

一、人口結構的失衡現實

長時段來看，經濟上升、生育率下降，似乎是經濟社會的普遍趨勢。台灣人口結構變遷，源自 1972 年推行的生育政策，為避免人口快速增長抑制經濟增長的效益，政府以軍公教人員為對象，凡生育第三胎即取消糧食配給，亦即「兩個孩子恰恰好，一個孩子不嫌少」的家庭計畫背景。該政策的效果從育齡婦女生育率來看，1971 年為 3.7%、1976 年為 3.1%、至 1984 年為 2.1%，¹至 1988 年為 1.9%，²從數據不難看見家庭計畫對生育下降之影響。

參照 OECD 國家標準，當一國育齡婦女生育率(fertility rate)下降至 1.3%時，³該社會將因超低生育率陷入人口結構失衡的高風險群。⁴當時序進入 90 年代，無論是基於「家庭生活品質提升」、「婦女經濟地位轉變」、「養兒防老觀念式微」，亦或是其它因素，⁵快速下滑的生育率意味著延續自 70 年代的家庭計畫已有更弦易轍的必要。因此，人口政策的主軸，從節育式的家庭計畫，轉為追求「合理增長」的「催生呼籲」。⁶然而，2010 年台灣生育率下降至 0.89%，成為全球生育率最低的國度，不但遠低於最適人口替代率 2.94%之標準，也超越 1.3%的風險標準，當低生育率成為人口成長的「人口慣性效應」(population momentum)，⁷顯現出台灣已進入高風險人口結構的事實。

面對人口結構的危機，內政部於 2008 年 3 月發表《人口政策白皮書：針對少子女化、高齡化及移民問題對策》，針對人口結構問題提出對策；至 2011 年 11 月 19 日，時任總統的馬英九於「全國兒童少年國是會議」中表示，「少子化

¹ 1984 年，台灣首次生育率低於人口替代率需求的 2.1%標準。

² 76、88、00、12 年，為農曆年龍年。自 1976 年以降後，我國生育率於龍年皆高於其他年度。

³ 每 1,000 位 15 歲至 49 歲之女性之平均年均活產數。

⁴ 詹依蓉、林玉惠著，2013，〈以小波理論分析女性薪資對生育率之影響-臺灣地區為例〉，《南開學報》，10(2)，頁 53。

⁵ 于宗先、王金利著，2009，《台灣人口變動與經濟發展》，台北：聯經。頁 118-127。

⁶ 于宗先、王金利著，2009，《台灣人口變動與經濟發展》，台北：聯經。頁 164。

⁷ 陳信木、林佳瑩著，2010，〈臺灣生育率變遷對於人口成長的慣性作用〉，《人口學刊》，40，頁

是國安問題」，⁸2012年1月，前行政院長陳冲推動共計18項對策，107項具體措施，232項績效指標。⁹此後，各級政府啟動了包含生育津貼、托育津貼、育嬰假、育嬰假前半年6成新等獎勵措施，涵蓋了「法定預算項目」與「非法定預算項目」，展現政府看見低生育率的危機。但持續下降的生育率現況，如同不可逆趨勢般，2000年生育率降至1.7‰，至2010年僅0.89‰，¹⁰至2012年雖上升至1.3‰，2015年再度下降至1.18‰，¹¹此後則維持1.1‰-1.2‰的水準。依據內政部研究推估，2018-2019年間，我國將正式邁入人口零成長/負成長的時代。¹²這意味著，持續下降的人口結構危機，並未因政策措施獲得舒緩。

《遠見雜誌》於2009年的專題報導中針對生育率持續下降的議題，¹³指出八項導致生育率連創新低的原因中，包含「育兒貴」、「無法許諾好的養育環境」、「家庭結構變，難請祖輩托育」、「難以取得可依賴的資源」四項，均與「托育支援」這一問題相關。2015年10月12日〈中時電子報〉公佈的一份民調顯示，在政府提供「津貼」的前提下，是否有助於提升生育意願時？80.9%的受訪者表示「不會」，已有子女的受訪者有28%表示，因「照顧負擔過重」，不再考慮生育；尚未生育但有生育意願的受訪者中，有39%擔憂「照顧負擔過重」，是暫緩生育計畫的主要原因；另有62%的受訪者表示，不想生育的主要原因是「養不起」。¹⁴從這些數據中不難發現，一種「養不起」的焦慮與生育率問題犬牙交錯，為持續下降的人口慣性效應提供動能。那麼，這是否意味著現有為獎勵生育所規劃的托

⁸ 中央廣播電台，2011，〈與兒少座談 馬總統：少子化是國安問題〉，<https://tw.news.yahoo.com/%E8%88%87%E5%85%92%E5%B0%91%E5%BA%A7%E8%AB%87-%E9%A6%AC%E7%B8%BD%E7%B5%B1-%E5%B0%91%E5%AD%90%E5%8C%96%E6%98%AF%E5%9C%8B%E5%AE%89%E5%95%8F%E9%A1%8C-091500847.html>。

⁹ 行政院內政部，2013，《人口政策白皮書及實施計畫之研究》(核定本)，頁3。
<http://www.hnantun.taichung.gov.tw/public/Attachment/102110/512141659192.pdf>。

¹⁰ 2010年，為農曆年虎年。

¹¹ 行政院，〈中華民國國情介紹〉，
http://www.ey.gov.tw/state/News_Content3.aspx?n=7C222A52A60660EC&s=2BD772F7424C9933。

¹² 行政院內政部，2013，《人口政策白皮書及實施計畫之研究》(核定本)，頁15。
<http://www.hnantun.taichung.gov.tw/public/Attachment/102110/512141659192.pdf>。

¹³ 〈為何愈生愈少：8大因素 造就台灣少子奇蹟〉，2009，《遠見雜誌》，2009：12月號，台北：遠見。http://www.gvm.com.tw/Boardcontent_15560_1.html。

¹⁴ 〈少子化危機！政府補助鼓勵 逾8成仍不願生〉，2015/10/12，《中時電子報》，
<http://www.chinatimes.com/newspapers/20151012000279-260102>。

育津貼與協力措施，尚不足以提供適齡者生育的動能？在這些提問的背後，歷年來累積的研究與社會需求的呼籲，促使各級政府嘗試提出不同的策略，用以回應生育與托育面臨的難題。然而，這些不同的政策嘗試，是否足以提供改變系統環境中所面臨的困境呢？筆者擬從台中市「托育一條龍」做為起點，檢視台中既有的托育協力系統，並嘗試提出是否可能具有現狀外的新想像。

二、回顧台中市「托育一條龍」的嘗試

2010年，藍佩佳在為天下雜誌撰寫的專欄中表示：「台灣薪資偏低、都會區房價偏高，家庭可支配所得偏低。許多人不生小孩是考量『養不起』」。¹⁵ Thomas Piketty 在《21世紀資本論》中揭示，自1970年代已降，21世紀進入了貧富極端懸殊與財富分配失衡的高度風險中。Wright亦指出，市場經濟的概念促使當代社會抑制「公共財」投資與「負外部性」遞增，在一種以「機會均等」為名的競逐利潤動機下，追求利潤極大化的原始本能，忽視人類實現真實機會平等的可能性，導致社會取得的整體效益不彰。¹⁶因此，如果台灣社會立基於市場經濟的邏輯，卻面臨「薪資偏低」的困境時，我們顯然難以想像，全面揚棄資本主義式運作的可能，大幅調漲薪資的可能性短期亦也難以實現。當資本主義造成的所得不均循環性的存在，依賴政府「有限的」、「局部性」、「可見的」的作為，用以展現獎勵或引導的企圖，可能是政府將政策著力在現金津貼發放的主因。

然而，比較行政院主計處公布的數字後發現，95年度托育收費高於12000元/月的比例為57%，至99年度則78%，其中，95年度收費高於15000元/月者為25%，至99年度則增加至44%。整體而言，平均托育收費95年度為11541元/月，至99年度增長至13,070元/月，費用增加1529元/月，平均漲幅為13%。因此，「托育政策催生聯盟」召集人劉毓秀教授表示，自2008年中央政府為提升生育率，針對就業家庭啟動發放3000元/月的「現金津貼」後，該聯盟比較95

¹⁵ 〈生育率全球最低。工作優先！台灣職場文化是少子化主因〉，2010/01，《天下雜誌》，http://taiwan.cw.com.tw/magazine/yahoo_article0816-2_2.aspx#ixzz4FsQu65Hd

¹⁶ Erik Olin Wright 著，黃克先譯，《真實烏托邦》，2015，台北：群學。頁97-119。

年度與 99 年度全國托育費用的變化後發現，伴隨政府發放現金津貼，托育費用呈現「發多少、漲多少」的現象。¹⁷

面對類似的質疑，台中市於 2012 年規劃「台中市育兒支持：平價托育實施計畫」，¹⁸擬藉由「制訂上限」與「禁止漲價」的前提下發放「托育津貼」，將台中市系統保姆及托嬰中心收費限定為 13000 元/月，且原收托費用低於 13000 元/月之部分，「應依前一年收托合約價格收費」，不得調漲，違反該辦法之收托者之受託對象，不得請領該項津貼。也就是說，台中市政府擬於發放福利津貼的同時，禁止保姆/托嬰中心調漲月費，如不配合則受託的嬰幼兒之家長將無法申請該福利津貼，透過改變實質支付的價格因素，使家長重新評估是否將孩童交付給擬漲價之保姆/托嬰中心，改變過去政府補多少、業者漲多少的質疑。然而，保姆團體串連反對，認為該政策違反自由市場原則，成為低薪血汗勞工的幫兇，¹⁹台中市政府因此宣佈暫緩施行。²⁰並邀請保姆、家長、學界等各方代表協商後，²¹確定了以「凍漲兩年」、²²「兩年後依綜合物價指數召開協商會」、²³「分區定價」、「不得超過前一年合約上限」²⁴等四項原則後，正式啟動「平價托育」。該計畫亦成為「全國唯一」在提撥福利津貼時，同步限制服務價格之案例。2015 年 7 月，台中市政府推動「托育一條龍」，將原有 0-2 歲部分延伸至 5 歲，銜接中央政府 5-6 歲補助，延長學齡前兒童領取福利津貼時間。

依據 2016 年台中市社會局於市議會進行的〈非法定社會福利預算分配及執

¹⁷ 〈政府補助 3000 元，保母費也漲 3000 元／托育政策，家長怨沒受惠〉，2013/01/23，《自由時報》，<http://news.ltn.com.tw/news/life/paper/648694>。

¹⁸ 該實施計畫為行政命令，屬地方政府非法定社會福利津貼分支計畫。預算來源於年度總(本)預算編列。

¹⁹ 〈時薪 40 元？平價托育，保母連署促暫緩〉，2013/01/03，《自由時報》，<http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/643110>。

²⁰ 〈反彈聲浪大，平價托育「踩煞車」〉，2013/01/23，《自由時報》，<http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/645971>。

²¹ 〈平價托育收費 因地制宜分區訂價〉，2013/02/05，《自由時報》，<http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/652443>。

²² 自 2013 年 4 月起，兩年內收費不得超過收費上限。

²³ 2015 年 4 月重新續約前，得召開收費上限協商會議，參考綜合物價指數為依據。

²⁴ 以各分區最高收費上限為原則外，實質收費，各保姆/托嬰中心收托費用，應以 2012 年所簽合約為上限。

行成果〉專案報告指出，托育一條龍於 2015 年啟動後，合計原平價托育與增列之托育一條龍，預算約計 6 億 6 百萬元。該項津貼雖遭部分社會團體批評為「灑錢」的不當政策，但市府主張，平價托育費用補助受益幼童數，至 2016 年相較前一年成長率達 20.65%；且自 2013 年以來，與市府簽約之協力托嬰中心家數從 74 家增至 98 家，成長率 32.43%；協力保姆人數自 2187 位增加至 3101 位，成長為 41.79%，對托育一條龍滿意度達 92.19%，²⁵，展現「社會投資」的效能。台中市社會局長呂建德亦於媒體投書，主張托育一條龍是從「社會投資」的角度出發，強化國家角色之扮演，扭轉將照護之責過度依賴於單一家庭的困境，有效控制家長實質負擔。²⁶

然而，回到上文中引用的民調數據，在各級政府提供的托育支持下，仍有 80.9% 的受訪者表示無生育意願，其中 62% 民眾感受到「生得起、養不起」的壓力影響其生育意願。因此，當回歸台中市托育一條龍的福利津貼政策時，尚不足改變人口結構惡化的趨勢。然而，教團指稱的「廣設公托」之主張，是否就足以改變這個趨勢？以台中市目前僅有三所「公辦民營」(private management of public) 形態之公托為前提，可以確定的是，在「財政天花板」的限制下，廣設公托的主張或許將成為「夢想烏托邦」(envisioning dream utopias) 的想像。再者，托育一條龍是否如同台中市政府所宣稱，實現「社會投資」的理念？並且是台中市政府在財稅收支與政策效益的綜合評估下，最適與最佳的策略呢？筆者將嘗試由個人生命歷程的經驗，探詢制度的不足與困境。

三、個體生命歷程中系統支持的空白

2006 年，筆者的大哥家中迎接第一位寶貝，三年後第二個孩子誕生，經評

²⁵ 〈受惠幼兒增多、托育市場成長、家長負擔減輕，托育一條龍創三贏〉，2016/04/22，台中市新聞局市政新聞，<http://www.taichung.gov.tw/fp.asp?fpage=cp&xltem=1688038&ctNode=9202&mp=151010&Captcha.ImageValidation=F3Lm6&isNoneMobile=N>。

²⁶ 〈托育一條龍只是撒錢？教團搞錯了！〉，2016/04/22，《蘋果日報》。<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20160422/844925/>。

估逐年調升的托育成本與大嫂實質收入，嫂嫂選擇離開職場，在家照顧幼兒，大哥家中的經濟生活進入男性家計承擔者模式(the male breadwinner model)。²⁷2011年，筆者第一個孩子降生，我和內人恰訪台中西屯、南屯周邊的 10 餘位保姆與 10 所以上的托嬰中心，最終在內人產假結束前，為孩子選擇了一所「能力所及」與「環境良好」的托嬰中心，托育費用(含計註冊費與雜費)近 17,000 元/月；當時區托嬰中心平均收費約在每月 1,1000 元，保姆則在 1,2000 元。

2015 年初，第二個孩子誕生，內人曾評估，是否申請半年的育嬰假以利照顧幼兒，但內人的就業形態屬於「約聘制」，擔心若提出育嬰假可能影響續聘，提高收假後再就業的風險。從家庭收入狀態來看，失去工作或是重新尋找可能薪資低於目前工作的風險，對家庭收支的衝擊將實質影響家庭經濟生活品質。幾經評量後，選擇將孩子交付給保姆托育；托育費用為 14,000 元/月，6 個月前不加收副食費，無強制性年終獎金與三節獎金。2016 年初，為了取得未來銜接某幼兒園的資格，提早讓幼子轉到該幼兒園附設的托嬰中心，托育費用為 14,000 元/月。此時筆者發現，平價托育中降低實質負擔的凍漲政策，似乎悄悄的從「維持津貼發放前合約價格」，調整為「以協議的收費上限為收費價格」的現象，成為托育服務市場中的定價原則。

對於筆者的家庭收支而言，養育支出改變了生育前家庭的生活風格，沒有孩子前，夫妻兩人三不五時遊山玩水；第一個孩子降生後，想將能付出的一切提供給孩子的衝動，到第二個孩子出生後，感受到一定程度經濟壓力。這些改變，對於筆者與內人而言，我們有默契的自主減少了消費財與娛樂性的花費，勉力支應家計開支。2015 年底，有一天內人突然臉色不佳的告知，可能會有第三個孩子，筆者瞬間晴天霹靂，隨之倆人開始計算家庭開支還能有哪些調整空間。原已存在的長輩的奉養、支付房貸、兩個孩子的托育等開支無法減免，當加上未來新生命的需求，給原先已截長補短的生活，帶來經濟狀況瀕臨崩潰的恐懼。一個月後，

²⁷ Lewis J,2001, "The Decline of the Male Breadwinner Model: Implications for Work and Care" , Social Politics 8(2),pp. 152 – 153.

虛驚一場的演習結束，但在這一段期間中，緊迫又無力的無助感，成為家庭生活的主旋律。

回到養育責任的問題上，對於托育責任的公共化或是家庭化的價值選擇，擺盪在「去家庭化」與「再家庭化」之間，²⁸其中，不單是政府力量與市場力量的拉鋸，更是政府、市場、家庭的三方角力。從福利網絡的設置精神來看，台灣延續「發展型福利國家」的特徵，偏向以經濟優先於福利，較高的家庭負擔及「殘補福利模式」(residual welfare model)，²⁹個體需面對風險個人化的挑戰，責任的承擔成為個體的義務。³⁰這種在市場化下受「家庭主義體制」(familialism regime)影響的理念型，將家戶成員的福利問題交由個別家戶自主承擔大部分的壓力。因此，個體的家庭「自由的」在市場中尋找屬意的托育服務，並對所選擇的服務支付兩造「合意的」價金，除了受「補殘式」概念框列的項目外，政府無需介入自由市場的運作。

但是，從筆者的個人經驗來看，家庭責任的壓力伴隨育兒數量的增加，挑戰個體家庭的承擔上限。依據台中市主計處公布 103 年「可支配所得及消費支出依可支配所得按戶數 5 等分」揭示，³¹處於第二級家庭可支配所得為 612,435 元/年，換算每月為 51,036 元；第三級中位數家庭為 837,010 元/年，換算每月為 69,750 元；第四級為 1,120,928 元，換算每月為 93,410 元。因此，若假定一個雙薪結構的育齡內家庭，承擔一筆 20 年期 600 萬元的房貸，每月攤提約 30,000 元，兩名子女的托育費用 28,000-30,000 元，位於第二級家庭的經濟生活將處於透支；而處於第三級中位數的家戶，每月可支配所得僅剩 9,750-11,750 元，亦難以支撐工作與家庭支出的需求。這意味著台中市 60%的家戶，客觀上不可能選擇生育兩名

²⁸ 王舒芸著、財團法人台灣智庫主編，2011，〈台灣托育公共化之研究〉，《台灣智庫 10 週年紀念專輯：邁向社會投資型國家-就業與社會安全重大議題研究論文集》，台北：財團法人台灣智庫。頁 66-67。

²⁹ 鄧蔭萍，2014，〈臺灣與 OECD 國家之三歲以下幼兒托育政策之探討與比較〉，《民生論叢》，10，頁 47。

³⁰ 周桂田，2014，《風險社會典範轉移：打造為公眾負責的治理模式》，台北：遠流。頁 205-207。

³¹ 台中市主計處，103 年度〈臺中市平均每戶可支配所得及消費支出依可支配所得按戶數 5 等分位及經濟戶長性別分〉，

<http://www.dbas.taichung.gov.tw/lp.asp?CtNode=14007&CtUnit=7371&BaseDSD=7&mp=113010>。

以上的子女。即便加入中央與地方政府每月各 3,000 元的托育津貼補助，兩個子女的第三級家庭之可支配餘額增加為 21,375-23,750 元，該家庭即便不使用奢侈財，單交通支出、生活支出，該家庭的經濟生活亦可能處於捉襟見肘的狀態。

而筆者的家庭可支配所得約處於第四級的狀態，在負擔奉養、住房、育兒的經濟壓力下，仍使筆者明顯感受到經濟生活崩潰的陰影，養兒育女，也從一種甘之如飴的家庭責任，漸漸成為未來家計規劃中一股難以承受之重。

從自身生命歷程的變遷明確的感受托育成本對於筆者影響的三個階段，在第一個孩子出生時，游刃有餘的經濟生活，托育津貼的效益對於筆者而言是「錦上添花」；第二個孩子出生時，托育津貼的效益則成為「聊勝於無」；到自認懷了第三胎所作的家計調整，現行的托育津貼只是「杯水車薪」，津貼的存在並不足以改變家庭收支不足的困境。也就是說，若將家庭可支配餘額處於第四級的筆者做為一個個案，那麼足以推估台中市至少 60% 的家庭對於養育三個子女時，亦可能感受到生不起、養不起的經濟壓力。換言之，如果「風險個人化」的托育市場化是因應當代社會變遷下生育與托育機制設計的最佳選擇，那麼，可以預見的是，在現行的托育政策下，「養不起」的現實壓力，不但難以提升適齡生育率達到「最適人口替代率」2.94% 的需求，相反的，政策的無力將使適齡生育者持續朝向不生育的人口慣性效應發展。

因此，如果托育政策做為面對當代工商社會中雙薪家庭足以「去家庭化」的一種社會支持，那麼受到市場化運作邏輯影響，逐步提升的托育成本，無疑是促使雙薪家庭評估再家庭化的壓力來源，導致台灣的托育政策中「選擇性的家庭主義」(optional familialism) 的功能性退縮。³²但面對在既有受限的托育價格上限，主張在受限制的收費制度下，遭受薪資壓縮的勞動環境，做為一個社會學的學習者，在受到經濟壓力而選擇「再家庭化」，並可能因此陷入失去就業收入而陷入經濟困窘的循環之家庭經濟；同時理解在托育系統中就業者，似乎在政府的介入

³² 王舒芸，2014，〈門裡門外誰照顧、平價普及路迢迢？臺灣嬰兒照顧政策之體制內涵分析〉，《台灣社會研究季刊》96。頁 57-84。

下，遭遇到薪資不足所形成的勞動剝削，成為政府-從業者-家庭三方所遭遇的小雞賽局(chicken game)困境。那麼，是否具有另外一種想像，足以在現有的環境下，突破政府的資源提供的限制、降低家長的實質負擔、改變托育服務的勞動者境遇，使我們在不得不身處於全球化下風險個人化的環境中，嘗試平衡賽局中的三方利益，提供另一種行動的可能？那麼，為何既有的系統難以因應？另一種可能，又在何方？是否真實且可行的存在？

四、既有托育福利的環境限制

為滿足托育需求，民間團體不斷呼籲，政府應「廣設公托」，提供平價且安全的托育環境。但受限於財政支付能力，廣設公托代表政府需增聘員額，以服務40人的托育中心為例，需聘用至少10名幼保從業人員；若依人口數每5萬人口數設置1所公托，³³台中市需設立78所公托，合計需增加780名。來自政府預算對人事費用的控制，恐怕是政府未能以公辦公營方式普及公共托育的重要原因，因此，公托的建置近來多採公辦民營(private management of public)的方式，一方面藉助民間彈性的服務能力，同時迴避政府聘僱人事的限制。但是，公辦民營的形態屬於簽約外包(contracting out)，透過與民間承攬單位議定「管理合約」，由政府負擔人事、地租等主要經營成本，將經營權轉移給民間承攬機構，月費的收入，則用以人事費用的不足，性質上屬於民間承攬政府業務的「委外辦理之勞務服務」。也因其費用的計算中，納入了人事經費的提撥，因此被納入「廣義公務員」之中，使得經費動支、科目、使用，採取與公務部門一致的規範，導致期待中的彈性在實務上受到限制。其中不難發現，以「防弊」做為主體的「審計」需求之身影。

當社會福利的提供面對行政裁量的「彈性」時，裁量權的理想上在於避免法

³³ 資料來源，維基百科。台中市行政區總人口數。20萬人至30萬人3區：北屯區、西屯區、大里區。10萬人至20萬人7區：太平區、豐原區、南屯區、北區、南區、西區、潭子區。5萬人至10萬人13區：大雅區、沙鹿區、清水區、龍井區、東區、大甲區、烏日區、神岡區、霧峰區、梧棲區、大肚區、后里區、東勢區。5萬人以下6區：外埔區、新社區、大安區、中區、石岡區、和平區。

規過度僵化，賦予主管業務機關一定範圍內的主觀裁定權力，使業務執行更能滿足計畫擬定的原意。但在筆者實地走訪主管單位時，業務主管亦表示，配合「主計單位」的核銷要點，為避免決算無法核銷導致影響考核，對於委外辦理機構的經費動支，基本上會嚴格規範以符合審計需要，來降低無法核銷的風險。主計單位以「防弊優先」為思考，為預防公務預算可能被濫用，因此，涉及行政裁量的項目，實務上迫使業務主管機關採用「最低彈性」的策略因應，以迴避承辦人員承擔司法訴訟或行政懲處的風險。

其次，設置公辦民營的托嬰中心，預算支付的能力是政府在辦理時優先的考量。從台中市目前三所公辦民營托育中心每年補貼經費來看，分別為沙鹿 4,318,200 元、豐原 4,726,000 元、太平 4,663,400 元，三所托嬰合計招收 85 名幼童，市政府對每一公辦民營托嬰中心幼童投入預算每年約為 161,266 元。相較其他托育津貼受益者而言，非公托家庭所獲得之托育支持僅為進入公托家庭的 22%。對於擁有新生兒的家庭而言，如果未能進入公托，高額的差價意味著交付托育的育兒成本恐將對於家庭成為巨大的負擔，同時，犧牲與幼兒相處而投入職場，對於改變家庭經濟生活的貢獻想對照，可能導致就業誘因的不足，促使雙薪家庭在感受不到政府對去家庭化政策支持的狀態下，被迫接受再家庭化的結論，使風險成為個別家庭必須全面承擔的義務。因此，對於進入公托與非公托家庭，在公共財的資源使用上，面臨相當程度的不公。然而，如期待政府廣設公辦民營的托嬰中心，僅單就 78 所公托的營運費用(不含設置成本)，每年需新增預算至少 3 億元，台中市在既有財政狀況，經費的限制成為現行公辦民營難以擴大服務對向的主因。

此外，國家介入的深化，亦可能強化政府-托育服務者-家長三方矛盾的激化，以托育一條龍中「平價托育」的計畫精神，平價托育的福利津貼發放有兩項前提，首先是凍漲(收費不得超過前一年合約價格)，其後是平價(議定價格上限)。因此，在計畫施行前，即遭台中地區系統保姆們聯合抵制，指出政府議定最高收費上限，

導致高工時的保姆們成為低薪的血和勞工，破壞自由市場的精神，³⁴在其發佈於 102 年 1 月 12 日〈台中市保姆聯合聲明書〉中，指出政府的不當介入影響保姆權益，並應針對調高收費上限(聲明書第二條)、保障收費與獎金收入(聲明書第七條)、提撥保姆現金補助(聲明書第八條)、政府保障保姆收入(聲明書第九條)，³⁵主張容許額外收費，並要求台中市政府在為取得保姆代表同意前，應暫停平價托育津貼計畫。計畫實施兩年後，市府為擴大對家庭的生育支持，將平價托育擴大為托育一條龍，但是，台中市過去取得全台唯一的限制價格下的福利津貼之成果，似乎在托育團體不時提出收費不足影響勞動權益的聲音下鬆動。從 104 年及 11 月台中市政府辦理的「協力托嬰中心收費及收託時間調整申請個案審查小組會議」之會議記錄檢視，台中市托嬰中心的服務費用，的確自計畫執行之初的 11,000-12,000 元之均價，提升至 14,000-16,000 元不等之收費。因此，以台中市西屯區保姆家庭式托育為例，市政府宣告托育費用上限為每月 14,000 元+1,000 元副食費，

以筆者親身的經歷來說，2015 年初因新生兒出生，共參訪 7 位保姆，除 1 位符合上述價格外，其他 6 位以「這是我們共同行情」為由，強制要求不同的其他收費。除常見的獎金要求外，還包含冷氣費、洗澡費、副食費外的營養費、國定假日外的休假或不休假獎金。納入基本的強制獎金後，西屯區送托費用約 17,000-19,000 元/月。與 102 年平價托育啟動時，西屯區收費 12,000-14,000 元相較，平價托育的原則確有鬆動。私立托嬰中心收費，筆者依當年訪價記錄與台中市托育管理委員會會議記錄對照，平均托育費用較 102 年相比調升約 2,000-3,000 元。且因應 104 年勞動工時的調整，台中市 95 所私立托嬰中心，54 所提出調整收費或縮短收託時間的申請，提出異動申請之比例達 57%；委員會為維持收費上限，未同意調升托育費用上限，但同意縮短托育時間。這意味著，當收託時間

³⁴ 〈時薪 40 元？平價托育，保母連署促暫緩〉，2013/01/03，《自由時報》，<http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/643110>。

³⁵ 聲明書第九條，要求台中市政府書面保障保姆收入權利，凡加入系統之保姆，應於三個月內，政府協助至少收託兩名幼童，幼童結束托育後兩個月內，政府應協助達成銜接服務，未達成應給予保姆補助。

調整後，送托家庭有可能為此每日付出一筆額外的加托費用。因此，台中市托育津貼執行之初，的確壓抑了托育費用的增加，但計畫中「不得超過前一年合約價格」之原則，在 2014 年後遭受挑戰，不超過前一年轉變為以價格上限為收費金額的現況，台中市家庭托育成本較 102 年，約略有 3,000 元的調幅。

但因台中市平價政策所影響的協力保姆與機構而言，平價托育的政策前提，抑制了從業人員對於擴大利潤的期待。Wright 指出，在自由市場的運作邏輯下，服務品質高低將被簡化至父母得以投入多少費用購買服務，在廠商利潤極大化的考量下，降低投入托育工作的人員薪資、降低每一孩童所獲得的照顧，使其在邊際效益的容許範圍內，傷害孩童與勞動者的權益。³⁶ Giddens 亦曾指出，福利津貼一旦形成，將成為具有自主邏輯的自主體系，很難再受制於制度設計之初的原始目的，此時，福利津貼將鎖定成為特定利益團體的保護。但這種鎖定，並非一種依賴文化(dependency culture)，其內在為受制度影響的人們理性抉擇下(rational choice)利用福利津貼為自身創造機會的道德風險(moral hazard)。³⁷或許可以這麼說，當平價托育津貼的設計，在於限制價格，使津貼降低具托育需求家庭的實質負擔。但配合托育津貼的出現，導致托育產業中的行為者修正服務提供時，原有關於服務項目與服務價格的理性抉擇的邊際，因此，在價格未上揚後，受雇的勞動者實質所得並未獲得增加；家長的實質負擔未能符合預期減少的期待；托育產業中的服務者，感受到政府管制的措施，因而產生受壓抑的、違反自由市場原則的被迫受害者的感受；政府在財政不足的困境下，選擇承擔逐年遞增的債務壓力，並形成對公務體系中行為者更多的公文與計畫考核壓力，但計畫之初的預期目標卻未能有效達成。這些問題都顯示出，嘗試對既有機制的修正有其必要。

從公共財的角度來看，托育市場化的任意發展，與「不敢生育」的形成息息相關。政策目標即在增加生育意願的正外部性，排除抑制生育意願的負外部性，促使可支配餘額為中位數的家庭增加生育意願，並選擇在生育後回歸職場，在雙

³⁶ Erik Olin Wright 著，黃克先譯，《真實烏托邦》，2015，台北：群學。頁 118-119。

³⁷ Anthony Giddens 著，鄭武國譯，1999，《第三條路：社會民主更新》，台北：聯經。頁 128-129。

薪就業的狀態下，將同步提升托育產業的受托總量，隨後因就業率提升，家戶可支配餘額可望增加，托育產業亦因生源擴大取得健全發展的契機。但是，台灣自 2010 年普遍提撥托育津貼後，為何仍有 8 成的民眾表示毫無生育誘因，且在津貼給付後，已生育一胎的家庭，有 6 成民眾感受到「養不起」而不再生育，³⁸市場化大旗下伴隨托育津貼發放而調升的服務價格，或許是重大的影響因素。

那麼，是否可以透過提高「生育津貼」，促使有意生育的家庭生育？從既有的研究中發現，從 1997 年生育津貼政策開辦以來，至 2012 年為止，生育率並未獲得顯著的提升，亦即現行的生育津貼對於提升適齡者生育意願並未出現顯著的影響。³⁹並且，每 1,000 元的生育津貼，約僅產生 0.0057% 的生育率，如欲達成生育的激勵，現行 10,000-20,000 元的生育津貼並無顯著影響，生育津貼至少需提升至 175,400 元才能顯著提升生育意願。⁴⁰在澳洲類似的研究亦發現，一次性津貼欲達成激勵生育意願，需給付約合 296 萬，才能達到青年家庭有意生育的邊際效益門檻。⁴¹因此，意圖透過現金激勵提升生育意願的訴求，就台中市的財政支應能力而言，無疑是天方夜譚。

既有研究提示，已生育家庭所面對的生育意願評估中，「持續」、「有效」支持家庭可支配餘額足以供應生活的托育支持，是最具急迫性的需求。回到政府財政負擔能力而言，具有長期攤提、可循環的社會投資選項，對於既有托育系統的支援模式。亦即政府投資，完善公共財屬性的托育環境，對於已生育家庭持續生育的意願，可提供高於一次性生育津貼給付的關鍵性影響。⁴²

但從財政負擔來看，台中市截至 104 年度舉債上限為 1,284 億元⁴³，未償債

³⁸ 〈少子化危機！政府補助鼓勵 逾 8 成仍不願生〉，2015/10/12，《中時電子報》，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20151012000279-260102>。

³⁹ 尤智儀、李玉春，2016，〈縣市生育津貼政策對夫妻生育意願之影響〉，《人口學刊》56。頁 70。

⁴⁰ 林姝蓁、陳國樑、黃勢璋，2013，〈生育津貼對我國生育率的影響：以 1998-2010 年為例〉，《社會政策與社會工作學刊》17(2)。頁 283-289。

⁴¹ Drago, R., K. Sawyer, K. M. Shreffler, D. Warren, and M. Wooden., 2011, "Did Australia's Baby Bonus Increase Fertility Intentions and Births?" *Population Research and Policy Review*. 30:3, 381-397.

⁴² 尤智儀、李玉春，2016，〈縣市生育津貼政策對夫妻生育意願之影響〉，《人口學刊》52。頁 47-50。

⁴³ 105 年因 GDP 成長與土地價格提升，台中市舉債上限增加 54 億，上限為 1,338 億元。

務為 1,106 億，依據台中市主計處〈地方政府總預算案：總說明〉記載，⁴⁴105 年總預算以「融資性收入－賒借收入」彌平總額達 19,805,458,000 元整，其中「非法定社會福利」部分總額達 72 億元，因應 0-2 歲平價托育單一項目的支應金額近 8 億。從財政負擔的狀態來看，如市府於 29 行政區各提供一所招生 40 名的托嬰中心，需編列預算 187,068,560 元；如欲彌平托育價格調漲的差價，104 年度托育一條龍於社會局執掌業務的部分，托育津貼共計發放 498,045,860 元，若排除弱勢家庭加碼補助部分，本預算為 370,671,000 元。以此為基礎，若欲彌平 102 年以來的托育成本變動，將使預算至少追加至 7.4 億才能基本滿足需求。在台中市財政面臨天花板的限制未予改善前，無論是大規模擴大公辦民營托嬰中心，或是大幅提昇托育津貼，使家庭托育費用回到 102 年以前水準，從現有財政負擔能力來說顯有不足。

那麼，當台中市政府宣稱托育一條龍獲得 9 成的滿意度時，⁴⁵但實質上逐年調漲的托育費用，意味著平價托育的精神可能朝向市場化的訴求妥協，導致托育責任回歸為個別家庭，成為一種不可迴避又缺乏支持的義務。在廣設公托的期待，短期內難以突破財政限制，實現普遍提供的公共托育時，超高滿意度的政策績效宣示，與家戶托育成本逐年提升的現實間，構成一種弔詭的對照。這是否挑戰台中市意圖實現的社會投資理念？導致陷入透支財政發放福利津貼後，成為推高托育價格與減少生育意願的推手？若政府回到堅持原政策精神的路徑時，又是否將遭受質疑為強化勞動剝削與降低托育品質的幫兇？那麼，如果這樣的小雞賽局成為既有制度中難以回應的風險，是否具有其他可能，使政策足以回應賽局中同樣面臨困境的多方需求？

五、托育合作社的可執行性初探

⁴⁴ 〈中華民國 105 年地方政府總預算案：總說明〉，
<http://www.dbas.taichung.gov.tw/public/Attachment/113010/5922942475.pdf>。

⁴⁵ 〈台中市托育一條龍創三贏 滿意度高達 9 成〉，2016/04/22，《中時電子報》，
<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20160422003581-260407>。

檢視台中市托育一條龍，可以發現既有政策中產生的制度性障礙，形成至少四項循環的困境。包含：

- 1、 財政困難，托育津貼及公托數量不足，難以提升或普及化。
- 2、 平價托育收費限制，使托育服務者與政府主管機關立場對立。
- 3、 托育產業主張價格過低影響服務品質，並壓縮產業中勞動者薪資。
- 4、 面對服務價格可能提升，養育壓力進一步壓縮適齡者生育意願。

因此，當一個修正式的方案提出，必須要考量政府資源投入的上限，以有限的資源，提供最大的服務可能；在不擴大政府與業者之間，因價格管制的矛盾，乃至於產生某些吸引從業者參與政府托育公共化的誘因；且在這個方案下，參與服務的勞動者，在勞動工時與勞動薪資的取得上，獲得相較於當前系統中較佳的待遇。最終，形成 Wright 所指稱的，修正市場化的困境，促使共生式轉型(symbiotic transformation)的實踐，對 Wright 來說，鬥爭的、斷裂式的改革策略，難以成為走向真實烏托邦的一種真實的解放性替代方案；⁴⁶想反的，透過確認最終的目標，但在行動的過程中，以逐步減少市場化的有害部分，在社會賦權(social empowerment)下，探索以各種不同的制度實現終極目標，更能推動社會朝向最終的目標靠近。⁴⁷因此，透過共生式轉型與「社會投資國家」(social investment state)的理念對話，改革福利系統內的道德風險，透過政府設立激勵機制，形成新的風險承擔機制，⁴⁸追求同步創造就業與修正社會問題的可能，實踐「積極重分配」的工作(“active redistribution” of work)，是社會投資所能追求實踐的目標。⁴⁹

那麼，具有社會投資意涵的托育福利，與台中現行的公辦民營有什麼差異呢？當前的公辦民營，不正是政府提供必要協助，由 NPO 所承攬的「非營利」托育嗎？依據我國〈公務員服務法〉規範，公務員執行職務時，應力求切實，不得藉權力，以圖本身或他人之利益；〈刑法〉第 131 條與〈貪污治罪條例〉第 6 條，

⁴⁶ Erik Olin Wright 著，黃克先譯，《真實烏托邦》，2015，台北：群學。頁 400-460。

⁴⁷ Erik Olin Wright 著，黃克先譯，《真實烏托邦》，2015，台北：群學。頁 37。

⁴⁸ Anthony Giddens 著，鄭武國譯，1999，《第三條路：社會民主更新》，台北：聯經。頁 131。

⁴⁹ Anthony Giddens 著，鄭武國譯，1999，《第三條路：社會民主更新》，台北：聯經。頁 137-139。

則針對公務員「圖利」特定人規範懲罰。因此，他規範業務機關於社會福利政策的規劃時，有義務迴避「圖利」之嫌疑。但是，「限制營利」即表示，依其經營項目，必須達到「損益兩平」，並且不得進行「盈餘分配」。因此，社會投資中創造需求與受益循環的理念似乎遭到擱置，迫使 NPO 高度依賴政府補貼。政府機關實際取得的效益，主要反應在於控制人事成本的審計目標。

再檢驗公辦民營的預算結構，不難發現人事薪資的規劃，並無吸引就業與提升人力資本的激勵效益。⁵⁰更有甚者，公辦民營托嬰中心可能偏低的薪資，提供私營業者做為勞動價格的對照標準，使基層保育員薪資面臨難以突破的天花板。而勞動價格的困境，中央政府雖推動「友善托育」，期待在家庭負擔與勞動薪資間取得雙贏。但委外薪資給付的基礎，必須回歸公職人員本俸進行整體評估，且不得超過招考公職的敘薪，這樣的前提對於委外辦理的概念來看並無不當，但卻造成幼保人員在勞動時間與薪資相比，持續偏低的現況延續。

面對這樣的循環困境，或許 Wright 提出的西班牙「蒙德拉貢工人合作社」(Mondragon workwr-owned cooperatives)與魁北克「連帶合作社」(solidarity cooperative)的運作經驗可做為參考。Wright 指出，政府扮演的角色是重點，國家補貼意味著鼓勵合作社來扮演非營利的公共財協力對象，而此可促使原資本主義的市場經濟生產模式轉向社會賦權的社會經濟生產模式，提供社會經濟生產的正外部性。合作社並非單純在現有托育體系內加入一個新社團(neo-corporatist)，社內並無勞資身份的差異，其決策與運作依賴結社民主，勞動形式與勞動條件，是社內社員共同參與決策過程的結果，它意味著開放和審議的治理模式，成為補充市場化結構中的不足與實踐社會賦權的可行途徑。

Wright 指出，替代政策應透過三步驟加以檢驗，「可欲性」強調從抽象出發，釐清價值選擇，做為道德邏輯的指向。「可行性」則透過所欲改革的社會結構，

⁵⁰ 台北市公辦民營托嬰中心保育員薪資設定為每月 26,000 元，台中市公辦民營托嬰中心保育員薪資設定為 28,000 元。人員薪資結構，均無隨年資或教育訓練後，專業提升因此取得調整資格之設定。

提出理論性的轉型計畫，雖未能確認不同方案的優勝劣敗，但經由「特定條件」設定，對於具體實踐過程中設定條件是否被觸發的限制，提出在該條件下可行的機率評估。最終「可達成性」的替代方案提出，評估實際操作時的戰術，並使方案可與可欲性真實的對話。無論如何，替代政策的產生是針對現存的社會結構與既有制度的挑戰，因此，從可欲性到可達成性的思考，必須從意圖的與非意圖的人類行動脈絡去思考，發掘促使改變自身行動的條件究竟為何，才能在行動中取得邏輯一致且具有說服力的方案。⁵¹

台中市托育一條龍的經驗，可欲性的目標，在於處理「生育率下降的現況下，實質降低家庭托育負擔」的目標，他一方面回應「給多少、漲多少」的質疑，更在實踐「社會投資」理念下，以社會經濟循環替代單一的市場經濟循環。具體的操作，透過津貼發放、限制價格、公辦民營，調節不同經濟境遇家庭所需的托育協力。但從可達成性方案中凍漲精神的鬆動，意味著政策產生了多方面的衝突後，卻也陷入與其他縣市之托育政策相同的困境，使托育一條龍的可欲性不復存在。那麼，合作經濟的想像對於台中市托育一條龍的政策，在托育公共化的期待中，是否能提供補充既有制度不足的協力呢？

檢視我國〈合作社法〉第 1 條即明示：「...依平等原則，在互助組織之基礎上，以共同經營方法，謀社員經濟之利益與生活之改善...」；同法第 3 條，對合作社可營運項目允辦「公用」項目，其中及包含醫療、托老、托育等，並於政府委託的前提下，提供非社員「共同使用之公用業務」。參考蒙德拉貢工人合作社、⁵²魁北克連帶合作社的經驗，⁵³合作社式的經營，在涉及公共財的提供上，具有自由市場以及現有 NPO 組織協力方式的關鍵性差異。因為，在合作社中每一社員都有發言權、投票權和表決權，管理階層的存在，在於提出建議而非以菁英的角色定義組織方向。管理者與勞動者均是經營成效的受益者與義務的承擔者。因

⁵¹ Erik Olin Wright 著，黃克先譯，《真實烏托邦》，2015，台北：群學。頁 64-69。

⁵² Erik Olin Wright 著，黃克先譯，《真實烏托邦》，2015，台北：群學。頁 46。

⁵³ Erik Olin Wright 著，黃克先譯，《真實烏托邦》，2015，台北：群學。頁 268-272。

此，在合作社中，說服的需求大於命令的效果，集體共識決的追求，對於維持合作社穩定運作，更成為團體維繫的核心。從 Wright 的語言來形容，即在追求一種「共生式轉型」的可欲性嘗試。⁵⁴在公共財涉及的領域中，透過合作社式的介入，調節自由市場與福利國家各自面對的困境，提供了一個逐步完善社會賦權這一任務的實踐過程，並涵蓋了協作體系中不同利害關係者，在協商式的精神下創造雙贏的可能。

從「可行性」來看，合作社成立的概念在於「風險共同化」，與自由市場中的「風險個人化」，以及福利國家的「風險國家化」形成對比。合作社的成員，首先針對合作社的成立，承擔共同的個人風險，包含了「社股」的認購，⁵⁵對於有意協力而無力共同出資者，亦可透過協力過程的工作獎金，抵付社股的最低出資需求。⁵⁶而合作社經營托育服務，面對設置成本高昂，社員可能無力負擔，或是因投入金額過大，導致合作社的托育服務，必須仰賴提高服務價格，以取得利潤來攤提投入成本的質疑，這恰恰是在市場經濟的邏輯下，忽略了合作社「公用」的本質。相較我國〈公司法〉明示「公司以營利為目的」，〈合作社法〉則明示「...增進社會福祉，...以共同經營方法，謀社員經濟之利益與生活之改善」，兩者明白開示立法意旨的不同。因此，合作社的經營得依循公私合營的精神，透過政府補助，解決前置作業中的主要困境，包含地租、設備的建置，降低了公務系統中，關於提供補助用於實驗新策略時遭受「圖利」的質疑。因此，合作社的模式可減少現行體制中，中央法規修訂困難的阻力，產生一個低門檻、風險共同化、且區隔既有系統的新選擇。

當然，可行性的評估中，不能不考量人事成本的負擔能力。從公共托育合作社的個人風險而論，除了成立合作社時的社股投入外，主要的個人風險來自於合作社是否得以順利營運，以及營運後就業環境是否具有吸引力之考量。因此，政

⁵⁴ Erik Olin Wright 著，黃克先譯，《真實烏托邦》，2015，台北：群學。頁 444-447。

⁵⁵ 參照合作社法第 17 條：「社員認購社股，每人至少一股，至多不得超過股金總額百分之二十；其第一次所繳股款，不得少於所認股款四分之一」。

⁵⁶ 參照合作社法第 19 條：「社員欠繳之社股金額，合作社得將其應得股息及結餘撥充之」。

府、家庭、勞動者三方「可接受」的托育環境，是否足以透過合作社的方式實現？依據合作社法之精神，其功能在「以共同經營方法，謀社員經濟之利益與生活之改善」的「公用」服務上。也就是說，合作社的成員，不只是政府擴大公共財供給的協力者，更是以社員共同風險承擔以改善生活得合作者。因此，當合作社的方案，在政府提供地租的協力下，收托費用成為合作社內提供勞務成員的薪資。從台中市政府補貼 NPO 的費用結構來看，為控制公辦民營托育價格為市場價格的一半以上，故高度依賴政府補貼做為人事費用的來源，但當合作社以平價可負擔的價格，做為收托費用，稍高於現行公辦民營托育中心的費用，對於可支配餘額位於第三級以上的家庭而言，仍可明顯的降低家計負擔，對於政府而言，藉由較低的補助費用，可使生育家庭獲得更多降低托育成本的托育人額。

再檢驗「可達成性」，由於私立托嬰中心，地租與人事的雙重成本，建構了有意投入該產業經營的勞動個體難以投入的門檻。而這個門檻，對於缺乏資本支援的勞動者而言，既消除了他們創業的空間，也導致在受雇中必須接受高工時與低所得的弱勢就業條件。但藉由合作經濟將有意合作的個體結合，在做為「公用」協力者的前提下，透過政府提供閒置空間，可能翻轉成本的偏重，反向的投資過程中負擔最重的地租成本轉移。而合作社的運作方式，則可提供有意以托育服務做為事業的青年，在學習協商式的社會賦權過程，尋求風險共同化的合作方案，在勞動問題與企業經營的拉鋸間，增加「共生式轉型」的可能性。

再從服務費用的做一個市場需求的假定，公辦民營托育中心、私營托嬰中心、協力保姆三者收費比較，在納入托育津貼後實質支付金額為 4,000 元：8,500-10,000 元：8,500-11,000 元。明顯看出，公辦民營托育中心具有的價格優勢，但這樣的優勢反應在受托名額上，卻僅提供 85 名受托名額，與保姆和私營托嬰中心相比，公辦民營的服務能量對於整體托育需求來說，的確杯水車薪聊勝於無。但現實在於，每設置一所公辦民營托育中心，未計算設置之初的裝修成本，單以每年的營運經費來看，台中市政府投入現有三所公辦民營托嬰中心的維持費

用分別為沙鹿 4,318,200 元、豐原 4,726,000 元、太平 4,663,400 元。以每一中心平均 10 人的編制，單在人事費用的政府補貼平均為 390 萬元，整體營運從設置到人事，均高度依賴政府支撐。另一方面，受到政府審計規則限制的人事薪資設定，回過頭來壓抑了投入托育服務者的薪資待遇，並進一步成為私營業者設定薪資上限的指標。⁵⁷

但是，從台中市社會局「104 年家庭部分托育費用補助保母類別幼兒受益人數」統計檢視，系統保母：親屬保母：托嬰中心之受益人數，從 102 年的 47,712 人：11,672 人：15,596 人；至 104 年度則轉變為 62,174 人：28,721 人：21,497 人；依不同形態取得托育津貼的受益人數成長比例，分別為 30.3%：46%：37.8%。也就是說，委託保母的家庭看似最多，但從數量的變化，可以發現部分家庭雖逐步選擇將托育需求委託到系統內尋求協助，但以親職代理的再家庭化的成長趨勢依然偏高，並且，依賴於個人(保母)的趨勢亦高於依賴組織(機構)。從送托結構來看，已生育家庭選擇進入托育市場時，現行公辦民營模式對調解托育市場化的能力偏低，也回應前文所提，既有托育津貼與公辦民營托育所能提供的托育支持明顯偏低。

所以，在合作社的定位應是脫離低價與市場的另一種設定，假定收托 40 名幼兒，以 10,000 元做為月費，合作社托育的實質支付位於 7,000 元/月，而月費用以支應勞動薪資，實質薪資可自目前的 28,000 元，達到至少 32,000-34,000 元，使參與合作社的成員取得高於現有薪資的待遇。與既有公辦民營的機制相較，大約 40% 的成本，即可使合作社提供平價且為現制 2.5 倍的服務量。從社會投資的概念檢驗，家庭降低實質支付約 2,000-3,000 元，對於家戶可支配餘額處於第三級的雙薪家庭產生關鍵性的影響，⁵⁸實質托育支出在 11,000 元/月時，客觀上家計能力不可能生育第二胎，當實質支出降至 7,000 元/月時，雙薪的第三級家庭對

⁵⁷ 台中市公辦民營托嬰中心，依合約議定薪資為 28,000 元/月。

⁵⁸ 假定雙薪的第三級家庭，每月可支配餘額為 69,750 元。以 2 人每月就業交通費用 4,000 元、餐食 10,000 元、房貸 30,000 元、家庭基本開支 2,000 元(水電瓦斯)。未生育前薪資所得餘額約為 23,000 元。

於第二胎具有最低的養育可能。從勞動條件與受惠層面的雙向評估，托育合作社或許可以做為現有托育支持的補充。

六、代結論：減少可見的不義

Giddens 在其著作《第三條路》中曾提醒，當我們發現制度的困境，意味著我們有思考改良制度的義務；Sen 在《正義的理念》一書中也提醒，我們或許難以知道，什麼是唯一與最佳的正義，但我們可以知道，什麼是不正義的，減少所見的不正義，意味著我們朝向尚不可知的正義更進一步。因此，不論所見的系統宣稱如何接近完美，但只要制度下仍存在受宰制的個體難以抵抗明顯的不公，此時不義即存在，探詢完全的正義並不容易，但我們做得到去修正明顯的不義。⁵⁹

自 2010 年以來，政府因應適齡生育率不斷挑戰新低的問題，以發放現金的福利津貼做為主體，隨後各縣市政府為展現正視生育問題與獎勵生育的決心，紛紛提出給付金額不等的現金式福利津貼。台中市於 2012 年，成為第一個也是唯一，以限制價格之平價托育津貼發放前提的地方政府。然而，三年過後悄悄調漲的托育價格，無疑是對於政策之初的理念的反動。因此，這意味著既有的制度，確實存在修正的需求。超越既有體系的其他想像，或許可以煥發出對於托育支持的其他可能。

不可否認，托育合作社的想像，是否足以支應公共托育的實踐，其中具有高度的不確定性。以 10,000 元的托育價格，配合中央政府福利津貼的價格控制，相較於瑞典以國家做為責任的主體，個體家庭對於托育費用僅需負擔 10%，並隨生育數的成長逐漸下降的制度相比，筆者所想像的托育合作社，並不足以改變「整體」生育與托育支持的需求。更明確的指向，筆者對於托育合作社的想像，著眼於改變有限地區中有限群體對於托育服務的需求現況，即以台中市可支配餘額第三級的雙薪家庭，或因生育而暫停就業的家庭為對象，嘗試在現有的政府財政支

⁵⁹ Amartya Kumar Sen 著，林宏濤譯，2013，《正義的理念》，台北：商周。頁 53-54。

應能力下，提出對於這一類組更為有利的托育支持系統的想像。

在這樣的前提下，托育合作社的實驗，即便走向具體的運作，不可否認並不足以處理台灣面臨適齡生育率下降的困境。但相較於以自由市場為名，不斷挑戰有意生育家庭對於托育成本上限的私營托育環境；以及期待政府為實現公共托育理念，大幅投入公共托育，導致排擠其他預算的可能性相比，托育合作社的想像，或許具有投入實驗的價值存在。

不可諱言的是，它依然「不可能」成為挑戰市場化，大幅度取代私托的策略，亦不足成為追求社會投資的理念的國度，實現福利國家與社會賦權的關鍵選擇。關於它是否足以取代再家庭化的趨勢，亦難以在初探的討論中，確認該策略的可能。但可以確定的是，托育合作社的嘗試，對於改善既有公托設置的模式，至少在政府相同給付的資源條件下，可產生服務個案數量提升的正外部性的效果；對委託私營托嬰中心或保姆居家托育的家庭而言，亦增加降低家庭負擔的可能；而對於合作社中的勞動者而言，可以獲得較佳勞動薪資，改善既有環境下托育系統內的勞動條件。

在此初步的探討過程中，距離確認方案可執行，無疑尚有一定距離。但對於既有系統的限制而言，公共托育合作社的思考，它將嘗試與社會投資的理念對話，在不全面與市場化斷裂的狀態下，成為區隔極端對立的兩者之間，另一種可控制托育成本的實驗。它同時降低政府在系統中理所當然的鉅額預算投入之義務，亦修正資本主義中市場化邏輯將風險個人化演繹至淋漓盡致的困境。托育合作社的思考，它或許不是處理適齡生育率低落的最終方案，但對於減少現行系統中所面對的不正義而言，它回應了具體的對象，並提供更多的可能性，使有意生育者的家庭感受到，具有另一種托育支持的體系存在，意味著降低生育與托育中的不正義。或許，這將支持更多的想像，提供我們新的視野與發現，共同介入減少不義的發想。

參考書目：

中文專書

Anthony Giddens 著，鄭武國譯，1999，《第三條路：社會民主更新》，台北：聯經。頁 128-139。

Erik Olin Wright 著，黃克先譯，《真實烏托邦》，2015，台北：群學。頁 46-447。

于宗先、王金利著，2009，《台灣人口變動與經濟發展》，台北：聯經。頁 118-164

王舒芸著、財團法人台灣智庫主編，2011，〈台灣托育公共化之研究〉，《台灣智庫 10 週年紀念專輯：邁向社會投資型國家-就業與社會安全重大議題研究論文集》，台北：財團法人台灣智庫。頁 66-67。

周桂田，2014，《風險社會典範轉移：打造為公眾負責的治理模式》，台北：遠流。頁 205-207。

中文期刊

尤智儀、李玉春，2016，〈縣市生育津貼政策對夫妻生育意願之影響〉，《人口學刊》52。頁 47-70。

王舒芸，2014/09，〈門裡門外誰照顧、普及平價路迢迢？台灣嬰兒照顧政策之體制內涵分析〉，《台灣社會研究季刊》96 期，頁 49-93。

王舒芸、鄭清霞、王正，2013。〈兒童津貼之合理性與可行性研究〉，《臺大社會工作學刊》27。頁 45-92。

何玲，2009，〈瑞典兒童福利模式及發展趨勢研議〉，《中國青年研究》2009(2)。頁 4-9。

呂建德，2001，〈從福利國家到競爭式國家？全球化與福利國家的危機〉，《台灣社會學》2 期，頁 263-313。

呂建德，2010，〈全球化與福利國家的未來：議題與展望〉，《中國公共政策評論》，4，頁 174-203。

林奴蓁、陳國樑、黃勢璋，2013，〈生育津貼對我國生育率的影響：以 1998-2010

年為例〉，《社會政策與社會工作學刊》17(2)。頁 259-297。

林宜輝，1998，〈家庭政策支持育兒婦女就業制度之探討：兼論台灣相關制度之改革〉，《社區發展季刊》84。頁 95-111。

林信廷、王舒芸，2015，〈公私協立托嬰中心的成就與限制：兒童照顧政策理念的檢視〉，《台灣社會福利學刊》12(2)。頁 15-55。

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)。頁 237-228。

陳信木、林佳瑩著，2010，〈臺灣生育率變遷對於人口成長的慣性作用〉，《人口學刊》，40，頁

葉郁菁，2005，〈英國與臺灣家庭式托育服務制度之比較研究〉，《兒童及少年福利期刊》9。頁 109-128。

葉郁菁，2006，〈國家在托育發展的角色：紐西蘭、葡萄牙和瑞士的托育政策〉，《教師之友》47(4)。頁 30-38。

詹依蓉、林玉惠著，2013，〈以小波理論分析女性薪資對生育率之影響-臺灣地區為例〉，《南開學報》，10(2)，頁 53。

鄧蔭萍，2014，〈臺灣與 OECD 國家之三歲以下幼兒托育政策之探討與比較〉，《民生論叢》，10，頁 47。

鄭麗嬌，1999，〈美、德與法三國兒童照顧與家庭政策之比較研究〉，《理論與政策》52。頁 107-129。

外文期刊

Chen, Y. H., 2012, "Trends in Low Fertility and Policy Responses in Taiwan," *The Japanese Journal of Population*, 10:1, 78-88.

Cohen, A., R. Dehejia, and D. Romanov., 2013, "Financial Incentives and Fertility," *The Review of Economics and Statistics*. 95:1, 1-20.

Drago, R., K. Sawyer, K. M. Shreffler, D. Warren, and M. Wooden., 2011, "Did Australia's Baby Bonus Increase Fertility Intentions and Births?" *Population*

Research and Policy Review. 30:3, 381-397.

網路

中央廣播電台，〈與兒少座談 馬總統：少子化是國安問題〉，

<https://tw.news.yahoo.com/%E8%88%87%E5%85%92%E5%B0%91%E5%BA%A7%E8%AB%87-%E9%A6%AC%E7%B8%BD%E7%B5%B1-%E5%B0%91%E5%AD%90%E5%8C%96%E6%98%AF%E5%9C%8B%E5%AE%89%E5%95%8F%E9%A1%8C-091500847.html>。查詢時間：2016/07/20。

中時時報，〈台中市托育一條龍創三贏 滿意度高達9成〉，

<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20160422003581-260407>。查詢時間：2016/07/20。

中時電子報，〈少子化危機！政府補助鼓勵 逾8成仍不願生〉，

<http://www.chinatimes.com/newspapers/20151012000279-260102>。查詢時間：2016/07/20。

中國時報，〈少子化危機！政府補助鼓勵 逾8成仍不願生〉，

<http://www.chinatimes.com/newspapers/20151012000279-260102>。查詢時間：2016/07/20。

內政部，〈2014 人口政策白皮書〉，<http://www.ris.gov.tw/252>。查詢時間：

2016/07/20。

內政部，〈2014 人口資料庫〉，http://www.ris.gov.tw/zh_TW/346。查詢時間：

2016/07/20。

天下雜誌，〈生育率全球最低。工作優先！台灣職場文化是少子化主因〉，

http://taiwan.cw.com.tw/magazine/yahoo_article0816-2_2.aspx#ixzz4FsQu65Hd。查詢時間：2016/07/20。

台中市主計處，〈臺中市平均每戶可支配所得及消費支出依可支配所得按戶數5等分位及經濟戶長性別分〉，

<http://www.dbas.taichung.gov.tw/lp.asp?CtNode=14007&CtUnit=7371&BaseDSD=7>

&mp=113010。查詢時間：2016/07/20。

台中市政府，〈中華民國 105 年地方政府總預算案：總說明〉，

<http://www.dbas.taichung.gov.tw/public/Attachment/113010/5922942475.pdf>。查詢時間：2016/07/20。

台中市新聞局，〈受惠幼兒增多、托育市場成長、家長負擔減輕，托育一條龍創三贏〉，

<http://www.taichung.gov.tw/fp.asp?fpage=cp&xItem=1688038&ctNode=9202&mp=151010&Captcha.ImageValidation=F3Lm6&isNoneMobile=N>。查詢時間：2016/07/20。

自由時報，〈反彈聲浪大，平價托育「踩煞車」〉，

<http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/645971>。查詢時間：2016/07/20。

自由時報，〈平價托育收費 因地制宜分區訂價〉，

<http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/652443>。查詢時間：2016/07/20。

自由時報，〈政府補助 3000 元，保母費也漲 3000 元／托育政策，家長怨沒受惠〉，

<http://news.ltn.com.tw/news/life/paper/648694>。查詢時間：2016/07/20。

自由時報，〈時薪 40 元？平價托育，保母連署促暫緩〉，

<http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/643110>。查詢時間：2016/07/20。

自由時報，〈時薪 40 元？平價托育，保母連署促暫緩〉，

<http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/643110>。查詢時間：2016/07/20。

行政院，〈中華民國國情介紹〉，

http://www.ey.gov.tw/state/News_Content3.aspx?n=7C222A52A60660EC&s=2BD772F7424C9933。查詢時間：2016/07/20。

行政院內政部，〈《人口政策白皮書及實施計畫之研究》(核定本)〉，

<http://www.hnantun.taichung.gov.tw/public/Attachment/102110/512141659192.pdf>。查詢時間：2016/07/20。

行政院內政部，《人口政策白皮書及實施計畫之研究》(核定本)，頁 15。

<http://www.hnantun.taichung.gov.tw/public/Attachment/102110/512141659192.pdf>。

查詢時間：2016/07/20。

行政院國發會，〈2014 中華民國人口推計（103 至 150 年）〉，

http://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=84223C65B6F94D72。查詢時間：

2016/07/20。

遠見雜誌，〈為何愈生愈少：8 大因素 造就台灣少子奇蹟〉，

http://www.gvm.com.tw/Boardcontent_15560_1.html。查詢時間：2016/07/20。

蘋果日報，〈托育一條龍只是撒錢？教團搞錯了！〉，

<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20160422/844925/>。查詢時

間：2016/07/20。