

---

## 從生態觀點看幼兒托育發展

---

馮 燕

國立台灣大學社會工作學系教授

### 摘 要

本文旨在運用生態觀點特別強調環境對人類發展影響的特性，從幼兒本身出發，關注其成長環境中各個系統間的互動消長，與兒童順利發展的關係。

隨著社會變遷，逐漸萎縮的非正式支持系統已經無法滿足當代家庭的多元需求。這些非正式支持系統的消失，對於家庭系統的順利運作是一大挑戰，尤其當家庭面臨重大壓力時，例如失業、災變發生時，所以正式支持系統的角色就愈形重要；即便沒有重大事件發生，一般家庭有時也會需要「喘息時間」來平衡系統內的運作，也就是說家庭系統對外部系統支持功能的需求是常態性的。

托育服務就是專門為支援家庭系統中照顧兒童功能而設的正式支持系統，而且是兒童福利服務中很重要的一環，包括機構式托育（幼稚園、托兒所）和家庭式托育（保母人員）。本文從我國目前托育服務實施現況的資料中，發現我國的托育服務的確有發揮支持家庭系統整體順利運作的功能，保母托育費用支出會造成家庭經濟負擔、但是家長滿意度較高。有鑑於托育服務對兒童和家庭日益重要，政府自1998年開始，歷來的確提出各式以兒童為中心或以家庭為中心的相關政策，文後作者更對目前實施狀況提出幾點建議：擴大托育補助福利、檢討並強化保母之輔導及監督機制、以及詳擬幼托整合的配套措施，以落實兒童最佳利益。

**關鍵詞：**生態觀、兒童福利、托育服務

## 壹、前言

生態觀點 (ecological perspective) 的基本論述，在於重視人與其所處環境間的互動，主張人與環境間的並存互補關係，正是社會工作理論中所強調人在情境中 (person-in-the-environment) 的取向。兒童發展理論中特別闡明兒童需要一個穩定的成長環境，透過與主要照顧者品質良好的互動而鞏固的安全感，是其日後穩定成長、與人良性互動並建立關係的重要基石，因此運用生態觀取用來建構兒童福利體系，以支持優質兒童成長環境，是達成符合兒童最佳利益目標的重要策略。

## 貳、生態觀與兒童福利

生態觀的兒童福利就是強調從兒童本身出發，基於兒童的人權和發展需要，用一個層次的系統架構，來解析兒童與其成長環境間的關係，以瞭解影響兒童順利完成發展任務的各種關係因素，進而能對兒童的成長過程，有一個完整的掌握。在獲得兒童成長的整體圖像後，無論是要進行全方位的兒童福利政策分析，或是針對某特定問題尋求解答，或在兒童的生活空間中，找出服務輸送的介入策略與恰當的切入點，都能提供有意義的資訊。

### 一、兒童福利的觀點

兒童是一完整而獨特的個體，但他們卻是自我權利爭取的弱者，因此社會工作專業認為作為兒童倡導者 (child advocate) 的任務，是在為兒童爭取獲得順利發展與社會化機會的權利，以及當兒童權利與家庭或社會的權利衝突時，不致於因其弱勢本質而受害。

兒童福利學者在探討兒童福利基本概念時，多強調超越人道主義觀念，而以更人本的取向切入 (Costin & Rapp, 1984; Laird & Hartman, 1985)。聯合國於1959年通過的「兒童權利宣言」中，具體地對兒童福利下定義：

凡是以促進兒童身心健全發展與正常生活為目的各種努力及事業，均可稱為兒童福利。至此兒童福利不再是單純的人道主義實踐，也不僅是消極性地針對需要特別救濟，或特別照顧不幸的兒童，而是進一步積極地針對每個兒童權益的保障作為，包含兒童的教育、衛生、社會各方面，以促進兒童全方位的均衡發展，為加強未來人力資源素質作準備。

#### (一)兒童的權利與責任

社會工作專業採用一種務實的觀點來看待兒童人權：童權的核心乃源於其自然的狀況—生理、心理及社會能力均未臻成熟，故需被保障其發展成熟的機會。因此兒童權利的重點，是得到順利發展所需的各種適當照顧和保護；而在兒童發展過程中，學習擁有成人社會中的一切權利與義務，並獲得社會化的機會是很重要的一種權利。在這個社會化的過程當中，兒童需要瞭解權利的本質，同時也應隨其發展的階段而享有不同的權利。伴隨著這些獲得順利發展、社會化機會的權利，兒童亦像成人一樣負有責任，包括：符合其責任扶養人清楚而一致的期待、接受合理的要求、發展個人責任感、參與志願性服務，以建設性的方式改變社會等 (Costin et al., 1984; 馮燕, 1997)。

#### (二)家長的權利與責任

家長對子女的權利來自生育，因為賦予生命，使得父母自然擁有為其子女決定一切的權利，如生活型態、教養方式、行為標準等，其中也包括扶養與照顧他們的權利 (Leighton, et al., 1982; Costin et al., 1984; 馮燕, 1997)。大權利同時也帶來大責任，社會期待父母對子女負有提供財務、照料、關愛、指導、社會化、設定合理目標等的責任。

然而面對現代這般資訊爆炸、瞬息萬變的社會環境，家長必須擔負起這些權利和義務是相當沈重的負擔，因此需要獲得協助以完成其責任履行，諸如社會的支持和政府政策如托育服務、育兒費用經濟補助等。

#### (三)國家社會的權利與責任

國家社會有權利也有責任運用權威來保障兒童的權利與利益，其可運用的權威包括管制權和立法權。當兒童在家長的照料中權益受損或缺乏適當照料時，政府就可以代行親權，出面節制父母親權，同時也解除其部份責任。政府的另一責任，是提供足夠的資源，如社會福利、托育服務等，以支持家庭行使其權利並能夠自行完成其責任。

#### (四)兒童福祉

兒童福利另一個重要基礎為兒童福祉 (well-being)，Hayes等學者(1990)曾提出一個最簡單明瞭的理由：「如果我們的孩子都不快樂，一切的努力都是徒勞無功的。」因此，所謂的福祉，簡而言之就是一個人能夠快樂自在地生活，同時有能力完成其角色任務或社會功能。對兒童而言，其主要的角色任務就是發展和成長，而這是放諸四海皆準的，在任何不同文化和社會價值體系中皆會發生的事。Zill及其研究小組(1990)將兒童福祉概分為六個面向：(1)家庭生活、(2)經濟福祉、(3)生理健康、(4)學業成就、(5)社會行為及態度，和(6)情緒福祉。每一面向當中都兼顧鉅視的整體狀況，與微視、外部系統的狀況以及對於兒童個人生理、心理與社會各層面的關注。對兒童而言，在生理、心理和社會三方面都能獲得一定水準而永續的照顧，才能真正符合兒童的最佳利益，使兒童能夠快樂的成長。

除快樂成長外，健全發展同時也是兒童福祉的核心價值，Berry(1972)認為兒童發展需求應包括生理需求、情感及社會需求，以及智識需求三大項。生理需求為人類基本需求，兒童生理需求的特別之處在於它必須透過成人給予滿足，諸如溫馨安全的居所、飲食、醫療、營養、衣服、生活規範的建立等。情感及社會需求的要素是「愛」，而且是重要他人一致性和永續性的愛，讓兒童從中獲得歸屬感和安全感。智識需求則是兒童對於環境中提供的刺激、遊玩、以及互動等各種機會的需求。兒童透過與環境的互動學習，特別是視、聽、嗅、

聞等感受，去瞭解周遭的世界，並從好奇中學習與成長，而學校和托育機構則是兒童社會化的重要環境場域。

總之，兒童福利的理念，是建築於對兒童本身及其發展任務的瞭解和支持，以及對兒童、家庭及社會間權利與責任關係互動的關懷，以求兒童最佳利益的達成。

## 二、生態觀的兒童福利

兒童早期的發展對兒童而言至關重要，因其發展成果可延續至成人時期。嬰兒對於環境的適應力很強，但他們卻無法也無力對環境造成任何改變，父母與照顧者因而有責任提供嬰兒一個適於他們健康發展的環境。

生態觀點原創人Bronfenbrenner(1979)特別強調環境對人類行為與發展的影響，並將環境依與個人的空間和社會距離，分為一層一層的各種系統，如同心圓般擴散(如圖一所示)。將個人置於核心，緊緊包圍著個人的是與個人關係密切的家庭系統，稱為微視系統(microsystem)，它與個人的交流最直接、頻繁，故影響最大。居間系統(mesosystem)指的是各微視系統間的互動關係，因而屬虛擬系統性質。外部系統(exosystem)是指對於個人生活環境及其發展有所影響，但個人卻沒有直接角色的社會情境，以兒童為例，父母的工作單位、學校的教育行政體系，社區發展協會等，這些社會機制雖與兒童發展有實際距離，但其運作結果，絕對會影響到兒童的微視系統和其日常生活。又外部系統和居間系統的形成，直接受到各種社會文化和制度的影響，也就是生態觀中所謂的鉅視系統(macrosystem)。

### (一)生態系統的發展

就兒童而言，其微視系統在最初期是很小的，如父母和家庭，隨著年齡的增加和生活的複雜化，其微視系統的內容增加，如鄰居、同輩玩伴、托育服務、學校師生等，居間系統也因而日趨豐富。兒童在其發展的過程中，就是靠這些居間系統來接觸真實的社會環境，這些

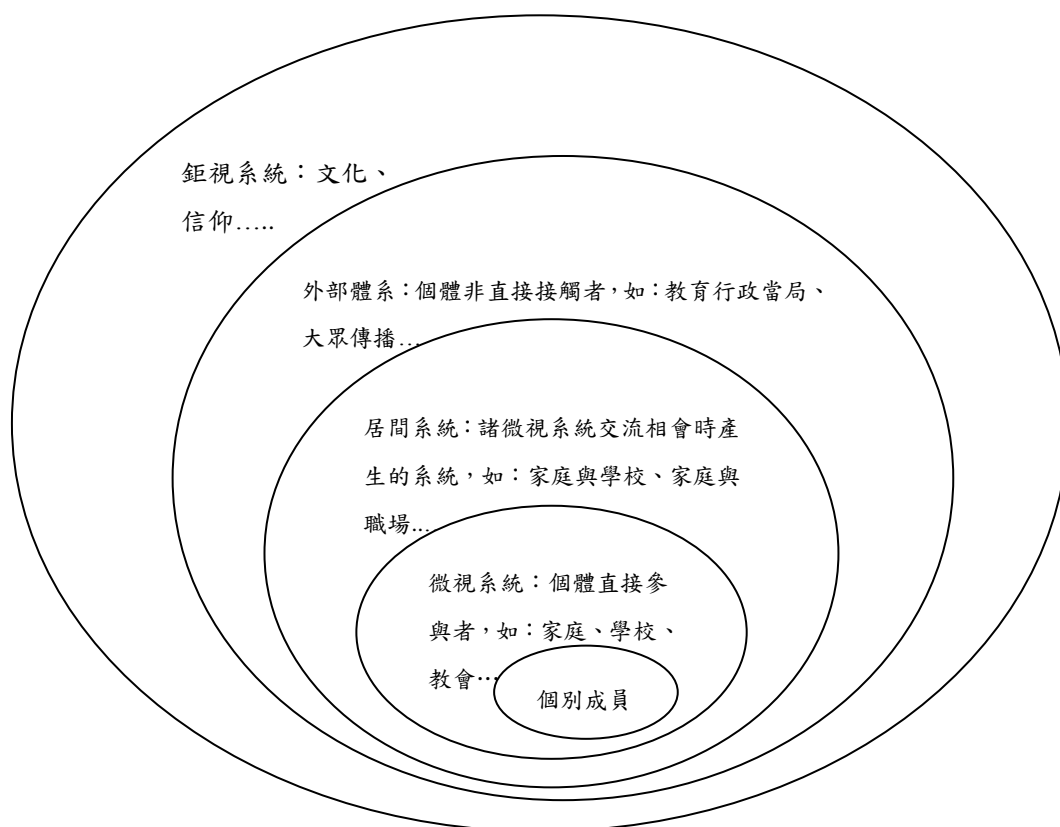
居間系統的存在能幫助兒童在各個微視系統中的發展。舉例來說，如果兒童的父母從不和學校老師接觸，也不重視兒童學習狀況，老師也不與家長有所互動，則孩子在學校很可能處於劣勢，反之亦然。居間系統的發展是否豐富，是以個人各微視系統間連結的數量和品質來衡量。Bronfenbrenner (1979) 指出，居間系統既是人類發展的推進原因，也是發展結果；生活中各微視系統間的關聯越強，越能互補，則居間系統越發達，因而越能有力地推進個人的發展。

諸多研究證明家庭系統與其外部系統間的交流互動品質與所產生的能量，對兒童的福祉有重大影響。無論正式和非正式的社會支持，與家庭系統互動的結果，都有促進兒童發展，與預防傷害的功能 (Krell, 1982; Gray, 1980, 馮燕, 1997)。另有研究結論也指向外界系統的支持，在家庭應對各發展階段危機的成功與否上，扮演了很重要的角色 (McCubbin, et al.,

1983; Miller, et al., 1983)。美國啟蒙計畫 (Head Start) 方案的評估結果亦證實，該方案的重點在大力促成家長與社區結合，參與托育服務的規劃和執行，如此不但有利兒童發展，同時也加強兒童與雙親的互動，亦即幫助家庭內親子次系統的建立，有助於增強兒童的學習成果 (Goodson, et al., 1979; Bronfenbrenner, 1974)。

#### (二)正式支持系統的發展

早期社會中家庭倚靠非正式的親族、鄰里支持系統，就足以獲得解決危機的能量；但是在社會流動、大環境改變，甚至新舊觀念交雜的社會變遷下，親族網絡間的連帶關係越來越小，相互支持的力量亦隨之削弱；鄰里系統的消失，對於家庭系統的順利運作也是一大挑戰。鄰里提供家庭近便的、小型的、有情感支持作用的非正式育兒支援，當這些非正式支持系統逐漸減縮甚至消失，正式支持系統的角色就愈形重要，尤其當家庭面臨重大壓力時，例



圖一 Bronfenbrenner生態圖 (1979)

如失業、災變等。另一方面，即使是在正常運作中，沒有任何非常事件，父母也很樂意養育小孩的狀況下，任何一個父母，都會因其本身其他成人角色的需求，而有「喘息時間」以及外援的需要，因此家庭系統對外部系統支持功能的需求是常態性的（Rice, 1985; 馮燕, 1997）。

兒童福利服務就是專門為支援家庭系統中照顧兒童功能而設的正式支持系統，Kadushin（1988）把兒童福利服務依其與家庭系統互動的目的，亦即對家庭功能產生的效果，分成支持性服務、補充性服務以及替代性服務三類。這樣的服務系統，被認為是協助家庭保護兒童發展機會的三道防線：支持性服務是第一道防線，具有支持、增進及強化家庭滿足兒童需求之能力，簡言之乃是有預防家庭系統損壞的功能，諸如未婚父母服務、婚姻諮商、社區心理衛生家庭服務、社區保健衛教宣導服務以及相關津貼等。補充性服務為第二道防線，主要在於彌補家庭照顧之不足或不適當，諸如收入補充方案、居家服務、家庭托育和托育機構的服務等。又日間托育於服務輸送時會直接與家庭和兒童接觸，所以事實上可以同時發揮補充及支持性功能，對家庭系統功能的穩固和強化相當有效。替代性服務則是最後一道防線，乃原生家庭系統解組後的安全網，視兒童個人需求，部份或全部替代家庭照顧功能，諸如：收養服務、寄養服務、機構安置服務等。

### 參、托育服務之功能

托育服務乃兒童福利服務中很重要的一環，包括機構式托育（幼稚園、托兒所），和家庭式托育（保母人員）；托育服務的功能是多方面的，除了是在父母就業或其他因素不能親自照顧子女的時段，提供補充親職的角色外，托育服務也有支持親職角色的功能，可預防家庭失功能，避免未來付出更多社會成本來補救。托育服務更正面的功能是促進兒童發

展、保護兒童免於暴露在不適當的學習環境中。在兒童福利的意義上，托育服務還有一個值得重視的預防功能：維持兒童在自己原生家庭（biological family）中健全成長的機會，避免或減少不必要的親職替代。托育服務的功能，可依下列四項詳述之：

#### 一、促進兒童身心發展的功能

人的早年是奠定人生架構和基礎的重要時期，也是以後發展的重要基礎（OECD, 2001, 2003; Gammage, 2006），托育服務提供一個適合兒童身心發展，有助其各項能力培養、擴大學習機會、增加處理不同人事經驗與刺激的生活環境。托育環境可以讓兒童在家庭以外，擁有更豐富的生活內容，以增加兒童生活微視系統的多樣性，活絡居間系統的運作，也推動個人更順利發展。

#### 二、家庭支持與補充功能

現代家庭受社會變遷的影響，結構與功能均發生變化，部份家庭本身能力不足以完成照顧子女的任務，故需透過各種正式與非正的制度系統，來支持或補充其功能。當父母在某些時間、因某些因素無法親自照顧子女，則可藉由各種托育服務措施，使子女可以暫時獲得妥善照料，以「補充」父母角色功能不足，且進一步支持家庭運用本身資源，強化親職角色功能之發揮（劉翠華, 2007）。托育服務中不論學前幼兒托育機構，或學齡兒童課後托育中心，或接受訓練的保母，皆要求專業服務品質，能夠提供家庭和兒童適當的服務，讓家庭擁有更完整健全的功能。

根據國健局委託國內研究團隊進行的一項台灣出生世代追蹤調查研究（馮燕, 2008），研究者發現托育服務有助於家庭壓力紓解，尤其是對身為主要照顧者的母親而言。調查結果發現使用托育服務的母親於時間、心理、社交、照顧小孩的經濟壓力、以及整體經濟壓力，都顯著低於沒有使用托育服務的母親，婚姻關係

也較未使用托育服務者為佳，顯示托育服務不僅能夠減輕母親個人壓力，也有助於良好婚姻關係。

### 三、社區照顧及資源功能

Ziger 與 Lang (1991) 指出，因托育服務為一長久存在的社會單位，並遍佈於社區內，不但容易因日常接觸而得到社區居民的信任，亦因地利之便，可以增加居民參與的動機，更可敏銳地感受到該社區的偏好與文化，所以非常適合作為提供且整合社區資源的中心。另一方面，機構亦可更多元化地使用設施資源，提供不同年齡層兒童，在不同時間的照顧服務，甚或更有創意地結合其他資源共同提供另類照顧，以豐富社區的資源網絡，不但有益社區而且符合機構之成本效益。

Weiss (1987) 強調托育服務欲達成支持家庭功能，則必須採用「多向關係模式」(multilateral relationship) 來處理家庭與托育服務間的關係。換言之，他主張除了家庭系統與托育系統間交流的雙向關係外，也應開放系統邊界，應接受來自其他社區系統的資源訊息。

### 四、社會福利功能

托育服務具有社會福利屬性，其源起本就是回應家庭功能變化所產生之社會需求，而發展出的服務輸送體系。因為其服務對象為無法主張本身權益的兒童，所以需要政府的規劃與監督，成為社會福利服務系統中的一環。

所謂制度性社會福利的功能，包括滿足弱勢者的福利需求，即所謂殘補式福利措施；以及滿足一般人的福利需求，所謂預防性或發展性福利措施。換言之，托育服務的社會福利功能，即彰顯在除提供一般兒童良好照顧外，亦特別關注到弱勢兒童，如身心障礙兒童、發展遲緩兒童、學習障礙兒童，及其他有特殊需求兒童的照顧需求。除提供一般工作父母家庭的托育服務外，亦會接受需臨時托育、延長托育時間、短期托育家庭的要求，而且雖然供給者

可有多元發展，但政府的供給責任是很明確的。

托育服務更被視為早期處遇重要的一環，早期處遇有助於提高兒童日後課業表現、降低特殊教育使用率、降低青少年犯罪率、降低的高中輟學率 (Barnett & Camilli, 2002) 等，根據Yoshikawa於1995年發表的論文中將早期處遇服務區分為以下兩種：

#### 1. 兒童為中心 (child-focused)

包含學齡前兒童教育，主要形式為將兒童集合在托育機構或學校中，一天數小時的時間；保母服務也屬於以兒童為中心的服務項目，另外還有學齡兒童課後托育服務。

#### 2. 家庭為中心 (family-focused)

是指以家庭為中心，提供全面性以及密集性的處遇服務，包括就業服務、兒童課輔服務、親職教育等，增進家庭成員彼此間支持，還有教育並協助家庭運用社區資源，例如高風險家庭綜和服務方案。

## 肆、托育服務實施現況

### 一、保母托育服務實施現況

根據行政院主計處民國96年的統計資料顯示，零至三歲幼兒由保母照顧比例為12.76%，相較於民國94年的8.17%有成長的趨勢。而目前台灣地區學齡前兒童約有825,209人(內政部兒童局，2006)。若以上述調查送托保母之比例計算，推估目前約有10.5萬名零至三歲幼兒待在保母家中。若以每名保母收托不超過三名幼兒為原則推估，則目前至少有三萬五千多名以上的現職保母。

該調查報告也指出，依重要程度來看兒童家長認為保母應具備之條件，前四項依序為(1)有育兒經驗，其重要度為49.46%；(2)具愛心、耐心、喜愛兒童，其重要度為38.10%；(3)身心健康、生活規律、無不良嗜好，其重要度為36.75%；及(4)具有政府所核發之保母證照，重要度為33.59%。

一般而言，提供家庭式托育者包括獲得「保

母人員丙級技術士技能檢定合格技術士証」的保母、通過「保母核心課程認證」的保母，參加「社區保母支持系統」的保母，以及未參與上述各種制度的收費保母，和親屬家庭托育等。但是根據前述台灣出生世代追蹤研究（馮燕，2008）調查結果，發現選擇保母服務的家長自陳，將近七成的保母沒有執照（69.14%），顯現家庭托育服務的專業人力認知仍不廣泛，保母證照制度也有待檢討落實。

## 二、機構托育服務實施現況

家長選擇托育機構之行為，受到個人需求、經驗與資訊的影響。分析選擇托育服務的重要因素，以離家近接送方便最多（23%），口碑好有人推薦為次要因素（19%），再其次是收托時間適當（17%），顯現家長選擇托育服務時仍以就近性、方便性最為優先，因此發展在地化的社區型托育服務是相當重要的（馮燕，2008）。

目前我國學齡前幼兒的托育機構，包括托兒所與幼稚園。根據教育部統計處資料和內政部兒童局資料，96學年度（民國96-97年）總共有7,291間園所（幼稚園共3,283間；托兒所共4,008間），為428,233名學齡前幼兒服務（幼稚園共191,773名；托兒所共236,460名）。其中公立的園所有1,570間，私立的園所有5,271間；由此可推算出我國幼兒約有80%就讀於私立的園所。

在前述的追蹤調查資料中（馮燕，2008）值得注意的一點為，近七成選擇機構托育的家長知道機構老師/保育人員有證照（68.6%），顯示家長在選擇專業機構托育服務的要求較選擇保母服務高出許多。我國托育服務目前仍採雙軌制，幼稚園以教育功能為主，屬教育行政機關主管；保母及托兒所以保護、照顧為主軸，以社會福利行政為主管機關。兩者雖皆具有教保合一的性質，但實際運作上則因主管機構不同，而在待遇和要求有所差異，這種因制度不夠明確，所形成的不公平與不合理，也連帶影

響兒童最佳利益（王淑英、孫嫚薇，2003）。根據前述追蹤調查結果發現，超過六成的家長不瞭解送托園所證照核發機關為何（60.79%），顯示家長並不很在意主管機關，因此在推動幼托整合過程，並未遭遇來自家長的阻力。

## 三、保母托育與機構托育之比較

### （一）托育服務之選擇

馮燕（1997）指出托育服務的選擇受到福利體制、社會價值、歷史背景、經濟發展環境、政治結構、意識型態的影響；多元的思維及環境，造就了不同的需求，也發展出不同的選擇因素。進一步分析實證資料中家長如何選擇目前托育地點時，發現親友鄰居推薦者最多，自己找資訊者也不在少數（馮燕，2008）。比較家庭托育和機構托育使用者時，發現選擇保母照顧的家庭更注重口碑，似乎保母服務是被定位為非正式體系，較著重於使用者和親友間的流通。整體而言，家長的資訊來源大略可分為三種，其一是經由學校教師、鄰居、親友等小眾傳播方式取得的人際性資訊；其二是透過刊物、宣傳單、或手冊等方式，取得之宣傳性資訊；其三是藉由參觀、參加活動或以網際網路等方式主動取得資訊。保母服務資訊多在第一種資訊中流通，托育機構的選擇則是較重在使用第三種資訊來源。

### （二）托育費用的支出

根據行政院主計處民國96年的統計結果，未滿三歲兒童平均每月保母費用為14,089元。三至六歲平均每月保母托育費用也達13,529元。全美托育倡議團體一致認為「家庭的托育費用若超過該家庭收入的十分一之時，對家庭的負擔儼然過於沉重」（王淑英、孫嫚薇，2003）；若以目前台灣有酬工作者之育齡婦女平均生育子女數（約兩人）計算，保母托育費用每月平均為27,058元至28,178元，有酬工作者之育齡婦女平均每月所得為28,938元，男性平均所得為43,009元，因此保母托育的支出顯然會造成家庭沉重的負擔，遑論僅有一份收

入的女性單親家庭。

機構托育的費用雖較為低廉，未滿三歲兒童僅能就托於私立托兒所，每月平均費用為10,331元；三至六歲兒童就托於私立托兒所者，平均每月費用為7,879元，公立托兒所為3,549元。由以上資料可見，幼兒就托於保母對家庭經濟負擔最為沉重，私立托兒所雖較保母服務每月支出為低，但仍造成家庭經濟負擔，唯有就托於公立托兒所對家庭而言經濟壓力較小。

### (三) 托育服務滿意度

根據資料分析，目前使用托育服務的家長滿意度高（馮燕，2008），尤其是保母托育的滿意情形（非常滿意52.83%），高於機構托育（非常滿意32.61%）。家長滿意程度可反映品質及服務的有效性，可見精緻且在地化的保母托育服務更能滿足家長需求。

家長最滿意的地方在於受托者很用心帶小孩、環境衛生安全、離家近、溝通良好等。對家長而言，保母能夠專心帶小孩、給孩子吃得好，也更能達到溝通效果，加上保母多為個人服務，所以收托時間很有彈性，更讓家長感到滿意；機構式托育則在價格合理和孩子喜歡去兩因素中取勝。

托育服務對家庭幫助最大者，在於讓雙親安心上班，讓孩子多一個疼愛他的家庭，而且家長多認為與他人相處有助小孩成長。進一步比較家庭式托育服務和機構式托育服務對家庭之幫助結果如下：在幫助母親安心上班、提供喘息機會、讓孩子多一個疼愛他的家庭等部分，家庭式托育服務或家長肯定；機構托育則勝在提供社交和人際學習與他人相處，有助小孩成長，托育機構中教保人員的專業性，也讓母親感到有專家一起照顧孩子的安全感（馮燕，2008）。

## 伍、托育相關福利政策

為落實兒童福利政策的早期處遇策略，政府從以兒童為中心和以家庭為中心的政策雙管齊下，建立兒童早期處遇的安全網。其中包含經濟補助和服務提供，旨在減輕家庭經濟負擔，以及協助家庭取得所需資訊，進而連結最適合的服務資源，並幫助有需要的家庭盡早與正式社福體系連結，透過這些福利服務加強家庭功能，降低家庭危機的產生。我國目前相關的兒童托育政策臚列於表一：

表一 台灣的托育福利相關政策

以兒童為中心	1998 幼兒教育券，適用就托於私立托育機構兒童
	2004 扶持5歲幼兒教育計畫
	2004 中低收托育補助（各縣市補助標準不同）
	2004 原住民托育補助和教育津貼（各縣市補助標準不同）
	2008 兒童托育補助
以家庭為中心	2008 臨時托育津貼（僅部份縣市實施）
	1995 兒童托育資源中心（僅台北市實施）
	2000 特殊境遇婦女托育補助
其他	2004 高風險家庭綜合服務方案
	2000 社區保母支持系統

註：內政部兒童局（2008）



下述六項政策，均是經全國實施之托育相關福利措施，其內容與執行對托育使用者和服務提供者，都會帶來相當的影響。

## 一、幼兒教育券

1. 補助對象：滿五足歲的幼童，就讀於立案私立園所。領有其他托育補助者不得重複請領，無排富條款。
2. 補助標準：每學期5000元。

## 二、扶持5歲幼兒教育計畫

1. 補助對象和補助標準：
  - (1) 低收入戶、中低收入家庭，或家戶年所得總額30萬元以下有幼兒者家庭：就讀公立幼稚園及托兒所可享「免費」措施，就讀私立幼稚園及托兒所，每年最高以等同於公立幼稚園學雜費收費總額給予補助。
  - (2) 家戶年所得總額超過30萬元至60萬元以下：就讀公立幼稚園及托兒所可享「免學費」措施，就讀私立幼稚園及托兒所，每年最高補助新臺幣2萬元（1學期1萬元）。

## 三、兒童托育補助

1. 補助對象：
  - (1) 列冊低收入戶。
  - (2) 由政府委託至寄養家庭或育幼院學齡前兒童。
  - (3) 其他：依照縣市規定，如台北市社會局規定包含危機家庭兒童、特殊境遇六歲以下兒童等，高雄縣則未有此規定。
2. 補助標準：

依各縣市規定有所不同，分別針對保母服務、機構托育服務以及學齡兒童課後托育服務有不同的補助標準。以台北市為例，保母服務每人每月最高可領8,000元的補助，機

構托育服務每人每月最多有6,000元，課後托育服務則是小一至小二每人每月最多可有4,500元補助，小三至小六則是3,500元，台北市為所有縣市中補助金額最高者。

## 四、特殊境遇婦女托育補助

1. 補助對象：

符合特殊境遇婦女資格，其設籍並實際居住該縣市之未滿6歲子女或孫子女（以符合獨自扶養18歲以下父母無力扶養之孫子女者為限），就托於該縣市私立立案托教機構，並符合機構法定收托年齡。
2. 補助標準：

每人每月最高補助1,500元。

## 五、高風險家庭綜合服務方案

1. 服務對象：
  - (1) 有18歲以下子女的家庭，因貧窮、家庭功能不良或其他不利因素致使家庭發生危機或問題，經教育、衛生、民政、勞政、警政、社政等相關單位評估後認為需要介入服務者；有12歲以下子女之家庭必須優先介入提供服務。
  - (2) 經相關團體或民眾通報轉介之高風險家庭及兒童少年。
2. 服務內容：
  - (1) 專業人員關懷訪視，以個案管理員角色模式，為個案家庭做需求評估、尋求資源、安排轉介、督導服務、追蹤評估等，提供支持性、補充性服務，增權家庭建立完整家庭功能服務。
  - (2) 結合保母支持系統、幼托園所，提供幼兒臨托及家長喘息服務。
  - (3) 運用社區志工，推動認輔制度，協助兒童少年課業輔導，或轉介參加國中小學學童課後照顧服務。
  - (4) 辦理親職教育活動及增強父母或照

顧者親職知能之服務。

- (5) 針對精神病、酒藥癮家庭，轉介衛生局提供醫療及戒治資源。
- (6) 針對須就業輔導家庭，轉介就業服務單位，提供職業訓練及就業輔導資源。
- (7) 結合民間社會福利資源協助案主改善困境。
- (8) 輔導進入社會救助系統、中低收入兒童少年生活補助、弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助、托育補助及早期療育。
- (9) 辦理高風險家庭宣導及教育訓練，強化高風險家庭篩檢轉介機能，擴大轉介來源。
- (10) 其他依個案狀況予以適當之輔導處遇。

## 六、社區保母支持系統

政府為提升家庭托育服務品質及建立相關管理系統，補助民間單位推動「社區保母系統」。一方面讓有志從事家庭托育服務的人員具備專業知能，另一方面對於已投入家庭式托育服務的保母，透過小組成長活動，提供支持、互助，建立良好托育環境及服務品質，並建立家長尋找合適保母之管道。社區保母系統對保母所提供的服務包括：

1. 組織保母成長小組：運用資深保母，協助組織保母成長小組進行成長活動，提供保母互助成長之機會。
2. 訪視輔導：配合內政部兒童局「社區保母系統實施計畫」，運用社工員定期訪視保母收托情形。
3. 在職訓練：定期辦理在職訓練以提昇保母服務品質。
4. 媒合轉介：提供托育諮詢，並協助家長選擇加入社區保母系統之保母做為送托對象。
5. 保母權益服務：協助保母辦理健康檢查及

責任保險事宜等。

另外政府也規劃自民國97年7月起，擴增社區保母網絡服務能量及據點，促進托育制度普及化。逐步擴增社區保母系統服務能量及據點，並結合家庭福利服務中心，全國預定設136處來配合設置，提供地方政府強化相關福利服務資源之連結，以期擴大社區保母網絡之服務能量及服務便利性。

「社區保母支持系統」的功能設定為：一方面透過承接系統之組織的專業督導、訪視和訓練，使散於社區獨立執業的保母，獲得同行的彼此支持，並增加專業課程的受訓機會，以確定提昇保母服務品質；另一方面也讓社區保母透過參與此系統接觸最新的社福訊息，可隨時諮詢社工專業人員，協助解決與家長互動或與社福系統互動的障礙。

特別要注意的新發展是，政府為減少職場性別歧視，並期望協助父母育兒、提高生育率，新近通過「六個月六成薪」的育嬰假政策，提供母親（父親也可申請）在生產後最長可有六個月的時間，請假在家自行照顧新生兒，並由勞政體系提供育兒期間仍可領有申報之六成薪資。此項立法是將總統2008年競選政見轉化為政策的過程，未來實施後對家庭托育服務的供需是否造成影響，將有待進一步觀察。

## 陸、結論與展望

### 一、擴大托育補助福利，降低家庭育兒壓力

調查研究發現托育需求已提前至三歲（馮燕，2008），或許可歸因於婦女就業率升高，友善家庭的就業政策不足，故雙生涯家庭對於兒童托育之需求更加迫切。同研究也發現每月平均托育支出約佔家庭總收入17%，尤其是保母托育費用，往往造成家庭經濟負擔，尤其對於弱勢家庭而言更是如此。因此政府應積極協助家庭順利連結托育資源，顧及低社經家庭托育需求，預防家庭功能削弱，減少家庭落入高

風險的危機。

自97年起政府開始針對經濟弱勢家庭，提供保母托育費用補助（為兒童托育補助中之項目），必要條件之一為保母專業證照，藉此鼓勵民眾連結專業的家庭托育資源，但主管機關表示使用者相當稀少，建議政府可進一步追蹤該補助使用狀況，適當放寬相關條件的限制。

## 二、重新省視家庭托育政策強化輔導及監督機制

隨著少子化的趨勢以及資訊的充份流通，父母對於保母角色的專業素養要求也日益多元（蔡延治，1998）。也有其他研究支持，證照保母在養育能力方面比非證照保母優秀，和家長的互動也較好（楊曉苓、胡倩瑜，2005），足證生態觀點對兒童居間系統的重視是有意義的，有益兒童實質的發展，但是又發生家庭托育不當照顧事件頻傳，包括保母虐童、疏忽、過失致死等，證照考試是否能確實為保母的專業素質把關，甚或提升家庭托育品質，回應實務上的家庭及幼兒需求，仍亟待檢驗；所以保母的專業素質不容輕忽，目前政府相關單位也逐漸重視。

家庭托育服務已存在多年，但長久以來並不被視為正式的社會支持系統，也導致家庭托育長期處於三不管地帶，雖然政府推廣證照制度多年，但由於沒有排他條款及罰則，多數在職保母仍然無照。政府自1998年開辦丙級保母技術士證照至今已歷經十年，2005年時內政部兒童局重新修訂「兒童及少年福利機構專業人員資格及訓練辦法」，讓原本僅能從事家庭托育的保母，也可進入兒童及少年福利機構工作，拓展證照保母的就職機會，作為考照誘因，然而考照率並未明顯提升。另一方面，保母虐童與不當照顧事件頻傳，然而每次事件在媒體大肆報導，保母聲淚俱下道歉後落幕，似未落實相關法令的防阻效果，也沒有證照回評制度的管控，實在難以真正杜絕類似的悲劇再度發生。而大多數沒有證照的保母，與親友間托兒

的現況，更是沒有掌握。政府及相關單位必須對我國目前家庭托育現況多做瞭解，重新省思制度建立的走向到底應如何以幼兒最佳利益為導向，因此應對現職的無證照保母也要擬定配套輔導措施。目前執行的社區保母支持系統，為習自丹麥保母協力圈模式，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；此外，欲發揮支持系統的應有功能，仍需要跟社工、幼教、醫療等專業合作，並設置申訴及協調管道，處理服務提供者和使用者的爭議，藉此維護雙方權益，以增進托育的專業性，並確保社區中托育服務的品質。

教育部前此提出的「兒童教育及照顧法」草案，規定日後保母必須具有證照方能執業，勢必將對家庭托育的保母工作帶來鉅大的衝擊，因此政府未來的努力目標應從生態觀點出發，致力於將家庭托育、機構托育以及整體社會需求緊密結合，才能確實為幼兒、家庭和社會謀福利。

## 三、詳擬幼托整合的配套措施

教育部於民國96年提出的「兒童教育及照顧法」草案，已送進立法院審議。此法源自幼稚教育法的修訂，主旨為將原分屬於教育部和內政部主管的幼稚園托兒所，兩種學前兒童教育及托育機構作個整合。多年的幼托分流制度，因為並未釐清個別的功能，以致未見其利，反而產生很多制度的混淆和不平等的待遇條件，也因隸屬不同主管機關，而造成管理上的漏洞與問題，因此幼托整合乃眾人所樂見的趨勢。但實務界及學界仍有諸多擔憂，值得在幼托整合的過程中加以重視：諸如私校業者認為幼托整合規劃，乃在減縮私立幼稚園的營運空間，預估全面實施後會有半數私校倒閉（聯合報，2004）。公幼教師也認為其身份缺乏保障，將來一班一位幼兒園教師的編制，跟目前一班兩師的編制差異，會導致幼教老師失業潮（李

駱遜，2007）。再者，師資問題也是本草案另一個隱憂，因幼教機構以私立性質居多，不合格的師資比例也最大，雖教育部規劃10年緩衝期，讓幼托人員取得合格資格，但這10年間的幼教品質把關是個尚無解決方案的議題（譚以敬、張素偵，2004）。整合草案另一個重大爭議，在於以兩歲為界，將托育服務依行政觀點將機構作一劃分，變成幼兒園收托兩歲以上的孩子，托嬰中心或保母家庭收托兩歲以下的幼兒，前者由教育主管，後者由社政主管，因此被兒童發展學者和幼兒托育實務人員認為截然切割的方式，既不符合兒童發展理論，又會增加家長送托轉換機構的額外負擔，且會造成幼兒適應上的困擾（萊素珠，2008）。歷時數十年的幼托整合工程，已從行政院部門完成漫長的研擬過程，即將實施上路，其結果實應有助於兒童福祉的促進，因此上述眾多環節仍亟需儘快找出適當的處理或修正方法，以期促成現行制度的改進，落實兒童最佳利益的初衷。

## 參考文獻

- 內政部兒童局 (2006)。中華民國九十四年臺閩地區兒童及少年生活狀況調查報告分析。台中市：內政部兒童局編印。
- 內政部兒童局 (2008)。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 (核定本)。內政部兒童局。
- 王淑英、孫嫚薇 (2003)。托育照顧政策中的國家角色。國家政策季刊, 4, 147-174。
- 萊素珠 (2008)。從中間系統看兩歲兒童從家庭進入幼兒園之銜接研究。未出版之博士論文, 國立台灣師範大學, 臺北。
- 馮燕 (1997)。托育服務：生態觀點的分析。臺北：巨流。
- 馮燕 (2008)。托育與幼兒健康。載於台灣嬰幼兒圖像。台中：國民健康局。
- 楊曉苓, 胡倩瑜 (2005)。臺北市合格家庭保母托育現況及托育服務品質認識之研究。兒童及少年福利期刊, 8, 1-31。
- 劉翠華 (2007)。托育服務概論：政策、法規與趨勢。台北：揚智。
- 蔡延治 (1998)。保母技術士檢定簡介。就業與訓練, 16, 21-24。
- 聯合報 (2004年1月30日)。幼托整合—業者：獨厚公幼。聯合報, A6版。
- 譚以敬、張素偵 (2004)。國內教育輿情。教育資料與研究, 58, 135-141。
- 李駱遜 (2007)。幼托整合的現況與未來展望。十年校改的回顧與展望—教育政策類研習資訊, 24。線上檢索日期2007年3月13日, 取自：  
[http://study.naer.edu.tw/UploadFilePath//dissertation/1024\\_03\\_15vol024\\_03\\_15.pdf](http://study.naer.edu.tw/UploadFilePath//dissertation/1024_03_15vol024_03_15.pdf)
- Barnett, W. S., & Camilli, G. (2002). Compensatory preschool education, cognitive development and “race”. In J. M. Fish (Ed.), **Race and intelligence: Separating science from myth** (pp. 369-406). Mahwah, NJ: Erlbaum.
- Berry, J. (1972). **Social work with children**. London: Routledge & Kegan Paul.
- Bronfenbrenner, U. (1974). Is early education effective? **Columbia Teacher College Record**, 76(2), 279-303.
- Bronfenbrenner, U. (1979). **The ecology of human development: Experiments by nature and design**. Cambridge: Harvard University Press.
- Costin, L. B., & Rapp, C. A. (1984). **Child welfare: Policies and practice**. New York: McGraw-Hill.
- Gammage, P. (2006). Early childhood education and care: politics, policies and possibilities. **Early Years: Journal of International Research & Development**, 26(3), 235-248.
- Goodson, B., & Hess, R. (1979). **Parents as teacher of young children: An evaluative review of some contemporary concepts and programs**. CA: Stanford University.
- Gray, J., Cutter, C., Dean, J., & Kempe, C. (1980). Prediction and prevention of child abuse and neglect. **Children Abuse and Neglect**, 45-48.
- Hayes, C. D., J. L. Palmer, & M. J. Zaslow, (Eds.) (1990). **Who cares for america's children?: child care policy for the 1990s**. Washington, D. C. :National Academy Press.
- Kadushin, A & Martin, J. A., (1988). **Child welfare services** (4th ed). New York: Macmillan.

- Krell, H., Richardson, C., LaMauna, T., & Kairys, S. (1982). Parent aid as providers of secondary preventive service: An assessment, **Journal of Preventive Psychiatry**, **1**(4), 419-130.
- Laird, J., & Hartman, A. (1985). The context of child welfare. In J. Laird & A. Hartman (Eds.). **A handbook of child welfare**. New York: The Free Press.
- Leighton, N., Stalley, R., & Waston, D. (1982). **Rights and responsibilities: Discussion of moral dimensions in social work**. London: Heinemann Education Book.
- McCubbin H., & Figley, C. (Eds.) (1983). **Social stress and the family**. NY: Brunner/Mazel.
- Miller, B., & Myers-Walls, J. (1983). Parenthood: Stress and coping strategies. In H. McCubbin & C. Figley (Eds.), **Stress and the family**. NY: Brunner/ Mazel.
- OECD (2001). **Starting strong: Early childhood education and care**. Paris: OECD.
- OECD (2003). **OECD in figures: Statistics on the member countries**. Paris: OECD.
- Rice, R. M. (1985). The well-being of families and children: The context of child welfare. In J. Laird & A. Hartman (Eds.), **A handbook of child welfare** (pp. 61-76). NY: The Free Press.
- Weiss, H. (1987). Family support and education in early childhood programs. In S. Kagan, D. Powell, B. Weissbourd, & E. Zigler (eds.), **Americans family support programs: Perspectives and prospects**. New Haven, CT: Yale University Press.
- Yoshikawa, H. (1995). Long-term effects of early childhood programs on social outcomes and delinquency. **The Future of Children**, **3**(5), 51-71.
- Ziger, E. & Lang, M. E. (1991). **Child Care Choices**. NY: Free Press.
- Zill, N., & Roger, C. C. (1990). Recent trends on the well-being of children in the United States and their implications for public policy. In A. J. Cherlin (Ed.), **The Changing American family and public policy**. NY: The Free Press.

# Developments of Day Care Services in Taiwan – An Ecological Perspective

Yen Feng

Perfessor

Department of Social Work, National Taiwan University

## Abstract

This paper aims at the discussion of the child care related policies on the bases of ecological model of child welfare. It starts with a delineation of the ecological model to lay the foundation of the emphasized child care system as a key to the meso-system of child developments. The child care practice both in institutions and at home is descried and followed by a comparison of these two types of services. It is found that family day care is costly but satisfied parents' needs better for young children. After introduce the six major policies related to child care, this author analyzes the developments of child care policies and some suggestions are offered in the end.

**Keywords:** ecological model, child care, child welfare