



受僱者申請育嬰留職停薪之 性別差異影響因素研究

Discussions on The Feasibility of Willingness Assessment for
Parental Leave Application



受僱者申請育嬰留職停薪之性別差異影響 因素研究

Discussions on The Feasibility of Willingness Assessment for Parental Leave Application

勞動部勞動及職業安全衛生研究所

受僱者申請育嬰留職停薪之性別差異影響 因素研究

Discussions on The Feasibility of Willingness Assessment for Parental Leave Application

研究主持人：林淑慧、李政儒

計畫主辦單位：勞動部勞動及職業安全衛生研究所

研究期間：中華民國 103 年 05 月至 103 年 12 月

本研究報告公開予各單位參考
惟不代表勞動部政策立場

勞動部勞動及職業安全衛生研究所
中華民國 104 年 4 月

摘要

為我國未來的育嬰留職停薪的推展，提供更為多元思考的政策發展空間，本研究聚焦於以下三個主要研究問題的探討：

- 一、蒐集先進國家之育嬰留職停薪制度之實施現況及鼓勵受僱者提出申請之作法與成效等相關資料。
- 二、分析我國育嬰留職停薪制度實施現況(如申請津貼、復職協助措施實施情況及比例、不當對待狀況等)，並辦理座談及資料分析，了解目前影響我國受僱者申請及不申請育嬰留職停薪之可能影響因素(如性別、年齡、產業別等)。
- 三、提出我國規劃調整育嬰留職停薪之政策建議。

分析結果發現，依性別分類，自民國 98 年度至民國 102 年度，各項申請人數和核發金額，女性申請比例仍遠高於男性。以年齡 40-44 歲為分界點，40-44 歲前以女性申請人數較高；而 40-44 歲後，男性申請人數遠高於女性。若以平均件數金額來看，男性單件平均金額卻是大於女性單件平均金額。

根據研究結果，本研究提出以下之建議：

- 一、加強公共托育服務，提升女性勞動參與率。
- 二、申請的限制深受產業規模及結構所影響，應予考量企業規模因素。
- 三、仿倣日本復職給付做法以鼓勵企業員工依誠信原則重返職場。
- 四、強化雇主的責任以及「工作生活平衡獎」列入相關鼓勵指標。
- 五、回任原職的界定上，應給予更為彈性的空間。
- 六、回任前的人力資本提升。
- 七、有關國家稅制上的差異，本研究建議在津貼補助的所得替代比率不宜再提高。
- 八、透過勞動檢查強化監控申請育嬰假留職停薪後，並監控重新返回原事業單位之現況。

關鍵詞：育嬰留職停薪、性別平等

Abstract

To gain more diverse perspectives on the development of parental leave programs in Taiwan, the primary focuses of this study will include the followings:

1. Collecting information on parental leave programs of three advanced countries. This information includes the design and the implementation of the program system, and the incentives for encouraging employees to apply for the programs;
2. Conducting analysis regarding the implementation results of parental leave without pay in Taiwan (such as grant application, the proportion of reinstatement from parental leave, and the status of employer unfair labor practices etc.). This study also conducts focus group and interviews to understand the impact of the programs on the currently employed and those who do not apply for parental leave (such as gender, age, industry, etc.); and
3. Proposing suggestions for parental leave policies.

Results of this study show that the proportion of female applications is higher than male applications for each year between 2009 and 2013. This is also true for the number of applications. With 40 to 44 years old set as the cutoff point, the number of female applications for this age group is more than the number of male applications in the same age group. However, for people 44 years and older, the number of male applications is far more than that female's. In terms of the average requested amount of payment, men's average requested amount for single application is greater than the average requested amount of women's single application.

Accordingly, this study proposes the followings:

1. Increasing the responsibility of public childcare services;
2. The size of the enterprise should be considered since most successful applications are based on the size and structure of the companies;
3. Encouraging employees to return to the workplace after parental leave; Japan's

reinstatement payment programs are of great value to consider;

4. Enforcing employers to take on the responsibility of maintaining employee well-beings and including these responsibilities as the index of Work-Life Balance Award;
5. Increasing the mechanism of human resource development before employees return to work after parental leave;
6. Providing a more flexible policy for returning to the original position from parental leave;
7. Alternative income ratio should not be further increased since the national tax system is different from countries with higher income taxes; and
8. Strengthening labor inspections to monitor the applications for parental leave and monitor the status of returning to the original positions.

Keywords: parental leave, gender equality.

目錄

摘 要.....	i
目錄.....	iv
圖目錄.....	v
表目錄.....	vi
第一章 計畫緣起.....	1
第一節 研究背景.....	1
第二節 研究目的.....	2
第三節 研究設計.....	3
第二章 研究主題相關研究.....	9
第一節 育嬰留職停薪政策理論基礎的探討.....	9
第二節 我國近 10 年育嬰留職停薪津貼相關研究.....	14
第三章 各國制度概況.....	19
第一節 瑞典.....	19
第二節 美國.....	30
第三節 日本.....	39
第四節 韓國.....	43
第四章 研究發現與討論.....	49
第一節 就業保險育嬰留職停薪津貼給付.....	49
第二節 公保育嬰留職停薪津貼給付.....	57
第三節 育嬰留職停薪津貼申請意願因素分析.....	58
第四節 育嬰留職停薪津貼申請者遭受不當對待之狀況分析.....	78
第五章 結論與建議.....	83
第一節 研究結論.....	83
第二節 研究建議.....	89
誌謝.....	93
參考文獻.....	94

圖目錄

圖 1 研究流程圖	4
-----------------	---

表目錄

表 1	育嬰假法規時間表.....	2
表 2	三場焦點座談與會者編碼表.....	8
表 3	韓國近 5 年產前、產後休假給付及育嬰休假給付統計（單位：名、百萬元）.....	46
表 4	雇用保險申請育嬰休假獎勵金統計表（單位：家、人、百萬元）.....	46
表 5	婦女就業促進獎勵金措施.....	47
表 6	民國 98-民國 102 年不同年齡層、性別申請育嬰留職停薪津貼件數.....	50
表 7	民國 98-民國 102 年不同年齡層、性別申請育嬰留職停薪津貼金額.....	51
表 8	民國 98-民國 102 年不同類別申請育嬰留職停薪津貼給付初次核付人數.....	53
表 9	民國 99-民國 102 年不同行業申請育嬰留職停薪津貼給付初次核付人數.....	53
表 10	民國 98-民國 102 年不同縣市申請育嬰留職停薪津貼給付初次核付人數.....	54
表 11	民國 98 年-民國 102 年不同年齡層、性別申請育嬰留職停薪津貼初次核付人數..	56
表 12	公教人員保險育嬰留職停薪津貼統計.....	58
表 13	15 位受訪對象背景與編碼.....	59

第一章 計畫緣起

第一節 研究背景

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。台灣育嬰假的發展可追溯到九零年代，政府自民國 78 年起陸續頒布「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」、「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」、「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」等規定，育嬰假僅適用於公立機構中的女性公務員、和公立幼稚園及中小學女性教師，當時女性公教人員最長可申請 2 年的留職停薪育嬰假，不過須停止公保、生活津貼與實物配給等福利。從國內歷年來申請育嬰留職停薪人數的擴增，更突顯出國內對於申請育嬰假的重視與普及化（勞動部，民國 103 年）。性平法法案實施之目的為協助女性在不完全退出勞動市場的情況下兼顧育嬰需求，然因強調以不增加機關員額與經費為原則，故當機關內有人請育嬰假而暫離崗位時，多以內部員工互助合作以替補其位之方式辦理。據此，局部性與選擇性為九零年代育嬰假制度之特色(馬財專，2007[21]；王舒芸，2010[6])。

針對家庭的「生育及勞動」層面所導引出來的雙元困境，民國 96 年勞動部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「六個月」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雇或失業婦女，甚至可能使其在職場參與過程之中未蒙其利，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，才能更具體的觀照各方利益焦點，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 1 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。

表 1 育嬰假法規時間表

	法 規
民國 78 年 11 月 30 日發布； 民國 92 年 01 月 15 日停止適用	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
民國 79 年 06 月 26 日發布； 民國 86 年 05 月 22 日停止適用	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
民國 78 年 11 月 30 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
民國 79 年 6 月 26 日發布； 民國 86 年 05 月 22 日停止適用	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
民國 91 年 01 月 16 日公布	性別工作平等法
民國 78 年 11 月 30 日發布； 民國 92 年 01 月 15 日停止適用	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
民國 86 年 05 月 20 日發布	公務人員留職停薪辦法

資料來源：全國法規資料庫（民國 95 年）。

勞動部（民國 103 年）育嬰留職停薪開辦至今，核付人數逐年增加，單民國 102 年已有 6 萬 2,595 人；核付金額也從民國 98 年的新台幣 17.2 億元增至民國 102 年的 58.9 億元；申請育嬰留職津貼家庭也從 3 成 6 成長至 5 成。勞動部表示，政府開辦育嬰留職津貼開始，就讓參加就業保險的勞工在申請育嬰停職期間，有適當的補助，5 年來已有 23 萬人受惠，發出金額也超過 205 億元，民國 102 年請領人數更首度突破 6 萬人關卡。

第二節 研究目的

民國 91 年性別工作平等法（Act of Gender Equality in Employment）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。然而相對於勞動部只規

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，育嬰津貼的發放更無法符應性別工作平等法中的具體規定。其具體之落差為何？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，在我國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，本研究計畫主要的處理問題聚焦於以下三個主要研究目的：

- 一、蒐集先進國家之育嬰留職停薪制度之實施現況及鼓勵受僱者提出申請之作法與成效等相關資料。
- 二、分析我國育嬰留職停薪制度實施現況(如申請津貼、復職協助措施實施情況及比例、不當對待狀況等)，並辦理座談及資料分析，了解目前影響我國受僱者申請及不申請育嬰留職停薪之可能影響因素（如性別、年齡、產業別等）。
- 三、提出我國規劃調整育嬰留職停薪之政策建議，為我國未來的育嬰留職停薪的推展，提供更為多元思考的政策空間與討論。

第三節 研究設計

一、研究流程與架構

本計畫主旨在目的在於，藉由次級資料蒐集申領育嬰留職停薪資料之特徵的整理，探討我國育嬰留職停薪制度實施後之申領現況，以及透過深度訪談與座，深究目前影響我國男性及女性受僱者申請及不申請育嬰留職停薪之可能影響因素，並由各國制度之實施，提出我國規劃調整育嬰留職停薪之政策建議。

本研究計畫之研究流程與架構請見下圖所示：

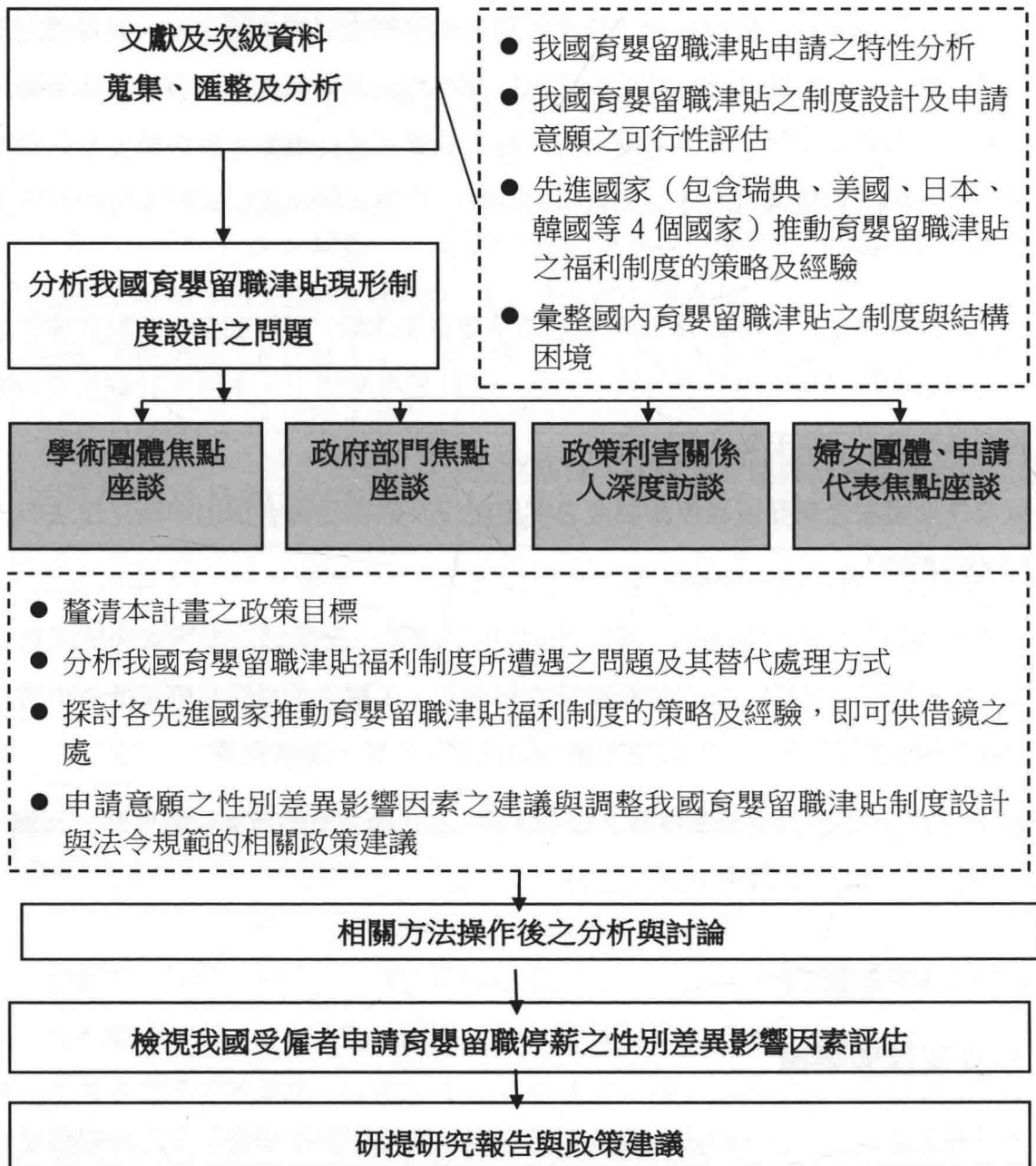


圖 1 研究流程圖

二、方法與步驟

本計畫欲達成之研究目的，絕非一種研究方法可以做到，故採取多角度探索之途徑進行，茲以文獻分析法蒐集以下各項資訊，包括先進工業化國家規劃其育嬰留職津貼之特性，及其制度設計內容與推展過程之相關問題。本研究已進行 4 個新進國家提

供育嬰留職津貼之作法與經驗，包括歐美之瑞典、美國，亞洲國家之日本、韓國。

為蒐集熟稔育嬰留職停薪津貼議題之學者、婦女服務團體、企業人資部門專責人員等，於 11 月分別於臺北、臺中、嘉義三地各舉行一場焦點團體座談，以分析各類政策利害關係人，對現今育嬰留職津貼之推動過程所遭遇的問題，及其採取之替代方式，或建議之他國做法。

另外，鑑於當前育嬰留職停薪津貼申請表單揭露之資訊有限，本計畫另規劃運用深度訪談，選取申請成功之男性、女性、不同產業別、公部門、企業人資、以及申請未成功並受到不當對待之個案進行訪談，以進行其意願之可行性之分析與評估，最後綜合上述各類研究方法所蒐集之資訊，逐步釐清國家部門及企業雇主與申請者之間，所存在之多元意見作為育嬰留職津貼在未來意願之可行性政策調整之重要參考。以下分就各研究方法進行之方式與內容說明如后。

(一)文獻分析法 (Document Analysis)

本計畫透過文獻分析法，蒐集、整理、歸納、分析等相關文獻及次級數據資料，以有系統的方式處理、分析、整合成有組織性的資訊。初步文獻的彙整範疇將包括：1.主計總處、勞動部等相關部會之育嬰留職津貼規範與研究報告及統計、調查資料；2.國發會、經濟部、內政部、教育部及勞動部擘畫之育嬰與勞動政策；3.先進國家有關育嬰留職津貼措施之作法與經驗之期刊、論文或出版品。

選擇歐陸的瑞典、美洲的美國、東亞的日本及韓國做為文獻資料的蒐集國家。上述的先進工業化國家在福利制度的設計與推展過程，有諸多值得我們進一步學習與參考之處。故選擇具主導地位且經驗豐富之國家作為範例，可以為我國在育嬰留職津貼的制度設計及後續推展工作，提供更為完整的思考，各國其對於育嬰留職津貼在其社會保障制度之彈性作法，深具參考價值與意義。

(二)次級資料分析

透過政府部門相關統計資料，以及個別勞資爭議調解資料，藉由次級資料分析之方法來進行分析我國育嬰留職停薪制度實施現況（如申請津貼、復職協助措施實施情況及比例、不當對待狀況等），並透過次級資料的統計分析，了解目前影響我國受僱者申請及不申請育嬰留職停薪之可能影響因素（如性別、年齡、產業別等）。

(三)焦點團體座談 (Focus Group)

焦點團體座談，是社會科學中最廣為使用的研究工具之一，係聚集相關人員，依設計過的大綱進行互動討論，以獲得研究主題相關的意見和看法。本計畫已邀請之政策利害關係人，除了與育嬰留職津貼福利措施有關之行政機關（勞動部）外，還包括企業代表、學術單位、婦女團體（如婦女新知、性別人權協會等）共舉辦 3 場焦點團體座談。

為均衡南北意見，北部場在壽德大樓以行政部門、婦女及企業工商團體及學術團體為對象；中部場運用勞動部勞動力發展署中彰投分署之場地，邀請學界、婦女團體代表、企業代表、勞資爭議調解委員參加；南部場則是運用中正大學之場地，以南部學者專家、婦女團體為主要對象舉辦 1 場，每場均邀請至少 6 位與會（三場與會者資料如表 3-1），規劃討論之主題有：

1. 勞動者申請育嬰留職津貼的主要考量因素為何？
2. 在申請過程常見遭遇的困境為何？（或者即使有提出，但在考慮提不提出當時曾經顧慮的因素）？其中來自機關有那些有利和阻擾因素？
3. 申請育嬰留職停薪，勞動者常見或最擔心返回職場的不利因素有那些？對個人的技能或職務之發展有何影響？以及申請之後對於育嬰過程所產生的協助效應為何？
4. 企業雇主針對申請育嬰留職及津貼，是否會造成其在人力運用上的困難？
5. 替代人力簽不簽定期契約對用人單位的人力配置有何影響？（例如人力彈性運用、人力穩定）
6. 替代人力對於申請育嬰留職停薪者有何效益或威脅？又替代人力個人的勞動權益（例如申請者返回原職後即需終止僱用）有何影響？
7. 若欲仿倣韓國使用派遣人力暫時替代育嬰留職停薪者的工作，並由政府補助部分用人費用，將產生那些效益？或者有何影響？（例如人力彈性運用、人力穩定、派遣勞動者權益）
8. 育嬰留職停薪對於鼓勵生子育兒，減輕少子化對社會衝擊的效益為何？對於促進家務分工的效益為何？

(四)深度訪談 (In-Depth Interview)

由於半結構式訪談在訪談過程中還允許受訪者本身有表達自己意見的空間，因此訪談大綱的問題可視為一個對話的指引，能夠開啟研究者與受訪者之間溝通議題的工具；在半結構式訪談進行過程中，通常不會要求受訪者順著題目依序回答，而是以聊天方式進行。半結構式訪談第一個優點是能由受訪者口中得到更多研究者理解之外的資訊，而能蒐集更詳盡的研究資料；另一項優點在於增加彈性，受訪者有更多自主空間參與研究議題；此外，此種訪談方式較易於研究者與受訪者間建立關係，在自然的對話中談論議題；但半結構式訪談的基本架構仍是依照研究者對主題的瞭解所設定，因此整個訪談過程還是在研究者的引導之下進行，回答範圍及思考模式同樣是在研究者所引導的範圍下。

為了能更深入瞭解我國各類外籍人士適用社會保險與福利制度運作下，所可能遭遇之問題，以及各先進國家在規劃上可供借鏡之彙整。本研究在訪談之操作以半結構訪談大綱進行深度資料蒐集之工作，訪談邀請對象聚焦於政府部門申請者、企業人資部門專家、企業申請者，共計 15 位受訪對象。透過每位不同位置受訪對象的思考與經驗，建構更為完整之評估與改進建議。（各部分的受訪者請見表 13，計 15 位受訪對象背景與編碼所示）

透過這些受訪者的回應，構築本研究的討論圖像，將有助於對本研究各個層面之探索，提供更為堅實的政策建議之思考。訪談主題如下：

1. 您和配偶之一方選擇提出育嬰留職停薪申請，考量的因素有那些？雙方任職單位在配合員工申請此項措施的態度為何？（應包括多元性問題，如：政策、給付期間、給付多少、恢復原職、不當對待...等等）
2. 就您所知，提出申請育嬰留停的個人考量因素為何？而不提出申請的個人考量因素為何(或者即使有提出，但在考慮當時曾經顧慮的因素)？其中來自機關有那些有利和阻擾因素？同部門同事們的態度為何？
3. 您選擇提出育嬰留職停薪申請時，任職單位在人力的配置上有那些配合措施？
4. 申請育嬰留職停薪，最擔心返回職場的不利因素有那些？對個人的技能或職務之發展有何影響？
5. 您認為育嬰留職停薪制度在稍解當前年輕人不願生子的少子化問題、對夫妻家務分工觀念的影響為何？

- 6.您對於育嬰留職停薪制度對就業、家庭照顧、家庭經濟三者平衡的看法為何？
- 7.針對育嬰留職停薪制度（如：申請規定和流程、制度管理、鼓勵措施....）有何建議？

表 2 三場焦點座談與會者編碼表

編碼	出席者	單位
北部場		
北焦點 1	秘書長	婦女新知基金會
北焦點 2	副執行長	財團法人婦女權益促進發展基金會
北焦點 3	理事長	台灣婦女團體全國聯合會
北焦點 4	副秘書長	台灣婦女團體全國聯合會
北焦點 5	教授	中國文化大學勞工關係學系
北焦點 6	經理	業界人士
中部場		
中焦點 1	執行長	台灣職業安全健康連線
中焦點 2	助理教授	弘光科技大學幼兒保育系
中焦點 3	助理教授	亞洲大學社會工作學系
中焦點 4	經理	華廣生技
中焦點 5	副理	環隆科技
中焦點 6	理事長	新北市政府勞工局調解委員
南部場		
南焦點 1	理事長	嘉義市婦女會
南焦點 2	教授	國立中正大學勞工關係學系
南焦點 3	副教授	國立中正大學社會福利學系
南焦點 4	理事	中華民國婦女會總會
南焦點 5	總幹事	嘉義市就業服務推廣協會
南焦點 6	專員	遠東機械工業股份有限公司