

# 回首來時路：育嬰留職津貼的初步思索

馬財專

## 摘要

育嬰假的規定是為婦女在平衡家庭照顧跟職場持續參與所建構的重要規定。然而育嬰假的申請，除了在勞動市場可能產生勞動的負面效應之外，更可能存在著經濟的負面效應。尤其是申請育嬰假的家庭，在期間頓失一方勞動薪資所得，對於維繫家庭經濟安全有著重大的影響。國家部門針對此部分研擬撥放育嬰留職津貼，藉以協助育嬰期間家庭在停職期間取得有效的經濟支援。育嬰留職津貼發放的定位及後續發展所形成的制度性支持，都將成為婦女為育嬰家庭照護，退出勞動市場後所僅有的重要支援。育嬰的國家責任更應被積極強化於制度的支持體系，如此方能建構家庭的經濟維繫及後續育嬰假申請者重返職場的穩定基礎。文末並提出相關支持限制和服務系統的困境，及未來可能的因應策略。

## Abstract

The parental leave constructs the bridge of family caring and participation of labor market. However, the application of parental leave leads to the negative effects of labor and economy. Especially, the family of application parental leave will fall into the deficient labor wage which has significant influence in the maintaining economical

security. The governmental sectors focus on the subsidy of parental leave which struggles to maintain the economical supports in duration of family parental leave. But the orientation of subsidy in parental leave and the continued institutional supports will become the significant supports when women apply the parental leave for the family caring. The role of state should be putted in the important position in the institutional supporting system. By way of the running of supporting system can give assistance the family economical maintaining and the stable base of reentering labor market. At the end of this article, it brings up the issues regarding limitations of relevant short of back-up system and service and its future possible strategies.

## 壹、緣起

「理論上」，一個性別系統也可以是兩性平等的（有時，也可能是世代平等的）。不過，到目前為止，所有性別系統都是男性支配的。  
(Chodorow, 1999)

為何兩「性」總有「別」，這些隸屬於生物性及社會性所產生的複合建構，深深的烙印在我們的生活系統當中。生育是一個家庭的重要大事，非關男女，卻因性別的拉扯而導引出不同的生命路程，在此複雜的路程中亦交錯勾勒出相異的勞動生命地圖。生育事件簿，翻開每個家庭的扉頁，皆存在著繁複且值得深度面對的問題。針對家庭的

「生育及勞動」層面所導引出來的雙元困境，2007 年行政院勞委會研擬針對職場中職業父母發放「育嬰留職津貼」，計畫動用「就業保險基金」為每位育嬰職業婦女或男性發放「6 個月」的育嬰留職津貼。然而，多數婦女團體除了贊同這項規劃方向之外，卻也提出了相對的批評。這些具體的評論包括了以「津貼額度過少」及「發放時間過短」為主等多項疑慮。除此之外，諸多利益團體從不同角度的審視卻共同指出，在操作層面上育嬰留職津貼的推動，仍然無法保障在勞動市場中因為懷孕歧視而被解僱或失業婦女，甚至可能使其未蒙其利，先受其害。針對此政策措施更需從國家、勞工及雇主等多元層面的討

論，才能更具體的關照各方利益焦點，並研擬出具體可行的配套方案。

針對育嬰的相關制度建構，究其歷史脈絡，從表一可得知育嬰相

關規定在各種不同公務及學校機關已早有制度性的規劃，透過歷年的規劃也產生了不同勞動族群及層次的保障（詳細規劃差異請參考附錄一）。

表一 育嬰假法規時間表

時間	法規
1989 年 11 月 30 日發布	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
1990 年 06 月 26 日發布	行政院暨所屬各機關女性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、幼稚園女性教師育嬰期間申請留職停薪處理原則
1996 年 03 月 07 日修正	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
1997 年 05 月 22 日廢止	行政院暨所屬各機關女性公務人員育嬰期間申請留職停薪處理原則
2003 年 01 月 15 日廢止	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
2002 年 03 月 06 日發布	兩性工作平等法，2007 年 12 月 19 日立法院三讀通過修正為「性別工作平等法」
2004 年 10 月 19 日修正	公務人員留職停薪辦法

資料來源：全國法規資料庫（2006）

然從 2002 年兩性工作平等法（2007 年 12 月 19 日立法院三讀通過修正為「性別工作平等法」）（註 1）（Gender Equality in Employment Act）施行之後，第 16 條的規定更明訂政府必須另制訂相關配套法令及發放育嬰留職津貼。於性別工作平等法規定，「育嬰留職

停薪」假期的申請期限最長可達 2 年。然而相對於勞委會只計畫規劃發放 6 個月的育嬰留職津貼，從「時間」的討論上，便呈現出實際的落差。從實質層面的分析，津貼的發放更無法符應性別工作平等法中的具體規定。落差在哪裡呢？例如北歐國家是以受雇者原本薪資的

80%作為其計算標準來發放育嬰留職津貼，高所得替代基準使得家庭經濟安全得以穩定維繫。若從維繫家庭經濟安全的角度來審視，在台灣不管是過低的津貼或過短的時間，顯然皆無法提供育嬰家庭的基本生活之需求。因此，性別平等工作法第 16 條所規定的育嬰留職津貼，若無制定相關配套實施之辦法，也將相對限制其所能呈現的扶助功能。在此思考脈絡下，本文期望能藉由對育嬰留職津貼的初探，得以釐清部分問題，並了解其中原因加以分析其適用性。在此目的下，本文討論將鎖定在下列兩點：(一)檢視國內育嬰留職津貼之定位及功能為何？(二)國內育嬰留職津貼在未來執行過程所可能產生的限制為何？作為本文討論的焦點。

## 貳、制度緣起及定位

性別工作平等法有關育嬰假及相關育嬰留職津貼之內容，是國家為保護女性勞工職業生涯能持續穩定就業所創制的重要規定。然因育嬰留職停薪於性別工作平等法第 16 條的規定期間可長達 2 年，且同時規定需發放育嬰留職津貼（註 2）。此政策措施是否能在勞動市場的「普遍性推動」，對於政府及企業

團體雙方而言，皆是未來重大的挑戰。在人力資源管理的人力運用思考脈絡下，對企業而言，人力之多元運用逐漸朝向彈性化發展，藉以補足留職停薪階段的人力需求；對政府部門而言，龐大的育嬰留職津貼之財源需從何處籌措，也都是政策推動後，在未來所需長期概括承受的問題。

從台灣人口及勞動政策的發展過程中，針對育嬰留職津貼的推動主要目的為，一、透過津貼輔助，在生育率偏低的台灣，藉以鼓勵婦女生育；二、協助職業婦女於生產後能重回職場，藉以提升總體勞動就業參與率。因此以提升生育率及永續勞動作爲思構目標所規劃的「育嬰留職津貼」。依規劃投保勞保滿 1 年、請育嬰留職停薪假的「男女」都可申請津貼，每月領取上一年度勞工投保薪資平均值的五成，最長可領 6 個月。請領標準則以小孩數計算，如生雙胞胎就可領兩份津貼。現今一年有 7 萬人領生育給付，勞委會估計未來將有約 3 萬 5 千人會申請津貼，較之前每年僅 3 千 200 人請育嬰假將大幅增加。此方案實施之後，只要小孩三歲以下、補請育嬰留職停薪假者，仍可請領津貼。在制度限定上，此

津貼僅限 544 萬名就業保險受僱員工領取，255 萬名職業工會投保人不得請領。2007 年以來的所爭取放寬生育津貼發放範圍，在立法院歷經諸多研議之後，朝向未來只要懷孕 6 個月以上女工可領生育津貼，按照月投保薪資一個月給付的發展方向。此外，從另一層次所形成的制度建構，如審議中的《勞工保險條例》修正案，則將勞保生育給付從 1 個月提高到 3 個月。從這些層面的檢視，為建構婦女生育及家庭育嬰所需的經濟維繫，透過多元輔助制度來產生階段性的協助，對於弱勢的勞動族群而言具有相當實質的助益。

### 一、育嬰留職津貼之定位

家務勞動中的育嬰工作對社會發展具有高度價值與意義，因此，西方先進工業化國家無不透過資源的介入對此部分強化其制度上的建置，包含從津貼發放到完善托育設施的完整建置（Ruhm, 1998）。由於性別工作平等法中所規定育嬰留職津貼的受領對象限定必須有育嬰事實的工作者，而不及於同樣有育嬰事實的非工作者。若從此角度來界定，育嬰留職津貼應定位為育嬰留職停薪期間所得喪失的積極性補

償（劉梅君，2002a）。此部分的維繫若必須以勞動事實作為認定，而相對對於更弱勢的職場失業者產生排除時，則必須從福利系統產生積極性補償的相對配套措施。

現行勞動基準法對勞工遭遇職業災害於住院期間無法提供勞務時，規定雇主仍應續付工資，病假也有半薪的規定。因此，無論是可歸責於雇主（如職災），或不可全然歸責於雇主的情況下（或病假），雇主都仍有給付工資的責任。由此觀之，本文認為勞動基準法規定的出發點，在勞動的意涵上是有意將僱用關係朝「去商品化」方向加以導引。雖然，育嬰不能等同如殘廢與疾病對勞動者所造成之能力喪失，然而勞動市場中傳統僱傭關係本就內涵相互照應的權利及其相對之義務。更何況若從「再生產」的角度觀之，廣義之受益者（包含國家及雇主）付費的理性經濟計算，長期育嬰過程的子女照顧歷程乃在培養世代勞動力的延續。實際上，企業無疑是勞工家庭生養子女的未來主要受益者，勞工照顧子女是對於未來勞動力的培養歷程。因此，除了勞工之外，國家與雇主皆有肩負部分補償之責任。

從諸多研究觀點，多數認為育

嬰留職津貼若是定位為雇主對勞工所得喪失的補償，則育嬰留職津貼的財源本就不宜由國庫支應，而應以社會保險作為規劃的主軸（劉梅君，2002b）。上述多屬定位性質之討論，定位的釐清有助於制度延續得以正常發展，亦可避免未來執行過程中因財源供給不清的問題。此外，從共同責任分配的角度而言更必須力求適當，否則將產生執行上的困難。例如早期勞基法在產假薪資上的規定，卻導致勞動市場中諸多企業極力規避產假薪資責任的現象（註3）。從諸多制度法令在台灣勞動市場的實務操作上指出，法律規範若將屬於全體社會的責任予以歸類於特定雇主的「私有責任」，其執行過程所創造出來的結果必然是雇主將企業責任「外部化」的效應。因此整體的思考其財務來源，以責任分攤方式，由雇主、勞動者及國家共同負擔似乎是共同的思考方向。然而從不同國家的考察，或許可以作為我們未來制度規劃與發展的參考方向。

## 二、作為典範：瑞典與日本的育嬰留職津貼

不同國家因其福利制度規劃的發展，使得制度之設計存在著內在

的差異。然於當代，強化國家對育嬰照顧的責任，似乎已成為普世之價值。過去認為家庭是私領域的個別家庭責任，國家不宜過度干預，使得女性勞工在育嬰期間多必須放棄原有工作全心投入照育嬰孩，或是基於家中經濟負荷而必須將孩子托給褓姆及托育機構進行照顧。隨著近年來少子化現象及高齡化社會型態所引發的相關問題，突顯出生育子女不再只是女性自身或個別家庭的私事，更是整個社會與國家必須共同承擔的責任（周玟琪，2004）。本文透過瑞典及日本兩個不同區域的國家，透過其育嬰留職津貼及相關配套措施的初步引介，希望能提供我國在制度創造過程中有更多擴張性的思考空間。

為保障勞動者在市場和家庭取得平衡，瑞典於1974年成為全球首位創制育嬰假的國家，讓工作中的男女得以暫時離開職場回到家庭照顧嬰兒，或由兩人合計的6個月照顧期間。目前瑞典親職保險體系的建構含括孕婦津貼、夫妻育嬰假、臨時照顧假三個層面（註4）。此外瑞典亦特別規定育嬰假應由父母雙方「共同分享」，任何一方至少都必須請60天，透過「共同育兒」概念設計及執行架構，鼓勵父母親都

能有機會行使親職，藉以突破母職角色的迷思。至 1989 年時，其育嬰照顧假改為 15 個月，在育嬰留職津貼之規定，無論男性或女性都可申請「育嬰留職支薪」（parental benefits），期間直至該子女滿 8 歲前為止，皆可分段請假，育嬰留職期間最長為 480 天，其中 390 天可以領取原本薪資的 80%，剩餘 90 天以每天 60 克朗加以補助。另外針對低收入戶給予每天 150 克朗，並且於法條中規定申請育嬰留職支薪其中 2 個月為父親月，必須為男性才得以申請（另外也有 2 個月為母親月，只有女性才能申請；這兩者父或母若沒有申請，等同自動放棄；其餘時段的育嬰假則是父母皆可申請）。透過這些具體的彈性勞動法令之所建構的安全體系之保障，使勞動者安心申請育嬰假，在男女平權化的思考下，亦具有鼓勵男性學習分攤家庭育嬰責任的功能，進而促進女性勞動參與率及國家競爭力。

日本則較晚於 1991 年公布了「育嬰休業法」之後，開始施行育嬰休假制度。其建構了勞工為養育未滿一歲子女，於滿足一定要件審核後，得以在一定期間內休育嬰假的制度，內容規劃是以子女出生與

休完產假後的父母為對象。這個勞工申辦育嬰假的法律，一方面促成上班族得暫停工作在家養育小孩；同時，也保障幼托工作者，在育嬰假期滿後，可能繼續工作（翁麗芳，2004）。更於 1995 年提供了整合家庭與工作場域的策略，使生育及養育的問題在一般家庭得以共同解決。日本於工作與育嬰的支援方針包括：各企業積極地採取，使工作與育嬰兩全的僱用型態及處遇多樣化、工作時間彈性化等措施。為免除育嬰休假中被保險人應負擔的健康保險費及厚生年金保險費負擔，並於僱用保險法上針對育嬰休假設立「育嬰休假基本給付金」和「育嬰休假者職場復歸給付金」相關津貼制度的保障措施。其中育嬰休假基本給付金（30%）加上育嬰休假者復歸給付金（10%）提高至合計為原有工資的 40%，透過多重輔助藉以提升家庭經濟的安全防護。

日本企業早將因應對策鎖定於延長育嬰休假期間和增加育嬰留職津貼等，也有企業保證重新僱用因育嬰而辭職的女性職員。企業提供這種支援制度，主要基於有經驗的女性職員，若因結婚或育嬰而辭職所造成人力用上的虧損，為因應今

後勞動人口的減少，有必要確保優秀的人才（大紀元時報，2006）。然而我們必須瞭解，隨著各國福利體制規劃走向的不同，國家育嬰制度的保障便存在著因福利資源、制度規劃及勞動環境所產生的內在差異。在當前，台灣面對婦女步入職場的困境，除了固定的婦女勞動政策持續關注之外，更需透過福利輔助，藉以提昇婦女勞動參與意願，減輕甚至解除婦女在家庭經濟安全維繫的限制下所進行的勞動選擇。育嬰留職津貼的發放究竟對於婦女暫時性的離開勞動職場扮演著什麼樣的意義，以及育嬰留職津貼的請領對於婦女申請育嬰假所可能產生的影響？這些皆是本文在下一段落，所要回應的問題。

### 參、停駐下的思考：育嬰留職津貼在那裏？

立法院修正通過性別工作平等法，擴大育嬰留職停薪適用對象，將原條文須受僱於僱用三十人以上雇主規定刪除。此外，行政院通過就業保險法修正草案，增列育嬰留職停薪津貼為保險給付項目，鼓勵勞工在請完育嬰假後，能重返職場，這筆育嬰留職停薪津貼勞委會規劃分兩階段給付。而育嬰留職停

薪津貼的發放金額，是按上年度全體被保險人平均月投保薪資 50%計算。原則上有兩個階段的規劃，第 1 階段育嬰留職停薪幾個月就給幾個月，上限為 6 個月。第 2 階段，育嬰假請完後，只要在兩年內重返職場，不限回到原來公司，只要做滿 6 個月，即可請領一個月 2,902 元，育嬰假請幾個月就給幾個月，上限為 6 個月，且一次領取，最高可領 17,412 元。總計請領人最多可領取 87,078 元。

行政院勞委員（2007）指出，政策的考量若只有受僱者才能申請津貼，對非受僱者將造成不公平，基於社會公平性與婦幼政策完整規劃，育嬰留職津貼的定位應進行整體規劃。王麗容（2006）則認為育嬰留職津貼應建立在保險制度上，不應區分受僱或非受僱者，補助金額亦必須達平常薪資的六至七成，才有鼓勵性意義。因此，育嬰留職津貼的發放，在金額太少和期間太短的討論上確實必須重新檢視；從建構制度的完整性而言，如果政府僅推出育嬰留職津貼，卻無搭配其他政策措施的整體營造，在實際操作的層面上，並無法全然協助女性從懷孕開始所需面對職場的就業歧視及後續所可能引發的經濟不安



全。此外，針對性別工作平等法中有關育嬰留職停薪 30 人以上企業適用規範，立法院通過擴大對象，將原條文須受僱於僱用 30 人以上雇主規定限制加以刪除，此變更將有助於以中、小型企業為主的台灣，納入原本於法令保障之外勞動工作者其需求之請領。

除了法令的規範之外，國家有權力及責任督促企業創造勞動者養育下一代的友善工作環境，讓婦女從懷孕、生產到育嬰的過程都得到充分的制度性支持，提供女性完整的生育及養育的協助措施。這些措施也應要納入社會保險體制的給付範圍內，其中工作部分是適用勞工保險，而健康部分則適用全民健保。本文認為不論懷孕婦女是被合法或非法解雇，勞工保險應就生產部分給予給付，不至於讓懷孕婦女遭受拿不到工作薪資及勞保給付生產費的雙重不利。就產假的部分，由於現行產假期間的薪資是由雇主來負擔，雇主常會以基於用人及成本考量、業務性質變更，有減少勞工必要之藉口，或以業務虧損為理由來解雇懷孕婦女，或要求婦女於生產後再來上班等諸多方式進行對懷孕婦女的就業歧視。對於懷孕或生育的婦女而言，仍然是一個相當

不友善的勞動環境。

除上述由國家補足婦女就業參與的考量方向外，對於降低雇主責任亦必須納入政策思考與規劃。女性勞工的勞動權益保障，在職場現行規定多由雇主承擔，包括原初勞基法第 50 條的規範便規範雇主應提供懷孕婦女 8 週有薪產假的制度設計。使雇主在僱用女性勞工時，較之於僱用男性勞工需付出更多的其他成本，導致許多女性在職場上面臨任用、懷孕等歧視的產生。除此之外，亦可能造成在職場願意大量僱用女性勞工的雇主，相對需付出較高的勞動成本，成為變相的處罰雇主。因此「產假公共化」的發展是較符合市場利益均衡化思考及福利思維，即將生育負擔轉由國家扶持，藉以免除雇主過度承擔僱用育齡女性之產假薪資，亦得以降低職場對女性勞工所產生的性別歧視。

針對懷孕歧視案例，國家部門在修法之際，除針對育嬰留職津貼立法補助外，在未來更需整體考量產假津貼立法的可能性。畢竟勞工保險屬於社會保險，國家本應該加重其責任，故應從《就業保險法》便應針對婦女懷孕時起即予保障。從社會排除的觀點，也應積極宣導不只是女性男性也可以請領育嬰留

職津貼，並且考量納入產假津貼的可能性，以降低雇主解雇懷孕婦女的風險，才能真正排除婦女就業障礙，穩定婦女就業，實踐從性別平等、性別主流化到性別正義的兩性平等之職場工作環境，解構勞動職場中的制度歧視現象。

### 一、制度歧視／養育責任之分擔

制度性的懷孕歧視：從保險、醫療到職場的多元場域，國家給予懷孕母親什麼樣的制度性保障，成為檢視國家發展階段的重要指標。然而台灣懷孕的婦女卻往往必須自力救濟，例如面對家庭生活中突增的經濟支出，在財務上可能出現缺口。然而現行全民健保和勞工保險制度的給付項目，並無法實質的涵蓋婦女從懷孕到生產所需之費用。在職場工作的基層職業婦女，從懷孕到生產期間在工作上更隨時面臨被調職、減薪、考績不公或解雇相關的危險處境。從勞動市場所呈現之現狀而言，無論是合法或非法解雇，在基層工作的懷孕婦女都可能要面對突發性失業，後續也將獨自面對失去勞工保險生育給付的窘境。

DelBoca（2002）給予了一個啟發性的觀念，便是育嬰制度的發展

攸關著國家整體的未來，在觀念上更不能忽視孩子實為一個具有外部性的公共財。將養小孩視為一種具有外部經濟的行為，針對生產外部經濟財貨的生產者給予制度性的支持，是為解決因外部經濟而導致產量不足問題的有效方法。因此，相關輔助措施的主要意義應定位於正視養育孩子為「國家的社會責任」，而不僅是個別家庭的責任。國家不能寄望於透過單身稅措施的執行，便可以提高整體生育率，此外低生育率將導致社會高齡化，相對國家必須在津貼與年金的支付上，提供更多的經費成本（Ogawa, Ko and Oh, 2004）。唯有透過積極性社會與經濟扶助的創制，健全養育分擔制度，才是國家協助家庭共同養育下一代所必須承載的社會責任。

### 二、建構完整的家庭福利政策

整體而言，育嬰留職津貼的福利政策，是否會成為婦女就業歧視的另一條款。部分職場婦女為爭取法定留職停薪在家育嬰的權利，反而造生其被雇主解雇的結果。顯見保障婦女就業權益保障及相關配套措施的執行，似乎在執行層面的檢視仍存在相當大的改善空間。台灣

輔助的相關法令制訂從禁婚、禁孕到育嬰假一路走來對於女性工作權益朝向了積極建制化的方向發展。然而，從育嬰假便已牽涉到父母及其子女與家庭運作的互動關係與後續可能的實質影響。就此而言，實際上仍有許多待解的問題亟需釐清及後續的規劃與建構，例如對育嬰假措施除了津貼補助以外，是否包括其它完整、配套的誘因結構？連帶地，保障的對象是否可以擴及實施於不同勞動職務的工作者？甚至是勞動失業者？對於單親、未婚生子之特殊境遇婦女是否應給予加成的津貼補助？此外，從育嬰假的保障措施到產婦的產假津貼，以及父母同時請領的親職津貼、在家照料請領的家庭津貼或兒童照顧津貼？上述配套措施的考量都是針對育嬰過程在未來所需建置更完整的制度設計與補足。

因此，育嬰留職津貼的補助將不僅止於勞工行政的作業規劃，更應進一步擴張及整合社政（尤其針對婦女勞動失業者區塊）、教育及醫療等多元界面的配套思考。勞工育嬰留職津貼的補助，從其政策的定位來進行考量，究竟只是單純地爲了提高婦女的勞動率？還是透過積極性的親職假措施，藉以鼓勵父

母雙親都能主動地參與嬰幼兒的照顧工作？抑或是一種扣緊性別差異化模式而產生另類的性別歧視？終極來看，一套捍衛家庭完善運作的福利政策更是有其嚴肅考量的必要性。

#### 肆、永續勞動的未來：些許建議

育嬰留職津貼的本質，乃爲家庭完善生活保障之建構。國家應以給付津貼方式，藉以保障嬰孩在幼兒成長階段生活之安全。兩性工作平等法中部分條文規定並未仔細思考責任的分擔，造成在執行過程中可能因雇主責任制的偏好，反將不利因素轉嫁至受僱者身上。育嬰留職津貼的功能乃爲保障育嬰留職停薪者之生活水準，並對其收入中斷予以補助。透過給付津貼方式，保障育嬰留職停薪者其嬰兒之生活，避免受僱者爲了維持家庭經濟而選擇持續就業或轉入彈性勞動工作型態，無法在育嬰過程給予適當的照顧。爲避免執行過程中不利因素的轉嫁，本文亦同意勞動及社會福利學者所指出必須將育嬰留職津貼建立在社會保險制度的規劃上，方能有效的規避勞動市場的外部化問題。除此之外，我們必須積極思考社會學家 Merton（1968）所提出

「顯性功能」與「隱性功能」(latent function)的雙元概念來檢視政策發展的後續效應。政策的「顯性功能」乃指涉制度或政策欲達成的後果，反映行動過程中的理性計算。相對的，「隱性功能」則意指非意圖(unintended consequence)及未被察覺到的發展後果，這類後果往往涉及了複雜的社會機制，使得發展的結果事與願違，甚至扭曲了政策作為的原意。本文認為育嬰留職津貼的推動因「隱性功能」所造成的非意圖後果更值得關注，為使勞雇雙方皆能共同接受，使政策後續執行得以順利推展。因而平衡勞雇雙方的共同利益更需納入配套措施的延續政策之中，否則育嬰留職津貼將變成婦女繼生理假、育嬰假之後另一個婦女在勞動職場看的見卻享受不到的邊緣福利。也唯有透過此思考，並將之鑲嵌於制度脈絡當中，才能使得政策平衡化避免產生偏誤，並得以紓解與減少在執行過程所可能產生法律觀點上的現實落差。

我們試著跳出原有的家庭框架，而就鉅觀的層面加以思考，我們在前文曾經提及從國家存續的角度而言，生兒育女應是國家全體的責任，實不應將養育子女的重擔全

然責付由家庭或企業去負擔。因此，透過稅收編列預算持續給付育嬰留職津貼是建構完整福利制度之重要的一環，進而使得國家永續生存。隨著後續規劃的推動，本文認為整體政策的發展及執行過程更需注意下列三點：

### 一、擴大適用範圍：

根據性別工作平等法第 16 條規定，受僱的勞工，任職滿一年後，在每一子女滿三歲前，可以申請育嬰留職停薪，期間至該子女滿三歲為止，但不得逾二年。同時撫育子女 2 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。初步擴張將使可申請育嬰假的勞動者從目前 326 萬擴增至 537 萬（依行政院主計處統計：2001 年員工規模 30 人以下公司占總體 47.24%）。育嬰留職津貼擴及 30 人以下公司的勞工與軍公教人員，並解決雇主尋求替代人力問題，採取更彈性化的勞動政策與規劃，藉以達到公平性原則的普及化。

### 二、強化育嬰假的推行：

兩性工作平等法自 2002 年上路到 2006 年 4 年多以來，根據勞委會統計，共有 1 萬 4,000 多人請育嬰

假，其中有四成六是軍公教、五成四是勞工，然因勞工為多數之群體，亦可得知勞工申請的比例明顯偏低。若以這段期間曾領生育給付的勞工人數估算，請育嬰假的勞工比率僅 1.7%。從上述資訊可得知勞動市場除了申請育嬰假的人數不多之外，若從申請性別區分，在 2005 年申請育嬰留職停薪的性別比例來看，僅約 5% 為男性。除了文化因素外，女性平均工資較低也容易成為犧牲的一方（洪惠芬，2003；轉引自劉梅君），而軍公教婦女工作穩定，復職較為容易，也常被迫成為申請育嬰留職停薪的一方（劉梅君，2002b）。有關育嬰留職津貼的發放方式及申請程序，勞委會指出原則上只要是向勞保局提出生育給付申請的婦女，其留職停薪在取得雇主同意後，便可向勞保局提出申請。在台灣以中小型企業作為發展主體的建構，中小型企業在人力運用上本就較缺乏彈性，因為少數的員工申請育嬰假勢必對生產流程產生重大的衝擊。於育嬰假部分，必須透過輔助措施給予企業適度補貼，藉以積極突破私部門長久以來在育嬰假申請偏低的障礙。因為沒有育嬰假的申請，便沒有育嬰留職津貼發放的後續維繫。

### 三、育嬰經濟與工作之雙重維繫：

在雙面刃的效應下，如何防治在津貼方案推行之後所可能產生的外部性效應對婦女勞動就業所引發的限制，進而減低婦女勞動參與的持續及穩定性。此外，針對就業服務法第 5 條的修正，如何在勞動市場中將各種因素所形成的直接與間接就業歧視減到最低，將是其他配套措施所必須共同運作，進而對申請育嬰假及育嬰留職津貼勞動穩定及就業安全的「積極性維護」。同時，國家部門亦應積極思考如何訂定配套措施以協助雇主尋找替代人力，以避免雇主於勞工申請育嬰假時難以找到替代人力，在政策思考過程必須納入雇主需求的相關思考，因為未能平衡勞資雙方的利益需求，將導致雇主單方變相不提供育嬰假，甚至造成女性勞工在職場就業上遭受歧視的情形發生。除了政策關照的職場參與的婦女勞工之外，必須注意育嬰留職津貼的請領僅限於就業的勞動者，對於多未數就業及私領域（家務勞動）的婦女勞動族群而言，則更需加強性別在勞動職場的區隔效應與相對的不平等。因此，對於未就業的婦女必須透過社會福利相關政策予與協助，藉以減低因政策實施所造成不

平等的現象。也唯有透過這些輔助的操作，才得以跳脫出此進退維谷的困境，並減緩結構性歧視方向的導引。

因此，在人類生物性尚無法改變男性可以懷孕之前，生孩子當然是女性的事，但從照顧懷孕婦女的重責大任及未來嬰孩的養育過程的責任分擔則必須更積極落實於兩性的家務分工。因此，不管是否身為女性，針對既有育嬰留職津貼方案的發展規劃及後續的執行監督，皆必須由各層面的相關團體來共同把關與監督。但在過程中必須更謹慎於制度設計的思構，架構勞資政三方的共同考量，與積極的社會對

話，因為「徒法不足以自行」及「非意圖效果」所產生後續效應的處理，將影響到政策方案執行的成效及其未來的延續。此外，本文更強調國家所需扮演的角色，在勞動市場中有責任督促企業依法配合，藉以建構令男、女勞動者皆能安心養育下一代的友善工作環境。畢竟從生育到養育皆是一個長久的歷程，讓婦女從懷孕、生產、到育嬰的過程都得到充分支持與協助，因為從永續未來的思考，這都是未來台灣的個體及家庭值得持續關注的社會福利及勞動議題。

（本文作者馬財專現為中正大學勞工關係學系助理教授）

## 註釋

註 1：兩性工作平等法提供性別歧視之禁止、性騷擾之防治、促進工作平等措施、救濟及申訴程序等規章、施行細則、法律解釋令。

註 2：「兩性工作平等法」自 2002 年實施，規定 30 人以上事業單位，工作年資滿 1 年以上的員工，在子女滿 3 歲前，得申請育嬰留職停薪，育嬰留職停薪津貼的發放，另以法律定之。據統計，截至 2006 年，申請育嬰留職停薪的男性 564 人，女性 12,208 人，合計 12,772 人。

註 3：國家部門如果對於企業疏於督導，沒有要求各公司應擬定內部工作辦法以符合新法的保障精神及相關罰則的明確執行，勞工如何得以安心懷孕及申請育嬰留職停薪，更別提是否申請育嬰留職津貼。

註 4：在瑞典孕婦津貼是針對懷孕婦女因為身體的狀況而無法工作，可請領 80%的工作薪資津貼，最多 50 天。育嬰假現延長為 480 天，其中包

括 390 天的 80%的工作薪資津貼，與 90 天的每天 60 克朗（約新台幣 280 元）津貼。夫妻需平均分攤 240 天，其中可以轉讓 180 天給對方，也就是說夫或妻至少承擔 60 天的育嬰假。但如果夫妻是低收入戶或失業，每天可以請領至少 150 克朗（約新台幣 690 元）。另外的「臨時照顧假」，家中有 12 歲以下的兒童，夫妻每個小孩每年可以請領 120 天的照顧假，津貼是原來工作薪資的 80%。2001 年的臨時照顧假 41%是由父親請領，比請領育嬰假的比例顯然較高。這顯示短暫的照顧假對男人來說，比較不會影響工作。另外，這項臨時照顧假也包括給予父親的 10 天新生兒照顧假，幾乎所有父親都會運用這項照顧假。另有「兒童津貼」，家中有 16 歲以下小孩或是有 16 歲以上就讀中學的小孩，每個小孩每月可有 950 克朗（約新台幣 4370 元）津貼，生 3 個以上小孩還有額外津貼。更重要的是，瑞典現在有很多大企業公司，會給予有小孩員工額外的「親職紅利」。父親育兒除了男人本身強烈意願外，其實還需要妻子與醫護人員的鼓勵，以及企業主與政府的政策支持。

## 📖 參考文獻

- 大紀元時報（2006）日本少子化問題及其對策，大紀元時報，社會新聞，2006 年 8 月 12 日。
- 婦女新知基金會（2006）育嬰留職津貼在哪裡？懷孕歧視何時休？——「兩性工作平等法」實施 4 周年的檢討和建議，[http://www.npo.org.tw/PhilNews/show\\_news.asp?NEWSID=8078](http://www.npo.org.tw/PhilNews/show_news.asp?NEWSID=8078)
- 婦女新知基金會（2006）母親節記者會新聞稿，<http://blog.yam.com/awakeningfoundation/archives/1591209.html>
- 王順民（2006）不是給多少，而是有無配套完整的家庭福利政策！？——關於育嬰留職津貼的人文思索，財團法人國家政策研究基金會，國政評論，社會（評）095-042 號。
- 洪惠芬（2003）「照顧者正義」：性別正義不只是法律平等，臺灣社會研究（51），95～142。

陳貞蘭（2004）兩性工作平等法中社會給付規定之研究，國立政治大學法律學研究所碩士論文，未出版。

周玟琪（1996）從勞工階段動員觀點看母性保護立法——台灣與瑞典的比較，勞資關係論叢（4），131～169。

周玟琪（2004）生養孩子與婦女就業為何難以兼顧？論勞基法與兩性工作平等法「制度支持的不足性」，2004 勞動基準法實施 20 周年學術研討會論文，嘉義：國立中正大學勞工關係學系。

馬財專（2004）跨越性別的界限：勞基法及相關法令執行的社會意涵與指標檢視，勞動基準法 20 周年研討會：國立中正大學。

郭銀漢（2004）由賽局理論模型探討臺灣社會津貼政策之發展，弘光人文社會學報（1），22～33。

葉郁菁（2006）台灣地區民眾對於提升生育率之兒童照顧政策態度調查，2006 年研究案：內政部兒童局委託從兒童照顧政策探討提升生育率之研究。

葉郁菁、馬財專、黃文聰、蕭士銓（2007）工作與家庭的兩力拉扯——護理人員的托兒照顧，台南：全國關懷論文研討會。

翁麗芳（2004）當代日本的幼托政策，台北：心理。

劉一龍、陳寬政、楊靜利（2003）鼓勵生育與所得稅免稅額調整，臺灣社會福利學刊（4），53～79。

劉梅君（2002a）兩性工作平等法中育嬰留職津貼的定位及立法意義淺析，萬國法律（125），2～9。

劉梅君（2002b）育嬰留職津貼的釋疑與定位，財團法人國家政策研究基金會，國政評論，社會（評）091-182 號

劉梅君（2002c）兩性工作平等法與母性保護——立法之意義、釋疑及理論淺談，律師雜誌，13～27。

劉梅君（2007），兩性工作平等法之母性保障的立法理由，台北：勞工局。

鄭清霞、洪惠芬（2005）養育責任的集體分擔——公共財與外部性的分析，臺大社會工作學刊（10），55，57～112。

Chodorow, N.J. (1999) The power of feelings. New Haven: Yale University Press.

Monika Merz (2004) Women's Hours of Market Work in Germany: The Role of Parental Leave. [http://www.bundesbank.de/download/vfz/konferenzen/20070427\\_28\\_](http://www.bundesbank.de/download/vfz/konferenzen/20070427_28_)



- elville /discussion\_merz.pdf.
- D'Addio, A.C. & D'Ercole, M. M. (2005) Trends and Determinants of Fertility Rates in OECD Countries: The Role of Policies. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 27. Paris: OECD.
- Kamerman, S., Neuman, M., Waldfogel, J., & Brooks-Gunn, J. (2003) Social Policies, Family Types and Child Outcomes in Selected OECD Countries. Paris.
- Ogawa, T., C-F, Ko, & K. Y-M., Oh (2004) Implications of population ageing in East Asia-An analysis of social protection and social policy reforms in Japan, Korea and Taiwan. Paper presented at the conference of the International Sociological Association, Ageing Societies and Ageing Sociology: Diversity and Change in a Global World. United Kingdom
- Del Boca, D.(2002) The Effect of Child Care and Part Time Opportunities on Participation and Fertility Decisions in Italy, *Journal of Population Economics* 15:549-573.
- Frank, M and R. Lipner (1988) History of Maternity Leave in Europe and the United States, in E.F. Zigler, M. Frank (eds.) *The Parental Leave Crisis*. New Haven, CT: Yale University Press.
- McGrattan, E., R. Rogerson (1998) Changes in Hours Worked since 1950, *Quarterly Review of the Federal Reserve Bank of Minneapolis*, Winter:2-19.
- (2004) Changes in Hours Worked, 1950-2000, *Quarterly Review of the Federal Reserve Bank of Minneapolis*, Summer: 14-33.
- Olivetti, C.(2001)Changes in Women's Hours of Market Work: The Effect of the Return to Experience. Working Paper, Boston University. Organization for Economic Cooperation and Development 1995. "Long-Term leave for Parents in OECD Countries," in *Employment Outlook*. Paris: OECD Department of Economics and Statistics.
- Robert K. Merton. (1968) *Social Theory and Social Structure*. Enlarged Edition. Glencoe, Ill.: The Free Press.
- Ruhm, C. (1998) The Economic Consequences of Parental Leave Mandates: Lessons from Europe, *Quarterly Journal of Economics* 113:285-317.

附錄一 台灣育嬰相關規定比較表

	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（已廢除）	行政院暨所屬各機關女性公務人員育嬰期間申請留職停薪處理原則（已廢除）	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	公務人員留職停薪辦法	性別工作平等法
對象	限女性教師	限女性公務員	女性教師	公務人員	一般勞工 公務人員 教育人員 軍職人員
育嬰假申請規定	每次生產得申請一次，任教期間申請次數最多以二次為限。	採取自願申請方式辦理，每次生育得申請一次，擔任公職期間申請次數以不超過二次為原則。	每次生產得申請一次，任教期間申請次數最多以二次為限。	養育三足歲以下子女者，並以本人或配偶之一方申請為限。	受僱者任職滿一年後，每一子女未滿三歲前。
育嬰假期限	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。	每次最長以分娩後至嬰兒二足歲為止，申請留職停薪期間一次至少三個月。	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。	以兩年為限，必要時得延長一年。	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。
育嬰停薪期間之保險	公保依現行規定應予停止，取消眷保給付。	公保依現行規定應予停止，取消眷保給付。	期間公保依現行有關之規定辦理。	期間公保依現行有關之規定辦理。	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。
育嬰假申請復職	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	留職停薪期滿，應由當事人申請復職，除有不可抗力情事發生外。惟當事人於	申請復職應於留職停薪期限屆滿一個月前向服務學校、幼稚園辦	留職停薪人員除其他法律別有規定外，應於留職停薪期間屆滿之次日復職。但	前條受僱者於育嬰留職停薪期滿後，申請復職時，除有性平法第 17 條規定，

	不願復職。	留職停薪期間，如遇有育嬰原因消滅等特殊情事者，得報請服務機關同意後，提前復職。	逾期不申請者，視同不願復職。	其留職停薪屆滿前原因消失後，應即申請復職。逾期未復職者，除有不可歸責於留職停薪人員之事由外，視同辭職。	並經主管機關同意者外，雇主不得拒絕。雇主因前項各款原因未能使受僱者復職時，應於三十日前通知之，並應依法定標準發給資遣費或退休金。
職務代理	女性教師留職停薪期間由學校聘（僱）用合格教師代理授課，以代至留職停薪期滿或提前復職為止無條件自動離職。	留職停薪期間，申請人如為主管人員，得調整為非主管職務。各機關對於留職停薪期間之職務代理，應切依本院所訂「各機關職務代理應行注意事項」辦理；申請留職停薪人員為荐任第六職等以上人員時，得聘用臨時人員代理。	女性教師留職停薪期間所遺課程，大專校院由各校就現有師資自行調配或聘兼任教師兼課；高級中學以下由學校、幼稚園聘（僱）用合格教師代理授課，	主管人員經核准留職停薪六個月以上者，得視業務需要調任為非主管職務。留職停薪人員留職停薪期間所遺業務，由現職人員代理或兼辦。但薦任以下非主管人員之留職停薪期間所遺業務，得依各相關法令規定約聘僱人員辦理	雇主得雇用替代人力，執行受僱者之原有工作。
育嬰假權利義務	其年資於辦理成績考核、敘薪及退休不予採計。	年資於辦理考核、請頒獎章、休假及退休時均不予採計。	其年資於辦理成績考核、敘薪及退休時不予採計。	不計入任職年資。	除勞雇雙方另有約定外，不計入工作年資計算。
育嬰假津貼	尚無明文規定	尚無明文規定	尚無明文規定	尚無明文規定	育嬰留職停薪津貼之發放，另以法律定之。

資料來源：整理自全國法規資料庫（2006）