

**北歐經驗
台灣轉化
普及照顧與民主審議**

劉毓秀 編著

目錄

V (前言) 婦運，在老幼失據的年代／劉毓秀

卷一：善是可行的？——北歐普及公共照顧的虛與實

- 003 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／劉毓秀
- 095 鳥瞰老人天堂——瑞典公共老人長期照顧服務／王品
- 173 攻、守兼備的全球化戰略——北歐小國經濟／呂建德
- 187 瑞典家庭的Mysig時光／吳媛媛

卷二：他山之石到台灣

- 201 他山之石到台灣——普及照顧及民主決策的台灣實踐／劉毓秀
- 287 不同育兒論述的競逐——
小孩自己帶才不會輸在起跑點？／楊佳羚
- 299 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／劉毓秀
- 347 同村協力育兒的第一步——
高雄五甲社區自治幼兒園／陳珮雯、黃惠如
- 357 劉毓秀的故事——製造機會勞動老人家，才是新孝道／李瑟

卷三：爭的是生活世界的定義——民主審議機制與建言

- 363 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
- 385 家長心聲——我要非營利幼兒園！／托育政策催生聯盟
- 395 社區大家庭的整體照顧——托育、長照、女性就業三合一政策／新境界文教基金會智庫性別小組、普及照顧政策聯盟（劉毓秀、王品、林綠紅執筆）

(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「家人大家出錢，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의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。

〈烏瞰老人天堂——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方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。

卷一

善是可行的？

北歐普及公共照顧的虛與實

就是這種認為善是可行的夢想，促使人們建造出我們的新社會。

——瑪莉安·費吉森，《漢娜的女兒》

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

劉毓秀

- * 本文有關女性主義角度詮釋與批判的部分，以〈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〉為題，刊登於《女學學誌：婦女與性別研究》(2012)，31: 75-122。

前言

一部分台灣婦女運動人士，包括筆者，於將近二十年前就已經發現師法北歐普及照顧福利服務制度的必要，因而在一篇題為「男女共治共享的國家藍圖」的婦運宣言中，呼籲應建立：

一個全面性、全民性的福利國，而不是現行的父權資本主義體系底下的救助性、附屬性補救機構。……在全民福利國中，傳統女人的工作質變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，女人成為國家的這個重要體系的從事者與主導者。在福利體系為女人爭得工作與權力之後，整體女人力量的增加，又將能進一步推出真正代表女性觀點的（女性）國家主導者。如此，將可徹底打破男尊女卑的舊性別關係，從此展開男女平等、性別角色多元化的嶄新時代。（女性學學會，1995: 324-325）^①

上述台灣婦運宣言，明言要將傳統女性照顧老人、小孩的工作轉化為國家的福利制度。其後，在台灣推動北歐模式照顧制度的過程，促使這些婦運者反覆深入探討北歐作法，因而發現這套制度的產生與切實執行，係取決於其背後的權力運作機制，那便是北歐民主組合模式政策研議、決策及政策執行機制。她們因此致力於在台灣建立類似的機制，然後運用此機制催生普及公共照顧制度。前者的具體成果為行政院婦女權益促進委員會（從2012年起改稱「行政院性別平等會」）與各縣市婦女權益促進委員會），至於普及公共照顧政策方面，也有一些成果，包括其法制化與建制化（見杜文苓、彭滄雯，2008；

顧燕翎、范情，2009；劉毓秀，2011）。

筆者作為前述運動的一員，為了參照北歐模式照顧制度之需，而對北歐相關制度投以長期的關注。於此期間，北歐福利國家面臨來自內部與外部的重大挑戰，並因此經歷劇烈的變革，造成制度模型、價值、效應的多重自相扞格；這對於台灣師法北歐之舉的理論層面與實踐層面，都增加很高的複雜度，但也拉開較大的可能性，因為新變革所帶來的新元素雖然有損普及福利模式的原有完整性，卻也使它與其他模式產生融合作用，變得比較容易想像與效法。這些因素，使意圖釐清北歐普及照顧服務制度以作為台灣師法之參考的本文具有雙層性質，一方面致力於描述及分析北歐普及主義福利國家的價值、制度與成效，另一方面努力嘗試對晚近的變革做精確且具參考價值的描述及詮釋。此外，影響前述變革之方向的主要力量之一為新公共管理，而這套治理哲理與辦法已透過各種國際經貿協約而廣泛滲入當今舉世眾多國家的制度與價值的紋理之中，台灣也不例外。對於北歐各國晚近力行新公共管理之效果的女性主義角度檢驗，也或許有助於我們覺察這套治理術對於台灣的影響。

一、公民身分定位與性別角色

1-1 工作與親職的兼顧

當今眾多先進國家面臨低生育的難題，因而引發關注。人口統計資料的長程跨國比較顯示，北歐各國生育率於短暫低落以後，能夠回穩到接近人口替代率的水準，這是因為北歐國

家「長期以來即對育兒家庭提供慷慨的支持，將平等實現於就業男女身上」（Haub, 2008）。著名福利學者Gøsta Esping-Andersen（2002b, 2009）則指出，歐洲各國統計數字顯示高生育率與女性的高就業率並容，反之，女性的低就業率意味著低生育率，這正好相反於一般人的預期。他語意深長地說：此趨勢背後的機制是我們必須去了解的，以便能夠制訂符合於二十一世紀社會需求的家庭與性別政策。他並清楚指點，北歐相關政策琳瑯滿目，但真正對於提升生育率與性別平等具有關鍵性影響的，卻唯有一項，那便是平價、普及、公共化、高品質的托育與長照服務。

促使北歐各國建立完整的普及公共照顧制度的主要因素有二，其一為北歐傳統的「充分就業（full employment）」政策取向，另一為1970年代前後興起的第二波婦運所造成的女性角色轉變。

70年代以前，瑞典、丹麥、挪威等國由社會民主勞工政黨主導的政策取向^②，素以「勞工公民（citizen worker）」的權利為基本考量。雖說其普及福利（包括基礎年金等）取向，使女性國民的權益保障優於世界其他國家女性，然而，其公民身份基本模型卻是「勞工公民，他是男性養家者、勞工階級英雄，他的工作，他與工會的關聯，以及由工會而來的政治決策參與，決定了他的權利、身份和參與模式」，女人僅僅是「母親公民（citizen mother）」（Hernes, 1987: 140），相對於男性是負責工作的勞工公民，女性則是被賦予照顧責任的母親公民。這反映的是北歐福利國家（welfare state）的第一階段發展，亦即勞工階級男性的全面動員與政治納編。到1970年代前後，第

二波婦運開啟北歐女性的動員與政治納編，北歐福利國家的發展也隨之進入第二階段。這兩階段發展歷程造就北歐福利國家「牢牢座落於組合主義系統^③、公部門和家庭三者所組成的制度性平衡之上」（Hernes, 1987: 155），不像其他國家的福利體系那樣附屬在更大的國家體制之下。

以瑞典為例，女性的動員與政治納編於1960年代初現端倪，此後，瑞典左傾的社民黨，右傾的自由黨，以及工會聯盟，無不關切兩性就業平等及家庭中兩性關係的平等（Ohlander, 1992）。於此過程中，具有支持、鼓勵傳統女性角色功用、針對未就業在家育兒的母親所發放的母職津貼式微，而為普及公共托育和育嬰假政策所取代。譬如，1969年藍領工會聯盟（LO）即於其〈工會運動與家庭政策〉報告中明白主張：公民「應有兩種角色，一個是工作上的，一個是家庭中的，而這兩種角色應該由男女兩性平等扮演」（Ohlander, 1992: 232）。北歐劃時代的「勞工－父母公民（citizen worker-parent）」的公民身份定位，便是由這一系列政策辯論發展而來，其背後的意識型態架構，於瑞典社民黨1978年大會通過的家庭政策主張中可以清楚看到：

唯有透過讓所有人平等的政策，兩性平等才有可能實現。……家庭中的成年成員必須依賴就業獲得經濟獨立，因此，普及的就業權是男女平等的先決條件。欠缺工作機會影響女性至鉅。……社會所提供的育兒措施如果不足，女性就無法就業或就學。傳統性別角色模式歧視女性，也阻礙男性參與子女的養育與成長。……男女平等必須落實於家庭、工作場所與社會，如此才能創造最有利於兒童的社會。（轉引自 Ohlander, 1992: 232）

此外，常設性的北歐五國部長會議（Nordic Council of Ministers）亦將五國促進男女機會平等的國家目標設定為：「女人和男人應該擁有同樣的權利、責任和機會；都應擁有賴以經濟獨立的職業；都應從事家務育兒工作；都應參與政治、工會和其他活動」（Nordic Council of Ministers, 1994: 10）。

前述北歐公民身份定位呈現下列價值與政策取向：第一，男女平等是國家應該追求的目標；女性應該擁有就業、經濟獨立的權利，男性則不應被剝奪參與子女養育和成長的權利。第二，國家應該負起責任，提供充足的育兒措施以支持女性就業。第三，國家應為雙薪、共同育兒的父母提供充足的托育措施，如此「才能創造最有利於兒童的社會」。這套政策不但符合於瑞典經濟學家Gunnar and Alva Myrdal夫妻的洞見，即認為提升女性權益的效益之一是讓社會在各層面上都能徵用並且受惠於女性的才能（Tilton, 1992: 413），其視野更是展現了女性權益（女性就業及自我實現）與兒童權益的並容，迥異於傳統社會或家庭主義社會政策認定的「育兒是母親的天職」，以及自由主義國家透過「再私化（reprivatization）」論述將育兒責任歸於個別家庭和父母（實質上是母親），以及自由市場販賣的托育服務的作法（參見 Fraser, 1989; 劉毓秀, 1997），影響至為深遠，使北歐各國政策足以因應女性角色的轉變，造就今天北歐女性高就業率與高生育率的並容。

北歐公民身份的前述轉變，是奠基於北歐社會已有的「平等」和「充分就業」的信念上。篤信「平等」的北歐勞工運動和勞工政黨在二十世紀上半葉提出的「充分就業」概念，成為北歐社會的基本信念。北歐工會秉持寧要（再）就業、不要失

業給付的態度，形塑了北歐各國側重促進就業而非給予失業給付的政策取向。這項訴求融合了勞工的個人利益（就業與個人的福祉和歸屬感息息相關）和國家／社會的利益（充分就業能夠增加稅收並減少用以處理社會弊害的政府開支），因此逐漸被各政黨接納，成為北歐國家的重要施政目標（Tilton, 1992: 423）。於1970年代起，受到第二波婦運的影響，北歐各國進一步致力於將平等和充分就業從男性勞工擴充到女性身上。

此外，其他一些客觀因素也促使女性大量就業，並催生普及公共照顧制度。Esping-Andersen對瑞典福利國家發展歷程的分析顯示，1970年代瑞典面臨經濟衰退，在普及式社會權利和所得再分配之間左支右絀。社民黨和工會做了一番努力，卻只證明後者（再分配或現金移轉模式福利）並無多大擴展空間。另一方面，社民黨推動新一波擴大社會權利以實現平等的舉措，包括免除受僱者的年金提撥金負擔，以及對於弱勢者的自動移轉（例如，未享有勞動年金者可「自動」獲得特別補助與房租津貼，以避免烙印化）等等；同時，為了增加稅金收入以籌措前述經費，而拉高累進稅率。再分配受限，累進稅率又升高，使得典型中產家庭需要第二份薪水以維持他們自認應享有的生活水準（Esping-Andersen, 1992: 55-57）。此趨勢在時間上恰巧與第二波婦運的女性就業潮吻合，創造了托兒和老人照顧的需求。其實，在這之前，老人年金制度使老人經濟獨立，不再需要子女奉養，子女因此能夠與父母分居，於遠地就業，即已導致照顧老人與小孩的服務需求激增（Sipilä et al., 1997: 33）。

以上源自「性別平等」與「充分就業」信念而來的發展，

看似負面循環，導致照顧小孩與老人的新難題。北歐各國以吻合於其性別平等理念的政策因應之，把女性就業所衍生的托育和照護服務需求交付給國家，而國家則以此為女性創造大量就業機會，造就女性高就業率以及兒童和（女性）老人的低貧窮率，並形成北歐福利國家於生產（production，即經濟活動）和再生產（reproduction，即生命的維續）的中介面上的正向循環，成為家庭和社會生生不息之所賴。

1-2 晚近發展分析：從國家女性主義到國家家庭主義的意識形態轉變

關於性別角色與國家的關係，北歐各國於1990年代以後有重要的轉折。首先，1990年代中期以後女性主義的能見度降低，而家庭政策及父親角色（透過「父親育嬰假」的立法）成為新焦點。Arnlaug Leira將此詮釋為「從1970-80年代的『國家女性主義』（state feminism）轉向一種新形式的『國家家庭主義』（state familism）的發展」（2002: 141）。

根據Leira的分析，在北歐，國家家庭主義有兩種形式。其一即前一節所描述的雙薪、父母共同育兒模式，此模式透過國家的介入而「挑戰、改變傳統家庭安排」；另一種國家家庭主義則以育兒津貼的方式呈現，設定父母之一為工作養家者（breadwinner），另一方為全職育兒者，由國家給予津貼，以「恢復一方工作、一方育兒的傳統性別平衡」（2002: 142）。至於育嬰假，如果父母分配不均（母親通常分配較多），或法定育嬰假時間較長（如此會導致通常由母親請領），容易鞏固傳統性別角色；而實踐父親育兒的「父親育嬰假」則有助於性

別平等（2002: 138）。簡而言之，雙薪、父母共同育兒、父親育嬰有助於性別平等，而單薪、育兒津貼（實質上為「母職津貼」）、時間較長的母親育嬰假不利於性別平等。

於1960年代的政策辯論中被淘汰的母職津貼，晚近重新現身，被概稱「育兒津貼」或「親職津貼」，用性別中立的名稱包裝傳統性別角色。對此政策，Gabrielle Meagher and Marta Szebehely（2012）就其於芬蘭的發展做了詳實的呈現，其分析值得我們深思。首先，芬蘭社會民主黨於1984年與右派政黨達成妥協，一方面規定幼兒有權享受托育，另一方面規定若於育嬰假結束後未使用托育則可得到「在家育兒津貼」（Home Care Allowance）。芬蘭財劃法使得其地方政府分得的所得稅比例低於瑞典和丹麥地方政府，如此，芬蘭地方政府較欠缺促進女性就業的誘因，此外，提供北歐模式高水準托育措施對地方而言是很大的負擔，包括財務負擔，芬蘭地方政府於是促使育兒津貼的中央政府負擔比例增大，以此減省其提供托育措施之法定責任⁴。可想而知，在地方政府不願多提供托育服務與育兒津貼不薄（雖仍遠低於正常薪資）的雙向作用下，多數芬蘭家庭選擇育兒津貼（2009年有85%一歲幼兒與57%兩歲幼兒享用，參見Hataaja 2012）。

Meagher and Szebehely強調，雖然育兒津貼被解釋為有利於選擇自行育兒的家庭／母親，但在上述所有國家中，低學歷、非西方族裔母親使用育兒津貼的比例都明顯偏高，由此可推測「育兒津貼可能加劇性別、階級、種族的不平等」，這是因為育兒津貼低於薪資，使低薪者較容易受到吸引（2012: 91）。細究原因，應是育兒津貼佔低薪者之薪資比例較高，如此，低薪

者領取育兒津貼的動力大於非低薪者。最後這一點分析是很重要的，讓我們了解育兒津貼所發揮的政策誘因引導較弱勢女性傾向於依賴這項微薄、短暫的津貼，而產生誤導女性生涯規畫的負面作用。

在長期照顧方面，北歐各國雖然依然秉持普及原則，但卻紛紛轉向緊縮、市場化及再家庭化（refamilization）。以芬蘭為例，根據Sirpa Wrede and Lea Henriksson（2005）的分析，於此趨勢下損失最大的是受短期訓練的居家照顧員，由於公部門削減此類服務。再家庭化則以（地方政府）低薪雇用家屬照顧者或給予津貼的方式實施，「鼓勵家屬，絕大多數是母親、妻子或女兒，擔起照顧其餘家庭成員的責任」（73）。

育兒津貼及照顧津貼與制度模型、意識形態的變遷息息相關，請見本文底下各部分的說明。

二、公民身分定位與性別角色

就女性權益和社會永續發展而言，北歐制度最值得世人注意的是它的普及公共托育及長照政策，尤其是這套政策與女性就業的關聯，以及其階級面向效應。本文本部分嘗試說明並分析之。

2-1 普及公共托育

（一）北歐普及公共托育政策及跨國比較分析

今天北歐除了冰島以外的四國（瑞典、丹麥、挪威、芬蘭），都立法保障父母享受公共托育的權利，這四國的托育制度大致符合一般所稱的「北歐模式」社會福利制度。公共托育

發展最早、提供比例最高的是丹麥，從1950年代就開始拓展托育福利服務，並於1999年制定全面性政策，促使地方政府保證所有具托育需求的六個月以上幼兒都可以得到托育服務。瑞典後來居上，於1960年代起大規模投資於公共托育，發展出可謂舉世最細緻的服務網，並於1995年規定地方政府應針對父母就業或就學的所有一至十二歲兒童提供服務。挪威不同於前述兩國，受制於民間傳統觀念和地方政府阻力，以及經濟政策和社會政策的欠缺連結，公共托育發展較晚且不足，但晚近已有長足進展，且從2009年起，規定一歲以上小孩得享托育權利。以上三國對六個月（或一歲）至十二歲兒童提供連續、完整、符合父母就業需求的普及公共托育服務，吻合於一般所說的「北歐模式」（即普及、支持女性就業之模式）社會福利制度（Meagher and Szebehely, 2012；劉毓秀，2006）。

芬蘭情況有所不同，如前所述，其左、右政黨於1984年達成妥協，立法規定兩種性質互異的育兒政策：一為要求地方政府負責提供托育服務，另一為針對自行育兒的家長（絕大多數為母親）提供在家育兒津貼。此異質性的雙重育兒政策提供地方政府推卸責任的方便法門，引導主要育兒方式走向請領在家育兒津貼，偏離支持雙薪家庭、女性高度就業的北歐模式（Meagher and Szebehely, 2012）。此外，芬蘭也未如前述三國提供公共課後照顧服務（冰島托育制度距離北歐模式較遠，在此略而不論，其發展史、狀況及影響請見劉毓秀，2006）。

Walter Korpi認為，二足歲以下幼兒的正式托育是支持雙薪家庭的指標，三至五歲托育則是一般性家庭支持政策，Meagher and Szebehely根據此理論檢視2008年北、西、南歐十一個國家

的托育制度。由於非全時托育不利女性就業與中下階級家庭之幼兒發展，而平均每日托育時間各國差異甚大，於是這兩位學者列出各國平均每日托育時間，並換算出全時托育（以每周35小時計）比例，發現：二足歲以下平均每日托育時間以北歐各國最長，大抵接近全時（瑞典因有十六個月的有酬育嬰假，年齡較小的幼兒送托比例稍低）；全時托育比例也以北歐各國最高，分別為丹麥88.1%、瑞典58.6%⁵（筆者認為應加上保母托育的3.2%，成為61.8%）、挪威53%（筆者認為應加上保母托育的4.8%，成為57.8%）；相較之下，芬蘭較低，為33.1%（筆者認為應加上保母托育的1.7%，成為34.8%）⁶，顯係受到前面所說明的托育與在家育兒津貼兩種政策的頗頗作用的影響。西歐各國除法國之外的國家，平均每日托育時間相當短，連帶地，全時托育比例也低，分別為荷蘭27.1%、英國16.8%、德國15.8%（2012: 98-100, and Table 5.2）。（由於本論文架構考量，南歐國家略過不予討論。）將丹麥、瑞典、挪威與其他國家比較，並參考Korpi「二足歲以下正式托育是支持雙薪家庭的指標」，可知此模式（即「北歐模式」）托育制度是支持雙薪、女性就業的標竿。

表一：歐盟各國2足歲以下正式托育全時比例（2008）

國家	丹麥	瑞典	挪威	芬蘭	法國	荷蘭	英國	德國
比例	88.10%	61.80%	57.80%	34.80%	43.20%	27.10%	16.80%	15.80%

Meagher and Szebehely的檢視顯示，三至五歲正式托育也有支持女性就業的作用，而非如Korpi所言僅是一般性支持家

庭政策。丹麥、瑞典、挪威三國三至五歲正式托育的全時比例分別為91.6%、84.8%（筆者認為應加上3.3%保母托育，成為88.1%，請見註5）、78.1%，其政策模式對雙薪家庭與女性就業的友善程度顯然遠高於荷蘭（58.5%）、英國（52.4%）與德國（60.6%）。

表二：歐盟各國3至5歲全時托育比例（2008）

國家	丹麥	瑞典	挪威	芬蘭	法國	荷蘭	英國	德國
比例	91.60%	88.10%	78.10%	66%	74.60%	58.50%	52.40%	60.60%

其中，法國值得在此加以進一步分析。法國於二次大戰後，政府為了提振生育率而大力介入托育服務⁷，影響所及，傳統母職觀念較弱，政府直接提供或督導、補助的托育措施較為充分，於2008年其二足歲以下嬰幼兒有13.3%使用國家督導、高度補助、每日服務時間接近全時的保母托育（見Meagher and Szebehely, 2012: 99, Table 5.2），若予以計入正式托育，則法國二足歲以下全時托育比例會提高為43.2%。此數字接近Kimberly J. Morgan（2005）提供的2000年代初期法國各類托育措施所收托二足歲以下幼兒比例（42%）。如是觀之，法國二足歲以下正式托育比例明顯高於芬蘭（計入保母托育為34.8%），其三至五歲正式托育比例（74.6%⁸）也高於芬蘭（66%）。由此可見國家政策對性別平等（以托育措施促進女性就業）或傳統母職（發放在家育兒津貼）的偏重，會對實質制度架構產生很大的影響。值得注意的是，芬蘭女性就業型態原本隸屬女性高度就業的北歐模式，但其三歲以下幼兒母親就業率於2007年僅有

52%，明顯低於同年三歲以上母親就業率（81%）（見Meagher and Szebehely, 2012: 99, Table 5.2），可見1984年上路的在家庭教育津貼政策威力有多強，也可推知此政策對女性就業與自我實現的負面影響有多大⁹。但也必須在此指出，法國三歲以下幼兒母親就業率為57%（又，法國女性有四分之一為部分工時，可以推知三歲以下幼兒母親部分工時比例應為遠高於此），還是低於瑞典、丹麥和挪威；雖然略高於芬蘭（52%），但芬蘭女性僅有12%為部分工時（此上數據引自Meagher and Szebehely, 2012: 104, Table 5.3）——這點（以及底下將要討論的女性就業與單親家庭兒童貧窮比率之關聯）卻又驗證了北歐性別平等意識形態的優勢¹⁰。

芬蘭育兒政策誘導女性進入傳統刻板性別角色，因此產生的負面作用也可以由另一個角度的比較中看出。2007年芬蘭三歲以下幼兒母親就業率（52%）明顯低於瑞典（73%）和丹麥（72%），2000年代中期芬蘭的單親家庭幼兒貧窮率（14%）也高於瑞典（8%）和丹麥（7%）。欠缺普及公共托育措施的西歐各國情況更糟，2000年代中期單親家庭貧窮比例為：德國42%，荷蘭39%，英國24%，法國19%。可見母親就業對小孩的生存條件提供了最基本的保障。不僅於此，荷蘭、英國、德國女性部分工時比例遠高於丹麥、瑞典和芬蘭。其中，荷蘭三歲以下幼兒母親就業率看似較高（73%），但荷蘭女性部分工時比例高達56%，且傾向於短時數部分工時，不同於北歐女性的長時數部分工時（以上數據引自Meagher and Szebehely, 2012: 104, table 5.3）。以上女性就業率和就業型態的跨國比較，驗證了瑞典社民黨1978年通過的家庭政策主張所揭櫫的「女性就業與

兒童權益並容」的道理：「社會所提供的育兒措施如果不足，女性就無法就業或就學。……男女平等必須落實於家庭、工作場所與社會，如此才能夠創造最有利於兒童的社會」（轉引自 Ohlander, 1992: 233）。

表三：歐盟各國3歲以下幼兒母親就業率與單親家庭幼兒貧窮率

國家	3歲以下幼兒母親就業率 (2007年)	單親家庭幼兒貧窮率 (2000年代中期)
丹麥	72%	7%
瑞典	73%	8%
挪威		
芬蘭	"52% (芬蘭女性部分工時比例為12%)	14%
荷蘭	"73% (荷蘭女性部分工時比例為56%)	39%
英國		24%
德國		42%
法國	"57% (法國女性部分工時比例為25%)	19%

(註：斜線為本文未引用資料)

平等價值和托育服務是女性就業的先決條件，而托育服務也是女性就業的重要領域，托育人員的薪資等條件不僅關係著女性權益保障，也是托育品質的決定性因素；而托育品質，以及收費高低，又會回過頭去影響送托比例，以及母親的就業率。底下透過Morgan（2005）針對美國、瑞典、法國三國托育就業市場所做的研究，簡要說明托育政策薪資面向之結構性因素及影響。

美國托育制度是自由主義市場經濟（liberal market economy）的代表，其未受管制（deregulated）的勞動市場是導致托育服務營利化的主因。幼托人員薪資和勞動條件不受保障，使得私營市場有生存的空間；這是因為托育成本以人事費用為主，將托育置於自由市場給予私營業者自由調控薪資的大權，他們便可藉低薪、低勞動條件求取利潤。私營幼托市場一旦蓬勃發展，國家決策者就能藉以逃避女性就業所衍生的托育需求問題（Morgan, 2005: 251-52）。

瑞典托育制度是調控市場經濟（coordinated market economy）的代表，從女性有托育需求的時代開始，國家決策者就逐步設計了全面且完整的托育制度，使其幼托人員受到好的訓練且有完善的權益保障，如此排除了營利托育服務發展的可能性，因為它無法靠壓低薪資求取利潤。瑞典托育機構融合學歷較高的幼教老師與學歷稍低的教保員，但出於其工會的要求，兩種人員薪資標準類似，工作內容也類似。這種設計初看令人不解，但有意思的是，藉著消除差距，反而排除了家長（如在法國）和營利業者（如在美國）往低價黑市（對家長而言）和低薪（對業者而言）流動的空間。究其原因，如果幼教老師和教保員薪資差距太大，會使國家因為負擔不起幼教老師的薪資而無法普設公共幼兒園，因而留下空間給營利托育業者；而當營利業者有了空間，他們就會聘僱低薪人員，以此求取利潤，並創造二元市場，讓富有者享受高價格、高品質服務，貧困者則流向低價黑市。相反地，瑞典托育制度透過調控市場經濟的設計，讓公共托育得以普存，幼托人員也因此普遍享有合理的待遇，其薪水為女性平均薪資的1.02倍（Morgan,

2005: 249, Table 2, 254-57)。

法國托育制度代表的是不完整的調控市場經濟。在過去二十年間，由於幼教人員薪資較高、公立機構經費昂貴，而保母資格門檻低，政府僅給予管理和補助，負擔較低，因此政府逐漸擴大對於在宅保母的補助，導致保母成為法國三歲以下幼兒托育的主流。法國幼教人員薪資高達女性平均薪資的1.87倍，而保母薪資則欠正式統計（Morgan, 2005: 249, Table 2, 256-58），顯示這是政府低度管理的灰色地帶。如此可知，法國幼教人員薪資雖高，卻產生使政府卻步的作用，使其收托幼兒比率一步步退縮。

前述研究有助於我們掌握托育制度設計與分析的結構性考量，顯示托育服務模式與幼托人員的薪資結構、政府政策、營利業者動向、家長傾向之間的蹺蹺板關係。這微妙複雜的流體力學式的關係，也彰顯了北歐模式托育制度的優勢：它在政府與人民（納稅者及家長）負擔能力跟工作人員權益之間取得平衡，其實施效益因此也最有利於所有各方，包括兒童。

（二）普及公共托育促成永續社會

北歐模式托育制度的前述平衡，造就公共托育的普及性及高品質。Esping-Andersen晚近疾呼，這樣的高品質普及公共托育，正是新世紀永續社會之所賴。他指出，各類支持育兒政策中，兒童津貼雖具象徵意義，卻無助於維持生育率，原因在於沒有哪個國家發得起長期高額津貼；父親育嬰假雖然符合性別平等價值，但此政策的推動只有挪威和瑞典較為成功，但是，請育嬰假的，尤其是期間較長的，以公部門雇員居多，而且，

不論育嬰假如何安排，也不足以涵蓋整個嬰幼兒時期。這個問題的源頭跟女性角色的轉變息息相關；「現代家庭所面臨的最嚴重問題之一是如何平衡事業與母職」（2009: 54）。他因而一再強調平價、可近的托育服務具有無可取代的重要性，然而這絕對不可能來自於自由市場，而必須由國家負起責任。符合當今時代需求的新家庭政策，其精髓在於下面這項「似非而是」的道理：

現代社會中的家庭幸福有賴「去家庭化」（de-familialization，即將傳統家庭功能社會化）。這並不意味強行入侵家庭生活；相反地，其精義乃在給予家庭合乎現實的選擇。如果說欠缺可負擔的托育服務是生育的障礙，那麼，普及托育服務政策就是公民組成他們所想要的家庭型態之所賴。人們素來普遍認為將家庭責任移轉到家庭外面，就會危及家庭生活品質和家人之間的連結，但是，所有證據都恰恰指向相反的方向。研究顯示，當家人的照護負擔〔因為獲得公共照護制度之助而〕減輕時，代間〔老人與子女〕的聯繫就變得更強且頻繁；同樣的，享有托育服務的家庭，父親也較投入於育兒。婦女運動教導了我們這項重要的道理：傳統家庭主義在今天已經成為生育與親職的最大障礙。（2009: 104-105）

這段話提示，在今天的社會，讓國家政策介入家庭協助照顧小孩和老人，不僅不會傷害人倫，反而是良好的家庭關係、代間關係與家庭的生生不息之所賴。這個觀點值得我們深思。

托育不僅是女性充分就業的先決條件，也攸關兒童福祉和社會利益。Esping-Andersen於2002年提出「以兒童為中心的

社會投資策略（a child-centered social investment strategy）」（2002a），Aton Hemerijck後來直接將此策略等同於普及公共托育制度，並將其視野擴大，不僅包括女性需求的面向，更涵蓋終身學習、全民就業與社會競爭力等面向：

普遍可得的高品質托育是未來社會保持平衡與穩定之所賴。公共托育不再僅僅是協助人民兼顧家庭與工作、促進女性就業的手段，它越來越被視為終身學習的第一環，能夠有效為小孩打下往後教育和職訓成功的基礎，使他們學得一技之長。……「以兒童為中心的社會投資策略」是必要的，以便兒童能成為終身學習者，與社會的有力貢獻者。我們有必要讓更多小孩有能力參與知識經濟活動，才能使歐陸福利國家足以因應嬰兒潮世代退休者的養老需求。（2009: 98-99）

這種說法適用於進入高齡化的所有國家。我們必須特別注意的是公共托育的重要性。Hemerijck和Esping-Andersen都強調，營利市場的服務無法充分滿足托育需求。在高度營利的托育政策下，中下階層父母勢必無法取得高品質服務，於是會將小孩交給廉價、低品質的托育，損及小孩未來的發展，或導致母親退出職場，大大增加家庭和小孩入貧的機會，而單親家庭受害尤深。（Hemerijck, 2009; Esping-Andersen, 2009）

於此我們看到高品質普及公共托育制度的「去普羅化（deproletariatization）」作用，使普羅勞工脫離低生活水準而提升至中產階級的生活水準。北歐福利國家來自馬克思主義的巧妙轉化，各種平等普及的措施，原本用意是要以勞工階級為準則將所有人「普羅化」（proletariatization），但是，北歐國家的務

實性格使勞工政黨和勞工運動者與其他階級結盟，其福利措施涵蓋勞工以外的階級，包括中產階級，自然必須達到中產階級的水準。接下去的發展是，中產階級水準的福利措施也由中下階層共享，提升了後者的生活水準，結果造成了社會全面「去普羅化」或「中產階級化」（Esping-Andersen, 1992）。此一模式托育制度能夠確保未來社會的福祉，這是因為能否建立高品質普及公共托育系統，能否讓所有小孩從人生初期就受到良好的照顧和教育，打好健康的身心的基礎，以便他們日後能夠成長為源源不絕的優秀勞動力，有能力參與知識經濟活動，正如 Hemerijck 所指出這將是「未來社會維持平衡穩定之所賴」。

（三）普及公共托育緊扣充分就業的正向循環

從托育制度的公共性、普及性、永續性而論，瑞典托育制度最值得我們學習的面向之一，是它扣緊參與工作的父母公民（citizen worker-parent）之公民身分定位（劉毓秀，2006），將托育設計為國家積極勞動市場政策（positive labor market policy）¹¹的一環，規定只有在父母（或單親）參與勞動（或就學）的狀況下，才可享受公共托育服務。此一模式托育制度，完全不同於針對弱勢幼兒提供、以致難逃烙印化與品質低劣之譏的殘補式福利措施。它並不是單純的福利政策，而是福利政策與積極勞動政策的結合體；於此，北歐充分就業的理念表露無遺。這顯示的是北歐模式福利國家的務實本質，他們將「享受福利」和「工作／納稅」綁在一起，讓權利和義務互相平衡，彼此支撐，高度實踐社會民主政治經濟學架構下政策設計的兩個指導原則，即「避免反向誘導」，與「盡量透過就業進

行〔再分配等福利給付的〕移轉」；後者為「充分就業」信念的表現，也是北歐國家勞動市場政策的基石（Milner, 1994: 87-89）。此正向誘導，不僅顧及國家財政的平衡，更能藉著普及公共托育與充分就業政策（包括多種促進就業措施）的包容性與非排他性，而誘導、協助父母普遍就業，預防入貧，為兒童創造有利的成長環境。如此，針對雙薪父母或就業單親提供的托育措施，在實質效果上反而能夠真正有利於兒童。

就家庭型態和兩性關係的層面而言，「就業＋公共托育服務」政策意味著傳統刻板性別角色下的「養家活口的男人與家庭主婦的相互責任（他負責賺錢養家，她負責家務育兒）」，已被「成年公民與國家的相互責任（成年公民參與勞動，國家於工作時間為他們育兒）」所取代（Ketola et al., 1997: 88），如此延續了早期瑞典經建計畫推動者Gustav Möller的一項主張：人口政策必須被用作執行社會改革的策略（Ohlander, 1992: 224）。於此我們看到女性角色轉變背後的政策助力，以及北歐人口政策的基進本質。

把「就業」和「普及公共托育」綁在一起的政策設計，將普及公共托育賴以運作的稅收涵蓋在其本身內裡，讓整套制度發揮促進就業、增加政府稅收的作用。晚近瑞典托育服務為了容納不易就業的移民父母之子女，而規定父母之一方（或單親）失業者，小孩都有權享受每週至多15小時托育服務；如此，父母就業與不就業的區別依然被保持，以維持其「公共托育＋充分就業」的基本政策路線，避免反向誘導。這種避免反向誘導的考量，特別值得我們效法。

Esping-Andersen觀察到，欠缺托育措施讓歐洲各國普遍存

在著高學歷女性不願生小孩的現象，尤其是在傳統家庭觀念較強的德國和西班牙，由於這兩國欠缺普及公共托育服務，以致女性特別難兼顧工作和育兒。相較而言，在北歐各國，生育率最高的反而是具有大學學歷的女性，由於普及公共托育政策讓她們能夠終身投入職場（Ohlander, 1992: 224）。由此可推知，唯有藉著普及公共化托育政策使工作／自我實現與生育並容，女性的教育投資才能充分發揮作用。

2-2 普及公共長期照顧

（一）北歐模式長照制度及其變遷

北歐模式長照制度不同於其普及公共托育政策，後者是對第二波婦運的回應，因此遲至1970年代才開始發展。北歐長照制度前身為鄉鎮與教區的扶助貧困老人的古老傳統；循此傳統，瑞典、丹麥、芬蘭於1950年代前後即著手制定法律規定政府應負責提供普及長照服務，至於挪威則稍晚，於1964年才進行立法。今天，這些國家的長照制度受「社會照顧法」（Social Care Act）規範。但北歐模式福利制度的普及性與全面性原則，在長照層面只適用於「可得性」（availability，即指所有有需要者皆可得到）的面向；至於需求評估、服務項目、服務品質等面向，並無普及法則可循（Karlsson, Iversen and Øien 2010: 3）

⑫。

由於瑞典長久以來被廣為視為福利國家的典範，而且其統計詳實，因此底下以瑞典為例，說明北歐長照制度及其變遷歷程，而其制度及變遷後的成果，將於下一節另從女性主義角度檢視之。瑞典早期公共老人照顧採機構化模式，於1950年，65

歲以上老人有6%、80歲以上有20%入住老人照顧機構。然而，這些機構品質低陋，在老人運動組織和媒體施加的壓力下，政府改為推動居家照顧¹⁶。居家照顧於其後二十年間呈現戲劇性擴展，但機構同時也快速成長。於1975年，80歲以上老人有30%入住機構，39%使用居家照顧，公共照顧涵蓋率高達七成。在當時，因為自付額甚低且常被免除，以致有相當程度「過度使用」的現象（Sundström and Johansson, 2005: 6）。於1990年代，長照制度歷經劇烈的制度性變革，使居家照顧與機構照顧受惠者比率大幅度降低。80歲以上老人使用居家照顧的比率從1993年23.2%逐年降為2001年的18.3%，其後回升為2007年的23%；入住機構的比例則從1993年的22.5%一路下滑到2007年的16%（Karlsson, Iversen and Øien 2010: 8, Table 4）。在這十五年間，八十歲以上老人使用這兩種長照服務的比率下滑6.7%；若與1975年的高峰期比較，從七成下滑為四成，差距尤其明顯。

前述瑞典長照服務變遷趨勢，看似意味著長照服務普及性的降低，但Sundström et al.（2011）從一個不同的角度進行量化分析。他們將新興的「其他服務」（警鈴、送餐、交通服務等），拿來跟居家照顧和機構照顧並列，結果顯示：於1975年，65歲以上老人有16%使用居家照顧、9%入住機構，兩種服務的總涵蓋率為25%。於1980年代，「其他服務」問世且使用者漸增；這些人當中，一部分僅僅使用「其他服務」，另一部分兼用居家照顧與「其他服務」。到2008年，65歲以上老人僅使用「其他服務」的有10%，僅使用居家照顧和兼用居家照顧與「其他服務」的有9%，入住機構的只有6%；三種服務的總涵蓋率是25%，與1975年相同。

表四：瑞典各項長照服務使用比例

年代	65~80歲	65~80歲	65歲以上	80歲以上	80歲以上
	入住機構	使用居家照顧	使用其他服務	入住機構	使用居家照顧
1950	6%		未提供	20%	
1975	9%	16%	未提供	30%	39%
1993				22.5%	23.2%
2001					18%
2007				16%	23%
2008	6%	9%(兼用其他服務)	10%		

(註：斜線為本文未引用資料)

值得我們注意的是，三種服務型態中，居家照顧和機構照顧比率下滑（雖然超高齡人口持續增加），「其他服務」比率則持續擴大，成為惠及最多人的服務類型；而最昂貴的機構照顧，則縮減到1960年代的比率。Gerdt Sundström and Lennarth Johansson指出，此縮減是以更嚴格、專業的評估規範行之，此舉一來是因應「外包」（大部分委由營利公司辦理¹⁴）之需，二來是回應高齡化等因素造成的資源稀少。但以福利券（voucher）行使「消費者選擇權」的方式則成效有限（2005: 6-7）。¹⁵

瑞典政府於1999-2001年派往各鄉鎮所做的調查研究顯示，鮮少有老人欠缺服務。Sundström and Johansson（2005）將此詮釋為服務精準度的提升，他們估計，六十五歲以上老人於死前使用過公共長照服務的比例，於1930年代晚期約為13%，1970年代約30%，到2000年提升為約45%；以延雪平市為例，於1999年80歲以上老人高達75%於死前使用過長照服務。¹⁶他們將此

歸功於北歐老人照顧系統的單純性和在地化；北歐老人照顧是地方（鄉鎮市）政府的專利，由其負責全權處理（2005: 7）。這使各地方政府能夠靈活針對在地需求提供服務，因此雖然情況各異，且高齡人口雖然增加經費卻不增，各地方政府倒都能切中標的，分別以各種方式滿足超高齡者、失能者和獨居者的需求，此情況被描述為「雖不同，卻平等」（Davey et al., 2006; Davey et al., 2007）。但這幾份研究報告也坦承，他們所用的巨觀量化分析，並不足以呈現品質或特質面向。

北歐長照制度所成就的高使用率具有深遠的意義。歐洲跨國比較顯示，德國、西班牙等低度使用公共長照服務的國家，比起丹麥、瑞典等高度使用的國家，其服務針對需求提供的精準度亦較低，此比較顯示了儘管德國、西班牙等政府提供了照顧服務，但這些有限的服務內容無法切合人民實際需求，因此造成公共長期照顧服務低度使用的現象。此外，在使用率高的北歐國家，公共服務常與家庭照顧並存；而在國家政策較為依賴家庭照顧的德國、西班牙等國，公共照顧或市場提供的照顧卻常取代家庭照顧，反而造成家庭乾脆將照顧責任完全推給國家或市場的現象。再者，在低使用率的國家，由於政府傾向於提供有限的現有服務，而非符合人民需要的服務，影響所及，家屬往往被迫選擇領取微薄的照顧津貼。如此可知，在北歐等長照服務高使用率的國家，家屬往往在國家分攤照顧責任，減輕其照顧負擔的情況之下，樂於選擇參與照顧；然而在欠缺長照服務，或不針對需求提供服務的國家，人民會被迫依賴家屬照顧或購買市場照顧（Sundström et al., 2011: 40-41）。公共照顧並不會造成家庭關係的崩解，反而發揮了支持親情的作用，這

點值得世人深思。

跟著人口愈加老化及公共資源相對吃緊，家屬照顧的重要性隨之提高，瑞典因此推動家屬支持政策。其「社會照顧法」於1998年增添條文規定「地方政府應支持家庭和家屬照顧年老、生病和沒有獨立能力的家庭成員」，相關措施相應而生，包括：照顧假（於1989年立法規定勞工為照顧生病臨終的親人得請最多60天〔於2010年延長為100天〕有薪假），機構、在宅或居家照顧模式之喘息服務，以及諮商服務等。此外，有些地方政府針對家屬照顧者提供津貼（OECD, 2011）。關於家屬照顧，值得注意的是上一段指出：在瑞典，它通常與公共照顧並存，而且是出自家屬的樂意選擇。Sundström and Johansson 語重心長地指出，「政府與家庭的共同承擔可以說是團結（solidarity）的現代含意」；以喘息服務為例，只要一有需求，無須經需求評估或其他官僚程序，很容易就可取得服務，如此大大增加老人及家屬的安全感（2005: 11）。在高齡化時代，家庭對於國家政策的殷切倚靠，於此可見一斑。但是，家屬照顧支持並未被明確定義，因此各鄉鎮各有不同的措施，例如，僅有38%鄉鎮提供家屬照顧訓練，部分鄉鎮也提供家屬照顧津貼，但於2006年全國總共僅有5200人領取（Fukushima, Adami and Palme, 2010）。

三、女性（主義）角度的省思

針對上一節所呈現的北歐長照制度及其變革，本節擬從女性（主義）的角度加以檢視。大抵而言，北歐各國女性（主義）學者們傾向於肯定1990年代變革之前的長照實施模式，對

其後的改變則持質疑態度。其質疑值得我們特別注意，因為無論就被照顧者或（有酬與無酬）照顧者的角度而言，長照制度與女性的關聯性都是很高的。

3-1 從草根模式到民主專業主義：友善女性的成功故事

如前一節中所述，北歐長照制度早期發展重點是居家照顧於1960年代與1970年代的急遽擴增。此時期居家照顧的特徵是草根、在地、偏重女性經驗與特質。在丹麥，鄉鎮政府聘僱未受過正式訓練的家庭主婦到老人家中提供服務，從而產生1958年的「居家照顧」立法。於1960年代，居服員逐漸被納入一種「專業化論述」（a discourse of professionalism）；1974年，居服員被要求接受為期四週的訓練。Dahl認為，一般而言，這是「一則成功的故事」，因為「以往被壓制的價值、能力、知識在政治與行政領域受到了部分認可」（51）。¹⁷

到宅服務以芬蘭發展最早，早在1940年代，鄉鎮即針對育兒家庭提供家務管理服務，並由鄉鎮社福委員會（參見下一節）負責督導執行。1960年代晚期隨著芬蘭的福利制度朝向普及主義邁進，前述服務的對象擴及老人，居家照顧服務員（以下簡稱居服員）的新興職業應運而生。居服員僅須接受短期訓練，主要來源為家庭主婦，其服務大有助益於僅需家事服務的老人。居服員位階雖然較低，但是，Wrede and Henriksson指出，芬蘭的普及主義福利體系，及其對社會階級分化的全面挑戰，強有力地抗衡社會不平等。這樣的條件催生了Richard Hugman（1991）所稱的「民主專業主義」（democratic professionalism，引於Wrede and Henriksson, 2005: 4）。國家對

於直接服務的投注，加上民主專業主義，孕育出讓各類照顧專業者能夠自主工作的組織架構（Wrede and Henriksson, 2005: 63-64, 74）。

挪威居家照顧的前身是1950年代女性團體於奧斯陸提供的自願服務；1969年政府開始給予補助，協助其成功擴展。這初期的居家照顧雖然隸屬於1964年訂定的社會照顧法，但實務上居家照顧並不注重意識形態或管控與規格，而偏向於倚賴居服員所擁有的在自己家中從事家務與照顧的經驗，以及她們對受照顧者的親近與利他著想。在此情境下，照顧服務在很大的程度上是關係（relational）取向的，其負面效應則是人員待遇偏低、偏向短時數的部分工時、社會地位低、權益欠缺保障（Christensen, 2005: 37-38）。

於1980年代，挪威居家照顧歷經三方面的改變：服務的官僚化，人員的專業化，和受照顧者的分類。以往採的是一人照顧固定少數幾個老人的模式，現在改採輪番照顧的生產線模式，將服務內容細分，分別由不同的服務者來做。於此過程中，居家護理與安養之家改由鄉鎮主責，一方面官僚化日深，另一方面對人員知識與技能的要求也漸增。專業化對於居服員的影響尤其顯著，因為這意味的是其身分由家庭主婦轉變為受雇者；後一種身分牽涉著薪資、工會和新的職業教育。而受照顧者則由「案主」或「病患」變為「使用者」，隱含提升受照顧者的自主權及責任的意味（Christensen, 2005: 39）。

以上所描述的是北歐照顧服務從早期的草根模式到1980年代專業化與官僚化的發展。於1992年（即前述階段晚期）所做

的瑞典統計顯示，65歲以上女性接受服務的比例（18%）高於男性（12%）（Korpi, 1995: 260-261）。據推測，這項性別上的差異可能肇因於壽命較長的女性佔高齡人口的多數，而女性又是經濟上較為弱勢者，而自付額負擔甚少、可近性甚高的公共居家照顧是女性比較使用得起的服務方式（參見Rauhala et al., 1997: 141）。由此可見普及公共居家照顧是友善高齡女性的服務。

此外，從服務內容觀之，80歲以上老人接受的服務項目中，個人服務（淨身、穿衣、談話、散步）佔39%，一般家事服務（清掃、煮飯、洗衣、購物）佔48%，其餘工作佔13%（Korpi, 1995: 261）。其中，一般家事服務所佔比率最高，可見這是老人需求度最高的服務類型。再者，正如Rauhala et al指出的，北歐普及照顧制度「為中年女性提供有酬工作，她們在許多其他社會中處於就業弱勢，往往被迫成為無酬、不受肯定的家屬照顧者」（1997: 147）。老人所需要的服務項目中，比率最高的正是家庭主婦原本就會做的家事服務，而且，將這些服務轉化為公共政策也能為眾多中年女性提供可靠的薪資。這個簡單的道理，不僅值得想要師法北歐居家照顧與女性充分就業制度的世界其他地區國家學習，也值得歷經制度變革後的北歐各國回顧。

另外值得進一步探討的是照顧公共化所造成的職業性別隔離現象，即照顧工作（托育及長照）人員女性比例偏高。在一般的看法中，照顧工作薪資和發展性都較低，但是，正如前面所指出的，北歐公共照顧於早、中期的工作情境，呈現的是一種民主專業主義。此外，Maria Charles and David Grusky

（2004）於其專論職場性別隔離現象的著作中提出一個值得我們參考的理論架構，認為職場隔離的機制可分為垂直機制與水平機制兩種，其中，性別本質主義（即主張男女兩性各有其不同本質）模式的水平機制會導向隔離，但也有助於推翻不平等，而此係因透過提供女性大量的就業機會，使得女性在家庭中成為能夠提供薪水而非無給家務工作的成員，透過照顧工作讓女性從私領域跨到公領域，獲得經濟自主，並以此改變地位；這說明了何以性別平等的國家（例如瑞典）通常有較高度的職場性別隔離現象。這點值得女性主義者參考。

3-2 1990年代以後的發展：新公共管理對公共照顧及女性的負面影響

前一節說明北歐照顧服務從早期的草根模式，逐漸朝向官僚化與專業化發展。此發展於1990年代受到另一個新模式助長，這新模式便是新公共管理（New Public Management）。新公共管理肇始於1980年代英國柴契爾政府及美國雷根政府等西方先進國家期待引進市場機制於公共治理。

新公共管理又被稱為管理主義（Managerialism）、以市場為基礎的公共行政（Market-based Public Administration）、企業型政府（Entrepreneurial Government）、新右派（New Right）、新治理（New Governance），主要皆係應用公共選擇理論（Public Choice Theory）內涵，假定個人皆為自利、追求效用最大化的理性行為者，大量援引經濟學理論及分析模式於公共組織，注重績效達成的明確標準及衡量，強調產出的控制及成果取向，期望透過於公部門引入更多市場競爭機制及私部門的管理工具，以降低成本、

提高服務品質。（《行政學辭典》，522）

新公共管理於1990年代開始對北歐照顧服務領域發揮影響，包括文件化（documentation，指使用較多報表、評量等文件）、品管、競爭與使用者取向等面向，以及其法制化。以挪威為例，1991年修正的社會照顧法規定，人民每次使用社會服務都得經過法定的正式審核。此規定使往昔彈性甚大的地方政府施政變得事事都得遵照法規，其中一個舉措是在照顧人員之外，增設審查者，負責審核何者需要多少、何種服務，如此導致以往所無的責任分化。此舉用意在於確保被照顧者和照顧者雙方的權利，但事實上，卻反而導向雙方的無力感，因為法律所明定的符合個別使用者需求的服務，其實使用者並無法充分獲得，原因在於它超乎照顧者能力所及。此外，公開競爭的新法則讓地方政府跟私營機構在開放市場中互相競爭。這些舉措進一步推向文件化，而採用一個名為Gerix的電腦系統，這顯露此趨勢背後其實是一個簡化的「輸入／輸出」模式。所有這些所成就的是一種「品質的假相」（mock quality）（Christensen, 2005: 41-43）。

Dahl（2005）也指出，在丹麥，新公共管理導致照顧理念的「質性的、典範的變革」（47）。她指出，新公共管理「不應單單被視為一種現代化的中性策略」；我們必須體認它「體現一種特定的、論述上的緊縮（retrenchment，指公共照顧服務的緊縮）」。此論述遵循Fraser所描述的邏輯：將需求變成「可管理的需求」（轉引自Dahl, 2005: 53），而導向服務的技術性分割。此「治理與預算的論述」越來越聚焦於照顧的商品性質，接下來，外包成為促進效率的手法之一。此發展導向「照

護」（即前一節提到的「個人照顧」）與「服務」（即清掃、購物、備餐等「家事服務」）的分割；前者被認為是衰老者所需的，因此是國家雇員應該負擔的工作，後者則不被視為衰老者急迫需要的。循著這個邏輯，家事服務不再具有政治正當性，因此不再由政府自行辦理或外包辦理。Dahl認為，由此可見「新公共管理並非中性的工具，而會改變居家照顧的思維與作為」（54）。

瑞典的情況類似。Szebehely（2005）指出，瑞典照顧服務原來是地方政府（鄉鎮）直接負責的施政項目，現在鄉鎮紛紛採行「購買者／服務者二分」模式，委由政府之外的機構提供服務，並由政府給予補助及管控。營利機構佔承包機構的比率快速上升，然而，關於此趨勢對受照顧者和服務人員的影響，卻欠缺可靠的全國性追蹤研究。此外，此時期醫療體系的病床數和治療期間被大幅度縮減，使地方政府將照顧服務集中於需要密集照顧者，而藉著較嚴格的分配、較高的自付額等方式，將清掃、洗衣、購物等服務逐漸排除於地方政府的責任範圍之外，導致「瑞典居家照顧密集於最它最無法滿足的那群老人身上」的矛盾現象。Szebehely快人快語地指出，居家照顧較適合的對象是那些「需要家的照顧（caring for the home）而非身體的照顧（caring for the body）的人們」（92）。（這意味著後者失能程度較嚴重，應該住進機構，而前者失能程度較輕，依賴少許家事服務就能在家老化。這點值得政策設計者深思。這項困境，加上種種提升效率和競爭的手法，使居服員的處境惡化，導致許多地方政府遭遇居服人員招募的困難。瑞典女性素來信賴政府的服務，而以上種種趨勢都對女性——無論作為被

照顧者、照顧服務人員或家屬——產生負面影響，包括質與量下降、不申請服務（由於自付額提高）、犧牲就業而成為家屬照顧者等。

放在前述各國變革的脈絡中，新公共管理對芬蘭照顧制度的影響變得較為容易理解；而又由於當今舉世各國政府普受這套治理思維與辦法影響，理解新公共管理對於照顧機制的影響具有很大的重要性。根據Wrede and Henriksson（2005）的描述，芬蘭的家事服務發展甚早，於1960年代立法後，惠及主要需求為家事服務的老人；需要長期照顧者則入住機構，使機構照顧大幅成長。1970年代晚期轉為朝向居家照顧的方向發展。其後，1980年代晚期的新政策讓醫生和公共護士負責基礎保健，並將實務護士（practical nurses）和居家護理人員整併進去，後兩者因而擔憂失去其自主性。前述改革於1990年代被涵蓋於另一波更大的變革，即新公共管理；1993年「福利與衛生部」再造為「福利研究與發展中心」，其後的福利系統改革皆遵循新公共管理的綱要行之，目的在於限縮政府所負的社會福利責任。普及主義的原則並未動搖，但卻被重新定義為：醫療與照顧應以整合的、有效率的方式為之。1990年代中期展開「整合型居家照顧」改革，個別案主成為定義連續性照顧的基礎，但其自付額也增加了，顯示新公共管理與新自由主義降低公共性並朝向個人主義傾斜。此外，鄉鎮削減服務，以致越來越多只需輕度服務者被排除在外；鄉鎮紛紛將安養之家和居家照顧兩者融合，造成三分之一居服員被挪往安養之家；為了因應重度需求者，鄉鎮也發展所謂的「密集居家照顧」（包括24小時安寧照顧），並與縣政府負責的醫療體系協合發展「在宅

醫院」，將居家照顧導向醫療服務，如此導致人員的混用。

關於前述發展對於人員的影響，Wrede and Henriksson (2005) 描述，在原本的普及福利系統中，居家照顧隸屬於公部門，包含了醫療與社會服務兩個職種，但新公共管理為了創造彈性而將社會服務與護理兩者融合，並將兩種人員的原有十一門訓練課程整合為一套課程，人員須於「醫療法律事務中心」登記。於1990年代晚期，在教育部與芬蘭鄉鎮聯盟的推動下，於前述課程中加入老人照顧。如此一來，原本各自獨立的家事服務與護理訓練兩者被融合了，讓實務上仍然持續著的兩種工作之人員頓失所依，因而被鼓勵去修習新課程。此舉用意在於讓醫護系統與居服系統的底層人員有較大的服務彈性，但卻導致實務護士覺得受限，產生騎驢找馬的心態，把新訓練視為更上一層的踏腳石。新世紀初出現另一種專長，稱為「老人專家」，負責工作包含老人的社會服務與醫護服務的管理（此二者原為各自獨立）。這一連串為了融合性居家照顧而實施的改革，讓護士組織備感威脅，其中聲音最大的是保健護士，她們深恐受非其專業背景者管理而喪失自主權。公共預算被刪減，使鄉鎮改變雇用和管理法則以因應，導致不平等加深，即使在公部門勞動市場亦然。損失最大的，則是受短期訓練的居服員，其工作在新架構中被視為「輕度需求」，因而被削減；她們的工作項目——和工作機會——往往被其他種類的人員取代，影響所及，以往安全的公部門勞動市場變得不安全、不穩定。

對此，Wrede and Henriksson (2005) 進行了頗富深意的省思，指出芬蘭福利服務勞動市場的困境導向一種割裂的勞動力

(a segmented labor force)，促使不同的職群互爭工作機會。公部門勞動力被區分為永久雇員與暫時雇員；同時，居家照顧雇員的私部門勞動市場也應運而生。接踵而至的問題便是招募的困難，但是中央政策仍然趨向醫療化、機構化與限縮鄉鎮自主權。如此，以往以穩定的就業、明確的分工及國家的直接投入為特徵之福利服務勞動市場「民主專業主義」，其根基現在被以彈性、效率、緊縮為名拆除了，引導「回歸分裂的、保守的、個人主義式的傳統專業主義」（Wrede and Henriksson, 2005: 64）。代之而起的是一種新型的由醫生主導的團隊。在以往，普及福利模式為照顧工作者創造「集體移入職場計畫」（collective mobility projects）（75）；此空間現在大為緊縮，女性主導的職類之工會也隨著往昔政策網絡的拆卸而解體了。

Wrede and Henriksson（2005）的分析顯示，隨著公部門角色的緊縮而來的，是照顧的部分再家庭化（partial refamilization），針對家屬照顧者，通常是母親、妻子或女兒，發放津貼。雖然國家政策論述依然秉持普及主義，但公部門角色緊縮促使鄉鎮提供居家照顧的方式趨向津貼法則（the subsidiary principle）。Wrede and Henriksson下結論道：這一切係肇因於1990年代以降普及主義與新自由主義的「福利模式融合」（welfare-mix）（75）。家屬照顧津貼具有傳統家庭價值和個人選擇權的涵義，屬於新自由主義模式；由政府提供普及公共照顧服務則屬於普及主義福利模式。此二者的「福利模式融合」能夠藉著實踐新自由主義允諾的高效率，而加減保住普及公共照顧的目標嗎？這是一個具有關鍵重要性的問題。

3-3 新公共管理的自我矛盾，以及出路思考

筆者認為，前述女性（主義）角度的探討，其價值不僅在於揭露照顧政策變遷過程中女性的處境，更在於揭發新公共管理改革的自相矛盾。此變革所明示的目的是要提升彈性與效率，但是，其做法和效應卻往往與此矛盾。Sundström and Johansson（2005）認為，瑞典長照服務至今仍能滿足全國各地老人和家人的需求，得歸功於北歐各國老人照顧系統的「單純性和在地化」；北歐老人照顧在實務上是「鄉鎮的專利，由同一管理者負責全權處理」（7）。但是，真相可能不再如此美好。

於1990年代的劇烈變革之後，鄉鎮提供福利的方式有一項重大改變，即除了直接聘僱人員提供服務之外，越來越多地方政府開始兼採外包委辦的方式，對此，雖然法律規定地方政府有監控與追蹤之責，但晚近一連串弊案顯示此規定並未被執行（詳見「4-1」）。由此可見，新公共管理破壞的是普及長照政策本身的內在邏輯，以及扣緊此內在邏輯而來的長照措施架構，和基層政府與基層人員的自主性——而這些因子，正是北歐普及長照政策的高效率之所賴。最諷刺的是，新公共管理拿效率和使用個人自由選擇權為名，破壞了這套制度原有的環環相扣的良性循環，產生自相矛盾的作用，包括效率反而降低，及有需求者（尤其是老年女性）使用服務的自由度反而大減。尤有甚者，Wrede and Henriksson（2005）所指出的普及長照制度為女性創造的「集體移入職場計畫」（75）也已大幅度失效；而在高齡化時代讓為數眾多的女性喪失安全穩定的公共照顧工作機會，這意味的是普及模式時代北歐所無的女性老年

貧窮可能將成為棘手的社會問題。由此我們可以看到，北歐各國引進新公共管理是一項充滿矛盾的作為。

反思北歐各國此舉的來時路，我們可以看到，轉折點可能是出在高齡化造成的沉重需求，以及因此而來的「資源稀少」的憂慮¹⁸。瑞典的老人照顧政策，正像北歐所有普及福利措施一樣，是以多數人（所有有需求者）為對象；但是，隨著高齡化程度攀高，少部分高度失能者卻佔用了大部分的服務，據估計使用者中的五分之一使用了全部服務時數的六成，違反北歐居家照顧政策協助多數老人繼續待在自己家中生活——亦即「讓許多人得到些許」——的目標，轉為將服務集中於少數較重度需求者，以致在實務上（雖非理論上）往「少數人得到很多」的非普及模式傾斜（Sipilä et al., 1997: 36）。（中產階級）高齡者得不到，或鮮少得到，他們想要的家事服務，如清掃等；這些人的使用率降低，可能會使普及公共居家服務政策失去社會支持（Johansson, Sundström and Hassing 2003）。我們可以合理推論，如此造成的普及長照福利服務制度正當性缺口，為普及性、公共性較低的新公共管理模式提供了絕佳的引進時機，進一步形成人民與福利制度的雙輪。Sundström et al.（2011）即指出，少量的居家照顧，和交通、警鈴等服務，都不昂貴，卻往往能夠發揮高度的預防作用；「將服務集中於較少數失能程度較大的人，以致其餘人得不到服務，此一長照政策趨勢是不明智的」（41）。

女性（主義）學者們對新公共管理的批判，至今未在政策上產生影響。盱衡現實，Sipilä, Anttonen and Kröger（2009）提出一個折衷的出路。他們主張，在高度高齡化和貧富差距拉大

的後工業時代，原本嚴格由政府支付並提供的北歐長照系統，應該可以適度調整，由政府制定規格並補助購買私部門提供的額外服務，以解決需求和公共資源之間的落差。這種融合方案在性別平等與再分配方面遜於現行的嚴格公共制度，但是，卻「優於將富人與窮人完全分隔的服務制度。普及主義最大的威脅在於公共系統提供的服務如果嚴重不足，大多數人就不會想要使用它。那時，我們就要跟北歐公共服務模式說再見了」（195-196）。這種融合性方案，由政府制訂規格，統一購買，讓民間提供的服務納入公共系統，可以確保照顧體系的普及性及部分公共性——如果採購委員會（見「4-2」）能夠發展出充分的監督與管控的能力的話。但是，正如前述學者指出的，在性別平等與再分配方面將大不如前，譬如，自付額增加會提高經濟弱勢者（其中大多數為女性）的使用門檻，並導致人員（大多數為女性）薪資降低、工作負擔加重、自主性喪失、工作機會減少等後果。

此外，少時數型態的公共居家照顧服務，尤其是老人家事服務，應該針對有需要的老人普及提供，正如前面多位評論者所強調的。這具有多重好處，包括不昂貴，可預防進一步失能，可擴大長照服務的涵蓋度並提升人民支持度，可提供大量在地工作機會給學歷、社經地位較低之女性以支持其家庭生計等等，因此值得各國長照政策設計者考慮採行。

四、公共照顧服務與民主組合決策暨執行機制

4-1 規格與自治：中央與地方政府的合作

北歐普及照顧福利服務制度由政府負責提供，其中牽涉的中央與地方政府角色分工與發展歷程，Kröger（1997）做了清楚的說明。北歐政府的結構為中央、縣、鎮三級，最基層的鎮擁有長久的地方民主與地方自治的傳統（譬如，鎮有權徵稅）。在第二次世界大戰以前，尤其是第一次世界大戰以後，一些鎮自行發展各種福利服務方案。但是，要到1960年代末期和1970年代，鎮所提供的服務受到福利國家政策轉變的影響，才快速且大量擴增。此後，北歐地方政府成為福利國家的大量福利服務的輸送者；鎮被收納整合到國家的福利政策裡面，其自主性大受侷限。但也正是藉著「福利國家」（welfare state）與「福利鎮」（welfare municipality）（98）的配搭，北歐各國才得以將福利服務做更平等且全面的提供，而且，這也大大擴展了地方政府施政的範疇，使它得以在人民的基本生活層面上促進平等的實踐。

Kröger（1997）著重指出，「福利鎮」的一個重要面向，是鎮的女性雇員人數和比例大幅提高。這是由於數量龐大的照顧服務人員，包括托育和居家照顧人員，是由鎮雇用，如此形成「福利國家的女性化（the feminization of the welfare state）」（97）現象。論者廣泛認為這有助於促進性別平等；尤其是普及提供的公共托育服務，特別能夠幫助女性獨立自主，其成效大約等同於前此各項社會保險方案對於男性勞工的影響。

Kröger（1997）說明，中央訂定規格、地方負責執行的

模式，後來有一些改變。以瑞典為例，從1970年代晚期開始到1980年代，展開去中央化（decentralization）與去規格化（deregulation），意圖使中央與地方進行整合，國家僅訂出框架，留給地方政府較大的因地制宜空間。然而這並不同於傳統自由主義模式讓政府把責任丟給私部門（營利市場）和私領域（家庭）的作法；在瑞典，即使「去中央化」論點於1980年代甚囂塵上，事實上中央和地方政府關係都是異常緊密的，且兩者角色也是互相整合的。基本上，這靠的並非嚴格的管控；相反的，它的性質主要是「意識型態的、政治的（ideological and political）」¹⁹（102）。標舉「人民之家」理想的社會民主哲理²⁰，非常強調政府部門的整合，包括其縱向、橫向聯繫，以便能夠以細膩的施政使國家貼近人民的需求。即使到1990年代，瑞典不再側重彌平地方政府間的差異，但其中央與地方政府的緊密整合仍是常態。

於1990年代的劇烈變革之後，「福利鎮」提供福利的方式產生重大的改變，越來越多鄉鎮開始兼採「採購」的方式，委由非營利或營利機構提供醫療、照顧等服務，並為此而設置「採購委員會」（參見下一節）。國會因而修正「地方政府法」，要求縣及鄉鎮必須制定必要的機制監控並追蹤採購的結果（Häggröth, Kronvall, Riberdahl and Rudebeck 1999）。於2012年，瑞典289個鄉鎮市中大約有120個開放讓人民自行選擇公部門或私部門服務。但是，2011年私募基金公司Camera承辦的連鎖老人之家發生一連串不當對待老人事件，引發「創投公司是否應被允許自福利部門賺取巨利」的激烈辯論。右派聯盟政府針對此問題籌組政策研議委員會，其研議項目包括：針對承辦

福利服務的私人公司採取更嚴格的規定，以及扶植更多小型且多樣的私營承辦者（Radio Sweden, 2012/9/19）。由此可見，右派政府此舉的重點在於堅持其新自由主義路線，主張扶植更多私營承辦者，而非真心面對人民的照顧需求。

此外，Radio Sweden的節目Kaliber最近對承辦延雪平縣四家診所的醫療公司Familjeläkarnai Sverige AB進行調查²¹，發現這家公司設法將政府撥予的錢挪出國外以避稅。這則報導指出：負責撥款的各縣委員會有權對承辦公司的帳簿嚴加督察，但是他們很少如此做。瑞典縣及鄉鎮聯盟的「民主與方針」部門主管Lennart Hansson解釋道：「嚴加督察不是常規，所以事實上沒有人這樣做」（Radio Sweden, 2012/10/21）。瑞典人素來認為納稅是人民的基本義務，現在竟然有人將醫療的公共預算挪到他國以避稅，而政府竟然對此束手無策。瑞典政府素以高效能聞名於世，而且素來無需督察機制，但是，現在它立法規定設置督察機制，卻顯然管不到它所委辦的私營公司。其因素是結構性的，即政府無法有效管控市場，因為此兩者隸屬不同的部門並秉持不同的法則（見頁58-59「5-1」及圖一）。由此可見新公共管理不無內在邏輯迷障。

瑞典福利服務從「純粹由政府直接提供」到「兼由公部門與私部門提供」的轉變，及其成果、後續發展值得世人注意。在此必須說明的是，私部門參與提供的方式，主要為透過地方政府的自治委員會進行採購，因此是一種以共同民意為基礎的公共購買；至於發放福利券（voucher）讓個別消費者自行選擇的方式，則不受人民青睞，成效有限（Sundström and Johansson 2005: 6-7）。如此，在瑞典雖然由私部門提供的福利服務比率

有增高的趨勢，但基本上仍不脫集體行動、公共採購模式，只是至今為止自治委員會對私部門福利服務提供的監控機制仍未發展完全，以致弊端時傳。此外，女性（主義）學者的批判也提醒我們：福利提供部分私化必然使（女性）照顧人員的薪資及工作條件惡化，這不僅會直接影響服務品質，也已經造成招募人才的障礙。

4-2 權力共享：民主組合決策暨執行機制

（一）直接民主的六種參與管道

跟北歐普及福利政策息息相關、互為表裡的是北歐獨步世界的直接民主制度，或稱為民主組合主義（democratic corporatism）。這是一種開放的政治權力結構，其要素除了代議系統（即間接民主系統）之外，亦另設置讓政府與民間組織共享權力的直接民主決策系統。民間參與此管道的途徑有六種（Petersson, 1994; Micheletti, 1995）。

首先，民間組織可以用各種方式，包括與政府部門的正式與非正式接觸，或訴諸媒體塑造輿論，而就某一議題啟動政策議程。

第二個途徑是由政府相關部會的決策及執行委員會（或稱為「非專家委員會」，見下文）或國會成立政策研議委員會，其成員廣泛包括民間組織代表、各政黨代表、相關政府部門、學者專家，因此被稱為「民主組合主義」，取其由代表不同社會利益之各方與政府相關部門共同就有關經濟和民生等事務，進行研議、諮詢、辯論、協商，以民主、理性的方式達成共識之意，有別於歐陸將政府、勞方、資方加以區隔的傳統組合主

義。

前述政策研議委員會就其所達成之共識寫成結論報告，公諸於世，向社會各界展開諮詢，收集各方意見。此公開諮議的管道即民間參與的第三個途徑，讓未被邀請加入政策研議委員會的組織與個人參與決策。相關性較大的民間組織往往以正式的書面報告進行回應，這些報告在北歐社會中扮演重要的角色，包括：影響政府的長期計畫或決策，被政黨引用於其國會辯論，為部長們援引作為訂定政策或起草法案的依據，以及被用以界定民間組織的立場與主張。

政策研議結論，加上諮詢所得的意見，就是決策（制定政策或起草法案）的依據。此工程由第四個民間參與管道——「非專家委員會（lay board）」——為之，此外，國會當然也從事起草法案的工作。此委員會和政策研議委員會一樣，屬於民主組合模式，由政府主責部門邀請相關各方代表擔任委員（其成員性質同於政策研議委員會，見前文），負責該部門之決策及政策的推動執行。有趣的是，此委員會被稱為「非專家委員會」，凸顯決策的主體為人民，或人民的政治意志，而決策的目的則在於保障人民需求的滿足。換句話說，專家及政府部門並不是委員會的主體，他們的任務在於服務人民的需求。這與一般看法對於「專家決策」的強調大相逕庭；這兩種模式之間的差別值得我們深思。

第五個途徑是民間組織與政府官員和政黨的非正式關係，在北歐，這種非正式關係接觸是相當頻繁的。第六個途徑則是政府將部分施政委由民間組織執行。

前述六個管道中，最重要的無疑是政策研議委員會與非專家委員會。這兩種委員會是北歐民主組合機制的核心，也是北歐社會賴以解決爭端，達成共識，創發各種可行的精彩政策並將它切實施行的機制。譬如，在1970年代，為了因應性別角色和家庭功能的巨大轉變，瑞典政府相關部門就育兒、婚姻與同居、性別平等議題，前前後後成立的政策研議委員會，達74個之多（Bergman and Hobson, 2002: 107）！讓瑞典成為這類政策的典範，凸顯「北歐政策過程要求對於需求、資源和各種不同的解決方案做融合性的詳盡評估」的優良傳統（Einhorn and Logue, 2003: 154）。

（二）民主與效能的並容

這樣的意識型態，或習性，顯然是平等主義的產物，務求整合資源，透過務實的決策和切實的執行，達成所有人民之需求的滿足。這使北歐對於知識的態度、運用方式，甚至知識的內涵，有其獨特的性質，使其知識成為個別人民需求之集體解決（collective solution）的精確依據與紮實基礎。在北歐各國，政策研議委員會，其結論的諮議過程，與媒體的分析討論，成為相關研究成果的展現舞台，如此激發各方進行長期相關研究，而另一方面，這種理性討論也提升了北歐人民理性對待社會議題態度和能力（Milner, 1994）。如此，與民間組織共享權力的民主組合機制，成為北歐理性決策模式的基礎，這是「制度性的審議」（institutionalized deliberation, Einhorn and Logue, 2003: 156），涵蓋大部分政策的研議、決策、執行與不斷評估、調整的整個過程，有別於一般所謂的審議式民主過程

（後者僅針對特定議題進行為期短暫的論辯，參與者通常也未能充分涵蓋社會各方）。民主組合主義晚近看似式微，但是，「過去二十五年間，對於決策應有的過程，對於理性的決策文化，以及對於福利國家與計畫經濟等基本問題，北歐各國盛行的少數執政聯盟已經獲致堅實的共識」（同前，157）。由此可見普及福利政策與民主組合決策機制的穩固結合。

政策研議、決策、執行的民主組合機制，讓政策從形塑到實施的整個過程，都能融合社會各方的共識。這點在普及照顧制度的層面尤其重要。北歐女性政治參與的提升，與女性需求受到注重，這兩件事情形成正向力量並互相加強。同步發展的是北歐組合主義的擴大參與，將福利服務的使用者組織（老人組織、家長組織等）納入；其成因是「人口危機所造成的公民潛在共同照顧需求」。在這種趨勢下，原來為因應經濟計畫和薪資協商而設的組合機制，成了多功能的決策系統。其新成員包含了女性（她們以地方政府雇用的托育和長照人員，以及照顧服務需求者兩種身份加入），其新議題則包含了再生產（生育與照顧）的面向，如此讓福利國家的正當性得以更新並延續。如此，「參與權與物質權兩者的互動成為北歐政治發展的正字標記之一」；此種政治形式也被稱為「參與式組合主義（participatory corporatism）」（Hernes, 1987: 144-152）。

在這過程中，民主組合機制隨著照顧服務被交給地方政府負責，而在地方政府層次複製。在1992年，瑞典國會議員中女性佔33%時，其中央政府社會事務部的非專家決策委員會女性委員佔39%。同一時期（1991年），挪威全國鎮公所的非專家委員會（負責托育、基層教育、老人照顧、文化休閒等鎮級事

務的決策及執行)共聘有74,798名委員，平均每一百位國民中約有1.7人擔任鎮級委員會的委員，其中有37.1%為女性(Raaum, 1995: 38)。瑞典2011年鎮級非專家委員會共聘有62,420位委員，平均每一千位國民約有7人擔任委員，其中女性佔43%；而醫療、照顧、社會服務相關委員會中女性成員比例為57%(Statistics Sweden, 2014)。

如此綿密的住民自治，無疑是世界上最徹底的民主政治實踐，它賦予女性在攸關女性命運的再生產(reproduction)面向事務上(托育與老人照顧等)，有舉世最高的決策權，如此造成兩個相輔相成的影響，其一是人民基本需求的高度且細緻滿足，另一則是人民對於政府的信任，正如Hernes指出的，「福利國家的受惠者變得更積極於協商她們的權利內容及政府提供服務的方式」；而人民對於福利國家的信任「有一部分是來自政府核心機構和政策的民主化，此民主化目的在於提升組合主義機制的參與性質」(1987: 159)。這種形式的女性權益提升策略，被稱為「國家女性主義(state feminism)」(Hernes, 1987: 153)。正和前一波男性的政治納編一樣，這一波女性的政治納編也伴隨著民主組合機制涵蓋面的擴大，讓女性的意見，以及女性的需求，納入國家政策研議與施政的範疇，這樣的國家與父權體制(patriarchy)或慈父體制(paternalism)國家之間存在著本質上的差異。

北歐民主組合機制意味著開放的權力結構，執政者讓民間組織共享權力，先是勞工和資方組織，後來擴大包含福利服務使用者組織與環境保護等議題倡導組織，在決策團中同時涵蓋不同的利益代表，讓這些社會力量互相了解、制衡、協商，

以達成共識，形塑種種包容性甚大、可行性甚高的政策。這種政治模式有其條件，即民間組織的決策參與必須以其內部民主為基礎，並能超越一己之私，以社會公益為念。在瑞典文中，民間組織的這種能力即被稱為「對社會的責任」（Micheletti, 1995: 72）。當民間組織的民主性質與責任感式微或被誤導時，其參與就會導致許多負面影響，Michele Micheletti對此提供了詳細的分析（1995: 79-88, 116-127），非常值得世人在師法時引以為鑑。例如，台灣婦運組織即因有意識地效法北歐決策機制，而於轉化這套制度時形成自我約束與互相約束的良好習慣，建立起行政院婦女權益委員會（2012年起改稱性別平等委員會）的良好聲譽與影響力（杜文玲、彭滄雯，2008）。

北歐各種設計周全、執行細膩的良好政策，包括教育、托育、照護、經濟安全、環境保護等等，皆為實踐永續發展的典範，其背後所靠的基本機制就是這套立意甚高、深度實踐民主的民主組合決策模式。有意思的是，一般認為民主是效能的大敵，但是，北歐經驗卻驗證民主和效能是可以並容的；例如，北歐各國素於世界經濟論壇（World Economy Forum, WEF）所做的全球競爭力排行榜上名列前茅，WEF歷年評論一再重複指出，在世界各國中，北歐國家「施政效能最高」²²。最重要的是，我們要了解，這套決策模式，正跟由此而來的種種制度一樣，並不是天生的，而是北歐人民從上個世紀上半葉以降，透過自覺的努力、價值形塑與政治選擇，而一步步建立起來的（見「5」各節）。

4-3 1990年代以後的變革：有關政府角色的政策研議及 歐盟的影響

（一）危及民主組合精神的「受僱者基金」與政府角色的轉向

北歐民主組合機制是一種開放的權力結構，由政府與民間組織共享決策權。民間組織的此種決策參與必須以「對社會的責任」為基礎（Micheletti, 1995: 72），但當民間組織的民主性質與責任感式微或被誤導時，其參與就會導致許多負面影響，甚至使民間組織被譏評為「要求機器」（demand machines），而危及民主組合機制的正當性，使資方及其政治盟友（右派政黨）反向策動去組合化（Micheletti, 1995: 85-88, 116-127）。瑞典最大、最重要的工會LO於1980年代前後如火如荼推動的「受僱者基金」就是一個明顯的例子。

出於「經濟民主」或資本所有權民主化之主張而設立的「受僱者基金」，預定於25年內使產業資本屬於受僱者基金，實現社會主義夢想。然而，此議案熱心支持的藍領勞工不多，新中產階級更少，卻於1976年LO大會中獲得通過；受意識形態主導的LO以為資方不會反對，但事與願違，此舉促使資方團結，第一次走上街頭，而成為社民黨於該年敗選的因素之一。1982年社民黨重新執政，但其後推動通過的法案焦點已經模糊，使受僱者基金幾乎完全被移作資本的形成、社會安全經費的籌措，以及充分就業的維續；經濟民主被拿來用作經濟政策的工具，而非促成平等與社會福利的手段（Esping-Andersen 1992: 59）。參照Micheletti的批評，可知此過程反映的是民間組織（LO）內部民主出了問題，不能體察會員的心聲並務實面對

難題，卻走回頭路，訴諸其早期的原始社會主義意識形態。

受雇者基金所產生的最負面影響，是毀壞過去幾十年間資方對左派政府及其民主組合決策機制的配合，使資方轉而致力於終結社會民主霸權與民主組合機制。資方聯盟砸錢發動理論與輿論戰，並退出有關勞動市場政策之民主組合委員會；其後，1991年新上台的右派政府組成國家級政策研議委員會，就政府機構的治理問題進行研議，此委員會並未邀請民間組織參與（Micheletti, 1995: 123），此舉明顯脫離前一節所說明的民主組合政策研議委員會的組成與運作原則。

前述委員會被稱為Lindbeck委員會，或「經濟學家委員會」，由經濟學家Assar Lindbeck領銜。Lindbeck曾為社會民主黨員，後來因為抗議受雇者基金而退黨；委員會其他成員包括幾位經濟學家和政治學家，委員會秘書則由一位財政部圈內專家擔任。此政策研議委員會於1994年提出結論報告，題目就叫做《使瑞典轉向》（Turning Sweden Around），其關注重心為龐大的公部門對於效率和成長的負面影響，以及如何提升巨觀經濟效率；資源的平等分配和充分就業未被提及，取而代之的是政府開銷的上限、預算的收支平衡、國會擴大預算規模之權力的設限、社會保險應以精算為基礎、將價格機制廣為運用於公部門、獎勵效率高（但仍為公費）的福利服務提供者、於托育、教育、醫療、老人照顧等領域加強消費者選擇權等（Hort, 2005: 150-54）。此報告被許多左傾學者評為企圖將瑞典模式轉向新自由主義福利體制，但Hort認為，此委員會委員們其實更接近於一種平衡思維（an equilibrium thinking），而非持特定教條立場（153）。

Lindbeck委員會揭開新一波有關政府角色的省思與研議。另一個此類研議委員會是由資方所催生的學術論述圈和斯德哥爾摩城市大學（這是一所在瑞典很少見的私立大學）所籌設，提倡歐陸保守主義的福利模式。第三個委員會由藍領工會LO成立，起而捍衛瑞典普及福利模式的獨特性（Hort, 154-58）。

其後，社民黨政府組成兩個國家級政策研議委員會，其意見頗值得我們注意。1999年，社民黨政府不沿襲傳統方式籌組廣面的國會政策研議委員會，卻依循Lindbeck委員會模式，挑選七位（三女四男）社會科學專家組成研議委員會，由Joakime Palme領銜，其結論報告於2001年出爐。此報告不啻一套龐大的資產負債表，依循斯堪地那維亞傳統社會學研究對於物質資源可得性與可及性的強調，將瑞典福利資源於1990年代初期及末期的處境做比較。Hort指出，儘管此報告強調瑞典傳統平等分配觀，其「資產負債」的理念卻透露出企管與市場取向，隱含視經濟安全與對抗貧窮為社會政策的首要目標之用意，而這些正是殘補福利模式的焦點（2005: 159-161）。此一取向顯然與瑞典模式背道而馳。後者將福利與就業兩者結合，並以充分就業為首要目標，而不是救濟失業者或對抗貧窮；此模式致力於透過就業促進自立自主，並消除貧窮。由此可以看出Palme委員會的態度頗有走回頭路的意味。

Palme委員會的資產負債式報告，很值得我們注意的一個面向是關於就業和年金保險的看法。此報告指出，充分就業政策並未能從1990年代的大規模失業中脫困而出；積極勞動市場政策也未能因應急速增加的失業潮。而一連串決策與不決策（non-decisions）導致所得差距拉大，越來越多人收入高於可投保上

限，公共年金團結作用降低，這些趨勢可能將引導年金責任轉向商業保險方案（摘自Palme et al., 2002: 15-16，轉引自Hort 2005: 160）。這種資產負債式的詮釋，使充分就業的可行性變為可受質疑，而商業保險日趨重要也成為可被預期或接受；社民黨政府委派的Palme委員會的陳述，使瑞典福利模式從內部受到質疑，也為各種不同的解決方案開放空間。

2003年社民黨組成另一個國家級政策研議委員會，由一位縣事務官長Mats Svegfors領銜，探究福利事務的國家及社會責任配置。此委員會與另一個研議憲法事務的委員會互通聲息，形成憲政與福利兩個層次之間的連結。Svegfors委員會於當年底提出期初報告〈永續福利的創發能量〉（Innovative Capacity for Sustainable Welfare），以資源稀少為基礎理念，強調社會責任，以及以創新支撐福利的永續。此報告主張，人口組成變遷等因素將使公共福利需求不斷成長，因此有必要思考改變公部門的責任。Sven E. O. Hort指出，這明顯偏離瑞典福利國家的國家負全責觀，走向一種個人、群體與社會各層面的混合責任觀（2005: 163）。他對上述十五年間的福利國家角色政策研議下了個總結：這些「福利改革」計畫指向一個「後平等」（after equality）的新紀元（166）。

Svegfors委員會另有幾個值得我們注意的地方。一方面，這個由社民黨成立的委員會，請來一位縣事務官長領銜，這顯示的是瑞典面臨重新思考地方政府角色的需要。其報告也指陳，全球化、歐洲化、經濟的新形式成長與創新，以及人民需求與期待的改變，在在改變了縣和鎮層級民主實踐的脈絡，而同時，瑞典中央政府卻走向更強的中央化與規格化。另一方

面，此報告列出應持續優先探討的議題，其中包括歐盟對瑞典地方行政的衝擊（Congress of Local and Regional Authorities of Europe, 2004: 11）。我們可以說，這幾股力量的撞擊，是造成瑞典（或北歐）福利模式變革的主因。接下來讓我們看歐盟面向的影響。

（二）歐盟的衝擊：新自由主義的介入

Hvinden and Johansson（2007）指出，北歐面臨的是「全球化、歐洲化（Europeanization）、去國家化（denationalization）的由上而下的力量」。歐盟致力於創建單一的歐洲市場，讓貨物、服務、資本和勞動力自由流動，這降低了各國政府對於其社會保護系統和福利服務財源的掌控權；歐洲經濟融合會使北歐模式全面性、再分配性的福利變得過度昂貴，因而失去經濟競爭力。此融合促動以「社會性管制」（social regulation）取代再分配性的福利提供，透過公共力量影響非政府機構，尤其是營利機構，使之實踐社會政策目標（關於此舉之有效性的討論，請見「5-1」）。歐洲法庭（European Court of Justice）在歐洲融合過程中扮演重要角色，積極釐清歐盟規約對於社會政策的意涵，包括在單一歐洲市場的架構下，歐盟公民有權到國外就醫，其本國政府必須支付其費用（如此可能導致破壞北歐各國對於醫療資源的管控，正如晚近到國外就醫的瑞典人人數大為增加所顯示的（Radio Sweden, 2012/9/19））；歐洲委員會（European Commission，這是歐盟的執行委員會）是歐洲福利政策的另一要角，有權提出相關法律和方案。

緊接著Svegfors委員會提出期初報告後，於2004年，隸屬於「歐洲議會」（Council of Europe）的「歐洲縣與鄉鎮議會」

（Congress of Local and Regional Authorities of Europe）針對瑞典各級政府關係進行訪查，其報告指出瑞典憲法、中央政府和國會透過特別法、社會權立法、專案撥款、懲罰出售公共住宅、限制外包醫療及長照服務、規定托育服務收費佔家庭收入比率上限等等作法，不當限縮地方政府自主權。此報告明言，訪查團「感覺中央政府強調透過劃一的方式實踐平等，而忽略地方自主權的重要性。我們也感覺這有一部分是肇因於政黨政治差異。雖然我們知道這兩個原則在實務上不易兼容，我們還是要提醒瑞典官方：他們已經簽署並認可歐洲地方自治章程（European Charter of Local Self-government），因此有義務顧及其條款」（Congress of Local and Regional Authorities of Europe, 2004）。

前述來自歐盟的訪查報告，以措辭嚴厲的結論，明確譴責社民黨政府不得為了達到平等的目標而限縮地方政府自主權。而且，此報告多次指責社民黨政府的類似舉措（包括懲罰出售公共住宅、限制外包醫療服務、規定托育服務收費佔家庭收入比率上限等）具有政黨政治性質，由於右派政黨一律持反對意見（Congress of Local and Regional Authorities of Europe, 2004）。歐盟以由上而下的方式介入，指責一國人民選出來的執政黨舉措牽涉「政黨政治差異」，由此我們可以看出，歐盟成員國的中央政府自主權，甚至正當性，已成歐盟當局的囊中物；歐盟有權正式、直接、深入、廣泛接觸成員國的全國各地方政府及各政黨代表，以其意見否定民選的執政黨。尤其可議的是，其所謂「政黨政治差異」，事實上指的是左派政黨與右派政黨的意識形態差異，其實質內涵為平等主義、普及主義與

新自由主義、市場化、個人自由選擇權的差異，而根據前面提及的Hvinden and Johansson（2007）之闡述，以推動歐洲單一市場為職志的歐盟，其意識形態明顯偏向後者。在這樣的架構下，歐盟推動的市場化趨勢就像如來佛的巨掌，而瑞典社會民主黨及其所創建、領導的北歐普及福利制度，即使本事再大，也只能落得孫悟空逃不過如來佛掌心的下場。本文前此所提到的女性（主義）學者所批判的新公共管理、Lindbeck委員會報告的經濟考量導向、Palme委員會報告的偏向殘補福利、Svegfors委員會報告強調的福利責任多元化等等，在在顯露歐盟（歐市）在治理模式和意識形態上的強勢影響。

不過，筆者認為我們不應將此問題界定為純粹的意識形態之爭。「歐洲議會」對於瑞典地方政府的介入性訪查，以及來自歐盟的其他類似作為，對瑞典普及福利服務所賴的中央與地方政府緊密合作，是否會造成負面影響？抑或能夠協助瑞典各級政府調整角色，使其福利提供系統通得過時間的考驗？這固然不無疑問，但是，從社民黨政府組成的兩個委員會也不邀請民間組織（尤其是工會）背景人士參與，而且，其中Svegfors委員會甚至邀請一位縣事務官長領銜其探究各級政府責任配置之政策研議委員會，以及從前述歐盟報告指出的「瑞典所有縣及鄉鎮市政府，不管大小、地區、何種政黨執政，都一致捍衛地方自主權，不希望受中央侵犯」（Congress of Local and Regional Authorities of Europe, 2004），而右派政府指派的新自由主義政策研議委員會委員也被形容為「更接近於一種平衡思維，而非持〔新自由主義〕教條立場」（Hort, 2005: 153），可知在「後平等」時代，人口結構變遷等客觀因素，以及人民的需求與期

待越來越高之主觀因素，在在使福利服務的提供成為各級政府的頭痛難題——包括鄉鎮市、縣、中央政府，以及歐盟當局。前述歐盟報告即認為，瑞典的社會權立法「未能在人民的權利與地方政府依據其社區整體利益考量而提供服務的義務之間建立公平的平衡」（Congress of Local and Regional Authorities of Europe, 2004）。在「後平等」時代，追求平等所導致的治理問題形成了新的困境；追根究柢而言，就是這困境讓新自由主義和新公共管理有了在北歐普及主義土壤中滋生的空間。

如果說北歐普及主義必然伴隨一個開放性的權力結構，以民主組合或直接民主的方式讓民間組織參與政策議題的設定、政策研議、決策、執行與評估，那麼，這套直接民主機制，及其所制定的政策，乃至這些政策所牽涉的治理層面問題，都跟民間組織脫不了關係。前面簡要說明過，瑞典工會陣營在沒有得到內部及社會支持的情況下推動受雇者基金，破壞勞資互信，拖累社民黨，終而傷及民主組合機制的基石。民間組織領導群的此類脫離民意的反民主舉動，使民間組織被譏為「要求機器」（Micheletti, 1995: 85），可想而知會大幅度喪失其以社會責任為念、為社會利益把關、凝聚民間共識的普及福利制度推手角色的正當性；當市民社會欠缺此凝聚力量，而人民對福利的期待已經提升到很高的程度，市場化力量與消費者自由選擇權自然就有發展的空間。

追根究柢，造成民主組合機制受損的始作俑者是民間組織（藍領工會LO），而福利提供困境的根源之一也是人民需求與期待的改變——由是可知，與其怪罪各級政府和歐盟的作為，毋寧強調民間組織和人民或市民社會的反省之重要性。就此而

言，前面提過的LO政策研議委員會即是一個例子，但其省思的幅度和影響力都顯然不夠。

此外，我們也應該從女性的角度思考這個問題。北歐過去的經驗顯示，女性的利益跟政府的利益重疊面很大。由此觀之，我們可以說，唯有使女性做為福利服務需求者和福利服務人員的權益，與各級政府的權益互利並容，才能確保女性的權益，並實現女性所期待的社會。Hernes曾經說北歐福利國家「牢牢座落於組合主義系統、公部門和家庭三者所組成的制度性平衡之上」（1987: 155）；如何在後平等時代重新界定這種制度性平衡，是值得女性主義組織和理論家深思的問題。

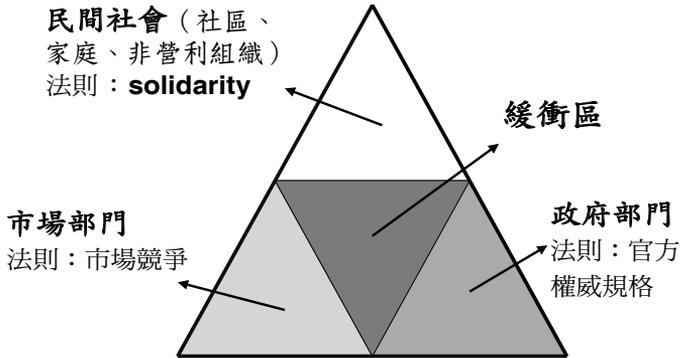
五、價值、成效及省思

5-1 體制性選擇、公共化與穩定財源

北歐普及主義福利國家的運作牽涉著政府和民間社會的緊密合作，正如Hernes指出的，「牢牢座落於組合主義系統、公部門和家庭三者所組成的制度性平衡之上」（1987: 155）。前一部分對於1990年代制度變革之前所做的描述，呈現的就是這種制度性平衡。而北歐照顧福利服務，不論是政府直接提供的（佔大部分），或是非營利組織或類非營利組織（例如父母互助組織，或由原本地方政府雇用的照護人員所組成的合作社）提供的（佔少部分），亦或是私營機構提供的（原先佔極少部分，晚近在部分地區，如瑞典，大幅度增長），由於被納入政府規格和給付的範圍，因此在基本定義上不脫「公共」的性質。底下引用Milner（1994）的理論加以說明。

Milner援引|Streeck and Schmitter所提出的社會秩序模式，將人類互動分為三個領域，這三個領域各有其運作法則，分別為：民間社會（其運作法則為社會連結，solidarity）、市場（其運作法則為市場競爭）與政府部門（其運作法則為官方權威規格）。這三者之間形成一個緩衝區，如下圖：

圖一：政府、市場、民間社會關係及其運作法則



Milner強調，每一個領域各有其特定的一套體制，於其中所作的選擇必需遵循該領域的法則，此選擇之重點不在選了什麼貨品或服務，而在選擇什麼領域，及此領域之運作法則。也就是說，我們應該注重的是體制性選擇（institutional choice）的面向。而引導體制性選擇的首要指導原則，就是必須藉著擴大、增強緩衝區，而盡可能減少既損人也（終極而言）不利己的零和情境。這緩衝區是體制性安排（institutional arrangements）的子集，藉著跨領域組織的運作和互動，而將不同的領域融併，使之互補（Milner, 1994: 79-81）。

Milner的緩衝區恰足以解釋北歐民主組合機制。北歐照顧福利服務制度的情況是，負責決策與政策執行的民主組合機制融合政府與社會各方的立場，如此創造了緩衝區，有助於避開零和情境，而能專心致志就人民基本人生需求的集體解決方案達成共識並付諸實行。

關於這些解決方案，Milner的分析道破其性質：重點不在選擇的是哪一個機構產出的哪一種貨品或服務，而在這貨品或服務（如飲水或托育）是由哪一個領域提供的？自由市場還是公共領域，或是丟給個別家庭去處理？Milner將歐美國家不同作法的成效加以比較，而主張攸關人民基本生活的資源應歸屬於公共服務系統（82-88）。此系統，及其決策與執行機制，涵蓋了政府部門與三領域之間的緩衝區，此兩者形成公共領域；我們可以說，Hernes所稱的「公、私融合」（public-private mix，指的是原本屬於家內私領域或市場私部門的事務由國家和社會介入，形成綿密的公共系統，見Hernes, 1987: 153）所指即此。北歐照顧福利服務主要由政府提供；也有一部分服務是由民間組織和營利機構提供，這些服務由地方政府委員會採購，而且法律也規定必須設置監控機制，因此應屬公共領域（即圖一的「緩衝區」）。（就理論上而言如此，但是，本文前面已指出，瑞典的實例顯示此監控系統至今作用不佳。本文將於結論中提出改善此缺失之構想，見「5-4」及圖二）。

由前述道理可知，這套系統足以凝聚廣大的支持，以致成為預防抗稅的有利機制（Esping-Andersen, 1992; Milner, 1994: 87-88），如此形成普及公共服務與高稅率互相支撐的架構。這個道理從2005-2006年WEF全球競爭力報告的總評中可以看

出：「並無任何跡象顯示較高的稅率導致北歐諸國無法於國際市場保持高度競爭力，或為人民提供世界上最高的生活水準」（Lopez-Claros, 2005: xv）。

Milner在比較北歐與英、美等國的作法與成效後，提出主張：攸關人民基本生活的資源，應該被從利益競逐的領域（即自由市場）移開，其設計應以成本效益為考量，而不應拿社群機構的合法性當箭靶。否則，像布坎南（J. M. Buchanan）以「憲法賦予的公民權」之名斷言「我們必須關注那些約束我們的執政者的規約，而且，即使在此種關注有礙理性選擇之評量的情況下，也必須如此」（轉引自Milner, 1994: 83），這種美式自由主義思維導致敵對文化（adversarial culture），不但侵蝕了社群連結，使國家成為受害者，更是不利於公民權。國家行動受限、社群的具體生活連結闕如，導致北美和歐洲慣見的「位置性踏車」（positional mill，意指「跑得更快以便留在原處」的苦工，語出F. Hirsh, 1976）；人們為了有好的生活環境，好的學校、醫院和其他的必需措施或服務機構，而追求排他性的優勢地位，從事越演越烈的競逐。

相較之下，北歐的包容性公共服務系統，透過體制性正常運作而涵蓋所有人，人們就會願意納稅並參與服務網絡的機制（即前一節所討論的民主組合共決協力機制）。這包容性的公共服務系統不同於殘補模式系統，後者以貧困者為對象，其品質通常較低，以致造成烙印化。而前者對象涵蓋了中產階級，其服務品質和可靠性必須達到相當高的水準，因此一方面能夠讓中產階級認定合乎他們的利益，他們便不會另尋營利市場提供的排他性服務，而另一方面，這個包容性服務系統也容納社

會底層的人們及其家庭，讓他們一起享有社會安全，因而不會訴諸反社會行動，如此形成良性循環。其關鍵因素是這包容性服務須由公共領域而非自由市場提供（Milner, 1994: 82-88）。

5-2 平等、共贏與永續

Milner的分析清晰點出不同的價值會導向不同的制度，不同的生活方式，以及不同的成效。北歐模式制度的環環相扣的良性循環，顯然是平等的價值、平等的思維和平等的權力結構所造成的，以權力和知識的共享保障權利的共享。這環環相扣的良性循環，又會由於成效良好，而產生自我加強的效果，維持平等的價值和平等的制度於不墜。這也是為什麼北歐能從十九世紀末、二十世紀初的貧窮狀態，藉著從1930年代起實施這套制度，而能改頭換面，普遍提升人民的生活與知識水準，產生全面「去普羅化」（deproletarianizing，指脫離普羅勞工的低生活水準而提升至中產階級的生活水準）的效果（Esping-Andersen 1992: 50），長治久富，數十年來於世界各國國民所得和國家競爭力雙排行榜上名列前茅。

這套制度何以能夠產生？Tilton（1992）告訴我們，這得歸功於北歐早期勞工運動者和理論家們有效轉化馬克思學說，認為造成普羅階級悲慘處境的關鍵因素並非他們未擁有生產工具^②，而是他們未擁有決定生產條件的權力和知識；解決之道在於「教育及組織勞工，讓他們承擔政治與經濟權力」，塑造公民的共同統治（411）。這個觀點奠定了今天北歐社會與北歐制度背後的價值基礎，本文所分析的種種北歐促進平等學習與平等參與決策的制度和措施，都是由此衍生而來。底下擬回到本文

分析的重點之一——托育制度——嘗試由此深入探討北歐制度背後的基本社會價值。

北歐教育制度的主軸是終身學習，其第一環正是普及公共托育服務。這源自北歐平等主義、作為終身學習第一環的托育服務，有什麼特色呢？茲以瑞典為例。瑞典政府責成衛生與福利部組成委員會（這是民主組合政策研議委員會的一個實例），負責研議學前及課後托育的內涵及目標。該委員會於1987年發布成果報告（The Swedish Institute, 1994; Broberg and Hwang, 1991: 82-83），將托育工作定位如下：

- 托育必須跟家庭相連，而且，跟父母的密切合作是重要的。
- 兒童的學習隨時隨地都在進行，因此，照顧也是整體教育的一環。
- 教學活動應從兒童本身的經驗和先前的知識出發。
- 托育服務必須引領小孩對於自然、文化、社會有整體的認識，並且協助小孩感受萬物互動共生的整體性。因此必須採取主題式的方法（thematic working approach），引導小孩針對特定的主題以各種方式探討、學習之，經由閱讀、聽故事、角色扮演、舞蹈、肢體運動及其他活動，開發兒童對於官能和心智能力的運用。
- 應注重團體活動對於兒童學習與發展的重要性。

這種匯集社會各界主張而得的托育內涵及目標，其重點

在於協助兒童建立寬闊的連結網絡，包括與父母／家庭、同儕、社區／社會、大自然的連結，形塑「萬物互動共生」的整體觀，從而衍生「共贏」的價值觀、傳遞「共贏」的知識，並強調兒童身心照顧的重要性，從而開發寬闊的關懷、視野與潛能。此種定位的托育，一方面為北歐的性別／階級平等與環境保護實踐奠定了堅實的基礎，另一方面為孩子日後的學習和發展打下全方位的底子。後者正符合於Hemerijck（2009）認為公共托育服務應於「以兒童為中心的社會投資策略」中扮演的角色。

WEF於2008-2009，2009-2010全球競爭力排行總評中兩度著重指出：瑞典、芬蘭和丹麥「在高等教育和職訓上分列世界前三名，得以為其企業提供成熟的技術，足以因應當前劇烈變動的環境，並為其高水平科技策略與創新奠定基礎，這對這些國家的經濟高階發展具有關鍵重要性」（2008:1; 2009:2）。此人才培訓與發展計畫的第一環根基，即為涵蓋一歲至十二歲兒童的連續性普及公共托育服務。但可惜的是，世界其餘國家並無此種涵蓋一至十二歲的普及公共托育制度，因此世人只看到北歐教育的成功，卻不明所以。於2008年初，美國教育官員到芬蘭取經，同行的華爾街雜誌記者報導：「芬蘭的教育成效，近年吸引超過五十個國家教育專家前往取經。他們所發現的是簡單卻不易得的東西：受到良好訓練的老師，和負責任的孩子」（Gameran, 2008: W1）。真正不易得的顯然不是訓練良好的老師，而是「負責任的孩子」。各國取經者受囿其本國制度，而忽略了底下這個明顯的邏輯漏洞：「負責任的孩子」應是成功的教育的成果，而不僅僅是條件！也就是說，北歐教育

的開端是在世界各國教育專家所認定的教育範圍之前與之外，而那便是學齡前的普及公共托育服務（而非僅僅是幼兒「教育」），它融合了教育與照顧（正如前面引述的瑞典托育內涵所標示的：「照顧」是教育不可或缺的一環），並且著重讓幼兒從嬰兒時期起，就在國家提供的公共托育服務體系中²⁴與其餘幼兒透過共同生活而學習「萬物互動共生的整體性」，以及透過父母雙雙就業而感知「（父母）工作」與「（子女）享受福利（托育）」之間的相關性（參見「2-1」），從而學會人生的完整責任。（茲舉一個筆者親見的實例說明。1996年筆者參訪瑞典延雪平市托育措施，一位幼兒園園長告知，由於其時正面臨經濟衰退，失業率升高，一些收托幼兒因為害怕父母失業會使他們不能再上幼兒園而焦慮不安。瑞典普及福利既給魚吃、也要人民釣魚的特質於此可見一斑。）養育出北歐「負責任的孩子」的因素之一，正是這麼一套具有完整結構的托育制度。

接著我們可以問一個看似粗淺陳腐的問題：北歐普及福利的崇高理想為什麼有實現的可能？這個問題牽涉著北歐的一項核心信念：善是可行的。在一本描寫瑞典四代女性故事的著名小說中，福利制度被描述為造成這四代女性命運差異的重要因素。小說的敘述者在心中對年輕時因為貧窮而外出幫傭遭受少爺強暴生子的已逝祖母說：

今日的真实與以往不同，具有較真確的實質內容，並且擁有證據作為支撐，科學作為後盾。……就是這種認為善是可行的夢想，促使人們建造出我們的新社會。（Fredriksson, 1999 [1994]: 189）

今日的「真實」何以會跟以往不同？——因為它現在「具

有較真確的實質內容，並且擁有證據作為支撐，科學作為後盾」。這描述的正是北歐的制度性審議機制，拿證據、科學作為平等和效率的基礎，而能實踐北歐模式福利制度。而證據、科學是逃不了人的觀點的，於此可知融合社會不同立場的民主組合政策研議與決策機制的關鍵重要性。正如一位論者指出的，審議式民主「牽涉著公民身分或一個政治社區的存在。論理（reasoning）——相對於單單選擇（mere choosing）——預設了要有人可以論理；這種民主互動形成一種類似於科學研究員社團的正合遊戲。這兩種社團都以解決問題為其行動的主要面向」（Loftager, 2007: 240-41）。社會各方以證據、科學為基礎所進行的論理與審議，能夠解決種種社會苦難，包括以往女性所承擔的悲苦、不公命運。

了解了這點，我們才能進一步了解何以眾多北歐學者一再強調，他們的制度主要不是來自本有的軟硬體資源，而是透過數十年間「人民的政治意志」、「政治抉擇」、「有意識的選擇」、「有意識的政策」、「國家政策的成效」（Karvonen and Selle, 1995; Kröger, 1997; Hernes, 1987; Bergman and Hobson, 2002）累積而來的。

而北歐經驗顯示，只要人們願意採取這樣的信念，它就會形成一個正向的循環。一項以截至1987年的丹麥統計資料所做的研究（Martinussen, 1993）顯示，人民一方面強力主張維持現有的高度社會福利，另外一方面也追求個人的高成就，形成個人主義和社會主義兩種傾向的並存。以丹麥統計資料所做的另一項研究（Andersen, 1993）也發現，高薪者不反對增稅與增加福利，低薪者卻對現有的福利感到滿意；這顯示傳統的

功利主義自利說在丹麥並不成立，福利國家的共享模式已經成為「生活方式」（a way of life）。這兩項研究讓我們看到，北歐制度造成「利他」與「自利」的等同。哈伯瑪斯（Jürgen Habermas）所提出的福利國家傷害人民的生活世界之說，並不適用於北歐模式；在北歐，利他之舉被納入人民的生活世界，成為他們生活方式（劉毓秀，1997：34-41）。上述發展，形成「平等」與「共贏」的良性循環。北歐人對平等懷有的高度信念，因此願意追求高效率以保障平等的實踐，造成「利他＝自利」的等式。這無疑是人類文明史上的偉大成就。

5-3 普及公共照顧制度與再分配：平等與效率的良性循環

前述「利他＝自利」之邏輯，在普及公共照顧制度的再分配面向最容易清楚看出。福利措施的再分配（redistribution）效果（即縮減貧富差距之作用），一般計算方式僅考慮現金給付方案，Esping-Andersen等人卻強調不應忽略普及照顧福利服務與促進女性就業政策的再分配效果。他們指出，北歐福利國家的服務密集（services-intensive）特質，可以「縮小人力資本（human capital）差距，產生雙重的平等效果，對政府開支與經濟活動收入兩者發揮正向的影響」（Esping-Andersen and Myles, 2009: 655）。他們推論，北歐福利國家的「最關鍵性再分配作用可能是產生於再分配之前的原始收入之平等化。實質的普及就業，會轉換成異常低的貧窮風險」（同前，8）。普及托育與老人照顧服務措施能夠發揮奇妙的縮小人力資本差距之作用，這是因為一方面它創造大量的照顧服務工作機會，並讓女性減輕家庭照顧負擔、安心出外工作，如此大幅度提高女性就業

率。另一方面，它讓中下層勞工家庭小孩與中上階級家庭小孩共享高品質托育，可以有效打下小孩往後教育和職訓成功的基礎，使他們日後有能力從事知識經濟活動（Hemerijck, 2009: 98-99），正如本文前面對於芬蘭的「負責任的小孩」所做的分析顯示的。普及照顧政策引導政府變一種奇妙的魔術：其福利措施具有「魚」與「釣竿」的雙重性質，讓女性和中下階層在享受福利時增長「釣魚」（經濟獨立）的能力，如此產生Esping-Andersen等人所稱的「雙重的平等效果」。

此外，女性就業，尤其是女性單親和低學歷女性的就業，有助於大幅減低兒童與女性老人（她們是高齡人口的主要成分）的貧窮比例；就此而言，我們應該特別注意到，照顧服務提供了適合這些女性的工作（單親往往需要部分工時、離家近的工作，低學歷女性則不容易找到其他工作）。Rauhala et al. 即指出，北歐普及照顧制度「為中年女性提供有酬工作，她們在許多其他社會中處於就業弱勢，往往被迫成為無酬、不受肯定的家屬照顧者」（1997: 147）。OECD各國於1997-1998年間，30-44歲低學歷女性就業比例以瑞典（67%）、丹麥（56%）和法國（57%）最高，其收入佔男性薪資平均比例以瑞典（74%）和丹麥（72%）最高，法國稍低（68%），顯然是因為前兩國有普及公共托育和老人照顧制度，提供大量不受市場剝削的工作給低學歷女性，而法國僅有公共托育制度，但發展不若北歐完整。英國（同年齡低學歷女性就業率52%、薪資僅有男性的45%）和美國（低學歷女性就業率僅有50%、薪資為男性的53%）將照顧委諸自由市場，提供量不足、人員薪資低落，以致無助於提升低學歷女性的就業率和平均薪資（數據來自Esping-

Andersen, 2002b: 81, Table 3.4⁽²⁵⁾)。這些數據顯示，北歐公共化照顧制度最能發揮縮小貧富差距的效果，而英美兩國將照顧服務委諸自由市場，最不利於弱勢女性。

表五：30至44歲低學歷女性就業比例與就業薪資佔男性薪資比例

國家	就業比例	就業薪資佔男性薪資之比例
瑞典	67%	74%
丹麥	56%	72%
法國	57%	68%
英國	52%	45%
美國	50%	53%

這會進一步影響兒童和老人的貧窮比例。1990年代資料顯示，瑞典高齡者貧窮比例小於5%，美國則高於20%；根據估計，若要消除老人貧窮，瑞典僅需多花GDP的0.017%，而美國則需多花GDP的0.2%（Myles, 2002）。此外，1990年代中期，北歐丹麥、瑞典、挪威、芬蘭四國於再分配後的有幼兒家庭貧窮比例為5%，英、美兩國則分別高達五分之一（21%）和四分之一（26%）！若考慮到北歐各國有高品質的普及公共托育和醫療服務，而英、美沒有公共托育服務，眾多美國弱勢家庭於其時甚至欠缺公共醫療服務，兩者之間的實質差距就更大。由於女性老人容易陷入貧窮，且幼兒家庭的貧窮常跟女性單親或母親未就業息息相關，前述數據背後的性別意涵值得我們特別加以思考。

5-4 新世紀初的處境與省思（兼結論）

北歐歷經1930年代以降長達半個世紀以上的平等主義政策導向，將醫療、長照、托育等服務陸續普及公共化，並藉中央政府（負責制定政策）與地方政府（負責執行政策）的緊密結合，將服務品質提高至讓中產階級滿意之水準，發揮跨階級團結、預防抗稅、消除貧窮、提升生活及人口素質的功用。此政策走向，及其高效率執行，相當程度上依賴著民主組合模式政策研議、決策及執行機制，此機制使人民需求與政府施政密切貼合。

上述架構及機制在1980年代前後開始遭遇內在與外來的困難。其內在困難為，開放性權力結構促進施政效率極大化，此兩者相乘產生期待值不斷提升，進一步導致很高的治理挑戰。不僅於此，普及福利模式的內在邏輯也會導致價值的質變，因此不無自我毀壞的因子。Hvinden and Johansson（2007）即指出，再分配性福利模式本身減低個人對家庭、家族、鄰人、社區的依賴度，因此也具有促進個人主義的作用。影響之下，人民需求變得多元，在普及福利模式下，益增治理困難。

在前述情境下，1980年代前後的經濟危機帶動緊縮福利的思維，使歐盟（歐市）的新自由主義、市場化價值在北歐得以找到發展的空間，新公共管理順理成章成為福利服務的新施政方式，正如本文前面（「3-3」）所摘述的女性（主義）學者們對此變革之批判所顯示的。此新走向的影響，在新世紀初逐漸變得明顯。去中央化、去規格化被導向公共責任緊縮，服務普及度降低，外包、福利券、家屬津貼等措施一一出爐且逐漸擴散，在長照的領域尤其明顯，如此導致公共服務對弱勢者（移

民及女性)的可近性降低,而且,以提高效率為名而實施的緊縮、制度架構重整、外包、私營等措施,使得以女性佔絕大多數的托育與照顧人員之工作條件惡化,以上因素造成移民等社經弱勢女性傾向領取金額有限、期間有限的照顧或育兒津貼,北歐模式促進充分就業與預防貧窮的效用開始降低。另一方面,公共服務緊縮、工作條件惡化等因素也會降低服務品質²⁶,導致私營托育與照顧服務的富有者使用比例高較高。如此,社會二元化初現端倪。這些趨勢都會發揮負面作用,降低普及主義福利國家的支持度與正當性。此外,營利、避稅的心態及行為²⁷也開始侵入普及主義福利國家的聖地,不無可能將侵蝕其基本價值,包括福利服務的公共性及納稅義務的神聖性。

前述轉變及其理由或邏輯,暴露多重矛盾,底下簡要說明之。奠基於歐洲市場的歐盟致力於執行所謂的四大自由,此舉使貨品、服務、資本、勞工的自由流動具有無上的正當性,但對北歐而言,卻產生破壞充分就業與福利服務的公共性的作用,不利於弱勢人口。福利服務緊縮、外包等因素降低(學歷、社經地位較低的)女性的薪資,甚至工作機會;而照顧工作條件惡化,又會降低這些階層女性的就業意願,反過頭來造成本文前面提及的人員招募困難,因此加重治理的難題。如此大大降低Esping-Andersen and Myles (2009)所描述的公共福利服務所造成的雙重再分配效果,亦即其薪資造成的再分配之前的原始所得之拉平,與對於中低階層幼兒的托育投資與家庭生活水準提升。

比較研究顯示,晚近北歐國家貧窮人口比率往上爬升,於2007年平均為11.5%,僅稍優於歐盟十七國的平均比率

（14.8%）；次群落中，情況最糟的是年輕單身者，其貧窮比率高達39.9%，遠高於歐盟平均（26.9%），其次為來自歐盟之外的移民，貧窮比率為28.8%，略高於歐盟平均（27.9%）；北歐各國總人口貧窮比率平均為11.5%，雖低於歐盟各國的平均（14.8%），但也已喪失以往的絕對優勢。這些數字顯示，在新世紀初，北歐國家預防貧窮的獨特能力已經弱化（Fritzell, Bäckman and Ritakallio, 2012）。上述情勢可以解釋何以社民黨指派的Palme委員會結論報告會傾向於殘補式福利；在預防貧窮無方、「去普羅」作用消退的狀況下，一方面普及主義是否健在讓人懷疑，另一方面，國家也會被迫側重貧窮問題。以上邏輯告訴我們，就在移民等弱勢（女性）人口特別需要可靠的（照顧）工作機會時，這些工作機會卻變得不再安全穩定，甚至開始大量消失；就在社會最迫切需要「性別平等+充分就業」的雙重政策時，社會價值、意識形態與政策走向卻反向而行。所有這些，在在違反歐盟與新公共管理所標舉的「效率」之目標；歐盟與新公共管理的自我矛盾於此可見。

表六：2007年北歐國家與歐盟貧窮人口比率之比較

	北歐國家	歐盟
年輕單身者	39.9%	26.9%
歐盟國以外之移民者	28.8%	27.9%
總人口平均	11.5%	14.8%

新世紀前後發生的負向發展，追根究柢，係肇因於權力共享結構中的民間組織（工會）陣營主動破壞互信基礎。工會

陣營此舉值得我們省思之處有二。第一，其所提出之「受雇者基金」試圖讓勞方擁有資本，這違反瑞典工運前輩對於馬克思主義的睿智修正——即解決勞工的普羅困境的正確、可行辦法不在奪取資本或工廠，而在贏得資方的合作，並教育和組織勞工，讓他們擁有和所有人一起平等統治社會的能力和權力——而反向主動破壞社會各方共同平等統治社會所賴的互信基礎；第二，「受雇者基金」是一個極端的例子，說明在權力開放共享的架構下，民間組織社會責任觀的怠惰、將人民需求無限推向政府責任，會連帶導致政府的不當擴大，即，當民間組織這邊質變為「要求機器」時，政府那邊就會相應而變為——正如普及主義福利國家的創建者之一瑞典經濟學家Alva Myrdal所警示的——「聖官僚特斯」（St. Bureaucratius，意指高高在上的僵化官僚系統，Micheletti, 1995: 85）。這雙向負面作用，可以說是導致普及主義福利國家轉向的最根本因由。

Hernes於1980年代中期立論曰，北歐福利國家隨著第二波婦運所帶動的女性動員與政治納編，以及國家施政越來越向女性需求傾斜，民主組合機制所處理的議題及其參與者也就跟著擴大，除了原有的勞資政三方之外，加入了福利服務的使用者（老人組織、家長組織等），此機制於是成為普及公共照顧政策的研議、決策與執行之所賴。透過此機制而達成的社會共識，讓福利國家能夠隨著社會結構與需求的改變而有所更新，其正當性也因此得以延續。歷經此變遷後的北歐民主組合機制，Hernes認為可以「參與式組合主義（participatory corporatism）」稱之（1987: 144-152；劉毓秀2011: 8），而此種實踐性別平等的方式則可稱為「國家女性主義」（Hernes, 1987:

153)。但是，由受雇者基金等因素導致的民主組合機制受損之時機來看，以及衡諸1990年代以後北歐福利國家的劇烈轉向，可知Hernes於1980年代中葉所見到的國家女性主義端倪，並未能持續發展以臻成熟與穩定。

這可由2000年起瑞典「反社會排除聯盟」（Network Against Social Exclusion）訴諸歐盟而啟動的「開放性協調」（Open Method of Co-ordination簡稱OMC，為歐盟的一種治理方式）過程中窺見一斑。「反社會排除聯盟」成員包含瑞典的障礙者、宗教、福利服務使用者、個案、慈善、合作社、移民、族群等組織，他們結合起來，訴請歐盟啟動OMC，希望促使政府讓他們參與中央及地方政府的福利事務決策管道（Hvinden and Johansson, 2007）。這些團體嘗試邀請藍領工會與白領工會加入他們的行動，但遭拒絕（130），由此我們可以推測其理由之一可能是，Hernes所描述的民主組合機制的擴大參與，可能受限於普及福利國家與民主組合機制的雙雙受損等因素，以致未能廣泛實現；此決策機制可能仍為工會等大型組織的專利。另一種可能的理由為，北歐工會的基本原則是促進就業，而非失業救濟，因此不易接受失業或無業弱勢者訴求，兩者不易團結。

歐洲委員會的瑞典OMC行動，將目標設定在讓弱勢群落組織納入決策機制，這樣做雖無可質疑之處，但是，問題出在這些組織在歐洲委員會的引導下，將問政目標聚焦於消除貧窮，而非北歐模式所注重的充分就業與普及福利（這才是締造北歐以往奇蹟似的消除貧窮功效的訣竅），如此可能導向偏重救濟失業者的殘補福利模式。此傾向正吻合於前面討論過的Palme委員會結論報告，其「資產負債」式分析透露出企管、市場與

殘補福利模式取向（見「3-3」）。所有這些，顯示的是一個負向循環：歐洲化與全球化引導資本與人口自由流動，使資本往富有者、投機者集中，並使人口中的貧困者跨國移動，而這兩種流動是超國家的，導致去國家的作用，以致國家越來越無能力也無意願負起較多責任，自然會走向殘補福利模式。北歐國家的社會公民身分（social citizenship，指被賦予Marshall所定義的社會權的公民身分）所涵蓋的團結與再分配概念逐漸式微，而自由主義概念的公民身分，即「市場公民身分」（market citizenship）或「消費者公民身分」（consumer citizenship），則具興起的態勢（Hvinden and Johansson, 2007: 225）。

如是觀之，Esping-Andersen的新書書名《未完成的革命：福利國家如何因應女性新角色》（*The Incomplete Revolution: Adapting Welfare States to Women's New Roles*, 2009），實應被延伸解釋為指此而言，而不僅僅是數說北歐之外的歐洲國家制度未能因應新時代的女性角色及家庭需求。本文的分析顯示，北歐普及主義福利國家在內在困境與全球化、歐洲化的外來因素交攻之下，於新世紀初正面臨治理的困難，並飽受新自由主義、市場化與再家庭化的威脅，以致其充分就業、預防貧窮、促進性別平等的功能逐漸退化。歐盟或歐洲化不但沒有幫助北歐福利國家解決其內在邏輯所導致的治理難題，反而以新自由主義、新公共管理等與普及主義反其道而行的價值與工具引導北歐各國，使之反向走向階級分化與性別不平等。

Esping-Andersen晚近研究將重點轉向福利國家與女性的關聯。在《未完成的革命》這本書中，以及同一時間出版的另一篇論文〈經濟不平等與福利國家〉（Esping-Andersen and Myles,

2009) 裡，他強調，在新世紀，社會的永續有賴三件事：普及公共照顧（托育與長照）服務、充分就業與（性別和階級）平等。他不斷舉例與推理，嘗試說明：這三者互為因果，而以普及公共照顧服務為最關鍵的因素。這是因為普及公共托育與老人照顧服務一方面讓女性安心出外工作，並提供女性大量的非低薪照顧工作機會，促成女性充分就業，穩定生育率，並有效消除女性（尤其是單親與老年女性）與兒童貧窮，另一方面，普及公共托育政策也是透過投資於兒童而投資於社會的未來的政策——所有這些，都是當今社會和家庭存續之所賴。北歐模式國家女性主義工程之為「未完成的革命」，此一論點將新的使命賦予當今逐漸式微的婦女運動。

從這個角度，筆者提出底下七點作為本文的結論：

- （一）北歐普及主義福利國家創造了人類歷史上民主與（階級和性別）平等的最高度實踐。這兩者——普及主義福利國家及民主和平等的最高度實踐——之間存在著必然的相關性。
- （二）前述實踐，正如北歐學者一再指出的，靠的不是本有的文化或資源等因素，而是透過數十年間人民的意志與理性研商所做的選擇之累積。也就是說，民主與平等是前提的問題、信念的問題。
- （三）Esping-Andersen（1992）在1990年代初期回顧瑞典普及福利國家發展史時，已經預見「平等」與「效率」的兩難，而發出預言：社會民主陣營可能得讓步，將平等降為第二目標。筆者將此說拿來跟十餘年後他在《未完成

的革命》中對於北歐普及主義福利國家的全力支持加以比對，得到的結論為：「平等」必須在「效率」的基礎上才有實踐的可能，而「效率」必須以「平等」為目標才不會反而導致種種形式的腐敗，正如今天新公共管理與市場化概念的實踐所展示的。Esping-Andersen昔日所稱的「將平等降為第二目標」，顯示他質疑藉現金移轉消彌收入差距的可行性；相較於此，最值得我們注意的是，晚近他轉而強高調公共照顧及其薪資所發揮的「原始收入之平等化」與「縮小人力資本差距」作用。後者見證的，便是「平等」與「效率」的並行。

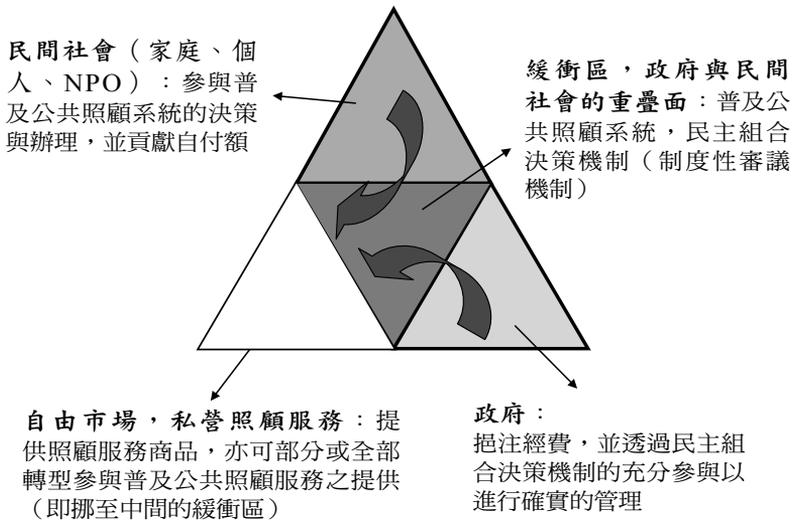
- (四) 回顧前面三點，筆者想要強調，北歐經驗告訴我們，普及福利制度的「平等」和「效率」的平衡，有賴民主組合（或稱為直接民主、共識民主、制度性審議）機制的健全運作，集合各級政府與社會各方的不同立場，藉著——正如Fredriksson的小說主角說的——拿「證據作為支撐，科學作為後盾」而讓「真實具有較真確的內容」（Fredriksson, 1999〔1994〕：189），而能達成共識，形成政策，協力執行，將有限的資源做有效率的運用，將平等做最大可能程度的實現。北歐普及福利制度之所以面臨社會互信式微、共識民主受損，以及與之相關的治理困境，起因便是前述民主組合機制未能與時調整更新，導致結構與決策失衡所致，造成脫離民意，或公共資源、公共體系無以負荷。解套之道，應該回到這裡，而不應（過度）向新公共管理或新自由主義傾斜。照顧事務之民主組合委員會，應如Hernes（1987）之見，擴

大涵蓋與此事務相關之社會各方，轉化為參與式組合（participatory corporatism）機制。

（五）儘管今天北歐福利國家已經出現若干緊縮、市場化、再家庭化的因子，但本文引述的一些研究也顯示，公共照顧服務所形成的「政府與家庭的共同承擔」可以說是團結的現代含意；而且，由個別消費者行使自由選擇權的福利券並未廣受採用，外包或委辦係透過地方政府的「採購委員會」以公共購買方式進行。本文所提及的一些事例顯示，至今為止，採購委員會並未能發展出有效規範承辦者的辦法。筆者認為，在今天，無論在北歐或其他地區國家，委辦都已經是既存的選項；解決辦法應是，採購委員會，或社會保險（醫療保險或長照保險）下的「特約辦理」機制，都應採行民主組合（參與式組合）模式，藉制度性審議的實踐，發揮引導相關各方做正事的作用，也就是將委辦納入於下圖的緩衝區或公共化領域。這點無比重要，因為如果將委辦置於市場部門，或發放福利卷讓人民到市場自由購買，會使如此產生的服務循著此部門的法則——即市場機制——運作，政府不可能有效管控它。

（六）北歐普及福利靠的是高稅收，但即使如此，自付額始終存在，於今尤然。盱衡現實，一些北歐論者提出一個折衷的出路，主張將公共福利服務系統做適度調整，以公共購買方式提供額外服務，以解決需求和公共資源之間的落差；這種融合方案在性別平等與再分配方面遜於現行的嚴格公共制度，但能在新世紀維繫普及主義於不墜

圖二：普及公共照顧與民主組合機制



（Sipilä, Anttonen, and Kröger, 2009）。這個做法與前一點所說的，指的其實是同樣的東西，只是在此重點被擺在財源。這個角度的思考，對於北歐之外的國家而言是很重要的。這說明的是，公共化不見得必須靠高稅率作為財源，或一律由政府直接提供；公共化的重點乃在憑藉著公共決策機制，包括公共購買機制，以維繫服務系統的公共性，如此，財源可涵蓋（較高的）自付額，人力也可由私部門僱用，甚至可以是自僱（例如台灣現行居家托育制度）。經過如此調整後的架構，對世界其餘地區國家而言，會是較為容易想像與實行的——這也算是北歐傳統普及主義受磨損帶給世界的好處吧。

（七）充分就業和合理的薪資是家庭生計和女性獨立之所賴，國家有責任改善當今資本及勞動力跨國流竄所導致的極度市場化與不斷惡化的勞動條件。我們必須了解，北歐

之所以能夠將平等普遍實踐在女性和勞工身上，靠的是透過綿密的民主組合機制使國家和社會，或政府和人民，緊密貼合，形成一個「友善國家的社會」²⁸，以及一個友善女性、友善勞工的國家。唯有在這樣的架構下，友善女性、友善勞工的政策才能夠被制定出來並切實執行。如是觀之，婦女運動和勞工運動陣營有必要挺身對抗全球化的去國家傾向²⁹，經由民主組合機制（或Hernes所界定的參與式組合機制）管道，與國家建立夥伴關係，讓國家負起保護人民的責任。

筆者誠心希望，這篇論文，以及上述七點結論，能夠對社會運動，尤其是婦女運動和勞工運動，以及性別研究多少發揮一點參考價值。

註 釋

1. 女性學學會（1995）〈男女共治共享的國家藍圖〉，劉毓秀編《台灣婦女處境白皮書：1995年》，324-325。台北：時報文化。女性學學會於兩年後再度出版專書，書名為《女性、國家、照顧工作》（1997），就托育、老人照顧的現況困境，以及公共化的願景，進行剖析。
2. 參見林萬億，1994: 105-142；Esping-Anderson, 1990。
3. 北歐模式組合主義被稱為民主組合主義，詳見本文第四章。
4. 北歐各國提供托育服務的責任在於地方政府，詳見第二部分。
5. 瑞典有酬育嬰假（16個月）是世界各國中最長的，因此二足歲以下嬰幼兒送托比例稍低（70.7%）。由於瑞典一歲以下幼兒很少送托，可以推知一歲至二足歲送托比例很高，發揮了支持母親普遍重回職場的功效。此外，其送托時間稍短（平均每周29小時），則可推知此年齡層瑞典父母多請非全時育嬰假，這得歸功於瑞典育嬰假設計靈活，父母可於小孩七足歲以前彈性運用。
6. 瑞典保母由地方政府雇用，且其收托幼兒每日托育時間接近全時，因此筆者認為應將之計入正式托育比例。
7. 參見Journeyman Pictures, 2007。
8. 法國雖有15%三至五歲幼兒使用保母托育，但其平均每日托育時間甚短（Meagher and Szebehely, 2012: 99, Table 5.2），不可能作為支持母親就業的主要托育措施，顯見僅為補充性質，因此不計入全時托育比例。
9. Leira也指出，跨國研究顯示，性別中立的育嬰假（即由父母自行安排由誰請領者）會延長母親請育嬰假期間並因此使之成為主要照顧者（2002: 138）。
10. 我們不要忘記，在芬蘭，傾向傳統價值的育兒津貼政策，是跟促進平等的普及公共托育政策聯袂上路的。

11. 勞動市場政策可以分為兩種：以協助失業者為目標的消極政策，與致力於促進創造就業的積極政策。後者的手段通常為訓練與獎勵計畫等增進勞動市場彈性的措施。歐盟1994年白皮書指出，歐盟國家長期將關注焦點放在處理失業，應該改弦易轍，效法北歐國家數十年來所採取的積極政策（引自Johnson, 1996: 196）。
12. 本文底下的說明將顯示，這些面向主要為地方自治事項。
13. 瑞典居家照顧的定義為：經過需求評估的公共服務，包含家務工作（主要項目為購物、備餐、清掃、洗衣等）與／或身體照顧（上／下床、洗澡、如廁、進食、穿／脫衣服、戶外行動等）（引自Sundström & Johansson, 2005: 5-11）。
14. 近十年來瑞典托育和長照都有外包的情形，但托育外包比率低，且絕大部分是委由非營利團體（主要是家長團體）辦理，而長照，尤其是機構住宿式服務，多由大型營利機構承辦，其比較見Szebehely, 2005。
15. 福利券不同於外包。外包是由（地方）政府經由一定的程序將公共服務委由私部門（非營利或營利）機構辦理，是一種公共購買；福利券則是發給個別消費者，由其自由選擇向誰購買服務。外包是政府在被允許不直接提供服務的狀況下，轉而替人民另擇服務提供者，並負責把關；福利券則意味人民變成個別顧客，循市場邏輯進行消費。福利券是晚近「消費者選擇權」或「自由選擇權」的自由主義與消費主義意識形態下的產物，在瑞典此政策成效有限，顯示人們對公共性的支持。
16. 這篇論文也解釋，此效率或精準度的提升並非沒有代價：現在高齡者比以前晚使用服務，且使用期間較短。
17. 但Dahl也指出此「成功的故事」也有不好的一面（見2005: 51, ns. 13, 14），正如稍後將討論的挪威情況所顯示的。

18. 例如，致力於研議政府及社會角色的Svegfors委員會所提出的報告，即以資源稀少（scarcity）為基礎理念（Hort, 2005: 163；見「3-1」）。
19. 在北歐脈絡上，「政治」指涉的是人民的政治意志或政治意識。北歐人民慣常訴諸政治，催生政策，以滿足其需求（Micheletti, 1995；見本文下一節）。
20. 根據瑞典社民黨主席韓森（Per Albin Hansson）於1928年所做的經典定義，「人民之家」是「人民與公民的偉大家庭」，它就像一個好家庭，以「團聚和共同的情感為基礎」，實踐「平等、關愛、合作、助人」（轉引自 Tilton, Tim, 1992: 411-412）。
21. 按：瑞典健康醫療事務由縣政府負責；托育及長照由鄉鎮負責。
22. WEF（World Economic Forum）《全球競爭力報告》（*The Global Competitiveness Report*）對於北歐各國政府機構的歷年總評為「運作最佳、最透明」（2009-2010:2; 2008-2009:1），「施政效能最高」（2007-2008），「世界上最好的政府機構」（2006-2007），「具有高度的透明性與效能」（2005-2006）。
23. 「受雇者基金」即違反這些瑞典早期工運者的智慧，反向回到傳統馬克思主義，當真要讓勞工擁有資本，而毀壞瑞典模式所賴的勞資和諧，引發資方的全面反撲。
24. 這幾個國家的公共托育服務包含保母托育、學齡前機構托育，以及課後照顧服務。
25. 此資料來自OECD (2000) *Education at a Glance*。
26. 例如，瑞典課後照顧因預算緊縮、師生比降低而使人員負荷增加、品質下降，以致晚近有些家長擔憂小孩受霸凌（The Local, 2012/10/22）。

27. 例如，承辦延雪平縣四家診所的醫療公司FamiljeläkarnaiSverige AB，被發現有將政府撥予的醫療經費挪出國外以避稅的嫌疑（Radio Sweden, 2012/10/21）。
28. Karvonen and Selle（1995）指出，北歐國家是在「友善國家的社會」（a state-friendly society，指高度支持國家政策的社會）和合作的文化之情境中率先實現女性平等參政。
29. 茲舉一個發生在我國的事例說明此必要。2012年11月6日勞委會召開正式會議研商「外籍看護工外展服務計畫」（即開放由機構聘雇外勞提供到宅服務，俗稱「鐘點外勞服務」或「走動式外勞服務」）。主持會議的勞委會高階官員開宗明義指示：今天要討論的就是看護工外展服務，不必去管國籍。後來進一步說說明，ILO（國際勞工組織）主張，勞工就是勞工，不應區分國籍。（以上陳述係根據筆者全程參與這場會議之所聽聞。）此位官員所引述的ILO主張，顯示的是總部設在日內瓦的ILO受歐盟四大自由——即貨物、服務、資本、勞工跨國移動的自由——之市場意識形態及全球化論述影響甚深，以致受誤導產生不利勞工權益的思維及打擊就業意願的作用（正如本文分析顯示的，歐盟移工及新公共管理的雙重政策造成北歐國家長照工作條件惡化，反而導致人員招募困難）。此錯誤思維將使我國所面臨的長照人員招募困境更加難解。

參考書目

- 女性學學會（1995）〈男女共治共享的國家藍圖〉，劉毓秀編《台灣婦女處境白皮書：1995年》，309-325。台北：時報文化。
- 女性學學會（1997）〈讓國家做人民的照顧者〉，劉毓秀編《女性、國家、照顧工作》，253-277。台北：女書。
- 杜文苓、彭滄雯（2008）〈社運團體的體制內參與及影響——以環評會與婦權會為例〉，《台灣民主季刊》，5(1): 119-148。
- 孫本初、賴維堯監修（2008）。《行政學辭典》。台北：一品文化。
- 劉毓秀（1997）〈女性、國家、公民身份：歐美模式、斯堪地那維亞模式與台灣現況的比較〉，劉毓秀編《女性、國家、照顧工作》，15-55。台北：女書。
- （2006）〈北歐托育制度〉，《兒童及少年福利期刊》，(10): 7-21。
- （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。
- 顧燕翎、范情（2009）《性別平等專責機制之研析》。台北：行政院研究發展考核委員會。
- Andersen, Jørgen Goul (1993) "Sources of Welfare State Support in Denmark: Self-interest or Way of Life?" In E. J. Hansen (Ed.), *Welfare Trends in Scandinavian Countries* (pp. 25-48). New York: M. E. Sharpe.
- Bergman, Helena, & Barbara Hobson (2002) "Compulsory Fatherhood: The Coding of Fatherhood in the Swedish Welfare State." In Barbara Hobson (Ed.), *Making Men into Fathers: Men, Masculinities and the Social Politics of Fatherhood* (pp. 92-124). Cambridge: Cambridge University Press.
- Broberg, Anders, & C. Philip Hwang (1991) "Day Care for Young Children in Sweden." In Edward C. Melhuish and Peter Moss (Eds.), *Day Care for Young*

- Children: International Perspectives* (pp. 75-101). London: Routledge.
- Charles, Maria, and David B. Brusky (2004). *Occupational Ghettos: The Worldwide Segregation of Women and Men*. Stanford University Press.
- Christensen, Karen (2005) "The Modernization of Power in Norwegian Home Care Services." In Hanne Marlene Dahl & Tine Rask Eriksen (Eds.), *Dilemmas of Care in the Nordic Welfare State: Continuity and Change* (pp. 33-46). Adershot: Ashgate.
- Dahl, Hanne Marlene (2005) "A Changing Idea of Care in Denmark: A Different Form of Retrenchment?" In Hanne Marlene Dahl & Tine Rask Eriksen (Eds.), *Dilemmas of Care in the Nordic Welfare State: Continuity and Change* (pp. 47-61). Adershot: Ashgate.
- Davey, Adam, et al. (2006) "Unequal but Equitable: An Analysis of Variations in Old-Age Care in Sweden." *European Journal of Ageing*, 3: 34-40.
- , et al. (2007) "How Equitable Is Sweden's Changing Care-Mix? Linking Individual and Regional Characteristics over Time." *Ageing and Society*, 27: 511-532.
- Einhorn, Eric S. & John Logue (2003) *Modern Welfare States: Scandinavian Politics and Policy in the Global Age*. 2nd ed. Cremona, CA.: Praeger.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, UK: Polity Press.
- (1992) "The Making of a Social Democratic Welfare State." In Klaus Misgeld (Ed.), *Creating Social Democracy: A Century of the Social Democratic Labor Party in Sweden* (pp.35-66). University Park, PA: Pennsylvania State University Press.
- (2002a) "A Child-Centered Investment Strategy." In Gøsta Esping-Andersen,

- Duncan Gallie, Anton Hemerijck, and John Myles (Eds.), *Why We Need a New Welfare State* (pp. 26-67). Oxford, New York: Oxford University Press.
- (2002b) “A New Gender Contract.” In Gøsta Esping-Andersen, Duncan Gallie, Anton Hemerijck, and John Myles (Eds.), *Why We Need a New Welfare State* (pp. 68-95). Oxford, New York: Oxford University Press.
- (2009) *The Incomplete Revolution: Adapting Welfare States to Women's New Roles*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Esping-Andersen, Gøsta, & John Myles (2009) “Economic Inequality and the Welfare State.” In W. Salverda, B. Nolan and T. Seemding (Eds.), *The Oxford Handbook of Economic Inequality* (pp. 639-664). Oxford: Oxford University Press.
- Fraser, Nancy (1989) “Talking about Needs: Interpretive Contests as Political Conflicts in Welfare-State Societies.” *Ethics*, 99(2): 291-313.
- Fredriksson, Marianne (1999[1994]). 《漢娜的女兒》 (*Anna, Hanna och Johanna*)，彭倩文譯。台北：時報。
- Fritzell, Johan, Olof Bäckman, & Veli-Matti Ritakallio (2012) “Income Inequality and Poverty: Do the Nordic Countries Still Constitute a Family of Their Own?” In Jon Kvist, et al. (Eds.) (2012) *Changing Social Equality: The Nordic Welfare Model in the 21st Century* (pp. 165-186). Bristol: Polity Press.
- Fukushima, Nanna, Johanna Adami and Mårten Palme (2010) “The Long-Term Care System for the Elderly in Sweden.” *ENEPRI*, 89 (June): 1-17.
- Gamerman, Ellen (2008) “What Makes Finnish Kids So Smart?” *Wall Street Journal*, February 29: W1.
- Häggroth, Sören, Kai Kronvall, Curt Riberdahl and Karin Rudebeck (1999) *Swedish Local Government: Traditions and Reforms*. 3rd ed. Stockholm: Swedish

Institute.

Haub, Carl (2008) "Tracking Trends in Low Fertility Countries: An Uptick in Europe?" [online]. 2009/6/6. Available: <http://www.prb.org/Articles/2008/tftrendsept08.aspx>.

Hemerijck, Aton (2009) "In Search of a New Welfare State in Europe: An International Perspective." In Jason Powell and Jon Hendricks (Eds.), *The Welfare State in Post-Industrial Society: A Global Perspective* (pp. 71-98). New York: Springer.

Hernes, Helga Maria (1987) "The Welfare State Citizenship of Scandinavian Women." *Welfare State and Woman Power: Essays in State Feminism* (pp. 134-163). Oslo: Norwegian University Press.

Hirsh, Fred (1976) *Social Limits to Growth*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Hort, Sven E. O. (2005) "After Equality? Normative Innovations from Lindbeck to Svegfors—Towards a Dynamic Conservatism?" In Nanna Kildal & Stein Kuhnle (Eds.), *Normative Foundations of the Welfare State: The Nordic Experience* (pp. 149-168). London: Routledge.

Hugman, Richard (1991). *Power in Caring Professions*. London: Macmillan.

Hvinden, Bjørn & Håkan Johansson ed. (2007) *Citizenship in Nordic Welfare States: Dynamics of Choice, Duties and Participation in a Changing Europe*. London: Routledge.

Johansson, Lennarth, & Gerdt Sunström & Linda B. Hassing (2003) "State Provision down, Offspring's up: The Reverse Substitution of Old-Age Care in Sweden." *Ageing and Society*, 23: 269-280.

---, & Gerdt Sunström (2006) "Policies and Practices in Support of Family

- Caregivers—Filial Obligations Redefined in Sweden.” *Journal of Aging and Social Policy*, 18(3/4): 7-26.
- Johnson, Debra (1996) “The Impact of the Nordic Countries on EU Social Policy.” In Lee Miles (Ed.), *The European Union and the Nordic Countries* (pp. 186-202). London: Routledge.
- Journeyman Pictures (2007) *Where Have All the Children Gone*. Surrey, UK: Journeyman Pictures.
- Karlsson, Martin, Tor Iversen, & Henning Øien (2010) *Scandinavian Long-Term Care Financing*. Oslo: University of Oslo.
- Karvonen, Lauri, and Per Selle (1995). “Scandinavia: a case apart.” In *Women in Nordic Politics: Closing the Gap*. Aldershot, UK: Dartmouth.
- Ketola, Outi, et al. (1997) “From Poor Relief to Social Rights and Social Care Services.” In Jorma Sipilä (Ed.), *Social Care Services: The Key to the Scandinavian Welfare Model* (pp. 77-94). Aldershot: Ashgate.
- Kildal, Nanna, & Stein Kuhlne (Eds.) (2005) *Normative Foundations of the Welfare State: The Nordic Experience*. London: Routledge.
- Kröger, Teppo (1997) “Local Government in Scandinavia: Autonomous or Integrated into the Welfare?” In Jorma Sipilä (Ed.), *Social Care Services: The Key to the Scandinavian Welfare Model* (pp.95-108). Aldershot: Ashgate.
- Korpi, Walter (1995) “The Position of the Elderly in the Welfare State: Comparative Perspectives on Old-Age Care in Sweden.” *Social Service Review*, 69 (June): 242-73.
- Leira, Arnlaug (2002) *Working Parents and the Welfare State: Family Change and Policy Reform in Scandinavia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- The Local: Sweden's News in English (2012/10/22) “Swedish parents fear after-

- school bullying.” [online]. 2012/10/23. Available: <http://www.thelocal.se/43968/>.
- Loftager, Jorn (2007) “Welfare as if deliberative democracy mattered.” In Normative Formation of the Welfare State: The Nordic Experience. Eds. Nanna Kildal and Stein Kuhnle. London and New York: Routledge.
- Lopez-Claros, Augusto (2005). Executive Summary. *The Global Competitiveness Report 2005-2006* (pp. xiii-xxvii). New Work: Palgrave Macmillan.
- Martinussen, Willy (1993) “Welfare Support in Achievement-Oriented Hearts: The Case of Norway.” In Hansen et al. (Eds.), *Welfare Trends in the Scandinavian Countries* (pp. 49-60). New York: M. E. Sharpe.
- Meagher, Gabrielle, & Marta Szebehely (2012) “Equality in the Social Service State: Nordic Childcare Models in Comparative Perspective.” In Jon Kvist, Johan Fritzell, Bjorn Hvinden and Olli Kangas (Eds.), *Changing Social Equality: The Nordic Welfare Model in the 21st century* (pp. 89-118). Bristol: Policy Press.
- Micallef, Ian (2005/5/31) “Local and Regional Democracy in Sweden.” 12th Plenary Session of the Congress. [online]. 2012/10/22. Available: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=889905&Site=COE>.
- Micheletti, Michele (1995) *Civil Society and State Relation in Sweden*. Adershot: Ashgate.
- Milner, Henry (1994) *Social Democracy and Rational Choice: The Scandinavian Experience and Beyond*. London: Routledge.
- Morgan, Kimberly J. (2005) “The ‘Production’ of Child Care: How Labor Markets Shape Social Policy and Vice Versa.” *Social Policy*, 12(2): 243-263.
- Myles, John (2002) “A New Social Contract with the Elderly?” In Gøsta Esping-

- Andersen, Duncan Gallie, Anton Hemerijck, and John Myles (Eds.), *Why We Need a New Welfare State* (pp. 130-172). Oxford, New York: Oxford University Press.
- Myrskylä, Mikko, Hans-Peter Kohler, & Francesco C. Billari (2009) “Advances in Development Reverse Fertility Declines.” *Nature* 460 (7256): 471-473.
- Nordic Council of Ministers (1994) “Women and Men in the Nordic Countries. Facts and Figures 1994.” *Nord* 1994: 3.
- OECD (2000) *Education at a Glance: OECD Indicators*. 2000 Edition.
- OECD (2011) *Sweden: Long-term Care. Help Wanted? Providing and Paying for Long-Term Care*. <http://www.oecd.org/health/longtermcare/helpwanted>.
- Ohlander, Anne-Sofie (1992) “The Invisible Child? The Struggle over Social Democratic Family Policy.” In Karl Molin, Klas Amark, and Klaus Misgeld (Eds.), *Creating Social Democracy: A Century of the Social Democratic Labor Party in Sweden* (pp. 213-236). Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- Petersson, Olof (1994) “Organizations.” *The Government and Politics of the Nordic Countries* (pp. 141-156). Trans. Frank Gabriel Perry. Stockholm: Fritzes.
- Radio Sweden (2012/9/19) “Stricter Rules for Private Healthcare Companies.” [online]. 2012/9/20. Available: <http://m.sverigesradio.se/artikel/5275810?programId=2054>.
- (2012/9/19) “Health care abroad appeals to more and more.” [online]. 2012/9/20. Available: <http://m.sverigesradio.se/artikel/5317750?programId=2054>.
- (2012/10/21) “Healthcare money is disappearing overseas.” [online]. 2012/10/22. Available: <http://m.sverigesradio.se/artikel/5317750?program>

Id=2054.

Rauhala, Pirkko-Liisa, et al. (1997) “Why Are Social Care Services a Gender Issue?” In Jorma Sipilä (Ed.), *Social Care Services: The Key to the Scandinavian Welfare Model* (pp.131-155). Aldershot: Ashgate.

Raaum, Nina Cecilie (1995) “The Political Representation of Women: A Bird's Eye View.” In Lauri Karvonen and Per Selle (Eds.), *Women in Nordic Politics: Closing the Gap* (pp. 25-58). Aldershot: Dartmouth.

Savla, Jyoti, Adam Davey & Gerdt Sunström (2008) “Home Help Services in Sweden: Responsiveness to Changing Demographics and Needs.” *European Journal of Ageing*, 5: 47-55.

Sipilä, Jorma, et al. (1997) “A Multitude of Universal, Public Services – How and Why Did Four Scandinavian Countries Get Their Social Care Service Model.” In Jorma Sipilä (Ed.), *Social Services: The Key to the Scandinavian Welfare Model* (pp. 27-50). Aldershot: Ashgate.

Sipilä, Jorma, Anneli Anttonen, and Teppo Kröger (2009) “A Nordic Welfare State in Post-industrial Society.” In Jason Powell and Jon Hendricks (Eds.), *The Welfare State in Post-Industrial Society: A Global Perspective* (pp. 181-199). New York: Springer.

Sørensen, Peder Michael (2007/2/12-13) “The Labour Market and the Danish Tertiary Education System.” *How Might the Changing Labour Market Transform Higher Education?: Expert Meeting*. Paris: French Ministry of Education. .

Statistics Sweden (2006) *Women and Men in Sweden: Facts and Figures*.

Sundström, Gerdt, & Lennarth Johansson (2005) “The Changing Balance of Government and Family in Care for the Elderly in Sweden and Other European

- Countries.” *Australasian Journal on Ageing*, 24 (June): 5-11.
- , Bo Malmerg, & Lennarth Johansson (2006) “Balancing Family and State Care: Neither, Either or Both? The Case of Sweden.” *Ageing and Society*, 26: 767-782.
- et al. (2011) “Diversification of Old-Age Care Services for Older People: Trade-Offs between Coverage, Diversification and Targeting in European Countries.” *Journal of Care Service Management*, 5(1): 35-42.
- The Swedish Institute (1994) *Child Care in Sweden: Fact Sheets on Sweden*.
- Szebehely, Marta (2005) “Care as Employment and Welfare Provision—Child Care and Elder Care in Sweden at the Dawn of the 21st Century.” In Hanne Marlene Dahl & Tine Rask Eriksen (Eds.), *Dilemmas of Care in the Nordic Welfare State: Continuity and Change* (pp. 80-100). Adershot: Ashgate.
- Tilton, Tim (1992) “The Role of Ideology in Social Democratic Politics.” In Karl Molin, Klas Amark, and Klaus Misgeld (Eds.), *Creating Social Democracy: A Century of the Social Democratic Labor Party in Sweden* (pp. 409-428). Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- Wrede, Sirpa, & Henriksson Lea (2005) “The Changing Terms of Welfare Service Work: Finnish Home Care in Transition.” In Hanne Marlene Dahl & Tine Rask Eriksen (Eds.), *Dilemmas of Care in the Nordic Welfare State: Continuity and Change* (pp. 62-79). Adershot: Ashgate.
- World Economic Forum (2009) *The Global Competitiveness Report 2009-2010: Country Profile Highlights*. 1-14. [online] . 2009/9/22. Available: <http://www.weforum.org/pdf/GCR09/GCR20092010CountryHighlights.pdf>.
- (2008) *The Global Competitiveness Report 2008-2009: Country Profile Highlights*. 1-9. [online] . 2008/9/25. Available: <http://www.weforum.org/>

pdf/GCR08/highlights.pdf.

--- (2007) *The Global Competitiveness Report 2007-2008: Country Profile Highlights*. [online] . 2009/9/20. Available: <http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Competitiveness%20Report/Highlights2008/index.htm>.

鳥瞰老人天堂

瑞典公共老人長期照顧服務

王品

* 王品，國立台北大學社會工作學系助理教授。專研性別與長期照顧政策、福利國家理論等。本文特別感謝銘傳大學公共事務學系助理教授陳欽春老師提供照片，及國立高雄師範大學性別教育研究所楊佳羚助理授提供瑞典行程之翻譯與說明。

前言

台灣社會近年來對北歐國家感到好奇，因為北歐社會能夠克服低生育困境，平穩地邁向高齡化，且以高度民主參與實踐性別與階級雙重平等，締造卓越的經濟表現，突破了大部分「高度發展」國家深陷其中的高齡少子化人口困境，證明少子化並非人類社會「發展」的必然代價，且托育托老問題以普及公共照顧服務應對頗令人安心，是促進婦女就業與社會團結的關鍵政策。亞洲最早進入高齡化的國家日本，自1980年代開始模仿北歐國家如瑞典與丹麥，建構公共長期照顧服務，靠此基礎才得以於2000年實施「長照保險」（Campbell et al., 2009: 69）。而日本當年選擇學習瑞典的原因是希望如同瑞典，實現「在經濟上也具有競爭力的福利社會」（日經business, 2012: 45）。

台灣2014年的2,343萬人口中，老年人口281萬人，占全國人口比率12%。且由於遲遲無法解決低生育率難題，影響所及，推估老年人口比率將於十年內成長8%，於2025年達到20%（473萬老人），並於2030年超過24%（561萬老人）（國發會人力發展處，2014）。顯示台灣正以高速進入超高齡社會，政策應對時間極為壓縮。相對於此，瑞典高齡化的速度非常平緩。二次大戰結束的1945年，瑞典老年人口占9.8%，至1971年成長到14%，進入所謂「高齡社會」，其後經過四十餘年老年人口比例才成長6%，於2014年達到約20%（191萬老人）（Statistics Sweden, 2015）。且預估再經過16年，至2030年老年人口才會成長到23%（234萬老人）（Statistics Sweden, 2009；Swedish Institute, 2013），屆時台灣的老年人口比率已高過瑞典。顯示瑞

典因為生育率穩定，整體社會人口老化速度掌握得宜。北歐經驗給世界的啟發為何？

長期在台灣推動社區照顧政策的彭婉如基金會，於2010年10月安排了一趟瑞典與丹麥的深度參訪行程，邀請關心高齡少子化議題的學者與媒體同行，以期了解瑞典在老年長照的政策理念、歷史變遷、制度設計、實務運作，與近二十年來北歐照顧制度經歷劇烈變革後的影響。筆者將此行參訪第一線長照服務單位的見聞，整理為本文的主要部分，並補充介紹瑞典長照制度之歷史與晚近變遷，及分析瑞典長照政策之成效。

一、瑞典長照之發展與成效

1-1 百年來的瑞典老人福利

瑞典學者Marta Szebehely (2013: 4) 形容北歐的普及式照顧福利國特色為：提供公共長照服務是屬於地方政府的責任，並由地方政府裁量與判定需求，容許各地因地制宜，財源來自公共財源（稅收），地方政府還可在法定範圍內徵稅與決定服務費率。有需求的人均可獲得長照服務，不限定貧窮者或無依者，因此無資產調查。且品質夠高，服務的確為社會各群體所使用，所謂「費用讓經濟弱勢者負擔得起，品質讓中產階級也滿意」，達到可及（accessible）、可負擔（affordable）與令人滿意（attractive）的效果。北歐國家老年照顧政策的目標是「幫助老人幫助她自己」（help to self-care）（Rostgaard, 2011: 91）、「支持老人過有品質且獨立的生活，愈久愈好」（Fukushima et al., 2010: 1）。此目標主要是透過「居家照顧」

政策實現，這項政策同時造就了北歐國家的女性普遍得以走出家門、進入職場，且照顧服務領域本身也為女性帶來大量就業機會的雙贏現象。

在瑞典，長期以來的基督宗教教區自治與地方自治傳統，使得照顧無依老人成為地方政府的責任。19世紀末瑞典經歷了生育率急速下降以及大量青壯人口移出國的移民潮（Kruse, 2010: 48），導致老年人口比例從1850年代占全國人口的4.8%，迅速倍增到1900年的8.4%（同時期英國與德國老年人口都只占總人口的4%），造成地方政府承受極大的福利壓力。在此「濟貧法」（The Poor Law）時代，政府僅針對貧窮無依的老人提供「救濟院」機構式照顧服務。1913年瑞典的國民年金保險開辦，全民的老年經濟安全獲得相當的保障，才減輕了地方政府濟貧的財務負擔（Edebalk, 2010: 67）。1918年，養護機構開放讓一般老人入住，但需全額自費，因此機構式照顧服務仍非「全民福利」，而係照顧弱勢的殘補式社會救助福利，此情形一直維持到1940年代。

1950年代，瑞典社會開始出現全面檢視老人福利政策的聲浪。起因是在二次大戰期間，瑞典的年金者（pensioner，退休者）組織起來抗爭，向政府爭取住宅津貼和提高年金額度。這個抗議組織請著名記者Ivar Lo-Johansson走訪全國老人養護院，並且詳加報導。1949年廣播播出後，再經歷1950年代幾起轟動一時的養護院老人離奇死亡事件，造成輿論沸騰。年金者組織除了批評養護機構「把各種狀況的人混在一起」的照顧模式，更揭露整個社會對老年照顧的漠視與被動，無視於老人在養護機構的悲慘處境，形同剝奪老人生存的價值。因此Lo-

Johansson喊出：「我們要『居家照顧』，不要『照顧之家』」（Home-care instead of care-homes）的口號。這股輿論逼得政府設立「老年照顧政策研擬委員會」。自此，「社區照顧」概念才被提出，並被視為是既符合人性、又最便宜的老年照顧對策（Edebalk, 2010: 69-70）。

居家照顧自1950年代誕生並茁壯，提供家務打理（採購、清掃、煮飯、洗衣）與／或身體照顧服務（個人清潔），成為支持老人獨立（免於依賴子女，尤其是女兒）、並能繼續住在自己家中的最重要且有效的老人福利舉措。至1975年居家照顧規模達到巔峰，受惠於居家照顧者達到全國65歲以上老年人口的16%，機構照顧者9%，合計涵蓋25%的老人（Sundström, 2009: 26）。其中，80歲以上老人有38%使用居家照顧，30%入住機構，公共照顧涵蓋率高達七成。但當時自付額甚低且常被免除，故存有相當程度的「過度使用」（Sundström and Johansson, 2005: S6）。於1990年代，長照制度經歷劇烈的制度性變革，使居家照顧與機構照顧受惠者比率大幅度降低。80歲以上老人使用居家照顧的比率從1993年23.2%逐年降為2001年的18.3%，其後回升為2007年的23%，此後並大約維持此比率直到2012為24%；入住機構的比例則從1993年的22.5%一路下滑到2007年的16%，此後並大約維持此比率直到2012為14%（Karlsson et al., 2010: 8, Table 4; NBHW, 2013: 29）。就80歲以上高齡人口而言，居家照顧與機構照顧兩者合計之涵蓋率自1993年的45.5%，一路降到2007年的39%，此後至2012年皆大致維持在該比率；就65歲以上老人而言，則是自1975年的涵蓋率25%降到2008年的15%。

事實上，居家照顧在1990年代的涵蓋率大幅降低，伴隨的是瑞典在單一的居家照顧之外發展出新興的「其他服務」（警鈴、送餐、日間照顧、交通服務等），尤其是預防性、成本較便宜，且能達到社會參與效果的服務，以滿足多樣化的需求。Sundström et al. (2011) 等人計算分析，如果將使用其他服務的老人，與使用居家照顧及機構照顧者並列，則2008年三者的涵蓋率分別是10%、9%、6%，合計為25%，就與1975年的居家與機構照顧涵蓋率合計一致，且昂貴的機構照顧使用比率在2008年還縮減到1950年代的規模。

當居家照顧廣受歡迎並成為北歐老人能獨立安心生活的依靠後，瑞典於1978年廢除法律中的子女奉養義務，因此子女照顧父母純粹是出於自願與情感。即便經歷1990年代的制度變革與居家照顧涵蓋率縮減，2007年歐洲的跨國長照研究（Eurobarometer, 2008: 66）仍顯示，當問到「老年父母需要照顧時，最好的方式為何」，北歐國家均有超過半數的人民認為，最好的安排是應由（公共或私人）居家照顧服務提供老人到宅服務；認為老年父母應搬去與子女同住者，瑞典與荷蘭僅有4%，丹麥與芬蘭僅有7%。

1-2 跨國比較：北歐普及長照制度的成效

在不同福利體制的國家中，家庭與國家對老人照顧的參與為何？北歐國家的長照服務使用率均高，在2007-2008年，居家服務涵蓋65歲老人的比率，丹麥為18.1%，挪威為12.1%，瑞典為9.2%；三國的機構照顧涵蓋率則分別為5.0%、10.8%、6.4%（Karlsson et al., 2010: 7, Table 3）。Sundström et al. (2011) 的

跨國研究發現，在長照資格相對較嚴（資源集中在重度者）的德國與西班牙，有長照需求的家庭中（表一），分別有31%與37%的重度照顧需求者完全只靠家人獨立照顧，這種情形在實施普及長照服務（資源並非集中在重度者）的挪威只占4%。再者，德國與英國的未使用居家照顧者中，分別有高達59%和52%是重度照顧需求者，顯示「資源集中制度」的矛盾與失靈。相反的，挪威的普及公共長照服務廣為人民使用，使用者中，重度需求者比率81%，而未使用服務者中，重度需求者僅占15%。顯示德國、英國的資源集中做法無法真正達到給重度失能者安全網的效果；挪威的普及長照制度則能真正發揮減少漏網之魚的安全網效果。

北歐的長照設計是讓大部份國民都使用得到國家提供的居家照顧，讓家人樂得跟著投入，政策真正達到促進家人感情、支持家庭的效果。而德國與西班牙的制度卻是因資格嚴、門檻高，老人不容易獲得公共長照服務，結果家人必須承擔全部的照顧責任、孤立無援。值得注意的是，居住自宅的重度失能者中「既沒有得到家人照顧，也沒有得到國家照顧」的這個「兩頭空」的比率，在德國、西班牙高達45%、42%（表一）。原來，不少人是選擇領取國家提供的「現金給付」（照顧津貼）再去雇用外籍看護移工（Lamura et al., 2008）。德國實施長照保險近二十年來，居家老人選擇領取現金給付者，始終高達八成（王品，2015）。且德國社會中社經地位低與移民背景者尤其傾向於領取津貼，此趨勢將造成社會二元化與貧富差距擴大，不利社會團結（Theobald and Hampel, 2013）。

表一：四種福利體制國家的居家照顧效能比較

福利體制	社會民主	自由主義	保守主義	家庭主義
代表國家 (單位：%)	挪威	英國	德國	西班牙
使用公共居家照顧者中，重度失能者比率	81	95	100	84
無使用公共居家照顧，亦無使用機構服務者中，重度失能者比率	15	52	59	58
重度失能者中，無使用公共居家照顧，只仰賴家人照顧的比率	4	19	31	37
重度失能者中，既無使用公共居家照顧與機構服務，也無家人照顧的比率	13	27	45	42

原始資料來源：Sundström et al. (2011)，改製表：本文作者。

Sundström (2009) 比較公共長照服務普及的瑞典與不普及的西班牙 (表二)，發現瑞典的老年人不管是獨居或有家人同住 (多半是偶居)，得到家人照顧的比例都不低。且同時得到政府與家人照顧的比例，瑞典比西班牙高出甚多。再者，獨居而有照顧需求的老人中，只仰賴家人提供照顧的比例，西班牙是65%，瑞典是38%；有家人同住，但既沒有從家人得到照顧也沒有從國家得到照顧的，在西班牙高達19%，瑞典是2%。

表二：家人在北歐與南歐兩福利體制的照顧參與程度比較

福利體制	社會民主	家庭主義
代表國家 (單位：%)	北歐瑞典 (資料年代2002-2003)	南歐西班牙 (資料年代2004)
ADLs至少一項須要幫忙的65歲以上老人，占全體老人比率*	21	20
獨居老人，其照顧來源：		
只有家人照顧	38	65
只使用公共居家照顧	24	5
兩者皆有	30	6
兩者皆無	8	-
與家人同住之老人，其照顧來源：		
只有家人照顧	78	76
只使用公共居家照顧	5	-
兩者皆有	15	3
兩者皆無	2	19

* Activities of daily living (ADLs) 係指日常生活活動功能，包含：上下床、走路、梳洗、吃飯、穿衣、上廁所、洗澡等。

原始資料來源：Sundström (2009)，改製表者：本文作者。

1-3 居家照顧人力的變遷

居家照顧是人力需求最密集、制度設計最複雜的一個長照服務項目，也是北歐長照政策的最大特色與成就。到底北歐長照制度的居家照顧人力何來？事實上，瑞典從1950年代開始推動居家照顧政策以來，歷經四個政策轉型階段，正好吻合於人力來源的四次變遷 (Edebalk, 2010: 70-72)。

瑞典老人人口從1940年代快速增加，照顧需求也跟著攀升，福利提供吃緊。1950年代，地方紅十字會開始招募有經驗

的家庭主婦來服務社區的老人，結果創造了三贏：（一）老人本身很滿意，（二）養老院床位需求降了下來，（三）招募傳統勞動市場所不看重的中年婦女，結果證明很成功。1950年代也是瑞典的建築現代化與家電用品蓬勃上市的年代，科技所造就的生活環境便利，也造就了居家照顧工作環境便利，大大有利於招募兼職的家庭主婦。居家照顧迅速擴增，原因之一是這項服務沒有「濟貧」烙印的問題。這個模式在瑞典各地被複製，直到老年人口攀升到志願組織的服務人力無法負荷，非靠地方政府出馬不可。

1960年代政府開始發放「居家照顧使用補助」，促使居家照顧持續成長，於1978年達到高峰。這個階段政府持續認為「居家照顧」是比「機構養護」便宜的老年照顧形式，因為到這時候為止，政府都只有付給這些在第一線從事照顧的中年婦女微少的象徵性薪水，幾乎可以說是志工性質。

從1970年代中期開始，瑞典的「全職家庭主婦」幾乎消失光了，政府開始必需用勞動市場的競爭價格來招募照顧人力。同時，照顧難度也開始升高，對照顧服務員的能力與教育要求跟著提高，整個居家照顧的成本水漲船高。尤其是需要密集照顧之重度者，提供其居家照顧的成本其實比提供其機構養護還昂貴。但是一直到1980年代中期，地方政府還是堅信居家照顧較便宜，甚至不惜關閉養護機構把老人移回自宅提供居家照顧。居家照顧的實際成本不容易被看出來，因為有一項隱蔽性補助未被納入計算，亦即，政府只針對住在自宅的老人提供「住宿津貼」，卻遺漏住在養護機構的老人。後者必須自行負擔膳宿費，這項開支是他們年金的70%加上其他收入的80%，可

謂相當高（Edebalk2010: 71）。因此政府無意間創造了一個「不要去住養護機構」的誘因，也讓地方政府沒有誘因興建養護機構。

Edebalk（2010: 71）指出，十年後回頭檢驗，發現「鼓勵重度失能者回自宅接受居家照顧」這個作法是錯的，應該改為興建適當的養護機構，將重度照顧需求者集中在此，並提供大量而密集的照顧。從1980到1990年的十年間，瑞典全國只有蓋出一棟新式的養護中心，而計算發現，住在這個新式養護中心的老人如果改為住在自己家裡並使用居家照顧服務，整個照顧成本會提高35%。因此發現，重大照顧需求的人如果採用居家照顧的服務形式，反而是昂貴的選擇。這些問題演變為政治問題，在1980年代末搬上政治檯面。政府的改革是平行提供住在養護中心的老人一筆住宅津貼，讓地方政府有誘因去增建養護中心，也讓老人有誘因選擇住到養護中心去。同時，中央政府還讓地方政府可以選擇外包此業務，以稅金公共購買民間營利性質的養護中心提供的服務，使地方政府在老人照顧上，同時得到更多自由與更大的責任。

1-4 1990年代長照制度劇烈變革

於1990年代，瑞典經歷經濟衰退與失業率升高，政府財政吃緊。同時，社會也開始要求多元與充足的服務。身心障礙法（the Disability Act）於1994年修法，國民教育法（the School Act）（規範市政府提供1-12歲小孩的照顧及教育）於1995年修法，地方政府想滿足社會不同群體的新需求，感到左支右絀（Szebehely and Trydegård, 2012: 302）。這段期間中央政府在長

照事務的變革包括調整地方政府權責，以及福利治理理念的轉變。例如身心障礙法將學習障礙者、肢體障礙者與長期精神病友的照顧責任，從中層省政府轉到下層市政府。再者，瑞典規範長照制度的「社會照顧法」（the Social Service Act）於1992年修法（又稱the Ädel reform），內含強烈的經濟誘因引導地方政府「以提供照顧服務來縮短醫院的住院天數」，導致醫院病床數從1992年到2005年減少了50%，且平均住院天數明顯縮短至遠低於歐盟各國，結果不管是機構或居家照顧，其使用者都愈來愈集中在高度照顧需求者（Szebehely and Trydegård, 2012: 302）。

這段期間的居家照顧成本持續升高，又因為要承接出院病人的居家照顧，故政府改革的重點放在緊縮需求評估標準。結果是整體居家照顧使用者人數降了下來，且居家照顧的對象開始調整為「需要密集照顧之重度者」，導致一部分使用者的服務量更大、更密集、更多夜間或24小時照顧需求（OECD, 2005; Trydegård, 2000: 586）。這就是第一節提到1990年代瑞典長照服務涵蓋人數比率下降的背景。

「社會照顧法」改革（the Ädel reform）還包括將原由三級政府的中層省政府負責的護理性服務（包括機構住宿式照顧與居家護理），交由原只負責社會性服務（居家照顧等）的下層地方政府（市政府），原屬前者的護理人力也隨之移撥到後者。而長照第一線服務人員的培訓內容也放入大量醫學相關專業；長照管理階層中的專業背景消長更明顯，1993年的統計顯示，醫療相關背景之管理者（例如註冊護士與職能治療師）比率竄升，而社會照顧相關背景者則降低12%（Trydegård, 2000:

588)。

這個階段的變革還包括開始引進一連串「新管理主義」(New Public Management [NPM])的作法，盼能增進效率 (efficiency)、品質 (quality)、選擇 (choice) 與增權 (empowerment) (Szebehely and Trydegård, 2012: 302)。變革作法包括將需求評估者與服務提供者二分，需求評估趨於嚴格，以及開放地方政府可將照顧服務外包給營利業者，亦即政府 (以稅金) 公共購買私人企業辦理之居家與機構照顧服務。此變革導致居家照顧督導的角色，從1970年代老年照顧黃金期的「福利協調者」(mediator)，職司普及協助老人安心取得服務，變成1990年代福利摶節期的「守門人」(gate-keeper)，負責控管預算、瞄準需求及提高資源效能，其心理所承受之倫理兩難不可謂不大 (Trydegård, 2000: 588)。

制度變革還有兩項結果，其一是需求評估趨嚴導致獲得居家照顧者減少，未獲滿足的需求遂轉向家人或私立營利業者所提供的服務。Szebehely and Trydegård (2012: 304) 比較1988-1989與2004-2005兩個階段有長照需求的老年人，發現後者從家戶之外的家人與朋友得到服務的比率成長近50%，顯示有「照顧再家庭化」(re-familialisation of care) 的現象。其二是私立營利長照服務業成長快速，且轉向使用營利照顧服務者主要是社經地位高，或只需低度協助以致於被公共居家照顧排除在外的人 (Szebehely, 2012)。瑞典自從開放公共長照外包後，私立居家照顧時數占全國居家照顧總時數的比率，從1993年的3%，一路升高到2005年的9%，再快速上升到2013年的24%；機構照顧由私立機構提供的床位數所占比率，從1993年的5%，一路升

高到2005年的14%，再升高到2013年的21%（Szebehely, 2015: 17）。在瑞典首都斯德哥爾摩市，73%的機構照顧與61%的居家照顧時數是由營利公司提供（Szebehely, 2013: 7）。丹麥的營利居家照顧公司也自2003年開放後，快速成長到2009年全國出現611個私人營利居家照顧公司，平均每市有6家，首都哥本哈根市更達到57家；全國98個地方自治區中僅4個市尚無營利居家照顧（Rostgaard, 2011: 84）。

瑞典將公共醫療服務、長照服務及國民教育「外包」，以稅金購買營利公司提供之服務，在近年來陸續爆發醜聞，引發社會一片激烈討論，甚至成為2014年的國會大選焦點^①。在長照方面，2011年11月瑞典的長照大型連鎖公司Carema在首都斯德哥爾摩市郊區所開設的老人養護機構，被家屬檢舉衛生與照顧品質低落，導致老人感染、截肢與死亡。其後該公司員工也檢舉公司種種導致品質下降的不當裁減經費措施，包括要求尿布需要全濕才能換，導致老人褥瘡嚴重；食物不足，讓老人餓著；減少耗材提供，導致廁所沒有衛生紙可用；老人的床壞了就讓他睡在地上數個月；以及裁減清潔人員，要求照顧人員兼做清潔工作，僅在評鑑前一天雇清潔公司來做大掃除；現場照顧人員不足，就叫別的部門的人員來零星幫忙等，而照顧人員向管理階層反應問題都被壓下，所以才導致家屬直接向市政府檢舉（The Local, 2011）。媒體還發現該公司給主管的獎勵原則是「替公司省錢最多」，而非「品質最佳」（Radio Sweden, 2011）。隔年政府成立了一個委員會，要研究如何加強管理長照與醫療服務，而社會也激烈討論究竟適不適合讓創投公司（Venture Capital firms）從福利部門賺取暴利（Radio Sweden,

2012a)。長照醜聞議題也成為2014年的選舉焦點，政治人物不分左右派政黨都強調要加強管理，「不能坐視我們的福利成為掏金者的天堂」（Reuters, 2014）。究竟營利企業所遵循的唯利是圖市場法則與自由競爭（低度規範）邏輯，與福利領域所需要的公共性與高度規範是否相容，或該如何因應，成為北歐經驗啟發世界思考的新課題（劉毓秀，2012）。

二、瑞典的居家照顧

以下介紹瑞典的整套普及公共長照服務。服務類型可依使用者的住處分為兩類：一是住在自己家裡的老人所使用服務，簡稱「居家系列服務」；二是入住式的「機構系列服務」。「居家系列服務」都含有預防失能與延緩失能惡化的功能，包括：居家照顧（Home Help，住在一般自宅或是住在集合老人住宅者均可使用）、失智症日間照顧、老人聚會點、送餐服務與平價老人餐廳、交通服務（政府補貼失能而無法搭乘大眾交通工具者，以公車車資搭計程車）、警鈴服務、輔具購買、居家無障礙設施改善、家庭照顧者支持服務等。機構系列服務則包括特殊住宅與復健服務。瑞典不稱「養護機構」而稱為「特殊住宅」（special housing），目的是改革以往病房式的空間與照顧思維，而強調個別性、家的感覺與生活的延續。本章以2010年10月參訪瑞典所得，介紹居家照顧的制度設計與運作狀況，參訪對象為瑞典隆德市居家照顧服務中心（Hemvård, rehabilitering och service för seniorer）品管主任Cecilia Åmark女士以及照顧服務員工作站主任Annica Stark女士。其後兩章分別介紹瑞典的新興「其他服務」與機構住宅系列服務②。

2-1 居家照顧申請程序

政府提供單一窗口讓有需要的民眾提出申請，所有申請案均交由一個單位負責評估，所謂「守門人」的角色，以確保資源配置的效率。評估後再交由居家照顧單位負責提供服務，評估的目的是決定提供服務與否、以及核定服務「時數」。居家照顧單位表示，瑞典的評估者很有公信力，幾乎沒有人質疑評估結果有何不公或不足。

「需求評估」的標準依據「日常生活活動」(Activities of Daily Living [ADLs]) 量表，看老人是否可獨立完成這些動作、是否需要輔具，以及是否有其他人可協助。ADLs的項目包括：上下床、走路、梳洗、吃飯、穿衣、上廁所、洗澡等。評估員還會決定每項任務需要多少時間來完成，同一位老人每天需要去服務幾次；這些都是由評估單位的評估員決定，不是由居家照顧單位來決定，而且是在開案的時候就決定好了。居家照顧單位表示，由於政府財政的壓力，需求評估的標準近年來有轉嚴的趨勢。例如近幾年只要「有家人住在附近」、或是「經濟上負擔得起私立營利的居家照顧（家事服務）」的人，都可能被政府評估為「不需要」居家照顧。

政府原則上一年進行一次複評，但是如果老人自己或是家人覺得情況變差了，需要更多時數，也可以主動向評估員申請重新評估。究竟老人的需求以誰的意見為主呢？瑞典的長照人員表示，評估員會以當事人（老人）意見為主，而非家屬的意見。例如家訪的時候，即便家屬當場對於照顧安排有意見，評估員還是會專注在老人本身的想法，而不是家人，這是表示對個人的尊重。

如果老人覺得評估員給的服務時數太少，可以向市政府的上一個行政層級「省」的行政法院申訴，這樣就會重啟評估程序。申訴管道包括申訴信箱，到處都有掛設，例如市立圖書館裡面也有。申訴的信件由政府主管來審理，並且規定在收到申訴的十天內，申訴者一定要得到答覆。

2-2 居家照顧內容與頻率

居家照顧根據老人的需要安排服務內容與頻率，服務內容分為「照顧」（洗澡、穿衣、吃藥等）與「服務」（洗衣、煮飯等）兩類。需要打掃的人可能服務頻率是兩週一次；同時需要照顧與服務者，可能就需要單天多次的服務，高頻率者可達一天服務7到8次，甚至可提供夜間居家照顧。再者，如果老人有家人可以擔負一些照顧任務，政府所提供的照顧就不會那麼密集；完全沒有家人的人，則可能仰賴政府的居家照顧來提供他所需要的全部服務與照顧。

2-3 居家照顧支援中心

我們所參訪的是瑞典南部最大城市隆德市南北兩個居家照顧支援中心之一，這是安排居家照顧服務與調度人力的中樞，但也負責規劃與諮詢其他的老人服務。例如：老人聚會點、老人公寓、足部照護諮詢、家屬支持、老人餐廳、志工服務等。

隆德市2014年總人口11.6萬人，老年人口1.8萬人，占該市總人口的15.79%（Statistics Sweden, 2014）。台灣與隆德市人口規模及老年人比率接近的為台北市的大同區，2014年底總人口13萬人，老年人口1.9萬人，老年人占比14.54%。

（一）「空間資源平均」的概念

為確保每個照顧服務支援中心有足夠的個案量，瑞典地方政府將全市劃分為人口適當之次區，每個次區僅由一個居家照顧支援中心提供服務，亦即「空間資源平均」的概念。如此能確保每位照顧服務員的每日工作量充足，以及往返各案家的交通路程適宜，能以走路或騎腳踏車的方式就近服務多人，或是提供單日多次的服務（高頻率），節省交通時間與耗能、減輕勞累，有助於照顧人員留任，也同時達到節省人力與服務多樣化的目的。居家照顧的個案之間約是騎腳踏車十到十五分鐘的距離。且配案通常會稍微按照地區來分，讓一位居服員的案子儘量集中在附近，不需要一下子衝到南邊、一下子又衝往北邊。隆德市是都會區，不像鄉下地區人與人之間住得很遠，所以其實還蠻好調配。

（二）照顧人力配置

以隆德市為例，全市人口11.6萬人，老年人口約1.8萬人，分作12區，每區大約有60到100位老人在使用居家照顧。12個區總共大約有1,000多位老人在自宅接受居家照顧，也有一些服務是送到老人集合住宅去的。全市設南北兩個照顧支援中心，各負責約600戶需要居家照顧服務者，管理150到160位照顧服務員。照顧服務員分為早、午、晚三班。每15位照顧服務員為一組，負責150戶，平均一個人大約負責10戶。大部分照顧服務員每天服務10個人，一天只服務4個人的是少數。然而，每戶的狀況不同。有的家戶一週只需要去一、兩次，有的則需要一天去五次，更有的需要兩位照顧服務員一起出動去服務同一位老

人。支援中心有103輛公務車供照顧服務員使用，也有許多是騎腳踏車出任務。

居家照顧支援中心還有三位護士的編制，其中兩位為全職，另一位為75%工時，負責教照顧服務員關於醫療方面的照顧，例如怎麼協助老人服藥。此外，支援中心還有一位復健專門人員，以及一位負責「無障礙環境」與「輔具」評估的人員。這兩位專門人員除了負責居家照顧的使用者以外，同時也負責支援中心本身附設的護理之家的住戶、與老人復健中心的使用者的診斷評估工作（楊佳羚，2007）。

居家照顧工作很累，很難做到一週40小時的全職，所以這裡的居家照顧員約只有一半是全職（做滿100%時數），其他多是工作75%到80%的時數。每天早上七點，日班的各組會先在支援中心集合。小組中有一人負責接聽電話，看當天是否有居家照顧員生病，要如何調度。如果調度不來，可以從市政府的人力資料庫找「臨時人員」來支援（詳見「2-5照顧人力來源」一節說明）。照顧服務員四人一組，以電話或傳真來互相聯絡。晚班則在傍晚有集會交接，以便不同的照顧服務員可以掌握之前發生的狀況。所謂晚班並不是半夜，在半夜如果老人或肢體不便者有需要，可以按警鈴連到相關單位（楊佳羚，2007）。

照顧服務員派案的原則是，盡量讓一位或是一組照顧服務員固定照顧某幾位老人。但是因為照顧服務員輪班、生病或參加在職訓練等因素，要完全固定配對關係很困難，只能盡量讓兩個人負責照顧同一位老人。居家照顧的主管說，這個問題對他們來說也還是個挑戰。

居服工作站

在「支援中心」行政總部之下，全隆德市設有10-12個分站，稱為「居家照顧服務員工作站」（簡稱「居服工作站」）。居服員相當多為年輕女性，還有不少男性。這個工作站有1位主管、3位護士、居服員總共約10位男性、40位女性。每天出去工作的居服員大約20人。

居服工作站每站由一位主管管理30到50個人，包括護士、照顧服務員，除了這個主管以外，還有一個輔助者，他的工作就是要支持、指導這30到50個人。工作站主管每三週要回支援中心開領導會議。過去在照顧領域的主管是以「護士」背景為多，但目前是「社工」背景為主，且有愈來愈多社工的趨勢。瑞典的社工是經過四年的大學教育畢業取得資格，社工教育中，必修的課目包含心理學、法律、教育、政治學、社會學、經濟學、政治經濟學，溝通技巧等。照顧服務員沒有辦法直接晉升為主管，必須進入實務工作後，再去進修三年半的主管課程，才可取得主管資格。

保障照顧人員工作權益的法規是「工作環境法」，而保障老人的法規是「社會照顧法」。這兩個法案沒有位階高低的差別，因此兩者要想辦法在彼此的權利上磨合。照顧人員有任何抱怨、不滿或建議，都可在支援中心的「工作環境」會議上提出來。在市政府層級設有「長照委員會」，委員會成員包含相關職業的工會代表，包括照顧服務員代表、護士代表、復健師代表等。

（三）工作模式

居家照顧不是以一小時一小時來安排，而是以「每家任務所需時間」來安排一整天的工作表。有的任務只需要十五分鐘就可完成，例如代購物品帶去使用者家中，照顧服務員完成任務後就可以離開。

對於新申請服務的老人，居服工作站的護士會跟著居服員去老人家裡指導如何做護理照顧，經過一到兩個禮拜後再跟著同一位居服員去看一次服務狀況，如果狀況穩定就不需繼續跟訪，而讓居服員單獨作業。居家照顧並無督導，護士與居服員去老人家裡的頻率都是評估之初就已定好的。

工作配備與預防感染

居服員來工作站的時候是穿私人的衣服，但他們出發去工作時會穿上工作服。工作服就是牛仔褲配上衣。他們的固定配備是雙肩式工作背包，裡面一定要有三樣東西：一是一次性塑膠手套；二是一次性塑膠鞋套，套在自己的鞋子外面，就可以不必脫鞋走進人家家裡；三是塑膠圍裙。如果有特殊需求的話，還要另外帶配備。工作背包是不帶回居服員自己家的，因為怕任何傳染。工作服也不帶回自己家，居服員換下來的工作服都留在工作站，減少細菌傳染機會。工作所需的報表也全部在工作站寫完後留在工作站不帶走，所以每天工作完就來這裡把全部東西留下。此外，也不需打卡。

午餐問題

居服員通常自己帶便當，在工作站的共同餐廳裡用微波爐加熱。通常不會在所照顧的老人家裡用餐，但是在失智老人住

宅裡的工作人員就會跟老人一起吃飯。居服員碰到老人希望他留下來陪著吃飯的時候，他們會陪一段時間，但不會在老人家裡用餐。有時候老人邀請居服員一起喝個咖啡，居服員會一起喝咖啡或吃茶點，但是午餐是不會一起吃的。但有些老人需要餵食。

騷擾問題

老人騷擾照顧人員的事情其實很少發生，處理原則是：不會因為甲騷擾乙，就剝奪甲被照顧的權利，因為瑞典認為被照顧是人應有的權利。這時就會用調配的方式處理，例如讓兩位居服員一起去值勤，避免單一工作者被騷擾的機會。也可能會換成男性居服員去服務男性老人。

2-4 居家照顧收費設計

瑞典的居家照顧服務是由稅收來支付，而且是地方稅（瑞典的稅制特色是地方享有極高的稅收來源，故自主性較高）。但是使用服務的人，還是要負擔「自付額」。自付額的計費方式有三個特色：

- （一）上限保障：居家照顧費用設有「自付額支出上限」（表三），目的是為了保護人民不會因為一時照顧需求提高，而必須付出災難般的巨額費用，最終造成破產落入貧窮。因此，凡是該月份的照顧需求（以及相應的費用）超過這個上限的數額，超過的部分人民就不用付費，由國家負擔。上限額度由地方政府決定，以落實地方自治、因地制宜的精神。

(二) 小量補貼大量：讓失能程度輕的初階使用者（所謂小量使用者）負擔較高的單價，而失能程度重必須大量使用居家照顧者，其單價較低。

(三) 量能付費：在上述「支出上限保障」以內的居家照顧時數，人民的自付額到底是多少？答案是——每個人不一樣！受兩個因素影響：

1、收入水準：

居家照顧費用設有級距，依據國民的收入（例如年金）來決定要付多少自付額。所以，同樣使用「洗澡」服務的兩個人，付的費用可能不同，因為這兩人收入程度不同。

2、月費級距：

依照不同服務使用量劃分級距（表三），以單月計費，在同一個級距內所需負擔的費用是相同的。例如在1-9小時的級距裡，使用1小時與使用9小時的月費都是324克朗，不管護士去服務一次或去十次。評估員評估決定申請者一個月需要多少小時的居家照顧，然後就根據申請者的收入來決定月費。

表三：瑞典普通住宅的「居家照顧」使用者自費額計費方式^③

居家照顧計費法：按照服務需求層級計費				
服務級距	1	2	3	4
每月核給時數	1-9	10-49	50-119	120-
以個人收入計算費用： 收入範圍 = 「稅後收入」減「房租」再減「生活基本所需費用」				
每種服務級距者「收入範圍」納入之上限	60%	70%	80%	100%
每種服務級距者，每小時費用占「價格基數」之最高百分比（2012年價格基數為44,000瑞典克朗）	30%	34%	38%	48%
計算結果：2012年每種服務級距者，每月最高收費上限	1100克朗	1247克朗	1393克朗	1760克朗

資料來源：Lund（2012）

說明：

1. 本表格內容之翻譯與下列註腳說明由國立高雄師範大學性別教育研究所楊佳玲助理教授提供，特此致謝。
2. 所謂「生活基本所需費用」，指扣除居家照顧費用、老人日間照顧費用與市政府健康照顧費用及房租後，仍需支付之生活基本所需費用，包括：食物、衣鞋、休閒與基本醫療所需（如報紙、電視稅、電話、傢俱、居家保險、旅行、牙醫、醫療）。瑞典每個市政府會依據當年度價格基數進行計算，再依據住所性質不同列出兩套「生活基本所需費用」。以隆德市政府2012年為例，說明如次頁表四。

表四：隆德市「生活基本所需費用」表（2012）

居住在普通住宅 或肢體不便者的集合住宅		居住在特殊住宅 (有24小時照顧服務的機構式住宅)	
狀態	生活基本費用	狀態	生活基本費用
超過65歲獨居者	5,165 克朗/月	超過65歲獨居者	3,067 克朗/月
超過65歲與伴侶同住者	4,356 克朗/月/人	無(因特殊住宅皆為單人房)	
19-64歲獨居者	5,701 克朗/月	19-64歲獨居者	3,670 克朗/月
19-64歲與伴侶同住者	4,731 克朗/月/人		

2-5 照顧人力來源

瑞典人認為，國家不能以「招募不到照顧人力」為由而不發展照顧服務制度。因為照顧服務是對失能者的一種生活支持與失能預防，一定要及時進入老人的家中，才能防止失能情況發生或惡化，並防止老人失去獨立生活的能力。一旦錯失時機，後續的照顧會更昂貴、更費人力。瑞典開發、留任照顧人力的做法如下：

(一) 薪資

瑞典的照顧服務員薪資水準，根據隆德市居家照顧支援中心主任的說法，是「對同樣學歷的人來說，居家照顧是能夠得到相對較好薪資水準的工作」。臨時照顧員的起薪是月薪16,200克朗，正式照顧員17,900克朗，薪資還會隨工作表現年年爬升，逐漸升到21,000至22,000克朗。薪水與加薪幅度係每年由工會與雇主（市府）協商，個別照顧服務員也會與主管商談，主管會

依個人能力與工作表現不同，而給予不同程度的加薪比例，並不是齊一水準，也不是由所照顧的個案困難與否來決定薪水高低。每年調薪比例約1-3%。照顧服務員的年齡，從二十幾歲到六十幾歲都有，平均約四十到四十二歲。人力流失情形約每年10%，招募的難度不一定，看時期。

照顧服務員的薪水是算月薪，不是時薪。正式管道所雇用的人力，又分為全職工作者（例如做滿100%的工作時數），以及非全職工作者（例如僅做到75%或50%的工作時數）。照顧者多數是全職，所謂全職的時數是一個月大約工作165個小時，一週約36.33個小時。政府用了多重方法確保每位照顧服務員每個月有足夠的工作量，以確保其月薪穩定，但不會過累。方法包括上述「空間資源平均」等。居服工作站主管表示，年輕人的流動率並沒有比較高。

（二）正式與臨時人力

居家照顧制度所用的照顧人力，正規培訓管道在「職業高中」與「成人教育機構」。在高職通過2年訓練課程者，畢業就可以從事照顧工作。除了正式人力，瑞典還另外開闢「臨時照顧員」這個人力來源，直接錄用「毫無訓練的一般人」開始提供服務並邊做邊學，叫作「代理照顧服務員」。他們的工作時間一半用去上課（帶薪上課假，算在工時之內的訓練課程），在「成人教育」機構完成進修，把照顧知識與技巧補齊，但沒有規定需要在多久時間內上完這些課程。臨時照顧員上完課後就成為正式的照顧服務員，不需經過其他考試，也沒有「證書／證照」這類規格，原因是瑞典認為相關課程的老師會負責把

關，所以不需另外再考試。

「代理照顧服務員」其實只占整個居家照顧人力的10%，表示這個職場不斷有新人進入，也不斷有人完成訓練成為「正式照顧員」，所以常態存在的「代理」人員只占10%。另一方面，也表示瑞典居家照顧的主力並不是這些沒有受過訓練的人，而仍舊是「完整受訓」的人。但因為有「代理照顧服務員」存在，長照政策能夠服務到的人數就多出很多。譬如說，失能程度比較輕，需要服務以家務打理為主的「老人公寓」住民，一半的居家照顧都是由「代理照顧服務員」所提供。

一個居服工作站每天約有20位工作人員，服務30-40位老人。當居服員請假時人力如何調配？靠的是瑞典的「人力資源中心」。他們手上有40位人才名單，這些人才有的是已完成居服員訓練，有的是尚未受過訓練的。當某個居服員工作站缺人的時候，就會向「人力資源中心」調「臨時照顧服務員」人手過來。可以申請調配人手的情況包括正式員工請假、員工參加在職訓練或休假等。

居服員的在職進修是由居服工作站安排地區護士來上課，一個禮拜一小時。調度的方式是把工作站居服員分成兩半，一半出去工作，另外一半上課。在職進修的課程包括「癌症認識」、「癌末照顧方式」等實務主題。除了集體上課，每位居服員每個月會有一次與主管的工作談話機會，如果需要幫忙可以使用此管道向主管提出。

三、瑞典的新興「其他長照服務」

對於居家的老人，除了居家照顧，還有一系列新興長照服

務可搭配使用，包括：老人聚會點、志工服務、老人餐廳、家屬支持中心、失智症日間照顧中心等。

3-1 老人聚會點（Meeting Point）

（一）空間與無障礙設施

我們在2010年參訪的這所聚會點，是一棟看起來相當新、相當明亮的公有建築，地上三層樓加地下室空間。一樓的高度高於地面，出入口有7階階梯，故在扇形開展的階梯左右兩側與中間都設有扶手。出入口一側還設有電梯，讓使用輪椅等輔具者可自行出入。一樓平面配置包括長型的展示空間與沙發座椅，牆上展出該聚會點老人所編織的掛毯壁飾，多個玻璃櫃展示著老人們手製的布娃娃、裝置藝術品等。長廊右側有無障礙廁所、護足室（足部治療室，瑞典文Fotvard）、工作人員辦公室，長廊左側放置兩部電腦可供上網。長廊最底端是一間編織工作室，裡面沿著牆放置十部木架織布機，房間中央是兩張長桌併成的大方桌，我們參訪時，有十位女士正圍著大方桌坐，進行她們的手工藝課程，她們的助步車輔具就停在工作室的門邊，也有人直接坐在自己的小車上。我們還看到來打電腦的女士使用單手拐杖。地下室有兩個房間，我們參訪時老人們正在其中一間上韻律舞課程，另一間的撞球檯當時沒有人使用。

（二）設立緣由

瑞典的老人聚會點性質上類似台灣的長青會館、樂齡學堂、長青學苑／大學或村里老人活動中心、關懷據點等，參與者從65到95歲都有，多是因為興趣而來。但瑞典老人聚會點與

圖一：瑞典老人聚會點，無障礙空間讓使用行動輔具的老人也能來參加活動



(王品／攝)

台灣的差別是，瑞典徹底做到環境無障礙，因此真正落實讓一般老人與失能老人均能前來使用，達到社交與休閒娛樂目的。也因此配備專業照顧人力、成本相對較「老人聚會點」昂貴的「老人日間照顧中心」，就只服務「失智症」老人。老人聚會點這項服務發展的背景是，隨著瑞典老人人口成長，愈來愈多的老人終日待在家裡，當其同輩親友漸次凋零後更易感到孤獨且與社會脫節，因此發展出老人聚會點這項服務，作為一種預防孤獨與失能的措施，鼓勵老人參與社會、保持自我身心活躍與人際圈活絡，故不用事先評估或登記，任何老人都可以來參加。

瑞典老人聚會點稱呼老人為「參與者（visitor）」，而非社福領域慣用的「使用者」或「個案」。老人聚會點的定位是「沒有壓力」，老人不是來見特定的人，而是來參加活動、體

驗文化，例如欣賞歌劇、藝術展覽、音樂欣賞等，他們也會自己組成他們有興趣的事務的小團體，例如爵士樂團。各種活動中，最受歡迎的是健身運動，不僅歷時最悠久且每週都安排。老人聚會點也有「常客」，每天都想來參加活動。因此工作人員會用「排隊等候」（waiting list）的方式，確保排隊者終究有機會可以進來。

（三）活動安排

老人聚會點固定會舉辦室內、室外活動，大部分的活動點子都來自老人，聚會點工作人員的角色主要是聆聽前來參與的老人的想法，從旁協助。唯有依照老人的想法去經營聚會點，他們才有參與感、成就感、歸屬感，也才會吸引更多人來參加並且創造更多互動。例如參與的老人想組織讀書小組、電腦課、編織課、去看服裝秀、一起去旅遊等，或是八月安排品蝦大餐、十月安排品鵝大餐、十二月聖誕節活動等，甚至有大學等級的課程，而老人最愛的是體育課。我們所參訪的這所老人聚會點地下室設置的「撞球桌」，就是來自該中心參與者的建議。聚會點平日常態維護交由聚會點的老人集體幫忙，例如煮咖啡，因為他們都是成人，都有能力自己做事。

老人聚會點也會排入國家重點健康政策的相關活動，例如，聚會點特別安排足部治療師的門診時間，幫老人檢查，也提供足部照護諮詢，包括如何強化腳力、糖尿病患者的足部照顧、足部腫脹相關的醫療與護理問題等，以幫助老人維持行走能力。這項措施是出於「老人有健康的腳就能夠更長久維持健康生活」的認知。因此在市政府編制了四個具備足部照護專長

的專業人士，在聚會點提供收費便宜的諮詢服務。

此外，老人聚會點也會連結其他社會資源（附近的教堂或 NGO 組織）一起辦活動。活動安排的重點之一是增進世代接觸機會，例如與附近的學校合作安排電腦課，讓 16-18 歲的青少年教導老人如何使用電腦。也歡迎國中小學校在一到九年級的課程中放入與老人有關的教材，歡迎學校來邀請老人去學校講課。

（四）交通接送

使用居家照顧的老人也可以來聚會點社交，由最熟知他們狀況的「照顧服務員」（稱做「連絡人」，contact person）幫他們安排公車接送路線。老人約 15-20 人一組，在家吃完午餐後，政府派一輛低地板公車去將他們一一接來聚會點。低地板公車讓老人上下車自如，而固定一群人一起坐車有一種團體歸屬感，像郊遊一樣，所以老人出門都非常開心。通常天氣好的話會安排公車載大家去海邊、國家公園、星期天的農場烘焙與咖啡時光等，這些活動都是參與者自行組織，老人聚會點的員工並不會隨行。租用公車可得到政府補助，老人只需負擔很便宜的公車票錢，由志工負責收錢。

主管告訴我們，全隆德市 15 個老人聚會點合計約每天 450 人來訪。1 個老人聚會點每週的使用量平均達到 160 人次，其中 100 人次是搭乘公車前來，另外 60 人次是自行前來，包括自己走路過來或是搭乘計程車。

圖二：瑞典低地板公車到站時下沉，讓公車地板與人行道等高且無縫。車門開啟後，門上與車內適當高度處均設有扶手，協助乘客安穩走入車內



(王品／攝)

(五) 預算與營運

隆德市設有15個老人聚會點，年度總預算為1,300萬克朗，用以支付人員薪水、空間、場地、活動、食物費用等。(2014年10月24日，1美元 = 30.04台幣(現金匯率) = 3.77克朗，故1,300萬克朗約等於344.8萬美金=103,586,211台幣)。老人聚會點雖然不是地方政府的法定義務，但隆德市認為這項服務能讓老人更為活躍且能預防老年失能、失智症，所以隆德市主動加強辦理。

（六）行政人力編制與運作

15個老人聚會點共用一位主任，每一聚會點編制2-3位工作人員（性質為市政府雇用人員），15個點總共25位工作人員。員工背景主要是社工畢業，但這並非必要條件。他們需要具備一點老人學的知識，以及休閒學、運動技巧與安全等概念。

15個老人聚會點裡面，9-10個中心是一週開張五天（星期一到五），其他的一週僅開張1-2天。主任每月工作表是輪流去拜訪這15個中心，並且每兩個月就把15個中心的全體工作人員召來開一次大會。通常會把會議時間安排在足部治療師到聚會點看診的時段，就能請足部治療師幫忙看視整個老人聚會點，這樣聚會點就不需要因為工作人員通通不在而不開張。

事實上，這位主任不僅管理15個老人聚會點，還兼管5個「老人公寓」的駐站服務員（老人公寓駐站服務員提供老人家庭清掃與修理等服務，一個禮拜約去老人家裡1-2次，與「居家照顧」及「公寓管理委員會」都不同，後者另見「4-1老人公寓」一節說明）。

3-2 志工服務

這是一個非常新的政策項目，2010年9月才開始實施。根據推估，2025年隆德市八十五歲以上老人會比現在多出百分之五十，將難以因應其需求。又發現現在一般六、七十歲退休者還很健康，也並不想從社會退休。因此志工來源很大一部份是去招募退休者，也有來自社工系的學生，到我們參訪時（2010年10月）此政策上路甫滿月，已經招募到二十位志工。目前政府人員與這些志工常聚在一起討論如何發展志工服務。已經發

展出來的項目是提供老人陪伴與讀報等，服務地點在老人聚會點或是老人自家住宅。志工來源很大一部份是來自「退休者」本身，也就是健康的年輕老人，構想是由年輕老人去服務老老人。

3-3 老人餐廳

老人餐廳設立的目的是讓老人以較優惠的價格，吃到不錯的正餐或茶點，也成為老人社交的場所。我們的行程刻意安排來此午餐。這間老人餐廳位在交通方便的一幢市區建築一樓，挑高的空間四面全是無色玻璃落地窗，裡外明亮。每隔一扇窗掛一副暖色系藤蔓植物圖案的棉布窗簾，增添室內的色彩。黃色吊燈光線足夠但柔和。空間無障礙，木桌木椅都很輕，可自由移位，我們用餐時看到餐廳最裡面有一群女士們圍著圓桌聚餐，其中一位成員就坐在她的電動車上面用餐。老人餐廳還附設撞球檯，一男一女兩位老人在比賽。午餐是自助套餐，提供適合老人的食物，菜色色香味兼具，既能引起食慾又營養均衡。正餐價位是老人42克朗、員工52克朗、一般人70克朗；一套茶點（咖啡加蛋糕）是15克朗。像這樣的老人餐廳大約每天100-150人次使用。

3-4 家屬支持中心

於2009年，瑞典立法規定地方政府需提供家屬支持服務，但在此之前有些地方政府已開始提供這種支持服務。例如，隆德市在大約十五年前就開始有這種對家屬的支持服務，但直到法定義務出現，才開始設立正式的服務中心。「家屬支持中

心」是屬於公民服務的性質，所以只要隆德市的居民都可以使用，不分區域。主要提供照顧者建議、資訊、諮詢與支持。

為何2009年會立法強制要求地方政府「應提供」家屬支持服務呢？原來「社福法」的規定是地方政府「得」提供家屬支持服務，並沒有強制性。但瑞典政策走向愈來愈傾向讓老人與病人都盡量待在家裡養老，不進入機構照顧，導致六、七十歲的家庭照顧者的重要性頓增，因此法律裡的「得」字就被改成「應」字。

「家屬支持中心」的目標是給家庭照顧者支持，提供他們需要的資訊，並減少壓力，預防家屬身心耗弱。這些都是非常個別性的服務。家屬中心也在服務過程中，肯定家屬對家人的照顧的重要性。

家屬支持中心有4位工作人員，其中一位是主管。服務對象是所有家裡有需要照顧的人，包括伴侶（配偶或同居人）、照顧子女的父母、照顧父母的子女，甚至是參與照顧的鄰居或朋友。需要照顧的人包括慢性病患、老人、肢體不便者，包含所有20歲以上的人，但最常見的使用者是老人的家屬。

諮詢談話以個別或團體方式進行；每個禮拜四則舉行「週四咖啡」活動，辦不同主題的演講。當家屬無法出門參加活動時，工作人員也會主動做家訪。而如果家屬要來這裡參加活動，就一定會安排「喘息服務」去家裡替代這位家人。

支持中心設立了一個電話專線，家屬突然遇到問題不知道該怎麼辦，或是需要找人談話時，就可以打電話來這邊問，服務時間為禮拜一到禮拜四早上與禮拜四晚上。除了專線，上班時間打進來的諮詢電話他們也會接。另有「晚間演講」這項新

活動，目前為止只辦了兩次，其中一次找人來談失智症，另一次是特別從挪威請專家來講一個專題。他們還與紅十字會合辦「家屬團契」，讓家屬互相交流照顧經驗，又交到新朋友。家屬也會自組讀書會、進修班，談同理心。在具有普及公共照顧傳統的瑞典，這些活動的需求是新興的，一方面是讓家屬增加知識，另一方面協助他們更加留意自己、關照自己，不能因為一直照顧別人而忘記自己的需求，到最後自我都不見了，容易導致身心耗弱。

家屬支持中心的所有服務都是免費的。晚間的聚會活動不一定在此中心舉辦，也可能辦在老人聚會點。很多家庭照顧者本身也是老人，她平常是有能力去聚會點做日間活動的。因此家屬支持中心的工作人員透過聚會點，已接觸到愈來愈多的「家屬」老人。除了獨立主辦活動之外，他們也會轉介相關資訊給家屬。比如說「短期照顧中心」有提供一種叫做「安全感的

地方」的服務，該處有兩個床位提供短期照顧1至2週，讓家人去旅遊度假。家屬支持中心最主要的功能是支持、連繫與轉介，例如，他們會邀請隆德市聘僱的兩位失智症專門護士來演講，或與家屬會談、給予支持。

評估員會評估家屬需要多少小時的喘息服務，一個月十五小時以內的喘息服務是免費的，超過要自費。喘息服務自付額基準與居家照顧一樣，且都與申請者的收入相關。

由於家屬支持中心是新設立的服務，因此做了一張小摺頁發給家屬，也放置在醫院、社區健康中心等地方，很多人真的是透過此管道才跟中心連絡上。此外，他們也製作了一種「家屬卡」，讓家屬把老人的資訊都寫上去，隨身攜帶。「家屬

卡」的目的就是在於給家屬安全感，比如說，如果有一個太太突然生病了，她被救護車載去急救，她會想說我家裡那個失智症的丈夫怎麼辦？有了隨身攜帶的「家屬卡」，救護人員就會知道她還有一個失智症的丈夫在家，就會趕快調配人力去照顧這位失智症丈夫，這樣就能給照顧者很大的安全感。此外，家屬支持中心也必須告知整個長照體系裡的工作人員這個新中心的存在與功能，讓大家幫忙向家屬宣傳。

與家屬支持中心合作的單位包括家屬讀書會、家屬成立的各種協會、失智症協會、肢體不便協會、教堂、報紙，甚至是年金者雜誌。他們會與這些單位合辦活動，或這些單位如果有需要來借場地也可以合作。隆德市政府的網頁上也有提到家屬支持中心，並發布相關消息。

家屬支持中心的經費來自國家撥給市政府的一筆特別經費，約一年三百萬克朗，支應四位工作人員的薪水、場地與活動費。工作人員需要的背景是社工、照顧服務員、醫療與護理，此外，他們也支持在職進修，例如，我們到訪時恰好有兩位工作人員去首都斯德哥爾摩上關於家屬方面的專業課程。

3-5 失智症日間照顧中心

空間與活動

我們所參訪的這間失智症日間照顧中心（下稱「日照中心」）是1970年代的建物，僅一層樓，原是醫院的聚會中心，8年前整修成為日照中心。一走進日照中心，感覺像是進到人家家裡，只不過這個家幾乎沒有隔間，而且相當寬敞，一眼就看到整個家的空間功能分布在日照中心的幾個角落：客廳沙發

區、廚房流理台區、餐桌區、窗邊小桌區，以及近門口處的一間廁所。挑高的空間光線充足，每個窗台邊都擺滿了綠色懸垂植物。原木色系的傢俱，搭配地毯與壁毯的暖色調，沙發圍繞著一個假的壁爐，牆上佈置著許多幅畫與一個骨董鐘，還有一架原木色的立式鋼琴，十足家庭感。

唯一用牆隔間的是「休息室」。休息室大小接近一個臥房，裡面有一張床，但並不是用來睡午覺的（瑞典人並沒有睡午覺的習慣）。休息室的目的是讓情緒比較躁動的老人可以緩和下來。休息室採間接光源色澤接近自然光，明亮但柔和，放著柔和的音樂，牆上投影出充滿綠意的森林照片，還有光纖等光影輔療器材，佈置出一個可以讓情緒緩和、放鬆的空間。

圖三：瑞典失智症日照中心，就像一個比一般家庭還要寬敞的家



（陳欽春／攝）

日照中心的理念是不以藥物來治療失智症，而是透過社交性的活動來刺激失智症老人的種種能力。為老人所設計的活動中，有個別活動也有群體活動。群體活動包括大家很喜歡的文字接龍、音樂、唱歌、畫畫、照相、玩牌等，也有比較動態的「手部按摩」活動。現場的三個工作人員會保持互相幫忙，帶活動的時候，如果分「角落」，就是你負責廚房這一角，我負責客廳這一角。一位工作人員需要備餐或是打掃的時候，就由另一位工作人員去帶全體老人做群體活動。並沒有職能治療師等，但日照中心會有志工參與，例如「帶唱歌」的吉他志工一週來一次，陪老人一起彈吉他、唱歌。

「懷舊療法」（reminiscence therapy）是日照中心的一個重點，身處在熟悉的古早用品中，對老人非常重要，是他們回味與安全感的來源。因此之故，日照中心佈置成「懷舊環境」，書架上陳列的書籍、裝飾品、用品等，都充滿了古早味，是阿公阿嬤小學、中學年代的東西。例如那個時代的學生帽、日記本、連絡簿、成績單、古早的駕照、郵局帳簿、髮簪、日曆、相片、畫片、書籤等，老人往往拿起這些東西就愛不釋手，可以談上一個早上，談他們以前怎樣怎樣。

失智症日照中心還養了一隻綠腹黃背的小鸚鵡，名字叫做Sune，住在一個城堡般的大鳥籠中，放在客廳沙發區。工作人員認為生物與人的互動對於失智症老人很重要，所謂「寵物療法」。但貓狗不好掌握，所以選了養小鳥，小鳥會飛到老人肩膀上，可以親近又不會有傷害性。

老人在日照的一天

每天早上九點，交通服務會去家裡接老人來日照中心（所謂的交通服務就是政府補助行動不便的老人用「公車」的票價搭乘計程車）。在出門之前，老人的家人，或是他們的居家照顧服務員，會幫老人換好衣服、扶上車。自己有辦法上下車的老人就自己坐車前來。到了日照中心，一天的開始是先喝咖啡、吃小麵包、小點心，然後一起聊天。中午十二點三十分，市政府的中央廚房把午餐送來，大家一起用餐。下午兩點半，就是結束之前，還會有一次喝咖啡時間，活動三點結束，交通服務再把老人送回家。

日照中心一整天的活動是什麼？每天固定一定有的項目就是全體一起做運動，還會去日照中心室外的花園坐著聊天，以及出去散步。另外也會安排老人們幫忙洗碗、做沙拉、做蛋糕等。讓老人「一起做事情」，是日照中心規劃活動的重點。家人不會跟著一起來日照中心，但有時候老人的照顧服務員（連絡人）會與家人連繫，告知狀況。

政策目標

日照中心的目標是失智症老人的「功能維持」，包括環境認知的能力，以及能夠執行日常生活活動的能力，或是「減緩老人功能喪失的速度」，以便讓失智症的人能夠住在自己家裡愈久愈好。日照中心工作人員現在都稱呼老人為「參與者」（visitor），而不稱「病人」或是「服務使用者」，是重大的心態轉變。在瑞典，「老人聚會點」針對一般老人與失能老人提供服務，而「日照中心」純粹是服務失智症老人，兩者不相混

合。

申請流程

申請使用日照中心須經兩次評估，第一次由評估員、該地區失智症護士（全隆德市共有2位）、申請者的居家照顧服務員（即所謂「聯絡人」，contact person）三人一起進行家訪，以便了解老人的需求及家裡的狀況。如果評估結果是老人的確有日照的需求，評估員就會與日照中心連絡，安排這位老人到日照中心做「初次拜訪」，通常由家人或是聯絡人陪同，不會在中心待很久，通常是下午一個小時，喝杯咖啡。如果初次拜訪一切OK的話，接下來可能就會固定拜訪日照中心幾次並加長時間，並安排交通服務（計程車接送）。第二次的評估是在日照中心進行，由評估員與該地區的失智症護士一起完成評估。

適應新環境

老人剛開始來日照中心的時候，是以一周兩天為單位，讓老人慢慢適應。接下來就看他們的需求，適應得好而且需要的話，評估者會讓老人一週來日照中心五天。大部分人是一週來2-3天，但也有少數5天都來日照中心的。評估的時候，是先看日照中心有沒有足夠的位子讓老人來，再看老人適應的程度，以決定他／她來日照中心的頻率。在日照中心的照顧計畫（care plan）是由日照中心員工、家人與參與者（老人）一起做成。

哪種老人適合來日照中心？

適合來日照中心的老人，失智症程度大部分是輕度，能自己吃、自己走，再嚴重就不適合了，因為日照中心的活動會帶

大家一起料理食物，像是做沙拉、切玉米等，要動刀、動叉，所以必須是手部有活動能力並能掌握力道者才適合。再者，必須是能夠自己行走的人才適合來，即便是拿輔具（拐杖、助行器等）行走也行，但是不能是完全需要仰賴輪椅者。我們參訪時正好看到一位使用助步車輔助行走的老公公，在工作人員的看視下，自己緩緩地從日照中心走出來並坐進私人轎車的後座。手腳能力如果退化嚴重了就不適合來日照中心，而應該去特別照顧失智症老人的機構，像失智症住宅（團體家屋）等。

老人組成與工作人員

因為每位老人選擇來日照中心的頻率與日期不同，所以每天人數與老人組成都不一樣。例如，我們拜訪的這所日照中心今天有15位老人前來，但是昨天可能只有10位。這所日照中心登記的失智症老人有15位，其中2位一周來5天，其他的一周來2到3天。

這樣的老人組成需要配置怎樣的工作人力？現場固定要有3位工作人員，對應8位老人。中心總共聘請4位工作人員，全職3個，兼職1個。全職的工作時間是從早上八點半到下午五點，算是很長的工作時間。照顧工作人員的背景是護士，但都受過特別的失智症照顧訓練。

瑞典的長照服務近年來開始出現「電腦化」，書面報表上的所有文字記錄都被要求輸入電腦。評估員每年針對老人進行一次複評，但日照中心本身每個月會為老人做一次評估，留意認知與情緒變化，如果發現老人狀況有異則會馬上請評估員重做評估，以便決定是否需要改變服務。至於評估表格，則是所

有長照服務都使用同一種表格。

評估的智慧

使用日照中心的老人，大部分是輕度失智症。他們在經評估為有需要日照服務後，被交給地區失智症護士來決定分配到哪個日照中心，而決定的標準，既不全然以「地理上的近便」，也不全然以「失智症程度」來區分。雖然隆德市的四個日照中心功能與基本運作模式都一樣，但是每個中心的既有老人組成結構不同，工作人員特質也不同，這就構成了每個日照中心的根本差異。

例如，雖然來日照中心的都是輕度失智症的老人，但在輕度裏面，還是有不同狀況，需要注意很多細節。地區失智症護士的專業智慧，就在於判斷以這位老人的「特質」來說，現有的幾個日照中心裡哪一個比較適合他或她。所以最終的結果是，一個日照中心同時會有不同失智症程度與狀況的老人相處在一起。

服務密度

隆德市目前有4所失智症日照中心，第5個中心正在蓋。每個中心平均服務10到15位老人（名冊上登記的），全隆德市約服務了60位老人。不過因為並不是每人每天都來，所以每天出現在一個日照中心的老人大約總共8位。

四、瑞典的老人住宅與特殊住宅

目前瑞典老人人口中，94%住在自宅，其餘6%住在特殊住宅，後者是依據社會照顧法被判定為符合需要者。以往，

瑞典老人可以以自宅狀況不佳或有障礙為由，申請入住公立的老人院，但現在這些已非合法申請理由，原因是瑞典政府近年來重點加強提供老人無障礙住宅，所謂「55+」、「65+」老人住宅，且老人住宅的住戶與一般自宅老人一樣可使用居家照顧服務，因此「老人住宅」在國家統計項目上已被視同為一般住宅，並不列入所謂「機構照顧」類型。這種老人住宅成長快速，從2000年全國有11,737戶，到2008年已有32,761戶（SALAR, 2009: 20）。且長照領域慣稱的「機構照顧」（nursing home），在瑞典也已改稱「特殊住宅」（special housing），目的是改革以往病房式的空間與照顧思維，而強調個別性、家的感覺與生活的延續。

4-1 「55+」、「65+」老人住宅

在瑞典，到老如果還獨自住在獨棟獨院的房子，夏天需要除草、冬天需要剷雪，管理很麻煩。因此可以考慮搬到「55+老人住宅」或是「65+老人住宅」，就是一種限定55歲以上或是65歲以上的人才可以申請的有電梯無障礙公寓。老人住宅的住戶如果需要家事打理或身體照顧服務，同樣可以申請市政府的「居家照顧」。

空間與區位

老人住宅多位處市中心，交通方便。空間無障礙，房型多為一臥一廳一廚一浴一陽台，打理簡單。各棟大樓的頂樓通常設有公共的休閒室，例如織布室、健身房等。也有大大小小的公共活動室可供舉辦常態或特殊聚會活動。

管理組織

老人公寓自組自治委員會，通常由60、70歲的「小老人」住戶擔任幹部，服務更為高齡的「老老人」住戶。自治委員會會舉辦住戶喜歡的常態性活動，例如每周都有「大家來唱歌」活動；也會舉辦年度重點活動，例如「化裝舞會」等。

租售與價位

老人公寓有租有售，但是租的情形需要排隊等比較久，用買的可以比較快申請到（有當天決定就獲准的例子）。而且如果是原有自有宅的老人，則採取換屋（買屋）的方式比較划算，因為用租的房租還是蠻貴的。買屋的話，在瑞典的延雪平市二十年屋齡三十坪（80平方公尺）的老人公寓約一百萬克朗。若是新屋會較貴。

買屋仍然要繳交每月管理費，租屋則每月繳費約5,532克朗，包含月租費、管理費、水費、公共洗衣機、使用公共休閒設備費等。但不包含電費與電視網路費，這些必須自付。如果是沒有自有屋而承租老人公寓者，可以申請市政府的住宅補助津貼（每月）。

4-2 「65+」老人特殊住宅

依據瑞典「社會福利法」（Social Services Act），地方政府有責任提供附護理與照顧服務之住宿處所給需要特殊支持的老人。所謂「65+」老人特殊住宅（瑞典文Äldreboende，英文special housing）就是指65歲以上有需求者都可以申請，但需經過市政府的評估員（Bistonshamkerer）核准，才可以入住的一種

配備24小時照顧人力的老人特殊住宅。瑞典不稱此為「養護中心」或「護理之家」，而一律歸類為「住宅」，僅稱作「特殊住宅」，且稱呼入住的老人為「住民」，不稱「病人」或「個案」，自稱這個住宅為「家」（home）。

2007年瑞典有95,200位老人住在「特殊住宅」，比2000年減少26,000人，占65歲以上老人的比率從2000年的7.9%，降為2007年的6.2%；但同期間瑞典的一般「老人住宅」（未附24小時照顧）則從12,000戶增加到33,000戶（其中包括10,000戶從特殊住宅轉為一般住宅）。事實上，瑞典約有半數的地方縣市其80歲以上人口住進特殊住宅的比例僅為16%，多數超高齡老人選擇於自宅使用居家照顧而非搬入老人特殊住宅。老人特殊住宅的年度「翻房率」達到30%，表示特殊住宅的管理模式可以讓更為大量的老年人口群受惠（SALAR, 2009: 47）。

我們參訪了瑞典南部延雪平市（Jönköping）的兩所「65+」老人特殊住宅，一所公立、一所私立營利性質，以及瑞典南部隆德市的一所公立「65+」老人特殊住宅。延雪平市2014年總人口13萬人，老年人口2.5萬人，占該市總人口的19.05%（Statistics Sweden, 2014），約相當於台北市的中正區（總人口16萬人，老年人口2.5萬人，老年人占比15.06%）。

（一）公立「65+」老人特殊住宅

空間與活動

我們所參訪的這所延雪平市公立老人特殊住宅名稱為Solstickans Äldreboende。住在這裡的老人與政府所簽的契約是「房租」契約，並沒有合租的情形，也不是病房式的。公立與

私立老人特殊住宅的規格都一樣，每一位老人住一間套房，大窗光線明亮。每個房間內附相當大的一間無障礙衛浴室，左右開的拉門設計，馬桶兩側有扶手，以拉簾隔開旁邊的淋浴空間。蓮蓬頭兩側在坐姿高度處的牆上，各裝有斜置的長扶手一支。房間天花板裝有移位用的懸吊軌道，從床的位置一路拉到

圖四：瑞典延雪平市公立老人特殊住宅 Solstickan，個人房間附設無障礙浴室。馬桶兩側，與蓮蓬頭兩側坐姿高度處的牆上，均裝有安全扶手，並以塑膠材料包覆以防滑並防冰冷，讓長輩自己幫助自己坐穩或站起。左側牆上的微溫鐵管既做烘乾毛巾之用，亦可確保浴室內溫暖與乾燥。



(陳欽春／攝)

浴室門口。房內固定設備還包括一套小型流理台，有水槽、兩個電爐爐台、小冰箱與若干櫥櫃。

房間內擺設的傢俱都是老人自己帶來的，包括玄關處的骨董梳妝桌椅與鏡子，明亮的窗邊放著兩張單人高背皮沙發、小茶几與立燈，波斯地毯與綠色植物盆景等。可調整高度的電動床是由機構提供，床的一側並設有扶手以方便起身。床架是木製的，與其他傢俱質感及色調和諧。床頭側裝有懸吊桿與握把，讓老人能用自己的雙臂把自己的上半身拉起，以方便照顧人員工作。床頭的牆上還裝有警鈴與對講機系統。

像這樣獨立一房並配備烹調與衛浴設備的特殊住宅普遍嗎？在2007年瑞典約有78%的特殊住宅達到這樣的標準，僅

圖五：瑞典延雪平市公立「65+」老人特殊住宅Solstickan，公共活動空間寬敞又不失家庭感，陳設有沙發、電視、撞球檯等，並連接到陽光房



(陳欽春／攝)

有1%（950人）需與非伴侶的他人共用房間（SALAR, 2009: 49）。

除了自己的房間，這所特殊住宅還有公共空間供團體活動時間使用，例如吃飯時間就是大家在一起。最受歡迎的團體活動是玩賓果遊戲，以及體育活動。最新增添且頗受歡迎的活動空間是「海灘房」，一走進去彷彿置身熱帶的海邊沙灘，對著成排海灘椅照射的燈具不僅熱力十足，我們一行人的變色眼鏡鏡片都瞬間變黑。

老人特殊住宅的老人可以自由進出，老人的家人也可以隨時來看望老人。只有針對失智症老人會在門禁方面有一些限制，其他的都隨便他們自由進出。瑞典的家屬探望頻率不一，個別差異很大。

申請流程與入住評估

申請流程與入住評估分為兩種情形。一種是老人從醫院出院想直接搬入老人特殊住宅的情況，評估就會在醫院進行，參與者包括：職能治療師、復健師、評估員，以及家屬。第二種是老人從自宅搬到老人特殊住宅的情況，申請者向市政府提出申請，市政府就按照申請者的居住區域派出一位評估員（延雪平市全市人口約13萬人，老年人約2.5萬人，有25位評估員，按照區域分工評估），去做家訪。這位評估員直接做出最終決定，不需要再回報給任何委員會。

評估的考量並非「有無子女」、「家庭是否有人同住」等，而是看老人的身體能力是否已經不適合獨居。不過瑞典最近評估標準也納入一些新的面向，其中之一是社會關係（social

relation），也就是寂寞的問題。如果申請者是社會關係薄弱、親友與活動很少、常常處於自己一個人的狀態，評估上就會認為他比較適合搬進老人特殊住宅，讓他早點進來交朋友、參與活動、增加社交機會。另外一個評估重點是失智症，申請者需要做失智症診斷。對於有失智症的人來說，即使肢體沒有任何問題也往往會被評定為需要住進老人特殊住宅。

簡言之，瑞典老人特殊住宅入住評估的基本原則是，如果評估員認為老人還有能力繼續住在家裡的話，他就會盡量協助讓老人繼續住在家裡，例如增加居家照顧的頻率與服務內容，讓老人安心繼續住在自己家裡。

一旦評估核准入住即完成程序可搬入，不再需要做任何後續評估。如果老人的照顧需求升高，老人住宅裡各類照顧人員會組成一個「團隊」（team work），定期開會，掌握住民的照顧需求變化，予以調整。「團隊」由下列人員組成：照顧服務員、護士、職能治療師、復健師、老人住宅主管等。例如，老人住宅內有10位需要特別照護的老人，就配置了3位照顧人員，可以快速掌握老人狀況的變化。職能治療師在老人特殊住宅的工作包括協助輔具的使用、教導老人如何安全的自行起床、上廁所及進行個人活動。

失智症者如果要申請入住老人特殊住宅，通常表示他已經沒有辦法繼續住在自己家中。如果只是輕度失智症，市政府會派出一個評估團隊（包含評估員、地區護士、職能治療師等）定期去做家訪，了解老人的狀況。瑞典提供輕度失智症者的服務主要是「居家照顧」搭配「日間照顧」服務。總之，瑞典的觀念是盡量讓老人住在自己家裡愈久愈好。

至於長照補助的評估表，市政府會直接將補助評估表寄給長照機構，表中明列各種照顧項目及程度，填妥寄回給市政府，後者就會核發不同程度的補助額度。老人特殊住宅每個月都會針對老人做評估，再將評估結果通知市政府，市政府評估後會再調整服務項目與補助額度。有的地方可能找職能治療師或其他專業者一起評估。基本上市政府都相信機構的評估。

台灣的服務人員要做很多文書工作（paperwork），且政府也不相信服務提供單位，會以評鑑來作考核。瑞典老人住宅的服務人員都是市政府聘的，屬於政府雇員，所以不大可能有什麼玩弄空間。而且他們與台灣的公務員來源不同，台灣是要經過高考、普考等才能當公務員，且福利又比一般勞工好。瑞典社福單位的工作人員不是用公務員考試來選取，老人住宅的工作人員資格是必須具備特定的教育背景，例如社工、護士、醫療等，只要具備該工作所要求的教育背景就可以來申請應徵這份工作。

以不移動為原則

在瑞典，失能、失智症、有病痛這三種狀況的人並不一定會或不會住在一起，每所老人特殊住宅的安排不大一樣。有些地區的老人特殊住宅專收失智症者，但我們參觀的這所不是，並沒有標準規格來衡量。當失能或失智症程度出現變化時，瑞典並不會因此而把老人依照狀況做樓層分類，把老人搬來搬去。瑞典的原則是老人一旦住進來就一直住在固定的房間裡，儘量以不移動老人為原則，除非是老人自己或是家人希望遷移，才會做移動，否則絕不會以機構管理方便的原因來移動老

人的居所。瑞典認為，對老人而言，當老人已經很習慣照顧她的這三位工作人員時，若把她搬遷到別區，還需要重新適應，所以不應該隨便搬動老人。不過，在瑞典因為失智症者非常多，到底該如何做比較好，各種說法也是很紛雜，並沒有單一答案。

住宿期間

我們所參訪的這一所老人特殊住宅的最大容量是90人，目前已經住滿。其中40位有失智症現象，另外40位是一般的老人，最後10位是有特別照顧需求者，包括有疾病的老人。核准入住老人住宅者，可以住到過世為止。

關於收住人數問題，台灣現在朝向社區化小型機構發展。延雪平市這所公立老人特殊住宅收住90人，但瑞典平均每所收住上限是40位老人。如果本市老人特殊住宅已住滿，還可以去使用其他城市的老人特殊住宅。住民入住期間長短之個別差異很大，可以從一個禮拜到好幾年，平均約兩、三年。

費用

老人特殊住宅的入住費用分為兩部分：房租與伙食費。房租一個月4,900克朗。費用分擔分為兩部份：10%是自付額，90%是政府補助（中央補助給市政府，市政府再補助市民）。無自有住宅者可以向市政府申請「住宅補助」，補助額度會依照申請者的收入（年金）程度而有差異。伙食費一個月2,500克朗。市政府收費的原則是計算老人的每月整體支出，必須在扣除食宿費用後還能剩下2,000克朗零用錢給老人自行花用，亦即自付額實際負擔程度不能高到讓老人連零用金都不剩。

老人特殊住宅還提供可自費購買的照顧服務，但照顧服務費最高只能收到每月1,700克朗，服務項目包含復健治療、居家護理，或是更頻繁的打掃服務等。

人力比

在老人特殊住宅裡，原則上3位照顧人員對應10位老人。如果是一般老人居多，照顧人力就稍微調少一點，可能只要2：10就好；如果失智症老人居多，照顧人力就稍微調高一點，可能需要4：10，就是在既有人力中微調。

這所90個床位的老人特殊住宅編制的工作人力為：4位護士、1位職能治療師、1位復健師、2位主管，以及照顧服務員。他們沒有編列「社工」人力，但是其實這兩位主管的學歷背景是社工。他們輪值上班，夜間需要4位照顧服務員，一層樓一位。少部份是全職的（100%工時），大部分是部份工時（例如75%工時）。

老人住宅的住民需要去醫院看診的話，大部份的狀況都會派工作人員陪同前往，除非是在夜間。因為夜間只有四位工作人員值班，一人顧一層樓，不可能離開。這時就會想辦法連絡家人，讓老人有人陪去醫院。

照顧服務員待遇

最缺乏的人力就是照顧服務員，到處都缺，所以他們也很容易就換工作。照顧服務員的薪資，剛開始的時候是17,800克朗。如果她通過一個學歷認證考試後，薪水會升到18,200克朗。照顧服務員的薪資還有地區差異，延雪平市的照顧服務員平均月薪約19,700克朗，但是首都斯德哥爾摩市則平均約21,000克

朗。這樣的薪資水準算不算低呢？其實如果與同等教育程度的人所從事的工作來比，照顧服務員這個工作的薪資並不算低。從事店員或圖書館員等工作者的薪資可能低於照顧服務員。

（二）私立營利連鎖公司Carema的「65+」老人特殊住宅

這家由營利連鎖公司Carema經營的老人特殊住宅名為Tornets Äldreboende，每位老人都有自己的房間，並附獨立衛浴。房間裡的家具只有床（可調整高度）是由老人特殊住宅提供，其他傢俱都是入住者自己帶來的。我們訪問了一位推著助步車（可坐的小推車）行走的老太太。她住進這所老人特殊住宅已兩年半，再兩個月就滿八十歲。她的房間有扇大窗，望出去是教堂。她在窗邊放了一張圓形餐桌與三張椅子，鋪著棉質

圖六：瑞典延雪平市私營連鎖公司Carema所經營之「65+」老人特殊住宅Tornet，Ingrid Leven女士的個人房間



（陳欽春／攝）

白底淺粉紅碎花的桌巾。桌上與窗台上布置著一盆盆盛開的白色蘭花、仙客來與菊花。她坐在窗邊習慣的位子上與我們聊天，可以同時欣賞自己的盆景與窗外風景。房間內還有電視、矮櫃、小冰箱、衣帽架、立燈、單人沙發等，動線無障礙。茶几上放著一組銀製茶具，牆上掛著銅框古典造型鏡子與左右對稱兩幅小尺寸油畫，很有古典美感。

老人特殊住宅的房間硬體設備包括一套小的廚房流理台用具，但是老太太說她基本上是不會去用那些廚房東西的。只有在很多訪客來的時候，她可以煮咖啡或煮茶招待她的客人。老太太說她在室內短距離行走時都使用助步車；如果要走出老人特殊住宅，她通常是讓別人用輪椅推她出去。

老太太退休前是學校老師，退休後的年金收入是每月16,000克朗，約台幣56,000元。在搬進老人特殊住宅前，這位老太太一向都自己一個人住。她在22年前（58歲時）中風，生活開始需要有人幫忙，所以搬進這附近的一所「55+」老人住宅，她在那裡有使用居家照顧。2年半前，她發現沒有辦法自己獨立生活，就換到這所65+老人特殊住宅，因為這裡日夜都有照顧人員在，讓她覺得很有安全感。申請老人特殊住宅者，政府是按照老人原居地區分配入住附近的老人特殊住宅，她就是被依照這個原則分配住進這家私人營利公司所開設的老人特殊住宅，並不是她自己選的。

這所老人特殊住宅每月的費用是4,488克朗（約台幣18,486元），但包含餐費的總月費是9,840克朗（約台幣40,531元）。之前她住在「55+」老人公寓還須負擔空調電費，每月約4,000克朗，所以搬來「65+」老人特殊住宅滿划算的。

老人特殊住宅的一天

早上八點半，有人來幫她盥洗跟換衣服。九點吃早餐，吃完飯她通常會看報、看電視或聽廣播。十二點吃午餐，下午三點是喝咖啡時間（瑞典文Fika），五點半吃晚餐。

這位老太太早餐與午餐是選擇去大廳與大家一起吃，晚餐則選擇在自己房間吃，這樣她可以自己看看電視。晚上七點會有人來幫她換衣服準備睡覺。

老太太說，她並不需要更多團體活動，因為她也喜歡自己看書、看電視。而且她有很多朋友，因為她從1947年以後就一直住在這個地區，已經六十幾年了。年輕時是從旁邊一個小鎮搬來的。

瑞典人看瑞典長照制度

整體而言，這位瑞典老太太覺得她這個城市的長照做得不錯，但她也提到，瑞典的福利有地區差異，有些地區資源不足，照顧人手不夠，服務品質就成問號，那些地方的老人可能就無法得到跟她一樣好的照顧。此外她覺得瑞典提供給老人的交通服務很好，她可以用搭公車的錢搭計程車去做復健。

（三）隆德市公立「65+」老人特殊住宅

隆德市這所老人特殊住宅Norrdala，與我們在延雪平市所參訪的兩所特殊住宅規格大致一樣，每個單元包括八間個人套房、寬敞的室內公共廊道加座椅、讓老人圍成一桌用餐的寬敞餐廳兼活動空間、簡單開放式流理台區域、工作人員的小辦公工作站等（設於個人房間與公共空間之間的過道上）。

我們參訪這天，一位坐在拆除了踏板的輪椅上用自己的雙

腳「划行」的85歲老公公Kjell，帶我們參觀他的「家」。老公公說他年輕的時候是在馬戲團工作，去過很多地方。他的家大約12坪大，窗戶明亮，窗台上擺著五六盆綠色植物，原木色系的家具與櫥櫃上擺滿了各國紀念品。另有書桌、衣櫃、茶几與電視，沿著房間四周的牆放置，中間留出寬敞的活動空間，以便輪椅行進。他還在一進房間的玄關處，擺了子孫幫他慶祝80

圖七：瑞典隆德市公立「65+」老人特殊住宅 Norrdala，個人房以個人傢俱佈置，每「家」各有風格。天花板架有移位機軌道，以便從床上移動到浴室門口，以及在房間內前後左右移動



(王品／攝)

大壽所製作的手工家族相簿，不時翻看。床上有懸吊輔具，可以讓老公公用雙臂協助自己抬高上半身，床頭的天花板上還裝有軌道，可以把人直接從床上送到浴室門口。

Norrdaala這所老人特殊住宅目前有46位住民，23位有失智症，另外23位無失智症但有老年疾病（例如中風）。瑞典過去的「老人特殊住宅」政策都是將失智症者與非失智症者混合居住，這種做法背後的理念是，老人搬進來之後這裡就是他的家，如果老人開始出現失智症狀也不應移動他，而要讓他繼續住在熟悉的地方，這樣對老人較好，所以每所老人特殊住宅都準備了失智症與非失智症各半的房間。不過隆德市最近幾年開始出現純失智症者的老人特殊住宅。

如果申請入住者在搬進來之前已經確診為失智症者，就會直接安排住到失智症的那一區。但是如果住進來的時候沒有失智症狀，後來才開始出現，則雖然標準作業程序是要將這位住民遷移到失智症區，實際上會依據個案判斷。瑞典將老人的年齡、失智症程度、是否有干擾鄰居的行為等都納入考量，才會做出較理想的決定，並非僵化的一律強制遷移，因為最重要的原則是讓失智症者生活在熟悉的環境。他們說英國的作法就很嚴格，會要求失智症者必須遷移到專門的住所，他們的入住規定裡就會寫明什麼情況下不可以繼續住在失能老人機構。

錯誤政策設計例一：以數學規劃照顧服務

瑞典的老人特殊住宅曾經是12位住民配置3位照顧人員，12人分別住在對稱的兩個單元內，每單元各6間個人房。但瑞典隆德市近年新蓋的老人住宅，皆用數學算法來設計人力與空間，

改為8間個人房為一個單元，配置3位照顧人員。他們認為人力比從3:12提高到3:8，照顧品質應會更好，且這樣的空間配置可能會比較省錢。

但實際上人力比3:12不見得比3:8來得差。原因是新的設計一個單元就有8房，所以通常兩個單元會放在不同樓層。即便兩個單元16個房間放在同一個樓層平面，但因為房間數量變多，走廊都變長了，而如果其中一個單元有緊急狀況，另一個單元的人就得跑很遠的路來支援。此外，3:8對現場照顧的人來說，實際調配人力很困難。他們的經驗是，照顧的動態實況不可能永遠是3個人對8個人，有時候會是3個人必須面對12個人。以前的那種一個樓面6+6硬體配置，讓他們有辦法調度人力。現在的硬體每個樓層8間，需支援人力時，得在樓層間跑上跑下，反而不易調度。問題是，從2006年開始有此問題出現，此後並未檢討新規格是否產生問題，也沒有針對人力效能做政策變化前後的研究。如此一路到2011年市政府新蓋的老人住宅全都採用8人為一單元的新規格，讓第一線照顧人員很困擾。由此可見，光增加人員比例不見得有利於服務或管理。

錯誤政策設計例二：懸吊移位輔具問題

大約從2000年開始，懸吊式移位輔具受到了質疑（詳見楊佳羚，2007）。舊老人住宅的設計原則為「適當的個人空間，搭配多處公共空間」，例如讓老人隨時可以坐下來的室內寬敞走道等，所以平常老人很少待在自己的房間內。且舊老人住宅設計為兩間個人房共用一間衛浴，從床上到浴室的天花板一路鋪設軌道，方使用軌道式移位機將老人懸吊起來，從房間一路

移進浴室如廁或洗澡，減少工作人員受傷的風險。新老人住宅的設計規格改為，每間個人房都附設衛浴，且浴室大小足以讓輪椅和兩位協助人員都進得去；但每個房間所附設的移位機軌道只鋪設到浴室門口，由工作人員在浴室門口將老人從移位機移下來，放到洗澡椅上，然後將洗澡椅推進浴室。

政策改變的原因是隆德市政府認為，舊老人住宅那種把老人懸吊起來的方式太不人性了，因此決定全面拆除舊老人住宅，以便讓衛浴的空間大到可以讓兩位工作人員進去協助（楊佳羚，2007：75）。然而，隆德市政府照顧委員會的委員妮塔提出質疑：「當老人必須（在浴室門口）先脫掉衣服，由兩位工作人員協助坐上洗澡椅，再移動到浴室，對老人而言真的比較『人性』嗎？」舊老人住宅的主管蘇珊也說：「也許這些（做決策的）政治人物應該實地來看老人的狀況，而非只憑自己的想像做決定」（楊佳羚，2007：75）。

2010年，蘇珊已從老人特殊住宅主管職位離開，改任隆德市的失智症評估護士，她表示實務現場照顧工作者的聲音還是很難被決策者聽到。且雖然市政府裡面有工會代表，但第一線工作者不能直接去向工會代表反映這類問題，因為照規定必須先把問題反應給上司，越權向工會代表反應會很麻煩。但問題是，如果上司沒有繼續把這個問題反應上去，第一線聲音就都不會被聽到。這個情況導致瑞典近年出現一個很大的醜聞事件，發生的背景是某一個老人特殊住宅因為人力嚴重不足，導致凌晨四點只有一位工作人員在餵食、照顧所有的老人。人力無法調配的情況下，只好把所有的老人都鎖起來，因此爆發醜聞。

私有化衝擊

隆德長年以來都是左派右派輪流執政，但2010年為右派繼續執政。右派在選舉前保證不會再繼續將公共照顧服務私有化（privatization），但是人們不相信這個承諾，因為他們其實已看到私有化速度非常快。瑞典觀察到私營服務提供者其實使用非常多人力去做漂亮的報表（paperwork），所以他們的成果都呈現得很漂亮。而原有的公立老人特殊住宅照顧人員因為沒有時間做報表，以至於呈現成果時看起來比較遜色。

私有化為什麼會影響到現有公立老人特殊住宅的人力編制？原因是私人公司用比現有規格還少的人力去照顧一樣多的老人，政府就反過來問公立單位：為什麼私人公司可以用這麼少的成本做到這種成果，而你（公立單位）不能？政府認為公立單位不應該花那麼多錢，所以公立單位預算被跟著調降。但私人公司為什麼能用較少人力做較多事情？瑞典人有此疑問。

老人特殊住宅的前主管蘇珊說，私立老人特殊住宅的確有其優點，例如他們真的會去稽核（They do check on something），因此能夠很快發現問題並解決問題，公立機構的確不見得有這麼好的效能。但她認為私立的最大問題是業者會把老人照顧當成營利服務來辦，蘇珊覺得「人的事情不應該拿來賺錢，尤其是老人，不應該從老人身上賺錢」。她比較公營和私營有一個不公平競爭之處，亦即私立營利公司的規模可能只是一個小公司，但是既有的公立單位卻可能有著如同大公司規模的行政體系，因此較不容易節省成本。到底哪個省錢、哪個有效率？這涉及不同的比較基準點。第二點，私人公司有非常多的「成果包裝」人手，他們會聘專業的人專門做這些事

情。相反的，公營單位雖然做很多事，卻不會把他們所做的每一件事情都寫下來，因此不利「包裝」。例如，公立單位可能做了一百項事情，但從紀錄上來看卻好像什麼都沒做，原因是他們通常不要求每個活動的參與者都「簽到」，他們重視的是把時間拿去與老人相處互動，而不是填寫報表，紀錄成果，結果就是活動辦完卻沒有留下「紀錄」。

再者，公立單位的員工也不太會做問卷。例如，政府的年度問卷調查會問老人特殊住宅的員工：「你有沒有每天幫老人刮鬍子？」他們當然就很誠實的說「沒有」，因為依據經驗他們知道不是每位老人都需要每天刮鬍子，且老人也未必願意每天讓你刮。但是這一題回答「沒有」對這個機構很不利，因為這一題其實是要測量工作人員是否每天都有幫住民做清潔衛生工作。因此公立單位很生氣政府的問卷題目設計得充滿玄機，不講清楚到底想問什麼。「清潔」的指標難道只是「刮鬍子」嗎？如果問卷換一個問法：「你每天都有幫住民打理個人清潔衛生嗎？」員工就會回答「有」，因為他們的確每天有做。總之，公立單位員工雖然誠實回答每一題，卻不能保證他們的回答將會被怎樣詮釋。最後結果顯示，隆德市聘雇了最多照顧工作人員，照顧品質卻不好。對此，公營單位很不服氣，認為所謂「不好」的標準應該要被質疑。

「好」的指標是什麼？蘇珊舉例，好的品質應該是走進這個老人院看到老人有笑容、有精神，而不是員工聚在一桌講話、卻任老人癱著或昏睡著。蘇珊表示，目前最大的變化是他們被要求很多資料要輸入電腦，結果是他們原先用來照顧老人的互動時間，現在被挪用到「電腦資料輸入」工作上。對於失

智症者的評估，雖然失智症者沒有辦法回答你的問題，但可以由他的家人、或是「聯絡人」來回答「老人是否每天有笑容？」，這其實就是用很具體的指標來評估失智症者的感覺。

另外關於公私立機構的選擇問題，目前只有「居家照顧」可以讓老人自由選擇，老人特殊住宅這樣的機構服務因為等候名單很長，所以不可以自由選擇要進公立或私立，更不可以選擇特定的機構。目前隆德市19所老人特殊住宅中，公立14家、私立5家。

聯絡人 Contact Persons

照顧服務員每個人有他們最熟悉的一兩位失智症老人，這種照顧者就叫做「聯絡人」，是最熟悉特定老人、知道他們所有事情、哪種事情該怎麼幫他們做、擬定照顧計畫等等的人。6個聯絡人（照顧服務員）對應8位老人，也就是每1位聯絡人要負責1至2位失智症老人，她要很清楚知道每位老人的照顧計畫，並幫忙擬定。瑞典沒有所謂另外的一個督導在指導照顧服務員；擔任聯絡人的這位照顧服務員，在擬定照顧計畫的時候不是只在做例行性的工作，而是很清楚知道這位老人的特定需求。

人力與核心價值

失智症照顧的人力比約是0.86；非失智症老人的照顧人力比是0.83。在我們拜訪這天遇到老人特殊住宅裡的兩位男性工作人員，一位是20歲的年輕男生，大學剛畢業，他說來老人特殊住宅工作是因為他其實還未決定未來職涯，所以先來老人特殊住宅工作，邊做邊思考。之前他有一個朋友在老人特殊住宅工作

過，蠻喜歡這個工作，所以他才想也透過人力資源中心介紹，進入老人照顧工作。另一位男性員工是護理師背景，已在照顧場域工作15年，但轉來這所老人特殊住宅僅2年，他很喜歡這份工作，且他的服務對象甚至包含女性住民。老人特殊住宅讓住民自行決定想要由男性或女性照顧人員服務，所以除非有女性住民不願意接受男性護士照顧，否則男女性照顧工作者都會輪配到服務男女性住民。一位資深女性照顧人員說明，老人特殊住宅有男性照顧員實在很重要，因為有的男性住民堅持由男性照顧員為其洗澡，也有女性住民不接受男性照顧員，所以老人特殊住宅工作人力包含兩性非常重要。

老人住宅的工作人員每六週輪換一次排班課表，主管會議每月開一次，主要是處理員工壓力的問題。因為如果工作者與主管不懂得處理壓力，很有可能你的工作態度就會讓住民感受到壓力，而壓力其實對應的就是耐心，所以老人機構對工作者的耐心養成很看重，並且培養工作人員向住民學習的心態與習慣。

躁動

老人特殊住宅的住民出現躁動狀況時如何處理？如果是在白天，一個單元8位住民有3位照顧員，可以機動調配。但如果是發生在晚上，因為只有1位照顧員要照顧16位住民，人力吃緊，所以處理方式與白天不同。若要找幫手，可以聯絡該地區的夜間護士或是失智症專門護士來支援。瑞典不希望對失智症老人用藥，例如鎮定劑，所以他們如果人手夠的話，都是用陪伴與安撫的方式慢慢陪伴躁動者，有時候躁動的人只需要有

一個人陪著他說話他就會慢慢平靜下來。如果有人躁動的情形比較嚴重，其他老人也會被他影響，整體的情緒都變成比較躁動，那就需要找失智症專門護士來支援，她能指導類似這種狀況要如何處理。緊急情況當下不一定能解決，但是度過之後員工會再找時間去諮詢專家，學習未來應如何應對特定問題。

4-3 短期照顧中心、安寧照顧與失能壓縮

很多人會在這裡過世，這是一個離死亡不遠的地方。但我們看到這裡所有的房間裡，很少用到那些台灣病房與護理之家常見的整套插管設備。台灣很多人到死亡前其實已插滿管路且插管很久，但在瑞典，生命末期的人很少是重癱的，這是怎麼做到的？

圖八：個人房配備讓老人自助與她人協助之移位輔具



(陳欽春／攝)

雖說住在這裡的人需要照護的程度都很高，但房間還是儘量做到不要像病房，而能有個人感。例如能照進陽光的大窗，白底淺花紋帶來明亮感的窗簾，電動床旁矮櫃上有電話與個人物品，還有一張小書桌與桌燈，以及可坐式助行器，表示病人是有下床走路能力的。一樓可以親近戶外花園，二樓也有一個小陽台可以呼吸新鮮空氣，陽台上就可望見一樓的花園，草木扶疏。

這個短期照顧中心有20個病房，可以收22位病人，多數是個人房，只有少數是兩人房。這裡原來是一個復健中心，現在將復健與短期照顧中心合併。來這裡的人主要是剛從醫院出院的病人，也許因為家裡的無障礙設施改裝還沒有完成，所以先來這裡住2-6星期。住在這裡的期間病人會得到很好的照料，讓家人可以專心與醫護照顧人員協談後續的安排事宜。雙方需要討論的事包括：病人需要住在這裡多少周、每位病人需要多少醫療照顧服務、如何增進病人的行走能力等。也會從病人的資料或聯絡醫院得知病人的需求、自我清潔能力、需要哪些行動輔具等。病人一來到這裡，護士與復健師就會召開一個歡迎會議，以便了解病人的照顧需要。入住之後，護士每天早上都會去與病人打招呼。而照顧服務員（尤其是每位病人的對口聯絡人）是與病人最親的，知道最多事情，所以護士也會根據照顧服務員回報的資訊，為病人更新照顧計畫。重點是探求病人自己的目標而協助他：例如復原、回家或希望做到什麼事情。

另外，有些病得很重的病人出院後，因為家裡沒有其他人，就不適合讓他單獨回家而適合住在這裡。瑞典的信念是任何人都不應該孤獨的死去，陪伴是非常重要的。但這裡並沒有

很長的等候名單，全隆德市也只有8個安寧病房。一位工作15年的資深員工說，她這幾年看到病人變得愈來愈老、病得愈重，意思就是說瑞典已經成功把疾病失能壓縮到人生的最末端。如果這裡有出現年輕病人，都屬癌症病人。瑞典真正完全臥床的人都在醫院，但醫院通常也只有4-5個安寧病房，每個病房8-10人。

工作人力

這所短期照顧中心有35個工作人員，其中有4位全職護士、1位復健師、1位職能治療師、1位負責整個中心的環境清潔工作，25位照顧服務員，其中5位在夜間工作。像星期一早上就有3位護士與6位照顧服務員執勤。

醫療費用

醫生來「短期照顧中心」看診的費用相當於居家醫療，比醫院看診的掛號費貴。平常去醫院看醫生一次約自付150至200克朗；但如果是出診到家裡的話是300克朗。短期照顧中心的自付額總上限是950克朗，亦即老人只需要付三次的自付額之後就都不用再付了，其餘開支由國家負擔。這個上限的設計用意是預防個人因病重或需重度照顧而破產，具有重分配的社會公平用意。

五、結論與政策建議

台灣長照發展的關鍵問題是公共長照服務不足與不夠社區化，以及人力開發無效。綜觀瑞典半世紀來普及公共長照服務發展與調整的經驗，尤其是實地參訪所了解到的瑞典第一線服

務人員在改革過程中所見證的矛盾與困境，筆者整理出給台灣長照發展的四點啟發：

- (一) 具有預防意義的公共長照服務：瑞典所發展出來的公共社區整體長照服務，包括居家照顧、警鈴、送餐、共餐、（無障礙）老人聚會點、失智症日照，與（無障礙）交通服務，已證明是普遍受老人歡迎的服務，且是能夠讓老人安心在地老化、持續參與社會的必要措施，也是延長老人自立生活（延緩失能惡化）的有效預防對策。而上述所有服務中，居家照顧是發展最早、最受歡迎、服務人口最多，且使用者失能程度從輕到重都迫切仰賴的服務。實地參訪瑞典更讓我們看到居家「照顧服務員」成為最了解老人的「連絡人」，承擔起連絡家屬與協助老人轉銜使用其他各式服務的關鍵角色，帶給老人與家人安心。因此發展公共長照，應從建構一個有效能的綿密公共居家照顧系統出發。
- (二) 公共性與財源永續性：即便近年來瑞典福利外包化加速，但其長照制度性質仍為公共性，因為是由地方政府主責規範，並以公共資源（稅收）公共購買（民間提供的）服務，維繫其普及主義。且即便在以稅收支應福利的北歐國家，這些服務始終有自付額，甚且設計級距式自付額，實踐再分配意義。顯示「公共化不見得必須靠高稅率作為財源，或一律由政府直接提供；公共化的重點乃在憑藉著公共決策機制，包括公共購買機制，以維繫服務系統的公共性，如此，財源可涵蓋（較高的）自付額，人力也可由私部門雇用」（劉毓秀，2012:

111)。

- (三) 直接民主審議決策機制，以避免營利弊端與決策壟斷：政府以公共資源委外辦理長照服務時，應引進民主組合審議機制，將決策權擴大涵蓋於照顧事務相關之社會各方，包括服務使用者（劉毓秀，2012: 109-110）。再者，從我們參訪所聞照顧服務工作者的第一線經驗顯示，不論就長照硬體設施的規劃（例如特殊住宅）、照顧人力比的調整，或是品質管理機制的設計（例如報表電腦化、品質調查問卷等），全國性政策制定過程似乎欠缺地方性第一線經驗的回饋與參與，因此照顧事務的決策委員會應進一步擴大涵蓋服務提供者。
- (四) 多元管道培育人力：瑞典對於開發照顧服務人力的經驗也值得台灣參考，尤其是隨著社會人口結構轉型過程而開發潛在勞動人力的務實精神。另外，訓用合一、招募管道多元化、以及人才留任所牽涉到的宏觀政策設計（例如空間資源平均、勞動福利保障等），都值得台灣取法。

瑞典長照服務體系所開創的龐大照顧工作職場，對全國女性的就業機會、勞動參與率及經濟安全，皆有巨大且直接的影響，可從下列統計數據一窺究竟。根據瑞典政府最新的性別統計（Statistics Sweden, 2014a），20-64歲女性中，最多人所從事的職業排名第一名與第二名為「長照相關機構、病房與居家領域」照顧服務員與個人助理等。且瑞典照顧工作之收入水準與百貨零售服務業相當。又根據瑞典政府的長照人力分析

(SALAR, 2009)，2007年整體長照領域（含老年與身心障礙兩領域）的工作人力為253,300人；當年度65歲以上人口中，153,700人使用居家服務（占65歲人口之10%），95,200人使用機構住宿式服務（占6%）（Socialstyrelsen, 2008）。這超過25萬的長照工作人力特色為：（1）照顧服務員約18萬人，其他照顧人員（含個人助理）約3.3萬人，餘為督導、護理、職能治療、物理治療等工作者。（2）全體均為瑞典國民（具移民背景者占14%），無移工。（3）女性占90%，男性占10%（男性約2萬人）。（4）教育背景為高職及以上者占90%。（5）由於照顧工作的特質為全年不能中斷（需覆蓋一天24小時、每周7天），故各類照顧工作者均有「加班費」收入，例如照顧服務員之九成皆有。（6）人力主要分為「月薪全職工」、「月薪兼職工」與「時薪工」三類，以工作時數的平均投入程度（average activity level）來比較，「全職」為100%，「兼職」為73%，「時薪工」為37%。瑞典這套長照服務體系加上幼托服務體系，締造瑞典擁有世界最高的女性勞參率（Statistics Sweden, 2014a）：2013年瑞典20-64歲人口之勞參率，女性為83%，男性為89%；未參與勞動的女性中，原因為「料理家務者」僅占2%。相較之下，我國2014年15-64歲人口的勞參率（行政院主計總處，2015），女性為50.6%，男性為66.8%，且我國未參與勞動的女性中，原因為「料理家務者」，高達49.3%。

註 釋

1. 醫療醜聞是指2012年瑞典一家政府外包的營利醫療公司，將政府撥予的醫療經費挪出國外以避稅的嫌疑（Radio Sweden, 2012a, 2012b），而教育的醜聞是指2013年瑞典最大的私人教育機構之一突然破產，導致11,000個學生無學校可上（Reuters, 2013）。
2. 瑞典非屬「服務」性質的長照福利還包括勞工可請帶薪「親屬照顧假」，來照顧重病或臨終的家人、友人、甚至鄰居。1989年立法規定一年可請最多60天，2010年延長為100天，這項政策頗受歡迎，1999年全國有7,625人使用，2007年9,843人使用，到2010年11,300人使用，平均一年使用12天。
3. 「居家照顧」使用者自費額計費公式至2015年亦未改變，僅「價格基數」提高為44,500克朗，故相應之各級距收費上限亦微調（Lund, 2015）。

參考書目

- 王 品 (2015) 〈德國長期照顧保險效應分析：1995-2013〉，《人文及社會科學集刊》27(1): 135-203。
- 日經Business (2012) 〈老人ホーム革命〉，《日經Business》1650：26-47。
- 行政院主計總處 (2015)，〈103年兩性勞動指標〉，2015年5月1日，取自 <https://www.dgbas.gov.tw/public/Data/5519107USMXRN7A.pdf>
- 國發會人力發展處 (2014) 〈中華民國人口推計（103至150年）報告與簡報〉，2014年8月20日，取自 <http://www.ndc.gov.tw/m1.aspx?sNo=0061246#VDzEPmeSzTp>。
- 楊佳羚 (2007) 《台灣女生，瑞典樂活》。台北：女書。
- 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。
- Campbell, John C., Naoki Ikegami, and Soonman Kwon (2009) “Policy Learning and Cross-national Diffusion in Social Long-term Care Insurance: Germany, Japan, and the Republic of Korea,” *International Social Security Review* 62(4): 63-80.
- Edebalk, Per Gunnar (2010) “Ways of Funding and Organising Elderly Care in Sweden.” In Tommy Bengtsson (ed.), *Population Ageing: A Threat to the Welfare State? The Case of Sweden* (pp. 65-79). New York: Springer.
- Eurobarometer (2007) “Health and Long-Term Care in the European Union,” Special Eurobarometer Report 283. Retrieved March 8, 2015, from http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_283_en.pdf
- Fukushima, Nanna, Johanna Adami, and Mårten Palme (2010) “The Long-Term Care System for the Elderly in Sweden,” ENPRI Research Report, No. 89. Retrieved March 8, 2015, from <http://aei.pitt.edu/14600/1/Sweden.pdf>

- Gustafsson, Rolf Å and Marta Szebehely (2009) “Outsourcing of Elder Care Services in Sweden: Effects on Work Environment and Political Legitimacy.” In Debra King and Gabrielle Meagher (eds.), *Paid Care in Australia: Politics, Profits, Practices* (pp. 81-121). Sydney University Press.
- Huber, Manfred, Ricardo Rodrigues, Frédérique Hoffmann, Katrin Gasior, and Bernd Marin (2009) “Facts and Figures on Long-Term Care: Europe and North America.” Retrieved March 8, 2015, from http://www.euro.centre.org/data/1258467686_61318.pdf
- Karlsson, Martin, Tor Iversen, and Henning Øien (2010) “Scandinavian Long-Term Care Financing,” HERO, University of Oslo, Working Paper 2010:2. Retrieved March 22, 2015, from https://www.med.uio.no/helsam/forskning/nettverk/hero/publikasjoner/skriftserie/2010/2010_2.pdf
- Kruse, Agneta (2010) “A Stable Pension System: The Eighth Wonder.” In Tommy Bengtsson (ed.), *Population Ageing: A Threat to the Welfare State? The Case of Sweden* (pp. 47-64). New York: Springer.
- Lamura, G., Mnich, E., Nolan, M., Wojszel, B., Krevers, B., Mestheneos, L., et al. (2008) “Family Carers' Experiences Using Support Services in Europe: Empirical Evidence from the Eurofamcare Study.” *Gerontologist*, 48(6), 752-771.
- Lund (2012) “Avgifter inom äldre- och handikappomsorg” (隆德市老人與身心障礙者服務收費說明) . Retrieved October 5, 2012, from <http://www.lund.se/Global/F%C3%B6rvaltningar/V%C3%A5rd-%20och%20omsorgsf%C3%B6rvaltningen/Avgifter/Avgiftsbroschyren.pdf>
- , (2015) “Avgifter inom äldre- och handikappomsorg” (隆德市老人與身心障礙者服務收費說明) . Retrieved April 25, 2015, from <http://www.lund.se/Global/F%C3%B6rvaltningar/V%C3%A5rd-%20och%20omsorgsf%C3%B6rvaltningen/Avgifter/Avgiftsbroschyren.pdf>

www.lund.se/Global/F%C3%B6rvaltningar/V%C3%A5rd-%20och%20omsorgsf%C3%B6rvaltningen/Avgifter/Prisbilaga%202015.pdf

Meagher, Gabrielle and Marta Szebehely (2013) “Long-Term Care in Sweden: Trends, Actors, and Consequences.” In Costanzo Ranci and Emmanuele Pavolini (eds.), *Reforms in Long-Term Care Policies in Europe* (pp.55-78). New York: Springer.

OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) (2005) *Long-Term Care for Older People*. Retrieved March 8, 2015, from http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/social-issues-migration-health/long-term-care-for-older-people_9789264015852-en#page1

Radio Sweden (2011) “Elderly Care Scandals Raise Questions,” November 7. Retrieved March 22, 2015, from <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=2054&artikel=4787510>

--, (2012a) “Stricter Rules for Private Healthcare Companies,” September 19. Retrieved March 22, 2015, from <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=2054&artikel=5275810>

--, (2012b) “Healthcare Money Is Disappearing Overseas,” October 22. Retrieved March 22, 2015, from <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=2054&artikel=5317750>

Reuters (2013) “INSIGHT-Sweden Rethinks Pioneering School Reforms, Private Equity Under Fire,” December 10. Retrieved March, 2015, from <http://www.reuters.com/article/2013/12/10/sweden-schools-idUSL4N0JK32620131210>

--, (2014) “Sweden's Famed Private Welfare Provision Faces Clamp-down After Election,” September 24. Retrieved March 22, 2015, from <http://www.reuters.com/article/2014/09/24/sweden-welfare-idUSL6N0RO3F320140924>

- Rostgaard, Tine (2011) “Home Care in Denmark,” pp. 73-94 in *LIVINDHOME: Living Independently at Home—Reforms in Home Care in 9 European Countries*. Copenhagen: The Danish National Centre for Social Research (SFI). Retrieved March 8, 2015, from <http://www.sfi.dk/Files/Filer/SFI/LIVINDHOME/LIVINDHOME.pdf>
- SALAR (The Swedish Association of Local Authorities and Regions) (2009) *Developments in Elderly Policy in Sweden*. Retrieved March 8, 2015, from <http://webbutik.skil.se/sv/artiklar/developments-in-elderly-policy-in-sweden.html>
- Statistics Sweden (2009) “The Future Population of Sweden 2009—2060.” Retrieved April 25, 2015, from http://www.scb.se/statistik/_publikationer/BE0401_2006150_BR_BE51BR0602ENG.pdf
- , (2014a) “Women and men in Sweden - Facts and figures 2014” (30 years, 1984-2014). Retrieved August 13, 2015, from http://www.scb.se/Statistik/_Publikationer/LE0201_2013B14_BR_X10BR1401ENG.pdf
- , (2014b) “Folkmängd i riket, län och kommuner efter kön och ålder 31 december 2014.” Retrieved August 13, 2015, from http://www.scb.se/sv/_Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Befolkning/Befolkningens-sammansattning/Befolkningstatistik/25788/25795/Helarsstatistik---Kommun-lan-och-riket/159277/
- , (2015) “Swedish Population (in one-year groups) 1860–2014.” Retrieved March 8, 2015, from http://www.scb.se/en_/Finding-statistics/Statistics-by-subject-area/Population/Population-composition/Population-statistics/#c_undefined
- Socialstyrelsen (National Board of Health and Welfare, NBHW) (2008) “Äldre – vård och omsorg år 2007.” Retrieved March 22, 2015, from <http://www.>

- socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/8881/2008-44-7_2008447_rev2.pdf
- , (2013) “Äldre och personer med funktionsnedsättning – regiform år 2012.” Retrieved March 22, 2015, from <http://www.socialstyrelsen.se/publikationer2013/2013-3-23>
- , (2015) “Äldre och personer med funktionsnedsättning - regiform år 2014 (Elderly and Persons with Impairments—management form, 2014).” Retrieved March 22, 2015, from <http://www.socialstyrelsen.se/publikationer2015/2015-3-8>
- Sundström, Gerdt (1986) “Family and State: Recent Trends in Care of the Aged in Sweden,” *Ageing & Society*, 6(2), 169-196.
- , (2009) “Ageing and Old-Age Care in Sweden: Administrative, Demographic, Political and Financial Aspects.” Unpublished Speech.
- , & Lennarth Johansson (2005) ” The Changing Balance of Government and Family in Care for the Elderly in Sweden and Other European Countries,” *Australasian Journal on Ageing*, 24: S5-S11.
- , Katharina Herlofson, Svein O. Daatland, Eigil B. Hansen, Lennarth Johansson, Bo Malmberg, and Maria D. P. González (2011) “Diversification of Old-Age Care Services for Older People: Trade-Offs between Coverage, Diversification and Targeting in European Countries,” *Journal of Care Services Management*, 5(1), 35-42.
- Swedish Institute (2013) “Facts about Sweden: Elderly Care.” Retrieved January 31, 2015, from <https://sweden.se/society/elderly-care-in-sweden/>
- Szebehely, Marta (2010) “Long Term Care Policies for Older People in Sweden: Are There Lessons to Learn?” Presented at the International Symposium on

- Reconciliation of Family Care and Paid Work. Taipei: National Yangming University.
- , (2013) “Long-Term Care Policies for Older People in Sweden: Are Lessons to Learn?” Presented at the seminar organized by Nordic Horizons. Edinburgh: The Scottish Parliament. Retrieved March 8, 2015, from <http://www.nordichorizons.org/excellent-elderly-care.html>
- , (2015) “Refamilialisation, Privatisation and Marketisation: Recent Trends in Swedish Long-Term Care” Presented at the conference A New Perspective on Care Practices. Amsterdam.
- , & Gun-Britt Trydegård (2011) “Home Care in Sweden,” pp. 231-252 in *LIVINDHOME: Living Independently at Home—Reforms in Home Care in 9 European Countries*. Copenhagen: The Danish National Centre for Social Research (SFI). Retrieved January 31, 2015, from <http://www.sfi.dk/Files/Filer/SFI/LIVINDHOME/LIVINDHOME.pdf>
- , (2012) “Home Care for Older People in Sweden: A Universal Model in Transition,” *Health and Social Care in the Community*, 20(3): 300-309.
- The Local (Sweden's News in English) (2011) “Stockholm Elderly Care Scandal Widens,” November 2. Retrieved March 22, 2015, from <http://www.thelocal.se/20111102/37116>
- Theobald, Hildegard and Sarah Hampel (2013) “Radical Institutional Change and Incremental Transformation: Long-Term Care Insurance in Germany.” In Costanzo Ranci and Emmanuele Pavolini (eds.), *Reforms in Long-Term Care Policies in Europe* (pp.117-138). New York: Springer.
- Trydegård, Gun-Britt (2000) “From Poorhouse Overseer to Production Manager: One Hundred Years of Old-age Care in Sweden Reflected in the Development

of An Occupation,” *Ageing and Society*, 20: 571-597.

Vabø, Mia and Marta Szebehely (2012) “A Caring State for All Older People?”
In Anneli Anttonen, Liisa Häikiö, Kolbeinn Stefánsson (eds.), *Welfare State,
Universalism and Diversity* (pp. 121-143). Cheltenham, UK: Edward Elgar.

攻、守兼備的全球化戰略

北歐小國經濟

呂建德

- * 呂建德，現任台中市社會局局長，本文由作者於梧桐環境整合基金會2014年11月15日「綠經濟」講座之演講稿改寫而成，中正大學社福系博士班王兆慶協助校稿。

前言

台灣目前面臨經濟轉型的困境，北歐小國經濟能否帶來一些啟示？

北歐國家地廣人稀，丹麥與芬蘭大約各只有500萬人口，而冰島約32萬人，瑞典約900萬人。比較各國人均GDP，丹麥約4萬美元，芬蘭約3萬美元，瑞典約4萬美元，冰島約5萬美元。在世界競爭力排名上，北歐各國都是名列前茅，非常驚人。

康乃爾大學政治系Peter J. Katzenstein是非常重要的學者，他在1985年出版的名著《世界市場中的小型國家》（Small States in World Market），問了一個問題：這些歐洲小國是否能與其他大國一樣，縱橫世界並有所表現？書裡有個「青蛙與蛇」的寓言，蛇很靈敏，一天到晚想吃青蛙，那青蛙如何避免被蛇吃掉？青蛙就想，如果能像貓頭鷹一樣到處遨翔就好了，但是青蛙沒翅膀，所以想出jump and jump的方法，利用自己具有彈性的優勢，在詭譎多變的世界經濟中不斷的跳躍。

彈性是北歐各國競爭力的重要來源，在全球市場的變遷下，它們應用自己的高度彈性去發展。但只有彈性是不夠的。他們對外需要彈性，對內則強調solidarity，也就是「社會團結」。

「社會團結」是他們最重要的文化。Katzenstein說的一句話非常有趣，兩黨之間所採取的巨大的對抗，「是一種大型工業國家才享受得起的奢侈行為。對於經濟上必須對外開放的小國而言，這是他們無法負擔得起的行為。」所謂政治上的巨大對抗，例如美國的兩黨制，他說抱歉，這只有大國才玩得起。對小國來說，對外開放的同時，國內必須先有非常強的共識。

一、社會團結、彼此掩護、吸收風險

2005年我有機會訪問德國普朗克社會研究所，它是類似台灣中研院的高階研究機構。我在那裡訪問的半年期間，認識了一位瑞典朋友，我問他瑞典的「福利國家」為何做得起來。他想了想，覺得跟他們以前是維京海盜很有關係。對他們瑞典人而言，那並不是個民胞物與的完美制度，但過去維京海盜能跨越直布羅陀海峽到地中海，再北返攻打到巴黎，就是因為強調團結。

維京海盜的精神還表現在今日瑞典國民的兒童教育，從勞作就開始進行team work。4~6人一組，一個人做完，必須考慮到下一個人要如何承接，下一個人也要看上一個人如何做。他們的經濟型態，很多也都是強調coordination，重視彼此之間的團結合作。

小國的經濟兩難是，必須對全球市場開放，因為小國的人口與土地面積有限，也沒有原料，要生存就一定要靠大量的進口；同時因為沒有龐大的市場，需要依賴出口。它們的經濟特性是必須暴露在國際市場上運作。但依賴世界經濟的同時，得面臨一個風險，就是全球市場景氣循環龐大而劇烈的變動，導致脆弱性通常較高。

Katzenstein的研究顯示，歐洲小國可以透過「集體協商」的組合主義、大規模的移轉性支付（社會民主式福利國家），來吸收開放後所帶來的風險。Katzenstein稱這個為「內部補償策略」。例如，這些小國一旦對外開放，產生了失業勞工，就利用「積極勞動市場」政策，迅速輔導失業勞工，讓他們快速返回就業市場。這就是一方面彈性開放，另一方面內部又能吸收

風險的策略。

所以，這些歐洲小國其實是全世界貿易自由化的重要催生者。在重要的貿易談判上，特別是北歐的小國，都是最早的倡議者。北歐各國的貿易依存度（trade-openess）都非常高，毫無疑問，小國的經貿市場一定要對全球開放。

但是北歐小國又極為強調國內團結與平等（egalitarianism）的價值。社會科學中，吉尼係數（Gini coefficient）是測量收入不均程度的指標，如果所有財富都集中在一個人身上，吉尼係數就是1，財富分配最平均就是0，數值愈小表示財富分配愈平均。我們可以看到冰島的吉尼係數僅0.24，芬蘭0.26，瑞典0.269，挪威0.24，北歐各國的財富不均度非常低。反觀美國、以色列、葡萄牙與南歐國家的不均度較高，台灣約為0.32。另外一個測量不均度的方式，是前10%和後10%人民收入的比值，不均度最嚴重的是美國，北歐則表現較好。

我有一位朋友在哥本哈根大學任教，有一次我在會議上問他：「聽說丹麥是全世界最快樂的國家？」他拍拍我的肩說：「首先，別相信那些調查。其次，丹麥人確實比較快樂，原因是丹麥的所得分配非常公平。」他說他在哥本哈根大學任教，薪資與學校的工友只差1.5倍，並不是想像中3~5倍的差距。他開的是丹麥的國產車，車齡十幾年，破破爛爛，但他覺得很滿足。對他而言，整體生活上的安全感能被滿足，因此能進一步去追求有意義的事。

二、安全感的來源：鼓勵競爭，又保障福利

為什麼北歐民眾願意選擇這樣的制度？

1950年代，瑞典社會民主黨的兩位經濟學家Rehn和Meidner提出「團結薪資政策」（solidaristic wage policy），全體產業的勞工薪資一律平等成長。若套用在台灣，假設台灣今年的經濟成長率是5%，那全國勞工的薪資就應該調高5%。

經濟成長率5%是全國的平均值，但可能有些產業的生產力特別高，例如台積電可能到8%，有些產業部門非常低，可能只有2%。在團結工資政策下，全國薪資一致調高5%，這在台灣是很難想像的。我們會認為台積電的工資理應調高8%，成長率2%的企業工資只調高2%。

不過，如果採取瑞典模式團結薪資政策，就是在「獎賞」台積電這種高競爭力的公司，因為薪資調高的幅度從8%變成只有5%，使台積電因此具備3%的利基。如果台積電要和韓國的三星競爭，而三星的薪資調高8%，台積電就多了更強的競爭優勢。另一方面，低競爭力的廠商就會受到懲罰，在團結工資政策下會逐漸被淘汰，因為企業只成長2%，卻仍必須吸收5%的薪資上漲成本。團結薪資政策可以讓有競爭力的企業更有競爭力，沒競爭力的企業就必須被淘汰，政府不會給予補貼，無論企業規模再大都一樣。有競爭力的企業在受到好處的同時，也必須一直提升競爭力，包括人力資本的投資、廠房生產線的優化等。

這並不是每個人的齊頭式平等，而是Equal pay for equal work。對於生產力提升8%，但薪資只提升5%的勞工來說，中間的落差政府會用很多方式補貼回來，例如提供醫療、教育、托

兒、托老等社會福利服務。這些福利幾乎是普及性的，大多非常便宜，甚至免費，如此勞工就覺得薪資沒有調那麼高也是可接受的。

北歐國家藉由發展優質、共享的社會福利服務，去支持團結薪資政策，藉由福利積極維持薪資的中度成長。這樣的福利體系絕不是要養出懶惰的工作者，事實上是用另一種方式鼓勵（甚至強迫）你更努力工作，包括提高女性與中高齡的勞動參與率。北歐有很多配套措施，讓你覺得work is good，他們福利體系絕對不是一味的發錢，南歐國家才是。很不幸的，去年我的研究結果顯示，台灣的福利體系確實罹患了「南歐病」。

三、兩種資本主義之別

台灣一直在講競爭力與創新，到底什麼是競爭力，什麼是創新？《北歐的資本主義和全球化》（*Nordic capitalism and globalization: new forms of economic organization and welfare institutions*）這本書，是由幾位北歐學者一起分析的結果。書裡提到創新體系有兩種，分別是錢德勒創新系統（Chandlerian Innovation system）與網絡創新系統（Network Innovation System）。錢德勒創新系統是美國式的創新體系，特別在1960~70年代，用大型實驗室發展物理與化學等實驗，強調必須大量投入、組織階層化，這種體系只有像美國這樣的大國才玩得起。另一種網絡創新系統是北歐所使用的創新體系，彼此都是小單位，強調單位之間高度的訊息連結，以達到網絡式的生產方式。

比較政治經濟學的研究也顯示，全世界的資本主義至少分

成兩種，一種是英美式，即台灣人較為熟悉的自由市場資本主義（liberal market capitalism）；另一種為歐陸與北歐式，發生在德國、北歐、與日本，為協調式的資本主義（coordinated market capitalism），強調彼此之間的合作與協調。

台灣的競爭力是建立在殺價與降低成本，但北歐的競爭力在於提升產品與生活品質。北歐國家的想法是，面對全球化的經濟，福利國家的制度也需要更新。政府應提供「基本社會服務」，例如托兒、托老、住宅、教育、與醫療；在這些領域，政府本身要扮演積極重要的角色，不應放任給市場自由競爭。透過此方式，能創造一個平等與優質的基本社會服務，而政府也能藉此建立廣大的內需服務市場，為低技術勞工創造就業機會。

社會學者Gøsta Esping-Andersen曾做過研究，瑞典國民在托兒、托老、醫療與教育這四項的花費，與美國相差無幾，這說明美國人並沒有因為放任市場競爭而花費較少。雖然福利支出的佔比相近，但結果卻很不同。美國的福利服務有相當嚴重的階層化，只有富人才能享受到較高品質的生活服務；而瑞典的階層化甚小，大家享受到的服務品質不會差太多。北歐各種服務的品質是平均的，而且不是平均的差，是平均的好。

經歷1980年代的石油危機後，北歐發現未來的就業機會很難再來自製造業。相對之下，服務業是高度勞力密集的產業，可創造很多就業機會。各國還是需要製造業，但這些製造業必須升級為具有國際競爭力的產業，能去國外開疆闢土，去打垮別國的產業，而國內必須創造一個內需市場，由社會服務業支持。如此形成雙元經濟，或稱為經濟的雙引擎，前者為外貿導

向，例如台灣多扶植幾個台積電，去打垮三星。但賺取大量外匯回來後，必須拿來提高國民的生活品質，而良好的生活品質服務可以創造良好的就業機會，特別是給女性的就業機會。

四、以女性就業為中心的「社會投資」國家

北歐的女性勞動參與率相當高，有很多工作是政府主動提供的托兒與托老服務。要讓婦女能出外工作，必須先解決她們養育子女與照顧家庭的負擔。提高婦女的勞動參與率後，就能扶植出一個社會生產部門或內需服務業。而且當女性的產值提升，政府就能課到較多稅，這些稅收又能投入到基本社會服務體系，進一步減輕女性照顧家庭與子女的負擔，形成一個良性循環。

反觀台灣，目前婦女的勞參率只有50%，低於鄰近韓國的54%，日本的58%，更遠低於德國的62%與瑞典的80%。進一步分析台灣的女性，20~29歲的勞參率高達90%，可能是全世界最高，但勞參率隨著年齡增加而下降，呈現倒V型曲線。勞參率下降原因，29~40歲可能是因為要結婚、生子、帶小孩，40歲以後可能是要侍奉公婆。韓國及日本的女性勞參率曲線為M型，45~55歲女性的勞參率還會稍提高，較台灣同年齡女性高4個百分點及8個百分點。

瑞典婦女的高勞參率來自政府主動提供的托兒、托老的就業機會，這些在瑞典都是具有合理薪資和工作條件的好工作。我曾參觀過丹麥的長期照顧機構，服務員多為女性，但最近有愈來愈多年輕的男性加入，因為薪資不斷提高。

丹麥政府將照顧產業視為未來能創造就業機會的良好來

源，所以運用先進科技，例如給生病與不良於行的老人使用沐浴機器，有點像洗車機，可以很方便的幫他們洗好澡。長照服務員就像被武裝的士兵，開一部載有很多簡易醫療器材的車，在服務區域內以預約制的方式到府服務。很多長照服務員只有高中畢業，但因為政府持續提供在職訓練，故能提升技能並學習最新技術，且藉由科技引進、團隊合作（長照服務員、社工師、營養師、職能治療師、家庭醫師），丹麥的長期照顧有很高的單位生產力。

而在台灣，家裡若有符合長照資格的成員，我們通常只是聘一名外勞罷了。

再次強調，北歐的策略是創造很多照護工作，前提是政府必須先投入資本，例如引進科技，去改善服務員的生產力，以提升服務員的薪資。

北歐的這個策略已經在歐盟通過了，叫作「社會投資策略」（social investment），讓「福利」不只是一種消費，而是一種創造就業機會的來源，並可望成為2008年全球經濟危機後，出口之外的另一個經濟動力。這個策略可以解決目前社會新興的問題，特別是高齡社會問題。透過這樣的「雙引擎」也能改善經濟表現，而不只是依賴出口。最重要的是，人力資本要不斷強化，人的生產力提升，工資才能提升，才能吸引更多人進入這個領域。政策內容包括平衡工作與家庭，普及式的托幼、托老與長照服務。另外還有積極勞動市場政策，發展多樣化就業形態，提供充分的社會保障。

我去年負責國發會的研究計畫，分析台灣福利體系的效率。以2007年為例，台灣一年花大約1兆2,000億在社會福利上，

佔總GDP約10%。其中花在高齡人口上約6,000億，大部分為現金給付，在身心障礙者上約369億，在遺族上約279億，在全民健保上約4,400億（現已高達5,000億）。2009年台灣的社會支出佔GDP的10.5%，全世界最高的是法國，佔GDP的32.1%，北歐國家丹麥為30%，瑞典29.8%，芬蘭29%，佔比都相當高。OECD（經濟合作暨發展組織）先進國家，平均值則為22%，韓國約9.4%。

社會總支出當中花在老年人的比例，北歐國家的佔比偏低，例如丹麥20.2%、瑞典27.5%、挪威23.2%、冰島9.2%。目前出問題的國家，例如義大利為55.4%、希臘54.4%、葡萄牙48%，佔比都偏高，台灣也有42.7%。工作年齡人口的家庭政策支出，北歐國家表現比較好，但是希臘僅2.6%。

五、北歐社會投資，迥異於「南歐病」

社會投資的基本想法是，我們必須去訂定一種「世代之間」的新契約，社會支出必須傾向兒童、青少年與婦女。未來的經濟型態將以知識型與服務業經濟為主，其中婦女扮演了重要角色。要讓婦女無後顧之憂的進入職場，最重要的是做好照顧的服務工作。

1997~2011年間，丹麥25~64歲女性的勞動參與率約80%，瑞典則將近83%，芬蘭與荷蘭等國也都很高。若再比較各年齡層的就業率，瑞典各年齡層的就業率都有90%，55~64歲的就業率平均也有70%。反觀義大利、西班牙與希臘，中高齡人口就業率明顯偏低，失業率也普遍較高。

北歐國家人民並未因為享有福利政策而不工作。這說明北

歐的福利政策不是要養懶漢，反而是鼓勵就業。愈多的工作，才能創造出愈多的稅基，去支持較好的福利保障方案。

換言之，面對大幅度的全球經濟變動，擴充更多的社會保障，乃是北歐小國強壯國力的關鍵策略。北歐的經驗顯示，這些社會保障不應以現金給付的方式，出了問題就給你錢，而是提供服務。這些服務不應由市場提供，而是由政府提供優質且普及的照顧，例如剛提到丹麥社區長照的例子。北歐政府就像後備軍，提供非常好的基礎建設，讓人民能無後顧之憂的往前衝，讓年輕人能走到世界的舞台上，去面對各種挑戰。

瑞典的所有家長在每名子女8歲前可享有480天的有薪育嬰假，公共托育服務時間則為6:30~18:30，收費金額只要父母所得的3%。反觀台灣目前女性月薪平均32,000元，托嬰費用就佔薪資的1/3，甚至1/2。這對很多婦女的負擔太大，計算機會成本以後，只好選擇在家育兒。但現今台灣女性的受教育程度已普遍提升，將這麼多優質的人力資本關在家裡，是很嚴重的浪費。日本自民黨雖然是很男性沙文主義的政黨，但首相安倍前陣子宣布射出三隻箭後，接下來要做Women Economics，將日本婦女的勞參率從目前的58%提升到2025年65%。因為日本也認知到，創造國家經濟，不能只仰賴出口，也必須建立內需的社會服務業與老、幼照顧政策。

以前談到福利時，通常的思考是「我一有問題，你就來補償我」。例如退休者要領退休金、失業者要領失業給付、受職災者要領職災給付。但北歐福利是提供服務，而且這些服務不只針對少數所得較低的人，而是給全國90%以上的民眾，連中產階級都願意來享受的服務。至於所得在金字塔頂端10%的人，

可以選擇私人提供的服務，但仍要繳稅，非常富有者必須繳稅來支持所得較低的人。社會照顧服務可以創造出重要的就業機會，讓福利不僅僅只是消費，還可以是經濟成長的引擎。

結語：全球化時代，要進攻，也要防守

台灣是小國，全球化幾乎是我們唯一的出路。但台灣在談全球化時，似乎只談如何往前衝。而且我們以前總認為，經濟要成長，就必須容忍所得分配在某種程度上的惡化。目前此論點已被批評，連IMF（國際貨幣基金組織）與世界銀行都說，所得分配惡化，反而會傷害目前的經濟成長！

可惜，台灣的福利體制，還沒有成為促進團結、平等，與吸收全球化風險的經濟後盾。北歐式的社會投資福利策略，能促進勞工與中產階級組成一個較平等、較有社會團結的跨階級聯盟。台灣的福利卻是演變到農民有農保、公務人員有公保、勞工有勞保，以上皆非者就是國民年金，這帶來的反而是階級之間的分立。軍公教福利的改革為何會出現大問題？就是因為人民彼此的福利差別太大，才引起廣大的紛爭，這對於國家的團結是不利的。

一個國家政治制度的價值觀點，對於社會資源的分配及執行有很大的影響。北歐經驗提供了很好的方式，證明經濟成長與所得分配可以兼顧。例如瑞典的社會照顧政策，可以運用80%婦女的高勞參率，來改善低所得家戶的人力資本，促進較好的階級流動。

台灣能否學習北歐？台灣能否承擔高稅率？天下沒有白吃的午餐，要享有像北歐國家這樣的福利方案，的確必須付出

某種程度的代價，但也不是沒有好處。科羅拉多大學的瑞典籍教授Sven Steinmo曾說，很多瑞典年輕人因為國內稅率高，在畢業後跑到美國工作，但非常有趣的是，當這些年輕人準備結婚生子時，就會回到瑞典，即使回瑞典後要付出高昂的稅金。因為，留在美國雖然稅金較低，但托兒、托老、教育、長照服務，都還是要去市場買，成本更是嚇人的高。

這是價值選擇的問題。台灣目前的租稅負擔率只有GDP的12%，但高度營利化的托育服務非常昂貴，一般家庭養不起兩個小孩，導致少子女化，社會愈來愈高齡化，台灣老年人口佔比目前為11%，到2050年可能會上升至35%。我們可以繼續採自掃門前雪的方式，但如同英美的自由資本主義，最後可能要面臨社會愈來愈不平等的後果。如果我們想考慮其他方式，則北歐國家的經驗告訴我們，經濟成長、所得分配、生活品質，在某種程度上可以達到平衡。

當然，學習北歐的前提是，政府功能必須健全。如果政府沒有良好的治理，有可能錢一直進來卻都被浪費掉。北歐政府的治理優秀，斯德哥爾摩大學做過一個所有歐盟國家的信任調查，調查民眾較信任的職業別。結果顯示，北歐民眾普遍信任他們的公務人員。民眾越信賴政府，繳稅的意願就越高。反過來說，丹麥1980年也曾出現抗稅運動，當時民眾就是因為非常不滿意政府的施政，所以不願意繳稅。

此時此刻，我能理解台灣民眾對政府無能的憤怒。但台灣目前的低稅率，是飲鴆止渴的做法，因為社會對各種福利服務的需求都在大幅上升，特別是台灣經濟、就業與高齡化的挑戰迫切，我們的托兒、托老照顧福利服務卻過度市場化。若繼續

維持低稅率，整體國家職能只會更加弱化，政府失靈的問題也無力回天了。

台灣的公民社會非常有活力，所以我們習慣將大部分的能量保留在民間，或由民間慈善團體承擔福利供給的責任。但是政府可能失靈、市場可能失靈，同樣的，民間團體是否也可能失靈？比較周全的辦法，可能還是強化國家的治理資源，尋求政府與民間的協調，在政府、市場與公民社會的鐵三角關係中找到彌補的方式。

全球佈局是各國的進攻策略，但同時也需要防守的策略，也就是以服務為基礎的社會福利體系。北歐各國政府提供普及、優質的社會安全網與照顧服務，再怎麼去冒險犯難與投資，失敗了也沒關係，因為到最後國家會撐住你。當然北歐還不是完美的典範，但北歐模式仍是人類文明目前為止的經驗中，很值得參考的例子。我們可以從北歐小國走過的路，一起思考台灣的下一步。

瑞典家庭的 Mysig 時光

吳媛媛

* 吳媛媛，台大中文系，瑞典隆德大學東亞政治碩士。現居瑞典。偏左意識的洗禮和衝擊來自北歐，而每一個省思和開悟都是以台灣為出發點。

剛畢業時我曾經在瑞典當了一年的保姆。我照顧的兩個孩子爸爸是飛行員，媽媽是空服員，兩人不巧都必須離家工作時，就由我去幼兒園接六歲的蘇菲和兩歲的盧卡斯回家。我忙著煮飯的時候，蘇菲總會來跟我再三確認，我們等一下要一起Mysa哦！

Mysa是一個瑞典特有的詞，形容詞態是Mysig，可以形容一個環境很舒適平靜，也可以形容人與人之間舒適的相處。動詞態Mysa，就是人們一起度過親密愉快的時光。我一開始以為Mysa的意思就是相處，覺得很納悶，我不是一直在這嗎，幹嘛特別跟我預約相處？吃完晚飯，收拾好廚房，蘇菲宣佈Mysa開始，我和他們爬到沙發上，念一本書給他們聽，聊聊在幼兒園發生的事。那時我懂的瑞典語不多，記得有次我聽不懂盪秋千這個詞，蘇菲二話不說跳下沙發表演盪秋千的樣子給我看，把我和盧卡斯逗得樂不可支。Mysa結束時，蘇菲總會說，Oh, it was mysig（跟你度過的時間真開心）。

家人間以血緣聯繫的情感，是全人類共有，放諸四海皆準的。但是放諸四海皆準的感情根基，在不同的文化和社會制度下呈現的面貌不盡相同。我以前從沒有細想過台灣的家庭觀，反而是身處在瑞典這個陌生的環境時，才開始反思從小視為理所當然的台灣家庭模式。這篇文章是我單純從家人的角度出發做的觀察，有發現，有感動，也嘗試從制度面去思考。

我先生和家人見面並不是非常頻繁，但是每一到兩個月大家總記得要聚一聚。今年仲夏節，我婆婆從幾個禮拜前就開始安排家庭聚會，張羅地不亦樂乎。結果前一天，我先生接到婆婆打來的電話，她帶著濃濃鼻音說，我得了重感冒，聚會先取

消吧。我先生說，那妳好好休息，我們擇期再約。我聽了急著說，你媽媽生病了，我們更應該要去探望她呀！我先生說，她現在沒有精神，我們去枯坐在她旁邊，她也不會覺得Mysig。

後來婆婆病好了，我們約她和先生的弟弟、弟媳們來家裡吃飯。吃飯時我們聊到了人生中的抉擇，大家輪流述說著那些讓自己思索「如果當時選了另一條路，現在會是什麼光景？」的人生分歧點。這個話題似乎觸動了婆婆的心弦，打開話匣子，向大家述說了許多年輕時的回憶。我聽得津津有味，但看得出來這些故事在座的兒子們都聽過好幾次，但是他們都耐心聽著，偶爾開玩笑挖苦她一下。

後來不知為什麼我說起了朋友的LINE帳號被盜用，要我去買iTunes點數卡的事。沒有智慧型手機的婆婆一個字都聽不懂，經過了大家費盡唇舌解釋，婆婆說，所以那個詐騙集團的人很喜歡聽音樂？搞得大家哭笑不得。接著聊到政治，這個家庭每個人的政治傾向都有點不一樣，大家針鋒相對了一陣，最後也一笑置之。天南地北地聊到深夜，婆婆突然走到門口穿起大衣圍巾，笑著跟大家說，It was mysig，謝謝你們。然後很乾脆地回家了。

我開始思考Mysa這個詞的意義，問瑞典人，他們也答不上來，對他們來說Mysa就是Mysa，我只好用自己的語言邏輯去理解。Mysa就是人們在擔憂日常茶飯病痛之餘，和其他人進行的純粹的交流。我在廚房做飯的時候，七分心思是放在家務，只有三分放在蘇菲和盧卡斯身上，但是和他們Mysa的時候，我們三個人都要投入百分之百的專注。這種交流看似放鬆，但也不能完全放鬆，必須耐心傾聽，努力理解，時時確定大家都是主

角，也沒有人高高在上。因為是家人，所以毫不保留地分享自己的生命經驗，因為是家人，所以意見不合也笑著包容。這樣的交流很愉快，但時間拉太長會有點累，所以重視的不是量，而是質。

和家人相處太久居然會累？這種說法也許會讓台灣人覺得太「見外」了。台灣的家庭相處模式，就我個人的經歷和觀察，則是一種沒有起點也沒有終點的角色扮演，是一種陪伴和責任的混合體，而最高的情感表現在於羈絆和奉獻，是給孩子煮的一碗麵，幾句叨念，是付給補習班那疊厚厚的鈔票，是買給爸媽的那套按摩沙發。這種羈絆和付出的表現，又何嘗不摯誠美麗？

這兩種模式各有其淵源，也各有優缺點。剛來到瑞典，看到夫妻五五分賬，父母大都不幫下一代存錢，小孩也沒有所謂「盡孝道」的概念。看到婆婆在孩子接連離巢，並和公公分居以後，獨自住在一間小公寓裡。我覺得，似乎台灣的親情溫暖多了？

記得有次上瑞典語課時大家討論到家庭價值。班上一位中國同學很激動地說，我覺得瑞典人的家庭根本沒有愛！我老公剛畢業，還在找正式的工作，我公公婆婆明明有錢，居然不資助他，讓他去工廠打工！他們明明有能力幫我們付房貸頭期款，卻忍心讓我們租房！他們這麼對孩子，怎麼期待孩子以後孝順他們？在座的歐洲同學聽了啞然失笑，而亞洲、中東同學點頭如搗蒜。

其實，瑞典年輕人不管來自什麼樣的家庭，在找到正式工作之前，在基層行業打工的情況非常普遍。我先生碩士畢業後

一邊在各公司投履歷，也一邊在利樂包工廠的生產線上摺飲料包裝。我的碩士班同學畢業後，有的在養老機構，有的在超市櫃檯打工。依照當時景氣和找工作難易的程度，有時候這樣的臨時工作一做就是一年半載。瑞典年輕人不問職種積極加入勞動市場的現象，體現了社會民主主義強調「勞動」的理念，這是和許多人對福利社會「好逸惡勞」的印象相背馳的。

「東方人比西方人更重視家庭價值」，這句話說起來很順口，但是越想破綻就越多。沒錯，東方家庭成員基於傳統角色分配的使命感和彼此的付出一般比西方家庭來得強，然而這難道就是「重視家庭價值」嗎？西方國家的個人主義讓人們時而從兒女、父母等角色中跳脫出來，也不啻是為他們打開另一種交流模式的窗戶。我認為他們的家庭價值並沒有因此被削弱，而是轉型了。

我先生的小弟和弟媳交往十多年，我的公婆從來沒有問過他們什麼時候要結婚，什麼時候要生孩子，取而代之的是完全的信任和深刻的瞭解。幾年前弟媳懷孕數個月，不幸流產了，小弟打電話和婆婆報告。婆婆故作鎮定，很簡單地說知道了，要她好好休息，就掛了電話。掛了電話之後，婆婆一個人坐在陽臺靜靜流淚。過了幾分鐘，小弟又打了一通電話給婆婆，問她心情怎麼樣。婆婆邊哭邊說，其實我很難過，小弟說我知道。婆婆又說我難過的不是孩子，而是感受到你們兩個人心裡的痛，為你們心疼，小弟說，我知道。

瞭解了Mysa的意義後，我試著回想自己和台灣家人Mysa的回憶，大概用手指頭數得出來。對於媽媽含辛茹苦的奉獻，我曾感到沉重；媽媽眼中的擔憂，嘴裡的叨唸，讓女兒把許多內

心話都吞下肚裡。家族內長輩小時候問我考上哪所學校，長大了就問我何時結婚何時生子，各種既定角色的期待就像一道解不開的緊箍咒。大概就是因為這樣，台灣無論是在電視劇裡還是在現實中，都常出現「我都是為你好！」、「你看人家誰誰……」、「你存心氣死我！」這類灑狗血對白。

瑞典人除了在扮演家庭成員的角色以外，似乎也試著為彼此留下了扮演其他角色，或是單純做自己的空間。幾年前婆婆的公寓大翻修，必須搬去臨時公寓兩個禮拜，我覺得臨時公寓有點遠，為什麼不讓她來住一陣子呢？我此話一出，我先生和婆婆都連忙說不。後來我說我想和婆婆練習瑞典語，千請萬請，還是把婆婆大駕請來了。

那幾天晚上，我們輪流下廚，吃飯時我發現婆婆比平常更認真地糾正我的瑞典語。晚飯後我們有時安排一起Mysa，但很多時候婆婆寧願在房裡做自己的事。有天晚上婆婆和朋友出去吃飯，十二點過後還沒回家，讓我有點擔心。等到了深夜一點多，婆婆終於回來了，我從房間探出頭，她看到我，露出微醺的笑容說，還沒睡啊？那時映入眼簾的婆婆，她不是媽媽，也不是妻子。她是別人的朋友，別人的同事，也是她自己。

婆婆對我在台灣的家人很感興趣，她常問我，你媽媽是一個什麼樣的人？我那時才發現我對家人的瞭解總是侷限於某種角色。我媽媽在我心中一直就是鞠躬盡瘁的媽媽，但是她在成為我的媽媽之前，在不是我媽媽的時候，又是一個什麼樣的人？我對她的認識，竟然少得可憐。相對的，我也有許多心境很難與媽媽分享。也許台灣世代之間的高牆，和世代間缺乏跳脫定位的純粹交流，有很大的關係吧。

西方國家是如何從傳統家庭秩序轉移到個人主義的社會，有許多錯綜複雜的淵源。宗教改革、農地劃分方式、工業化的時機和模式、都市化、民主化、社會制度替代家庭功能，都被認為和個人主義的形成關係匪淺。家族長輩扮演的權威角色，和代代之間的互相餵養的關係，在現代化過程中漸漸被削弱。

在以上的因素當中，我個人認為促進家庭秩序轉型的最大動力，應該要屬整體社會的民主化。當絕對權威的政體崩解，趨向平等的新秩序就像毛細現象一樣，從政府往職場、學校和家庭等各個角落滲透。舉例來說，瑞典在培訓各級學校師資時，總是一再強調學校教育缺一不可的「雙重任務」——「知識」和「民主」，也不斷提醒老師，「能正確思考很重要，但是能自由思考更重要。」(To think right is big, to think free is bigger.) 在這種教育方式下成長的孩子，很難再被拘束於「君君，臣臣」的舊秩序中，自然也不會再以「父父，子子」構築家庭的典範。

我在寫這篇文章時問了很多身邊的瑞典人，想知道他們和上一代與下一代的關係。五〇年代以後出生的瑞典人，都說成長過程中很自主，溝通多於規範。要從事什麼行業，要不要結婚生子，都不曾因為長輩而感到壓力，更遑論給後輩施加壓力。

有趣的是，有幾位瑞典親友和我分享了他們僅有的「家庭革命」經驗，而這些經驗都是和「脫離瑞典教會」有關。在瑞典，每個人民都自動歸屬瑞典教會，但如果想要脫離也很容易申請。近代瑞典是一個較不重視宗教的國家，很多反對兒女脫離教會的父母自己也不見得上教堂，但是聽到子女要脫離教

會，那個世世代代瑞典人受洗、結婚、下葬的教會，心裏還是「覺得怪怪的」。我想基督教／天主教傳統之於西方，就像儒教倫理之於華人社會，都屬較頑強的價值，在宗教或傳統道德的護航下，許多值得省思和進化的想法躲過現代化民主化的衝擊，躡手躡腳地存活了下來。

最近東吳大學新生行拜師禮，引起了台灣大眾的關注。看著學生們朝著老師跪拜，畢恭畢敬，再想想台灣社會對教師的勞工權和對教育專業缺乏尊重的現實面，相信大家都感受到僵化的儒教倫理在民主法治社會中格格不入的滑稽感。

在台灣，還有好多與民主價值格格不入的儒教倫理思考殘留在我們每天使用的詞彙當中。比方說，「父母官」和「德政」等，都顯示我們還在用一種父母恩澤子女的思想來詮釋政府職責。政府、公司高層用古代君主開倉濟民的姿態來「施放」福利，子民則要謝主隆恩。

這種對天地君親師的仰賴和敬重，也很容易膨脹成不符實際的期待。我們希望父母官要愛民，老師是孩子的燈塔，醫師要仁心仁術，警察是人民的保母，卻忘了公僕、教師、醫師、警察，都不過是一種職業，也都是凡人。職業的準則是公平務實的規條，用道德標準來要求職業，最終只是鼓勵英雄式的付出或作秀，卻對提升整體專業沒有任何益處。僵化的傳統觀念，不但阻止了民主價值向社會各角落滲透的力量，甚至反過來扭曲了我們對民主價值的詮釋，影響力之大，令人生畏。

台灣正在邁入老齡化社會，而雙薪家庭或是子女四散各地謀生定居的例子也越來越常見，由家人負起照護責任的理想圖，勢必會越來越難描繪，由公私立服務代替家庭功能的腳步

也很早就已經開始。這樣的趨勢總是帶來人們對傳統價值失落的唏噓感歎。然而，家庭功能的轉型，一定要和「家庭價值」相牴觸嗎？家人為彼此保有空間，真的是這麼「見外」的事嗎？

去年我婆婆受到病毒感染，病毒侵入大腦，出現了類似中風的症狀。我先生的大弟當時在海外旅行，聞訊馬上搭機趕回瑞典。那時婆婆的語言認知功能受阻，無法說話，大弟在婆婆的公寓裡找到一本她讀到一半的小說，每天醫院會客時間一到，就去坐在婆婆床邊，一個字一個字讀給她聽。婆婆病癒出院後行動還是有點不便，剛好大弟還沒有找到新的住處，就搬進了婆婆的公寓，也好有個照應。母子倆把這幅孝親圖，描繪得是如詩如畫。但是不出兩個禮拜，婆婆和大弟都開始對其他人訴說對獨居生活的懷念。同居不滿一個月，大弟找到了新公寓，兩人都表示鬆了一口氣。

瑞典核心家庭的居住模式是典型急遽都市化的產物。當農業勞動資源過剩，大批人力移往大都市在工業部門謀生，造成都市過度膨脹，居住機能低落。那時斯德哥爾摩勞工階層一家五六口人的公寓面積可能不到五坪，在這樣的情況下結了婚的子女移居別處也是大勢所趨。近幾年瑞典有許多人開始緬懷起從前農業社會中，三代同堂或是家族比鄰而居的生活方式。把大家族生活刻畫得活潑又和諧的文學作品一下子炙手可熱。一位歷史系的大學教授看到這個現象，在報上發表文章，把當時農業社會三代同堂的真實歷史記載做了一個詳盡的整理。在這些關於大家族生活的記載中，充斥著婆媳、世代之間的紛爭和仇恨，儼然就是瑞典版的「世間情」！這位教授在文章末尾

說：「瑞典人啊，我們是不是太容易遺忘了？」反觀台灣，我從小看的午間連續劇到現在劇情都大同小異，臉書上「靠北婆家」的粉絲專頁現在有六萬多名粉絲。如果說瑞典人是太容易遺忘，那麼台灣人，是不是從來沒有記取過教訓？

我先生的奶奶在老伴過世以後一直獨自住在自己的公寓裡，接受居家服務。根據實際需要，定時有家庭服務人員來幫她買東西、做家事，一起散散步、聊聊天。照顧老人是瑞典學生一個主要的打工兼職，我有不少朋友都當過家庭服務員或是養老設施的員工，這個工作固然有辛苦之處，但也不乏有溫馨的互動。有個朋友常常在研究這個星期要給她照顧的老太太梳什麼髮型，她說那位老太太有一頭雪白的長髮，幫她梳頭就像在幫芭比梳頭一樣好玩。另一個朋友很喜歡聽他照顧的老人和他述說五六〇年代的瑞典社會，就像在上歷史課一樣。

後來奶奶的意識越來越模糊，從自己的公寓搬進了養老設施。奶奶的三個子女也都有三個子女，一到會客時間，總有家屬造訪陪伴，有時甚至把她小小的客廳擠得水泄不通。每次去探望奶奶，就看到護理人員來來去去為奶奶打理生活，家人主要是坐在一旁陪她聊天。奶奶的房間裡有一本冊子，每一個去看奶奶的家人都會在冊子上記錄他們去看奶奶的情景。奶奶說了什麼，心情怎麼樣等等，都詳實記錄，這樣接下來去看奶奶的人，就可以掌握她的情況，和她聊最近發生的事情。

有次我坐在奶奶房裡看著大家有說有笑，突然體會到不同領域的社會福利，是如何環環相扣，牽一髮而動全身。因為育兒福利，所以每個家庭多生幾個也不擔心；因為勞工權益受到保障，所以大家都有充分的休閒時間可以分配給奶奶和其他家

人。他們的會客時間有限，但每分每秒都是扎實的Mysig時光。而在台灣，有多少同住的親人，因為生活壓力早出晚歸，彼此成了最熟悉的陌生人？

其實西方各個國家對社會福利的重視程度有高有低，卻普遍能看到相對自由開放的家庭秩序，如前文提到的，我認為這和民主價值的滲透有很大的關係。而在這個大前提下，高度的福利制度又更進一步地重新定位每一個家庭和個人。簡言之，瑞典是用社會資源制衡家庭差異，緩和階級複製，並結構性地中和與解放性別傳統角色。

回到奶奶吧。奶奶一直都獨立開朗，然而到了最後幾次探訪，看得出她的身心越來越脆弱。每一次會客時間差不多要結束的時候，奶奶已經看不太到的雙眼就會閃過一絲寂寞，嘴裡不斷重複，你們下次什麼時候來？但是到了說再見的時刻，奶奶的果決，總是讓我刮目相看。

最近一次去看奶奶的時候，我把那本冊子翻開來，看著一頁頁密密麻麻的記錄，字裡行間透露出的關懷和深情，讓我紅了眼眶。我不禁想，我自己以後老了，能不能控制住對家人的擔心和對陪伴的渴求，給彼此更多空間？在台灣，照顧老人是老伴，媳婦，或是印傭的責任，而當老人的「家人」又是誰的責任？台灣人真的比瑞典人更重視家庭嗎？

（本文轉載自《獨立評論@天下》，

<http://opinion.cw.com.tw/blog/profile/320/article/3368>）

卷二

他山之石到台灣

一家幼兒園能實踐「非營利、平價、社區化」，本身就是奇蹟。

——黃惠如，〈五甲社區自治幼兒園〉

他山之石到台灣

普及照顧及民主決策的台灣實踐

劉毓秀

前言

台灣婦女運動陣營於二十年前提出師法北歐之議，力求於全民平等的基礎上實踐性別平等。這二十年來，婦運陣營結合民間與政府力量，致力於建立北歐模式共決協力機制（民主組合決策及執行機制），並推動北歐模式普及公共照顧^①與（女性）充分就業^②政策。晚近，國際比較研究證實：北歐模式制度能夠有效因應全球化時代的社會困境與人口危機。雖然我國轉化這套制度的努力至今成果有限，此制度卻能為深陷低生育率與高齡化危機的我國社會，展現解決難題的一道曙光。本文聚焦於托育政策，嘗試從理論及實務層面為前述努力進行辯析，並提出檢討與展望。

一、問題與目的

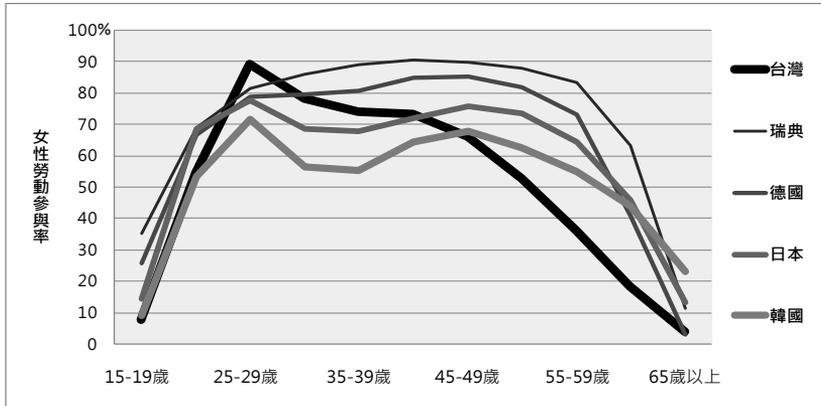
1-1 我國女性生涯與社會發展的困境

根據2014年行政院主計處「人力運用調查」結果，有工作能力而未就業的女性中，因婚育、需照顧家人而不願就業者佔四成，共140萬人。又根據行政院主計處2013年「婦女婚育與就業調查」顯示，我國女性婚育離職比例偏高，復職比例偏低，15-64歲已婚女性曾因結婚離職的人數及比例相當高，有120萬1千人（22.36%），其復職率僅44.02%，不到一半；曾因生育離職者有84萬6千人（15.76%），其中有復職者的比率僅53.34%。由此可見，我國女性今天依然普遍面臨著傳統刻板角色與就業、自我實現的現代新角色之間的衝突。

圖一的各國女性職涯曲線比較顯示，我國女性面臨著嚴重

的角色衝突：

圖一：2012年各國女性職涯曲線比較圖



資料來源：中華民國主計處、OECD Complete Database

美、德女性職涯曲線呈冂形，女性於20歲出頭到達就業高峰後，即維持高原狀態，一直要到60歲以後才逐漸退出職場；日、韓為M形，約於25歲的生育年齡降下，然後於40歲以前回升。台灣獨樹一幟（見圖中粗線），呈現倒V形，顯係由於升學主義而較晚進入職場，要到25歲以後才到達就業高峰，此時卻又已是婚育年齡，因而紛紛退出職場，去多回少，形成「一洩千里」的圖形，以致到人生能力最高峰的50-54歲階段，女性就業率比韓國低10%，比日本低20%，比德國低30%，比瑞典低35%！我國30歲以上之曲線與其他四國曲線相較，落差面積甚大，我國社會力將因此落後其他國家的程度，這張圖讓我們一目了然！

我國女性「一洩千里」的職涯圖形以及名列世界最低的生育率，在在顯示我國女性處於生育與就業雙輸的境地。但是，這並不意味我國女性傾向於不願有偶或不願生育。2013年「婦女婚育與就業調查」顯示，25-49歲未婚女性之未婚原因以「尚未找到適婚對象」（57.77%）最多；真正排斥婚姻者（「不願承擔家庭責任」與「擔心婚姻不幸福」）僅佔6.36%。根據同一項調查，15-69歲有偶女性未生育之主要原因中，不想要小孩（「不願子女影響現有生活」）者僅佔5.29%。至於女性的理想子女數，雖然有持續下降的趨勢，但主計處2003年「婦女婚育與就業狀況調查」顯示，15歲以上女性平均希望有2.29個子女，其中大學及以上學歷者的理想子女數也有2.04^③。這些數據顯示，我國女性普遍希望有偶，期待子女數也約略多於二。此數據與低生育的落差，可能可以用晚近跨國比較研究的發現來解釋：在高度發展國家，女性的低就業率與低生育率相關，而前者為後者之因（見底下1-2節）。

如眾所周知，低生育率會使高齡化嚴重惡化。高齡化與女性低就業率兩項因素結合下，兩性中壽命較長的女性，其老年經濟安全將成為社會和家庭的大難題。此外，在婚姻不穩定、女性容易成為獨自扶養小孩的單親的情況下，女性的低就業率將進一步導致老年女性貧窮和兒童貧窮。所有這些因素，都攸關國家和社會的未來發展。

著名女性主義學者Hernes（1987）於二十年前就已經指出，「作為有酬與無酬照顧者、主要的高齡人口、越來越不情願的生育者的女性，位居人口難題的中心點，因而成為經建政策的中心考量」。我國遲遲未能了解女性已成「人口難題的中

心點」，因此未能以女性為經建政策的中心考量，導致女性面臨生涯衝突，社會發展也因此陷入瓶頸。

1-2 北歐模式的啟示

今天，舉世各國普遍面臨的人口、家庭與性別角色危機大抵包括：低生育率，高齡化，全球化經濟造成低薪化與就業不穩定，以及大量人口（老人、兒童與女性）落入貧窮。

北歐國家因應這些問題的作法，是舉世公認的典範。在棘手的低生育率問題上，美國人口資料局資深研究員Haub（2008）分析曾經經歷低生育率之高度發展國家過去二十年間的生育率變化，結果顯示北歐模式政策路線能夠有效使生育率回穩到接近人口替代率的高點。Haub解釋，這是因為北歐國家「長期以來即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」；以瑞典為例，諸多研究都指出，其高生育率得部分歸功於「對於父母的社會和政治支持」。

Myrskylä、Kohler 和Billari（2009）等經濟學家的長程跨國比較研究也指出，當一國的「人類發展指數（HDI）」升高到0.85至0.9之間時（HDI 數值最高為1），其生育率會降至最低，但當其HDI 持續上升超過0.9以上時，生育率卻會隨著HDI 數值升高而上升，唯日本、南韓例外。此文指出，這正吻合晚近針對歐洲各國情況所做的研究結果：生育率的走勢，與家庭關係的調整、國家提供托育措施、女性就業等因素，呈現正向相關；此文並進一步推論，日、韓等「東亞富裕國家」的例外走勢，「應是肇因於未能建立制度實現工作／家庭平衡與性別平等」（Myrskylä, Kohler, and Billari, 2009: 743）。

前述兩項研究與分析結果，吻合於Esping-Andersen（2002b, 2009）的反覆分析。後者指出，在歐洲各國，「高生育率與女性的高就業率並容」，反之，女性的低就業率意味著低生育率。此一國際性趨勢，值得我們拿來反省台灣的處境。主計處2013年婦女婚育與就業狀況調查顯示，25至49歲未婚女性提升結婚意願因素之主要度以「能有穩定的工作及收入」（39.97%）最高，「家人願分擔家務並對生育計畫有共識」（14.26%）居次，「落實性別工作平權，提供已婚女性可兼顧家務之工作環境」（13.73%）第三；其中年齡愈輕者愈重視「能有穩定的工作及收入」。此三項主要因素中，第一與第三項都與工作有關，將兩項相加，可知未婚女性超過半數（53.7%）秉持「先有工作，才要婚育」的態度。這吻合於生育率與就業率呈正相關的新世紀國際趨勢。

北歐各國無疑是「高生育率」與「女性高就業率」正向結合的典範。Esping-Andersen（2002b, 2009）明白指出，在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正具有關鍵性影響的只有一項，即普及公共照顧服務政策，尤其是公共托育政策。這套完整的普及公共照顧措施與充分就業政策結合，促成北歐女性就業率與生育率的雙高。

簡而言之，北歐各國作法的訣竅，端在制訂普及公共照顧政策並切實執行之，以充分因應女性新角色，協助她們兼顧工作與家庭。此政策一方面提供平價的高品質照顧（托育與長照）服務協助女性出外就業，另一方面將照顧服務公共化，以確保女性照顧工作者不受剝削。如此，一方面高品質照顧福利服務提升了人民的生活品質，尤其是兒童——也就是社會的未

來勞動力——的育養水準，另一方面女性的薪資發揮了預防家庭、兒童及老年女性入貧的關鍵性作用。此一政策模式，有效地連結性別平等政策、人口政策、家庭政策、就業政策、育幼養老政策及脫貧與預防入貧政策，產生互相環扣的良性循環作用（參見Esping-Andersen 2002a, 2009; Esping-Andersen and Myles, 2009）。

從師法的角度而言，除了其政策內涵與成效之外，另有兩個面向是我們有必要加以特別注意的：一為其所設定的公民角色定位，二為其決策與執行機制。

北歐普及福利政策是北歐勞工運動的產物，此政策早期設定的公民身份是「勞工」，給予男性勞動參與者優厚的福利賦權。1970年代北歐國家受到國際第二波婦女運動啟發，展開全體女性國民的政治動員與納編，公民角色內涵的基本定位隨之由「勞動參與」轉為「勞動參與+親職」，將女性就業所需的國家／社會支持納入政府施政的範疇（Hernes, 1987），由此造就北歐獨步世界的普及公共照顧制度，促成「老有所養，壯有所用，幼有所長」的良性循環，為北歐各國社會奠立永續發展的堅實基礎。

決策與執行機制方面，北歐國家的直接民主機制很發達，稱為民主組合主義（democratic corporatism），由執政者與民間組織共享權力，其管道有六：首先，由民間組織就某一議題塑造輿論，啟動政策議程。其次，由政府或國會成立政策研議委員會，由相關各界代表擔任委員，就其達成之共識寫成結論報告，公諸社會。第三個管道是前述政策研議結論報告的公開諮議，是未被邀請加入政策研議委員會之民間組織及個人參與

決策的途徑。其後即由「非專家決策暨政策執行委員會」（lay board），參考前兩個途徑所得之社會共識，進行政策決策或起草法案，這便是第四個管道。剩下的兩個管道是民間組織與政府官員或政黨的非正式接觸，以及政府將部分施政委託民間組織執行（Pettersson, 1994; Micheletti, 1995）⁴。

前述六個管道中，無疑以「政策研議委員會」與「非專家決策暨執行委員會」兩者最為關鍵。這兩個委員會由政府部門（關於政策研議委員會與決策暨執行委員會）或國會（關於政策研議委員會）邀請民間組織、專家學者、政府部門代表組成。這種直接民主機制之所以被稱為「民主組合主義」，即取其融合社會相關各方的需求與意見之意。此機制原先是為因應經濟計畫與薪資協商而設，其組成元素為勞工組織、資方組織、政府三方，而以龐大的全國性勞工組織及資方組織為先決條件（Pettersson, 1994; Micheletti, 1995; 劉毓秀, 2009: 17-23）。爾後，隨著女性的政治動員與納編，以及國家施政越來越朝向女性需求傾斜，民主組合機制所處理的議題及其參與者也跟著擴大，除了原有的勞、資、政三方之外，加入了福利服務的使用者（老人組織、家長組織等），此機制由是成為普及公共照顧政策的研議、決策與執行之所賴。透過此機制而達成的社會共識，讓福利國家能夠隨著社會結構與需求的改變而有所更新，其正當性也因此得以延續。歷經此變遷後的北歐民主組合機制，Hernes（1987: 144-152）認為可以「參與式組合主義」（participatory corporatism）稱之。

從師法考量的角度觀之，特別值得我們注意的是，北歐國家政府相關部門的決策及執行委員會之所以被稱為「非專家

委員會」，突顯的是決策的主體為人民，或人民的政治意志，而決策的目的則在於保障人民需求的滿足；如此，民主政治得到深度的實踐。換句話說，專家及政府部門並不是委員會的主體，他們的任務在於服務人民的需求。這與一般看法對於「專家決策」的強調大相逕庭，而這兩種模式之間的差別也特別值得我們深思。

讓執政者與社會各方共享權力的民主組合機制，成為北歐理性決策模式的基礎，這是「制度性的審議」（institutionalized deliberation）（Einhorn and Logue, 2003: 156）。民主組合主義晚近看似式微，但是，「過去二十五年間，對於決策應有的過程，對於理性的決策文化，以及對於福利國家與計畫經濟等基本問題，北歐各國盛行的少數執政聯盟已經獲致堅實的共識」（Einhorn and Logue, 2003: 157）。由此可見，普及福利政策與民主組合機制的結合是很穩固的。

1-3 台灣遇見北歐

台灣婦女運動在二十年前就已經發現師法北歐普及公共照顧制度的必要，因而在〈男女共治共享的國家藍圖〉這一篇婦運宣言中，呼籲應建立——

一個全面性、全民性的福利國，而不是現行的父權資本主義體系底下的救助性、附屬性補救機構。……在全民福利國中，傳統女人的工作質變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，女人成為國家的這個重要體系的從事者與主導者。在福利體系為女人爭得工作與權力之後，整體女人力量的增加，又將有助於進一步推出真正代表女性觀點的（女性）國家

主導者。如此，將可徹底打破男尊女卑的舊性別關係，從此展開男女平等、性別角色多元化的嶄新時代。（女性學學會，1995: 324-325）

這段台灣婦運宣言，明言要將傳統女性照顧老人、小孩的工作轉化為國家的福利制度。兩年後，這個由任教於各大學的女性學者所組成的組織「女性學學會」，再次出書呼籲：應將托育和老人照顧界定為「公部門的有酬專業工作」（女性學學會，1997: 264）⁵。

其後至今二十年間，台灣婦運組織與女性主義學者結合社運、政治與公部門力量，致力於建立北歐模式決策與政策執行機制，並藉此機制之管道，催生普及公共照顧制度並促進女性就業。雖然這些努力至今成果有限，但有鑑於這套北歐模式政策廣受國際性研究肯定為提升女性權益及因應人口問題的不二良方，本文因而擬透過決策機制與過程的分析，政策內容架構與執行狀況的分析，對於民間組織行動的解析，以及理論辯析，嘗試釐清前述努力背後的理念，並提出檢討與展望，冀望藉此能為我國所面臨的人口、家庭與性別角色等棘手問題，提供解套的一道曙光。

二、決策機制及政策架構

2-1 民主組合機制與普及公共照顧政策

前面提到，北歐的直接民主制度（或稱民主組合主義）與北歐福利制度互為表裡，透過開放的政治權力結構，讓政府與民間組織實踐權力共享，達成高效能的施政。其中，最重要的

兩個管道是政策研議委員會與非專家決策暨執行委員會，這兩個管道是北歐社會賴以解決爭端，達成共識，創發各種可行政策並付諸實行的機制。譬如，在1970年代，為了因應性別角色和家庭功能的巨大轉變，瑞典政府相關部門就育兒、婚姻與同居、性別平等議題，前前後後總共成立了74個政策研議委員會（Bergman and Hobson, 2002: 107）。這些政策研議委員會所研議推動的眾多成效卓著的政策，讓瑞典成為相關政策的典範。由此我們可以看到北歐政策規劃方式的特質：「北歐政策過程要求對於需求、資源和各種不同的解決方案做融合性的詳盡評估」（Einhorn and Logue, 2003: 154）。

（一）北歐民主組合模式決策及執行機制轉化之初探

今天台灣正面臨著同樣的人口、家庭與性別角色問題，其關鍵因素為女性面臨新舊角色抉擇的難題。為此，台灣婦運陣營於分析本國處境並盱衡各國制度成果後，主張北歐模式的普及公共照顧制度才是能夠妥善解決我國相關問題的辦法（女性學學會，1995；劉毓秀主編，1997）。而又由於體認到北歐普及公共照顧制度端賴其民主組合模式決策及執行機制才能實現，台灣婦運陣營因而致力於催生類似的政策研議、決策及政策推動委員會——行政院婦女權益促進委員會（下稱行政院婦權會，或婦權會，此委員會之發展及功能請見底下第二部分）。此委員會於2004年所制定之婦女政策白皮書中揭示：

經由「共決共治」的機制，務實地促成對於所有各方需求的高度敏感，與高效能回應。前述共決機制，便是本政策白皮書賴以實踐的機制，其主要形式是直接、普遍、徹底的民主機制，即

「參與式民主」(participatory democracy)或「民主組合主義」(democratic corporatism，即由所有各方透過民主協商機制而全程參與決策及其執行)。廣泛實踐這樣的直接民主機制的政府，我們稱之為「參與式政府」。(行政院婦女權益促進委員會，2004: 1-2)

此委員會於2011年更名為「行政院性別平等會」前夕所研修、經行政院院會核定的《性別平等政策綱領》重申：要「邁向共治、共享、共贏的永續社會」(性別平等政策綱領編輯委員會，2011: 3)，並揭櫫其十大基本理念之一為：「參與式民主是促進兩性共治共決的實踐策略」(同前，13)。而2004年《婦女政策白皮書》與2011年《性別平等政策綱領》，將「民主組合主義」與「參與式民主」混合使用，正如Hernes (1987)也將納入女性、小孩、老人需求後的「民主組合主義」稱為「參與式組合主義」(見2-2節)。本文主張將之稱為「民主組合」，原因在於擔憂「參與式」一詞會向多元主義與志願主義傾斜，有違務求全面動用國家／社會資源於解決各方(包括女性、小孩等)需求的北歐共識民主(consensual democracy，按：此模式與民主組合主義並存)的基本精神。筆者期待，「民主組合」的稱呼，將能於欠缺組織嚴密的全國性社團的情境下，讓此決策機制的公部門與民間參與者了解：「民主組合委員會」之所以稱為「民主組合」，即意味其職責在於周全顧及國家／社會的所有組成群落的需求。

(二) 我國民主組合決策機制之運作：行政院婦權會

台灣婦女政策(或性別平等政策)的民主組合決策機制，

首見於台北市婦女權益促進委員會。1994年民進黨陳水扁市長主政的台北市政府，採納婦運團體的建議，建立了民主組合主義模式的決策機制，即「台北市婦女權益促進委員會」（下稱台北市婦權會），邀集相關局處首長、民間組織、學者專家擔任委員，而由市長擔任召集人，這是我國第一個民主組合模式的婦女政策決策委員會。

1996年底，婦女運動先鋒、民進黨婦女部主任彭婉如，於奔波推動黨、公職女性代表過程中遇害身亡，凸顯婦女人身安全及相關問題的嚴重性。有鑒於台北市婦女權益委員會成效卓著，婦運人士因此集合起來，呼籲國民黨執政的中央政府成立相同性質的決策委員會。次年五月，「行政院婦女權益促進委員會」成立，但僅由副院長擔任召集人，成效有限。顧燕翎、范情（2009）的研究指出，行政院婦權會於初期運作較不穩定，所指即此。

民進黨執政後，由第三屆起召集人改由院長擔任。2002年，游錫堃院長推動修改設置要點，將委員擴增為23-28人（現為27-31人），社會專業代表與婦女團體代表分別為7-9人，其餘為相關部會首長，使婦女團體與專業代表的決策權大增。此外，游院長大力推動提升議事效能，並採納委員們的建議仿照台北市婦權會設置分工小組，形成三層級運作模式：

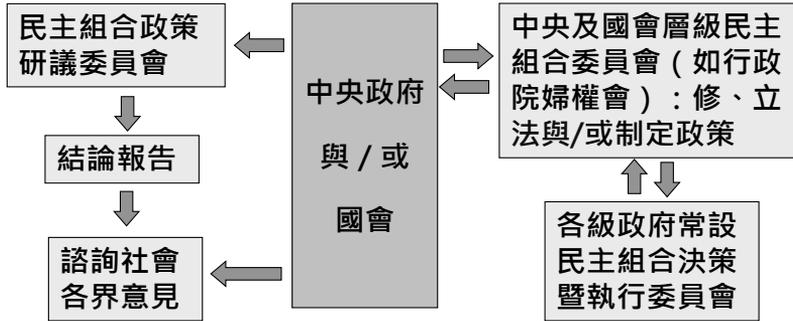
自2002年2月29日開始，採三層級模式運作，以有效推動婦女權益各項政策與措施。第一層級為議題分工小組會議，依「就業、經濟及福利」、「教育、媒體及文化」、「健康及醫療」、「人身安全」、「國際參與」五組分工運作，研擬相關提案，期以強化本會專業運作功能。第二層級為會前協商會議，針對委員會議

議程及各分工小組所提議案進行協調整合，充分溝通以凝聚共識。第三層級為委員會議，就已協調完竣並具共識之重要議案做最後確認。（行政院婦女權益促進委員會，2011a）

五大分工小組分別由相關性較高的部會主辦、相關性次高的部會協辦，負責處理與各分工小組相關的各種議題，並指定主辦部會之一為「秘書權責業務機關」（見附錄一）。此外，每一分工小組召集人由一名官方委員（秘書單位首長）及一名民間委員共同擔任。根據婦權會的官方網站2011年7月13日更新資料所稱，當時「各分工小組共擬定46項政策內涵、183項工作重點，由相關部會據以推動，並採滾動式目標管理，配合社會變遷需求，隨時檢視增修工作項目，提昇各項工作之執行績效」。官網並提供一份長達五十頁的文件，載明「經提100.9.7行政院婦權會第36次委員會議修正」的最新工作重點分工表（行政院婦女權益促進委員會，2011b）。這些資料讓我們了解行政院婦權會如何努力規劃、統整與落實龐雜的婦女權益相關事項。三層級運作機制的確立、分工小組的設立，以及分工小組設官方與民間雙召集人的設計，使行政院婦權會正式發展成為民主組合模式機制（見圖二），將與婦女相關之政策的研議與決策，開放由政府與民間組織共同為之。

另外，婦權會成立之初，內政部即撥款成立財團法人婦女權益發展促進基金會（下稱婦權基金會）。此基金會以內政部撥款孳息經營，由內政部長（行政院婦權會執行秘書）擔任董事長，婦權會委員擔任董事，扮演婦權會的智庫、出版與連結婦女組織的角色。於2006年，婦權會決議於婦權基金會下設

圖二：民主組合決策及執行機制



劉毓秀製圖

北歐民主組合（democratic corporatism，亦稱participatory corporatism）機制，是一種由主管機關就某一政策領域邀請相關各方（相關政府部門、民間組織、專家學者、福利使用者或家屬團體、勞資組織等）組成的政策研議委員會及「非專家決策及執行委員會」，是北歐國家政策的研議、決策與執行管道。我國行政院婦權會即由此轉化而來，為一兼具政策研議、決策與推動執行等功能的民主組合機制。

「普及照顧政策研議小組」，其後至2011年底政院組織改造為止，此小組即負責普及照顧政策之研議與持續追蹤檢討之工作。

行政院婦權會的三級運作模式，形成研議、決策、推動、執行過程中不間斷的橫向、縱向連結，有助於政策的細緻形塑

與實施。此外，分工小組會議，以及扮演婦權會智庫和公、民連結角色的婦權基金會，也經常廣泛邀請相關婦女組織和專家學者參與研商，或以小型研討會的方式，將婦權會的決策及推動狀況告知各地婦女組織，以及各縣市婦權會（見婦女權益促金發展基金會各年度報告）。此民主組合運作模式，在政策研議、決策、推動、執行的整個過程，將人民需求和政府資源做緊密的接合，有助於突破我國傳統殘補福利和刻板性別角色的束縛，讓普及照顧政策有機會在我國邁出第一步。

行政院婦女權益促進委員會於國民黨執政時期成立，於民進黨接手後發展出相當成熟的民主組合決策模式，此模式歷經兩度政黨輪替，至今仍能保持其基本架構及動能。不僅如此，其組合模式民主參與持續往下擴散到地方政府與社區層面，可謂是北歐民主組合機制在台灣成功轉化的例證⁶。2012年起，配合行政院組織改造，行政院婦權會更名為「行政院性別平等會」，維持其跨部會、公民共決、以院長為召集人的架構，並於行政院本部增設具有四十餘名員額的「性別平等處」作為其秘書處，大大擴充此民主組合委員會的功能，可望發揮更大的作用，逐步建立橫向、縱向協力網絡，致力於解決當今性別角色、家庭功能、人口結構、經濟與就業型態的巨大變遷所造成的棘手社會問題。

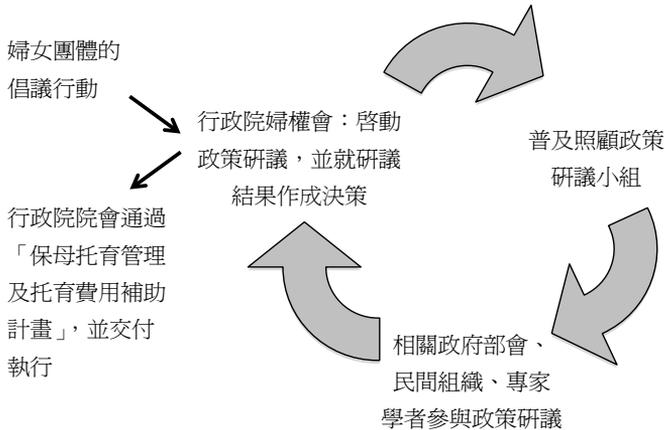
2-2 民主組合機制與公共托育政策

茲以2008年上路的「保母托育管理及托育費用補助實施計畫」（下稱「保母計畫」，或保母管理及補助制度）為例，說明行政院婦權會在民主組合模式的開放權力結構中如何運作。

早在2005年，志在推動建立普及公共照顧制度的彭婉如基金會，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，並展開連署，於該年婦女節商請當時四大黨（國民黨、民進黨、親民黨、台聯黨）立法委員召開公聽會與記者會各一場，引起各大媒體熱烈報導。當時擔任行政院政務委員、出身婦運界的傅立葉教授聞訊，召集民間組織代表就此問題與謝長廷院長面談，謝院長因此裁示兒童局進行研議⁷。然而，由於民間組織所提之結合「保母托育管理」與「促進父母就業（針對雙薪或單親單薪家庭給予托育費用補助）」的理念，與政府和社會素來所秉持的濟貧觀念相衝突（譬如，常常有人問：「雙薪家庭比較有錢，為何針對他們發放補助？」），政策研議不時觸礁，反覆延宕。直到2006年4月行政院婦權會決議於婦權基金會下設「普及照顧政策研議小組」，並接手保母制度的研議，才讓此項政策的研商得以聚焦。此小組就「保母計畫」所召開的研商會議，於2007年和2008年各有九場⁸，不斷邀請兒童局、相關部會、相關學者專家與民間組織⁹共同商議，務求讓此政策得到周延的設計並凝聚相關各方的共識，以減低此嶄新政策日後執行時的障礙。此外，兒童局於此壓力下，也不斷自行邀請縣市主管機關、專家學者進行商討。「保母計畫」的研議期間長達三年多，比諸北歐類似政策的研議，算是合理的，因為一個可長可久的良好制度，其倡議、研議、取得社會共識，往往就是需要花費這麼大的力氣與這麼久的時間（其過程請見圖三）¹⁰。2011年「兒童及少年福利法」修法，使「保母計畫」所建立的「社區保母系統」意外面臨被廢除的命運，後來得到婦權會¹¹、媒體及立法院的支

持，而得以延續，其原因之一應是民主組合模式政策設計所奠立的穩固基礎與社會支持。

圖三：民主組合模式政策研議與決策過程，以保母制度為例



製圖：劉毓秀

透過民主組合研議與決策機制而產生的保母制度，本身也涵蓋了參與式組合主義的要素。首先，行政院婦權會與婦權基金會為此政策於中央層級的民主組合決策機制，持續對此政策不斷進行檢討與適時的調整。其次，由於此制度由地方政府執行，因此於實施計畫中明訂各縣市主管機關須設參與式組合主義模式的「保母托育管理委員會」，負責保母政策的推動與橫向協調事宜（參見附錄二：兒童局制定之「縣（市）保母托育管理委員會設置要點」）。底下表一為高雄縣第一屆（2008-2009）保母托育管理委員會的成員表：

表一：高雄縣第一屆保母托育管理委員會成員名單

代表類型	姓名	現任職務
召集人	吳麗雪	高雄縣社會處長
縣政府相關局處代表	略	高雄縣勞工局長
	略	高雄縣衛生局保健科科長
	略	高雄縣消保官
專家學者	略	台灣社區照顧協會理事長
	略	律師
社區保母系統承辦組織代表	略	旗山伊甸早療中心主任
婦女組織代表	略	向陽單親家園主任
	略	高雄縣保育人員職業工會理事長
保母代表	略	第一區保母系統優質保母
	略	第二區保母系統優質保母

此委員會依據中央主管機關（兒童局）所訂之辦法，由地方主管機關（縣市社會局處）首長擔任召集人，並邀請相關局處、學者專家、婦女（與家長）團體、社區保母系統承辦團體、執業保母等與保母托育相關之各方代表組成，形成一個包羅完整的開放權力結構，讓保母制度可能發生的各種問題，定期當面提出、交叉討論、研商解決辦法並予以後續追蹤。這種經過周全設計的開放權力結構，是「雙向民主」（即融合「由上而下」與「由下而上」）的具體實踐。中央與地方保母決策與政策推動機制若能持續運作，預期將可使中央與地方主管機關對於人民托育需求的敏感度大為提升。影響所及，晚近幾年間形成穩定舉行的保母制度中央層級聯繫會報（由兒童局召集

各縣市社會局處及社區保母系統會商），以及縣市層級聯繫會報（由縣市社會局處召集各區社區保母系統會商）；令人振奮的是，這兩個層級保母事務聯繫會報脫離了我國以往官僚體系慣有的形式化僵硬作風，開始能夠敏銳察覺問題，粗具北歐國家般的縱向、橫向緊密整合（劉毓秀，2009）。這種緊密整合傾向若能持續，應能建立人民對於政府及其政策（保母制度及其執行機制）的信任。正如Hernes（1987: 159）所指出的，北歐人民對於福利國家的信任「有部分是來自政府核心機構和政策的民主化，此民主化目的在於提升組合主義機制的參與性質」。簡言之，民主組合決策及政策執行機制，讓政府的預算與行政資源能夠切合人民的需要，確保施政效能，進而提升人民對於政府的信任。

「保母計畫」可謂我國第一個全面性的直接服務或「實物給付」福利政策，上路時間仍短，各方面成效十分有限，但以上分析顯示，無論在內涵上或形式上，此制度都是我國邁向普及公共照顧制度的里程碑；對於保母托育長年以來層出不窮的問題，此制度也提供了正視與解決問題的管道。相較之下，行政院婦權會較早期推動的課後照顧政策，則因為當時民主組合機制尚不完整建立，無法研議出能夠全面推行的辦法，連實施辦法中所規定各縣市應設置的「國小兒童課後照顧服務推動及督導小組」，也因欠缺民主組合的堅持（只規定設置隸屬於縣市主管機關底下的「小組」），而落得毫無作用。

另外，值得一提的是五甲社區自治幼兒園的自治委員會。高雄縣社會處依據行政院婦權會推動社區自治幼兒園的理念，於2006年訂定「社區自治幼兒園執行委員會設置辦法」，規定

其委員應包含縣府主管機關、承辦機構、家長、工作人員、社區、學者專家等代表與園長，其處理事項為：園所文化之形塑，園所組織、編制，同仁教育訓練，人事及員工福利制度，園所幼童收費及收支預決算審理，教保理念及服務內涵，以及社區參與事宜。此社區層級民主組合自治委員會的設置，讓社區幼兒園有依據、有理由進行社區資源整合，發揮支持當今社會中多元家庭（包括單親、移民母親等家庭）育兒需求之功能（黃淑梅，2009）。這是民主組合機制在社區層級實踐的例子。

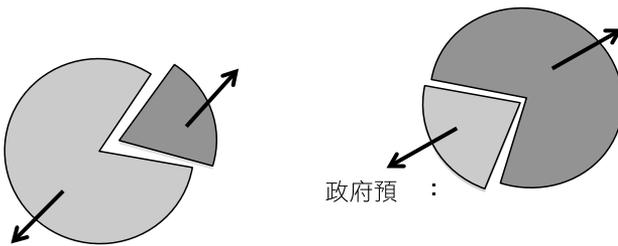
以上事例顯示，民主組合機制，包括中央、縣市和社區層級，是普及公共照顧政策的周全設計與細緻執行之所賴。這種機制的良好運作，固然有賴政府和民間組織雙方的努力，但更值得注意的是，這種機制的推行，讓政府和民間組織的功效變好，創造了使它自己成功的因素（即變為願意好好努力做事的政府與民間組織）！譬如，論者分析顯示，行政院婦權會在走向民主組合模式的過程中，委員們互相約束，建立程序正義和利益迴避原則，為委員會的有效運作奠定基礎。「因為不牽涉個人利益，因此民間委員在要求公部門落實公共利益與價值時，可以理直氣壯」（杜文苓、彭滄雯，2008: 137-138）。這不僅符合北歐民間組織分享權力的守則，也顯示民主組合機制具有同時改良民間組織與政府的巨大潛能。以上分析與論證若屬實，應可說明何以北歐決策及執行機制本身即能創造其政策之可行性，使之成功執行。

2-3 財政平衡+充分就業+自治

北歐普及公共照顧制度的使用者自付額比例相當低，大部分經費由政府預算負擔，仰仗高稅率。這超高稅率，是台灣婦運界在思考師法北歐制度時遇到的最大困難。所幸婦運組織想出轉化的方法，將北歐人民「以稅金共同購買照顧服務，同時負擔少許自付額」的方式，轉化為「使用者以自付額分擔成本，共同購買服務」，並自行進行實驗，成功建立規模龐大的非營利照顧服務系統（例如彭婉如文教基金會建立的「照顧福利服務互助系統」）。而後，透過行政院婦權會，將此經驗進一步推動轉化為政府政策。這套台灣本土創發的財務設計與北歐制度的比較，請見圖四：

圖四：普及公共照顧制度財務制度

北歐照顧福利
服務制度模式



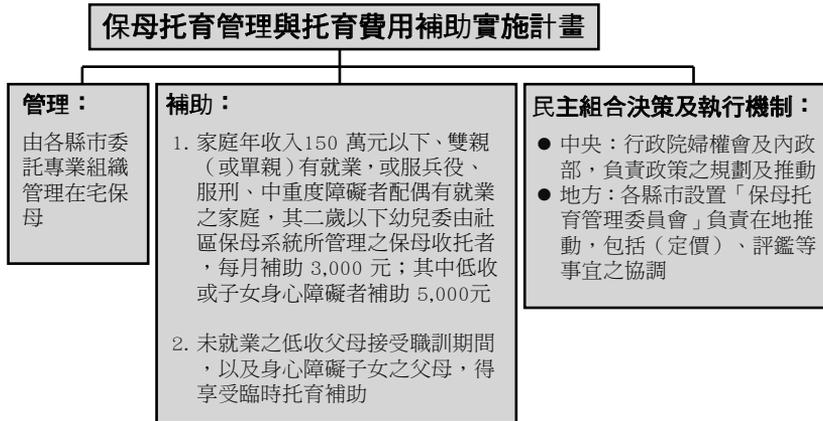
製圖：劉毓秀

如圖四所示，北歐照顧福利服務制度的經費以政府預算為主，使用者自付額僅佔微小的比例。相對地，台灣模式，至少在初步階段，則採「使用者自付額為主、政府預算為輔」的設計；政府預算主要用於普及公共照顧管理系統的建立與運作、提供部分照顧服務場所與設備設施、部分負擔使用者費用與補助弱勢者。在稅收不足以支應所需經費的情況下，這樣的設計讓此公共照顧系統具有容納所有需要服務之非弱勢者與弱勢者的潛力，以奠定普及公共系統的完整性。

此普及公共照顧系統一旦建立起來，結合北歐模式促進充分就業政策（full employment，亦稱為積極勞動市場政策）的作法，依此原則規定0-5歲托育措施針對雙薪或單親就業家庭提供補助，並優先享用服務，將能促進就業，增加稅收，滋生此系統自身運作所需的稅金（北歐國家將此套制度界定為由稅金支付，其正當性正在此）；在此過程中，政府將可視其財政能力的改善狀況，而逐步調高政府負擔比例。至於「公共托育」與「充分就業」的結合，可透過綿密的自治機制達成（參見第四章），如此形成永續的社區／社會生活與經濟網絡。

底下圖五呈現保母管理及補助制度的前述架構及功能。

圖五：保母管理及補助制度的自治、充分就業與財政平衡架構



本政策結合人口政策與就業政策，將「生育」與「就業」視為社會的兩隻腳，一起跨步，同時朝向「促進生育」和「充分就業」邁進，實現「壯有所用、幼有所長」，為一衣代營造最適生長環境，並平衡人民權利義務與國家財政。加上對就業之弱勢父母加重補助，以及對低收入父母職訓期間的臨托補助，使本政策具有脫貧及預防入貧的作用。

政府預算負擔的項目，就普及托育政策之保母制度而言，包括：保母管理系統的人事與業務費用、對就業父母之二歲以下子女的托育費用補助，以及藉著加重補助以促進弱勢家庭就業的措施；其目的在於有效管理保母，並促進「壯有所用，幼有所長」。在課後照顧部分，政府預算負擔項目則是弱勢兒童的全額補助。課後照顧內容在於提供弱勢學童所需的作業指導與生活／情感照顧，具有增強弱勢學童能力、預防社會弊害的關鍵性作用，因此由政府免費提供。課後照顧之所以未補助非弱勢就業父母，是因為場所和設施設備由學校提供（學校隸屬國家／社會資源），家長等於已經享受政府的部分負擔；再

者，家長需自行負擔金額較小，較不需要額外補助。課後照顧經費的設計，結合了普及福利模式與殘補福利模式，使這個政策具有普遍滿足弱勢學童與非弱勢學童需求的潛力。

北歐模式公共照顧制度在經費層面的台灣轉化，讓舉世欣羨的北歐照顧福利服務制度，得以在北歐國家之外、不靠北歐水準的高稅率而能跨出第一步。雖然這仍是相當怯生的一小步，所能達到的普及程度預料也將遠低於高稅率、低自付額的北歐模式，但由於設計了民主組合決策機制作為配套措施，使得這一整套制度有不斷調整與改進的空間。

三、初現端倪的台灣普及公共托育措施

晚近一些國際性研究指出，協助國民（尤其是女性）兼顧工作與家庭的北歐模式托育政策，是提振生育率的有效策略（Haub, 2008; Esping-Andersen, 2002b, 2009; Esping-Andersen and Myles, 2009）。而我國婦女運動組織早在二十年前，就已經透過國際比較研究而得到結論：要改變我國根深柢固的刻板性別角色，唯有實施普及公共照顧政策，讓女性的傳統「天職」，轉由國家和社會負責（女性學學會，1995；劉毓秀，1997）。這顯示我國婦運陣營對於我國社會所面臨的困境早有所覺，並提出了正確的對策。儘管這套政策看似困難重重，至今努力的成果有限，但我們應該堅持做下去，如此才有機會協助我國社會因應棘手的人口、家庭與性別角色問題，並走出超低生育率的威脅。

至今，婦女運動者進入民主組合模式的決策機制——行政院婦女權益促進委員會——所推動的普及公共托育政策包括

保母托育、學齡前機構托育與學童課後照顧三項。雖說成果仍然有限，但總算使普及公共托育政策在台灣跨出了第一步。此時，我們特別需要針對已有的作為加以檢討，以便釐清方向，藉以調整後續行動。

3-1 保母托育

內政部兒童局於2001年起實施「社區保母支持系統」，中央政府用少許的經費（2001年為1,140萬，至2005年增為4,459萬），讓各縣市委託民間組織管理保母。2007年於全國24縣市設立了45個保母系統（馬祖琳、張斯寧，2007）。但由於誘因不足，願意接受管理的保母比例不高，而且經費太少，不足以實施有效的管理，以致保母托育問題依然時常發生。行政院婦女權益促進委員會下設的「普及照顧政策研議小組」就此展開研議^⑫，決定將北歐丹麥和瑞典等國的「政府雇用並管理保母＋高額補助家長＋積極促進就業（針對就業父母提供服務）」模式，視本土狀況與條件而加以轉化，成為「政府與民間組織合作管理保母托育＋低度補助家長＋促進就業措施（針對就業父母提供補助）」的模式，制訂「保母托育管理與托育費用補助計畫」（下稱「保母計畫」），於2008年4月起全面實施，該年編列年度預算14億餘元。此制度要點與實施至2011年底的成效為：

- （一）由縣市政府遴聘具有相關專業之民間組織或大專幼保科系承辦「社區保母系統」，以平均60名保母配一位訪視員的規格，管理保母並給予在職訓練等服務，其人事費用與業務費用由中央政府全額負擔。一年後（2009年）

於全國各縣市設置56個社區保母系統，至2011年擴充為62個社區保母系統。

- (二) 雙親雙薪或單親單薪家庭，其家庭年收入在一定水準以下者¹⁵，若將二足歲以下幼兒送給納入社區保母系統管理之保母收托者，給予每月3,000元托育費用補助。此費用由中央政府負擔，且須透過社區保母系統申請，以力行對於保母托育的管理。於2009年共有1萬4千2百位保母納入系統管理（在系統積極協助下，其中92.3%已通過保母證照考試），其中1萬1千4百位有收托小孩，共照顧幼兒1萬6千9百人，其中1萬2千7百人享受了每月3,000元補助，比前一年增加近四分之一。2011年12月，更成長到1萬6千3位保母納入系統管理（全數通過考照），其中1萬4千1百位保母有收托小孩，共照顧幼兒2萬5千3百人，其中1萬5千5百人享有每月3,000元補助。據觀察，大部分有收托幼兒的專業保母已陸續納入管理系統，未進入系統的據悉大多數為兼差性質或年紀較大而不想考照者，或就讀幼保科系兼修保母托育者（這些人志業在於進入托育機構工作，而不是擔任保母）。可見補助策略逐漸奏效，藉著引導家長將幼兒交給系統內保母托育，間接達到誘導保母納管的效果，托育事故因此大幅度減少。
- (三) 服役、服刑、中重度障礙家庭，若有一方因就業使用社區保母系統，政府也給予每月3,000元補助。低收入或中重度障礙家庭，若雙親（或單親）就業，使用社區保母系統，國家則提高補助金額為每月5,000元。此外，針對父母雙方或一方未就業之低收入家庭，國家給予職訓期間

之托育補助。此類措施目的在於促進低收入家庭就業，但其成效仍有待研究分析。根據筆者推測，此類政策若要充分發揮北歐模式政策的脫貧與預防入貧效果（Esping-Andersen and Myles, 2009），可能需要更完備的配套措施，包括全面性的充分就業政策。

整體來說，於2011年12月，1萬5千5百名幼兒領取補助，僅及零至二歲幼兒總數約4%，比例相當小；系統保母共收托2萬5千3百名幼兒，若以二足歲以下幼兒總數計算（我國保母所收托幼兒以二足歲以下居多），僅佔約6.8%；每月補助3,000元，佔保母托育費用的比例（約二至三成）也太低。然而，保母納管、幼兒受托、家長接受補助數持續成長，可以看出正明顯朝向「（對就業家庭的）普及公共托育＋積極促進就業」的北歐模式方向發展。此北歐模式政策效用之重點在於，藉托育政策和就業政策的結合，而逐漸達到促進充分就業的目標，如此，在國民全面就業的狀況下，對於就業父母全面提供公共托育服務，即意味著「普及公共化」的托育服務。北歐實際經驗亦告訴我們，這一條「壯有所用，幼有所長」的政策路線，的確能夠有效促進父母就業，從而為兒童創造有利的成長條件。

此外，保母補助制度雖然受到「家長自行照顧，或給親友照顧，為何不能領取補助」之質疑，但這並不損及其基本架構的完整性。在實施此模式制度的瑞典等國，家長不就業、自行照顧幼兒，並不能享受國家提供且高額補助的托育服務¹⁴。其正當性在於，第一，就業家長工作納稅，國家自應給予托兒協助；第二，單薪並不足以保障家庭經濟穩定，若以政策鼓勵育

兒家庭單薪、或鼓勵單薪家庭多生育，易導致兒童落入高風險家庭，有損兒童權益，也容易滋生其他社會弊害。至於委託親友照顧的情況，「保母計畫」仿效北歐制度，只要照顧者接受專業訓練、考取證照、加入系統接受管理，其所照顧之幼兒家長即可領取補助¹⁵；換句話說，此規定之目的在於鼓勵更多人力投入托育工作，提升照顧者的專業，以增進幼兒托育品質。

馮燕肯定這項習自丹麥保母制度的政策，認為它「可以發揮支持、教育和輔導監督等多重功能，是很值得推廣的概念，但是只適用於輔導結訓或證照保母，並不能關照到由非證照保母照顧的眾多孩子」（馮燕，2009），因為後一種保母目前仍存有一定數量。為了解決此困境，2011年11月甫修正通過的「兒童及少年福利與權益保障法」，採取如下措施：1. 將現行保母資格適度放寬，除了領有證照者外，具有相關科系學歷及受過126小時專業訓練者，也可以申請登記執業；2. 新的保母制度條文於三年後開始實施，讓目前未符資格者有充分時間取得資格（取得證照、相關科系畢業或受過規定之專業訓練）；3. 在新法條實施前，維持現行保母管理及補助制度。這意味的是，接下來仍有待行政院性別平等會透過民主組合機制研議新保母制度的實施辦法，使其內容切合「普及照顧」與「性別平等」的精神（詳見下節）。

另一方面，目前保母托育服務亦面臨兩個大困境，其一為費用太高，其二為家長普遍迷信保母帶越少小孩越好。這兩個困境是一體的兩面，因為小孩帶得越少，收費自然越高。根據行政院主計處2010年「婦女婚育與就業狀況調查」結果，保母托育費用平均每月高達15,642元，約等於同年有工作有偶女性每

月平均收入（30,593元）的一半，若養育兩名子女，保母托育費用已超過母親的全部薪水。理論上，我們可以學北歐的作法，透過保母管理系統的調配而讓每名保母帶較多小孩，並調降每名幼兒的收托單價，如此應可同時達到降低家長負擔和保障保母薪資的目標。然而，在家長迷信保母帶越少小孩就越能保障托育品質的狀況下，保母管理系統的調配作用無法發揮，導致保母收費難以調降。不僅如此，家長希望保母少收小孩的觀念也完全違反幼兒成長的需求。在全世界保母制度做得最好的丹麥和瑞典，政府雇用的保母通常帶四到六名幼兒。這一方面固然是出於成本考量，另一方面更是因為體認到幼兒需要友伴；他們甚至為此組成保母托育協力圈，以便進一步促進幼兒的社會關係學習（楊佳羚，2007）。相較之下，我國社區保母系統的14,147名現職保母，僅帶25,367名幼兒，平均每位保母帶1.79名幼兒¹⁶。由此可見，有相當高比例的幼兒，長時間，或甚至其受托的所有時間，為單獨托育。如此不僅違反幼兒需要友伴的原則，使其情緒調節、人際互動能力發展受限，而且也使托育費用居高不下。如此造成惡性循環，使家長負擔更加沉重，無法多生小孩，導致小孩更加孤獨無伴，保母可收托的幼兒也更少，就業穩定性及薪資益加低落。在這項惡性循環，唯有借著國家制度的介入和社會觀念的倡導雙管齊下，才有可能打破。幸好，保母制度的民主組合決策機制，提供了不斷調整改善的管道。

3-2 國小學童課後照顧

教育部於2001年起實施學童課後活動，讓學童於下課後、

寒暑假父母上班時間留校托育。2003年，婦運組織結合行政院婦權會推動將此項服務列入《兒童與少年福利法》中政府提供之福利措施項目之一。此法所規定之課後照顧服務主管機關，即教育部，依規定訂定實施辦法「國民小學辦理兒童課後照顧及人員資格標準」（下稱「課後照顧標準」），並研頒人員培訓課程基準。

經過行政院婦權會與教育部的積極推廣，課後照顧辦理情況於2003年下半年665校開辦、收托60,670名學童，至2009年下半年成長為1,478校開辦、收托124,572名學童。無論開辦校數或收托學童數，都成長兩倍以上。到2011年下半年，收托學童數更達135,362名。儘管數目持續成長，卻仍僅佔小學一至四年級（即需要課後照顧的年齡）學童的一小部分。由此看來，國小學童課後照顧仍有很大的努力空間。

值得一提的是，教育部自2003年起編列預算，全額補助課後照顧收托的弱勢學童，並開設身心障礙專班。2008年總經費為2億3千3百餘萬元，受惠弱勢兒童（低收入戶、身心障礙、原住民）共1萬9千4百人，身心障礙專班共開設564班，照顧3,867名兒童。到2011年下半年，受惠的低收入戶、身心障礙、原住民學童成長為26,478名。這可能是我國政府有史以來包容最廣大、效果最實在、意義最正向的救助作為之一。這是因為課後照顧服務的定位是公共的，提供不受惡性競爭觀念污染的照顧與教育，讓弱勢與非弱勢小孩一起受惠；另一方面少了利潤的追求，使成本有效降低，不僅讓一般家庭負擔得起，也讓政府有能力購買大量服務給弱勢學童充分使用。因此，透過政府補助，這些弱勢兒童與非弱勢兒童共享人性化、有利於兒童健康

成長的服務¹⁷，其身心需求亦能得到充分照顧，為他們打下往後學習與發展的基礎，使他們成為優良的勞動力，有能力突破可怕的貧窮世代循環。若能隨著課後照顧普及化而全面實施，可以想見此制度將能像北歐福利制度一樣產生「去普羅化」、全面提昇人民能力與生活至中產階級水準的功能¹⁸。

另外，開辦模式多以學校「自辦」（即由國小老師從事課後照顧服務）居多；2009年下半年共有1,300校以此法辦理。而採「委託辦理」（即委託民間組織或立案托教機構辦理）者僅151校，後者僅約佔一成。辦理成效部分，學校自辦的課後照顧班由學校教師負責，由於其專長不在照顧，以致於服務滿意度明顯低於接受課後照顧人員培訓的社區再就業婦女所提供的服務（邱乾國，2008）。此外，教師並不願意於傍晚和寒暑假留校照顧學童，無法配合家長上班時間、使家長安心就業，亦不符合「課後照顧標準」第二條所規定的課後照顧目的¹⁹。

另一方面，採取「委託辦理」之方法辦理者，由民間組織或機構進入一向封閉的學校裡照顧小孩，並不容易得到學校合理對待。茲以生命之愛基金會的經驗為例。生命之愛基金會於2000年起於苗栗縣提供課後照顧服務，起初無法得到學校認同，直到相關法規通過後，服務量才大幅成長，收托學童人數於2008年成長為2,322人，為180位社區婦女提供了就業機會。於2007年到2008年之間，對低年級學童每月收費1,300元，高年級1,000元，弱勢學童費用則以教育部、內政部補助和基金會所籌募的捐款支應，其服務才得以進入「正常營運期」（王培珠，2009）。然而，次年即因地方首長改變政策，硬性規定一般家庭每月收700元，頓使生命之愛協會從此回到苦撐的日子，連維

持已有的服務量都倍感困難，遑論擴展服務嘉惠更多有需要的家庭²⁰。

再者，各縣市教育局普遍不願意開辦課後照顧人員培訓班，也讓國小學童課後照顧成效打折。各縣市教育局不願意開辦課後照顧人員培訓班的原因有二，其一為受阻於補教業的政治勢力，其二為希望因為少子女化而導致的待業教師潮能夠藉課後照顧紓解。根據筆者觀察，少數縣市即使開了少數培訓班，卻多由勞工局開設，受訓資格限定中高齡失業婦女。接受此類培訓者中，有相當比例並不適合從事課後照顧服務，因為後者所需條件為四十歲左右、學歷較高者。另外亦有少數培訓班是由教育局限定或委託大學幼保科系開設。後者的專業範圍素來僅限於六歲以下幼兒的托育，對於學童課後照顧素未涉獵，訓練課程收費又很昂貴，以致參訓者寡，成效有限。至於待業教師，其專長並不在照顧，加上他們期待的是公立學校教師的優厚待遇，少有願意轉任課後照顧人員者。

以上分析顯示，我國政治人物，以及國家雇用的公教人員，非常漠視家庭育兒需求，且欠缺周全設計政府各種措施的習慣，導致平價、可靠、符合就業家長需求的校內課後照顧提供量不足，家有學齡兒童的父母，特別是母親，若要就業就求得助私營安親或補教服務，後者昂貴、空間狹礙、欠缺兒童健康成長所需的服務內容與設備設施。這些托育困境，可說是女性不敢（多）生育的主要因素之一。試問：好不容易將小孩拉拔到上小學了，還不能離手追求自我實現與經濟獨立，有誰敢生小孩？

以上種種都與行政院婦權會所設定的減輕家庭照顧負擔、

提供女性非低薪照顧工作機會、促進婦女婚育的政策目標，距離遙遠。但是，北歐各國（包括作為火車頭的瑞典）普及福利制度上路的歷程，也曾荊棘滿佈，唯有靠民間組織和政府雙方願意避開零和情境，務實因應，才能有機會漸進接近理想（Esping-Andersen, 1992）²¹。

整體來說，課後照顧推動成效雖然離普及、穩定、非低薪的目標仍遠，但總算有了起步，社會應予以肯定，並持續努力。課後照顧對於弱勢兒童的容納，是北歐「跨階級普及共享」精神的實踐。根據北歐經驗，此舉具有開發弱勢兒童潛能的作用，不僅能夠使社會於未來受惠於他們的貢獻，也能協助他們（及其家庭）脫離貧窮。這顯示課後照顧走的是北歐模式預防性、生產性福利制度的路子，若能持之以恆，將能形成環環相扣的正向循環，值得我們全力以赴。

3-3 社區自治幼兒園與友善教保計畫

針對學齡前機構托育，行政院婦權會負責推動普及照顧政策的民間委員們，本擬結合幼托整合政策²²，將學齡前機構托育的公共化納入幼托整合工程。然而，後來委員們發現幼托整合政策設計受制於私營幼托業者團體的利益考量，以致完全沒有公共性與理想性可言。

有鑒於此，婦權會轉而仿效丹麥學前托育機構的自治架構，提出「社區自治幼兒園」的構想，主張由政府結合民間非營利組織辦理具有社區自治功能的社區幼兒園。同年，兒童局函頒「內政部兒童局辦理社區自治幼兒園實驗計畫」，原先擇定台北縣、彰化縣、高雄縣及台中市等4縣市進行實驗，並預定

於2006年起擴大範圍，將全國25縣市納入鼓勵辦理，並同步將實驗計畫修正為「社區自治幼兒園補助實施計畫」。

此實驗計畫進行並不成功，僅開辦了三所社區自治幼兒園，分別為高雄縣茂林鄉幼兒園多納分所（2004年開辦）、台中市大鵬社區幼兒園（2005年）、高雄縣五甲社區自治幼兒園（2006年），原先的擴大辦理計畫也因不敵社會勢力的角力而告取消。兒童局於「普及照顧政策研議小組」第二十八次會議提出之書面說明中坦承：「面臨收托現況飽和、民間團體陳情（民間幼托團體²³擔心政府大量推動將影響其收托情形）、社區組織及民眾社區意識尚待扶植等問題與阻力」，以及「社區自治幼兒園的推動，須地方政府參與，惟地方政府參與意願低落」。兒童局的前述陳述漏列了一項關鍵因素：政府高層並未擔起遊說社會的責任，且資源投入亦不足，僅僅給予開辦費，其後得由承辦團體負責盈虧，包括必須自籌弱勢兒童的補助，造成地方政府和民間非營利組織過大的負擔，導致參與意願不足。

不過，行政院婦權會推動社區自治幼兒園的努力，觸發教育部發展「友善教保園所實施計畫」，由政府遴選非營利組織承辦友善教保園所，家長負擔相當於縣市公立幼稚園的費用，不足之經費由政府支付。此計畫原訂於實驗完成後擴大實施，但因為幼托私營業者強烈阻撓，而未能實現²⁴，其困境與兒童局所推動的社區自治幼兒園發展計畫雷同（請參見本文第四章）。然而，社區自治幼兒園與友善教保園所實驗計畫雖然未能如預期擴大實施，但其部分實驗園所卻是相當成功的，具有因應當今社會迫切需求的潛力，值得我們深入了解，並予以推

廣。底下以五甲社區自治幼兒園的例子說明之。

五甲社區自治幼兒園的定位為：由民間非營利組織、社區與政府（高雄縣社會處）以「公、民共辦」的模式，組成自治委員會經營幼兒園，引導幼兒建立對周遭他人、團體、社區／社會、自然環境的知識與良好關係，養成自我照顧與照顧他人的能力和習慣，並連結家長和社區組成協力網絡，以提供多元家庭幼兒充分的成長支持。五甲幼兒園於2006年12月正式開辦，可收托兒童80名，2009年8月起即呈額滿狀態。收托幼兒中約有三分之二為當地勞工家庭幼兒；受到幼兒園教育理念號召而來的專業家庭也不少，約佔三分之一；弱勢家庭幼兒超過十分之一，包括低收入戶、移民母親、障礙父母家庭幼兒。這樣的組合顯示，正面的價值和認真的經營，可以破除一般家長普遍所持「我的孩子不要跟弱勢孩子在一起」的自私心態。另一方面，弱勢幼兒的健康成長，如幼兒園籌拍的紀錄片（黃淑梅，2009）所示，特別需要社區協力支援。此外，民視「幼有所托」專題報導（2009）也顯示，幼兒園的社區協力網絡，發揮了協助雙薪父母兼顧工作與育兒的功能。

這所幼兒園除了開辦費和前三年租金補助外，一切自給自足、自負盈虧，包括自籌弱勢幼兒的補助，不像教育部的友善教保實驗園所持續得到政府的慷慨補助。由於承辦團體堅持高品質，其（女性）幼托人員領有合理薪資（其平均薪資高出當地私營園所的幼托人員平均薪資甚多）。於此情況下，收托之一般家庭幼兒必須負擔每月6,400元的成本價（於2014年，此成本價收費經由社區自治委員會及高雄市非營利幼兒園審議會通

過調整為6750元／月），對當地勞工家庭而言，負擔並不輕。但是，這成本價收費卻是貨真價實的，它意味的是：傳遞互助合作（而非惡性競爭）價值的正面教育，高品質服務，工作人員權益的合理保障，充分的空間與營養的餐飲。這貨真價實也意味著政府可以將它作為範例，訂定辦法廣為設置，包括補助設備設施與師資薪資，部分負擔家長的托育費用（譬如可以比照「保母計畫」給予每名幼兒每月3,000元補助，則家長自付額可降低至每個家庭可輕鬆養育兩個小孩的程度），即可達到足以支持家庭育兒、有效緩解少子女化的作用。也意味政府能夠輕鬆購買這價廉物美、具有社區協力功能的服務，給最需要的弱勢家庭幼兒充分享用。

3-4 托育制度困境與解套辦法思考

前面三節所呈現的具體政策說明與分析，讓我們看到，普及公共托育政策面臨相當大的困境。普及照顧福利服務政策路線雖然已經走出第一步，但其進一步推展為全面性制度之路，正如自治幼兒園、友善教保園所及課後照顧所顯示的，仍充滿荊棘，困難重重。這重重困難，本質為何？本節擬藉兩個事例加以說明。

（一）2007年全國幼托機構抽查結果及各方回應

第一個例子為2007年行政院消保會對全國幼托機構的抽查結果，以及各方對此結果的反應。2007年5-6月間，甫成立的行政院消保會抽查全國托兒機構，結果顯示受抽查的172家機構中有128家不合格，比例高達74%！但實際情況更糟：這74%的不合格機構，平均每家的不合格項目（2.3項）超過抽查項目（建

築安全管理、消防安全管理、衛生安全管理、行政教保管理等4項)的半數以上！

這項全國性抽查揭開我國機構化托育的真實面貌：幼托機構違規狀況既普遍且嚴重，各縣市主管機關一般所作的管理與年度評鑑可靠度非常低。對此，各方有不同的詮釋與回應。中央主管機關兒童局主任秘書陳坤皇提醒家長，「要選擇好的托兒所，首先要看業者有無掛上『許可證書』，這是依法必須掛示的；其次，要注意收托人數是否超過規定（每15名須有1位保育員）」。他並表示，「全台共計4,200多家托兒機構，政府每年都會進行評鑑，將結果公告在網站上，家長可以上網查詢資訊」；而在調查結果出爐後，兒童局「也立即督促地方政府要求業者限期改善及加強追蹤輔導」（大紀元，2007）。

福利學者王順民（2007）則呼籲，應進行「理念、政策、法令與行政管理等等基本面的爬梳與廓清」。他提示此「爬梳與廓清」的方向：除了處罰之外，政府也應思考如何讓「抽查作業與評鑑制度能夠朝著支持與輔導的方向進行，就此而言，同情業者的生存理當也是政府部門規劃相關查核作業的考量面向之一」。

以上兩種回應，第一種代表了我國政府針對托育問題的一貫態度：1. 要家長查詢政府公佈的評鑑結果；2. 要家長自行判斷托兒機構（或保母）是否違規；3. 要下級單位加強相關作業。但是，此次抽查結果正好證明以上態度是自相矛盾的。首先，正如王順民（2007）指出的，行政院消保會所做的這次全國性抽查結果，「意指由社政單位所主導的年度評鑑作業，多

少已經淪為象徵性的形式意義」。如果各縣市的年度評鑑作業已經淪為形式主義，要家長「上網查詢」評鑑結果有何意義？其次，連各縣市主管機關的管理和評鑑都不足以判別托兒機構是否違規，家長又有何能力判斷？再來，若以陳坤皇所說的「全台共計4,200多家托兒機構」的74%計算，不合格家數可合理估計超過3000家！兒童局只要求改善此次被抽查到的不合格機構，其餘漏網之魚如何撈得，又如何處理？如果上層制定的政策邏輯本身即會導致普遍違規（此次抽查結果顯示有接近四分之三機構違規），以致下層機關無力執行，則要求下層機關負責善後又有何作用？

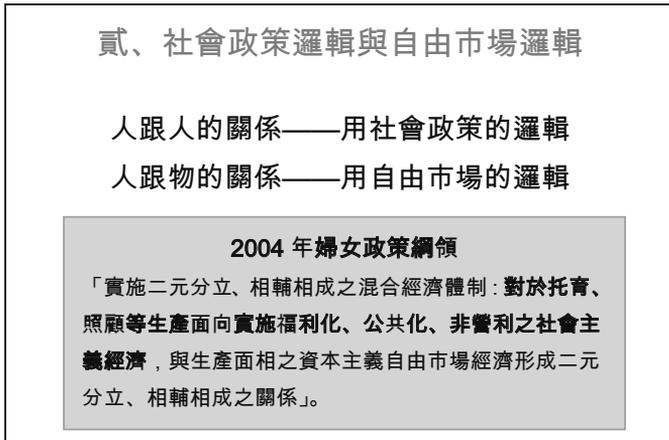
第二種回應代表的是學者的態度，這可以說是在當前「市場化」主導的我國幼托現況²⁵下嘗試面對現實的一種思考。但是，我們不免懷疑，如果托育政策偏賴營利業者，政府「同情業者的生存」，「朝著支持與輔導的方向進行」，難道就能導正上一段所分析的亂象嗎？

第三種回應是中國時報記者林倖妃（2007）對消保官王德明發言所作的引述與詮釋，清楚揭露「營利」考量嚴重扭曲托育本質：消保官表示，違規情況最嚴重的是行政教保，「九十七家不合格，多為教師資格不符，因業主為壓低成本，不用受過專業訓練的老師；或一班三十人須有兩位老師卻只有一人」。此外，「超收更經常可見」。衛生安全方面，「不少托兒所的冰箱生熟食未分開存放，連保鮮膜都捨不得用，可能導致交叉感染」。也有補習班以「幼兒學校」為名收托幼兒，消保官查證該縣政府已開罰廿四萬元，「業者卻置若罔聞，繼續營業，顯見獲利實在可觀，廿四萬不放在眼裡」。

林倖妃的報導呈現了幼兒和（女性）幼托人員權益的角度：市場化的幼托機構以「獲利」、「壓低成本」為主要考量，為此不惜扭曲幼兒教育與照顧的本質、犧牲幼兒照顧品質與幼托人員權益。如果說托育牽涉的主要是幼兒與女性（母親與幼托人員）的權益，我們無疑應該著重考量他們的需求。林倖妃的報導讓我們清楚了解，如果不能去除賺錢至上的考量，政府的處罰也好，支持與輔導也好，都不會有作用的。此分析符合2004年《婦女政策白皮書》的主張：「於再生產（reproduction，即托育、照護、基本經濟安全等事務）面向實施福利化、公共化、非營利之社會主義經濟，與生產（production）面向之資本主義自由市場經濟形成二元分立、相輔相成之關係」（行政院婦女權益促進委員會，2004: 2）。

行政院婦權會「就業、經濟、福利組」為了推動實踐上述理念，製作了簡報《行政院婦權會就經福政策——藉普及照顧福利服務制度促進就業與經濟的政策走向》，於2006年4月舉行的第26次委員會議中進行報告，其中第4頁投影片說明社會政策與自由市場的分野：處理「人跟人的關係」應該「用社會政策邏輯」，處理「人跟物的關係」才能「用自由市場邏輯」（請見圖六）。（此次委員會議確立普及照顧政策的基本定位，並通過於婦女權益發展基金會下設「普及照顧政策研議小組」。）今天我們要解除糾結的托育亂象，以及此亂象對於幼兒和女性的傷害，無疑必須回到「人跟人的關係應該用社會政策邏輯，而非自由市場邏輯」這項基本定位，才有可能找到出路。

圖六：行政院婦權會對普及照顧政策的定位



製圖：行政院婦權會就業經濟福利組

（二）我國保母托育管理及托育費用補助實施計畫

底下擬藉另一個事例嘗試探析我國幼托制度亂象。2011年下半年，行政院研考會就「保母托育管理及托育費用補助實施計畫」第一期（2008- 2011年）屆滿，而分區舉行評估與諮議會議。下列有關保母制度的意見，係根據9月9日所舉行的北區會議中，彭婉如文教基金會所提出的簡報〈保母制度的回顧與前瞻〉。這份簡報由筆者撰寫，經過彭婉如基金會企劃研究組討論修訂後定稿，諮議會議上也由本人負責報告。底下關於這份簡報的敘述，係根據簡報內容及本人在會議上的說明。

這份簡報首先檢討保母管理及補助制度的原始設計與實際實施模式的異同。其相同處有二：1. 政府部分負擔就業家庭的保母托育費用；2. 透過規格化的管理提升保母托育品質。但兩者卻有一項關鍵性的相異處。實施計畫於2008年4月1日上路

時，明文規定地方政府應組成「保母托育制度管理委員會」，訂定各地保母年度收費標準等事項²⁵。但訂定保母收費標準之規定，旋即於第二年計畫中被取消，聽任價格市場化。

婉如基金會對此計畫所作的實施成果的評估則為，一方面「品質管理奏效」²⁷，另一方面「使用率、預算執行率低」。對於使用率、預算執行率低，這份簡報呈現兩種解釋。第一種解釋為，規格化管理造成保母進用門檻高，導致量少且昂貴，以致使用率低。跟隨著這種解釋所提出的對策是，一方面廢除中央化與規格化，改採寬鬆的登記制，取消保母進用門檻，管理去中央化、去規格化，價格正式自由市場化（但卻給予政府補助），另一方面針對自行育兒者（母親）發放津貼，鼓勵母親自行育兒。

前述對策採取的是「再私化」（re-privatization，即將照顧幼兒的責任歸諸家庭及自由市場）的策略，這也是當時（2011年9月）兒童局所採信的解釋，因此兒童局著手規劃大幅度更改保母托育政策內容。同時，由於兒少法修法案正在進行，前述解釋及其對策亦將被納入兒少法新法及其子法中，此舉將使已推動實施的公共托育政策功虧一簣。為此，彭婉如基金會從普及公共托育制度倡議者的角度，提出第二種解釋²⁸。

彭婉如基金會提出的解釋是，相對於育齡家長薪資，保母收托每一名小孩的費用偏高，且在保母管理及補助制度上路後，政府未能同步實施收費管理，以致許多保母依據市場邏輯，藉「接受政府管理提高品質」名義提高收費，吃掉政府的補助。加上低薪化的情況加劇，保母費用對育齡家長而言益加昂貴²⁹，因此導致使用率低。

基於上述解釋，婉如基金會提出的對策為「力行幼托公共化，支持人民兼顧工作和育兒」。一方面延續現行保母制度，持續擴展及提升規格化管理。另一方面降低費用至一般就業家庭可合理負擔的程度，其策略有三。其一，由政府透過民主審議機制訂定各地收費金額；其二，善用管理機制，藉著聯合收托、提升保母職能使其增加收托幼兒人數，讓每位小孩的收托單價降低；其三，提高政府部分負擔額度。

上述兩種解釋的對峙，具體而微地呈現普及公共托育政策在台灣所面臨的困境。亦即，在台灣，許多人仍然持有「托育應該由家庭和自由市場去做」的看法，形成普及公共托育政策的最大障礙。保母管理及補助制度上路後，許多保母甚至循著市場邏輯，拿管理制度作為加價的理由，而且顯然家長們也信這一套，為了增加自己的小孩的未來競爭力，而不得不接受漲價（其情況正如高度營利化的幼兒園及課後照顧這兩項托育措施）。如此，管理制度反而被誤用來加劇保母托育的市場化和商品化；這是完全違背此制度「逐步推動普及平價公共托育服務」的用意的。如此看來，托育商品化的勢力不僅阻撓幼兒園和課後照顧的公共化，更在保母制度中化為一種瀰漫在人心裡和社會關係中的負面力量，腐蝕這套制度的美意。

婉如基金會的簡報嘗試說明這兩種走向的政策意涵之差異。首先，我們必須面對這個問題：我國的托育制度，到底要讓家庭依賴國家還是自由市場？到底要讓照顧責任公共化，還是市場化？如果走向市場化，卻又迫於社會要求而發放補助，就會形成像美國晚近實施全面醫療保險之前的舊醫療制度結

構，依賴私營醫療保險公司提供醫療服務，結果是政府挹注了經費，但卻無法有效管控質、量及價格，而人民繳交了昂貴的保費，但服務的質和量並無保障。這誘導人民更願意相信醫療保險公司的廣告，而不斷掏出更多的錢。諾貝爾經濟學獎得主克魯曼對此提出一針見血的分析：「美國殘缺不全的醫療體系無法和藥廠討價還價，也無法壓低醫療體系供應商的價格」（Krugman, 2005，轉引自張耀懋，2008）。如此導致不斷上揚的價格及階級化；政府和人民都花了很多錢，卻有很多人無法充分享受，甚至完全享受不到。

這正是今天台灣幼托制度一步步正形成中的模式。所謂「五歲免學費政策」所採行的「合作園所」模式，接受私營園所現有的昂貴價格，並全額補助每名小孩每年三萬到五萬的所謂「學費」，卻聽任園所收取遠高於此數的「雜費」（也就是說，此項駝鳥政策將超過政府補助金額的部分自動認定為「雜費」！）這情況正如克魯曼對於晚近美國醫療保險改革之前的舊制度的批評：「美國殘缺不全的醫療體系無法和藥廠討價還價，也無法壓低醫療體系供應商的價格。」我們只需將這段話中的「美國醫療體系」換成「台灣五歲免學費政策」，「醫療體系供應商」換成「私營合作園所」，就會完全吻合台灣的情況：「台灣殘缺不全的五歲免學費政策無法和私營合作園所討價還價，也無法壓低私營合作園所的價格！」

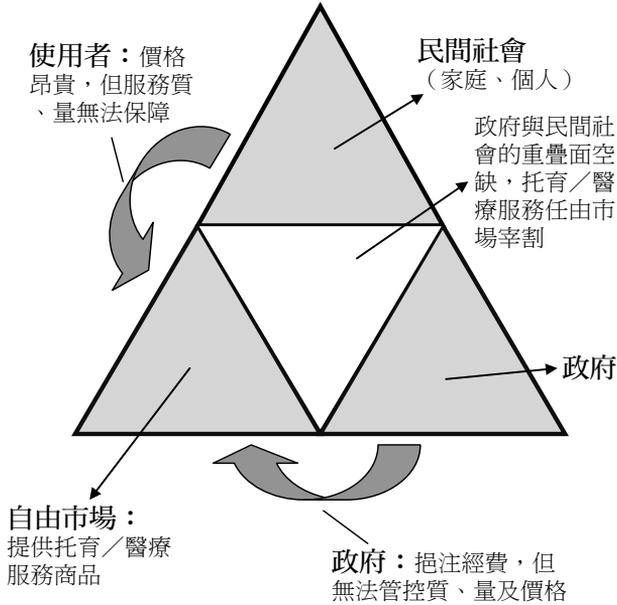
如此，政府所費不貲，減輕家長負擔的效果卻相當有限；營利幼兒園工於廣告，訴諸家長害怕小孩「輸在起跑點上」的心理，讓惡性競爭教育的慘烈程度不斷升高；而最令人憂心的

是，由於政策的結構性因素，政府對於私營園所的實質管理能力非常有限。

所謂「五歲免學費政策」，讓原有私營園所成為與教育部簽約的「合作園所」，提供「五歲免學費」服務。教育部釘住各園所2010年的收費額度，不准漲價，但這些幼兒園多數長期以來收費已嚴重超過一般家庭可合理負擔程度，這是眾所皆知之事，因此，此政策維持原有收費額度的作法，反而製造了合理調整幼托收費的障礙。此外，2007年行政院消保會抽查全國托兒機構之結果顯示（詳見本節前面分析），有接近四分之三的受查機構不合格，可見政府對於私營園所的管理面臨結構性的困難（見圖七³⁰），但教育部資料顯示，超過九成原有園所被接納為「合作園所」！此政策實在令人憂心。

同樣地，目前保母制度聽任保母自訂價格的情況，已經被證明為家長使用服務的障礙，若更進一步採取當時兒童局規劃中的「放任資格、規格、價格自由市場化+政府補助」模式，也等於拿政府資金去助長保母托育市場化，正如圖七所呈現的政策架構。如此將導致台灣幼托政策的不歸路，政府和人民負擔都很沉重，社會嚴重階層化，而且改革無門，正如美國昔日醫療制度的處境。

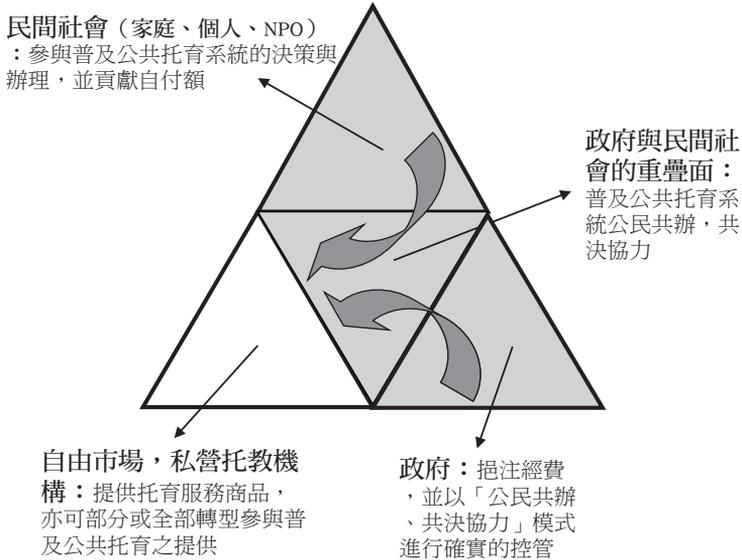
圖七：美國舊醫療保險制度與台灣五歲免學費政策架構圖



製圖：彭婉如文教基金會

彭婉如基金會於該簡報中提出另一個不同的政策架構模型，以說明保母管理及補助制度的原始構想（參見圖八）。此構想大致等同於我國全民健保制度，呈現普及共享的架構（但經費來源改為「自使用者自付額為主，政府負擔為輔」，參見2-2節）。基於此模型，這份簡報提出結論：唯有耐心建立普及及公共托育制度（正如健保制度），將提供服務的主要領域逐漸從「自由市場」挪走，移至「政府」與「民間社會」的重疊面，以共決協力方式進行公、民共辦³¹，才能有效管控品質與價格。根據這個模型，現有私營業者可以繼續留在自由市場，提

圖八：普及公共托育政策模型構想圖



製圖：彭婉如文教基金會

供托育服務商品讓家長自由選購，也可以轉型加入公、民共辦系統。

綜合以上分析，自由市場邏輯、托育服務商品化，及其背後與自由放任主義 (laissez-faire) 意識形態同步存在的自求多福、務求己勝人敗，而不願追求共享與共贏的心態和行為，以及政府和學界跟這種心態和行為的並容，才是阻撓普及平價公共托育的最關鍵因素，也是少子化的成因之一。至於我們是否能夠靠著民主組合共決協力機制，克服這項障礙，將在下一部分加以探討。

四、普及公共托育政策的政治動能分析

前面3-4節的分析結論顯示，跟托育服務商品化的意識形態同步存在的自求多福、不願追求共享與共贏的心態和行為，以及政府體系跟這種心態和行為的並容，才是阻撓普及平價公共托育的最關鍵因素。這些力量的結合，不斷以各種方式打擊好不容易起步的普及公共托育制度，及其進一步推展，似乎連民主組合機制也難以抗衡。這樣的情況，一直要到2011年下半年才見轉機。本文這部分擬將此轉機置於前此陳述之脈落中，加以審視。

4-1 普及照顧制度及民主組合機制的法制化：乍現的新契機

本文所探討的普及公共照顧制度，及其民主組合決策暨執行機制，於2011年下半年，突然以一種出乎意料的方式，有了關鍵性的發展，那便是這兩者的法制化。首先，立法院於六月間通過《幼兒教育與照顧法》（下稱幼照法），其中第九條第一項規定公益性質的非營利幼兒園設置辦法：

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。

根據上述條文，中央政府應訂定辦法，規範地方政府委託辦理非營利幼兒園的辦理方式、收費基準、人員薪資、審議機制等關鍵性事項。其中，審議機制於此條第二項中進一步加以明確且詳細的規定：

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。

此條文明確規定，地方政府委辦非營利幼兒園，應由首長或其指定代理人召集審議會，其成員應包括相關社會各界（家長團體、婦女團體、勞工團體、教保團體及教保人員團體）代表及學者專家。條文中詳列審議會的組成成員，使其涵蓋與幼兒園托育相關的各方，此設計符合北歐民主組合主義之精神與內涵，而將審議會明文入法，則使之成為「制度性審議」——Einhorn and Logue 即以此定義北歐民主組合主義（Einhorn and Logue, 2003）。此舉為幼兒園的普及公共化，奠立了前所未有的基礎。其後，《兒童及少年福利法》的修法草案在11月中旬三讀通過，將法案名稱改為《兒童及少年福利及權益保障法》（下稱兒權法）。本文所探討的保母托育和課後照顧分別由第二十五、二十六條及第七十六條予以規範。第二十五條規定：

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。

此條跟前面提到的幼照法第九條第二項一樣，規定地方政府居家托育服務應設置民主審議機制，並詳列了其成員性

質，確保能夠涵蓋與地方居家托育相關的各方。此外，審議事項也予以明列，包括服務內容、收費、薪資等關鍵性事項。第二十六條則規定保母資格、居家托育規範、地方政府應辦理（自行辦理或委託辦理）事項，並規定這些事項之辦法「由中央主管機關定之」。

此外，為了考量不要讓目前未符資格的保母不致因為新法上路而遽然受罰，並使他們有充分的時間取得資格，因此規定第二十五、二十六條於三年後開始實施。根據兒童局的規劃，這三年將持續實施現行保母管理制度。

第七十六條規範課後照顧，包括國民小學於校內辦理者（稱為課後照顧班），及鄉鎮區公所、民間團體及私人設立者（稱為課後照顧中心），並規定其辦法由中央主管機關定之。此條第四項規定民主審議機制：

直轄市、縣（市）主管機關為辦理兒童課後照顧服務班及中心，應召開審議會，由機關首長或指定之代理人為召集人，成員應包含教育學者專家、家長團體代表、婦女團體代表、公益教保團體代表等。

本文前面說過，在我國幼托服務領域，營利業者集團勢力龐大，他們強力干預幼托整合政策規劃，及其所提出之法案《兒童教育與照顧法草案》（底下簡稱兒照法草案），使幼托不具有任何公共化的空間。但2011年下半年通過的這兩個法，卻突破了這個魔障。在此二法中，三項托育措施明白規定民主審議機制及其功能（即針對服務方式、收費、人員薪資等事項進行審議），為托育公共化預留了寬闊的發展空間³²。

上述發展，是在本文投稿及接受審查的幾個月間，以非常迅速、出人意料的方式發生的。筆者現在補記這一段進展時，赫然醒悟，二十年來婦女運動陣營，連同一些勞工、社區、家長團體所推動的普及照顧政策背後的政治動能，必須等到這一波立、修法結果底定，才露出廬山真面目。筆者因此於本文加上這最後一部分，共分二節，第一節（本節）說明此項新發展的內容，第二節分析此項新發展背後的政治動能，並於前節分析的基礎上，在第五章嘗試推論未來發展的契機與困難何在³³。

4-2 普及公共照顧制度的政治動能

2011年中到年底的托育制度修、立法過程，充分顯現長久進行的普及公共托育政策背後的動能。這動能，一言以蔽之，便是瑞典民主組合機制的六個管道的匯集。

前面提過，瑞典民主組合機制的六個管道為：1. 由民間組織就某一議題形塑輿論，啟動政策議程。2. 由政府或國會邀集相關各界代表，成立政策研議委員會。3. 由「非專家決策暨政策執行委員會」進行決策並推動執行之。4. 政府就某一政策之研議或評估舉行公開諮議。5. 民間組織與政府官員或政黨的非正式關係。6. 政府將部分施政委託民間組織執行（Pettersson, 1994; Micheletti, 1995）。

首先，讓我們來看民間組織形塑輿論、啟動政策議題的功能。托育政策催生聯盟³⁴選擇於2010年父親節重新出發，其時台灣陷入低生育率困境，苦無對策。托育政策聯盟於是環繞著「讓我兼顧工作育兒，政府責無旁貸」之主題，展開密集行動，包括發起「平價優質托育催生連署行動」，以及對五都候

選人的托育政見進行評比、對中央政府的諸多育兒政策提出分析與建議（見附錄三）。這樣的行動策略，用意在於造成兩個層次的效果，其一為進行社會觀念仗，致力於形塑輿論，其二為影響中央及地方政府政策。

其後，2011年3月底，兒照法草案（規範0-12歲兒童托育）確定破局，立法院執政黨團與教育部擬以幼照法（僅規範收托2足歲至6歲之幼托機構）取代之。5月間，在兒少法修法案中，兒童局決定以「低度管理的保母登記制」取代現行保母管理制度。對於這兩件事，托育政策催生聯盟都立即介入，以記者會、發公開聲明稿、發動連署、請在野黨立委（黃淑英、林淑芬兩位立委）辦公聽會及與公部門的協商會議等方式，密集行動，終於能夠達成前面4-1節所說明的修、立法成果。

值得注意的是，前一節說明的修、立法結果，大致符合托育政策催生聯盟於一年前重起爐灶時提出的托育政策建言。其「平價優質托育催生連署行動」揭櫫三項制度要求：

1. 政府應針對勞動家庭提供托育服務，並予以充分管理，確保「平價」與「優質」。
2. 政府應以公、民共辦的模式擴增保母托育、幼兒園與國小課後照顧等公共托育服務，以滿足勞動家庭的需要。
3. 針對各項公辦與公、民共辦（即受政府委辦或補助）之托育服務，設立自治委員會定期進行服務措施規格之審議，包括服務內容、管理規範、人員薪資標準、年度收費金額等事項。

幼照法及兒權法，對於保母、非營利幼兒園、課後照顧三

項托育措施，都明文規定應設民主審議機制，其審議事項包括服務方式、管理辦法、人員薪資、收費標準（相關法條中，僅課後照顧未明文規定審議事項），充分涵蓋了前項連署行動所提的三點制度性要求。

除了民間組織的推動外，政府設置的民主組合機制也發揮了功能。行政院婦權會於第27次委員會議（2007/9/13）和第34次委員會議（2010/9/2）分別以臨時動議和報告案的方式，關切兒照法草案的內容和進度。其下設於婦權基金會的「普及照顧政策研議小組」，也於2011年兒少法修法過程中，共3次以報告案和討論案的方式，關切保母和課後照顧的母法及子法條文內容。

經由上述民主組合模式的權力共享，政府官員與民間組織代表有了頻繁且平等的互動，讓雙方互相認識、互相信任，並學會互相較勁、互相磨合，如此產生前此未有的新社會關係。筆者相信，就是這全新的關係，讓官員願意認真考量民間組織透過媒體或非正式協商所提出的建言，或讓政府部門主動邀請民間組織參與諮議。茲舉幾則較為關鍵性的事例加以說明。

第一個例子是，托育政策催生聯盟於2011年3月間委請黃淑英、林淑芬立法委員合辦公聽會，建議於兒照法草案新增一章，規定設置「公、民共辦」模式的公共托育措施，並為此於地方政府設立民主組合模式的「教保服務審議委員會」。這是此聯盟第一次就民主組合模式決策機制向社會提出說帖，其大要為：我國托育政策的根本困境為政府與業者對峙，業者護其私利，政府則結合學者制定超高標準反制之，但業者集體鑽法律漏洞，並培植其政治及社會勢力以阻撓托育政策改革，以

致政府既無能力管理，也遲遲無法制定符合社會需求的托育制度。（幼托整合及其立法延宕超過三十年，以致成為國家發展的瓶頸，即為例證。）解決辦法在於設立「教保服務審議委員會」，邀集家長、教保人員、婦女、勞工等團體代表，與政府共同研議托育服務辦法，打破政府與業者的零和對峙（見圖九）。此建言得到媒體的正面報導，從此打開「設立托育政策民主審議機制」議題的討論空間。這是我國民間團體掌握先機、啟動政策議題的一個實例，而這也正是民主組合機制權力共享管道之一。

圖九：公共托育的民主組合機制



製圖：托育政策催生聯盟

後來，兒照法草案破局，幼照法起而代之。黃淑英、林淑芬立委應托育政策催生聯盟之請，邀請官員作非正式協商，筆者代表聯盟出席。與會的教育部主管司司長表示樂意接受設立審議委員會的要求，他說：這是在幫我們（政府官員）解決問題。這顯示聯盟提出的訴求確實切合實情，政府官員於長年跟業者的雙邊對峙中，飽受痛苦，因此樂於催生民主審議機制。

在幼教法闖關成功後，於後續上場的兒少法修法案中，托育政策催生聯盟也沿用同樣的方法（不斷召開記者會、發聲明稿、發起連署、請立委邀約進行非正式協商、由立委於法案審查過程中強力發言等），讓民主審議機制納入居家托育和課後照顧的條文中。

上述私下協商本身，就是民主組合機制的六個管道之一，即民間組織與官員的非正式接觸。此次協商是由立法委員邀約，這固然是讓官員願意前來傾聽民間組織的意見的原因之一，但除此之外，多年來行政院婦權會不斷讓托育措施主管官員們與民間組織代表共商托育政策，因此建立了互相之間的了解與信任，也是讓官員們願意採納民間建言的決定性因素之一；這次協商的焦點之一——將公共托育審議機制入法——也正符合行政院婦權會多年來積極推動的民主組合決策機制。

在這過程中，民主組合機制的管道之一——政府就某一政策議題所作的公開諮議及民間社團的回應——也可能發揮了影響力。2011年下半年，行政院研考會就「保母托育管理及托育費用補助實施計畫」第一期（2008-2011年）屆滿，而分區舉行評估與諮議會。其中，於9月初召開的北區會議，為此制度的倡議及承辦組織之一的彭婉如文教基金會，提供了一個絕佳的

建言機會（見3-4節）。其相關建言對後來兒童局於11月間放棄廢除現行保母制度，改為同意於兒少法新法（兒權法）中設置審議機制，並將子法定案時間延至三年後，其間沿用現行保母制度，可能有一定的影響力。

彭婉如文教基金會之所以受邀參與諮議，原因在於它承辦保母管理及補助制度下設的「社區保母系統」，相當資深且績優，被認定具有關於保母制度的嫻熟實務經驗。而政府將部分施政項目委託民間組織辦理之作法，也是民主組合機制的六個管道之一。

綜合本節和前節的陳述，可知2011年下半年托育公共化及其共決協力機制新契機的出現，決定性因素應是民主組合機制的六個管道的成熟、靈活運用。婦女運動陣營參與1994年起台北市婦女權益促進委員會，並歷經1997年起行政院婦女權益促進委員會的運作，努力推動使後者成為北歐模式的政府與人民共享權力的制度化平台，累積了豐富的經驗。政府人員方面，由於被大幅度牽連進入行政院婦權會的運作，也逐漸養成與民間團體良性互動的習慣，包括：婦權基金會普及照顧政策研議小組2006年成立後，至2011年底，四年半間共召開過36次正式會議、10次專案會議，其中與保母托育制度相關的議案（含報告案、討論案、臨時動議）總共有30個、與幼兒園相關的議案13個、與課後照顧相關的議案7個；行政院婦權會大會，也分別在第25、27、29、33、34次會議上，處理過幼托相關議案⁸⁵。

其後，2011年下半年兩套攸關托育制度的母法修、立法大戰上場時，民間團體以其原本嫻熟的媒體運用、連結民意代

表等策略，加上十餘年來透過婦權會民主組合機制而與公部門建立的關係，順暢運用眾多管道，終於促成2011年下半年的重大突破。而這突破是一種共贏，其過程中，政府代表與民間組織不斷磨合，前者願意採納後者的建言，以實際行動展現其彈性，後者也對前者的開放態度給予高度的肯定。如此建立的可貴互信與合作，是解決社會面臨的相關困境的契機。

五、新希望與新困難（兼結論）

2011年中至年底的修、立法成果，為「藉民主組合機制推動普及公共托育服務」的理念建立了法制基礎。我們可以將英國小說家狄更斯的名言稍作修改，用來描述此刻的狀況：「這是最有希望的時刻，這也是最困難的時刻。」如眾所皆知，在我國，立法和執法的差距往往很大；一套具有進步理念的方案，往往因為其理念不能推廣遍及整個社會，或其落實的相關配套措施不能一一到位，而落入「徒善不足以為政，徒法不足以自行」的窘境。底下本節擬條列說明修、立法通過後「最有希望」但也「最困難」的事項，以期有助於促成良性的後續發展。

5-1 急需廣為建立「普及共享」的基礎共識

「藉民主組合機制推動普及平價托育服務」的理念，需要進一步被探討、推廣。新法上路後，保母托育、幼兒園和課後照顧的民主審議機制，將為我們提供共決協力的平台，但是，我們首先得問：共決什麼？為何而協力？接著我們會發現，普及公共托育制度作為集體行動，有其邏輯上的先決條件，或意

識形態上的基礎。以瑞典等北歐國家為例，雖說其意識形態頗為寬鬆，但還是需要先達成根本的共識：亦即，有需要在再生產（reproduction）的面向建立高度去商品化的普及福利體系，尋求集體解決辦法，以處理生、育、老、病階段或面向的人生基本需求；為此，需要摒棄對資本主義和自由市場的獨尊，並平衡與兼顧「平等與共享」和「務實與效能」（劉毓秀，2009）。這樣的認識，是我們轉化北歐制度時，不可不加以深思的。

也就是說，唯有當台灣社會能夠深切體認，在今天的人口結構、家庭與就業型態、性別角色等條件下，大部分個人和家庭都有必要「尋求集體解決辦法，以處理生、育、老、病階段的人生基本需求」，並為這個目的而「尋求『平等與共享』和『務實與效能』兩者的平衡與兼顧」，才有可能讓這一波修、立法的成果有落實的可能。

5-2 「公共化」與「市場化」不可混淆

上述基礎共識，仍有待民間組織和政府共同努力建立。就此而言，將托育視為「公共責任」與「家庭及市場責任」兩種路線之政策意涵差異（參見4-4節），特別需要被廣為說明及理解，否則容易走入死胡同。

就此而言，幼照法（比起兒權法）是比較清楚、無疑義的。此法把公共托育和營利化托育明確分開，將非營利幼兒園及其民主審議機制之規定一起放在第九條，在第九條的範圍內貫徹公共化。以後執行時，公共托育和營利化托育將「井水不犯河水」；私營幼兒園也可轉型加入公共系統，並接受幼照法

第九條的相關規範，如此就不致於產生如美國醫療保險或我國五歲免學費政策的「政府挹注經費，卻無法管控質、量與價格」的後果（參見「4-4」節及圖七、圖八）。幼照法第九條的設計，將能使五歲免學費政策的弊害不至於往下擴散到其餘年齡層，進一步可望透過民主組合機制所建構的縱向、橫向連結，催生公、民共辦模式（而非現行公辦或公辦民營模式）³⁶幼兒園，才能確保「平價」、「優質」，並且藉著將幼兒園費用控制在國家和家長都能合理負擔的限度內，而有實現「普及」的可能性。

對於幼照法第九條的前述功能，主管機關教育部顯然一直了然於心。早在幼照法正式通過之前，托育催生聯盟成員團體台灣勞工陣線與台灣女人連線，於五一勞動節大遊行中要求政府廣為提供平價公共托育服務，教育部即予書面回應：「爰俟《幼兒教育及照顧法草案》完成立法後，本部可依第九條規定逐年提高公共化幼兒園之比例。」由此可知，教育部已經知道現行國民小學附設幼稚園的制度，並沒有普及實施的可能性³⁷，因此規劃以幼照法第九條作為解套辦法的依據。

在這方面，兒權法中有關課後照顧的規定，就有嚴重且麻煩的邏輯混亂之嫌。兒權法將國民小學自辦或委辦的課後照顧稱為「課後照顧班」，校外辦理的（包括私營的、基層政府單位或非營利團體設立的）統稱為「課後照顧中心」。其第七十六條規定：「直轄市、縣（市）主管機關為辦理兒童課後照顧服務班及中心，應召開審議會，由機關首長或指定之代理人為召集人，成員應包含教育學者專家、家長團體代表、婦女團體代表、公益教保團體代表等。」如此，公共或非營利的服

務，將與營利的服務一起接受同一個民主審議會的審議。

這項安排與幼照法第九條的差異在於：幼照法第九條將民主審議機制跟公共托育綁在一起，民主審議機制並不處理私營幼兒園的問題；而兒權法第七十六條卻硬生生將營利課後照顧機構也塞入同一個民主審議機制中。

幼照法第九條與兒權法第七十六條的前述差異，到底是孰是孰非？其背後的邏輯和動因何在？這是一個關鍵性的問題，非常需要釐清，因為它能夠幫助我們理解何以「公共化」和「市場化」不可混淆。

前面3-4及4-2節指出，我國托育政策困境癥結在於：家長一方面誤信私營業者「不要讓孩子輸在起跑點上」的訴求，以及由此而來的惡性競爭教育與噓頭教育，另一方面卻要求政府負起管理私營托育機構的責任；而業者一方面廣植其政治與輿論勢力，對抗政府，另一方面為提高獲利而普遍違法；至於政府，則結合學者制定超高標準反制業者，並以此回應家長的要求。這樣一來，法條永遠顯得不合情理，業者也就更有理由違法，而又由於違法者眾，因此振振有詞，負責執法的地方政府無力處理（詳見4-4節），只好睜一隻眼閉一隻眼，導致惡性循環，綁住整個社會達數十年之久，解套無門。新出爐的幼照法也仍然深陷於此惡性循環中。中國時報在2012年1月1日〈幼托整合上路，不可能的任務〉這篇報導中，就引述私營幼托業者組織代表的說法：「目前公私立托兒所一個老師帶十五個以上幼兒時常可見，新幼照法要求未滿三歲幼兒的師生比一比八，或是三歲以上的一比十五，幼教業者都採取觀望態度」（葉芷耘，2012）。私營托育業者對於是否遵行新法律，「採取觀望

態度」，顯示他們可能將違法收托。

課後照顧法條的訂定，顯然陷入了台灣幼托制度一貫的邏輯泥淖中，而主張將公共的與私營的課後照顧放在同一套系統，認為這樣可以讓兩者齊一。根據筆者了解，這項迷障的根源在於教育部指派社會教育司負責課後照顧法條的訂定。社教司素來不僅不諳課後照顧業務（在「兒權法」上路前，國小學童課後照顧原本由教育部國教司管轄，而私營的課後照顧中心，即俗稱的「安親班」，則由內政部兒童局管轄），更是因為長年主管全面營利化的補教業，而呈現嚴重的營利傾斜，加之跟推動公共課後照顧服務的民間組織甚少接觸，欠缺互信。因此之故，社教司無法理解國小辦理的公共課後照顧事務，也不願採納民間組織的建議將公立與私立分設為兩套系統。這說明何以幼照法和兒權法通過後，保母托育和非營利幼兒園的審議機制都已展開運作；唯有課後照顧審議會至今沉寂無聲，連帶使公共課後照顧原地踏步，毫無進展。課後照顧法條的困境，與幼照法第九條有關非營利幼兒園的妥善設計，兩相比較可知：法規設計能否縝密，以及往後能否落實執行，民主審議機制共決協力的存在與否，乃是關鍵因素。

公部門和社會都必須理解，正如俗話所說的，「利字頭上一把刀」，營利業者的性質是虎狼，而為所有人——包括弱勢者——的需求著想的，是柔和的鴿兔。把鴿兔跟虎狼放在同一個柵籠裡，結果就是虎狼會把鴿兔吃掉。這古老的比喻明白預示了兒權法第七十六條的後果。正如行為經濟學（behavioral economics）的創發者、諾貝爾經濟學獎得主Kahneman 所強調的，營利者是「猛獸，老於世故的（sophisticated）猛獸」，總

是把他們的心機隱藏起來；Kahneman 因此主張，在攸關人民基本利益的面向上，政府有必要採取行動，保護人民不受這些猛獸欺騙與傷害（Kahneman and Layard, 2011）³⁹。托育攸關幼兒和家長的基本需求，政府必須挺身屏擋，使幼兒和家長不致落入虎狼之口。

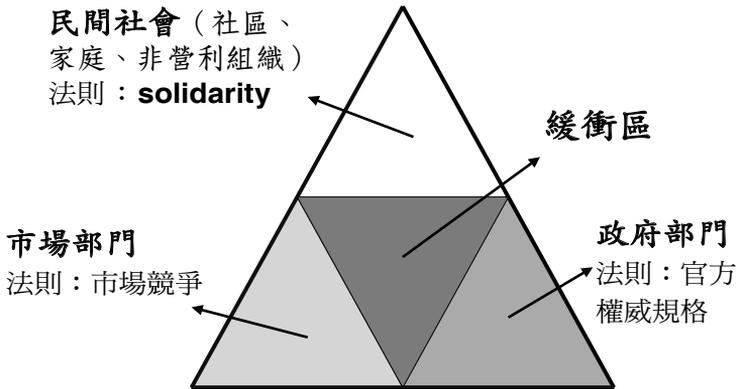
就此而言，政府應該做的第一步，就是認清「不可將虎狼和鴿兔養在同一個籠子裡」！素來，我們的政府總是誤以為：只要立下一套公正的法規，讓業者一起遵守就可以了。殊不知這樣一來，業者及其組織就動用其政治、社會勢力，影響法規的設計及執行，其目的莫不在於堵死公共化和非營利托育措施的發展空間，正如本文第三部分所說明的。因此，政府的前述作法無異於「與虎謀皮」，因為正如Kahneman 提醒我們的，這些虎狼是很「老於世故的」，工於隱藏他們的心計。其結果就是，政府一次次把鴿兔送入虎狼的肚子裡！營利者總是有辦法「使鬼推磨」，在法條及其執行流程中滲入卡死政府管理與托育公共化的迷障，防不勝防。

根據前述道理，兒權法第七十六條的可能補救方法是修改母法，或重訂子法，將公共課後照顧（包括國小課後照顧班和校外公立及非營利課後照顧中心）與營利托育措施，分開設為兩個系統，並由實際執行國小公共課後照顧的國教司負責國小課後照顧法規的擬定。於此架構下，只須針對公共課後照顧設置民主審議機制（由國教主管人員主責），後者則由地方政府主管機關（社教單位）直接管理即可。若能將公共服務與營利服務分開設置為兩個系統，至少可以保住公共服務系統。必須強調的是，此作法有著非比尋常的重要性；若我們無法「將虎

狼和鴿兔分籠」，公、民共辦托育服務將無存活的可能。

我們必須了悟，對於私營機構，無論設置審議機制或由政府直接管理，其實都發揮不了作用。行政院消保會2007年抽查全國學齡前托兒機構，結果不合格比例接近四分之三（見3-4節）；課後照顧中心（俗稱「安親班」）情況也一樣，行政院消保會於2012年抽查發現，高達七成不合格（楊久瑩，2012）。這兩項由消保會執行的檢查結果，充分說明了本小節所強調的道理。營利市場、民間社會、政府等三部門本來就各自依其不同的法則運作——營利市場的法則是「市場競爭」，民間社會的法則是「社會連結」（solidarity），政府的法則是「官方權威規格」（見圖十）³⁹——政府的「官方權威規格」對營利市場領域的「市場競爭」所能作的干預，非常有限。如果誤以為政府有能力管控營利市場，而將公共資金投入，就會落得服務質、量沒保障，價格卻很昂貴，讓政府和人民都吃不消，國家制度從此走上倚賴營利化托育服務商品的不歸路，從此改革無門（參見本文「3-4」節及圖七）。因此，我們僅能做的，就是將非營利與營利兩者分開，把攸關人民基本福祉的事務從營利市場領域挪開，移到政府和民間社會的重疊面上，於此讓政府和人民一起訂定「規格」，靠著共決協力建立「社會連結」，正如Milner（1994）在比較美國制度與北歐國家制度後所建議的。

圖十：政府、市場、民間社會關係及其運作法則



製圖：劉毓秀

總之，面對我國極度紊亂的托育現況，我們如果選擇依賴市場化服務，無異於飲鴆止渴，將使我國托育政策、家庭政策、女性角色、人口結構面臨無解的困境。對此，當政者和社會切勿掉以輕心。

5-3 應理解「擴大公辦與公辦民營」的不可行及「公、民共辦」的必要

一談到托育公共化，社會各方馬上想到的作法是：擴大公營或公辦民營。我們必須理解，這正是另一個必須避開的迷障。現行公立幼兒園以國小附設幼兒園為最大宗，其龐大的人事經費（包括薪資及堪稱全世界最優厚的退撫辦法）成為地方政府的「不可承受之重」。高雄市教育產業工會於2012年1月召開記者會，抨擊高雄市政府的公立幼兒園用太多的代課老師（程啟峰，2012）。此事件凸顯了地方政府財力不足以承擔現有公立幼稚園人事負擔，遑論擴大增設。此外，其服務時間⁴⁰

不符合就業家長的需要，與一般就業家庭所需的托育服務嚴重脫節，以致近三十年來公立幼稚園數量「一直保持緩步增加態勢，只是過去十年的招生人數不增反減，其公共投資效益有待檢討」（邱志鵬，2012: 62）。

至於公辦民營，由地方政府（直轄市、縣市、鄉鎮）將空間承租給民間機構（非營利組織或私營機構），予以相當寬鬆的評鑑、收費門檻等規範，使其自負盈虧。

以上公幼及公辦民營園所的辦理形式，必然導致欠缺全面規劃及政府責任，不足以因應社會及家庭的需求。

為今之計，唯有耐心實施幼照法與兒權法中的規定，透過民主組合機制實施公、民共辦，運用制度性的審議平衡各級政府、家長幼兒、（女性）勞動者、幼托人員、幼托機構等各方的觀點及需求，共同決策，協力執行，才有機會讓我國托育制度做大幅度的迴旋，由惡性循環逐步轉為良性循環，逐漸產生北歐福利制度的成效：透過提供普及的高品質托育服務，讓社會兼顧「壯有所用」與「幼有所長」，達成女性就業率與生育率的雙高，解除少子女化及高齡化危機，並有效預防女性（尤其是單親及老年女性）、兒童、家庭入貧（參見本文「2-2」節）。

5-4 普及公共托育制度的民主組合機制：定位及架構， 急待釐清

北歐民主組合機制是北歐理性決策模式的基礎，被稱為「制度性審議」（Einhorn and Logue, 2003: 156），涵蓋大部分政策的研議、決策、執行與不斷評估、調整的整個過程，有別

於一般所謂的審議式民主過程（後者僅針對特定議題進行為期短暫的論辯，參與者通常也未能充分涵蓋社會各方）。今天我們在轉化北歐決策機制時，應該特別注意其前述特質，才能運用此機制貼近社會的再生產面向需求，進而予以細緻的妥善處理。

如前所述，早先推動普及公共照顧制度的婦女運動陣營，將其民主組合決策機制縱向架構設定為「行政院婦權會＋地方政府婦權會」。其後的發展頗為可觀，2011下半年的修、立法結果，以及即將上路的行政院組織改造工程，形成「行政院性別平等會＋相關部會＋地方政府相關局處托育審議會＋地方政府性別平等委員會」的縱向與橫向交錯結構，可望在「行政院長擔任行政院性別平等會召集人、且於行政院本部增設性別平等處」的宏大架構下，讓這套綿密的決策及執行架構，能逐步解決我國社會所面臨的人口、家庭、性別角色等棘手問題，尤其是已經晉列「國家安全層級」的低生育率問題（羅印沖，2011）。⁴¹

為了解決這些相互交纏的棘手問題，確實有必要動用如此高、廣且深的決策及執行架構，因為這牽涉所需預算與場所的取得、公民共辦托育措施的高效率手續及流程的設計及執行、人民與政府互信關係的建立（人民與政府之間的堅實互信，是普及公共照顧政策高效能實施的前提）等等難度甚高的事務。就新啟動的行政院性別平等會而言，首先應該做的可能是先耐心釐清這些錯縱交纏的難題。

5-5 民間組織的角色與責任需要重新定位

筆者從年輕時就積極參與婦女運動和社會運動，也逐漸從中看到光光倡議或推動立法，往往落入「徒善不足以為政，徒法不足以自行」困境，因為如果不從「為政」和「實行」的位置上思考問題，會如本文討論到的諸多事例所顯示的，並無法提出好的政策或法律模型。有一次筆者表達心中的疑問，卻得到一位前輩回答：「要如何解決問題是政府的事，人民就只要開口要求就可以了。」這更加重我的疑惑。這疑惑一直要到筆者深入了解北歐（尤其是瑞典）政府和民間組織如何攜手面對及解決問題，才得到解答。爾後，筆者便以瑞典「國家為『人民之家』」信念高峰時期的民間組織角色，來定位自己作為民間組織一份子的角色，也以此期許所有台灣民間組織。

前述瑞典民間組織角色，簡而言之，就是一方面爭取與政府共享權力，說服各級政府廣闢民主組合決策及政策執行機制供其參與，另一方面要求自己要有細緻的問政能力，並事事以「社會責任」為念，力求平衡考量社會整體利益，以此作為民間組織享有決策權力的先決條件。當民間組織喪失此能力與自我要求，就會被譏為「要求機器」，其所能帶給社會的正面影響力就會衰退，而其代表性，及參與決策的正當性，也會因受懷疑而減弱（Micheletti, 1995）。這所牽涉的種種，都亟待台灣民間組織詳加省思，以便能勝任民主組合機制正式法制化後的新情境與新責任，並靈活運用本文前面所說明的民主組合機制的六個管道。

2012年可以說是台灣民主組合機制的元年，一方面，行政院組織再造後，「行政院性別平等會＋行政院性別平等處」的

強有力架構正式形成，另一方面，幼照法和兒權法的幼兒園、課後照顧、保母托育地方政府層級審議機制，也將陸續上路。這兩層民主組合機制，將會召喚眾多全國性和地方性民間組織加入決策與政策推動、執行的行列，同時也將引導各級政府人員和民間代表共決協力。如此，可望形成多層次的「雙向民主」，落實綿密的住民自治，讓傳統上側重國防外交與經貿的中央政府，與只管修橋築路的地方政府，將托育與照顧等再生產面向事務納入其施政範疇，並於此過程中，一方面形塑敏銳感知且細緻回應人民需求的政府，另一方面建立人民對政府的信任。就此而言，Hernes（1987: 159）對北歐福利國家的分析值得我們參考：「福利的受惠者變得更積極於協商他們的權利內容及政府提供服務的方式」，而人民對於福利國家的信任「有一部分是來自政府核心機構和政策的民主化，此民主化目的在於提升組合主義機制的參與性質」⁴²。這樣的政府和社會願景，無疑是值得我們期待和努力的，而在2012年，我們有了如此期待及努力的堅實基礎。

附錄一 行政院婦女權益促進委員會分工小組

一、就業、經濟及福利組

- (一) 主辦機關：勞委會、經濟部、經建會、內政部、教育部、法務部、人事行政局、衛生署、原民會、青輔會、主計處
- (二) 協辦機關：研考會、新聞局
- (三) 秘書業務權責機關：勞委會
- (四) 工作項目：就業安全（含職業訓練與就業服務、失業保險）、女性人力資源開發、防治就業歧視與障礙、經濟安全、宣導、原住民權益、法律、托育、照顧、救助、性別統計、宣導、原住民權益……等

二、健康及醫療組

- (一) 主辦機關：衛生署、內政部、法務部、原民會
- (二) 協辦機關：研考會、新聞局
- (三) 秘書業務權責機關：衛生署
- (四) 工作項目：衛生、醫療、照護、優生保健、家庭計畫、宣導、原住民權益、法律……等

三、教育，媒體及文化組

- (一) 主辦機關：教育部、新聞局、文建會、內政部、人事行政局、衛生署、法務部、外交部、原民會
- (二) 協辦機關：研考會
- (三) 秘書業務權責機關：教育部
- (四) 工作項目：學校教育、性別平等教育、衛生教育、社會教育與終身學習、性別平權宣導、強化媒體之性別正義、文化、原住民教育及文化權益、社會（政治）參與、法律……等

四、人身安全組

- (一) 主辦機關：內政部、法務部、教育部、勞委會、人事行政局、衛生署、原民會
- (二) 協辦機關：研考會、新聞局
- (三) 秘書業務權責機關：內政部
- (四) 工作項目：家庭暴力防治、性侵害防治、性交易防制、性騷擾防治、救援保護扶助、原住民及特殊族群救援保護工作、宣導、法律（含無法納入其他組之法律，如民法親屬編等）……等

五、國際參與組

- (一) 主辦機關：外交部、內政部、教育部、勞委會
- (二) 協辦機關：經濟部、經建會、青輔會、農委會
- (三) 秘書業務權責機關：外交部
- (四) 工作項目：提升我國國際能見度，推動我國性別主流化及婦女權益相關研究發展，增進產官學界及民間團體之國際接軌。

（見行政院婦女權益促進委員會，2009）

附錄二 ○○縣（市）保母托育制度管理委員會設置要點 （範例）

一、○○○政府／○○○政府社會局（以下簡稱本府／局）依據2006年7月27-28日台灣經濟永續發展會議決議：「暢通政府縱向及橫向行政管道，並應於各級政府建立相關民主組合決策及執行機制」及行政院2008年3月27日核定、內政部2008年4月2日函頒之「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」，成立「保母托育制度管理委員會」（以下簡稱本會），並訂定本要點。

二、本會任務如下：

（一）參酌本縣（市）家長薪資所得、物價指數及市場價格，分區訂定以下事項，並公告之：

1. 度居家式保母人員收費上限、收退費標準、調漲幅度限制。
2. 托嬰中心服務收退費標準、保母人員待遇標準、管理督導機制。

（二）檢視本縣（市）保母托育管理制度之推動與運作情況。

（三）研議本縣（市）保母托育相關措施之規劃與推動事項。

（四）其他促進保母托育管理之相關事項。

三、本會委員11～17人，其中1人為召集人，由本府市（縣）長指定本府副市（縣）長或業務主管1人兼任之；其餘委員，由本府就下列人員派（聘）之：

（一）幼保、幼教、兒童福利、社會工作、法律等相關領域之專家學者2～3人。

（二）本縣（市）轄區內社區保母系統、托嬰中心代表1～3名。

（三）本縣（市）轄區內家長或勞工或婦女等團體代表2～3名。

（四）本縣（市）轄區內保母代表2～3名。

(五) 本府單位(社政、衛政、勞政、消保官、主計等)代表3~4人。

前項委員任期為2年，期滿得續派(聘)之。機關團體代表職務調動或辭職者，得隨時改派(聘)；其繼任委員之任期至原委員任期屆滿之日止。

四、本會置執行秘書1人，承召集人之命處理日常事務；工作人員1人至2人，受執行秘書之指揮監督，辦理本會之事務。

前項人員，均由本府(局)現職人員派兼之。

五、本會每6個月召開一次會議，必要時得召開臨時會議，由召集人擔任主席，召集人因故不能出席時，應指定出席委員1人代理主席，並應有委員二分之一以上出席始得開會。開會時，得邀請有關機關或人員列席說明。

六、本會委員為無給職，但得依規定支給交通費及出席費，其所需經費，由本府(局)編列預算支應。

附錄三 托育政策催生聯盟大事記（2005- 2015）

時間	內容	類型
2015.03.05	我們要非營利幼兒園，不要假公濟私幼兒園！	聲明稿
2015.01.14	幼兒園政策？黑箱作業大轉彎，「非營利」幼兒園將墮落為「圖利」幼兒園	記者會
2015.01.09	擴大托育補助，應避免「補多少、漲多少」歪風	聲明稿
2014.11.21	照顧是社會責任，請平衡各方立場，異中求同	聲明稿
2014.11.14	不要放任少數保母只顧自己	聲明稿
2014.11	錢不能照顧我們的孩子，對的人才能（接受親子天下專訪）	政策建言
2014.10.21	救台灣，請把你的一票投給友善托育候選人	記者會
2014.10.03	五歲免學費向下延伸無異毒藥，廣設非營利幼兒園才是解方	聲明稿
2014.08.07	救生育，救未來，普設社區非營利幼兒園！ 托育政策催生聯盟2014年父親節政策建言暨連署行動	記者會與連署活動
2014.08.04	救生育、救孩子、救未來——新好爸爸出任務——我要非營利幼兒園！	記者會
2014.03.03	托育要「普及」、不要「恩給」：公共托嬰中心政策應踩煞車！	記者會
2013.11.23	回應保母疑似虐兒事件：請務實檢討保母訓練及管理制度，勿因噎廢食	聲明稿
2013.11.04	台灣生育率「半折子數」，國家如何加倍奉還？	記者會
2013.04.03	保母托育家長月付七千——最實惠的兒童節禮物	記者會
2013.03.13	政府積極負起管理責任，方能防堵托嬰意外	聲明稿
2013.01.22	保母定價不亂漲，托育補助才有感！	記者會
2013.01.12	呼籲台中市「協力保母」計畫勿重蹈覆轍成為「肉包子打狗」政策！	聲明稿
2013.01.07	幼照法倒行逆施、公托關了近400所！ 呼籲教育部修法「普設平價公共幼兒園」	記者會
2012.12.28	我們需要完善的保母管理系統	聲明稿
2012.11.15	「爺奶津貼（親屬保母）的執行困境」	公聽會
2012.06.08	推動「平價三娃保母政策」	公聽會
2012.05.15	遲到的母親節禮物： 我的寶寶在保母家，也要平價托育！	記者會
2012.03.27	托育「誤」策，無助催生！	記者會

2011.11.11	《兒少法》修正案三讀，請政府善訂子法，推動國小課後照顧、保母托育服務	聲明稿
2011.11.07	回應蘋果日報11/7〈北市保母系統疏失〉	聲明稿
2011.10.12	給《兒少法》臨門一腳，讓保母管理無縫接軌	記者會
2011.09.27	兒童局：「幼托公共化比率已達5成」？請拿出數據來，別睜眼說瞎話！	聲明稿
2011.09.07	保母管理，中央有責！	聲明稿
2011.06.07	保母管理要立法，別等出事才悔恨	連署活動
2011.06.07	保母只登記、不管理，家長不安心！請立法搶救保母管理系統	記者會
2011.04.02	回應立法院3月31日《兒童教育及照顧法》審查會議聲明稿	聲明稿
2011.03.29	《兒照法》托育制度「斷頭去尾」，低生育率解套無門	記者會
2011.01.24	經建會推平價托育？少了「優質」與「公共」！	記者會
2010.11.05	五都市長候選人育兒政策評比：「發錢無用」，應用心設計普及公共托育	記者會
2010.10.04	我家的幼兒托育，何時才能平價、安心？《兒照法》應增訂「教保服務審議委員會」專章	公聽會
2010.08.08	平價優質托育催生行動連署	連署活動
2010.08.08	人口土石流，爸爸不見了；平價、優質托育催生行動連署開跑	記者會
2008.01.03	搶救瀕臨絕種的母親ACT I——居家托育管理及補助政策上路!妳/你可以安心結婚、工作、生小孩!	記者會
2005.05.03	搶救瀕臨絕種的母親ACT II——保母管理暨補助制度記者會	記者會

詳細論述內容，請參閱網頁連結：

<http://cpaboom.blogspot.tw/> 托育政策催生聯盟

<http://www.coolloud.org.tw/tag/> 托育政策催生聯盟

註 釋

1. 北歐各國，尤其是台灣所著重師法的瑞典與丹麥，實施普及模式福利政策（universal welfare model），此模式將優質福利措施實施於所有國民，有別於針對弱勢者實施的殘補（或濟貧）模式福利政策（residual welfare model）。北歐普及福利措施中堪稱獨步世界的，為其普及照顧福利服務，讓所有國民平等共享高品質公共托育服務和長期照顧服務。本論文底下將之稱為「普及公共照顧政策」，以強調其「公共」之本質，希望提醒國人：我國政府慣常藉直接補助使用者，任其自由選購私營服務（如「五歲免學費」政策依賴所謂私營「合作園所」），此類型政策並不具有公共性，徒然將公共資金挹注於自由市場，卻無法管控質、量與合理價格，因此絕非（北歐）普及福利模式（參見3-4節及第四章）。
2. 充分就業政策也稱為「積極勞動市場政策」（positive labor market policy）。勞動市場政策可分為以協助失業者為目標的消極政策，與致力於促進創造就業的積極政策，後者的手段通常為訓練與獎勵計畫等增進勞動市場彈性的措施。歐盟1994年白皮書即指出，歐盟國家長期將關注焦點放在處理失業，應該改弦易轍，效法北歐國家數十年來所採取的積極政策（參見Johnson, 1996）。本論文對於充分就業政策的討論，著重於女性的面向。
3. 「婦女婚育與就業調查」於2006年、2010年、2013年皆未調查理想子女數。
4. 參見本書劉毓秀〈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〉。
5. 這篇以〈讓國家做人民的照顧者〉為題之婦運宣言主張近程目標為：於政府與家庭之間建立新的介面，那便是「社區」，並應大幅度以社區照顧（「由政府 and 社區共同提供的成本價照顧服務」）取代傳統女性職責；

遠程目標則為：「國家成為全面照顧服務之總負責者……照顧的管理、調配、提供，由地方政府與社區或民間組織共同負責」（女性學學會，1997:275-277）。對照本文第三章及第四章，可知後來婦運果真朝著這個方向推動我國的照顧政策。

6. 關於行政院婦權會發展歷程與功能的研究，請參見杜文苓、彭揆雯（2008）；顧燕翎、范情（2009）。
7. 此處，傅立葉扮演了女性主義研究中所稱的「女性主義公務（職）人員（femocrat）」的角色。
8. 這兩年共十八場的政策研商會議，內容請見婦女權益促進發展基金會〈2007年度報告書〉、〈2008年度報告書〉。
9. 參與研議的主要民間團體為從事保母組織與管理的彭婉如文教基金會與家扶基金會。
10. 參與了長照計畫和保母計畫兩項全國性社會福利政策規劃的傅立葉教授，曾經私下與筆者討論、比較這兩項政策，指出：保母計畫實施成果優於長照計畫，關鍵因素之一是前者編列了三十五名政府約聘雇人員，作為兒童局及各縣市實施此計畫的專責人員。根據筆者參與保母計畫研議之所見，「中央及地方政府必須加聘相關員額」即為當初縝密的民主組合政策研商得到的結論之一，而且，其後也經由民主組合決策模式而能夠在近年政府力行人事精簡的情況下成功爭取增聘員額。
11. 「普照政策研議小組」在立法院衛生及環境委員會進行兒少法修法案的辯論前（2011年9月30日），特地召開會議討論此修法案。會中，婦權會委員們，以及列席的民間團體代表，紛紛發言反對兒童局所擬定的「保母托育低度管理+保母資格無限放寬」之辦法，據信是影響兒童局改變主意的重要因素之一。
12. 詳細內容請見婦女權益促進基金會網頁之《2007年度報告書》及《2008年

度報告書》。

13. 2008年「保母計畫」規定針對家庭年收入在150萬以下者給予補助；2012年起改為前一年稅率未達20%者。
14. 由於考量移民家庭就業不易，瑞典晚近放寬規定，讓非雙薪家庭子女每星期享受至多15小時托育服務。如此，父母就業與否仍有區別，以力行其積極就業政策。
15. 北歐制度規定，若幼兒母親受鎮公所雇用為保母，則符合請領托育補助的資格（即父母須就業）。我國制度將母親排除，這項安排並不合理，因為母親若擔任系統保母，幼兒父親也就業的話，即已符合雙親就業的條件，理應可以領取補助。
16. 另一項2008年針對台北縣保母所做的調查結果也顯示，保母以收托一位幼兒的最多，佔44.2%，其次為二位幼兒，有41.9%（路燕琴、柯澍馨，2008）。
17. 根據「課後照顧標準」第九條之規定，課後照顧服務內容應「兼顧家庭作業寫作、團康與體能活動及生活照顧」。
18. 參見本書劉毓秀〈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〉。
19. 「課後照顧標準」第二條規定，課後照顧服務應「以促進兒童健康成長、支持婦女婚育及使父母安心就業為目的」。
20. 此為根據2009年9月18日王培珠於婦女權益促進基金會所舉行之「普及照顧政策：由中央到地方婦權會推動平台會議」上的發言。
21. 參見本書劉毓秀〈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〉。

22. 根據幼托整合政策推動委員會的結論，學齡前托育機構不再區分幼稚園（隸屬教育部門管轄）與托兒所（隸屬社政部門管轄），而統稱「幼兒園」，並由教育部統籌管轄。2011年6月通過之《幼兒教育與照顧法》即根據此結論而制定。（按：幼托整合政策委員會所提出之結論，涵蓋0-12歲兒童之托育，其配套法案為《兒童教育與照顧法草案》，此草案於2011年破局，其內涵被分散放置於《幼兒教育與照顧法》與《兒童及少年福利與權益保障法》。）
23. 這指的是私營幼托業者為維護其利益所組成的人民團體。
24. 2007年12月，幼托私營業者即發動「1201為幼教而走」遊行，以雇主權威動員上萬名其所聘僱之教保人員走上街頭，阻撓其時教育部所推動的友善教保計畫及《兒童教育與照顧法草案》立法工程。
25. 根據教育部和兒童局2010年統計數據，公立及社區（非營利）托兒所共收托兒童58797人，私營托兒所收托170946人。幼稚園的部分，公立收托72027人，私營收托111874人。兩者合併計算，2010年公立（及社區非營利）園所共收托130824人，私營園所收托282820人，公共者佔31.63%，私營者佔68.37%。若計入未立案園所（包括以「幼兒學校」等名義違法收托幼兒的補習班），可知私營機構收托比率可能遠高於此。
26. 2008年4月1日此計畫上路時，其「管理實施原則、四、收退費標準」規定：「由各地方政府成立『保母托育制度管理委員會』，參酌轄內家長薪資所得、物價指數及市場價格，分區訂定以下事項，並公告之：（一）年度居家式保母人員收費上限、收退費標準、調漲幅度限制。（二）托嬰中心服務收退費標準、保母人員待遇標準、管理督導機制」。
27. 此份簡報引用「親子天下雜誌」編輯部所作2011年體檢托育政策的評估：保母管理制度於全國各地遍設的社區保母系統「是目前家長尋找保母唯一較有保障的管道」，參見張滄文、張美蘭，2011。

28. 其後續發展請見本文第四章。
29. 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。又考慮這幾年間薪資及物價皆無上漲情況，可知保母確實有哄抬收費情事。
30. 圖七、圖八與圖十，係根據Milner 所繪製的三部門運作圖及其說明而作，參見Milner, 1994.
31. 公、民共辦模式之後續推動請見本文第四章。
32. 瑞典的作法，以隆德市（Lund）為例，全市分為南、北、東三區，各設有一個公辦托育和義務教育事務委員會。此作法跟幼照法與兒權法比較，有兩點相異之處。其一，我國將三項托育措施之地方政府層級民主組合機制設在「直轄市、縣（市）」，瑞典則設在更基層的鄉、鎮、市、區，以能夠細緻實踐地方自治。其二，瑞典將所有托育措施，以及義務教育，放在同一個決策委員會下面，較能統一考量並節省資源。我國目前處於剛開始實施此制度之階段，各項普及公共托育措施仍在建制階段，有必要分開處理，而且，也有必要放在較高的直轄市、縣（市）層級。來日當各項托育措施皆已發展成熟時，可以考慮統合於單一委員會，且可下放至鄉、鎮、市、區。
33. 筆者於2011年上半年將本論文初稿投給學術期刊《女學學誌：婦女與性別研究》，此期刊選派的兩位匿名審查人不約而同指出，論文中對於普及照顧政策背後的政治動能、成敗關鍵因素分析，顯得凌亂，時而自相矛盾。這項批評，筆者於省思後發現，不僅適用於筆者，恐怕也適用於整個普及公共照顧運動，而這是肇因於台灣普及照顧運動其時所處的進退維谷困境。下一節的分析，是在2011年下半年的新發展的視野上，遵循兩位審查人的指示去做。在此特別感謝他們指點迷津。

34. 托育政策催生聯盟曾於2005年發動連署，並聯合其時立院四黨委員召開公聽會與記者會，成功形塑輿論，推動保母管理及補助制度。2010年中，此聯盟重整隊伍，重新出發，其成員包含婦女團體（台灣女人連線、婦女新知基金會）、教保人員團體（全國教保產業工會）、家長團體（全國家長團體聯盟）、勞工團體（台灣勞工陣線）與企業團體（台灣中小企業協會，此協會以選擇議題之方式作非全程參與），而由彭婉如文教基金會的企劃研究組負責秘書工作，並由筆者擔任召集人。
35. 這些會議的內容與影響，值得進一步研究分析，可能可以從中找出竅門，藉以解決當今台灣社會所面臨的「少子女化+高齡化」雙重「國安問題」。
36. 相關說明請見本文下一節說明。
37. 相關說明請見本文下一節說明。
38. 這場座談旨在闡說Kahneman於其著作*Thinking, Fast and Slow*中針對2008年以降的世界經濟亂象所提出的理論。
39. 此說及圖十為根據Milner（1994: 79- 81）援引Streeck and Schmitter（1985）的社會秩序模式而作的三部門互動模型。
40. 研究顯示，公立幼稚園放學時間早於下午四點半的佔70.1%，於四點半至五點之間放學的佔21.3%；公立托兒所放學時間早於下午四點半的佔48.8%，於四點半至五點之間放學的佔28.3%，見邱志鵬（2012）我國托育制度之研究。行政院研究發展考核委員會。
41. 聯合報記者羅印沖2011/1/9報導，內政部長江宜樺轉述，「馬總統認為，解決少子化問題，必須提升至國家安全層級」。

42. 由於各種福利，尤其是1970年代以後因應女性需求而急速發展的普及公共照顧服務，主要受惠者與從業者以女性居多，女性自然而然成為其相關決策機制的重要參與者。此一女性權益提升策略被稱為「國家女性主義」（state feminism），參見Hernes, 1987: 159.

參考書目

- 大紀元 (2007) 〈消保會抽查托兒所 不合格率達74%〉。〔online〕. 2007/8/15/. Available: <http://www.epochtimes.com/b5/7/8/15/n1802324.htm>
- 女性學學會 (1995) 〈男女共治共享的國家藍圖〉，劉毓秀編，《台灣婦女處境白皮書》，309-325。台北：時報文化。
- 女性學學會 (1997) 〈讓國家做人民的照顧者〉，劉毓秀編，《女性、國家、照顧工作》，253-277。台北：女書。
- 王培珠 (2009) 〈走過十年，服務弱勢〉。婦女權益促進發展基金會編，《攜手，傳承——普及照顧政策由中央到地方婦權會落實推動平台會議》，未出版。
- 王順民 (2007) 〈全台托兒所高不合格率背後的人文迷思〉，財團法人國家政策研究基金會《國家政策評論》。〔online〕. 2007/8/21/. Available: <http://www.npf.org.tw/post/1/2846>
- 民視 (2009) 〈幼有所托〉，《異言堂》，5月30日專題報導。
- 行政院主計處 (2004) 《婦女婚育與就業調查報告》。
- 行政院主計處 (2009) 《中華民國台灣地區九十八年人力運用調查報告》。
- 行政院主計處 (2011) 《婦女婚育與就業調查報告》。
- 行政院婦女權益促進委員會 (2004) 《婦女政策白皮書》。〔online〕. 2004/9/9. Available: <http://cwrp.moi.gov.tw/files/site/%7B61021E6-A0E0-84DE-F9F9680D1AD6%7D婦女政策白皮書930909.doc>
- 行政院婦女權益促進委員會 (2009) 〈關於我們：分工小組〉。〔online〕. 2009/3/7. Available: http://cwrp.moi.gov.tw/site.aspx?site_sn=14
- 行政院婦女權益促進委員會 (2011a) 〈關於我們：成立緣起〉。〔online〕. 2011/7/13. Available: http://cwrp.moi.gov.tw/site.aspx?site_sn=5

- 行政院婦女權益促進委員會（2011b）〈各項婦女權益工作重點分工表〉。
〔online〕. 2011/9/7. Available: <http://cwrp.moi.gov.tw/files/site/1000907第36次委員會修正分工表.doc>
- 杜文苓、彭滄雯（2008）〈社運團體的體制內參與及影響——以環評委員會與婦權會為例〉，《台灣民主季刊》，5: 119-148。
- 林倅妃（2007/08/16）7成托兒所不合格，中國時報，A12。
- 邱志鵬（2012）《我國幼兒托育制度之研究期末報告》。行政院研究發展考核委員會，未出版。
- 邱乾國（2008）〈國小學童課後照顧之家長滿意度調查〉，臺北教育大學教育政策與管理研究所碩士論文。
- 性別平等政策綱領編輯委員會（2011）《性別平等政策綱領》。〔online〕. 2011/12/20. Available: <http://cwrp.moi.gov.tw/files/news/完稿全文-性平綱領行政院核定版.doc>
- 馬祖琳、張斯寧（2007）《家庭保母督導與管理之規劃研究報告》。內政部兒童局委託研究報告，未出版。
- 張瀟文、張美蘭（2011）〈16個關鍵字，托兒不焦慮〉，《親子天下特刊：選擇幼稚園、幼兒托育完全指南》，台北：天下雜誌。
- 張耀懋（2008/10/14）克魯曼讚台灣健保，要美效法，聯合報，A3。
- 黃淑梅（2009）〈有你真好——五甲社區自治幼兒園紀錄片〉。台北：彭婉如文教基金會。
- 馮燕（2009）〈從生態觀點看幼兒托育環境〉，《幼兒教保期刊》，3: 1-14。
- 程啟峰（2012/1/5）〈高市幼教師缺 教局：努力補足〉，中央社新聞網。
〔online〕. Available: <http://www2.cna.com.tw/News/aEDU/20120105123.aspx>

- 葉芷妘（2012/1/1）〈幼托整合上路，不可能的任務〉，中國時報。
〔online〕. Available: <http://life.chinatimes.com/life/11051801/112012010100065.html>
- 楊佳羚（2007）〈瑞典與丹麥保母督導訪談紀錄〉，未出版。
- 路燕琴、柯澍馨（2008）〈台北縣保母人員工作滿意度之研究〉，《生活科學學報》，12: 110-140。
- 劉毓秀主編（1997）《女性、國家、照顧工作》，15-55。台北：女書。
- 劉毓秀（2009）〈北歐普及照顧與充分就業政策及其台灣轉化〉。財團法人彭婉如文教基金會主辦「信任、效能、社會創新研討會」，12月18日。
- 顧燕翎、范情（2009）《性別平等專責機制之研析》。行政院研究發展考核委員會，未出版。
- Bergman, H. and Hobson, B. (2002) Compulsory fatherhood: The coding of fatherhood in the Swedish welfare state. In B. Hobson (Ed.), *Making men into fathers: Men, masculinities and the social politics of fatherhood* (pp. 92-124). Cambridge: Cambridge University Press.
- Einhorn, E. S. and J. Logue (2003) *Modern welfare states: Scandinavian politics and policy in the global age*. 2nd ed. Cremona, CA.: Praeger.
- Esping-Andersen, G. (1992) The making of a social welfare state. In K. Misgeld, K. Molin and K. Åmark (Eds.), *Creating social democracy: A century of the social democratic labor party in Sweden* (pp. 35-66). University Park, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Esping-Andersen, G. (2002a) A child-centered investment strategy. In G. Esping-Andersen, D. Gallie, A. Hemerijck and J. Myles (Eds.), *Why we need a new welfare state* (pp. 26-67). Oxford, New York: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (2002b) A new gender contract. In G. Esping-Andersen, D.

- Gallie, A. Hemerijck and J. Myles (Eds.), *Why we need a new welfare state* (pp. 68-95). Oxford, New York: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (2009) *The incomplete revolution: Adapting welfare states to women's new roles*. Cambridge, UK: Polity 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* (pp. 639-664). Oxford: Oxford University Press.
- Haub, C. (2008) Tracking trends in low fertility countries: An uptick in Europe? The Population Reference Bureau. [online] . 2009/9. Available: <http://www.prb.org/Articles/2008/tftrtrendsept08.aspx>.
- Hernes, H. M. (1987) The welfare state citizenship of Scandinavian women. *Welfare state and woman power: Essays in state feminism* (pp. 134-163). Oslo: Norwegian University Press.
- Johnson, Debra(1996) "The impact of the Nordic countries on EU social policy". In L. Miles (ed.), *The European Union and the Nordic Countries* (pp.186-202). London: Routledge)
- Kahneman, D. (2011) *Thinking, fast and slow*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Kahneman, D. and Layard. R. (2011) Thinking fast and slow – Daniel Kahneman in conversation with Richard Layard. [online] . 2011/11/16. Available: http://www.youtube.com/watch?i_UVDD7ErJ4
- Krugman, P. (2005/11/07) Pride, prejudice, insurance, in *New York Times*. [Online] . 2012/1. Available: <http://nevadathunder.com/?p=359>
- Milner, H. (1994) *Social democracy and rational choice: The Scandinavian experience and beyond*. London: Routledge.

- Micheletti, M. (1995) *Civil society and state relation in Sweden*. Aldershot, Hants, England: Avebury.
- Myrskylä, M., Kohler H.P. and Billari F. C. (2009) Advances in development reverse fertility declines. *Nature* 460 (7256): 471-473.
- Petersson, O. (1994) Organizations. *The government and politics of the Nordic countries* (141-156). Sweden: Norstedts Juridik.
- Streeck, W. and Schmitter P. C. (1985) Introduction. In W. Streeck and P. C. Schmitter (Eds.), *Private Interest Government: Beyond Market and State*. London: Sage.

不同育兒論述的競逐

小孩自己帶才不會輸在起跑點？

楊佳羚

* 楊佳羚，高雄師範大學性別教育研究所助理教授，專長於性別教育、族群與性別、社會福利等。本文原刊登於「巷子口社會學」（2013/12/23）。

挑選幼兒園這件大事

三年前，帶著快滿四歲的孩子回台灣的第一件大事，就是找幼兒園。還在瑞典時，才三歲多的路比，已經從媽媽和朋友的對話得知台灣幼兒園的現況，對我千叮萬囑地說：「媽媽，我絕對不要去要寫字的幼兒園！」

其實不用她交代，我們選幼兒園只有三大原則：一、不選連鎖式的幼兒園，從《血汗超商》這本書就可以讓人了解，連鎖企業總是肥了大老闆，苦了第一線的員工；二、不選雙語幼兒園，除非它的雙語是母語及官方語言；三、不選要寫功課的幼兒園。

圖一：瑞典小孩的天職就是玩



後來我們很幸運地在新竹找到一間私立幼兒園，其中一位老師是地主的女兒，園長自己就是老師。那裡的老師平時都用客家話互相聊天。路比回台灣學的第一首歌就是「天公啊，落水哦，阿妹啊～」，讓不認識的人以為她是客家小孩。那裡吸引路比的就是暑假「一三玩沙、二四玩水、星期五做古早味」的課程、游泳池、腳踏車，以及給小孩種菜的菜園^①。雖然她們還是有美語、MPM數學之類一般私立幼兒園都有的課程，但經我確定「美語都是隨便上，都在玩」之後，就很放心地讓小孩上學去了！

一年後，我找到專任工作，選擇移居高雄的原因之一就是孩子的幼兒園。早在孩子七個月大、我們和瑞典教師一起參訪五甲社區自治幼兒園時，我就向園方登記排隊——雖然當時的我根本不知道何時才能回台灣、也不知回台會落腳何處。這家幼兒園是非營利的私立幼兒園，強調「公民共辦」與「社區參與」。公部門只提供設立時的補助及較便宜的場地提供租用；承辦的民間機構則在運作後自負盈虧。承辦幼兒園的彭婉如基金會，師法自瑞典的「參與式民主」（participatory democracy），成立「社區自治委員會」，結合官方（主管機關代表）、民間（包括基金會代表與社區代表）及相關利益團體（在此為幼兒園教師及家長）而組成。課程方面，則完全沒有制式課表、沒有課本或作業。從孩子的經驗發展主題教學，帶孩子到社區認識植物與環境，和社區的人互動，並參與社區公共事務。在社區社福中心活動或是高雄反核遊行中，總有五甲社區自治幼兒園的參與。

圖二：從街頭遊行中，小朋友有十分不同的學習



演講分享我的選擇幼兒園經驗時，似乎十分違背一般的主流想法。有些家長說，雖然她認同我的作法，但發現自己和別人不一樣時，仍然備感壓力。別的家長總是努力栽培小孩，別人家的孩子兩歲就會背唐詩，三歲就會認字讀書，無論是勺勺口或加減乘除全都難不倒，還可以表演鋼琴、小提琴、芭蕾舞……，相較之下簡直就讓人覺得自己是「懶惰的父母」。

這就像是梁莉芳在「做媽媽」的社會學觀察中所提到的「完美媽媽」的規訓。敏感的讀者也會發現，「親職」論述對「父母」的規訓，其實只有針對「媽媽」，因為父親並不被如此期待。只要能像房子與房車廣告裡的爸爸一樣，可以「給」妻子兒女一個窩、能掌握方向盤，在假日「帶」全家出去玩，就是成功的男人、頭頂上有光環的父親；而媽媽只要少做了一件事，只要是沒餵全母乳、沒精讀育兒寶典、沒選購能刺激小

孩發展的教具書籍、沒送小孩去學各式才藝，就是「不盡職的媽媽」。

孩子還是要自己帶？台灣與瑞典的育兒論述比較

更有意思的是，無論我如何強調易子而教的好處，大力稱讚瑞典幼兒園老師如何訓練小孩獨立生活與獨處的能力，可以讓當媽的我一派輕鬆，但是當我跟別人講到「我們家小孩一歲又兩週就開始上幼兒園，她把幼兒園當小學念了六年」時，反應從輕微的搖頭到大聲高呼「夭壽！怎麼那麼早」，全都反映了她們的不認同——因為「小孩還是要自己帶」！

然而，正如前面提到的，「親職」論述最後滑到「媽媽」身上，所謂「自己帶」雖然人人會說，但最後帶小孩的責任還是落到女人的肩膀上。從主計處的統計中，可以看到2010年15-64歲已婚女性，最小子女未滿3歲的照顧方式有54.9%由自己照顧。雖然已比1980年的82.75%低，但其實仍遵循「自己照顧」的模式，只是由母親轉為「祖父母或親屬照顧」（此照顧類別的統計數據，從1980年的14.64%提高到2010年的34.74%）。亦即，1980年有97.39%未滿三歲的小孩是在個別家戶中由母親、祖父母或親屬照顧；2010年仍有89.64%。因此，台灣社會強調「小孩還是自己帶最好」的論述與實際育兒安排，在這卅多年來，並沒有太大的變化。

正如我曾在《台灣女生 瑞典樂活》書中寫過〈不同制度 不同母親〉，育兒應如何安排，也深受制度、論述的影響，背後有著不同的意識型態，也會對女性、親子、家庭，以及女性與家庭、勞動市場及國家的關係造成不同的影響。

以我之前生養小孩的國家——瑞典——為例，我的小孩之所以那麼早就開始上幼兒園，是因為市政府有責任提供一歲以上小孩托育照顧服務；而且這樣的福利服務不限於瑞典公民才能享有，而是跟隨「居住權」而來，只要住在瑞典的小孩都能享有托育照顧與教育。正因為有480天的有給親職假，供父母在小孩滿七歲之前彈性請領，以及提供給一歲以上小孩的托育照顧服務，才讓父母不用在家庭與工作之間抉擇。2013年，瑞典1-5歲小孩有88%都在幼兒園的托育系統裡；在小學階段，課後照顧也涵蓋了83%的6-9歲小孩及19%的10-12歲小孩。普及的托育服務及支持父母就業與育兒的政策，使得瑞典有著高女性勞動參與率（平均勞參率83%）及高生育率（平均每個女人育有1.9個小孩）。

然而，這樣的情形在瑞典並非向來如此。在1960年代，單薪家庭仍是瑞典社會的常態，父親被認為是家中的經濟支柱，母親則被視為主要照顧者，只有不到2%的小孩在公立幼兒園裡（現今則剛好相反，瑞典的家庭主婦比例只有2%）！

即使當時瑞典社會的主流育兒論述為「小孩自己帶最好」，但社會中也開始出現對兩性「雙重角色」的辯論，認為應該讓兩性同時成為有職工作者與照顧者。這類性別角色的辯論與學術研究讓瑞典親職意識型態出現轉變，而學者也在委員會②的研究報告中生產出一套「反對論述」（oppositional discourse），把原先只被當成是「個別家庭」要去安排的照顧需求，轉變為國家政策要認真面對的「國家大事」。

委員會的研究報告指出，如果小孩在家和與外界孤絕的母親相處時間太長，將有害兒童發展。此外，研究報告也認為公

共托育的專業教師將成為兒童「愛的資源」，使小孩能在公共托育的環境中成為具有民主素養的個人。研究報告中所援引的教育、兒童需求與兒童心理發展理論，打破了之前認為「小孩最好自己帶」、「應由母親在家中照顧小孩最好」的觀念。

圖三：為了減少父母在親職假期間獨自在家照顧小孩，常有「嬰兒車大隊」相約一起散步郊遊



除了委員會運用社會科學建立一套新的育兒論述，建議社會政策要協助雙親都能成為有職工作者與照顧者之外，1960-70年代的瑞典社會勞動力短缺及工運、婦運的社會脈絡，也使得全職在家女性成為勞動市場所欲開發的重要勞動力，而讓「女性」的托育照顧需求轉為社會必須承擔的責任。為了讓女性加入勞動市場，瑞典從1970年代開始一連串家庭政策的改變：1974年開始，原本的「母職假」改為「親職假」，讓女性走出

家庭的同時，也提供男性回家照顧小孩的管道。1979年，家中有12歲以下小孩的父母，有權只工作六小時。而瑞典從1930年代就宣示的，要提供人民從搖籃到墳墓的照顧的「人民之家」理想，也是到了1970年代開始，才廣設保母與公立幼兒園的托育服務。

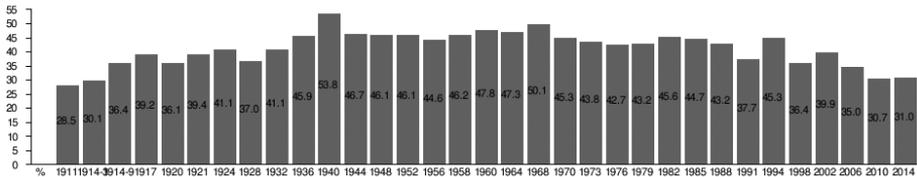
代結語：教育是投資，還是權利？

瑞典經歷了這樣的育兒論述競逐，才讓普及的托育服務得以建立。瑞典的托育照顧被認為同時是父母及孩子的權益，一方面使父母可以兼顧工作與家庭；另一方面則使兒童能得到良好的照顧與教育。同時，也透過平等的照顧與教育機會，來減少階級差距，以免一再複製階級凝視下的魯蛇人生。

我曾在大學通識及性別所課堂詢問學生：「教育是投資，還是社會權利？」結果，被爸媽一路「投資」到大學的學生們多數選擇了前者。然而，瑞典主流論述卻認為，教育是人民的社會權利，並希望透過教育消弭社會差距。像前面提到的育兒論述轉變，除了受到與性別平等息息相關的「性別角色論爭」影響，更重要的，乃是瑞典以工人起家的社會民主黨，將托育議題轉變為性別中立的「家庭議題」，以「階級平等」涵蓋「性別平等」。

近年來瑞典社會福利國家也出現新自由主義的轉向，以所謂「自由選擇」的論述來影響社福政策的改變，其中包括出現教育券鼓勵越區就讀。結果造成瑞典學校內的同質性變高（例如：來自瑞典白人中產家庭的學生在同校，具有移民背景的學生在另一校），學校之間的差異變大（也就是被認為是「好

圖四：為歷年社民黨得票率，可看出近來逐漸減少，新自由主義思潮開始影響瑞典



資料來源：http://en.wikipedia.org/wiki/Swedish_Social_Democratic_Party

校」與「壞校」學生的表現逐漸拉大），使得階級、族群、地域的不平等加劇。不過，目前瑞典的幼兒園仍然維持其「非營利」的堅持，但研究也發現選擇親師合作的私立幼兒園以中產階級父母為主。瑞典福利國家的轉變，值得注意。

從瑞典拉回台灣，社會所盛行的「不讓孩子輸在起跑點」論述，就是將幼兒教育定位為可「投資」的「商品」（而非社會權利），才能讓家長大掏腰包，送小孩到各式才藝營利托育機構，也出現了私立幼兒園佔了七成的社會現象，而國家則是繼續袖手旁觀不涉入托育。

台灣未來的發展會如何呢？先不論揠苗助長的結果會不會讓孩子根本跑不到終點，我們不妨繼續觀察，台灣有沒有不同的育兒論述出現？這些論述對於既有的觀念與制度，會不會造成什麼樣的改變呢？

註 釋

- 1 看了十分心動的新竹讀者，請不要來信詢問我這家幼兒園。由於地主的兒子們聽信炒作農地的仲介公司的話，決定將土地賣掉，也使得持分的姊妹們難排眾議。因此，這家優秀的私立幼兒園已因性別不對等的家庭協商、台灣農地炒作等因素，而無法繼續存在……。
- 2 瑞典的「委員會」，是由政黨代表、利益團體代表、相關行政單位代表及學者專家所組成，這些政策委員會負責研究、提供政府政策建議、或為已實施之政策進行評估與修改建議，其出版的報告由瑞典政府出版為人人可及的SOU系列報告。台灣的「婦女權益促進委員會」的設計，就是參考自瑞典參與式民主的委員會制度。

參考書目

- 王舒芸（2011）台灣托育公共化之研究。收錄於財團法人台灣智庫（主編）邁向社會投資型國家——就業與安全重大議題（頁63-109）。台北：財團法人台灣智庫。
- Fraser, N. (1989) *Unruly Practices: Power, Discourse and Gender in Contemporary Social Theory*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Lundqvist, Å. (2008) *Family policy between science and politics*. In K. Melby, A.-B. Ravn & C. C. Wetterberg (Eds.), *Gender Equality and Welfare Politics in Scandinavia* (pp. 85-100). Bristol: The Policy Press.
- Lundqvist, Å. (2010) *Family Policy Paradoxes: gender equality and labour market regulation in Sweden, 1930-2010*. Bristol: The Policy Press.
- Roman, C. (2008) *Academic discourse, social policy and the construction of new families*. In K. Melby, A.-B. Ravn & C. C. Wetterberg (Eds.), *Gender Equality and Welfare Politics in Scandinavia* (pp. 101-118). Bristol: The Policy Press.
- SCB. (2014) *Women and Men in Sweden: Facts and Figures 2014*. Stockholm: SCB. http://www.scb.se/sv_/Hitta-statistik/Publiceringskalender/Visa-detaljrad-information/?publobjid=22162+

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

劉毓秀

- * 本文原發表於2002年6月21-22日行政院客家委員會主辦之「客家公共政策研討會」，收於張維安編輯《客家公共政策研討會論文集》（2002，行政院客家委員會出版），頁124-154。

作者按：彭婉如文教基金會於1998學年度起推動課後照顧服務。1999年九二一震災後，此項服務推展到災後重建區，包括台中縣東勢鎮、大里市、霧峰鄉，南投縣埔里鎮和中寮鄉。其中，南投縣部分，由於不受縣議會和教育局支持，被迫於該年年底結束；東勢鎮的部分，也因為學校方面陸續喊停而於2002年初停止服務；台中縣其餘地區，在2005年婉如基金會受迫於營利業者勢力阻撓而宣布全面退出其於全國六縣市辦理的課後照顧服務後，僅留少數學校由課後照顧媽媽團隊持續服務。全國各地轉由課後照顧媽媽團隊繼續辦理的課後照顧班，也陸續凋零。婉如基金會於其後成功推動國小課後照顧班的法制化，以及中央及地方政府對於弱勢小孩的補助，但是，各地學校卻從此多改由學校老師從事課後照顧，讓鐘點費和政府的補助成為老師們的外快，並多採取「雨露均霑」原則，讓有意願的老師們輪流零散服務，分享外快，使課後照顧原有的「提供國小學童身心照顧與作業指導＋提供社區婦女就業機會＋支持家長安心工作」之功能喪失殆盡，也使藉周全的托育服務緩解少子女化之目標落空。在超低生育率，以及因此而來的急速高齡化，雙雙成為「國安問題」，而有些政府首長卻一味責備女性不願婚育的今天，回顧九二一震災後東勢鎮課後照顧服務由無到有、再由有到無的始末，除了感嘆之外，也更加彰顯唯有靠著「生兒育女是政府、社會和家庭的共同責任」之體認和實踐，台灣才有可能走出少子女化和高齡化的雙重國安危機。又，課後照顧及其餘各項照顧福利服務的後續發展，請見本書劉毓秀〈他山之石到台灣——普及照顧及民主決策的台灣實踐〉。

前言

1999年9月21日，台灣發生許多人自有記憶以來最大的一次地震，南投縣和台中縣災區滿目瘡痍，救災的資源和人力從各地大量湧入。10月間，彭婉如文教基金會分別受南投縣和台中

縣的民間志工團體和宗教團體之邀，而將該基金會的「國小學童課後照顧」方案帶到這兩個地區，並於當年11月間開始提供服務。

南投縣的部分，由彭婉如文教基金會跟埔里鎮新故鄉文教基金會的分支團體「婆婆媽媽工作室」合作辦理培訓班，遴選十餘位社區婦女擔任課後照顧人員，於該鎮3所小學提供服務，稍後並於受災特別嚴重的中寮鄉兩所學校展開服務。其後，基金會曾向南投縣教育局請求將此項服務制度化，以便能夠延長實施，但未獲教育局認可，因此，基金會於該學期末結束於南投縣的工作。

至於台中縣的部分，基金會於同年11月起於東勢鎮、大里鎮、霧峰鄉共11所學校提供課後照顧服務。東勢鎮實施此項方案的學校為東勢、中山、新城、新社等4所國民小學，後來增加和平國小。其中，中山國小及新社國小因故先行停止辦理，其餘學校一直持續到2002年2月才結束。

彭婉如文教基金會培訓社區婦女於學校空間提供的課後照顧班，在東勢鎮停止實施後，截至2002年6月，在台中縣持續實施的學校仍然有15所之多。底下本文將（一）說明彭婉如文教基金會的社區照顧福利服務方案（國小學童照顧方案為其中一項）的理念與實施辦法，（二）說明彭婉如文教基金會在東勢鎮推動課後照顧方案的始末，（三）分析並比較東勢鎮跟台中縣其餘災區鄉鎮實施狀況，並嘗試說明何以獨獨東勢鎮提早結束？是否跟客族性別角色、家庭型態及族群文化因素有相關性？（四）在前述分析與比較的基礎上，作者擬嘗試從一個客家女性的角度進行省思，並提出建言。

一、彭婉如文教基金會推動的社區照顧福利服務方案

1-1 社區照顧福利服務系統的內容與目標

彭婉如文教基金會成立五年以來，致力於從事社區耕耘，以及推動建立社區照顧福利服務系統。關於社區照顧福利服務系統，該基金會研發出結合「就業」、「照顧福利服務」、「終身教育」的做法，邁向「五項社區照顧福利服務系統」的建構。「五項社區照顧福利服務系統」是針對人民從幼到老的基本需求而設計的照顧服務體系，這是「老吾老以及人之老，幼吾幼以及人之幼」的社會再生產（reproduction）面向的藍圖，也是高齡化、家庭功能薄弱化時代社會永續發展的基礎工程，其內涵包括：

1. 社區保母支持系統：建立社區保母支持系統，負責保母之職訓／終身學習、媒合、督導訪視等事項，並落實社區化，提供對於產婦、新生兒及○至三歲幼兒之照顧。
2. 社區自治幼兒園：利用政府與／或社區提供的空間及設備，聘請合格專業人員，配合父母上班時間提供非營利、人性化服務，經費採取「使用者成本均攤」原則，低收入家庭及特殊境遇兒童爭取政府補助，或募款給予減免費用，以有效矯正過去數十年政策所造成之學前托育高度營利化、價值偏差、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位學齡前兒童之目標。
3. 社區國小學童課後照顧支持系統：利用國小場所與設施，培訓及甄選社區婦女，給予在職訓練及終身學習，

讓所有有需要之國小學童享有穩定、持續、平價、人性化的「社區大家庭」式課後照顧，並配合父母上班時間提供服務，經費採取「使用者成本均攤」原則，低收入家庭及特殊境遇兒童爭取政府補助，或募款給予減免費用，以達成妥善照顧每一個國小學童、支持家長就業、保障服務者權益、促進社區與社會永續發展之多重目標。

4. 社區兒少心理衛生及諮商輔導支持系統：搭配社區課後照顧、社區自治幼兒園及保母支持系統進行，由專業社工及輔導人員負責，提供一至三級的預防教育及個案輔導、通報與轉介。社區化的兒少心衛支持系統是家庭功能薄弱時代的必要措施，妥善跟其餘托育系統及相關醫療、救助、（家暴等）防治措施配合，可以達到早期處置，預防中輟、犯罪、身心疾病等效果。
5. 社區居家服務支持系統：成立社區居家服務支持系統，負責居家服務員之職訓、媒合、督導訪視等事項，提供一般家庭裡失能者、老人、小孩的照顧與陪伴，以及家務料理。

1-2 彭婉如文教基金會社區照顧福利服務系統2002年中 推動現況

茲以婉如基金會至2002年6月的統計資料，呈現社區照顧福利服務系統的推動現況。（按：婉如基金會於2002年初的學期末結束於東勢鎮的服務，因此下表「台中區」不含東勢鎮，東勢鎮實施始末請見本文第二章）：

表一：課後照顧系統

縣市別	培訓數	遴選數	就業數	就業率	服務學校數目	開班數	學生數
台北市	843	470	150	32%	14	71	1,436
台北縣	509	267	60	22%	11	30	639
台中區	675	388	105	27%	15	59	1,421
台南市	501	277	77	28%	15	37	623
高雄區	999	406	121	30%	17	56	1,141
總計	3,527	1,808	513	28%	72	253	5,260

表二：保母系統

縣市別	培訓數	遴選數	就業數	就業率	收托嬰兒人數	系統外就業	就業率*
台北市	1,443	674	608	90%	1,027	0	90%
台北縣	322	167	175	105%	272	0	105%
台中區	222	205	126	61%	222	30	76%
台南市	186	176	45	26%	72	70	65%
台南縣	237	167	46	28%	113	49	57%
高雄區	217	209	90	43%	91	0	43%
總計	2,627	1,598	1,090	68%	1,797	149	78%

註：「系統外就業」指不加入保母系統接受管理，而於系統外自行收托小孩。
在2014年保母登記制實施後，規定保母皆應接受保母系統管理。

表三：居家照顧系統

班數	培訓數	遴選數	就業數	就業率	受服務家庭數	系統外就業
台北市	526	384	219	57%	1,081	0
台北縣	268	204	160	78%	317	0
桃園區	90	66	25	38%	68	0
台中區	153	105	55	52%	155	19
南投區	27	21	6	29%	9	0
台南市	130	84	24	29%	48	35
台南縣	65	65	36	55%	51	8
高雄區	169	149	126	85%	130	0
總計	1,428	1,078	651	60%	1,859	62

1-3 社區照顧福利服務系統的理念與架構

婉如基金會研發的五項社區照顧福利服務系統，是「老吾老以及人之老，幼吾幼以及人之幼」社會的基礎工程，這是整個社會與國家的事，因此，在推動策略上，婉如基金會採取「廣泛結盟策略」，尋求跟政府及社會的各個層面廣泛結盟。在此策略下，該基金會自發展初期，即尋求跟各縣市政府合作。於2000年總統大選時，更趁著候選人之一的陳水扁先生主動邀請貢獻政策訴求的機會，使五項社區照顧福利服務成為陳先生的福利政策重要內容，即「五五五安親照顧方案」^①。大選後，陳總統團隊新手上路，手忙腳亂，一直要到就任滿二週年時，才見第三任行政院長游錫堃宣布將婉如基金會實驗成功的五項社區照顧福利服務系統，納入六年國家建設中的「新故鄉社區營造計畫」^②。

（一）社區照顧福利服務系統之特點

五項照顧福利服務支持系統是一個自治、互助的體系，當發展完整後，其理念與運作將呈現具有底下四項特點的架構：

1. 政府與民間社會的融合

「福利」應被置於政府與民間社會兩者的延伸重疊面上。牽涉著老弱人口的細緻照顧的五項社區照顧福利服務支持系統，為了達到平等、公義、效能，尤應被置於上述重疊面的地方層次，藉著細緻且實質的住民自治或地方自治實踐之。政府與民間社會的融合，或兩者的延伸、重疊，應以民主協商模式（或稱「民主組合」、「參與式民主」）落實之，如此型塑一

個「參與式政府」。民主組合機制讓相關各方充分參與公共政策之形成、執行、成效評估的所有過程，其能產生的好處是多重的：（一）它結合施政者與施政對象雙方的觀點，能夠有效接合公共資源和社會需求，將資源用於刀口上，並有效破除施政的僵化與官僚化；（二）它融合各方觀點，達成共識，能夠有效建立政策的正當性和合法性，並有助於消除施政阻力；（三）參與民主協商的各方代表以「公共事務參與」之方式，為己為人，賣力貢獻其時間精力，以及其在地及專屬（例如專屬於長期照護家屬之）知識，不僅能節約政府人力財力，還能隨時有效取得以其他方式（例如民調、專業學術研究等）所不易得到的詳實資訊及輿情，有助於大幅度增加決策的細緻度及可行性。除此之外，藉著此種讓相關各方面對面平等協商、共同務實面對問題的方式，也能促成政府不同部門之間的相互了解和橫向聯繫，增進政府效能。以上條件，都是平等共享模式的五項社區照顧福利服務系統賴以存續的關鍵性因子。

2. 普及照顧福利服務＋充分就業（積極勞動政策）＋終身教育

普及照顧福利服務、充分就業（積極勞動政策）、終身教育（含職前與在職教育）三者互相支撐、良性循環的架構，是有效因應二十一世紀家庭功能薄弱化、人口高齡化及種種後期資本主義弊病的良方。

至於「普及照顧福利服務＋充分就業＋終身教育」的三合一政策，強調的則是三者的結合，尤其是在人民的實際生活層面——也就是在地方政府施政及地方產業活動的層面。在此一層面，三者的結合呈現底下的關係：

- 一、 普及照顧福利服務為婦女提供從事托育、照護等工作的大量就業機會，同時也協助大量婦女解除後顧之憂，得以走出家庭，參與勞動。
- 二、 普及照顧福利服務及充分就業政策促進對勞動權益充分的保障，包括對托育、照護等傳統女性職業低薪現象的改善，以增加女性就業動機。
- 三、 終身教育追求教育的普及化與去階級，結合職能教育和終身學習，讓福利服務人員和地方產業從業者能夠普遍受惠，以持續培訓、翻新其技能，並促進其工作及生活品質的維持。
- 四、 以上事項，都應以在地住民自治、參與式政府的方式，透過平等公開的民主組合機制進行，以促進橫向聯繫，使福利、就業、教育的三合一政策獲致最大的效能。

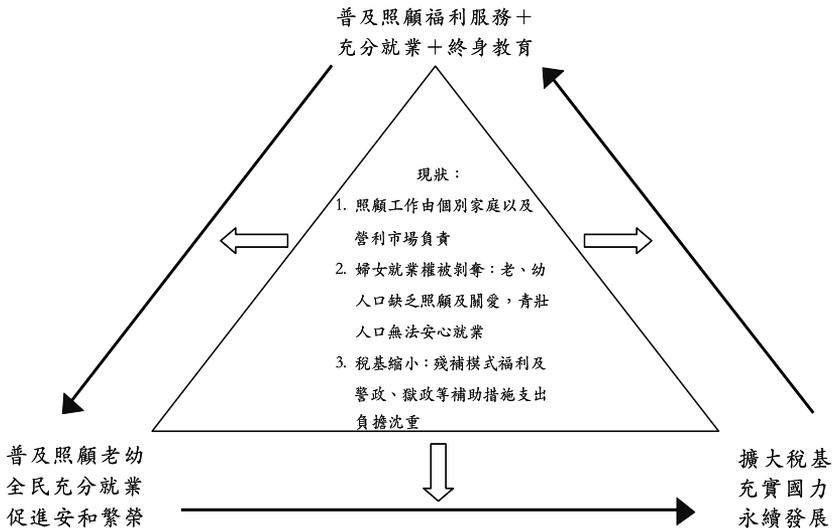
「普及照顧福利服務、充分就業、終身教育」三合一政策，是將社會成本效益最大化的設計，預期一併達成「家庭功能薄弱化、人口高齡化時代所有人民基本需求的合理滿足，所有人民能力的提升，以及社會安寧、經濟繁榮的長久維持」。這樣的設計最奇妙之處，在於讓女性權益的保障，不但不再是國家的負擔，反而有助於促進社會的安寧、進步和繁榮。

3. 普及照顧福利服務、促進經濟活動、充實國力的良性循環

普及照顧福利服務與充分就業兩項政策的結合，目標在於達到再生產（production）與生產（reproduction）兩個面向的相輔相成，讓老小得到好的照顧，並同步促進就業與經濟活動，擴大稅基，充實國力，形成良性循環，是於家庭功能薄弱化、

人口高齡化、全球化經濟時代維繫社會永續發展的訣竅，其間關聯請見底下圖一：

圖一：普及照顧福利服務、就業、國力之相關性
——現狀與理想的比較



(二) 社區照顧福利服務系統與社會化市場

五項社區照顧福利服務政策的設計，簡而言之，目的在於實踐「藉著跨階級的（財力、人力、知識……等等）資源整合，以及高效能的執行，達成中產階級水準之照顧服務的平等共享」。這樣的設計，把育幼養老、照顧失能者界定為國家／社會所應負擔的人生基本需求之滿足；這樣做不僅是為了實現社會正義，更是為了因應全球化、高齡化、家庭功能薄弱化時代的迫切需求，以便個人和社會有以存續。底下擬從「社會化

市場」的角度，嘗試進一步說明五項社區照顧福利服務體系跟全球化的關聯，以便理解這套政策的定位，及其發展潛能。

前面所描述的五項社區照顧福利服務體系，跟社會化市場（a socialized market）的概念形成三重關聯：

- 一、 五項社區照顧福利服務體系是一個巨大的共同購買體系，致力於整合資源，用以購買照顧服務，滿足人生基本需求。這龐大的共購體系之民主協商模式決策機制，及其高度透明化、效能化的執行，會對產業和營利市場產生兩個影響：首先，它會引導後者優先量產跟照顧之人生基本需求有關之優良品質產品，例如失能者所需的輔具；其次，它的透明化共購，能夠縮減使用價值與交換價值的差距。簡而言之，就是能夠制衡自由市場優先生產具有高附加價值之產品以迎合經濟優勢者需求之傾向。
- 二、 五項社區照顧福利服務雖是一個非營利、涵蓋稅金補助或再分配概念的體系，但是，我們的設計也將市場機制適度納入，形成「非營利市場」的新概念，將市場的「自由選擇」與「注重效能」等優點納入非營利共享體系，以矯正傳統福利國家的官僚化與欠缺彈性等缺點。
- 三、 如前一節有關照顧福利服務體系的三個特點所說明的，這個非營利共享體系發揮著支持生產面向的作用，兩者形成相輔相成的關係，是「混合經濟」在後期資本主義全球化時代的具體實現。

二十世紀末以降經濟及社會趨勢造成貧富差距拉大，家庭與社會關係稀薄化與大幅度且大量解組，人口（勞動力）品質難以均衡培養及維持，人之為人所最需要的關愛和照顧不易普遍持續獲得，這些正是新世紀的普世難題。五項社區照顧福利服務體系的建立，正好為這些難題的有效解決，提供了阿幾米德槓桿的神奇支點。

總而言之，五項社區照顧福利服務體系的提出，不是單單著眼於解決台灣的問題，它也是當今世界其他國家所迫切需要的。北歐各國已經證明，平等、普及、共享的照顧福利服務不僅是社會長久團結樂利的基礎，也是因應高齡化、家庭功能薄弱化難題的良方。尤其值得一提的是，在一九八〇年代以後的歐洲經濟衰退與高失業率期（這正是台灣此刻正步入的階段），北歐各國社會所受的打擊無疑是最小的，這是因為北歐國家以其普及照顧福利服務所提供的大量就業與照顧，一方面支撐眾多家庭的生計，另一方面發揮著關照、撫慰所有有需要照顧服務的個人及家庭的功能。這說明了瑞典和芬蘭於近年進行福利制度改革時，何以一方面選擇將老年經濟保障制度大幅度私有化（即基本上不再由稅金支付），另一方面卻致力於強化普及照顧福利服務體系，使後者成為當今支撐北歐人的最高價值——平等與社會團結——的主樑。我們必須了解，世界其餘地區國家之所以沒有師法北歐，是不能也，而非不願也。這點從年復一年絡驛於途、從世界各地遠道至北歐取經的學者專家潮，就可以充分了解。不能，是因為北歐的高稅收是世界其他國家所無法想像、更不用說實施的；此一關鍵點的破除無方，

成為世界其餘地區國家始終無法效法北歐的根本因素。本推動計劃所提出的五項社區照顧福利服務支持系統，在設計上著力最深之處，就在於這個關鍵性難題的突破。

1-4 國小學童課後照顧方案

（一）緣起與實施現況

彭婉如文教基金會自1997年起，即本著社區自治與普及照顧福利服務路線原則，在台北市推動「社區國小學童課後照顧」，希望結合學校及社區的資源，由學校提供場所，以社區受過專業訓練的人員（社區婦女為主）為師資，安排適當的活動內容，協助家長解決子女課後照顧的問題，並對有成長適應困難之學童即時給予輔導及協助，以促進學童身心健康發展及協助婦女二度就業，達成教育資源與社區互惠共享之理想。

彭婉如文教基金會以推動「社區治安方案」起家，到各個社區與各中小學合作催生社區治安委員會，召開社區治安會議，從事社區治安死角整治、推廣社區安全愛心站及社區通報系統。由社區集思廣益進一步研議社區治安方案的過程中，發現處於成長時期的少年容易受害，也容易成為潛在的加害者，因此開始了一項改善治安的「希望工程」——社區青少年認輔。那是一段國中生中輟率很高的黑暗時期，婉如基金會在與社區、學校一起進行認輔工作的過程中，更進一步瞭解這些少年的成長背景，發現他們的問題多半早在國小時就已出現。認輔工作顯然有必要往下延伸，但是，這牽涉的基本上是家庭的照顧功能；對國小學童而言，像社區志工國中生認輔工作所做的每周一、兩次晤談，或籃球營等課後活動，並無實際效益。

這些學童需要的每天的陪伴和照顧，以補其家庭功能之不足。

婉如基金會從中理解，根本的預防之道在於提供北歐模式的普及課後照顧服務，因此起來呼籲社區各方（國小校長、家長會等）秉著「社區是一個大家庭」的理念，開辦課後照顧服務，將社區的每一個小孩當成是自己的小孩，將社區治安從根做起，以關愛和照顧消除犯罪心性行為的滋長機會。

由此，婉如基金會根據「台北市政府教育局所屬公立各級學校公私協營課外活動班試辦要點」，規畫出由社區與學校合作辦理的「社區課後照顧支持系統」，其特色為地方政府提供空間及基本設備，交由社區以「社區自治」的方式經營，在政府監督下，輸出近便的成本價課後照顧服務。此服務達到以下的目的：1. 給予學童生活與課業學習的輔導；2. 協助父母兼顧親職與就業；3. 給予低收入家庭學童及受父母忽視之小孩平等的學習與成長機會；4. 結合「社區兒少心理衛生及諮商輔導支持系統」，協助遭遇成長困難之兒童。

婉如基金會發現，這個實驗計畫是可行的，也是許多家長所需要的，由此可見學校結合社區資源更是未來的趨勢。因此期盼更多的學校加入這個「社區課後照顧」，造福更多家庭。於2002年6月，婉如基金會於6個縣市（台北市、台北縣、台中縣、台南縣、高雄市、高雄縣）72所國小提供課後照顧服務，由513位經過培訓與遴選的社區婦女（幾乎全為兒女稍長後二度就業的媽媽們）照顧5,260位國小學童。（東勢地區於2002年年初停止服務，停止前由33位課後照顧人員於東勢、新城、和平等三個國小照顧483位學童。但據悉於2002年6月本文寫作期間，新城、和平國小仍然繼續讓原有人員提供課後照顧服

務。)

(二) 課程設計

在課程的安排上，婉如基金會的課後照顧班並不強調學科知識的再加強，而是著重孩子生活能力的養成、興趣的培養、筋骨的舒活等，協助孩子成為一個懂得生活的人。在這樣的觀點下，課程內容除了指導學童完成學校作業外，最特別的是基金會各地工作人員與志工所集思廣益研發的活潑、創意的課程，包括：

1. EQ培養與心理衛生教育：引導學童發展良好人際關係、和諧親子關係、兩性相處之道、正確性教育觀念、如何獨處、表達與溝通技巧、情緒管理、人與大自然的和諧關係……等。
2. 生活DIY：引導學童學習生活技巧，包括小廚師、快樂小管家、如何打扮自己、急救與逃生技巧……等。
3. 興趣培養：引導學童從小培養足以寄情的興趣，包括書法、剪紙、摺紙、創意美勞、橋藝……等。
4. 團康體能訓練：利用國小操場的寬廣空間，讓學童從事團體遊戲、各種律動與運動活動。

這些課程都是婉如基金會結合各地課後照顧人員、志工和友好團體一起發展出來的。為了集思廣益，每年辦理優良課程設計選拔比賽，優勝的課程設計就被推廣到婉如基金會在各縣市辦理的課後照顧班。值得一提的是，EQ培養大量運用毛毛蟲故事媽媽的說故事技巧。為了培養課後照顧人員的說故事能力，毛毛蟲基金會派人到各地課後照顧人員在職訓練課程中傳

授說故事技巧。主婦聯盟基金會也曾提供親子數學課程，用以提升課後照顧人員指導小孩做數學作業的能力。這些友好團體的無私貢獻，令人銘感於心。

底下是「生活DIY」和「EQ培養」的教學計畫舉例：

表四：生活DIY教學計畫

月份	週次	單元名稱	教學內容
二	第一、二週	我長大了	<ol style="list-style-type: none"> 1. 我會洗臉刷牙認識身體 2. 我會整理書桌書包 3. 我會掃地擦桌子 4. 洗碗高手就是我 5. 規劃一天的生活作息
三	第三至六週	良好的飲食	<ol style="list-style-type: none"> 1. 認識廚房 2. 吃飯的禮儀 3. 我會洗米煮飯做壽司 4. 穿衣的藝術 5. 收拾衣物及整理行李
四	第七至十週	可愛的家	<ol style="list-style-type: none"> 1. 我會清潔打掃 2. 居家安全 3. 認識社區環境及住家 4. 電話你我他
五	第十一至第十五週	長大的感覺真好	<ol style="list-style-type: none"> 1. 我是小護士（急救小常識） 2. 我會賣東西當老闆 3. 我會寄信 4. 資源回收人人有責 5. 失火了怎麼辦 6. 認識郵票

表五：EQ培養教學計畫

月份	週次	單元名稱	教學內容
二	第一、二週	社交技巧	<ol style="list-style-type: none"> 1. 瞎子圍圈——團隊合作精神 2. 好玩的報紙 3. 繩子遊戲——合群、合作的精神
三	第三至六週	情緒、感受	<ol style="list-style-type: none"> 1. 猜一猜——由競賽、表演方式認識情緒 2. 天空情緒的變化——舒緩不安，發揮想像力 3. 情緒管理——適時發洩自己情緒 4. 聲音的認識——分辨聲音所代表的事物 5. 生氣情緒的管理——認識、解決生氣的方法 6. 認識情緒——情緒的認識，傳達與接收 7. 同理心——人際關係的體認與信任
四	第七至十週	想法、作為	<ol style="list-style-type: none"> 1. 我們來演戲——啟發創造力，加強人格認識 2. 一句好話——從生活中學會說好話 3. 自欺欺人——誠實的好處 4. 說謊話——後果承擔及誠實的重要 5. 舞台劇製作——共同創作，及發揮想像力 6. 連線四子橫——專注力，邏輯思考的培養
五	第十一至第十五週	人際關係—— 危機處理	<ol style="list-style-type: none"> 1. 如何保護自己——教孩子學會機警 2. 如何保護自己——危機事件之處理 3. 如何尋求協助——自己或親人走丟了怎麼辦？ 4. 如何才有好人緣？——建立和諧人際關係 5. 凹凸凸凸——瞭解彼此長、短，學習肢體生活 6. 有麻煩囉！——勇於認錯，及寬恕他人
六	第十六至第十九週	人我概念	<ol style="list-style-type: none"> 1. 慈母心——感恩，體貼父母的愛 2. 自我認識——加強自我概念 3. 雙手萬能——了解自我 4. 我會做什麼——消除孩子的自卑感 5. 給我一些快樂——給予讚美，喜歡彼此 6. 兒童EQ的成長——認識EQ

（三）師資訓練與品質維持

前述創意十足的課程，可想而知並不容易教授，因此，婉如基金會以相當嚴謹的態度從事師資訓練。有意願從事課後照顧工作的社區婦女在報名參訓後，首先必須經過102小時專業訓練課程及試教，其後，通過遴選者必須經過實習，才能成為合格的師資。此後，為了維持工作的品質，老師們必須持續接受在職訓練，以及孩童生活輔導及心理衛生研習討論，寒暑假期間還須接受特殊專業課程進修。此外，每兩個星期舉行一次個別學校師資溝通協調會議，每個月進行一次全區課後照顧行政人員溝通協調會議，以便讓整套作業達於順暢周全。

（四）非營利公共照顧福利服務

婉如基金會推動社區課後照顧，是基於相信不應坐視任何人因為得不到好的照顧就步上中輟、犯罪、身心疾病之歧路，也不應坐視任何人（尤其是女人）為了照顧家人而犧牲工作、實現自我的權利，因此，課後照顧跟學前托育一樣，應被定義為「人民的基本需求」、「國家／社會應負的責任」，它因而應被界定為非營利的公共福利服務。婉如基金會以底下的舉措來使其推動之課後照顧符合於上述定義：

1. 促使地方政府（縣市政府、教育局、國民小學）提供空間及基本設備（國小教室、操場等空間及設備）。我們認為這是政府所應負擔的起碼付出，以表示課後照顧是國家／社會應負的責任。
2. 在政府監督下輸出「成本均攤」的課後照顧服務：收費依據各縣市政府所制定之辦法（目前為「國民小學課後

活動實施要點」)，收支由學校會計系統代收代付，以求符合「公共」及「非營利」的定義。

3. 為了實踐公共照顧體系給予所有人民平等普及的照顧服務之理念，低收入學童應被納入非營利課後照顧體系，予以免費服務，其費用應來自政府補助。但在政府形成此政策之前，婉如基金會以下列兩種方式籌措貧困家庭兒童的課後照顧經費：其一，本於「（社區）大家庭的飯桌不差一、兩雙筷子」的民間做法，讓每班（由2位人員照顧20-25位學童）配置2位貧童，稱為「社區涵蓋」；其二，每班貧童若超過2位，其費用由婉如基金會支付。此外，由於（當時）低收入戶認定門檻甚高，且有父權家庭觀念障礙（例如，父親有資產卻由母親帶的小孩無法得到低收入戶認定等），具有平等主義與性別平等理想的婉如基金會，因而採取北歐模式務實主義方式，只要由校方（如級任老師）或里長出面認定確實有家庭貧窮的事實，即可得到婉如基金會用捐款發給的補助。

二、彭婉如文教基金會推動東勢鎮社區課後照顧之始末與實施狀況

2-1 推動東勢鎮社區課後照顧之始末

1999年九二一地震發生後，各方救援力量湧入災區。推動社區照顧福利服務體系之建立的婉如基金會，素來從事的是紮根而非救急的工作，因此地震後並未立即進入災區幫忙。到了

10月以後，早先已在災區從事救援的一些團體，由於看到慌亂之中有成群孩童乏人照顧，尤其是在受災較嚴重的東勢鎮和埔里鎮，因此紛來邀請婉如基金會前往提供托育服務。筆者隨著基金會工作人員及志工們，頻頻前往這兩個地區；後來，我們進一步把服務範圍擴大至南投縣的中寮鄉，和台中縣的大里市和霧峰鄉。

在上述地區，我們結合國小提供學童課後照顧的服務；在東勢的新社組合屋，以及大里和霧峰的新希望、大愛、花東新村三處組合屋，則分別成立社區自治幼兒園，提供三至六歲幼兒的托育和幼教服務。課後照顧的師資為各地社區婦女，主要是二度就業的學區母親們；社區自治幼兒園的師資則是合格的教保人員。

其中，南投縣的部分（埔里鎮和中寮鄉）於該學期結束（2000年1月）時，即因未獲得該縣教育局認可繼續實施，而不得不結束。台中縣的部分，由於縣政府及相關局處予以鼎力支持，並且得到台新銀行提供的一千萬元贊助，使婉如基金會得以持續各項服務，使之有機會成為常設性的福利服務提供。根據全聯社贊助、游青萍導演拍攝的紀錄片「宛如媽媽般的照顧」中的紀錄，婉如基金會於2000年11月於台中縣災區10所學校提供持續性學童課後照顧服務，加上3所自治幼兒園，總共雇有133位婦女從事托教工作，照顧1393位小孩。

後來，一年多以後，由於諸多因素，東勢鎮的托育服務於2001年1月被迫停止（新社組合屋的自治幼兒園也於稍早結束服務），而大里市和霧峰鄉的服務則不僅未停止，反而擴大，目前（2002年6月）共於15所國小提供課後照顧服務，共有105位

受過培訓並通過遴選的二度就業女性擔任課後照顧人員，總共照顧1,421位小孩。

筆者曾密切參與東勢鎮社區幼托方案的推動，尤其筆者身為客家女性，隨著婉如基金會在全台灣六個縣市推動課後照顧、九個縣市推動其餘照顧福利服務方案，其中，客家人聚居地區僅有東勢鎮一處，而獨獨此處的推動工作，竟未能持續，加上憶及震災發生後，於東勢滿城拆除危屋之煙塵中奔波推廣課後照顧的情景，不免深深感慨。

當初，於地震發生約三個星期之後，由於進駐當地的基督教長老教會工作人員之邀，筆者跟婉如基金會工作人員及其餘志工初次到達東勢。我們在巨蛋收容所廣場上，拿著麥克風，對著聞訊（報紙及長老教會通訊之報導）而來的東勢婦女朋友，扯著喉嚨對抗隆隆而過的載運磚石的卡車聲，努力說明幼托服務和婦女就業計畫。後來，在東勢鎮公所的協助下，我們開了一場正式說明會，招到三、四十位有意願的婦女，隨即展開培訓課程。

那時，一位阮女士熱心地將她的因地震受損、暫時無法營業的樓房借給我們，作為培訓場所。婉如基金會的正式培訓課程是很嚴謹的，時數很多，要求相當複雜，但面對著災區孩童和家庭的急迫需求，我們決定先給予基本的簡易訓練，於通過遴選、正式開始工作後，再逐步補足未完成的訓練。當時我們的做法是，給予連續兩週週六、週日的全日密集訓練，然後就進行遴選。我們以這種辦法先後於埔里、東勢、大里及霧峰、中寮開課，師資則由婉如基金會於台北、台南、高雄三處的師資群，輪流調派。必須輪流調派，而且必須於週六、週日

進行，是因為師資群主要是其餘地區的較資深課後照顧老師，以及一些重視家庭的高學歷家庭主婦志工（例如當時的志工、現任董事長李美玲即是），這些人不願或無法長久離開家庭和小孩，而且有的於週間必須從事課後照顧服務，因此只能於週六、週日輪流到災區講課。

當時，因為震災失去工作或為了重建家園想要多賺一點錢的女性很多，她們急於找工作，卻不見得適合從事學童課後托育，因此通過遴選的比例並不高。筆者記得，有一次於東勢鎮上的老人服務中心舉行說明會及初步汰選，被刷掉的一些女性當場落淚，一再表示她們需要工作，那種情景，讓筆者難以忘懷，暗下決心一定要快快推動其餘照顧方案，讓更多女性有就業機會。

通過遴選的東勢鎮人員，就在菩提禪修會免費提供的一棟樓房的一至三樓空間，進行學童課後托育。我們在位於東勢舊街的這棟樓房待了好幾個月，等到學校恢復到校上課，我們才移到學校教室，包括組合教室。

當時有三所小學加入，為東勢國小、中山國小及新城國小。中山國小於第一學期結束後即停止辦理，兩百多位學童因此失去課後照顧的服務；至於二十位工作人員，則因為其餘學校收托學童數持續增加，而且接下來為寒假，提供全日照顧，需要更多人手，所以不致於有人因此失去工作。中山國小停辦的理由，學校方面的說法為，課後照顧媽媽跟學校老師處不好，遭致老師反彈，因而要求校長停辦。但是課後照顧人員則不認為她們跟老師之間有不可溝通的衝突。

其後，位於東勢往中橫方向的山中小學校和平國小，由於

校長的妻子任教於東勢國小，經由後者的宣傳，而主動邀請婉如基金會前往提供照顧。對於偏遠小學的服務，以前我們在中寮做過，但是並未持久。和平國小地處偏僻的山區，學童隔代教養比例不低，當地並無學歷和能力足以指導國小學童課業的家長居留山裡，因此我們從東勢鎮上調人員前往服務，她們每天共乘一輛轎車來往，車程約半個小時（山區不塞車，也無紅綠燈，因此來回交通費時不多）。此事讓我們體會，較為偏遠地區的課後照顧，有賴鄰近城鎮的支援，普及的課後照顧有賴相近地區間的互相支援，這充分說明此方案何以稱為「社區課後照顧支持系統」（「支持系統」的另一個涵義，為社區相關部門的支持，例如社政、教育、警政體系的支持，以及幾個照顧福利服務系統之間的互相支持，例如「課後照顧」和「社區兒少心衛及輔導」兩個系統的互相支持）。

2001年，我們面臨三項變動。其一，在東勢國小極力支持我們的教務主任蘇老師罹患肝癌去世，同時校長易人，新校長，以及學校老師們，不希望學校繼續提供課後托育。其二為新城國小換新校長，這位新校長願意繼續提供課後照顧，但是他認為，既然課後照顧人員都是學區媽媽，那麼，直接由學校找這些媽媽們做就可以了，無須假手婉如基金會。其三為制度上的變動。地震後的頭兩年，課後照顧由賑災款項補助，因此是免費的；2001年底，面臨著次年課後托育即將改為收費，新校長們便藉此理由，婉拒婉如基金會的介入，名義上是說免得遭惹非議。

因此，婉如基金會便於2002年初的學期末起，退出東勢鎮，僅餘山上的和平國小。退出前，於2001年11月，我們於東

勢鎮的提供量為：東勢國小由21位工作人員照顧312位學童，新城國小由9位媽媽老師照顧95位學童，和平國小由3位人員照顧76位學童。

婉如基金會撤出後，東勢國小完全停止課後托育服務，新城國小的課後照顧人員則繼續與學校合作，只是規模變小了，工作人員減為6位，學童則由5班減為3班。原先的新城國小課後照顧班行政人員兼老師陳美玲於2002年6月告訴筆者：「我們照著以前基金會設計的課程教，可是，以前基金會常常給我們訓練，那我們就不斷有新的東西，現在都沒有了。而且，工作人員也減少了，其餘的人，包括東勢國小那些，通通都散掉了，都散掉了……」。

2-2 實施狀況

（一）人員配置與經費

婉如基金會於東勢展開服務後，便於此設辦公室，雇有兩位工作人員。這兩位工作人員，以及東勢辦公室，正如基金會設置於其他地區的辦公室及工作人員，是直屬於基金會編制內，其（行政和人事）經費及行政規格由基金會統籌辦理，負責基金會所設計的社區照顧福利服務方案於各地的推動，包括課後照顧班的開發、跟學校接洽、舉辦職前與在職訓練、課後照顧人事與經費之管理等事項。

課後照顧人員以工作的學校為單位，形成工作團隊，設有一名專任或兼任行政人員。後者負責每一所學校課後照顧班行政事務，同時也是基金會與校方，以及基金會與課後照顧人員之間的橋樑。

學童平均每二十至二十五人編為一班，設有兩名課後照顧人員，其中有一位必須有大專以上學歷，以便負責指導學童做作業。

至於經費，由於教育局主張以九二一賑災款項支應，因此為免費。（其餘地區採「使用者成本均攤」方式收費，低收入家庭兒童則由基金會和社區合作給予免費托育）

（二）師資訓練與品質維護

為了因應地震後的迫切托育需求，東勢的第一批師資並非依照婉如基金會課後照顧師資訓練常規辦理（關於婉如基金會課後照顧師資訓練辦法，請見前面「1-4」第三部分），而是先給予簡易基本訓練，即進行遴選並上線服務，其後再以持續的在職訓練補充其相關知識與技術。第二批以後的師資，則是以常態方式辦理，培訓地點借用社會局所屬的東勢老人中心，通常在開訓時會有教育局和社會局主管前來，前者代表教育局（提供就業機會者）表達希望借用地婦女的力量造福學童，後者則代表社會局（提供培訓經費者）鼓勵災區婦女勇於二度就業，協助家庭和社區重建；像這些場景，正是婉如基金會所樂見的，因為它代表著政府與民間的合作，或「政府與女性的合夥」，正如《女性、國家、照顧工作》一書的撰寫團隊所共同主張台灣婦運應該推動的方向^⑤。

由於震災，社會各界紛紛熱心提供協助，譬如，「社區心理學會」即主動協助婉如基金會的災區課後照顧工作。這個學會的志工們在師大心理輔導系鄔佩麗教授指導下，分成兩隊，每兩個星期前往災區一次，持續達半年之久。其中一隊由台

北縣國中、小輔導人員組成，負責到東勢帶領課後照顧人員的分組討論，針對輔導、溝通之知識與技巧，以及個案狀況，進行討論。（另一隊由鄔教授的學生組成，負責於大里和霧峰地區的課後照顧學校，針對適應不良學童進行團體與／或個別輔導）

其後，基金會依照課後照顧方案的常態規格，於台中縣辦公室設置輔導人員，定期前往各校帶領課後照顧人員做個案討論，增進她們的溝通與輔導技巧。2001年以後，基金會對於課後照顧學童的心理輔導，開發出預防性的心理衛生教育方案，並針對這個目的而對課後照顧人員進行在職訓練。

2000年11月拍攝的紀錄片《宛如媽媽般的照顧》顯示，其時東勢課後照顧人員確實進行著每星期一個上午的在職訓練課程（該紀錄片拍攝的在職訓練內容為「環保小樂隊」，讓課後照顧人員學習如何帶領小孩利用使用過的容器，以及水桶、鍋蓋、碗筷等生活用品，組成樂隊，配上樂曲，進行節慶音樂的演奏）。

2001年起，宛如基金會開始結合東勢在地力量，請寮下文化協會的徐登志老師為課後照顧人員設計在職訓練課程，讓當地語言、文史、生態保育的議題，透過課後照顧的媽媽老師的帶領，而灌輸給下一代。該年3月份起，徐老師提供了四堂課，教導媽媽老師們如何教導小孩客語常用詞彙、諺語、講古（徐老師將此課程名稱訂為「東勢採風」）、詩詞朗誦（唐詩三百首和三字經）；另外，徐老師邀請東興國小的盧清泉老師講了四堂課，教授盧老師所擅長的在地生態保育議題，包括大甲溪——打從東勢鎮身邊淌流而過的美麗溪河——保育、山居動

物、東勢地理（例如新社河階群⁴）等等。

從上述說明可知，婉如基金會非常重視各項工作人員的持續再訓練，而此種重視，是來自於其結合「照顧福利服務」、「充分就業」與「終身教育」的理念（參見「1-3」）。婉如基金會相信，終身教育的切實執行，是婉如基金會能夠為女性創造照顧福利服務之就業機會，並使她們穩定維持服務品質——因而能夠長久保住工作——的關鍵因素。

（三）課程、活動、服務內容

婉如基金會課後照顧課程與活動內容，是「務實主義」與「理想主義」兩股力量交集的產物，既要合理滿足社會現實的要求，又要引導小孩成為理想的公民；既要養成小孩對課業的合理注重，又要薰陶小孩成為具有平等互助精神，同時能夠高度自我實現的個體。如此而有「作業指導」、「EQ培養與心理衛生教育」、「生活DIY與興趣培養」、「團康體能活動」等課程。這些課程及活動內容，在新城國小實地拍攝的紀錄片《宛如媽媽般的照顧》中，有具體的呈現。

在《宛如媽媽般的照顧》中，我們看到新城國小學童於媽媽老師的帶領下，在教室裡耐心地寫作業、做美勞，在操場上進行各種既活潑又費力氣的團康和體能活動，媽媽老師和小孩之間，以及小孩相互之間，存在著親切的互動。此外，我們也看到媽媽老師們於傍晚親自將小孩交給前來的母親們，雙方互相打招呼、問答關於小孩的種種，所有這些，都不言而喻地為婉如基金會課後照顧方案所標榜的「社區大家庭的照顧」下了清晰的註腳。

三、分析與檢討

3-1 積極性福利

2001年4月，於紀錄片《宛如媽媽般的照顧》發表會上，筆者說明宛如基金會所推動的課後照顧是一種生產性、預防性的福利，能夠提升人口（既是公民也是勞動力）的素質，促進就業與經濟活動，並防止社會弊害發生。譬如，《宛如媽媽般的照顧》所紀錄的新城國小課後照顧，即提供九個就業機會，並讓九十幾位學童得到良好的照顧和教育，還提供遭遇成長困難的孩子特別的輔導。

發表會結束後，代表新城國小家長會與會的副會長詹益森先生，即向筆者熱切地提供他認為是很寶貴的意見。他說他很同意課後照顧班是「生產性、預防性的福利」，但是他認為我的解釋並不充分：

關於生產性的福利，妳們創造的並不只是九個就業機會。像我家，有三個小孩在課後照顧班。我們是果農，以前，由於三個小孩下課時間不一樣，我太太每天要從山上下來三次接小孩，能夠做什麼？現在，我和太太可以安心在山上工作到傍晚，再繞到學校把三個小孩一起接回家。妳們協助了多少家長就業，哪裡只是課後照顧班的九個工作人員？

關於預防性福利，我可以提供一個實例。有天我發現一個二年級小女孩在外面遊蕩，就問行政（人員）美玲可不可以收容她，她就進入課後照顧班。妳想想看，要是讓她繼續到處遊蕩，很可能發生危險的，而她現在有人好好照顧。

還有另外一個很好的例子。在山上我們隔壁果園的X先生夫妻，

也是有三個小孩。有天他們跟我訴苦，說孩子們不乖，成績又不好，很煩惱。我就把課後照顧班的事告訴他們，他們就把小孩送去。過不久，他們就非常高興的告訴我，孩子們的行為改善了，功課也進步了，不像以前，下了課到山上餵蚊子，到了天黑才回家，已經累了，功課卻還沒寫，成績很差，弄得一整家人心情都很不好。而現在，小孩每天傍晚接回家，功課已經做好，一家人可以享受天倫之樂。

事後，筆者向婉如基金會台中區辦公室的輔導人員李明義詢問，得知詹先生提到的這位二年級小女孩被通報予以個別輔導。經過家庭訪視後發現，小女孩的父母在城市就業，而且顯然婚姻有些問題，因此常常把小孩「扔來扔去」，造成小孩對父母、祖父母兩邊都不認同，就養成遊蕩的習慣。這是一個台灣目前典型的隔代教養例子。這個例子，以及前面詹先生所說的農民育兒甘苦談，說明一般所認為鄉下保留三代同堂習俗，不需公共托育措施，是不符合現實的錯誤臆測；事實上，鄉下一樣需要托育服務，而且，由於鄉下沒有商機，營利的私立托育機構不會前往提供服務，因此更加需要仰賴非營利的照顧福利服務措施^⑤。

同樣地，《宛如媽媽般的照顧》採訪的四位課後照顧工作人員，莫不表示這正是符合她們的需要的一份工作。媽媽老師詹燕卿女士說，這份工作「可以照顧（就讀於新城國小的）自己的孩子，離家又很近，我覺得說這是一份我很需要的工作」。以前曾經做過會計工作和小學代課老師的洪秀枝女士說：「85(1996)年7月以後，我就在家裡幫忙先生做山上果園的工作。一直到地震之後，因為有課照班這個工作，然後（每

天早上)我山上又可以兼著做，所以說做起來可以蠻得心應手的，孩子也能夠照顧得到。最重要的是孩子啦！」課後照顧每天從中午開始提供服務，因此洪秀枝女士說她早上還可以幫忙果園的工作。以上兩個例子說明，社區課後照顧工作能夠讓社區婦女兼顧家庭。

另一位課後照顧媽媽邱秀六女士以前做過倉儲管理，她和先生胼手胝足，好不容易買了東勢王朝的家，卻被地震震毀了，她說：「接觸到這個工作，我好像沒有時間去想到多餘的事……到了晚上我覺得過得很充實……在學校又可以看到很多小朋友，他們都會講出很多他們的事情給我們聽，我們相對的說也不會去想太多地震後那些傷感的事。我現在過得也是滿不錯的，感覺到說我看得很開……我現在想說趕快把家裡建立起來是最重要的。」這個例子說明九二一地震災後重建區的課後照顧服務，藉著培訓社區婦女照顧當地小孩，確實發揮了幫助災後重建的工作。

以上例子莫不顯示，家和小孩是這些媽媽老師們共同的關注焦點。兼任行政人員的陳美玲在《宛如媽媽般的照顧》中說的一段話，可以代表這些課後照顧人員的共同心聲：

像我們婦女在出來從事二度就業的時候，有一個很大很大的問題存在，就是說我們無法兼顧家庭和工作。那工作真的是非常的不好找，尤其是現在，對我們婦女來說，我們真的是很希望有工作，工作會使我們對自己產生信心。像婉如基金會它設計這樣一個狀態，比較希望是社區媽媽來從事這個工作，因為是在社區嘛，當然第一個就是它離家很近，我們的孩子通常都是在這個學區裡面，在這個學校裡面，那我們來這個學校做托育班的師資這個樣子。

這段話說明，婉如基金會推動的照顧福利服務系統，是為居住在各地社區裡的婦女量身打造的方案，苦心積慮地架構職訓、就業輔導和照顧福利服務的支持系統，設計由社區婦女在社區裡面從事她們所熟悉的照顧工作，目的不僅是讓婦女兼顧家庭和工作，同時照顧自己和別人的小孩，更是在於實現婦女運動的理想，提升女性的能力、信心、貢獻、地位和自主性。

社區的另一些婦女，那些需要出外工作的婦女，也是婉如基金會的照顧福利服務方案想要協助的對象。《宛如媽媽般的照顧》中，學童家長吳玉嬌女士說：

這一年多來我的兩個小孩在托育班，我覺得這些媽媽對小孩子的照顧真是無微不至……因為我們〔東勢鎮〕小孩子大部分都是爸爸媽媽都要上班，需要工作……大部分爸爸媽媽都覺得把小孩托在這邊很放心，像我自己本身經常南北這樣子兩邊跑，小孩子爸爸也要工作，小孩子就到五點半、六點我們自己再來帶，我覺得非常的放心。

另一位住在組合屋的學童母親黃珍珠女士說：

我本身工作是在苗栗縣，隔一個縣……通車差不多要一個小時，下午小朋友一定要放在安親班〔課後照顧班〕，這樣我們做媽媽的比較安心，所以我們也是很希望說像安親班〔課後照顧班〕這樣子持續下去。如果沒有這個基金會，我們一定勢必也會到外面的安親班。如果是送到外面的安親班的話，又會加重我們的負擔。外面安親班一個月至少也要四、五千塊，會給我們帶來很多壓力，經濟上的壓力。

可知父母——尤其是媽媽們——殷切期待婉如基金會繼續辦下去，這是因為一方面免費的提供，或非營利的成本價收費，能夠減輕家長經濟壓力；另一方面，對於小孩課業和身心的「媽媽兼老師」模式的教導，也讓家長完全放心，因此能夠安心出外工作。由此觀之，婉如基金會所設計的「社區大家庭」模式學童課後托育，達成了小孩、家長、課後照顧媽媽老師的三贏，並且巧妙地讓福利和經濟相輔相成，因此可以說是積極性福利方案的典型例子。

3-2 社區經營與社區認同

婉如基金會的照顧福利服務方案的一個重要面向，是致力於經營社區，建立社區照顧福利服務的互助體系，並藉此催生社區自治、社區公部門和民間社會的緊密橫向聯繫。本文第一章的概述嘗試說明這整套理念和架構的大要，而第二章東勢鎮國小學童課後照顧方案的例子，則呈現了具體的實例。

根據東勢鎮的具體實例，婉如基金會的社區經營呈現下列要點：

1. 形成社區生活互助體系：課後照顧將小孩、家長、課後照顧工作人員（社區二度就業婦女）的需求結合起來，形成互助系統，宛如「社區大家庭」，讓三者的家庭生活和就業／課業都能被兼顧，正如前面的具體事例所說明的。根據《宛如媽媽般的照顧》片中顯示的，家長們在問卷調查中普遍對於課後照顧人員的「社區媽媽」特質所能發揮的照顧功能，表示十分滿意。根據婉如基金會的經驗，由基金會各地工作人員和志工集思廣益設

計出來的「EQ培養與心理衛生教育」、「團康體能活動」、「生活DIY與興趣培養」等課後活動內容所提供的情緒管理訓練、良好的人我關係模式的培養（包括如何跟父母相處、面對挫折的正面態度等）、生活技能培養（實地學習將生米煮成飯、將水餃煮熟、生活中的安全知識等），確實發揮讓孩子變得更好相處，而且更能好好生活等作用，而普獲家長認同。

2. 形成社區經濟互助體系：正如本文本部分的具體實例所呈現的，課後照顧在不僅不犧牲孩子的權益，反而是在使他們得到更周全的學業和生活教育，因此將會成為更高水準的人口／勞動力的情況下，促進家長和課後照顧人員做最大量的勞動參與，如此，明顯有助於社區經濟的永續發展。就此而言，相關的不僅是勞參率的增加而已，還有因為薪資之增加而提升的購買力對於社區經濟圈的貢獻。不僅於此，婉如基金會出於經營社區的理念，而堅持「在地採購」的概念與做法，決定不仿同一般習慣進行跨縣市的統一採購，而規定教材、餐點由各地進行在地採購，有意識地以此支持地方產業及就業／生活網絡，使得取自各地家長的托育費用，不至於遵循全球化經濟的資本流動模式，由各地匯集到跨國企業口袋，獨肥後者，卻使各地流失資金、工作、人才，造成小孩——以及所有人——賴以過人性化生活的社區網絡，普遍逐漸崩解。在《宛如媽媽般的照顧》紀錄片中，我們看到行政人員陳美玲扛來一簍剛蒸好熱騰騰的饅頭，配一包乳品飲料，分發給每一個小孩做點心，這

食物就是來自當地的食品店。

3. 塑造深度社區認同：由於婉如基金會對於社區認同的堅持，而使基金會往往能夠獲得社區的接納，甚至願意將最棘手的難題拿出來以社區互助的方式處理。譬如，婉如基金會於實施課後照顧的各個學校進行個案輔導，往往觸及學校和社區家庭的隱私，大抵而言卻能得到社區認可，原因端在社區和學校信賴婉如基金會的工作團隊會與社區共榮辱，努力做到「有福共享，有難同擔」，以及「家醜不外揚」。例如，對於前面所說的新城國小二年級女孩的個案輔導，就是因為得到新城國小校長和家長會副會長的支持，才得以順利進行。
4. 社區傳承與社區自治：2000年底開始，在經過一整年的經營之後，婉如基金會決定於東勢展開社區傳承的努力，並期待經過一段時間的社區結盟之後，能夠發展出照顧福利服務系統在東勢的社區自治機制。我們找到的關鍵人物是當地客家文化保存運動的熱心推動者徐登志老師，由後者設計如何將社區文化傳承納入課後照顧內容。此計畫由於徐老師的先生生病過世而延後實施，以致到2002年初婉如基金會課後照顧方案被迫退出東勢鎮時，只做了初步的師資培訓工作^⑥。但是，根據課後照顧行政人員兼老師的陳美玲女士的陳述，接受培訓的媽媽老師們，後來確實將徐老師和盧老師所教授的客語教學和在地生態保育，納入她們帶小孩的活動中。美玲說，孩子們尤其喜愛徐老師所設計的歌謠吟唱和講古（「東勢採風」），吟唱徐老師所採擷的東勢童謠，用

老祖母的語言和口氣講述東勢文史故事，並在平時刻意跟小孩說客語，帶動小孩講客語的習慣，增進他們的客語能力。這對由於處於地理與人口弱勢而迅速失落的大埔音客語的保存，應是具有非凡的意義的。但可惜的是，此時遇到新城和東勢兩所國小校長易人等事件，而使得婉如基金會所推動的東勢課後照顧嘎然終止，因此沒有機會進一步推動該方案於東勢鎮的社區自治機制。

3-3 停辦因素分析

底下本文的最後篇幅，擬用來分析並檢討婉如基金會東勢鎮課後照顧方案停辦的因素。筆者認為，主要因素為下列諸項：

（一）社區自治推動過晚

首先，社區自治太晚推動。婉如基金會進入東勢之後，並未將社區自治與社區結盟列為首要推動事項，以至於在面臨個別學校叫停時，沒有辦法動用社區力量做為支持的後盾。例如，東勢國小課後照顧班靠的是熱心社區與客家文化事務的訓導主任蘇永松老師的鼎力支持，沒想到蘇老師突然罹患惡性肝癌，旋即去世，加上校長換人，新校長對課後照顧方案毫無了解，便順應老師們的反對而關閉課後照顧班。同樣的，在新城國小，靠的是社區與社群認同度甚高的舊校長曾校長的大力支持，後來換上來的新校長對當地社區欠缺認同感，因此不願多事。東勢國小蘇主任恰好是婉如基金會尋求結盟的徐登志老師的先生，而新城國小家長會副會長詹先生則因為有三個小孩在課後照顧班，而對此項服務具有高度肯定與認同，如果婉如基

金會能夠提早藉由他們而跟社區力量結盟，因此催生公益性的社區結社及其具體常態活動（也就是照顧福利服務面向的社區自治機制），課後照顧可能就有堅強的後盾，足以協助度過難關。

說到檢討失敗的原因，上述因素，即太晚展開社區結盟，無疑應該被擺在第一位，因為這是婉如基金會，以及身為婉如基金會照顧福利服務方案的推動者之一的筆者，自己應該承擔的疏忽之過。

（二）政策、制度、習俗面

其次，是政策、制度、習俗面因素，包括：

1. 國家欠缺積極性社會福利觀念與措施（後者包括預算與編制）。婉如基金會雖然藉著前一次總統大選的機會，而使五項社區照顧福利服務系統隨著陳水扁總統的當選，而成為國家政策，但是，新手上路的新政府由於主客觀因素，一直要到筆者寫作本文的此刻，才初步展開對於這套政策的推動，而且，對於舊體系所沒有的觀念、架構和做法如何著手建立？至今仍然處於摸索的階段，在第一線上持續獨自苦拼的婉如基金會團隊，處境之困厄，可想而知。
2. 政府雇員普遍欠缺社區認同。全國一條鞭的公教制度，使得公教人員，包括各地學校的校長和老師，欠缺社區認同，不能設身處地、感同身受地體會在地家長和學童的需求，因此往往不願意多事，或承擔額外的責任與不便（例如擔憂讓小孩留在學校，若發生事故會招致罪

責，或把教室於課後借給留校的小孩使用，會增加級任老師的不便等），自然傾向於不辦。在客家社區，這會衍生進一步的問題：校長若欠缺對於客家社群、文化、語言的認同，則他（她）跟社區與社群的疏離會更嚴重——根據瞭解，這無疑是造成東勢課後照顧方案停辦的因素之一。

3. 托教高度營利化的影響。過去數十年的國家政策，導致我國托教高度營利化，利益的把持，即所謂的「利字頭上一把刀」，對非營利公共托教運動發動「欲除之而後快」的隱匿行動，憑著「政府與民爭利」、「政府／學校圖利XX基金會」的不實指控，就足以令當政者卻步而忘了反省怎可把下一代的托育和教育劃歸「利」字範疇？根據我們的多方了解，東勢國小老師的諸多舉動，包括發動家長連署告到教育局等，背後重要的動力是有部分老師投資營利安親班，以及安親班業者持續向校長和教育局投訴，因此在蘇主任過世、校長換人之後，他們就展開行動影響新校長停辦⁷。此外，最先停辦的東勢鎮XX國小，根據了解重要原因之一，就是安親班向家長會長請託，使後者干涉而導致停辦。南投縣教育局不同意制定正式辦法讓課後照顧班留在學校，據悉也是因為受到投資安親班之縣議員阻撓之故⁸。
4. 災後臨時性免費服務措施導致困擾。婉如基金會在其餘縣市推動課後照顧，都是採取「家長均攤成本，由學校代收代付」的做法，由於財務透明，收費和服務品質的關聯性家長與學校一看便知，因此能夠得到高度信

賴，使各方心甘情願，往往即使面臨營利業者及相關人士（有關係的老師、家長會委員等）、議員、政風單位的為難，也能屹立不搖。但是，台中縣政府出於善意，不理會婉如基金會「只應針對受災戶優待，不應養成一般人民白吃午餐心態」、「白吃午餐會導致人民無法做理性選擇」等主張，而執意要動用賑災款項，如此導致居民不知珍惜課後照顧班的存在。這相對於其餘地區居民將社區學校的課後照顧班視為社區之寶的態度，差距實在很大。而這也間接阻斷婉如基金會藉著在東勢鎮建立照顧福利服務體系而催生社區自治機制的可能性。不僅於此，政府撥款程序的緩慢與不確定性，造成媽媽老師們的狐疑不安，倍增課後照顧系統管理上的困難（譬如，薪資數個月拿不到，卻要求每天工作大半天，每星期還要進行一個早上的在職訓練，有誰會心甘情願？），如此，雖說客家女性堅忍度超強，但也難說完全沒有影響到服務品質。

（三）客家族群文化、家庭生活和女性角色

第三個因素是客家社群文化、家庭生活和女性角色型態的影響，可以分下列幾點加以說明：

1. 婉如基金會在東勢遇到的最頑強的困難之一，是難以找到合適的人擔任基金會直接派駐東勢鎮的工作人員（這個人承擔開發社區、管理當地服務人員、擔任基金會跟學校等社區單位之間的橋樑等重任）。基金會最初聘於東勢鎮的兩位工作人員之一，由於發現無法兼顧家庭與

工作而去職。另一位為未婚女性，則由於人生經驗的限制，而跟課後照顧人員（全為二度就業媽媽）及學校方面欠缺溝通基礎。基金會一直嘗試說服某位能幹的課後照顧人員出來擔當大任；這是基金會用人的基本模式，亦即從在地服務者中選擇基金會派駐當地的管理者，但是這個辦法在東勢就是行不通，這位課後照顧人員始終不同意。寫作此文時，筆者詢問她何以拒絕，她回答：由於家庭因素而無法全心投入，因為她不僅有小孩，還要跟妯娌輪流侍奉公婆。可是，婉如基金會在其餘那麼多縣市那麼多地方，都找得到人，這些女性也有家庭，有小孩，為什麼她們可以，而唯一的客家地區東勢鎮的女性就不行？說到照顧小孩，甚至有時煮晚餐，別的地區工作人員的先生都肯幫忙，為什麼客家先生就不肯？再說公婆，這位課照人員還年輕，公婆必不老，卻要妯娌們輪流照顧，拖累多少婦女？這些先生、公婆有沒有想過，他們不讓媳婦出外奮鬥、磨練、出頭，對於家庭／家族經濟及人脈資源的累積，相對於基金會於其他地區所雇用其他族群工作人員的家庭／家族，是多大的損失❶？更堪憂的是，這種態度和生活模式，會傳給下一代，造成女兒作繭自縛，兒子恃寵而嬌，兩者以後視野都不大，將嚴重影響客族的未來發展，並且將使不良的家庭與兩性關係一代一代傳遞下去。所有這些，跟張維安教授於多年前就族群、學歷、職位、薪資、家人態度等因素對女性所做的交叉分析研究結果，完全吻合。張教授發現，客家女性受教育程度相對而言比較高，職位

與薪資卻比外省和河洛族群女性低，這是因為她們相對於其他族群女性，受到較強的男主女從家庭觀念束縛，必須優先承擔家務育兒、侍奉公婆之性別角色所致（張維安，1994）。婉如基金會台中區主任林淑慧對東勢找不到工作人員頗感無奈，她說：「客家女人具有小城堡意識，排外，固守小小的領域，不肯走出去互相幫忙。」這無疑是客族人士，尤其是客族女性，應該加以深切反省的。

2. 婉如基金會在東勢遭遇的第二個困難，是照顧福利服務方案在此難以推動。跟大里市和霧峰鄉同步展開的保母和居家服務（後者為結合對失能者的照顧及對一般家庭的家事服務）兩個方案，在東勢完全推展不動。這情形跟其餘地區不一樣，在撤離東勢後，於2002年5月，各方案在台中區（台中縣大里、霧峰及台中市部分區域）的實施狀況為：

表六：2002年5月彭婉如基金會台中區各項照顧福利服務方案就業/服務統計表

	就業婦女數	開辦學校	服務學童／嬰幼兒 ／失能者／家庭數
社區課後照顧系統	105	15（於大里及霧峰）	1421
社區保母系統	126		222
社區居家服務系統	55		155
總計	286	15	1798

以上數字或許不甚可觀，但是，最重要的是，它會繼續累積¹⁰；婉如基金會把社區照顧福利服務系統看做社區的基礎工程，它需要的是永續發展，而一旦停了，一個社區就失去藉此型塑互助共享的「社區大家庭」的機會。至於婉如基金會在費了那麼大力氣之後，為何終究還是失去跟東勢人一起打拼建立照顧福利服務體系的機會？台中區淑慧主任認為原因有二：

- (1) 東勢人勤儉，凡事都自己來，因此照顧服務沒有市場。這又跟東勢人的家庭型態有關，多為婆媳同住，家庭關係緊密，婦女沒有意願或不被允許出門，連過個東豐橋到豐原市服務都不願意。
- (2) 東勢地處台中縣較偏遠的山區¹¹，又是唯一的客家地區，發展性本來就比較小，而且離基金會台中辦公室（設於大里市）較遠，支援不易。

這使筆者想起，打前鋒開發婉如基金會災區服務的前執行長張雅惠曾多次拿東勢跟大里比較，總是盛讚東勢客家婦女做事「liu-liah（河洛語，利落之意）」。同樣地，指導輔導專業志工及學生到災區課後照顧學校協助達半年之久的鄔佩麗教授，也說東勢的媽媽老師們雖然經歷大地震，卻保持沉靜，因此她對她們採取「教導她們如何輔導小孩」的方式；相較之下，她說大里的媽媽老師和小孩們比較躁動不安，因此她要學生組隊直接輔導適應不良的小孩。但是，兩年以後，兩地的發展卻完全逆轉。由此我們看到：（一）客家族群居住地及人口

數層面的弱勢；（二）客家人「勤儉、凡事自己來」、「家庭關係緊密」以及因之而來的「沉靜」等等優良傳統特質，於今日社會可能稍嫌太過，以致妨礙社群大我網絡的發展。

四、檢討與建議

於本文結尾，筆者擬嘗試進行檢討與建議。

對於婉如基金會的建議或自省為（一）要牢記東勢的失敗經驗，以及因此而得的對於客家族群的了解；（二）從這項了解中可知，以後如果再有機會經營客族地區，應著重進行社區結盟，推動社區結社與自治，並須為此而作仔細的規劃，務求突破客族家庭／家族／女性的「小城堡意識」，代之以寬闊的社區關懷及參與。

對於我客族的建議是（一）應適度順應時代趨勢，調整家庭關係與兩性角色；（二）應推動社區意識的覺醒，突破狹隘的家族主義；（三）為了客家語言文化的傳承，有必要爭取具有高度客家社群認同意識者擔任客族聚居地區之國中小校長；（四）推動成立公共托教體系，以便經由國小和公益性質之托教體系，於小孩成長的關鍵時刻進行客家文化的傳承工作（按：營利的托兒所、幼稚園、安親班必然著重優勢語言的培養，勢必輕視弱勢、不具競爭力的客語）。

對於國家或政府，筆者的建議則是（一）優先於客家地區推動建立非營利公共托教體系，並遴選客家文化認同意識較高者擔任客家地區國中小校長，並將客家文化的傳承直接納入國中小及公共托教體系之常態活動中；（二）全國客家事務的最高行政機關行政院客委會，應致力於推動兩性平等意識及女性

自主意識的覺醒，因為這不僅關係著客族女性的權益，更是攸關著客族的未來發展。

註 釋

1. 陳水扁總統於競選時提出兩套福利政策，一為「三三三政策」，是現金給付方案，包括幼兒免費醫療、老人年金及青年安家貸款；另一套福利政策即是「五五五政策」，是普及化直接服務方案，具體內涵即婉如基金會所推動的五項社區照顧福利服務。
2. 見2002年5月21日各報相關報導，例如自由時報報導：游揆說……陳總統非常重視社會福利，競選時提出的「三三三福利政策」，目前已大致落實，而「五五五社區照顧方案」，是行政院接下來的努力目標。「五五五」包括：零到三歲的社區保母照顧支持系統、三到六歲的社區自治幼兒園、六到十二歲的學童課後照顧、六到十八歲的兒少認輔支持系統，以及社區居家服務支持系統。他也強調，在行政院의六年國家發展計畫中，其中一項重點就是「新故鄉社區營造計畫」，該計畫已把社區照顧系統納入當中。游揆並認為，社區是人民生活的基本領域、國家的縮影，如果社區健全，國家就健全，民眾命運共同體的感覺也會越來越強。
3. 此書（劉毓秀主編，1997，女書）是台灣各大學女教授與女研究生所組成的婦女運動與婦女研究團體「女學會」的團隊工作成果，書中明確提出「照顧工作是國家與社會的責任」之論點，成為日後婉如基金會設計並推動社區照顧福利服務支持系統之理念藍本。
4. 新社河階群為臺灣中部的河階地形，位於大甲溪中游西南側，行政區域跨越臺中市新社區、石岡區及豐原區東端一小部分，由十三個河階組成，地質、地形及生態環境頗具多樣性。大甲溪上游原本是由東向西流，但到天冷附近，突然以90度大轉彎向北流，到達東勢又以90度大轉彎向西流。由於大甲溪侵蝕、沖積與搬運作用極為強盛，形成今日的「新社河階群」。
(以上說明取自維基百科)

5. 霧峰鄉光正國小校長於去年（2001）年底的一段陳訴，生動說明了為何鄉下迫切需要公共托育。在座落於農田與村落之間的光正國小校園裡，校長向筆者解釋：他的學校裡的小孩很需要婉如基金會提供的服務，因為孩子們的家長「很多是從事建築業的——不是建築公司老闆，而是模板工人——他們到處到工地去做模板，每天回來都天黑了。」
6. 熱心保存客家語言及文化的徐登志老師，本來是很有野心的，熱切地談論她將一步步規劃培訓這些客家婦女，然後經由她們而影響下一代。但是，沒想到就在這當兒，她的先生，也就是一向大力支持婉如基金會課後照顧方案的東勢國小蘇永松訓導主任，卻意外發現罹患惡性肝癌。徐老師因此暫時縮小她的計畫，僅進行了六堂課。等到蘇主任過世後，徐老師回過頭來想繼續幫助課後照顧班時，卻發現婉如基金會已經撤離東勢鎮。徐老師曾經十分惋惜地跟筆者訴說此事；筆者知道這位努力不懈的社區工作者，及客家文化保存運動者，同時喪失了許多東西——跟她志同道合的先生、她先生素來不遺餘力支持的課後照顧班，以及她的培訓東勢婦女、教育新生代的夢想。而筆者反顧自己，發現也跟徐老師一樣同時喪失了許多東西——東勢學童課後照顧的實施、支持我們的蘇主任，以及跟徐老師一起為保存、發揚東勢客家文化而打拼的熱望。
7. 筆者於2002年6月21日「客家公共政策研討會」發表本論文時，評論人徐登志（時任東勢鎮下文化學會總幹事）回應表示筆者此說屬實。徐登志評論請見張維安編輯《客家公共政策研討會論文集》（2002，行政院客家委員會出版），頁155-158。
8. 議員或立法委員的干預是很能發揮恫嚇作用的，因為他們屢屢在議會，甚至立法院，對教育單位提出質詢，有些校長因此受縣市政府政風室調查，台南市一位校長甚至因此受調查局調查。

9. 婉如基金會工作人員往往「呷好鬥相報」，有找小姑、妯娌加入的，也有邀請鄰居好友加入的。
10. 婉如基金會在台中地區辦理的保母和居家兩個方案到現在都持續進行。根據婉如基金會2013年統計資料，台中辦公室承辦的台中市第1區及第6區社區保母系統共有843位保母，該年年底照顧2,068位嬰幼兒；居家方案（家事服務及高齡者照顧）人員有573位，該年年底服務2,519個家庭。此外還增加了坐月子方案，共有69位月子保母，該年全年服務總數為554對母親及嬰兒（月子保母對每一對母親及嬰兒僅提供一個月照顧，即俗稱的做月子）。課後照顧方案於2005年因受營利業者勢力阻撓而全面退出第一線服務；所辦理的各地課後照顧班大多數停辦，少部分轉由課後照顧媽媽團隊接辦，但後者也因孤立無援而逐漸退出，現在（2015年）僅剩少數學校還以婉如基金會當初設計的模式辦理。
11. 按：一般慣於將台中縣分為三部分，即所謂山區、海區、屯區。

參考書目

- 女性學學會（1997），劉毓秀編，《女性、國家、照顧工作》，253-277。台北：女書。
- 張維安（1994），〈客家婦女地位：以閩南族群為對照的分析〉，收於《客家文化研討會論文集》244-247頁。

同村協力育兒的第一步

高雄五甲社區自治幼兒園

陳珮雯、黃惠如

* 陳珮雯，現任《親子天下Baby》季刊主編；黃惠如，現任《康健雜誌》總編輯。

編者按：行政院婦女權益促進委員會（現名「行政院性別平等會」）為了實踐幼兒園公共化，卻礙於公立幼兒園政府負擔過大、無法擴增，而於2004年起推動成立三所社區自治幼兒園，並預計於2006年起擴大實施。此計畫雖然後來受阻而中斷，卻激發教育部進行「友善教保園所實施計畫」；後者成為2011年通過的兒童及少年福利及權益保障法第九條所規定之「非營利幼兒園」的前身。教育部目前正執行2015-2018年「推動非營利幼兒園實施方案」，預計在這幾年間於全國各縣市設置100所非營利幼兒園。

非營利幼兒園是否能夠為托育公共化提供可行的途徑？又是否能夠幫助台灣解除超低生育率危機？這端看我們是否能夠不忘非營利幼兒園概念的初衷。因此，在各級政府結合社會力量大力推廣非營利幼兒園的今天，我們有必要回頭去仔細看看非營利幼兒園的開路先鋒——五甲社區自治幼兒園。

社區實踐——高雄五甲社區自治幼兒園

——讓媽媽敢生第三個孩子

文／陳珮雯

平價收費，高品質學習環境，學生多到得排候補。全台唯一「公、民共辦」的幼兒園如何打造「同村共養」的文化，讓媽媽們放心再添寶寶，讓養兒育女成為社區的責任？

「平價、優質、公共托育，讓我樂婚、願生、能養。」這是五甲幼兒園的願景。在五甲幼兒園內遇見的媽媽，不是肚子裡懷著老二，就是家裡還有個幼兒，「我正在考慮要不要生第三個？」一位前來接孩子放學的媽媽說。

少子化的今天，為什麼五甲的婦女願意一胎接一胎的生？「因為在這裡養孩子很快樂！」這位曾經從事幼教的媽媽，老

大即將上小學，她和幾個社區的媽媽們正討論著「同村共養」的計畫：孩子以後不上安親班，放學後可以輪流在不同的家庭裡寫作業。除了孩子可以接續著從小到大的玩伴友誼，媽媽們也有喘息的餘地。

在五甲社區，鄰里就是媽媽育兒的後勤部隊，營造出「同村共養」氛圍的推手是五甲幼兒園園長簡瑞連。五年前，她接下彭婉如基金會創立台灣第一所「公、民共辦」幼兒園的計畫，來到五甲幼兒園百餘坪的預定地，「簡直像一間大公廁。」

整地蓋房、申請立案，花了一年的時間，五甲幼兒園在2006年招生。招生說明會上，簡瑞連開宗明義告訴家長：「五甲的文化是跨階級共享，我們園裡會有不少弱勢的孩子，希望幼兒園成為社區的家庭支持系統。」

不定期由家長會舉辦的跳蚤市場，義賣所得全數成為弱勢家庭的急難救助金。五甲幼兒園的學生家長，有醫生、老師、勞工，不論家庭背景，「每個孩子在五甲都會被公平對待」五甲幼兒園社區自治委員會家長代表吉惠芳說。

在五甲，有少數幼兒園才存在的家長會。家長的功能不只是敦促老師該教什麼，更重要的是社區參與，提供社區家庭支持與關懷。在家長手冊中，除了作息、課程與菜單，還羅列了「家長可做哪些事？」包括加入社區服務志工、參與並協力辦理園內及社區活動。

五甲的家長也可以參與園內的教學活動，將自己的專長在課堂中與孩子分享：示範泡茶、教唱越南兒歌、自製水果沙拉。對園所的教保服務有想法，可以在每兩個月的家長會會議

中提出，再由家長會代表提報「五甲社區自治委員會」討論、共決。

「公、民共辦」的核心精神就是社區自治委員會，園區內孩子的教育與照顧方向，透過委員會成員的民主參與機制共議共決。有家長認為，美語很重要；那麼，委員會一起開會討論，找出最適合幼兒的美語學習模式，形成現有的遊戲、生活融入美語課程。

為了讓教保決策符合幼教專業、滿足家長需求、結合社區發展，委員會成員必須包括社區代表、園所代表、幼教學者及家長。有些教保服務需要政府支持，所以，委員會也需要主管機關代表。

最近，五甲社區自治委員會正計畫開設分園。每次新學期招生，候補名額多達六十位，家長希望園所能夠擴班。於是，社區代表協助找地、主管機關代表幫忙處理行政程序。簡瑞連說：「在五甲，育兒不只是父母的事，而是整個社區的責任。」

（原載《親子天下》2011年4月號）

五甲幼兒園的特色

五甲幼兒園目前是台灣唯一一所「公、民共辦」的幼兒園，由高雄市政府主辦，彭婉如基金會承辦。

沒有高牆的幼兒園

強調與社區融合的五甲幼兒園，以矮籬圈地，沒有高牆阻擋，是希望家長隨時都能看顧孩子。園內生態區的植物，也都由社區家長種植、維護。

落實生活教育

幼兒園的課程緊密結合社區生活。為了讓孩子認識自己居住的環境，老師會規劃社區藏寶圖主題課程，帶著孩子探訪社區，在公園跟社區阿公阿嬤一起玩遊戲，參觀7-ELEVEN、雜貨店。走訪社區後，園內的美術課程即讓孩子共同創作街道馬路圖，並讓孩子組成小小清潔隊，進行社區清潔。

多元文化價值的傳遞

社區內有許多移民母親，母親節活動是邀請媽媽們穿著故鄉傳統服飾入園。孩子以國語、台語、客語、越南語、印尼語、英語等各國語言向媽媽說：「媽媽，我愛您！」

五甲社區自治幼兒園在地、平價

——厝邊情帶大社區的孩子

文／黃惠如

在這裡，注重生活教育，而且幫忙帶大弱勢的孩子，每個人都可以為社區付出。

看到五甲自治幼兒園的介紹詞「非營利、平價、社區化」，看不出有什麼特別，直到走進幼兒園才知道，一家幼兒園能實踐「非營利、平價、社區化」，本身就是奇蹟。夏天的高雄，鳳凰花還開著，本週剛好是開學週，毫不意外，兩個失了魂的娃娃一直哭著找媽媽，主任黃雅雪抱著安撫。一走入教室，小朋友正要吃中飯，景象就令人意外。無論大中小班，小朋友魚貫地排隊自行打菜，他們自己決定要吃多少、要吃什麼，今天有一道菜是炒胡蘿蔔，沒看到任何一個小孩避開不吃。園方不怕孩子打菜浪費時間，也不怕他們弄髒環境，為了是要孩子從小學會自己負責，也要他們訓練小肌肉發展。接下來的景象，更令人驚奇。年紀大一點、其實也才只是3歲的舊生主動餵新生吃飯，原本想媽媽的小娃娃也乖乖地被餵，一口一口吃完碗中的飯菜。這裡雖然有依年齡分班，但區分不像一般幼稚園嚴格，希望混齡教學，大朋友幫忙小朋友，也能成為小朋友的榜樣。其實我們錯過早晨的清潔工作。小朋友每天一來教室都得要掃地、拖地、擦桌子，為學校疊衛生紙，一起為環境努力。

沒有固定教材，生活就是課程

除了每天例行的整理環境、戶外活動外，隨機發生的事件

就是絕佳教材。例如，上學期一隻小白雞誤跑進幼兒園了，引起孩子們一陣騷動，全體小朋友共同討論，決定要養牠。小朋友還要分配餵養、掃雞糞等工作，還一起動手蓋了一個雞寮。隨著小雞愈來愈大，天一亮就咕咕叫，吵到鄰居去投訴，警察來幼兒園關切，小朋友又開始討論怎麼解決，有人想讓雞戴上狗的口罩，也有人想出，將雞養在地下室，雞就不會天一亮咕咕叫（真聰明）。後來，大家決定要送小雞到派出所，由警察送還給主人，大家還舉辦了歡送會，小朋友對雞說「你要離開了，以後你要乖乖的，」一群小朋友浩浩蕩蕩送雞到派出所，派出所員警當然先聯繫過，假裝收留小白雞，後來有一位農場主人看到此小人隊伍最後成為白雞的主人。從「小白雞」事件，孩子學到負責、生命教育和社區議題。

這家幼兒園一星期裡還有一天「社區走訪」的課程，老師帶著小朋友走進社區，成為社區的一份子。某次，他們到涼亭，看到有些老人家下象棋，有些行動不便的老人被外籍看護工推來曬太陽，老師主動叫「阿公、阿嬤」，帶領孩子和老人家親近，後來孩子幫社區老人家按摩、捶背，或是和老人家下棋，阿公阿嬤們開心得不得了。回家後，家長也驚喜地發現，小朋友會主動幫家裡的阿公、阿嬤捶背了。

認識別人、尊重差異又怎麼教？當然還是從生活裡。

某次去社區走訪，看到流浪狗，同學就笑一名叫曼容的小朋友說「妳好像流浪狗」，因為曼容身體不好，總是穿很多衣服，自己又神經大條，常穿得層層疊疊又歪歪斜斜。曼容心裡非常在意，於是老師特地開了一堂課，和小朋友討論什麼是流浪狗，為什麼會有流浪狗，而且，當我們說人家是流浪狗時，

別人會有什麼感覺？曼容後來才釋懷。家長吉惠芳講到這件事，激動得掉眼淚。吉惠芳會這麼激動其來有自。因為她原本也迷信孩子應該全腦開發、不輸在起跑點，幫曼容選擇一家離家近、課程安排豐富的幼稚園，曼容每天背著沉重的書包、黑著眼圈回家，才兩個星期，就開始恐懼上學。媽媽曾去向園方反應，園方說，有些家長還嫌功課不夠多吶。這樣的課程讓曼容、惠芳付出很大的代價，曼容感冒整整半年都沒好，請假天數比上課多。某天惠芳去學校偷看，發現老師改作業一個小時頭都沒抬，更不用講照顧小孩，當下她就決定轉學。轉到五甲幼兒園後，曼容的身體漸漸好轉，這裡沒有寫字背誦課程而全部從玩中學、學中玩，吸引曼容每天雀躍上學。可是家中還是有長輩不認同惠芳的選擇。但曼容上國小後，更驗證了惠芳的選擇正確。曼容上小學後，雖然字寫得歪七扭八，但不到10週就能趕上同學，也樂在學習。

弱勢家庭都能照顧到

這樣的幼兒園，竟然還能做到平價。五甲社區自治幼兒園每班配置兩個老師，並給幼教老師高於市場行情2~3成的薪水，很多人以為這樣有理念、有師資的幼兒園，一定高價取向，殊不知這裡每個月學費約六千元，比鳳山市附近的幼稚園少了兩千左右，而且他們還收托14%的弱勢兒童，雖然每年因此多了5、60萬的支出，結果雖未有盈餘，但已能打平。不能有盈餘，卻非做不可。簡瑞連園長講到，某個小朋友的爸爸吸毒無業，媽媽是大陸籍，因為他們收托這個小孩，讓這大陸籍的媽媽能找個餐飲工作，讓一個家得以生存。投入社區更是五甲社區自

治幼兒園另一個堅持。其實家長都是社區裡的人，家長成立了自治委員會，除了關心園務，同時也關心社區裡同是家長的人。有個家長是外籍新娘一個人沒親沒戚在台灣，還被丈夫家暴，後來她懷孕預產期接近農曆年，原本園長擔心沒人照顧，沒想到擔任家長會副會長的吉惠芳煮了蔴油雞去看她，幫她打掃家裡，每天也去接小孩來上學。

吉惠芳看來就像一般的中產階級，她坦言說，依她的個性，捐錢很願意，但要她走出來做公益，會覺得很不自在，但因為孩子在幼兒園受益很多，所以她很願意付出，對孩子也是一種示範。另一個家長因為受傷住院十天，前會長簡玉鈴也帶小朋友回家吃飯、洗澡，和自己的孩子一樣對待。因為社區就像一個大家庭，大家庭就不缺一雙碗筷。去年家長會發起跳蚤市場，吉惠芳賣手工香皂、園方的廚師阿姨做泡菜，大家都拿舊物來賣，募得一萬多元，當下成立急難互助基金。沒想到這筆錢馬上派上用場。一名有3個小孩的家長肝癌住院，家長會帶了一筆小心意去探病，當場太太又把這筆錢捐出來，認為還有人比他們更需要。後來爸爸常進出醫院，每次精神好時就會來幼兒園走走，看看有沒有電燈壞掉，幫忙修水電。

只是一家幼兒園，就能讓善意往最需要的地方前進，不是奇蹟是什麼？

（原載《康健雜誌》142期）

劉毓秀的故事

製造機會勞動老人家，才是新孝道

李瑟

* 李瑟，現任《康健雜誌》社長

台大外文系教授劉毓秀1980年代起投入婦女運動，體認到如果把權力輸送到家庭主婦手上，將她們轉變為托育和照顧人員，就能以一種「照顧」的眼光來施政，因為照顧好社區的小孩與老人，社會就會穩定。

1996年起，她幾乎年年去北歐取經，體認北歐長期照顧模式經驗，可用以紓解台灣急速高齡化面臨的問題，例如健康促進老人活躍的生活型態，壓縮失能時間，且儘量在地老化（住在自己家裡，又有鄰里互助網絡），直到最後不得已才入住養護機構。並發展彈性、平民、普及的居家服務員制度，依需求每日到府照顧一次或數次。以多元化策略減少重癱與過度依賴外勞、因應大部分老人其實喜歡留在自己家中老下去的實況，以解決父母兒女的金錢負擔、互相歉疚感，以及政府健保與財政的負擔、東南亞國家未來可能停止輸入外勞的困窘。

同時間，劉毓秀也是個中年兒女，老爸91歲，老媽82歲，她與兄弟姐妹討論出一個鼓勵長輩獨立的照顧策略，讓長輩延續獨立生活技能、快樂人際關係，減少生病風險並延後失能。

所以他們為父母換住有電梯的住宅，靠近她與弟弟家附近，斜對面就是老人活動中心，菜市場、學校操場也在附近，方便父母自己買菜、簡單開伙，中年兒女可以隨時去探望父母，假日則相約一起穿漂亮、逛街、吃館子、談天說笑。

並且溝通兩老對人生要怎麼過的看法。例如爸爸是個興致高的人，晚上十點還出門買晚報、吃吃速食店、欣賞熙來攘往的人群，但媽媽就緊張了，打電話給劉毓秀抱怨「那麼晚了你爸又跑出去了」，她請媽媽抱著「多活一天都是撿到」的豁達心情，不要限制他、嘮叨他，他自由自在、開開心心最重要。

要健康老化，不要變成疾病化

她也打探發現早上有人在教拉筋功，就拖了媽媽去上課，幾次之後媽媽跟同學相熟，變成每天早上的運動也是跟朋友晤面，自行開心前往。

這樣每天走路與拉筋，有了報償，有一天媽媽在路邊等過馬路，有輛車竟對著她歪過來，幸好平常有運動，反應快，媽媽本能地用手一推那車，後座力使人朝反向彈開，只有三根腳趾被壓到骨折，因骨質夠，靜養幾個月就恢復活動自如，沒開刀、沒住院、沒開藥不說，醫生甚至連鈣片也不給，原因是老媽沒有骨質疏鬆。「要不是常運動、根基好，現在還躺在醫院裡就糟了。」子女們以那次意外推論，若是一般老人可能就會全身倒地被車子輾過，而造成多處骨骼及內臟傷害。

她還鼓勵爸媽能做的事盡量自己做，但另外請了彭婉如基金會的居家服務員每週來父母家半天，做完老人家做不來的、爬上爬下的、粗重的家事與清潔，每月開銷4400元，擺脫別人家依賴外勞24小時綁在一起且每月兩萬多元的負擔。

相對於一般子女不讓長輩做事，比如子女代填所有表格、僱外勞餵吃飯、陪散步……，劉毓秀家顯得很與眾不同，以致於有一天，社區管理員看到劉老爸去超市買米抬回家，就打電話給她說「妳太不孝了」。劉毓秀卻說「這才是新時代的孝順之道」，讓爸爸有機會出門不要宅在家裡，且訓練肌力。「我覺得大家要有預防觀念，提供父母保存生活技能與體力不退化的照顧，而不要等重癱了才來談照顧臥床。」

其他「不孝順」的事例，還包括她只帶爸媽看初診，以後複診就要他們自己去，訓練他們坐車、花錢、算錢、找錢、跟

醫生訴說狀況、互相討論，因為她發現「每次只要有子女出現在診間，醫生就只對著女子說話，好像老人家是多餘的人。」她不願父母失去社會溝通能力，與社會沒有連結，久了容易孤立、退化、憂鬱。

這些處心積慮其實源自父母定期健檢，長年用心維持正常血壓、血糖、膽固醇等數值，全家人預知父母會長壽，那就要想辦法建立父母活躍、自主的能力與體力，才不致變成「失能臥床的長壽」。

「一直想保護長輩，不讓他們做他們本來可以做的事，能力就喪失了。我們平常心，他們才能長長久久延續平常生活，」劉毓秀說。

如果健康能幹又快樂的老人家佔多數，那就不需要那麼多的外勞推輪椅，而多用本地的居服員代做難事來彌補；而愈多人使用，讓居服員收入變多，就會有愈多人投入居服事業，形成自助加共助的普及模式，這是劉毓秀的盤算。

（原載《康健雜誌》2013年10月第179期，頁114-115）

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^①，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^②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④。

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——協議訂定期限改善、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縣市委員會對於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，以及高效率的治理，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。

家長心聲： 我要非營利幼兒園！

托育政策催生聯盟

托育政策催生聯盟團體代表：

劉毓秀／托育政策催生聯盟召集人

張烽益／台灣勞工陣線

謝國清／全國家長團體聯盟

李雯莉／全國教保產業工會

覃玉蓉／婦女新知基金會

編者按：托育政策催生聯盟於2014年針對年底的九合一選舉，推動廣設非營利幼兒園系列行動。先於父親節發起「救生育、救孩子、救未來——我要非營利幼兒園」連署行動，得到全國2522人及24個團體，以及28位縣市長候選人，給予連署響應。連署民眾反應熱烈，不僅熱切表達心聲，也針對幼兒園問題提出犀利的觀察和剴切的針砭，值得提供給當政者、主管者和社會作為改革幼兒園制度之參考。托育政策催生聯盟將這些民眾的心聲加以分門別類，萃取精華，編織成為底下這篇聲明，於選前舉行的記者會中公布，藉以呼籲民眾用選票支持承諾廣設非營利幼兒園的縣市長候選人。選舉結果顯示，這些承諾者中有13位當選為現任直轄市及縣市長。接下去，是否能讓這些當選者履行承諾，則有待托育政策催生聯盟和社會大眾持續發揮督策之力。

前言

托育政策催生聯盟於2014年88節發起「救生育、救孩子、救未來——我要非營利幼兒園」連署行動。截至目前，連署行動共獲得全國2522人及24個團體響應，以及28位高人氣縣市長候選人的承諾。在今天的記者會中，本聯盟要傳達連署民眾的心聲，並公布「友善托育候選人名單」，呼籲選民把票投給友善托育候選人，並說明何以這一票足以救台灣！

一、民眾的心聲

我的孩子快三歲了……好不容易熬過費用過高的保母費，才知幼兒園才是最大考驗！……公托因為時間不合而無法考慮！問了六間，找了價錢算最低且距離接送最便利的私立學校就讀，卻發現學校的辦學理念不好，學校以營利為主！學生招

生無名額限制，有多少收多少，師資比卻不合規定，老師也清楚知道問題，但卻只能睜一隻眼閉一眼，學校環境也是大馬路上連兩棟透天厝打通改建，戶外遊戲空間卻很狹隘，幾乎都在室內活動！

我不奢望我的孩子目前或往後這3~4年可以享受到這樣的（指非營利幼兒園）政府德政，但為了其他一樣同處境的家長和孩子，這是必須出來發聲的！要提升生育，卻不先加強鞏固幼兒等等政策，讓人只能搖搖頭，感嘆著高物價帶來的生育恐懼！（新竹縣寶山鄉林小姐）

1-1 公幼看得到吃不到

林小姐說「公托因為時間不合而無法考慮」。除此之外，民眾也指出公幼的其他缺點：「不普及」、「難進去」、「吃不到」、「超難抽的到」、「根本排不到」、「距離較遠」……以及不收較小的小孩。

公幼是政府投入最多經費和資源的幼兒園模式，但卻由於政策規劃不當，造成「既患寡又患不均」，服務時間、收托幼兒年齡也與家長需求脫節，因此招致民眾抱怨連連，顯示政府幾十年來的公幼政策非常失敗。

1-2 私幼昂貴、價值偏差、品質無保障

公幼患寡又患不均，導致台灣幼兒園公、私比（3:7）嚴重失衡，加劇家長、幼兒、幼保老師的痛苦指數。民眾對私幼抱怨最多的項目是收費：「真的很貴」、「貴的離譜」、「真的負擔很大」、「負擔實在太大」、「負擔不起」、「真的很

為難」、「是經濟上很大的壓力」、「光靠爸爸一個人的薪水根本讀不起私幼」、「收費不透明，夾雜各項名目的支出，真是讓家長負擔很重」、「真的負擔不起雙份的私幼學費」、「（送托兩個小孩）簡直比普通上班族的月薪還高」。顯示私幼比例過高、收費昂貴，是造成低生育率的主要因素。

私幼以營利為目的，導致人員待遇低落，人才流失，影響品質。新北板橋的曾小姐從私幼退下來當全職媽媽，她從自身經驗中「了解許多營利幼兒園的狀態，私立幼兒園教師流動的狀況」。在高雄市區擔任私幼教保員的劉小姐說：「我想要我的努力與付出可以得到相同的工資，而不是廉價勞工」。

為了提高獲利，師生比、場所等項目也往往違法。新竹縣寶山鄉林小姐指出，小孩就讀的私幼「學生招生無名額限制，有多少收多少，師資比卻不合規定，老師也清楚知道問題，但卻只能睜一隻眼閉一眼，學校環境也是大馬路上連兩棟透天厝打通改建，戶外遊戲空間卻很狹隘，幾乎都在室內活動！」聽來令人駭異，卻也是國人熟悉的常態！

營利造成價值觀的偏差，和教育內容的偏失。新北土城徐小姐說：「我是私幼老師，老闆真的以營利為目的，不在乎教育」。家長也感覺不對勁，新竹縣寶山鄉林小姐就說，小孩讀的私幼「辦學理念不好，學校以營利為主！」。

新北板橋謝小姐：「不希望小孩走的是功利主義的那套、才藝、數學、珠心算只是為了成為一個會考試的人」，但苦無出路，因此想過要組爸媽互助團體。幼保體系畢業、家住彰化田尾的全職媽媽游小姐，也說她「一直很不能認同過度包裝及重視智能發展的幼教園所環境」。但是，家長卻普遍受此環境

影響，以致嘉義市中學老師方小姐發出警語：「家長總是認為花多點錢讓孩子贏在起跑點，但他們忽略孩子的發展」。

以上民眾心聲顯示，私幼比例偏高，造成幼兒、家長、幼保老師的三輸。整個社會也是輸方，自食少子女化的惡果，以及隨之而來的急速高齡化。

二、民眾呼救：

「政府提升生育率要從對的地方下手！」

2-1 生育恐懼症與民怨土石流

屏東縣來義鄉歐小姐說，「我是猶豫是否生第二胎的媽媽，因為照顧及教育費用問題不敢再生。」台北市陳小姐說，「經濟的壓力讓我非常擔心小孩的未來，幾乎身邊的人都不敢生第二個了！」民眾心聲中類似的表達非常多，連男士也不例外，桃園市董先生就憂心忡忡：「結婚三年多還不敢生小孩。」這些意見代表了育齡男女的普遍心聲，說明照顧及教育費用高昂，使國人不敢生第二胎，甚至連一個也不敢，難怪生育率徘徊在1（即平均每位女性一輩子只生一個小孩）上下，人口在折半中。

然而，生育的願望是天賦的，不敢生造成的民怨與時日增。台北市陳小姐說，「我已經步入三十歲，身邊一堆朋友都是中國、台灣往返飛行。我們都已婚，但這樣的狀況要怎麼生養？中華民國政府叫青年出去賺比較高的薪水，實際上在性別、政治、經濟，各種條件都不利於育兒，把青年趕出去，怎麼可能會有於改善人口結構？」也住在台北市的林小姐氣憤

地說，「當家長自立自強，決心出面來推翻『營利』幼兒園時，人民對政府失去信任時，結果會是如何呢？我想，只會引來更多的不滿與仇富！請政府官員務必深思，因為下一代不是只有你我的問題，也關係未來2300萬人民的未來！」這種憤懣，發生在與意識形態無關、極其軟性的托育議題，看著就要形成「民怨土石流」，就像食安問題一樣。當政者和社會上的有識之士萬萬不可忽視。

2-2 政府「要從對的地方下手」！

桃園市董先生說：「結婚三年多還不敢生小孩，希望政府要提升生育率要從對的地方下手！」

民眾紛紛指出什麼是「不對的地方」。屏東市侯先生「反對把教育當生意」的幼托政策。台北市姚小姐也指出，「在少子化年代，小學一間間減班或關閉，但幼兒園卻如貴族學校，家長們要先走過這個金錢的黑洞才能喘口氣進入國教系統」，說明了放任「幼兒園如貴族學校」的營利走向，會使人民「不滿與仇富」。

這些意見，以及關於私幼的眾多抱怨，顯示所謂「五歲幼兒免學費」、補助私幼的政策，用政府補助的杯水，去救高昂費用的車薪，讓家長負擔高額「雜費」，卻偽稱為「免學費」，是無法讓人民有感。此外，行政院消保處抽查全國幼兒園結果顯示有七成以上的幼兒園不合格，然而，教育部讓九成多幼兒園成為幼教券（即五歲免學費）實施對象，這等於是拿政府的錢去幫助不良的園所漂白、穩定招生，發揮反淘汰的作用。更有甚者，一些縣市有樣學樣，往下發放教育券，如此

下去，將堵死台灣的幼托改革與提升生育率之路。

其餘發津貼政策，民意一樣無感。桃園縣楊梅市彭小姐希望「政府鼓勵生育，不是用一胎一萬去給點紅蘿蔔」。高雄市旗山區王小姐指出，「一次性的生育津貼，無法解決持續低落的生育率」。

此外，民眾也清楚說明什麼是「對的地方」，各級政府無疑都應側耳傾聽。

新北中和郭小姐是兩個孫子的阿嬤，她說「現在年輕人賺不到薪水，養家養孩子多得靠父母協助」。新北板橋謝小姐指出，「現在低薪社會，真的需要二人出來打拼。」還在讀大學的台中市黃小姐說，「希望將來我能有勇氣生小孩！所以制度需要改變！」仍然未婚的台北市戴小姐說她「很喜歡小孩，如果養得起的話我想生三個。我很需要平價、優質的教保服務和托嬰托幼服務！」桃園縣楊梅彭小姐「期待擁有友善且讓家長放心的教保服務出現在我們社區裡，讓想回職場的全職媽媽都能放心重回職場，既能增加國家產值，也能成為孩子的榜樣」。這些心聲在在說明新世紀家庭養兒育女有賴雙薪，雙薪有賴好的托育制度，而好的托育制度就是提供平價、優質、社區化、讓家長安心、支持家長就業的服務。

這樣的托育制度從何而來？租屋在台北工作、育兒的楊小姐說：「我們非常需要平價優質的托育服務與政府的支持」，點出了政府的角色。——而這便是「非營利幼兒園」政策的重點，亦即，由政府廣於各地社區提供場地及其他必要資源，委託公益組織以非營利方式辦理幼兒園。

三、推動廣設非營利幼兒園，把票投給友善托育候選人！

此次連署行動所匯集的民眾心聲，點出民瘼何在，解套辦法又何在，無疑可以作為往後政府制定政策的可靠參考。他們明白表示：

非營利幼兒園若能提供平價育兒和合理的工作環境與時間，就是家長與托育人員的雙贏了！（臺北市趙小姐）

我是三寶媽……如果能有社區型的非營利幼兒園，對我來說，會有很大的幫助！（新北中和方小姐）

社區非營利幼兒園將是社區的生命力與活力來源！（新北林口林小姐）

希望非營利幼兒園能在全國普及化，讓大家不再因為生小孩而放棄事業；因為養育小孩而被迫從雙薪變單薪，導致經濟拮据。（新北淡水陳小姐）

我們台灣的每個社區裡，非常需要有非營利幼兒園，不然薪資不漲，物價漲，生小孩是有錢人才敢做的事。（高雄市前鎮區吳小姐）

我很早就知道有非營利幼兒園，就算離家有一段距離也是早早帶我女兒就去報名，沒想到也說太多人申請所以也要抽籤，拜託，可以普及經濟又實惠的幼教服務嗎？這才是有可能提高生育率的辦法！（高雄市鳳山區李小姐）

我不奢望我的孩子目前或往後這3~4年可否享受到這樣的政府德政，但為了其他一樣同處境的家長和孩子，這是必須出來發聲的！

（新竹縣寶山鄉林小姐）

這些聲音明白指出，社區化、平價近便的非營利幼兒園，是家長們——尤其媽媽們——共同期待的。任職公幼的屏東市侯先生也表示，「反對把教育當生意，支持非營利幼兒園彌補公幼不普及的情況！」清楚點出非營利幼兒園是彌補當今公、私嚴重失衡的幼教政策的一帖解藥。

令我們感到欣慰的是，這次連署行動獲得了17縣市共28位高人氣候選人的承諾，他們是：

臺北市：馮光遠（無黨籍），柯文哲（無黨籍）

新北市：游錫堃（民進黨）

臺中市：胡志強（國民黨）、林佳龍（民進黨）

高雄市：陳菊（民進黨）、楊秋興（國民黨）

桃園市：鄭文燦（民進黨）

基隆市：林右昌（民進黨）

新竹市：林智堅（民進黨）、蔡仁堅（無黨籍）

苗栗縣：吳宜臻（民進黨）、江明修（無黨籍）

南投縣：李文忠（民進黨）

彰化縣：魏明谷（民進黨）、黃文玲（無黨籍）

雲林縣：李進勇（民進黨）、張麗善（國民黨）

嘉義市：陳以真（國民黨）、林詩涵（人民民主陣線）

屏東縣：潘孟安（民進黨）、簡太郎（國民黨）

宜蘭縣：林聰賢（民進黨）、邱淑媿（國民黨）

臺東縣：劉權豪（民進黨）

澎湖縣：陳光復（民進黨）

連江縣：楊綏生（國民黨）、劉增應（國民黨）

我們將以上候選人列入「友善托育候選人」名單，呼籲選民朋友們：為了家庭和子女的福祉，為了提升女性的權益，也為了國家和社會的未來，讓我們將手中的一票投給「友善托育候選人」！讓我們響應台北市王先生的決心：「我只有一票，但是誰支持公共托育，我就投給誰！」

在食安風暴席捲台灣，人心惶惶，不知何去何從的今天，讓我們相信：願意身體力行支持公共托育、公共利益，為民清除幼托毒油的候選人，就是能夠將台灣社會帶到光亮的明天的領導者。只要我們每一個人都用這個原則在今年選舉中投下一票，台灣22縣市中，立刻就有17位這樣的縣市長！

台灣的頭家們，改變台灣，就在這一票！

聯盟將針對各縣市相關預算編列、非營利幼兒園設置進度、公共幼兒園（包括非營利園）與營利幼兒園收托幼兒人數比例消長，進行監測與分析，並適時公告周知，以發揮督策作用。

社區大家庭的整體照顧

托育、長照、女性就業三合一政策

新境界文教基金會智庫性別小組、普及照顧政策聯盟

劉毓秀、王品、林綠紅 執筆

前言：解決低生育率、長照困境、女性生涯危機 需要新思維

近年來，紛擾分裂的台灣社會逐漸達成了一個共識：我們正面臨著的少子女化和高齡化困境，已經達到「國家安全問題」的程度。此外，我們也逐漸共同意識到，政府和社會對此一籌莫展！

讓我們稍作回顧。多年前首先露臉的，是少子女化問題。但是，政黨輪來替去，並未能把握時機扭轉少子女化趨勢。

晚近幾年間越來越多人相繼面對的，則是自家長輩的棘手照顧問題。同時，整個社會即將面對的高齡化嚴峻陡坡，也開始對我們露出其猙獰面目。同樣的，我們找不出對策。

在這當兒，青年貧窮有如海嘯襲來，挾帶著世代正義的怒嘯，令整個社會幾乎束手無策，議論紛紛，開始了解到少子女化是因為青年低薪、失業，窮得無法（多）生養小孩。這樣下去，接著大家想到的問題是如何改善青年貧窮，然後一樣議論紛紛，莫衷一是。

我國社會視野的上述脈絡，有著根本的盲點，沒有看到所有前述棘手問題，輻輳於另一個大家未曾多加注意的因素，那就是女性。著名女性主義學者Hernes於二十年前就已經指出，「女性作為有酬與無酬照顧者、主要的高齡人口、越來越不情願的生育者，站到了人口難題的中心點上，因而成為經建政策的中心考量」。我國遲遲未能了解女性已成「人口難題的中心點」，至今未曾以此作為經建政策的考量，遑論「中心考量」，以致使女性困境成為社會困境的核心而茫無所知。

本政策小組提出「社區大家庭的整體照顧——托育、長

照、就業三合一政策」（簡稱「三合一照顧政策」）建言，指出我國女性呈現「高教育、低就業、低生育」的多重矛盾困境，有必要藉著結合人口政策、家庭政策、就業政策、托育政策和長照政策，反轉此處境，同步提升就業與生育，並增加家庭收入，促進經濟活動，就能大大有助益於解除我國社會今天面臨的糾結難題。

本政策研議期間長達三年有餘，反覆琢磨相關大數據，事理邏輯，人性國情，以及國內、外各種不同的解決方案，預設為未來二十年間我國育幼養老的棘手問題（按，以目前的生育率估計，台灣將於十五年後到達日本今天的高齡人口比例）提供錦囊妙計，作為按圖索驥之用，希望有助於建立良善的永續托育和長照制度，並藉著同步提振就業和生育，而緩解人口與經濟、社會困境。總之，本政策意圖將解決難題化為讓社會向上提升的力量，因此是一個正向面對難題的策略。

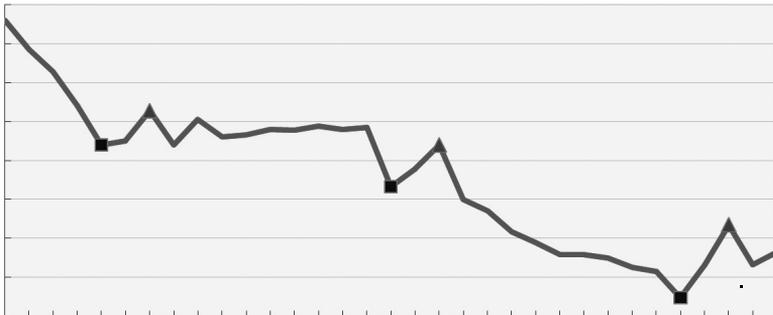
本政策由新境界文教基金會智庫性別小組與普及照顧政策聯盟研議而成，並由劉毓秀、王品、林綠紅執筆。新境界文教基金會智庫性別小組參與此政策研議的成員有王品、王舒芸、尤美女、李光廷、吳玉琴、何碧珍、林靜儀、林綠紅、邱志鵬、周月清、阿布嫻、紀惠容、張景森、陳來紅、陳金燕、陳曼麗、曾憲政、曾昭媛、黃淑玲、黃淑英、黃玫玲、楊芳婉、蔣月琴、蔣念祖、劉依潔、劉毓秀、謝翠玉；普及照顧政策聯盟的成員則有彭婉如文教基金會、中華民國老人福利推動聯盟、台灣婦女團體全國聯合會、台灣勞工陣線、社團法人台灣居家服務策略聯盟、台灣女人連線。

一、面對危機，抓出問題

1-1 面對危機——超低生育率+超高速高齡化

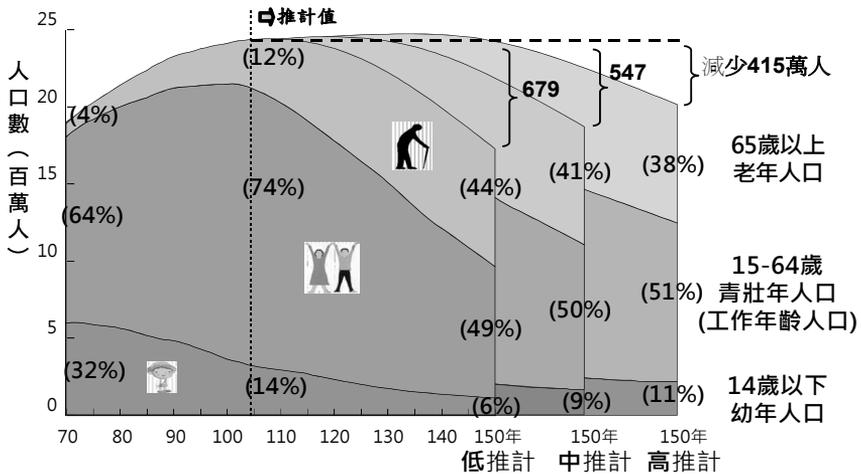
三十多年來，台灣生育率曲線以生肖年為周期，呈現階梯狀急遽下降的現象，舉世鮮見，被描述為「鉛錘滑落」(plummeting) (Haub, 2008, Tracking Trends in Low Fertility Countries)。針對低生育率，政府多年來提振無方，有效因素彷彿僅剩「龍年」一項。從2000年至2013年，出生嬰兒數減少達36%！可謂已經形成危急的極端人口結構趨勢。主計處於2014年3月28日發布的國情統計通報嚴詞提出警告：「少子化對教育、醫療、社會保險等社經體系衝擊甚大，我國少子化速度極快，影響迫在眉睫，如何有效因應，刻不容緩。」

圖一：台灣生肖週期生育率趨勢圖



生育率與高齡化的相關性，可由2014年行政院國家發展委員會所做的「中華民國人口推計（103-150年）」下列資料中清楚看出：

圖二：台灣低生育率與人口老化關係圖



說明：括弧中數字為佔總人口百分比

資料來源及製圖：行政院國家發展委員會

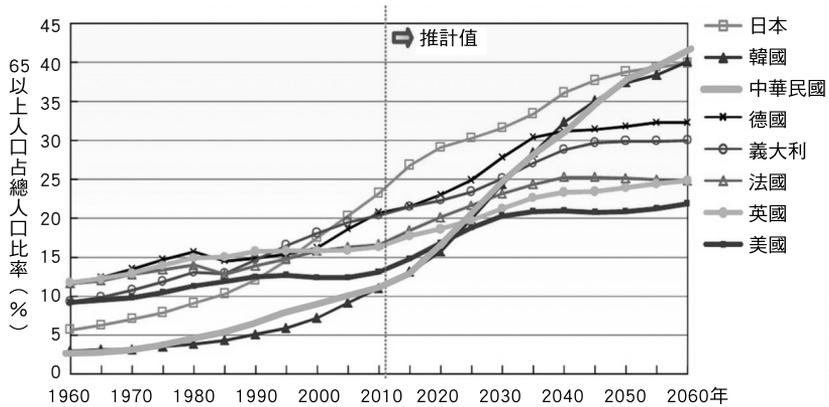
上圖顯示，若以中推計（2061年生育率設定為1.1）觀之（按：2013、2014年實際生育率分別為1.07和1.13），到2061年台灣總人口將減少547萬，僅剩1800萬，而減少的將是青壯人口（從目前的74%降為50%）和14歲以下幼年人口（從14%降為9%），兩者總共將減少29%；高齡人口則將大幅度增加，由12%遽升至41%！這樣的國家／社會，是沒有存續的可能的。

即使以高推計（假設2061年生育率為1.4）觀之，到2061年，青壯人口也僅剩51%，14歲以下人口為11%，而高齡人口高達38%，人口結構仍是瀕危狀態。

我國與世界主要國家高齡人口增加速度比較（見圖三）顯示，從2010至2060年，台灣將從各國最低之列，快速增加為高於其他國家，甚至超過目前高齡人口比例居於世界之冠的日本。相對於台灣，圖中國家之中老化最早的法國由於人口結構穩定，到2061年高齡人口比例反會低於大部分已開發國家。瑞典（國發會所作的下圖未予顯示）的例子更加明顯。瑞典由於福利做得最好而成為世界上最早高齡化的國家，但是，根據中推計，2060年瑞典高齡人口比例（24.2%）甚至將略低於法國（24.8%）。台灣、日本與法國、瑞典之間的差距是如何形成的？關鍵性因素在於生育率，台灣、日本生育率甚低，而法國、瑞典生育率接近人口替代率水準，因此後者雖然平均壽命不斷延長，高齡化走勢卻相對和緩。

極端人口結構趨勢將帶給個人、家庭、社區、社會、經濟乃至整體國力極為負面的影響，使經濟困境、青年貧窮等問題雪上加霜，形成益加難解的惡性循環，無疑已經成為台灣當今面臨的最大危機之一。拿破崙說，性格即命運。今天我們可以說，大數據即命運。前述極端人口結構趨勢的大數據，即暗含台灣社會即將面臨的厄運。厄運並不可怕，只要我們能夠理性面對，找出解運之道，危機即是轉機。而台灣、日本與法國、瑞典的比較，讓我們了解，台灣所面臨的急速高齡化是一個「頭痛要醫腳」的難題，其化解之道在於透過周全的政策，同步促進女性就業與地區繁榮，提升家庭收入與人民生養小孩的

圖三：世界主要國家高齡人口中推計增加速度比較圖



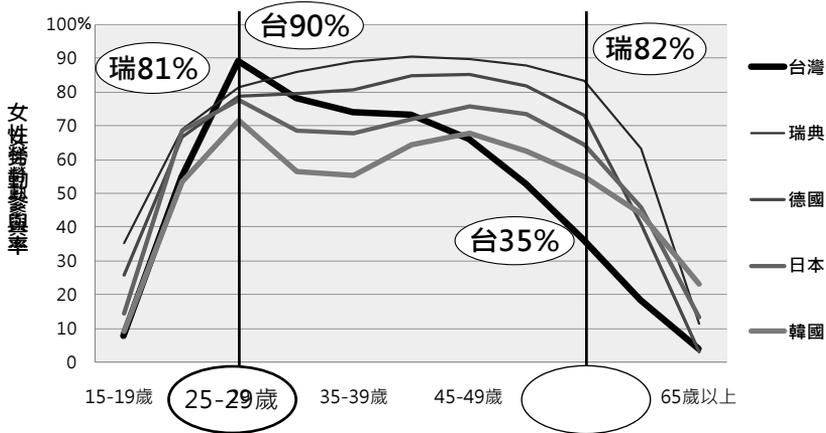
資料來源：行政院國發會「中華民國人口推計（103至105年）中推計值；日本國立社會保障人口問題研究所；韓國國家統計局；US Census Bureau；Eurostat。（製圖：行政院國家發展委員會）

能力。

1-2 抓出問題——女性「高教育、低就業、低生育」

女性職涯國際比較圖（圖四）顯示，台灣女性由於受教育時間較長，進入職場的時間晚於其他國家，但約於25歲達到就業高峰後，隨即碰到婚育年齡，從此大量退出職場，呈現一去不回的倒V字形獨特圖形。日、韓呈現M字形，女性於婚育年齡就業率下降，但於其後爬升。德國、瑞典女性職涯為U字型，於20歲出頭到達高峰後，便一直處於高原期，到60歲以後才下降。

圖四：2012年台灣、韓國、日本、德國、瑞典女性職涯曲線比較圖



(資料來源：中華民國主計處、OECD Complete Database)

統計數字顯示，瑞典女性呈現高學歷、高就業、高生育的正相關，是符合新世紀需求的配對。相較之下，台灣女性生涯呈現高教育、低就業、低生育的矛盾狀態，婚育年齡之後成熟女性勞動力大量流失，去多回少，以致到人生能力最高峰的55-59歲階段，女性就業率比韓國低20%，比日本低30%，比德國低將近40%，比瑞典低47%！我國社會力將因此落後其他國家的程度，這張圖讓我們一目了然。

主計處2013年《婦女婚育與就業意願調查》顯示，25-49歲未婚女性提升結婚意願主要因素中，「有穩定的工作及收入」佔39.97%，「落實性別工作平權，提供已婚女性可兼顧家務之工作環境」佔13.73%，兩者相加，可知總共有超過一半（53.7%）未婚女性視平等、友善家庭、收入穩定的就業為婚育

的先決條件。台灣女性的這項意願表達，一方面符合新世紀的國際趨勢，即「高就業」與「高生育」的正相關，另一方面也凸顯困境所在：女性工作既缺穩定、合理的薪資，也欠友善家庭的配套措施。

由前述諸多數據，我們可以推出解套的線索——為女性創造「穩定的工作和收入＋友善家庭的工作環境」。這如何能夠做到？底下提出的三合一照顧政策，目標即在「讓社會各方共贏」的前提下，同時達成促進就業、增加家庭收入、提升生育率、促進整體社會繁榮的效果。

二、對症下藥——三合一照顧政策

2-1 何謂三合一照顧政策？為何需要三合一照顧政策？

從上世紀末開始，女性作為有酬與無酬照顧者、主要的高齡人口、越來越不情願的生育者，站到了人口難題的中心點上，因而成為經建政策的中心考量（Hernes, 1987, *Welfare State and Woman Power*）。現代家庭所面臨的最嚴重問題之一是如何平衡事業與母職；因此，平價、可近的托育服務具有無可取代的重要性，然而這絕對不可能來自自由市場，而必須由國家負起責任（Esping-Andersen, 2009, *The Incomplete Revolution: Adapting Welfare States to Women's New Roles*）。同理，長照服務也必須以公共化的方式普及提供。

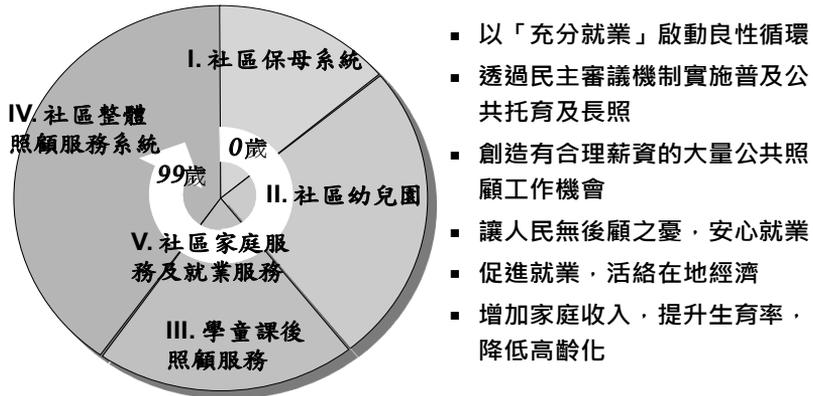
總之，為了解除超低生育率與超高速高齡化的雙重「國安問題」，國家有必要將女性做為經建政策中心考量，採取相關作為，包括普及公共托育及長照政策，與促進女性充分就業之

政策，總稱為「三合一照顧政策」，將我國女性「高學歷、低就業、低生育」的矛盾處境，扭轉為「高教育、高就業、高生育」的正相關，以及國家、社會、家庭層面的良性循環（見圖五、圖六）。

圖五：女性處境、公共托育／長照與生育率相關性

	女性教育	女性就業	母職要求	公共托育服務	公共長照服務	生育率
瑞典	高	最高	自然合理	普及	普及，合理工作條件，提供女性大量就業	高 (1.9)
德國	高	高	高	低	服務量低，資格嚴，長保現金給付比例高，依賴家屬、外勞照顧為主	低 (1.4)
日本	高	中	超高	不足	服務量高，但仍不足，可營利、低薪，無現金給付，無外勞	低 (1.4)
韓國	高	中	超高	低	服務量低，資格嚴，依賴外勞（中國朝鮮族），有條件現金給付（嚴格）	超低 (1.2)
台灣	高	低	超高	低	服務量低，嚴重依賴外勞	超低 (1.1)

圖六：托育+長照+就業三合一政策及其良性循環圖



2-2 「普及公共托育及長照+促進女性充分就業」政策的再分配作用

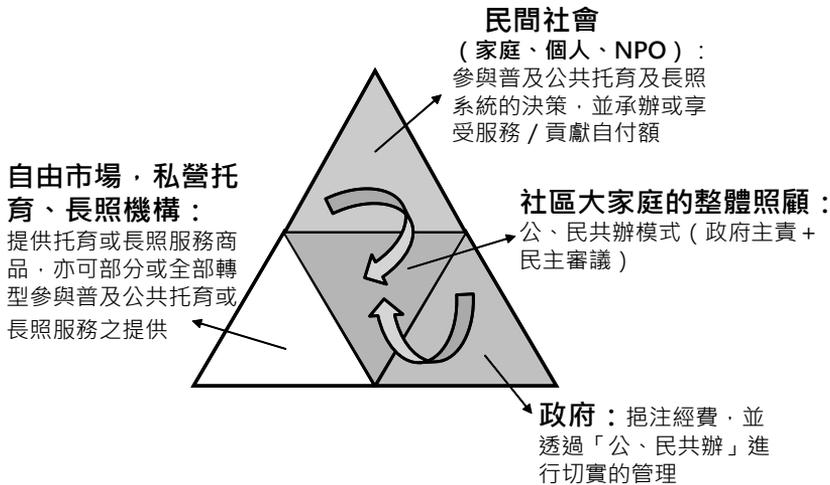
Esping-Andersen and Myles (2009, *Economic Inequality and the Welfare state*) 強調「普及照顧+女性充分就業」政策的重要性，及其再分配效果，認為北歐福利國家的「最關鍵性再分配作用產生於再分配之前的原始收入之平等化。實質的普及就業，會轉換成異常低的貧窮風險」。這套政策發揮縮小人力資本差距的作用，一方面創造大量有合理薪資的公共照顧工作機會，並讓女性沒有後顧之憂，安心出外工作，大幅度提高女性就業率。另一方面，它讓中下層家庭小孩與中上階級家庭小孩共享高品質托育，為小孩奠立往後教育和職涯成功的基礎，使他們日後有能力從事知識經濟活動。如此產生「雙重的平等效果」，能夠以治本的方式因應當今最棘手的預防貧窮課題，包

括女性、青年、兒童、（女性）老人貧窮。

2-3 三合一照顧政策的三部門關係與行政革新

如前所述，為了解除當今我國社會和家庭所面臨的危機，平價、可近的托育和長照服務具有無可取代的重要性，然而這不可能依靠自由市場，而必須由國家負起責任，型塑「社區大家庭的整體照顧」體系。三合一照顧政策的「民間社會、政府、自由市場」三部門關係如下圖所示：

圖七：「社區大家庭的整體照顧」三部門關係圖



如上圖所示，由政府主責，以「公、民共辦+民主審議」的模式，在政府與民間社會的重疊面上建立「社區大家庭的整體照顧」（托育及長照服務）體系，政府挹注經費，並由主管機關與民主審議會聯手執行。政府視情況部分或全部負擔費

用，使用者亦須負擔自付額。

為了提供上述服務，有必要進行行政革新，革除現行制度的形式主義、防弊心態與造假文化，改採輕省務實的行政、考評、撥款、核銷程序，一方面促進主管機關和承辦者形成良性合作關係，提高效率，二方面以合理薪資和彈性管理模式留住優秀人才，並提升服務品質，三方面讓優質服務單位永續運作，持續產出人民所需的服務。如此，方便讓有意願辦理公共照顧服務的團體以非營利組織模式承辦，無須為了留住人才，或資金調度，或分配利潤，而另立公司；後者為疊床架屋之舉，對有賴社會各方緊密協力合作的公共照顧服務而言，不僅增加行政和營運上的複雜度，更且衍生三部門關係的模糊度，恐將使其架構崩塌。

此「公、民共辦」模式公共照顧服務，是雙向民主的實踐，一方面由政府 and 社會各方組成審議會（見下一節）進行民主決策，另一方面由（中央和地方）主管機關擔起「托育／長照服務肉粽頭」的角色，總抓縱向和橫向聯繫線頭，使之順暢運作，以確保公共照顧服務的切實執行。

私營托育和長照機構提供托育和長照服務商品，由人民自由購買；亦可部分或全部轉型參與公共服務的提供。

在面臨超低生育率與超高速高齡化的今天，社會各界應該了解，為今之計，有必要建立普及平價公共托育和長照體系，減輕家庭負擔，提升生養意願，讓家庭得以存續，親情得以維持。唯有如此，社會各方——包括私營托育和長照業者——才能同蒙其利。

2-4 公共托育及長照服務的三級民主決策機制

上一節提及之民主審議，已經在社會各界的共同努力下，於過去幾年間陸續完成法制化，正式成為「制度性審議」（institutionalized deliberation），是深度實踐民主的管道。其中，「幼兒教育及照顧法」和「兒童及少年福利與權益保障法」中明文規定，保母托育、非營利幼兒園及課後照顧應設審議機制，其相關法條如下：

- 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。（「兒權法」第25條）
- 直轄市、縣（市）政府為辦理前項事項〔非營利幼兒園〕，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。（「幼照法」第9條第2項）
- 直轄市、縣（市）主管機關為辦理兒童課後照顧服務班及中心，應召開審議會，由機關首長或指定之代理人為召集人，成員應包含教育學者專家、家長團體代表、婦女團體代表、公益教保團體代表等。（「兒權法」第76條）

「幼照法」和「兒權法」於2011年下半年通過，其審議機制仍在建制階段。於此階段，尤應注意審議會應以「讓所有階層家庭兒童享有平價、優質、普及托育」為目標，聘請立場公正、有社會意識、能為所有階層家庭及幼兒之福祉考量之人士擔任委員，切勿任有錢有權者，甚至營利幼托機構之利益集團人士，伺機介入推銷符合其私自利益之「自由市場機制」論，以免使貧富差距更加擴大、惡性競爭教育更為加劇。貧富差距急遽拉大所造成的社會M型化或L型化，以及視同儕為敵手、殘害下一代身心、破壞親子關係的惡性競爭教育，實為少子女化元凶，因此，唯有透過審議機制讓所有家庭和小孩共享平價優質托育服務，追求共贏，才有可能發揚教育的正向作用，並化解超低生育率的「國安問題」。

同樣的，2015年通過的「長期照顧服務法」，也規定中央及地方政府應設置長照服務民主審議機制：

- 主管機關應以首長為召集人，邀集長期照顧相關學者專家、民間相關機構、團體代表、服務使用者代表及各目的事業主管機關代表，協調、研究、審議及諮詢長照服務、本國長照人力資源之開發、收退費、人員薪資、監督考核等長期照顧相關事宜。
- 前項代表中，相關學者專家與民間相關機構、團體代表及服務使用者代表，不得少於三分之二；服務使用者與單一性別代表不得少於三分之一；並應有原住民之代表或熟諳原住民文化之專家學者至少一人。（「長服法」第7條）

我們可以說，中央和地方政府層級的托育和長照服務的民主審議機制，一方面將托育和長照界定為普及共享——因而社會應該就此共同決策、協力執行——的公共服務，另一方面也是因應人口、家庭、社經結構改變而作的措施，讓少子女化、低生育率、非典型就業、家庭收入不穩定時代所導致的政府治理困境，有合宜的彌補之道。

此外，有鑑於托育和長照服務對於當今台灣社會存續的關鍵重要性，以及其與家庭、社區密切連結的本質，實有必要推動建立基層民主審議，亦即社區層次的托育和長照服務自治機制，形塑「同村協力」的照顧文化與照顧服務架構。

只要有一定比例的縣市層級和社區層級的民主決策機制能夠運作良好，就能達到「臨界點」，進而透過中央和縣市主管機關的「肉粽頭」角色（亦即其所發揮之總抓縱向、橫向聯繫線頭之功能），而將良好托育和長照服務模式，擴散到全國各縣市和各社區。此「臨界點作用」，讓我們可以樂觀相信前述雙向民主作用，以及普及公共照顧政策，是具有可行性的。

2-5 財源架構

本政策所稱之「公共照顧」，指的是「政府主責＋民主審議機制」所提供並管理之照顧服務，其經費來源融合公共財源及使用者自付額。各種服務類型可依其性質而做財源上的不同調配，使用者自付額佔財源比例也可以視公共資金的負擔能力高低而做調整。

財源之設計，應以達成照顧服務之平價優質普及，以及公共照顧系統之永續運作為目標。

2-6 特點與預期效益

推動「托育+長照+就業」三合一政策，作為台灣下一個五十年的重大經濟民生建設。其特點及預期效益有：

- 一、 瑞典從本世紀起，將福利預算集中用於普及公共托育和長照服務，以維持高生育、男女兩性高就業、高國民所得、高經濟競爭力及國家財政平衡。本三合一政策效法且轉化之，以「平等+效率」為基本理念，在財務面靈活混合使用者自付額與公共資金，減輕國庫負擔，並發揮繁榮地方經濟以充裕國庫的作用，行政面則以制度性審議機制實踐民主共決，促進橫向、橫向聯繫，有效且公平運用有限資源，靈活彈性調整服務以因應各種需求。
- 二、 藉著提供近便、優質托育服務和促進女性就業之雙重措施，為已發生的少子女化惡果止血，短期提振生育率到1.4，長期向實施這套制度的瑞典等國看齊至1.9，期待在台灣人口適度減少後，轉而維持老中青三代均衡的穩定人口結構。
- 三、 提供充足的社區照顧及預防服務，減低老人重度失能率，壓縮臥床時間，提升長者及其家人生活品質，讓醫療及長照體系不致被高齡化拖垮。
- 四、 提供大量薪資合理的公共化托育及長照工作，刺激中高齡女性及青年就業，形成高齡少子台灣經濟、民生、家庭的重大支柱，發揮安定老人，提升幼兒照顧及教育品質，預防家庭貧窮、老年女性貧窮、貧窮世代循環與青

壯人口外流之效果。

五、力行世代、階級與城鄉正義，讓所有家庭都能享受平價、優質、普及托育及長照服務，並紓解青壯世代照顧老小的負擔，維持就業與自立，許一個活得起的未來。

三、「社區大家庭」的托育服務

3-1 托育問題及政策理念

本文第一部份對於問題的分析和政策理念的說明中指出，我國超低生育率、高速高齡化所形成的「雙重國安問題」，根由在於「高教育、低就業、低生育」所造成的女性生涯矛盾。解決之道無他，務求將此女性生涯困境轉化為「高教育、高就業、高生育」的正相關。

就此而言，我們同意福利學者Esping-Andersen晚近的呼籲：在新世紀，國家有必要因應女性新角色，否則社會將無以存續。其關鍵因素在於使用政策工具，由政府主責建立公共托育服務系統，提供平價、可近的服務，幫助育齡家長（尤其是母親）平衡事業與親職。

研究顯示，對促進女性就業與生育而言，唯有普及平價公共托育具有實質效用，其餘類型政策，包括兒童津貼或甚至父親育嬰假，皆僅具宣示性意義。育兒津貼（母職津貼）和僅針對女性的育嬰假，尤其是較長的育嬰假，對女性就業和生育率反而具有負面作用。

由這個角度去看，最能幫助我們釐清台灣目前所面臨的問題。根據2012年「婦女婚育與就業狀況調查」，15-49歲有偶

女性認為能夠促進生育意願的因素中，跟托育和減輕經濟負擔有關的幾個項目，重要性佔所有因素近七成。同一份調查也顯示，25-49歲未婚女性結婚意願的最主要因素竟然是「能有穩定的工作及收入」，其重要性佔39.97%，另外，以職場性別平權與友善家庭的工作環境為主要因素者，也佔13.73%，兩者相加，可知秉持「有工作才願意婚育」態度者佔未婚女性高達五成以上；此結果符合於國際趨勢，即女性「高就業+高生育」的正相關。這些數據顯示符合女性需求的托育服務、減輕經濟負擔、有工作和收入，是使女性願意生育的主要因素；這驗證了普及平價公共托育服務的重要性，因為這項政策有助於達成前述三項因素。

但是，偏偏我國托育政策素來走的是高度營利化路線（公立與私立幼兒園收托兒童人數比例為3:7），衍生的弊病包括：

- 一、 價格昂貴，多數家庭僅有能力負擔一個小孩的費用，成為我國近年生育率徘徊在1邊緣的決定性因素之一。
- 二、 業者為了利潤而普遍違法，使托育軟硬體品質堪虞，導致政府督管功能失效（行政院消保處於2008年成立後，抽查托兒、安親機構結果皆為超過七成不合格！顯示政府管理無效）。
- 三、 托育主要成本為人事，營利化必然造成業者苛扣教保人員待遇，形成低薪、高工時，導致私幼現場成熟人才幾近絕對流失的可怕現象，對托育品質有絕大的負面影響。
- 四、 業者為招徠而訴諸噱頭教育與惡性競爭教育，背離照顧與教育的基本價值，對兒童身心健康與親子關係產生很

負面的作用，更讓年輕人視育兒為畏途。

以上分析，顯示我國托育制度有必要儘速由營利化轉向公共化，否則將眼睜睜看著托育營利化斷喪社會的永續發展。

3-2 普及公共托育政策原則

我國正面臨超低生育率和超高速高齡化的雙重國家安全危機，為今之計，應以積極作為正視難題，化危機為轉機。此積極作為的不可或缺的一環，就是扭轉數十年來托育高度營利化的走向，提升平價、可信賴的公共托育服務量。此普及公共政策之設計，有必要遵行下列基本原則，否則並無落實的可能：

- 一、 讓政府負擔得起普及提供。
- 二、 讓家長負擔得起送托至少兩個小孩，否則無以解除低生育率和高速高齡化危機。
- 三、 支持父母兼顧育兒和工作，才能滿足國家和人民的多重需求，包括：國家需要勞動力，家庭需要藉雙薪維持所需的家計，以及新世紀女性要有工作和收入才願意婚育。有鑑於此，各項公共托育措施應規定由就業（雙薪或單親單薪）家庭優先享用。
- 四、 藉托育公共化改善教保人員工作條件，以合理薪資留住優秀人才，並增加其家庭收入、提升其生養小孩之意願及能力。
- 五、 保障托育服務品質，讓小孩健康成長。
- 六、 聘請公正人士依法組成民主審議會，審議合理品質、薪資、收費等事項，實踐平價、優質、普及公共托育。並

推動建立社區自治機制，形塑「同村協力」的良善育幼文化，破除惡性競爭教育對幼兒身心發展和親子關係的負面影響。

3-3 具體作法及政策考量

(一) 托育「誤策」，慎勿重蹈覆轍

● 公共托嬰中心重蹈公幼覆轍，應予檢討

現行「公共托嬰中心」政策，以推行此政策最力的新北市為例，其公共托嬰中心預計將總共設置76家，總收托數約4,700人，僅及0-2歲幼兒之6.9%。此托嬰措施模式政府負擔沉重，無法普設，看得到吃不到，且其龐大經費會排擠普及平價保母托育，將重蹈公立幼兒園「既患寡又患不均」之覆轍，陷眾多育兒父母於相對剝奪感與無力感，對提振生育率將是阻力，而非助力。有鑑於此，應予以審慎檢討，若無法降低政府負擔，使政府有能力普設，即應停止此項政策。

● (爺)奶津貼，讓它自然縮小

「親屬保母補助(「爺奶津貼」)有下列弊病：(一)政府因負擔不起普發而設置高門檻，如果縣市廣為宣導，必將引發不滿。(二)僅給予微薄津貼，卻誤導女性早退，不僅會使女性成熟勞動力嚴重流失之現況(參見圖四)益加惡化，對國家生產力有很大的負面影響，也不利女性老年經濟安全保障，讓女性容易落入老年貧窮。

有鑑於此，應將「爺奶津貼」「誤策」導正為「父母就業+平價保母托育+阿公阿嬤逗腳手」，支持兩代女性(外加保

母) 就業，並增進三代家人和樂相處，才是符合新世紀社會及個人需求的政策路線。

● 幼教券「肉包子打狗」，現金津貼發不起

行政院消保處調查顯示，私幼七成不合格，卻收費昂貴，人員薪資低落、成熟人才嚴重流失，品質堪虞。中央政府卻於此情況下實施所謂「五歲免學費」教育券政策（即由家長自行於幼托市場購買營利化托育服務，並由政府給予補助），有些縣市也陸續跟進往下延伸實施3-5歲幼教券政策，產生非常負面的效果，卻讓不良私幼反能穩定招生，無法管控實質收費和品質，是不折不扣的「肉包子打狗」政策。

此外，各級政府競相發放各種現金津貼，加上教育券，成為龐大的財政負擔，排擠平價、優質公共托育。因此有必要提醒各級政府，在面臨財政困窘與少子女化雙重危機的情況下，唯有將有限的國家資源用於建立普及公共托育體系，提供平價優質服務，促進雙薪，才能為小孩爭取較有利的成長條件，並發揮促進人民願生能養的效果。因此，各級政府切勿加碼發放各式現金津貼或幼教券，以免無謂浪費僅剩的、應該用於救社會之命的公共資源（見圖八）。

圖八：津貼、幼教券有用嗎？



● 擴增公幼可行嗎？

公幼應朝下列方向進行改革，否則不應增設：

- ◆ 公幼的營運經費有必要調整（依照現制，每設置4班規模之公立幼兒園，地方政府每年須編列經費達784萬元），包括「幼兒教育及照顧法」所規定公幼契約聘僱人員薪資應合理訂定，才能讓地方政府有能力普設公幼，以改正公幼患寡又患不均、有違公平正義之現況。
- ◆ 應配合就業家長上班時間提供服務，且不應拒收師生比較高、成本加倍的2足歲至3歲幼兒。
- ◆ 收費改為「非弱勢小孩負擔成本費用，並增加弱勢小孩的政府補助」。

- ◆ 與非營利幼兒園合併設置民主審議會，以使其服務符合社會需求。

考量前述公幼改革並不容易實施，各縣市應致力於普設非營利幼兒園。由於縣市公幼負擔沉重，每校所設班級不多，應加以整併，並於空出來的學校設置非營利幼兒園。

（二）托育「正策」趕快實施，才來得及救人口

A. 嬰幼兒托育

嬰幼兒托育是決定年輕人是否願意生育的關鍵因素。如果聽任嬰幼兒托育重蹈幼兒園高度營利化覆轍，坐視惡性競爭教育往下延伸，則我國超低生育率，以及因此而來的高速高齡化，即將迅速失控。有鑑於此，應採取下列考量及做法：

1. 嬰幼兒托育應全面力行「訂定合理收費基準＋政府部分負擔＋中央及縣市主管機關切實管理＋民主審議」，使之公共化，以確保優質及平價。
2. 「保母托育管理及托育費用補助」政策預定於2018年完成設算，可以預知財力、能力、觀念較弱縣市將無法妥善執行此政策。有鑑於我國生育率持續低迷，實有必要維持此政策現行辦法，不採設算而由中央主管機關編列預算，專款專用，並扮演好「全國保母托育肉粽頭」的角色，推動並督導縣市切實執行。
3. 居家托育辦法應設置務實有效的管理機制，包括訂定法規規定遴選制度及退場機制，由政府委辦的管理單位招募、遴選優質保母，對於曾反覆違規或多次遭家長

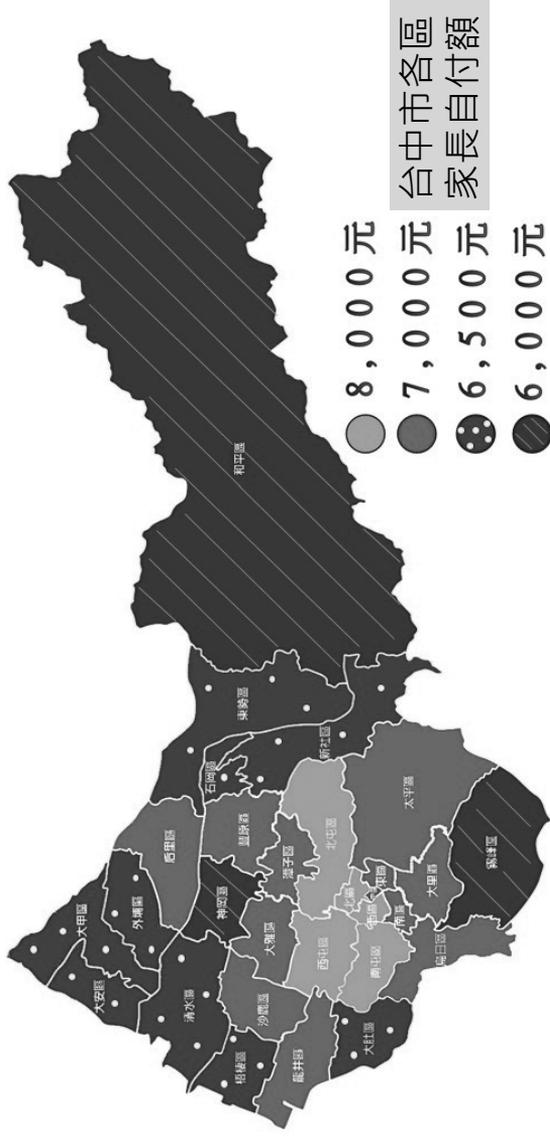
投訴的保母，亦應予以篩選，而非任由家長自行「踩地雷」，並由管理單位轉介、調配不同年齡幼兒，讓幼兒有玩伴互相學習、一起成長，並吸引優秀人才，穩定其收入，方能創造保母與幼兒／家長的雙贏。

4. 「兒權法」第75條所規定的托嬰中心管理辦法，應責成直轄市、縣（市）主管機關切實執行，並施以前述第1點作法，否則政府補助將誤導托嬰中心如雨後春筍般林立，運用廣告佔據優勢，重蹈私立幼兒園普遍違法、政府無法有效管理、價格昂貴、品質無保障、政府補助形同「肉包子打狗」之覆轍。
5. 縣市應依「居家式托育服務提供者登記及管理辦法第22條」及「建構托育管理制度實施計畫（104年-107年）」之規定，「審酌當地區最近二年托育人員服務登記收費情形，依托育服務收托方式分區訂定托育服務收退費項目及基準」（見次頁圖九），落實保母定價，終止不當漲價、巧立名目收費現象。中央政府則應負起督導責任，針對未妥善實施保母托育定價以致收費持續上漲之縣市中止托育補助，直至該縣市改正為止。
6. 台中市在中央政府的保母托育管理及托育費用補助政策基礎上，自行加碼補助，並力行分區訂定收費基準，使嬰幼兒托育費用達於平價（見次頁圖九），值得效法。中央政府應於各縣市落實收費基準與管理機制後，制定為全面制度，由中央給予加碼補助，使各縣市0-2歲家庭都能享受同等水準的托育福利服務，消弭城鄉差距。經費可由現行之現金津貼、教育券等預算轉用。

圖九：台中市模式平價優質保母托育

台中市模式保母托育 (2012-2015)

- 分區收費定價(12,000元至14,000元)
- 中央、地方各補助3000元
- 家長養得起2個小孩



7. 為實現平價優質公共嬰幼兒托育，有必要持續研發新的方案，以利緩解少子女化危機。此外，台北市提出的「社區公共保母」構想，值得進一步研發，打破現行居家式及機構式托育的僵化法規，並納入政府委辦的居家托育管理系統進行確實管理，可滿足全國各地之部分托育需求，包括中小型企業附設托育及偏遠地區需求。
8. 縣市應依兒權法規定，成立並妥善運作保母托育民主審議機制，包括聘請公正人士擔任委員，上網公開委員名單及會議紀錄等，以推動平價、優質、普及保母托育。
9. 保母托育管理系統已於全國各地建置多年，具備相當完備的管理架構。此時應該進一步實施當年提出此政策之行政院婦女權益促進委員會所構想的一項功能：連結政府相關部門，將有受忽視事實或嫌疑之嬰幼兒做早期處理，以強制或規勸方式，及早安排這些嬰幼兒由保母照顧，費用可採補助與／或自費（包含由政府代墊並追繳）等方式，以保障兒童人權並預防社會弊害。

B. 普設非營利幼兒園

前文（3-2）所揭櫫之公共托育政策諸項原則，當今托育政策皆應遵行，俾能具有推廣普設的價值及可行性，也才能以治本的方式解除低生育率危機。非營利幼兒園政策無疑符合於這些原則，包括：

- 一、 提供平價、優質服務。收費範圍從成本價到接近公立，家長負擔得起送托兩名小孩；教保人員有合理薪資和工

作條件，可以留住優秀人才；托教品質政府可充分管控，讓小孩健康成長。

- 二、政府負擔得起普設。設立四班規模之非營利幼兒園，以財力第3至5級之縣市為例，如果由家長負擔七成費用，縣市每年自籌31萬（若設同樣規模公幼，縣市每年須編列784萬），教育部每年補助280萬及修繕費。社經較佳縣市可採取「家長自行分擔費用」模式，縣市僅須負擔修繕費用。較為弱勢地區可考慮讓家長負擔低於七成，經費由中央及縣市政府吸收。此外，場所可以利用少子女化而造成的校園閒置空間，政府無需增加額外負擔。

非營利幼兒園具有前述兩個優點，是解決少子女化問題的治本之道，而幼教券政策讓政府無法管控違規比例超高的現有私營園所，對人員低薪現象更是無權置喙，龐大經費卻必須年年編列，形同「花租金住爛屋」。將非營利幼兒園和幼教券（2足歲至6歲「免學費」）政策加以比較，可知前者才是治本的「正策」，而後者是重蹈覆轍、貽害社會的「誤策」。

根據教育部104至107年「推動非營利幼兒園實施方案」，教育部將補助並追蹤設置的非營利幼兒園，各縣市配額為：基隆市2園、台北市20園、新北市28園、桃園市9園、新竹市6園、新竹縣3園、苗栗縣1園、台中市11園、彰化縣4園、南投縣3園、雲林縣1園、嘉義市3園、嘉義縣0園、台南市5園、高雄市12園、屏東縣2園、台東縣0園、花蓮縣2園、宜蘭縣1園。在現階段，各縣市可先爭取前述經費設置非營利幼兒園。但在嚴峻少子女化的情勢下，教育部前述規劃規模實在太小，無疑有必要大幅度擴大，否則杯水車薪，不足以解除國家和社會的迫切

危機。

設置非營利幼兒園有哪些困境？解套方法為何？茲說明如下：

一、 場地如何取得？

縣市高層成立跨局處團隊，盤點所屬閒置空間，並應整併國小附幼（國小附幼礙於政府負擔過重，班級數偏少，尤欠2-3歲幼幼班），於未設置公幼的國小、國中廣設非營利幼兒園。

二、 經費來源？

初步可先爭取教育部「推動非營利幼兒園實施方案」經費，並應進一步將教育券、津貼轉用於廣設非營利幼兒園，中央政府亦應擴編預算。

三、 人員哪裡找？

幼兒園高度營利化，導致低薪、工作條件不良，造成成熟人才流失殆盡，也使相關科系學生望而卻步，不願入行。為今之計，各縣市初步可依據教育部配額開辦，依照「非營利幼兒園實施辦法」之規定給予合理薪資，開發並留任優秀人才，進而逐步廣設非營利幼兒園，才可能使我國整體幼兒園體質有轉型的機會。

四、 私幼壓力如何抵擋？

非營利幼兒園前身——「社區自治幼兒園」及「友善教保幼兒園」兩個實驗方案——在各縣市實施成果甚佳，家長滿意度非常高，甚至遠遠高於公幼，此名聲已透過媒體報導廣為人知。由於民眾支持度高，而且各縣市生

育率持續偏低，滿足人民托育需求的正當性很高，執政者實可不必擔心反彈。

五、 審議會功能何在？如何運作？

幼照法第九條規定，各縣市應組成非營利幼兒園審議會，審議非營利幼兒園辦理計畫、收費、人員薪資、評鑑審核等事項。應聘請有公益意識之公正人士擔任委員，並審慎避開營利業者勢力與具有自掃門前雪心態的自由市場主義者，才能讓審議會發揮應有功能，實現普及平價優質幼兒園服務。

六、 非營利幼兒園為何需要社區自治機制？

為因應幼兒、家庭及社會的迫切需求，包括家長加班互托、假日共遊等，並打破「不要讓孩子輸在起跑點」的惡性競爭心態，形成家長互信互助，以形成「社區大家庭」育兒模式，實踐「全村協力育兒」，應推廣高雄市非營利幼兒園的社區自治機制。

C. 人口密度較低地區之互助托育（含「老幼共托」）

原住民部落及人口密度較低地區的托育措施應予鬆綁，在硬體、軟體層面，都應給予較大的因地制宜尺度，允許混齡（零歲至國小學童）托育或成立「老幼共托」單位（參見4-3節中人口密度較低地區之「社區整合式服務」模式）。

D. 社區自治親子中心

中央現行「托育資源中心」是內容空洞的政策，應以高雄市「愛群社區自治親子中心」模式轉化之。

「社區自治親子中心」連結里長、衛生所及其他社區資

源，服務內容可包含：家庭教育與預防性家庭諮商、婦幼健康保健服務（結合地區性衛生福利資源）、托育資源服務、親職教育、開放育兒園、親子餐廳等。並可針對特定族群提供外展服務等。

北歐模式「社區自治親子中心」可提升育兒價值，豐富育兒內容，促進家長及幼兒的社區／社會認同，打破育兒家庭社會孤立，形塑社會團結，是治本兼顧治標的低成本政策，值得推廣。

E. 廣設國小課後照顧班

為了教育小孩而退出職場的媽媽們，經過課後照顧人員課程培訓及遴選後，可以提供學齡兒童所需的作業指導及生活、情感照顧，最能彌補家庭環境差距而造成的學業成就及生活教育差距，效用遠遠大於補救教學。

近年台灣教育M形化越來越嚴重，尤以數學最為明顯，將對國力產生很負面的影響。究其因由，應是在國小的關鍵成長階段，未能引導小孩發展抽象思考能力，包括認知與記憶系統中的抽象能力基礎架構。而小孩的學習不是單向的，必須並重生活照顧與課業指導。因此，有效辦法不是零散且標籤式的補救教學，而應以提供普及的國小課後照顧服務為治本之道之一，應依「兒童課後照顧服務班與中心設立及管理辦法」之規定辦理之。

應以訓用合一方式，依據「兒童課後照顧服務人員職前及在職訓練課程參考方案」，廣為委託民間組織（宜與國民小學合作）辦理課後照顧人員培訓班，並促進學校家長會、民間團

體、社區組織承辦國民小學課後照顧服務班。

四、「社區大家庭」的長期照顧服務

4-1 長照問題及政策理念

長期照顧負擔女性化與老年女性貧窮化

長期照顧不僅主要是老年女性「受照顧者」的問題，也是中高齡女性「照顧者」的難題。根據內政部2009年「老人狀況調查報告」，65歲以上男性有配偶者佔73.8%，但65歲以上女性有配偶者僅為41.6%。65歲以上男性老人在起居活動有困難時的主要照顧者多是妻子（25.4%），女性則多仰賴兒子（24%）（可以想見仰賴兒子的實際情況可能是仰賴媳婦）。根據2013年行政院「婦女婚育與就業調查報告」，15-64歲已婚女性中，家中有老人需要照顧之女性主要集中於50-64歲，他們平均每天花費2小時8分於照顧老人，另平均每天花費近3小時於照顧小孩及老人以外的「其他家人」。與2000年調查所得（照顧老人2小時44分）相比改變甚微，顯示照顧老人與其他家人的責任與負擔始終落在家庭中的中高齡女性身上。

家庭照顧責任對中壯年女性的就業處境衝擊尤大。根據行政院主計總處「人力運用調查」，2013年50-59歲女性平均勞參率比同年齡層男性低30%。再者，中壯年女性就業者中，非典型就業比率偏高。根據勞動部「性別勞動統計」，2012年45-54歲女性部分工時就業者佔女性全體（各年齡）就業者24.1%，高於男性之15.5%。2011年行政院主計總處「中老年就業狀況調查」亦顯示，男女從事派遣工作之主要原因均為「找不到全日、長

期性等正式工作」，但女性因「兼顧家務」而從事派遣性質工作者高達32.7%，明顯高於男性之2.5%。

男女老年的經濟安全與自主程度如何？根據衛福部2000年、2002年、2005年、2009及2012年五次「老人狀況調查報告」可發現，65歲以上男女性主要經濟來源有三個支柱（自主經濟、依賴家人、依賴政府），其中男性始終以仰賴自主經濟為主（約50%至60%），而擁有自主經濟來源的老年女性始終僅及男性的一半。65歲以上女性的經濟來源主要依賴家人（約61%至73%），其中尤其依賴子女（約54%至65%）；另外，對政府救濟或津貼之依賴快速升高（從2000年的8.8%，升高到2012年的39.8%）。可見因公共長照服務闕如，女性被迫承擔家庭照顧責任，導致中壯年時期就業率低落。女性低就業率又導致家庭收入低且經濟較不穩，未就業女性進入老年後自身經濟安全更無自主性，對子女與政府救濟依賴更深，造成貧窮的世代循環、社會貧富差距擴大與國家財政的龐大壓力。

長照機構高度營利化，導致品質與勞動條件惡化

我國長照政策，在機構住宿式長照服務方面，走的是高度營利化路線。全國公立加上非營利財團法人機構，比起私立營利小型老人機構數量，比例為1：9。衍生的弊病包括：

- （一）價格昂貴：多數家庭負擔一老養護費用已頗為沉重，何況是家有兩老？
- （二）品質堪虞：部分營利機構業者為了追求利潤而違法，品質不佳、超收床位、人力不足、感染控制不佳等情事頻

繁發生，讓老人與家屬畏懼，更讓地方政府查不勝查，督管功能失效。

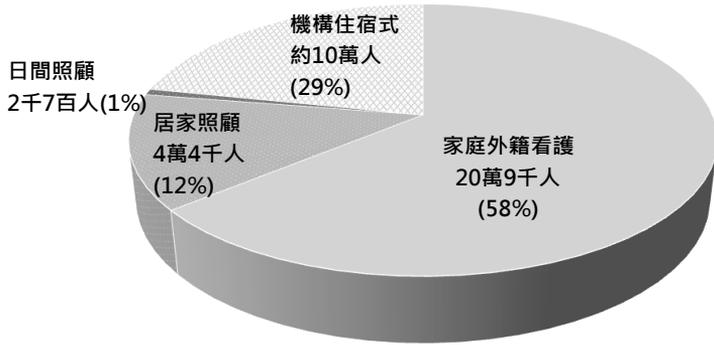
(三) 剝削人力：營利機構業者苛扣照顧工作人員待遇時有所聞，形成低薪、高工時、勞動強度大、職業傷害重、職場倦怠高的惡性循環，導致長照現場成熟人才持續流失、本國勞工不願進入的可怕現象，對照顧品質有絕對的負面影響。也造成長照機構聘僱外籍看護與本國勞工的比例推高到1：1（2015年9月全國長照機構總共聘僱外籍看護13,611人），且照顧現場實際所見人力已多為外籍看護。未來還有可能因業者施壓政府而一再提高比例，更加壓縮本國就業機會。

(四) 照顧方式不理想：營利長照機構多採「病房式」的空間配置與照顧模式，背離人性尊嚴與人際互動的基本需求，對老人身心健康提升無助，更造成老人與其家人排斥機構住宿式照顧，即使進入重度失能或失智症狀仍勉強留在家中，導致家人（主要是女性）需提早退出職場全職照顧，又因照顧負擔沉重，分工不易，主要照顧者容易瀕臨崩潰。

輕、中度失能、失智症社區長照服務不足

近二十年來，我國重度失能、失智症者之主要照顧方式係仰賴外籍看護與機構住宿式長照服務（見圖十）。家庭聘僱之外籍看護工從2001年的101,127人，攀升到2015年9月的208,814人。全國住宿式長照機構（包含養護中心、護理之家與榮民之家）床位數在2015年8月達到103,553床。而輕度與中度失能、失

圖十：輕度與中度失能、失智症者之長照服務嚴重不足



資料來源：衛福部社家署（2015）、衛福部統計處（2015）、勞動部（2015）

智症者最需要的「預防失能惡化」長照服務則嚴重不足。例如「居家照顧」服務使用者僅從2009年22,392人，成長到2015年6月44,083人；「日間照顧」服務使用者從2009年615人，成長到2015年6月2,697人（衛福部統計處及社家署2015年資料）。

至於「居家服務」，雖從開辦伊始就走高度公共化路線，由政府委託公益組織辦理並高度補助，但這項服務實施多年的成果卻是全國需求與供給皆低。人力不足、服務缺乏，政府受迫於人民需求不斷放寬聘僱外籍看護工的相關法規，使符合長照資格者大量轉用外籍看護工，更加衝擊政府開辦的居家服務。

為何每小時僅須自付60元的公共居家服務（政府補助140元／時），卻這麼少人願意使用？為什麼時薪170元的居家照顧工作（2015年7月之基本時薪為120元），這麼少人願意投入？原因包括：（1）政府的居家服務核給時數低，且限定只服務個案

一人，又規定以身體照顧為主，家務為輔，訓用方式皆不符我國高齡家庭實際需要，導致無法吸引自費需求；（2）評估、派案、管理與核銷系統繁瑣且過度文件化，造成使用者與服務人員皆不堪其擾，且服務提供單位更需加聘行政與會計人力等，造成行政成本過高、營運困難；（3）居家服務需求低造成照顧服務員案量不足、案源分散、案源偏重度失能（含老人與身心障礙者）、月薪低且不穩、交通奔波時間長、事故風險高，導致居服員身心負荷過重，人才留任不易且招募困難；（4）政府雖然已高度補助照顧服務員的勞健保與勞退雇主負擔額（補助其90%），但居家照顧職場尚有其他風險未獲制度性解決（例如工作期間造成第三人傷害之保險給付等），導致人才不願進入居家照顧職場；（5）人才不足導致居家服務供給失靈，需求者又轉而求助外籍看護，導致整體勞動條件惡化與公共長照服務供給萎縮的惡性循環。

我國完成照顧服務員職業訓練者，到2015年累計已近10萬人，表示國人不乏有興趣從事照顧工作者。但全國「居家服務」職場僅提供八千多個就業機會，機構住宿式服務亦僅提供二萬多個就業機會，且多數是工作條件不合理之就業機會，導致我國長照人力閒置或流失嚴重、新血不願進入，結果是整體長照服務供給不足。

最後，對失能與失智症者身心健康促進、延緩失能最有功效的「社區日間照顧中心」，我國到2015年六月底全國僅有155所，僅提供2,697人服務。主要原因是空間規格要求過高，被設定為服務輕度至中度失能或失智症者的日照中心，仍被高規格要求：（1）建築物使用類組為H類，即等同於供特定人住宿之

場所；（2）消防為甲類場所，與10床以上病床的醫院、面積500平方公尺以上的護理之家為同樣的消防等級，導致許多村里活動中心與閒置國小教室皆無法轉型開辦長照服務，而眾多老舊社區亦因無法覓得合法場地而無法辦理。但從另一個角度來看，連「混合型」（失能+失智症）日照中心之實際使用者都出現中度及以上之失智症者為主的現象時，政府也不敢降低空間規格。

再者，長照相關之建物與消防法規更改頻仍，且要求現有服務提供單位一律採行最新規格，以致現有承辦單位須自行吸收額外改善成本。相較之下，日本對長照建築與消防法規變更係採取「不溯既往」原則，或由政府負責規畫並負擔場地改善費用。此外，日照中心的設置位置與使用狀況也息息相關，都會區的日照中心頗受歡迎，供不應求。但非都會區的日照中心則因為距離遠、需要交通接送、對服務型態陌生、老人感覺被家人遺棄等因素，造成使用者不足，服務成本無法平衡。

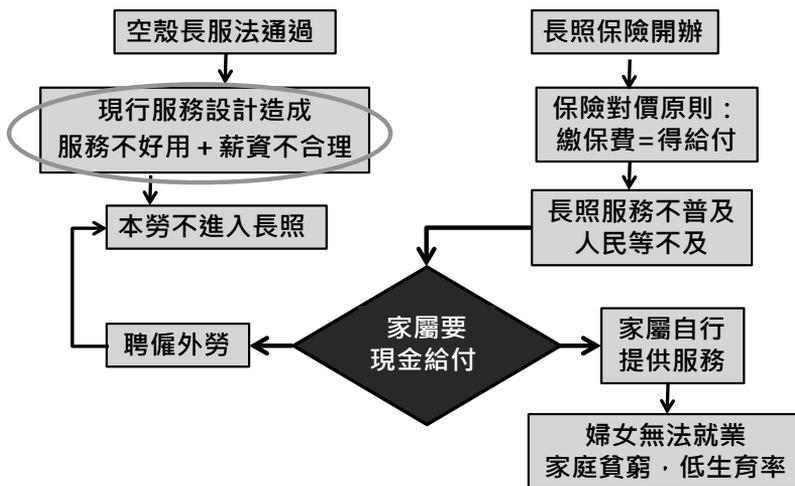
依據行政院「長期照護服務網計畫（第一期）～102年至105年」之分析，一般戶（政府補助七成費用）偏向重度失能時才申請長照服務，占53.97%，但中低收入戶（政府補助九成費用）及低收入戶（政府全額補助）則傾向於輕度失能時即求助。這顯示需要照顧者可能受限於現行長照服務的類型偏重對應重度失能，導致輕、中度失能時無服務可用，無法延長輕度失能者自立生活的階段，而迅速走向重度失能。而又由於我國有健全的健保制度，以致延長重度失能者的存活期。根據《天下雜誌》2014年報導，「近十年來，每年台灣長期依賴呼吸器患者的總人數，平均逼近三萬人。……呼吸照護病房裡高達七

到八成是意識不清的植物人，八成以上的年紀超過六十歲，其中四成四更超過八十歲。……近十年，平均每年健保支付的呼吸器醫療費用約二四六億元。」如此，預防性社區長照服務嚴重欠缺，但醫療服務普及可得，形成了詭異的惡性循環，與重癱長者、家庭與社會難言的痛苦。可見「預防失能發生、延緩失能惡化、提升生活品質，並減輕醫療與照顧負擔」，應是我國長照的核心任務。

當前長照政策走向窒礙難行

2012年行政院「長期照顧十年計畫～101至104年中程計畫」推估，民國104年失能者近90萬人，規劃將有46,603位照顧服務員（1比18！）。兩者落差顯示長照規劃預留了大量「家屬」及「外勞」照顧空間。2013年行政院核定之「長期照護服務網計畫（第一期）～102年至105年」，一五一十複製上述窒礙難行的制度架構。2015年5月15日通過之「長照服務法」一樣不脫同一套模子，且還進一步開放長照營利化、醫療化，及人力來源更為仰賴外籍看護工，卻無助於解決目前輕、中度社區公共長照服務與人力不足的問題。政府正規畫於長照服務法立法兩年後開辦長照保險法，如此將落入「沒有人力，何來服務？沒有服務，保險何用？」的困境，使我國長照制度走向死胡同（見圖十一）。且我國長照保險法學習德國規劃提供「現金給付」，根據德國長照保險開辦迄今二十年之經驗，「現金給付」始終是最大宗的給付項目（佔居家的80%），人民偏好現金導致長照服務始終無法普及，即便有了長保，其家庭中之照顧安排仍舊由女性家人（尤其是女兒與妻子）承擔主要照顧責

圖十一：「長照兩法」恐摧毀我國公共長照服務體系與人力發展契機



任。甚且在開辦長保後，德國的非法看護移工市場擴大，導致長照領域整體勞動條件更形惡化，招募與留任本國人力更為困難。

4-2 長照政策原則

我國長照政策的病灶在於人力、服務、空間、法規四大皆「卡」，完全堵住了台灣發展普及長照服務系統之路。如今需要新思維與新作法，依據下列原則建立符合社會需求、人口變化、可長可久的長照制度：

1. 政府應負起責任建立普及長照服務系統。
2. 財政設計務求讓政府負擔得起、家庭負擔得起（2位老人）。

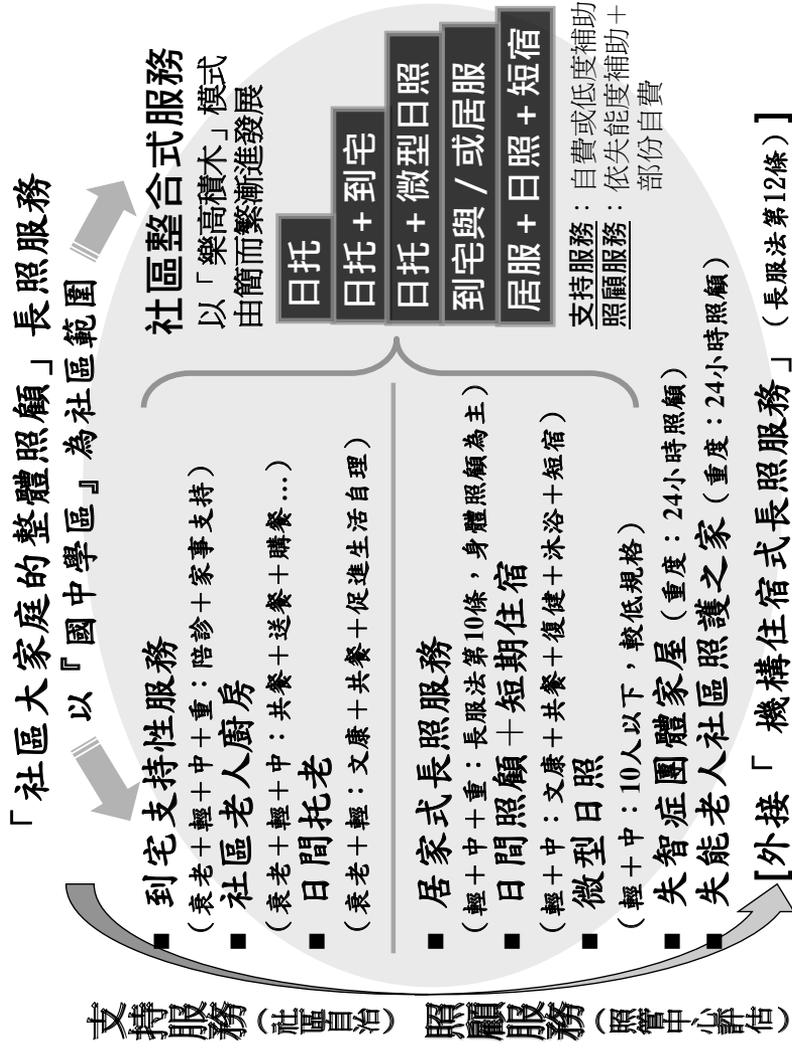
3. 保障品質，讓老人和家人安心。
4. 支持老人生活自理，預防及減緩失能，並杜絕長照服務與無效醫療的不當連結，以確保生命尊嚴，並合理擷節長照與醫療資源。
5. 提供合理薪資及工作條件，以開發充足人力、留住優秀人才，並提升長照人員的家庭收入及生養子女的能力。
6. 聘請公正人士依法組成民主審議會，以建立「同村協力」的社區整體照顧系統。

4-3具體作法及政策考量

（一）建立「社區大家庭的整體照顧」之長照體系（「照顧服務」+「支持服務」），並推動「社區整合式服務」

以一所國中學區（或約30分鐘車程）之範圍為「社區」，於每一社區設置一套「社區大家庭的整體照顧服務」，包含「照顧服務」與「支持服務」兩部分（見圖十二）。「照顧服務」對應的是「失能者本身」的需求，失能程度包括輕、中、重度。「支持服務」則對應「老人與其家庭」的綜合需求，對象包含尚未失能但衰老者，以及失能程度輕、中、重度者。可同時使用兩者中之數種服務，例如「到宅服務+老人廚房+居家式長照服務」。

圖十二：「社區大家庭的整體照顧」長照服務類型及發展方向圖



A. 「照顧服務」項目與運作原則

照顧服務項目包括「居家式長照服務」、「日間照顧」、「微型日間照顧」、「短期住宿」、「失智症團體家屋」與「失能老人社區照護之家」：

1. 居家式長照服務：即長服法第10條，提供輕、中、重度者身體照顧如沐浴等服務。
2. 日間照顧：提供輕、中度者文康、共膳、復健、沐浴等服務。
3. 微型日間照顧：提供輕、中度者文康、共膳、復健、沐浴等服務，規模10人以下。
4. 短期住宿：針對日間照顧對象提供短期住宿之喘息服務，得以家庭托顧或其他喘息服務方式辦理。
5. 失智症團體家屋：對重度失智症者提供「似家」的共同生活照顧。位於社區，亦可跨社區共用。並應由醫療體系協助提供安寧照顧。
6. 失能老人社區照護之家：對中度以上失能者提供「似家」的軟硬體與服務方式。位於社區，亦可跨社區共用。並應由醫療體系協助提供安寧照顧。

照顧服務運作原則為：

1. 場所、人員訓練／資格／編制受較高度規範。但微型日照之規格應適度降低。
2. 為因應高速高齡化人口走勢，應視地區需要逐步於每一所國中學區（或30分鐘車程）設置一所日照，或於每所

國小學區（15分鐘車程）範圍內設一所微型日照。

3. 政府委託非營利承辦者由政府提供場所（或補助租金）和設備設施，並部分補助行管（含人事）費用，偏遠、地廣人稀、社經弱勢地區應予較高補助。
4. 使用「照顧服務」須經照管中心評估。
5. 政府依申請者之失能與失智症程度給予補助，使用者還需負擔部分自費額。
6. 無法對應之極重度失能與失智症情況，則外接「機構住宿式長照服務」（長服法第12條）。
7. 透過服務條件或排序等法規，以及照顧會議之規劃，減少「照顧服務」與無效醫療的不當連結。

B. 「支持服務」項目與運作原則

支持服務項目包括「到宅支持性服務」、「日間托老」、「社區老人廚房」：

1. 到宅支持性服務：提供衰老（七十五歲以上優先）、輕、中、重度者及其家庭陪診、家事、換燈泡等支持性服務，以提升老人生活自理能力為目的。應視需求規模，而於每一鄉鎮區，或於數個鄰近鄉鎮區共同生活圈，設置一個系統。
2. 日間托老：提供衰老（七十五歲以上優先）及輕度失能或失智症者文康、共膳與促進生活自理活動等服務。
「日間托老」為「日間照顧」之先修班與衛星，「日照」則為「日托」之後送管道。「日托」建物以具建築執照、使用執照等合法建物即可辦理。規模大小可視地

區需求而定。

3. 老人廚房：提供衰老者及輕、中度者共餐、送餐、購餐等服務。

支持服務運作原則為：

1. 場所、人員訓練／資格／編制受低度規範。
2. 使用者自付費用或低度補助，弱勢者、弱勢地區加重補助。
3. 政府委託之非營利承辦者，其場所和設備設施由政府提供，政府並部分補助行管（含人事）費用，偏遠、地廣人稀、社經弱勢地區應予較高補助。其使用者資格、人員薪資、服務項目及費用由社區自治機制訂定。
4. 可由社區關懷據點升級辦理。其中，到宅支持性服務可仿照「保母托育管理及補助實施計畫」採取「服務工作者自雇＋政府委辦媒合及管理」之方式，以因應「社區居民以兼顧工作及家庭之方式從事社區照顧服務」之需，降低管理難度，讓社區團體有能力辦理。
5. 應採取「儘量擴大人才漏斗口」的做法，降低進入長照職場就業的門檻，由簡易的一端吸引各種人力，日後再逐步加訓以提升其照顧能力與職級（見圖十五）。
6. 低度規範＋低度補助＋社區自治，彈性大且政府負擔低，宜鼓勵各地社區廣設，提供符合當地需求的服務方式／類型，發揮整備社區長照人力與服務量能的作用，並可視需求逐步調整以因應高速高齡化社會的短、中、長程需求。

C. 因地制宜推動「社區整合式服務」

社區整合式服務即指長服法第9條所稱之「社區式的整合性服務」，有鑑於目前台灣各地社區需求、能力等均有不同，初期推動應以「樂高積木模式、由簡而繁漸進發展」，因地制宜（見前圖十二）。以社區需求為主，透過社區調查或社區自治機制，組合出當地最需要的長照類型，對於解決當地照顧問題、機構的永續經營以及在地人力來源應該較有助益。此種組合式發展從「支持服務」入手，再逐步發展「照顧服務」。例如先設立「日托」，再以「日托」搭配「到宅支持性服務」；或先發展「到宅支持性服務」，再發展「到宅」加上「居家式長照服務」，最後甚至可發展出「居家式長照服務」+「日照」+「短期住宿」組合。以上各種組合均通稱為「社區整合式服務」。

社區整合式服務運作原則為多項服務之工作人員均由每一單位靈活派工，譬如，到宅服務員可兼做日托與到宅支持性服務等兩項，而居家照顧服務員可兼做日托、日照、居家式長照服務與到宅支持性服務等四項。

日托與／或到宅支持性服務附加其他類型而形成的社區整合式服務，包括「日托+到宅支持性服務」、「日托+微型日照」、「日托+微型日照+到宅支持性服務+居家照顧服務」等等，是當今尤應著重推動的組合模式。此模式可由社區關懷據點升級為「日托」，其後隨著社區人口持續老化與服務人力／量能整備逐漸充分，而視情況擴充發展其他類型服務，可用以細緻因應高速高齡化時代全國各地社區的多樣需求。此多層次、較低規格的设计，一方面可以補足關懷據點（未失能）與

日照（中度）兩者服務對象的落差（即輕度失能及衰老者欠缺服務），二方面可以彌補日照高規格、政府無能力普設、人民使用不起、非都會地區機構難以存活等等缺失，三方面也能讓服務人員平均服務輕、中、重度使用者，以平衡其每日工作負擔並增加服務時數及收入，有助人才留任。

鄉村與部落等人口密度較低地區之長照服務模式，應以「人口聚落考量＋不分齡整合性照顧」為原則，建構因地制宜、一點多功的整體服務，用一組具備多元訓練之工作人力，可組合提供老人微型日照、居家式長照服務、日托、到宅支持性服務、社區老人廚房、兒童混齡托育（參見3-3之互助托育[含「老幼共托」]）、身心障礙相關服務、文化傳承與創新、小農經濟，甚至醫療、藥事、衛教、家庭照顧者支持服務等綜合服務。

根據前述原則，鄉村或部落可先設立「老人日托」並提供「到宅支持性服務」，再逐步加訓人力，以升級達「微型日照」功能，並提供「居家式長照服務」。人力若再逐步加訓其他職能，即可提供兒童課後照顧、老人廚房等相關服務。

以上服務的總和，亦即以國中學區（或30分鐘車程）為範圍，設置「一所日照與／或多所微型日照（中度）＋多處日托（輕度＋衰老）＋居家式長照服務＋到宅支持性服務」的組合，再視需要設置社區團體家屋，此即完整之「社區大家庭的整體照顧」之長照服務，並外接機構住宿式服務。

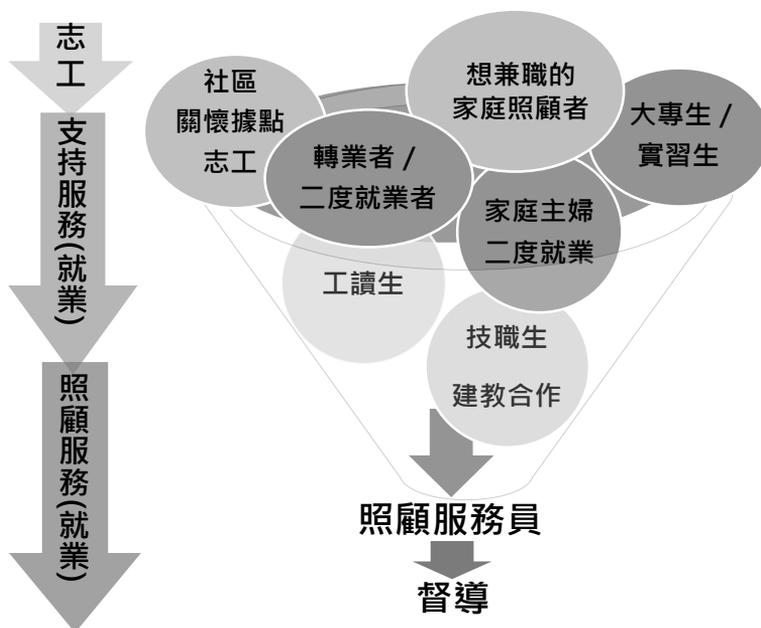
（二）社區長照人力培育及運用

如眾所知，今天台灣長照最缺的就是人力。沒有人力就

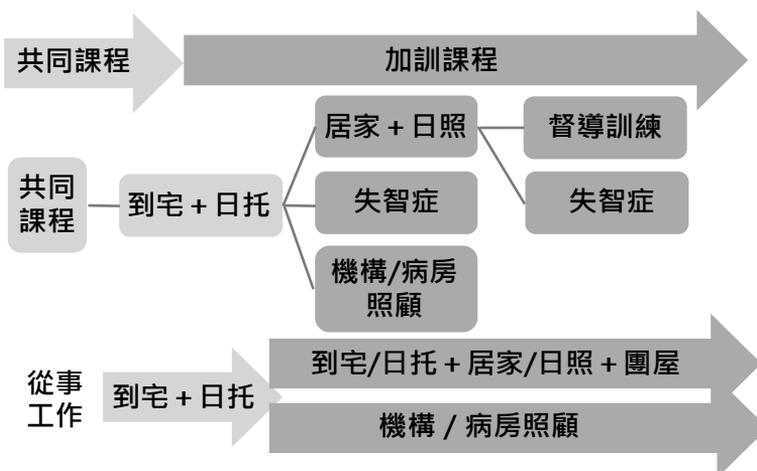
沒有服務，人力能否成功開發因而成為長照制度成敗的關鍵因素。為了迅速開發充足長照人力，並予以高效率運用，以因應即將到來的高速高齡化時代需求，應採取下列概念及舉措：

1. 儘量擴大人才漏斗口：降低進入長照職場就業的門檻，由簡易的一端吸引各種人力（包括家庭主婦二度就業、轉業者、社區關懷據點志工、想兼職的家庭照顧者、學生等），日後再逐步加訓以提升其照顧能力與職級（見圖十三），以提早儲備進階之「照顧服務」各類服務所需人力。
2. 「積木組裝階梯式」培訓：為儲備老年長照領域及身心障礙相關服務領域所需各類人才，應仿日本作法，將所有照顧相關職業（包括照顧服務員、到宅服務員、課後照顧等）之培訓課程設計為「積木組裝階梯式」，以便大量、快速、低成本培訓照顧工作之基礎人力（初階人員），並逐步強化其職能與人才分流之加訓管道，使能升級為進階人員。
3. 課程模組：所有照顧職類之職訓均分為「共同課程」與「加訓課程」兩部分，並於「加訓課程」再區分為「到宅+日托加訓」「居家+日照加訓」、「機構／病房照顧加訓」、「失智症加訓」等。而某些加訓課目之間又具有初階與進階之連續關係，例如，「到宅+日托加訓」為初階課程，其進階課程為「居家+日照加訓」（見圖十四）。
4. 開課方式與職能對應：職訓單位之開課方式，可單獨開授「共同課程」，也可以開授「共同課程+（某種）」

圖十三：擴大人才漏斗口，入門再逐步加訓



圖十四：積木組裝階梯式人才培育法與對應之工作



加訓課程」，或單獨開授「（某種）加訓課程」，以方便培育各種照顧人力。完訓者之職能對應為（見圖十四）：完成「共同課程」與「到宅+日托加訓」者，可從事「到宅支持服務」與「日托」工作；完成「共同課程」+「到宅+日托加訓」+「居家+日照加訓」者，可從事「到宅支持服務」、「日托」、「居家式長照服務」與「日間照顧」等四種服務。完成「共同課程」+「到宅+日托加訓」+「機構／病房照顧加訓」者，可從事「機構／病房照顧」等工作。

5. 鄉村或部落等交通不便區域之培訓模式：鄉村或部落等地區培訓課程之提供地點應考慮近便性，且課程應設計為時間更濃縮、加訓更多元之整合式課程，先培育基礎人力設立「老人日托」並提供「到宅支持性服務」，再逐步加訓人力，以升級達「微型日照」功能，並能提供「居家式長照服務」。人力若再逐步加訓其他職能後，即可提供相關服務，例如兒童課後照顧、社區老人廚房等。
6. 中等與高等教育體系之人力儲備配套：中等教育之技職體系（例如高職家政、幼保、餐旅等科系）與高等教育中之廣義照顧相關科系（例如大專社工、老服、幼保、運動休閒等科系），也應將上述「共同課程」列為必修課程內容，並可將「加訓課程」列為學校與學系評鑑加分項目，幫助中學與大專、大學提升學生就業力。
7. 照顧「人時比」的彈性設計：社區整合式服務之對象為輕、中度失能者與失智症者混合，故人力分配上，採用

「人時比」制，彈性混合運用不同職級、不同工時（全職與部分工時）人員。

（三）場地取得與建物規範

A. 場地取得

1. 中央及縣市政府應協助取得場地，包括公有新建築物空間撥用、舊建物修繕改裝、覓地新建，以及處理地目等疑難問題。
2. 各地社區內現有公有場地或建築物應優先撥用，亦可以補助租金方式取得場地。
3. 與居住及民生相關之各類型公有、半公有建築，或政府機構參與興建之集合住宅，應規定一定比例供做社會福利用途。亦可以容積獎勵等方式鼓勵民間興建之建築物提供老人照顧場所。

B. 建物及消防要求

1. 中央及縣市政府應檢討建物及消防規定，以求務實可行。
2. 場地應符合原建物相關規定，或經安全鑑定合格。有關場地之規定，包括設備設施、無障礙措施等，應依空間條件及實際服務使用者需求程度，予以不同調配與彈性規範。建物與消防安全鑑定合格但地目不符之場地，得協調准予辦理服務，俟都市計畫通盤檢討時再處理地目問題。針對前述事項，中央與地方政府應建立跨部門協調機制及單一窗口處理相關事宜，並組成硬體環境評

估小組與長照專業諮詢團隊予以協助，包括針對各地社區擬做福利機構之空間予以評估，並規劃務實可行的改善。相關經費政府應予補助。

（四）長照的三級預防架構

長照的三級預防架構為：

- A. 「初級預防」交由志工體系的「社區關懷據點」（或長青大學、樂齡活動、老幼共學等）來達成，以促進活躍老化為目標。
- B. 「次級預防（就業體系）」交由「支持服務」系統來達成，成本低、容易建置；若能廣為發展「支持服務」（以及下述第三級「照顧服務」中之「微型日照」），可以有效預防及延緩失能，達到壓縮較高規格、較為昂貴的「照顧服務」需求的功效。
- C. 「三級預防（就業體系）」交由「照顧服務」系統來達成，成本昂貴且建置門檻較高。

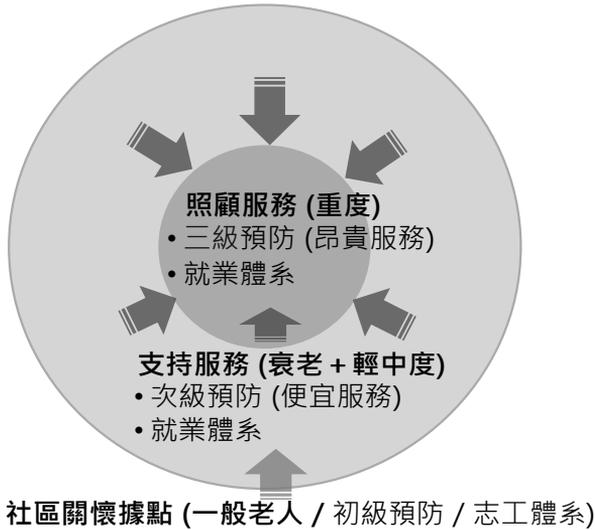
二級與三級預防兩系統均為就業體系，故能為社區居民創造大量在地照顧工作機會，並發展社區長照人力與服務能量。

以上長照服務體系的架構及作用，請見圖十五。

（五）機構住宿式服務

機構住宿式服務（長服法第12條）有必要發展符合跨階級重度失能／失智症老人需求的服務，有效減少重度者對家庭外籍看護工的依賴。其作法與原則為：

圖十五：長照的三級預防架構



1. 政府適度以公共場所、設備設施委託公益法人以非營利方式辦理，提供普及、跨階級（去烙印化）、平價、合理品質的機構住宿式服務。如有需要，可參考幼照法第9條（規定縣市政府得委託辦理非營利幼兒園）修正長服法（修正為「政府得委託公益法人以非營利方式辦理機構住宿式長照服務」），並仿教育部訂定推動辦法，以確保非優勢階層能享受合理品質的服務。
2. 透過入住條件或排序等法規，以及照顧會議之規劃，切實杜絕長照服務與無效醫療的不當連結，以確保生命尊嚴，並合理擷節長照與醫療資源。
3. 提升各級政府長照參與式民主審議機制功能，將營利、非營利住宿式機構，以及舊有機構納入審議。

（六）行政革新：建立高效率的財務及行政架構

為彌補政府行政體系的繁複拖延，建立高效率的長照服務體系，俾足以因應高速高齡化社會之需求，採取底下措施：

1. 建立獨立機構與獨立財源：仿照健康保險署設置「長期照顧署」，或將兩者合併設置為「健康保險與長期照顧署」，後者以稅金為財源（見下一節）設置「長期照顧服務基金」，專款專用。
2. 透過公共基金方式進行管理與委託：第一階段由「長照署」統一進行行政委託，簡化因為各地方政府行政差異產生的困擾；於第二階段，可建立各地方政府的行政委託模式，適度下放給地方政府進行委託服務與管理，以利不同服務模式之發展，並避免政治干擾，簡化流程與核銷程序，讓長照的服務能量順利拓展，但於此階段，中央（長照署）仍應持續擔任「長照服務肉粽頭」的角色，總抓長照服務的縱向和橫向聯繫線頭，使之順暢運作，負起確保長照服務在全國各縣市切實執行之重責大任。
3. 改革支付模式，並調整照管中心與服務提供單位功能：未來照管中心只應負責評估資格並核給補助總額（每月總時數或總金額），但不再負責擬定照顧計畫（例如服務內容與頻率）。並提高「照顧服務」提供單位自主性，將「照顧計畫」改由服務提供單位與服務使用者雙方協商擬定，決定服務內容、頻率及每次服務時間長短等，以提高彼此的滿意度。並適度納入宏觀面之「總額

支付」制度，以節制總支出，並配套以微觀面之「論質計酬」支付制度，即以制度性誘因鼓勵提供「減緩失能惡化、促進能力回復」之照顧服務模式，以避免重蹈健保「論量計酬」之覆轍（論量計酬會造成逆向誘因，誤導服務提供者鼓勵民眾過度使用服務，尤其是昂貴服務，以獲得較高的健保支付，最終造成健保整體資源之耗竭。）

4. 充實「支持服務」，建立社區自治機制，形塑社區共老圈：有鑑於在今後半個世紀間，台灣將逐漸超越世界各主要國家，包括日本，成為高齡人口比例最高的國家之一（見頁401圖三），長照制度之設計對此情勢自應有所因應。長照服務基金應有一定額度用於普及設置低規格、低補助、低營運難度之二級預防性質「支持服務」，並應訂定辦法建立社區自治機制管理此層次之服務，形成「自在老、輕鬆顧」之社區照顧／被照顧迴圈，盡量延緩、減少進入較昂貴之三級預防性質「照顧服務」（見前圖十五），才能讓長照制度在未來超高速高齡化時代永續運作，不致衰竭，並進一步藉著降低人力進入長照服務之門檻，有效促進在地就業，提升家庭收入與生養小孩的能力，而有助於減緩高齡化。
5. 建立務實的管理制度，並鼓勵創新：形式化、防弊化、造假化是我國福利服務制度的宿疾，如今實有更革之必要，應改以「務實」為圭臬，以「互信」與「合作」為基礎，建立高效率的縱向、橫向聯繫網絡，並鼓勵管理與服務方式的創新（例如透過APP管理居家照顧服務，

並善用高科技輔具），方有以因應高速高齡化時代的照顧需求。

（七）長照財源

根據衛生福利部社會保險司公佈「長期照顧保險法（草案）簡介」（2015年9月4日），初期長保經費規模為一年1,100億元（其中政府負擔比例不低於36%，一年近400億元）。但其中規畫之現金給付大大抬高長照保險經費規模。花這麼多錢，將會得到一個嚴重欠缺服務的長照體系，而且將以現金給付卡死人力與服務成長的空間，顯然不是可行的途徑。

有鑑於此，現階段長照服務所需之經費應採稅收制辦理，方法是改以指定稅源的方式籌措，才不至於讓我國長照制度於此關鍵時刻落入進退失據，甚至開天窗的窘境。可思考採取兩個稅源，其一，適度調整遺產及贈與稅；其二，微調加值型營業稅。

- A. 適度調整遺產及贈與稅。遺產稅及贈與稅為高所得者方可能被課徵稅目，屬於「富人稅」的性質，免稅額為1200萬，一般人遺產受扣稅的可能性相當低。且2009年遺產及贈與稅由最高邊際稅率50%降至單一稅率10%，降稅過鉅，有違公平正義，適度調整（例如由10%提高為20%）有助於抒解社會不滿。
- B. 微調加值型營業稅（消費稅），提供穩定長照財源。其要點有四：
 1. 我國現行營業稅稅率相較於世界其他國家均屬偏低。我國一般稅額營業人稅率僅5%，低於鄰近各

國營業稅（日本8%，韓國10%，新加坡7%），更遠低於OECD國家的平均消費稅率（2012年平均18.7%）。

2. 加徵加值型營業稅稽徵成本較低，且稅源穩定。
3. 初期可微調0.5%，幅度相當低，對物價影響可降至最低。
4. 若於此時開辦長照保險，民眾繳長保費將比加值型營業稅加徵0.5%負擔還要重。依據衛福部的規劃，長保費約為健保費的1/5。因此可推估調漲加值型營業稅與繳交長保保費對一般民眾的負擔。就加值型營業稅調漲0.5%之後，以主計總處可支配所得五分位以及消費支出等資料作為推估的依據，一般民眾，即中間組（第三級），每戶每年可支配所得823,937元，加值型營業稅調漲0.5%之後，全年負擔增加3,408元。如果開徵長照保險，一對夫妻若育有一名未成年子女，長保費每年約負擔4,188元，較調整加值型營業稅模式多780元；而若育有二名未成年子女，則長保費每年約5,472元，差距增加至2,064元。從推估數據可見，對於一般民眾而言，開辦長照保險的保費負擔，反而高於調整加值型營業稅。更有甚者，對於子女數越多的家庭，如採用長照保險制度，負擔將越重。此外，依據衛福部的規劃，長照保險保費計算將依照健保的規定，因此，除了一般的保費之外，同時規劃有補充保費。如此一來，長照保險的保險費將遠高於上述的費用，同時

全民健保目前被批評的制度不公平之處，將複製至長照保險當中，使得新上路的制度難以避免不公平正義的爭議。

行政院所推估之初期長保經費一年1,100億元，是包含「現金給付」，如果限定被保險人僅可領取「服務給付」（所謂「實物給付」），而無「現金給付」，則所需經費應低於此預算規模。依目前的規劃推估兩類指定稅源的規模，我國營業稅一般稅額（加值型營業稅），過去三年分別為2011年2,812億元，2012年2,791億元，2013年3,002億元。而遺產及贈與稅自2009年1月29日修正以來，於2009至2013年間，扣除特殊個案之平均每年稅收為246.6億元。據此推估，加值型營業稅調升0.5%則一年約可多出270億至300億元稅收，而遺產及贈與稅由現行的單一稅率10%，調高至20%，增加之10%每年可增加約246億元。以上兩種稅源推估每年可得約516億元，前述兩個稅源於現階段應為恰當之額度。

4-6 預期成效

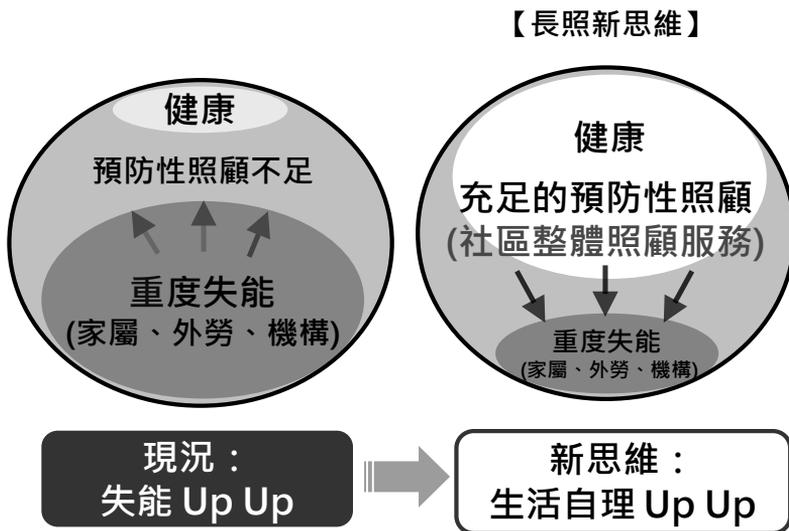
- (一) 「漏斗型」人力招募方式，以及「樂高積木模式」人力養成與服務項目發展方式，使長照初階人力、服務、使用大量成長。此初階人力可經逐步施以進階訓練，使之有能力隨著高齡化之需而逐步提供較高階服務。
- (二) 以針對衰老、輕度失能者的「支持服務」作為長照基礎工程，採行較高之使用者自付額，「照顧服務」則政府給予較高之補助。並在同一「長照體系」平台上提供「支持+照顧」服務，由長照體系與在地民主審議機制

訂定規格，包括人員薪資與收費標準，以便一方面達到最佳經濟規模，提高服務提供單位之存活力，另一方面保障平價普及與合理薪資，形成人力、服務、使用三方面之間的良性循環：

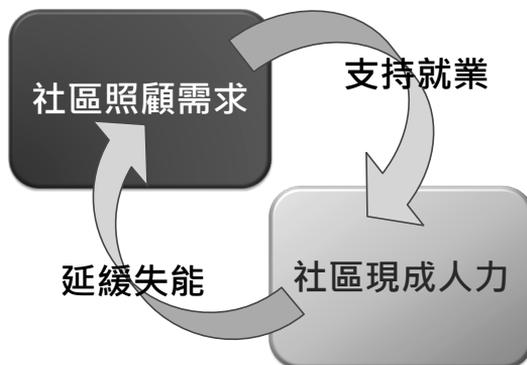
1. 發揮預防功能，提升老人生活自理意識及能力，延緩失能，壓縮昂貴的「照顧服務」需求，為今日建立長照體系與來日搶救健保體系的必要作為。
2. 取代國人普遍雇用外籍看護照顧超高齡衰老或輕度失能長者現象，並預防此作法導致之「外勞+重度失能」雙重體現象，以及長者、家庭與照顧者三方的沉重負擔。
3. 一方面增加社區整體照顧服務單位的經濟規模與存活力，另一方面藉著充足的預防性照顧措施減少重度失能人數，以減輕整體負擔，使長照體系有能力給予重度需求者較充分的資源及照顧。
4. 藉著前三項功效，達成「自在老、輕鬆顧」，使長照成為國家和家庭負擔得起、本勞願意從事的服務（見圖十六、圖十七）。

（三）結合托育政策，形成平價優質普及公共照顧（托育及長照）體系，一方面讓經濟較優勢階層，與經濟較弱勢階層，都能享受優質服務，有助於社會公平與團結，另一方面維持照顧體系的最佳經濟規模，提供各地社區居民大量工作機會，並保障合理勞動條件，發揮消除貧窮、減少青壯年人口外流的作用。如此能夠將目前年年匯出

圖十六：由現況「失能Up Up」到未來「生活自理Up Up」轉化圖



圖十七：「社區整體照顧服務」良性循環圖：自在老、輕鬆顧



的巨額外籍看護薪資留在國內，化為養家活口、活絡社區經濟的資金，提升人民生養小孩的意願及能力，有助於緩解低生育率及高速高齡化危機。

- (四) 以制度性審議實踐民主共決，促進合作與團結，建立「社區大家庭的整體照顧」體系，實現永續社區／社會與世代正義。

國家圖書館出版品預行編目 (CIP) 資料

北歐經驗，台灣轉化：普及照顧與民主審議／
劉毓秀編著．-- 初版．-- 台北市：女書文化，
2015.12
面：公分．-- (女書系列：32)
ISBN 978-957-8233-99-7 (平裝)

1.女性主義 2.文集

544.5207

104021115

女書系列 32

北歐經驗，台灣轉化 普及照顧與民主審議

編 著：劉毓秀

執行編輯：胡珮琪、邱嘉緣

出 版：女書文化事業有限公司

地 址：106台北市新生南路三段56巷7號2樓

電 話：02-23638244

傳 真：02-23631381

E-mail：fembooks@fembooks.com.tw

網 址：www.fembooks.com.tw

登記證：局版北市業字第162號

郵 撥：18246901女書文化事業有限公司

印 刷：晨捷

初 版：2015年12月25日

定價：390元

ISBN 978-957-8233-99-7

著作權所有・翻印必究

台北市文化局 贊助印行

