

台湾保母虐童案：“不好找”与“没得挑”外，居家托育还有哪些问题？

若无法有更多专业、年轻的保母投入，面对安置的需求与时间压力，更容易落入“先求有，再求好”的困境。



2024年3月23日，板桥，人们在市政府大楼的门外布置一面悼念死去孩童剥削的墙。摄：陈焯煒/端传媒

李庭欣

刊登于 2024-03-25

[# 儿少权益](#) [# 保母虐童](#) [# 社会安全网](#) [# 社工](#)

 分享全文





 0

(李庭欣，彭婉如基金会居家托育部研发组长)

今年3月，台湾发生一起收出养单位媒合的居家托育人员（下称居家保母），疑似对安置幼儿施虐而导致幼儿过世的[案性](#)，震惊社会。目前多数的检讨声浪聚焦在收出养评估流程，但不能忽略一个重要的事实——案件中，照顾孩子的是经过政府审查，具有合格身份的居家保母。

因此，本文将从影响范围更广的居家托育管理体系谈起，毕竟除了安置幼儿外，居家保母也是多数台湾家长送托0到2岁幼儿的主流选择之一。对于安全的追求不应划地自限，制度检讨也不能只局限收出养流程，应该更全面的了解保母管理制度的现况与问题，找出一条迈向安全托育可行的路。





2023年9月11日，新竹，风筝节期间，市民到场看风筝。摄：陈焯煊/端传媒

## 等待出养的孩子要历经哪些过程？

当原生家庭经评估认定，无法提供孩子妥善照顾时，这时“出养”是让孩子获得更好照顾的机会。然而，从确定出养到觅得合适的收养家庭中间，提出申请收养的家长需经法院评估，确认出养必要性及收养资格，这样的过程一等动辄一到两年的时间。

根据卫生福利部社会及家庭署[统计](#)，2023年台湾共有777件待出养案件，其中成功取得法院裁定认可案件仅202案；等待评估、媒合与法院认可案件则有468案，占整体60.2%。

这些“等待出养”的孩子在找到下一个永久的家之前，若无法继续在原生家庭生活，收出养媒合服务单位取得出养者委托后，便会替孩子安排在收出养前，暂时性的由家外安置照顾。安置照顾的管道有许多，居家保母便为其中之一。

在台湾，保母并不是一份随便谁都可从事的工作，若要从事保母工作，依法需通过资格审查（注1），确认家中环境安全与同住成员无虞，取得县市政府核发的“居家托育服务登记证书”才算合格保母，每年需接受至少二到四次无预警访视、18小时在职训练，以及两年一次健康检查等规定，以确认保母的资格无虞，维持照顾品质。

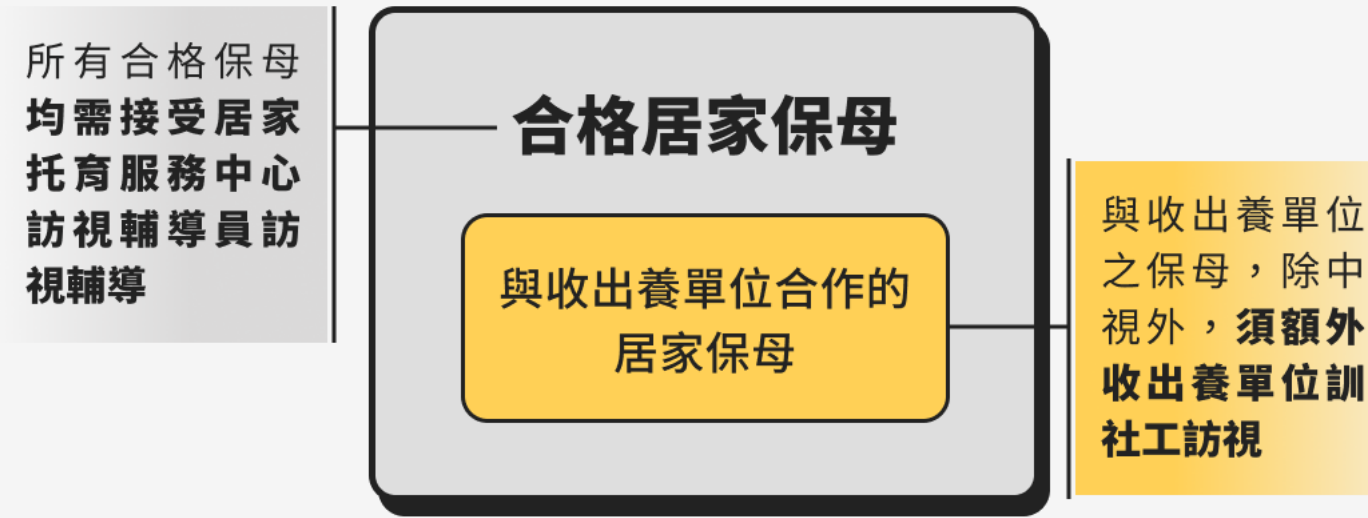
目前各县市多委由相关民间团体承办“居家托育服务中心”，配置专职访视辅导员及督导，每名访视员需负责60名保母，执行登记申请、资格审查及访视辅导等工作，目前访员资格以“社工”以及“幼儿保育”两种专业背景人员为主。

保母取得合法资格后，不代表可以收托安置儿童。作为暂时安置服务的一环，居家保母除了要有合法登记资格外，通常也需要另外与收出养媒合服务单位签约，并定期接受收出养单位额外的训练与社工访视。

因此，所有合法领有登记证的居家保母，皆会受到居家托育服务中心访视辅导员的访视；其中，另外与收出养媒合服务单位合作的保母，则会再额外受到来自单位的个案转介与访视辅导。两个单位与保母之间的关系可下图来呈现：

# 居家保母、收出養單位、居家托育服務中心關係圖

所有合法領有登記證的居家保母，皆會受到**居家托育服務中心訪視輔導**視；其中，另外與收出養媒合服務單位合作的保母，則會額外受到**來自個案轉介與訪視輔導**。



資料來源：李庭欣整理



端傳媒 Init

考量收出养媒合服务单位与居家托育服务中心，各自肩负的任务与关注重点有所不同，下文将著重在主要负责辅导管理居家保母照顾品质的居家托育服务中心，以及任职于中心的访视辅导员进行讨论。

## 全日托育保母“不好找”且“没得挑”

案发之后，收出养单位遭民进党立委林月琴**质疑**，在保母收托经验有限且未经充分评估之下，就急著转介安置个案，认为单位未依安置原则寻找“访视辅导良好”的保母。然而，收出养单位以“配合过的”保母为合作对象，除了考量既有合作经验外，这个选择背后，也透露出一个潜藏的媒合困境与品质危机：在有限的选择中，全日托育的保母“不太好找”，也“没得挑”。

全日托育的媒合困境，其实不只出现在收出养前的安置个案，就连一般家长的全日送托需求，都越来越难被满足。这个问题，可以从两个限制来理解。

第一，名额的限制。每名保母的收托人数是有限制的，依法每人收托上限为四人，但此数字又会再依“托育型态”而调整。举例来说，保母若单纯照顾一般日间托育（白天送托，晚上接回），最多可照顾四名；但若是全日托育（每日收托时间超过16小时），人数上限则降为两名。因此，每名保母能提供的全日托育名额相对有限。

此外，相较一般家长的全日托育需求，出养前安置托儿的照顾议题、托育时间，以及保母需要接受的训练与管理规范，可能都比一般全日托育案件要来的多且复杂。

举例来说，一般保母每年须接受至少18小时在职训练，但安置照顾的保母，则须额外接受收出养单位的训练，时数与内容依各单位而定；又或者，一般保母与家长可以彼此接力合作，共同完成照顾工作，然而接手安置照顾的保母，几乎得由自己独自承接安置幼儿的照顾责任，无形的照顾压力与责任，都可能削弱保母成为全日托育安置服务提供者的意愿。

名额有限，一般家长需求也不少，再加上相对高压的照顾情境等因素影响，让全日托育保母安置服务的名额更难觅得。

第二，意愿的限制。“全日托育”顾名思义，保母需提供每周一到周五（安置个案往往是周一到周日）24小时的照顾，而托育本身即是一件高度体力、情绪劳动的工作，充足的体力与精神是做好这份工作的必要条件。正因如此，许多保母收托全日托育的“意愿”容易与“年纪”成反比，年纪越大，全日托育意愿越低。

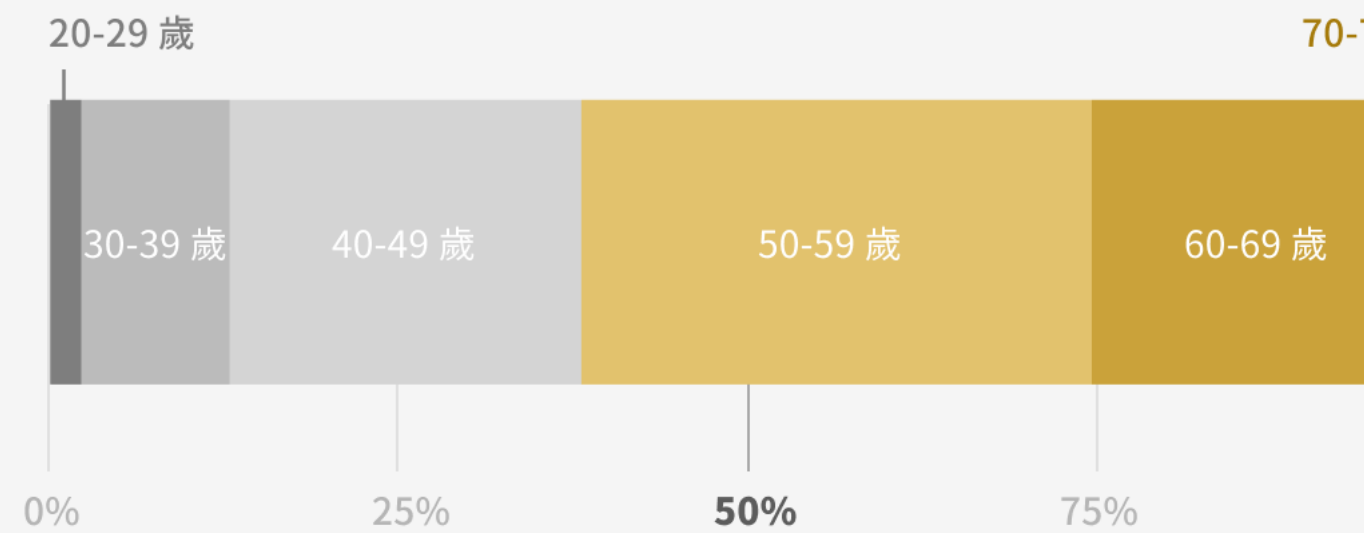
雪上加霜的是，随著台湾人口的老化，目前保母也面临严重的“高龄化”问题。

根据官方最新**统计**，截至2023年止全台共有2万7281名保母，与前年（2021年）相比短少266名。接下来，恐怕将有更严重的人力流失潮。

根据**统计**，台湾有逾六成保母的年龄超过50岁，这些资深保母有可能在未来的5到10年内陆续退休，就算仍持续收托，也可能因体力限制，而自主减少收托名额。这无疑是对整体台湾居家托育服务，以及未来居家托育安置服务造成严重的打击。

# 台灣逾六成保母的年齡超過 50 歲

截至 2023 年止，全台共有 **27281 名保母**，與 2021 年相比短少266名。接下來恐怕將有更嚴重的人力流失潮。



資料來源：居家托育服務登記證書人數，衛生福利部



端傳媒 Initium

而无论是名额限制或意愿削弱，究其根本，整体居家保母人力短缺才是问题。若无法有更多专业、年轻的保母新血投入，扩充服务量能，在越来越受限的选择中，面对安置的需求与时间压力，更容易落入“先求有，再求好”，将就的媒合困境，要找到“好人家”将更困难。

## 访视的关键不在频率次数，而是精准度

除了服务量萎缩带来的品质危机之外，管理督导体系是否失灵也引发社会焦虑。有县市提出经费补助，鼓励全面安装监视器；也有县市抛出“访视次数从四次增加为六次”的机制，中央政府并随即跟进，表示将“研议提高访视频率”。

然而，监视器并无法达到“事先预防”的功能。面对居家保母多元的照顾型态，若要确实掌握保母照顾状况，评估照顾品质与风险，国内外许多实证研究都指出，唯有访视辅导员亲自到托育地，观察照顾状况，进行一对一的专业咨询、关怀提醒与危险预警，个别化的辅导才是维持照顾品质有效策略。（注2）

但这不代表，访视“次数”越多、越有效。比起次数，访视的“时间”、“广度”及“深度”更为重要。

首先，访视员需要有足够的时间，才能充分了解并掌握照顾现场的状况与资讯。其次，访视的面向必须足够广泛，观察的重点应该是所有可能影响照顾品质和行为的因素，从照顾安排到环境设施，再到保母和幼儿、家长的互动关系，都需要被全方位地掌握。最后，观察也不能仅停留在表面，必须更深入厘清照顾“流程与规划”，比起“有没有帮孩子洗澡”，“如何帮孩子洗澡”更能洞悉保母是否安全照顾。

理想是如此，但实际访视业务正面临两个现实挑战。

2024年3月20日，南港，逾300名社工集结卫福部大门示威，高喊“社工不当替罪羊，全面检讨社安网”等口号。摄：陈焯煒/端传媒

第一，时间不够用，是多数访员的工作日常。目前每名访视辅导员实际背负的案量除了法定的60名保母外，还包括背后数以百计与保母合作的家长以及孩子。且除了日常访视工作外，其他还有辅导、行政、宣导、媒合、咨询等业务，处理不完的代办事项。曾有[研究](#)就指出，“‘没时间’似乎是居托中心基层人员的心声，甚至连资深保母都感觉得出他们‘很忙碌’。”

第二，目前访视工作缺乏明确指引，导致不同县市、不同单位乃至不同访员间，访视品质与成效存在极大差异。卫福部社家署虽于2019年出版“[访视辅导工作指引](#)”，于访视辅导篇章只引导、提醒访员访视时需“了解托育人员托育服务提供的情形”以及“了解目前收托儿童适应情形、保亲沟通、每日作息時間等”。然而每日的照顾工作涉及诸多的照顾环节，从孩子的活动、饮食、睡眠规划到成人间的交接互动，当中许多细节，稍不注意有可能就会错失察觉风险的机会。

以“睡眠”为例，若访员只询问“孩子睡多久”，那就只会知道孩子的睡眠时数。但如果具体询问“睡眠时间、流程与姿势”、“睡眠空间与地点”、“睡眠用品，是否合宜充足”、“寝具准备方式与清洁频率”、“幼儿睡眠时托育人员工作规划与安排”等，再搭配现场查核，自然能得到相对完整的资讯，也更能判断是否存在照顾风险。只可惜，目前这样的指引只能仰赖各单位自行发展，经验传承。

因此，若仅著重提高访视频率，而未同时解决实务工作中人力不足、业务量过大以及访视精准度等问题，最后恐怕只会流于形式主义，访视员从“很忙”变成“瞎忙”，访视工作局限在表面，最终我们只会离安全越来越远。

2023年12月16日，树林，父母与孩子游乐园玩耍。摄：陈焯煒/端传媒

## 台湾迈向安全托育的可行路径

最后，政府也将希望寄托目前研议中的“托育专法”，希望借此健全管理机制。然而，目前公布的[托育专法草案](#)版本，从民间团体的角度来看，仍有许多“进步空间”。

首先，居家托育服务中心在专法中的角色“妾身未明”。居家托育服务中心一直以来处在“法律位阶过低且定位不明”的尴尬处境，目前与居家保母相关登记与管理规范皆订于《儿童及少年权利与福利保障法》与《居家式托育服务提供者登记及管理办法》中，当中明定居家保母个人登记资格及相应的权利义务，但有关实际执行辅导管理业务的居家托育服务中心之人员资格、人力编制、业务内容及权责职掌，却从未见于这两部法规中。以居托中心的人员资格与编制为例，此为居家托育访视辅导成效关键的运作基础，但相关规范目前却是订于阶段性的“我国少子女化对策计划——准公共化托育服务管理补助项目及基准”中。

卫福部社家署于[儿童托育服务法草案总说明](#)中明白宣示，期借此法提升居家托育相关规范之法令位阶，强化辅导与管理机制。但实际上，目前托育专法草案全文88条，“居家托育服务中心”只出现四次，也仅见于名词定义、专业责任保险等条文中，更重要的中心人力配置、业务权责、工作内容等相关规定，仍丝毫未见。目前全台共71处居家托育服务中心，是实际执行总共2万7281位居家托育服务人员访视辅导的关键角色，这些重要的专业与经验，过去以来一直被轻忽，目前似乎也未见国家制度有所重视的迹象。这也让人担忧，前述居家托育服务中心人力、业务量等现实问题，将陷入持续难解的窘境，也让我们离提高访视成效的理想更遥遥无期。

其次，台湾0到2岁托育制度缺乏中央主管机关统筹角色。目前托育业务的中央主管机关为卫福部社家署，地方层级则为各县市政府社会局处，两者现行分工为“中央负责法规订定，地方负责执行”。由于托育业务长年被视为“地方权责”，导致同一部法规，各县市却有不同解读与执行方式，甚至攸关照顾品质的访视频率，都存在明显的县市差异。问题的根源是，中央主管机关并未确实肩负起统筹、协调的角色。



有别于0到2岁托育业务，教育部主责的2到6岁幼教业务中，《幼儿教育照顾法》第四条第二项即明文规定，应设立中央层级的“教育部幼儿教保服务咨询会”，由中央主管机关教育部统筹、协调幼教政策，工作推动与研究发展等工作。对照目前托育专法草案，第七条咨询会议组成条文，却直接将咨询会议定调在地方层级，仅授权地方政府召开各县市的托育制度咨询会议，此也将预见在未来，台湾0到2岁托育业务的制度推进，将持续陷入群龙无首，实际执行也恐是多头马车的纷乱局面。

整体来说，若要解决前述居家托育服务中心负荷过重的访视量、纷杂的业务内容，以及缺乏一致的检查标准等问题，一方面应于托育专法中给予居家托育服务中心明确的角色定位与清楚划定业务职掌，让中心工作人员的专业能切实地发挥在访视辅导上。另一方面，也需要设立由中央主管机关统筹的会议平台，才能全面深入的盘点既有管理制度的缺失与问题，并进一步提出更全面、周延的改善策进作为。

唯有如此，托育专法才能真正为台湾居家托育带来突破性的进展，支持并重视居家托育服务中心，才能打造真正免于恐惧、不靠运气、安全无虞的居家送托环境。

注1：目前保母资格认证有三轨，除保母证照外，另外两种为相关（幼保、幼教、护理等）科系毕业生，以及取得“托育人员专业培训课程结业证书”者。

注2：Bromer, J., & Korfmacher, J. (2017). Providing high-quality support services to home-based child care: A conceptual model and literature review. *Early Education and Development*, 28(6), 745-772.

[# 儿少权益](#) [# 保母虐童](#) [# 社会安全网](#) [# 社工](#)

本刊载内容版权为端传媒或相关单位所有，未经[端传媒编辑部](#)授权，请勿转载或复制，否则即为侵权。

端傳媒的下一程，需要你的守護。今天就成為訂閱會員，支持我們走下去，支持華文世界不可或缺的深度報導和多元聲音。點擊了解更多[會員計畫](#)