

瑞典兒童照顧政策探討：社會民主主義模式福利國家

吳妙蓮

國立臺北教育大學幼兒與家庭教育學系碩士生

一、前言

隨著臺灣進入後工業社會，家庭結構日趨多元，雙薪家庭、單親家庭、同居家庭的增加使兒童照顧相關問題成為政府政策必須關注的議題。於國際社會政策經驗中，瑞典為最常被提及的福利國家典範，從 1930 年代開始，瑞典逐步打造舉世稱羨的福利國家（Welfare State），創造了「從搖籃到墳墓」全面性、普及性的福利體制。瑞典福利國家被學術界稱為「社會民主主義」模式（Social democracy），而社會民主主義模式最重要的精神與目標在於促進「平等」（包括機會與資源分配）且不虞匱乏的社會。這種致力於「平等」價值觀的實現，也反應在瑞典兒童照顧政策的制定。本文從社會民主主義模式的義理背景探討瑞典的兒童照顧政策，進而對臺灣的兒童照顧政策提出建議。

二、社會民主主義模式與瑞典兒童照顧政策

（一）社會民主主義模式

二次世界大戰後，瑞典的社會福利政策建立了一套全面性且於體制上能兼顧普遍性與高水準的社會保障制度，包含年金保險、醫療保險、失業保險、殘疾人士保險、家庭補貼、住房補貼和社會救濟制度。由於兼顧了「普遍性」與「高水準」，瑞典的社會保障制度被公認為世界上最為完善的（顧俊禮，2002）。

瑞典福利國家體制的意識形態來自於社會民主主義思想，因此也被稱作社會民主主義模式福利國家。社會民主模式秉持普遍主義的精神與去商品化的社會權（陳嘉霖，2006）。

社會民主模式所實行的政策原則，最重要的是國家扮演角色，這些政策無論國有化、經濟計畫、財富重分配的各種稅制，以至於充分就業計畫、各項福利等設施，國家皆扮演著相當重要的角色（姚蘊慧，1999）。而社會民主主義所秉持的社會價值包含（Taylor, 2007）：

1. 重視社會共同體，認為個人生存與發展仰賴於社會共同體。
2. 團結：重視公民權與整體社會的和諧。
3. 平等：社會進步的力量來自於國家建立一個平均主義的系統並獲得控制權來解決社會問題。

4. 國家介入：對於國家介入社會政策的看法持正面態度，認為福利國家是減少不平等與促進各階級間團結一致的機制，而支持福利國家的要件是政府對社會需求做出回應。

瑞典福利國家基於社會民主主義的基本價值，其家庭政策以普及性為原則，普及式家庭政策讓所有公民皆享有福利，且平等的價值也使的瑞典政府在家庭政策上性別角色分工趨於平等，不論男性、女性在家庭或工作上的分工皆趨於相對性的平等分配。瑞典的「社會民主模式」一直以來都被認為是福利國家的典範，國家負責保障每位公民享有津貼與福利的權利，同時透過高稅收制度，國家得以有充分的財源提供人民與家庭所需的保障（黃曉薇，2009）。

（二）瑞典兒童照顧政策

瑞典社會民主模式福利國家在兒童照顧體系主要的目標為：提供兒童普及式的照顧服務、支持父母就業以及促進兩性平等（黃曉薇，2009）。瑞典的家庭政策基於普遍主義和個人主義的原則，一方面促進性別平等，另一方面服膺充分就業政策。其家庭政策包括三者：兒童及家庭津貼（child and family benefits）、托育中心（high quality day care system）及親職假（Parental leave）。

1. 兒童及家庭津貼：包含兒童津貼（child allowances）、住屋津貼（Housing allowance for households with children）、特別津貼（Maintenance support）、殘障子女特別津貼（Allowance for disabled and handicapped children）。
 - （1）兒童津貼給付對象是所有育有兒童的家庭（通常是給母親），不需經過資產調查程序。符合給付的兒童必須是居住於瑞典的國民，且父母或兒童其中一方設籍居住在瑞典達六個月以上者。現行的兒童津貼是給付給育有 16 歲以下兒童的家庭，每名兒童每個月可獲得 1,050 元瑞典幣。另外，對於育有兩名兒童以上的家庭還有額外的補助，第二名子女每月可額外多得 100 元瑞幣、第三名子女 354 元瑞幣、第四名子女 860 元瑞幣以及第五名子女以上者 1,050 元瑞幣（黃曉薇，2009）。
 - （2）住宅津貼：1990 年代中期開始施行住宅津貼，因當時的經濟不景氣，許多家庭的所得突然短少，政府於是推行住宅的補貼政策。住宅津貼普遍上主要在提供單親家庭的租屋成本，使低收入家庭能有較舒適的生活空間（Björnberg & Dahlgren, 2008）。
 - （3）特別津貼：特別津貼是發放給離婚後負責扶養小孩的雙親一方，每人每月 1,173 瑞幣。但須負責贍養費的一方必須再付給政府一定比例的金額。其數額依須付一方的所得和子女數而定，扶養者的所得則沒有影響（林佳慧，2001）。

- (4) 殘障子女特別津貼：此特別津貼是使育有殘障子女的雙親得以照料他們的子女。津貼金額按基數（base amount）而有不同，基數是根據消費水準而定，並不斷調整（林佳慧，2001）。
2. 托育中心（child day care）：瑞典托育機構又分為學前學園（pre-school）、學前班（pre-school class）、開放學前學園（open preschools），以下就瑞典兒童照顧服務類型加以說明（常欣怡，2003；黃曉薇，2009）：
- (1) 全日制的托兒所（day care center）：收托一至六歲兒童，其父母因外出工作或仍在學而提供的托育照顧，採全天候開放及提供高品質照顧和教育的服務，於瑞典此托育措施類型所收托兒童數量最多。
- (2) 學前學園：所有 4-5 歲的兒童皆可送進免費的學前學園一天 3 小時，父母可在小孩進入學前學園剛開始幾天請領臨時親職假（temporary parental leave），陪伴小孩適應學校生活。托育的時間為全日制，而且開放時間可以配合家長的工作時間作調整。此機構是瑞典兒童照顧的核心單位，大多由地方政府或非營利組織設立，學費由政府負擔大部分而部分負擔由家長負擔。
- (3) 學前班：學前班是由地方政府收托 6 歲兒童，提供半日制的托育服務，課程由學校義務教育的課程向下延伸設計，便於日後能銜接義務教育課程，費用由政府負擔。雖然學年班是免費且非強制性的，但是幾乎所有的 6 歲兒童都會進入學前班就讀。
- (4) 開放學前學園：開放學前學園不限年齡也不需要註冊，主要提供教育性和社會性的活動，讓保母和母親隨時帶小孩來參加。這類學校多數不收費，由公共經費支應。除了提供托育場所之外，也提供育兒諮商、產婦護理、社會服務等，功能類似家庭資源中心。
- (5) 家庭式托兒所：家庭式托兒所主要收托 1-12 歲兒童，是政府採用合格保母，提供照顧給父母在工作、失業或唸書的幼齡兒童。這種形式的兒童照顧在偏遠、鄉村地區比較多，使得住離學校較遠的兒童也能就近取得照顧資源。
3. 親職假：瑞典是第一個立法保障親職假的國家，瑞典也是首先制度化使父親照顧幼齡子女權利的國家。瑞典的親職假大致可分為無給薪的親職假、有給薪的親職津貼與臨時親職津貼（tillfälliga Föräldrapenning），以下分別說明（唐文慧、楊佳羚，2006）：
- (1) 無給薪的親職假：在小孩滿 8 歲之前，父母都有權申請親職假，除了 480 天的親職津貼之外，其餘的假期就沒有薪資補償。
- (2) 有給薪的親職津貼：親職津貼共給付 480 天，津貼領取的前 390 天是依

照所得為計算基準，可達 80% 的所得替代水準，假期的最後 3 個月是依照均一費率的津貼（*garantinivå*）計算，津貼可請領至子女滿 8 歲為止。480 天的親職津貼請領方式分為三種，第一種是依據收入等級請領；第二種簡稱為基本水平，收入在基本水平者，一天固定瑞典克朗 225 元；第三種方式簡稱最低水平，可持續請領 90 天，依法令實施日起算 2006 年 7 月 1 日出生前的孩子每天瑞典克朗 60 元，2006 年 7 月 1 日當日或之後出生的孩子每天瑞典克朗 180（吳孟蓉，2014）。

- (3) 臨時親職津貼：瑞典家庭父母每年至多能申請 120 天的臨時親職津貼，以利父母照顧子女、帶小孩接種預防注射、應付保母生病，並可領取先前薪資的 80%。另外，瑞典特別在臨時親職津貼中設計 10 天「父職假」，在新生兒自醫院返家後 60 天內都可以申請。

三、結論：瑞典兒童照顧政策對臺灣的啟示

雖然瑞典與臺灣的政策條件、社會文化均有巨大的差異，但於我國面臨少子化、青年低薪就業及工時過長的困境下，瑞典的兒童教育政策應可提供台灣相關政策研擬的啟示。

在瑞典兒童照顧政策發展中，社會大眾及政府普遍的價值觀認為照顧兒童是全社會共同責任。綜觀瑞典兒童照顧政策的特色，包括提供普及且平等原則的兒童照顧服務及兒童津貼，不論父母的職業階級為何，大多的兒童照顧福利服務不須經過資產調查，兒童皆有權利獲得政府的福利措施。瑞典兒童照顧政策為促進父母親公平分擔兒童照顧責任，亦納入單親職業家庭的支持，且所有的兒童照顧服務，皆由國家為最主要之提供者，上述瑞典相關兒童照顧政策皆符合社會民主主義模式之社會價值。

借鏡瑞典與臺灣最大的差異於「兒童照顧責任之價值觀」不同。對於兒童照顧責任的認知，影響了政府的角色定位及公共資源分配。瑞典社會普遍視照顧兒童為國家及全體社會責任，因此兒童照顧主要由公共資源支應。而臺灣則是將兒童照顧視為私領域，主要由自由市場及家庭來承擔，如此一來便造成家庭沉重負擔，尤其中低收入的家庭面對高度私有化的兒童照顧環境，很難有足夠的能力購買到高品質的兒童照顧服務。

再者，為臺灣公共托育數量不足的問題。雖然衛福部於 2018 年 8 月開始針對 0 至 2 歲嬰幼兒家庭推行「托育準公共化政策」，但是監察院仍指出托育準公共化政策未解決托育量不足、資源分配不均等問題。瑞典政府為了滿足不同家庭對於托育的需求，設計多元化的托育服務，如全日制、半日制及家庭式托兒所等，且不限年齡也不須註冊，家長隨時可以帶小孩參加的開放學前學園。瑞典政府之

所以能夠設置各項不同功能的公共托育，最主要關鍵仍於政府能夠挹注充分的公共托育預算。因此，臺灣若要提高公共托育的乘載量，則須先回到公共資源分配的問題，使國家及整體社會重視兒童照顧之公共責任。在社會高度分工的現代工業社會中，臺灣社會及政府或許應重新思考兒童照顧的責任歸屬，從傳統家庭、母職等私領域，部分轉移到政府、社會等公領域，以集體力量進行公共資源分配，才能讓臺灣的兒童皆可獲得普及且高品質的照顧服務。

參考文獻

- 吳孟蓉（2014）。瑞典、法國、英國親職假制度及其效應之比較研究（未出版之碩士論文）。國立東華大學社會學系，花蓮縣。
- 林佳慧（2001）。美國、德國與瑞典的親職假政策研究：從福利國家制度面來探討（未出版之碩士論文）。國立臺灣大學政治學研究所，臺北市。
- 林儀輝（1998）。家庭政策之支持育兒婦女就業制度之探討-兼論臺灣相關制度之改革。社區發展季刊，84，95-111。
- 姚蘊慧（1999）。民主社會主義與福利資本主義之緣起與實踐—意識形態與國家發展觀點之分析。國立政治大學中山人文社會科學研究所博士論文，台北市。
- 唐文慧、楊佳羚（2006）。瑞典育嬰休假制度之研究：共同照顧的價值。政大勞動學報，19，75-117。
- 常欣怡（2003）。瑞典兒童照顧制度對台灣相關政策之啟示。社區發展季刊，101，463-474。
- 陳嘉霖（2006）。民主社會主義與第三部門（未出版之碩士論文）。中國文化大學中山學術研究所，臺北市。
- 黃曉薇（2009）。後工業社會下的親職照顧策略：比較瑞典、德國與西班牙的兒童照顧體系（未出版之碩士論文）。國立中正大學社會福利研究所，嘉義縣。
- Björnberg, U. (2002). "Ideology and choice between work and care" Swedish family policy for working parents, *Critical Social Policy*, 22(1), 33-52.
- Taylor, Gary. (2007). *Ideology and Welfare*. N.Y.: Palgrave MacMillan.