

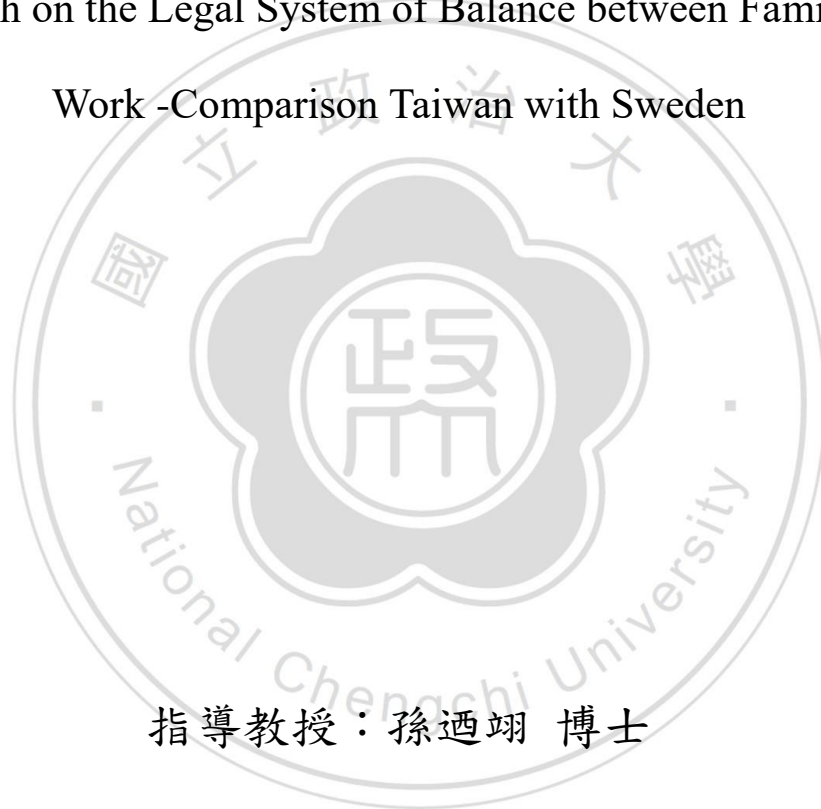
國立政治大學法學院碩士在職專班

碩士學位論文

家庭與就業平衡法制之研究-比較台灣與瑞典

Research on the Legal System of Balance between Family and

Work -Comparison Taiwan with Sweden



指導教授：孫迺翊 博士

研究生：黃佩慎 撰

中華民國一〇七年七月

謝辭

本論文得以完成，首先要感謝指導教授孫迺翊老師不厭其煩的指導，總是及時的指引和救援，才能讓我慢慢打磨出一本有點像法律人的論文。老師的課給我很多啟發，我永遠不會忘記在課堂上看到熔爐的衝擊。在寫論文的這一年半討論會裡，和學長姐、學弟妹的交流裡，讓我開始比較有法律人的思維，如果我對法律能有一點認識，都要歸功於老師的引導，在這邊僅獻上我萬分的謝意。

非常謝謝口試委員王舒芸老師，老師的文章啟發了我的論文，口試可以見到真人版的王老師讓人很驚喜，謝謝老師給我很多意見，也釐清了我很多迷惘的地方，我會努力讓自己在這條路上發揮自己的影響力。謝謝口試委員王曉丹教授，老師的文章也是我尋找論文方向時候的參考和明燈，口試時老師一直提醒的大方向和思考邏輯，是我最欠缺的地方，非常謝謝老師的提醒。

口試到最後討論的話題很有趣，假設台灣真的有很棒的工作與家庭平衡政策，工作事業成功的女性，願意和敢放下正在衝刺的事業暫時回到家庭的有幾個人，又有幾個人真正可以再回到工作的巔峰群中，這或許是我們新時代的女性生命歷程中最不一樣的地方，我們是該好好想想，我們想要什麼樣的人生。

感謝這一年半來孫教授的同門學長姐和學弟妹，感謝沛君學姊細心的指導和建議、總是被我騷擾的姿妤學妹，還有壁竹學妹、照華學妹、姵妤學妹、文玲學姊、士恩學長、晁綱學弟、奕辰學弟、柏誠學弟、立俞學弟。謝謝大家一路來總是包容我的忙碌和對法律的狀況外，總算輪到我畢業了。

當然還是最感謝不管怎樣都支持我的老爸老媽，和在工作上一路上包容我這個『專業學生，業餘醫師』的同事們，還有 103 級法學院碩士專班一起上課奮鬥的大家。把碩士班當大學部唸，也總算也要畢業了。幫自己開了另一扇窗，學習用另一種不同的觀點來看世界，我收穫良多。

摘要

傳統的福利國家研究聚焦於國家對市場干預的「去商品化」，但從性別的觀點而言，「家庭」也是權力與資源分配的重要機制，且對女性的影響更為直接且重要，必須將其納入分析的架構，同時探討家庭、國家、市場之間的互動。性別福利國家對家庭照顧介入的政策，不只是「去家庭化」，也包括「再家庭化」。去除母親對於家庭照顧責任的「去家庭化」又可以有兩種方向：在自由主義體制的國家是依賴「市場化」，在社會民主主義體制的國家則依賴「公共化」。「再家庭化」則是在政策上將照顧的責任再轉移回家庭中，也可進一步區分為「性別化」與「去性別化」的家庭主義，前者維持統性別角色分工的家庭制度，後者指打破性別角色分工的家庭制度，真正性別平等的國家，必須同時讓男性共同參與分攤家庭照顧責任。

如何促進家庭與工作平衡，讓女性可以進入勞動力市場，從家庭中釋放出來，需要透過時間(親職假)、經濟支持(津貼)、照顧供給(托育政策)的制定與施行，目的是減輕女性家庭照顧的責任，使女性就業率提高。瑞典將托育責任從女性轉移到國家，透過托育政策與其設施，能夠負擔照顧幼兒的責任，使女性可以安心進入勞動力市場中。透過實施陪產假、親職假、及臨時親職假，也能夠讓男性和女性共同承擔家庭的照顧責任。透過「去家庭化」及「再家庭化」，將有效使性別雙方在工作與家庭之間獲得平衡。女性生命歷程逐漸男性化，男性生命歷程稍微女性化。借鑑瑞典經驗，台灣近年來在搶救低生育率、重視婦女及兒童最佳利益的呼聲中，家庭政策有了重大的改變，透過政策和制度，進而影響社會的價值觀，才能使性別雙方在工作與家庭之間獲得平衡，實現性別平等。

關鍵詞：去家庭化、再家庭化、公共化、市場化、去性別化家庭主義、性別化家庭主義、育嬰假、育兒津貼、托育政策

Abstract

Traditional welfare state research focuses on the “de-commodification” of market intervention by the state, but from a gender perspective, “family” is also an important mechanism for the distribution of power and resources, and the impact on women is more direct and important. Incorporate it into the framework of the analysis while exploring the interaction between families, countries, and markets. The policy of family involvement in gender-welfare countries is not just “de-familialization,” but also “re-familialization.” There are two ways “de-familialization” to remove the of the mother's responsibility for family care: in the liberal regime, the country relies on “marketization”, and in the social democratic regime, it depends on “publicization”. “Re-familialization” is to transfer the responsibility of care back to the family in terms of policy. It can be further divided into “gendered” and “degendered” of familism. The former maintains a family system that divides the gender roles. The latter refers to the family system that breaks the division of roles of gender roles. Countries with true gender equality must simultaneously males to participate in the sharing of family care responsibilities.

How to promote the balance between family and work, so that women can enter the labor market and be released from the family. The development and implementation of time (parental leave), financial support (subsidy), and care supply (care policy) are needed to reduce the responsibility of female family care and increase the female employment rate. Sweden transfers the responsibility for childcare from women to the country. Through the childcare policy and its facilities, it can afford the responsibility of caring for young children, so that women can enter the labor market with peace of mind. Through paternity leave, parental leave, and temporary parental leave, men and women can also share the responsibility of family care. Through “de-familialization” and “re-familialization”, it will effectively balance the gender between work and family. The life course of women is gradually masculine, and the life course of men is slightly feminine. Drawing on the experience of Sweden, in recent years, in the call for the rescue of low fertility and the best interests of women and children, Taiwan’s family policy has undergone major changes. Through policies and systems that influence the values of society, we can achieve a balance between work and family and achieve gender equality.

Keywords: de-familialization; re-familialization; publicization; marketization; gendered familism; degendered familism; parental leave; child care subsidies; child care policy

目次

第一章 緒論	1
第一節 問題意識與研究目的	1
第二節 研究範圍	4
第三節 研究方法	6
第四節 論文架構	7
第五節 文獻回顧	8
第一項 性別觀點福利國家理論	8
第二項 工作與家庭平衡理論	12
第三項 小結	14
第二章 婦女就業與家庭平衡政策之形成背景	16
第一節 婦女就業與家庭衝突之形成	16
第一項 傳統性別角色分工的鬆動	16
第二項 現代福利國家的興起	17
第二節 歐洲婦女就業與家庭平衡政策之形成	19
第一項 歐盟九零年代後就業與家庭相關指令	21
第二項 歐洲就業策略、與性別平等政策的關係	24
第三項 歐盟親職假和托育政策實施概況	27
第三節 小結	40
第三章 台灣婦女就業與家庭平衡政策	43
第一節 台灣女性勞動史-傳統性別角色分工的鬆動	43
第二節 台灣婦女就業與家庭平衡政策	45
第一項 台灣現行婦女就業與家庭平衡政策之沿革	46

第二項 育嬰假.....	49
第三項 津貼.....	54
第四項 托育服務.....	67
第三節 台灣婦女就業與家庭平衡政策分析.....	76
第四章 瑞典婦女就業與家庭平衡政策.....	83
第一節 瑞典政治型態、社會價值及福利理念之背景.....	83
第二節 瑞典婦女就業與家庭平衡政策.....	85
第一項 瑞典婦女就業與家庭平衡政策立法沿革.....	85
第二項 親職假和臨時親職假.....	89
第三項 津貼.....	92
第四項 托育服務.....	99
第五章 瑞典經驗，台灣轉化.....	112
第一節 前言.....	112
第二節 瑞典親職制度對台灣相關制度的比較與啟示.....	113
第一項 瑞典親職假-形塑女性就業與家庭間的選擇權.....	113
第二項 台灣育嬰留職停薪及促進工作平等措施.....	115
第三項 2016 年以來台灣相關修法方向及建議.....	120
第四項 評析.....	128
第三節 瑞典普及式津貼對台灣相關制度的比較與啟示.....	129
第一項 瑞典普及式兒童津貼.....	129
第二項 台灣家庭津貼.....	130
第三項 2016 年以來台灣相關修法方向及建議.....	133
第四項 評析.....	134
第四節 瑞典公共化托育服務對台灣相關制度的比較與啟示.....	135
第一項 瑞典普及式公共化托育政策.....	135

第二項 台灣高度市場化的托育服務.....	136
第三項 2016 年以來台灣相關修法方向及建議.....	138
第四項 評析.....	143
第六章 結論	145
第一節 研究結果.....	145
第二節 政策建議與未來展望.....	146
參考文獻	148



圖表次

圖 1-1 就業與家庭平衡政策	15
表 2-1 歐盟九零年代後就業與家庭相關指令.....	21
表 3-1 台灣現行就業與家庭平衡政策.....	48
表 3-2 育嬰留職停薪法規時間表.....	50
表 3-3 育嬰留職停薪津貼初次請領人數趨勢 (2009-2016 年).....	63
表 3-4 已婚女性(15 至 49 歲)子女之主要照顧者	68
表 3-5 公私立幼兒園校數.....	74
表 3-6 台灣婦女就業與家庭政策內涵之比較 (2016 年).....	77
表 4-1 親職假及親職津貼沿革.....	91
表 4-2 兒童津貼.....	97
表 4-3 住房補助.....	99
表 4-4 以隆德市為例，幼托服務的繳費標準.....	106
表 4-5 瑞典幼托.....	107
表 5-1 台灣事業單位對性別工作平等法各項規定之實施情形。.....	117
表 5-2 台灣 VS 瑞典促進工作平等措施	119

第一章 緒論

第一節 問題意識與研究目的

身為婦產科醫師，在醫療的大環境中，深切地感受到女性晚婚、少生、不想婚、不敢生的困境。2000 到 2013 年台灣生育曲線急遽下降¹，出生嬰兒減少 36%。根據行政院國發會推計²，2060 年台灣 65 歲以上高齡人口比例將大於 40%，將超過目前居於世界之冠的日本，遠高過最早高齡化的瑞典(24%)。整體社會迎向高齡化的陡坡，15 到 64 歲工作年齡人口逐年下降，勞動力供給來源緊縮，嚴重影響整體社經發展。『女性作為主要的照顧者、高齡貧窮人口、越來越不情願的生育者，站到了人口難題的中心點上，成為經建政策的中心考量』³。隨著女性教育程度大幅提昇、產業結構往服務業轉移、社會邁向少子高齡化，婦女勞動議題日見其重要性，婦女定位亦應重新予以思考，性別角色與認知勢必需要重新調整。

從 1975 年聯合國第一屆婦女大會以來，世界各國莫不肯定「婦女勞動」對一個社會邁向脫貧的重要性，婦女勞動不僅關乎女性人權，更是國家社會經濟永續發展的重要支柱。鼓勵婦女就業，可減少因女性教育程度大幅提昇，卻未進入就業市場所產生的人力閒置與國家教育資源浪費的問題。也因為更多女性勞動力的投入，帶來國家競爭力的提昇。事實上，從國際社會經驗，一個善於運用女性人力資源的社會，往往也是國家競爭力排名的優等生，如瑞典。

國際社會也漸意識到「性別平等」的價值，開始進行一連串性別平等發展的規劃和行動，這意味著性別不平等的現象逐漸被重視，女性從邊緣開始進入主流中，

¹ Haub 描述為鉛錘滑落(plummeting)，Haub, Carl, Tracking Trends in Low Fertility countries: An Uptick in Europe? (2008) (最後瀏覽時間 2018/07/11)<https://www.prb.org/tftrtrendsept08/>

² 行政院國家發展委員會，中華民國人口推計值 103-150 年(最後瀏覽時間 2018/07/11)
<https://www.ndc.gov.tw/News.aspx?n=81ECE65E0F82773F&sms=ED8A185F8C0EAF5>

³ Hernes, Helga Maria, *The Welfare State Citizenship of Scandinavian Women*, in *Welfare State and Woman Power: Essays in State Feminism*. p137 (1987)

從被動轉為積極參與的角色。性別平等也隨著全球化的脈絡，深入每個國家和社會當中。二次世界大戰之後，雖然女性就業人數增加，但回家後仍需要承擔家庭照顧工作，反而使女性負擔更重；此外同樣職責的工作，薪水往往不如男性；且參與政治的機會往往被剝奪。在經濟的發展中，更加重男女雙方地位的不平等。

女性如何積極的追求「性別平等」，首先應和男性獲得相同的權利，如同工同酬；其次，對不同的貢獻享有相同的評價，如家務有給，讓女性家庭內的照顧工作和家庭外的有酬工作具有同等價值；再來，需要跳脫傳統的性別框架，改變標準和價值觀，才能有效的達到性別平等。歐盟在 1990 之後，提出工作和家庭的相關指令，不同的性別福利國家因應指令，針對國內政策而有所改變。本研究主要借鑒歐盟及瑞典經驗，探討台灣就業與家庭平衡政策。

台灣在二次戰後，歷經快速的經濟成長，農業人口快速向工業及服務業轉移，導致產業缺工的問題日漸嚴重，開發女性勞動力逐漸被視為國家經濟發展的重要政策焦點；這樣的改變，讓女性有機會積極參與勞動力市場，得以擺脫千年以來作為依賴者的角色，這是頗具性別意義與性別正義改變的開始。雖然我國女性勞參率長期呈現趨增之勢，1980 年 39.25%到 2016 年 50.80%⁴；但仍落後其他先進國家甚多。勞動力不足和少子化，就是台灣女性的雙低困境。

實證研究⁵發現生育率與女性勞參率呈現正相關之現象，係公部門就業機會、勞動市場情勢(失業率、定期契約之就業型態)、產假給付等因素所致。根據 2016

⁴ 中華民國統計資訊網，105 年人力資源調查性別專題分析(最後瀏覽時間 2018/07/11)

<https://www.stat.gov.tw/public/Attachment/7330142310FDX2C8F3.pdf>

⁵ OECD 會員國生育率與女性勞動參與率的相關性，1980 年代中期後由原先之負相關轉為正相關，實證研究發現生育率與女性勞參與率呈現正相關之現象，係公部門就業機會、勞動市場情勢(失業率、定期契約之就業型態)、產假給付等因素所致，並將相關國家分為三類：1.北歐：因公部門女性就業者占相當大之比率，及優渥的產假給付(maternity benefit)，致呈現高生育率與高女性勞參率之現象；2.高度彈性之勞動市場的國家，如美國：該類國家生育率相當高，且因高度勞動市場彈性，女性重返勞動市場並非難事。3.南歐：傳統上女性勞參率偏低，許多女性從事定期契約之就業形態，女性為提升終生所得以及考量生育後不易重返勞動市場，會因此延緩生育或墮胎，致生育率較低。Ali'cia Adsera, (2003). "Changing fertility rates in developed countries.he impact of labor market institutions", Journal of Population Economics.

年 OECD 各國女性就業、生育率統計，台灣在 33 國中敬陪末座，女性就業率約五成，平均每位女性總生育子女數僅 1.2 名，落後香港、南韓、新加坡等亞洲國家，與瑞典女性就業率逾八成、總生育率逾 1.9 相較，落差極大。

台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，於 25 歲達到高峰後，隨即因為婚育大量退出職場⁶，呈現一去不回的倒 V 形。瑞典女性則於 20 歲達到高峰後，便處於高原期到 60 歲後才下降。在人生職場能力最高峰的 55 到 59 歲，台灣女性就業率僅剩 40%，遠低於瑞典的 80.6%⁷。當家庭的照顧責任，未能獲得國家實質的協助及支持前，台灣女性因婚育看似「自願選擇」退離職場的舉動，往往隱藏著「體制結構」支持不足的問題。因此結合人口政策、家庭政策、女性就業政策、托育政策、和長照政策，提供女性一個更為友善的工作環境，鼓勵婦女就業，進而提升國家的競爭力。

在思考「女性婚育後就業」這項議題時，必須思考三項前提：一、維持女性不因婚育中斷工作，遠超過創造婚育後「再」就業的重要性。現今社會保險的設計都有利於持續工作者，職業生涯中斷對女性職場發展及升遷是巨大的傷害。二、釐清希望女性就業是為了婦女本身的福利？還是因為國家經濟發展需要便宜的勞動力？女性主義者運用馬克思主義中的「產業後備軍」⁸概念，來形容資本主義對於女性勞動力運用的本質。如果只是希望女性去補充低薪的勞動力市場，對沒有經濟壓力的女性而言，很難願意出來就業。唯有從女性本身的福祉為思考的出發點，才能創造出增加女性就業的公共政策。三、如何協助女性同時滿足「家

⁶ 臺灣未婚女性勞參率(60.48%)較有配偶或同居者(49.76%)或離婚分居或喪偶者(30.29%)為高。無子女的女性之勞參率(70.42%)較有子女的女性之勞參率(62.28%或 45.93%)為高。教育程度較高、單身、尚無子女的女性勞參率較高。

⁷ OECD 統計網站，Labour Force Statistics by sex and age (最後瀏覽時間 2018/07/11)

https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=LFS_SEXAGE_I_R

⁸當企業需要多餘的勞動力時便會鼓勵女性就業；而當勞動力市場不需要女性時，便會鼓勵女性扮演傳統家庭主婦角色，退出勞動力市場，以便將職位空出給正規的勞動工作者。Beechey, V. *Some Notes on Female Wage Labour in Capitalist Production, Capital and Class*, 6(3), p45-66 (1977)

庭照顧」及「工作表現」的需求？從台灣的資料分析⁹發現：子女數越多，永久離開職場的可能性就越大，生育一至兩個子女時，台灣女性就業率與其他 OECD 國家相比還在水準中，但生育三個以上就明顯下降。台灣育有 0-3 歲小孩女性的就業率與 OECD 其他國家相較差不多，但育有 6-14 歲小孩的女性就業率在其他國家是提高了，但台灣則是大幅下降。這提醒了我們在台灣的教育環境下，小孩小學之後母親反而要面臨工作和協助子女兩者之間更大的衝突。若是了解台灣女性在傳統家庭照顧角色上的糾葛，便能了解台灣女性的勞動力參與模式為何不像歐美國家呈現 M 型狀態，而是離開勞動力市場後便很少再二度就業的原因。

如何讓女性從養兒托老的家務負擔中釋放出來，一方面可以參考瑞典將部分的家務勞動公共化，仰賴國家提供平價可近的托育及長照服務，一方面創造大量的公共照顧工作機會，讓國家幫助減女性輕家庭照顧的壓力。瑞典甚至進一步設計了父親月，希望推動家務的性別平等。並輔以彈性的勞動法設計，讓女性在工作表現上保有彈性，創造一個讓女性擁有「選擇權」的環境。成熟的社會要能夠支持想工作的女性，不會因婚育而需要辭去工作；也應該支持想自己照顧子女的女性，不會因為沒有就業就沒有經濟保障。政策的出發點必須以女性本身的福祉為中心來思考，女性不應只以「媽媽」或「勞工」的角色出現在公共政策中，這才是我們該努力建構的友善環境。

第二節 研究範圍

近年來台灣因少子化與高齡化的社會來臨，了解到國家需將女性由家庭照顧的責任中釋放出來，2012 年實施之托育整合制度，有助女性進入勞動力市場，再透過親職假與育兒津貼的實施，平衡就業與家庭。借鑑歐盟經驗，透過政策面、制度面的改變，進而影響社會的價值觀，也才能使性別雙方在工作與家庭之間獲得平衡，最終目標將可以實現性別平等。本篇論文以瑞典婦女就業與家庭平衡政

⁹ 陳芬苓，第三章 勞動與照顧相關指標--家庭、兒童和就業狀況。第四章 政策相關指標--家庭暴力，載：臺灣童權指標-兒少視窗(2014)。

策作為研究對象，研究範圍及於歐盟及瑞典立法例、法制史以及社會背景環境等。檢視歐盟與瑞典實施親職假、津貼、與公共托育服務之制度經驗，藉由此等外國法治制之比較研究，提供我國未來規劃家庭及女性就業促進之立法與政策參考。

親職津貼是透過制度設計讓國家對嬰幼兒的養育者，可以在一段時間內得到一定額度的金錢給付，是由親職假進一步衍生的社會給付，與家庭內照顧的經濟補助相關。且為落實親職假，追求工作與家庭照顧平衡，親職津貼之設計必然涉及到勞動政策中促進就業的討論，尤其是受到傳統性別角色分工束縛之女性就業，以達男女就業機會實質平等；再者親職津貼目的雖然不排除補助家庭新生兒出生後增加的經濟支出，但無論是從親職假期間所得中斷或減少之補償來看，或是從承認父母養育子女行為之價值與奉獻來看，該項給付仍是以父母為核心之考量。

我國育嬰津貼給付法制雖然現實上造成同有育嬰行為之人因職業、身分之不同而產生制度內外受領福利資格有無之差異，以及現行實施狀態造成請領者大量集中於女性族群，引發是否違反憲法平等權及增修條文第 10 條第 6 項「國家應維護婦女之人格尊嚴，保障婦女之人身安全、消除性別歧視、促進兩性地位之實質平等」之憲法目的，這些都存有憲法上的討論空間，因此亦有相關研究加以為文論述¹⁰。由於育嬰津貼給付本質上屬於國家對於社會福利資源分配之落實，若依照我國大法官會議第 485 號解釋關於老舊眷村改建條例等相關規定是否合憲之結果，雖然解釋本文提出「...惟鑒於國家資源有限，以關社會政策之立法，必須考量國家之經濟及財政狀況，依資源有效利用之原則，注意與一般國民間之平等關係，就福利資源為妥善之分配，並應斟酌受益人之財力、收入、家計負擔及須照顧之必要性妥為規定，不得僅以受益人之特定職位或身分作為區別對待之唯一依據」，但最終仍對立法者採取寬鬆違憲審查標準，而予以合憲之解釋，可謂在社會福利資源分配上給與立法者相當大立法形成空間。

¹⁰ 詹皓菁，以女性人尊嚴之維護探討育嬰假津貼制度之憲法基礎，國立中正大學法律學研究所碩士論文(2011)。

本文不從憲法討論切入，而是更具體地想藉由福利國家發展及社會變遷的過程來引出為何國家、社會必須共同分擔起家庭內子女照顧責任之理由。透過歐盟親職假指令、育嬰津貼及托育政策法制發展的過程及瑞典的經驗作為對照，指出與我國在具有相同的社會安全制度之興起及男女性別角色鬆動的社會背景下，面臨少子化及國家介入子女照顧需求之社會問題時，瑞典是如何在女性家庭與就業平衡上予以回應，也直接提供我國一個立法改革方向之啟示。

由於討論範圍過廣，本文研究的範圍僅限於親職假、育嬰津貼法制、及托育服務；就涉及勞動法就業保障的配套(縮短工時、設置育嬰措施、照顧假等)僅略微帶過，長期照顧的部分也非本論文處理範圍。

第三節 研究方法

研究方法，本文擬採取者有三：

一、歷史研究法：一個法律制度之產生有其歷史、政治、文化背景的影響，並非一朝一夕得以形成，故本文也兼採法制史之研究方法、除了對瑞典現行的親職假制度和公共托育制度介紹之外，也會一併從其 1996 年歐盟親職假指令加以討論。如此一來，就可以更清楚了解瑞典婦女就業與家庭平衡政策的發展。至於我國方面，也會從育嬰津貼法制和公共托育的倡議開始爬梳，透過立法過程的討論及發展，了解與剖析我國婦女就業與家庭平衡政策的轉折。

二、文獻分析法：針對國內外的次級文獻資料，例如相關的書籍、論文、期刊、官方網站等資料，基於本研究的相關議題再進一步的探討分析。藉此能夠了解歐盟性別平等治理的改變，且探討工作與家庭之間的平衡。並參考歐盟統計局、文獻或檔案中現有統計資料進行描述分析。藉由統計資料的呈現，觀察歐盟性別平等政策對於性別就業及家庭政策的影響。在台灣的部分，針對主計處、兒童局等相關資料與文獻，就台灣就業率、親職假、托育政策等資料，進行性別和相關家庭政策實施概況分析，並探討工作與家庭之間的平衡。

三、比較研究法：本篇論文立基於法律政策學之立場，藉由國際比較方法探討法律政策，目標在藉由法律對社會問題為完美規定。探討保障照護需求之社會目標，應以何種法律手段及透過何等法律途徑來加以達成，從而藉法律來形成新的社會秩序以適應社會變遷。鑑於法規範與受規範事實間常具有交互作用之關係，各國法律制度之精神尤其會受到各國社會、經濟等因素所制約和形塑，唯有了解到法律制度之基礎事實，才能理解法律制度之事項，故法學比較必須將比較對象置於相關連之情境中去理解，將所欲比較之法律制度其所規範之生活關係納入比較範圍。故本篇論文於從事制度比較的同時，亦嘗試描述瑞典親職假(父親月)及公共托育服務的建置過程，以便了解既存狀態對法律制度的制約，更清楚分析法律決策背後的價值選擇。

第四節 論文架構

本文架構如下：第一章緒論，內容包括第一節問題意識及研究目的，第二節研究範圍，第三節研究方法，第四節論文架構，第五節文獻回顧；第二章婦女就業與家庭政策之形成，第一節婦女就業與家庭衝突之形成，第二節歐盟婦女就業與家庭平衡政策及實施概況，第三節為小結；第三章台灣婦女就業與家庭平衡政策，第一節就業與家庭衝突之形成，探討台灣傳統性別角色的鬆動，第二節探討台灣近年來(2016/05 前)的婦女就業與家庭平衡政策，第三節為評析；第四章寫瑞典婦女就業與平衡政策，第一節討論瑞典政治社會背景，第二節討論婦女就業與家庭平衡政策及實施現況；第五章討論瑞典經驗台灣轉化，探討新政府上台後(2016/05 後)一系列的就業與家庭平衡政策的發展及批評；第六章結論，本章將對前述各章將以統整、歸納。

第五節 文獻回顧

在此章節，筆者先從福利國家理論¹¹談起，再論述具有性別觀點的福利國家理論。最後依照「性別平等」的光譜，探討各國工作與家庭平衡的政策。

第一項 性別觀點福利國家理論

第一款 福利國家理論

福利國家不再只是規範生產體制的資本關係，它也同時規範了家庭生活，也就是「再生產」的過程。而福利國家的稅收與移轉性所得，也形塑了對性別角色的規範。因此福利國家不僅是階級政治的議題，也是性別的議題。福利國家狹義的定義是將福利國家視為社會改革的領域，包括所得轉移、社會服務、住宅問題等；廣義的定義是以就業、工資、全面總體經濟作為引導等議題，國家在管理組織經濟扮演重要角色，被稱為福利資本主義。

1965年 Wilensky 和 Lebeaux 率先提出將福利國家分為殘補式(residual model)與制度式(institutional model)兩種類型¹²；1990年 Esping-Andersen 從階級政治的權力資源觀點發展出『福利資本主義的三個世界』：保守組合主義體制(conservative regime)¹³、社會民主主義體制(social democratic regime)¹⁴、自由主義

¹¹ Esping-Andersen, Gøsta 著，古允文譯，福利資本主義的三個世界(1999)。李碧涵，市場、國家與制度安排：福利國家社會管制方式變遷，載：全球化下的社會學想像：國家、經濟與社會研討會(2000)。

¹² 傅立葉，從性別觀點看台灣的國家福利體制，台灣社會研究季刊，80期，p210-211(2010)。

¹³ 「保守組合主義體制」代表國家是德國，以家庭為主，國家輔助，市場則是邊際性的；去商品化程度頗高，依賴國家和家庭。國家一方面作為福利供給者，提供公共年金或是社會保險；另一方面賦予家庭承擔和提供福利的責任，使家庭取代國家提供各種服務。家庭無法負荷時，國家才提供輔助性的福利與服務。以俾斯麥家長式的權威主義為其主要特色，強調社會整合與國家強力介入，以社會政策形塑階級結構。此種家庭主義式的福利國家，婦女承擔主要的照顧責任，照顧服務的成長有限，婦女就業率相對其他國家較低。

¹⁴ 「社會民主體制」代表國家是瑞典，以國家為核心，家庭和市場皆為邊際性的。經濟上注重所得重分配以擴充國家財政，仰賴國家提供普遍式福利與服務，「去商品化」除去對市場的依賴，同時將家庭的照顧責任轉由國家來負擔，強調「去家庭化」，國家提供了大量的社會服務和工作機會，在政策上減少個人對家庭的依賴，讓婦女可以選擇去工作。因此北歐國家有蓬勃的照顧服務業，也維持一定的生育率。

體制(liberal regime)¹⁵，確立了早期福利國家的類型。強調勞動資本的權力平衡，不同體制的福利國家也受到不同階級形塑，影響勞資權力關係與社會階級化發展，並反過來影響未來的勞資權力關係與社會階層發展，主要關鍵就在於勞動力的「去商品化」(de-commodification)¹⁶。

若干福利國家比較研究認為這三種模式不足以涵蓋或區分所有的福利國家類型，還有東亞模式、地中海模式(南歐)、甚至 1999 年又加上了福利國家的第四種體制工資賺取者福利國家(wage earners' welfare state)，但基本上都是沿續著前三種類型發展而來。但真正對福利國家類型學帶來嚴重挑戰，導致研究典範轉移，則是伴隨女性主義研究發展而來的性別觀點的福利國家研究。

第二款 性別觀點福利國家理論

對於女性而言，生活中的壓迫和剝削不只是來自於資本家控制的勞動市場，更重要的是性別化的勞動分工及工作與家庭領域的區分，所導致性別權力關係不平等¹⁷。女性主義研究關心的是性別的不平等，批判 Esping-Andersen 的三種福利國家模式，認為他只考慮所得，卻忽略了照顧；只注意到國家與市場，卻忽略了家庭；只注意勞資不平等，卻忽略性別不平等；只考慮男性工人為常模的階級政治分析，忽略了女性特殊的社會處境與生命歷程¹⁸。

¹⁵ 「自由體制」代表國家是英國，鼓勵市場機制，忽略國家和家庭的角色；「去商品化」極低，強調的是個人市場的權利(rights in market)，靠個人在市場中得到福利與服務，藉由市場提供解決途徑，不希望國家介入太多，社會福利政策多為「殘補式」，主要是透過有限支付移轉、資產調查的救助、社會保險等，私人保險業因此非常的興盛。

¹⁶ 在資本主義社會中，生活需求及勞動力均已成為一種商品，個人必須靠其勞動力賺取薪資才能購買物資滿足生活需求，生活需求能否獲得適當滿足則取決於其所使用之金錢，商品購買力與其所得分配乃成為關鍵所在。但問題是，勞動力不同於一般商品可以視市場價格調整供需，勞工為了生活，不得不彼此競爭接受偏低的薪資，況且勞動力這項商品還容易因個別因素如疾病或總體因素如景氣循環而受到傷害，勞動力完全被市場經濟所掌控。在此脈絡下，福利國家採取的「去商品化」措施，就是由國家提供給付，讓個人及其家庭之生活需求滿足，能夠從對勞動市場的依賴關係中解放出來，不在完全受制勞動市場之參與。引自 Esping-Andersen, Gøsta 著，古允文譯，福利資本主義的三個世界(1999)。

¹⁷ Fraser, Nancy. *After the Family Wage. Gender Equity and the Welfare State*. Political Theory, 22(4), 591-618 (1994)，轉引自傅立葉，同註 12，p213(2010)。

¹⁸ Lewis, Jane. *Gender and Development of Welfare Regimes*. Journal of European Social Policy 2(3),

女性的經濟獨立與自主是女性主義學者在修正福利國家架構時的第一個思考方向。勞動力的「去商品化」是工人階級對抗資本控制的重要權力資源，也是福利國家的重要目標；但對女性而言，其主要勞動力仍受限於無酬的家務勞動，且成為女性經濟依賴與父權控制的重要基礎，因此「去商品化」的同時必須伴隨著「去家庭化」，女性才能獲得真正的解放。學者紛紛從性別權力關係及社會公民保障的觀點，同時也注意到照顧相關的議題，開始在福利國家分析架構中加入性別觀念，因而有了性別觀點福利國家理論出現。

1992年英國學者Jane Lewis認為勞動市場男性養家的概念，造成社會福利制度設計上將女性附屬於男性，以男性家計負擔者的眷屬身分來獲得社會權的保障，是造成女性次等公民地位與性別不平等的重要因素。因而從「性別權力關係」與「社會公民權保障觀點」出發，將福利國家重新分成三種模式：1.強烈男性養家模式(strong male-breadwinner model)，代表國家是愛爾蘭和英國；2.修正性男性養家模式(modified male-breadwinner model)，代表國家是法國；3.微弱男性養家模式(weak male-breadwinner model)，代表國家是瑞典。但這種無法反映國家因應後工業社會結構變遷所採取的策略，以及「去家庭化」的方向。

1994年Fraser著重於探討「家庭工資」與「社會公民權」，後工業時代已經很少家庭可以依靠單一薪資維持家計，女性就業趨勢不斷升高，造成現代家庭更加多元化，他以性別平等觀點重新建構三個福利國家模式：1.普遍養家者模式(the universal breadwinner model)¹⁹、2.照顧者等同模式(the caregiver parity model)²⁰、

p159-173 (1992).

¹⁹普遍養家者模式(the universal breadwinner model) 以西歐國家為代表，除去所有女性就業障礙，使女性可以成為家計負擔者並享有公民權保障。相關福利國家措施包括提供幼兒和老人照顧福利保障，禁止性別歧視與性騷擾等平等就業法案。但家庭照顧工作無法完全被公共服務所取代，就業婦女仍要負擔家務，性平效果有限，且無法肯定女性從事照顧者角色和其價值。

²⁰照顧者等同模式(the caregiver parity model) 以西歐國家為代表，支持家中非正式照顧工作，全職照顧者可獲得薪資報酬。相關福利國家措施包含照顧者津貼與社會保險保障，但難與勞動市場的工作報酬相比，性別平等效果有限。且在家照顧者仍以女性居多，無法參與社會，無法排除女性社會邊緣化現象。

3. 普遍照顧者模式(the universal caregiver model)²¹。這種模式在實踐上，難以區分養家者和照顧者。

1996 年瑞典學者 Diane Sainbury 以「女性年金資格」和「其他以個人獨立身分取得的福利津貼」，將福利國家分為兩個模式：1. 男性養家模式(male-breadwinner)支持婚姻制度，男性在外賺錢養家，以家長身分受到國家福利的給付，女性主要扮演家庭中的無酬照顧者，附屬於男性，才能夠獲得其公民權或是福利。以家戶為單位合併課稅，扶養親屬有減免稅賦。2. 個人模式(individual model)中，男性或女性都有可能是賺錢者或照顧者，國家給予的福利基本上以個人為主，採個人課稅制，且擁有平等的減稅方案。職場上工資與待遇也都是同工同酬。國家強力介入照顧層面，照顧服務業蓬勃發展，照顧者皆為有酬。女性不需要依附男性和婚姻，以個體身分在福利國家中獲得應有的福利。

1999 年 Esping-Andersen 提出四個「去家庭化」指標，以彌補 1990 年提出的三個福利資本主義世界的性別盲點，使得家庭照顧政策成為新興的議題，指標包括：政府整體服務供給的承諾(非健康性之家庭服務佔 GDP 比例)、國家對育有兒童之家庭的承諾(家庭津貼和稅賦減免)、公共兒童照顧服務的普及程度、對老年人提供的照顧服務(65 歲以上老人接受居家服務的比例)²²。

2000 年 Korpi 進一步以照顧議題為主要探討核心，考慮「去家庭化」和「再家庭化」的策略，結合「社會公民權」和「性別平等」的分析概念，試圖將性別不平等與階級不平等分開討論，提出三種帶有性別觀點福利國家理論，並模仿 Esping-Andersen 發展出各式測量指標：1. 一般家庭支持(General Family Support) 指標為普及式兒童津貼、幼兒與未就業配偶稅賦減免、三歲以上兒童公共托育服

²¹ 普遍照顧者模式(the universal caregiver model) 以瑞典為代表，強調以後工業社會女性生活型態為常模，男女一起負擔家計和照顧家庭，打破賺錢養家和家庭照顧的區分和對立，文化上打破性別角色的分工。將照顧工作整合到就業市場中，並提供相同單一社會保險，修改勞動條件以配合家庭照顧需求。國家資助公民社區照顧活動，重新建構一個整合賺錢養家、家庭照顧、社會參與、私人休閒的公民世界，使性別真正平等。

²² Esping-Andersen, Gosta, 同註 11·轉引自傅立葉，同註 12，p216(2010)。

務。反映的是國家支持傳統家庭模式與性別角色分工，但缺乏積極家庭照顧者津貼政策的指標。2.雙薪家庭支持(Dual Earner Support) 測量指標為兩歲以下幼兒公共托育服務、有給產假、有給親職假、公共老人居家服務。反應國家鼓勵女性勞動者參與社會，將家庭照顧責任重新分配，但缺乏對幼兒以外家庭照顧假的測量。3.市場取向(Market Oriented Policies)，此模式則放任市場和家庭決定，未進一步探討市場與家庭之間的互動以及性別關係產生的影響。

2003年 Leitner 進一步將家庭主義區分為「性別化」與「去性別化」的家庭主義，前者只維持統性別角色分工的家庭制度，後者指打破性別角色分工的家庭制度。他提出的模型具有以下六種模式：明顯家庭主義、隨意家庭主義、含蓄家庭主義、去家庭主義、性別化家庭主義、去性別化家庭主義。但因為過於複雜的分類架構，使得後人無法進一步應用他的模式進行跨國比較分析。

第二項 工作與家庭平衡理論

第一款 工作與家庭平衡政策起源

工作與家庭平衡政策緣起於組織工作者面臨的工作與家庭的衝突，特別是對女性工作者而言，多數處於工作與家務兩頭燒的困境中。自古以來男主外，女主內的性別角色分工，總將相夫教子視為女性之天職，女性生活重心往往侷限於家庭之內；這種性別分工在國內外都難以避免。美國這種丈夫在外打拼、太太在家照顧小孩料理家務的模式從1940年(70%)下降到1990年(20%)。隨著社會變遷，這種型態已有改變，其中最重要的轉變在於婦女大量進入勞動市場。然而，女性進入勞動市場通常仍須負擔重大的家庭照顧責任，除了照顧小孩，部分職業婦女仍需照顧年老的家人。因此便形成所謂的三明治世代，身負照顧家庭上上下下的照顧責任，職業婦女仍被假定應負擔起照顧小孩、家庭及其他成員的責任。²³

²³ Halle, T. *What Policymakers Need to Know about Fathers*. Policy and Practice of Public Human Service, 53(3):21-35(1998)，轉引自黃煥榮，運用友善家庭政策平衡工作與家庭－理論與經驗的初

第二款 工作與家庭平衡的政策模型

福利國家介入家庭與工作之間的平衡政策時，不會讓個人因家庭責任而無法從事經濟活動。國家既要保護家中的女性及其生育功能，也要鼓勵女性從事經濟活動，使她獲得經濟上的自主，可以擁有自己的社會公民權。²⁴當工作與家庭之間要達成平衡，家庭政策的實施是勢在必行的。家庭政策主要是分成兒童照顧和老人照顧。在家庭之中，大部分是由女性來擔任照顧的角色，這使得在家庭的分工中，性別之間形成強烈不平等的性別配置，唯有國家介入，將照顧責任從家庭中釋放出來，透過政策實施，形成一個完整的照顧體系。例如：家庭政策中關於兒童照顧政策，包括親職假和托育服務等，使得父母親可以更加公平的分攤家庭責任，平衡工作與家庭。

依照「性別平等」的光譜，將工作與家庭平衡政策分成分成六種模型：

一、友善女性平等模型，代表為北歐社會民主國家，它們在工作與家庭平衡政策發展上，主要是建立在平等親職(equal parenthood)和雙薪家庭(dual-breadwinner)的理念上，個人基本人權和責任男女均同。藉由政策實施，使性別在有酬與無酬工作的配置更加平等，也使婦女更完整的參與勞動市場。再藉由鼓勵措施，讓男性與女性共同分擔家庭責任，提高男性親職角色的扮演，使性別可以在工作與家庭之間取得平衡。

二、勞動力市場取向暨人口發展模型，主要代表國家為法國和比利時，這些國家認為身兼母職的女性投入勞動市場是社會發展所必需，國家推動平衡工作與家庭的政策時，不以強調性別平等為目的，真正目的是激發潛在的勞動力與鼓勵生育以維持穩定的人口成長。此模式在 Lewis(1992)的分類中，為『修正性男性養

探，女人紀事第 69 期，p4(2010)。

²⁴ 王麗容，台灣婦女工作與家庭生活之平衡研究；政策賦權觀點，行政院勞委會邁向 50 勞動政策研討會(2010)。轉引自陳美諭，探討歐盟性別平等政策發展：以工作與家庭平衡為例，臺灣大學國家發展研究所學位論文，p19-22(2013)。

家模式』，強調男性非家庭唯一的生計者，但也不支持女性成為家庭的生計者。例如：藉由親職假的政策實施，伴隨這家庭津貼與兒童照顧政策，不強調男女個別申請親職假，但也不強調家庭中的性別分工。

三、自由勞動市場取向模型，代表國家是英國和愛爾蘭。這些國家在平衡工作與家庭間，政府偏向立法協調雇主與受僱者，雇主要主動提供關於兒童照顧服務和工作彈性化法案以留住員工。而兒童照顧偏向傳統的性別分工，婦女被認為為主要照顧者，次要賺錢者，只適合部分工時和彈性工時，才能整合家庭與工作。但近年來立法逐漸採取歐盟性別平等的相關立法。

四、三階段模型，代表國家為奧地利、德國、盧森堡、荷蘭，以男性為主要養家者，女性多在小孩年幼時離開職場，婦女就業分成三個階段：家庭形成前期(女性全職就業)、家庭建構期(女性離開職場)、小孩就學期(女性二度就業)。親職假僅為維繫家庭功能，國家提供兒童照顧津貼，鼓勵女性在家庭照顧幼兒，母親的角色無可取代，在兒童照顧設施、幼稚園、學齡前托育方案不多。

五、以家庭為基礎的模型，代表國家為地中海國家(義大利除外)，這些國家傳統上多是多代同堂的大家庭，家庭負起自我照顧的責任，缺乏國家的支持與介入。依賴傳統的性別角色分工，女性可以平衡家庭與工作，多是將照顧責任轉移至家庭成員中。親職假僅為維繫家庭功能，多為無薪，且缺乏托育體系。

六、社會主義模型，代表國基為東歐國家，具最傳統的性別角色價值觀，身受天主教傳統家庭價值與性別分工意識影響，認為女性是照顧者，並非勞動者。在歐盟政策影響下，親職假拉長並支薪，保守的東歐也受歐盟政策影響。

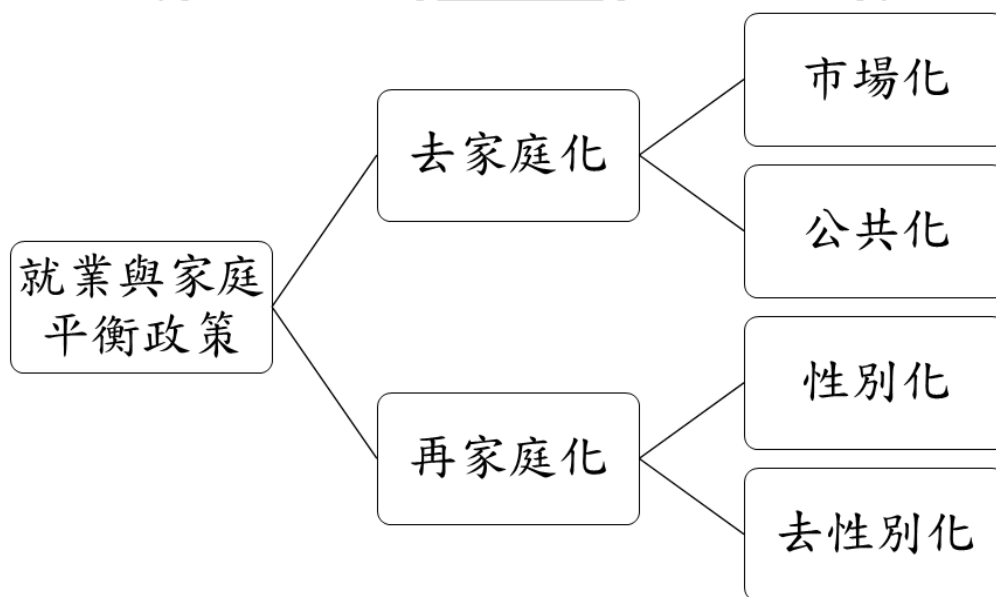
第三項 小結

學者建構了不同的福利國家類型學，並提出各種的分析概念與評量原則，其中包括許多強調性別觀點的福利國家分類架構。傳統的福利國家研究聚焦於國家對市場干預的「去商品化」，但從性別的觀點而言，「家庭」也是權力與資源分配的重要機制，且對女性的影響更為直接且重要，必須將其納入政治經濟分析的架構，

同時探討家庭、國家、市場之間的互動。

性別福利國家對家庭照顧介入的政策(圖)，不只是「去家庭化」，也包括「再家庭化」。去除母親對於家庭照顧責任的「去家庭化」又可以有兩種方向：「市場化」及「公共化」(國家或第三部門)。去家庭化的方向不同，所產生的社會平等化效果也不同；在自由主義體制的國家是依賴「市場化」，在社會民主主義體制的國家則依賴「公共化」。「再家庭化」則是在政策上將照顧的責任再轉移回家庭中，也可進一步區分為「性別化」與「去性別化」的家庭主義，前者維持統性別角色分工的家庭制度，後者指打破性別角色分工的家庭制度，真正性別平等的國家，必須同時「去性別化」讓男性共同參與分攤家庭照顧責任。

圖 1-1 就業與家庭平衡政策



台灣目前國家福利體制的位置是座落在 Korpi 的「市場取向」模式，由於性別工作平等法的修法，開始實施育嬰假、陪產假、家庭照顧假等「再家庭化」的政策措施。使台灣的國家福利體制略向「雙薪家庭支持模式」發展，但是缺乏「去家庭化」的公共化家庭照顧政策作為基礎。

第二章 婦女就業與家庭平衡政策之形成背景

第一節 婦女就業與家庭衝突之形成

第一項 傳統性別角色分工的鬆動

過去農業社會中的家庭就是生產單位，男性則負責對外的農耕工作，女性負擔家庭內的所有家務事，男女共同經營家庭，對經濟的貢獻並無差別。但在十八世紀末工業化以後，人民生存所需物資無法再透過自行生產來取得，必須仰賴貨幣購買，因此大多數人離開家庭成為勞動者，利用勞力換取工資，演變成只有「家庭外」可以賺錢的工作才被認為是具有「生產力」的行為。因此，在「家庭外」男性生產者的地位不變，但在「家庭內」的女性則因無法取得薪資對價，從家庭經濟的共同創造者轉而成為消費者和依賴者。家庭主婦這個沒有報酬只能消費的工作，成為沒有經濟價值的活動，女性操持家務轉變成了職業世界的衍生物，女性必須受到男性的供養和管轄。性別自此被劃分為工作/家庭，公/私領域，男/女的絕對性領域。

十九世紀末期，因為教育的普及以及女性意識的抬頭，女性開始追求獨立自主，開始有了反傳統性角色的聲浪。1989年美國女性主義者夏洛蒂·柏金斯·吉爾曼出版的『婦女與經濟』中指出：『只要女性仍在經濟上依賴男性，被孤絕在家庭中，而與外界工作的公共世界隔離，她們將永遠無法與男性一樣達到相等的人性。因此，女性的唯一出路在於，在經濟上獲得獨立，也必須在家庭以外的世界中工作，即享有一定的社會地位。』即使家務勞動具有真正的價值，讓男人在家庭外可以無後顧之憂的創造出財富。但因為社會不認同也不給予同等價值的報酬，所以女性地位不如男性，且必須依賴男性的收入，因此吉爾曼鼓勵女性追求經濟獨立。

即使到了二十世紀前期，女性就業率提高，社會上就業的女性仍以婚前女性為主，女性仍被要求在結婚後或子女出生後回歸家庭。過去在傳統文化薰陶下，女

性往往自許為賢妻良母角色，國家在政策上也將女性視為產業後備軍。直到第二次世界大戰，因應各國男性勞動力大量短缺，政府遂號召女性投入勞動市場。二戰期間，美國已婚婦女就業率由 15%激增為 24%，首次超過未婚女性。並將戰前只保留給男性、高技術的行業進一步對女性開放²⁵。雖然當戰後男性回到勞動市場後，女性仍被要求將工作還給男性回歸家庭，但戰爭已對二十世紀後半女性就業進展留下不可磨滅的影響。

二十世紀後半隨著女性教育程度的提昇，產業結構往服務業轉移，女性就業率快速提升，開啟了雙薪時代。以美國為例，1960 年只有 30%女性投入職場，到了 90 年代中期已有 60%以上的家庭屬於雙薪家庭。女性不再願意為了成全丈夫而犧牲自己的事業，在公領域進一步朝向男女平權發展。但是在私領域的觀念上並沒有同步，家務事和家庭成員的照顧責任仍多由女性一肩扛起²⁶。這種公私領域發展的落差，伴隨女性就業而來的是讓女性陷入工作和家庭的雙重負擔，這種反差在子女出生後會特別明顯，若沒有其他資源幫助，女性會立刻陷入工作和家庭照顧的必然衝突，在無從兼顧的狀況下，被迫由職場退回家庭，喪失原有的經濟獨立和自我發展空間，再度陷入百年來女性急欲掙脫的家內父權體制中。

第二項 現代福利國家的興起

傳統農業社會家庭本身即為生產單位，成員也享有生產工具的所有權，即便個人遭受特定風險喪失生產能力，其他成員也會為其提供必要的經濟協助，發揮團結互助的功能。在個人年幼生產力不足的時期或老年生產力下降的階段，都有傳統家庭制度對「家庭成員間」進行經濟資源的代間分配來支應。由家中具有生產力的人，奉養年老無生產力的父母，並投入生養下一代的任務，以求年老時也可獲得下一代的奉養，老年經濟安全保障主要仍由家庭承擔。

²⁵ Ute Frevert 著，馬維麟譯，德國婦女運動史：走過兩世紀的滄桑，p139-140 (1995)。

²⁶ 張晉芬、李奕慧，「女人的家事」、「男人的家事」：家事的分工與性別化的持續與解釋，人文及社會科學期刊，19 卷 2 期，p203-229(2007)。

隨著進入工業社會時代，打破了家庭作為生產單位的互助機制，大量核心家庭出現。工業化將人民的生存與土地剝離，使得大多數人成為無產階級，離開家庭成為勞動者，賺取薪資以維持家庭。勞工不再享有生產工具的所有權，其擁有的最大資產僅餘自身的勞動能力，但有鑑於勞動力不能儲存，所以一旦賴以維生的勞力遭遇疾病、傷殘、老年、死亡等事由，就會面臨所得中斷的經濟風險。廣大的勞工所得中斷風險，遂成為工業化國家必須面對的社會風險²⁷。因為各國歷史、文化、社會背景不同而有各自的特色，但是以集體的力量來支持個人無力對抗的所得中斷風險，卻是一致的方向²⁸。老年作為所得中斷的風險之一，也透過福利國家體制的設計，由家內代間的扶養的模式，外化為社會集體的責任。原先在家庭內運作的扶養模式發生變動，具扶養能力的勞動者，對上一代的奉養責任因為公共化而大幅降低，僅存對未成年子女的養育責任仍完全保留在家庭的私領域中。

老年經濟安全保障可追溯自 1950 年代，一開始以社會救助的脫貧為目的，再一步轉向維持退休前的生活水準。以瑞典為例，1913 年首次制定了年金保險法，普及式的提供所有國民老經濟安全的保障。一開始財務方式採取提存準備制，凡年滿 16 歲以上 66 歲以下之國民，負有積存 1% 個人收入的義務，不足再由稅金補充，67 歲開始定額的年金給付。到了 1946 年，瑞典制定了國民年金法，改採稅收方式向人民徵收年金目的稅，以隨收隨付的方式作為財務收支之規劃原則，並依物價指數調整給付水準，以解決給付額度實質購買力下降的問題。透過制度設計讓社會的薪資成長、物價變動連結至老年年金給付額，使退休者可以同步的

²⁷ 郭明政，勞動基準法制中企業社會給付條款之分析與檢討，載：年金政策與法制，p183-184(2009)。

²⁸ 福利國家分類，國內學者最常引用 Esping-Andersen(1990)的分類，他從政治經濟學角度切入，對於現代福利資本主義下不同的福利國家予以分類。依其分類分為三類：自由福利國家(liberal welfare state)，以美加為代表，國家基本上只有在市場自由原則無法運作時，才會介入；歷史組合國家主義(historical corporatist-statit legacy)的福利國家，以德法等歐陸國家為代表，其社會福利制度代表，普遍性將全民納入國家的保障體系以及追求福利體制中高標準的公平為其特色。參林萬億，福利國家-歷史比較的分析，p125-128(2006)。

分享社會經濟發展的成果。所以只要個人年輕時有穩定的工作，老年後就可以透過集體公共化的福利體制，完全不依賴子女的扶養，保有與退休前相當的生活，不用擔心落入老年貧窮的地步。至此，個人養兒防老的觀念在老年保障完備的社會安全制度下已成為過去。但為因應龐大的社會福利財政支出，各國也由資本累積制轉向隨收隨付制²⁹，老年經濟安全體系財政的支出和平衡，與當代全體就業人口息息相關，更與下一代出生率相結合。因為現在供養上一代老年經濟的就業人口，年老時就必須仰賴下一代全體就業人口的支持，唯有世代間保持充足的替代人口，該制度方能穩定的運作下去，養兒防老反而成為全體社會的共同需求。

在老年經濟安全保障大幅擴張的時期，各國尚處於人力資源充沛及高生育率的時代，沒有意識到必須同時將養育子女的責任外化於集體、社會、國家。從整體趨勢來看，有越來越多的女性選擇了晚生、少生、甚至不生，來避免工作和家庭兩頭燒的困境³⁰。女性在可以自由決定是否生育的情況下，容易傾向放棄生養，以維持自己的生活水準。可見少子化的確與先進工業國家女性地位與自主意識的抬頭、現代女性從傳統家庭關係中解放有關。此外，以男性角度出發的勞動市場，並未平衡女性工作與母職之間的需求，更促使女性進一步放棄母職。先進國家女性不願再妥協於男主外女主內，更不甘因子女出生被迫退回家庭，淪為經濟上依賴者。再加上老年社會安全制度完善後，女性不再需要養兒防老，這些都是造成生育率大幅下降的原因。

第二節 歐洲婦女就業與家庭平衡政策之形成

性別平等政策被視為歐盟社會政策之一，歐洲共同體在成立當初，社會政策制定和實施並未受到重視。在簽署 1951 年『歐洲煤鋼共同體條約』之中，為了促

²⁹ 黃世鑫，公務人員退休度之改革：切勿隨波逐流，誤入漩渦，考銓季刊，第五十期，p77- 78(2007)。黃世鑫，老年經濟安全與政府財政-現行規劃老年退休金之迷思，載：「年金制度及其法律規範學術研討會論文集」，p157(1999)。

³⁰ 林彥姣，生與不生的矛盾：現代女性生育行為之研究，東吳大學社會學系碩士論文，p8-17(2009)。

進勞動力自由流動，討論到與生產相關工人流動和工資的問題，進一步協調各會員國之間社會福利制度，以排除勞動力自由移動障礙。隨著歐洲共同體越來越重視經濟一體化，社會政策議題討論開始越來越多。1957年『羅馬條約』中簽訂關於社會保障、個人福利、衛生保健等社會政策，第119條³¹中明確提出「男女同工同酬平等機會」的承諾。因此，歐盟性別平等政策即是在平等對待和平等機會這兩個基礎上發展。

『羅馬條約』在1960年代並未有實際推動和成效；1970年代聯合國第一次世界婦女大會提出「婦女十年」宣告，激勵性別平等政策發展；歐盟在法令中再次強調性別平等，包括1975年「男女同工同酬指令」、1976年「男女平等對待指令」、1978年「男女社會安全平等指令」；1980年代歐盟將女性觀點引進歐盟政策制定之中，並在各層級設立婦女事務的相關單位，提出了1986年的「男女職業安全指令」及「男女自營事業平等對待指令」；1990年代因應全球產業結構改變，帶動傳統家庭結構轉變，男性養家模式逐漸被雙薪家庭取代，會員國面臨失業和勞參率的挑戰，越來越願意解決在工作與家庭之間取得平衡的問題，特別是針對女性勞動力市場。因此歐盟在1990年代過後，根據婦女就業議題，制定性別平等政策，使性別雙方可以達到平等發展。陸續通過關於家庭及職場上平等機會與對待的相關指令，透過性別主流化(gender mainstreaming)觀點³²與開放協調法(open method of coordination)³³，企圖使歐盟婦女走出家庭，進入勞動市場中，

³¹羅馬條約第119條：各會員國應從第一階段起保證並保持男女同工同酬的原則得到實施。(Each Member State shall during the first stage ensure and subsequently maintain the application of the principle that men and women should receive equal pay for equal work.)

³²「性別主流化」是1980年代開始出現在國際間對於政策的討論，即是在制定政策時，把社會性別意識納入決策之中。最先出現在1985年聯合國第三屆世界婦女大會後，結論中提出讓婦女進入主流權力階層的要求，在1995年北京召開的第四屆世界婦女大會中，在其行動綱領中提出「主流化性別觀點」的要求，並且獲得各會員國的認可及簽署。(李秉叡，全球論述中的性別平等-以性別主流化為例)。

³³歐盟在進行整合的過程中，在社會整合層面上必須協調各福利國家的差異，才能使政策有效的在各會員國中執行。「開放協調法」概念出現在1970年代，歐盟執委會為了促進各會員國在環境議題上能互相諮詢，擬定具有共識基礎的法規。初次落實於1992年《歐洲聯盟條約》中，成立相關程序以協調各國經濟和財政政策。最終出現於2000年里斯本高峰會議，將「開放協調法」執行方法和對象標準化成為歐盟治理方法，並且進一步發展運用於其他社會領域。(施世駿，歐

以增加婦女就業，也希望藉由親職假與托育政策，使男性與女性共同承擔養兒育女的責任。

第一項 歐盟九零年代後就業與家庭相關指令

1990 年代過後，歐盟相繼通過關於就業與家庭的指令(表 2-1)，顯示歐盟家庭政策的實施以提高婦女就業率為主。以下依照年份闡述之：

表 2-1 歐盟九零年代後就業與家庭相關指令³⁴

年份與編號	英文指令名稱	中文指令名稱
1992/85/EEC	Pregnant Workers Directive	懷孕受僱者指令
1993/104/EC	Working Time Directive	工作時間指令
1996/34/EC	Parental Leave Directive	親職假指令
1996/97/EC	Directive on Occupational Social Security	修訂男女職業社會安全指令
1997/80/EC	Directive on the Burden of Proof	性別歧視案件據證責任分配指令
1997/81/EC	Part-time Workers' Directive	部份時間工作指令
1999/70/EC	Fixed-term work Directive	定期契約工作指令
2002/73/EC	Equal Treatment in Employment Directive	加強對抗職場性騷擾指令
2004/113/EC	Goods and Services Directive	同等獲得商品及服務指令
2006/54/EC	Recast Directive	重訂男女平等機會和平等對待指令
2010/18/EU	Revised parental Leave Directive	修訂親職假指令
2010/41/EU	Revised Equal Treatment in a self-employed capacity Directive	修訂男女自營事業平等對待指令

1992 年制定「懷孕受僱者指令」，以保障懷孕受僱者從懷孕至產假屆滿期間的權利，保障懷孕受僱者的健康與安全，並且明文規定懷孕受僱者不得從事夜間與高風險之工作，且擁有分娩前(後)至少十四周產假³⁵，雇主不可在受僱者懷孕至產假屆滿前給予解雇，避免其在勞動市場中受到不友善的對待。

1993 年制定「工作時間指令」，保護勞動者在工作環境中擁有最基本要求，以確保他們的安全與健康，避免太長的工作時間影響家庭責任的分擔，使工作與家

盟新治理模式與社會政策發展：「開放協調法」興起的歷史脈絡政策意涵)

³⁴ 資料來源：歐盟官方網站, http://Europa.eu/eu-law/legislation/index_en.htm

³⁵ 帶薪休假的產前檢查及分娩前(後)至少十四周產假，其中必須包括分娩前(後)強制性休假至少兩周，由各會員國自行決定是否為帶薪產假，但至少應達足夠給付傷病的最低標準。

庭之間達到平衡。在工作時間上明確規定，給予最低限度要求³⁶，各會員國需修正法律達到標準，另外基於夜班工作容易造成健康危害或是精神緊張，夜班受僱者也有特殊規定³⁷，以保護和預防夜間受僱者的安全。

1996年由社會夥伴與歐盟執委會進行社會對話，訂定了「親職假指令」，『歐洲共同體勞動者基本社會權憲章』中規定不分性別之勞動者都必須獲得同等對待。親職假為個人權利，每個受僱者至少有三個月的休假，無論親生或收養子女，滿八歲前都可以申請，且該權利原則上不能轉讓。會員國可自行決定部分工時工作者及就業未滿一年者是否享有此權利。親職假結束後，受僱者有權回到相同或類似的工作，社會保障與親職假薪資則由各會員國自行決定。

1996年「修訂男女職業社會安全指令」³⁸，歐盟法院對『羅馬條約』第119條作出解釋，禁止歧視婦女參加職業社會安全計畫，男女都應確保在退休金的部分可以獲得平等對待。基於平等對待原則，對不同性別，婚姻或家庭狀況不同，皆為立法保護範圍，禁止任何直接或間接歧視。

1997年「性別歧視案件舉證責任分配指令」，受僱者對雇主可以投訴性別歧視，歐盟法院認為舉證責任也是平等對待原則，將舉證責任轉至被告，雇主必須提供證據證明自己無罪，才能視為無罪。

1997年「部份時間工作指令」是由歐盟層次社會夥伴共同協議而成。由於歐洲就業策略的影響，兼職工作成為促進就業的一種新工作型態。透過兼職工作的安排，可以增加女性就業，也能增加就業的密集度，特別是兼職的安排可以滿足

³⁶ 規定給予每日、每週、和年度最低休息時間：每名受僱者每日連續十一個小時的休息時間；一天工作六個小時以上，必須休息一段時間(各會員國自訂)；每週不間斷二十四小時的休息時間。每年不包含病假至少擁有四個星期的帶薪年假，帶薪年假不得以津貼代替，除非僱傭關係被終止。每七天平均工時包括加班不得超過四十八個小時。

³⁷ 夜班受僱者二十四個小時內正常工作時間不得超過八小時，有權獲得免費定期健康評估，倘若健康發生問題時，必須要確認是否可以執行夜班工作。

³⁸ 本指令是用工作人口，包括自營工作者、疾病、生育、非自願失業、或是身心障礙人士等，按照國家立法給予平等對待。

員工的需求，協調工作與家庭生活。該指令的目的是消除對於兼職工作者的歧視，使其能在工作上發揮潛力，也使工作時間可以更加彈性運用。

1999 年「定期契約工作指令」可使工作的彈性與安全性達到平衡。在『歐洲共同體勞動者基本社會權憲章』中規定在歐盟必須有效改善勞動者的生活和工作條件。即使受僱者擔任的是臨時、部分時間、季節性工作等也必須有定期契約的簽訂，以保障權益，使其不受歧視，在合約時間內，權益等同於長久受僱者，使固定期限內的勞動者擁有平等對待。

有鑑於聯合國婦女大會提出『消除對婦女一切形式歧視公約』³⁹，歐盟於 2002 年制定「加強對抗職場性騷擾指令」，使男性與女性在獲得就業、職業培訓、晉升、工作條件等，均獲得平等對待。鼓勵採取積極措施，打擊一切形式的性別歧視，包括人才的選拔標準、招聘條件、職業培訓和升遷計畫等，對於騷擾和性騷擾採取防範措施，目的也是促進性別平等。會員國需要成立相關機構，獨立審查歧視事件，並發布相關獨立報告。

2004 年「同等獲得商品及服務指令」是為了確保在商品獲得和服務上，不得有利於某種性別，性別雙方享有共同基本權利並受到司法保護。在保險以及金融相關服務時，會員國應確保不因性別不同，而導致個人有不同的繳費和福利，因懷孕和生育產生相關費用，也不得導致個人繳費和福利有差別。

2006 年重訂「男女在就業和職業方面的平等機會與平等對待指令」透過具體法律依據，確保性別平等，包括同工同酬、平等機會和平等對待原則。歐盟法院可檢視在同一僱主下，男女是否獲得同等價值的工作。另外，禁止男女在就業、工作場合、職業培訓等情況下，受到性別歧視、騷擾、性騷擾等。各會員國可持續在工資差異和勞動力市場上解決明顯的性別隔閡的問題。利用彈性工時，使男女雙方兼顧家庭和工作，這包括托育政策輔助以及適當的親職假。

³⁹ 要消除一切形式歧視，使聯合國公民享有公民權、政治權、經濟權、社會權、文化權等等。

「親職假指令」讓各會員國的父母可以透過休假安排，協調他們在工作與家庭照顧的責任。2000年里斯本高峰會議將歐盟整體就業率目標增加至70%、婦女60%，在人口高齡化、促進婦女就業率、和男性必須與女性共同分擔照顧責任的背景下，社會夥伴對於親職假重新審查評估。2010年「修訂親職假指令」中認定親職假是個人權利不可轉讓，因為親職假是一個積極鼓勵父親承擔照顧責任的方式。另外，考慮到父母有照顧殘疾或是長期患病兒童的特殊需求，需更有彈性的安排工作，使父母可以兼顧工作與養育子女的責任，並且有利於父母重新投入職場之中。新修訂的內容父母雙方休假至少有四個月，比之前多一個月，原則上不可以轉讓。為鼓勵父母休假，在不可移轉上的基礎上，應提供至少一方有四個月的休假。會員國需定義在親職假期間，就業契約或雇傭關係的確認。另外，也應評估是否有額外措施，以解決養父母的具體需求。

2010年「修訂男女自營事業平等對待指令」並廢除原1986年指令，要求必須符合男女平等對待原則，包括農業、自營事業、婦女在懷孕期間等。用於直接和間接歧視，被騷擾和性騷擾也視為歧視。社會保障的部分，自營者至少擁有十四週產假，且該會員國可決定強制性或是自願給予自營者生育津貼。

第二項 歐洲就業策略⁴⁰與性別平等政策的關係

歐盟從1957年『羅馬條約』訂定同工同酬開始，其後相關工作與家庭指令也是為了使性別更加平等，在過去十幾年，主要以平等對待原則立法，將「性別主流化」概念融入其他政策中以提高婦女地位。以下闡述歐盟1990年代過後的性別平等政策，藉由這些政策實施，希望在就業與勞動力市場中，以性別平等機會作基礎，透過一體化完善措施來支持女性創業和兼顧工作與家庭的生活。

歐盟『2006-2010年性別平等指示計畫(Road map for equality between women

⁴⁰ 歐洲就業策略 European Employment Strategy (ESS)，在高失業率的背景之下，歐盟就業策略以提升就業率為其目標。

and men 2006-2010)』⁴¹，源自於 2001-2005 年策略框架，設定六個重點領域：一、女男在經濟上獨立平等：儘管平等對待立法，男女在薪資仍呈現極大差距，主要是因為在勞動力市場上具有結構性不平等與直接歧視產生。女性也更容易遭遇貧窮風險，更容易中斷職業生涯，且擁有較少的個人退休金，也和男性面臨不同的健康風險；也應致力於打擊對移民婦女的歧視。二、私人生活和職業生活的協調：彈性的工作安排提供便利，但在過程中，婦女往往會在其專業地位和經濟獨立受到負面影響。三、決策人員需性別平等：女性在民間社會、政治與公共行政中，擔任高級管理人員中明顯不足。因此，歐盟要求會員國在公共部門研究領域中，婦女需要占 25%。四、消除基於性別的暴力：歐盟打擊侵犯生命、安全、自由、尊嚴和身心健全等等基本權利。五、消除刻板印象：在教育、培訓、文化，皆使婦女能夠探索非傳統教育路徑和重視專業領域，禁止婦女經常受僱於較低職位或是較少價值的工作。另外，禁止媒體傳達性別刻板印象。六、在第三國家促進性別平等：對其候選國家注意性別平等，對於歐盟鄰近國家，也要注意性別平等政策發展。

透過此行動計畫，在各領域中提出性別不平等的現象，女性在勞動力市場中往往比男性困難，擔任重要決策人員也在少數。在高齡化社會來臨以後，女性需要負擔較多的照顧責任，這也使得女性往往較容易中斷職業生涯。因此需要注意工作與家庭之間的協調，鼓勵男性分擔家庭照顧責任，並且消除打擊各種形式的性別歧視與暴力，使得女性在職場上可以更有安全性，使更多的婦女可以進入勞動力市場中，享受與男性同等的經濟獨立，進而促進婦女就業率。

歐盟在 2010 年 9 月 21 日通過『2010-2015 性別平等策略(Strategic for equality between women and men 2010-2015)』⁴²，根據性別平等指示計畫、婦女憲章制定。

⁴¹ 2006-2010 年性別平等指示計畫，參考歐盟官方網站：

http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/equality_between_men_and_women/c10404_en.htm (最後瀏覽時間 2018/07/11)

⁴² 2010-2015 性別平等策略，參考歐盟官方網站：

有六項主要議題：一、婦女經濟獨立：過去十年間婦女就業明顯提高，並設定 2020 年歐盟達平均就業率 75% 的目標，以及繼續提高婦女就業率。提出工作和家庭的協調政策，包括促進女性和自營者創業、評估受僱者因家庭因素休假的權利、評估會員國的托育政策、將移民事務中融入性別平等。二、同工同酬：歐盟執委會強調性別工資差距仍然存在，形成的原因有許多尤其是教育和勞動力市場的隔離。歐盟探索可能的方法提高女性薪資、支持同工同酬的舉措、建立歐洲同工同酬日、鼓勵婦女進入非傳統職業。三、決策中的性別平等：婦女在決策過程中較少有意見表示，歐盟已實現女性高層決策者達到 25% 的目標，並進一步希望促進婦女參加歐盟議會選舉。四、具有尊嚴、誠信、和結束性別暴力：歐盟統計有 20-25% 的婦女生活在暴力之下，打擊暴力、並透過立法考慮性別平等、監測衛生領域中的性別問題。五、外部行動中的性別平等：歐盟對外政策，有助於性別平等和婦女權利發展。歐盟對於候選國強調性別平等，並且促進歐盟性別平等和賦予婦女權利行動計畫的實施。六、涉及關於性別角色、性別平等立法、治理和橫向議題：歐盟致力於男女之間的平等對待，尤其是在青年、教育、文化和體育重新定義性別角色。另外，還有關於法律實施，包括 2004 年「同等獲得商品和服務指令」、2006 年「重訂男女在就業和職業方面的平等機會與平等對待指令」。

歐盟高峰會承諾，男女平等是歐盟基本價值和性別平等政策、經濟成長、繁榮和競爭力的核心重點。因此，提出『2011-2020 歐洲性別平等共識(European Pact for Gender Equality 2011-2020)』⁴³：一、就業和社會安全方面的性別差距：包括縮減性別薪資差距、減少貧困以促進歐洲勞動力、促進婦女參與政治和經濟、及促進婦女創業。鼓勵社會夥伴和企業發展有效實施各種性別平等措施，以促進性

http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/equality_between_men_and_women/em0037_en.htm (最後瀏覽時間 2018/07/11)

⁴³ 2011-2020 歐洲性別平等共識，參考歐盟官方網站

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lsa/119628.pdf (最後瀏覽時間 2018/07/11)

別在工作場所上也能平等。二、促進更好的工作和生活平衡：提高性別平等意識，提高婦女在勞參率，以滿足人口就業的挑戰。供應充足、價格實惠、高品質的托育服務，實現歐盟國家形式托育服務的需求，也促進婦女與男性彈性的工作安排與假期。三、確保婦女人權和實現性別平等：打擊各種形式的暴力，包括一切形式歧視。促進婦女就業，消除性別刻板印象，並在各級教育和培訓上促進性別平等，以及減少勞動力市場上的性別隔離，確保同工同酬和同等價值的工作。四、將性別治理觀點納入所有的政策範疇，包括歐盟外部行動，確保性別平等影響歐盟對於新政策的評估。且經由歐盟統計局的性別統計數字和指標，歐盟會針對各會員國給予政策建議，並在每年部長及理事會和高峰會議中，針對性別平等進展進行討論，以確保性別平等政策有效實施。

歐盟性別平等政策是在以就業為主的政策之下發展，始終不斷強調性別之間需要同工同酬，必須使性別薪資差距減少，使更多的婦女進入勞動力市場，消除對於一切形式的歧視與暴力，使得女性在工作上可以獲得尊重與自信。另外，基於就業政策發展，因應就業進而提出親職假與托育政策實施，使女性就業率提高，並且也能夠使男性和女性可以共同負擔照顧家庭的責任。

第三項 歐盟親職假和托育政策實施概況

在老年經濟外化的社會安全制度發展下，個人即使不養兒也可防老，這消極地減少了生育的動機。但健全的社會福利制度仰賴全體就業人口的支持，在人口老化會導致社會安全制度破產質疑聲浪下，先進國家將福利政策朝向解決女性家庭與就業衝突的方向發展，歐盟家庭政策的實施主要就是在協調工作與家庭之間的平衡，試圖挽救急遽下降的出生率，而親職假、育嬰津貼、和嬰幼兒托育應服務正是因應此衝突而誕生。

第一款 親職假

在勞動政策上，最早和女性生育子女直接相關的勞動保護措施，要屬十九世紀

設立的產假⁴⁴，也是最早被國際勞工組織(ILO)承認的女性勞動措施⁴⁵。因為女性生理上具有孕育下一代的功能，出於國民健康保障的目的，才間接使女性受到產假之保護。雖然其後逐漸重視婦女本身身體健康之保障及勞動實質平等促進的概念，但差別待遇的著眼點仍在於男女間生理功能之不同，因此女性勞動者才是產假的主體。反觀親職假⁴⁶，並非處理分娩所產生的勞動保護需求，而是子女出生後所產生的「新生兒照顧」與「勞務提供」間的衝突。使用主體並無生理性別上的差異之分，因此規範主體自然無論父母均可享有。

伴隨 1960 年代女性大量投入勞動市場，兩性工作平等的議題逐漸受到討論及重視。在性別工作平等的推展歷程中，由早期的「形式平等」，例如性別就業歧視、職場性騷擾、同工同酬同值同酬、及職業性別隔離等，發展到「實質平等」的論述與追求。當女性在傳統母職文化下，必須負擔比男性更多的子女和家庭成員照顧責任，使得女性較男性有更多工作和家庭的衝突，甚至最後必須自發性地放棄職業發展的機會。為了排除這種兩性職場的實質不平等，親職假因此順應而生。各國皆立法調整勞動關係，讓家中有新生兒或幼兒的受僱者(無分男女)，可依法主張在一段時間內暫時留職停薪或主張降低工時。雇主除非有合理事由，否則原則上負有依法准假的義務，同時親職假期間禁止雇主行使解雇權。

1996 年歐盟通過「親職假指令」⁴⁷，具體指示各國必須以其為立法的最低標準，親職假至少要三個月以上、請假期間勞工原則上享有禁止解僱的保護、期滿有回

⁴⁴ Gerda Neyer, *Family Policies and Low Fertility in Western Europe*, Max-Planck-Institut für demografische Forschung, p 14 (2003).

⁴⁵ 1919 年 ILO 設立當年，大會即通過了「受僱婦女產前產後公約」(3 號公約)，該號公約第 3 條第 1 項明定女性勞工產後六周原則上應予產假，同條第 2 項則規定若其能提出醫生證明將於六周內分娩者，有權主張離開職場。同條第 3 項並指出女性勞工行使第 1 項第 2 項之權利時，於該期間內應可受到維持該權利人及其子女充足及健康之津貼，該項給付應以公共基金或保險制度所支付之。該公約後經 1952「母性保護公約」(103 號公約)之修正、1952 年第 195 號的「生育保護建議書」及 2000 年第 183 號之修訂「生育保護建議書」，至今請產假之權利依該建議書第 1 條第 1 項已經擴張至 18 周。

⁴⁶ 將 Parental leave 譯為親職假，此制度是為讓子女剛出生的家庭，面臨到工作和照顧責任衝突時，可以優先尊重父母照顧子女的意願，同時輔以對子女利益之考量，方有親職假之設計。參 Alice Schwarzer 著，劉彥芬譯，*大性別*，p220(2002)。

⁴⁷ 參 Council Directive 96/34 EC 1996 D.J.(L. 145)4.

復原職或同等職位的權利，但同時也讓各國依國情另作調整，包括是否可部份時間給假，是否要預告雇主，是否須滿一定服務年限才可利用該項權利等。該指令確立了親職假的必要性，喚醒兩性同時重視工作及家庭的重要性，並促使比利時、愛爾蘭、盧森堡及英國建立親職假的相關法制。2010年3月8日歐盟就業及社會事務會議修正1996年的「親職假指令」，將親職假的期間進一步擴張為四個月，且增訂各會員國至少保留一個月之時間，禁止移轉至他方配偶。

觀諸各國法制可知，親職假的目的是為了讓受僱者調和工作和家庭生活，並透過立法去調整雇主與受僱者之間的勞動關係，來解決受僱人關於子女照顧與勞務提供間必然產生的衝突，雇主須承擔起因親職假給假義務所增加的人事調度成本，此成本屬企業社會給付責任之一環。但企業的社會責任應有其界限，不應過度期待企業和個別的雇主承擔全體社會的育兒責任，否則反而會回頭侵蝕勞動者的權益，使雇主不願意僱用有利用親職假可能的婦女勞工，或是成為她們低薪的原因。參照北歐國家的經驗，親職假的雇主責任僅以「給假」為限，期內則要求留職停薪為之⁴⁸，前述「親職假指令」同樣也未要求雇主負擔親職假期間的薪資。

此外，親職假尚可促進男女就業之實質平等，蓋「親職假指令」產生的背景是在歐盟及其前身歷經四十年對於男女工作平權之努力與建構，在同工同酬、男女均等待遇、職場性騷擾等形式平等的追求以後，進一步朝向實質平等之促進。透過減輕女性照顧責任，增加男性及雇主之負擔，重塑僱用關係的基準，讓男女間因為家庭責任的承擔而造成就業機會不平等的差距減小，達到更具實質平等的就業環境⁴⁹。歐盟針對親職假只規定一個最低標準，給予會員國很大的彈性。除了母親可以申請產假與親職假之外，父親也可以申請陪產假和親職假，這是父母雙

⁴⁸ 劉梅君，兩性工作平等法與母性保護-立法之關聯-淺談育嬰假、家庭照顧假、等促進工作平等措施的立法理由，律師雜誌，242期，p37-38(1999)。郭明政，同註27，p193(2009)。勞基法中關假期間雇主續付工資義務的規定是否超過社會給付界限，也有相同的爭議。焦興鎧，對我國實施家庭照顧休假制度之檢討評析，台灣勞工季刊，第24期，p59-60(2010)。

⁴⁹ 焦興鎧，歐洲聯盟家庭照護休假制度之研究，月旦法學雜誌，第84期，p103,107(2002)。

方的個人權利，部分國家規定父母雙方各自擁有數個月的親職假，如葡萄牙各自擁有三個月、希臘各四個月、盧森堡和義大利各六個月。另外有國家強制性規定，如瑞典強制父母雙方各有 90 天的權利。

第二款 育嬰津貼⁵⁰

有別於親職假在規範勞雇之間「勞動關係」，育嬰津貼則屬於「社會給付」的範疇，其存在的目的有三：落實家庭與工作平衡、育兒責任國家化及承認育兒者的照顧價值、促進男女間性別實質平等。親職假僅提供受僱者取得子女照顧所需的「時間」，但若不提供經濟支持，難以期待受僱者可以有效利用；且進一步造成親職假制度使用的階級化，只有經濟無虞的家庭才可能使用無收入的親職假。因此若是肯認親職假制度有其存在的必要性，唯有透過社會給付的方式，以國家社會集體力量來提供就業者請假期間的育嬰津貼，方能有助於親職假有效運作。

親職假解決的需求為工作和子女照顧「時間」之間的衝突，因此需要親職假的對象僅限於職場上的父母。育嬰津貼除了補償親職假期間的「所得喪失」，但更重要的是社會對「子女照顧者」的價值肯定⁵¹，因此不論其是否就業，應該一視同仁的肯定其照顧的價值。此外，非以子女或家庭為給付主體，有助於無酬照顧者享有個人性權利資格，讓福利國家脫離過去僅以受薪者為核心且性別不敏感的

⁵⁰ 「育嬰津貼」並非精準用語，而使概括指基於親職假制度而相對應的社會性給付。在社會安全制度中「津貼」與「社會保險給付」雖然同為社會給付，但內涵卻有所不同，前者代表國家單向式、恩給式給付，人民受領此給付只要符合特定資格即可，不需先盡給付義務(例如保費)，財源方面也都來自於國家一般稅收；後者則是國家為了避免特定社會風險，設立社會保險制度讓人民透過大數法則會連帶來免除一定風險的發生，財務上是透過被保險人強制、定期性的繳納保費維持支出，因此基於給付與對待給付的概念，當人民的特定風險發生時，就有向保險人(多半為國家，但也可以是國家以外的自治組織)請求社會保險給付的權利。但在此採取育嬰津貼的用與主要是因為：1.該項社會給付各國所採用的給付形式並不相同，是否僅限於有親職假的受僱者可領取也不一致，例如德國與瑞典發放的對象均及於全國住民，但前者係以津貼形式為之而後者卻是勇社會保險給付為之，因此無論使用育嬰給付、親職給付、育嬰津貼或親職津貼都僅部分符合本文下述內容。2.在我國現行法制中與此社會給付相對應者即為育嬰留職停薪津貼，又通稱為育嬰津貼。

⁵¹ Sigrid Leitner, *Varieties of Familialism: The caring function of the family in comparative perspective*, *European Societies*, 5(4), 356(2003)

制度設計，開始以集體的方式回應無酬照顧者的需求與價值，使其可以感受到福利國家去商品化的概念下所追求的個人尊嚴及獨立自主性。

親職假本身就隱含了男女共同照顧子女的意義，讓男性進入家庭分擔照顧責任，也是讓女性可以離開家庭出去工作的重要因素。但這樣的目標並非親職假本身可以做到，因為它提供受僱者的是一種權利而非義務。對男性而言，受到男主外女主內的傳統觀念影響，加上社會上男性薪資結構普遍高於女性的狀況下，如無其他配套措施存在，單單以法律形式平等開放「男女」都可以請親職假，會造成現實上再次複製既有的父權體制，等同將親職假質變為「女性專用」更長時間的育兒政策，加深了女性無法擺脫家庭責任的束縛，並助長男女工作機會實質不平等。育嬰津貼發放的具體設計正是有無提供男性誘因的關鍵因素，舉凡給付對象是家庭還是個人、給付金額的高低、男性給付期間的保留、是否可以男女同時申請等，皆影響男性主動進入家庭的動機。

直觀上育嬰津貼似乎跟著親職假而來，似乎容易導出沒有請親職假就不能請領育嬰津貼這樣的結果。但是從育嬰津貼形成的過程中發現，育嬰津貼的目的從來就不像是補償職災或疾病等所造成的所得中斷風險這麼單純，而是可以承載比補償親職假期間所得中斷更多的社會價值。因此親職假和育嬰津貼之間的關係其實是一個可以切割的概念，親職假只處理時間上的需求，只針對受勞動關係加以調整，賦予受僱者的請假權利，以平衡其家庭子女照顧需求及工作之衝突；但作為社會給付性質的育兒津貼，可以同時內含更多的社會目的和價值，因此不只為了所得中斷補償的經濟安全，將給付對象限制於受僱者，而是放進更多彈性多元的調整。將非受僱、非就業人口納入育嬰津貼的給付對象，並非制度上設計不可能。

當各國因為女性勞參率增加，造成生育率下降時，主要的解決方向有二：制度性的提供子女照顧的服務；調整勞動關係，讓父母可以在一定的勞動保護下履行

照顧子女的責任⁵²。兩者的區別在於面對育兒和工作的衝突時，前者是以解除家庭照顧功能的方式(去家庭化)來處理；後者則是傾向解除工作負擔來支持家庭照顧功能的展現(家庭化)。育嬰津貼屬於強調家庭功能的家庭政策，提供給受僱者的經濟風險中斷的補償，讓父母可以暫時離開就業市場回到家庭。這樣家庭化的政策，受到傳統父權的影響，一併產生強化傳統性別角色分工的疑慮。國家為了避免強化性別分工的連帶效果，所以在制度的設計上增加家庭照顧者的經濟獨立性，及讓男女平均分攤育兒責任的誘因設計。若將家庭化的政策再帶入「性別」的因素加以分析，則家庭化政策可再分為「性別化」及「去性別化」兩種不同的可能性，端視各國對家庭制度功能的想像，來決定如何規制親職假及育嬰津貼。

德國家庭政策長期以來受天主教道德觀影響，強調家庭倫理的價值及傳統家庭結構與功能⁵³，透過社會政策的安排將女性與家庭義務緊密連結，使其在經濟上長期依賴配偶⁵⁴，無論是法定年金中關於養育年資的承認、離婚配偶的年金分配請求權、及不發達的公共托育制度，都被認為傾向支持單一男性養家模式的措施。依據德國「聯邦養育津貼法」⁵⁵發放的養育津貼(本文通稱的育嬰津貼)，設計上同樣遵循強男性養家模式：採均一的低額給付，使照顧者不足以獲得經濟獨立；以家庭作為給付對象，而非個人的權利，不允許夫妻同時申請，由雙方自行協調其中一方作為受領者；給付期間長達兩年，加深請領者重返職場的困難。這樣的制度會讓夫妻間傾向由低薪的一方(多為女性)專職承擔育兒責任並在經濟上依賴養家者(多為男性)，屬於「性別化」的家庭化政策。

相較於德國，瑞典主要是由社會民主主義勞工黨(以下簡稱社民黨，以下以簡

⁵² Sigrid Leitner,同註 51, p355(2003).

⁵³ 林佳慧，美國、德國與瑞典的親職假政策研究:由福利國家制度面來探討，國立台灣大學政治學研究所碩士論文，p49-51(2001)。

⁵⁴ Franz-Xaver Kaufmann 著，施世駿譯，比較福利國家-國際比較中的德國社會國，p52-54 (2006)。

⁵⁵ 德國「聯邦養育津貼法」1986年1月1日至2006年12月31日，同法規定，不論其請求人原本薪資如何，一律給予每月六百馬克(約三百歐元)現金給付，2006年發放24個月並允許每週不超過30個小時的就業活動，申請人不區分男女(性別中性立法)、就業，對育兒行為統一評價。1994年增加了年收入十萬馬克以上者無法獲得養育津貼的請領限制。

稱代之)執政，追求社會平等、社會正義及所得公平再分配是社民黨的核心思想，政治上也努力消除階級、經濟的不平等，因此當女性面對就業和育兒的衝突時，本於瑞典追求平等的傳統，相關的家庭政策不但不要求女性退出職場，反而設法支持女性就業。瑞典的家庭政策採取以充分就業為目標、男女平等及就業機會平等的考量下，擴大公共托育服務(去家庭化)及親職假(家庭化)兩者併行，來解決工作和育兒的衝突，前者支持母親就業，後者支持父母(尤其是父親)在家育兒、親職補助金(本文通稱為育嬰津貼)的發放為肯定育兒的價值，發放對象也納入了未就業父母。

對照各國 2009 年生育率，強調男女共同養家的瑞典，生育率高於 OECE 各國的平均值，接近理想值的人口替代率，遠高於強調單一男性養家模式的德國。再同時觀察女性勞參率，瑞典育有兩歲以下的子女的婦女也有高勞參率。親職設計選擇維護傳統母職，來解決工作和育兒衝突的德國，勞參率僅為瑞典的一半。可見唯有呼應女性投入勞動市場追求自我實現，解除或減輕女性照顧子女的負擔的去性別化家庭政策，方能呼應女性的需求。因此一向強調家庭觀念的德國，也不得以瑞典的夫妻共同養家模式做為師法的對象來修正家庭政策，2006 年制定「聯邦父母津貼暨父母期間法」⁵⁶來取代原有的聯邦養育津貼法。

第三款 托育服務

2002 年 3 月歐盟為了刪除不利於女性勞動參與的因素，提出「巴塞隆納目標」，要求各國在 2010 年前提供 90% 以上三歲至強制入學年齡兒童托育服務，和 33% 以上小於三歲兒童的托育服務。此目標是經濟成長和就業策略的一部分，旨在提高年輕父母的就業率，有助於實現性別平等。藉由托育設施發展，讓家長可以

⁵⁶ 德國『聯邦父母津貼暨父母期間法』：2007 年 1 月 1 日始，給付金額由均一改為依據所得一定比例的動態給付，維持最低每月 300 歐元(仍肯定育兒的價值)，增加上限 1800 歐元；給付期間改為十二個月，且開放父母可同時申請但縮短給付期間、減少給付額但延長給付期，以符合家庭的最大利益；引入夥伴月，若父母皆有申請可多增加兩個月的給付，以促進的手段達到男性對家庭照顧責任分攤。轉引自張靜心(2010)台灣與德國育嬰津貼法制之比較。未出版之碩士論文，國立政治大學，法律學研究所，台北。

更自由的安排自己的時間，協調工作與家庭，特別是女性。

在 2006-2010 性別平等指示計畫中，歐盟承諾會實現『巴塞隆納目標』和支持托育措施。歐盟透過多種機制，在 2007-2013 年間估計有 50 億歐元的結構基金和歐洲農業農村發展基金，投入托育設施的建設、人員的培訓和提供托育服務；24 億歐元投入女性就業的資助措施，使女性在工作與家庭之間協調，包括托育服務。2008 年 10 月 3 日，歐盟提出『學齡前兒童保育設施報告』，自 2006 年來歐盟提供價格實惠、高品質托育設施，有助於工作與家庭的平衡。『巴塞隆納目標』2010 年三歲以下托育服務只有五個會員國超過目標，包括丹麥、荷蘭、瑞典、比利時、西班牙；在三歲至強制入學年齡組包括比利時、丹麥、法國、德國、愛爾蘭、瑞典、西班牙、義大利皆達成目標。

托育服務發展是歐洲經濟增長和就業策略的目標，可以實現工作與家庭生活的協調。當父母在從事有酬工作時，選擇托育服務，可提高父母的生活品質，也可使父母彈性安排工作的時間。歐盟有超過六百萬 25-49 歲的婦女必須擔負起照顧責任，她們被迫不工作或只能從事兼職工作。倘若可以藉由托育設施或是提供父母輔助津貼，整體女性就業率就可以提高。

在性別平等的部分，目前男女在分擔家務和家庭責任之間仍存在著巨大的不平衡，當家庭照顧責任無法負擔的之下，便成為女性就業的阻礙，這種不平等導致婦女選擇較彈性的工作，甚至乾脆放棄工作，對於女性職業發展有一定影響，造成男女之間薪資差距。托育的需求往往與就業相關，透過托育設施的開創及改善，包括對育兒制定質量標準、提高就業和薪酬條件、員工培訓等。另外，針對非典型工作時間者或有小孩生病的家長，也能滿足具體之需求。

不同的托育模式，國家所付出的成本也有所不同，各會員國在未滿三歲的兒童所付出育兒成本，從 5% 至 30% 以上不等。而三歲至強制入學年齡的兒童，大部分會員國都有至少兩年的義務學前教育。多數歐盟會員國已逐漸增加學前兒童托

育設施的公共開支，但仍遠低於北歐，尤其是未滿三歲的部分。超過一半的會員國，仍由父母負責托育，這成為一個婦女被參與勞動力市場主要的障礙，包括非自願性兼職工作或是在工作場所缺乏托育設施。

在托育設施的品質方面，需注意提供的服務類型、質量標準、工作人員數量和資格，以確保托育設施符合該有的標準。注意質量的提高，特別是員工培訓，針對質量標準，國家有一個重要的監管和監測制度。近年來有更多形式的托育，特別是民營幼兒園或家庭照顧者，讓家長有更多的選擇，但對於品質更不容易管理。透過官方檢查與執法，要求遵守嚴格的標準，並且對所有工作人員的培訓有一個最低標準，並給予適當的承諾繼續培訓，擁有更好的工作條件和工作機會，尤其是薪酬，使相關工作者能對於托育設施提供更好的服務。

2013年2月20日歐盟提出『在兒童身上投資：打破循環的缺點』。針對兒童權利給予保護，打擊社會排斥和歧視，促進社會公正與保護。對於兒童的投資持續性增長，對經濟和社會有長遠的利益。為了增加家庭福祉，結合家長在勞動力市場有足夠的收入和服務，提供兒童更好的保護，並且幫助他們脫離貧困，透過教育和培訓系統，將學前教育作為一種有效的手段，進一步奠定學習的基礎、防止輟學、有助於孩子發揮其潛力和應變能力。歐盟努力解決貧困和社會排斥，包括性別、種族、宗教、信仰、殘疾、年齡、性取向等，透過設置共同的目標，至2020年降低至少二十萬名兒童貧困的風險，並且努力解決輟學的問題，以確保打擊兒童貧困和改善兒童福祉。⁵⁷

針對巴塞隆納目標，採取一切可能的措施，以支持家長參與勞動市場，特別是針對高風險的家庭。包括相關稅收和福利制度設計，支持就業和有酬工作，促進性別平等在就業和家庭，透過培訓措施和職場支持，特別是親職假，有效使父母在就業與家庭之間取得平衡。另外，提供高品質的托育設施，支持父母在不離開

⁵⁷ 整理自歐盟的性別平等進程，轉引自陳美諭，同註 24，p95-117(2013)。

勞動力市場的情況下，能夠教育自己的孩子，也確保孩子可以接受更高品質的教育。提高教育系統的能力，打破循環的缺點，確保所有的孩子都能受益於高品質的教育。鼓勵學校、社會行動者和地方政府為所有的兒童創造更好的課後活動和設施，無論其父母的工作形式和背景，使所有家庭參加社會活動，鼓勵兒童參與決策和表達意見，並反映在主要的決策機制中，支持來自弱勢背景兒童的參與。鼓勵與兒童相關專業人士積極參與，以促進實現兒童的權利。並加強跨部門的協同作用，確保政策有效解決兒童貧困和社會排斥，特別是在教育、就業、健康和兒童領域的權利。針對家庭政策，加強統計數據，特性別分類，充分利用現有統計數據和管理數據以建立監測。另外，針對就業、輟學、醫療保健、社會服務、夥伴關係、結構基金等等，與兒童劇有相關性，打破其循環的缺點，以促進家庭政策實施。

綜合以上概述，可知對於托育政策實施，雖然 2002 年所設定的巴塞隆納目標至 2010 年無法全部達成，不可否認的是歐盟從 1992 就開始對兒童照顧進行相關政策實施，在目標設定之後，各國也極力的推行相關托育政策。各國托育比例增高，也進一步提升各國女性就業率，證明托育政策實施效果。

北歐是性別最平等的國家，擁有高比例的正式托育，不僅有三歲以上的托育，也有國家補助的兩歲以下公共托育服務，既呈現出高就業率的概況，也使得女性在家庭與工作之間取得平衡。而保守主義國家積極鼓勵女性投入勞動市場中，設置三歲以上托育服務，採取育嬰津貼或未就業配偶減免稅賦等，使女性可以更積極進入勞動力市場中，荷蘭鼓勵以部分工時方式就業，使得該國擁有高就業率之外，在正式托育服務也極為普及，讓女性可在工作與家庭之間獲得平衡。

東歐各國女性的就業率逐漸提高，但大部分國家仍是以其他類型托育方式為主，未來若是能普及正式托育，將有助於女性在工作與家庭之間更加的平衡。因此從就業概況與家庭政策概況分析可以得知，除了相關指令頒布與實施之外，在親職假與托育政策有效實施之下，有助於性別在工作與家庭之間獲得平衡，也能使性

別更加平等，雖然不是每個國家都已達到此目標，但歐盟在經過幾十年的努力，性別在工作與家庭之間已逐漸平衡。

第一目 歐盟各國未滿三歲之托育政策概況分析

根據歐盟 2011 年統計局⁵⁸資料顯示，歐盟未滿三歲兒童托育情況，父母親自照顧比例是 50%左右，其餘則採取托育照顧⁵⁹。歐盟父母選擇多種托育方式，包括正式托育、日托兒童服務中心，保母或是其他家庭成員照顧等。

北歐社會民主主義國家未滿三歲兒童托育實施概況，丹麥⁶⁰和瑞典父母親自照顧比例占 26%和 47%；芬蘭則因慷慨的親職假福利⁶¹父母照顧的有 71%。符合 Korpi (2000)提出的雙薪家庭支持模式，國家具有兩歲以下的公共托育服務、有給產假、有給親職假等。北歐各國以高福利國家著稱，造就高就業、高稅收的福利國家模式，使男女在工作與家庭之間達到平衡與性別平等。

歐陸保守組合主義國家以父母照顧比例較高(女性居多)，這與傳統男性養家模式有關，特色主要是普及式育嬰津貼、幼兒與未就業配偶的稅負減免，三歲以上才有公共托育服務。法國使用托育時間較長⁶²，女性就業率較高，對兒童照顧有一定的重視，也廣設日托兒童服務中心，盧森堡也有類似情況。另外，荷蘭女性就業率是保守主義國家中是最高的，與提倡女性以部分工時方式進入勞動力市場有關，福利與全職工作者相差不大，托育比例也是全歐盟最高⁶³。親職假計算，

⁵⁸ 歐盟統計局 <http://ec.europa.eu/eurostat/portal/page/portal/statistics/themes>

⁵⁹ 「正式托育」是指具有學前教育或是設施，並且視為義務教育。在學校時間之外設有公共或是私人日托兒童服務中心。「其他類型托育」是指兒童由專業保母照顧，或由祖父母或其他家庭成員或親屬照顧，也有經由朋友或是鄰居照顧。

⁶⁰ 丹麥規定小孩 48 週(1 歲)以前，可申請 32-43 週的親職假，在小孩 1 歲之前，須申請完畢，1 歲以後的小孩，倘若父母須就業，則托付於公共日托兒童服務中心，反映於正式托育的部分，以每週 30 小時以上為例，丹麥 60%為全歐盟最高。

⁶¹ 芬蘭三歲以下兒童由父母照顧的百分比是 71%，原因是芬蘭親職假福利好，芬蘭父母在小孩三歲之前皆可以申請親職假，最少至少一個月，最長便是小孩 3 歲以前，皆可以申請親職假，且申請期間每月可以支付 327.47 歐元，因此芬蘭兒童在未滿三歲前父母照顧的比例偏高。

⁶² 法國正式托育每週 1-29 小時為 18%，30 小時以上是 26%；其他類型托育時間，每週 1-29 小時為 17%，30 小時以上是 8%，

⁶³ 2011 年每週 1-29 個小時為例，荷蘭在正式托育的部分是 46%，其他類型托育是 52%

因應部分工時就業政策，以每週工作時數的 26 倍計算。荷蘭是一個積極創造女性就業率的國家，也是歐盟男性就業率最高的會員國，可見政府就業政策與家庭政策實施相輔相成，使荷蘭成為一個高就業率國家。

自由主義國家⁶⁴中愛爾蘭大部分由父母照顧，較少採取托育，因為愛爾蘭擁有 26 週的支薪產假與 16 週的無薪產假，還有 14 週的無薪親職假。英國父母在孩子五歲前有權申請一年 4 週共 18 週的親職假，政府不提供親職假津貼，這表示英國仍以就業政策為主。但英國支薪產假 52 週是全歐盟最長的國家，這說明英國對於母親，尤其是單親母親仍有一定的保護。

葡萄牙是南歐女性就業率最高的國家，為促進女性就業，積極建設日托兒童服務中心及其他類型托育；西班牙也因為托育設施較普及，正式托育的比例也高於其他國家；而賽普勒斯、希臘、義大利、馬爾他等國家主要是將兒童托付給保母或是其他成員照顧，這也說明國家要提升婦女就業率，除了改變原有的福利國家模式、相關財政進行改革之外，托育設施尚需再普及建設才能提升。

東歐未滿三歲兒童由父母照顧較多⁶⁵，尤其是母親。正式托育比例極低⁶⁶，日托兒童服務中心的設置有待加強。其他類型托育比例高於正式托育，因應東歐各國女性積極參與勞動力市場，兒童必須托付於保母或是其他成員。

第二目 歐盟各國三歲以上至學齡前兒童之托育概況分析

歐盟三歲以上至學齡前兒童托育概況，以 2011 年為例，單純由父母照顧的比率降為 11%，相較於未滿三歲少了許多。主要以正式托育為主，包括公共與私人的兒童日托服務中心，其餘才是托付於保母或是其他成員，這說明歐盟在此時期

⁶⁴ 2011 年未滿三歲兒童父母照顧比例愛爾蘭 62%，英國 46%；正式托育時間比例，以 1-29 個小時和 30 個小時以上為例，愛爾蘭 10%及 11%，英國 29%與 7%。

⁶⁵ 保加利亞 64%、捷克共和國 60%、愛沙尼亞 61%、匈牙利 72%、立陶宛 74%、拉脫維亞 69%、波蘭 64%、斯洛伐克 66%。

⁶⁶ 每週 1 至 29 個小時為例，保加利亞 0%、捷克共和國 4%、愛沙尼亞 4%、匈牙利 1%、立陶宛 1%、拉脫維亞 1%、波蘭 0%、斯洛伐克 1%。

父母就業率較未滿三歲兒童的父母來得較高⁶⁷。

北歐以正式托育為主，此時期的父母就業率較高，且有普及式公共托育設施，三歲至學齡前的兒童享有免費托育服務，托育來自於會員國家庭政策實施，其他類型托育只有 1% 左右。以丹麥每週使用 30 小時以上的正式托育 87% 為最高，由此看出北歐各國為高就業率福利國家，展現其性別平等價值觀。

保守組合主義國家以正式托育為主，其他類型為輔。此時期父母也已經投入勞動力市場，其中荷蘭每週使用 1-29 小時的正式托育 76% 和其他類型托 53%，顯示荷蘭部分工時就業方式與托育設施普及，顯示其就業政策與家庭政策相輔相成。

自由主義國家主要交由市場決定，大部分正式托育機構以私人為主，正式托育時間 1-29 個小時，愛爾蘭 68%、英國 66%，可見正式托育較其他類型托育普及。英國在此時期就業率高於愛爾蘭，除正式托育方式外，也採取其他類型托育方式，此時期自由主義國家的女性就業率高於未滿三歲兒童托育之時期。

南歐各國三歲以上至學齡前兒童托育，父母親自照顧以馬爾他 23% 最高，由於馬爾他在小孩 8 歲以前，父母都可以申請無薪親職假，兒童大部分父母照顧居多。葡萄牙和義大利在正式托育的普及性較高，正式托育每週 30 小時以上葡萄牙 74%，義大利 75%。可見這兩國三歲以上的公共托育設施較為普遍，此時期女性就業率也較未滿三歲兒童高，南歐部分會員國需要在正式托育加強。

東歐國家學齡前托育仍以父母照顧的比例較高，以波蘭 37% 的比例最高。在托育概況部分，大部分東歐國家在正式托育百分比較高，尤其愛沙尼亞 30 個小時以上為 83%，可見該國三歲以上兒童正式托育設施頗為普及，且女性以全職工作為主，此時期女性就業率高於未滿三歲兒童之女性就業率。說明東歐國家主要托

⁶⁷ 歐盟統計局 <http://ec.europa.eu/eurostat/portal/page/portal/statistics/themes>，整理自歐盟親職假與托育政策實施概況，轉引自陳美諭，同註 24，p95-117(2013)。

育設施是建立在兒童滿三歲以上，未滿三歲的兒童托育設施有待加強。

第三節 小結

婦女家庭外就業與家庭內照顧衝突的形成，其實是傳統性別角色分工之鬆動及福利國的興起所造成的結果。前者隨者女性意識抬頭，擺脫依賴者的角色進入職場，追求經濟獨立的過程中，掙脫了傳統照顧責任的束縛，而一旦生育就勢必面臨育兒與就業的雙重負擔，在不願意承受此壓力的狀況，造成女性抑制其育兒的慾望。後者隨者老年經濟安全體制的完善，讓家庭養兒防老的經濟功能削弱，消極地降低一定要生養自己子女的必要性，卻也相當程度讓奉養年老父母的功能公共化，下一代人口成為維繫現代福利國家老年經濟安全制度的重要資產(社會財)。

即便如此，子女做為未來福利制度財務收支維繫的重要資產，也顧及女性在就業與育兒責任上的真正需求，歐洲各國開始以這兩個價值為導向，展開一系列與養育責任的分配有關的家庭政策。歐盟一體化的過程中以經濟整合為主，以就業為目標，進而帶領家庭政策逐漸被歐盟注重。九零年代歐盟透過家庭政策相關指令，主要目標是清除就業障礙，避免女性深陷家庭照顧中，陸續提出 1992 年懷孕者受僱指令、1996 年親職假指令，幫助女性走出家庭，進入勞動力市場中。親職假、育嬰津貼及公共托育就是依循此一發展趨勢而生，親職假只處理工作和育兒的時間衝突，只針對受僱者的勞動關係予以調整。育嬰津貼加入肯定育兒價值，而將非就業人口、非受僱者及受僱者均納入。托育政策則可全面的解決工作與家庭的衝突，把育兒責任外化給國家，讓女性可以擺脫傳統家庭的束縛，重新掌握自己的人生。

而女性進入勞動力市場後，為了排除女性就在業市場上備受歧視，再度強調性別平等機會與平等對待，提出 1997 年性別歧視案件舉證責任分配指令、1997 年部份時間工作指令、1999 年定期契約工作指令、2002 年加強對抗職場性騷擾指

令、2004 年同等獲得商品及服務指令、2006 年重訂男女在就業和職業方面的平等機會和平等對待指令等相關指令。讓女性可在就業市場中，獲得與男性相同的機會與報酬，且避免因性別不同而遭受歧視。

歐盟不斷將性別主流化治理概念展現於政策制定與實施中，經由數據統計分析可證，歐盟在就業政策與家庭政策的發展演變之下，女性就業率提高，尤其是歐陸保守組合主義與東歐國家可見其成效。但從托育政策實施概況可以得知，南歐與東歐國家在正式托育的部分仍需要加強，才能讓女性進入勞動力市場中，在工作與家庭之間可以取得平衡。

歐盟先從立法上講求平等，透過條約與指令規定，不斷強調同工同酬、平等機會、平等對待等原則，設法改變結構性的不平等與直接歧視和間接歧視的產生，再加上實施歐洲就業策略、親職假、托育政策等具體作為，逐漸地意識到就業與家庭平衡政策是可行的，若雇主與受僱者之間形成一個完美的配合，既可以保持公司的競爭力，也能提高受僱者的人力資本，這是歐洲就業策略主要的思維模式。

透過親職假與托育政策實施，不僅讓女性就業率提高，使得男女雙方在工作與家庭之間可以更加平衡與協調，使得女性從家庭中出走，將照顧兒童的責任不限於家庭也不僅限於女性，而是由國家提供相關托育服務，使得女性能夠進入勞動力市場中，達到「去家庭化」、男性也可以申請親職假，回歸到家庭之中，與女性一同承擔家庭的照顧責任，學習當一個好爸爸，達到「再家庭化」。

透過就業政策與家庭政策的相輔相成，了解現行歐盟家庭政策是因為了提高女性就業的就業政策而逐漸被重視，透過相關指令的立法與政策實施，最終讓工作與家庭間可以達到平衡。親職假和育嬰津貼傾向維持「家庭的子女照顧功能」，所謂的「家庭的」子女照顧功能，是否等同於「女性的」子女照顧功能。可依國情不同進一步區分為複製傳統性別分工的「性別化」家庭政策如德國，和強調男

女共同養育子女的「去性別化」家庭政策如瑞典。若以女性生育率作為檢視有無解決女性勞動參與及家庭照顧責任衝突的需求，則數據顯示，採取「去性別化」的家庭政策才能真正達到女性高就業率與高生育率的雙贏結果



第三章 台灣婦女就業與家庭平衡政策

第一節 台灣女性勞動史-傳統性別角色分工的鬆動

清代初期台灣還是一個農業為主的社會，女性以相夫教子為天職，勞動力主要消耗在農事、家業管理、家庭手工業及家務勞動等。實際的工作包括刺繡、作鞋、編草蓆、撿茶、裱紙等，家中只有零星的有償工作，外出參與市場勞動的機會很少，只有零星的職業別，如師姑、產婆、媒人婆等。到了清代末期，隨著清軍戰敗，中國被迫開放，讓外國人進出做生意，國外貿易中的茶葉輸出為當地的年輕女性帶來新的工作機會。女性原本的手工業也不再侷限於家戶空間內，改為聚集在固定的小工廠中。⁶⁸

台灣在 1895 年甲午戰爭後被割讓給日本統治，日本統治者為增加生產，試圖提供一個有利於女性就業的環境，推動了廢除纏足、推行女子教育、設立公立托兒所。但女性仍被視為廉價、補充性的勞力。1937 年台北市女性勞動者職業分類已達 50 種，依人數多寡依序為產婆、教師、護士、接線生、及車掌。另外女性也有機會擔任教師、助產士、醫師、或民意代表⁶⁹。日治時代勞動市場也已出現性別歧視的報導，在薪資部分，男女同工不同酬相當明顯，女性薪資只占男性的一半。台灣民報中有多起關於女性因為對低劣的勞動條件不滿所發動的一連串罷工事件⁷⁰，如菸酒專賣局嘉義酒廠女工的罷工。

1949 年國共戰爭失利，國民政府遷移來台，以振興國家經濟及應付未來戰時徵招等理由，動員女性投入生產線。1950 年戰後嬰兒潮的長成、農村經濟經歷綠色革命及農耕工具機械化、教育程度的提升，都促成了女性進入勞動市場。

⁶⁸ 卓意雯，清代台灣婦女的生活，自立晚報社文化出版部(1993)。

⁶⁹ 游鑑明，日據時期的職業變遷與婦女地位，台灣近代史;社會篇，台灣省文獻委員會，p 101-137(1995)。

⁷⁰ 楊翠，日據時期台灣婦女解放運動-以台灣民報為分析場域(1920-1932)，時報文化出版(1993)。

1960 年代起，台灣進出口導向時期，外銷訂單激增，美國通用及 RCA，荷蘭飛利浦等紛紛來台設廠。無論是早期的出口紡織業和成衣業，或是日後的電子業，都需要廉價及能夠忍受單調重複性工作的勞動力，女性成為勞動力來源，女性人口急速地從鄉村外移，投入這些外銷加工廠的生產線⁷¹。作為電子或電器工廠主要的勞力來源，女工長期忍受化學材料或焊接所產生的臭味，1992 年 RCA 關廠後，陸續傳出超過 1000 名勞工罹患癌症去世的案例⁷²，這些女工成為台灣經濟發展背後的犧牲者。

1970 年代能源危機及不景氣後，廠商為了節省成本，將業務分散給小型承包公司，再轉由女性以家庭代工方式生產。政府也有計畫地推動社區發展計畫，以「客廳即工廠」的方式，運用家庭主婦的勞動生產力，鼓勵女性賺取外快補貼家計，而資方也樂於僱用這些願意接受較低工資的主婦。許多女性因為照顧年幼子女及從事家務，難以分身進入工廠，便承接了家中即可從事的加工工作。所以女性從早忙到晚，忙煮飯、忙打掃、還要批加工品，靠代工賺微薄的薪水貼補家用。

因應女性意識與教育程度的提升，促使更多的女性投入職場，台灣婦女勞參率由 1980 年的 39.25% 提升到 2010 年 7 月的 50.25%，目前仍穩定的增加中。其中單身女性仍為其中勞參率最高的，已婚或離婚等其他婚姻狀態的女性勞參率呈現緩慢而穩定的上升。生育年紀的女性(25-39 歲)勞參率更由 1980 年的四成提升到 2009 年的八成。這樣的結果顯示女性在公領域的表現已大有斬獲，同時顯示出家庭中已經不再是傳統一個全職「生產者」的情況，而是「兩個生產者」，雙薪家庭已取代 1970 年代傳統家庭價值所維持的兩性分工模式⁷³。

即使傳統性別角色出現鬆動的現象，在家無償勞動的女性供給大幅降低，但家內勞務的分配上卻仍然受到傳統男主外女主內的觀念左右，即使男性分擔家務的

⁷¹ 成露茜、熊秉純，婦女外銷導向成長和國家，台灣社會研究期刊，14 期，p39-76 (1993)。

⁷² 工作傷害受害人協會策劃，何經泰攝影，木棉的顏色，(2003)。

⁷³ 呂玉暇、伊慶春，社會變遷中的夫妻資源與家務分工：台灣七零到九零年代社會文化脈絡的比較，台灣社會學，10 期，p51 (2005)。

比例隨著女性就業有所上升，但女性還是承擔大部分的家務。我國女性同樣面臨了工作之外尚須承擔私領域的家內責任(尤其是育兒責任)，所以對於家戶外照顧的需求越來越高。就業率與生育率之間一向被假設為互補的關係，但北歐的高生育率及高勞參率，卻破除了家庭工作兩難的迷思。

根據 2016 年行政院의 統計，有就業能力之女性卻未就業者，主要是基於家庭照顧因素(44.22%)與家庭經濟尚可(37.04%)的理由而留在家中，更可顯示女性確實面對工作和家庭照顧之間的拉扯，並成為其離開職場的主要原因⁷⁴。因此當女性傾向於追求公領域的發展，或不願承擔工作家庭雙重負擔的趨勢下，不意外地我國生育率也因女性積極抑制生育的結果不斷的下降，我們可以清楚地發現女性生育率與就業率之間的消長關係。從 1981 年的每人育有 2.5 個子女，逐年下降至 2010 年的 0.9 個，迅速成為世界生育率最低的國家之一。隨著近年來臺灣人口生育率的快速下降，少子女化已成了臺灣國家社會所共同關心的議題。在上述的背景下，如何參考北歐的經驗，透過公共政策的介入，提振低迷的生育率，已成了解決少子女化問題的主要探討焦點。

第二節 台灣婦女就業與家庭平衡政策

影響我國女性勞動參與的因素包括擇業偏好、婚育、年齡、教育、就業歧視、政策措施影響等。促進女性勞參率政策措施方面，1984 年就實施勞基法，提供給薪產假和母性保護；1992 年開始開放家庭外籍看護工，希望可以釋放家庭照顧者(多是女性)變成勞動力；2002 年開始實施兩性平等工作法；2009 年 5 月開始提供育嬰留職停薪津貼；國民年金自 2011 年 7 月起、勞保自 2014 年 5 月 30 日起，提供雙生者雙倍(比例增給)的生育給付；促進女性創業方面，我國有「微型創業鳳凰貸款」。行政院於 2004 年 1 月 9 日通過「婦女政策綱領」，欲建立兩性平權的工作環境、落實女性工作環境的特別保護、加強研究與規劃開發女性潛

⁷⁴ 主計總處，2016 年 10 月「婦女婚育與就業調查報告」
<https://ebook.dgbas.gov.tw/public/Data/771217174890V10W9I.pdf> (最後瀏覽時間 2018/07/11)

在勞動力等；勞動部提出友善家庭、友善職場、友善年齡的政策。

其他政策方面，行政院於1997年5月6日成立「行政院婦女權益促進委員會」，2012年1月1日於行政院內成立性別平等處，並將「行政院婦女權益促進委員會」擴大為「行政院性別平等會」，統合跨部會各項性別平等政策，督導中央各部會及地方政府落實性別主流化，使政府整體施政能落實性別平等及納入性別觀點。長期以來，我國在多個面向上，採取優遇女性的措施，如民意代表中的婦女保障名額、學校各委員會中的單一性別不得超過2/3名額等；各部會也都檢討不符合性別平等對待的法規，儘速加以修正。我國於2009年12月10日起施行「公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利公約」施行法，復於2012年1月1日起施行「消除對婦女一切形式歧視公約」CEDAW施行法。

第一項 台灣現行婦女就業與家庭平衡政策之沿革

臺灣家庭照顧政策在受到傳統家庭意識形態的影響，呈現出較為父權的特性，社會安全體系有較為明顯的性別差別待遇，與之相呼應的則是偏低的社會安全支出，而台灣又以職業分立社會保險制度為核心，導致中高程度的福利階層化現象⁷⁵。國家長期以來忽略出生人口的持續下滑，一直未有相關鼓勵生育政策的介入。在經濟發展優先於社會發展的前提下，家庭照顧政策呈現私有化和家庭化的趨勢⁷⁶，政策以殘補式的社會救助體系為主。

臺灣政府曾於50年代，在地方縣市的補助下成立「農忙托兒所」，以協助農民採收創造經濟利潤。這樣的補助在1983年以後逐漸消失，國家退出幼兒照顧工作，取而代之的是幼托照顧工作的市場化現象⁷⁷。90年代後，隨著政治解嚴與

⁷⁵ 孫迺翊，性別、家庭與社會安全制度-以社會救助制度中出嫁及入贅條款為例，廖福特主編，《憲法解釋之理論與實務》第八輯，中央研究院法律學研究所，P.545 (2014)。

⁷⁶ 許雅惠，家庭政策之兩難：從傳統意識型態出發，社會政策與社會工作學刊，4(1)期，p237-289 (2000)。

⁷⁷ 翁麗芳、黃怡貌，台灣幼兒教育發展之研究-托兒所的演變在台灣幼兒教育發展上的意義，史聯雜誌，25期，p9-38 (1995)。

民主化，臺灣婦女運動開始訴求社會母職，並進一步主張幼托公共化政策。

近年來，隨著少子女化壓力日益增加，國家逐漸將婦女運動的訴求，反映在家庭照顧的具體政策和相關規劃上。行政院於 2008 年 3 月完成「人口政策白皮書」的制定，將問題焦點置於少子女化、高齡化，以及國際移民所帶來的相關問題與需要上。在因應少子女化問題的部分，提出了近年來國際學界中常提到的「就業與家庭的平衡」政策，作為我國未來人口政策的短程與中程目標。平衡婦女就業與家庭的政策的三大主軸，為時間(親職假)、經濟支持(津貼)、及照顧供給(托育服務)，世界各國對於不同政策的偏好組合，形塑出不同社會之家務與工作角色的性別分工，及不同程度「解放」女性照顧負擔的程度。

台灣將重點集中於以下的四個對策：「健全家庭兒童照顧體系、提供育兒家庭之經濟支持、營造友善家庭之職場環境、改善產假及育嬰留職停薪措施」。就健全家庭兒童照顧體系而言，主張增加社區保母系統之服務能量與可得性，建立居家托育管理與費用部分負擔制度。並藉由兒童津貼的發放，降低家庭養育子女的成本，提供育兒家庭之經濟支持。在營造友善家庭之職場環境的部分，鼓勵男女在子女未滿 3 歲前申請育嬰留職停薪假，以提供產假津貼和育嬰留職津貼作為主要方案。最後，強調彈性工時制度的落實，方便兩性落實照顧子女。

台灣在搶救低生育率、重視婦女及兒童最佳利益的呼聲下，陸續通過幼兒教育及照顧法、社區保母系統、友善教保服務試驗計畫、社區自治幼稚園實驗計畫等相關法規的制定，國家積極介入分擔家庭照顧責任。另一方面，又因政府財政緊縮、家庭主義、與生產性社會福利政策遺緒、高市場化的托育市場、強調母親與家庭為兒童發展最佳照顧者的意識形態、及福利多元國家強調家長選擇權的論述；繼續將照顧責任留在家中或轉到市場，於是出現了教育券的發放、稅式減免、五歲免學費、家屬照顧津貼等政策。(表 3-1)

表 3-1 台灣現行就業與家庭平衡政策⁷⁸

照顧教育	專業照顧者			就業父/母	親屬照顧
	0-2 歲	2-4 歲	5 歲	0-3 歲	0-2 歲
	保母/托嬰中心	幼兒園		育嬰留職停薪津貼	(育兒津貼) 父母未就業津貼
	(保母津貼) 就業者家庭托 育費用補助		(幼教券) 5 歲幼兒免學費 就學補助		

第一款 育有二歲以下兒童婦女家庭與就業平衡政策

台灣現行家庭與就業平衡政策，主要依家戶所得和家中幼兒年齡的不同，由國家提供程度不一的補助。針對育有二歲以下兒童的家庭，台灣政策經歷四階段⁷⁹：2001 年前嬰兒照顧被視為家庭責任，政府只在家庭失能時才介入，採放任取向⁸⁰，但反而更強化家戶內性別的不平等分工。直到 2001 年國家提供保母托育服務，使女性較有機會外出工作，弱化男性養家模式。2002 年實施育嬰假，透過法律規範介入勞動市場，使照顧工作回歸家庭。在 2008 至 2011 年邁向第三階段選擇性家庭主義：以雙薪家庭為限提供保母補助、育嬰留職停薪津貼、及公私協力平價托嬰中心，除了分擔家庭的育兒成本與照顧負擔外，也希望支持女性就業、解除母親工作與家庭衝突、並創造托育服務的就業機會。這樣以雙薪家庭為限的照顧政策，引發在家照顧者的反彈，政府因此在 2012 年開辦育兒津貼及親屬保母補助，從支持雙薪家庭，轉向強化家庭照顧功能，又回頭成為明顯的家庭主義。

第二款 育有三到五歲兒童婦女家庭與就業平衡政策

針對育有三歲到五歲之兒童家庭，內政部 2003 年推出「中低收入家庭幼童托教補助計畫」⁸¹，補助中低收入家庭，每人每學期 6000 元。而五歲以上未滿學

⁷⁸ 整理自王舒芸、鄭清霞、王正，兒童津貼的合理性與可行性研究，台大社工學刊，27 期，p52 (2013)。

⁷⁹ 王舒芸，門裡門外誰照顧、平價普及路迢迢？台灣嬰兒照顧政策之體制內涵分析，台灣社會研究季刊，96 期，p49 (2015)。

⁸⁰ Harding, L. F. Family, state and social policy, London: Macmillan (1996).

⁸¹ 直轄市中低收入戶為家庭總收入平均未超過最近一年消費支出 80%者；其他縣市則為 90%。

齡之幼童，內政部自 2007 年起，整合原本的「中低收入家庭幼童托教補助計畫」、「原住民幼兒就托公私立托兒所托育費用補助要點」，以及「幼兒教育券」等辦法，開始了三階段的托育補助方案「扶持五歲幼兒教育計畫」，2010 年進一步修正為「5 歲幼兒免學費教育計畫」。首先針對離島及原住民鄉鎮市滿 5 歲學齡前兒童「免學費」就讀公私立幼兒園。2011 學年度起全面實施，對於家戶年所得 70 萬元以下者，再依家戶年所得加額補助其他就學費用。各地方政府亦推出不同的相關兒童照顧政策，以台北市為例，2011 年起推出「助妳好孕」專案。針對五歲以下的兒童，且家庭所得稅率在 12% 以下者，月發 2500 元的育兒津貼；另外，就 5 歲幼童，每學期減免 1 萬 2543 元的學費。

第二項 育嬰假

對於平衡婦女就業和家庭照顧責任的衝突，政府也採取類似歐洲親職假的制度，以調整受僱者的工時為手段。育嬰留職停薪始於 1989 年 11 月 30 日發布『公立中等學校女性教師育嬰期間申請留職停薪處理原則』⁸²，1995 年 9 月 1 日修正為『公立學校、幼稚園女性教師育嬰期間申請留職停薪處理原則』，規範女性教師請育嬰留職停薪的資格及相關權利義務，此為我國育嬰假之前身⁸³。

後來由於我國嬰兒出生率逐年下降，少子化日益嚴重，鼓勵婦女生育，考試院整合散見各機關行政規章有關留職停薪規範，於 1996 年 11 月 14 日修正公布『公務人員任用法』增訂 28 條之 1 條文規定有關公務人員留職停薪事項，嗣後考試院會同行政院於 1997 年 5 月 20 日訂定發布『公務人員留職停薪辦法』，自此申

⁸²公立高級中等以下學校女性教師育嬰期間申請留職停薪處理原則 1989 年 11 月 30 日發布，對象限女性教師，每次生產得申請一次，任教期間申請次數最多以兩次為限；以學期為單位提前一個月申請，期限最長以不逾四個學期為限，並不得逾子女年滿三足歲之日。未達期限前有需要延長者，得於屆滿前一個月報請延長，以一次為限。公保依現行規定應予停止，取消眷保給付。申請復職應於留職停薪期限屆滿一個月前向服務學校辦理，逾期不申請者，視同不願復職。女性教師留職停薪期間由學校聘僱合格教師代理授課，以待至留職停薪期滿或提前復職為止無條件自動離職。其年資於辦理成績考核，敘薪及退休不予採計。育嬰假津貼無明文規定。整理自法規資料庫 (2017)。

⁸³馬財專，回首來時路：育嬰留職津貼的初步思索，社區發展季刊，119 期，p430 (2007)。

請留職停薪人員』，已不限於女性，也包括男性公務人員。不同於親職假在歐洲發展之初，即採取性別中性立法以促進男女實質就業平等，將新生兒照顧視為父母的共同責任，讓男性也享有請假的權利。反觀我國，當時規定的育嬰假適用主體限於「女性」，將育兒行為視為專屬於女性的責任，以傳統家庭男女性別分工為想像，並一併將國家責任排除在外。

2013年4月教育部依教育人員任用條例第三十四條之一第二項：「前項教育人員留職停薪之事由、核准程序、期限、次數、復職及其他應遵行事項之辦法，由教育部定之。」爰於2013年4月22日發布『教育人員留職停薪辦法』，至此教育人員留職停薪事項有了專屬法源依據。以下文章為使焦點聚焦，軍公教族群本文僅略以「公務人員」為例討論之，餘參考公務人員修正之。

表 3-2 育嬰留職停薪法規時間表

1989年11月30日發布	公立高級中等以下學校 <u>女性</u> 教師育嬰期間申請留職停薪處理原則
1990年06月26日發布	行政院所屬各機關 <u>女性</u> 公務人員育嬰期間申請留職停薪處理原則
1995年09月15日發布	公立學校、幼稚園 <u>女性</u> 教師育嬰期間申請留職停薪處理原則
1997年05月20日發布	公務人員留職停薪辦法
(1997年05月22日廢止)	(行政院所屬各機關 <u>女性</u> 公務人員育嬰期間申請留職停薪處理原則)
2002年01月16日發布	兩性工作平等法
2007年12月19日修正	性別工作平等法， 育嬰留職停薪津貼之發放，另以法律定之。 育嬰留職停薪實施辦法，由中央主管機關定之。
2002年03月06日發布	育嬰留職停薪實施辦法
(2003年01月15日廢止)	(公立高級中等以下學校 <u>女性</u> 教師育嬰期間申請留職停薪處理原則)
(2008年11月20日廢止)	(公立學校、幼稚園 <u>女性</u> 教師育嬰期間申請留職停薪處理原則)
2009年04月22日修正	就業保險法，將育嬰留職停薪津貼納入該法給付項目之一
2009年06月12日修正	公教人員保險法。將育嬰留職停薪津貼納入該法給付項目之一
2010年04月20日修正	軍人保險條例。將育嬰留職停薪津貼納入該法給付項目之一
2010年05月14日發布	軍人保險育嬰留職停薪津貼發給作業要點
2013年04月22日發布	教育人員留職停薪辦法

資料來源：全國法規資料庫 (2017)，作者整理

第一款 性別工作平等法建立起育嬰假制度

第一目 兩性工作平等法的立法沿革

現行的『性別工作平等法』，在 2008 年修正前稱為『兩性工作平等法』，在 2001 年 12 月立法三讀通過，前身則是由婦女新知基金會提出的『男女工作平等法草案』。以下為了彰顯沿革的階段性，法律名稱隨各時期之名稱稱之。

1987 年 8 月爆發 57 位國父紀念館及 44 位高雄市立文化中心的女性員工集體出面申訴，她們因招考時簽下年滿三十歲、結婚、或懷孕就自動離職之契約被要求離職。藉由媒體的大幅報導及婦女新知等女性團體之聲援，推動了『性別工作平等法』的立法，讓長久以來存在於就業市場中單身歧視的陋習浮出檯面，也突顯出法制上(無論是民法、工廠法或勞基法等)對職場性別歧視保護的不足。

婦女新知基金會遂集結學者、律師及社會運動人士，展開長達 11 年推動立法的過程。在法律上，援引憲法第七條、第十五條、及基本國策第一百五十二條、第一百五十三條第二項、第一百五十六條之精神，同時參考了國際經驗，引述英、義、法、日等國在這十年內配合推動與男女勞動平等議題相關之立法作為立法例之參考。於 1989 年婦女新知基金會正式擬定『男女工作平等法草案』，並在同年 3 月、1990 年 3 月舉辦第二次公聽會廣召各界意見，其後歷經三次修正，1990 年 4 月正式由立委聯署，將草案送進立法院。⁸⁴

立法期間，該草案受到勞委會甚至與資方聯手抵制，致使草案始終凍結於立法院。該草案於 1992 年先促成了『就業服務法』之訂定，依『就業服務法』第 5 條及第 62 條第 1 項⁸⁵將歧視禁止明文立法，也讓勞動主管機關在『兩性工作平

⁸⁴ 尤美女，從立法到執法-談兩性工作平等法之落實，全國律師，6 卷 3 期，p4-5 (2002)。參陳昭如、張晉芬，性別差異與不公平的法意識-以勞動待遇為例，政大法學評論，108 期，p77-78 (2009)。

⁸⁵ 就業服務法第 5 條：「為保障國民就業機會平等，雇主對求職人或所雇用員工，不得以種族、階級、語言、思想、宗教、黨派、籍貫、性別、容貌、五官、殘障或以往工會會員身分為由，與以歧視。」

就業服務法第 62 條第一項：「違反第五條、第九條、第十條、第二十九條第一項、第三十四條第一項、第四十條、第四十二條、第五十二條或第五十三條第四款規定者，處新台幣三千元以上三萬元以下之罰鍰。」

等法』通過前，可以先取得對企業單身條款、禁孕條款的處罰依據。勞委會在1993年開始著手擬訂官方版的『兩性工作平等法』，1999年由行政院正式提出草案送進立法院審議。在歷時11年之久的等待，兩性工作平等法於2001年12月三讀立法通過，2002年3月8日婦女節正式開始施行。⁸⁶

第二目 兩性工作平等法通過的意義

『兩性工作平等法』是為了保障兩性工作權之平等、貫徹憲法消除性別歧視、促進兩性地位實質平等而制定。為落實前兩個目的，該法於第二章「性別歧視之禁止」，要求雇主不得在招募、甄試、進用、分發、配置、考績、升遷、教育訓練、企業福利措施、薪資給付、退休、資遣、離職、解僱等事項有性別歧視或不合理對之差別對待，以求男女形式平等之追求；而為了落實促進兩性地位實質平等的目的，更納入第四章「促進工作平等措施」，讓限於女性使用的生理假、產假、陪產假、哺乳時間，或是兩性都可以使用的育嬰留職停薪假、工時減少及調整權、家庭照顧假都得以入法受到規範。

法制上除了考慮到女性因為生理因素產生的特殊需求外，更照顧到女性因社會傳統文化而產生比男性更多的就業障礙⁸⁷。產假、陪產假、育嬰假、兒童照顧假，這些休假將部分改善女性因負擔再生產的家庭責任而造成的就業不平等。透過兩性平等的規定，女性因為家庭照顧責任而無法像男性一樣全心投入工作的現象，終於從原本的個人問題、家庭問題浮現為傳統文化中性別角色的設定對女性的束縛問題，並獲得法制上的承認，並進一步以立法方式排除女性面對男性的就業競爭時，特別會面對的不利因素，以達女性工作權實質平等的促進。⁸⁸其中育嬰假及育嬰津貼引起企業及政府強烈的反彈⁸⁹；資方反對的主要論點是產假、陪產假、

⁸⁶ 兩性工作平等法立法大事紀，p35-39 (2002)。

⁸⁷ 范郁文，養小孩是你家的事？從再生產社會化角度，看(陪)產假、育嬰假、兒童照顧假，婦女新知通訊，202期，p4 (1999)。

⁸⁸ 劉梅君主持，各國育嬰留職停薪制度之研究，行政院勞工委員會，p1-2(2004)。

⁸⁹ 瞿宛文，誰來負擔扶育成本-男女工作平等法的政治經濟分析，婦女新知雜誌，p5-6 (1993)。

育嬰假等應屬於婦女福利部分，不是婦女的權利，而是國家給予的福利與救濟，不是雇主的責任。這兩項規定，正是讓將育兒責任由家庭移轉到雇主與國家、從女性總攬到男性共同承擔的一個價值討論的重要歷程，婦女、企業、國家、傳統性別文化彼此間相互拉扯角力⁹⁰。

從勞動力的再生產，與企業資本永續經營的角度，明訂企業應有給予育嬰假的責任。且本於世代間相互扶助的關係，子女為未來社會共有資產的角度，讓現在的社會來共同承擔養育的責任。國家成為育嬰假、托育制度的主要制定者、監督者、及協調者的角色。因育兒所致的就業中斷喪失薪資的部分，由國家取代個別雇主負擔此部分的再生產成本，提供所得替代式的育嬰津貼⁹¹。男性應破除過去以生理功能差異(如懷孕)作為對於社會角色(及子女照顧責任)性別分工的迷思，強調親職不等於母職，而是應該加入父職的觀念才會完整，應開放育嬰假的申請資格給家有新生兒的父母，讓他們都有暫時離開職場回家照顧子女的機會。⁹²

第三目 2007 年兩性工作平等法的修正

2002 年施行的兩性工作平等法雖然將育嬰假訂入，但為顧及雇主人力之調派，僅適用於三十人以上事業規模之事業單位；罰鍰也排除了第四章「促進工作平等措施」，相關規定只具宣示性的效果⁹³，是否要落實全賴雇主的善意。制度運作後，受僱於未達三十人之員工完全無法申請育嬰留職停薪，造成受僱者間形成差別待遇，不符合社會公平正義；縱使兩性工作平等法第 21 條第 1 項明訂雇主有給假義務，但對於違法雇主並未設有相對應的罰鍰規定，故落實成效也不彰。據官方統計直至 2007 年員工規模在 30 人以上之事業單位有提供「育嬰留職停薪」者僅佔 52.6%。

⁹⁰ 范郁文，同註 87。

⁹¹ 藍佩嘉，誰的責任？國家？資本家？「男女工作平等法」之外，婦女新知通訊，202 期，p6-7 (1999)。

⁹² 尤美女、王如玄、張晉芬、嚴祥鸞、劉梅君、陳美華，養兒育女是妳/你家的事，載：1999 年催生男女工作平等法手冊，p34-39 (1999)。劉梅君，同註 48，p34-41(1999)。

⁹³ 參立法院法律系統，性別工作平等法法條沿革立法理由

考量到企業社會給付責任的界線，兩性工作平等法只要求育嬰假的給假義務。兩性工作平等法第 16 條第 3 項明定育嬰留職停薪津貼之發放，另以法律定之。不過因為津貼發放依據遲未立法，造成早期使用育嬰假的受僱者必須完全承擔請假期間所得中斷的風險，在雙薪家庭為主流的今日，許多家庭無法承受長期喪失一份薪水的風險，造成使用育嬰假的人數一直無法提升，依行政院勞委會所做的調查，2007 年在有提供留停的單位中，只有 8.7% 的員工有申請。

2007 年 12 月修法改為『性別工作平等法』以彰顯多元性別意涵，將性別歧視的範圍增列「禁止性傾向歧視」，修正刪除第 16 條第 1 項員工規模 30 人以上之限制，將育嬰假擴及所有受僱者；修正第 38，38-1 條⁹⁴讓育嬰假不再是單純的政策宣導而是具強制性的規定。其他修正「促進工作平等措施」之規定，將陪產假由兩日增加到三日，以達鼓勵丈夫角色之目的⁹⁵，並將家庭照顧假門檻受規範之事業單位由雇用 30 人以上的規模降低為 5 人。

第三項 津貼

第一款 育嬰留職停薪津貼

第一目 我國育嬰留職停薪津貼之立法沿革

綜觀我國育嬰津貼法制發展歷程，第一階段是在 2002 年 3 月 8 日正式施行的兩性工作平等法中，確定育嬰津貼的必要性，並依該法第 16 條第 3 項之規定，課予了立法者進一步立法的義務。而第二段階段即為 2009 年 3 月 31 日立法院三讀通過『就業保險法』的修正案，將育嬰留職停薪津貼納入該法給付項目之一，

⁹⁴ 性別平等工作法第 38 條：(第一項)雇主違反第二十一條、第二十七條第四項或第三十六條規定者，處新臺幣二萬元以上三十萬元以下罰鍰。(第二項)有前項規定行為之一者，應公布其姓名或名稱、負責人姓名，並限期令其改善；屆期未改善者，應按次處罰。

性別平等工作法第 38-1 條：雇主違反第七條至第十條、第十一條第一項、第二項者，處新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰。雇主違反第十三條第一項後段、第二項規定者，處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰。有前二項規定行為之一者，應公布其姓名或名稱、負責人姓名，並限期令其改善；屆期未改善者，應按次處罰。

⁹⁵ 性別平等工作法第 15 條第五項，第六項：(第五項)受僱者於其配偶分娩時，雇主應給予陪產假五日。(第六項)產檢假及陪產假期間，薪資照給。

讓『就業保險法』成為育嬰津貼發放之法源依據，同年5月1日正式施行，使育嬰津貼扎根在我國法制之中。

2002年3月8日透過兩性工作平等法的施行，將育嬰留職停薪之制度及育嬰津貼的概念引進我國。育嬰津貼由「國家」負擔的理論基礎是源於「子女是全社會未來的共同資產」「育兒行為對未來社會的貢獻與價值的承認」，這樣的理念在討論育嬰津貼的定位時，卻出現分歧的意見。有學者認為育嬰留職津貼不應該區分受僱者或非受僱者，補助金額必須達平常薪資的六至七成，才有鼓勵的意義⁹⁶。也有學者力主適用對象是就業勞工，津貼的性質不宜視為對「育兒」勞動的補貼，而應視為育兒留職停薪期間「所得喪失」的補償，所以不存在對不具勞工身分但同樣育嬰者的歧視，制度設計上宜採社會保險為之，財源應來自保費而非國庫⁹⁷。政府最後傾向將育嬰津貼定位為單純處理育嬰假期間勞工就業所得中斷「薪資補償」的政策，而不再一體承認育兒價值。如此一來，無酬子女照顧者之需求及主體性，再度隱沒在就業者為核心的制度中。育兒津貼是社會福利的範疇，而育嬰留職停薪津貼則是屬於工作損失的補償，兩者是完全不同的處理模式。

考量當時我國社會安全制度中可提供勞工所得中斷風險保障者有勞工保險條例和就業保險法，前者無論從被保險人的質(包含受僱者、自營工作者、實際從事勞動之雇主等勞動者)或量(由於就業保險只保障受僱勞工，因此其保人數僅為勞保的六成)都更符合提高婦女勞動參與率及穩定婦女就業的目標。但考量到保險體制的財務負擔能力，為求不增加雇主的負擔(即增加保費)，自開辦時起一直呈現保費超收的就業保險基金，成為政府在勞工保險之外最佳的替代方案。2008年9月11日提出新版就業保險法修正草案，一年育嬰留職停薪津貼預計將支出80億元，遠超過失業給付總支出的53.3億⁹⁸，引起勞工團體再度質疑育嬰津貼

⁹⁶ 馬財專，同註80，p435(2007)。

⁹⁷ 劉梅君，育嬰津貼的釋疑與定位，國政評論(2002)。

⁹⁸ 黃吉伶，我們需要的是育嬰津貼還是留職停薪津貼，工訊，29期，p4-5(2008)。

與就業保險法保障非自願性離職之風險無關，主張應將育嬰津貼納入『勞工保險條例』而非失業保險法⁹⁹，但最後仍依新版立法三讀通過修正案。

勞委會正式將育嬰留職津貼定調為社會保險的方式辦理，並於 2008 年發表的人口政策白皮書中指明修正『就業保險法』、『公教人員保險法』及『軍人保險條例』將育嬰留職津貼納入保險給付項目¹⁰⁰。隨著就業保險法的修正腳步，2009 年 6 月『公教人員保險法』也隨同修正，該法第 3 條將給付事由加入「育嬰留職停薪」，並增訂第 35 條¹⁰¹關於給付資格及要件之規定。於 2009 年 7 月 8 日公布，經考試院會同行政院以命令明定同年 8 月 1 日施行。2010 年 4 月『軍人保險條例』亦修法，該條例第 3 條將給付事由加入「育嬰留職停薪」，並增訂第 16 之 1 條¹⁰²關於給付資格及要件之規定。至此，軍、公、教、勞工四大就業族群都可享有育嬰津貼的社會給付。因軍、公、教關於育嬰津貼給付規定之內容係比照就業保險法而修正，以下文章為使焦點聚焦，論述僅就『就業保險法』為之，軍公教族群略以「公務人員」為例討論之，餘參考修正之。

⁹⁹ 工商時報，2008 年 10 月 26 日，失業率猛飆 就保基金瀕破產。

¹⁰⁰ 參 2015 年經濟發展願景第一階段三年衝刺計畫(2007-2009)-大溫暖福利套案，林萬億主講，p 27。參人口政策白皮書，行政院 97 年 3 月 10 日院臺治字第 0970092951 號函核定，p57- 58，p73-74。

¹⁰¹ 公教人員保險法第 35 條：「(第一項)被保險人加保年資滿一年以上，養育三足歲以下子女，辦理育嬰留職停薪並選擇繼續加保者，得請領育嬰留職停薪津貼。(第二項)前項津貼，以被保險人育嬰留職停薪當月起，前六個月平均保險俸(薪)給百分之六十計算，自留職停薪之日起，按月發給；最長發給六個月。但留職停薪期間未滿六個月者，以實際留職停薪月數發給；未滿一個月之畸零天數，按實際留職停薪日數計算。(第三項)同時撫育子女二人以上者，以請領一人之津貼為限。(第四項)夫妻同為本保險被保險人者，在不同時間分別辦理同一子女之育嬰留職停薪並選擇繼續加保時，得分別請領。」

¹⁰² 軍人保險條例第 16-1 條：「(第一項)申請留職停薪之被保險人，於申請留職停薪時，應選擇於留職停薪期間退保或繼續加保，一經選定後不得變更。(第二項)被保險人保險年資滿一年，子女滿三歲前，辦理育嬰留職停薪並選擇繼續加保者，得請領育嬰留職停薪津貼。(第三項)前項津貼以被保險人育嬰留職停薪當月起，前六個月平均保險基數百分之六十計算，於育嬰留職停薪期間按月發給，最長發給六個月。但留職停薪期間未滿六個月者，以實際留職停薪月數發給；未滿一個月之畸零天數，按實際留職停薪日數計算。(第四項)同時撫育子女二人以上者，以請領一人之津貼為限。(第五項)夫妻同為本保險被保險人者，在不同時間分別辦理同一子女之育嬰留職停薪並選擇繼續加保時，得分別請領。」

第二目 育嬰留職停薪津貼現行法制及實施概況

我國育嬰津貼法制已經被定位為單純處理受僱者家庭與工作間之平衡措施，讓父母得以無後顧之憂的暫時離開職場回到家中滿足照顧子女之需求，屬強化家庭照顧功能之「家庭化」家庭政策。但依照國情不同，可呈現出強化傳統男女性別分工的「性別化」家庭政策，與支持男女共同就業育兒的「去性別化」家庭政策，後者是現代先進國家採用家庭政策平衡工作與家庭衝突時，所遵循的方向，如此方能符合現代女性大量投入就業市場之事實，而有助於提高生育率。

我國現行育嬰津貼法制之設計，法律依據分別規定在性別工作平等法及就業保險法之中。請領資格依就業保險法第 11 條第 1 項第 4 款¹⁰³之規定，申請育嬰津貼者，須為受僱勞工，符合最低一年之投保年限外，尚須依性別工作平等法第 16 條第 1 項之規定使用育嬰假：「受僱者任職滿六個月後，於每一子女滿三歲前，得申請育嬰留職停薪，期間至該子女滿三歲止，但不得逾二年。同時撫育子女二人以上者，其育嬰留職停薪期間應合併計算，最長以最幼子女受撫育二年為限¹⁰⁴。」

夫妻一人處於育嬰假期間，另一方即受到性別工作平等法第 22 條之限制：「受僱者之配偶未就業者，不適用第十六條及第二十條之規定。但有正當理由者，不在此限。」復依育嬰留職停薪實施辦法第 2 條規定：「受僱者申請育嬰留職停薪，應事先以書面向雇主提出。前項書面應記載下列事項：...六、檢附配偶就業之證明文件。...」勞委會 98 年 12 月 31 日勞動 3 字第 0980036438 號函釋有關受僱者與其配偶同時申請育嬰留職停薪相關疑義案：「...受僱者與其配偶若皆為就業中

¹⁰³ 就業保險法第 11 條第一項第四款：本保險各種保險給付之請領條件如下：四、育嬰留職停薪津貼：被保險人之保險年資合計滿一年以上，子女滿三歲前，依性別工作平等法之規定，辦理育嬰留職停薪。

¹⁰⁴ 參行政院勞工委員會民國 99 年 01 月 14 日勞保 1 字第 0980140644 號函釋：爰受僱者如有同時撫育子女 2 人以上者，應以被保險人申請育嬰留職停薪期間，其最幼子女並已同時受撫育作為續保期限認定。.....「最幼子女受撫育」之起始日，係指.....「：（一）被保險人於最幼子女出生後始申請育嬰留職停薪.....以開始申請育嬰留職停薪時起算，最長以 2 年為限。（二）被保險人於申請育嬰留職停薪續保期間.....以最幼子女出生時即可視為同時受撫育...最長以 2 年為限。

之受僱者，且欲申請之育嬰留職期間相同，將造成其中一方於另一方欲申請育嬰留職停薪期間未就業。爰此，受僱者與其配偶若皆為就業中之受僱者，除有正當理由外，應以一方申請育嬰留職停薪為限，始符合本法之立法意旨。....」原則上不存在夫妻可以同時申請育嬰假之可能，唯依勞委會¹⁰⁵見解，夫妻雙方同時撫育兩名未滿三歲子女或多胞胎，可同時申請育嬰假，此種情況屬於性別工作平等法第 22 條但書之例外。

育嬰津貼給付額度依就業保險法第 19-2 條¹⁰⁶之規定，以被保險人使用育嬰假當月前六個月之平均月投保薪資為基準，每被保險人每子女可獲得所得替代率 60%至多 6 個月之育嬰津貼，同一子女只要父母均使用育嬰假並請領育嬰津貼，總給付可達一年。給付限制依就業保險法第 19-2 條第 3 項之規定：「父母同為被保險人者，應分別請領育嬰留職停薪津貼，不得同時為之。」禁止皆具被保險人資格的夫妻雙方撫育同一子女的狀況下，同時主張育嬰津貼之權利。即使夫妻同時撫育兩名未滿三歲子女，仍禁止夫妻一起請領育嬰津貼。一人照顧兩名未滿三歲之子女，也不能以不同子女名義申請兩份育嬰津貼。

第三目 育嬰留職停薪津貼呈現之性別圖像

一、薪資所得替代式的給付制度為「去性別化」的家庭政策

育嬰津貼的定位展現對育兒照顧者肯認與否之爭議，津貼給付額度和期間就相當程度的涉及男女性別分工上的面相。我國對於要採取定額式或所得替代式的給付曾有過討論：「定額式」不會讓同有育兒行為的人受到不同的評價，也不會有

¹⁰⁵ 參行政院勞工委員會民國 99 年 05 月 17 日勞保 1 字第 099002973 號函釋：「父母二人同時撫育 2 名未滿 3 歲之子女時，若符合性別工作平等法第 16 條及第 22 條但書規定者，得「同時」申請父母二人同 育嬰留職停薪，並繼續參加原有之社會保險。」；民國 107 年 02 月 12 日勞動條 4 字第 1070130162 號函釋：「於撫育雙(多)胞胎之受僱者情形，考量育兒父母恐無法單獨兼顧雙(多)胞胎子女，爰受僱者如有親自照顧之需求，依規定向雇主申請育嬰留職停薪時，符合性別工作平等法第 22 條但書之「正當理由」。」

¹⁰⁶ 就業保險法第 19-2 條第一項、第二項：(第一項)育嬰留職停薪津貼，以被保險人留職停薪之當月起前六個月平均月投保薪資百分之六十計算，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六個月。(第二項)前項津貼，於同時撫育子女二人以上情形，以發給一人為限。父母同為被保險人者，應分別請領育嬰留職停薪津貼，不得同時為之。

社會所得逆分配的疑慮，缺點是台灣薪資結構中女性往往低於男性，夫妻兩人以「家庭總收入」來考量請假並領津貼時，往往傾向由女性出面請領，因為這是讓家庭經濟影響最小的作法。對男性而言，給付額越低，男性分攤子女照顧責任的用意越會被架空，所以定額式給付屬於「性別化」家庭政策。反之若採取「所得替代式」的給付，當替代率越高，相對高薪的男性申請育嬰假的誘因更會因此提高，如此便可達到打破子女照顧性別分工界線產生「去性別化」的效果。但勞保投保最高薪資 43900 元，相對限制了留職停薪津貼給付的上限，下降了高薪父母的請領意願，常常是平均薪資較高的男性，再度下降「去性別化」的效果。

2007 年就業保險法修正草案中採用「定額式」的給付，按全體被保險人平均月投保薪 50%發給，避免申請人會因為所得高低的不同，發生經濟階層越高便可獲得越多社會給付的逆分配現象，另一方面也有意藉此讓原所得收入較低的人獲得相對高的給付，以符合社會資源分配公平正義的想法¹⁰⁷。2008 年草案改採「所得替代式」給付，以被保險人使用育嬰假前六個月月平均投保薪資作為計算基礎。最終立法三讀通過所得替代式給付模式，依照瑞典的經驗，將有助於男性使用育嬰假之機會，惟給付相較於瑞典的 80%，我國尚有進步的空間。

二、由雙薪家庭父母雙方各自請領育嬰津貼為「去性別化」家庭政策

透過法律將一段時間的育嬰津貼給付限男性使用，鼓勵男性進入家庭照顧子女，改善目前幾乎由女性行使育嬰假及請領育嬰津貼的現象，最終達到扭轉傳統性別分工的刻板印象。2007 年規定夫妻可「共同享有六個月」的育嬰津貼。在父權體制下，育嬰假自然變質為「母親假」，強化了女性在勞動市場上因私害公的刻板印象，完全背離性別工作平等法要促進性別工作地位的實質平等的目的。2008 年修正為夫妻最長可「各」請領六個月，合計最長十二個月。依據 OECD 統計研究，提供二十周之有薪親職假，具有促進婦女勞動參與之正面影響，惟過長之

¹⁰⁷ 國家政策網路智庫，行政院勞工委員會勞工保險處對育嬰留職津貼政策的說明 2003(2007)。

親職假反而會減弱婦女勞動市場技能並危害未來職業發展，讓育兒婦女難以回到職場。考量雇主所能容忍員工不在職期間，爰規定育嬰留職津貼發放期間為六個月。

我國育嬰留職停薪津貼的設計，純粹以就業保險之被保險人，各自本於被保險人地位享有請育嬰假及請領育嬰津貼的方式呈現，有別於瑞典將子女出生後夫妻「共享 480 天」的法定親職假及其補助金，特別規定應對父母者「各自保留 90 天」的假期及補助金由其專用，夫或妻亦不得將此 90 天約定移轉由他方行使¹⁰⁸，也不同於德國父母津貼每一子女出生後 12 個月得由父母自行分配，但額外針對父親加入育兒照顧責任下，額外加發兩個月津貼給付的父親月設計。就我國看來，若父親願意進入育兒責任分攤的家庭，可以額外獲得六個月的育嬰津貼，由此可知，我國在立法的設計上已經納入所謂父親月的設計，確實具有鼓勵男性利用的誘因存在，以有實質考量促進女性就業的層面，此為一「去性別化」的家庭政策。

有別於產假限女性使用，親職假本身就是以認同男女都要負起家庭子女照顧責任為前提，立法上開放男女均得向雇主申請的性別中性設計，最終目的在於促進男女就業機會實質平等。但由於親職假之使用對父母而言是一種權利而非義務，再加上企業社會給付之界線，雇主所承擔之經營成本應限於給假而不包括該給付期間之薪資，因此親職假很難形塑出「去性別化」效果。從瑞典經驗，真正讓親職假得以改變傳統男女性別分工、解放女性照顧子女責任重擔作用的關鍵，在於育嬰津貼給付額度(一定水準的所得替代率)及方式(父親月制度)之設計。

三、禁止配偶未就業之受僱者申請育嬰假為「性別化」的家庭政策

與外國經驗不同，我國即使已有「去性別化」的制度設計，但卻成效不彰。申請育嬰津貼給付，以申請育嬰假為前提，須滿足性別工作平等法第 16 條第 1 項。係考量多數父母仍有親自養育幼兒的需求，為同時保障父母之工作權益，使其得

¹⁰⁸ 劉梅君主持，同註 88，p1- 2 (2004)，范郁文，同註 87，p4 (1999)。

以兼顧工作與照顧家庭，爰加以規定。且不具性別工作平等法第 22 條本文「配偶未就業」之限制，依行政院勞工委員會 97 年 1 月 15 日勞動 3 字第 0960084175 號函釋，受僱者之配偶如未就業，應可照顧其家屬，受僱者自毋須請假，但有正當理由，雇主仍得准其申請，爰為但書之規定。

次查公務人員留職停薪辦法第 5 條第 1 項：「公務人員具有下列情事之一者，得申請留職停薪，除第一款及第二款各機關不得拒絕外，其餘各款由各機關考量業務狀況依權責辦理：一、養育三足歲以下子女，並以本人或配偶之一方申請為限。…」依銓敘部 98 年 7 月 2 日部退 1 字第 0983042988 號書函：受僱者配偶如未就業，應可照顧其家屬，受僱者無須請假；又受僱者與其配偶若皆為就業中之受僱者，除有正當理由外，應以一方申請育嬰留職停薪為限。依前開規定，夫妻同為被保險人者，依法應於不同時間，分別辦理育嬰留職停薪，並分別申請津貼。公務人員留職停薪辦法第 5 條第 2 項：「公務人員之配偶未就業者，不適用前項第一款及第二款之規定。但有正當理由，並經機關核准者，不在此限。」依銓敘部 98 年 7 月 3 日部詮 4 字第 0983062466 號書函，配偶未就業，參性別工作平等法第 22 條之規定，原則上不得申請育嬰留職停薪，但如有正當理由，並經機關核准，不在此限。

因此雙薪家庭，子女出生後夫妻無法同時請領育嬰假。但若育嬰留職停薪期間，在職配偶遭遇普通傷病留職停薪¹⁰⁹，受僱者仍可繼續領取育嬰留職停薪津貼。單薪家庭受僱者依法也無從申請育嬰假，無法參與子女的照顧，但若受僱者配偶就學中¹¹⁰，應檢具資料向雇主提出依個案事實加以認定。若為單親家庭必須扶

¹⁰⁹行政院勞工委員會民國 98 年 05 月 08 日勞動 3 字第 0980010600 號函釋：「受僱者之配偶因普通傷病留職停薪屬未就業狀態，應不適用性別工作平等法第 16 條規定，惟受僱者申請育嬰留職停薪之理由如與前開性別工作平等法第 16 條規定之立法意旨相符，且有同法第 22 條但書規定之情形，雇主仍應准其申請。」

¹¹⁰ 行政院勞工委員會民國 102 年 12 月 13 日勞動 3 字第 1020086476 號函：「受僱者之配偶屬就學階段，不符性別工作平等法第 16 條規定，但受僱者如有同法第 22 條但書規定之正當理由，仍可檢具資料，依育嬰留職停薪實施辦法第 2 條規定，向雇主提出，雇主依所提理由個案事實認定。」

養未滿三歲子女，得否申請育嬰留職停薪，留職停薪辦法並未就單親情況加以規定，依銓敘部 101 年 2 月 17 日部詮 4 字第 1013548073 號電子郵件，公務人員若為單親，且有扶養三足歲以下子女之事實，即得辦理育嬰留職停薪。

雖然性別工作平等法並未明文規定男女間該誰賺錢養家、誰回家照顧子女，但依照傳統性別文化下對於女性母職角色的認知，及現實的薪資結構多為男高於女，雙薪家庭中多半會是女性自願選擇暫離職場。這樣一來，不僅是子女出生前已依傳統性別角色內外分工的家庭，即使是子女出生前夫妻經濟地位平等的雙薪家庭，會被迫在子出生後轉為男外女內的育兒養家模式。

性別工作平等法第 22 條等同認同不論子女出生前夫妻間角色如何分配，子女出生後還是應該尊重傳統社會期待下兩性分工模式之價值，由女性單獨照顧。當初育嬰假的設計，因發揚兩性共同照顧子女的價值，被譽為憲法增修條文第 10 條第 6 項：「國家應該維護婦女之人格尊嚴，保障婦女之人身安全，消除性別歧視，促進兩性地位之實質平等。」落實的典範，也因同法第 22 條大打折扣。因此當育嬰假受限於性別工作平等法第 22 條設計，造成申請人大量集中在女性身上時，即使育嬰津貼設計鼓勵男性申請之去性別化措施，可預見效果也有限。

第四目 我國育嬰留職停薪津貼之使用實況

觀察我國申請育嬰留職停薪人數得知，2009 年後由於有六個月 60% 所得替代的育嬰留職停薪津貼成為誘因，申請人數增加，使申請者在工作與家庭之間取得彈性，以利於工作和家庭之間的平衡。此條文通過之前，育嬰假雖已實施 7 年，但因無補貼，以致申請勞工比例極低。¹¹¹但很多雇主在投保勞工保險時，都有高薪低報現象，造成勞工申請育嬰留職停薪時，領到的津貼根本不及月薪的四成。根據「105 年育嬰留職停薪期滿復職關懷調查統計」，有 17.5% 的受訪勞工表達生

¹¹¹ 根據婦女新知基金會統計，自 2002 年 3 月至 2008 年 5 月，6 年內全國僅有 23,823 人申請育嬰假。

育後不會申請育嬰留職停薪，主因是「育嬰留職停薪津貼不夠補貼短少的薪水」

男性申請育嬰留職停薪津貼比例較低，但申請人數與件數每年都略有增加，證明唯有透過政策面和制度面不斷宣導，才能使性別平等價值落實於社會中。根據勞動部統計，請領人數從 2009 年留職津貼通過後顯著成長，女性占所有請領人數的 82-84%，兩者約占當年 0-2 歲小孩的 15.5%。

表 3-3 育嬰留職停薪津貼初次請領人數趨勢 (2002-2016 年)

	2002-2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
總人數	23,823	29,182	37,929	44,387	60,713	67,568	73,899	92,342	92,268
女(%)		24,209 (83%)	31,126 (82%)	37,102 (84%)	51,306 (84%)	56,720 (84%)	62,279 (84%)	77,399 (84%)	76,632 (83%)
男(%)		4,973 (17%)	6,803 (18%)	7,285 (16%)	9,407 (16%)	10,848 (16%)	11,620 (16%)	14,943 (16%)	15,636 (17%)

資料來源：作者整理自行政院勞委會—勞動統計網頁：「就保育育嬰留職停薪初次核付人數」(2016)¹¹²

在『105 年育嬰留職停薪期滿復職關懷調查』中抽樣統計 5,614 人，申請育嬰留職停薪不到三個月者 6.2%，三到六個月者 12.4%，六個月者 60.2%，六到一年者 7.5%，一到兩年者 10.5%，兩年者 3.0%，平均申請 7.1 個月。其中男性占 1,144 人(20%)，平均申請 6.0 個月¹¹³。可見台灣育嬰假的制度設計具備性別平等的進步性，但實施以來雖請領女性占八成，僅具有去性別化的「制度」，不足以鬆動長久來的照顧女性化現象，在沒有對應的措施下，仍為性別差異的立法。

其中公教人員辦理育嬰留職停薪，2010 年申請人數只有 3619 人，2017 年 6151 人，顯示公教人員為撫育子女而辦理育嬰留職停薪的意願逐年提高，其中女性和男性請領比例約為 9 比 1，以女性申請占多數。不過，2010 年男性申請人數只有 287 人，2017 年 605 人，成長幅度 110.8%，同時期女性成長幅度為 66.4%，顯

¹¹² 資料來源：勞動部「勞動統計年報」<https://www.mol.gov.tw/statistics/2452/2465/> (最後瀏覽時間 2018/07/11)

¹¹³ 105 年育嬰留職停薪期滿復職關懷調查，勞工為每一子女平均申請育嬰留職停薪期間 <http://statdb.mol.gov.tw/html/svy05/0521menu.htm> (最後瀏覽時間 2018/07/11)

示近年來宣導鼓勵男性公教人員共同負擔育嬰責任，已有成效。

第二款 就業者家庭保母托育費用補助(保母津貼)

2008 年政府開辦「建構有善托育環境-保母托育管理與托育費用補助實施計畫」(保母補助)，補助聘用證照保母的家長以減輕照顧成本，讓完全市場化的收費，透過國家的補貼來減輕家長負擔，並鼓勵托育人員加入社區保母系統接受政府輔導管理。補助條件有二，一為就業者家庭部分托育費用補助，二為第三胎以上家庭(2011 年 1 月 1 日起新增)，只要符合條件皆可以透過托嬰中心或是社區保母系統申請補助。補助標準分為一般家庭(申請人最近一年綜合所得稅總額未達申報標準或未達 20%，年總收入 150 萬元以下)，補助每位幼兒每月 2000-3000 元；中低收入戶補助每位幼兒每月 3000-4000 元；弱勢家庭(低收入戶、低收入戶，或是幼兒發展遲緩與身心障礙家庭、特殊境遇、高風險家庭)，補助每位幼兒每月 2000-5000 元。

計畫自開辦開始，因家長仍習慣親屬照顧，送專業保母照顧比率偏低，且家庭年收入超過 150 萬即無法領取。保母加入系統比率也低，保母抗辯加入系統須繳稅，又要接受訪視輔導，缺乏加入誘因。但依所得稅法第 2 條第 1 項規定¹¹⁴，保母本應依托育收入繳納所得稅。依托育委託契約書內容核算托育收入，經主管統籌規範歸類為「其他所得」¹¹⁵，並參照托嬰中心、托兒所之必要費用標準(80%)，僅認列其中 20%所得併入所得稅中申報。至於副食品另行收費部分，因屬代收代付性質，並未列入所得歸課。提早、延後、臨時托育收入係附加條款，無

¹¹⁴ 所得稅法第 2 條第 1 項：「凡有中華民國來源所得之個人，應就其中華民國來源之所得，依本法規定，課徵綜合所得稅。」

¹¹⁵ 依 100 年 5 月 5 日雲林縣政府協調會議—國稅局中區分局於 100 年 5 月 13 日陳報上及機關核示，取得托育收入扣稅的一致性規範，依財政部 100 年 6 月 15 日台財稅字第 10000237550 號函：「所報居家保母取得托育幼而收入之所得類別適用疑義乙案，請依本部 99 年 4 月 30 日台財稅字第 09900128510 號函規定，就個案事實詳為調查，並參酌各地區國稅局之一致意見，依法本諸職權辦理。」及財政部臺灣省中區國稅局 100 年 7 月 4 日中區國稅二字第 1000031460 號函：「..經營型態類似其他所得中之私立托嬰中心與托兒所，故其居家保母所領取托育收入，...認屬其他所得，屬未設帳冊記載損益者，得參照部頒之私立托嬰中心、托兒所之必要費用標準，以收入之 80%為其成本及必要費用，計算所得額。」

法確定實際時間，也未列入所得歸課。

2009 - 2011 年間因應實務需求，計畫多次調整並放寬補助對象，希望持續增加社區保母系統之服務量與可得性，於 2011 年 11 月 30 日修正公布之「兒童及少年福利與權益保障法」第 26 條，規範居家式托育服務提供者之登記、管理、輔導、監督等事項，俾利保母管理法制化及周延性。2014 年再上層樓，保母必須要登記才能執業，否則會被取締罰款，把托育服務從檯面下變成正式勞動力的一環。這個制度也同時明定，政府應該介入管理保母托育收費。

台灣婦女陣營早在十幾年前就提出結合「照顧公共化」與「民主審議機制」的建言¹¹⁶，透過行政院婦女權益促進委員會，成功推動「保母托育管理與托育費用補助政策」，打破政府受困於業者的僵局。但是對於保母收托金額的審議，卻受阻於破壞市場機制之論而未竟全功¹¹⁷。

第一目 親屬保母托育補助

三等親內的親屬保母必須先接受 126 小時的保母課程訓練，結業後才能申請補助的基本金額，若加入社區保母系統，補助金額則還能再提高，而這也吸引到了許多要幫忙孫子的阿公、阿嬤報名，因此又被稱為「爺奶津貼」。不過針對須和一般保母一樣接受 126 小時的課程時數訓練，社家署研議將「親屬保母」的訓練時數減半，但在最後公告的資訊顯示，『建構友善托育環境～保母托育管理與托育費用補助實施計畫』修正案並未通過。

¹¹⁶ 兒童及少年福利與權益保障法第 25 條第 3 項：直轄市、縣(市)主管機關應以首長為召集人，邀集學者或專家、居家托育員代表、兒童及少年福利團體代表、家長團體代表、婦女團體代表、勞工團體代表，協調、研究、審議及諮詢居家式托育服務、收退費、人員薪資、監督考核等相關事宜，並建立運作管理機制，應自行或委託相關專業之機構、團體辦理。

¹¹⁷ 財團法人彭婉如文教基金會 劉毓秀，台灣托育制度如何從零走向共贏？

<http://pwrp.pixnet.net/blog/post/63892033-%E5%8F%B0%E7%8> (最後瀏覽時間 2018/07/11)

第三款 父母未就業家庭育兒津貼(育兒津貼)¹¹⁸

面對 0-2 歲嬰兒的照顧問題，自行照顧仍為最多家庭選擇的方式。政府對家庭照顧者的協助相對匱乏，在有送托家長之保母補助、就業家長之育嬰留職停薪津貼外，育兒津貼能涵蓋未符合補助資格、絕大多數自行照顧幼兒的家庭。

行政院於 2011 年底核定「父母未就業家庭育兒津貼實施計畫」，並自 2012 年 1 月 1 日起施行。成為受益人口最多的再家庭化策略。除家庭育有未滿 2 歲兒童，父母一方因照顧兒童而無法就業外，且父母最近一年綜合所得稅率申報標準未達 20% 者，年總收入 150 萬元以下(約占全國家戶數 93.6%¹¹⁹)，可補助每位幼兒每月 2500 元；中低收入戶補助每位幼兒每月 4000 元；弱勢家庭(收入戶，或是幼兒發展遲緩與身心障礙家庭、特殊境遇、高風險家庭)，補助每位幼兒每月 5000 元。該計畫採申請制，並鼓勵申請人參與親職教育課程。

台灣為就業家庭育兒津貼(育兒津貼)設計類似德國早期依「聯邦養育津貼法」發放的養育津貼¹²⁰，設計上單方就業，給付額度採均一低額，並以家庭為給付對象，非個人權利，且不允許夫妻雙方同時申請，給付時間長達兩年，這樣的制度設計會讓夫妻傾向由低薪方專職承擔育兒並在經濟上依賴養家者。

除中央有發放「育兒津貼」外，地方政府也加碼，台北市、桃園市也另有一套育兒津貼補助標準，且能與育嬰留職停薪津貼、保母托育費用重複請領。台北市每月補助 2500 元至 5 歲，和中央一樣採所得稅率 20% 以下才能申請的排富門檻，但父母工作與否則不影響其請領條件。桃園市每月補助 3000 元至 3 歲，不僅不排富，也不受父母工作與否影響，是全國補助條件最寬鬆的地方政府。

¹¹⁸ 衛福部社家署，父母未就業家庭育兒津貼

<https://www.sfaa.gov.tw/SFAA/Pages/Detail.aspx?nodeid=793&pid=4968> (最後瀏覽時間 2018/07/11)

¹¹⁹ 父母未就業家庭育兒津貼實施計畫引用財政部財稅資料中心 2009 年綜合所得稅統計數據。

¹²⁰ 參考第二章第二節第三項育嬰津貼 p32 及註 55。

第四款 其他津貼

其他津貼包括健保局代辦的「3歲以下兒童醫療補助」，就醫時依健保局規定金額自動減免部分負擔費用。「中低收入戶未滿18歲兒童及少年健保費補助」，將該兒童及少年所應繳納健保費金額，直接自其家庭應負擔健保費總額中扣除。由中央、地方政府分別補助托兒所、托嬰中心幼童團體平安保險每人保費1/3，有下列情形者，則由政府全額補助免繳保費：低收入戶幼童持有鄉鎮公所證明者，重度、極重度身心障礙學童及重度、極重度身心障礙人士之子女，具原住民身分之幼童，離島之幼童。

此外，政府對於家庭總收入平均分配全家人口，每人每月未超過當年度最低生活費1.5倍者，且父母雙亡、一方死亡、重病、失蹤、服刑無力扶養之兒童及少年，發給「中低收入家庭兒童及少年生活扶助費」，每人每月約1,900元至2,300元。對於父母或照顧者有失業、入獄服刑、離婚、患有重大疾病、藥酒癮及精神疾病等高風險因子，且經社工員調查評估有經濟急困、無法妥善照顧子女者，政府，每個月給予3,000元的弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助津貼，以6個月為原則，最高補助12個月，本項緊急生活扶助有別於一般普及性的社會福利津貼，除給予生活扶助外，並搭配高風險家庭關懷輔導處遇措施，由社工員進入家庭提供密集關懷訪視，協助家庭緩解經濟壓力，妥善照顧子女生活需求，對於失業、吸毒、酗酒及精神疾病等其他問題，則連結就業服務、藥酒癮戒治及心理衛生等相關資源給予協助，以重整家庭照顧功能。

第四項 托育服務

針對台灣相關托育政策制定與實施探討發現，近年來台灣托育政策有了重大轉變，因應少子化與高齡化社會來臨，逐漸意識到國家需要帶頭將兒童的照顧責任從家庭中釋放出來，讓女性走出家庭，創造更高的勞動參與率。迫於超低生育的壓力，各級政府陸續推出各種補助政策，包括保母托育補助、五歲免學費(幼教

券)，但這些政策都是在既有昂貴的托育服務的基礎上實施，若不制訂配套法律與制度，可以預見政府花費甚鉅，卻無法導正托育市場。因此，必須在托育政策上多下功夫，2012年實施托育整合制度，再加上托嬰中心，社區保母系統的推動，將有助於女性進入勞動力市場中。再透過親職假與育嬰津貼實施，將對於台灣家庭友好政策實施有重大幫助。

如何讓家庭照顧(由個別家庭照顧自己的小孩)，轉變為照顧家庭(由國家和社會提供托育服務來照顧家庭)，婦女團體建議政府應成立『公共托育服務審議委員會』，邀請相關社會各界共同針對政府自辦、委辦、輔助的托育措施，定期審議其服務內容、管理規範、收費金額等。但是在高度個人主義與資本化主義的台灣，決策總是由傳統家庭主義(主張育兒是母親的天職)和自由主義(主張國家不應干涉市場機制或介入人民私事)兩方主導，女性與勞工的需求備受漠視。¹²¹

第一款 台灣托育服務現況

台灣育有兩歲以下幼兒的家長，最喜歡的托育安排為何？四成家長認為「在家專職育兒」最理想，但有六成的家長希望可以找到妥適的方法繼續工作，其中希望可以「兼顧家庭和工作」的占三成，親屬照顧約兩成、家戶外托育約一成。屬意親屬照顧的僅約兩成，但實際上是祖母在照顧的卻逼近四成；希望兼顧工作的雖有三成，真能如願以償的卻只有一成。

表 3-4 已婚女性(15 至 49 歲)子女之主要照顧者

0-3歲	親自照顧	親屬照顧	(家庭內)	保母	托嬰中心
1980	82.75%	14.64%	(97.39%)	2.41%	0.20%
2000	67.78%	23.90%	(91.68%)	9.37%	0.40%
2016	51.66%	38.32%	(89.98%)	8.72%	1.09%

根據行政院主計處每三到五年進行「婦女婚育與就業調查」，台灣已婚女性未滿3歲最子女的主要照顧者，親自照顧者由1980年82.75%下滑到2000年的

¹²¹ 財團法人彭婉如文教基金會，平價三娃公聽會 會後新聞稿
<http://pwrf.pixnet.net/blog/post/90299822> (最後瀏覽時間 2018/07/11)

67.78%，2016年再下滑到51.66%；祖父母或親屬照顧則由1980年14.64%，提升到2000年的23.90%，2016年更提升到38.32%；部分則改由送托保母，由1980年的2.41%上升到2000年的9.37%最高，2016年略為下降到8.72%；2000年開始以外籍傭工照顧者占0.2%，2016年持平在0.21%；托嬰中心由1980年的0.20%，緩慢上升到2016年的1.09%¹²²。3至6歲間主要照顧者，父母占20%，祖父母占13%，保母只占1%，公幼占19%，私幼占45%¹²³。以私立幼兒園托育為主，但亦有高達33%為自己照顧。照顧仍然呈現高度「家庭化」的趨勢，只是質變為大家庭。此外，國人仍認為2歲以下兒童理想的托育方式為在家由母親帶，3~5歲兒童以送至幼兒園為理想方式。

若依照孩童年齡區分，0-3歲家庭化(父母加親屬)的比例輕微下降，1980年97.39%到2016年為89.98%；家戶外托育(保母加托嬰中心)比例輕微上升，1980年2.61%到2016年為9.81%。3-6歲則以機構式托育為主，但仍有約四分之一的母親自己帶小孩，且教育程度對照顧安排也有重大的影響。這種多數以「家庭」為主的照顧，在傳統的性別分工下，直接的反映出性別平等問題。隨著婦女教育程度的提高，以及逐漸參與勞動市場的趨勢下，幼兒托育往往成了家戶不得不的選擇¹²⁴。在這裡我們明顯看到「性別及階級」的影響：對那些無法擺脫沉重母職與低薪、長工時的勞工家庭來說，照顧成了逃不掉的義務；而經濟稍寬裕的家庭，才有資源去選擇育兒方式。這些所謂的「選擇」，影響的不僅是家長(多是媽媽)，也牽涉許多長輩的生活安排，以及保母和幼稚園老師的勞動樣貌。這些照顧者，不論有酬無酬、親屬或專業，九成五以上都是女性！¹²⁵

2016年統計15至64歲已婚女性就業率57.24%，曾因生育離職者占12.95%。

¹²² 主計總處，同註74，15至49歲已婚女性子女之主要照顧者，p7(最後瀏覽時間2018/07/11)

¹²³ 主計總處，同註74，p50-51(最後瀏覽時間2018/07/11)。

¹²⁴ 唐文慧，為何職業婦女決定離職？結構限制下的母職認同與實踐台灣社會研究季刊；85期，p201-265(2011)。

¹²⁵ 做爸媽的一百種方式：尋找懷孕、生產、教養的更多可能
<https://blog.bananny.co/2017/06/09/how-to-choose-work-or-parenting-2/> (最後瀏覽時間2018/07/11)

可見從妻子到母親，至少把 12% 的女性「擠」出職場。由此可見，所謂的托育「選擇」，仍與「家戶內」及「職場上」的性別分工息息相關。當托嬰仍有八成是家人擔綱，照顧責任只是從全職媽媽移轉到阿嬤；當女性平均薪資仍僅為男性的八成，當許多雇主認為在職場就該心無旁騖，整個社會卻對「多數勞工同時是照顧者」的事實視而不見，那麼，當照顧與就業難兩全時，退出職場的、換工作的、請育嬰假的、在職場受歧視的，永遠都是女性居多。至於男人，在生育前後不論就業率、薪資、工時，變動都不大。家戶內的托育選擇，會面臨照顧與工作的兩難，也可能有照顧責任性別化的疑慮。

學齡前及學齡兒童之托育需求快速上升，顯示「委外照顧及教育」的集體意識已經形成，家庭需以購買服務方式來滿足育兒功能，家庭及政府的權責分工需要重新檢討。家長考量家戶外托育服務的因素：除了品質好，還要付得起。根據統計¹²⁶，2016 年未滿 3 歲子女委由外界托育者僅占一成三，平均每月托育費用為 16,007 元，其中僅托育平日白天費用為 15,501 元，平日整天 23,323 元。至於 3 至 6 歲子女委外托育約占六成，平均每月托育費用為 8,719 元，其中僅托育平日白天為 8,647 元，托育平日 24 小時費用達 22,000 元。

2016 年平均每月每戶所得總額 104,416 元¹²⁷，平均薪資 48,790 元，男性平均薪資 52,824 元，女性平均薪資 44,168 元¹²⁸。相較於 0-3 歲平日整天每月托育費用為 23,323 元，光一個小孩托育費就占去家庭所得的 22%，平均女性薪資的 53%。也就是說，若家中育有兩位學齡前兒童，托育費用幾乎相當於婦女每月經常性收入。這種情況下，誰會被迫留在家裡無酬承擔那份多數人付不起的勞動？婦女因家庭照顧成本過高，作出所謂「自願的離職選擇」，在婚育階段完全退出職場成為專職照顧者，往往被視為必然的選擇。只有薪資所得高於托育費用的婦女，才

¹²⁶ 主計總處，同註 74，p (18) (最後瀏覽時間 2018/07/11)。

¹²⁷ 主計總處，105 年家庭收支調查報告 <https://win.dgbas.gov.tw/fies/doc/result/105.pdf> (最後瀏覽時間 2018/07/11)

¹²⁸ 主計總處新聞稿，105 年 12 月暨全年薪資與生產力統計結果 <https://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=40964&ctNode=3255&mp=1> (最後瀏覽時間 2018/07/11)

有真正的選擇權。

長久以來，政府認為照顧孩子的責任應由父母自行負擔，公共托育服務嚴重不足，又放任市場機制決定服務價格，造就了高昂的托育成本。有經濟與時間資本的，可自由選擇要到市場購買高價服務，或留在家裡實踐密集母職；缺乏資本也想在家照顧的，或買不起服務卻需要外出工作的，他們養兒育女的權利，誰來保障？在少子女化現象惡化之際，如何透過兒童照顧公共化，減低婦女的照顧負擔，促進婦女就業，達成性別平等。這種混合了強調托育公共化與婦女就業的論述，反映在臺灣家庭和就業平衡政策的相關分析中。

為能解決上述文化和制度所造成的扭曲，相關研究不斷強調如何去除勞動市場的性別障礙，以及托育公共化的必要。臺灣近年來透過相關法令的制定與施行，試圖強化女性勞動權益，但實際的制度支持依然缺乏。不論是勞動基準法、性別工作平等法，或是就業服務法，雖然明訂了對女性工作權和兩性經濟地位平等的保障，但攸關婦女勞動參與過程中相關之「福利措施」卻仍不足。且臺灣產業結構以中小企業為主，往往難以落實相關的法令保障意旨。而為了落實照顧公共化，許多研究不斷的強調社會民主模式理念的優點，以及其在臺灣落實的可能。以北歐為主的公共照顧化模式(在臺灣則被轉化為照顧社區化)，不僅可以強化女性勞動參與率，減緩人口老化而可能產生的勞動力短缺問題；同時可藉由照顧社區化，強化家庭育兒的意願，創造更多的就業機會。

北歐國家的經驗告訴我們，光是「雙薪」不足以兼顧家庭與就業，「整個國家一起養小孩」才是王道。也就是說，只有性別平權不足以完全解套，照顧責任還要從家內協商，移轉到雇主與國家共同分攤。與其說托育政策是為了提高生育率，不如說是為了落實養育責任的均等。福利國家存在的意義，就是要減緩不同家庭與階級衍生的不均等，讓兒童受照顧的權益不受出身影響，讓父母在就業與照顧間有選擇的「自由」。

第一目 保母托育

兒童未滿兩歲階段，家長所能取得的照顧資源，通常以一對一的親屬，或一對二的保母為主。內政部在 1998 年開始辦理「保母管理技術士技能檢定」¹²⁹，建構保母托育管理措施、落實保母證照制度、提供專業托育諮詢、強化托嬰照顧的可近性、提供保母的專業成長管道、增強父母的教養效能以及作為家庭服務的中介平台等¹³⁰。

2001 年 4 月社家署於各縣市開始推動「社區保母支持系統」¹³¹，成為督導訪視、協助媒合、處理爭議的公正第三方。由地方政府依據轄區內幼兒送托的需求分區規劃，督導管理轄區內保母人員的收托情形。系統需要招募、儲備保母人員，協助媒合及提供在職訓練，辦理系統內保母人員意外責任險、定期健康檢查、考核、表揚等，還需要配合辦理全國保母登記管理資訊網建置，協助家長申請托育費用補助。宣導與促成提供多樣化托育服務，包括在宅、到宅、臨托服務。截至 2014 年底有 124,082 人取得保母執照，加入社區保母系統僅 24,791 名，近 10 萬名未實際從事托育照顧工作。2014 年底 70 處全國社區保母系統共計 41,849 名托育人員，其中 21,381 位為證照保母，20,468 位親屬保母，佔 2014 年嬰兒總數的 9.07% (2008 年 4.08%，2013 年 11.71%)。

第二目 托嬰中心

家人是女性參與勞動市場的正面因素，與父母同居或是住附近，通常請家人幫忙帶孩子。但若無父母同住，家長所能使用的嬰兒照顧資源，就是托嬰中心和保母。社家署¹³²在 2004 年確立為兒少福利機構的法制化措施，托嬰中心於「兒童

¹²⁹ 張美雲、鄭芳珠，保母家庭托育環境安全之探討：以台中市保母協會會員為例，醫護科技學刊，4(2)期，p105-125 (2002)。張美娟、段慧瑩，花蓮地區母親對幼兒托育服務選擇理由、重要程度、及托育滿意度之探討，醫護科技學刊，7(1)期，p106-120 (2005)。

¹³⁰ 傅立葉、王兆慶，照顧公共化的改革與挑戰：以保母托育體系的改革為例。女學學誌：婦女與性別研究，27 期，p79-117 (2011)。

¹³¹ 王淑英和孫嫚薇，托育照顧政策中的國家角色，國家政策季刊，p2-4 (2003)。

¹³² 兒童局於 2013 年更名為衛福部社會暨家庭署，以下將以社家署簡稱。

及少年福利機構設置標準」中為托育機構的一環，為社政體系所管轄，是近年才逐漸蓬勃的托育機構，專門收托未滿兩歲兒童之機構，收托的師生比按規定為一：五。托嬰中心的照顧人員，必須符合教保人員或助理教保人員專業資格；保母也需具備證照，並要聘請擁有護士執照的護理人員。各縣市政府社會局處的網站建置有「合法立案登記的托嬰中心」名單，提供家長查詢。過去十年間公私立托嬰中心僅收托 1-2%未滿 2 歲嬰兒，照顧能量相當有限。因此社家署推動「公私協力平價托嬰中心補助計畫」¹³³，透過經費挹注結合地方政府及社區資源，以非營利方式在各縣市設置托嬰中心，以解決收費過高、品質良莠不齊、專業人員薪水過低等問題，開啟公部門對嬰兒機構式照顧的重視。

2016 年 12 月全台共有 907 間托嬰中心，784 間私立托嬰中心，123 間公私協力托嬰中心(台北市 33 間、新北市 51 間、桃園市 3 間、台中市 4 間、高雄市 17 間、宜蘭縣 7 間、台東縣 2 間、基隆市 2 間、嘉義市 1 間、福建省 3 間)。收托人數 22,373 人，未滿一歲 5,847 人，一到兩歲 11,199 人，二到三歲 5,327 人¹³⁴。公私協力托嬰中心全日托育註冊費用全部免費，但月費概算各縣市不一，台北市 11,000 元、新北市 9,000 元、基隆市 9,000 元、高雄市 9,000 元、宜蘭縣 8,000 元、台東縣 8,500 元。其中新北市政府積極推定托育政策，托嬰中心附屬於托育資源中心，台北市收費最貴，宜蘭縣收費最便宜。希望藉由公私協力托嬰中心成立，能夠提高平價的托育設施，使得公共托育能夠逐漸落實。

政府對於 2 歲以下幼兒的托育服務，應持續加強，目前各縣市開辦的托嬰中心，都是「公辦民營」方式委外經營，2 歲以下幼兒，目前交由托嬰中心的比率只有不到 10%，常以此推論台灣家長「偏好」嬰兒自己帶。然而，在托嬰的選擇上明顯受到家庭經濟能力影響¹³⁵，家庭收入愈高，在自己、家人、保母與托嬰中心

¹³³ 衛福部社家署，2013 年計畫，公私協力平價托嬰中心及托育資源中心：公私協力托嬰中心。

¹³⁴ 衛生福利部統計處，托嬰中心所數及收托人數，

<https://dep.mohw.gov.tw/DOS/cp-2978-13971-113.html> (最後瀏覽時間 2018/07/11)

¹³⁵ 王舒芸、鄭清霞，我國托育服務供給模式與收費機制之研究期末報告，

的選擇上，分配愈顯平均，相對之下，愈窮困家庭自己帶的比率較愈高。目前托嬰中心的收費，對於中低收入家長而言，仍然非常高昂，政府除了增設「公辦民營」托嬰中心外，目前很多民間團體，也在向政府鼓吹「公共化保母」政策，公共化保母受政府管理補助，讓保母收費定價可以相對平價。

第三目 幼兒園

台灣學齡前兒童照顧責任在「去家庭化」的趨勢小幅度上升的同時，2016 學年公立及非營利幼兒園(公共化)2002 間，收托 145,225 人；私立幼兒園(市場化)4308 間，收托 347,556 人¹³⁶，現在公私立幼兒園園所比例是 3:7(表)。為增加平價教保服務供應量，教育部 2011 年曾與地方政府達成公共化之共識，在 2014 年至 2018 年內要增設公立幼兒園及 100 所非營利幼兒園。然而，截至 2016 年底，只增設了 50 所，究其進度緩慢原因，在於具有承辦非營利幼兒園能力之公益法人團體不足及用地釋出不易。教育部預估到 2020 年時，將提升公共化幼兒園整體比例到四成，台北市、新北市、桃園市、新竹市、新竹縣、台中市、彰化縣、高雄市及台南市等 9 個縣市屆時仍無法達到目標。

表 3-5 公私立幼兒園校數

	2008	2009	2010	2011	2012 ¹³⁷	2013	2014	2015	2016
公幼	1,544	1,553	1,560	1,581	1,888	1,919	1,965	1,984	2,002
私幼	1,651	1,601	1,723	1,614	4,723	4,641	4,503	4,378	4,308

公立雖在托育費用上較為低廉，但是否為理想的托育方式值得進一步研究。以台北市公立托兒所為例，收托時間從早上 8 點半至下午 5 點半，每月托育費為 5,220 元(私立 1 萬至 2 萬元不等)。但需親自接送上下學，且僅延托至晚上 6 點半，且寒暑假一年僅收托九個月，讓不少雙薪核心家庭怯步。但依據各縣市公立

<https://www.sfaa.gov.tw/SFAA/Pages/Detail.aspx?nodeid=154&pid=3409> (最後瀏覽時間 2018/07/11)

¹³⁶ 教育部統計處 教育統計查詢網 <https://stats.moe.gov.tw/> (最後瀏覽時間 2018/07/11)

¹³⁷ 因應幼兒教育及照顧法實施，原幼稚園及托兒所改制為幼兒園，自 101 年 1 月 1 日起為幼托整合改制期間，截至 102 年 12 月底「托兒所」已全數改制為「幼兒園」，由教育部主管。故 101 學年起學前教育階段統一改稱幼兒園，該欄位 100 學年(含)以前僅為幼稚園資料。進行幼托整合是為了使幼托機構能夠收托對象一致、主管機關統一、避免功能重疊及造成家長混淆。

托兒所招生概況，仍供不應求，無法滿足當地家長之期待。審酌現行公私幼比例約為 3：7，高昂的私托費用，極須政府提供平價優質之托育服務環境。

第二款 五歲幼兒免學費就學補助(幼教券)

政府為減輕育有學齡前兒童之父母使用托育服務的負擔，臺北市及高雄市在 1998 年率先實施幼教券，發給五歲幼兒家長每學期一張五千元的幼教券，凡就讀私立幼兒園的幼童，憑券可抵學費五千元台幣，如有不足自行補足。園所匯整後，向教育局、社會局領回抵免的金額，但就讀公立園所不得抵免。各縣市出於選舉考慮，也在 2000 年跟進實施幼教券，金額與臺北及高雄兩市相同。

2000 年實施幼兒教育券，針對全國滿五足歲之幼兒、實際就讀於合法托育機構者，每人每學年補助一萬元。教育部與內政部兒童局也推出「原住民幼兒就讀公私立幼稚園學費補助」、「扶助五歲弱勢幼兒及早教育計畫擴大補助方案」、「中低收入家庭幼童托教補助」、以及「弱勢家庭脫困托嬰托教服務補助」、「弱勢幼兒優先入園」等，以降低弱勢家庭家長使用托育服務的門檻，顯示殘補式的家庭主義色彩，也就是國家僅在家庭功能出現危機時才介入。

2007 年內政部整合了原本的「中低收入家庭幼童托教補助計畫」、「原住民幼兒就托公私立托兒所托育費用補助要點」，以及「幼兒教育券」等辦法，開始了三階段的托育補助方案「扶持五歲幼兒教育計畫」，在 2010 年進一步修正為「五歲幼兒免學費教育計畫」。2011 學年度起全面實施五歲幼兒免學費，將五歲幼兒就學視為準義務教育，比照國民中小學學生就學免學費概念，提供五歲幼兒學費補助，2011 年起，對於家戶年所得 70 萬元以下者，再依家戶年所得加額補助其他就學費用。五歲幼兒免學費就學補助包括「免學費補助」及「經濟弱勢幼兒加額補助(以下簡稱弱勢加額補助)」二種，說明如下：

免學費補助：無家戶年所得限制，家長不需申請，只要是符合補助年齡和就讀符合規定幼兒園的小朋友，均可獲得補助，公立幼兒園幼兒入學時直接減免學費

方式辦理，每名幼兒一學年最多可節省學費新臺幣 1 萬 4,000 元。私立幼兒園補助方式可比照公立直接減免，或俟政府補助款撥付後再轉撥給家長，每名幼兒一學年最多可節省學費 3 萬，分上、下學期撥付。

弱勢加額補助：低收入戶、中低收入戶，或是家戶年所得總額 70 萬元以下家庭者，除免學費補助外，依所得級距，再加額補助其他就學費用一學年 1-3 萬元。除所得限制外，還排除家戶擁有第 3 筆(含)以上不動產且公告現值總額超過 650 萬元，或家戶年利息所得超過 10 萬元之家庭。欲申請本項補助，需具備由戶籍地所在地審核認定當年中低收入戶身分，由幼兒園協助家長申請。經濟最弱勢的家庭，可免費就讀公立幼兒園，私立幼兒園一學年最高補助 6 萬元。

全國滿五足歲之幼兒人數，以 2006 年幼兒人數 25 萬 7,231 人為最多，之後逐年下降。2011 年的預算編列金額六億七百萬，較 2006 年十七億兩千萬大幅減少六成，少子女化反映在整體經費上。現金補助根本無法提升幼兒照顧品質，政府為期五歲幼兒學費就學補助發揮最大的效能，對幼兒園建立了收費管理機制，補助辦法裡明文規定兩點，「通過評鑑」與「收費符合標準」的園所，達到教育部所規定之「合作園」標準，就讀該園的幼兒才能夠領取學費補助。但很遺憾的是，但該政策配套措施不全，過去幾年來，並沒有達到定價或管控品質效果。在業者遊說後，幼兒園補助辦法中已將評鑑與補助脫鉤，更企圖讓幼照法第七條中學費與補助的規範也脫鉤。

第三節 台灣婦女就業與家庭平衡政策分析

2008 年後推動的各項家庭照顧政策，受益資格明顯從過往僅補貼弱勢的殘補色彩大幅擴張，近 89%¹³⁸的嬰兒家戶可適用不同補助。公共資源的配置基準從濟貧與殘補精神，擴大到以一般家戶的照顧需求為主。這是社會福利資源配置的一大變革，也代表政府願意分擔家庭照顧的重要宣示。2008 年開始推行的保母

¹³⁸父母綜所稅在 20%以上者，無法請領，引用財政部財稅資料中心年 2016 年綜合所得稅的統計數據，稅率超過百分之二十家戶佔全國家戶數 11.06%，僅排除約 11%的家戶。

補助、育嬰留職津貼、與公私協力托嬰中心，除了分擔家庭的育兒成本與照顧負擔外，也希望成為支持女性就業、解除母親面臨工作與家庭衝突的解藥、並創造托育服務為就業機會的政策目的¹³⁹，均以雙薪家庭為限。這引發在家照顧者的反彈，政府因此在2012年開辦育兒津貼及親屬保母補助，政策邏輯從支持雙薪家庭，轉向鼓勵家庭的選擇自由、及強化家庭照顧功能。

表 3-6 台灣婦女就業與家庭政策內涵之比較 (2016 年)^{140, 141}

照顧者	雙薪父母	托嬰中心	證照保母	祖父母	未就業父母	幼兒園
政策名稱	育嬰留職津貼2009	公私協力托嬰中心2011	保母補助2008	親屬保母2012	未就業家庭育兒津貼2012	(幼教券) 2000 5歲幼兒免學費 就學補助2011
政策效果	再家庭化 去性別	去家庭化 公共化	去家庭化 市場化	再家庭化 性別效益	再家庭化 性別效益	去家庭化 市場化
就業	投保一年， 雙薪	排富 ¹⁴² ，雙薪	排富，雙薪	排富，雙薪	排富，單薪	不排除 弱勢加額補助
給付水準	11428-26340 ¹⁴³	3000-5000	3000-5000	2000-4000	2500-5000	公1,4000/yr 私3,0000/yr 加額補助1-3萬
給付對象	被保險人	父母	父母	父母	父母	幼兒園 加額給父母
給付時間	父母各6m <3歲	0-2歲			0-2歲	5歲
受益人口 0-3歲	36,387 (8.81%)	0.81% (公私) 2.95% (私立)	5.73%	3.67%	172,832 (41.86%)	170,000 (57億)

2002年以來推行的育嬰留職停薪，為了避免在肯定照顧價值的同時，反將照顧責任女性化，因此設計為促進兩性均等分擔照顧責任。三個檢視育嬰假是否鬆動

¹³⁹兒童局，2012年計畫，建構友善托育環境：保母托育管理與托育費用補助實施計畫。

¹⁴⁰政策分屬勞動部及社家署管轄，資料時間不一，為便於比較，統一以2016年底為比較基準。

¹⁴¹本段落有關「再家庭化」、「去家庭化」等概念，參見王舒芸，向左走？向右走？兒童照顧政策之「去」或「再」家庭化初探，2007年台灣女性學會年會暨「家庭與工作：變遷現象與多元想像學術研討會」，台灣女性學學會主辦，(2007)。

¹⁴²父母綜所稅在20%以上者，無法請領，2016年12月統計數據顯示，45,665人(11.06%)

¹⁴³育嬰假給付為平均投保薪資六成，2013年勞保薪資第一級(19,047)到第二十級(43,900)。

性別差異的指標¹⁴⁴：受益對象是否限於特定生理性別、給付水準是否貶低照顧價值、勞動市場是否歧視照顧者。現行親職假多可在雙親間轉換，較進步的設計會讓父母有不可轉換的個別權利，如父親月；再進一步會有懲罰雙親間不均等的照顧分工設計。多數育嬰津貼是低於薪資的均一給付，會貶低照顧價值、強化對養家者財務依賴。因此丹麥、瑞典及芬蘭提高所得替代率，使照顧者有某種程度的財務獨立性。最後若育嬰假過長，對重返勞動市場是反誘因，容易導致對請育嬰假者的歧視。以此標準來看台灣的有給育嬰假，父親和母親各有六個月六成薪的同等資格，是相當「去性別化」鼓勵雙親共享的政策，制度設計具備性別平等的進步性，但實施以來雖請領人數上升但女性占八成，可見僅有去性別化的制度，仍不足以鬆動長久來的照顧女性化現象。

2008年以來的政策朝「去家庭化」的方向，在家戶外專業保母、托嬰中心及幼兒園減輕女性照顧的負擔。去家庭化裡「公共化」與「市場化」所產生的階級與性別效果截然不同，以自由市場為供給服務基礎的去家庭化策略，容易因所得不同而產生階級效應，正說明了台灣的現況。2011年的修法，讓保母補助有「市場化」色彩：政府對保母價格與品質無法落實管理。政府補助費用，但任由市場主導價格，很難避免保母或托嬰中心在政府補助的同時提高收費，不僅無法真正減輕家長負擔，對政府來說亦是無效政策。「兒童及少年福利與權益保障法」第25條第3項規定縣市應訂定托育服務收退費等有關事宜。這波修法也要求保母成為受監督的照顧工作者，但三軌制又放寬了對保母接受訓練或督導的門檻，對品質管控再度退回靠口碑的市場邏輯，大幅減弱保母的公共性。自由市場雖可促進競爭提升品質，但托育服務是個高度資訊不對等的市場，中央主管機關遂將居家托育環境檢查標準、定期訪視及抽查等規則，納入為新法授權制定的「居家式托育服務提供者登記及管理辦法」中。能否落實保母系統的管理及定價，將決定此政策能否從自由市場轉化為公共的去家庭化的關鍵。

¹⁴⁴Sigrid Leitner,同註 51,, p353-375 (2003).

2012年政策再度轉向「再家庭化」，目的在維繫與強化家庭的照顧功能，再家庭化可再區分為維持傳統性別角色的「性別化」家庭主義，及打破性別角色分工的「去性別化」家庭主義。其中受益人口最多的「再家庭化」策略是父母未就業育兒津貼。照顧家人對選擇性較強的體制是「權利」，但對明顯家庭主義來說，因去家庭化的措施不夠普及或平價，因此照顧家人成了「責任」¹⁴⁵。放在台灣更凸顯其階級性，現有的制度對中上階級而言是「選擇」，照顧家人是可依需求與偏好安排的權利；但對資源有限的家庭來說，照顧成了逃不掉的責任；這也凸顯女性的雙元選擇：有人力資本的女性較可兼容工作與照顧(陷入蠟燭兩頭燒的困境)、貧窮女性則成為男性養家模式(但喪失經濟自主)¹⁴⁶。當性別討論到一個程度時候，我們必須更重視階級的問題。2011年育有三歲以下小孩的婦女就業率有61.3%，卻有五成以上的嬰兒父母領取育兒津貼，可見有些母親實際從事勞動工作，但每月所得低於基本工資、或因納保身份被排除在「就業保險法」外，因而符合請領育兒津貼的資格¹⁴⁷。也部份反映了領取育兒津貼的家庭，本來就可能因單方就業導致家戶所得較少，或即使雙方都有勞動事實，但可能是勞動市場上相對弱勢。

OECD 對學前教育的財源配置，綜觀有兩大取向：供給取向(補助服務供給者)與需求取向(補助家長)。多數國家四(五)歲以上小孩的教育經費已納入政府支出，但三歲以下僅有部分補助，歐陸國家政府大約分擔百分之五十，而自由主義國家的托育費用幾乎都落在家長肩上；北歐政府以「供給」取向為主，負擔八成以上三歲以下的托育費用，家長僅需部分負擔低廉的均一費率。供給取向的策略對於服務品質的保證、效率的掌握、幼教工作者的訓練、以及服務的公平性，都比需求取向來得更為有利；且以大量公部門資源的挹注維持具品質及可近性的托育服

¹⁴⁵ Sigrid Leitner, 同註 51, p353-375(2003).

¹⁴⁶ Fraser, Nancy, 同註17, p591-618 (1994).

¹⁴⁷ 育兒津貼對「未就業」的認定：一、未參加就業保險者；二、中央主管機關指定年度之稅捐稽徵機關核定之薪資所得及執行業務所得兩項合計，未達本年度每月基本工資乘以十二個月之金額之規定(19,047 元*12 月=228,564 元)。

務，國家必須有整合的主管機關，負責政策研擬、法案規範、方案評估、在職訓練、品質督導、以及研究分析、且嚴格遵守政府規範(證照方案、人員標準、師生比等)。

自由主義國家以「需求」取向為主，偏好增強家長選擇權的育兒補助，包括津貼給付、稅制減免、教育券等。台灣近年政策均明顯可見津貼為主、服務為輔的配置，這樣大幅度採「需求」取向的補助模式，品質控管及行政能量未同步跟進，家戶外的照顧仍不夠平價¹⁴⁸。需求取向的優點在於可減輕政府支出¹⁴⁹、引進競爭壓低成本並增加家長的選擇、彈性較大可以快速回應家長需求(包括非典型照顧時間、額外才藝課程)等。缺點在於純市場模式嚴重破壞教育機會均等的原則、且消費者取向的財務模式裡，費用負擔完全落在家長身上，對弱勢來說相當不利，容易產生階級效應¹⁵⁰。所得較好的家庭可以享受到較高程度的去家庭化效果，中下階層則因為無力購買市場化服務而必須留在家中執行照顧責任，領取均一偏低的照顧津貼，導致弱勢兒童在家照顧的比例偏高，造成家庭選擇的兩極化。需求取向滿足了家長，但未必以兒童的最佳利益為考量、市場供給者不願意到偏遠或貧窮地區提供服務，造成教育資源的不均等分配。

Morel¹⁵¹分析指出，雖然所有家庭均可自由選擇不同政策的補助，但真正的使用狀況往往受母親所得所影響，反而強化了現行的社會階級，在不同階級的女性身上造成不同效果。Leitner指出真正能彌平性別差異的補貼水準，應讓照顧者不用透過勞動市場即能經濟獨立生活無虞，才算真正肯定照顧價值。我們支持多元的照顧安排，也主張親自照顧的選擇應是公民權利，但這公民權利應是全民共

¹⁴⁸王舒芸，台灣托育公共化之研究，載：邁向社會投資型國家：就業與安全重大議題，p 63-107 (2011)。

¹⁴⁹ Morel, N. *From subsidiarity to 'Free Choice': Child-care and elder-care policy reforms in France, Belgium, Germany and the Netherlands*. *Social Policy & Administration*, 41(6), 618-637(2007). 芬蘭地方政府 190 年為節省設備跟人事支出，大力鼓吹選擇自由及照顧津貼，以降低對托嬰中心的需求、減少地方政府財政支出。瑞典的保守政黨也認為津貼比托育便宜。

¹⁵⁰ Eydal, G. B. and T. Rostgaard. *Gender equality revisited: Changes in Nordic childcare policies in the 2000s*. *Social Policy & Administration*, 45(2), 161-179 (2011)

¹⁵¹ Morel, N., 同註 149, p618-637(2007)

享，不因社經地位或性別而有差異。現行制度使得中高社經地位或男性的選擇權，高於弱勢或女性。過多弱勢在家照顧，等於弱勢兒童接受正式或群體照顧的機會減少，這負向影響已在許多兒童發展的文獻被證實。其次，許多女性看見照顧責任性別化與階級化的風險，可能先投入勞動以增加家戶所得或累積人力資本，因此延後或不願意生育，對整體生育率也造成影響。

台灣政府打著自由的旗幟，政策都是發錢補助家長，但給付邏輯其實大不相同。『育嬰留職停薪津貼』最終被勞委會定調為單純的所得中斷「薪資補償」，與最初推動男女工作平等法時出於「育兒價值的肯認」已有實質的轉變；『保母津貼』僅減少托育部分支出，在薪資性別差異依然存在的現況下¹⁵²，容易造成低社經女性退出職場獨自在家承擔照顧責任，比中上薪資女性更難從中解放的階級效果；『親屬保母托育補助』的定位更為尷尬與模糊，究竟是補助家長的照顧成本，還是肯定「照顧者」的照顧勞動價值，不僅顯示政府對照顧者價值的低估，且使原本的含飴弄孫變質為密集的照顧義務；『育兒津貼』根據申領作業要點¹⁵³：「本津貼應用於兒童之食衣住行育樂等基本生活所需……」，可見目的較接近於兒童津貼的育兒生活補貼，而非肯定照顧者勞動價值或照顧成本分擔的概念¹⁵⁴，且照顧者的價值是否僅價值兩千到五千元；『幼教券』則是假公共化之名，但因配套法律與制度不足，政府花費甚鉅，卻無法導正托育市場，放任市場任意哄抬價格，淪為高額的津貼。

平價優質普及的托育制度無法建立，迫使年輕女性負擔沉重的育兒壓力，這是女性不願意生育的主因。從社會投資的角度來看，節省短期的財政支出卻犧牲長

¹⁵² 行政院勞工委員會 2012 年勞動情勢統計要覽兩性薪資中，工業及服務業的受僱員工，每人每月平均薪資為 45,888 元，男性總薪資為 50,275 元、女性總薪資為 40,709 元，女性平均薪資仍為男性的 83.4%。

¹⁵³ 衛福部社家署，父母未就業家庭育兒津貼申領作業要點，<https://www.sfaa.gov.tw/SFAA/Pages/Detail.aspx?nodeid=793&pid=4968> (最後瀏覽時間 2018/07/11)

¹⁵⁴ 王舒芸，鄭青霞，王正，同註 78，p 45-92 (2013)。

遠的女性人力資本與稅收，才是缺乏效率的投資¹⁵⁵。在托育環境高度市場化的台灣社會，津貼的補助只是誘導育兒費用逐年不斷地攀高，民眾根本感受不到育兒壓力的減低，這樣的窘境也很現實地反映在逐年慘跌的台灣生育率。

台灣政府投入學齡前孩童之教育經費，歷年均持續增加。台灣欠缺的不是法律規範，更重要的是適用範圍、落實程度與治理差異。例如企業「應」提供托育設施和措施、工作者「得」請育嬰假，都已在性別工作平等法明確規範。但育嬰假仍無法保障非典型就業或投保職業工會的家長，甚至許多人卡在懷孕歧視不敢申請，這些都是「適用範圍」不夠普及的典型。至於托育服務定價制，原可縮小托育費用占家戶所得的比例，但真正落實的縣市至今只有台中、台北、新北。只要國家角色與企業責任在照顧這件事上繼續缺位，不管家長怎麼安排托育，都只是階級與性別交織的產物。台灣的托育，要從受困於性別規範與階級條件的這端，走到人人都能夠真正「選擇」的那端，不管在財政上、制度上、法規上、治理上、空間上、觀念上，都需要更多人的共同關注與努力。

¹⁵⁵ Morgan, K. J., *Promoting social investment through work-family policies: Which nations do it and why?* In: N. Morel, B. Palier & J. Palme eds., *Towards a social investment welfare state? ideas, policies and challenges*, The Policy Press, p153-179 (2011)。

第四章 瑞典婦女就業與家庭平衡政策

第一節 瑞典政治型態、社會價值及福利理念之背景

瑞典的社會福利服務制度堪稱是諸國的典範，其完善的社會福利公共服務網也是北歐模式中最具特色者之一。瑞典政府長久以來積極扮演主要的福利提供者，提供許多普及性福利服務給人民。基本上，瑞典的社會福利建立在國家高度干預的基礎上；一方面以個人需求而非個人付費能力為資源分配的標準¹⁵⁶，另一方面則預防市場經濟產生不平等之弊病，並主動回饋經濟成長。透過人民高稅率的稅收，國家得以有充裕的財力提供人民與家庭所需的保障和高度的生活水準。

這種強力干預的社會政策，是不斷地社會改革所累積的成果，瑞典獨特的政治環境是建構其福利制度的最主要關鍵¹⁵⁷。Esping-Anderson 解析瑞典福利國家體制時指出，普遍與平等主義是福利國家共通的領導原則，而左翼政黨掌權是其發展的先決條件。瑞典從消極社會救助轉化到積極社會福利服務的力量主要有三，其一為社會民主黨（social democratic parties），其二為勞工及工會，其三為女性¹⁵⁸。勞工和女性不像資產階級男性（現代國家法律所著重保障的家戶長、家庭財產所有者）有自求多福的能力，需要靠集體的力量來保障，因此他們主張國家應有所作為，政府應做較多的介入。他們群起以選票支持以其權益為念的社會民主黨或勞工政黨，使之長期執政，將勞工和女性需求之滿足轉化為國家政策與政府施政的重點。

瑞典社民黨至今已有將近一百二十年的歷史，其中超過一半的時間處於執政的

¹⁵⁶ 陳美伶，國家與家庭分工的兒童照顧政策-臺灣、美國、瑞典的比較研究，臺灣大學社會學研究所碩士論文(1991)。瑞典屬於社會民主、組合主義式的福利國家，試圖建立普遍式制度再分配的社會福利，因此也最支持國家與家庭分工，發展出最完整、最有系統的兒童照顧政策，除國家提供大量托兒機構，並以社會保險整合所得維持與父母政策，社會保險反而成為次要的系統，且父母雙方均共同享有國家提供的各項福利，不僅協助舒緩家庭經濟以及家庭成員發展之壓力，並試圖導引兩性平權的新秩序。

¹⁵⁷ 楊瑩、陳鳳至，瑞典的婦女與家庭政策，社會建設，87期，p73 (1994)。

¹⁵⁸ Sipilä, J. Social care services: the key to the Scandinavian welfare model. Adershot: Ashgate(1997). 轉引自常欣怡，瑞典兒童照顧制度對臺灣相關政策之啟示，社區發展季刊，101期，p465 (2003)。

狀態。社民黨於 1889 年在斯德哥爾摩正式成立，邀請當時各社會民主協會及工會參與成立大會，主要的訴求包括普及平等的選舉權¹⁵⁹、組織工會的權利¹⁶⁰、以及將工時縮短為八小時。隨著 1909 年議會法賦與所有二十四歲以上的男性對議會及地方政府的選舉權，但仍是以收入與財產分四十級，且排除女性的中央議會選舉權。選舉權的改革直到自由黨與社會民主黨聯合政府下才成功實現，賦予所有成年男性和女性一人一票的權利，1919 年該聯合政府更進一步提出每日八小時工時的法案，實現勞工運動的核心訴求。1921 年，瑞典才首次舉行允許女性投票的選舉並出現女性國會議員。

1920 年代，瑞典沒有一黨在議會中有絕對多數，瑞典出現過十個政府少數政府，其中三次由社會民主黨組成內閣，社民黨的強大顯現出社會出現巨大的改變。出於對勞工運動的恐懼，保守黨在 1928 年的選舉海報中描繪女性被從家中趕出來賣給奴隸買主，並恐嚇人民將失去房子與存款。1932 年社民黨獲得大勝，與農民聯盟(Farmers' Union)達成危機解決協議(settlement of the crisis)而組閣，承諾將對抗高失業的問題。國家採取積極的措施以增加生產提升就業，並出現一些初步的社會改革包括加強對有子女的家庭的支持、兩週的法定假期、以及對於身心障礙者的支持。

第二次世界大戰後十年，社民黨再度組閣，開始大力地推動各種社會福利。1947 年開始實施兒童津貼、擴張國家退休金、1950 年議會決議實施兒童九年義務教育、1950 年通過三週有薪假、1950 年開始逐步擴張健康保險、開始實施房屋建築補助。1957 年代年將備受爭議的附加年金法(ATP)公投擴展到一般勞工及低階公務員。1960 年代，福利政策主要就是公共服務的擴張，這些公共服務滿足廣

¹⁵⁹ 19 世紀初，議會選舉投票權的門檻是年收入八百克朗(限男性，女性不論收入多少都沒有投票權)，男性勞工平均年收入是六百到七百克朗，勞工階層沒有投票的權利，女性即使與男性從事相同工作，平均薪資還是較低。英瓦爾·卡爾松、安·瑪麗·林格倫 著，蔡培元 譯，*社會民主是什麼？瑞典的實踐與挑戰*，p16 (2018)。

¹⁶⁰ 對勞動條件表示抗議或試圖組織工會都是會被解雇的，保守陣營甚至為了對抗工會活動會以政治煽動監禁勞工，這就是勞工運動興起的背景。

大民眾、勞工、受薪階層相似的需求，更多的受教機會、衛生照顧、更好的托育及老人照顧，這些需求到 1980 年代都未完全獲得滿足。

第二節 瑞典婦女就業與家庭平衡政策

第一項 瑞典婦女就業與家庭平衡政策立法沿革

瑞典的工業化相較於美國等先進國家相當晚，1870 年仍有 75% 的工作人口從事初級產業，9% 從事次級產業。1890 年代開始，英國的工業革命往北傳到瑞典，工業化後也開始有所謂的勞資對立情況發生，瑞典工人在 1889 年就組成了瑞典的社會民主勞工黨。二十世紀初，因為工業化的影響，使瑞典勞工階級女性面臨母職與工作的衝突，社會主義理論者提倡必須使女人擁有工作並由社會進一步承擔育兒之責(socialized childcare)，社民黨傾向以提高男人薪資的方式使女人能留在家裡照顧小孩，當時「家庭主婦之理想」仍然盛行於社會中¹⁶¹，如果男性單薪就能養活全家，讓太太可以做家庭主婦，表示這個男性十分厲害。

瑞典的母性保護立法，從工業化開始時就已經存在，1900 年將產假納入勞工保護法中，1901 年瑞典女性有四週的產假，1911 年提出產婦保健計畫，規定各地必須設立產婦之家及休息中心，供產婦生產前後使用，1912 年產假延長為產前兩星期即產後六星期，但此時並無任何經濟補償。

瑞典的社會民主黨把自己稱為人民的政黨 People's Party，這個黨是屬於人民的，透過這種訴求來贏得選票。到了 1920 年代晚期，社會民主黨開始執政，她們提到要去創造一個「人民之家」People's home，讓瑞典像一個大家庭一樣，一個福利的國家，認為國家要負擔人民從出生到死亡所有的照顧責任。有別於原來俾斯麥所創造的德國模式的福利國家¹⁶²。打破以職業做區別的保險，瑞典讓所有國

¹⁶¹ Wetterberg, Christina C. *Equal or different? That's not the question. Women's political strategies in historical perspective*. In: A. G. Jónasdóttir, D. von der Fehr eds., *Is there a Nordic Feminism?* (London: Routledge) p.26,33 (1998).

¹⁶² 德國強調職業別的保險，工人、公務員都有自己的保險制度，這些保險制度分別各自去組成

民不分職業都納入疾病保險、老年保險，產生所謂的『北歐模型的福利國家』。

1930 年代初期，全球經濟蕭條所導致的高失業率，加上第二次世界大戰的影響，瑞典成為歐洲人口出生率最低的國家，人口呈現負成長。擔心國家力量將因而減弱的情況下，喚起瑞典各界對人口政策的重視，工作與母職的衝突再度受到注意，育兒社會化的想法又再度出現，迫使當時政府以福利政策因應。

曾任瑞典商業部長的經濟學家 Myrdal 教授夫婦出版「人口問題的危機」¹⁶³一書，強調人口政策的考量不能脫離整體社會經濟政策，兩者應緊密關聯整合，使得國與家兩者能互相保護並共同成長。針對瑞典出生率下降的問題，建議政府社會政策目標應該從多方面著手，包括鼓勵結婚、鼓勵中型家庭、透過兒童福利措施來增進下一代的品質(親職假、給假期間的津貼給付、普及化的日間托兒)，以及鼓勵男性廣泛分擔家務工作等。Myrdals 的建議成為日後瑞典制定家庭政策的主要參考架構。瑞典國會遂組成人口委員會，1935 年委員會報告指出：政府的任務是促進人民提早結婚和提高出生率，而「減輕家庭在教育、養育和照顧兒童的昂貴負擔」應為完成此任務的主要策略。1937 年訂定『母職保險、產前保護及兒童照顧法』(Motherhood Insurance, Preventative Maternity and Child Act) 涵蓋了大部分的母性保護及兒童照顧內容¹⁶⁴，提供所有女性免費的分娩和母性特別津貼。1939 年訂定保障妊娠及結婚者有被雇用的權利之特別法，女性勞工有生產期間的傷病津貼和產假，禁止雇主以結婚、懷孕為理由解雇員工¹⁶⁵，1947 年通過普及式的兒童津貼。

男性做為養家活口者的意識型態，直到 1960 年代才受到挑戰¹⁶⁶。1960 年代經

保險基金，以德國健康保險為例，德國沒有全民健康保險，但是人民幾乎都加入健康保險，有 95% 左右的人都納入健康保險基金，全國有一千多個保險基金。

¹⁶³ Ginsburg, N. *Divisions of welfare- a critical introduction to comparative social policy*. London: Sage. (1992) 轉引自常欣怡，同註 158，p466 (2003)。

¹⁶⁴ 楊瑩，瑞典的兩性工作平等制度，載：歐美兩性工作平等制度之比較研究，p13 (1996)。

¹⁶⁵ 邱義仁，兩性平權政策，p40 (1995)。

¹⁶⁶ Wetterberg, Christina C.，同註 161。

濟發展極需勞動力，隨著瑞典婦女的勞動參與率上升，及婦女運動(性別平等)的興起¹⁶⁷，社會大眾即要求支持勞工階級的社民黨履行其階級及性別平等的承諾。勞工和工會希望國家介入市場，女性希望國家介入家庭事務，兩者都希望把家務工作轉化為有酬工作，以為(女性)勞工創造更多的就業機會。受一連串勞工及婦女運動的影響，社民黨於是將勞工與女性的需求轉化為國家政策與施政重點。在民眾希望國家介入家庭事務的期望下，瑞典政府開始大規模投資於公共托育及各類的兒童照顧有關措施。

1962年訂定的『國家保險法』¹⁶⁸中，將與母性保護有關的法令歸在社會保險的範圍中，以賦稅的方式讓社會共同承擔兒童照顧的成本，而非將母職及兒童照顧的責任全部交給雇主及母親。1962年家庭福利會議，更進一步強調婦女在家庭照顧與工作間應有完全自由的選擇權¹⁶⁹。1968年社民黨提出平等政策綱領。1970年代開始，瑞典對於就業與家庭平衡政策有更積極之改革，使母親不須在育兒與工作之間做選擇，而能參與勞動市場。瑞典的政策焦點一直放在援助就業父母的兒童照顧工作，但是1972年後也開始關注在家照顧兒童的父母需求，並提供照顧津貼。1974年國會通過『父母保險法』(Parents Insurance Act)，以親職保險取代國家保險法中的母性給付，是世界上第一個以親職假取代母職假的國家¹⁷⁰，使父親也能參與育兒¹⁷¹，但1974年請親職假仍只有4%是男性，隔年瑞典政府專責委員會提出的報告就建議『父親月』的設置，但是當時的社會氛圍並沒有成熟到可以引進『父親月』的設置。1977年通過『兒童照顧法』(The Child Care

¹⁶⁷ 瑞典知名記者 Eva Moberg 1961年編撰的《婦女條件性解放》及1962年出版了《婦女的生活及工作》，對於60年代的瑞典女性問題，做出許多事實與現象的分析。這兩本書使社民黨開始重視性別平等的議題，並且形成一個工作平等團體，並於1964年提出“The Erlander Report”。

¹⁶⁸ The Swedish Government, English Translations of Laws: Social Insurance Act (12-20-2003).

<http://www.social.regeringen.se/inenglish/publications/translations.htm>

¹⁶⁹ 常欣怡，同註158，p466 (2003)。

¹⁷⁰ 翻譯自瑞典官方中文網站 <https://sweden.se/society/gender-equality-in-sweden/> (2018/06/14)

¹⁷¹ Nyberg, Anita, Framsteg och fallgrop, in: Lorentzi, Ulrika eds., Vems valfrihet? Debattbok för en delad föräldraförsäkring, Stockholm: Agora. pp72-91 (2004)，轉引自唐文慧和楊佳玲，瑞典育嬰休假制度之研究：共同照顧的價值，政大勞動學報，19期，p80(2006)。

Act)，使父母能兼顧工作與照顧兒童及家庭。事實上，在 1970 年代以後公共托兒措施的提供已成為瑞典兒童照顧政策最重要的部分。

事實上，在婦女就業與家庭平衡的政策上，瑞典亦隨著不同黨派執政而有所變化，如 1980 年代執政的保守黨派和中央黨派即反對擴大托育服務的政策，強調家長的選擇自由，主張提供更普遍的家庭照顧者津貼，鼓勵更多父母留在家中照顧自己的孩子。但是由於社民黨長期執政，鼓勵母親參加勞動市場及保護雙親權益等觀念已成為一種瑞典社會的普世價值，所以公共托育的政策仍然是主流的福利措施，但同時也納入了延長雙親親職假及照顧津貼等福利措施。

1980 年後期，社民黨持續擴大公共托兒措施及延長親職假給付，使婦女能對家庭與兒童照顧無後顧之憂。瑞典政府積極介入就業與家庭平衡政策，經過半個世紀的努力，瑞典終於在人口上獲得初步成果，自 1990 年開始，瑞典的嬰兒出生率即呈現上升趨勢，每位婦女的平均生育數達 2.07，瑞典的女性生育率已在 1990 年成為西方國家最高，兒童及家庭皆可獲得高品質的照顧與生活¹⁷²。直到 1995 年才有一個月的「父親月」的設置，2002 年延長為兩個月，瑞典以這樣的國家政策改變，鼓勵及強迫男性成為父親，2003 年申請親職假的 43% 為男性，比 1974 年高了十倍¹⁷³；臨時親職假申請人數中也有 41% 為男性。

但看統計數字就會發現，2003 年男性請領親職假的天數平均只請了 82 天(18%)，女性則請了 398 天(82%)，主要還是女性在家照顧小孩。也就是說，除了規定的 60 天父親月之外，其他時間家庭照顧工作還是女人的事。當女性必須承擔男性不要負擔的育兒責任時，她選擇工作時，就得以「能兼顧育兒」為考量。2003 年，瑞典 20 歲到 64 歲的女性中，有 33% 從事兼職工作，男性只有 9%。2003 年瑞典社會針對男性請領親職假天數太低，又引起社會廣泛討論，社會氛圍和勞工團體都支持延長硬性規定的分配親職假以鼓勵父職。2005 年九月，瑞典委託專

¹⁷² 引自常欣怡，同註 158，p467(2003)。

¹⁷³ Nyberg, Anita，同註 171，p78(2004)，轉引自楊佳玲，台灣女生，瑞典樂活，p12(2007)。

家托瓦松所做的調查報告正式出爐，建議延長八成薪的親職假為十五個月，父母各五個月，剩下五個月自行協商¹⁷⁴。但直到 2016 年，父親月才進一步的延長為三個月。

上述理念，指導了近半世紀的瑞典婦女就業與家庭平衡政策走向¹⁷⁵。政府在日間托育上的投入，以及給予父母在家照顧兒童的有薪親職假法令，乃瑞典政策的兩個主軸方向。針對就業父母親及其子女，前者支持家庭「外」的兒童照顧措施；後者支持父母親在家庭「內」親自照顧兒童的選擇權利，此兩者有相互補充的效果，這樣的政策也反映出瑞典的高婦女就業率現象。

總結來說，從政治意識型態、社會價值與福利背景來看，瑞典婦女就業與家庭平衡政策形成的主因包括社民黨長期執政的主導，使國家積極介入兒童照顧工作，以回應勞工及女性強烈的需求，以及在社會普遍存有充分就業及平等價值觀的支持下，才形成當今的瑞典婦女就業與家庭平衡政策。瑞典民眾、社會及國家普遍持有的價值觀為，照顧兒童為全社會共同的責任，因此親職假給付、兒童照顧津貼、和普及高品質的公共托兒照顧三種主要方案，持續為現今瑞典兒童照顧政策的主要發展方向，因此能夠創造高度的婦女勞動參與率。

第二項 親職假和臨時親職假

瑞典的親職假¹⁷⁶主要特色有二：一、瑞典因應工業化發展的勞力需求及人口危機，從國家保險制度收取財源，支付有給親職假，由經濟面向達到「社會共同育兒」的目的。二、著重「兩性三重角色」¹⁷⁷，即每個人都必須有家庭、工作、

¹⁷⁴ Metro 2005/09/19, 轉引自楊佳羚, 同註 173, p16(2007)。

¹⁷⁵ Ginsburg, N. *Divisions of welfare- a critical introduction to comparative social policy*. London: Sage. (1992) 轉引自常欣怡, 同註 158, p495 (2003)。

¹⁷⁶在探討瑞典育嬰假制度時皆以「親職假」稱之，以忠於原制度之翻譯與設計原則，涵蓋到兒童 8 歲以前，而非只有嬰兒的時期，以突顯瑞典親職制度與台灣「育嬰假」概念不盡相同之處。瑞典在 2005 年 1 月，將政府管理社會保險體系的部門整合為社會福利處。以下關於瑞典親職的介紹，參考自瑞典社會保險處之網頁(<http://www.forsakringskassan.se/privatpers/>)。

¹⁷⁷ 女性除了傳統的賢妻良母，應增加有職者、公共事務決策者，而男性除了有職者、公共事務決策者，也應增加賢夫良夫的角色。劉毓秀，北歐的兩性三重角色及其形成，兩性平等教育季刊，

社會政治參與三個角色的參與。在性別平等的考量下，瑞典政府發現還是無法減輕女性的育兒負擔後，又從強制分配的親職假制度著手，藉由政策與立法的介入，從法律層面規範父母親職假之請領日數與給付費率，希望讓男、女都能共同擔負起育兒的責任和享有育兒的權利，這樣的方向使得瑞典福利國家的發展有別於英語系國家¹⁷⁸，當女性壓迫的來源為母職時，她們傾向厭棄母職，將生殖交由科技，以瓦解生物家庭的性別分工與權力關係配置。

瑞典的親職假及津貼，歷經許多變革(表 4-1)。瑞典是全球第一個以親職假取代產假的國家，透過社會保險的涵蓋，提供親職津貼，減輕雇主負擔，避免影響雇主僱用女性的意願。1974 年每一子女親職假 180 日，九成薪，直到孩子八歲為止，父母皆有權利請親職假，目的是使工作父母可以同時兼顧父母身分與就業，有十歲以下孩童的家庭每年有 10 天的兒童照顧假。直至今日，親職假由增至 480 日；臨時親職假(兒童照顧假)由一年 10 日增加至 120 日，可由非雙親的照顧者申請；另設有 10 日的父親日，並增加 10 日的探視日。1995 年引進一個月不能互相轉讓的父(母)親月，可見瑞典試圖用政策提升父母共同照護的價值，2002 年增加到 60 日，2016 年實施 3 個月的父親月，以促進性別平等。

在瑞典，一個小孩父母兩人共享請親職假 480 天的權利，多胞胎者有額外 180 天的津貼；兩胎間隔小於兩年半，中間不必復職，就可繼續請領親職津貼；請領親職津貼者必須親自撫育。瑞典親職假提供多樣的給付方式，設計相當彈性，可一次一段時間或幾次短期的假期，父母可完全或部分離開工作。480 天包含假日，母親可在預產期前 60 天開始請親職假。

出生的兒童人數在 21 世紀初增加，親職假的天數也增加了。自那時以來，對條例進行了一些修改，包括補償天數，補償金額等。2008 年為鼓勵父母平均申

7 期，頁 57-65，1999 年。

¹⁷⁸ Firestone, Shulamith, *The Dialectic of Sex: the Case for Feminist Revolution*. London: the Women's Press.(1979)

請親職假，引入均分紅利(gender equality bonus)。2012 年開始小孩一歲前父母可以同時請親職假(double days)，但不超過 30 天，使用親職假日數以雙倍計算。2014 年以後出生的兒童，可請領親職假的時限延長至孩子滿 12 歲，或者直到孩子完成義務教育第五年。從 2016 年起，90 天父(母)親月被強制規定不能轉讓給對方。父母都有權保留 20%的親職假(96 天)到小孩 4 歲後 12 歲前使用，可用以縮短工時至每日六小時，以接送小孩或照顧小孩，最常見的是請四分之一的親職假。在小孩滿十二歲前，父母還可以請臨時親職假照顧生病的小孩。

表 4-1 親職假及親職津貼沿革

年代	親職假	親職津貼(佔可領薪資%)	臨時親職假	臨時親職津貼
1974	<8y 180	90%	<10y, 10 天/一年	90%
1976	210			
1978	270	240 天 90%，30 天最低費率		
1980	360	270 天 90%，90 天最低費率	60 天/一年 父親日*10 天	90%
1986			兩日補助金**	90%
1989	450	360 天 90%，90 天最低費率		
1990			120 天/一年	90%
1995		父(母)親 30 天 90% 300 天 80%，90 天最低費率	可由非父母請領	
1996		父(母)親 30 天 85% 300 天 75%，90 天最低費率		
1997		父(母)親 30 天 75% 300 天 75%，90 天最低費率		
1998		父(母)親 30 天 75% 300 天 80%，90 天最低費率		
2002	480	父(母)親月 60 天 390 天 80%，90 天最低費率	父親日可移轉由他人 請領	80%
2005			10 天探視日***	80%
2008		增加均分紅利		
2012		引進 double days，30 天		
2014	<12y			
2016		父(母)親月 90 天 390 天 80%，90 天最低費率		
2017		廢除均分紅利		

作者翻譯整理自 Women and men in Sweden 2016 Facts and figures¹⁷⁹

*父親日(Father's Day)，共十天九成薪的陪產假，在新生兒出生 60 日內皆可請領

**兩日補助金，提供家長探視在日間照顧中心或學校的兒童學習情形，1995 年取消。

***探視日(Contact Day)讓父母參加親職教育或陪小孩適應新托育機構，補助金為 80%

¹⁷⁹ Women and men in Sweden 2016 Facts and figures, Statistics Sweden, Stockholm: SCB, p41-43 (2016). http://www.scb.se/Statistik/Publikationer/LE0201_2015B16_BR_X10BR1601ENG.pdf

即使經過這麼多年的努力，2007年親職假大部分仍由女性小孩三歲前請領使用，三歲後男女請領比例差別就不大¹⁸⁰。2015年出生的嬰兒中有82%父母在第一年使用了親職假，小孩大於三歲後使用親職假的天數大幅降低。2016年瑞典親職假共請了不到五千四百萬天，男性申請天數只占27%，女性占73%。自2002年以來，男性請領親職假天數有所增加。2002年男性僅占總支付日數的16%，2016年占27%。¹⁸¹

臨時親職假在2012年之前請領天數相當穩定，2013年起持續增加。很難說增加的原因是什麼，可能是有更多的孩子，或申請臨時親職假照顧孩子更為簡單。2002年以來，婦女和男子的臨時父母津貼日的比例只有輕微的變化。2002年，婦女在短短的五百五十萬天臨時親職假中，享有64%的照顧子女的權利，而男子則為36%。相應的數字為2016年為六百萬天，其中男性為38%。¹⁸²

瑞典的親職假政策，不只是對婦女工作平等的保障，更涵括在家庭政策之中。對瑞典有以下重要意義：女性勞動力之成長，瑞典的親職制度影響了瑞典婦女七成以上的高勞動參與率，塑造出雙親共同工作共同照顧的模式，婦女原本所承受的家務與照顧責任得以減輕，成為主要的勞動力。生育率之提升，因應人口危機，瑞典親職制度建構了一完善母性保護及兩性工作平等的友善環境，使瑞典母親可以安心生育、兼顧工作、確實達到人口生長。國家並藉由政策建立父職角色，給予相當天數的育嬰假及津貼，並推動許多宣導活動。

第三項 津貼

瑞典提供之津貼包括親職津貼、臨時親職津貼、懷孕津貼、子女補助、生活費

¹⁸⁰ Social Insurance in Figures 2017, p34

<https://www.forsakringskassan.se/wps/wcm/connect/6fa0e434-a212-4e6b-8c8d-5d7a498a253d/socialforsakringen-i-siffror-2017-engelsk.pdf?MOD=AJPERES&CVID=>

¹⁸¹ Social Insurance in Figures 2017，同註 180，p20。

¹⁸² Social Insurance in Figures 2017，同註 180，p26。

補助、住房津貼、子女照顧津貼、領養補助、子女年金、均分紅利等¹⁸³。

第一款 親職津貼(Parental Allowance)

無論是出生還是領養，父母都可以享受每個孩子 480 天的父母福利，其中 390 天為高費率補助期，依收入為基礎，可請領 80% 的薪資收入。1987 年起，低收入、或沒有收入的家長而言，可領固定基本津貼的親職補助金，2016 年為每天 250 克朗¹⁸⁴。在剩下的 90 天為低費率補助期，父母會收到相應於最低水平的補償，每個人每天都是 180 克朗。如果父母雙方共同撫養子女，雙方都有權享受父母親職津貼天數的一半，但除了每位父母保留的 90 天除外，其餘可以轉讓給另一方。父母雙方除了小孩一歲前的雙倍日(double days) 30 天之外，不可以同一孩子在同一期間同時申請親職津貼。

親職津貼可以彈性請領至小孩十二歲，依收入為基礎的高費率補助期，依工時減少情況而有多種選擇：完全親自撫育者領收入的 80%，減少工時 1/4 者領 1/4 的親職津貼。然而，高費率補助期有最高額度¹⁸⁵的限制，2006 年訂定上限為物價基數的 10 倍，2016 年最高賠償額相當每天 942 克朗，每月未稅不能超過 28,000 克朗。使得某些高薪的家長(尤其是父親¹⁸⁶)無法請領到薪水的 80%，進而影響其參與育兒的意願，有礙瑞典「性別平等」的理想。且親職補助金必須繳稅，用意在於鼓勵父母返回職場。若父母覺得津貼過低，皆可選擇提早返回職場。

2003 年統計，95% 的家長申請前 390 天的高費率補助金，80% 的家長請領後

¹⁸³ Social Insurance in Sweden(2015/09/15),

<http://ssreform.treasury.gov.za/Publications/Social%20Insurance%20in%20Sweden.pdf>.

¹⁸⁴1987 年的基本費率為每天 60 克朗，2002 年為 120 克朗，2003 年 150 克朗，2004 年 180 克朗 2016 年最低費率調整為每日 250 克朗。引自 Nyberg, Anita, 同註 171, pp75 (2004).

¹⁸⁵上限為物價基數的 10 倍，此乃為達「重分配」之社會正義理想，降低高薪者親職補助金，以減緩其與低薪 / 無薪者之差距。2001 年親職補助金最高每月可領 18,000 克朗，2004 年每月最高約為 19,380 克朗。

¹⁸⁶ 2014 年瑞典女性平均薪資仍只占男性的 66%。引自 Women and men in Sweden 2016 Facts and figures, Statistics Sweden, 同註 179, p77。

90天的最低費率補助金¹⁸⁷。2016年瑞典政府發放親職津貼總額292億瑞典克朗，其中66%支付給女性，34%給男性。55%的請領者是女性，45%是男性。男性平均每日津貼高於女性30%，可能因為男女收入的差異及女性較常請領基本費率；年紀越大，申請親職假天數就越少，因為年輕的父母往往有更年幼的孩子，父母通常在孩子年幼時需要大多數父母福利時間¹⁸⁸。只請領基本費率者(低收入或無工作者)女性占16%，男性占6%；隨著年紀上升而下降，2015年小於十九歲的申請者中，90%女性和82%男性只請領基本費率，但總人數相當少。¹⁸⁹

親職津貼特色有三：提供高所得替代率的親職補助金，讓申請者有經濟上的獨立性；給付給個人而非家庭；引進親職補助金分配制度，鼓勵男性分擔育兒責任減輕女性負擔，並平衡只有女性請育嬰假的刻板印象。男女皆使用親職假制度，可使育嬰假成為經營管理的常態性事項、而非特定性別的特殊事項。所以即使親職假為「家庭化」家庭政策，但父親月的制度努力調整了男女的分工，並以高所得替代給予申請者經濟獨立，因此可歸類「去性別化」政策、弱男性養家政策。

第一目 均分紅利(Equality bonus)

為了有資格領取均分紅利，父母必須共同監護孩子。每天獎金為50克朗，90天的父(母)親月和90天低費率補助期不符合獎勵條件，父母平分210天，相當於每組父母最高可獲得10,500克朗的獎金，獎金不用繳稅。適用於2008年6月30日以後出生的孩子。2016年約32萬名家長獲得均分紅利，大多數請領人的年齡是30-39歲，年齡較輕的請領者申請較多天數。總體來說，2016年政府僅支付了4.03億克朗的均分紅利。2017年1月1日，均分紅利已被廢除。

¹⁸⁷ Sweden. SE, Sweden Family Policy, 12-20-2003

¹⁸⁸ Social Insurance in Figures 2017, 同註 180, p20。

¹⁸⁹ Social Insurance in Figures 2017, 同註 180, p21。

第二款 臨時親職津貼(Temporary Parental Allowance)

臨時親職補助金是當子女或其常規照顧者生病或需要就醫時，家長可以有資格享受照顧子女的臨時養育福利。適用於 12 歲以下的兒童，以及在特定情況下的年齡較大的兒童。¹⁹⁰從 1974 年開始，每年每個孩童有 10 天的臨時親職補助金，可以移轉到父母以外的人，代替父母在家中照顧小孩¹⁹¹。自 1980 年起擴大為 60 天，以利父母照顧病童、應付保母生病等意外¹⁹²。1990 年進一步擴大為 120 天，但照顧者生病只能使用 60 天。父母雙方都可以享受同一孩子和期間的福利，福利可以被切為一整天或四分之三，四分之二，四分之一或八分之一的日子，2003 年每天最低津貼額度為 120 克朗，最多可領薪水的 80%，2006 年臨時親職津貼的上限為物價基數的 10 倍，2007 年調降為物價基數的 7.5 倍¹⁹³。

此外，一個小孩一年有 10 天可讓父母請領探視假，讓父母參加親職教育或陪小孩適應新的托育機構¹⁹⁴，可領取的補助金為薪資的 80%。臨時親職補助金中，有專門給父親 10 天的父職假，補助金高達父親薪資的 90%¹⁹⁵，從新生兒從醫院返家 60 天內都可以請領，讓父親可以和出生的孩子發展親密關係或照顧家中較大的孩子，幾乎所有瑞典父親都有申請這項補助金¹⁹⁶；如果是領養小孩，則雙親共有 10 天的假。如果是雙胞胎，父親日可以有 20 天。自 2001/07/01 起，當母親單親或父親並沒有工作時，父親日可以轉移給父親以外的人。¹⁹⁷

2016 年瑞典社會保險局為 749,000 名 0-11 歲的兒童提供臨時親職津貼，支付

¹⁹⁰特殊情況下可到 16 歲，患有某些功能障礙小孩的父母可領這項給付到小孩 16-21 歲甚至更大

¹⁹¹The National Social Insurance Board, 2000: 96-97

¹⁹²Moen, Phyllis, *Working Parents: Transformations in Gender Roles and public policies in Sweden*. Madison: The University of Wisconsin Press. (1989).

¹⁹³上限為物價基數(higher price base amount)的 7.5 倍，此乃為達「重分配」之社會正義理想，降低高薪者親職補助金，以減緩其與低薪 / 無薪者之差距。

¹⁹⁴小孩新就讀幼稚園或托育機構時，瑞典家長都會被要求跟著小孩約 3 天，一方面讓家長了解幼稚園或機構的運作方式，一方面協助孩子適應新學校，不會立刻被迫與家長分離。

¹⁹⁵ 唐文慧和楊佳羚，同註 171，p5-117 (2006)。

¹⁹⁶ Sweden. SE, *Sweden Family Policy, 12-20-2003*

¹⁹⁷ Women and men in Sweden 2016 Facts and figures, Statistics Sweden，同註 179，p41。

給不到 812,000 名父母，其中 56% 為女性，44% 為男性。總共約支付 58 億瑞典克朗，其中 60% 為女性，40% 為男性，平均一年女性使用不到 9 天，男性使用不到 7 天。臨時親職津貼使用數量在小孩 2 歲時最高，三分之二的父母或親屬使用這筆福利，然後隨著孩子的年齡增長而下降。對於剛出生以及 12 歲的兒童，臨時親職假的使用天數很低。12 歲以上重病的孩子，平均使用天數很高。

第三款 兒童津貼(Child Allowance)¹⁹⁸

舉凡瑞典當地出生，或是後來移居瑞典長大的孩童，均為瑞典社會福利的受惠者。父母有權享受一般兒童補貼，直到兒童滿 16 歲。兒童津貼包含一般兒童津貼(general child allowance)、學習津貼 (extended child allowance)、和大家庭補助津貼(large family supplement)。兒童津貼是免稅的，這項政策並不排富，但以當地的高消費水準來說實在不算多，可見金錢補助只是瑞典獎勵生育措施的次要環節。兒童出生人數在 2000 年到 2010 年穩定上升，之後趨於穩定，2016 年大約 130 萬人接受兒童津貼，共花費 263 億克朗。自從分配兒童津貼¹⁹⁹的法律在 2014 年生效，2014 年 3 月 1 日或以後出生的子女的父母分享子女津貼，每個月各領取 525 克朗。女性申請兒童津貼的比例從 88% 降到 79%。如果家長希望由其中一人領取，他們必須提出聯合請求。如果孩子與父母雙方交替生活，則根據父母雙方各自的要求，向父母支付一半的子女津貼，條件是父母可以表明孩子和自己居住。

如表 4-2，兒童津貼每個月每個小孩可以領取 1,050 克朗(約台幣 3990 元)，家裡有超過兩個小孩的可以領取大家庭補助，第二個小孩可以多領取 150 克朗，第三個小孩可以多領取 454 克朗，第四個小孩可以多領取 1,010 克朗，之後每多一個小孩多 1,250 克朗。²⁰⁰大家庭補助津貼女性請領比例佔女性 56%，男性 26%。

¹⁹⁸ 翻譯自瑞典官方中文網站 <https://www.forsakringskassan.se/>

¹⁹⁹ 兒童津貼原全部發放給母親，為彰顯兩性平等，2014 年後規定父母各領一半的兒童津貼。

²⁰⁰ Social Insurance in Figures 2017，同註 180，p19。

表 4-2 兒童津貼²⁰¹

家庭第幾個孩子	兒童津貼 (克朗/月)	大家庭補助 (克朗/月)	總額 (克朗/月)	2016 年給付 (克朗/年)
1	1,050	-	1,050	12,600
2	2,100	150	2,250	27,000
3	3,150	604	3,754	45,048
4	4,200	1,614	5,814	69,768
5	5,250	2,864	8,114	97,368
每增加一個小孩	1,050	1,250	2,300	27,600

第一目 延長兒童津貼 (extended child allowance)

如果孩子正在上義務校或特殊學校，家長可以領取延長的子女津貼。當小孩還在就學中就有權獲得延長的生活費用補助，又稱學習津貼，或稱延長兒童津貼，但不超過孩子年滿 20 歲的年度的六月份。

第四款 其他津貼

第一目 家庭照顧津貼

瑞典右傾政黨在 1994 年推動刪減托育經費，挪作家庭照顧津貼。有些父母選擇在家自己照顧幼兒，而不使用日間托育服務。過去，在幼兒滿三歲前，父或母自願留在家中照顧孩子，可請領每月 3000 克朗的津貼。然而，自社民黨重返執政之後，已經檢討此項政策，認為這項政策是促使女性留在家中擔任照顧者的陷阱，目前已廢除此項津貼。2008 年各自治市推出 1 到 3 歲的幼童照顧津貼(child care subsidy)給未使用公共托育服務的幼兒。

第二目 生活補助費用 (maintenance support)

父母有義務撫養子女直到他們 18 歲，或直到他們完成學業。如父母中的一方(或雙方)因離異或分居沒有和孩子生活在一起，應向與孩子共同生活的監護人支付其所應負擔的生活費用，數目可以由父母雙方合意或由法庭裁決，兒童撫養費的

²⁰¹ Social Insurance in Figures 2017，同註 180，p19

數額由兒童的需要和父母的財務能力決定。當監護人實際收到的錢少於法院裁決的數目時，由社保辦公室向監護人每月提供生活費用補助補其法定裁決應提供的數額。如果必須支付生活費用補助的家長沒有支付，或每月支付少於 1573 克朗；孩子的親子關係尚未確立；父母自己從國外收養了一個孩子，可以從瑞典社會保險局中獲得維護支持，每月生活費用補助最高為 1573 克朗。²⁰²

生活費用補助可全額支付，或作為補充津貼或作為替代居住的維護支持。在瑞典社會保險局全額支付時，子女撫養債務人必須將全部或部分償還給瑞典社會保險局，償還的金額根據父母收入及要支付的子女數量來確定，如果債務人持續適當償還至少連續六個月，社會保險局就不需要再向該子女支付生活補助費用，假定該子女撫養債務人能夠直接向他方支付生活補助費用。²⁰³

在 2000 年代，申請生活費用補助的兒童人數有所下降。下降的因素包括瑞典 90 年代末的低出生率、兒童與父母交替生活變得更為常見、另一個因素可能是瑞典社會保險局積極鼓勵分居的父母自行解決這個問題。2016 年 12 月，近 124,300 名兒童支助債務人中有 13% 是女性，87% 是男性。29% 作為兒童撫養債務人的婦女有向瑞典社會保險局償還債務。男性的相應數字是 34%。

第三目 住房補助(housing allowance)

低收有子女的家庭和 18-29 歲已同父母分居的年輕人可獲得住房補助，旨在使這些家庭擁有足夠規模的家庭生活空間。如表 4-3，補貼金額取決於家庭成員、租金、房子的規模和收入。家中有 1 個、2 個、3 個孩子時，每月每個家庭住房補助分別為 3400、4200、5200 克朗，住房上限面積 80、100、120m²。18-29 歲無孩子年輕人的住房補助為每月 1300 克朗，住房上限面積 60 m²。有子女家庭如果一方年收入超過 58,500 克朗，18-29 歲年輕人一方年收入超過 41,000 克朗，

²⁰² Social Insurance in Figures 2017，同註 180，p32。

²⁰³ Social Insurance in Figures 2017，同註 180，p33。

家庭年收入超過 117,000 克朗，或住房面積超過上限面積，應相對應減免津貼。津貼最多可以連續 12 個月支付。住房補貼將根據申請人申請時估計整年收入來計算，瑞典稅務局進行了年度最終稅務評估，將確定最終配額。

21 世紀初以來，申請住房補貼的家庭數量有所減少。原因是因為該期間條例進行了修改，平均收入增加但津貼的收入上限保持不變。2016 年 12 月住房補貼總額已超過 179,000 戶，不到五分之一是沒有子女的家庭。住房津貼主要是給單親家長，一般是婦女。2016 年住房補貼共支付了 47 億克朗，55% 家庭以女性為單一收入家庭，18% 男性為單一收入，不到 27% 的家庭為同居家庭。

表 4-3 住房補助²⁰⁴

同住小孩數	最多住房補助 (克朗/月)	最大居住空間 (m2)	收入上限，超過減免津貼 (克朗/年)	
			單身	結婚(同居)
1	3400	80	117,000	58,500
2	4200	100	117,000	58,500
3	5200	120	117,000	58,500
4	5200	140	117,000	58,500
5	5200	160	117,000	58,500
18-28 歲無小孩同住	1300	60	41,000	58,000

第四項 托育服務

第一款 瑞典幼托政策的背景

近三十年來已開發國家先後面對低生育率難題，首先發生於北歐各國，這些國家的平均生育率於 1970 年代末期降到最低點，其後其他已開發國家陸續跟進，以致世人普遍認為這是高度發展國家難逃的宿命。2002 年 Esping-Andersen 是最先指出這個現象的研究者之一，提出『各國生育率先觸底後，開始分岔。有一些國家，主要是北歐國家，生育率開始隨著女性就業率上升，其餘歐洲國家維持低

²⁰⁴ Social Insurance in Figures 2017，同註 180，p35

生育率，而其女性就業率也持續低迷。」²⁰⁵

美國人口資料局研究員 Haub 認為生育率上升的原因是因為北歐國家對『育兒家庭提供慷慨的支持措施』，包括兒童津貼、普及的公共托育服務、有薪親職假和兒童照顧假、以及對於單親等弱勢育兒家庭的補救措施。這些支持措施，符合 2002 年專門研究托育政策的女性主義者 Leira 所強調的最佳育兒政策。²⁰⁶

Esping-Andersen 在 2009 年研究中指出，「兒童津貼」雖然有意義，卻無助於提升生育率。且不管親職假如何安排，也無法涵蓋整個嬰幼兒時期。問題的核心仍在於「工作與家庭的衝突」，因此他一再強調平價、可近的托育服務具有無可取代的重要性，然而這絕非可能來自自由市場，必須由國家負起責任。

Esping-Andersen 指出，『符合當今需求的新家庭政策，精髓在於下面這項似是而非的道理：現代社會中的家庭幸福有賴去家庭化(即將傳統家庭功能社會化)，這並非意味強行入侵家庭生活；相反的，其精義乃在給予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，當家人的照顧負擔減輕時，代間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。』²⁰⁷ 今天的社會，國家介入家庭協助照顧，是良好的家庭關係、代間關係與家庭的生生不息之所賴。

此外，托育不僅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，Hemerijck 將 Esping-Andersen 於 2002 年提出「以兒童為中心的社會投資策略」等同於普及公共托育制度，並將其範圍擴大涵蓋終身學習、全民就業與社會競爭

²⁰⁵ Esping-Andersen, Gosta . *A new European social model for the 21st Century*. in *The New Knowledge Economy in Europe*, p65 (M. J. Rodrigues, eds. 2002)

²⁰⁶ Haub, 同註 1.

²⁰⁷ Esping-Andersen, Gosta . *Childhood investments and skill formation*. *International Tax and Public Finance*. 15:19-44(2008)

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。公共托育不在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，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、與社會的有利貢獻者。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』²⁰⁸

Hemerijck 的這種說法不僅適用於歐陸國家，更適用於高齡化程度將快速超過歐洲的東南亞各國。Esping-Andersen 和 Hemerijck 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，於是會將小孩交給低品質的托育，損及小孩未來的發展，或是導致母親退出職場，大大增加家庭和小孩入貧的機會，單親家庭受害尤深。

在北歐福利國家我們看到高品質普及公共托育制度的一體化適用，這來自馬克思主義的巧妙轉化，各種平等普及的措施，原本用意是要將所有人變得平等，但是北歐國家的務實性格使勞工政黨和勞工運動者與其他階級結盟，使其福利措施涵蓋勞工以外的階級，包括中產階級，自然必須達到中產階級的水準。中產階級的福利措施也由中下階層共享，也進一步提升了後者的生活水準，結果造成的社會全面中產階級化²⁰⁹。

瑞典是北歐模式社會福利服務的典範，瑞典主要社會福利目標有三：一是充分就業；二是男女平等和就業機會平等；三是所有人在平等的條件下，享有良好的照顧和福利服務²¹⁰。形塑這三項政策目標的最重要因素，無疑是北歐國家社會

²⁰⁸ Hemerijck Aton. *In search of a New Welfare State in Europe: An International Perspective*. In: *The Welfare State in Post-Industrial Society: A Global Perspective*. p71-98 (Tason Powell and Jon Hendricks eds, 2009)

²⁰⁹ Esping-Andersen, Gosta. *The Making of a Social Democratic Welfare State*. in *Creating Social Democracy: A Century of the Social Democratic Party in Sweden* (Klaus Misgeld, Karl Molin, and Klas Amark eds.,1992)

²¹⁰ Maurice Mullard, Simon Lee, *The Politics of Social Policy in Europe*, Edward Elgar Pub (1997)

的基本價值：平等精神。「平等」的信念基本上是對勞工階層以及女性友善的價值，因此其國家制度能夠優先顧及勞工階層孩童照顧與教育之需求、勞工兼顧工作與家庭的需求，以及女性要求平等的呼聲。

瑞典的托育福利政策與勞動政策結合為一體，人民努力工作納稅，國家提供托育福利服務。因此，瑞典的托育福利的另一個面向即為國家積極勞動政策的一環：只有在父母雙方(或單親)參與勞動的狀況下，小孩才可享受托育福利服務的權利。此一模式的托育制度，完全不同於針對弱勢幼兒提供的傳統福利措施。他並不是單純的福利政策，而是福利政策與勞動政策的結合體；於此，北歐充分就業的理念表露無遺。這顯示的是北歐模式福利國家的務實本質，它們將福利和工作繳稅綁在一起，讓權利和義務互相平衡彼此支撐，高度實踐社會政治經濟學中的兩個指導原則「避免反向誘導」「盡量透過就業進行移轉」。

「充分就業」是北歐國家勞動市場政策的基石，這正向誘導不僅顧及國家財務的平衡，更能藉由普及式公共托育與充分就業政策，協助父母普遍就業預防入貧，為兒童創造有利的成長環境。如此針對雙薪父母或就業單親提供的托育措施，反而能夠真正有利於兒童。這項規定具有相當完善的配套措施，包括為期相當長的有薪育嬰假、條件相當寬鬆的臨時親職假(用以照顧病童)、完善的再就業訓練及輔導(失業者只要進入此訓輔計畫即能讓子女繼續享受公共托育服務)等。

就家庭型態和兩性關係的層面而言，「就業+公共托育服務政策」意味者傳統刻板性別角色下的「養家活口的男人」與「家庭主婦」的相互責任，他負責賺錢，她負責家務育兒，在瑞典已為「成年公民」與「國家」的相互責任所取代，公民參與勞動，國家於工作時間為他們育兒²¹¹。於此，我們看到女性角色轉變後的政策助力。在普及公共托育和女性充分就業相互作用下，女性地位提升了，家庭

²¹¹ Ketola, O., Kare, T. & Hanne, W. N. *From poor relief to social rights and social care services' client hood.* in: *Social Care Services: The Key to the Scandinavian Welfare Model.* (J. Sipilä eds. 1997) 轉引自劉毓秀，北歐國家之幼托整合經驗與探討，載：臺灣地區幼稚園與托兒所整合模型之分析與評估研究，p53-67 (2002)。

中的性別關係也趨於平等，而國家社會則扮演積極促進就業、支持家庭的功能。此一兼具社會改革作用的多功能政策路線發揮未雨綢繆的效用，將於數十年後被正名為吻合與二十一世紀社會需求。

欠缺托育措施讓歐洲各國普遍有高學歷女性不願生小孩的現象，尤其在女性特別難兼顧工作和育兒的德國與西班牙。但是在北歐各國，生育率最高的反而是高學歷的女性，這是因為她們能夠終身投入職場。在北歐政策路線支持下，高學歷真正意味女性對於人生全方位掌握能力的提升，如此形成女性自我實現、經濟獨立與家庭育兒並融的新女性角色模式。

第二款 瑞典幼托政策發展歷史

瑞典的國民教育從七歲開始，比一般歐洲國家晚一至兩年。但由於瑞典有完善的學前公共托育措施，尤其是全日的機構托育，融合教育與照顧的功能，因此兒童並未因為國民教育開始較晚而有發展遲緩或欠缺照顧之虞²¹²；相反地，其開始甚早、持續不斷的終身教育體系，不僅解除了學前托育與國民教育的銜接困難，也使北歐兒童及人民以知識廣博、人格寬闊著稱²¹³。

瑞典的托育政策，堪稱「北歐模式」的典型代表，其特點為公共提供、平等普及、充分配合父母的工作需要。隨著這個模式的發展，「托兒所跟幼稚園的舊有區分被取消了，教育和照顧被規劃融合在同一個托育體系裡，取代戰前的階級區隔的托育制度」²¹⁴。瑞典自 1836 年開始成立幼兒學校；1854 年成立以保育為目的的托嬰中心(後改稱日托中心)，主要是協助貧窮婦女外出工作；1890 年以教育為主的非全日幼稚園設立；1968 年設立國立幼兒保育委員會，負責整合社會、

²¹² Abrahamson, Peter. *The Scandinavian social service state in comparison*, in: Social Abrahamson Care Services: The Key to the Scandinavian Welfare Model p164-165 (Jorma Sipila. eds.,1997), 轉引自劉毓秀, 同註 211, p53-67 (2002)。

²¹³ Milner, Henry. *Social Democracy and Rational Choice: The Scandinavian Experience and Beyond*. (1994)

²¹⁴ Leira, Arnlaug. *Welfare states and working mothers: The Scandinavian experience*. P.49 (1993); Sipila, J. *Social care services: the key to the Scandinavian welfare model*. p 37 (1997)

教育、監督等因素。

1960年代起大規模投資於公共托育措施，1970年代起開始訂定全國性策略，提供結合教育及保育之啟發性及發展性活動，並符合家長兼顧親職與工作之幼教服務，認為全面性照顧幼兒是地方政府的責任。1970年代末期起大量增設全日制幼兒園(收托1-6歲小孩)之後，半日制幼稚園(有寒暑假，主要收托4-6歲兒童)所提供的服務量便持續萎縮。為了因應父母就業的需要，瑞典也針對國小學童大規模提供課後托育，近年也把課後托育中心跟學校融合，以減少政府開銷，並提高學校教育與課後托育的連貫性。對於托育措施教育功能的偏重，與單薪高收入中上階層所注重之家庭育兒功能、傳統家庭價值、傳統刻板性別角色並存；而對勞動階層與女性之需求，則導向教育與照顧功能之並重。

1972年將國立幼兒保育委員會正名為「學前教育」(preschool)，將保育與教育結合，以混齡方式服務1~3歲及3~6歲兩大年齡層幼兒；1973年公布『兒童日托法』(Act on Children's Day-care)，明定幼兒教育與日托之照護政策；1975年通過『全國學前教育法』(National Perschool Act)，地方政府擔負擴展公立幼兒保育機構之責任，開始提供6歲幼兒一年至少525小時的免費學前教育；1977年通過『兒童照護法』(The Child Care Act)。1980年頒佈「幼兒保育指導方針」，包含人員取得資格、比例、人數等。政府運用獎勵金來鼓勵全國實施。1985年政府宣布凡就業或在學之父母，其1~6歲幼兒可接受幼兒保育。故1970~1998年幼兒全天托育的人數增加10倍，由71,000人增加到720,000人。

1991-1994年間右傾政黨執政雖然導致福利制度的些微右轉，但是從1994年社民黨重回執政寶座之後，右轉的趨勢已經停止。1995年加重各市政府責任，必須提供幼兒各種教育活動及兒童照護，特別是雙親在職或在學之兒童。1996年幼兒教育與保育由「社會健康部」(Ministry of Health and Social Affairs)移轉至「教育科學部」(Ministry of Education and Science)負責，將「托育融入為終身學習的

一部分」²¹⁵，強調托育工作不受正式教育體系侷限、為持續不斷、全方位的終身學習，照顧亦為此終身學習或教育活動的一環，這可以說是全世界最進步的國家教育政策。1998 年幼兒教育新課程(Curriculum for Preschool)正式頒訂實施，同年學校法把日托中心及非全日團體合併統稱為「學前教育機構」。規定各市政府有義務為年滿 6 歲的幼兒施以一年之「學前準備教育」，直至幼兒正式接受義務教育為止。

2000 年 1 至 12 歲兒童均能接受學前教育或進入幼兒園或日托休閒中心就讀，公立日托兒童照護已成為學制的一部分。2010 年『新教育法』公布，多著墨在「教育」層面，包含學前教育。瑞典托幼機制完善，為已達成 2011 年巴塞隆納 2 目標（嬰兒至學齡前兒童照顧的高品質、且可負擔之設施）的 6 國之一；部分女性就是在托幼單位工作，體現了社會福利產業化的精神。

瑞典托育的行政體系中，中央政府負責托育計劃、地方政府管轄人員及托育工作人員的指導手冊、師資培訓體系、促進研發方案之整體規劃，以及部分經費的籌措。地方政府有責任提供一歲以上的兒童托育照顧服務，並對達到合格品質的平價民營托育機構核發補助。這些委由民間非營利組織經營的托育機構，接受跟公營托育機構同樣比例的政府補助，一樣以參與式民主方式營運，也派代表參加地方政府的托育委員會，跟一般所謂的「私化」大異其趣，我們以「公私融合」（public-private mix）或「政府與民間社會的合作」形容之。此類民營托育中心收托 5% 的受托學童；最多的類型為父母合作社形式，約佔半數，次多的是民間組織或公司所經營者²¹⁶。瑞典托育措施的民營化甚至營利化比例極小，是 1990 年代初期執政的右傾聯盟所推動的，於 1994 年社民黨重回執政寶座之後，其中營利化的傾向可以說已經停止。

²¹⁵ Social and caring services in Sweden 1996, The Swedish National Board of Health and Welfare p.24 (1997)

²¹⁶ Social and caring services in Sweden 1996, The Swedish National Board of Health and Welfare, p29, (1997)

第三款 瑞典托育服務現況

瑞典托育服務的經費，融合稅金支付、部分自付與對弱勢兒童的補助之方式。1987 年的資料顯示，學前托育服務使用者自付額為 10.8%²¹⁷。在瑞典大部分的城市，收費方式是統一由政府代為向家庭每月徵收，再由政府將代收款撥給幼兒園與保母，而非由父母直接給付給幼兒園或保母的方式。2014 年有 83% 一到五歲的孩子在上學前班，83% 六到九歲兒童，和 20% 十到十二歲兒童參與課後托育²¹⁸。參與比例就國際來說是相當高的，一個是因為瑞典雙薪家庭占很大的比例，所有兒童中有 81% 有一位外出工作的母親，92% 的父親有工作。另一個原因是瑞典兒童托育服務的收費政策，讓所有人都購買得起服務。

表 4-4 以隆德市為例，幼托服務的繳費標準²¹⁹

小孩	1-3 歲		4-5 歲		6-9 歲		10-12 歲	
	薪水	上限	薪水	上限	薪水	上限	薪水	上限
1	3%	1260 克朗	2.4%	1008 克朗	2%	840 克朗	1.33%	559 克朗
2	2%	840 克朗	1.6%	672 克朗	1%	420 克朗	0.75%	315 克朗
3	1%	420 克朗	0.8%	336 克朗	0.7%	294 克朗	0.6%	252 克朗
4	免費							

托育費用以不超過家庭收入的 2 至 3% 為原則²²⁰，並隨小孩增加而遞減(表 4-4)，第一個孩子每月日托照顧費用為家庭總收入的 3%，收費上限為 1260 克朗；第二個孩子的費用是家庭總收入 2%，收費上限為 840 克朗；第三個孩子是 1%，收費上限為 420 克朗；到第四個孩子則完全免費。典型的瑞典男子在製造業工作，平均每月收入 33,305 瑞典克朗。瑞典女性工作的最大比例是在醫療行業，平均

²¹⁷ Leira, A. Mother, markets and the state: a Scandinavian 'model'? Journal of Social Policy, 22(3), 329-347.(1993)

²¹⁸ Pre-school, leisure time center and pedagogical care. Swedish National Agency for Education, 轉引自 Women and men in Sweden 2016 Facts and figures, Statistics Sweden, 同註 179, p38。

²¹⁹ 資料來源: <http://www.lund>, 轉引自楊佳玲, 同註 173, p130 (2007)。

²²⁰ 翻譯自瑞典官方英文網站(最後流覽日期(2018/05/17)
<https://sweden.se/collection/from-preschool-to-university-in-sweden/article/play-is-key-in-preschool/>

工資為每月 24,176 瑞典克朗。²²¹如此優質、平價、普及的托育照顧服務被視為是兒童的基本社會權利，使男女兩性不需在家庭與工作間做抉擇。

瑞典托育措施(表 4-5)²²²：1~5 歲學前教育：並以幼兒園(日托中心)、保母家(家庭日托中心)、和開放式幼兒園的形式進行；6 歲學前班：可自願於公立學校附設的特殊班級就學；6~12 歲的課後托育班、保母家、和開放式休閒中心的形式進行。

表 4-5 瑞典幼托²²³

形態	1999 年 師生比	收托年 紀	開放時間	工作人員資格	說明
幼兒園	1:5.4	1-5(6)歲	6:30-18:30	幼教老師及幼 保人員	
保母家	1:5.5	1-12 歲	6:00-19:00	家庭幼保人員	幼保人員的家
開放式幼兒園	無資料	1-5 歲	數小時/天	幼教老師、幼保 人員及社工	不需要事先登記也不用 規律出席
學前班(pre-school class)	1: 12.5	6 歲	3 小時/天	幼教老師及幼 保人員	免費課程、自願參加， 525hr/yr，<25hr/wk。
課後休閒中心 課後休閒之家	1: 17.8	6-9 歲	7:00-17:30	課後休閒中心 教育者及幼保 人員	
課後休閒中心 課後休閒社團		10-12 歲	上課前，下課後 上課日 14:30-18:00 放假日 10:00-18:00		聖誕假期及暑假觀畢

第一目 學前教育 förskola (Pre-school)²²⁴

幼兒園(day care center)

幼兒園為瑞典自一九七〇年代末期以來成長最快，收托兒童數量最多的托育措施類型。收托一至六歲兒童，其父母因外出工作或在學而提供的托育照顧，採全

²²¹翻譯自瑞典官方英文網站(2018/05/17) <https://sweden.se/society/meet-the-average-anderssons/>

²²² Social and caring services in Sweden 1996, The Swedish National Board of Health and Welfare (1997)

²²³以隆德市資料為準，資料來源: <http://www.lund>，轉引自楊佳玲，同註 173，p120-121 (2007)。

²²⁴ 翻譯自瑞典官方英文網站 (2018/05/17)<https://sweden.se/society/education-in-sweden/>

天候開放及提供高品質照顧和教育的服務，瑞典的幼兒園強調玩耍在兒童發育中的重要性，環境旨在確保兒童的個人需求和興趣。

無論公立或私立的托兒所，幼兒皆採登記制，先登記者優先，同時家長不用負擔經費，學校依據就讀學生數項地方主管教育機關申請經費補助作為各項開支使用，督學也會到現場訪視評估經費的使用是否確實，各校園長及教師也因為經費的壓力，對於幼兒教育品質的維護十分用心。因應家長工作關係必須將幼兒課後留於托兒所，因此托兒所在上午六點半至下午六點半都有人在校，所以教師上班八小時，彈性調整上下班時間，起迄時間讓教師彼此協調。瑞典許多地區托兒所每天提供 8 至 12.5 小時的服務，有些地區則提供小量的夜間托育服務。這顯示的是國家政府對於勞動階層及雙薪家庭需求的回應。

保母家 FAMILJEDAGHEM (family day care)

在瑞典，保母是在 1970 年代幼托體系尚未完成之常見的選擇，但今日公立幼兒園的普及，僅在鄉間有較多的保母。保母和幼兒園的幼教人員一樣，都是市政府聘雇的，不能直接跟家長收費，薪資大約為一個月 1,7000 克朗到 1,9000 克朗。鄉鎮公所聘有保母督導，負責評估、甄選、督導保母，提供諮詢與支持，配置受托小孩，並促成或舉辦保母或幼兒的活動²²⁵。至於保母的規範部分，瑞典 71% 的保母都有受過訓練，各地對保母資格認定及可同時照顧的幼兒人數上限也有不同，大部分的城市規定每位保母能照顧幼兒人數的上限為五個。²²⁶

保母家(家庭日托)則提供十二歲以下兒童的托育服務，通常是由政府僱用一些家庭，取得了政府的認證後，利用自己的家庭場所提供托兒服務，政府根據其孩子數量提供補助。保母工作很難準時上下班，主管機關著重幼托形式間的合作，保母工作前後把小孩安置在幼稚園或課後休閒中心，或是可以讓保母平日工時較

²²⁵ Broberg and Hwang, *Day care for young children in Sweden*. in: *Day care for young children: International perspectives*, p88 (E.C. Melhuish & P. Moss eds. ,1991)

²²⁶ 資料來源: <http://www.lund>，轉引自楊佳羚，同註 173，p124 (2007)。

長，作四個工作天有一天休假，讓家長一週請一天親職假的方式在家照顧小孩或去幼兒園一天。

開放式幼兒園 *öppen förskola (open pre-school)*

瑞典的父母非常珍惜和自己孩子相處的時間，他們認為父母對孩子的教育是任何機構都無法代替的。加上 480 天的親職假，大部分的父母會在家專門帶孩子到一歲半，為了讓孩子和同齡人一起玩耍，同時為父母提供一個互相交流的場所，開放式幼兒園應運而生。開放式幼兒園通常是社區裡的一所小房子甚至是一套公寓，不需註冊、不用花費，大多是由地方政府設立免費提供，通常雇有一名幼教老師及一名保育員，提供社區保母和育兒的父母帶著孩子到那裡玩遊戲、畫畫、做活動，作為正式學校和幼兒園的一種補充式幼兒機構，並提供育兒諮商。有的開放式幼兒園還設有「育兒爸爸專門時段」，以鼓勵男性參與父職，享受和孩子一起成長的時光。而孩子在那裡也會因為空間的新奇、不同友伴的刺激，而和其他小孩互動、玩耍。這在越來越少孩子玩伴的個別家庭中，更顯得重要。有些鄉鎮派遣社工進駐開放學前學園，於某些時段提供家庭事務諮商。前述服務對於保母、家庭主婦、育嬰假期間的母親，以及移民家庭婦女，發揮相當大的效用。但是，1995 年開放學前學園的數量已比 1990 年驟減四分之一²²⁷。這可能反映了瑞典家庭主婦和保母的減少，以及鄉鎮公所出於經費壓力而縮減福利措施。

第二目 六歲兒童班 *förskoleklass (pre-school year)*

瑞典的學校體系通過『教育法』進行管理，為學生提供了安全和友好的環境。該法令規定所有兒童從七歲起的九年內上學。所有的孩子六歲後都保障一年的學前課程，直到他們開始義務教育為止。目的是激發孩子的發展和學習，並為他們

²²⁷ The Swedish Institute. 1994. "Fact Sheets on Sweden: Child Care in Sweden."，轉引自劉毓秀，北歐經驗與台灣政策走向思考(2018/06/15)
<http://belleyc.pixnet.net/blog/post/52468736-%E5%8C%97%E6%AD%90%E7%B6%93%E9%A9%97%E8%88%87%E5%8F%B0%E7%81%A3%E6%94%BF%E7%AD%96%E8%B5%B0%E5%90%91%E6%80%9D%E8%80%83>

未來的學校教育提供一個平台。儘管 förskoleklass 不是強制性的，但幾乎所有瑞典的兒童都會參加。

關於與國民教育的銜接，1998 年規定必須提供所有六歲小孩 525 小時的免費學齡前教育，孩子的參與是自願的。為了因應這項規定，各地鄉鎮設計出不同的辦法。有些地方由國小附設提供，並針對需要全日托的小孩安排保母或課後托育。另一些鄉鎮則在托兒所或幼稚園加開特殊的六歲班；這是鄉鎮公所因應經費窘境的做法，很自然地，其師生比低於托兒所或幼稚園的正規班級²²⁸。在 2008 年，3843 所學校有學前班的 97,600 名學生。六歲學前班的比例為 95%，占入學義務教育 4% 的學生。有 9% 學齡前班的學生中在一所沒有被市政府管理的學校中。在 2008 年，學齡前班的員工數量為 6,330 人，師生比為 6.5:100。與幼兒園一樣，93% 員工都是女性，具有教學資格的幼教人員比例為 83%。

第三目 課後托育

瑞典義務教育由三個階段組成：lågstadiet 第 1-3 年，其次是 mellanstadiet 第 4-6 年，然後是 högstadiet 第 7-9 年。6-13 歲的兒童在上課和上課時間還提供課後托育，瑞典 1995 年有超過一半的七至九歲學童參加。

第四目 小結

在瑞典，學前教育由市政府為 1 至 5 歲的兒童提供。市政府對學前教育補貼的數額取決於孩子的年齡以及父母是否就職、在學，失業或正在為其他孩子請領親職假中。如隆德市補助一到兩歲小孩每月 8,500 克朗，三到四歲 6,500 克朗，用以支付幼兒園幼保人員薪資、食物、及雜費；對於保母除了薪資之外，每個月還補助每個小孩 800-900 克朗，供保母購買文具等雜支。²²⁹此外，再依父母的薪

²²⁸ The Swedish National Board of Health and Welfare. 1997. Social and caring services in Sweden 1996. 轉引自劉毓秀，同註 211。

²²⁹ 資料來源: <http://www.lund>，轉引自楊佳玲，同註 173，p125 (2007)。

資比例來負擔部分自費額，但最高每月不超過 1500 克朗。自幼兒一歲起至就學年齡，可申請托育服務，主要有兩種類型：幼兒園與保母家，收費標準不分幼兒園或保母。只要父母提出申請，地方政府就有義務在四個月內將幼兒安置到管轄範圍內的幼兒園，但不保證是最近的地點。鄉鎮公所の托育委員會負責托育措施的設立或擴張事宜，並負責督導各項托育措施達成既定托育政策目標²³⁰。

學前教育是教育系統的第一步，從 2003 年 1 月 1 日起，所有 4 歲和 5 歲的兒童都可以參加。在 2008 年秋季，有 804,000 名兒童在學前活動和課後托育中心註冊。其中幼兒園人數 433,000 人，保母家 25,000 人，休閒中心人數 346,000 人。4-5 歲兒童中有 93% 在幼兒園就讀，4% 在保母家就讀。由於學前班的幼教人員稀少，2005 年和 2006 年，市政府以津貼補助，增加學前幼教人員的人數。2007 年 1 月 1 日，政府的補助停止，幼教人員此後數量緩慢增加。在 2008 年秋季，師生比為 5.3 人，而前一年則為 5.2 人，師生比持續上升。2008 年秋季一班兒童人數為 16.9 人，而 2007 年為 16.7。



²³⁰ Broberg, Anders and Hwang, C. Philip, 同註 224, p83-84 (1981)

第五章 瑞典經驗，台灣轉化

第一節 前言

雖然瑞典與臺灣婦女就業與家庭平衡政策有相當大的差異，但是當前我國所面臨的問題如生育率下降、家庭育兒負擔沉重等，可從瑞典過去面對如此問題所設計推行制度的結果，提供我國政策方向之啟示與建議。

瑞典政府以高度國家干預的手段回應家庭育兒的需求，且社會大眾普遍共識將家庭照顧責任視為整個社會的共同責任，因此政府並提供普及性的兒童照顧服務以負起照顧兒童的責任。在臺灣，政府對於婦女就業與家庭平衡政策一直採取自由放任的態度，將照顧兒童的責任歸屬於家庭，在龐大的兒童照顧市場的需求上，也多依賴私人的提供，將定價交由市場機制主導，在業者在追求利潤的觀念下，形成家庭沉重的負擔。雖然政府已著手整合兒童照顧與教育的混亂局面，這是否顯示政府在兒童照顧上所扮演的角色的已有從消極漸轉而採取積極角色，仍有待進一步觀察。

瑞典的婦女就業與家庭平衡政策是將經濟與家庭做緊密的結合，所以也納入兒童與家庭的相關政策，如人口、勞動與家庭等政策。因此，政府提供親職假(親職津貼)、家庭津貼、日間托育照顧等措施。如此完善的兒童照顧制度使得瑞典享有先進國家中甚高的婦女就業與生育率。反觀我國的兒婦女就業與家庭平衡政策欠缺明確的規範與立法，不但國家政策定位不明，亦造成現階段兒童照顧與教育的混亂局面。雖然兩性平等法已立法通過，其中調整工作時間、家庭照顧假與企業托育等措施，因其相關配套措施尚未制定，較難發揮其效果。

瑞典政府為滿足各階層家庭對兒童照顧的需求，包括勞工階級和中產階級之雙薪家庭大量托育需求，提供多元化的托育服務，如全日制托兒所、家庭托育等。同時亦訂定親職假，讓家長能兼顧家庭與工作。另外，提供全面的照顧津貼以減輕照顧兒童的負擔，這些都顯示瑞典政府提供多元的兒童照顧措施，以滿足各階

層人民不同的育兒需求。臺灣政府對兒童照顧僅以弱勢及低收入戶家庭提供托育津貼為主，此外，對五歲幼童就讀立案幼兒園的學費補助，然昂貴的托育支出仍使一般家庭對於政府提供托育服務有著殷切的期盼。

台灣由於社會快速變遷與家庭結構的轉變，家庭在育兒功能上的不足，使得家庭外的照顧的需求不斷增加，政府對婦女就業與家庭平衡政策採取消極的放任態度，已無法回應家庭育兒的強烈的需求，當就業與家庭照顧的需求難兩全時，而托育工作仍有八成是家人負責，女性平均薪資仍為男性的八成，退出職場的、請育嬰假的、在職場受歧視的，永遠都還是女性居多。由此可見，所謂的托育「選擇」，仍與「家戶內」及「職場上」的性別分工息息相關。是故回應照顧需求，從來不只是社會福利部門的發錢或托育，絕對也是勞動議題。

是故，政府應全面性檢討現行相關制度，並在提供兒童照顧及教育的前提下，同時兼顧勞動、家庭甚至財稅等政策，以顧及父母親的工作需求及男女平等之社會理念。儘速完成兩性平等法之相關配套措施的立法工作，協助雙親兼顧工作與家庭政府應儘速完成育嬰假津貼、家庭照顧假與彈性工時等制度配套措施的立法。由國家投入公共資源，以社會資源公平分配為原則，採取階段性規劃，減緩不同家庭與階級衍生的不均等，讓兒童受照顧的權益不受出身影響，讓父母在就業與照顧間真正的擁有選擇自由。台灣要從受困於性別規範與階級條件的這端，走到人人都享有各種可能且能夠真正「選擇」的那端，

第二節 瑞典親職制度對台灣相關制度的比較與啟示

第一項 瑞典親職假-形塑女性就業與家庭間的選擇權

1974年瑞典的「親職假」政策實施之後，使用者只有4%是男性，社會上開始不斷有「分配親職補助金」之爭辯²³¹。分配親職制度在歷史沿革中，首先面臨

²³¹ Nyberg, Anita *Framsteg och fallgrop*, In: Lorentzi, Ulrika eds., *Vems valfrihet? Debattbok för en delad föräldraförsäkring*, Stockholm: Agora. p.76, (2004)，轉引自楊佳玲，同註170，p11 (2007)。

的質疑為「私領域是個人的自由選擇」，相關研究發現²³²：『對於爸爸來說，他可以選擇對自己最適合的時間來當爸爸。對於媽媽來說，她永遠、而且都第一個被視為媽媽。』這樣的選擇並非獨立於社會結構之外，它與傳統社會中性別角色與性別分工有關，也和男女在職場中的不同處境有關。近年來女性大量參與職場，遠高於男性分擔育兒工作，當女性仍承擔著大部分的育兒工作時，就無法只選擇自己想要的工作，必須以「能兼顧育兒」為考量。不管她是不是媽媽，求職時她都會被當成會家庭照顧優先而做不好工作的人。

直至今日，2014年瑞典女性平均薪資仍只占男性的66%²³³。一個家庭決定由媽媽請親職假，大多是因為男性在職場中的性別優勢，請假家庭損失的收入較多，做經濟考量時，也「限制」了男人參與親職，爸爸因為薪水較高不能陪小孩一起成長。研究指出²³⁴男性請假在家育兒，之後加薪及升遷受阻的損失比女性來得高。且社會向來期待女性回家育兒，無論實際是否請假，本來就比男性不易加薪與升遷。所謂的自由選擇，並沒有看到受限於傳統文化或性別不平等的工作環境，這樣看似符合最大經濟利益的選擇，卻是整個社會在付出代價。

傳統性別分工會影響公領域的職場結構，男女在職場的不同處境更會反過來影響誰要請假在家裡照顧小孩。而這樣的職場又會限制女性想要生小孩的選擇。若女性必須在工作與家庭之間作平衡與選擇時，往往會被迫選擇少生或不生小孩，這樣的狀況曾出現在瑞典社會福利預算縮減的年代，生育率降低，整個社會就一起承擔老化所帶來的問題。這也有助於思考為何台灣的現況，女性就業率低生育率也低，和台灣長期以來福利低度發展有相當大的關係。

²³²Lorentzi, Ulrika (2004: 9,11)，轉引自唐文慧、楊佳羚，同註 168，p95 (2006)。

²³³Women have lower salaries, incomes and pensions than men, Statistical news from Statistics Sweden (2016-07-04)
<https://www.scb.se/en/finding-statistics/statistics-by-subject-area/living-conditions/gender-statistics/gender-statistics/pong/statistical-news/women-and-men-in-sweden-2016/>

²³⁴Lorentzi, Ulrika (2004: 13). Vems valfrihet? Debattbok för en delad föräldraförsäkring, Stockholm: Agora 轉引自唐文慧、楊佳羚，同註 168，p96 (2006)。

瑞典實施父親月以來，男性參與人數雖然顯著增加，但實際天數並沒有增加，那為何還堅持要分配親職？因為有助於讓整體社會去正視親職，讓男性傳統行業必須面對親職保險的負擔，以冰島為例，冰島採漸進方式逐年增加「父親月」的長度，2001年一個月到2003年三個月，從2001年平均每個男性請39天親職假，增加到2003年的83天²³⁵。冰島平等中心的研究²³⁶也指出，開始實施分配之親職假後，雷克雅維克的消防署，2001年上半年增加了一千萬的支出。這樣的負擔早在傳統女性職業中早就存在，卻是在實施分配親職假後，才讓傳統男性職業必須面對親職的負擔，這有助於讓各行各業及整個社會去正視親職，而非只是個別女性或是女性為主的職場所必須面對的問題。

在瑞典親職制度的設計中，我們可以看到瑞典以政策「形塑」親職的意圖，來減低母親私領域親職的負擔，進一步鬆動職場的性別區隔、縮小男女薪資差距。社會政策規範不同的父親，就形塑了不同的父職角色²³⁷。支持分配親職的人認為這樣的政策有助於改變社會傳統中的性別分工與性別文化，也會使得選擇權真正的是所有男性、女性、小孩及家庭所共有。暫時犧牲自由選擇的公平，到最後可以達成所有人的自由。

第二項 台灣育嬰留職停薪及促進工作平等措施

台灣父親可以看到與瑞典相似的「選擇式的參與」²³⁸，父母共同照顧的價值在台灣逐漸呈現，父親對於子女日常生活的參與程度越高，孩子的認知發展和社會

²³⁵Nyberg, Anita, 同註 168, p72-91(2004). 轉引自唐文慧、楊佳羚, 同註 168, p103(2006)。

²³⁶Gíslason, Ingólfur V., 2004, "Ísländsk revolution", In Lorentzi, Ulrika (ed.), *Vems valfrihet? Debattbok för en delad föräldraförsäkring*, p.108-119, Stockholm: Agora. 轉引自唐文慧、楊佳羚, 同註 168, p103(2006)。

²³⁷Bergman, Helena and Barbara Hobson, *Compulsory fatherhood: the coding of fatherhood in the Swedish welfare state*, In: *Making Men into Fathers: Men, Masculinities and the Social Politics of Fatherhood*, p.92-124(Barbara Hobson ed.,2002)轉引自唐文慧、楊佳羚, 同註 168, p97 (2006)。

²³⁸相對於母親總是成為主要的照顧者，父親比較有對照顧時間的選擇。學者王舒芸對台灣新手爸爸的研究指出這種父職的行動特徵為「選擇性的育兒」。王舒芸, 新手爸爸難為?, 遠流出版, 頁 57 (2003)。

性較佳，並有助於緩和雙薪家庭的角色衝突及育兒壓力，聯合國憲章提到「共同照顧」才符合孩童的最佳利益。但傳統的母職觀點及兒童發展理論仍認為母親才是最好的照顧者²³⁹，諸如這類傳統母職偏好的育兒安排，也出現在台灣的親職教育論述研究裡。以王連生的《親職教育》²⁴⁰為例，將女性定位在「相夫教子」的位置中，將母職與幸福家庭及社會國家相連結。在這類傳統論述裡，不僅看不到多樣化的女性角色，更遑論瑞典所強調的平等親職。

台灣由於育嬰假制度的產生，社會開始盛行所謂「親自照顧」的理論。照顧責任再度回歸家庭中，若基於「經濟」的考量來決定親職分配，育嬰留職停薪津貼給付連動勞保投保的最高薪資額度，將降低高薪的父母(常見為父親)請領的意願。因此台灣女性雖擁有全世界最高的學歷，但就業率長年都維持在50%左右，離職的最大因素就是料理家務和照顧小孩²⁴¹，這對台灣的人力資源及勞動市場是極大的損失。因照顧家庭所需，女性被迫放棄全職工作改從事兼職，或處於臨時雇用的形式，成為不穩定的勞動力。當女性薪水不足以支付家事服務、托育等支出時，就會由母親「選擇」待在家裡育兒，成為專職媽媽。如果要兼顧就業及家庭照顧，多半需要另外一位女性的犧牲，媽媽或是婆婆，或以較低的薪資雇用來自東南亞國家的女性來家裡幫忙。²⁴²

由於台灣女性就業率逐漸上升、擔任要職比率增加、投入職場工時漸長，性別工作平等法在第四章「促進工作平等措施」中，要求雇主對受僱者的家務照顧責

²³⁹ 在2005年5月號卓越雜誌對於「媽媽上班划算嗎？」的討論中，財經學者殷乃平認為，若非家庭經濟不許可，媽媽最好還是負起教養孩子的天職，「不但可以解決教育及社會問題，看遠點更可以提升國家競爭力……依投資報酬率來說，媽媽不上班實在是太划算了」，呼應了男性專家關於育兒安排的傳統母職偏好。

²⁴⁰ 王連生，親職教育-理論與應用，p142-143(1988)。『現代社會女性角色隱憂之處，在於家庭與事業無法兼顧時，時下女性往往犧牲家庭，發展事業，趨於「女強人」之輩，此一風氣未必是國家社會之福。……新時代女性，不管上班工作與否，與其做個「女強人」而傷家庭和睦快樂，不如做個「模範母親」……』

²⁴¹ 張晉芬，綿綿此恨可有絕期？-女性工作困境之剖析，載：台灣婦女處境白皮書，p145-180(1995)。陳美華，工作篇，載：1999台灣女權報告，p53-72(1999)。

²⁴² 楊佳羚，同註170，頁6(2007)。

任有所分擔，分擔的方式包括男女皆可提出育嬰假、家庭照顧假、或是彈性工時等。這種對兩性一視同仁的作法，除了要符合「性別平等」原則外，其實還隱含著一種要扭轉整個社會對家務照顧責任的傳統規範的用意。

表 5-1 台灣事業單位對性別工作平等法各項規定之實施情形²⁴³

項目別	有提供比率						同意員工申請 (有提供比率)			
	2002	2004	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
生理假	17.3	27.5	45.4	45.6	45.6	47.0	85.7	85.2	85.3	85.4
安胎假	-	-	-	39.0	41.1	45.6	90.9	89.4	91.8	91.8
產檢假	-	-	-	-	-	-	-	82.4	82.6	82.7
流產假	41.6	39.5	54.6	55.0	56.5	56.6	93.1	91.7	91.7	92.0
產假	78.1	83.5	96.8	96.8	96.8	96.8	95.1	94.7	94.7	94.7
調整工作時間 (員工>30 人)	23.0	28.9	47.5	47.7	48.5	47.0	81.5	83.0	84.2	84.6
家庭照顧假										
(員工>5 人)	-	-	36.8	39.3	39.4	38.8	72.6	75.5	77.6	78.8
(員工>30 人)	34.0	35.4	62.9	63.6	66.0	66.6	88.2	89.6	91.3	91.5
育嬰留職停薪	-	-	40.7	40.8	42.7	45.9	75.5	79.2	80.5	81.1
托育措施										
(員工>100 人) ²⁴⁴	-	-	-	-	-	-	-	-	51.6	63.4
(員工>250 人)	36.3	38.1	68.9	77.3	76.7	79.1	81.4	81.5	81.5	81.7

隨著性別工作平等觀念日漸普遍，2016 年事業單位同意員工申請性別工作平等法各項措施之比率(表 5-1)，以產假 94.7%最高，其次是流產假 92.0%、安胎休養假 91.8%。其他如生理假 85.4%、調整工時 84.6%、育嬰留職停薪 81.1%、員工規模 100 人以上之事業單位有提供托兒措施達到 63%等，都是逐年提升。但是，申請育嬰留職停薪津貼的人數，女性仍高於男性，除了應鼓勵男性申請，也需檢視留職停薪對於女性重返職場的影響²⁴⁵。

²⁴³資料來源：勞動部 106 年僱用管理就業平等概況調整(2018/05/18)

<https://www.mol.gov.tw/media/5758790/1070308%E5%8B%9E%E5%8B%95%E9%83%A8%E7%B5%B1%E8%A8%88%E8%99%95%E6%96%B0%E8%81%9E%E7%A8%BF%E9%99%84%E4%BB%B6.pdf>

²⁴⁴ 性別工作平等法於 2016 年 5 月修正擴大至僱用 100 人以上事業單位須提供「托兒設施或措施」及設置「哺(集)乳室」，爰上表實施情形區分為員工規模 100 人以上及 250 人以上。

²⁴⁵周碧娥，性別平等資料庫資料應用分析案「就業經濟與福利篇」，國立清華大學 P.34(2017)

不同的社會制度形塑不同的親職，福利國家分為支持家庭、支持雙薪、及市場取向三種²⁴⁶。德國偏向於支持家庭，瑞典偏向於支持雙親。我們可以從德國的育嬰假演進中，看到台灣的身影。德國長達三年的育嬰假，只有八個月有補助金，且零到三歲的托育少有提供，女性很難回到職場²⁴⁷。相較之下，瑞典十六個月的親職假中，有十三個月的八成薪，小孩從一歲開始，地方政府就有義務提供全天性的托育服務，而且父母可以把沒請完的親職假彈性請領拿來接送小孩，重返職場沒有太大的影響。在制度方面，瑞典的親職制度還鑲嵌在整套與育兒相關，由稅金支付的「社會服務」中。雖然瑞典親職假長度不如法國、德國²⁴⁸，然而親職補助金為高度提供，公共支付之托育也為高度提供²⁴⁹，這使得育兒責任成為社會共同擔付的責任。亦即，瑞典的親職假與育兒服務使女性從傳統育兒責任中解放出來，瑞典家庭主婦的比例從 1970 年代的 30% 降至 1995 年的 3%，投入勞動市場，使男女皆不需在工作與親職中被迫擇一。而高就業率的稅基又反過來使整套社會保險與福利制度得以運作，如此正面循環。

從瑞典經驗裡可以發現，父母共同分配親職不是一個自然可達成的狀況，它涉及到社會的性別意識型態、職場結構、福利制度等。學者王舒芸的研究²⁵⁰指出，在阻礙父親育兒的勞動市場結構，與缺乏社會支持的不良條件下，型塑了「選擇性的父職」。如果想要強化男性擔任父親角色的能力與意願，達到兩性平等分工的親職，應檢視社會政策的內容是否存有障礙，及如何強化支持父職。

(2018/05/18)<http://geo.ey.gov.tw/upload/casestudy/20170309/5f6624d0f138445aa17b7bf3b992ed5d/5f6624d0f138445aa17b7bf3b992ed5d.pdf>

²⁴⁶Korpi, Face of Inequality 轉引自楊佳羚，同註 170，p40。

²⁴⁷楊佳羚，同註 170，頁 41。

²⁴⁸根據 1990 年之跨國資料，法國親職假為 162 週，全額親職補助金週數 13.5 週，被評為中度；德國 162 週，全額補助 31.7 週，被評為高度；而瑞典親職假為 64 週，全額補助 42.6 週，被評為高度。Mary Daly, Katherine Rake 《性別與福利國家》p52(2003)

²⁴⁹瑞典 0-3 歲公共支持之托育設施為 33%，被評為高度；3-6 歲為 71%，被評為中度。依據規定，瑞典地方政府有責任提供所有滿 1 歲的小孩之托育服務，然而，有些地方之民眾大概要排隊等到小孩約 1 歲 6 個月才能把小孩送到托育機構。

²⁵⁰王舒芸，新手爸爸難為？2003 年。

相較之下(表)，台灣育嬰留職停薪這樣看似相當鼓勵雙親共享的政策²⁵¹，六個月對重返勞動市場影響不至於太大；六成薪讓照顧者有基本財務獨立的能力；但在沒有更積極的配套措施下，落實性別平等的可能性相當低。育嬰留職停薪兩年，加上產假八週，若全部由女性請領，女性可連續離開職場二十六個月，有兩個月全薪產假加上六個月六成薪，但台灣勞保投保薪資偏低，約兩成受訪勞工表達生育後不會申請育嬰留職停薪²⁵²，因為津貼不夠補貼短少的薪水。

表 5-2 台灣 VS 瑞典促進工作平等措施 作者整理

陪產假	5 天 (性平 15)	90% * 10 天父親日
產假	100%，8 週 (勞 50，性平 15)	480 天，<12yr (父親月 90 天)
育嬰假 / 親職假	兩年，<3yr (父母各 60% * 6 個月) (性平 16)	可保留 96 天到兒童 4-12 歲請領 390 天 80%，90 天最低費率
家庭照護假 / 臨時親職假	0% * 7 天， 併入事假計算 (性平 20)	80% * (120 天+10 天探視假) 探視假可移轉給父母以外的人
調整工作時間	3 歲前，每日減少 1hr/調整時間 減少工時無報酬 (性平 19)	12 歲前，父母可縮短工時 可彈性請領親職津貼(3/4, 1/2, 1/4, 1/8)

考量家庭整體經濟收入，且職場上通常女性收入低於男性，往往由女性來承擔家庭照顧的工作。台灣女性就業率長年低下，不僅有女性人力資源浪費，在整體社會福利制度的設計中，也會出現「稅基不足」的經費難題。申請育嬰留職停薪主要考慮為家庭收入 72.4%，子女是否有專人照護 39.7%等。此外，台灣家庭照顧假僅有七天，僅能在兒童三歲前申請每天一小時的調整工作時間，且公共托育非常缺乏。這樣的設計，完全無法達成兼顧就業與家庭的需求。

因此，從瑞典的經驗看來，台灣若要達到社會共同育兒的理想，不僅需考慮個人的選擇，整體社會福利體系和財源，與勞動市場制度的下層建構，恐怕更比個人選擇生育幼兒的意願更需要被考量。再者，這些制度設計差異的根源，其實源

²⁵¹性別工作平等法第 16 條第 1 款:受僱者任職滿六個月後，於每一子女滿三歲前，得申請育嬰留職停薪，期間至該子女滿三歲止，但不得逾二年。同時撫育子女二人以上者，其育嬰留職停薪期間應合併計算，最長以最幼子女受撫育二年為限。

²⁵²105 育嬰留職停薪期滿復職關懷調查統計 <http://www.storm.mg/article/383873> (2018/05/24)

於目前台灣尚未發展出如同福利國家完善的社會保險制度。換言之，親職的公共責任尚未有社會共識，因此，未來親職假與男女共同照顧制度的變革，仍維繫於社會大眾對兒童照顧責任歸屬之看法的改變，進而能影響社會保險制度暨育兒服務的政策制訂，在其中規劃出完善的親職體系，才有可能達到如瑞典給予父母相同的育嬰機會與責任，反過來社會也才透過政策設計而落實共同照顧之理想。

第三項 2016 年以來台灣相關修法方向及建議

第一款 育嬰留職停薪相關修法

第一目 育嬰留職停薪津貼請領條件年資縮短

2017 年立法院審查各種鼓勵生育法案，包括增加家庭照顧津貼、放寬育嬰留職停薪津貼請領資格、延長產假為 12 週或 14 週等。其中勞動部只同意放寬育嬰留職停薪津貼請領資格，立法院衛環委員會於 2017 年 05 月 10 日僅初審通過就業保險法第 11 條²⁵³修正草案「本保險各種保險給付之請領條件如下：一、失業給付：被保險人於非自願離職辦理退保當日前三年內，保險年資合計滿六個月以上，具有工作能力及繼續工作意願，向公立就業服務機構辦理求職登記，自求職登記之日起七日內仍無法推介就業或安排職業訓練。二、提早就業獎助津貼：符合失業給付請領條件，於失業給付請領期間屆滿前受僱工作，並參加本保險三個

²⁵³ 就業保險法第 11 條：(第一項)本保險各種保險給付之請領條件如下：一、失業給付：被保險人於非自願離職辦理退保當日前三年內，保險年資合計滿一年以上，具有工作能力及繼續工作意願，向公立就業服務機構辦理求職登記，自求職登記之日起十四日內仍無法推介就業或安排職業訓練。二、提早就業獎助津貼：符合失業給付請領條件，於失業給付請領期間屆滿前受僱工作，並參加本保險三個月以上。三、職業訓練生活津貼：被保險人非自願離職，向公立就業服務機構辦理求職登記，經公立就業服務機構安排參加全日制職業訓練。四、育嬰留職停薪津貼：被保險人之保險年資合計滿一年以上，子女滿三歲前，依性別工作平等法之規定，辦理育嬰留職停薪。被保險人因定期契約屆滿離職，逾一個月未能就業，且離職前一年內，契約期間合計滿六個月以上者，視為非自願離職，並準用前項之規定。(第二項)本法所稱非自願離職，指被保險人因投保單位關廠、遷廠、休業、解散、破產宣告離職；或因勞動基準法第十一條、第十三條但書、第十四條及第二十條規定各款情事之一離職。

月以上。三、職業訓練生活津貼：被保險人非自願離職，向公立就業服務機構辦理求職登記，經公立就業服務機構安排參加全日制職業訓練。四、育嬰留職停薪津貼：被保險人之保險年資合計滿六個月以上，子女滿三歲前，依性別工作平等法之規定，辦理育嬰留職停薪。……」，育嬰留職停薪津貼之保險年資請領條件將由 1 年降為 6 個月，勞動部表示，性別工作平等法第 16 條已將申請育嬰留職停薪之工作年資條件修正為 6 個月，為增進勞工權益，表示支持修法。公教人員保險法第 35 條及軍人保險條例第 16-1 條皆規定被保險人保險年資滿 1 年以上，養育 3 足歲以下子女，辦理育嬰留職停薪並選擇繼續加保者，得請領育嬰留職停薪津貼。關於育嬰津貼請領條件年資部分應比照就業保險法修正之。

第二目 育嬰留職停薪期間年資及保費

2016 年 10 月 13 日總統府「國家年金改革委員會」討論到育嬰假的年資及保費問題時，多位委員就已建議應將育嬰假期間併計入社會保險年資，但在保費方面卻莫衷一是。現行制度中勞工申請育嬰留職停薪，根據性別工作平等法第 16 條第二項「受僱者於育嬰留職停薪期間，得繼續參加原有之社會保險，原由雇主負擔之保險費，免予繳納；原由受僱者負擔之保險費，得遞延三年繳納。」受僱勞工經雇主同意辦理育嬰留職停薪，該段期間可以繼續參加健保、勞工保險普通事故保險及就業保險，期間至子女滿 3 歲止，但不得逾 2 年。被保險人依勞工保險條例第 15 條²⁵⁴自行負擔 20% 保險費，可選擇按月繳納或延後 3 年再繳納，被保險人勞(就)保的保障不僅不會中斷，保險年資還可以繼續累計，退休後可領的老年給付金額也會增加。雇主原應負擔的 70% 保費，則改由政府補助，加上政

²⁵⁴ 勞工保險條例第 15 條：勞工保險保險費之負擔，依下列規定計算之：一、第六條第一項第一款至第六款及第八條第一項第一款至第三款規定之被保險人，其普通事故保險費由被保險人負擔百分之二十，投保單位負擔百分之七十，其餘百分之十，由中央政府補助；職業災害保險費全部由投保單位負擔。二、第六條第一項第七款規定之被保險人，其普通事故保險費及職業災害保險費，由被保險人負擔百分之六十，其餘百分之四十，由中央政府補助。三、第六條第一項第八款規定之被保險人，其普通事故保險費及職業災害保險費，由被保險人負擔百分之二十，其餘百分之八十，由中央政府補助。四、第八條第一項第四款規定之被保險人，其普通事故保險費及職業災害保險費，由被保險人負擔百分之八十，其餘百分之二十，由中央政府補助。五、第九條之一規定之被保險人，其保險費由被保險人負擔百分之八十，其餘百分之二十，由中央政府補助。

府原本負擔的 10% 保費，政府共負擔勞工育嬰假期間的 80% 保費。

至於勞工退休金的部分，由於育嬰留職停薪期間並無工資收入，依勞工退休金條例第 20 條第一項「勞工留職停薪、入伍服役、因案停職或被羈押未經法院判決確定前，雇主應於發生事由之日起七日內以書面向勞保局申報停止提繳其退休金。勞工復職時，雇主應以書面向勞保局申報開始提繳退休金。」公司（強制提繳）及被保險人（自願提繳）都不能提繳 6% 勞工退休金²⁵⁵。

公教人員多數不願申請育嬰假，除經濟因素外更擔心年資中斷，影響日後的升遷和退休金。銓敘部比較勞工和公教人員申請育嬰假情況發現，從 99 至 106 年平均請領比率來看，公教人員為 0.84%，勞工為 1.02%，公教人員申請比例比勞工為低。受僱勞工 2015 年女性申請「育嬰留職停薪津貼」初次核付件數為 71,614 件(83.4%)，男性 14,258 件，男女差距達 5.02 倍。即便公務人員工作相對穩定，但公保育嬰津貼請領比率性別比例更是懸殊，女性高達 91.3%(5,486 人)，男性只占 8.7%(550 人)，相差近 10 倍。除了傳統性別文化將照顧視為女性責任之外，且因公務人員的育嬰津貼僅有「本俸」的六成、僅為實質薪資的四分之一。而軍公教中高階主管又以男性居多，根本沒有足夠的經濟誘因暫離職場。

軍公教申請育嬰留職停薪選擇續保者，依性別工作平等法之規定，僅須負擔自付部分保險費，且得遞延 3 年繳納或按月繳納。依照公教人員保險法第 9 條²⁵⁶及

²⁵⁵ 勞工退休金條例第 14 條：(第一項)雇主應為第七條第一項規定之勞工負擔提繳之退休金，不得低於勞工每月工資百分之六。(第二項)雇主得為第七條第二項第三款或第四款規定之人員，於每月工資百分之六範圍內提繳退休金。(第三項)勞工得在其每月工資百分之六範圍內，自願提繳退休金，其自願提繳部分，得自當年度個人綜合所得總額中全數扣除。(第四項)前項規定，於依第七條第二項規定自願提繳退休金者，準用之。(第五項)前四項所定每月工資，由中央主管機關擬訂月提繳工資分級表，報請行政院核定之。

²⁵⁶ 公教人員保險法第 9 條：(第一項)本保險之保險費，由被保險人自付百分之三十五，政府補助百分之六十五。但私立學校教職員由政府及學校各補助百分之三十二點五；政府補助私立學校教職員之保險費，由各級主管教育行政機關分別編列預算核撥之。(第二項)前項保險費應按月繳付；當月之保險費由各該服務機關(構)學校於當月十五日前，彙繳承保機關；逾期未繳者，承保機關得俟其繳清後，始予辦理各項給付。其因而致被保險人或受益人蒙受損失時，由服務機關(構)學校負責。(第三項)被保險人應自付之保險費，各該服務機關(構)學校得於每月發薪時代扣。(第四項)被保險人依法退休(職)並請領本保險養老給付且於本法中華民國一百零三年一月十四日修正施行後再加保者，其保險費應由被保險人自付百分之六十七點五，其餘百分之三十二點五應

軍人保險條例第 10 條²⁵⁷，須自付公教人員保險或軍人保險的 35% 保費，才可計入原本中斷的軍公教保年資。銓敘部表示，立法院審議 2018 年中央政府總預算案所作決議，有關被保險人在育嬰留職停薪期間，原由被保險人自付 35% 的保險費，改由政府負擔，因涉及性別工作平等法及各社會保險被保險人權益的一致性，宜由性別工作平等法主管機關勞動部統籌辦理。

公務員育嬰留職停薪退休金部分，年改法案中最後二讀通過民進黨尤美女的版本，公務人員退休資遣撫卹法公布施行後，公務人員申請育嬰留職停薪期間的年資，得選擇全額自費的方式，繼續繳付退撫基金費用，就可併計入公務人員退休、資遣或撫卹的年資²⁵⁸。過去請育嬰留職停薪，年資就暫停，新制回溯 2016 年 8 月 11 日以後始申請育嬰留職停薪者，以及 2017 年 8 月 10 日前已申請尚未回職復薪，具有 2017 年 8 月 11 日以後之育嬰留職停薪年資者，都可以選擇全額繳費年資照算。檢視政府年金改革方案各項措施，這大概是目前唯一與性別權益有關的小小進展。這次年改爭論關鍵，主要在於育嬰留職停薪期間，軍公教退撫提撥的部分是否由政府全額負擔，但年金改革涉及職業別正義，若政府只提撥 10% 人口的軍公教育嬰期間退撫，那勞工育嬰留職停薪期間退休金的提撥是否也應該全額由政府負擔。

年金制度依賴世代互助的社會契約而維持，當前的年金危機主要源於人口結構的少子女化、高齡化，需要有更多的下一代及提升勞動率才能從根本解決年金危

由服務機關(構)學校補助。

²⁵⁷ 軍人保險條例第 10 條：(第一項)本保險之保險費率，為被保險人每月保險基數金額百分之八至百分之十二。(第二項)前項費率，由承保機構聘請精算師或委託精算機構定期精算，並由主管機關評估保險實際收支情形及精算結果，報請行政院覈實釐定，並應送立法院備查；費率調整時，亦同。但精算時，本條例中華民國一百零二年五月三十一日修正之條文施行前之保險年資應計給之退伍給付未提存保險責任準備金額，不計入本保險之保險費率。(第三項)第一項所稱每月保險基數金額，依被保險人月支本俸為準。(第四項)義務役軍官、士官每月保險基數金額，比照志願役軍官、士官同階一級辦理；士兵、軍事學校軍費學生每月保險基數金額，比照志願役下士一級辦理。(第五項)本保險之保險費，按月繳付，由被保險人自付百分之三十五，政府補助百分之六十五。但義務役軍官、士官及士兵之保險費，全額由政府負擔。(第六項)前項由政府補助或負擔之保險費，由被保險人所屬機關分別編列預算，逐月撥付承保機構。

²⁵⁸ 公務人員退休資遣撫卹法第 7 條第 4 項

機。婦女團體呼籲政府應從全額補貼所有受僱者育嬰假期間的保費(勞保、公教保、軍保)開始做起，無論軍公教或勞工，凡是受僱者都應享有生育風險公共化的同等保障，踏出政府年金改革重視性別平權及分配正義的「第一哩路」²⁵⁹。民進黨於年改提議附帶決議修改性別工作平等法，行政、考試兩院應盡速提出各職類保險法相關修正案，未來不分職業類別之公、教、軍、勞等受僱者，在育嬰留職停薪期間，其原由受僱者自行繳納之社會保險保費，應改由政府負擔。同時，政府應有決心大幅度增加托育公共化服務，這將使得更多台灣人願意生養小孩，又同時能持續就業，人口老化以及人口經濟力不足的問題才可逐漸獲得紓緩。

第三目 育嬰留職停薪建議增設父親月

2016年12月10日，親民黨提案修正就業保險法第19-2條²⁶⁰「父母同為被保險人者，應分別請領育嬰留職停薪津貼，不得同時為之。但得選擇由一方獨自請領一年」，讓夫妻得選擇由「一方」獨自領取一年之育嬰留職停薪津貼。勞動部指出，現行制度下男性申請比例約17%，相較日本2.55%、韓國8.5%高，若由父母一方獨自領取1年之津貼，男性申請比例恐將大幅降低，反不利性別平權。筆者建議為提高女性就業率，除了應維持男女分開請領育嬰留職停薪津貼，更應該仿照瑞典親職假父親月制度，漸進式設計不可相互轉移的父親月制度，以政策進一步形塑性別平等，將性別工作平等法第16條第一項修正為「受僱者任職滿六個月後，於每一子女滿三歲前，得申請育嬰留職停薪，期間至該子女滿三歲止，

²⁵⁹ <https://www.cooloud.org.tw/node/87897> 【新聞稿】幫國家養小孩，請育嬰假還要自己繳保費？年金改革的性別正義第一步，我們要求國家負擔育嬰假期間全部保費

²⁶⁰ 就業保險法第19-2條：(第一項)育嬰留職停薪津貼，以被保險人育嬰留職停薪之當月起前六個月平均月投保薪資百分之六十計算，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六個月。(第二項)前項津貼，於同時撫育子女二人以上之情形，以發給一人為限。父母同為被保險人者，應分別請領育嬰留職停薪津貼，不得同時為之。(第三項)依家事事件法、兒童及少年福利與權益保障法相關規定與收養兒童先行共同生活之被保險人，其共同生活期間得依第十一條第一項第四款及前三項規定請領育嬰留職停薪津貼。但因可歸責於被保險人之事由，致未經法院裁定認可收養者，保險人應通知限期返還其所受領之津貼，屆期未返還者，依法移送強制執行。

但不得逾二年，其中 30 天夫妻不可互相移轉。同時撫育子女二人以上者，其育嬰留職停薪期間應合併計算，最長以最幼子女受撫育二年為限。」先由 30 天不可轉移的父親月開始，相對減少由女性負責照顧的時間，推動家內性別平權，減少女性家庭與工作的衝突。此外，也可參考瑞典均分紅利制度，若男性請領超過六個月的育嬰留職停薪，給予獎金補助，來誘導性別平等。

第二款 促進工作平等措施相關修法

第一目 貫徹實施調整工作時間

瑞典 480 日親職假請領相當彈性，可一次一段時間或幾次短期的假期，或部分的離開工作，且有權保留 96 天親職假到小孩 4 歲後 12 歲前使用，可用以縮短工時照顧家庭。台灣育嬰留職停薪請領卻沒有相對應的彈性，每次最少請領六個月²⁶¹，最多兩年，至小孩三歲止²⁶²，無法部分離開工作。

台灣父母復職後，沒有類似瑞典彈性請領親職假並保留至小孩十二歲的立法，僅有性別工作平等法第 19 條²⁶³，給予育嬰者減少或調整工作時間等之選擇，方便受僱者照顧其幼兒，使其兼顧工作與家庭。為考量雇主之負擔及公平性，受僱者選擇育嬰減少工作時間，不得請求報酬。2015 年新增訂勞動基準法第 30 條第八項²⁶⁴規定，明定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，在一小時範圍內，彈性調整工作開始及終止之時間，俾打造友善勞動職場。如勞工為配合接送小孩上下學需要，請求雇主調整原訂上午 7 點上班時間，彈性延後至上午 8 點上班，並延後 1 小時下班，雇主不得拒絕。這樣的條

²⁶¹ 育嬰留職停薪辦法第 2 條第三項：前項育嬰留職停薪期間，每次以不少於六個月為原則。。

²⁶² 性別工作平等法第 16 條

²⁶³ 性別工作平等法第 19 條：受僱於僱用三十人以上雇主之受僱者，為撫育未滿三歲子女，得向雇主請求為下列二款事項之一：一、每天減少工作時間一小時；減少之工作時間，不得請求報酬。二、調整工作時間。

²⁶⁴ 勞動基準法第 30 條第 8 項：第一項至第三項及第三十條之一之正常工作時間，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，在一小時範圍內，彈性調整工作開始及終止之時間。

文修正，有助於勞工安排家庭生活，然而，一個小時並不足以應付家庭育兒需求，且條文立意良善但未設有任何對應罰則規定，必須仰賴主管機關大力宣導，並期待雇主能遵守。軍公教人員則依性別工作平等法第 19 條，減少或調整工作時間。

2016 年 30 人以上事業單位同意員工申請調整工作時間者占 84.6%，但過去一年有員工申請僅占 5.3%²⁶⁵。在社會無法接受的情況下，應仿照瑞典彈性請領親職假的概念，先落實無薪減少或調整工作時間，並修正性別工作平等法第 19 條「受僱於僱用三十人以上雇主之受僱者為撫育未滿三十二歲子女，得向雇主請求為下列二款事項之一：一、每天減少工作時間一至二小時；減少之工作時間，不得請求報酬。二、調整工作時間。」將調整工作時間延長成兩個小時，並可使用至小孩十二歲，以平衡婦女的家庭及就業需求。

第二目 增加有薪家庭照顧假

台灣 2011 年修正性別工作平等法第 20 條²⁶⁶通過適用所有受僱者，最多一年七天的無薪家庭照顧假，且請假日數併入事假計算。但兒盟調查²⁶⁷發現，四成三公司不願意提供家庭照顧假，六成三的家長認為七天不夠用。孩子一年平均的感冒次數為四、六次，感冒一次平均得花五、一天才能完全康復，換算下來一年有廿多天在感冒，但家長一年卻只有七天家庭照顧假，當然不夠用，更別說有六成左右的企業實際沒有家庭照顧假。

依照公務人員請假規則第 3 條第一項第一款²⁶⁸，公務人員有七天有薪家庭照顧

²⁶⁵ 員工規模 30 人以上事業單位同意員工申請「為撫育未滿 3 歲子女，得減少或調整工作時間」情形，<http://statdb.mol.gov.tw/html/svy05/0521menu.htm> (2018/05/20)

²⁶⁶ 性別工作平等法第 20 條：(第一項)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。(第二項)家庭照顧假薪資之計算，依各該事假規定辦理。

²⁶⁷ 【調查報告】103 年家庭照顧假調查報告發表暨 100 個「友善家庭健康職場」企業募集行動 https://www.children.org.tw/news/advocacy_detail/1324

²⁶⁸ 公務人員請假規則第 3 條第一項第一款：公務人員之請假，依下列規定：一、因事得請事假，每年准給五日。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，每年准給七日，其請假日數併入事假計算。超過規定日數之事假，應按日扣除俸(薪)給。

假。但一年僅七天的家庭照顧假，仍嫌不足。惟勞工請假規則中卻將家庭照顧假併入無薪事假計算，標準明顯大不相同，突顯勞工的相對被剝奪感。家庭照顧假的標準不應有勞工與公務員之別，應全國一體適用，故增列勞工比照公務員家庭照顧假之規定，應准給七日有薪之家庭照顧假。

筆者認為，應比照瑞典臨時親職假的天數 120 天，台灣家庭照顧假至少增加為三十天，七天有薪。將性別工作平等法 20 條修正為「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，全年以三十日為限。家庭照顧假薪資之計算，應以七日准給薪資，二十三日不支薪，餘依各該事假規定辦理。」公務人員請假規則第 3 條第一項第一款比照修正為「公務人員之請假，依下列規定：一、因事得請事假，每年准給五日。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，每年准給三十日，其請假日數併入事假計算。超過規定日數之事假，應按日扣除俸（薪）給。」營造彈性及友善的職場，讓病兒的爸媽可以兼顧就業和家庭。

第三目 推動企業托育²⁶⁹

鑑於目前我國雙薪家庭居多，公共托育資源、育兒津貼等不足，期望企業投入協助受僱員工之子女托育，為促進性別工作平等，性別工作平等法第 23 條於 2016 年 5 月 18 日修正公布，規定僱用受僱者 100 人以上之雇主，應提供托兒設施或適當之托兒措施(原適用範圍為受僱者 250 人以上之雇主)。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。為鼓勵雇主提供受僱者托兒設施(措施)，勞動部訂定「哺集乳室與托兒設施措施設置標準及經費補助辦法」，不限事業單位規模大小，皆提供相關經費補助。性別工作平等法第 23 條並未設立罰則，主要是因為提供托育服務是國家責任，不應強制企業提供，如賦予企業太多責任，

²⁶⁹ 企業托育玩真的 政府請明訂罰則(2018/07/06)
<https://join.gov.tw/idea/detail/fc7c75b7-a398-4e6b-9bec-5a0d5f4f531d>

是將國家責任轉嫁企業負擔，且易產生雇主無意願僱用有托育需求者，影響勞工就業。此外，為了推動企業托育，行政院已經將幼兒教育及照顧法修正草案送至立法院，上述修正草案主要為開放公司得興辦招收員工子女為主的幼兒園及非營利幼兒園，透過增列職場互助式的新興教保服務型態，鼓勵企業托兒，支持青年兼顧工作與家庭。這部法律授予私人企業更多空間可以開辦幼兒園，托兒單位，幫忙員工照顧小孩子，讓婦女或家長，兼顧就業跟家庭。行政院草案放寬企業托育幼兒園的設立與營運標準，包括「招收人數、人員資格與配置、許可條件、環境、設施與設備、衛生保健、督導、檢查、管理、撤銷或廢止許可、收退費」。²⁷⁰

第四項 評析

育嬰留職津貼乃公保、軍保及就業保險的給付項目，但就保排除雇主、自營業者、以職業工會參加勞保的勞工，這群勞工也就沒有請領育嬰津貼給付的資格。擔心請假會受雇主歧視因而喪失工作²⁷¹、所得替代率過低(如底薪太低或高薪低報等)、兩性的薪資仍有差異(仍以女性請領家戶所得損失較小)等等。台灣對男性從事照顧仍持相對保守態度，也造成兩性的請領差異²⁷²。值得關注的是，有多少的女性在有給育嬰假結束後退出職場？台灣超過44%的女性育嬰留職停薪後未返回原事業單位主因為「家庭因素自願離開」。如果比例很高，就表示政策未必真能讓女性兼顧工作與家庭或穩定婦女就業，反而淪為給付較高的托育津貼。現實是大部分人選擇白天請長輩幫忙照顧孩子，夫妻倆都投入職場拚經濟賺微薄的薪資。因為只要有長輩願意幫忙照顧孩子，繼續工作比領投保金額六成薪補助津貼划算。

現今台灣也因福利低度發展而面臨許多問題，同時因為社會缺乏對女性與小孩

²⁷⁰幼兒教育及照顧法修正草案(107/03/22)

<https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/5d553945-e34d-407f-b183-d39a70e0d990>

²⁷¹曾翠屏，育嬰留職停薪申請意願探討：以新竹科學園區工作者為例，玄奘大學社會福利學系碩士在職專班碩士論文(2012)。

²⁷²李庭欣，王舒芸，「善爸」甘休？「育爸」不能？：與照顧若即若離的育嬰假爸爸，臺大社會工作學刊，28期，p93-135 (2013)。

友善的支援政策，使他們決定不要生或少生小孩。有鑑於此，瑞典親職假及父親月的設計值得台灣參考，當父職成為「義務」有助改變社會中傳統性別意識型態，也使得親職成為所有人和職業領域必須面對的課題，使得就業與家庭間的「選擇權」真的為男性、女性、小孩及家庭共同所有：男性不必因為性別角色的期待或養家活口的責任而無法在家育兒；女性則不須扛起全部的育兒工作，她才能真正選擇她想從事的工作，使其人力做最適切的發揮；對小孩而言，才能在一個沒有傳統性別框架的社會中成長²⁷³；家庭才能真正考慮要不要小孩、想要幾個小孩，而非是在社會結構的限制下所做的不得不然的抉擇。

第三節 瑞典普及式津貼對台灣相關制度的比較與啟示

第一項 瑞典普及式兒童津貼

當女性結束育嬰假要回到職場，嬰幼兒托育是回歸職場會遇到的第一個難題，國家給的家庭支持措施有哪些？瑞典以公共化托育及普及式的津貼的提供為主，台灣則以津貼的給付為主。

津貼被認為是彰顯福利國的一環。在西方國家，最早有家庭津貼的是比利時與法國，以法國為典型。1918年巴黎近郊的冶金工人可以獲得家庭津貼，以彌補家庭養育子女的重擔。1932年，法國立法發放給有子女的勞工家庭。因為法國的生育津貼有鼓勵生育的目的，所以後人往往將家庭津貼與人口政策產生聯想。其實家庭津貼有減除家庭養育子女負擔的目的，也有重視兒童人權的意義存在，有些國家將家庭津貼改為兒童津貼，也就是直接標示其受益者是兒童本人，將兒童看作是主體，這些國家如丹麥、瑞典、芬蘭、德國、荷蘭等。而奧地利、法國、比利時、南歐國家都維持家庭為標的給付²⁷⁴。

²⁷³ Lorentzi, Ulrika. Vems valfrihet? Debattpok för en delad föräldraförsäkring, Stockholm: Agora(2004)

²⁷⁴ 林萬億 發放兒童津貼需要配套措施-政府應廣設公之托兒所，紓解家庭照顧子女負擔，讓學前教育機會均等 (1997.8.13 中國時報)<http://taiwan.yam.org.tw/survey/child/lin.htm>

津貼多為普及式的給付，由稅收來支應，也就是不管家庭收入、是否就業，均可領取，如瑞典。也有國家採取社會保險方式來做，如比利時、南歐國家，是有受僱的身份才能享有。日本採取雇主責任制，法令規定雇主提供兒童津貼。美國則沒有普及式的兒童津貼，只有低收入家庭的兒童生活補貼。

津貼的政策目標會影響到資格的限制，法國為了提高人口生育第二個子女才開始可以領津貼，人口太多的國家則限制可領取的子女數。或每個子女領取的額度不同，有些國採取累加、有些採累退。也有因子女年齡增長而提高或降低給付額的，通常領到 15 歲到 19 歲間，或 19 歲以上在學者。瑞典兒童照顧津貼涵蓋到兒童 16 歲，有第二個孩子以後的大家庭補助，如果孩子正在上義務校或特殊學校可以領就學津貼到孩子 20 歲。

津貼發放額度既然是補家庭照顧、教育、醫療、生活等經費負擔之不足，則不可能太高，但也不應該連基本生活費用的一半都不夠，因此，大部份國家都以五千元左右為準。瑞典每月兒童津貼每個小孩可以領取 1,050 克朗（約台幣 3990 元），未與雙方家長同住可請領生活費用補助，每月最高為 1,573 克朗，低收入家庭可再加上住房補助。

第二項 台灣家庭津貼

為協助家庭托育子女，目前台灣政府只有就 0-2 歲幼兒提供相關家庭津貼，每月給付 2500-5000 元。包括衛福部提供就業者家庭部分托育費用補助、父母未就業家庭育兒津貼，另部分縣市政府自行辦理補助，提供家長育兒支持。台灣津貼普及但明顯的排富，2016 年有 412,880 名 2 歲以下幼兒，其中有 45,665 名(11.06%)因父母所得稅率超過 20%，不能領取任何補助。為了鼓勵生產，也針對第三胎以上父母做出政策的加給，包括托育補助資格的放寬及增加津貼。

行政院於 2008 年核定「建構友善托育環境-保母托育管理與托育費用補助實施計畫」(2008-2014 年)補助家長部分托育費用(保母津貼)並鼓勵托育人員加入社區

保母系統，逐步落實保母證照制度，保障家庭托育的品質。歷經 6 年推動，全國 0-2 歲兒童送托社區保母系統的比例由 2008 年 4.07% 攀升至 2014 年 9.1%。2011 年 11 月 30 日修正兒童及少年福利與權益保障法第 25 條第 2 項「前項所稱居家式托育服務，指兒童由其三親等內親屬以外之人員，於居家環境中提供收費之托育服務。」賦予居家式托育服務的法源依據。

「保母托育管理與托育費用補助實施計畫」中，保母管理全面採行「證照制」，但政策成效遠低於預期。證照考試實施 10 年來，領照 8 萬多人，實際執業 1 萬多人，有照保母執業率僅 18%，僅照顧低於一成的幼童，保母考照的效益顯然有待商榷。兒盟 2010 年針對全台 2 千多位三歲以下幼兒母親進行調查²⁷⁵，超過九成家長不認為保母有證照就可以完全信任。從過去多起有照保母虐待受托幼童來看，要求保母全面證照化，並不能確保兒童照顧品質。且對保母資格的認定，大部分國家著重在專業訓練或課程的修習，而非全面要求證照化管理，瑞典、丹麥都未實施保母專業證照制度。英國與台灣一樣，設有國家核發的保母執照，事實上也是採證照與訓練並存的多元認證方式，即使未具備證照，在英國只要參加保母培訓課程結業，仍可取得從事居家托育工作的資格。

計畫實施來歷經多次修正，調整補助門檻，逐步放寬托育人員資格、擴大補助對象範圍。內政部估算全國大約有 55,000 名幼童照顧者並未納入政府管理，有數萬名的幼兒由無照保母收托，站在維護兒童最佳利益的立場，政府應優先將這些無照保母納管，並且對所有保母提供足夠的輔導與支持。2010 年調查發現約 34.74% 的兒童由祖父母或親屬照顧，2012 年 7 月 1 日起先增列親屬保母為補助對象。再依兒童及少年福利與權益保障法第 26 條第二項放寬托育人員資格，增列高中以上學校幼保、家政、護理相關學程、科、系、所畢業(學歷保母)或取得

²⁷⁵ 兒盟「2010 年台灣地區幼兒媽媽育兒現況調查」，係針對家中有 3 歲以下子女的媽媽進行抽樣調查，調查時間為 2010 年 3 月 16 至 4 月 13 日，共計回收有效問卷 2,229 份，樣本分佈遍及全國 24 個縣市(不含連江縣)。

126 小時保母專業人員結業證書(結業保母)。無證照托育人員只要加入社區保母系統，政府亦補助家長托育費用。同時，親屬托育與執業托育人員採分流輔導且低度管理，須接受在職訓練或親職教育課程與一次性訪視，使能兼顧托育照顧品質。

為擴大並落實保母的有效管理與輔導，兒童及少年福利與權益保障法第 26 條第一項訂定了「保母登記制度」²⁷⁶的規定：保母不論有沒有考取保母技術士證，只要在居家環境中收費托育兒童(三親等以外)，都必須向各縣市政府辦理登記²⁷⁷。2014 年 9 月 15 日依兒童及少年福利與權益保障法第二十六條第四項²⁷⁸規定訂定之「居家式托育服務提供者登記及管理辦法」發布，居家托育服務登記及管理制
度²⁷⁹甫自 2014 年 12 月 1 日施行，期透過法制作業將實際照顧兒童的居家托育人員，以登記方式予以逐步且全面地納入輔導管理。

保母一旦登記，就成為地方政府管理的對象，可享有社區保母系統提供的各項輔導及支持措施，包括在職研習訓練、協力圈支持團體等。改採「登記制」以增加支持取代強制考照，擴大保母管理與輔導的量能，進而落實保母全面納管的政策目標。確保托育服務品質，使家長安心送托，進一步實現托育社區化、優質化的願景。重新思考社區保母系統管理機制之有效性、現行托育補助資格條件之合理性，另就與「父母未就業家庭育兒津貼」整合之可行性及托育人員登記制度之具體規劃等，聚焦下一階段「建構托育管理制度實施計畫」(2015 年-2018 年)的政策重點。

²⁷⁶ 保母登記制上路，將保母全面納管 <https://www.cylaw.org.tw/about/related-laws/29/120>

²⁷⁷ 兒少福利與權益保障法第 26 條第一項：提供居家式托育服務者，應向直轄市、縣(市)主管機關辦理登記。

²⁷⁸ 兒少福利與權益保障法第 26 條第四項：第一項提供居家式托育服務者之收托人數、登記、輔導、管理、收退費基準及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。

²⁷⁹ 兒童及少年福利與權益保障法第 118 條：本法除中華民國一百年十一月三十日修正公布之第十五條至第十七條、第二十九條、第七十六條、第八十七條、第八十八條及第一百十六條自公布六個月後施行，第二十五條、第二十六條及第九十條自公布三年後施行外，自公布日施行。

第三項 2016 年以來台灣相關修法方向及建議

第一款 落實保母公共定價

保母補助政策的定價企圖一直飽受挑戰，很多人以尊重市場機制為由，篤信限制收費會削弱嬰幼兒托育的品質。如果資訊不透明、規範不清楚、管理不落實，自由競爭的結果可能是壓低成本、提高價格以擴大利潤，未必是有品質的服務。地方政府應該落實「兒童及少年福利與權益保障法」第 25 條²⁸⁰規定，以審議會的形式訂定保母薪資及收費，平衡人民薪資及托育費用，由各地方政府依據當地狀況進行合理定價，以符合不同地區的家庭需求，遏止托育費用不當漲價、巧立名目的現象。

研究顯示托育補助失靈，補多少漲多少，托育費用持續攀升，不同縣市托育管理委員會，也不約而同提及保母「聯合調漲價格」的現象。但托嬰中心的薪資卻按兵不動，托嬰中心的保母，可以同時帶五個 1 歲以下的小朋友。過多幼兒、過長工時、過低薪資，導致第一線托育人員待不久，專業經驗無法累積。高價格未必等於高品質，政府應積極介入托育品質的管理及落輔導。

委託研究發現²⁸¹，目前選擇保母托育的家庭，平均月收入約八萬，為中上階級，這也反應了缺乏定價機制的市場化托育服務，只有所得高於平均的家長才有辦法「自由選擇」。至於中低階級家庭，保母托育還是緣木求魚。「補助」除了降低家長托育負擔，使之能持續就業，更是規範品質的誘因。「定價」除了讓更多家長送得起，也希望促成更多保母持續就業。目前政府提供的社區保母系統及保母津貼，並沒有辦法有效的降低托育費用。我國保母托育服務無比昂貴，主要是

²⁸⁰ 兒童及少年福利與權益保障法第 25 條第三項：直轄市、縣(市)主管機關應以首長為召集人，邀集學者或專家、居家托育員代表、兒童及少年福利團體代表、家長團體代表、婦女團體代表、勞工團體代表，協調、研究、審議及諮詢居家式托育服務、收退費、人員薪資、監督考核等相關事宜，並建立運作管理機制，應自行或委託相關專業之機構、團體辦理。

²⁸¹ 衛生福利部社會及家庭署委託研究，我國托育服務供給模式與收費機制之研究 (2014)。

只帶一到兩名幼兒²⁸²，若仿效瑞典保母平均帶四個小孩，就可大幅降低托育的單價，才能讓一般勞工家庭享受保母托育。政府應介入主導價格跟成本，以採購托育服務的方式，讓家長、保母、政府共同制定合理的收費。

第二款 整併親屬托育補助

親屬保母實施以來，因補助政策的誘導，保母培訓班八成以上學員都是阿嬤阿公。因親屬保母其屬性截然不同於一般執業托育人員，除了照顧親屬的兒童外，甚難轉為執業托育人員照顧其他兒童。結果，保母訓練的國家資源無法扶植專業人力，專業保母的數量成長近乎停滯。因此，筆者建議將親屬托育補助併入「父母未就業家庭育兒津貼」進行統整規劃，與保母補助脫鉤處理並與一般居家托育人員分流管理，如此才能讓親屬照顧以及津貼發放流程正常化。

第四項 評析

扣除極少量的公共托嬰中心和居家保母支持系統之外，政府幾乎是全面放棄了0-2歲幼兒托育服務。0-2歲幼兒家長只能拿每月2000-3000元的育兒津貼自行照顧，或領取3000-5000元的保母津貼來找保母，加上年輕家長普遍面臨的低薪、高工時、高房價、職場生育歧視等結構性問題持續惡化，即使政府擬將育兒津貼放寬發放到4歲，預計受益人數將由原來14.3萬人增加為66.6萬人，第三胎以上再加碼1000元，且不再考慮家長就業條件，只要現未領取育嬰留職停薪津貼，或未接受公共或準公共托育服務者，即可領取育兒津貼，但仍排富(綜所稅率未達20%的家庭)。這樣一樣無法減輕家長多少負擔，家長難兼顧就業與家庭照顧

²⁸² 居家式托育服務提供者登記及管理辦法第七條：托育人員收托人數應符合下列規定之一：一、每一托育人員：(一)半日、日間、延長或臨時托育：至多四人，其中未滿二歲者至多二人。(二)全日或夜間托育：至多二人。(三)全日或夜間托育一人：得增加收托半日、日間、延長或臨時托育至多二人，其中未滿二歲者至多二人。(四)夜間托育二歲以上二人：得增加收托半日、日間、延長或臨時托育一人。二、二名以上托育人員：於同一處所共同托育至多四人，其中全日或夜間托育至多二人。前項兒童人數，應以托育人員托育服務時實際照顧兒童數計算，並包括其六歲以下之子女、受其監護及三親等內兒童。第一項第二款之托育服務，應就收托之兒童分配主要照顧人。

的困境依舊。

最後，經濟安全與照顧需求是兩種不同的社會風險，不應以一筆支出同時回應兩種需求，否則對弱勢家庭只有均一低廉的津貼補助，但中上階級則有薪資所得加照顧補助，更深化階級差異。因此國外也都以支付兒童食衣住行育樂等生活開銷的普及兒童津貼為基礎，額外再依照不同照顧者發放照顧津貼或托育補助。台灣目前的育兒津貼，打著照顧補貼的招牌、卻錯置為兒童津貼之實。

第四節 瑞典公共化托育服務對台灣相關制度的比較與啟示

第一項 瑞典普及式公共化托育政策

光給兒童津貼仍然無法寬解照顧子女的負擔，除了讓父親參與分擔育兒來尋求性別平等的出路，我們應該更加強社會支持取代生理母親的功能。當瑞典人民要求政府為身為父母的公民提供兒童日間照顧的福利需求時，社會保守主義者主張兒童「需要」母親的親自照顧；經濟保守主義者說，應該由「市場」提供，更能滿足父母的需要，但最後瑞典選擇了「公共化」的托育政策。兒童既然是國家未來的主人翁，就不應單獨留給家庭去承擔照顧責任。也不應將兒童照顧商品化，讓市場去競價。

瑞典有 480 天有給的親職假，大部分的父母會在家帶孩子到一歲半，之後回歸工作，自幼兒一歲起至就學年齡，皆可申請全天的托育服務，只要父母提出申請，地方政府就有義務將幼兒安置到管轄範圍內的幼兒園或保母家。托育費用不分幼兒園或保母，以不超過家庭收入的 2 至 3% 為原則²⁸³，並隨小孩數增加而遞減，第一個孩子每月托育照顧費用為家庭總收入的 3%，收費上限為 1260 克朗（約台幣 4300 元），第二個孩子為 2%，第三個孩子 1%，第四個孩子以上完全免費，托

²⁸³ 翻譯自瑞典官方英文網站(2018/05/17)

<https://sweden.se/collection/from-preschool-to-university-in-sweden/article/play-is-key-in-preschool/>

育費用從來都不是太大的負擔。6-13 歲的兒童也提供課後托育。瑞典許多地區托兒所每天提供 8 至 12.5 小時的服務，有些地區甚至提供小量的夜間托育服務，這顯示的是瑞典政府對於勞動階層及雙薪家庭需求的回應。

第二項 台灣高度市場化的托育服務

瑞典普及式公托促進女性充分就業，台灣則長期不重視公共化托育服務，造成生育率世界最低，處在嚴厲的少子高齡化問題中。2003 婦女生育率 1.3 人之後，沒有再爬升，只有龍年到 1.26，虎年又降到 0.895。2015 年生育率為 1.17 人，距離聯合國各國生育率平均數 2.47 人相當遙遠。2016 年新生兒小於二十萬，如果趨勢不改，2025 年人口轉趨負成長，2035 年人口數會跌破兩千萬，同時婦女勞參率也僅有 50.8%，社會也開始要求政府有所做為。

台灣出生率低，簡單來說就是婚育年齡延後，有偶率也下降，婚姻觀念改變，再來育兒負擔重，公共化托育量不足，婦女很難兼顧就業與家庭。行政院性平會的海報寫著「性別不是阻力，別再讓性別偏見影響你的未來，你我都是職場達人」，政府鼓勵婦女就業，但托育資源卻少得可憐，成為婦女走出家庭的最大阻力。且台灣托育服務營利化比例遠高於世界各國，美國不到三成，瑞典為百分之四，迫切需要以政策推動非營利的比例。此外，為了滿足勞工階級和中產雙薪家庭的大量托育需求，有必要模仿瑞典，推動能夠配合青壯人口工作及通勤時間之多元托育服務，擁有費用和時間的彈性，包括保母、課後托育、家庭安親托育等。

2013 年 12 月監察院曾針對教育部提出之糾正案文²⁸⁴，「教育部未依幼兒教育及照顧法，對幼兒落實提供優質、普及、平價及近便之教保服務，亦未督促地方政府依法分析轄內教保服務之供需情形，導致公私立幼兒園實際收托比率呈現 28.10%及 71.90%之懸殊差距，未滿 3 歲幼兒進入私幼比率甚至高達 89.01%；將

²⁸⁴ 監察院，監察成果調查報告(最後瀏覽時間 2018/05/23)
<https://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdURL=../di/RSS/detail.asp&ctNode=871&mp=1&no=2441>

近六成公立幼兒園平日僅收托至下午 4 時，七成者於寒暑假期間未收托，未符雙薪家庭之托育需求，凡此造成收入不高之年輕父母不敢生育子女，使得我國少子女化問題更形嚴重，亦不利於婦女充分就業及我國人力素質發展...。」可知台灣公共托育服務提供服務量嚴重不足，截至今日為止公幼收托比例仍只占三成。

台灣 0-2 歲公共托育量能不足的問題，比 2-6 歲更為嚴重。2016 年國人平均申請 7.1 個月育嬰留職停薪就返回職場。2016 年底共有 38,935 名 0-2 歲嬰幼兒使用正式托育服務，家庭外托育服務占 13.16%，其中 3,143 人送托公共托嬰中心，僅占一成，三成私立托嬰，六成私人保母。政府幾乎是全面放棄了 0-2 歲幼兒托育服務，家庭外托育服務供給者的公私比一比九。剩下接近九成 0-2 歲嬰幼兒是由家人照顧，幾乎不是媽媽，就是阿嬤照顧，幼兒照顧責任只在兩代女性之間轉移。以家戶外托育最常見的私人保母為例：台北市全日 24 小時保母托育每月收費 24,000-26,000 元²⁸⁵，2016 年女性受僱員工每月平均總薪資為 44,168 元²⁸⁶，托育一個小孩，就占去婦女薪資 54-56%。

2-5 歲幼兒就園率 59%，公幼(加非營利)收托幼兒數 145,225 人，私托收托 347,556 人，公幼收托人數僅涵蓋 2 足歲至 6 歲幼兒的 17%²⁸⁷。幼兒園目前大部份接受七點半提前送托，但公幼六成不可延托，七成寒暑假未收托。在收費方面，不含註冊費和其他費用，公幼平均每月 4,000 至 5,000 元，非營利約 7,000 至 8,500 元，私幼每月要 7,500 至 25,000 元²⁸⁸，私幼托育一個小孩，占婦女每月收入 17-56%。現公私立幼兒園比約為 3：7，家長亟須政府提供平價、優質之托育服務環境。台灣育齡婦女 43.93%認為「養不起」，是不想生或不想再生的最

²⁸⁵ 台北市全日托 24 小時每月收費 24,000-26,000 元，日托 10 小時 17,000-19,000 元，半日托 3-6 小時 9,000-15,000 元，臨托 1 小時 100-250 元今日保母 <http://100s.hypermart.net/sal.html>，最後流覽日期(2018/05/22)

²⁸⁶ 女性受僱員工每月總薪資為 44,168 元，總工時 166.9 小時，平均時薪 265 元，女性平均時薪為男性之 86.0%，兩性薪資差距為 14.0%。資料來源：行政院主計總處 <http://statdb.mol.gov.tw/html/woman/105/105woanalyze02.pdf> (2018/05/17)

²⁸⁷ 作者依據教育部統計處統計資料計算 <https://stats.moe.gov.tw/qframe.aspx?qno=MgA3AA2>

²⁸⁸ 非營利幼兒園、公幼、私立幼兒園比較表 <https://blog.bananny.co/2018/04/24/non-profit-kindergarten-intro/> (2018/05/23)

主要因素²⁸⁹。

第三項 2016 年以來台灣相關修法方向及建議

第一款 增加公共化托育服務

第一目 增設社區公共托育家園(小家園) 及遴選公共保母

台灣 0-2 歲家庭外托育比例只有一成，都是家庭內自己照顧，2016 年起台北市政府開始實驗「社區公共托育家園」，三名保母照顧十位嬰幼兒，在服務量能最小的「居家式保母」與最大的「機構式托嬰中心」之間，創造第三種法定「社區式」公共托育家園。照顧人力比規劃為一比三，介於居家式的一比二、機構式的一比五之間；每一單位可照顧九到十二名嬰幼兒。辦理處所應為合法建物、通過公安及消防檢查，設施設備標準介於居家與機構式之間，由主管機關定之。台北市 2018 年底的目標是開設 50 所社區公共托育家園。

政府前瞻計畫也將「公共托育家園」納入計畫項目²⁹⁰，補助四億四千萬，由衛福部編列預算，補助各縣市推動所需之費用，並建立督導管理制度，由縣市社會局處負責到園檢查、考評，並聘任輔導與支持人力。各縣市則應盤點空餘公共空間，以利設置，包括鼓勵國中、非營利幼兒園旁加設 0-2 歲公共托育家園。自 2017 年至 2021 年分三期設立 120 所公共家園，預計將增加類家庭模式的「托育家園」5280 個名額，以積極回應家長的托育需求，並應儘速修法，仿效教育部主管的幼兒教育與照顧法第九條²⁹¹非營利幼兒園之規定，修正衛福部主管的兒

²⁸⁹ 內政部「100 年婦女生活狀況調查報告」<https://dep.mohw.gov.tw/DOS/lp-1769-113.html>

²⁹⁰ 台北市社會局網站，行政院前瞻基礎建設計畫之社區公共托育家園實施計畫
https://dosw.gov.taipei/News_Content.aspx?n=08E6FB800F9469D8&sms=AACA1DD3515C73D7&s=2C62CD3EA8E19BCD

²⁹¹ 幼兒教育與照顧法第 9 條：(第一項)非營利幼兒園應以下列方式之一設立：一、由直轄市、縣(市)政府、中央政府機關(構)、國立各級學校、鄉(鎮、市)公所及直轄市山地原住民區公所委託經依法設立或登記之非營利性質法人辦理。二、由非營利性質法人申請經直轄市、縣(市)主管機關核准辦理。前項非營利幼兒園之辦理方式、委託要件、委託年限、委託方式、收退費基準、教保服務人員及其他服務人員薪資、審議機制、考核、契約期滿續辦、終止契約、代為經營管理及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之；其退費之方式及金額或比率，由直轄市、縣(市)主管機關定之。(第二項)第一項非營利性質法人為學校財團法人者，得自行設立附設或附屬非營利

童及少年福利與權益保障法，讓公共保母及公共托育家園設置於法有據²⁹²。由政府資源提供的 0-2 歲公私協力托嬰中心，因開辦成本太高，收托人數都極為有限，尊重地方並無明顯的進度規劃。

台灣只發放托育補助給家長，卻不存在由政府有效管理的「公共保母」。事實上，在丹麥、芬蘭、瑞典等北歐國家都存在「公共保母」的托育模式，由政府選出資歷、表現均得到國家認可的居家保母來提供優質、平價、普及的托育服務。反觀台灣的保母人力制度和進場、退場門檻，長久以來只有「形式審查」而無「實質審查」。只要上過課、考過試、無不良紀錄，基本上人人都可以當，直到保母出現嚴重違法行為才會予以退場。筆者認為台灣應轉化北歐國家的「公共保母」制度，在現行的管理制度之上，再增辦保母的「考核及遴選制度」，遴選出一批優良的「公共保母」。若財政可負擔，應可比照瑞典政府直接聘僱進「公共托育家園」中，或至少可投注資源獎助這群保母，由政府給通過遴選的保母「加薪」的機會，降低家長經濟負擔。

第二目「擴大幼兒教保公共化」方案

現在家長面對的現實是托育公共化服務嚴重不足、城鄉不均。2-6 歲公共化幼兒園中只占三成，教育部力推「非營利幼兒園」，綜合「擴大幼兒教保公共化計畫」²⁹³及前瞻基礎建設中「營造友善育兒空間計畫」工作項目，2017-2020 年內將投入 81.6 億元增設公共化幼兒園 1247 班。預估到 2020 年時，公共化幼兒園整體比例將提升到四成，並將新增 2500 個幼教師或教保員的需求，起薪每月達

幼兒園，或由其設立之私立學校以附設或附屬方式辦理非營利幼兒園。(第三項)直轄市、縣(市)主管機關為辦理第二項事項之審議，應召開審議會，由機關首長或指定之代理人為召集人，成員應包括勞工團體代表、教保與兒童福利學者專家、教保與兒童福利團體代表、教保服務人員團體代表、家長團體代表及婦女團體代表。轄市、縣(市)政府辦理非營利幼兒園需用國有土地或建築物者，得由國有財產管理機關以出租方式提供使用；其租金基準，按該土地及建築物當期依法應繳納之地價稅及房屋稅計收年租金。

²⁹² 廣設「公共保母+公共托育家園」，給我看得、吃得到的 0-2 歲公共托育！

<http://www.pwr.org.tw/discourse/1089>

²⁹³ <https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=85427> (2018/05/22)

3 萬 4155 元，家長讓小孩讀公共化幼兒園，每月負擔 4000 元到 6000 元。

第二款 準公共化政策

教育部預計 2020 年公幼服務量達到四成，基於公幼成立緩不濟急及壓縮私幼生存空間等理由，行政院提出「準公共化」政策以加速公共化，喊出 2019 年「準公共」托育服務量：0-2 歲計 5 萬名，2-5 歲計 21.9 萬名。準公共化做法是政府跟保母、私托、私幼簽約，由政府補助家長送托到保母家、私托、及私幼。因為公共化設備、場地不可能一步到位，所以善用私托(幼)，來做所謂的公私協力，來達到「準公共化」。而且私托(幼)價格也因為政府補貼之後，達到跟公立、非營利托育機構家長所負擔的程度接近。政府從「收費端」來補助來減輕家長負擔，預定降低收費到家長可支配所得的 10-15%，也就是每月 8000-12000 元之間。外傳教育部長潘文忠是因為不認同「準公共化政策」，認為以補助私幼為目的，決定在這波內閣組中去職。

0-5 歲「準公共化」托育機制包括：居家式托育保母、私立托嬰中心、私立幼兒園都可以參與。申請條件包括：確保良好的教保品質、較保人力比符合法令規定、合作園所建物公安檢修申報合格、通過評鑑與訪視輔導並建立日常管理及退場機制、教保人員薪資達到期待並有調薪機制(私托每月投保薪資應達 2.8 萬元，三年內調薪至每月三萬元；私幼每月投保薪資應達 2.9 萬元，三年內調薪至每月 3.2 萬元)、收費低於定價(保母及私托收費低於定價；私幼每月八千到一萬元：小於 60 人每月收費上限一萬元；61-120 人每月九千元；大於 121 人每月八千元)。預計由 2018 年八月起開始施行，2019 年八月全面推動。補助標準依各縣市訂價，政府審核托育機構的租金、水電與人事等營業成本，按照各地非營利托育機構的經營成本加 5% 獲利，作為補助金額標準。

新北市托育人員互助發展協會也上國發會公共政策平台提案，要求 0-2 歲準公共化托育補助應直接給予「家長」，獲得上萬網友附議，行政院最後拍板定案直

接補助家長²⁹⁴，又回到「需求」取向的補助模式。政務委員林萬億表示，「托育補助」到底是直接給家長還是給保母，這兩者實質一樣但程序有差異。直接給家長在行政處理上的確是比較簡便，不過為了確保托育品質，地方政府仍會挑選合格的保母或私托簽約。

第一目 各界對「準公共化」的批評

私立幼兒園聯合會及私立幼兒園聯盟兩大團體反對「私幼公共化」政策，認為這會造成幼兒教育品質下降，政府有欺騙選票之嫌。希望政府不要審核成本或規定教師薪資，直接提供補助即可²⁹⁵。但政院認為這會淪為讓私幼漫天喊價，還是應該要有審核機制。

民間團體仍主張應該直接增設公共化托育機構，公共化政策如果真的緩不濟急，應該編列更多預算、分配更多人力給教育主管機關，加緊開設公共化托育機構，甚至可以積極輔導私立轉型為「非營利」機構。婦女新知進一步提出公共化場地難尋的解套方案，政府可徵用因少子女化而閒置的國中小校舍。至於開設公幼壓縮私幼生存空間，怎麼看都像是「解決私幼生存危機」的假公共化。新北市長朱立倫也認為私幼公共化就是「補助政策」，呼籲政府應盡最大努力，讓公托跟公幼盡量增設、增班，單由經費補助私幼公共化，不一定能真正達成公平正義。新北市過去7年對0到2歲幼兒推動公共托育中心和公共托育合作聯盟，2歲以上則推動公立幼兒園增班。目前3000多名幼童進入公托、6000名受惠於公共托育合作聯盟，合計9000人在公共托育體系內；公幼2017年底增加到420班，可達1萬多個名額。

此外，民間團體憂心辦學不佳的私托(幼)才會積極爭食公共化大餅，關鍵在政

²⁹⁴ 準公共化托育補助 賴清德拍板發給家長(2018/07/06)
<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201806280029-1.aspx>

²⁹⁵ 兩團體反私幼公共化籲發3萬津貼 賴揆：無法接受
<https://tw.appledaily.com/new/realtime/20180204/1292035/>

府如何建立公正遴選標準及監督機制，避免準公共化私托(幼)被貼上辦學不佳的標籤，使家長能夠信任，這才是問題關鍵²⁹⁶。兒福聯盟指出，目前未見準公共化的政策配套細節，也沒有說明要如何管控業者的收費機制，初步看來，僅是補貼私立和公立的費用差額，但錢進了業者口袋，不見得會實際用於幼兒身上。私幼只是「私人個人」在經營，接受政府資金，但沒有財務報告編製準則，不用公開接受大眾檢視。過去審查私托發現，損益表的支出、盈餘，往往充斥不合理的數字。因此，公立及「非營利」托育機構才能確實管控收費、成本、品質及教保人員薪資，不只是收費便宜而已。政府可以掌控經營成本，會計定期入園稽查，財務報表公開受檢驗，確保每分錢都花在教保品質和第一線勞動者身上，更不用說違法超收，老師負擔過重、教保品質低落的情況。²⁹⁷

婦女新知更強烈質疑「準公共化」服務的「日常管理」及「退場」機制²⁹⁸，若私幼違規，如長期超收、建物公安不合格未改善、向家長超收費用等，政府是否有足夠的行政人力與政治魄力去輔導改善，若不改善，處罰及退場機制為何？政府是否要終止契約、抽回補助款項？家長的托育費用是否會飆漲？付不起是否就必須停托？若私幼未依規定調漲教保人員薪資，甚或違法勞動法令，侵害教保人員勞動權益，政府如何處理？若政府嚴格落實「準公共化」的管理和退場，勢必影響私幼業者加入意願，然而政府的少子女化對策，卻大量依賴「準公共化」服務的服務量，政府恐怕必須在放寬管制、或嚴格管理但服務量無法達標間做選擇。且私幼為了營利極少開在偏鄉，「準公共化」改善不了托育資源的城鄉落差。即使有私幼，若該園所退出「準公共化」，當地家長的送托權益、幼兒受教權，政府如何保障？上述的問題都要回到「準公共化」的日常管理及退場機制，

²⁹⁶ 民團憂肥了業者 未提升幼教

<http://www.chinatimes.com/newspapers/20180205000444-260114>

²⁹⁷ 【記者會】私幼公共化年花三百億？假改革，真圖利！應優先廣設 0-2 歲公共托育家園、2-6 歲公幼及非營利幼兒園 <https://www.awakening.org.tw/news/5021>

²⁹⁸ 【聲明】七問行政院：圖利私幼業者？幾百億胡搞瞎搞，卻說不出使私幼落實公共利益之具體作法？ <https://www.awakening.org.tw/news/5022>

到底是如何保障家長、幼兒與教保人員權益的關鍵問題。

第四項 評析

瑞典在兒童照顧政策上，政府採積極且主動介入角色，提供普及化的公共化托育服務以回應家庭的強烈需求。然而在臺灣社會中，由於出生率下降帶來人口結構的變化，伴隨而來的人口老化、扶養依賴人口數的增加等問題，公共化托育服務亦開始引起重視；加上社會生活品質惡化與育兒成本的提高，使得大眾對養育子女視為畏途。因此政府有義務去維護並強化家庭撫養子女的功能，對於其衍生出之經濟負擔，不可僅以消極的態度要求家庭獨自承受，而應有國家資源積極介入的作為，使國家善盡與家庭共同承擔養育子女的責任。

台灣托育服務提供高度市場化，市場提供 0-2 歲九成托育服務量，2-5 歲七成托育服務量。政府基於效率引進「準公共化政策」這樣類似「放大版的教育券政策」，號稱可以在 2018-2022 年間多照顧 30 萬小朋友。但台灣從 2000 年開始發放幼兒教育券，延續到現在的五歲免學費政策，每年編列大筆的預算補助家長，以教育部 2018 學年度預算來看，光五歲免學費就編列 74.73 億元，但在擴大幼兒教保公共化計畫(2017-2020 年)，四年才投入 62.2 億元經費。在這樣大筆的經費投入「準公共化」政策的補貼後，公共化托育措施的進度在哪裡？真的受到幫助返回職場的婦女又有多少？筆者認為仍應優先以國家主責的方法擴增公共托育，由政府直接經營、改革服務時間的公立幼兒園，以及政府依法委託、財務稽核嚴謹的非營利幼兒園。家長、小孩、老師才會真正受益。

蔡英文總統 2015 年競選時提出的幼教教育政策，就是「擴大幼兒托育的公共化，提供價格合理、品質有保障的托育服務」，但到現在依然沒看到「公共化」的積極作為。台灣近年來托育補助均偏向補助消費者自由選擇的模式，但在品質控管以及行政能量尚未能同步跟進。一味只想用現金給付來解決，是治標不治本，積極規劃推動國教向下延伸，廣設公立幼兒園、非營利幼兒園才能減輕家長經濟負擔，扭轉少子化危機。

我們定位不同政策的公共化程度，最高公共化程度就是直接由政府供給服務，例如公立托嬰中心、公共托育家園及公立幼稚園，服務的供給不是根據供需和市場價格決定，要繳的學費非常低，這是最高級的公共化，政府成本很高。其次是公私協立托嬰中心及非營利幼稚園，現代福利國家體制存在著大量第三部門供給服務，雖然機構是私人的，但是由國家直接補助辦理服務，這些機構也多半被限制不得營利，服務方案價格也多半由國家制定，可以說是一種去市場化、去商品化的體制。私立托育服務體制則是「高度市場化」、「高度商品化」、「高度供給者私有化」，由於存在大量私立業者，而且國家無力規定價格，因此價格由市場決定，價格也反映了托育品質的好壞。除了少數幸運可以抽到國家供給高品質的公托外，多半倚靠家長自身財力決定一切。

準公共化實質上非公共化，而是類似現金發放津貼，「發放津貼不等於公共化」，針對個人補助，意味著支持消費者以貨幣取得服務，通常會連帶促成更多私人服務的興起，甚至是價格上漲抵銷補助，所以準公共化政策方向是與「公共化」的方向背道而馳的。增加公共預算還需要正確的政策，才能朝向公共化的道路發展。

第六章 結論

第一節 研究結果

如何促進家庭與工作平衡，如何讓女性可以進入勞動力市場，從家庭中釋放出來，需要透過時間(親職假)、經濟支持(津貼)、照顧供給(托育政策)的制定與施行，目的是減輕女性家庭照顧的責任，使女性就業率提高。將托育責任從女性轉移到國家，透過托育政策與其設施，能夠負擔照顧幼兒的責任，使女性可以安心進入勞動力市場中。透過實施陪產假、親職假、及臨時親職假，也能夠讓男性和女性共同承擔家庭的照顧責任。由此可知透過「去家庭化」及「再家庭化」，將有效使性別雙方在工作與家庭之間獲得平衡。

瑞典實施就業策略、親職假與托育政策，使得性別在工作與家庭之間取得彈性進而平衡，女性生命歷程逐漸男性化，男性生命歷程稍微女性化，養家活口的責任不再是落在男性身上，照顧家庭的責任也不再是落在女性身上。透過就業政策與家庭政策的相輔相成，了解瑞典實施親職假與托育政策，雖是由於就業政策為了達到提升女性就業率而逐漸被重視，但不可否認的，透過相關指令立法與政策實施，使工作與家庭之間達到平衡，進而使性別平等。

將瑞典經驗借鑑於台灣，在搶救低生育率、重視婦女及兒童最佳利益的呼聲中，近年來，台灣家庭政策有了重大的改變，2012年整合托育制度，幼稚園與托兒所改制為幼兒園，照顧2-6歲幼兒。國家推動托育政策，包括建設社區保母系統、公私協力托嬰中心、托育資源中心等，國家積極介入分擔家庭照顧責任。另一方面，又因財政緊縮、家庭主義的遺緒、高市場化的托育市場、強調母親與家庭為兒童發展最佳照顧者的意識形態、及強調家長選擇權的論述，繼續將照顧責任留在家中或轉到市場，國家大規模的輔以金錢補助政策，包括育嬰留職停薪津貼、稅式減免、就業者家庭保母托育費用補助(保母津貼)、家屬照顧津貼(育兒津貼)、五歲免學費(教育券)等政策，補助涵蓋大部分家庭。

台灣從 2009 年 5 月 1 日起實施育嬰留職津貼至 2017 年為止，給付件數持續增加(見表 3-3)，可以得知台灣女性勞動參與率的成長，意味著女性「走出家庭」的趨勢，更需要「去家庭化」的家庭照顧政策來分攤家庭照顧責任；而男性開始會申請育嬰留職停薪，逐漸「回到家庭」承擔起照顧的責任，增加親子的交流，意味著男性「再家庭化」的形成，使得性別在工作與家庭之間逐漸取得彈性而平衡。雖然台灣相較於瑞典還在起步中，但可見是在穩定中成長。相信台灣可以透過政策面、制度面的實施，逐漸影響到價值層面，使得性別平等的價值觀真正落實於台灣社會之中。當女性真的能走出家庭，當家庭照顧責任的重擔不再限於女性身上時，當女性在經濟上獲得獨立，當女性可以與男性公平競爭時，透過價值的轉變，性別才能真正的平等。

第二節 政策建議與未來展望

在歐盟家庭與工作平衡政策發展中，各會員國雖然身為不同體制的福利，但有鑑於歐盟要求，各會員國必須修改該國法律、法規與行政命令等等，目的是在期限內完成歐盟給予的目標，以符合歐盟條約或指令相關規範。歐盟在性別平等上不斷努力，尤其是九零年代後的歐盟與家庭之間的平衡，透過先經濟後社會的整合，因應不同國情，提供最基本的保障。

本研究探討工作與家庭平衡政策，可發現歐盟提出就業策略，為了提升整體經濟，關鍵即是增加女性就業率，為使女性進入勞動市場中，國家就必須負擔起家庭照顧的責任，因此托育政策的出險，正是為了平衡工作與家庭，使性別在此多些彈性。瑞典是世界上性別最為平等的國家，他們認為性別平等是社會公民應有的權利。高收入、高賦稅、高福利皆為他國的典範，相較於瑞典台灣仍在努力中。

台灣育嬰留職停薪及津貼的實施，是近年來最重要的家庭政策之一，既然要朝向工作與家庭平衡，除了女性勞參率增加，男性也必須要走入家庭，應考慮如何增進育嬰留職停薪使用上性別的平等。台灣未來可以立法學習瑞典親職假父親月

的規定，強制保有父母雙方各自擁有的育嬰假，且不得轉移。並貫徹實施性別工作平等措施，包括修法增加調整工作時間、增加有薪家庭照顧假，推動企業托育等。

台灣相較於瑞典，托育政策還在起步中，托育服務七成以上依賴市場提供，價格除了由市場決定，也反映了托育品質的好壞，多半倚靠家長自身財力決定一切。當女性的薪資無法負擔高品質的托育服務，通常就會回歸家庭承擔起照顧的責任。2016年新政府上任來持續增加公共托育機構設置，包括增設公共托育家園(小家園)、擴大幼兒教保公共化方案等。2018年政府政策大轉彎，新政策「準公共化」及擴大育兒津貼，慷慨發錢補助父母，投入大筆的公共預算，支持消費者以貨幣取得服務，這樣通常會連帶促成更多私人服務的興起，甚至是價格上漲抵銷補助，與公共化的目標背道而馳。

未來展望部分，筆者認為為了支持就業父母，台灣仍應優先以國家主責的方法加強設立普及式公共托育設施及遴選公共保母，提供平價普及的托育，使父母可以安心的進入就業市場中，這樣家長、女性、小孩、托育人員才會真正受益。而非只是假準公共化之名補助私立業者，或是提供少許的津貼將家庭照顧責任完全回歸家庭。台灣如果要有如同北歐具有高福利的政策，勢必在稅收上必須有所提高，並透過教育方式，更落實性別平等及全民育兒的價值概念。

參考文獻

中文文獻

書籍

- 2002 兩性工作平等法立法大事紀小組, (2002)。兩性工作平等法立法大事紀。台北：財團法人婦女新知基金會出版。
- Alice Schwarzer 著，劉彥芬譯，(2002)。大性別。台灣：台灣商務。
- Esping-Andersen, Gøsta 著，古允文譯，(1999)。福利資本主義的三個世界。台北：巨流圖書。
- Marilyn Yalom 著，何穎怡譯，(2010)。太太的歷史。台灣：心靈工坊。
- Ute Frevert 著，馬維麟譯，(1995)。德國婦女運動史：走過兩世紀的滄桑。台北：五南圖書出版有限公司。
- 工作傷害受害人協會策劃，何經泰攝影，(2003)。木棉的顏色。台灣：大塊文化。
- 王舒芸，(2003)。新手爸爸難為?台灣：遠流。
- 王連生，(1988)。親職教育-理論與應用。台北，五南出版社。
- 邱義仁，兩性平權政策，(1995)。台北:民主進步黨中央黨部。
- 林萬億，(1994)。福利國家-歷史比較的分析。台北：巨流圖書。
- 英瓦爾.卡爾松、安-瑪麗. 林格倫 著，蔡培元 譯，(2018)。社會民主是什麼？瑞典的實踐與挑戰。台灣：台灣勞工陣線協會。
- 卓意雯，(1993)。清代台灣婦女的生活。台灣：自立晚報。
- 張晉芬，(2013)。勞動社會學。台灣：政大出版社。
- 楊翠，(1993)。日據時期台灣婦女解放運動-以台灣民報為分析場域 (1920-1932)， 臺北：時報。
- 楊佳羚，(2007)。台灣女生，瑞典樂活。台北：女書文化。
- 梁麗芳等著，(2017)。做爸媽的一百種方式：尋找懷孕、生產、教養的更多可能。台灣：大家出版。

專書論文

- 王舒芸，(2011)。台灣托育公共化之研究，載：邁向社會投資型國家：就業與安全重大議題，p63-107。
- 尤美女、王如玄、張晉芬、嚴祥鸞、劉梅君、陳美華，養兒育女是妳/你家的事，載：1999年催生男女工作平等法手冊，p34-39 (1999)。
- 李碧涵，市場、國家與制度安排：福利國家社會管制方式變遷，載：全球化下的社會學想像：國家、經濟與社會研討會(2000)。
- 孫迺翊，性別、家庭與社會安全制度-以社會救助制度中出嫁及入贅條款為例，載：《憲法解釋之理論與實務》第八輯，p.523-591 (2014)。
- 陳芬苓，(2014)。第三章 勞動與照顧相關指標--家庭、兒童和就業狀況；第四章 政策相關指標--家庭暴力。載：臺灣童權指標-兒少視窗。
- 陳美華，(1999)。工作篇，載：1999 台灣女權報告，p53-72。
- 郭明政，勞動基準法制中企業社會給付條款之分析與檢討，載：年金政策與法制，第一版，p183-184(2009)。
- 張晉芬，綿綿此恨可有絕期？-女性工作困境之剖析，載：台灣婦女處境白皮書，p145-180 (1995)。
- 黃世鑫，(1999)。老年經濟安全與政府財政-現行規劃老年退休金之迷思，載：「年金制度及其法律規範學術研討會論文集」，p103-180。
- 游鑑明，日據時期的職業變遷與婦女地位，載：台灣近代史;社會篇，台灣省文獻委員會 p101-137(1995)。
- 楊瑩，瑞典的兩性工作平等制度，載：歐美兩性工作平等制度之比較研究，p13 (1996)。
- 劉毓秀，北歐國家之幼托整合經驗與探討，載：臺灣地區幼稚園與托兒所整合模型之分析與評估研究，p53-67 (2002)。

期刊論文

- 尤美女，(2002)。從立法到執法-談兩性工作平等法之落實，全國律師，6 卷 3 期，p 4-8。

- 王淑英、孫嫚薇，(2003)。托育照顧政策中的國家角色。國家政策季刊，2-4期，p147-174。
- 王舒芸，鄭清霞、王正，(2013)。兒童津貼的合理性與可行性研究。台大社會工作學刊，27期，p 45-92。
- 王舒芸，(2015)。門裡門外誰照顧、平價普及路迢迢？台灣嬰兒照顧政策之體制內涵分析。台灣社會研究季刊，96期，p 49-93
- 成露茜、熊秉純，(1993)。婦女外銷導向成長和國家。台灣社會研究期刊，14期，p39-76。
- 呂玉暇、伊慶春，(2005)。社會變遷中的夫妻資源與家務分工：台灣七零到九零年代社會文化脈絡的比較。台灣社會學，10期，p41-94。
- 李庭欣、王舒芸，(2013)。「善爸」甘休？「育爸」不能？：與照顧若即若離的育嬰假爸爸，臺大社會工作學刊，28期，p93-135。
- 范郁文，(1999)。養小孩是你家的事？從再生產社會化角度，看(陪)產假、育嬰假、兒童照顧假。婦女新知通訊，202期，p4-6。
- 翁麗芳、黃怡貌，(1995)。台灣幼兒教育發展之研究-托兒所的演變在台灣幼兒教育發展上的意義。史聯雜誌，25期，p9-38。
- 唐文慧、楊佳羚，(2006)。瑞典育嬰休假制度之研究：共同照顧的價值。政大勞動學報，19期，p75-117。
- 唐文慧，為何職業婦女決定離職？結構限制下的母職認同與實踐台灣社會研究季刊，85期，p201-265 (2011)。
- 馬財專，(2007)。回首來時路：育嬰留職津貼的初步思索。社區發展季刊，119期，p 428-446。
- 常欣怡，(2003)。瑞典兒童照顧制度對臺灣相關政策之啟示。社區發展季刊，101期，p463-473。
- 陳昭如、張晉芬，(2009)。性別差異與不公平的法意識-以勞動待遇為例。政大法學評論，108期，p63-124。
- 張晉芬、李奕慧，(2007)。「女人的家事」、「男人的家事」：家事的分工與性別化的持續與解釋。人文及社會科學期刊，19卷2期，p203-229。

- 張美雲、鄭芳珠，(2002)。保母家庭托育環境安全之探討：以台中市保母協會會員為例。醫護科技學刊，4(2)期，p105-125。
- 張美娟、段慧瑩，(2005)。花蓮地區母親對幼兒托育服務選擇理由、重要程度、及托育滿意度之探討。醫護科技學刊，7(1)期，p106-120。
- 許雅惠，(2000)。家庭政策之兩難：從傳統意識型態出發。社會政策與社會工作學刊，4(1)期，p237-289。
- 傅立葉，(2010)。從性別觀點看台灣的國家福利體制。台灣社會研究季刊，80期，p207-236。
- 傅立葉、王兆慶，(2011)。照顧公共化的改革與挑戰：以保母托育體系的改革為例。女學學誌：婦女與性別研究，27期，p79-117。
- 黃煥榮，(2010)。運用友善家庭政策平衡工作與家庭－理論與經驗的初探。女人紀事，69期。
- 黃吉伶，(2008)。我們需要的是育嬰津貼還是留職停薪津貼，工訊，29期，p4-6。
- 黃世鑫，(2007)。公務人員退休度之改革：切勿隨波逐流，誤入漩渦，考銓季刊，五十期，p71-90。
- 焦興鎧，(2010)。對我國實施家庭照顧休假制度之檢討評析。台灣勞工季刊，24期，p54-60。
- 焦興鎧，(2002)。歐洲聯盟家庭照顧休假制度之研究。月旦法學雜誌，84期，p102-116。
- 楊瑩、陳鳳至，(1994)。瑞典的婦女與家庭政策。社會建設，87期，p73-82。
- 劉梅君，育嬰津貼的釋疑與定位，國政評論，財團法人國家政策研究基金會(2002)。
- 劉梅君，(1999)。兩性工作平等法與母性保護-立法之關聯-淺談育嬰假、家庭照顧假、等促進工作平等措施的立法理由。律師雜誌，242期，p34-41。
- 劉毓秀，(1999)。北歐的兩性三重角色及其形成，兩性平等教育季刊，7期，p57-65。
- 瞿宛文，(1993)。誰來負擔扶育成本-男女工作平等法的政治經濟分析，婦女

新知雜誌，136 期，p5-6。

- 藍佩嘉，(1999)。誰的責任?國家?資本家?-「男女工作平等法」之外，婦女新知通訊，202 期，p6-8。

學術研討會論文

- 王舒芸，(2007)。向左走？向右走？兒童照顧政策之「去」或「再」家庭化初探，2007 年台灣女性學會年會暨「家庭與工作；變遷現象與多元想像學術研討會」，台灣女性學學會主辦。

研究計畫

- 劉梅君主持，(2004)。各國育嬰留職停薪制度之研究。行政院勞工委員會。

碩博士學位論文

- 林佳慧，(2001)。美國、德國與瑞典的親職假政策研究:由福利國家制度面來探討。未出版之碩士論文，國立台灣大學，政治學研究所，台北。
- 林彥姣，(2009)。生與不生的矛盾：現代女性生育行為之研究。未出版之碩士論文，東吳大學，社會學研究所，台北。
- 張靜心，(2010)。台灣與德國育嬰津貼法制之比較。未出版之碩士論文，國立政治大學，法律學研究所，台北。
- 陳美伶，(1991)。國家與家庭分工的兒童照顧政策 - 臺灣、美國、瑞典的比較研究。未出版之碩士論文，國立台灣大學，社會學研究所，台北。
- 陳美諭，(2013)。探討歐盟性別平等政策發展：以工作與家庭平衡為例。未出版之碩士論文，國立台灣大學，國家發展研究所，台北。
- 曾翠屏，(2012)。育嬰留職停薪申請意願探討：以新竹科學園區工作者為例。未出版之碩士論文，玄奘大學，社會福利學研究所，新竹。
- 詹皓菁，(2011)。以女性人尊嚴之維護探討育嬰假津貼制度之憲法基礎。未出版之碩士論文，國立中正大學，法律學研究所，嘉義。

網際網路

- 王舒芸、鄭清霞，我國托育服務供給模式與收費機制之研究期末報告 (最後瀏覽時間 2018/07/11)
<https://www.sfaa.gov.tw/SFAA/Pages/Detail.aspx?nodeid=154&pid=3409>
- 周碧娥，性別平等資料庫資料應用分析案 「就業經濟與福利篇」，國立清華

大學 P.34 (最後瀏覽時間 2018/05/18)

<http://geo.ey.gov.tw/upload/casestudy/20170309/5f6624d0f138445aa17b7bf3b992ed5d/5f6624d0f138445aa17b7bf3b992ed5d.pdf>

- 林萬億 發放兒童津貼需要配套措施-政府應廣設公之托兒所，紓解家庭照顧子女負擔，讓學前教育機會均等 (1997.8.13 中國時報) (最後瀏覽時間 2018/07/11) <http://taiwan.yam.org.tw/survey/child/lin.htm>
- 劉毓秀，北歐經驗與台灣政策走向思考 (最後瀏覽時間 2018/06/1) <http://belleyyc.pixnet.net/blog/post/52468736-%E5%8C%97%E6%AD%90%E7%B6%93%E9%A9%97%E8%88%87%E5%8F%B0%E7%81%A3%E6%94%BF%E7%AD%96%E8%B5%B0%E5%90%91%E6%80%9D%E8%80%83>

英文部分

書籍

- Firestone, Shulamith (1979). *The Dialectic of Sex: the Case for Feminist Revolution*. London: the Women's Press
- Harding, L. F. (1996). *Family, state and social policy*. London: Macmillan
- Leira, Arnlaug. (1993) *Welfare states and working mothers: The Scandinavian experience*. Cambridge: the University of Cambridge Press.
- Maurice Mullard, Simon Lee (1997). *The Politics of Social Policy in Europe*, Edward Elgar Pub
- Milner, Henry. (1994) *Social Democracy and Rational Choice: The Scandinavian Experience and Beyond*. London and New York: Routledge.
- Moen, Phyllis, (1989). *Working Parents: Transformations in Gender Roles and public policies in Sweden*. Madison: The University of Wisconsin Press.
- Sipila, J (1997). *Social care services: the key to the Scandinavian welfare model*. Adershot: Ashgate

專書論文

- Bergman, Helena and Barbara Hobson (2002), *Compulsory fatherhood: the coding of fatherhood in the Swedish welfare state*, In: Barbara Hobson ed., *Making Men into*

Fathers: Men, Masculinities and the Social Politics of Fatherhood. (Cambridge University Press).

- Broberg and Hwang (1991), *Day care for young children in Sweden*. In: E.C. Melhuish, P. Moss eds., *Day care for young children: International perspectives* ; (London: Routledge).
- Esping-Andersen, Gosta (1992). *The Making of a Social Democratic Welfare State*, In: Klaus Misgeld, Karl Molin, and Klas Amark eds., *Creating Social Democracy: A Century of the Social Democratic Party in Sweden*, (University Park. Pennsylvania: The Pennsylvania University Press).
- Esping-Andersen, Gosta (2002). *A new European social model for the 21st Century*. In: M. J. Rodrigues eds., *The New Knowledge Economy in Europe*. (London: Edward Elgar).
- Hernes, Helga Maria, (1987). *The Welfare State Citizenship of Scandinavian Women*. In: *Welfare State and Woman Power: Essays in State Feminism*.(Oslo: Norwegian University Press).
- Hemerijck Aton (2009), *In search of a New Welfare State in Europe: An International Perspective*. In: Tason Powell and jon Hendricks eds., *The Welfare State in Post-Industrial Society: A Global Perspective*. (New York: Spromger).
- Morgan, K. J. (2011) *Promoting social investment through work-family policies: Which nations do it and why?* In: N. Morel, B. Palier, J. Palme eds., *Towards a social investment welfare state? ideas, policies and challenges*(The Policy Press)
- Wetterberg, Christina C, (1998) *Equal or different? That's not the question. Women's political strategies in historical perspective*. In: A. G. Jónasdóttir, D. von der Fehr eds., *Is there a Nordic Feminism?* (London: Routledge)

期刊

- Beechey, V. *Some Notes on Female Wage Labour in Capitalist Production*. *Capital and Class*, 6(3),135-151 (1977)
- Esping-Andersen, Gosta . *Childhood investments and skill formation*,

International Tax and Public Finance. 15(1)19-44 (2008)

- Eydal, G. B. , T. Rostgaard. *Gender equality revisited: Changes in Nordic childcare policies in the 2000s*. Social Policy & Administration, 45 (2),161-179 (2011)
- Fraser, N. *After the family wage: Gender equity and the welfare state*. Political Theory, 22 (4) (1994).
- Lewis, Jane. *Gender and Development of Welfare Regimes*. Journal of European Social Policy 2 (3) (1992).
- Leira, A. *Mother, markets and the state: a Scandinavian 'model'?* , Journal of Social Policy, 22(3) (1993)
- Leitner, S. *Varieties of familialism-the caring function of the family in comparative perspective*. European Societies, 5(4), (2003).
- Morel, N. *From subsidiarity to 'Free Choice': Child-care and elder-care policy reforms in France, Belgium. Germany and the Netherlands*. Social Policy & Administration, 41(6), (2007).
- Sigrid Leitner, *Varieties of Familialism: The caring function of the family in comparative perspective*, European Societies, 5(4), (2003)

網際網路

- Gerda Neyer, Family Policies and Low Fertility in Western Europe, Max Planck Institute for Demographic Research (2003) (最後瀏覽時間 2018/07/11)
<https://www.demogr.mpg.de/papers/working/wp-2003-021.pdf>
- Haub, Carl, Tracking Trends in Low Fertility countries: An Uptick in Europe? (2008) (最後瀏覽時間 2018/07/11)<https://www.prb.org/tfrendsept08/>
- Social Insurance in Figures 2017,
<https://www.forsakringskassan.se/wps/wcm/connect/6fa0e434-a212-4e6b-8c8d-5d7a498a253d/socialforsakringen-i-siffror-2017-engelsk.pdf?MOD=AJPERES&CVID=>
- Social Insurance in Sweden,
<http://ssreform.treasury.gov.za/Publications/Social%20Insurance%20in%20Sweden.pdf>
- Women and men in Sweden 2016 Facts and figures, Statistics Sweden,

Stockholm: SCB, (2016).

http://www.scb.se/Statistik/ Publikationer/LE0201_2015B16_BR_X10BR1601E_NG.pdf

參考網站

- OECD 統計網站，Labour Force Statistics by sex and age (最後瀏覽時間 2018/07/11) https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=LFS_SEXAGE_I_R
- 歐盟官方網站
- 1. 2006-2010 年性別平等指示計畫 (最後瀏覽時間 2018/07/11)
http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/equality_between_men_and_women/c10404_en.htm
- 2. 2010-2015 性別平等策略 (最後瀏覽時間 2018/07/11)
http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/equality_between_men_and_women/em0037_en.htm
- 3. 2011-2020 歐洲性別平等共識 (最後瀏覽時間 2018/07/11)
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lsa/119628.pdf
- 4. 歐盟統計局 <http://ec.europa.eu/eurostat/portal/page/portal/statistics/themes>
- 中華民國統計資訊網，105 年人力資調查性別專題分析(最後瀏覽時間 2018/07/11)<https://www.stat.gov.tw/public/Attachment/7330142310FDX2C8F3.pdf>
- 國家發展委員會，中華民國人口推計值 103-150 年(最後瀏覽時間 2018/07/11)
<https://www.ndc.gov.tw/News.aspx?n=81ECE65E0F82773F&sms=ED8A185F8C0EAF5>
- 行政院，幼兒教育及照顧法修正草案(最後瀏覽時間 2018/03/22)
<https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/5d553945-e34d-407f-b183-d39a70e0d990>
- 法務部，全國法規資料庫 <http://law.moj.gov.tw/?&>
- 監察院，監察成果調查報告 (最後瀏覽時間 2018/05/23)
<https://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdURL=./di/RSS/detail.asp&ctNode=871&mp=1&>

[no=2441](#)

- 勞動部
 1. 「勞動統計年報」(最後瀏覽時間 2018/07/11)
<https://www.mol.gov.tw/statistics/2452/2465/>
 2. 106 年僱用管理就業平等概況調整 (最後瀏覽時間 2018/05/18)
<https://www.mol.gov.tw/media/5758790/1070308%E5%8B%9E%E5%8B%95%E9%83%A8%E7%B5%B1%E8%A8%88%E8%99%95%E6%96%B0%E8%81%9E%E7%A8%BF%9E%99%84%E4%BB%B6.pdf>
 3. 105 年育嬰留職停薪期滿復職關懷調查，勞工為每一子女平均申請育嬰留職停薪期間 (最後瀏覽時間 2018/07/11)
<http://statdb.mol.gov.tw/html/svy05/0521menu.htm>
- 衛福部
 1. 社家署，父母未就業家庭育兒津貼及申領作業要點(最後瀏覽時間 2018/07/11)
<https://www.sfaa.gov.tw/SFAA/Pages/Detail.aspx?nodeid=793&pid=4968>
 2. 統計處，托嬰中心所數及收托人數 (最後瀏覽時間 2018/07/11)
<https://dep.mohw.gov.tw/DOS/cp-2978-13971-113.html>
- 內政部「100 年婦女生活狀況調查報告」
<https://dep.mohw.gov.tw/DOS/lp-1769-113.html>
- 主計總處
 1. 2016 年 10 月婦女婚育與就業調查報告(最後瀏覽時間 2018/07/11)
<https://ebook.dgbas.gov.tw/public/Data/771217174890V10W9I.pdf>。
 2. 105 年家庭收支調查報告(最後瀏覽時間 2018/07/14)
<https://win.dgbas.gov.tw/fies/doc/result/105.pdf>
 3. 新聞稿，105 年 12 月暨全年薪資與生產力統計結果 (最後瀏覽時間 2018/07/11)
<https://www.dgbas.gov.tw/public/Attachment/722489178VPAUQ8D.pdf>
 4. 兩性薪資調查 (最後瀏覽時間 2018/07/14)
<http://statdb.mol.gov.tw/html/woman/105/105woanalyze02.pdf>
- 教育部統計處，教育統計查詢網 <https://stats.moe.gov.tw/>

- 台北市社會局網站，行政院前瞻基礎建設計畫之社區公共托育家園實施計畫
https://dosw.gov.taipei/News_Content.aspx?n=08E6FB800F9469D8&sms=AACA1DD3515C73D7&s=2C62CD3EA8E19BCD
- 瑞典社會保險處之網頁 <http://www.forsakringskassan.se/privatpers/>
- 翻譯自瑞典官方英文網站(最後流覽日期最後瀏覽時間 2018/06/14)
 1. 瑞典家庭 <https://sweden.se/society/meet-the-average-anderssons/>
 2. 瑞典教育 <https://sweden.se/society/education-in-sweden/>
 3. 瑞典學前教育
<https://sweden.se/collection/from-preschool-to-university-in-sweden/article/play-is-key-in-preschool/>
 4. 性別平等在瑞典 <https://sweden.se/society/gender-equality-in-sweden/>
- 苦勞網
 1. 【新聞稿】幫國家養小孩，請育嬰假還要自己繳保費？年金改革的性別正義第一步，我們要求國家負擔育嬰假期間全部保費
<https://www.cooloud.org.tw/node/87897>
 2. 企業托育玩真的 政府請明訂罰則(最後瀏覽時間 2018/07/06)
<https://join.gov.tw/idea/detail/fc7c75b7-a398-4e6b-9bec-5a0d5f4f531d>
- 兒盟，【調查報告】103 年家庭照顧假調查報告發表暨 100 個「友善家庭健康職場」企業募集行動 (最後瀏覽時間 2018/07/06)
https://www.children.org.tw/news/advocacy_detail/1324
- 兒童福利聯盟文教基金會，保母登記制上路，將保母全面納管
<https://www.cylaw.org.tw/about/related-laws/29/120>
- 財團法人彭婉如文教基金會
 1. 劉毓秀，台灣托育制度如何從零走向共贏？ (最後瀏覽時間 2018/07/11)
<http://pwrp.pixnet.net/blog/post/63892033-%E5%8F%B0%E7%8>
 2. 平價三娃公聽會 會後新聞稿 (最後瀏覽時間 2018/07/11)
<http://pwrp.pixnet.net/blog/post/90299822>
 3. 廣設「公共保母+公共托育家園」，給我看得到、吃得到的 0-2 歲公共托育！
<http://www.pwr.org.tw/discourse/1089>
 4. 【聲明】七問行政院：圖利私幼業者？幾百億胡搞瞎搞，卻說不出使私

幼落實公共利益之具體作法？ <https://www.awakening.org.tw/news/5022>

5. 【記者會】私幼公共化年花三百億？假改革，真圖利！應優先廣設 0-2 歲公共托育家園、2-6 歲公幼及非營利幼兒園

<https://www.awakening.org.tw/news/5021>

- 今日保母，托育費用 (最後瀏覽日期 2018/05/22)

<http://100s.hypermart.net/sal.html>

新聞資料電子報

- 風傳媒，林上祚，5 歲幼兒免學費補助 托育預算等同補貼私立幼托 (最後瀏覽時間 2018/05/24) <http://www.storm.mg/article/383873>
- 中央通訊社，準公共化托育補助 賴清德拍板發給家長(最後瀏覽時間 2018/07/06) <http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201806280029-1.aspx>
- 兩團體反私幼公共化籲發 3 萬津貼 賴揆：無法接受 (最後瀏覽時間 2018/07/14)<https://tw.appledaily.com/new/realtime/20180204/1292035/>
- 中時電子報，民團憂肥了業者 未提升幼教 (最後瀏覽時間 2018/07/14) <http://www.chinatimes.com/newspapers/20180205000444-260114>