

卷三

爭的是生活世界的定義

民主審議機制與建言

新政治透過溝通行動，爭的是生活世界的定義。

—— 哈伯瑪斯，〈溝通行動理論〉

托育民主審議的台灣實驗

現況與建議

胡珮琪、邱嘉緣、王兆慶

* 胡珮琪、邱嘉緣為台灣大學劉毓秀教授開授之「北歐平等主義」通識課程助理，王兆慶為托育政策催生聯盟發言人。通識課程學生曾蒐集資料，分組實地訪談六大直轄市官員，記錄托育審議機制的發展狀況。本文為胡珮琪、邱嘉緣分析訪談文件撰寫而成，王兆慶協助潤稿。

作者按：由於目前臺灣的「保母托育制度管理委員會」尚在初步運作的階段，每個縣市的進度以及運作狀況皆不同，為了取得更真切的運作狀況資料，確保社會局相關單位於資料提供及訪談時能夠據實以告，故向受訪者承諾將匿名呈現資料分析結果。因此，本文將採取隨機編號A～F縣市的方式呈現六直轄市的委員會。

前言

北歐國家如何打造高效能的政府？

根據劉毓秀（2012）的分析，北歐各國實施制度性的「民主組合主義」（democratic corporatism），或稱為「制度性審議」（institutionalized deliberation），由執政者及民間組織共享權力。公部門、專家及民間組織，透過共決共治的審議機制，充分表述各方意見與需求，經過討論達成共識，再設計出符合人民需求、財政可負擔，又具備可行性的政策，並於執行的過程充分實施審議機制，不斷溝通、評估、調整，以確保執行成果。

臺灣社會正面臨全球最低的生育率，以及少子化帶來的經濟衰退、學校關閉、青壯年人口負擔沉重等問題。相比之下，地球另一端的北歐，以普及公共照顧制度促進婦女穩定就業、小孩享有高品質的教育及照顧，形成人口結構穩定的正循環。北歐的平等主義社會，一直是各國師法學習的對象。

但北歐令人稱羨的環境並非一蹴可幾。北歐原本也是一個不平等的社會，歷經超過半個世紀的努力才有今天的成就，實踐階級和性別平等，而其關鍵性因素就是普及照顧福利服務政策。北歐社會的核心信念是——「善是可行的」，惟其決策及

執行機制，乃是使之「可行」的關鍵。

台灣在婦運團體長年倡議下，已開始參考北歐模式，著手建立公共托育的民主審議機制。2011年立法院通過的《幼兒教育與照顧法》與《兒童及少年福利與權益保障法》明文規定，攸關普及公共托育政策的保母托育、非營利幼兒園、課後照顧三種服務措施，各縣市政府應設立審議機制，針對服務內容、管理機制、人員薪資、收費標準等進行研議、決策及執行。這正可視為北歐「民主組合主義」的台灣轉化。

轉化的成果如何？有何值得監督與改進之處？本文將以2011至2014年台灣「六都」的保母托育審議機制為例，探討其運作內涵與成效。

一、保母托育審議機制的現況

1-1 組成、架構與運作

兒權法第二十五條第三項明定：「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。」

劉毓秀（2011）指出，北歐的「民主組合機制」是由主管機關就特定政策領域邀請相關政府部門、學者專家、福利使用者或家屬團體、勞資組織及民間組織等相關各方，組成「政策研議委員會」及「非專家決策及執行委員會」。

表一以台中市保母管理委員會的第二屆委員名單為例，呈現此種背景與屬性。對執政者而言，政府當然仍保有是否採納委員會研議結果的最終選擇權，以符合責任政治的原則。於此前提下，民主組合機制強調開放權力結構、共治共決，政府部門的人員亦為委員會成員代表，在過程中後者有機會充分與民間溝通，一方面得以了解且回應民間需求，另一方面也讓民眾傾向於諒解、配合政府措施，如此形成政府與民間雙方的良性關係，與施政的良性循環。民主組合模式委員會不同於一般所理解的「專家委員會」，成員不以專家學者代表為主，而是涵蓋政府與民間相關各方，使其決策更能貼近人民所需，亦能因地制宜、依據實行狀況即時調整，進而得到廣泛的民意支持並順利執行。

目前六縣市政府訂定的「保母管理委員會設置要點」，均涵蓋母法所列之各類代表，不過依據各縣市規範不同，在各類代表人數上有些微差異，代表總數介於11到17位。實際開會狀況則如表二。

除B縣市於2009年率先召開會議外^❶，其餘五縣市都是在立法院新修訂兒權法並納入審議機制後，於2011年始召開之。

不過，各縣市皆在保母管理委員會設置辦法或要點中，明訂每六個月召開一次會議，僅D縣市無。如此便僅能靠該委員會的召集人^❷決定是否要召開會議。若社會局長無心耕耘保母托育政策，該委員會便可能被束之高閣，成為看得到卻無法運作的空制度。

表一：台中市保母管理委員會的第二屆委員名單

目前任職單位	職稱	代表屬性	性別
臺中市政府社會局	局長	內聘委員	女
臺中市政府衛生局	局長		女
臺中市政府法制局消費者保護官室	主任消保官		女
臺中市政府勞工局	局長		女
靜宜大學社會工作與兒童少年福利學系	副教授	專家學者	男
林瓊嘉律師事務所	律師		男
弘光科技大學幼兒保育系	副教授		女
朝陽科技大學幼兒保育系	教授		女
第二區社區保母系統	保母	居家托育員代表	女
第六區社區保母系統	保母		男
財團法人臺灣兒童暨家庭扶助基金會 臺中北區家扶中心	主任	兒少福利團體 代表	男
社團法人臺中市幼兒教育暨福利協會	理事長		男
妙有有限公司	業務專員	家長團體代表	男
社團法人臺中市父母成長協會	理事長		男
財團法人彭婉如文教基金會臺中辦公室	主任	婦女團體代表	女
社團法人國際婦幼福利發展學會	理事長		女
大臺中幼兒托育職業工會	理事長	勞工團體代表	女

表二：保母管理委員會運作狀況簡表

縣市	召開頻率	委員任期	總開會次數
			(2014.10止)
A 縣市	六個月	兩年	3次
B 縣市	六個月	兩年	10次
C 縣市	六個月	兩年	4次
D 縣市	無規定	兩年	6次
E 縣市	六個月	兩年	6次
F 縣市	六個月	兩年	6次

另外，即使其他縣市均明定委員任期為兩年，以及每六個月一次的開會頻率，但在實際執行上，C縣市第一屆第一次委員會開會時間，和第二次委員會開會時間竟間隔一年，已違反設置要點之規定❶。

1-2 審議的議題內容

兒權法明文規定，審議機制負責「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」。而根據會議記錄，六都的保母托育制度管理委員會，皆由社會局固定於會議上報告施政成果（諸如保母人數與執業狀況、托育幼兒人數）、前次決議事項辦理情形，並有提案討論（諸如保母輔導工作遇到的棘手問題）。

檢視討論案，可發現各縣市的議題，多數是由各縣市的「社會局」及「社區保母系統」自行提案，討論保母托育管理及輔導工的實務操作難題，研商如何更有效地「治理」。

舉例，有從個案延伸到制度性的問題，例如：颱風天保母

是否還需要收托小孩？保母是否有颱風假？薪資或加班費如何計算？F縣市經過委員會討論後，決議應在保親契約中明訂應變措施，透過事前約定及協調，防止事後爭議。

A縣市委員會，則因應「問題保母」——行為不適任、違反收托人數、違反環境檢核等——協議訂定限期改善、後續輔導與啟動退場機制的標準。D縣市委員會，則發現一般保母對發展遲緩及早期療育的了解仍顯不足，因此決議跨部門合作，由社會局與衛生局共商對策。

委員會也可以直接針對制度、政府的施政架構，提出建言，例如：2014年12月起實施「保母登記制」，故各縣市委員會都有討論制度如何轉銜、如何設計配套措施。C縣市委員會則針對「到宅保母」（托育場地為家長自家的保母），要求訂定不同於一般「在宅保母」的契約範本。畢竟一般保母的托育環境、訪視管理規定，無法沿用於到宅托育服務，故需要特別契約釐清意外、傷害等問題的責任。

另外，2008年起中央政府發放保母托育補助，但並未有效管理保母收退費，導致保母趁政府補助家長之便哄抬收費金額，甚至形成「補多少漲多少」現象^④，民間團體因而倡議政府應訂定收退費基準及規定。對此，各縣市委員會有明顯不同的立場，正好可看出當前各縣市保母托育「民主審議機制」，面對公益、私利衝突議題的態度。

二、收退費基準如何訂？對民主審議機制的考驗

收費基準之訂定，形成保母托育審議機制的一大考驗。台灣托育制度由於政策紊亂，在機構托育的部分（學齡前托育及

課後安親機構）形成高度營利化的現象，導致價格昂貴、人員待遇低落、品質無保障，成為少子女化的重要成因之一。保母由於機構化程度尚低，因此政府由此著手展開托育制度改革，經由政府的介入，將保母托育界定為「政府施政」而非「自由市場」領域。2008年行政院核定實施的「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」（下稱「實施計畫」），開宗明義指出其源起為2006年7月27-28日召開之台灣經濟永續發展會議社會安全組結論：「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、普及化之托教照顧制度，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。」並明言此計畫之目標之一為：「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，針對就業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。」「實施計畫」上述措辭，顯示保母托育為政府施政項目，是實物給付模式福利措施；政府除應主責提供此服務之外，亦應「部分負擔費用」，意即此項福利措施內涵重點之一為固定金額的收費，其中一部分由政府負擔，其餘為家長自付額。也就是說，「實施計畫」所稱的「保母托育補助」，並非「幼教券」的概念，不是由國家發錢給家長到市場上自由購買商品化托育服務，而是「實物給付」的模式，由政府主責提供托育服務，並由政府承擔部分費用，以減輕家長養育子女的經濟負擔。

如此，隨著「實施計畫」於2008年上路，以及其於2011年納入兒權法，保母托育成為我國第一項正式全面實施的實物給

付福利措施，其意義可謂無比重大。

但是，由於普及實物給付福利模式在台灣不僅是全新的作為，更是全新的概念，因此，無論在作為的落實上，或甚至是概念的推廣上，至今都仍有很大的努力空間。而保母審議委員會之所以成立，即是以創造普及公共托育體制為目標的積極作為；從公共政策思維的角度，由審議會訂定保母收費基準，避免不當漲價抵銷托育補助的福利功能，乃是理所當然。然而從各縣市保母審議會運作，卻可看出政府治理從中央延伸到地方時的種種變數。

根據六都社會局訪談，以及保母審議機制會議記錄所呈現的資料中，可發現：A縣市、C縣市、E縣市的委員會，選擇不訂定保母收退費基準，傾向「回歸自由市場」。B縣市委員會對訂定收退費基準與否，則是態度搖擺不定。D縣市、B縣市的委員會，則是認同保母收退費基準的必要性。以下將分析這三種不同的立場，在各縣市審議會中所顯現的研商討論脈絡。

2-1 「回歸自由市場」

A縣市官員於個別訪談時表示，由於收退費基準及規定的法源訂在「保母登記制」之中，而該法2014年12月1日才會正式上路，所以在法令尚未實施以前，保母托育就是以市場機制運作。換言之，審議會如何討論收費規定，對當地政府而言並無決定性的影響。不過，在法令實施以前，A縣市也願意先公開當地行情價格，供家長參考。

至於C縣市，根據審議機制會議紀錄，的確曾經有委員主張應訂定保母收費上限。但也有委員認為，各地區行情價不一

致，訂定收費基準也有執行上的難度，故主張回歸自由市場。協商討論後，最終的決議為由保母及家長「雙方合意訂之，得參考勞工最低基本工資調漲幅度」。實際上，是透過地方審議機制的決議，支持地方政府採取自由放任的態度。

E縣市，則根據官員的訪談，以及當地管理委員會的記錄可知，當地政府也是採取自由放任態度。官員的態度是，保母托育費用昂貴的問題，只能依靠多多發放現金補助，降低家長的經濟負擔，對於「補多少、漲多少」的問題並未多言。委員會的決議也是：「因應家長的需求及地區性的不同而有所議價空間，應回歸市場機制」——儘管這種教條式的自由市場論，已被譏諷為「鸚鵡經濟學」，而且，正如前面對於「實施計畫」的說明顯示，也不符合保母托育的法律與制度的現況⁵。

2-2 在市場機制與訂定基準之間搖擺

B縣市委員會的立場，較為搖擺不定。委員會中有專家學者主張「自由市場」，也有專家學者認為這是「準公共福利服務」。受訪官員則擔心，中央政府的保母登記制，明文要求各縣市訂定收退費基準。若保母托育制度管理委員會不完成任務，或決策與中央法令相衝突，將會被視為無效。

因此，B縣市政府的作法是，先行訪查保母的收費價格、收費項目與服務內容。受訪官員主張，在中央相關規定定案之前，地方政府應先將心力放在研擬收費項目，以及教育家長、教育保母。

不過，訂定「收費項目」指的是規定哪些項目可以收（例如副食品費用），哪些不可以收（例如加收洗澡費、外出散步

費、特殊獎金等）。若只規定項目，卻未訂定基準，終究無法發揮防止惡性漲價、穩定整體費用的功能。而「教育民眾」的施政方針也有其極限，畢竟，僅製作宣傳資料，無法克服托育市場的資訊不透明，以及家長多數是「新手父母」，往往毫無經驗，充滿育兒焦慮，加上蠟燭兩頭燒，顧此失彼。保母托育服務品質及收費的選擇良窳，終究不是個別家長有能力或時間精力去明辨或管控的。

2-3 以民主審議協商，實現收退費基準

D縣市受訪官員指出，保母托育制度管理委員會的委員們，對收退費基準的意見不一。但是「立場差異」的原因，並非「訂定基準」與「自由市場」之別，而是對「如何訂定有效基準」的看法不同。

有的委員認為要統一定價，但也有委員認為，應依據薪資所得、物價指數、保母收費現況等指標定價。受訪官員本人則表示，至少要做到分區定價，才能妥善因應D縣市特殊的城鄉差距結構。他指出，保母登記制只有規定各縣市的審議機制訂出基準，然而，基準本身如何訂定？（包括需要蒐集那些資料、運用哪些指標及程序）仍是各縣市政府及委員會必須面對的難題。

受訪官員也表示，由於每年的保母審議會都有托育費用的爭議或討論案，因此D縣市會成立專案小組，就此深入討論。由此可知，D縣市政府及委員會基本上認同應該訂立收退費基準，只是仍在摸索其依據。

F縣市政府的受訪官員則表示，F縣市已提出「平價托育

服務實施計畫」，在中央補助的3000元之外，再自行加碼發放3000元，並同步建置收退費基準。其做法為，加入該計畫之保母被稱作「協力保母」，協力保母因為參與政府補助的福利經濟體系，收退費需符合政府規定。收費上限乃衡量該縣市各區物價、薪資水準、保母收費現況眾數等，分區定之。目前的「F縣市協力保母各區托育收費之基本費用參考值」，依所在地區之不同，訂於（周一到周五日間托育十小時）一萬二到一萬四之間。

不過，F縣市依照保母加入系統時間的不同，而有不同的收費規範：2013年1月1日後新加入協力體系的保母，才需要遵守「分區基本收費參考值」；若是2012年12月31日前加入系統的保母，只要收費標準不高於前一年度（即「凍漲」）即可，故原本日托收一萬五或更高的協力保母，亦有人在。

此政策上路初期，曾引起F縣市家長的大量詢問（畢竟加碼補助又訂定基準，可將每月托育費用降低至六千到八千之間），也引起部份F縣市保母的反彈。但F縣市政府舉辦多次公聽會及政策說明會後，政策終至順利上路。其中一個關鍵即是，保母、家長代表也都在審議機制之中，並未排除參與；多位審議會的專家學者代表，也願意對保母和基層民眾不厭其煩地解說決策的理據及過程。該政策實際上已發揮地方政府、審議機制合作治理的作用。

三、批評與建議

民間團體倡導托育制度民主審議的初衷，是學習北歐、提振政府的正當性，作為普及公共托育建設的後盾。然而，從六

大縣市保母托育管理委員會的現況，已可觀察到三項值得改進之處。

3-1 部分委員會成員，尚不清楚其任務和審議會宗旨

過去幾年，部分縣市的審議會之所以決定放棄管理保母收退費，除了地方政府擔憂法源不足以外（例如A縣市），最主要的原因仍是委員會本身並未充分形塑推動普及公共托育的共識。

普及公共托育強調投入政府資源，創造能兼顧平價、優質、普及的服務體系，以滿足現代就業家庭的福利需求。家長要收費平價、托育人員要薪資保障、幼兒要安全良善的照顧，政府就是其中重要的協調者。行政部門若濫發現金補助，並無法發揮協調治理作用，反而引起市場收費浮濫惡果，終究仍是爭議不斷、政府頭痛。

然而審議會之中，部分縣市的官員、專家學者大喊「自由市場」之論，阻止政府介入保母托育的收退費規定。一方面，這當然是肇因於台灣社會舊意識形態根深蒂固的困境，但另一方面，審議會成員也沒有弄清楚自己的任務及存在目的。赤裸裸的自由市場論，在廟堂之上夸夸其談，地方政府及審議會也無人意識到——審議會明明是政府施政的「夥伴」，何以卻阻止政府執行普及公共托育的配套規定？審議會提出主張，反對公權力介入，卻又無法提出有效的替代手段，豈不形同政府自廢武功？

地方政府對委員會任務設定的「共識」不足，也從委員會代表的遴選中得以窺見。舉例，E縣市的保母管理委員會，經

常由「私立托嬰中心代表」主導提案，其議題也泰半環繞著私立業者的利益打轉。從主張委員會增加托嬰中心代表、代表續任，到質疑E縣市社會局補助托嬰中心在職訓練的費用，再到托嬰中心的衛生安全設置標準能否協調、建議將托嬰中心的評鑑日期延後等。

種種提案皆顯示，該托嬰中心代表關注的是自己的利益，而不是與E縣市所有幼兒及育兒家庭公共權益有關的議題。當地的審議機制，竟變質為業者遊說政府的公開平台，與建立普及公共托育的使命相去甚遠。

托育制度的「公共化」，與業者自利的「市場化」，是兩種本質上相互衝突的運作法則，若將傾向「市場化」的業者代表放入以「公共化」為目標的審議機制，有如虎兔同籠，對於審議會的共識形塑，極為不利。

當然，舊的「保母托育管理與托育費用補助計畫」（2008年起）一併將居家保母及機構托嬰納入管理，因此機構托嬰代表加入審議會，有歷史上的成因；新的「保母登記制」（2015年起）專門管理居家托育，現行的審議會依法必須重組，故理應不再有私立托嬰機構代表擔任委員。

追本溯源而言，假如審議會的成員對推動普及公共托育的任務、宗旨毫無認知，那無論是專家學者代表、行政部門代表、保母代表或家長代表，也都未必能站在「公益」及「平衡」的觀點就事論事。

托育審議機制的成員，不是純粹的執政者諮詢對象，或地方權力網絡的延伸，而是攸關廣大女性及兒童權益的公共托育服務執行後盾。否則，審議機制不僅無法解決托育哄抬價格、

品質參差不齊的問題，反而還會成為行政卸責的橡皮圖章，為當政者的不作為背書。

3.2 透明度不足，不利落實民主

截止訪談完成為止，僅B縣市有如期完整提供歷屆委員會的會議記錄供民眾檢閱及下載，C縣市、D縣市、E縣市、F縣市等四縣市僅有從2011年至2013年歷次會議記錄，尚未公開2014年保母管理委員會的會議記錄。A縣市則是第一屆會議紀錄皆未公告，第二屆第一次亦未公開。

其次，就已經公告的記錄而言，大抵只公布提案單位、議題主旨與結論。僅A縣市、B縣市的一部分紀錄提供「會議發言摘要」，並明列提案委員的姓名及發言的論述。

透明度不足的情形下，民眾就無從監督委員是否履行其審議職責，也難以從記錄中窺見各方代表對決議的影響。人民對於托育政策的擬定過程了解不足，參與度就低，如此自然不利落實民主，更與「北歐模式」制度性審議的初衷大相逕庭。

托育審議機制的功能之一，是促進決策中樞與社會大眾之間的雙向溝通，以取得民眾的支持。此外，透明且詳實的會議記錄，有助於形成委員之間的相互約束力，引導所有委員以公眾利益為念，因此具有落實民主的功能。

由此可知，透明度乃是上述功能發揮的前提。有鑑於此，建議各縣市政府應將會議記錄詳盡上網公開，並確實定期集會，以保委員會常態運作。畢竟，充分的政策溝通，是執政者穩定政權的前提；資訊時代，儘快形成社會共識，發揮「組合」效用，也較能驅使行政部門落實執行決議，提昇施政滿意

度。

3-3 討論欠周全深入，則無「審議」之實

「審議」（deliberation）一詞原有慎思明辨之意。制度性的審議，即期待政策討論能淺出、能深入，借眾人之力充分釐清政府的施政邏輯。

例如保母的收退費規定，雖然違背一般人先入為主的「自由市場」觀，但理性討論後，即可了解各種補助唯有訂定收費基準，方能避免「補多少、漲多少」現象，解除台灣托育費用超高的困境，以達到實質減輕家長托育壓力的目的。有效審議後，也才能提出合理可行的規範，而非某一方一廂情願的主張。

好的政策不是一蹴可幾，總需要透過政府和各有不同立場的群體之間不斷對話，才能順利上路。政策必須兼顧家長需求、保母權益、政府財政及執行能力。協調之後，假如既得利益的高收費者能考量公益、稍事退讓（平衡私利與公益），也就能讓普羅家長用得起，把餅做大（平衡近利與遠益），反而能讓保母能有穩定的收托量及收入。

但是部分縣市的托育審議，顯然淪於形式。幾個委員會皆困於「平價」是否有害「品質」的淺碟理念僵局。公共托育制度所指稱的「平價」，不是自由市場競爭所促成的「廉價」（價格向下競逐），而是政府主動投入資源、建立規範之後的結果，因此「平價」跟「優質」兩者是連動的。但形式化的討論，無法觸及此一基本的邏輯癥結。

且以「審議」的原則來說，委員會應該深入了解保母收費

契約的金額分布、收托幼兒人數、托育類型（日間、全日、臨時等）分布，以求掌握每位保母的平均收入，再思考怎樣的收退費基準才合理。而非如部分縣市，在基礎數據、資料都不足的情形下，率爾以「喊價」方式訂定費用上下區間。

相對的，如果保母托育的幼兒人數太低、托育的單價太高，「審議」的原則也應該是檢視問題所在，研訂相關對策（例如投入政策資源、適度提高托育人數），保障保母也能夠安心就業、養家。如果只看「收退費」本身，卻不看托育型態背後可能的問題，例如，「收費單價高」與「家長只願意一對一托育」形成惡性循環，使優秀保母因為收入過低而不願進場獲留任，必將導致保母、家長、幼兒三輸的局面。當今的超低生育率，原因之一不正在此嗎？

審議機制理論上可以發現問題、協助決策，成為行政部門的社會夥伴；然而實務上，行政部門如果不打算善用審議會、審議委員也不熟悉政策任務，則立意良善的民主機制，恐只能提出泛泛之論。

結 論

少子女化與普及公共托育，是台灣迫切需要改革的議題。

根據主計處「家庭收支調查報告」，每個小家庭平均每月收入為54,642元，但年輕世代育齡男女可能更低。如果保母費每月18,000元，則一個小孩的保母費就佔了家庭收入的33-36%。

反觀OECD 國家，托育費平均僅占家庭收入的10-15%^⑥，台灣托育之昂貴，遠超過先進國家的常態！難怪一般家庭無力生養第二個小孩，甚至連一個小孩也養不起，以致造成難解的

低生育率；欠缺平價、可靠的托育服務，女性只好在育齡後紛紛退出職場，又造成低就業率。台灣女性的低生育、低就業，已經形成當今社會的最棘手困境，對女性權益和國家發展的影響極為負面。

前述集體困境，亟需靠社會動員、社會共識，以及高效的治理，才有可能有效解決。將「北歐模式」的制度性民主審議引入台灣，是打破困境的起點，也是創造社會變革的動員機制。但是，光是立法、成立委員會，並不保證改革一定能成功。

展望未來，保母審議機制仍有幾項待突破的問題：

- (一) 優先提高透明度，詳實會議記錄內容並公開上網，以利社會溝通。透明度提高，方能保障地方政府落實辦理審議及相關決議。
- (二) 形塑審議會成員的共同認知，提升審議機制的公共性，使其成為開放政府的後盾，而非淪為利益群體瓜分政府資源、以私利害公益的遊說網絡。
- (三) 強化審議品質，有爭議或疑慮的議題，務求蒐集證據和相關資料，加以充分討論，作成有助施政的具體決議，而非發表意見卻無整合。
- (四) 協助政府，訂定合理的保母收退費基準，終止多年來放任市場亂象所造成的爭端。

- (五) 因地制宜，就各縣市既有的政策架構及資源，研商如何推動普及公共托育。政策執行層面的謬誤（例如保母管理措施之有欠周全之處），也應重新接受審議討論。

運作良好的保母審議機制，能解決問題、團結社會；運作不善，則淪為形式化、橡皮章模式的傳統諮詢會議，甚至為不當施政背書。公共托育政策一步步上路，如何創造友善家庭、友善就業、友善育兒的正向循環？還需要公、民合作，審慎議策。

註 釋

1. 內政部於2008年核定「保母托育管理與托育費用補助實施計畫」，規定嬰幼兒家庭使用「社區保母系統」托育者，即可由政府部分負擔其費用。當時的計畫就規定，各縣市應成立民主組合模式保母托育制度管理委員會，但各地成立速度不一。
2. 各地召集人層級不同，D縣市委員會召集人為社會局長，行政層級較低，亦難以協調各部門。B縣市則為市政府副秘書長。
3. C縣市社會局官員因婉拒受訪，目前無法得知原因。
4. 根據行政院主計處婦女婚育及就業狀況調查，2006年（亦即在保母管理及補助制度上路前），三歲以下幼兒日托平均費用為14089元/月，到2010年（保母制度上路後第三年）為15642元/月，上升1553元/月。若考慮幾年間物價、薪資皆未上漲，益見保母哄抬收費的情況相當嚴重。
5. 保母托育並非「自由市場」，參考：<http://twstreetcorner.org/2015/03/08/wangshuyung/>
6. OECD資料，參見英國衛報的報導 “Child care costs: how the UK compares with the world”：<http://www.theguardian.com/news/datablog/2012/may/21/child-care-costs-compared-britain>

參考書目

- 王兆慶（2011）〈從社區保母系統反思「托育公共化」〉，《兒童及少年福利期刊》，19：131-148。
- 王舒芸、鄭清霞（2014）《我國托育服務供給模式與收費機制之研究》。衛生福利部社會及家庭署。
- 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，29期。
- 劉毓秀（2012）〈北歐普及照顧制度的實踐與變革——從女性主義觀點回顧及批判〉。女學學誌，31期。