



# 性別與

## 就業、經濟與福利



# 序

我國自民國 94 年底通過「行政院各部會推動性別主流化實施計畫」以來，便積極推動公部門性別主流化，將性別平等價值融入政府施政，公務人員對於政府在政策研擬、資源配置、推動執行等各面向融入性別平等價值扮演重要角色；故致力培養公務人員具有性別敏感度，一直是本院推動性別主流化工作之重點。

為引導公務人員從生活或公務經驗中察覺性別議題，進而於個人或公務領域中展開推動性別平等行動，本院性別平等處已於 103 年 10 月出版「識讀性別平等與案例分析」一書，內容包含性別平等基本理念及實例故事，從傳統文化、日常生活或公務經驗引導公務人員探索與辨識性別差異現象，作為啟蒙性別意識之基礎教材。為進一步協助公務人員將性別平等議題更為緊密地融入各項業務中推動，廣續以性別平等政策綱領為架構，逐步發展「環境、能源與科技」、「就業與經濟」、「人口、婚姻與家庭」、「權力、決策與影響力」、「健康、醫療與照顧」、「教育、文化與媒體」及「人身安全與司法」等 7 大領域之性別意識進階教材系列叢書。

本書「性別與就業、經濟與福利」篇共分 5 章，包括「婦女就業之法令保障措施」、「工作與家庭平衡之創新策略及推動作法」、「婦女二度就業」、「婦女與創業協助政策」及「普及公共托育政策：許臺灣一個活得起的未來」等 5 項重要議題；透過研析國內、外於就業、經濟與福利領域的性別議題政策規劃之具體措施及其效益，討論女性在就業、創業與家庭平衡及福利政策的現況，並提出未來政策方向之建議，以促進性別平等參與。在此特別感謝中正大



---

學鄭津津教授、臺北大學陳芬苓教授、中正大學林淑慧副教授、常青國際法律事務所王如玄顧問律師、托育政策催生聯盟劉毓秀召集人及托育政策催生聯盟王兆慶發言人擔任執筆人，貢獻時間與專業智慧，共同完成本書之內涵。

本書集結了多位專家學者之性別平等專業，共同為提升公務人員之性別意識而努力，期待讀者能看到這份心意，將性別觀點應用於業務規劃與推動，共同努力完善性別平等各項施政，提升國家競爭力，創造性別平等幸福永續的臺灣社會。

# 目次

前 言	性別與就業、經濟與福利	001
第一章	婦女就業之法令保障措施	004
1-1	前言	004
1-2	國內、外推動親職假之具體措施及其效益	014
1-3	策略思考與做法	031
1-4	未來展望與結語	033
第二章	工作與家庭平衡之創新策略及推動作法	034
2-1	前言	034
2-2	國內、外推動工作與家庭平衡之具體措施及效益	055
2-3	策略思考與做法	074
2-4	未來展望與結語	082
第三章	婦女二度就業	085
3-1	前言	085
3-2	先進國家具體措施及效益	091
3-3	策略思考與做法	100
3-4	未來展望與結語	105

<b>第四章</b>	<b>婦女與創業協助政策</b>	<b>110</b>
<hr/>		
4-1	前言	110
4-2	國內、外推動性別平等政策之具體措施及其效益	114
4-3	策略思考與做法	120
4-4	未來展望與結語	125
<b>第五章</b>	<b>普及公共托育政策：許臺灣一個活得起的未來</b>	<b>130</b>
<hr/>		
5-1	前言：少子女化，不只是經濟問題	130
5-2	先進國家具體措施及效益	134
5-3	策略思考與做法：私立、公立、公共化托育之不同	144
5-4	未來展望：工作、育兒可以「相容」的臺灣	151

# 表次

表 2-1	勞動力參與率－按年齡分	041
表 2-2	2014 年主要國家勞參率	043
表 2-3	女性非勞動力未參與勞動之原因	044
表 2-4	我國兩性薪資差距	046
表 2-5	主要國家同酬日	048
表 2-6	15~64 歲已婚女性曾因結婚離職及復職情形	049
表 2-7	15~64 歲已婚女性曾因生育離職及復職情形	049
表 2-8	無就業意願之女性潛在勞動力不願就業原因	050
表 2-9	事業單位對性別工作平等法各項規定之實施情形	051
表 5-1	OECD 主要國家 0-2 歲嬰幼兒正式托育率之變化 (2006-2014)	137
表 5-2	公立幼兒園課後留園辦理不足	146
表 5-3	105 學年度公立幼兒園招收 2-3 歲幼生統計	148

# 圖次

圖 2-1	2014 年主要國家勞參率	044
圖 2-2	家庭主婦從事部分工時工作之工作內容	053
圖 2-3	家庭主婦選擇部分工時工作之原因	054
圖 2-4	2014 年主要國家部分工時勞工占就業者之比率	054
圖 2-5	就業保險育嬰留職停薪津貼初次申請人數	073
圖 2-6	事業單位考量育嬰留職停薪後復職員工的職位	074
圖 5-1	臺灣生肖週期生育率走勢圖	130
圖 5-2	2015 年各國女性年齡別勞動參與率	132
圖 5-3	各國 15-64 歲女性勞參率與生育率呈正相關	133
圖 5-4	普及公共照顧與民主組合機制	143

# 前 言

## 性別與就業、經濟與福利

國立中正大學勞工關係學系暨勞工研究所副教授／  
林淑慧

女性主義社會學者 Sylvia Walby 主張評估全球化與性別不平等的四大重要面向為經濟發展、經濟性平等、人權、人類發展與能力等，其中經濟的面向為多數，而人類發展與能力從經濟本質觀之，亦能透過就業予以實現。因此，本次 104 年性別意識進階教材的撰寫內容特予規劃「性別與就業、經濟與福利」主題，以建構公務人員有關婦女就業、經濟與福利的性別意識。

「性別與就業、經濟與福利」主題共包含「婦女就業之法令保障措施」、「工作與家庭平衡之創新策略及推動作法」、「促進婦女二度就業」、「婦女與創業協助政策」以及「普及公共托育政策」等五項議題。

就宏觀之法律制度面而言，「婦女就業之法令保障措施」議題，闡述了性別工作平等法有關性別歧視的禁止、性騷擾之防治、親職假在我國做為促進工作平等措施的執行現況，並對於勞動基準法規範妊娠期間、產假、育嬰留職停薪假、家庭照顧假等專屬於女性或因女性的性別角色負荷衍生的政策措施。由於國人女性面對比較顯著之就業障礙主要是懷孕歧視與兼顧工作家庭的問題，親職假相關規定的落實方能有利於改善懷孕歧視以及女性兼顧工作家庭的問題，進行提升婦女勞動參與。

另一宏觀之制度面的討論為「工作與家庭平衡之創新策略及推動作法議題」，在於闡明我國性別平等政策綱領「就業、經濟與福利篇」揭示促進工作與家庭平衡的目標。隨著就業人口結構的改變，愈來愈多女性投入勞動市場，婦女面臨家庭照顧及工作時間需求的角色衝突必須由政府政策與企業社會責任之善盡以畢其功。本議題除了重申前項議題在育嬰留職停薪假、家庭照顧假兩項重要政策之國際經驗外，並以國外推動之務實作法與國內企業創新案例為具體借鏡，期許未來能真正落實婦女就業之友善環境。

從微觀的婦女處境與就業選擇來看，「婦女二度就業」議題，從婦女職業生涯選擇理論與性別角色理論剖析我國婦女能否自主選擇就業，受限於個人心理以及諸多外在環境因素。而從歐盟國家、美國、英國、日本、韓國、新加坡等六國促進婦女再就業措施的借鏡，期以積極作為協助有工作意願之婦女重返勞動市場，協助欲獲得工作機會的婦女勞動參與在現代的意義應不僅止於獲得工具性的薪酬，更能豐富個人的生存價值，乃至於使婦女亦能享有勞動尊嚴。

「婦女與創業協助政策」議題，說明臺灣女性在 30 至 40 歲以後受制勞力密集產業易遭裁員、工時過長、缺乏友善家庭的職場、中年女性常被迫重新就業等諸多因素困擾下，奠基於國內以中小企業為主的環境，亦造就女性創業為解決女性經濟需求另一可行選項。本議題除了介紹創業鳳凰及飛雁計畫、中國信託信扶專案兩項國內協助女性創業之措施，歐盟針對女性創業家進行的「女性企業發展計畫」、日本「婦女更新挑戰支持方案」、韓國為女性設立女性創業育成服務中心、美國 46 個州成立「女性商業中心」，皆值得我國尋找適合婦女創業範例的參考。

綜觀婦女就業與育兒，如何平衡事業與親職是現代婦女面臨最重要的挑戰之一。「普及公共托育政策：許臺灣一個活得起的未來」議題，從我國少子女化的現況出發，探究先進國家婦女勞參率與生育率「正相關」的成因，以及因應女性就業及托育需求所提出的措施與效益。檢視我國現況及參考國外經驗，進一步探討托育政策努力的方向，透過提供平價、可近的公共托育服務，滿足婦女就業與育兒需求。

就業型態的選擇固然被視為經濟私領域的一環，婦女再就業歷程視其個別緣由而定；然大環境的法律、制度若未能健全，環境因素最終必然影響個人就業機會的取得。婦女在當前仍難以脫離家務責任的羈絆，從諸多研究文獻與統計資料皆能得到印證，臺灣因應國際重視性別平權，欲戮力實現性別主流化的政策目標，從各國適宜的典範為借鏡，推動量、質兼顧的婦女友善就業與創業協助方案，是提升我國婦女經濟力刻不容緩的工作。婦女經濟權的促進不僅在於增加或確保其收入，質的改善在於消弭一切因性別所致之不平等，乃至於在職場中得以有尊嚴的參與勞動。

# 第一章 婦女就業之法令保障措施

國立中正大學法律系教授／鄭津津

## 1-1 前言

婦女就業是否可以得到周全的保障，與相關法令之制定是否完善有密不可分之關係。我國目前有關婦女就業保障之措施散見於不同之法令，主要之法律為性別工作平等法與勞動基準法（下稱勞基法），其中又以性別工作平等法之規定對婦女就業保障之影響最大。性別工作平等法（前身為兩性工作平等法）自 2002 年施行以來，透過政府的積極宣導與強力執行，雇主因求職者或受僱者是女性而給予差別待遇的情況愈來愈少見，雇主制定性騷擾防治措施、申訴懲戒辦法之比率也愈來愈高，目前國人女性面對比較顯著之就業障礙主要是懷孕歧視與兼顧工作家庭的問題。

受到傳統性別文化與性別分工觀念的影響，養育兒女與照顧家庭成員之主要責任仍多由女性負擔，造成許多女性一旦結婚或是懷孕生產，即須奔波於工作與家庭之間，甚至因而退出職場。為有效因應此項問題，親職假的制定與有效執行是有非常必要的。

本文共分為四部分，限於篇幅，除了在前言背景理論的部分會一般性地介紹目前我國保障女性就業之所有重要法律規定外，其餘部分則僅會就對國人女性兼顧工作家庭很重要的親職假來探討我國婦女就業之法令保障措施，討論範圍包括產檢假、安胎休養、產假、育嬰留職停薪假與家庭照顧假。

### （一）背景理論

#### 1. 性別工作平等法之相關規定

### (1) 性別歧視的禁止

性別工作平等法第二章「性別歧視之禁止」的規定保護女性不因其性別在職場上受到雇主不利之差別待遇，其中包括 (A) 雇主不得因求職者或受僱者是女性而在招募、甄試、進用、分發、配置、考績、陞遷、舉辦或提供教育、訓練或其他類似活動、舉辦或提供各項福利措施、退休、資遣、離職及解僱等方面給予差別待遇<sup>1</sup>。(B) 雇主不得因受僱者是女性，而在薪資給付上給予差別待遇，男女工作或價值相同者應給付同等薪資<sup>2</sup>。(C) 工作規則、勞動契約或團體協約，不得規定或事先約定受僱者有結婚、懷孕、分娩或育兒之情事時，應行離職或留職停薪；亦不得以其為解僱之理由<sup>3</sup>。

### (2) 性騷擾之防治

性別工作平等法第三章「性騷擾之防治」課予雇主防治職場性騷擾之責任，可保護女性免於受到職場性騷擾。此章共有兩個條文，其中第 12 條規定性騷擾的定義，工作場所性騷擾有兩種，一種為交換式性騷擾（quid pro quo harassment），此係指雇主對受僱者或求職者為明示或暗示之性要求、具有性意味或性別歧視之言詞或行為，作為勞務契約成立、存續、變更或分發、配置、報酬、考績、陞遷、降調、獎懲等之交換條件；另一種則係敵意環境性騷擾（hostile environment harassment），此係指受僱者於執行職務時，任何人以性要求、具有

---

<sup>1</sup> 參見性別工作平等法第 7-9、11 條第 1 項。

<sup>2</sup> 參見性別工作平等法第 10 條。

<sup>3</sup> 參見性別工作平等法 11 條第 2 項。

性意味或性別歧視之言詞或行為，對其造成敵意性、脅迫性或冒犯性之工作環境，致侵犯或干擾其人格尊嚴、人身自由或影響其工作表現。為了有效防治性騷擾，性別工作平等法第 13 條第 1 項規定，雇主應防治性騷擾行為之發生，其僱用受僱者 30 人以上者，應訂定性騷擾防治措施、申訴及懲戒辦法，並在工作場所公開揭示，同條第 2 項進一步規定雇主於知悉前條性騷擾之情形時，應採取立即有效之糾正及補救措施。至於性騷擾防治措施、申訴及懲戒辦法之相關準則，則係由中央主管機關訂定<sup>4</sup>。

### (3) 促進工作平等措施

此部分之法律規定將在「親職假在我國執行之現況分析」中做詳細之論述。

## 2. 勞基法之相關規定

### (1) 較輕易工作的改調

勞基法第 51 條規定，女工在妊娠期間，如有較為輕易之工作，得申請改調，雇主不得拒絕，並不得減少其工資。

### (2) 產假

勞基法第 50 條規定，女工分娩前後，應停止工作，給予產假八星期；妊娠三個月以上流產者，應停止工作，給予產假四星期；女工受僱工作在六個月以上者，停止工作期間工資照給；未滿六個月者減半發給。

<sup>4</sup> 參見性別工作平等法第 13 條第 3 項。

### (3) 彈性工時

依新修正之勞基法<sup>5</sup>第30條第8項規定，在正常工作時間內，雇主得視勞工照顧家庭成員需要，允許勞工於不變更每日正常工作時數下，在1小時範圍內，彈性調整工作開始及終止之時間。

## (二) 親職假在我國執行之現況分析

雖然各國因文化背景不同，發展出各具特色的親職假制度，惟大多數國家在性別的議題上幾乎都有共同的背景：男性負責養家活口，女性負責照顧家庭。即便女性進入職場後，養兒育女與家庭照顧的責任仍主要由女性負擔，男性大多不參與家庭照顧工作。此種性別分工文化，使得女性為兼顧工作與家庭疲於奔命，甚至有時不得不退出職場。一般而言，大多數家庭在面對家庭照顧人力需要時，很少會由家中男性負擔此項責任，多是由家中女性承擔。隨著我國人口高齡化的問題日益嚴重，家庭照顧的人力需要將愈形迫切。為使女性能兼顧工作與家庭，同時促使男性參與分擔家庭照顧之責任，親職假的規定非常重要。「親職假」雖未出現在我國法律中，但在相關法律中<sup>6</sup>有規範產檢假、產假、安胎休養、育嬰留職停薪假與家庭照顧假等，皆係與「親職假」有關之規定。茲簡要歸納如下：

**1. 產檢假<sup>7</sup>：**立法者有鑒於女性於受孕後至生產前之產前檢查，係為保護胎兒及母體所為之必要醫療行為，故於性別工作平等法中明定產檢假，以利懷孕

---

<sup>5</sup> 新工時制度於105年1月1日施行。

<sup>6</sup> 主要為性別工作平等法以及勞動基準法。

<sup>7</sup> 參見性別工作平等法第15條第4項與第6項。

受僱者進行產前檢查，並得以同時兼顧工作<sup>8</sup>。

(1) 日數：5 日。

(2) 工資：照給。

(3) 實施現況：由於產檢假係於 103 年 12 月 11 日始經總統華總一義字第 10300189191 號令修正公布，是以尚無相關施行情況統計數據。惟根據相關統計，在性平工作法制定產檢假之前，已有企業提供員工「產前檢查假」<sup>9</sup>。根據勞動部於 2013 年的統計，許多事業單位有提供產檢假，其中以「公共行政及國防；強制性社會安全」行業為最高，未提供產檢假之行業則以「製造業」為最高。此外，員工規模愈小的事業單位，其提供產檢假的比率就愈高<sup>10</sup>。

**2. 安胎休養：**為保障在懷孕期間有安胎需求之女性勞工，勞委會於 99 年 5 月 4 日修改勞工請假規則，將懷孕期間需安胎休養者，其休養期間，併入住院傷病假計算。生育乃國家大事，並非個人之事，其所帶來的成本亦應由社會共同承擔，尤其在現今少子化嚴峻的情況下更是如此，此亦是婦女團體多年來提倡「生育責任公共化」之主張。鑑於「生育」與「生病」不同，若僅於勞工請假規則中將安胎休養納入病假計算，則懷孕勞工一旦有安胎需求請病假，即會影響其考績、全勤或受其他不利處分。為使安胎假得以適用性別工

<sup>8</sup> 立法院法律系統，[http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw?@10:1804289383:f:NO%3DE03616\\*%20OR%20NO%3DB03616\\$\\$\\$10\\$\\$\\$NO-PD](http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw?@10:1804289383:f:NO%3DE03616*%20OR%20NO%3DB03616$$$10$$$NO-PD)，最後瀏覽日期：2015 年 9 月 13 日。

<sup>9</sup> 勞動部，僱用管理性別平等概況調查（2014 年版），<http://statdb.mol.gov.tw/html/svy02/0222menu.htm>，最後瀏覽日期：2015 年 9 月 13 日。

<sup>10</sup> 勞動部，僱用管理性別平等概況調查（2014 年版），<http://statdb.mol.gov.tw/html/svy02/0222menu.htm>，最後瀏覽日期：2015 年 9 月 13 日。

作平等法第 21 條第 2 項「受僱者為前項請求時，雇主不得視為缺勤而影響其全勤獎金、考績或為其他不利之處分。」立法者制訂此項規定<sup>11</sup>。

(1) 日數：受僱者經醫師診斷需安胎休養者，其治療、照護或休養期間之請假，依相關法令之規定。

(2) 工資：受僱者經醫師診斷需安胎休養者，其治療、照護或休養期間之薪資計算，依相關法令之規定。

(3) 實施現況：2013 年事業單位提供安胎休養之情形，有 46% 之事業單位有提供安胎休養<sup>12</sup>，其中以「金融及保險業」行業為最高。未提供安胎休養之行業則以「不動產業」為最高。此外，員工規模愈大的事業單位，其提供安胎休養的比率就愈高<sup>13</sup>。

**3. 產假：**為貫徹憲法第 156 條母性保護之精神，性別工作平等法與勞基法規定女性受僱者分娩前後或流產，均應給予一定期間之產假。又鑑於女性受僱者個人體質不同，是否於分娩前即開始請產假，由當事人自行決定，故僅規定「分娩前後」，而不作硬性規定。另考量流產後女性健康之保護，乃給予不同日數之產假<sup>14</sup>。

---

<sup>11</sup> 立法院法律系統，[http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw?@10:1804289383:f:NO%3DE03616\\*%20OR%20NO%3DB03616\\$\\$\\$10\\$\\$\\$NO-PD](http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw?@10:1804289383:f:NO%3DE03616*%20OR%20NO%3DB03616$$$10$$$NO-PD)，最後瀏覽日期：2015 年 9 月 13 日。

<sup>12</sup> 勞動部，僱用管理性別平等概況調查（2014 年版），<http://statdb.mol.gov.tw/html/svy02/0222menu.htm>，最後瀏覽日期：2015 年 9 月 13 日。

<sup>13</sup> 勞動部，僱用管理性別平等概況調查（2014 年版），<http://statdb.mol.gov.tw/html/svy02/0222menu.htm>，最後瀏覽日期：2015 年 9 月 13 日。

<sup>14</sup> 立法院法律系統，[http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw?@10:1804289383:f:NO%3DE03616\\*%20OR%20NO%3DB03616\\$\\$\\$10\\$\\$\\$NO-PD](http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw?@10:1804289383:f:NO%3DE03616*%20OR%20NO%3DB03616$$$10$$$NO-PD)，最後瀏覽日期：2015 年 9 月 13 日。

- (1) 日數：分娩前後產假 8 星期；妊娠 3 個月以上流產者產假 4 星期；妊娠 2 個月以上未滿 3 個月流產者，產假 1 星期；妊娠未滿 2 個月流產者，產假 5 日<sup>15</sup>。
- (2) 工資：分娩或妊娠 3 個月以上流產，工作滿 6 個月以上者，工資照給；分娩或妊娠 3 個月以上流產，工作未滿 6 個月者，工資減半發給。女性受僱者妊娠未滿 3 個月流產者，在性別工作平等法之規範下雖仍得請產假<sup>16</sup>，惟該法並未規定在此種情形下雇主應發給工資；勞基法則僅規定雇主在勞工妊娠滿 3 個月以上流產或生產時方須給付工資，並未規定雇主須發給妊娠未滿 3 個月流產者工資。因此，女性受僱者妊娠未滿 3 個月流產者，其在產假期間之工資僅得由勞資雙方協商議定之。
- (3) 實施現況：2013 年事業單位提供產假之情形，可按行業別來觀察工資給付以及復職情形<sup>17</sup> 目前大多數事業單位皆有提供產假並發給工資，其中以「公共行政及國防；強制性社會安全」行業為最高，未提供產假之行業則以「用水供應及汙染整治業」為最高。大多數事業單位亦有使請完產假之受僱者回復其原有之工作，但仍有些事業單位會以不同理由調整請完產假受僱者之工作。此外，員工規模愈大的事業單位，其提供產假發給工資並使其回復原職的比率就愈高<sup>18</sup>。

---

<sup>15</sup> 參見性別工作平等法第 15 條第 1 項與勞動基準法第 50 條。

<sup>16</sup> 參見性別工作平等法第 15 條第 2 項。

<sup>17</sup> 勞動部，僱用管理性別平等概況調查（2014 年版），<http://statdb.mol.gov.tw/html/svy02/0222menu.htm>，最後瀏覽日期：2015 年 9 月 13 日。

<sup>18</sup> 勞動部，僱用管理性別平等概況調查（2014 年版），<http://statdb.mol.gov.tw/html/svy02/0222menu.htm>，最後瀏覽日期：2015 年 9 月 13 日。

4. 育嬰留職停薪假及津貼<sup>19</sup>：基於我國托兒制度未臻完善，且保姆素質良莠不齊，有些父母希望能親自養育幼兒，但又不希望因此退出職場，故為同時保障受僱者之工作權益，使其得以同時兼顧工作與家庭，乃有育嬰留職停薪假之規定。立法之初考量雇主人力之調派，育嬰假制度僅適用於僱用人數 30 人以上之事業單位，惟此對受僱於未達 30 人事業單位之受僱者而言，形成差別待遇，造成服務於中小企業之受僱者無法申請育嬰留職停薪，不符合社會公平正義原則，立法者因此在修法時刪除有關人數門檻限制之規定<sup>20</sup>。

(1) 日數：2 年<sup>21</sup>。

(2) 津貼發給金額：透過就業保險給付，以被保險人育嬰留職停薪之當月起前 6 個月平均月投保薪資 60% 計算，於被保險人育嬰留職停薪期間，按月發給津貼，每一子女合計最長發給 6 個月<sup>22</sup>。

(3) 實施現況：根據勞動部之統計資料顯示<sup>23</sup>，2013 年事業單位提供育嬰假之情形，以「公共行政及國防；強制性社會安全」行業為最高，未提供育嬰假之行業則以「營造業」為最高。大多數事業單位亦有使請完育嬰假之受僱者回復其原有之工作，但仍有些事業單位會以不同理由調整請完育嬰假受僱者之工作。此外，員工規模愈大的事業單位，其

<sup>19</sup> 由社會保險（就業保險）給付。

<sup>20</sup> 立法院法律系統，[http://lis.ly.gov.tw/lgogi/lglaw?@10:1804289383:f:NO%3DE03616\\*%20OR%20NO%3DB03616\\$\\$\\$10\\$\\$\\$NO-PD](http://lis.ly.gov.tw/lgogi/lglaw?@10:1804289383:f:NO%3DE03616*%20OR%20NO%3DB03616$$$10$$$NO-PD)，最後瀏覽日期：2015 年 9 月 13 日。

<sup>21</sup> 參見性別工作平等法第 16 條第 1 項。

<sup>22</sup> 參見就業保險法第 19 條之 2 第 1 項。

<sup>23</sup> 勞動部，僱用管理性別平等概況調查（2014 年版），<http://statdb.mol.gov.tw/html/svy02/0222menu.htm>，最後瀏覽日期：2015 年 9 月 13 日。

提供育嬰假的比率就愈高<sup>24</sup>。事業單位對受僱者育嬰留職停薪有性別考量之情形，以「礦業及土石採取業」最高，而「農、林、漁、牧業」、「金融及保險業」及「公共行政及國防；強制性社會安全」則無此種考量。此外，員工規模愈大之事業單位愈無此種考量<sup>25</sup>。自2009年發給育嬰留職停薪津貼以來，育嬰假申請件數及給付金額皆有逐年增加之情況，2014年之申請件數已有356,731件，給付金額達新臺幣6,388,104,178元，為育嬰留職停薪津貼納入就業保險給付初期之好幾倍<sup>26</sup>。申請育嬰假之年齡層主要為30-34歲者，在申請育嬰假之性別比例中，年齡低於44歲之受僱者申請育嬰假之性別比以女性占多數；年滿45歲以上之受僱者申請育嬰假者則多為男性<sup>27</sup>，造成此種差異應是因為女性45歲以上生產育兒者較少。

**5. 家庭照顧假：**為使受僱者得同時兼顧家庭與工作，立法者明定7天無給之家庭照顧休假，且為避免造成企業負擔，乃規定其日數併入事假計算，其薪資亦依各該事假規定辦理。立法之初，僅有僱用人數30人以上之事業單位者始有家庭照顧假規定之適用，惟依據90年行政院主計處工商及服務業普查統計，未滿30人員工規模之企業佔全部企業數約97.05%，且占整體受

---

<sup>24</sup> 勞動部，僱用管理性別平等概況調查（2014年版），<http://statdb.mol.gov.tw/html/svy02/0222menu.htm>，最後瀏覽日期：2015年9月13日。

<sup>25</sup> 勞動部，僱用管理性別平等概況調查（2014年版），<http://statdb.mol.gov.tw/html/svy02/0222menu.htm>，最後瀏覽日期：2015年9月13日。

<sup>26</sup> 勞動部，僱用管理性別平等概況調查（2014年版），<http://statdb.mol.gov.tw/html/svy02/0222menu.htm>，最後瀏覽日期：2015年9月13日。

<sup>27</sup> 勞動部，就業保險實計保險給付—按給付種類及年齡組別、性別分，<http://www.bli.gov.tw/reports.aspx?y=103&f=h580>，最後瀏覽日期：2015年9月12日。

僱員工人數比率微為 40.05%；占整體從業員工人數比率為 35.21%，原條文之規定造成全國近半數受僱者無法適用，惟若將僱用人數限制全部刪除，恐又會造成小型事業單位負擔過重，立法者因而將僱用人數之限制修正為 5 人以上，使家庭照顧假之適用範圍擴大至全國受僱者總數之 80%<sup>28</sup>。惟在此規定下，仍有 20% 的受僱者無法享有家庭照顧假，因此立法者之後刪除僱用人數之限制，使全國受僱者皆可享有家庭照顧假。

(1) 日數：7 日<sup>29</sup>。

(2) 工資：法律未強制雇主給薪<sup>30</sup>，勞資雙方可協商議定之。

(3) 實施現況：2013 年事業單位提供家庭照顧假之情形，大多數事業單位皆未提供家庭照顧假，僅有約 38% 之事業單位有提供<sup>31</sup>，其中以「公共行政及國防；強制性社會安全」行業為最高，未提供家庭照顧假之行業則以「礦業及土石採取業」為最高。各事業單位給予家庭照顧假之日數，仍有部分事業單位未提供至 7 日之家庭照顧假，惟多數事業單位皆有提供 7 日，其中「資訊及通訊業」提供家庭照顧假之日數平均更高達 7.4 日。此外，員工規模愈大的事業單位，其提供家庭照顧假的比率就愈高<sup>32</sup>。

---

<sup>28</sup> 立法院法律系統，[http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw?@10:1804289383:f:NO%3DE03616\\*%20OR%20NO%3DB03616\\$\\$\\$10\\$\\$\\$NO-PD](http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw?@10:1804289383:f:NO%3DE03616*%20OR%20NO%3DB03616$$$10$$$NO-PD)，最後瀏覽日期：2015 年 9 月 13 日。

<sup>29</sup> 參見性別工作平等法第 20 條第 1 項

<sup>30</sup> 參見性別工作平等法第 20 條第 2 項與勞工請假規則第 7 條。

<sup>31</sup> 勞動部，僱用管理性別平等概況調查（2014 年版），<http://statdb.mol.gov.tw/html/svy02/0222menu.htm>，最後瀏覽日期：2015 年 9 月 13 日。

<sup>32</sup> 勞動部，僱用管理性別平等概況調查（2014 年版），<http://statdb.mol.gov.tw/html/svy02/0222menu.htm>，最後瀏覽日期：2015 年 9 月 13 日。

## 1-2 國內、外推動親職假之具體措施及其效益

### (一) 瑞典

早期瑞典因受到「女性應在家中照顧小孩」的性別刻板印象影響，女性就業一直存有障礙，直到 1960 年代因經濟發展需要更多勞動力投入職場<sup>33</sup>，「女性應在家中照顧小孩」之刻板印象方逐漸瓦解<sup>34</sup>。在親職假的發展方面，1901 年時瑞典女性僅有 4 週產假；1937 年訂定的「母性保險、產前保護及兒童照顧法」（Motherhood Insurance, Preventative Maternity and Child Care Act）提供了母性保護及兒童照顧等規定<sup>35</sup>；1939 年瑞典訂定保障懷孕及結婚女性之就業保障法律，禁止雇主以結婚、懷孕為由解僱女性員工<sup>36</sup>；1962 年訂定的國家保險法設計了親職保險，以社會保險方式達到母性保護之目的。另一方面，瑞典亦以透過賦稅手段使社會共同負擔兒童照顧之成本，而非將兒童照顧之責任全歸由雇主與母親來負擔；在 1974 年母職假改為親職假（parental leave），奠定了親職假制度之基礎，促使父親參與育兒工作<sup>37</sup>。瑞典「親職假法」（Parental Leave Act）針對「親職假」有明文之規範，瑞典的親職假包括育嬰假及家庭照顧假，由於本文所討論之親職假包括產假、育嬰假與家庭照顧假等，因此在介紹瑞典制度時，將以產假與親職假做介紹。

<sup>33</sup> 郭曉雲，瑞典親職假政策對我國相關政策之啟示，幼兒教育第 291 期，頁 57，2008 年 11 月。

<sup>34</sup> 唐文慧、楊佳羚，瑞典育嬰休假制度之研究：共同照顧的價值，政大勞動學報第 19 期，頁 79，2006 年 1 月。

<sup>35</sup> 楊瑩，瑞典的兩性工作平等制度，收錄於焦興鎧主編《歐美兩性工作平等制度之比較研究》，頁 1，1996 年。

<sup>36</sup> 唐文慧、楊佳羚，同註 34，頁 79。

<sup>37</sup> 唐文慧、楊佳羚，同註 34，頁 79。

## 1. 親職假法之重要規定

### (1) 產假

1990年代起，瑞典政府將產假納入「勞工保護法」中，隔年提出產婦保健計畫，規定各地須設「產婦之家」及「休息中心」，提供產婦在生產前後使用。產假津貼制度則創立於1980年，在懷孕女性無法工作、需要休息時給付之。懷孕津貼則是提供懷孕婦女在孕期最後2個月，至多可領50日的津貼<sup>38</sup>。在請假日數方面，懷孕女性受僱者有權於預產期前7週及產後7週全天請休假。為免懷孕受僱者因雇主要求不敢請長假，或因經濟考量需要繼續工作，法律規定懷孕受僱者若因故未休假者，其於生產前或生產後至少應休2週之全天休假<sup>39</sup>，以達保護母體之目的。

### (2) 親職假

在瑞典，申請親職假之方式多元，受僱者可選擇最符合其需求之請假方式。此外，該國之親職假制度設計完善，除適用範圍廣，在親職津貼之請領、津貼給付之標準、性別平等之落實、權利保護與衡平、告知義務、復職、歧視禁止、調動、損害賠償責任、舉證責任分配及對爭議行為之保障等，皆有詳盡之規定，說明如下：

#### A. 適用對象之範圍

根據親職假法第1條第1項之規定，受僱者不論是父或母，皆有權

<sup>38</sup> 郭曉雲，同註33，頁58。

<sup>39</sup> 參照瑞典親職假法第4條第1項。

依該法申請親職假。為保障孩童之最佳利益，親職假法之適用對象並不限於孩童之父母，依該法第 1 條第 2 項之規定，下列對象亦得適用親職假之規定：（1）雖不具父母身份，但為孩童之監護人並有實際照顧者；（2）申請人使孩童入住其住居所，並以永久照顧之意思與孩童居住；（3）與孩童之父母現有或曾有婚姻關係，或與孩童之父母現有或曾有子女，並與孩童長久共同生活者<sup>40</sup>。

### B. 請領內容

在瑞典，為有子女之家庭所提供之補助津貼包括親職津貼（parental benefit）、臨時親職津貼（temporary parental benefit）、懷孕津貼（pregnancy benefit）、子女補助（child allowance）、生活費補助（maintenance support）、住房津貼（housing allowance）、子女照顧津貼（childcare allowance）、領養補助（adoption allowance）、子女年金（child's pension）<sup>41</sup>等。

親職假法規定五種受僱者得請親職假或請領給付，其方式及類型為：（1）女性受僱者於生產或哺乳時，得請全職休假；（2）父母在子女滿 18 個月之前，或請領全額親職津貼後，得請全職休假；（3）父母得選擇減少 3/4、1/2、1/4 或 1/8 之正常工作時間，並依其選擇分別請領 3/4、1/2、1/4 或 1/8 之親職津貼；（4）子女滿 8 歲之前，

<sup>40</sup> 參照瑞典親職假法第 1 條第 2 項。

<sup>41</sup> Social Insurance in Sweden, <http://ssreform.treasury.gov.za/Publications/Social%20Insurance%20in%20Sweden.pdf>，最後瀏覽日期：2015 年 9 月 15 日。

父母得減少 1/4 之正常工作時間；（5）父母得因臨時照顧子女之需要而請假。

親職假法就何種情況得請領津貼亦有明文規定，茲分述如下：

(A) 得請領親職津貼之情形

親職津貼最高可給付 480 天，低收入或無收入之父母亦得領取親職津貼<sup>42</sup>。除了請全天休假外，父母亦得選擇縮短工時，如縮短 3/4、1/2、1/4 或 1/8 之正常工作時間者，其得分別領取相對應之 3/4、1/2、1/4 或 1/8 之親職津貼。父母若為照顧未滿 8 歲或雖滿 8 歲但尚未完成小學 1 年級學業之子女，雖可再請親職假，但此種親職假為無給假，不得請領親職津貼，且僅得請求減少工作時間為正常工作時間之 1/4<sup>43</sup>。

在前述制度下，子女未滿 1 歲半之父母，得全時間暫時離開職場，請親職假在家照顧子女；子女滿 8 歲前，父母亦可縮減工時，減少 1/4 之正常工作時間以接送或照顧子女。換言之，若父母原先一日之正常工作時間為 8 小時，可調整為一天工作 6 小時<sup>44</sup>。

(B) 得請領臨時親職津貼之情形

父母因照顧生病子女、帶其施打預防針、參加親職或學校懇親會、因應保母生病等狀況需親自照顧者，得請親職假並請領臨時親職津貼。此種津貼得申請之日數係依子女之人數計算，父母每年最

<sup>42</sup> Social insurance in Sweden, <http://ssreform.treasury.gov.za/Publications/Social%20Insurance%20in%20Sweden.pdf>，最後瀏覽日期：2015 年 9 月 15 日。

<sup>43</sup> 參照瑞典親職假法第 3 條第 1 項第 2 款及第 6-7 條。

<sup>44</sup> 唐文慧、楊佳羚，同註 34，頁 81。

多得為每名子女各請領 60 日之臨時親職津貼，若前開日數已用盡，得再增加 60 日，惟增加之日數僅適用於父母平時照顧生病之子女或因子女患有傳染病需親自照顧之情形。此外，子女出生尚未滿 240 日者，不得請領臨時親職津貼<sup>45</sup>。

父母若是為了在家照顧生病之子女，請領「臨時親職津貼」以 12 歲以下兒童為主，若干特殊情況下可達 16 歲，子女若患有特定功能障礙，父母最長可領取此項給付至子女滿 21 歲甚至更久<sup>46</sup>。

此外，前述權利得移轉至父母以外之人，使其得以代替父母照顧子女。至 2003 年，臨時親職津貼之補助一年至多得請領約薪資 80% 之額度。自 2005 年起，父母可在一年中針對每個孩子申請 10 日的「探視假（contact day）親職津貼」，當父母親須參加親職教育活動或陪子女適應新的托育機構時，即可利用探視假，且同樣可領取薪資 80% 之補助金<sup>47</sup>。

### (C) 性別主流化之落實

為落實性別主流化，瑞典政府施行了父親假的制度。父親得於新生兒從醫院回來後 60 日內申請，讓父親得以照顧新生兒或年齡較大的子女<sup>48</sup>。在親職分工的日數上，父親必須最少負擔 60 日的親職假，180 日得轉移，其餘親職假日數則可由父母雙方自行協調<sup>49</sup>。

---

<sup>45</sup> 參照瑞典親職假法第 8 條。

<sup>46</sup> 郭曉雲，同註 33，頁 58。

<sup>47</sup> 郭曉雲，同註 33，頁 58-59。

<sup>48</sup> 唐文慧、楊佳羚，同註 34，頁 83。

<sup>49</sup> 郭曉雲，同註 33，頁 60。

#### (D) 受僱者預先告知雇主之義務

瑞典親職假法規定受僱者應與雇主討論親職假請假日數之分配及其他相關事宜。受僱者欲請親職假者，應在請假前兩個月通知雇主，若有預告困難者，應盡快通知雇主，通知內容應包含預定之請假期間；受僱者欲申請臨時親職津貼者，應在請假前一週通知雇主，因子女生病或罹患傳染病者，則無須提前通知雇主<sup>50</sup>。

#### (E) 兼顧勞雇雙方權益

受僱者宜以不影響雇主事業經營之方式請假，雇主在受僱者請假方式不會對其經營有重大影響之情況下，亦應尊重受僱者之意思調整工作時間。此外，雇主不得在未經受僱者同意下逕行變更其請假方式<sup>51</sup>。

#### (F) 親職假之復職

親職假法規定受僱者在親職假尚未屆滿前，即可停止親職假並回復原有工作，但應先通知雇主復職事宜。若受僱者請親職假持續一個月以上時，雇主得延長受僱者之復職時間，惟延長之時間不得超過雇主收到受僱者復職通知起一個月<sup>52</sup>。

#### (G) 懷孕受僱者之調動

為保護母體健康，親職假法規定（1）待產、甫生產或哺育子女之女性受僱者若因相關法律規定不得從事原先之工作，得在維持原勞動條件之前提下要求雇主將其調至其他工作；（2）待產之

<sup>50</sup> 參照瑞典親職假法第 13 條。

<sup>51</sup> 參照瑞典親職假法第 14 條。

<sup>52</sup> 參照瑞典親職假法第 15 條。

女性受僱者若無法承受勞動力密集之工作負擔，得在維持原勞動條件之前提下要求雇主調動其工作，此項權利應於預產期前 60 日內行使<sup>53</sup>。然而，前述規定僅限於雇主有其他工作可提供給待產、甫生產或哺育子女之女性受僱者時，雇主若無其他工作可供調動，待產、甫生產或哺育子女之女性受僱者得請假，但其原有勞動條件在請假期間即無法維持<sup>54</sup>。

#### (H) 雇主之賠償責任

受僱者若因雇主違反親職假法之規定而受有損害時，雇主應負擔損害賠償責任，惟若雇主違反親職假之行為具有合理性，則得酌減全部或一部之賠償金額<sup>55</sup>。

## 2. 瑞典親職假之重要成效

經過半世紀的努力，瑞典積極推動親職假之成效相當顯著，主要有下列幾點<sup>56</sup>：(1) 女性勞動力成長；(2) 生育率提昇；(3) 父職角色之建立；(4) 完備之政策宣導。自 1990 年起，瑞典嬰兒出生率即呈現上升趨勢，每位婦女平均生育數達到 2.07 人，透過產假、親職假與各種津貼之給付，瑞典父母能夠安心生育子女，並能兼顧工作，達到人口成長之目標。瑞典親職制度藉由法律規定提升父親對親職照顧之參與，除給予一定天數的育嬰假與津貼外，還有其他推動父親參與育兒的計畫，因而有相當高比率之父親使用親職假。瑞典不但制訂完備之親職假法制，在相關政策與措施的宣

<sup>53</sup> 參照瑞典親職假法第 8 條。

<sup>54</sup> 參照瑞典親職假法第 20 條。

<sup>55</sup> 參照瑞典親職假法第 22 條。

<sup>56</sup> 郭曉雲，同註 33，頁 60。

導亦是不遺餘力。瑞典國家社會安全局（The National Board of Social Security）製作許多廣告及文宣，宣導雙親請親職假，以及領取相關補助與津貼之重要性。所有父親皆會收到宣導信件，瞭解新生兒和父親建立親密聯繫之重要性。除了對父親行使親職假之特別宣導外，瑞典政府亦會邀請所有父母於其子女出生前參加一場瑞典親職保險體系之說明會，以確保所有父母皆能了解其相關全力權利<sup>57</sup>。瑞典政府於分析申請親職假父親之資料後，發現申請親職假之父親多為白領階級，因此，政府的宣傳品刻意使用藍領階級的男性形象做廣告，以鼓勵藍領階層的男性請親職假。

## （二）美國

美國規範親職假制度之主要聯邦法為「家庭假與病假法」（Family and Medical Leave Act，簡稱 FMLA）。除了聯邦法之外，各州政府亦致力於親職假立法。在各州文化差異下，各州所訂之親職假政策，可收因地制宜之效，並彌補聯邦政府相關政策不足之處。

### 1. 適用「家庭假與病假法」之雇主

「家庭假與病假法」將「雇主」分為私部門雇主、公部門雇主、共同雇主（joint employer）等，不同類型之雇主有不同之適用要件：

#### （1）私部門雇主

「家庭假與病假法」規定之私部門雇主係指「從事商業或行業或參與商業活動，僱用人數達 50 人（含）以上，且受僱者工作日數在現在年度或下一個年度達 20 週（含）以上者」。雇主若為私立小學或中學，不

<sup>57</sup> 唐文慧、楊佳羚，同註 34，頁 85-86。

論該小學或中學受僱者是否達 50 人，私立小學或中學的雇主皆是適用「家庭假與病假法」之私部門雇主<sup>58</sup>。

## (2) 公部門雇主

「家庭假與病假法」對「公家機關」(public agency)的定義，與「公平勞動基準法」(Fair Labor Standards Act, 簡稱 FLSA)之規定相同，只要是美國聯邦機關(any agency of the United State)、州或州屬機關(a State or political subdivision of a State)或任何州際政府機關(any interstate governmental agency)皆屬之，不論這些公家機關僱用多少人，皆屬於「家庭假與病假法」所規範之公部門雇主<sup>59</sup>。

## (3) 共同雇主

當兩個或兩個以上的事業對同一受僱者有一定的控制權，他們就被視為「家庭假與病假法」規定下之「共同雇主」。當一個受僱者執行之工作會使兩個以上雇主受惠，或為兩個以上之雇主在同一個工作週的不同時間工作，通常就會產生此種「共同僱用」關係。具有「共同僱用」關係的事業單位間的受僱者會被合併計算，例如：一個僱用有 40 名自僱員工的雇主，向臨時就業機構租用(leasing) 15 名勞工，該雇主即受「家庭假與病假法」之規範<sup>60</sup>。

---

<sup>58</sup> MICHAEL J. OSSIP & ROBERT M. HALE, THE FAMILY AND MEDICAL LEAVE ACT 53-54 (1st ed., 2006).

<sup>59</sup> Id. at 57-58.

<sup>60</sup> Id. at 64-66.

## 2. 適用「家庭假與病假法」之受僱者<sup>61</sup>

受僱者若欲適用「家庭假與病假法」，除須受僱於前述之「雇主」，尚須滿足該法規定之要件：

### (1) 至少為雇主工作 12 個月

受僱者若欲適用「家庭假與病假法」，須為前述雇主工作至少 12 個月，這 12 個月可以不連續，工作滿 52 週即等同 12 個月的要件。

### (2) 在 12 個月中至少實際工作 1250 個小時

受僱者適用「家庭假與病假法」，除須為雇主工作達 12 個月外，在這 12 個月期間必須實際工作滿 1250 個小時。惟不論有給假或無給假期間，都不算入實際工作時數，亦即不能計入 1250 個小時之計算。

### (3) 受僱者工作場所 75 哩內同一雇主僱用人數達 50 人

第三個要件係受僱者工作地點 75 哩內，同一雇主僱用人數達 50 人，自受僱者欲適用該法請假時開始計算，且即使是部分工時勞工或將來會復職而現階段不在工作崗位上的受僱者，都包含在內。

### (4) 視為適用「家庭假與病假法」之受僱者

雖然受僱者欲適用「家庭假與病假請假法」須滿足前述要件，但有一項例外規定：若受僱者在達成前述要件前通知雇主其有適用「家庭假與病假法」之需要，雇主即須告知受僱者如何達到該法之適用要件，或於受

---

<sup>61</sup> Id. at 74-84.

僱者滿足要件時，告知受僱者可依法請假。若雇主怠於滿足此項義務，則不論受僱者是否滿足「家庭假與病假法」之要件，皆會被視為得適用該法之受僱者。

### 3. 適用「家庭假與病假法」育嬰休假者之權利<sup>62</sup>

受僱者為照顧新生兒，於新生兒出生後的 12 個月內，不論受僱者之性別皆得請育嬰假。在子女出生前，不論是為了產前檢查或因懷孕而無法工作，女性受僱者亦得請假；準爸爸為了照顧因懷孕而影響健康狀況的妻子，亦得請假。

若新生兒的父母有婚姻關係，並受僱於同一個雇主，夫妻雙方只能共享 12 週的育嬰假，惟若新生兒的父母並無婚姻關係，雙方有權各自享有 12 週的育嬰假。此外，受僱者必須在子女出生後的 12 個月內請育嬰假，子女不限定為婚生子女，非婚生子女或養子女亦得適用。惟一旦超過 12 個月的期限，只有在子女出現嚴重的健康問題時，受僱者方得另依他項規定請假。若為多胞胎子女，受僱者同樣只有 12 週之育嬰假。

### 4. 注意及告知之義務<sup>63</sup>

#### (1) 雇主公告相關資訊之義務

受「家庭假與病假法」規範之雇主，應提供三種形式的公告，讓受僱者瞭解自身權益：(1) 在工作場所公告；(2) 在員工手冊中公告，若無此種手冊，雇主應提供載有說明「家庭假與病假法」的書面資料；(3) 若受

<sup>62</sup> Id. at 89-90.

<sup>63</sup> Id. at 160-168.

僱者提到有關「家庭假與病假法」休假之需要，雇主應提供相關程序給該受僱者。

## (2) 受僱者之預告義務

受僱者若欲依「家庭假與病假法」規定請假時，按請假之可預期與不可預期性有不同的預告義務。受僱者之請假若係可預期的，則有預告雇主之義務，使雇主可以預先做人事的安排。若是30天（含）以上之請假，則受僱者應預先於30天前告知；若是少於30天之請假，則受僱者於知悉有請假需要時，應盡快告知雇主，通常在請假前1至2天應告知。受僱者之請假若屬於不可預期的，於知悉有請假需要時起，應盡快將休假之需要告知雇主。

## 5. 休假期間工資之給付及其他相關權益<sup>64</sup>

「家庭假與病假法」之育嬰假基本上皆是無給的，若事業單位原先有替受僱者投保團體健康保險，於受僱者請假期間亦須繼續為受僱者投保，惟若受僱者於育嬰假後因可歸責於己的原因未回到工作崗位，雇主有權向受僱者要求返還在受僱者請假期間中為其繼續投保團體健康保險之保險費。

## 6. 受僱者之復職

受僱者於育嬰假結束後有權回復到原有職位，或勞動條件、報酬相當於原職之職位，此項權利不因受僱者原有之職位已被取代或重整而消失，且若並非回復原職，其新職位是否與原職位相當，亦係採最嚴格之審查標準。此外，「家庭假與病假法」雖未禁止雇主於受僱者復職時，調動受僱者至

<sup>64</sup> Id. at 217, 225, 240.

其他雖不大相當於原職、但更加適合受僱者個人需要之職位，惟仍不能違反受僱者之意願，即使該項新職位係對受僱者有利之升遷，只要違反受僱者之意願，皆是違法之行為<sup>65</sup>。

## 7. 施行成效

雖然依「家庭假與病假法」請假有諸多限制，但該法之施行對於美國親職假的落實仍有相當之貢獻。在「家庭假與病假法」的施行下，受該法保障者僅約全體受僱者之一半<sup>66</sup>，受該法保障可休育嬰假之受僱者範圍確有增加，但仍以中大型企業受僱者為主。至於兼職受僱者與小企業受僱者，因其無法符合適用「家庭假與病假法」之門檻，其請育嬰假之成長幅度並不大<sup>67</sup>。即便如此，中小企業受僱者請育嬰假之人數仍有小幅增加，可見「家庭假與病假法」仍有其指標意義。此外，「家庭假與病假法」之成效亦反映在提出育嬰假者的人數成長上，尤其是男性受僱者請育嬰假有了大幅的成長<sup>68</sup>。在該法施行前，僅有少數男性受僱者得請育嬰假（parental leave）<sup>69</sup>。「家庭假與病假法」施行後，男性受僱者請育嬰假之權利始有

---

<sup>65</sup> *Id.* at 249-252.

<sup>66</sup> JANE WALDFOGEL, 1999 FAMILY LEAVE POLICIES AND WOMEN'S RETENTION AFTER CHILDBIRTH EVIDENCE FROM THE UNITED STATES, BRITAIN AND JAPAN 532 (1999).

<sup>67</sup> 根據 WLSY 調查，在家庭假與病假請假法通過三年後（1996 年），仍有 45% 的兼職受僱者與 50% 小型企業受僱者無法享有育嬰假權益。關於此點，參見鄭麗嬌，美國育嬰休假政策之探討，政大勞動學報，第 20 期，頁 73，2006 年 7 月。

<sup>68</sup> 鄭麗嬌，同前註，頁 84。

<sup>69</sup> WALDFOGEL, *supra* note 66, at 101-102.

明文之保障<sup>70</sup>。然而，由於「家庭假與病假法」所提供之育嬰假係無給假，基本上對中上階層的受僱者較為有利。此外，由於適用「家庭假與病假法」的雇主有一定的門檻，例如「私部門雇主從事商業或行業或參與商業活動，僱用人數達 50 人（含）以上，且受僱者工作日數在現在年度或下一個年度達 20 週（含）以上者」方受到「家庭假與病假法」之規範。在雇主親職假成本負擔方面，「家庭假與病假法」的規定是較為合理的。

### （三）我國

我國有關親職假之規定以及施行現況已如前述，以下僅就國內事業單位在落實親職假時所採取之具體措施與實施效益作說明：

#### 1. 安胎休養

現代女性或因欠缺運動，或因壓力過大，不少女性在懷孕時會發生流產或早產先兆現象，為了協助此種女性員工保住腹中胎兒，醫師常會囑咐此種女性暫時停止工作，安胎休養。女性安胎休養所需時間因人而異，有些女性可能需要安胎到生產為止。女性員工於安胎期間無法提供勞務，對事業單位之經營難免會有影響，此時雇主若能貼心地以女性員工及其胎兒之健康為主要考量，使女性員工安心地在家安胎休養，員工會感受到事業單位的關懷與善意，增加對事業單位的歸屬感，降低事業單位培訓與招募成本的支出，進而使員工樂於為雇主提高工作效率，提升企業的生產力與競爭力，最終受益者還是僱主。

目前國內有些企業有提供安胎休養之具體作法，如屏東基督教醫院以女性

<sup>70</sup> 鄭麗嬌，同註 67，頁 58。

員工若有安胎需要，可入住安胎病房，除完善的醫療照顧外，並有關懷陪伴提供心理支持。另外，臺灣康寧顯示玻璃股份有限公司在員工懷孕時，可視其需要彈性申請安胎假；亞東氣體之女性員工若因懷孕需安胎休養者，可自行視狀況請假休養。曾有亞東氣體之女性員工請假長達 3 個月或 1 年進行安胎，公司皆以專案方式迅速核假。

在請假期間工資計算部分，安胎休養併入住院傷病假，普通傷病假一年內未超過 30 日部分工資折半發給。國內事業單位安胎休養工資計算方面，中租迪和在安胎休養病假方面，提供女性員工 15 日之全薪假；凌陽科技的女性員工若申請安胎休養，請假 10 日內公司會給付全薪；陽明海運設置安胎休養期間 5 日內全薪、4 個月內半薪。

## 2. 產假

產假的給予涉及到女性員工產後或流產後之健康回復，照顧員工健康本是事業單位之天職。事業單位若能在女性員工產後或流產後給予其產假，使其得以獲得充分之休息，在其銷假上班後，有更好的體力與更健康的身體投入工作。同時女性員工也會感受到事業單位的關懷與善意，當然在工作時會更投入、更合群、更忠誠且更有效率。事業單位也會因此擁有一群充滿幹勁、敬業樂業的員工，最終受益者還是雇主。

目前國內企業提供女性員工產假之作法多有依照性別工作平等法之規定。此外，亦有事業單位提供比法定標準更好之措施，例如友達光電龍潭廠為體貼女性員工，維力（健康）中心於懷孕前、中、後期提供健康照護、諮詢與關懷，孕婦會配帶獨特的識別系統，並享有孕婦專屬車位、愛心廁所、宿舍貼心孕婦房等措施。福特六和提供孕婦專用停車位、哺乳室設施等，公司設有醫務室聘有醫師與護士，提供懷孕、分娩及育兒等相關訊息，且

懷孕員工亦可視個人身體狀況，提前申請產假或特休假。產假與流產假日數方面，企業亦有提供優於法令之日數，例如：中租迪和提供妊娠未滿3個月流產者給予10天產假；瑞士商銀臺北分行給予女性員工15週之全薪產假。

### 3. 育嬰留職停薪

我國企業實施育嬰留職停薪之具體作法，在育嬰留職停薪期滿後，鼓勵與協助員工復職方面，包括：臺灣本田汽車股份有限公司對於育嬰留職停薪員工，仍然繼續提供教育訓練等相關訊息，使員工無須擔憂復職後工作銜接之問題；臺灣高鐵提供所有育嬰留職停薪員工積極之輔導復職訓練，且保障回復原職，復職率達100%；亞東工業氣體臺中分公司申請育嬰留職停薪假之員工於復職後皆有回到原來工作崗位，其權益絲毫未受影響；屏東基督教醫院之員工可申請育嬰留職停薪假，屏基會主動協助育嬰津貼申請，員工在請育嬰假期間，仍享有員工團體保險，因此復職率達100%；華新科技高雄分公司推動「總經理關懷員工之旅」，由總經理親自拜訪育嬰留職停薪或家庭因素留職停薪之員工，親自了解員工之狀況並提供相關協助，也因公司的持續關懷，留職停薪復職率達100%；陽明海運之員工可依其需要申請育嬰留職停薪，復職後之薪資待遇均不變，工作內容亦盡可能與原職相同，復職比例超過9成以上；瑞晶電子之員工有照顧幼兒之需求者，可提出留職停薪申請，留職停薪期間，團體保險保障並不中斷，至2010年底止育嬰留停之回任率達100%，且回任以恢復原職為原則；福特六和於員工申請育嬰留職停薪時，會僱用定期契約工代替該名員工，直至該名員工復職日為止。

另外，中華汽車在員工申請育嬰留職停薪復職後，皆會依留職停薪期間之

物價進行調整員工之薪資。中華電信高雄營運處在員工申請育嬰留職停薪期間，皆會發給半薪。臺灣康寧之員工育嬰留職停薪期間，其年資仍可繼續計算。

我國事業單位未提供員工育嬰留職停薪假之原因，大多數是「員工沒有此項需求」，但這究竟是真的員工無此需求，還是擔心請育嬰假可能會負面影響其在事業單位的發展，恐有疑義。政府透過立法要求事業單位給予員工育嬰留職停薪假，其立法意旨與目的甚明，但事業單位若沒有建立友善職場的觀念，仍以「成本」的概念來看待育嬰留職停薪假，當然不可能積極推動育嬰留職停薪措施。然而，若觀察樂意給予員工育嬰留職停薪假的事業單位，可發現此種事業單位多願意協助員工兼顧家庭與工作，員工也因此容易與事業單位建立長久的夥伴關係，營造和諧的工作環境，員工也多會有積極進取的工作態度，自發性地提高工作效率，從而提升事業單位的生產力和競爭力。基此，事業單位宜拋開傳統思維，對於員工育嬰留職停薪抱持開放的態度，支持鼓勵員工照顧幼兒的需求，使員工不需要在照顧幼兒與工作之間天人交戰。雇主在此方面的善意，員工多會感銘在心，日後在工作上的努力與回饋，必使雇主成為最大之贏家。

#### 4. 家庭照顧假

國內企業提供家庭照顧假之具體作法大多是依性別工作平等法之規定辦理，家庭照顧假 7 日且併入事假計算，不給薪資。惟有事業單位提供較為優渥的作法，例如：瑞士商銀臺北分行提供員工每年 5 日之全薪家庭照顧假，以便員工因應家庭成員有緊急照護之需求；中華電信高雄營運處為營造無後顧之憂的工作環境，2008 年後該營運處即規定其員工每年可請假 7 天之家庭照顧假，其中前 5 日發給全薪，至 2010 年年底止共 110 人次申請，

成效卓著；財團法人臺灣基督教門諾會醫院提供有需要照顧家庭之員工 1 個月以上之長假措施，以使員工兼顧工作與家庭。

對於任何有家庭的員工而言，難免會因為其家庭成員生病、發生意外或其他原因而需要親自照顧。事業單位在此種情況下，若能諒解並全力支援員工的需要，使員工得以無後顧之憂地照顧家庭成員的需要，員工定會感銘在心。員工家庭成員的需要得到滿足，員工自然能更專心地投入工作，提升效率，同時增加對事業單位的歸屬感。事業單位幫助員工兼顧家庭與工作，可使員工感受到事業單位對員工的關懷、諒解與重視，使員工在工作時能更投入、更合群、更忠誠且更有效率，更會有永續服務的動機，擁有此種員工的事業單位當然會是最大的贏家。

### 1-3 策略思考與做法

如前所述，目前國人女性面對比較顯著之就業障礙主要是懷孕歧視與兼顧工作家庭的問題，而親職假相關規定的落實有助於改善懷孕歧視以及女性兼顧工作家庭的問題。性別工作平等法施行至今已近 15 年，透過政府的積極宣導，以及各地方政府設立就業歧視評議委員會／性別工作平等會有效處理違反性別工作平等法的申訴案件，我國女性就業保障已有相當的提升。然而，我國仍有相當比例的受僱者不瞭解親職假的相關規定，或是知悉親職假相關規定但卻未積極行使權利。在雇主方面，亦有部分雇主未能充分遵守相關規定，其中有些雇主是因為不瞭解相關規定而未遵守；有些雇主是瞭解相關規定但不願意遵守；有些雇主則是在遵守相關規定上有窒礙難行之處。如何有效提升我國親職假相關規定的落實，瑞典與美國相關法制或有可供參考之處。

瑞典透過產假、親職假與各種津貼之給付，該國人民多能安心生育子女，同時兼顧

工作，達到人口成長之目標。此外，瑞典親職制度藉由法律規定提升父親對親職照顧之參與，除給予一定天數的育嬰假與津貼外，還有其他推動父親參與育兒的計畫，因而有相當高比率之父親使用親職假。此項規定很值得我國參考，因為我國大多數家庭仍是由女性負擔主要的育兒工作，造成許多女性在工作與家庭之間，過著蠟燭兩頭燒的生活，若能參酌瑞典的作法，有效提昇我國男性參與親職照顧，女性自然會有更多的時間與空間來兼顧工作與家庭。

瑞典不但制訂完備之親職假法制，在相關政策與措施的宣導亦是不遺餘力。瑞典國家社會安全局製作許多廣告及文宣，宣導雙親請親職假，以及領取相關補助與津貼之重要性。所有父親皆會收到宣導信件，瞭解新生兒和父親建立親密聯繫之重要性。除了父親行使親職假之特別宣導外，瑞典政府亦會邀請所有父母於其子女出生前參加一場瑞典親職保險體系之說明會，以確保所有父母皆能了解其相關權利<sup>71</sup>。反觀我國，不論是在公部門或是私部門，受僱者中仍有相當比例對親職假相關規定的內容與行使方式不甚了解，宣導之方式顯然不夠普及多元，致使成效有限。瑞典宣導親職假之對象是所有新生兒的父母，且特別強調親職假的意義與重要性，並教導親生兒父母如何領取相關補助與津貼，頗值得我國參考。

與美國法制相比，我國有關親職假之規定明顯較優。在美國，受「家庭假與病假法」保障者僅約全體受僱者之一半，受該法保障可休育嬰假之受僱者範圍確有增加，但仍以中大型企業受僱者為主，此乃因為「家庭假與病假法」規定適用該法的雇主有一定的門檻，例如「私部門雇主從事商業或行業或參與商業活動，僱用人數達 50 人（含）以上，且受僱者工作日數在現在年度或下一個年度達 20 週（含）以上者」方受到「家庭假與病假法」之規範。反觀我國，性別工作平等法的適用對象並未依

<sup>71</sup> 唐文慧、楊佳羚，同註 34，頁 85-86。

事業單位規模大小做區分，不論事業單位規模如何皆須適用相同之規定，對中小企業而言，其承擔親職假成本的能力肯定無法與大型事業單位相比，對有些中小型或是微型企業而言，遵守親職假規定確實可能會有窒礙難行的問題。我國不一定要完全參考美國的作法，但至少可以針對小型與微型企業，減輕其在親職假成本上的負擔。

#### 1-4 未來展望與結語

我國目前保障婦女就業最主要之法律為性別工作平等法，隨著政府的積極宣導與強力執行，女性因其性別受到差別待遇的情況愈來愈少，雇主防治性騷擾的比例也愈來愈高，懷孕歧視與兼顧工作家庭是國人女性現階段較常面對的就業障礙。為有效因應此項問題，親職假的制定與有效執行是有非常必要的。現行性別工作平等法中有關親職假之規定已相當完備，未來可以在宣導方面以更積極更普及的方式進行，並針對小型與微型企業，減輕其在親職假成本上的負擔。

## 第二章 工作與家庭平衡之創新策略及推動作法<sup>1</sup>

常青國際法律事務所顧問律師／王如玄

### 2-1 前言

#### (一) 背景理論

1970 年代以來，隨著工作型態的改變、服務業的興起及社會觀念的改變，女性勞動力參與率逐漸提升，女性可藉由投入職場追求個人成就及經濟獨立，工作與家庭的調和上不再侷限男主外、女主內。另一方面，婚育係影響女性勞動力行為的重要決定因素，雖然女性的工作機會增加，但從現實的統計來看，婚姻與家庭仍是女性難以兼顧的沉重負擔，因此，婚育的女性如何尋求適當的工作與家庭平衡，的確面臨相當大的挑戰。

從個人的生涯規劃而言，職涯發展及家庭責任皆是重要的人生目標，不應被迫在工作與家庭中擇一取捨。從企業的角度而言，遵守基本的勞動條件已無法滿足員工的需求，提升企業競爭力及攬才、留才的最佳方法係提供更多以員工為核心的友善家庭與彈性工作策略。而幫助勞動者實現工作與家庭平衡的過程中，政府如何將友善家庭的意涵導入勞動政策的制訂思考及有效推動，其責任更顯重要。

#### 1. 工作與家庭平衡之意涵：工作與家庭平衡<sup>2</sup>之意義及其背景

家庭照顧與個人生活原屬私領域議題。但隨著就業人口結構的改變，愈來愈多的女性投入勞動市場，面臨在家庭照顧及工作時間需求的角色衝突；

少子化及高齡化的人口結構，部分女性勞動者成為「三明治」世代，必須同時兼顧幼兒及年老家人的責任；工作型態及工作壓力的增強，傳統的工作場所及樣態無法為有家庭責任勞工的需求而作調整。

從現實環境來看，職場與家庭已不是切割獨立的場域，亦非僅為直線性身分轉換，而是人生的交錯變化，也因此歐美先進國家自 1970 年代開始將家庭照顧納為重要政策議題，發展出親職假、彈性工時、在家工作、兒童照顧服務及再就業訓練等制度及措施，以調和勞動者在工作與家庭的衝突。

從性別平權的推進行言，如果工作家庭平衡政策得以順利推動，不僅女性在職場有實現自我的機會，同時藉由鼓勵男性參與家庭事務，並得從中獲得社會支持及充實其他家庭生活的面向。

## 2. 工作與家庭平衡之發展脈絡：工作家庭平衡之國際趨勢及挑戰

「工作與家庭平衡」顧名思義為調和工作與家庭兩者的需求；在歐盟或國

---

<sup>1</sup> 本教材內容及數據，以撰稿時 2015 年 7 月為準。

<sup>2</sup> 1. 工作家庭平衡、工作生活平衡，或友善職場，或友善家庭，於這些年來頗受國際矚目。其概念名稱所內涵的意義不盡相同，但就其擬解決的問題，不外是回應人口結構的變化、職場的性別平權、促進女性勞動參與及平衡家庭照顧責任等面向。我國的國民幸福指數衡量指標之一（行政院主計總處，2012）採「工作與生活平衡」（Work-life balance）為我國國民幸福指數涵括領域之一，惟本文以「工作與家庭平衡」為題，而不採工作與生活平衡，立基於工作及家庭本為個人生活的一部分，隨著人口少子女化及高齡化，家庭照顧責任顯得更為重要，因此如能有效推展工作家庭兼顧的政策，使其不必陷入工作與家庭相衝突的困境，亦為改善生活品質的重要支持措施，從而勞動者即能保有從事社會參與、豐富生活及更多自我實現的機會。

2. 本文參引的國、內外文獻，因各國作法及用語不一，部分提及「工作與生活平衡」，惟在整理上仍以摘要涉及「工作與家庭平衡」內涵為主。

際勞工組織文獻，採調和字眼，意謂工作與家庭兩者間的衝突。1981年國際勞工組織考慮到勞工遭遇家庭責任的問題日趨嚴重，男女在家庭與社會中之傳統角色應有改變，藉以達成性別之間的完全平等；國家政策對此應有所考慮並創造有家庭責任之男女勞工待遇與機會平等，因此訂定「有家庭責任勞工公約」，政策建議包含請假、提供社會照顧服務、彈性工時與工作安排、勞動力再融入及不受歧視等。

聯合國（United Nations，簡稱 UN）、歐盟（European Union，簡稱 EU）及國際勞工組織（International Labour Organization，簡稱 ILO）等國際組織對「工作家庭平衡」議題的關切，起初是為回應女性參與勞動市場，所衍生的家庭照顧責任與母性保護需求，後來因性別平權意識高漲，雙薪家庭逐漸成為主流的工作與生活模式，工作與家庭平衡被視為是促進性別平等的重要議題。因此，歐盟（EU）制定各項指令及「國際勞工組織」（ILO）訂定公約，督促所屬會員國的政策發展重點，集中在「母性保護措施」、「給薪親職假」、「彈性工作政策」與「兒童照顧服務」等面向。分別就其重點<sup>3</sup>摘述如下：

### (1) 聯合國

#### A. 1979 年消除對婦女一切形式歧視公約

消除對婦女一切形式歧視公約第 5 條：「教養子女是父母的共同責任」；第 11 條第 2 項：「締約各國為使婦女不致因結婚或生育而受歧視，又為保障其有效的工作權利起見，應採取適當措施：（a）禁止以懷孕或產假為理由予以解僱，以及以婚姻狀況為理由予以解僱的

<sup>3</sup> 參照行政院勞工委員會委託陳志勇、許繼峰之「工作與家庭平衡政策之探討」，2013。

歧視，違反規定者予以制裁；（b）實施帶薪產假或具有同等社會福利的產假，而不喪失原有工作、年資或社會津貼；（c）鼓勵提供必要的輔助性社會服務，特別是通過促進建立和發展托兒設施系統，使父母得以兼顧家庭義務和工作責任並參與公共事務；（d）對於懷孕期間從事確實有害於健康的工種的婦女，給予特別保護。」

另在公約第 21 號一般性建議第 18 項：「婦女在照料、哺育受撫養子女或家庭成員方面，應享有與男性平等的權利和責任。」。

B.1994 年宣布國際家庭年：藉此盡一切可能保護、協助家庭，促使各國在政策上促成家庭中的女性與男性平等，使家事責任分擔與就業機會更為公平，訂於每年的 5 月 15 日為國際家庭日，2012 年國際家庭日的主題並為確保工作與家庭平衡。

C.1995 年第四屆世界婦女大會

1995 年以「平等、發展與和平」為主軸的聯合國第四屆婦女大會，「性別主流化」的理念被正式提出，成為推動性別平等實踐的主要策略。其中之一策略目標為促進男性和女性工作與家庭責任的和諧，其建議行動包括：確保部分工時、臨時性和家庭為基礎的勞工有勞動法與社會保障福利的適當保護，並且以工作與家庭責任和諧的工作條件為基礎，促進職涯發展；確保男女在平等的基礎上，自由選擇全職與部分工時工作，並給予適當保護；透過立法或鼓勵措施，確保男女受到保護的親職假與福利之機會、男女平等分擔家庭責任及促進工作中的母親有哺乳設施；提高促進職業與家內工作的技術發展與學習機會，鼓勵自我支持、創造所得及轉換過程中的既定性別角色，使女性脫離低薪工作；檢視包括社會保障立法與稅收制度在列的政策和方

案，以確定在有酬工作與家庭責任、休息時間等分配上得以促進性別平等與彈性。

### (2) 歐盟

歐盟最初處理工作與家庭生活議題，係將其視為性別平等原則的一部分，並納入「歐洲就業策略」架構。1990年代後，歐盟漸漸重視社會基礎的立法，嗣後工作家庭生活調和透過以下指令作為權利架構：「落實男女僱用、職業訓練、升遷及其他勞動條件平等待遇原則指令（重訂）」、「懷孕勞工、剛分娩或親自哺乳勞工保護指令」、「親職假指令」、「部分工時指令」、「定期契約工作指令」等。其後在「男女平等指引（2006-2010年）」其中之一的優先行動係為調和私人與職業生活，並形成現行的三個主軸：提供假期（包含鼓勵男性請親職假）、工時（彈性工時安排、部分工時工作）及照顧（兒童照顧、年長者照顧服務）

### (3) 國際勞工組織

國際勞工公約涉及工作家庭平衡的內容有1981年「有家庭責任公約」、1990年「夜間工作公約」、1994年「部分時間工作公約」、1996年「在家工作公約」、2000年修正的「母性保護公約」等。

從以上公約內容可以看出國際勞工組織近年來的發展，已將工作與家庭平衡視為獨立且重要的議題，並保障有家庭責任者之請假、選擇工作方式的自由及待遇平等、強化母性保護措施等。2000年聯合國千禧年高峰會議發表「千禧年發展目標」亦提及促進性別平等與女性賦權；2011年國際勞工組織理事會議架構工作與家庭平衡的政策建議為「給假政策」、「社會保障給付」、「彈性工作安排」、「照顧服務」、

「再融入勞動市場」及「減少無酬工作等」等面向，以作為達成聯合國 2015 年「千禧年發展目標」的重要政策工具。

雖然國際間對工作家庭平衡提出上位的公約條文，並有一定的脈絡發展，並可從其政策領域演變來看，該議題早期係為促進性別平等，後來提升為家庭政策的一環，歐盟更在 2000 年納入「基本權利憲章」視為人權議題。惟從各國政策比較，因各國推動工作與家庭平衡政策試圖要解決問題的原因不盡相同，或為家庭福利，或為人口政策，或為僱用（就業）平等政策，而為確實發揮政策的改變影響，除了立法強制並落實執行外，建立企業自主推動機制與雇主和員工協力合作的關係亦是能否成功的關鍵。觀諸我國目前政策係架構在性別工作平等法之下，未來皆需打破既有法制框架，並有跨部會的協力整合，始能具體而有效。

### 3. 工作與家庭平衡之重要性：為何要推動工作家庭平衡及其帶來的改變影響

「工作與家庭平衡」政策的具體效益，可從對個人、企業、國家社會等面向之影響來看：

#### (1) 對勞工個人的影響

提供完善的社會及家庭支持系統，減輕勞動者家庭責任負擔，不僅平衡兩性的照顧責任不均，並同時兼顧工作、家庭照顧與休閒生活，進一步成為個人專注投入工作與自我實現的動力，促進職涯的全面發展。而完備的工作與家庭平衡政策，有助家庭到職場的勞動力流動，提升經濟所得保障。

#### (2) 對企業的影響

企業落實國家法律及自主辦理工作與家庭平衡措施，有助於降低員工壓

力及事病假頻率、減少勞資對立、降低員工流動率、節省招募及培訓成本、提高員工的工作士氣與向心力，進而提升企業的競爭力與形象。

### (3) 對國家社會的影響

個人在工作與家庭的需求獲得平衡，將有助於國家勞動力參與的提升。另外，面對臺灣高齡化及少子化趨勢，工作與家庭平衡措施的推行，也有助於青壯年人口承擔照顧責任，並配套完善的兒童照顧措施，使其無後顧之憂，將更有生育子女的意願，維持國家的生產力與競爭力。

## (二) 現況解析：從性別勞動統計分析臺灣現況及問題

如前所述，工作與家庭平衡政策的興起，最原始在因應女性教育水準提升及大量投入勞動市場，同時雙薪家庭日益增多，在「工作與家庭」蠟燭兩頭燒的情況下，如果能透過開創適當的兼顧家庭的工作機會及有效的政策推行，或許能解決照顧困境。臺灣近二十年來在性別工作平等的追求進步上，陸續建置性別工作平等法、育嬰留職停薪津貼、女性勞動力參與率提高、兩性薪資差距縮小、同酬日等，但有關工作與家庭平衡的政策全貌，仍在起步階段，有待全方位思維的建立。

依據勞動部發布的 2014 年性別勞動統計，重要的統計觀察指標<sup>4</sup>如下：

1. 勞動力及參與率：2014 年男性勞動力為 644.1 萬人，女性為 509.4 萬人。2014 年男性勞參率為 66.78%，女性為 50.64%，兩性勞參率差距呈逐年縮減之勢，縮小至 16.14 個百分點。（表 2-1）

<sup>4</sup> 資料來源：勞動部 2014 年性別勞動統計。

表 2-1 勞動力參與率—按年齡分

單位：%

年別 (平均)	78 年	79 年	80 年	81 年	82 年	83 年	84 年	85 年	86 年	87 年	88 年	89 年	90 年
總 計													
計	60.12	59.54	59.11	59.34	58.82	58.96	58.71	58.44	58.33	58.04	57.93	57.68	57.23
15~24 歲	46.29	43.93	42.63	41.55	39.65	39.78	38.46	37.40	36.88	35.96	36.56	36.28	35.47
25~44 歲	76.51	76.19	76.53	77.39	77.68	78.15	78.21	78.60	78.80	79.17	79.36	79.60	79.71
45~64 歲	60.64	59.65	59.74	60.24	60.09	60.24	60.83	60.87	61.20	60.81	60.35	59.80	59.13
65 歲以上	10.34	9.77	9.93	9.69	9.83	9.68	9.79	8.95	8.76	8.51	7.92	7.71	7.39
男													
計	74.84	73.96	73.80	73.78	72.67	72.44	72.03	71.13	71.09	70.58	69.93	69.42	68.47
15~24 歲	44.69	42.19	41.05	40.83	38.46	38.84	37.93	36.44	36.07	34.76	35.29	35.28	33.56
25~44 歲	96.77	96.53	96.57	96.61	96.28	96.12	95.83	95.41	95.38	95.18	94.81	94.54	94.09
45~64 歲	82.13	81.08	81.80	82.39	82.17	82.37	82.96	82.44	83.01	82.80	81.09	80.12	78.93
65 歲以上	16.03	14.80	14.92	14.48	14.72	14.38	14.39	13.05	12.87	12.45	11.49	11.25	10.91
女													
計	45.35	44.50	44.39	44.83	44.89	45.40	45.34	45.76	45.64	45.60	46.03	46.02	46.10
15~24 歲	47.61	45.36	43.93	42.15	40.68	40.60	38.93	38.25	37.59	37.01	37.69	37.18	37.21
25~44 歲	55.84	55.43	56.06	57.71	58.74	59.87	60.35	61.60	62.04	62.98	63.72	64.52	65.31
45~64 歲	36.28	35.62	35.54	36.34	36.63	37.12	38.11	39.04	39.34	38.91	39.70	39.62	39.47
65 歲以上	3.92	4.02	4.12	4.07	4.00	4.04	4.24	3.98	3.86	3.89	3.84	3.73	3.52

表 2-1 勞動力參與率—按年齡分（續）

單位：%

年別 (平均)	91 年	92 年	93 年	94 年	95 年	96 年	97 年	98 年	99 年	100 年	101 年	102 年	103 年
總 計													
計	57.34	57.34	57.66	57.78	57.92	58.25	58.28	57.90	58.07	58.17	58.35	58.43	58.54
15~24 歲	35.29	33.91	33.52	32.61	31.48	31.10	30.17	28.62	28.78	28.56	29.08	29.58	29.36
25~44 歲	79.97	80.34	81.25	81.87	82.98	83.41	83.81	84.19	84.72	85.56	86.33	86.64	86.85
45~64 歲	59.04	59.58	59.96	60.24	60.01	60.55	60.83	60.25	60.31	60.36	60.48	60.73	61.65
65 歲以上	7.79	7.78	7.42	7.27	7.58	8.13	8.10	8.05	8.09	7.93	8.10	8.34	8.68
男													
計	68.22	67.69	67.78	67.62	67.35	67.24	67.09	66.40	66.51	66.67	66.83	66.74	66.78
15~24 歲	32.75	30.79	30.77	29.65	28.46	28.13	27.81	25.72	26.46	26.43	26.94	28.32	29.04
25~44 歲	93.57	93.12	93.30	93.19	93.34	92.99	92.94	92.98	93.15	93.89	94.60	94.49	94.61
45~64 歲	78.35	78.05	78.10	78.12	77.61	77.25	76.89	75.65	75.36	75.54	75.39	74.82	75.06
65 歲以上	11.54	11.38	10.83	10.66	11.18	11.95	11.74	11.95	12.07	12.00	12.46	12.82	13.31
女													
計	46.59	47.14	47.71	48.12	48.68	49.44	49.67	49.62	49.89	49.97	50.19	50.46	50.64
15~24 歲	37.59	36.76	36.05	35.35	34.35	33.96	32.47	31.48	31.06	30.70	31.23	30.83	29.70
25~44 歲	66.33	67.55	69.25	70.62	72.75	73.98	74.83	75.58	76.51	77.53	78.38	79.09	79.37
45~64 歲	39.91	41.31	42.03	42.59	42.68	44.13	45.08	45.17	45.61	45.59	46.01	47.08	48.69
65 歲以上	3.78	4.01	3.93	3.86	4.04	4.45	4.64	4.40	4.43	4.23	4.20	4.38	4.63

資料來源：行政院主計總處「人力資源調查」。

2. 兩性勞參率國際比較：2014 年我國女性勞參率為 50.6%，與韓國 51.3% 相當，略高於日本 49.2%，低於美國 57.0%。按年齡層觀察，我國女性 25~44 歲之勞參率高於日、韓，但 45 歲以上女性勞參率則明顯低於日、韓，呈現倒 V 線，顯示我國女性爰因料理家務及負擔照顧家人，勞參率呈明顯下降。（表 2-2、圖 2-1）

表 2-2 2014 年主要國家勞參率

單位：%，百分點

項目別	中華民國			韓國			日本			美國		
	男性	女性	兩性 差距 (男-女)	男性	女性	兩性 差距 (男-女)	男性	女性	兩性 差距 (男-女)	男性	女性	兩性 差距 (男-女)
總計	66.8	50.6	16.1	74.0	51.3	22.7	70.4	49.2	21.2	(1) 69.2	(1) 57.0	12.2
15~19 歲	8.9	7.0	2.0	7.6	9.4	-1.8	15.9	16.7	-0.8	(2) 33.5	(2) 34.5	-1.0
20~24 歲	51.0	51.7	-0.8	44.4	54.6	-10.2	68.6	69.4	-0.8	73.9	67.7	6.2
25~29 歲	94.6	88.8	5.7	77.2	73.4	3.8	93.6	79.3	14.3	87.0	74.1	12.9
30~34 歲	96.1	80.6	15.5	92.9	60.0	32.9	95.8	71.0	24.8	90.4	73.5	16.9
35~39 歲	93.4	74.5	18.9	94.4	56.7	37.7	96.4	70.8	25.6	90.9	73.6	17.3
40~44 歲	94.3	75.0	19.3	95.3	63.8	31.5	96.2	74.3	21.9	90.1	74.6	15.5
45~49 歲	91.0	69.6	21.4	94.2	69.7	24.5	96.1	76.8	19.3	87.5	74.9	12.6
50~54 歲	83.5	56.1	27.4	91.4	66.2	25.2	94.6	75.7	18.9	83.7	72.8	10.9
55~59 歲	69.4	40.0	29.4	87.4	57.8	29.6	93.2	67.9	25.3	76.8	66.4	10.4
60~64 歲	49.4	22.6	26.8	74.2	46.3	27.9	77.6	48.7	28.9	61.9	50.2	11.7
65 歲以上	13.3	4.6	8.7	43.0	24.0	19.0	30.2	14.5	15.7	23.0	15.1	7.9

資料來源：勞動部「國際勞動統計」。

說明：(1) 指 16 歲以上之勞參率。(2) 指 16~19 歲勞參率。

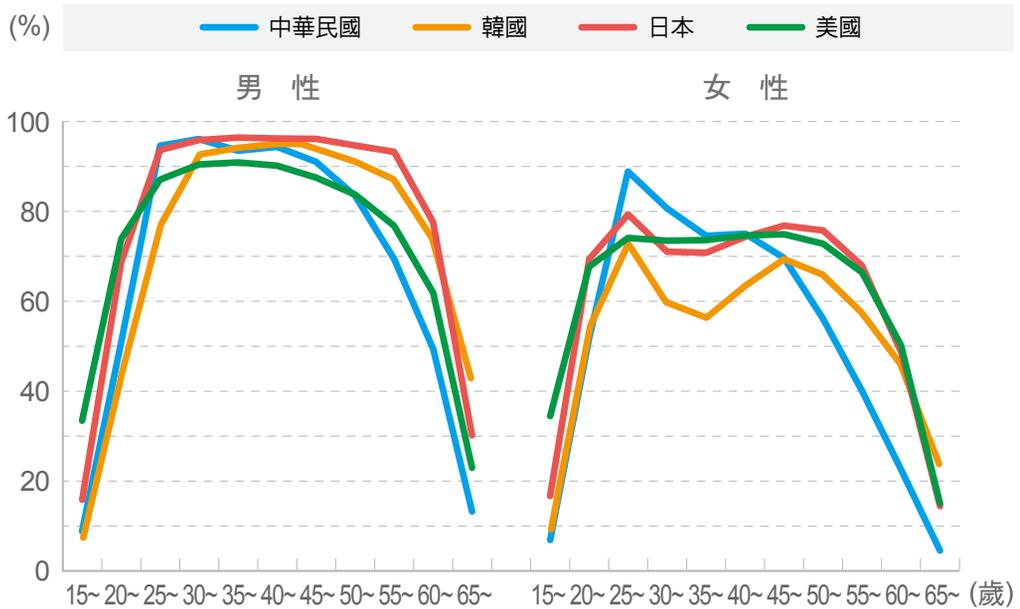


圖 2-1 2014 年主要國家勞參率

資料來源：勞動部「國際勞動統計」

3. 非勞動力：女性未參與勞動以料理家務為主，2014 年女性非勞動力計 496.6 萬人，較 2004 年增加 28.4 萬人，未參與勞動之原因以料理家務所占比率最高，占 49.34%，其次為因高齡、身心障礙占 23.31%。（表 2-3）

表 2-3 女性非勞動力未參與勞動之原因

單位：千人，%

年別	總計 (千人)	合計	想工作 而未找工作且隨時 可以開始 工作	求學及 準備升學	料理 家務	高齡、 身心障礙	其他
93 年	4,682	100.00	1.49	22.38	54.52	19.55	2.06
94 年	4,700	100.00	1.49	22.16	53.32	20.66	2.37
95 年	4,708	100.00	1.56	22.35	51.66	21.39	3.05

年別	總計 (千人)	合計	想工作 而未找工作且隨時 可以開始 工作	求學及 準備升學	料理 家務	高齡、 身心障礙	其他
96年	4,700	100.00	1.48	22.37	50.44	22.17	3.54
97年	4,742	100.00	1.26	22.17	49.73	22.96	3.88
98年	4,810	100.00	1.23	21.84	48.77	24.00	4.16
99年	4,849	100.00	1.16	21.58	48.35	24.51	4.41
100年	4,901	100.00	1.17	21.33	48.35	24.63	4.53
101年	4,934	100.00	1.16	21.12	48.16	25.01	4.55
102年	4,951	100.00	1.19	21.31	48.36	24.42	4.73
103年	4,966	100.00	1.23	21.15	49.34	23.31	4.97
103年 較93年 增減% (百分點)	6.07	-	(-0.26)	(-1.23)	(-5.18)	(3.76)	(2.91)

資料來源：行政院主計總處「人力資源調查」。

4. 兩性薪資差距：2014年我國女性平均時薪為男性之8成5，兩性薪資差距較美、日、韓小。依據行政院主計總處受僱員工薪資調查，2014年工業及服務業男性受僱員工每月總薪資為51,464元，總工時180.3小時，平均時薪285元。女性受僱員工每月總薪資為42,481元，總工時175.0小時，平均時薪243元，女性平均時薪為男性之85.0%。（表2-4）

表 2-4 我國兩性薪資差距

項目別	男性			女性			平均時薪比	
	總薪資 (元) (1)	總工時 (小時) (2)	平均時薪 (元/小時) (1)/(2)	總薪資 (元) (3)	總工時 (小時) (4)	平均時薪 (元/小時) (3)/(4)	女/男 (男性 =100) (%)	兩性 差距 (男-女) (%)
93 年	47,467	185.7	256	36,841	180.9	204	79.7	20.3
94 年	47,830	183.8	260	37,477	179.6	209	80.2	19.8
95 年	48,015	183.0	262	38,032	178.5	213	81.2	18.8
96 年	48,874	182.5	268	39,016	178.0	219	81.8	18.2
97 年	48,994	181.9	269	38,829	177.1	219	81.4	18.6
98 年	46,376	178.4	260	37,206	174.8	213	81.9	18.1
99 年	48,716	183.3	266	39,195	178.4	220	82.7	17.3
100 年	50,045	181.2	276	40,160	175.7	229	82.8	17.2
101 年	49,935	180.7	276	40,486	175.6	231	83.4	16.6
102 年	49,931	179.5	278	40,673	174.2	233	83.9	16.1
103 年	51,464	180.3	285	42,481	175.0	243	85.0	15.0
行業別								
工業	50,425	184.2	274	36,643	182.1	201	73.5	26.5
礦業及 土石採取業	57,463	181.9	316	41,204	176.5	233	73.9	26.1
製造業	50,974	186.1	274	36,746	182.8	201	73.4	26.6
電力及 燃氣供應業	96,809	177.2	546	76,904	168.3	457	83.6	16.4
用水供應及 污染整治業	45,221	180.7	250	43,508	175.0	249	99.3	0.7
營造業	45,364	176.7	257	32,255	172.8	187	72.7	27.3

項目別	男性			女性			平均時薪比	
	總薪資 (元) (1)	總工時 (小時) (2)	平均時薪 (元/小時) (1) / (2)	總薪資 (元) (3)	總工時 (小時) (4)	平均時薪 (元/小時) (3) / (4)	女 / 男 (男性 =100) (%)	兩性 差距 (男 - 女) (%)
服務業	52,594	176.1	299	45,600	171.2	266	89.2	10.8
批發及零售業	47,798	173.8	275	41,403	172.2	240	87.4	12.6
運輸及倉儲業	52,407	182.8	287	44,799	172.3	260	90.7	9.3
住宿及餐飲業	33,925	169.5	200	30,119	168.9	178	89.1	10.9
資訊及 通訊傳播業	72,727	166.9	436	59,153	165.4	358	82.1	17.9
金融及保險業	90,433	165.9	545	78,547	165.5	475	87.1	12.9
不動產業	42,984	182.0	236	42,841	177.5	241	102.2	-2.2
專業、科學及 技術服務業	62,663	176.2	356	51,364	170.9	301	84.5	15.5
支援服務業	35,000	201.8	173	34,818	176.2	198	113.9	-13.9
教育服務業	27,422	124.5	220	22,747	139.0	164	74.3	25.7
醫療保健 服務業	96,517	172.1	561	52,560	172.9	304	54.2	45.8
藝術、娛樂及 休閒服務業	42,156	178.6	236	28,898	178.6	162	68.6	31.4
其他服務業	40,386	188.4	214	31,146	196.6	158	73.9	26.1

資料來源：行政院主計總處「受僱員工薪資調查」。

說明：1. 總薪資 = 經常性薪資 + 非經常性薪資（含加班費），總工時 = 正常工時 + 加班工時。

2. 本統計結果自 103 年 1 月起援例參照「100 年工商及服務業普查統計結果」及「中華民國行業標準分類第 9 次修訂版」校正歷年時間數列資料。

3. 為配合 95 年工商及服務業普查行業範圍擴增情形，本統計結果自 98 年 1 月起涵蓋「教育服務業（僅含其他教育及教育輔助服務業）」。

5. 同酬日：2015 年同酬日為 2 月 24 日。我國依行政院主計總處「受僱員工薪資調查」計算兩性受僱者之平均時薪差距，2014 年女性平均時薪較男性少 15.0%，即女性需增加工作 55 天（365 天 × 15.0%），薪資才能和男性相同，因此我國 2015 年同酬日訂在 2 月 24 日，較上年 2 月 28 日向前推進 4 天。（表 2-5）

表 2-5 主要國家同酬日

主要國家	2013 年	2014 年	2015 年
歐盟（27 國） <sup>9</sup>	2013 年 2 月 28 日	2014 年 2 月 28 日	...
中華民國	2013 年 3 月 2 日	2014 年 2 月 28 日	2015 年 2 月 24 日
西班牙 <sup>3</sup>	2013 年 2 月 22 日	2014 年 2 月 21 日	2015 年 2 月 21 日
瑞士 <sup>4</sup>	2013 年 3 月 7 日	2014 年 3 月 7 日	2015 年 3 月 9 日
加拿大 <sup>2</sup>	2013 年 3 月 18 日	2014 年 3 月 18 日	2015 年 3 月 11 日
德國 <sup>5</sup>	2013 年 3 月 21 日	2014 年 3 月 21 日	2015 年 3 月 20 日
奧地利 <sup>6</sup>	2013 年 4 月 5 日	2014 年 3 月 19 日	2015 年 3 月 31 日
法國 <sup>7</sup>	2013 年 4 月 25 日	2014 年 4 月 7 日	...
美國 <sup>1</sup>	2013 年 4 月 9 日	2014 年 4 月 8 日	2015 年 4 月 14 日
日本 <sup>8</sup>	2013 年 4 月 15 日	2014 年 4 月 13 日	...

資料來源：1. 美國由於統計資料無法及時取得，選定每年 4 月之某 1 個星期二為同酬日。<http://www.pay-equity.org/day.html>

2. 加拿大職業婦女協會（BPW）：<http://bpwcalgary.com/about/>

3. 西班牙職業婦女協會（BPW）：<http://bpw-spain.org/>

4. 瑞士職業婦女協會（BPW）：<http://www.equalpayday.ch/>

5. 德國職業婦女協會（BPW）：<http://www.equalpayday.de/>

6. 奧地利職業婦女協會（BPW）：<http://www.equalpayday.at/equal-pay-day>

7. 法國職業婦女協會（BPW）：<http://www.bpw.fr/fr/accueil.html>

8. 日本職業婦女協會（BPW）：<http://www.bpw-japan.jp/english/epd.html>

9. 歐盟執委會：[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-165\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-165_en.htm)

6. 婚育與就業：婚前有工作之已婚女性有 2 成 7 曾因結婚離職；生育第一胎前有工作者有 2 成 1 曾因生育而離職。根據行政院主計總處 2013 年 8 月「婦女婚育與就業調查」，15~64 歲曾因結婚而離職之已婚女性結婚離職率為 26.81%，復職率為 44.02%，平均復職間隔約 85 個月（7 年 1 個月）。曾因生育第一胎離職率為 21.02%。另外，曾因生育而離職，復職率為 53.34%，平均復職間隔為 78 個月（6 年 6 個月）。（表 2-6、表 2-7）

表 2-6 15~64 歲已婚女性曾因結婚離職及復職情形

年別	婚前有工作 (千人)	曾經因結婚離職						未曾 因結婚 離職 (千人)	曾恢復 工作之 平均復 職期間 (月)
		千人	結婚 離職率 (%)	是否恢復工作					
				曾經恢復		未曾恢復			
				千人	(%)	千人	(%)		
95 年 9 月	4,433	1,521	34.31	622	40.90	899	59.10	2,912	86.81
99 年 7 月	4,524	1,412	31.21	631	44.73	780	55.27	3,112	83.11
102 年 8 月	4,479	1,201	26.81	529	44.02	672	55.98	3,278	85.49

資料來源：行政院主計總處「婦女婚育與就業調查」。

說明：結婚離職率係指曾因結婚離職者占婚前有工作者比率。

表 2-7 15~64 歲已婚女性曾因生育離職及復職情形

年別	生育第一胎前 有工作 (千人)	生育第一胎 離職		曾經因生育離職						曾恢復 工作之 平均復 職期間 (月)
		千人	(% )	千人	是否恢復工作					
					曾經恢復		未曾恢復			
					千人	(%)	千人	(%)		
95 年 9 月	2,955	633	21.42	808	456	56.37	353	43.63	80.24	
99 年 7 月	3,082	691	22.43	867	481	55.48	386	44.52	77.00	
102 年 8 月	3,251	677	21.02	846	451	53.34	395	46.66	77.93	

資料來源：行政院主計總處「婦女婚育與就業調查」。

說明：生育第一胎離職率係指曾因生育第一胎離職者占婚後至生第一胎曾工作者比率。

7. 無就業意願之女性潛在勞動力不願就業原因以需要照顧家人最多占38.16%。按婚姻狀況觀察，有配偶或同居者，以需要照顧家人最高占57.17%，其中有未滿6歲子女者因需要照顧家人而無就業意願高達88.78%。（表2-8）

表 2-8 無就業意願之女性潛在勞動力不願就業原因

單位：%

項目別	總計	結婚或 分娩	家庭經濟 不需外出 工作	需要照 顧家人	健康 不良或 傷病	求學 及準備 升學	其他
97年5月	100.00	0.73	23.02	41.55	4.48	29.68	0.53
98年5月	100.00	0.82	21.62	42.68	4.56	29.65	0.67
99年5月	100.00	0.49	23.00	42.09	4.11	29.63	0.68
100年5月	100.00	0.33	29.21	37.23	3.65	29.22	0.36
101年5月	100.00	0.51	29.16	36.63	3.96	29.27	0.48
102年5月	100.00	0.55	26.00	39.31	3.25	28.75	2.14
103年5月	100.00	0.64	24.18	38.16	3.66	28.43	4.93
未婚	100.00	0.19	3.73	3.81	2.51	87.84	1.92
有配偶或同居	100.00	0.99	33.05	57.17	3.10	0.09	5.61
子女均在 6歲以上	100.00	-	37.06	52.89	3.38	0.03	6.65
有未滿 6歲子女	100.00	4.84	5.67	88.78	0.42	0.27	0.03
尚無子女	100.00	8.80	44.55	36.19	6.78	0.73	2.95

項目別	總計	結婚或分娩	家庭經濟不需外出工作	需要照顧家人	健康不良或傷病	求學及準備升學	其他
離婚、分居	100.00	-	43.87	37.70	11.05	-	7.38
子女均在6歲以上	100.00	-	43.85	36.74	10.99	-	8.43
有未滿6歲子女	100.00	-	12.21	77.01	10.78	-	-
尚無子女	100.00	-	58.58	29.68	11.74	-	-
喪偶	100.00	-	35.87	39.84	10.75	-	13.54

資料來源：行政院主計總處「人力運用調查」。

說明：「潛在勞動力」指非勞動力人口扣除高齡、身心障礙者。

8. 性別工作平等法實施情形：2014 年事業單位對於性別工作平等法各項措施會同意員工申請之比率大部分達 8 成 2 以上，其中對於母性保護的相關區別甚達 9 成以上。（表 2-9）

表 2-9 事業單位對性別工作平等法各項規定之實施情形

單位：%

項目別	有提供比率					103 年會同意員工申請 (或有提供) 之比率
	91 年	99 年	100 年	101 年	102 年	
性騷擾防治措施、申訴及懲戒辦法 (員工規模 30 人以上)	35.5	81.4	82.3	82.7	82.1	83.8

項目別	有提供比率					103年會同意員工申請 (或有提供) 之比率	
	91年	99年	100年	101年	102年		
生理假 <sup>2</sup>	17.3	45.4	45.6	45.6	47.0	85.7	
安胎休養 <sup>4</sup>	...	...	39.0	41.1	45.6	90.9	
流產假 <sup>2</sup>	41.6	54.6	55.0	56.5	56.6	93.1	
產假 <sup>1</sup>	78.1	96.8	96.8	96.8	96.8	95.1	
陪產假 <sup>3</sup>	29.0	57.8	57.7	59.0	59.8	85.6	
為撫育未滿3歲子女，得減少或調整工作時間 (員工規模30人以上)	23.0	47.5	47.7	48.5	47.0	81.5	
家庭照顧假		...	...	37.2	38.3	37.7	71.8
	(員工規模5人以上)	...	36.8	39.3	39.4	38.8	72.6
	(員工規模30人以上)	34.0	62.9	63.6	66.0	66.6	88.2
育嬰留職停薪		...	40.7	40.8	42.7	45.9	75.5
	(員工規模30人以上)	38.9	75.3	79.1	79.8	79.4	95.3
設立「托兒服務機構」或提供「托兒措施」 (員工規模250人以上)	36.3	68.9	77.3	76.7	79.1	81.4	

資料來源：勞動部「僱用管理性別平等概況調查」。

說明：1. 94年起資料排除「無女性員工」及「員工沒有此項需求」之樣本（含女性皆未婚及員工年齡層偏高之樣本）。

2. 95年起資料排除「無女性員工」之樣本。

3. 99年起資料排除「無男性員工」之樣本。

4. 100年起新增「安胎休養」，排除單位內「無女性員工」之樣本。

5. 102年以前「有無提供」之間法易使廠商因勞工沒有提出需求而回答未提供之虞，故103年問項修正為「是否會同意員工申請」。

6. 103年性騷擾防治措施、申訴及懲戒辦法與設立「托兒服務機構」或提供「托兒措施」資料係為廠商有提供比率。

9. 開創部分工時工作機會不足及缺乏多元職業的選擇：依據勞動部 2014 年部分工時工作概況調查<sup>5</sup>，其中樣本以具家庭主婦身分者再作進一步統計分析，發現家庭主婦從事部分工時之工作內容以「事務工作人員」占 15.1% 及「作業員（含組裝、包裝）」占 15.0% 最多，其次為「清潔工」占 13.4%，多為基層技術工。（圖 2-2）又家庭主婦從事部分工時工作之平均月薪資為 12,534 元。另 92.3% 家庭主婦自願選擇部分工時工作，其原因有半數以上是「貼補家用」占 57.1%，其次為「能選擇工作時段」占 46.9%。（圖 2-3）如與國外相較，各國部分工時均以女性居多，荷蘭女性部分工時就業者占女性就業者高達 6 成，澳洲、英國、德國及日本近 4 成左右，我國僅為 4.0%。（圖 2-4）部分工時工作者的比率偏低，且女性多集中在低技術或基層事務性工作職類，顯見我國在促進女性就業及職業訓練方面有待加強。

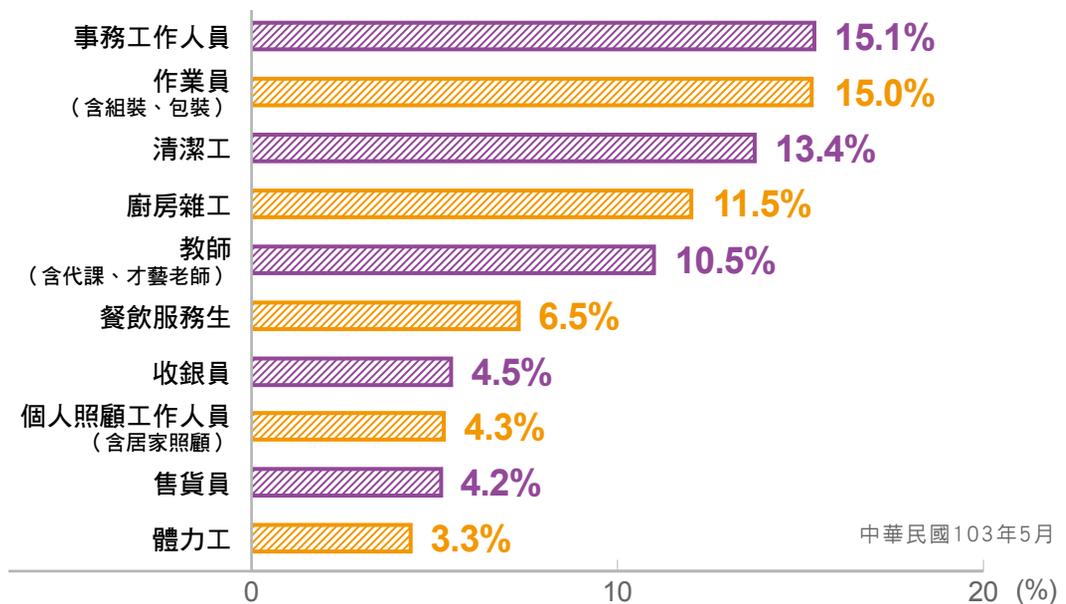


圖 2-2 家庭主婦從事部分工時工作之工作內容

說明：圖中僅列出所占比率在 3% 以上之工作項目

<sup>5</sup> 資料來源：勞動部 2014 部分工時工作概況調查。

中華民國103年5月

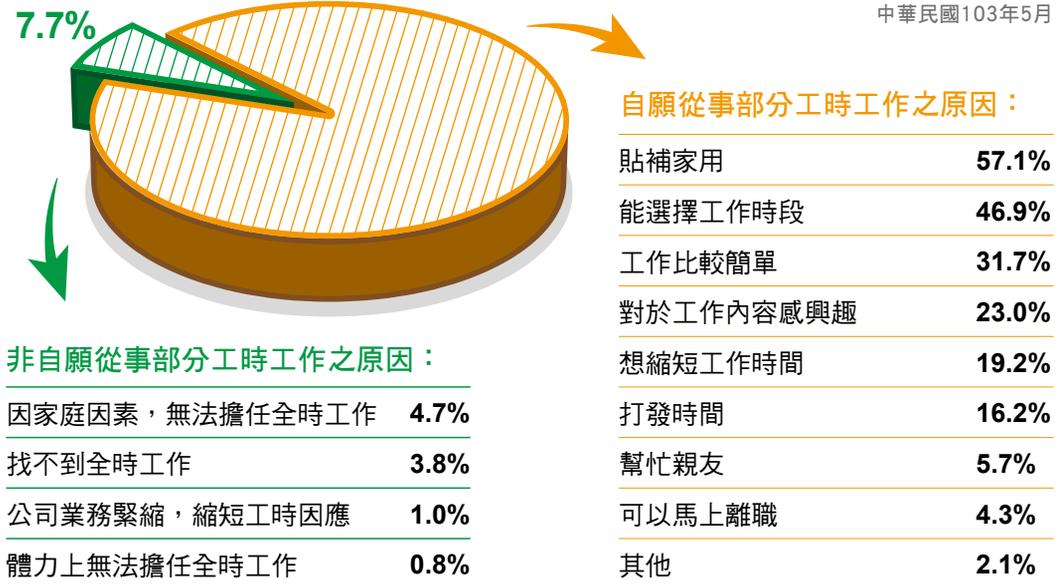


圖 2-3 家庭主婦選擇部分工時工作之原因（可複選 3 項以內）

說明：本問項可複選，故細項合計數大於或等於小計。

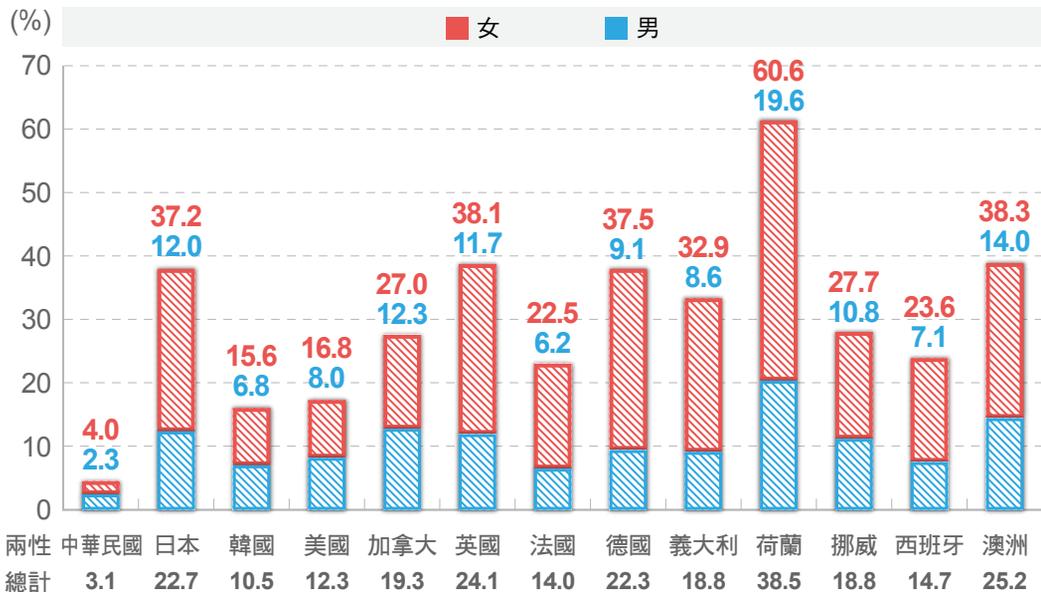


圖 2-4 2014 年主要國家部分工時勞工占就業者之比率（採主要工作週工時未滿 30 小時為標準）

資料來源：我國為行政院主計總處 103 年 5 月「人力運用調查」，其餘為 OECD.StatExtracts。

說明：各國為主要工作週工時未滿 30 小時；韓國按實際工時未滿 30 小時者；美國僅就受僱者統計；我國按主要工作經常性週工時未滿 30 小時進行統計。

## 2-2 國內、外推動工作與家庭平衡之具體措施及效益

### (一) 國外工作與家庭平衡政策及效益

各國制定工作與家庭平衡政策，因其國情背景不同而有不同的發展趨勢。根據經濟合作發展組織（OECD）對於「家庭友善政策」的定義指出<sup>6</sup>，「家庭友善政策」是以促進適合家庭資源與幼兒發展的方式，協助父母調和工作與家庭生活的政策，其增加父母在工作與照護上的選擇，提升就業機會上的性別平等。其「工作」涵蓋所有的有給工作（受僱及自雇就業），而「家庭」係指每個家內有一位或多位成人共同生活，並負有照護及養育一位或多位兒童責任的家計單位，至於「調和」政策則包含所有增加家庭資源（所得、服務及照顧時間）及父母勞動市場參與的措施。

根據 OECD 之建議，家庭友善政策係追求不同政策目標下的平衡方案，包含在不同所得族群、家庭型態、性別平等、幼兒發展及勞動市場等方面考量。因此，為達成以上目標，各國著重的政策內涵不盡相同，例如英國的政策模式，為家庭及兒童照顧為主；瑞典則以提供育有子女的育嬰假、津貼給付及鼓勵男性參與家務之性別平等；日本以提高生育率出發，提供兒童托育措施等；新加坡設有工作生活平衡發展基金，鼓勵並協助私人企業施行等。總括來說，參考先進國推動目標及策略方法，不外是請假政策、彈性工作時間及安排、照顧服務及其他友善職場（母性保護、禁止歧視、員工協助方案等）措施，簡述如下<sup>7</sup>：

<sup>6</sup> 參照易永嘉：OECD 國家對育兒父母推行友善家庭與職場政策作法及借鏡（臺灣勞工季刊第 14 期，2008 年 3 月）

<sup>7</sup> 參照劉梅君：「工作生活平衡」政策宏觀趨勢的意義及具體作為（臺灣勞工季刊第 25 期，2011 年 3 月）

## 1. 請（休）假

- (1) 產前照顧假：懷孕的員工可享有產前照顧假，用於產檢、生產課程與懷孕相關用途。
- (2) 陪產假：提供分娩員工的配偶，陪伴孕婦及胎兒的照顧假。
- (3) 產假：為母體的保護與恢復，一般各國訂有基礎標準的強制產假，企業依其友善母性保護程度，亦有訂定優於法定標準規定的產假。
- (4) 親職假：員工於產假結束後，決定自己育嬰的員工，以留職停薪的方式，保有回復工作權利，並能在家照顧幼兒。各國在親職假期間有採取社會保險、育嬰津貼或是稅賦減免等方式予以經濟支持。
- (5) 家庭照顧假：員工於家庭成員有預防接種、發生嚴重疾病或其他重大事故有親自照顧需求時，可以申請家庭照顧假。
- (6) 緊急假：提供員工家人臨時發生急難事件時所需。
- (7) 休假：一般各國訂有基礎標準規定，企業依其友善員工的程度，亦有優於法定標準的規定。

## 2. 彈性工作時間及安排

- (1) 彈性時間：員工工作的起迄時間可以有若干彈性，晚進則晚歸，早進則早歸，只要工作時數達法定或約定的總工時即可。如此安排可以讓員工得以更有能力安排子女照顧或長輩照顧等私事。此通常與核心工時併用。
- (2) 部分工時：最常見的工作家庭平衡措施。指員工一天或一週工作時間少於法定或協商的工時。
- (3) 工作分享：一份工作由兩個人共享，共同完成一份工作契約內的職責，

例如當一個人休假或生病時，由一個人接續完成工作。通常這類型工作有其性質上的特殊性，對有家庭或個人考慮的員工而言，得以滿足其個人或家庭需求。

- (4) 在家工作：可以是全職或兼職，讓員工可以省去通勤的時間，同時亦可滿足其家庭照顧的需求。
- (5) 輪班工作：根據員工需求及企業輪班工作需要，將全日工作分成兩個或三個班別。

### 3. 友善家庭照顧措施

- (1) 員工協助方案：企業透過系統化的專業服務，規劃員工有關工作適應、復工、家庭照顧、婚姻家庭及壓力管理等方案與資源，以提供預防及解決員工在工作與家庭壓力衝突時的協助。
- (2) 托兒服務：企業提供托兒服務，協助減輕有幼兒照顧需求的員工壓力；或由政府普及設置高品質與可負擔的公共托兒服務，以利員工安排托兒照顧。
- (3) 津貼補助：依性質不同，包含生育津貼、留職停薪津貼及托育津貼等。其財源可能是社會保險、政府預算或雇主給付。
- (4) 家庭照顧資訊與服務諮詢。
- (5) 設置哺（集）乳室；彈性哺（集）乳時間。
- (6) 其他：員工子女獎學金、家庭醫療保險、子女課後安親接送、家庭日等。

以下茲就幾個主要國家的工作家庭平衡具體作法及成效說明如下<sup>8</sup>：

---

<sup>8</sup> 參照行政院勞工委員會委託陳志勇、許繼峰之「工作與家庭平衡政策之探討」，2013

### 1. 英國

- (1) 英國政策推動法源主要在僱用權利法、分娩與親職假，以及陪產與收養假規則、社會保障捐與福利法。其產假係分「普通產假」與「額外產假」兩種，各 26 週；「額外產假」26 週可移轉為父親的「額外陪產假」。懷孕受僱者並有權利向雇主請求產檢假，而且雇主必須支付其請假期間的正常工資。較特別的部分在於從 2011 年 4 月 3 日開始實施的額外陪產假，允許母親在產假未結束前，父親可以在孩子 1 歲前請 6 個月的額外陪產假，賦予父親在家庭中的新角色。
- (2) 英國的請假政策尚有陪產假、育兒假及親屬照顧假。育兒假係在子女滿 5 歲以前，父母親可分別請 13 週；若為身心障礙子女則為滿 18 歲以前，父母親可分別請 18 週。親屬包含配偶、子女、雙親或任何同居的家族成員、緊急狀況時依賴協助之人等。受僱者在請假權利上有其使用彈性。
- (3) 另賦予受僱者彈性工作權利，亦加強對企業的工作家庭平衡宣導，最常見的是部分工時、在一定期間內縮短工時、彈性工時等。彈性工作安排讓男、女性可以因應家庭需求分配工作與家庭的時間，甚至採在家工作型態，女性仍得有繼續就業的機會，不致因生育而中斷職涯。

### 2. 瑞典

- (1) 瑞典在 1930 年代為因應少子化危機，制定實施「母職保險、產前保護與兒童照顧法」，1974 年制定「親職假法」，鼓勵父親照顧幼兒，認為男性與女性在家庭及工作方面有同樣的權利和義務，跨出邁向性別平等重要的一步。惟此時的親職假係父母親可以移轉的。瑞典採行法律工具強制雇主透過各種措施促進男女權利平等，1991 年修正「機會平等

法」，要求僱用 10 人以上的雇主促進工作場所的性別平等，必須訂定性別平等年度計畫，包含工作場所中男性與女性工作條件的說明、能夠評估的清晰目標、達到目標的具體措施（包含時程），並且也包含對去年計畫的檢討。雇主的責任之一是使員工更容易調和工作與家庭生活，其成效則是根據立法歷史及工作生活的實際運作而來。而在 1995 年再度改革親職假制度，修正「親職假法」，增加育嬰假至 360 天（12 個月），但育嬰假津貼降低至 80% 所得。育嬰假中的 30 天分配給父親，不得轉讓。改革之目的是為提供父親誘因，讓他們請更長的育嬰假，以便對孩子有更多瞭解、對家庭負更多責任，同時也有助於降低職場性別歧視的問題。因為如果有更多男性請育嬰假，將會緩和歧視的情況，因為請育嬰假導致中斷工作的情況比較不會集中在女性，而且育嬰假更平等的分配，比較不會使女性人力資本集中在家務與照顧幼兒。

- (2) 瑞典的請假政策法源在「親職假法」及「社會保險法」。其產假為 14 週，預產期前至少 7 週假期、生產後 7 週，假期連續。如因其他理由不請產假，在產前或產後 2 週必須請，是謂「強制產假」，給付 80% 所得的津貼；親職假共 480 天（含產假在內），其中 60 天（2 個月）保留給母親，60 天保留給父親，不能轉讓，如果不行使權利，給付津貼的資格將會被取消，子女滿 8 歲以前可請全天、半天、1/4 天或 1/8 天等彈性。瑞典並計畫從 2016 年起父親可享有 3 個月的親職假，瑞典婦女目前請親職假的比率是 75%，較 1974 年施行時 99.5% 降低，顯示父親請假的比率緩增中。瑞典透過社會保險的涵蓋，提供父母親職假津貼，減輕雇主的負擔，亦可避免影響雇主僱用女性勞工的意願，我國於 2009 年 5 月 1 日施行的就業保險法育嬰留職停薪津貼亦係基於相同理念的設計。

- (3) 在彈性工作政策方面，以上請育嬰假的各種方式中，若受僱者以縮短工時的方式請假，可將假期分配至工作週所有日，或工作週某一日或某些日。在子女 8 歲或一年級終了之前，父母有權利縮減至多 25% 正常工時，縮減之工時無任何給付。
- (4) 瑞典有收養假及給付規定，即同居的養父母在收養子女時各有 5 天假期，單身養父或養母則有 10 天，這種假屬於有津貼的臨時親職假，養父母可以在養子女 10 歲前使用。

### 3. 德國

- (1) 德國工作與家庭平衡政策法源在母性保護法、育嬰津貼與育嬰假法、親屬照顧假法及家庭照顧時間法。同時也制定部分工時工作與定期僱用關係法，導入部分工時工作權利，賦予育嬰期間的受僱者得選擇部分工時工作，有助於促進平等就業的機會。德國在 2007 年育嬰假有較大的變革，導入父職假，希望提高女性分娩後重返工作的比例及強調父親應分擔養育子女的責任，更趨性別平等的意涵。
- (2) 另外，德國在其他促進工作家庭平衡政策上尚包含工作組織法，規定德國公司的員工代表會有責任促進工作與家庭平衡，而其在 2003 年推動「為家庭聯盟計畫」，該計畫以 3 個假設為基礎：① 德國社會需要更高的生育率；② 德國經濟需要合格的勞工及更多女性參與勞動市場；③ 兒童在早年，甚至在學校教育開始前，需要更好的教育與指導。而其基本理念在於不以制定新法的方式，而是透過自願同意與執行來發展務實與有效的友善家庭方案。2006 年，德國開始進行一個名為「家庭成功因素」的「企業計畫」，由社會伙伴共同參與，鼓勵雇主體認友善家庭政策可使營運順暢的觀念，目標是使友善家庭成為德國經濟的一項註

記。這項計畫已經約有 3000 家公司參加，形成一個網絡，在作法上有許多創新之舉，例如友善家庭競賽優勝者可獲獎勵，經費來自於家庭部與歐洲基金會。2010 年，政府在「企業計畫」之下，推動「以家庭為導向的工時」方案。

(3) 為了解決生育率偏低及女性勞動力增加的問題，德國開始調整家庭政策模式，首先從擴充兒童照顧設施著手，增設日間照顧機構。那些需要特別照顧及父母都工作的 3 歲以下兒童，可由公立托兒所照顧，並提高照顧品質。2005 年，制定「兒童與青年福利進一步發展法」，推動進一步改善托兒設施。2008 年，制定「兒童進展法」，規定從 2013 年 8 月 1 日起，所有兒童從 1 歲開始都應有進日間托兒所的權利，為正在工作、正在找工作、在學或為融入工作而接受福利的父母或監護人解決兒童日間照顧問題，也提供給那些選擇在家照顧 3 歲以下子女的父母兒童照顧津貼。

(4) 從兒童照顧政策的發展及 2007 年的育嬰假改革可以瞭解，德國已經致力於擴充 3 歲以下兒童的公立日間照顧措施，藉由將兒童照顧轉移到公立機構，以達成勞動市場上的性別平等。學者稱這種「積極性政策」對促進工作與家庭平衡有正面積極貢獻，因為政策的考量在於支持所有成人都能做有酬工作，並獨立賺取生活費用，也就是逐漸從「男性養家者模式」轉移到「成人工作模式」（Geisler and Kreyenfeld, 2012: 2；Klammer, 2004: 16）。這種模式將使女性更正常地參與勞動市場，改善她們賺取自己所得的機會，有助於勞動市場的性別平等以及男女平等參與。

#### 4. 美國

(1) 美國在 1978 年制定懷孕歧視法，明文禁止對婦女懷孕、分娩或因懷孕或分娩相關的健康狀況歧視。但直到 1993 年制定的「家庭與醫療假法」，才能算是美國的工作與家庭平衡政策具體內容。該法立法目的包括：①平衡職場要求與家庭需要、促進家庭的穩定與經濟保障、維護家庭的完整性以增進國家利益；②賦予受僱者因醫療理由、生產或收養子女以及照顧有嚴重健康問題的子女、配偶或父母有合理的請假權利；③以調和雇主正當利益、儘量減少就業性別歧視可能性的方式，達成前 2 項目的；④根據憲法第 14 修正案「平等保護條款」（Equal Protection Clause of the Fourteenth Amendment），促進男性與女性就業機會平等的目標。

(2) 該法不若英、德、日、瑞典等國家之區分為產假、陪產假及育嬰假等，而是統稱為家庭醫療假；符合條件的勞工得因下述事由每年請 12 週無給付的假，雇主不得拒絕：

- ① 需要照顧新生兒（包括懷孕、產前醫療照顧或分娩）；
- ② 需要照顧出生後的嬰兒或領養、寄養安置；
- ③ 需要照顧有嚴重健康問題的配偶、子女（包括 18 歲以下子女與 18 歲以上的身心障礙子女）或父母；
- ④ 本人有嚴重健康問題以致無法執行其職務。

(3) 美國的「家庭與醫療假法」雖也推動企業採取友善家庭措施，但美國畢竟是自由福利市場導向的國家，該政策提供的社會支持功能仍有限。

### 5. 日本

日本人口結構趨勢、工作時間、女性生育後離開職場及生活、家庭型態，

與我國相近，其推動的工作與家庭平衡措施值得我國參採。觀察日本在工作與家庭平衡的發展，原始主軸在解決其少子女化問題，因此其以育兒及家庭政策為核心開展出後續的兼顧家庭及女性勞動參與的施政方針及措施。

(1) 1991年通過「育嬰假法」（1992年4月1日施行）；1994年訂定「天使計畫」；1994年修正「僱用保險法」（1995年施行）由僱用保險支付「育嬰假津貼」與「家庭照顧假津貼」。1995年將家庭照顧假法制化，並於1999年再修正為「育兒與家庭照顧假法」；1999年通過「推動少子化對策基本方針」並訂定「新天使計畫」其內容除了兒童照顧外，尚包含平衡工作與育兒的就業環境、職場的性別分工及母性保護的健康諮詢等。2001年通過「支持平衡工作與育兒方針」並修正「育兒與家庭照顧假法」規範雇主對有照顧家庭兒童需求的勞工應考慮縮短工時、職務安排等措施。2003年制定「次世代育成支援對策推進法」及「少子化社會對策基本法」；2007年制定「工作與生活平衡憲章」。

(2) 日本在推動工作與家庭平衡的發展上，不僅以提供育嬰假、家庭照顧假，尚推動諸多方針或對策等協助企業落實的誘因及方法，政府的態度較為積極主動。例如，其在「次世代育成支援對策推進法」規定僱用員工101人以上者須訂定關工作與家庭平衡的方案、頒發獎章及國家認證企業托兒制度、補助企業提供工作與家庭平衡措施的補助（托兒設施、請育嬰假期間的職業訓練、重返職場訓練、支持育兒期間縮短工時的費用、改進友善職場環境等），並有衡量企業辦理成效的監督及診斷評估標準、訂定不同行業適切的工作與家庭平衡計畫，以因應不同行業工作者的需求。另外，日本在2008年金融海嘯期間，將僱用安定與職能開發之想法導入工作與家庭平衡政策，設置「職涯形成補助金」。其立論

在於藉由勞動者職能之提升可使其獲得人力資本之累積，一旦核心職能之提升即能獲得經濟獨立，並進一步落實家庭平衡之期待<sup>9</sup>。

- (3) 日本請育嬰假規定亦有其彈性，男性在配偶請產假期間即可申請育嬰假，並可以在重返工作後二度申請；另在家庭照顧假（介護休業）方面，如果是配偶、父母、子女、配偶之父母，或由勞工扶養且與其同居之祖父母、兄弟姊妹、孫子女等，因受傷、疾病或身心障礙需連續照顧 2 週以上，可以請 93 天家庭照顧假，並由僱用保險給付 40% 津貼。

### 6. 新加坡<sup>10</sup>

- (1) 新加坡於 2000 年成立三方協調委員會，推動與宣傳新加坡的工作與生活平衡策略，由來自企業、工會、政府、學術界等代表共同組成。其任務在於協助員工有效管理工作與家庭責任的能力；協助企業制定實現工作家庭生活之策略；監控與審查策略執行結果；務必使工作與生活達到平衡和諧。同時於 2004 年成立「工作與生活平衡發展基金」，專職補貼與協助私人企業執行相關計畫，經核准每個計畫申請單位最高由政府補助 60% 經費負擔。補助項目如下：

- ① 人力資源部門幕僚及業務部門主管進行工作家庭平衡的教育訓練。
- ② 聘用合格的顧問。
- ③ 支援彈性工作的資訊設備。
- ④ 對有特殊員工需求的支持方案與設施：如哺乳室、員工協談服務等。

<sup>9</sup> 參照賴盈蓁：日本工作生活平衡政策與企業具體作為之研究，國立政治大學勞工研究所碩士論文，2011

<sup>10</sup> 參照李立璿：新加坡「工作生活平衡 Work-Life Harmony」措施簡介

## (2) 工作生活平衡策略：

- ① 彈性工作：彈性工時、遠距辦公、部分工時、壓縮工作時間、分階段退休等。
- ② 各式休假：彈性產假、延長育兒假、家庭照顧假、婚假、產假、學習假等。
- ③ 員工支持方案：提供家庭照顧相關資訊、設置哺乳室或家庭照顧室、托兒或托老的補助；員工協談服務；辦理研習講座、工作坊等。
- ④ 提高企業對工作生活平衡的意識；出版各產業與各項福利的措施參考及工作生活平衡創新方案等刊物，提供標竿企業學習介紹。

(3) 愛心爸爸<sup>11</sup>：於 2009 年成立，倡導兩性分擔子女照顧責任、協助婦女妥善管理工作與家庭的雙重負擔、改變男性參與家庭網絡的心態與鼓勵父親參與子女的生活，其中之一為「父親到學校」的計畫。

## (二) 我國推動工作家庭平衡及效益

### 1. 2002 年制定兩性工作平等法：實施育嬰留職停薪與家庭照顧假

為促進性別工作平等，自 1990 年代起，我國婦女團體便開始推動「兩性工作平等法」立法工作，希望有工作的父母能同時兼顧工作與家庭的責任。因此，我國有關工作與家庭平衡政策之啟動是基於兩性工作平等的思維。

兩性工作平等法於 2002 年 3 月 8 日施行，其後於 2008 年修正為「性別

<sup>11</sup> 參照李立璿：兩性薪酬平等議題報告

工作平等法」。專章規定促進工作平等措施（第四章），其中除了重申「勞動基準法」女性受僱者有給付產假 8 週之法定權利外，還訂有產檢假、安胎休養、陪產假、育嬰留職停薪（子女 3 歲前共 2 年）、家庭照顧假、育兒期間縮減工時與調整工作時間之規定，並且要求僱用 250 人以上之雇主設置托兒設施、措施及哺（集）乳室等。

### 2. 2009 年修正就業保險法：實施育嬰留職停薪津貼

「性別工作平等法」雖然有育嬰留職停薪的規定，但並無任何給付。為了減輕受僱者請育嬰假期間的經濟壓力，「就業保險法」2009 年 5 月 1 日施行育嬰留職停薪津貼，就業保險被保險人年資滿一年，子女滿三歲前，依性別工作平等法規定辦理育嬰留職停薪，父母可以各請 6 個月投保薪資 6 成的育嬰留職停薪津貼，而且父母的請假權利是不能轉讓的，同日施行的包括育嬰留職停薪適用對象由 30 人以上擴大至所有受僱者。另於 2015 年 3 月 20 日配合 2014 年 12 月 13 日修正施行的性別工作平等法規定試收養兒童期間先行共同生活之被保險人，其共同生活期間得請領育嬰留職停薪津貼。

### 3. 推動友善職場

(1) 為支持企業推動優於法令的友善措施，勞動部前身行政院勞工委員會於 2001 年辦理第一屆重視女性人力資源優良事業單位表揚，2002 年推動「友善職場」表揚，並在 2011 年建立「臺灣職場雙贏平台」作為企業相互學習交流平台。2010 年實施「員工協助方案推動計畫」，透過辦理研習訓練與企業觀摩，提升企業規劃專業知能，另透過專家入場輔導，協助企業依其組織特色推動員工協助方案；此外，勞動部亦定期辦理企業托兒宣導座談會，加強輔導企業推動優化的育兒照顧措施。

(2) 2013 年勞動部擴大整合友善家庭與員工身心健康等計畫內涵為「工作與生活平衡」，2014 年辦理第一屆「工作生活平衡獎」優良企業表揚，廣徵與推廣企業績優創意措施，並在同年訂定「推動工作與生活平衡補助計畫」，補助企業辦理工作生活平衡措施；並建置「工作生活平衡資源網」提供相關企業辦理資訊服務及創意作法；在 2015 年辦理研習工作坊，增進企業瞭解工作生活平衡內涵、推動步驟與實務作法，培訓企業推動人才。

(3) 推動工作與生活平衡補助計畫（2015 年）<sup>12</sup>：勞動部為協助企業推動工作與生活平衡，建立友善勞動環境，使勞工安心效率工作，提升企業生產力，自 2014 年訂定「推動工作與生活平衡補助計畫」，截至 2015 年底止共核定補助 272 家事業單位辦理 467 項友善措施。計畫重點說明如下：

- ① 本計畫補助之雇主，為就業保險投保單位之民營事業單位、團體或私立學校。
- ② 補助項目：
  - ◆員工關懷與協助課程：加強主管覺察員工需求及關懷技巧能力。
  - ◆員工紓壓課程：紓解員工身心壓力，以協助員工工作調適。
  - ◆友善家庭措施：規劃縮短工時、彈性工時、彈性工作安排、工作分享與優化給假等友善家庭之創意措施，或辦理具創意設計之家庭日、親子活動 / 講座、員工 / 眷屬支持團體，（如新手父母，團體成員至少為十人）。

<sup>12</sup> 資料來源：勞動部工作生活平衡網

- ◆兒童或長者臨時照顧空間：規劃員工長者、子女臨時照顧環境或活動空間等，支持家庭照顧。
- ◆「工作生活平衡」資源手冊或宣導品：編製文宣品與推動手冊等，增進員工對工作生活平衡之概念認識與措施使用。
- ◆支持中高齡、身心障礙、遭受家庭暴力、工作適應困難或是妊娠員工之協助措施：協助中高齡、身心障礙、遭受暴力、工作適應困難或是妊娠員工適應職場，辦理課程、宣導講座、支持團體、服務或活動等友善制度，確保其身心健康與安全，穩定工作表現。

③ 補助標準：本計畫依僱用勞工人數規模分級補助經費

- ◆僱用勞工人數在 99 人以下者，依申請補助項目所提報之經費最高補助 9 成。
- ◆僱用勞工人數在 100 人以上至 250 人以下者，依申請補助項目所提報之經費最高補助 8 成。
- ◆僱用勞工人數在 251 人以上者，依申請補助項目所提報之經費最高補助 7 成。

我國推動工作與家庭平衡政策之重要沿革<sup>13</sup>：

沿革	相關內容
<p><b>2002 年兩性（性別）工作平等法</b></p>	<p><b>育嬰留職停薪：</b></p> <p>勞工任職滿 1 年後，於每 1 子女滿 3 歲前，得申請育嬰留職停薪，期間至該子女滿 3 歲止，但不得逾 2 年。</p> <p><b>家庭照顧假：</b></p> <p>受僱者於其家庭成員預防接種、發生嚴重之疾病或其他重大事故須親自照顧時，得請家庭照顧假；其請假日數併入事假計算，全年以七日為限。</p> <p><b>企業托兒：</b></p> <p>僱用受僱者 250 人以上之雇主，應設置托兒設施或提供適當之托兒措施。主管機關對於雇主設置托兒設施或提供托兒措施，應給予經費補助。</p>
<p><b>2009 年修正就業保險法：增加育嬰留職停薪津貼</b></p>	<p>就業保險年資合計滿 1 年以上，依性別工作平等法規定辦理育嬰留職停薪者，可請領育嬰留職停薪津貼，給付標準以被保險人育嬰留職停薪之當月起前 6 個月平均月投保薪資 60% 計算，按月發給，每 1 子女最長發給 6 個月。</p> <p>父母應分別請領，不得轉讓。2009 年 5 月 1 日施行。</p>
<p><b>2010 年修正勞工請假規則：增列安胎休養納入病假</b></p>	<p>2010 年 5 月 4 日修正勞工請假規則，增訂經醫師診斷，懷孕期間需安胎休養者，其治療或休養期間可併入住院傷病假計算（最長可達 1 年）之規定。</p>

<sup>13</sup> 附表沿革僅整理促進性平工作平等措施部分，其餘禁止歧視、性騷擾防治等暫不納入。

沿革	相關內容
2011 年修正性別工作平等法	2011 年 1 月 7 日修正施行：擴大家庭照顧假之適用對象，由受僱 5 人上事業單位的勞工及於所有受僱者。
2013 年職業安全衛生法	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 雇主不得使妊娠中或分娩後未滿 1 年之女性勞工從事危險性或有害性工作（2014 年 7 月 3 日施行）</li> <li>◆ 中央主管機關指定之事業，雇主應對有母性健康危害之虞之工作，採取危害評估、控制及分級管理措施；對於妊娠中或分娩後未滿 1 年之女性勞工，應依醫師適性評估建議，採取工作調整或更換健康保護措施，並留存紀錄（2015 年 1 月 1 日施行）</li> </ul>
2014 年修正勞工保險條例：生育給付由 1 個月提高為 2 個月	勞保生育給付由 1 個月提高為 2 個月，且雙生以上者依比例增給，例如生雙胞胎給與生育給付 4 個月，生三胞胎給與生育給付 6 個月，依此類推。
2014 年修正性別平等工作法	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 生理假請假期間明定半薪發給。</li> <li>◆ 增訂有薪產檢假 5 日。</li> <li>◆ 延長有薪陪產假至 5 日，陪產假請假期間修正為分娩當日及其前後合計 15 日。</li> <li>◆ 修正放寬受僱者任職滿 6 個月後，即可依法申請育嬰留職停薪。</li> <li>◆ 增訂僱用受僱者 250 人以上之雇主，應提供哺（集）乳室及主管機關給予補助之規範。</li> </ul>

沿革	相關內容
<p><b>2015 年修正勞動基準法：周休二日</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆勞工正常工作時間，每日不得超過 8 小時，每週不得超過 40 小時。</li> <li>◆視勞工照顧家庭成員需要，允許勞工在不變更每日正常工作時數下，於 1 小時範圍內彈性調整工作開始及終止時間等規定。</li> <li>◆自 2016 年 1 月 1 日施行。</li> </ul>
<p><b>2002-2015 年鼓勵企業推動優於法令友善措施 - 友善職場、企業托兒、員工協助方案、工作與生活平衡</b></p>	<p><b>友善職場</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 2002~2010 年辦理「友善職場」表揚，發掘企業推動優於法令制度之友善家庭措施。</li> <li>◆ 2011 年成立「臺灣職場雙贏平台」，建立企業相互學習交流平台。</li> </ul> <p><b>企業托兒</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆補助雇主辦理企業托兒設施或措施。</li> <li>◆辦理企業托兒宣導座談會，加強輔導協助雇主推動托兒設施或措施。</li> </ul> <p><b>員工協助方案（2010 年~）</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆辦理「員工協助方案」宣導講座與企業觀摩，增進企業推動專業知能。</li> <li>◆成立「專家入場輔導小組」，依企業組織文化與員工需求提供推動諮詢建議。</li> <li>◆辦理員工協助方案優良企業表揚，廣徵最佳範例。</li> </ul>

沿革	相關內容
<p>2002-2015 年鼓勵企業推動優於法令友善措施 - 友善職場、企業托兒、員工協助方案、工作與生活平衡</p>	<p>工作與生活平衡</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 2014 年辦理第一屆「工作生活平衡獎」，廣徵企業在推動工作、家庭與健康方面之創意措施。</li> <li>◆ 2014 年 7 月 2 日訂定「推動工作與生活平衡補助計畫」，補助企業辦理員工協助關懷課程、員工紓壓課程、友善家庭措施、兒童或長者臨時照顧空間，協助企業建立工作生活平衡措施制度。</li> <li>◆ 辦理工作生活平衡研習作坊，培訓企業規劃人才。</li> </ul>
<p>2013 年辦理「育嬰留職停薪復職協助措施」</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 於「勞工保險被保險人育嬰留職停薪繼續投保申請書」及「育嬰留職停薪津貼申請書」等相關文件增列育嬰留職停薪復職權益說明。</li> <li>◆ 編印「育嬰留職停薪復職協助措施」宣導會。</li> <li>◆ 手機簡訊關懷服務及各地方勞工行政主管機關主動關懷。</li> <li>◆ 提供相關職業訓練及就業服務資源及法律諮詢及訴訟扶助。</li> </ul>

#### 4. 推動效益：以就業保險實施育嬰留職停薪津貼為例

(1) 2009 年 5 月 1 日實施的就業保險育嬰留職停薪津貼即是一個性別主流化具體實踐的案例。制度設計的背後，就是希望彰顯勞工的全人生活，而且為了讓父母雙方都有承擔照顧家庭和子女的責任，特別規定媽媽可以有 6 個月、爸爸也可以有 6 個月的津貼，而且兩者之間是不能轉讓的，也就是說如果爸爸要領這 6 個月的津貼，必須親自回家照顧小孩，這不

只是鼓勵男性做家事，也讓雇主知道會請育嬰留職停薪的不限女性，如此才能破解雇主對僱用女性的偏見。

(2) 此一制度從 2009 年 5 月 1 日實施後，原本每年只有 3,000 多人請育嬰假，現在每月即有 4,000 多名申請，截至 2015 年 6 月底止，已有 33 萬 2 千多人提出申請，核付金額約 300 億元。其中父親申請者約占 16.77%<sup>14</sup>。(圖 2-5)

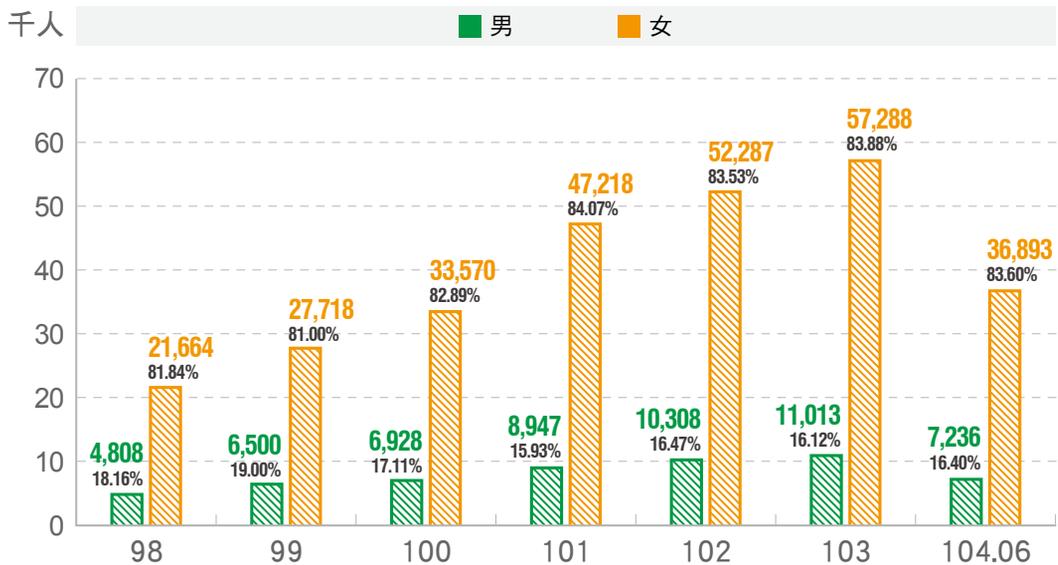


圖 2-5 就業保險育嬰留職停薪津貼初次申請人數

資料來源：勞保局統計資料。

說明：自 2009 年至 2015 年 6 月底止，共有男性 55,740 人（佔 16.77%）及女性 276,638 人（佔 83.23%），總計 332,378 人申請育嬰留職停薪津貼

(3) 另在育嬰留職停薪復職方面，2014 年有 7 成 6 事業單位同意員工申請「育嬰留職停薪」。育嬰留職停薪期滿後，有 7 成 4 的事業單位表示會安排員工「恢復原來的職位」。(圖 2-6)

<sup>14</sup> 資料來源：勞動部勞工保險局統計。

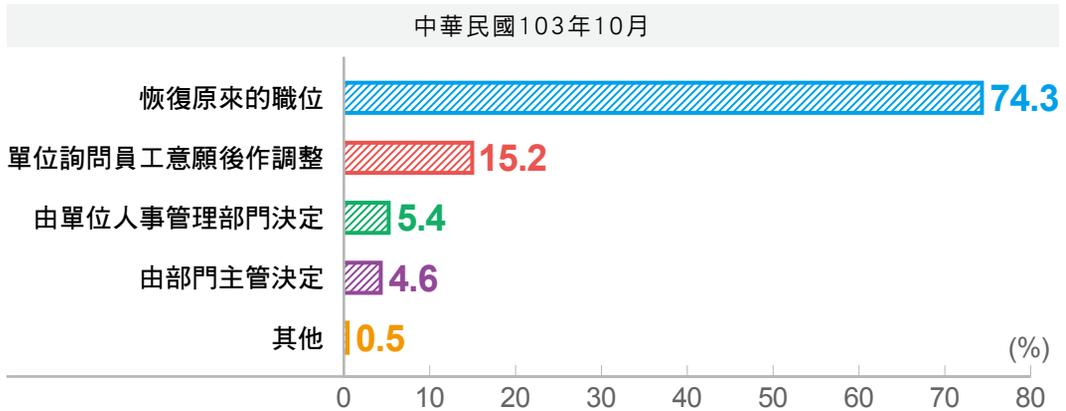


圖 2-6 事業單位考量育嬰留職停薪後復職員工的職位

資料來源：勞動部「僱用管理性別平等概況調查」。

說明：以同意員工申請育嬰留職停薪之事業單位 100.0%計算。

## 2-3 策略思考與做法

### (一) 國外推動作法之借鏡

#### 1. 不加班魔法！這家公司辦公室 6 點一到就「消失」了<sup>15</sup>

時間滴答滴答，傍晚 6 點鐘一到，不管你是正在喝下最後一口咖啡、忙著在電腦裡鍵入資訊或是趕在下班前打通電話給客戶，眼前的辦公桌椅都會忽然開始自動緩緩升起至天花板，桌上的電腦、文書用品、開會資料、喝一半的咖啡就這樣「消失」不見，催促員工「不得不」立刻下班，就算事情還沒完成，員工也只好無可奈何地停下手邊工作。這間荷蘭阿姆斯特丹的創意傳播公司 Helder groen 簡直是一間灰姑娘的辦公室，傍晚 6 點魔法消失後，瞬間空無一物。

<sup>15</sup> 摘錄「能力雜誌」，2015 年 1 月號。

## 升降桌滾輪椅 大玩空間變變變

你曾經提前完成工作後看到老闆還沒離開辦公室，不敢下班參與早已安排好的聚餐嗎？你會想著反正下班後也不知道要做什麼，乾脆留下來把永遠做不完的工作一件件完成嗎？周末的時候，是不是還常需要犧牲和家人的相處時間到公司「趕進度」？

加班情況似乎不分國籍，歐美各國也不例外，即使知道過度加班會導致健康亮紅燈、生活品質下降等問題，即使勞工吶喊拒絕血汗工廠、要求幸福企業文化，但真正落實行動解決加班情況的企業卻不常見。

不過，Heldergroen 這家企業不一樣，為徹底杜絕員工加班，讓他們兼顧工作與生活，兩者不失衡，特地請 Zecc 建築事務所為他們量身訂製一個舒適的工作環境，而辦公室最重要的功能是：讓員工不得不準時下班。

在 Zecc 設計團隊一系列的改造工作下，Heldergroen 的辦公空間以 3 大片落地窗取代了灰沉沉的水泥牆，陽光可以照射到室內，讓員工在工作疲累時，能隨時抬頭望看戶外景色；辦公室內的 3 個木長桌，讓工作環境多了幾分自然樸質的舒適感，整體呈現出明亮與簡潔的溫暖風格。

這樣的空間設計對於許多設計公司而言不稀奇，但外觀看起來跟其他公司沒什麼太大差異的 Heldergroen 辦公室，其實暗藏新穎巧思。雖然辦公室內一樣有桌子、椅子等擺設供員工辦公，但特別的是，Heldergroen 的辦公桌四周都懸有高強度的鋼索，當傍晚 6 點下班時間一到，就會啟動連接鋼索的大型工業馬達，使所有的辦公桌連同桌上的電腦、沒處理完的文件等通通一併自動升至天花板的凹槽內。除此之外，底下裝有滾輪的椅子與其他相關辦公家具都可以輕易地移動、收納起來，不一會兒時間，平常工

作的場所將全部都被清空，達到強制員工準時下班的目的。直到白天上班的時間，Heldergroen 才會將辦公桌降下來置於附設輪子的櫃子上，恢復成平常辦公環境的樣貌。

### 辦公室變健身房 不上班也精采

時間一到，Heldergroen 原本的辦公設備全都消失無蹤，這時候員工都乖乖下班關燈離開嗎？錯了，Heldergroen 把多出來的地方變身為開放式的空間，化為各式活動的場域，提供員工自由使用，例如：瑜珈課程、健身舞蹈、聯誼派對、講座、商品展示等活動都可以在這裡舉辦，讓員工下班後自由參加。

有時候，如果 Heldergroen 在其他時間需要更寬敞的空間，不僅只有在傍晚 6 點辦公桌會自動升起，其他時段同樣能夠利用按鍵來操控辦公桌升降。舉例來說，Heldergroen 員工會在早上利用清空的空間做健身操，晚上辦公桌則變成了派對上的 DJ 台。再者，Heldergroen 在平常上班日以及假日都可以靈活運用空間，只要有需求，也會開放租借給其他合作單位使用。這樣的巧思讓 Heldergroen 不再只是辦公室，而是發展成多功能用途的空間，完全不受限制，一屋多用的創意巧思將空間做充分運用。

仔細觀察 Heldergroen 的辦公室，還有一個特別之處，就是大多數辦公家具都是來自於社區廢棄的物品，例如：角落的櫃子原本是一台堆土機。因為 Heldergroen 認為，公司何不用一些廢棄用品，經過創意設計後，進而產生一個新的品牌故事，也再次賦予這些廢棄物全新的生命，正如一句英文諺語「One man's trash is another man's treasure.）」的意思，對某人是廢物的東西，對另一個人而言卻是寶貝。

## 2. 國際商業機器有限公司（IBM）在澳洲推動友善家庭相關措施如下<sup>16</sup>：

- (1) 提供「主要照顧者有給職假」，2004年起全額有給假為期12週，或者24週的半額有給假。
- (2) 提供「家庭照顧連結服務」，主要是資訊的服務，包括托兒資訊，如哪裡有托兒園？是否滿額？收托的時間？哪裡有家庭式托兒服務？哪裡有提供假期托兒？哪裡有課後及課前安親服務？另也包括老年親人的各種照顧服務資訊及照顧失能者的服務資訊。
- (3) 哺集乳室的提供，方便育嬰留職停薪結束回任之員工，有意願繼續餵哺母乳者，在工作中可以抽空擠乳。
- (4) 育嬰留職停薪結束回任員工的論壇，特別提供給剛結束育嬰留職停薪之員工，回任工作前的準備；但同時也提供給準備要當父母親之員工。論壇的主要目的是三方面：孩子、個人及職涯策略的發展，以獲致三贏的結果。
- (5) Men@Work 方案是由 IBM 多元委員會推出，這是個新的嘗試藉以檢視平衡議題、健康議題、關係議題、父職、引領楷模。
- (6) 彈性假期選項，IBM 提供的許多彈性假期的方案，員工可提出申請但需管理階層同意，且需遵守企業的若干要求。例如個人工作 / 生活假，這類假期可供員工進修、搬家、老年親屬緊急照顧之用。

### （二）國內企業創新作法之案例

---

<sup>16</sup> 資料來源：行政院勞工委員會編印「企業實施家庭友善措施參考手冊」，2012年10月。

1. 勞動部在歷年表揚友善職場企業時，歸納國內企業可行的友善員工及家庭措施如下<sup>17</sup>：

(1) 員工懷孕、分娩及育兒時，提供友善措施：

- ◆安胎休養假期間全薪；
- ◆流產假期間給予全薪；
- ◆懷孕未滿 3 個月流產者，給予產假 10 日；
- ◆懷孕未滿 3 個月流產者，產假給予半薪；
- ◆產前假 8 日，前 5 日工資全額發給；
- ◆生育禮金或補助；
- ◆ 15 週有薪產假，男性亦可申請；
- ◆受僱未滿 6 個月產假全薪；
- ◆ 5 日陪產假；
- ◆放寬陪產假申請期限；
- ◆懷孕女性專用停車位；
- ◆懷孕女性專用置物櫃；
- ◆懷孕女性專用無塵衣；
- ◆懷孕女性優先用餐；
- ◆育嬰留職停薪 2 年內發給半薪；

<sup>17</sup> 參照行政院勞工委員會編印「打造友善家庭企業手冊」，2012。

- ◆育嬰留職停薪後保證回復原職；
- ◆育嬰留職停薪復職輔導訓練；
- ◆育嬰留職停薪關懷小組；
- ◆育嬰留職停薪復職後薪資加計育嬰留停期間之物價調薪。

(2) 推動員工工作與家庭平衡：

- ◆生理假可享全薪；
- ◆生理假以半小時計算；
- ◆有薪家庭照顧假；
- ◆休假以時計算，方便照顧家庭；
- ◆給予訂婚假；
- ◆4個月有薪病假；
- ◆為照顧家庭可申請在家工作、職務調整；
- ◆優良哺集乳室認證；
- ◆哺乳時間彈性；
- ◆配偶可短期隨輪船航行或提供前往駐點機票；
- ◆設置完善托兒所及安親班；
- ◆與托兒所簽約並提供托育費、幼教補助；
- ◆新生入學假半薪；
- ◆提供子女獎學金；
- ◆免費課後接送安親輔導服務；

- ◆可轉任半職或請調非輪班單位；
- ◆提供多模式班別由員工自由排定；
- ◆可申請減少或調整工時；
- ◆可申請提早或延後上班。

(3) 其他友善職場措施：

- ◆員工協助方案；
- ◆積極錄取已婚二度就業婦女；
- ◆優先考慮僱用因結婚、懷孕等離職再度就業員工；
- ◆家庭日及親子活動；
- ◆提供員工眷屬免費團保；
- ◆兄弟姐妹或子女結婚假；
- ◆健康促進措施；
- ◆夜歸女性員工交通車接送；
- ◆運用勞委會提供之職場母性健康諮詢門診。

2. 在勞動部 2014 年的工作生活平衡獎表揚的企業可茲學習的工作與家庭平衡措施如下<sup>18</sup>：

(1) 工作悠活：

- ◆每週工作總時數 40 小時，19 天國定假日均給假；

<sup>18</sup> 資料來源：勞動部工作生活平衡網、工作生活平衡表揚手冊，2014。

- ◆小年夜提前 4 點下班；
- ◆每個月半天愛家產檢假；
- ◆ 60 日半薪安胎育兒假；
- ◆育嬰留停延長期限；
- ◆ 120 小時全薪病假；
- ◆重大傷病假 1 年，前 6 個月全薪、後 6 個月半薪；
- ◆全薪住院特別傷病假；
- ◆ 2 天愛家假與 1 天愛家榮譽假；
- ◆外派員工返臺假 20 日；
- ◆到職第一年 7 天新人休假；
- ◆全薪天然災害假；
- ◆員工帶薪學位進修學習制度；
- ◆ 185 馬上辦系統一立即回應同仁處理意見與需求；
- ◆多元溝通管道：skip-level（高階主管部落格）、Hi-Comm（員工溝通會）組織凝聚力與脈動調查等；
- ◆員工參與辦公室設計，營造舒適正向工作氣氛；
- ◆員工休閒菜圃，提供員工下班休閒興趣；
- ◆ Re Charge Program：每週 3 小時部門紓壓充電時間；

## (2) 家庭樂活

- ◆新手媽媽關懷護照；

- ◆設置婦女保健室（擠乳器、消毒鍋、棉被枕頭）；
- ◆專業產後護理機構優惠折扣；
- ◆孕媽咪育兒與哺乳衛教諮詢專線；
- ◆辦理孕媽咪、哺乳與幼兒發展評估講座；
- ◆安居托老措施優惠折扣；
- ◆生育第二胎以上 12 萬元獎勵金；
- ◆PaMa 百寶袋：提供尿布、熱敷包及醫療包；
- ◆駐外人員眷屬情感聯繫：船員眷屬隨輪、泊港登輪探視制度、駐外人員眷屬機票和子女就學補助等措施。

### 2-4 未來展望與結語

依據「黃金十年－國家願景」計畫目標，設定於 2020 年達到全體女性勞參率為 53%。另我國性別平等政策綱領「就業經濟篇」揭示促進工作與家庭平衡的目標及具體行動措施略以：

1. 在符合公共利益、擴大公共參與的精神下，研擬制定普及化、可負擔之照顧服務政策，提供平價、優質、可近性之托育、托老或身心障礙者照顧服務，發展在地化、社區化之家庭支持系統避免照顧產業過度市場取向，以協助任何家庭照顧者均能持續就業。
2. 健全托育與照顧相關法制與配套措施，提供平價優質的公共托育，以公民共辦方式，發展 0 至 12 歲幼托整合服務，並兼顧原住民族地區、偏遠及離島等地區的托育資源。檢視公共空間的運用，連結非營利組織、專業工作者、社區、部落、學校據點等既有軟、硬體資源，擴充服務據點，滿足家庭的照顧服務需求。

3. 發展跨文化思維的部落互助教保模式，檢視修正原住民族地區及偏遠地區對公共設施營建之規範，以利其規劃普及照顧體系及職業訓練等工作，建立因地制宜的幼托系統，以結合在地就業及文化保存，促進社區的共同參與。
4. 推動企業內家庭政策，協助上有老人、下有幼兒的「三明治」家庭，解決家庭照顧的需求，包括落實企業托兒、產假、陪產假、育嬰留職停薪、家庭照顧假、彈性上下班及彈性上班地點等措施，避免女性因家庭照顧而中斷就業或退出勞動市場。
5. 規劃中小企業與民間團體育嬰留職停薪之人力補充與替代方案，以確保勞工不因家庭照顧而退出職場，及其復職之權益不受影響。

又依 CEDAW 第 2 次國家報告審查委員會總結意見與建議：就業與經濟機會<sup>19</sup> 略以：

『25. 考慮到教育程度高的婦女，審查委員會關切男女勞參率有相當大的落差，某些年齡層高達 33%，並關切 2012 年未從事勞動人口總數中，女性所佔比率超過 60%。審查委員會注意到女性負擔家庭主要照顧責任是低勞參率的主要原因之一。審查委員會敦促政府提供可近性及負擔得起的托育服務，並採取設定特定目標及時間表之暫行特別措施，以提高女性勞參率，並建議政府進行全面的研究來發展提升女性勞參率之政策。』

國外的工作家庭平衡政策發展較早，亦較我國成熟，然各國國情不同，在經驗的採行上亦非完全可適用在我國的政策上。從各國的經驗來看，工作家庭平衡以解決女性照顧幼兒的問題出發，我國的性別工作平等法亦然。惟隨著臺灣人口老化，老人照護將成為家庭的沉重負擔。因此當女性從職場進入家庭，當其子女漸長，又必須

<sup>19</sup> 資料來源：行政院網站，行政院性別平等會「CEDAW 專區」。

面臨照顧老人的問題，致其重返職場的困難度增加，如何讓勞動者不會因老人照護問題而被迫離職或有機會可再重回職場，這亦是我國將來在制定工作家庭平衡政策內涵時必須審慎思考的議題。

最後，在工作家庭平衡的整合部分，如前所述，並非僅為單一部會可以達成。勞動部主軸政策，在執行策略上應納入經濟部、衛生福利部、教育部及財政部等，同時對於辦理績效優良的企業給予稅賦減免支持、普設公共托幼、托老及建置資源諮詢平台等，在未來皆是待創新突破之處。另外，雖然政策初期以鼓勵為主，惟當施行一段時間並成熟後，則應思考納入法律的強制措施，畢竟「棒子與蘿蔔」的並行，始能發揮最大效益。

# 第三章 婦女二度就業

國立中正大學勞工關係學系暨勞工研究所副教授／  
林淑慧

## 3-1 前言

### (一) 議題重要性

當女性成為勞動者又同時扮演照顧者角色時，其直接的衝擊，使得已婚婦女與男性勞動者的收入產生較大差距的可能性增高，這個差距也實質等同於家戶所得的一個缺口；證據在那裡？兩份針對工業發達國家的研究調查都發現，男性勞動者和單身女性勞動者的薪資差異不大，但已婚婦女和男性勞動者的薪資收入卻有相當明顯的差距（Waldfogel, 1998；Polachek, 2006）。學者認為，育兒與工作雙重負荷之工作母親，勞動市場機制的健全將導致其需要以暫離勞動市場換取角色成全之弱勢窘境，其實質結果等同於對其個人在初入育兒之階段，產生工作薪資的懲罰。首當其衝在於婦女的職業生涯遭致阻礙，實際的狀況可能因育兒的疲累而影響其工作生產力下降，因而工作的表現力不從心；又或者在於生產力並未減少，但雇主的刻板印象認為育兒的工作母親其生產力勢必較低，而影響僱用之作為。再者，工作母親因育兒需求，有人選擇暫時離開職場，其人力資本累積被迫中斷，例如工作年資中斷而導致以年資計薪的勞動者無法取得年資升值的報酬；又或者工作之技能因未接續應用而未與時俱進，喪失取得較高報酬的優勢。第三，婦女選擇以照顧者之角色為重，可能令其未思考是否還有其他職業流動的選擇，例如尋求轉換至對工作母親較友善之僱用環境，因而放棄其他之選擇而直接暫離勞動市場，此時亦阻卻其個人之職業期望的實現（Gangl & Ziefle, 2009）。

除了透過婦女勞動參與的增進，可讓個別婦女實現其經濟收入、追求職業聲望、展現人生價值的欲求，並降低婦女老年貧窮的困窘，從總體經濟的角度來看，婦女提升勞動參與，尤其因婚育退出職場而使得其對勞動市場的生產力在幼兒成長之後幾近停滯。因此，為達成性別平等、總體人力資源運用、國家經濟競爭力等政策目標，讓婦女重返職場需要投入更多的關注。而討論婦女重返職場，各國多從中高齡婦女的再就業探討。Shinohara（2008）整理的日本婦女就業與家庭生活的國際比較，亞洲經濟實力強的日本，女性因婚育退出職場需以平均 10 年時間重返職場，而歐洲經濟強國的德國也不遑多讓，臺灣因婚育女性重返職場平均期程也不算短，以這樣的時間長度，女性再就業多已屆法定 45 歲以上之中高齡。

近期一項由國際貨幣基金研究人員提出的研究發現，女性能夠在勞動市場貢獻其潛能，對總體經濟的獲益是明顯的，從不同國家的經濟狀況加以衡量，若提升女性的勞動參與率使其與男性拉近差距，在美國可貢獻 5% 的 GDP，在日本可貢獻 9% 的 GDP。為何會有這樣的效果？依據國際勞工組織（ILO）的估計，全球大約有 8 億 6 千多萬婦女可再投入勞動市場，而依據過去的研究顯示，女性較男性更加願意將其所得用在下一代的教育投資，如我們所知，教育是促進國家人力資源發展的重要因素，女性從事勞動將所得花費在子女教育，這樣的舉動也促使其下一代在角色學習中形成國家總體經濟發展的良性循環（Elborgh-Woytek, Newiak, Kochhar, Fabrizio, Kpodar, Wingender, Clements, & Schwartz, 2013）。

從上述之說明可看出國際對於協助女性擺脫婚育限制，順暢的返回勞動市場之相關議題的重視，因此在 2014 年 APEC 北京婦女與經濟論壇聲明，提升女性經濟賦權（empowerment）和給予女性更大的經濟包容是 APEC 的重要課題。而同樣與上一節所提婦女參與勞動對總體經濟影響的佐證，聯合國藉由

一篇女性報告闡明，在亞太地區女性經濟參與限制情形下，每年估計約有 890 億美元的經濟損失（婦女權益發展基金會，2015）。若能夠讓大多數的國際經濟體，開發更多的女性勞動人口，各地區的經濟發展和婦女能夠獲得的生活福祉將會有深遠的貢獻和意義。

## （二）相關理論內涵

### 1. 女性職業生涯選擇理論

婦女能否自主選擇就業，並不全然在於心理因素，選擇和決定受制於許多內在和外在原因，學者將這些原因歸納為生涯阻礙（career barriers），依據 Swanson & Tokar（2013）對女性生涯阻礙的因素研究，劃分為下列四大因素，各因素並有對應之內容，如下：

(1) 因素一：自我概念，包括

- A. 缺乏自信
- B. 經驗和訓練不足
- C. 對未來的不確定
- D. 不確定如何找到工作

(2) 因素二：家庭工作角色衝突，包括

- A. 多元角色衝突
- B. 孩子的干擾
- C. 性別角色衝突
- D. 搬遷

### (3) 因素三：就業歧視

- A. 性別歧視
- B. 年齡歧視

### (4) 因素四：他人的不贊同和不支持，包含

- A. 缺乏配偶支持
- B. 不被支持進入非傳統領域
- C. 身心障礙

肩負工作和家庭多元角色一直是女性在社會規範中難以掙脫的事實，進入 21 世紀之後，女性要面對工作和家庭平衡的挑戰更為艱鉅。討論婦女二度就業不能將不同世代女性退出再投入勞動市場的因素混為一談，而是在不同世代必須有其不同的理論重點加以闡明。

年紀較長的婦女，受到教育程度普遍不高的影響，生涯阻礙因素可能較集中在自我概念部分，隨著 20 世紀末女性接受教育明顯提升之後，女性的生涯選擇不再是決定「是或不是」繼進入家庭後再度出外工作，而是「如何」將外出工作和家庭照顧兩者做好。

女性考量不同因素之後的生涯選擇結果，從全然的家庭主婦到全心投入勞動參與的此一光譜，雖然繼生涯理論發展學家 Donald E. Super 之後有不同的學者提出各種女性生涯選擇型態，Betz & Fitzgerald (1987) 仍認為 Super 的分類較能呈現女性生涯選擇的圖像，這些模式包括：

- (1) 穩定的家庭主婦模式：離校進入婚姻後從未具備任何職場經驗。

- (2) 傳統生涯模式：在婚前工作，進入婚姻後即終止勞動參與。
- (3) 穩定工作模式：在整個可工作生命週期中皆持續參與勞動。
- (4) 雙軌生涯模式：持續的兼顧家庭與參與勞動。
- (5) 中斷型生涯模式：曾因婚育中斷勞動參與，之後再度重返職場。
- (6) 變動生涯模式：不規則的且不斷在工作和照顧家庭中切換。
- (7) 多變的生涯模式：與男性一樣，一直有參與勞動，但在失業和就業間切換。

## 2. 性別角色理論

闡釋性別角色差異的諸多理論，大致上可以歸納為三個脈絡：（Bussey & Bandura, 1999）

- (1) 第一個脈絡係歸納性別角色差異的理論取向多以心理、生理、社會結構三個面向剖析。心理取向的理論多在強調個人內在心理歷程主宰性別意識的形成；而社會的面向則多關注在社會結構對性別角色發展的作用。生理的取向多以生理的男性與女性的再生產能力所產生的性別差異加以討論。
- (2) 第二個脈絡在於各理論從不同傳遞模式之本質所加以論述的重點。心理相關的理論多強調不同性別透過家庭傳遞模式建構認知的型態和行為模式；行為相關的理論亦主張父母形塑下一代性別的行為規範；而生物性的相關理論則多探討家庭基因傳遞下一代的性別差異；從社會取向的概念，較強調性別角色主要在社會團體的層次中形成，例如社會認知理論整合心理與社會結構的功能，主張性別角色的認知和行為係由家庭及許

多不同社會系統交互作用產生的結果，持此觀點認為家庭非單一的傳遞機制，性別之差異係由不同面向之社會團體傳遞其影響的結果。

- (3) 第三個脈絡為當代理論分析的範疇。大部分心理相關的理論主要不在於整個生命歷程，而在探討早期兒童心理發展對性別差異形成的影響，但是，亦有主張性別角色規範在個人整個生命歷程中的作用視不同的社會情境而定。此外，社會文化與科技的變遷也令性別角色的內容改變，因此，不同於心理取向的理論，社會結構取向理論正視生活經驗對性別角色的塑造。

由上述之理論重點可看出，即使心理的和生理的理論主張提供許多理解性別角色的成因，但因為人存在於社會中，角色的產生多在於個人生存於社會中與他人的關係而形成，是透過社會化建構的產物。吾人認為，性別角色乃因生物的性別，在不同的社會文化中被規範各種角色應有的角色內容。角色一旦被非理性的社會規範禁錮之後，性別在勞動的不平等立即顯現。早期西歐工業社會，深受性別不平等社會觀念的影響，勞動反而是男性配偶的恥辱，直到 20 世紀中葉，西歐國家有偶婦女的薪資仍被視為是其丈夫收入的一部分，她們並不具有收入的自主支配權，反而其收入對其地位有負面的影響，甚至婦女並未使其在離婚過程中因有收入而取得有利之結果。然而，若婦女之收入足以反映其配偶的能力不足以支持家庭生計，那麼，婦女透過勞動參與的收入，將使其配偶喪失顏面。在此傳統「男性養家一婦女操持家務」的 breadwinner-homemaker 家庭模式中，一個參與勞動的職業婦女，反而代表其丈夫在此種家庭中失敗的象徵，社會眼光認為，這類型女性係丈夫貧窮或無能或需要工作的寡婦等類型之女性勞動者 (Bould & Gavray, 2008)。

傳統華人思維亦對於女性參與勞動並不友善，不論「男主外、女主內」或

者「女子無才便是德」，甚至是「男人是女人的天」這類低貶女性在勞動市場價值的社會規範，都在於貶抑女性投入勞動市場賺取薪資的負面評價，用以規範女性的社會角色，促使女性過去一直處於家庭中經濟依賴者的弱勢地位。

女性並未意識到在社會中所處的性別不平等，這樣的無意識感導致欲使勞動市場對女性變得更加平等乃無從著力；學者認為這是一種「否定個人弱勢」（denial of individual disadvantage）的現象，換言之，在這樣的無意識感中，女性不能意識到本身在勞動市場的普遍弱勢（Betz，2007），這個弱勢的處境並不完全在於早期女性相較男性更易被排除接受教育的機會，其根源在於社會規範女性角色而衍生出多面向的阻隔因素。而源自社會規範的結構，左右婦女決定是否持續扮演家庭照顧者角色，或者在照顧幼兒時間部分由外部（例如幼兒園、學校）分擔後，面臨是否轉換角色成為二度就業婦女的情形，當然，越是傳統性別角色的婦女選擇前者的比例可能較高，而性別角色越現代化之婦女，選擇二度就業之可能性提高（楊雅惠，2008）。

### 3-2 先進國家具體措施及效益

自歐洲、北美至亞洲的日、韓等國皆有少子化與人口快速老化現象，退休潮和缺工將嚴重衝擊各先進國家的經濟；此外，提升婦女的社會參與，以及讓婦女在性別平等中增益其福祉，在全球先進國家同時被視為重要的議題。

先進國家增進婦女二度就業的現況、具體策略與作為分別說明如下：

#### （一）歐盟國家

歐洲向來扮演維護勞動權益的領頭羊角色，不斷的藉由各項統計數據對女性勞動未受到平等對待的現狀提出檢討和呼籲，例如從 European Commission (2014) 的統計顯示，性別差異明顯存在於歐洲工作和就業質量之差異上，即使今日有更多女性勞工在可獲得參與勞動的機會，但在勞動的質的部分，女性多集中在某些部門和大多數非全日制的工作型態。這些前因，增強了在每年的工資談判對象都是由全職工人主導的社會結構，導致女性勞工無法被納入集體協議之中，更進一步的，因為低工資的延續，同時結合了婦女因家務必須抽空照顧孩子和老人，壓縮女性在職場中貢獻勞動的週期，職場中工資減少效應，使得男女收入差距增加並導致女性在經濟維繫上產生負面影響。

此外，整體而言，現代女性參與勞動較過去更為容易，尤其以往以家庭照顧為重的中高齡婦女，從 European Foundation (2009) 的統計資料顯示，中高齡女性勞工的勞動力在歐盟所佔的比例越來越大。特別在 55-64 歲年齡組特別明顯的增加，這項資料單從表面就業率的量的增加來看，歐盟對中高齡女性勞工增加其就業參與的努力獲得明顯效果。但就其他的統計數據引發更需要關注的是，中高齡或高齡女性勞動者其勞動工作的型態往往屬於兼職性質的工作，以及較高比例屬於臨時與暫時性勞動契約，因此似乎對女性參與勞動的政策需要改弦易轍。根據這些資料的分析，歐盟 55 歲及以上的女性更可能是在工作不安全的勞動契約中從事勞務工作，而其比例往往比同齡男性高出許多。此也顯示出歐盟的中高齡女性勞工在職場的參與過程，仍然僅求得一份工作而已，女性擁有勞動環境與條件的質的提升，應是未來性別勞動平權需要再努力以赴的方向。

### (二) 美國

美國在 55 歲至 64 歲婦女勞動參與率從 1980 年的 41.3% 增加到 2012 年的

59.4%，預計在 2020 年將達到 66.6%。為了穩定婦女持續在勞動市場貢獻，不再因為非個人意願之因素再度成為失業者，美國近年不斷構思有益於中高齡婦女參與的工作機會，其中包括積極透過「老人社區服務就業計畫」（The Senior Community Service Employment Program，簡稱 SCSEP）來協助其就業。

1. SCSEP 針對參與者雖有優先參加順序之原則性規範，但如果面對優先序位相同之參與者，而就業機會有限時，受補助單位有權力依據評估結果決定由誰優先參加。因政府的資源及預算有限，目前美國各項就業促進津貼補助工具適用對象之認定方式，主要係採「身份」之方式認定；此項方案最優先給予退伍軍人的配偶，然後才是 65 歲以上、身心障礙、語文能力較弱或居住鄉村地區的居民。
2. SCSEP 主要提供部分工時之工作機會，每週以工作時間 20 小時為規劃原則。因此如果以每天工作 8 小時之方式計算，則每月工作日數約為 10 日。
3. SCSEP 所提供之工作地點並不限於公部門及非營利組織，甚至包括營利組織，並且認為參與營利組織之工作機會有利於後續安置至無補助就業。

美國 Women's Bureau（2014）為鼓勵中高齡婦女，在就業促進上期待：(1) 婦女能獲得有計畫性的培訓；(2) 符合中高齡婦女合宜勞動的工作；(3) 工作場所工作的彈性化；(4) 減低年齡歧視的存在。上述作法有可能提高中高齡婦女獲得高品質與自給自足的工資和福利，在他們離開職場後能取得符合經濟安全之生活。

### （三）英國

英國自 1990 年代開始，30 歲至 49 歲（primed-age）、50 歲至 64 歲

(older-age) 的女性勞動人口即明顯增加，對於勞動力老化的「貢獻」更甚於男性，除歸因於社會變遷、經濟成長茁壯、穩固的勞動環境外，根據 Hotopp (2005) 的推測，這可能跟此年齡世代之少數族群增加勞動參與的行為有關。不過根據 ONS 與 OECD 的一致估計，2000 年至 2030 年間英國勞動力老化的速度應不若 1990 年代般快速，將呈現趨緩、穩定成長的狀態，而這段緩衝時間，將能讓勞動市場中之參與者、組織有更多適應勞動力老化現象的空間 (Dixon, 2003)。年輕族群減少、老年人口增加之人口結構的轉變，對勞動力人口多寡與勞動力均齡皆有影響，甚至改變了勞動參與的形式 (林沛瑾, 2012)。

針對較年長的中高齡婦女，為使其能持續就業，英國的中高齡勞工就業議題與政策，在遊說團體對中高齡者就業權的強力訴求、有工作才有福利 (welfare to work) 的意識形態、未來年金機制的穩定性、勞動力短缺的背景之下，目前英國政府正致力於延後退休時程，是所有工業化國家中最早意識中高齡就業議題的國家，其因應措施層面廣泛，包含年金改革、就業方案、藉社會教育喚醒就業意識及立法等等，英國之所以能夠如此彈性的回應，某種程度上是因為從未大規模發展提早退休的機制，所以此股風潮並不若其他歐陸國家般盛行，雖然如此，並不代表中高齡人力在勞動市場的歷史地位全然不變，而且在政策推行之際，黨與黨間、政府與民間團體間、政府與企業主間的矛盾與爭論至今「方興未艾」 (Taylor, 2008)。

而正在育兒階段的英國婦女勞動狀態為何？許多這類婦女以短工時工作為主，她們部分時間工作、居於低階職務，那些需要長時間全時工作才能換得晉升的職位對她們而言遙不可及。英國政府於 2000 年訂定部分工時勞動者規則 (The Part-time Workers Regulations, 或稱 Prevention of Less Favourable Treatment)，用來規範雇主給予部分工時員工的勞動條件必須與全時員工相

同。此外，英國政府也推動各種性別平等政策與措施，支持單親或有幼兒且低收入的婦女，協助其取得有酬的工作機會以脫離純粹的福利領取；近年來推動讓男性多參與幼兒的照顧，例如推動二週有給的育兒休假及其他不支薪的育兒休假政策；以立法鼓勵企業為員工提供彈性工作時間，以及其他包含家庭照顧假等友善家庭措施。

然而，英國最近允許的「零工時勞動契約」（zero hours contract），也就是允許雇主讓員工沒有固定的工作時間或薪資保證，有需要才僱用員工的一種約定方式，由於這類約定多存在於商品銷售、餐飲、社會服務及健康照顧等產業，而這些產業也多是女性就業的部門，英國各婦女勞動權益團體近年不斷提出呼籲，在提供女性就業或二度就業，不應只看表面就業數據，而應提供女性更安全有保障的就業型態（The Fawcett Society，2014）。

#### （四）日本

日本安倍政府為構思勞動力人口的高齡化對日本經濟的衝擊，亟思調整勞動政策的方向，透過公、私部門進行前瞻性之實踐，其中就婦女部分，日本的女性亦面對大多數國家女性共同的處境，即是因育嬰而離開勞動市場，欲重返勞動亦是困難的。為解決此一困境，日本內閣在 2008 年~2009 年間 4 度提出相關因應對策，各階段對策與預算如下：（吳基安、賀麗娟、陳世昌、吳淑瑛，2009）

1. 第 1 階段：「實現安心生活之緊急綜合對策」，預算 11.5 兆日元。
2. 第 2 階段：「生活對策」，預算 26.9 兆日元。
3. 第 3 階段：「生活防衛緊急對策」，預算 37 兆日元。
4. 第 4 階段：「經濟危機對策」，預算 56.8 兆日元。

各階段與女性較有關的具體措施如下：

1. 確保訓練生活保障：為參加職業訓練者，建立訓練期間的生活保障，訓練期間每月提供貸款 10 萬元。
2. 協助女性就業：擴大媽媽就業服務中心方案，在各地職業安定所（Hello Work Centers）增加 10 個媽媽角落（Mothers' Corners），藉此以充實保育制度。
3. 推動工作卡制度進行女性職業生涯輔導：日本推動工作卡措施主要目的在於協助欠缺正式職員經歷之求職者能夠受到較完整的就業協助，接受協助者包括過去在 5 年內有 3 年以上未能繼續工作者、無固定職業者、因育兒離開職場欲重返工作的二度就業婦女、單親家庭婦女，以及應屆畢業生等，工作卡製作過程會給予求職者透過職涯諮詢，除完整紀錄學、經歷等外，並協助求職者進一步思考自己的專長、能力、特質及就業期待，發掘求職歷程中可能存在之待加強課題或能力缺口，使求職者順利找到合適的工作（吳基安、賀麗娟、陳世昌、吳淑瑛，2009；Duell, N., Grubb, D., Singh, S., & Tergeist, P., 2010）。
4. 為調整教育與工作制度及打破刻板印象，採取具體的行動策略：
  - (1) 企業將工作型態多元化，或採彈性的工作輪調，以吸引女性和年長工作者。
  - (2) 鼓勵個人拋開性別、年齡或就業經歷等刻板印象，並不斷衡量自我的技能，以開創就業機會。

### (五) 韓國

韓國的人口結構亦不能免於低出生率和老化，因此韓國政府進入 21 世紀後即

以積極作為開發有用的人力資源，尤其與臺灣相似之女性勞動力。較具體前瞻的政策為「2010 韓國婦女動能」(Republic of Korea, 2010)。

早在 2004 年韓國提出國家五年發展計畫，期程含括 2006-2010 年，稱之為「2010 韓國婦女動能」(Dynamic Women Korea 2010)，計畫策略在於透過擴大女性在各個不同產業的就業機會，以及發展韓國女性的勞動力，以便能強化女性的經濟活動。

「2010 韓國婦女動能」政策主軸在於透過不同的政策工具和社會環境的營造，協助婦女不再因家庭和工作的衝突中斷其職業生涯，因此執行女性的協助計畫，便透過在各地區設立之女性發展區域委員會負責。

為加強因育兒而中斷就業婦女職業生涯的支持，2008 年通過生涯中斷婦女經濟活動促進法案 (the Act on Promotion of Economic Activities of Career-Interrupted Women)，並依據此法案於 2009 年提出各項計畫。主要項目如下：

1. 職業技能培力：為強化婦女的職業能力，提供給負擔家計婦女工作技能訓練方案、婦女導向的社會服務、有助於提升工作技能的教育課程。
2. 設立婦女再就業中心：至 2011 年共設立 90 個新的婦女再就業中心 (Women Reemployment Centers)，專為職涯曾中斷婦女提供就業支持，這些婦女通常為家庭主婦、中高齡婦女、身心障礙婦女、外國移入婦女等。婦女再就業中心提供客製化服務，在考量婦女個人獨特的中斷勞動市場狀況，以個案方式協助婦女經濟參與，例如，韓國的婦女職業中心為婦女開設模擬經濟活動課程，讓已婚婦女有職業訓練機會。各地的婦女再就業中心，特別提供低於 6 個月之短程訓練課程，包括電腦、電子出版技術、導讀技術、烹飪、美髮、居家服務等，並為企業的人力派遣服務需求與婦女就業進行媒合。

這些服務資源並非獨特且新備置，而是整合現有其他就業資源，使得財政之運用較有效率。中心類型有下列四種：

1. 婦女資源發展中心，全國有 51 個中心。
2. 婦女社區中心，全國有 26 個中心。
3. 大學內設置有 3 個。
4. 其他機構設置有 10 個。

除了這些再就業中心，韓國政府在 2010 開始成立了 8 個婦女再就業支持總部，用以提供職業生涯中斷婦女的就業支持系統，這些總部係用以補充尚未成立地區婦女就業中心區域的不足，並提供欲尋找新工作機會之婦女客製化的合理工作機會。

### (六) 新加坡

新加坡亦是具有華人背景之亞洲國家，亞洲父權思維的社會雖未明顯影響年輕女性投入職場，但相同的，亦令其中高齡婦女有與臺灣同樣較低的勞動參與。

針對不分年齡層之婦女，新加坡推動提高婦女勞參政策，主要以提供友善職場、提倡父親分擔家庭責任，以及協助中高齡婦女再就業為主。其中有關促進中高齡婦女再就業之政策有如下值得我國參考：（黃鈴翔，2013）。

#### 1. 落實工作與生活平衡政策

- (1) 三方委員會 TriCom (Tripartite Committee)：由資方、勞方與政府三方組成的委員會，在「工作與生活平衡會議」(Work-Life Conference) 提供一個討論工作與生活平衡的空間。另外，「工作與

生活平衡獎」(Work-Life Excellence Award)，用以選出落實工作與生活平衡政策優秀的公司範例，提供各界參考。

- (2) 成立僱主聯盟 (Employer Alliance)：由超過 1,200 位僱主加入會員，新加坡人力資源部並提供補助，目的在於聚集對於落實工作與生活平衡有共識之僱主，激盪出更創新的工作與生活平衡策略。
- (3) WoW! Fund (Work-Life Works Fund)：政府主動宣導「彈性工時安排」(flexible working arrangement)、「加強休假福利」(enhance leave benefits)，以及「員工支持方案」(employee supporting schemes)，並提供補助。

## 2. 推動中高齡婦女就業計畫

- (1) 退休及二度就業法案 (Retirement and Re-employment Act)：新加坡於 2012 年通過「退休及二度就業法案」，取代原有之「退休年齡法案」，新訂法案規定僱主在僱用員工時，不可以其年齡為理由，拒絕資格符合的求職者，特別是已達最低退休年齡 (62 歲) 的求職者。
- (2) 加強婦女職場多元選擇之三方工作小組 (Tripartite Workgroup on Enhancing Employment Choices for Women)，主要有以下 2 個策略：
  - A. 以全國總工會 (National Trades Union Congress) 倡議的「婦女重返職場」(Women Back to Work) 出發，2007 年整合為三方工作小組。主要任務是透過政策的建議與制訂，協助職業婦女留在職場，以及提升生育後婦女二度就業的機會，同時促進非職業婦女進入職場的管道。

B.3R 策略：首先，透過婦女工作博覽會招募（Recruitment）與協助婦女踏入職場；接著辦理婦女職訓課程，提升婦女工作能力，重新適應（Re-adjustment）職場環境；最後，藉由提供配合該策略的公司補助，以及發起私部門的托育計畫等，將婦女留在職場。

(3) 協助婦女二度就業計畫：由新加坡人力部與人資發展局（Workforce Development Agency）共同策劃，提出一個有益婦女就業之「30 分鐘上工」（30 minutes to work）方案，提供企業補助，希望協助弱勢族群（包括中高齡婦女），重新返回職場。

### 3-3 策略思考與做法

#### （一）我國目前促進女性就業措施現況

##### 1. 法律的保障

依據憲法第 15 條「人民之生存權、工作權及財產權應予保障」，在社會安全法的第 152 條規定「人民具有工作能力者，國家應予以適當之工作機會」。基於憲法揭櫫人民工作機會應由國家給予協助，就業服務法第 24 條明訂「主管機關對下列自願就業人員，應訂定計畫，致力促進其就業；必要時，得發給相關津貼或補助金」，其中第七款明確規定「七、二度就業婦女。」

##### 2. 透過實質津貼給予以達促進就業之措施

依據就業促進津貼實施辦法，中央主管機關得視國內經濟發展、國民失業及經費運用等情形，發給下列就業促進津貼：（1）求職交通補助金；（2）臨時工作津貼；（3）職業訓練生活津貼；（4）創業貸款利息補貼；（5）就業推介媒合津貼。

### 3. 透過補助僱用以達促進就業之措施

目前透過勞政系統提供之具有補助企業用人費用而達到促進就業目標之措施主要有：

#### (1) 僱用獎助措施

公立就業服務機構受理失業期間連續達 30 日以上之特定對象，或失業期間連續達三個月以上之失業勞工求職登記時，經就業諮詢無法推介就業者，得發給僱用獎助推介卡。據此，雇主僱用由公立就業服務機構或受託單位推介之失業勞工連續滿 30 日，由公立就業服務機構發給僱用獎助，依獎助不同對象與標準，每月核發 8,000 元至 12,000 元之獎助，最長 12 個月。

#### (2) 職場學習及再適應計畫

本項計畫之實施為協助就業弱勢者就業準備與就業適應，透過民間團體或用人單位，提供職場學習及再適應之機會，使其重返職場。其中所稱就業弱勢者包含因家庭因素退出勞動市場 2 年以上，重返職場之婦女。

個案職場學習、再適應津貼及用人單位工作教練輔導費，每次補助期間最長以 3 個月為限，津貼補助標準如下：

A. 個案職場學習及再適應津貼：每人每月按中央主管機關公告之每月基本工資或每人每小時按中央主管機關公告之每小時基本工資核給且每週不得超過 35 小時。

B. 用人單位工作教練輔導費：依據所進用職場學習及再適應人數，補助教練輔導費，每人每月 5 千元。或每人每小時 25 元，每週不得超過 35 小時。

### (二) 我國目前促進女性就業措施的反思—現有就業促進措施對有育兒需求婦女的排斥現象

行政院主計總處 102 年 8 月統計我國 15 ~ 64 歲女性目前無工作且未來一年不想工作者計 332 萬 8 千人，其中 25 ~ 49 歲者未來一年不想工作之原因以需要照顧子女計 39 萬 6 千人或占 44.08% 居多。復依據勞動部勞工保險局之統計，申請育嬰留職停薪津貼初次核付人數依年齡層最高排到最低，2009 ~ 2013 年申請人數最高皆為 30 ~ 34 歲，其次依序是 25 ~ 29 歲、35 ~ 39 歲；而男性申請育嬰留職停薪津貼初次核付人數年齡層申請人數最高為 30 ~ 34 歲，其次依序是 35 ~ 39 歲、25 ~ 29 歲；女性則與男性有所不同，女性依年齡層申請人數最高為 30 ~ 34 歲，其次依序是 25 ~ 29 歲、35 ~ 39 歲（林淑慧、王安祥、馬財專、黃良志、鄭津津，2014）。兩項資料整合透露的訊息為，不論男性或女性，30 ~ 39 歲是申請育嬰留職停薪，或者需要照顧幼兒的高需求族群。

然而，若不考量其他特殊背景，主計總處公布之國家人力資源資料中有關 15 ~ 39 歲各年齡之失業率統計，30 ~ 34 歲及 35 ~ 39 歲為失業率最低之兩群，因此，僅以此單一統計資料易誤解為此兩群體的就業障礙最低。然審視上述看似友善和符合企業減少用人成本欲求的就業促進措施，不難想像在適用資格上為何排除育兒需求最高的 30 ~ 39 歲勞動者。

以職場學習及再適應津貼而言，此項計畫所稱個案係為符合下列各款資格之一之失業者：（1）獨力負擔家計者；（2）年滿 40 歲至 65 歲者；（3）身心障礙者；（4）原住民；（5）生活扶助戶有工作能力者；（6）更生受保護人；（7）因家庭因素退出勞動市場二年以上，重返職場之婦女；（8）特殊境遇家庭；（9）家庭暴力及性侵害被害人；（10）犯罪被害人；（11）人口販運被害人；（12）

長期失業者；(13) 中低收入戶。其中，若無其他較特殊背景，(2) 與 (7) 最接近家庭照顧需求之政策標的，但其一在年齡較以中高齡為考量對象，未切中育兒需求之主要群體；其二是需要退出勞動市場二年以上方可適用，對於希望能儘速返回職場，以免與職場生態脫節者，反被排除。

「僱用獎助措施」必須為(1) 失業期間連續達三十日以上之特定對象；或(2) 失業期間連續達三個月以上。有育兒責任者若欲適用本項獎助僱用措施，若非失業期間連續達三個月以上，即需要屬於年滿 45 歲至 65 歲或本已長期失業之特定對象，對於家庭新增成員而有經濟需求者，亦為友善不足。

### (三) 引導參考先進國家策略之內涵，提出未來可行方案

#### 1. 在地就業的穩定女性人力資源之發展方向

雖然製造業在臺灣產業結構比重中，近年不及 30%，但相較於七成以上服務業較低的產值，製造業的高產值仍能吸納一部分需要增加收入的女性投入這些產業。年長、教育程度介於國或高中、通勤距離 30 分鐘之內之二度就業婦女，不論在一般傳統製造業或技術內容較多的知識型製造業，例如與自動化連結之工具機製造、汽車零組件等泛機械產業，一般刻板印象認為女性較不可能選擇俗稱「黑手業」的諸多產業，多贊同二度就業婦女具有穩定、高配合度、細心的優點，產業因缺工願意改善工作環境以及自動化科技使用日益增加之後，我國可效法新加坡針對可接受通勤距離 30 分鐘之內且有重返職場需求或意願之婦女投入生產行列。此外，目前年輕女性普遍使用科技能力較強，並接受較多的教育訓練培育，公共就業服務不但應宣傳女性為擴大勞動參與之典範，亦應及早因應機器人投入生產行列之趨勢，因此，當婦女忙碌於家庭照顧，待時屆中高齡欲再就業，體力不如年輕人之生物性限制，在當前機器人投入生產、以及職務再設計的推動，

已能實現真實的「去身體化」，擘劃未來女性在自動化生產，與機器人共事的生產模式中，不再因性別的自我或他人刻板印象、或者生物體能的侷限，被區隔於科技製造行列之外。

### 2. 新住民婦女的未來發展

在國內各製造產業普遍僱用外籍勞動力的趨勢下，當前新住民在業者觀感中具有正面的評價，亦在於其穩定、勤奮、配合度高，一般認為新住民以婚姻關係進入臺灣，部分新住民婦女的目的仍希望能改善其原生家庭生計，在地便利的工作機會自然能予珍惜。此外，從積極而長遠的人力發展協助的觀點，這些人力亦不能僅以滿足目前參與基層勞動為足，應仿倣日本對外籍配偶就業能力開發的重視，儘早為這些勤奮的新住民培養得以因應臺灣未來產業發展的永續就業技能，例如加強資訊科技和其他管理與規劃能力。

### 3. 增強公共托育的承載和彈性服務能量

友善而健全的托育環境的建構，可提供給需要兼顧家庭照顧和工作之婦女得以安心投入勞動的因素，目前我國已透過各縣市政府發給 2,000 元~5,000 元不等的就業者家庭部分托育費用補助，甚至有部分縣市提高補助額度以降低外部幼兒照顧服務的成本，讓婦女更加願意留在職場。

費用補助措施的提出至少能符合部分婦女的需求，繼之需要強化的是減少托育設施與需求的落差，以及承載能量的擴增，善用年長且較長時間操持家務工作的女性勞動力一部分投入托育服務。似可讓更多女性人力釋出以及勞動參與率較高的年輕女性續留在勞動市場。

此外，隨著勞動市場工作型態多元化，服務業比例增加，顯示女性參與勞

動的時間較過去更無法常態，托育服務乃需要符合女性工作的型態而更具彈性，否則僅有費用補助仍不足以回應婦女托育之需求。在短期育嬰期間稍解工作家庭雙負荷，或強迫選擇接受終止勞僱關係，黯然退出職場。

### 3-4 未來展望與結語

世界主要經濟開發國家近年來開始發現少子化對國家經濟發展的不利影響，也紛紛開始籌謀過去未善用之其他可能人力投入勞動，臺灣也同樣面臨因人力短缺恐造成競爭力不足的隱憂，長期以來，臺灣女性勞動力參與率一直未及 50%，雖然近三年始緩慢越過 50% 比例，但仍不及鄰近國家，與歐美國家之女性勞動力參與率相去更遠。若從國際勞工組織的估算，臺灣偏低的女性勞動參與率亦反映國家生產力有待開發，因此，著眼如何減輕婦女因婚育或家庭照顧的責任，使其得以在責任終了或減輕之際再度就業，可讓國家整體競爭力再提升。

基於政策目標的實現有其時程，短期的目的除了以積極作為協助有工作意願之婦女重返勞動市場，可達增補一部分人力缺口的目標，亦可協助欲獲得工作機會的婦女能夠有工作，增進個別家庭的生活品質，但婦女二度就業應著眼在更深遠的意義。換言之，勞動參與在現代的意義應不僅止於獲得工具性的薪酬，更能豐富個人的生存價值，乃至於使女性亦能享有勞動的尊嚴。個人的生涯期望各有不同，部分女性以照顧幼兒為優先選項，此無可厚非，但社會應儘可能排除令女性無可選擇的被迫在家庭和工作之間只能二擇一；相反的，應為女性從社會無形規範中獲得鬆綁，讓女性有更多自主選擇的可能，這樣的期待在女性取得高等教育機會普及後，人力資本提升、資訊科技與知識經濟的推波助瀾，生產活動不再只憑藉純粹的人力，而是需要以更多知識應用和科技輔助，那麼，去身體化對女性不啻為一個契機。

以往狩獵、農業時代，甚至於運用機器大量生產的工業社會，需要依賴人類較多體

力的生產模式裡，女性的體力限制，加以生產設備多以男性身體設計的生產結構，使得人類需要以更長時間達到預定生產效果，也表示婦女在不支薪的家務勞動也同樣需要投入更多時間，如此不利於女性的生產結構，讓女性在有限時間內難以兼顧兩份全職工作。然而，當科技不斷推陳出新，生產活動不再以人類的體力完成大部分工作之後，新時代女性憑藉教育與科技輔助，在知識經濟中不應再如以往再度於勞動市場缺席，未來走入家庭的女性，期望需要親自照顧幼兒的工作母親可縮短暫時離開勞動市場的時程，並在返回職場時，可以有更多更能因應個人需求的就業安排。

## ■ 參考文獻

吳基安、賀麗娟、陳世昌、吳淑瑛（2009）。日本就業政策及補助金制度研修報告。

林沛瑾（2012）日本與英國的中高齡就業政策。臺灣老年學論壇，第 13 期，頁 1-19。

林淑慧、王安祥、馬財專、黃良志、鄭津津（2014）。從先進國家受僱者申請育嬰留職停薪制度設計考量—探討我國申請育嬰留職停薪意願之可行性評估。勞動部勞動及職業安全衛生研究所委託研究報告。

婦女權益促進發展基金會（2015）。拮取時間：2015 年 8 月 30 日。網站：<http://www.iwomenweb.org.tw/cp.aspx?n=21595FA41A9EE70A>

黃鈴翔（2013）。提升婦女勞參率之政策探討 --- 以新加坡為例。臺灣經濟論衡，第 9 期，頁 32-40。

楊雅惠（2008）。二度就業婦女調查研究報告。行政院勞工委員會委託研究報告。

Betz, N.E., & Fitzgerald, L. F.(1987). *The Career Psychology of Women*. New York: Academic Press Inc.

Betz, N.E. (2007).Women's career development. In Denmark, F. L. & Paludi, M. A.(Eds.). *Psychology of Women: A Handbook of Issues and Theories*. Greenwood Publishing Group.

Bould, S., & Gavray, C(2008). Women's work: the measurement and the meaning. *ExAequo Journal*, 18,57-83.

Bussey, K., & Bandura, A. (1999). Social cognitive theory of gender development and differentiation. *Psychological Review*, 106, 676-713.

Dixon, S. (2003). Implications of Population Ageing for the Labour Market. *Labour Market Trends*, February, 67-76.

- Duell, N., Grubb, D., Singh, S., & Tergeist, P. (2010). Activation Policies in Japan. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 113, OECD Publishing. Retrieved:2015/8/20, <http://dx.doi.org/10.1787/5km35m63qqvc-en>
- Elborgh-Woytek, K., Newiak, M., Kochhar, K., Fabrizio, S., Kpodar, K., Wingender, P., Clements, B., & Schwartz, G. (2013). *Women, Work, and the Economy: Macroeconomic Gains From Gender Equity*. IMF: International Monetary Fund.
- European Foundation (2009). Drawing on experience: Older women workers in Europe.
- European Commission(2014). Communication from the commission to the European parliament and the council.
- Gangl, M., & Ziefle, A. (2009). Motherhood, labor force behavior, and women's careers: An empirical assessment of the wage penalty for motherhood in Britain, Germany, and the United States. *Demography*, 46(2): 341-369.
- Hotopp, U. (2005). The employment rate of older workers. *Labour Market Trends*, February, 73-88.
- Polachek S. (2006). How the life-cycle human capital model explains why the gender wage gap narrowed. In: Blau, F.; Brinton, M. & Grusky, D. (Eds). *The Declining Significance of Gender?* New York: Russell Sage Foundation, 102-124.
- Republic of Korea (2010). Institutional support for women's economic activities. Country experiences presented at the ECOSOC Annual Ministerial Review.
- Shinohara, C. (2008) . Equal Employment Opportunity Policies and Attitudes Toward Gender-roles in Japan Since 1985. MI: Ann Arbor.
- Swanson, J. L., & Tokar, D. M.(2013). Development and initial validation of the career barriers inventory. *Journal of Vocational Behavior*, 39,344-361.

Taylor, P. (2008). Sing If You're Glad to be Grey: Working Towards a Happier Older Age. In the United Kingdom. In Ageing labour forces: Promises and prospects. Taylor P.(Ed.), pp. 84-110.

The Fawcett Society (2014). The changing labour market 2: Women, low pay and gender equality in the emerging recovery. Retrived: 2015/9/21. <http://www.fawcettsociety.org.uk/wp-content/uploads/2014/08/The-Changing-Labour-Market-2.pdf>

Waldfogel J.(1998).Understanding the family gap in pay for women with children. *Journal of Economic Perspectives*, 12(1),137-56.

Women's Bureau (2015). Older Women and Work. Retrieved:2015/8/19 [http://www.dol.gov/wb/media/reports/WB\\_OlderWomen\\_v10%20WEB.pdf](http://www.dol.gov/wb/media/reports/WB_OlderWomen_v10%20WEB.pdf)

## 第四章 婦女與創業協助政策

國立臺北大學社會工作學系教授／陳芬苓

### 4-1 前言

在父權主義的社會之下，傳統的性別角色分工，往往是以男主外，女主內的方式，父親養家、母親顧家的性別配置模式進行。在性別角色理論中解釋，社會中的兩性差異往往是因為社會是由男女扮演不同的角色所組成的，而個人往往內化這些社會角色的要求（陳美華，2014）。

在社會性別的建構之下，不僅是在職場上的雇主，女性本身也具有相同的概念，以至於早期臺灣社會年輕女性在外工作到結婚，便會離開職場。臺灣女性在 30 歲以前勞動參與率與男生很接近，但結婚之後很高的比例決定由職場退出，進入家庭，最大原因是為了養育小孩。以行政院主計總處（2014）的性別統計運用分析報告指出，臺灣兩性勞動力參與率相差 16.2 個百分點，進入婚姻後差距提高到 21.4 個百分點。在臺灣 2014 年的資料中，25 ~ 29 歲男性的勞動參與率為 94.6%，女性為 88.8%，但 45 ~ 64 歲之間，男性勞動參與率為 75.1%，女性已經降到 48.7%。在婚姻狀況的分析中，未婚的情況之下，男性的勞動參與率為 63%，女性為 60.7%，但在已婚的情況之下，男性的勞動參與率為 71.2%，女性為 49.8%，顯示出婚姻對女性勞動參與率的影響。

對於勞動力市場中性別不平等的解釋，馬克思主義女性主義認為性別不平等主要的根源來自勞動力市場，馬克思主義女性主義採用馬克思理論的邏輯認為：資本主義的發展導致女性居於弱勢的地位。由於女性缺乏經濟的地位被視為是無產階級，而

男性擁有在外工作賺取酬勞的機會及繼承資產的優先性，被視為是有產階級。換言之，也因為女性的弱勢經濟地位，而導致其在社會上整體的弱勢地位，被視為是勞動力市場中次級的勞動力，而男性才是勞動力市場中的主角（Walby, 1990）。也有學者引用馬克思主義中的產業後備軍理論（Reserve Army Theory）認為女性常常被視為是產業的後備軍，男性才是所謂的正規軍，當產業需要多餘的勞動力的時候，才會需要女性投入市場。而當產業勞動人口過剩的時候，女性便是優先被出局的勞動力（Beechey, 1977）。兩次大戰中美國運用已婚女性的人力即是一個產業後備軍的例子，當戰爭中缺乏生產力時，國家鼓勵女性為國家外出工作，但當男性結束戰爭全力投入勞動力市場時，職場上便希望她們回家去照顧家庭，擔任相夫教子的角色。在馬克思主義女性主義的論點之下，認為女性擁有經濟能力，才是解決性別之間不平等的根源；換言之，唯有女性擁有經濟獨立的能力，才能夠擁有社會上其他層面平等的機會。

臺灣從 1960 年代中期女性大量進入職場，在早期確實具備產業後備軍的特色，在結婚之後女性多半離開勞動力市場並且不再回去勞動力市場。女性因為家庭責任的性別文化約束，而形成在勞動力市場中進進出出的角色。也由於全球化生產鏈轉變的因素，國內許多製造業移往國外，而導致許多中年男性失業，而女性往往在中年之後面臨男性養家者失業的問題，而必須被迫成為家中主要經濟的負責人（Chen, 2010）。而臺灣勞動市場偏好年輕勞動力的特色，使得女性進入中年之後，很難再尋求就業的機會。臺灣女性在 30 至 40 歲以後很難成為一個受僱者，受制於如下三個因素：

- 一、勞力密集產業易遭裁員：女性受僱於以外銷為主的紡織、電子製造業為多，其受僱型態多為勞力密集工作，以聘用年輕女性為主，不利年長者。
- 二、工作時間過長：國內工作環境以高工時為其特色，與其他 OECD 國家相比，臺

灣女性的工時數為在全 OECD 國家居於第二高（陳芬苓、王舒芸，2013）。工時過長的勞動型態，不利於女性兼顧家庭。

三、缺乏友善家庭的職場：臺灣近年來雖然通過性別工作平等法，規定員工因為照顧家庭的需要，可以有固定請假的權利，但是國內懷孕歧視及惡意解僱的情況還是相當普遍，也使得已婚的婦女面臨不友善的職場，難以兼顧家庭照顧的責任。

因為在國內女性的勞動困境，加上國內是以中小企業為主的環境，也造就協助女性創業成為解決女性經濟需求的一個可行的選項。且在亞洲的國家中都普遍有類似的狀況，因為亞洲國家的就業環境往往以勞力密集的產業為主，也使得近年來 APEC 相關的會員國都大力提倡協助女性微型創業的重要性，我國近年來也有許多的工作也都投入協助女性創業。

臺灣的企業是以中小企業為主，在 2014 年中小企業的家數占全體企業的 97.61%，其中有八成是服務業，而中小企業受僱員工也占全體企業的 72.4%。由於中小企業具有進出市場彈性較大的特性，對於臺灣以出口導向為主的貿易型態，中小企業較能穩固經營，而臺灣以中小型企業為主之型態使得女性有較好從事創業的環境。在中小企業 2015 年的統計中，女性企業家數占總家數的三成共有 48 萬 9,109 家，其中有六成二是獨資經營，且以批發零售業 52.5% 為主，其次是住宿及餐飲業占 12.8%，其他服務業則占 7.2%。而女性企業中有 99% 為中小企業，女性中小企業內銷比率高達 90.7%，顯示女性企業較男性企業更依賴國內市場、女性企業的規模偏小的特性（中小企業白皮書，2014：50）。而我國中小企業中的微型企業所占比例很高<sup>1</sup>，在我國的統計中，微型企業占有所有企業總家數的 79.9%，尤其微型服務業在近十年來大幅成長。微型創業（micro business）概念起源於 70 年代，許多開發中國家受限於產業環境的落後，希望藉由微型創業改善弱勢族群生活；各國對

於微型創業的定義雖然不同，但根據董麗錦（2011）的各國比較可以看出多半國家都定義 10 人以下為微型創業。

但女性創業並不是容易的選項，根據全球創業觀察（GEM）統計（2015），2014 年臺灣女性平均每 100 人中有 6.83 人選擇創業，比率略低於男性的 10.15 人。與其他國家相比，100 位女性中，美國有 11.2 人創業、新加坡有 7.17 人創業，臺灣女性創業率在亞太國家僅比日本（1.5）、印度（4.58）及馬來西亞（6.78）高。但若將臺灣女性創業分為「機會型」與「需求型」創業，比率各為 85.1% 與 14.9%，「機會型」創業比率為亞太國家最高，顯示臺灣女性創業，主要不是因為生計所需，而是高學歷女性勇於追逐夢想的表現。（Singer, Amoros, Arreola, 2015）。

國內針對女性創業的論文不多，多以碩博士論文為主。根據青輔會（2013 年改制為教育部青年發展署）委託學者進行的「臺灣地區婦女創業動機與需求實務研究報告」顯示，臺灣女性創業的最大困難以「專業不足」高居首位；其次為「資金不足」，銀行的信貸緊縮，不利於女性個人微型貸款者；第三為「資訊不足」。因此如何建立女性創業育成機制，提供創業所需的專業知識與資訊，加強女性運用科技的能力，協助婦女獲取創業資金管道，以營造有利於女性創業的友善環境，是當前面臨的優先課題。在特定的性別文化之下，女性與男性的創業者，自然會面臨不同外在環境、條件、家庭或資源的限制，也使得單獨成立提供給女性創業或就業的國家資源有其必要性（傅篤顯、陳香梅，2011）。

---

<sup>1</sup> 微型企業在我國定義中是指僱用員工未滿 50 人或無僱用員工之自營業者，中小企業指的是僱用人數 100 人以下。

## 4-2 國內、外推動性別平等政策之具體措施及其效益

由於女性在就業及創業過程中的弱勢，近年來許多國家已開始藉由公部門的力量給女性充權的機制，提供女性在就業及創業上的協助。本文將著重探討臺灣及各國政府如何協助女性創業，並不廣泛探討女性創業者如何成功。國內外過去有許多的具體作為，對於協助女性在臺創業的環境具有一定的功效，以下就針對幾項國內外的重要政策，進行討論及介紹：

### (一) 創業鳳凰及飛雁計畫

臺灣過去政府在輔導創業工作上一直都很積極，也形成我國中小企業體制的興起，其中「青年創業貸款」即是輔導小型創業的工作之一。「青年創業貸款」是希望照顧青年，因此將年齡定位在 25~45 歲之間，為週轉型的貸款，需有已成立、運作的企業才能申請貸款，金額為 200 萬 / 人 ~ 1200 萬 / 人，貸款年限依貸款性質最長 15 年（寬限期 1 ~ 3 年）；特色是分為貸款前的培訓課程及貸款後的追蹤輔導，創業顧問諮詢屬於貸款後的追蹤輔導之一。「青年創業貸款」吸引多數人申請的原因是配套措施的完善，相較於一般縣市給予青年的青創貸款而無後續追蹤配套，行政院青年輔導委員會（現為教育部青年發展署）每年規劃 2 次的主動訪視，派遣輔導員到各創業族的店面以瞭解經營狀況，若經營不佳則分析問題，請相關行業的顧問給予建議及修正，2014 年起青年創業貸款與青年築夢創業啟動金貸款整併修正為青年創業及啟動金貸款，並由經濟部中小企業處主辦。

至於女性創業輔導服務則有「飛雁專案」，該計畫起源於 2000 年前行政院青年輔導委員會<sup>2</sup>（簡稱青輔會，現改制為教育部青年發展署）辦理相關事宜，隨著方案逐漸擴大成型，2002 年遂正式定名為「飛雁專案」；前行政院青輔會 2002 年正式推動之後，推行了諸多計畫，包括女性創業育成班、主題進階

班、女性創業座談會、女性團體創業服務研習營、女性創業博覽會、建立飛雁學員互助網絡等等，飛雁專案培訓後創業的人數比例約有兩三成，未能創業原因部分是因為資金、技術問題或家人的支持程度，且女性創業時會想要準備周全後才開始，此點與男性極為不同，男性創業的想法是且戰且走，有三分準備即付諸行動；反觀女性的起步較困難，對創業的思考較嚴密周延，不易付諸行動此計畫，現更名為「女性創業飛雁計畫」，並由經濟部中小企業處主辦。

飛雁專案比較適合已有創業規劃的女性，但許多女性是家庭遭逢生活困難下不得不出來創業的，因此有社會型微型創業的需求。勞動部（前行政院勞工委員會）為解決女性創業可能遭遇到的資金融通、市場機會、能力建構等問題，於96年針對20～65歲婦女推動「創業鳳凰婦女小額貸款」，除提供低利率之創業貸款及利息補貼外，同時提供配套輔導措施。並於98年2月16日整併「微型企業創業貸款」，將45～65歲之中高齡者一併納入服務範圍，整併後為「微型創業鳳凰貸款」。為協助女性取得創業資金，「微型創業鳳凰貸款」提供最高貸款額度新臺幣100萬元，低利率、前2年免息、免保人、免擔保品，並提供9成5信用保證。申貸者如屬特殊境遇家庭、家庭暴力被害人、職災戶、犯罪被害人、低收入戶、天然災害受害戶、受貿易自由化影響勞工、獨力負擔家計等特定身分者，更提供前3年免息，第4年起固定負擔年息1.5%之優惠措施。勞動部為協助微型企業創業者瞭解市場需求並提高銷售機會，辦理微型創業鳳凰商展活動，提供鳳凰商家行銷推廣平台，展現企業經營成果，促進商機成長。並辦理鳳凰創業家聚會活動，創業者藉此分享創業經驗，促使

---

<sup>1</sup> 102年1月1日，因應行政院組織改造，青年輔導委員會改制為「教育部青年發展署」，青年創業及婦女創業業務移撥經濟部中小企業處，青年就業業務移撥行政院勞工委員會職業訓練局（現勞動部勞動力發展署）。

創業家互相交流創業資源或進行異業結盟，進而觸發商品及經營模式之創新，擴大經營規模。

為強化創業者創業知能，依創業者各時期之需求規劃各項創業研習課程，包含創業入門班、進階班、精進班等不同課程，提供適性評量、風險評估、行銷策略、財務規劃、創業趨勢分析及經營管理等相關創業知能與培訓。此外，配合數位學習趨勢，辦理數位鳳凰課程，期透過課程增進民眾數位創業能力，應用 e 化網絡行銷及網路商店營運，增加創業行銷管道，擴展商機。除創業課程與創業活動外，亦提供免費創業諮詢輔導服務，透過創業陪伴方式，協助創業者解決及度過創業初期、中期及後期可能遭遇之難關，俾提高創業成功率及永續經營。

這兩項針對女性所進行的創業輔導在整個亞洲地區都具有其獨特性，但很可惜的是「微型創業鳳凰」計畫所補助參與的對象，後來就不再只針對女性，而是開放給所有人皆可以來參加此計畫。非特定性別的計畫在工作上相對的也就會欠缺對於女性創業者的獨特性考量，以及針對女性需求設計方案。

### (二) 中國信託信扶專案

在輔導女性就業的例子中，國內在民間行動中最具有代表性的是中國信託慈善基金會所發展的「信扶專案」，該專案是協助具有一技之長之經濟弱勢者，可以藉由創業達到自立生活，真正脫離貧窮；這項專案源於 2011 年與家扶基金會合作所推動的專案，信扶專案的服務對象：一是中華民國國民且年齡為 20 歲以上 65 歲以下者；二是經家扶中心推薦，且無退票、拒往、強停、催收、呆帳等紀錄；三是經創業諮詢與輔導，其創業計畫書具可行性且經審查委員會認可。貸款額度最高上限新臺幣 50 萬元整，貸款年限最長 7 年，貸款利率

1.88%（目前平均貸款約 35 萬，此方案通常適合單親媽媽有小額資金需求去從事微型創業）。

希望能夠導入各個資源的專案服務，提供專案申請者免費的創業顧問、營運診斷及輔導，藉由中國信託之理財志工團隊服務，協助創業顧問說明營運財務及家庭財務計算的狀況，教導儲蓄的重要性等，並透過家扶中心社工員的協助，提供給專案申請人在創業過程中關懷及支持。這項專案在發展前會先提供免費的創業輔導課程，包括在創業前找出自我定位、現有財務分析的檢定、未來投入創業時的風險掌控，藉由課程讓專案申請人清楚自己創業的意願，也更能瞭解自己是否有能力創業；在課程結束後會進行家庭訪視，透過創業顧問輔導撰寫營運計畫書，若能夠申請通過貸款，創業顧問將會開始協助銷售及行銷之計畫，並搭配中信基金會信扶小舖品牌的協助，讓每個人的產品、服務品質及銷售通路能在 1.5 年之內獲得改善，達到自立營運的目的。在試辦的兩年中共有 43 位進入輔導期，該專案在 2013 年擴大與社會福利機構合作，2014 年讓所有弱勢家長可以自行提出申請；雖然申請人數眾多，但最後真正進入輔導期的人數並未因申請人數而提高，2014 年進入輔導期人數是 36 人。

這項專案設立目的雖不是特定針對弱勢女性所提出的計畫，但顯示出女性貧窮化的現象，在 2011 ~ 2014 年的貸款人數中，女性貸款人數高達 81.6%，因此這項專案仍可視為協助弱勢女性就業的重要參考；與中央創業計畫不同的是這項專案有搭配社工員，一路陪伴弱勢家庭創業者，重點不在專業支持，而是在於解決干擾個案創業的因素（陳郁心、張素菁、林桂碧，2015）。輔導就業對象若是女性（尤其是弱勢女性），長久處於弱勢情境，在商業決策及創業決心方面都需要多一些協助，以達到脫離貧窮、自立生活的目的，因此在協助弱勢婦女創業部分若有專業社工人員加入，相對可以提供其在過程中的支持，研究中也發現弱勢女性對於銀行專員或創業顧問的信賴程度不足，若社

工員可與這些專業人員共同協助，弱勢女性較能對外建立信任感（引用自陳郁心、張素菁、林桂碧，2015）。

信扶專案的規劃模式與特色如下（陳芬苓，2013）：

1. 汲取創業鳳凰的經驗，為國內首家發展「窮人銀行」的民間金融機構，並結合銀行核心業務與專業，提出創新脫貧服務模式。
2. 開啟弱勢家庭與金融機構正常往來的管道，避免案家因害怕與金融單位合作落入地下金融借貸，提供創業脫貧的機會
3. 提供弱勢家庭「長期弱勢創業輔導」，每位創業者皆有專屬顧問陪伴 1.5 年，每個月瞭解與協助創業者。
4. 提供弱勢家庭「創業啟動型資金」的創業脫貧方案，單親家長不需要有創業本金，可以只有構想，由顧問協助具體化，評估計畫後付諸實踐。
5. 建構完整的支持網絡，讓弱勢家庭創業無後顧之憂。
6. 方案不只有貸款，經由家扶篩選適合的個案，相信家扶社工輔導的專業，創造友善的貸款創業輔導機制，讓婦女在過程中能夠自立。

中國信託信扶專案，原本雖然不是針對女性的弱勢者所推動的方案，但執行的結果還是以弱勢女性為主。在這個計劃中強調專業社工人員陪伴弱勢者的角色，可看出無論是針對女性就業亦或創業的協助，不單單只是給予資源或是給予工作機會，「了解」與「陪伴」往往是過程中更重要的元素。由於許多婦女在文化下，被教養成為依賴者及附屬者，缺乏獨立能力，也長期在社會中居於弱勢角色，如何使其具有勞動力市場中競爭的角色，需要更有性別敏感度的政策。

### （三）歐盟

歐盟執行委員會針對女性創業家所進行的計畫主要是：「女性企業發展計畫（Women's Enterprise Development）」於 1998 年組成了資源中心網絡，以減少女性在創業時所面臨的困難。各個資源中心均有資深企業人士提供諮詢服務，協助女性創業家解決特定的問題。此外，資源中心也會針對基本經濟知識、家庭事務、信用及財務問題、稅務、法律規範及其他管理問題等方面，提供女性創業家建議及支持。歐盟於 1998 年成立「歐洲顧問」網絡，提供創立小型企業的女性創業家，與企業管理相關的各種訓練課程及資訊。在資訊方面尤其著重提供與歐盟和小型企業相關的種種措施，並出版手冊給歐盟之內的其她女性創業家（WEDC，2015）。

女性企業保證基金（FGIF）成立於 1989 年，有鑑於女性在創業初期，常無法順利取得足夠資金，因此，FGIF 即藉由政府提供還款保證，並事先檢視創業計畫可行性的方式，以減少女性在創業時所面臨的困難；在女性創立企業的初始階段，FGIF 也可連帶提供管理諮詢的服務。FGIF 係由一私人機構 IDES（Institut de Developpement de l'Economie Sociale）負責管理，基金來源除了政府提供的資金之外，也接受歐洲社會基金（European Social Fund）的資助。有意申請保證的女性必須先與當地的女權團體及銀行接洽，由銀行決定貸款的形式，再將文件寄到 IDES 後，由 IDES 決定提供保證的金額及期間長短。FGIF 可對女性企業用於流動資產或投資的中期貸款等提供還款保證，最高可提供總貸款金額 70% 的還款保證。在 IDES 對 FGIF 的女性創業家進行的調查統計發現，利用 FGIF 的女性，多半（72%）是短期性的失業，且希望能再發揮長期（平均年數為 18 年）累積的專業經驗。（王素鸞，2005）。

### (四) 日本

為了促進女性就業，日本除了現有的公共職業能力開發機構辦理多樣化的職業訓練之外，特別設立 8 個女性專責職業能力開發中心實施女性適才的職業訓練。日本並有一般財團法人從事職業訓練相關的工作，例如：二十世紀職業財團（Japan Institute of Workers' Evolution）。在協助女性創業方面，日本以講座為主，推出「女性更新挑戰支持方案」（Support Plan for Women's Renewed Challenges）（沈文麗，2009）：

1. 由政府建立女性社區網絡、創業網站、辦理創業者與對創業有興趣者之講座、參與者諮詢方案、提供低利貸款、準備及發送本創業方案手冊、導師制的教導。
2. 由地方政府創業中心提供能力發展及與圖書資訊，辦理女性就業講座、協助女性企業建置、諮詢。

### 4-3 策略思考與做法

上述的例子可以顯示許多國家在女性創業上都努力，也顯示其重要性。也可見女性在創業上更需要國家的支持及協助，才能破除性別弱勢情況。在本節中將提出一些國外的案例引導思考，提出我國目前措施可改善之處。

#### (一) 韓國－設立女性創業育成服務中心、結合國家重點發展科技

韓國於 1999 年通過女性企業支持法，並以韓國女性經濟人協會（Korean Women Entrepreneurs Association, KWEA）作為推動女性創業的單位。KWEA 同時也與韓國中小企業處合作，參與或執行許多政府女性創業培訓計畫。韓國全國設有 12 個女性創業育成服務中心，提供有心創業的女性在技術、

設施設備、辦公空間、營運基金等方面的支援，另外有女性專屬的創業課程，針對不同創業模式，透過不同的課程、電腦技術訓練，以及獎勵教育方案，協助女性一圓創業理想（KWEA，2015）。其他重要工作包括：

1. 創業銀行—女性專屬課程，針對不同創業模式，透過不同課程、電腦技術訓練及獎勵教育方案，協助女性一圓創業理想。低收入單親媽媽企業支持中心幫忙單親媽媽自給及穩定家庭經濟，KWEA 提撥政府所補助的 20 億元中之 2000 萬做為提供單親媽媽 4% 年息的低利貸款。
2. 優良女性新創企業遴選：KWEA 針對創設 6 個月內的企業進行年度最佳女性新創企業遴選。每年 KWEA 都會派遣企業使節團去開發海外市場及新的企業經營模式，建立企業標竿；企業使節團經常帶領本土中小企業及相關產業，也提供企業諮詢及市場研究，同時致力於發展海外市場。
3. 近期創業主要著眼於手機應用的軟體及相關配套措施，此外由於網路購物商機的活絡，也成為創業的一個重點。在 1999 年推出的「One Million Homemakers' Internet Education」是針對女性及其孩童的一般性網際網路訓練課程；之後為增加女性在 e 化時代的經濟活動參與，訓練課程擴展到電子商務；2002 年成立的女性電子商務網路學院，目標在培育女性電子商務人才，使優秀的女性人力能進入電子商務領域。
4. 在 1993 至 1996 年之間，韓國也成立了 17 所職業婦女中心，特別提供短期（低於 6 個月）之訓練課程，包括電腦、電子出版技術、導讀技術、烹飪、美髮、居家服務等課程，並提供人力派遣服務給一般公司（陳芬苓，2007）。

## （二）日本—重視培養女性管理能力、開發農村女性創業工作機會

因應日本《兩性工作平等法》中要求公司針對弱勢性別採取正向行動的計畫，所提供的訓練包括：一、女性職能自我檢視訓練，協助女性瞭解自己的職業取向、考慮長程的職業發展。二、女性經理人的工作坊，主要是協助從事經理級工作之女性工作者訓練具有相關的管理能力。三、衝突管理工作，協助女性工作者培養快速解決衝突的能力及職場中人際衝突的解決方式。四、提供照顧支援系統的課程，提供社區內兒童日間照顧相關的技巧及職業訓練，協助就業婦女解決兒童照顧的問題。

日本女性在創業能量上比不上臺灣，但近年來有項計畫與鄉村女性工作有關，有鑑於在長距離駕駛、女性和老年人的駕駛者正逐漸增加情況下，增加能安心使用的休憩設施是有必要的，因此日本在一般公路上設置「道之站」，現在經營型態成熟，因此也有部分設置於高速公路出口。道之站內休憩設施通常附有咖啡廳及餐廳，因此女性有機會在裡面參與進行工作，也正因為有工作，所以農村女性（佔 60%）有收入而逐漸提高在家中地位的重要性。一開始農村女性的先生並不同意，但女性將所賺得薪資花在小孩、先生身上，並且把許多生產資訊與消費趨勢帶回家分享後，許多先生也逐漸不再反對。而女性在開始工作之後，也逐漸學習獨立與自主的能力，不會過於依賴先生。當農村女性有工作之後，家中的先生與小孩也逐漸改變，會一起分擔家事。目前「道之站」有 20 位女性站長，必須透過各種研修訓練課程、先進國考察、網路交流、各式各樣社團活動等進行經營管理的學習，女性從中也促進能力提升與自我實現（吳秀美，2008）。

### （三）北美—國家設立專用基金、重視女性企業家進入市場的能力

有鑑於女性創業家的潛力及可創造的就業機會，北美及歐盟對於女性創業者及企業家都有積極的協助方案，但因其企業特性，所謂的創業規模是較大的。然

而其針對女性企業者所提供的管理人員訓練及公司治理的協助仍可為我國借鏡。

加拿大人針對女性創業者的行動方案主要是運用伙伴基金（Partnership Fund）與社區基金（Community Fund）進行二項計畫（WEConnect，2015）：

1. 開放企業市場計畫（Opening Doors to Corporate Markets）：由 WE Connect Canada 機構推出結合教育、訓練、教導、指導的開放企業市場計畫（An Education, Training, Coaching and Mentoring Program），以增加女性創業者進入英美等經濟市場之可及性。
2. 科技部門女性領導人計畫（Supporting Women's Leadership in the Advanced Technology Sectors）：鼓勵女性進入科技領域，提升進入該領域所需技能與知識。

美國有 46 個州都成立「女性商業中心（Women's Business Centers，WBC）」提供女性商業行為上的支持，聯邦也有預算支持中心的工作（Deakins, Wilson and Whittam，2003）。勞工部也成立婦女局（Women's Bureau）由其策略計畫中可以看出幾項與女性創業有關（Women's Bureau，2015）：

1. 透過 Wi\$e Up Project 來協助女性獲得財務資訊：以上課的方式，提供年齡層在 22 歲至 35 歲之間的女性就業資訊，包括：基本的財務課程、如何儲蓄、投資、預算、保險、信用、債務及退休計畫等基礎課程，除了實作課程，也提供線上課程。Wi\$e Up 計畫的執行結合了財經專家還有電子方面的顧問，每月以電傳會議的方式進行討論。除此之外並結合政府部門、非營

利組織、社區、宗教組織、公司及教育部門一同執行該項計畫。WiSe Up 計畫主要提供三項可能的參與方式：第一項是網路教學、第二項是專家網路服務、第三項是以參與電傳會議的方式提供線上服務。

2. 「增值伙伴計畫 (Value-Added Partnerships)」，主要對象是參與既有計畫中的受益者，透過提升女性領導能力計畫以創造新的夥伴關係，訓練女性企業領導者，除了工作訓練之外能夠提高附加價值讓她們在未來職場的發展中更具領導能力，並且成為該局協助其他女性的支援者。
3. 「殘障婦女創業計畫」，希望由社區中社會福利部門執行有效的訓練計畫，使得身心障礙的女性可以自己經營小生意。

從國外的政策經驗可以看出：

1. 成立單獨的基金及機構：許多國家皆針對女性就業及創業成立單獨的基金及機構，做為推動的機制。國內的部分反而強調無性別的政策方向，往往缺乏性別敏感度；由於女性仍然是在勞動力市場中相對的弱勢，且在就業上也與男性有不同的職業生涯模式，因此更需要專門的機構推動及協助女性經濟能力。
2. 引導女性進入高價值或非傳統產業：不著重在培力過去低價值的女性工作，東亞國家的出口皆以科技產業為主，像韓國便積極投入將女性納入科技發展的職場中。APEC 會員國近年來也曾結合我國電腦資源，為其農村婦女開辦資訊課程，增加創業的能力。
3. 重視女性進入市場及管理能力的培力：在歐美地區由於企業特性的關係，多半的企業規模較大，因此他們相對地強調協助女性創業資金的部分。此外，歐美地區也重視訓練女性如何具有治理企業的能力，以及成為一個稱職的女

性企業管理人員，可知女性創業能力是需要被培訓及支持的。換言之，未來政策的方向是要訓練女性有能力駕駛整艘船出外捕魚，而不是只有停留在給魚吃或是給釣竿的階段。因為女性要成功的創業必須要應付複雜的商場文化，並具備更整合性及多元化的管理能力。當女性缺乏這些商業管理能力作為後盾時，即使創業後，未來如何永續經營也都會面臨挑戰。反觀目前國內針對女性創業的協助，往往只重視創業前的充權，而缺乏了創業之後中長期陪伴及支援機制。

4. 結合民間企業及非營利組織資源：此外，在女性創業的充權上，政府的角色固然重要，但在國外的例子也會發現需要與民間企業及非營利組織一起工作。

#### 4-4 未來展望與結語

全球重要組織如世界銀行（WB）、世界經貿組織（WTO）、經濟合作暨發展組織（OECD）及亞太經濟合作組織（APEC）均已開始積極關注女性創業議題，以期透過政府政策對話及經驗交流，尋求建立協助女性創業的政策環境及良好範例（best practice）。在這樣的趨勢下，如何透過國際對話的機制（如：參與 APEC 會議、辦理國際交流活動），引進各國推動女性創業的政策措施，並積極與民間對話，尋找適合我國的女性創業最佳範例，此是當前面臨的優先課題之一。在政策方面，對於未來在女性微型創業的工作上，政府尚可有哪些作為，建議如下：

1. 多元化女性創業的類型：目前我國女性微型創業的類別過度集中，而這些類別也許在我國原本的產業壽命並不長，導致容易產生短期歇業的現象，未來如何輔導女性創業更加多元化朝向更具商機的創業類型是相當重要的。
2. 專門機構的成立：由於性別文化的差異，女性與男性創業者所具有的優點及限制

各有不同，一般的育成中心若未具性別敏感度，由男性育成中心的角度，在協助女性創業育成上往往事倍功半；因此，我們應效仿日本、韓國及歐美，成立女性創業中心是有其必要性的。

3. 行銷與通路的建立：企業若要穩定，後續如何改進包裝、行銷及通路問題是相當重要的，但包裝所需要花費的資源其實相當龐大，因此政府未來在協助女性微型創業可以加強在包裝與行銷方面的資源。
4. 女性創業續航力的提升：由本研究發現許多女性在創業三五年後，面臨產業轉型的問題，但進一步取得資金卻相對困難，此時女性創業會面臨兩種抉擇—轉型抑或被市場淘汰，因此未來政府可以建立中期創業的協助。
5. 個別化顧問的陪伴：在國外也常常引進女性的企業家作為陪伴的機制，但在國內創業顧問上的滿意程度卻有所落差，未來如何讓更多有實力的「業師」願意投入女性創業顧問的陪伴，是項重要的課題。
6. 重視陪伴的過程：國內原本有兩項政策是針對女性設計的，包括微型創業鳳凰及女性創業飛雁計畫，中國信託的信扶方案並未針對女性申請，而是針對弱勢創業者，因此三者的共同特徵是在於如何協助弱勢的創業者創業，也都同樣具備性別的敏感度。從過去的調查研究可以發現，女性對於創業是較為保守和信心不足的，如果在創業歷程中，能夠透過增加國家的力量及專業的扶持，才能夠使其更具有信心踏出創業的第一步。因此在協助女性創業者的過程中必須要能夠考量女性創業的特殊性，而不將女性創業者視同一般的創業者對待，若能以同理心理解女性在創業上的躊躇不前、女性創業需考量與家庭之間的和諧性及女性在商場中的弱勢，才能夠提供更具性別敏感度的女性創業政策。
7. 加強女性賦權的機制：許多分享者提到女性由於過度保守，造成在創業上規模過小而最後面臨淘汰的情形，因此必須要改變女性對於創業及拓展事業本身所需要

的信心與野心。應有更多資源在輔導女性成為全面領導者，而不是只有在創業的細節上給予訓練而已，更不是只訓練女性從事低薪及底層的工作。換言之，無論女性最後選擇就業或是創業，培養女性成為管理者的增值訓練，都具有其長遠的價值性。

### ■ 參考文獻

王素鸞（2005）先進國家婦女創業政策之分析。國際經濟情勢雙週報 第1576期：6-17。

行政院主計總處（2014）臺灣地區勞動力參與率按年齡、教育程度與婚姻狀況分析。  
<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=35717&ctNode=3246&mp=1>

沈文麗（2009）我國參加第十四屆 APEC 婦女領導人網絡會議報告。臺灣勞工季刊，臺灣勞工季刊，19 期：112-117。

吳秀美（2008），研修「日本微型企業及婦女創業貸款與輔導措施」，勞委會出國報告。  
<http://report.nat.gov.tw/report/view/10757>

陳芬苓（2007），婦女職類開發之研發推廣研究報告。臺北：勞委會職訓局委託計畫。

陳芬苓（2013），我國政府協助婦女微型創業成果分析。財團法人婦女權益促進發展基金會委託計畫。

陳芬苓、王舒芸（2013），兒童權力指標—家庭在勞動市場的地位。「兒童權益與家庭服務創新國際研討會暨工作坊」，國立臺灣大學，2013 年 11 月 20 日。

陳美華（2014），「性別」，收錄於王振寰、瞿海源主編《社會學與臺灣社會》，第四版，頁 151-180，臺北：巨流圖書。

陳郁心、張素菁、林桂碧（2015），金融社會工作於發展性社會工作中運用之初探—以中國信託慈善基金會「信扶專案」為例。「發展性社會工作在臺灣：理論與實務推動的省思與展望」研討會，輔仁大學，2015 年 5 月 21 日。

傅篤顯、陳香梅（2011）臺灣女性創業家之領導困境與危機處理，危機管理學刊，8 卷 2 期：1-12。

經濟部中小企業處（2014），2014 中小企業白皮書。臺北：經濟部。

董麗錦（2011），女性微型創業關鍵成功因素之研究—以餐飲業為例。輔仁大學企業管理學系碩士論文。

- Beechey, V. (1977). Some Notes on Female Wage Labour in Capitalist Production. *Capital and Class*, 3, pp. 45-66.
- Chen, FL(2010). Unemployment and Government's Role in a Risk Society - A Case Study in Taiwan. In Raymond Chan; Lillian Wang eds. "*Chapter 9: Risk and Public Policy in East Asia*". Surrey : Ashgate. pp. 114-132.
- Deakins, D;Wilson, L.and Whittam,G. (2003) *National Centre for Women's Enterprise Feasibility Study*. Paisley Enterprise Research Centre.University of Paisley. <http://www.scotland.gov.uk/library5/lifelong/womenreport.pdf>
- KWEA (2015) Introduction. <http://www.globalsources.com/si/AS/Korean-Women/6008825224176/Homepage.htm>
- Singer, Slavica; Jose Ernesto Amoros; Daniel Moska Arreola (2015) *Global Entrepreneurship Monitor: 2014 Global Report*. London: Global Entrepreneurship Research Association (GERA).
- Walby, S (1990). *Theorizing Patriarchy*. Oxford: Basil Blackwell Ltd.
- WEDC (Women's Enterprise Development Centre (2015) Introduction. <http://wedcbiz.org/>
- WEConnect (2015) WEConnect International. <http://weconnectinternational.org/en/>
- Women's Bureau (2015) Women's Bureau. <http://www.dol.gov/wb/welcome.html>

# 第五章 普及公共托育政策： 許臺灣一個活得起的未來

托育政策催生聯盟召集人／劉毓秀  
 托育政策催生聯盟發言人／王兆慶

## 5-1 前言：少子女化，不只是經濟問題

### (一) 議題重要性

三十多年來，臺灣生育率曲線以生肖年為周期，整體生育率呈階梯狀急遽下降的現象（參見圖 5-1），舉世鮮見，被描述為「鉛錘滑落」（plummeting）（Haub，2008）。針對低生育率，政府多年來提振無方，有效因素彷彿僅剩「龍年」一項。從 2000 年至 2013 年，出生嬰兒數減少達 36%，可謂形成危急的極端人口結構趨勢。主計總處 2014 年 3 月 28 日發布的國情統計通報嚴詞提出警告：「少子化對教育、醫療、社會保險等社經體系衝擊甚大，我國少子化速度極快，影響迫在眉睫，如何有效因應，刻不容緩。」（行政院主計總處，2014a）。

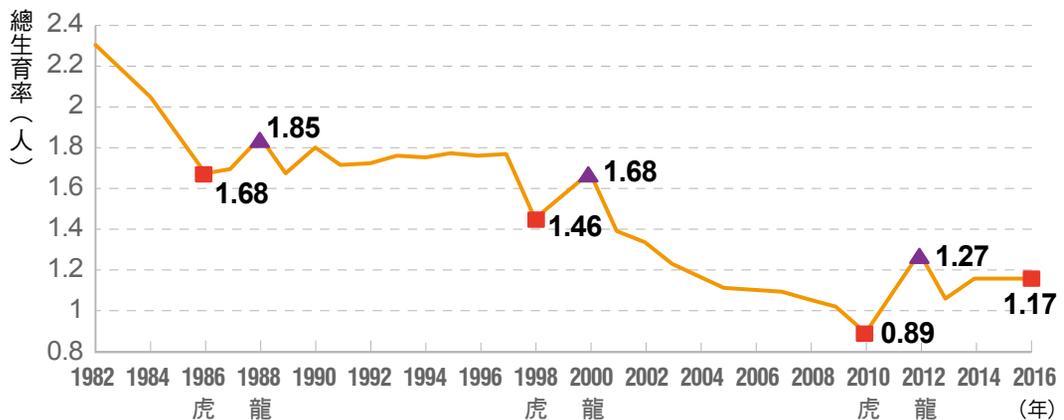


圖 5-1 臺灣生肖週期生育率走勢圖

資料來源：內政部戶政司

正因少子女化嚴重，從 2010 至 2060 年，臺灣的高齡化程度將快速增加，甚至超過目前高齡人口比例最多的日本，成為世界之冠。反之，老化最早的瑞典、法國，由於人口結構穩定，到 2061 年高齡人口比例反會低於大部分已開發國家。2060 年瑞典高齡人口比例 24.3%，法國 24.9%，遠低於臺灣 38.6%（行政院國家發展委員會，2016）。臺灣與法國、瑞典之間的差距是如何形成的？關鍵因素正在於生育率。臺灣生育率甚低，而法國、瑞典生育率接近人口替代率水準，因此後者雖然平均壽命不斷延長，高齡化走勢卻相對和緩。

少子女化的現實和超高齡化的未來趨勢，在紛擾分裂的臺灣社會，已逐漸達成一定共識：我們的人口結構困境，已達到「國家安全問題」的程度。然而我們也逐漸共同意識到，政府和社會對此一籌莫展。多年前首先露臉的，是少子女化問題。但是政黨輪來替去，並未能把握時機扭轉少子女化趨勢。晚近愈來愈多人面對的，則是自家長輩的棘手照顧問題，社會新聞也不時爆發駭人聽聞的「照顧殺人」案件。同時，青年貧窮有如海嘯襲來，挾帶著世代正義的怒號，令整個社會幾乎束手無策，議論紛紛，開始懷疑少子女化是因為青年低薪、失業，窮得無法多生養小孩。接著，大家想到的問題是如何改善青年貧窮，然後一樣議論紛紛、莫衷一是（新境界文教基金會智庫性別小組，2015）。

我國習於將少子女化歸因於青年低薪等經濟問題，然而，此一視野有著根本的盲點——沒有看到所有前述棘手問題，輻輳於另一個大家未曾多加注意的因素，那就是女性。

著名女性主義學者 Hernes（1987）於二十年前就已經指出：「女性作為有酬與無酬照顧者、主要的高齡人口、越來越不情願的生育者，站到了人口難題的中心點上，因而成為經建政策的中心考量」。我國遲遲未能了解女性已成「人口難題的中心點」，至今未曾以此作為經建政策的考量，遑論「中心考量」，致使女性困境成為社會困境的核心，而茫無所知。

(二) 理論內涵：婦女勞參率與生育率「正相關」的成因

國際比較顯示，臺灣女性由於受教育時間較長，進入職場的時間明顯晚於其他國家，但約於 25 歲達到就業高峰後，隨即碰到婚育年齡，從此大量退出職場，呈現一去不回的倒 V 字獨特圖形。日、韓呈現 M 字形，女性於婚育年齡就業率下降，但於其後爬升。德國、瑞典女性職涯為 U 字型，於 20 歲出頭到達高峰後，便一直處於高原期，要到 60 歲以後才下降。

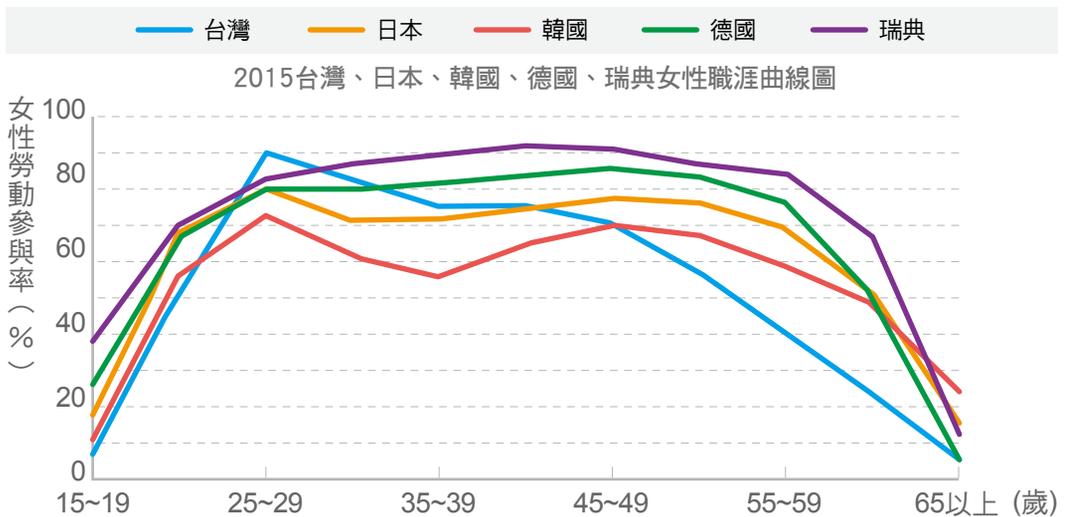


圖 5-2 2015 年各國女性年齡別勞動參與率

資料來源：勞動部性別統計國際比較

相較於其他國家，臺灣女性生涯呈現高教育、低就業、低生育的矛盾狀態，婚育年齡之後成熟女性勞動力大量流失，去多回少，以致到人生能力最高峰的 55-59 歲階段，女性勞參率比韓國低 20%，比日本低 30%，比德國低將近 40%，比瑞典低 47%！臺灣女性因婚育而離職的嚴重程度，以及女性就業、育兒兩者無法相容的程度，圖 5-2 讓我們一目了然。

然而國際亦比較可知，先進國家的趨勢乃是「高女性勞參率」與「高生育率」的雙高正相關——女性勞參愈高的國家，生育率也愈高。如圖 5-3。

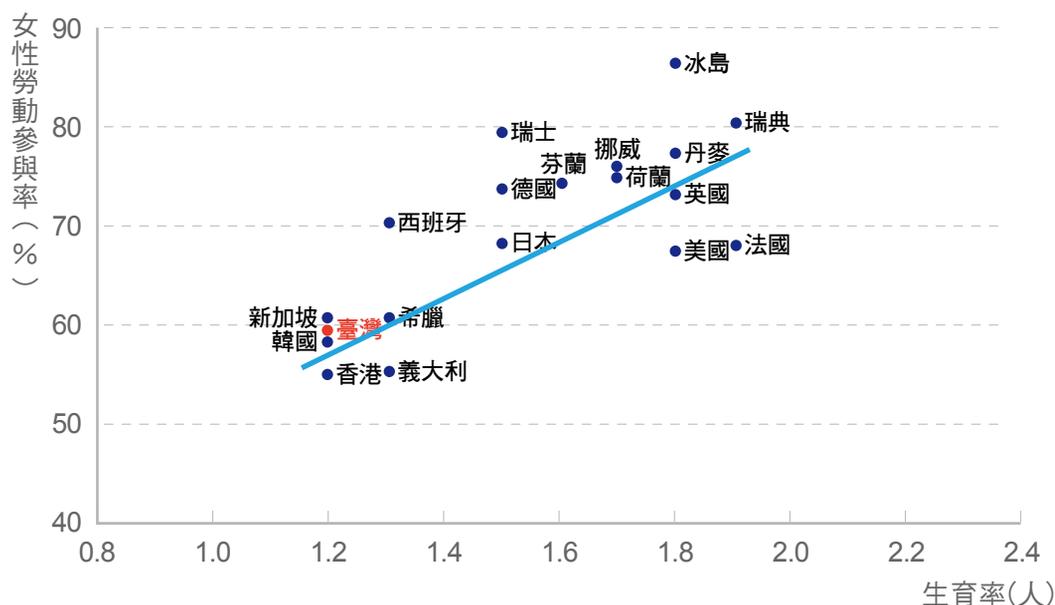


圖 5-3 各國 15-64 歲女性勞參率與生育率呈正相關

資料來源：OECD.stat、主計總處人力資源統計年報

中央研究院（2011）人口政策建議書指出，人口學者比較歐洲「合理生育率」以及「超低生育率」兩種類型的國家，發現影響生育率是否持續下降的重要因素就是「婦女勞動參與率」。

北歐（如丹麥、瑞典）、西歐（如法國）找到了女性就業及育兒平衡的方法，使女性勞參和生育彼此相容；而南歐（如希臘、義大利）、東亞（如韓國、臺灣）沒發展出這種「相容性」（compatibility）政策，一旦女性就業需求提高，社會又缺乏適當的因應制度，生育率就會開始大幅下降。換言之，如果婦女婚後必須放棄就業、回家照顧嬰幼兒、婚育生活動輒得咎、婚後又不容易重新找到工作，這樣的國家就會陷入「超低生育率」的惡果（王兆慶 a，2017）。

行政院主計總處（2014b）的婦女婚育與就業調查也顯示，25-49 歲未婚女性提升結婚意願主要因素中，「有穩定的工作及收入」佔 39.97%，「落實性別

工作平權，提供已婚女性可兼顧家務之工作環境」佔 13.73%，兩者相加，可知總共有超過一半（53.7%）未婚女性視收入穩定、平等、友善家庭的就業為婚育的先決條件。這項研究結果充分體現臺灣女性對於就業的強烈需求，但另一方面這也凸顯我國困境所在：在欠缺友善家庭配套措施，「婚育離職」又陰影罩頂的情形下，臺灣女性的就業生涯和育兒是無法相容的。這正是我國大幅落後國際趨勢，掉入「女性低勞參率」及「低生育率」雙低現象的主要原因。臺灣社會力因此落後其他國家的程度，不難想見。

由前述諸多數據，我們可以推出解套的線索——臺灣必須為女性創造「穩定的工作和收入+友善家庭的工作環境」！現代家庭所面臨的最嚴重問題之一是如何平衡事業與母職；因此，平價、可近的托育服務具有無可取代的重要性，然而這絕對不可能來自自由市場，必須由國家負起責任。

### 5-2 先進國家具體措施及效益

#### (一) 先進國家現況：托育政策的擴張趨勢

Esping-Andersen 於 2002 年提出「以兒童為中心的社會投資策略」(a child-centered social investment strategy)，Aton Hemerijck (2009) 後來直接將此策略等同於「普及公共托育制度」，並將其視野擴大，不僅包括女性需求，更涵蓋終身學習、全民就業與社會競爭力等面向：

普遍可得的高品質托育是未來社會平衡穩定之所賴。公共托育不再僅僅是協助人民兼顧家庭與工作、促進女性就業的手段，它越來越被視為終身學習的第一環，能夠有效打下小孩往後教育和職訓成功的基礎，使他們學得一技之長。……「以兒童為中心的社會投資策略」是必要的，以便兒童能成為終身學習者，與社會的有力貢獻者。我們有必要讓更多小孩有能力參與知識經濟活

動，才能使歐陸福利國家足以因應嬰兒潮世代退休者的養老需求（Hemerijck, 2009: 92-93）。

在此國際倡議的趨勢之下，世界銀行、OECD、歐盟等具備高度國際影響力的組織近年來最重要的主張，就是以「社會投資」為出發點，廣設托育服務。這一套社會投資觀點晚近於歐洲、北美、東亞的政策制定者之間，已產生大量討論和理念的擴散，雖然在不同國家，各自倡議的出發點可能略有不同——例如英國強調及早投資兒童、克服兒童貧窮，奧地利和日本特別擔憂低生育率，荷蘭和韓國著眼於釋放女性勞動力的市場經濟效益。但最終，國際社會倡議方向殊途同歸，都指向公共托育政策預算與服務量能的擴張（王兆慶 b, 2017）。

Bonoli（2013）更明白指出，普及公共托育制度，今日已形同促進女性就業、創造工作與生活家庭平衡的「脊椎骨」（backbone）——亦即最重要、最關鍵的政策支持力道。

當然，西方國家社會投資、托育擴張、支持女性兼顧就業與育兒的過程，不是沒有反挫。Lambert（2008）指出，歐洲也曾出現過部分人士大力鼓吹「母職照顧認同」和「有酬在家照顧」。正如 Michel（2002）所指出的，托育涉及女人，也涉及兒童，因此非常容易激起家庭保守主義者的反對——「男主外、女主內」，男性養家、女性育兒的文化，已經深入人心；「密集母職」（intensive motherhood）的迷思，也不容易破除。大力推廣托育制度，卻正好踩到了上述保守主義的紅線。

然而 Esping-Andersen 的分析指出，托育服務並不會取代家庭生活，它反而是現代家庭幸福之所繫——因為它給了家庭「合乎現實的選擇」。

**如果說欠缺可負擔的托育服務是生育的障礙，那麼，普及托育服務政策就是**

公民組成他們所想要的家庭型態之所賴。人們素來普遍認為將家庭責任移轉到家庭外面，就會危及家庭生活品質和家人之間的連結，但是，所有證據都恰恰指向相反的方向。研究顯示，當家人的照護負擔〔因為獲得公共照護制度之助而〕減輕時，世代間〔老人與子女〕的聯繫就變得更強且頻繁；同樣的，享有托育服務的家庭，父親也較投入於育兒。婦女運動教導了我們這項重要的道理：傳統家庭主義在今天已經成為生育與親職的最大障礙（Esping-Anderson, 2009: 104-105）。

現在，托育已不僅是女性充分就業的先決條件，也攸關兒童福祉和社會利益，更涉及就業、生育的二者兼得的「相容性」，進而影響一國的低生育率人口危機有無逆轉之可能。

因此，歐盟早在 2002 年就開始建議，基於滿足托育需求、及早投資兒童、支持女性兼顧工作與家庭，各會員國政府應擴大托育服務量能，將未滿 3 歲幼兒正式托育率提升至 33%。德國亦於 2002 年立法研議，十年內應將未滿 3 歲的公共托育服務使用率由 14% 增為 35%（Hübenthal & Ifland, 2009）。他們知道，家庭育兒的主觀選擇深受服務的供應結構所限制，而公共政策可以做的事，就是改變服務供應結構。因此，他們明訂數字目標，從擴大公共托育量能做起。

不過，大力投資建設托育服務，在少子女化的趨勢下，是否會造成蚊子托育中心、蚊子幼兒園？過去西方國家的經驗是，公共托育政策有所謂「正向回饋」（positive feedback）效應。服務名額一旦擴張，支持大量女性兼顧工作和育兒，就會有愈來愈多家庭渴望得到這樣的公共服務（Lundqvist, 2011）。丹麥的經驗尤其驚人，1970-1990 二十年間公共托育不斷擴張，但是女性勞動參與率的成長也停不下來。結果到了 1993 年，丹麥政府掌握的「待托育幼

兒」名單 (waiting list) 人數仍有近六萬名，需求始終大於供給，且缺口幾乎相當於一整年的出生數。丹麥社民黨因此推出「保證托育」政見，只要民眾申請表達「我要公共托育」，地方政府就有責任提供服務。於是 2006 年，一歲以上幼兒的總托育率高達 90%，堪稱全球之最 (Bonoli, 2013)。

再從已開發國家的實際成果來看，特別是原本的福利體制保守主義國家（如奧地利、日本等「後段班」），晚近 0-2 歲嬰幼兒托育率的進步速度，大概都在「十年成長 10%」之譜。如表 5-1 所示：

表 5-1 OECD 主要國家 0-2 歲嬰幼兒正式托育率之變化 (2006-2014)

國家	正式托育率 (%)	
	2006	2014
Denmark	63.1	65.2
Norway	42.6	54.7
France	42.4	51.9
Sweden	45.7	46.9
Korea	11.2	35.7
Germany	13.6	32.3
Japan	22.6	30.6
United States	27.4	28.0
Austria	11.5	19.2

資料來源：OECD Family Database<sup>1</sup>

<sup>1</sup> 僅日本為 2007-2014 年數據。參見網址：<http://www.oecd.org/social/database.htm>，PF3.2 Enrolment in childcare and pre-school

由此可知，世界各國為將女性生涯困境轉化為「高就業、高生育」的正相關，晚近無不戮力推動托育擴張政策。在少子女化危機的當代，國家有必要因應社會變遷及女性角色的改變，提出具體的措施，否則社會將無以存續。而由政府主責建立公共托育服務系統，提供平價、可近的服務，幫助育齡家長平衡事業與親職，尤其是最具實質效用的關鍵。

### (二) 具體策略：北歐晚近變革，反而使「學習北歐」成為可能

人口統計資料的長程跨國比較顯示，北歐各國生育率於短暫低落以後，能夠回穩到接近人口替代率的水準，這是因為北歐國家「長期以來即對育兒家庭提供慷慨的支持，將平等實現於就業男女身上」（Haub，2008）。

不過，北歐福利國家晚近面臨來自內部與外部的重大挑戰，並因此而經歷劇烈的變革。這對於臺灣（以及其他國家）師法北歐之舉的理論層面與實踐層面，都增加很高的複雜度，但也拉開較大的可能性，因為新變革所帶來的新元素雖然有損普及福利模式的原有完整性，卻也使它與其他模式產生融合作用，變得比較容易想像與效法。因此，接下來將以北歐晚近的變革，說明臺灣可參考的具體策略。

今天的北歐國家，除了冰島以外，丹麥、瑞典、挪威、芬蘭都直接立法保障父母享受公共托育的權利，這四國的托育制度大致符合一般所稱的「北歐模式」社會福利制度。公共托育發展最早、提供比例最高的是丹麥，從 1950 年代就開始拓展托育福利服務，並於 1999 年制定全面性政策，促使地方政府保證所有有托育需求的六個月以上幼兒都可以得到托育服務。瑞典後來居上，於 1960 年代起大規模投資於公共托育，發展出可謂舉世最細緻的服務網，並於 1995 年規定地方政府應針對就業或就學的父母的所有一至十二歲兒童提供服務。（劉毓秀，2012）

不同於前述兩國，挪威受制於民間傳統觀念和地方政府阻力，以及經濟政策和社會政策的欠缺連結，公共托育發展較晚且不足，但晚近已有長足進展，且規定從 2009 年起，一歲以上小孩得享托育權利。以上三國對六個月（或一歲）至十二歲兒童提供連續、完整、符合父母就業需求的普及公共托育服務，吻合於一般所說的「北歐模式」（即普及、支持女性就業之模式）社會福利制度（Meagher & Szebehely, 2012）。

相比之下，芬蘭情況有所不同，其左、右政黨於 1984 年達成妥協，立法規定兩種性質互異的育兒政策：一為要求地方政府負責提供托育服務，另一為針對自行育兒的家長（絕大多數為母親）提供在家育兒津貼。此異質性的雙重育兒政策使地方政府卸責，也引導主要育兒方式走向請領在家育兒津貼，偏離支持雙薪家庭、女性高度就業的北歐模式（Meagher & Szebehely, 2012）。

另外，Meagher 與 Szebehely 檢視 2008 年北、西、南歐十一個國家的托育制度。有鑑於非全時托育不利女性就業與中下階級幼兒發展，且平均每日托育時間各國差異甚大，這兩位學者列出各國平均每日托育時間，並換算出全時托育（以每周 35 小時計）比例，發現：二足歲以下平均每日托育時間以北歐各國最長，除瑞典（其有酬育嬰假最長，為十六個月）外，大抵接近全時；全時托育比例也以北歐各國最高，分別為丹麥 88.1%、瑞典 58.6%（加上保母托育為 61.8%）、挪威 53%（加上保母托育為 57.8%）。西歐各國，除法國之外，平均每日托育時間相當短，連帶地，全時托育比例也低，分別為荷蘭 27.1%、英國 16.8%、德國 15.8%（Meagher & Szebehely, 2012: 98-100）。

這些托育制度的運作差異，導致各國母親就業率與兒童貧窮率的極端分歧。芬蘭的三歲以下幼兒母親就業率於 2007 年僅為 52%，明顯低於瑞典（73%）和丹麥（72%）。至於兒童貧窮率，芬蘭 2000 年代中期其單親家庭幼兒貧窮

率（14%），也高於瑞典（8%）和丹麥（7%）。至於欠缺普及公共托育措施的西歐各國情況更糟，2000年代中期單親家庭貧窮率高達：德國 42%，荷蘭 39%，英國 24%，法國 19%。可見普及公共托育制度運作得宜，能有效支持母親穩定就業，母親就業又進一步對幼兒的生存條件提供了最基本的保障。

不過，全球持續的經濟危機帶動緊縮福利思維，歐盟的新自由主義、市場化價值也開始在北歐找到發展的空間，新公共管理，順理成章成為福利服務的新施政方式。新公共管理（New Public Management）最早肇始於 1980 年代，英國柴契爾政府及美國雷根政府等西方先進國家期待引進市場機制於公共治理。此新走向的影響，在新世紀的北歐逐漸變得明顯。去中央化、去規格化被導向公共責任緊縮，外包、福利券、家屬津貼等措施一一出爐且逐漸擴散。如此導致公共服務的普及性降低，特別是以提高效率為名而實施的福利緊縮、制度架構重整、外包、私營等措施，使得以女性佔絕大多數的托育與照顧人員之工作條件惡化，也會降低服務品質，導致富裕家庭更傾向使用私營托育與照顧服務。這些趨勢都會發揮負面作用，降低北歐普及主義福利國家的支持度與正當性。

不過值得注意的是，近十年來瑞典托育和長照服務都有外包的情形，但托育外包比率較低，而且絕大部分仍是委由非營利團體（主要是家長團體）辦理。（Szebehely, 2005）福利服務的簽約外包（contract out）不同於福利券（voucher），外包是由政府經由一定的程序，將公共服務委由私部門機構辦理，是一種公共購買。福利券則是發給個別消費者，由其自由選擇向誰購買服務，選擇的範圍依市場上的實際提供者而定，通常就是私部門中的營利組織。外包是政府在被允許不直接提供服務的狀況下，轉而替人民另擇服務提供者，並負責把關；福利券則意味人民變成個別顧客，循市場邏輯進行消費。福利券是晚近「消費者選擇權」或「自由選擇權」的自由主義與消費主義意識形態下

的產物。同樣作為新公共管理思想推導出的「私化」（privatization）施政作為，兩者意涵其實大相逕庭。

在幼兒托育政策，無論是直接建設公立幼兒園，或用簽約外包的方式，提供政府委託、民間經營的托育服務，畢竟都是將政策資源投入「供給端」（服務提供者）。在公共提供或市場提供的連續性光譜上，上述做法終究是比較接近「公共化」一端的。然而，將政策資源直接投入「需求端」（服務使用者），例如直接提供家長福利券，試圖減輕家庭使用托育服務的經濟負擔，以刺激更多人近用私人、私營的托育，則是不折不扣的「市場化」（marketization）施政作為（Estévez-Abe & Kim, 2014）。

雖然，無論簽約外包、福利券，都會劣化北歐福利國家的原始模式，但是盱衡現實，Sipilä、Anttonen 與 Kröger 提出一個折衷的出路——他們主張，在貧富差距拉大的後工業時代，原本嚴格由政府支付並提供的北歐福利服務系統，應該可以考慮適度調整，由政府制定規格，並購買私部門提供的服務，以解決需求和公共資源之間的落差。這種融合方案在性別平等與再分配方面遜於現行的嚴格公共制度，但卻「優於將富人與窮人完全分隔的服務制度。普及主義最大的威脅在於公共系統提供的服務如果嚴重不足，大多數人就不會想要使用它。那時，我們就要跟北歐公共服務模式說再見了」（Sipilä, Anttonen, and Kröger, 2009: 195-96）。這種融合性方案由政府制訂規格、統一購買，形成「政府與民間合作」的公共系統，仍可以確保照顧體系的普及性及部分公共性。

這個角度的思考，對北歐之外的國家而言是很重要的。這說明的是，公共化不見得必須靠高稅率作為財源，或一律由政府「直接提供」；公共化的重點乃在憑藉著公共決策機制，包括公共購買機制，以維繫服務系統的公共性，如此，

財源可涵蓋較高的自付額，人力也可由私部門僱用。經過如此調整後的架構，對世界其餘地區國家而言是可想像與可實行的（劉毓秀，2012）。否則臺灣社會拘於稅賦過低，往往直覺地以為自己不可能「借鏡北歐」。

儘管今天北歐福利國家已經出現若干緊縮的因子，但新型態的公共照顧服務所形成的「政府與家庭的共同承擔」，或許也可說是「團結」的現代意涵。尤其重要的是，由個別消費者行使自由選擇權的福利券，或是類似福利券的「事後回溯式給付」（呂建德、王舒芸，2014）（亦即，人民先行付費購買實際服務，然後憑據向政府申請補助），都並未廣受採用，因此避開了最惡性的市場化危機。Hemerijck 和 Esping-Andersen 都強調，營利市場的服務無法充分滿足托育需求。在高度營利的托育政策下，中下階層父母勢必無法取得高品質服務，於是會將小孩交給廉價、低品質的托育，損及小孩未來的發展，或導致母親退出職場，大大增加家庭和小孩入貧的機會，單親家庭受害尤深（Hemerijck，2009；Esping-Andersen，2009）。

這一點之所以值得特別分析，是因為晚近許多「非北歐」的西方文獻，已開始表達對於托育福利券和市場化的疑慮。文獻指出，最早開始推動托育政策的北歐、法國等「先鋒國家」，都是以普設高品質的公共托育服務來滿足家長需求；晚近實施托育政策改革的「後進國家」，卻是用市場化方法來達到短期提振托育率的目的。然而，這是要付出一些代價的。例如荷蘭，雖大力發放托育補助，成功刺激服務市場成長，卻造成徹底的「托育營利化」，城鄉資源嚴重不均（Morgan，2012）。又例如南韓，托育免學費的驚人政策雖刺激私立托育大幅成長，卻沒有改變公共托育設施不足的現實（Estévez-Abe & Kim，2014）。於是乎，私立園所教保人員的勞動條件仍然很差，家長仍然不滿私立托育的品質。

呂寶靜等人（2007）也曾在內政部委託的「我國人口政策白皮書之規畫與研究」中，明白表達：教保體系過度依賴自由市場，可能有潛在分配不均的危機。鄧蔭萍等人（2012）也在內政部兒童局委託的「0-3歲幼兒托育政策研究」報告中明白提醒：純粹的市場系統會偏離教育的普遍性原則，無法讓所有的孩子有均等的機會在普及的系統中學習。

北歐國家較仍不足的地方是，簽約外包、委託民間的過程中，是透過地方政府的「採購委員會」以公共購買方式進行。但其採購委員會似乎並未能發展出有效規範承辦者的辦法。如果今日無論在北歐或其他地區國家，委辦都已經是既存的選項，解決辦法應是採行「制度性民主審議」，聘請公正人士依法組成民主審議會，審議合理品質、薪資、收費等事項，儘力提高委辦服務的公共化性質，將其規範於政府與民間的「緩衝區」之內（如圖 5-4），減少依市場法則運作的程度，以免政府對其失去管控能力（劉毓秀，2012）。

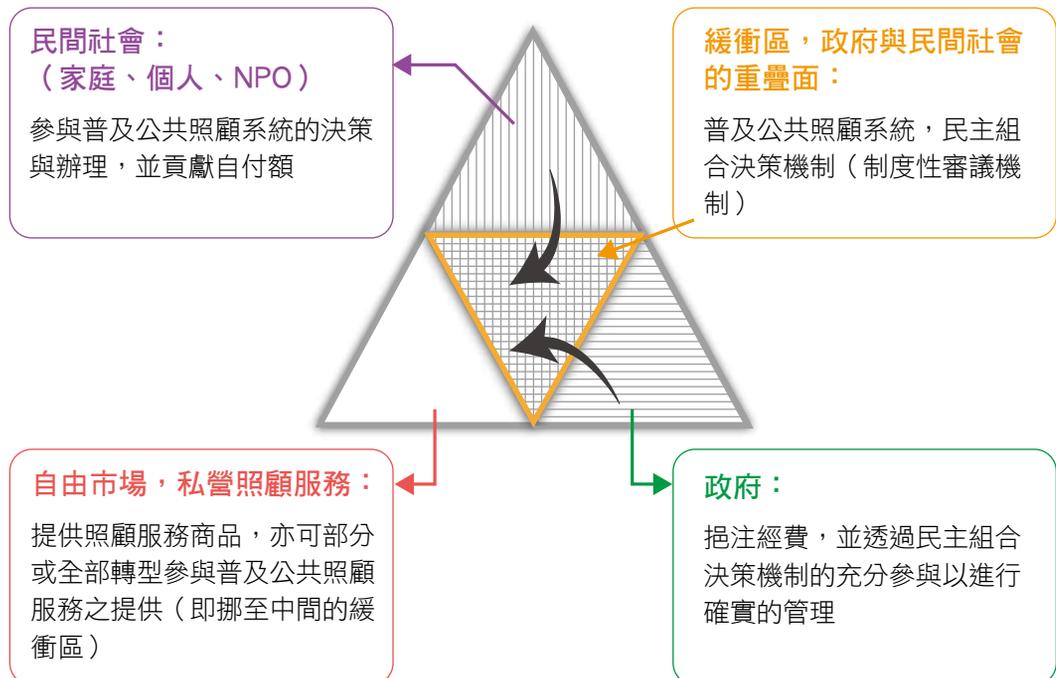


圖 5-4 普及公共照顧與民主組合機制

### 5-3 策略思考與做法：私立、公立、公共化托育之不同

#### (一) 我國現況的反思

我國無論 2-6 歲托育、0-2 歲托嬰，素來走高度私立營利化路線，其衍生的弊病幾乎完全印證前述文獻的批判，包括：

1. 價格昂貴，多數家庭僅有能力負擔一個小孩的費用，成為我國近年低生育率的決定性因素之一。
2. 業者為了利潤而普遍違法，使托育軟硬體品質堪虞，顯示政府督管功能失效。行政院消保處於 2008 年成立後，抽查托兒、安親機構結果皆為超過七成不合格。
3. 托育主要成本為人事，營利化必然造成業者苛扣教保人員待遇，形成低薪、高工時，並導致私立幼兒園教保人員流動率高，無法累積有經驗的人才，對托育品質有絕大的負面影響。
4. 業者為招徠而訴諸噱頭教育與惡性競爭教育，背離照顧與教育的基本價值，無法提供受托幼兒良好之照顧，相對也使年輕人考量無法取得良好的托育服務而不願生育。

現行各項托育政策中，經費規模最大，且引導市場化、營利化最劇者，就是幼兒教育券相關政策。該政策起源於 2000 年的「幼兒教育券」，讓五歲幼兒就讀私立幼稚園、托兒所者，每年可領一萬元補助。其後，該政策再擴充為「五歲幼兒免學費教育計畫」，2011 年起所有就讀幼兒園的家庭皆符合資格，每年補助金額提高為三萬元，且每年所需預算規模已達六十億元。其衍生型態則是目前部分縣市的加碼政策，如臺南市政府的「補助幼兒教保券實施方案」、

臺中市政府的「托育一條龍——平價托育服務實施計畫」等。這些都是採用「福利券」或「事後回溯式給付」的政策邏輯，補助「需求端」，誘導家長送托私營服務，但政府並不介入服務供給的模式。然而，幼兒教育券政策誘發家長送托，反而讓品質不良的私幼能夠穩定招生，但本項政策卻難以管控實質收費（目前僅有試圖凍漲，而未訂定價格基準），以及教育、照顧的內容，易造成托育政策的反效果（新境界文教基金會智庫性別小組，2015）。

反過來說，我國 2-6 歲及 0-2 歲也有將資源投入「供給端」的政策。理論上這是公共化的有效途徑，但目前為止，此一政策路徑也有相當缺失。

歷史悠久的鄉鎮市立托兒所、國小附設公立幼稚園，以及幼托整合後轉型的「公立幼兒園」，就是典型的「供給端」政策，由政府直接提供幼兒托育服務。但公幼是否應當增設？值得辯論。公幼收費極低、成本極高，依照現制，每設置 4 班規模之公立幼兒園，地方政府每年須編列經費達 784 萬元，實質上將造成地方政府無力普設，導致公幼「既患寡又患不均」的困境。更麻煩的是，公幼完全無法配合當今就業家長上班時間提供服務，許多公幼至今並未提供四點以後的課後留園服務（因公幼教師準用國中小教師的時數規定），也必須放寒暑假。就算寒暑假有留園服務，也只能提供短期（類似夏令營）。詳如表 5-2：

表 5-2 公立幼兒園課後留園辦理不足

104 學年度公立幼兒園辦理課後留園服務情形

縣市別	公立幼兒園 總園數			學期間平日 未提供課後 留園服務		寒暑假期間 未提供課後 留園服務		寒暑假期間 未提供下午 4 時後之課後 留園服務	
	本園	分班	合計	園數	比率 (%)	園數	比率 (%)	園數	比率 (%)
總計	1,984	451	2,435	833	34.21	907	37.25	2,340	96.10
新北市	245	58	303	97	32.01	119	39.27	303	100.0
臺北市	149	-	149	3	2.01	7	4.70	145	97.32
臺中市	159	73	232	79	34.05	104	44.83	202	87.07
臺南市	183	27	210	105	50.00	59	28.10	210	100.0
高雄市	211	3	214	80	37.38	90	42.06	209	97.66
宜蘭縣	56	20	76	23	30.26	16	21.05	70	92.11
桃園市	126	83	209	59	28.23	130	62.20	199	95.22
新竹縣	59	20	79	63	79.75	74	93.67	78	98.73
苗栗縣	67	7	74	10	13.51	2	2.70	70	94.59
彰化縣	72	59	131	52	39.69	53	40.46	108	82.44
南投縣	98	14	112	47	41.96	35	31.25	106	94.64
雲林縣	47	19	66	13	19.70	5	7.58	65	98.48
嘉義縣	84	15	99	61	61.62	61	61.62	97	97.98
屏東縣	124	27	151	36	23.84	36	23.84	151	100.0
臺東縣	93	6	99	22	22.22	34	34.34	99	100.0

縣市別	公立幼兒園 總園數			學期間平日 未提供課後 留園服務		寒暑假期間 未提供課後 留園服務		寒暑假期間 未提供下午 4 時後之課後 留園服務	
	本園	分班	合計	園數	比率 (%)	園數	比率 (%)	園數	比率 (%)
花蓮縣	85	7	92	36	39.13	28	30.43	92	100.0
澎湖縣	18	5	23	17	73.91	12	52.17	20	86.96
基隆市	41	6	47	2	4.26	5	10.64	47	100.0
新竹市	28	-	28	5	17.86	8	28.57	28	100.0
嘉義市	15	-	15	1	6.67	3	20.00	15	100.0
金門縣	19	2	21	17	80.95	21	100.0	21	100.0
連江縣	5	-	5	5	100.0	5	100.0	5	100.0

資料來源：立法院李麗芬委員辦公室、教育部

由表 5-2 可知，現行公幼制度對全職上下班的一般就業父母，其實無法構成充分的支持。全國仍有三到四成的公幼完全不提供平日課後留園、不提供寒暑假留園。而寒暑假就算提供服務，時數不足的問題卻是全國皆然！當然吾人認為，臺灣青年工時過長，是工作與家庭無法平衡主要原因之一，所以避免幼兒托育超過每日十小時，也是值得追求的合理目標。不過公幼若僅片面提供每日八點至下午四點的服務，每日六點才下班的父母該如何是好？公幼若一定要放寒暑假，那麼不能放寒暑假、又沒有其他親屬支援網絡的職場父母怎麼辦？

再加上公幼長年以收 4-5 歲幼兒為主，照顧壓力較大、人事成本較高的 2-3 歲班，在我國公幼近乎闕如。即使幼托整合通過，幼兒園正式依法可收托 2-6 歲

之後，此一現象也並未有效改善，導致 2-3 歲托育市場化的情形極端嚴重。2-3 歲幼兒家長抽籤、排隊，公共托育一位難求的現象也層出不窮。如表 5-3：

表 5-3 105 學年度公立幼兒園招收 2-3 歲幼生統計

縣市別	公立幼兒園	
	總園數	有招收 2-3 歲幼生園數
新北市	298	41
臺北市	149	29
桃園市	189	12
臺中市	234	16
臺南市	210	8
高雄市	215	18
宜蘭縣	76	29
新竹縣	79	5
苗栗縣	73	9
彰化縣	132	15
南投縣	112	40
雲林縣	67	20
嘉義縣	99	18
屏東縣	152	36
臺東縣	99	19
花蓮縣	92	12
澎湖縣	22	7
基隆市	46	5
新竹市	28	0
嘉義市	15	3

縣市別	公立幼兒園	
	總園數	有招收 2-3 歲幼生園數
金門縣	21	0
連江縣	5	5
總計	2413	347

資料來源：立法院李麗芬委員辦公室、教育部

## (二) 參考先進國家策略之內涵，提出未來可行方案

根據前述我國與世界各國婦女勞動參與率、生育率，以及世界各國對於普及公共托育政策的分析，我國托育制度實有必要儘速由「營利化」轉向「公共化」，否則將眼睜睜看著托育營利化，斷送社會的永續發展。此積極作為不可或缺的一環，就是實質提升平價、普及、可信賴的公共托育服務量。然而，此普及公共政策之設計，有必要遵行下列基本原則，否則並無落實的可能：

1. 讓政府負擔得起普及提供。
2. 讓家長負擔得起送托至少兩個小孩，否則無以解除低生育率和高齡化危機。
3. 支持父母兼顧育兒和工作，才能滿足國家和人民的多元需求。
4. 藉托育公共化改善教保人員工作條件，以合理薪資留住優秀人才。
5. 保障托育服務品質，讓小孩健康成長。
6. 聘請公正人士依法組成民主審議會，審議合理品質、薪資、收費等事項，實踐平價、優質、普及公共托育（新境界文教基金會智庫性別小組，2015）。

教育部 2017 年推出的「擴大幼兒教保公共化計畫」，以 2-6 歲非營利幼兒園為主的設計，就符合前文所揭櫫之公共托育政策諸項原則，相對具有推廣、普設的價值及可行性，也才能以治本的方式解除低生育率危機。這個「政府委託民間」的非營利托育模式，正好接近上述北歐各國轉向的經驗，屬於私部門僱用、家庭自付額較高，但制度架構仍具有「公共性」的托育服務體系。

該計畫所設計的「公共性」特徵是：收費較低（範圍從成本價到接近公立幼兒園收費），家長負擔得起送托兩名小孩的費用；教保人員有合理薪資和工作條件，可以留住優秀人才；政府充分控管托教品質，讓小孩健康成長。最重要的，非營利幼兒園的服務時間，必須能配合家長工作時間，每日、每月提供合理的托育服務時數，讓家長就業沒有後顧之憂。

此外，設立四班規模之非營利幼兒園，以財力第 3 至 5 級之縣市為例，如果由家長負擔七成費用，縣市每年自籌 31 萬，教育部每年補助 280 萬及修繕費。社經較佳縣市可採取「家長自行分擔費用」模式，縣市僅須負擔修繕費用。較為弱勢地區可考慮讓家長負擔低於七成，經費由中央及縣市政府吸收。場所則是利用少子女化而造成的校園閒置空間，政府無需增加額外負擔。因此，政府較負擔得起普設。

若將非營利幼兒園和各式幼教券、免學費等福利券或事後回溯式給付政策加以比較，可知前者才是治本的「正策」，而後者是重蹈托育市場化覆轍的「誤策」——持續濫用現金補助，政府將無法管控違規比例超高的私營托育服務，對人員薪資更是無權置喙，龐大經費卻必須年年編列，形同「花租金住爛屋」。

同樣的，主管 0-2 歲托育政策的衛生福利部，亦應仿效教育部的非營利幼兒園模式，由政府與家庭共同分擔幼兒照顧責任，開始投入適當額度的公共資金於

兒童托育服務「供給端」（提供服務），而非一味投入資金至「需求端」（提供現金），方能藉此建構一個友善的兒童托育環境。否則價格不易管控，家長又難以信任私人托育品質，終究無法支持家長穩定就業。

此外，0-2 歲托育過去為人詬病的疑慮——包括公私協力托嬰中心成本效益過低、班級人數過多、規模過大、易傳染疾病，品質管理不如非營利幼兒園嚴謹、人員薪資和勞動條件不如非營利幼兒園有保障等，都必須重新研擬政策方能克服。衛福部已於 2017 年 7 月提出「前瞻基礎建設計畫：少子化友善育兒空間建設」，計於四年內試辦 120 處社區公共托育家園，即此一實驗性的改革之舉。內容包括：提供社區化的、師生比 1:3、每處至多收托 12 人的公共托育，計畫內容並包含「托育人員薪資支給基準表」及「成本推估參考表」等。

#### 5-4 未來展望：工作、育兒可以「相容」的臺灣

普及公共托育政策追求的是公共利益，主要政策目標除保障兒童接受適當照顧外，亦藉其建構的友善育兒環境，促進性別平等、女性勞動參與機會、家庭與就業相容，進而提升生育率。

Esping-Andersen（2009）觀察到，欠缺普及公共托育，女性特別難兼顧工作和育兒的國家，普遍有高學歷女性不願生小孩的現象。相較而言，在北歐各國，生育率最高的反而是有大學學歷的女性，這是因為她們能夠終身投入職場。反觀臺灣，我國女性教育程度已高於世界水準，在此條件下，更可知唯有強化普及公共托育政策，使就業與生育並容，女性的教育投資才能充分發揮作用。

缺乏方向性地濫用現金給付，絕對不是創造女性兼顧工作、育兒「相容性」的有效方法。一方面，在財政能力有限的我國，普及性的兒童津貼、或實務上以未就業媽媽為主要對象的未就業育兒津貼，往往金額稀少，再怎麼發都僅具宣示性意義，無

法改善家庭經濟。例如每月 2500 元的未就業育兒津貼，金額約當女性受雇者平均薪資的 6%，極為有限。另一方面，若以福利券的形式發放，也無法改善既有私營營利托育體系的價格、品質、可近性等多重困境。在面臨財政困窘與少子女化雙重危機的情況下，唯有將有限的國家資源用於建立普及公共托育體系，提供平價優質服務，促進雙薪，才能為臺灣的嬰幼兒爭取較有利的成長條件，並發揮促進人民願生、能養的效果。

根據國發會 2017 年修訂的「完善生養環境方案」，「教保公共普及化」乃是對抗少子女化必須落實的施政方針之一。其內涵包括提升幼兒園的「公私比」、提升社區托育服務的普及程度等。該方案並指出，各機關須「檢討各類育兒相關津貼補助機制，研議未來朝以實物給付為主的育兒政策方向思考可行方式」。這種把「實物給付」與「現金給付」區分開來，並檢討其作用的細膩思考，正是政策能否有效創造工作、育兒「相容性」的關鍵。

1978 年，瑞典社民黨大會通過了一段極富遠見的家庭政策主張：

*唯有透過讓所有人平等的政策，兩性平等才有可能實現。……家庭中的成年成員必須依賴就業獲得經濟獨立，因此，普及的就業權是男女平等的先決條件。欠缺工作機會影響女性至鉅。……社會所提供的育兒措施如果不足，女性就無法就業或就學。傳統性別角色模式歧視女性，也阻礙男性參與子女的養育與成長。……男女平等必須落實於家庭、工作場所與社會，如此才能夠創造最有利於兒童的社會（轉引自 Ohlander, 1992: 233）。*

近五十年後的臺灣，我們已經可以看到自己的國家社會，因缺乏此種性別平等思維而導致的人口結構苦果。

若臺灣持續無所作為，極端人口趨勢將帶給個人、家庭、社區、社會、經濟乃至整

體國力極為負面的影響，使經濟困境、青年貧窮等問題雪上加霜，形成益加難解的惡性循環。現在，正是我們必須理性面對問題，思考如何促進女性就業、提升家庭收入、協助人民兼顧工作和育兒，以找出未來五十年人口解危之道的關鍵時刻。

## ■ 參考文獻

- 中央研究院（2011），人口政策建議書，<https://www.sinica.edu.tw/ch/articles/44>，  
取用日期：2017.09.10
- 王兆慶（2017a），托育公共化的政治動力：以保母托育及非營利幼兒園為例。中正大學  
社會福利學系博士班研究生專題報告。（2017.03.29）
- 王兆慶（2017b），托育公共化的最後一塊拼圖：0-2 歲托育政策。社區發展季刊，  
159。
- 行政院主計總處（2014a），國情統計通報（第 57 號），<https://mobile.stat.gov.tw/public/Data/4328163613BYSYDTB1.pdf>，取用日期：2017.09.10
- 行政院主計總處（2014b），婦女婚育與就業調查綜合分析，<https://www.dgbas.gov.tw/public/Attachment/7421143548VPAUQ8D.pdf>，取用日期：2017.09.10
- 行政院國家發展委員會（2016），中華民國人口推估（105 至 150 年），[https://www.ndc.gov.tw/Content\\_List.aspx?n=84223C65B6F94D72](https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=84223C65B6F94D72)，取用日期：2017.09.10
- 呂建德、王舒芸（2014），我國社會福利服務提供方式之研究。國家發展委員會委託研究。
- 呂寶靜、李美玲、王舒芸、陳玉華、鄭麗珍（2007），人口政策白皮書及實施計畫之研究：  
子計畫一、因應我國少子女化社會對策之研究。內政部委託研究。
- 新境界文教基金會智庫性別小組（2015），臺灣需要一個大確幸——托育、長照、女  
性就業三合一照顧政策。[http://www.dppnff.tw/uploads/20150721230420\\_9233.pdf](http://www.dppnff.tw/uploads/20150721230420_9233.pdf)，取用日期：2017.09.10
- 劉毓秀（2012），北歐普及照顧制度的實踐與變革：從女性主義觀點回顧及批判。女學  
學誌，31：75-122。
- 鄧蔭萍、陳若琳、王淑清（2012），0-3 歲幼兒托育政策研究。內政部兒童局委託研究。

- Bonoli, G. (2013) *The Origins of Active Social Policy: Labour Market and Childcare Policies in a Comparative Perspective*. Oxford University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta (2009) *The Incomplete Revolution: Adapting Welfare States to Women's New Roles*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Estévez-Abe M. & Kim Y.S. (2014) "Presidents, Prime Ministers and Politics of Care: Why Korea Expanded Childcare Much More than Japan." *Social Policy & Administration*, 48(6): 666-685.
- Haub, C. (2008) Tracking trends in low fertility countries: An uptick in Europe? [online]. 2009/6/6. Available: <http://www.prb.org/Articles/2008/tfirtrendsept08.aspx>.
- Hemerijck, A. (2009) In search of a new welfare state in Europe: An international perspective. In J. Powell and J. Hendricks (Eds.), *The welfare state in post-industrial society: A global perspective* (pp. 71-98). New York: Springer.
- Hernes, Helga Maria (1987) "The Welfare State Citizenship of Scandinavian Women." *Welfare State and Woman Power: Essays in State Feminism* (pp. 134-163). Oslo: Norwegian University Press.
- Hübenthal, M. & Ifland, A.M. (2009) "Focusing on Children? Recent Developments in Early Childcare in Germany." International conference in Trondheim/Norway (April 2009, 29-30), *The Modern Child and the Flexible Labour Market: Exploring Early Childhood Education and Care*.
- Lambert, PA. (2008) "The Comparative Political Economy of Parental Leave and Child Care: Evidence from Twenty OECD Countries." *Social Politics*, 15(3): 315-344.
- Lundqvist, Å. (2011) *Family Policy Paradoxes: Gender Equality and Labour Market Regulation in Sweden, 1930-2010*. The Policy Press.

- Meagher, G. and Szebehely, M. (2012) Equality in the social service state: Nordic childcare models in comparative perspective. In J. Kvist, J. Fritzell, B. Hvinden and O. Kangas (Eds.), *Changing social equality: The Nordic welfare model in the 21st century* (pp. 89-118). Bristol: Policy Press.
- Michel, S. (2002) “Dilemmas of Child Care” Pp.333-338 in *Child Care Policy at the Crossroads*, edited by Michel, S. & Mahon, R., London: Routledge.
- Morgan, KJ. (2012) “Promoting Social Investment through Work-family Policies: Which Nations Do It and Why?” Pp.153-180 in *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, edited by Morel, N., Palier, B. & Palme, J., Bristol: Policy Press.
- Ohlander, A. (1992) *The invisible child? The struggle over social democratic family policy*. In K. Molin, K. Amark, and K. Misgeld (Eds.), *Creating social democracy: A century of the social democratic labor party in Sweden* (pp. 213-236). Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- Sipilä, J., Anttonen, A., and Kröger, T. (2009) A Nordic welfare state in post-industrial society. In J. Powell and J. Hendricks (Eds.), *The welfare state in post-industrial society: A global perspective* (pp. 181-199). New York: Springer.
- Szebehely, M. (2005) Care as employment and welfare provision—Child care and elder care in Sweden at the dawn of the 21st century. In H. M. Dahl and T. R. Eriksen (Eds.), *Dilemmas of care in the Nordic welfare state: Continuity and change* (pp. 80-100). Adershot: Ashgate.



性別與就業、經濟與福利／鄭津津等作；行政院性別平等處編  
著 -- 一版. -- 臺北市：行政院，民 106.12

面；公分 -- (性別意識進階教材系列叢書)

ISBN 978-986-05-4688-0 (平裝)

1. 性別平等 2. 性別研究

544.7

106023493

【性別意識進階教材系列叢書】

# 性別 就業、經濟與福利

出版者：行政院

編著：行政院性別平等處

內文作者：鄭津津、王如玄、林淑慧、陳芬苓、劉毓秀、  
王兆慶（依教材順序）

美術編輯：勝利數位設計印刷中心（庇護工場）

印刷：勝利數位設計印刷中心（庇護工場）

地址：臺北市中正區忠孝東路 1 段 1 號

網址：<http://www.gec.ey.gov.tw>  
(本書同時刊載於行政院性別平等會網站)

電話：02-3356-6500

版次：一版

發行日期：中華民國 106 年 12 月

G P N：1010602485

I S B N：978-986-05-4688-0