposive sampling.

Through the depth interviews to collect data, the interviews transcribed verbatim after finished and analyzed. According to the viewpoints of scholar, enterprise and parent on the philosophy, system, and comments of plight in public childcare centers, the main conclusion of this study was formed. Conclusion the account: Firstly, some facts were manifested without consistent cognition of the public oriented system in childcare purposes being fulfilled. (a) Scholar, looking forward to public institution in fulfillment on the childcare may boost birth rates. (b) Enterprise, childcare in public oriented services is only the original nursery to expand in public welfare policy. (c) There was no correct cognition in childcare of public oriented as only a political commitment for the parent. Secondly, view of childcare connotation of public service shows: (a) A departure occurred from the direction of ideal childcare of public oriented by scholar. (b)

Low tuition in long term will affect the quality of service by enterprise. (c) The connotation of the service is being satisfied by the parent. (d) No positive effects were showed on fertility rate by the enterprise and parent. (e) Complete childcare system will improve the employment rate of women. Thirdly, views of the plight of childcare of public oriented: (a) Unequal distribution of resources, and needed to readjust by the scholar. (b) Lack of funding and high operating costs by the enterprise. (c) No long-term planning is easy to fall into underfunded as embarrassing situation of lack of funds by the parent. Finally, this study makes suggestions according to the research conclusion.

Keywords: Care of public oriented, Childcare of public policy, Ecological system theory



目次

第一章 緒論	1
第一節 研究背景與動機	1
第二節 研究目的與待答問題	10
第三節 名詞解釋	12
第二章 文獻探討	15
第一節 托育之理論基礎	15
第二節 瑞典托育政策	24
第三節 台灣托育現況與發展	31
第四節 國內外托育公共化趨勢與內涵	41
第三章 研究設計與實施	49
第一節 研究架構	49
第二節 研究方法	52
第三節 資料處理與分析	58
第四章 研究發現	63
第一節 公共托育中心推動托育公共化理念之觀點	63
第二節 公共托育中心推動托育公共化制度之觀點	73
第三節 公共托育中心推動托育公共化的困境與滿意度	88

第五章 研究結論與建議	95
第一節 研究結論	95
第二節 研究建議	101
參考文獻	108
中文文獻	108
英文文獻	117
附錄	121
附錄一 倡導公托學者邀請函	121
附錄二 執行公共育中心托業者邀請函	122
附錄三 使用公共托育中心家長邀請函	123
附錄四 倡導公托學者訪談大綱	124
附錄五 執行公共托育中心業者訪談大綱	126
附錄六 使用公共托育中心家長訪談大綱	128
附錄七 效度檢核函	131
附錄八 訪談同意函	132
附錄九 新北市公共托育中心名冊	133

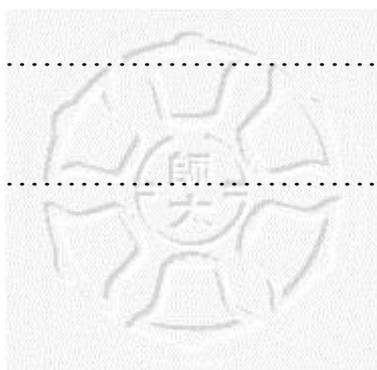
表 次

表 2-1 各國托育比較表	46
表 3-1 訪談對象	57



圖 次

圖 1-1	2012 年全國年齡人口分配圖.....	2
圖 1-2	2012 全國人口粗出生率、粗死亡率.....	3
圖 2-1	Bronfenbrenner 的生態理論模型	17
圖 2-2	2012 年中華民國出生人口統計.....	31
圖 2-3	托育制度的「公共化」架構.....	35
圖 3-1	研究架構圖.....	50
圖 3-2	研究流程圖.....	51



第一章 緒論

台灣目前正面臨少子的問題，造成人口結構的改變，政府相關單位提出一些政策來因應少子化的時代，其中托育公共化為主要政策之一，期待此政策的實行能增加國民的生育率，改變人口結構，從政策面影響人民的選擇。以生態系統觀（Bronfenbrenner, 1977）來看，沒有一個系統是獨立存在，大到國家，小到社會、家庭與個人都是相互影響的，以生態系統觀來看一個國家政策的推動影響者國民的選擇與推動成果。

面對時代變遷的潮流對一個現代的國家體制而言，社會組成之基本單位已不再是以傳統教育底下的「家庭」為最小單位，而轉變成以「社區」為民眾生活、公共事務中最小之運作單位（陳其南，1998），系統間的相互影響變得相當重要。研究者藉由研究過程所延伸出的議題，來探討新北市公共托育中心推動與運作之研究在本論文中藉由質性研究之個案訪談，分析倡導公托學者、執行公共托育中心業者及使用公共托育中心家長對於托育公共化的理念、制度及困境的看法，並提出相關建議，提供相關執行單位參考，規畫出更加完整的托育公共化政策。

第一節 研究背景與動機

壹、研究背景

人口為構成國家基本要素之一，其數量、素質及分布，關係民族及國家之盛衰及社會、經濟之榮枯。依據內政部 2012 年全國年齡人口分配圖，近年來全國年齡人口的分配從正金字塔型的高出生率，轉變為以青壯年為主之燈籠型分布（圖 1），估計我國在 2050 年將轉為以高齡人口為主的倒金鐘型態，且高年齡組女性人數多於男性，而低年齡組人口數目明顯縮減。

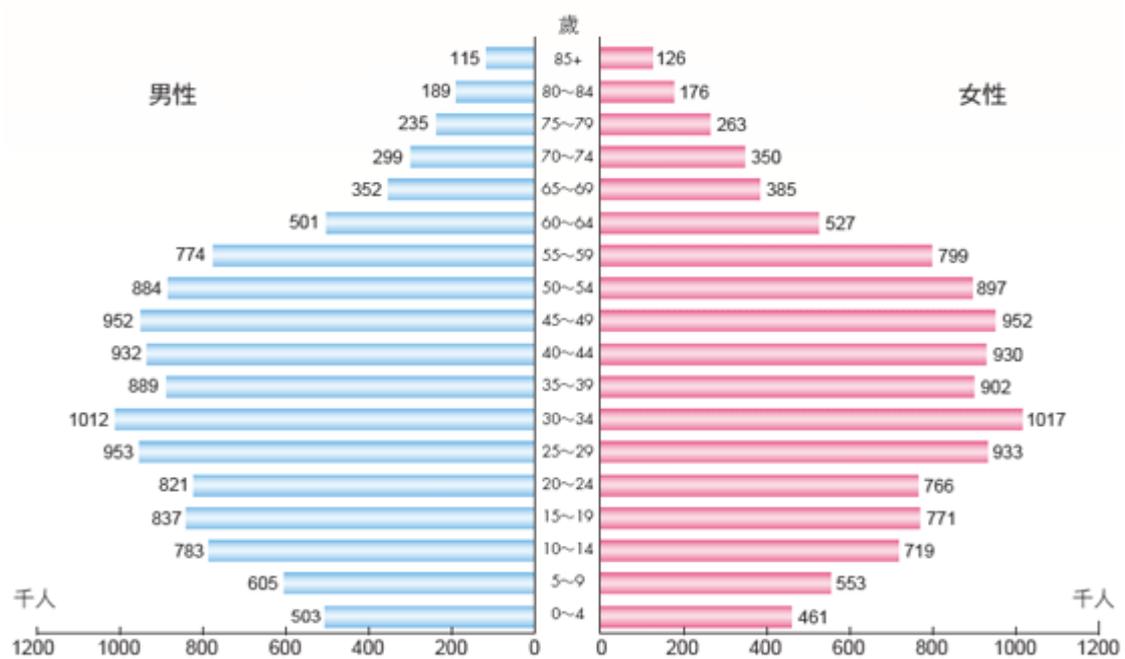


圖 1-1 2012 年全國年齡人口分配圖

資料來源：內政部

從以上的人口年齡結構圖分析得之，中壯年齡層居多，幼兒及青少年次之、老年人口最少，從人口年齡發展來看 20 年後的台灣即是老年化的國家。因此內政部於 97 年 3 月 10 日函頒「人口政策白皮書—少子女化、高齡化及移民」，復因國際政經局勢、國內社經環境、人口結構等主客觀條件已多所變遷，行政院於 100 年 4 月 22 日核定修正後，目前人口政策白皮書具體措施及績效指標，針對少子女化、高齡化及移民分別明定具體措施，分別由各相關機關積極推動辦理，並由內政部定期辦理追蹤，從 2003 年人口出生率為 1.23 人，跨入所謂「超低生育率國家」之門檻；2010 年人口出生率更下跌到 0.895 人的新低點，經過政府相關單位的積極運作到 2012 年始回升至 1.265 人（如圖 1-2）。但少子女化現象仍然在延續之中。政府開始建構平價優質多元的托育體系，希望藉此能提升臺灣總生育率，使臺灣成為一個充滿健康、活力、幸福及永續發展的新國度（內政部統計處，2012）。

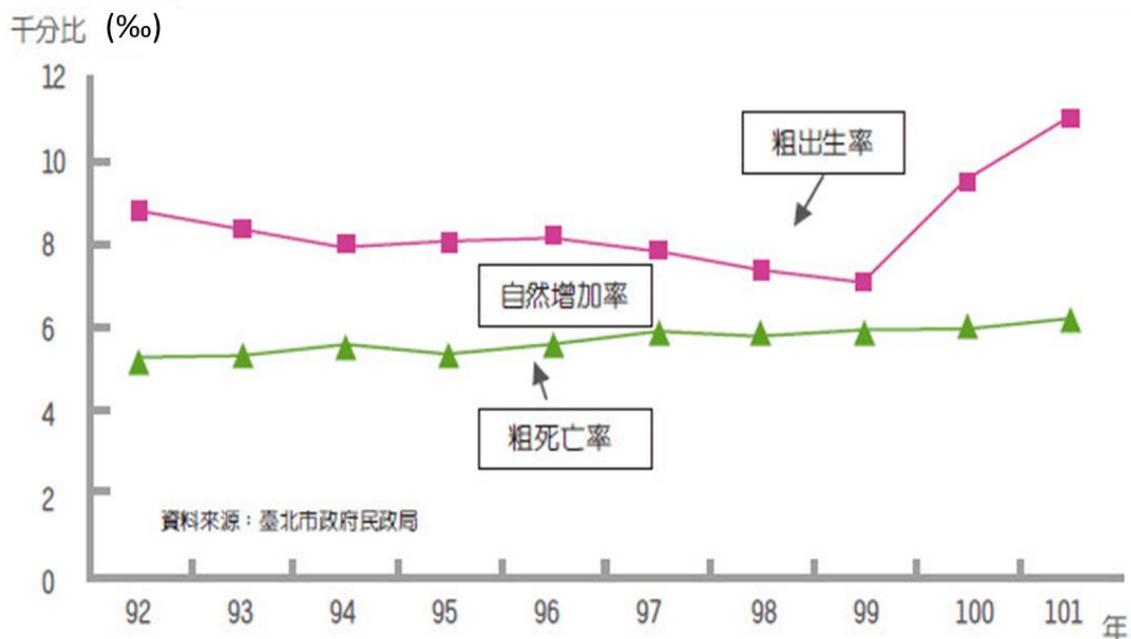


圖 1-2 2012 全國人口粗出生率、粗死亡率

資料來源:內政部

從家庭勞動率來看，過去26年間（1980–2005年）臺灣地區25–54歲女性的總勞動參與率與就業比率皆呈現或高或低的成長趨勢，1980–1996 年是快速成長期，1996–2000年有些微停滯，然而2000 年後又開始呈小幅成長，研究發現人口結構變化是造成總勞動參與率變動的重要原因之一（黃芳玫、翁任嬋、黃芳雅，2009）。國內相關研究在探討婦女的勞動參與及就業時，主要從勞動供給面切入，分析勞動參與行為、勞動工時與再就業行為。婦女勞動參與、勞動工時與婦女再就業之長期趨勢與特徵外（劉克智、黃國樞，1987；李大正、楊靜利，2004）。亦探討家庭與婦女勞動供給之相互影響，以及外在經濟環境和政府政策對婦女勞動供給之影響，家庭角色，包括婚姻、生育、育兒、配偶之勞動市場狀態、以及與配偶間的決策模式等（楊麗秀，1980；張清溪、曹慧玲，1981；于若蓉、朱敬一，1988；單驥，1988a；劉鶯釧，1988；楊靜利，1996；譚令蒂、于若蓉，1996；徐美、林聖勛，2001；楊琇玲，2003；單驥、杜欣穎、陳怡如，2005）。在政府政策上主要包括政府稅收

對家庭勞動供給之影響（單驥，1988；單驥、杜欣穎、陳怡如，2005）、健保政策對婦女勞動供給之影響（Chou and Staiger, 2001），以及勞基法中婦女勞動保護政策之影響（Lai and Masters, 2005）。此外，亦有從生命循環角度、時間分配型態來探討婦女的勞動供給行為（劉錦添、江錫九，1997；黃台心，2000）。綜觀以上之分析，台灣婦女就業參與率與家庭中的人口結構習習相關，政府的各項政策決定著家庭對勞動供給的行為。而在這樣的背景影響之下，我國女性因為婚育與家庭照顧需求，不得不選擇中斷就業或提早撤離勞動市場的狀況相當普遍。這些現象對於婦女人力資源的運用與累積、婦女經濟的獨立、婦女公共事務的參與、兩性角色的合理分工，以及女性的生涯與社會發展均受到極大限制。我國婦女在勞動市場的不利地位除了受性別角色任務的牽絆外，就業市場中的職業區隔、就業歧視及近年來勞力運用彈性化的趨勢，對女性就業亦有影響。長期以來，我國的政策係透過個別家庭作為勞動力滋養、教育、照顧與供應的主要場所，由個別家庭自助、承擔主要的照顧養育責任。國家與社群提供的經濟與社會支持體系，包括托育、養老、照顧、安親等系統極為薄弱；市場化的購買服務品質不齊、價格參差、缺乏有效管理。也因此，我國年幼子女、身心障礙者、失能老人的照顧責任主要仍由家庭中的女性承擔（婦女政策白皮書，2004）。

瑞典在一九三〇年代初期，受到全球經濟蕭條及高失業率影響，使得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（在1990年時達最低，1%）的國家，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。Myrdals因應瑞典所面臨的人口出生率下降的問題，建議政府從社會政策著手，其中包括提高二十五%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。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，即應免除婦女在兒童與工作間作選擇，使得婦女可以同時擁有二者（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，其家庭政策仍以擴大兒童托育的供給為主軸，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（陳雅如，2009）。

依上述文獻可以得知家庭人口結構改變中，不論國內外，少子化都是一個趨勢與現狀。而少子化牽動的層面更甚廣泛。加上平權概念倡議，婦女參與就業率日趨增加。為因應社會這樣的需求，在婦女就業率不斷增加的現況，又期待增加人口生育率的趨避衝突中，提供家庭完善的幼兒照顧系統實為社政重要策略之一。政府亦參照北歐經驗努力為國人創造一優質生育與養育的環境，以期透過更完善的幼兒照顧系統創造婦女可以安心就業，幼兒被妥善照顧的福利藍圖以達到在人口與經濟上雙贏效果。

貳、研究動機

一、我國托育照顧的現況與困境

（一）我國托育照顧的現況

我國政府為推動國家與社會分擔家庭照顧嬰幼兒之責任，積極創造有利的生育與養育之環境，提高國民生育意願，減少少子女化所面臨的衝擊，維持人口年齡結構之穩定，並避免婦女因婚育離開職場，以「工作、福利」模式，提供平價、可靠的普及托育服務，以兒童之最佳利益為優先考量，落實保母證照制度，提昇嬰幼兒專業知能以保障托育品質。

1. 補助對象

A.一般家庭：家庭年總收入150萬元（含）以下之受僱者家庭，父母（或監護人）雙方或單親一方因就業，致無法自行照顧家中未滿2歲幼兒，而需送請保母人員照顧者。

B.弱勢家庭：低收入戶家庭，父母（或監護人）雙方或單親一方因就業，致無法自

行照顧家中未滿2歲幼兒，而需送請保母人員照顧者。入戶證明。

2. 實施對象

A.家中有未滿2歲幼兒之家長。

B.社區保母系統、合法立案之托嬰中心。

C.加入社區保母系統且實際收托轄內未滿6歲幼兒（不含保母本人之幼兒）之合格保母人員（取得保母人員技術士證或經高中（職）以上幼保、家政、護理相關科系畢業，或領有地方政府核發之保母職前訓練結業證書者）。

D.受僱於合法立案之托嬰中心之合格保母人員。

3. 補助標準

A.一般家庭：補助每位幼兒每月3,000元。

B.弱勢家庭：補助每位幼兒每月5,000元。

C.本項補助超過半個月、不滿1個月者以1個月計，未達半個月者以半個月計。

擴增社區保母網絡服務能量及據點，促進托育制度普及化提供地方政府強化相關福利服務資源之連結，以期擴大社區保母網絡之服務能量及服務便利性（內政部兒童局，2009）。

國內托育照顧政策除以上的內容外，新北市政府自2011年於汐止、三重、新莊及板橋陸續開辦公共托育中心兼顧了平價、優質及多元的照顧體系，讓年輕的父母可以歡喜生、快樂養。目前仍有許多雙薪家庭有托育需求，政府建置友善公共托育環境仍有努力的空間，因此如何透過政府結合民間資源的力量，協助家長及社區共同照顧孩子，是政府與人民可努力思考的方針（E起新北市電子月報，2012）。

（二）我國托育照顧的困境

女性與托育（或幼兒照顧）的關係極為密切，對台灣的現況而言，托育工作在台灣其實等同於女人的工作，而國家社會福利政策在女性與托育之間幾乎沒有扮演任何積極的角色。從一些研究報告以及研究者實地的觀察經驗中得出大多數學齡前（尤其是三歲以下的嬰幼兒）兒童的照顧工作，都由母親或家庭中其它女性親人承擔；而部分孩童是由保育工作者來照顧的，這些照顧工作者大部份是女性；女性所從事的照顧工作，在私領域（家庭）是無支薪的，在公領域（經濟市場）是偏向低薪資的，托育工作較得不到社會的肯定，顯示女性／照顧者嚴重被社會體制所剝削的事實。托育工作導致了女性的從屬位置；另外，我們應該注意到，即使托育工作由私領域轉向公領域，由現在的公私立托兒所與幼稚園的老師及保育人員來看，大部份還是由女性承擔。這些女性照顧工作者的薪資待遇偏低造成高流動率，導致托育相關的專業不足、品質低落等諸多問題。社會大眾認為托育工作者的薪資低與主要是女人的工作有關，既是女人的工作，那就無所謂專業化的問題，而薪資也僅是家庭收入的補充而已；女人即使從私領域釋放出來，轉到公領域去，還是被編派到就業市場的最底層回到嬰幼兒照顧者的角色（王淑英，1998）。

目前的托育服務供給者如保母、幼教老師等，有9成以上都是女性，她們的工作性質就是照顧托育者。台灣目前狀況，這些女性勞動者經常處於低薪資高勞力與高壓力的處境。如果只要求平價托育，極可能犧牲這些托育供給者的勞動條件與薪資；但如果只要求托育優質化，勞動成本將一併提高，則可能會剝奪許多經濟條件較低的父母選擇的機會。如果社會大眾要有平價優質的托育服務，就必須由國家提供經費與資源。否則可能因為托育費用太昂貴，讓家庭的就業薪資還無法給付托育費用，只好讓家中的女性自願或被迫退出職場（台灣立報，2010）。

以我國目前的托育服務來看，仍是在以市場經濟為主，托育的品質以價格高低為指標，由家長自行選擇和解決，在托育相關場所的立案與管理上監督不嚴，家庭保母的托育更無法管理。從丹麥的托育服務來看，公立托育服務的設立和公家補助的監督，成了品質管理的有效利器。如馮燕（1997b）所指，托育需求的產生原因，

主要來自社會的變遷，以滿足托育需求的責任，也應由社會承擔，由政府執行。未來在臺灣托育服務政策的發展上，如何確立政策目標和方向，選擇管理機制和方法，將是托育服務政策成功與否的關鍵，也是所有家庭能否得到價格合理，品質優良的托育的重要基礎。

二、個人生命經驗

研究者在3、4年前正好從事保母工作，在閒聊之中發現每一位托育的家長表示只想生一個孩子就好，托育費用太高讓他們無法也無能力在撫養第二個孩子，他們其它同年齡的好友甚至於不婚、不生。從國內外新聞及報章雜誌報導中，我們得知台灣適婚年齡的男女「不婚不生」情況愈來愈嚴重，至2011年（25~29歲男84.8%，女70.7%），使得台灣生育率逐年降低，於2009年更掉至全球最低的現象。我國總生育率由2000年1.7人下降至2013年1.11人，是全世界生育率第二低的國家，與香港相同（1.11），但略高於澳門（0.93）與新加坡（0.79）等國家/區域（維基百科，2013）。

從以上的資料顯示這是一個值得警訊的社會學現象，而於民國2007年政府部門為提高生育率，引進北歐國家之經驗，試圖將嬰幼兒的照顧責任由私領域轉為公領域，於2011年開始在新北市成立公共托育中心至2014年已有26所公共托育中心辦理日間托育及社區親子服務，以期減少父母的育兒負擔進而刺激提高生育率。對於曾經身為保母，及所接觸到的實務經驗，好奇的思考這樣的政策對於提高生育率真的有用嗎？是否真正的貼近現在年輕夫婦的需求？而負責承辦的相關人員對此政策看法為何嗎？因此引發研究者的好奇。

從以上的論述與自己的實務經驗中發現，近年來少子化現象主要是因為家庭照顧責任往往落在家庭中的女性身上，當女性需要照顧家中的孩童時必需犧牲出外工作的時間，而家庭中的經濟會收入會因此減少而影響生活品質，因此在沒有迫切性的狀況之下大都新婚夫妻會先選擇暫時不生育嬰兒。在國外相關文獻探討之中，發

現北歐各國在實行托育制度後對於人口的出生率有明顯提升的趨勢。而我國也試著效仿北歐的托育模式，目前於新北市已成立26所公共托育中心，以優質、平價為理念，提供一般家長皆能負擔的托育費用，以此模式實現托育「普及化」。此政策施行至今有超過1,950個左右的家庭受益，但是否真的有如我們想像的可以改變少子化，增加婦女就業，提升托育品質....等等問題。

嬰幼兒的生長環境與家長、照顧者及國家托育政策習習相關，以致於引發研究者想在此以新北市公共托育中心為主，探討在托育系統中倡導公共托育的學者、執行公共托育中心的業者及使用公共托育中心的家長，對於公共托育中心所執行的理念、制度、困境與滿意度的看法。



第二節 研究目的與待答問題

壹、研究目的

根據上述的背景動機可以看到，今日台灣生育率逐年降低，於2010年更掉至全球最低.0895%，到2013年1.11%人，雖有小幅上漲但仍是全世界生育率第二低的國家。政府為改善此現象，從國外引進公共托育政策試圖以此福利增加人民的生育率。目前在新北市已成立26家公共托育中心以優質、平價以期減少父母的育兒負擔進而刺激提高生育。

因此，希能藉由此研究倡導托育公共化的學者、執行公共托育中心的業者及使用公共托育中心的家長對新北市公共托育中心之推動與研究的看法，以達到本研究之目的：

- 一、對新北市公共托育中心推動與運作托育公共化理念之觀點。
- 二、對新北市公共托育中心推動與運作托育公共化制度之觀點。
- 三、對新北市公共托育中心推動與運作托育公共化之困境及滿意度。
- 四、依據前述發現，提出研究建議，以提供相關單位做為參考。

貳、待答問題

為達本研究目的，發展出以下研究問題：

- 一、倡導托育公共化之學者、執行公共托育中心之業者及使用公共托育中心之家長對托育公共化推動與運作理念之觀點。
- 二、倡導托育公共化之學者、執行公共托育中心之業者及使用公共托育中心之家長對托育公共化推動與運作制度之觀點。
- 三、倡導托育公共化之學者、執行公共托育中心之業者及使用公共托育中心之家長

對托育公共化推動與運作之困境及滿意度的看法。



第三節 名詞解釋

壹、照顧公共化

「照顧公共化」是讓現代公民（特別是女性）兼顧工作與家庭照顧，促進性別平等的策略，也就是改變老人、兒童照顧的模式，是由私領域的責任轉成公領域的責任。在王增勇等（2006）的論述中，即是「家庭照顧工作社會化」。此種概念強調，照顧的內涵應該由原屬家庭範疇的事務，轉化為社會的公共事務。

貳、公共托育政策

相對於「市場化」，育兒責任完全由家庭承擔並仰賴市場提供托育服務。公共托育政策，在政策意識型態或價值取向上強調「托育」為「公領域」而非「私領域」事務，托育應該由政府或至少由政府與家庭共同分擔兒童委外照顧的責任。公共托育政策主張政府應該投入適當的公資金於兒童托育服務的「供給端」，構築一個優質的兒童托育環境，以提供免費或平價（affordable）的托育服務供家庭使用，甚至明文規定，接受公共照顧是所有兒童的權利（台灣大百科全書，2012）。而國內於民國 94 年推動建立普及公共照顧的彭婉如基金會，即邀請婦女和勞工團體組成「托育政策催生聯盟」，研商可行的保母管理與托育費用補助辦法（女學學誌，2011），托育問題已成為各國需要面對與處理的問題。公共托育政策追求的是公共利益，其政策目標除保障兒童接受適當照顧外，亦提供性別平等、女性勞動參與、家庭與就業協調及生育子女等相關政策-友善的外部環境。而為確保公共利益，落實公共化理念，「參與式」的管理，亦即由政策利害關係人（團體）、教保專業及社區公正人士共同組成治理委員會，也是公共托育政策不可或缺的一環。

參、生態系統理論

生態系統理論原來說明個體發展的生態環境，個人的發展來自個體與環境的互動，互動過程不只在同一層環境系統中，而是多層環境系統中交互形成的。

Bronfenbrenner將環境依照與人的空間及社會距離分成層層系統，個體和環境互動的模式不只介於同一層環境系統中，而是多層環境系統中的交互作用，每個系統直接或間接與其它系統互動，且複雜地影響個人發展。Bronfenbrenner認為個人從出生後及受到小系統、中系統、大系統、外系統這四個系統的直接影響與交互作用下的影響下發展（劉佩榕，2003）。

人是群居動物，人的成長並非單靠父母親就可完成，必需靠著一個社群相互幫忙共同完成，而國家就是人民所依靠最好的社群。Bronfenbrenner所認為個人從出生後即受到小系統、中系統、大系統、這些系統的直接影響與交互作用下的影響下發展。然而嬰幼兒的成長也離不開此系統，「小系統」指的是個體最直接參與的生活環境如家長，「中系統」指的是個體直接參與的小系統之間的互動關係，是學校與家庭之間的連結如園長及教師，「大系統」是一個思想決策體系如政府官員與學者。各系統間交互作用下影響個人發展。





第二章 文獻探討

本文在文獻探討中以托育公共化運作之成效的概念來探究，分四個部份來進行闡述，分別為「托育之理論基礎」托育相關聯之生態系統理論為背景，故將之放在第一節；「瑞典托育政策」以探討瑞典的托育模式與現況，故將之放在第二節；「台灣托育現況與發展」為探討台灣目前的托育狀況模式，故將之放在第三節；「國內外托育公共化趨勢與內涵」以國內、外相關研究趨勢與內涵為背景做進一步的探討故將之放在第四節。

第一節 托育之理論基礎

人類社會本身就是一個大型生態環境，人與社會的互動是透過層層的生態系相互作用而形成的，不管是直接或間接的互動，均影響個人生涯發展。當家庭結構因時代進步而產生快速的變化，因婦女的能力提升造成雙薪家庭的產生，而當父母雙方皆投入就業市場後，嬰幼兒的照顧成為家長急需解決的問題，如何安排托育成為一件大事，促使托育嬰幼兒成為現代家庭中的棘手問題，故本節將針對與托育相關聯之生態系統理論做進一步的探討。

壹、Bronfenbrenner 的生態系統論

Bronfenbrenner (1979) 的「生態系統論」(Ecological System Theory) 近年來逐漸受到國內外有關兒童照顧研究的重視，不少相關的研究 (Pungello & Kurtz-Costes, 1999; Seo, 2003; Sylva et al, 2007; 馮燕, 1997a; 涂妙如, 2003) 均以 Bronfenbrenner 的生態系統論做為托育服務議題之探討或論述。「生態系統論」是說明個人發展與環境間交互關係的一套理論，Bronfenbrenner (1979) 認為個體的發展自出生起便受到多層環境系統交互作用的影響，而個體發展的環境又分為四個系統，分別為小系統 (microsystem)、中系統 (mesosystem)、外系統 (exosystem) 以及大系統 (macrosystem)，個體的發展就是與這四個系統直接或間接交互作用

後所產生的結果（圖 2-1）。Bronfenbrenner 在 1995 年更進一步提出時間系統（chronosystem）的概念來強調人類發展的貫時性和歷程的變動（Bronfenbrenner & Morris, 1998）。

依據 Bronfenbrenner（1979）在「The Ecology of Human Development」一書中的解釋，「小系統」指的是個體最直接參與的生活環境（例如家庭、學校、同儕團體），其中的人、事、物對個體的影響也最大。「中系統」指的是個體直接參與的小系統之間的互動關係（例如學校與家庭之間的連結），小系統間的關係愈密切，愈能互相支持，代表中間系統的質與量愈頻繁，對個體發展就愈有利。「外系統」指的是個體並未直接接觸參與，卻會影響著小系統運作的外圍系統，例如家人的工作場所、托育中心、鄰居親友的支持系統、大眾傳播媒體或社會福利政策等，這些系統環境雖與個體（小系統）有距離，但小系統發展與大系統息息相關。「大系統」是一個思想決策體系，諸如社會趨勢或文化習俗等涵蓋整個大環境的系統，皆會影響個人的思想以及行為。小系統的運作、中間系統和外系統的形成往往直接受到各個社會文化中的意識型態與制度模式影響，換言之，大系統是即是外系統、中間系統及小系統的基礎。因此，這樣的系統運作乃是隨時間推移而不斷變化的動態模式，「時間系統」意旨個體會持續發展並改變與系統間的互動關係，各系統的內涵也會隨時間變化而對個體帶來不同的影響。

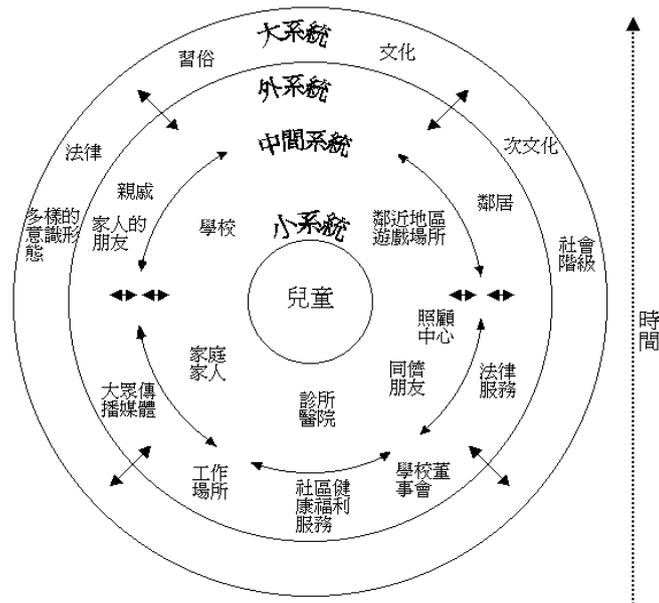


圖 2-1 Bronfenbrenner 的生態理論模型

資料來源：引自 Shaffer (2002). *Developmental psychology: childhood and adolescence*, p.60.

以下係研究者統整 Bronfenbrenner (1979) 在「The Ecology of Human Development」一書中對生態系統論的論述，以及 Bronfenbrenner 與 Morris (1998) 對生態系統理論的補充與說明，歸納整理出各種環境系統的內涵特徵及與托育服務的關係：

一、小系統 (microsystem)

小系統是指個體直接接觸團體互動或參與的環境 (setting)，個體在這個環境裡要有活動 (activities)、角色 (role)、人際關係 (interpersonal relation) 三要素，再加上個人的覺知 (perception)，也就是個體要知覺到在這個環境裡所發生的一切事物對個體的意義，那麼小系統才會對個體造成影響。以送托幼兒來說，幼兒的小系統包括家庭、托育環境 (保母家、托育中心、幼兒園...)，只要是幼兒直接、頻繁地接觸的環境皆屬小系統。托育服務的本質中具有服務輸送的意義，對被照顧的兒童而言，家庭和提供托育服務的環境皆屬於兒童發展中小系統的一環，構成受托嬰幼兒每天大部分時間的生活環境，早期成長環境的品質及嬰幼兒期與人互動的

經驗，對一個人的人格、能力，甚至生、心理發展順利與否均有很大的影響，因此托育服務的重點不只在滿足父母對兒童照顧安排上的需求，更應思考其對幼兒成長與發展的意義。

二、 中系統 (mesosystem)

個體所參與的生活環境會因發展的需求而不斷增加，當個體同時積極地參與在兩個以上的環境時，這些環境之間的相互關係 (interrelation) 就構成了中間系統。例如當幼兒從家庭這個環境，移動到保母家或托育機構 (或托嬰中心)，那麼家庭與托育環境之間的連結即處於中間系統的層次。所以，身處在家庭與托育環境間的家長與照顧者 (保母)，他們彼此間的互動與溝通就是中間系統的發展過程。Bronfenbrenner (1979) 相信這種場域間的連結對幼兒的發展有相當大的影響，因為幼兒年紀尚小，當他進入到新環境時，需要周遭其他人的支持與幫助，成為他們接觸新舊環境間正向的連結者，以降低環境變化所帶來的衝擊，增加對新環境的適應，例如：幼兒進入托育環境初期，父母若能陪伴他一起熟悉托育環境內的人、事、物，托育期間亦積極與照顧者溝通有關幼兒的發展訊息及教養理念，這種家庭與托育環境間積極正向的連結 (linkage)，將有促進幼兒正向心理發展的作用。Bronfenbrenner (1979) 認為，中間系統若要發展得好，環境間的相互關係必須具備幾個有利於個體發展的條件，包括場域間參與者能彼此信賴並相互保持正向的態度、對個體的發展目標有共識、一起努力發展對個體福祉、積極的雙向溝通等。也就是說，父母與托育環境的照顧者要保持相互的尊重與信任，對幼兒的教養能有一致的目標並隨時保持聯繫交換意見，隨時注意幼兒的發展與行為，雙方面的溝通與協商皆應以幼兒的最佳福祉為依歸。

三、 外系統 (exosystem)

外系統是指個體並未直接、積極地參與的某些環境，然而這些環境裡發生的事件卻會對個體所存在的小系統造成影響，進而間接影響到個體的發展，例如父母的

工作單位係屬子女的外系統，儘管孩子沒有參與該環境，但父母上班的地點、時間、薪資、福利制度、同事的意見與經驗等，卻可能影響父母的教養方式和托育決定，進而影響孩子的小系統經驗。Bronfenbrenner（1979）認為，要證明外系統對個體發展確實造成影響，必須包含兩個步驟（two-steps）的因果順序，即外系統裡所產生的事件影響了小系統裡的人、事、物；受影響的小系統再進一步影響個體的發展，而這種影響的因果關係也可以由小系統往外系統方向進行。托育環境雖是幼兒直接參與的小系統，但以父母及家庭的角度而言，托育服務提供的是協助及補充育兒照顧的資源，乃屬於支持性的外系統。此外，在父母尋求托育協助時，環境的托育支持系統（例如非同住家人或親友的協助、鄰里社區的托育協助網路、企業組織為員工提供的托育服務等）及國家的托育服務政策（例如托育津貼、托育人員培訓與考核、托育機構設立與管理等），皆是可能帶來重大影響的外系統。小系統提供的大多是直接的兒童照顧協助，外系統則除了扮演托育服務供給的角色外，還有經濟支援及托育品質管制的功能。政府在托育服務方面所能扮演的角色範圍非常地廣，可以直接或間接提供托育服務，也可以透過法令和政策來提供家庭托育的支持。政府雖有足夠的能力直接提供托兒服務，但耗費人力、物力和經費甚鉅，卻難以發揮全面性的功能，因此，政府可以把提供服務的功能分散到民間，而透過制定法令政策來監督、補助、輔導、協助托育服務系統的發展。

四、大系統（macrosystem）

大系統的定義是指存在於整個社會、文化或次文化裏的價值觀、信念等，這些共同的社會文化、價值信仰其實無所不在地影響著內部其他系統的運作和發展，讓外系統、中間系統和小系統都呈現出一致的特質和信念。大系統對托育服務的影響其實很廣泛，若從社會整體發展趨勢來看，經濟發展和教育普及導致勞動力市場產生變化，的確是形成龐大托育需求的原因，但包括照顧者和照顧方式等托育內涵的選擇與運作，卻又受到傳統文化價值觀所影響。大環境的改變確實是當今托育服務需求殷切最主要的原因，且大系統的力量直接衝擊到各個系統的運作與發展。對小

系統來說，社會變遷造成婦女角色改變和家庭結構的變化，缺乏同住家人協助的核心育兒家庭，因母親就業而須尋求家庭外托育；在外系統層面，工商社會的鄰里親屬關係較不密切，社區化的托育服務和支持系統因運而生；從中系統來看，傳統文化中人際互動模式和育兒觀則會形塑家庭與托育服務系統間的連結關係。

五、時間系統（chronosystem）

時間系統強調的是生命歷程中因時間因素所產生的變與不變，時間可能帶來的改變包括個體成長和環境的變遷等（例如孩子成長、父母職業或婚姻狀態改變、以及住所搬遷等），這些可預期的發展或不可預期的事件都可能使家庭的兒童照顧需求產生變化。此外，某些歷史經驗對個體的發展可能造成長期的影響，例如個體在嬰幼兒階段與照顧者的依附經驗被視為是影響其日後社會人格發展的重要因素。生態系統理論提供了一個相當周詳且完整的典範，說明個體受周圍環境的影響，以及適應、進化的過程中所產生持續的改變。換言之，整個社會是一個互動且相互依賴的體系，環境中任何一個正向或負向的變化都將影響整個系統的運作（陳姣伶，2012）。

貳、生態系統與托育之關係

從以上論述中看到生態系統對個體發展產生極大的相關性，研究者試著從托育服務所涉及的層面來探討，嘗試從不同對象（父母或照顧者）的立場來界定各因素在生態系統中的類別屬性。

一、大系統

大系統因素的影響雖不如小系統來得那樣的直接和明顯，不過影響卻是長遠和全盤性的。在大系統中可從傳統文化價值對育兒觀的影響和福利意識型態對托育政策的影響可分為兩部分來進行分析。

在文化價值方面，傳統的家庭觀念強調「男主外、女主內」，因此托育責任幾

乎都落在女性的身上，從大部分托育的研究皆以女性為研究對象便可了解，即便是研究設計也受到這樣的價值信念所影響。從研究內容和研究結果來看，賈浩妃(1998)探討祖父母托帶孫子女決策過程的研究中發現，中國傳統「敬老尊賢」的文化，使得上一代擁有托育決策的優先權，然而女性又被期待是托育的主要負責人，決策過程中，這些傳統的價值不斷在角色的權力互動中發酵，因此母親或婆婆遂成為家庭中托帶幼兒的最佳人選。

在福利意識型態方面，從不同的福利哲理出發，其托育服務定位便會有所不同。在各國托育政策比較的研究上，可以發現各國的家庭和兒童照顧政策與其福利意識型態及社會價值有關，一個社會對親職、性別角色的價值觀，以及是否鼓勵生育、婦女就業，都會影響到托育政策的內容。以北歐瑞典托育政策為例，該社會肯定家庭價值、鼓勵生育，但同時又鼓勵婦女就業，因此除了有積極的家庭政策，也會提供較完善的托育服務，而近年來我國因少子化現象日趨嚴重，因此藉由推動各項托育福利以提高民眾生育之意願。

二、中系統

中系統是由發展中的個體所實際參與的兩個或兩個以上場域（setting）間互動關係所組成的，在托育服務的生態中，家庭與托育環境之間的互動關係是最主要的中間系統。所謂互動的關係，包括家庭與托育環境間正式與非正式的溝通、家長與照顧者對彼此的認知、接納與尊重的互動情形。Bronfenbrenner（1979）主張托育雙方的支持性連結有助於嬰/幼兒的良性發展，要提昇家庭與托育環境的合作與信任關係，父母群與照顧者群雙方的溝通和理解，有助於幼兒的正常發展。

三、小系統

托育問題在小系統中可因對象不同而產生不同的差異，家庭是對托育問題影響最明確和直接的小系統，其中包括：家庭型態、家庭收入、幼兒本身的特質、子女數、家人的工作狀況等因素，都與家庭托育及托育安排有相關性。大部分的托育需求皆以幼兒的父母親為研究對象，探討小系統中有關托育服務的因素，大致可歸為家庭結構因素（例如：家庭型態、家庭收入、家中子女數、家中成人數、居住地區、家庭支持）、家長背景因素（例如：教育程度、職業別、工作情況、父、母親就業狀況）與子女特質因素（例如：年齡、性別、喜好等）。托育環境不僅是受托幼兒的生活空間，也是照顧者工作的小系統，依托育型態不同，還分為保母家庭和托育機構。直接探究托育環境這個小系統的研究並不多，除了從托育執行面來探討照顧者的托育認知及托育執行對孩子的影響（王怡又，2000；張娟華，2001），也有直接探究照顧者的特質及工作特性的研究（高仁華，2006）。若從生態系統的角度來分析，除了觀察受照顧幼兒在托育環境外與幼兒密切接觸的照顧者與相處者也需納入觀察，考慮到各種情境中不同角色的互動關係所形成的影響，也有加入生態角度的思考。

從以上分析得知，各個系統間的相互關係是密切而不可分的，如生態觀點原創人 Bronfenbrenner（1979）特別強調環境對人類行為與發展的影響，並將環境依與個人的空間和社會距離，分為一層層的各种系統，如同心圓般擴散。將個人置於核心，緊緊包圍著個人的是與個人關係密切的家庭系統，稱為小系統，它與個人的接觸最直接、頻繁，因此影響最大。中系統指的是各小系統間的互動關係，中、小系統又直接受到大系統中各種社會文化、意識型態和政府制度的影響（馮燕，2009）。

從以上各個系統間我們可以看見他們彼此牽繫著彼此，動一髮而動全身，各系統間有著自身的責任與權力。而托育公共化更為顯著，國家的政策的決策者、執行者及使用者的行動關係著整個政策執行的成果，而生態系統論中最核心關注的是發

展中的個體與其週遭環境之間連續的調整關係，以及此關係如何被其相關社會環境中各種力量所影響，所將各系統間相關的責任與權力整合，將使公共托育發揮最大之功效。



第二節 瑞典托育政策

今日，舉世各國皆面臨低生育率，高齡化，全球化經濟造成低薪化及就業不穩定，北歐國家因應這些問題的作法，是舉世公認的典範。在棘手的低生率問題上，美國人口資料局資深研究員Haub分析曾經歷經低生育率且高度發展的國家，在過去二十年間生育率的變化結果顯示，北歐模式政策路線能有效使生育率回穩到接近人口替代的高點。這是因為北歐國家對育兒家庭「提供慷慨的支持措施，將平等實現於就業男女身上」（Haub, 2008）。Myrskylä、Kohler和Billari等經濟學家的長程跨國比較研究指出，當一國的「人類發展指數（Human Development Index, HDI，最高數值為1）升高到0.85至0.9之間時其生育率會降至最低，但當HDI上升超過0.9時生育率會隨之提高，唯日本、南韓例外。此論文指出，這正吻合晚近歐洲各國所做的結果：生育率走勢與家庭關係、國家托育政策、女性就業等因素，呈現正相關的趨勢」（Myrskylä, Kohler and Billari, 2009）。在歐洲各國「高生育率與女性的高就業率並容」，反之低生育率意味著女性低就業率。北歐各國無疑是「高生育率」與「高就業率」結合的典範。Esping-Andersen明白指出北歐國家琳瑯滿目的支持育兒政策中，對於提升性別平等與生育率真的關鍵只有一項，即普及公共照顧政策，尤其是托育政策，這套完整的普及公共照顧和充分就業政策結合，促成北歐女生就業率與生育率雙高的原因（Esping-Andersen, 2002, 2009）。

壹、瑞典模式

Esping-Andersen（1999）提到瑞典的社會民主模式，主要以普及式的津貼、高品質的服務來達到中產階級希望的水準，並且保證完全就業與維持公平正義。家庭型態由典型以男性為主要的經濟來源模式，轉變成雙薪家庭模式，社會民主黨對於新家庭模式的支持都表現在兒童照顧相關政策上。雖然從1940年代起，瑞典政府就開始發放小額的公共補助給兒童照顧機構，但是兒童的照顧需求遠多於照顧的供給。在1965年時，僅有3%的學齡前兒童被涵蓋在公共兒童照顧系統內，將近36%育有

學齡前兒童的母親是職業婦女，她們僅能尋求私立的照顧機構。因此，1975年國家學齡前教育法案（National Preschool Act）明定政府有義務去擴充公共的兒童照顧。因此，公共的兒童照顧與所得相關的親職休假，在1970年代成為「新」瑞典福利和性別平等模式的重要特色，其中公共的兒童照顧代表的是去家庭化的親職策略；而親職休假方案則是代表再家庭化的親職策略。1970-1980年代，瑞典的公共兒童照顧服務持續增加，當1985年學前教育改革時，將收托年齡提前至一歲半，使公共托育服務供不應求。1985年社會民主黨政府承諾，如果父母正在工作或唸書，會提供公共兒童照顧服務給家庭中育有1歲半至6歲兒童的家庭。多數服務的形式以兒童照顧中心為主，因而有許多兒童註冊進入不同公共照顧補助單位，然而家庭式兒童照顧單位與學齡前學校也是相當重要（Bergqvist and Jungar,2000）。到了1990年代經濟危機，失業率升高，政府預算刪減，福利傾向緊縮，基本的社會保險提供與津貼皆減少，使原來以性別平等為目標的親職政策受到威脅。綜觀1970至2000年，瑞典兒童照顧體系最重要的在於母職與父職的重新界定，正如以下所言：福利國家投資兒童照顧並非只是在促進去家庭化，同時也在推動再家庭化，賦予父母擁有照顧子女的權利（Ellingsaeter & Leira,2006）。

一、兒童照顧的去家庭化：公共的兒童照顧服務

瑞典在1966年時，7歲以下的兒童中有90%缺乏家庭外可得的兒童照顧，1979年仍有61%的兒童欠缺照顧服務。但是，當時許多育有幼齡子女的婦女，早就參與勞動市場好一段時間（Bergqvist and Jungar, 2000）。Bergqvist以及Nyberg（2002）研究指出，家庭中育有7歲以下兒童的婦女勞動參與率，從1960年的32%提高至1970年的50%以及1975年的60%，因此育有學齡前兒童的母親有將近六成是職業婦女，在照顧服務供給不足的情況下，她們僅能尋求私立的照顧機構或保母。儘管瑞典政治上從1930年代，就已經在討論日托照顧制度的建立，但是實際到1970年代，才真正擴展公共的兒童照顧。自1970年代，政府立法明訂國家與地方政府的責任、財源與托育品質的控制，加上早期萌芽的照顧和教育理念，為了給兒童好的教育和社會

優勢，並且以兒童最佳利益為考量，兒童照顧服務應由國家提供。1975年的國家學齡前法（National Pre-school Act）明定各自治區有義務去擴充公共的兒童照顧（Leira, 2006）。

1985年社會民主黨政府承諾，提供給父母在工作或唸書，並育有1歲半至6歲兒童的家庭，建制公共兒童照顧。因此有許多兒童註冊進入不同公共兒童照顧補助的單位，多數服務的形式以兒童照顧中心為主，不過家庭式兒童照顧單位與學前學園也很重要。兒童照顧服務的涵蓋人數，在1975年僅有17%的1~6歲兒童被納入兒童照顧的方案中；到了1990年時，已經達到57%，其中以3-6歲的兒童被照顧機構收托的比率較高（Bergqvist and Nyberg, 2002）。

二、兒童照顧的再家庭化：親職假方案

瑞典是第一個利用法律來保障親職假的國家，讓父母皆有權申請親職假，這代表國家透過政策，強化家庭的照顧功能，展現親職工作的再家庭化，同時對性別分工產生根本的改變。此外，瑞典也是首先建立父親照顧幼齡子女權利制度化的國家，透過實施父職假（Father's Day, pappadagar）進一步落實性別平等的理想。瑞典的親職假大致可分為無給薪的親職假、有給薪的親職津貼與臨時親職津貼，以下分別說明（Hiilamo, 2006；Leira, 2006；唐文慧、楊佳羚，2006）：

（一）無給薪的親職假：在小孩滿8歲之前，父母都有權申請親職假，除了480天的親職津貼之外，其餘的假期就沒有薪資補償。

（二）有給薪的親職津貼：瑞典的親職假不僅涵蓋率廣，給付也很彈性，親職津貼共給付480天。請領的天數是由父母共同平均分擔，可依父母的需要彼此移轉，不過其中父母各有一個月的「父親月」與「母親月」是不得移轉的，並且單親家長則可以享有請領所有天數的權利。津貼領取的前390天是依照所得為計算基準，可達80%的所得替代水準，假期的最後3個月（約90天）是依照均一費率的津貼計算，津貼可請領至子女滿8歲為止，父母可自行選擇請領全日或一部份

(3/4、1/2、1/4、1/8)的親職津貼。所得相關的親職津貼是按照薪資的固定比率給付，政府會每年依通貨膨脹作給付調整。

(三)臨時親職津貼：自1974年起，瑞典家庭每年每位兒童有10天的臨時親職津貼，主要讓父母照顧家中生病的子女，其後於1980年起增加至60天，以利父母照顧子女、帶小孩接種預防注射、應付保母生病，或參加親職教育等。在2005年的規定中，父母每年至多能申請120天的臨時親職津貼，並可領取先前薪資的80%。另外，瑞典特別在臨時親職津貼中設計「父職假」，又稱為「父親日」，共有10天。在新生兒自醫院返家後60天內都可以申請，主要讓父親可以照顧新生兒或家中其他子女。

三、兒童照顧的再家庭化：經濟支持

瑞典藉所得再分配以及補助育兒成本的方式，協助父母均衡工作與家庭生活。其依據的法源最早為1947年的兒童津貼（child allowance）與1964年扶養費預支（maintenance advance）；而目前政策施行所依據的法源源自1947年的兒童津貼，特別加上強制性的規定、1993年住宅津貼（housing allowance）以及1996年預支扶養費（maintenance support）。經濟支持相關政策的目的是在於：

- (一) 拉近有子女與無子女家庭的所得差距。
- (二) 給予育有子女的父母同時擁有工作的機會與育兒的責任。
- (三) 支持弱勢家庭減少兒童陷入貧窮。瑞典的家庭津貼屬普及式的，財源來自政府的歲收，其內容包括：兒童津貼、住宅津貼與預支扶養費（Ministry of Health and Social Affairs, 2008）。

貳、瑞典兒童照顧類型

瑞典的兒童照顧可分為機構式照顧、家庭式照顧兩種類型，照顧時間包括全日制、半日制、臨時托育等，近年來為了配合父母的上班時間，全日制的機構式托育

服務有增加的趨勢。托育機構又分為（pre-school）、學前班（pre-school class）、開放學前學園（open preschools），以下就瑞典兒童照顧服務類型加以說明（Swedish Institute, 2007）：

一、學前學園

瑞典的學前學園主要提供托育場所，給工作或唸書且育有幼齡子女的家長，托育的時間為全日制，而且開放時間可以配合家長的工作時間作調整。此機構是瑞典兒童照顧的核心單位，大多由地方政府或非營利組織設立，學費由政府負擔大部分，家長則部分負擔。

二、學前班

1996年瑞典「教育暨科學部」（Ministry of Education and Science）開始負責學前教育的部分，並將學前教育轉成教育相關單位，教育部成為最高指導機關，兒童照顧的概念為「照顧」與「教育」並重。學前班是由地方政府收托6歲兒童，提供半日制的托育服務，課程由學校義務教育的課程向下延伸設計，便於日後能銜接義務教育課程，費用由政府負擔。自1998年起，瑞典地方政府正是將學前班納入學校教育的一部份，並且提供原有的空教室成為收托場地，以節省經費。

三、開放學前學園

開放學前學園主要提供教育性和社會性的活動，讓保母和母親隨時帶小孩來參加，要進入開放學前學園的兒童，不限年齡也不需要註冊。這類學校大多是免費的，除了提供托育場所之外，也提供育兒諮商、產婦護理、社會服務等，功能比較像是家庭資源中心。

四、家庭式托兒所

家庭式托兒所是政府採用合格保母，提供照顧給父母在工作、失業或唸書的幼齡兒童，其中政府提供失業父母尋找工作或接受職訓期間的子女照顧服務。主要收

托1-12歲兒童，開放時間可以配合家長的工作時間，提供彈性的服務。這種形式的兒童照顧在偏遠、鄉村地區比較多，使得住在離學校較遠的兒童也能方便取得照顧資源。

參、育兒從私領域到公領域

綜合上述，學前的兒童照顧是瑞典家庭政策重要基石，不僅是家庭政策的一環，也與勞動市場政策緊密連結。學前兒童照顧相關的改革是由瑞典的議會（Riksdag）討論通過，自1970年代起即訂定政策目標為：高品質的兒童照顧、完全覆蓋率、市政府為權責機關、由政府部門負責財源。中央層級主要由「健康與社會事務部」（Ministry of Health and Social Affairs）負責，而「國家健康福利部」（National Board of Health and Welfare）是最高指導機關（Korpi, 2000），而地方政府可以對達到合格品質的平價民營托育機構核發經費補助，以達高品質的兒童照顧、完全覆蓋率的標準。

瑞典擴大地方政府部門就業以及投資社會服務產業政策，來增加女性的就業機會，因此女性不論在專職或兼職就業機會相對的高很多，這個政策奏效而進一步鼓勵雙薪家庭模式的存在。同時，兒童照顧體系與女性就業是息息相關的，瑞典的親職假與兒童照顧方案的提供，是直接影響女性是否能外出工作而獲得薪資的重要元素，以及促進兩性共享親職，營造雙薪照顧的家庭模式（Motiejunaite & Kravchenko, 2008）。由此可知，瑞典的兒童照顧政策是為了反應家庭與勞動市場的變化，支持女性就業與促進家庭親職共享。對性別平等或許不能百分百的達成，但是父親參與親職政策的相關議題，已成為瑞典政治競爭上的代表性議題，如何調配工作與兒童照顧的平衡，被概念化父親和母親的挑戰以及勞動市場和福利國家的挑戰。兒童照顧的親職責任躍升為一種新的社會議題，要改變兒童照顧的性別平等效果可能尚未非常明顯，不過將父親納入家庭中去落實照顧子女的方式，被視為性別平等的一大躍進。另外，母職也會因政策介入而開始改變，兒童的照顧不再只是女性的工作，

透過「去家庭化」與「再家庭化」的策略，政府投注更多的經費成立托育中心及提供安全平價的幼兒照顧場所，使雙薪家庭有更多元的選擇，讓願意從事照顧工作的女性將成為正式的勞動者，其餘女性可以無後顧之憂進入其他的工作領域。促使女人及小孩脫貧，達到均富的理想社會（劉毓秀，2011）。



第三節 台灣托育現況與發展

人口為國家基本構成要素之一，而兒童則是整體人口的根基，我國婦女總生育率自民國39年後，即呈現一路下降的趨勢。從民國73年起，總生育率下跌到不及2.1人的替換水準，警示未來人口將會衰退的訊息。至99年總生育率更下跌到0.895人的新低點，到101年（龍年）才稍升至1.265人如圖2-2。



圖2-2 2012中華民國出生人口統計

資料來源：內政部

從上面統計圖中不難理解台灣最近備受媒體矚目「幼兒托育公共化」的議題，與「少子女化」問題畫上等號。媒體對此議題的報導，依時序，其起始點約在2010年起，開始回應內政部發起的鼓勵生育創意標語選拔；同年，五都選舉候選人政見發表中同時提出的幼兒托育政策及其相關報導。在2011年初，『馬總統公開表示，少子女化現象之嚴重性已達「國安層級」，並責成行政院經建會成立跨部會小組，審慎研擬因應對策』。接著，則是持續對政府相關部門提出的托育公共化政策構想，以上種種現象不難看出台灣托育政策正面臨著改革的需求，研究者試著從台灣托育

政策與發展來探討。

壹、台灣托育現況

政府為營造有利生育、養育、教育的家庭環境為願景，使想結婚的人無後顧之憂；對已婚的女性，在家庭及職場上皆享有平等對待；對於育有子女的家庭，藉由國家、社會與家庭三方共同承擔照顧、養育、教育的責任，創造幸福生活。提供「平價優質」幼兒托育服務以及「政府與家庭」分擔育兒責任，皆是鼓勵生育的重要政策。「歐盟」及「經合組織」更建議會員國建構友善育兒環境，協助父母調和「工作與育兒」。而我國取經其他各國成功經驗制定出適合國內的平價幼兒托育政策。

一、保母托育制度

依據保母托育管理與托育費用補助實施計畫（核定本）所言：「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」、「政府應推動非營利、普及化之托育照顧制度，提供平價優質的服務」、「政府應針對受僱者規劃育嬰留職津貼，或部分負擔托育費用。針對非受僱者但有托育需求之弱勢家庭，亦應建立機制給予補助。」政府為推動國家與社會分擔家庭照顧嬰幼兒之責任，積極營造有利生育、養育之環境，保護家庭與就業安全，以利國民婚育，降低少子女化衝擊，維持人口年齡結構之穩定，並避免婦女因婚育離開職場，擬具本計畫，期能達成以下目標：

- (一) 以「工作、福利」模式，提供平價、可靠的普及托育服務，支持父母兼顧就業和育兒，針對受僱者提供部分托育費用，協助家長解決托兒問題，使能投入就業市場，提高家庭收入，減輕家庭照顧及經濟負擔。
- (二) 以兒童之最佳利益為優先考量，妥善照顧國家未來幼苗。
- (三) 建構保母托育管理制度，落實保母證照制度，提昇保母人員照顧嬰幼兒專業知能，提供可近性高且優質之幼托服務，以保障托育品質。

(四) 針對非受僱者但有托育需求之弱勢家庭，提供臨時托育補助機制，以舒緩其照顧壓力，建構專業友善托育體系。

(五) 提供非低薪、權益受保障之大量照顧福利服務工作機會，增加各地社區婦女在地就業機會，促進家庭經濟穩定與社區經濟繁榮（內政部兒童局，2008）。

這個制度正是依據「積極性福利」的概念而設計，同時包括服務使用者、服務提供者兩端且透過公民合作達成公共化管理的效果，因此在理論上，「保母托育制度」是要提高保母的服務品質、政府要提供托育現金補助，也要促進婦女就業政策，作為公共政策。「保母托育制度」與一般政策的不同之處。作為照顧公共化實踐，它的目標是改變宏觀的「嬰幼兒照顧關係」社會體系，是前述各政策的綜合體，而不只是單一面向、傳統的兒童托育福利措施。它試圖改變的不只是保母的生活模式，而是兼顧父母、兒童、婦女等多面向需求的社會體系（衛生部福利部家庭福利署，2008）。

二、積極性社會福利的托育制度架構

「積極性社會福利」政策強調的是普及式的照顧服務，是「實物給付」而非「現金給付」的福利制度，其目的有三（傅立葉，2003）：

第一、由國家生產良好的照顧服務，並訂定出大多數國民能夠負擔的起的合理價格，以解決一般照顧服務市場化的各種弊端如價格昂貴、勞動力透支、品質不良。在積極性福利觀點中，並沒有主張照顧服務的生產模式一定要「公有化」，由國家直接聘僱、管理照顧勞動力；不論公私部門彼此以何種型態運作，只要形成「公共化管理」的效果，使價格、勞動條件、照顧品質皆合理即可。

第二、創造合理的工作機會，將勞動力導向照顧服務業，但同時維持照顧服務業的非低薪與中度專業性，而非放任照顧工作成為低薪資、低技術、和低經濟價值的「垃圾工作」。

第三、原則，製造「社會整合」，而不是社會排除；讓公共提供的照顧服務，成為跨階級的選擇。因為平價，經濟弱勢階級可以使用福利服務；因為品質合理，讓經濟優勢階級者也願意使用此項福利服務。這樣在照顧服務系統內，比較不會出現與市場狀態相同的分化傾向，即經濟狀況較優者可選擇較高檔服務、經濟狀況較劣者只能選擇不良服務，用普遍主義的政策原則才可能使照顧服務成為一般的公民權。

依據「積極性福利」的概念而設計，同時涵括服務使用者、服務提供者兩端，且透過公民合作達成公共化管理的效果，其結構如下圖2-1：



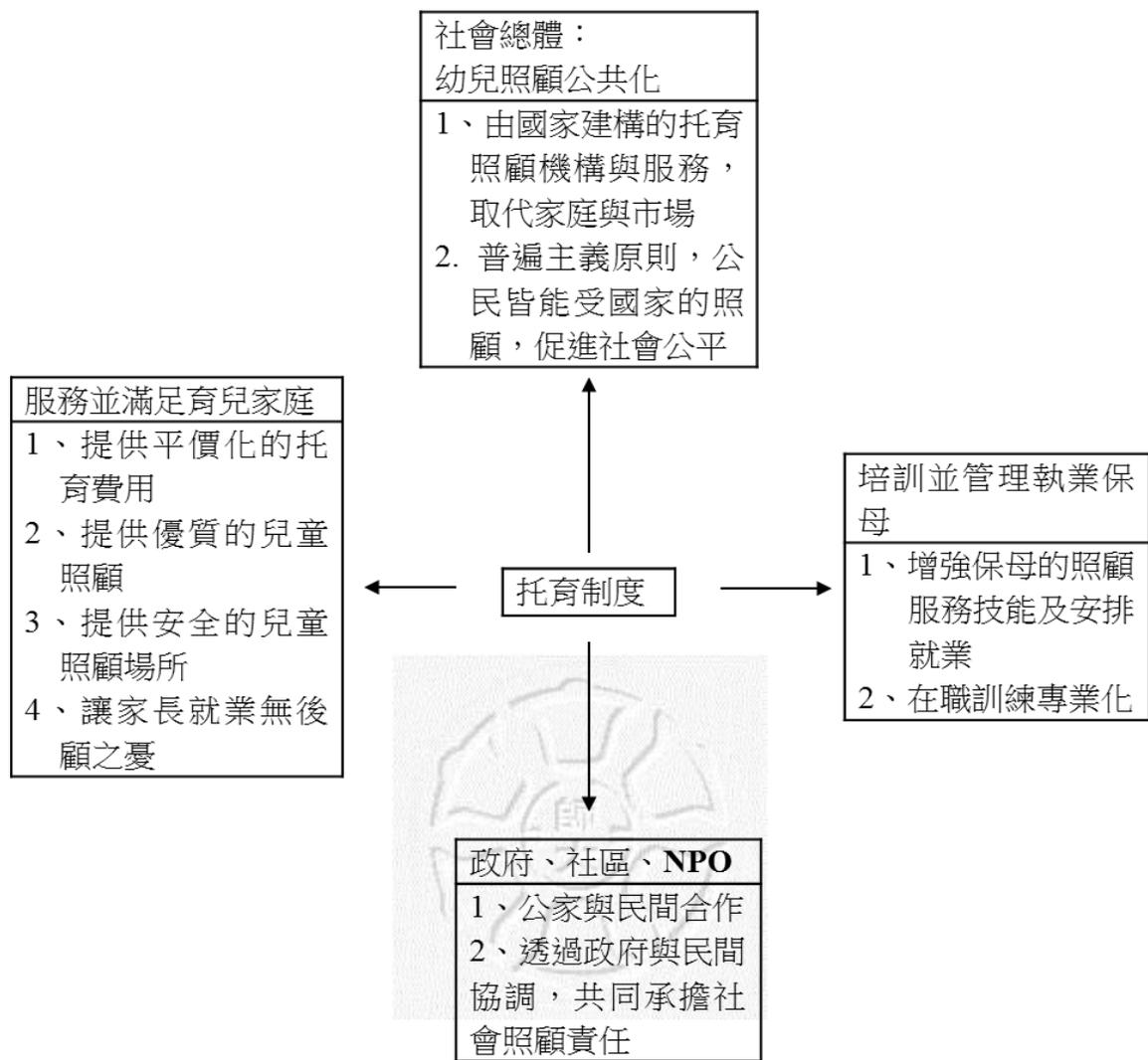


圖 2-1 托育制度的「公共化」架構

資料來源：研究者自行整理

貳、台灣托育發展

一、 台灣的幼教發展史

台灣最早的幼兒機構於 1897 創立，位於台南祀典武廟；1956 教育部通令要求幼稚教育機構改稱「幼稚園」；1959 成立我國第一個幼教學術團體「中國幼稚教育學會」；1961 年頒佈「幼稚園暫行設備標準」；1975 年第四次修訂「幼稚園課程標準」；1979 年內政部發行「托兒所教保手冊」；1981 年 11 月 26 日公布「幼稚教育法」，1987 年再次修訂「幼稚園課程標準」，將課程畫分為六大領域；1989 年修訂「幼稚園設備標準」。

1999 年 11 月 20 日國際兒童人權日成立「兒童局」；2000 年 9 月開始發放幼兒教育津貼。目前台灣幼兒教育機構分兩類，1.幼稚園：收托 4~6 歲幼兒，由教育部管轄。2.托兒所：收托滿 1 月~6 歲幼兒，由內政部管轄（鄭玉珠，2007）。

二、 社區保母支持體系

兒童未滿 2 歲的階段，家長所能取得之正式照顧資源，以提供兒童居家照顧服務的保母為主。「彭婉如文教基金會」從 1997 年開始在社區辦理社區保母培訓班，內政部與勞委會於 1998 年開始辦理「保母人員技術士技能檢定」（張美娟、段慧瑩，2005；張美雲、鄭芳珠，2002），同年，全台第一個「社區保母支持系統」於台北市萬芳社區成立。內政部兒童局於 2000 年 8 月頒布「社區保母系統實施計畫」，並在 2001 年 4 月底前於各縣市建立「社區保母支持系統」（王淑英、孫嫚薇，2003）。有鑒於加入「社區保母系統」的人數一直與實際保母人數產生斷層，「托育政策催生聯盟」於 2005 年 5 月提出「保母管理及費用補助制度」，主張若民眾聘請系統內的保母照顧 2 歲以下的幼兒，每名每月可獲政府三千元的補助。「保母托育管理與托育費用補助實施計畫」於 2008 年開始實施，目的在於政府為分擔家庭照顧幼兒責任，並以營造有利生育、養育環境，來達到家庭與就業安全，促進國民婚育，降低少子女化衝擊，並避免婦女因婚育離開職場。實施對象有四類：第一，家中有未滿 2 歲幼兒之家長；第二，社區保母系統、合法立案的托嬰中心；第三，加入社區保母系

統且實際收托轄內未滿6歲幼兒的合格保母人員；第四，受僱於合法立案之托嬰中心之合格保母人員。此計畫目的是為了要減輕家庭負擔，故依據不同家庭狀況，將受雇者分為：(1) 一般家庭：家庭年總收入150萬元(含)以下的家庭，父母(監護人)雙方或單親因就業無法自行照顧家中未滿2歲幼兒，以至於需要送請保母人員照顧。(2) 弱勢家庭：A. 低收入戶家庭，父母(監護人)雙方或單親因為就業問題，以致於無法自行照顧家中未滿2歲幼兒，而需送請保母人員照顧者。B. 家庭中有未滿2歲的發展遲緩或身心障礙幼兒，因父母(監護人)雙方或單親一方因就業，致無法自行照顧前述幼兒，而需送請保母人員照顧者。其補助標準依據不同的家庭所得而有差異：一般家庭每位幼兒每月補助3,000元。弱勢家庭每位幼兒每月補助5,000元。保母托育管理與托育費用補助計畫自2008年開辦以來，連續2年度執行情況均欠佳。兒童局分析的原因有：就家長來說，台灣仍習慣讓家人親友或鄰居照顧，且社區保母至少托顧二名以上幼童，但台灣仍偏好一對一的照顧，導致送托專業保母照顧之比率仍低。就保母而言，擔心加入社區保母系統需繳稅，又得接受訪視輔導，因此也缺乏加入的誘因。再加上雙薪家庭、幼兒可能由不具保母證照之親屬照顧、或家庭年收入超過150萬元等因素，無法領取補助，保母系統的補助不如當初所預期，政府等相關單位仍凝定辦法改善現況(王舒芸，2007)。

三、社區自治幼兒園

由於社會型態變遷，婦女人力大量投入職場，雙薪家庭結構日增；社會各個雙薪家庭每都需要兒童的托育照顧服務。根據兒童局兒童生活狀況調查，托育服務的需求比起以往有明顯的增加的趨勢。唯有讓孩子們受到優質的托育照顧，社會才能有良好的運作機制，高品質的普及福利措施，尤其是托育措施，具有長期穩定國民(勞動力)素質的作用，有助於提升社會水平和國家競爭力，良好的托育制度無疑也是提高女性就業率與生育率的重要因素。現況之托育服務機制，由於私人設立的幼托園所遠超過由政府設置的公立幼托機構，比例約佔3：1以上。私立幼托兒所為負擔私人營運成本，收費較公立托兒所高出1-2倍，雖然隨市場機制由家長選擇，

但高昂的收托費用不是一般家庭甚至弱勢家庭所能負擔的起的，為因應普遍性托育服務的需求量，托育服務制度設計以平等普及，妥善照顧各階層兒童為基礎。幼兒的照顧從社區自治開始是一個新的概念，也是根本的作法，讓幼小的幼童就讀在地社區的托兒所，不用舟車勞頓由娃娃車跨區接送，減少幼兒交通路程的意外及負擔，以維護幼兒之生命安全。社區自治幼兒園擬以社區共管的力量，結合社區資源進行幼兒托育服務方案、安全共治、健康營造、弱勢扶助...等等，營造一個安全的社區托育服務機制，讓幼兒平安健康長大，並以此方案為示範點，提供社區公共托育服務之模範。社區自治幼兒園可有效矯正過去數十年政策所造成之學前托育高度營利化、目標偏差、工作人員受嚴重剝削、地域及階級差距過大等弊病，達成妥善照顧並教育每一個學齡前兒童、支持家長就業、保障服務者權益之多重目標，唯有建構社區自治幼兒園，推動托育照顧公共化，才能平價、普及社區化的照顧幼兒，減輕家庭托育負擔（台灣社區照顧協會，2012）。

社區自治幼兒園的特徵：是一種參與共治、透明、開放的園所經營結構~人文主義的教育種子，不論是華德福（Waldorf）或瑞吉歐（Reggio）教育，往往在營利的環境下，因為理想與現實的衝突而難以發芽。台灣的幼兒園以營利為目的、招生的現象，私立幼兒園的老師們往往需要協助辦理行銷課程，大多以語文等多項才藝課程來吸引家長，把孩子培養成掛眼鏡的「模範生」。這樣的教育回應了家長對兒童間競爭的焦慮，也扭曲了孩子的自我發展與建立社會關係的能力。這股扭曲的力量，首先要靠「社區自治委員會」來改變。委員會成員包括應包含：家長、第一線照顧孩子的老師、熟悉教育學的專家、非營利組織代表、政府代表、具備公共理念的社區領袖等等。家長可以坐下來，和所有相關人士一起討論園所的經營方向。最重要的，討論的內容包括「收費及收支預決算審理」、「人事及員工福利制度」、「園所文化之形塑」等實質問題，如此兼備「平價」與「優質」的幼兒園，才能應運而生。這樣的「參與共治」並不是只是純聯誼或空談，而是靠介入經營的管理架構，達成透明開放的效果。如同合作社自主事業的精神，靠「社區自治委員會」形

成合作力量，才可能在現實的張力下，維持著理想的成分。

非營利：由「私」到「公」的決策思維：台灣的爸爸媽媽由於置身固有教育體制之中，不曉得營利紅海化所導致的幼教扭曲問題，究竟有多嚴重。台灣幼兒園中，私營佔七成，公營或公辦民營僅佔三成。擠不進公共托育體系的家長，必須努力挑選私營園所，或付出高額的學費。然而，私營園所因為不用對外公開經營狀況、不用對家長直接負責，有關孩子教育和照顧的方式，最後都是「業者的決策」。少子化時代，為了競爭，絕大多數經營者都放棄了幼兒教育的正確觀念，剝削老師的情形亦極為常見。沉痾難治，唯有把「私人利益」的思維，轉化為「公共利益」的邏輯，才能對症下藥。舉例來說，高雄縣五甲社區自治幼兒園，就曾經在「社區自治委員會」中達成以下決議：第一、獨立營運完善後，未來應將盈餘分配至老師及家長的身上，例如提高教師福利、降低家長收費等等。第二、可以在下午時間安排非學科式的英語活動，以提供幼兒接觸英文的機會，但不宜將英語課程列入上午正式教學內容。英語老師的選擇，需具備喜歡幼兒的特質，建議藉由海外交換學生及家長管道來尋找。第三、幼兒圖書的出借，由家長來負責管理。正因為「非營利」的堅持，社區自治幼兒園主動把盈餘回饋給孩子、和孩子的照顧者；因為不榨取利潤，社區自治幼兒園不必把偏執的語文課程，強加到孩子身上，或聘請廉價、來路不明的老師，來教育孩子。家長、老師及社區人士，在公共利益的思維下，也因而能與園所共同來照顧比較辛苦的家庭。非營利、參與共治，這些元素是幼教理想能否能落實的關鍵。如果沒有這些關鍵結構，理想很容易會被現實打敗。

社區化為普及、近便以及人性化，「社區自治」的目的，不是變成排外、排它的孤島，而是讓幼兒園成為共同生活的好厝邊，在良好的社區守望下，成為社會的一份子。社區自治幼兒園是一種新的觀念、新的做法。強調「平等、關愛、合作、助人」。如五甲的素美老師所說：「家長多為同一社區的居民，園所有溫暖的陽光和清新的空氣，有大樹草地讓孩子可以親近自然。早上散步帶著孩子上學、順道上班，下課接孩子回家。家長們可以聚集和交談，是形成力量的中心...更難得的是，

園所推動家長委員會，逐漸形成一股力量，持續對弱勢的家庭給予支持與關懷。」
為幼教領域引進公共合作的精神，跟我們一起催生社區自治幼兒園。當參與共治、
非營利、社區化，這三大精神同時到位時，人文教育的理想才能真正落實，讓我們
的孩子學會愛、信任與付出。這比任何的才藝教學，都更能奠定孩子的基礎，也才
能讓孩子成為未來地球社會最需要的公民（王淑英、王兆慶，2010）。



第四節 國內外托育公共化趨勢與內涵

壹、國內托育公共化趨勢與內涵

在臺灣社會中研究發現，無論是「生育力增加」或是「婦女勞動力提高」，托育問題是一個決定的重要因素。許多婦女不願生孩子或多生小孩，是因為托育和養育在生活上是一項沈重的支出；婦女為了節省托育費用支出必需留在家庭照顧子女無法發揮所長出外工作（傅立葉，1995；劉毓秀，1997；張晉芬等，1997；郭靜晃，1999；王麗容，1999）。台灣勞工陣線執行秘書楊書瑋表示，現在20到29歲的人通常平均薪資約在3萬左右，但光是托育費用就將近要花掉1/3到1/2的薪水，對年輕人來說是龐大的負擔（財團法人婦女權益促進發展基金會，2012）。依據行政院主計處101年9月底工業及服務業受僱員工人數為694萬7千人統計結果顯示，每人主要工作之平均月收入為37,256元（行政院主計處，2012）。托育費用佔所得比重如此高的形況之下，造成生育率下降的主要原因之一。

國內少子化的問題日益嚴重，造成人口結構快速改變，生育率曾降至（2010年）0.895%，是全世界最低的，才出生16萬6千嬰兒，因此總統才會將生育率提高到國安的層次，經過各部會的努力，2011年一年終於生出了19萬6千人，整整多出3萬，世界各國也都面臨此一問題頭痛不已，我國政府借鏡各國的人口政策研議出一套屬於我們公托政策，希望藉由公托施行而增加子女的出生率，由新北市政府創先全國設立的公共托育中心，使公共托育中心已成為全國風潮，而公托的設置，牽涉到場地的尋覓、工安、消安、衛生和委外招標、室內裝修等，新北市政府為使該項任務能順利完成動員所有相關單位通力合作來促成，目前成立的每一處公托中心，都利用現有的閒置空間，如捷運共構回饋空間、學校空餘教室、或是社區里民活動中心等，再予以活化利用。新北市政府再接再厲，目標32處承諾在2013年底前完成，以期望現代父母「歡喜生、快樂養！」因此結合優質平價的日間托育和社區親子館「二合一」的服務，在新北市的帶動下各縣市也陸續成立，新北市可以說是造福全

國嬰幼兒的推手。許多人對於設立公共托育中心的政策都表示非常支持，尤其身為媽媽的婦女們表示，現代年輕父母不太敢生，因為擔心養育的問題，有了公共托育中心的幫助，希望能鼓勵社區的媽媽多多生育（新北市訊，2012）。

中央為提高生育率一直在推動托育公共化，新北市政府終於實現了這項政策，走在全國的前端。凡2歲以下兒童，父母有一方設籍新北市者，均可報名登記；如稅率在20%以下者，由政府補助3,000元，因此父母實際每月只需6,000元（新北市訊，2012）。從中父母雙方就業且年度綜合所得稅交到地方政府都在談『優質、平價、普及與可近性』的兒童福利理念強調6000元的平價托育照顧，而托育中心的輔導、監督、檢查、評鑑及獎勵皆由新北市政府負責把關。（新北市政府公報，2011），這當中營運成本所潛藏的部份，是否也要對受托兒童的父母雙親善盡告知的責任，畢竟，透過補貼方式所吸收到營運成本，在其內部成本之於外部化轉嫁的同時，不應該過度地模糊托育照顧公共化的成本結構，就此而言，這當中所含福利津貼性質的成本補貼，政府公部門是否在其推動此福利作之際，也需要傳達權利與義務相對等的公民意識呢？，否則，在只會淪為中籤家長揀便宜的心態，也會造成中籤與非中籤者的對立情形，如此一來，對於思考托育公共化的真正意義沒有幫助，甚至於是將托育照顧公共化變成為一種低廉且平價的消費目的。連帶地，不斷地被這一項福利依賴所灌輸內化了自身的想法，一旦是出現了過度期待的心理落差、消費者權益的損失戕害抑或是幼兒遭受到不當對待等等的情事之際，那麼，其所衍生出來的各項照顧疏失與糾紛，反而有可能成為施政的垢病！於此，回應於幼兒較佳利益的關懷旨趣，那麼，托育照顧的公共化內涵，的確是需要進一步就其操作性定義，並取得一定程度的社會共識，至於，公辦民營性質的托育照顧服務公共化，也不單單只是用以突顯收費遠遠低於市場行情價格的對立面，但目前的實際狀況是供給與需求無法平衡，托育照顧的去商品化與商品化，這兩者之間要如何取得一個適當的衡平關係，這樣看來，無論是認知觀念、政策綱領、法令規章、制度整合以及服務輸送等等的面向，都需要在進行通盤性檢討，才可看出托育照顧服務的公共化是否符

合人民與政府間相贏策略（王順民，2011）。

貳、國外托育公共化趨勢與內涵

近年來，台灣因人口結構改變，使得托育公共化服務議題有著迫切需求。

事實上，托育公共化在世界各國都曾經在各國的人口政策中佔有重要的地位。以下介紹幾個國家曾經推動過的托育服務計畫概況。

一、奧地利、日本、葡萄牙、澳洲、荷蘭概況

許多歐洲國家與日本在2000年之後採供給端策略增設托育服務之大型計畫，包括，奧地利「幼兒園十億計畫（Kindergarten Billion Project）」，增設32,188個托育場所；愛爾蘭「兒童托育機會均等方案 Equal Opportunities Childcare Programme）」，增設36,000個托育場所；葡萄牙「2000所托育中心計畫（Crèche 2000）」，針對3歲以下幼兒，設新的托育機構並以補助納入既有私部門托育機構；日本之「天使計畫（Angel Plan）」與「新天使計畫（New Angel Plan）」，提供約100,000名3歲以下幼兒照顧服務與「零等待名單（Zero Waiting List）計畫」，增加150,000個托育名額，提供優質且多樣之托育服務，推動民營型托兒所及符合社區之托育服務保育的多樣化服務，再以公立為基礎加入公設民營，支援車站等便利據點增設保育機構及設施，並彈性利用學校空教室進行保育工作（柯雯綾，2013）。除了，增加名額之外亦有其他供給配套措施，如：奧地利、日本、葡萄牙、澳洲、荷蘭、丹麥各國給予非營利組織設置托兒服務補助，並設有優先托育條件，如單親、弱勢、雙薪或有手足同時接受照顧或第二、三胎享受更低收費等。在日本透過認證方式，使私部門托育機構獲得政府補助。而在荷蘭，以稅務優惠鼓勵雇主提供兒童照顧，政府向「私部門」購買兒童照顧服務供家長使用。對於品質控管方面，奧地利、丹麥與日本藉由認證方式或透過父母親的投入和監督來管理品質，足見各國對於托育公共化議題的重視。

二、美國概況

美國的托育制度是沒有公立的托育照顧機制。所有托育福利或托育費補助，由家庭自行解決或由就業雇主決定是否納入員工福利。Kamerman（2005）認為，主要是因為美國社會文化仍以傳統的角色定義婦女的社會地位，認為婦女應以照顧家庭為優先，因此婦女出外就業是個人的選擇，所以應由家庭來負擔，以市場購買的方式來解決家庭中托育問題。政府的只責任協助弱勢家庭，以殘補式和補助式政策的介入，如果家庭可以自行負擔，美國政策一向以自由放任的態度，由市場機制自行解決公共服務的社會問題（Kamerman and Kahn,2005）。美國私部門托兒供應者組織，建請政府善用民間資源，採購民辦幼兒托育服務，以平價提供給家庭使用。實際上，美國將女性定位於「私領域」角色，認為女性的角色需求，無論是女兒（照顧年老父母），妻子（出外工作或維持家務），母親（生產育兒、教養子女）、媳婦（照顧年老公婆或身心障礙者家庭成員）等種種婦女角色責任，都應由家庭資源和市場機制作為優先解決的考量。在美國的家庭政策下，女性以家庭角色責任優先，出外工作是其次（Zimmerman, 1995；Siim, 2000）。

三、法國概況

法國政府以不同方式介入服務供給端，可作為我國政府制定平價托兒政策之借鏡。法國托育制度是三個月至二歲的幼兒托育服務，歸屬於「衛生健康部」統籌，除了由家長自己照顧的幼兒外，家庭可以選擇接受政府督導的家庭保姆和公立的托嬰中心送托。其它還包括半日托、家長輪流共托、保姆輪流共托等不同型式。家庭支持四分之三費用，其它由政府補貼一半、家庭津貼基金支付另四分之一（CUSSW, 2006）。無論家庭收入多寡，托育屬於全民福利，所有法國兒童都可以送托，政府都會大量補貼。整體來說，法國設有全民共享的國家托育服務，費用和品質都由政府督導管理，減輕家庭一大經濟和精神負擔，對法國的婦女就業是一大利多，對生育率偏低的法國，更是鼓勵家庭提高生育率的一大助益（邱貴玲，2006）。

四、丹麥概況

丹麥和瑞典是世界上兩個均富程度最高的國家(OECD,2002)。2000年底為止，丹麥人口約530萬，16歲至66歲的婦女，勞動率高達73%，僅次於瑞典78%，位居世界第二。婦女佔總勞動人口的46%。其中，20歲至50歲的婦女，有86%全職工作，顯示托育服務為丹麥就業婦女的一大需求(OECD,2002)。丹麥的托育政策原則是：鼓勵就業、以增加家庭收入，提高生活水平。並主張優良托育可以吸引居民和企業，造福社區。對丹麥職業婦女而言，托育服務不但減輕她們的育兒負擔，也增進了她們在家庭中的性別平等地位，不但有個人的經濟獨立能力和就業更好的就業條件，托育更保障單親媽媽家庭經濟生活條件的重要基礎(邱貴玲，2003)。於托兒服務補助方面丹麥與奧地利、日本、葡萄牙、澳洲、荷蘭等國一樣有給予非營利組織設置托兒服務補助，並設有優先托育條件，如單親、弱勢、雙薪或有手足同時接受照顧或第二、三胎享受更低收費等。

且丹麥是由政府出資，透過非營利組織為中介(承辦、管理、督導)，聘用居家保母，提供平價兒童居家照顧服務。其監督方式是將同社區的家庭保母三個人分成一組，讓保母可以協調休假，還規定同組保母每個月約時間固定帶兒童一起到社區的公立托育中心一起參加團體遊戲，讓托育的兒童互相認識，也讓兒童有團體活動的機會。同時在保母休假時，兒童換人托育時也不會因新保母產生陌生排斥感，托育服務的設計精緻而周全(Kammerman and Kahn, 1995)。Kammerman及Kahn學者(1995)實地訪查丹麥Hvidovre City發現，當地的家庭保母由社會局建檔監督。社會局的托育管理行政人員，平均每個社會局人員負責督導122個家庭保母，共有360個幼兒。所以每個社會局的工作人員，可以有效督導、訓練家庭保母的品質和服務。必要時，還可以加強和就業父母的互動，對家長和保母雙方都是一大品質保障。由上述文獻可以窺見北歐國家(丹麥、瑞典)為了協助雙薪家庭平衡工作和家庭責任，協助單親家庭維持家庭生活水準，更為了促進社會兩性平等，在托育政策大都分為三個主要方向：國家補助的托育服務網、育嬰假與托育津貼(Leira, 2002)。

他山之石可以攻錯，這些國外幼兒托育公共化措施作為台灣政府的參考，評估是否能經由公共投資，引進非營利組織的資源與效率，使其投入於「托育服務的供給端」；是否能透過津貼補助家長或與家長分擔費用，使公共托育的近便性、可負擔性與品質能成為供應托育服務的常態（邱志鵬，2012）。

參、國內外的托育趨勢與內涵比較分析

由以上文獻得知各個國家對於公共托育的努力與面向各有不同著重或推動的方式。有增加托育名額的方式或給於補助的方式如育兒津貼，而補助的方式有完全由政府主導如瑞典的普及照顧，全民均等。亦有僅就弱勢或是條件式補助的政策。也有經營方式的差異，有些由政府全責運作，亦有鼓勵非營利組織設置托兒服務再給予補助，而美國則採取市場機制決定。對於品質管控方式有藉由認證單位監督幼兒服務單位如奧地利、丹麥與日本；亦有透過不同保母彼此牽制監督方式如丹麥監督方式是將同社區的家庭保母三個人分成一組，不僅可以有工作上輪替，也達到對照顧品質的監控。每個國家對於托育政策都有一套適合自己國家的作法，以下整理出台灣、瑞典、丹麥、美國、法國、日本等五個國家的經營方式、補助方式、監督方式作比較。

表2-1 各國托育比較表

比較 國家	經營方式	補助方式	監督方式
台灣	以ROT方式，委外招標、利用現有的閒置空間，如捷運共構回饋空間或校園閒置空間	所得稅率在20%以下者，由政府補助3,000元，父母實際支付6,000元	市政府社會局負責監督。
瑞典	達到合格品質的平價民營托育機構由政府補助經營	普及式的津貼分為： 1.有給薪親職貼 2.臨時親職津貼 3.兒童津貼	中央層級主要由「健康與社會事務部」負責，「國家健康福利部是

		4.住宅津貼與 5.預支扶養費	最高指導機關。
丹麥	政府全責運作並鼓勵非營利組織設置再給予補助。	政府出資，透過非營利組織為中介，聘用居家保母，提供照顧服務。非營利組織設置托兒服務補助，並設有優先托育條件，如單親、弱勢、雙薪或有手足同時接受照顧或第二、三胎享受更低收費等。	1. 透過不同保母彼此牽制監督， 2. 認證單位監督幼兒服務單位認證方式或 3. 透過父母親的投入和監督。
美國	以市場機制決定	對於幼托有殘補式和補助式的補助	無
法國	公立的托嬰中心送托。其它還包括半日托、家長輪流共托、保母輪流共托等不同型式。	家庭支付四分上一費用，其它由政府補貼一半、家庭津貼基金支付另四分之一。	歸屬於「衛生健康部」統籌，政府督導家庭保母和公立托嬰中心。
日本	1.民營型托兒所 2.符合社區之托育服務 3.符合公立為基礎者可加入公設民營托兒服務	零等待名單(Zero Waiting List)計畫由非營利組織設置托兒服務補助，並設有優先托育條件，如單親、弱勢、雙薪或有手足同時接受照顧或第二、三胎享受更低收費等。	1.由認證單位監督幼兒服務單位。 2.認證方式透過父母親的投入和監督。

資料來源：研究者自行整理

肆、小結

由研究者整理的表格可見托育的觀念各國不同北歐瑞典與丹麥傾向由全民負擔故補助方是由政府全額支付，美國只針對弱勢族群作補助，法國由政府補助四分之三的費用，日本雖有零等待名單但仍以優先托育條件為主要補助者。國內托育補

助是以補助款為主，想要進入公共托育中心的條件為設籍在縣市內，父母親所得稅率在 20% 以下者補助 3,000 元，父母親自費 6,000 元，在公托中心內每一位老師照顧 5 位嬰幼兒。每個公托僅收 75 位嬰幼兒，新北市至 103 年止設立 26 所公托中心約 1,950 個家庭受惠。公共托育中心費用皆由政府補助，沒有因公共托育中心的成立而特別增加稅收或提高政府預算來加強托育制度，使得目前的公共托育中心只能為少部份的家庭服務。嬰幼兒受托於居家保母照顧者雖有補助款 3,000 元，但仍需支付較多的育嬰費，大部份的育兒責任還是在人民自己的身上而非由國家與人民一起負擔。

而瑞典自 1970 年代起即訂定政策目標為：高品質的兒童照顧、完全覆蓋率、市政府為權責機關、由政府部門負責財源。將育兒責任從私領域轉成公領域。各個不同國家的家庭政策各有不同的設計考量，美國以婦女傳統角色為出發，社會福利僅止於特殊弱勢低收入戶家庭所需。法國以支持婦女就業為主，提供和婦女就業相關的各種福利包括產假、育嬰假等。同時也由於法國支持婦女就業，相關福利也由婦女就業的雇主提供，包括退休、育嬰假等。但更重要的是，法國政府提供了國家托育服務，幫助婦女可以安心工作，也減輕雇主提供托育的負擔。瑞典與丹麥的作法，在保障婦女公民權利和生活自主，所以無論婦女就業與否，所有的婦女都得以在全民稅收分配下，享有家庭津貼、房屋津貼等各種福利。加上丹麥提供了品質優良的托育服務系統，使得婦女無論就業與否，都可以享有物美價廉的托育服務，讓婦女在身為母親和妻子的同時或單身生子，也得以享受個人的公民權利，無論是收入高低與職業性質，都可以得到適當的經濟安全和托育照顧，保障個人生活的品質。

第三章 研究設計與實施

本章主要依文獻上的探討與研究者欲探究的現況提出本研究設計，此章內容分三節來進行說明，包括第一節依據文獻與背景動機提出本研究架構，第二節為研究方法，第三節為資料處理與分析，分別敘述如下

第一節 研究架構

壹、研究架構圖

本研究架構的發展係依研究動機、研究目的、研究問題與文獻探討之結果，作為本研究架構設計之依據，在文獻探討中第一節生態系統與托育之關係清楚的了解到托育與各系統間相互的緊密關係：家庭是對托育問題影響最明確和直接的小系統，其中包括：家庭型態、家庭收入、幼兒本身的特質、子女數、家人的工作狀況等因素，都與家庭托育及托育安排有相當的關連性。中系統是由發展中的嬰/幼兒所實際參與的兩個或兩個以上場域（setting）間互動關係所組成的，在托育服務的生態中，中系統是家庭與托育環境之間最主要的互動關係。這包括家庭與托育環境間正式與非正式的溝通、家長與幼兒照顧者對彼此的認知、接納與尊重的互動情形。家庭與托育環境的合作與信任關係，有助於嬰/幼兒的良性發展。在大系統方面從福利意識型態對托育政策的影響進行分析。從不同的福利哲理出發，其托育服務定位便會有所不同。在各國托育政策比較的研究上，可以發現各國的家庭和兒童照顧政策與其福利意識型態及社會價值有關，一個社會對親職、性別角色的價值觀，以及是否鼓勵生育、婦女就業，都會影響到托育政策的內容。從這可以看出雖然大系統因素的影響雖不如小系統來得那樣的直接和明顯，不過影響卻是長遠和全盤性的。

托育問題在各系統間可因對象不同而產生不同的差異，本研究以公共托育中心為主體探討倡導公共托育制度的學者、執行公共托育中心的業者及使用公共托育中心的家長對新北市公共托育中心的理念、制度、困境及滿意度的看法。

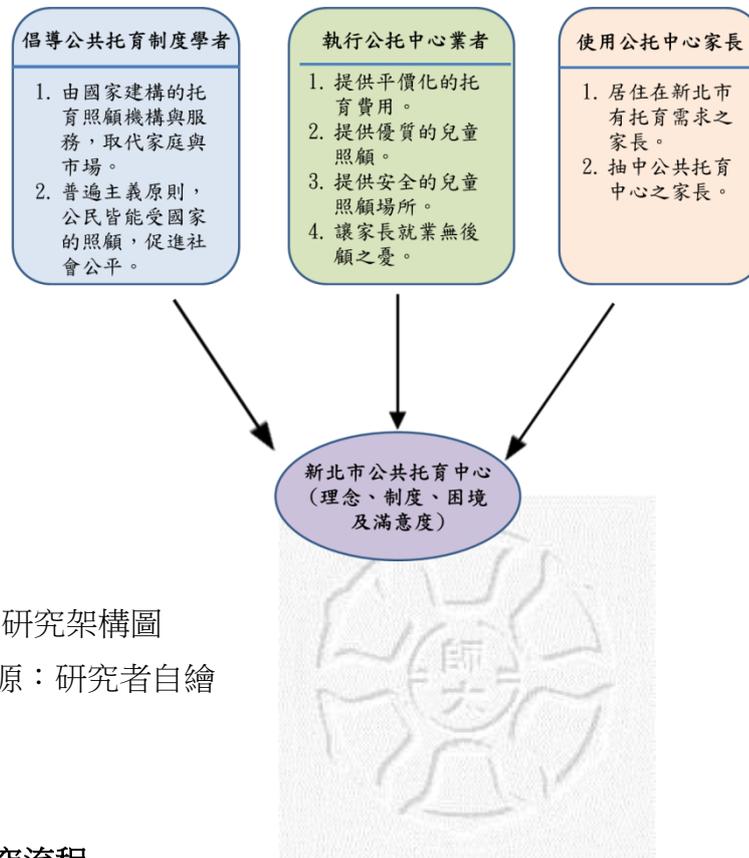


圖3-1 研究架構圖
資料來源：研究者自繪

貳、研究流程

本文之研究流程如圖3-2 所示，首先從研究背景與動機開始，透過文獻探討研擬研究架構、發展訪談問題與訪談大綱在分析討論經由資料整理，於最後提出結論與建議。

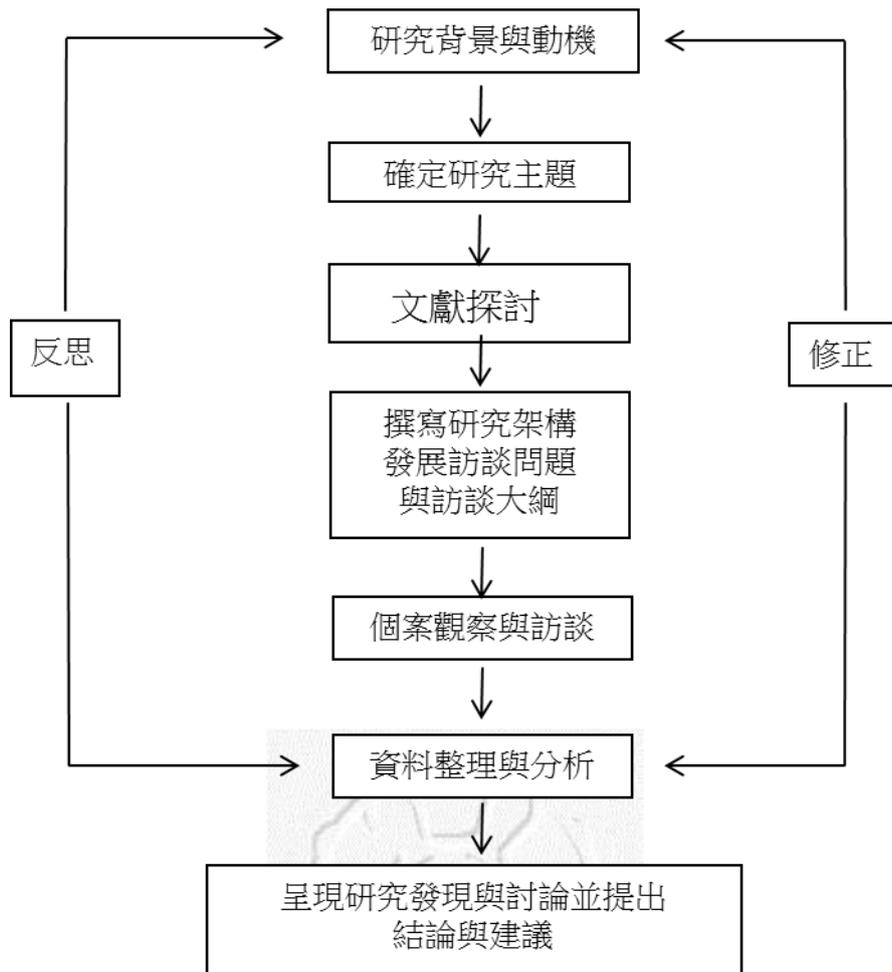


圖3-2 研究流程圖

資料來源：本研究者自繪

第二節 研究方法

壹、研究取向說明（質性研究）

質性研究是一種多元典範的研究取向，與經由統計程式或量化手續而產生結果的研究方法有所不同。質性研究是重視研究者是在自然的情境下，與被研究者產生互動關係，並經由被研究對象本身的觀點，來瞭解他/她在日常生活中的生活經驗與內在世界的想法（潘淑滿，2003）。而質性訪談是社會科學研究中最廣泛運用的收集資料的方法之一，主要著重於受訪者個人的感受、生活與經驗的陳述，透過訪問者與受訪者彼此的對話，研究者從中獲得、了解及解釋受訪者個人對社會事實的認知（林金定、嚴嘉楓、陳美花，2005）。因此，質性研究者大多運用參與觀察、深度訪談等方式，先進入研究對象的世界，系統的紀錄並將所看、所聽、所經驗到的加以理解、詮釋、分析，或輔以其他的資料來補充，其在研究方法上相當具有彈性的。研究者不會借重太多外來的研究工具，以研究者本身為研究的工具，不用實驗，問卷調查或任何人工化的模擬情境扭曲現實的真相。Bogdan 與 Biklen（1982）將質性研究的特質歸納出下列幾項：（潘淑滿，2003：20-21）

- 一、在自然情境下收集資料。
- 二、研究者本身即是主要研究工具。
- 三、非常重視研究現象的描述。
- 四、重視研究過程中時間序列與社會行為脈絡，而不重視研究結果。
- 五、運用歸納方式將所收集之資料進行分析。
- 六、研究者所關心的是行為對研究對象的意義為何。

依本研究的目的，應符合質性研究的特質，以「深度訪談」作為資料蒐集的主要方法，且訪問受訪者活生生的經驗與觀點故採用質性研究為本研究取向。

貳、研究工具

一般來說，質化研究中蒐集資料基本方式有三種：1.觀察（對受訪者、研究場域及對自己）、2.訪談、3.文獻或檔案回顧。而事實上，這三種方式是互相關聯且常常同時運用（張英陣，2000）。而本研究所採用的主要工具與蒐集資料的方式包括，研究邀請函、訪談大綱、訪談同意函、訪談逐字稿、效度檢核函及錄音工具等。於質性研究中，研究者本身即是研究工具，因此研究者本身的技巧、背景以及研究角色就顯得格外重要。

一、研究者角色

本研究是研究者在自然情境中，在不干擾被研究者的原則下，與被研究者進行的溝通與互動，以蒐集研究資料的一種研究方式。因此，在質性研究中，研究者本身即是研究工具。而 Mishler（1986）認為訪談是一種交談行動，是受訪者與訪談者共同建構意義的過程（胡幼慧，2008）。研究者即是訪談員，應隨時提醒自己在交談過程中扮演的角色，並盡量不要做引導的動作，以使受訪者的想法、實務經驗、語論，能夠獲得真實而完整的呈現。研究者除了擔任研究的角色外，還身兼訪談者、逐字稿謄寫者、資料分析者。

二、研究邀請函

研究進行前，將研究個案從托育相關的學者或政府官員、業者及家長，各設定為二名受訪人，透過熟識關係人，以電話詢問，取得與接受邀請訪談對象的聯繫。因為於會談中可能會影響訪談者表示關心與自我揭露的程度（張英陣，2000），故先以電話及電子郵件與欲邀約對象建立初步關係後，再寄出研究邀請函，於邀請函中詳細說明研究題目與研究目的，及其對接受訪談者的權利及隱私的保障。研究邀請函完整內容詳見（附錄一、二、三）。

三、訪談大綱

於受訪者接受邀請，並取得聯繫方式後。於受訪者約定之接收訪談日期前 3-5 日，將訪談大綱以電子郵件方式寄予受訪者。因為質化訪談是目標導向的談話，不是沒有結構或沒有重點的進行（張英陣，2000）。因此，本研究的訪談採用半結構式訪談，訪談大綱的題目係根據研究目的提供一系列相關問題，經由指導教授指導後作為本研究的研究工具。訪談大綱主要提供研究者與受訪者談話時的思考藍本，在實際訪談時並非僵化式的逐條依序向受訪者發問，而是在與受訪者互動的過程中，依研究方向提出問題，由當事人以個人觀點與經驗做個人的詮釋，促使訪談過程有方向的進行與互動。訪談大綱完整內容詳見（附錄四、五、六）。

四、訪談同意函及錄音工具

訪談過程中，為完整掌握，研究者與受訪者的訪談內容，在訪展開前會先說明並徵求受訪者同意並說明，在訪談過程中尊重受訪者的感受，可隨時暫停錄音。待受訪者於訪談同意函簽名後，再以 MP3 錄下訪談內容，因恐有疏失，故準備 2 台 MP3 同時錄取訪談內容，並於訪談結束後，形成逐字稿，以利研究者進行資料處理與分析。訪談同意函內容詳見（附錄八）。

五、效度檢核函

逐字稿謄寫原則，希望以原音重現故謄寫逐字紀錄。張英陣（2000）在質性資料分析與處理中對提及謄寫訪談錄音的方式中，提醒謄寫者必須逐字紀錄每一個字，不管是多粗劣的字眼（張英陣，2000）。且質性研究非與量化研究所關注的焦點不相同，量化研究著重於因果推論、普遍法則的尋找與客觀分類計量，而質性研究關心是一個社會事實的建構過程。所以其研究價值與判斷過程，非量化研究典範所創造的信度與效度規則所涵蓋。Lincoln 和 Guba（1984）也提出效度是指可靠性、穩定性、一致性、可預測性與正確性（胡幼慧，2008）。

故研究者謄寫完成後，即以電子郵件寄予受訪者檢視，並附上效度檢核函，邀請受訪者檢視後，為內容相符程度請受訪者做一效度評核，為其增加對本研究資料的可靠性、穩定性與正確性。而本研究所有參與受訪者的效度檢核函回覆結果：80%有一份，95%有一份，97%有二份，100%有一份，落差的部份為受訪者期待文字稿為整理稿與研究者以逐字稿整理方式有落差，檢核函內容詳見（附錄七）



參、資料蒐集

本文在資料搜集上分為次級資料與初級資料。次級資料包括相關文獻與文件資料；初級資料為透過深度訪談法所取得，以下分別進行敘述：

一、文件檢視法

蒐集相關之文獻包括國內外相關的探討專書、論文、研究報告、期刊論文及網路資料，透過文獻之整理分析，歸納出文獻中學者的理論與概念，並提出國內外相關之研究相互配合，以解謎研究問題。

二、深度訪談法

本研究採用深度訪談法（in-depth interview），是質化研究中經常採行的資料蒐集方法之一，主要是利用訪談者與受訪者之間的口語交談，達到意見交換與建構，是一種單獨的、個人的互動模式，訪談者與受訪者藉由訪談的過程與內容，發覺、分析出受訪者的動機、信念、態度、作法與想法等。此研究方法是一種訪談者與受訪者雙方面對面的社會互動過程，訪問資料正是社會互動的產物（畢恆達，1996；李美華、孔祥明、林嘉娟、王婷玉譯，1998；袁方編，2002）。

本文透過設計訪談大綱，訪談對象運用立意抽樣以半結構式進行雙方面談，將錄音資料謄寫成逐字稿，最後進行內容分析討論出研究之待答問題，訪談對象如表3-1所示。

表3-1 訪談對象表

編碼	訪談日期	訪談對象	性別	服務年資/使用年資	受訪對象代表性
A1	2014/3/3	托育政策催生聯盟召集人	女	服務年資6年	引進托育公共化政策及推動公共托育中心成立之學者
B1	2014/3/7	南勢角公共托育中心主任	女	服務年資2年	承辦公共托育中心之機構主管
B2	2014/3/7	南勢角公共托育中心組長	女	服務年資2年	承辦公共托育中心之機構現場教學老師
C1	2014/2/22	重新公共托育中心家長	女	使用年資1年	使用公共托育中心之家長
C2	2014/2/25	南勢角公共托育中心家長	男	使用年資2年	使用公共托育中心之家長

資料來源：研究者自行整理

第三節 資料處理與分析

質性研究的資料蒐集方式，主要經由研究者之「觀察」、「訪談」、「錄製」三種方式取得（Miller & Crabtree, 1992）。每一種方式也非固定的程式，研究者仍有相當程度的選擇，在資料蒐集過程中，研究者是主要的資料蒐集工具，研究者必須能自研究的情境裡抽離出來、詮釋問題，以了解現象的含意，對一些看起來理所當然的現象產生新的知識與洞悉力。能注意到避免個人的偏見、能蒐集到真實並可靠的資料，以及能抽象的思考。因此，一位質性研究者一方面能汲取過去的經驗以及理論上的知識來詮釋所見所聞；而在另一方面又能對所知的事物保持一種分析上的距離，且具有敏銳的洞察能力（徐宗國譯，1997）。本研究資料蒐集的重點是提出公共托育政策學者、承辦公共托育中心主任及老師以及使用公共托育中心的家長對托育公共化推動與運作之探討，為了能夠得到比較信賴的資料，研究者與被研究者間首先是要建立良好的合作關係，對受訪者說明研究動機與研究目的，在徵詢受訪者同意下，簽下訪談同意函（附錄八）確認其意願，並保留日後實際進行訪談時的聯繫。在訪談過程中，研究者參考訪談大綱採半結構式訪談，研究者與每位受訪者均進行了一次正式訪談，每次約二至三小時，針對資料不足部份，因考量受訪者皆業務繁忙，在徵得同意下再進一步以電訪或電子郵件補充之。訪談時主要以錄音輔助訪談記錄，事後將全部內容轉譯為逐字稿，然後進行資料的整理、編碼與詮釋，整理出受訪個案的訪談內容後經受訪者回饋確認後，最後進行整體比較與分析。

壹、資料整理

資料整理是指把資料轉移成概念的過程，此一步驟，研究者必須將所蒐集的資料加以整理建檔，本研究主要的資料來源之一是深度訪談，研究者每訪問完一位受訪者之後，即將訪談內容謄錄為逐字稿，於逐字稿中註明訪談基本資訊，包括受訪者代碼、訪談時間及地點。其次，研究者閱讀逐字稿，形成受訪者談話內容的整體概念，並將有意義的敘述句註記編碼，並與所對應的訪談大綱的提問做初步歸類，

並思考其托育公共化推動與運作相關元素，並與研究目的相連結，同一現象或同一觀點敘述句歸類，形成一個類別，給予這個類別一個概念性的命名，初步整理的訪談書面資料，提供下一階段資料分析之用。

一、資料管理編碼代號

基於研究倫理的考量，並保障受訪者資料及隱私用代號稱呼研究參與者。本研究之資料管理編碼代號說明如下：五位研究參與者，三個代號分別以「A」學者、「B」業者、「C」家長，表示，因為「B」與「C」系統代表各有二位受訪者分別以「B1」、「B2」、「C1」、「C2」表示；另外，於引述研究參與者的話語時，第一碼為研究參與者的代號；第二碼代表研究參與者回應問題出現於訪談稿的對應頁次。例如：「B2：P4」即代表研究參與者是屬於業者的受訪者，在進行訪談時回應相關問題，出現於該個案訪談逐字稿第四頁的談話內容，其他編碼方法以此類推，並以標楷體呈現。

二、資料處理

研究者每次在訪談及觀察進行時隨即展開資料整理，並不斷的在訪談、觀察與資料分析中形成問題，若有遺漏或不足部分，則以電話或電子郵件補足待充實的訊息。本研究資料處理步驟如下：

- (一) 錄音紀錄：訪談結束後，當天即在訪談錄音紀錄上註明訪談對象、日期、時間、地點。並將錄音檔備份於電腦檔案。
- (二) 轉繕訪談逐字稿：將訪談錄音筆的內容，逐字謄錄為訪談逐字稿，注意在訪談過程中重要的非口語的訊息（如：笑聲、沉思、遲疑等等），並參考訪談紀錄，補足相關的意義及訊息。另外，涉及個案資料的地名、人名，也改以代號處理。
- (三) 重複檢視：重複閱讀訪談記錄及重聽訪談錄音筆，以發現受訪者回答中的深

層意義。

貳、資料分析

資料分析過程中，研究者隨時反省自己的角色，瞭解自己的價值觀並避免預設立場，以開放的態度去瞭解研究對象的經驗世界。質性研究的目的是在於發現，資料蒐集的過程本身並非最終目標，其主要的活動在資料分析、詮釋以及呈現發現的結果。對採用質性研究法的研究者來說，所要面臨的極大挑戰是要從大量的資料中尋找出意義所在，辨識出對所研究之事物具有意義的組型，並且展現資料所揭示的實質內容（簡春安、鄒平儀，1998）。

一、書面資料分析

研究者於資料蒐集結束後，第一階段先依照訪談逐字稿將個案資料，首先各系統訪談資料分開處理，並對單一系統先進行資料分析，再做跨系統分析。即分別就 5 位受訪者資料，先各自分析圈劃出有意義之回應，再做綜合檢查比對。第二階段，將整併資料做開放性譯碼（張英陣，2000）或稱開放登錄（胡幼慧，2008），開放登錄中將資料中「有關主題的現象加以標籤」，將散落於各個受訪中針對各個相關的現象以概念化的方式先加以命名，在將個案中發現某些類別彼此重疊則予以合併，形成相同概念的同一類屬。再針對此以一類屬加以命名做適當的比較與串連工作，發展出共同的脈絡。此一分析方式偏向質性研究法中的內容分析的方式，即根據研究者的登錄手冊將文本內容「字」或「句」分門歸類分析（胡幼慧，2008）。

參、研究嚴謹度與研究限制

一、研究嚴謹度

質性研究在資料分析的過程中，常會採取三角檢證法（triangulation）來檢證資料的效度，所謂的三角檢證法係指在研究同一種現象時，結合多方面的探究方法，搜集不同來源和型態的資料，將可減低或避免研究者偏見，以增進研究判斷的正確

性（黃瑞琴，1997）。而三角檢證法可用以下三種形式予以達成（吳芝儀、李奉儒譯，1995）：

- （一）方法三角檢證：以多種不同的資料蒐集方法來檢驗研究發現的一致性。
- （二）資料來源三角檢證：在同一種方法中檢驗不同資料來源的一致性。
- （三）分析者三角檢證：透過多個分析者重新審查研究發現。

本研究採以下三種方式，分析、檢驗與比較由不同的時間、方式所得的研究資料：

- （一）方法三角檢證：透過比較觀察資料、訪談資料、研究者札記並於資料分析時，除以書面分析，來檢證研究資料是否一致性，若無一致性則詳加探討其原因。
- （二）資料來源三角檢證：本研究錄音逐字稿完成後，請受訪者填寫效度檢核函，檢閱訪談資料內容是否有誤或有疑義之處，若有疏漏或語意不清之處將予以修正或補充。以增加資料的可靠性、穩定性、一致性與正確性。
- （三）分析者三角檢證：研究過程中透過與教授的討論、分析，藉以澄清概念和發現問題，。並藉由兩位協同研究者檢視資料，避免研究者個人的偏見與主觀認定，綜合不同角度的詮釋來瞭解資料呈現的真實意義。

二、研究限制

（一）、研究時間的限制

本研究在訪談時間、地點的選擇上，是以受訪對象便利性為首要考量，因此研究者選擇訪談時間與地點均以受訪者意見為主。考量受訪人員因工作繁忙，恐無法接受長時間訪談，在訪談的時間上皆定為二小時以內完成訪談工作。因無法實施多次訪談，使資料更加完整，如有遺漏之處與受訪者有保持電話或電子郵件的聯繫，因此對於研究資料的飽和度可能造成遺漏或不足部分有一可稍補強之措施，協助收集更為詳盡的資料。

（二）研究場域上的限制

2011年新北市政府於汐止忠厚公共托育中心成立台灣第一家公共托育中心，後陸續在新北市成立了26家公共托育中心（附錄九）。

2011年底成立第二家重新公共托育中心，2012年成立南勢角公共托育中心為第五家公共托育中心，公共托育中心的成立方式有校園中的閒置空間再利用、社區活動中心、養老院的閒置空間或是捷運共構的回饋空間等方式，其中重新及南勢角公共托育中心二間都是以捷運共構的回饋空間成立公共托育中心，在受訪者的使上？感覺較有一致性，對於使用不同空間的受訪者較無法訪問出使用公共托育的一致性，故在選擇研究場域上會有這一層的考慮。其他縣市方面如：台南市、台北市有成立但服務時間未滿一年無法得訪談出執行效果。在場域的選擇上定訂為捷運共構的回饋空間成立公共托育中心，這成了研究上的場域限制。

（三）研究取樣的限制

礙於時間及人力資源使用上的困難訪談人數只有辦法設定與公托系統相關人做深度訪談，原設定為倡導公共托育的學者及政府官員，多次與承辦該業務的政府官員通話，政府官員立即表示該項業務仍在實踐之中尚未完整實行完畢，拒絕接受國科會以外的學術單位做訪談調查。另外，本文也從文獻中發現倡議積極性社會福利政策的內涵的學者，欲邀請受訪，與電話聯繫之得該學者離開此領域，無法給予論文有幫助的建議。研究者試圖在尋找彭婉如基金會執行長欲邀請受訪，但執行長因公務繁忙下婉拒受訪，因此，在倡導公共托育的學者受訪者僅有一人，代表性上較為不足，是本文研究取樣限制。

第四章 研究發現與討論

本章呈現資料整理分析結果，第一節公共托育中心推動托育公共化理念之觀點，壹、對於托育「公共化」理念差異甚鉅；貳、對於的托育公共化施行方式的看法不一；參、對於推動托育公共化的意圖感受分歧，第二節公共托育中心推動托育公共化制度之觀點，壹、托育公共化服務輸送重硬體但欠缺軟體思考；貳、公共托育政策無符合平價普及原則；參、對評鑑機制看法相同；肆、公托政策對生育及就業率的影響，第三節公共托育中心推動托育公共化的困境與滿意度，壹、營運成本高及經費不足是主要困境；貳、托育公共化的滿意度。

第一節 公共托育中心推動托育公共化理念之觀點

壹、對於托育「公共化」理念差異甚鉅

為了解倡導托育制度之學者、執行公共托育中心業者及使用公共托育中心家長對於公共托育的看法，從公共托育的由來、制度施行方式及對政府目前推動公共化看法；從這三個面向了解推動托育公共化理念之觀點情形。

一、婦運推動托育公共化夢想（倡導公托的學者）

實際上公共化相對於「市場化」，將「育兒」責任原本完全由家庭承擔並仰賴市場提供托育的服務，在政策意識型態或價值取向上移轉成為「公領域」事務。認為托育應該由政府或至少由政府與家庭共同分擔兒童委外照顧的責任。公共托育政策主張政府應該投入適當的公資金於兒童托育服務的「供給端」，構築一個優質的兒童托育環境，以提供免費或平價（affordable）的托育服務供家庭使用，甚至明文規定，接受公共照顧是所有兒童的權利。且期待由國家建構的托育照顧機構與服務，能取代家庭與市場成為普遍主義原則，讓所有公民皆能受國家的照顧，以促進社會公平（台灣大百科全書，2012）。

台灣北、中、南各地的社會運動團體，……他們雖然是不同的團體，但他們卻大聲的高喊著共同的訴求：「反對教育券加碼，推動幼托公共化」！請願結束之後，他們也接著開始籌備連署書，希望能憑著大家的力量，推動幼托公共化的夢想！我當初在幼托整合推動委員會擔任委員時，就是希望幼托制度與機構能夠朝公共化的方向走。陳水扁總統在 2000 年大選時，所提出的 555 政策，就表示了幼托政策應該要走向公共化，以減輕家庭的負擔。」……我們在 2004 年 8 月所提出的公托政策，所以托育公共化是由許多人與組織像是全國教保人員協會他們也主張就是要讓全國幼兒公共化要平價普及另一方面也讓幼托人員薪資合理化，讓一般家長可以使用。而我本身也都從事婦運社區運動，而托育公共化也算是婦運主張之一。(A1:P4)

是啊!是不錯有人拿金磚給你那很子啊，那其他的人呢，因為這是恩給制度不是普及制度，只有照顧到少數的人。但這事實上是反民主反公平的原則，這個制度變成是一種運氣好壞的賭注。(A1:P2)

不合理，太低，政府負擔太高，公共托育中心是一種錯置資源打宣傳效果。你要達到普及效果一個是降低資源，一個是提高效果這樣才有公平性，但就沒有宣傳效果，所以政府就要購地把硬體設備做美才会有宣傳效果。但這樣不合理啊!把納稅錢給很少的人使用。(A1:P5)

從以上文獻及訪談論述中可以討論出大系統從 2004 年開始從婦女運動推動托育公共化的夢想，以平價、普及的福利照顧模式來推動期減輕家庭負擔，增加生育率及婦女就業率。Esping-Andersen (1999) 提到瑞典的社會民主模式，主要以普及式的津貼、高品質的服務來達到中產階級希望的水準，並且保證完全就業與維持公平正義 (Ellingsaeter & Leira, 2006)。事實上公共托育中心的實行反而形成少數人的恩給制及資源錯置，造成推動托育公共化對於大系統而言只是一個夢想的狀況。

二、托育公共化僅是另種形式的照顧（執行公托的業者）

為保障幼兒接受適當教育及照顧之權利，確立幼兒教育及照顧方針，健全幼兒教育及照顧體系，以促進其身心健全發展，特制定本法。定義如下：一、幼兒：指二歲以上至入國民小學前之人。二、幼兒園：指對幼兒提供教育及照顧服務之機構（新北市幼兒照顧資源網，2014）。

托育公共化原意是由國家生產良好的照顧服務，並訂定出大多數國民能夠負擔的起的合理價格，以解決一般照顧服務市場化的各種弊端讓價格、勞動條件、照顧品質皆合理即可（傅立葉，2003）

我真的開始接觸托育中心是去年七月才開始接觸，……，我跟理事長說：我以前是做幼兒教育不是托育的。理事長說沒關係，幼兒教育與托育只是把年齡往下拉你就先來試試，……至於托育公共化其實不是那麼的了解應該這樣說。（B1:P1）

我的想法是可以服務大眾為前題，在有設立公托社區內的民眾較容易被服務到，一般在公托中心之外的社區較不容易被服務到，我想托育公共化就是不管你是在那裡居住都能夠享有這項服務。（B2:P1）

從以上文獻、文件及訪談中可討論出中系統的認知是在社區中由公單位設立一個可以照顧嬰幼兒的單位，方便民眾受托。把之前管理二歲以上幼兒園的照顧模式往下轉變成對二歲以下嬰幼兒的照顧模式，對於公共化的認知是與幼兒園雷同的照顧服務。

三、托育公共化是政治遊戲的籌碼（使用公托的家長）

國民黨新北市長參選人朱立倫今天發表公共托育政策。為幫助年輕媽媽安心工作或覓職、創造婦女就業機會，朱立倫表示，他當選後將於新北市每一社區設立公立托育中心，讓民眾每月只需花費 6,000 元，配合社福志工銀行的實施，打造新北市成為最『友善』的生育城市，讓所有市民『歡喜生、快樂養』（新北市選舉紀錄，

2010)。

我覺得托育公共化就是由政府出資民間辦理的一個政策，我知道這個公共托育中心是朱市長引用當初與他一同參選的候選人的政見，後來他没選上但政見，卻被選上的拿出朱市長拿來推動變成他的政策。(C1:P1)

我個人覺得這是候選人跟候選人之間的一項政策，那當然這就是所謂的牛肉 (C1:P3)

從以上的文件與訪談論述中可以清楚看到民主社會主義裡，都以選舉制來解決政治問題。選舉成為民主主義下重要的產物。使用公托的家長認為政治人物為迎合選民的需求，提出符合當時人民所需要的政見，透過選舉力量實現政治支票而政見兌現由當選者的公部門執行之。

四、小結

從托育公共化理念觀點分析中來看倡導公托的學者了解托育公共化的意含，但業者及家長對此意含模糊不清，甚至未聽過。對於托育公共化理念來看認定不一，學者堅持公共化需要落實公平正義，但業者認為僅是一種不同的服務方式；而家長並不清楚政府為何要推動托育公共化，只知這是由公部門所執行的一項政選舉後政見的兌現。認為會有公共托育中心僅著重於為福利的一種，對於政府推動的原因與公共化的理念並無了解。可見其，對於托育公共化在理念上的差距甚異。

貳、對於的托育公共化施行方式的看法不一

從文獻與文件中不難發現公單位依循政策目標，期待以提供優質平價的托育服務，進而能提昇婦女生育率。然而，對於此政策是否能達成此一最終目標呢？目前各系統間對於托育的施行方式的看法似乎相去甚遠。

一、推動方式背離理想托育政策（倡導公托的學者）

新北市政府，運用現有的閒置空間，如捷運共構回饋空間、學校空餘教室、或是社區里民活動中心等，再予以活化利用成立公共托育中心。服務對象：兒童與其法定代理人之一方需設籍新北市，且其申請收托時，以兒童未滿 2 歲為托收對象。期望實現，現代父母「歡喜生、快樂養！」的目標。因此提供優質平價的日間托育和社區親子館「二合一」的服務，希望公共托育中心的成立能鼓勵社區的媽媽多多生育（新北市訊，2012）。

原本所引進的托育政策，因為國家的政治角力及選舉的關係，無法與私立的幼教業取得共識，同時又考慮私立業者及員工的工作權，只好把原來的大餅變成目前的小餅由 0~12 歲的公共政策轉變成 0~2 歲的公托政策。(A1:P1)

我們當初提的是 0~12 歲的公共政策，但政府官員招頭切尾的變成 0~2 歲的公托政策，…… (A1:P2)

原來的普及政策因經費使用不當轉變成恩給政策，只服務少數人，不符合社會公平原則。(A1:P1)

對，但我們那時說的是公共托嬰和幼兒園和國小學公托，在國小學校空間內施行，但我們所推行的政策是這樣說的。(A1:P1)

因為這是恩給制度不是普及制度，只有照顧到少數的人。但這事實上是反民主反公平的原則，這個制度變成是一種運氣好壞的賭注。(A1:P1)

從文件與訪談中倡導托育公共化學者認為目前所施行的公共托育政策與原來所提出的政策差異頗大，就推動照顧對象而言，原期待是以 0-12 歲作為規劃考量，但實際僅作 0-2 歲的照顧（補助年齡層縮短了 10 年），公共托育政策原本期待落實公平正義原則，提供照顧予每一位需照顧的孩子，不論居住何處，只要是生於台灣這片土地上的幼兒。但事實上，目前僅新北市與北市少數區域有提供公共托育服務。或許是選票考量，托育的業務大餅乃需分配給私立托兒所，在場地及政府經費不足

之下，只補助 2 歲以下嬰幼兒，托育場地過度浪費，形成只有少數幸運之人才可享受的公共托育中心。

二、增設友善社區的親子館（執行公托的業者）

馮燕（1997）所指，托育需求的產生原因，主要來自社會的變遷，以滿足托育需求的責任，也應由社會承擔，由政府執行，在臺灣托育服務政策的發展上，如何確立政策目標和方向，將是托育服務政策成功與否的關鍵。

公共托育中心服務項目：提供幼兒日間托育服務，收托時間以每日 8 小時為原則，並應依需要提供延托服務。有鑑於照顧幼兒時，家長或爺爺奶奶帶孫或社區保母托育幼兒時，大都只能至公園或一般收費較高之故事屋、親子館等，因此政府積極打造友善社區的親子館，提供優質的空間，辦理各項社區親子服務、育兒指導、托育資源連結等，讓自行照顧幼兒之家長能帶著孩子來這快樂成長學習，進而提昇親子互動關係及親職能力（新北市訊，2012）。

應該這樣說我其實之前有接觸到公幼應該是大同小異的，只是公共托育中心多了一塊親子館，像台北市的托育中心他們就沒有親子館，但新北市的公共托育中心一定要用中心的 20% 的場地作親子館作社區服務，這是台北市與新北市不一樣的地方。（B1：P2）

其實我覺得大同小異，因為我以前也在托嬰中心這一行，工作的內容都是一樣的，沒有什麼不一樣，只是一個是公辦民營，一個是私人的。公辦民營會有一個社會局指導，但私營的就是都靠自己。（B2:P1）

從文獻與文件中討論出中系統對於公托中心在政府的打造下除了費用較私托中心低外其他與私托中心服務內容或公立幼稚園的服務內容無太大差異。有差異的是在公共托育中心附設親子館以期服務更多的家長。以期能達到日間托育和社區親子館「二合一」服務的雙贏策略。

三、肯定公共托育中心用心安排的課程（使用公托的家長）

新北市政府承諾在新北市各地區成立公共托育中心，讓父母方便托育。並期望社區中的父母「歡喜生、快樂養！」因此結合優質平價的日間托育和社區親子館「二合一」的服務，在新北市已有 26 家公共托育中心成立造福新北市嬰幼兒。並在中心內積極打造友善社區的親子館，提供優質的空間，辦理各項社區親子服務、育兒指導、托育資源連結等，讓自行照顧幼兒之家長能帶著孩子來這快樂成長學習，進而提昇親子互動關係及親職能力（新北市訊，2012）。

公共托育中心與保母的照顧方式其實差不多也，但我覺得他比一般的保母更來得有系統，甚至比我想像的好很多，我本來認為托嬰就是有人幫你照顧小孩的飲食、上廁所之類的，可是在公共托育中心它還有小肌肉的發展或是年節的吉祥話訓練，就是有些課程在上，這跟我當初想像的好很多。（C1:P1）

為了孩子我去公共托育中心參觀他們的空間，有親子館會帶小朋友作手指謠、對我來說比我想像的還多，它們還有開放空間可以帶小朋友去那裡看書。在課程裡會帶小朋友做繪畫那是我之前沒想到的。本來想說這麼小的小 BABY 不會做太多手作，但我發現他們會帶孩子做很多我所想不到的。（C2:P2）

從上文件與訪談中可以發現，公托中心在施行課程方面非常用心，小系統對於設立公共托育中心的政策都樂見其成，使用過公共托育中心的家長也表示目前公共托育中心的施行方式符合他們的需求甚至於比想像的更多，給予新北市政府很大的肯定。

四、小結

從以上對於托育公共化施行的看法，可以看出在公托系統中三個不同代表對象對於制度施行關切的著眼點差異頗鉅。倡導學者著眼於制度施行應符合公平正義與普及原則並認為是因政治角力因素使得制度走味；執行的業者僅就服務面與經營面

認為此項制度的推動與私托服務並無太大差異，唯一不同是公托中心增設親子館。未提及關於政策遠景的影響；使用的家長則就幼兒學習需求評量，認為所提供的課程多樣化，滿足家長對於孩子的學習上的期待。

參、對於推動托育公共化的意圖感受分歧

「托育公共化」是讓現代公民（特別是女性）兼顧工作與家庭照顧，促進性別平等的策略，也就是改變兒童照顧的模式，由私領域的責任轉成公領域的責任。政府也試圖朝此政策方向執行，但各托育系統間對於推動此政策的意圖感受截然不同。

一、推動托育公共化，以增強婦女生育動機（倡導公托的學者）

1970 年代開始，瑞典政府對於家庭政策有更積極之改革，其家庭政策仍以擴大兒童托育的供給為主軸，使得父母能兼顧工作與照顧兒童及家庭。事實上，在 1970 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（2009，陳雅如）。因此學者引進瑞典兒童照顧相關政策期望以他山之石可以攻錯的方式，在國內推動托育公共化，以期增加生率育。

因為少子化這麼嚴重，人民的薪資又低負擔不起育兒費用，各國調查歷年來為何少子女，就是經濟負擔不起，婦女需要外出工作，所以托育不便在這情形下就會願意想要做公托這件事，社會的聲音也很大。比如說媒體會報導相關新聞，也顯示出家庭對公共托育的需求，這是社會一般有需要。(A1:P4)

從以上文獻與訪談中討論出在物價上漲、薪資停漲的年代，養兒育女成為家庭中最大的開銷之一，許多年輕家庭因經濟因素而不管加入為人父母行列。倡導公托學者有鑑於此，認為推動托育公共化可以幫助想生的父母兼顧工作與照顧兒童及家庭。

二、推動托育公共化落實照顧市民職責（執行公托的業者）

新莊昌平公共托育中心，也是全國首創第一個在校園內設置的公共托育中心。在校內有公共托育中心、幼兒園及國小，打造一個從 0 歲開始收托到 12 歲國小畢業的連續性照顧模式（新北市訊，2012c）。

新北公托再升級！0~100 歲的快樂天堂在永和！新北市長朱立倫主持永和中興公共托育中心開幕典禮。全臺灣人口密度最密集的永和因一棟建築物的重建，綻放出新氣象！原是照顧長者的安養中心，經過市府城鄉局活化使用，將二、三樓的閒置空間，搖身一變成為「永和中興公共托育中心」在人口密集的永和增設公托，讓更多家庭能享用平價、優質的公托服務（新北市新聞，2013）。

我覺得是照顧市民吧！可能前一陣子居家保母可能有些狀況發生，那我覺得政府有責任去督導這一塊，加上少子化的關係，.....因為他沒有額外花錢建置托育中心的場地，他是利用閒置的空間，然後來服務社會，我覺得這真的很棒！（B1:P4）

以永和公托中心來說它的空間是安養中心，它原來的安養中心是一至三樓但是後來那裡的老人愈來愈少，所以那裡現在改成一樓是安養中心，二樓是托育中心，三樓是親子館所以他其實是充分運用了閒置空間來做托育中心，政府當然有補助一些費用成立。（B1:P4）

從以上文件與訪談中討論出由新北市政府創先全國設立的公共托育中心，使公共托育中心已成為全國風潮，而公共托育中心的設置，都利用現有的閒置空間，如捷運共構回饋空間、學校空餘教室、或是社區里民活動中心等，再予以活化利用。基於對市民的照顧政府有責任去督導居家保母所發生的狀況，成立公共托育中心可以集中管理托育品質，是個不錯的照顧方式。

三、實現政治選票（使用公托的家長）

國民黨新北市長參選人朱立倫今天提出有關婦女議題的競選政見表示，承諾若當選，會讓婦女在職場上受保障、不被歧視，也會在新北市每個社區設幼托中心，

讓媽媽都能安心工作（中國台灣網，2010）。

我覺得這是政策，這是候選人跟候選人之間的一項政見，那當然這就是所謂的牛肉，如果要解決什麼樣的問題為何會從新北市開始推呢？.....如果這是一個全國性的政策應該是由內政部來主導不應是由新北市來做，如果是全國性的為何從新北市做，而不是全國普及的。所以我覺得這是候選人競爭之下而產生的一種育兒政策。而且這也不是因為少子化的關係，.....。(C1:P3)

從文件與訪談中發現在臺灣社會常常因為選舉而開出許多政見支票，台灣近幾年生育率排名世界倒數，政府有鑑於此想以公共政策來提高生育率，其中也看到民眾對於托嬰的需求，順水推舟由新北市政府率先推動公共托育中心。訪談中的家長確實接收到這是競選政見才有的選舉福利，但與政府要解決少子化無太大相關。

四、小結

對於推動托育公共化的意圖感受不同：倡導公托的學者憂心少子化的問題期待從政策面解決，它認為照顧兒童的責任應由國家一起負擔，由國家制定政策，全民一起負擔兒童照顧，所以試圖引進北歐經驗，期能增加生育率進而解決少子化問題。執行公托的業者認為這只是便民的政策及落實市民照顧之一而已，使用公托的家長僅感受此為政治選舉問題，並未感受到政府想改變少子化的問題。

第二節 公共托育中心推動托育公共化制度之觀點

本節試從倡導公托政策的學者、執行公托中心的業者及使用公托中心的家長，透過訪談分析他們對於托育公共中心所施行的制度觀點。

壹、托育公共化服務輸送重硬體但欠缺軟體思考

一、明亮光鮮硬體，未考量嬰幼兒發展需求（倡導公托的學者）

托育服務的本質中具有服務輸送的意義，對被照顧的兒童而言，家庭和提供托育服務的環境皆屬於兒童發展中小系統的一環，構成受托嬰幼兒每天大部分時間的生活環境，早期成長環境的品質及嬰幼兒期與人互動的經驗，對一個人的人格、能力，甚至生、心理發展順利與否均有很大的影響，因此托育服務的重點不只在滿足父母對兒童照顧安排上的需求，更應思考其對幼兒成長與發展的意義（陳姣伶，2012）。

如果說經濟負擔是人民最大的痛苦那如果只針對新北市的公共托育中心來回應那當然是很滿意的，硬體光鮮亮麗當然家長也會很滿意，但細部年輕人不懂。其實那樣大空間對嬰兒來說較不利啊！但家長就很喜歡，（無奈聲）現在大家都很錯誤，人之為人是因人是有生命的動物應該是要比較近大自然接近常態生活啊，那樣的空間他就不是常態的而且這樣必需支付很高的費用，.....不過政府願意把這樣的空間拿來做托育中心我們也贊同，不過我還是覺得 0~2 歲使用保母系統，2~6 歲在使用公共托育，這樣對孩子的發展比較有利。（A1：P4）

如果把這樣公共托育的空間轉變成收托 2~6 歲的孩子托收數可在增加，這樣也可以再減輕家長的負擔。（A1：P4）

然後那麼小的小孩那麼大量的擠在一起，他們有什麼學習可言，很像集中營，這是好的托育方式嗎？小孩要學的是語言、是表情，可是那麼多同年齡者都不會講話他們有模彷的學習對象嗎？（A1:P3）

從文獻討論中可以看到過大的服務空間對使用公托的家長而言，確實很有吸引力；但對於嬰幼兒的發展會產生不利的影響，因空間太大，少了人與人之間的互動關係，嬰幼兒的心理需要有依附關係，在大空間內需要被照顧的人數過多，無法即時回應嬰幼兒的需求，在公托中心內沒有較大的兒童成為嬰幼兒的模彷對象，對於嬰幼兒學習會產生不利影響，推動公托的學者認為由保母系統來照顧對於嬰幼兒而言，較能建立嬰幼兒良好的發展。

二、提供彈性服務滿足家長需求（執行公托的業者）

父母與托育環境的照顧者要保持相互的尊重與信任，對幼兒的教養能有一致的目標並隨時保持聯繫交換意見，隨時注意幼兒的發展與行為，雙方面的溝通與協商皆應以幼兒的最佳福祉為依歸（陳姣玲，2012）。

公共托育中心服務項目：提供幼兒日間托育服務，收托時間以每日 8 小時為原則照顧比是 1:5，並應依需要提供延托服務可彈性至晚間 9:00。收費標準：月費（不含奶粉、尿布等個人相關用品費用）符合保母托育補助資格者由中心協助申請，再由社會局撥入 3,000 元/月（弱勢家庭 5,000 元/月）至家長帳戶，家長實際支付 6,000 元，未符合補助資格者，家長支付 9,000 元（新北市訊，2012）。

我覺得應該有達八成的服務品質吧!.....。在課程方面:出生開始就有課程，從幫孩子按摩或感覺統合課程，依不同年齡給予不同課程，在飲食方面會根據嬰幼兒的年齡給予不同的差異，在嬰兒的食物上需要費更多的心力如打成米精，果泥等。

（B1:P5，6）

我覺得符合家長的期待也，在價格上的問題，我以前在私托費用一歲以下就要 18,000 元，那這裡呢?每個月 9,000 元，政府補助 3,000 元，家長只需付 6,000 元。才 1/3 的價錢當然有符合家長的期待啊!（B2:P2）

在軟體與硬體方面：我覺得公托中心的軟、硬體比私托中心來得完善，會較以

孩子為出發點來考量，在私托就較以營利為考量。(B2:P2)

新北市政府真的很貼心，他的托育時間是早上 7:30~18:15 過 18:15 分後才開始收延托費用最晚可延托到 21:00 我想這樣的彈性夠大了，我們這大約 7:30 左右孩子就會接走了。(B1:P6)

基本上我們也有給家長延托的服務，所以我覺得在彈性上應該還算是可以的。
(B2 : P3)

我覺得年齡層部分，可以在做一些彈性，愈大的孩子受托比可以加大如:1:8，愈小的孩子受托比可以縮小如:1:3。(B2:P3)

從文獻、文件及訪談中可討論出執行公托的業者認為他們的服務內涵確實有符合家長的需求托育時間上也可配合彈性托育，但在公托中心的照顧比卻是硬性規定 1:5 兒童照顧比，與中系統期待有出入，業者期待應該以嬰幼兒年齡的大小可作適當的調整，使得托育服務制度更加妥善照顧各年齡層的嬰幼兒為基礎。

三、托育服務輸送內容超過預設期待（使用公托的家長）

對家庭而言，托育服務提供的是協助及補充育兒照顧的資源，屬於支持性的系統，對有托育需求的家庭來說，影響最大的是本身的托育支持系統（例如一般民間或政府所提供的托育服務）及國家的托育服務政策（例如托育津貼、托育人員培訓、托育機構設立與管理等）。托育支持系統直接提供兒童照顧協助；使父母親無後顧之憂，安心工作（陳姣玲，2012）。

公共托育中心服務項目：提供幼兒日間托育服務，收托時間以每日 8 小時為原則照顧比是 1:5，並應依需要提供延托服務可彈性至晚間 9:00。收費標準：月費（不含奶粉、尿布等個人相關用品費用）符合保母托育補助資格者由中心協助申請，再由社會局撥入 3,000 元/月（弱勢家庭 5,000 元/月）至家長帳戶，家長實際支付 6,000 元，未符合補助資格者，家長支付 9,000 元（新北市訊，2012）。

我們家小的現在八個月那他進去的時候是一個多月就進去了，進去公托時他會讓小朋友看布書平常也會玩大籠球，他有些課程在，每個星期五都會將小朋友在這個星期所上的課程拍照下來給家長看。(C1:P2)

我覺得比我（家長）預期的好很多，公托的好處是可以提早過團體生活，好處是較不怕生。有較多的教學內容，就如同我剛說的那些配合節慶活動而給孩子不同的刺激。(C1:P4)

就我知道公托是分成三個班，我老大在大班他們就有每天固定要學的東西，那比如說端午節他們就是教包粽子做香包，中秋節比如說就是吃月餅，過年過節就會拜年說吉祥話。(C1:P3)

二歲之前老大都只有繳 6000 元，二歲之後才繳 9000 元，現在去那裡找私托或保母一個月才繳 6000 元就可以吃早餐，中午吃三菜一湯然後下午吃點心，夏天吹冷氣，洗屁屁還用水洗的那有這種地方這是不可能的事情，找保母也不見得會做得這麼好，6000 元就可以做這樣當然很滿意啊！（C1:P8）

我去公托參觀他們的空間，裡面有親子館會帶小朋友玩手指謠、對我來說比我想像的還多，它們還有開放空間可以帶小朋友去那裡看書。在課程裡會帶小朋友做繪畫那是我之前沒想到的。本來想說這麼小的小 BABY 不會做太多手作，但我發現他們會帶孩子做很多我所想不到的。(C2:P2)

公托我知道的時間是 7:30 可以進去，最晚待到 6:30，如果要延托要先電話告之那他就會派一個老師照顧，我覺得他的時間算是已經彈性了，畢竟那是工作不可以要求老師待到八、九點這是有點不合理的，所以我覺得時間已經夠 OK 了。(C1:P4)

公托基本上可以托到 6:15 分，超過 15 分以後才算 1 小時 50 元，最晚通常可以托到 7,8 點我想這樣的彈性算是足夠了。(C2:P3)

以目前公托 1:5 的照顧比我覺得 OK，可是如果可以更低那當然更好，但這牽

扯到經費問題，我覺得 1:5 可以接受但如果是 1:3 或是 1:4 比較接近我心中的理想數字。(C1:P3)

就我知道的好像二歲以前是 1:5，滿二歲是 1:8，我覺得 1:5 不算多，還 OK。
(C2:P3)

從以上文獻可以討論出使用公托的家長對於目前的公托服務內涵相當滿意，公共托育中心在照顧時間上的彈性也符合家長的需求，照顧比也是可接受的範圍內但如果能在彈性調整照顧比，將會有更完美的照顧品質。

四、小結

上述可見其各托育代表對於服務輸送內容在意層面不一，倡導公托學者關注輸送服務內容應多思考哪一種環境才是真正貼近人的需求，華麗的硬體環境對看起來設備整全對大人而言是滿意的，但就兒童發展而言卻不見得是有益的發展。照顧方式以同齡集中的方式對於照顧者或許方便但就被照顧者的依附關係或心理發展卻是一大阻礙。而執行公托業者則認為，目前所提供輸送的服務皆以滿足使用公托家長為前提，照顧時間彈性高、費用低、提供多樣化的課程、光鮮明亮的環境等。家長對於輸送服務的滿意度高，托育費用低、托收時間彈性高，還有額外的附加課程的學習認為是物超所值。亦可見其在推動服務輸送內容上各托育系統代表的需求落差，執行公托業者及家長較重視外在環境而忽略內在需求，倡導公托學者認為內在需求比外在需求更加適合孩子的發展，在服務內涵的共識上仍有待加強。

貳、公共托育政策無符合平價普及原則

各公托代表對於公托制度的平價、普及原則看法一致，都認為在目前所實行的狀況之下在只能服務少數中籤民眾及過低的托育費用，無法形成平價、普及的社會公平原則。

一、公共托育政策並無落實普及化（倡導公托的學者）

新北市目前設有八處公共托育中心，因設備新穎加上收費低廉，吸引許多家長爭相報名托育，但因每處最多僅收托七十五人，公托中心堪稱「一位」難求，估計全市目前有將近千人排隊候補（台北都會，2012）。

政府設置的公托中心服務人數來看新北市托育涵蓋率才 4.2% 不符合普及原則（托育政策催生聯盟，2014），再者托育費用過低，衝擊到公托中心的營運成本，並無符合平價及普及原則。

對大部份的家長沒有普及啊!不符合平價原則，因為平價要加普及啊!恩給制有何意義？恩給制完全達不到我們所謂的公共化，它沒有公共啊！！（A1:P5）

不合理，太低，政府負擔太高，公共托育中心是一種錯置資源打宣傳效果。想要達到普及效果一個是降低資源，一個是提高效果這樣才有公平性，但就沒有宣傳效果，所以政府就要購地把硬體設備做美才会有宣傳效果。（A1:P5）

當然不符合啊!新北市進公共托育中心的涵蓋率才 4.2%，如果能普設的話我們再來想如何管理，接著再對公共托育中心提出如何管理的規則。（A1：P6）

從以上文獻中討論出公共托育中心的收費過低，使用人數過少，無法普及社會大眾的需求在政策執行上偏向恩給制，只福利少數幸運中籤的民眾，與當初所要推行的普及制都相當大的差距，公共托育中心轉變成政府的選舉政見成果宣傳之一。

二、低價托育費用衝擊服務品質（執行公托業者）

公共托育中心營運成本所潛藏的部份，是否有其他方式處理或透過補貼方式吸收到營運成本，不應該過度地模糊托育照顧公共化的成本結構，就此而言，這當中所含福利津貼性質的成本補貼，政府公部門是否在其推動此福利作之際，也需要傳達權利與義務相對等的公民意識呢？否則，在只會淪為中籤家長揀便宜的心態。營運成本問題若無法適時的解決，而影響教師權益，進而教師流動率將會提高，對嬰幼兒的發展將產生不利現象（王順民，2011）。

有符合使用的家長，超便宜，便宜到有點低，在政府不允許公共托育中心提漲的狀況之下，在長期的營運上可能會出現虧損的問題，這樣就會有持續經營與否的問題產生，這公托是二年招標一次，從第十幾家開始改成四年招標一次，你的考核如果還不錯有達到甲等就可以直接續約，就不用像之前申請的那幾家要重新招標，所以政府目前針對這個區塊仍有許多在摸索的政策，我們現在已是第二次招標過了，可以四年後在招標，我們如果經營的不錯一定可以持續經營下去，這樣一來老師的薪水是否要增加，但如果學費沒有漲，如何支付公托的支出費用，以長期來看目前的收托費用會有很大的問題。在加上老師上班滿一年後就會有休假問題，相對人事成本會在提高。所以你說多少錢才算合理我不清楚，但家長支付 6,000 元實在是太低了。(B1:P5)

針對公托費用來說我覺得太便宜了，不合理。政府為了讓家長享有這樣的福利卻犧牲了老師的部份，因為收費低廉在經營上會有許多的困難產生，公托中心如長期虧損到最後就會轉變成無人承標的問題，如果為了持續下去一直用不平等的待遇去對待老師這樣一來老師的流動率就大了對於孩子的發展也相對的不好，所以我覺得這樣的價格不是很合理。(B2:P2)

從文獻中可討論出過低的收托費用及過高的成本，會影響公共托育中心未來的營運方向；政府為了讓此政策持續推動下去，演變到後來可能會犧牲教師因有的權益，一但權益被犧牲後，相對的照顧品質即會產生質變，這樣一來對於孩子的發展會產相對性的影響。

三、低價托育費用，是偏頗討好的政策（使用公托的家長）

公共托育中心收費標準：月費（不含奶粉、尿布等個人相關用品費用）符合保母托育補助資格者由中心協助申請，再由社會局撥入 3,000 元/月（弱勢家庭 5,000 元/月）至家長帳戶，家長實際支付 6,000 元，未符合補助資格者，家長支付 9,000 元（新北市訊，2012）。

政府設置的公托中心服務人數來看新北市托育涵蓋率才 4.2%不符合普及原則（托育政策催生聯盟，2014），再者托育費用過低，衝擊到公托中心的營運成本，並無符合平價及普及原則。

公托的費用如此低當然會破壞市場行情，所以他的名額不能很多，如果廣設公托從另一個角度來看就是從一個市場去破壞另一個市場。我覺得只是讓就業的型態改變，或許會迫使那些保母到公托來工作，又少子化的關係，保母一定會在尋找孩子在那裡？（C1：P5）

當然是不符合大眾需求，可是這就是政府政策啊，就是樂透遊戲啊！對我而言我剛好得到訊息，抽中這托育樂透。（C1:P6）

托育公共化服務內涵，的確是需要進一步達成社會共識，至於，公辦民營性質的托育服務公共化，不能用以遠遠低於市場行情價格的而產生托育費用的不對等關係，就實際狀況而言公共托育供給與需求無法平衡，在僧多粥少的情況下只能靠運氣進入公托。

四、小結

政府為推動國家與社會分擔家庭照顧嬰幼兒之責任，積極營造有利生育、養育之環境，而施行托育公共化政策提供平價、可靠的普及托育服務，以解決家長托兒問題，但各托育系統間並未深刻體驗到政府的美意從公托中心服務人數來看，新北市是全國托育涵蓋率最高的地區也才 4.2%，多數家長仍無法使用公托中心所以不符合平價普及原則。

參、對公托評鑑機制看法相同

公共育托中心的評鑑機制是公托政策運行重要策略之一，每個托育系統間對於評鑑制度的看法是相同的，他們認為公共托育中心的評鑑機制與私托中心一樣流於形式及僅在社會局的紙上作業，評鑑未對實質的托育管理產生太大的效益。

一、公托評鑑為形式上的評鑑（倡導公托學者）

丹麥是由政府出資，透過非營利組織為中介（承辦、管理、督導），聘用居家保母，提供平價兒童居家照顧服務。其監督方式是將同社區的家庭保母三個人分成一組，讓保母可以協調休假，相互支援也讓托育的兒童互相認識，也讓兒童有團體活（Kamerman and Kahn, 1995）。

托育中心的評鑑機制都是上層單位在管理的並沒有家長或學者進入評鑑機制，以前對於私立托兒所也有管理啊!但管得七成以上都不合格啊!但消保官去複檢都不可格。公托中心沒有像保母這樣已經有一個完整管理機制，保母的管理機制也是經過我們多年的鼓吹才成立這個管理系統。（A1:P6）

以上文獻與訪談中討論出丹麥經驗以保母為相互監督的機制，但在台灣卻捨去原有已成立的保母機制，使用最原始的以上對下的管理，始得評鑑淪為一種形式上的公文處理。

二、家長不適合加入評鑑制度（執行公托業者）

在日本的公共托育中心是透過認證方式，使私部門托育機構獲得政府補助。對於品質控管方面，丹麥與日本藉由認證方式或透過父母親的投入和監督來管理品質（邱志鵬，2012）。

以目前來說社會局會每隔三個月會到公共托育中心訪視，看業務在運作上是否有問題，然後衛家署會不定期的來訪視，每二年要接受社會局評鑑。社會局評鑑方式跟幼兒園一樣，有個評鑑指標分成教保、衛生、行政三大項，每一項內有許多細項。評鑑大多是書面的資料，但也會來看現場。（B1:P7）

我不贊成家長參與評鑑制度，因為家長並非專業，如果讓他參與，他提出的見意如果沒有採納，他會覺得那你找我來做什麼?還有些家長如果提出不合理或不可行的見意，對中心來說那會是另一層的困擾。其實隔行如隔山我覺得各行有各行的

專業，如果有家長來參與我覺得不適合。

其實我們會做面對面的溝通，平常時間老師與家長除了電話溝通以外每天都有聯絡本做溝通。另外公托中心內也有 48 支監視器，社會局隨時想要了解就可從遠端電腦中看到。不一定要在評鑑時才能提出對托育中心的看法，平常開會就會發提案單做溝通的橋樑。不一定要介入評鑑這一塊，但我們會有家長申訴管道。（B1：P8）

我們會有社會局定期評鑑，還有一些學者會不定期的參訪與關切，我們這常常被訪視看些行政、教保及衛生保健部分。（B2:P3）

如果家長在加入評鑑制度，我覺得要求會很多，可能會有很多問題出來，會在無形中對老師提出許多要求如安全與衛生保健等，學者看重的部份是教保衛生與托育保育等，每個看的角度都不同，愈多人加入就會有愈多不同的意，到時候我們這些執事者就很難有個依規。而且家長對托育方面的專業程度夠嗎？這也是我蠻質礙的一點。像很多學者他們對於理論部份很強，但對於實務方面不見得有我們來得清楚，你看學者都這樣了何況是一般的家長，而且每種不同身份者都會有不同的意見與觀點，這最後會演變成外行人領導內行人，是很危險的。（B2:P3）

從以上文獻中看到丹麥與日本是有家長加入評鑑制度，但對中系統而言認為家長加入評鑑制度不見得有加分作用，有時反而對執行中的公共托育中心產生實務上的困擾，對於社會局的書面資料的評鑑方式並不覺得有不妥之處。

三、由社會局負責監督，僅於紙上作業（使用公托的家長）

法國設有全民共享的國家托育服務，費用和品質都由政府督導管理，以減輕家庭經濟和精神的負擔，更是鼓勵家庭提高生育率的一大助益（邱貴玲，2006）。

就我知道幾乎所有的公托都是所謂的公辦民營，就新北市社會局公開招標，有某些協會的業者或托兒所業者競標，然後得標之後由這些業者在地經營，可是必須

由新北市社會局監督這是目前我所知道的。(C1:P6)

其實我覺得政府是有評鑑的他們可能會有些紙上作業，但對我而言我對公托的服務品質是有感的。(C2:P5)

從以上文獻中討論出法國與國內的評鑑制度樣都是由政府負責監督工作，國內由社會局負責此項業務，希望創造出優質的托育環境進而提高婦女就業及生育率。但使用的家長對於公共托育的監督工作的認知僅限於紙上作業，並沒有主動積極的加入監督制度。

肆、公托政策對生育及就業率的影響

國內少子化的問題日益嚴重，造成人口結構快速改變，生育率曾降至（2010年）0.895%，是全世界最低的，至2013的生育率也只有1.07%，為提升生育率我國政府借鏡各國的人口政策研議出一套屬於我們公托政策，希望藉由公托政策施行增加子女的出生率及促進婦女就業率，由新北市政府創先全國設立的公共托育中心，促使生育及就業率的增加。大系統認為公托政策如使用制度以建立完整的保母系統成立小型公共托育中心可增加婦女生育及就業率，中、小系統皆認為目前的公托政策無法提高生育率，對於婦女就業率看法就因人而異。

一、保母系統評鑑機制完整，可提升生育及就業率（倡導公托的學者）

丹麥是由政府出資，透過非營利組織為中介（承辦、管理、督導），聘用居家保母，提供平價兒童居家照顧服務。其監督方式是將同社區的家庭保母三個人分成一組，讓保母可以協調休假，還規定同組保母每個月約時間固定帶兒童一起到社區的公立托育中心一起參加團體遊戲，讓托育的兒童互相認識，也讓兒童有團體活動的機會。同時在保母休假時，兒童換人托育時也不會因新保母產生陌生排斥感，托育服務的設計精緻而周全（Kamerman and Kahn, 1995）。Kamerman 及 Kahn 學者（1995）實地訪查丹麥 Hvidovre City 發現，當地的家庭保母由社會局建檔監督。

社會局的托育管理行政人員，平均每個社會局人員負責督導 122 個家庭保姆，共有 360 個幼兒。所以每個社會局的工作人員，可以有效督導、訓練家庭保姆的品質和服務。必要時，還可以加強和就業父母的互動，對家長和保姆雙方都是一大品質保障。

對於提高生育率我覺得會，當初我們會倡導這樣的議題，推動公托的成立就是要提高生育率啊！（A1:P7）

公托沒有像保姆這樣已經有一個完整管理機制，保姆的管理機制也是經過我們多年的鼓吹才成立這個管理系統。（A1:P6）

應該這麼說：我們提出的策略像小型的托育中心到處能夠廣設（如在社區大廈或里民服務處內）而且管理健全如果都能確實執行那當然會提高婦女就業率啊！在偏鄉地區的婦女就可以就業，如果你在台中郊區帶三個小孩 39,000，在市心就有 42,000 元那就是不錯的薪資，可脫離低薪的族群，就會有購力，有購買力經濟就會復甦，這樣就會有更多婦女就業。但如果照顧工作私營的話，工作人員薪資相對會變低，因為業者要創造他們的利潤，所以促進就業這件事就是勞動條件是不是合理，這種工作要賺很多也沒有，但要合理。（A1:P7）

從以上文獻中可以討論出學者以丹麥經驗為例，認為使用國內已建置完整的保母系統成立小型托育中心及建置健全的保母監督機制，可以讓父母親就近安心托育，而提升生育及就業率。

二、公托政策會提高就業率但不會提高生育率（執行公托的業者）

在瑞典兒童的照顧不再只是女性的工作，透過「去家庭化」與「再家庭化」的策略，政府投注更多的經費成立托育中心及提供安全平價的幼兒照顧場所，使雙薪家庭有更多元的選擇，讓願意從事照顧工作的女性將成為正式的勞動者，其餘女性可以無後顧之憂進入其他的工作領域。促使女人及小孩脫貧，達到均富的理想社會

(劉毓秀, 2011)。

2011年開始在新北市成立公共托育中心至2014年已有26所公共托育中心辦理日間托育及社區親子服務，以期減少父母的育兒負擔進而刺激提高生育率。

因推動托育公共化而提高生育率，我個人覺得機率應該不大，如果是我不會因這樣的政策而生孩子，要從小到大的養育是很辛苦的，那個心路歷程不是只有這樣的補助就可以讓人願意生養的，而且那個補助不成比例。(B1:P9)

生育喔!不會，現在物價這麼高，只有補助前二年那之後的還有許多錢要付也，家長不見得付擔得起，養一個小孩不容易啊!。(B2:P4)

如果是提高婦女就業率，我覺得應該有，假設我工作有 25,000 元，我送私托或居家保母就要付 18,000~20,000 之間，後手只剩 5,000 元在加上車馬費、餐費可能就没剩餘的錢了，如果是送公共托育中心就會有較多剩餘的錢，就會考慮去上班。(B1:P9)

就業，會，因為孩子如果送公托有人照顧費用又那麼便宜，臨時需要加班又有延托，那一定會想要去工作的，而且進公托一定要雙薪家庭才有補助。(B2:P4)

從以上文獻中討論出政府期待施行托育公共化可以提高生育率，但在業者的認知裡似乎沒有發揮預期的想法，可提高婦女就業與政府的想法一致，會因托育公共化而提高婦女就業率。

三、公托政策不會提高生育率，婦女就業率因人而異（使用公托的業者）

在臺灣社會中研究發現，無論是「生育力增加」或是「婦女勞動力提高」，托育問題是一個決定的重要因素。許多婦女不願生孩子或多生小孩，是因為托育和養育在生活上是一項沈重的支出（傅立葉，1995；劉毓秀，1997；張晉芬等，1997；郭靜晃，1999；王麗容，1999）。政府有鑑於此在新北市設立公共托育中心期待建立（喜歡生、快樂養）的托育環境。希望創造出優質的托育環境提高婦女就業及生

育率。

我覺得公托的設立與生育率一點都沒有關係，今天即使公托所招收的名額遠高於出生率，我還是認為不會因這樣而多生。畢竟這是公辦民營 BOT 案，那在台灣 BOT 案就是那種你辦得好繼續玩，辦不好就會被檢討然後就不辦因為這就是台灣。

(C1:P6)

我不會因為有公托而生第二胎，因為他只有負責我前二年，但我生第二胎不一定要進公托，私托也有他的優缺點，我會覺得公辦民營不見得好，公辦公營也不見得不好，這都是你有没有找到對的人照顧你的孩子，即使我没抽到公托都給保母帶我也覺得 OK，因為孩子就是我們要負擔的。(C2:P7)

就我知道公托是收 0~2 歲的幼兒，你要知道把孩子送進公托後再去工作，我覺得不一定。因為我覺得如果真的有心想工作的人不會因公托的成立才重回職場，如果有心可送私托或保母啊!我個人覺得是時間跟比例的問題，如果你有心回職場就會回職場與公托設立無關。(C1:P7)

我覺得多少還是會吧，因為在家太無聊，即使是薪資低也會出來工作，而且考量孩子後半段的養育費用還是會出來工作。(C2:P8)

從文獻中看到政府為提高婦女就業及生育率。開辦公共托育中心，但接受訪談的小系統認為公共托育中心成立對嬰幼兒出生率無幫助，在提高婦女就業方面就因人而異，有些人會因托育福利而進入職場，有些人就會選擇不進入職場。

四、小結

從以上研究得之倡導公托的學者以丹麥經驗來看公共托育認為善用制度完整的保母支持系統以小型公共托育中心為主，方便嬰幼兒在社區內托收，這樣對於托收者與受托者可以得到充份的溝通及信賴對於生長在系統裡的個體(嬰幼兒)發展有相當的助力。也可增加公共托育中心的托收數，這樣就會增加婦女就業及生育率。

執行公托的業者及家長認為目前的公托政策對於生育率的是提升並無幫助，對婦女就業率影響層面有限。



第三節 公共托育中心推動托育公共化的困境與滿意度

壹、營運成本高及經費不足是主要困境

新北推出全國首創公共托育中心，讓父母不用煩惱小孩的托育問題；讓在這座城市的市民能快樂幸福地就學、就業、就養以及生活。但在財政收支劃分法與公共債務法一直未修正通過下，新北市在籌編預算上面對相當大的壓力。然而在經費及資源有限的情況下，市府團隊仍會秉持施政優先順序，將經費用在民眾最需要的地方。(新北市議會，2013)。經費收支運用主宰著公共事務的運行，倡導公托學者認為經費不當運用使得公共托育中心的運行無法照顧到大眾的需求，只有照顧到少數幸運中籤者。執行公托的業者認為托育收費太低，政府補助不足感受到長期經營成本的困難度增加，將倒至無人招標托育中心的困境。使用公托的家長認為未完成 32 家公共托育中心的即定目標對於困境無法下定論，但經費仍是困境的重點之一。

一、公帑錯置恐至制度走樣（倡導公托學者）

全國 20 萬育兒婦女需要托嬰，但公共托嬰中心僅照顧 2,640 人，全國涵蓋率 1.2%，新北市涵蓋率 4.2%。此政策兩年恐消耗近 12 億元政府經費！排擠福利資源，實無普及可能。台南市政府社會局官員已撰文警告：公共托嬰中心資源錯置，將「拉大城鄉差距，讓社福資源集中在都會地區。」我們不能只看到公共托育中心「供不應求」，更要看到「供給方法」本身的錯誤（托育政策催生聯盟，2014）。

我覺得最重要的還是在理念上，公共化的政策就是方向要拿捏的很準，細節要隨時調整，讓他效果做好，這個理念沒有拿準就會變成像公共托育中心一樣，事實上是不公共的，沒拿準，錢就放不對地方，就會彈盡援絕。(A1:P9)

要怎麼做才能夠有永續的社會，大家來不斷的調整，所以我對公共托育這件事情我不是去否定它，我只是認為要調整。像我剛說得可以在大廈內成立型托育中心

使用社區內保母，讓大廈管委會自己跟政府申請托育場地補助。(A1:P7)

政府錯誤的資源運用方式，不僅無法解決少子女化國安危機，更會害國家社會彈盡援絕！政府最大的目前最大的困境是經費錯置，讓托育公共化從普及制轉變成恩給制，只受惠少數家長，大多數人仍無法享用此項政策。

二、依賴政府的補助不足支應長期經營（執行公托的業者）

公托的設置，牽涉到場地的尋覓、工安、消安、衛生和委外招標、室內裝修等，新北市政府為使該項任務能順利完成動員所有相關單位通力合作來促成，目前成立的每一處公托中心，都利用現有的閒置空間，如捷運共構回饋空間、學校空餘教室、或是社區里民活動中心等，再予以活化利用（新北市訊，2012）。

台灣勞工陣線的張烽益解釋，公共托嬰中心之所以集中在都會地區，因是中央政府補助有限，而地方政府要自籌8成，所以只有雙北地區比較有可能砸重金來做。因而雙北地區設置公共托嬰中心的預算幾乎達到極限，卻只能滿足一小部分人的需求。他說，社會大眾對公共托嬰中心似乎一片叫好，但實際上無法達到平價跟普及的目標（台灣立報，2014）。

在政府不允許公共托育中心提漲托嬰費用的狀況之下，在長期的營運上可能會出現虧損的問題，這樣就會有持續經營與否的問題產生，這公托是二年招標一次，從第十幾家開始改成四年招標一次，你的考核如果還不錯有達到甲等就可以直接續約，就不用像之前申請的那幾家要重新招標，所以政府目前針對這個區塊仍有許多在摸索的政策，我們現在已是第二次招標過了，可以四年後在招標，我們如果經營的不錯一定可以持續經營下去，這樣一來老師的薪水是否要增加，但如果學費沒有漲，如何支付公托的支出費用，以長期來看目前的收托費用會有很大的問題。在加上老師上班滿一年後就會有休假問題，相對人事成本會在提高。所以你說多少錢才算合理我不清楚，但家長支付 6,000 元實在是太低了。(B1:P5)

以目前來說最大的問題還是錢啦!每次公托中心要跟社會局要錢時他就會說，我們沒有那麼多錢，在來就是場地，不過這二年公托有做出一定的風評，比較多的學校也較願意釋放出他們的場地；因為以經看到了成果。如果釋放出來回饋的也是地方啊!這是我目前看到了。(B1:P9)

目前還有蠻多家長在等待的，政府要找適合的點來承辦有點困難，還有就是有沒有機構願意來承標，再來就是經費的問題。目前有 2,000 多名嬰幼兒進入公托，但還有 4,000 多名還在等待進入公托，但政府也在努力增加之中，至於普及化，應該是還沒達到。而且要普及有點難。而且政府要人家生，但他們托育政策的腳步卻無法跟上，我想這應該是政府目前所遇到的困難吧! (B2:P5)

在有限的經費與空間裡要創造出符合民眾需求的公托中心可以說是政府的困境之一。招標後在有限的經費補助下，長久經營恐無法負荷過多人事及業務費造成經營上的虧損，在多重考量之下讓招標者卻步最後形成無人招標狀況是政府的困境之二。

三、經費來源為政策推動的挑戰 (使用公托的家長)

新北市政府承諾在 2013 年底前完成 32 處公共托育中心，以期望現代父母「歡喜生、快樂養！」結合優質平價的日間托育和社區親子館「二合一」的服務，在新北市的帶動下各縣市也陸續成立，新北市可以說是造福全國嬰幼兒的推手(大紀元，2014)。

在政府層面，我覺得第一他們無法保證品質、第二經費上的困難，我不知道他們可以維持多久，這確實是一筆很大的支出，很多的事情其實政府只是在解決當前的問題，並沒有長期規劃，所以我覺得經費是最大的困難。(C2:P8)

由上可見各系統對於目前的公共托育共同的困境皆為「經費」，倡導公托學者認為是政策推動上的經費錯置；執行公托業者則擔心目前補助不足支應經營單位長

期經營；使用公托家長則敏查如為政策推動，經費來源將會是政府面臨的一大挑戰。



貳、對托育公共化的滿意度

為了更細微了解學者、業者及家長間對於托育公共化施行後的滿意度邀請受訪者，針對托育公共化整體的滿意程度自評分數，以 1-10 分評分，1 分為最不滿意，10 分為最滿意。大致上對於托育公共化的滿意度都給予很高的評價，支持政府在這項政策上的努力，但有些細部仍需應實際狀況調整，在輔導就業及承辦公托中心方面仍需在加強輔導，使托育公共化政策更具完整性。

一、肯定硬體設備及師資，政策走向待確定（倡導公托學者）

公共托育中心優質的托育環境和專業的師資，讓現代父母可以放心的將小孩托付給公共托育中心；同時由於公共托育中心的帶動，一些私立托嬰中心也必須跟著更新設備和教材，在師資方面新北市公托中心結合大專院校相關科系，像耕莘、馬偕、長庚等幼保相關科系的同學畢業後，可以到公托中心來就業，發揮所學和專長。教授和幼保老師平時也可以帶著學生到各公托中心實習，發揮教學相長。（新北電子報，2014）

其實我還有很多疑慮，從地方政府做這件事來看對於整個公共托育這件事情應該可以給 7 分，另外那 3 分就是方向不夠穩，浮度不夠大就是施行後的政策沒有隨著實際狀況更動。也就是說他的硬體軟體設備都可以，其他那 3 分就是方向不夠穩，浮度不夠大的問題而已。（A1:P8）

對!!那新北市也是有做社區保母協會啊!（A1:P8）

他其實都有在同步進行中只是方向沒有那麼明確走向你們所想的方向，那這是我們可以在討論的空間。（A1:P8）

像布萊爾是工黨，工黨執政時當然而比較要走勞工的路線，所以也要設許多平價的東西，同樣的這個公共托育中心成本這麼昂貴到最後就會產生變化，如果不收或改變方向，那就像公立幼稚園一直吃老本。（A1:P8）

從上述討論中可以看到學者認為公共托育政策的執行仍有許多可以改進的地方如：在硬體表現上合乎需求，在政策執行上如沒有適時做調整以致無法做到普及原則。願意開始執行新的政策就應被鼓勵，就整件事來看還是值得被肯定，但仍需朝公托這個大方向持續努力。

二、肯定政府的努力，輔導機制及配套措施待補強（執行公托的業者）

公共托育中心的環境設備、師資、專業程度都在一定的水準之上，但在短期間內要開設這麼多家公共托育中心，在配套措施方面完整性較不全，需要一再的摸索，對於承辦業務者會有許多的困擾，若能有完整性的制度，依尋制定好的制度去執行或許就可走得更加順暢。

我可能會給 7 分是我們真的看到政府的努力，而且他腳步相當的快，你看我是 101 年進到公托我們是第 5 家到今年 103 年已有 26 家公托，所以平均一個月就要開出一家，我會覺得速度太快，但政府的輔導與機制及配套的東西沒有跟上。所以另外那三分是我們希望他們能夠更制度化一點，但初期開始我們也會知道那會是很辛苦的，但我們仍給予肯定，真的從無到有，又要經營的好，又不要有問題其實也承受蠻大的壓力，也因為這樣快速的成長之下其實人才的培育能不能跟得上，社會局也常問為何都找剛畢業的，而不多找些居家保母，但他們不清楚居家保母不太願意進入這樣的工作環境，因為他們覺得跟他自己在家帶孩子的狀況來比，較不自由，薪水也較少。他只要帶二個就有 32000 元，但在公托中心領不到這個數目。(B1:P9)

可以給 9 分，這 9 分就是環境設備、師資、專業程度，外加學者督導及政府的加持等，而且我覺得公托的評鑑制度比居家保母完整，嬰幼兒得到的保障相對的也較多。然後公托的老師有定期的研習，私人保母好像就沒有。(B2:P5)

三、滿意費用補助，期待延長補助年限（使用公托的家長）

政府為營造有利生育、養育、教育的家庭環境為願景，使想結婚的人無後顧之憂；對已婚的女性，在家庭及職場上皆享有平等對待；對於育有子女的家庭，藉由國家、社會與家庭三方共同承擔照顧、養育、教育的責任，創造幸福生活。提供「平價優質」幼兒托育服務以及「政府與家庭」分擔育兒責任，皆是鼓勵生育的重要政策。而公共托育中心的成立就是要實施平價優質的托育制度，進入公共托育中心的家長對於此項政策施行表示非常滿意給很高的評價，期待政府能持續及增加嬰幼兒的補助年齡。

10 分的內容包含：第一他的費用非常合理，因為你不可能花 6,000 元就可以找到這樣的服務品質，我個人認為 6,000 元是非常之合理，這算是小朋友自己中了一個樂透然後自己享受的成果，就我知道我其他同事有在保母家帶的，可能在加副食品時，就需要在加 1,000~1,500 元不等的價錢，我覺得你花 6,000 元你絕對不會想像你的小朋友會被打，公托又有固定的課程在，孩子每天開開心心的，我覺得這個政策根本就是佛心來的。(C1:P8)

7 分吧！就如同我說的碰到對的人、對的老師還有對公托的設備皆滿意，少的那三分是補助年齡只到二歲，品質無法延續或保證，還是有進步的空間。(C2:P9)

托育公共政策的施行雖然無法照顧到所有托育需求者，但在政府有心的推動之下，各托育代表皆非常肯定政府願意開始朝這方向努力，倡導公托學者期待政府在公托政策施行上能更有彈性的調整，業者期待更加完整的配套措施，對於家長來說是最大的即得利益者更是滿意公托的施行方式，尤其是對價格方面的滿意度頗高期望能在延長補助年齡。

第五章 研究結論與建議

歷時近一年的研究過程中，研究者由與公共托育中心相關的人之中尋找符合參與公共托育政策的人員，從26所公共托育中心以立意取樣的方式，邀請倡導公托的學者、執行公托的業者及使用公托的家長等五位參與者，本研究的主要目的在探討參與新北市公共托育中心的學者、業者、家長對於托育公共化之理念、制度與困境。為達上述目的，以深度訪談為蒐集資料的主要方法，並輔以相關文件資料。透過與所有受訪者的對談分享他們在推動托育公共化或使用公共托育中心的收穫與困難。從每一份逐字稿中，依稀可見當日訪談的情境，以內容分析法將訪談蒐集到的各種資料加以組織、分類、編碼、分析、歸納與詮釋進而提出研究發現。

依據研究發現歸納整合托育公共化的理念、制度與困境和滿意度，提出本研究的結論與建議。本章共分為二節，第一節為研究結論；第二節為研究建議。

第一節 研究結論

壹、對於托育公共化理念認知不一

一、期待托育公共化提高生育率（倡導公托的學者）

學者期待透過婦女運動推動托育公共化的夢想，以平價、普及的福利照顧模式來推動期減輕家庭負擔，增加生育率及婦女就業率。但研究結果發現，托育中心的成立是選舉政策的考量，僅少數人享用到公共托育中心由普及制變成恩給制。不符合公平義原則，另一層考量私托的業務大餅不願被公共托育中心分瓜，公托中心只能托收3歲以下嬰幼兒，其他年齡層之嬰幼兒必需釋放到私立托兒所，原本期待公共托育0~12歲的規畫因政治考量只能作0~2歲的托育政策。此項政策施行只照顧少數人及補助年齡過低沒有產生對生育率的提高作用，與大系統所推動的認知相悖離。

二、托育公共化僅為原托育擴大服務福利政策（執行公托業者）

業者對於托育公共化的認知相當薄弱，甚至於是因為接觸到公托中心的業務後才發覺有這樣的名詞產生，並不清楚它的概念是在政策意識型態或價值取向上強調「托育」為「公領域」而非「私領域」事務，托育應該由政府或至少由政府與家庭共同分擔兒童委外照顧的責任，政府應該投入適當的公資金於兒童托育服務的「供給端」，構築一個優質的兒童托育環境，以提供免費或平價的托育服務供家庭使用。只知道政府運用委外方式，請NPO組織對於托育工作有興趣者皆可一起參與招標經營公托中心，照顧模式與私立托嬰中心或公立托兒所相同只是年齡往下移或服務的機構由私立托嬰中心改為公立托育中心。政府成立公共托育中心只是要滿足托育大眾的需求，與托育公共化無太大的交集。

三、對於托育公共化無正確認知僅視為兌現政治承諾（使用公托的家長）

在民主政治中，人民是最大的頭家，政治人物為了要迎合民眾的需求在選舉期間就會開出人民想要的牛肉，而公托政策就是牛肉之一。家長對於托育公共化的概念與中系統一致，無概念，只是因為使用公共托育中心才對這個名詞稍稍有感覺但實際的意義並不清楚，只知是由政府推動執行的。而公托中心的成立也就是選票下的產物，與托育公共化毫無相關。

從上述托育系統檢視學者的觀點，對於托育因素的影響雖不如家長來得那樣的直接和明顯，不過卻是長遠和全盤性的。學者想從福利意識型態對托育政策提供完整的托育服務，並能達鼓勵婦女生育的目的。但托育系統的相關人對托育公共化的理念認知不一致，可以從上述中看到，只有對國家政策面有接觸的學者清楚何謂托育公共化，其他層面的業者及家長對於公共化的認知非常薄弱甚至於到無知的地步。他們無法得到有效的溝通與認知理念使得在政策的推動上無法達到預期結果，生育率相對的沒有受到學者的推動而提升。這顯示出政府在推動此項政策之前並未對國人施行該有的教育認知，一味拿人民的錢去做政治上的投資，如果最近吵得沸沸揚

揚的”服貿議題”也是出於人民對該議題的不了解轉而對政府的不信任。政府在推動任何重大政策前應對人民施行應有的公民教育，使人民理解政府的理念進而推廣之，這樣才能讓推動的政策有事半功倍之效，也可取得人民對政府的信任。

貳、對於托育公共化制度的看法

一、背離理想托育公共化方向（倡導公托的學者）

（一）重視硬體，未考量幼兒心理需求

明亮光鮮的硬體設備，年輕有專業學歷的師資吸引著多數家長的青睞，爭先恐後報名參加公托中心的抽籤，為的就是不要讓孩子輸在起跑點。

但嬰幼兒的心理發展是藉由觀察、及與照顧者互動方式學習如何與外界互動，之後則由於較高年齡者語言引導而發展語言能力，進而促進其認知的成長。受到氣質、性別和家庭關係的影響，孩子呈現出個別差異；而個別差異也受到母親或照顧者和孩子間的依附型態（是安全的、逃避的或衝突的）所影響。另外，兒童身處環境所給予的刺激，以及得到的照顧也會影響他心理和人格的發展。對於這些細微的心理需求不是用集中營式的照顧就可滿足每個嬰幼兒的需要，對於年輕的父母親而言即時的成效較容易看到而往往忽略了發展中幼兒的心理需求。

（二）強調認知學習忽略情感需求

使用公托的家長一致認為托育服務內涵有符合家長的需求，當嬰幼兒在一歲左右會給手指搖或與節慶相關之課程，會讓孩子透過手作來表達他所認知的生活細節，可以讓家長明確看見孩子的成長，但在大團體成長的孩子，通常依附關係較不容易被滿足，過早學習獨立自主對於孩子日後的心理發展較容易產生不良影響，但這些影響並非立竿見影之事，待孩子成長後才會發現，而相對的一些可以及時反應孩子學習成果的行為卻是目前家長共同認定好的行為，因為他可以贏在起跑點，以減除家長的憂慮。

（三）不符合普及原則

新北市這麼密集的設立公共托育中心但嬰幼兒照顧的覆蓋率只有4.2%，雖是全國最高的覆蓋率但對於有托育需求的家長而言那真是一票難求啊！在這麼多需求者無法順利進入公共托育中心的狀況之下，並沒有做到政府當初想要實現的普及托育政策。

（四）評鑑機制不健全

公共托育中心的評鑑機制由社會局發包，社會局審查，其中無學者或托育中心的家長加入評鑑，這樣的評鑑制度容易流入自說自話之中，無法看見營運的盲點，無較客觀立場的角色幫忙指正，容易陷入自我迷失之中。

二、長期低價收費將影響服務品質（執行公托的業者）

以目前短時間來看公共托育中心的服務品質皆可滿足托收家長的需求，但要在長期經營的模式之下，又不得提漲托數費用的狀況下要保持這樣的服務水平有它的困難度，過低的托收費用及過高的服務品質，往往會因工作上服務帶來的身心壓力而離開服務的職場，這樣對於被照顧者（嬰兒）的照顧品質會產生一定的影響。

三、滿意服務內涵（使用公托的家長）

低價的收費，高品質的服務，高彈性的托育時間，對於每個需要托育的家庭來說是可遇不可求的，政府選舉的政見兌現讓少數幸運的家長得到如此高的服務品質，使用過的家長對於此項服務內涵都抱持著肯定的態度。

四、對生育率無加分作用（業者及家長）

倡導公共托育的學者期待落實托育公共化能提高生育率，但實際的狀況是在僧多粥少的狀況下想進入公共托育中心只能靠老天償賜的幸運之神來臨，真是難上加難的工作。加上補助年齡只有到2歲，在民生用品齊起，只有薪水不漲的狀況之下，

讓年輕人很難鼓起勇氣為創造下一代而努力做人，所以執行公托中心的業者及使用公托中心的家長一致認為公托中心的設立對於生育率並無加分作用。

五、健全托育制度會提高婦女就業率

隨社會變遷、教育程度提高、性別平等工作的推動，女性投入工作的比例逐年增加，但當職業婦女生育子女之後，是否能再回到工作職場，與家庭中的支持系統，或是社會中的支持系統能協助其照顧新生嬰兒有關。在台灣女性婚後與先生共同承擔家庭經濟責任情況日益普遍，顯示雙薪家庭普遍存在於社會之中，對於家庭以外的托育照顧需求越來越高(內政部，2012)。有鑑於此政府積極推動公共托育中心，給新生兒能有好的照顧場所，讓父母親能安心工作。研究者結論發現，健全托育制度可以提高婦女的就業率，目前使用公共托育中心的家長，大都是雙薪家庭。受訪人均表示，孩子在安全無虞的托育中心受照顧確實會提高婦女的就業意願。

參、對於托育公共化困境的看法

一、資源分配不均，需重新調整（倡導公托的學者）

當「公共化」無法給多數人享用而是受利於少數人身上那這個「公共化」就不是「普及」而是「恩給」，公共托育中心在新北市積極開設26家，但能進入公共托育中心受照顧的孩子卻屈指可數，未能進入者又大排長龍。無法給予有托育需求家庭即時的托育照顧此乃是「恩給」制的政方向會排擠其他納稅人的權益。政府應先停下腳步，調整現行的公共托育制度。

二、經費來源不足，營運成本高（執行公托的業者）

市政府依據公共托育中心規模大小不同做補助，以目前最大的公托收托人數75名嬰兒，場地是每個小朋友有二坪方公尺來換算收托人數，有200坪方公尺可收到75名，這樣的規模政府每一年會補助4,000,000元。2,000,000元為人事費，2,000,000元為業務費。學費就是自籌款，每名嬰幼兒收每月收9,000元75名嬰幼兒，每月收

675,000元，每年自籌款收入為8,100,000元，整年度的收入為12,000,000元整。用這樣的金額要支付一個有200坪方公尺大的公共托育中心及20人左右的人事費用，營運成本的確很高，在政府的補助經費無法增加及學費無法上帳的狀況之下，這真是營運上的一大困境。

三、無長期規畫容易陷入經費不足困境（使用公托的家長）

公共托育中心之所以會形成是因為選舉政見下的產物，未有全國性一致的做法，而是以方政府各自著手，因應各自的需求，無長期之規畫，在國家建設總合評估規劃之中程計畫，施政主軸第三條雖有提到：減輕家庭托育與經濟負擔：3.1 推動托育費用補助實施計畫、發放0-2歲育兒津貼。3.2 提供5歲以下幼兒學前特別扣除額（國家發展委員會，2014）。但仍以補助款為主並無針對公共托育中心做全國性的政策規畫，在營運的過中若經費不足就會發生營運困難嬰幼兒的托育無托收場所之憾事。

從以上托育系統相關人對於政府推動托育公共化困境之看法，可以得出一個結論就是經費是最大的問題，無論是經費錯置或是不足，政府都必需看到此項問題，面對此困境與人民溝通找出最適切的方法持續做下去。

肆、小結

研究結果發現托育系統相關人對於公共托育理念、制度及困境各有不同的看法，唯獨對於滿意度抱持高度的肯定，他們一致認為公共托育中心的施行雖仍有許多的可改進的地方，但在經費非常困頓的狀況之下想要完成一件公眾之事本來就不是容易的，最重要的是政府有心想要藉由他山之石可以攻錯的方式來改善國人的托育環境及生育率，這樣就值得肯定的了。

第二節 研究建議

本研究以新北市公共托育中心推動托育公共化的運作為主要內涵，希探究托育系統相關人對於托育公共化的理念與困境，根據研究結論對有關單位提出個人的建議。

壹、運用教育及媒體宣導公共化認知

研究過程中發現除學者外，業者及家長系統對於公共化的認知非常薄弱。業者未接觸公共托育中心之前對於公共化完全沒有概念，他們的概念只停留在應該是公家機構主辦，完全不知它是可以提升到全民的”公領域。甚至於只有認知是托育照顧的一環而已，由私人機構改為公家機構如此而已。家長對於公共化的認知僅限於那是政府的事與一般民眾無太大相關性。民眾與政府最大的相關即為選舉。在任何事都與選舉相關的狀況之下造成了選票政治，任何政策執行都與選舉相關而造成目前人民對政府的不信任。對於”公共化”大眾皆一無所知，對於公共托育認知只是照顧模式的轉變與一般托育並無不同之處，只是由私人轉變成公家而已。

研究者認為要有效的推動公共化政策應先教育人民認識公共化，讓人民對於公共化有所認知後才可真正的落實公共化政策。

一、納入於公民教育之中

國家為了維持生存，會要求人民履行各種義務。這些義務包括納稅、服兵役、接受國民教育等，除應盡義務外國家也要永續發展，因將公平正義原則加入國家永續發展的概念裡，在少子化危及國家發展的狀況之下應倡導托育公共化的核心概念：托育照顧由私領域的責任轉成公領域的責任。在王增勇等（2006）的論述中，即是「家庭照顧工作社會化」。此種概念強調，照顧的內涵應該由原屬家庭範疇的事務，轉化為社會的公共事務；要讓人民更加了解托育公共化將其基本的概念於教育之中，讓人民從公民教育之中認識"托育公共化"。以目前台灣的總生育人口在

1.23%未達1.67%的狀況之下確實要有更好的制度來鼓勵生產。在大系統福利意識型態中發現各國的家庭和兒童照顧政策與其福利意識型態及社會價值有關，一個社會對親職、性別角色的價值觀，以及是否鼓勵生育、婦女就業，都會影響到托育政策的內容。

政府透過大系統將"公共化"融入教育之中，倡導"托育公共化"的重要性，將來在執行"托育公共化"政策時，人民會清楚政府的用意，較能接受到政府所想達到的預期成果，這就可達到以大系統的政策來影響小系統的決策。

二、製作宣導短片及手冊

在短期間內要民眾對"托育公共化"有所認知方法有很多，其中較有效率的應該是大眾媒體著手短片的製作，如同每年五月繳交房屋稅或所得稅時都會在電視或報章雜誌上看到宣導短片或短文，或以有獎徵答及在社群網站按讚方式，隨機抽出幸運得主，贈送獎品。讓民眾願意去了解何謂托育公共化，推廣對托育公共化的核心理念。另一方面也可從手冊的製作，在各公家機關免費發放托育公共化手冊，如同當年推動節育政策一樣，教導人民目前政策走向，讓人民清楚知道政府所推動此項政策的理念，也較能得到民眾支持。

貳、改善托育公共化的服務內涵

一、結合現有資源增設小型公共托育中心促進托育普及化

新北市原已運作的26間托育中心繼續營運，因政府已投注許多經費在辦理此公共托育中心其中包含：如親子館、社區健康營造、幼兒成長及親職教育及兒童健康發展篩檢講座、育兒指導及保母系統等活動，規劃各項友善社區之親子教育及提供托育資源服務。雖營運成本較高但它可補足小型公托無法建置的公共設備。

其他未開始營運者，可先行喊停以減少過多經費錯置繼續發生，最後轉變成經費短絀而造成停業的窘境。建議在未設置公托中心的區域，運用社區大廈內的兒童

開放空間、社區活動中心、與私立托嬰中心或家庭式托嬰合作等方式成立小型公托中心，以保母支持系統內的保母為主要的聘顧者。以現成的空間設立公共托育中心以減少硬體設備的支出，在築愛鄰里的情況下將孩子交給鄰里中有愛心有執照的保母照顧可有較多的溝通時間與孩子的照顧者溝通，如同Bronfenbrenner（1979）所提個體所參與的生活環境會因發展的需求而不斷增加，當個體同時積極地參與在兩個以上的環境時，這些環境之間的相互關係（interrelation）就構成了中系統。例如當幼兒從家庭這個環境，移動到保母家或托育機構（或托嬰中心），那麼家庭與托育環境之間的連結即處於中系統的層次。所以，身處在家庭與托育環境間的家長與照顧者，他們彼此間的互動與溝通就是中系統的發展過程，這種場域間的連結對幼兒的發展有相當大的影響，托育期間受托者與照顧者溝通有關幼兒的發展訊息及教養理念，這種家庭與托育環境間積極正向的連結將有促進幼兒正向心理發展的作用。

在社區內增設托數地點及增加托收人數使托育普及化，讓有托育的需求者皆能在社區內托育以減少舟車勞頓之苦，使得父母與嬰幼兒有較長的時間相處以提升親子關係。

二、兼顧幼兒生、心理發展需求

公共托育中心的照顧比應由目前的1：5改為1：3，以足夠的照顧者來符合嬰幼兒的生、心理需求。在社區中新設立的小型公共托育中心應設定為，托收人數最少3人，最多9人以下，以1人照顧3名幼兒為主，在較大社區的托育空間內可由保母3個人分成1組，托收嬰幼兒，讓保母可以相互協調休假相互照顧，還可請同組保母每個月約固定時間帶嬰幼兒到附近的公共托育中心一起參加團體遊戲，讓托育的嬰幼兒互相認識，也讓嬰幼兒有團體學習的機會。同時在保母休假時，嬰幼兒臨時換人托育時也不會因其他保母產生陌生排斥感，讓保母也有喘息的機會進而提升照顧品質。

在兼顧嬰幼兒生、心理發展需求中要滿足嬰幼兒的依附關係，Bowlby (1958) 所提出的依附理論，他認為母親能敏銳的回應嬰兒發出的訊息會使其嬰兒感受安全感，對未來離開母親時能更具信心的去探索外在世界。依據依附理論的觀點，幼兒時期的依附經驗，將影響日後其與人互動的人際關係，以及對人際關係的期望。當母親無法廿四小時照顧幼兒時，在幼兒的身旁必需要有代替母親的角色出現，而保母就是母親最好的替代角色。利用保母系統來照顧孩子才可適時的滿足孩子的生、心理需求。

三、健全監督機制

目前國內公共托育中心的僅由社會局負責以書面或現指導方式監督，丹麥及日本會透過父母親的投入和監督，來實行監督機制。而丹麥還會用不同保母彼此牽制監督，瑞典是由「健康與社會事務部」負責，「國家健康福利部」是最高指導機關。歸屬於「衛生健康部」統籌，法國是由政府督導家庭保母和公立托嬰中心，歸屬於「衛生健康部」統籌，各國的監督機制皆有所不同。研究者從以上的文獻中歸納出適合我國監督機制施行之建議：大型托育中心的監督機制可增設專家學者或家長的投入使制度更加健全的及增加民眾對公共托育中心信任度，小型的公共托育中心可以統一由已上軌道的保母支持系統做監督管理或保母間相互評比及定期的專業職訓與諮詢，從善意支持開始而保母間也可相互支援與監督。

四、適時調整托收費用

公共托育中心是地方政府為了營造友善托育環境、支持父母兼顧就業與養育，以公設民營方式委託民間或非營利單位辦理的托嬰中心，收托兩歲以下的嬰幼兒。每月收費9,000元，若符合雙薪家庭總收入低於1,500,000元，還另有3,000元托育補助，不需註冊費，每月家庭實支托嬰費用只要6,000元。

當托育公共化變成為一種低廉且平價的消費，經營單位容易因人力不足而造成照顧疏失與糾紛產生。以長期經營角度來看應隨著物價波動來訂定托育費用，讓托

育中心能有充裕的經費來經營此業務，才不至於經費短絀而發生無人繼續招標公托中心之困境。

五、延長補助年齡及稅務優惠，鼓勵雇主提供兒童照顧

嬰幼兒照顧在家庭中主要皆落在家中婦女身上，許多女性因家中嬰幼兒出生而無法進入職場工作，所以婦女福利相關議題中應該包含的範圍是照顧者角色的所有事項上，尤其更應看重托育照顧，建立真正完善的社會福利服務體系，讓婦女們能安心托育，專心進入職場，讓所有的國民得到幸福的生活。

目前公共托育中心原定0~2歲的補助年齡建議增設為0~6歲，前二年補助每名幼兒每月6,000元，後四年補助每名幼兒每月4,000元。透過補助年齡的增加，減輕目前家中有嬰幼兒2歲至5歲內無補助狀況的托嬰費用壓力，讓年輕育嬰家庭負擔得起托嬰費用，而提高生育率。

大型公司行號可在公司內設置幼兒照顧場所，可向社會局提出申請，委外招標方式經營，因設立公共托育中心而需使用場地面積之房屋稅可減半徵收，另企業主得以優惠營利事業所得稅之5%，鼓勵企業主增設托育中心，方便員工就近照顧而增加生產之意願，與政府一起解決托育問題，讓托育公共化真正落實在社會之中。

參、轉換經營模式，解決經費困境

從經營管理的模式來看：經是經略，營是營造，就是講求謀略計劃，也就是發展及決定組織的核心價值、競爭策略及方向。以組織的SWOT（長處、缺點、機會、威脅）分析，經營管理就是選擇一種可以發揮組織優勢的策略，對整體而言所開發的產品，都能滿足特定客戶群的需求，且有足夠的利潤維持組織的經營及發展。

公共托育中心的經營策略以公開招標的方式，委外請非營利事業機構招標經營管理。大型公共托育中心的成立往往需要支出較高的人事成本及業務成本，社會局一年補助400萬元給大型公共托育中心，這之中包含公托中心負擔之所有開支，礙

於收托費與政府補助有限，這樣補助金額並不足以負擔所需，長期經營下來將面臨經費上的問題。如何將錢用在刀口上考驗執政者的智慧，從上述訪問中可以明顯看到大系統對認為目前公共托育的施行是恩給制的錯誤模式，中系統認為如果一直是依照目前這樣的方向執行將來勢必面臨無人招標的困境，小系統認為選舉政見可能隨時喊停。在如此不被看好又必需持續推動的狀況之下，需要提出方法來解決經營困境。在此提出三項建議試圖解決此困境

一、採訂價原則與現有社區保母系統合作

兒童居家照顧服務的保母是服務未滿二歲的嬰幼兒階段，家長取得之正式照顧資源。「彭婉如文教基金會」從1997年開始在社區辦理社區保母培訓班，內政部與勞委會在1998年開始辦理「保母人員技術士技能檢定」（張美娟、段慧瑩，2005；張美雲、鄭芳珠，2002）。內政部兒童局於2000年8月頒布「社區保母系統實施計畫」，並在2001年4月底前於各縣市建立「社區保母支持系統」（王淑英、孫嫚薇，2003）。社區保母支持系統建立至今已有13年，在監督機制及服務品質皆有一套良好的制定流程，要使托育公共化普及平價原則可以與保母系統做雙向結合，以「補助+定價+管理」的方式重新制定保母管理機制，因地制宜，詳實訂定各種托育型態與各區托收費用，由家長自行申請，補助款直接匯入家長帳戶內，不得以托育機構申請。讓使用保母系統的家長也確實的拿到政府的補助金額，真正落實定價原則，以增加嬰幼兒收托數達普及原則。

二、採訂價原則與現有私立托嬰中心合作

私立托嬰中心與保母支持系統一樣行使「補助+定價+管理」的方式，制訂健全法規，就如葡萄牙的托育中心計畫，針對3歲以下幼兒，設新的托育機構並以補助方式納入既有私部門托育機構，提供優質且多樣之托育服務，推動民營型托兒所及符合社區之托育服務保育的多樣化服務。以及瑞典高品質的兒童照顧、完全覆蓋率、市政府為權責機關、由政府部門負責財源，地方政府可以對達到合格品質的平

價民營托育機構核發經費補助，以達高品質的兒童照顧、完全覆蓋率的標準。

這種方式可減輕設立新公共托育中心所需支付的開辦及業務費，結合公私部門的力量共同提供優質的托育服務。

三、視經營成本而調整費用

公共托育中心在硬體使用上，較私立托嬰中心及保母支持系統來得完善與寬敞。在使用者付費原則之下，公共托育中心可視營運成本的需求，逐年提升托育費用。但不可多於保母系統托收費用之10%，朝向普及平價原則，成立優質的托育場所。

在經費不足的狀況下又要持續推動托育公共化對於政府而言的確是個最大難題，唯有在執行政策中不斷溝通、探討、最後轉換才能找出最合適的政策。

肆、對未來研究的建議

一、研究對象方面

本研究僅針對托育相關的大、中、小系統設定各設定二名為個案研究對象。對於在系統中其他相關的參與者未廣納為本研究之研究對象，使得本研究結果僅能呈現局部的觀點。就研究場域而言，未來之研究可將其擴大考慮針對更多系統中相關對象列入，以期待對托育公共化運作情形能有更深入的瞭解及更充分的建議。

二、研究方法方面

本研究採用研究質性取向，以個案研究法進行訪談，依據訪談逐字稿進行內容分析，以此方式雖能貼近個案呈現個體趨向，但有其質性研究上無法推論的限制。若能輔以量化研究方法，以量化研究調查瞭解計畫的成效一般，之後研究者亦可參考此一做法，定可以提供托育公共化運作不同的建議且能做較多面向的交互檢證托育公共化的運作效益，使研究結果更具價值。

參考文獻

壹、中文文獻

E 起新北市電子月報（2012）。2013 年 10 月 5 日，取自

<http://epaper.tpc.gov.tw/epaper/epaper/fprint.asp?p0=817&cid=1&pid=16>
[\(2013/10/5\)](#)

大紀元（2014）。2014 年 6 月 7 日，取自

<http://www.epochtimes.com/b5/13/8/14/n3940825.htm>

于若蓉與朱敬一（1988）。「婦女勞動參與對生育的行為之影響—兩制內生轉換模型之應用」，*經濟論文叢刊*，16（2），225~249。

中國台灣網（2010）。2014年6月10日，取自

http://big5.taiwan.cn/gate/big5/big5.fashion.taiwan.cn/gate/big5/big5.taiwan.cn/taiwan/tw_PoliticsNews/201010/t20101024_1572250.htm

內政部（2008）。*人口政策白皮書（核定本）*，入出國移民署全國資訊網。

內政部（2012）。2012 年 12 月 19 日，取自

www.sfaa.gov.tw/SFAA/Pages/ashx/File.ashx?FilePath=~/File/...pdf

內政部兒童局（2002）。「如何健全家庭功能提昇生活品質」，全國社會福利會議議題。

內政部兒童局（2008）。*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（核定本）*

內政部兒童局（2009）。*兒童教育及照顧法草案*，全球資訊網。2012 年 4 月 23 日，

取自

http://www.cbi.gov.tw/CBI_2/internet/main/doc/doc_detail.aspx?uid=225&docid=1789

內政部兒童局（2009）。**保母托育管理與托育費用補助實施計畫**，全球資訊網。2012年4月24日，取自

http://www.cbi.gov.tw/CBI_2/internet/child/doc/doc_detail.aspx?uid=277&docid=73

內政部兒童局（2012）。**0~3歲幼兒托育政策研究**。2014年5月25日，取自
<http://www.moi.gov.tw/outline/tw-03.html>

內政部統計處（2012）。2012年12月19日，取自

http://www.moi.gov.tw/outline/ch_03.html

王怡又（2000）。**祖父母照顧的幼兒如何表達情緒？**靜宜大學青少年兒童福利研究所碩士論文。

王淑英（1998）。**台灣的托育困境與國家的角色**。第三屆全國婦女國是會議論文集。2013年5月25日，取自

<http://taiwan.yam.org.tw/nwc/nwc3/papers/forum321.htm>

王淑英、王兆慶（2010）。人文主義幼教理想，要「社區自治幼兒園」來落實，**主婦聯盟月刊 - 綠主張**，第81期

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）：147~174。

王舒芸（2007）。**台灣托育公共化之研究**。台灣公共化協會。

王順民（2011）。**關於托育照顧服務公共化的延伸性思考**。中華民國晴天社會福利協會

王增勇等（2006）。放寬外籍監護工申請之呢?以「照顧公共化」破除解構「外勞 vs.本勞」與「外勞vs.雇主」利益衝突的迷思，**台灣社會研究季刊**，61:283~317

王麗容（1999）。**展望廿一世紀家庭政策~給婦女一個選擇**。中華民國社會福利學會：家庭、社會政策及其財務策略國際學術研討會。

台北都會（2012）。2014年6月10日。取自

<http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/635125>

台灣立報（2010）。2012年10月12日，取自

<http://www.lihpao.com/?action-viewnews-itemid-98932>

台灣立報（2014）。2014年6月10日，取自

<https://tw.news.yahoo.com/%E5%85%AC%E6%89%98%E5%A5%BD%E7%9C%8B%E5%90%83%E4%B8%8D%E5%88%B0-%E5%81%9A%E7%A7%80%E6%88%90%E5%88%86%E9%AB%98-161035018.html>

台灣智庫。2013年10月12日，取自

<http://www.taiwanthinktank.org/chinese/page/3/73/444/0>（2013/10/12）

伊慶春(1991)。**家庭問題**，收錄於**台灣的社會問題**，楊國樞，葉啟正主編，223-258。

行政院主計處，2012。2013年10月13日，取自

<http://www.dgbas.gov.tw/public/Attachment/121610435271.pdf>

行政院婦女權益促進委員會（2004）。**婦女政策白皮書**。2012年5月8日，取自

http://cwrp.moi.gov.tw/site.aspx?site_sn=32

行政院經濟建設委員會（2009）。2012年5月8日，取自

<http://www.cepd.gov.tw/m1.aspx?sNo=0011563>

行政院公報 第017卷 第250期 20111230 內政篇 2012年4月25日，取自

http://www.sw.ntpc.gov.tw/web66/file/1588/upload/cyw/Service/CYW_Service_1010203_1.pdf

行政院公報第 017 卷第 250 期 20111230 內政篇。2012 年 5 月 9 日，取自
http://www.sw.ntpc.gov.tw/web66/file/1588/upload/cyw/Service/CYW_Service_1010203_1.pdf

托育政策催生聯盟（2014）。婦女建言，公共托育要「普及」，不要「恩給」讓婦女兼工作育兒

李大正、楊靜利（2004）。「臺灣婦女勞動參與類型與歷程之變遷」，*人口學刊*，28,09~134。

李美華、孔祥明、林嘉娟、王婷玉譯（1998）。*社會科學研究方法*。台北：時英。

林金定，嚴嘉楓，陳美花（2002）*質性研究方法：訪談模式與實施步驟分析*，*身心障礙研究季刊*。3:2

邱志鵬（2012）。我國幼兒托育制度之研究。行政院研究發展考核委員會。

邱貴玲（2003）。托育服務的國際觀：從丹麥經驗談起。*社區發展季刊*。101：266~275。

邱貴玲（2006）。從女性角度分析、比較美國、法國、丹麥三種家庭政策發展模式。*社區發展季刊*。114：30~43

吳芝儀、李奉儒譯（1995）。*質的評鑑與研究*。台北：桂冠。

柯雯綾（2013）。*少子化趨勢下的政策—台灣與日本托育政策之探討*，嘉義大學幼兒教育研究所

唐文慧、楊佳羚（2006）。瑞典育嬰休假制度之研究：共同照顧的價值，*政大勞動學報*，19：75~117。

- 徐宗國（1997）。質性研究概論（原著者：Stranss&Corbin）。臺北市：巨流。
- 徐美、林聖勛（2001）。婦女就業身份與兒童看護之探討，**臺灣經濟學會年會論文集**，297~327, 臺北。
- 翁麗芳、黃怡貌（1995）。台灣幼兒教育發展之研究——托兒所的演變在台灣幼兒教育發展上的意義。**史聯雜誌**，25：30。
- 袁方（2002）。**社會研究方法**。臺北：五南。
- 財團法人婦女權益促進發展基金會（2012）。**普及照顧政策研議小組第 38 次會議議程**
- 高仁華（2006）。**保母之個人特質、工作特性與保母證照制度關係之研究-個案分析**。中國文化大學勞動學研究所碩士論文。
- 涂妙如（2003）。影響家庭嬰幼兒照顧方式決策之相關因素研究。**家政教育學報**；5：95~120。
- 國家發展委員會。2014 年 3 月 7 日，取自
<http://www.ndc.gov.tw/m1.aspx?sNo=0017246&ex=1#b03>
- 張英陣（2000）。**社會工作研究方法**。臺北市：洪葉。
- 張美娟、段慧瑩（2005）。花蓮地區母親對幼兒托育服務選擇理由、重要程度及托育滿意度之探討，**醫護科技學刊**，7（1）：106~120。
- 張美雲、鄭芳珠（2002）。保母家庭托育環境安全之探討-- 以臺中市保母協會會員為例，**醫護科技學刊**，4（2）：105~125。
- 張娟華（2001）。**社會、文化與自我：家庭托育的個案分析**。南華大學社會學研究所碩士論文。

張晉芬、黃玫娟（1997）。「兩性分工觀念下婚育對女性就業的影響」。收於「**女性、國家、照顧工作**」劉毓秀主編，頁 227~253 臺北：女書出版。

張清溪、曹慧玲（1981）。臺灣地區生育率的決定因素—與婦女勞動參與率的聯立模型分析，**人口學刊**，5, 71~118。

畢恆達（1996）。**詮釋學與質性研究**。台北：巨流。

陳其南（1998）。社區總體營造的永續發展策略。**社教資料雜誌**，241，5~7。

陳怡君（2006）。從北歐的家庭福利政策談起—反觀我國家庭福利政策，**網路社會學訊期刊**，52 期

陳姣伶（2012）。從家庭到托育環境—國內二十年托育文獻回顧與評析，**經國學報**，27：86~107

陳雅如（2009）。瑞典因應少子化兒童照顧法案政策分析，**網路社會學訊期刊**。

傅立葉（1995）。「**建構女人的福利國**」。「臺灣婦女處境白皮書：1995 年」。劉毓秀主編，頁 7~36。臺北：時報出版。

傅立葉（2003）。**積極性社會福利政策的內涵**—思索台灣福利政策下階段的發展方向。

單驥（1988）。我國小家庭夫婦勞動供給的決定—兼論所得稅之影響，**經濟論文叢刊**，16（2），251~267。

單驥、杜欣穎、陳怡如（2005）。租稅幻覺與臺灣小家庭已婚婦女勞動投入，**財稅研究**，37（1），1~26。

馮燕（1997a）。托育服務，**生態觀點的分析**。台北：巨流。

馮燕（1997b）。「**家庭需求與福利政策—制定托育政策的探究**」。臺大社會學刊。

25:141~187

馮燕（2000）。兒童家庭社會人口特性與托育模式分析。2012年4月27日，取自

<http://ntur.lib.ntu.edu.tw/bitstream/246246/13524/1/>

馮燕（2002）。托育服務，生態觀點的分析。臺北：巨流文化公司

馮燕（2009）。從生態觀點看托育發展，*幼兒教保期刊*，3:1。

黃台心（2000）。我國已婚婦女勞動供給的生命循環分析，*經濟論文叢刊*，28（1），1~24。

黃芳玫、翁任嬋、黃芳雅（2009）。女性勞動參與之研究—1980-2005，中央研究院經濟研究所 39:2（2009），1。

黃瑞琴（1997）。質的教育研究方法。臺北市：心理。

新北市社會局電子報 10302 期（2014）。2014年3月2日，取自

http://www.sw.ntpc.gov.tw/web66/_file/1588/upload/news/10302/pages/index-03-02.html

新北市政府公報（2011） 100年冬字第3期。2013年10月11日，取自

<http://tw.myblog.yahoo.com/sunnyswa2010/article?mid=159&next=154&l=f&fid=12>（2013/10/11）

新北市訊（2012a）。2012年5月9日，取自

<http://www.sw.ntpc.gov.tw/web/News?command=showDetail&postId=284424>

新北市訊（2012b）。2012年5月10日，取自

<http://tw.myblog.yahoo.com/jw!kbJNfuKGHwI98ybjbIFQHFcA/article?mid=203213&sc=1>

新北市訊 (2012c)。2014 年 6 月 10 日，取自

<http://www.sw.ntpc.gov.tw/web/News?command=showDetail&postId=258895>

新北市幼兒照顧資源網 (2014)。幼兒教育及照顧法。2014 年 6 月 9 日，取自

<http://kidedu.ntpc.edu.tw/files/11-1000-501.php>

新北市新聞 (2013)。2014 年 6 月 10 日，取自

<http://www.imc.ntpc.gov.tw/web/News?command=showDetail&postId=268791>

新北市選舉紀錄 (2010)。2014 年 6 月 9 日，取自

<http://www.ucute.com.tw/llchu/index.aspx?act=article&aid=202916656>

楊琇玲 (2003)。「Sectoral Shifts, Natural Rate of Unemployment, and Female Labor Force Participation Rate: Evidence from Taiwan」，第四屆全國實證經濟學論文研討會，花蓮：國立東華大學。

楊靜利 (1996)。婦女勞動參與對生育率的影響，**臺灣社會學刊**，19, 35~56。

楊麗秀 (1980)。臺灣地區有偶育齡婦女勞動參與率對生育率之影響，**人口學刊**，5, 19~144。

葉至誠 (2008)。現代家庭與家庭政策。**空大學訊**。

賈浩妃 (1988)。祖父母協助托育孫子女的決定過程－運用家族治療中結構學派的分析。國立師範大學教育心裡與輔導研究所碩士論文。

維基百科 (2013)。2013 年 10 月 12 日，取自

<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%80%BB%E5%92%8C%E7%94%9F%E8%82%B2%E7%8E%87> (2013/10/12)

鄭玉珠 (2007)。從瑞典幼兒教育發展看台灣的「兒童教育及照顧法草案」。網路社會學通訊，取自 <http://mail.nhu.edu.tw/~society/e-j/65/65-55.htm>

劉克智、黃國樞（1987）。臺灣人口經濟結構演變與就業關係之研究，臺北：中央研究院經濟研究所。

劉佩榕（2003）。以生態觀點思考障礙兒父母之親職壓力。《諮商與輔導》，211，21~23

劉毓秀（1997）。「父權國家，媽媽政府」。女性、國家、照顧工作：1~12 臺北：女書出版。

劉毓秀（2009）。科技人論壇搶救生育率給我平價公共托，《台灣女科技人電子報》024 期。

劉毓秀（2011）。北歐普及照顧與充分就業政策及其決策機制的台灣轉化，《女學學誌：婦女與性別研究》，29，1~77。

劉錦添與江錫九（1997）。臺灣有偶婦女時間分配型態之實證研究，《人文及社會科學集刊》，9（3），1~29。

劉鶯釧（1988）。有偶婦女勞動參與的多重選擇模型，《經濟論文叢刊》，16（2），133~147

潘淑滿（2003）。《質性研究理論與運用》。臺北市：心理。

謝子元（2005）。近代台灣幼教政策發展之研究-比較福利國家觀點。元智大學資訊社會學系，未出版。

簡春安、鄒平儀（1998）。《社會工作研究法》。臺北市：巨流。

蘇建文、龔美娟（1994）。母親的依附經驗、教養方式與學前兒童依附關係之相關研究。《教育心理學報》，27，1~33。

衛生部福利部家庭福利署（2008）。保母托育管理與托育費用實施計畫書，2010年10月5日，取自

<http://www.sfaa.gov.tw/SFAA/Pages/Detail.aspx?nodeid=130&pid=511>

貳、英文文獻

- Bergqvist, C. and Nyberg, A. (2002). Welfare State Restructuring and Child Care in Sweden. In Michel, S. and Rianne Mahon (eds.) *Child care policy at the crossroads: Gender and welfare state restructuring*, UK: Routledge, 287-307.
- Bergqvist, Christina and Jungar, Ann-Cathrine (2000). Adaption or Diffusion of the Swedish Gender Model? In Hantrais, L. (eds.) *Gendered Policies in Europe: Reconciling Employment and Family Life*. UK: Macmillan Press, 160-179.
- Bronfenbrenner, U. & Morris, P.A. (1998). The ecology of developmental processes. In W. Damon (ed.), *Handbook of child psychology (vol 1) : Theoretical models of human development* (993-1028). New York: Wiley.
- Chou, Y. J. and D. Staiger (2001). Health Insurance and Female Labor Supply in Taiwan. *Journal of Health Economics*, 20 (2), 187-211.
- CUSSW (2006) The Clearinghouse on international developments in child, youth and family policy at Columbia University School of Social Work. <http://www.childpolicyintl.org/> at 2013/01/05
- Ellingsæter, Anne L. and Leira, A. (2006). *Politicising Parenthood in Scandinavia: Gender relations in welfare states*. UK: The Policy Press.
- Esping-Andersen, G. and Myles, J. (2009). Economic inequality and the welfare state. In W. Salverda, B. Nolan and T. Seemding (eds), *The Oxford handbook of economic inequality* (639-664). Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. US: Oxford University Press.

- Esping-Andersen, G. (2002) . A child-centered investment strategy. In G. Esping-Andersen, D. Gallie, A Hemerijck and J. Myles (Eds.) ,*Why we need a new welfare state* (26-67) . Oxford UNIVERSITY Press.
- Esping-Andersen, G.(2009).*Incomplete revolution: Adapting welfare states to womwn's mew roles*. Cambridge. UK: Polity Press.
- Haub, Carl (2008) . Tracking Trends in Low Fertility Countries: An Uptick in Europe? The Population Reference Bureau,
<http://www.prb.org/Articles/2008/tfrendsept08.aspx> at 2013/02/05.
- Hiilamo, H(2006) . Women-friendliness and economic depression: Finland and Sweden in the 1990s". In Ellingsæter, Anne L. and Leira, A. *Politicising parenthood in Scandina via: Gender relations in welfare states*. UK: The PolicyPress, 171-194.
- Kamerman, S. & Kahn, A. (1991) . *Child Care, Parental Leave, and the Under 3s: Policy Innovation in Europe*. New Haven, CT: Auburn Press.
- Kamerman, S. and A. Kahn (2005) *Beyond Child Poverty: The Social Exclusion of Children*. New York, The institute for child and Family policy at Columbia University
- Korpi, B.M. (2000) . Early Childhood Education and Care Policy in Sweden.In the international OECD conference, *Lifelong Learning as an Affordable Investment*,6-8 Dec. 2000, Ottawa, Canada.
- Lai, Y. C. and Masters, S. (2005) . The Effects of Mandatory Maternity and Pregnancy Benefits on Women's Wages and Employment in Taiwan, 1984–1996. *Industrial and Labor Relations Review*, 58, 559-583

- Leira, A. (2002) . *Working Parents and the Welfare States: Family change and Policy Reform in Scandinavia*. London: Cambridge University Press
- Leira, A. (2006) . Parenthood change and policy reform in Scandinavia, 1970s-2000s. In Illingsæter, Anne L. and Leira, A. (eds.) *Politicising Parenthood in Scandinavia: Gender Relations in Welfare States*. 27-53.
- Motiejunaite, A. and Kravchenko, Z. (2008) .Family policy, employment and gender-role attitudes: a comparative analysis of Russia and Sweden. *Journal of European Social Policy*. 18 (1) :38-49.
- Myrskylä, M, Kohler H.P and Billari F.C. (2009) . Advances in development reverse fertility declines. *Nature*, 460 (7256) :471-473
- Pungello, E. P. and Kurtz-Costes, B (1999) .Why and how working women choose child care: a review with a focus on infancy. *Developmental Review*,19,31-96.
- Seo, S. (2003) . Early child care choices: a theoretical model and research implications. *Early Child Development and Care*. 173 (6) , 637-650.
- Shaffer, D. (2002) . *Developmental Psychology* (6th ed.) .Wadsworth.
- Siim, B. (2000) *Gender and Citizenship*. London: Cambridge University Press.
- Swedish Institute (2007) . Swedish education (No. FS38a) . Stockholm: Government Offices of Sweden.
- Swedish Social Insurance Agency (2008) . <http://www.forsakringskassan.se> at 2013/03/05.
- Sylva, K., Stein, A., Leach, P., Barnes, B., & Malmberg, L. (2007) . Family and child factors related to the use of non-maternal infant care: An English study. *Early*

Childhood Research Quarterly.22 (1) ,118-136.

Zimmerman, S. (1995) *Understanding Family Policy*. New York: Sage



附錄一 倡導公托學者研究邀請函

研究邀請函

親愛的 您好：

政府因應本國少子女化問題，新北市於民國100年開始成立公共托育中心，期待能提供民眾一個更優質的托育環境。研究者想了解托育公共化的推動是否符合政府與大眾所期待的結果，誠摯邀請您參與本研究。

本研究主題：「 托育公共化推動與運作之研究-以新北市公共托育中心為例 」
想了解您對新北市公共托育中心所提供的各項服務內容是否符合您的期待？

冀希您提供寶貴經驗以協助本研究的進行，你的寶貴經驗對我的研究將會有莫大的幫助。為了使研究分析工作順利，以及更加正確地呈現出你的意見與看法，希望您在訪談的過程中能同意錄音。訪談次數為一至二次，每次訪談時間為一至二小時，訪談內容僅供本論文之學術研究與資料分析使用，研究者對於上述資料絕對保密。此外，為確認您所陳述的內容不為我所誤解，故將訪談內容謄寫成逐字稿後，再請您過目檢視，以確定描述內容能真實表達您的想法。此外在本論文中凡是足以辨認出您身分的基本資料，如姓名、工作地點等，將全部刪除，以保護您個人的隱私權。若您對研究過程中有任何問題歡迎隨時提出，謝謝您提供的寶貴經驗與分享！
衷心感謝您的協助！

敬祝 平安 順心

台灣師範大學社會教育學系

指導教授：鄭勝分 博士

研 究 生：洪翠枝 敬上

中華民國103年2月

附錄二 執行公共托育中心業者研究邀請函

研究邀請函

親愛的 您好：

政府因應本國少子女化問題，新北市於民國100年開始成立公共托育中心，期待能提供民眾一個更優質的托育環境。研究者想了解托育公共化的推動是否符合政府與大眾所期待的結果，誠摯邀請您參與本研究。

本研究主題:「 托育公共化推動與運作之研究-以新北市公共托育中心為例 」
想了解您對新北市公共托育中心所提供的各項服務內容是否符合您的期待？

冀希您提供寶貴經驗以協助本研究的進行，你的寶貴經驗對我的研究將會有莫大的幫助。為了使研究分析工作順利，以及更加正確地呈現出你的意見與看法，希望您在訪談的過程中能同意錄音。訪談次數為一至二次，每次訪談時間為一至二小時，訪談內容僅供本論文之學術研究與資料分析使用，研究者對於上述資料絕對保密。此外，為確認您所陳述的內容不為我所誤解，故將訪談內容謄寫成逐字稿後，再請您過目檢視，以確定描述內容能真實表達您的想法。此外在本論文中凡是足以辨認出您身分的基本資料，如姓名、工作地點等，將全部刪除，以保護您個人的隱私權。若您對研究過程中有任何問題歡迎隨時提出，謝謝您提供的寶貴經驗與分享！
衷心感謝您的協助！

敬祝 平安 順心

台灣師範大學社會教育學系

指導教授：鄭勝分 博士

研 究 生：洪翠枝 敬上

中華民國103年2月

附錄三 使用公共托育中心家長研究邀請函

研究邀請函

親愛的 您好：

政府因應本國少子女化問題，新北市於民國100年開始成立公共托育中心，期待能提供民眾一個更優質的托育環境。研究者想了解托育公共化的推動是否符合政府與大眾所期待的結果，誠摯邀請您參與本研究。

本研究主題:「 托育公共化推動與運作之研究-以新北市公共托育中心為例 」
想了解您對新北市公共托育中心所提供的各項服務內容是否符合您的期待？

冀希您提供寶貴經驗以協助本研究的進行，你的寶貴經驗對我的研究將會有莫大的幫助。為了使研究分析工作順利，以及更加正確地呈現出你的意見與看法，希望您在訪談的過程中能同意錄音。訪談次數為一至二次，每次訪談時間為一至二小時，訪談內容僅供本論文之學術研究與資料分析使用，研究者對於上述資料絕對保密。此外，為確認您所陳述的內容不為我所誤解，故將訪談內容謄寫成逐字稿後，再請您過目檢視，以確定描述內容能真實表達您的想法。此外在本論文中凡是足以辨認出您身分的基本資料，如姓名、工作地點等，將全部刪除，以保護您個人的隱私權。若您對研究過程中有任何問題歡迎隨時提出，謝謝您提供的寶貴經驗與分享！
衷心感謝您的協助！

敬祝 平安 順心

台灣師範大學社會教育學系

指導教授：鄭勝分 博士

研 究 生：洪翠枝 敬上

中華民國103年2月

附錄四 倡導公托學者訪談大綱

訪談大綱（政府官員及學者）

- 對於托育公共化制度施行的內容為何？

- 1、請您簡述我國推動托育公共化由來
- 2、請問您覺得目前政府所承辦的公共托育業務與您的想法或期待一樣嗎？
- 3、政府為什麼需要推動公共托育？

- 公共托育的狀況

- 1、你認為目前公共托育中心所提供的托育服務內容有符合期待嗎？如：硬體及軟體。
- 2、請問您覺得公共托育的補助金額，對家長而言有符合所謂的平價原則嗎？
- 3、請問您認為公共托育中心在托育服務時間上的彈性為何？
- 4、請問您認為目前公共托育的托收費用合理嗎？
- 5、請問覺得公共托育中心招生方式（抽籤或排隊）合宜嗎？
- 6、目前公共托育中心的招生人數是否符合大眾的實際需求？
- 7、請問您覺得目前公共托育照顧者與受托幼兒的比例是否合適？
- 8、請問您覺得目前所提供的托育服務時間是否有符合家長的需求？
- 9、請您針對公共托育服務的評鑑內容與機制運作方式？
- 10、請問您認為推動托育公共化的實施會提升婦女生育意願嗎？為什麼？
- 11、請問您認為托育公共化實施有助於提高女性就業的機會嗎？

- 對於政府推動公共托育的困境理解

1、您認為政府推動托育公共化制度的困境（困難）為何？

2、請您對目前的托育公共化滿意度以1-10分評分，最不滿意1分；最滿意10分，您會給幾分？

3、接受訪談後，請問您對公共托育的遠景或有何建議？



附錄五 執行公共托育中心業者訪談大綱

訪談大綱（公共托育中心主任及保育組長）

- 對於托育公共化制度施行的認知為何

- 1、請問您知道何謂托育公共化嗎？
- 2、請問在未接觸公共托育中心業務之前您有聽說過公共托育嗎？
- 3、請您說說申請承辦公共托育中心的過程？
- 4、請問您覺得目前所承辦的公共托育業務與您的想法或期待一樣嗎？
- 5、您認為政府為什麼要推動公共托育？

- 公共托育的狀況

- 1、公共托育中心所提供的服務內容有什麼？有符合家長的期待嗎？如：硬體、軟體。
- 2、請問您覺得公共托育的補助金額，對家長而言有符合政府所謂的平價原則嗎？
- 3、請問公共托育中心在托育服務時間上的彈性為何？
- 4、請問您覺得公共托育托收費用合理嗎？
- 5、請問目前公共托育中心招生方式？
- 6、目前公共托育的招生人數是否符合大眾需要托育家長的實際需求？
貴單位目前應招收與實際招收人數？
- 7、請問您覺得目前公共托育照顧者與受托幼兒的比例是否合適？

8、請問您覺得目前所提供的托育服務時間是否有符合家長的需求?

9、請問目前針對公共托育服務的評鑑機制與內容項目有哪些?

10、請問您認為推動托育公共化的實施會提升婦女生育意願嗎?為什麼?

11、請問您認為托育公共化實施有助於提高女性就業的機會嗎?

● **對於政府推動公共托育的困境理解**

1、您認為政府推動托育公共化制度的困境（困難）為何?

2、請您對目前的托育公共化滿意度以1-10分評分，最不满意1分；最滿意10

分您會給幾分？

3、接受訪談後，請您說說對公共托育的遠景或有何建議。



附錄六 使用公共托育中心家長訪談大綱

訪談大綱（家長）

【第一部分 個人基本資料】

請根據您的個人狀況，在答案選項前的□內打「v」：

- 1、您是嬰兒的 (1) 母親 (2) 父親 (3) (外) 祖父母 (4) 其他 (請註明) _____
- 2、父親的職業是 (1) 軍公教 (2) 商 (3) 工 (4) 自由業
(5) 服務業 (6) 其他 _____
- 3、母親的職業是 (1) 軍公教 (2) 商 (3) 工 (4) 自由業 (5) 服務業 (6) 其他 _____
- 4、父母親其中一人最高學歷是 (1) 研究所 (含以上) (2) 大學及專科學校 (3) 初中、國中、高中、高職 (4) 小學、未上小學但認識字 (5) 不識字
- 5、與幼兒同住的家人有 (1) 父母 (2) 只有父親或只有母親 (3) 父母和 (外) 祖父母 (4) 僅與 (外) 祖父母
- 6、家庭年平均收入是 (1) 五十萬元以內 (2) 五十萬元～一佰萬元 (3) 一佰萬元～一佰伍拾萬元 (4) 一佰伍拾萬元以上
- 7、嬰幼兒目前就讀公共托育中心繳交之費用 (1) 九仟元，未補助
(2) 九仟元，有補助

【第二部分 訪談大綱】

對於托育公共化制度施行的認知為何

- 1、請問您知道何謂托育公共化嗎?
- 2、請問在未使用公共托育中心之前您有聽說過公共托育嗎?
- 3、請問您覺得目前所施行的公共托育與您的想法或期待一樣嗎?
- 4、您認為政府為什麼要推動公共托育?

公共托育的狀況

- 1、您了解公共托育有哪些內容嗎?
- 2、請問您覺得目前的公共托育內容符合家長需求嗎?
- 3、請問您覺得金額補助是否符合家長的期待?
- 4、請問您覺得公共托育服務時間的彈性度為何?
- 5、請問您認為公共托育服務品質符合家長的期待嗎?
- 6、請問您覺得公共托育所收取費用是否會破壞托育市場行情?
如：費用是否合理?
- 7、目前公共托育的招生人數及方式是否符合實際需求?
- 8、請問您覺得目前公共托育照顧者與受托幼兒的比例是否合適?
- 9、請問您覺得目前所提供的托育時間服務是否有符合家長的需求?
- 10、請問您知道目前公共托育的監督機制?
- 11、請問您認為推動托育公共化的實施會提升婦女生育意願嗎?為什麼?

12、請問您認為托育公共化實施有助於提高女性就業的機會嗎？

對於政府推動公共托育的困境理解

- 1、您認為政府推動托育公共化制度的困境（困難）為何？
- 2、請對目前的托育公共化滿意度評分（1-10分）
- 3、接受訪談後，請您說說對公共托育的遠景或有何建議。



附錄七 效度檢核函

您好：

非常感激您在百忙中抽空接受我的訪問，您個人寶貴經驗的分享，對本研究有極大的貢獻。

個人已將訪談錄音檔謄寫為逐字稿，煩請您撥冗過目，將敘述不當之處於原稿右手欄上直接修改，並請您評估此份資料反應您真實經驗的程度，以做為我後續分析資料的參考。

最後，麻煩您在 5 月 18 日前將修改過的資料寄回。如果對本研究有任何疑問及意見，歡迎您與我聯繫。

我的電話是：0963070357；E-mail：jrtay06@gamil.com

再次謝謝您的協助，並致上竭誠的謝意！！

敬祝 平安如意

師大社教所碩士在職專班

研究生 洪翠枝 敬上

日期 103 年 3 月 31 日

.....

* 我覺得此份資料與我所陳述符合程度的百分比為百分之

* 看完這份資料，我的想法是：

* 關關於此研究，我的建議是：

附錄八 訪談同意函

為協助「托育公共化推動與運作之研究:以新北市公共托育中心為例」之論文進行，本人同意接受訪問及錄音，但訪談過程中，有任何涉及個人隱私或不便他人知曉之部份我可拒絕回答或錄音，其餘可錄音的部份本人同意研究者轉謄為逐字稿，以作為資料分析之用。

受訪者： (簽名)

日期： 年 月 日



附錄九 新北市公共托育中心名冊

	中心名稱	委辦單位	電話
1	 汐止忠厚 公共托育中心	新北市兒童教保協會	2641-3300
2	 三重重新 公共托育中心	台灣社區兒童教育學會	2995-3933
3	 新莊德明 公共托育中心	新北市幼兒托育職業工會	2277-1678
4	 板橋新板 公共托育中心	台灣幼兒早期教育協會	2961-0601
5	 中和南勢角 公共托育中心	新北市嬰幼兒托育協會	2944-9595
6	 新店安康 公共托育中心	耕莘健康管理專科學校	8666-2789
7	 泰山幼獅 公共托育中心	新北市婦幼發展協會	2296-0028
8	 新莊昌平 公共托育中心	台灣國際嬰幼兒發展協會	8521-3521
9	 林口仁愛 公共托育中心	桃園縣托育協會	2609-7311
10	 三重二重 公共托育中心	財團法人千代文教基金會	2985-0820
11	 板橋大觀 公共托育中心	台灣幼兒早期教育協會	2965-9922

12	 土城和平 公共托育中心	新北市國際兒童教育協會	2260-9588
13	 永和中興 公共托育中心	新北市嬰幼兒托育協會	8923-1199
14	 淡水淡海 公共托育中心	馬偕醫護管理專科學校	2805-6620
15	蘆洲長安 公共托育中心	桃園縣兒童教保托育學會	8286-7150
16	蘆洲鷺江 公共托育中心	新北市婦幼發展協會	8282-7702
17	樹林保安 公共托育中心	新北市樹林教保協會	2675-8333
18	汐止北峰 公共托育中心	財團法人新北市生命小鬥士愛心協會	8693-3229
19	鶯歌昌福 公共托育中心	社團法人新北市兒童托教服務協會	8677-6209
20	新店新和 公共托育中心	新北市嬰幼兒托育協會	8668-0995
21	土城廣福 公共托育中心	中華民國青少年兒童福利學會	2266-9000
22	中和連城 公共托育中心	社團法人中華民國學前教育發展協會	8245-2018
23	樹林武林 公共托育中心	國際同濟會台灣總會 新北市大樹林同濟會	2684-5000

24	新莊裕民 公共托育中心	財團法人中華民國唐氏症基金會	2906-8321
25	三峽鳶山 公共托育中心	新北市兒童教育協會	2673-6782
26	三重台北橋 公共托育中心	長庚大學財團法人長庚科技大學	2976-4358

資料來源：新北市兒童托育科

