

# 行政院國家科學委員會專題研究計畫 期末報告

## 健康政策的性別影響評估與方案落實--照顧學齡前兒童者 的身心健康政策之性別影響評估與落實

計畫類別：整合型  
計畫編號：NSC 100-2629-S-194-001-  
執行期間：100年09月01日至101年08月31日  
執行單位：國立中正大學社會福利學系

計畫主持人：王舒芸  
共同主持人：歐姿秀  
計畫參與人員：碩士班研究生-兼任助理人員：李怡萱  
碩士班研究生-兼任助理人員：李庭欣

報告附件：出席國際會議研究心得報告及發表論文

公開資訊：本計畫涉及專利或其他智慧財產權，2年後可公開查詢

中華民國 101 年 12 月 22 日

中文摘要：為回應聯合國性別主流化、及世界衛生組織重視之健康平等理念，尤其在婦女與健康中，特別提及照顧者之身心健康需要被看見、理解、與提出具性別敏感的政策支持與回應，並結合聯合國對於兩性平等分擔照顧責任的呼籲以及具體作法。本子計畫也看到台灣目前對正式或非正式照顧者的公共支持過於薄弱、性別資訊不充分、沒有看見社會的性別分工以及照顧責任的不平等分配，對女性的身心健康所可能造成的影響，包括社會參與、就業與經濟安全、人際網絡與家庭關係、以及上述各項照顧負荷對於身心健康的可能影響。因此本研究有下述三年研究目標：第一年將解構兒童照顧議題中的性別盲，第二年將建構具性別敏感度之兒童照顧者身心健康資訊與知識，第三年將具性別敏感度之兒童照顧政策的成果予以擴散與倡議。

本計畫企圖透過(1)性別影響評估的工具，檢視現有各類可能影響兒童照顧者勞動經驗的方案、政策、統計等，(2)並搜尋各國在兒童照顧政策上具性別敏感度的積極作為以為借鏡，(3)同時深度訪談不同身分之學齡前兒童主要照顧者，深入理解他們的照顧經驗與負荷、困境，尤其照顧經驗對於兒童照顧者之身心健康可能產生的影響，最後透過焦點團體，以及前兩年之研究成果，嘗試提出具性別敏感度、可促進性別平等分擔照顧責任之政策建議。

中文關鍵詞：學齡前兒童，照顧者，身心健康，性別影響評估

英文摘要：

英文關鍵詞：

行政院國家科學委員會補助專題研究計畫 期中進度報告

期末報告

健康政策的性別影響評估與方案落實—  
照顧學齡前兒童者的身心健康政策之性別影響評估與落實

計畫類別：個別型計畫 整合型計畫

計畫編號：NSC 100-2629-S-194-001-

執行期間：2011年09月01日至2012年08月31日

執行機構及系所：中正大學社會福利學系

計畫主持人：王舒芸助理教授

共同主持人：歐姿秀副教授

計畫參與人員：李怡萱、李庭欣

本計畫除繳交成果報告外，另含下列出國報告，共 1 份：

移地研究心得報告

出席國際學術會議心得報告

國際合作研究計畫國外研究報告

## 壹、研究計畫之背景與目的

不論 WHO、聯合國、或台灣均已意識到：兩性在健康與照護供給上所扮演的角色，及因為扮演照顧者這類因社會角色與結構因素，所可能導致的身心健康議題，是當前性別與健康中較受忽視，但十分重要的議題。從照顧議題的角度來看，不論學術研究、政策擬定、及實務方案，都較重視「有身心照顧需求者」，直到晚近因為女性主義的倡議，才漸漸注意到提供照顧者 (caregiver) 之處境也需要同等的關注。尤其越來越多研究顯示：提供照顧的過程本身，對照顧者可能導致之身心負荷，若沒有適當的政策介入，不僅不利於照顧者，對照顧品質也有重大影響。這個議題之所以引起女性主義者的關注，主要因為多數提供照顧者，不論有酬、無酬、不論照顧場域、照顧對象，多數均為女性，十足展現了「女性照顧鏈」的特質。

世界衛生組織對健康的定義，不只是消極的沒有疾病，更包括身體、心裡、社會的健全狀態。當代女性因多重角色的扮演、及社會建構的性別角色關係，尤其對女性照顧角色的期待，導致先照顧他人而忽略自身健康，結果承受過多壓力，導致自律神經及內分泌系統出現機能失調，出現身心或慢性疾病，若又限於時間壓力或忌諱就醫、或動輒被歸咎於個人因素，而延誤治療。照顧工作女性化結果，讓女性付出相當的代價，如經濟的依賴、老年的貧窮、社會孤立，使女性落入較為不利的處境。

因此澳洲在 2007 年已將照顧者處境，納入性別健康政策的性別影響評估，台灣從「女性、國家、與照顧工作」(1997)開始，婦運團體對國家角色該如何分擔照顧責任揭開序幕，在 2008 年衛生署修訂的婦女健康政策中，也論及如何促進女性照顧者的身心健康，但僅提及 2007 年全國執業護理人員，但對其他類別的有酬照顧工作女性的處境並未提及。

就受照顧對象而言，身心障礙者、老年人、以及兒童是三大族群，而照顧身心障礙者及老年人者，這兩群人的身心負荷，在學術及政策上較多關注，相較而言，照顧嬰幼兒者受到的關注多聚焦於資格、能否提供優質服務，但對其勞動條件的保障、身心健康狀況的瞭解、以及相關支持服務的提供，相對少，明顯產生了對其要求與期待大於權益保障的傾斜現象。

目前九成以上嬰幼兒之主要照顧者均為女性，有明顯性別傾斜的現象存在，正因為政府的政策介入相對薄弱，許多照顧負擔均落在家庭，尤其是女性身上。又或者在討論親子關係時，多以如何創造兒童的健康成長為中心，因此在探討如何建構完善的托育環境時，多關注平價、優質、與普及的政策目標，但對於教育現場的照顧工作者的身心健康較少著墨。

台灣關於照顧的統計數據多是以有照顧需求者為中心，缺乏一套整體對照顧者具性別敏感的統計分析，也就難以提出具性別敏感的政策與方案，例如幼教資訊網多關注師資資格、孩童狀況，父母托育負擔，但對於幼教提供者的工作環境、勞動條件、以及身心狀況，並沒有性別統計與性別分析做為政策依據。

## 貳、研究問題與方法

以性別影響評估的理念與指標，重新檢視現有與照顧嬰幼兒者之相關政策、方案、統計工具等，並從不同照顧身分的經驗出發，解構因照顧經驗對身心健康可能產生的性別盲。

第一年研究目的：解構兒童照顧議題中之性別盲

1. 以性別影響評估的理念及指標，解構現有與照顧嬰幼兒者之身心健康相關之政策、方案、統計工具，所具有的性別迷思與性別盲。

2. 蒐集國內外針對「照顧嬰幼兒者」之身心健康所做之實證研究結果，分析照顧者之性別樣貌、探討不同性別之照顧經驗的差異、照顧對身心健康的影響。
3. 蒐集國外以照顧嬰幼兒者之身心健康為主，所進行之性別影響評估案例。

本研究將利用性別影響評估的架構與指標、次級資料庫之檢閱、以及文獻與政策分析為主要的研究方法。第一階段的研究重點在於解構兒童照顧議題中的性別盲，採性別影響評估的架構與指標，檢視國內與兒童照顧相關的統計資料庫；亦蒐集國外文獻中針對嬰幼兒照顧者身心健康進行性別影響評估的案例，突顯嬰幼兒照顧者之照顧經驗、身心健康、人際互動、就業能量、社會參與等面向之性別差異。

## 參、簡要研究結果

### 一、嬰幼兒照顧者性別統計圖像：家庭化的照顧、階級化的選擇

任何一種照顧都需要國家部門、市場、非營利機構、以及家庭的供給，嬰幼兒的主要照顧者有幾種不同類型，與照顧場域、與被照顧者關係、是否有酬等為三個主要的區分依據。通常在家戶內的照顧，以無酬的親屬照顧居多，但也有專業有酬的保母；以及親屬關係、但有所得替代的育嬰津貼補助；至於家戶外通常是專業的、機構式的有酬照顧者。

依主計處「婦女婚育與就業調查」，台灣的嬰兒照顧家庭化現象仍然非常明顯，有高達九成的家庭照顧比例。不過，「家庭化」的內涵，倒是產生了質變，「由祖父母或親屬照顧」的比例上升為 34.74%。也就是實際照顧嬰兒的責任仍然留在家庭裡，但已經從母親親自照顧轉由「大家庭」中的爺奶(通常都是阿嬤)接手。這數字表示有 20 萬的女性可能因照顧責任而無法進入勞動市場，更值得注意的是，14 萬的老年婦女自己或許也有健康需求、或需要照顧配偶。

台灣的兒童照顧安排，還有另外一個階級化的現象。「婦女婚育與就業調查」可看出差異：國中以下已婚女性有七成六自己照顧；但大專以上的已婚女性，自己照顧的比例下降到三成六左右；差異最大的應在送托保母，國中教育程度的已婚女性僅有 1.94%將未滿三歲的最小子女送托保母，但大專教育程度以上的已婚女性有 18.43%的比例將孩子送托保母。除了教育程度外，本研究依家庭所得來分析照顧安排可看出，家庭所得越低的家庭，由已婚女性親自照顧的比例高達 82.73%，但是高所得家戶中由已婚女性親自照顧的比例就大幅下降為 27.25%。

嬰兒照顧安排的階級差異究竟是意識形態主導或政策資源挹注所致，本文的資料無法進行因果分析，但本文認為政策挹注有強化或誘導效果，尤其當兒童照顧體系過度商品化時，似乎只有家戶所得較高、教育程度較高、或初為人母年紀較晚的婦女（代表留在就業職場的機會較大、或薪資所得高於托育費用），才有真正的托育安排的選擇權。

### 二、台灣現行兒童照顧政策：強化家庭照顧功能、大幅向津貼傾斜的政策圖像

國家政策究竟提倡傳統母職優先，或者雙工作模式，扮演了主宰「去家庭化」或者「再家庭化」走向的關鍵性因素。台灣兒童照顧包含幾個具體政策：未滿 2 歲幼兒父或母未工作在家照顧幼兒者，可申請「父母未就業育兒津貼」；就業父母可申請「育嬰留職津貼」；雙薪家庭未滿 2 歲幼兒，送托社區保母系統合格保母者，可申請「就業者家庭保母托育補助」；而五歲幼兒就讀合作園所，可申請「五歲幼兒免學費」補助等政策正陸續實施，也分別代表

了「去家庭化」與「再家庭化」的政策邏輯雙管齊下，以下將簡要介紹各政策內涵。

首先，2002年頒布「兩性工作平等法」，將育嬰假的擴展到各行各業，2007年「性別工作平等法」，刪除原本限制30人以上事業單位員工才可申請的門檻，受僱者任職滿一年，於每一子女年滿三歲前均得向雇主提出育嬰留職之申請，但不得逾兩年(全國法規資料庫，2011; 馬財專，2007)。不過「育嬰假」自2002年推行時並無任何所得替代，歷經婦女團體多年的爭取，「就業保險法」於2009年5月正式給付「育嬰留職津貼」，第19-2條提及「以被保險人育嬰留職停薪之當月起前6個月平均月投保薪資60%計算，按月發給津貼，每一子女最長發給6個月」(全國法規資料庫，2011; 勞委會，2011)。

其次，兒童未滿2歲的階段，家長所能取得之正式照顧資源，以提供居家兒童照顧服務的保母為主。內政部與勞委會在1998年開始辦理「保母人員技術士技能檢定」(張美娟、段慧瑩，2005; 張美雲、鄭芳珠，2002)，兒童局於2001年於各縣市建立「社區保母支持系統」(王淑英、孫嫻薇，2003)。有鑒於加入「社區保母系統」的人數一直與實際保母產生斷層，「保母托育管理與托育費用補助實施計畫」於2008年開始實施，補助標準依家庭所得而有差異，2010年全台已有82,460人取得保母執照，但實際從事照顧者約僅有35,000多人(內政部兒童局，2011)。配合兒童及少年福利與權益保障法第26條，放寬相關系所、及修畢保母專業訓練課程者加入社區保母系統，家長托育費用也可接受補助。

最後，政府為拉近公私立幼兒教育之成本差距，並提供家長更多的選擇權，於2000年實施幼兒教育卷，針對全國滿五歲、實際就讀於已立案私立園所者，每人每學年補助一萬元。此外，教育部與內政部兒童局也推出幾項學前補助優惠措施，雖然意在增加托育費用的可負擔性，但其受益對象明顯針對邊緣弱勢家庭，仍顯示其殘補式、補充性的家庭主義色彩，對於一般雙親家庭，如何兼顧家庭照顧與工作發展，似乎仍然交給各別家庭去協商。但自100年起，不論家庭所得，只要滿五歲孩童就讀公私立合作園所，每人每年最高補助學費三萬元，並有經濟弱勢幼兒加額補助。

**從照顧者的角度來看照顧分配的樣態：**首先，從2000年保母支持系統開辦以來，至2012年6月取得證照者共計94,289人，但實際從事照顧者約僅35,000多人，迄今已有62個社區保母系統，今年(2012)僅有約22.3%的證照保母加入系統，照顧31,788個孩童(內政部兒童局，2011)。

請領育嬰假者，從2001年兩性工作平等法通過後，根據勞委會統計顯示，因為無津貼補助，因此一直到2008年才5,508人，並且以女性為主，約佔95%，直到育嬰留職津貼於2009年通過後，請領人數便增加為29,182人，其中公保2,710人、就業保險26,472人；男性4,973人、女性24,209人；2010及2011年請領人數分別為3萬7,929人及4萬4,387人；截至今年8月底止，申請人數已到達3萬9,095人；就性別觀察，女性仍佔申請人數的8成左右(行政院勞委會勞工保險局，2012)。

至於機構照顧的比例，2011年全國共有3,195家幼稚園，私立幼稚園計1,614家，就讀幼兒11萬8,457人，公立幼稚園計1,581家，就讀幼兒7萬1,335人(教育部統計處，2011)。托兒所部分，截至2011年底全國總計3,681所，其中包括私立托兒所3,402所，收托18萬5,195人，公立托兒所(含社區托兒所)271所，收托5萬5,835人；托嬰中總計185所，收托二歲以下的嬰兒3,391人(內政部兒童局，2012)。由上述數據顯示，幼兒就讀(托)於公立托教機構者僅佔29.75%，其餘70.25%就讀(托)於私立托教機構。

至於未就業津貼計畫實施至今不過十個月，但已經有 14 萬 4 千多名未就業父母領取，是現在政策中，請領人數與請領比例都最高的一項政策。非正式照顧者與正式照顧者的一個重大差異在於：多數政府或 NGO 的統計在討論非正式照顧人力時，幾乎也都不納入兒童照顧者，澳洲進行的婦女健康性別影響評估報告意識到這個缺口(Rice, Tsianakas & Quinn, 2007)。

最後，來看各政策現有受益人口的分配，本文計算出四個比較指標：去家庭政策(托嬰中心+系統保母)的受益人口約 25,894 人(約占全部 0-2 歲人口的 6.61%)；再家庭化指標(育嬰留職停薪津貼)約有 44,387 人請領(約 11.32%)；家庭化政策(父母未就業津貼)約有 14 萬人請領(約占 36.33%)。其中最引人注意的是全台灣 2012 年約 39 萬名 0-2 歲嬰兒，尚有高達近 18 萬名嬰兒的照顧者未被任何政策覆蓋。

### 三、兒童照顧政策與現況的性別效益

本研究進一步探究：上述這些試圖協調兩性在照顧與工作角色衝突的政策路徑對於兩性會有什麼樣的影響？

#### 1. 自由選擇的階級化效果

從適用對象來看，這五年內陸續推動的兒童照顧政策已明顯從殘補色彩大幅擴張，受益對象涵跨所有照顧者。而各政策的給付對象均看似性別中立，父或母只要符合條件均可成為請領對象確是代表政府願意分擔家庭照顧負荷的重要政策宣示。

不過，在擴張的過程中引發的激烈辯論是：父母就業與托育政策的關係，涉及政策在不同父母間的公平性。也就是剛開始推行的保母托育系統、育嬰留職津貼的受益對象，均以雙工作家庭為限，政策目的除了分擔家庭的育兒照顧負擔與成本之外，也希望讓托育成為支持女性就業、解除其面臨工作與家庭角色衝突的解藥。但這樣的政策取向引發許多在家照顧者的反彈，認為政府忽略親屬照顧的價值，使他們被排除在補助的大門外。也就是說政府政策一開始相當程度強化去家庭化以及再家庭化的策略，卻在 2012 年開辦父母未就業津貼及親屬保母津貼的政策，自此之後，政府資源就大幅向非就業津貼傾斜。但本文認為：政府這套看似普及與公平的政策，卻因為給付水準過低、以及奉行自由主義市場邏輯，使得這套制度的實施，將更加鞏固現行的家庭化照顧、階級化選擇。

若從政府支出來看，政府的補助歷年都在持續增加，但為何對家長來說，托育費用仍相當昂貴，主要原因應為台灣近年實施的多項托教補助，均偏向自由主義所提倡的補助消費者自由選擇的策略模式，但品質控管以及行政能量未能同步跟進。根據婦女婚育與就業調查(2011)統計，2010 年未滿 3 歲子女的平均每月托育費用約為 14,752 元，占婦女每月平均薪資將近 48%，可見目前的托教費用對平均薪資的家長來說並不友善。

如上所述所言，現有政策看似符合新自由主義所謂尊重家長的自由選擇權，而現實狀況似乎是選擇在家照顧居多，但這真是自由選擇的結果嗎？還是因為現在勞動薪資低落、母親外出工作的薪資與保母收費不相上下，導致的選擇？本文主張：因為給付金額的所得替代效果有限，而政府未能進一步提出價格上限的機制，因此很可能發生讓補助產生肉包子打狗有去無回的效果，若政府左手補助而保母右手提高收費標準，那麼政府的美意就大打折扣，而這也是採取消費者補助措施的一大風險。所以這是「假」的自由，或者說是富人的自由！

## 2. 對女性就業以及照顧勞動者的性別效益

如果政策走向鼓勵雙工作家庭模式，代表了原本在家裡從事無給照顧勞動的女性，可以有更多時間進入勞動市場，跟男性一樣取得經濟自主及生涯發展的機會，這對兩性經濟地位的平等有不可忽略的貢獻。同時，也因原本在家庭內被滿足的照顧需求，被釋放到家庭外，因而也創造了許多有給職照顧勞務的就業機會 (Glenn, 2000; Williams, 2001)。也就是在「兒童照顧責任去家庭化」的浪潮裡，一方面原本被鎖在家中從事照顧勞務的女性，得以從無給家務勞動中進入就業市場來取得經濟自主；另一方面，家中照顧勞務的需求由另一批女性來承接，創造了許多就業機會。

從保母托育補助到育嬰假的補助條件均為雙薪家庭，此為工作福利模式的取向，不過前者釋放家長(多數為母親)的直接照顧責任，讓其必須進入勞動市場以獲取補助；而育嬰津貼的設計方式是讓家長可以從就職職場暫時解放，進入家庭實現照顧責任，但不需要擔心喪失工作機會、以及以所得替代的津貼來對抗暫時離開勞動市場所可能面臨的所得喪失風險。但兩者的共同目標都在讓原本肩負照顧責任的家長，可以維繫與勞動市場的關係。

這政策對女性就業、及減輕雙工作父母之照顧負荷來說，的確是正向效果。但「去家庭化」僅標示了不再僅由家庭成員「單獨負擔」照顧責任，但在這波政策中，有個比較沒有受到同等討論與重視、卻對女性的經濟與社會權極為重要的議題：這諸多家戶外照顧服務供給的策略裡，如果沒有打破照顧價值低於其他勞務價值的現象，那麼，這些女性雖然都進入就業市場，卻仍陷於次級產業與工作環境 (Anker, 1998)。因此，「兒童照顧責任之去家庭化」如果僅透過商品化的方式，可能產生女性階層化的現象：解決中產階級女性照顧責任，卻也同時可能創造了新的一批低薪、長工時、沒有保障的就業女性，因為他們在就業市場所賺取的薪資無法讓他們足以去市場購買照顧服務，因此他們仍然要蠟燭兩頭燒，同時肩負照顧自己家人以及照顧別人兒童的工作。

目前在幼稚園工作的幼教老師共有 1 萬 4,63 人，女性有 1 萬 4,489 人(教育部統計處，2011)。在托兒所工作的保育員，目前沒有精確的統計資料，概估全國約有 2 萬 3,328 人；托嬰中心概估全國約有 1,5210 人。這些在機構中從事照顧服務的專業工作者，勞動條件相對惡劣，保育人員職業工會指出，公立幼兒園教師平均薪資每月約 30,000-60,000 元，而其餘的 95.3%由各園自訂薪資平均約為 18,000-25,000 元，約僅為公立幼兒園的二分之一。保育人員職業工會指出，教保工作者的工時於 2004 年平均為 10.1 小時(以簽到、簽退的時間為計算基礎)，到了 2010 年時則為 9.1 小時，但其中 29.1%者工作時間平均為 10 小時。行政院勞委會 2009 年首度對全國 50 家績優幼托園展開抽查 檢查的重點在於勞基法內的勞動契約等基本事項。檢查結果『投保薪資未核實申報』達 36%；『未依規定置備勞工出勤紀錄表』占 22%；『加班未給予法定工資者』占 16%，其他非績優園所可能更不理想，造成一個流動率相當高的勞動環境。

不過社區保母支持系統，透過訓練與管理制度，讓家戶外的照顧工作成為家長信任的選項，制度設計中的訓練以及督導，與家長簽定契約，以及系統作為家長與保母之間的中介，某種程度除了提升照顧品質，也可適度介入保母的勞動條件。就是典型藉著家戶外照顧工作的擴展，創造就業機會的政策。原本在只有聘請系統保母時可以領取托育補助的階段，托育政策與勞動政策的良性循環已慢慢啟動，但是從 2012 年開辦未就業父母津貼後，托育政策成為工作福利的這個政策目的恐怕就難達成。



在政策大幅偏向以照顧者津貼的方式鞏固與鼓勵家庭化照顧之際，育有三歲以下小孩的有偶婦女勞參率還是可以高達六成以上，本文認為是祖父母世代之低度女性就業所產生的「照顧紅利」，使得當代育齡婦女可以安心的持續留在職場上，因此台灣近期育齡子女高度就業的現象，並不是因為政府政策調和家庭與工作的衝突，而是因為祖母當了照顧人力短缺危機的緩衝器。本文將要闡述：這樣的照顧政策對性別平等、老年婦女的可能影響。

### 3. 照顧責任仍在不同女性間流轉，照顧的性別平等何時來？

上述的分析清楚告訴我們，現在的確有非常多爺奶是真正在照顧的人。但政府面對這樣的趨勢與現象，應該做的是讓這群爺奶因為優質平價的保母系統，而可以卸下照顧的重責大任；但政策卻反其道而行，透過津貼更合理化/鞏固/鼓勵爺奶的照顧行為。但是從台灣趨勢來看，托育政策若不著重在保母系統的建置，卻大量發放父母未就業津貼或爺奶津貼，將會迫使未來的台灣阿嬤在就業、托育、長照蠟燭三頭燒，主因在於：首先，按照台灣當前婦女勞參狀況來看，女性連結婚或生育時退出職場的比例都在下降，更何況台灣邁入高齡社會，延後退休年齡將勢不可擋，未來台灣的爺奶會留在職場的比例一定大幅增加，能夠協助顧孫的爺奶會大幅減少。其次，臺灣晚婚與晚生的趨勢明顯，未來很多當爺奶的人，自己年紀已經很大，但是台灣的長照根本沒減輕家庭的照顧負擔，很多爺奶要照顧自己的配偶，自己可能都還等著別人照顧。

含飴弄孫是爺奶的親屬權利，但領取津貼卻讓這個天倫之樂的享受與含飴弄孫的權利，變成了天天照顧(把屎把尿)的勞動義務。偶而代打、或周末假日擔任喘息角色，可能是爺奶身為親屬的享受，但這跟因為有了津貼，而被家人期待甚至被迫當個7-11顧孫，把屎把尿、餵奶洗澡的主要照顧者，是兩回事。托育政策若迫使爺奶一肩扛下所有照顧責任，根本沒辦法讓爺奶(尤其是阿嬤)好好含飴弄孫。而現在的阿嬤，幫台灣的托育市場撐起一片天!只是，台灣照顧上的性別平等哪時才會來？

### 4. 家戶內的照顧分工：男性的照顧選擇權

如果要破除照顧責任僅在不同世代女性之間移轉，那麼就一定要談，兒童照顧政策的路徑，另一個重要卻極易受忽略的性別效益在於：是否包含兩性在家戶內的照顧責任再分工？是否積極促進男性的照顧角色？照顧責任的性別效益目前許多焦點集中在女性因為照顧角色而無法進入就業市場，但女性主義開始注意到，真正要達到兩性平權，家戶內的照顧分工必須被檢視。Nordic Council of Ministers (1995)提出兩性之間的平權不該只是勞動參與率以及經濟獨立，也包括工作與家庭的安排。如果要真正實踐兩性平權，則男女在家戶內以及在社會上的照顧勞務分工應該被改變(Ellingsater & Leira, 2006)。

近年來，聯合國不斷強調男性分擔家務與親職工作，得以減輕女性的照顧負擔，透過兩性平等分擔照顧及家務責任，能使女性有更多機會參與公共活動，使其利益受到保障。2009年聯合國第53屆婦女地位委員會的優先主題即為「男女平等分擔照顧責任」，在大會中各國報告皆發現：女性花費在無酬家務勞動的無形成本高於男性。例如澳洲研究指出，非正式照顧的機會成本可分為兩個指標：(1)因為照顧而減少的有酬工作，大約佔GDP的0.6%；(2)照顧的替換成本，也就是如果尋求正式管道來提供相同的照顧服務，所需要的花費則相當於3.5%的GDP(Bittman, Hill, & Thomson, 2009)。

#### 四、照顧嬰幼兒者之處境與身心健康

在檢閱了兒童照顧者的基本性別統計、各項政策的內涵、與受益人口，以及政策所可能導致的性別效益之後，本研究最後將根據文獻檢閱，說明這些照顧處境、政策意涵、以及性別效益對於身心健康的可能影響。根據 2010 年「婦女婚育與就業調查」指出，15 至 64 歲已婚女性料理家務之時間，每日平均為 4.27 小時，其中照顧小孩 1.37 小時；至於目前沒有子女之已婚育齡婦女，其料理家務時間僅 2.32 小時，明顯低於現有子女者。深入探討家事分工時仍見女性主要負責洗衣燒飯、教養小孩、照顧長輩等持續性的日常照顧工作，男性則負責簡單修繕等不定期或是短期的家務工作的性別刻板分工。然而，在現今物價飆漲的時代，為維持家庭生計，越來越多女性外出工作，但又為了平衡工作與家務，選擇低薪且彈性的兼職工作。也就是說社會並未因女性進入勞動市場，而減少對他們擔任照顧者角色的期待，反而期待女性身兼兩職。

許多研究調查發現，不論是家庭照顧者、職業婦女、或專業照顧者，照顧的壓力及負荷會影響照顧者的生理（抱怨沒時間休息、感覺疲憊，睡眠不足等）、心理（缺乏自尊、感到孤獨、焦慮、憂鬱、沮喪、挫折、常有被綁住感覺、溝通困難、生氣等）、社會（家庭經濟負擔加重，社交生活減少，扮演多重角色常使自己喘不過氣來等）等層面。有研究發現家庭照顧者中有 87% 罹患慢性精神衰弱，且家庭照顧者長期處於壓力狀態下，導致約有 20% 的照顧者遭受憂鬱症之苦，顯見女性照顧者之身心健康需求長期被忽視（婦女健康政策, 2008）。

Hoenig 和 Hamilton (1966) 首次將照顧負荷明確的視為一個概念，並將其分為「主觀負荷」及「客觀負荷」，關於測量照顧負荷的工具或量表眾多以下則分別針對人際網絡與社會參與、就業與經濟安全、身體健康與體能運動、以及心理健康等四個層面來探討：

##### 人際網絡與社會參與

許多受照顧者需要高密度的照顧服務，這對主要照顧者參與其他活動有許多限制，因此許多主要照顧者會有被社會隔離的感受，而這是導致心理疾病的重要關鍵 (Bittman, Fast, Fisher & Thomson, 2004)，包括憂鬱傾向、較差的免疫系統、較高的心臟疾病的機率等，許多研究顯示女性比男性更容易受到社會支持薄弱的影響 (Kendler, Myers, & Prescott, 2005)。與社會的連結感可以提供人支持、提供一種屬於這個社會歸屬感，因此產生成就與快樂的感受。此外，關係與網絡，也是人在困難時刻可提供重要支持的管道，因此對於照顧者來說特別重要。喘息服務是讓照顧者可以從照顧角色暫時休息，維持高品質照顧的重要機制與服務。但澳洲的報告也顯示 88.6% 的非正式照顧者從來沒有使用過喘息服務，而女性使用的比例比男性更低，Stoller (1992) 指出，也許是出於社會期待女性執行照顧責任，將其視為女性角色的一部份，因此女性如果抗拒或者表現出無法勝任照顧角色時，會明顯感受到壓力與不認同，因此她們較不願承認自己無法負擔照顧責任，也就比男性更少使用喘息服務，致身心負荷沉重，有加重蠟燭雙頭燒之窘境。

##### 勞動參與、所得與經濟安全

非正式照顧對女性參與有酬工作的影響很大，主要從事照顧角色的年齡高峰 (35-64 歲) 也正是進入勞動市場的高峰，因為照顧角色往往使得女性被迫減少工作時數、選擇那些較具工作彈性、而不是她們滿意的工作，但這對照顧者的生涯發展、融入職場的專業社群等，都有長遠的負向影響。女性因為照顧角色而影響參與勞動市場的機會比男性來的大，因為女性較會調整自己的勞動市場要求來配合照顧責任的需要，而養家者模式使得社會期待男性對工作的承諾大於照顧角色。女性因為勞動市場的職位、薪資差異、因為生育與照顧而需中斷的

勞動市場生涯等原因，因此經濟安全的保障程度比男性脆弱。許多女性因為要把家庭的照顧責任放在第一位，而必須從事兼職工作，而這類就業型態，因為工作的不穩定、職業生涯、以及退休保險的不易累積，本就對所得以及經濟安全來說有負面影響，兼職工作更可能減少女性升遷、參與訓練與發展的機會。

根據 2010 年「婦女婚育與就業調查」指出，15-64 歲已婚女性曾因生育離職之總計 86 萬 7 千人(占 16.07%)，目前無工作且未來一年亦無工作意願之女性，計 331 萬人，其中已婚女性因「需要照顧小孩」而未外出工作占 24.40%。若就年齡觀察，24-59 歲多因「需照顧小孩」而無法投入勞動力市場，占 44.72%。

從事非正式照顧對照顧者來說，經濟挑戰很大，因為就業機會大幅減少，經濟安全、退休的保障自然受到影響、也增加了落入貧窮的機率。而當初之所以選擇非正式照顧的原因之一，可能也是機構成本高出家庭所能負荷的程度(Rice, Tsianakas & Quinn, 2007)。此外，女性的經濟安全受到勞參率、薪資的性別平等、以及結構性的性別歧視等影響，尤其如果從事兼職工作、請育嬰假時沒有妥善的薪資替代率、在家的照顧勞務未受到公平的經濟報酬、因為薪資較低導致老年的經濟安全保障較脆弱等(Ahnquist, Fredlund, & Wamala, 2007)。

國際研究顯示長期暴露在經濟不安全的狀況下，對健康會造成負向的影響，女性更容易受此影響，許多女性意識到退休或老年生活的經濟無法獨立自主，因此對未來感到擔憂；此外，有些社會隔離或憂鬱，是起因於貧窮或對經濟現況的無能為力(Rice, Tsianakas & Quinn, 2007)。

### 身體健康、運動環境

依據國外相關資料顯示，缺乏運動是心臟血管疾病和中風的主要危險因子，影響女性參與運動的最大心理因素是自我效能，即對自己有能力在各種情況下仍然能克服障礙，保持身體活動習慣的信心程度。另一個重要的心理因素是從事運動的準備程度，但這對嬰幼兒的主要照顧者來說，尤其是單獨在家照顧的保母或親屬來說，除非有妥善的喘息服務或者家人支持，否則要能從高度密集的照顧需求中抽身運動，實是非常困難。就機構專業照顧者來說，非常緊繃的工作時間及不斷要求下班仍要進修的社會期待，也實在很難做好參與運動的準備，除非工作場所即有友善的運動環境。

就社會因素來說，國內的研究顯示，缺乏時間是已婚女性從事休閒活動的最大障礙，顯示家庭責任佔據了大部分已婚女性從事運動的時間。56%以上的26-55歲已婚女性認為缺乏時間、與家庭責任繁重，限制了運動的參與，此比率在56歲以上的族群則降低至38.9%，但此族群又因為體能狀況不適合(76.9%)而限制了運動的參與。教育程度較低的女性，有較高的比率認為相關資訊不足、缺乏相關技能、家庭責任繁重限制了運動的參與，而家庭收入較低的女性，也有較高比率認為缺乏金錢、交通工具和相關技能限制了身體活動的參與(婦女健康政策，2008)。

### 心理負荷/心理健康

WHO 強調女性的憂鬱症跟他們長期暴露在影響健康的社會性因子有關，而這些社會性因子與男性大不相同。例如在經濟體制、社區以及家庭內的性別勞務分工、對性別角色的期待、責任與權利關係，均解釋了何以女性比男性罹患憂鬱症的比例更高的社會性因素(WHO, 2005)，尤其那些居住在偏遠或經濟弱勢地區的女性，有更多的心理壓力或情緒障礙的罹病率。社會經濟因素例如失業、低薪、彈性工作等都有可能增加憂鬱症的罹患率(Bishop, 2002) WHO 意識到憂鬱症在在經濟弱勢或貧窮女性身上的比例比其他社經地位的女性來得高(2005)。

心理疾病常常被多元的生理、心理、與社會功能互相影響，最清楚的證據就是心理疾病的風險與貧窮、低教育程度、社會排除有高度關連(WHO, 2004)，經濟的不安全感、無助感、快速的社會變遷、以及暴力的危機等，都可解釋為何較弱勢環境中的女性的有心理疾病的機率較高。WHO 在 2005 年性別與健康研究系列中明確指出：性別是決定健康的重要因素之一，並且進一步探索影響男性與女性健康、求助行為、以及照護與健康的結果的不同因素(2005)。那些導致女性身體健康出狀況的因素例如貧窮、營養不良、暴力與疏忽，也常常是導致他們身心受創的因素，此外健康照護與教育的受限、性別歧視、對社會參與的隔離、以及勞動市場上的性別區隔等，也都是造成女性心理疾病的社會因素。

## 肆、貢獻與展望

因為本研究為兩年期的計畫，因此本研究在第一年的學術與政策貢獻在於：理解正式與非正式照顧的性別分配，包括承認與意識到多數照顧者為女性、照顧被視為是女性的工作、許多女性被迫擔負起照顧責任。其次，在政策強調社區照顧的趨勢下，忽略了對於女性的影響大於男性，尤其各種政策對於性別的負向效果，並未被好好討論。因此後續提供的政策應該認可、尊敬以及支持照顧者，鼓勵他們使用支持服務。非正式照顧責任在兩性之間的不均衡分配應該在政策架構中被看見，而且在服務輸送與預算分配上，應該被妥善納入考量。並在所有的實證分析、資源、倡導中納入考量。

為回應聯合國對於兩性平等分擔照顧責任的呼籲以及具體作法，並且結合 WHO 在婦女與健康中特別提及照顧者之身心健康需要被看見、理解與提出具性別敏感的政策支持與回應，本子計畫特別從台灣目前對兒童照顧者之基本資訊的性別理解非常缺乏做為起點，使用性別影響評估的工具，檢視現有各類可能影響兒童照顧者勞動經驗的方案、政策、統計。本計畫的第二年則企圖透過不同身分之照顧者的訪談，深入理解他們的照顧經驗與負荷、困境，尤其照顧經驗對於兒童照顧者之身心健康可能產生的影響。並搜尋各國在兒童照顧政策上具性別敏感度的積極作為以為借鏡，最後嘗試提出具性別敏感度、可促進性別平等分擔照顧責任之政策建議。

## 參考文獻

- Ahnquist, J., Fredlund, P. & Wamala, S. (2007) .Is cumulative exposure to economic hardships more hazardous to women's health than men's? A 16-year follow-up study of the Swedish Survey of Living Conditions. *Journal of Epidemiol community Health*, 61, 331-336.
- Bishop, A. (2002) .*A Gender Agenda: Planning for an Inclusive and Diverse Community*. Footscray: Women's Health West.
- Bittman M, Fast JE, Fisher K, Thomson C(2004). Making the Invisible Visible: The Life and Time(s) of Informal Caregivers. In: Folbre N, Bittman M, editors. *Family Time: The Social Organization of Care*, 69-89.
- Bittman M, Hill T, Thomson C.(2007). *The impact of caring on informal carers' employment, income and earnings: a longitudinal approach*. Retrieved 03-27-2011, From [http://findarticles.com/p/articles/mi\\_hb3359/is\\_2\\_42/ai\\_n29361110/](http://findarticles.com/p/articles/mi_hb3359/is_2_42/ai_n29361110/).
- Ellingsæter, A. L., & Leira, A. (2006). Epilogue: Scandinavian Policies of Parenthood-- A Success Story ? In A. L. E. A. Leira (Ed.), *Politicising Parenthood in Scandinavia: Gender Relations in Welfare States* (pp. 265-277). Bristol: The Policy Press.
- Kendler KS, Myers J and Prescott CA (2005). Sex differences in the relationship between social support and risk for major depression: A longitudinal study of opposite sex twin pairs. *American Journal of Psychiatry*, 162(2),250-256.
- Rice K, Tsianakas V, Quinn K(2007). Women and mental health /Women's Health Victoria - Melbourne: Women's Health Victoria, - (Gender Impact Assessment 2) Retrieved 12/23, 2010, from <http://whv.org.au/publications-resources/publications-resources-by-topic/post/women-and-mental-health-gia/>
- WHO(2004).Promoting mental health: concepts, emerging evidence, practice: summary report - a report from the World Health Organization, Department of Mental Health and Substance Abuse in collaboration with the Victorian Health Promotion Foundation and the University of Melbourne. WHO Press: Geneva. From [http://www.who.int/mental\\_health/evidence/en/promoting\\_mhh.pdf](http://www.who.int/mental_health/evidence/en/promoting_mhh.pdf).
- WHO(2005). Gender in Mental Health Research. Department of Gender, Women and Health family and Community Health. Geneva: World Health Organisation.
- 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 》， 2 ( 4 ) ， 147-174 。
- 馬財專 (2007) 。〈 回首來時路：育嬰留值津貼的初步思索 〉。《 社區發展季刊 》， 119 ， 428-446 。
- 張美娟、段慧瑩 (2005) 。〈 花蓮地區母親對帥兒托育服務選擇理由、重要程度及托育滿意度之探討 〉。《 醫護科技學刊 》， 7 ( 1 ) ， 106-120 。
- 張美雲、鄭芳珠 (2002) 。〈 保母家庭托育環境安全之探討--以臺中市保母協會會員為例 〉。《 醫護科技學刊 》， 4 ( 2 ) ， 105-125 。

全國法規資料庫(2011)。性別工作平等法。網址:

<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=N0030014>

行政院勞工委員會(2012c)。育嬰留職停薪津貼核付情形。網址:

<http://statdb.cla.gov.tw/statis/stmain.jsp?sys=220&ym=9800&ytm=10000&kind=21&type=1&funid=q06052&cycle=4&outmode=0&compmode=0&outkind=11&fldspc=0,3,7,3,14,3,21,3,&rdm=tuKteppq>

內政部兒童局(2011)。社區保母系統推動概況表。網址:

[http://www.cbi.gov.tw/CBI\\_2/internet/child/index.aspx](http://www.cbi.gov.tw/CBI_2/internet/child/index.aspx)

內政部兒童局(2012)。公私協力平價托嬰中心及托育資源中心-公私協力托嬰中心。網址:

[http://www.cbi.gov.tw/CBI\\_2/internet/child/index.aspx](http://www.cbi.gov.tw/CBI_2/internet/child/index.aspx)

行政院主計處 (2011)。2011 年婦女婚育與就業調查。網址:

<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=28915&ctNode=3303&mp=1>

## 國科會補助專題研究計畫出席國際學術會議心得報告

計畫編號	NSC100-2629-S-194-001-		
計畫名稱	健康政策的性別影響評估與方案落實-照顧學齡前兒童者的身心健康政策之性別影響評估與落實		
出國人員姓名	王舒芸	服務機構及職稱	國立中正大學社會福利學系 助理教授
會議時間	100年11月03日至 100年11月05日	會議地點	美國
發表題目	Competing Policy Goals and Strategies and De-Familialism: Socialization or Marketization of Pre-School Child Care Policy in Taiwan.		

### 一、參加會議經過與心得

本會議為「33<sup>RD</sup> Annual Fall Research Conference for APPAM」，APPAM在美國的政治以及公共行政、社會政策學界是最重要的年會與學術組織之一，每隔兩年固定在DC召開秋季年會。共有來自世界各國在公共行政與社會政策長期耕耘的社會福利學者、社會學者與政治學者齊聚一堂。本人之論文在Nov. 5, 2011「Who is Responsible for Child Care: International Perspective」的場次發表，本場次以托育/兒童照顧為主軸，本文則從台灣近期台灣兒童照顧政策的發展論述為主軸。同場論文還有Fuhua Zhai, Jane Waldfogel, & Heanne Brooks-Gunn 從美國南方五州的兒童照顧方案來檢視其成效的「Can high quality childcare programs boost school readiness in the South: Evidence from a Birth Cohort study in Five states」。評論人來自夏威夷大學的Jing Guo 則給予研究者非常深入的建議與交流，本人收穫甚多。

DC 向來是美國公共政策制定的大本營，因此APPAM每隔年秋天在DC所舉辦的年會，總是匯集全美在公共政策、社會政策、社會福利的頂尖研究學者、全美各個對政策相當具有影響力的非營利智庫，在此重要研討會中發表研究成果，內容包含健康政策、高風險族群、教育政策、政府治理、重分配等等，三天非常緊湊的議程安排，同一時段有將近17場次的sessions 以及roundtable同時進行，與會者均上千人以上。也有非常多相關系所均在這重要會議延攬與interview新進老師，全美各個相關系所也會在這個會議當中安排Student/Senior Scholar Networking Receptions，或者校友會；同時也頒發當年公共行政與社會政策表現優異的博士論文獎以及最佳研究學者等重要獎項。因此研究者在此研討會上發表也有機會與來自全美關心兒童照顧議題者交換全美各州不同的政策方案以及政策效果，對於台灣經驗的反思有重要的影響。

## 二、發表論文摘要

East Asia nations' fertility rates nosedived to levels well below population replacement after 1980 while other OECD countries began to recover; this turnaround story has gained growing attention. An increase in female labor force participation as well as dramatic declining fertility rate simultaneous occurred, and thus posed challenges on the arrangement of childcare among family, market, and the government in most East Asian countries in general, and specifically for Taiwan, as the fertility rate of 2009 is even lower than 1.03.

It is argued that more mothers going to work would jeopardize fertility, and vice versa. Thus, child-bearing become valuable economic resources for government, however, it becomes tough choice for individual family. The other side argues that the critical point is the incapability for working parents to balance work and care needs. Namely, the childcare policies make the difference. For this reason, scholars have started to debating concepts and strategies of de-familialism—how to lessen individuals' welfare dependence on kinship, and to detach women from caring obligations. However, few studies have systematically analyzed the changing division of caring responsibility for young children between public, private, family and NGO spheres.

This paper thus has two aims: First, what is the policy discourses and debates regarding the ideal role of state should play in terms of governing, funding, and provision? Whether there should be shifting boundaries of childcare provision between current public and private arrangement? Second, how the boundaries between various care providers have been shifted? Or what kinds of role government actually play in this paradigm shifting process? What kinds of strategies government actually or intends to implement in order to creating a conducive environment for childbearing?

This paper addresses the issue by using two methods: one is content analysis of governmental documents, policy discourse, and newspaper. Second one is depth interviews with leaders of social groups who advocate for state-NGO partnership, parents, and related governmental officials.

The government of Taiwan aims to address the issue since 1990s, however, which policy paradigm government should choose are under heated debate. Current reality is that more than 70% of out-of-home childcare services are provided by private market, and paid exclusively by parents, thus, the role of government is limited to moderately regulator and provides limited amount of financial support via educational vouchers. There are currently three policy discourses competing: first one is moderately regulated private market route; second one is family-based, migrant worker route; the third one is public-NGO partnership route. Each route has its own ideology and expectation about what is good childcare; and what should be the role of government, especially the differences in terms of ideology of regulating governance.



# 國科會補助計畫衍生研發成果推廣資料表

日期:2012/12/03

國科會補助計畫	計畫名稱: 照顧學齡前兒童者的身心健康政策之性別影響評估與落實
	計畫主持人: 王舒芸
	計畫編號: 100-2629-S-194-001- 學門領域: 性別與科技研究
無研發成果推廣資料	

100 年度專題研究計畫研究成果彙整表

計畫主持人：王舒芸		計畫編號：100-2629-S-194-001-				計畫名稱：健康政策的性別影響評估與方案落實--照顧學齡前兒童者的身心健康政策之性別影響評估與落實	
成果項目		量化			單位	備註（質化說明：如數個計畫共同成果、成果列為該期刊之封面故事...等）	
		實際已達成數（被接受或已發表）	預期總達成數（含實際已達成數）	本計畫實際貢獻百分比			
國內	論文著作	期刊論文	0	1	100%	篇	
		研究報告/技術報告	0	0	100%		
		研討會論文	1	0	100%		
		專書	0	0	100%		
	專利	申請中件數	0	0	100%	件	
		已獲得件數	0	0	100%		
	技術移轉	件數	0	0	100%	件	
		權利金	0	0	100%	千元	
	參與計畫人力（本國籍）	碩士生	2	0	100%	人次	
		博士生	0	0	100%		
博士後研究員		0	0	100%			
專任助理		0	0	100%			
國外	論文著作	期刊論文	0	0	100%	篇	
		研究報告/技術報告	0	0	100%		
		研討會論文	0	2	100%		
		專書	0	0	100%		章/本
	專利	申請中件數	0	0	100%	件	
		已獲得件數	0	0	100%		
	技術移轉	件數	0	0	100%	件	
		權利金	0	0	100%	千元	
	參與計畫人力（外國籍）	碩士生	0	0	100%	人次	
		博士生	0	0	100%		
博士後研究員		0	0	100%			
專任助理		0	0	100%			

<p>其他成果 (無法以量化表達之成果如辦理學術活動、獲得獎項、重要國際合作、研究成果國際影響力及其他協助產業技術發展之具體效益事項等，請以文字敘述填列。)</p>	<p>無</p>
--	----------

	成果項目	量化	名稱或內容性質簡述
科 教 處 計 畫 加 填 項 目	測驗工具(含質性與量性)	0	
	課程/模組	0	
	電腦及網路系統或工具	0	
	教材	0	
	舉辦之活動/競賽	0	
	研討會/工作坊	0	
	電子報、網站	0	
	計畫成果推廣之參與(閱聽)人數	100	

# 國科會補助專題研究計畫成果報告自評表

請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況、研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性）、是否適合在學術期刊發表或申請專利、主要發現或其他有關價值等，作一綜合評估。

1. 請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況作一綜合評估

達成目標

未達成目標（請說明，以 100 字為限）

實驗失敗

因故實驗中斷

其他原因

說明：

2. 研究成果在學術期刊發表或申請專利等情形：

論文： 已發表  未發表之文稿  撰寫中  無

專利： 已獲得  申請中  無

技轉： 已技轉  洽談中  無

其他：（以 100 字為限）

3. 請依學術成就、技術創新、社會影響等方面，評估研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性）（以 500 字為限）

本研究在這一年的學術貢獻在於：理解正式與非正式照顧的性別分配，包括承認與意識到多數照顧者為女性、照顧被視為是女性的工作、許多女性被迫擔負起照顧責任。其次，在政策強調社區照顧的趨勢下，忽略了對於女性的影響大於男性，而這個性別效益並未被好好討論。因此後續提供的政策應該認可、尊敬以及支持照顧者，鼓勵他們使用支持服務。非正式照顧責任在兩性之間的不均衡分配應該在政策架構中被看見，而且在服務輸送與預算分配上，應該被妥善納入考量。並在所有的實證分析、資源、倡導中納入考量。