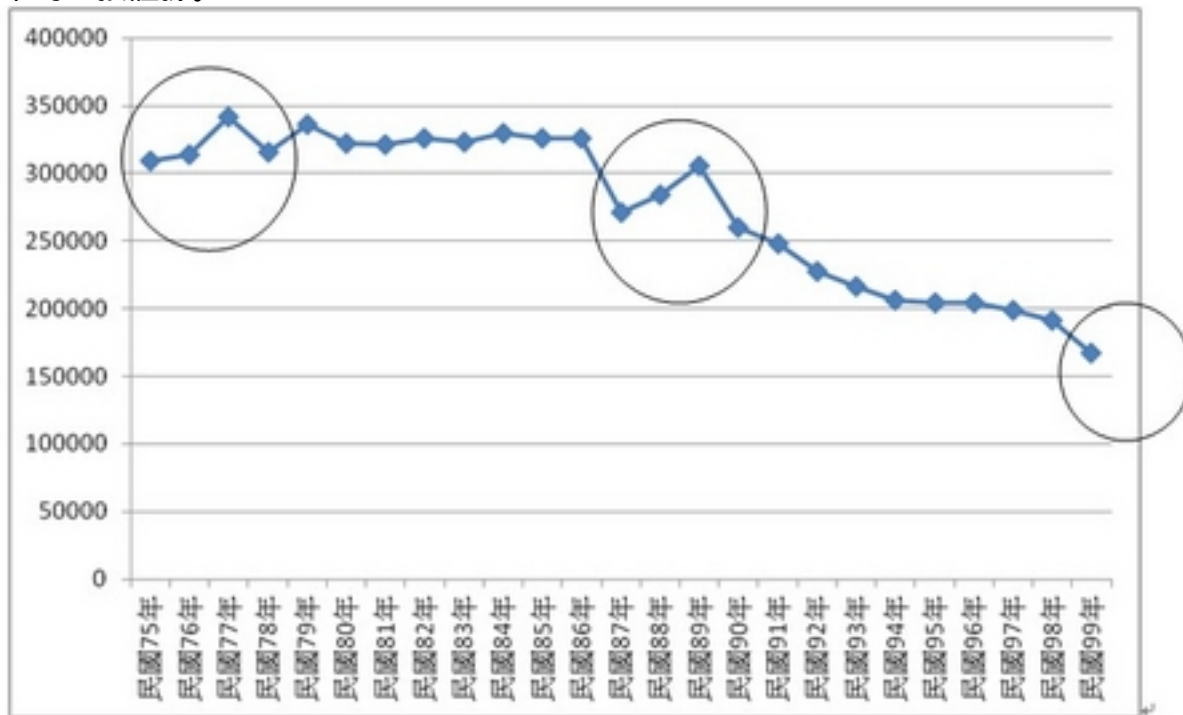


經過2010到2011年沸沸揚揚的「少子女化」國安危機，時序進入2012，您或許已感受到龍年的威力。媒體新聞開始出現〈龍年爆生子潮〉、〈人工受孕諮詢增〉、〈出生率估創近年新高水準〉等標題；筆者春節假期和朋友聚會，最夯的話題是「坐月子保母哪裡找」；親戚中一位退休的阿姨，甚至說今年想二度就業當坐月子媽媽，到朋友女兒的家裡煮麻油雞、帶小寶寶，賺點零用錢花。

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

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

保障法	<p>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。</p> <p>（略）</p> <p>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。</p>		
幼兒教育及照顧法	<p>第 9 條</p> <p>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。</p> <p>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。</p>	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，超高檔的托育充斥噓

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3A（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3A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

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