



OECD國家 對育兒父母推行 友善家庭與職場政策、 作法及借鏡

勞工委員會綜合規劃處 編審 易永嘉

前言

1970年代以來，隨著工作型態的改變、服務業的興起及社會觀念的改變，OECD各國婦女勞動力參與率普遍提升，女性可藉由投入職場追求個人成就及財務獨立，工作與家庭的調和上不再侷限男主外女主內。另一方面，生育是影響女性勞動力行為的重要決定因素，在成為父母後很少不會影響其就業行為，在某種程度上，工作與家庭生活是需要調和及選擇，包含是否要有小孩、何時有、要有多少小孩、誰能看護他、要全時還是部分時間工作等問題間作選擇。

所有父母在尋求適當的工作與家庭的平衡上，都面臨相當大的挑戰，且沒有太多選擇，有些父母希望降低工作時數，多花時間陪孩子，卻礙於工作職場規定無法如此選擇。有些在家父母則是希望恢復有薪給的工作，或是增加工作時間為家庭賺取更多收入，但是無法達成，因為他們的資源有限，或無法負擔足夠時數的托兒費用，或是在生育完成無法再度就業。有些父母更將育兒移往生命較後的階段，不能想要多少有多少，或者根本不能有小孩，不然的話，父母其中一方（通常是女性）就需短暫或永久的退出勞動市場。

對多數人而言，養育小孩及職涯發展皆是重要的人生目標，人們並不應被迫在兩者中作一取捨。幫助父母們實現他們對工作與家庭的貢獻與享受，對其整體社會發展相當重要，基此，政策制訂者有責任調和工作與家庭生活所顯現的壓力，制訂相關政策讓父母擁有足夠資源，並能達成所期望的工作與家庭的平衡。2002年以來，經濟合作發展組織（OECD）建議其會員國須協助父母在工作與小孩間取得平衡，檢視OECD國家所推行家庭友善相關政策及作法，有助我國建構友善工作與家庭生活政策之借鏡。

推行友善家庭與職場之政策目的

檢視 OECD 國家推動友善家庭與職場之政策目的如下：

(一) 提高生育率

低生育率將加速高齡社會的來臨，衝擊各國勞動力供給及社會福利體系。2007 年時，日本生育率 1.3 人及韓國生育率 1.1 人，遠低於 OECD 國家時平均 1.63 人，及人口替代率 2.1 人的正常值，日本及韓國推動家庭政策之目的主要在於提高生育率。

(二) 提升女性就業、支持經濟成長、支撐福利及年金體系

大多數的 OECD 國家普遍認為父母的就業能促進經濟繁榮，特別是增加女性的勞動供給有助於維持經濟成長、降低福利及年金體系之財務負擔。歐盟（EU）就業政策更具體設定在 2010 年前各會員國女性就業率要突破 60% 之政策目標。

(三) 減少兒童貧窮、促進兒童發展、家庭福利

父母養育在幼兒發展扮演關鍵的角色，貧窮或缺乏家庭照顧將重大地損及兒童發展，而女性就業將能有效地提高家庭收入避免兒童貧窮，因此，減少兒童貧窮之政策目的可透過提高女性就業率加以改善。至於促進兒童發展則與兒童照顧的政策緊密結合，不同國家有不同的考量，如北歐國家及紐西蘭之兒童照顧政策，重視在學齡前幼兒教育的角色及安排，荷蘭則是重視給予幼兒整體性的托育津貼。

(四) 性別平等

傳統上，幼兒照顧多為女性責任，女性往往須減少工作時間來照顧幼兒，而男性通常不用，這造成女性與男性在就業市場薪資的差距及日後職場升遷的困難，如在葡萄牙，調和工作與家庭的議題是在性別平等的架構下討論。如在冰島，則透過性別平等政策措施促使男性分擔更多家庭的責任。

推行友善家庭與職場政策之重要經社脈絡

(一) 婦女生育率及就業率¹

OECD 國家女性平均生育率從 1970 年生育率 2.7 人，下降至 2007 年 1.6 人，各國女性生育率普遍呈現下降趨勢。其中，女性生育率僅小幅下降的國家分別為丹麥、芬蘭、瑞典及加拿大等。

1980 年，OECD 國家女性生育率與就業率呈現負相關，但至 2005 年時，女性生育率與就業率則呈現正相關，女性生育率在 1.7 以上的國家，如北歐五國、澳大利亞、荷蘭、紐西蘭、英國及美國，上述這些國家女性就業率約 2/3。女性生育率在 1.5 以下的國家，如義大利、希臘、匈牙利、西班牙、波蘭、韓國等國，上述這些國家女性就業率約 1/2，如下圖所示。

(二) 女性就業率及兒童貧窮率²

女性就業率自 1970 年來已大幅提昇，2006 年時女性就業率最高在冰島達 81.6%、在 70% 以上有丹麥、挪威、瑞典、瑞士等國，OECD 國家平均為 57%，50% 以下有希臘、義大利、墨西哥、波蘭、土耳其等國。

[註釋]

1. 根據 ILO 及 OECD 之定義，女性就業率為女性就業人口除於 15 歲以上女性民間人口。
2. 根據 OECD 之定義，兒童貧窮率係指平均收入低於整體中位均等所得的百分之五十。

圖1、1970年以來OECD國家婦女生育率趨勢

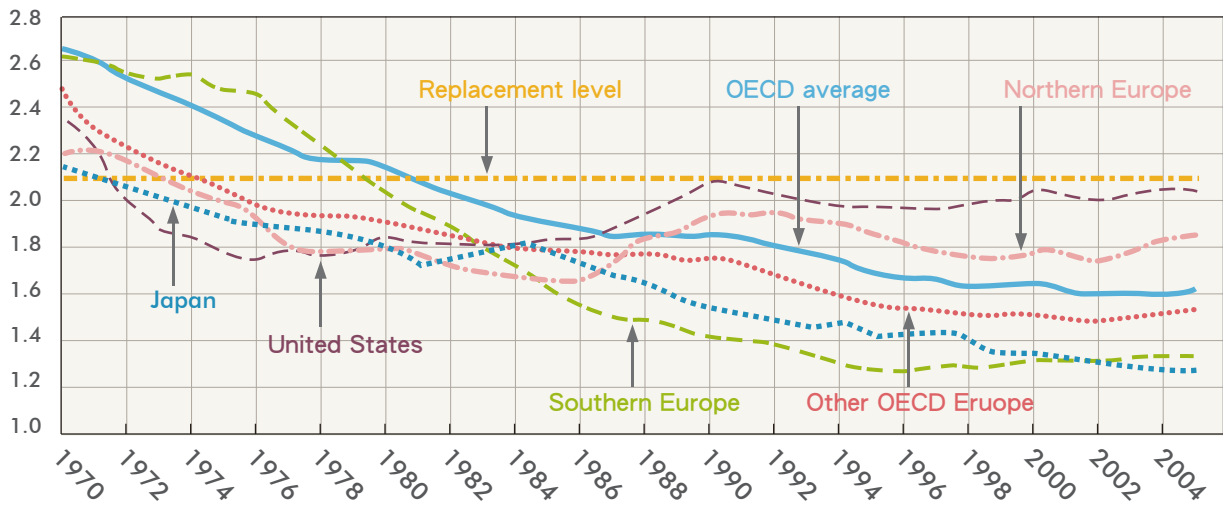


圖2、1970年至2004年OECD國家婦女減少之生育率

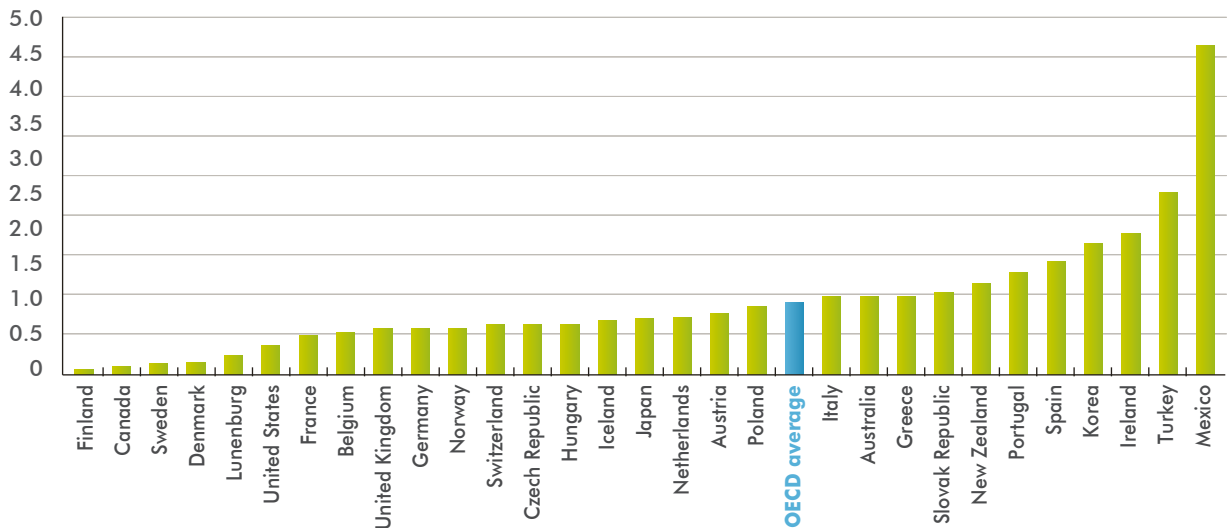
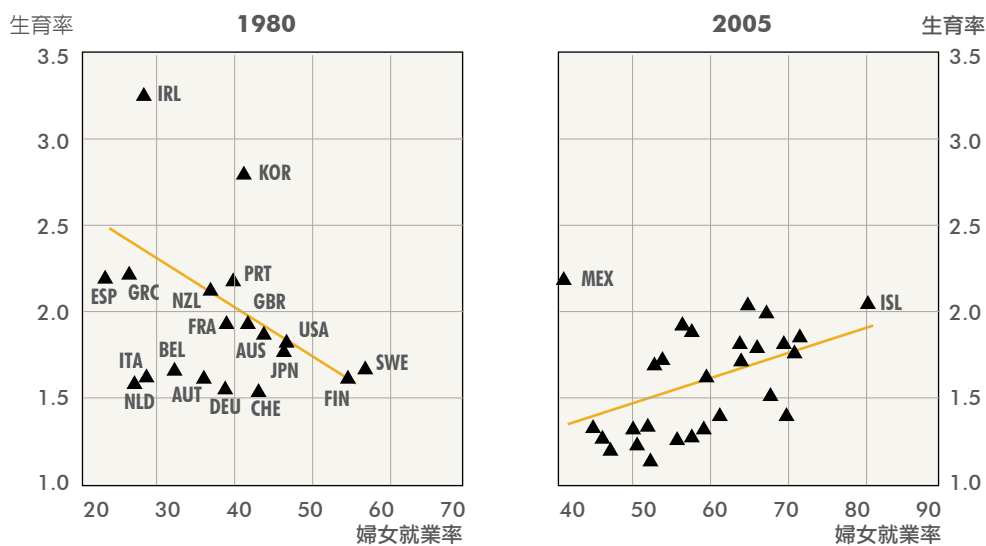


圖3、1980年及2005年OECD國家婦女生育率與就業率



資料來源：OECD (2007)

2006年在育有幼兒之女性就業率方面，澳大利亞、加拿大、捷克、德國、匈牙利、日本、紐西蘭、斯洛伐克、西班牙、瑞士、英國、美國等國育有二歲以下幼兒明顯比未育有幼兒之女性就業率低，育有3~5歲幼兒之女性就業率最高出現在北歐國家接近80%。另外，單親就業率低於60%以下的國家有澳大利亞、愛爾蘭、荷蘭、紐西蘭、英國，詳如下表1。

表1、2005及2006年OECD國家女性生育率、就業率、兒童貧窮率

	生育率	不同人口族群之就業率				兒童貧窮率	
	2005 ¹	婦女 2006 ²		育兒女性 2005 ³		單親家庭，2005年或最近1年 ⁴	約2005年 ⁵
	平均每位婦女擁有小孩數	全時工作者	部分工作者	最小的小孩小於2歲	最小的小孩介於3-5歲間		百分比
澳大利亞	1.81	65.5	40.7	48.3		49.9	11.6
奧地利	1.41	63.5	31.4	60.5	62.4	75.0	13.3
比利時	1.72	53.6	34.7	63.8	63.3	62.0	4.1
加拿大	1.53	69.0	26.2	58.7	68.1	67.6	13.6
捷克	1.28	56.8	5.6	19.9	50.9	63.0	7.2
丹麥	1.80	73.2	25.6	71.4	77.8	82.0	2.4
芬蘭	1.80	67.3	14.9	52.1	80.7	70.0	3.4
法國	1.94	57.1	22.9	53.7	63.8	70.1	7.3
德國	1.34	61.5	39.2	36.1	54.8	62.0	12.8
希臘	1.28	47.5	12.9	49.5	53.6	82.0	12.5
匈牙利	1.32	51.2	4.2	13.9	49.9	..	13.1
冰島	2.05	81.6	26.0	83.6		81.0	..
愛爾蘭	1.88	58.8	34.9	56.3		44.9	15.7
義大利	1.34	46.3	29.4	47.3	50.6	78.0	15.7
日本	1.26	58.8	40.9	28.5	47.5	83.6	14.3
韓國	1.08	53.1	12.3	..	..	..	..
盧森堡	1.70	53.7	27.2	58.3	58.7	94.0	..
墨西哥	2.20	42.9	27.6	..	..	..	24.8
荷蘭	1.73	66.0	59.7	69.4	68.3	56.9	9.0
紐西蘭	2.01	68.4	34.5	46.6		53.2	14.6
挪威	1.84	72.3	32.9	..	..	69.0	3.6
波蘭	1.24	48.2	16.3	..	..	..	9.9
葡萄牙	1.40	62.0	13.2	69.1	71.8	77.9	15.6
斯洛伐克	1.25	51.9	4.1	23.1	46.6	..	..
西班牙	1.34	54.0	21.4	45.1	47.9	84.0	15.6
瑞典	1.77	72.1	19.0	71.9	81.3	81.9	3.6
瑞士	1.42	71.1	45.7	58.3	61.7	83.8	6.8
土耳其	2.19	23.8	17.8	..	..	..	21.1
英國	1.80	66.8	38.8	52.6	58.3	56.2	16.2
美國	2.05	66.1	17.8	54.2	62.8	73.8	21.6
OECD	1.63	56.8	26.4	..	..	70.6	12.0

1. 加拿大總生育率資料來源為2004年

2. 盧森堡的資料來源為2005年

3. 丹麥的資料來源為1999年；加拿大和紐西蘭的資料來源為2001年；芬蘭和冰島的資料來源為2002年；瑞士的資料為2006年第2季。

4. 資料來源為2005年，除丹麥為1999年；比利時、加拿大、德國、希臘、義大利、日本、西班牙為2001年；芬蘭和葡萄牙為2002年；冰島和挪威為2003年；荷蘭為2004年；瑞士為2006年第2季。

5. 兒童貧窮率係指平均收入低於整體中位均等所得的百分之五十。

資料來源：OECD (2007)

2006 年時，大部分的國家享有較低的兒童貧窮率，其中比利時、丹麥、芬蘭、瑞典、挪威等國低於 5% 以下，主要是因為這些國家女性有較高就業率及透過稅賦制度進行所得再分配。至於墨西哥、土耳其及美國等國兒童貧窮率則近於 20%。

(三) 工時之影響及其選擇

育有幼兒之勞動者須多花時間照顧小孩，然而能投入多少時間端視其工作時數而定，根據 2000 年第三次歐盟勞動條件調查中，發現工作時數對工作-家庭相容性是有影響；每週工作在 48 小時及以上的勞工，有高達 40% 表示工作與家庭無法相容，相對來說，每週工時在 40 至 47 小時者只有 23%。另外，近來在大城市工作之勞動者通勤時間有增加之趨勢，通勤時間過長亦不利調和工作與家庭之生活。降低長工時對家庭負面的影響，特別是育有幼兒的勞動者，對家庭與職場的調和格外重要，因此，在瑞典，育有幼兒的工作者在幼兒上小學前有權利減少工作時數，同樣地，在英國幼兒 6 歲前，亦可要求彈性工時，及減少工作時數。



至於在工作時間的選擇上，雖然部分工時是一種促進家庭與工作和諧的方式，但根據 2001 年歐洲勞動力調查 (2001 European Labour Force Survey)，針對育有幼童的夫妻調查發現，在德國、愛爾蘭、荷蘭和英國，部分時間工作是婦女經常選擇的工作型態。而在芬蘭和瑞典等北歐國家、南歐國家、比利時和法國，婦女則多選擇全時工作的就業模式。另，根據 2006 年 OECD 調查顯示 (詳如下表一)，女性從事部分工時工作較多的國家，有澳大利亞、德國、日本、瑞士、英國及荷蘭，其中荷蘭女性近乎 60% 從事部分工時工作；很少女性從事部分工時工作的國家為匈牙利、捷克及斯洛伐克等國，女性部分工時就業率約 5%；女性從事部分工時工作較少的國家，為芬蘭、希臘、韓國、葡萄牙等國、女性部分工時就業率低於 15%。各國對全時與部分時間工作選擇雖不盡相同，但比較發現部分工時就業者人數比率與偏好部分時間工作的比例大致相符。

(四) 家庭賦稅制度

一般而言，賦稅制度會影響工作動機，並決定待在家裡或外出工作，尤其對於已婚婦女重新進入職場有重大影響。傳統上，已婚婦女高額課稅的解釋是因為合併家庭課稅制度，讓第二份收入需繳納更高的稅金，在 1970 年代初期，大多數 OECD 國家都採夫妻合併計稅制，現今多以採用分離課稅或者至少提供夫妻可以選擇。過去二十年來，在北歐及美國對第二份收入有相對稅率降低，至於對第二份收入所得者採中性課稅制度者，包括：捷克、愛爾蘭和西班牙。近年來家庭賦稅制度之發展，讓多數已婚婦女不致於被迫在家工作，對女性就業有較正面的發展。

[註釋]

3. 兒童照護稅賦抵減及工作稅賦抵減取代了多種稅賦減免、給付及與兒童相關的福利措施，並與其他所得支持措施 (如工作家庭稅賦抵減、身心障礙人士稅賦抵減、所得支持、尋職津貼等) 進行整合。有大約 90% 的英國家庭領取兒童照護稅賦抵減中的家庭部分比例優惠，工作稅賦抵減對低薪勞動者提供在職支持，並為上班族父母提供托育稅賦抵減。

另為減輕扶養幼兒之負擔，各國多提供扶養親屬扣除額及相關措施，透過稅賦體系，將政府補助直接流向父母，如在加拿大推出國家托兒稅賦福利（Child Care Tax Benefit, CCTB）改善家庭的收入狀況，以不影響工作誘因的方式，強化對低所得家庭的支持，並對低所得族群設定就業條件的退稅額度，以照顧低所得家庭；如在英國在 2003 年時推動兩項新的稅賦抵減³：兒童照護稅賦抵減（CTC）及工作稅賦抵減（WTC），兩者均需所得調查，並根據家庭狀況支付，若額度超過一個家庭的課稅額度，該家庭可以退稅形式獲得此項福利給付。

（五）家庭扶助措施

在傳統私領域上，大多數雙薪家庭或是單親家庭的勞動者，嬰幼兒照顧方面多依賴家族網絡（非工作者）的支持，特別是祖父母已成為家庭內幼兒照顧的重要支持，然而，近年來研究顯示，受祖父母不住附近及其因工作無法照顧之影響，家族網絡對幼兒的扶助功能逐漸降低，以美國為例，僅約 1 成能得到祖父母幼兒照顧的支持。

至於各國在公領域上所採行家庭扶助措施主要為托育津貼（Childcare）、兒童津貼（Child Benefit）及給薪育嬰假（Paid leave）等三種類型，其中給薪育嬰假主要包括：產假、陪產假及兒童照顧假等三項。另外，各國間仍存在不同程度的津貼補助，高額托育津貼的國家主要為北歐國家⁴、法國、奧地利、德國、比利時。低托育津貼國家（低於 OECD 英語系國家平均之下）為日本⁵、墨西哥、葡萄牙、西班牙和土耳其。

（六）國際勞工組織對友善工作與家庭之主張

國際勞工組織（ILO）早在成立之初即提出產假保護公約（Maternity Protection Convention, 1919, No.3）顯示其對工作與家庭責任之關注，至於目前相關政策主張主要為 1981 年所提出附有家庭職責之勞動者公約（Workers with Family Responsibilities Convention, 1981, No.156）及建議書（Workers with Family Responsibilities Recommendation, 1981, No.165），承認有家庭責任勞工之問題乃是涉及家庭與社會之廣泛問題，應為國家政策所考慮，各會員國應採取所有符合其國情之措施，創造有家庭責任之男女勞工待遇與機會平等，使有家庭責任之勞工能行使其自由選擇工作之權利，並能考慮其工作條件與情況，包括漸進減少每日工時及超時工作的措施，及社會安全之需要；1994 年提出部分時間工作公約（Part-Time Work Convention, 1994, No.175），保障部分工時者能與全時工作者享有相同的保障及勞動條件；1996 年，在家工作公約（Home Work Convention, 1994, No.175），促進在家工作者待遇上的平等，均作為各國在職場上調和工作與家庭之重要依據。

〔註釋〕

4. 在瑞典，所有育有兒童的家庭均得以領取兒童津貼。在 2004 年時，每月津貼數為每位小孩 950 瑞典克郎，到第三個小孩時每月外加 254 瑞典克郎，第四個 760 瑞典克郎，第五個及其後的小孩為 950 瑞典克郎；在芬蘭，在 2004 年時，第一個小孩的津貼數為 100 歐元，第二個小孩增為 111 歐元，第三個為 131 歐元，第四個為 152 歐元，第五個及其後的小孩為 172 歐元；若為單親父母，每個小孩再增加 37 歐元。
5. 在日本主要家庭津貼計畫包括：生育津貼（每胎給 30 萬日幣的生育津貼，無須所得調查，不課稅）、兒童津貼（須所得調查，除了高所得家庭外，對所有育有年齡六歲以下兒童的家庭給付，第一至二個小孩，每年給 6 萬日幣，第三個以後的小孩，每年給 12 萬日幣），及兒童撫育津貼（對低所得的單親媽媽給付，直到小孩滿 18 歲，有一個小孩，每年給 508,440 元日幣，有二個小孩，每年給 568,440 元日幣，第三個小孩以後外加的金額為每年給 36,000 元日幣，本津貼需所得調查，年所得低於 130 萬日幣以下者全額給付，年所得在 130 萬及 365 萬日幣間者逐步減額給付）。

推行友善家庭與職場政策目標及各國立場

(一) OECD 推行友善家庭與職場的政策目標

根據 OECD 對於「家庭友善政策 (Family-Friendly Policy)」之定義指出，「家庭友善政策」是以促進適合家庭資源與幼兒發展的方式，協助父母調和工作與家庭生活的政策，其增加父母在工作與照護上的選擇，提升就業機會上的性別平等。其『工作』涵蓋所有的有給工作（受雇及自雇就業），而『家庭』係指每個家內有一或多位成人共同生活，並負有照護及養育一或多位兒童責任的家計單位，至於『調和』政策則包含所有增加家庭資源（所得、服務及照顧時間）及父母勞動市場參與的措施。

根據 OECD 之建議，家庭友善政策是項追求不同政策目標下的平衡法案，包含在不同所得族群、家庭型態、性別平等、幼兒發展，及勞動市場等方面考量。在這麼多目標下，政策最大的挑戰不是在全部達成所有目標，而是在於如何在其中達到適切的平衡。

(二) OECD 評估各國推行友善家庭與職場整體之政策立場

根據 OECD 於 2002 年至 2005 年評估報告 (Reconciling Work and Family Life, Vol.1-4) 指出各國政策立場如下：

1. 北歐國家

● 芬蘭、瑞典

芬蘭、瑞典的政策模式都在於提供育有子女的父母一種連續性的資助扶持，從子女出生到上小學，政府都連續地資助父母，讓父母雙方都可從事全職工作且能陪伴其子女。給薪的育嬰假讓父母能在子女出生的第一階段可由自己照顧，同時以津貼補助托兒費用，學童課後輔導照顧等措施，特別是在瑞典的父母可以選擇降低工作時數的 25%，或者分批休育嬰假直到小孩 8 歲。這兩個國家有相當同質性的人口，且政府提供社會服務的能力獲得社會上高度信任，這也造成兩個國家人民都願意付出高額稅賦的負擔，其政策目標都是在創造環境，讓育兒父母能夠依其計畫，結合工作生涯及育兒責任。

● 丹麥

丹麥的政策模式朝向更為平等的兩性勞動市場邁進，在全時工作的基礎上，提供全面性的家庭支持，勞動者可取得相當寬裕與育嬰假相關的計畫，幼托制度幾乎全面適用於 6 個月以後的嬰幼兒。賦稅及津貼體系在橫向上著重檢驗領取給付者的方式，並給予全時工作者較佳的邊際有效稅率結構。在之前的稅賦體系中，有相當比例的個人移轉、有限度的家庭津貼及幼托支持的限制，因而多形成「一又二分之一個家計維持者」的模式，而最近的政策辯論則是朝向「兩個投入三分之二時間的家計維持者」的模式。

2. 歐洲國家

● 奧地利

奧地利的政策模式，主要是提供父母在工作與家庭照顧更多的支持，奧地利社會對支持媽媽以全時照護幼兒上有廣泛的共識。當小孩長大時，稅賦及津貼體系亦能支持雙薪父母，因幼兒托育資源廣為設置，即便幼稚園及學校上課時間不能完全支持全時就業，還是使得育有幼童的媽媽就業率相當高。然而，奧地利的女性就業仍受生育後長時間無法工作所阻礙，許多女性運用全部的親職假直到幼兒兩歲期滿，在親職假期滿僅有約半數重返職場（約 1/4 回到原先職場，1/4 變換雇主從事部份工時工作）。

● 愛爾蘭

在愛爾蘭，政策制訂者急於確保婦女就業的平等，並運用過去十年所累積的龐大經濟成長利益，降低稅率及促進所有人重返職場。另外，為了給婦女從出生後照護其小孩 6 個月的選擇，提供有給產假及無給親職假，但對於年齡在 6 個月至 4 歲間幼兒的托育補助則相當少，對於年齡 4 或 5 歲以上兒童可取得學前教育（屬於正式教育體系一環）。此外，對愛爾蘭政策制訂者的一項重大挑戰，在於如何提升單親的自主性。愛爾蘭的社會政策模式對單親家庭提供長期津貼（直到兒童 18 歲，最高 22 歲），沒有要求其立即就業或尋職，這對相對較低的單親就業率可能是一項重大影響因素。

● 瑞士

在瑞士，就育有幼兒的家庭而言，傳統的聯邦政策立場是不介入，因為此領域的決策被認為大部分屬私領域範圍：父母本身應自己決定他們該如何平衡工作與照護責任，然而，聯邦議會最近也修正朝分配一些資源以創造幼托容量的方向，此領域傳統上是屬於州及市鎮的範圍。聯邦憲法特別容許聯邦對兒童津貼與生育保險進行規範，但實際上是由雇主在聯邦法律（勞動法及瑞士債法典）、州法律及與員工的團體協約下，支付兒童與生育（生病）津貼。

● 葡萄牙

在葡萄牙，調和工作與家庭的議題是在性別平等的架構下討論，且對男性而言，他們在運用有給休假上有經濟動機。葡萄牙政策模式提供一些選擇，包含提供給家有幼兒父母諸多無給、與時間相關的支持措施。不過，許多葡萄牙的父母無法負擔工時的減少或無給休假，因而這些措施使用者有限。政府強調部分時間工作在調和工作與照護責任上的角色，並敦促雇主能夠採納此一或其他家庭友善措施，作為其「社會共同責任」的一部份。然而，除非自部分時間工作取得的報酬能增加，否則部分時間工作在葡萄牙很難有大幅增加。



- 英國

英國的政策模式，主要是提高女性就業率、性別平等、對抗兒童貧窮及促進兒童發展等目標上，尤其是兒童貧窮及兒童發展議題為其社會相當重視的議題，諸如提高女性就業與性別平等，都被視為處理兒童貧窮及兒童發展等目標之手段，而非主要政策目標，自 1997 年以後，英國設置大規模的兒童托育津貼，其目的在降低婦女外出工作的障礙。為了更直接解決貧窮問題，在窮困地區實施發展家庭服務，包括托兒服務、工作免稅扣底額（Working Tax Credit）、提供托兒協助給予低收入家庭，此外，免費的早期教育併入幼稚園 3～4 歲，目的在提供所有幼兒加強孩童發展，同時降低所有父母托兒費用。



- 荷蘭

在荷蘭的政策模式中，部分時間工作則扮演核心的角色，從事部分時間工作的勞動者與全職員工有著相同的權利。在之前的稅賦體系中，有相當比例的個人移轉支付、有限度的家庭津貼及對幼托支持的限制，因而形成了「一又二分之一個家計維持者」的模式。性別平等目標是在追求讓家庭內男女主人，在有給工作上有更為平等的付出。而最近所修正的個人化稅賦 / 津貼體系及增加的幼托支持，並不必然是揭示著全職雙親模式的政策目標；而是一個「兩個投入三分之二時間的家計維持者模式」，這已經進入政策辯論中。但這樣一個解決方案可能在近期仍難以落實，因為這將需要在基本上改變男性的勞動市場行為，而並沒有足夠的證據支持這可能發生。

3. 泛太平洋國家

- 紐西蘭

在紐西蘭推動家庭政策所共同宣示的政策目標是支持父母，讓其能在工作與家庭生活間的調和上有所選擇，紐西蘭政策所面臨的其中一項主要挑戰，在於如何設計與執行改革，以協助所有父母，不管其家庭狀態為何，能夠取得較佳的工作 / 家庭生活平衡。最近及持續進行的一項改革，包含同時以增加工作選項及解除所得補助條件的方式，來擴大家庭資源。此一新的政策模式旨在讓父母就永續品質就業（不管如何界定）及接受工作的適當時機等方面，能有「實質」及「深思熟慮」的選擇。

- 澳洲

在澳洲的政策模式是提供父母在從事工作或照護兒童兩者間的選擇。社會支持則針對低收入家庭，包含提供工作貧窮的低收入父母生活津貼，單親父母在其幼兒 16 歲之前則免除其尋職義務，因而可讓他們選擇在家照護。最近的政策調整則較前更重視領取者是否投入工作，並對低收入勞工提供更多的幼托支持。

● 日本

日本的政策模式相當全面性包括：生育津貼、親職假及育嬰津貼、兒童津貼、兒童撫育津貼，育有幼兒的父母的工時通常能在其 3 歲前獲得縮減，對較大的兒童則有公共托育及學前支持，然而，實務上，托育資源有限亦造成工作與家庭調和的困難性，受撫養配偶的年薪若超過日幣 130 萬（約為員工平均收入 31%），則需自行支付醫療及年金保險費用，此外，有半數以上的雇主支付受撫養配偶的津貼，若其受撫養配偶年薪超過日幣 103 萬（約為員工平均收入 24%）則雇主支付將會停止。許多女性仍在生育後退出職場，現行日本職場文化對女性仍多存在不友善的立場，除非勞動市場有巨幅改變，否則促進女性就業有限。

● 加拿大

加拿大的政策模式也從針對低收入家庭，轉變成為包含寬廣的父母就業與兒童發展考量。家庭政策的責任由聯邦政府與省地方政府共同分擔負責。傳統上，聯邦政府傾向以收入資助措施為主，而省地方政府則主要負責提供福利協助給予家庭，並且設計大規模的計畫與服務，包括家庭服務。因此在加拿大全國各地有許多相當不同的政策目標，各地支持計畫的本質也大不相同。在共同資助協助省地方政府和家庭輔助計畫中，聯邦政府政策扮演重要角色，透過加拿大社會調動（Canadian Social Transfer），推出國家托兒稅賦福利（Child Care Tax Benefit, CCTB）改善家庭的收入狀況，加拿大聯邦政府領導各地方政府，極力發展托育設施並改善加拿大人取得這些福利的便利性。

推行友善家庭與職場之政策趨勢及觀點

OECD 國家推行友善家庭與職場之政策趨勢及觀點，整體歸納如下：

（一）政府提供家庭扶助措施，能促進婦女勞參率，並減少兒童貧窮

1. 提供家庭扶助措施，包括：給薪育嬰假（能夠滿足生產和養育子女所需要的給薪休假，母親生產時之分娩假、父親陪產之陪產假、以及提供早期嬰幼兒照顧之育嬰假）、托育津貼、兒童津貼及家庭津貼等項，皆能促進婦女勞參率，進而減少兒童貧窮。
2. 根據 OECD 之研究⁶，提供適當時期（約 5 ~ 6 個月）的給薪育嬰假能促進婦女勞參率，但過長的育嬰假則會減弱婦女勞動市場技能並危害未來職涯發展，讓育兒婦女難以或無興趣回到就業職場。申請給薪育嬰假之高學歷高收入之女性返回職場相對較早，低技能女性勞工或從事不穩定就業的女性返回職場相對較困難。
3. 提供托育津貼能降低兒童照顧費用，幫助低收入的母親脫離依賴福利補助金，此外，給薪育嬰假與托育津貼能促進全職工作的婦女勞參率。

〔註釋〕

6. OECD 之研究所設定給薪育嬰假為 20 週全薪給付，進一步增加給薪育嬰假之時間可能對促進婦女勞參率造成負面效果。

4. 提供兒童津貼及家庭津貼，包括租稅優惠等家庭照顧的政府移轉性支付，能促進不同家庭的平等，並降低兒童貧窮，另根據 OECD 之研究，兒童津貼及家庭津貼會影響部分時間女性工作者的勞參率。

(二) 建構友善育兒父母的職場環境，降低父母就業的職場障礙

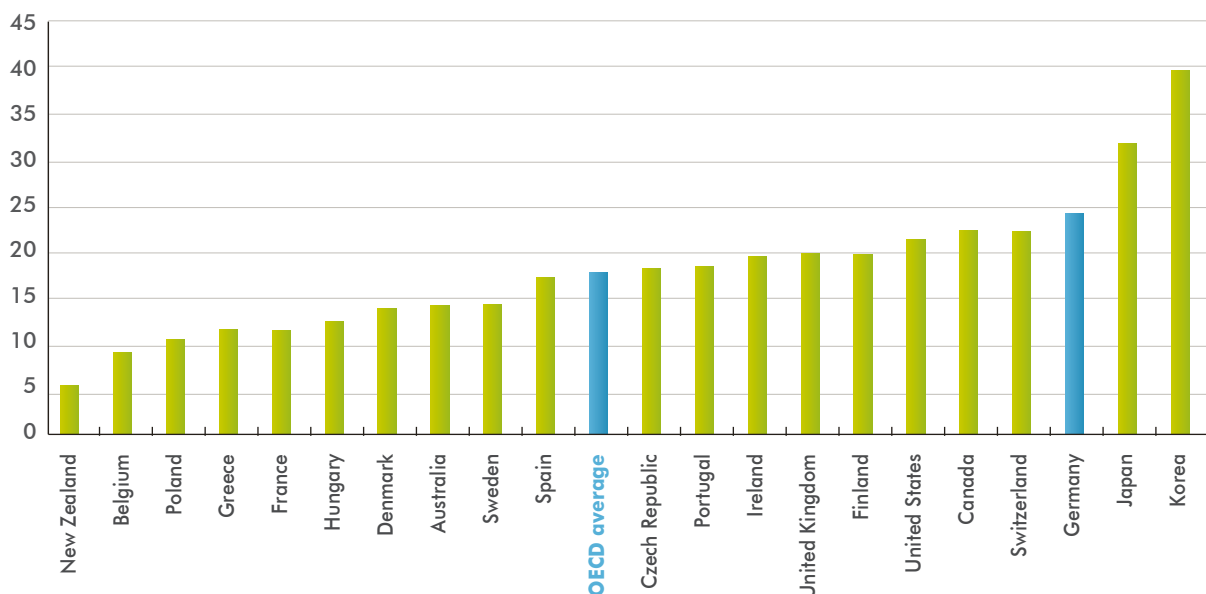
1. 建構友善育兒父母的職場環境是調和工作與家庭不可或缺的因素，即使政府有再多再好友善家庭與職場之公共政策，若工作場所對家庭不友善，所有政策效果將難以落實。以 OECD 國家中日本及韓國為例，雖然與 OECD 國家推行相類似友善家庭與職場政策，然而本身職場環境對育兒父母並非友善，舉凡長工時的文化、工作時間無法配合幼童受教育及照顧等，皆不利影響職場上育兒父母能照顧幼童的時間及可支配金錢。
2. 企業建構友善父母的職場環境，能降低職員離職率、吸引優秀人才、減輕職場壓力，及提高職員滿意度及生產力，政府應鼓勵企業提供支持家庭與職場的措施，及立法規範勞工應享有友善家庭與職場的措施，目前，普遍友善家庭與職場的措施主要為部分工時、彈性工時、電傳工作 (telework)、在家工作 (home work)、職務分擔 (job-sharing)、促進全職及部分工時工作間的轉換、壓縮工作週 (compressed work-week)、彈性上下班，以及給予家庭照顧假、給薪育嬰假等。

(三) 增加政府與民間幼托設施的數量與品質及降低幼托成本

1. 父母選擇使用幼托資源或在家照顧幼兒，是受限於負擔成本及可取得容量，對育有幼兒父母而言是一系列選擇的過程，包括：早期居家照顧嬰幼兒之給薪育嬰假，零到三歲選擇有品質的幼教環境、三到五歲選擇有品質的早期兒童教育，以及就學學童課後照顧等。
2. 完善的幼托資源體系能增進婦女就業率及生育率，但所費不貲，OECD 國家中，以北歐國家提供可負擔、可取得及有品質幼教環境與學童課後照顧最為完善，但支出也最昂貴。北歐國家提供在托育津貼 (Childcare) 及早期兒童教育至少佔 (GDP) 的 0.9% 以上、提供綜合性的支持至少佔 (GDP) 的 0.6% 以上。賦稅負擔在瑞典約佔國內生產毛額 (GDP) 的 50%，在芬蘭是 46%。
3. 目前各國兒童照顧仍尚未完備，政策推動應朝向使育有 0-3 歲嬰幼兒的父母，不會因為幼兒照顧而造成就業障礙，提供父母可選擇由自己照顧或由具備合格保育員照顧的幼教環境，育有 3-5 歲幼童能享有高品質普及的早期兒童教育，並讓父母負擔得起且容易取得，育有學齡兒童的父母能利用學校 (放學後) 延伸的課後輔導照顧服務 (Out-of-School-hours care services)，提供父母能在全職工作與幼童照顧上獲得平衡，並確保兒童在非上學時間 (包括傍晚、夜間、週末和休假日)，能夠擁有一位家長或是其他成年監護人扶助其教育、情緒和發展進程。



圖4、OECD國家全職工作者性別薪資差距



(四) 促進性別平等，降低父母的就業的職場障礙

1. OECD 國家平均性別薪資差距約為 18%，顯現性別在就業職場上的差距，若職場文化尚未改變前，提供「父母選擇」通常只會造成勞動市場既存的性別不平等延續下去，包括長工時文化，亦是一種男性現象，也是勞動市場性別不平等的主要來源，高比例長工時的國家，男性比女性參與的機率高三倍以上。
2. 性別平等目標是在追求讓家庭內男女主人，在工作及照顧幼兒上有更為平等的付出，發展育兒父母性別平等的政策與計畫。一般而言，女性休育嬰假的比例明顯高於男性，政府應提供更多誘因及措施，鼓勵男性多分擔家庭責任，考慮不同的選擇方法以達成使用育嬰假時的性別平等。

結語及建議

目前，我國育有幼兒之勞動者在職場與家庭生活上，比大部分 OECD 國家面臨還要嚴峻的情勢，一方面我國賦稅率（含社會安全捐）與 OECD 國家相較相對較低，實務上難以用政府稅收支應普及性兒童照顧措施，另一方面，企業內友善職場與家庭的文化態度仍未普及，職場實務上仍充斥不利家庭生活的環境，另依據國際競爭力 IMD 評比顯示近年來我國年度實際工時均名列前茅，長工時文化不利工作與家庭生活的平衡，職場父母往往須在工作與家庭中被迫選擇。此外，2007 年我國生育率為 1.1 人原低於已開發國家 1.6 人的水準，生育率竟是全球最低，營造有利生育、養育的環境已屬刻不容緩，參考國內現況及先進國家之經驗，提供以下建議：

(一) 將婦女生育視為國家與社會的共同責任

依勞基法規定，女性勞工生產前後，雇主應給兩個月產假 8 週，惟，產假薪資由雇主支付，造成女性就業時的潛在成本不利就業，目前多數國家都由政府或保險來支付，並視為國家及社會的責任。

建議產假薪資給付改革為生育保險體系方式支付，將現行勞保給付由一個月生育給付提高至三個月，其中二個月生育給付，可抵雇主應負擔二個月產假薪資，將產假薪資由雇主負擔改由全體勞工、雇主及政府共同負擔，並合理反應調整勞保費率。

(二) 建立給薪育嬰假制度

依性別工作平等法規定，育有三歲以下之幼兒，得申請二年育嬰留職停薪，育嬰留職停薪津貼之發放，另以法律定之。然因尚未建立育嬰留職停薪津貼制度，造成有家計需要之勞動者不能請育嬰假有失社會公平。

建議儘速建立育嬰留職停薪津貼制度並提供適當時期（OECD 建議為半年）的給薪育嬰假，另基於性別平等之考量，提供促使男性申請育嬰假之誘因及措施，例如對於「第二人（通常為男性）」所設的給付期間可以搭配高給付率的方式，以增加男性在育嬰假上的使用。

另，對於育嬰假申請者重返職場時給予必要之協助，包括要求雇主提早二至三個月前通知其員工重返職場，並給予重返職場前的訓練，至於相關訓練費用應由政府或保險體系支應，減輕雇主負擔，並加強落實勞動法規，避免「重返職場」的障礙。

(三) 對育有幼兒之勞動者建立更佳彈性及部份的工時制度

依性別工作平等法規定，育有三歲以下幼兒之工作者，得向雇主請求每日減少一個小時工作時間及調整工作時間。

建議對有照顧三歲以下幼兒之需求的全時工作者，可比照瑞典模式在幼兒上小學前得向雇主請求每日減少二個小時（減少 25%）工作時間，換言之，可從事每日 6 小時的短時工作，使其更能兼顧家庭責任。在調整工作時間上，建議建立由全時工作轉換為部份工時工作者之配套措施，以滿足有半日托育及工作需求的勞動者家庭與工作的平衡。

(四) 減輕幼兒照顧之經濟負擔

目前我國托兒公共化程度不夠導致家庭托兒成本負擔加重⁷，公立托育服務仍以特殊家庭需求如低收入戶或身心障礙兒童為優先。建議對低所得勞動家庭給予普遍性的托育補助，一般勞動家庭的幼兒托育費用則可列入所得特別扣除額，將福利政策與勞動政策緊密結合。



〔註釋〕

7. 以 2005 年為例，私立收托人數占總受托人數的 72.1%，換言之，托兒公共化程度只剩 27.9%。家庭托兒成本負擔也因托幼市場私有化而負擔加重。

(五) 開發既有社區及教育設施的資源照顧學童

近年來，有越來越多人從事晚上、夜間及週末工作等非標準工時內之工作安排，為確保所有兒童（6～12歲）能在非上學時間（包括傍晚、夜間、週末和休假日），能夠擁有一位家長或是其他成年監護人扶助其教育、情緒和發展進程。建議開發既有社區及教育設施的資源，提供有品質及平價之學童課後托育服務，特別是針對低所得勞動家庭應給予全額補助。

(六) 鼓勵雇主及工會建構更為友善職場與家庭環境

對於友善家庭與職場政策之推廣與落實，端賴民間企業積極參與及配合，因我國企業內友善職場與家庭的文化態度仍未普及，因此，政府更應擔任「友善職場與家庭」之促進者，確保家庭友善措施能配合職場運作。

建議由政府強化職場上友善家庭的勞動法規及措施，包括：讓工作時間更能彈性配合員工家庭責任、有效規範加班時間、提供獎勵給已改善職場與家庭生活之企業，及評選標竿企業以鼓勵更多企業參與友善職場與家庭等項。至於企業層級則建議將「友善職場與家庭」列入企業人事政策，提供幼兒照顧之支持、協助請育嬰假之員工再進入職場、給予工作時間的彈性措施及必要休假，或者工會藉由團體協商及協約處理上述情事，調和工作與家庭生活，以強化「友善職場與家庭」之精神。

人口少子女化、高齡化，以及全球化經濟的衝擊，致使工作與家庭生活間的調和面臨重要的挑戰，就政府而言，工作與家庭生活間的調和本身就是個目標，應扮演關鍵角色，提出策略性、整合勞工、教育、幼兒照顧、財政等政策之整體規劃，促使整個國家的制度、文化及企業運作對育兒父母之勞動者更加友善，畢竟，投資工作與家庭，就是投資自己及國家的未來。❖

<參考書目請洽本刊編輯小組>

