

東海大學行政管理暨政策學系
第三部門碩士在職專班論文

指導教授：呂炳寬博士

地方政府托育服務政策之公私協力關係
—以苗栗縣社區保母系統為例

研究生：吳碧娟

中華民國一〇二年六月

謝辭

『東海』我的母校，自大學畢業離開學校已 20 年了，進入職場雖工作繁忙，但進修重拾書本的念頭始終在腦海中盤旋，在偶然的機緣下，我又再度回到漂亮的母校進修碩士學位，首先面對的最大難題便是「開車上高速公路」，看似簡單的問題，對我而言卻是一大挑戰，在先生的鼓勵及引導下，不知不覺的「開車上高速公路」往返台中與苗栗，二年的時間就這樣過去了。

自從進入東海大學就讀碩士專班後深感學海無涯，兢兢業業的參與課業修習與論文寫作，首先要感謝的是在我論文寫作期間，給予我指導最多的恩師---呂炳寬老師，老師對於研究的嚴謹與認真，常給予學生論文不同的思考方向，而老師的包容與細心指導，更是引導著學生能夠按照進度完成論文的寫作；蔡偉銑老師孜孜不倦的教誨，讓我在研究主題的確定，研究方向及研究架構的構思形成，提供諸多寶貴意見；林淑馨老師對於非營利組織精闢的研究與見解，更是讓我對於非營利組織有了初步的認識。此外，還要感謝兩位口試老師，魯俊孟老師與徐正戎老師，兩位老師在百忙之中抽空審閱我的論文，在口試的時候給了我許多的意見與建議，讓我的論文更臻完善。還有柯義龍老師、汪志中老師、邱瑞忠老師、馮永猷老師，感謝你們在課堂上認真的教導，讓學生在撰寫論文的過程中，能有不同的思維。

還要感謝所有的受訪者，願意撥冗時間接受我的訪談，提供許多資料與訊息，讓學生能順利的完成論文的寫作。接著，我要感謝在碩士專班這兩年當中，我的好朋友麗宜、忠仁及崇霞姐姐，當你們獲知我在上課期間是開車往返台中與苗栗，在下課時，你們總是叮嚀我開車要小心，注意安全，謝謝你們的貼心；對於在課堂上我不了解的部分，也要感謝你們不厭其煩的指導我，給我鼓勵與打氣；尤其是忠仁，我更要感謝你在諸多方面給我的建議與加油，讓我更加有信心的完成論文寫作，而我們也終於達成目標「兩年畢業」。

最後，我最、最、最要感謝的人是我親愛的老公，當假日或是晚上我要上課時，我們家兩個可愛又頑皮的小寶貝，不論是課業、洗澡或是吃飯…，都是你在照顧，但你從不說辛苦，甚至還要擔心我開車的安全，謝謝你的支持與貼心，讓我能無後顧之憂的順利取得學位。還有我親愛的爸爸、媽媽、姐姐、弟弟、妹妹及其他的親朋好友，謝謝你們總是在背後默默的支持我、鼓勵我，有了你們的加油打氣，我才更有動力的在兩年內完成學業。又完成了人生另一個階段的功課，收穫滿溢，讓我更有自信的步入人生中的下一個旅程。

吳碧娟 謹誌

102 年 6 月

摘 要

從家庭照顧或從社會觀點的角度來看，雙薪家庭已是一個不可避免的社會趨勢，也是未來社會政策發展重點，故托育需求產生的原因，主要是來自於社會變遷。且因應我國目前少子化現象日益嚴重，為了建構更完整的兒童照顧策略，政府應扮演更積極的角色，提供各種支持性的政策與策略，協助家庭在照顧子女上強化其權能，因此，希望藉由相關的托育服務提供來改善此種現象的發生，並由政府結合民間非營利組織力量，透過公私協力的模式來提供此項服務，希望藉由國家介入托育政策的制定，讓兒童照顧得以進階到「公共問題」的領域。且將子女照顧公共化、社會化、社區化，實為解決少子化問題重要的一環，亦為內政部所推行的「社區保母系統」政策中重要的內涵。

而地方政府透過何種公私協力的模式進行托育服務的提供，以建置高品質、可靠、近便、平價的普及托育服務，在其實務的推動上將會是一大挑戰。本研究以「苗栗縣社區保母系統」之托育服務為例，討論政府與民間非營利組織透過何種公私協力的模式提供托育服務措施，達到其福利輸送的最大效益化；並瞭解苗栗縣政府和社區保母系統間公私協力合作關係的建立。透過質化研究來探討苗栗縣政府和社區保母系統經費提供與支用核銷模式、服務輸送管道、監督輔導機制及合作模式等四個研究架構。

本研究發現：一、苗栗縣政府為經費提供者，社區保母系統不用自籌經費，政府會依據系統上年度輔導或評鑑成績視為核撥經費多寡的依據，兩個社區保母系統間經費支用核銷模式亦不盡相同，而苗栗縣政府與社區保母系統間對於經費支用與核銷亦無法達成共識；二、苗栗縣政府對於社區保母系統服務輸送管道並沒有建立評選機制，是透過專案委託的方式；三、苗栗縣政府對於社區保母系統而言是監督者、輔導者與管理者，彼此雙方建立良好的溝通管道，而社區保母系統以苗栗縣政府的意見或想法為主，社區保母系統評鑑或輔導成績不佳時，苗栗縣政府擬定退場機制；四、苗栗縣政府以專案委託的合作模式，委由非營利組織進行「社區保母系統」托育服務方案的提供。

根據研究發現，分別在實務面與理論面提出建議，在實務面的建議：一、苗栗縣政府和社區保母系統應建立完整且一致的經費支用與核銷制度；二、苗栗縣政府對於社區保母系統應建立完善的獎勵制度並落實執行；三、苗栗縣政府應加強公私協力關係的建立並鼓勵非營利組織參與公眾事務。在理論面的建議：一、苗栗縣政府應加強公私協力關係的監督輔導機制；二、苗栗縣政府對於非營利組織獲取政府資源應建立正常管道。

關鍵字：地方政府、托育服務、公私協力、社區保母系統、監督輔導

目 錄

第一章	緒論	01
第一節	研究背景與動機	01
第二節	研究目的	05
第三節	研究問題	06
第四節	文獻檢閱	07
第五節	研究流程	24
第二章	理論基礎	25
第一節	我國托育服務的內涵	25
第二節	公私協力理論探討	48
第三節	運用公私協力推動托育服務福利政策的必要性	58
第三章	研究方法與設計	61
第一節	研究架構	61
第二節	研究方法	62
第三節	研究對象	65
第四節	研究限制	67
第四章	實證分析	69
第一節	地方政府和社區保母系統經費提供與支用核銷模式	70
第二節	地方政府和社區保母系統服務輸送管道	79
第三節	地方政府和社區保母系統監督輔導機制	84
第四節	地方政府和社區保母系統合作模式	91
第五章	研究發現與建議	95
第一節	研究發現	95
第二節	研究建議	104
第三節	後續研究建議	107
參考文獻		108
壹、中文部份		108
貳、英文部份		113
附錄一 訪談大綱		114
附錄二 訪談逐字稿 (A1)		116
附錄三 訪談逐字稿 (A2)		118
附錄四 訪談逐字稿 (B1)		123
附錄五 訪談逐字稿 (C1)		126
附錄六 建構友善托育環境～保母托育管理與托育費用補助實施計劃		132

表目錄

表 1-1 2007 年至 2011 年出生數及粗出生率	02
表 1-2 托育服務相關文獻整理	11
表 1-3 公私協力相關文獻整理	19
表 2-1 五項社區照顧福利服務促進婦女就業方案一覽表	32
表 2-2 我國社區保母系統作業規範沿革說明表	37
表 2-3 2001 年至 2012 年全國社區保母系統的數量及系統經費補助概況	42
表 2-4 2005 年至 2011 年全國社區保母系統評鑑與輔導概況	44
表 2-5 政府部門與非營利組織的服務提供原則、方式與特質比較	53
表 2-6 政府與非營利組織關係之模式	54
表 3-1 訪談提綱轉換表	64
表 3-2 苗栗縣承辦社區保母系統之非營利組織一覽表	65
表 3-3 研究訪談對象一覽表	66
表 4-1 社區保母系統管理費用補助項目及基準	74
表 5-1 苗栗縣政府和社區保母系統公私協力關係觀點比較	102
表 5-2 苗栗縣 2007 年至 2012 年粗出生率	103

圖目錄

圖 1-1 研究流程圖	24
圖 2-1 非營利照顧福利服務體系及營利照顧服務機構二元分立制度架構	31
圖 2-2 社區保母系統服務模式架構圖	43
圖 2-3 福利服務的直線輸送體系	58
圖 2-4 福利服務的三角輸送體系	59
圖 3-1 研究架構圖	61
圖 4-1 苗栗縣政府與社區保母系統合作模式建構圖	92

第一章 緒論

近年來，我國由高出生率與高死亡率，轉為低出生率與低死亡率的轉型，使得人口結構產生重大變化，為了根本解決低生育率問題，除了提供完善社福措施，打造有利民眾生育、養育、教育的友善環境之外，是否可提供其他相關的補助措施來增強民眾生育意願的誘因呢？近來，基於資源整合與技術互補等理由，結合公私部門的理念逐漸受到重視。而公私協力關係的建立，主要目的在於降低生產成本、強化服務網絡、提高國家競爭力，並藉此活絡社會生命力，讓公私部門雙方共同承擔經營公共事務的責任，以使人民的需求及福祉能得到最大滿足與保障。因此，兒童社會福利托育服務方案的提供如何透過公私協力的方式進行頗值得探究。

第一節 研究背景與動機

因生育率低而產生的少子化現象，已成為許多國家的重要課題。近年來，我國由高出生率與高死亡率，轉為低出生率與低死亡率的轉型，使得人口結構產生重大變化，「高齡化」與「少子女化」是台灣必需嚴肅面對的重要課題。為了緩解少子女化問題，內政部表示落實幼托整合；健全 2 歲至入國民小學前幼兒教保服務體系，提供平價、安全且優質的教保環境；落實 5 歲幼兒免學費教育計畫；逐步延伸提供 2 歲至 4 歲幼兒學前教保補助；以及未來十年達到平均每年出生嬰兒數 18 萬人的目標。¹根據內政部資料顯示，繼 2008 年嬰兒出生數 19 萬 6486 人，首度低於 20 萬人之後，截至 2011 年，台灣新生兒出生人數為 19 萬 8348 人，而粗出生率在 2008 年是 8.54%，2011 年時則為 8.55%（如表 1-1）。由上述資料可知，不想結婚、養不起、不想生的民眾越來越多，要對症下藥，根本解決低生育率問題，除了提供完善社福措施，改善經濟、教育、治安等層面，打造有利民眾生育、養育、教育的友善環境之外，是否可提供其他相關的補助措施來增強民眾生育意願的誘因呢？

¹內政部新聞發布「黃金十年是國家社會未來發展的願景擘畫，既是政府政策，也代表總統對人民的承諾」

（http://www.moi.gov.tw/chi/chi_latest_news/news_detail.aspx?type_code=02&sn=5585；

檢閱日期：2012 年 11 月 11 日）

表 1-1 2007 至 2011 年出生數及粗出生率

年份	出生數 (人)	粗出生率 (‰)
2007	203711	8.89
2008	196486	8.54
2009	192133	8.33
2010	166473	7.19
2011	198348	8.55

資料來源：內政部戶政司歷年人口統計資料（2012）。
 (http://www.ris.gov.tw/zh_TW/346；檢閱日期：2012年11月11日)

綜觀至今，我國的兒童照顧政策仍屬於福利多元主義的供給，包括公部門（政府）、私部門（營利業者、企業）、自願部門（非營利組織）及非正式部門（家庭成員）共同擔負福利服務所提供之角色（郭靜晃、吳幸玲，2000）。目前政府有多項兒童福利照顧措施，包括有生育津貼、托育津貼、育嬰留職保育津貼、學前各項教育計畫津貼、醫療津貼等。有學者指出，自兒童福利法的修定歷程中發現，國家立法的精神認為托育服務是社會福利的一環，為回應家庭功能變化所產生之社會需求，而發展出的福利輸送體系，需要政府的規畫與監督。然而，兒童福利法條中並非針對托育制度訂出國家對於兒童應盡之責任，相關行政單位由於本身的人力與預算資源無法回應社會需求，日後的一些托育變革，例如：1994年，台北市政府發展出公設民營的托育供應模式，及2002年通過兩性工作平等法，推動企業托育模式等，因屬「地方行政措施」，常受地方財政狀況影響，無法編列穩定及常態性的預算，更加突顯出國家為殘補式的福利制度（王淑英、孫嫚薇，2003；馮燕，2009）。近來，基於資源整合與技術互補等理由，結合公私部門的理念逐漸受到重視。而公私協力關係的建立，主要目的在於降低生產成本、強化服務網絡、提高國家競爭力，並藉此活絡社會生命力，讓公私部門雙方共同承擔經營公共事務的責任，以使人民的需求及福祉能得到最大滿足與保障。因此，兒童社會福利托育服務方案的提供如何透過公私協力的方式進行頗值得探究。

我國政府業務委託民間辦理的推動，起源於民國82年行政院訂頒「行政革新方案」，由行政院人事行政局負責規劃推動。一直到民國87年行政院審議通過「政府再造綱領」，將研訂委託民間參與公共事務相關法令的業務，交由行政院經濟建設委員會賡續推動；然為期善用民間資源與活力，提升公共服務效率及品質，活化公務人力運用，並降低政府財政負擔，行政院人事行政局前於89年9月14日簽報該局為主辦單位，負責該項政策的規劃及執行工作。（范祥偉，2002：54）。我國非營利組織除了少數擁有充足基金收益的機構之外，大部分的機構本身都無自主的財源可以支持整個組織的運作，所以必須向政府、企業及社會大眾募款，機構因此要在許多競爭者中爭取資源。隨著政府部門民營化逐漸增加，大量採取

方案補助與契約式的購買服務，在政府補助方式改變的推波助瀾之下，非營利組織開始重視自身管理的健全化，加強工作人員的專業化，以朝自給自足的目標邁進（陳政智，2009：181）。公私部門關係的改變，由陌生到競爭合作，甚至於政府主動尋求私部門的協力參與，在在都象徵著公部門不再只是強調公平性原則，也開始注重公共服務的水準與民眾之滿意度（吳英明，1996：15）。所以，公私協力所代表之意涵，早已經超越了單純的公部門與私部門共同從事某項事務的概念，還象徵著新的社會經營價值觀之建立（林淑馨，2011：24）。

由於我國目前正面臨少子女化現象，基於國家與社會應分擔家庭照顧嬰幼兒之責任，避免家庭因「難以兼顧就業及育兒」、「擔憂外人托育品質」或「托育服務不普及」為理由，而無能力或意願生養小孩（趙秀珠，2012：1）。基於兒童是公共財之觀念，政府提供生育、養育、托育獎勵措施，以協助人民兼顧就業與育兒，提升現有生活與托教品質，並期提高國人生育意願。政府的托育服務提供方式有公辦民營，委託外包給民間機構承辦；政府自辦公立托兒所；及目前正大力推動的社區保母系統（張瓊玲，2008：12）。因此，內政部於2008年4月1日起推出「建構友善托育環境－居家托育管理與托育費用補助實施計畫」²，是一個結合就業與托育的工作福利制度，國家提供平價、優質而近便的居家托育服務，支持家庭托育，不僅發放托育費，也建立保母管理制度，對工作媽媽而言具有正面鼓勵效果，有助於提升低迷的的生育率。

依據「建構友善托育環境－居家托育管理與托育費用補助實施計畫」及「居家托育管理實施原則」³，明定內政部兒童局係策劃單位，各地方政府為主辦單位，社區保母系統為承辦單位，其設置係由各地方政府規劃輔導績優之法人團體、法人機構、設有幼兒保育、社會工作相關科系所之學校承辦，以督導管理轄內保母人員之收托情形。而此一托育補助計畫之實施，苗栗縣南區社區保母系統委由「財團法人生命之愛文教基金會」辦理，⁴北區社區保母系統委由「亞太創意技術學院」辦理，⁵希望藉由政府結合民間非營利組織力量，整合社區資源，達成培訓保母專業育兒知能，期使幼兒獲得妥善之照顧，以協助家長解決托兒之問題。綜上所述可知，福利服務是以全民為對象，為因應社會大眾對兒童福利需求，政府提供的相關補助服務措施，不論是透過政府部門與非營利組織協力合作或是透過政府部

²建構友善托育環境－居家托育管理與托育費用補助實施計畫

（http://www.cbi.gov.tw/CBI_2/internet/main/index.aspx；檢閱日期：2012年11月11日）

³居家托育管理實施原則

（http://www.cbi.gov.tw/CBI_2/internet/main/index.aspx；檢閱日期：2012年11月11日）

⁴財團法人生命之愛文教基金會

（http://www.mllove.org.tw/Service.asp?SP_ID=6&type=1；檢閱日期：2012年11月11日）

⁵亞太創意技術學院

（<http://www.apic.edu.tw/onweb.jsp?webno=3333331730>；檢閱日期：2012年11月11日）

門與民間協調合作，均在減輕家庭育兒托育費用，期望能鼓勵國人生育，減緩少子化趨勢之衝擊。

第二節 研究目的

今天的臺灣社會中，無論是「增加生育力」，或是「提高婦女勞動力」，研究發現都指出托育問題是一個重要的決定因素(邱貴玲，2003)。托育是兒童福利中，設計以補充家庭內照顧功能的不足，托育服務由兒童的父母委託，在一天中父母不在的時間，給與兒童適當安置與照顧的服務，從家庭照顧或從社會觀點的角度來看，雙薪家庭已是一個不可避免的社會趨勢，也是未來社會政策發展重點。如同馮燕於1997年研究報告中指出，托育需求的產生原因，主要來自社會的變遷，所以滿足托育需求的責任，也應由社會承擔，由政府執行。由此可見，地方政府若能和民間非營利組織建立良好的公私協力模式，較能達成此一使命。

由於政府逐漸將公私部門協力的概念運用在公共政策上，顧忠華(2000:183)在其論文中提到：「非營利組織是現代社會不可或缺的一個環節，未來不管是在台灣和世界各國中都將扮演越來越吃重的角色，這不僅僅因為非營利組織從事的是『公益』事業，更重要的意義還在於非營利組織為『公民社會』所累積的能量。因此，內政部於2008年4月1日起推出「建構友善托育環境－居家托育管理與托育費用補助計畫」，是一個結合就業與托育的工作福利制度，地方政府與非營利組織透過公私協力模式，成立「社區保母系統」，由社區保母系統中的保母提供托育服務；家長若透過社區保母系統中的保母擔任托育工作可申請托育補助，各地方政府要成立「保母托育制度管理委員會」，訂定提供托育服務之保母從業人員之各項收退費項目及標準、漲幅限制。但由於非營利組織有其本身的組織運作，在其各項物力，人力及財力的限制下，非營利組織如何配合地方政府的政策及規範，透過何種公私協力的模式進行托育服務的提供，以建置優質的托育服務，在其實務的推動上將會是一大挑戰。因此，本研究的研究目的如下：

- 一、瞭解苗栗縣政府對於托育服務措施「社區保母系統」的辦理情況。
- 二、探討承辦社區保母系統之非營利組織對於托育服務政策的執行現況，協助苗栗縣政府瞭解政策發展與問題；當托育服務政策執行績效不彰時，瞭解苗栗縣政府如何因應並提出改善解決之道。
- 三、瞭解苗栗縣政府與承辦社區保母系統之非營利組織透過何種公私協力模式合作。

第三節 研究問題

根據上述的研究背景與動機，本研究的研究目的主要為探討地方政府托育服務政策之公私協力關係—以苗栗縣社區保母系統為例，綜合以上，歸納出本研究之主要研究問題及細目研究問題如下：

壹、主要研究問題：

苗栗縣政府托育服務措施「社區保母系統」的公私協力狀況為何？

貳、細目研究問題：

一、苗栗縣政府對於提供托育服務措施「社區保母系統」之經費提供與支用核銷模式為何？

二、苗栗縣政府對於提供托育服務措施「社區保母系統」之服務輸送管道為何？

三、苗栗縣政府對於提供托育服務措施「社區保母系統」之其監督輔導機制為何？

四、苗栗縣政府和第三部門是透過何種合作方式來辦理「社區保母系統」。

第四節 文獻檢閱

有關公部門委託非營利組織辦理托育服務輸送的討論，主要分成二大類文獻，首先是聚焦於說明托育需求產生原因的研究，其次是探究公私協力的理論基礎、互動類型以及運用公私協力模式的必要性與價值。藉由以上二部份既有文獻的論述，本研究進而以「苗栗縣社區保母系統」之托育服務為例，討論是否可藉由政府與民間非營利組織透過公私協力的方式，達到其福利輸送的最大效益化，並瞭解此非營利組織的實際運作與相關議題。

壹、托育服務需求相關文獻

我國目前對於有關托育服務政策的研究眾多，研究者針對與本研究者較相關的幾篇文章進行探討。下列有馮燕(1997)、郭靜晃、吳幸玲(2001)、邱貴玲(2003)、王淑英、孫嫚薇(2003)、黃佩雯(2007)、黃婉芬(2009)、馮燕(2009)、王青萍(2009)、傅立葉及王兆慶(2011)、趙秀珠(2012)等十篇。

馮燕(1997)強調社會福利政策的制定，應立基於社會需求的本質與內容。以文獻分析為主。以托育政策的制定為例，實應探究家庭產生托育需求的原因及本質，並經過對各種可能策略的瞭解與比較後，再作政策的考量。亦認為目前家庭的托育需求，主要來自社會變遷的因素，需求的內容包括學齡前兒童的家庭式與機構式托育，學齡兒童課後輔導，臨時托育，延時托育以及特殊兒童托育機構等。因此托育服務實可形成一個服務輸送網絡系統，而托育服務亦應被視為家庭政策系統中的一環。在托育政策的前提考量中，應先釐清各級政府的管理角色，和托育服務體系的屬性定位，由本土經驗和美國的發展實況來看，從中央到地方，甚至到民間非營利組織作併給責任與財源的擴散，但政府(尤其是中央政府)保留規範及管理責任的方向，似乎較為恰當，並在托育服務政策上，應以達成「價格合理化」、「服務普遍化」、「設施均衡化」、和「品質專業化」的政策目標前提下，提出在消費面、供給面與系絡面應有的政策內涵。

郭靜晃、吳幸玲(2001)的資料蒐集主要是以文獻探討及專家學者圓桌論壇為主。指出臺灣社會隨著經濟自由化、社會多元化及政治民主化所帶動邁向福利國家的發展目標，政府及民間部門試著將兒童照顧的工作落實成為一種生活態度、價值共識及制度措施，引此，本文試著從變遷的角度切入探討當前的兒童照顧政策。近年來，根據數據資料顯示，台灣家庭已逐漸朝向「小家庭」模式型態發展，且人口也呈穩定減少，再加上已婚婦女勞動率也有逐年增加的趨勢，雖然已婚婦女就業率提增顯現婦女對家庭的經濟貢獻，但也顯現出婦女需要政府提供更周全且穩定的兒童照顧政策來支持他們因家庭與工作所帶來的角色壓力。我國現有的兒童照顧政策仍屬於福利多元主義的供給，包括政府部門、企業、非營利

組織及家庭成員共同擔負福利服務所提供之角色，依托育服務之受托率來看，我國之福利服務的提供較屬於私有化及分散化，亦即將公部門所提供直接服務之沉重負擔轉移到私有市場，以及中央政府職權的下放，例如預算、資源與分配的決策權，不只是從中央移到地方，再從地方政府將職權和資源繼續分散到小型社會團體，以達到社區化的可能。由此可知，為了建構更完整的兒童照顧策略，政府應扮演更積極的角色，提供各種支持性的政策與策略，協助家庭在照顧子女上強化其權能。

邱貴玲（2003）資料的搜集以文獻分析為主。認為從婦女個人、家庭生活或從社會觀點的角度來看，雙薪家庭已是一個不可免的社會趨勢，也是未來社會政策發展重點。然而，雙薪家庭在家庭和工作的雙重壓力下，首先面臨的就是兒童托育問題。而臺灣目前的托育政策仍屬家庭私事的領域，公立托育服務以家庭特殊需求如低收入戶或身心障礙者兒童者為優先，對廣大的家庭而言，仍是停留在自給自足，自求多福的階段，由於托育政策方向不明，所以無論在鼓勵生育或提高婦女就業，或解決社會老化問題上，都沒有確切的執行目標和方法。因此未來在臺灣托育服務政策的發展上，如何確立政策目標和方向，選擇管理機制和方法，將是托育服務政策成功與否的關鍵，也是所有家庭能否得到價格合理，品質優良的托育的重要基礎。

王淑英、孫嫚薇（2003）資料搜集以文獻分析為主。指出臺灣地區的家庭結構變遷會影響兒童的照顧，例如：家庭核心化、雙薪與單親家庭日漸增加，這些家庭結構的轉變影響臺灣兒童照顧相關政策。臺灣的托育需求為兒童福利需求之首，而托育方式的提供則因幼兒年紀，家庭會有不同的需求，而每個家庭對於托育的服務品質及托育費用的負擔較為重視。0-2 歲的幼兒家長較喜歡選擇家庭式保母，而家庭保母托育形式是中央及地方政府多年來積極鼓勵推動的托育服務，更期待從保母的培訓及證照的要求建立保母工作的專業品質。兒童局於 2008 年 8 月訂頒「社區保母支持系統實施計畫」開始建構社區保母體系的措施，希望在每一縣市建立社區保母支持系統，負責保母之培訓、媒合轉介、在職輔導與訓練及督導訪視等事項，提供近便性及促進社區發展，故社區照顧福利服務支持統是女性、照顧工作者以及家長的遠景，而臺灣托育服務的提供有福利多元化的取向，在整個社會變遷的制度下，希望藉由國家介入托育政策的制定，讓兒童照顧得以進階到「公共問題」的領域。

黃佩雯（2007）資料搜集以文獻分析法為主。指出臺灣社會近年來亦日漸受到少子化現象之挑戰，晚婚、離婚、不婚、不育等情形與日俱增，也逐漸形成一個社會問題，並且引起政府的高度重視。因此，本研究綜合日本托育政策之發展之特色，獲得對台灣托育政策發展之啟示與建議，例如：台灣托育服務類型宜更加多元化，政府應建立社會支援體系，努力倡導社區整體營造運動，積極宣傳少子

化時代托育服務之重要性。台灣托育機構之營運宜更加彈性，提供社區及父母多樣化的支援活動，並提昇托育服務之品質。

黃婉芬（2009）採取文件分析法與比較研究法，本研究以臺灣與日本的托育政策為探討主題，討論之內容，針對臺灣與日本托育法令、政策、多元機構、措施與家長實際需求之相關議題作分析由於。本研究亦著重托育政策的制定緣由與家長需求之探討，故在政策上的研究多著力於政策之目的性與需求性，將托育政策研究面向之焦點集中在托育或日間照顧政策。研究發現隨著全球面對少子化危機，各國採取的提升生育率政策，大多趨向以關注婦女實際需求、提供完善托育環境、落實兩性工作平等，及提供兼顧育兒與就業之友善環境等，作為政策規劃之重點。研究結果歸納如下：建立完善的幼托政策，推動幼托公共化，有效的管理保母，提升托育品質。建議建立周延的托育服務諮詢管道，尋找據點提供托育服務的地方，並建立托育機構督導管利系統，逐年增加兒童福利預算之編列。

王青萍（2009）以深度訪談、文獻分析與參與觀察法為研究方法。以台中市南區之六位系統保母為研究對象，瞭解國內系統保母對於社區保母系統目標與規範的瞭解程度、其托育品質的表現及社區保母系統小組活動對系統保母托育工作的影響。研究結果顯示：（一）系統保母對社區保母系統的相關規定感到認同，同時認為每年二十小時的進修課程，對他們在托育工作的服務品質上有正向的提升效果；（二）社區保母系統小組成員的互動與資訊的互通，也讓受訪者在托育工作上有加分作用；但督導的專業性與家訪所帶來的壓力，則讓受訪者較為困擾；（三）研究者以「家庭托育評量表」進行受訪者托育工作的觀察評分，發現受訪者托育品質雖未臻盡善盡美，仍有可改進之空間，但已表現出成熟令人滿意的現況；（四）受訪者自覺與幼兒互動品質的有所改善外，在與家長的溝通以及個人在行為與心理上轉變，均為受訪者所滿意。故推論參與社區保母系統，對托育服務工作者應有正向的助益。

馮燕（2009）藉由生態的觀點出發研究得知，政府為了加強家庭功能，降低家庭危機的產生，自1998年開始有了各項社會福利補助措施。托育服務具有社會福利屬性，為了回應家庭功能變化（大家庭→小家庭、少子化）所產生之社會需求，而發展出的服務輸送體系。研究發現指出，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。有鑑於托育服務對兒童和家庭日益重要，政府自1998年開始，提出各種以兒童為中心或以家庭為中心的相關政策。而社區保母支持系統便是其中一項，建議透過檢討並強化保母之輔導及監督機制，以確保社區中托育的品質。

傅立葉、王兆慶（2011）資料搜集以參與式觀察、文獻檔案分析為主。主張公共化的保母托育理念，透過行政部門體制內的民間婦運代表的倡議與協力規劃，落實成為國家的政策。此一政策是打造保母托育制度公共治理的基礎建設，以為未來進一步推動照顧公共化的進程鋪路。研究發現指出，該計畫發展過程中引發的種種爭議，以及執行上遭遇來自市場的反挫，反映了保母托育公共化的路途並不平順，未來的挑戰仍然艱鉅。

趙秀珠（2012）以文獻分析及訪談為研究方法。以中彰投承辦社區保母系統業務之非營利組織為研究對象，探討其與政府之間的關係。研究結論可由政策面、制度面及組織經營面來說明。一、政策面：（一）中央主管機關對地方政府執行保母托育管理之績效考核的重要性；（二）社區保母系統對評鑑及巡迴導輔之實質效益持肯定與認同；二、制度面：（一）地方政府於落實社區保母系統輔導、考核及退場機制等有其執行的困境；（二）地方政府對社區保母系統的資源之投入有待強化；（三）政府部門應善盡對社區保母系統的管理、督導及輔導的角色；（四）宜提高經費核撥與報結的效率；（五）政府部門應強化與社區保母系統間之夥伴關係；三、組織經營面：（一）非營利組織承辦社區保母系統業務與組織本身的宗旨與使命相輔相成；（二）承辦社區保母系統之非營利組織應客觀衡量本身能力與所能投入的人力、物力、財力資源（三）社區保母系統專業人力不穩定。

綜合以上學者論述，馮燕（1997）、郭靜晃及吳幸玲（2001）、邱貴玲（2003）、王淑英及孫嫚薇（2003）均認為隨著家庭結構、經濟組織及社會價值觀的改變，許多家庭功能逐漸被取代，女性亦開始投入就業市場，雙薪家庭在家庭和工作的雙重壓力下，首先面臨的就是兒童托育問題。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，根據學者馮燕（2009）的論點，認為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，包括機構式托育（幼稚園、托兒所）和家庭式托育（保母人員）。為滿足托育需求的責任，邱貴玲（2003）、王淑英及孫嫚薇（2003）、黃佩雯（2007）等均認為應由社會承擔，由政府執行，希望透過建立非營利照顧服務體系，促進公私融合，形成普及照顧福利服務的場域。學者黃婉芬（2009）、傅立葉及王兆慶（2011）亦張公共化的保母托育理念，透過行政部門的倡議與推動落實成為國家的政策，建立完善的幼托政策，推動幼托公共化，有效的管理保母，提升托育品質。而王青萍（2009）、趙秀珠（2012）的研究亦指出，「社區保母系統」方案採取「公私融合、社區自治」形式，不是由國家直接經營保母托育服務，而是由政府結合民間的非營利組織，建構公共管理的照顧服務；希望藉由推動證照保母加入社區保母系統，並由政府部門善盡對社區保母系統的管理、督導及輔導的角色，強化托育服務品質的提升。

表 1-2 托育服務相關文獻整理

研究者 / 年代	研究主題	研究概要	研究方法	研究範圍	研究發現與建議
馮燕(1997)	家庭需求與福利政策--制定托育政策的探究	托育政策的制定實施應探究家庭產生托育需求的原因及本質，再作政策的考量。	文獻分析	全國性、美國	在托育政策的前提考量中，應先釐清各級政府的管理角色，和托育服務體系的屬性定位，由本土經驗和美國的發展實況來看，從中央到地方，甚至到民間非營利組織作併給責任與財源的擴散，並在托育服務政策上，應以達成「價格合理化」、「服務普遍化」、「設施均衡化」、和「品質專業化」的政策目標前提下，提出在消費面、供給面與系絡面應有的政策內涵。
郭靜晃、吳幸玲(2001)	邁向廿一世紀兒童福利的遠景—以兒童為中心、家庭為本位，落實整體兒童照顧政策	在兒童托育與福利部份，提出整體兒童照顧可行性之建議。	文獻分析 專家論壇	全國性	為了建構更完整的兒童照顧策略，政府應扮演更積極的角色，提供各種支持性的政策與策略，協助家庭在照顧子女上強化其權能。例如：興辦兒童托育工作、提升托育服務的量與質…等。
邱貴玲(2003)	托育服務的國際觀：從丹麥經	希望從托育服務設計中，期待一個建立	文獻分析	丹麥、我國	托育需求的產生原因，主要來自社會的變遷，所以滿足托育需求的責任，也應由

	驗談起	我國未來 托育服務 的遠景。			社會承擔，由政府執行。未來在臺灣托育服務政策的發展上，如何確立政策目標和方向，選擇管理機制和方法，將是托育服務政策成功與否的關鍵，也是所有家庭能否得到價格合理，品質優良的托育的重要基礎。
王淑英、孫嫚薇(2003)	托育照顧 政策中的 國家角色	希望建構 普及照顧 服務內 涵，促進公 私融合，讓 政府、民間、產業三 部門融 合，形成普 及照顧福 利服務的 場域。	文獻分析	全國性	指出臺灣地區的家庭結構變遷會影響兒童的照顧，例如：家庭核心化、雙薪與單親家庭日漸增加，這些家庭結構的轉變影響臺灣兒童照顧相關政策。社區照顧福利服務支持統是女性、照顧工作者以及家長的遠景，而臺灣托育服務的提供有福利多元化的取向，在整個社會變遷的制度下，希望藉由國家介入托育政策的制定，讓兒童照顧得以進階到「公共問題」的領域。
黃佩雯 (2007)	少子化時 代日本托 育政策之 研究	探討有少 子化現象 的日本，分 析其托育 政策之內 涵及特	文獻分析	日本及我 國	綜合日本托育政策之發展之特色，獲得對台灣托育政策發展之啟示與建議，例如：台灣托育服務類型宜更加多元化，政

		色，作為台灣托育政策之借鏡。			府應建立社會支援體系，努力倡導社區整體營造運動，積極宣傳少子化時代托育服務之重要性。台灣托育機構之營運宜更加彈性，提供社區及父母多樣化的支援活動，並提昇托育服務之品質。
黃婉芬 (2009)	台灣與日本少子化時代的幼兒托育政策之比較研究	探討少子化衍生的問題及原因，強化托育政策，以延緩少子化現象。	文獻分析比較研究法	我國及日本	研究發現建立完善的幼托政策，推動幼托公共化，有效的管理保母，提升托育品質。建議建立周延的托育服務諮詢管道，尋找據點提供托育服務的地方，並建立托育機構督導管利系統，逐年增加兒童福利預算之編列。
馮燕(2009)	從生態觀點看幼兒托育發展	運用生態觀點，從幼兒出發，探討不同的托育系統與兒童發展的影響。		全國性	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。有鑑於托育服務對兒童和家庭日益重要，政府自1998年開始，提出各式以兒童為中心或以家庭為中心的相關政策。而社區保母支持系統便是其中一項，建議透過檢討並強化保母之輔導及監督機制，以確保社區中托育的品質。

王青萍 (2009)	社區保母系統對家庭式托育服務品質之影響--台中市南區的研究	瞭解國內系統保母對於社區保母系統目標與規範的瞭解程度、其托育品質的表現及社區保母系統小組活動對系統保母托育工作的影響。	深度訪談、文獻分析與參與觀察法	台中市南區	研究結果顯示，系統保母對社區保母的相關規定感到認同，每年的進修課程對於其托育工作的服務品質有提升效果，透過小組成員的互動，對其托育工作亦有加分效果。但為了讓國人對社區保母系統有更深的瞭解，讓有證照的保母願意主動加入系統，本文建議應建立保母證照更高的公信力，同時強化系統督導的專業能力，並提升保母的托育品質及專業形象。
傅立葉、王兆慶(2011)	照顧公共化的改革與挑戰—以保母托育體系的改革為例	探討「保母托育管理與托育費用補助實施計畫」此一改革政策的基本理念、政策制訂的過程、政策執行的狀況。	參與式觀察、文獻檔案分析	全國性	公共化的保母托育理念，透過行政部門體制內的民間婦運代表的倡議與協力規劃，落實成為國家的政策。此一政策是打造保母托育制度公共治理的基礎建設，以為未來進一步推動照顧公共化的進程鋪路。本研究也發現，該計畫發展過程中引發的種種爭議，以及執行上遭遇來自市場的反控，反映了保母托育公共化的路途並不平順，未來的挑戰仍然

					艱鉅。
趙秀珠 (2012)	非營利組織參與托育服務之探討—以中彰投社區保母系統為例	探討承辦社區保母系統之非營利組織與政府之間的關係	文獻分析、訪談	台中、彰化、南投	社區保母系統及地方政府都認同及肯定評鑑及巡迴輔導的實質效益；地方政府委託辦理社區保母系統之方式各不相同，有依採購法招標、行政契約、送件申請等三種，顯現不同區域其實有不同的委託關係，呈現不同的問題；社區保母系統訪督人員有不穩定及人力不足的問題。

資料來源：研究者自行整理

貳、公私協力相關文獻

我國目前對於有關公私協力的研究眾多，研究者針對與本研究較相關的幾篇文章進行探討。下列有陳佩君（1999）、盧天助（2003）、李宗勳（2004）、伍德玲（2005）、林子強（2007）、林淑馨（2008）、陳政智（2009）、王千文（2009）、劉銀丹（2011）等九篇。

陳佩君（1999）採用文獻研究的分析方法，探討從市場失靈及政府失靈等整體政經結構體制之改變，所造成公私部門互動關係的演進，及公私部門協力觀念及需求的產生。研究發現公私部門協力關係的建立，是目前及未來公共事務發展之必然趨勢，公私部門協力觀念的建立，讓行政運作漸走向彈性化及動態化，並與私部門建立良好互動關係，及國家角色的轉變。而公部門角色的矛盾、對參與之疑慮、適法性問題、政府公共職責及相關知能與人之才欠缺等，均為推動公私協力關係時所應注意及克服的問題。

盧天助（2003）採用文獻資料分析及深度訪談為研究方法。本研究乃以民間組織參與公私協力關係之經驗、得失及各種運作模式的可行性為探討之重點，就協力（委外）個案主體之雙方—公、私部門進行實地參訪（非正式晤談），以瞭解實務上之問題所在及政府的政策趨向，俾進而探討非營利組織在公私協力（業務委外）的夥伴關係中，其參與之空間及參與之可行模式為何。研究發現如下：

(一)就公私協力的實務面—就政府業務委外辦理之業務類別及委託之模式或型態予以觀察，可以看出在委外辦理之業務類別中由非營利組織參與者，目前仍是集中在醫療保健、社會服務、文化教育等三種；(二)本研究經由對非營利組織參與公私協力關係可行模式予以分析整理、歸納，發現非營利組織參與(受託)經營管理的模式(型態)以採公辦民營及契約承包經營二種方式居多；(三)在實地參訪過程中，經與政府部門主管或承辦人員及受託之民間組織相關人員晤談之結果，發現到二者其對於協力(委外)的相關問題所在與解決之道的認知或見解，存有明顯之差距。例如：公部門人員認為影響委外成敗(或成效)的最主要因素是對受託者的監督困難問題最大。至於非營利組織乃認為參與政府業務委外的主要障礙，除法令拘束過多外，尚無制定公私協力(業務委外)專法作為明確之法律依據，以目前僅依行政命令為之，對受託者而言，由於缺乏法律保障，因而難免存有不安定感；(四)就非營利組織參與公私協力(業務委外)之各種可行模式(型態)觀之，以公辦民營與契約承包經營二種方式參與者較多。在適用業務類別之可行性方面，則以文教、醫療、社服之可行程度最高。

李宗勳(2004)採用文獻分析的方式，探討政府改造是要借重民間社會部門的活力與創意，來減除政府的僚氣、鬆綁政府的體質。文後並參酌行政院組織改造委員會推動「委外化」的理念與做法，並比對人事行政局與相關實務機關的做法，以及作者本身參與相關研究的觀察與心得，來呈現其欲推動的措施及類別。研究結果如下：發現公部門與私部門為追求更好的生活品質與滿足需求，以平等的、分工的、共享的態度合作，整合各方資源，各盡所能，為共同目標而努力的一種互動。在此關係中公私部門藉由雙向溝通參與的方式，共同分擔責任，為社會創造出永續的利益與福祉。

伍德玲(2005)採用文獻分析、深度訪談及參與觀察法為研究方法。本研究以台東市南京路市民文化廣場委託民間經營露天咖啡座之市民大型活動場地及其他如台北縣漁人碼頭、高雄市愛河園道等六個案例做個案檢證，以新公共服務公私協力理論，藉著對地方政府政策執行過程的關注及研究，以公私協力型態、增加政府協力能力以及評估的研究結果，提出以輔導代替領導、共同承擔公共責任、分享委外成果，並能降低政府管理負擔及財務等風險，提供民眾更多元豐富之休閒文化及公私協力之委外經營操作典範。研究發現如下：一、「新公共服務」對委外經營的適用性；二、公私協力運用於委外經營的理論意涵有(一)公私部門資源整合與效率；(二)公私協力建立夥伴關係；(三)政策網絡與社會資本之建置。

林子強（2007）主要透過文獻分析法與深度訪談法進行研究，透過主觀的資料蒐集、分析與解釋，瞭解與重建政府與社會福利性非營利組織的夥伴關係，目的是希望透過本研究所建構出的夥伴關係模式，促使政府與社會福利性非營利組織有更緊密的互動。訪問了地方政府及家扶中心的人員共14人，討論雙方合作的實際情形。研究中發現，地方政府與家扶中心合作形式歸納為組織之間協調合作的策略，包含了協調合作形成的要素、連結機制以及模式等。敘述如下：（一）就組織協調合作形成的要素中，包含了財務資源、人力的支援、教育訓練的提供，以及資訊的互動等，經費與人力的不足是影響政府與家扶中心夥伴關係中最重要兩個因素；（二）就政府與非營利組織之間協調合作的連結機制來看，區分為行政運作層級與組織間層級的協調合作。溝通是政府與非營利組織之間所必須具備的最重要元素，也才能增進雙方合作的互信與互惠，達成組織目標。（三）就組織決策訂定結構的議題來看，在較少非營利組織團體的縣市，他們的縣市政府在福利服務輸送上過度依賴非營利組織，通常是委由固定少數一兩家非營利組織執行社會福利服務，造成當縣市境內越少非營利組織，其縣市政府便越依賴該少數非營利組織，而他們所掌控議題與服務方向的能力越大。

林淑馨（2008）以文獻分析為主要研究方法，觀察並探討社福型非營利組織事業範圍、扮演角色功能，與政府部門在服務輸送上互動關係、角色之轉變與發展上之困境。研究發現，近年來非營利組織在社會福利需求之滿足上除了彌補政府資源有限所無法提供之多元社會服務外，還積極扮演開拓與創新、改革與倡導，甚至是價值維護與社會教育的角色。爾後受到政府失靈的影響，非營利組織在福利服務輸送上所扮演的功能角色日益增強，許多福利服務的輸送甚至直接委託非營利組織來提。在此情況下，社福型非營利組織與政府的關係逐漸朝向「合作」模式發展。至於政府部門則獨立於服務輸送體系之外，除了經費的提供，還進行服務品質的監督與相關制度的建立。使民眾得以享有選擇性多、品質好但成本低廉的社會福利服務。

陳政智（2009）以文獻分析為主要研究方法。透過政府與非營利組織之間關係的探究，瞭解兩者的互動關係及定位；民間組織如何為服務對象的權益倡議。政府與非營利組織之間，二者之間的關係是相互影響且制衡的。一方面，政府透過法令、管制、監督、立法來規範非營利組織；此外，政府也會透過財務補助、契約外包、租稅減免等途徑支持非營利組織的發展和活動。政府與非營利組織不論是競爭或合作，是以服務品質的提升為最終目標。

王千文（2009）以德菲分析法為主要研究方法。新政府運動的本質，在建立公私協力關係，雙方共同承擔經營公共事務的責任，使人民的需求及福祉能得到最大的保障。審視之前有關公私部門協力研究，發現多數研究結果為質化訪談得來，對於公私協力成功之要件，均就本身個案而來，但這些要件是否為成功執行

公私協力之關鍵因素，未見相關論文之探討，本文試圖用德菲分析法來驗證相關文獻所提出之執行成功要件。研究結果分析如下：(一) 策略規劃：資訊透明化及遠景共構；(二) 公私協力發展：發展逐步達成共識協商的相對應策略、能力建構的制度化、非正式網絡之制度化；(三) 公私協力執行：專家學者之意見；(四) 公私協力評估：透明的課責機制。

劉銀丹(2011)以文獻分析、參與觀察、問卷調查及深度訪談為主要研究方法。本研究以客家書院為研究單位，客家書院為中央大學客家學院所創設之非營利組織，兼具學術研究單位、政府與非營利組織三種特質，以公私協力及公私夥伴的方式來呈現其公共政策的推動。這樣的合作夥伴關係在過程中是持續的學習與成長？還是只是各取所需？消耗預算？而非營利組織假公部門之名，行營利之實，把宗旨及使命放一旁。訪談對象以其內部利害關係人為主，採質化資料分析，問卷對象以其外部利害關係人為主，參與書院各項活動及課程者為主，採量化研究統計方法。研究發現為公共政策的推動，由政府完全主導，到轉變為公私協力的策略模式，公、私部門也在地方文化為主的活動脈絡中以夥伴關係，分別在政策組織面、實際執行面、社會回應面及發展遠景面有了合作的機制。(一) 政策組織面：組織間有共識性，責任心，及強烈使命感，才能創造共贏；組織間應具規範法制化、角色應具責任確認原則；運作應達到資源整合、跨部門協力合作，自主專責能力；慎選具有執行能力、財務透明、使命必達合作單位；(二) 實際執行面：執行上的困境有經費困窘、領導者心態或更迭，推動政策無法延續、師資不足；應朝經濟力、推廣力及影響力而努力；(三) 社會回應面：深獲社會認同及高度肯定；(四) 發展遠景面：善用公私協力的功能，設定近程、中程、長程性目標。

由上述學者論述可知，盧天助(2003)在其論文中提到，根據多位學者的研究發現指出，非營利組織在參與公共服務的提供上應有相當大的參與空間，因非營利組織非以營利為目的之特性，故其公信力不僅優於營利組織，甚至不亞於政府公部門；另一方面，非營利組織成員基於使命的達成，得以提供比政府部門更周全的服務。林淑馨(2008)提出，由於受到政府失靈的影響，非營利組織在福利服務輸送上所扮演的功能角色日益增強，許多福利服務的輸送甚至直接委託非營利組織來提。在此情況下，社福型非營利組織與政府的關係逐漸朝向「合作」模式發展。而學者陳政智(2009)的說法，認為政府與非營利組織之間，二者之間的關係是相互影響且制衡的。一方面，政府透過法令、管制、監督、立法來規範非營利組織；此外，政府也會透過財務補助、契約外包、租稅減免等途徑支持非營利組織的發展和活動。因此，綜合學者李宗勳(2004)及王千文(2009)的論點，認為公私協力最主要的關係主體是由公部門與私部門組成，兩者透過協力的方式追求共同目標，雙方共同承擔經營公共事務的責任，使人民的需求及福祉能得到最大的保障。政府透過與民間組織合作共同生產財貨或提供服務，協力治理也因此成為當前公共管理的顯學。多位學者研究發現亦指出，公私部門協力是

政府尋求提昇治理能力，改善治理效果的主流思維，政府在人力及財源不足的情形下，非營利組織可藉由公私協力的方式來提供福利服務。(陳佩君，1999；盧天助，2003；武德玲，2005；劉銀丹，2011)。

表1-3 公私協力相關文獻整理

研究者/年代	研究主題	研究概要	研究方法	研究範圍	研究發現與建議
陳佩君 (1999)	公私部門協力理論與應用之研究	探討從市場失靈及政府失靈等整體政經結構體制之改變，所造成公私部門互動關係的演進，及公私部門協力觀念及需求的產生。	文獻分析	全國性	公私部門協力は政府尋求提昇治理能力，改善治理效果的主流思維，其不僅止於合產，強調價值與利益結合的交易與交換關係，反而突顯的是一種基於相互認同的目標，而建立在不同行動者間的動態關係。
盧天助 (2003)	非營利組織參與公私協力關係模式之可行性研究	以民間組織參與公私協力關係之經驗、得失及各種運作模式的可行性為探討之重點。	文獻資料、深度訪談	全國性	非營利組織在參與公私協力（業務委外）之各種可行模式（型態）觀之，以公辦民營及契約承包經營兩種方式參與者較多。在適用業務類別之可行性方面，則以文教、醫療、社福之可行程度最高，此與實務現況相符。至於非營利組織參與公私協力關係後之監督考核機制及績效評估等後續問題，則尚待後續探討研究。

李宗勳 (2004)	公私協力與委外化的效應與價值：一項進行中的治理改造工程	探討政府改造是要借重民間社會部門的活力與創意，來減除政府的僚氣、鬆綁政府的體質。	文獻分析	全國性	一種以「合夥」取代「代工」，以「公私協力」取代「市場機制」的治理理念逐漸形成。「公私協力」不是一個結果，而是一個進行中的治理改造工程。公私部門藉由雙向溝通參與的方式，共同分擔責任，為社會創造出永續的利益與福祉。
武德玲 (2005)	我國地方政府設施委外經營之研究 --- 以台北縣、高雄市、台東市個案為例	政府在人力及財源不足的情形下，將業務及公共設施採取委外經營；探討地方政府在委外經營業務中所面臨限制與困境。	文獻分析、深度訪談及參與觀察	台北縣、高雄市、台東市	在新公共管理公私協力理論前提下，發現以輔導代替領導、共同承擔委外責任、分享委外成果，能降低政府管理負擔及財務等風險，提供民眾更多元豐富之休閒文化及公私協力之委外經營操作典範。未來能繼續探討新公共服務理論在政府業務及組織有更多發展模式，建構公私部門在協力過程中能提供更好的服務。
林子強 (2007)	政府與社會福利性非營利組織夥伴關係建構之研究－以家扶中心為例	政府與民間合作關係的建立是必然的趨勢，而社會福利政策大都委由非營利	文獻分析、深度訪談	全國性	研究發現經費與人力不足是影響政府與社福型非營利組織（家扶中心）夥伴關係的重要因素，政府掌握經費，非營利組織持有人力，惟有彼此良好的溝通互

		機構執行，故如何建立政府與非營利組織的夥伴關係，是當前重要的議題。			動，才能增進雙方合作的互信與互惠，達成組織目標。
林淑馨 (2008)	社福型非營利組織與政府在服務輸送互動上之困境分析	觀察社福型非營利組織事業範圍、扮演角色功能，與政府部門在服務輸送上互動關係、角色之轉變與發展上之困境。	文獻分析	全國性	社福型非營利組織所涵蓋的事業範圍相當廣泛，而其所扮演的角色功能傾向於多元全面性角色功能的發揮。由社福型非營利組織來從事服務的直接供給，至於政府部門，除了經費的提供，還進行服務品質的監督與相關制度的建。值得注意的是，福利服務輸送體系如欲正常運作，並發揮其功能，必須克服合格的服務供應者可能有限或不足，以及雙方在互動過程中，可能難以擺脫各自本位角色與未能建立策略聯盟網絡之困境。
陳政智 (2009)	公私協力下政府部門如何協助非營利組織生存	透過政府與非營利組織之間關係的探究，瞭解兩者的互動	文獻分析	全國性	政府與非營利組織之間，二者之間的關係是相互影響且制衡的。一方面，政府透過法令、管制、監督、立法來規範非營

		關係及定位；民間組織如何為服務對象的權益倡議。			利組織；此外，政府也會透過財務補助、契約外包、租稅減免等途徑支持非營利組織的發展和活動。政府與非營利組織不論是競爭或合作，是以服務品質的提升為最終目標。
王千文 (2009)	運用德菲法建構理想的公私協力運作模式	對於公私協力成功之要件，均就本身個案而來，但這些要件是否為成功執行公私協力之關鍵因素，未見相關論文之探討，本文試圖用德菲分析法來驗證相關文獻所提出之執行成功要件。	德菲分析法	全國性	新政府運動的本質，在建立公私協力關係，雙方共同承擔經營公共事務的責任，使人民的需求及福祉能得到最大的保障。而這種公私協力關係，成為都市發展與開發事務中重要的理念。
劉銀丹 (2011)	以公私協力推動客家文化發展之研究--平鎮客家書院之經驗	非營利組織以公私協力方式執行推動客家文化，如何整合資源的運用，以達	文獻分析、參與觀察、問卷調查及深度訪談	桃園縣	研究發現，公共政策的推動，由政府完全主導，到轉變為公私協力的策略模式，公、私部門也在地方文化為主的活動脈絡中以夥伴關係，分別在政策組織面、實

		最有效率及效能的實踐，是治理中最要的研究問題。			際執行面、社會回應面及發展遠景面有了合作的機制。
--	--	-------------------------	--	--	--------------------------

資料來源：研究者自行整理

叁、小結

綜上所述，發現臺灣托育服務的提供有福利多元化的取向，在整個社會變遷的制度下，希望藉由國家介入托育政策的制定，讓兒童照顧得以進階到「公共問題」的領域。為了建構更完整的兒童照顧策略，政府應扮演更積極的角色，提供各種支持性的政策與策略，協助家庭在照顧子女上強化其權能。且將子女照顧公共化、社會化、社區化，實為解決少子化問題重要的一環，亦為內政部所推行的「社區保母系統」政策中重要的內涵。

經檢閱相關文獻發現，有關「社區保母系統」相關的研究並不多。根據王青萍（2009）研究發現，系統保母對社區保母的「每年的進修課程」相關規定感到認同，認為對於托育工作的服務品質有提升效果，透過小組成員的互動，對其托育工作亦有加分效果；趙秀珠（2012）研究發現，社區保母系統及地方政府都認同及肯定評鑑及巡迴輔導的實質效益；地方政府委託辦理社區保母系統之方式各不相同，有依採購法招標、行政契約、送件申請等三種，顯現不同區域其實有不同的委託關係，呈現不同的問題。而本研究希望藉由從「公私協力」相關理論基礎來探討「社區保母系統」托育服務政策的輸送，在政府與非營利組織間的互動模式為何？

第五節 研究流程

壹、研究流程

本研究的流程包括七個步驟，如圖 1-1 所示，首先選定研究主題，進行研究背景與動機的探討，再來進行相關文獻的搜集，並做系統性的分析與整理，之後做歸納性的陳述，建立研究架構；並利用質性的研究方法，對於個案進行實證式訪談，將訪談所得的資料進行實證分析，深入的探討苗栗縣社區保母系統組織運作與地方政府的托育補助措施的關聯性，並對研究結果進行建議。

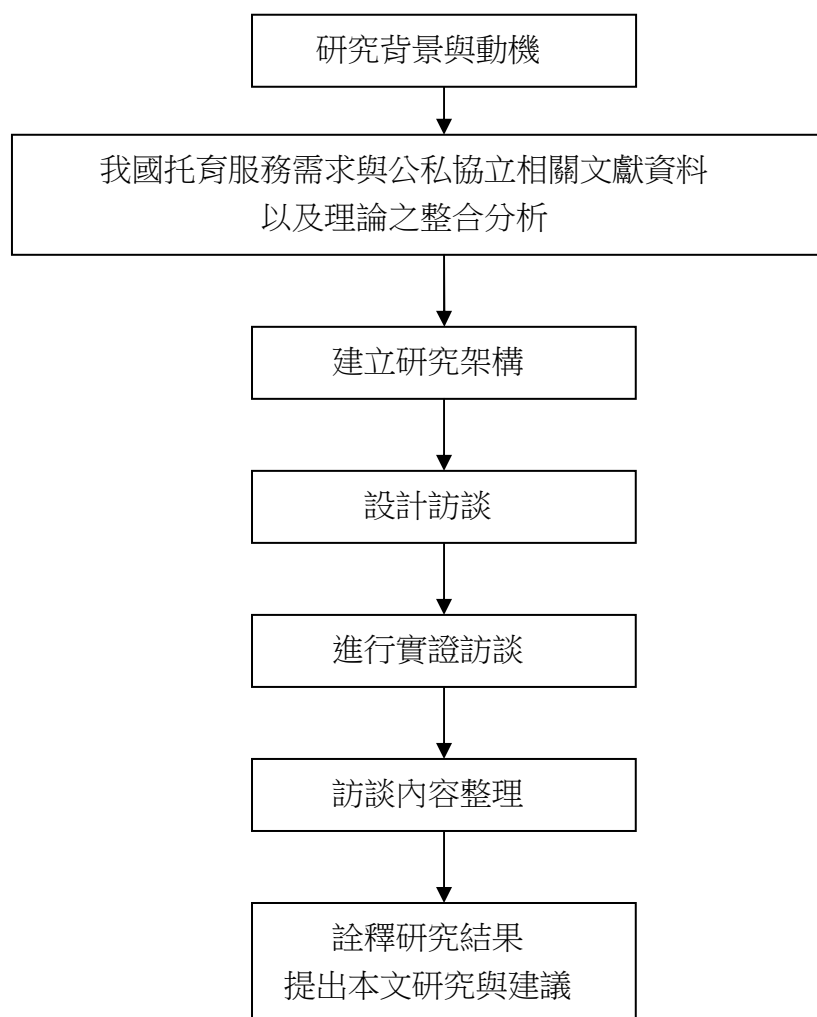


圖 1-1 研究流程圖

資料來源：研究者自繪

第二章 理論基礎

透過文獻的回顧建立理論基礎，瞭解本研究題目的主軸，第一節我國托育服務的內涵，首先從托育服務需求產生的原因，定義托育服務，瞭解托育服務的功能，並從托育服務與政府之間的關係，探討托育服務的「照顧公共化」，之後進入到「社區保母系統」政策執行面的探討；第二節則是探討公私協力的理論基礎，透過對公私協力意涵的瞭解，進而探討公私協力的互動類型；第三節係探討運用公私協力推動托育服務福利政策的必要性。

第一節 我國托育服務的內涵

壹、托育服務需求產生的原因

因為以往家庭結構以大家庭為主，在此家庭環境下，子女之照護除了母親負責外，遇農忙時期，爺爺奶奶甚至妯娌親戚間則成了協助照護孩子之人選。由於新社會價值觀的影響，使得家庭趨向「核心化」，家庭的人口大多由父母親以及兒童組成，造成傳統家庭的支持功能逐漸式微，家族支持及鄰里支援減弱，逐漸傾向仰賴家庭外部的支持系統；另一方面，由於經濟生產方式的改變，促使男性及女性離開家庭外出工作，雙薪家庭增多，可以發現已婚婦女勞動率有逐年增加的趨勢，雖然已婚婦女就業率提增顯現婦女對家庭的經濟貢獻，但也顯現出婦女需要政府提供更周全且穩定的兒童照顧政策來支持他們因家庭與工作所帶來的角色壓力，更迫切的顯示出育兒托育服務的需求（郭靜晃、吳幸玲，2001；邱貴玲，2003；王淑英、孫嫚薇，2003）。因此，我們可以發現隨著社會形態轉型，由農業、工商業至資訊社會，以及經濟快速發展導致就業結構性的變化，對現今任何家庭型態而言，易產生重大的影響，如擴展家庭型態的式微、核心家庭、雙薪家庭及單親家庭等型態日益增加，導致家庭之兒童照顧問題複雜性加劇，此外，婦女就業情形的普遍性，因而突顯家庭對於托育服務需求更加迫切。

受限於傳統父權社會之影響，保育被認為是家庭內之婦女所從事之工作。因此，國家在這方面之援助一直處於被動姿態，缺乏統整性之政策來引導托育服務之走向。為因應兒童與家庭的托育照顧需求，增強多元化服務功能，以滿足家庭多元托育需求及服務供給面，對於托育服務的提供有兩種思維化的模式，其一是將托育服務視為一種商業化的市場機制，消費者以負擔的成本決定幼兒可以獲得的托育照顧品質與數量；另一種則是將托育服務置於兒童福利的社會市場內，由國家提供，則將托育問題提升到國家福利的層次，由國家提供服務滿足社會全體的需求（葉郁菁，2005；張婉萍，2007）。如馮燕（1997）所指，托育需求的產生原因，主要來自社會的變遷，所以滿足托育需求的責任，也應由社會承擔，由

政府執行。未來在臺灣托育服務政策的發展上，如何確立政策目標和方向，選擇管理機制和方法，將是托育服務政策成功與否的關鍵，也是所有家庭能否得到價格合理，品質優良的托育的重要基礎（邱貴玲，2003）。

依據2006年7月27-28日召開之台灣經濟永續發展會議中提到，由於近年來受到全球化的國際競爭與國內社會、政治、經濟環境變遷的影響，以及人口結構劇烈轉變的衝擊，致使我國的社會福利面臨嚴苛的挑戰，分別有人口高齡化的衝擊與因應、人口少子女化的衝擊與因應、國民年金、全民健保與國民所得分配問題。基於社會福利的擴張是隨著人口老化、家庭功能萎縮、貧富差距擴大、國民福利權利意識覺醒等條件的變化而必然成長，國家應及早規劃，速謀對策。然而，社會福利擴張必然帶來個人、家庭、企業、政府財政負擔的增加，政府應考量各方的財政可負擔性、公平性，檢討當前國家資源配置的公平與效率，並做前瞻性、永續性的規劃，逐步增加社會福利財源，並提供誘因，引進民間力量，投入普及照顧體系、縮小貧富差距的各項服務措施。故在少子女化社會的因應對策中提到「國家應儘速建立非營利之在地多元化普及照顧服務模式，建構生育及養育的優質環境，提供兼顧育兒與父母就業之友善條件，落實家庭支持系統。」、「政府應針對受雇者規劃育嬰留職津貼，或部分負擔托育費用。」、「針對非受雇者但有托育需求之弱勢家庭，亦應建立機制給予補助。」

因此，內政部於2008年4月1日起推出「建構友善托育環境－居家托育管理與托育費用補助計畫」，希望藉由此計畫的實施，以「工作、福利」模式，提供平價、可靠的普及托育服務，支持父母兼顧就業和育兒，針對就業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；並建構保母托育管理制度，落實保母證照制度，提昇保母人員照顧嬰幼兒專業知能，提供可近性高且優質之幼托服務，以保障托育品質。而王淑英、孫嫚薇、馮燕三位學者均認為托育服務為社會福利的一部份，惟有國家介入制定托育服務的政策，確立政策目標和方向，選擇管理機制和方法，是讓所有家庭能否得到價格合理，品質優良的托育的重要基礎。

2008年爆發世界金融海嘯，世界經濟陷入1930年代以來最嚴重的困境，因應全球趨勢、國內外政經環境改變，中央政府亦已推出一系列的重大政策與建設。苗栗縣政府在2010年縣政願景綜合發展白皮書中亦指出為了促使苗栗縣各項產業發展，增加勞動市場就業機會，減少失業問題，健全社會福利體系，進而使全縣縣民可以健康快樂地生活，提出「建構健康福利社區－建構健康社區服務網路」、「婦女健康樂活－提升托育服務品質和補助」兩項福利方案，故如何建構一完善的托育服務體系，並透過何種管道將此服務輸送到人民手上，是政府目前極欲思考的問題。

貳、托育服務的定義

托育服務是一種「補充而非替代父母親對孩子照顧」的兒童照顧方案（馮燕，1997：90；郭靜晃等著，2000：83；傅玉琴，2006：186）。托育服務是指一種由兒童父母委託，在一天中父母不在的時間，給予兒童適當安置與照顧的服務，其方式有保母照顧、家庭式托兒、公私立幼兒園及課後托育中心等，主要為確保兒童健康成長，滿足其發展需要而提供的家庭支持福利服務，以補充家庭內照顧功能的不足（馮燕等，2004）。按學理上之探討，托育服務可被視為兒童福利服務中，對父母親職角色之「補充性服務」，也可視為整套「兒童照顧政策」中之一部分。所謂整套兒童照顧政策，至少包含三個主要系統，亦即：托育照顧政策、親職假政策和津貼政策（馮燕，1999）。簡言之，托育服務屬於兒童福利的補充性服務，具有補充父母暫時缺位的功能，故托育政策即為兒童福利政策之一環，其目的在於謀求兒童福祉，乃兒童托育服務的方針、計畫或行動準則，也是推動托育政策及立法的行動方案，以兒童福利政策為基礎，屬於政府公共政策中社會福利政策之一環（郭靜晃，2004；劉翠華，2007）。

依據美國兒童福利聯盟（Child Welfare League America, 1992，轉引自葉郁菁，2006：5；傅玉琴，2006：191；趙秀珠，2012：22）對托育服務的定義，則是指：「學齡前或者學齡兒童的父母因為工作或其他原因不能在家裡照顧兒童，或是一些特殊原因，如家庭貧困、兒童心智障礙，使得兒童每天必須有一段時間，由一個團體式或家庭式的托育機構，給予適當的安置以幫助父母提供兒童適當的保護照顧，並培養兒童心理、情緒、智能和社會發展各方面潛能。」。美國社會工作百科全書中，對兒童托育之定義更為周延：「兒童的托育是指為補充父母的照顧與教養，而於家庭外提供一段時間的組織化照顧、督導及發展機會，其組織與服務型態是多樣化的。父母保有養育子女的主要責任，家庭仍是兒童生活的重心，托育服務則是由父母授權，以完成父母不能親自照顧時的任務（轉引自張琬萍，2007：39）。在日本，托育服務則以「保育服務」或「保育」表示（陳乃慈，2005，轉引自黃珮雯，2007：119）。厚生白皮書（厚生労働省，1958，轉引自黃珮雯，2007：119）將托育定義成「由於父母親之工作或疾病，以致孩子無法獲得家庭的照顧，而替代其父母給予適合的環境以為照顧之」。

馮燕（1997：92）認為托育服務的精神，係為確保兒童健康成長，滿足其發展需要，而提供的家庭支持福利服務，以補充家庭內照顧功能的不足，並能滿足兒童成長或發展的階段需要。郭靜晃（2000）亦指出，托育具有補充父母角色暫時缺位的功能，「照顧」和「保護」為托育服務之首要工作。托育是兒童福利服務之一環，在福利理論上屬補充性服務，而托育的要義乃在協助家庭解決育兒功能之不足，主要任務是照顧兒童，且其在社會之功能是協助家庭與社會解決育兒問題，所以托育服務的發展會隨著家庭與社會的需要而變（內政部、教育部幼托政策

整合推動委員會，2003，轉引自黃珮雯，2007：119)。簡言之，托育服務是以兒童為服務對象，以家庭為中心所提供的全面性兒童福利服務，一方面增進家庭親職功能，另一方面則補充家庭的照顧功能，提供兒童及家庭系統性的完整服務（馮燕，2008：280）。

叁、托育服務的功能

根據馮燕（2002）的觀點，認為托育的主要任務是在提供照顧與保護，從兒童發展及家庭結構功能改變的觀點來看托育服務，家庭及社會對於兒童的照顧應具有托育服務、經濟安全、保護安置、健康照顧及休閒活動等整體連續性服務的本質。所以，好的托育服務能提供兒童生理成長所需及心理上的安全與依附，以促進兒童健全的成長與發展。托育服務是兒童福利中重要的領域，對兒童福利保障體系之完整性影響至為廣泛。綜上所述，歸納出托育服務的重要性為，可以提供社會支持系統，補充家庭照顧的不足，達到健全兒童發展，滿足婦女就業需求。

而馮燕（2009）從生態觀點⁶看幼兒托育發展，參酌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的說法。馮燕（2009）亦認為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。認為高品質的托育服務，能將資源整合成資訊網絡系統，一方面提供教養幼兒的資源，協助處理家庭壓力，並強化親子關係，提升父母親職能力，避免家庭因問題孳生或惡化導致功能崩潰，另一方面，有效的資源整合，也間接節省社會成本（馮燕，1997，轉引自趙秀珠，2012：23）。因此，歸納出托育服務的功能包括補充親職角色、支持扮演正向親職角色、促進兒童全人發展、維護家庭完整性、社區照顧及資源功能、社會福利功能。說明如下：

一、補充親職角色：

在父母就業或其他因素不能親自照顧子女的時段，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。尤其當家庭面臨重大壓力時，例如失業、災變等。或是另一方面，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。此時，托育服務就可提供補充親職的角色。

⁶生態觀點基本論述，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取向。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（馮燕，2009）。

二、支持扮演正向親職角色：

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。

三、促進兒童全人發展：

以讓兒童在家庭以外，擁有更豐富的生活內容，以增加兒童在學校、社會等生活系統的多樣性，在家庭與學校、家庭與社會間能有更活絡的運作，有助兒童提供各項能力培養、擴大學習機會、增加處理不同人事經驗與刺激的生活環境。

四、維護家庭完整性：

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，保護兒童免於暴露在不適當的學習環境中。

五、社區照顧及資源功能：

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。

六、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。且托育服務的社會福利功能，除彰顯在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，亦提供臨時托育、延長托育時間、短期托育給有需求的家庭。

綜上所述，可以發現托育服務是一種由兒童父母委託，於父母不在幼兒身邊親自保育之時間，給予兒童適當之安置與照顧之補充性服務。從兒童發展及婦女就業之觀點來看，家庭及社會對兒童之照顧應該是具有整體連續性服務之本質。托育之主要任務在於提供照顧與保護。例如食物、房舍及父母基本角色功能之補充等。所以優質之托育服務不僅能提供兒童生理成長所需，更能提供兒童心理上所需之安全與依附，以充分達成並增強兒童之全人發展。托育機構環境好壞及健

康管理會直接影響兒童之身心發展，因此，托育服務在家庭結構及市場結構多變之現代社會中，扮演著兒童照顧與保護之重要角色。（李菁芬、唐仙梅，2007；張琬萍，2007）。

肆、托育服務和政府的關係

長久以來，國家對於托育照顧一直缺乏積極關懷與主動介入的態度，加上托育的工作，主要由女性來承擔，因此形成一種隱形的社會現況（王淑英、孫嫚薇，2003：150）。托育究竟應歸屬於「國家公領域」的範圍，或是「家庭私領域」的範圍？劉毓秀（1997）等學者從女性公民權的角度出發，認為女性作為家庭照顧者，應由國家分擔其家庭照顧的工作，落實家庭的兩性平等，減輕婦女兩性分工的傳統家庭責任。從我國現有的托育服務政策來看，主要仍將生育視為家庭私事，所以養育子女也因此被視為父母的個人責任。國家以兒童福利為出發點，為功能失調的家庭提供托育服務，因此公立托育定位為弱勢家庭的殘補式福利，而不是全民的制度式福利（邱貴玲，2003）。

臺灣地區家庭結構的變遷影響兒童照顧需求，例如：家庭核心化、雙薪與單親家庭日漸增加，使得家庭對於兒童的照顧需求逐漸仰賴家庭外部系統，例如：保母、公私立幼兒園、安親班等。陳水扁總統於2000年競選期間提出「陳水扁國家藍圖5婦女政策」（陳水扁總統競選指揮中心，2000，轉引自王淑英、孫嫚薇，2003：158）。認為政府可以透過政策規劃，來協助更多家庭現代托育的需求。一方面，提供各年齡層人民所需之基本照顧服務；另一方面，更提出應開發大量工作機會，充分支持婦女及家庭的主張。當時婦女政策白皮書呈現的理念如下：（劉毓秀，1997，轉引自王淑英、孫嫚薇，2003：159-162）

- 一、 由國家提供或受國家資助之照顧服務應界定為非營利，為降低價格，有需要的人不分貧富都能平等享受；也為了堅持其為福利服務而不是營利事業的本質。
- 二、 照顧政策應以實質的照顧福利服務提供為主，現金給付為輔。
- 三、 平等、普及、社區自治式的照顧福利服務，是最能產生多樣效能的服務。

此托育照顧政策推動的藍圖影響了托育照顧政策推動的藍圖影響了托育照顧政策的方向，政府從福利國家的角度去思考拓展全民的福利及工作權益。王淑英、孫嫚薇（2003）將從照顧服務機構二元分立制度的角度以及由家庭照顧走向社區照顧取向來檢視托育照顧政策的新方向，說明如下：

一、 非營利照顧福利服務體系及營利照顧服務機構二元分立制度的藍圖

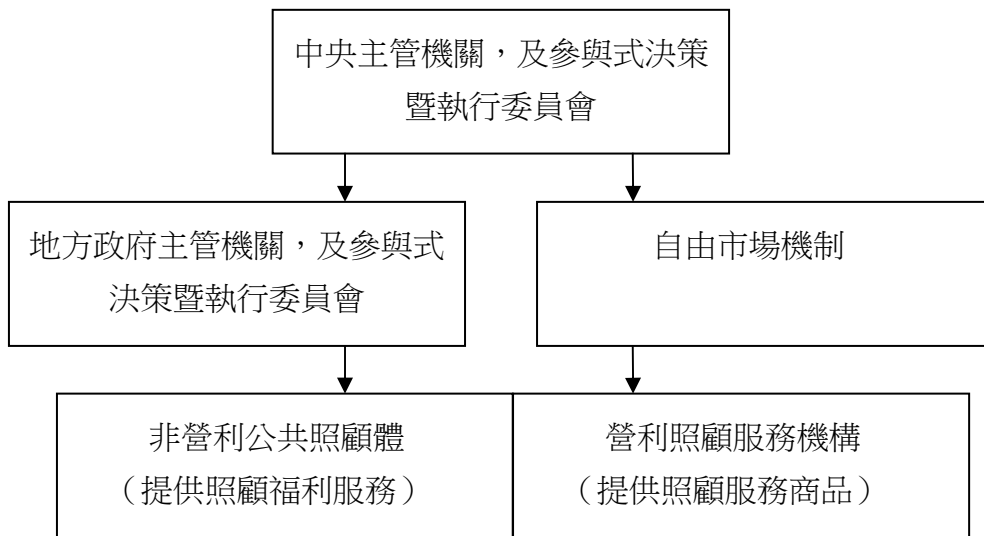


圖 2-1 非營利照顧福利服務體系及營利照顧服務機構二元分立制度架構

資料來源：內政部、教育部幼托政策整合委員會（2002），轉引自王淑英、孫嫚薇（2003：160）。

（一）普及照顧服務的內涵

分析營利照顧福利服務體系及營利照顧服務機構二元分立制度，主要希望由原有的「營利體系」（原有由私立營利機構供給）與「非營利體系」（以五項社區照顧福利服務支持系統為主，參照表 2-1）兩個部份，建構「普及照顧服務」內涵（見圖 2-1）。

表 2-1 五項社區照顧福利服務促進婦女就業方案一覽表

方案 類型 服務 對象及 人員	社區保母 支持系統	社區自治幼 兒園	社區國小學 童課後照顧 支持系統	社區兒少心 理衛生及諮 商輔導支持 系統	社區長期照 護及家事服 務支持系統
服務對象	0 至三歲幼 兒，及需要 家庭托育之 兒童	學齡前兒童	國小學童	社區中需要 支持的兒 童、少年及 其原生或寄 養家庭	失能老人、 長期病患、 身心障礙者 及一般家庭
服務人員	二度就業婦 女	幼教老師及 保育員	二度就業婦 女	專業人員、 社區義工、 學校、警 察、醫師等	二度就業婦 女、社工、 護理人員、 醫師

資料來源：摘自劉毓秀，五項社區照顧推動計畫（2003），轉引自王淑英、孫嫚薇（2003：159）。

1. 營利體系依自由市場經濟運作原則，提供照顧者選擇服務商品，讓經濟優勢者自由購買，政府無須多加管制與干涉。

2. 非營利體系是一個互助共享的體系提供一般國民公平分享，以「公私融合社區自治」方式，由政府結合民間非營利組織提供。

（二）理念與運作呈現「三個三合一」

二元分立制度的藍圖，亦希望將其理念與運作呈現「三個三合一」的架構：

1. 促進公私融合，讓政府、民間、產業之三部門的融合，透過非營利的民間組織與政府的民主協商機制，形成公私融合的空間，提供平價、人性化、高品質的照顧服務。

2. 普及照顧福利服務提供婦女工作機會，走出家庭，充分參與勞動市場，促進勞動權益的保障，並配合終身教育，促進工作及生活品質的維持。

3. 提供普及式照顧福利服務，提昇人口品質與社會安定，配合推動積極勞動政策，使全民充分就業，擴大稅基，充實國力。

二、托育照顧取向～從家庭照顧走向社區照顧

臺灣的托育需求為兒童福利需求之首（王麗容，1992）。托育的爭議在於品質以及托育非用的負擔（王淑英，1992）。而托育服務的方式則因幼兒年紀，家庭會有不同的需求。兩歲以下收托方式，一般家長較喜歡選擇家庭保母；而兩歲或兩歲半以上的幼兒才送入托育機構。托育機構在臺灣的發展，一直以來都是公立、私立、營利及非營利並存的生態；其中供應的機構，是以私立營利型態的機構為主。在表 3-1「五項社區」照顧福利服務中明顯有三項方案：包括社區保母支持系統、社區自治幼兒園、及社區國小學童課後照顧支持系統，將臺灣托育服務朝社區來規劃的取向。

綜上所述，發現由於社會結構的轉變，婦女就業率的提昇，為因應兒童與家庭的托育照顧需求，增強多元化服務功能，以滿足家庭多元托育需求及服務供給面，為提供兒童托育服務重要的課題。對於托育服務的提供有兩種思維化的模式，其一是將托育服務視為一種商業化的市場機制，透過市場機制決定托育的價格，消費者以負擔的成本決定幼兒可以獲得的托育照顧品質與數量；另一種則是將托育服務置於兒童福利的社會市場內，由國家提供，則將托育問題提升到國家福利的層次，由國家提供服務滿足社會全體的需求（葉郁菁，2005：110）。隨著社會的變遷，養兒育女的「責任」逐漸走向「公共化」。其基本的精神，在於社會的轉型，有愈來愈高比例的人們走出家庭，從事家庭外的活動，家庭功能式微，政府角色相對提升，並透過賦稅制度，把人們與政府綁在一起。國民被賦允了繳稅義務，當然政府也就有責任照顧國民，甚至管理國民。所以，有人主張，生兒育女已不完全是家庭的責任，兒童是一種「公共財」，國家也有責任照顧（薛承泰，2012）！

伍、托育服務的「照顧公共化」

「照顧公共化」是讓現代公民（特別是女性）兼顧工作與家庭照顧，促進性別平等的策略，也是改變老人、兒童照顧商品化問題的藥方。但在實踐上，如何於長期維持家庭照顧傳統、家庭範疇以外照顧高度市場化的台灣，創造社會變遷，進而形成國家承擔照顧責任的體系？「照顧公共化」的概念在王增勇等（2006）的論述中，是「家庭照顧工作社會化」。此種概念強調，照顧服務的內涵應該由原屬家庭範疇的家務事，轉化為社會的公共事務（傅立葉、王兆慶，2011：79-82）。

兒童的福祉不是單一個人或家庭的責任，它必須是由個人、家庭、社會及政府各階層結合的力量所共同完成的責任或使命。因此，兒童福利工作之推展是要政府組織、非政府組織、學術界及兒童福利實務工作人員的努力及通力合作更是無庸置疑，所以政府應用多元的觀點來保障兒童的權利。而托育服務是兒童福利的一環，為順應多元福利主義，更應將普及性的公共托育福利措施轉向由民間非

營利組織提供（郭靜晃、吳幸玲，2001；3-4）。亦即，藉由政府與非營利組織合作落實提供此托育服務，形成「公共化管理」的政策。

王兆慶（2011）認為國家的照顧福利體制，無論是以家庭為生產重心（例如提供母職津貼以鼓勵母親自行照顧），或是以市場為生產重心（以現金補貼家庭，使其能透過自由市場購買服務），都無法像「社會民主」模式的照顧公共化達到性別平等。社會民主模式的重點在於：同時達成照顧的「去私領域化」和「去商品化」。依此原則，國家應鼓勵家庭內的婦女選擇就業，並取得公共化生產的服務來照顧家人，而不是讓家庭自行照顧，或透過市場上的照顧服務商品取得滿足，此方式並不是「公營」或「公有」的組織體制，而是讓民間非營利組織與政府合作，形成共同治理的照顧服務體系。在此理念架構中，政府委託非營利組織介入照顧服務的生產與輸送，確保家庭可以用最低成本取得一定品質的服務，免於商品化照顧的多重剝削，並經由民間參與的公共管理體系，達到社會民主模式的效果，形成一「積極性的社會福利」（傅立葉、王兆慶，2011：83-84）。

陸、社區保母系統

而家庭保母托育形式是臺灣十多年來中央及地方政府積極鼓勵推動的托育服務，期待從保母培訓及證照的要求促使保母照顧工作建立專業的品質。保母（家庭式托育）原本是一個自由市場，家長想要找保母全憑鄰居、親友口耳相傳；而過去保母帶小孩，多半是憑經驗，沒有所謂的專業訓練或證照考試。社區保母體系的措施建構開始於兒童局 2000 年 8 月所訂頒「社區保母支持系統實施計畫」（兒童局，2003）。計畫自 90 年度起推動系統，目標在於每一縣市建立保母支持系統，負責保母之培訓、媒合轉介、在職輔導與訓練及督導訪視等事項，提供近便、安全、有品質的托育服務及促進社區發展等。希望藉由社區保母支持系統的建立，來補足家庭保母托育形式因資本主義與市場機制所產生而產生之「適任」、「品質」與「持有證照」間關聯性的問題（王淑英、孫嫚薇，2003；王哲源，2006）。

一、我國社區保母系統的發展與沿革

隨著社會變遷，家長對托兒之需求日形殷切，有嬰幼兒之家長們最關心的議題，就是如何尋得近便、安全、有品質的家庭式托育服務，這也正是政府部門的重要課題。內政部兒童局於2000年8月訂頒「社區保母支持系統實施方案」，2001年起推動辦理社區保母支持系統，採由地方政府結合其轄內適當之保母團體共同推動，一方面為因應嬰幼兒照顧需求，提昇社區保母專業知能及其服務需求之媒合功能，另一方面期藉以將保母人員培訓、保母與家長間之媒合轉介、保母之在職訓練與輔導建立制度，以提昇社區保母服務的品質，使家長能夠安心、放心的將孩子委託給接受系統督導的有照保母來照護（內政部，2001，2002；內政部兒童局，2012d，轉引自趙秀珠，2012：31）。有鑑於此，建構社區化托育服務網絡，

建立優質專業的家庭托育服務模式，來滿足眾多家長托兒之需求，乃成為內政部兒童局之重點業務，期藉由輔導保母發揮專業知能，來協助家長解決托兒問題，並使幼兒獲得妥善照顧，讓幼兒、家長、與保母三者之間，均能獲得妥適的支持與協助。

內政部兒童局（2006a）「社區保母系統實施計畫」之新修正要項有：（一）將八十九年八月以前之「社區保母支持系統實施計畫」所統稱為「保母基礎訓練」的名稱，改為「保母職前訓練」，其用意為將接受此訓練改為只是取得合格保母資格的「先決條件」，不似先前的將接受過「保母基礎訓練」的保母視為合格保母；（二）刪除保母支持系統之「支持」兩字，係為避免窄化誤認該系統僅有的功能是在「支持保母」，以擴大與強化系統對於社區以及協助家長解決托兒問題，並使幼兒獲得妥善照顧；（三）社區保母系統實施計畫將最主要的管理機制，由原稱為「督導」之名詞改為「輔導」，用以強調該計劃實施目的為輔導性質多於監督性質；（四）社區保母系統實施計劃內容明定，地方政府依其轄區特性，以分區辦理方式規劃保母系統之服務區域，明確劃分各系統之服務區域，以使社區化服務的權責更為明確、目標更容易達成（馬祖琳，2007：3）。期使幼兒、家長、與保母三者間，皆能獲得妥適的支持與協助的社區意義。

近幾年來，提升婦女勞動參與率，以及解決少子化對國家社會所帶來的衝擊與影響，已經成為各國政府的社會福利部門所關注的重要議題，我國亦提出相關政策實施配套方案，如大溫暖社會福利套案(2006)，以及台灣經濟永續發展會議總結報告(2006)。依據 2006 年 7 月 27-28 日召開之台灣經濟永續發展會議中提到，由於近年來受到人口結構劇烈轉變的衝擊，為因應少子化及高齡化的社會，國家應儘速建立非營利之在地多元化普及照顧服務模式，建構生育及養育的優質環境，提供兼顧育兒與父母就業之友善條件，落實家庭支持系統。因此，為因應臺灣社會轉型之需求，結合非營利組織力量，加速推動「社區保母系統」，應具體做到：（一）將保母納入管理系統，逐步落實保母證照制度，保障家庭托育的品質；（二）政府應推動非營利、普及化之托教照顧制度，提供平價優質的托教服務；（三）政府應針對受雇者規劃育嬰留職津貼，或部分負擔托育費用。針對非受雇者但有托育需求之弱勢家庭，亦應建立機制給予補助（馬祖琳，2007：10）。藉以建構社區化、普及化托育照顧網絡，提供多元化的服務方式，並提昇托育服務品質。

此外，依據 2006 年 9 月 20 日行政院第 3007 次會議通過「2015 年經濟發展願景第一階段三年衝刺計畫(2007-2009)大溫暖社會福利套案」之「普及嬰幼兒照顧體系計畫」，內政部兒童局(2007) 已初擬「社區保母管理與托育費用補助實施計畫」草案，其重要內容包括：（一）居家式保母人員應符合合格資格條件並加入保母系統，且由直轄市、縣市政府及所轄社區保母系統依規範辦理；（二）托育費用

補助則分為 1.受雇者家庭部分托育費用補助：依幼兒家庭情況區分為一般家庭、弱勢家庭二種補助方式；2.非受雇者弱勢家庭臨時托育費用補助（馬祖琳，2007：10）。

政府為推動國家與社會分擔家庭照顧嬰幼兒之責任，於2008年頒布「人口政策白皮書中」提到，政府應「建構平等普及有利生育與養育優質環境」、「支持家庭照顧能力，降低家庭負擔成本，避免婦女因婚育離開職場」、「增進兒童及少年福利，加強親職教育，維護身心健康及正常發展」，內政部兒童局研訂「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」，報奉行政院於2008年1月8日核定，並經過多次核定修正實施，最近一次於2012年6月18日修正核定實施。該實施計畫所附之「居家托育管理實施原則」、「托嬰中心管理實施原則」，將社區保母系統規範為管理機制，做為居家保母納入非強制性管理之主要平台，並更新服務內容，以達「將保母納入管理系統，逐步落實保母證照制度，保障家庭托育的品質」之政策目標（馬祖琳、張斯寧、段慧瑩，2011，轉引自趙秀珠，2012：32）（如表2-2）。

「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」明定「社區保母系統」機制之運作，在中央為內政部兒童局主責執行有關政策與法規制定，其次為提供行政資源的地方政府，以及由社區保母系統實際供給服務，而計畫服務的使用者，則是保母以及幼兒家長，至學者專家則是經由外部獨立的輔導與評鑑機制，提出托育品質提升策略、整體托育服務體系的觀察與建議，作為托育服務成效評估與改進之重要佐證依據（段慧瑩、楊曉苓，2011：18-19；段慧瑩，2011：384-385，轉引自趙秀珠，2012：32）。誠如學者馬祖琳、張斯寧分別於2007年及2008年研究報告指出，臺灣社區保母系統之服務機制概念為分散化福利服務：中央主管機關將管理權責與資源分散至地方政府，地方政府繼續將管理權責與資源分散至承辦社區保母系統之非營利組織，社區保母系統的特性為中介機構。簡言之，即政府擔負出資及規範的責任，將保母管理與督導服務的生產與輸送的責任移轉，由承辦社區保母系統之非營利組織承擔（馮燕，1997：246、275-279，轉引自趙秀珠，2012：32）。

綜合上述說明，歸納發現：1.政府在保母訓練與管理由原先無專屬的行政機關，到現行中央由行政院兒童局職掌保母托育相關業務，地方政府由社會局（處）主辦，由民間非營利組織推動；2.國家試圖結合社區機構的力量將保母納入國家政策中的一部份，從督導系統到保母系統的實際運作，將保母的管理更為制度化、透明化，企圖為保母建立起專業形象；3.我國近年來有關照顧兒童責任的方針，從完全責付家庭，視為家庭的責任，到「照顧兒童的責任應由家庭、政府、社會共同擔負之」視之為社會福利服務網絡的連結；4.以普及福利服務提供的角度上來看，政府逐漸趨向獎勵民間參與經，具有節省公共部門的經費支出、擴大服務

供層面的優點(王青萍，2009：15)。

表2-2 我國社區保母系統作業規範沿革說明表

名稱	核(頒)、修正日期	服務內容規範	修正要項
社區保母支持系統實施計畫	89年8月5日(89)童托字第8900472號函頒	1.保母職前訓練 2.媒合與轉介 3.支持與輔導	
社區保母支持系統實施計畫	94年4月1日內授童托字第09400988764號函修正	同上	1.規範職前訓練課程內容，依據「保母人員核心課程」辦理。
社區保母系統實施計畫	94年12月26日台內童字第0940099280號函修正	1.提供幼兒家長洽詢專業保母之媒合與轉介服務。 2.提供幼兒家長及系統保母托育諮詢服務。 3.針對幼兒家長提供社區親職教育，宣傳育兒知能。 4.辦理系統內保母人員之在職訓練與支持輔導服務。	1.刪除保母支持系統之「支持」兩字，運以強化系統對於社區以及家長協助功能的社區意義。 2.因應「丙級保母技術士」證照實施，職前訓練由勞委會職訓局辦理。 3.依據94年所辦理的評鑑結果，具體規範對家長、加入系統保母及社區之服務方式及工作項目。 4.增加系統在宅保母之保險及健康檢查費用之補助。
社區保母系統實施計畫	95年12月1日台內童字第0950840399號函修正	同上	1.落實社區化、近便性之服務輸送，規範同縣市依需要分區辦理，以及掌握證照保母分佈情形。 2.規劃保母系統資訊作業。(社區保母資訊網) 3.規範建置托育申

			<p>訴、危機處理作業流程之機制。</p> <p>4.98年起，系統以具有保母人員丙級技術士證照者為限。</p> <p>5.明定系統保母健康檢查項目。</p>
<p>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：居家托育管理實施原則</p>	<p>97年1月8日行政院臺內字第0970080476號函核定</p>	<p>1.招募、儲備保母人員，並協助媒合及提供在職訓練、訪視輔導服務。</p> <p>2.辦理系統內保母人員之責任保險、定期健康檢查、考核、表揚、退出機制、建立保母申訴管道及意見回饋機制。</p> <p>3.配合辦理「全國保母資訊網」之建置、保母人從業登記事宜、協助家長申請托育費用補助及定期報表彙報等相關事宜。</p> <p>4.推廣服務據點，宣導與促成多樣化托育服務的提供（在宅、到宅、臨托服務）；結合社區家庭福利服務中心建置托育資源中心供家長及保母人員運用。</p> <p>5.提供幼兒家長及系統保母托育諮詢服務、社區親職教育及宣導育兒知能。</p>	<p>1.因應政府推動國家與社會分擔家庭照顧嬰幼兒責任之政策目標。</p> <p>2.社區保母系統規劃為「管理機制」，並更新服務內容，以達「將保母納入管理系統，逐步落實保母證照制度，保障家庭托育的品質」之政策目標。</p> <p>3.規範地方政府成立「居家托育制度管理委員會」。</p> <p>4.更新專業人力規範：系統之專職訪視輔導員以四分之一為社工人員為原則。</p> <p>5.系統之專職督導人員及訪視輔導員自98年1月1日起均應領有保母人員技術士證。</p> <p>6.系統運用「全國保母資訊網」之建置，協助辦理保母人員從業登記事宜。</p> <p>7.系統協助辦理家長申請托育費用補</p>

			助相關事宜(含稽核相關資格條件)。 8. 明定專業人力之資格與業務職掌。 9. 加入兒童保護相關事項之業務職掌。
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：保母托育管理實施原則	97年3月27日行政院院臺內字第0970084005號函核定修正	同上	1. 加入「托嬰中心」為管理機制之平台。 2. 更新以居家托育服務為主要對象之實施原則為以保母人員為主要對象之「保母托育管理實施原則」。
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：保母托育管理實施原則	98年3月3日行政院院臺內字第0980008249號函核定修正	1. 招募、儲備保母人員，並協助媒合及提供研習訓練、訪視輔導服務。 2. 辦理系統內保母人員之意外責任險、定期健康檢查、考核、表揚、退出機制、建立保母申訴管道及意見回饋機制。 3. 配合辦理「全國保母資訊網」之建置、協助家長申請托育費用補助及定期報表彙報等相關事宜。 4. 推廣服務據點，宣導與促成多樣化托育服務之提供（在宅、到宅、臨托服務），並建置托育資源中心供家長及保母人員運用。	1. 延長在職保母及系統之專職督導人員及訪視輔導員取得保母人員技術證年限至遲於99年1月1日。 2. 區分管理機制為二：居家式托育服務管理及托嬰中心托育服務管理。 3. 因應「兒童教育及照顧法」之居家式照顧服務法制化規劃方向，更新服務內容之第3項內容，刪除「保母人員從業登記事宜」之內容。

		5. 提供幼兒家長及系統保母托育諮詢服務、社區親職教育及宣導育兒知能。	
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：保母托育管理實施原則	99年12月22日行政院院臺內字第0990068724號函核定修正	同上	1. 兒童局自100年1月1日開始擴大辦理家庭部分托育費補助。因此，計畫增加對於0-2歲兒童家庭部分托育費補助對象，針對第三胎以上家庭不設排富及就業限制，弱勢家庭補助對象增加特殊境遇家庭及高風險家庭以周全對弱勢之照顧。
建構友善托育環境～保母托育管理與托育費補助實施計畫：保母托育管理實施原則	100年12月27日行政院院臺內字第1000069663號函核定修正	同上	1. 就業者家庭部分托育費用補助之一般家庭資格原定家庭年總所得150萬元(含)以下，修正為「申請人經稅捐稽徵機關核定之最近1年綜合所得總額合計未達申報標準或綜合所得稅稅率未達20%」，並增訂中低收入戶補助標準。 2. 因配合「父母未就業育兒津貼實施計畫」開辦，原計畫「非就業者弱勢家庭臨時托育費用」補助規定及額度皆較前項育兒津貼嚴格，故本項補助刪

			除，如有符合該項資格之申請人，請改申請「父母未就業育兒津貼」。
--	--	--	---------------------------------

資料來源：內政部兒童局全球資訊網（2013）。

（http://www.cbi.gov.tw/CBI_2/internet/main/index.aspx；檢閱日期：2013年01月01日）

二、我國社區保母系統實施現況

馮燕（2008）認為，社區保母系統的意義在提供家庭、保母、非營利組織與政府部門的相互合作，透過地方政府建構合格保母人員資源網絡，協助家庭找尋適合的保母，一方面協助家長透過托育幼兒，得以無顧慮地進入勞動市場，另一方面也媒合保母尋找適切的收托幼兒。而我國「社區保母系統」的組織結構是由內政部兒童局策劃，各直轄市、縣市政府社會局（處）主辦，再由各地方政府委託或輔導法人團體、法人機構、設有幼兒保育、社會工作相關科系所之學校等非營利組織承辦之方案；而系統的建置旨在建構社區化托育服務網絡，建立優質專業的家庭托育服務模式來滿足眾多家長托兒之需求，其實施的最重要目標在於建構近便、安全、有品質的家庭式托育服務，故也設置專業人員（主任、專職督導人員、專職訪視輔導員〔或社會工作人員〕）之督導體系，落實提供保母人員的輔導服務，進而以維護居家式托育服務之品質，並提供兒童完整妥適之照顧服務（趙秀珠，2012：34）。

內政部兒童局自2001年函頒全國各縣、市政府，全面政策性推動「社區保母支持系統」，正式推展托育服務管理與輔導方案，2008年依據當年行政部門草擬之「兒童照顧與教育法」草案，規範居家式托育服務之保母托育登記與管理制度，透過托育費用補助之誘因，結合督導訪視服務輸送體系以掌握台灣居家式托育現況，達到提昇嬰幼兒照顧品質的目的（內政部兒童局，2008a）。「社區保母系統」方案自2001年度起推動，此期間有關社區保母系統之督導除由各地方政府主責。兒童局為協助地方政府，希望透過評鑑與輔導方式深入瞭解社區保母系統服務品質與成效，陸續於2005、2009年辦理全國性評鑑，2006、2007、2008、2010年廣續追蹤輔導，以及2011年之輔導。其目的為透過有效的評鑑與輔導措施，用以提昇社區保母系統的服務品質，並擴大服務能量，來促進社區保母系統運作，以達成其服務保母、家長與社區的目標（姚秀慧，2011：46-47；馬祖琳、張斯寧、段慧瑩，2011：8）。有關社區保母系統執行的概況，本研究整理如下：

(一) 全國社區保母系統的數量及系統經費補助概況

由表2-3顯示，社區保母系統自2001年開辦至2012年12月底止，共有22個縣市接受內政部兒童局補助，輔導62個社區保母系統。而內政部兒童局2001年度加入社區保母系統保母數有3,736人，社區保母系統保母收托幼兒數有2,503人，補助金額為新台幣11,402,000元，2012年12月底止加入社區保母系統保母數有23,066人，社區保母系統保母收托幼兒數有33,270人，補助金額為新台幣147,781,388元（如表2-3）。

由上述資料可知，雖然接受內政部兒童局補助的縣市政府數量於2011年遞減為22個縣市，但系統數量卻是增加的；且除了加入社區保母系統保母數及社區保母系統保母收托幼兒數逐年增加之外，在2001年至2011年間，每年政府補助各系統的經費亦逐漸增高。顯示，政府對於托育服務「社區保母系統」的重視，希望藉由中央、地方政府與民間非營利組織共同建構社區化托育服務網絡，並透過社區保母體系的推展，來提升家庭托育的服務品質，讓家長更清楚選擇合適保母的方式。

表2-3 2001年至2012年全國社區保母系統的數量及系統經費補助概況

年度	接受內政部兒童局補助的縣市政府數量	系統數量	加入社區保母系統保母數(人)	社區保母系統保母收托幼兒數(人)	經費補助(元)
2001	16	26	3,736	2,503	11,402,000
2002	21	35	5,690	3,814	35,853,000
2003	23	41	6,839	4,598	41,639,000
2004	23	41	6,781	6,341	43,482,000
2005	23	40	7,221	7,142	44,589,600
2005	24	40	7,833	10,604	41,446,100
2007	24	46	9,284	8,956	71,674,000
2008	25	54	13,624	16,021	142,035,900
2009	25	55	14,248	16,985	157,438,700
2010	25	58	15,085	22,134	163,222,000
2011	22	62	16,386	25,509	166,300,500
2012	22	62	23,066	33,270	147,781,388

資料來源：王青萍（2009）；姚秀慧（2011）；趙秀珠（2012）；內政部兒童局全球資訊網（2013）。

（http://www.cbi.gov.tw/CBI_2/internet/main/index.aspx；
http://www.cbi.gov.tw/CBI_2/upload/a9e7930b-6a15-45e9-b4f1-79f9e82e93ca.pdf；
檢閱日期：2013年04月17日）

(二) 社區保母系統服務對象與服務模式

依據「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」，以及「居家托育管理實施原則」，將社區保母系統之服務對象，區為保母、家長、幼兒及社區民眾，並依據各項服務項目，彙整出現行社區保母系統服務模式架構圖（如圖2-2）。有關保母的服務又區分為：會員性質的保母服務，以及志願性管理的保母登記。保母登記的業務包含：招募、儲備保母及辦理保母登記申請及審核(含家訪)。保母服務包含：在職訓練、協力圈、意外責任險、健康檢查、保母申訴、優質保母表揚。對於保母與家長的共同服務，包含：媒合轉介、協同簽約、糾紛協調及托育諮詢服務。家長服務尚包含：辦理托育費用補助申請及家長意見回饋及申訴。對於幼兒的間接服務為兒童保護與托育品質保障，包含：托育服務定期訪視、家長電訪、保母考核。對於社區民眾的教保服務，包含：親職教育講座、托育諮詢服務、社區育兒知能宣導、社區保母系統宣導、托育服務資源中心（馬祖琳、張斯寧、段慧瑩，2011：13）。

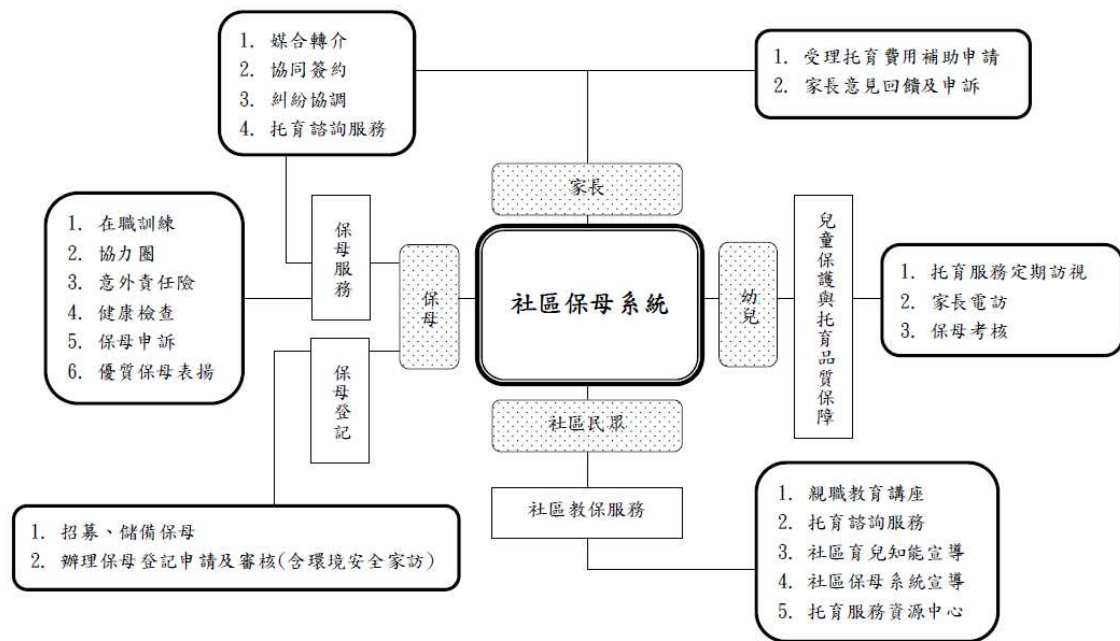


圖2-2 社區保母系統服務模式架構圖

資料來源：內政部兒童局全球資訊網，我國社區保母系統角色定位與服務模式之研究，馬祖琳、張斯寧、段慧瑩（2011：14）。

(三) 社區保母系統之執行限制

社區保母系統之督導除由各地方政府主責外，內政部兒童局為協助各地方政府，希望透過評鑑與輔導方式深入瞭解社區保母系統服務品質與成效，因而陸續於2005、2009年辦理全國性評鑑，2006、2007、2008、2010、2011年賡續追蹤輔導（如表2-4），其目的為透過有效的評鑑與輔導措施，以提昇社區保母系統的服務品質，並擴大服務能量，來促進社區保母系統運作，以達成其服務保母、家長與社區的目標（段慧瑩、馬祖琳、張斯寧，2011：4；馬祖琳、張斯寧、段慧瑩，2011：10，轉引自趙秀珠，2012：37）。

表2-4 2005年至2011年全國社區保母系統評鑑與輔導概況

年份	內容	辦理情形
2005	全國社區保母支持系統評鑑	辦理40個承辦社區保母支持系統之非營利組織評鑑，評鑑方式首先由各社區保母系統實施自評，地方政府實施初評，最後由評鑑委員實地至各社區保母支持系統實施複評。整體表現有45%已達到甲等，在丙等以下者為5%。
2006	全國社區保母系統巡迴輔導	輔導41個承辦社區保母系統之非營利組織，並協助建置社保母系統服務標準化作業流程，及彙整服務成果，做為「社區保母系統實施計畫」修正之依據。
2007	全國社區保母系統巡迴輔導	2007年7月至8月聘請專家學者分北、中、南三區實地至各保母系統進行巡迴輔導，除協助系統解決問題外，另實地查核兒童局歷年補助之資本設備財產列管情形。
2008	全國社區保母系統巡迴輔導	督導、追蹤52個系統服務保母之媒合與轉介、托育諮詢、社區親職教育、在職訓練與訪視輔導等推動執行情形並彙整執行成果。
2009	全國社區保母支持系統評鑑	辦理45個承辦社區保母系統1年以上之非營利組織評鑑，評鑑方式首先由各社區保母系統實施自評，地方政府實施初評，最後由評鑑委員實地至各社區保母系統實施複評。整體表現有一半（51%）已達到甲等，在丙等以下者為16%，並列為次年追蹤。
2010	全國社區保母系統追蹤評鑑	辦理9個社區保母系統丙、丁等實地複評事宜，2010年7月19、22、28、30日分別至高雄市、台北縣市、澎湖縣、苗栗縣及新竹市辦理實地

		複評。
2011	全國社區保母系統輔導	輔導以2008年以後新設、以及2009年評鑑乙等以下之社區保母系統，計34個承辦社區保母系統之非營利組織為對象，2011年7月21日至8月24日分別至新北市等15縣市實際訪視、輔導、追蹤，並強化社區保母系統對弱勢、高風險等特殊個案之輔導專業能力，分析社區保母系統實施成效並歸納輔導成果，提供實施保母托育管理改進參考之依據。

資料來源：整理自94年度全國社區保母支持系統評鑑總報告，段慧瑩、馬祖琳、張斯寧（2005），臺中市：內政部兒童局；保母服務標準作業流程研訂暨巡迴輔導總報告，段慧瑩、馬祖琳、張斯寧（2007），臺中市：內政部兒童局；全國社區保母系統巡迴輔導計畫總報告，段慧瑩、馬祖琳、張斯寧（2008），臺中市：內政部兒童局；98年全國社區保母系統評鑑計畫總報告，段慧瑩、馬祖琳、張斯寧（2009），臺中市：內政部兒童局；100年社區保母系統輔導計畫總報告，段慧瑩、馬祖琳、張斯寧（2011），臺中市：內政部兒童局；保母托育管理與費用補助計畫效益評估（2011：47），臺北市：行政院研究發展考核委員會，轉引自趙秀珠（2012：38）。

除了來自官方的評鑑資料之外，另有學者段慧瑩（2007）亦針對社區保母系統的評鑑與輔導結果評析，指出不少系統的困境與缺失，茲將社區保母系統之共通缺失整理如下(邱志鵬，2008，轉引自姚明慧，2011：49-51)：

1.系統人力之質與量有待提昇：因為訪視或督導人員工作量大、項目繁雜，導致高離職率，適任人員不易聘任的普遍困境；再者因專業人員流動量大，形成新進人員訓練不足，在提供專業的諮詢與輔導上，其能力仍有不足，恐易不慎傳遞錯誤資訊。

2.訓練課程之師資有待提昇：主因為社區保母系統邀請之師資多以單位本身之主管或大量實務工作者擔任。

3.社區保母系統之宣傳及推廣尚嫌不足：因受限各單位之承辦人力及物力，推廣效益有限，導致大多數民眾對支持系統的認識仍十分不足，家庭的使用度低，亦限制了各系統建置的成效。

4.社區保母系統之媒合率不佳：社區保母系統因宣傳及推廣不足，且家長與保母尋找托育對象並非僅以系統之轉介為唯一管道，造成各系統媒合成功率偏低。

5. 在職現況與加入意願：部份現職保母加入系統的意願不高，除了不喜歡政府介入外，另覺得加入後須配合各項行政工作（如填寫工作紀錄表），且家訪、保責任與體檢等工作十分繁瑣，且又要接受機構督導與考核等，而不願加入系統。

6. 在職保母家庭訪視頻率及訪視技能有待提昇：依據實施計畫規定：已提供家庭托育服務之保母，其家庭訪視以4個月一次為原則，媒介成功之保母開始收托3個月內，其家庭訪視則以每個月至少一次為原則，與家長電話訪問媒介成功初期6個月內，每個月至少一次為原則，且須針對個案，訂定不同的訪視重點與紀錄。但這樣的頻率落實與執行人員聘任狀況，機構執行情況仍然不佳，主要原因，除了因地區性幅員廣大，在職保母執業地點分散，交通不便等原因外；執行人員的工作量及訪視技能，也有待其困境之改善。

7. 考核及退出機制：保母加入與退出之機制，應與保母之督導與考核制度連結，才能有效管理系統中之保母，使保母在使用支持系統所提供服務之同時，亦能盡應盡之義務（如接受在職訓練），逐步提昇托育服務之品質，以實現此支持系統建立之目的。

8. 委任契約書之簽訂：家長不願意因為委任契約，限制送托期程或是送托時間，契約範本內容亦過於繁瑣複雜，導致家長簽訂意願不高，此外，機構也多半未積極推動本項指標。

而根據段慧瑩、楊曉苓（2008）的「社區保母系統訪督人員服務執行現況初探」的研究結果顯示，訪督人員認為最困難的工作是保母考核、媒合轉介與協助保母育家長簽訂托育契約等服務，在保母家庭訪視花費最多工作時間；2009年的全國社區保母系統評鑑結果顯示(段慧瑩、馬祖琳、張斯寧，2010a)，專業服務類的評鑑指標中，托育費用補助符合率最高，但因此類繁瑣庶務佔據了太多人力資源，排擠承辦單位辦理方案中其他重要服務事項的時間與人力，導致在特殊個案評估與輔導、托育家庭支持、托育資源提供、嬰幼兒保育諮詢與托育品質提升等專業性服務，仍與家長、保母等期待的系統角色與功能仍有極大落差。自2008年「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」實施後，社區保母系統的訪督人員工作內涵繁雜，業務執行逐漸偏重於管理業務為主，對於以輔導作為對保母托育服務的助益性的業務則有力不從心之困擾（馬祖琳、張斯寧、段慧瑩，2011：17-19）。

綜上所述，社區保母系統之推廣有其正面意義，對於加入之保母人員也有其素質提升成效，但仍有許多實際執行上的困難，故政府應如何加強政策宣導及保母專業形象的建立，讓有需求民眾願意主動使用此一資源，欲使家長、民眾提高使用社區保母系統之意願，高托育服務品質是最重要的吸引力之一，為故促使系統將各項服務項目達到一定之服務水準，建議持續推動社區保母系統之評鑑輔導

工作，同時可將評鑑結果公告，讓有使用機構者有所依據，將有助於進而提升系統保母之托育服務品質（王青萍，2009：161）。

柒、小結

綜合上面論述可知，由於社會經濟制度的改變，在現代工商社會中，多為兩代組成的小家庭，三代及三代以上之大家庭已甚少見，為維持家庭生計，實現兩性平衡發展，雙薪家庭已是普遍現象，此時，婦女由家庭走入社會，在傳統上屬於家庭責任的兒童照護，國家基於維護婦女及兒童權益，應對兒童給予照顧和應有的福利。托育服務的緣起是因家庭功能變化所產生之社會需求，並發展出的服務輸送體系，具有補充父母暫時缺位的功能，故托育服務屬於兒童福利的補充性服務，具有社會福利屬性。政府為增強多元化服務功能，以滿足家庭多元托育需求及服務供給面，為提供兒童托育服務重要的課題。

政府從福利國家的角度去思考拓展全民的福利及工作權益，照顧政策以實質的照顧福利服務提供為主，而平等、普及、社區自治式的照顧福利服務，是最能產生多樣效能的服務。而托育服務是兒童福利的一環，為順應多元福利主義，更應將普及性的公共托育福利措施轉向由民間非營利組織提供，亦即，藉由政府與非營利組織合作落實提供此托育服務，形成「公共化管理」的政策。因此，內政部兒童局自2001年函頒全國各縣、市政府，全面政策性推動「社區保母支持系統」，正式推展托育服務管理與輔導方案，將公共化的保母托育理念，透過行政部門的倡議與推動落實成為國家的政策，由政府結合民間的非營利組織，建構公共管理的照顧服務，希望藉由推動證照保母加入社區保母系統，並由政府部門善盡對社區保母系統的管理、督導及輔導的角色，強化托育服務品質的提升。

第二節 公私協力理論探討

壹、公私協力的理論意涵

一、協力關係的定義

協力關係意指某項事務的參與者，不屬於公部門也不屬於私部門，而是由公私所結合而成的組合。這種部門的特性在於參與者不單包含政府與民間，且參與者對該事務之處理具有目標認同，策略一致與分工負責的認知，因此，公私協力即可說是公部門和私部門所形成一種特殊的互動關係，在共同合作與分享資源的信任基礎下結合，以提供政府部門的服務（林淑馨，2005：2；李柏諭，2005：69，轉引自林淑馨，2011：27-28）。公私協力夥伴關係乃是一種公部門與私部門或各組織團體間，基於共同的目標而透過一連串的互動所形成的各種協力方式之價值表現。而這種合作夥伴關係可以提供新的技巧途徑、資源和做事方法來改善公共服務的品質。而「公私協力夥伴關係」所強調的是一種「互動」和「合作」關係，而非單方面由誰主導的過程（陳景霖，2008：59，轉引自林淑馨，2011：28）。一般而言，協力關係的內涵定義之基本假設有三點：

（一）總和必然大於部分之相加。

（二）可能同時包含一組策略、專案或運作化的發展及傳送，每一位參與者並不必然具有平等地位。

（三）在公私協力中，政府並非純粹追求績效，因此協力關係包含合作，而 Guy Peters（1998，轉引自林淑馨，2011：28）則認為，協力關係可以從下列五個面向來加以分析：第一、兩個或更多個參與者；第二、每個參與者都是主角；第三、成員間存有持久的關係及持續性的互動；第四、每個參與者對協力者必須提供一些物資或非物資的資源；第五、所有參與者共同分享成果、承擔責任。

二、協力概念的形成背景

學者林淑馨（2011：28-30）將非營利組織與政府間發展成夥伴關係的運作模式，主要之背景因素整理如下：

（一）公民參與的興起

公民參與是現代政府推動公共事務不可或缺的要害或重要資產，強調公民基於自主權、公共性及對公共利益與責任之重視，而投入感情、知識、時間與精力。公民參與著重公民主觀性地對公民意識的覺醒與重視，而產生主動參與公共事務的興趣與行動。在現實的條件限制下，藉由非營利組織或社區、鄰里志願組織，從參與公共事務的過程中，無形地培養公民所需具備的資格，並習得公民參與應

有的智識與技巧。另一方面，藉由公民參與，政府可使民眾之意見充分表達，減少或降低對日後形成之公共政策的衝擊。近年來，許多志願活動和非營利組織願意投入公共事務的參與行列，即是受此觀念所影響。

（二）民營化風潮的衝擊

在民營化的觀點之下，政府的角色應被縮減，藉由修訂法令與解除管制，讓民間部門參與公共事務。而民營化的主要精神在於強調民間部門參與公共服務的輸送，亦即在民營化的過程中，輔助政府部門者不僅只有企業部門，非營利組織也可以藉由直接或間接參與達到相同的效果。因之，在民營化風潮的衝擊下，政府部門逐漸放棄過去在公共服務輸出的獨占，將服務交由企業或非營利組織來提供，其中，部分公共性或公益性較強的事業，或許不適宜交由以利潤為導向的民間企業，而較適合交由同樣具有公益性質的非營利組織，進而促使非營利組織與政府合作的機會。

（三）公共管理型態的改變

90 年代，世界各國在財政壓力下，紛紛將民間企業的管理方式導入公部門，用以改善公部門的無效率和提升服務品質，期待以「小而美政府」取代「大有為政府」。在此背景下，改變傳統由公部門單獨提供公共服務的供給型態，除了將可以委託民間經營的服務交由民間來經營外，也將民間力量導入公共服務的供給中，公私合夥的型態於是應運而生。當然，在合夥對象的選取上，非營利組織因不以營利為目的，且和政府部門一樣具有服務導向，自然較民間部門受到政府與民眾的信賴，因此，公共管理型態的改變也是促成非營利組織有機會參與公共服務輸送的重要因素。

三、協力成功的要素

學者林淑馨（2011，31-32）及陳策愷（2012，43-44）整理其他學者的研究發現，認為成功的公私協力應包括以下七項特質：清晰的目的、對等之關係、互信與互敬、目的共有、投入時間及資源、協商角色及責任及保持長期穩定的能力，分述如下：

（一）清晰的目的

目的清晰有助於任何協力參與者都能清楚分享目的之願景，以及瞭解協力所欲達成之目標，因此，清晰的目的扮演攸關協力成功與否的重要因素，另外，清晰的目的也可使參與者容易共事，進而提升角色認知與提高績效。

（二）對等之關係

政府部門如以支援姿態來對待非營利組織，此並非所謂的對等關係，過於強調政府與非營利組織之間「主體」與「客體」的主從關係，反而使得非營利組織的彈性、效率、多元等特性受到限制而難以發揮。基於此，有部分學者認為，如欲達成兩者間的共通目標，應尊重彼此的立場而行共同事業，雙方應以充滿信賴，而且處於「對等」關係為前提。

（三）互信與互敬

非營利組織具有彈性解決公共問題的能力，因此如何發揮其該項長處乃極為重要，對於該組織的自主性需予以尊重，同時，信任與敬意也會使溝通、分享資訊與學習更加順暢，較容易進行議題協商、解決問題及達成共識勢。

（四）目的共有

處理不特定多數的第三者之利益即是解決公共問題的目的。因此，非營利組織與政府雙方需共同瞭解合夥的目的究竟為何，並予以確認。若協力的雙方缺乏共同的目的，在協力過程中將容易出現爭議，影響協力的成效。

（五）投入時間及資源

建立人際關係及信任、協商策略及流程、分享經驗及關懷接需要投入時間及資源。事實上，為了目標發展、方案執行及評估回饋與學習分享，投入適當的時間是相當重要的，而除了足夠的時間外，同時，也需要建立合作網絡、地區性機制及與政策利害關係人共識所需的資源。

（六）協商角色及責任

協商系統及流程必須在建立協商關係初期就完成，以界定不同的角色及責任，協商彼此可以接受的績效指標，並定期聚會以回饋及分享方案執行所遭遇之問題和心得。

（七）保持長期穩定的能力

公私協立計畫必須考量協力關係的生命週期、資金來源以及組織成員維持協力的意願，且所有的參與者皆需參與預算編定與設計多元的資金計劃，以確保協力成本。同時，更需要清楚的界定成功指標、對執行階段的期望和結束協力的條件。

四、公私協力的理論基礎

公私協力は跨部門的組織間，為了實現彼此的需求，而進行長期的合作與資源分享，其參與者對於該事務的處理具有目標認同、策略一致及分工負責的認知與實踐。這種關係強調公私部門於協力關係中的角色定位，在部門互動過程中，公部門與私部門形成平等互惠、共同參與及責任分擔的關係，在其關係中的同夥彼此在決策過程中均基於平等的地位，有著相同的決策權，藉由達成共同目標的共識，整合各方資源合作。因此，在此關係中，公私部門彼此透過雙向溝通參與的方式，共同分擔責任，為社會解決公共問題，並創造永續的利益與福祉（吳濟華，1994；王瑞哲，2006；李宗勳，2007）。換言之，公私部門間透過組織性的關係或網絡，同享協力過程與結果的益處，其效果比單獨行動更具效率和效能。研究者試著從公民參與理論、合產理論及第三者政府論出發，論述公私部門為何須相互合作，以作為發展良好協力關係之理論基礎（轉引自林瑞榮、劉健慧、楊智穎，2011：27）。

（一）公民參與理論

公民參與一詞，乃是起源於政治參與，雖然二者概念相近，皆指個人或組織參與政府公共事務，但其性質上卻有所不同：前者著重於如何影響政府決策及執行，包括遊說、抗議示威或政治協商等；後者則著重於公民主觀性的體認及參與政策制定或執行，所強調的是一種直接的參與（吳英明，1993；陳佩君，1999；Amstein, 1996）。

公私協力的興起，重要的意義在於公民參與的精神，而公民參與著重於公民意識的覺醒及內涵的提昇，故良好公私協力關係的建構，須以成熟的公民參與作為基礎（吳英明，1993；盧天助，2003）。

（二）合產理論-共同承擔責任

Stephen (1984) 指出，當民間團體及政府機關共同合作生產相同財貨或服務時，即是所謂「合產」的概念。「合產」更是一種「共同負責」價值的強調，民眾與政府部門人員扮演著更廣泛且彈性的合作角色，共同解決問題與承擔責任（盧天助，2003）。其目的在於政府藉由與民眾攜手合作，提升各項建設與服務的品質與數量，同時減輕財政負擔（江明修、梅高文，1999；吳定，1998）。

（三）第三者政府論

Kouwenhoven (1993)指出，因應現代社會的複雜性與多樣性，政府必須採取新的治理模式，選擇與民眾、私部門建立共同治理的合作關係，落實公私合夥策略。Salamon 與 Helmut (1997)認為第三者政府在服務的提供上，並非僅屬次要的角色，而是具有一種優勢的機制以提供急性的財貨與服務。

根據學者 Osborne (2000) 及 Brinkerhoff (2002) 的研究指出，公私協力強調跨部門聯合提供產品與服務，並予以相當程度的信任。這種關係是一種協力參與者間的組織性互動關係，彼此間的互動高度講求效率和分工，並且透過管理者的支持，盡力消除衝突與危機，達成所期待的目標。也點出了公私協力的重點，包括了清楚的目標、互相尊重與信任、承諾投入時間與資源、事先協調好關係中的角色與責任、組織規劃長期的支援與經營夥伴關係的發展等（陳策愷，2012：41）。

貳、公私協力的互動模式

一、非營利組織與政府協力的理論模式

由於「政府失靈」及「市場失靈」的狀況反覆出現，愈來愈多的西方學者重新檢視公／私這組概念的含義，原先僵化的劃分方式逐漸受到挑戰。透過學者們的重新詮釋，使得「公共」概念更接近了「社會」的範疇，而不再完全由「政府」所壟斷，此時意涵更為豐富的「公」領域，似乎應由民間非營利組織所組成的「第三部門」來加以彰顯。方興未艾的非營利組織研究，正符應了「公共性」由政府向社會移動的此一趨勢，原先只重視政府與市場二元關係的「公私之辨」，也在擴充為政府、市場及非營利組織的三元模型後，出現了許多新的組合可能（顧忠華，2000：154）。

顧忠華（2000：183）在其論文中提到：「非營利組織是現代社會不可或缺的一個環節，未來不管是在台灣和世界各國中都將扮演越來越吃重的角色，這不僅僅因為非營利組織從事的是『公益』事業，更重要的意義還在於非營利組織為『公民社會』所累積的能量」。因之，相較於營利事業，大多數合法設立的非營利組織皆標榜「公共」的使命和「公益」的功能，以吸收並運用社會資源，因此難以和生產「公共財」的政府部門清楚區隔（林淑馨，2011：25）

營利組織與政府部門兩者在服務提供原理和方式上有所不同：亦即政府部門因以不特定的多數民眾為對象，且受到科層體制的限制，組織較為僵化保守，在遵循公正與平等的原則下，以公平、均一方式提供服務，同時也注重服務提供的持續與安定性。相對地，非營利組織未擁有強制性的公權力，且不受行政體系所限制，所提供之服務可以特定的少數為對象，強調即時與隨機應變的原理，以多樣、個別、機動方式來提供服務，並注重其自發性與專門性（內海成治、入江幸男、水野義之編，1999：67-68；東京都，2001：22，轉引自林淑馨，2011：25）。如下表 2-5 所示：

表 2-5 政府部門與非營利組織的服務提供原則、方式與特質比較

	政府部門	非營利組織
原理	公正、平等	即時、隨機應變
方式	一致、劃一、一元公平性、遵守法律	多樣、個別、多元機動性、先驅性、實驗性
特性	持續性、安定性	自發性專門性

資料來源：內海成治、入江幸男、水野義之 編（1999：67），轉引自林淑馨（2011：25），高雄：巨流。

在談論非營利組織與政府協力或互動之議題時，國內外學者較常引用 **Girdon** 等學者在探討非營利組織與政府間互動模式時，根據「服務經費的提供與授權」和「實際服務輸送者」兩面向，將非營利組織與政府的互動模式區分成下列四類（**Girdon, Salamon & Kramer, 1992**：16-21，轉引自林淑馨，2011：34-36）：

（一）政府主導模式

在政府主導模式的情形下，政府為經費與實際服務的提供者，此為一般的福利國家模式，而非營利組織只能就政府尚未介入的領域提供服務，因此組織生存的空間較為狹窄。

（二）雙元模式

政府與非營利組織各自提供福利服務的需求，兩者間並無經費上的交集，不互相干涉且鮮少合作，兩者處於平行競爭的狀態，在自身的活動上具備一定程度的自主性。在此模式下又可區分為兩種型態：一種是非營利組織提供與政府相同的服務，但對象是那些無法接受到政府服務的民眾；另一種則是非營利組織針對政府沒有提供的服務領域進行服務。

（三）合作模式

「協力模式」，顧名思義乃是指雙方各司其職，由政府出資提供經費，非營利組織則負責提供實際的服務傳送。在此模式下，依照非營利組織的決策自主空間區分為兩種型態：

1. 「合作一買賣模式」：即「代理人型」的協力模式。

非營利組織在合作中僅是扮演政府交付政策的執行者，並無自主決策空間，即非營利組織僅是政府執行計畫中的代理人，雙方的協力模式乃是政府提出計畫與支付經費，非營利組織則負責執行。

2. 「合作—參與模式」：即「對等型」的協力模式。

非營利組織在被賦予的工作上，具有一定的自主決定權，可以經由政治與行政過程而與政府交涉的權力。

（四）第三部門主導模式

在第三部門主導模式下，非營利組織同時扮演資金提供者與服務傳送者的角色，政府部門幾乎不介入服務領域。

上述四種模式，由於政府主導與非營利組織主導模式因過於強調任一方之主導功能，雙方互動關係薄弱；又因雙元模式強調的是政府與非營利組織各自提供服務，既不互相干涉，且在經費上也無交集；僅有「協力模式」清楚表達了政府與非營利組織在經費與服務提供互動上的合作模式，而「合作、夥伴」亦為此合作模式下的最大特徵。如下表 2-6 所示：

表 2-6 政府與非營利組織關係之模式

功 能	政府主導模式	雙元模式	協力模式	非營利組織 主導模式
經費提供者	政府	政府與非營利 組織	政府	非營利組織
服務提供者	政府	政府與非營利 組織	非營利組織	非營利組織

資料來源：Girton, Salamon & Kramer (1992: 18)，轉引自林淑馨 (2011: 35)，
高雄：巨流。

二、非營利組織與政府協力的實際方式

為了解決政府失靈所產生的困境，政府部門可能透過下列的方式促使非營利組織與之協力（雷文玫，2002：162-163；林淑馨，2008：85-86；陳政智，2009：185-186，轉引自林淑馨，2011：36-37）：

（一）補助制度

政府相關單位每年會編列預算經費，以提供不同服務宗旨的非營利組織及民間團體申請。「補助」通常用來指涉上級機關對於下級機關或政府原本應自行承擔之事務，予以財政上的支援。性質上為一種附條件的贈與，受補助的機構需符合一定之資格要件，並且履行經費核銷或其他之法定義務。因而非營利組織會採取選擇性或較被動的方式來看待補助。

（二）契約外包

意指政府部門將自己之應盡責任，透過契約委託非營利組織代為履行，所以彼此間存在一種契約關係，由政府部門提供經費，而非營利組織提供政府部門所要求的服務或業務。

（三）公設民營

公設民營主要是社會福利民營化潮流下所衍生的產物。就我國而言，各種公設民營、委託服務的委託契約書範本，提供各級政府部門與民間團體共同推動社會福利服務的準則。在此要強調的是，並非所有事業都能交由一般民間機構執行之，因為有些具有公益性質的事務，還是必須交由非營利組織來提供較為合適性。

三、非營利組織與政府協力的特點

非營利組織因其組成較有彈性，又具備自主管理、公共性質與盈餘不分配等特性，因此非營利組織往往成為政府部門進行協力的首要對象。一般來說，政府與非營利組織進行協力具有幾項特點（嚴秀雯，2005：42；陳澄斐，2008：39-41，轉引自林淑馨，2011：37-39）：

（一）提升公共服務的範圍

藉由公民與非營利組織的參與，一方面彌補政府的不足，另一方面也創造新的公共服務領域。非營利組織創新、彈性、多元化，且具實驗性質的服務，可以直接對於民眾提供較為多樣的服務，使得公共服務範圍的提供更為豐富及多元。

（二）提升政府回應性

政府第一線人員透過與非營利組織的溝通及合作，將有機會直接瞭解基層民眾的偏好、期待以及對公共服務的評價，同時提供政府與非營利組織之間互相瞭解以及彼此學習的機會，促進過去由上而下的政策執行，轉化為由下而上，甚至是上、下溝通合作的執行模式，解決政府受限於傳統層級節制的問題，導入私部門之彈性，故公私協力有助於提升政府的回應性。

（三）議題倡導的功能

非營利組織的議題倡導，可讓社會大眾及政府察知受服務對象的權利，以及其所應得的公平待遇，藉以抗衡特定利益團體的特殊經濟利益。在協力關係下，非營利組織可謂為政府與民間之溝通橋樑，一方面使政府所欲執行之政策議題，順利傳達給服務對象甚至社會大眾，另一方面，也將服務對象或是社會大眾之所需反饋於政府部門，其雙向之溝通有賴非營利組織。

（四）資源整合共創利益

協力最具價值之處在於透過政府與非營利組織的合作，使得雙方資源得以整合與投入，促使資源利用得以極大化，透過利益與權力的分享使得公私部門的參與者互蒙其利，故為一「恆贏策略」。

（五）強化政府與民間之聯繫

協力強調「資源分享」、「責任分擔」的精神，亦即政府與非營利組織在面對公共問題的界定與解決上，要共同承擔責任，因此行政人員不僅是在回應人民的需求，更要發展公民參與的能力，並與之合作，使得人民的需求可直接透過非營利組織進行表達，以增進人民在政策上的參與以及回應。

根據伍德玲（2005：11）研究論文中提到，政府部門基於任務性質、法令及政策考量，必須與其他組織進行合作以執行公共事務，其他組織基於成立目標、理想或經營目的，投入政府公共事務運作與經營。為達到彼此的目標與需求，調和彼此利益與培養彼此長期互動默契與信任，對於公共事務的推動及滿足民眾的公共需求，而進行合作與資源分享。由於過去公共政策的執行純由政府一方擔任，受到民主政治與經濟快速發展的影響，民眾參與公共事務的意識愈來愈高，而人民對生活品質和公共服務水準的要求也日益提升，政府如何透過合理的社會資源管理以滿足民眾需求，是一個迫切須要解決的問題。因此，政府的角色從過去的服務供給者、生產者與規劃者轉變成服務的管理者、購買者（簽約外包）與審查者，而非營利組織從過去的弱勢權益倡導者改變成服務直接的提供者，對於公共事務的提供已逐漸轉為由政府與非營利組織共同合作。而非營利組織作為行政助手及勞務的提供者，不論是委外或公私協力均肩負著政府的期待與委託。

叁、小結

綜合上面論述發現，政府因受限於現實人力及資源不足因素，使得其所能夠發揮的公共服務功能有所侷限，而非營利組織則因為具有融合政府與企業組織的特質，具備有公共性與彈性，因此可以結合兩者優點，承擔起促進公共利益的責任與使命。且因非營利組織服務的特殊性與公益性，所需資源與服務的提供多與政府息息相關，因此，政府通常是非營利組織的主要資源贊助者，不但在財務上補助非營利組織，同時也在硬體、技術、人力或專業方面提供相關協助。換言之，非營利組織因具有公共服務或慈善之特性，以致於成為政府部門進行公私協力時優先考量之對象。

且非營利組織與政府的協力關係通常是建立在「經費」的補助關係上，政府部門應充分尊重組織的獨立、自主與專業性，不能任意介入組織的營運或干涉組織的經營方針，甚或服務提供的方式等。如此一來，非營利組織彈性、創新提案

等特性才足以充分發揮，並提升組織參與協力之意願。由於公共服務議題牽涉不同的利害關係人，而且公共服務議題是社會大眾普遍關注的焦點，因此，政府和組織在互動過程中，應採取專業性對話、柔性溝通，發揮組織專業特性，組織與政府間建構友善的夥伴關係，充分運用本身的特質與優勢條件來進行公共服務議題的合作，一方面可彌補政府資源不足的情形，另一方面也促使民間非營利組織在公共服務議題領域能有所貢獻。

第三節 運用公私協力推動托育服務福利政策的必要性

由於社會經濟制度的改變，在現代工商社會中，多為兩代組成的小家庭，三代及三代以上之大家庭已甚少見。為維持家庭生計，實現兩性平衡發展，雙薪家庭已是普遍現象，此時，婦女由家庭走入社會，在傳統上屬於家庭責任的兒童照護，國家基於維護婦女及兒童權益，應對兒童給予照顧和應有的福利。而托育服務的品質實攸關我國兒童福利與發展，更關係著未來國家人力資源的素質，故近年來國內學者開始，透過取得檢定的合格專業保母投入所居住的社區，提供專業托育福利服務，使社區中保母人員形成社會資源網絡並控制服務品質，使有托育需求的民眾能獲得近便安全有品質的社區化托育服務網絡（王清萍，2009：11）。

根據內政部「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」所述，政府為推動國家與社會分擔家庭照顧嬰幼兒之責任，積極營造有利生育、養育之環境，保護家庭與就業安全，以利國民婚育，降低少子女化衝擊，維持人口年齡結構之穩定，並避免婦女因婚育離開職場，爰擬具本計畫。另外，王哲源（2006）在研究論文中提到女性就業與子女照顧問題息息相關，如果政府無法提供高品質、可靠、近便、平價的普及托育服務，女性可能選擇留在家中照顧年幼的小孩，影響女性就業意願及其在職場上的發展。因此，社區保母系統的實施，對於提供國人安全、可靠、近便的托育服務有很大的幫助。

隨著福利國家的發展，社會福利服務的輸送模式也逐漸走向多元化，政府和民間分別扮演了不同的角色。研究指出，過去社會福利服務的輸送為一種直線關係（如圖2-3所示），但民間對於社會福利的需求是多元性的，加上許多服務皆需倚靠大量的人力，甚或專業人力，這些都是以政府有限人力與龐雜的科層體制所無法辦到的（王麗容，1993：70；黃慶讚，2000：297，轉引自林淑馨：2008：55）。

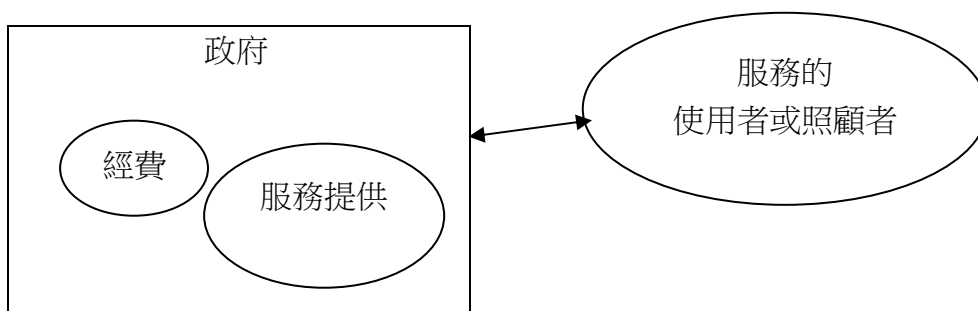


圖 2-3：福利服務的直線輸送體系

資料來源：黃慶讚（2000：298），轉引自林淑馨（2008：55）。

然而，隨著社會福利的發展，民間力量的勃興，民眾需求的膨脹，以及對政府科層體制的不滿與不信任，致使政府的角色開始產生轉變，而不再是福利服務的唯一供給者（如圖2-4所示）。在新形成的福利服務輸送關係中，政府所扮演的角色可能轉變為出資購買服務者，僅提供經費，而將服務交由專業的非營利組織提供，也可能成為鼓勵者與監督者，一方面鼓勵非營利組織或民間團體參與福利服務輸送，另一面則以監督者的立場，來督導服務之內容與品質，用以確保福利服務的輸送，而形成新的三角輸送系統。

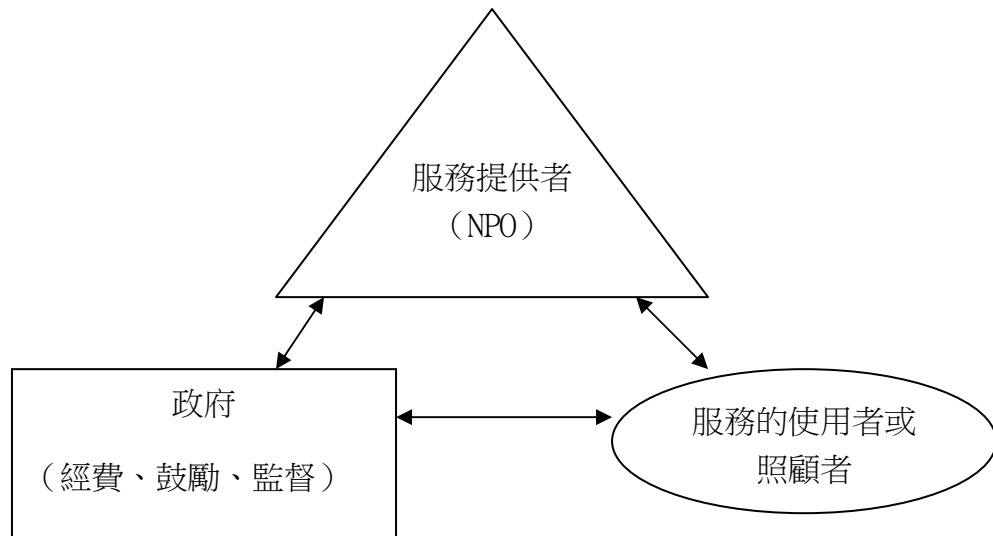


圖2-4 福利服務的三角輸送體系

資料來源：黃慶讚（2000：298），轉引自林淑馨（2008：56）。

綜上所述，發現隨著政府角色的調整，福利服務輸送系統亦產生變化，為彌補政府失靈或市場失靈所產生的缺失，更多的非營利組織得以進入福利服務輸送之體系中，甚至替代政府提供其所無力供給或充分供給之服務。如此一來，新的社會福利服務輸送模式，一方面在服務供給者的競爭運作下，不但可以提供民眾較多的選擇，以滿足民眾的實際需求，同時還可以鼓勵服務供給者不斷地嘗試創新；另一方面，政府也可以藉由經費的補助與監督機制的設立，來確保福利服務的輸送品質，進而創造政府、非營利組織在福利服務輸送的雙贏局面。也因而，隨著政府角色的調整，政府與非營利組織在福利服務輸送的互動關係上逐漸朝向合作的關係發展。

且根據林淑馨（2011）的論點，指出近年來，台灣的非營利組織如雨後春筍般蓬勃發展，尤其是在 921 大地震發生時，以慈濟為首的非營利組織發揮相當大的救援力量，同時也協助災後的重建，促使社會或政府開始正式非營利組織所扮演的角色和發揮的功能。在現今的社會中，非營利組織在服務的提供上扮演了不可或缺的角色，不僅提供人民參與社會事務的管道，還能滿足自我實現的需求，

另一方面，更能夠有效彌補政府於面臨當今社會福利需求的多元卻力不從心之困境，故隨著社會福利多元的發展，人類對於福利需求不斷的增加，政府部門因無力承擔過多福利需求，而給了非營利組織的發展空間。根據 Samalon 和 Wolf 的定義可知，非營利組織均強調公益和不以營利為目的，而托育服務為社會福利的一環，在面對政府人力及技術上不足的情形之下，希望藉由非營利組織進行此托育服務福利方案的輸送。

第三章 研究方法與設計

第一節研究架構，根據本研究問題論述與文獻回顧、理論探討，以地方政府及社區保母系統為本研究的核心分析基礎，形成初步的分析架構；第二節研究方法，本研究之研究方法有文獻分析法、半結構式訪談及個案研究法，將與本研究相關的資料進行蒐集、分析與整理，並做歸納陳述，以回應本研究之相關問題；第三節研究對象，透過訪談對象的選取，瞭解苗栗縣政府與托育系統-苗栗縣社區保母系統福利輸送互動的情況；研究限制可以分為地域選擇的限制、研究方法的限制、資料分析的限制。

第一節 研究架構

根據本研究問題論述與文獻回顧、理論探討，以苗栗縣政府及社區保母系統為本研究的核心分析基礎，形成以下的初步分析架構：

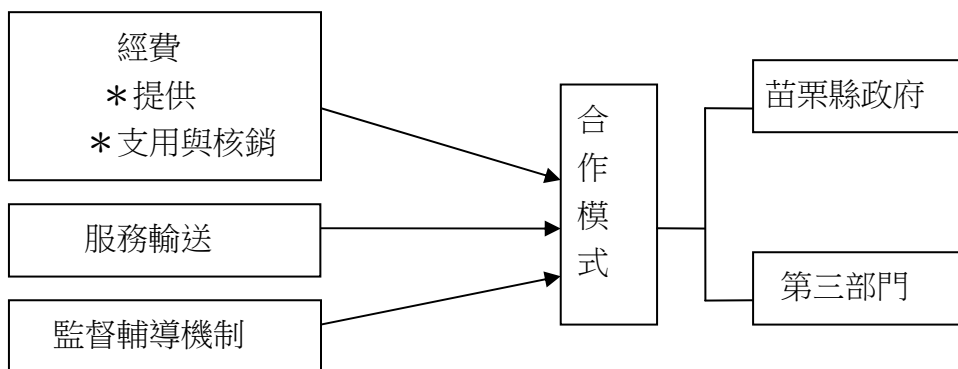


圖 3-1 研究架構圖

資料來源：研究者自繪

苗栗縣政府和苗栗縣社區保母系統希望藉由公私協力的模式共同來做托育服務的提供；因此，本研究架構首先探討苗栗縣政府對於提供托育服務措施「社區保母系統」之經費提供及支用與核銷模式為何？其次，探討苗栗縣政府對於提供托育服務措施「社區保母系統」之服務輸送管道為何？並藉由監督與輔導機制的擬定，促使此托育服務的提供能效益極大化。進而瞭解苗栗縣政府與社區保母系統間的公私協力模式為何？透過何種福利輸送模式來提供高品質、可靠、近便、平價的普及托育服務。

第二節 研究方法

根據本次的研究主題，為了瞭解地方政府與苗栗縣社區保母系統組織運作在托育服務提供的關聯性。研究者採用了質性的研究方式，並透過文獻研究及訪談方式，針對研究目的及問題蒐集資料，並分別透過苗栗縣政府勞動及社會資源處社會福利科及苗栗縣社區保母系統之相關業務承辦人的訪談，取得實證資料，並透過嚴謹的歸納、分析與統整，將抽象的問題具體化，希望得到科學原則與系統邏輯的推論，茲將本研究採用的研究方法簡述如下：

壹、文獻分析法

文獻分析法是以系統而客觀的界定、評鑑並綜括證明的方法，以確定過去事件的確實性和結論，並分析現階段所掌握的資料之特質（林淑馨，2010：146）。亦即針對與研究主題相關的資料進行蒐集、分析與整理，將資料做整合，並對於過去的研究結果以及目前欲研究的問題呈現出彼此的關聯性。

本研究的文獻分析來源希望透過有關公私協力、托育服務及社區保母系統相關理論的博碩士論文、會議論文、期刊論文、專書及政府出版刊物、會議紀錄、公文書信及網路資料等文獻，探討公私協力對於推動地方政府托育服務「社區保母系統」之執行力。

貳、半結構式訪談法

所謂訪談研究法是研究者透過「尋訪」、「尋問」和研究主題相關的被研究者，採取面對面方式「交談」和「詢問」，或者使用電話等溝通工具與被研究者進行對談的一種方法（陳向明，2002：221；林淑馨，2010：220）。經由語言的雙方交流，所陳述對話有其特定的研究目的與一定之規則，藉此瞭解受訪者的想法，從而搜集第一手資料。

半結構式訪談又稱為「半開放性訪談」或「半標準化訪談」，通常研究者事先準備一份大綱，根據自己的研究設計對受訪者提問。但訪談大綱只有一種提示，訪談者在提問時也鼓勵受訪者提出自己的問題，並根據訪談情況對訪談程序和內容進行靈活調整（陳向明，2002：229-230；林淑馨，2010，225）。也就是說訪談時，最主要的提問內容必須與研究問題相符，問題的形式或討論方式則可採取較具彈性的方式進行，讓受訪者將認知感受以較真實的面貌呈現，並清楚表達出本身的觀點。

本研究希望藉由訪談公部門及參與提供托育服務政策「社區保母系統」之非營利組織相關工作人員，取得與本研究相關的實證資料，並藉由分析與整理，除了瞭解苗栗縣目前托育服務政策「社區保母系統」公私協力之現況，並可讓研究

者發現問題，進而提供可行之策略，如可以彌補現有文獻之不足，加以提出改善解決之道。

叁、個案研究法

個案研究法是實證研究的一種，其最重要的特性，是提供人們對真實的生活情境做統整而意義深刻的探討，例如個人對生命週期，對組織發展或管理歷程，對市鎮的演變等，均能夠提供適當的解釋和分析說明（林淑馨，2010：287）。個案研究法是對個人、團體或組織進行的表意式檢視，希望捕捉重要的資訊與問題（張紹勳，2002：293）。因此，個案研究在於探討現象的過程、意義的詮釋及理解的追求，也就是說，個案經由許多相關事實的說明，在發現問題的狀況之下，以期尋求解決的方案。

托育服務實為社會福利之重要福利措施，為了推動國家與社會分擔家庭照顧嬰幼兒之責任，提供普及式的托育服務，故苗栗縣政府希望透過與非營利組織合作辦理社區保母系統托育服務，使得雙方資源得以整合與投入，促使資源利用得以極大化。因此，本研究主要是探討，苗栗縣政府透過何種福利輸送模式和苗栗縣社區保母系統合作提供托育服務措施，除了促使資源利用得以極大化，另一方面也可創造新的公共服務價值。

本研究採半結構式訪談，透過提問、傾聽、深入追問以及與受訪者的互動溝通，藉以獲取苗栗縣政府與提供托育服務措施「社區保母系統」的公私協力模式之研究資料，訪談提綱轉換表如表 3-1 所示：

表 3-1 訪談提綱轉換表

主要研究問題	細目研究問題	概念化定義	訪談提綱(操作化)
苗栗縣政府托育服務措施「社區保母系統」的公私協力狀況為何？	苗栗縣政府對於提供托育服務措施「社區保母系統」之經費提供與支用核銷模式為何？	經費提供模式：指由政府提供或是由第三部門自籌，亦或是由政府提供部份與第三部門自籌部份。 經費支用與核銷模式：比較組織間經費支用與核銷制度的差異性。	請問您認為苗栗縣政府對於提供托育服務措施「社區保母系統」經費提供與支用核銷模式為何？
	苗栗縣政府對於提供托育服務措施「社區保母系統」之服務輸送管道為何？	服務輸送管道：指政府部門透過何種評選機制及條件來成立「社區保母系統」及退場機制的擬定。	請問您認為苗栗縣政府對於提供托育服務措施是透過何種方式來成立「社區保母系統」？
	苗栗縣政府對於提供托育服務措施之「社區保母系統」，其監督輔導機制為何？	監督、輔導機制：指政府對於承辦「社區保母系統」業務單位之監督及輔導情形。	請問貴單位與第三部門意見不一致時，雙方如何溝通？
	苗栗縣政府和第三部門是透過何種合作方式來辦理「社區保母系統」。	合作方式：政府是透過補助、獎助或委託第三部門來辦理社區保母系統業務。	請問您認為政府與第三部門是透過何種合作方式來辦理社區保母系統業務？

資料來源：研究者自行整理

第三節 研究對象

本研究主要在探討地方政府如何將此托育服務政策結合民間非營利組織的力量進行公私協力，因此，採取質性研究，藉由相關的文獻檢閱並輔以訪談進行資料的分析與整理，主要研究重點在政策執行層面，瞭解苗栗縣政府與托育系統-苗栗縣社區保母系統福利輸送互動的情況。苗栗縣有兩個社區保母系統，分別為南區社區保母系統-財團法人生命之愛文教基金會，於 93 年成立，負責的區域為苗栗市、三義鄉、大湖鄉、公館鄉、西湖鄉、卓蘭鎮、後龍鎮、苑裡鎮、泰安鄉、通霄鎮、銅鑼鄉、頭屋鄉；北區社區保母系統-亞太創意技術學院，於 99 年成立，負責的區域為竹南鎮、頭份鎮、三灣鄉、南庄鄉、獅潭鄉、造橋鄉（如表 3-2）。故擬以苗栗縣政府勞動及社會資源處社會福利科、苗栗縣社區保母系統之相關業務承辦人為主，透過訪談，作為本論文研究之資料分析來源並加以探究。研究訪談對象整理如下（如表 3-3）：

表 3-2 苗栗縣承辦社區保母系統之非營利組織一覽表

系統名稱	承辦單位	設立時間	系統負責區域
苗栗縣南區社區保母系統	財團法人生命之愛文教基金會	93 年	苗栗市、三義鄉、大湖鄉、公館鄉、西湖鄉、卓蘭鎮、後龍鎮、苑裡鎮、泰安鄉、通霄鎮、銅鑼鄉、頭屋鄉
苗栗縣北區社區保母系統	亞太創意技術學院	99 年	竹南鎮、頭份鎮、三灣鄉、南庄鄉、獅潭鄉、造橋鄉

資料來源：內政部兒童局全球資訊網（2012）。

（ http://www.cbi.gov.tw/CBI_2/upload/419f7b9e-2763-4501-803d-58bec292cabe.pdf；檢閱日期：2012 年 12 月 14 日）

表 3-3 研究訪談對象一覽表⁷

部門	研究訪談機構名稱	受訪人數	職稱	受訪者年資	訪談地點、方式	訪談日期	受訪者代碼
公部門	苗栗縣政府勞動及社會資源處社會福利科	2	科長	6 年	A1 辦公室面訪	100.12.28	A1
			承辦人	2.5 年	A2 辦公室面訪	102.02.01	A2
非營利組織	苗栗縣南區社區保母系統—財團法人生命之愛文教基金會	2	主任	5 年	B1 辦公室面訪	102.02.04	B1
			督導兼任訪視員	6 年	B2 辦公室面訪	100.12.27	B2
非營利組織	苗栗縣北區社區保母系統—亞太創意技術學院	1	督導	3 年	C1 辦公室面訪	102.01.25	C1

資料來源：研究者自行整理

⁷ 由於本研究題目之擬定，為研究生在 100 年進修質化課程撰寫小論文架構之延伸，故在當時訪談公部門之科長，雖然目前已輪調其他單位，但研究生在 102 年時訪談業務承辦人，據其表示，由於目前新任科長對於「社區保母系統」業務不甚了解，故訪談業務承辦人即可，訪談資料亦顯示，兩者訪談題目題意相同，所回答之內容亦相近。至於，非營利組織南區社區保母系統之督導兼任訪視員目前亦已離職，但由於當時訪談之題目較偏向於社區保母系統之保母人員在組織中的運作，故相關的訪談內容在目前的論文研究中甚少採用。

第四節 研究限制

本研究主要是透過相關文獻資料的分析與整理及個案的研究，探討苗栗縣政府和承辦托育服務措施「社區保母系統」之非營利組織公私協力的現況，在研究的過程中雖力求嚴謹，然而在研究的過程中，除了受限於時間、人力、經費等因素外，尚還有一些其他不可控制之因素，本研究的限制如下：

壹、地域選擇的限制

本研究主要是探討苗栗縣政府如何進行托育服務政策的執行推動，因受限於城鄉差距，且各地方政府對於托育服務政策規劃的提供方式及運作模式不盡相同，因此，其他都市托育服務政策執行的策略，並非研究範圍。

貳、研究方法的限制

由於主題的限制，本研究主要訪談對象為政府部門及承辦社區保母系統業務之相關工作人員，經由訪談取得實證資料後，透過質性的方法進行公私協力的研究；若能針對不同的影響因素，例如：保母加入系統的意願、有需求之家長透過系統尋找合格保母之誘因，佐以量化的方法加以研究分析，對於研究結論應更具有意義。

參、資料分析的限制

由於目前國內對於地方政府與承辦托育服務措施「社區保母系統」之非營利組織公私協力為研究主題之學術論文篇幅甚少，在相關研究文獻不足之下，由於個人能力及學識、時間有限，使得資料的蒐集、分析與整理上難免有所疏漏，對於本研究或有不足之處而不可知。

且由於地方政府、承辦社區保母系統的非營利組織會要求正式行文，再予告知接受訪談之意願。甚且部分接受訪談之人員，於訪談時均強調及提醒訪談者，對於涉及敏感性及辨識度的問題，如：地方政府與社區保母系統合作過程的建立、輔導評鑑的成績，會避重就輕或有所顧慮的淺顯回應，再加上網路資料的匱乏，以致不易蒐集較深入的資料。

第四章 實證分析

由於社會經濟制度的改變，在現代工商社會中，多為兩代組成的小家庭，三代及三代以上之大家庭已甚少見。為維持家庭生計，實現兩性平衡發展，雙薪家庭已是普遍現象，此時，婦女由家庭走入社會，在傳統上屬於家庭責任的兒童照護，國家基於維護婦女及兒童權益，應對兒童給予照顧和應有的福利。綜上所述，發現隨著社會變遷，家長對托兒之需求日形殷切，有嬰幼兒之家長們最關心的議題，就是如何尋得近便、安全、有品質的家庭式托育服務，這也正是政府部門的重要課題。而王淑英、孫嫚薇（2003）及馮燕（2009）三位學者均認為托育服務為社會福利的一部份，惟有國家介入制定托育服務的政策，確立政策目標和方向，選擇管理機制和方法，是讓所有家庭能否得到價格合理，品質優良的托育的重要基礎。因此，內政部兒童局於 2000 年 8 月訂頒「社區保母支持系統實施方案」，建構社區化托育服務網絡，建立優質專業的家庭托育服務模式，來滿足眾多家長托兒之需求。

林淑馨（2008：81）提出，因非營利組織服務的特殊性與公益性，所需資源與服務的提供多與政府息息相關，因此，政府通常是非營利組織的主要資源贊助者，不但在財務上補助非營利組織，同時也在硬體、技術、人力或專業方面提供相關協助。多位學者亦指出，受到各國政府再造風潮之影響，政府陸續將許多可以交由民間經營的業務委託給民間部門執行，非營利組織也是其中之一。而非營利組織除了藉由接受政府的資源援助或業務的委託與政府互動外，也可透過積極參與公共政策過程與政府產生互動，因此，Girdon 等學者在探討非營利組織與政府關係時，認為非營利組織參與公共政策，可以從兩個層面加以區分，一是服務經費的提供與授權，另一是實際服務的輸送者。而「社區保母系統」托育服務措施的提供，就是希望藉由政府與非營利組織合作落實提供此托育服務，形成「公共化管理」的政策。這樣的觀點，亦呈現在苗栗縣與非營利組織進行托育服務輸送的合作關係上。

在本章研究者將以四個章節來呈現訪談內容之實證分析：第一節以「經費來源」、「經費支用項目與核銷」兩個面向來看苗栗縣政府對於托育服務措施「社區保母系統」經費提供與支用核銷模式；第二節以「評選制度的建構」、「評選制度的依據」層面來看苗栗縣政府對於托育服務措施「社區保母系統」之服務輸送管道模式；第三節以「建立政策執行的監督輔導機制」、「退場機制的擬定」兩個層面來看苗栗縣政府對於托育服務措施「社區保母系統」之監督輔導機制；第四節則以綜合評析的方式來看苗栗縣政府和第三部門是透過何種合作方式來辦理「社區保母系統」。

第一節 地方政府和社區保母系統經費提供與支用核銷模式

壹、經費來源

劉麗雯（2004：106-108，轉引自林子強，2007：105）指出財務資源常是政府與非營利組織在社會福利服務上最基本的協調合作要素，首先，他以美國為例，發現美國最普遍的互動方式即為中央對地方的經費補助款形式，這些財務補助基金先經國家以經費補助款的形式流至地方政府，在藉由訂立契約的方式來補助非營利組織的各項服務，而檢視我國政府與非營利組織之間的協調合作關係，仍與美國情形相去不遠，簡言之，兩部門的組織之間合作協調關係中，經費補助的形式不必然是協調合作的主要因素，但是經費補助卻是政府支持非營利組織參與合作的最關鍵因素。而這樣的觀點，亦呈現在苗栗縣政府與第非營利組織進行托育服務輸送的合作關係上：

…目前我們是用委託，是用補助費，每年有編一定的預算金額，看保母系統需要，不管是資本門或經常門或是活動的宣導，我們是用補助費來給他們辦理。(A1)

…人力的部份是由中央補助，托育津貼補助的部份也是由中央支應；縣政府配合的是一些一般性、經常性的活動，或是保母系統需要購置一些小朋友用的東西，例如調味乳、哺乳臺或是簡單的裝備，這些是由縣政府來補助。主要是看中央開放什麼項目讓系統去申請，由系統寫計畫和中央申請，中央沒有辦法補助的才由地方政府補助。所以，經費的來源是中央和地方都有。(A1)

主要來說這些社區保母系統的經營管理費用是由中央來補助，所謂的中央是指內政部兒童局，以往是由中央內政部兒童局補助全額的費用，最近這兩年開始由中央部份負擔 80%，縣市政府依照分配比例，以苗栗縣政府來說負擔 20%，… (A2)

…所以系統的經費來源主要都是來自於內政部兒童局，縣府會自籌部份，詳細比例大約是兩成到三成左右，其他是內政部兒童局，… (B1)

…他經費的提供，我們提出計畫，由承辦單位提出計畫，我們今年度所要辦的相關業務，或是說，嗯……，保母所需要的在職課程等，做個計畫，然後，就交由地方政府轉呈至中央，中央會根據說你往年的狀況，譬如說，我們是 99 年、100 年、101 年的狀況給予補助，… (C1)

…，他經費的提供，我們提出計畫，由承辦單位提出計畫，我們今年度所要辦的相關業務，或是說，嗯……，保母所需要的在職課程等，做個計畫，然後，就交由地方政府轉呈至中央，中央會根據說你往年的狀況，譬如說，我們是99年、100年、101年的狀況給予補助，… (C1)

由上述可知，受訪者不論是在政府部門或是非營利組織服務，均能夠明確的表示此托育服務措施「社區保母系統」相關經費均由政府提供，中央政府內政部兒童局負擔大部份，地方政府則自籌部份。劉麗雯（2004：107、112，轉引自趙秀珠，2012：51）進而指出經費支援一直是政府用來與非營利組織建立協調合作關係的主要元素，然而政府部門對非營利組織的經費補助，經常受制於福利預算和政策方針，因而，一旦政府決定撤回財政協助或減少經費補助額度，非營利組織的財政能力常因此而受限。

…，在加上他們在用系統管理經費，就是中央補助這個區塊，因為他們補助的不多，…，譬如說像親職講座或是宣導活動…等等，中央補助的錢對他們來說是不夠的，… (A2)

…，以往由內政部兒童局補助全額的費用，因為社區保母系統行之有年，規模愈來愈大，加上加入系統的保母數愈來愈多，人力部份要支出，系統要規劃在系統內保母的在職課程或是研習，所以經費的支出會愈來愈多，因為加入系統的保母愈來愈多了，所以在99年的時候開始拆成了南、北兩區，當然，相對的經費的支出也會愈來愈多，…，兒童局那邊沒有辦法像以前一樣負擔全額的經費，… (A1)

…，如果縣府要我們提供這個服務，超過這個經費的話，縣府會針對這個服務去找經費來源，… (B1)

對，對，對，因為99年全部都是中央的錢，100年好像也是，101年中央就沒有錢，…我們就是以他們撥給我們的錢來做執行業務，如果說他們給我們的錢不夠，就像我剛才講的，你們核撥給我們，我們就做這預算經費內的事情，… (C1)

綜合上述的訪談可以發現，中央政府每年會核撥經費給承辦社區保母系統業務的非營利組織來使用，但由於中央補助的金額不多，但由於系統會辦一些親子活動，或是因系統內保母人數增加而增加的人事費用，故苗栗縣政府每年會編列預算補助非營利組織。據受訪者C1表示，苗栗縣政府重視社福業務，而「社區保母系統」托育服務屬於社會福利的一環，因此，苗栗縣政府每年會額外編列經費

支援，來協助配合辦理相關的親子活動。

…，我們地方政府劉縣長在社福這一塊是還蠻重視的，就是額外的苗栗縣政府還會給40萬，讓我們南北兩個系統使用。(C1)

苗栗縣政府在縣政願景綜合發展白皮書中亦指出，在勞工與社會福利部份重點計畫之提升社會福利之重要措施，分別敘述如下：

一、建構健康社區服務網路

為了建立「新苗栗」的縣政願景，應爭取中央各項相關預算經費，來提供縣民相關社會福利服務。

二、增強民間福利團體和志工組織社福服務功能

以政府有限預算尚未能滿足縣民需求，除了採政府直接投入經費以外，尚可撥出部分經費支援及增強民間福利團體(包括宗教團體)和志工組織提供相關社會福利服務。

三、建構婦女健康樂活生活環境

利用各鄉鎮媽媽教室班，辦理各項婦女成長、婦女創業、提升婦女檢查、營造婦女身心之各項專業講座，來建構婦女健康樂活生活環境。

而托育服務實為社會福利之重要福利措施，為了推動國家與社會分擔家庭照顧嬰幼兒之責任，提供普及式的托育服務，故苗栗縣政府編列預算，透過與非營利組織合作辦理社區保母系統托育服務，使得雙方資源得以整合與投入，促使資源利用得以極大化，一方面彌補政府人力的不足，另一方面也創造新的公共服務價值。

根據學者葉郁菁(2005)表示，認為托育服務應置於兒童福利的社會市場內，由國家提供，則將托育問題提升到國家福利的層次，由國家提供服務滿足社會全體的需求。郭靜晃、吳幸玲(2001)及傅立葉、王兆慶(2011)亦表示，兒童福利工作之推展是要政府組織、非政府組織、學術界及兒童福利實務工作人員的努力及通力合作更是無庸置疑，所以政府應用多元的觀點來保障兒童的權利。而托育服務是兒童福利的一環，為順應多元福利主義，更應將普及性的公共托育福利措施轉向由民間非營利組織提供。亦即，讓民間非營利組織與政府合作，形成共同治理的照顧服務體系，進而發展出「公共化管理」的政策。在此理念架構下，政府委託非營利組織介入照顧服務的生產與輸送，希望在經費的供應上能充裕，讓非營利組織能無後顧之憂的提供此項服務，形成一積極性的社會福利。

主要來說這些社區保母系統的經營管理費用是由中央來補助，所謂的中央是指內政部兒童局，以往是由中央內政部兒童局補助全額的費用，最近這兩年開始由中央部份負擔80%，縣市政府依照分配比例，以苗栗縣政府來說負擔20%，像中央同意補助社區保母系統250萬來說好了，200萬是由內政部兒童局補助，50萬是由苗栗縣政府自籌這個經費。(A2)

第三部門完全不用去籌募經費？(訪)

是不用，對。(A2)

…，我們承辦單位是不用自籌，跟委辦的方案一樣。(B1)

…，所以說，其實都是由中央，我們學校沒有自籌款，沒有配合款，我們是全額使用內政部核撥預算，…(C1)

綜合上述訪談及文件資料發現，對於提供福利服務的非營利組織，政府相關單位每年會編列一定的預算經費供其申請，凡符合申請資格之非營利組織，透過申請，以取得補助款。在苗栗縣100及101年度施政計劃中，勞動及社會資源處社會福利科在少年及兒童福利項下編列預算，當中包含有福利服務方案委託民間團體辦理，分區設立南、北區社區保母系統，配合內政部兒童局於97年4月1日起開辦「保母托育管理與托育費用補助」，結合民間團體資源，建構社區化服務網絡，落實政府推動部分業務委託民間經營辦理之政策。

貳、經費支用項目與核銷

根據「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」及「居家托育管理實施原則」，社區保母系統管理費用補助項目及基準均有明文規定（如表4-1所示），而受訪者均表示，社區保母系統相關經費均依照計畫中項目來支用。

表4-1 社區保母系統管理費用補助項目及基準

	項 目	基 準
行政 管理 費	專職督導人員	每人每月最高補助37,000元（內含專業服務費、勞健保費、勞退金）。
	專職訪視輔導員	每人每月最高補助33,000元（內含專業服務費、勞健保費、勞退金）。
	體檢費	已收托幼兒之保母人員、專職督導人員及訪視輔導員每人每年最高補助500元，每2年補助1次。
	保險費	已收托幼兒之保母人員每人每年最高補助500元、專職督導人員及訪視輔導員每人每年最高補助1,000元。
	研習訓練、親職教育、協力圈及社區宣導、外聘督導費等	以保母人員（已收托幼兒者佔85%，待媒合者佔15%）人數為核算基準，每人每年最高補助1千500元，並應開放有意願參與之家長或照顧者參加研習、親職教育及社區宣導活動。外聘督導每小時最高補助新臺幣1千600元，每次最高補助3小時，所需費用由地方政府編列自籌款因應。
庶 務 費	依前項行政管理費總和12%計列（未達10萬元者以10萬元計）：支應交通費、電話費、水電費、大樓管理費、影印、傳真耗材、郵資、維修費等，上列項目均應檢據核銷。	
設 施 設 備 費	辦公器具購置	桌、椅、櫃子等，同一項目最多每5年補助1次。但新增據點辦公室或擴增服務規模者，不在此限。
	資訊設備費	1 套設備包括電腦及其軟體購置（防毒軟體、OFFICE標準版），每3 套得酌予補助印表機（雷射印表機或彩色噴墨印表機）及掃瞄器各1 部。社區保母系統服務之保母人數在60人以下者，補助1 套；61人至180人，最高補助3套；181人至300人以上者，最高補助5套，300人以上者，補助6套。每套最高補助新臺幣4萬元，印表機及掃瞄器各1 部最高補助新臺幣4萬元，最多每5年補助1次。新增據點辦公室者，每1據點得增加補助1套、印表機及掃瞄器各1部。
	托育資源中心器材	包括急救娃娃、哽塞娃娃、親職教育、嬰幼兒相

	購置	關繪本、圖書、期刊、安全玩具、遊具等設施設備，1年最高補助新臺幣20萬元。另設有據點辦公室者，每1據點得比照該標準另再補助之。同一項目最多每5年補助1次。但新增據點辦公室或擴增服務規模者，不在此限。
辦公室租金	檢附租賃契約，辦公室及據點各每月最高核實補助1萬元。	
備註	<p>(一)行政管理費：</p> <p>1. 體檢項目：應含結核病胸部X光檢查、A型肝炎抗體(含IgMAnti-HAV及IgG Anti-HAV)檢驗、傷寒檢查等。(本項目得依主管機關依法調整之)</p> <p>2. 保險項目：辦理已收托幼兒之保母人員意外責任保險(未托兒者或托育自己子女者，不予補助)及專職督導人員及訪視輔導員意外(含醫療)保險。</p> <p>3. 研習訓練、親職教育及社區宣導：</p> <p>(1)用藥安全、兒童保護、衛生保健(視力保健、口腔保健及健康體位)、發展遲緩兒童篩檢與保育、嬰幼兒發展與學習、保母情緒管理、意外事故預防與處理、托育倫理等課程應列為保母人員研習訓練之必修科目(本項目得依主管機關視需要調整之)。</p> <p>(2)保母人員研習訓練課程及講師名冊均應先報經地方政府同意，並將核備公文建檔備查;每班以80人為原則，且訓練時數應至少20小時。</p> <p>(3)補助項目包括場地費(含佈置)、講師及助理講師鐘點費、印刷費、海報印製、宣導單張印製、膳費、媒體廣告宣導、材料費、雜支(得以梯次計)等。</p> <p>(4)地方政府規劃有2個以上保母系統者，得採聯合辦理保母人員研習訓練。</p> <p>4. 專職督導人員、專職訪視輔導員101年度於本計畫任職滿1年加給新臺幣1,000元(申請者需於前1年度12月31日前任滿1年)。</p> <p>(二)庶務費：</p> <p>1. 交通費限由專職督導人員及訪視輔導員支用，同一訪視人員訪視交通費以每日訪視家戶之公里數合計，5至30公里補助200元，30至70公里補助400元，70公里以上補助500元。</p>	

	<p>2. 專職督導人員及訪視輔導員因執行本計畫相關之會議、研習、訓練等事項得申請交通費補助(應覈實報銷，搭乘計程車之費用不得報支，駕駛自用汽機車者，其交通費得按同路段公民營客運汽車最高等級之票價報支)。</p> <p>(三)設施設備費：應列冊管理並報送地方政府備查，承辦單位異動時應納入移交或交由地方政府運用。</p> <p>(四)申請及核銷程序：由社區保母系統檢具申請計畫(含與地方政府簽訂委託契約相關文件)，送地方政府初審，各地方政府審核無誤後層轉內政部兒童局核撥，並依該局補助作業要點規定辦理核銷報結。</p>
--	---

資料來源：內政部兒童局全球資訊網(2013)。

(http://www.cbi.gov.tw/CBI_2/internet/main/index.aspx；檢閱日期：2013年02月08日)

第一個是人事費，譬如像督導、訪員的薪水，第二個是在職課程，因為加入系統的保母每一年每一位保母都要參加20小時的在職訓練課程，以北區來說有350位保母，這350位保母每一年都要修畢20小時的在職課程，系統有這樣的義務要去安排這樣的在職課程，讓每一位保母去修足他們的時數，這是他們研習的經費，譬如說講師費、活動費，還有像是宣導費，譬如說他們要辦一些親職講座，除了保母之外，家長也是我們保母系統所重視的，他們固定會辦一些親職講座，邀請社區民眾或是家長來參與，另外，就是因為系統要有一些教玩具或是兒童圖書提供保母或是家長租借，每一年都會有固定的經費去補助他們更新教玩具或是圖書，還有，譬如說像是辦公器具、辦公桌椅或是電腦設施設備…等等，另外就是一些雜支的部份。(A2)

支用項目非常複雜，依據系統的服務項目他給的經費有蠻多項，最基本的像訪視員要訪視，訪視員的交通費，人事費當然不用講，其他像行政管理費…等等，在職訓練的講師費，其實非常雜的，…，我們當然是要按照方案上實際的經費來支用。(B1)

…，第一大項為行政管理費，支用在人事支出、工作人員的健康檢查跟保險(因為我們要出去訪視)，還有保母的第三責任險及保母的健康檢查，所以行政管理費是人的支出。還有一個是庶務費，…包含了訪視員的交通費，我們去開會的車馬費，最後是設施設備費，現在你看到的這些，資源中心，我們的圖書、玩具，還有新進工作人員的桌椅、電腦，相關行政工作的設備，這是屬於設施設備費。大概就是這三大項，…(C1)

根據上述訪談結果發現，社區保母系統相關經費完全是依照「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」中的支用項目來支用，包含有行政管理費、庶務費、設施設備費及辦公室租金。

…，庶務費是中央或地方的認定，是寫可以用郵資、水電、耗材、影印，事務支出是這樣寫的。有一次，好像是100年，我有買了文具，地方主計就說，你這個東西沒有在內政部核給你的項目中，所以這個東西是不行的，我就愣住了，說怎麼會這樣，因為我要推行我的業務，所以要用庶務費做這樣的事情，…而且，真的是業務上要用到這些東西，我就跟縣府承辦講，他也能理解。我是覺得人都是這個樣子！就是說很制式化，但是就是實遇到這個狀況，變成說我只好寫說明上去，讓他們知道說我的用途到底是做些什麼？…他就給我核算。… (C1)

…，系統是在年底才核銷，就是一年核銷一次，後來，發現這對我們的財務負擔實在太大了，所以，從去年開始變成半年核銷一次，上半年7月核銷1-6月，12月核銷7-12月。… (B1)

看他們是怎樣的核銷方式，這20%的經費是由系統提出，像年初的時候由系統預估今年的經費，向中央請款，請款金額的80%跟20%做經費的編列，核銷以苗栗縣來說，是半年核銷一次，以往是年度核銷，等一整年都執行完成，在12月底或隔年的1月初做整個系統經費的核銷，但這樣經費核銷的筆數太龐大了，因為不只是金額而以，我們要看的資料也很多，那可能他們也要保留著，可能他們一月份在花錢了，要保留一月份的單據，可能要保留一整年之後，其實對他們來說是一種壓力跟負擔，後來我們有討論過，就是以半年核銷一次，你來核銷，我們就依據核銷經費的金額來做撥款的依據。(A2)

但在經費支用核銷的過程中，據受訪者C1、B1及A2均表示，由於地方政府主計、會計單位對於可支用項目認定不同，在經費的核銷上有了爭議，且由於撥款機制不同，需依實核銷或是半年才可核銷撥款，不能預撥經費至非營利組織，且撥款速度緩慢，故長期下來，代墊支付薪資及相關活動經費對於非營利組織來說造成很大的財力負擔。

叁、小結

綜觀上述訪談可以得知，苗栗縣政府對於托育服務措施「社區保母系統」之經費是由中央內政部兒童局80%及苗栗縣政府編列預算提供20%，與「居家托育管理實施原則」（內政部兒童局，2012b，轉引自趙秀珠，2012，72）之經費來源明列由內政部兒童局循年度預算程序補助社區保母系統管理費用之人力、物力及

財力之相關補助經費及機制，及地方政府自2012年起需依行政院主計處公告「各直轄市、縣政府財力分級表」編列自籌款配合辦理居家托育管理業務，其中2012年苗栗縣政府自籌比例為20%，可以說是相吻合的。據受訪人員表示，經費主要支用項目有人事費、在職訓練課程費用、社區宣導費、親子講座相關費用、行政管理費、庶務費、圖書及設施設備費，與「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」中的支用項目，亦可以說是相呼應。

由於托育服務為社會福利的一環，且苗栗縣政府對於社會福利非常重視，除了系統管理的相關費用之外，苗栗縣政府自2012年開始額外編列預算，讓非營利組織能有充裕的經費辦理相關的親子活動，受訪人員亦表示非營利組織在辦理托育服務「社區保母系統」相關業務時並不需要去自籌經費，這項研究發現與趙秀珠（2012：75）的研究「非營利組織參與托育服務之探究-以中彰投社區保母系統為例」發現：「地方政府對於社區保母系統管理費用，如人事費、設施設備等，都沒有任何經費的協助，相關作業程序完全由中央策劃建立，地方政府不用籌措經費，也不用規劃；惟如地方政府擇定之承辦單位辦理優質保母之選拔表揚活動，承辦單位另行檢具計畫向地方政府申請經費補助，惟因獎補助經費有限，不可能全額補助，組織須有自籌款比例。」可以說完全不同。

受訪者亦表示，系統承辦托育服務「社區保母系統」業務，辦理活動的相關經費支出必須由非營利組織先行墊付，俟地方政府撥款後，再歸還給非營利組織，對非營利組織而言，造成較大的財力負擔；在經費的核銷上，由於苗栗縣政府和非營利組織對於經費的支用項目認定的不同，使得非營利組織承辦人員需花更多的時間做說明，以獲得縣府人員的認同，甚且因整個會計作業程序的延宕，影響整個核銷作業的時效性。

第二節 地方政府和社區保母系統服務輸送管道

壹、評選制度的建構

江明修（2000，轉引自林子強，2007：89）指出，非營利組織會透過補助制度、專案委託、方案上的合作等三種方式取得與政府相關的資源：

一、補助制度：

對於不同服務宗旨的非營利組織，政府相關單位每年會編列一定的預算經費，供民間團體申請，凡符合申請資格者之非營利組織，便能透過申請，取得補助款。然而對非營利組織而言，補助制度因為有公文往返等審核程序，在經費上的取得速度較慢，因而非營利組織會採取選擇性或較被動的方式來看待補助的申請。此外，公辦民營亦是政府補助非營利組織經費或設施設備等資源之制度之一，雖然公辦民營中，仍以政府為主導者，非營利組織只是服務提供者，但透過制度，非營利組織也能從政府獲得一定比例的資源，對其組織獲得資源有所助益。

二、專案委託：

對於專案活動或每一主題計畫之委託，政府與非營利組織之間並不一定是由政府主動提出，有時非營利組織也會採取主動，以爭取計畫執行或主辦權，這方面可以從兩個角度分析，在非營利組織主動方面，有些非營利組織是採取主動申請的方式，透過遞交計畫書，爭取政府的委託案。在政府主動方面，有非營利組織由於過去舉辦活動成效卓著，因此政府單位會主動委託活動或計畫給這些非營利組織，讓他們辦理執行。

三、方案合作：有些非營利組織基於先前與政府的合作經驗，有的是因為政府政策走向與非營利組織倡導議題相關，或者與非營利組織走向一致，所以會與政府共同合作舉辦活動或方案的執行。

…，當初要建立保母系統的時候，找不到有任何願意承接的單位，我們才委託生命之愛文教基金會來承接，因為當時他們有經營婦幼館，便想利用婦幼館的場地就近使用。所以，我們當初是沒有做評選制度。(A1)

…，以苗栗縣來說，當時是沒有機構有意願要去承接的，所以，一開始我們是去委託生命之愛文教基金會，就是現在的南區社區保母系統，請他們來承接社區保母系統這樣子的一個服務，… (A2)

…，愈來愈多人加入社區保母系統，導致說我們一直到99年系統內的保母愈

來愈多，我們就開始考慮說是不是要來分區，因為可能一個單位沒有辦法來管苗栗縣 18 個鄉鎮，他們幅員太廣，人數又很多，所以我們有去詢問其他的單位，像是有相關科系的大專院校或是其他民間團體，剛好就是現在的北區社區保母系統亞太創意技術學院有意願承接我們分區後的北區社區保母系統，所以，基本上我們是以委託的方式請單位來協助辦理承接社區保母系統。
(A2)

…，一開始兒童局要求全國全縣都要有社區保母系統的時候，縣府也很困擾，不知道要找哪個單位來接，這是一個大家一開始都沒有試過的方案，哪時候我們剛好承辦了婦幼中心，縣府就問我們有沒有意願試試看接保母系統，…。其實，我們跟縣府的關係還算非常密切，委託的方案蠻多的，… (B1)

…，那時候我們是承接苗栗縣托嬰中心的評鑑。因為評鑑後有一個小小的檢討會，檢討會結束之後，縣府那邊就問我們，有沒有意願要接保母系統，…。所以，主任問我的意見，我也沒有想很多，就好啊！ (C1)

根據「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」，地方政府應輔導績優之法人團體、法人機構、設有幼兒保育相關科系所之學校等為社區保母系統承辦單位，由上述訪談得知，苗栗縣南區社區保母系統-財團法人生命之愛文教基金會是由於承辦苗栗縣的婦幼福利業務，而北區社區保母系統-亞太創意技術學院是由於承接苗栗縣托嬰中心的評鑑，當苗栗縣政府詢問他們是否有意願來承辦此托育服務措施時，在非營利組織有意願的情形之下，苗栗縣政府便直接以委託的方式委由財團法人生命之愛文教基金會及亞太創意技術學院來承接社區保母系統業務。

在苗栗來講，由於非營利組織比較少，… (A1)

…，因為苗栗縣像我們這樣私人的基金會可能規模比較穩定的大概也不多，縣府可能是因為這樣才找我們的吧！ (B1)

根據溫信學（1997：152-153，轉引自趙秀珠，2012：51-52）的研究發現，組織規模越大、年齡越高者，其接受政府財務支持上的額度遠高於組織規模較小、年齡較輕者；而來自政府經費占組織總收入的比例卻遠低於組織規模較小、年齡較輕者；其原因在於組織成立時間的先後與規模大小代表此一非營利組織提供社會服務的經驗、專業性、信賴度與服務區域的廣度，因此年齡較資深與規模較大的組織除了能獲得私人與企業的捐助外，也愈容易取得政府的財務支持。根據訪談發現，由於苗栗縣境內較少非營利組織，或是組織規模不大，甚且在當時的非

營利組織對於托育服務措施「社區保母系統」業務並不瞭解，故縣府在發展托育服務措施「社區保母系統」業務時，並無機構願意承接，俟瞭解財團法人生命之愛文教基金會因委辦縣內多項社福業務多年，且亞太創意技術學院設有幼保相關科系，故縣府透過委託的方式委由財團法人生命之愛文教基金會及亞太創意技術學院承接苗栗縣社區保母系統業務。

貳、評選制度的依據

…。其實，我們跟縣府的關係還算非常密切，委託的方案蠻多的，… (B1)

依據內政部兒童局的計畫，就是說內政部比較希望是由社福機構或是非營利單位，還有就是學校單位來做承接。…，剛好我們承接托嬰中心的評鑑，所以，… (C1)

…！我們就覺得說，這個能提昇學校的知名度，能讓我們的幼保系越來越好，有何不可。… (C1)

…？當初我們的想法就很簡單，承接這個，讓我們的幼保系有更多的機會，讓我們的保母可以用這些資源，像設備，他們可能要去借，學校這邊就會資源比較充足，那我們覺得可以做，而且最主要有這個系，… (C1)

根據上述訪談亦發現，若組織與縣府關係良好，積極的承辦縣內多項福利方案；或是學校因設有幼保科相關科系，除了保母所需資源較豐富之外，學校本身亦有其招生需求，希望透過承接縣內相關托育服務活動來打響口碑，提昇學校知名度，增加招生人數，因此，組織承接社區保母系統業務意願較高，且也較易獲得與縣府合作的機會。

…，比方說辦宣導活動時，系統可以用計畫來跟我們提出申請，我們才會核撥經費給他們。(A1)

目前是委託的方式。由財團法人生命之愛文教基金會提出計畫，我們呈縣長核可後，以簽契約的方式，一年一約來做合作。(A1)

…，我們有另外補助他們的經費，他們只要提送計畫過來，… (A2)

實際上，保母系統在苗栗我還沒有碰過保母系統要招標，因為我們基金會承接系統以來一直都沒有招標，就是每年固定會延續，後來99年分成南北區之

後，我們也沒有招標，就是提出計畫書。(B1)

嗯…，他經費的提供，我們提出計畫，由承辦單位提出計畫，我們今年度所要辦的相關業務，或是說，嗯…，保母所需要的在職課程等，做個計畫，… (C1)

…，在業務上用得到，你就提計畫，他們就會看計畫內容，… (C1)

按「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」規定「審查社區保母系統研提之計畫，並統整核轉內政部兒童局申請補助經費及進行核銷作業。」係地方政府應辦事項之一。其申請經費程序，係由社區保母系統檢具申請計畫（含與地方政府簽訂委託契約相關文件），送地方政府初審，各地方政府審核無誤後層轉內政部兒童局核撥，並依該局補助作業要點規定辦理核銷報結。因而非營利組織承辦社區保母系統業務，仍應依各地方政府甄選承辦單位的相關作業規定辦理後，始能獲取政府經費補助（趙秀珠，2012：69）。

苗栗縣政府應當地的需求設置社區保母系統，以直接委託的方式委由非營利組織承接社區保母系統，經由訪談得知，委託的方式，由非營利組織依據政府公告辦理時間內提出計畫，經縣府核准後，以簽契約的方式辦理，日後，非營利組織便可依「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」中的經費支用項目，辦理核銷及核撥經費。受訪者C1亦表示，社區保母系統以往承辦地方政府社會福利業務或相關業務的成果、效益，及與地方政府配合、互動狀況，其輔導或評鑑成績優良者，隔年在寫計畫申請相關經費時，中央主管機關係依社區保母系統上一年度執行成果及績效作為審核補助標準。

…，做個計畫，然後，就交由地方政府轉呈至中央，中央會根據說你往年的狀況，譬如說，我們是99年、100年、101年的狀況給予補助，…。那很有趣的一件事情，就是去年我們，那時候全台灣有一個輔導，社區保母系統輔導等級是評鑑的等級，因為我們是新系統，接受輔導就可以，不用接受評鑑，…，那一次的輔導，評審委員就對我們執行狀況很肯定，很有趣的是，我在101年要提出計畫時，我發現，我不曉得這是不是有關聯，我覺得是好像有，他們視訪視輔導的狀況，總輔導後，委員與中央開會，呈報輔導後的狀況。在101年我們提出計畫時，我發現說，我們的經費是80%送上去就是這樣，他們是覺得沒有問題的，… (C1)

…，日後我們保母系統要經過評鑑，評鑑出來經費預算的核定就經由你評鑑的成績，所以說優等的人你的經費預算就會比較多，而且成績會公佈，那我

們在經費的使用上會比較充裕，… (C1)

叁、小結

江明修(2000)指出，對於社會福利方案之委託，地方政府與非營利組織間的關係，可能由於非營利組織過去曾經營或舉辦相關活動成效卓越、口碑好，因此地方政府主動委託活動或計畫給非營利組織去辦理執行；或是非營利組織採取透過遞交計畫書申請的方式，主動爭取政府的委託案。綜合上述研究訪談發現，苗栗縣政府對於托育服務措施「社區保母系統」的提供，是採取專案委託非營利組織的方式辦理，不需經過評選制度。苗栗縣南區社區保母系統是委託由財團法人生命之愛文教基金會辦理，由於財團法人生命之愛文教基金會因委辦苗栗縣婦幼館相關業務，且積極投入縣內各項公共福利事務，和苗栗縣政府有合作多年福利方案的經驗；苗栗縣北區社區保母系統是委託由亞太創意技術學院辦理，亞太創意技術學院則因學校附設有幼兒保育相關科系，且有承辦苗栗縣托嬰中心的評鑑。

據受訪人員亦表示，由於苗栗縣非營利組織較少，且運作較穩定的非營利組織亦不多，為確保社會福利服務輸送的品質，在財團法人生命之愛文教基金會和亞太創意技術學院和縣府有合作經驗的背景之下，縣府便直接詢問兩非營利組織是否有意願承接苗栗縣托育服務措施「社區保母系統」業務，在組織有意願的前提下，便請組織提出計畫申請。在訪談後亦得知，非營利組織在提出申請下一年度的「社區保母系統」托育服務實施計畫時，地方政府會根據組織接受委辦托育服務的成果、效益，及與地方政府配合、互動狀況，其經輔導或評鑑成績必須是優良者，才有資格繼續再承接方案。據政府部門的受訪人員A2表示，由於現在社區保母系統經營的方式愈來愈確定了，也有其他的非營利組織表達承接的意願，對於未來苗栗縣社區保母系統經營方式的執行，中央經費的增加，人力上的充裕，對於苗栗縣整體托育服務品質的提昇，提供了不同的思維方向。

…，現在社區保母系統經營的方式愈來愈確定了，我們也聽到有其他的大專院校或是民間團體也想要來承接我們的社區保母系統，現在我們會考量說，我們現在可以去挑選這個機構了，我們會想你到底適不適合來承接這個社區保母系統，承接了之後，我們的經營方式到底該如何去執行，變成這是現在我們縣政府會考慮的方向，那日後我們變成三個社區保母系統，我們要怎麼去分區，中央會不會再同意補助我們多餘的經費、多餘的人力給多一個的系統，這是我們考量的方式，我們會確定他可行不可行，或是未來社區保母系統會不會轉型，這都是我們考慮的一個原因，… (A2)

第三節 地方政府和社區保母系統監督輔導機制

壹、建立政策執行的監督輔導機制

隨著社會福利朝向多元的發展，政府從福利服務的唯一提供者，轉變為福利服務品質的監督者，過去由政府單一規劃與執行社會福利政策的狀況，已逐漸轉變為政府與非營利組織共同合作的模式。近年來，非營利組織在政策的議題倡導、規劃、合法化以及執行上的重要性逐漸突顯，與政府之間的互動關係日益複雜，其中包含了競爭、合作、互賴或衝突等等，不同的形式，再加上政策過程中不同行動者的參與，一個動態的社會福利政策網絡便形成了。在網絡關係中，包含有許多的參與成員，像是政府、非營利組織、接受社會福利服務的案主、非營利組織的社會捐助者、大眾傳播媒體以及立法機關等等，網絡成員各自擁有獨特的資源，而唯有透過資源互換，網絡才得以運作，參與成者及網絡的目標才有可能達成。（林子強，2007：73）

李翠萍（2006：55）認為政府與非營利組織兩個最主要的組成份子，兩者之間複雜的互動關係，這種從競爭到合作的夥伴關係，更是整個政策網絡運作的關鍵。曾冠球（2010：77-79，轉引自趙秀珠，2012：92）更指出，在政府財政資源有限而民眾需求卻有增無減的年代，政府透過與非營利組織合作共同生產財貨或提供服務，可謂是解決此一困境的策略手段，協力治理也因此成為當前公共管理的顯學；當政府與非營利組織之間的互動模式，如果係以「懷疑」與「競爭關係」為出發點，即傾向以「簽約外包」模式運作；相對地，若雙方互動趨向以「信任」與「協力」為基礎，便是透過「夥伴關係」方式運作。

張瓊玲（2008：1）指出，非營利組織與政府在公私協力夥伴關係下，「課責」有助於調和政府與受託單位的對待關係，及滿足政府與受託單位雙方面的需求，達到「監督－夥伴－輔導」的目的。而這樣的觀點，亦呈現在苗栗縣委託非營利組織進行托育服務輸送的合作關係上。

這個目前分好幾階段，我們目前有關保母委員會，在保母委員會中，每個系統要提出他們的業務工作報告，委員會由專家學者、保母及各個階層的专业人員組成，在社區保母系統做業務報告的時候，專家學者會提出相關質詢，系統要回答，這是第一個部份。第二部份就是我們會做訪視，在訪視當中我們也瞭解系統做的品質如何？瞭解保母系統運作的狀況？第三部份為中央的評鑑，中央輔導團會先來進行輔導，輔導之後還有一個評鑑工作。… (A1)

…像我們縣府和兩個社區保母系統我們每一季都會開一次聯繫會議，除了聯繫會議之外，我們還會譬如說縣府這邊會找一位專業的老師去幫他們上一些課程，我們會聘請一個外聘老師，…，我們也會希望說兩個系統的工作人員，除了幫保母辦在職的訓練課程之外，我們也會希望幫工作人員辦在職訓練課程。… (A2)

…每季都會有外聘督導會議、縣府固定會有托育制度的管理委員會、縣府固定的會和社區保母系統開聯繫會報，了解兩區的保母系統的執行狀況，…(B1)

…，因為我們一直都希望我們的系統可以更完備，像我們有外聘的督導，縣府有幫我們找外聘督導，… (B2)

…，地方會有一個社福考核，苗栗縣政府勞動及社會資源服務處會有一個年度考核，… (C1)

…，我們內政部兒童局對於社區保母系統，會要求地方政府成立托育制度管理委員會，…，這個委員會很特別的是說會召集地方專家學者、消保官、衛生局，跟我們有直接相關或是間接相關的專家或是學者，以及保母代表，還有一個好像是托嬰中心代表，主席是我們處長，組成這樣一個委員會，… (C1)

地方政府建立三個輔導機制，分別為成立保母委員會，訪視及中央評鑑。而依據內政部「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」，建構保母托育管理機制，提昇幼兒照顧品質：

一、保母委員會：由各地方政府成立「保母托育制度管理委員會」，辦理以下事項：

(一) 參酌轄內家長薪資所得、物價指數及市場價格，分區訂定以下事項，並公告之：

1. 年度居家式保母人員收費項目、退費基準、調漲幅度限制。
2. 托嬰中心服務項目、退費基準、管理督導機制。

(二) 檢視轄內保母托育管理制度之推動與運作情況。

(三) 研議本縣(市)保母托育相關措施之規劃與推動事項。

(四) 其他促進保母托育管理之相關事項。

二、訪視：各地方政府應辦理轄內社區保母系統行政督導事項。

三、中央評鑑：內政部兒童局應辦理全國性社區保母系統巡迴輔導或評鑑事項。

除了上述三個輔導機制，受訪人員亦表示，縣府還會定期的召開聯繫會報，外聘督導上課，除了幫保母上在職訓練課程之外，也會幫系統的工作人員辦在職訓練課程，縣府每年會有定期的年度社福考核，透過不定期的電話聯絡，由上述的訪談可顯示，苗栗縣政府和社區保母系統間彼此有良好的溝通協調管道。

我們很少有意見不一致的時候，幾乎是沒有啦！…基本上，我們溝通的方式很多，…，只要他們有問題，我們隨時可以電話聯絡，所以，當他們只要有一點疑問，需要他們做什麼樣子協助的時候，我們是隨時可以聯絡上或是電話裡面做溝通。我們只要在電話裡面聊一下，彼此達到共識就可以了，… (A2)

…，我們就是不斷的溝通！ (C1)

受訪人員A2及C1表示，溝通是雙方最主要的互動要素之一。所謂的溝通，張國偉（2005：123）表示，是指將共享或共同意義的訊息轉移到其他人，他是將思想、事實、信念、態度以及感覺經由一個或多個媒介用以傳送與接收，亦即發訊者所理解的訊息傳達至收訊者，而收訊者也有所回應，此外，溝通也是某一個人、團體或組織的發訊者將某些型態的資訊傳遞給另一個個人、團體或組織的收訊者，而相互溝通的過程必須正面而積極，且相互瞭解對方的用意與信念，而這些都會影響到協力運作的品質與效率。

據受訪人員C1表示，和另外一個社區保母系統共同承辦縣內大型活動時，會有感覺不公平的地方，受訪者亦會在會議上或是透過電話的聯絡，將不公平的事項表達出來。

互動，…，像之前我們辦了一場優質保母的選拔表揚活動，…。在這個過程當中，我們發現了很多問題，就只差沒有吵起來，就覺得說有一些不公平的地方，我覺得說是我們三方，南區、北區和縣府在事前沒有做很好很週延的溝通，我們沒有達成共識，所以才有這些情形出現，…在過程中，…，我在開檢討會議的時候，我有把我們覺得比較不公平的地方說出來，…，就是還是要把我們的想法表達，表達之後，縣府有針對我們的表達項目做回覆，…，就是說日後再辦理相關的活動要先達成共識，… (C1)

事實上，就苗栗縣政府與社區保母系統的合作來看，雙方認為溝通是最重要的互動要素，就訪談記錄來看，基本上均保持了相當順暢的溝通管道，這種溝通管道不論是正式或非正式，都為彼此帶來正面的幫助，而就非營利組織而言，在經過溝通協調之後，和縣府之間仍然有正面的互動，以縣府的想法為主。

站在我們的立場，因為我們是承辦單位，縣府是指導單位，當然以縣府的意見為主。在辦活動之後，如果有意見不同的地方，我們當然會提，就留待下一次辦活動時做參考。(B1)

…因為他是我們的主管機關，如果他有一些相關的異議，我們也是透過開會或是電話的聯繫溝通，…，我們大體來講，仍是以主管單位為主要，如果我們有一些狀況，經過不斷的電話來回聯繫，還是以主管單位的想法為主。(C1)

以苗栗縣政府和社區保母系統來說，彼此除了平常因業務的需求而透過會議電話聯絡，取得共識或協助。據受訪人員A2表示，還可以透過系統工作人員在職訓練的實施，將雙方的人員聚集在一起，透過課程的研習，彼此相互認識與討論，這不僅對於方案的達成有正面的助益，雙方人員在溝通與熟識度上，也更加提升。

…，我們會聘請一個外聘老師，…，我們也會希望幫工作人員辦在職訓練課程。外聘督導的時間我們也會去，… (A2)

貳、退場機制的擬定

中央主管機關就社區保母系統的管理、輔導，係藉由相關會議或研討會議擬訂，並透過地方政府瞭解保母系統執行狀況，授權地方政府就近監督、管理；而在「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」中亦清楚的訂定地方政府與社區保母系統間的輔導、監督、管理等責任。

…。像在去年或是前年，我們生命之愛是丙等（或是丁等），所以，我們就一直加強輔導。… (A1)

…。其實，一開始我們社區保母系統並不是做的很好，…，中央做評鑑的時候，成績是很差的，當中央來跟我們做評鑑之後，我們才會知道我們的缺點在哪裡？… (A2)

…，我們在上一次評鑑的時候成績就不是太好，… (B1)

…，就是去年我們，那時候全台灣有一個輔導，…，因為我們是新系統，接受輔導就可以，不用接受評鑑，…，那我們是兩年一次，我們就接受輔導，那一次的輔導，評審委員就對我們執行狀況很肯定，… (C1)

依據「社區保母系統評鑑計畫」之規定，內政部兒童局對於社區保母系統之評鑑，以每三年一次為原則，主辦單位為內政部兒童局，協辦單位為直轄市、縣(市)政府，受評對象則為內政部兒童局補助辦理一年以上之社區保母系統。故由訪談紀錄中得知，苗栗縣南區社區保母系統在97年參加評鑑的時候成績不理想，而據受訪人員A2表示，透過評鑑，我們才知道系統的缺點在哪裡？並研擬出解決改善的方法。

…。在去年，針對這個部份，我們有外聘督導到我們系統做品質的提升，… (A1)

…？我們就開始做一連串的觀摩，…，我們就開始安排訪視跟觀摩，到其他的譬如說台北市績優的保母系統，像那時候我們外聘督導，還是台北市那個系統的督導，我們外聘他來上課，至少把一些系統經營的模式，或管理的方式，甚至是經費的支出、核銷，或是活動辦理的情形，至少可以給我們一些意見，所以，從99年開始，一直到去年為止，我們每一年會辦一季一次的外聘督導課程，老師會不定期的寄一些新的資訊跟常識給我們，協助我們更新資訊跟常識，… (A2)

…，縣府會花蠻多的時間來協助我們的，譬如說每季都會有外聘督導會議，縣府固定會有托育制度的管理委員會、縣府固定的會和社區保母系統開聯繫會報，了解兩區的保母系統的執行狀況，… (B1)

根據「社區保母系統評鑑計畫」之規定，經評鑑為丙等或丁等之社區保母系統，由當地地方主管機關予以輔導改善後再由內政部兒童局指派適當之人員安排追蹤評鑑；經追蹤評鑑仍未改善者，內政部兒童局停止補助，地方政府研訂退出機制。故苗栗縣政府針對南區社區保母系統評鑑成績不理想，提出了各項改善措施，例如：外聘督導、安排到評鑑績優的系統進行訪視與觀摩，藉由觀摩與上課，讓系統工作人員吸取新知；縣府定期的召開托育制度管理委員會、聯繫會報，以瞭解社區保母系統的執行狀況。

…，我們托育服務的品質目前主要是評鑑，以評鑑成績做為退場機制。像目前生命之愛，若還是繼續維持去年或前年的狀況，我們還是會請他退場。在去年開始，我們的保母系統有分南區和北區，有了備案，如果南區做不好，可以暫時先由北區承接。(A1)

…，半年之後委員會再過來看，…，如果半年之後，委員還是覺得不滿意，或是覺得你這系統不用心，我們就會有一個退場機制，由其他的單位來承接這一區的社區保母系統，以苗栗縣來說，就是更換其他系統。(A2)

退場機制內政部都訂定的很清楚，好像是評鑑丁等的話就不能再續約，…(B1)

…。他會限期改善，第一次來看，如果你的評鑑分數很差，他會限期改善，還會再來看一次，看看你改善後的結果。… (C1)

綜合上述的訪談結果，苗栗縣政府對於社區保母系統評鑑成績不理想，會積極的提出各項改善解決的方法，而根據「社區保母系統評鑑計畫」之規定，經追蹤評鑑仍未改善者，內政部兒童局停止補助，地方政府研訂退出機制。故苗栗縣政府在系統評鑑成績不理想，在期限內改善，系統成績仍不甚理想時，縣府擬定退場機制。據政府部門受訪人員均一致表示，當一區的社區保母系統執行狀況持續不佳時，便更換其他系統來承接「社區保母系統」業務。但可喜的是，南區社區保母系統在經過縣府的監督輔導與管理之後，執行狀況已見改善，托育服務品質提昇。

…，在經過這一兩年的改善之後，中央給我們的評語是進步很快。…，在品質方面提昇蠻多的。(A1)

…，在隔年輔導的成績就改善許多。(C1)

叁、小結

根據許庭涵、陳政智、陳桂英（2010）的論述指出，過去許多研究結果均表示社會福利民營化帶給政府人力和財力成本的減輕、服務的提供更有效率、服務品質增加、且資源分配更有彈性、專業度提高等優點；但也帶來缺失及問題，包括民營化後的權責及業務轉移問題、受託機構人力不足、經費不穩定、政府的委託條件缺乏彈性、行政部門與民間機構之角色與權責不清等問題。因此，政府公部門與非營利組織間應建立良好的溝通管道，明確界定兩者間分工合作與相互支援之權責清楚的夥伴關係，並建立監督考核輔導機制，方能有助於福利方案的輸

送發揮極大效益。

綜合上述研究訪談發現，苗栗縣政府依據內政部「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」建立三個基本的監督輔導與管理機制，分別為保母托育制度管理委員會、訪視及中央評鑑，縣府並定期的召開聯繫會報、外聘督導上課及年度社福考核，不定期的電話聯絡。且就苗栗縣政府與社區保母系統的合作來看，雙方認為溝通是最重要的互動要素，就訪談記錄來看，基本上均保持了相當順暢的溝通管道，這種溝通管道不論是正式或非正式，都為彼此帶來正面的幫助，而就非營利組織而言，在經過溝通協調之後，和縣府之間仍然有正面的互動，以縣府的想法為主。

政府對非營利組織的管理，可針對非營利組織的專業建立評鑑機制，以利衡量非營利組織專業之評估與甄選，並訂定獎勵與罰則並重的明確輔導管理辦法，以防止非營利組織於申請補助後未將計畫落實，有浮用、濫用情形發生，並對案主之服務品質產生不利影響（江明修，2001：27，轉引自趙秀珠，2012：98-99）。綜合上述研究發現，根據「社區保母系統評鑑計畫」之規定，苗栗縣南區社區保母系統在97年時參加全國性評鑑，評鑑成績並不理想，此時，苗栗縣政府積極的提出了各項改善措施，例如：外聘督導、安排到評鑑績優的系統進行訪視與觀摩，縣府定期的召開托育制度管理委員會、聯繫會報，藉以提昇托育服務品質。

而苗栗縣政府亦根據「社區保母系統評鑑計畫」之規定，對於評鑑成績不佳的社區保母系統擬定退場機制，系統在期限內改善，成績仍不甚理想時，便更換其他系統來承接「社區保母系統」業務。但遺憾的是，苗栗縣政府對於承辦社區保母系統業務的非營利組織建立了監督輔導與管理機制，並針對評鑑成績持續不佳的系統訂定罰則，而對於參與全國性輔導或評鑑成績優良的系統並無建立獎勵制度。

…，我們也沒有所謂額外的獎勵去讚賞他們，… (A2)

對呀！他並不是說我們做的好獎金就多少，會有額外的補助或獎助之類的，並沒有。(A2)

貴單位在去年輔導的時候品質不錯，縣府有一些獎勵制度嗎？(訪)

哈，哈，沒有。(C1)

…，沒有很具體的獎勵。…中央給與一個獎勵，不曉得地方政府會不會有一個公開表揚。(C1)

第四節 地方政府與社區保母系統合作模式

壹、苗栗縣政府與社區保母系統合作模式的建構

綜上所述，苗栗縣政府與社區保母系統合作模式歸納為經費提供模式、服務輸送管道及監督輔導機制三個層面。首先，就地方政府與社區保母系統經費提供模式而言，社區保母系統相關經費的提供完全由政府提供，中央提供80%，地方政府20%，非營利組織完全不用自籌。除了系統管理的相關費用，例如：行政管理費、庶務費、設施設備費、辦公室租金…等等，是由社區保母系統提出計畫，由苗栗縣政府彙整送到內政部兒童局審核，再由中央核撥經費至縣府統籌運用；訪談研究亦發現，中央會視社區保母系統輔導或是評鑑的成績決定核撥經費的金額。由於苗栗縣政府非常重視社會福利，而托育服務實為社會福利的一環，苗栗縣政府自100年開始編列預算，社區保母系統在辦理相關的宣導活動或親子活動時，可提出計畫和縣府申請，再由縣府核撥經費。社區保母系統承辦人員均表示，「有多少的錢做多少的事」，辦理活動所需的經費均在預算範圍內，自承辦保母系統相關業務工作以來，並無經費不夠支用的情形，故組織是不用去自籌相關經費。

其次，就地方政府與社區保母系統服務輸送管道而言，研究發現指出，由於苗栗縣非營利組織不多，再加上較具規模且運作穩定的私人基金會數量少，故當內政部兒童局指示全國各縣市地方政開辦「社區保母系統」托育服務措施時，如同受訪人員A2表示，**一開始並沒有組織願意承接社區保母系統業務，除了不知道社區保母系統相關的業務工作是什麼？也擔憂若組織承接了社區保母系統的業務，對於組織不管在人力或是財源上會造成負擔。**此時，因財團法人生命之愛文教基金會委辦了縣內多項社會福利工作，且和縣府關係良好；而亞太創意技術學院因學校附設有幼兒保育相關科系，且承辦縣內托嬰中心的評鑑，學校境內對於托育相關資源及設備亦較豐富，故苗栗縣政府以詢問的方式，詢問兩所非營利組織是否有意願承辦縣內社區保母系統業務，在組織表達有意願的情形下，苗栗縣政府是直接以委託的方式，委託財團法人生命之愛文教基金會承辦苗栗縣南區社區保母系統業務，亞太創意技術學院承辦苗栗縣北區社區保母系統業務。

最後，就地方政府與社區保母系統監督輔導機制而言，苗栗縣政府建立三個基本監督輔導機制，分別為保母托育制度管理委員會、訪視及中央評鑑。苗栗縣政府和社區保母系統三方均認為溝通是最重要的互動要素，就訪談記錄來看，基本上均保持了相當順暢的溝通管道，這種溝通管道不論是正式或非正式，都為彼此帶來正面的幫助，而正式的溝通管道，如定期召開聯繫會報、外聘督導上課；非正式的溝通管道，只要社區保母系統對於業務狀況有所不瞭解，或是在溝通事項上彼此無法達成共識時，隨時可以透過電話聯絡，進行溝通與討論，以達成共識。而苗栗縣政府對於系統若因參加輔導或是評鑑成績不理想時，會積極的輔導

系統提出相關改善措施，系統在期限內改善，成績仍不甚理想時，擬定退場機制，以確保托育服務品質。

鑑以觀之，苗栗縣政府與承辦社區保母系統業務之非營利組織的合作模式，由苗栗縣政府直接委託財團法人生命之愛文教基金會承辦苗栗縣南區社區保母系統業務，亞太創意技術學院承辦苗栗縣北區社區保母系統業務，苗栗縣政府為經費提供者，並扮演監督輔導的角色，財團法人生命之愛文教基金會及亞太創意技術學院則為服務的提供者，合作模式如圖4-1所示：

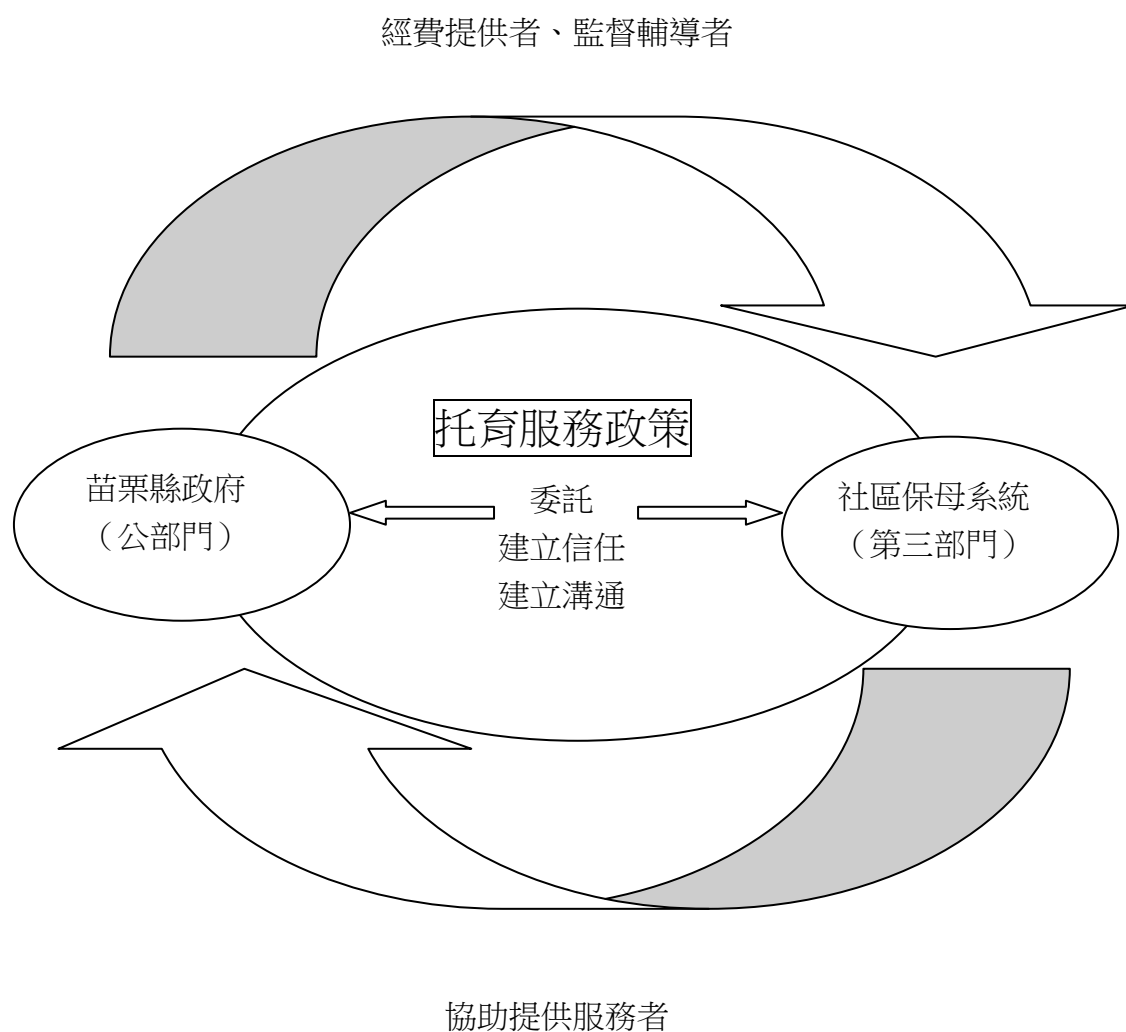


圖4-1 苗栗縣政府與社區保母系統合作模式建構圖

資料來源：研究者整理自繪

貳、小結

綜上所述，研究者將訪談資料以苗栗縣政府和社區保母系統來做分析，以瞭解彼此在公私協力關係實際運作的情形。以苗栗縣政府而言，除了中央政府補助款之外，縣府每年會編列預算讓社區保母系統申請支用，而由於苗栗縣境內非營利組織較少，對於社區保母系統的業務承辦機構並沒有建立評選機制，在非營利組織表達有意願承辦相關業務時，便直接用委託的方式，由於一開始只有一組織承辦縣內全部社區保母系統業務，在議題與服務提供上產生了一些問題，於97年時的評鑑成績並不理想，縣府便積極擬定了相關的輔導機制，亦擬定了退場機制。而苗栗縣政府基於「社區保母系統」為國家公共政策，基於資源共享與責任分擔的精神，在99年成立了北區社區保母系統，重新劃分服務區域，希望藉以提昇托育服務的品質。以社區保母系統而言，透過計畫送件申請的方式，參與此托育服務的提供，南區社區保母系統由於是社服型非營利組織，承辦縣內多項社會福利工作，有其組織的使命，北區社區保母系統為教育型非營利組織，因學校設有幼兒保育相關科系，藉由議題的宣導亦符合其招生的需求，再加上由於苗栗縣非常重視社會福利，組織獲得充足的預算金額辦理相關的托育服務，並不需要去自籌相關的服務經費，且政府會依據系統上一年度輔導或評鑑的成績決定核撥下一年度的經費多寡，故系統和縣府建立良好且正向的互動合作關係，因此，「社區保母系統」托育服務在苗栗縣形成一積極性的社會福利。

第五章 研究發現與建議

本研究主要是探討苗栗縣政府對於托育服務措施「社區保母系統」之提供與非營利組織間公私協力關係之探究，從中可以瞭解到苗栗縣政府與承辦「社區保母系統」業務之非營利組織的合作模式，藉由半結構式訪談法得知苗栗縣政府和社區保母系統在經費提供與支用核銷上、服務輸送管道及監督輔導機制的公私協力互動關係。因此，在本章研究者將前述之章節做歸納為本研究之結論，分為三節，第一節將第二章的理論與第四章的實際訪談做對照比較，進一步將其結果和理論相互驗證，並分析理論和實務上的差異；第二節則是針對研究發現的部份，提出看法與建議；最後第三節則是針對本研究在執行過程中，發現到具有研究可能之議題提出後續研究，提供給予對此領域有興趣之後續研究者進一步探討的方向。

第一節 研究發現

壹、苗栗縣政府和社區保母系統經費提供與支用核銷模式之分析

一、經費來源

理論中，經費補助是政府支持非營利組織參與合作的最關鍵因素，政府相關單位每年會編列預算經費，以提供不同服務宗旨的非營利組織及民間團體申請。兒童福利工作之推展是要政府組織、非政府組織、學術界及兒童福利實務工作人員的努力及通力合作更是無庸置疑，所以政府應用多元的觀點來保障兒童的權利。而托育服務是兒童福利的一環，為順應多元福利主義，更應將普及性的公共托育福利措施轉向由民間非營利組織提供。亦即，讓民間非營利組織與政府合作，形成共同治理的照顧服務體系，進而發展出「公共化管理」的政策。在此理念架構下，政府委託非營利組織介入照顧服務的生產與輸送，希望在經費的供應上能充裕，讓非營利組織能無後顧之憂的提供此項服務，形成一積極性的社會福利。然而，政府部門對非營利組織的經費補助，會受制於福利預算和政策方針，因而，一旦政府決定撤回財政協助或減少經費補助額度，非營利組織的財政能力常因此而受限。

在實務面，苗栗縣政府對於社區保母系統經費的提供為中央提供80%，地方政府負擔20%，非營利組織完全不用自籌。以往，社區保母系統經費由中央補助，但中央補助的金額不多，之後，由於苗栗縣社區保母系統內保母數量增加，系統規模愈來愈大，所需人事費用增加，且辦理在職課程訓練所需經費亦增加，但苗栗縣政府對於社會福利非常重視，且托育服務實屬於社會福利的一環，除了系統內相關費用的支用外，苗栗縣政府每年會額外編列預算，提供系統於辦理活動時

申請，系統視政府補助的經費額度，依計畫和經費概算執行，或做合宜分配運用，以達到經費使用最大成果效益。故苗栗縣從社區保母系統托育服務開辦至今，社區保母系統並沒有經費不夠支用的情形發生，因此，非營利組織並不用去自籌提供托育服務的相關款項。

二、經費支用項目與核銷

理論中，「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」為政策性補助項目，明定承辦社區保母系統業務的經費支用項目，有行政管理費、庶務費、設施設備費及辦公室租金。而「補助」通常用來指涉上級機關對於下級機關或政府原本應自行承擔之事務，予以財政上的支援。性質上為一種附條件的贈與，受補助的機構須符合一定之資格要件，並且履行經費核銷或其他之法定義務。

在實務面，苗栗縣政府對於社區保母系統業務的相關經費支用項目與核銷，完全依照「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」中相關規定來實施。但在核銷時，依據受訪人員表示，由於地方政府主計、會計單位對於可支用項目認定不同，在經費的核銷上有了爭議，且由於撥款機制不同，需依實核銷或是半年才可核銷撥款，不能預撥經費至非營利組織，且撥款速度緩慢，故長期下來，代墊支付薪資及相關活動經費對於非營利組織來說造成很大的財力負擔。

綜上所述，苗栗縣在社區保母系統經費提供上由政府補助，以往，由中央政府補助，之後，由於系統內保母增加，系統規模愈來愈大，故系統所需人事費用增加，辦理在職訓練課程所需費用亦增加，而苗栗縣政府為了讓非營利組織能無後顧之憂的提供托育服務，希望在經費的供應上能充裕，苗栗縣政府每年編列預算提供社區保母系統於辦理宣導活動時支用。因此，地方政府如重視社區保母系統業務，就會編列經費支援，並規劃及配合辦理保母的相關培訓課程，除了督導管理外，並能給予更多的支持與協助。因此，研究者認為苗栗縣政府與承辦社區保母系統業務之非營利組織的經費提供，與研究者之細目研究問題一做相互呼應。

貳、苗栗縣政府和社區保母系統服務輸送管道之分析

一、評選制度的建構

理論面，公私部門之間在福利服務上的協調合作，可以在不同的狀況下使用不同的策略來達成，常見的有補助制度、專案委託及方案合作。（一）補助制度：對於不同服務宗旨的非營利組織，政府相關單位每年會編列一定的預算經費，供民間團體申請，凡符合申請資格者之非營利組織，便能透過申請，取得補助款。（二）專案委託：對於專案活動或每一主題計畫之委託，政府與非營利組織之間並不一定是由政府主動提出，有時非營利組織也會採取主動，以爭取計畫執行或

主辦權。(三) 方案合作：有些非營利組織基於先前與政府的合作經驗，有的是因為政府政策走向與組織倡導議題相關，或者與組織走向一致，所以會與政府共同合作舉辦活動或方案的執行。

在實務面，由於苗栗縣非營利組織少，再加上組織較有規模且運作較穩定的非營利組織亦不多，故當一開始內政部兒童局要全國縣、市政府開辦社區保母系統業務時，苗栗縣政府還真的不知道要找什麼組織辦理。之後，由於財團法人生命之愛文教基金會長久以來積極承辦苗栗縣各項社會福利業務，而亞太創意技術學院是由於學校附設有幼兒保育相關科系，且當時承辦苗栗縣托嬰中心的評鑑，因此，苗栗縣政府詢問財團法人生命之愛文教基金會及亞太創意技術學院是否有意願來承辦社區保母系統業務，在非營利組織有意願的情形之下，苗栗縣政府便直接以委託的方式，委由財團法人生命之愛文教基金會及亞太創意技術學院分別來承接南區及北區社區保母系統業務。

二、評選制度的依據

理論面，在專案委託部份可以從兩個角度分析，首先，在非營利組織主動方面，有些非營利組織是採取主動申請的方式，透過遞交計畫書，爭取政府的委託案；其次，在政府主動方面，有非營利組織由於過去舉辦活動成效卓著，因此，政府單位會主動委託活動或計畫給這些非營利組織，讓他們辦理執行。

在實務面上，由於財團法人生命之愛文教基金會積極承辦苗栗縣相關社會福利業務，且在苗栗縣耕耘多年，和苗栗縣政府關係良好；而亞太創意技術學院則是因承辦苗栗縣托嬰中心的評鑑，和縣府有密切的互動，再加上因學校附設有幼兒保育相關科系，有其招生的需求，亦希望藉由承辦社區保母系統托育服務，建立好口碑，打響名號。故苗栗縣政府一開始是用詢問的方式，當財團法人生命之愛文教基金會和亞太創意技術學院表達有意願承辦社區保母系統業務時，便請組織提出計畫申請。而在訪談中亦得知，非營利組織在提出申請下一年度的「社區保母系統」托育服務實施計畫時，地方政府會根據組織接受委辦托育服務的成果、效益，及與地方政府配合、互動狀況，其經輔導或評鑑成績必須是優良者，才有資格繼續再承接方案。

綜觀上述，苗栗縣政府對於社區保母系統服務輸送管道的建立，是透過直接委託的方式，委由和苗栗縣政府有過合作經驗，且彼此雙方關係良好的非營利組織承辦社區保母系統業務，請組織送計畫書，由縣府審核簽辦。因此，研究者認為苗栗縣政府與承辦社區保母系統業務之非營利組織的服務輸送管道，與研究者之細目研究問題二做相互呼應。

叁、苗栗縣政府和社區保母系統監督輔導機制之分析

一、建立政策執行的監督輔導機制

理論面，非營利組織在政策的議題倡導、規劃、合法化以及執行上的重要性逐漸突顯，與政府之間的互動關係日益複雜，其中包含了競爭、合作、互賴或衝突等等，不同的形式，再加上政策過程中不同行動者的參與，一個動態的社會福利政策網絡便形成了，而政府與非營利組織從競爭到合作的夥伴關係，更是整個政策網絡運作的關鍵。非營利組織與政府在公私協力夥伴關係下，「課責」有助於調和政府與受託單位的對待關係，及滿足政府與受託單位雙方面的需求，達到「監督－夥伴－輔導」的目的。故為促使系統將各項服務項目達到一定之服務水準，建議持續推動社區保母系統之評鑑輔導工作，同時可將評鑑結果公告，讓有使用機構者有所依據，將有助於進而提升系統保母之托育服務品質。

在實務面，苗栗縣政府對於社區保母系統建立三個基本的監督輔導機制，分別是保母托育制度管理委員會、訪視及中央評鑑。苗栗縣政府及社區保母系統三方均認為溝通是彼此合作，建立信任最重要的管道，而溝通的管道不論是正式的或非正式的均能夠暢通無礙。正式的溝通管道，如每年定期召開聯繫會報、外聘督導上課及年度社福考核，而在系統工作人員對於業務工作清楚，或是對於溝通事項無法達成共識時，也能夠隨時的透過非正式的溝通管道表達想法，如電話聯絡。而就非營利組織而言，在經過溝通協調之後，和縣府之間仍然有正面的互動，以縣府的想法為主。

二、退場機制的擬定

理論面，政府對非營利組織的管理，可針對非營利組織的專業建立監督輔導及評鑑機制，以利衡量非營利組織專業之評估與甄選，並訂定獎勵與罰則並重的明確輔導管理辦法，以防止非營利組織於申請補助後未將計畫落實，有浮用、濫用情形發生，並對社會大眾之服務品質產生不利影響。

在實務面，苗栗縣政府對於社區保母系統建立明確的監督輔導機制，對於系統在參加全國性的輔導或評鑑成績不理想時，除了積極的對系統建立各種改善措施之外並擬定退場機制。各種改善措施，如外聘督導上課、安排系統工作人員到外縣市評鑑績優的系統參觀與訪視，讓系統工作人員吸取新知；縣府定期的召開托育制度管理委員會、聯繫會報，以瞭解社區保母系統的執行狀況。而系統在限期內若無法改善其缺失，苗栗縣政府將請其退場，改由其他組織承辦社區保母系統服務，以確保托育服務品質。訪談紀錄亦顯示，苗栗縣政府對於輔導或評鑑績優的系統並無建立獎勵制度，對於訂定獎勵與罰則並重的明確輔導管理辦法仍有待落實。

綜合上述，苗栗縣政府對於中央的輔導及評鑑視為對社區保母系統之監督輔導機制，除此之外，苗栗縣政府每年亦定期召開保母托育制度管理委員會、聯繫會報、外聘督導上課、年度社福考核及不定期的電話聯絡。藉由監督機制的建立之外，希望建立一個優良的評鑑或認證制度，有助於提供托育服務方面的非營利組織釐清課則，包含服務品質的提昇及輔導績效的管理等問題，藉以幫有服務需求的人篩選優良的服務系統，地方政府也可以幫自己挑選更加的行政助手，以落實此社會兒童福利方案。因此，研究者認為苗栗縣政府與承辦社區保母系統業務之非營利組織的監督輔導機制，與研究者之細目研究問題三做相互呼應。

肆、苗栗縣政府和社區保母系統合作模式建立

苗栗縣政府對於社會福利托育服務方案的提供，主要是依賴政府與非營利組織間的相互合作與協調，由於苗栗縣非營利組織少，且規模較大且運作穩定的非營利組織並不多，故苗栗縣政府以直接委託、輔以經費補助的方式，委託財團法人生命之愛文教基金會及亞太創意技術學院辦理南區及北區社區保母系統托育服務方案的提供。綜合上述訪談研究及文獻資料發現，在彼此三方合作模式的過程中，苗栗縣政府扮演經費提供者及監督輔導者的角色，承辦「社區保母系統」業務的非營利組織則扮演協助提供服務的角色。因此，研究者認為苗栗縣政府與承辦社區保母系統業務之非營利組織的合作模式建立，與研究者之細目研究問題四做相互呼應。

伍、其他發現

綜合以上論述發現，苗栗縣政府直接委託財團法人生命之愛文教基金會及亞太創意技術學院辦理苗栗社區保母系統業務，在彼此三方合作模式的過程中，苗栗縣政府扮演經費提供者及監督輔導者的角色，財團法人生命之愛文教基金會及亞太創意技術學院則扮演協助提供服務的角色。藉由訪談分析發現，南區及北區社區保母系統在合作過程中，亦發生了一些問題，敘述如下：

一、經費支用與核銷無法達成共識

在經費支用核銷除了地方政府主計、會計單位對於可支用項目認定不同，且由於撥款機制不同，在經費的核銷上有了爭議。根據C1訪談人員指出，由於保母系統業務附屬在學校裡面，在經費的支用與核銷上有一定的規範在，專款專用；若是由基金會來協辦社區保母系統業務，由於基金會還有協辦他項業務，易有經費勻用的情形發生。B1訪談人員亦指出，若相關經費不能勻支的話，在經費支用

時可能會超過。⁸

由上述訪談發現，北區社區保母系統業務由於附屬在學校，有專責的主計單位，在經費的支用與核銷上有一定的程序與規範，雖然繁瑣，但是項目清楚；而南區社區保母系統業務由私人基金會協辦，在兼辦多項業務情形下，經費易有勻用情形發生。因此，研究者認為政府與非營利組織在討論經費支用與核銷時，應就該社會福利經費提供進行公平正義性的評估，以達到經費支用合理的分配，有鑑於此，建立一套清楚且合理的經費支用與核銷機制，不僅對非營利組織在福利方案上的執行有正面的助益，更可讓組織的資金運用更透明，提昇組織的責信度。

二、服務輸送管道的建立不合理

根據訪談結果亦顯示，苗栗縣由於非營利組織並不多，地方政府在「社區保母系統」托育服務輸送的過程便產生了一些問題，在社區保母系統業務剛開辦時，由於苗栗縣境內只有一個基金會負責整個苗栗縣社區保母系統業務，是採取委託合作的方式，在97年全國性的評鑑成績並不理想。在相關的研究文獻中亦發現，在較少非營利組織團體的縣市，由於資源不足，可選擇的非營利組織團體較少，在社會福利服務實施的提供上會委由固定少數一兩家非營利組織執行，且非營利組織發展越蓬勃的縣市，其福利服務品質越高，這證明非營利組織的數量和社會福利的輸送是有正面的相關性。因此，對於苗栗縣政府來說，鼓勵縣內的非營利組織發展，便是當務之急。

⁸ …。可是像我們這邊，我們算是專責承辦，學校對我們也沒有干涉太多，他就覺得說好，這些錢就你們來用這樣。(C1)

…，有些像台北市幾乎由協會來做承辦，有很多衍生出來的問題，因為協會還有兼辦其他事項，他的像…，還有經費的運作會產生一些困擾，所以他們希望由學校來承接，因為學校是什麼東西都很清楚，有他一定的規範在，所以我們跟著學校的會計系統跑，每次頭都很大（要求繁複且很多流程），所以，中央希望錢用在對的地方，… (C1)

…，兒童局那邊在經費上的核銷有些是規定要求的比較詳細一點，有時候如果不能勻支，像講師費、材料費有些可能會超過，但整體來說是不會。… (B1)

A1 及 B1 訪談人員表示，苗栗縣政府對於社區保母系統業務並無建立評選機制，⁹且根據劉麗雯（2004，112-116，轉引自林子強，2007：123）的研究發現，指出政府和非營利組織在合作的關係下，對政府而言，將公共服務委由非營利組織負責，其所需冒的風險是，如果在福利服務輸送上過度依賴非營利組織，將會降低其在服務方針和策略上的提供品質。訪談中亦顯示，苗栗縣政府非常重視社會福利，而托育服務的提供實為社會福利的一環，但苗栗縣政府是以直接委託方式和南區及北區社區保母系統建立合作關係，因此，研究者認為，苗栗縣政府應建立一評選機制，例如透過採購招標的機制，如此可以增加非營利組織間的競爭，藉以提昇托育服務方案執行的品質。

陸、小結

本文是以「苗栗縣政府和社區保母系統公私協力」發展作為具體研究的重點，在過程中我們總共訪談了6位地方政府與社區保母系統的工作人員，以瞭解苗栗縣政府和社區保母系統間實際協力運作情形，訪談的問題大致上相同，不過可能因受訪者對於問題的回答而對問題有所追加，以期更瞭解雙方在合作的過程中所可能發生的種種問題與看法，以俾討論。

在此透過表5-1整理的方式，具體呈現本研究的幾項綜合性比較發現，針對苗栗縣政府和社區保母系統的觀點整理出各自在公私協力關係運作的過程中，所各自表達的意見與看法，以完整呈現雙方在互動時的不同視野與觀點。

⁹ …。所以，我們當初是沒有做評選制度。(A1)

實際上，保母系統在苗栗我還沒有碰過保母系統要招標，因為我們基金會承接系統以來一直都沒有招標，就是每年固定會延續，後來99年分成南北區之後，我們也沒有招標，就是提出計畫書。(B1)

表5-1 苗栗縣政府和社區保母系統公私協力關係觀點比較

		苗栗縣政府	南區社區保母系統	北區社區保母系統
經費	提供	中央80% 地方20% 第三部門不用自籌	中央80% 地方20% 第三部門不用自籌	中央80% 地方20% 第三部門不用自籌
	支用與核銷	系統管理的經費半年核銷一次；辦理活動的經費提計畫和縣府申請。	系統的經費來源半年核銷一次，由於需代墊經費，亦造成組織的財力負擔，系統經費可勻支；辦理親子活動的經費則於活動結束後和縣政府核銷。	中央核撥經費，由縣府審核核銷，由於是學校單位，專款專用，會計流程繁瑣，經費支用項目和地方政府主計單位認知不同。
服務輸送管道	評選制度建構	委託，輔以補助費，沒有建立評選制度。	提出計畫書申請，沒有招標。	縣府詢問承辦意願，提出計畫書申請。
	評選制度依據	一開始沒有機構願意承接，只要有意願承辦之機構便交由他們做。	和縣府關係良好，承辦縣內多項社會福利業務。	學校附設有幼兒保育相關科系，有其招生需求，承辦縣內托嬰中心評鑑。
監督輔導機制	監督輔導機制	有定期會議、教育訓練及電話聯繫，建立良好溝通管道。	有定期會議、教育訓練及電話聯繫，建立良好溝通管道，以縣府想法為主。	有定期會議、教育訓練及電話聯繫，建立良好溝通管道，以縣府意見為主。
	退場機制	評鑑成績不理想，限期內輔導過後未改善，請其退場。	依據內政部兒童局的相關規定，97年評鑑成績為丁等。	101年接受接受全國性的輔導，成績優良。
合作模式	合作關係	協力模式	協力模式	協力模式

資料來源：研究者自行整理

鑑以觀之，我們從幾個不同的角度來看苗栗縣政府和社區保母系統間的公私協力關係運作狀況，分別是經費、服務輸送管道、監督輔導機制及合作模式，這幾個互動要素是促成雙方合作的重要運作模式，回到我們對公私協力關係的定義來看，公私協力夥伴關係乃是一種公部門與私部門或各組織團體間，基於共同的目標而透過一連串的互動所形成的各種協力方式之價值表現。基於資源共享及責任分擔的精神，透過不同的技巧途徑、資源和做事方法來改善公共服務的品質，即「公私協力夥伴關係」所強調的是一種「互動」和「合作」關係。而苗栗縣政府和社區保母系統間公私協力之精神亦符合上面所述之公私協力關係的定義，苗栗縣政府和社區保母系統不論是透過正式或非正式的溝通管道，亦建立良好正向的互動合作關係。

然而，值得注意的是，苗栗縣政府對於托育服務輸送管道應建立評選機制，以符合社會公平正義原則，且「社區保母系統」托育服務透過行政部門的倡議與推動落實成為國家的政策，由政府結合民間的非營利組織，建構公共管理的照顧服務，並由政府部門善盡對社區保母系統的管理、督導及輔導的角色，強化托育服務品質的提昇，顯示國家對「社區保母系統」業務推動的重視，甚且，藉由評選機制的建立，避免苗栗縣政府過度依賴該少數非營利組織，讓組織掌控議題與服務的方向，亦可提昇組織間的競爭力。

綜上論述，瞭解因生育率低而產生的少子化現象，是目前國家的重要課題，亦是苗栗縣政府的重要社會福利政策之一。經由上述訪談發現，南區社區保母系統雖然在2008年時評鑑成績並不理想，但在苗栗縣政府積極的介入輔導過後，對於其提供服務的品質已見改善，而北區社區保母系統在2010年時，開始提供社區保母系統的服務，在2012年時接受全國的輔導評鑑，成績優良；且根據內政部資料顯示，苗栗縣粗出生率在2011年以前均低於10%，在2012年時則為11.2%，發現苗栗縣生育率有增加的跡象（如表4-2所示）。

表5-2 苗栗縣2007年至2011年粗出生率

年份	粗出生率(‰)
2007	9.4
2008	8.8
2009	8.4
2010	7.5
2011	9.2
2012	11.2

資料來源：內政部戶政司年度統計資料（2013）。

（http://www.ris.gov.tw/zh_TW/346；檢閱日期：2013年6月22日）

第二節 研究建議

本研究以政策執行的觀點，來瞭解苗栗縣政府對於托育服務措施「社區保母系統」之提供與非營利組織間公私協力關係之探究，從中可以瞭解到苗栗縣政府與承辦「社區保母系統」業務之非營利組織的合作模式，並以豐富的文獻以及實務訪談的資料，提供相關單位參考。根據研究之發現，分別在實務面與理論面提出以下建議，其分述如下：

壹、實務面的建議

一、苗栗縣政府和社區保母系統應建立完整且一致的經費支用與核銷制度

根據訪談研究發現，由於地方政府主計、會計單位對於經費可支用項目認定不同，在經費的核銷上有了爭議，社區保母系統的承辦人員常需花額外的時間和縣府相關人員做說明，以獲得縣府人員的認同；且由於撥款機制不同，需依實核銷或是半年才可核銷撥款，不能預撥經費至非營利組織，且撥款速度緩慢，故長期下來，代墊支付薪資及相關活動經費對於非營利組織來說造成很大的財力負擔，故因會計作業程序的延宕，影響核銷作業的時效性。

甚且，由於承接南區及北區社區保母系統業務的非營利組織性質不同，南區社區保母系統為社會福利型非營利組織，北區社區保母系統為學校教育型非營利組織，由於組織性質不同，對於經費支用核銷亦有不同的制度，南區社區保母系統較寬鬆且可勻用，北區社區保母系統則較嚴謹且繁瑣。故研究者認為，苗栗縣政府和社區保母系統相關業務承辦人，若能在會議中對於經費支用及核銷建立共同的程序及規範，並達成共識。對組織而言，不僅可使非營利組織運作穩定，減輕其在財務上的負擔，且可讓組織在資金的運用上更透明化，並提昇組織的責信；對於縣府而言，亦可減輕其會計作業的繁雜性，讓核銷作業在短時間內順利完成，亦可提昇組織參與公共事務的意願。

二、苗栗縣政府對於社區保母系統應建立完善的獎勵制度並落實執行

根據訪談結果顯示，苗栗縣政府對於社區保母系統建立明確的監督輔導機制，並應訂定獎勵與罰則並重的監督輔導管理辦法，但苗栗縣政府只有對於接受輔導或評鑑成績不理想的系統訂定罰則，提出限期內改善缺失的辦法，擬定退場機制，雖然可以提昇系統對於托育服務品質的提供，讓社區保母系統運作順暢。但研究者認為，苗栗縣政府對於社區保母系統若能擬定一完善的獎勵措施，對於非營利組織而言，經營社區保母系統的誘因增加，且對於服務品質的提昇及經營管理的績效必能帶來正面的效應；對於縣府而言，對於托育服務政策訂定明確而完善的獎懲制度，除了增加其對於政策執行公信力之外，亦能吸引更多的非營利

組織參與提供社區保母系統業務。

三、苗栗縣政府應加強公私協力關係的建立並鼓勵非營利組織參與公眾事務

苗栗縣政府應該提高非營利組織對於公私協力關係的滿意度，除了公部門要採取較緊密的協力運作模式之外，再來是加強非營利組織對於托育服務政策的瞭解與熟悉度，希望提高公私部門對於托育服務政策的滿意度。公私協力合作、夥伴關係運作的滿意度與誘因，影響非營利組織對於未來托育服務政策發展的觀感。因此，研究者認為苗栗縣政府除了應加強夥伴關係的建構之外，並應增加採取公私協力夥伴關係的意願，讓公私部門雙方滿意合作夥伴關係的運作過程與整體滿意度，才能維持長久良好並穩定的合作關係。苗栗縣政府除了對縣內的非營利組織予以妥善的管理之外，還必須與組織做面對面的溝通，深入瞭解組織與托育服務政策的領域，如此才能真正聽到組織的需求，且針對政策的不同面向建立與組織的合作、夥伴關係。

貳、理論面的建議

一、苗栗縣政府應加強公私協力關係的監督輔導機制

苗栗縣政府和非營利組織透過公私協力運用及資源整合，共同推動相同的使命，創造公民社會最大的利益。對於苗栗縣政府而言，透過公私協力可以改善傳統行政上的繁雜事項，並解決人力上不足之問題；對於非營利組織而言，透過公私協力提供公共政策，除了有其使命的需求之外，亦可增加組織的能見度，因此，藉由公私部門互動關係，可改善決策過程中可能產生的弊端，並有效解決社會問題。這種公私協力互動模式，是各國公共管理發展的必然趨勢。

對於財團法人生命之愛文教基金會及亞太創意技術學院而言，以推動社區保母系統，協助提供托育服務為其使命，提供苗栗縣南區及北區共十八個鄉鎮市有托育服務需求的家長資源，培訓證照保母，協助苗栗縣政府提供並發展社會福利措施為宗旨。希望整合公部門的資源，提供經費，再由非營利組織，提供場地，並藉由專業人員的指導與培訓，提供托育服務，讓托育服務措施「社區保母系統」藉由公私部門的合作形成一「積極性的社會福利」。

然而，苗栗縣政府與非營利組織並未建立評選機制，直接以委託方式訂立契約，且非營利組織和苗栗縣政府彼此關係良好，在訪談過後亦發現，非營利組織能順利承辦苗栗縣政府有關社會福利的業務，甚且，苗栗縣政府對於非營利組織在方案上的運作與執行持較少負面的看法，當財團法人生命之愛文教基金會於全國性的評鑑成績不理想時，苗栗縣政府積極的提出輔導改善的方法，希望藉以提昇托育服務的品質。

根據張瓊玲（2008：8）的論述，對於非營利組織而言，組織本身的課責首先是要對其所倡議、關懷的議題及其服務對象完全負責，其次則是要對於其捐款者或支持者在財源上的負責。組織的課責度越高，達到善治的程度也越高，越易取得外界的信任與託付。綜合以上論述發現，非營利組織和政府公私協力的機制下合作，由於績效不彰，因此，研究者建議，為了強化對非營利組織的監督輔導功能，苗栗縣政府除了擬定對於非營利組織的監督輔導管理辦法之外，並應由政府及非營利組織以外之第三方人員建立監督輔導機制，且為了使組織能夠按照使命運作，建立適當的責任機制，藉以提升管理的效用和維持公共的信任，可說是目前非營利組織最重要的課責議題。

二、苗栗縣政府對於非營利組織獲取政府資源應建立正常管道

由於苗栗縣境內非營利組織不多，且當初在辦理「社區保母系統」托育服務業務時，非營利組織參與的意願並不高，因此，當組織表達有意願參與提供此托育服務時，縣府便直接以委託的方式辦理「社區保母系統」。南區社區保母系統在93年時開始辦理此托育服務方案，97年時評鑑成績不甚理想，且在之後的幾年，非營利組織亦繼續的承攬辦理相關托育服務，訪談中亦發現，苗栗縣政府非常重視社會福利，而托育服務為社會福利的一環，政府部門應有效率的提供必要的公權力，並對組織進行輔導，以提升服務品質為其最終目標。

根據林子強（2007）、林淑馨（2008）及陳政智（2009）的論述，非營利組織從政府取得之資源，依照性質之不同，可分為人力資源、物力資源、財力資源；而非營利組織較常取得政府資源的管道有：政府官員、民意代表、傳播媒體、區域性聯盟，以及中介組織。有些非營利組織僅依照法令規定提交企畫案，直接政府部門人員，有的非營利組織則由於經常進行政策倡導，除與立委接觸外，也常直接透過政府官員表達訴求；也有非營利組織因委辦活動，已經與政府官員建立起良好的互動關係，因此在資源的取得上往往也較為容易。因此，研究者建議，苗栗縣政府和提供社區保母系統服務之非營利組織之間的關係是相互影響且制衡的，健全參與體系機制，協商和溝通管道的增進、獎勵與補助制度的建立、監督與輔導的落實，透過招標程序將「社區保母系統」業務委外經營，將政治性利益的衝突排除在外，除了可保障公共利益的實現外，也在避免非營利組織參與公共事務後，所可能導致的績效不佳，讓「社區保母系統」托育服務在苗栗縣形成一積極性且成效佳的社會福利政策。

第三節 後續研究建議

本研究主要目的是在探討苗栗縣政府對於托育服務措施「社區保母系統」之提供與非營利組織間公私協力關係之探究，但由於受到時間、經費和人力上的限制，在本研究中可能有不足的地方，故筆者提出兩項建議作為後續將投入與本文相關研究之研究者參考：

壹、以量化研究的角度進行公私協力的探討

本研究的主要研究方法是以半結構式訪談進行，雖然半結構式訪談法的特點較能對於研究問題做深入的探討，然而研究者所花費的時間較長，且不能對多個個案同時進行研究。故研究者認為，後續研究者可以嘗試以量化的方式，對於苗栗縣政府與承辦「社區保母系統」業務之非營利組織建立合作模式的要素做出評量問卷，對於苗栗縣社區保母系統之人員進行大規模的問卷調查，藉由量化的研究方式，利用變數分析及相關的報表建立，以數據資料解釋苗栗縣政府與非營利組織間合作關係的建立，以利研究更深入的進行。

貳、比較性研究的加強

由於本研究在研究對象的選取上，以苗栗縣為主，而苗栗縣目前僅有兩個非營利組織參與托育服務政策「社區保母系統」的提供，然礙於研究限制無法對其他縣市的地方政府與社區保母系統進行訪談，而無法進一步的比較苗栗縣和其他縣市地方政府與社區保母系統在公私協力關係上的探究，並進而瞭解其在合作模式建立上的不同處。故研究者建議，後續研究者可以就跨縣市的地方政府與社區保母系統在公私協力關係合作模式的建立上做比較，有助於釐清並瞭解其在合作模式的差異性。

參考文獻

壹、中文部份

一、專書

吳英明（1996）。公私部門協力關係之研究：兼論公私部門聯合開發與都市發展。高雄：復文。

吳定（1998）。公共政策辭典。台北：五南。

林淑馨（2008）。非營利組織管理。台北：三民。

林淑馨（2011）。非營利組織概論。台北：巨流。

郭靜晃（2009）。兒童福利（第二版）。台北：揚智。

郭靜晃、王順民、黃志成、張瓊云、曾華源、蔡宏昭、劉邦富等（2000）。兒童福利－兒童照顧方案規劃。台北：揚智。

張紹勳（2002）。知識管理。台中：滄海書局。

陳向明（2002）。社會科學質的研究。台北：五南。

馮燕（1997）。托育服務：生態觀點的分析（修訂版）。台北：巨流

馮燕（2002）。托育服務：生態系統觀點的分析（修訂版）。台北：巨流。

馮燕、李淑娟、謝友文、劉秀娟、彭淑華編著（2004）。兒童福利。台北：國立空中大學。

劉翠華（2007）。托育服務概論：政策、法規與趨勢。台北：揚智。

劉麗雯（2004）。非營利組織：協調合作的社會福利服務。台北：雙葉書廊。

二、期刊論文

王麗容（1993）社會福利服務民營化的理念、批判與前瞻。社區發展季刊（63），70~74。

王千文（2009）。運用德菲法建構理想的公私協力運作模式。政策學報，9，83-146。

王兆慶（2011）。從社區保母系統反思「托育公共化」。兒童及少年福利期刊，（19），131-148。

- 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。
- 王嘉州、陳韋伶（2009）。公私協力與政策執行：高雄市菸害防制政策分析。**城市發展專刊**，24-45。
- 江明修、梅高文（1999）。非營利組織與公共政策。**社區發展季刊**，85，6-12。
- 吳英明（1993）。公私部門協力關係和「公民眾參與」之探討。**中國行政評論**，2（3），1-14。
- 李宗勳（2004）。公私協力與委外化的效應與價值：一項進行中的治理改造工程。**公共行政學報**，12，41-77。
- 李柏諭（2005）。公私協力與社區治理的理論與實務：我國社區大學與政府經驗。**公共行政學報**，12，69。
- 李菁芬、唐先梅（2007）。以發展理論及生態系統觀點探討家長對托育滿意度之看法—以臺北縣為例。**幼教研究彙刊**，1，42～62。
- 李翠萍（2005）。我國社會福利政策執行與政策議題倡導網絡之分析。**社經法制論叢**，35，71-108。
- 林瑞榮、劉健慧、楊智穎（2011）。公私協力模式推動課後補救教學之探究—以播撒希望種子課輔計畫為例。**教育研究學報**，45（1），25-43。
- 林淑馨（2008b）。社福型非營利組織與政府在服務輸送互動上之困境分析。**社區發展季刊**，（122），47-61。
- 邱貴玲（2003）。托育服務的國際觀：從丹麥經驗談起。**社區發展季刊**，101，266-275。
- 段慧瑩、馬祖琳、張斯寧（2010）。全國社區保母系統評鑑分析。**兒童及少年福利期刊**，（17），61-80。
- 段慧瑩、楊曉苓（2008）。社區保母系統訪督人員服務執行現況初探。**兒童及少年福利期刊**，（13），105-120。
- 范祥偉（2002）。政府業務委託民間辦理之理論與政策。**人事月刊**，34（5），54-59。
- 郭靜晃、吳幸玲（2001）。邁向廿一世紀兒童福利的願景—以兒童為中心、家庭為本位，落實整體兒童照顧政策。**華岡社科**，15，1-13。
- 陳政智（2009）。公私協力下政府部門如何協助非營利組織生存。**社區發展季刊**，126，181-190。
- 陳敦源、張世杰（2010）。公私協力夥伴關係的吊詭。**文官制度季刊**，2（3），17-71。

- 傅玉琴(2006)。托育服務之行銷。**社區發展季刊**，(115)，186-196。
- 傅立葉、王兆慶(2011)。照顧公共化的改革與挑戰—以保母托育體系的改革為例。**女學學誌**，29，81-112。
- 曾冠球(2010)。「問題廠商」還是「問題政府」？電子化政府公私合夥協力困境之個案分析。**公共行政學報**，34，77-121。
- 馮燕(1997)。家庭需求與福利政策—制定托育政策的探究。**國立臺灣大學社會學刊**，25，141-178。
- 馮燕(2009)。從生態觀點看幼兒托育發展。**幼兒教保研究期刊**，3，1-15。
- 黃佩雯(2007)。少子化時代日本托育政策之研究。**幼教研究彙刊創刊號**，1(1)，116-129。
- 葉郁菁(2005)。英國與台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)，109-128。
- 雷文玫(2002)。發包福利國？—政府委託民間辦理福利服務責任架構之研究。**兒童福利期刊**，(2)，147-180。
- 劉毓秀(2005)。北歐托育制度。**兒童及少年福利期刊**，(10)，7-22。
- 嚴秀雯(2005)。政府夥伴關係相關理論探討。**社教雙月刊**，(8)，38-44。
- 顧忠華(2000)。台灣非營利組織的公共性與自主性。**台灣社會學研究**，(4)，145-189。
- 三、專書論文
- 黃慶讚(2000)。從社會福利的發展看非營利機構與政府間之互動關係。載於蕭新煌主編，**非營利部門：組織與運作**(291-314頁)。台北：巨流。
- 四、研討會論文
- 邱志鵬(2008)。**不要問未來孩子能為我們做什麼，問現在我們能為孩子做什麼—兒童照顧服務制度公共化之初探：以居家保母為例**。97年度保母托育服務研討會手冊，台北。
- 張瓊玲(2008)。**探討非營利組織與政府互動的課責機制—以托育服務為例**。TASPAA 夥伴關係與永續發展國際學術研討會，台中。
- 五、研究計畫
- 段慧瑩(2011)。**100年全國社區保母系統輔導總報告**。載於段慧瑩、馬祖琳、張斯寧主持，**100年社區保母系統輔導計畫總報告**(384-394頁)。台中市：內政部兒童局。

馬祖琳、張斯寧（2007）。**家庭保母督導與管理之規劃研究**。內政部兒童局委託研究報告（國科會GRB 編號PG9603-0179）。台中市：內政部兒童局。

馬祖琳、張斯寧、段慧瑩（2011）。**我國社區保母系統角色定位與服務模式之研究**。內政部兒童局委託研究報告（國科會GRB 編號PG10001-0742）。台中市：內政部兒童局。

六、學位論文

王青萍（2009）。**社區保母系統對家庭式托育服務品質之影響—台中市南區的研究**。亞洲大學社會工作研究所碩士論文，未出版，台中。

王哲源（2006）。**我國推動「社區保母支持系統」對提供子女照顧影響之初探**。國立中正大學勞工研究所碩士論文，未出版，嘉義。

李華玲（2010）。**我國居家保母托育市場供需變化之研究**。佛光大學經濟學系碩士在職專班碩士論文，未出版，宜蘭。

林子強（2007）。**政府與社會福利性非營利組織夥伴關係建構之研究—以家扶中心為例**。國立東華大學公共行政研究所碩士論文，未出版，花蓮。

武德玲（2005）。**我國地方政府設施委外經營之研究—以台北縣高雄市、台東市個案為例**。國立東華大學公共行政研究所碩士論文，未出版，花蓮。

姚秀慧（2011）。**保母對臺北市社區保母系統的服務品質與滿意度之探討**。輔仁大學兒童與家庭學系碩士論文，未出版，台北。

徐瑞容（2006）。**文化機構委外經營之探討—以臺北市中山堂為例**。銘傳大學公共事務學系研究所，未出版，台北。

張婉萍（2007）。**幼兒托育法治與法理論研究—台日少子化對策之探討**。國立高雄大學法律學研究所碩士論文，未出版，高雄。

曹惠雅（2010）。**嬰幼兒家長選擇合格保母托育服務品質之考量因素—以台南縣為例**。致遠管理學院幼兒教育學系碩士論文，未出版，台南。

陳佩君（1999）。**公私部門協力理論與應用之探究**。政治大學公共行政研究所碩士論文，未出版，桃園。

陳景霖（2008）。**公司協力夥伴關係之治理模式—以花蓮縣豐田社區總體營造為例**。國立東華大學公共行政研究所碩士論文，未出版，花蓮。

陳策愷（2012）。**表演藝術政策之公私協力關係—以台中市為例**。東海大學行政管理暨政策學系碩士論文，未出版，台中。

黃于瑄(2008)。**夫妻決策與托育樣貌之初探**。國立中正大學社會福利所碩士論文，未出版，嘉義。

黃婉芬(2009)。**台灣與日本少子化時代的幼兒托育政策之比較研究**。國立暨南國際大學比較教育學研究所碩士論文，未出版，南投。

溫信學(1998)。**從法規與財務論非營利組織與政府之互動關係-以社會福利團體為例**。國立臺灣大學社會學系碩士論文，未出版，台北。

趙秀珠(2012)。**非營利組織參與托育服務之探討—以中彰投社區保母系統為例**。東海大學第三部門在職專班碩士論文，未出版，台中。

劉銀丹(2011)。**以公私協力推動客家文化發展之研究—平鎮客家書院之經驗**。國立中央大學客家研究碩士在職專班碩士論文，未出版，桃園。

盧天助(2003)。**非營利組織參與公私協力關係模式之可行性研究**。南華大學非營利事業管理研究所碩士論文，未出版，嘉義。

七、網路等電子化資料

內政部兒童局(2012)。**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**(101年7月起適用)，2012年12月3日，

取自：網址 http://www.cbi.gov.tw/CBI_2/internet/main/index.aspx。

內政部(2006)。**大溫暖社會福利套案**，2012年12月15日，

取自：網址 <http://www.wretch.cc/blog/sunbelt8733/25572862>。

行政院經建會(2006)。**台灣經濟永續發展會議總結報告**，2012年12月15日，

取自：網址：<http://www.tcoc.org.tw/IS/Dotnet/ShowArticle.aspx?ID=23022>。

苗栗縣政府(2011)。**苗栗縣政府100年度施政計畫**，2013年1月10日，

取自：網址 <http://www.miaoli.gov.tw/cht/build.php>。

苗栗縣政府(2012)。**苗栗縣政府101年度施政計畫**，2013年1月10日，

取自：網址 <http://www.miaoli.gov.tw/cht/build.php>。

苗栗縣政府(2012)。**苗栗縣縣政願景綜合發展白皮書---ch5 摘要版(part2)**，

2013年1月10日，取自：網址 <http://www.miaoli.gov.tw/cht/build.php>。

薛承泰(2012)。**托育公共化的迷思**，2012年12月31日，

取自：網址 <http://www.npf.org.tw/post/1/10185>。

貳、英文部份

- Amstein, S. R.(1996). A ladder of citizen participation. **Journal of the American Institute of Planners**, **35**, 216-224.
- Brinkerhoff, J. M.(2002).Public-Nonprofit Partnership: A Defining Framework. **Public Administration and Development**,**22**,19-30.
- Giridon, B., Kramer, R. M. and Salamon L. M. (1992). **Government and The Third Sector: Emerging Relationships in Welfare States**. San Francisco, CA. Jossey-Bass Publishers.
- Kouwenhoven, V.(1993). The Rise of the Public Private Partnership: A Model for the Management of Public-Private Cooperation. In Jan Kooiman (ed.) . **Modern Governance**(pp.145-157) . London: SAGE Publications Ltd.
- Kramer, M. (1981). **Voluntary Agencies in the Welfare State**. Berkeley: University of California Press.
- Kramer, R. M. (1987). Voluntary Agencies and Personal Social Services. By Walter W. Powell(ED.), **The Nonprofit Sector: A Research Handbook**, Yale University Press,New Haven and London, pp.240-257.
- Osborne, S.P. (2000).**Public-Private Partnerships: Theory and Practice nternational Perspective**. London: Routledog Press.
- Peter, Guys B. and Pierre, J. (1998). Governance without government? Rethinking public administration. **Journal of Public Administration Research and Theory**, **8(2)**,223-243.
- Salamon, L. M. (1992). **America's Nonprofit Sector: A Prime**. New York:Foundation Center.
- Stephen, L. P.(1984). Citizen participation in the coproduction of urban services. **Urban Affairs Quarterly**, **19(4)**, 433.
- Wolf, T. (1999). **Managing a Nonprofit organization in the Twenty-First Century**. New York: Simon & Schuster.

訪談題綱

您好：

這是一份研究「地方政府托育服務政策之公私協力關係－以苗栗縣社區保母系統為例」的訪談大綱，由於您在此領域的實務經驗具有專業性與代表性，惠請您能撥冗接受訪談以提供本研究重要的寶貴資料。

本訪談內容主要為探討瞭解苗栗縣政府與提供托育服務措施「社區保母系統」的公私協力模式為何。

此次訪談希望能全程錄音，本研究將恪遵學術倫理以匿名處理您的基本資料與保密錄音內容，絕不單獨對外公開，敬請放心回答，謝謝您的協助！

敬祝 研安

東海大學行政管理暨政策學系第三部門碩士在職專班研究生

指導教授：呂炳寬 博士

研究生：吳碧娟 謹上

壹、受訪者基本資料

一、訪談對象：

二、職掌：

三、資歷：

四、訪談起迄時間：

五、訪談地點：

六、編號：

貳、訪談題綱

一、請問您認為苗栗縣政府對於提供托育服務措施「社區保母系統」經費提供模式為何？

（一）經費提供由政府提供（中央、地方）或是由第三部門自籌，亦或是由政府提供部份與第三部門自籌部份？

（二）經費可支用項目為何？

二、請問您認為苗栗縣政府對於提供托育服務措施是透過何種方式來成立「社區保母系統」？

（一）您認為苗栗縣政府對於托育委託機構－苗栗縣社區保母系統為例，如何建構出此評選制度？

（二）此評選制度的依據為何？方式為何？

三、請問貴單位與第三部門意見不一致時，雙方如何溝通？

（一）您認為對於評選出的托育委託機構－苗栗縣社區保母系統為例，地方政府可以透過何種管道規範，以確保其服務品質？

（二）請問地方政府對於托育委託機構-苗栗縣社區保母系統為例，有無擬定退場機制？

四、請問您認為政府與第三部門是透過何種合作方式來辦理社區保母系統業務？

政府部門可透過補助、獎助或委託非營利組織辦理社會福利服務，請問目前苗栗縣政府和托育委託機構－苗栗縣社區保母系統為例，是透過何種合作方式來辦理苗栗縣社區保母系統？

附錄二 訪談逐字稿 (A1)

訪談逐字稿—政府部門

受訪者代號：A1

訪談地點：辦公室

訪談日期：2011/12/28

訪談時間：14:00 PM

紀錄者：吳碧娟

訪問者：您認為對於托育委託機構—苗栗縣社區保母系統為例，如何建構出此評選制度？

受訪者：在苗栗來講，由於非營利組織比較少，所以，當初要建立保母系統的時候，找不到有任何願意承接的單位，我們才委託生命之愛文教基金會來承接，因為當時他們有經營婦幼館，便想利用婦幼館的場地就近使用。所以，我們當初是沒有做評選制度。

訪問者：此評選制度的依據為何？如同科長所說目前是用委託的方式，如何進行委託？

受訪者：要看我們的預算制度，當初預算如果是編外包的話，我們就會評選。目前我們是用委託，是用補助費，每年有編一定的預算金額，看保母系統需要，不管是資本門或經常門或是活動的宣導，我們是用補助費來給他們辦理。

訪問者：經費部份，編列預算是由地方政府編或是中央政府編？

受訪者：其實這是兩方面。人力的部份是由中央補助，托育津貼補助的部份也是由中央支應；縣政府配合的是一些一般性、經常性的活動，或是保母系統需要購置一些小朋友用的東西，例如調味乳、哺乳臺或是簡單的裝備，這些是由縣政府來補助。主要是看中央開放什麼項目讓系統去申請，由系統寫計畫和中央申請，中央沒有辦法補助的才由地方政府補助。所以，經費的來源是中央和地方都有。

訪問者：您認為對於評選出的托育委託機構—苗栗縣社區保母系統為例，地方政府可以透過何種管道規範，以確保其服務品質？

受訪者：這個目前分好幾階段，我們目前有開保母委員會，在保母委員會中，每個系統要提出他們的業務工作報告，委員會由專家學者、保母及各個階層的專業人員組成，在社區保母系統做業務報告的時候，專家學者會提出相關質詢，系統要回答，這是第一個部份。第二部份就是我們會做訪視，在訪視當中我們也瞭解系統做的品質如何？瞭解保母系統運作的狀況？第三部份為中央的評鑑，中央輔導團會先來進行輔導，輔導之後還有一個評鑑工作。像在去年或是前年，我們生命之愛是丙等（或是丁等），所以，我們就一直加強輔導。在去年，針對這個部份，我們有外聘督導到我們系統做品質的提升，在經過這一兩年的改善之後，中央給

我們的評語是進步很快。我們當初是沒有外聘督導，由系統直接運做，由於，我們同仁還有其他的業務，沒有很專一去瞭解，完全由中央做評鑑，評鑑的好壞讓系統自己規範自己，現在有了外聘督導，在品質方面提昇蠻多的。

訪問者：請問地方政府對於托育委託機構-苗栗縣社區保母系統為例，有無擬定退場機制？

受訪者：退場是沒有，但是我們有針對保母做退場機制。在系統部份我們是以中央評鑑來做為是否繼續簽約的依據，以後我們也會自己來辦評鑑，用評鑑成績來訂定，本來評鑑差就要退場，可是當我們還沒有找到承接單位，這個業務是不能斷的，我們會盡量先找一個預備的單位來承接，主要是怕我們擬定了退場的機制，到時候沒有任何單位願意來承接的話，這樣對苗栗的托育服務系統是有害沒有利，我們必須要先準備好以後才有一個退場的機制，當然，我們托育服務的品質目前主要是評鑑，以評鑑成績做為退場機制。像目前生命之愛，若還是繼續維持去年或前年的狀況，我們還是會請他退場。在去年開始，我們的保母系統有分南區和北區，有了備案，如果南區做不好，可以暫時先由北區承接。

訪問者：中央政府幾年做一次評鑑？

受訪者：基本上兩年評鑑一次，從 97 年開始（或是 90 幾開始），一年輔導一年評鑑。平常是督導，明年我們有編預算也會自辦評鑑。由保母系統自己評鑑。

訪問者：政府部門可透過補助、獎助或委託非營利組織辦理社會福利服務，請問目前苗栗縣政府和財團法人生命之愛文教基金會是透過何種合作方式來辦理苗栗縣社區保母系統？

受訪者：目前是委託的方式。由財團法人生命之愛文教基金會提出計畫，我們呈縣長核可後，以簽契約的方式，一年一約來做合作。

訪問者：有補助款嗎？

受訪者：其實我們是完全沒有補助的。但我們有編預算，當系統有需求的時候，比方說辦宣導活動時，系統可以用計畫來跟我們提出申請，我們才會核撥經費給他們。

附錄三 訪談逐字稿 (A2)

訪談逐字稿—政府部門

受訪者代號：A2

訪談地點：辦公室

訪談日期：2013/2/1

訪談時間：10：00 AM

紀錄者：吳碧娟

訪問者：訪問者：請問您認為苗栗縣政府對於提供托育服務措施「社區保母系統」經費提供模式為何？

受訪者：妳所說的經費提供模式是指…？

訪問者：經費提供是說，主要是由政府提供，還是由承辦社區保母系統業務的第三部門自籌或是政府提供部份跟第三部門自籌部分？

受訪者：主要來說這些社區保母系統的經營管理費用是由中央來補助，所謂的中央是指內政部兒童局，以往是由中央內政部兒童局補助全額的費用，最近這兩年開始由中央部份負擔 80%，縣市政府依照分配比例，以苗栗縣政府來說負擔 20%，像中央同意補助社區保母系統 250 萬來說好了，200 萬是由內政部兒童局補助，50 萬是由苗栗縣政府自籌這個經費。

訪問者：第三部門完全不用去籌募經費？

受訪者：是不用，對。

訪問者：最近這兩年開始是指…？

受訪者：大概是指民國 100 年開始，在民國 100 年及 101 年的時後，我們改成地方政府部份自籌，以往由內政部兒童局補助全額的費用，因為社區保母系統行之有年，規模愈來愈大，加上加入系統的保母數愈來愈多，人力部份要支出，系統要規劃在系統內保母的在職課程或是研習，所以經費的支出會愈來愈多，以往來說像以前苗栗縣只有一個保母系統，因為加入系統的保母愈來愈多了，所以在 99 年的時候開始拆成了南、北兩區，當然，相對的經費的支出也會愈來愈多，不只苗栗縣有這樣的狀況，其他的縣市一定也會增加系統、增加人力，所以，兒童局那邊沒有辦法像以前一樣負擔全額的經費，才會希望由地方政府來部份自籌，以苗栗縣來說這是系統管理的部份。苗栗縣政府和其他縣市比較不一樣的地方是說，我們自己也有編列一個活動費，給保母系統來辦相關的研習或活動，對，是從以前就都有。

訪問者：從以前都有是指…？

受訪者：從 97 年開始，我們會補助南區保母系統辦一些活動，這是苗栗縣政府自己會編列這樣的經費

訪問者：20%的部份是由地方政府編列預算？

受訪者：對。

訪問者：20%的錢是一次全部給社區保母系統嗎？

受訪者：看他們是怎樣的核銷方式，這 20%的經費是由系統提出，像年初的時候由系統預估今年的經費，向中央請款，請款金額的 80%跟 20%做經費的編列，核銷以苗栗縣來說，是半年核銷一次，以往是年度核銷，等一整年都執行完成，在 12 月底或隔年的 1 月初做整個系統經費的核銷，但這樣經費核銷的筆數太龐大了，因為不只是金額而以，我們要看的資料也很多，那可能他們也要保留著，可能他們一月份在花錢了，要保留一月份的單據，可能要保留一整年之後，其實對他們來說是一種壓力跟負擔，後來我們有討論過，就是以半年核銷一次，你來核銷，我們就依據核銷經費的金額來做撥款的依據。

訪問者：經費可支用的項目有哪些？

受訪者：第一個是人事費，譬如像督導、訪員的薪水，第二個是在職課程，因為加入系統的保母每一年每一位保母都要參加 20 小時的在職訓練課程，以北區來說有 350 位保母，這 350 位保母每一年都要修畢 20 小時的在職課程，系統有這樣的義務要去安排這樣的在職課程，讓每一位保母去修足他們的時數，這是他們研習的經費，譬如說講師費、活動費，還有像是宣導費，譬如說他們要辦一些親職講座，除了保母之外，家長也是我們保母系統所重視的，他們固定會辦一些親職講座，邀請社區民眾或是家長來參與，另外，就是因為系統要有一些教玩具或是兒童圖書提供保母或是家長租借，每一年都會有固定的經費去補助他們更新教玩具或是圖書，還有，譬如說像是辦公器具、辦公桌椅或是電腦設施設備…等等，另外就是一些雜支的部份。

訪問者：這些費用是半年請款一次嗎？

受訪者：不一定。

訪問者：嗯…？

受訪者：應該是說以系統管理經費來說，也就是中央補助這一塊是半年核銷一次，可是像以縣市政府，我們有另外補助他們的經費，他們只要提送計畫過來，我們會依照他們的計畫核定可以補助的項目，譬如說像鐘點費或是材料費…等等，他們在計畫結束的時候，他們就可以來辦理請款核銷，這是屬於不定期的。

訪問者：不定期的經費大概一年有多少錢？

受訪者：40 萬。

訪問者：固定的嗎？

受訪者：對。

訪問者：一定要全部用完嗎？

受訪者：站在我們的立場，我們會希望你們至少要用 80% 成以上的經費，以編列經費來說的話，我當然希望補助你們這些錢，你們能夠用在該用的地方，在加上他們在用系統管理經費，就是中央補助這個區塊，因為他們補助的不多，所以，他們大部分在辦理，譬如說像親職講座或是宣導活動…等等，中央補助的錢對他們來說是不夠的，再加上我們苗栗縣政府會補助各系統各 40 萬，他們可以把這 40

萬的錢拿去做社區宣導或是親職講座或是在職課程…等等，所以，他們大部份都是用在這些活動上面。

訪問者：所以，每年縣市政府都會編列 40 萬，讓社區保母系統在辦活動的時候可以提出計畫來申請，系統管理相關的費用就是中央 80% 地方政府 20%，這是這兩年才開始的。

受訪者：嗯，對，是從 100 年開始。

訪問者：苗栗縣政府額外有 40 萬的補助，是從什麼時候開始？

受訪者：大概是從 99 年，因為我是 99 年才進來的，從我有印象以來，是從 99 年才開始有這個預算給兩個系統申請計畫申請補助。

訪問者：請問您認為苗栗縣政府對於提供托育服務措施是透過何種方式來成立「社區保母系統」？

受訪者：嗯，應該這麼說，苗栗縣政府一開始在民國 95 年的時候，只有一個社區保母系統，當時社區保母系統這個機制，中央才訂定說我要成立這樣子的一個社區保母系統，以苗栗縣來說，當時是沒有機構有意願要去承接的，所以，一開始我們是去委託生命之愛文教基金會，就是現在的南區社區保母系統，請他們來承接社區保母系統這樣子的一個服務，一直到 97 年開始，因為中央推動了另外一個托育費用補助，必須由社區保母系統內的保母跟家長簽訂契約，家長才可以向社區保母系統申請這項補助，也是因為這項托育費用補助開始實施，社區保母系統才愈來愈多人知道，而社區保母系統會愈來愈廣為人知、發揚光大，就是因為中央的家庭托育費用補助這項計畫開始實施，也因為這樣子，當初一開始我們只有一個社區保母系統，自從這項家庭托育費用補助計畫的實施，愈來愈多人加入社區保母系統，導致說我們一直到 99 年系統內的保母愈來愈多，我們就開始考慮說是不是要來分區，因為可能一個單位沒有辦法來管苗栗縣 18 個鄉鎮，他們幅員太廣，人數又很多，所以我們有去詢問其他的單位，像是有相關科系的大專院校或是其他民間團體，剛好就是現在的北區社區保母系統亞太創意技術學院有意願承接我們分區後的北區社區保母系統，所以，基本上我們是以委託的方式請單位來協助辦理承接社區保母系統。

訪問者：委託的依據及方式為何？

受訪者：就像一開始說的，一開始沒有人願意承接社區保母系統，因為第一個大家對他的認識度不高，也不了解這個社區保母系統要做些什麼事情，以大專院校來說好了，他們本來就有自己的幼保科系要去運作，那我額外接了一個社區保母系統，會不會增加我學校的負擔，會不會需要我學校自己去自籌這個經費，所以一開始是沒有單位要來承接這個社區保母系統，那只要有單位有意願來協助我們成立一個社區保母系統，我們就會把這個社區保母系統的業務交給他們做，這是一開始的想法。那當然，現在社區保母系統經營的方式愈來愈確定了，我們也聽到有其他的大專院校或是民間團體也想要來承接我們的社區保母系統，現在我們

會考量說，我們現在可以去挑選這個機構了，我們會想你到底適不適合來承接這個社區保母系統，承接了之後，我們的經營方式到底該如何去執行，變成這是現在我們縣政府會考慮的方向，那日後我們變成三個社區保母系統，我們要怎麼去分區，中央會不會再同意補助我們多餘的經費、多餘的人力給多一個的系統，這是我們考量的方式，我們會確定他可行不可行，或是未來社區保母系統會不會轉型，這都是我們考慮的一個原因，再來去思考我們到底應不應該去再找一個機構來多成立一個社區保母系統，分擔我們現在原本這兩個社區保母系統的業務或是保母，減輕他們的負擔跟壓力。

訪問者：請問您當縣府與承辦社區保母系統業務的第三部門意見不一致時，雙方如何溝通？

受訪者：我們很少有意見不一致的時候，幾乎是沒有啦！像我們縣府和兩個社區保母系統我們每一季都會開一次聯繫會議，除了聯繫會議之外，我們還會譬如說縣府這邊會找一位專業的老師去幫他們上一些課程，我們會聘請一個外聘老師，他可能對於這一方面的領域，譬如說像社工、幼保、兒童這方面都要有相當的專業知識，我們也會希望說兩個系統的工作人員，除了幫保母辦在職的訓練課程之外，我們也會希望幫工作人員辦在職訓練課程。外聘督導的時間我們也會去，我也會參加，基本上，我們溝通的方式很多，像在工作人員在職課程的時候，或是聯繫會議的時候，或是我們縣市政府定期要開保母委員會的時候，甚至是說只要他們有問題，我們隨時可以電話聯絡，所以，當他們只要有一點疑問，需要他們做什麼樣子協助的時候，我們是隨時可以聯絡上或是電話裡面做溝通。當然，因為這兩個系統也協助我們很久的時間了，在配合度來說他們還算蠻高的，比較不會有到爭執，所以，基本上只要他們稍微有一點不懂，或是我們稍微有一點意見不合的時候，我們只要在電話裡面聊一下，彼此達到共識就可以了，基本上，不會到說雙方僵持不下。

訪問者：外聘督導會從哪邊聘請過來？

受訪者：以前三年為例，外聘督導從 99 年才開始有這樣子的機制，他是台北市一社區保母系統的督導，但是他退休了。台北市因為在不管是各項福利措施或是各項福利補助，基本上，他都走在最前面，以社區保母系統來說，光台北是就有 7 個系統，足足多我們兩倍以上，譬如說像社區保母系統的維持和經營，甚至訪視員去做訪視的時候，在社工方面，訪視輔導的專業知識一定遠勝於我們。其實，一開始我們社區保母系統並不是做的很好，因為那時候我們只有一個，中央的規定也沒有那麼多，那時候也並沒有希望說社區保母系統要有多大的成效或是服務成果…等等，那時候只是希望說成立一個這樣來去管理那些有證照的保母，所以，一開始苗栗並沒有做的很好，中央做評鑑的時候，成績是很差的，當中央來跟我們做評鑑之後，我們才會知道我們的缺點在哪裡？其他縣市的優點在哪裡？我們就開始做一連串的觀摩，剛好新的系統也成立了，我們就開始安排訪視跟觀摩，

到其他的譬如說台北市績優的保母系統，像那時候我們外聘督導，還是台北市那個系統的督導，我們外聘他來上課，至少把一些系統經營的模式，或管理的方式，甚至是經費的支出、核銷，或是活動辦理的情形，至少可以給我們一些意見，所以，從 99 年開始，一直到去年為止，我們每一年會辦一季一次的外聘督導課程，老師會不定期的寄一些新的資訊跟常識給我們，協助我們更新資訊跟常識，讓社區保母系統可以去告訴這些保母。

訪問者：苗栗縣第一個社區保母系統一開始辦的不好，請問在外聘督導定期的輔導之後，如果他們的經營還是沒有改善的話，縣府有無擬定退場機制？

受訪者：我們每兩年中央會辦一次全國的輔導或是評鑑，評鑑和輔導輪流舉辦，我們並不是說在外聘督導的輔導結束之後，去看系統有沒有進步，我們一定是等到全國性的，因為我們不能無緣無故就跟你說這個系統不好，當然我們會知道系統的缺點，也是因為全國性的評鑑，中區的委員來給我們系統做評鑑之後，發現我們的缺點是什麼？以苗栗縣來說的話，我們第一次成績不好，那我們的缺點在哪裡？中央會給我們半年的時間去做改善，這一段時間之內我們就必須針對委員給我們的缺點或建議去做改善，或是看有沒有其他方式去運作，半年之後委員會再過來看，如果我們的成績不錯的話，就繼續維持，如果半年之後，委員還是覺得不滿意，或是覺得你這系統不用心，我們就會有一個退場機制，由其他的單位來承接這一區的社區保母系統，以苗栗縣來說，就是更換其他系統。

訪問者：請問您認為政府與第三部門是透過何種合作方式來辦理社區保母系統業務？

受訪者：就是委託他們，直接委辦的方式。

訪問者：會有一些獎勵補助措施嗎？

受訪者：沒有。

訪問者：例如說內政部每兩年會辦一次輔導或是評鑑，如果我們系統在輔導或是評鑑績優的時候，苗栗縣政府會有一些獎勵補助嗎？

受訪者：目前是沒有，就是用委託的方式。當然，是這些單位也願意來協助我們，其實辦理系統這個業務，他也不會說吃力不討好，其實，我們也沒有所謂額外的獎勵去讚賞他們，他們也把這個當成他們自己應該要做的事情了，所以，他們也十分的非常配合我們，我覺得他們還蠻難得的。

訪問者：這是一個社會福利業務。

受訪者：對呀！他並不是說我們做的好獎金就多少，會有額外的補助或獎助之類的，並沒有。

訪問者：今天非常謝謝鍾小姐接受我的訪談。

受訪者：不會，嗯！

附錄四 訪談逐字稿 (B1)

訪談逐字稿—第三部門

受訪者代號：B1

訪談地點：辦公室

訪談日期：2013/2/4

訪談時間：10:00 AM

紀錄者：吳碧娟

訪問者：請問您認為苗栗縣政府對於提供托育服務措施「社區保母系統」經費提供模式為何？

受訪者：就我了解保母系統是內政部的全國政策，所以系統的經費來源主要都是來自於內政部兒童局，縣府會自籌部份，詳細比例大約是兩成到三成左右，其他是內政部兒童局，我們承辦單位是不用自籌，跟委辦的方案一樣。

訪問者：請問承辦單位如何獲得經費？

受訪者：我不太懂你的意思？

訪問者：是貴單位提出計畫申請或是…？

受訪者：實際上，保母系統在苗栗我還沒有碰過保母系統要招標，因為我們基金會承接系統以來一直都沒有招標，就是每年固定會延續，後來 99 年分成南北區之後，我們也沒有招標，就是提出計畫書。

訪問者：申請到經費之後，經費可支用的項目有哪些？

受訪者：支用項目非常複雜，依據系統的服務項目他給的經費有蠻多項，最基本的像訪視員要訪視，訪視員的交通費，人事費當然不用講，其他像行政管理費…等等，在職訓練的講師費，其實非常雜的，哈哈…，沒辦法一次跟你說清楚到底有哪一些，原則上，站在我們的立場，我們當然是要按照方案上實際的經費來支用。

訪問者：若經費不敷使用的話，貴單位會自籌嗎？

受訪者：如果超支，一定會自籌。

訪問者：請問貴單位自承辦社區保母系統業務以來，曾經發生經費不敷使用的情形嗎？

受訪者：嗯…，就算不敷使用也是單項經費上的部份，兒童局那邊在經費上的核銷有些是規定要求的比較詳細一點，有時候如果不能勻支，像講師費、材料費有些可能會超過，但整體來說是不會。嗯…，我覺得兒童局給系統的經費一直都蠻足夠的。

訪問者：請問您認為苗栗縣政府對於提供托育服務措施是透過何種方式來成立「社區保母系統」？

受訪者：透過何種方式，嗯…，我覺得你可能要問縣府，哈哈…，就像我剛剛說

的，因為沒有招標嘛！可能詳細的條件基本上問縣府那邊會比較清楚。

訪問者：依據又為何呢？

受訪者：依據內政部兒童局的計畫。

訪問者：所以你們是看到內政部兒童局的計畫可以申請了，你們就提出申請？

受訪者：嗯…，我們每年都有一個固定的時間要提出申請，像今年的計畫大概在一月前就要送出去，核銷也是，他都是一個固定的時間。縣府那邊每年針對保母系統的辦法都會有點不太一樣，我們會等實際的辦法下來之後，我們再去規劃今年度的經費或是服務的方案…等。

訪問者：當初為何有承辦社區保母系統的想法？

受訪者：嗯…，年代有點久遠，不太可考，就我之前聽其他的同事轉述是說，一開始兒童局要求全國全縣都要有社區保母系統的時候，縣府也很困擾，不知道要找哪個單位來接，這是一個大家一開始都沒有試過的方案，哪時候我們剛好承辦了婦幼中心，縣府就問我們有沒有意願試試看接保母系統，所以，就一直到現在。其實，我們跟縣府的關係還算非常密切，委託的方案蠻多的，而且，因為苗栗縣像我們這樣私人的基金會可能規模比較穩定的大概也不多，縣府可能是因為這樣才找我們的吧！

訪問者：目前系統保母人數有幾位？

受訪者：因為組長不在，詳細數字我不確定，大約有將近 500 位。

訪問者：有幾位訪視員？

受訪者：5 位，含系統督導在內。

訪問者：請問您當社區保母系統在和縣府溝通時，如果有意見不一致時，雙方如何來進行溝通？

受訪者：站在我們的立場，因為我們是承辦單位，縣府是指導單位，當然以縣府的意見為主。在辦活動之後，如果有意見不同的地方，我們當然會提，就留待下一次辦活動時做參考。

訪問者：內政部兒童局每兩年會進行一次的輔導或是評鑑，當貴單位的成績為有待改進時，縣府會有哪些措施？

受訪者：嗯…，我們在上一次評鑑的時候成績就不是太好，縣府會花蠻多的時間來協助我們的，譬如說每季都會有外聘督導會議、縣府固定會有托育制度的管理委員會、縣府固定的會和社區保母系統開聯繫會報，了解兩區的保母系統的執行狀況，所以，在隔年輔導的成績就改善許多。

訪問者：若輔導或是評鑑成績持續不理想時，縣府有無擬定退場機制？

受訪者：退場機制內政部都訂定的很清楚，好像是評鑑丁等的話就不能再續約，這一部份你可以查內政部兒童局的相關規定。

訪問者：透過剛剛跟督導的訪談，知道地方政府主要是透過補助的方式來和社區保母系統合作。

受訪者：有哪幾種的合作方式？哈哈…。

訪問者：政府部門可透過補助、獎助或委託非營利組織辦理社會福利服務，請問目前苗栗縣政府和貴單位目前是透過何種合作方式來辦理苗栗縣社區保母系統？

受訪者：保母系統基本上還是偏向委託的方案，跟其他的社會服務其實是類似的，縣府裡面不太可能有那麼多的人力去執行這樣的業務，畢竟這樣的業務是非常的龐大，所以他就類似用公辦民營的方式，委託由民間機構去執行，政府主要是站在監督者、管理者的立場。針對評鑑績優的部分，內政部會有獎助，就是一小筆的獎金而已。

訪問者：獎助是內政部才有？

受訪者：對，對，對，評鑑辦法裡面都有規定。

訪問者：縣府有編額外的預算補助嗎？

受訪者：基本上要看執行的方案內容，譬如說像我們去年有 40 萬的部份是親子活動，經費是來自於縣府的，那我們的規劃要規劃在這個額度裡面，如果縣府要我們提供這個服務，超過這個經費的話，縣府會針對這個服務去找經費來源，當然，我們目前沒有碰過這樣的狀況，原則上都會在預算裡面。

訪問者：像社區宣導、保母在職課程的相關費用是涵蓋在計畫裡面的嗎？

受訪者：保母系統的計畫是很詳細的，年初我們就要設計好今年到底要做什麼？在職訓練要開幾場？保母協力圈的活動要做多少？保母日的宣導活動要辦在什麼時候？都是年初的時候要計畫好，可能有些只是日期上的修正，大部份還是要按照計畫進行。

訪問者：經費的核銷在何時？

受訪者：在前年的時候，系統是在年底才核銷，就是一年核銷一次，後來，發現這對我們的財務負擔實在太大了，所以，從去年開始變成半年核銷一次，上半年 7 月核銷 1-6 月，12 月核銷 7-12 月。其他單的活動，譬如說像保母日辦的親子活動，就是活動結束核。

訪問者：經費來源呢？

受訪者：親子活動經費來自於縣府，所以，縣府的部份，活動結束之後我們會另外跟縣府核，但是像系統的像訪視啊、在職訓練課程，那個算是系統的，兒童局的經費來源我們是半年核銷一次。

訪問者：謝謝主任您今天接受我的訪問。

受訪者：嗯…，不會。

附錄五 訪談逐字稿 (C1)

訪談逐字稿—第三部門

受訪者代號：C1

訪談地點：辦公室

訪談日期：2013/01/25

訪談時間：15:00 PM

紀錄者：吳碧娟

訪問者：請問您認為苗栗縣政府對於提供托育服務措施「社區保母系統」經費提供模式為何？

受訪者：嗯…，他經費的提供，我們提出計畫，由承辦單位提出計畫，我們今年度所要辦的相關業務，或是說，嗯…，保母所需要的在職課程等，做個計畫，然後，就交由地方政府轉呈至中央，中央會根據說你往年的狀況，譬如說，我們是99年、100年、101年的狀況給予補助，這個過程，我們是略有耳聞，日後，妳可以問鍾小姐，內政部他會根據你提出來的計畫內容，覺得說，嗯，這個計畫（如設備等）具有可行性嗎？回電給縣府，問說為什麼會有這樣的內容？縣府這邊可以提供什麼資料？縣府這邊如果可以協助就會直接回覆，不能協助的話，地方政府就會問我們，然後再回覆上去。那很有趣的一件事情，就是去年我們，那時候全台灣有一個輔導，社區保母系統輔導等級是評鑑的等級，因為我們是新系統，接受輔導就可以，不用接受評鑑，往年像生命之愛就有接受評鑑，那我們是兩年一次，我們就接受輔導，那一次的輔導，評審委員就對我們執行狀況很肯定，很有趣的是，我在101年要提出計畫時，我發現，我不曉得這是不是有關聯，我覺得是好像有，他們視訪視輔導的狀況，總輔導後，委員與中央開會，呈報輔導後的狀況。在101年我們提出計畫時，我發現說，我們的經費是80%送上去就是這樣，他們是覺得沒有問題的，有些是他們可能覺得不需要這麼多，其他他們都給這樣。

我們在101年底去開會，有一個事項是，日後我們保母系統要經過評鑑，評鑑出來經費預算的核定就經由你評鑑的成績，所以說優等的人你的經費預算就會比較多，而且成績會公佈，那我們在經費的使用上會比較充裕，所以說，其實都是由中央，我們學校沒有自籌款，沒有配合款，我們是全額使用內政部核撥預算，譬如說，像他補助200萬，我們就是用這200萬，學校並沒有配合款自籌款。像我知道基金會那邊，生命之愛那邊可能就是，因為他們是基金會嘛！各有各的組別，怎麼去運用我們不太清楚。可是像我們這邊，我們算是專責承辦，學校對我們也沒有干涉太多，他就覺得說好，這些錢就你們來用這樣。

訪問者：請問督導，因為督導剛剛您說，就是由督導您這邊提出計畫，再由地方政府送上去中央那邊，中央會視狀況核撥款項。請問督導，就是說在您這邊由中央政府撥下來的款項當有不夠用的時候，這些不足的款項要如何來獲得呢？

受訪者：多少錢就做多少錢的事情（在核撥經費的範圍內來做預算內的辦理及推動業務），就只能這樣子！

訪問者：所以經費全部都是由中央政府那邊撥下來。

受訪者：對，對，對，因為 99 年全部都是中央的錢，100 年好像也是，101 年中央就說沒有錢，地方好像需自籌 20%或是 40%，101 年中央跟地方都有負擔，好像是中央 80 地方 20，好像是這樣，我們就是以他們撥給我們的錢來做執行業務，如果說他們給我們的錢不夠，就像我剛才講的，你們核撥給我們，我們就做這預算經費內的事情，例如說，我們還是會認真做社區宣導，只是說他的不是很大型的，舉例來說可能不是牛肉麵，只是比較陽春，像陽春麵，但是我們還是會做我們該執行的業務。

訪問者：所以說目前這個經費的來源是中央跟地方，那中央佔的比例比較多。

受訪者：對。

訪問者：申請到的經費用在哪些支用項目？

受訪者：分為 3-4 個主要大項，第一大項為行政管理費，支用在人事支出、工作人員的健康檢查跟保險（因為我們要出去訪視），還有保母的第三責任險及保母的健康檢查，所以行政管理費是人的支出。還有一個是庶務費，其他一些雜項，那很有趣就是，庶務費是中央或地方的認定，是寫可以用郵資、水電、耗材、影印，事務支出是這樣寫的。有一次，好像是 100 年，我有買了文具，地方主計就說，你這個東西沒有在內政部核給你的項目中，所以這個東西是不行的，我就愣住了，說怎麼會這樣，因為我要推行我的業務，所以要用庶務費做這樣的事情，而且，你上面是寫這個、這個、這個等！而且，真的是業務上要用到這些東西，我就跟縣府承辦講，他也能理解。我是覺得人都是這個樣子！就是說很制式化，但是就是實遇到這個狀況，變成說我只好寫說明上去，讓他們知道說我的用途到底是做些什麼？然後，好像是他可以接受，所以，他就給我核算。後來，我有問清楚，譬如說中央他核給你 200 萬的費用，就是直接放在縣府那邊，請縣府幫忙做好審核的動作，上面中央就只看到我撥給你多少？你繳回我多少？你做了什麼事情？成果給我這樣就行了。中央要的是這些東西，然後我就覺得說地方主計真的是把關很嚴格。再來庶務費還包含了訪視員的交通費，我們去開會的車馬費，最後是設施設備費，現在你看到的這些，資源中心，我們的圖書、玩具，還有新進工作人員的桌椅、電腦，相關行政工作的設備，這是屬於設施設備費。大概就是這三大項，那我們就是把這三大項的錢用完。

訪問者：請問您認為苗栗縣政府對於提供托育服務措施是透過何種方式來成立「社區保母系統」？

受訪者：哈！哈！哈！這個喔！我覺得這個就是，同樣的問題，你可以訪問一下鍾小姐，依我的想法就是，中央有這個政策就是由地方去執行，然後，就是，嗯……中央有這個政策就是由地方去執行，我可以簡單講一下，就是當初我們亞太在 98

年冬天的時候，我們跟縣府跟鍾小姐他們往來，還蠻密切的，那時候我們是承接苗栗縣托嬰中心的評鑑。因為評鑑後有一個小小的檢討會，檢討會結束之後，縣府那邊就問我們，有沒有意願要接保母系統，我們那時候還沒有很明確的告知，當然我們想要知道為什麼要這樣子？嗯……，這個內幕可以講嗎？哈！哈！哈！那縣府第一個是說，因為人口增加，人數慢慢增加，需要更多的資源跟訪視員嘛！所以分區來講，對兩邊都比較好，比較方便也比較近；另外一方面，也是，在 98 年之前，社區保母系統是由南區來辦，那時候並沒有專責，做的並沒有那麼完善，所以評鑑的結果不好。那個時候，他們會想說是不是太多這樣的狀況，讓他們沒有辦法專心的做，那這也是從旁得知的。那時候的承辦不是鍾小姐是張小姐，我跟他有師生關係，他那時候在育達上課，我也得知他在縣府上班，他跟我說，老師，我之前有問過育達，看他們要不要承接保母系統，因為育達一直都沒有回覆，後來因為我們接托嬰中心的評鑑，在一次的會議結束之後就問我們有沒有意願要承接，我們是第二順位啦！我們就覺得說，這個能提昇學校的知名度，能讓我們的幼保系越來越好，有何不可。所以，主任問我的意見，我也沒有想很多，就好啊！

訪問者：所以，是縣府詢問你們的意願，你們有意願就提計畫上去。

受訪者：很多人會覺得這個工作是吃力不討好的，為什麼？因為，第一個他需要花費很多的時間做很多的事情，誰知道你做的好不好？口碑好不好？有可能也會打壞…這樣子；第二個這個是不會賺錢的工作，賺不了什麼錢，那你何必來接？今天學生是招生的來源，那這個什麼都沒有，他這個其實就像你講的非營利，對，那你承接的這個目的到底是什麼？當初我們的想法就很簡單，承接這個，讓我們的幼保系有更多的機會，讓我們的保母可以用這些資源，像設備，他們可能要去借，學校這邊就會資源比較充足，那我們覺得可以做，而且最主要有這個系，就來試試看，所以，我們的想法真的很簡單。剛開始很辛苦，就只有我跟一個訪視員。

訪問者：所以，現在系統有幾個訪視員？

受訪者：現在的話，其實我們去年就可以有多一位，只是說在 101 年年初就提出計畫，雖然 101 年 10 月你可以多一個人，但計畫早已提出，你只能用這個計畫裡面的錢，多一個人就不可以，沒有錢可以給你。所以，102 年就要寫，希望可以多增加兩個人。目前是三位訪視員跟我。

訪問者：所以督導要兼做訪視員的工作。

受訪者：沒有，我沒有做訪視員的工作，我們主任主要是跟學校聯繫，所以，我是督導兼做主任的工作。

訪問者：目前縣府是用詢問的方式請貴單位協助保母系統的業務，請問縣府的依據是什麼？

受訪者：依據內政部兒童局的計畫，就是說內政部比較希望是由社福機構或是非營利單位，還有就是學校單位來做承接。他們第一順位是學校單位，因為，嗯…，

有些像台北市幾乎由協會來做承辦，有很多衍生出來的問題，因為協會還有兼辦其他事項，他的像…，還有經費的運作會產生一些困擾，所以他們希望由學校來承接，因為學校是什麼東西都很清楚，有他一定的規範在，所以我們跟著學校的會計系統跑，每次頭都很大（要求繁複且很多流程），所以，中央希望錢用在對的地方，很願意給學校承接，所以，那個時候我覺得是因緣際會，剛好我們承接托嬰中心的評鑑，所以，他們用詢問的方式，那我們就思考，就這樣。

訪問者：請問您當社區保母系統在和縣府溝通時，如果有意見不一致時，雙方如何來進行溝通？

受訪者：不一致喔！嗯…，我們就是不斷的溝通！

訪問者：在監督輔導這個區塊，您認為縣府和社區保母系統的互動如何？

受訪者：互動，嗯…，我覺得，如果是以百分比來算，我覺得是 90，縣府給我們的彈性，嗯…，因為我們有業務往來，用一個例子來講好了，嗯…，像之前我們辦了一場優質保母的選拔表揚活動，因為我們從來沒有承辦過，南區可能有辦過，那剛好這次是分區第一次辦，南區是辦表揚後面的，我們是辦前置的書面審核，要實地訪視，要算出總決賽的成績，再交給南區去做後面的表揚。在這個過程當中，我們發現了很多問題，就只差沒有吵起來，就覺得說有一些不公平的地方，我覺得說是我們三方，南區、北區和縣府在事前沒有做很好很週延的溝通，我們沒有達成共識，所以才有這些情形出現，那過去就過去了，第一次總是不很完美，在過程中，其實，老實講，我在開檢討會議的時候，我有把我們覺得比較不公平的地方說出來，還蠻尷尬的，哈，哈，但是，就是還是要把我們的想法表達，表達之後，縣府有針對我們的表達項目做回覆，大家都講的比較保守，譬如說有一些觀點不一樣的東西，就是說日後再辦理相關的活動要先達成共識，當然，他講的也是沒有錯，因為他是我們的主管機關，如果他有一些相關的異議，我們也是透過開會或是電話的聯繫溝通，這樣做，對我們是 ok 或不 ok，他會直接告訴我們，所以，我們大體來講，仍是以主管單位為主要，如果我們有一些狀況，經過不斷的電話來回聯繫，還是以主管單位的想法為主。

訪問者：在中央政府那邊會定期的辦理輔導或評鑑，請問您若社區保母系統參加輔導或評鑑，托育品質不理想，中央政府或地方政府是否有監督或輔導管理機制？

受訪者：有，有，有，但同樣的問題我只能回答你部份，因為我們是新手，這個問題你也可以問南區。他會限期改善，第一次來看，如果你的評鑑分數很差，他會限期改善，還會再來看一次，看看你改善後的結果。然後，地方會有一個社福考核，苗栗縣政府勞動及社會資源服務處會有一個年度考核，社福考核有老人的、社工的、托兒所幼稚園、社區保母系統，所以，他們，我們的主管政府主管機關也要接受評鑑，他們就會想要看我們的成果展現，他們也必須要接受評鑑。那你說…，有，別的單位，叫做新竹東泰高中，他就是評鑑的結果成績很不好，好像是丙還是丁吧！之後，可以感受到他們的人力不斷的在更動，還有，當他們的

事者也沒有很多的心在這個地方，後來也是有退場機制。根據評鑑結果對這個單位做一些考量，應該說是這樣。所以，這也就是說他們再三的跟我們強調，在日後的評鑑是我們經費預算的來源。

訪問者：若日後評鑑結果不理想，地方政府會限期改善，限期期限是？

受訪者：看他們可以改善…，應該…，嗯…，這問南區會比較清楚耶！因為我們沒有接受評鑑過，南區有接受評鑑過，會比較清楚。

訪問者：請問您認為政府與第三部門是透過何種合作方式來辦理社區保母系統業務？

受訪者：嗯…，ㄟ…，好，我們內政部兒童局對於社區保母系統，會要求地方政府成立托育制度管理委員會，只有社區保母系統有，其他的社服相關是沒有，這個委員會很特別的是說會召集地方專家學者、消保官、衛生局，跟我們有直接相關或是間接相關的專家或是學者，以及保母代表，還有一個好像是托嬰中心代表，主席是我們處長，組成這樣一個委員會，這個委員會是針對苗栗縣政府，還有我們社區保母系統，在我們事務需要做決定的時候，我們會交由這個委員會來處理，例如：我們環境的檢核表、優質保母的評選指標，這個我們就交由我們的委員會來做確認，然後，才去執行。所以，我們開托育制度管理委員會已經開過兩次，通常處長會來主持，還有像社福機構，例如：家扶，也會一起來開會，然後，處長會要求我們可以跟自己鄉鎮衛生所或是相關醫院單位做宣導上的聯繫，那我們也希望說進入資源分享，希望透過圖書館或是醫院、衛生局做宣導，我們可以結合做資源共享，不只是縱向，橫向的連結也必須譬如說：衛生局也要知道社區保母系統，而不是說不同單位，我不知道你的業務，只知道自己的業務，可以做一個聯繫，所以說，可以的話我們可以透過管理委員會指導我們，可以去跟哪個單位合作，類似像這樣。

訪問者：透過剛剛跟督導的訪談，知道地方政府主要是透過補助的方式來和社區保母系統合作。

受訪者：補助…，你是指怎樣的補助？

訪問者：就是你們的合作方式，就是說透過剛剛跟督導的訪談，知道是由社區保母系統這邊提出計畫，再由地方政府送上去給中央政府，中央政府會根據社區保母系統在前一年度的表現核撥今年的款項，這樣子看起來地方政府和社區保母系統是透過補助相關的合作方式來辦理苗栗縣北區社區保母系統業務。

受訪者：對，對，對，然後，我們地方政府劉縣長在社福這一塊是還蠻重視的，就是額外的苗栗縣政府還會給 40 萬，讓我們南北兩個系統使用。

訪問者：所以，這個是苗栗縣政府自籌的部份。

受訪者：對，對，ㄟ，應該是說，內政部有他的錢，80 是中央，20 是地方，這是總的，內政部下來的這樣，另外有一個比較小的，地方會再另外給你 40 萬。

訪問者：40 萬是由南北兩個系統去分嗎？

受訪者：沒有，應該是說，南 40 北 40 總共是 80。

訪問者：所以是均分嗎？不管表現或是績效？

受訪者：對，對，對。

訪問者：每年都有。

受訪者：目前是這樣，哈，哈，擔心明年會沒有，目前是這樣啦。

訪問者：所以這是縣府編的預算款裡面。

受訪者：對。

訪問者：請問這 40 萬的支用項目，主要運用在哪些上面？

受訪者：主要是運用在社區宣導上，他給我們空間很大，像他給我們 40 萬，在業務上用得到，你就提計畫，他們就會看計畫內容，看我要不要核撥給你。

訪問者：所以這 40 萬不是一次全部撥到系統裡面。

受訪者：沒有，沒有。

訪問者：也就是說這 40 萬放在縣府公庫裡面，你們視需要提出計畫，縣府那邊核可之後就撥款下來，每年就是 40 萬。

受訪者：對。像去年我們有一個資訊擴充設備，我們需要筆記型電腦，我會額外寫計畫，內政部核給我們只有個人的電腦，像我們在學校，還要去跟別的單位借，別的單位自己也要用，沒有辦法提供電腦給我們，我們就很困擾，所以，我們就寫計畫要用筆記型電腦，他覺得是合理的就會核撥給我們，另外，像我們要宣導、辦親職講座，視必要性，他們也會說 ok。像 40 萬，我們是辦比較小場的多場，南區是辦比較大場，他們就一次用完。

訪問者：貴單位在去年輔導的時候品質不錯，縣府有一些獎勵制度嗎？

受訪者：哈，哈，沒有。

訪問者：所以經費的來源就是中央政府的補助款及縣府的預算 40 萬。

受訪者：對，因為是輔導，沒有很具體的獎勵。在還沒有承接之前，我們有上網去看，中央如果是評鑑的話，會把評鑑等第上網，全台灣 62 個以上的系統會看到他們的評鑑等第，第二個是說他會有獎金，第一名去年好像是弘光，有獎金 5000 還是多少，忘記了，反正就是說由中央給與一個獎勵，不曉得地方政府會不會有一個公開表揚。

訪問者：嗯，好，謝謝督導今天接受我的訪談，謝謝您。

受訪者：哈，哈，不客氣。

附錄六

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

中華民國97年1月8日行政院院臺內字第0970080476號函核定
中華民國97年3月27日行政院院臺內字第0970084005號函核定修正
中華民國98年3月3日行政院院臺內字第0980008249號函核定修正
中華民國99年12月22日行政院院臺內字第0990068724號函核定修正
中華民國100年12月27日行政院院臺內字第1000069663號函核定修正
中華民國101年6月18日行政院院臺內字第1010035528號函核定修正

壹、依據：

- 一、95年7月27-28日召開之台灣經濟永續發展會議社會安全組結論：「將保母納入管理系統，逐步落實保母證照制度，保障家庭托育的品質」、「政府應推動非營利、普及化之托教照顧制度，提供平價優質的服務」、「政府應針對受僱者規劃育嬰留職津貼，或部分負擔托育費用。針對非受僱者但有托育需求之弱勢家庭，亦應建立機制給予補助」。
- 二、95年9月20日行政院第3007次會議通過「2015年經濟發展願景第一階段三年衝刺計畫(2007-2009)大溫暖社會福利套案」之「普及嬰幼兒照顧體系計畫」。
- 三、97年3月10日行政院院臺治字第0970082951號函頒人口政策白皮書，並落實推動人口政策綱領，建構平等普及生育及養育優質環境，支持家庭照顧能力，降低家庭負擔成本；增進兒童及少年福利，加強親職教育，維護身心健康及正常發展。

貳、目標：

政府為推動國家與社會分擔家庭照顧嬰幼兒之責任，積極營造有利生育、養育之環境，保護家庭與就業安全，以利國民婚育，降低少子女化衝擊，維持人口年齡結構之穩定，並避免婦女因婚育離開職場，爰擬具本計畫，期能達成以下目標：

- 一、以「工作、福利」模式，提供平價、可靠的普及托育服務，支持父母兼顧就業和育兒，針對就業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。
- 二、以兒童之最佳利益為優先考量，妥善照顧國家未來幼苗。
- 三、建構保母托育管理制度，落實保母輔導管理制度，提昇保母人員照顧嬰幼兒專業知能，提供可近性高且優質之幼托服務，以保障托育品質。
- 四、提供幼兒自行照顧或祖父母照顧之家庭，臨時托育及親職教育服務，以紓緩其照顧壓力，建構專業友善托育體系。
- 五、提供非低薪、權益受保障之大量照顧福利服務工作機會，增加各地社區民眾

在地就業機會，促進家庭經濟穩定與社區經濟繁榮。

參、實施對象：

- 一、家中有未滿2 歲幼兒之家長。
- 二、社區保母系統、合法立案之托嬰中心（含托兒所兼辦）（以下簡稱托嬰中心）。
- 三、保母人員：須具備下列資格之一：
 - （一）年滿20 歲，取得保母人員技術士證，並加入社區保母系統。
 - （二）年滿20 歲，高級中等以上學校幼兒保育、家政、護理相關學程、科、系、所畢業，或修畢保母專業訓練課程且領有結業證書者，並加入社區保母系統。
 - （三）受僱於托嬰中心之護理人員、教保人員、助理教保人員或保母人員，並符合兒童及少年福利機構專業人員資格者。

肆、計畫內容

- 一、提高保母托育服務之質與量，推動托育制度普及化：
 - （一）各地方政府鼓勵轄內社區保母系統或相關團體，依行政院勞工委員會職業訓練局辦理照顧服務職類職業訓練補助要點作業規定，洽各職訓中心申請補助經費，以積極辦理保母人員專業訓練（7 學分126 小時），協助有意願從事保母服務工作者參與訓練及證照考試，並納入社區保母系統管理，以增加保母人員之數量。
 - （二）督導各地方政府確實掌握轄內之保母人員及其收托意願，並評估轄內幼兒送托需求等資訊，依本計畫之規定，積極分區建構完善之社區保母系統。
 - （三）透過宣導、調查及發函通知等多元管道，引導實際照顧幼兒之保母進入社區保母系統，接受輔導及管理，並協助其媒合收托幼兒。
 - （四）建構全國保母托育服務資料庫：
 1. 將保母人員基本資料逐步納入內政部兒童局「全國保母資訊網」。
 2. 協助社區保母系統受理轄內保母申請加入事宜。
 3. 提供保母人員線上申請加入社區保母系統。
 4. 提供家長尋求托育資訊，並聯繫社區保母系統或托嬰中心處理相關事宜。
 5. 透過網路平台協助社區保母系統有效管理保母托育，並協助地方政府有效督導社區保母系統及托嬰中心。
 - （五）逐步擴增社區托育服務能量及據點，提升民眾使用托育服務之便利性，進而促進托育服務之普及化。
- 二、擴增社區保母系統管理費用補助，培訓專業管理人力：
 - （一）補助社區保母系統增聘專職督導及訪視輔導人力，並積極進行職前訓練

及在職訓練；同時研訂社區保母系統服務標準作業流程及相關表件，協助社區保母系統對所屬保母人員之督導、訓練、訪視管理，能有明確、合理的運作規則，確保其服務能滿足幼兒、家長與保母人員三方之需求。

(二)補助對象：社區保母系統。其設置由各地方政府視轄區內幼兒送托之需求情形分區規劃，輔導績優之法人團體、法人機構、設有幼兒保育、社會工作相關科系所之學校等承辦。

(三)有關各社區保母系統之設置方式、服務內容、應配置專業人力及資格條件、專業人力之業務職掌、管理費用補助項目及基準等，由內政部兒童局會同各地方政府訂定「居家托育管理實施原則」辦理。

三、增加中央及地方政府專案人力，確實推動本項工作：

內政部兒童局及各地方政府為推動本計畫相關工作，將增加大量之政策宣導、配套方案規劃、人員訓練、行政督導管理、補助資格及經費審核等工作，需增補專職人力統籌辦理。所需專案工作人力為中央政府5人，地方政府30人。

(一)內政部兒童局應辦事項：

- 1.本計畫之研訂、修正及宣導事宜。
- 2.規劃辦理社區保母系統評鑑作業。
- 3.建構嬰幼兒照顧專家學者資料庫。
- 4.規劃全國保母托育服務資料庫。
- 5.研訂社區保母系統相關服務之標準作業流程。
- 6.研訂托兒契約參考範本及托育訪視輔導手冊。
- 7.研訂地方政府對社區保母系統之督導指標。
- 8.研訂保母考核及退出機制之基本原則。
- 9.審核補助社區保母系統、托嬰中心相關經費。
- 10.辦理全國性之研討會、聯繫會報及專職督導人員與訪視輔導員研習訓練。
- 11.連繫及督導地方政府推動本計畫。
- 12.其他有關全國一致性的作業。

(二)地方政府應辦事項：

- 1.規劃社區保母系統之分區與命名。
- 2.自行辦理或輔導績優之法人團體、法人機構、設有幼兒保育、社會工作相關科系所之學校等為社區保母系統承辦單位，並審核其專職督導人員及訪視輔導員之資格條件。
- 3.成立轄內保母托育制度管理委員會。
- 4.審核社區保母系統、托嬰中心彙整家長申請托育費用補助之資格及額度，並抽查與實際收托情形是否覈實。
- 5.審查社區保母系統、托嬰中心研提之計畫，並統整核轉內政部兒童局申請補助經費及進行核銷作業。
- 6.督導及支持社區保母系統、托嬰中心執行相關作業。

7. 定期召開社區保母系統聯繫會議。
8. 社區保母系統承辦單位異動時，輔導相關業務及設備之移交作業。
9. 督導與考核社區保母系統承辦單位執行狀況並研訂其退出機制。
10. 督導社區保母系統、托嬰中心登錄全國保母托育服務資料庫，並核對資料正確性。
11. 督導協助托育資源中心之設置與運作。
12. 辦理優質保母選拔表揚及辦理社區保母系統區域聯合宣導。
13. 擬定托育申訴、危機處理作業流程及新聞事件發言，並接受與處理家長、保母人員對社區保母系統、托嬰中心之相關申訴事宜。
14. 處理不適任保母（退出系統保母）後續管理工作。
15. 安排社區保母系統專職督導人員及訪視輔導員職前訓練暨研習訓練課程，並定期辦理訪視輔導及個案研討會議。
16. 其他有關地方政府一致性的作業。

四、辦理就業者家庭部分托育費用補助：

(一)補助條件：

1. 父母(或監護人)雙方或單親一方皆就業，或父母一方就業、另一方因中重度身心障礙、或服義務役、或處1年以上之徒刑或受拘束人身自由之保安處分1年以上且執行中，致無法自行照顧家中未滿2歲幼兒，而需送請保母人員照顧者。
2. 戶籍登記為同一母親或父親，有三位以上子女之家庭，其未滿2歲幼兒需送請保母人員照顧者。

(二)申請資格：

1. 本項補助所稱「就業者」係指：

- (1) 受僱於政府、學校或公民營事業單位者。
- (2) 勞動基準法所稱受雇主僱用從事工作者。
- (3) 依「勞工保險條例」第6條第1項及第8條參加勞工保險者。
- (4) 依「農民健康保險條例」第5條參加農民健康保險者、或具「漁會法」第15條所定甲類會員身分者。
- (5) 依所得稅法第4條規定，免納所得稅之現役軍人、中等學校以下教職員。

2. 本項補助所稱「保母人員」係指：符合本計畫、參、實施對象、三、保母人員之規定者。

(三)補助標準：

1. 一般家庭：申請人經稅捐稽徵機關核定之最近1年綜合所得總額合計未達申報標準或綜合所得稅稅率未達20%者，補助每位幼兒每月2,000-3,000元。
2. 中低收入戶補助每位幼兒每月3,000-4,000元。
3. 低收入戶、家有未滿2歲之發展遲緩或身心障礙幼兒之家庭、特殊境遇家

庭、高風險家庭，補助每位幼兒每月4,000-5,000 元。

4. 依各類家庭條件及送托保母資格，其托育補助金額整理如下表：

保母人員 家庭條件	符合參、三(二)	符合參、三(一)或(三)
一般家庭	2,000	3,000
中低收入戶	3,000	4,000
低收入戶 弱勢家庭	4,000	5,000

5. 有三位以上子女之家庭，其未滿2 歲幼兒需送請保母人員照顧者，補助對象不受父母(或監護人)雙方或單親一方皆就業及最近1年綜合所得總額合計未達申報標準或綜合所得稅稅率未達20%限制。

6. 本項補助超過半個月、不滿1個月者以1個月計，未達半個月者以半個月計。

(四)申請程序：

1. 父母(或監護人)得自行向托育地點所屬之社區保母系統申請媒合轉介或自覓托嬰中心。

2. 社區保母系統及托嬰中心須告知父母(或監護人)有關本項補助規定。

3. 本項補助之申請方式、應備文件、審核作業、補助款發放方式及其他相關規定，由內政部兒童局會同各地方政府另定之。

(五)受補助者之義務：

1. 受補助者提供審核資料不實，或未實際送托幼兒或知悉保母有違反收托原則仍申請補助者，如經查屬實須自負法律責任，並返還補助金額。

2. 補助期間不得同時重複申請育嬰留職停薪津貼、父母未就業家庭育兒津貼及其他政府同性質之補助；如重複請領，應返還補助金額。

五、建構保母托育管理機制，提昇幼兒照顧品質：

(一)居家式托育服務管理：

1. 居家式保母人員之照顧人數、資格條件、應遵守事項等規定，應依居家托育管理實施原則辦理。

2. 社區保母系統應辦理系統內保母人員訪視輔導、研習訓練、獎勵表揚等管理事項；各地方政府應辦理轄內社區保母系統行政督導事項；內政部兒童局應辦理全國性社區保母系統巡迴輔導或評鑑事項。

(二)托嬰中心托育服務管理：

1. 托嬰中心之收托對象、人數、設施設備、場地面積、服務人員資格條件等事項，應符合「兒童及少年福利機構設置標準」、「私立兒童及少年機構設立許可及管理辦法」、「兒童及少年福利機構專業人員資格及訓練辦法」等現行法規之規定，及內政部兒童局會同各地方政府訂定之「托嬰中心托育管

理實施原則」辦理。

2.各地方政府應辦理轄內托嬰中心聯合稽查、訪視輔導、專業人員職前及在職訓練、年度評鑑、獎勵表揚等管理事項。

(三)縣市保母托育制度管理：由各地方政府成立「保母托育制度管理委員會」，辦理以下事項：

1.參酌轄內家長薪資所得、物價指數及市場價格，分區訂定以下事項，並公告之：

(1)年度居家式保母人員收費項目、退費基準、調漲幅度限制。

(2)托嬰中心服務收費項目、退費基準、管理督導機制。

2.檢視轄內保母托育管理制度之推動與運作情況。

3.研議本縣(市)保母托育相關措施之規劃與推動事項。

4.其他促進保母托育管理之相關事項。

六、辦理保母管理與教保服務相關活動，俾利推動本計畫：

(一)補助對象：

1.內政部兒童局規劃承辦之團體、機構或大專校院。

2.經地方政府規劃承辦之團體、機構或大專校院(限辦理托育照顧服務人員研習訓練項目)。

(二)補助項目及基準：

1.社區保母系統諮詢輔導或觀摩活動：每案最高補助新臺幣30萬元，項目為講師鐘點費、出席費、臨時酬勞費、印刷費、場地費(含佈置費)、住宿費、交通費、膳費及專案計畫管理費。

2.全國性或跨區域保母托育服務座談會或研討會：每案最高補助新臺幣30萬元，項目為講師鐘點費、出席費、撰稿費、翻譯費、交通費、住宿費、同步翻譯費、印刷費(含材料費)、場地費(含佈置費)、膳費及雜支。

3.研訂保母服務參考規定：每案最高補助新臺幣30萬元，項目包括出席費、撰稿費、翻譯費、臨時酬勞費、印刷費、交通費、膳費及專案計畫管理費。

4.彙編保母服務、家長育兒參考手冊：項目包括出席費、撰稿費、翻譯費、臨時酬勞費、印刷費(含排版設計)、交通費、膳費、運費及專案計畫管理費。

5.辦理全國性保母相關服務人員研習訓練：每案最高補助新臺幣30萬元，項目為專家學者出席費、講師鐘點費、專題演講費、撰稿費、翻譯費、同步翻譯費、印刷費、交通費、住宿費(最多三天二夜)、場地費(含佈置費)、膳費及雜支。

6.辦理全國性保母服務宣導：項目含宣導海報、宣導單張、宣導手冊、宣導短片、媒體、網路、光碟影片宣導等。

7.辦理社區保母系統評鑑：評鑑每一單位最高補助新台幣二萬元，包括出席費、場地費、評鑑費、臨時酬勞費、評鑑報告撰稿費、交通費、住宿費、印刷費、膳費、專案計畫管理費。

8.辦理多元居家托育模式試辦方案：項目依實際需要專案簽辦核定。

(三)申請及核銷方式：依據內政部兒童局推展兒童及少年福利服務補助作業要點相關規定辦理。

伍、實施期程：97年1月1日至102年12月31日止。

陸、經費來源：

一、由內政部兒童局循年度預算程序辦理。

二、地方政府需依行政院主計處公告「各直轄市、縣政府財力分級表」編列自籌款配合辦理居家及托嬰中心托育管理業務，內政部兒童局並得視執行績效酌予調整。

(一)各直轄市、縣政府101年自籌比例如下：

- 1.第一、二級(含臺北市、新北市、高雄市、臺中市及桃園縣)：30%。
- 2.第三、四級(含臺南市、南投縣、彰化縣、新竹市、嘉義市、金門縣、宜蘭縣、新竹縣、苗栗縣、雲林縣及基隆市)：20%。
- 3.第五級(嘉義縣、屏東縣、臺東縣、花蓮縣、澎湖縣及連江縣)：10%。

(二)各直轄市、縣政府102年起自籌比例如下：

- 1.第一級(含臺北市)：50%。
- 2.第二級(含新北市、臺中市、高雄市及桃園縣)：40%。
- 3.第三級(含臺南市、彰化縣、新竹市、嘉義市及金門縣)：30%。
- 4.第四級(宜蘭縣、新竹縣、苗栗縣、南投縣、雲林縣及基隆市)：20%。
- 5.第五級(嘉義縣、屏東縣、臺東縣、花蓮縣、澎湖縣及連江縣)：10%。

柒、附則：

一、各級機關得視相關承辦人員辦理本計畫之執行績效，予以適度獎懲。

二、內政部兒童局應將各地方政府辦理本計畫之執行績效，納入「中央對直轄市、縣(市)政府執行社會福利績效考核項目」。

三、本計畫於報奉行政院核定後實施，修正時亦同。