

# 臺灣家庭政策的形成： 家計承擔與兒童照顧的整合\*

黃志隆

義守大學公共政策與管理學系助理教授

臺灣近年來關注的少子女化問題，不僅涉及家戶中的男女在家計上的分擔，同時更與兒童照顧責任的歸屬有關。如何透過家庭政策的形成，整合家計承擔與兒童照顧的責任，以期在解決少子女化問題的同時，能兼顧性別平等目標，是臺灣當前的重要課題。本文擬就既有兒童照顧政策規劃與現行方案中的政策理念與政策工具進行分析，以理解其所欲形塑的家計承擔者模式，和對性別平等目標可能產生的影響。研究結果顯示，臺灣在既有的殘補式社會安全體系結構影響下，主要採用以公共財為主的理念和政策工具，並朝向修正式的蠟燭兩頭燒模式前進。這種家計承擔者模式的移轉與可能引發的問題，除了顯示臺灣在性別平等目標的追求仍有改善的空間外，並提供了未來臺灣在相關政策理念和政策工具上可能的思考方向。

關鍵字：家計承擔者模式、兒童照顧、公共財、社會投資、理念

## 壹、前言

隨著近年來臺灣人口生育率的下降，少子女化已成了臺灣國家和社會所共同關心的議題。截至 2010 年為止，臺灣的總生育率已下降至 0.9，這使得

---

\* 本文為國科會計畫「安居樂業？制度主義的生命歷程對就業與家庭政策的整合」(NSC 98-2410-H-214-019 MY2) 的後續研究成果，並承義守大學校內計畫「台灣兒童照顧政策取向的發展與選項的制度分析：生命歷程的觀點」(ISU101-03-03) 的補助，同時感謝兩位匿名審查人的指正，特此誌謝。

臺灣已成為世界最低生育率的國家之一。為了改善日益惡化的少子女化問題，國家在近年來不斷致力於相關政策的研擬與制定。相關研究指出（李美玲等，2007；楊靜利，2005），低出生率不僅是人口轉型的結果，亦是現代化不可避免的後果。若未能有家中男性或是政府提供輔助以分擔家務，則生育率的下滑勢將成為不得不然的趨勢。

因此，在上述的背景下，國家如何透過公共政策的介入，提振低迷的生育率，已成了解決少子女化問題的主要探討焦點。這種試圖平衡工作與家庭（生活）的政策，主要包括三大類：(1)足夠之時間，(2)充份的收入，以及(3)照顧服務的提供（D'Addio and Whiteford, 2007; Ellingsæter, 1999; Gornick and Meyers, 2004）。但實證研究（Anxo, Fagan, Cebrian, and Moreno, 2007）亦指出，在不同的就業時間，不同的福利給付，以及福利服務提供的混合下，會產生不同的家計承擔者模式。而它不外乎有三種可能，包括了以北歐國家為代表之普涵性家計承擔者模式（男女皆為家計承擔者），以法國為代表之修正的家計承擔者模式（男性為家計承擔者，女性則於婚育階段選擇退出勞動市場），以及以義大利和西班牙為代表之地中海模式（男性為家計承擔者，女性則為家庭照顧者）。

家計承擔模式的現實分類，不僅反映了不同福利體制的特性（Esping-Andersen, 1990; 1999），同時亦和家計承擔的類型有著密切關聯。我們可以試著將福利體制的現實分類與 Nancy Fraser（1994: 591-618）對家計承擔者模式的理念類型相互對照，從而得出如下的分類表（請參閱表 1）：透過國家政策對就業的支持與否，以及將照顧視為是目的或手段來加以區分，不同福利國家體制可分別對應至不同的家計承擔者模式。就北歐模式而言，其由國家提供公共就業與公共托育服務等相關政策，進而鼓勵家戶男女就業的普涵性家計承擔模式（universal breadwinner model）；但相對而言，對留在家中擔任照顧工作者的政策，則較為缺乏，從而照顧政策被視為是促進就業的重要手段。而歐陸模式則是透過照顧者津貼的給予，鼓勵照顧者（通常仍是女性）留在家中從事兒童照顧，形成所謂的照顧給予者平行模式（care giver parity model）；但這種模式在就業支持的相關政策則較欠缺。至於英美模式、地中海模式，以及東亞模式，雖在現實分類上被歸為同一類型，但仍有些許的差

表 1：就業／照顧關係的理念類型與現實模式

分類	理念類型	現實模式	理念類型	現實模式
就業 照顧	支持		缺乏支持	
作為目的	普涵性照顧 給予者模式	親職假？ 理想目標	照顧給予者平行 模式	歐陸模式
作為手段	普涵性家計承擔者模式	北歐模式	蠟燭兩頭燒模式 傳統模式	英美模式 地中海模式 東亞模式(臺灣)

說明：虛線代表一動態過程，說明臺灣目前在兒童照顧政策改革上的可能途徑。

資料來源：作者自行整理自 Fraser (1994); Anxo et al., (2007)。

異：以英美模式而言，在強調市場自律的原則下，國家在就業政策上的相關支持往往付之闕如，而照顧工作主要是依賴家戶中的女性無償支持，即使國家提供照顧政策，亦僅被視為是促進就業的手段，從而常形成女性蠟燭兩頭燒（burn out model）的狀況，亦或只能透過家務勞動市場化的方式，緩解來自就業與照顧的雙重壓力。而對地中海模式或是東亞模式（如臺灣）(Esping-Andersen, 1999; 李易駿、古允文, 2003) 而言，則是在傳統家務分工模式（男主外、女主內）徘徊的同時，亦面臨現代化的壓力（女性就業的成長），進而與英美模式產生雷同的現象。

上述理念型與現實模式的相互對照，除了說明不同國家在文化和制度組合可能產生的結果外，亦突顯了在就業勞動和兒童照顧工作平衡中難以解決的性別平等問題。如同 Fraser 所言，性別平等是一複雜的概念，它不僅應同時符合將女性與男性一視同仁的標準，還應顧及女性和男性的不同而有著被差別對待的可能。<sup>1</sup> 是故，如何透過家庭政策的形成，整合家計承擔與兒童照顧的責任，並兼顧性別平等考量與差別對待的目標，是臺灣當前的主要課題。然而，臺灣因應少子女化問題提出的兒童照顧政策，主要依循了什麼樣

1 Fraser (1994) 認為，性別平等應包括七種規範性原則，它們分別是反貧窮、反剝削、收入平等、休閒時間平等、平等尊重、反邊緣化，以及反男性中心等。透過這七種原則的評價，Fraser 對普涵性家計承擔者模式和照顧給予者模式提出性別平等的批判，同時建構了所謂的普涵性照顧者模式。

的改革理念？這樣的改革理念蘊含了什麼樣的家計承擔者模式，以及會對性別平等產生何種影響？<sup>2</sup> 另一方面，當這些不同的理念欲落實在臺灣的兒童照顧政策改革時，又可能會形塑何種家計承擔者模式？

為回答上述問題，本文將以近年來臺灣兒童照顧政策的發展作為焦點，探討其所運用的主要改革理念與政策工具，對家計承擔和兒童照顧責任的歸屬，以及對性別平等考量和差別對待目標可能產生的影響。在以下的分析中，我們將分成五個部分：首先是前言。其次在第貳部分，我們將探討兒童照顧政策的主要理念基礎，以及其與家計承擔者模式和性別平等與差異對待目標的關係。第參部分則就臺灣近年來兒童照顧政策的相關研究文獻，政策規劃與制度發展作一基本的回顧，以瞭解其基本樣貌。第肆部分則就臺灣目前兒童照顧政策的理念與制度發展作出評論，同時說明其性別平等的政策意涵。最後則是結論，我們將說明臺灣兒童照顧政策的主要發展路徑、該路徑可能形塑的家計承擔模式與性別平等意涵，以及這樣的改革所具有的結構性限制。

## 貳、兒童照顧政策的理念基礎與問題

兒童照顧政策不僅涉及了兒童照顧工作責任的歸屬，更和家戶在就業勞動與兒童照顧工作之間的性別分工樣態脫離不了關係。因此，在對該政策的相關理念進行討論前，我們擬先就傳統模式、兒童照顧政策，以及性別分工樣態的關連性進行理解。除此之外，我們更試圖就該理念型在二十世紀後半的式微現象進行討論，以瞭解社會結構變遷對傳統模式所造成的衝擊。另一

---

2 性別平等目標的達成是本文主要關懷目標之一；但另一方面，本文是以兒童照顧政策作為主要的研究對象。易言之，本文認為臺灣在因應少子女化問題，進而提出兒童照顧政策以作為因應方案之際，必須將性別平等問題納入考量，理由在於兒童照顧政策對家計承擔模式的形塑扮演了重要的角色。然而在此同時，我們應注意性別平等目標亦非僅透過兒童照顧政策即可達成。性別平等是兒童照顧政策在制定時應考量的條件，而非主要目標。當我們在致力於因應少子女化問題，並提出兒童照顧政策之際，其對傳統家計承擔模式可能引發的變革，特別是對性別平等可能產生的影響，應在政策制定時納入考量。然而，性別平等的達成，還需從其他許多相關的政策改革著手，兒童照顧政策只是條件之一，而非目標本身。是故，本文並未將「性別平等」一詞置於標題之中，以避免產生性別平等是兒童照顧政策主要目標的認知。

方面，隨著社會結構的變遷，以公共財和社會投資理念為主的兒童照顧政策改革方案亦被提出。究竟在這些不同改革理念的背後，蘊涵了什麼樣的家計承擔者模式？它們又預設了何種性別分工樣態，以及性別平等的意涵？透過這些問題的回答，我們希望能釐清不同改革理念所欲達成的性別平等目標？而這樣的目標預設可能會有什麼樣的盲點與問題？則是我們欲進一步深入討論的議題。

所謂的男性家計承擔者模式 (the male breadwinner model) (Lewis, 2001: 153)，指的是以男性和女性在家戶層次貢獻上的假定作為基礎，男性主要是負有承擔賺取家計所需之收入 (earning)，而女性則承擔照顧兒童與老年人的基本責任。該模式假定了規律且充分之男性就業，以及已婚婦女依賴丈夫之收入和社會保險保費繳納，進而形成的穩定家庭。在實際的社會行為層次上，這種純粹的理念型模型並未真正的出現在歷史之中。女性或多或少皆有參與勞動市場，只是在不同的國家與不同的歷史時期會有程度上的差異。然而在規範層面上，該理念則在二次世界大戰結束後，被許多國家視為是規範男女關係的主要理念，並直接或間接的反映在家庭法與社會政策的相關規範之中。

由於傳統男性家計承擔者模式認為兒童照顧是女性的責任，故在相關制度與政策規範的設計上，女性被認為是從事和家庭照顧有關的非生產性工作 (亦或稱再生產性工作 (reproductive work))。因此，在相關的社會政策設計上，其是以家庭作為主要的生產單位與社會福利給付的對象。故在該模式中，兒童照顧政策蘊涵於男性參與勞動市場就業活動與福利給付連結背後的制度規範。女性透過對男性在就業薪資和福利給付資格的獲得，承擔兒童照顧的主要責任與義務。

然而在 20 世紀後半期社會結構變遷的影響下，女性參與勞動市場人數的提高、家庭型態的變遷、親密關係的不穩定，以及單親家戶的大量增加，瓦解了各國原本以男性家計承擔者為主的行為模式 (Lewis, 2001: 153-154)。就兒童照顧政策而言，傳統模式中的「男主外、女主內」性別分工模式，不僅因女性教育程度的提高和追求職業生涯的發展，使得婚育年齡不斷的往後推遲；更因女性大量參與勞動市場，造成傳統兒童照顧政策的失靈。就婚育年齡的延遲而言，其造成少子女化現象在各國不斷惡化，並形成人口結構老

化現象；就女性大量參與勞動市場而言，其則打破了傳統模式下的性別分工樣態，從而使舊有的兒童照顧政策無法持續運作。

因此，在少子女化的背景下，兒童照顧政策必須解決兩個問題：除了必須提振日益低落的生育率，以維持適當的勞動與撫養人口比例外；另一個則涉及新的家計承擔者模式應如何設計，以因應正在浮現中之新型態的就業與兒童照顧關係。以下我們將就近年來廣為西方福利國家與社會政策學界所引用的公共財理念和社會投資理念進行分析。本文以下討論的重心，將置於不同理念和家計承擔者模式的關係，特別是家戶中的男女，在就業與兒童照顧中的性別分工樣態，以及相關的行為選擇，藉以釐清兒童照顧政策改革可能引發的性別平等與差異對待等問題。

## 一、公共財理念與照顧給予者平行模式

公共財 (public goods) 是近年來在少子女化氛圍中討論兒童照顧政策的重要理念，而美國的女性主義經濟學者 Nancy Folbre 即是其中的代表。Folbre 認為，過去兒童被視為是耐久性消費財。對兒童的投資雖被認為將對父母親帶來效益，然而該投資亦被認為具有外部經濟（即兒童的養育不只是家戶受惠）和外部不經濟（即兒童的養育不只是家戶必須負擔成本）的效果 (Folbre, 1994: 86)。這種傳統的新古典經濟學，一方面將個人在市場利益的極大化視為是主要的運作邏輯，另一方面又將利他主義看作是家庭制度的基礎。

Folbre 認為，以利他主義為基礎的家庭制度，之所以能夠在已開發國家過去的歷史中順利運作，一方面導因於兒童在幼年時期即是家庭重要的勞動力來源之一；另一方面亦因擔負主要照顧責任的女性，欠缺在家庭之外找尋就業機會的能力。隨著勞動市場的成長與勞工地理流動性的增強，對兒童教育的重視逐漸反映在國家法定教育和勞動市場參與能力的培養。這不僅造成家戶兒童養育成本的上升，亦間接促成了女性經濟獨立能力的可能。最初，國家在處理上述社會結構變遷的問題時，僅著重於老人撫養問題的家戶成本移轉 (Folbre, 1994: 87)。然而在此同時，家戶收入移轉至母親和兒童的比例則持續下降，而女性單親家戶的比例亦因社會結構的轉變而不斷上升。易言之，兒童照顧成本在過去社會福利制度逐步落實於老年人口的同時，仍被認

為是家戶所應無條件承擔；它仍是以利他主義為基礎在持續的運作。

傳統以利他主義為基礎的家戶兒童照顧制度，是建立在父母對兒童照顧的道德承諾與社會規範上。Folbre (1994: 88) 進一步指出了傳統價值觀運作的可能危機：「長期而言，補償親職勞動承諾的欠缺，將弱化該類價值規範與偏好」。換句話說，隨著社會結構的變動，以及兒童照顧成本的增加，家戶中的主要成員將難以延續利他主義的傳統，持續地承擔無條件承諾兒童照顧的義務。而這不僅將降低家戶養育兒童的意願，連帶的亦造成家戶彼此之間在兒童投資上的差異，以及未來發展的持續擴大。

故對公共財理念的主張者而言 (Folbre, 1994: 89)，家庭政策對未來總體經濟的運作有著重要意涵：由於兒童所具有的積極外部性，使得我們有必要透過公共政策與資源的投入，緩和家庭價值日益式微所帶來的危機。而這些家庭政策，包括了像是對兒童照顧的公共補助；或是透過更進一步的稅式減免的方式，補償父母親在兒童照顧上所作的努力，都將有助於兒童養育成本的平均分擔，以及兒童未來機會平等的分佈。

Folbre 在 2001 年的《看不見的心：經濟學與家庭價值》和 2008 年的《重視兒童：反思家庭經濟學》(Folbre, 2001; 2008) 中，則更進一步的對上述公共財理念作出闡述。首先，透過對傳統經濟學在就業（男性）與照顧（女性）分工論述的批判，Folbre 一方面希望女性得以增加上述分工選擇的空間 (Folbre, 2001: 5-6; 2008: 28-38)；另一方面則強調藉由照顧風險與成本的共同分攤 (Folbre, 2001: 22-24; 2008: 61-64)，以及傳統經濟指標對再生產工作的忽視 (Folbre, 2001: 55-64, 68-71; 2008: 18-26)，說明兒童照顧所具有的公共性。養育兒童成為父母親快樂泉源的同時，整個社會對兒童照顧的投資，亦可因兒童未來勞動力供給與稅收支付而得到更多的獲益。然而對兒童照顧的資源移轉，並非是受到個人利益所趨使。個人或家戶在決定兒童撫養的資源移轉比例時，常受到既有的制度與社會規範所形塑，特別是對傳統家庭在兒童養育上所擔負的責任，以及國家在社會安全制度的設計上只重視老年與貧窮家庭，而忽略了兒童養育對社會集體的重要性 (Folbre, 2001: 99-107, 111-127; 2008: 18-26)。這樣的現象，在當前經濟全球化趨勢的影響下，不僅反映在跨國企業的廠商對兒童照顧措施的漠視，更進一步的投射在高所得家庭對非法

移工的僱用 (Folbre, 2001: 185-189), 從而造成家庭貧富差距的擴大, 以及年輕世代的階層化。

Folbre 透過對兒童生活水準的討論、兒童在家戶外的支出成長、父母照顧兒童所需的時間成本, 以及包括既有的稅收與預算對兒童照顧成本的支付等等, 說明了國家 (Folbre, 2008: chaps. 6-7) (特別是相對於歐陸國家的美國) 對兒童照顧的公共支持顯得太少。故強化對兒童的公共投資, 同時使家庭成員能有更多的時間陪伴兒童, 方能有助於發展兒童的固有能力的 (Folbre, 2008: chap. 10)。因此, Folbre 主張父母、選民, 以及政策制定者, 應該重新思考傳統的社會與家庭契約。在兒童是公共財而有益於整體經濟發展的前提下, 她主張對家庭與政府在資源分配上的代間移轉作出更多的分析, 改進在相關社會政策上的公共討論, 進而協助父母解決兒童養育成本日益高漲的問題 (Folbre, 2008: chap. 10)。

Folbre 所提出的公共財理念, 除了運用女性主義的觀點, 批判性的檢視了新古典經濟學對家戶經濟運作的利他假定外; 同時針對當前的少子女化問題, 提出國家在政策上予以介入和干預的正當理由。然而該理念所欲形塑的家計承擔者模式為何? 首先, 公共財的理念係建構在個人主義與理性選擇的基本假設上。經濟學者最常引用的囚徒困境, 即是用以說明當個人在團體中的貢獻不足以影響公共財的成敗時, 對個人而言最佳的選擇即是不貢獻任何勞力或財力, 以成為所謂的白搭便車者 (free rider)。然而若每個人皆如此思考與行動時, 將造成團體皆蒙受其害。因此, 透過強制手段或是誘因的政策設計, 避免個人理性所導致的集體不利益後果, 是公共財理念的論述核心 (Olson, 1965)。Folbre 即是透過將兒童照顧詮釋為公共財的方式, 希望由國家負擔起兒童照顧的責任。而其主要的對策, 即是藉由主張國家對家戶撫養兒童成本的適當移轉與分擔, 降低父母養育子女的財務負擔, 進而促使家庭提高撫養子女的意願。

但 Folbre 在公共財概念應用上的擴大解釋, 並未涉及家計承擔者/兒童照顧者責任的重新界定。簡言之, 公共財的重心在於減少家戶在世代交替和經濟發展過程中, 可能會因撫養兒童而發生白搭便車問題。它將兒童照顧視為是經濟問題, 故透過經濟政策即可加以解決。然而家戶如何分配家計承擔

和照顧責任，則不在公共財理念的討論範疇。這使得兒童照顧責任，仍深受傳統性別分工規範的影響。故公共財理念對於家計承擔模式可能的影響，主要是在於它減輕了兒童照顧者的財務負擔，以及承認從事兒童照顧工作者的價值。就前者而言，透過稅收或是津貼的發放，有助於減輕家戶在兒童撫養的財政成本；就後者而言，透過家庭與政府的資源移轉，使得兒童照顧工作者得以獲得勞動市場外的資源重分配。

公共財理念在不涉及對勞動市場的積極干預和介入下，著重於對兒童照顧者的財務支持。透過對個人稅收的課徵，以及國家對育有子女的家戶進行財務重分配，以減輕家戶負擔。該資源重分配的結果，則被用以直接投入在兒童照顧者，或是兒童照顧活動。這使得公共財理念在形塑新的家計承擔者模式上，較為接近 Fraser (1994) 所主張的照顧給予者平行模式 (care giver parity model)。該模式主張使承擔家務工作者，能藉由家務勞動或合併部分工時工作的方式，維持自己與家庭的生計。易言之，從事勞動市場就業和家務勞動之間的收入差異得以被縮小。透過將包括兒童照顧在內的非正式家務照顧工作，提升至與勞動市場支薪就業相互平等的地位，照顧者與就業者得以被平等對待，從而達成性別平等的目標。

然照顧給予者平行模式在性別平等目標的達成上仍有以下的缺陷 (Fraser, 1994: 605-610)：首先，該模式往往形成了所謂的「媽咪軌道」(mommy track)。在賦予照顧參與者有限給付 (通常是勞動市場參與的基本工資) 的情形下，受到勞動市場性別階層化的影響，家戶通常選擇由男性擔任主要的家計承擔者，女性則擔任照顧給予者。其次，對非正式家務勞動的資源投入與支持，往往造成女性更難以擺脫傳統的性別分工，阻礙了女性參與其他如政治、經濟，與社會生活的相關領域。是故，公共財理念雖然有助解決在兒童照顧上可能發生的白搭便車問題，同時賦予兒童照顧者相對應的社會保障，然而在缺乏對勞動市場的積極介入和干預的情形下，該模式反而可能強化「男主外、女主內」的性別分工模式，無助於婦女脫離舊有的活動參與空間。

## 二、社會投資理念與普涵性家計承擔者模式

如果說 Folbre 的公共財理念側重於以經濟政策解決少子女化問題，則

Esping-Andersen 的社會投資理念，則企圖從經濟政策和社會政策的整合入手。最初，Esping-Andersen 在《福利資本主義的三個世界》(1990) 中，藉由就業和福利的連結，以及去商品化指標的建立，區分出自由 (liberal)、保守 (conservative)，與社會民主 (social democratic) 等三種福利國家的類型。然而這種分析方式受到了來自女性主義者的批評 (Lewis, 1997)：認為他不僅忽略了家庭作為歷史上最大且最重要的福利提供單位 (Kolberg, 1991; Orloff, 1993)，且忽略了在家庭中的非支薪工作多是由女性承擔，以及男性的支薪就業必須受到家庭中非支薪照顧支持的社會現實 (Langan and Ostner, 1991)。其次，去商品化概念的使用意味著女性參與支薪就業，有助降低女性對男性的依賴。然而在實際上，女性能否參與支薪就業，尚牽涉到去商品化以外的相關福利服務 (Hobson, 1994)。第三，福利制度的階層化不僅及於男性就業者的去商品化程度，同樣亦及於女性在獲得福利領受資格與給付的額度上 (Orloff, 1993)。

Esping-Andersen 在福利國家類型學上的性別盲問題，不僅在日後促使他在福利國家的後工業社會結構轉型分析上納入對家庭和性別的考量 (Esping-Andersen, 1999)，同時並進一步思考女性在未來福利國家改革中的適當定位。而具體的解答，可在《未完成的革命》(以下簡稱《未書》)(Esping-Andersen, 2009) 中找到線索。Esping-Andersen 的《未書》，就如同其早期著作《福利資本主義的三個世界》(Esping-Andersen, 1990) 的標題一般，如何在資本主義運作的世界中，既能夠維持經濟的持續成長，又能使成長的果實為全民所共享，是他一直以來思考的重心。而西方福利國家的後工業化結構轉型，不僅使得經濟成長陷入停滯，連帶的亦造成失業問題的惡化與福利國家的危機。是故，在後來的著作《後工業經濟的社會基礎》(Esping-Andersen, 1999) 中，作者即著重於服務業就業機會的創造，特別是去家庭化的策略，以極大化就業機會的供給，進而使就業和福利之間的關係能夠重新回到平衡狀態。

上述的主張在 Esping-Andersen 的《未書》中獲得進一步的衍申。該書致力於回應福利國家近年來因社會結構變遷所造成的危機：它們包括了出生人口的減少，對兒童的投資太少，以及人口結構的日益老化。而不完整的女性角色革命，被 Esping-Andersen 視為是傳統福利國家制度必須調整的主要原因。

舊有性別規範的轉變，一方面雖使女性社會經濟地位得以提高，但卻往往只侷限於高教育程度，且在職場擔任全職工作的女性。中低教育程度的女性雖亦獲得大量參與勞動市場的機會，但多是以非典型就業為主的機會（Esping-Andersen, 2009: 81-88）。這種現象不僅造成女性仍難以擺脫家庭照顧者的工作，連帶亦因懼怕中斷就業的風險，造成了人口出生率的下降，甚至是家戶對子女教育投資的不足（Esping-Andersen, 2009: 117-130）。而其不僅會形成家戶不平等擴大的新興風險，連帶的亦造成福利國家未來就業人口的不足，子女就業能力水平的低下，甚至是未來老年收入安全的風險（Esping-Andersen, 2009: 147-154）。故作者提出的因應方案，主要是訴諸於「男性生命歷程的女性化」（Esping-Andersen, 2009: 99-110）、「增加兒童投資」（Esping-Andersen, 2009: 130-144），以及「世代契約的重構」（Esping-Andersen, 2009: 154-166）。

Esping-Andersen 的回應方式，乍看之下和經濟學主張的人力資本論極為相似，但卻在意義上有根本的差異。傳統由新古典經濟學家（一如作者在該書中大量引用的經濟學家 Gary Becker (1981) 的著作）所提出的人力資本論，指的是個人在教育上的投資。投資愈大，人力資本即可提高，連帶的使個人學識與勞動市場需求相關的技術得到提升，進而獲得較高的報酬。換言之，該理論強調的是個人與家戶對教育的投資。而作者在該書中，則提出了有別於人力資本論的社會投資觀點。配合性別不平等現象的觀察，作者認為人力資本的投資不能只是個人的責任，還必須是福利國家的責任。面對少子女化海嘯的來襲，未來就業人口的不足勢必無法因應資本主義體制的運作。故藉由去家庭化以強化女性參與勞動市場的意願與能力、藉由增加對兒童幼年時期的教育投資，以及透過世代契約的調整，增強個人對老年收入安全的責任，都被 Esping-Andersen 視為是福利國家因應未來挑戰的必要調整措施。

同樣都強調對兒童照顧的重要性，公共財理念和社會投資理念在內涵上卻不盡相同。學術界對社會投資一詞的界定各有其所強調的不同面向。Perkins 等學者（Perkins, Nelms, and Smyth, 2004: 2-5）曾針對社會投資國家一詞，就 Anthony Giddens、James Midgley、Michael Sherraden，以及 Ruth Lister 等人的著作，歸納出以下的特性：首先，社會投資強調社會與經濟的整合，投資蘊涵著回收，即社會投資計劃所產生的結果，必須有益於經濟。政府支出

應以需要為目標，且其將產生最佳回饋。易言之，其強調的是社會福利支出的成本效益結果，並使社會保障進一步現代化，使其能得以持續。其次，社會投資強調的是機會平等的投資。社會投資的目標在於透過對人力資本的投資，以強化人們的參與能力。這種對人力資本投資的強調，主要目的在回應精英式、最小國家投資、缺乏社會整合目標，以及可能造成社會分歧等嶄新自由主義理念。其側重於從結果平等轉型為機會平等，從而強調機會之再分配與能力的培養。第三，對經濟參與強調。其重視公民的勞動力參與，以達成社會聚合與經濟競爭之目標。對社會投資理念而言，充分就業目標的達成取決於就業力，而這必須透過勞動市場的活化手段與終身學習的目標來加以達成的。

上述的三個特性，與 Esping-Andersen 對兒童照顧政策的主張，亦有著相互呼應的現象。就經濟與社會的整合而言，Esping-Andersen (2009: 104-107, 137-140) 所主張的兒童照顧政策，強調的是透過兒童照顧服務的提供，以及男性對兒童照顧工作的積極參與，以釋放傳統照顧女性人力至勞動市場。因此，兒童照顧政策的提供，必須搭配女性勞動力參與提升指標，以檢視其具體的成效。除此之外，Esping-Andersen (2009: 140-144) 認為兒童照顧政策的另一個目的，在提高兒童未來的人力資本。故兒童教育與照顧服務的提供，尚必須滿足未來國家與社會對人力資本提升的目的，而非僅止於兒童照顧服務的取代。最後，就經濟參與的強化而言，Esping-Andersen (2009: 162-166) 認為兒童照顧政策的重要功能之一，即在強化男性和女性參與勞動市場的機會，以完善個人對自我生命歷程的責任與義務，特別是老年收入安全保障的建立。

而 Esping-Andersen 所主張的社會投資理念與兒童照顧政策，在責任的歸屬上有著明顯的差異，從而與 Folbre 的公共財理念區隔開來。就男性生命歷程的女性化而言，兒童照顧服務的提供，以及育嬰假的制度規範，其強調成年男女的就業參與，進而在達成家戶經濟穩定目標的同時，落實個人經濟獨立，從而強化個人責任。反觀公共財理念，則未強調女性經濟獨立與個人責任的強化，從而較為側重國家在兒童養育責任上的義務。同樣的責任歸屬，亦反映在增加兒童投資與世代契約的重構上。就前者而言，兒童教育與照顧

服務提供的目的，在增加兒童未來個人的就業能力；就後者而言，則涉及個人對未來老年收入安全的自我負責。反觀公共財理念，它雖然亦將兒童照顧視為是對未來的重要投資，但其較為重視的是國家對兒童照顧的集體責任，而未將個人（不論是家戶男女亦或是兒童）參與勞動市場的責任，視為是重要的考量因素。

然而普涵性家計承擔者模式對性別平等目標的達成亦存在以下的問題 (Fraser, 1994: 601-605)：首先，並不是所有的家務勞動（如妊娠、兒童照顧等）皆可完全地被轉嫁到市場和國家。在未能具備誘導男性積極參與的相關政策與配套措施下，婦女往往缺乏足夠的時間從事就業和照顧以外的休閒時間。其次，該模式將傳統屬於男性的就業領域擴張到女性，從而忽略了女性的特殊性。Esping-Andersen 雖在《未書》中提及男性生命歷程的女性化，希望男性能積極參與家務勞動。然而該命題是建立在女性薪資收入的取得和男性相當，進而獲得和男性相對等的協商權力上。在缺乏協助男性積極適應家務照顧活動領域的相關政策下，該模式無可避免地是以男性就業領域為其主要發展方向（有關公共財理念與社會投資理念的比較，請參閱表 2）。

表 2：公共財理念與社會投資理念的比較

政策理念 政策意涵	公共財理念	社會投資理念
兒童養育的責任歸屬	社群（國家）責任	個體責任
政策核心	資源重分配（經濟政策與社會政策的相互分離）	以勞動市場參與為中心的社會整合（經濟政策與社會政策的整合）
政策工具	稅收、津貼	人力資本的投資、兒童照顧服務、兒童教育、婦女職業訓練
家計承擔者模式	照顧給予者對稱模式	普涵性家計承擔者模式
就業與兒童照顧的關係	就業：不支持 兒童照顧：作為目的	就業：支持 兒童照顧：作為手段
對性別平等的影響	照顧責任的女性化（忽略平等）	女性生命歷程的男性化（忽略差異）

資料來源：作者自製。

上述公共財理念和社會投資理念的政策意涵比較，突顯了在不同理念下，經濟政策／社會政策的分離與結合，在政策工具使用上的差異，以及對家計承擔者模式可能產生的形塑作用。而 Fraser 對不同家計承擔者模式在性別平等與差異對待目標的分析，亦指出了這兩種理念在政策核心與政策工具可能面臨的限制。就公共財理念而言，以經濟政策為核心的思考，雖透過資源重分配肯定了從事兒童照顧工作者的價值，然而在缺乏對女性參與就業活動的相關政策支持下，女性常被侷限於家庭兒童照顧工作的範疇，而難以有自由選擇的空間。而對社會投資理念而言，以勞動市場參與為核心之經濟政策與社會政策的整合，雖提供了兒童照顧政策協助女性參與就業，但該政策的提供，是以女性就業參與的提升為目的，兒童照顧的相關政策則被視為是促進勞動市場參與的手段（亦請參閱表 1）。易言之，不論是對兒童照顧施以資源重分配政策，亦或是透過對兒童照顧的投資促進婦女就業，皆在性別平等目標的達成上仍存在努力的空間。

## 參、臺灣兒童照顧政策的發展與現況

以上我們討論了公共財和社會投資理念在兒童照顧政策上的政策意涵，以及其對家計承擔者模式可能產生的性別平等與差異對待影響。而臺灣在既有的兒童照顧政策研究，以及近年來的兒童照顧政策發展上，與上述的政策理念有什麼樣的關係？以下我們將藉由相關文獻和國內政策發展過程的回顧，釐清臺灣的兒童照顧政策的主要研究取向，以及具體的政策和制度發展路徑。

### 一、臺灣兒童照顧政策的研究取向分析

近年來隨著少子女化議題受到關注，臺灣學界在兒童照顧政策上的相關討論亦不斷浮現。這些討論大致可區分為以下的三類：第一類是涉及兒童照顧中的性別平等問題（家庭為幼托照顧的主要場所），第二類則是家戶使用既有兒童照顧措施的實證性研究（幼托照顧市場化），第三類則是涉及未來臺灣兒童照顧政策的規劃與建議（幼托照顧公共化的選項）。

在第一類的研究發現，臺灣家長常承擔主要的兒童照顧者責任。行政院

主計處(2006)的資料顯示，截至2006年為止，15至64歲已婚女性之最小子女，在未滿3足歲前仍是以「自己」照顧(小孩之父親或母親)居多，占了65.79%。3歲到未滿6足歲之子女，則以私立托兒所為主，佔39.05%；但亦有高達36.78%為「自己」照顧。然而這種多數以家庭為主的照顧，直接的反映出性別平等問題。研究指出(唐文慧，2011；馬財專、葉郁菁，2008)，中產階級婦女往往是在臺灣高度私有化、市場化兒童照顧體制的社會結構限制下，作出所謂「自願的(離職)選擇」。然而這種選擇，深受社會文化意識形態(男主外、女主內)，和兒童福利與托兒政策的不足所影響。許多中產階級婦女除非擁有能兼顧就業和照顧的適當工作(如公教人員)，否則在婚育階段完全退出職場成為專職照顧者，往往被女性視為必然的選擇或是責任。另一方面，女性亦在退出職場後，重新在志工或是兼職工作等類型中，以建立其母職的自我認同(工作與照顧的平衡)。上述的研究，指出了既有社會文化中的性別分工，以及相關公共幼托制度的缺乏對該分工型態的強化。

然而隨著婦女教育程度的提高，以及逐漸參與勞動市場的趨勢下，幼兒托育照顧往往成了家戶不得不然的選擇。實證研究結果顯示，在近年來托育需要日益增加的情形下，托育費用往往是家庭對托育服務是否滿意的重要影響因素之一(李青芬、唐先梅，2007；鄭美惠、謝美慧，2009)。而這主要是學齡前教育「非義務化」，私立幼托機構供給為主之「市場化」，以及「機構型態多元化邏輯」影響，進而產生的結構性限制(陳俊升，2005)。以2011年的內政部統計資料為例，公立托兒所的家數為271家，比例僅為7%；而私立的托兒所則高達3402家，比例則高達93%；社區托兒所則僅有8家(內政部統計處，2011)。在以市場化為主的幼托環境中，家長往往一方面感到私立幼托成本的居高不下，另一方面卻又因家戶社會與經濟地位的階層化，限制了家長在公／私立幼托機構的選擇。臺灣高昂的幼托成本問題，也就在社會結構(國家對幼托服務提供的欠缺)與個人行動(家戶對幼托機構的有限選擇)的互動中展開。

而為了能解決上述文化和制度所造成的扭曲，相關研究不斷強調如何去除勞動市場的性別障礙，以及照顧公共化的必要(鄭清霞、洪惠芬，2005)。臺灣近年來雖透過相關法令的制定與施行，試圖強化女性勞動權益，但實際

的「制度支持」依然缺乏（馬財專，2007；馬財專、葉郁菁，2008）。不論是勞動基準法、性別工作平等法，或是就業服務法，雖然明訂了對女性工作權和兩性經濟地位平等的保障，但攸關婦女勞動參與過程中相關之「福利措施」建構卻仍有不足之處。這使得以中小企業為主的臺灣產業結構，往往難以落實相關的法令保障意旨。而為了落實照顧公共化，許多研究不斷的強調社會民主模式理念的優點，以及其在臺灣落實的可能（王正、鄭清霞、王舒芸，2009；李美玲等，2007；唐文慧，2002；2003；唐文慧、楊佳羚，2006；傅立葉、王兆慶，2011；劉毓秀，2006；2011）。論者以為，以北歐為主的公共照顧化模式（在臺灣則被轉化為照顧社區化），不僅可以強化女性勞動參與率，以減緩因人口老化而可能產生的勞動力短缺問題；同時可藉由照顧社區化，強化家庭育兒的意願，並創造更多的就業機會。

上述的文獻回顧，反映了目前對兒童照顧的主要論述方向。簡言之，面對市場化幼托服務之高昂成本，婦女往往因兒童照顧成本過高而中斷其職業生涯，從而造成性別不平等問題。而在少子女化現象惡化之際，如何透過兒童照顧公共化，減低婦女的照顧負擔，促進婦女就業，達成性別平等（而非差異）目標，則被視為是未來可行的對策。這樣的研究取向，反映了婦女就業成長的趨勢，並突顯了平價托育服務對婦女就業的必要性。這種混合了公共財（強調照顧公共化）與社會投資（強調婦女就業的重要性）觀點的論述，反映在以上臺灣兒童照顧政策的相關分析中。然而以婦女就業促進為主的目標，在目前主要是透過什麼樣的政策工具來加以達成的？它會對家戶中的性別關係產生什麼樣的影響？為了回答上述問題，我們將透過臺灣兒童照顧政策的現況與發展的探討，理解相關的政策推動與具體內容。

## 二、臺灣兒童照顧政策的現況與發展

臺灣的兒童照顧政策在過去受到家庭計畫和傳統家庭意識形態的影響，呈現出較為父權的特性。就家庭計畫而言，二次戰後在地緣政治的影響下，美國主導了臺灣的家庭計畫，加速臺灣總生育率下降的速度（蔡宏政，2007）。故在家庭計畫推動的影響下，國家長期以來對於出生人口的持續下滑一直未有相關鼓勵生育政策的介入。這個現象一直要到 1997 年後總生育率從 1.770

急降至 1998 年的 1.465，且 2000 年的龍年亦未能拉回 1997 年的水準時，才有了較為具體的變化。而就傳統家庭意識形態的影響而言（許雅惠，2000），政府長期以來無意影響家庭運作的政策取向下，其呈現私有化和家庭化的趨勢。此外，臺灣長期以來在經濟發展優先於社會發展的前提下，即使國家提供了相關政策，亦是以殘補式取向的社會救助體系為主。

值得注意的是，在上述的趨勢下，臺灣政府曾於 1950 年代，在地方縣市的補助下成立「農忙托兒所」，以協助農民採收，創造經濟利潤。然而這樣的補助在 1983 年以後逐漸消失，國家退出幼兒照顧工作，取而代之的是幼托照顧工作的市場化現象（翁麗芳、黃怡貌，1995）。1990 年代後，隨著政治解嚴與民主化轉型，臺灣婦女運動開始進行相關社會母職的訴求。2000 年的總統大選時，女性學者進一步參與幼托公共化政策的主張。近年來，隨著少子女化壓力日益增加，國家逐漸將婦女運動的訴求，反映在兒童照顧的具體政策和相關規劃上。以下將就現有的政策規劃方案作出說明，同時並針對現行學齡前（六歲以下）兒童的相關政策作簡單的整理。

### （一）少子女化趨勢下的政策規劃方案：人口政策白皮書的制定

人口政策白皮書是臺灣因應少子女化的重要政策規劃方案。2005 年起，行政院即著手人口政策的重新修訂，以期能因應我國人口結構的快速變動。早在人口政策白皮書的擬定階段—人口政策白皮書之前置研究計畫「因應我國少子女化社會對策之研究」（李美玲等，2007），即將家庭政策視為是未來主要的施政著力點。該研究的分析認為，少子女化問題的產生，和女性教育程度的提高，投入勞動市場比例的提高，婚姻與家庭關係中自由決定之權利與權力增加，對身體自主權意識的抬頭，以及政治參與的提高等因素有關。另一方面，臺灣女性勞動參與亦常受婚育因素影響而被迫中斷退出勞動市場，從而使得女性勞動參與率呈現停滯性發展。故為了促進女性就業，同時鼓勵生育，應藉由家庭政策協助職業婦女，將家務照顧勞動轉由社會集體分擔。透過家庭政策的協助，家戶中的男女得以有平等參與勞動市場的權利與機會，不致因婚育所產生的家庭照顧工作而被迫中斷。這種對女性就業的促進，除了生育率的考量外，尚顧及人口老化趨勢下之勞動力短缺疑慮。

在經過折衝與協調後，行政院終於在 2008 年 3 月完成「人口政策白皮書」的制定（林萬億，2008）。該政策規劃的擬定，雖將問題焦點置於少子女化、高齡化，以及國際移民所帶來的相關問題與需要上。而在其中因應少子女化問題的部分，該白皮書提出了近年來在國際學界中常被提到的「工作與家庭的平衡」政策，作為我國未來人口政策的短程與中程目標，同時將少子化的重點集中於以下的四個對策：「健全家庭兒童照顧體系、提供育兒家庭之經濟支持、營造友善家庭之職場環境、改善產假及育嬰留職停薪措施」。從政策理念來看，少子女化的對策強調的是「提高婦女的勞動參與率，並提出家庭和工作平衡策略」（行政院，2008: 57）。而婦女參與勞動市場衍生的「家務勞動照顧的成本」，應該由「社會集體分擔」（行政院，2008: 57），讓「女性」不至於單獨承受家庭的約束。

在該政策理念下，上述的四個主要對策尚可進一步區分為托育服務、離職計畫，以及彈性工時等具體政策。就托育服務而言，其主張增加社區保母系統之服務能量與可得性，建立居家托育管理與托育費用部分負擔制度（行政院，2008: 59-61）。而藉由兒童津貼的發放，亦可降低家庭養育子女的成本（行政院，2008: 62-63）。在離職計畫的部分，則以鼓勵男女在子女未滿 3 歲前申請育嬰留職停薪假，以及提供產假津貼和育嬰留職津貼作為主要方案（行政院，2008: 66-67）。最後，在工時部分，則強調彈性工時制度的落實，方便兩性落實照顧子女（行政院，2008: 64-65）。

## (二) 現行兒童照顧的相關政策

現行六歲以下的兒童照顧政策，主要依家戶年所得和家中幼兒年齡的不同，由國家提供程度不一的托育補助。首先，國家針對育有二歲以下幼兒之受雇者和非受雇者家庭有不同之補助（2008 年「保母托育管理與托育費用補助實施計畫」（行政院，2009））。<sup>3</sup> 其中，受雇者家庭又再分為一般家庭和弱

---

<sup>3</sup> 該方案由婦女組織和行政院婦權會所推動，最早始於 2001 年起實施的保母支持系統。2008 年，該方案被轉化為「保母托育管理和托育費用補助計畫」，由政府 and 民間組織合作管理保母托育，同時透過有限度地補助就業父母的型態繼續運作（財團法人婦女權益促進發展基金會，2006；2008）。

勢家庭，前者係指家庭年總收入 150 萬元以下；後者則係指低收入戶，或是幼兒發展遲緩與身心障礙家庭。凡父母雙方或單親一方因就業而無法照顧者，前者可獲得每位幼兒補助每月 3000 元，後者則可獲得每位幼兒補助 5000 元。至於非受雇者之弱勢家庭，因參與職訓，求職或家庭變故而有臨時托育需求者，每位每月最高補助 2000 元。

而針對三歲到五歲之兒童（2003 年「中低收入家庭幼童托教補助計畫」（內政部，2010）），則補助中低收入家庭（直轄市為家庭總收入平均未超過最近一年消費支出 80% 者；臺灣省和其他各縣市則為 90%），每人每學期補助 6000 元。

而五歲以上未滿學齡之幼童，中央政府則自 2007 年起，整合了原本的「中低收入家庭幼童托教補助計畫」、「原住民幼兒就托公立托兒所托育費用補助要點」，以及「幼兒教育券」等相關辦法，開始了三階段的托育補助方案（「扶持五歲幼兒教育計畫」（內政部，2008）），同時在 2010 年進一步修正為「5 歲幼兒免學費教育計畫」（內政部、教育部，2010）。2010 年起，首先針對離島三縣三鄉及原住民鄉鎮市全體滿 5 足歲至入國民小學前幼兒「免學費」就讀公立國幼班；並對於家戶年所得 70 萬元以下家庭滿 5 足歲至入國民小學前之幼兒，再依家戶年所得級距加額補助其他就學費用。2011 年起，依園所地區別及家戶年所得提供滿 5 足歲至入國民小學前幼兒「免學費」就讀公立幼托園所（含國幼班）及私立合作園（含國幼班）之機制；對於家戶年所得 70 萬元以下者，再依家戶年所得加額補助其他就學費用（請參閱表 3）。

至於地方政府的部份，近年來隨著少子女化現象日益明顯，各地方政府亦基於自身財政能力，推出內容不一的相關兒童照顧政策。以台北市為例，自 2011 年起推出「助妳好孕」專案。針對五歲以下的兒童，且家庭綜合所得稅率在 12% 以下者，月發 2500 元的育兒津貼；另外，並就 5 歲幼童，每學期減免 1 萬 2543 元的學費。

而近年來為了因應少子女化現象所產生的托育需要，中央政府亦開始進行「幼兒教育及照顧法」（原名兒童教育及照顧法草案）的立法。該規劃方案的主要目的，是針對學前教育照顧品質的提升、因應少子女化所產生的人口結構變遷，以及配合國際趨勢（特別是國際經濟合作發展組織（OECD）與

表 3：民國 100 學年度起 5 歲幼兒免學費教育計畫補助額度匯整表

補助對象		公立 (1 學年)			私立 (1 學年)		
		免學費補助	經濟弱勢加額補助	合計每位幼兒補助額度	免學費補助	經濟弱勢加額補助	合計每位幼兒補助額度
全國	低收入戶 中低收入戶 30 萬元以下	免學費 (1.4 萬元)	約 2 萬元	約 3.4 萬元 (即免費)	免學費 (3 萬元)	3 萬元	6 萬元
	逾 30-50 萬元以下					2 萬元	5 萬元
	逾 50-70 萬元以下		1.2 萬元	2.6 萬元		1 萬元	4 萬元
	逾 70-110 萬元以下		0	1.4 萬元		0	3 萬元
離島三縣三鄉及原住民鄉鎮市	逾 110 萬元		0	1.4 萬元		0	3 萬元

資料來源：內政部與教育部 (2010: 18)。

聯合國教科文組織 (UNESCO)) (教育部, 2009)。該案起始於 1997 年, 並於 2001 年進入政策規劃階段。2004 年時公開政策初步規劃結論, 並於 2005 年時確立行政主管機關為教育部和內政部, 同時開始規劃法令及相關配套措施。最初是在內政部和教育部的委託案的基礎上, 由教育部法制研修小組提出「幼兒教育及照顧法草案」。2006 年時, 在歷經多場公聽會與座談會後, 由教育部法規委員會修正為「兒童教育及照顧法」。2009 年時, 該案經教育部報行政院修正後, 送交立法院審議。

根據教育部的簡報, 「兒童教育及照顧法」草案除了延續既有的幼托整合目標外, 更希望藉由提供兒童同享教育與照顧兼具之綜合性服務, 使國家資源得以整合運用, 以支持兒童發展, 厚植人力資本。該草案除詳盡的規範了教保服務的內涵、組織及資格權益外, 並就兒童權益保障和家長權利義務進行規範。另外, 該草案尚針對興辦管理輔導獎勵訂定相關辦法, 同時明訂罰則。兒童教育及照顧法草案將教保服務區分為三類, 分別是教保機構之教保服務、居家式照顧服務, 以及社區互助式教保服務。各類教保服務均明訂收托年齡範圍、人數與主管機關。機構式教保服務可區分為托嬰中心與幼稚園。其中, 托嬰中心為未滿 2 歲, 5 人以上, 由內政部主管; 幼稚園則為 2

歲至入國民小學前，6人以上，由教育部主管。居家式照顧服務則以出生至國小階段兒童為範圍，由內政部主管。社區式服務則限於離島，山地及原住民地區在居家式及機構式服務普及前可提供之例外服務，由教育部主管。上述類型之服務，不論是人員資格或是人力配置比例，皆明訂於該法之中。

然而在立法推動的過程中，由於各界對幼托整合的看法難以統整，故在立法時採取二個法案的模式：「幼兒教育及照顧法」為幼托整合的核心，規範2至6歲幼兒在幼兒園之教保服務事項，主管機關為教育部；而托嬰中心、居家照顧服務及兒童課後照顧服務等教保服務類型，則另外在「兒童及少年福利與權益保障法」（原為兒童及少年福利法）中規範，主管機關則為內政部。2011年6月與11月，二法案分別完成立法程序，並於2012年正式施行，而居家式托育服務之規範，則延後至2014年方正式施行。

而和兒童照顧有關的最新政策發展，則是父母未就業家庭育兒津貼的發放。2008年通過之「人口政策白皮書」，明定應於2008-2009年時，研議完成實施兒童津貼之可行性報告。而該份報告已於2009年，委託國立中正大學社會福利研究所完成（王正等，2009）。報告共分六大章，其主要是在少子女化的背景下，透過對育兒之機會成本進行分析，以釐清國家應如何降低育兒障礙，共同承擔育兒責任（緒論）。藉由不同觀點的歸納與整理，該報告主要強調國家分擔育兒責任的必要性（第二章）。除此之外，報告亦透過各國兒童津貼內涵的比較（第三章）、臺灣兒童支出費用的量化與質化分析（第四章），以及臺灣兒童津貼的財務籌措和費用估算（第五章），提出兒童津貼政策的規劃建議（第六章）。

報告最後依據其研究結果，提出普及式兒童津貼政策的建議。首先，其所指涉的兒童津貼（學齡前兒童），和照顧者津貼不同。考慮到傳統親屬關係的界定無法配合社會結構變遷所產生的新興家庭組成型態，以及照顧者津貼在臺灣的制度脈絡中可能僅侷限於就業者的範疇，故其力陳照顧者津貼與兒童津貼應分開處理的必要性（王正等，2009: 25-26）。簡言之，該報告認為兒童津貼係基於兒童權利的保障而來，不應和照顧者產生關聯。其次，透過對兒童基本人權的強調，兒童津貼在給付條件上採均一給付型式，不因經濟狀況而有所差異；就給付水準而言，其建議設定在3000至5000元的範圍；至

於財源，則可透過一般性租稅或是保險費的方式融通（王正等，2009: 117-120）。

然而這份建議採取普及式兒童津貼的委託研究報告，並未被內政部的政策規劃案所採納。2011年1月內政部提出的最新規劃案中，其兒童津貼的發放對象為二歲以下的嬰幼兒，每人每月補助3000元至5000元（依家庭年收入和胎次之不同，分別領取不同金額），但限家庭年收入不超過150萬元、不動產公告現值650萬、存款不超過15萬元者才能請領。內政部兒童局長張秀鴛表示，該案雖已送交行政院經濟建設委員會審核，但批准實施的最大困難在於財源。故考量到可行性，內政部希望就年收入30萬以下的家庭先行發放。除此之外，請領津貼之家長須帶嬰幼兒參加每2個月一次的成長課程，使政府瞭解兒童是否有發展遲緩與受虐問題，以提供必要協助（自由時報，2011）。

兒童津貼的發放最後於2011年12月定案，並定名為「父母未就業家庭育兒津貼實施計畫」（內政部兒童局，2011）。<sup>4</sup>該計畫將補助條件，限於2歲以下兒童之父母（或監護人）至少一方因育兒需要而未能就業；其必須為低收入戶、中低收入戶，或家戶最近一年綜合所得稅率未達20%，且未領取因照顧該名兒童之育嬰留職停薪津貼或保母托育費用補助者。而每名兒童每月補助金額則分為別低收入戶5000元、中低收入4000元，綜所得稅率未達20%之家戶，則為2500元。該計畫採申請制，並鼓勵申請人參與親職教育課程。

## 肆、兒童照顧政策的改革理念、 家計承擔者模式的形塑，與性別平等和差異問題

以上我們簡介了臺灣兒童照顧政策的規劃與現行方案。然而在這些政策方案中，其主要的改革理念為何？這些改革理念和政策工具的運用，對家計

---

4 該計畫已於2012年1月正式實施，並規劃有半年的緩衝期，只要在2012年6月30日前申請並通過者，津貼金額之計算最多可追溯至2012年1月1日。然而由於財政部財稅中心與勞保局在比對申請資料時發生問題，故延至三月底方正式發出，目前申請人數已有62000人（聯合報，2012）。

承擔者模式的形塑，以及性別平等和差異目標會產生什麼樣的影響？以下我們除了先就相關方案的理念進行歸納與整理，同時分析其所具有的特性外，並將就該理念的運用和家計承擔者模式的形塑進行分析，以理解其對性別平等可能產生的影響。

## 一、臺灣兒童照顧政策的改革理念與特性

從制度規範的基本架構來看，既有的兒童照顧制度，是以非義務化的方式，由「教育」和「托育」兩個系統共同運作（陳俊升，2005）。就非義務化而言，「國民教育法」將六歲以下的教育對象排除在義務教育系統之外。而就教育和托育而言，「幼稚教育法」和「兒童福利法」則分別由教育行政和社會行政體系掌管，在彼此責任相互重疊地情況下，就出生一個月至未滿六歲的兒童照顧機構，進行教師等專業人員的資格審查，課程標準訂定，以及機構設置和管理等。

而既有的消極兒童照顧政策，近年來逐漸在育兒成本日益升高的環境影響下，促使國家重視兒童福利的重要性，同時並鬆動既有兒童照顧政策的非義務性格。1999年時，行政院內政部設立了兒童局，專責辦理兒童福利業務。2000年開始施行「發放幼兒教育券實施方案」，其目標即在「縮短公私立幼稚園與托兒所學費差距，以減輕家長教養子女之經濟負擔」（行政院，2000）。2003年開始的「中低收入家庭幼童托教補助實施計畫」，則更進一步強調「協助中低收入家庭之幼童獲得適當之托教服務，以減輕家庭經濟負擔」（內政部，2010）。

而2005年起開辦的「原住民幼兒就托公私立托兒所托育費用補助要點」，則更是依循「原住民教育法」第十條，強調原住民兒童的受教權利（內政部，2005）。隨著少子女化現象的日益惡化，兒童照顧政策在範圍逐漸擴大的同時，被賦予了新的責任。2005年的「扶持五歲幼兒教育計畫」，開宗明義的強調「學前托教制度……為影響婦女就業與生育意願之關鍵性因素之一」（內政部，2008）。而2010年起推動的「5歲幼兒免學費教育計畫」，則強調「在人力資本競爭的知識經濟下，透過對幼兒早期的投資……累積國家人力資本的投資，……提升國家未來整體競爭力」（內政部、教育部，2010）。

上述的政策目標，同樣的亦見諸於日後的相關政策規劃案之中。2007年通過之「人口政策白皮書」，即在少子女化的章節中，強調「少子女化的趨勢愈益嚴重，……而生育攸關的子女養育及教育成本隨即浮出檯面……」（行政院，2008）。而在2008年制定完成之「兒童教育與照顧法」草案，則除了強調少子女化的環境變遷外，亦著重於「國家（幼托）資源的整合運用，以支持兒童發展，厚植人力資本」（教育部，2009）。

和兒童照顧有著間接關係的《研議實施兒童津貼之可行性》研究報告，以及「父母未就業家庭育兒津貼實施計畫」，則指出「兒童津貼確能有效降低家庭育兒經濟的負擔，……當務之急應該考量家庭需求與國家財務能力，……透過經濟支持而降低家庭生育子女在經濟壓力的恐懼……，提升其生育意願」（王正等，2009: 4）；「對於育有子女的家庭，藉由國家、社會與家庭三方共同承擔照顧、養育、教育的責任……」（內政部兒童局，2011: 2）。報告書亦進一步引用「聯合國兒童權利公約」和相關會議的宣言，指出「我們不是支出，我們是投資……你們稱我們為未來的主人翁，但我們更該被現在就視為公民的一份子」（王正等，2009: 27）。內政部兒童局長張秀鴛更表明，「發放育兒津貼主要意義是將孩子當作國家的公共財，由政府協助家長照顧孩子，是政府的重要投資」（聯合報，2012）藉由對兒童的投資（兒童權利）和育兒經濟成本的共同負擔（公共財），兒童津貼研究報告認為將在和和其他相關家庭政策的有效搭配下，「提供完善的家戶外兒童照顧服務，讓家長從照顧義務中釋放，全心參與勞動市場（去家庭化）；透過津貼跟親職假，讓家長從勞動市場中解放，可以放心參與照顧活動（再家庭化）」（王正等，2009: 36）。而「父母未就業育兒津貼實施計畫」，則認為「藉由發放育兒津貼與推動親職教育雙軌並行，不僅適度減輕家庭照顧兒童之經濟負擔，亦能提升父母親職知能，強化家庭照顧功能，維護兒童成長品質」（內政部兒童局，2011: 17）。

上述的兒童照顧政策發展，有著以下的特徵：第一，現行制度與規劃方案中，大多數的托育服務和相關補助的領受資格，都是以等級不一的資產調查方式進行審查。若和過去的社會安全制度設計相比較，臺灣在兒童照顧政策的發展已有些許的不同。在過去的社會安全制度中，以殘補式為主的制度特徵，使得臺灣在社會福利和社會安全制度給付領受的資格上有著嚴苛的條

件，以及非常少的公民符合資格。然而近年來的兒童照顧政策發展，卻有逐漸打破殘補式設計的趨勢。除了低收入戶外，兒童照顧服務尚逐步擴及中低收入家庭，以及年收入在一定所得以下的受薪家庭。和過去相比較，社會福利政策的給付資格已較過去雖更為放寬，但卻是在限定項目和資格的軌道下逐步進行。<sup>5</sup>

第二，兒童照顧服務的適用範圍雖然日益擴大，卻仍未及於全部家庭，且依資格的不同而給予不同類型和金額的補助。這產生了兩種可能的後果：對於公立幼托園所而言，以低收入戶和中低收入家庭為主的對象，將無可避免的產生公立幼托園所弱勢化的現象（葉郁菁，2009）。而當私立幼托園所仍為市場的主要供應者時，僅針對年所得 110 萬元以下的家戶提供部分補助，將因市場服務價格的居高不下，而難以產生以社會公民地位為資格的普涵性效果。

第三，工作倫理和家庭責任的持續強化。在近年來發展的兒童照顧政策中，我們可以看到對家戶就業責任的強調。以「保母托育管理與托育費用補助實施計畫」為例，該計畫將補助對象區分為就業者家庭和非就業者弱勢家庭，同時對補助額度予以差別化（就業者之弱勢家庭每月 5000 元，非就業者弱勢家庭每月 2000 元）（相類似的情況亦見於「父母未就業育兒津貼實施計畫」）。由此觀之，工作倫理和家庭的照顧責任，仍是臺灣社會安全體系的主要精神。

---

5 這種福利給付資格放寬的政策意涵，我們以為可以用正面表列和負面表列的方式來加以理解。臺灣過去的福利給付，通常有非常嚴苛的資產調查，以及極低的法定貧窮線，作為資格審查門檻。若不符合該資格，往往被排除在福利給付的範圍之外。這種情形我們以為和立法中常採用的正面表列概念較為接近，也就是說，資格的審定是以立法技術中常用的列舉方式，除非是所列舉的範疇，否則一概不適用。在依法行政的規範下，其適用範圍往往非常有限。而兒童照顧的相關規定，則一方面包括了過去正面表列所指涉之低收入戶或中低收入家庭的範疇，另一方面包括了年收入在一定範圍以下的家戶，除非家戶年收入不符合其規定，否則一律可納入該法的適用範圍。這使其在認定範圍上，從過去的正面表列擴大為負面表列。

## 二、臺灣兒童照顧政策的改革、家計承擔者模式的形塑與性別平等的關係

臺灣以市場化爲主的托育服務提供、少子女化現象的持續惡化，以及後工業社會結構的轉型，一方面形塑了學界對兒童照顧政策的論述焦點，另一方面亦構成了兒童照顧政策的改革動力。然而從上述的制度發展特徵來觀察，兒童照顧政策在近年來雖有相當程度的擴張，但在發展的路徑上仍難以擺脫舊有社會安全體系的殘補性格。這種東亞儒家倫理模式的福利體制（古允文，1996；1997；李易駿、古允文，2003），反映了家長式主義的國家責任觀、家庭主義的強化，以及個人權利賦予的欠缺等特性（張世雄，1999）。由於儒家文化強調血緣性的縱貫軸，重視上下權威的關係，使得東亞國家（如：臺灣、日本、韓國）在建立福利政策時，往往缺少西方式的公民社會和權利地位概念。

那麼，在臺灣殘補式的社會安全體系脈絡影響下，上述的兒童照顧政策理念和政策工具在相互結合時，可能形塑什麼樣的家計承擔者模式呢？首先，就政策倡導方案來看，人口政策白皮書的前導計畫——「因應我國少子女化社會對策之研究」報告書，即引用 OECD 的工作報告，強調了「……對育有兒童之夫婦的相關政策支持，因爲這樣的決策有著集體利益（collective benefits）」（Sleebos, 2003: 5）。而從白皮書的少子女化社會對策總目標來看，其亦特別著重於相關經濟措施的支持：以健全家庭兒童照顧體系而言，其強調減輕父母照顧兒童的負擔；就提供育兒家庭之經濟措施而言，則側重於分擔養育子女的經濟與機會成本；在改善產假及育嬰留職停薪部分，則是以留職停薪期間的經濟支持作爲主要訴求；而在健全兒童保護體系、改善婚姻機會與提倡兒童公共財價值觀部分，則再次強調兒童公共財的價值理念。

而就白皮書的政策工具來看，上述的各個目標均有不同的重點措施。首先，就健全家庭兒童照顧體系來看，其重點在於各項費用的補助措施，以減輕家長負擔。就育兒家庭之經濟支持措施而言，則著重於兒童津貼的階段性擴大發放。就營造友善家庭之職場環境而言，則是以彈性工時和托育措施之普及化作爲手段。在改善產假和育嬰留職停薪措施方面，則強調了留職停薪

期間的薪資補償。而在健全生育保健體系和健全兒童保護體系的部分，則是以政策宣導和兒童保護的相關評估和查核體系的建立，作為主要政策工具。

人口政策白皮書，除了延續既有的兒童照顧政策改革路徑外，亦企圖就正在進行的各個改革方案進行整合。然而在白皮書的內容中，我們發現該宣示性的政策倡導方案，主要運用的仍是公共財理念，而重點措施（即可能採行的政策工具），亦多數是以資源重分配作為主要手段。故在家計承擔者模式上，該白皮書內容雖強調了雙薪父母負擔的減輕，企圖形塑雙家計承擔者模式；然而在資源重分配為主的政策工具使用下，由於欠缺對勞動市場的整合等相關工具，婦女就業的品質仍將難以達到和男性相當的水準。故這種公共財理念的運用，一方面對既有的蠟燭兩頭燒模式進行修正，另一方面亦有著朝向照顧給予者平行模式前進的跡象。我們就現行的兒童照顧政策來分析，1999年至2005年以來的各項兒童照顧方案，其主要的立法目的在降低家庭（家長）的經濟負擔。透過憑券和現金給付等政策工具，由國家補助中低收入和原住民家戶的托育費用。故從政策理念而言，該方案較接近公共財理念，希望透過托育費用的補助，協助家中婦女脫離兒童照顧的責任，以強化勞動市場參與的可能性。2005年後的兒童照顧政策，雖引進了社會投資理念，企圖強化對兒童之人力資本投資，以提升知識經濟的國際競爭力，但在缺乏對勞動市場進行整合的相關社會政策配套下，政策意涵難以產生明顯變化。在濟貧為主的制度架構中，以托育服務為主的資源重分配，強調的是對較低收入家戶的經濟支持。

故從家計承擔者模式來分析，在女性仍承擔主要兒童照顧責任的環境下，對托育的補助只能產生減輕家戶女性照顧責任的效果。在公共財理念與相關政策工具的影響下，兒童照顧仍被視為是女性的工作，且在傳統以濟貧為主的社會安全體系中，該照顧責任的減輕，是以家戶中的男女就業作為主要條件。易言之，透過資源重分配的手段，以托育補助的形式，間接肯定較低收入家戶婦女的照顧價值。至於一般收入之家戶的兒童照顧工作，則不屬於臺灣兒童照顧政策介入的範疇。在不涉及資源重分配資格的取得下，就業與兒童照顧的分工是由家戶中的男女自行協調。是故，在未能擺脫臺灣社會安全體系既有制度框架的影響下，既有的兒童照顧政策，不僅仍保有殘補特

性，且容易造成職業婦女仍停留在就業和兒童照顧的衝突中。故對一般家庭而言，其仍難以擺脫傳統的蠟燭兩頭燒模式；而對年收入低於一定水準的家庭而言，它則提供了程度不一的現金給付，協助婦女降低兒童工作的負擔；然而在促進就業的前提下，我們只能稱之為修正的蠟燭兩頭燒模式。

而甫通過之「幼兒教育及照顧法」與「兒童及少年福利與權益保障法」，其所主張的基本理念又是什麼？首先，就該法的規劃案一兒教法草案簡報引用的兩個國際組織所主張的理念來看，OECD 強調的對兒童教育與照顧服務的重組，以使其能確保勞動供給、女性的機會平等、家庭福祉，以及社會整合（Bennett and Tayler, 2006: 12）。其中，勞動供給品質的保證，有賴於早期兒童教育的良好銜接。故整合 3 歲以下的兒童照顧，並就 3 到 6 歲的兒童教育師資進行提升，被 OECD 視為是和未來勞動市場進行銜接的重要策略。而就 UNESCO 而言，其強調 3 到 6 歲的學齡前兒童教育與學齡後兒童教育的銜接，建立兒童終身學習的堅實基礎。<sup>6</sup> 是故，兒童照顧教育與照顧法草案的理念，較為接近社會投資的觀點。而在政策工具部分，該草案主要是透過對各類兒童照顧機構和人員的規範，以及相關罰責的訂定。

然而從政策目的和政策工具來看，「幼兒教育及照顧法」和「兒童及少年福利與權益保障法」涉及的教保機構和人員，而非一般家戶中的成員，故無涉於家計承擔者模式的形塑。但從托育服務的供給面來看，這二個法案對於托育服務的另一項政策意涵，是藉由專業人員的培養與資格認定，創造托育服務的就業機會。藉由就業機會的創造，兒童照顧工作得自家庭中移轉出來。但另一方面，在兒童照顧工作女性化的影響下，托育服務的市場化亦可能造成勞動市場的橫向性別階層化（托育服務職業別的女性化）問題。

最後，在「父母未就業家庭育兒津貼實施計畫」部分，最初的兒童津貼可行性評估報告，將兒童視為是公共財，並主張藉由兒童津貼的發放，減輕父母的經濟負擔。然而在內政部提交的規劃案中，財源不足的問題構成了兒童津貼普及發放的主要障礙。這使得最後定案之實施計畫，和托育服務一樣，只能沿著舊有的殘補式社會安全體系架構，對低收入戶、中低收入戶，以及

6 此處資料參考自 UNESCO 的網站，特別是有關發展策略的部分（UNESCO, 2011）。

表 4：臺灣兒童照顧政策規劃方案與現行政策方案的比較

政策 策 架 類 別 構	政策規劃方案	現行政策		
	供給面與需求面	供給面		需求面
	人口政策白皮書	托育服務之相關 實施計畫	幼兒教育及照顧法、 兒童及少年福利權益 與保障法	父母未就業家庭 育兒津貼實施計 畫
政策理念	公共財	公共財	強化人力資本	公共財
政策工具	現金給付、托育服 務機構的建置、理 念宣導	憑券、現金給付	教保機構與人員資格 的規範與查核	現金給付
政策適用範圍	階段性擴大至全民	排富	教保專業人員	排富
家計承擔者模式	修正式的蠟燭兩頭 燒模式朝向照顧給 予者平行模式	蠟燭兩頭燒模式  修正式的蠟燭兩 頭燒模式		蠟燭兩頭燒模式  修正式的蠟燭兩 頭燒模式
就業與兒童照顧的 關係	就業：促進就業 兒童照顧：作為手段			
對性別平等與差異 目標的影響	女性照顧責任的強 化	女性就業與照顧 責任的強化		女性就業與照顧 責任的強化

資料來源：作者自製。

所得較低之家戶進行補助。是故，在強調對兒童權利的保障下，對收入較低之家戶而言，就業婦女的照顧價值得以在資源重分配過程中得到基本的經濟支持。而對一般收入家戶而言，兒童照顧則仍是家庭的責任，不涉及資源重分配問題。是故，在家計承擔者的形塑上，如同托育服務一般，一般家庭仍是蠟燭兩頭燒模式，而低於一定收入的家庭，則是修正的蠟燭兩頭燒模式。

## 伍、結語

以上我們透過兒童照顧理念的探討、研究文獻的整理，以及相關制度與政策規劃的發展，初步理解臺灣兒童照顧政策的理念和相關政策工具，對家計承擔者模式的形塑，以及對性別平等可能產生的影響。研究結果顯示，大

多數既有的政策規劃與政策改革方案，多引用公共財理念作為主要的依據。但這樣的理念在政策工具的轉化下，並無法產生和公共財理念相對應的照顧給予者平行模式。受到既有殘補式社會安全體系和財源籌措困難的影響，相關的現行政策和規劃案，大多採取排富式的給付資格，以及有限度的給付額度或現金補助。此外，在多涉及以就業為前提的給付資格條件限制下，相關的政策或方案亦多數具有工作倫理的精神。故就政策可能產生的影響而言，臺灣係朝向修正之蠟燭兩頭燒模式進行改革。而這樣的改革方向，在不涉及對勞動市場等相關社會政策整合的情形下，我們至多只能說臺灣的兒童照顧政策改革，是在以排富為主的條件下，透過兒童照顧相關的補助與給付，促進所得較低家庭之弱勢婦女參與勞動市場而已。

修正式的蠟燭兩頭燒模式，意味著臺灣在性別平等目標的追求，只涉及就業意願的強化，而不涉及就業機會與兒童照顧責任分擔的性別平等相關問題。當然，我們也可說是臺灣在家計承擔者模式形塑目標的一個中間過程而已。然而透過上述的分析，我們瞭解到不同的兒童照顧政策理念對形塑不同家計承擔者模式的差異，以及從傳統模式過渡到其他模式可能遭遇的問題。就本文的目的而言，則是透過兒童照顧的主要理念，以及西方福利國家的經驗，檢視臺灣近年來以兒童照顧政策為主的主要改革措施，可能會對家計承擔者模式產生的影響。而不論是臺灣或西方國家，在普涵性照顧給予者模式目標的達成上都還有相當大的努力空間。而就傳統之蠟燭兩頭燒模式，過渡至普涵性家計承擔者模式或照顧給予者平行模式之外的選擇—即普涵性照顧給予者模式目標的達成來看，親職假制度的落實，被認為是重要的政策工具之一（請參閱表 1）。然而與兒童照顧政策處境相類似，在西方福利國家近年來的改革經驗中，常將親職假視為是職業婦女平衡工作與家庭的重要手段，而忽略了女性在就業與兒童照顧的自由選擇權利，以及男性積極參與兒童照顧動機的形塑（Lewis and Campbell, 2008; 黃志隆, 2009a; 2009b）。

西方福利國家的改革經驗，有助於我們理解現行的理念與相關的政策措施，在改變家計承擔者模式上的性別平等目標，可能會引發的相關爭議。易言之，欲依循理念與相關政策措施改變既有的性別分工與文化結構，並非一蹴可即之目標；且在改革的過程中，可能引發未意料之結果。透過對理念的探

討，以及理念型與現實模式的歸納，我們得以理解西方福利國家在兒童照顧政策上可能遭遇到的性別平等問題。而對上述相關問題的討論與區辨，有助於我們在性別平等問題上採取更開放的態度，而非教條式的對待性別平等目標或追求當下、直接的達成。從本文的研究結果中，我們可以發現，當這些相關的理念在落實於臺灣時，在傳統以經濟成長為主之政策目標下，往往受到傳統制度脈絡的結構影響，從而難以跳脫原有的家計承擔模式與發展路徑。透過本文的研究，我們得以理解臺灣在兒童照顧政策改革進行的過程中，不同的改革理念受限於既有的制度框架，從而難以擺脫傳統家計承擔模式的困境。而對這些相關問題的認識，有助於我們在未來進行相關改革時，注意到欲達性別平等目標所要注意的問題。至於是否能提出媲美歐陸或北歐模式，甚至是實現普涵性照顧給予者模式的建議，則屬另一個研究主題，有待日後專文處理。

## 參考資料

### A. 中文部分

#### 內政部

- 2005 〈原住民幼兒就托公私立托兒所托育費用補助要點〉。2010年10月30日，取自 [http://www.cbi.gov.tw/CBI\\_2/upload/1bf8fbc3-2283-4272-9ff1-08a67f540352.doc](http://www.cbi.gov.tw/CBI_2/upload/1bf8fbc3-2283-4272-9ff1-08a67f540352.doc)
- 2008 〈扶持五歲幼兒教育計畫〉。2010年10月30日，取自 [http://www.cbi.gov.tw/CBI\\_2/upload/e3e6d74a-f140-455d-919f-9f44ab18208b.pdf](http://www.cbi.gov.tw/CBI_2/upload/e3e6d74a-f140-455d-919f-9f44ab18208b.pdf)
- 2010 〈中低收入家庭幼童托教補助實施計畫〉。2010年10月30日，取自 [http://www.cbi.gov.tw/CBI\\_2/upload/892b0aad-61cc-4b48-aaeb-a710bea43e69.doc](http://www.cbi.gov.tw/CBI_2/upload/892b0aad-61cc-4b48-aaeb-a710bea43e69.doc)

#### 內政部兒童局

- 2011 〈父母未就業家庭育兒津貼實施計畫〉。2012年3月8日，取自 [http://www.cbi.gov.tw/CBI\\_2/upload/dabdd04b-c6cd-4446-96b9-d25ec83fa00e.pdf](http://www.cbi.gov.tw/CBI_2/upload/dabdd04b-c6cd-4446-96b9-d25ec83fa00e.pdf)

#### 內政部統計處

- 2011 〈內政統計年報〉。2012年3月1日，取自 <http://sowf.moi.gov.tw/stat/year/y04-06.xls>

#### 內政部、教育部

- 2010 〈5歲幼兒免學費教育計畫〉。2010年10月30日，取自 [http://www.cbi.gov.tw/CBI\\_2/internet/main/index.aspx](http://www.cbi.gov.tw/CBI_2/internet/main/index.aspx)

#### 王 正、鄭清霞、王舒芸

- 2009 〈研議實施兒童津貼之可行性〉。台北：內政部兒童局委託研究報告。

## 古允文

- 1996 〈新加坡的福利資本主義體制〉，《東南亞季刊》1(2): 23-37。  
 1997 〈超越福利國家？歐洲聯盟社會政策的發展〉，《社會政策與社會工作學刊》1(1): 133-160。

## 自由時報

- 2011 〈兒童津貼擬明年起月發3至5千元〉。2011年5月5日，取自 <http://www.libertytimes.com.tw/2011/new/jan/28/today-p1.htm>

## 行政院

- 2000 〈發放幼兒教育券實施方案〉。2010年10月30日，取自 [http://www.cbi.gov.tw/CBI\\_2/upload/842a3fec-baa4-4d87-9539-ad2ee2b004d1.doc](http://www.cbi.gov.tw/CBI_2/upload/842a3fec-baa4-4d87-9539-ad2ee2b004d1.doc)  
 2008 〈人口政策白皮書〉。2009年11月23日，取自 [http://www.ris.gov.tw/version96/pe\\_004.html](http://www.ris.gov.tw/version96/pe_004.html)  
 2009 〈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〉。2010年10月30日，取自 [http://www.cbi.gov.tw/CBI\\_2/upload/badf160d-9ed5-4898-9b3a-c1e166a3ea82.doc](http://www.cbi.gov.tw/CBI_2/upload/badf160d-9ed5-4898-9b3a-c1e166a3ea82.doc)

## 行政院主計處

- 2006 〈婦女婚育與就業調查綜合分析〉。2010年10月30日，取自 <http://www.dgbas.gov.tw/public/Attachment/76251555871.doc>

## 李易駿、古允文

- 2003 〈另一個福利世界？東亞發展型福利體制初探〉，《臺灣社會學刊》31: 189-241。

## 李青芬、唐先梅

- 2007 〈影響家長對托育滿意度因素之探討——以台北縣市公私立托兒所為例〉，《兒童及少年福利期刊》11: 103-122。

## 李美玲、王舒芸、陳玉華、鄭麗貞、呂建德、彭淑華、鄭清霞、林雅容、賴幼玲、劉丹桂

- 2007 〈因應我國少子女化對策之研究期末報告〉。台北：內政部委託研究報告。

## 林萬億

- 2008 〈臺灣的人口變遷與因應對策〉。發表於臺灣社會福利學會2008年會暨「新世紀社會保障制度的建構與創新：跨時變遷與跨國比較」國際學術研討會。嘉義中正大學：台灣社會福利學會。2008年5月23-24日。

## 唐文慧

- 2002 〈誰來照顧？母職與社會政策在臺灣：女性主義的觀點〉。台北：行政院國家科學委員會委託研究報告。  
 2003 〈誰來照顧？臺灣幼托政策的政經分析〉。台北：行政院國家科學委員會委託研究報告。  
 2011 〈為何婦女決定離職？結構限制下的照顧者認同與母職實踐〉，《臺灣社會研究季刊》85: 201-265。

## 唐文慧、楊佳羚

- 2006 〈瑞典育嬰休假制度之研究：共同照顧的價值〉，《政大勞動學報》19: 75-117。

## 翁麗芳、黃怡貌

- 1995 〈臺灣幼兒教育發展之研究——托兒所的演變在臺灣幼兒教育發展上的意義〉，《史聯雜誌》25: 30。

財團法人婦女權益促進發展基金會

2006 〈普及照顧政策研議，2006 年度報告書〉。2010 年 12 月 20 日，取自 [http://wrp.womenweb.org.tw/Page\\_Show.asp?Page\\_ID=460](http://wrp.womenweb.org.tw/Page_Show.asp?Page_ID=460)

2008 〈普及照顧政策研議，2008 年度報告書〉。2010 年 12 月 20 日，取自 [http://wrp.womenweb.org.tw/Page\\_Show.asp?Page\\_ID=603](http://wrp.womenweb.org.tw/Page_Show.asp?Page_ID=603)

馬財專

2007 〈回首來時路：台灣育嬰留職停薪津貼的初探〉，《社區發展季刊》119: 428-446。

馬財專、葉郁菁

2008 〈跨越性別的界限：女性勞動者制度性支持之檢視〉，《香港社會科學學報》35: 143-178。

張世雄

1999 〈轉變中的社會福利與公民地位〉，見林萬億（編），《臺灣的社會福利發展——回顧與展望》，頁 307-346。台北：五南圖書。

教育部

2009 〈幼托整合進度報告——兒童教育及照顧法草案〔簡報〕〉。2010 年 10 月 30 日，取自 <http://www.ece.moe.edu.tw/iReportPPT.html>

許雅惠

2000 〈家庭政策之兩難——從傳統意識型態出發〉，《社會政策與社會工作學刊》4(1): 237-289。

陳俊升

2005 〈學前教育結構的限制——家長觀點之論述〉，《教育與社會研究》9: 33-72。

傅立葉、王兆慶

2011 〈照顧公共化的改革與挑戰：以保母托育體系的改革為例〉，《女學學誌》29: 79-120。

黃志隆

2009a 〈安居樂業？就業與家庭政策整合途徑的探討〉。發表於臺灣社會福利學會 2009 年會暨「健康、照護、工作與退休——新興社會風險與弱勢關懷」國際學術研討會。台北東吳大學外雙溪校區：台灣社會福利學會。2009 年 5 月 23-24 日。

2009b 〈我國親職假改革方案的探討：理論觀點的檢視〉，《靜宜人文社會學報》3(1): 1-30。

楊靜利

2005 〈臺灣的人口問題〉，見瞿海源（主編），《臺灣的社會問題》，頁 38-64。台北：巨流。

葉郁菁

2009 〈幼兒教育階段新移民家庭的邊陲化現象探討〉，《教育與社會研究》18: 101-122。

劉毓秀

2006 〈北歐托育制度〉，《兒童及青少年福利期刊》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》29: 1-77。

蔡宏政

2007 〈臺灣人口政策的歷史形構〉，《臺灣社會學刊》39: 65-106。

鄭美惠、謝美慧

2009 〈幼兒家長選擇就讀公立幼稚園之研究〉，《幼兒教保研究期刊》3: 63-74。

鄭清霞、洪惠芬

2005 〈養育責任的集體分擔——公共財與外部性的分析〉，《臺大社工學刊》10: 55-122。聯合報

2012 〈編列 29 億預算育兒津貼月底前可領〉。2012 年 3 月 9 日，取自 <http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NAT5/6950319.shtml>

## B. 英文部分

Anxo, D., C. Fagan, I. Cebrian, and G. Moreno

2007 “Patterns of Labour Market Integration in Europe—A Life Course Perspective on Time Policies,” *Socio-Economic Review* 5: 233-260.

Becker, G.

1981 *A Treatise on the Family*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Bennett, J. and C. Tayler

2006 “Executive Summary,” pp. 11-18 in OECD (ed.), *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*. Paris: OECD.

D’Addio, A. C. and P. Whiteford

2007 “From Separated Life Phases to Interrelated Life Risks: A Life-course Approach to Social Policy,” pp. 13-22 in OECD (ed.), *Modernising Social Policy for the New Life Course*. Paris: OECD.

Ellingsæter, A. L.

1999 “Dual Breadwinners between State and Market,” pp. 40-59 in R. Crompton (ed.), *Restructuring Gender Relations and Employment: The Decline of the Male Breadwinner*. Oxford, UK: Oxford University Press.

Esping-Andersen, Gøsta

1990 *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

1999 *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.

2009 *The Incomplete Revolution: Adapting to Women’s New Roles*. Cambridge: Polity Press.

Folbre, N.

1994 “Children as Public Goods,” *American Economic Review* 84(2): 86-90.

2001 *The Invisible Heart: Economics and Family Values*. New York: The New Press.

2008 *Valuing Children: Rethinking the Economics of the Family*. Cambridge: Harvard University Press.

Fraser, N.

1994 “After the Family Wage: Gender Equity and the Welfare State,” *Political Theory* 22(4): 591-618.

Gornick, J. and M. K. Meyers

2004 “Welfare Regimes in Relation to Paid Work and Care,” *Advances in Life Course Research* 8: 45-67.

Hobson, B.

1994 “Solo Mothers, Social Policy Regimes and the Logics of Gender,” pp. 170-187 in D. Sainsbury (ed.), *Gendering Welfare State*. London: SAGE.

- Kolberg, J.  
1991 "The Gender Dimension of the Welfare State," *International Journal of Sociology* 21(2): 119-148.
- Langan, M. and I. Ostner  
1991 "Gender and Welfare: Towards a Comparative Framework," pp. 127-150 in G. Room (ed.), *Towards a European Welfare State*. Bristol, England: SAUS.
- Lewis, J.  
1997 "Gender and Welfare Regime: Further Thoughts," *Social Politics* 4(2): 160-181.  
2001 "The Decline of the Male Breadwinner Model: Implications for Work and Care," *Social Politics* 8(2): 152-169.
- Lewis, J. and M. Campbell  
2008 "What's in a Name? 'Work and Family' or 'Work and Life': Balance Policies in the UK since 1997 and the Implications for the Pursuit of Gender Equality," *Social Policy & Administration* 42(5): 524-541.
- Olson, M.  
1965 *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Orloff, A.  
1993 "Gender and the Social Right of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States," *American Sociological Review* 58: 303-328.
- Perkins, D., L. Nelms, and P. Smyth  
2004 "Beyond Neo-liberalism: The Social Investment State?" *Social Policy Working Paper* No. 3. Fitzroy Vic.: Brotherhood of St Laurence.
- Sleeboos, J.  
2003 "Low Fertility Rates in OECD Countries: Facts and Policy Responses," *OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers* No. 15. Paris: OECD Publishing. Retrieved May 3, 2011, from <http://dx.doi.org/10.1787/568477207883>
- UNESCO  
2011 "Strategy, in Early Childhood," Retrieved May 6, 2011, from <http://www.unesco.org/new/en/education/themes/strengthening-education-systems/early-childhood/strategy>

# **Integrating Breadwinning and Childcare in the Family Policy Formation in Taiwan**

**Chih-lung Huang**

Assistant Professor

Department of Public Policy and Management, I-Shou University

## **ABSTRACT**

The baby bust problem in Taiwan is not only related to the question of the undertaking of breadwinning between man and woman in the household, but also the allocation of child care responsibility. The integration of breadwinning and child care through family policy formation is expected to resolve the baby bust problem and gender equality at the same time in Taiwan. This article analyzes the policy ideas and instruments of child care policies and its planning. We try to understand the process of restructuring the pattern of the original model and the goal of gender equality behind policy development. The research results show that the main policy idea and instrument are public goods, and the modified burn-out model should be reshaped under the institutional legacy of Taiwan's Social Security System. The transformation of the breadwinner model and the related problems show room for improvement and ways for the direction of rethinking under the goal of gender equality as well as related policy ideas and instruments.

**Key Words:** breadwinner model, child care, public goods, social investment, idea