兼顧家庭與工作之婦女就業輔導政策
—台灣經驗

莫藜藜
東吳大學社會工作學系教授兼人文社會學院院長

摘要

在就業、婚姻與生育之間，台灣婦女正經歷一場世代間的大變革。勞動參與將是未來各國福利政策的重要決戰場，我們一方面看見台灣女性在勞動市場確實有較過去更多的參與，在教育資源日益普及的今日，於專業能力的表現也愈趨顯明。傳統的性別與家務分工模式，似乎愈來愈難以承載這種轉變帶來的壓力，無論是女性就業和經濟安全的疑慮、兩性薪資的未臻平等，或是肩負家庭照顧及工作責任，以致於勞動參與仍較國際水準略低，都造成女性人力資本和社會資本的耗費與閒置。

因此，探討婦女就業輔導政策之理念與法源，檢視並檢討現行之相關措施，在已發展的婦女就業輔導政策中，有推動社區保母支持系統實施計畫、實施課後照顧服務、辦理長期照顧及居家服務支持系統。在協助婦女創業機會方面，有青年輔導委員會的「飛雁專案」、勞工委員會的「微型創業鳳凰」、台北市社會局的「飛鳳計畫」。然而，我們如何加強及改善婦女就業輔導，本文將提出平衡「工作與家庭」的就業輔導政策之建議，包括雇主支持的「工作與家庭」政策，兼顧「工作與家庭」的公共政策，以及積極協助婦女開發就業機會。

前言

在就業、婚姻與生育之間，台灣婦女正經歷一場世代間的大變革。根據內政部統計，目前台灣女性人口有 11,531,548 人，占總人口的 49.78%（2011 年 2 月底）。當家庭為了養育兒女、維持生活品質，必須仰賴第二份薪水來維持之際，我們看到了整體婦女勞動參與率的上升；我們也看到從多數女性是「終生家管」的台灣社會，如今已轉變成半數女性是「勞動市場」的成員了，因為根據行政院主計處

2010 年「人力運用調查」統計，女性勞動參與率為 49.66%。勞動參與將是未來各國福利政策的重要決戰場，台灣婦女多數擁有高教育程度，其優質人力資本不應被閒置。婦女就業除了要求職場性別平等對待外，也衍生出家庭的照顧功能萎縮、婚姻穩定度不足、家庭解組後婦女貧窮風險增加等疑慮。因此，如何平衡工作與家庭的需求，本文將先瞭解台灣女性在就業、婚姻與生育之間的處境變化，接著探討就業輔導政策之理念與法源；循此，將檢視現行之相關措施，最後針對婦女就業輔導提出「工作與家庭」平衡的政策建議。

壹、女性在就業、婚姻與生育之間的處境變化

近年來，台灣婦女在經濟角色方面的變化鮮明且強烈，勞動的參與不僅是才能的展現，也是經濟獨立自主的機會。然而其也牽扯出婚姻與生育之間的處境變化。

一、台灣婦女勞動參與之特質

2010 年行政院主計處「人力運用調查」統計，女性就業者無論是擔任部分工時（Part-time）、臨時性或人力派遣工作者，其比例均高於男性。而 45 歲以上群體選擇部分工時或派遣工作的原因，女性有 28.75%是為了兼顧家務，相較男性亦高出許多，顯示了女性在工作選擇的思考中，與家庭的高度連結。

但是大家都知道，部份工時者之薪資給付標準不如全時間工作者，且多數的部份時間工作又是低薪資的服務業。行政院主計處 2001 至 2009 年間有關工業及服務業部門受雇者的統計資料發現，女性受雇者平均薪資為男性之八成，兩性薪資比例在 2001 年為 75.77%，而 2009 年為 79.95%。另外，部份工時者並沒有合理的員工福利，例如不能享有工作單位的在職訓練、休假或年終獎金，也不符合工作單位的退休制度，或將來的年金請領資格。

又依行政院主計處 2010 年「人力運用調查」資料，看到**受雇者中兩性的年輕世代（25-44 歲）之差異，主要在於整體收入分配狀況普遍較男性為低；而中高齡群體（45-64 歲）則呈現更為極端的趨勢**。一方面，年輕世代的工作收入已經出現性別落差，雖然兩性的分布曲線都呈現單峰集中的樣態，不過男性的分布較女性多高出一個位階。其次，中高齡女性較年輕世代的收入更低，其因素多與中斷就業以致年資無法累計，或因該年齡層女性因過去教育資源不足所致，而較少機會進入高薪工作有關。三方面，中高齡世代的收入性別差異更趨擴大，相較於同年齡的男性，女性在中、高層收入群的比例更形偏低。

以上皆顯示女性仍處於經濟的相對弱勢，這是一個跨世代的現象。女性得以連續性就業者並不多，而部份工時的主要工作者又是女性，其原因和家庭事務及義務有關。此現象可以法國社會學家布迪厄（Pierre Bourdieu）的社會資本論來解釋，即社會成員和社會團體因占有不同的位置而獲得不同的社會資源和權利。所謂社會資本（Bourdieu，1977），就是「實際的（actual）或潛在的（virtual）資源集合體，是以關係網絡的形式存在」（引自 Field，2008）。婦女如果必須中斷就業，則無法建立有利的和有力的關係網絡，也無法累積其社會資本。因此，當婦女欲二度就業時，往往困難重重，因為無法繼續對網絡資源有所貢獻，也沒機會取得資源的協助。

二、生育率逐漸下降

因為生理上的差異，賦予女性生育的額外累贅。這是天生的不公平因素，非人為力量所能改變。而當前台灣的生育率逐漸下降，行政院 2010 年主計處統計，婦女的實質生育數從 1965 年的 3.8 個子女，驟降到 2010 年的 0.91。人口結構已拉警報，駱明慶（2007）從每 5 年一個世代的分析發現，生育率下降與婦女有偶率下降息息相關。然而，生育率下降的原因，也可能與許多家庭因擔心教養子女的費用和時間的無法負擔，而不願或不敢生育。2010 年主計處「婦女婚育與就業調查報告」指出，曾因生育離職女性之離職原因以「照顧小孩」最多，「準備生育」次之。主計處此份報告的分析也提到，已婚女性結婚離職率為 31.21%；復職率則是 44.73%。曾因生育離職率為 22.43%；離職後復職的比率達 55.48%，平均復職間隔約 6 年 11 個月，可見人力流失殊為可觀。

再由行政院勞工委員會 2010 年「國際性別統計」發現，台灣女性的勞動參與於 25 至 29 歲達至最高峰後，因正逢婚育年齡而逐漸下滑，與美、加、法、德、英等國女性持續就業情形不同；亦無法如日本女性在 40 歲後再次參與勞動力市場。此顯示，臺灣女性在退出職場後，有諸多主客觀因素使其無法順利地二度就業。經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development，簡稱 OECD）於 2005 年對其會員國調查「國家生育率與女性就業率」，發現女性就業率高之國家，亦有較高的生育率，顯示女性就業的增加不必然導致低生育率。因此，我們的婦女是否可以不因婚育而中斷就業？或選擇中斷就業後，希望再度就業時是否有較多選擇之機會或支持性的友善措施？都值得探討。

三、婚姻、薪資與家務勞動

根據行政院主計處 2009 年「人力資源調查」統計，有偶婦女的勞動參與率是 48.74%，而**女性未參與勞動以料理家務為最主要原因**，在非勞動力人口中，女性有 49%是因為料理家務而未參與勞動，此比例於男性僅占 1%，兩性的差距非常懸殊。而**男性非勞動力人口則大多是因為求學或升學，以及高齡跟身心障礙的原因而未加入勞動市場**。

為瞭解婚姻狀態與薪資的關聯性，再以行政院主計處 2010 年「人力運用調查」統計，不論是在哪種婚姻狀況下，女性的平均收入分布的高峰都在 3 萬元左右，而多數女性平均收入較男性更為集中在未滿 3 萬元之區間，顯示女性在經濟上較男性弱勢。由此，女性因收入較低而成為依賴人口的可能性較男性為高；而一旦面臨離婚、分居或喪偶等情況時，其經濟安全也會受到威脅。許雅惠（2002）認為，女性在勞動市場中的不利地位包括：勞動市場歧視、家庭依賴處境，與照顧責任等，這些也應是主要致貧風險來源，而其所產生的影響效果，將視其與女性作為家庭（或婚姻）「依賴者」，以及經濟依賴程度互為作用而定。

如同全世界的女性一樣，在台灣愈來愈多的女性因為家庭經濟需求開始走出家庭在外工作。根據主計處 2010 年的資料發現，有 49%的台灣家庭是雙薪家庭。雖然目前女性在工作與家庭之間已經有許多的選擇空間，但她們仍會感受到許多來自傳統的壓力，如果她們選擇了工作，則可能遭受無法獲得傳統社會的支持、家庭不合、角色認同上的衝突，及體力透支等後果。另，行政院主計處調查顯示，在家務勞動的時間部分，男性有超過半數以上每天處理家事時間不到一小時；相反的，將近三分之一的女性每天花費三小時以上的時間，且 15-64 歲的女性每日平均 4.27 小時在處理家務。由此可知，兩性在家務勞動分工的比例差異仍然非常懸殊。「蠟燭兩頭燒」是許多職業婦女所面臨的困境。

在很難兼顧的情況下，產生了工作與家庭之間的衝突。一般來說，這些照顧工作多不易被看到。Fredriksen-Goldsen & Scharlach（2001）指出，女性主義者認為婦女承擔了大部分對兒童、少年和老者的家庭照顧工作，有薪或無薪，在家庭中或機構中。許多研究也一再報告，即使婦女進入職場之後，仍舊承擔大部分的家庭照顧和家務工作。而工作與家庭間的衝突常是個注定雙輸的情況，例如：若夫妻兩個人都希望全心投入他們各自的工作中，則子女容易被忽略；而如果他們從工作中撥出時間去陪子女的話，則容易降低工作績效，或喪失職位晉升或加薪的機會。

現今女性投入職場的比例增加，並不代表女性得以從社會傳統賦予的角色中退離，資料顯示無酬照顧工作與家務勞動的女性化，例如內政部2006年「婦女生活狀況調查」指出，當家庭中有12歲以下孩童，或有65歲以上老人，由婦女本人擔任照顧者的比例，分別為73.5%及46.0%；而無法自我照顧的身心障礙者，其照顧者由女性擔任的比例更高達近八成。勞委會勞工安全衛生研究所調查（2011），發現近三成七女性勞動者是家庭的主要經濟來源，其中一成四同時為經濟支柱與家庭照顧者；若以進入就業市場500萬女性推估，約有25萬女性一肩扛起家庭所有責任。

綜上所述，我們看見台灣女性在勞動市場確實有較過去更多的參與，在教育資源日益普及的今日，於專業能力的表現也愈趨顯明。然而，傳統的性別與家務分工模式，似乎愈來愈難以承載這種轉變帶來的壓力，無論是女性就業和經濟安全的疑慮、兩性薪資的未臻平等，或是肩負家庭照顧及工作責任，以致於勞動參與仍較國際水準略低，都造成女性人力資本和社會資本的耗費與閒置。

貳、就業輔導政策之理念與法源

如何建構有利於女性的勞動市場和勞動參與，以促成婦女的經濟安全，以下來瞭解婦女的就業輔導政策之理念與法源。

一、性別主流化的理念

1985 年，第三屆世界婦女大會首度提出「性別主流化」的主張，要求各國政府將性別意識廣泛實施於政策與法令。2010 年行政院草擬的「性別平等政策綱領」，其中「就業、經濟與福利」篇與本文婦女就業輔導政策有關的理念有：

（一）充分就業是性別平等與和諧的基礎

經濟資源的多寡不僅影響個人生活基本條件的需求，同時也影響個人社會權力的強弱，因此性別平等必需在經濟資源的平等地位上才能達成。由上述相關數據瞭解，女性薪資較男性為低，以及社會角色的期待等因素，都可能造成女性在就業和家庭中不得不承擔照顧及家務工作；也可能促成女性必須折衷於兩者間，形成非連續性就業模式，導致經濟力量不足的女性，在家庭中會因此而形成依賴情況而居於劣勢。因此，為了促使兩性真正的平等與相互尊重，就必須注重經濟情況的落差。婦女福利的制度設計，除了殘補式的津貼救助，或是提供服務輸送之政策作為外，同時應以增加或支持婦女就業，使其邁向經濟自立為根本目標。

（二）照顧工作是兩性與社會共同的責任

女性主義者認為親職是社會所建構的，而不是生物決定論。女性之所以淪為照顧角色和不利的社會地位，主要是家庭和市場的性別階層化所致。在台灣，關於女性在家庭分工和就業的議題已經有許多討論，傳統性別分工的觀念雖然已經隨普及教育和勞動參與率提升而修正，然而家務料理及子女照顧工作仍被視為是女性應該優先履行的角色。所以，在家庭照顧與經濟需求的妥協下，女性極可能改變甚至中斷原有的就業發展。即使重新返回職場，也因各項條件趕不上時代、經驗的不足而必須選擇進入次級的勞動力市場，最終女性還是會持續落入經濟弱勢的循環中。因此，照顧問題需要兩性平等化和照顧社區化，以及對改變婦女公私領域生活的承諾。

二、檢視相關法源

秉持著上述之理念，臺灣的「性別工作平等法」（原名兩性工作平等法）於 2002 年施行，其立法精神在於明示家庭照顧與工作上男女平等且共同負擔，便是在於平衡生理差異的障礙。就立法目的而言，旨在促進兩性間的經濟平權。

性別工作平等法共有七章四十條，與本文主旨有關的部份有：(1)第六條規定直轄市及縣（市）主管機關為婦女就業之需要應編列經費，辦理各類職業訓練、就業服務及再就業訓練，並於該期間提供或設置托兒、托老及相關福利設施，以促進性別平等工作；(2)第十四條、十五條係生理假、產假、陪產假的規定；(3)第十六條至第二十二條，規定僱用三十人以上之事業單位，勞工可請求育嬰留職停薪、育嬰彈性工時及家庭照顧假與哺乳時間的規定；(4)第二十四條、二十五條為協助及獎助因婚育離職者再就業之規定。

上述第(1)點「辦理各類職業訓練、就業服務及再就業訓練」，例如：行政院勞委會職訓局辦理職業訓練，結合工作機會，就各該職場所需工作技能，與事業機構合作，辦理訓用合一職業訓練，協助取得職場所需工作技能，促進就業。另外，針對負擔家計婦女及中高齡者等特定對象全額補助訓練費用，而對於參加全日制訓練者，則提供職業訓練生活津貼，以照顧訓練期間的基本生活。詳細的成效無法在此說明，而在 2010 年底為籌備婦女國是會議，在各地召開的座談會中，卻不斷有婦女代表建議所謂「各類職業訓練」，應再確定是符合市場需要，開發新的職種，以及婦女興趣、能力所及，又可於短期內上手之職業訓練。

上述第(2)點之「生理假、產假、陪產假」，據知在職場已普遍執行，而第(3)點之「勞工可請求育嬰留職停薪、育嬰彈性工時、家庭照顧假與哺乳時間等」，亦在推展中，且逐步有些成果。勞委會勞動條件處於 2010 年 12 月的資料顯示，男

性申請育嬰留職停薪假占所有申請者的比例，自 2002 年的 5%（148 人），到 2009 年（2847 人）與 2010 年（4076 人）所佔比例皆為 16%。此可能與「就業保險法」於 2008 年實施育嬰留職停薪津貼有關，以被保險人育嬰留職停薪當月起前 6 個月平均月投保薪資 6 成計算，於被保險人育嬰留職停薪期間，按月發給津貼，每一子女合計最長發給 6 個月。但是 OECD 於 2005 年提醒會員國，若僅母親請領育嬰假，將可能造成雇主認為女性較不致力於工作，而給予較不利的工作或薪資機會。至於上述第(1)點後半「提供或設置托兒、托老及相關福利設施」，及第(4)點「協助及獎助因婚育離職者再就業之規定」，將在下一單元探討。

與「勞動基準法」比較，性別工作平等法較具特色的規定可以歸納為：(1)兩日的有給陪產假；(2)留職停薪式的育嬰假，及(3)一年不得超過七日的家事照顧假。此外，還有托兒設施的設置規定。由此可知，性別工作平等法的重點在使生產與育嬰的家務不影響女性的工作權，就是希望平衡兩性因生理差異所可能引發的不公平對待。

在台灣將近 40 萬的外籍配偶中，98%以上都是女性，因此勞委會於 2004 年訂定「外籍與大陸地區配偶就業協助方案」。而「就業服務法」第 48 條中亦提出，獲居留身份之外籍與大陸配偶，無須申請工作許可，並能參加職業訓練。然而，從內政部移民署網頁資料發現，參加生活適應輔導班的人，只占全部外籍與大陸配偶人數的 1.2%，而其中表示最多需求的是「就業輔導」。如此看來，參加政府就業輔導政策的比例實在偏低，是機構不知如何找到案主？還是少有案主知道此資訊？或是提供之服務方案不適合案主？這些都值得再檢討。當然案主的反應也可由社會資本理論來解釋，因為他們找工作是在各自的社會網絡（例如自行求職、由親友介紹）中進行，或應徵求職廣告。

參、相關措施的檢視與檢討

針對婦女之就業輔導策略，一方面要掃除婦女勞動障礙，一方面提高婦女就業以求經濟獨立。依循著上述理念與法源，我們曾經或正在執行的相關措施有：

一、已發展的婦女就業輔導政策

一份持續而正當的工作可提升個人價值，就市場分工而言，如果外出就業的所得高於持家成本，便會外出就業，而委請市場代勞照顧家中老小。為使職業婦女無後顧之憂，也為二度就業婦女有一份持續而正當的工作，婦女就業輔導措施多是以家庭與社區為處遇焦點，透過社會資源的統整，結合地方上之非營利組織，

將資訊帶給家庭和婦女。

（一）推動社區保母支持系統實施計畫

合法保母已成為托育趨勢，除了可以增加婦女就業的機會，也讓托育之家長安心。為了讓家長找保母時不再像無頭蒼蠅一般沒有頭緒，並且提升保母的托育品質，內政部兒童局於 2001 年指示各縣市政府建立「社區保母系統」，為家長與保母搭起供需的橋樑，有些地方甚至成立社區保母資源中心，例如新竹市南/香山區於 2008 年設立之中心有以下五項服務：

1.**在職訓練**：加入系統的保母每年至少要參加 20 小時的進階訓練，讓保母能不斷提升自己的專業知識以及服務的品質。

2.**健檢補助**：加入系統的保母都需做健康檢查，托育的保母每二年享有健檢費用的補助。有了健康的身體，對自己的家庭以及受照顧的寶寶都是一大保障。

3.**托育保險**：加入系統有托育的保母，享有保母托育保險。當收托的寶寶萬一在照顧期間發生意外傷害，可以為寶寶申請理賠。

4.**督導服務**：有督導、訪視員關心並協助保母與家長間托育關係的協調，瞭解保母托育現況及托育關係。

5.**托育媒合**：除原先提供家長電話媒合管道外，2003 年起並由新竹市政府規劃「保母托育網」，提供保母自我介紹與廣告個人網頁的空間，讓尋求托育的家長與提供托育服務的保母有更為便捷暢通的媒合管道。

至 2009 年底，已在 25 個縣市推動 55 個社區保母系統。「社區保母系統」可落實社區化、近便性的服務輸送，透過課程與團體的互動成長，提升保母托育技能與輔具設計，而且限定每位保母只能帶只能帶 4 名孩子，2 歲以下又限 2 位，對家長也是種品質保證。

行政院研究發展考核委員會於 2008 年曾進行查證四個縣市的推動情形，發現或因保母加入系統意願不高，或因國人托育習慣因素，保母系統品牌及形象未能普受社會大眾知曉，使用情形仍有待提升。內政部兒童局爰於 2008 年增辦「居家托育管理與托育費用補助實施計畫」，針對雙薪家庭 2 歲以下嬰幼兒每月補助保母費 3 千元。協助有托育需求之家長減輕經濟負擔外，亦期協助促進保母系統推動成效。但如此一來似乎又有偏離提升托育品質而趨向社會福利之現象，我們應再審慎考量其定位係為鼓勵婦女就業、提供社會福利、提升生育率或提升兒童照顧品質。另外，部分保母擔心加入後會受到一些限制，使證照保母加入系統比例並不高，5 萬 1,739 名保母考上證照者，加入社區保母系統僅約 1 萬 2 千人（約 23%）。此凸顯政策宣導機制與保母系統品質形象，亟待加強。

（二）實施課後照顧服務

教育部依據「兒童及少年福利法」，於 2003 年發布實施「國民小學辦理兒童課後照顧及人員資格標準」，這也是一項同時開發婦女就業機會，及讓家長安心的計畫，其中高達九成都是學校自辦，僅一成委託民間基金會代辦。教育部 2009 年度補助國小及幼稚園辦理課後照顧，共照顧 11 萬 6,700 兒童。

由於課後照顧服務第一線基層工作人員以女性居多，在此檢視以女性居多的課後照顧服務人員，以及提供社區婦女二度就業機會的課題。據筆者瞭解，現有除了師院體系規劃學生日後從事課後安親照顧的專業教育之外，無論是國小校內課後照顧，還是民間業者安親班的這些從業人員，皆是處於一種邊教邊學的在職進修狀態。她們面對著包括專業培訓時間過短、專業知能並不嚴謹、社會地位不高、福利待遇偏低，以及工作自主性較低等的結構性限制。從委託單位、角色定位、課程內容以及訓練對象來看，課後照顧服務的理念認知與政策思維，尚未形成明顯的定調主軸，充其量只是擺脫過去消極與殘補性質的兒童照顧哲學，對於課後托育的照顧機能的公共化還是缺乏清楚的定位。

（三）辦理長期照顧及居家服務支持系統

婦女的就業障礙可能也包含照顧家中長輩與身心障礙者，因此需要長期照顧服務措施來加以協助。內政部自 2002 年將居家服務補助對象由中低收入擴大至一般戶的失能民眾；2008 年起內政部與衛生署共同推動「長期照顧十年計畫」，於 25 縣市設立長期照顧管理中心，2009 年計服務個案 5 萬 2,580 人。2008 年起辦理失能身心障礙者補助使用居家照顧服務計畫，2009 年提供 92 萬 3,338 人次。

此領域的服務方案或計畫正在形成中，編列預算提供補助，多在關注受照顧者的服務設計；對於照顧人力的規劃包括委託單位、角色定位、課程內容以及訓練對象等也都尚未定調或聚焦。

二、協助婦女創業機會

女性創業很多是基於想兼顧工作與家庭，以下介紹政府已推動之婦女創業方案計畫：

（一）青年輔導委員會的「飛雁專案」

青輔會自 2002 年開始，以「飛雁專案」協助女性提升創業知能並輔導創業，專案內容也從女性創業議題的開發到課程培訓，包括：「能力建構」，以主題課程，傳授基礎創業知識；如何寫企劃書、貸款申請、行銷等；「育成輔導陪伴」機制，則提供諮詢、輔導。開始創業後，仍繼續提供企業診斷，由專家指導創業。希望藉由這些作為，提供女性朋友發揮才能與抱負的機會。透過策略聯盟，和其

他地區的同質性組織建立合作關係，並提供業師及創業基金來協助婦女，在社區中建立他們自己的組織，開創屬於他們自己的事業，讓婦女得以順利創業，並進而解決社區中之失業問題。

2009 年，辦理「女性創業育成班」21 場次，培訓 2520 人次有意創業或初創業之女性。2009 年起並明訂特殊境遇婦女優先錄取上課，將特殊境遇婦女納入創業相關輔導機制中。開辦迄今，參與專案的學員人次已經超過 20,000 人次，其中有 23.7%的學員已經將夢想付諸實際行動，真正成為「女頭家」。

（二）勞工委員會的「微型創業鳳凰」

為協助女性微型企業及農業建立聯合銷售平台，開發行銷通路的共同場所與機會，協助其取得資金及相關技術之升級，以貼近市場需求。勞委會於 2004 年推出「微型創業鳳凰」專案，其目標如下：(1)協助創業婦女及中高齡國民解決辦理營利事業登記、資金籌措及保證人難覓等問題，建構友善創業環境。(2)協助婦女及中高齡國民發展微型企業，增加創業成功機會，降低創業風險，提昇勞動參與率。而主要內容包括：(1)提供創業趨勢、創業準備、微型企業創業貸款計畫等課程。(2)教導撰寫創業計畫書、學習創業經營面、財務面、行銷面內容。(3)依創業者經營需求，提供主題式講座深入探討與經驗分享，並透過講師，提供創業計畫書撰寫小組指導諮詢。(4)安排企業參訪活動，實地了解創業環境及實務。

此項專案結合婦女特殊專長及因應工作彈性之需要進入職場，例如原住民傳統服飾編織、拼布創作、琉璃珠製作、風味餐推廣、觀光導覽等計畫，頗為符合女性之就業特質與在地就業之需求，且進用人員多以婦女為主，不僅開拓婦女就業機會，亦協助進用人員培養第二專長進而取得專業執照。同時，為協助民眾創業，經核貸且符合勞委會創業貸款利息補貼規定者，由該會補貼其創業貸款利息，期藉由創業貸款之補助，減輕申貸者創業期間利息負擔，協助其創業與經濟自主。

然而，以上兩項與創業貸款有關的方案，許多有意創業的婦女卻在這一個環節上遭遇阻礙。一位行政院婦權會委員接到六位來自台灣中部和南部，欲創業婦女在向銀行申請貸款時遭遇的困難加以彙整，發現主要是被認為可能是人頭戶，因為過往有許多女性被先生登記為企業「負責人」，成為以後逃避還款的工具。其次是性別歧視問題，銀行人員往往認為女性不需要出頭天，『銀行甚至希望我找先生來貸款算了，這樣比較簡單也比較好貸』、『說女生再怎麼厲害也是要嫁人的，不用太拼』、『女孩子年紀輕輕的，不要衝太快，慢慢來就好，還不是會嫁人』。其他原因，例如：由於從事家務或清潔等無法提出薪資證明，名下也無不動產；或社經地位較低，找不到保人等。

（三）台北市社會局的「飛鳳計畫」

為了不讓女性在就業與家庭照顧中，兩邊吃力不討好，台北市社會局於 2004 年推出「飛鳳計畫—社區互助產業」，提供女性走出家庭就近工作的機會，其主要目標是讓需要工作的婦女都能在社區內就近就業。該計畫提供婦女職業訓練，並發展以「社區照顧」為主的產業，包括了老人供餐服務、老人居家服務、老人關懷照顧、社區廚餘堆肥工作、兒童臨時托育，以及課後輔導等。例如：台北市內湖區的「陽光廚房」，是好幾位單親媽媽工作的地方，她們掌廚、打菜，每天做出近 100 個便當，還負責挨家挨戶分送給附近獨居老人、無法自行料理的銀髮族、低收入戶等。又如：北投區東華社區自己籌設廚房，請社區志工到社會局接受培訓，取得丙級廚師執照，菜單也使用營養師提供的循環菜單，目的就是要提供長者一頓營養健康的午餐。總之，該計畫希望結合在地社團力量與社區婦女資源的社區互助產業，雖然工作的型態似乎是在延伸家務活動的內容，但是一方面可以讓二度就業婦女有工作，一方面可以讓托育、托老的工作社區化，達到雙贏的結果。

肆、建議：平衡「工作與家庭」的就業輔導政策

支持婦女就業的相關措施與方案仍顯不足，我們需再做一些基本的改變，除了應秉持上述「充分就業是性別平等與和諧的基礎」，以及「照顧工作是兩性與社會共同的責任」的理念；還應瞭解性別不平等包含在就業、經濟和家庭的面向上是一體多面的，同時與照顧責任和角色分工密切相關。因此，政策的擬訂必須同時注重三個面向的交互關係，一方面從強化家庭照顧支援系統來減低女性就業的阻礙，同時更需引導社會重視照顧工作及促進兩性與政府共同負擔的意識。茲提出以下三項建議：

一、雇主支持的「工作與家庭」政策

增進兩性的勞動參與需要有平等的就業環境，以及完善的家庭支持體系，即營造友善家庭的工作環境，包括陪產假、育嬰假、家庭照顧假、部分工時、彈性工時或工作地點等措施。在莫藜藜（1998）的一項研究中發現，已婚男性接近七成表示需要「陪產假」、「員工托兒所」，及「家事假」，此顯示擬定這方面政策的可接受性與可行性，由政府機構繼續帶領，並支持民間企業跟進。

（一）家庭導向的工作措施

瑞典有全世界對女性最友善的親職制度，使所有女性，包括單親女性都能擺脫因生育而導致的弱勢地位。Sundstron（1991）在「瑞典：支持工作、家庭和兩性平等」一文中指出，1974 年起瑞典是第一個建立初生兒到六個月期間可以由父親或母親請育嬰假的國家，當時每個家庭每年就有十天的「**兒童照顧假**」，用以照顧十二歲以下生病的子女。此外，父親在孩子出生時有十天的親職假（相當於陪產假）；至 1980 年時修改為父母每年對每個子女共有六十天的照顧假，可用以應付特殊需要，或參與學校的活動等。

美國於 1990 年通過「家事和醫療假法案」（Family and Medical Leave Act），規定員工超過 50 人的企業應有至少 12 週不支薪假，以便有需要的員工回家照顧新生兒或生病的家人。不久，Gilbert（1993）指出，全美已有 5%的員工受惠於此法案，其主旨強調無論男性或女性員工都有權申請「**親職假**」（parental leave），並保留其職。而 Trzcinski & Finn-Stevenson（1991）亦指出，從 1993 年 7 月以後，凡是員工超過 75 人的企業，將規定可有 16 週的「醫療和家事假」。

彈性工作時間的安排也是工作／家庭政策中的一項重要模式，美國一項調查（Trost & Hymowitz，1990）發現，259 家企業中有 56%具彈性工時制，42% 提供留薪「親職假」（paid paretal leaves）。Trost（1992）的另一項調查發現，超過 90%的受訪企業實施事假、半職工時、彈性工時、和家庭／醫療假；大約 65%實施輪班工作（job sharing）。Hay／Huggins 公司於 1991 年的另一調查發現：在 1987 年的時候，幾乎沒有一家企業設有父職假或在家工作的辦法。但後來卻在受訪企業中接近一半訂有「**父職假**」（paternity leaves）的辦法（引自 Trost，1992）。但是據瞭解，國外報導男性們是否有意願使用此福利，受其配偶薪資高低的影響，其配偶薪資越高，則父親使用此項福利的比例越高。受雇於公家單位的比私人單位的傾向於至少使用一個月的親職假。男性位居管理者角色時，傾向較少使用此項福利。十天的新生兒育嬰假，男性們使用的情形也不如女性們來得普遍。若男性的工作機構是以女性員工佔多數，男性們會傾向於使用至少一個月的親職假。

另外，由於雇主多半不希望員工請長假，因為認為可能影響其生產力。OECD（2005）提出，育嬰假之長短，若由勞動市場觀點，最適的育嬰假可能為 4 至 6 個月，因為期間過短，父母可能未能準備好回到職場；期間過長，將不利職涯發展，造成就業或薪資的損失。歐洲有國家為鼓勵父親參與兒童照顧，規定部分育

嬰假僅限於父親，目前似乎有些進展，已有許多父親利用 2-4 週之育嬰假，但尚未能促成整體行為改變，母親仍為育嬰假的主要請領者。

我們也有相似的情形，「**性別工作平等法**」的制定畢竟仍是政府對勞動市場的一種干預，是由企業承擔的成本。在實踐平等真諦之外，不宜因法令干預導致影響勞動生產力。目前生理假、家庭照顧假均已併入員工病、事假規定處理，育嬰留職停薪或為撫育未滿三歲子女每天得減少工作時間一小時，不得請求報酬。即便是提供托兒服務，對僱主亦僅有鼓勵而無罰則。其次，受雇者請家庭照顧假或育嬰假時，按規定僱主不得視為缺勤而影響其全勤獎金或考績，加上兩天的有給陪產假，照理應會增加企業經營成本；然上述規範多以 30 人以上之企業為適用對象，根據主計處公布之工商普查資料，30 人以上之企業未及全體事業單位的三分之一，且人事成本為企業生產成本之 21.4%。至於，托兒服務對僱主僅有鼓勵而無強制，顯示上述規定對僱主之負荷亦屬有限。

基於以上，乃建議依相關辦法，提出有利誘因，排除有害因素，鼓勵企業落實相關規定，或執行可行之處罰；同時，鼓勵在此階段的父母可輪流請育嬰假，或同時以部分工時方式請育嬰假，輪流照顧幼兒。

（二）資訊服務

資訊服務主要是指托育資源的諮詢和轉介、家庭教育諮詢服務等。雙薪家庭的年輕父母常常缺乏育兒資訊，因此政府單位或民間企業可以提供網路資訊或線上諮詢服務，以及舉辦討論團體，以增進親職技巧。對於員工中有經濟困難或情緒問題者，可轉介相關福利或諮商資源，或者也可組織支持性團體，協助員工獲得支持，以持續就業。

Parcel & Cornfield（2000）指出，當前婦女就業型態最重要的改變是從中斷（disrupted employment）就業和專業度較少的職業（less qualifies occupations），過渡到穩定的就業和更合格的職位（more-qualified positions）。因此，我們真正需要的是落實「性別平等工作法」，創造一個性別平等的企業文化、工作組織和公司政策，鼓勵政府單位和民間企業落實產假、陪產假、育嬰假及家庭照顧假等相關措施；並投入設立幼兒日托、老人日托單位、居家服務等制度。如此，經由提升員工之工作與家庭平衡措施，再建立勞資之間的社會契約，滿足雙薪家庭對親職實踐與渴望。

總之，政府可以既不直接提供財物補助消費者，也不補助托育設施的供給者，

而是投資於建立一個完整托育服務網絡的基本條件，譬如建立品質標準及管制、托育人員訓練與待遇補助、資訊與轉介服務等。

因此建議，政府應研議相關措施，鼓勵多元化彈性工作時間的就業機制，以提供員工育兒期間可選擇運用，避免婦女因育兒而中斷就業或退出勞動力市場。另外，建議政府設立「托育資訊服務中心」，也鼓勵機構設置其「托育資訊服務中心」，則不但在轉介接觸的過程中，提供幼兒的父母有關托育品質的資訊和親職教育，同時也在和服務供給者聯絡時，將家長的要求偏好、相關設施的經營情形、新的發展與變遷等訊息傳遞給業主。

二、兼顧「工作與家庭」的公共政策

為實際支持婦女就業，需解決育幼與顧老的家庭責任。因為夫妻同時就業，將面臨工作與家庭衝突所產生的問題，有學者如高淑貴、伊慶春（1986）、王麗容（1995）、馮燕（1997）等，曾從女性觀點主張加強托育措施或家務幫傭。Parcel & Cornfield（2000）指出，婦女的家庭責任是她們要參與就業市場的主要障礙，因此需要特殊的政策來協助婦女扮演好工作者、母親和家庭主婦的角色。因為，Marks & MacDermind（1996）發現，個人所承擔的多種角色如果越能平衡，則其角色緊張（role strain）與憂鬱會越低，並能感受越高的安適自在（well-being）。因此，從托嬰到課後照顧的安排，能否讓做母親的職業婦女滿意、放心與負擔得起，政府應提供或確保負擔得起、高品質兒童照顧及課後照顧服務。

從行政院研考會 2008 年查證社區保母支持系統推動情形，發現需積極加強該政策宣導機制與保母系統品質形象；而其他可再注意改善的部份，有：對國人托育習慣宜進一步掌握，進而務實調整執行策略；加強保母系統宣導與督導服務，提升保母系統的品質形象與媒合率；提升全國保母資訊網之穩定性，強化使用者之便利性；以及檢討保母系統補助項目，增加承辦誘因並建立退場機制。

今後，**我們社會需要普及照顧的福利措施，而且是讓政府與民間非營利組織共同制訂服務的各項規格，提供平價、優質的照顧福利服務，讓父母安心出外就業**。首先，在托育服務方面，可結合積極就業政策，優先提供普及的服務給雙薪家庭或單親就業家庭，例如：在學齡前兒童照顧和課後照顧服務的供給方面，可直接補助資金、補助偏遠地區或特殊需求兒童照顧服務提供者，以及利用學校現有基礎設施等，並應對服務提供者進行規範，以確保兒童照顧服務品質。近五年來，已有民間的基金會培育不少合格的課後照顧人員，政府以委辦方式，

宜盡量聘用這些多為二度就業之婦女，而各國小不宜方便行事的只雇用其教師繼續從事課後照顧服務。另外，亦需再增加專業培訓時間、強化嚴謹的專業知能、提升待遇與福利，以及工作自主性等。

在需求方面，可仿效澳洲及荷蘭，以抵用券補助父母使用市場所提供的照顧服務，增加父母選擇權利。同時，可透過服務提供者之競爭，提高服務品質與多元性。此乃是以中央政策的推動，在地伙伴接棒落實，並共同檢視與監督的理念。之後，在促進就業和家庭收入的雙重作為下，不止可活絡在地產業，也建立社區的永續經濟與生活網絡。

其次，父母參與有酬勞動市場，將有益於家庭及兒童長期發展，包括可降低家庭落入貧窮危機、給予兒童較佳的生長環境等，因此在公共政策方面，還可以規劃「現金給付方案」，例如：兒童津貼、育嬰假津貼。而這樣以稅賦及福利給付制度設計，應考量工作誘因之維持，即以支持就業並提供工作機會，以工作中的父親和母親配額的給付方式。

另外，在高齡化社會中增加了家庭對失能長者的照顧責任，於 2008 年開始推動的「長期照顧十年計畫」，其中一個目標是：**支持家庭照顧能力，分擔家庭照顧責任**。目前不論是在民間服務機構和服務人力方面，都有所不足，而且民眾對經費負擔方面仍多有疑慮。因此就婦女就業輔導而言，建議繼續培訓家庭照顧者，媒介就業機會；另外，如同社區保母系統的建置，結合社區非營利組織形成人力資源庫，並以民主機制以發展家庭照顧者之服務制度。

三、積極協助婦女開發就業機會

黃義俊等（2010）認為影響女性創業者的主要因素，可分為兩大類：在個人方面有個人特質不喜歡受雇、受雇生涯受挫、為了維持或改善生活水準、遇到可創業的機會、個人興趣所致、證明我有能力、可兼顧工作與家庭；在社會環境的因素方面有兩性平權觀念逐漸建立、知識經濟增加女性創業機會、加盟連鎖風氣興盛，以及政策鼓勵創業之方案計畫。

台北市社會局協助婦女創業的方案以社區為個案，似乎較實際，但須有一群婦女或一個非營利組織的熱心承擔，提出的報告是已執行並成功的案例。但青輔會和勞委會的協助婦女創業方案執行 6-8 年來，多是看到其育成訓練的課程內容、舉辦次數和參與人次。雖青輔會表示至今已有 23.7%將夢想付諸行動，但卻無法得知其實際之成果；就像某政府官員表示有去年 1800 人申請「微型創業鳳凰」貸款，

不免仍要問：在一些婦女表示貸款困難的原因之下，到底多少人獲得貸款？所謂的申請，是否只是去登記，有多少人（或比例）成功創業？

因此，為提升女性人力資本及資產累積，應結合職業訓練、媒合就業支持體系，提供女性可近性、在地化之職訓與就業支援，尤其針對二度就業婦女進行職種再訓練，期使技能符合就業市場需求，並增加部分工時的彈性工作機會，使婦女可以顧及家庭並達到就業。總之，建議婦女就業之輔導，需確實瞭解婦女的就業需求、能力和問題，然後仍以公、民共辦方式，結合民間非營利組織力量，確實執行問題之解決。而在推行有關政策時，要避免使企業環境越來越困難，從而削弱其市場競爭能力，因為企業願意配合政府推動家庭友善政策，但亦要平衡福利與企業經營環境，如以政府政策措施，協助中小企業與機關團體解決育嬰留職停薪之人力補充與替代方案，及確保勞工因家庭照顧而進出職場之復職機會。

結語：性別平等　永續發展

台灣正面臨少子化及提升女性勞動參與的雙重挑戰，政府近年來對於友善家庭政策（family-friendly policies）已投注入許多關注與努力，致力協助父母調和工作與家庭生活。但是不同年齡、族群、階層、地域的婦女因社會角色與責任而產生的勞動、經濟與社會安全需求不同，如何發展友善的家庭照顧支持體系，同時透過政策鼓勵與倡導，進一步平衡兩性於家庭及工作責任的分擔，才能促進女性勞動參與意願，及協助兩性充份就業。

同時，女性勞動參與率的增加，將進一步使家庭消費活動更趨商品密集與市場化；而提高社會消費支出水準，有助內需市場的擴大與經濟成長，並帶來更多女性的就業機會，在勞動市場上實是典型的供給創造需求。總之，為創造女性平等就業的環境，加重國家責任健全社會福利制度，普及托兒、托老的照顧服務，乃提高婦女勞動參與率之重要措施。

參考文獻

行政院主計處（2009, 2010）。人力運用調查報告，
http://www1.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=25795&ctNode=4991
行政院主計處（2010）。「婦女婚育與就業調查報告」
行政院婦女權益促進委員會（2010）。「性別平等政策綱領」草案，

http://wrp.womenweb.org.tw/

行政院勞工委員會（2010）。「國際性別統計」。

內政部（2006）。「婦女生活狀況調查」。

OECD（2005）。經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development），「國家生育率與女性就業率」。

王麗容（1995）。婦女與社會政策。台北：巨流。

莫藜藜（1998）。從已婚男性對幼兒照顧之需求，試論「工作與家庭」之托育政策。社區發展季刊，81:157-169。

馮　燕（1997）。兒童照顧需求與托育政策。爭議年代中家庭福利與家庭政策論文集。東吳大學社工系編印。

高淑貴、伊慶春（1986）。已婚職業婦女子女照顧問題之研究。行政院研考會專案研究計畫。

許雅惠（2002）。性別、依賴、就業力－台灣婦女的經濟弱勢與保障，臺大社會工作學刊，6：123-173。

黃義俊、楊敏里、劉德芳（2010）。以計畫性行為理論實證研究女性創業意向，創業管理研究期刊，5(1):33-68。

駱明慶（2007）。台灣總生育率下降的表象與實際，研究台灣，3:37-60。

Field, J.(2008). *Social Capital*. N.Y.: Routledge Taylor & Francis Group.

Fredriksen-Goldsen, K. I. & Scharlach, A. E.(2001). *Families and Work—New directions in the 21 century*. N. Y.: Oxford University Press.

Gilbert L. A.(1993). Workplace Family Policies, *Two areers/One Family*, (pp.103-117), Newbury Park: Sage.

Marks,S. R. & MacDermind, S. M.(1996). Multiple roles and the self: A theory of balance. *Journal of Marriage and Family*, 58: 417-432.

Parcel, T. L. & Cornfield, D. B. (eds) (2000). *Work and Family: Research informing policy*. London: Sage Publication, Inc.

Sundstron, M.(1991). Sweden: supporting work, family and gender equality, in S. B. Kamerman & A. J. Kahn (eds.) *Child Care, Parental Leave, and the Under 3s.: Policy Innovation in Europe*, Westport: Auburn House.

Trost, C.(1992). To cut costs and keep the best people, more concerns offer lexible work plans, *The Wall Street Journal*, February 18, pp.B1,B7.

Trost, C. & Hymonitz, C.(1990). Careers start giving in to family needs, *The Wall Street Journal* ,June 18, pp.B1,B5.

Trzcinski, E., & Finn-Stevenson, M.(1991). Aresponse to arguments against mandated parental leave: Findings from the Connecticut survey of parental leave policies, *Journal of Marriage and the Family*, 53:445-460.

作者簡介

莫藜藜

現職：東吳大學社會工作學系教授，兼人文社會學院院長

學歷：美國凱斯西儲大學（Case Western Reserve University），社會工作學院（School of Applied Social Sciences），社會工作碩士（1977-1979）

經歷：彰化基督教醫院社會工作部社工員

美國克里夫蘭大都會綜合醫院社工員、克里夫蘭兒童心理諮商中心社工員

東海大學社會工作學系講師

研究專長：醫務社會工作、愛滋病與社會工作、家庭暴力、婚姻暴力、兒童少年保護工作、社會工作專業教育、婦女福利、兒童福利

出版專書：

莫藜藜譯（2008）。團體工作實務。R.W.Toseland & R.F.Rivas 原著。台北：雙葉。

莫藜藜（2002）。醫療福利。台北：亞太。

莫藜藜（1999）。全民建保與醫院社會工作。台北：雙葉。

莫藜藜（1998）。醫務社會工作。台北：桂冠。

莫藜藜（1988）。我國醫院社會工作者專業滿足之狀況—理論與研究。台北：力行。

以專業參與社會服務：

1.行政院婦女權益促進委員會委員。

2.行政院衛生署國民健康局「中風防治小組」專家顧問。

3.行政院家庭暴力暨性侵害防治委員會委員。

4.台北市市政府「衛生組」、「社會福利組」市政顧問。

5.台北市政府家庭暴力防治中心、社會局第五、六科特約心理諮商員。

6.非營利組織專業服務機構外聘督導：勵馨基金會龍山婦女服務中心、中華單親家庭互助協會、新光醫院社會工作服務課、賽珍珠基金會、赤子心基金會、長庚醫院社會服務處等。