



性別工作平等法 施行 20 周年之變革及挑戰

鄭津津 | 國立中正大學法律系教授

► 壹、前言

性別平等雖早為我國憲法第 7 條所保障，但過去我國女性不論是在求職或是就業時，因其性別受到差別待遇的情形相當普遍。為促使我國女性在職場中獲得平等之工作權益，「男女工作平等法」草案於 1990 年被送交立法院審議，但該草案成為正式立法已是 11 年後。「兩性工作平等法」於 2001 年 12 月 21 日由立法院三讀通過，並於 2002 年 1 月 16 日公布，同年

3 月 8 日正式施行，該法於 2008 年 1 月 16 日更名為性別工作平等法（以下簡稱性工法）。

性工法施行迄今正好 20 年，其間歷經 8 次修法。性工法旨在消弭職場中的性別與性傾向歧視、防治工作場所性騷擾及建立性別友善之工作環境。性工法立法之初，適用對象雖涵蓋公教人員及軍職人員，但僅限求職者與受僱者，之後適用對象擴

及建教生、實習生及派遣勞工，保障範圍更加周全。性工法的施行對促進我國職場性別平等有非常重要的貢獻與影響，施行 20 年來亦有相當顯著之成效。本文從性別/性傾向歧視禁止、職場性騷擾防治、促進工作平等措施以及申訴、賠償與罰則機制等方面，探討性工法之施行現況與挑戰，並展望未來發展。

◎ 貳、性別／性傾向歧視禁止

一、施行現況

性工法以專章(第二章)方式規範「性別/性傾向歧視禁止」，原則上禁止雇主在招募、甄試、進用、分發、配置、考績、陞遷、教育訓練、福利措施、薪資給付、退休、資遣、離職及解僱等方面，因求職者或受僱者之性別或性傾向而有差別待遇；並禁止禁婚與禁孕條款。

禁止職場性別歧視是當年制訂性工法之主要目的。傳統性別價值文化，加上性別刻板印象，造成過去許多雇主在主觀上常認定某些工作僅適合特定性別者，因而在招募常出現「限男性」、「限女性」等字眼；或是在職場中因受僱者之性別而給予差別待遇。隨著性工法的施行，愈來愈多雇主認知到此種不具正當理由的性別差別待遇是違法的，因此「明目張膽」的性別歧視個案愈來愈少見。根據統計，2021 年我國事業單位辦理各項業務多數已無性別考量，部分有考量性別之事業單位以「工作分配」17.5%最高；「薪資給付標準」

4.6%、「育嬰留職停薪」4.4%次之；其他各項原因皆未達 4%；且各項原因之比率均較 2020 年為低，顯見工作場所之性別平等已有顯著的進步。

另，為因應多元性別的世界潮流，性工法 2007 年修法時增加性傾向禁止的規定，使性工法之規定更能對接性別多元平等之普世價值。

二、當前挑戰

性工法施行 20 年確實在職場中建立了相當普及的性平觀念，大多數的雇主、求職者與受僱者皆已知悉在職場中無正當理由地偏待特定性別是違法的，但因性別刻板印象而造成的性別差別待遇仍不少見。2022 年 6 月高雄一家餐飲店因在店門口張貼「誠徵洗碗歐巴桑」徵才訊息，以及另一家工程業者因以「搬重男性佳」為條件徵人，皆被評議為性別歧視成立，各遭勞工局開罰新台幣 30 萬元。此種違法雇主通常沒有惡意歧視特定性別之意圖，而是因為受到性別刻板印象的影響，主觀認為特定工作需要特定性別者方能勝任，例如司機與保全工作應由男性來擔任；秘書與專櫃工作則適合女性，此種根深蒂固的性別刻板印象很難因法律之制定施行即可快速消失。

男女同工不同酬過去在我國也是相當普遍的現象，為消弭此種現象，性工法不僅禁止同工不同酬，更進一步禁止同值不同酬。然而，工作價值難以量化，致使禁止同值不同酬的規定在我國一直難以落實。

懷孕歧視是另一個目前在我國職場中仍相當嚴重的性別歧視問題，然而這個問題並非起於我國雇主普遍對女性懷孕有「真正的不友善」，而是因為在性工法與勞動基準法的規範下，懷孕、生產之受僱者享有諸多權利，包括：改調較輕易之工作、安胎休養、產檢假、產假、育嬰留職停薪等，這些權利所衍生的經濟成本幾乎都是由雇主吸收；再加上性工法之適用並未因事業單位規模大小而有所區別，亦即微型/小型事業單位所承擔的雇主責任與大型事業單位是完全相同的。對大型事業單位而言，要承擔女性受僱者因懷孕所衍生之經濟與人力調配成本，相對輕省許多，但對微型/小型事業單位而言，不僅經濟成本負擔困難，人力的調配更是不易。

「混合動機」的懷孕歧視是另一個棘手問題。有些雇主在僱用女性受僱者之後，可能對該受僱者的工作表現與能力不甚滿意，但尚可接受，然而當發現受僱者懷孕後，考量該受僱者的工作表現與其懷孕對事業單位可能帶來的成本負擔，即會想方設法解僱該受僱者或給予不利對待。在此種個案中，雇主多會提出該懷孕受僱者的種種工作過失或不能勝任工作的事證，甚至還會進一步提出該事業單位內有其他懷孕受僱者皆有在該事業單位順利生產、請產假或留職停薪等事實，來證明該事業單位並無懷孕歧視之行為。

三、未來發展

性工法施行 20 年來對我國職場性別平等的促進有相當顯著的成效，職場性別

平權也已成普遍意識，但性別刻板印象仍需長期的教育與宣導方得有效消弭。性別平權的觀念應從幼兒園階段即開始灌輸，官方的宣導活動也應盡可能普及至所有事業單位，尤其是僱用人數 30 人以下的小型或微型事業單位，因為僱用人數 30 人以下的小型或微型事業單位一般資本額小，缺乏專職的人資法務人員，倘若因不諳性工法相關規定而觸法，往往因無承擔罰鍰之能力，造成後續經營的困難。

同值同酬的落實，不僅在我國相當困難，在其他國家也少有成功經驗，畢竟工作價值難以量化，即使要量化，仍需要透過人的評價，一旦需要人的評價，就難以完全客觀。未來除非能發展出可以客觀量化工作價值的工具，否則同值同酬似無規範之必要。

如前所述，大多數雇主並非對女性懷孕有真正的敵意，而是出於經濟與人力調配各項成本的考量。針對此項議題，未來或可考慮兩種作法，一是修法，使女性受僱者懷孕、生產等諸多權利僅適用於受僱於一定規模以上之事業單位，免除小型/微型事業單位此項負擔。然而，考量我國以中小企業居大多數，一旦做此限制，定會影響許多女性享有母性保護之權利，似不可行。另一種作法則是將懷孕受僱者享有諸多權利所衍生的成本，完全由保險機制吸收，亦即由勞、資、政共同承擔相關成本，如此作法較能在母性保護與雇主經營負擔之間找到規範的平衡點。

在「混合動機」懷孕歧視方面，很難建立一個一致性的認定標準，還是要透過個

案事實去認定。雖然在某些個案中，懷孕受僱者確實有工作不力之處，但如果雇主對該受僱者的不利對待確實有考量懷孕的因素，仍應予以處罰。換言之，雇主若要正當化此種疑似混合動機的懷孕歧視，即必須提出堅強事證來證明系爭不利對待與受僱者懷孕完全無關。



▶ 參、職場性騷擾防治

一、施行現況

性工法是我國第一個明文定義性騷擾並規定相關雇主責任的法律，對職場性騷擾之防治有相當重要之貢獻。性工法在第三章「性騷擾之防治」僅有兩個條文，第 12 條定義「性騷擾」，將職場性騷擾分為「敵意環境性騷擾」與「交換式性騷擾」；第 13 條則規範雇主責任，包括僱用人數 30 人以上之事業單位應訂定性騷擾防治措施、申訴及懲戒辦法；以及在知悉性騷擾之情形時，應採取立即有效之糾正及補救措施的責任。根據統計，2021 年我國僱用人數 30 人以上之事業單位已訂定「性騷擾防治措施、申訴及懲戒辦法」者占 89%，比率相當高，顯示大多數僱用人數 30 人以上之事業單位對性騷擾防治機制的建立皆已有相當之認知。由於工作場所係由雇主所提供，雇主有責任維持管理工作場所的環境與秩序，使受僱者與求職者免於受到性騷擾，因此性工法在「性騷擾之防治」專章中，僅規定雇主之防治責任，而未針對行為人之責任作規範。

二、當前挑戰

性工法立法之初在定義「性騷擾」時相當程度地參考美國法對職場性騷擾的定義，「敵意環境性騷擾」僅適用於執行職務之受僱者，但事實上求職者在求職時，亦有可能遭遇性要求、具有性意味或性別歧視之言詞或行為，因而感受敵意、脅迫或冒犯，以致其人格尊嚴、人身自由受到侵犯或干擾；但此種情形若無法該當「交換式性騷擾」之定義，求職者即無法依性工法之規定進行救濟。

另一項挑戰是性工法第 13 條第 2 項規定「雇主於知悉前條性騷擾之情形時，應採取立即有效之糾正及補救措施」，許多雇主在性騷擾申訴案中都是因為「未在知悉性騷擾之情形時採取『立即有效』之糾正及補救措施」而被處罰。「立即有效之糾正及補救措施」是一個不確定的法律概念，在欠缺具體明確之規定下，雇主應有何種作為方能滿足前述規定，性別工作平等會或就業歧視評議委員會又應如何判斷雇主之作為或不作為是否違反該項規定，時有爭議。

再加上我國有性騷擾三法，性工法規範職場性騷擾，性別平等教育法規範校園性騷擾，性騷擾防治法規範職場與校園以外的性騷擾。對一般事業單位而言，發生職場性騷擾或是員工在職場外對他人進行性騷擾，雇主依性工法與性騷擾防治法之相關規定皆須採取立即有效之糾正及補救措施；對學校而言，前述三種性騷擾皆有可能發生，在處理相關個案的困難度與複雜度更大。性騷擾三法對性騷擾之定義不同、主管機關不同、救濟管道不同，三法糾結之問題有時複雜到連主管機關都不確定該如何處理，更遑論一般事業單位。

三、未來發展

當求職者在求職時遭到敵意環境性騷擾，目前依性工法之規定的確無法進行救濟。為解決此項問題，或可修正性工法第12條有關敵意環境性騷擾之定義，加入求職者在求職時受到敵意環境性騷擾之情形。然而，敵意環境性騷擾主要是著眼於受僱者在執行職務時所受到的敵意、脅迫、冒犯性騷擾行為，求職者在求職時尚未在職場中執行職務，要將此種性騷擾融入現行敵意環境性騷擾的定義中，會影響既有之規範體系，較不理想。修法雖是一個解決方式，但若不修正性工法，依性騷擾防治法之相關規定應可解決此項問題；亦即依性騷擾防治法第13條第1項之規定，求職人在求職時若受到敵意環境性騷擾，可向行為人之僱用人（亦即求職之事業單位）提出申訴。此外，依性騷擾防治法第21條之規定，對於因教育、訓練、醫療、公

務、業務、求職或其他相類關係受自己監督、照護之人，利用權勢或機會為性騷擾者，得加重科處罰鍰至二分之一。基此，求職者在求職時若遇到濫用職權之面試人員，對求職者有敵意環境性騷擾之行為時，直轄市、縣（市）主管機關得對該行為人加重科處罰鍰至二分之一。

雖然工作場所性騷擾防治措施申訴及懲戒辦法訂定準則規定雇主接獲性騷擾申訴後，得進行調查，調查過程應保護當事人之隱私權及其他人格法益；申訴處理委員會召開時，得通知當事人及關係人到場說明，並得邀請具相關學識經驗者協助；性騷擾行為經調查屬實，雇主應視情節輕重，對申訴之相對人為適當之懲戒或處理。如經證實有誣告之事實者，亦對申訴人為適當之懲戒或處理；雇主亦應採取追蹤、考核及監督，確保懲戒或處理措施有效執行，並避免相同事件或報復情事發生等。然而，這些原則性的規定在遇到不同事實之個案時，雇主應如何處理方能滿足「立即有效之糾正及補救措施」規定，確實並不明確。再加上性騷擾三法在適用上有諸



多複雜問題，中央主管機關確實有必要制定相關「指引」、「指導原則」與「問答集」等方式，提供事業單位具體明確的原則與標準以有效處理性騷擾之個案。

◎ 肆、促進工作平等措施

一、施行現況

「促進工作平等措施」本身與消弭職場性別歧視並無直接關係，但國人女性長久以來因無法兼顧工作與家庭，而被迫離開職場的情形相當多見，以致於我國女性勞動參與率相當程度地低於男性。2021年我國女性勞動參與率為51.49%，男性勞動參與率則為66.93%，有相當之差距。此種非來自雇主的性別差別待遇因素，長久以來普遍地成為女性持續參與勞動的阻力。雖然在我國傳統性別文化的影響下，因無法兼顧工作與家庭被迫離開職場者多為女性，但性工法在制定「促進工作平等措施」專章規定時，並非僅針對女性之需要，而是導入性別主流化的觀念與價值，使所有受僱者不分性別，皆可因該專章的規定兼顧工作與家庭，以間接促進職場性別平等。相較於其他國家之類似立法，「促進工作平等措施」專章可謂是我國性工法的特色。

在「促進工作平等措施」專章中，有些規定涉及女性與母性保護，僅有女性受僱者可以享有，包括生理假、安胎休養、產檢假、產假與哺(集)乳時間(「親自哺乳」雖不限於女性受僱者，但集乳係女性受僱者將母乳

擠出以容器貯存以供育兒食用之情形，基本上男性無法進行集乳，故此項規定主要是針對女性受僱者之需求而定)。根據統計，2021年事業單位實施促進工作平等措施各項假別之比率，除了家庭照顧假為79%，其餘均達8成以上；對於大部分母性保護相關假別，事業單位同意之比率則達9成以上，其中以「產假」之95.1%最高，「流產假」、「安胎休養」各為92.7%。

在「促進工作平等措施」相關規定中，生理假在大多數國家皆未被法律特別保障，基於國人女性因生理期不適而工作有困難的情形相當普遍，性工法規定生理假併入病假計算，使國人女性全年病假合併生理假不超過33天的部分皆可領取半薪。另，基於有些國人女性在懷孕期間，因有胎象不穩或其他不適現象，難以兼顧工作，因此有安胎休養之規定，懷孕受僱者只要經醫師診斷需安胎休養者，即可依相關規定申請安胎休養。基於受僱者在妊娠期間定期產檢對母體胎兒的重要性，性工法規定雇主必須給予懷孕受僱者7日全薪之產檢假，以免懷孕受僱者因雇主不准假或因薪資考量而未定期產檢，影響了母體與胎兒的健康。性工法原先規定5日之產檢假，之後修法時修改為7日，但雇主依前述新規定給付產檢假後，超過5日的部分得向勞動部申請補助。為鼓勵國人母親餵養胎兒母乳，性工法規定受僱者在子女未滿二歲須親自哺(集)乳者，除規定之休息時間外，雇主應每日另給有給的哺(集)乳時間60分鐘；受僱者若於每日正常工作時間以

外之延長工作時間達 1 小時以上者，雇主還須另給予哺（集）乳時間 30 分鐘。

在「促進工作平等措施」專章中，有些規定係專屬於男性受僱者，包括陪產檢及陪產假。受僱者陪伴其配偶進行妊娠產檢或分娩時，雇主應給予陪產檢及陪產假共 7 日。性工法原先僅規定陪產假，但為達「生養子女、父母一起」之政策目的，產檢不應由女性單獨面對，男性受僱者亦得陪同產檢，爰將陪產假更名為陪產檢及陪產假。雇主若因前述新規定給付 7 天之陪產檢及陪產假，超過 5 日的部分亦得向勞動部申請補助。

受僱者在申請上述規定以外之其他「促進工作平等措施」時，則是無分性別，包括育嬰留職停薪、復職、彈性工時、家庭照顧假等。

二、當前挑戰

如前所述，「促進工作平等措施」專章是我國性工法的特色，其中的許多規定在其他國家類似法律中是較為少見的。整體而言，「促進工作平等措施」的適用範圍極廣，除了少數規定外，大多數規定都是不分事業規模大小，適用於所有事業單位；且「促進工作平等措施」專章所規定的以有給假居多，對受僱者之保障亦是較周全的。

對受僱者提供周全的促進工作平等措施立意固然良好，但這些規定所衍生的成本與負擔大多是由事業單位承擔，而且不分事業性質與規模，所有事業單位的責任都是相同的。對大型事業單位而言，其不論是在經濟成本或是人力替代安排方面，

皆是較有能力承擔的。然而，我國企業以中小企業居大多數，對於中小企業，尤其是微型企業而言，給予受僱者促進工作平等措施，常不僅是經濟成本難以負擔，人力的替代調整上更是困難。

三、未來發展

「促進工作平等措施」專章所提供的種種保障確實可以有效協助受僱者兼顧工作與家庭，但性工法未考量事業單位的承擔能力以及受僱者對事業單位的貢獻度，因而在落實相關規定時，是有失公平的。目前僅有育嬰留停的規定有考量受僱者應對事業單位有一定的貢獻度才能享有相關權利，因此限制「受僱者需任職滿六個月」才有權申請育嬰留職停薪，其他規定則未考量受僱者對事業單位的貢獻度，只要是受僱者皆可享有相關權利，未來宜參考育嬰留停規定之精神，限制受僱者對事業單位有一定之貢獻，亦即受僱滿一定之日數後，方得享有相關權利，較為合理。

另外，「促進工作平等措施」專章之規定，除了彈性工作時間外，都是一體適用於所有事業單位，此種規範方式猶如提供相同尺寸的衣服給大人小孩穿一樣地不合理。不同性質、不同規模的事業單位在遵守「促進工作平等措施」相關規定的能力上是有相當差異的，未來宜依事業單位之性質與規模做不同之規範，以免有些事業單位因無法承擔某些促進工作平等措施之負擔，刻意避開僱用有可能懷孕之女性或是家有幼兒之求職者等，反而對此種受僱者造成愛之適足以害之的結果。

► 伍、申訴、賠償與罰則

一、施行現況

在申訴方面，性工法訂有內部申訴與外部申訴制度。內部申訴為雇主針對受僱者之申訴所建立之制度；當受僱者發現雇主違反性工法第 14 條至 20 條或受僱者、求職者發現雇主違反性工法第 7 至 11、13、21 或 36 條時，受僱者或求職者則得向地方主管機關提出外部申訴。受僱者在申訴後有時會受到雇主的報復，因此性工法禁止雇主因受僱者提出申訴或協助他人申訴，而予以解僱、調職或為其他不利之處分。確實在若干個案中，受僱者因提出內部或外部申訴而受到雇主的不利對待，前述「雇主不得為不利處分」之規定對於此種個案之受僱者可以提供有效之保障。

在損害賠償方面，受僱者或求職者因受到雇主的性別或性傾向歧視、請求促進工作平等措施被雇主拒絕，而受有損害者，雇主應負賠償責任；受僱者或求職者因職場性騷擾受有損害者，雇主及行為人原則上連帶負損害賠償責任；雇主知悉受僱者或求職者在職場中受到性騷擾之情事，而未採取立即有效之糾正及補救措施，致受僱者或求職者受有損害時，雇主亦應負賠償責任。前述各種情形，即便受僱者或求職者未受到財產上之損害，亦得請求賠償相當之金額。受僱者或求職者不論是受到性別歧視或是性騷擾，即便沒有財產上之損害，卻可能因此受到精神上的痛苦，前述規定確可有效保障此種受害者。



在罰則部分，雇主若有性別或性傾向行為，可被處新臺幣 30 萬元以上 150 萬元以下之罰鍰。僱用人數 30 人以上之雇主若未訂定性騷擾防治措施、申訴懲戒辦法並公開揭示者；或是在知悉性騷擾後未採取立即有效之糾正、補救措施者，可各被處新臺幣 10 萬元以上 50 萬元以下之罰鍰；拒絕給予受僱者促進工作平等措施之雇主則可被處以新臺幣 2 萬元以上 30 萬元以下之罰鍰。

二、當前挑戰

在申訴制度方面，尤其是在性騷擾內部申訴方面，當性騷擾的被申訴人是機關首長、部隊主官、學校校長或是機構之最高負責人時，對申訴人而言，在事業單位內部提出性騷擾申訴非但壓力極大，也很難期待此種申訴可以提供有效的糾正與補救措施。畢竟內部申訴是在事業單位內部進行，即便內部申訴有承辦人員與處理機制，但承辦人員仍是受僱於事業單位，並受機關首長、部隊主官、學校校長或是機構之最高負責人等之指揮管理，承辦人很

難在處理性騷擾申訴案時，完全不受到機關首長、部隊主官、學校校長或是機構之最高負責人等的干擾或影響。基於上述，現行性工法針對此種性騷擾個案的內部申訴設計確實較難提供一個有效的防治與救濟機制。

在損害賠償方面，性工法為使性騷擾求職者或受僱者獲得周全的損害賠償，即使性騷擾行為人是雇主無法管理監督者，例如餐廳之顧客或醫院之病人，原則上雇主仍須與行為人連帶負損害賠償責任。雇主雖可依性工法第 27 條第 1 項但書之規定主張免責，惟被害人若因此不能受損害賠償，法院仍得因受害人之聲請，斟酌雇主與被害人之經濟狀況，令雇主為全部或一部之損害賠償。性工法不區分性騷擾行為人與雇主的關係，使雇主負擔相同的損害賠償責任，實不合理。

在罰則方面，雇主因其性別或性傾向行為可被處新臺幣 30 萬元以上 150 萬元以下之罰鍰，此種高額的罰鍰雖可產生相當之嚇阻作用，促使雇主遵守相關規定，以有效保障求職者或受僱者的相關權益。



然而，我國以中小企業居大多數，自性工法施行以來，上自中央下自地方政府無不戮力宣導，但宣導之對象多為僱用人數 30 人以上之事業單位，許多僱用人數 30 人以下之小型或微型事業單位常因未曾聽過宣導，對相關法令陌生，再加上此種事業單位往往沒有足夠的資力僱用專業的法務或人資員工，因而更容易觸法。現行罰則並未區分事業規模而有不同之罰鍰額度，亦無行政指導之空間。對於一個資本額只有數十萬甚至數萬元的事業單位，一旦違反性工法之規定，動輒數十萬之罰鍰，似不符合比例原則。

三、未來發展

在申訴制度方面，當性騷擾的被申訴人是機關首長、部隊主官、學校校長或是機構之最高負責人時，若要修改性工法，會影響既有的規範體系，較不理想。或可修改性騷擾防治法，在性騷擾防治法第 1 條增加第 3 項，使同法第 1 條第 2 項但書中適用性工法者，當被申訴人是機關首長、部隊主官、學校校長或是機構之最高負責人時，適用性騷擾防治法之規定，如此即可解決當性騷擾的被申訴人是機關首長、部隊主官、學校校長或是機構之最高負責人，內部申訴機制效率不彰的問題。

在損害賠償方面，性工法課事業單位相當大的防治責任與損害賠償責任，以促使事業單位確實遵守性工法之相關規定，確有其效益。但在性騷擾之損害賠償方面，倘若性騷擾行為人非雇主可以監督管理者，似不應使雇主負擔連帶損害賠償責

任。未來宜修法使雇主僅在行為人為雇主所能監督管理者，方使雇主負擔性工法第 27 條之連帶損害賠償責任以及因被害人不能受損害賠償向法院提出聲請後雇主可能負擔之責任。

在罰則方面，性工法未來宜以「改善職場性別/性傾向歧視、防治性騷擾、建立友善工作環境」為落實目標，而非以重罰違法雇主為手段。畢竟違反性工法相關規定中有不少雇主並無惡意，而是因為不知相關規定或是出於性別刻板印象，重罰此種雇主雖可產生威嚇效果，但往往不符比例原則。今年 6 月高雄一家餐飲店因在店門口張貼「誠徵洗碗歐巴桑」徵才訊息即被處新台幣 30 萬元之罰鍰，即是一例。前述餐飲店之行為固然違反性別歧視禁止之規定，但因為張貼此種徵才訊息就被罰 30 萬元，遠高於酒駕或其他更嚴重行為之罰則，顯不合理。事實上，許多違反性工法之情形，主管機關若能予以行政指導，雇主大多會警醒改善，雇主若能改善，進而遵守性工法相關規定，性工法之立法目的

還是達成了。基此，建議未來針對首次違反性工法規定之事業單位，賦予主管機關行政指導之權限，以兼顧處罰之合理公平性與性工法之落實效果。

► 陸、結語

性工法施行至今已 20 年，我國雇主、受僱者與求職者對於性別/性傾向歧視、工作場所性騷擾、促進工作平等措施等議題，從普遍的缺乏正確認知，到漸成一般常識，性工法之相關規定與主管機關的努力宣導，功不可沒。雖然我國在推動性別工作平權一事，起步較其他先進國家為晚，但進步與成效相當亮眼。在 20 年內能有如此長足的進步，相當值得驕傲。現階段的性工法雖仍有一些需要精進之處，基於過去 20 年的基底，相信這些問題在不久的將來都會獲得有效之解決，使我國的性別友善職場政策目標更上一層樓。

參考文獻

- 1.《110 年僱用管理就業平等概況調查統計結果摘要》，〈性別統計專區〉，勞動部。2022 年 7 月 18 日。<https://www.mol.gov.tw/1607/2458/2480/2486/lpsimplelist>。
- 2.〈徵洗碗歐巴桑 涉就業歧視罰 30 萬〉，中時新聞網，2022 年 7 月 18 日。<https://www.chinatimes.com/newspapers/20220611000534-260107?chdtv>。
- 3.《11102- 人力發展統計分析圖表彙編 勞動統計》，〈統計分析圖表彙編〉，國家發展委員會。2022 年 7 月 18 日。https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=EE524147271F5E72。

同「酬」敵愾： 同工同酬的課題與挑戰

陳建文 | 國立臺北科技大學通識教育中心副教授



◎ 壹、前言：同酬日的說法看法

勞動部公布2022年我國同酬日為2月27日。一則同酬日的新聞，引來不少關注。同酬日的概念源於1988年美國國際職業婦女協會（Business and Professional Women, BPW）希望大眾重視女性經濟地位問題，發起紅皮包運動（Red Purse Campaign），提出「Better Pay for Women」的運動口號。嗣後，美國國家同工同酬委員會（National Committee on Pay Equity, NCPE）於1996年提出「同酬日」作法，象徵性地選

定每年4月的其中一個星期二為同酬日，藉此表達，女性須工作至週二始能與男性前一周所賺取之薪資相等。受此作法影響，歐盟自2010年起選定每年4月15日為同酬日，2011年起，為了能進一步粗略觀察每年性別薪資差距變化，開始依照兩性薪資差距計算女性和男性賺取相同薪資所需增加之工作日數¹。

我國為了提升公眾對於同工同酬概念之重視，自2012年起採取與歐盟同樣算法推行同酬日。2022年的同酬日，依行政

院主計總處 2021 年薪資統計初步結果，女性平均時薪 304 元，為男性 361 元之 84.2%，兩性薪資差距為 15.8%。按此換算，女性較男性需多工作 58 天（ $365 \text{ 日曆天} \times 15.8\% \div 365 \text{ 天} = 58 \text{ 天}$ ），才能達到整年總薪資相同，因此 2022 年「同酬日」為 2 月 27 日。對比 2021 年同酬日 2 月 20 日來看，男女同酬的日數差距出現擴大的現象。按照 2022 年公布的同酬日，意味女性必須要比男性多工作到隔年的 2 月 27 日，整整多 58 日，才能領到跟男性工作到 12 月 31 日一樣多的薪資，如此形同女性會多作 58 天無薪的白工。由於這是統計算定同酬日以來男女同酬差距首次較前年增加，媒體的目光大多放在，男女同酬差距擴大，出現批評男女同酬政策成果停滯、倒退，期望主管機關要有積極的改善政策作為的相關看法²。

然而，兩性平均薪資除性別影響外，亦與工作性質、類型、年資、學經歷等因素有關，是一個錯綜複雜、不易在短期內徹底解決的議題。國際勞工組織（International Labour Organization, ILO）以及各國長久以來均將男女同酬列為努力重點，但也都意識到在這漫常的努力路程中需要號召社會各界重視、投入。

「同酬日」的作法，雖係採用統計分析的手法，每年計算要達到男性一整年所賺取的薪水，女性需要額外工作的天數。除了有反映社會薪資情形之一定參考性外，其更重要的作用，應該是以具體數字標記目標落差，讓短期內不易達成的「抽象遙

遠目標」，提供具體努力的方向感以及持續尋求改善的進度感，好激勵社會各界「同酬」敵愾、同心協力，持續努力。換言之，「同酬日」係用來聚焦各界注意、號召大眾投入努力行列之數字化、視覺化的象徵性標示，其本身並非周密、嚴謹、精確的統計學術研究成果。在解析與解決性別薪資差距問題，並不宜將「同酬日」的單一簡化數據，作過度解讀。

有論者指出，同酬日取決於性別薪資差距（Gender Pay Gap, GPG）。女性的薪資較低將增加女性的財務依賴風險，其後退休金較少，亦使女性老年時有較高的貧窮風險。然而，為何會有性別薪資差距，其成因錯綜複雜，不能自限於同工同酬（equal pay for equal work）的衡量概念。其並指出幾個值得注意的資訊：（1）性別薪資差距的主要成因在於勞動市場隔離甚於同工同酬；（2）女性就業率較高之國家，性別薪資差距往往也較大。統計上發現，在女性勞動參與率低的國家，投入勞動市場者通常為預期相對於投入家務其能有較高收入者，因此，職業婦女集中於薪資較高的部門或職務，整體勞動力中之



低教育程度或低技術女性比重較低，性別薪資差距從而縮小。例如，義大利性別薪資差距僅 4.9%，其中 15~64 歲女性就業率 47.2% 明顯低於歐盟平均 59.1% 即為一例。反之，當低薪者也進入勞動市場，使女性就業率提高時，性別薪資差距反呈擴大；(3) 個別產業的性別薪資差距通常大於總體的性別薪資差距³；最後，(4) 性別薪資差距的數值呈現會受到統計範圍與方法的影響。統計範圍是否涵蓋部分工時工作者，以及時薪統計方法採算術平均或中位數，對於性別薪資差距的數值影響甚大。若採用平均數會受少數以男性居多的極高薪職位影響而拉高。因此，英國採用中位數，以貼近多數者的不均等經驗。台灣的「同酬日」計算因為薪酬制度以月薪為主，所以配合國情修正算法：以平均工時（不含例假日、國定假日及年假等有薪但未工作之時數）轉換為時薪，容或另有討論空間⁴。

綜上，「同酬日」是團結、動員所有人同「酬」（仇）敵愾的旗幟！希望藉由數字公佈來喚醒各界對兩性薪資差距問題的注意。我們應該正確地看待與對待「同酬日」之作用與意義，除了留意「同酬日」的數字變動外，更要深入瞭解、逐步消除性別薪資差距之各種複雜成因。所以，談完「同酬日」在統計解讀上的見仁見智說法後，本文想分別從同酬的理理想法、同酬的立法作法、同酬的規範想法，來討論同工同酬的課題與挑戰。



➤ 貳、同酬的理理想法

社會問題的思想發展是個念念不忘、念念「佈望」的連續性工程與過程。當社會生活的遭遇讓人們意識到特定問題，萌生試圖改善或解決的念頭，就需要想「念」、動「念」，設法「命名」問題，給問題一個名稱，來描述、說明、指稱問題的看待面向與訊息重點。問題的名稱說法其實潛藏著想法，提示思考方向，也為解決問題帶來可能想像。同一問題的不同講法或提法，往往會帶來不同想法，有助於探索更多元的不同作法。

確保男女勞工之機會、待遇平等，是 ILO 始終一貫之基本原則。ILO 1919 年成立時即強調男女平等原則之重要，於其憲章規定從事具有相同價值工作的男女應獲得同樣的報酬⁵。在男女同酬的問題意識確立後，相關的理理想法其實迭經演變。不同的理理想法呈顯不同的提問思考方式，也改變人們看待、對待男女同酬問題的思維與作為。

例如，男女薪資報酬不平等之爭議，在實務上曾有「同工同酬」(equal pay for equal work)、「同值同酬」(equal pay for equal work value)的不同想法。ILO於1951年訂定100號「同酬公約」(Equal Remuneration Convention)，其第1條明言，所謂「同酬」應要涵蓋工資和各種福利，而「男女間要同值同酬」；然而，「同工同酬」與「同值同酬」並無統一定義，是否是相同的觀念，國內論者間曾見解不一⁶。性別工作平等法第10條規定：「雇主對受僱者薪資之給付，不得因性別或性傾向而有差別待遇；其工作或價值相同者，應給付同等薪資」，明白納入「同值同酬」理念，來解決認知分歧。

有關男女兩性之間的想法設定，也有過由「兩性」、「性別」到「親性」的理念倡議變遷。對於「兩性」的識別，1970年代女性學提出生物性別區分(sex)以及社會文化性別區分(gender)的概念，認為生物性別差異不可變，社會文化性別差異可以改變。不得因生物性別差異而為不合理



的社會文化性別差別待遇⁷。隨著性取向和性別認同的多元狀態受到重視，著重保護性傾向、性別認同、性別特徵與主流多數群體有別之非「異性戀／順性別」多元性別群體的問題意識，促成了性別多元化(sexual and gender diversity)理念。就業服務法第5條第1項於2007年修法時因此增訂雇主對於求職人或員工不得有性傾向歧視，而2002年制定的「兩性工作平等法」，於2008年1月16日修正更名為「性別工作平等法」，走出男女兩性區別的觀念框架，將原本法條中禁止職場性別歧視之規範，明文擴大為禁止對不同性傾向者的歧視⁸。

另外，值得注意的是，1975年聯合國(United Nations, UN)「國際女性年」之後ILO的女性勞動政策重點出現了由平等轉向保護的劃時代方向轉換⁹。在理念上也因此由「女性」別分出「母性」，來重行定位、調整基於懷孕生育而對女性勞工予以保護的相關規定¹⁰。同時，也認知到爭取「女性平等」背後的指導理念是「兩性平等」，所以所有保護規定均該留意避免其淪為偏向男性或女性任一性之不平等措施。

換言之，應該就男女兩性作不偏重任一方的整體考量。所謂「女性權利」隱藏著「男性權利」的區分對比，本質上是一種置重於男女兩性對立面的理念說法，容易使男女之間陷入一種排他緊張、對立敵視的關係。由「女性」分別出「母性」，創造了新說法，讓問題的思考焦點逐漸脫離區分

女男不同的基礎認知，可以朝女男整合面發展新的理念說法。

亦即，「母性」保護的理念提醒我們理論上可由「母性」觀念延伸出「母性」、「父性」之對比，進一步整合發展成「親性」、「人性」的理念想法。有論者指出「母性保護」的說法，易讓「懷孕生產」刻板印象化成女性所獨佔專有之事項，相對地男性在「懷孕生產」上的生物性別功能以及社會文化性別功能，會受到輕視而造成對「父性」地過小評價。懷孕、生產、育兒的整體過程，事實上是男女共同參與、母性父性相互成全的作用結果，所以有必要改以「親性」的理念想法，來看待「生殖=家族形成的關聯問題」。唯有超越「母性」與「父性」之二元區分，從「女性保護」、「母性保護」改以「親性保護、人性保護」的理念，讓「親職」成為一種不問性別應被保障且被鼓勵的男女雙方共同擁有的普遍人權，以利排除男女在生育子女上的各種不同差別待遇，實現「生育子女者不應承受不利益」之社會目標¹¹。

檢視ILO處理男女同酬問題的相關公約發展軌跡，也可發現其理念視野亦有不斷朝更大的範圍的關聯脈絡去連結的趨勢。ILO女性勞動政策與女性勞動基準，除了第100號男女同工同酬公約之外，還有至少5個與落實第100號公約有不可欠關係之公約。ILO於2004年的相關決議中指出用以充實化第100號公約的關聯公約有：消除就業與職業歧視公約（第111號公約、第111號建議書）、有家庭責任之勞工公約（第156公約、165號建議書）以及2000年母性保護公約（183號公約、191號建議書）。此外，2009年總會交付一般討論的「合宜工作（decent work）核心的性別平等」結論中，指出部分工時勞動公約（第175號公約、第182號建議書）、在家勞動（第177號公約、第184號建議書）亦為立於性別平等的角度，與男女同酬有重要關聯的公約¹²。

可見，男女薪酬平等問題事實上盤根錯節在家庭責任、就業型態以及兩性平等問題之間，要以見樹又見林的完整全局視



野來處理該問題，需要從「區分性別」、「不分性別」到「告別性別」，翻轉出「勞工不分男女均負有家庭責任」這樣的概念，以「讓所有男女勞工都有合宜工作」為指導觀念，來整體處理規範。

▶ 參、同酬的立法作法

歸納各國落實男女同工同酬的作法約可分幾方面，首先是進行統計分析，以了解狀況，確認問題，尋求改善。其次，提供指導手冊或實用工具，發展企業實務管理作法，鼓勵個別企業進行自我評估診斷改善，甚至立法要求一定條件之企業揭露相關薪資統計數據或是發展同工同酬認證制度。最後，是使用個別企業工資數據、檢視企業薪資因素與過程，會觸及工資保密制度、工作考核程序，以及該如何轉變勞工理論上應該有權參與但事實上無能過問工資決定的事實現況。

有關國際男女薪酬統計分析較具參考價值之資料，係由UN之婦女部門、經濟合作暨發展組織(Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD)及ILO所結盟之薪資平等國際聯盟(Equal Pay International Coalition, EPIC)，根據UN所倡議2030年永續發展計畫中「同值同酬」(equal pay for work of equal value)之理念，撰述之全球薪資概況報告，其就全球及各地區薪資之發展趨勢，特別是因性別因素而造成之差異有深入分析。



該報告透過統計研究測量性別薪資差異及瞭解背後之因素，也指出事實上仍有某些所謂「無法解釋之性別薪資差異」(unexplained gender pay gap)因素存在，致造成實際推行之困難。同報告也針對兩性薪資統計作法及改善等提出建議，包括：(1) 數據資料多寡會影響性別工資差距之統計，應設法獲致較佳之數據資料；(2) 找出造成薪資差異現象最主要之薪資分布(wage distribution)情形；(3) 不同的計算方式可能會獲得相當不同之結果，所以應該避免用過度簡化之計量方式，來詮釋因性別因素所造成之薪資差異情形；(4) 對早已熟知、可解釋之現象，諸如：教育、刻板化印象之改變、及雇主在僱用及升遷時偏見情形等，應優先加以處理；(5) 對無法解釋之部分，亦應及早規劃因應等¹³。

其次，發展企業實務管理作法方面，香港平等機會委員會曾公佈有(1)「性別歧視條例下的同工同酬及同值同酬—給雇主的指引」；(2)「同值同酬自行評核手



冊：雇主實踐同酬的積極作法」；(3)「同值同酬指引」；(4)「如何制定不含性別歧視偏見的分析性工作評估系統」；(5)「系統化的男女平等工資釐定方法」，這5本指導手冊互為補充，來為雇主解說同酬問題並提供可遵循的操作步驟，其中，「同值同酬自行評核手冊：雇主實踐同酬的積極作法」中，設計有「良好同酬措施核對表」，協助雇主檢討機構的工資訂定過程，以便評估企業內部是否已達同值同酬¹⁴。

冰島則立法建立同工同酬認證制度，就同工同酬的企業管理方式發展一套標準作法。該國於2017年3月8日宣布對2008年的「平等法」進行修正，通過「男女平等地位和平等權立法」，要求男女工資平等、禁止雇主進行工資歧視，成為全球第一個施行同工同酬的國家。「男女平等地位和平等權立法」規定，自2018年1月1日起，僱用人數超過25人的事業單位，每年都需要通過冰島「國家性別平等中心」(Center for Gender Equality)的審核，以獲得同工同酬認證(Equal Pay Certification)。若未在規定期限前獲得「同

工同酬認證」，事業單位會面臨每天最高500美元罰鍰，直至取得認證為止。此外，應每3年更新一次「同工同酬認證」¹⁵。

為了落實事業單位「同工同酬認證」措施，「國家性別平等中心」訂頒了「85號同工同酬標準」(The Equal Pay Standard IST85)要求事業單位遵守，以確認企業在作工資決定時未基於與工作表現無關之條件，以讓男女員工領取相同工資並享有平等的就業條件，防止直接間接歧視。「85號同工同酬標準」參考了國際標準，採取與ISO14001和ISO9001之相同架構，確保企業內不之工作分類、工作考核、工資審核以及與工資決策相關之正式程序和角色定義皆有系統化規定，其執行並有冰島政府監督，具有相當公信力¹⁶。

此外，要審查確認是否同工同酬，需要工資資訊揭露與透明，並能自由討論薪資。企業實務工資保密作法是造成同工不同酬的因素之一。比較法上意識及此的因應立法措施，如美國2019年美國眾議院通過的「工資平等法」(The Paycheck Fairness Act)，加入了如下措施：(1)保護員工不會因為與同事討論薪資而遭到報復；(2)禁止雇主根據求職者過往的工資進行篩選；(3)禁止雇主要求求職者在面試和招聘的過程中提供過往的工資紀錄；(4)要求雇主須證明工資差異是基於性別以外的因素；(5)禁止雇主對詢問工資慣例或公開自己工資的員工進行報復¹⁷。

英國於2010以「平等法」(Equality Act, 2010)取代1970年之「同酬法」。同

法為落實同工同酬、解決員工因不清楚彼此工資資訊而無法發現同工不同酬之問題，在第三章第 77 條訂定了關於「討論工資」(Discussions about pay) 的規定，即員工有權自由地討論工資，雇主不得懲罰透露工資資訊的員工¹⁸。

值得注意的是，英國為了藉由工資資訊揭露與透明化，提供企業及社會一個重新檢視性別工資差異問題的機會。英國「政府平等辦公室」於 2017 年 1 月公佈「私部門及第三部門管理性別工資差距指南」(Guidance on Managing Gender Pay Reporting in the Private and Voluntary Sectors)，並自同年 4 月起強制要求僱用超過 250 名員工之企業，須每年依法公開包含性別工資差距(即男性平均收入與女性平均收入之間的差額)、獎金差數據(即男性平均獎金與女性平均獎金之間的差額)之「性別工資差距報告」(Gender pay gap reporting)，報告內須明列各級工資之男女員工數比例¹⁹。

綜合以上簡要整理介紹可知，不論是透過統計研究來發現問題，或是為企業管

理方式發展工具或作法，比較法上的各種立法與作法有其參考價值。然而，立法作法涉及社會的共識想法，仍應斟酌國情、與時俱進、因應環境需要，在社會可接受的前提下進行。

◎ 肆、結語：同酬的規範想法

「分」是人類理解事物的基礎，我們活在一個處處不斷分別的世界，區別、分別，有意、無意就容易衍生出「差別」。事實上的區別，容易因不合理的分別，產生不正當的差別，這種局面其實不容易完全告別。所謂同「酬」敵愾，同「酬」問題的真正敵人，與其說是男性，還不如說是人類的二元認知慣性。

「不當差別」衍生、質變自人類對於社會群體屬性的認知分別。個人的出生影響因素、自我發展以及自由權行使，會使自身產生諸多的社會群體屬性分類。每一種社會群體分類，理論上都可能會形成歧視議題的次領域。就業服務法第 5 條第 1 項明白列出「種族、階級、語言、思想、宗教、



黨派、籍貫、出生地、性別、性傾向、年齡、婚姻、容貌、五官、身心障礙、星座、血型或以往工會會員身分為由」等 18 項禁止歧視的防制清單。

其中，性別領域男女同工同酬議題，係發展較早的就業歧視與工作平等議題，故早於就業服務法制定之勞動基準法第 25 條即有男女同工同酬原則規定。有論者指出，男女同工（或同值）同酬，係對所有勞工應該均等待遇（禁止差別）原則的內容之一其包含在均等待遇一般原則中，將其獨立升格為一個法原則與課題來看待，具有突顯其重要性的意義²⁰。

然而，須留意的是，「男女同酬」的議題說法，將視野聚焦於「男女之間」、「同酬之上」，要求重視男女薪酬平等問題。男女薪酬差別的成因及解決，事實上存在男女之外、同酬之外，涉及到家庭分工、職業區隔、就業型態等存在於社會脈絡的結構性因素。所以，應該以一般歧視禁止與工作平等法制的全面視野，強調人人平等（包含男女平等）；由兩性平權、性別平權擴及所有的職場平權，對所有社會屬性分類（包含性別在內），均消極的禁止歧視與積極的促進平等待遇。

其次，包含男女同工同酬在內的職場平權議題，關注的是勞工因其社會屬性而在企業組織內受到不合理對待。所有不利於職場平權的觀念因素會透過社會環境影響作用進入企業組織內部，勞動契約關係不外是具體反映社會、組織運作的結果產物。勞資不當互動的「歧視」、「差別」

結果形式上呈顯在勞動契約關係上，實際上卻是作用、發生於社會環境內、企業組織中。所以思考規範問題時需要特別意識到，職場平權議題本質上是衍生自勞工「組織從屬性」的課題。學理上亦認為積極處理包含同酬問題的歧視爭議之義務，乃雇主組織義務 (Organisationspflichten des Arbeitgebers)²¹。

雇主與分散的勞工個體簽訂勞動契約，將其納入企業組織以互相合作共同追求組織效能。勞工簽訂勞動契約，所建立的勞動關係，除了契約關係外也同時存在一對多的組織關係。勞動關係的議題需要兼就組織面、契約面來作一體兩面的全面掌握。就組織面而言，建立妥善公平公正的制度來降低組織成員間之不公平感乃是最起碼的基本要求，雇主在企業組織運作上理應追求組織公正。如由組織公平的角度來演繹職場平權的落實，企業組織應該營造公平環境，注重分配公平 (Distributive Justice) 以及分配前階段的



程序公平 (Procedural Justice) 以及互動公平 (Interactional Justice) 來落實組織公平 (Organizational Justice)²²。雇主對於因

隸屬組織、從屬組織之勞工，負有維持組織公平的組織責任，不能對勞工有歧視、差別行為。

參考文獻

1. 簡欣柔，工資性別歧視之正當合理理由判斷—歐盟法為參考，國立交通大學科技法律研究所 2020 年碩士論文，頁 16-17。
2. 記者余弦妙，台北報導「同酬日兩性差距擴大 女需多做 58 天才與男相同年薪」，<https://finance.ettoday.net/news/2193985>。
3. 吳佩璇、吳敏君，同酬日簡介，主計月刊 678 號，2012 年 6 月，頁 72-73。
4. 吳佩璇、吳敏君，同註 3 一文，頁 73。
5. 木村愛子，賃金衡平法制論，株式会社日本評論社，2011 年 6 月 15 日 1 版，頁 32。
6. 吳啟新主持，勞動部編印，同工同酬、同值同酬研究案，2016 年 12 月，頁 4。
7. 浅倉むっ子，「ジェンダと労働法」ポジウムの趣旨と總括，日本労働法学会誌第 106 號，2005 年 11 月 15 日，頁 61。
8. 許秀雯，多元性別就業歧視之回顧與展望，勞動部、政治大學勞工研究所主辦，「性別工作平等法 20 週年專題研討會」會議手冊，2022 年 6 月 10 日，頁 48。
9. 木村愛子，同註 5 一書，頁 34。
10. 陳昭如，從義務到權利：新舊母性主義下母性保護制度的轉向與重構，國立台灣大學法學論叢第 45 卷特刊，2016 年 11 月，頁 1095-1162。
11. 中里見博，ジェンダー法学の新たな可能性，日本労働法学会誌第 106 號，2005 年 11 月 15 日，頁 102、104。
12. 木村愛子，同註 5 一書，頁 81。相關公約介紹參見同書，頁 81-115。
13. ILO, Global Wage Report 2018/19-What lie behind gender pay gaps,at90-96.https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_650553.pdf, 2022 年 7 月 1 日瀏覽。中文介紹參見：焦興鎧，促進同工同酬之國際經驗借鏡，從國際勞工組織〈2018-2019 全球薪資概況報告〉之分析談起，台灣勞工季刊第 57 期，頁 42-43。簡欣柔，工資性別歧視之正當合理理由判斷—歐盟法為參考，國立交通大學科技法律研究所 2020 年碩士論文，頁 34-35。
14. 鄭津津主持，馬財專協同主持，發展事業單位同工同酬檢核表之研究，勞動部委託研究報告，2020 年 12 月，頁 17-18。
15. 同註 14 研究報告，頁 28。
16. 同註 14 研究報告，頁 28-29。
17. 同註 14 研究報告，頁 24。
18. 同註 14 研究報告，頁 20。
19. 同註 14 研究報告，頁 20。
20. 金善洙，韓国における同一価値労働同一賃金，西谷敏. 和田肇. 朴洪圭/編著，日韓比較労働法 1 労働法の基本概念，株式会社旬報社，2014 年 1 月 30 日初版 1 刷，頁 217。
21. 同註 6 研究案，頁 30-31。
22. 黃程貫主編，指南勞動法系列：個別勞動法，元照出版有限公司，2021 年 3 月初版 1 刷，頁 355-357。

友善家庭職場之變革與挑戰

吳炎烈 | 勞動部勞動條件及就業平等司專員



壹、前言

近年來我國生育率降低，造成少子女化現象，少子女化不僅對家庭組成及社會制度有重大影響，更攸關維持國家及社會的基礎人口，並且對國家的勞動力、經濟發展及社會保障等產生深遠影響。依內政部統計，我國自 92 年後，總生育率已落入 1.3 人以下之超低生育率標準，僅 1.235 人；在出生人數上，106 年出生人數亦跌破 20 萬人以下為 19 萬 3,844 人，總生育率 1.125 人。110 年出生人數 15 萬 3,820 人（總生育率 0.975 人），相較於 109 年全年出生數 16 萬 5,249 人（總生育率 0.990 人），又減少 1 萬 1,429 名新生兒，續創歷史新低。

影響生育率的因素眾多，就整個社會及經濟結構角度來看，生育率會隨著工業化、教育普及而降低，此外，在不同國家，影響生育率的因素也不完全相同。在我國來說，造成低生育率的原因，大致可以分為：一、晚婚及不婚影響生育人數；二、育齡婦女生育年齡延後，影響生育胎次；三、育兒成本高，家庭經濟負擔沉重，以及四、婦女難兼顧家庭與就業，影響生育意願及勞動參與率等議題。

為因應生育率大幅下滑所造成少子女化問題，我國政府近幾年來透過修訂中華民國人口政策綱領、人口政策白皮書、家庭政策及性別平等政策綱領等，揭示包含

打造合宜勞動環境與條件、提供營造友善家庭之職場環境等政策方向及目標。

行政院於 107 年進一步提出「我國少子女對策計畫(107~111 年)」，針對友善家庭的就業職場對策，即提出研修性別工作平等法，又於 110 年 8 月最新修正之「我國少子女化對策計畫(107 年至 113 年)核定本」，在友善職場的育兒措施，於現行政策檢討上，亦指出性別工作平等法尚待修正之建議。此外，外界倡議團體、女性團體及立法委員亦針對性別工作平等法多有提出修法建議，期待透過營造友善就業環境，促進工作與家庭平衡，能夠提高國人生育意願。

如前述，影響生育率的原因複雜，解決對策亦是多面向，本文係針對營造友善家庭職場環境為主軸，將著重在「性別工作平等法」於今年施行屆滿 20 年，友善家庭措施包括產假、產檢假、陪產檢及陪產假(原陪產假)、育嬰留職停薪、育兒彈性工作時間、哺(集)乳時間及家庭照顧假等規定(如表 1)之歷次修正之變革(分別為：97 年 1 月 16 日、100 年 1 月 5 日、103 年 12 月 11 日、105 年 5 月 18 日 及今(111)年 1 月 18 日，共計 5 次修法)以及未來所面臨的挑戰。

表 1 現行「性別工作平等法」產假、產檢假、陪產檢及陪產假、育嬰留職停薪、育兒彈性工作時間及家庭照顧假規定

項目	內容	「性別工作平等法」規定	依據條文
產假	雇主於女性受僱者分娩前後，應使其停止工作，給予產假 8 星期。 產假期間薪資之計算，依相關法令之規定。		第 15 條 第 1 項、第 2 項
產檢假	受僱者妊娠期間，雇主應給予產檢假 7 日。薪資照給。雇主就其中逾 5 日之部分得向中央主管機關申請補助。		第 15 條 第 4 項、第 6 項、 第 7 項
陪產檢及陪產假	受僱者陪伴其配偶妊娠產檢或其配偶分娩時，雇主應給予陪產檢及陪產假 7 日。薪資照給。雇主就其中逾 5 日之部分得向中央主管機關申請補助。		第 15 條 第 5 項、第 6 項、 第 7 項
育嬰留職停薪	受僱者任職滿 6 個月後，於每一子女滿 3 歲前，得申請育嬰留職停薪，期間至該子女滿 3 歲止，但不得逾 2 年。		第 16 條 第 1 項
育兒彈性工作時間	受僱於僱用 30 人以上雇主之受僱者，為撫育未滿 3 歲子女，得向雇主請求為下列二款事項之一： 一、每天減少工作時間 1 小時；減少之工作時間，不得請求報酬。二、調整工作時間。 受僱於僱用未滿 30 人雇主之受僱者，經與雇主協商，雙方合意後，得依前項規定辦理。		第 19 條
家庭照顧假	受僱者於其家庭成員預防接種、發生嚴重之疾病或其他重大事故須親自照顧時，得請家庭照顧假；其請假日數併入事假計算，全年以 7 日為限。 家庭照顧假薪資之計算，依各該事假規定辦理。		第 20 條

資料來源：「性別工作平等法」，並由作者自行整理

▷ 貳、性別工作平等友善家庭職場之變革

為保障性別工作權之平等，貫徹憲法消除性別歧視、促進性別地位實質平等，於91年1月16日公布「兩性工作平等法」，並於同年3月8日施行，立法之初，於性別工作平等法第四章明定各該促進工作平等措施，包括：每月生理假1日（第14條）、明定女性受僱者分娩前後或流產，均應給予一定期間之產假及陪產假2日（第15條）、考量我國托兒制度未臻完善，且保姆素質不齊，為同時保障父母之工作權益，使其得以同時兼顧工作與家庭之責任，定有育嬰留職停薪相關規定。但為顧及雇主人力之調派，立法之初僅適用於30人以上事業規模之事業單位（第16條、第17條）、為使受僱者能兼顧工作與親職，參酌勞動基準法第52條規定，於子女未滿1歲須受僱者親自哺乳者，雇主應每日給予哺乳期間，且不以女性為限（第18條）、為方便受僱者照顧其幼兒，特給予育嬰減少工作時間，調整工作時間等之選擇，使

其兼顧工作與家庭（第19條）、為使受僱者得同時兼顧家庭照顧責任與職場工作，特明定7天之家庭照顧假，但為不因請假日數增加，造成企業負擔，乃規定其日數併入事假計算，其薪資亦依各該事假規定辦理（第20條），以及課以僱用250人以上之雇主應設立托兒設施或提供適當托兒措施之義務，協助受僱者解決托兒問題（第23條）。另考量雇主違反促進工作平等措施之規定時，於該階段以鼓勵代替處罰，故暫未訂罰責（第38條）。

又「兩性工作平等法」於施行6年後，為更符合性別主流化之意涵對於性別多元與差異的理解，並增加促進工作平等措施，啟動第一次修法，以下謹就有關友善家庭相關措施歷次之修法變革，分述如下：

一、97年1月16日修正條文規定

本次修法主要係為保障多元性別之工作權益，貫徹憲法消除性別歧視，爰將「兩性工作平等法」更名為「性別工作平等法」，並配合法案名稱，將條文中有關「兩



性」修正為「性別」，主要修正條文為第 1 條、第 5 條至 11 條、第 15 條、第 16 條、第 20 條、第 21 條、第 26 條、第 31 條、第 34 條、第 35 條、第 38 條及第 40 條，並增訂第 6 條之 1 及第 38 條之 1。其中涉及友善家庭職場相關部分如下：

- (一) 增訂第 6 條之 1 勞動檢查規定：因性別工作平等法雖針對性別歧視之禁止、性騷擾防治、促進工作平等措施皆已訂立罰則，但因勞資關係不對等，致使受僱者為保全工作而不敢提出申訴，造成法令執行效果不彰。據當時勞動統計顯示：94 年性別工作平等法促進工作平等措施如調整工作時間、家庭照顧假、設置托兒設施或提供托兒措施等項目，約超過 60% 之事業單位未提供。為健全落實相關規定，爰將性別工作平等法所訂之性別、性傾向歧視之禁止、性騷擾之防治及促進工作平等措施納入勞動檢查項目。
- (二) 修正第 15 條規定，陪產假 2 日延長為 3 日：依全民健保所給付之生產住院日數，自然產為 3 日，剖腹產為 6 日，因此當時規定之 2 日陪產假實有不足。鑑於性別平權，配偶亦應參與產婦及嬰兒照顧工作，爰修法延長陪產假由 2 日延長為 3 日。
- (三) 修正第 16 條規定，放寬育嬰留職停薪之適用對象：性別工作平等法 91 年立法之初，將得申請育嬰留職停薪



之受僱者範圍限縮於 30 人以上之企業，雖有當時背景之考量，惟卻對受僱於未達 30 人之中小企業受僱者而言，無法申請育嬰留職停薪，仍有不平，若於嗣後就業保險法增定發給育嬰留職停薪津貼規定後，相差影響更大，爰刪除第一項有關人數門檻限制之規定。

- (四) 修正第 20 條規定，放寬家庭照顧假之適用對象至 5 人以上事業單位：原條文規定受僱於員工規模 30 人以上的公司才得以適用家庭照顧假，但依據當時修法 90 年行政院主計處工商及服務業普查統計，未滿 30 人員工規模的企業佔全部企業數約 97.05%，且約有 47.23% 的受僱者受僱於未滿 30 人員工規模之企業，原條文規定將致使近半數受僱者無法適用，惟考慮若將人數限制一次刪除，恐將造成小型事業單位無法負荷，爰該階段先將人數修正降低為 5 人以上，使適用範圍擴大至 80%，讓該項規定得以廣為適用。

(五) 修正第 26 條規定，增列雇主拒絕受僱者依規定提出產假、育嬰留職停薪、育嬰留職停薪期滿復職之請求而受有損害者，雇主應負賠償責任：據當時勞動部改制前行政院勞工委員會出版 94 年婦女勞動統計顯示，將近 5% 事業單位沒有提供產假；員工規模 30 人以上事業單位有 45.80% 未提供「育嬰留職停薪假」；93 年申請育嬰留職停薪者約 24.4% 未復職。爰增訂雇主拒絕受僱者上述請求者，亦應負賠償責任。

(六) 修正第 38 條規定：為促進工作平等措施之落實，增列雇主拒絕受僱者依規定申請產假、育嬰留職停薪、育嬰留職停薪期滿復職之罰則。

二、100 年 1 月 5 日修正條文規定

本次修正第 15 條，新增安胎休養請假規定，並放寬家庭照顧假之適用對象：

(一) 修正第 15 條規定，新增安胎休養請假規定：為保障在懷孕期間有安胎需求的女性勞工，勞動部改制前行政院勞工委員會於 99 年 5 月 4 日修改勞工請假規則，將懷孕期間需安胎休養者，其休養期間，併入住院傷病假計算。然而，生育乃國家的大事，並非個人的事，其所帶來的成本亦應由社會共同承擔。尤其在現今面臨少子女化的情況下更是如此，此亦是婦女團體多年來提倡「生育責任公共化」的主張。鑑於「生育」與「生病」不同，若



僅於勞工請假規則中納入病假計算，則懷孕勞工一旦有安胎需求請病假，將影響其考績、全勤或受其他不利處分等。為使安胎休養請假得以適用本法第 21 條第 2 項「受僱者為前項請求時，雇主不得視為缺勤而影響其全勤獎金、考績或為其他不利之處分」，爰予以修訂第 15 條規定。

(二) 修正第 20 條規定，為使所有受僱者都可以適用家庭照顧假之規定，刪除需「受僱於僱用 5 人以上雇主之受僱者」之限制。

三、103 年 12 月 11 日修正條文規定

(一) 修正第 15 條規定，增訂產檢假 5 日，並將陪產假由 3 日提高為 5 日：有鑑於婦女於妊娠期間，不僅精神、體力多增加負擔，若同時要兼顧工作，則對於孕婦本身及其家庭都是考驗。尤其受孕後至生產前之產前檢查，係為保護胎兒及母體所為之必要醫療行為，爰於法令中明訂產檢假，以方便孕婦進行產前檢查。另產婦產後之恢復和新生兒之照顧，均需配偶之陪伴與照料，原有 3 天陪產假，似有所不足，爰將陪產假修正為 5 日。

(二) 修正第 16 條育嬰留職停薪相關規定：

1. 育嬰留職停薪申請資格規定由任職滿 1 年放寬為半年：為使任期未滿 1 年之受僱者，亦可申請育嬰留職停薪相關規定，爰修正為「受僱者任職滿 6 個月後，於每一子女滿 3 歲前，得申請育嬰留職停薪」。
2. 新增受僱者收養兒童，先行共同生活期間，亦可申請育嬰留職停薪之規定：依現行「兒童及少年福利與權益保障法」與「兒童及少年收出養媒合服務者許可及管理辦法」之規定，收養人與兒童及少年可先行共同生活一段期間，俾使兒少儘早適應新環境，並與收養人建立良好依附關係。鑑於受僱者收養兒童，於先行共同生活期間，雖有親自照顧或委由他人照顧之事實，卻無法比照育有親生子女之受僱者，享有申請育嬰留職停薪之權利，此舉與打造友善收養環境之趨勢相違背。爰明定依家事事件法、兒童及少年福利與權益保障法相關規定與收養兒童先行共同生活之受僱者，

其共同生活期間得依規定申請育嬰留職停薪，以打造友善育兒及收養環境。

- (三) 修正第 23 條規定：依性別工作平等法第 18 條規定：「子女未滿一歲須受僱者親自哺乳者，除規定之休息時間外，雇主應每日另給哺乳時間 2 次，每次以 30 分鐘為度」。然，該法相關條文並沒有強制雇主須於工作場所設置哺(集)乳室之規定，造成女性勞動者因欠缺隱密安全的哺乳或儲存母乳空間，以致於立法美意，多半徒具形式，爰明定雇主應設置哺(集)乳室，以確保第 18 條之立法意旨得以被落實。此外，明定雇主於工作場所設置哺(集)乳室，比照設置托兒設施，主管機關給予必要協助及補助。

四、105 年 5 月 18 日修正條文規定

- (一) 修正第 18 條規定：延長哺(集)乳之子女年齡，由未滿一歲，修正為未滿二歲；為考量每位受僱者哺(集)乳時間不一，爰將每日另給哺(集)乳時間，由每日 2 次，每次以 30 分鐘





為度，修正為每日 60 分鐘，增加運用之彈性。此外，明定若有延長工作時間（加班）達 1 小時以上者，應增給哺（集）乳時間 30 分鐘。

（二）修正第 23 條規定：為強化企業社會責任，協助受僱者解決托兒需求，乃擴大現行法適用範圍，由僱用受僱者 250 人以上之雇主，修正僱用受僱者 100 人以上之雇主，均應提供托兒設施或適當之托兒措施，俾嘉惠更多育兒勞工，營造更友善的勞動職場。

五、111 年 1 月 18 日修正條文規定

「性別工作平等法」在 111 年 1 月 18 日修法，在育兒措施上，有大幅度的邁進。為因應少子女化困境，新修正條文包括：

（一）修正第 15 條規定，增加產檢假、陪產檢及陪產假（原陪產假）日數，為不增加雇主負擔，產檢假及修正後之「陪產檢及陪產假」各逾 5 日（即第 6 日及第 7 日）之薪資，得申請補助，分述如下：

1. 產檢假日數由 5 日增加為 7 日：鑑於衛生福利部國民健康署提供預防保健產檢次數 10 次（每次需約半天），原 5 日產檢假是考量懷孕受僱者產前檢查需求，而加以訂定。為增進母嬰健康，衛生福利部自 110 年 7 月 1 日起將預防保健產檢次數增加為 14 次，爰將產檢假日數由 5 日增加為 7 日。

2. 陪產假修正為「陪產檢及陪產假」，並由 5 日增加為 7 日，擴大使用範圍：為使受僱者於其配偶妊娠產檢時可陪伴參與，將原陪產假修正為「陪產檢及陪產假」，並由原給予 5 日修正為 7 日，以促進親職責任。此外，同時修正性別工作平等法施行細則第 7 條規定，受僱者陪伴配偶產檢之請假，應於配偶妊娠期間為之；至於陪伴配偶生產之請假，仍於原陪產假所定請假期間為之，亦即在配偶分娩之當日及其前後合計 15 日期間內請假。

（二）修正第 19 條規定，增加彈性工作時間之適用範圍：我國以中小企業為主，為使中小企業之受僱者也能在工作及家庭生活上取得平衡，並兼顧事業單位人力調配，爰增訂受僱於僱用未滿 30 人雇主之受僱者，經與雇主協商合意後，亦得適用有關減少工作時間或調整工作時間之規定。

(三) 刪除第 22 條規定，使撫育子女之父母，可同時申請育嬰留職停薪或家庭照顧假：為鼓勵受僱者及配偶共同分擔養育子女之責任，受僱者可以自行考量整體經濟狀況及家務分工，選擇是否共同照顧年幼子女，爰刪除性別工作平等法第 22 條規定，不論配偶是否就業，也不再限定須有正當理由，受僱者及配偶可以同時申請育嬰留職停薪及家庭照顧假。另配合就業保險法第 19 條之 2 新修正規定，親職雙方可同時請領育嬰留職停薪津貼。

六、其他近期修正的友善家庭職場措施及執行情形

(一) 為建構友善生養環境，自 110 年 7 月 1 日起，「育嬰留職停薪實施辦法」已修正相關規定，使育嬰留職停薪申請更加彈性化，受僱者如有少於 6 個月的育嬰留職停薪需求，只要在 30 日以上，就可以提出申請（2 次為限）。110 年 7 月至 111 年 6 月申請育嬰留職停薪少於 6 個月者，較前一年度同期成長 68%；以性別比較，女性增加 51%，男性則大幅增加 151%。



(二) 110 年 7 月 1 日起，並增訂「育嬰留職停薪薪資補助要點」，凡是依就業保險法相關規定請領育嬰留職停薪津貼之被保險人，將依該津貼所依據之平均月投保薪資由公務預算加碼發給 20%，整體育嬰留職停薪期間勞工的投保薪資替代率達到 8 成，給予育兒家庭更多經濟支持。110 年 7 月至 111 年 6 月勞工育嬰留職停薪申請人數較前一年度同期成長 34%；整體使用人數約 9 萬 5 千餘人，補助金額達 33 億 1,573 萬餘元。

◎ 參、友善家庭職場的挑戰

為緩解我國面臨的少子女化現象，政府近年透過各項政策工具作為因應，而所編列的少子女化預算經費，從 105 年的 150 億元，大幅成長到 111 年已超過 800 億元，112 年更將達到千億，盼能減輕婚育家庭育兒負擔。

在建構友善職場環境部分來說，性別工作平等法有關促進工作平等措施規定，雖然歷經多次修正，但外界針對延長產假、育嬰留職停薪彈性化或增訂親職假及有薪家庭照顧假等議題，仍希望政府能夠透過修法，更進一步改善職場環境，促進友善家庭職場：

一、希望參考國際勞工組織 2000 年母性保護公約（第 183 號），將現行 8 週產假延長，以鼓勵婦女生產。

二、現行育嬰留職停薪申請時間僅至子女滿 3 歲前，且一次須申請 30 日以上，建議參考國際趨勢，讓育嬰留職停薪彈性化（或增訂親職假），於子女滿 8 歲以前，可以「小時」或「日」為請假單位，並可申請津貼。

三、家庭照顧假能延長天數並給薪，以因應家庭照顧需求。

各界針對性別工作平等法促進工作平等措施提出的建議，雖然立意良善，但影響範圍廣泛，仍有以下挑戰尚待克服：

一、可能影響育齡女性或育兒父母就業權益，不可不慎

依據行政院主計總處 105 年工商及服務業普查統計，我國 97% 事業單位為中小型或微型企業之型態，現行性別工作平等法所定之各該促進工作平等措施，無論是延長產假週數或增加「陪產檢及陪產假」日數、規劃以「小時」或「日」的彈性育嬰留職停薪或增訂「親職假」等制度，都可能影響事業單位僱用育齡女性或育兒父母之意

願，反而造成其就業上的負面效應，因此相關法令修正仍應就勞雇雙方權益予以衡平考量。

二、對中小(微)型企業的法律調適能力，必須通盤考量

如前述，我國多為中小型或微型企業型態，相較大規模企業，人力調配本就較為不易，若放寬彈性育嬰留職停薪或另增訂「親職假」，以「小時」或「日」為請假單位，實務上，各行各業經營型態不同，工作型態及工作時間排班多元，相關制度之變更或建置，仍須衡酌中小型或微型企業經營規模及特性，通盤考量雇主對於人力調配能力及職場運作實況，審慎衡酌。

三、放寬促進工作平等措施的給假日數及期間，財務來源尚待克服

性別工作平等法於立法之初，多是以法令課予雇主給付義務，但參考國際勞工公約或其他國家之作法，則是由公共化的角度思考，例如，產假等各項給付多由強制性之社會保險、公共基金，或由國家編



列預算支應。勞動部 111 年 1 月 18 日之修法，針對所增加的 2 日產檢假、陪產檢及陪產假，也是由雇主給付改為由政府給予補助的方式處理。未來如延長各種請假的日數、期間，仍考量受僱者請假期間的經濟保障須加以維護，在政府資源有限之下，整體財政規劃就必須在政策衡平性與效益性通盤評估。

四、育兒父母在生、養、育各階段對於友善職場環境的實際需求有所不同

育兒父母對於友善職場環境之實際需求，為推動政策方向之主要目標對象，育兒父母對於友善職場環境，從懷孕至養育過程，每一階段皆有不同的需求，如何兼顧家庭與工作的平衡，在友善職場政策工

具的選擇上，應不是僅有給假的作法，各種社會支持措施，應橫向搭配推動，才能營造共好。

► 肆、結語

目前台灣正面臨少子女化的嚴峻挑戰，適逢性別工作平等法實施 20 年之際，營造「敢婚、願生、樂養」的育兒環境，持續保障育兒父母之工作權益，達到兼顧家庭與工作平衡的發展，是政府持續努力的目標。而友善家庭職場環境之營造，涉及許多面向，除了鼓勵雇主打造友善職場平權的工作環境，政府也致力於推動多元的友善育兒措施，作為育兒父母的強力後盾。

參考文獻

1. 內政部統計月報，參考日期 111 年 7 月 12 日，https://ws.moi.gov.tw/001/Upload/OldFile/site_stuff/321/1/month/month.html。
2. 行政院《我國少子女對策計畫（107-113 年）核定本》，第 4 頁至第 7 頁，參考日期 111 年 7 月 12 日。
3. 立法院法律系統，參考日期 111 年 7 月 13 日，<https://lis.ly.gov.tw/lglawc/lawsingle?00472E56CC4C0000000000000A000000002000000^03616103112100^00002001001>。
4. 勞動部勞動法令查詢系統，參考日期 111 年 7 月 13 日，<https://laws.mol.gov.tw/FLAW/FLAWDAT07.aspx?id=FL015149>。
5. 行政院主計總處，中華民國統計資訊網，參考日期 111 年 7 月 20 日，<https://www.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=44241&ctNode=543>。
6. 行政院網站，參考日期 111 年 7 月 22 日，<https://www.ey.gov.tw/Page/5A8A0CB5B41DA11E/e64cf95e-2a06-4597-a833-049a2ca72c0a>。

事業單位設置托兒設施之現況與挑戰

段慧瑩 | 國立臺北護理健康大學嬰幼兒保育系副教授兼系主任



壹、前言

事業單位設置托兒設施倡議於 1989 年婦運團體依據憲法為保障婦女工作權益之「男女工作平等法」草案，法源立基於 2002 年的「兩性工作平等法」，2008 年修正名為「性別工作平等法」。該法第 23 條明載：雇主設置托兒設施或提供措施之法定責任，課以受僱者達 250 人以上之雇主義務。在強化企業社會責任理念下，2016 年擴大適用範圍為僱用受僱者 100 人以上之雇主。同條文之第二項，明陳主管機關應給予經費補助之鼓勵條文，以利事業單位能實質承擔員工育兒責任，提升職場友善環境。

本文聚焦於探究事業單位設置托兒設施立法 20 年後之發展概況，分從法制面與實務現況探析；其次，解析事業單位設置托兒設施挑戰的相關文獻；最後，提出可行之因應策略，期以拋磚引玉，勞資共好，家庭更樂。

貳、法規與制度沿革

台灣歷經農業社會轉型為工業、服務業與技術加工製造業快速擴張，伴隨技術結構的變化，女性大量參與勞動市場，成為經濟繁榮的重要功臣，更是性別平權的重要指標。然而其家庭照顧責任，在「男主外、女主內」傳統思維下，

並未隨之移轉，於是員工育兒議題漸次著痕，諸如：工作-生活平衡 (Work-Life Balance, WLB)、消除對婦女一切形式歧視公約 (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, CEDAW)、就業導向家庭政策 (Employment-Oriented Family Policy)、員工協助方案 (Employee Assistance Programs, EAP) 等倡議，紛紛指向提升友善職場之重要價值。

又隨著人口結構的變遷，2020 年出生 16 萬 5,249 名嬰兒，死亡 17 萬 3,156 人，人口數較 2019 年底減少 4.2 萬人，首度呈現人口負成長；2021 年新生兒數持續下滑為 15 萬 3,820 人；根據美國中情局 (CIA) 公布的 2021 年全球生育率預測報告，在 227 個國家地區中，台灣總生育率約為 1.07%，為全世界最後一名，人口結構失衡已是嚴重的國安危機。行政院於 2018 年整合各部會推動「我國少子女化對策計畫」，陸續於 2021 年滾動修正核定至 2024 年目標與配套策略，積極鼓勵民間企業與公部門事業單位建置托兒設施行動，以期逐年累計達 50 家雇主設置職場互助教保服務中心、托育家園或居家式托育服務等新型態職場托育模式。達成該目標的重要法規與配套制度沿革如下。

一、性別工作平等法與其施行細則

「性別工作平等法」第 23 條、「性別工作平等法施行細則」第 14 條等分別明陳：僱用受僱者 100 人以上之雇主應提供托兒設施或適當之托兒措施。托兒設施

為雇主以自行或聯合方式設置托兒服務機構。托兒服務機構為經直轄市、縣（市）主管機關許可設立之托嬰中心、幼兒園、職場互助教保服務中心、托育家園、及兒童課後照顧服務中心等機構。另除設置托兒設施外，雇主亦得聘僱或委託托育人員至企業辦理居家式托育服務。為達成本法令的目標，勞動部同步訂定相關行政配套措施，開設專門網站「企業托兒與哺集乳室資訊網」¹、辦理「工作生活平衡獎」選拔友善家庭優良企業表揚等，以期事業單位順利設置與營運托兒服務機構。

二、哺集乳室與托兒設施措施設置標準及經費補助辦法

配合 2002 年「兩性工作平等法」，原行政院勞工委員會發布「托兒設施措施設置標準及經費補助辦法」，因應雇主應設置哺（集）乳室入法，2015 年修正為「哺集乳室與托兒設施措施設置標準及經費補助辦法」及「勞動部補助哺集乳室與托兒設施措施作業須知」，臚列新建完成立案者，最高補助托兒設施 200 萬元；已設置者，每年最高 50 萬元補助改善或更新托兒設施。對於僱用受僱者 250 人以上之雇主附設托兒服務機構 6 年以上者，不再予以補助。但辦理聯合托育，收托簽約雇主之員工子女，其申請補助不在此限。2018 年修正加碼提高為第 1 年最高補助 300 萬元，並於 2020 年增加雇主聘僱或委託托育人員至雇主設置之指定地點提供受僱者子女之托育服務（雇主設置居家式托育服務），每年最高補助 60

1. 企業托兒與哺集乳室資訊網：<https://childcare.mol.gov.tw>

萬元，不限事業單位規模大小，都可申請經費補助。

三、其他事業單位設置托兒設施相關法規

部分地方政府為鼓勵事業單位辦理托兒服務，亦訂定相關補助辦法之地方自治法規，提供專業諮詢、人事費用等經費補助，如：台北市、新北市、桃園市、新竹市、台南市、高雄市、南投縣等縣市；科技部則於新竹科學園區管理局、中部科學園區管理局及南部科學園區管理局等提供設置托兒設施補助方案。同時，勞動部亦陸續修正「職工福利委員會組織準則」，有關職工福利委員會及其附設職工福利社得辦理托嬰中心、幼兒園、兒童課後照顧服務中心、職場互助教保服務中心、社區公

共托育家園等托兒設施以及居家式托育服務等業務，以推動企業托育資源共享。其他公教部門員工托育則為行政院人事行政總處（前行政院人事行政局）研訂「行政院所屬各機關學校辦理員工子女托育服務實施方案」依循辦理。

配合上述各類型事業單位設置托兒設施之彈性，於 2019 年、2021 年陸續由教育部、衛生福利部分別公告「職場互助式教保服務實施辦法」、「企業、機關（構）提供員工子女托育服務試辦計畫」，推廣托育家園、職場互助教保服務中心或居家式托育等新型態職場托育模式。綜整事業單位設置托兒設施型態與相關規範，如表 1 所示。

表 1 事業單位設置托兒設施型態與相關規範一覽表

托兒設施型態	居家式托育	托育家園	托嬰中心	職場互助教保服務中心	幼兒園 / 非營利幼兒園
收托年齡	未滿 12 歲	未滿 2 歲	未滿 2 歲	2 歲 ~ 入小學前	2 歲 ~ 入小學前
收托人數	4 名以下	5~12 名	12 名以上	60 名以下	不限
師生比	1:4 (未滿 2 歲至多 2 名)	1:3	1:5	1:10	1:8 (2~3 歲) 1:15 (3 歲 ~ 入小學)
夜間收托	無	有	有	至多 6 名	無
場地 / 建物類組	無樓層限制；至少 14m ² ；事業單位同棟建築其他空間或距離 1,000m 內非居家托育人員居所空間，1 處為限	F3 類；1~3 樓；室內空間 42m ² ，每人至少 3.5m ²	F3 類；1~3 樓；室內外合計 60 m ² ，室內活動室每人 2m ² ，室外 1.5m ² （得以室內代之）	F3 類；1~4 樓；班級活動室 30m ² ，每位幼兒 3m ² ；事業單位同棟建築其他空間或距離 1,000m 內合法建築	F3 類；1~3 樓，應先使用地面層 1 樓；班級活動室 60m ² ，每位幼兒室內 2.5m ² ，室外 3m ²
立案（登記）機關	社會局			教育局	教育局
相關法令	兒童及少年福利與權益保障法 兒童及少年福利機構設置標準 企業、機關（構）提供員工子女托育服務試辦計畫			幼兒教育及照顧法 職場互助式教保服務實施辦法	幼兒教育及照顧法 幼兒園與其分班設立變更及管理辦法；幼兒園及其分班基本設施設備標準；非營利幼兒園實施辦法

註：位於工業區、科學園區或產業園區等產業聚落內之托育設施，除需符合各縣市政府之用地規定外，仍需取得產業聚落之主管機關同意。

▶參、事業單位設置托兒設施概況

為瞭解上述法令與配套措施推動以來，事業單位執行概況，陸續進行相關調查或研究，分析最新統計報告如下。

一、僱用管理就業平等概況調查

依據勞動部 2021 年度之「僱用管理就業平等概況調查」統計，抽樣 539 家員工規模 100 人以上之事業單位有設立「托兒設施」或提供「托兒措施」占 68.7%；446 家 250 人以上事業單位則為 84.8%。再就有設托兒設施者分析，100 人以上之事業單位占 1.2%；250 人以上事業單位則為 2.6%。綜整實施「性別工作平等法」20 年以來，雖已明定員工規模 100 人以上之事業單位雇主應提供托兒設施或適當之托兒措施，已逐年提升達近七成，但完全尚未普及百人以上企業皆有適當托兒措施。

未設立托兒設施主因，依序為「員工送托住家附近托兒機構或保母」33.7%最

高，「無空間」31.6%居次，以及「員工分散各地」19.7%，「無經費預算」10.9%、「員工將子女交家人照顧」2.2%等因素。一方面事業單位有提供專屬托育設施屬少數，尚未形成員工托育子女之選項考量；其次，員工每日托育稚齡子女移動性低，仍是以住家就近為主要考量條件。

二、經濟部工業局所轄工業區企業執行概況

經濟部工業局為了解所轄 61 處工業區（不含南港軟體工業園區）僱用受僱者 100 人以上企業之托育措施與設施設置情況進行調查，以做為政策推動與規劃參考。調查結果顯示總計 940 家廠商，至 2020 年底，「有設置托育措施」之廠商計有 558 家，占 59.36%；而「托育措施尚未設置完全」的廠商為 382 家，占總廠商家數 40.64%。其中，占「未完全設置」總數 32.02%的 301 家廠商雖採取部分托育策略，但未達到設置完全之標準。此外，「尚未設置任何措施」之廠商則有 81 家（占總數 8.62%）。



整體觀之，2020 年工業局所調查 940 家企業，提供托育設施措施以「與鄰近立案托兒機構簽約」、員工家庭幼兒「津貼補助」居多；提供「自辦托育服務機構」計 8 家，以工業園區龐大員工子女托育需求，尚有開發空間。經濟部工業局所轄工業區企業托育設施/措施辦理情形如表 2、3 所示。

三、科學園區托育設施/措施執行狀況

依據「科學園區設置管理條例」第 10 條羅列有關園區發展達一定規模時，應商請各級目的事業主管機關，設立幼兒園、托嬰中心。為協助企業辦理托育設施措施，各科學園區均編列有托兒設施措施補助經

費。科技部 2021 年統計資料顯示，科學工業園區共計 6 家企業提出托兒設施申請，其中竹科 2 家、中科 1 家、南科 3 家，總補助金額為 66.76 萬元。科學園區管理局協助事業單位辦理托兒設施補助經費統計（2021 年）如表 4 所示。

四、公部門托育設施措施執行狀況

依行政院人事行政總處調查行政院與所屬中央及地方各主管機關推動子女托育服務情形統計，截至 2019 年底止，各主管機關及所屬機關設置 29 家托育設施（含聯合設置），運用服務之員工人數共 1,520 人。

表 2 經濟部工業局所轄工業區托育措施尚未設置完全之廠商設置情形統計表

托育措施項目	廠商家數	尚未設置完全廠商家數 (家)	家數 (家)	百分比 (%)
1. 設有哺集乳室		382	203	53.14%
2. 自辦托兒服務機構			1	0.26%
3. 與鄰近立案托兒機構簽約辦理托兒措施			90	23.56%
4. 員工家庭幼兒「津貼補助」			14	3.66%
5. 「尚未設置任何托育措施」			81	21.20%

資料來源：經濟部工業局（2021）。109 年工業局所轄工業區廠商托育措施統計分析報告。取自網址 https://www.moea.gov.tw/Mns/dos/content/SubMenu.aspx?menu_id=18902

表 3 經濟部工業局所轄工業區有設置托育措施之廠商辦理情形統計表

托育措施項目	廠商家數	托育措施設置完全廠商家數 (家)	家數 (家)	百分比 (%)
1. 設有哺集乳室		558	558	100%
2. 自辦托兒服務機構			8	1.43%
3. 與鄰近立案托兒機構簽約辦理托兒措施			526	94.27%
4. 員工家庭幼兒「津貼補助」			85	15.23%

資料來源：同表 2。

表 4 科學園區管理局協助事業單位辦理托兒設施補助經費統計 (2021 年)

	竹科	中科	南科	合計
托兒設施 (家)	2	1	3	6
補助經費 (萬元)	27.36	10	29.4	66.76

資料來源：科技部 (2021)。科學園區管理局協助事業單位辦理托兒設施補助經費統計。取自網址 <https://www.nstc.gov.tw/nstc/attachments/9884d6dc-fde1-4853-9faf-61af10e78b7f>

另依教育部統計公立大學，利用校園空間，自行設置教職員工幼兒園者有 8 家。

除上述調查統計資料外，衛生福利部統計處針對 15~64 歲婦女生活狀況 108 年度的調查報告，顯示目前沒有工作亦未找工作主要原因「照顧未滿 12 歲兒童」為 17.33%，曾因生育(懷孕)第 1 胎離職婦女，以「準備生育(懷孕)」(43.9%)，「照顧未滿 12 歲兒童」(43.0%) 為主要離職原因；曾因生育(懷孕)其他胎次之離職婦女，「照顧未滿 12 歲兒童」因素增高為 71.8%，其次為「準備生育(懷孕)」(15.6%) 為主要離職原因。而因生育(懷孕)第 1 次離職到恢復工作時間長度情形，則以未滿 3 年居多占 28.85%，恢復工作平均為 52.31 個月。顯見台灣婦女因育兒因素影響勞動參與就業情況程度高，仍需具體友善育兒措施以保障婦女勞動參與率。

調查同時統整婦女期望政府或民間機構團體建立的托兒服務措施，以「經濟服務」相關措施居多，包括降低或補助托育費用、照顧費用。其次依序為「加強辦理保母人員訓練」、「建置保母管理系統提供管理服務」、「輔導企業提供托兒措施」。

綜合分析資料顯示，育有子女之員工尚未將企業設置托兒設施列為重要選擇。

►肆、事業單位設置托兒設施挑戰

透過文獻以及我國企業現場研究，紛紛指向事業單位友善設施、措施，能夠減少員工流動，留住人才，並增加員工工作的穩定度。而事業單位業別多元，雇主對於設置托兒設施規劃營運相對陌生，其面對挑戰，分析如下。

一、開辦設置挑戰

任何托兒服務機構，皆以幼兒「安全保障」為前提，友善職場設置托兒設施，更需考量在多元「行業產能」導向的環境下，建置符合「托育服務」專用空間。從地目、建物類別與樓層、設施裝修等，涉及幼教保育現場實施專業，具有相當難度。尤其，企事業單位設置托育設施其立案審查悉數依循一般托育機構準則，一旦缺乏彈性，又有多繁複細節，企業即卡關於新設置意願。再者托育機構軟硬體資金成本，雖有開辦費等補助，以非營利性質執行，對強調「營收」的事業體，不難理解將托兒設施政策視為負擔。

此外，事業單位不具幼教托育專業，托兒設施規劃執行分由人資部門、總務單位或廠護人員主責，繁瑣費時的立案流程，對教保相關概念、幼兒照顧營運法令理解具挑戰，辦理再多的宣導或說明會仍是抵不過媒體一篇篇聳動報導托育機構事故案件，因此，事業單位多以保守取向，採育兒津貼或委託托兒服務機構等托兒措施方式辦理。

二、永續營運議題

設置托兒設施同步面臨永續營運挑戰，以人力短缺最為隱憂。教保托育產業，薪資普遍不高，但責任重大，在大力推動公共化托育政策後，公立與非營利托育機構，其教保托育專業人員聘任，在法令具體薪資保障下，吸引幼兒教保系科畢業生大量投入。因此，教保人力困窘，普遍存

在私立托育機構。居家式托育人員趨於高齡，社福性質的托嬰中心均薪資低於教育領域的幼兒園，私立機構薪資遠不及公立或公設民營機構。此外，企業托育機構隨事業體設置於交通較不便捷的非都會區、須彈性提早或延後托育時間以配合企業營運，若未能提供較為穩定與優渥條件時，容易產生教保托育人員招募與留任困境。惡性循環下，企托機構教保品質維護更顯艱鉅，員工送托子女至企托機構意願亦有所保留。

此外，企業創設托兒機構後，大多以非營利自負盈虧方式營運，當設施設備老舊，需擴張規模或更新補強，在無盈餘甚至虧損狀態下，又已不符合政府補助等條件，事業單位在擷節經費考量下，未必有意願繼續投入。



◎ 伍、事業單位設置托兒設施因應對策

企業設置托兒設施有助於育兒階段員工留任率，員工認為除提供較合理平價的托育費用外，托育品質也較有保障。針對企業托育的調查研究，都表達需要更多的專業協助與法令因應調整托育設置與營運。因應策略大抵分從彈性調整政策，積極與企業合作，以支持企業辦理托兒機構。

一、精準評估潛在需求事業單位，彈性提供多元支持

企業現場調查與文獻發現，事業單位較具規模、技術須賴員工穩定，同時員工又有育兒需求，雇主更具意願實踐就業取向的家庭政策。因此，需要精準評估潛在需求事業單位，主動提供外部跨專業且持續性輔導資源。同時，在安全無虞的基準下，彈性鬆綁釋例各種因地制宜的托育設施規定，諸如：工業園區試辦小規模企托機構，彈性用地與設置樓層，鬆綁非嬰幼兒主要使用樓梯等規格，以協助解決托育設施選址困境。對於已設置營運績效良好企業托兒機構，鼓勵開放企業聚落的聯合托育，對於大型老舊設施更新，或有擴大增班需求，考量提供計畫型專案補助方式與額度。

此外，從企業角度持續提供專案諮詢輔導團隊，透過專家支持或是引入技職院校教保相關科系課程人才，進行產學合作培育，允許已具托育人員（保母）技術士證之在學生，得以有薪實習方式補充人力，



以因應不同企業屬性的托育需求，進而解決營運軟硬體困境，多元支持至穩定營運。經由開發更多成功案例，形成各種樣態的企業托育設施模式，供事業單位選擇最適合方式推行。

二、擴大托兒設施社區多元角色，整合公共育兒政策

托育政策須以兒童為中心，相關資源須整合運用，鏈結家庭、家長工作職場以及社區在地托育機構，以發揮友善家庭照顧功能。此外，善用跨社會福利資源，諸如結合高齡日間照顧，同時發揮扶老與育幼的最大效果。佐以公共化托育的配套獎勵機制，提高建物修整、教具設施以及人事營運等階段性補助，鼓勵企托機構盡量發揮社區（廠區）托育多元角色；此外，公部門的政府機關（構）當以身作則，示範推動員工子女公共化教保服務。經評估卓越堪為標竿者，除了表揚頒發標章外，彙整具體成果，公開文宣，或是以影像媒體專

輯，提供觀摩，以期更多企業投入，促進企托機構參與公共化托育的角色，發揮友善家庭職場功能。

◎ 陸、結語

擴大事業單位設置托兒設施，並非一蹴可及。對事業單位而言，除資金補助、企業表揚外，永續營運輔導，稅賦優惠等軟硬體資源更具實質意義。回顧 2019 年末嚴重特殊傳染性肺炎 (COVID-19) 所引發的疫情，高度衝擊全球企業，持續影響大幅改變經濟、教育與醫療體系，值此逐步邁向與病毒共存的後疫新生活模式，「育兒」因素影響員工職場工作更形明顯。依據勞動部「推動工作與生活平衡補助計畫」羅列支持企業設置兒童或長者臨時照顧空間，得聘僱或委託符合資格之臨時照顧人員於兒童臨時照顧空間提供照顧服務，並提供硬體或人員薪資等相關補助，業已實質回應企業臨時托兒之多元需求。

綜整勞動部在員工協助方案 (EAPs) 「工作」、「生活」與「健康」三大面向下推動事業單位設置托兒設施，以降低員工因為照顧小孩因素，而須離開職場。詳究育兒家庭的需求性多元，諸如不具感染性疾病兒照顧、非典型或不固定工作時間者之兒童照顧、臨時托育照顧，甚至移動性地點托育照顧等。我國在「性別工作平等法」、「哺集乳室與托兒設施措施設置標準及經費補助辦法」等主要法規為依循外，陸續由勞動部修正「職工福利委員會組織

準則」、「推動工作與生活平衡補助計畫」提供彈性托育方案；教育部推出「職場互助式教保服務實施辦法」，衛生福利部試行因應變遷下企業托育設置準則。

此外，從每年例行統計「僱用管理就業平等概況調查」結果顯示，員工就近「送托住家附近托兒機構或保母」仍屬最高位，實有賴平價、近便與優質的公共化托育普及之。其次，「無經費預算」約占 1 成企業，係屬高度潛力開發對象，宜精準評估進一步協助事業單位補足經費困境。值得注意的是「工業園區各種用地用途及使用規範辦法」，雖已放寬公共設施用地已涵蓋學前教育與托嬰中心等設施，自辦托兒服務機構仍偏低，經濟部及科技部管轄下的工業區及科學園區，仍有開發量能。

借鏡國際經驗，日本以結合公益「財團法人兒童育成協會」推動業務，韓國則在韓國勞動部轄下職工福利法人機構設置企業托育支援中心專責推行與輔導企業托育業務。為利企業托育推行，日本在消防安檢及兒童應有活動空間外，均適度彈性放寬，並精算托育成本，提供足額人力與物力補助，讓企業無慮負擔成本。韓國則搭配稅賦與貸款等優惠措施，並公告未符之企業名稱及增加課稅。其他如英、美與歐洲等國，雖未刻意鼓吹事業單位設置托育設施，荷蘭轉以企業繳交托育稅，英國採兒童托育免稅 (Tax-Free Childcare, TFC) 等稅賦策略，美國由工會或非營利組織協助員工托兒福祉，瑞典更是實踐全民免費公共托育典範。

我國在出生率下滑嚴峻挑戰下，雖已加緊腳步，多管齊下擘劃因應機制，由國家政策引領至 2024 年的少子女化對策計畫中，從增加誘因、提供資源、放寬彈性，

擴大公部門示範員工托育，鼓勵民間企業參與等多元激勵方式，最終仍須回歸企業能體現唯有員工家庭幸福無後顧之憂，才能勞資共榮、社會與企業共好。

參考文獻

1. Kuitto, K. (2016). 'From Social Security to Social Investment? Compensating and Social Investment Welfare Policies in a Life-Course Perspective. *Journal of European Social Policy*, 26 (5) :442-459.
2. Smyth, P. and Deeming, C. (2016). The " Social Investment Perspective" in *Social Policy: A Longue Durée Perspective*. *Social Policy & Administration*, 50 (6) : 673-690.
3. UNICEF (2019). *Family-Friendly Policies Redesigning the Workplace of the Future: A Policy Brief*. NY: USA. <https://www.unicef.org/sites/default/files/2019-07/UNICEF-policy-brief-family-friendly-policies-2019.pdf>.
4. 工業園區各種用地用途及使用規範辦法 (民 108 年 03 月 25 日)。
5. 行政院所屬各機關學校辦理員工子女托育服務實施方案 (民 101 年 03 月 05 日)。院授人法字第 1010027206 號函修正。
6. 性別工作平等法 (民 111 年 01 月 12 日)。
7. 性別工作平等法施行細則 (民 111 年 01 月 18 日)。
8. 段慧瑩、胡佩怡、石易平、洪毓蛙 (2019)。企業托育在各國托育政策之角色與推動評估。新北市：勞動部勞動及職業安全衛生研究所。
9. 科學園區設置管理條例 (民 107 年 06 月 06 日)。
10. 哺集乳室與托兒設施措施設置標準及經費補助辦法 (民 109 年 4 月 23 日)。
11. 徐廣正 (2017)。補助企業辦理托兒設施措施對勞工就業安定之影響。新北市政府勞工局。
12. 陳志勇、許繼峰 (2013)。工作與家庭平衡政策之探討。新北市：勞委會勞安所。
13. 陳盈方、葉崇揚、蔡培元、呂建德 (2018)。臺灣企業實施托育設施與措施之影響因素：比較資本主義的觀點。社會政策與社會工作學刊。22 (1)，49-95。取自 [http://dx.doi.org/10.6785/SPSW.201806_22\(1\).0002](http://dx.doi.org/10.6785/SPSW.201806_22(1).0002)
14. 勞動部 (2022)。僱用管理就業平等概況調查及工作場所就業平等概況調查報告 -110 年。臺北市。
15. 勞動部補助哺集乳室與托兒設施措施作業須知 (民 110 年 11 月 25 日)。
16. 衛生福利部統計處 (2020)。中華民國 108 年 15-64 歲婦女生活狀況調查報告。取自 <https://dep.mohw.gov.tw/dos/lp-5097-113.html>
17. 職工福利委員會組織準則 (民 110 年 05 月 14 日)。
18. 職場互助式教保服務實施辦法 (民 111 年 01 月 24 日)。