

# 由女性公務人員「育嬰制度」看 臺灣地區職業婦女的困境

張道義  
張晉芬

## 第一章 序言

不論是出自於經濟上的需求或是個人的自我選擇，已婚婦女或是婦女婚育之後繼續工作的現象已變得相當普遍。但即使這已似乎成爲一種全球的趨勢，國與國之間的差異仍然難以忽視。以台灣而言，一九九六年廿至六十四歲女性的勞動參與率約爲百分之五十五，和日本、韓國、及美國相比均偏低（勞委會，民八十六）。造成台灣婦女整體勞動參與率偏低的一個重要原因是婦女婚育離職比例過高，而復職比例卻過低（張晉芬，民八十六）。這些數據明確顯示：女性掙扎於家庭與工作之間雖然是舉世皆然的狀況，然而在台灣卻又格外的辛苦。除了傳統兩性分工觀念仍相當普遍及現有福利制度不夠健全之外，民間企業普遍吝於爲受雇員工（尤其是女性）的家庭需要著想也是原因之一。在這種情況下，公部門的帶頭作用自然就變得相當重要。

民國七十九年行政院通過了一項「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」（以下簡稱「育嬰期間處理原則」）。這項原則原先僅適用於女性。但是隨著民國八十六年「公務人員留職停薪辦法」的通過，男性公務人員也已可以申請育嬰期間。然而屬於政府部門的公家單位前一陣子應該都收到了一份來自人事行政局的公文。公文的主旨是關於女性公務人員申請育嬰期間，所配住的宿舍是否要收回的問題。此一問題原來是由法務部提出。人事行政局最後所做的解釋是「應遷出所借之職務宿舍」。所持的理由則是：「女性公務人員申請育嬰假期間，並無執行職務需要之事實」。

然而不論是從法律或是維護職業婦女工作權益來看，此一決定都有值得商榷之處。而前述新通過實施的「公務人員留職停薪辦法」，也因爲人事行政局的這項解釋而變得美中不足，也對想要使用這項辦法的女性造成不公平的現象。本文即是要以此做爲

出發點，再進一步討論台灣公、私部門女性勞雇者請育嬰假所面臨的困境及法律保護的不足，並提出一些具體的建議。

## 第二章 「育嬰制度」的法制及其評析

我們將首先分析人事行政局這項解釋的法律依據。根據前述育嬰期間處理原則的規定，育嬰期間並非公務人員請假規則的法定假期，但女性公務人員仍得自行決定申請與否。請准之後，即應從事育嬰行為。其公務員職位及身份應予保留，但薪資暫停給付。另一方面，「事務管理規則」規定公務員有職務特別需要且任職該機關期間得借用公家宿舍。但是這項福利措施和「留職停薪的育嬰期間」會有什麼相關？人事行政局解釋，女性公務人員在育嬰期間並無從事職務的行為及事實，「職務特別需要」與育嬰期間的「職務空白行為」形成一種不合致的關係，所以「應繳回職務宿舍」。但是依照解釋法規的體系及其所欲達到的目的，育嬰期間的「合法職務空白行為」不應導致必須遷出職務宿舍的結論。

在「事務管理規則」已明文列舉，什麼情形下是沒有執行職務而必須遷出職務宿舍，那就是在借用人調職、離職、退休，或者受撤職、免職處分時（第二四九條第三項）。前三者是與原機關的職掌失去任何關聯性，後兩者更是公務人員懲戒法及考績法中最嚴厲的措施，均已失去執行原職務的合法性，因而喪失居住

原職務宿舍的權益。這也就是為什麼借用宿舍的期間應以任職該機關的期間為限的原因。法規既已明定遷出職務宿舍的構成要件，是所謂的列舉規定。其他列舉事項以外的事實，如果發生是否適用同一法律效果（遷出職務宿舍）的疑問時，其適用的可能性，就必須給予限縮性的解釋，否則就失去列舉規定對當事人權益保護的本旨。列舉事項與其他非列舉事項對同一法律效果而言，原本就應有「原則與例外關係」的區別，毫無區別的適用同一法律效果，不但模糊了法規制定的原意，而且造成列舉事項以外的生活事實反而得以迴避明文的規定，而被套上相同的法律效果。例如長期臥病在床的公務員，可能因病假超過法定延長期限，而遭停職（公務人員請假規則第七條）。由於「停職」並非法定的遷出職務宿舍原因，所以當事人也不必為此職務空白行為而喪失居住職務宿舍的優惠。行政機關在解釋「長期臥病」與「遷出職務宿舍」的規定時，就應遵守限縮適用的原則。事實上，也很難想像長期臥病的人，反而因此必須搬家，這更不是任何法規制定之目的。

此外，如果按照此一解釋加以推理，則原來「育嬰期間處理原則」的第七條即有些矛盾。因為根據該項條文，留職停薪期間，原機關得繼續補助女性公務人員住宅輔建的利息。既然在育嬰假期間不能再使用原住的宿舍，則自然也不應該繼續由公家單位負擔其輔建利息支出。否則兩者均是關乎居住的問題，沒有理由歧

視其中任何的一種形式。人事行政局上述解釋的矛盾於此可見。

針對職業婦女親自育嬰的需要，使當事人得以申請一段留職停薪期間，是一項相當人性化的福利措施，它不僅涉及職業婦女個人的權益，也涉及國家公權力如何制定其家庭福利政策。近年來其他相關法規的修訂，也使得申請育嬰期間的制度更加週延，公務人員不致因為申請這段留職停薪期間，而喪失其他的法定權益。以下就分別討論「育嬰制度」與公務人員退休撫卹、職位保留和薪資之間的關係。

## 第一節 退休與撫卹

公務人員保險法施行細則（民國八十年六月九日修訂）第二十七條第二項，「留職停薪之被保險人，…在留職停薪期間，亦得依其意願自付全部保險費，參加本保險」。公保年資及保險有效期間不致因為申請育嬰期間中斷，如果在留職停薪期間發生保險事故，仍得請領現金給付；公保年資的繼續計算，保障了當事人的期待利益以及將來請領給付的權益。

公務人員退休、撫卹制度更新後（民國八十四年七月一日），退休、撫卹的財源由稅收轉為基金支付，基金則由政府與公務人員共同負擔。基本上，所謂的「退撫新制」對於公務員權益的保障改變不大，因為這項權益早經司法院大法官解釋為公法上的財產請求權，是憲法上財產權保障的範圍，若受侵害，並得以訴願

或行政訴訟的方式請求返還（釋字第一八七：退休金，釋字第二零一：退休金，釋字第二四六：養老給付，釋字第二六六：免職處分，釋字第三一二：福利互助金）。在這些既成事實上所建構的「退撫新制」，只是讓公務員再負擔一些費用，以配合前述權益轉換成法制上的承認。因此，在任職年資的合併計算，「退撫新制」也應該作必要的改變，讓當事人得以自力保障其權益。關於育嬰期間的留職停薪得以適用的規範有：公務人員退休法施行細則第十二條第三項，「公務人員在本法修正施行後，曾任其他公職或公營事業人員之年資，應於轉任公務人員時，由基金管理機關…通知服務機關轉知公務人員一次繳入退撫基金帳戶，始得併計其任職年資。」另外，公務人員退休撫卹基金管理條例施行細則第十二條第四款，「留職停薪人員…應於回職復薪時…一次補繳基金費用。」。

上述主張的理由在於，「留職停薪」的原意是：空白的職務行為必須導致空白的薪資給付，它的規範對象是職務行為，所以直接基於職務行為的考績措施，也就暫停參加；但是公務人員基於身分關係所應享有的權益，例如退休、撫卹的年資合計問題，由於制度的改變，在思維及評價上也應該有不一樣的方式。退撫制度原本為國家的恩給，新制度實施後，公務員在財政上必須共同參與，在制度上已類似自力保障的模式；而國家公權力則可利用這些巨額的財政收入購買公債、國庫券、短期票券、受益憑證、

公司債、上市公司股票等（公務人員退休撫卹基金管理條例第五條第一項第一款）；並得委託其它金融機構經營（公務人員退休撫卹基金管理條例第二條第四項）。所以，退撫基金足夠支付因為任職年資的合併計算所增加的負擔；若運用得當，對於整體金融秩序會有調節與穩定的作用。公務人員的參與使得上述財政政策得以實現，應該獲得退撫權益上更週延的保障。公務人員申請育嬰假期間，失去參加考績評比的機會，在未來的職業生涯中已處於不利的地位，如果連帶的基於公務員身分保障的期待利益也不得以自力保障的方式換回，就不符合制度改變的趨勢。權利義務應該是相對且衡平，公務人員在留職停薪期間，既然因為身分不變，而仍應遵守公務人員的義務，為什麼卻必須喪失同樣基於身分關係的退休、撫卹年資合計？

## 第二節 職位保留

關於職位保障的問題，公務人員留職停薪辦法比原先的處理原則規定得更為明確。後者的第六點規定，「留職停薪之復職，以回復原職或相當職務為原則」。條文規定的彈性空間過大，反而不利於申請人，尤其女性公務人員如果原任主管職，有可能復職後轉任其他非主管職。新辦法第二條則明定，「期間屆滿或留職停薪原因消滅後，回復原職務及復薪」。所以原任主管職的公務人員，育嬰期間結束後，應該回復原主管職務。如果因為工作

環境的改變，必須適應一段期間，也應該在相當於育嬰期間之後，回復原主管職務。

如與上述相關法令的變更更相比較，人事行政局關於女性公務人員申請育嬰期間必須遷出宿舍的公文，就顯得扞格不入，不符合制度變更的趨勢。從這裡也可以看出，任何法規制度不能單獨完美運作，往往需要其它週邊制度的互相配合。如果當事人在擁抱某項福利制度的同時，卻必須忍受其它週邊措施的穿針帶刺，除了顯現制度規範的闕漏外，也暴露公務人員本身對福利性法規的保守心態，對相關法規的刻板解釋，比法規制度的不完善更不利於當事人。

## 第三節 薪資

「育嬰期間」的制度從民國七十九年六月廿六日的「育嬰期間處理原則」以迄民國八十六年五月廿日的「公務人員留職停薪辦法」，由當初的行政規則（職權命令）模式漸次整合、擴展到法律及行政命令的層次。對當事人及行政機關而言，明確的法規除了清楚規範雙方的權利義務之外，也使制度本身提高其可預見性及可信賴度。如前所述，「育嬰期間」制度的設計所涉及的不僅是公務人員個人的工作權益，也涉及國家公權力如何制定其家庭福利政策，一位新生兒是國家及社會未來的成員，如何在嬰兒生命的初期給予適當的照護，是一個國家作為社會福利政策制定

者，迴避不了的責任。依現制的規定，申請「育嬰期間」必須「留職停薪」，但是基於下列兩點理由，必須保障「育嬰期間」的基本收入。薪資所得通常是執行職務的對價，是最基本的勞資關係，如果一方因故長期不執行職務，則構成他方降低或不付薪資所得的理由。即使在國家與公務員之間，仍存在這項基本原则。但是公務員與國家之間的從屬性質畢竟不同於單純的勞資關係。依照公務員服務法，公務員與國家之間存在著理想價值更高的忠誠與服從關係，即使在留職停薪期間國家也有權要求公務員遵循這些關係。此外，從家庭福利及新生兒照護的立場而言，親自育嬰不但是最佳的照護方式，也使其他家庭成員或配偶得以專心從事工作，國家對於從事育嬰而申請留職停薪的公務人員，應該以其他方式補償其薪資所得的損失。

補償薪資所得不代表必然增加國家財政負擔，在現行的制度中增加保護條款的規定，也能達到相同的補償效果，公務人員保險制度是其中之一。公務人員保險屬於社會保險的一環，是國家為了照顧公務人員，運用保險原理推行公務人員之間的自助及互助。但是，照顧可以更積極，而自助及互助的範圍也不妨擴大些。「育嬰期間」已經失去原本的收入，而支出只會增加。且不論事業或昇遷上的損失，這項改變對於任何人都是一項心理與財務上的巨大負擔，如果是單親家庭尤甚於此。公務人員平時繳交保險費以求自助及互助，在前述「育嬰期間」的處境中（甚至困境中），

更有理由獲得公務人員保險制度的實質補助。所以公務人員保險法應該在當事人自付全部保險費的前提下，增加「育嬰期間」的現金給付規定，使得「育嬰期間」所失去的收入被視為公保團體互助範圍內的保險事故。至於給付的範圍，至少不得低於本俸的數額，以達到最低的補償效果，維護起碼的職業尊嚴。以上的措施，如果再配合由退撫基金所提供的低利（甚至無息）貸款，當事人就能免於經濟困境的憂慮，才能專心的育嬰。退撫新制開辦兩年，基金累積已達四百三十億餘元，既然能夠運用於股票、期貨、不動產等與公務人員退休、撫卹完全無關的商業投資，更不該吝於開辦對公務人員有利的低利（甚至無息）貸款，畢竟這些基金相當的部分來自於公務人員的荷包。

### 第三章 私人企業的育嬰相關規定

健全的公務人員育嬰制度對一般私人企業勞工權益的保障具有示範及導引的功能。目前台灣大多數私部門中的女性勞工並沒有起碼的「育嬰制度」可得運用，只有依賴其它假期的規定，以換得短暫的育嬰期間。而這些規定又僅及於適用勞基法的產業內的員工。以下將先就勞基法的相關條文作一說明。

• 勞動基準法第五十條，女工分娩前後，應停止工作，給予產假八星期；在薪資方面，受僱工作六個月以上者，工資照給，未滿六個月者減半發給。若配合一年內不超過十四日無薪資的事

假（勞工請假規則第七條），可以有十週的帶職育嬰期間；另外，可以再配合依工作年限而遞增的特別休假（勞動基準法第三十八條）。

• 勞動基準法第五十二條的「哺乳時間」，女工親自哺育未滿一歲子女者，除正常休息時間外，雇主應每日另給哺乳時間兩次，每次以二十分鐘為度；哺乳時間應視為工作時間。

由這兩項來看，與現行的公務人員「育嬰制度」相較，適用勞基法之產業內的女性勞工可以說根本沒有「帶職」或「留職」的育嬰權益。對於女性勞工而言，制度上的差別待遇，使得工作與育嬰成爲不可兼得的宿命。勞動基準法第五十二條雖然規定「哺乳時間」的權益，工場法施行細則第二十四條也規定，「工場僱用女工者應設置哺乳室；於可能範圍內並設置托兒所，僱用看護、褓母，妥爲照料。」但是，哺乳的期間僅限一年，而托兒所的設置也得由雇主自行裁量，都降低這些規範的價值。如果單從工作權益保障的觀點，職業或所屬產業性質的不同，可能會導致範圍不一的保障方式。然而從新國民以及家庭福利的立場而言，國家公權力更應積極創設制度，彌補女性勞工的實質權益，以平衡兩種職業屬性間的差別待遇。以下作者將提出兩項可行的補救措施。

首先是恢復勞工保險條例對勞工或其配偶的生育給付是可行的例子。勞工保險條例原本對勞工或其配偶生育時，設有現金給

付的規定（第三十一及三十二條），其項目包括分娩費及生育補助費，至於勞工保險條例所規定的服務性醫療給付則不包括接生及流產（第四十四條）；全民健康保險實施後，其對生育事故的門診及住院診療服務，填補了勞保醫療給付不包括接生及流產的規定，增加對女性勞工生育事故的診療服務，爲此，女性勞工也增加了全民健保的保費負擔。勞工保險與全民健康保險相比較，女性勞工增加保費負擔以換取生育事故的診療服務，卻喪失勞保對男女勞工皆適用的生育現金給付權益（第七十六條之一）。社會福利政策的實踐，可貴的是增進弱勢團體的實質權益，亦即增加實質給付的可能，至少不要失去已有的保障；前述健康保險制度的轉換卻造成女性勞工權益的降低，相對於現行的公務人員「育嬰制度」的持續改善，這是社會政策的重大錯誤而必須積極修補的地方。

另一項可資利用的福利制度爲「職工福利金條例」以及「職工福利金條例施行細則」。依其規定，凡公、私營之工廠礦廠或其他企業組織，均應提撥職工福利金，辦理職工福利事業。至於無一定雇主之工人，應由所屬工會就其會費收入總額提撥百分之三十爲福利金。職工福利金的設置是雇主依法必須履行的義務，其施行情形是勞動檢查法的檢查對象（職工福利金條例施行細則第十三條）。職工福利金由下列款項組成：資本總額的百分之五，至百分之十，每月營業收入的百分之零點零五至百分之零點一五，

每月並於職員工人薪資內各扣百分之零點五。至於職工福利金的保管動用則由依法成立之工會及各工廠礦場或企業所共同設置的職工福利委員會負責辦理，其所得辦理的業務項目甚多，與育嬰福利項目相關的有：托兒所或幼稚園、人事服務、日用品供應以及其他有關職工福利事項；而且受益的對象包括所屬職工及其眷屬（職工福利委員會組織規程第十三條）。因而對於事業組織中的勞工，應該增加生育時的育嬰福利項目或者相當薪資所得的現金給付，以實質減低勞工家庭因為養育嬰兒所增加的經濟負擔。用事業組織中的建制及營運，增進勞工的經濟福利，也同時鼓勵勞工對所屬事業組織的認同。

## 第四章 檢討與建議

由公家單位率先實施育嬰假的作法，對於學校或其他半公務機構以及民間企業都應具有示範作用。使女性公務人員得以申請育嬰假原是要幫助員工不致因為請假而喪失工作機會；並且也得以保留其原來的任用資格和因工作所習得的技能和知識。基本上是一個相當有善意、而且是保留住人才的做法。人事行政局現在卻要求申請者在請假期間搬出宿舍，勢必會對女性公務人員及其家庭造成相當大的不便，而使得原來的意義大打折扣。而且恐怕也會使日後有意申請的女性公務人員裹足不前。此外，由於只有女性能夠生育，因此，男性公務人員即使請育嬰假，也不會面臨

要搬家的問題，此一解釋無疑的是對單一性別的公務人員不利。人事行政局的解釋很可能會使得育嬰假的申請變成一種對女性工作或是懷孕的懲罰。

「公務人員留職停薪辦法」中已規定，養育三足歲以下子女者，得以本人或配偶之一方申請留職停薪的育嬰期間，並以兩年為限，必要時得延長一年（第四條第二項一款及第五條）。育嬰期間的申請不再限定女性公務人員，男性公務人員也享有相同的權益，而且期間最長得延至三年。由於此一辦法為行政命令，其位階性優於前述的育嬰期間處理原則，因而後者必須作相對應的修正或者廢止。讓男女兩性的公務員均得以申請育嬰假，不失為一個進步的作法；也反映出政府單位已體認到育嬰、托兒並不只是女性的責任。不過，依照社會上所仍然篤信的「男主外、女主內」觀念，會請育嬰假的公務人員恐怕都仍將是以女性居多（前述人事行政局關於搬出宿舍的解釋還會更強化這種現象）。女性持續請育嬰假不但會對其往後的工作生涯不利，對她所任職單位的人員調度也會產生一些影響。這會不會因而使得公家單位不樂於僱用或拔擢女性，恐怕也是值得顧慮的。如果這項辦法能進一步要求夫婦必須輪流請育嬰假，才算是更具有善意。

女性公務人員可以請育嬰假的這項作法在過去似乎並未受到太多的注意。除了人事行政局本身之外，很少有研究針對此一議題加以探討（丁慧翔，民八十二）。兩年前當「兩性工作平等法

的草案」引起眾多爭議之時，也未見政府官員提及，或是說明實施的效果。如果實施的效果良好，或是並未對業務的進行造成負面的影響，則就應該盡力促使其能夠推廣到民間企業。如果效果不好，那麼也應該提出來討論，做為反對推廣到民間的依據。因此，無論如何都不應該是像現在這種不予理會實施效果如何的態度。行政院在民國八十四年退回由勞委會所研擬的「兩性工作平等法」時，關於女性的產假和育嬰假等即是一些政府官員所關切的焦點（張晉芬，民八十四）。政府對於女性公務人員給予育嬰留職停薪的權利，但是對普及這項作法到民間卻一再反對，是否認為私人企業中女性的工作權益是不需要受到保障？

當家庭中的照顧需要始終成為女性事業發展的絆腳石，而多數雇主也以女性就業缺乏穩定性做為不利於女性雇用或升遷的依據時，減輕職業婦女的育嬰等家庭負擔其實是相當重要的。儘管前述人事行政局的解釋對於兩性公務員申請育嬰假有不利效果，但是和大多數私人企業中甚至缺乏類似的規定相比較，仍是好的多。若和先進的國家相比，台灣很明顯的對於婦女勞動人權尚不夠尊重。台灣偏低的婦女勞動參與率也反映了政府忽視婦女仍須兼顧家庭和工作責任的兩難困境（王麗容，民八十四：七）。由積極的角度來看，女性公務人員（以及其他的職業婦女）所需要的應該還不是育嬰假，而是育嬰、托兒設施的提供，使女性不致因為育嬰的需要而中斷其工作。由於台灣的產業結構仍是以中小

企業為主，在企業內部設置相關設施的可行性並不高。目前勞委會只補助大型企業設置托兒所的作法僅嘉惠少數受雇者。因此，以社區做為設立單位應該是較可行的。這項工作也勢必會牽涉到不同部會和地方政府的協調合作，必將容易拖延，勞工機構實應及早規畫。

（本文作者：張道義為中央研究院歐美研究所助研究員；張晉芬為中央研究院社會所籌備處副研究員）

#### 《參考文獻》

- 丁慧翔 女性公務人員育嬰期間留職停薪制度探討 人事月刊第十六卷第五期 民國八十二年 頁四六—五三
- 王麗容 婦女與社會政策 台北 巨流 民國八十四年
- 行政院勞工委員會 就業安全政策白皮書 民國八十六年
- 張晉芬 清官要管家務事——婚育對女性就業的影響 出自劉毓秀編「女性、國家、照顧工作研討會」論文集（即將出版） 台北 女書店 民國八十五年
- 綿綿此恨 可有絕期？「女性工作困境之剖析」 出自「台灣婦女處境白皮書：一九九五年」 台北 時報文化 民國八十四年