

# 政府協助照顧不離職之作法

陳芬苓 | 台北大學社會工作系 教授



## ► 壹、國內生育離職的現況

勞工因為生育子女的關係，可能改變其職涯及所得的發展，對女性勞工影響尤巨。從國家總體經濟社會發展的角度而言，母職（motherhood）對女性勞工職涯發展及薪資所得的影響反應在女性勞動力參與率（以下簡稱勞參率），因此政府政策如何協助女性勞工職涯不受到生育子女的影響，是個非常重要的議題。

近20年來，台灣女性就業的情形隨著產業結構改變（服務業就業機會增加）、女性教育程度的持續提升及政府實施友善職場措施下，勞參率持續上升，從1998年的45.60%上升至2023年的51.82%；同期間，男性的勞參率反而由70.58%降低至67.05%；男女勞參率的差距縮小至

15.23%。我國已婚婦女的勞參率由1980年30%逐步上升至2020年49.25%，略高於OECD國家平均值（台大兒家中心，2018），過去女性婚後即退出勞動力市場的趨勢，隨著社會文化的轉變，女性人力資本的改善，越來越多女性婚後仍然繼續留在勞動力市場。

上述數字似乎顯示政府推動性別平權政策漸有成效，惟女性勞參率仍明顯低於男性，許多女性在結婚或生子後，仍然選擇專心於家庭責任。勞動部（2020）的資料看來，因為結婚而離職占20.9%，因生育懷孕而離職占22.7%。2006年至2019年間我國政策有大幅轉變，卻無法改變女性因結婚或生育中斷就業的模式（見表1）。

表1 15至64歲目前有工作已婚女性就業狀況

單位：千人；%

年別	總計		曾因結婚 離職	曾因生育 (懷孕)離 職	曾因其他原 因離職	婚前至今皆 工作	婚後才開始 工作
	人數	百分比					
2006	2,761	100.91	17.24	12.86	6.45	54.80	9.56
2010	2,939	100.67	16.13	11.94	7.04	54.20	11.36
2013	3,004	101.29	12.85	11.38	7.42	57.16	12.48
2016	2961	103.18	17.56	12.97	8.14	53.09	11.42
2019	1,163,412		20.90	22.70			

資料來源：行政院主計總處（2017），勞動部（2020）。

註1：2016年含婚前生育（懷孕）情形。2019年資料來自勞動部（2020）

註2：曾因結婚、生育（懷孕）與其他原因離職已婚女性均可重複列計，致各細項合計數大於總計。

女性中斷職業再回到職場的情形如何？2003年婦女因結婚的離職率為35.6%，復職率為38.9%，復職間隔為7年；因生育離職率為29.5%，生育復職間隔為75個月。2016年已婚婦女因結婚的離職率為29.92%，復職率為51%，復職間隔為73個月；因生育離職率為25%，生育復職率為55.57%；離職至復職間隔為65個月（行政院主計總處，2017），2019年因生育離職再重回工作的間隔為52.8月（見表2）。中斷就業女性回到職場的中斷間隔隨時代不同有所縮短。但平均仍有5-7年，在快速轉變的全球化時代，再回職場女性就業的技能可能跟不上時代。

若以教育程度和年齡分析女性復職間隔時間，教育程度越高復職間隔月數越短。就年齡層而言，年紀越輕因婚育離職而恢復工作的間隔越短。但值得注意的是仍有四成女性不再回到職場，愈年輕未復職比例愈高（見表2）。

若與台灣男性工作的軌跡相比，以男女平均初婚年齡各為32.4歲及30.2歲來看，未婚前男女勞參率的差異很小，30-34歲男女勞參率差約12%；但到了退休前的55-59歲（我國男性平均退休年齡為62.3歲，女性為59.7歲），差距已達約28%；女性較男性更早，在育齡期後漸退出勞動力市場（行政院主計總處，2019b）。

表2 15至64歲目前有工作已婚女性就業狀況

年別	因生育（懷孕） 離職		曾 復職	平均復職間隔時間	未曾復職	生育（懷孕） 第1胎離職率
	佔已婚婦女比率					
	人	%	%	月	%	%
總計	1,265,845	22.7	59.9	52.8	40.1	27.6
15~24歲*	11,596	25.1	42.7	13.7	57.3	59.5
25~34歲*	160,289	25.7	51.6	24.8	48.4	37.3
35~44歲*	379,728	23.7	59.0	37.5	41.0	28.2
45~54歲*	353,099	21.8	68.3	61.1	31.7	24.2
55~64歲*	361,133	21.6	56.8	72.1	43.2	26.6

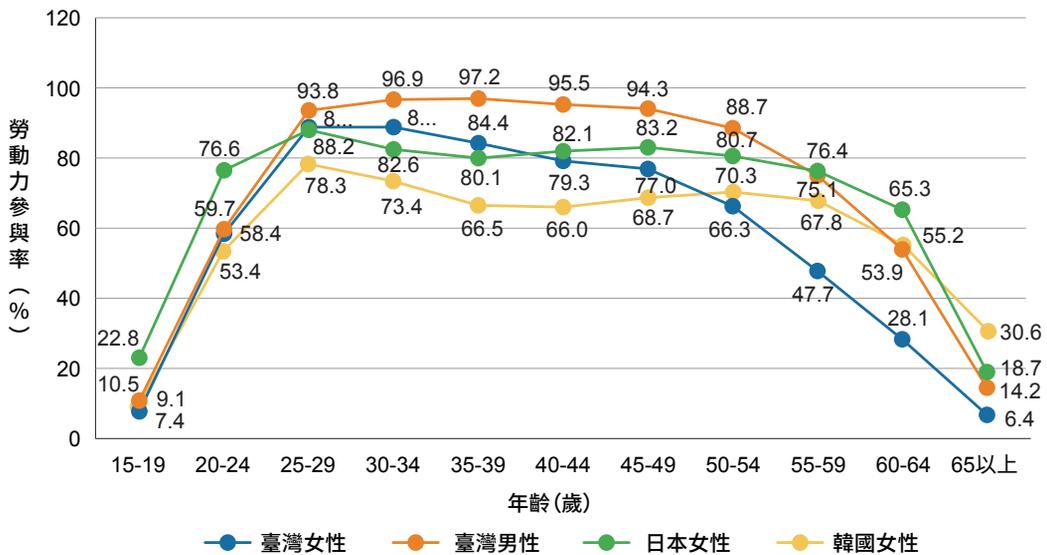
資料來源：勞動部（2020）婦女婚育與就業狀況

若與日、韓女性及我國男性的生涯歷程相比，可以發現我國婦女的勞參率比日韓的情況為佳，尤其是 25-29 歲我國的勞參率超過九成。但與其他國家不同的是，其他國家的婦女在生命軌跡中，勞參率呈現 M 型狀態；婦女在婚育年齡可能會暫離職場，但多半在 40-55 歲之間會再重回職場，之後隨年齡老化再降低。但我國婦女勞參率的趨勢未呈現出 M 型的曲線，而是單峰型，我國女性一旦退出職場便很少重回職場（見圖 1）（勞動部，2024）。因此，「婚育」仍然是台灣女性職業生涯的大障礙，使國內在發展經濟的歷程中痛失女性勞動力的正式參與。值得探討的是：我們如何才能使女性即使選擇婚育，仍然可留在勞動力市場？

## ◎ 貳、福利國家典範與女性勞動力

在我國性別文化中，認為女性需負擔家中照顧者的角色，因此女性容易因婚育或照顧其他家人影響而被迫離開勞動力市場。究竟政府如何才能協助女性照顧不離職？在探討此問題前，必須先瞭解福利國家的本質。

Esping-Andersen（1990）以去市場化及階層化為指標，將所有福利國家典範（regime）分為三種類型，透過這樣的分析可看出不同類型的福利國家在看待女性勞動力的意識型態並不相同，自然會發展出不同類型的婦女與勞動政策。第一種類型為「自由主義福利國家典範」，強調自由市場機制，重視依市場的機制提供福



▲ 圖 1：2023 年各國年齡別勞參率  
資料來源：勞動部（2024）性別勞動統計

利，只有在市場失靈時國家才會介入。在這樣的福利體制中，家庭會依收入不同自行去市場購買不同的替代性照顧；國家則負責規範市場機制及品質。因此，此類型的國家會以私立幼兒園提供照顧為主，依照照顧的內容品質收取費用；或由市場上提供不同老人照顧的方案供消費者選擇，家庭依自己可負擔的費用，選擇照顧長者的方式；政府會擬訂規則以確保消費者的權益。

第二種類型是「統合主義福利國家典範」，此類型國家受教會的影響，一方面重視由工作取得福利，會建置完整的職業保險機制；另一方面強烈主張家庭必須維持傳統的性別分工，但會發展家庭津貼鼓勵女性留在家中擔任照顧者。此類型國家會由社會保險制度提供生育給付、育兒留職留薪或照顧者給付等，讓工作者可以兼顧照顧者的角色。國家也會提供優渥的育兒津貼、家庭照顧者津貼等，給予在家擔任全職照顧者補貼。但即使職業保險提供不錯的生育給付及育兒假，由於社會刻板印象的影響，此類型國家中的母親往往仍會選擇全職母親的角色。

第三種類型是社會民主主義福利體制，以發展普及性且高品質的福利服務為主，重視國家在照顧上的責任，由公立照顧機構取代女性照顧者角色。為了達到全方位且高品質的替代性照顧，國家稅額很高，且期待全民充分就業（才有更多人繳稅），所有福利服務以去商品化為原則（Sainsbury, 1999）。此類型國家中母親被

期待投入職場，國家會提供優渥方案讓職業婦女選擇暫時留職留薪育兒，並提供父母寬鬆的兒童照顧方案，父母無論繼續工作或暫時全職照顧子女都能夠有足夠的資源。此類型國家強調社會互助的強度，所以無論有無結婚或有無子女，個人勞動者的財富會需要藉由國家集體分派給有子女的父母使用，社會主義的思維很強。

除了上述三種類型之外，學者普遍認為東亞地區的福利體制難以歸類到上述三種模式。因此，Holiday（1990）提出：東亞地區的福利模式為「生產型福利國家（Productivist Welfare State）」。此類國家的首要任務為經濟發展，社會福利只是促進經濟成長的工具，國家中所選擇發展的福利往往以有利於經濟發展為主，例如：發展普及性的全民健保，是為了維持健康的勞工，才能投入經濟發展；發展高品質且價廉的照顧體制，是為了讓女性勞動力可以釋放出來投入職場。台灣、新加坡、香港、日韓都被歸類於此類型的福利體制。在此類的國家中，能讓女性成為勞動人口的政策較易推動，政策的評估指標也在於可否提高女性勞參率，而非女性權益或家庭福祉。但女性只被視為產業後備軍，填補資本主義發展下低薪、低階或兼職的次級勞動力。即使家庭需要女性照顧家人，但國家仍希望女性可以同時兼任照顧者及勞動者的角色。如：台灣早期的「家庭即工廠」政策，就是希望女性同時幫父權主義及資本主義工作。

## ◎ 參、福利意識型態與女性勞動力

另一項重要思考方式為福利國家輸送模式，不同社會有不同的福利意識形態，認為照顧責任應該要由誰來負擔。傳統福利國家的提供有三個主體：國家、市場、家庭，在照顧的議題上福利的提供者還包括企業。如果這個國家相信照顧責任應該是 100% 由市場來負擔，則這個國家會傾向於發展市場化的照顧體系，依不同家庭的購買能力，去市場選購品質不等的替代性照顧。如果這個國家傾向於認為照顧責任應該要 100% 由國家單獨來負擔，畢竟人口政策應該由國家統籌，人民已經盡到繳稅的義務，公民應有福利權；如此這樣的國家會傾向於發展去市場化的公共托育服務，或是免費的老人照顧。由搖籃到墳墓，國家都應該要提供完整的照顧服務。

如果這個國家傾向於相信照顧的工作應該要 100% 由家庭的機制去負責，國家只有在家庭失去功能時才介入，如此一般家庭必須要自己安排子女及老人照顧的需求，國家不用提供育兒相關津貼，就如同早期台灣的樣貌。如果這個國家認為員工及眷屬的照顧應 100% 由企業負擔，畢竟員工是為資本家工作，因此沒有時間完成家庭的照顧責任。此社會傾向：在產假期間必須由企業提供全薪的產假，支付育兒留職期間的薪水，並且企業內應發展托兒所及日照中心，讓員工可以安心上班；畢竟企業應負起培養下一代勞工的責任，他們未來是為資本家工作。

當然國家也可能有混合福利提供者的理念，若此國家認為應該是由國家及家庭共同分攤照顧的責任，這樣的社會通常政府會由稅收提供定額的生育津貼、育兒津貼；也會開辦公共托育，只是需要使用者支付平價費用。如果國家認為照顧的成本應該由企業及家庭共同負擔，政策的走向就會傾向於規範企業在員工生育或育兒留職期間提供半薪或六成的定期津貼補助，畢竟這段期間勞工並未提供勞動力，如果勞工選擇在家育兒，家庭也要自付部份無收入的責任。

因此，依照福利意識形態的不同，不同的社會會發展出不同的政策走向。如果要模仿其他國家的照顧政策，便必須在社會上提出討論、達到共識，才能符合各國的集體福利意識。由我國目前發展出的照顧政策來看，就不難判斷出我國社會所擁有的福利意識型態為何了。

## ◎ 肆、政府協助照顧不離職之國外政策例子

在家庭與工作友善政策中，除了常見的托育公共化之外，本文希望介紹國外其他不同福利國家典範的制度，對女性照顧不離職可發揮關鍵效果，供國人參考。下列的例子可看出：各國發展的政策與其原本的福利國家典範及意識型態緊密結合，不會唐突地發展出不相容的政策。

## 一、澳洲

澳洲屬於上述的自由主義福利國家典範，在良善治理（Good Governance）的概念下建制許多可供企業遵循的準則。該政府在2012年通過《工作場所性別平等法案》，要求擁有100名以上員工的雇主每年針對6項性別平等指標進行報告。這些指標代表工作場所中性別不平等持續存在的事實，及企業以行動取得改善的現況。藉此，督促企業成為員工工作及家庭和諧的關鍵角色。其中第四項指標即為：推動帶薪育嬰假和工作場所的彈性（Advancing Paid Parental Leave and Flexibility in the Workplace）（Workplace Gender Equality Agency, 2025）。

此指標認為：有效的彈性工作安排可支持工作場所性別平等，因為它可促進婦女勞動參與和分擔照顧責任。同時，彈性工作也具有良好的商業意義，可以提高生產力並產生正面影響，可提升員工敬業度、福祉和工作滿意度。澳洲政府建議

的檢測表（Flexible Work Checklist）包括（Austrian Government, 2024）：

### （一）彈性工作機會的提供：

1. 所有員工皆可申請，不論性別、年齡、照護責任、年資、職級或職務。
2. 除正式政策中規定的彈性工作安排外，也提供非正式的彈性選項。
3. 雇主盡可能讓更多職位能採用混合辦公或遠端工作模式。
4. 招聘廣告中明確標示彈性工作選項。
5. 透過職務與工作內容再設計，促使工作可彈性執行。

### （二）促進彈性工作：

1. 提供協作工具、技術資源與設備，支持員工靈活辦公。
2. 根據彈性工作型態調整績效指標，例如兼職人員的KPI與全職比例相符，並以成果而非出勤來評估表現。



3. 彈性工作的員工在重要工作、培訓機會與職涯發展上享有同等對待。

(三) 領導與管理者職責：

1. 領導者需建立並支持實施彈性工作的正當理由。
2. 各級領導，尤其是高階主管與男性領導者，應以身作則，推動並正常化彈性工作，實踐及鼓勵他人採用，並公開肯定。
3. 管理者應了解適用於其團隊的勞動條件、合約義務及政策，並掌握審核流程。在拒絕員工申請前應評估其後果，努力協商或尋找替代方案。
4. 管理者需讓團隊了解可用的彈性選項，並與員工共同設計符合個人、團隊與業務需求的工作安排。
5. 管理者應實際推動具包容性的彈性工作，如會議安排、培訓、溝通與排程衝突的協調。

(四) 員工與其工作小組責任：

工作小組需協同規劃彈性工作方式，使其可兼顧個人需求、團隊合作與組織目標。

(五) 彈性工作的監督與評估：

1. 定期衡量彈性工作的實施情況及對不同性別的影響，並將使用情形與成效指標回報給高層與治理單位。
2. 組織設定目標，如提升整體參與度與男性參與彈性工作比例。



3. 透過員工調查了解其是否具備足夠彈性、是否感到獲得支持，以及是否擔憂彈性工作會影響職涯發展。

## 二、瑞典親職保險

瑞典是屬於社會民主福利國家典範，相信國家應該要 100% 負責福利提供。瑞典早在 50 年前就將原本讓母親申請的產假，改為雙親皆可帶薪申請的親職照顧假，也成為國際上首開先例的國家。

國內有少數文獻介紹瑞典親職假及兒童照顧的制度，卻少有介紹該國由社會保險制度支付勞工因為擔任父母親角色而請假期間所產生的薪資折損問題，可視為親職保險 (parental leave insurance)。由於是由社會保險單位負責，係全體勞工共同負擔保險費用，背後的理念在於兒童是社會集體的責任，非單一家庭私有財產，也不應由員工單獨面對 (Carlson, 2013)。瑞典也曾經發放現金育兒津貼給不工作在家照顧子女之父母，但很快就被

廢止，因為發現女性會選擇放棄工作在家領取津貼，導致女性勞參率立刻下滑。

瑞典親職假在每位子女出生時，父母可以獲得總計**480**天的育兒親職假，每位家長會保留一定天數，其餘天數可以依需求共用，如果要放棄自己的天數給另一位家長也需要通過申請。如果是單親家庭，則有權單獨享有全部**480**天的育兒親職假。雖然保險支付每位子女同樣的天數，但是津貼補助會依照每年集體協商的結果有所變動（瑞典社會保險局，2025a）。現在親職假也可以轉讓給祖父母照顧之用（Min, 2024）。

親職保險中支付的項目除了育嬰親職假期間的費用，也包括產假，陪產假，父母福利金（預產期前**60**天開始領取的育兒福利）、育兒津貼、兒童生病假等。還有許多育兒會遇到的各種需要，而衍生出的附加政策，非常貼心，大幅解決育兒家庭所有可能遇到的窘境，因此一併介紹。如：在休育嬰期間受傷或病情嚴重無法照顧孩子，可以暫停育嬰福利改為領取「病假津貼」，委由他人代替照顧。

若為了照顧生病的孩子而放棄工作或失去失業保險時，父母可獲得補助補償，自營者也適用，此補償金稱為「臨時育兒福利金（Vabbing, VAB）」。不必是孩子父母才可獲得賠償，包括與父母一方同住的任何人，或即將成為養父母者也可領取。

如果員工的工作需要體力，或工作環境有風險，而雇主又無法為您重新指派其

他任務，則有權享有「懷孕福利」。因體力勞動而享有懷孕津貼者，最早可於預產期前**60**天領取；如果因工作環境有風險而被雇主禁止繼續工作，可以從禁令生效之日起領取懷孕福利，將可獲得**80%**的薪水。

另父母得以在工作期間休假照顧孩子，每位父母在孩子年滿**12**歲或完成義務教育五年級之前可領取**480**天「父母福利金」，若有多個孩子則可增加天數。即使失業、學生、雇主、自營業者或已經退休者，也可領取父母福利金以陪伴小孩（瑞典社會保險局，2025b）。

瑞典實施男女共享的親職假，由一開始父母就有權享有相同天數的育兒津貼，並且可以互相給予假期。**1974**年時母親使用了全部育嬰假的**99.5%**，而父親只使用了**0.5%**。**2016**年時母親平均使用約**75%**的育嬰假；到了**2022**年，母親的育嬰假比例下降到**70%**左右，父親使用的比例逐年提高中（瑞典社會保險局，2025c）。但到目前為止仍然存在著性別、城鄉及階級差異；部分男性在請假時仍會遭受到雇主刁難。

過去使用的分析會發現：教育程度及工作場所特性都會影響父親休親職假的決定。教育程度高的父親比其他群體休假天數高；在以女性為主的職場中男性比其他父親使用更多親職假。其他因素也有影響，如具有強烈傳統母性規範觀念者會限制父親休親職假天數。此外，男女性工作受到不同的重視，如果母親收入高於父

親，夫妻仍可能選擇放棄母親收入；但當父親收入較高時，夫妻就不願放棄父親收入（瑞典社會保險局，2025c）。然許多雇主已經被說服，員工若能在子女年幼時陪伴小孩，再回到職場時工作品質會更好，員工幸福感會提高。

### 三、日本

日本在學者的分析中與台灣同屬於生產型福利國家，但日本傳統上以終身僱用制及企業福利聞名，眷屬同時受到父親企業的照顧；該國文化認為兒童應由母親親自教育為宜，因此女性結婚後離職而再就業的情形比台灣普遍。值得推薦的是，現代日本企業即使無空間發展托兒所，也會鼓勵發展小型的「職場保母」制度。在企業內規劃一間辦公室，聘請保母同時照顧少數員工孩童。

許多企業主打讓母親帶著孩童一起工作，在空間規劃上可區分為工作區域與育兒區域，母親能透過玻璃看見孩子的情況，孩子由育兒工作人員（類似保母）照顧（Mama Square, 2025）。另外，企業也提供小型合作托兒處所，如：日本產業技術綜合研究所設有一項臨時托兒所服務（Petit Cherry），當家中或使用日間托兒的兒童無法獲得照顧時，員工無須請假，但費用須要自付。後來也設立更正式的職場保母服務，提供合適的托兒空間與保母服務（阿澄玲子，2010）。

有些職場則發展出臨時育兒支持系統，如學校內因為教職員工於假日時還

需開放校園活動、舉行國家考試或入學測驗，在假日工作時教職員需要育兒支持服務，便提出與學生志願者、兒童保育員及私人派遣保母一同工作；也有與私人保母簽訂契約，派遣保母進行托育服務（佐々木千晶等人，2016）。此制度也適合台灣中小型企業，當公司員工不多子女數少、空間有限的情形，能達到親子一起上班的目的，對男女勞工都很有吸引力。當然相關政策若要在台灣推動，必須要先克服法律的問題。

### ◎ 伍、結語

台灣近二三十年來，基於人民的期待，政府改變過去不涉入家庭照顧議題的態度，開始以現金補助或實際服務支持家庭照顧，可見台灣福利的意識型態逐漸轉變中。惟市場中提供服務的品質未達人民期待，台灣企業也一直消極面對員工照顧的需求，使得許多家庭仍選擇離開勞動力市場親自照顧，並不再回到職場。除了國家與家庭分擔照顧責任外，實需要其他福利提供者再一起加入。



現代社會由於福利擴散效應，資訊容易取得，對於國外好的做法，人民也會與予借鏡，帶到國內討論。但是要了解政策的根是紮在各個國家原本的福利國家典範脈絡中，一項政策的形成通常與其文化、歷史、民眾意識形態、政治、經濟、社會、稅制等背景環環相扣息息相關。移植的政策也必須了解其原始國家福利內涵及

精髓，才有可能在移植後開枝散葉，值得深思。

## ► 陸、誌謝

本文感謝科技部專題研究計畫「MOST 109-2410-H-305 -020 -MY2」支持，亦感謝研究助理賴思岑，陳茲絨協助資料整理。

---

## 參考文獻

1. 阿澄玲子 (2010)。職員が生き生きと働くために職場ができること。高分子, 59(7) : 498。 <https://warp.da.ndl.go.jp/search/archivesearch/WE05-Search.do>。
2. 佐々木千晶、庄司知恵子、菅野道生、下平なをみ、伊藤彩 & 櫻幸恵 (2016)。休日勤務時の学内託児活動の実践と課題。岩手県立大学社会福祉学部紀要, 3: 18。
3. 勞動部 (2024)。性別勞動統計。
4. 勞動部 (2020)。婦女婚育與就業狀況。chrome-extension://efaidnbmnnpbpcjpcglclefindmkaj/<https://statdb.mol.gov.tw/html/woman/109/109woanalyze05.pdf>。
5. 瑞典社會保險局 (2025a)。父母津貼。 <https://sulf.se/jobb-lon-och-villkor/foraldradighet/foraldrapenning-och-foraldrapenningtillagg/>。
6. 瑞典社會保險局 (2025b)。育兒病假。 <https://www.forsakringskassan.se/privatperson/foralder>。
7. 瑞典社會保險局 (2025c)。親職保險報告。chrome-extension://efaidnbmnnpbpcjpcglclefindmkaj/<https://www.forsakringskassan.se/download/18.21e4089719320208e581b5/1733720949676/vagar-mot-en-mer-jamstalld-foraldradighet-socialforsakringsrapport-2024-2.pdf>。
8. Austrian Government (2024)。Flexible Work Checklist。Workplace Gender Equality Agency。 <https://www.wgea.gov.au/flexible-work/flexible-work-checklist>。
9. Carlson, J. (2013)。Swenden's Parental Leave Insurance: A Policy Analysis of Strategies to Increase Gender Equality。Journal of Sociology and Social Welfare, 40(2):63-76。
10. Esping-Andersen, Gosta (1990)。The Three Worlds of Welfare Capitalism。Cambridge: Polity Press。
11. Holiday, Ian (2000)。Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia。Political Studies, 48(4):706-723。
12. Mama Square (2025)。Mama Square。 <https://www.mamasquare.co.jp/saiyo/about>。
13. Min, Roselyne (2024)。Sweden first pioneered parental leave. Now it's the first country to give grandparents paid leave。 <https://www.euronews.com/next/2024/09/26/new-swedish-law-enables-government-funding-for-babysitting-grandparents>。
14. Sainsbury, Diane (ed.) (1999)。Gender and Welfare State Regimes。Oxford: Oxford University Press。
15. Workplace Gender Equality Agency (2025)。Advancing Paid Parental Leave and Flexibility in the Workplace。 <https://www.wgea.gov.au/flexible-work/advancing-gender-equitable-take-up-of-ppl-and-flexible-work>。