

誰是時間權利的富爸媽？

育嬰假「社會投資」了誰？*

劉侑學**、王舒芸***

收稿日期：2021 年 4 月 25 日

接受日期：2021 年 10 月 28 日

* DOI:10.6164/JNDS.202112_21(1).0004

本研究為科技部計畫「誰是時間的主人？－臺灣育兒家長照顧時間權益的性別分析」（109-2629-H-194-001-MY2）部分研究成果，感謝中正大學社福所陳祈瑋博士生協助資料整理。2021 年曾分別發表於「臺灣科技與社會研究學會年會」以及「臺灣女性學學會年會」。作者特別感謝台灣綜合研究院李安妮副院長在女學學會中給予的精闢建議，科技部整合型計畫「性別多元的生育治理」的兩位子計畫主持人吳嘉苓老師與施麗雯老師在研究過程的回饋，以及兩位匿名審查委員提供的寶貴修正意見，讓論點更為完整。本文如有疏漏或錯誤，文責全由作者自負。

** 中正大學社會福利學系博士候選人。

E-mail: youshiue@gmail.com

*** 中正大學社會福利學系暨高齡跨域創新研究中心社會轉型研究群教授（通訊作者）。

E-mail: shuyung@gmail.com

摘 要

本研究以社會投資的理念分析臺灣育嬰假的政策效果。有兩個主要提問：首先，以就業政策為基底的育嬰假政策，在制度上排除了誰？其次，現行的育嬰假政策的實際使用 (take-up rate) 是否消弭了性別化和階層化？研究結果顯示：雖然制度設計上有形式平等——不分性別的雙親皆有六個月、六成薪所得替代、個人不可轉讓的假期權利，以肯認家長（特別是女性）的經濟貢獻與保障就業權利，但因忽視職場文化的性別差異（男女薪資和就業機會差距）、不處理家內照顧責任的分工（不積極促進男性投入照顧），以及疏忽非典型就業興起而缺乏適足保障的交織結果，導致兼容性別平等的育嬰假制度，在實踐上不僅存在巨大的性別落差，同時成為保障中高社經地位、大公司、有經濟資本的家長的喘息服務，發生社會投資非預期的「馬太效應」，距離社會投資主張社會包容、性別平等的初衷仍有一段差距。

關鍵詞：社會投資、有酬育嬰假、性別平等、馬太效應

壹、前言

當代福利國家的興起，與資本主義工業化、大眾民主、民族國家的現代化歷程息息相關。一方面處理歐洲社會轉型後浮現的勞動階級面臨所得中斷的社會問題，包括失業、疾病、失能與老年等，打破《濟貧法》精神的百年傳統，嘗試透過新的福利制度——社會保險來回應，因此，社會安全體系主導著福利國家早期的發展；另一方面，民主政治帶動政治權的擴展，以爭取物質財富的公平分配，以及共享國家文化遺產（Flora, 1986）。換句話說，安全與公平是當代福利國家建立之初所確立的核心目標。

福利國家日後邁入成長的黃金年代，分別從風險範圍、涵蓋人口與增加法定福利方案等路徑，成為福利擴張的標誌（Flora & Alber, 1981）。¹ 然而，1973 年石油輸出國組織（OPEC）突如其來地將世界原油價格提高兩倍，引發「石油危機」而導致歷史上前所未有的擴張戛然而止，經濟前景混沌不明、社會秩序衝突動盪，福利國家成為輿論批評的眾矢之的，給予保守意識形態復興、進而政治實踐的契機。自此之後，福利國家面對的是高失業率與財政赤字所設下經濟限制、抗稅及新自由主義豎立起政治障礙，還有冷戰軍備競賽和科技競爭形成的外部桎梏，難以複製過去成長榮景的經驗，因此有論者宣稱福利國家已出現「成長極限」（growth to limits）的演進瓶頸（Flora, 1986）。

¹ 福利國家的擴張，尤其是社會安全體系，可以分別從質量與數量來觀察其成長軌跡。兩次世界大戰之間，主要工業先進福利國家著手於延伸涵蓋新的社會風險（譬如失業與職業病），以及納入非就業人口如家庭成員和退休者為保障對象，二次戰後已建立職業災害、疾病、老年與失業等四大社會保險，最後則是將自營作業者納入適用。以許多老牌福利國家的工傷保險為例（即後來所稱的職業災害保險），最初只適用於少數危險行業的勞工，兩次大戰之間才逐漸擴及農民或白領勞工在內的多數受僱勞工，緊接著則是拓展工傷的概念，來覆蓋新的風險如職業病，而最後一步是將自營作業者歸入保障範圍（Flora & Alber, 1981）。

雖然福利國家並未因此成為歷史名詞，但隨著社會經濟持續變化，後工業經濟社會下的社會風險結構，有別於傳統，包括非典型就業、不穩定勞動市場、女性就業率提升、人口老化與社會安全體系財務失衡等，凸顯戰後工業福利國家僅藉現金移轉的所得保障制度，已不足以因應後工業的挑戰（Bonoli, 2006），同時進入知識經濟的生產模式之後，消極性福利並無法滿足勞動市場與人力資本的轉型需求。加上新自由主義主政之下，不均、貧窮與社會排除的現象深化（Morel et al., 2012），均增添現代化福利國家需回應新問題、新風險及新經濟的迫切性，重新定義目標、功能與政策工具，並開始思考朝往新福利國家與社會投資政策轉向。Esping-Andersen (2002) 編著的《為何我們需要新福利國家》（*Why We Need a New Welfare State*）與 Giddens (1998) 的《第三條路：社會民主更新》（*The Third Way: The Renewal of Social Democracy*），都是曾提出相關概念的先驅作品。²

相對於新自由主義典範將福利國家視為阻礙經濟及就業成長的成本，社會投資的理念則藉由提升人力資本（投資教育及訓練）、提供服務或給付（日間照顧服務）以促進人力資本有效運用，以及避免人力資本閒置（協助求職服務），來強調社會政策的生產性，批駁福利國家

² 事實上，雖然第三條路與北歐模式都立足在社會投資理念的改革旗幟之下，但仍存在著路線上的分歧。第三條路的社會投資福利國家的基調，是強調勞動市場去管制化與削減社會移轉，將積極勞動市場政策導向更具工作福利（workfare activation），例如施加失業者壓力與義務（包括降低給付水準、週期長度，以及增加領取資格的條件門檻如積極求職等），而非提升技能的賦能取向（enabling activation）（Fleckenstein & Lee, 2020; Choi et al., 2020），形成第三條路與北歐模式之間的認知差異。Esping-Andersen (2002: 5) 曾指出，英國第三條路嘗試藉由積極促進（activation）來取代傳統的所得維持方案，但他認為降低貧窮與所得不安全是社會投資策略有效性的前提。具體來說，第三條路的倡議路線被批評一方面忽視失業人口的經濟困難會連帶影響兒童及其學習能力，另外則是國家福利撤退後助長私人保險的擴大，加深社會階級的雙元發展（Choi et al., 2020）。

與經濟發展的互斥命題，認為兩者不僅是相互強化，社會政策甚而是經濟發展的先決條件（Morel et al., 2012）。社會投資並未推翻市場機制優先的原則，某個程度上是延續新自由主義的主張，差異在於社會投資對「國家」帶有正面且積極的看法。但事實上，社會投資重視人力資本的增進與運用，嘗試排除進入勞動市場的各種障礙，其背後最大的目標之一是著眼於福利國家的永續發展。社會投資的觀點認為，福利國家永續性取決於高就業率，「充分就業」不僅有益經濟成長，亦有助於擴大稅基或費基，解決人口老化所衍生的財政失衡風險，以支撐福利國家的長期運作。所以在男性養家者模式的性別分工影響下，長期無法外出就業的女性人口，就是現下加以整合進入勞動市場的對象，以至於工作家庭平衡相關政策，譬如兒童照顧、課後照顧、有酬育嬰假、彈性勞動、部分工時等，成為社會投資理念底下十分核心的政策領域。

有別於凱因斯時代忽略社會政策的性別效果，以及新自由主義放棄關注平等的集體責任，社會投資則是重新肯認女性的經濟貢獻，並且試圖透過政策衡平其在工作與家庭之間的衝突，被認為在論述上具有性別意識的特色（Jenson, 2009）。然而，對女性主義者來說，儘管社會投資重申性別平等是核心要素之一，惟提高女性勞動參與率的背後，所在意的並非女性自身的抱負，而是經濟目標或人口問題，批評其將性別平等「工具化」（Morel et al., 2012）。也就是說，社會投資的焦點側重如何支持女性進入並保持就業狀態，而非改變男性在家庭扮演的角色（Saraceno, 2015）。除此之外，另一途徑則從階級差異的進路來反省社會投資的政策效果，發現受益對象以中、高所得族群為多，反而排除社會投資原先設定弱勢優先的目標群體，形成馬太效應的非預期後果。不過既有文獻偏重考察積極勞動市場政策、高等教育、與兒童照顧服務（Bonoli et al., 2017; Bonoli & Liechti, 2018; Pavolini &

Van Lancker, 2018)，相對忽略育嬰假的政策效果。³ 相形之下，多數討論育嬰假文獻著重性別不平等的議題，較少討論階級差異，直到近年來才有部分研究打開社會與經濟不平等的視野（Margolis et al. 2019; McKay et al., 2016; Dobrotić & Blum, 2019; Moss et al. 2020）。

育嬰假研究已經是國際上討論工作與家庭平衡的重要次領域，其中一個主要發現是，制度設計對照顧工作性別化（gendering care work）是關鍵的（Baird & O'Brien, 2015; Moss & Deven, 2015）。例如，給付慷慨、不可轉讓、專屬父親的育嬰假設計，有助於促進性別平等的目標；而所得替代率偏低甚或無酬、受益單位是「家庭」而非個人，再交由雙親自行決定如何分配的制度形式，則會產生性別不均的後果（Moss et al., 2020）。其次，隨著許多國家都在加速新自由主義的擴張，包括非典型工作益發普遍、並逐步刪減勞工保障，迫使學術社群需要深化對育嬰假效果的辯論與理解：究竟育嬰留職停薪津貼是減緩還是加劇社會不平等？McKay et al. (2016) 認為必須透過細緻分析與評估育嬰假制度有效性（effectiveness）的交織性差異，才能理解育嬰假制度與其性別化的權力和不平等的運作，包括分析不同群體（different groups of employees）的使用狀況、請假長度、及所得替代率的程度。再者，在討論誰被納入或排除的同時，也要注意年紀、性別、教育程度、家庭組成、就業狀態的交織性，臺灣還缺乏類似的研究探討。

³ 儘管有文獻討論在有酬育嬰假的屬性是否涵蓋在社會投資範疇？部分原因在於社會投資提升整體就業率的期待，似偏好家外兒童照顧服務，除有利於女性參與勞動市場之外，同時帶動照顧產業發展以提升就業機會及經濟成長；也有文獻將育嬰假相關給付歸類為補償性社會支出。但實際上，育嬰假附著社會投資意涵的積極面向，一方面是協助雙親協調工作與家庭，達到改善勞動市場流動、技術保留的成效（Fleckenstein & Lee, 2020），另外則是由父、母親透過親餵母乳及密集互動，對於新生兒的健康與認知發展大有益處（Morgan, 2012）。

於是本研究嘗試補足現有文獻的知識缺口，將以社會投資的理念，特別是性別平等及階級差異的視角，來分析臺灣有酬育嬰假的政策效果。具體來說，本文有兩個主要提問：首先，一個以就業政策為基底的育嬰假制度，在制度上排除了誰？其次，在制度上符合性別平等的政策設計，實際使用（take-up rate）時是否消弭了性別化和階層化？

貳、社會投資、性別平等與馬太效應

新自由主義典範治理遺留下的社會問題，社會變遷帶來的新興風險，以及產業轉型的新式經濟，相應構成社會投資的主要政策支柱，包括人力資本、社會保障與積極促進，如圖 1。具體來說，社會投資觀點十分強調福利國家不應只是風險發生的緩衝保障，並積極地提升人力資本的儲備（stock），以及舒暢勞動市場整合的流動（Hemerijck, 2018）。尤其重視消除女性進入勞動市場的障礙，以期完全發揮其人力資本，最終目標在打破貧窮世襲與促進社會融合，因而積極促進也會帶有如同社會保障之於減貧與平等的作用。此外，後工業產業結構轉變為以知識經濟與服務業為主，造成技術過時及非典型就業等新興風險，連帶衍生出不均與貧窮問題，必須同時仰賴教育、職業訓練來滿足科技產業日新月異的需求，以及經由社會保障來確保生命歷程在工作生涯階段轉銜（包括技能培養期間）的所得安全，才能避免不平等的擴大。畢竟從個人層次的角度，若職業訓練或教育課程期間缺少經濟保障，就難以積極參與、全程投入，反而僅可嘉惠生活條件相對優渥的公民來報名方案（Choi et al., 2020）。歸結來說，社會投資的核心理念是：一、教育勞動力以符合知識經濟時代的新工作所需，促進國家經濟競爭力；二、藉由整合女性、青年、失業者進入勞動市場來提高就業水準；三、政策確保人民可以自力更生，不再依賴國家移轉給付，

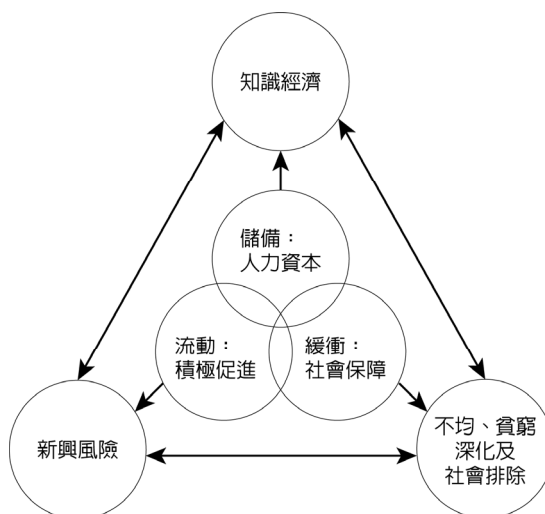


圖 1 社會投資福利國家的挑戰與政策支柱

資料來源：本研究自行繪製。

亦可避免社會不均加劇 (Choi et al., 2020)。以上討論不難發現，當前福利國家面對的結構問題是彼此環環相扣、交互影響，社會投資政策需要連結整合才能加以因應，最終完成政治經濟永續發展的目標。

社會投資觀點的另一重要面向是關於性別平等。歐洲國家的女性勞動參與率及生育率偏低，促使社會政策轉而導向如何提升女性就業率、消除勞動現場的性別歧視，以及平衡工作與家庭衝突 (Esping-Andersen, 2009: 3-4)。其中在家庭政策的領域，兒童照顧服務與育嬰假政策均有助於協調工作與家庭生活，實現投資父母雙親 (尤其是母親) 的目標，積極改善勞動市場的「流動」，強調勞動人口的技术保留，而不是促進技術形成。而兒童照顧政策則又有投資未來的特性，主要在增進孩童的長遠發展，屬於培養人力資本的政策本質 (Fleckenstein & Lee, 2020)。然而，雖然社會投資意識到性別平等與變遷的家庭安排，在男性養家者模式影響力削弱遞減之後，提供另一政策選項，但被批評提升女性

就業率的用意，並非立基於平等與正義原則，而是期待達到人口生產潛力運用最大化的目的而已（Jenson, 2009），所以社會投資觀點下攸關性別平等的相關政策，特別是工作家庭平衡政策顯得十分的「工具化」（instrumentalization），在經濟目標的驅使之下，只追求女性的就業率，而不關心女性的抱負或志向（Morel et al., 2012）。例如，社會投資觀點下的照顧服務，既非追求性別平等，也不是訴諸兒童權利，而是工具性地被視為「兒童照顧」和「女性勞動參與」之間的緩衝器（Lewis, 2006），而性別平等往往被社會投資政策制定者視為手段，而不是目的（Morgan, 2012）。Lister (2006) 則批評社會投資將兒童窄化為「未來的工人」，而不是「此時此刻的兒童」，因此社會投資的目的不在增進兒童福祉，而是為了促進現在和未來的就業。家庭政策被框架定位為勞動政策的一環，性別正義或兒童權利最終淪為附屬於經濟成長與福利國家永續發展。

其次，在推進女性踏入就業市場的同時，是否意味著福利國家對促進勞動市場性別平等的責任義務，使女性與男性在達到充分就業的過程中，站在相同的立足點（Midtbøen & Teigen, 2014）？答案是否定的。讓女性在勞動市場與家庭生活享有與男性同等的機會與實質平等，只是社會投資的次要目標（Jenson, 2009）。換言之，社會投資雖促成男性與女性在有酬工作的重分配，藉由女性大量投入勞動市場，體現 Esping-Andersen (2002: 21) 所說的將女性生命歷程「男性化」（masculinization），但其不過是通往性別平等道路上的半途。男性與女性在休閒時間、權力資源或無酬家務勞動的持續不平等，也就是如何使男性生命歷程「女性化」，始終無法排上社會投資的政策議程，而這些不均又會回過頭影響就業市場對於女性的評價。事實上，社會投資策略並未質疑男性世界觀（androcentric world view）（Auth & Martinek, 2017）。如同 Morgan (2012) 指出兒童照顧、育嬰假與部分工時是促進女性（特別是母親）就業的重要政策工具，但多數國家的政策經驗卻

無法通過性別平等標準的考驗，其中格外能凸顯性別意涵的育嬰假政策均呈現出女性化的普遍現象。所以，具有性別意涵的社會投資工作家庭政策，必須促使男性與女性都可以利用的有酬育嬰假、父親專屬的育嬰假時間、部分工時工作的平等權利，或其他措施能使或鼓勵男性從事更多的家務責任（Morgan, 2012）。不過由於現實上受制於不同國家的政治、文化或經濟因素，使得相同的政策卻在各國出現殊異的面貌，具有性別平等價值的措施不一定容易到位。

Auth & Martinek (2017) 比較分屬不同福利體制的瑞典與德國的育嬰假政策，分別從社會投資與性別平等的概念來分析政策目標、工具及產出。其中社會投資著眼在女性就業能力的表現，而性別平等則強調有酬與無酬勞動的性別重分配。研究結果指出，瑞典及德國的育嬰假政策均呈現出社會投資與性別平等的意涵，尤其是關於母親就業及工作家庭平衡的層面。然而，若細究瑞典與德國的政策目標，發現瑞典的改革論辯圍繞著性別平等、德國則跟隨社會投資觀點。原因一方面來自於意識形態的影響，德國政黨、倡議者對性別平等傾向相對保守、猶疑的立場，而在性別角色、家庭責任的社會態度及文化價值方面，瑞典國家女性主義的傳統，加上 1970 年女性投入職場的性別平等倡議，莫不帶來深遠的效應。他們認為，社會投資理念會隨著不同脈絡而出現變化，保守福利體制的德國，傾向偏好社會投資的經濟面向，確實反映在女性就業率的增加；相對的致力於性別平等的瑞典，除女性勞動參與率比德國更高之外，母親為部分工時就業的比例逐漸下降，父親加入照顧工作的比重日益增高。

另一對於社會投資的批評來自經驗研究所指出的「馬太效應」（Matthew Effect）。所謂馬太效應是參考聖經馬太福音 25 章 29 節：「因為凡是有的，還要賜給他，使他豐足有餘；那沒有的，連他所有的也要奪走」，並援用至公共政策領域來比喻公共支出僅中、高所得族群受惠，而對弱勢階級反而是不利的現象，用通俗的語言來說就是富

者愈富、貧者恆貧。由於人力資本相關政策是社會投資的核心策略，特別是針對未就業且依賴現金給付的低所得族群，提升其就業能力以重新整合入勞動市場，是對抗貧窮、不平等及社會排除的不二法門，社會投資的基本論述因具有說服力而獲得廣泛的支持，不過馬太效應的未預期結果就如社會投資的「阿基里斯腳踝」。

Bonoli et al. (2017) 分別考察兒童照顧、高等教育及積極勞動市場政策，是否易出現馬太效應？以及如何詮釋且提出補救之道。他們的研究結果指出，在兒童照顧方面，歐洲聯盟 27 個會員國加上挪威、愛爾蘭及瑞士，其使用正式兒童照顧的比例差異甚大，從丹麥超過 70% 的家庭使用公共兒童照顧，到羅馬尼亞、斯洛伐克等國家僅有 5%；進一步透過家戶所得來分析照顧使用的社會分布，可以發現只有丹麥、葡萄牙的高所得與低所得家庭使用兒童照顧的比重較為平均，其他歐洲國家則普遍存在馬太效應。其次，高等教育對於知識經濟社會的發展格外關鍵，但根據經濟合作暨發展組織（OECD）近期的數據顯示，高學歷父母的子女相較於低學歷父母的子女，有更高的機會進入高等教育就讀，社會差距仍十分巨大。最後，積極勞動市場政策在定位上就是針對弱勢族群，本預期應相對不受到馬太效應的影響。然而，部分職業訓練方案會要求參與者事先具備一些能力，例如尚可的當地語言水準、認知或非認知的技巧，於是產生馬太效應；再者，政府就業服務單位的個案管理員，會先行判斷求職者即使在完成訓練之後，取得工作的機會還是微乎其微，因此認為不值得將年長、長期失業的移民送去職業訓練方案。總的來說，社會投資策略固有的限制源自於政策產出與深層階級結構與社會不均的高度連結，換言之，社會投資理念必須在所得分配更為平等的沃土上才得以成長茁壯（Bonoli et al., 2017）。

參、育嬰假政策的辯論與趨勢

晚近育嬰假的研究論辯，仍圍繞在最具爭議的性別議題，逐漸浮現的共識是制度設計仍是影響照顧性別化的重要因素；不過除此之外，還有其他爭論的問題，包括非典型或不穩定就業及移工的增加，應該有什麼資格條件？育嬰假期間應該多長、多有彈性、給付水準多高？如何與學齡前教育／照顧服務無縫接軌？企業應扮演什麼角色，尤其如何支持受僱男性與女性善用育嬰假？雖然這些議題彼此關聯、環環相扣，理想上應是相互支持的連貫安排，可是現實上卻常出現衝突，譬如育嬰假的彈性運用有助於家戶內的自由選擇與分配，惟反對者認為缺乏制度支持的彈性會減損性別平等的目標（Moss et al., 2020）。近來轉向分析制度對階級不均的影響，尤其當制度條件取決於勞動市場表現時，社會不均不只體現於制度受益者的圈外／圈內效益，還有圈內的給付水準差距。所以從平等觀點來看，育嬰假權利涉及母親與父親的平等，亦關乎不同群體女性間的平等（陳昭如，2017：240）。

育嬰假研究沿著三條軸線發展：一是制度設計或結構因素對性別差異的影響，晚近特別聚焦什麼阻礙父親、而又如何促進父親參與；二是制度的包容性，也就是第三波育嬰假政策改革的核心，開始關懷適用對象的覆蓋範圍是否隨業型態及多元家庭的改變而調整；其三，鑲嵌在育嬰假制度的階級差異效果，成為新興研究的主題。但無論如何，相關育嬰假文獻都共同指出，制度設計對育嬰假的政策後果具有關鍵的影響，以下分別論述。

首先，制度設計對育嬰假政策的性別化具有十分關鍵的地位。Brighthouse & Wright (2008) 針對各國育嬰假整理出三種性別平等效果的類型：第一類會複製甚至強化傳統性別角色，例如無酬育嬰假或育兒津貼；第二類雖然有誘因增進親職假的共享（enable equal sharing），使家戶內有實踐平等親職的機會，但並沒有內建壓力讓爸爸使用；第

三類是個人不可轉讓的權利，而不是家庭共享的權利。換言之，育嬰假究竟鞏固傳統照顧角色，還是鼓勵雙養家雙照顧，取決於育嬰假制度如何設計。Kvande & Brandth (2019) 指出，只有第三類才能打破家庭內及職場的文化障礙，達到更強的性別平等效果，代表著雙養家雙照顧的性別平等模式。

Leitner (2003) 使用三個指標檢視各國育嬰假究竟是去性別化的家庭主義 (de-gendered familialism) 還是性別化的家庭主義 (gendered familialism)：一、受益對象是否限於特定生理性別；二、給付水準是否充分；三、勞動市場是否歧視照顧者。受益人的性別規範是育嬰假是否朝向去性別化的第一個關鍵。育嬰假的歷史進程從排除父親參與的母職假為主，到親職假至少有一段時間可在雙親間轉換 (family right)。較進步的設計為父與母各有一段不可轉換的個別權利 (individual right)，例如父親月 (daddy month)，更進一步會對雙親均等照顧分工有積極的獎勵、甚至不平等分工者有懲罰措施。第二個關鍵是給付水準，有些育嬰津貼給付低於貧窮線，有貶低照顧價值、強化對養家者財務依賴 (男性養家模式) / 或福利依賴 (單親) 的效果，因此丹麥、瑞典及芬蘭提高所得替代率，使照顧者透過育嬰津貼這個去商品化的制度，享有某程度的財務獨立性。第三個關鍵是，假期長短與勞動市場的關係。

而其中關鍵在專屬專用的「父親配額」 (father quota)，不僅可增加爸爸請假的意識，也可合理地宣稱要花更多時間跟孩子在一起 (Koslowski & Kadar-Satat, 2019)。然而，工作雙親——特別是父親，難以啓齒申請育嬰假的原因可能不只擔心失業的風險，還包括職場文化對育嬰假的不夠友善、甚至敵意。所以如果缺乏強而有力的國家政策，父親會覺得很難跟雇主協商 (Kaufman et al., 2010)。換言之，由於工作職場的文化會影響育嬰假的使用，而透過制度改革是有機會可以改變職場文化乃至於社會氣氛。Haas & Hwang (2019) 指出，由於整體文化支持，有越來越多瑞典公司支持爸爸請假；芬蘭的研究也得出

工作場所對男性請育嬰假的正向態度，很少父親因為請育嬰假而受到負向對待，挪威也是相同的結果。而且挪威自從引進「父親配額」後，大幅改善父親的請假比例，從 1993 年的 4% 大幅上升到 2000 年的 85% (Kvande & Brandth, 2019)。相較之下，蘇格蘭多數的法定育嬰假是家庭共享，而不是個人權利，因而雙親和雇主都會假設育嬰假就是為母親量身打造，全然複製傳統性別角色 (Koslowski & Kadar-Satat, 2019)。

育嬰假政策的變革走勢逐步肯認男性的家庭角色與承擔家庭責任，在制度設計上也採取許多有效促進男性使用育嬰假的作法，國際組織也不自外於這波改革趨勢。歐洲聯盟 (EU) 在 2017 年發布《雙親及照顧工作生活平衡指令》(Directive on work-life balance for parents and carers)，讓現行家庭相關假期與彈性工作安排的法律規範朝向現代化的改革議程，經過兩年協商在 2019 年 8 月正式上路。最新指令有幾個值得注意的創新方向，包括：鼓勵男性申請育嬰假的設計，從一個月延長到兩個月不得轉讓的父職假；至少有兩個月的育嬰津貼給付；最後，勞工在小孩 8 歲前應有要求彈性工作安排的權利，例如遠距工作、彈性工作時間、減少工時等調整工作時間的機制以符合照顧需求 (Chieragato, 2020)。早期工作與家庭平衡政策（也可稱為職家平衡政策）的確受限於男性養家模式的思維，母性保護的性別化連結到孕產的生理事實，被視為調和女性在就業與傳統照顧之雙重角色需求，雖然可能帶動女性勞動參與，但也有可能更強化照顧的性別化預設，以及勞動市場的性別區隔 (Fudge & Owens, 2006: 51; Fredman, 2014)。為打破傳統侷限，促進工作與家庭平衡開始被視為每一個勞動者，不論男女都需要的生活安排 (Fredman, 2014)，親職是雙親共享的責任。

另一方面，育嬰假適用對象的資格標準寬鬆或嚴格，形成制度可近性的一道障礙，除了給付資格外，財源也很關鍵。許多國家的育嬰假津貼的供給途徑是社會保險，強調貢獻與給付間的平衡，而且多以標準、全時且持續的就業生涯的「典型」就業作為前提假設，所以工

時、工資、年資等條件經常會放入適用或給付標準。但隨著就業型態的轉變，許多從事非典型工作的受僱者則被排除在制度保障之外，例如以最低工作時數為加入社會保險的門檻，部分工時、定期契約或學生等不穩定就業或非經濟人口，就容易因為不符合條件而被拒於門外。加拿大就業保險所提供的育嬰給付，其領取資格是過去 52 週必須累積 600 小時的被保險工作時數，加上必須依照各州不同的就業標準立法的規定，持續就業數週或數月不等的週期，才能獲得無酬假期的工作保障。Hull (2013) 的研究就發現，加拿大原住民青少年母親未就業、工作時數不足、工作週期較短比例較高，因此難以進入加拿大聯邦政府的就業保險，即便勉強符合資格條件，其所領取的給付也因所得不高而偏低；反之，具有社會民主色彩的魁北克育嬰保險方案 (QPIP) 則對於在就業市場表現不突出的加拿大原住民青少年母親相對友善，制度上更具公平性與包容性的精神。

制度形成的進入障礙，將成為日後擴大社會不均的來源。Chieragato (2020) 認為歐洲聯盟現行工作與家庭平衡的指令，雖然在論述上期待促進更多女性在職場受到保障以及更多男性共同分擔照顧責任，甚至企圖縮減男女的薪資差異，但如果在制度設計上仍排除多元家庭及非典型就業勞工，可能會進一步複製甚而強化現行勞動市場的各式不平等。不過多數文獻偏好討論育嬰假使用狀況的性別落差，但較少研究針對不同群體的近用 (access)、請假週期 (duration) 和給付水準進行社會階級落差的分析 (Moss, 2015)。育嬰假政策座落在勞資關係與家庭生活的交界，因此勞動市場的表現 (年資、所得) 成為申請資格、給付水準的標準，但可能有的危險是將某些族群，特別是所得較低或未就業的家戶，系統性地排除在制度之外，凸顯出以就業身份為主的去商品化制度可能有的限制，造成育嬰假的階級歧視與結構不平等，形成 McKay (2016) 等人指稱的「育嬰假的富人」與「育嬰假的窮人」 (parental-leave rich and parental-leave poor)。

McKay et al. (2016) 比較加拿大各州與魁北克的育嬰假制度發現，魁北克的方案下，比較多媽媽可以取得育嬰假資格 (qualify to receive benefits)，其中的關鍵在適用標準 (eligibility criteria)。在魁北克，只要去年報稅紀錄有超過一定所得的勞工就可適用，非典工作者如部分工時工作者、學生、自營業者都可因而得到給付。魁北克的做法大幅度降低使用育嬰假的階級不平等。因此，就算魁北克的育嬰假仍是勞動政策而不是照顧政策，但涵蓋的人數與背後的邏輯更接近 Tronto (2013) 所謂「照顧民主」(democratic care)。Ma et al. (2020) 比較瑞典 1993~2010 年(瑞典 daddy months 改革前後)父親使用育嬰假的差異，結果發現與爸爸個人的社會經濟狀況及人口特質相關，而且有兩極的趨勢：請假超過兩個月的通常是教育程度較高、居住在都市、瑞典籍的爸爸；至於比較年輕、所得較低、外國籍在使用率上則相對落後，他們認為其中的原因是，後者不穩定的勞動市場狀況拉大家庭間的社會不平等。

肆、臺灣的育嬰假政策投資了誰？排除了誰？

一、臺灣育嬰假的制度變革：逐步肯認性別平等與多元家庭的歷程

臺灣育嬰假政策從零散的企／職業「福利」⁴ 轉為軍公教勞不分職業的「工作權益」，是始於 2001 年 12 月 21 日制定、2002 年 3 月 8 日施行的《兩性工作平等法》(2007 年改為《性別工作平等法》) 第四章「促進工作平等措施」的第 16 條⁵ 與第 22 條。⁶《性別工作平等法》

⁴ 如 1997 年制訂的《公務人員留職停薪辦法》。

⁵ 當時條文全文：「受僱者任職滿 1 年後，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。同時撫育子女 2 人以上者，其育嬰留職停薪期間應合併計算，最長以最幼子女受撫育 2 年為限。受僱者於育嬰留職

（以下簡稱性工法）的起草始於 1987 年國父紀念館認為懷孕或超過 30 歲的女性導覽員，在身材、外貌上不再適任，因此勞動契約寫道：「因工作性質特殊，乙方（女性服務員）受聘服務之年齡最高限至 30 歲止，期滿後不予續約，乙方不得提出任何異議」，但對男性則沒有限制。這個條款使國父紀念館眾多女性員工被迫離職。1987 年，婦女新知基金會、臺灣大學人口中心婦女研究室等六個婦女團體因此展開抗爭，串聯聲援，開啓《性工法》的立法倡議。《性工法》第一版草案雖然在 1990 年進入立法程序，但當時工商界表示這只會讓雇主更歧視女性，是「逼企業出走的十大惡法之一」，於是強力杯葛，被擱置到 1999 年第四屆立委上任才重啓討論（尤美女，2002；張晉芬，2002；婦女新知基金會，2002）。

國父紀念館事件的當時，職場上禁孕條款非常普遍，子女未滿 3 歲的有偶婦女大約只有三到四成參與職場，常被視為暫時性的後備軍；但時間走到 2020 年，育有 3 歲以下小孩的有偶或同居婦女勞動參與率已高達 75%（行政院主計總處，2020），幾乎是 1987 年的兩倍，顯示整體勞動市場的結構與家庭需求已有相當大的轉變。為回應這些轉變，《性工法》施行 20 年來，歷經 2008 年、2011 年、2013 年、2014 年、2016 年等七次修法，其中與育嬰假相關的修正是 2007 年 12 月及 2014 年 11 月兩次。育嬰假制度實施早期，被視為促進勞動市場性別平等的策略，近期轉變成為因應少子女化的政策工具，所以修法均朝向放寬適用資格的擴張方向。

首先，2007 年 12 月修正通過的版本有四個擴張改革：(1) 為回應多元性別，將《兩性工作平等法》修正為《性別工作平等法》；(2) 刪

停薪期間，得繼續參加原有之社會保險，原由雇主負擔之保險費，免予繳納；原由受僱者負擔之保險費，得遞延 3 年繳納。

⁶ 「受僱者之配偶未就業者，不適用第 16 條及第 20 條之規定。但有正當理由者，不在此限」。

除事業單位規模 30 人以上適用的門檻限制；⁷ (3) 強化雇主責任，增列「雇主拒絕受僱者提出育嬰假或期滿復職之請求而受損害者，雇主應負賠償責任，受僱者可向地方主管機關申訴，對處分有異議時得申請審議或提出訴願」；以及最關鍵的制度轉折；(4) 以就業保險法作為財務來源，增列發給育嬰留職停薪津貼。

2014 年的修法則有另外兩個重要突破：將原先申請者需至少任職滿 1 年的資格，下修為任職滿 6 個月；⁸ 以及依照《兒童及少年福利與權益保障法》、《家事事件法》、《兒童及少年收出養媒合服務者許可及管理辦法》，凡與收養兒童先行共同生活之受僱者，「共同生活期間」（試養期間）即得享有同等留職停薪權利。

從法律內涵來看，當年婦女運動爭取的目的，就是為排除女性因婚育被迫離開職場的制度性歧視（劉梅君，2002；馬財專，2007）。制定《性工法》時，家長只要具備受僱者身份，無論性別均可申請，父親和母親各有兩年的育嬰假權利；⁹ 而給付津貼的法源《就業保險法》也僅針對被保險人而不論性別。因此，「請領期間」與「所得替代率」均為六個月、六成薪，不可轉讓的個人權利（non-transferable individual entitlement）。同時，在制定初始即肯認家庭的多元性，不論婚生、非

⁷ 2001 年剛通過《性別工作平等法》時，為顧及雇主——尤其中小企業調派人力的負擔，因此採漸進式立法，第 16 條明定僅適用「僱用 30 人以上事業規模」之事業單位。但 2007 年修法時，就業保險法增列發給育嬰留職停薪津貼，這樣對受僱於未達 30 人規模企業之受僱者形成差別待遇，不符合公平正義原則，因此修法刪除人數門檻限制。

⁸ 《就業保險法》基於保險原則，第 11 條第 4 款「被保險人保險年資合計滿 1 年以上者」，方得請領育嬰留職停薪津貼，與《性別工作平等法》的年資條件有半年的落差。

⁹ 當時同性婚姻尚未合法，因此雙親僅限於父親、母親。2019 年 5 月 17 日立法通過「司法院釋字第 748 號解釋施行法」保障同性別二人的結婚權利，並於 2019 年 5 月 24 日生效後，同性婚姻的家長方得適用育嬰假。

婚生、與養子女均具申請資格，¹⁰ 因此，整套制度彰顯其在勞動職場中保障性別平等、促進男女工作與家庭平衡的企圖。就資格條件而言，有鼓勵雙親共享的策略；就假期長短而言，6 個月的請假「期間」對重返勞動市場影響不大；最後，六成薪的所得替代率，讓照顧者有基本財務獨立的能力。因此臺灣育嬰假的「制度設計」具備性別平等的進步性，在架構上符合 Leitner 去性別化的家庭主義色彩（王舒芸，2014：81）。

雖然我國育嬰假政策在經歷擴張改革後，在制度上更具包容性與性別平等的特色，然而，為何申請人至今仍未如預期中的大幅增加？本研究試圖釐清「制度排除適用」與「適用者未善／使用」之間的差異，究竟是制度還有哪些隱而未見的不平等排除？還是符合資格者不願申請、或不敢申請？本研究將透過資料分析指出，臺灣現行育嬰假制度的去商品化邏輯，加上財源落腳在就業保險的政治決定，使其沿著勞動市場的就業與否或職業／投保身份決定納入或排除，雖然清楚標誌其去商品化及促進就業（社會投資）的精神，但因為就業保險的改革並未看見或納入就職職場樣態的多元性，反而漏接了許多有勞動事實但缺乏就保身分的家長。另一方面，在符合資格的受保障對象裡，實際申請者的比例偏低，出現適用與使用的落差。最後本研究也將分析通過數道門檻而受益於育嬰假的「制度贏家」，呈現高度性別化與階級差異。本研究將依循下圖 2 所示，分門別類出不同請領資格及使用狀況的雙親家長，進行分析。

¹⁰ 2002 年 3 月根據《性別工作平等法》第 39 條訂定《兩性工作平等法施行細則》，其中第 12 條明定：「本法第 16 條…所稱子女，指婚生子女、非婚生子女及養子女」，是故凡透過婚生推定或生父認領或收養程序，生父或生母即具有請領資格，婚姻關係與血緣均非資格要件。

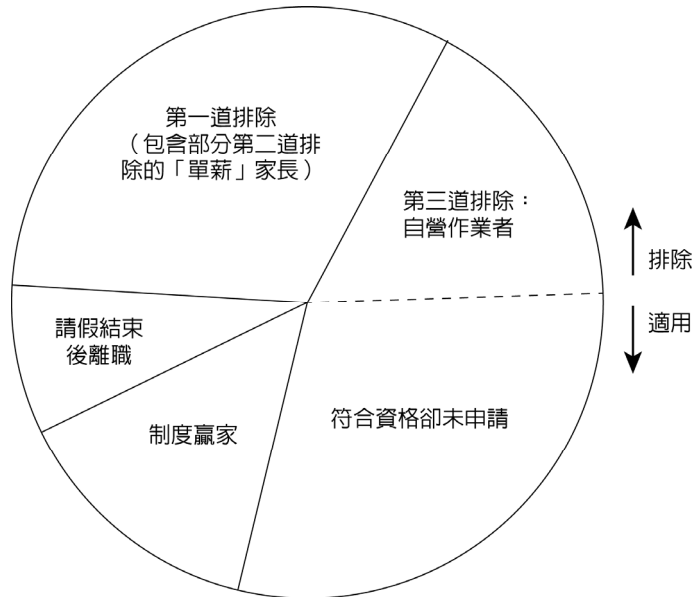


圖 2 1 歲以下小孩「雙親家長」之育嬰假請領資格分布

資料來源：本研究自行繪製。

二、社會投資策略的相容極限：形式平等排除了誰

臺灣育嬰假「給假」資格係依據《性工法》的規範，而津貼的「給付」資格與財源則依據《就業保險法》。然而，「適用資格」與「財務來源」的法律依據差異，某程度強化育嬰假忽略隱而未見的階級差異對生活實作的影響。臺灣育嬰假的資格要件有四個：有未滿 3 歲的子女、受僱者身份、任職滿 6 個月、受僱者配偶為就業者（吳姿慧，2016）。據此可看出育嬰假的制度性排除多來自就業身份，歸納有以下三類：第一道制度性排除來自「工作倫理」：凡生育時未在勞動市場者均喪失資格；第二道制度性排除來自「雙工作家庭」：即使自己有受僱身份，但只要配偶沒工作，制度自動視其為沒有照顧需求；第三道排除來自「典型就業地位」在社會保障制度的優先性，因此排除非受僱身份的

勞動者，以下本研究將分析這三道制度在過去 10 年間排除的家長比例及其趨勢變化。

(一) 第一道排除門檻：基於工作倫理的去商品化思維

如果有嬰假是基於保障照顧需求，且不分性別均應有平等參與照顧機會的政策，那適用資格應為「雙親身分」（如表 1-B 雙親的歷年人數）。不過，臺灣育嬰制度在制定之初，是為保障家長——尤其女性——不因家庭照顧需要而在勞動市場受歧視，因而清楚顯露出就業政策的精神（而非照顧政策）；故假期權益與津貼補償是基於工作倫理的去商品化思維，意指家長必須先勞動商品化，才可獲得「休假權益」。從而以「就業身分」而非「公民需求」的標準，首先排除育有未滿 3 歲、但「生育當時」沒工作的雙方家長。而自 2009 年開始發放津貼到 2019 年這 10 年，有多少爸媽符合資格呢？關鍵即在歷年「父」、「母」的就業比例高低。

近 10 年來育有未滿 3 歲小孩的爸爸就業率一直高達 95%，並無太大變化；但媽媽的就業比例則直線上升，從 2009 年僅約為 57% 上升到 2019 年的 77%，因此 2009 年出生小孩數 19 萬多（表 1-A）、但就業的爸媽加總才 29 萬（表 1-F），因工作倫理被排除適用者約有 9 萬 1 千多人（表 1-G），是當年總雙親數（表 1-B）的四分之一。但到 2019 年，雖然出生小孩才 17 萬 7 千，少於 2009 年，但因子女均未滿 3 歲的有偶（同居）女性勞參上升到 77%，所以因為未就業而被排除適用的爸媽下滑到 5 萬 8 千人，僅占當年雙親數的六分之一（工作爸媽的歷年趨勢請見表 1-F；被工作倫理排除適用的歷年趨勢請見表 1-G）。制度設計以工作倫理、去商品化作為篩選資格的標準，近十年來大約排除約 8 萬至 9 萬人不等，但從 2014 年高峰將近 10 萬人不適用後，2019 年僅剩下約 5 萬 8 千位家長是因為生育當時自己沒工作而喪失請領資格，呈現大幅減少的趨勢。

表 1 2009~2019 年因工作倫理條款排除適用的家長人數

有照顧需求的家長數				制度的第一道排除門檻：工作倫理			
指標代號	A	B (A×2)	C	D	E	F (D+E)	G (B-F)
年 代	出生嬰兒數 (按登記日期統計)	雙親人數	非 婚 生 子 女 數	工作爸爸 人 數 ¹¹	工作媽媽 人 數 ¹²	就業爸媽 總 人 數	被工作倫理 排除適用的 爸 媽 人 數
2009 年	191,310	382,620	7,521	180,979	109,812	290,791	91,829
2010 年	166,886	333,772	7,506	157,874	93,623	251,497	82,275
2011 年	196,627	393,254	7,466	186,009	120,532	306,541	86,713
2012 年	229,481	458,962	8,167	217,089	146,179	363,268	95,694
2013 年	199,113	398,226	7,793	188,361	114,689	303,050	95,176
2014 年	210,383	420,766	7,655	199,022	122,233	321,255	99,511
2015 年	213,598	427,196	7,834	200,355	129,654	330,009	97,187
2016 年	208,440	416,880	7,724	195,517	128,607	324,124	92,756
2017 年	193,844	387,688	7,300	181,826	126,386	308,212	79,476
2018 年	181,601	363,202	6,943	170,342	121,128	291,470	71,732
2019 年	177,767	355,534	6,677	166,745	130,481	297,226	58,308

資料來源：內政部戶政司（2021a、2021b）；行政院主計總處（2010、2020）。

（二）第二道制度排除：單「薪」家庭跨不過的坎

第二道制度門檻——《性工法》第 22 條提及：「受僱者之配偶未就業者，不適用育嬰假」——排除的則是「有工作、但單薪的家長」¹³。也就是在雙親家庭中，即使任一家長有工作，但若配偶未就業，依然會喪失資格。其制度邏輯係建立在工作倫理框架下對主流家庭「雙工

¹¹ 行政院主計總處《人力運用調查報告》表 12「子女年齡別勞動力參與率—按婚姻狀況、年齡、教育程度與戶籍地分」2010 年到 2014 年均只針對女性，從 2015 年開始才分別調查男女的子女年齡別勞動參與率，因此 2010 年到 2014 年的資料僅能以 2014 年推估。

¹² 行政院主計總處《人力運用調查報告》，表 2「歷年子女年齡別有配偶或同居婦女勞動力參與率」。

¹³ 《育嬰留職薪實施辦法》第 2 條第 6 項明定申請時需檢附配偶就業之證明文件。

作」的預設。這雖然符合社會投資促進就業的理念，但需深思的是，其預設有嬰僅需一名成年人，受僱者配偶如未就業理所當然可自己照顧，無需受僱者請假，仍不脫「養家者」、「持家者」的分工，無疑忽略「養家者」的照顧權利。落實在家庭主婦多於家庭主夫的社會現實中，就形同妻子未就業的丈夫，不需要、也不具有親自照顧孩子的權益，繼續鞏固女性持家的照顧責任（陳昭如，2017）。

那麼，此「雙就業條款」的門檻在這 10 年間排除多少家長？根據 2014 與 2018 年《兒童及少年生活狀況調查》資料顯示，育有 3 歲以下小孩的家庭中約有四成是單薪家戶，¹⁴ 依此推估符合第 22 條雙就業條款的家長 2010 年約 19 萬 1 千人（當年出生小孩數約 16 萬 6 千人）、2012 年約有 26 萬 3 千人（當年出生將近 23 萬個孩子），2019 年「出生」小孩數 17 萬、「就業家長」約有將近 30 萬，但符合「雙工作」條件剩下 20 萬左右。

整體來說，近十年來「雙親人數」多於「就業爸媽」數、而「就業爸媽」數又多於「雙就業爸媽」數，就是層層排除父母適用育嬰假的歷程。另外值得注意的是，同份調查亦顯示育有 3 歲以下小孩的家庭中男性養家模式（僅有父親就業者）遠超過女性養家模式（僅有媽媽就業），因此會被雙就業條款排除適用的男性比女性多。單薪家戶的經濟組成可能有兩端，一端是高薪、或有資源維持男性養家與密集母職模式的家戶；但也有另一端可能因為市場化托育服務過於昂貴無法使用、又缺少其他家庭支持的家長，必須退出職場親自照顧（一般而言通常是母親）。對後者來說，育嬰留職津貼將其排除在外，其實違背社會投資希望透過工作與家庭平衡政策讓低社經地位家庭就業以脫離貧窮的企圖。

¹⁴ 2014 年《兒少生活狀況調查》顯示 3 歲以下家庭的雙工作比例約為 57.5%、2018 年的《兒少生活狀況調查》顯示 3 歲以下家庭的雙工作比例約為 58.1%。

不過，《性工法》第 22 條留有個案審議的但書條款，¹⁵例如若無配偶但有育嬰需求的受僱者（非婚生、離婚或喪偶），或配偶服刑、服役、失蹤、出國進修工作等可請（吳姿慧，2016）。此外，爲了因應日益嚴重的少子女化危機，勞動部分別於 2018 年與 2019 年發布兩則相關函釋：2018 年勞動部函釋勞動條 4 字第 1070130162 號認定撫育雙（多）胞胎子女恐無法單獨兼顧，因此受僱者如有親自照顧雙（多）胞胎需求，符合第 22 條但書之「正當理由」，父母得以同時申請育嬰假。但該函釋並未進一步地解釋「同時撫育 2 名未滿 3 歲子女」是否也屬正當理由，導致對這群家長來說育嬰津貼仍看得到吃不到，引發民眾投訴；因而勞動部遂於 2019 年再頒布勞動條 4 字第 1080130174 號函，認定如受僱者有親自照顧 2 名以上未滿 3 歲子女之需求，也符合第 22 條但書之「正當理由」。表 2-I 列出歷年雙胞胎的家庭數，每年約 5 到 7 千人有上升趨勢，2019 年將近 7 千人，不過直到 2018 年後，雙胞胎家長才得以適用家長同時申請育嬰假的例外條款，所以在「資格」上多納入 6 千多位家長適用，但 2019 年透過函釋再一步放寬的「同時撫育 2 名未滿 3 歲子女」，其影響效果則尚待後續檢驗。¹⁶

¹⁵ 「但有正當理由者雇主仍得准其申請，『正當理由』的判斷，應依個案事實認定。」

¹⁶ 本研究於 04 月投稿時，《性別工作平等法》第 22 條的單薪條款依然有效。但 2021 年 05 月 06 日時任行政院院長蘇貞昌宣布「助圓夢、安心生、國家跟你一起養」政策，宣布爲鼓勵受僱者及其配偶共同分擔養育子女責任，不論配偶是否就業，不再限定須有正當理由受僱者均得申請，並於同年 07 月 01 號行政院通過勞動部擬具的《性別工作平等法》部分條文修正草案，擬刪除《性別工作平等法》第 22 條，預計修法完成時此第二道門檻的排除效果將不再是制度性的，而會成爲勞動市場與文化因素。資料來源：<https://reurl.cc/Q9NOD2>，2021/11/21 檢索。

表 2 2009-2019 年因雙工作條款排除適用的家長人數

制度的第二道排除門檻：雙工作條款						
指標代號	B	F	H	I	J (H+I) ¹⁷	K (F-J)
年 代	雙親人數	就業爸媽 總 人 數	雙就業家長： 符合性工法 22 條「配偶就業 條款者」 ¹⁸	雙工作例外 條款：雙胞 胎家長	適用雙工作 家庭數（性 工法 22 條+ 但書條款）	雙工作排除的「工 作」爸媽人數／因 「配偶未就業」喪 失資格的「工作爸 媽」
2009 年	382,620	290,791	220,007	5,530	220,007	70,785
2010 年	333,772	251,497	191,919	5,249	191,919	59,578
2011 年	393,254	306,541	226,121	6,271	226,121	80,420
2012 年	458,962	363,268	263,903	7,764	263,903	99,365
2013 年	398,226	303,050	228,980	6,378	228,980	74,070
2014 年	420,766	321,255	241,940	6,941	241,940	79,314
2015 年	427,196	330,009	248,201	7,331	248,201	81,808
2016 年	416,880	324,124	242,207	7,135	242,207	81,917
2017 年	387,688	308,212	225,247	6,845	225,247	82,965
2018 年	363,202	291,470	211,020	6,737	217,757	80,449
2019 年	355,534	297,226	206,565	6,953	213,518	90,661

資料來源：內政部戶政司（2021c）。

（三）第三道制度排除：「典型」就業地位的優先性

第三道被制度排除的門檻來自於社會保險資格。葉崇揚、古允文（2017）指出，因為「制度遺緒的差異」及「壓縮的現代性困境」，¹⁹ 家庭政策雖意識到人口危機，但無法依賴稅收支應；企業則認為這些

¹⁷ 因 2018 年方放寬雙胞胎家長適用例外條款，因此 2009～2017 年的 J=H，僅 2018 & 2019 年的 J=H+I。

¹⁸ 本研究依據 2014 年及 2018 年的《兒少生活狀況調查》數據「推估」歷年雙工作比例，2009～2014 年為「父母人數×.575」；2015～2019 年為「父母人數×.581」。

¹⁹ 葉崇揚、古允文（2017）指出東亞國家有「制度遺緒的差異」及「壓縮的現代性困境」（compressed modernity）的特殊性。過去東亞國家特別強調促進勞動商品化和經濟發展，雖然積極性社會政策被視為爭取政治支持的政策工具，卻被鑲嵌在財政結構的限制中開展，但因所得保障體系的制度成熟，壓縮國家的財政能力，復加上全球化的競爭壓力、採取新自由主義策略等都削弱國家的稅收能力。

政策將增加勞動成本、削弱競爭力。因此，2009 年雖然同意育嬰假需有所得替代，但選擇以就業保險累積的基金支應 (Tsai, 2012)，種下排除自營業者加入的可能性。因育嬰津貼的給付來源係依據《就業保險法》第 5 條規定「年滿 15 歲以上 65 歲以下受僱之本國籍勞工，應以其雇主為投保單位，參加本保險為被保險人」，因此，育兒家長是否「受僱」，成為能否請領津貼的要件，因而制度排除了雇主、自營作業者、投保職業工會的無一定雇主勞工、無酬家屬工作者。無一定雇主及自營作業者雖可在職業工會投保勞保，但只能享有勞保與職業災害保險，而無法享有就業保險，也就喪失請領育嬰留職停薪津貼的保險權益。從社會投資的角度來看，臺灣的社會保障制度因職業分立的差別對待、以及就業保險作為財務來源的制度遺緒，正是造成階級再製、馬太效應的來源。截至 2020 年 1 月，職業工會投保人數高達 204.8 萬人，這些人也可能有照顧需求，但若因缺乏托育服務或家庭支持，又無法享有育嬰假保障，那麼極可能因而被迫離開勞動市場，實與社會投資的理念背道而馳，也充分顯示典型就業在臺灣社會保障制度的優先性。

另外亟待釐清的是，在法律層次只要有「僱用關係」就符合資格，並未排除臨時性、短期性等定期契約之勞工，事業規模也取消 30 人以上方得適用的規定。但因《性工法》有受僱／任職滿 6 個月的限制、就業保險更需 1 年的加保「年資」，因此，短期性定期契約的受僱者在「實作上」欲符合申請要件就相對困難，且育嬰留職停薪期間除勞雇雙方另有約定外，僅到定期契約屆滿為止，導致請求育嬰留停之期間過於短暫而恐失實益（吳姿慧，2016）。

接著來看因為第三道制度障礙被排除的家長，其性別分布與歷年趨勢。表 3 顯示歷年非受僱者的類別及性別落差的趨勢，本研究依此作為不具有就保身分家長的推估依據。表 3 清楚顯示近 10 年間男性為雇主的比例大約 3% 上下，遠大於女性不到 1%；相反的，女性身為無

表 3 2009~2019 年非受僱者的類別與性別比

類別	男 性					女 性				
	雇 主	自營業者	無酬家屬	L	M	雇 主	自營業者	無酬家屬	N	O
				總 和	具就保身分的比例				總 和	具就保身分的比例
2009 年	3.72%	9.65%	1.43%	14.80%	85.20%	0.85%	3.31%	4.29%	8.45%	91.55%
2010 年	3.66%	9.48%	1.38%	14.52%	85.48%	0.86%	3.19%	4.19%	8.24%	91.76%
2011 年	3.62%	9.17%	1.44%	14.23%	85.77%	0.86%	3.19%	3.95%	8.00%	92.00%
2012 年	3.54%	9.06%	1.45%	14.05%	85.95%	0.85%	3.09%	3.80%	7.74%	92.26%
2013 年	3.44%	8.98%	1.49%	13.91%	86.09%	0.83%	3.03%	3.68%	7.54%	92.46%
2014 年	3.34%	8.81%	1.51%	13.66%	86.34%	0.79%	3.02%	3.66%	7.47%	92.69%
2015 年	3.26%	8.76%	1.54%	13.56%	86.44%	0.77%	2.96%	3.58%	7.31%	92.69%
2016 年	3.16%	8.80%	1.56%	13.52%	84.48%	0.80%	2.91%	3.55%	7.26%	92.74%
2017 年	3.11%	8.65%	1.54%	13.30%	86.70%	0.81%	3.00%	3.55%	7.36%	92.64%
2018 年	3.11%	8.65%	1.58%	13.34%	86.66%	0.79%	2.95%	3.49%	7.23%	92.77%
2019 年	3.07%	8.59%	1.64%	13.30%	86.70%	0.82%	2.94%	3.40%	7.16%	92.84%

資料來源：行政院主計總處（2020）。

說明：該調查顯示歷年就業者從業身分的類別比例，可惜的是目前並沒有針對各從業身分類別者與子女年紀的交叉分布狀況，因此本研究僅能以此數據做為推估依據，「假設」育有 3 歲以下子女的家長期從業身分類別與全體母數相同。

酬家屬的比例約為 3%~4%，而男性大約僅 1%~2%；至於自營作業者的比例，男女都有歷年遞減的趨勢，但整體來說男性遠高於女性，2009 年約有 9.65% 的男性（爸爸）是自營業者、僅 3.31% 的女性（媽媽）是自營業者。本研究將這三個從業身分類別相加，作為推估無法被就業保險保障的依據，男性在近 10 年間非受僱者比例最低的是 2019 年的 13.30%、最高則是 2009 年的 14.8%；女性也是 2009 年比例最高大約 8.45%、2019 年最低降到 7.16% 左右。

總的來說，上述數據呈現有工作（或有勞動事實）但被就業保險資格排除的家長比例，近 10 年間大約有 2 萬 2 千到 3 萬名有工作但非受僱身分的爸爸（表 4-R）、僅約 7 千到 1 萬 1 千個有工作但非受僱身分的媽媽（表 4-S）因為不符合就業保險的投保資格而無法請領育嬰留職津貼；循此，歷年來同時符合「雙就業」和「就業保險資格」得以申請育嬰留停津貼的媽媽人數（表 4-Q）反而多於爸爸（表 4-P）；

換算成被就業保險資格排除的工作家長人數，2009 年有 3 萬 6 千人，而 2019 年則約有 3 萬 1 千人。

表 4 2009-2019 年被就業保險資格排除的趨勢與性別落差

制度的第三道排除門檻：典型就業地位的優先性					
指標代號	P (H / 2 × M)	Q (H / 2 × O)	R (H / 2 × L)	S (H / 2 × N)	T (R + S)
年 代	雙就業、具就 保身分的爸爸	雙就業、具就 保身分的媽媽	有工作但被就 保排除的爸爸	有工作但被就 保排除的媽媽	被保險資格排 除的工作家長
2009 年	93,723	100,708	26,785	9,279	36,064
2010 年	82,026	88,052	22,923	7,715	30,638
2011 年	96,972	104,016	26,469	9,643	36,112
2012 年	113,412	121,739	30,501	11,314	41,815
2013 年	98,564	105,857	26,201	8,648	34,849
2014 年	104,446	111,934	27,186	9,131	36,317
2015 年	107,272	115,029	27,168	9,478	36,646
2016 年	104,730	112,312	26,434	9,337	35,771
2017 年	97,644	104,334	24,183	9,302	33,485
2018 年	91,435	97,882	22,724	8,758	31,481
2019 年	89,546	95,888	22,177	9,342	31,520

資料來源：本研究自行計算。

(四) 小結

本研究的實證分析首先釐清，形式上看似平等並具包容性的制度，事實上排除了三類群體：首先因「自己」不符合工作倫理而被排除的家長，從 2009 年的 9 萬 1 千人下降到 2019 年的 5 萬 8 千人，其中因為勞動參與率的性別落差使得女性被排除的人數高於男性。但因第二道門檻「配偶未就業」而喪失資格者，反而從 2009 年的 7 萬人上升到 2019 年的 9 萬人，甚至超越工作倫理排除的家長，成為目前無法符合育嬰留停資格的主因，而且相當多男性是因雙就業條款被排除適用。最後一道制度排除來自就業保險資格僅保障「典型受僱勞工」，因

此，約有 3 萬多雖有勞動事實但未具受僱身分例如自營作業者、無酬家屬工作者與雇主因而被排除，近十年間此類人大概減少了 5 千人（從 2009 年的 3 萬 6 千人下降到 2019 年的 3 萬 1 千人），性別差異上這類排除的男性也多於女性，換言之，從業身分的制度設計對爸爸所形成的制度適用障礙，更甚於媽媽。

若分析「符合請領資格的爸媽」佔該年「雙親」（表 1-B）的比例可發現，2009 年大約僅有一半（50.8%）的爸媽符合資格，這個比例在近 10 年間倒是持續上升、雖然速度相當緩慢，其中 2019 年的 56% 是 10 年內的高峰。顯示臺灣育嬰假從資格端來說有擴張的效果（例如就業的、雙工作、或受僱身分的家長都增加），但同時，制度上仍排除將近四成家長適用育嬰假。

釐清三道制度門檻與其衍生可能排除的家長數，對談論育嬰假是否具備社會投資色彩，提供重要的實證基礎。顯示制度本身的「性別與多元家庭包容性」較強、但「階級排除」的色彩濃，而性別在不同的適用資格上又有落差表現，正凸顯臺灣以就業保障為出發的照顧政策可能面臨的侷限。再加上家戶內的傳統分工、與職場上未打破的性別區隔現象，無疑雪上加霜，抑制了父母親充分利用育嬰假以促進照顧性別平等的可能性，使擴張速度碰到隱形天花板，抑制社會投資的包容效果。

闡明制度的適用資格後，本研究整理軍公教與就業保險育嬰留職停薪津貼的歷年請領人數，自 2009 年由就業保險給付六成薪後，請領人數從 2.9 萬人一路上升到 2015 年、2016 年的 9.2 萬人高峰，擴張效果逐年增加，成長近 3 倍（表 5-V）。其中依據《就業保險法》²⁰ 的給

²⁰ 勞工育嬰留職停薪津貼以被保險人育嬰留職停薪之當月起前 6 個月平均月投保薪資 60% 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、若雙親皆請領則共計 12 個月。

表 5 具備資格者的使用比例

適用與使用的斷層			
指標代號	U	V	W
年 代	符合請領資格的爸媽	軍公教勞育嬰津貼 初次核付人數	請領人數符合資格者
2009 年	194,431	29,182	15%
2010 年	170,079	37,929	22%
2011 年	200,988	44,387	22%
2012 年	235,151	60,713	26%
2013 年	204,422	67,568	33%
2014 年	216,379	73,899	34%
2015 年	222,301	92,342	42%
2016 年	217,042	92,268	43%
2017 年	201,979	91,927	46%
2018 年	202,791	88,188	43%
2019 年	199,340	85,678	43%

資料來源：勞工保險局網站 <https://www.bli.gov.tw/0104064.html>、臺灣銀行網站 https://www.bot.com.tw/GESSI/Statics/pages/statics_page4.aspx、臺銀人壽網站 <https://reurl.cc/mvgW8l>，經本研究自行整理。

說明：勞工、公教與軍職人員由不同的承保單位辦理相關業務，分別是勞工保險局、臺灣銀行和台銀人壽，因此其歷年育嬰留職停薪津貼數據資料必須從三個網站查詢、整理，並加總計算。

付資格與給付水準，每年總核付金額從 2009 年的 17 億一路攀升，到 2016 年最高 88 億，累計至 2019 年的 10 年間核付 684.8 億元。不過，請領人數在 2015 年、2016 年達到高峰後，並未穩定的持續攀升，2019 年反而減至 8.5 萬人，從總體數字來看似乎擴張效應碰到隱形天花板。勞動部〈育嬰留職停薪期滿復職關懷調查〉針對這個減緩現象的解釋是 2016 年至 2019 年出生人數平均年減 4.5%，因此使用人數自然會減少。

但若計算「初次核付育嬰津貼的爸媽」（表 5-V）佔「符合請領資格的爸媽」（表 5-U），也就是「使用者佔適用者」（表 5-W）的比例來看，從 2009 年的 15% 上升到 2017 年將近一半符合資格者使用育嬰假

(46%)，可惜終究未能突破五成就開始下降。2019 年「使用人數」佔「符合資格」家長的 43%，顯示有將近六成符合請領資格的家長，並沒有「使 / 善用」自己可暫時離開職場返家照顧的權利。如果更多適用者使用此權益，在生育數下降的同時，此比例應可持續增加（分母變少而分子變多），可見應該不只是勞動部所述生育數下降的效果而已，本研究將於下一節簡述「制度贏家」中，使用者的性別與階級分布。

三、制度「適用」與實作「使用」的距離： 交織的性別及馬太效應

討論制度的適用資格意指的是制度的包容性；使用者的性別與階級分析則探討制度落實的平等效果。本研究除了釐清現行的制度設計排除將近一半育有 3 歲以下家長外，接著將指出，另外一半適用的家長中，在制度剛起步時（2009 年）只有 15% 的人使用，意味著 85% 的家長未能善用（表 5-W）；雖然近 10 年間使用人數有緩慢上升，然而到 2019 年仍有一半適用的家長不敢使用（表 5-W），顯示適用與使用的鴻溝依然存在，而且有顯著的性別及階級落差。使用的性別落差，首要最常被提及並顯而易見的莫過於 10 年來整體申請者的男女性別比，例如 2019 年共計出生 17 萬個小孩，申請育嬰假的爸爸僅 1 萬 6 千多、但有 7 萬個媽媽申請。歷年女性累計 58.3 萬佔 82.6%，男性共計 12.2 萬人佔 17.4%（勞動部，2020），但本文意圖指出其他的性別差異面向。

下表 6 大約呈現 2009-2019 年的幾個重要趨勢，包括：首先，出生小孩數從 19 萬 1 千下降到 17 萬 7 千，爸爸就業人數也從 18 萬下降到 16 萬 6 千；不過，媽媽就業人數卻逆勢成長，從 10 萬 9 千上升到 13 萬。第二，雖然近 10 年媽媽投入職場的人數大幅上升，但整體來說就業爸爸仍多於媽媽（表 6-D>E）。第三，雖然爸爸的就業人數比媽媽多，可是歷年符合請領資格者，反而少於媽媽（表 6P<Q），2009

年有 9 萬 3 千名爸爸符合請領資格、10 萬名媽媽符合資格；2019 年約 8 萬 9 千名爸爸適用、媽媽則有 9 萬 5 千多名適用。第四，符合適用資格者最後真正使用育嬰假的性別落差更大（表 6-Z>X），也就是「符合資格的人中真正有使用」的比例有相當顯著的性別差異：符合資格的爸爸實際請領的比例從 2009 年的極少數（5 千人左右，佔當時符合資格的 9 萬多位爸爸僅 5%）緩慢上升，2019 年請領人數為 1 萬 5 千多位，佔具有資格的 8 萬 9 千人中的 18%（表 6-Y）；反觀媽媽，2009 年符合資格者 10 萬人左右、比爸爸僅多約 6 千人，可是 2 萬 4 千人申請，是爸爸（4 千 9 百多人）的五倍之多；媽媽使用人數以每年近 1 萬人的速度攀升，2019 年實際請領育嬰假的媽媽有 6 萬 9 千多人、佔符合資格者（9 萬 5 千多）的 73%（表 6-Z1），表示凡符合請領資格的媽媽

表 6 主要職業別之雙親個別請領育嬰留職停薪津貼比例

年 代	爸					媽				
	小孩數	工作人數	具有育嬰資格	軍公教勞 實際請領 育嬰假	符合資格 的請領 比例	工作人數	具有育嬰資格	軍公教勞 實際請領 育嬰假	符合資格 的請領 比例	實際請領 育嬰假的 性別比
指標代號	A	D	P	X	Y=X/P	E	Q	Z	Z1=Z/Q	Z2=Z/X
2009 年	191,310	180,979	93,723	4,973	5%	109,812	100,708	24,209	24%	4.87
2010 年	166,886	157,874	82,026	6,803	8%	93,623	88,052	31,126	35%	4.58
2011 年	196,627	186,009	96,972	7,285	8%	120,532	104,016	37,102	36%	5.09
2012 年	229,481	217,089	113,412	9,407	8%	146,179	121,739	51,306	42%	5.45
2013 年	199,113	188,361	98,564	10,848	11%	114,689	105,857	56,720	54%	5.23
2014 年	210,383	199,022	104,446	11,620	11%	122,233	111,934	62,279	56%	5.36
2015 年	213,598	200,355	107,272	14,943	14%	129,654	115,029	77,399	67%	5.18
2016 年	208,440	195,517	104,730	15,636	15%	128,607	112,312	76,632	68%	4.90
2017 年	193,844	181,826	97,644	15,901	16%	126,386	104,334	76,026	73%	4.78
2018 年	181,601	170,342	91,435	15,580	17%	121,128	97,882	72,608	74%	4.66
2019 年	177,767	166,745	89,546	15,962	18%	130,481	95,888	69,716	73%	4.37

資料來源：X、Z 數據來自勞工保險局網站 <https://www.bli.gov.tw/0104064.html>、臺灣銀行網站 https://www.bot.com.tw/GESSI/Statics/pages/statics_page4.aspx、臺銀人壽網站 <https://reurl.cc/mvgW8l>，經本研究自行整理其餘數據來源請參考本文其他表格。

說明：勞工、公教與軍職人員由不同的承保單位辦理相關業務，分別是勞工保險局、臺灣銀行和台銀人壽，因此其歷年育嬰留職停薪津貼數據資料必須從三個網站查詢、整理，並加總計算。

當中，約僅 25% 沒使用，但爸爸卻有近八成符合資格者並未使用（表 6-Y）。換算成使用育嬰假的性別比（表 6-Z2），2012 年是這十年間差距最大的一年，女性請領人數是男性的 5.45 倍，不過 2012 年之後性別落差有逐漸縮小的趨勢，2019 年是這十年間最低，但女性請領人數仍為男性的 4.37 倍。

接著本研究依據勞動部（2017、2020）發布的〈育嬰留職停薪期滿復職關懷調查〉部分結果（作者自行整理成表 7、表 8、表 9）²¹ 來簡述育嬰假使用落差的性別與階級交織性。因為該調查的母體是所有「（曾）使用」育嬰假的勞工家長，適宜回答本研究的問題意識「使用者的性別與階級圖像」，但不宜以此推論未使用或被排除的人口分佈狀況。

首先看勞工家長平均申請育嬰留職停薪的「期間」（duration），資料顯示既有性別也有階級落差。Leitner (2003) 提及假期長短與勞動市場息息相關，勞動市場的技術門檻及組織變革快速，若育嬰假過長對重返勞動市場不利，容易導致雇主與同事歧視（排斥）申請者。2019 年申請育嬰留職停薪者每一子女平均申請期間為 7.6 個月，較 2016 年 7.1 個月延長半個月（表 7）。申請期間以「6 個月」占 57.2% 最多，也就是一半以上的使用者在假期喪失所得補償時隨即重返職場，也有 12% 提早於「3 個月～未滿 6 個月」就結束假期，不過也有 12% 長達「1 年～未滿 2 年」。按性別觀察，女性在 2016 與 2019 年分別為 7.3 個月與 8 個月、男性則平均都是六個月；2016 年和 2019 年女性提前及延後返回職場分占 15.8% 及 12.0%，均高於男性 11.4% 及 8.2%，清楚可見請領「期間」的性別落差。

這些勞工考量請領「期間」的因素為何？勞動部（2020）調查結果

²¹ 勞動部調查僅針對具受僱者身分的勞工家長，暫時無法分析軍公教家長的相關資料。

顯示：有 76% 的請領者指出，「兼顧家庭收入」是考量時間長短的最大因素。兩性考量因素差距較大者，女性在「子女已有專人妥善照護」及「擔心回職復薪後適應問題」，占比為 40.7% 及 22.8%，高於男性 26.4% 及 13.8%；男性高於女性的因素則多與個人的職場議題相關「擔任主管職務」及「擔心升遷問題」。可見「請領期間」的性別差異反映經濟邏輯與性別化的照顧分工，因為津貼給付期間為 6 個月，因此仍被主流性別分工賦予「主要養家」角色的男性，較少在沒有所得替代的狀況下繼續無酬照顧，除非配偶的薪資較高。雖然在制度上男女都有 6 個月、六成薪的給付水準，但是日常實作上女性配合照顧責任而延長或調整請假期間的比例高於男性。這樣會造成什麼後果？全體申請者中有 18.7% 認為申請育嬰留職停薪會造成技能衰退，女性 20.7% 高於男性 9.7%，而且認為會造成技能衰退的比率由未滿 3 個月的 14.9% 增至 2 年之 35.8%，隨申請時間延長而增加。

表 7 除了顯示請領期間的「性別」差異外，不同「薪資」及「事業單位規模」也有不同的「請領期間」模式。薪資分布從最少（未滿 2 萬）到最高（6 萬以上）呈假期遞減模式，2016 年未滿兩萬者請領期間為 7.6 個月，6 萬以上者則為 6.8 個月，這個差距在 2019 年更為明顯，未滿 2 萬元的請領期間長達 9.4 個月，但 6 萬以上的僅請 6.7 個月，相差將近 3 個月；不過，事業單位規模則呈現相反的模式，事業規模越大的（250 人以上）請領期間約比 30 人以下的多 1 個月左右，或許與其組織較大的機構較有調度人力支援有關。

臺灣的經驗也跟國外的結果相呼應，Duvander & Viklund (2020) 分析瑞典制度設計對不同類屬的爸爸使用假期的影響，結果發現性別化的模式及經濟考量是關鍵因素。其研究顯示，所得高低會影響假期使用，不過，經濟限制固然重要，所得效果也會跟偏好交互作用。對假期長短的偏好、「想回去工作的意願」、還有是否希望「伴侶間可以更公平的共享育嬰假有關。這些偏好顯然也受到假期的機會成本、早

點返回工作可能得到的 (gains from going back to work earlier) 以及育兒分工的性別平等的影響。那些負擔得起的爸媽通常也不會極大化假期長度，原因可能出於工作偏好，而且在不同性別者身上有不同效果，媽媽所得屬於最高組或很有生涯前景的，如果請長假也會對其生涯有負向影響 (Evertsson & Duvander, 2010)，請長假的機會成本比較高、不論是直接的所得損失或長遠的生涯發展。

表 7 2016 年與 2019 年度勞工為每一子女
平均申請育嬰留職停薪期間 (月)

		2016 年	2019 年
	總 計	7.1	7.6
性 別	男	6.0	6.0
	女	7.3	8.0
薪 資	未滿 2 萬	7.6	9.4
	2 萬元～未滿 3 萬元	7.2	7.8
	3 萬元～未滿 4 萬元	7.1	7.6
	4 萬元～未滿 5 萬元	6.9	7.4
	5 萬元～未滿 6 萬元	7.2	7.6
	6 萬元以上	6.8	6.7
事業單位規模	29 人以下	6.7	7.4
	30～249 人	6.7	7.6
	250 人以上	7.8	8.3

資料來源：勞動部 (2020)。

另一可供考察育嬰假的社會投資效果為「請假後是 / 能否重返職場崗位」，其也是社會投資重要效益——「流動」。依據勞工保險投保資料，申請育嬰留職停薪津貼於 2019 年期滿的 7.5 萬人中，至 2020 年 6 月底約有八成繼續留在原職場 (曾回原單位加保)，有 15% 轉職 (未回原單位但至其他單位加保者)，6.4% 離開職場 (未再加保者)。近六年育嬰留停期滿後離開職場比率以 2014 年 7.8% 最高，2016 年 5.9%

最低。對這些 6%~8% 的離職者來說，育嬰假政策未能真正能讓他們兼顧工作與家庭或穩定就業，在效果上淪為給付較高的「育兒津貼」。

育嬰留職停薪期滿後未返回原工作（包含轉職及離職）的主要原因中，以「家庭因素自願離開職場」占 34.1% 最高，雖然比較 2015 年、2016 年和 2019 年可發現這個原因離職者逐年下降。第二多為「想從事工時較短或較彈性的工作」（13.6%）、第三是「轉換離家近的工作」（10.6%）。離職或轉職主要原因中性別差距較大者，女性因「家庭因素自願離開職場」占 35.8%，較男性之 12.4% 高出 23.4%；而男性因「想找薪資較高或有升遷機會的工作」占 20.9%，較女性 7.3% 高出 13.6%。

表 8 分析因家庭因素自願離職未返回工作的比例，有明顯的性別差異，雖然不論男女的比例都逐年下降，女性從 2015 年的 49% 下降到 2019 年的 39.5%，但是比例仍遠遠超過男性，以 2019 年為例，當女性仍有 39.5% 因家庭因素離職但男性只有 4.8%。本表也清楚顯示馬太效應，因家庭因素離開職場的家長中，教育程度越高、薪資級距越高、單位規模越大的家長，因家庭因素退出的比例就越低，歷年趨勢均十分一致；馬太效應尤以薪資最為顯著，2019 年薪資未滿兩萬元的有 53.8% 因家庭因素離職，但 6 萬元以上的僅有 13.2% 因家庭因素離職。表 8 充分凸顯了社會投資所擔心的馬太效應：當育嬰假制度希望能夠涵納人力資本較為弱勢者留在勞動市場上時，卻往往因為公共照顧資源的不足或購買不起，多半自育嬰假的所得替代結束之際，仍無法找到可協助的照顧者，就必須離開職場繼續無酬的親自照顧，除非其薪資遠高於家戶外的照顧費用，才可能繼續留在職場上。經濟因素是許多家長決定請假「與否」、請假「長短」、以及是否返回職場的主因，臺灣的勞工保險投保薪資級距有天花板，因此薪資越高的家長，損失的所得越多、機會成本越高；此外，臺灣仍有高薪低報的現象、或軍公教及部分勞工的薪資結構分為底薪與專業加級或各類獎金，而投保薪資往往是底薪，導致育嬰留停的所得補償與去商品化效果大打折扣。

表 8 因家庭因素自願離開職場，未返回原工作的比例（%）

		2015 年	2016 年	2019 年
	總 計	44.1	39.6	34.1
性 別	男	9.8	10.5	4.8
	女	49.0	44.0	39.5
教育程度	國中及以下	61.5	41.2	50.1
	高中（職）	51.7	49.3	40.0
	專科及大學	43.7	39.0	34.8
	碩士及以上	31.2	26.0	16.7
薪 資	未滿 2 萬元	55.2	60.8	53.8
	2 萬元～未滿 3 萬元	52.5	44.4	41.8
	3 萬元～未滿 4 萬元	42.1	42.3	35.4
	4 萬元～未滿 5 萬元	33.3	26.5	24.9
	5 萬元～未滿 6 萬元	32.5	29.3	23.3
	6 萬元以上	24.7	20.2	13.2
單位規模	29 人以下	48.6	42.8	36.0
	30～249 人	39.3	36.8	34.1
	250 人以上	42.8	38.4	28.9

資料來源：勞動部（2020）。

最後，根據勞動部調查指出，勞工未返回事業單位的主因除個人生涯選擇以及家庭因素外，有 16.2% 是雇主因素，包括無法恢復原職位而離職、雇主要求離職或被資遣，以及因事業單位經營變動遭到解僱等，均可能對於受僱勞工帶來直接或間接的示警作用，凸顯出臺灣就業環境的保護不足亦會是工作家長不願意申請育嬰假的原因之一。雖然《性工法》保障勞工在育嬰假期間不會被視為缺勤而有任何不利對待，雇主也不得拒絕復職的請求，不過實務上雇主仍可透過調動職務、其他理由資遣等途徑來迫使受僱勞工自願或非自願離職。李健鴻（2007）曾針對就業保護規範強度進行跨國比較，其中「正職工作者的個別解僱保護程度」在 29 個經濟合作暨發展組織會員國中位居後段的第 25 名，屬於低度規範強度的國家，主因在於《勞動基準法》個別解僱的

預告程序與規範方面，相對較為寬鬆或是甚至未規範，加上如同林佳和(2004: 61)指出臺灣長期欠缺協助落實《勞動基準法》的貫徹機制，恰似解釋我國勞工何以對於實踐法律賦予權利躊躇不前的原因。

表 9 可看出，「勞工認為育嬰留職停薪政策對其育嬰期間可保有工作，穩定就業非常有幫助」，恰似在分析臺灣勞工對「育嬰留職停薪政策具有社會投資效果」的看法：對於教育程度與薪資較高者，育嬰假政策是很好實踐照顧權利的緩衝，但是對於薪資較低或教育程度較低的家長來說，只有 20%~30% 的家長認為非常有幫助；另外一個值得注意的趨勢是，「覺得對於保有工作、穩定就業」非常有幫助的效果，正在逐年遞減中。

表 9 勞工認為育嬰留職停薪政策對其育嬰期間
可保有工作、穩定就業非常有幫助(%)

		2015 年	2016 年	2019 年
	總 計	34.1	32.9	29.9
教育程度	國中及以下	20.5	21.4	25.0
	高中(職)	28.0	26.2	27.1
	專科及大學	34.4	33.0	29.3
	碩士及以上	45.0	44.7	38.7
薪 資	未滿 2 萬元	27.9	32.6	21.5
	2 萬元~未滿 3 萬元	26.9	26.6	25.5
	3 萬元~未滿 4 萬元	35.6	32.9	29.5
	4 萬元~未滿 5 萬元	41.3	37.8	34.5
	5 萬元~未滿 6 萬元	46.2	38.3	34.7
	6 萬元以上	43.8	49.5	39.8

資料來源：勞動部(2020)。

伍、結論

從社會投資的觀點，育嬰假作為職家政策的一環，致力於支持再生產的社會化(分擔照顧風險的成本)、提高福利體制的去商品化程度

（暫時退出職場仍可以過適足生活的能力）、並增加制度的包容性（含納更多公民）。但育嬰假的包容性、去商品化程度、及再生產的社會化程度，取決於制度排除了那些群體？以及適用群體與使用群體的落差？據此，本文有兩個主要提問：首先，一個以就業政策為基底的育嬰假制度，在制度上排除了誰？其次，在制度上符合性別平等的政策設計，實際使用（take-up rate）時是否拉近或消弭使用者的性別化和階層化程度？

經本文分析臺灣的政策內涵指出有三個主要的制度性排除，分別是：一、基於工作倫理的去商品化思維，排除了非工作者的親職權益；二、基於男性養家模式的思維，造就單「薪」家庭跨不過的坎，排除配偶未就業者的親職權益；三、基於典型就業身分在社會保障制度的優先性，排除了非受僱勞動者的親職權益。過去二十年間，在性工法中的育嬰假制度，雖然在形式平等上逐步肯認性別平等及多元家庭，但鑲嵌在勞動實作與性別化分工中，適用者的性別分布也有變化。2002年剛通過育嬰假時，男性養家模式仍為實作主流，婦女勞參相對低，較多女性因第一道門檻未就業而被排於制度外。但女性就業率隨教育程度及性別平等意識而增加，育嬰假制度反而因性別分工下的單「薪」條款、以及落腳就業保險為財務來源、獨尊典型全時受僱者身份，導致男性被排除的人數後來居上。雖然整體而言男性與女性的申請人數同時增加，不過使用育嬰假的男性仍遠遠落後於女性，再加上適用人數也少於女性時，無異仍深化照顧責任的性別落差。

Dobrotić & Blum (2020) 使用公民身份（和 / 或居住）或就業、及資格標準（選擇式或普及式）這兩組概念區分四種親職假權利類型：普及的親職模式（universal parenthood model）、選擇式的親職模式（selective parenthood model）、普及的成人工作模式（universal adult-worker mode）和選擇的成人工作模式（selective adult-worker mode）。據此，臺灣屬於資格最受限的「選擇性成人工作模式」，不僅需基於就

業、而且還有更嚴格的資格標準——在生育前有一定就業期間（或未中斷就業）的受僱勞工。如果親職假權利取決於父母的就業身分、類型或職業，就更鞏固權利的選擇性。因此，獲得親職假權利的不平等程度並未因此改善。

許多國家的親職假權利在人口結構變化及社會投資風起雲湧之際，已漸漸朝向前三種模式混合移動。臺灣在 2021 年 7 月 1 號放寬單「薪」家庭無法適用育嬰假的規定，解除第二道門檻限制。但是，並沒有因此讓臺灣往「普及的成人工作模式」邁進，主要原因就卡在以就業保險為財源的制度遺緒，需遷就其納保設計，排除非受僱的勞動者，而這個制度排除與社會投資的關鍵理念背道而馳。

本文的另一個貢獻在釐清育嬰假的看得到、吃不到，是因為不適用（ineligibility）？還是不使用（non-take up of benefits）？²² 臺灣早期育嬰留停是某些事業單位基於照顧員工的「企業福利」，在《性工法》後成為「受僱者的法定權利」，是一段從特定群體的福利，擴張為受僱者普及權益的歷程。而且制度初始即印製了去性別化的進入門票（degendered access），以形式平等——雙親不分性別皆有六個月、六成薪、個人不可轉讓的假期權利。但是，真正會 / 能憑票入場的又是哪些群體？是否仍有實質的性別與階級落差？進入後，是否又如社會投資所預期，得以在育兒假結束後留在勞動市場？

雖然臺灣育嬰假的確透過制度設計達到性別間「適用」的「形式平等」，而且符合資格者使用的比例從 2009 年的 15% 上升到 2019 年的 46%，但仍有將近一半有資格者未使用，更重要的是，沒有預期中雨露均霑的「實質平等」效果。本文分析勞動部資料顯示，「適用與使用的斷層」發生在三個交織的不平等：第一層是最常被提及也被看見

²² 限於篇幅，本文僅呈現適用資格的侷限性，及使用者的性別與階級落差的交織性。至於不使用的原因，雖會援引國際經驗與文獻觀點，但非本篇論點主軸。

的「爸、媽間」使用育嬰假比例與假期長短的性別化現象：適用的爸爸中僅兩成真正申請、但符合資格的媽媽有七成五使用；媽媽申請的「期間」遠久於爸爸、因家庭因素最後未返回職場的比例也高於爸爸，顯示育嬰假仍是個高度女性化的親職權益。誠如陳昭如（2017）主張，「育嬰假的使用率雖然增加，但高度女性化的現象仍在，離開職場育兒仍主要是女性的「選擇」，這只是「更新」育嬰假權利，而非「廢除」女性的照顧義務」。

第二層的不平等發生在「女人之間」，包括薪資較高、在大公司任職的媽媽，與低社經、小公司工作的媽媽。第三層是「不同勞動身分」間，包括有穩定聘僱關係與非典就業者、自營作業者。育嬰假或許漸漸成為高社經地位女性、與極稀少男性可兼顧就業與照顧的喘息，但仍未成為低資本女性得以從照顧義務中解放的救生圈。同時，有助於部分女性生涯男性化、但無益於男性生命歷程女性化。也就是育嬰假實作的的不平等效果不僅顯示在性別，還有社會投資關切的「馬太效應」。真正能從中獲益而穩定就業者（善用育嬰假親自照顧並能重返職場），往往是社經階級較高、在員工規模較大的公司、在都市化程度較高的六都工作者；相反的，在欠缺普及平價的托育服務時，那些教育程度較低、薪資較少、請假時間較長的女性，也較有可能是那些無法使用育嬰假、或即使使用也較容易因家庭因素在假期結束後離開職場。²³

本文根據國際經驗與文獻指出，當育嬰假政策被視為可促進與保留就業能力的途徑，但「符合資格者」中僅四成六「使用」的現象，往往與親職實作的選擇與實踐鑲嵌在高度性別化（男女薪資和就業機

²³ 不過本文也提醒，這並不是育嬰假制度造成女性更容易離職，畢竟，就業、轉業、或離職是複雜與動態的決定，有可能是申請前就決定用完個人法定權益後就離職、也有可能返職時職場發生變動、或銜接的照顧服務安排未能妥善跟上。

會差距)及尊崇理想工作者規範的勞動市場(洪惠芬,2015),獨尊正式聘僱的社會安全保障、給付水準僅六成且投保薪資有天花板、忽視非典型就業興起但缺乏工作安全(job security),高度市場化的托育服務網絡,與家內性別分工仍傳統(不處理家內照顧責任的分工、不積極促進男性投入照顧)的交織脈絡裡。如果缺乏強有力的性別與企業組織文化支撐,又缺乏制度誘因或逞罰禁止作為推拉力的積極性措施,都將造成現行設計良善並兼容性別平等的《性工法》,淪為遇到「友善」雇主或「用得起」的勞工權益,受到徒法不足以自行的限制,出現性別差異及都市與階級的馬太效應。

Mathieu et al. (2020) 的研究顯示,請領育嬰假所展現的不平等(inequality in the receipt of benefits)其實就是反應和強化(mirror and reinforce)原有勞動與家戶內的所得與性別不平等的結構。也呼應陳昭如(2017)的論點「如果僅以分配正義(distributive justice)的觀點來討論資源分配(例如給照顧津貼),或僅以機會平等(equality of opportunity)的觀點來主張相同機會(如不因懷孕排除其工作機會)就是平等,並不足夠、也有限制,因為分配正義與機會平等都未考慮平等的民主參與,因此看似平等的資源分配(例如照顧假),可能也無法調整不平等的分工文化(母親應該照顧、照顧貶值;男性育兒有損陽剛特質);在不平等的分工下,即使有相同機會(請育嬰假的資格),也無法根本改變分工」(陳昭如,2017:232)。

本文批判性地檢視在歐洲蔚為風潮的社會投資觀點,並聚焦兩個核心概念:透過工作達到社會包容、及人力資本投資。如果社會投資的目的是要降低女性因婚育而離開職場、失業的風險,避免再生產導致人力資本的流失與浪費,或者讓邊緣弱勢能進入職場以降低社會福利支出,甚至支持福利支出的稅收,那麼,讓社會投資政策能真正達到包涵效果,應是關鍵。不過,Cantillon & Lancker (2013)提醒,期待藉由社會投資政策保障社會脆弱群體,且同時降低貧窮與不平等的期

待，也許太過樂觀，本研究結果也看見這個社會投資的侷限性。社會投資運用有酬育嬰假希望促進更多「雙薪所得」(dual earnership) 的效應，並沒有平等地分佈在各個所得階層。臺灣的育嬰假的確符合社會投資「讓知識經濟的專業工作者可留在就業市場上」的目的，可是也發生了社會投資擔憂的馬太效應，無法讓「所有」家長雨露均霑。較高教育的女性通常較容易就業、生活在雙薪家戶裡，而目前臺灣高度市場化的托育服務，使服務可近性不利於低所得者(王舒芸，2014)，於是進入托育服務的兒童，有較高比例來自高所得家庭(overrepresented)。換句話說，當育嬰假政策僅嫁接在就業邏輯時，政府的投資效益將嘉惠已經擁有更多財務資源及機會的雙薪家庭(those already better off)，也就產生了非預期的馬太效應，所以，暫時不能過度樂觀地看待社會投資對抗社會不平等的潛能(Cantillon & Van Lancker, 2013)。

不過，即使各國育嬰假有不同程度的性別化與馬太效應，但國家間的差異很大。在工作與家庭平衡領域，社會投資的興起某部分是因應男性養家模式的弱化，以及就業型態日漸多元所可能造成的「風險」。早期，多數育嬰假改革聚焦在爸爸跟媽媽間的不平等。文獻已有高度共識認為妨礙父親使用育嬰假有強烈效果(strongly determines uptake by fathers) 的就是「所得替代率」(Ellison et al., 2009; Koslowski & Kadar-Satat, 2019; 李庭欣、王舒芸，2013)。Duvander et al. (2020) 比較瑞典育嬰假「使用」的性別落差指出，育嬰假期間的財務補償程度(financial compensation) 是關鍵。許多雙工作家庭為了避免過多的所得損失，只好讓所得比爸爸低的媽媽請假。Karu & Tremblay (2018) 分析 29 個歐美經驗顯示，只有「同時」採行高所得替代率及父親配額(father's quota) 才可能有較高的使用率。

綜合言之，育嬰假制度除了性別配額，還需要所得懲罰少的高替代率、處理職場內陽剛理想工作者常規、加上積極鼓勵男性投入照顧。女性主義者批評如果社會投資僅強調女性留在職場的可能—尤其僅在

意具知識經濟潛能的女性——卻不挑戰與改變勞動市場與家內性別分工邏輯時，所能達成的「投資」效果自為有限（Saraceno, 2015）。不過，晚近這個取向被提醒過於「雙親、異性戀中心」。也就是除了性別不平等之外，非典、單親、同志、低所得家庭，都是社會投資想處理的新風險與納入就業的目標群體，如果育嬰假資格把他們排除在外，將無可避免的產生政策目的和手段的斷層。

在所得替代上，瑞典透過團體協約以積極矯正投保天花板與實質薪資差距造成的機會成本或所得損失（Votinius, 2020），魁北克透過擴大資格（以所得稅而不是聘僱身份）包容更多人具備適用資格，如此，這些國家的育嬰假較有可能成為「具性別意識的社會投資」；反之，如果該國的育嬰假不處理性別分工文化、平等或分配議題的話，就很容易成為中高所得者的尚方寶劍和女性條款。所以不同國家的社會投資會因制度設計、職場文化、與性別規範而產生不同的「社會投資」效果。

有酬育嬰假政策雖有助於家長（多數是女性）留在職場，但只能舒緩女性在照顧和就業間的緊張關係，難以觸及更深層的性別平等議題。更重要的改革必須是鑲嵌在普及照顧者模式為常模的職場中，思考公民如何整合就業、照顧、政治與公民參與、休閒生活，只有在這樣的後工業社會中真正的性別平等才有落實的可能（Fraser, 1997: 62）。林信廷、王舒芸（2015）曾論及，高度依賴市場化的托育服務本質上偏好就業家長，意味著不易進入勞動市場的家長及其子女，不會是主要受益者。低人力資本的女性，非但不會獲得與高人力資本女性、或男性同等的職涯發展機會，造成對弱勢家庭兒童發展機會的差別待遇與排除，而這個觀察也同樣適用臺灣的育嬰假政策。一如林信廷、王舒芸（2015）指出，能以多大的政策力道，沿著去／再家庭化軸線來扭轉性別不平等的結構安排，例如調整、修正勞動市場內理想工作者的角色規範，以及建立促使男性投入無酬家務勞動的制度誘因，都是

後續努力的關鍵目標。除了現有不可轉讓的個人權利外，托育服務的順利銜接、足以回應臨時照顧需求的假期彈性、包容不同家庭與職業身分、肯認照顧需求的職場文化、以及適足的所得替代率，都是關鍵努力方向。

臺灣育嬰假制度歷經初始回應性別平等的期待，數次擴張修正，2021 年 8 月因應嚴峻的少子化挑戰，再度放寬。除了資格上取消「雙薪」家庭才可請領育嬰津貼的限制、且允許父母可「同時」請領之外，更首度提高所得替代率到八成薪，並離開就業保險作為唯一財源的制度遺緒，將由政府支付外加的兩成薪。²⁴ 這固然對降低育兒收入懲罰是重要的一步，不過，臺灣長期以來因投保薪資的所得天花板及高薪低報的陋習，導致投保薪資與實質薪資始終有差距，而受僱者請育嬰假期間的社會保險保費仍需自付，對育兒需大筆支出又減少所得的家長來說，也是負擔。因此婦女團體繼早期催生性工法後，再次提出應以實質所得（納稅薪資為依據）九成薪計算津貼給付水準、並由政府補貼保費以保障照顧者的社會保險資格不中斷。同時建議長期而言，應參考歐美國家逐步將孕產照顧薪資公共化的方向研議，彰顯政府重視且肯認受僱者生養照顧勞動價值（婦女新知基金會，2021）。

²⁴ 〈圓夢安心生養三大利多 行政院同意擴大補助人工生殖及增加產檢次數項目、放寬育嬰留停及調整工時彈性〉。<https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/afccde9b-cc34-45cb-945a-49ca9e8736c7>。2021/11/21 檢索。

參考文獻

一、中文部分

- 尤美女（2002）。〈兩性工作平等法 修法之漫漫長路〉，《婦女新知通訊》233：11-13。
- 內政部戶政司（2021a）。〈出生數及粗出生率（按登記及發生）〉。
- 內政部戶政司（2021b）。〈出生按身分（按登記及發生）〉。
- 內政部戶政司（2021c）。〈全國人口資料庫統計地圖〉。<https://gis.ris.gov.tw/dashboard.html?key=C02>。2021/03/18 檢索。
- 王舒芸（2014）。〈門裡門外誰照顧、平價普及路迢迢？臺灣嬰兒照顧政策之體制內涵分析〉，《臺灣社會研究季刊》96：49-93。
- 行政院主計總處（2010）。《99 年人力運用調查報告》。臺北：行政院主計總處。
- 行政院主計總處（2020）。《109 年人力運用調查報告》。臺北：行政院主計總處。
- 李庭欣、王舒芸（2013）。〈「善爸」甘休？「育爸」不能？與照顧若即若離的育嬰假爸爸〉，《臺大社會工作學刊》28：93-135。
- 李健鴻（2007）。〈臺灣勞動市場的「彈性」與「安全」：國際比較分析〉，《國家與社會》2：215-259。
- 林佳和（2004）。〈勞動基準法二十年——過去、現在與未來的十項觀察〉，《律師雜誌》298：49-65。
- 林信廷、王舒芸（2015）。〈公私協力托嬰中心的成就與限制：兒童照顧政策理的檢視〉，《臺灣社會福利學刊》12(2)：15-55。
- 吳姿慧（2016）。〈我國育嬰留職停薪制度申請要件及程序之檢討——兼論育嬰之本質及責任〉，《臺北大學法學論叢》98：85-135。

- 洪惠芬（2015）。〈新世代臺灣母親的處境與挑戰：就業母親在照顧與工作之間的文化矛盾〉，《臺灣社會福利學刊》13(1)：87-149。
- 馬財專（2007）。〈回首來時路：臺灣育嬰留職津貼的初探〉，《社區發展季刊》11：428-446。
- 張晉芬（2002）。〈晚來的喜悅與更深的期待——歷經 11 年奮戰「兩性工作平等法」終於通過〉，《婦女新知通訊》234：13-14。
- 婦女新知基金會（2002）。〈十二年來的幕路藍縷 兩性工作平等法終於三讀通過〉，《婦女新知通訊》234：1-11。
- 婦女新知基金會（2021）。〈照顧時間貧窮荒，職場家庭兩頭燒 請國會支持短期可行改革，為人民發聲、讓經濟永續！〉。<https://www.awakening.org.tw/news/5640>。2021/11/21 檢索。
- 陳昭如（2017）。〈從義務到權利：論母性保護制度的轉向與重構〉，許宗力（主編），《追尋社會國：社會正義之理論與制度實踐》，頁 219-291。臺北：臺大出版中心。
- 勞動部（2017）。《106 年育嬰留職停薪期滿復職關懷調查報告》。臺北：勞動部。
- 勞動部（2020）。《109 年育嬰留職停薪期滿復職關懷調查報告》。臺北：勞動部。
- 葉崇揚、古允文（2017）。〈從生產性福利體制到社會投資福利國家：臺灣與韓國的比較〉，《社會政策與社會工作學刊》21(1)：97-147。
- 劉梅君（2002）。〈兩性工作平等法中「育嬰津貼」的定位及立法意義淺析〉，《萬國法律》125：2-9。

二、英文部分

- Auth, D. & Martinek H. (2017). "Social Investment or Gender Equality? Aims, Instrument, and Outcomes of Parental Leave Regulations

- in Germany and Sweden.” In Diana Auth, Jutta Hergenhan and Barbara Holland-Cunz (eds.), *Gender and Family in European Economic Policy: Developments in the New Millennium*, pp.153-176. New York: Palgrave Macmillan Press.
- Baird, M & O’Brien, M. (2015). “Dynamics of Parental Leave in Anglophone Countries: The Paradox of State Expansion in Liberal Welfare Regimes.” *Community, Work & Family* 18(2): 198-217.
- Bonoli, G. (2006). “New Social Risks and Politics of Post-industrial Social Policies.” In Klaus Armingeon and Giuliano Bonoli (eds.), *The Politics of Post-industrial Welfare States*, pp.3-26. New York: Routledge Press.
- Bonoli, G., Cantillon, B. & Van Lancker, W. (2017). “Social Investment and the Matthew Effect.” In Anton Hemerijck (ed.), *The Uses of Social Investment*, pp.66-77. Oxford: Oxford University Press.
- Bonoli, G. & Liechti, F. (2018). “Good Intentions and Matthew Effects: Access Biases in Participation in Active Labour Market Policies.” *Journal of European Public Policy* 25(6): 894-911.
- Brighouse, H. & Wright, E. O. (2008). “Strong Gender Egalitarianism.” *Politics & Society* 36: 360-372.
- Cantillon, B. & Van Lancker, W. (2013). “Three Shortcomings of the Social Investment Perspective.” *Social Policy and Society* 12(4): 553-564.
- Chiericato, E. (2020). “A Work-Life Balance For All? Assessing the Inclusiveness of EU Directive 2019/1158.” *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 36(1): 59-80.
- Choi, Y. J., Huber E., Kim W. S., Kwon H. Y. & Shi, S.-J. (2020).

- “Social Investment in the Knowledge-based Economy: New Politics and Policies.”, *Policy and Society* 39:2, 147-170.
- Dobrotić, I. & Blum, S. (2019). “A Social Right?: Access to Leave and its Relation to Parents’ Labour Market Position.” In Peter Moss, Ann-Zofie Duvander and Alison Koslowski (eds.), *Parental Leave and Beyond: Recent International Developments, Current Issues and Future Directions*, pp.261-280. Bristol: Bristol University Press.
- Dobrotić, I. & Blum, S. (2020). “Inclusiveness of Parental-Leave Benefits in Twenty-One European Countries: Measuring Social and Gender Inequalities in Leave Eligibility.” *Social Politics* 27(3): 588-614.
- Duvander, A. & Viklund, I. (2020). “How Long is a Parental Leave and for Whom? An Analysis of Methodological and Policy Dimensions of Leave Length and Division in Sweden.” *International Journal of Sociology and Social Policy* 40(5/6): 479-494.
- Duvander, A., Halldén, K., Koslowski, A., & Lindquist, G.S. (2020). “Income Loss and Leave Taking: Do Financial Benefit Top-ups Influence Fathers’ Parental Leave Use in Sweden?” *Stockholm Research Reports in Demography*.
- Ellison, G., Barker, A. & Kulasuriya, T. (2009). *Work and Care: A Study of Modern Parents*. Manchester: Equality and Human Rights Commission.
- Esping-Andersen, G. (2002). *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University.
- Esping-Andersen, G. (2009). *The Incomplete Revolution: Adapting to Women’s New Roles*. Cambridge: Polity.

- Evertsson, M. & Duvander, A. (2010). "Parental Leave — Possibility or Trap? Does Family Leave Length Affect Swedish Women's Labour Market Opportunities?" *European Sociological Review* 27: 1-16.
- Fleckenstein, T. & Lee, S. C. (2020). "Roads and Barriers towards Social Investments: Comparing Labour Market and Family Policy Reforms in Europe and East Asia." *Policy and Society* 39(2): 266-283.
- Flora, P. & Alber, J. (1981). "Modernization, Democratization, and the Development of Welfare States in Western Europe." In Peter Flora and Arnold J. Heidenheimer (eds.), *The Development of Welfare States in Europe and America*, pp.37-80. New Brunswick: Transaction Press.
- Flora, P. (1986). "Introduction." In Peter Flora (ed.), *Growth to Limits: The Western European Welfare States Since World War II. Vol. I.*, pp. xii-xxxvi. Berlin: W. de Gruyter Press.
- Fredman, S. (2014). "Reversing Roles: Bringing Men into the Frame." *International Journal of Law in Context* 10(4): 442-459.
- Fudge, J. & Owens, R. (2006). *Precarious Work, Women, and the New Economy: The Challenge to Legal Norms*. Oxford: Hart Publishing.
- Fraser, N. (1997). *Justice Interruptus: Critical Reflections on the "Postsocialist" Condition*. New York: Routledge.
- Giddens, A. (1998). *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: The Polity Press.
- Haas, L. & Hwang, C. P. (2019). "Workplace Support for European Fathers' Use of State Policies Promoting Shared Childcare." *Community, Work and Family* 22(1): 1-22.

- Hemerijck, A. (2018). "Social Investment as a Policy Paradigm." *Journal of European Public Policy* 25(6): 810-827.
- Hull, J. (2013). "Potential Barriers to Aboriginal Teenaged Mothers' Access to Maternal and Parental Benefits." *The International Indigenous Policy Journal* 4(1): 1-18.
- Jenson, J. (2009). "Lost in Translation: The Social Investment Perspective and Gender Equality." *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 16(4): 446-483.
- Kaufman, G., Lyonette, G. & Crompton, R. (2010). "Post-Birth employment leave among fathers in Britain and the United States." *Fathering: A Journal of Theory, Research, and Practice About Men as Fathers* 8(3): 321-340.
- Koslowski, A., & Kadar-Satat, G. (2019). "Fathers at Work: Explaining the Gaps between Entitlement to Leave Policies and Uptake." *Community, Work & Family* 22(2): 129-145.
- Karu, M. & Tremblay, D. (2018). "Fathers on Parental Leave: An Analysis of Rights and Take-up in 29 Countries." *Community, Work & Family* 21(3): 344-362.
- Kvande, E. & Brandth, B. (2019). "Designing Parental Leave for Fathers – Promoting Gender Equality in Working Life." *International Journal of Sociology and Social Policy* 40(5/6): 465-477.
- Lister, R. (2006). "An Agenda for Children: Investing in the Future or Promoting Well-being in the Present?" In Jane Lewis (ed.), *Children, Changing Families, and Welfare States*, pp.51-66. Cheltenham: Edward Elgar Press.
- Leitner, S. (2003). "Varieties of Familialism: The Caring Function of

- the Family in Comparative Perspective” *European Societies* 5(4): 353-375.
- Lewis, J. (2006). “Introduction: Children in the Context of Changing Families and Welfare States.” In Jane Lewis (ed.), *Children, Changing Families, and Welfare States*, pp.1-24. Cheltenham: Edward Elgar Press.
- Ma, L. I., Andersson, G., Duvander, A. & Evertsson, M. (2020). “Fathers’ Uptake of Parental Leave: Forerunners and Laggards in Sweden, 1993-2010.” *Journal of Social Policy* 49(2): 361-381.
- Margolis, R., Hou F., Haan M. & Holm, A. (2019). “The Use and Sharing of Parental Benefits in Canada: Two Policy Changes.” *Journal of Marriage and Family* 81(2): 450-467.
- Mathieu, S., Doucet, A. & L. McKay. (2020). “Parental Leave and Intra-Regime Differences in a Liberal Country: the Case of Four Canadian Provinces.” *Canadian Journal of Sociology* 45(2): 170-194.
- McKay, L., Mathieu, S. & Doucet, A. (2016). “Parental-leave Rich and Parental-leave Poor: Inequality in Canadian Labour Market based Leave Policies.” *Journal of Industrial Relations* 58(4): 543-562.
- Midtbøen, A. H. & Teigen, M. (2014). “Social Investment in Gender Equality? Changing Perspectives on Work and Welfare in Norway.” *NORA: Nordic Journal of Feminist and Gender Research* 22(4): 267-282.
- Morel, N., Palier, B. & Palme, J. (2012). “Beyond the Welfare State as We Knew it?” In Nathalie Morel, Bruno Palier, and Joakim Palme (eds.), *Towards a Social Investment State? Ideas, Policies and Challenges*, pp.1-30. Bristol: Policy Press.
- Morgan, K. J. (2012). “Promoting Social Investment through Work-

- Family Policies: Which Nations Do It and Why?” In Nathalie Morel, Bruno Palier, and Joakim Palme (eds.), *Towards a Social Investment State? Ideas, Policies and Challenges*, pp. 153-179. Bristol: Policy Press.
- Moss, P. (2015). “International Review of Leave Policies and Research 2015.” http://www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports/. Retrieval Date: 2021/03/18.
- Moss P. & Deven F. (2015). “Leave Policies in Challenging Times: Reviewing the Decade 2004-2014.” *Community, Work & Family* 18(2): 137-144.
- Moss, P., Duvander, A. & Koslowski, A. (2020). *Parental Leave and Beyond, Recent Developments, Current Issues, Future Directions*. Bristol: Policy Press.
- Pavolini, E. & Van Lancker, W. (2018). “The Matthew Effect in Childcare Use: A Matter of Policies or Preferences?” *Journal of European Public Policy* 25(6): 878-893.
- Saraceno, C. (2015). “A Critical Look to the Social Investment Approach from a Gender Perspective.” *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 22(2): 257-269.
- Tronto, J. C. (2013). *Caring Democracy: Markets, Equality, and Justice*. New York: New York University Press.
- Tsai, P. -Y. (2012). “The Transformation of Leave Policies for Work-Family Balance in Taiwan.” *Asian Women* 28(2): 27-54.
- Votinius, J. (2020). “Collective Bargaining for Working Parents in Sweden and Its Interaction with the Statutory Benefit System.” *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 36(3): 367-386.

Parental Leave Rich and Poor: Who Benefits from Parental Leave Policy

You-Syue Liu & Shu-Yung Brenda Wang***

Abstract

This article analyzes the gap between the eligibility and actual usage of the parental-leave policies in Taiwan during past decade (2009-2019) based on the concept of social investment. From this perspective, this research has identified the parents that are excluded from the current entitlement. The results show that though, according to policy design, all employed parents with children under age 3 are entitled to six months of parental leave and 60% of the salary as non-transferable rights regardless of gender. However, due to the ignorance of gender differences in the workplace culture, failure to deal with the gender division of care responsibilities, negligence on the rise of a typical employment, and a lack of adequate protection, therefore, the actual usage of the parental leave system not only has a huge gender gap, but also benefits those parents who are working in large companies, with stable working history, and have middle to high social and economic status. It has an unexpected “Matthew effect” from social investment perspective, thereby, departing from the original intention of social investment to promote social inclusion and gender equality.

Keywords: Social Investment, Paid Parental Leave, Gender Equity,
Matthew Effect

* PhD candidate, Department of Social Welfare, National Chung Cheng University.
E-mail: youshiue@gmail.com

** Associate Professor, Department of Social Welfare, National Chung Cheng University.
E-mail: shuyung@gmail.com