

淺析保母居家托育費用管理政策

以「台中市育兒支持—平價托育服務實施計畫」為例

李淑如^{*}

壹、前言

近年來我國政府十分重視社會少子化的問題，遂以營造友善托育環境、減輕家庭育兒負擔作為提升生育率的重要施政目標（內政部兒童局，2012）。我國早在民國 89 年公布「社區保母系統實施計畫」（內政部，2000）開始，授權各地方政府委辦成立「保母系統」鼓勵社區保母加入，以提供近便、安全、有品質的家庭式托育服務。截至民國 102 年 3 月全國共設有 62 個社區保母系統（兒童局托育服務組，2013），民國 101 年底全國參加社區保母系統之保母合計 23,066 人，送托社區保母系統之 0~2 歲幼兒人數為 35,348 人（內政部，2013），故任何托育相關政策異動均會影響數萬家庭與保母還有社區保母系統工作人員的權益，必需審慎規劃評估。

近幾年我國政府不斷調整政策，明顯傾向對保母行業進行高度管理、積極介入（內政部，2013；蔡秋敏，2012）。如新修訂之兒童及少年福利與權益保障法（2012）第 26 條已明文規範，於民國 103 年底開始，提供居家式托育服務人員，即所有保母均應向直轄市、縣（市）主管機關辦理登記，亦即對全國保母從業人員全面實施管理機制。同法規第 25 條亦規範，主管機關應邀集學者或專家、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。目前各縣市政府均設有保母托育制度管理委員會，對居家托育收退費等建立管理機制（內政部，2012）。兒童局也計畫在今年（民國 102 年）研擬居家式托育服務管理辦法，研議「居家式托育服務提供者之收托人數、服務內容、登記流程、收費原則及主管機關檢查、審核、輔導等規定」（內政部，2013, p. 14）。兒童局長也披露未來規畫保母托育費用將以各縣市最低生活費乘以 1.3 為原則（舒子榕，2013）。換言之，對居家托育費用訂出具體收費標準已是中央主管機構列入期程且具體研擬中的政策方針。

但不管是「收退費、人員薪資」管理機制或更具體的「收費標準」訂定，均關係到保母與家長之間到底是勞資關係或消費關係的定位問題，也隱含居家托育費用其項目內容與價格設定的合理性判斷議題，涉及到不同的人帶著不同的角色觀點，有著各自的動機、價值觀與感受，不單純只是決定金額之技術性問題而已。如台中市於民國 102 年初推動「台中市育兒支持—平

^{*} 李淑如，弘光科技大學幼兒保育系講師

電子郵件：surulee@sunrise.hk.edu.tw

價托育服務實施計畫」時，因一律規範參與保母其托育費用每月不得高於 13,000 元，導致保母大幅反彈、家長看法不一，於上路前夕緊急暫緩實施 (蘇金鳳，2013)。就如大學學費政策爭議多時，大學、學生及家長、政府三方對學費調漲問題各有立場，也引發了包含「自由市場競爭」、「社會公平正義」等觀點的論辯 (溫子欣，2007)，值得保母居家托育費用管理政策的參考並引以為鑑。

本文乃藉由台中市於民國 102 年 2 月重新修定公告的「台中市育兒支持—平價托育服務實施計畫」(台中市政府社會局，2013a) 為例，檢視居家托育費用管理制度的規畫及可能衍生的問題。因為任何政府公共政策均會引入國家或地方資源，即使是試辦或志願參加性質，都具有宣示社會價值觀、引導社會觀念及產業發展的力量，台中市身為五都之一，此前瞻性計畫具有示範引領的可能性，或許可做為各級政府在未來發展居家托育費用管理機制時的參考。

貳、台中市育兒支持—平價托育服務實施計畫簡介

一、計畫簡介

本計畫由台中市政府社會局(以下簡稱台中市社會局)主持，自 102 年 1 月起實施至 103 年 12 月底止為期兩年。主要目的為：調節托育費用以減輕家庭育兒經濟負擔、協助家長解決托育問題以支持父母兼顧就業和育兒、提升服務品質創造有證照保母就業機會。採保母及家長志願申請加入，實施對象包含「協力保母」(已加入社區保母系統，申請審核通過之保母)、「家長」(育有未滿二歲幼兒且符合特定條件之父母或監護人，條件請見計畫內容)。符合條件家長將幼兒交由協力保母托育，可獲得台中市社會局兩千～三千元不等的補助，若同時符合兒童局家庭部分托育費用補助者，最高可獲六千～八千元補助，有助減輕家長托育經濟負擔。計畫中亦包含「協力托嬰中心」，但不在本文探討範圍故予省略。

二、對協力保母之規範

計畫內容主要對協力保母進行四方面規範：(1) 參與資格：加入保母系統且具保母證照，且舊保母(完成 101 年考核之保母)年度考核需達規定標準。(2) 托育費用收費：舊保母應維持原收托條件且收費標準不得高於前一年度，新保母(101 年 10 月以後加入保母系統之保母)則依「各區托育收費之基本費用參考值」(台中市政府社會局，2013b) 進行審核。(3) 權利與責任義務：權利是考核成績酌予加分，責任為兩部分：1. 不得自行調高收費總額、改變原收托條件或收取非必要之費用。2. 按時且據實填報相關資料，協助家長申請本補助及配合相關行政作業。(4) 退場機制：當年考核成績未達甲等以上，拒絕訪視輔導考核、違反前述責任規範者取消資格、中止合約。

三、台中市社區保母系統之相關工作

本計畫對象雖未納入社區保母系統，但社區保母系統為兒童局委託台中市社會局辦理保母托育服務的直屬承辦單位，被台中市社會局委派負責進行計畫的宣導說明、協力保母招募審核、爭議處理、乃至後續輔導考核等工作，扮演重要行政執行、協調角色。

參、台中市育兒支持—平價托育服務實施計畫的問題及可能影響

一、問題解決導向可能引發的問題

營造友善生育環境是政府長期的施政目標，重要指標是家長能有穩定及合理的托育成本。減輕家長托育成本的政策需要嚴謹評估以找出有效的措施。

目前政府遭遇的困難是有部分社區保母系統內保母（以下簡稱系統保母）隨政府補貼家長後任意漲價，不但引發婦幼福利團體抗議托育補貼失效，也削弱了政策成效，故此計劃制定收費基準管制措施，避免重蹈「政府補多少，業者漲多少」的覆轍（托育政策催生聯盟，2013）。但首先需思考的是制定強制的收費標準是唯一且最佳策略嗎？任意漲價的系統保母佔多少比例？是否已達聯合壟斷的程度？為了抑制保母哄抬或壟斷價格而制定具強制約束力的收費標準且不得調漲，是傾向問題解決導向邏輯，可能落入防弊多於興利的思維，容易限制政策開展或模糊政策焦點。

根據內政部「婦女婚育與就業調查報告」（行政院主計總處，2011）指出，未滿3足歲前照顧方式，以「自己」（小孩之父親或母親）照顧為主占54.9%，由保母照顧的比率約9.7%。當台中市社會局投資大量金錢資源在支持雙薪就業家庭之際，可能反而忽略了更多數由父母或祖父母自行養育的家庭也需要協助，有社會資源分配不公的疑慮。也可能引導家長為了領取托育補助，捨棄家庭自己照顧的可能性，轉由協力保母照顧，但這又未必符應幼兒的最佳福利。後續政策效應需再觀察評估。

另外社會中無照保母良莠不齊缺乏管理也是問題，本計畫設計了家長獲得托育補助需與協力保母托育連結，有誘使家長選擇證照納管保母之功能，間接壓縮無照保母生存空間，進而促使無照保母轉向考照並接受管理。但也因此連結導致協力保母退出時家長即喪失領取補助資格，可能造成保母與家長間的緊張紛爭，也讓保母承受不必要的政策包袱。

二、「協力保母」與「社區保母系統」的工具性人力定位問題

「建構友善育兒環境」是政府在育兒人權及兒童福利上良善的努力目標，需要諸多資源方能達成。張火燦(1998)提出資源係指可資利用的東西，包括物質資源與人力資源，人力資源管理需了解擁有何種獨特的資源或機會，方能吸引發展和酬償人員為目標而努力。若以此人力資源觀點，「協力保母」及「社區保母系統」應是台中市社會局良好的人力資產，宜提供支持與酬償誘因，鼓勵其加入為政策目標合作貢獻。

但檢視本計畫似乎明顯僅將協力保母做為政策性工具，肩負諸多責任義務，卻只給與惠而不實的「考核成績酌予加分」優惠，事實上考績只要及格即可缺乏實質意義。此外「社區保母系統」工作人員承辦此計畫之額外工作負荷，也未給予任何資源挹注或獎勵。或許政府官員習於科層體制，不自覺將「社區保母系統」及「協力保母」視為下屬員工有配合義務，但似乎明顯缺乏珍惜人力為組織資產的管理概念。其實提供平價托育減輕育兒經濟負擔並非系統保母及社區保母系統的责任，可能因目前系統保母是台中市社會局最能掌握也最易運用的托育人力，故賦與許多責任要求，如協力保母之設計即是。審慎論之，保母人員雖屬兒童福利專業人員卻非國家公共人力，在資訊、權力不對等的情況下，政府運用保母人力需更加審慎。「社區保母

系統」雖是兒童局計畫承接單位，仍屬合約委任關係，但因與地方政府仍是資訊、權力不對等地位，也容易成為方便廉價的政策推動人力。

既然台中市社會局施政推動需要「系統保母」做為第一線服務提供者，也需要「社區保母系統」做為協調執行單位，值得投入設計細膩合作誘因、給予有意義的支持鼓勵，有了相關配套與尊重合作方能順利長久。

三、「收費標準」規範問題

(一) 托育收費標準對保母的薪資報酬意義

人們工作都期待得到報償以滿足所需，報償可分為內在報償與外在報償，前者指成就感、歸屬感等工作本身引發的滿足感；後者指升遷、金錢、福利等工作以外的滿足感，通常感受最明顯的就是外在報償的薪資 (許士雨等譯，2009)。

托育服務雖非直接雇傭關係，但保母通常將托育費用視為薪資報償。一般薪資結構分為基本薪資、獎金與福利三部分 (張火燦，1998)，但居家保母通常為獨立工作者，缺乏機構式就業職場的各項福利獎金，個人收入極度仰賴基本薪資。過去托育費用均由家長和保母合議約定即可，當政府積極介入規範收費上限，即是改變保母合議托育費用的心理契約，所謂心理契約是根據以往經驗的串連期望，會排斥改變 (胡瑋珊譯，2005)，因此極易引起保母抗拒反彈。

在公平理論中，當人比較付出的代價與獲得的薪酬是相同時就會覺得公平 (張火燦，1998)，當系統保母接收到本計畫資訊時，自會評估自己可得的利益是否足夠，本計畫只有家長可得到補助，協力保母或許可提升顧客 (家長) 滿意度。計畫中對舊保母收費規範較寬鬆，可依照舊合約收費，超過「各區收費之基本費用參考值」也無需調降，這應是對舊保母反彈後的政策妥協，但新保母則需按照「各區收費之基本費用參考值」收費。條件不同，形成內在衡量的立足點不同，新舊保母加入本計畫的人數是否有所差異值得觀察。

(二) 「收費標準」制定機制問題

本計畫之「各區收費之基本費用參考值」由每月 1,2000 元 ~1,4000 元不等，雖名為參考值但有不得超過規定的要求，具有強制力。目前台中市共有六個社區保母系統，每個社區保母系統分別管轄 2~9 個區域。其中有兩個社區保母系統內各區收費標準均相同，有三個社區保母系統內各區有兩種收費標準，更有一個社區保母系統內含三種收費標準 (台中市政府社會局，2013b)，對各區托育收費之基本費用制定依據或計算方式，計畫中並未說明。

誠如張火燦 (1998) 所言，人們自覺是否受到公平對待會影響工作的動機與意願，表現於工作行為與績效上，而公平性的比較方式中，當進行與組織內人員的薪酬比較稱為內部公平。本計畫已呈現出「新、舊協力保母之間」及「保母系統內部區域之間」的內部的薪酬不公平問題。這非常可能造成內部保母的質疑，使社區保母系統在輔導管理上更為不易。薪酬也有反應個人專業價值的意義，例如為何太平區的協力保母就可以比霧峰區多收 1,000 元？這些爭議都可能削減保母與保母系統的信任感也影響組織凝聚力。此外人員也會進行與組織外人員薪酬的比較，稱為外部公平 (張火燦，1998)。保母們也會比較協力保母在「台中市各保母系統之間」存在的都會與非都會薪酬差異、台中市與「全國其他保母系統之間」的差異，這些外部公平性問題應由公開、周延且客觀的基本費用制定機制加以解決。早期大學學雜費收費標準乃由教育

部訂定統一，每學年公教人員調薪幅度及物價波動指數加以調整（溫子欣，2007）。故中央或地方政府要管控托育費用設定收費標準，應邀集相關專家嚴謹地設計費用指標及精算，並將方案公開給所有利害關係人，進行廣泛、多次的公開聽證會，藉由透明化過程來凝聚共識、減少爭議。

四、社區保母系統肩負考核與退場的難題

計畫中規範協力保母需接受考核及格才可延續資格，此考核即由社區保母系統執行，可能形成權力增加責任加重的尷尬處境。在有限人力中如何維持考核有效、正確與公正，特別是考核結果會直接影響協力保母資格和家長的補助權益，社區保母系統工作人員勢必承受家長與保母的雙重壓力。

肆、結論與建議

保護兒童福祉、維護托育品質是國家的職責，如何兼顧托育品質、家長需求、保母勞動權益、社區保母系統負荷，政府當局需要更長期且細膩多元的探索。不同群體對「托育費用」可能角色看法各異，政府重視的是育兒家庭的托育機會和合理負擔，保母人員著重的是個人報酬合宜及尊重肯定，社區保母系統期待的則是制度的公平穩定以利推行，這都是主管階層在制定制度時需要事先納入平衡考量的重點。如果保母自覺未獲得合理的待遇，繼續勉強工作或轉而超收嬰幼兒以增加收入，極可能影響托育品質。若保母因薪資福利有限對工作不滿意，也可能轉換行業放棄工作，保母專業人才流失殊為可惜。筆者提出建議如下：

一、審慎運用公權力與公共資源

平價的定義由誰訂定、如何訂定都有待更細膩的釐清，決策過程宜更透明。對保母而言托育服務是有價的謀生工作，托育收費制定仍宜客觀公允。若政府欲減輕家長托育費用負擔，可以廣設平價公營托嬰中心。若欲借重民間保母與社區保母系統的人力資源，可將經費資源釋出鼓勵參與，創造家長、政府、保母、社區保母系統共贏機會。

二、善待人力資產，支持代替限制

（一）提供支持政策的優質保母實質補貼：如托育設備購置津貼、托育環境維修津貼、獎勵金…等。

（二）增加社區保母系統資源誘因：如增加人力配置、工時津貼、績效獎金…等。

（三）提升參與人員工作價值與成就感：如頒發獎狀、公開表揚、獎勵進修…等。

建構 0-2 歲優質托育服務立意良善，其落實有賴中央及縣市政府、社區保母系統、社區保母系統內之保母等三個群體的相互理解和合作。藉由本文探討，期待更多元觀點之呈現與交流，使我國嬰兒托育政策更為周延可行。

參考文獻

- 內政部 (2013)。居家托育制度管理問題專案報告。立法院第 8 屆第 3 會期社會福利及衛生環境委員會第四次全體委員會議 (2013 年 3 月 14 日)。2013 年 3 月 17 日取自 <http://npl.ly.gov.tw/do/www/FileViewer?id=3091>。
- 內政部 (2000)。社區保母系統實施計畫。2013 年 3 月 17 日取自 <http://glrs.moi.gov.tw/LawContentDetails.aspx?id=FL053350&KeyWordHL=&StyleType=1>。
- 內政部兒童局 (2012)。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。
- 台中市政府社會局 (2013a)。臺中市育兒支持 - 平價托育服務實施計畫。2013 年 4 月 15 日取自 <http://www.society.taichung.gov.tw/section/index-1.asp?Parser=99>，16，257，3899，191，3。
- 台中市政府社會局 (2013b)。臺中市協力保母各區托育收費之基本費用參考值。2013 年 4 月 15 日取自 <http://www.society.taichung.gov.tw/section/index-1.asp?Parser=99>，16，257，3899，191，3。
- 托育政策催生聯盟 (2013 年 1 月 25 日) 補多少漲多少 保母補助惹爭議【性別新聞室】取自 <http://www.natwa.org.tw/newslistdetail2.php?id=329>
- 行政院主計總處 (2011)。99 年婦女婚育與就業調查統計結果摘要分析。2013 年 3 月 17 日取自 www.stat.gov.tw/public/Attachment/13159292171.pdf
- 兒童及少年福利與權益保障法 (2012 年 08 月 08 日)。
- 兒童局托育服務組 (2013)。社區保母系統—專業居家式托育服務各縣市保母系統一覽表。2013 年 4 月 12 日取自 http://www.cbi.gov.tw/CBI_2/internet/main/index.aspx。
- 胡瑋珊 (譯)(2005)。人力資源管理 (原作者: Gomez-Mejia, L. R., Balkin, D. B., & Cardy, R. L.)。台北市: 台灣培生教育。
- 張火燦 (1998)。策略性人力資源管理。台北市: 揚智。
- 許士雨、楊雪倫、李長晏、蔡秀涓、張瓊玲、范宜芳 (譯)(2009)。人力資源管理 (原作者: Cenzo, D. A. D., & Robbins, S. P)。台北市: 五南。
- 舒子榕 (2013 年 3 月 14 日)。防意外 全日托育擬下修至 2 名。聯合新聞網。取自 <http://udn.com/NEWS/main>。
- 溫子欣 (2007)。大學學費政策觀點的多元呈現。學校行政雙月刊。49，123-135。
- 蔡秋敏 (2012)。從社會資本觀點探析居家式托育服務輸送之研究。(未出版之博士論文)。東海大學，台中市。
- 蘇金鳳 (2013 年 1 月 13 日)。反彈聲浪大 平價托育「踩煞車」。自由電子報。取自 <http://www.libertytimes.com.tw/>