



勞工安全衛生研究報告

工作與家庭平衡政策之探討

A Study of Work and Family Balance Policy

工作與家庭平衡政策之探討

A Study of Work and Family Balance Policy



研究主持人：陳志勇、許繼峰

計畫主辦單位：行政院勞工委員會勞工安全衛生研究所

研究期間：中華民國 101 年 3 月 1 日至 101 年 12 月 31 日

行政院勞工委員會勞工安全衛生研究所

中華民國 102 年 4 月

國家圖書館出版品預行編目(CIP)資料

工作與家庭平衡政策之探討 / 陳志勇, 許繼峰研究主持. -- 1 版. -- 新北市 : 勞委會勞安所, 民 102. 04

面 ; 公分

ISBN 978-986-03-6526-9(平裝)

1. 勞動政策

556.84

102006366

工作與家庭平衡政策之探討

著(編、譯)者: 陳志勇、許繼峰、陳旺儀、何雨芳

出版機關: 行政院勞工委員會勞工安全衛生研究所

22143 新北市汐止區橫科路 407 巷 99 號

電話: 02-26607600 <http://www.iosh.gov.tw/>

出版年月: 中華民國 102 年 4 月

版(刷)次: 1 版 1 刷

定價: 600 元

展售處:

五南文化廣場

台中市區中山路 6 號

電話: 04-22260330

國家書店松江門市

台北市松江路 209 號 1 樓

電話: 02-25180207

本書同時登載於本所網站之「出版中心」, 網址為

http://www.iosh.gov.tw/Book/Report_Publish.aspx

- 本所保留所有權利。欲利用本書全部或部分內容者, 須徵求行政院勞工委員會勞工安全衛生研究所同意或書面授權。

【版權所有, 翻印必究】

ISBN: 978-986-03-6526-9

GPN: 1010200738

摘要

近 20 年來工作的過度要求主導了家庭生活，對個人、家庭、企業及整個社會造成不良後果，工業先進國家開始注意工作與家庭生活平衡的重要性，我國亦然。本研究之目的在探討英、德、瑞典、挪威、美、日、韓等國已實施之工作與家庭平衡政策及措施，期作為我國未來強化相關政策之參考。

本研究蒐集各國官方文件與相關研究文獻，並舉辦二場專家座談會，根據所蒐集之資料與專家意見，提出規劃工作與家庭生活平衡政策之建議。

研究發現，工作與家庭平衡政策是一個勞動條件、勞工福利、家庭、性別平權、兒童等政策的界面，政策內容集中在請假、彈性工作、幼兒照顧 3 個領域。

各國促進工作與家庭平衡的法定假別主要分為產假、陪產假、育嬰假 3 種。產假大多符合 14 週的國際標準，陪產假多無給付，育嬰假長短不一，但有不同比率之津貼。挪威、瑞典已發展出單一期間且通用的親職假權利，也就是「產後假」，部分由母親使用、部分則由父親使用。英國的假別模糊，產假可移轉給父親，成為親職假的變形。美國沒有產假、陪產假、育嬰假等法定權利。

各國為了有工作的父母照顧子女之彈性工作措施規定並不多，例如英國僅規定受僱者有權向雇主申請，瑞典、挪威、日、韓主要是將請假與部分工時連結。其原因可能是在整個部分工時架構下，交由勞資協商。

育嬰假結束與幼兒教育與照顧方案開始之間的差距越小越好，英國的差距為 18 個月；德國、瑞典、挪威三國沒有差距；日、韓均無全面性的幼兒教育與照顧方案，目前是利用強化托兒設施、利用社區照顧、發放育兒津貼、提供保姆在家照顧等方式改善托育所遭遇的問題。我國施行「幼兒教育及照顧法」之後，將無差距。

本研究建議，我國在規劃策略目標時，應先界定家庭概念是否納入老人照顧；資源的擴充應朝增加或強化社會保險的方向設計；政策定位應從性別平等拉高至全面性思維；決策層級至少應提升至行政院或國家發展委員會層級，並且以社會對話方式形成政策。在制定各種政策時，應先考慮在中小企業落實之可能性。產假應增加至 14 週，中小企業或小型企業的產假給付改由社會保險負擔，或者由社會保險與雇主共同負擔，或者將產假延長，但給付比率降低。陪產假給

付應考慮由社會保險或一般稅收給付。育嬰留職停薪期間可增加母親配額、減少父親配額；中小企業因員工育嬰留職停薪需使用替代人力，社會保險或政府可予以補助。在彈性工作政策方面，一方面鼓勵勞資協商，另一方面活化育嬰留職停薪制度，將部分工時與育嬰假及給付連結。在幼兒照顧政策方面，改進在家照顧津貼制度，提供父母更多選擇，並發展社區保育媽媽制度。

關鍵詞：產假、育嬰假、彈性工作、幼兒照顧

Abstract

Over the past two decades excessive work demands have dominated workers' family lives, creating negative effects on individuals, families, enterprises, and society as a whole; and so, in the industrially advanced countries, the importance of balancing work and family has come to the fore in industrial countries as a public-policy goal. The purpose of this study is to explore the relevant policies in the UK, Germany, Sweden, Norway, the US, Japan, and South Korea, and then to make policy recommendations to Taiwan's government.

Government documentation and literature from various countries were retrieved for this study, and two workshops were held. Based on the information that was collected and the advice of experts, recommendations were provided for government strategic planning and for work-family balance policy.

The findings show that work-family policy is an interface between working conditions, labor welfare, family, gender equality, and childcare policies, and is concentrated in three areas: leave, flexi-work, and childcare.

Statutory entitlements in leave policy include maternity leave, paternity leave, and parental leave. The period of maternity leave in almost every country is at least 14 weeks, which complies with international standards. Paternity leave is usually granted without pay or benefits. The period of parental leave, and the amount of payment during parental leave, vary in different countries. Sweden and Norway have developed a unified generalized period of post-natal leave, with no distinction between the three different kinds of leave; however, one part of this generic post-natal leave can be taken only by mothers and another part only by fathers. In the UK, part of the period of maternity leave can be transferred to the father, making it a variant of parental leave. The US does not provide a statutory right to maternity, paternity, or

parental leave.

There are few statutory provisions for flexi-work arrangements for working parents. In the UK, employees have only the right to apply for flexi-work. In Sweden, Norway, Japan, and South Korea, parental leave can be traded off with part-time work. Flexi-work arrangements are mostly left to labor-management negotiations.

The shorter the gap between the end of parental leave and the start of early childhood education and care (ECEC), the better. The gap is 18 months in the UK and zero in Germany, Sweden, and Norway. There is no legal entitlement to ECEC service in Japan and South Korea, where the problem of childcare is addressed by improving childcare facilities, providing community daycare centers, providing allowances, and providing in-house nannies.

At the strategic level, this study suggests that Taiwan's government should clearly define the concept of family, i.e. whether it includes elders who need to be cared for. The expansion of family resources should focus on increasing the contributions and coverage of social insurance. Policy positioning should be elevated from gender equality alone to more comprehensive coverage. The level of policy-making should be upgraded to the Executive Yuan or the Council of National Development, and social dialogue should be used in policy formation. The formulation of policy should give consideration to the feasibility of implementation in small and medium enterprises (SMEs). The period of maternity leave should be extended to 14 weeks and maternity leave payments for employees of SMEs should be transferred to social insurance, or shared by both social insurance and employers. Consideration should be given to the provision of paternity leave payments by social insurance or from general taxes. The parental leave quota should be increased for mothers and reduced for fathers. The government or social insurance can subsidize the cost to SMEs of using substitute workers. The government can encourage

employers and employees to negotiate flexi-work arrangements, and revitalize the parental leave system by linking flexi-work and benefit payments. The in-house childcare allowance system should be improved and community childcare centers should be developed.

Keywords: Maternity Leave, Parental Leave, Flexi-Work, Childcare

目 錄

摘要.....	i
Abstract.....	iii
目 錄.....	vi
表 目 錄.....	viii
圖 目 錄.....	x
第一章 緒論.....	1
第一節 研究背景與動機.....	1
第二節 研究主旨與內容.....	6
第三節 研究方法.....	13
第二章 國際組織有關工作與家庭平衡之政策.....	14
第一節 聯合國.....	14
第二節 國際勞工組織.....	22
第三章 英國.....	36
第一節 問題與挑戰.....	36
第二節 政策發展.....	40
第三節 現行工作與家庭平衡政策.....	50
第四節 現行工作與家庭平衡政策實施成效.....	58
第五節 小結.....	63
第四章 德國.....	65
第一節 問題與挑戰.....	65
第二節 政策發展.....	68
第三節 現行工作與家庭平衡政策.....	76
第四節 現行工作與家庭平衡政策實施成效.....	85
第五節 小結.....	88
第五章 瑞典.....	90
第一節 問題與挑戰.....	90
第二節 政策發展.....	94
第三節 現行工作與家庭平衡政策.....	99
第四節 現行工作與家庭平衡政策實施成效.....	108
第五節 小結.....	110
第六章 挪威.....	113
第一節 問題與挑戰.....	113

第二節 政策發展.....	114
第三節 現行工作與家庭平衡政策.....	119
第四節 現行工作與家庭平衡政策實施成效.....	126
第五節 小結	127
第七章 美國.....	129
第一節 問題與挑戰	129
第二節 政策發展.....	133
第三節 現行工作與家庭平衡政策.....	139
第四節 現行工作與家庭平衡政策實施成效.....	142
第五節 小結	144
第八章 日本.....	145
第一節 問題與挑戰	145
第二節 政策發展.....	149
第三節 現行工作與家庭平衡政策.....	157
第四節 現行工作與家庭平衡政策實施成效.....	166
第五節 小結	168
第九章 韓國.....	170
第一節 問題與挑戰	170
第二節 政策發展.....	173
第三節 現行工作與家庭平衡政策.....	179
第四節 現行工作與家庭平衡政策實施成效.....	186
第五節 小結	188
第十章 我國.....	190
第一節 問題與挑戰	190
第二節 政策發展.....	194
第三節 現行工作與家庭平衡政策.....	197
第四節 現行工作與家庭平衡政策實施成效.....	204
第五節 小結	208
第十一章 結論與建議.....	210
第一節 結論	210
第二節 政策建議.....	222
誌謝.....	228
參考文獻.....	229

表 目 錄

表 2.2.1 國際勞工組織促進調和工作與家庭責任措施（按勞工的挑戰區分）..	26
表 3.1.1 英國人口預估（按年齡分）.....	38
表 3.1.2 英國家戶與家庭組成的趨勢.....	39
表 3.3.1 英國請假政策與措施.....	55
表 3.3.2 英國兒童照顧設施的主要特徵.....	57
表 4.1.1 德國公立兒童照顧設施的涵蓋率（2002 年）.....	67
表 4.3.1 德國請假政策與措施.....	82
表 4.4.1 德國育嬰津貼領取情況.....	86
表 5.1.1 瑞典母親就業率（按最年幼子女之年齡分）.....	91
表 5.1.2 瑞典人口年齡群組比率分配.....	93
表 5.1.3 瑞典家戶與家庭組成的趨勢.....	94
表 5.3.1 瑞典請假政策與措施.....	104
表 5.3.2 瑞典兒童照顧設施的主要特徵.....	107
表 6.3.1 挪威請假政策與措施.....	124
表 7.1.1 美國有子女父母的就業狀況（按最小孩子與家庭形態區分）.....	130
表 8.1.1 日本人口數與出生率.....	145
表 8.1.2 日本初婚者平均年齡.....	146
表 8.1.3 日本托兒所候補兒童人數.....	149
表 8.2.1 日本僱用保險法育嬰假津貼演變.....	156
表 8.3.1 日本請假政策與措施.....	162
表 8.3.2 日本政府補助企業支持工作與家庭平衡概況.....	166
表 9.1.1 韓國人口數與出生率.....	171
表 9.2.1 韓國「第一期低生育與高齡化社會行動計畫」中之工作與家庭平衡措施	176
表 9.2.2 韓國「第二期低生育與高齡化社會行動計畫」中之工作與家庭平衡措施	177
表 9.3.1 韓國請假政策與措施.....	181
表 9.3.2 韓國友善家庭認證企業可優惠利用之方案.....	186
表 9.4.1 韓國婦女請產假情況.....	187
表 9.4.2 韓國請育嬰假情況.....	187
表 9.4.3 韓國企業執行強制設置托兒設施情況.....	188
表 10.3.1 我國請假政策與措施.....	199

表 10.3.2 我國補助 5 歲幼兒免學費教育額度（全國，100 學年度起）	200
表 10.3.3 我國補助 5 歲幼兒免學費教育計畫預期績效指標.....	201
表 11.1.1 各國工作與家庭平衡政策的屬性.....	212
表 11.1.2 各國請假政策比較.....	217

圖 目 錄

圖 3.1.1 英國勞動參與率.....	36
圖 4.1.1 德國勞動參與率.....	66
圖 5.5.1 瑞典勞動參與率.....	90
圖 6.1.1 挪威勞動參與率.....	113
圖 7.1.1 美國勞動參與率.....	133
圖 8.3.1 日本工作與家庭生活平衡措施概況.....	158
圖 8.5.1 日本工作與家庭平衡政策發展.....	169
圖 9.1.1 韓國勞動參與率.....	172
圖 10.1.1 我國勞動參與率.....	192

第一章 緒論

第一節 研究背景與動機

一、研究背景

研究平衡或調和工作與家庭（work-family balance; work-family life balance; work-family reconciliation）的學者如 Guest, David E.（2002）稱，工業革命之後，這個議題一直是關心生活品質學者的主要興趣。在早期的歐洲與當今某些開發中國家，他們主要的關切是工作對童工之影響；在經濟衰退時期，他們則以失業對家庭造成的影響為焦點。近 20 年來工作與家庭平衡逐漸成為許多國家政策辯論的焦點；不過，議題本質已經不再是單純的童工或失業問題，而是富裕社會中工作的過度要求開始主導家庭生活，對勞工個人、家庭、企業組織與整個社會造成不良的後果，這些後果必須加以重視並解決。

（一）工作領域的變化

工作與家庭平衡議題之所以再度受到國家政策的重視，源自於工作領域出現 3 個主要變化：

1. 工作壓力逐漸增強：在工作領域，隨著資訊科技與資訊負載的進步、回應速度的要求、重視客戶服務品質與持續服務等等，往往需要勞工長時間在高速度和緊迫期限下工作。工作壓力和要求反映在長工時、身心疲憊以及晚上和週末加班，使得勞工留給優質家庭時間的範圍越來越小（Guest, 2002: 257）。
2. 家庭成為工作延伸的場所：隨著科技進步，工作場所的概念已經逐漸轉變。Bowswell and Olson-Buchanan（2007: 592）指出：「逐漸精密與買得起的技術已經使員工更容易與工作連結」。員工下班後或週末，仍然在家裡利用電子郵件、電腦、手機處理或完成他們的工作，也就是典型的非正式上班時間仍在工作，這種在辦公室疆界之外工作的現象越來越普遍（BBC, 2011）。
3. 就業人口結構改變：幾乎所有工業國家婦女勞動參與已大幅增加，各階層婦女從事有酬工作者空前的多，女性在結婚與生育之後仍留在勞動市場的更多。在大多數經濟合作暨開發組織（Organization for Economic

Co-operation and Development; OECD) 國家，有子女的夫婦多數都在就業，單身母親的就業率普遍超過那些已婚母親。以美國為例，婦女就業率從 1979 年的 47.5% 上升到 2007 年的 56.6% 新高 (US Bureau of Labor Statistics, 2011)、雙職家庭數目增加 (US Bureau of Labor Statistics, 1999)、單身母親就業人數逐漸增加 (Paulin and Lee, 2002)¹。

(二) 工作與家庭之間的衝突

上述工作領域出現的變化，使得存在已久的工作與家庭衝突問題更形凸顯。所謂「工作」，泛指「有酬的工作」，尤其是受僱於人。所謂「家庭」，一般係指：「有一位或一位以上成人與一位或一位以上子女住在一起，並負擔照顧與養育他們責任的每個家戶」(Each household of one or more adults living together with, and taking responsibility for the care and rearing of one or more children.) (OECD, 2007: 13)。

何謂「工作與家庭的衝突」？有學者提出一種衝突模型 (conflict model) 解釋工作與工作以外生活之間的關係，這個模型假設生活各個領域都有高度需求，必須做出困難的抉擇，並且對一個人造成某些衝突以及可能的過重負擔。最早提出工作與家庭衝突理論的學者如 Greenhaus and Beutell (1985)，他們將「工作與家庭衝突」界定為一種工作角色與家庭角色不相容以及上班與下班相互爭奪個人時間、精力與行為的角色間衝突。

從概念上說，工作與家庭之間的衝突是雙向的，學者將其區分為「工作對家庭的衝突」(work-to-family conflict) 與「家庭對工作的衝突」(family-to-work conflict) 2 個面向 (Boyar, Maertz, and Pearson, 2005)。

「工作對家庭的衝突」出現在工作中的經驗干擾家庭生活時，這些經驗包括大量、不規則或無彈性的工作時間，以及過重的工作和其他形式的工作壓力、工作中人際間的衝突、頻繁的出差、職涯轉換、上司或組織的不支持，甚至在正常工作時間以外利用通訊科技處理工作上的事務。舉例來說，公司的會議出乎意料地延遲，可能使父母無法去接小孩放學。「家庭對工作的衝突」出現在家庭的經驗干擾工作生活時，這些經驗包括有年幼

¹ 受到 2008 年全球金融風暴對整體勞動市場的衝擊，有些國家的女性就業率、雙薪家庭數目、單身母親就業數目出現下降趨勢。

的子女、負照顧子女的主要責任、照顧老人的責任、家庭內的人際衝突、家人的不支持。舉例來說，父親或母親需要請假照顧生病的子女，就可能出现「家庭對工作的衝突」。

雖然以上兩種形式的衝突強烈相關，但是「工作對家庭的衝突」比「家庭對工作的衝突」受到較多關注，可能的原因是工作要求比較容易量化；也就是說，家庭角色的疆界和責任比工作角色的疆界和責任較具有伸縮性。此外，有研究發現，工作角色干擾家庭比家庭角色干擾工作的情況較多。

（三）國際勞工組織對工作與家庭衝突的宏觀看法

從富裕社會中工作過度要求導致與家庭生活衝突的觀點，關切的無疑是高所得或已開發國家的狀況。國際勞工組織（International Labour Organisation）檢視全球國家，從性別平等、人口結構以及社會與環境趨勢、工作型態轉變、社會政策、經濟危機幾個角度，對造成工作與家庭緊張關係的因素提出較為宏觀的看法（ILO, 2011: 2-6）：

1. 男性與女性之間照顧責任分配不平等

儘管女性從事有酬工作的比以前多，但是她們在照顧子女、年長者、身心障礙或生病家庭成員上的負擔仍然比男性多。資料顯示，無論什麼國家，女性花在無酬照顧工作上的時間比男性多很多，從事有酬工作的時間卻較少；把花在有酬與無酬照顧工作上的時間合起來計算，女性每天的工作時間比男性長。相反地，接受教育訓練、參加工會活動、休閒或甚至保健的時間都比較少。

2. 人口結構以及社會與環境趨勢

人口快速老化與各種流行病增加勞工照顧家中成人的可能性，還得同時照顧幼兒。在有的亞洲國家，由於男女的家庭負擔相當不平衡，加上女性教育程度與勞動參與提升，導致晚婚或不婚以及生育率下降至極低的壓力。此外，家庭結構不斷改變，大家庭漸少，單親家庭增多，都市化以及國家與國際移民也縮小了傳統與非正式支持機制。

3. 工作型態轉變

工作場所無法為有家庭責任勞工的需求而做調整，強化二者之間的衝突。過去 20 年許多地區就業成長的特徵顯示非典型就業增加。若從事部

分工時工作而沒有兒童照顧假與親職假，婦女便在工作與家庭之間失衡；定期契約工作、派遣與季節性工作在所得國家增多，這些工作的工資比典型工作低。當女性在非典型工作中的比例偏高，面臨在勞動市場中逐漸被邊緣化的風險。此外，工時長與不可預知的工時使勞工與他們的家庭遭受極大壓力，父母有時可能 24 小時輪班，一位照顧孩子，另一位工作。

4. 不適當或缺乏支持家庭的社會政策

有些國家的勞工缺乏可使用去上班的大眾運輸工具，或者社會服務不適當，使工作與家庭的緊張關係惡化，也影響勞工福祉與生產力，在低所得國家尤其有這些情況。在許多開發中國家，缺少飲用水與電力，迫使婦女與兒童花時間去取得這些東西。今天，私人提供家庭照顧（包括由家庭成員或家內工作者提供）的情況相當普遍，許多有工作的雙親無力負擔。

5. 經濟危機的衝擊

2008 年經濟危機之後，政府採取撙節政策，凍結或減少公部門工作，縮減工作與家庭方面的支出，如生育補助、親職假給付、減稅額度、親職假長度等等，使婦女增加額外的時間與精力投入照顧工作。

（四）工作與家庭衝突的後果

國際勞工組織最新的文件指出，無論在已開發或開發中國家，無法解決工作與家庭衝突，不僅對就業機會、工作平等、勞工健康、生產力有負面影響，更對家庭、兒童與成人不利。在加強社會與經濟保障以及家庭福祉的社會保護策略與方案中，調和工作與家庭應被視為不可或缺的一部分，對有工作的母親而言，這尤其重要。如果這些策略與方案設計得妥善，工作與家庭調和措施對勞動市場與個人生活中的性別平等也會有貢獻（ILO, 2011: 2）。

許多研究或調查發現，工作與家庭衝突會為個人、家庭、組織與整個社會帶來負面後果。

對個人而言，工作與家庭之間的緊張造成個人情緒耗竭、內疚、身心健康不佳（例如：Adams, King, and King, 1996; Boyar, Maertz, and Pearson, 2005; Frone, 2000; Netemeyer, Boles, and McMurrian, 1996）。傳統的觀念認為，女性受工作與家庭衝突的影響比男性大，但是最近的研究發現（例如：Byron, 2005; Gutek, Searle, and Klepa, 1991; Pocock, Skinner, and Williams,