

不只是婆婆媽媽的事：以公共托育取代失靈的手

Posted on 2015/03/08 by 巷仔口社會學

王舒芸 / 中正大學社會福利系

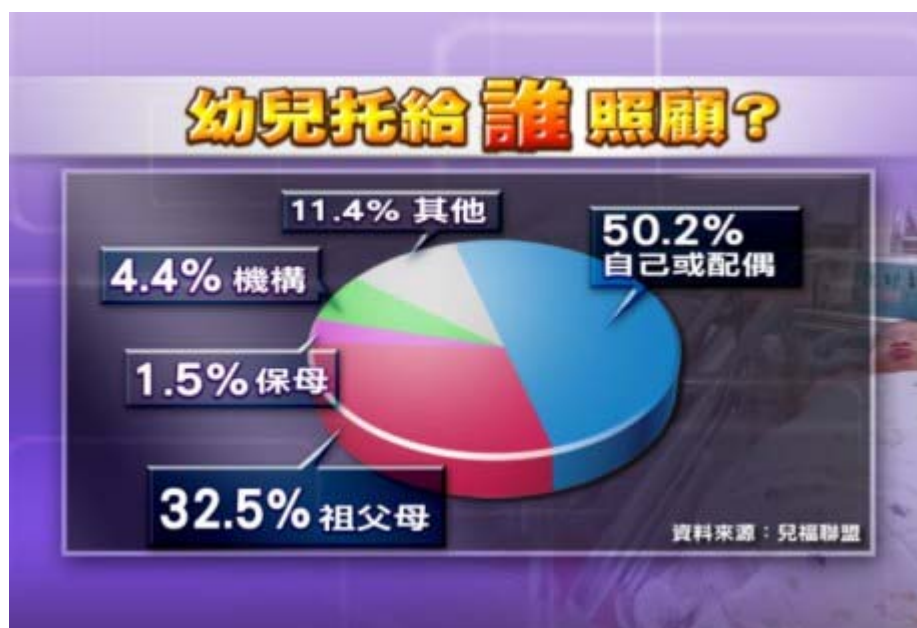
王兆慶 / 托育政策催生聯盟發言人

鄭清霞 / 中正大學社會福利系

家有剛出生的小孩，誰照顧？有些人偏好「父母自己」帶，自己，九成以上是媽媽！那工作呢？媽媽要離職？還是換離家近、不常加班的工作？爸爸一個人養得起一家嗎？

請上一代幫忙，會不會吵架？住附近嗎？請別人照顧，信的過、付得起嗎？

到底怎樣是「值得」的安排，怎樣對孩子最好？



【不管是自己或配偶、祖父或母、保母，都是女性在照顧】

資料來源：ngoview.pts.org.tw

是否注意到，這些所謂父母的「選擇」，影響的不僅是「家長」（當然多數是媽媽），也牽涉許多長輩（當然很多是祖母）的生活安排，以及保母和幼稚園老師的勞動樣貌。而這些「照顧者」，不論有酬無酬、不論親屬或專業，九成五以上都是女性！

所以，婦女節，來談談托育選擇吧！

◎從婆婆媽媽的家務事到政府市場聯手的天下事

托育有甚麼好談？不一向都是「家務事」？就算找保母，也是靠口耳相傳的口碑進別人家門，一對一的、小心翼翼的協商著期待和價錢；把孩子送進保母家，留在另一個女性的「家中」。

曾幾何時，托育好像不只是「家務事」！1998 年先是非營利機構提供訓練、保母開始可以考照；2001 年「社區保母系統」成了督導訪視、協助媒合、處理爭議的第三方；2008 年政府補助聘用證照保母的家長三千元；2014 年的「保母登記制」再上層樓，讓保母成為必須要登記才能執業的工作。

原本只是市場上你情我願的「家務事」，為何國家開始先給胡蘿蔔（補助），接著拿出棍棒（品質規範與定價機制），開始介入了「家務事」？

原始的初衷應該是：台灣連續幾年榮登世界最低生育率的國家，政府開始意識到——如果孩子長大是「社會的集體資產」，但從小的養育成本卻要「個別家戶自行負擔」，那麼會投入這勞心、勞力又傷財的賠本志業者，只會越來越少。

該怎麼辦？無非從減輕家長的負擔開始，至少讓「有意願」留在職場的媽媽，「付得起」保母費，不用進出職場。但，看見家長高負擔的同時，也不能忽略照顧勞動現場的低薪與長工時。保母收入，除非足以讓想要從事穩定育兒工作者，能養得起自己，否則不穩定的品質，犧牲的還是孩子。

只是，家長保母這兩造間，只能是一高一低的蹺蹺板嗎？該如何兩全其美？

國家的補貼，似乎成了良藥。但是，「補助的「美意」很容易理解，因此一路叫好又叫座；隨之而來的「定價」企圖，卻飽受挑戰，總是百轉千迴也無法過關斬將。」

令人莞爾的是，接受補助時，政府伸出的「援手」理所當然，無人抵擋；但政府的援手要給價格添個「鍋蓋」時，卻又被數落「請給自由市場空間、把手拿開」。

「保母登記制」上路前，曾引來部分保母的抗議。

2014 年 11 月工商時報報導：「許多托育人員籌組『全國托育人員自救會』，質疑工時保障不足、居家環境要求過於嚴苛……自救會打算集結赴立法院陳情。」「自救會強調，托育費不應是一個僵化的數字，而該因應家長的需求，採自主的彈性空間，由家長與托育人員協商收費。」



【全國托育人員自救會為了托育費上限而去立法院抗議】

資料來源：

www.peopo.org/files/public/styles/large/public/images/9291/10303378_10203931182173504_1726406039738410428_n.jpg

「保母」在台灣，長期被視為愛心、耐心至上的行業。基層保母人員組織起來到立法院抗議，幾乎前所未聞。保母自救會代表到電視上和官員公開辯論，其中一個關鍵議題是——政府到底該不該管保母的收費？

我們以近期完成的《我國托育服務供給模式與收費機制之研究》為本（以下簡稱委託研究），討論兩個議題：第一、新制上路，政府為何決定管制收費，基層保母又為何怒而反彈？第二、「自由市場論述」（例如：政府不該管太多）如何深入人心，並在政策辯論過程中廣受運用？

◎爭議的起因：保母漲價，補助失靈

要了解這場爭議的背景，可從一個政策、一份政府內部評估報告、一部法令下手。

*政策——指的是 2008 年首次發布的「保母托育管理與托育費用補助實施計畫」。

*評估報告——指的是監察院審計部的 101 年度《中央政府總決算審核報告》。

*法令——則是 2011 年訂定、2014 年底施行的「兒童及少年福利與權益保障法」第 25、26、90 條條文。（即「保母登記制」的法源）

「保母托育管理與托育費用補助計畫」創造了每個月給付 3000 元給家長的「托育補助」，此措施的目標之一是——「支持父母兼顧就業和育兒，針對受僱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，提高家庭收入，減輕家庭照顧及經濟負擔。」

然而，前述審計部報告（乙 78 頁）認為：「托育補助衍生部分保母漲價之藉口」。「坊間有部分托育人員巧立洗澡費、洗衣費、冷氣費、煮飯瓦斯費...各種名目哄抬價格，或以各種名義要求和家長拆帳分享政府補助，引發『政府補多少、保母費漲多少』之現象，影響達成減輕家庭照顧及經濟負擔之計畫目標。」

這給 2014 年底施行的保母登記制，提供了定價的正當性基礎。登記制條文包括：「居家式托育服務提供者之收托人數.....收退費規定及其他應遵行事項，由中央主管機關定之。」其大原則為——保母托育收費，政府應介入管理。

立法過程，當然少不了反對意見。例如，公平交易委員會曾表達異議：「公平交易法的基本精神是.....藉由『市場機制』這隻『看不見的手』，決定資源的分配與利用」（傅立葉、王兆慶，p.89）。然而，當時的辯論，尚未在基層保母社群中擴散。一直到 2012-2013「臺中市育兒支持：平價托育服務實施計畫」初上路時，保母才開始表達反彈之聲。

台中市的政策，是在中央每月 3000 元的補助之上，再加碼 3000，以大幅度降低家長負擔。但因前車之鑑，設計了管制措施：「台中參與協力保母二年內不得調漲價格，否則必須退出。.....社會局將公告各區托育之基本費用參考值。」舉例，現行公告參考值為周一到周五每日托育若 10 小時，則每名幼兒每月 13000-14000 元）。

亦即，在「兒童及少年福利與權益保障法」上路前，台中市率先在地方層級實施「收費管制」，這是觸發地方性基層保母反彈的關鍵事件。雖然此爭議最後以「達成共識」落幕，但保母的「積怨」並未完全消失。2014 年底，保母登記制上路時，反而擴散、衍伸為全國性的抗議事件。只不過，

此次「回歸自由市場」的論述，明文出現在保母自救會訴求中，並在晚近保母登記制的收退費辯論裡，發生了牽制作用。

◎「回歸自由市場」論述的出現

自由市場論述，至少有兩個政策辯論的功能。第一、符合「常識」，很快可以為人援引、接受。例如，2015年1月台中市政府的保母座談會，一位女性議員明白主張：「補助的重點，就是要減輕家長的負擔。但價格要不要上限？這個要尊重市場機制。」在委託研究的焦點團體中，市場機制也被許多人視為「理所當然」的優先法則。（儘管在經濟學界，已有人詬病這是「鸚鵡經濟學」）



【用供給需求的說法來要求政府不要管制，是不是只是鸚鵡學舌呢？】

資料來源：image2.sina.com.cn/cj/pc/2004-09-14/32/U805P31T32D13180F1539DT20040914081747.jpg

作為一種意識形態教條，它可以忽略實際發生的聯合行為、排他性、轉換成本過高的問題，也可以迴避照顧服務資訊不透明、競爭無效用、品質難以評估等屬性。在通俗公共論域中，仍保有一定的說服力。

第二、自由市場觀念，會與幼兒托育的「愛心無價論」、「托育品質低落論」，彼此火力支援，否決政府介入收費規定的正當性。

嬰幼兒照顧是辛苦、責任重大，需要愛心、耐心、大量情緒勞動的工作，無法用金錢衡量其價值。這個觀點多次在委託研究的問卷及焦點團體中出現。所以對此種「愛心無價」觀點而言，政府強硬介入管理收費規定，是不通人情的，應回歸兩造的「契約自由」。

儘管委託研究發現，托育照顧的「價值」與「價格」分布，並不是自由的、個別化或隨機的。嬰幼兒照顧工作，其收費／薪酬的客觀分布與主觀期望，其實有很強的路徑依賴效果。

這從私立托嬰中心人員與保母「同工不同酬」的結構可看得出來：整體而言，托嬰中心人員的薪資，嚴重低於保母。「公私協力」與「私立」托嬰中心托育人員的「理想」薪資期望，也有落差。可見價格的「行情」現狀，與照顧工作本質應受到同等、合理肯認的想法，是徹底脫鉤的。

「托育品質低落論」，則篤信限制收費會削弱嬰幼兒托育的品質，害「高品質」的服務無以為繼。例如：「我覺得人的照顧應該不分等級，每個孩子都有權利得到最好的照顧...保母提供了很多優質服務，所以價格增加，其實我支持。」（社區保母系統代表）或如一位專家學者代表認為：「政府的規範沒辦法回應市場機制時，降低的是托育品質，這部分我又覺得代價很高，要去思考不能漲價怎樣的品質是好的。」

◎自相矛盾的「回歸自由市場」論述

這些公共政策的論辯主張，其實很可能自相矛盾。例如：品質無法衡量 VS 品質及價格會連動，是兩個矛盾的信念，甚至在論述嫁接的過程中，發生有趣的“bug”。但是，在抵抗政府介入的立場上，它們卻又發揮共同戰線的作用。

舉一個“bug”的例子。一位保母系統代表主張：「如果把品質跟訂價劃上等號，是不是社經地位比較低的家長，就沒有資格找品質比較好的保母？對於訂價我們一直覺得是市場機制.....如果提供的服務品質是好的，家長是願意多付一些錢的。」這個論點把「托育品質低落論」與「自由市場論」嫁接起來，對這位受訪者來說，如果市場收費「不自由」，品質就很難好到哪去；雖然更多民眾能用得起，但那終究強化了「社經地位比較低」的家長只配選用中、低水準服務的印象。換句話說，其內在信念是，「收費更自由」，才會容許高品質的服務。

但其實委託研究清楚顯示，奉行自由主義的英美國家採取高度「市場化」的運作，同樣會——而且更可能會——造成階級選擇的分化與排他性。

當市場派高舉「競爭能保證品質」的大旗時，台灣頻頻出包的食安問題很清楚的點出：競爭從來就不是提升品質的保證書，價格高也不代表品質一

定好。如果資訊不透明、規範不清楚、管理不落實，自由競爭的結果可能是壓低成本、提高價格、以擴大利潤，未必是有品質的服務。以研究報告中的機構服務為例，整體趨勢是，家長花的錢持續攀升，但現場托育人員的薪資卻按兵不動。過多的幼兒數、過長的工時、過低的薪資，導致第一線托育人員待不久，專業經驗無法累積、依附關係無法建立。一切都清楚揭示：高價格未必等於高品質！政府能不能把關，落實輔導規範與管理，才是關鍵。

◎保母托育「市場」的屬性：難進、難出

「照顧」真的可以像商品一樣，完全以市場法則運作嗎？托育補助與推動訂價的背後，除了回應財政補貼的效率論之外，也為了矯正托育的市場失靈屬性，並顧及人民納稅錢的分配正義。那麼以經濟行為的角度來看，保母托育究竟在怎樣的社會脈絡與「市場機制」下發生的？



【連攤販都無法自由進出夜市了，何況高度仰賴人際網絡的保母市場】

資料來源：d.share.photo.xuite.net/joechang_8866/1d290be/10482039/483951431_m.jpg

第一、保母社群連帶強。不同縣市的托育管理委員會的會議紀錄中，不約而同的提及「聯合行為」現象：「社區保母系統的聯誼活動提供了保母間討論收托費用的管道，可能產生聯合調漲價格的負面影響。」「有關保母協力圈自訂區域價格，請保母系統利用在職研習多加宣導，並杜絕保母聯合哄抬托育費用，避免造成市場壟斷而影響民眾權益。」

「資訊不對等」是另一個關卡，家長往往散落四方又多新手上路，對如何衡量品質和價格，幾乎從零開始。委託研究的焦點團體中，參加者也坦承：「多數家長不清楚托育行情，不容易找到較透明化的資訊……反而多數保母有個彼此的好像是小團體，討論收退費。」

第二、保母難找也難換。焦點團體參加者指出：「居家托育有明顯的地域限制，家長不可能遙遠奔波。故區域內的名額有限，家長常有保母難找之嘆，全國保母總人數再多，也難以消解各別社區的供需不平衡。」

「對的人」本就難找，何況就算支付能力許可，托育也不可能像網路購物一樣輕易退換。一方面，任何照顧者的變動，都影響小寶寶的依附關係；另一方面，退場成本太高，接受現狀反而成為較「合理」的選擇。所以有位焦點團體參加者，分析「收費」對保親關係的意義時，明白指出：「...家長就會覺得很疲乏。因為找很多保母後，小孩子始終要有人帶，不得已的情況下就會妥協。可是當他妥協簽了這個契約，要離開的時候，要花很多很多力氣來跟保母對抗，甚至覺得說，好，我倒楣，花錢消災。」

整體而言，保母托育作為市場，可謂「難進又難出」，並沒有想像中那麼「自由」。現行制度為什麼會發生托育補助失靈，以及補多少漲多少的現象，上述脈絡也提供了部分解釋。

第三、家長階級屬性高。委託研究報告發現，我國送托保母的家庭，每月平均收入約 80,421 元，和全台灣每戶可支配所得的中位數 68,578 元相比，有段差距。托育家長對自己的經濟負擔能力，也有主觀差異。送托保母的家庭，認為自己合理、可負擔的日托費用，約在每月 12000-13000 元（實際上收費約為 15000 元）；送托公共托嬰中心的家庭，則自認只可負擔約 7000 元（實際收費約為 9000 元）

目前受益家庭的階級屬性，和幼兒托育選擇息息相關。送托保母的家長，實際上「能」支付高價位、也傾向「合理化」保母的高收費。而這也反映了，缺乏定價機制的「市場化」托育服務，還是只有所得高於平均的家長能「自由選擇」得起。至於中低階級家庭？保母托育，無異還是緣木求魚。

少了定價天花板的托育補助，反而再製了階級不平等，所謂的「自由選擇」，只嘉惠了有一定經濟資本的家長。

這是市場價格「篩選」了受益者，並不是家長「自由選擇」了托育服務。

福利政策如果只有補助但缺乏定價，無異是破了個洞的花盆，納稅人民的錢如流水，但托育服務的花朵還是無法茂盛的開。不僅沒能破解市場失靈，連政策補助的公平效率都一起賠上。政策的原始目標是：讓照顧從市場商

品轉為兒童權益，讓每個孩子受照顧的機會，不因父母的所得而有差異。但現在，我們離目標顯然還有一段距離。

◎托育補助政策，不該讓女人繼續為難女人

創建公共托育體系，提供平價、可負擔的幼兒照顧，已是中央及地方政府常見的政策主張。不過，自由市場觀點及其背後的基層保母組織倡議，對新上路的保母登記制、托育補助政策，影響與牽制能力有多強？值得我們繼續觀察！

保母托育收費，要不要管、怎麼管？新制度上路，各縣市的收退費規定，會長成甚麼樣子？倘若自由市場論述深入人心，將如何形塑未來的公共托育政策？對關心幼兒公共托育的研究者和倡議者來說，今年仍會是熱鬧的一年。



【國家不應該在托育領域缺位，讓女人之間去廝殺】

資料來源：culture.people.com.cn/mediafile/201112/13/F201112131025182210333285.jpg

「補助」的初衷，除了降低家長托育負擔，使之能持續就業，更是規範品質的誘因；「定價」的初衷，除了讓更多家長送得起，因此增加一個照顧選項；後續還可擴大的就業效應是，讓托育服務變成一張更大的餅，促成更多保母得以持續就業。

打從訓練、考照、到媒合，托育不再是「關起門」自家討論的「雞毛蒜皮家務事」，保、親、國家，都早已是同條船上的合夥人。自從有了補助與品質規範，托育也不再是兩造的「自由市場」，早就是混和經濟下的「規範市場」。

托育政策的最後一哩路，要如何在保障母親工作權的同時，又肯認托育人員的照顧價值及照顧品質？這影響的不只是兒童照顧的權益，更牽動著照顧鍊上的許多女性——無論是在職場上掙扎婚不婚、生不生的女性，或是愛著孩子卻猶豫是否要把托育當成一輩子志業的保母。

國家，你不能缺位，也不能只給胡蘿蔔，更不該只讓女人繼續為難女人。

—————

註：《我國托育服務供給模式與收費機制之研究》特別感謝中正社福所碩士生吳又建、黃喬鈴、李庭欣、李怡萱、陳政隆共同協助回收 4,442 份問卷、八場焦點團體與深度訪談的一切繁瑣的行政事宜。

※本文原刊載於【巷仔口社會學】網路平台，已獲作者及網路平台同意轉載。