

以兒童照顧之最佳利益為前提的 兒童福利政策評析

趙蕙鈴

壹、分析背景與目的

一、分析背景

我國於 2011 年 11 月 30 修正〈兒童及少年福利法〉為〈兒童及少年福利與權益保障法〉、2012 年啟動幼托整合措施與實施〈幼兒教育及照顧法〉等，屬狹義的兒童福利政策，專為謀求兒童福祉而制訂，意在揭示並落實兒童照顧與成長權益，使臺灣社會的兒童人權往前邁進。本文依據〈兒童及少年福利與權益保障法〉第五條：「政府及公私立機構、團體處理兒童及少年相關事務時，應以兒童及少年之最佳利益為優先考量。」之規定，分析兒童照顧之最佳利益的政策內涵，並對兒童照顧的有關政策進行廣度思考。

由於政府部門間的社會政策及法令是彼此連動的，故應持續地檢視相關政策之間是否共同維護兒童照顧之最佳利益。基於兩個原因，本文以檢視兒童托育、照顧政策和婦女相關社會政策為主。第一，家庭對兒童的照顧與教育具有不可取代的地位，故兒童最佳利益的考量，必須以「兒童需求為本位」，並兼顧「成人需求」。在我國仍以婦女負擔主要照顧角色的情況下，就業母親照顧子女的需求如何被滿足，必須成為兒童福利政策的重要環節。目前廣受世界各國所遵照辦理的兒童福利政策是以家庭為核心來規劃，其道理也正在於此。第二，近年因腸病毒持續影響兒童健康而須停課，以及因颱風時上班不上課等情況而產生照顧與托育需求無法滿足的問題。此一現象顯示，性別平等政策、勞動政策、衛生保健政策與托育政策等之間的牽動關係。上述現象的內涵已不只現象的內涵已不只是狹義的兒童福利政策所能解決，而須對應於廣義兒童福利政策之涵義。此為本文的評析主軸。

*趙蕙鈴，弘光科技大學幼兒保育系助理教授
電子郵件：chaohul@sunrise.hk.edu.tw

二、分析主題與目的

政府在處理兒童照顧相關事務時，是否以兒童之最佳利益為優先考量，對兒童福利措施的實施效果有深刻的影響。因此，本文將探討：第一，相關政府部門在訂定兒童福利政策之際，是否兼顧成人之需求；第二，訂定兒童福利政策的實質內涵時，是否具備跨部門整合之作為。藉由上述主題的探析，期以審視兒童照顧政策的福利效果及其實踐現況。同時，藉本文欲宣達的理念是，兒童照顧是家庭最重要的功能，也是少子化下追求永續發展的重大工程，所以兒童照顧政策的效果必須以滿足兒童、家庭、社會、國家的需求為其一體。如何照顧兒童，不只是家庭的責任，也是政府的責任，更需要政府協助家庭善盡照顧的職責本分。

貳、優質兒童照顧政策的福利效果

為分析兒童照顧之最佳利益的政策內涵，並對兒童照顧的有關政策進行思考，先簡述優質的兒童照顧政策可以發揮的福利效果。

一、能促進良好親子關係的建立，滿足家長的照顧需求

從兒童照顧的最佳利益來論，是確實在照顧歷程中，建立早期的親情連結與親子間的良好關係，以促進兒童最佳的生理、心理與潛能發展。從成人的角度來論，因為母親仍是主要照顧者，從而必須考量母親的育兒需求如何被滿足或使其家庭獲得適當而多元照顧的機會。因此，在擬定符合兒童照顧之最佳利益的福利政策時，不論對兒童或父母來說，父母選擇親自照顧或委以居家、機構方式進行托育，並不是單純的選擇題，因為兒童需求滿足必須立基在一個一致而連貫的成長環境，不但要提供高品質的照顧與托育環境，也必須滿足父母親既要就業又要照顧子女各種實際需求。

二、提高生育率、促進性別平等

近代許多國家都紛紛出現少子化的現象，促使各國愈來愈重視兒童福利政策的規劃方向與資源應用。在少子化的趨勢下，托育議題受到關注，是因為生育率經常受母親是否能解決子女照顧需求並滿足就業需求等因素所影響。依 McDonald (2000: 427) 的研究指出，先進國家的低生育率，主要是因為在個人追求高度性別平等和家庭內部持續的性別不平等之間，有所衝突且無法協調的結果。Olah (2003: 193) 的研究也發現，在鼓勵或有利於整合「就業」與「親職」的政策下，當夫妻間的家務分工越平等，就越能提高生育第二胎的機會。馮燕 (2002) 的研究亦指出，在子女的托育品質可以兼顧質與量的雙重考量下，不但可以有助於國民充分就業，更是可以促進父母安心及穩定工作的動力。目前，我國之所以將「平衡兩性工作與家庭責任」列為社會福利政策綱領之一，其箇中緣由也是為了減輕已婚婦女家庭角色負荷過重的情況。

參、現階段兒童照顧政策及其內涵評析

一、建構中的托育及照顧政策

托育是補充父母照顧子女的一種選擇。在制定兒童照顧的相關政策時，必須同時將兒童及其家庭的需求視為一體，否則將影響其福利效果的發揮。在此以現階段的兩個主要照顧政策為

例來討論。

首先，內政部兒童局為了提升托嬰品質，於 2006 年執行「建構友善托育環境計畫」，並成為托育政策中的重要目標。此政策持續推動「保母托育管理與托育費用補助實施計畫」，擴增社區保母系統服務能量及據點，輔導提供未滿 2 歲幼童照顧之保母取得保母技術士證，落實證照制度，建立保母管理輔導機制等具體措施。就此計畫的政策理想而言，透過保母托育管理與托育費用補助，就是希望提供就業父母更多優質的托育選擇、獲得托育補助，進而穩地定投入勞動力市場。是故，建構友善托育環境，應能對就業父母兼顧家庭角色產生實質幫助。其次，教育部於 2012 年起正式實施〈幼兒教育及照顧法〉，明訂健全幼兒教育及照顧體系，以保障幼兒接受適當教育及照顧之權利，並提升兩歲到六歲的子女照顧和教育品質。

以前者來說，一則因此計畫實施期程還不夠久；二則因托育費用補助對象與資格限於子女在二歲以下，或許多地區的就業父母不易覓得社區保母系統內之保母，故不易推估其福利效果。現況亦因評估此計畫之福利效果需再擴大，兒童局已開始推動保母登記制，裨益於擴大保母人員的輔導與管理，以擴大托嬰品質的推展範圍與福利資源的實施效果。另一方面亦研議放寬托育費用補助的對象，如祖父母照顧孫子女的補助資格與金額。整體來說，此計畫有促進父母親選擇社區保母系統內之保母或其他托嬰機構來照顧子女的作用，裨益多元照顧方案的落實，但尚須不斷檢視與修正。後者則有助於建立一致化的教育品質，也有托育補助的配套措施。不過，在市場導向的營運條件下，仍否真正滿足各種家庭的托育選擇，仍多有疑義。

二、現行托育及照顧政策下的相關議題

提升托育和照顧品質，並輔以補充性的育兒津貼、托育津貼是現行的政策方針。然而，下述三個議題可能說明了現行托育及照顧政策的福利效果還未彰顯。第一，三歲以下幼兒的主要照顧者，2006 年由母親自己照顧占 65.8% (較 2000 年減少 6.5 個百分點)，顯示女性仍承擔主要育兒責任 (主計處，2007)。因此，自 2006 年執行「建構友善托育環境計畫」至今，是否愈來愈多就業家長選擇保母系統的保母為托育對象；或是，全國社區保母系統的保母數與實際提供托育服務的數量是否逐年顯著成長，將是評估此政策之福利效果的主要指標之一。未來若放寬托育費用補助對象，是否能同時兼顧托嬰品質，又維持政府原訂之兒童福利政策的行動目標呢？第二，對選擇離職而親自照顧子女的母親，已不符合申請托育補助的資格，故如何在實施托育津貼中獲得其他支持與保障，或是獲得更好的薪資替代方案，以保障家庭的經濟安全且無後顧之憂地照顧子女呢？第三，〈幼兒教育及照顧法〉在提升兩歲到六歲的子女照顧和托育品質之際，如何因應腸病毒與颱風假等臨時性的子女照顧需求？就業母親是否因為請假照顧子女而影響職場地位呢？上述情況是議題，也是問題。

三、托育政策與「平衡兩性工作與家庭責任」政策間的連結

托育政策屬補充性福利方案，雖致力於兒童最佳利益的考量，但畢竟只是補充家庭照顧功能之不足，並非代替親職角色的選項。因此，以兒童發展的需求與家庭教養功能來評估，優質的兒童照顧與托育政策，除了以提高其品質為目標之外，應廣義地滿足主要照顧者的需求、提高親職效能，或以促進兩性平等、生育率為其目標。例如，瑞典到了 70 年代後期，因為已超過 80% 已婚並育有子女的婦女就業，使她在 1974 年開始實施獨特的社會保險改革制度，以賦

予父親帶薪的育嬰假去照顧新生兒 (Swedin, 2002: 100-101)。就此來論，整合兒童最大生活福祉與「平衡兩性工作與家庭責任」之福利政策的目標確實很重要，且應被重視。這是發展兒童福利政策之效果的重要取向之一。但以上文所述的托育及照顧政策來論，做為一種補充性的福利政策，現行相關措施是否有助於平衡工作與家庭責任，及達到鼓勵父母繼續就業等目的，尚未見到確實的成效。這正是本文關注的議題。因此下文將評述平衡工作與家庭責任的相關政策，可以同時滿足兒童照顧、家庭照顧子女與父母就業等需求，但是否有適當的措施並落實呢？

肆、平衡工作與家庭責任的政策能維護兒童照顧之最佳利益

一、平衡工作與家庭的責任是重要的社會政策願景

如上所述，在我國還正在發展兒童托育與照顧的福利效果之際，應積極重視以家庭為核心的廣義性兒童福利政策。在母親角色負荷過重的情況下，如何維護兒童最大的照顧福祉，是一個長期存在卻不被積極面對的問題。國內外研究均指出，擔負較多育兒與家務工作的職業婦女，常面臨許多重大的角色衝突乃至影響身心健康與家庭和諧等問題 (Hiller & Pilliber, 1986、林慈航, 1992、鄭忍嬌, 1996)。其中，母親的身心壓力或其婚姻與家庭的不穩定，正是危害兒童發展、照顧品質或保護的重要因素。由此可見，如何支持母親平衡子女的照顧、家務與就業，必須作為兒童福利政策的一環。

行政院於 2006 年召開台灣經濟永續發展會議時，以「工作、福利」模式為計劃目標，已經由社會安全組提出「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」、「政府應針對受雇者規劃育嬰留職津貼，或部分負擔托育費用」等結論。此計劃是政府推動國家與社會分擔家庭照顧兒童之責任，積極營造有利生育、養育之環境，保護家庭與就業安全，以利國民婚育，降低少子女化衝擊，維持人口年齡結構之穩定，並避免婦女因婚育離開職場而提出。對於職業婦女蠟燭兩頭燒的困境來說，此計畫切合許多雙薪家庭的就業與經濟安全需求。勞委會亦於〈婦女勞動政策白皮書〉中指出，政府必須關注婚育期的女性勞參率的提高，是否反使女性陷於工作及家庭的雙重負擔與衝突中。當家庭之養兒托老責任，未能獲得國家實質的協助及支持前，女性看似「自願選擇」退離職場的舉動，往往隱藏著「體制結構」的問題 (勞委會, 2008a)。所以，除了婦女勞動政策已朝著鼓勵婦女進入就業市場，積極提供女性一個更為友善的工作環境為目標 (勞委會, 2008a) 之外，近年亦將平衡工作與家庭列為重要的社會政策願景 (全國婦女國是會議, 2010)。

二、平衡婦女的工作與家庭責任應為兒童福利政策重要考量

上述的政策取向非常必要且重要。以我國正值育兒期婦女的勞動參與率來看，1999 年女性在 25 至 44 歲時的平均勞動參與率為 63.72%，2009 年時則為 75.58%，增加了近 12% (主計處, 2010)。這個年齡層的平均勞動參與率，不但高於總平均勞動參與率甚多，且與歐美先進國家接近。此資料顯示，因育兒而產生角色衝突與角色負荷過重的現象確實相當普遍。

上述資料顯示，為什麼支持母親平衡子女的照顧、家務與就業，必須作為兒童福利政策

的一環，以及兒童照顧政策的福利效果無法單獨審視，而可能與婦女有關的社會政策密不可分。以歐洲國家目前的做法為例，為疏緩女性就業力的流失，已盡量讓愈來愈多女性可以選擇從事部分工時的職業，來兼顧家庭與工作。根據 OECD 的統計，有些國家女性部分工時就業者的比率，甚至高過全時工作就業者。以荷蘭為例，2008 年荷蘭女性部分工時者占就業人口比率的 33.9%，較全時工時者高出 11.2%；與 10 年前相較，前者增加 8.1%，後者則只增加 1.4%。2008 年我國女性部分工時比率為 4.2%，不但遠低於歐洲國家，也低於日本和南韓（主計處，2009a）。以彈性工時與工作場所來說，西方社會的經驗亦顯示，半數以上 OECD 國家，10 人以上企業提供彈性工時的比率高於四成，其中尤以瑞典及芬蘭超過六成最高（主計處，2009b）。

換言之，彈性工時、場所及育嬰假等措施或規定，對於需要照顧家人的就業者相當重要，也是為平衡婦女在家庭照顧和職場參與之重要建構。然而這些措施，不但會造成資方勞動成本的增加；也會使申請育嬰假的家庭，因為頓失一方薪資所得而影響家庭經濟安全（馬財專，2007）。因此，如何爭取企業機構的支持與配合，乃至由政府鼓勵並協助企業提供友善雙薪家庭的職場環境，是兼顧兒童照顧、婚育角色及家庭經濟安全的重要課題。

三、平衡婦女的工作與育兒責任的主要措施尚未優先考量兒童照顧的利益

我國目前已採用許多有利婚育的勞動措施，但其對滿足兒童照顧與成人需求的目標，卻是有待商榷和努力。在〈性別工作平等法〉實施後，勞委會之「婦女勞動政策滿意度調查」（2005）結果顯示，女性勞工對於事業單位有給予產假的滿意比率（77.2%）最高，其餘依序為育嬰留職停薪（39.5%）、陪產假（39.5%）、流產假（38.2%），生理假（31.2%）、性騷擾防治措施/申訴及懲戒辦法（27%）、家庭照顧假（26.1%）、托兒設施或托兒措施（11.1%）。其顯示與子女照顧項目有關的滿意度幾乎多敬陪末座。其中，雖然育嬰留職停薪的滿意度較高，但「婦女勞動調查統計」結果顯示，截至 2009 年底，申請育嬰留職停薪者計 44,734 人，其中女性為男性的 10 倍之多，且只有事業規模愈大者，提供育嬰留職停薪及陪產假的比率愈高。如，250 人以上有提供之比率分別達 94.8% 及 97.9%（勞委會，2010a）。2009 年勞委會（2010b）之「女性僱用管理調查」則顯示，員工規模 30 人以上之事業單位已實施家庭照顧假、為撫育未滿三歲子女得減少或調整工作時間的比率，分別為 63.4% 及 41.9%。

依上述資料來論，實際上存有許多潛藏問題。例如，目前育嬰假以留職停薪的方式為之，直接對婚育婦女的家庭經濟角色產生威脅，且就業於小型企業的母親可能不易使用育嬰假。對需要雙薪支應家庭開銷者，在還未建立完整的育嬰留職停薪或是彈性工時制度時，「家庭照顧假」的重要性益加顯著，因為合理而適當的家庭照顧假，正是許多育有十二歲以下子女之職業父母的不時需求。尤其對六歲以下子女需要親自照顧時，就業父母若無法彈性調整工時或工作場所，必然影響兒童的最佳利益，也會加重父母親角色衝突的程度。然而，目前我國員工規模 5 人以上事業單位中，2010 年只有 36.8% 有提供家庭照顧假（勞委會，2011），員工規模在 5 人以下的就業者可能更不易使用家庭照顧假。總之，對照於我國的生產事業體質是以中小企業為主體來看，5 至 29 人規模者有提供家庭照顧假的比例偏低（32.6%），甚至在 2007 年起，整體有提供家庭照顧假的比率逐年下滑。此結果顯示家庭照顧假的落實程度不佳，進而妨礙對兒童照顧之最佳利益的實踐。

四、家庭照顧假是兼顧兒童最佳利益與照顧需求的重要措施

承上所述，對壯年期就業母親來說，關於「性別工作平等」的推展雖已強化相關規定，但能不能對員工規模為 5 至 29 人的事業單位（或更小的單位）產生更直接的約束，讓需要就業的母親減少婚育角色與工作角色之間的衝突，仍是一個相當重要且有待解決的問題。為了確保在中小型企業就業的母親，不因照顧子女等婚育角色而退出勞動力市場或被職場排擠，「家庭照顧假」無疑是令人期待並可落實的重要措施，而必須成為滿足兒童照顧與母親就業需求之政策的重要考量。近來因腸病毒爆發或「颱風假」而需在家照顧子女之需求，皆屬家庭照顧假的性質，但能否落實到民間企業仍多有疑義¹（勞委會勞動條件處，2011）。總結而論，在我國實施有薪育嬰假的福利目標尚有更多難處的情況下，先提供制度化的家庭照顧假並依子女年齡提供足夠的請假天數，應是當務之急且較易達成。

伍、結論與建議

一、結論

完整的兒童福利政策必須以兒童權益之維護為優先考量，而且必須同時重視家庭福祉的保障。若欲擴大照顧及托育政策的福利效果，就應同時重視婦女參與勞動時的勞動條件及其福利措施，才能同時滿足兒童需求本位與兼顧成人的需求。時值低生育率已對國家和各部門產生巨大影響與威脅，更應特別注重兒童的照顧需求與生育率、婦女就業、性別平等之間有著重要關聯，從而顯現了兒童照顧及相關福利政策必須兼顧婦女就業需求之滿足、保障婦女勞動參與選擇，並平衡兩性工作與家庭責任，才能真正維護子女和家庭的共同利益。目前我國的兒童照顧與托育政策，以提供質優而平價的內涵為主要訴求，惟必須同時提供家長自主的、多元的優質照顧方案與選擇，才能趨近於兒童最佳利益的政策原則與精神。

二、建議

以利於兒童最佳利益來論，除了持續推動行之有年的托育機構管理、托育補助、建構友善托育環境計畫和剛實施之「幼兒教育及照顧法」等，不可忽略補充性福利效果不能替代親職角色的事實，所以必須滿足親自照顧（包含工作期間的彈性照顧）子女的需求。因此，將兒童照顧、托育政策與相關的婦女政策（尤其是勞動政策）視為一體就益顯重要。進言之，為確實以兒童照顧的最佳利益為優先考量，不能只侷限在托育品質及相關補助方案的研擬，而必須擬訂完整配套措施的育嬰假及育兒津貼政策，同時改革婦女勞動制度，包括建立彈性工時制度、強制落實家庭照顧假並依子女年齡訂定合理的天數（目前只有七天）。社政、教育與勞工主管機關皆需在建立優質而平價的托育和教育環境下，同時將平衡工作與家庭責任的就業環境及制度的建立視為政策重點，方有助於實踐兒童照顧的最佳利益，以鼓勵生育、促進性別平等與社會發展。

¹ 由行政院勞委會在 2008 年 6 月 19 日所發布新聞，即可看出就業父母有此困擾，以及對家庭照顧假的高度需求。其指出：為照顧因腸病毒疫情在家之孩童，如受僱於僱用 5 人以上雇主的勞工，可依性別工作平等法的規定，請家庭照顧假，其請假日數併入事假計算，全年共計 7 日，父母雙方可分別依上述規定請假。勞工提出請假申請時，雇主不得拒絕，且不得因勞工請家庭照顧假視為缺勤而影響全勤獎金、考績或為其他不利之處分，違反者可處新臺幣 1 萬元以上 10 萬以下罰鍰。另，勞工亦可依勞工請假規則規定請事假，1 年內合計可請 14 日。如勞雇雙方協商依勞動基準法第 38 條及同法施行細則第 24 條規定以排定特別休假方式處理亦可。上述相關給假規定，應足夠勞工運用，以資因應。（行政院勞委會，2008b）

參考文獻

- 全國婦女國是會議（2010）。性別平等政策綱領（初稿）。取自 <http://www.women100.org.tw/main.aspx?ID=6&Level=1>
- 行政院主計處（2006）。婦女婚育與就業調查。取自 <http://www.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=8886&ctNode=1853>
- 行政院主計處（2007）。與女性議題有關之專題分析—生育概況。取自 <http://www.stat.gov.tw/public/Attachment/8811136871.doc>
- 行政院主計處（2009a）。與女性議題有關之專題分析—女性勞動力的崛起。取自 <http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=835&ctNode=3259>
- 行政院主計處（2009b）。與女性議題有關之專題分析—工作與家庭（2009）。取自 <http://www.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=835&ctNode=531>
- 行政院主計處（2010）。2009年社會指標統計年報。取自 <http://www.stat.gov.tw/public/Data/071617231971.pdf>
- 行政院勞工委員會（2005）。93年婦女勞動政策滿意度調查。取自 <http://statdb.cla.gov.tw/html/svy93/9304menu.htm>
- 行政院勞工委員會（2008a）。婦女勞動政策白皮書。取自 <http://www.cla.gov.tw/site/business/41c93ad0/434cd18c/4802f811/4802f999/files/%B0%FC%A4k%B3%D2%B0%CA%ACF%B5%A6%A5%D5%A5%D6%AE%D1%A5%BF%A4%E5.pdf>
- 行政院勞工委員會（2008b）。2008「為照顧因腸病毒疫情在家之孩童，勞工可請家庭照顧家、事假或特別休假」。取自 http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/Message/MM_msg_control?mode=viewnews&ts=485a3daa:67c5&theme=&layout=
- 行政院勞工委員會（2010a）。99年婦女勞動統計。取自 <http://statdb.cla.gov.tw/html/woman/99womanmenu.htm>
- 行政院勞工委員會（2010b）。女性僱用管理調查。取自行政院勞委會網站，網址：<http://statdb.cla.gov.tw/html/svy98/9807menu.htm>
- 行政院勞工委員會（2011）。女性僱用管理調查（100年）。取自行政院勞委會網站，網址：<http://statdb.cla.gov.tw/html/svy99/9904menu.htm>
- 行政院勞工委員會勞動條件處（2011）。重申有薪家庭照顧假係依循勞資團體共識修定。取自 http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/Message/MM_msg_control?mode=viewnews&ts=4eb7dbfe:49fc&theme=/rela/.theme/msg&layout=
- 林慈航（1986）。已婚職業婦女角色衝突、社會支持對其親子角色扮演之影響研究（未出版之碩士論文）。私立文化大學，台北市。
- 馬財專（2007）。回首來時路：育嬰留職津貼的初步思索。社區發展季刊，119，428-446。
- 馮燕（2002）。托育服務：生態觀點的分析。台北：巨流。
- 鄭忍嬌（1996）。已婚職業婦女生活壓力與適應方式對身心健康的影響。明倫學報，1，61-75。

蘇芊玲（譯）（2002）。現代瑞典父職（原作者：G. Swedin）。載於朱恩伶（譯），瑞典查甫人（原編者：N. Radstrom）（95-112 頁）。台北：女書文化。

Hiller, D. V. & Philliber, W. W. (1986). The division of labor in contemporary marriage: Expectations, perceptions and performance. *Social Problems, 33*, 192-201.

McDonald, P. (2000). Gender equity in theories of fertility transition. *Population and Development Review, 32*, 427-439.

Olah, L. S. (2003). Gender Fertility: Second Births in Sweden and Hungary. *Population Research and Policy Review, 22*, 171-200.