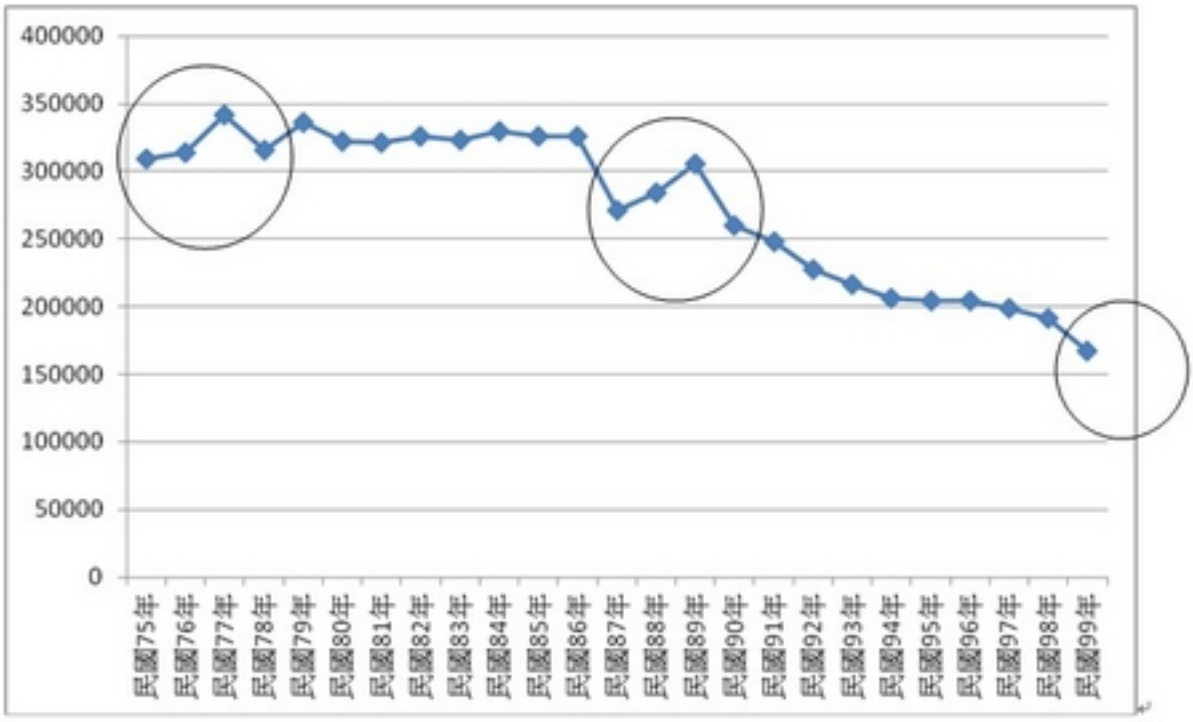
發佈：2012-03-12, 週一 18:02
點擊數：8137

經過2010到2011年沸沸揚揚的「少子女化」國安危機，時序進入2012，您或許已感受到龍年的威力。媒體新聞開始出現〈龍年爆生子潮〉、〈人工受孕諮詢增〉、〈出生率估創近年新高水準〉等標題；筆者春節假期和朋友聚會，最夯的話題是「坐月子保母哪裡找」；親戚中一位退休的阿姨，甚至說今年想二度就業當坐月子媽媽，到朋友女兒的家裡煮麻油雞、帶小寶寶，賺點零用錢花。

但本文要指出，關心台灣低生育率、兒童托育、女性就業議題的朋友，可以鬆口氣，卻不能高興得太早。改善台灣托育環境的政策挑戰，才正要開始。

壹、龍年的表象

附圖是台灣近25年來的每年嬰兒出生數變化曲線。從「虎、兔、龍、蛇」這四年的走勢就可發現，台灣人生育的集體趨勢是：虎年利空出盡，兔年人數微揚，龍年生育暴增，蛇年回歸基本面。也就是說，龍年威力，歷史皆然，並不是人為的政績，也不適合拿來當作家庭催生政策效果的直接證據。



圖：台灣每年嬰兒出生人數

Phoca PDF

我們真正的考驗，將從2013蛇年開始。

如果今年內，政府和政治家能夠對症下藥，做好支持人民兼顧工作和育兒的基礎建設，同步減輕家庭的就業、經濟、育兒生活壓力，就有機會為生育率逆轉鋪下康莊大道。反之，若迷醉在龍年生子潮的表象，過了一年，年輕上班族男女繼續痛苦，我們很快又要面對台灣生育率敬陪全球末座的現實。

貳、社會共識形成

所謂「對症下藥」，在台灣特別是指普及公共托育建設，即幼兒托育服務的平價化（affordable）、優質化（accountable）與普及化（accessible）。

幸而，經過兩年來的少子女化衝擊，此一診斷已形成初步的社會共識。

民進黨的《十年政綱》性別篇明文指出，要「逐步建立平價、普及、優質的公共化托育系統（包含保母托育、幼兒園、課後照顧）」。馬英九總統也曾於2011年5月明確指示各部會，「托育政策要以『價廉、質優、離家近』為原則」。

各地方政府不遑多讓。新北市陸續開設公共托育中心，嬰幼兒托育每月只收6000元，且承諾要利用國小校園閒置空間，普設幼兒就讀的公立或公辦民營幼兒園；高雄市要利用舊縣長官邸設置托嬰中心，並在國小閒置空間開辦友善家庭及育兒資源服務中心，提供產前後諮詢、開放幼兒園、親職教育、臨托服務等綜合服務；而台中市也預定要跟進新北市，開始設置公共托育中心.....。

部分政府官員與民意代表開始意識到，兒童福利不能只發錢。規劃照顧幼兒的實質服務，才能讓家長「有感」。這或許就和教小孩的道理一樣，養孩子只給錢並不是負責任的方法，實質的關心與照顧更重要。政府有錢發給人民當然很好，但人民納稅的目的是希望政府做事，而不是要政府收錢、再吐錢。

2012年新上路的《幼兒教育及照顧法》與《兒童及少年福利與權益保障法》，正好也為幼兒托育實質照顧的政策打下基礎。《兒少法》第25條與《幼照法》第9條，更明文訂定保母「收退費」與「人員薪資」的基準，「非營利幼兒園」的設置，以及家長、婦女、勞工、教保人員等各界代表所組成的「審議機制」。

這兩個條文值得分析之處在於，它們都體現了「托育公共化」的主張，詳如下表：

法律	法條	政府與民間合作	民主審議機制
兒童及少年福利與權益	第 25 條	有	有

Phoca PDF

保障法	直轄市、縣（市）主管機關應辦理居家式托育服務之管理、監督及輔導等相關事項。 （略） 直轄市、縣（市）主管機關應以首長為召集人，邀集 學者或專家、居家托育員代表、兒童及少年福利團體代表、家長團體代表、婦女團體代表、勞工團體代表 ，協調、研究、審議及諮詢居家式托育服務、收退費、人員薪資、監督考核等相關事宜，並建立運作管理機制， 應自行或委託相關專業之機構、團體辦理。		
幼兒教育及照顧法	第 9 條 直轄市、縣（市）政府 得委託公益性質法人或由公益性質法人申請經核准興辦 非營利幼兒園，其辦理方式、委託要件、委託年限、委託方式、收費基準、人員薪資、審議機制、考核及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。 直轄市、縣（市）政府為辦理前項事項，應召開審議會，由機關首長或指定之代理人為召集人， 成員應包括教保學者專家、家長團體代表、婦女團體代表、勞工團體代表、教保團體代表及教保服務人員團體代表。	有	有

表：0到6歲幼兒「托育公共化」的法源基礎

參、新的考驗：誰有執行力？

從條文可知，其「托育公共化」的兩大要素是：一、「公共化」在兩部法律中並不是要政府直接聘雇保母或設置公立幼兒園，而是用「政府委託民間」的形式，由政府提供部分資源，委託民間經營、辦理托育相關服務。二、這些政府與民間合作提供的托育服務，其服務內容、人員薪資、收費金額等，都要接受「民主審議」機制的管理。

「政府委託民間」與「民主審議」這兩大要素，形成「公（政府）民（民間）共辦」的大眾托育服務系統。一來這比普設公立保母、公立托嬰中心、公立幼兒園都更有財政上的可行性（特別是對財政困窘的地方政府來說），二來，這比只發津貼卻沒有配套管理，任由家長自行購買私立營利托育的政策，更能減少福利資源的浪費。因為營利單位會用「漲價」來抵銷津貼減輕家長經濟負擔的效果，且營利私立托育的品質有M型極端化的現象--為求利潤，超高檔的托育充斥噱

Phoca PDF

頭花樣，過度廉價的托育則是偷工減料，這都不是發發杯水車薪的津貼就能夠改善的。

然而徒法不足以自行，接下來的關鍵，就是各個政府部門（中央、地方、社政、教育）和民間部門（教育團體、社福團體），是否有充分的執行力與動員能力，在「公、民共辦」的法源基礎上，把剛萌芽的托育公共化種子，澆灌為一片現實蒼翠的森林。

假設我們希望托育公共化所形成的托育服務系統，可以在三年內吸引原本「想生但不敢生」的5萬位就業女性，讓她們放心生育、沒有後顧之憂，以便每年嬰兒出生人數逐漸回升到20到25萬之間，那前提是我們至少需新增5萬個公、民共辦的0至3歲嬰幼兒托育服務名額。這5萬個服務名額必須做到三A（affordable, accountable, accessible），才會對家庭構成充分的吸引力。

我們可以由托嬰中心或居家式保母來提供服務。依照目前0-3歲嬰幼兒托育習慣，送保母大約是送托嬰中心人數的四倍，所以新增的4萬個孩子白天會請保母幫忙，1萬個孩子白天會請托嬰中心幫忙，以便媽媽可以安心工作。假設保母的照顧比例為1比3，我們就需要新增約13,000多位保母，利用家庭空間從事托育服務；假設托嬰中心照顧比例為1比5，我們也需要新增2,000位工作者。總計起來，三年內就需要新增約15,000多位照顧嬰幼兒的生力軍。另外，假設一個托嬰中心地點以10位老師的規模來計算，我們也需要設置200個公、民共辦托嬰中心的好場地。

三年後，當這一波嬰幼兒長大，要去讀幼兒園了，我們又需要5萬個公、民共辦的幼兒園服務名額，且同樣必須具備價格、品質、近便性的三A條件。假設師生比平均為1比12，我們就需要新增約4.000多位教保人員來投入服務。假設一個幼兒園地點以10位老師的規模來計算，我們就需要設置400個公、民共辦幼兒園的好空間。

上述可量化、有挑戰性的目標，乃是我們面對的最大考驗。

往好處想，這是有價值的施政作為，5萬個孩子、5萬個媽媽（甚至可能包括是5萬個爸爸、更多的祖父母）都將「實質受惠」--有錢卻找不到人來照顧孩子的家庭，可以減輕焦慮了；有人介紹保母或幼兒園，卻受不了昂貴費用的家庭，也可以減輕經濟負擔了。

而且，對政府來說，「公、民共辦」的財務成本比「設置公立」或「補助私立」都明顯更低，債留子孫的壓力最輕。

從其他國家的經驗來看，高比例公共托育服務的國家所在多有。問題只是，我們的公部門、民間部門，是不是已經準備好要「玩真的」，善盡行政、審議、經營管理的責任，要來建構友善托育環境，做到平價、優質、普及。

肆、蛇年來臨前...

如果空有法令政策而無普及化決心，我們的公共托嬰中心或幼兒園，只有稀稀落落幾家「樣板」，保母收費又漲聲不停.....那麼支持就業家庭、減輕父母壓力的論調，就會流於口號了。

發錢容易，貫徹行政決心難。蛇年來臨前，正是有志之士腦力激盪，貢獻己力的時刻。善

Phoca PDF

發佈：2012-03-12, 週一 18:02
點擊數：8137

用已經到位的資源（法令、預算、社會正當性），我們可以從事以下幾項工作：

一、讓各界了解公、民共辦的托育公共化為何，喚醒家長、婦女、勞工與托育工作者的權益意識，一起敦促政府執行托育公共化。例如婦女新知基金會發起「一村一中心、校校有課照」的連署以及總統政見提問。

二、你居住的社區有民間團體可以推動公共托育嗎？現在正是時候，鼓勵、育成公共托育的民間非營利組織了。

三、提升政府的行政督導效能，減低公、民共辦過程中的成本。公民共辦的托育服務才能順利成長、擴張，不會因為「政府與民間合作困難」而跛腳。

四、因少子女化經營失利，或有志於新型態（超越公立、私立）以回饋社會的托育機構，可考慮成為政府委託的對象，轉型為非營利托育。

五、幫忙帶小孩的家人（阿嬤阿公等）或失業中高齡夫妻，可考慮與政府合作，再就業擔任居家保母，成為普及公共托育系統的生力軍。

台灣能否和先進國家一樣，走出少子女化魔咒，支持成年公民兼顧工作和育兒？路遙知馬力，龍年生子潮平息以後，就看我國能否把人民的稅金花在刀口上，公部門與民間團體能否與共構完善的幼托照顧體制，找回年輕家庭的信心。

作者王兆慶為托育政策催生聯盟專員

Phoca PDF