

（前言）

婦運，在老幼失據的年代

劉毓秀

筆者素來從事著婦女運動，由此因緣際會，一路走到托育和長照制度的核心，在超低生育率和超高速高齡化所形成的老幼失據的年代。

這個年代的樣貌，可以從今年7月間一位媒體工作者臉書針對勞動部開放輕度失能者申請外籍看護政策而po出的一篇短文、兩張照片中管窺蠡測：

又開放外籍看護了。這裡（兩張照片）一張台北，一張高雄。

我們是不是得快點建立新而更紮實的訓練，還有對應勞動條件。不然，只是希望便宜，以為有個人照顧就好。但更多像照片這樣的（我力求客觀都觀察一陣子但還是可能偏頗請各位見諒），第一張圖（台北照片中）老人缺乏刺激，好熱的天這樣放在那裡。這樣和預防精神的照顧差很遠了。第二張圖過馬路，在高雄車速最快的路之一，看護還自己看手機自己笑得開心。老人如隨身物，情何以堪？家屬知道嗎？這是我們要的專業照顧嗎？或者我們怪外勞和制度之外，也許也可想想我們到底怎樣看待長者以及照顧這件事？





這兩張照片不求美，甚至不求主題明顯，呈現的是太平常以致總是被我們下意識地推到瞳孔邊緣的景象。專研長照問題的台北大學社工系王品助理教授，看了以後回應：

我覺得是因為「老」這個議題，對社會中最應該感到不安與不滿的年輕人、工作人口、中高齡尋職人口，甚至是目前正在照顧家人的人（女人為多）而言，太沉重、太對比（他的權益與我的權益）、太耗資源、太希望有人來分憂解勞了。所以，哪管得了「他的老年」品質好不好？只求「我」可以從老者身邊解脫。

外籍看護就是「家人出錢，一個外人出力」的解脫方式，家屬完全喘息。

老人想不想被外勞照顧？這已經無關宏旨了。這個社會上的老人哪有自己的聲音？

王品所描述的「不安與不滿」，是台灣社會上空、家庭內裡正在醞釀著的黑影，預示一個人間煉獄正在形成……

這人間煉獄的根源在哪裡？緩解之道為何？

時序往回轉到2011年，托育政策催生聯盟央請兩位女性立法委員（黃淑英和林淑芬）為此召開公聽會，主張將非營利幼兒園，及其民主審議機制，納入「兒童教育及照顧法」。田秋堇委員亦自發性前來發言支持。她說：

少子女化情況，何必像劉毓秀教授引用那麼多數據？我去宜蘭出席學校運動會，從升旗台上望過去，六年級隊伍排這麼長，五年級短一點，四年級再短一點，到一年級就剩下這麼短，讓人看了心驚。

低生育率波谷掃到之處，先是一堆私立幼兒園倒了，再來國小教室空蕩了，再來是國中、高中，現在談的是大學如何退場。跟小孩相關的產業，受災無疑，連跟下一代教育相關的工作機會，也明顯減少了。

最可怕的是，低生育率波谷逐漸彌平，形成往前延伸的低窪地，看不到盡頭，同時也跟高齡化形成蹺蹺板作用，將後者的走勢抬高，形成嚇人的危坡。

托育政策催生聯盟希望藉著北歐模式普及公共托育制度緩解眼前的危機，而社會可能也意識到必要性，竟然在該年11月通過的「幼照法」法中納入了非營利幼兒園，連帶其民主審議機制！這是制度性審議機制（institutionalized deliberation）在台灣的濫觴。

時間再倒轉到1996年，筆者第一次走訪北歐國家。前一

年，女性學學會為了勾勒台灣女性處境面貌，而召集各領域女性主義學者，進行研究、分析，寫成《台灣女性處境白皮書：1995》一書，主張應建立「一個全面性、全民性的福利國……傳統女人的工作成為國家預算全力支持的重要工作，這也就是福利體系裡的工作……，如此，將可徹底打破男尊女卑的舊性別關係」。此結論係受到研究團隊中的北歐福利學者傅立葉的影響。

女性學學會隨即組成下一個研究小組，針對前述走向撰寫另一本專書——《女性、國家、照顧工作》。研究小組在最後一次工作會議中，決議要在該書的結論中明確主張：照顧工作（托育和長照）應被界定為「政府的有酬專業工作」。擔任小組召集人的筆者，被交付撰寫此結論的責任。而在當時，這無疑是難以抬上檯面的一條婦運／社運路線，以致筆者遷延再三，難以動筆，整整拖了一年才完稿付梓。

其間的轉折在於筆者的北歐行。是的，為了這項被眾人交付的、筆者本人其時難以深入理解的論點，筆者漂泊到了遙遠、陌生的北國，在那裏，於不期然中，感受到「眼見為信」的震撼！回國後振筆疾書，寫成該書結論的一章——〈讓國家做人民的照顧者〉。

其後，筆者屢屢回到北歐各國去找尋靈感，並多次帶領彭婉如基金會團隊和一些學者、媒體朋友前往瑞典和丹麥參訪。

女性主義理論家Shulamith Firestone於其名著《性的辯證》（*The Dialectic of Sex*）一書中主張，女性由於受到懷孕的生理功能拖累，而被順理成章交付照顧小孩和家庭的責任，由是喪

失自立與自主；解決辦法在於藉生育科技免除個別女人以身體孕育下一代的功能，實施集體養育，並賦予小孩經濟獨立。

免除女人生養小孩的功能／責任，還有，賦予小孩經濟獨立！這是完完全全不可思議的事情。但是，筆者卻看到，北歐國家基本上做到了這些，只差小孩還是女人在生、個別家庭在養。養育小孩所需的經濟負擔或許可以用慷慨的津貼支付，但是，這牽涉的照顧負擔又如何處理？北歐政策巧妙處理這些因子，達成環環相扣的奇妙效用，讓女人經濟獨立，讓小孩的養育經費不再沉重，讓照顧負擔不再拖累女人，甚至對單親媽媽而言也是如此。

更可貴的是，此視野背後的平等主義，不只讓女人和小孩受惠，也惠及勞工、老人、大自然和其他各方，使北歐各國在這些方面的平權實踐令人詫異、嚮往。

此等實踐，靠的當然不僅是理想，更是決策和執行的機制。此機制稱為「民主組合」（democratic corporatism，意指由社會相關各方進行民主共決，也稱為「參與式組合機制」，participatory corporatism），或「直接民主」（意指在間接民主機制——即議會——之外，另有由人民直接參與的決策機制），或「制度性審議」（即針對各個政策領域組成制度性的常設民主審議機制）。

這樣的視野，及其實踐機制，對從事婦運的筆者而言，無異天啟，因此矢志以畢生之力將這套政策轉化為台灣制度。其後筆者及有志一同的朋友們的努力成果，包括著作、報導、建言，筆者嘗試加以收輯成書，以利往後的推動。

將時間調回本書正要付梓的現在，2015年8月，開放外勞照顧輕度失能老人的政策剛剛宣布實施。針對此政策，「勞動部強調，在本國照顧服務員普遍不足，且居家服務單位普遍優先派案到中、重度失能家庭服務，所以放寬外籍看護工申請資格，對本國照顧服務員現行主要服務對象及就業市場不會有重大影響，甚至還有利於因照顧長輩而無法外出工作或已離開職場的家內勞動人口重返職場」（中央社7月28日）。勞動部的觀點，對應著我國女性勞參率低落（103年50.6%）、未就業婦女（500萬人）近半是為了「料理家務」，以及長照以外籍看護工（22.5萬人）為主力等事實，將我國長照政策與女性就業政策的錯亂與矛盾揭露無遺，讓我們看到，不僅勞動部的外籍家庭看護工政策有問題，衛福部的長照政策更是問題的根源。

這一波放寬外勞政策，揭發了長照制度的一個大漏洞——衰老、輕度失能者／家庭所需的社區和居家照顧闕如！因此這些需求得不到滿足的民眾就成為這一波錯誤政策的堅實後盾。

進一步言，合乎台灣社會一般中、重度失能者及其家庭需要的照顧模式，也一直被沒有被發展出來——以致這一塊早已成為外勞看護的甲級淪陷區，進而導致人民習於依賴外勞。

在這背後，衛福系統背負著的，除了棘手的老人照顧問題，還有因此而產生的治理困難。先進國家解決此治理困難的標準辦法，亦即新公共管理（new public management），外加台灣的國情，讓台灣照顧制度在還未能好好建立之前，就走向文件化、形式化，「癢的不抓，不癢的拼命抓」，這狀況本身就成為了長照制度建立的莫大障礙！

在老少失據情勢已經悄然形成的今天，轉圜變得既艱難

又迫切。本書指涉的「北歐經驗、台灣轉化」，從1990年代中期至今，正巧繞著台灣人口、家庭、性別關係結構的晚近大轉彎；對本書而言，這大轉彎是個鮮明的視覺意象，既是焦點，也是問號——而筆者更暗暗祈祝它也意味著一條柳暗花明的出路……

本書大分為三卷。卷一第一篇〈一窺桃花源的真幻——北歐普及照顧制度、決策機制與平等社會〉，先是驚艷於1990年代以前建立完成的普及公共托育及長照制度，再來驚識此制度於1990年代以後，由於歐盟勢力興起，新公共管理（new public management）抬頭，以及社會變遷所帶來的治理困境，而經歷種種挑戰與相當程度上的崩壞。這整個過程，讓觀者興奮與嚮往有之，驚訝與惋歎有之，感慨與悟道更有之。如此得到的視野，是一種多重焦距的視野，讓人一方面無法停留於理想主義的天真，但另一方面也更珍惜北歐各國努力體現的美好，並真切體悟如何可能保有或效法這些美好。

〈鳥瞰老人天堂——瑞典公共老人長期照顧服務〉作者以其厚實的長照制度跨國研究為基礎，提筆描繪晚近親眼所見的瑞典老人長照服務措施全貌。由於瑞典長照服務被公認為舉世最佳，也是世界上最成功的長照保險制度——日本長照保險——師法的對象（按：瑞典及其他北歐國家採取稅收制），這篇文章對即將著手建立全面長照制度的台灣而言，無疑甚具參考價值。

〈攻、守兼備的全球化戰略——北歐小國經濟〉著墨於北歐社會政策與經濟政策的接合面，說明北歐小國如何

藉著這兩個面向的接合，形成內需與外貿、生產與再生產（reproduction）的相互正向加強作用。

〈瑞典家庭的Mysig時光〉深入瑞典文化、社會及家庭，為前面三篇文章所描述的大架構提出具體而微的映照，為我們提供方便法門去深刻體認這套制度如何支持家庭和親情。

卷二各篇，包括〈他山之石到台灣——普及照顧及民主決策的台灣實踐〉、〈客家女性與社區托育：以彭婉如文教基金會東勢鎮社區課後照顧為例〉、〈不同育兒論述的競逐——小孩自己帶才不會輸在起跑點？〉、〈劉毓秀的故事——製造機會勞動老人家，才是新孝道〉，講述過去20年間台灣民間團體與政府嘗試轉化北歐制度的歷程，並對此作意識形態與政治動能的分析。此外，也以具體實例呈現效法北歐制度的成果。

接下來，卷三處理的是民主組合決策機制（這是一種哈伯瑪斯所說的「溝通行動」，communicative action）在台灣的轉化實踐。由多個民間團體組成的托育政策催生聯盟，推動將民主組合決策機制置入我國托育法律中，希望藉以實踐托育公共化。2011年通過的幼兒教育與照顧法，以及兒童及少年福利與權益保障法，分別訂立非營利幼兒園、保母托育與課後照顧的民主審議機制，這是民主組合或制度性審議制度在台灣的濫觴。2015年，民間團體也成功推動將審議機制納入長照服務法中。至此，我國幼托和長照母法，都採納了民主決策機制。其中，保母審議制度上路稍早，已有一些成果累積，〈托育民主審議的台灣實驗——現況與建議〉嘗試探究、檢討其實施情況。

卷三的最後部份選錄兩份民間政策建言。其一是2014年縣

市長選舉前夕，托育政策催生聯盟針對縣市長候選人和民眾發起支持廣設非營利幼兒園的連署行動，聯盟將蒐集到的民眾心聲剪輯、分析，活生生呈現家長和幼教人員的痛苦指數，也指出廣設非營利幼兒園是一條符合各方需求的出路。其二是新境界文教基金會智庫性別小組和普及照顧政策聯盟提出的政策建言，指出將照顧政策、女性就業政策和人口政策互相結合的必要性，主張以「（女性）充分就業」啟動良性循環，透過民主審議機制實施普及公共托育及長照服務，創造有合理薪資的大量照顧工作機會，也讓婦女無後顧之憂，安心出外就業，增加家庭收入，提升人民生養能力，一舉達到活絡地方經濟及減緩少子女化與高齡化的功效。這套政策當然不是一帖萬靈丹，但卻是值得我國社會在往後至少二、三十年間努力邁進的方向。

〈劉毓秀的故事——製造機會勞動老人家，才是新孝道〉一文始末，有需要略加說明。康健雜誌為了探討長照制度，而由副總編輯李瑟（現任該雜誌社社長）訪談筆者，想要呈現宛如基金會團隊的理念與成果。宛如基金會團隊嘗試推廣的北歐普及福利理念，長久以來苦於不易為台灣社會理解。我在訪談時繞著圈子談，逐漸繞到我個人的經驗裡去。我個人展開北歐之旅的年代，正好是上一代親人步入熟齡之際，至今猶記那時面對親人的老化，心中懷著無端的恐懼，不知將如何因應。沒有想到，1996年那趟北歐初旅，在延雪平大學老人學家Gerdt Sundström的帶領下，以輕鬆、非正式的方式看到人家如何透過制度和生活模式來妥善處理老年問題。長話短說，我看到的是，一方面讓老人儘可能維持生活自理能力，另一方面國家

以切中需要的服務給予支持。回國後，我將所見所聞跟父母討論，如此形成往後他們面對老年的因應方式；而另一方面，我也結合有志一同的朋友們嘗試實驗北歐模式居家服務。李瑟選擇藉著描述我父母的老年生活來側寫北歐理念與婉如基金會團隊的實驗方案，相信透過她的生動述說，可以讓遙遠北國的理念，以及台灣轉化的實踐，變得較為具體、可理解。

此文刊出後，我請我在台大開的「北歐平等主義」通識課程學生拿回去給他們的父母讀，並請他們嘗試說服父母如法炮製，以因應上一代的老年。沒想到學生們紛紛轉達父母的反應：他們無法這樣對待上一代，但是他們將會如此面對他們自己的晚年。

中年子女無法以北歐的方式對待上一代，但他們自己將會身體力行。這顯示他們會要求政府讓他們使用外勞照顧上一代，但輪到他們自己老時，情況將可能有轉圜。筆者由此看到，社會改革必然是緩慢的，改革者只能抓穩方向耐心等待。（但筆者也祈禱我們不會早早就把家庭——包括親情——與健保、年金等社會資源耗盡……）

這本書涵蓋很長的時間裡很多人的努力，筆者對這些人感念在心。康健雜誌、親子天下雜誌、獨立評論@天下、巷仔口社會學部落格惠予轉載文章，筆者也在此表達感謝。

最後，本書能夠順利出版，要謝謝女書店的楊瑛瑛，我的助理陳玉雲、邱嘉緣、胡珮琪，以及平面／數位計師及藝術工作者周懷玉義助設計封面。