

從婦女就業現況談政府應有之政策

呂寶靜

壹、前言

近數十年來，婦女參與勞動力市場的人數劇增，美國學者史密斯稱之為「奧妙的革命」(The Subtle Revolution)。因為這種趨勢改變工業革命以來男女在家庭之角色分工，並影響兩性互動的模式與關係。隨著這種趨勢的發展，社會大眾對政府提供多樣性服務的需求日漸殷切，不僅要求政府為就業婦女提供福利服務，更期許政府在此社會變遷的過程中居主導的地位，以創造和諧的新兩性關係。綜觀世界各工業化國家無不因應其經濟發展之程度，婦女角色之文化定義而制定各項福利法案，以保障婦女的權益進而提高婦女的社會地位，臺灣地區自民國六十年來，婦女參與勞動市場之人數也迅速增加，這不僅對傳統的家庭生活影響甚鉅，更對現有的社會秩序造成衝擊。政府如何因應社會需要研訂適切的政策，實為刻不容緩之課題。因此，本文首先說明臺灣地區婦女勞動參與之現況，其次扼要介紹解釋兩性薪資差異之理論，接著討論歐美先進國家推行就業機會均等法案之作法，最後提出建議以供政府研訂婦女福利政策之參考。

貳、臺灣地區婦女勞動參與之現況

大量的婦女湧入勞動市場是工業化國家共同的現況。雖然婦女就業人數迅速增多，但婦女就業所出現之普遍問題有三：(一)婦女之平均薪資仍低於男性；且婦女之工作仍侷限在某些行業或職業。(二)家庭生活對婦女就業確有不利之影響。(三)婦女所受之教育與訓練仍顯不足。(註一)以下本文將藉男女薪資差異之情形、性別之職業隔離現象，及婦女退出勞動市場之情況以探討臺灣地區婦女在勞動市場成就之現況。

臺灣地區近三十年來女性參與勞動市場的人數有急劇增加的趨勢。民國五十四年至七十六年間，婦女勞動參與率由百分之三十三·一上升為百分之四十五·八。在此期間適逢兩次能源危機及世界經濟不景氣，婦女參與率在民國六十二年、六十八年後略有降低，隨著經濟景氣復甦參與率又再回升。(見表一)

依民國七十六年臺灣地區人力運用調查報告顯示：女性受僱就業人員平均每月所得為一〇、二三七元，而男性為一五、九三六元。換言之，女性之工作所得只佔男性之百分六十四。歷年臺灣地區人力運用調查報告中的薪資統計顯示，女性的薪資約男性的三分之二。此外女性之平均工作所得皆低於受過相同教育程度之男性；又女性和男性從事同一職業或行事，女性之平均工作所得亦低於男性。(

見表二)費景漢等人之實證研究(註三)亦指出兩性若具備同一教育水準，從事同一職業，女性之平均工資皆低於男性。

在歐美先進國家，女性常常聚集在一些被認為是女性的職業，而刻板化印象中的男性職業裏也缺乏女性從業者，這種現象稱之為性別的職業隔離。以臺灣地區的職業結構來說，蔡淑鈴曾經使用民國六十九年普查資料來分析性別隔離的現象，她發現在一九〇種職業類別中，有七種職業(譬如護士)沒有男性從業者；只有六十二種職業缺乏女性從業者；其餘的二二種則是所謂的性別的混合職業。此外，蔡淑鈴又以隔離指標來測量性別職業隔離程度，她指出臺灣地區的有一半的女性(或男性)必須改變目前所從事的職業，才有可能達到兩性在職業分配方面的完全均等。(註四)

由於「男主外，女主內」的性別的角色分工，使許多婦女常會退出勞動市場以便在家養育子女。依民國七十五年臺灣地區婦女結婚生育與就業調查報告顯示：(一)十五至六十四歲已婚女性中，曾因結婚離職者佔百分之二十二；在因結婚離職者中有百分之二十二會恢復工作，其平均復職之間隔為九十六個月。(二)十五至六十四歲已婚婦女中曾因生育離職者佔百分之八·七；在因生育離職者中有百分之二八·七會恢復過工作，其平均復職之間隔為六一

表一：女性勞動力參與率

年 別	勞動力參與率
民國54年	33.11
55年	32.57
56年	33.72
57年	34.36
58年	35.38
59年	35.45
60年	35.37
61年	37.07
62年	41.53
63年	0.225
64年	38.56
65年	37.56
66年	39.27
67年	39.16
68年	39.21
69年	39.25
70年	38.76
71年	39.30
72年	42.12
73年	43.30
74年	43.46
75年	44.2
76年	45.79

資料來源：1.民國54—72年係依行政院主計處編印，「臺灣地區勞動力，追溯估計與調整銜按結果報告」，73年10月。
2.73年取自行政院主計處編印，「人力運用調查報告」。

表二：受雇就業女性平均工作所得對男性工作所得之比率按教育程度、職業與行業 民國七十六年

教育程度	女性對男性之比率(%)
不識字	59.54
自修	60.29
國小	57.73
國中(含初識)	66.69
高中	67.03
高職(含師範)	65.70
專科	76.26
大學以上	66.32
職 業	
專門性、技術性及有關人員	70.08
行政及主管人員	48.56
監督及佐理人員	63.22
買賣工作人員	64.09
服務工作人員	69.59
農、林、漁、牧、狩獵工作人員	59.31
生產及有關工人、運輸設備操作及體力工	57.89
行 業	
農、林、漁、牧、狩獵業	60.57
礦業及土石採取業	47.60
製造業	58.42
水電燃氣業	63.45
營造業	68.91
商業	66.95
運輸倉儲及通信業	78.58
金融保險不動產及工商服務業	66.63
公共行政、社會服務及個人服務業	72.22
總 計	64.23

資料來源：中華民國七十六年臺灣地區人力運用調查報告。

個月。(註五)

上述的描述指出臺灣地區兩性在勞動市場成就方面有不均等的現象；且婦女養育子女的家庭責任，確實造成斷斷續續的勞動參與型態。這些發現和

世界上其他先進國家的現象大致相同。

參、薪資所得性別差異之理論介紹

男性與女性在薪資所得方面的不均等是明顯存在的事，也是近年來經濟學者和社會階層研究學者的研究領域。在一般文獻中，探討男女薪資之差異，大多數是從兩個角度來進行：一者是著重在

個人的特性；另一者是強調結構制度的不同。注重個人差異的解釋以人力資本論 (Human Capital theory) 為代表；強調結構的不同則以隔離勞動市場論為最著稱。

人力資本論的基本概念是薪資之高低取決於生產力及經濟貢獻，由於生產力很難評定，於是以個人的資本產來推斷，而最重要的人力資本是教育，訓練與工作經驗等。男女兩性在薪資所得方面之差異，係因男性與女性在生命週期裏累積不同的資本產。由於女性養育子女的家庭責任，讓許多婦女在育齡期退出勞動力市場，工作生命愈短，投資的回報也愈少，則增進工作技術方面的投資誘因也漸小。換言之「男主外，女主內」的性別的角色分工讓許多家庭不願為女兒多做教育投資。(註六)更由於家庭照顧的主要責任，婦女本身也比較偏好那些女性化的職業，這些職業通常不需要技術，待遇較低，也較無升遷的機會，依人力資本論學者之主張，這是女性工作者自願的理性選擇，更是雇主追求最高利潤下的理性行為。

人力資本論的這種論點近年來受到不少的批評，尤其是隔離勞動市場論者最不同意這種解釋，隔離勞動市場論者認為：勞動市場結構的特性決定個人的工作所得，因此兩性在工作所得之差異並不是因男性與女性生產力不同而造成，最主要的原因是具有同樣資本產的男性與女性並未進入同一個勞動力市場，而是男性與女性各有一個勞動市場，兩個市場之間甚少流動的機會。女性的勞動市場所提供的工作大都是無技術可言、職位低、待遇少、無

昇遷機會。男性的勞動市場之特徵恰巧相反。總之，隔離勞動市場論者認為職業隔離是造成男女薪資不平等的主要原因，而引起職業隔離現象的原因並不是人力資本論所認為工作者本身「品味」的因素，而是勞動市場上的工作歧視。

主張歧視導致男女薪資之差異理論中，有些學者如貝克主張歧視是個人的偏好，反對與具有某一特定屬性的團體成員建立關係，雇主因事或顧客常有採行這種歧視的傾向，譬如我們見到傳統男性的職業由女人來擔任時(如律師、醫師、會計師)很自然地就對她的能力起懷疑。另外有些學者提出「統計性的女性歧視」之主張，認為這類歧視起因於雇主對個別婦女能力的評量係依其對一般婦女的刻板化印象，雇主認為女性員工的生產力低，曠職率高，流動性大，因而給予女性較低的工作待遇。更有些學者強調制度化的歧視，認為人事制度之實施造成不平等的結果，而這制度乃是社會文化之產物，根深蒂固的性別角色分工提供組織在人事運作上歧視的基礎，也成為個人做傳統抉擇的誘因。(註七)不論人力資本論之學者抑或主張歧視之學者，均直接或間接地談論家庭內男女分工對男女勞動市場成就差異之影響，惟兩者之解釋均忽略勞動市場成就之不均等，將使原有的性別的角色分工得以維持而長期存在。因為這種不平等影響婦女不願做進一步的人力資本投資，影響婦女對勞動市場的投入、放棄妻子的工作以成就丈夫的事業……等。這更提供雇主、同事、顧客及整個社會結構採行性別歧視措施的正當藉口，這被稱之為「惡性的循環」。

勞動市場對婦女之歧視結果增強且維持目前家庭內之男女分工；而婦女遵循傳統的角色更提供勞動市場實施性別歧視。性別的角色深植於文化中，不可能即時做迅速的改變，禁止勞動市場歧視之政策可能才有深遠的效果。

總之，政府政策之制定端賴其對男女薪資差異成因之看法，如果贊同人力資本論的解釋，目前的不平等是女性工作者的自願選擇，因而政府勿需介入。如果政府欲提高婦女的工作所得，充其量只不過是提高婦女教育程度並擴大辦理各項職業訓練而已；另一方面政府可減低女性家庭角色對勞動市場低成就之影響，透過各項福利服務方案以分擔養育子女的責任，如提供托兒服務，訂定家庭(兒童)津貼制、產假(育嬰期)之規定等。如果承認兩性勞動市場成就之不均等起源於勞動市場之歧視，則訂頒同工同酬法或就業機會均等法案是政府應行努力的方向，歐美先進國家無不紛紛訂頒同工同酬及類似的法案。

肆、各國推行就業機會均等政策之作法

就業機會均等政策係指國家為促進婦女充分投入勞動市場所確立之基本方針或所採行之方案。以下本節特將各工業化國家推行就業機會均等政策之主要三種模式介紹如后：

一、反歧視模式 (discrimination model)：此模式認為勞動市場之不平等係雇主或其他人對受雇者施予不公平之待遇或歧視，因此政策的制定

目標係在禁止這些歧視行為。

二、保護行動方案 (Affirmative Action model)：此模式認為勞動市場之性別(種族)不平等係是勞動市場正常運作的本質。政策的重點係在研訂組織內新的人事法規，亦即改奕僱主招募、進用、工作指派和昇遷等程序，不論某特定人或團體有否提出不平等之申訴。

三、機會擴展模式(Expanding Opportunity Approach)：女性若想在勞動市場與男性享有平等之地位，不僅應改變勞動市場之運作，更有賴市場外其他社會福利方案之配合，如提高婦女教育程度，擴大辦理婦女職業訓練，普遍提供托兒服務，加強推行老人福利等。

除了上述政策制定的目標及內容重點因各國社會文化不同而有異外，推行法案所採用之策略也不盡相同，大致上而言可歸納為下列四類：

一、強調立法上的申訴權，如美國和法國。法案內容很詳盡地規定性別歧視提出申訴之對象、程序、時間、賠償等事宜。

二、訂頒行政命令以強制執行法案，如美國的保護行動方案。此處所指的行政命令是指由總統頒佈、指示政府各行政部門依該內容採取某些行動之法令，此類行政命令通常具有與一般法律相當之效力。基本上聯邦政府在與各機構簽約進行交易時，通常亦以訂定附帶合約的方式，要求機構保證不採取種族、宗教、原國籍或性別歧視之措施。若此項附帶條件無法達成時，則不簽署交易之合約。但對雇有五十名以上員工交易額年達五萬美元之機構，

則必須擬定承諾性質的保護行動方案，分析其員工性別的比例之雇用現況，預計改善達成之目標以及實施進度等。(註九)

三、藉由產業工會和雇主間之團體協約方式以執行法案，如瑞典、西德。勞動者之苦情可向雇主或經營協議會(即工會)提出，如雇主與經營協議會意見不一致時，經營協議會得再提訴於調解委員會予以裁定。此調解委員會是由雇主及經營協議會同數之代表及中立人士擔任委員長所組成。(註十)

四、加強辦理就業輔導和職業訓練方案以達成就業機會均等之目標，如瑞典。瑞典所採行之途徑：(一)增加公共投資以開創婦女工作機會；(二)接受政府補助之企業教育單位應保留百分之四十之職位給婦女；(三)將婦女就業安置在傳統男人的職業。

上述四種策略各有其推行效果，惟難免也有所缺失與限制。藍特(Ranter)對各種策略之批評摘要如下：(一)在所有的四種策略中，強調個人的申訴權是最沒效率的，因訴訟程序是一種既花錢又費時的過程，裁定又常因法官而異。然個人的申訴權仍不該廢止，因為個人有申訴的權利，而且法案判決的結果可能引起之政治行動將有助於政策之發展與制定。(二)藉由保護行動方案以強制執行所產生之問題為：究竟是在追求就業機會之均等抑或待遇之平等。運用此種策略的最大限制係其只能處理直接的歧視，如透過人事法規禁止在招募、進用、配置、升遷等方面之歧視，但並未能處理整個社會結構上看不見的歧視。(三)一個國家若能以團體協約方式推行均等法案之要件是大多數的就業婦女已加入工

會。縱使是大多數婦女已是工會的會員，為提高此一策略之效率，仍需努力的方向有：如何動員並促使婦女成為工會的領導人物；如何爭取會員之支持並減少抗拒；如何增進會員對就業法案之認識。此外，用此策略所冒的風險是在經濟蕭條時，工會為維持工資及工作機會只好放棄對就業機會均等法案之遵守。(四)對瑞典加強辦理職業訓練之主要批評為所辦理之職業訓練職種仍侷限於傳統的女性職業，對採用此策略的建議事項有：擴大受訓對象且以重新返回就業市場的婦女為主；婦女應學會如何防止工作場合的性騷擾；職業訓練與就業安置應配合辦理。

環視世界各國推行就業機會均等法案之優缺點，藍特之結論與建議有：(一)沒有一種政策只藉由立法，行政命令或團體協約等途徑就能達到就業機會均等之目標，所以透過立法以禁止性別歧視是非常重要的。因此一個法案最好包含下列之內容：(一)性別歧視之定義、強制執行之程序、違反者懲罰之規定。此外更應保障個別申訴者免於雇主之報復；(二)一個法案之制定應避免失去其聯盟(如各工會、商會等)之支持，並尊重工會之團體協約；(三)設立一個監督法案執行之公信心機構；(四)個別之訴訟宜減少，而影響某一階層勞動者的慣例可藉由仲裁等方式解決之。(註十一)

伍、結論與建議

在世界先進國家均已立法保障男女工作機會及待遇均等之今日，我國除了憲法第七條「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法

律上一律平等」以及勞基法第二十五條規定「雇主對勞工不得因性別而有差別之待遇。工作相同，效率相同者，給付同等之工資」外，再也沒有保護男女工作機會均等的法律制度了。然本文上述的統計數字及其他實證研究均指出：臺灣地區存有男女薪資之不平等及性別之職業隔離現象。此外，女性因結婚生育而需離職之不成文規定，仍常見於企業界；限性別、年齡、未婚之招募簡章也到處可見；更甚者男女同工卻不同酬之案例，也屢見不鮮。為迅速彌補長久以來已存在的兩性在勞動市場之不平等待遇，男女就業機會及待遇均等法案之研訂政府應努力的方向。在此法案中應嚴禁在招募、雇用、報酬、工作指派與調動、昇遷、在職訓練等人事上之性別歧視；更重要的是在此法案中明確地為性別歧視下定義、規定強制執行的程序，並附懲罰的規定。

婦女養育子女的家庭責任對其勞動參與行為及勞動市場成就均有深遠的影響。為減少養育子女對婦女充份就業之限制，政府應提供完備的托兒服務。托兒服務不僅在短期內可增加婦女的就業率；就長遠來看，還可增進婦女在勞動市場的成就。因為服務品質高的托兒設施可使婦女安心地工作，勿需退出勞動市場。如此一來持續不斷的工作史，將導致婦女獲得職位較高、待遇較好、有昇遷機會的工作，除了托兒服務，其他措施也可用來協助婦女兼顧家庭的責任，如產假、育嬰期、彈性工作時間等之規定。為改變養育子女是婦女的專責之觀念，上述之權益也應同時為婦女之配偶所享有。這些規定可藉由修改勞基法而將其納入工作條件之條文內。

已婚婦女一向被賦予照顧殘疾的家庭成員之角色，這無酬的照顧家屬之工作阻礙婦女參與勞動市

場。在現代福利國家的理念下，政府應有責任去照顧每一位國民的生活。因此政府除了為有特殊需要的成員制定特定的社會福利法案外，更應建立一套完備的社會安全制度。

為改變婦女的品味並增進其人力資本，政府可改進教育制度以提高婦女的教育程度，進而培養較為平等的兩性角色以觀念；另外應擴大辦理職業訓練與就業安置以輔導女性進入傳統非女性的職業。

總之，如果我們將男女在勞動市場之成就差異視為個人的問題，那政府就勿需直接介入；如果是文化上男女角色定義之問題；則政府應提供服務以協助所有的婦女稱職地扮演社會所賦予之角色；如果認定這是整個社會結構的問題，則政府的介入程度不僅直接而深入，且應研訂政策之範圍也廣泛，從就業政策、家庭暨兒童福利政策、教育訓練暨人力發展政策，以及稅收制度。在政府尚未認定男女工作所得之不平等或性別之職業隔離與社會結構有密切的關係前，社會中的女菁英份子或婦女團體應努力倡導保障婦女的權益，並催促政府儘速立法。

〔本文作者為南投基督教養院組長〕

註釋

- 註一：Smith, E. R. 1979. *The Single Revolution: Women at Work*.
- 註二：Davidson, Marilyn, and Cooper, Cary (eds.), 1984. *Working Women: An International Survey*. New York: Pln Wiley and Sons.
- 註三：費景漢、曹添旺、賴景昌。性別歧視與工

資不平等之研究：中央研究院三民主義研究所，第二次社會指標研討會論文集。頁一五九—一八五，臺北：中央研究院三民主義研究所，民國七十一年。

註四：蔡淑鈴，職業隔離與教育成就差異：性別之比較分析，中國社會學刊第十一期：頁六一—九一，民國七十六年。

註五：中華民國七十五年臺灣地區婦女結婚生育與就業調查報告，行政院主計處編印，民國七十六年。

註六：Mincer Jacob and Slomon Polachnick, "Family Investments in Human Capital: Earnings of Women" *Journal of Political Economy* 82, no. 2. (March/April 1974)

註七：Roos P. and Reskin, B. 1984 "Institutional Contribution to Sex Segregation in the Workplace" *Zn Barbara, Reskin (ed.) Spix Segregation in the Workplace*. Washington D. C.: National Academic Press.

註八：Blau, Francine D. and Farber, I. 1986. *The Economics of Women, Men and Work*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.

註九：楊瑩，內政部主辦「婦女需要什麼法律！談婦女立法的取向與型態座談會」之報告，民國七十八年三月。

註十：俞慧君法官著，女性工作平等權，民國七十六年，臺北：蔚理法律出版社。

註十一：Renter S. Ronnie (eds.) 1980 *Equal Employment Policy for Women* Philadelphia: Temple University Press.