友善家庭政策與女性的經濟賦權

許碧純

壹、導論

「友善家庭政策」（family-friendly policies）是諸多已開發國家為了減少工作與家庭照顧的衝突，提供給家庭的支持政策，通常包含與照顧相關的休假（如育嬰假）、增加彈性化或替代性的工作安排、公共兒童照顧支持等，透過這些友善家庭政策，希望能對女性產生經濟賦權（economic empowerment）的效果，也就是增進女性在經濟領域的參與，如提升女性的勞動參與，減少性別薪資差距。儘管支持家庭與工作平衡的政策在諸多已開發國家越來越普遍，不同國家提供的程度差異很大，以2018年育嬰假為例，英國提供4.2個月，法國則是36個月（Blum, Koslowski, Macht, & Moss, 2018）。

本文主要分析友善家庭的政策對女性的經濟賦權，在此分析的政策包含育嬰假、彈性化工作安排、公共兒童照顧支持，經濟賦權則是檢視女性的勞動參與及薪資狀況，並討論如何透過相關政策促進男性在家庭照顧的參與，以達成性別平等。此外，育嬰假為支持工作與家庭平衡的重要政策，利用2018國際休假政策與研究網絡（International Network on Leave Policies and Research）的資料庫，本文分析歐盟27個會員國在育嬰假的發展現況，並提出相關建議。

貳、友善家庭政策對女性的經濟賦權

一、育嬰假對女性經濟層面的影響

育嬰假是友善家庭政策的重點，目前在諸多已開發國家，雖然在名稱上有些差異，如產假（maternity leave）、陪產假（paternity leave）、育嬰假（parental leave）、家庭照顧假（carer’s leave）等，為了支持人民照顧年幼子女或其他家

人，大多發展出某種程度的照顧休假政策，這些休假的設計主要是希望支持有工作的家長及照顧者能繼續工作，不至於因為家庭的照顧責任而被迫離開勞動市場。不同的國家，育嬰假的概念、定義、涵蓋的範圍，有相當程度的差異，例如葡萄牙以育嬰假同時包含產假、陪產假及育嬰假，三者之間沒有特別的區分（Blum, Koslowski, & Macht, 2018）。此外，不同國家，育嬰假制度設計亦有相當的差別，包含：育嬰假時間的長度、育嬰假期間所得替代率程度、育嬰假的彈性程度、及鼓勵父親使用育嬰假的措施。

評估育嬰假對女性勞動參與及薪資之影響，有些研究者利用自然實驗（natural experiments），即育嬰假實施前後對女性勞動結果的影響。

奧地利於1990年實施育嬰假的改革，在當年七月一號出生的小孩，父母親可以享有兩年的育嬰假，在這之前只有一年。研究發現，在該政策實施之後，多數的母親會把兩年的育嬰假用完，重返工作的時間明顯延後，因此該研究者認為延長育嬰假時間對女性短期的勞動參與及薪資有負面影響，但對長期（3年以上）而言，影響則不明顯（Lalive & Zweimüller, 2009）。

德國於1979年到1993年進行了五次的育嬰假政策的改革，政策內容包含延長育嬰假時間、增加現金津貼及工作的保障等，其主要政策目標為增加母親親自照顧孩子的時間，以促進兒童發展，其次為保障女性在生完孩子之後重返勞動市場，促進工作與家庭的平衡。Schönberg與Ludsteck（2014）分析這五次的改革，每次的改革皆增加育嬰假的覆蓋率及相關保障，每次的增加皆延遲女性返回勞動市場的時間，但增加女性親自照顧孩子的時間，因此主要的政策目標的確達成。然而，這些育嬰假的改革並未提升女性短期的勞動參與率及薪資，無助於改善女性在勞動市場的結果及地位。由此可知，德國這段期間育嬰假改革，政策目標主要著重於兒童發展，比較不是提升女性在勞動市場的經濟結果，因此對女性的經濟賦權效果有限。

挪威實施一連串的有給育嬰假改革，從1977年的18週增加到1992年的35週，Dahl與其同事（2016）從經濟學成本效益的角度分析挪威此一育嬰假改革對小孩、父母及家庭的影響，研究結果包含幾個部分。首先，因為育嬰假期間的所得替代率為百分之百，故符合資格的女性多數都會使用，因此增加與孩子相處的時間，也不影響家庭收入。其次，一系列的育嬰假改革除了短期內延緩女性返回工作的時間，對於女性長期的勞動參與、父母的薪資、小孩的發展皆無顯著影響。最後，研究結果指出有資格使用的女性比沒有資格使用的女性或沒有小孩者，收入更高，而在有

資格使用的女性當中，收入越高者，育嬰假期間，獲得的所得也較高，因此，有給育嬰假補貼的是中高收入的家庭。整體而言，該研究認為挪威政府在育嬰假的花費龐大，但效益並不明顯，因此建議該國政府未來在育嬰假的支出應審慎考量。

值得注意的是育嬰假的享有與女性的教育程度、工作狀況及父親的參與程度等因素有密切關係，這些因素可能交互作用而對女性的勞動結果產生影響。德國的研究顯示，比起沒有有給育嬰假的母親，享有有給育嬰假的母親，比較有可能在休完一段時間育嬰假之後，回到職場工作（Ondrich, Spiess, and Yang, 1996），美國的研究也有類似的結論（Joesch, 1997）。相較於高教育程度的女性，低教育程度的女性比較不可能在生產完之後重回職場，可能因為低教育程度者，比較可能從事低技術性的工作，這些工作比較不可能提供有給的育嬰假；或者該工作薪資本來就低，因此重回原工作的就意願不高（Boushey, 2005）。此外，父親是否使用育嬰假，及父親使用時間的長短是影響母親使用時間及何時重回職場的重要因素，當父親沒有使用育嬰假或者使用的時間很短，則家庭照顧的角色及責任仍由女性肩負，因此仍繼續強化傳統的性別角色分工。

女性因為母職（motherhood）或其他家庭照顧工作而必須中斷工作，無法連續就業，短期而言將減少薪資收入，長期而言則是終身收入的減少，進而可能影響到退休後的經濟安全。因此，如何促進女性勞動參與以增加女性的所得，並減少性別薪資差距成為政策議題。常見的問題為：育嬰假對女性的薪資，或者對母親與非母親、男性與女性之間的薪資差異之影響如何？從勞動需求的角度而言，提供育嬰假增加雇主的成本，在此預期心理下，雇主可能會減少母親的薪資，以反應他們休假期間減少的生產力。另一方面，從勞動供給的角度而言，提供育嬰假提高母親維持連續就業的動機，一旦母親持續就業，將可累積工作經驗與年資，並累積長期的工作所得，此皆有助於減少性別薪資差距，並減少老年的經濟不安全（Hegewish & Gornick, 2011）。

育嬰假對母親的薪資有何影響？實證研究的結果指出休假時間的長短是關鍵。美國及跨國的研究指出休假六個月對母親薪資最不可能產生太大影響（Bertrand, Goldin, & Katz, 2010; Ruhm, 1998; Waldfogel, 1999），至於太長的育嬰假，雖然在各國對母親的影響有所差異，但整體而言，諸多研究皆顯示太長的育嬰假對母親薪資產生負面的懲罰效果，即所謂母職薪資懲罰（motherhood wage penalty）（Budig & Hodges, 2010; Ondrich, Spiess, & Yang; Ruhm, 1998）。

育嬰假對諸多已開發國家女性的勞動

參與及薪資影響如何？綜合以上的研究，由於各國政策差異很大，並無法作出一致的結論，但一個基本的傾向是太長且所得替代率越高的育嬰假會延緩女性返回工作的時間，短期內對女性的勞動結果可能產生負面影響，因此，使用比較短的育嬰假對女性勞動結果的影響似乎是最小，且有助於未來長期的職場工作發展。

以臺灣育嬰假的狀況而言，根據勞動部「108年育嬰留職停薪期滿復職關懷調查」的分析顯示，截至107年底，就業保險育嬰留職停薪津貼申請累積人數共62.6萬人，平均每一子女申請時間為7.6個月，以「6個月」占約57%最多。其中女性占約83%，男性占約17%，顯示申請育嬰假性別區隔的現象。同時該調查亦指出，申請育嬰假留職停薪時間越長，重回職場適應有困難的比例越高，且教育程度越高、從事專業工作人員，其認為太長的育嬰假會影響職涯規劃的比例越高。換言之，短時間的育嬰假對女性職場發展的影響最小，此一趨勢與國際間諸多已開發國家有類似之處。

二、彈性化工作安排對女性經濟層面之影響

小孩出生後，特別在嬰幼兒階段，照顧的負擔相對沈重，難以符合全職工作標準工時的要求，常見的替代方式就是兼職的工作，也就是減少工時。在諸多已開發國家，雖然情況各有差異，女性從事兼職工作的比例都高於男性（OECD, 2007）。

1978年，瑞典首先提供八歲以下小孩的父母，每天可以減少四分之一的工時，直到1990年代，除了在瑞典及荷蘭，這種彈性工時都很少見（Hegewish & Gornick, 2011）。女性從事兼職工作固然可以兼顧工作與家庭，但也因此必須付出諸多代價，兼職意謂著減少工時，減少工時的負面影響包含：工作經驗的損失、年資的損失、被迫必須換工作，整體而言，兼職的工作往往讓女性必須轉換到比較不好的工作。研究顯示，從事中間層級工作者，兼職工作的確有助於同時兼顧工作與家庭照顧需求，但是對於需要高工時的管理、技術性工作或低技術工作，則是剛好相反（Hegewisch, 2009），換言之，儘管國家政策上希望透過減少工時來協助家庭，但對於需要高工時的諸多行業，缺乏相關配套措施，政策上的美意往往是不切實際。

兼職工作雖然可以增加女性的勞動參與率，但對女性在勞動市場的不利影響也逐漸受到政策制定者的關注，因此，如何透過制度的設計，讓有兒童照顧需求的父母親可以減少部分工時，但又不會影響到其工作權益成為政策改革的方向。例如，瑞典及丹麥的研究顯示，當國家提供普遍的友善家庭支持政策，並搭配稅賦及社會保險的配套措施，女性雖然因為母職而必須減少工時或從事兼職的工作，但可能

只是短期的，很快的就會回到全職的工作（OECD, 2005）。在瑞典，儘管有年幼子女的母親從事兼職工作仍然普遍，相較於1980年代，2000年代已大幅下降（OECD, 2005）。同樣的在丹麥，1980年代，每10個有年幼子女的女性，就有超過4個從事兼職的工作，到了2000年代，降到每10個女性，只有不到2個從事兼職的工作（Rasmussen, Lind, & Visser, 2005）。

根據以上的討論，彈性化的工作安排最常見的就是減少工時，或是兼職的工作，在諸多已開發國家，因為必須照顧年幼子女，女性從全職轉換到兼職工作，或減少工時，比例遠高於男性，因此對其勞動參與及薪資產生負面影響。然而研究也指出，隨著國家在支持家庭的友善政策越來越普及，諸多政策互相搭配，以及足夠的勞動保障，部分已開發國家女性因照顧年幼子女而減少工時的比例逐漸降低，且可能只是很短的時間，很快就回到工作崗位從事全職的工作。

以臺灣而言，「部分時間工作」屬於非典型僱用型態的一種，指的是非長期（大致指一年以內）或非全日的工作型態，主要包括部分時間工作、人力派遣工作及定期契約工作（臨時工作）。根據勞動部「108年部分工時勞工就業實況調查報告」，2018年主要國家部分工時占就業者比率以荷蘭37.3%居冠，其次為澳洲 25.6%，亞洲國家日本為23.9%、韓國12.2%，我國3.3%。就性別的差異而言，荷蘭女性部分工時就業者占女性就業者近6成，日本、澳洲、德國及英國近4成，臺灣僅為4.3%。由此調查報告可知，部分時間工作並非臺灣女性就業的主要型態，可以從事全職的工作，女性不會想要選擇兼職的工作，因為全職員工享有的勞動保障及工作福利，兼職人員多數無法享有。前述同一份調查報告顯示，這些部分工時勞工最不滿意的為「工資」及「人事考核升遷」，家庭主婦（夫）從事部分工時工作之原因以「補貼家用」占48.7%及「因家庭因素，無法擔任全時工作」占42.5%較高。由此而言，政府鼓勵女性二度就業，從事兼職的工作，並無法改善女性在勞動市場的不利處境，也無法突破長久以來的性別分工，女性仍難以經濟獨立等之問題，以臺灣目前法治及實務對部分工時勞動保障不夠明確，加上缺乏完整的社會福利支持，女性從事部分工時往往是迫於無奈，並非自願（劉梅君，2008）。缺乏諸多已開發國家的對家庭的支持政策及勞動權益保障措施，臺灣女性從事部分工時往往讓其在家庭及勞動市場的地位更形弱勢。

三、公共兒童照顧支持對女性經濟層面的影響

兒童照顧的支持必須同時兼顧成本（cost）、可及性（availability）及品質

（quality）三方面。諸多研究指出，當政府提供負擔的起、可及性高、品質合理的兒童照顧，女性比較有可能繼續就業，且擁有較好的工作，特別是當社會文化價值觀普遍支持母親就業，且國家政策也以支持母親就業為目標，皆有助於提升女性的勞動參與及薪資，減少因母職而產生的薪資懲罰（Budig, Misra, & Boeckmann, 2012; Hegewish & Gornick, 2011; OECD, 2007; Olivetti and Petrongolo, 2017）。相反的，當兒童照顧的成本昂貴、可及性低、且品質不好，女性就不太可能工作，或者不斷的進出勞動市場，因此影響其工作發展及薪資。

以加拿大為例，加拿大的魁北克省在1997年開始提供4歲兒童的普及照顧服務，4歲以上兒童，每天只要5元加弊即可送托於公立的兒童照顧機構，該政策逐年往下降低收托年齡，到2000年，該省所有0到5歲的兒童皆可進入公立兒童照顧機構收托，此一兒童照顧政策的擴張對女性的勞動供給影響如何？比較加拿大魁北克省及其他未提供普及兒童照顧省份女性的勞動結果顯示，魁北克省提供公共兒童照顧支持之後，該省有1到5歲小孩的女性勞動參與率明顯增加了8%，每年的工作時數也增加231小時（Lefebre & Mirragan, 2008）。該政策實施之後的一年，後續的研究利用類似自然實驗的研究方法，繼續追蹤其對女性勞動參與之影響，結果仍指出普及的兒童照顧對女性的勞動結果有正向的影響，魁北克省有6歲以下小孩女性的勞動參與及工作收入明顯增加，且此一影響是長期的效果（Lefebre & Mirragan, 2009）。從1997年兒童照顧政策實施，到2000年，魁北克省可以提供大約20%的公共兒童照顧，不僅費用低廉，政府提供的品質值得信任，因此，一旦孩子達到法定的收托年齡，諸多有照顧需求的家庭都會送托。之後，研究者繼續評估魁北克省兒童照顧支持的長期影響，在普及的公共兒童照顧實施十多年以後，研究發現兒童收托的人數持續增加，且收托的時數更長，同時也增加有幼兒的母親的勞動參與及工作薪資，這種影響是長期的影響，且對高教育程度女性的勞動結果影響更大（Haeck, Lefebvre, Merragan, 2015）。相較於加拿大其他各省缺乏公共兒童照顧，價格便宜、普及、且品質值得信任的公共兒童照顧是魁北克省女性勞動參與增加的重要影響因素。

與其他已開發國家比較，義大利的女性勞動參與率相對較低，以2009年為例，義大利的女性勞動參與率為54%，同一年度，法國、英國及德國皆為70%。Brilli等人（2013）分析義大利0到2歲，公共兒童照顧的提供對女性勞動參與之影響，在控制兒童、父母與不同省分的影響之後，結果顯示普及的兒童照顧明顯增加義大利有幼兒女性的勞動參與，公共兒

童照顧每增加1%，母親工作的機率就增加1.3%。同樣的，分析德國1996年3到6歲公共兒童照顧的投入對女性勞動參與的影響，此一公共兒童照顧的支持增加德國女性14.1%的勞動參與，並且增加23.2%的工時，研究者將此結果歸因於在政策施行之前，德國不管是市場的兒童照顧供給，或是公共的兒童照顧服務皆相當不足（Bauernschuster & Schlotter, 2015）。OECD及歐盟的研究也同樣指出，兒童照顧及長期照顧的不足是阻礙諸多國家勞動參與率無法提升的主因（Hansen, Joshi, & Verropoulou, 2006; OECD, 2007）。整體而言，諸多研究皆支持政府在兒童照顧的公共投入是提升女性勞動參與及薪資的必要條件。

國家在兒童照顧的投入，與各國在社會文化價值觀的變遷有密切關係。比較德國與法國，德國社會對有幼兒的母親就業普遍抱持著比較負面的看法，因此，兒童照顧的支持就相對缺乏，反之，法國社會支持女性就業，支持家庭的友善政策也跟著提供，因此女性勞動參與率較高（Olivetti & Petrongolo, 2017）。另外，以義大利與丹麥的比較為例，根據歐洲價值調查（European Value Survey），70%的義大利人強烈同意「母親工作對學齡前的兒童產生負面的影響」，但在丹麥只有10%的人同意這樣的說法，義大利對母親的性別角色期待明顯的更保守，因此政府在兒童照顧的公共投入、彈性化的工作安排及相關支持就比丹麥來的低（Olivetti & Petrongolo, 2017）。Borck（2014）認為社會對女性的就業必須抱持正向的態度，如此，兒童照顧支持與女性的勞動參與才可能產生正向因果關係，並且減少性別薪資差距。

就臺灣的兒童照顧政策發展而言，王舒芸（2014）分析臺灣兒童照顧政策體制的研究指出，2001年之前，兒童照顧被視為是家庭的責任，故殘補式的社會福利是主要精神，補助對象以中低收入戶為主；2001年保母系統成立，2002年育嬰假立法通過，政府才開始分擔一般的家庭照顧責任，但因缺乏財務補貼，受益人口有限；2008到2011年，保母托育費用及育嬰留職津貼上路，兩者均強調工作福利，家長可選擇勞動參與或家庭照顧。整體而言，該研究指出臺灣未滿兩歲的照顧制度在2012年確定，受益對象從殘補式擴張到每種照顧者均有國家支持，但因為制度設計及文化上的限制，制度上如家外照顧未實施定價機制，文化上如對政府提供的服務不夠信任、家戶內的性別分工不均，因此，普及平價的公共托育目標仍難以達成。

與諸多已開發國家相比，臺灣在提供普及、平價且值得信賴的兒童照顧仍相當不足，國內的研究指出主要的問題在於政府未將兒童照顧視為國家全體的責任（馬財專，2007；黃志隆，2012；王舒芸，

2014；林信廷、王舒芸，2015），在殘補式的社會安全體系下，財源籌措困難，雖然政策上強化女性的就業意願，但並未相對提供足夠的兒童照顧支持及促進性別平等的措施，因此有照顧需求的就業女性只能在家庭與工作之間蠟燭兩頭燒（黃志隆，2012）。

四、如何透過政策增加男性參與家庭照顧

在提供育嬰假的國家，由於女性使用育嬰假的比例遠高於男性，很多工作與家庭的研究紛紛探討女性在使用育嬰假之後，在工作職場遭遇的歧視及不平等對待。相反的，由於男性使用育嬰假的人數遠低於女性，因此多數研究著重於探討為何男性不使用育嬰假。由諸多已開發國家的經驗顯示，除非父母親可以儘可能的平均分擔家庭照顧工作，並且使用育嬰假，否則性別不平等仍將持續存在，女性仍將繼續因為使用育嬰假而在勞動市場遭到歧視。有鑑於此，諸多北歐國家的決策者及研究者為了促進性別平等，紛紛思考如何透過政策的誘因，鼓勵男性投入家庭照顧工作。

原則上，在諸多提供育嬰假的國家，父母都有資格使用育嬰假，但在這些國家，女性不只比男性可能使用育嬰假，甚至可能是唯一使用者（Moss & Deven, 2015），研究顯示要增加男性使用育嬰假，必須要有完整的配套措施。首先，所得替代率必須要高，至少必須要達到八成以上的替代率；其次，育嬰假期間的時間安排必須更有彈性，相較於女性使用者傾向於休一段完整的育嬰假，男性使用者則是偏好時間短，且休假期間仍與工作職場維持某種程度的互動；再者，透過父親配額（father’s quota），育嬰假為專屬個人的權利，父親如果不使用，則喪失權利，無法轉讓給母親使用；另外，對於父母親皆使用育嬰假的家庭提供額外的紅利月數（bonus month）的獎勵，例如在葡萄牙，如果父母金皆使用育嬰假，可以額外再獲得兩個月的有給育嬰假獎勵（Wall & Leitão, 2018）。

相較於諸多已開發國家，臺灣相當缺乏鼓勵父親使用育嬰假的支持措施。就請領的時間而言，蔡培元（2017）的研究指出臺灣在有給的產假、陪產假及育嬰假的時間都遠低於OECD及歐盟的國家，且育嬰假期間全薪給付週數也遠低於OECD及歐盟的國家（註1），此外，臺灣目前專屬父親的有給育嬰假為12.4週，但父親未必會使用，與國際比較，臺灣男性使用育嬰假比例約16%，屬中間，與冰島、瑞典等國相比，仍有很大差距，故其建議未來應研擬鼓勵父親使用育嬰假的獎勵措施，如延長有給育嬰假期間、提高育嬰假期間之給付或提供賦稅減免等。

國家提供給育兒家庭法定的權利能否在工作職場獲得支持，如雇主是否支持員

工請假在家照顧小孩，特別是男性員工，使用育嬰假是否可能影響雇主對其在工作投入的看法，換言之，一個支持員工兼顧家庭照顧責任的工作文化會影響男性在家庭照顧投入的程度。然而，從雇主勞動需求的角度而言，不論男性或女性勞工，只要必須離開工作一段時間，該工作就必須有人做，因此有替代人力的問題，另一方面，從男性勞動供給的角度而言，如果缺乏相當程度的雇主支持，因為社會對男性養家者角色期待的壓力，往往讓他們很難請假在家照顧家庭。工作職場是否樂見男性共同分擔家庭照顧責任，某種程度也反映社會大眾如何看待男性角色的變遷，因此，一個支持父母共同負擔家庭照顧的社會文化將有助於男性性別角色的轉換，也是政策上要達到鼓勵男性參與家庭照顧的重要基礎。

參、歐盟育嬰假政策最新發展趨勢

一、歐盟育嬰假現況

根據2010育嬰假的指令，歐盟會員國必須提供父母任一方至少四個月育嬰假，且不得轉讓（註2）。鼓勵父母親雙方皆使用育嬰假，主要是要讓父母皆有機會照顧年幼子女到某些歲數，通常緊接著在產假之後。其形式相當多元，不同國家有不同制度設計，主要的差異包含五個面向：休假時間長度、所得替代率程度、休假時間可否轉移、是否有提高父親使用動機的獎勵措施、彈性程度。在部分國家，同性伴侶也可以享有使用育嬰假的權利（參表1）。本文利用2018國際休假政策與研究網絡的資料，分析歐盟27個會員國育嬰假最新的發展趨勢。

就育嬰假時間而言（參表1），大致上可以分為兩類，時間比較短的（15個月以下）及時間比較長的（長達3年或更多）。15個月以下的國家包含：比利時、保加利亞、克羅埃西亞、丹麥、芬蘭、愛爾蘭、義大利、盧森堡、馬爾他、荷蘭、波蘭、葡萄牙、斯洛維尼牙、英國。長達3年或以上的國家，比較多集中在中東歐國家如：捷克、愛沙尼亞、匈牙利、拉脫維亞、立陶宛、斯洛伐克，以及法國、德國、西班牙。瑞典位居於前兩者的中間，育嬰假以天數來計算，有480天，高度強調其彈性化設計。奧地利及羅馬尼亞提供育嬰假到小孩滿兩歲（或24個月），就育嬰假時間長短而言，也可以算是中間程度的國家。比較特別的是希臘，私人企業有8個月育嬰假，公家機構則提供父母親任一方高達5年育嬰假，兩者差異很大。

以所得替代率而言，育嬰假期間沒有所得的國家包含南歐的希臘、馬爾他、西班牙，以及愛爾蘭、荷蘭、西班牙、英國。有提供所得，且所得替代率高的國家包含中東歐國家如：奧地利、捷克、

愛沙尼亞、德國、匈牙利、立陶宛、羅馬尼亞、斯洛維尼牙，以及北歐的丹麥、芬蘭、瑞典。捷克育嬰假的前12個月，每個月給1,424歐元（約臺幣48,416元）（Kocourková, 2018）。匈牙利到小孩2歲之前，所得替代率為70%，小孩2到3歲，可以領取固定，大約等同於每個月最低的老人年金（Gábos, 2018）。羅馬尼亞有給的育嬰假有12個月，可提供85%的所得替代率（Macht & Popescu, 2018）。北歐國家，瑞典的所得替代率又比丹麥及芬蘭更好。以瑞典而言，國家鼓勵父母共同承擔家庭照顧責任，因此提供父母親各240天有給育嬰假，共計480天，480天的育嬰假當中，前面195天所得替代率為77.6%，即455,004瑞典幣（折合臺幣約1,515,163元），後面的45天則每天給固定的瑞典幣180（折合臺幣約594元），剩下240天無薪，育嬰假最長可以休到孩子滿12歲（Duvander & Hass, 2018）。

就育嬰假時間可否在父母親之間轉移使用，區分成四種，包含：家庭權利、個人權利且不可轉移、個人權利但可轉移、混合權利（即部分家庭、部分個人）。家庭權利型的育嬰假，父母親雙方可以共同使用育嬰假時間，包含國家有奧地利、保加利亞、愛沙尼亞、芬蘭、匈牙利、立陶宛、波蘭、葡萄牙、斯洛伐克。個人權利且不可轉移，強調育嬰假是個人權利，且不可轉讓給父親或母親另一方使用，包含的國家有比利時、丹麥、法國、德國、希臘、愛爾蘭、義大利、拉脫維亞、馬爾他（私人企業）、荷蘭、西班牙、英國。個人權利但可轉移，育嬰假是個人的權利，但父母親任一方未使用的育嬰假可以轉給另一方使用，包含的國家有克羅埃西亞、捷克、斯洛維尼牙。混合型的育嬰假則同時包含家庭及個人權利，羅馬尼亞及瑞典屬之。

為了促進性別平等，歐盟在工作與家庭平衡的政策上，鼓勵各國提高父親使用的動機，共有六個國家有此鼓勵措施，包含奧地利、德國、義大利、葡萄牙、羅馬尼亞、瑞典。鼓勵的措施有兩種，首先，採取父親的配額，為專屬父親的育嬰假時間，父親不使用，這個配額就喪失，母親也不能使用這個配額，羅馬尼亞及瑞典即屬於此類（Blum, Koslowski, Macht, & Moss, 2018）。另外一種稱之為紅利月數，由於育嬰假大多都是母親使用，為鼓勵父親也使用，也就是如果父母都使用育嬰假，則會有額外的育嬰假做為獎勵，提供的國家有奧地利、德國、義大利及葡萄牙。由於男性的薪資普遍比女性高，如果使用育嬰假，對家庭經濟的影響比女性更大，故要提高男性使用育嬰假，必須要有足夠的經濟誘因，因此，透過專屬父親的配額、紅利月數、增加所得替代率等措施，是歐盟目前在此政策上值得參考之處。

二、歐盟育嬰假借鏡之處

以歐盟會員國2018年在育嬰假最新的政策發展趨勢而言，幾個面向值得參考，主要包含：提倡性別平等的政策思考、彈性化的制度設計、賦予同性伴侶使用的權利。

（一）提倡性別平等的政策思考

誠如上述，歐盟透過諸多制度設計誘因以鼓勵父親使用育嬰假，以促進性別平等，其政策成效如何？根據2018國際休假政策與研究網絡的資料庫，27個歐盟會員國當中，有6個國家提供鼓勵父親使用育嬰假的獎勵措施，包含：比利時、德國、葡萄牙、瑞典、奧地利及義大利（參表1）。各國在使用育嬰假人數或比例，性別統計資料的完整性差異很大，其中奧地利及義大利雖有此鼓勵措施，但缺乏性別統計資料，因此無法評估其實施之後的政策成效（Rille-Pfeiffer, Dearing, & Schmidt, 2018; Addabbo, Cardinali, Giovannini, & Mazzucchelli, 2018）。

其他有提供性別相關統計的國家包含比利時、德國、葡萄牙、瑞典。以比利時而言，使用育嬰假仍以母親為主，但父親使用的比例有逐漸增加，男性從2007年的8,479人增加到2017年的25,586人，增加202%，女性使用的人數則從2007年的31,390人增加到2017年的56,329人，增加79%；就性別的比例而言，2007年男女比例為21%比79%，2017年為31%比69%，性別比有拉近的趨勢（Merla et al., 2018）。德國於2007年開始實施鼓勵父親使用育嬰假的改革措施，在2006年，父親使用育嬰假的比例僅3.5%，到了2017年，父親比例提升到35.7%；2014年時，母親平均使用11.6個月，父親平均3.1個月，顯示德國鼓勵父親使用育嬰假的相關支持措施是成功的（Reimer, Erler, & Blum, 2018）。葡萄牙於2009年開始實施鼓勵父親使用育嬰假的支持措施，父親使用的比例在2011年為20.1%，2014年26.4%，2017年34%，父親使用的比例的確有逐年穩定成長（Wall & Leitão, 2018）。瑞典於1995年開始實施專屬父親的配額1個月，2002年增加到2個月，這個政策大幅提高父親使用的比例，幾乎所有的家庭都會使用有給的育嬰假，2015年時，44%的父親使用專屬父親2個月的配額，2016年時，男女使用育嬰假的比例為45%比55%，相當接近（Duvander & Hass, 2018）。整體而言，由於育嬰假期間所得替代率夠高，且有父親專屬配額及紅利月數等之鼓勵措施，儘管母親使用育嬰假的比例仍高於父親，但一個明顯的趨勢為四個國家的父親在這些性別平等措施的政策實施之後，使用的比例都明顯的提高，顯示其有達到鼓勵男性共同負擔家庭照顧，促進性別平等的政策成效。

（二）彈性化的制度設計

歐盟在產假、陪產假及育嬰假的制度設計上，另一個值得學習的是其多元且彈性化的措施，主要包含如下：

1. 多胞胎、早產、嬰兒或母親健康狀況不佳而必須住院治療、及單親等狀況，可以使用延長休假時間。
2. 使用時間與給付薪資水準的搭配，可以選擇比較短的時間但使用比較高的薪資給付，或者是比較長的時間但使用比較低的薪資給付。
3. 全職或兼職的方式皆可。
4. 休假時間可以是一段完整時間或是分成數個時間。
5. 育嬰假可以轉移給非父母親使用。

透過以上的彈性措施，使用育嬰假的父母親可以根據其需求，選擇不同的搭配方式，更能有效的支持父母親調和工作與家庭照顧，降低兩者之間的衝突。

（三）賦予同性伴侶使用之權利

整體而言，多數歐盟國家並未在相關法律當中論及同性伴侶使用育嬰假的權利，少數國家甚至直接明訂同性伴侶不在保障範圍內，如立陶宛明訂其不可使用陪產假及育嬰假（Braziene, 2018）。直接在法律當中賦予同性伴侶使用資格的國家，陪產假部分包含比利時及愛爾蘭，育嬰假部分包含丹麥、德國、愛爾蘭、義大利、盧森堡、馬爾他、荷蘭及瑞典。歐盟委員會在立法上，以較為先進的態度鼓勵各國在相關休假權利上不應歧視多元性別認同者，然各國風俗民情不同，政治、經濟、社會與文化的發展狀況也不同，因此，對多元性別認同者接納的程度亦有差異，賦予的權利也就有所差異。

肆、結論與討論

本文主要分析已開發國家友善家庭政策對女性的經濟賦權，以及如何透過政策促進男性參與家庭照顧。本文也利用2018國際休假政策與研究網絡的資料庫，分析歐盟27個會員國在育嬰假的發展現況，並提出相關建議。

綜合國內外的相關研究，本文主要的研究發現與建議如下：

1. 育嬰假不宜使用太長，使用比較短的育嬰假對女性勞動結果的影響相對最小，且有助於未來職場長期工作發展。
2. 彈性化的工作安排必須搭配其他友善家庭的支持措施及勞動權益保障，如此女性因為家庭照顧負擔而必須減少工時的期間才可能縮短，並儘快回到全職的工作。臺灣在此方面的政策支持及勞動保障仍相當不足，因此政府不宜積極推行彈性化的工作安排。

3. 公共兒童照顧的投入必須同時兼顧成本、品質和可及性，政府在三方面都能高度投入的國家，對女性的勞動結果產生明顯的正向影響，有助於對女性的經濟賦權。由於政治（如國家未將兒童照顧視為集體責任）、經濟（如財源籌措問題）、文化（如對政府提供的服務不夠信任、家戶內性別分工不均）、制度設計（如家外照顧未實施定價機制）等多重因素影響，臺灣平價普及的公共兒童照顧仍難以達成，因此，女性的勞動參與率長久以來一直無法提升，是臺灣政府需持續面對的問題。
4. 欲鼓勵男性參與家庭照顧，並促進性別平等，其基本前提是社會文化對男性及女性性別角色的期待必須改變，社會上的價值觀能普遍接納男性做為照顧者的角色，特別是雇主的態度，其必須能支持男性參與家庭照顧，且願意提供相關的支持措施，才能真正落實鼓勵男性一起承擔家庭照顧責任。此外，分析國內外研究及歐盟會員國2018年育嬰假最新的發展狀況可知，欲鼓勵男性使用育嬰假，除了社會文化及工作職場的支持，必須也要有足夠的誘因，包含：（1）育嬰假期間的所得替代率必須夠高（如八成或以上）、不可轉讓給母親使用的專屬父親的育嬰假、父母皆使用育嬰假可獲得額外的育嬰假月數獎勵；（2）彈性化的制度設計，以利有育兒需求的父母親選擇不同的搭配方式。建議政府未來的育嬰假制度設計可考慮參考歐盟的鼓勵措施，才有可能提高臺灣男性使用育嬰假的可能性。

（本文作者為中國文化大學社會福利學系副教授）

關鍵詞：友善家庭政策、經濟賦權、性別平等、育嬰假、歐盟

註　釋

註1：臺灣有給的產假為8週，OECD國家平均17.7週，歐盟21.8週；臺灣有給陪產假為5天，OECD國家平均1週，歐盟平均1.4週；臺灣有給育嬰假為6個月，相當於26週，OECD平均37.5週，歐盟 43.8週。

註2：詳參Council Directive 2010/18/EU of 8 March 2010 implementing the revised Framework Agreement on parental leave concluded by BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP and ETUC and repealing Directive 96/34/EC（Text with EEA relevance）。

註3：在克羅埃西亞，第一、第二胎，父母任一方可使用4個月，所以共有8個月有給育嬰假，多胞胎或更多胎次者可以使用額外時間。前面6個月所得替代率100%，如果雙親都各使用4個月的育嬰假，所得替代率可以到120%。

註4：捷克的育嬰假提供雙親到孩子滿36個月，但育嬰津貼則可以從最短12個月，到最長48個月

參考文獻

王舒芸（2014）。〈門裡門外誰照顧、平價普及路迢迢？臺灣嬰兒照顧政策之體制內涵分析〉，《台灣社會研究季刊》96，頁49-93。

行政院勞動部（2020）。108年育嬰留職停薪期滿復職關懷調查。https://statdb.mol.gov.tw/html/svy08/0821all.pdf。2020/7/10作者讀取。

行政院勞動部（2020）。108年部分工時勞工就業實況調查報告。https://statdb.mol.gov.tw/html/svy08/0822analyze.pdf。2020/7/10作者讀取。

林信廷、王舒芸（2015）。〈公私協力托嬰中心的成就與限制：兒童照顧政策理念的檢視〉，《臺灣社會福利學刊》12（2），頁15-55。

馬財專（2007）。〈回首來時路：育嬰留職津貼的初步探索〉，《社區發展季刊》119，頁428-446。

黃志隆（2012）。〈臺灣家庭政策的形成：家計承擔與兒童照顧的整合〉，《人文及社會科學集刊》24（3），頁331-366。

劉梅君（2008）。〈性別與就業：前瞻與省思—兼檢討部分時間工作、育兒照顧政策及玻璃天花板現象—〉，《研考雙月刊》32（4），頁54-66。

蔡培元（2017）。〈由國際比較觀點檢視我國的幼兒照顧休假政策〉，《社區發展季刊》159，頁110-125。

Addabbo, T., Cardinali, V., Giovannini, D. & Mazzucchelli, S. (2018). Italy Country Note. In Blum, S., Koslowski, A., Macht, A. & Moss, P. eds.. *International Review of Leave Policies and Research 2018*. Retrieved from http://www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports/

Bauernschuster, S., & Schlotter, M. (2015). Public Childcare and Mother's Labor Supply-Evidence from Two Quasi-Experiment. *Journal of Public Economics*, 123, 1-16.

Bertrand, M., Goldin, C., & Katz, L. (2010). Dynamics of the Gender Gap for Young Professionals in the Financial and Corporate Sectors. *American Economic Journal: Applied Economics*, (2), 228-255.

Blum, S., Koslowski, A., Macht, A. & Moss, P. (2018). 14th *International Review of Leave Policies and Research 2018*. Retrieved from http://www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports/

Borck, R. (2014). Adieu Rabenmutter-Culture, Fertility, Female Labour Supply, the Gender Wage Gap and Childcare. *Journal of Population Economics*, 27(3), 739-765.

Boushey, H. (2005). Family Friendly Policies: Helping Mothers to Make Ends Meet. Washington DC: Center for Economic and Policy Research.

Braziene, R. (2018). Lithuania Country Note. In Blum, S., Koslowski, A., Macht, A. & Moss, P. eds.. *International Review of Leave Policies and Research 2018*. Retrieved from http://www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports/

Brilli, Y., Del Boca, D., & Pronzato, C. (2016). Does Child Care Availability Play a Role in Maternal Employment and Children's Development: Evidence from Italy. *Review of Economics of the Household*, 14(1), 27-51.

Budig, M.J. & Hodges, M.J. (2010). Differences in Disadvantage: Variation in the Motherhood Penalty across White Women's Earnings Distribution. *American Sociological Review*, (75), 705-728.

Dahl, G.B., Løken, K.V., Mogstad, M., & Salvanes K.V. (2016). What Is the Case for Paid Maternity Leave? NBER Working Paper No. 19595. Retrieved from https://www.nber.org/papers/w19595

Duvander, A. & Haas, L. (2018). Sweden Country Note. In Blum, S., Koslowski, A., Macht, A. & Moss, P. eds.. *International Review of Leave Policies and Research 2018*. Retrieved from http://www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports/

Reimer, T., Erler, D. & Blum, S. (2018). Germany Country Note. In Blum, S., Koslowski, A., Macht, A. & Moss, P. eds.. *International Review of Leave Policies and Research 2018*. Retrieved from http://www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports/

Haeck, C., Lefebvre, P., & Merrigan, P. (2015). Canadian Evidence on Ten Years of Universal Preschool Policies: The Good and the Bad. *Labour Economics*, (36), 137-157.

Hegewisch, A. (2009). Flexible Working Policies: A Comparative Review. Retrieved from file:///C:/Users/first/Downloads/Flexible_Working_Policies_A_Comparative_Review.pdf

Hegewisch, A. & Gornick J.C. (2011). The Impact of Work-Family Policies on Women's Employment: A Review of Research from OECD countries. *Community, Work & Family*, 14(2), 119-138.

Jaumotte, F. (2003). Female labor Force Participation: Past Trends and Main Determinants in OECD Countries. OECD Economics Department Working Papers No. 376. Retrieved from https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/082872464507.pdf?expires=1589709204&id=id&accname=guest&checksum=2F11B4FC40259A71C78437403C0D45B6

Joesch, J. M. (1997). Paid Leave and the Timing of Women's Employment before and after birth. *Journal of Marriage and the Family*, (59), 1008-1021.

Kocourková, J. (2018)Czech Republic Country Note. In Blum, S., Koslowski, A., Macht, A. & Moss, P. eds..

International Review of Leave Policies and Research 2018. Retrieved from http://www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports/

Lalive, R., Zweimüller J. (2009). How Does Parental Leave Affect Fertility and Return to Work? Evidence from Two Natural Experiments. Retrieved from https://academic.oup.com/qje/article-abstract/124/3/1363/1905162?redirectedFrom=fulltext

Lefebvre, P., & Merrigan, P. (2008). Child-Care Policy and the Labor Supply of Mothers with Young Children: A Natural Experiment from Canada. *Journal of Labor Economics*, (26), 519-548.

Lefebvre, P., & Merrigan, P. (2009). Dynamic Labor Supply Effects of Childcare Subsidies: Evidence from a Canadian Natural Experiment on Low-Fee Universal Childcare. *Labour Economics*, 16(5), 490-502.

Macht, A. & Popescu, R. (2018). Romania Country Note. In Blum, S., Koslowski, A., Macht, A. & Moss, P. eds.. *International Review of Leave Policies and Research 2018*. Retrieved from http://www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports/

Merla, L., Mortelmans, D., & Fusulier, B. (2018). Belgium Country Note. In Blum, S., Koslowski, A., Macht, A. & Moss, P. eds.. *International Review of Leave Policies and Research 2018*. Retrieved from http://www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports/

Moss, P. & Deven, F. (2015). Leave Policies in Challenging Times: Reviewing the Decade 2004-2014. *Community,Work & Family,* 18(2), 137-144.

Olivetti, C., & Petrongolo, B. (2017). The Economic Consequences of Family Policies: Lessons from a Century of Legislation in High-Income Countries. *The Journal of Economic Perspectives*, (31), 205-230.

Ondrich, J., Spiess, C.K., & Yang, Q. (1996). Barefoot and in a German Kitchen: Federal Parental Leave and Benefit Policy and the Return to Work after Childbirth. *Journal of Population Economics*, (9), 247-266.

Organization for Economic Co-operation and Development(OECD). (2005). Babies and Bosses: Reconciling Work and Family life: A Synthesis of findings for OECD countries. Retrieved from http://www.oecd.org/els/family/babiesandbosses-reconcilingworkandfamilylifeasynthesisoffindingsforoecdcountries.htm

Organization for Economic Co-operation and Development(OECD). (2007). Babies and Bosses: Reconciling Work and Family life: A Synthesis of findings for OECD countries. Retrieved from https://www.oecd.org/els/family/babiesandbosses-reconcilingworkandfamilylifeasynthesisoffindingsforoecdcountries.htm

Organization for Economic Co-operation and Development(OECD). (2007). Doing Better for Families. https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/doing-better-for-families_9789264098732-en#page13

Rasmussen, E., Lind, J., & Visser, J. (2005). Divergence in Part-time Work in New Zealand , The Netherlands

and Denmark. *British Journal of Industrial Relations*, (42), 637-658.

Rille-Pfeiffer, C., Dearing, H., & Schmidt, A.E. (2018). Austria Country Note. In Blum, S., Koslowski, A., Macht, A. & Moss, P. eds.. International Review of Leave Policies and Research 2018. Retrieved from http://www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports/

Ruhm, C.J. (1998). The Economic Consequences of Parental Leave Mandates: Lessons from Europe. *The Quarterly Journal of Economics*, (113), 285-317.

Schönberg, U., & Ludsteck J. (2014). Expansions in Maternity Leave Coverage and Mothers' Labor Market Outcomes after Childbirth. *Journal of Labor Economics*, 32(3), 469-505.

Wall, K., & Leitão, M. (2018). Portugal Country Note. In Blum, S., Koslowski, A., Macht, A. & Moss, P. eds.. *International Review of Leave Policies and Research 2018*. Retrieved from http://www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports/

表 1　2018 歐盟會員國育嬰假比較

國家	摘要	育嬰假時間，不含兒童照顧假（月）			休假權利類型	鼓勵父親使用的獎勵措施	彈性程度	是否賦予同性伴侶合法資格
		全部可使用月數	有給月數	給付高月數				
奧地利	***	到孩子滿24個月	14（含2個月紅利）	14（含2個月紅利）	家庭	父母平均使用，有2個月獎勵	1;2;3;5;7b	
比利時	** ＋	8（父母各有4個月）	8	×	個人（不可轉移）	×	1;2;5;6;7a	
保加利亞	**	12	12	×	家庭	×	4	
克羅埃西亞	** ＋	8（父母各有4個月）	8-16（註3）	×	個人（可轉移）		1;2;5;6;7a	
捷克	***	到孩子滿36個月	12-48（註4）	12	個人（可轉移）	×	3;7a	
丹麥	***	11.1	7.4-14.7	7.4	個人（不可轉移）	×	1;3;5;7a	V
愛沙尼亞	***	到孩子滿36個月	最多到36個月	14.5	家庭	×	2;4	
芬蘭	*** ＋	6.1	6.1	6.1	家庭	×	1;2;6	
法國	**	到孩子滿36個月	父母任一方最多24個月	×	個人（不可轉移）		1;6;7	
德國	***	72（父母各有36個月）	28（包含4個月紅利）	14（包含2個月紅利）	個人（不可轉移）	父母都使用，有2個月獎勵	1;2;5;7a	V
希臘								
私人企業	* ＋	8	×	×	個人（不可轉移）	×	2;5;6	
公家機構	* ＋	120（父母各有5年）	×	×	個人（不可轉移）	×	5	
匈牙利	*** ＋	到孩子滿36個月	最多到36個月	24	家庭	×	1;4;6	
愛爾蘭	*	8.4（父母各有4.2個月）	×	×	個人（不可轉移）	×	2;5;6;7a	V
義大利	**	11（包含1個月紅利）	11（包含1個月紅利）	×	個人（不可轉移）	父母都使用，有1個月獎勵	1;2;5;6;7a	V
拉脫維亞	**	36（父母各有18個月）	18	×	個人（不可轉移）	×	3;5;7a	
立陶宛	**	到孩子滿36個月	最多到24個月	12	家庭	×	4;6	
盧森堡	***	12	12	8	個人（不可轉移）	×	1;3;7a	V
馬爾他								
私人企業	*	8（父母各有4個月）	×	×	個人（不可轉移）	×	2;5	V
公家機構	* ＋	12	×	×	家庭	×	2;5	V
荷蘭	*	12	×	×	個人（不可轉移）	×	(2);5;6;7a	V

國家	摘要	育嬰假時間，不含兒童照顧假（月）			休假權利類型	鼓勵父親使用的獎勵措施	彈性程度	是否賦予同性伴侶合法資格
		全部可使用月數	有給月數	給付高月數				
波蘭	*** ＋	7.4	7.4	7.4	家庭	×	1;2;3;4;7a	
葡萄牙	*** ＋	13	13	7	家庭	父母都使用，有獎勵月數	1;3;5;7b	
羅馬尼亞	***	到孩子滿24個月	12-24	12-24	家庭及個人（不可轉移）	一年當中，至少1個月必須保留給父母親任一方使用	5;6;7b	
斯洛伐克	**	到孩子滿36個月	[最多到36個月]	×	家庭	×	3;6	
斯洛維尼牙	***	8.6（父母各有4.3個月）	8.6	8.6	個人（可轉移）	×	1;2;4;5;6;7b	
西班牙	*	到孩子滿36個月	×	×	個人（不可轉移）	×	2;6;7a	
瑞典	***	到孩子滿18個月	15.9	12.9	家庭及個人（部分可轉移）	90天母親或父親的配額，不可轉移給任一方使用	1;2;3;5;6;7b	V
英國	*	4.2	×	×	個人（不可轉移）	×	5;6;7a	

資料來源：14th International Review of Leaves Policies and Research 2018.

摘要說明：

*：法定權利，但不支薪。**：法定權利，部分時間有支薪，支薪標準可能是固定費率或者少於66%的所得。***：法定權利，大多數或全部時間皆有支薪，支薪標準大於或等於66%的所得。＋：育嬰假之後還有額外的兒童照顧假或其他家庭照顧假。

彈性程度說明：1、以全職或兼職的方式使用皆可。2、休假時間可以是一段完整時間或分成好幾段時間。3、休假時間可以是較短時間搭配較高的所得替代率，或者較長的時間搭配較低的所得替代率。4、休假時間可以轉移給非父母親使用。5、全部或部分休假可以使用到孩子達到一定的年齡。6、多胞胎、嚴重疾病或失能可以使用額外的時間。7a、父母雙方可以同時使用育嬰假。7b、父母雙方可以同時使用「部分」育嬰假。