

國立政治大學法律學系碩士論文

指導教授：郭明政 博士

臺灣與德國育嬰津貼法制之比較

(The Comparison of Parental Leave Allowance  
in Taiwan and Germany)

研究生：張瀞心 撰

中華民國 100 年 7 月



## 謝 辭

每一件事情其實都是透過大家不同形式的付出才得以完成，這本論文更是如此如，因此要感謝的人真的太多。首先要謝謝我的父母，因為有他們無條件的尊重與支持，讓我可以法律的學術領域中自在地隨自己心意選擇社會法研讀；謝謝我的指導教授郭明政教授，每次上完老師的課總是能一再燃起對社會法的熱情，而老師從不同於其他學者的角度一針見血地切入社會問題的功力更讓學生們在課後討論時敬佩不已；謝謝孫迺翊教授，無論是課堂中的討論或是論文上的瓶頸，每當遇有疑問向老師請教時，老師總是能不厭其煩地指導並給予學生具體明確的思考方向，而且每當遇有信心不足的情況時，更願意傾聽我們的煩惱並給予鼓勵；謝謝承萱、映萱、飛哥、志綦、藝綦、奇威、吟吏、思齊、小美及所有勞社法中心的同學，因為有你們的陪伴，讓我研究所期間過得非常精彩且愉快。

如果說人的一生可以找到自己的方向及真正想做的事是幸福的，那麼對我而言，身為一個法律系學生能在大學的求學階段接觸社會法並進入政大勞動法及社會法中心就讀真的是很幸運的事。碩士論文的完成只是開始，希望將來能繼續在社會法的領域努力下去！



## 摘要

2009年5月1日我國育嬰津貼以就業保險法作為給付之依據，正式上路，讓家中有嬰幼兒照顧需求之工作者，不但可以依性別工作平等法第16條第1項申請育嬰假，更可在育嬰假期間內依就業保險法第19條之2，享有六個月的育嬰津貼，給付額度達到申請人留職停薪當月起六個月平均月投保薪資之六成。惟隨著就業保險法增設育嬰津貼作為給付項目之一，固然讓各界倡議十多年之育嬰津貼終於紮根在我國法制之中，但卻也因此造成我國育嬰津貼制度又延續以往職業別、身分別之資源分配標準，讓國家對下一代育兒責任之承擔產生制度性區分局內人、局外人之現象。另外從立法目的而論，依當初性別工作平等法之本意，我國育嬰假及育嬰津貼應是以支持「兩性」在工作與家庭間可以取得平衡為目標，並促進兩性就業機會達到實質上之平等，但法規中之部分規定卻又呈現傾向支持單一(男性)養家模式之家庭圖像，致規範內容本身產生矛盾現象。

相較我國，德國於2007年1月1日起正式施行之聯邦父母津貼暨父母期間法(Bundeselterngeld- und elternzeitgesetz, BEEG)正好可提供我們觀察與比較的對象。首先就立法目而言，該法正是德國為了拋開過去單一男性養家模式之家庭典範改以支持雙薪家庭與男女共同承擔育兒責任的新家庭模式所做之立法設計，與我國育嬰假及育嬰津貼法制係為達支持兩性兼顧就業與家庭的平衡的目的相同。惟在聯邦父母津貼暨父母期間法的具體規範上：1. 針對給工作人口的給付額度，德國一改原本聯邦養育津貼法(Bundeserziehungsgeldgesetz, BErzGG)單一式定額給付之育嬰津貼，亦採用了所得替代之動態式給付，但在給付對象上卻仍保有其傳統中國家對下一代子女養育分擔上的「普及式」作法，而維持了對非工作人口的單一定額式之給付。2. 制度選擇上，即使新法已對工作人口給予了所得替代之動態式給付，但德國卻不因此採社會保險，而仍維持原本的稅收支付模式。

本文藉由同樣面臨少子化困境而追求兩性共同養家/共同育兒之德國嬰津貼法制作為比較對象，希望可以給予我國育嬰津貼法制不同的思考方向。

關鍵字：育嬰津貼、育嬰留職停薪津貼、育兒價值、親職假、德國父母津貼、單一男性養家模式、共同養家/共同育兒家庭模式



## 目 錄

第一章 緒論.....	1
第一節 問題意識與研究目的.....	1
第二節 研究範圍與方法.....	5
第一項 研究範圍.....	5
第二項 研究方法.....	7
第三節 論文架構.....	8
第二章 工業國家生育率下降之原因及歐洲育嬰津貼法制之形成.....	11
第一節 工業國家生育率下降之原因.....	11
第一項 現代福利國家的興起.....	11
第一款 老年經濟安全保障的外化.....	11
第二款 隨收隨付制的老年給付制度強化了集體社會對三個世代的 連結.....	13
第二項 傳統性別角色分工之鬆動.....	16
第一款 傳統公/私領域性別分工的形成.....	16
第二款 女性對家庭外公領域的追求.....	18
第三款 雙薪家庭主流下工作與家庭難以平衡.....	19
第二節 歐洲育嬰津貼法制之形成.....	23
第一項 親職假的誕生及其目的.....	23
第一款 親職假的誕生.....	24
第二款 親職假的目的.....	26
第二項 育嬰津貼之目的.....	27
第一款 輔助親職假政策中家庭(育兒)與工作平衡目的之落實.....	28
第二款 育兒責任國家化及育兒者照顧價值的承認.....	28
第三款 促進男女間性別實質平等的目標.....	30
第三項 親職假與育嬰津貼的關連性.....	31
第三節 以父母共同就業/共同育兒模式作為育嬰津貼制度典範之趨式.....	32
第四節 小結.....	39
第三章：德國父母津貼法制之介紹.....	43
第一節 德國聯邦父母津貼暨父母期間法之立法背景.....	43
第二節 聯邦父母津貼之歷史發展.....	46
第一項 聯邦養育津貼之設立及沿革.....	46
第二項 聯邦養育津貼產生之問題.....	51
第一款 傳統男女性別角色分工之強化.....	51
第二款 造成津貼請領者所得依賴之強化效果.....	52
第三款 其它問題.....	53

第三項 聯邦父母津貼法制之設立.....	55
第三節 現行聯邦父母津貼之規定.....	57
第一項 申請資格.....	58
第一款 原則性規定.....	58
第二款 例外排除：家戶所得門檻限制.....	60
第二項 給付額度.....	61
第一款 薪資替代性質的父母津貼.....	62
第二款 最低給付額之保障.....	64
第三款 其它額外給付.....	65
第三項 給付期間.....	67
第一款 單一申請人之給付期間.....	67
第二款 父母親雙方均同時申請之給付期間.....	68
第四項 財源負擔.....	70
第四節 現行聯邦父母津貼之施實成效.....	70
第一項 父親使用聯邦父母津貼的情況與照顧子女的意願.....	71
第一款 父親使用聯邦父母津貼的情況.....	71
第二款 父親照顧子女的意願.....	73
第二項 女性重返職場的情況.....	74
第一款 女性重返職場的期間及比例.....	76
第二款 伙伴月對於女性重返職場的影響.....	77
第三項 德國出生率之成長.....	78
第五節 小結.....	79
第四章台灣育嬰津貼法制之介紹及德國聯邦 父母津貼法制之啟示.....	81
第一節 臺灣生育率下降之成因.....	81
第一項 臺灣老年經濟安全保障制度的建立.....	81
第二項 臺灣傳統性別角色分工之鬆動之情況.....	84
第三項 我國育嬰假制度的誕生.....	86
第二節 我國育嬰留職停薪津貼之立法沿革.....	86
第一項 性別工作平等法建立起育嬰假制度.....	88
第一款 兩性工作平等法之催生.....	88
第二款 兩性工作平等法通過的意義.....	89
第三款 2007 年兩性工作平等法之修正.....	91
第二項 就業保險法納入育嬰留職停薪津貼給付.....	93
第一款 就業保險法之立法目的.....	93
第二款 就業保險法納入育嬰留職停薪津貼給付之政策討論與立法經過.....	94
第三節 育嬰留職停薪津貼之現行法制及實施現況.....	98

第一項 現行法律規定.....	98
第二項 我國育嬰留職停薪津貼法制呈現之家庭圖像：性別化與去性別化之交錯.....	101
第一款 薪資所得替代式之給付制度，具打破傳統由女性承擔育兒照顧責任的去性別化效果.....	101
第二款 增加「父親月」的設計有助男性返家履行子女照顧責任與支持女性就業之去性別化效果.....	103
第三款 禁止配偶一方未就業之受僱者申請育嬰假的權利，屬性別化之家庭化政策.....	105
第三項 我國育嬰留職停薪津貼之使用實況.....	107
第四節 小結.....	111
第一項 育嬰假期間所得替代功能與全國性普遍承認育兒勞動價值之併存.....	111
第二項 確實將共同養家/共同育兒之家庭典範政策落實於育嬰津貼法制.....	114
第三項 德國父母津貼立法過程之啟示.....	116
第五章 結論.....	119



## 圖表目次

圖一 OECD 各會員國 18 歲以上女性每周照顧家中成員之時數.....	20
圖二 OECD 各會員國 18 歲以上男性每周照顧家中成員之時數.....	21
圖三 OECD 在 1970、1995 及 2009 的總生育率 .....	37
圖四 德國父親申請父母津貼的發展.....	73
圖五 2009 年德國對家庭中父職角色之認同 .....	74
圖六 德國女性因育兒而中斷就業期間與薪資損失之關聯.....	75
圖七 德國新生兒之年齡與母親就業之關係.....	76
圖八 德國男性伙伴月之使用對女性就業率之影響.....	77
圖九 台灣 1981 年至 2009 年女性總生育率與就業率之關係.....	85
表一 2005 及 2006 年 OECD 國家女性生育率、就業率、兒童貧窮率.....	38
表二 德國父母津貼給付標準表.....	65
表三 我國申請育嬰留職停薪情形 .....	108
表四 我國育嬰留職停薪津貼核付情形 .....	109
表五 瑞典親職津貼之申請人務及性別比例 .....	110

## 第一章 緒論

### 第一節 問題意識與研究目的

2009年3月31日歷經長久的推動與期盼，立法院終於三讀通過就業保險法的修正案，正式將育嬰津貼納入就業保險法的給付項目之一，並於同年5月1日正式上路，使得十多年來各界不斷倡議的育嬰津貼終於紮根在我國法制之中。隨著就業保險法通過之帶動，同年6月公教人員保險法也隨之修正而於8月1日正式施行、軍人保險條例則在2010年4月修法並在5月正式施行，因此我國軍、公、教、勞工四大就業族群，除了透過社會保險之制度在退休時享受到老年經濟安全之保障外，面對下一代子女的養育負擔上每一個被保險人也可以於最長六個月的給付期間內得到國家及其他被保險人的分擔。

惟若從子女是社會未來總資產的概念來看育嬰津貼的定位，我國以現行職業分立的社會保險體系作為育嬰津貼發放的法源依據，並非沒有爭議的空間。而這也是立法過程中支持者與反對者交鋒的主要議題之一。支持者認為育嬰津貼在我國的全名為「育嬰留職停薪津貼」，而其母法則是兩性工作平等法第16條第3項，因此本質上受領的對象就已經必然地限縮在「工作人口」上，因而排除了「全民」普及式的發放；再加上考量育嬰留職停薪津貼之申請是為了讓有使用性別工作平等法第16條第1項育嬰假需求的申請人，可以在請假期間受到薪資替代之保障，讓育嬰假可以更無後顧之憂的被有效利用，並使育嬰假可以免於淪為「中產階級條款」的情況，故育嬰津貼應保障之對象只限工作者，自然應該透過工作者彼此之間的互助，以社會保險來處理因為育兒事由而造成的所得中斷風險，將育嬰津貼列入就業保險法中並無不妥<sup>1</sup>。但反對者從育嬰行為之價值切入，若謂

---

<sup>1</sup> 參劉梅君，「兩性工作平等法」與「母性保護」-立法之意義、釋疑及理論淺談，律師雜誌，2001年4月，第271期，第17頁。劉梅君，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，2002年10月，第125期，第3頁至第6頁。

兒童是未來社會共同的資本，就應該承認養育者的育兒勞動價值及其對社會的貢獻，從此角度來看，凡有育兒行為之人即均應予平等的對待，因此如果將育嬰留職停薪津貼放在就業保險法中，關於育嬰津貼的申請主體，就會受到就業保險法被保險人範圍的限制，如此一來不僅會使育嬰津貼的發放在工作者與非工作者間產生有或無兩種極端的結果；而且礙於就業保險法的被保險人僅以受僱勞工為限，因此對於非受僱者但仍有從事就業工作的農、漁民、加入職業工會的自營作業者…等人，也都被排除在被保險人之外，造成育嬰津貼之發放也會在「工作者」間形成受僱者與非受僱者的區別。雖然以現行之立法結果來看，我國最終還是選擇了將育嬰津貼的定位放在補償受僱者因育嬰行為而暫停就業所造成的所得損失，將前述爭議暫劃句點，但是對於同有育兒勞動事實卻因為身分別、職業別的不同而受到國家社會給付的不同對待這樣的質疑並未因此落幕，仍容有討論空間<sup>2</sup>。不過育嬰津貼制度的設計是否一定要如前所述般，僅能在「給予工作人口育嬰假期間所得替代式的給付額度」與「一體承認所有育嬰行為者育嬰價值及貢獻之普及式給付」間，互斥性的擇一而定呢？在同一個制度中兼容兩種目的，是否全然不可行呢？此為本文撰寫的動機之一。

除了上述關於育嬰津貼定位之爭議外，另一個主要的討論重點則放在育嬰津貼制度設計與男女間就業機會平等的實質促進上。誠如性別工作平等法第 1 條所言，該法設立的目的除了貫徹憲法消除性別歧視之外，尚包括促進性別地位實質平等，故特於第四章第 14 條至第 25 條規定了促進工作平等之措施，因此除了基於男女生理功能角色之差異而特別對女性工作者設立生理假(第 14 條)、產假(第 15 條第 1 項)、哺乳時間(第 18 條)之規定外，同時也考量到女性長期受制於社會傳統性別角色分工的桎梏。因此女性作為承擔起主要的家務責任及家庭成員照顧責任之角色，在職場上便容易加深女性因私(家庭)害公(工作)的刻板印象，更在

---

<sup>2</sup> 參詹皓菁，以女性人格尊嚴之維護探討育嬰假津貼制度之憲法基礎，國立中正大學法律學園研究所碩士論文，2011 年 1 月，第 132 頁至第 138 頁。

實質上受制於私領域角色的包袱而不得不放棄眼前工作或升遷的機會，形成男女間工作機會的事實上不平等。為了要破除這些造成女性就業的結構性障礙，育嬰假(第 16 條第 1 項)及家庭照顧假(第 20 條)之設計也運用了性別中立的規範模式，讓男、女都可以是兩種假別的申請主體，其意義除了透過國家立法肯認並回應女性因為育兒或家庭照顧等需求的正當性之外，更重要的是指出子女照顧行為不同於分娩行為，是屬於男、女均可以完成的家庭工作，因此不應由女性獨力承擔。透過該等規範將休假主體上納入男性及女性，作為打破男主外女主內的觀念，承認兩性(並非只有女性單方面)都有同時兼顧工作與家庭兩個領域的需求。

惟若從性別敏感的角度來看，若立法上空有育嬰假的請假依據，在長期父權體制結構運作下的社會及文化氛圍下，往往難以期待男性會僅僅因性別中立的育嬰假規定即主動的使用休假制度來分擔子女照顧責任。因而相應的育嬰津貼制度設計，正是促使男性也利用育嬰假來分擔女性的家庭照顧責任最關鍵的因素。惟我國育嬰津貼制度對申請者之資格設了重重的限制，首先礙於就業保險法第 11 條第 1 項第 4 款之規定，申請育嬰津貼的前提是須先依性別工作平等法第 16 條第 1 項之規定申請育嬰假讓自己的就業行為暫時完全的中斷，但要申請到性別平等工作法第 16 條第 1 項育嬰假還要再次受到性別工作平等法第 22 條規定的限制，以配偶未就業為前提。如此層層限制下，其實隱含了「一人養家、一人顧家」的家庭分工模式，讓我國育嬰津貼是否真的朝向促進女性就業，支持雙薪家庭及男女共同照顧子女價值，以達漸進式扭轉男主外女主內社會觀念的目的，令人質疑。這也衍生出本文撰寫的另一個動機：究竟育嬰津貼法制要如何設計，才能幫助實現育嬰假打破男主外、女主內觀念，促進兩性就業機會平等及兼顧兩性參與家庭照顧之立法目的得以實現。

適逢 2005 年德國聯邦家庭、老年、女性及青年事務部(Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, BMFSFJ)在第七次家庭報告中指出德國將重新定位其家庭政策，一改過去傳統的家庭主婦婚、單一男性養家模式的家庭政策，並以瑞典模式為「典範」轉向支持雙薪家庭為主流，希望父、母親都可以同時兼顧其職業生涯發展與子女照顧責任。在此目標下，德國於 2006 年 3 月 11

日聯邦立法通過了聯邦父母津貼暨父母期間法 (Bundeselterngeld- und elternzeitgesetz, BEEG) 取代了原先的聯邦養育津貼法 (Bundeserziehungsgeldgesetz, BErzGG)，並於 2007 年 1 月 1 日正式實施。

由於德國父母津貼制度與我國法體系的比較上，相當於我國育嬰津貼法制之規定，再加上過去德國聯邦養育津貼法與現行的聯邦父母津貼暨父母期間法正好是德國從單一男性養家模式開始跨到支持雙薪家庭/男女共同照顧子女家庭模式的重要指標性立法。因此對於德國如何在父母津貼法制的具體規定上，去落實打破男主外女主內的傳統角色分工觀念、促進女性就業及支持雙薪家庭模式，對我國具有相同目的之育嬰津貼法制實在具有比較的價值。另外，在這次的重大改革中，德國針對就業人口的育嬰行為，在給付額度上從原本低額的均一性定額給付，轉為動態式、所得替代式的給付額度，但與此同時卻又維持了原本聯邦養育津貼法中以「住民」為給付對象的原則，使非就業人口的育兒行為貢獻也繼續受到國家的承認與表揚，讓所得替代式的給付模式與普遍性的承認育兒價值貢獻二者都可以同時併立於聯邦父母津貼法制之中。也提供了我國對育嬰津貼的定位，另一個思考的方向。

此外本論文之所以選擇 2007 年德國聯邦父母津貼暨父母期間法作為比較的對象，除了前述之理由，更重要的是我國對於上一代奉養，所採用的老年經濟安全制度與德國相同，均屬職業分立的社會保險模式，但相較於此，瑞典等北歐國家的斯堪地那維亞模式對上一代的奉養則是採用「普及式」的社會安全制度，兩者實有著本質上的差異。但是與此相反，對於下一代的養育責任分擔上，我國育嬰津貼選擇了複製老年經濟安全制度模式，以職業及身分作為區分育嬰津貼受領者局內人與局外人的標準；但德國父母津貼卻選擇打破職業類別的分隔，並不再以「就業」作為請領的前提，而採不分就業與否一概將境內所有育兒行為者放在同一個制度中一併規範，只是另外針對就業人口建立起動態式的所得替代式給付。雖然德國此規定並非創舉，蓋德國此次改革所師法的對象-瑞典，早在 1974 年通過親職保險法時也是採用類似的規定，但由於瑞典的社會政策向來就是以「普及」與「平等」為其特色，無論是對上一代的奉養或下一代的養育，基本上

納入所有住民作為給付對象可謂是其傳統。因此相較起來，德國父母津貼法制之規定之於我國，更具啟發意義。

雖然我國發放育嬰津貼的法源依據，是歷經數十年的不斷努力才得到的保貴成果，值得予以肯定。但如前所述，目前之規定尚有不足之處，下一步應該如何調整，讓制度可以更合理、更公平、讓育嬰津貼可以承載更多元的社會目的？或許德國父母津貼法制及其實踐後之成果，可以提供我們另一個思考的方向，這便是本文撰寫的主要目的。

## 第二節 研究範圍與方法

### 第一項 研究範圍

若以兒童為權利主體，討論國家對於兒童經濟安全的保障以及國家在經濟上對家庭育兒責任的分擔，最常指出的方式有三：1、普及式的津貼給付(**universal family allowance**)。2、資產調查式的社會救助給付(**mean-tested child assistance**)。3、稅收式補助(**tax allowance**)。<sup>3</sup>但是應予強調的是，雖然表面上本文所討論的育嬰津貼法制，也是透過制度設計讓國家對嬰幼兒的養育者可以在一段期間內得到一定額度的金錢給付，因而容易與上述保障兒童經濟安全的津貼給付產生混淆。不過實質上育嬰津貼法制主要是指由親職假(**Parental leave**，亦即我國的育嬰假)進一步衍生且對應的社會給付，因此雖然多少與家庭內子女養育責任的經濟補助相關，但育嬰津貼既是由親職假所衍生，在做為落實親職假「追求勞動者取得工作與家庭嬰幼兒照顧責任平衡」的功能面向上，育嬰津貼法制之設計一部分必然會涉及到勞動政策中促進就業的討論(尤其是促進受到傳統性別角色分工束縛之女性就業，以達男女就業機會實質平等的部分)；再者育嬰津貼法制給付目的之

---

<sup>3</sup> 參王正、王舒芸、鄭清霞，保障兒童經濟安全之可行性：以「兒童津貼」為起點，兒童及少年福利，第18期，2011年1月，第4頁。

一雖然不排除補助家庭迎接新生兒出生後增加的經濟支出，但無論是從育嬰假期間所得中斷或所得減少之補償來看，或是從承認父母養育子女行為之價值與貢獻來看，該項給付之主體毋寧是以「父母」為核心之考量。可知育嬰津貼法制與一般所謂的從兒童福利觀點及兒童機會平等促進上所討論關於子女養育經濟補助而發的津貼不同，兩者更是並行不悖的制度<sup>4</sup>。故有必要先明確定位出本文研究的範圍係僅限於育嬰津貼法制之部分，並未入兒童福利及促進之部分。

又關於我國育嬰津貼給付法制雖然現實上造成同有育嬰行為之人僅因職業、身分之不同而產生制度內外受領福利資格主體有無之差異，以及現行實施狀態造成請領者大量集中於女性族群因而引發是否違反憲法平等權以及增修條文第 10 條第 6 項「國家應維護婦女之人格尊嚴，保障婦女之人身安全，消除性別歧視，促進兩性地位之實質平等。」之憲法目的，都存有憲法上討論之空間，因此亦有相關研究加以為文論述之<sup>5</sup>。惟由於育嬰津貼給付本質上屬於國家對於社會福利資源分配之落實，若依照我國大法官會議第 485 號解釋關於老舊眷村改建

---

<sup>4</sup> 以瑞典及德國為例，瑞典除了在子女 8 歲以前享有 480 天的親職假及親職補助金(Parental benefit)之外，另外針對境內住民所有的 16 歲兒童發放每人每月 950 克朗的兒童津貼(Child allowances)，若家中有三個以上的子女，則第三個子女每月再加發 254 克朗、第四個子女每月加發 760 克朗、第五個以上之子女每月加發 950 克朗。參 Swedish family policy, Ministry of Health and Social Affairs, 2005. P1. 而德國則是在父母津貼之外，以子女為主體而設計發放子女津貼(Kindergeld)，原則上凡是合法住在德國之人均有權請領該津貼。而該津貼發放的額度在家中有兩個子女以下者，每個子女每月可得 184 歐元，而第 3 個子女每月可得 190 歐元，第 4 個或第 4 個以上之子女每個子女可得 215 歐元，至於發放期間原則上至子女 25 歲止。參 Social Security at a Glance, Federal Ministry of Labour and Social Affairs, 2010, P.5-7. 至於我國方面，目前內政部兒童局已經針對家庭育有 2 歲以下幼童之家庭，規劃擬發每個月 3 千元到 5 千元不等的「兒童津貼」，並設有家庭年收入在新台幣 150 萬元以下且不動產公告現值不超過 650 萬元，及存款在 15 萬元以下之排富條款。參中央廣播電台新聞，2011 年 1 月 27 日，內政部兒童津貼草案 設有排富條款，[http://news.rti.org.tw/index\\_newsContent.aspx?nid=278495](http://news.rti.org.tw/index_newsContent.aspx?nid=278495) (最後瀏覽日期 2011 年 6 月 29 日)。

<sup>5</sup> 參詹皓菁，以女性人格尊嚴之維護探討育嬰假津貼制度之憲法基礎，國立中正大學法律學園究所碩士論文，2011 年 1 月。

條例等相關規定是否合憲之結果，雖然該號解釋本文指出：「…鑒於國家資源有限，有關社會政策之立法，必須考量國家之經濟及財政狀況，依資源有效利用之原則，注意與一般國民間之平等關係，就福利資源為妥善之分配，並應斟酌受益人之財力、收入、家計負擔及須照顧之必要性妥為規定，不得僅以受益人之特定職位或身分作為區別對待之唯一依據(字體加粗及底線為本文所加)」，但最終仍對立法者採取寬鬆違憲審查標準而予以合憲之解釋，可謂在社會福利資源分配上予以立法者相當大立法形成空間。因此本文不擬從憲法討論切入，而是更具體的想藉由福利國家發展及社會遷變的過程來引出為何國家、社會必須共同分擔起家庭內子女照顧責任之理由。透過歐洲育嬰津貼法制發展的過程及德國父母津貼法制的經驗作為對照，指出與我國在具有相同的社會安全制度之興起及男女性別角色鬆動的社會背景下，面臨少子化及國家介入子女照顧需求之社會問題時，德國是如何在育嬰津貼法制上予以回應，以直接提供我國一個立法改革方向之啟示。

## 第二項 研究方法

研究方法，本文擬採取者有三：

### 一、歷史研究法：

由於一個法律制度之產生必有其歷史、政治、文化背景的影響，並非一朝一夕得以形成，故本文也兼採法制史之研究方法，除了對德國現行的父母津貼法制介紹之外，亦會一併從其前身-德國聯邦養育津貼法加以討論。如此一來，就可以更清楚了解德國在改革前、後間的轉變及意義。至於我國方面，也會從育嬰津貼法制的倡議開始爬梳，透過立法過程的討論及發展，了解與剖析我國對於育嬰津貼法制的想法及定位的轉折。

### 二、文獻分析法：

就文獻分析而言，德國法制部分除了相關文獻之收集外，德國聯邦議院(Der

Deutsche Bundestag)之公報、德國聯邦家庭、老年、女性及青年事務部以及德國聯邦統計局(Statistisches Bundesamt)的資料也是本文重要的參考文獻。而我國現行育嬰津貼部分，除了文獻的累積、檢視、彙整之外，相關的統計數據也是檢視我國育嬰津貼法制實施狀況的重要參考。

### 三、比較研究法：

德國在家庭福利政策的發展上，向來被認定為傾向維持傳統性別角色分工，特別強調婦女家庭照顧價值及其家庭再生產功能之貢獻，但為了因應少子化現象而在 2007 年父母津貼法制的政策觀念上作了 180 度的改革，轉向支持雙薪家庭及男女共同育兒的家庭典範。由於此一方向與我國為了因應少子化而由行政院在 2008 年提出的家庭政策白皮書所提之目標相合，因此觀察一國法制在做出從男性單一養家模式轉向支持男女就業平等及家庭照顧責任平等分擔的決定後，究竟實際上改變了哪些制度上，對我國實有助益。何況以三代契約的概念來看，對同樣以職業分立之社會保險制集體進行對上一代的奉養的德國及我國而言，兩國間對集體分擔下一代養育責任之制度，就更有比較的空間了。因此，本文擬以德國父母津貼法制作為我國育嬰津貼法制的比較參考對象。

## 第三節 論文架構

本文架構如下：

第一章「緒論」。乃就本論文之問題意識與研究目的、研究範圍與方法予以明確界定，並進而設定全文之寫作架構。

第二章「工業國家生育率下降之原因及歐洲育嬰津貼法制之形成」。鑑於在進入本文 2007 年德國父母津貼法制改革之研究前，有必要先知道國家為何有責任來分擔原本傳統上屬於家庭內私領域育兒責任之理由，以及現代社會的父母為什麼會有產生平衡工作與子女照顧需求的問題，才能更清楚的理解本文對於國家

在育嬰津貼法制定位的各種討論。另外既然育嬰津貼法制之發展與親職假(或稱育嬰假)制度的發展息息相關，而親職假制度又起源於歐洲，因此要瞭解育嬰津貼法制之設計，勢必也要先瞭解兩者間的關係。因此第二章對育嬰津貼法制形成之介紹，對本論文第三章及第四章的討論核心，實有前導性的作用。

第三章「德國父母津貼法制之介紹」。本章將正式進入德國父母津貼法制之介紹，從 2006 年德國聯邦父母津貼暨父母期間法的立法背景談起，透過對於其前身聯邦養育津貼法時期的設立沿革及衍生的問題，引出聯邦父母津貼暨父母期間法在設定三大改革目標後，如何在現行制度中呈現其風貌。同時透過本章對於現行父母津貼法制在相關規定的介紹，最後輔以其統計資料上呈現的實施成效，可以有效掌握德國父母津貼法制之特色及值得借鏡之處。

第四章「台灣育嬰津貼法制之介紹及德國聯邦父母津貼法制之啟示」。本章首先針對性別工作平等法中育嬰假制度及就業保險法中育嬰留職停薪津貼給付的立法過程開始回溯，順著時間的脈絡觀察我國育嬰津貼法制之變化。接著分析我國育嬰津貼法制規定所呈現出的價值形態及實施狀況，最後輔以對照德國父母津貼法制之比較，指出我國育嬰津貼法制不足之處。

第五章「結論」。本章將對前述各章之論統予以統整、歸納，並就就育嬰津貼制度作一總結後指出我國的育嬰津貼法制可以再改革之方向。



## 第二章 工業國家生育率下降之原因及歐洲育嬰

### 津貼法制之形成

#### 第一節 工業國家生育率下降之原因

##### 第一項 現代福利國家的興起

##### 第一款 老年經濟安全保障的外化

在農業社會的時代，由於家庭本身即為生產單位，同時其成員也享有生產工具的所有權，因此即便個人遭遇了特定風險而減損或喪失生產能力，其他的家庭成員還是有能力為其提供必要的經濟上協助，故農業社會中的家庭團結功能是可以被期待的。無論是個人在年幼生產力不足的時期或老年生產力下降階段，僅憑傳統家庭制度自發性的對「家庭成員」進行經濟資源的代間分配，就足以支應。其運作模式係由家中由現具有生產力的人，回饋其年幼時享受來自父母那一代工作人口的扶養，而奉養年老無生產力之父母；同時該現具有生產力的人也投入生、養下一代之任務，以求自己年老時也可獲得下一代的奉養。因此，只要老年經濟安全之保障主要仍必須由家庭承擔，則從養兒防老的經濟誘因來看，現具有生產力之人並不存有抑制生育的動機存在，世代之間人口替代率不足的情況也不會發生，同時也不會是社會問題。

但隨著產業的革命進入工業社會時代，由於勞工所得比起農民的收入來得豐厚，所以雖然勞動者會面臨到資本家的剝削、欺凌，但大多數人仍選擇進入工廠成為從屬勞動者，如此一來利用勞力而換取工資之勞動者，便不再享有生產工具的所有權，其擁有的最大資產僅剩自身的勞動力。但由於勞動力具有不能儲存之特性，因此一旦其僅能賴以維生的勞動力遭遇了疾病、傷殘、老年、死亡等事由以致於無法使用而不能換取所得時，隨即就會面臨到了所得中斷的經濟風險。再加上家庭不再是生產單位，不再具有凝聚家庭成員於一家之內的力量，大量核心家庭出現，使得個人所得風險的困難想要透過家庭成員或手足間的家庭團結來渡

過，也成為難以期待的事。廣大的勞工所得中斷風險遂成為社會風險，也使得工業化後的國家必須有所作為來解決此一社會風險<sup>1</sup>。這種因為受到經濟和政治發展下的產業轉型過程所發展出現代福利國家制度，雖然會因為各國歷史、文化、社會背景不同而有各自的特色<sup>2</sup>，但是以集體的力量來支持個人無力對抗的所得中斷風險，卻是一致的方向<sup>3</sup>。老年作為所得中斷風險的原因之一，也因此透過福利國家體制的設計，從原本家內扶養的法律關係外化為社會集體的責任<sup>4</sup>。原本完全屬於私領域的、僅於家庭內進行的三代間扶養運作模式發生變動，有生產力的子女(當代)對於父母(上一代)的奉養責任因為公共化而減輕，同時也意謂著現具有生產力之人在其老年時已無需完全依賴家庭內下一代的奉養也能取得生存資源。致使家內原先在三代間運作的扶養模式，僅限對未成年子女(下一代)之養育責任仍然完全保留在家庭的私領域中。自然在個人層次上，「防老」這件事情已不再與「養兒」有必然的關連，或者說至少為了防老而養兒的經濟動機已經鬆動。

---

<sup>1</sup> 參郭明政，*社會安全制度-一個遭受嚴重誤解與曲解的現代社會制度*，*社會安全制度與社會法*，*勞動法與社會法叢書* 1，第1版，國立政治大學法學院勞動法與社會法研究中心，翰蘆圖書出版有限公司，2002年11月，第18頁至第19頁。郭明政，*勞動基準法制中企業社會給付條款之分析與檢討*，*年金政策與法制*，第1版，元照出版公司，2009年6月，第183頁至184頁。

<sup>2</sup> 對於福利國家的分類，可以從不同角度切入來做不同的分類，而國內最常引用的為學者 Esping-Andersen，他從政治經濟學角度切入，對於現代福利資本主義下不同的福利國家予以分類。依其分類，現代福利資本主義世界可區分為三大類：(一)自由福利國家(liberal welfare state)，以美、加等國為代表，國家基本上只有在市場自由原則無法運作時，才會介入，因此該福利國家制度以資產調查為其特點，同時福利權利的賦予常與恥辱相關聯。(二)歷史組合國家主義(historical corporatist-statist legacy)的福利國家，以德、法、義、奧等歐陸國家代表，其社會福利制度的設計與保障是和社會原本的階級相聯，就不同的職業別納入不同的保險體制中受到保護，且就業與否非常重要，因為其意謂著可否被納入社會保護網絡中。(三)社會民主體制國家，以北歐，尤其是瑞典，為代表，普遍性將全民納入國家的保障體系以及追求福利體制中高標準的公平為其特色。參林萬億，*福利國家—歷史比較的分析*，第1版，巨流圖書公司印行，2006年10月，第125頁至128頁。

<sup>3</sup> 參 Franz-Xaver Kaufmann 著，施世駿譯，*比較福利國家-國際比較中的德國社會國*，初版，巨流圖書公司印行，2006年3月，第28頁。

<sup>4</sup> 國家為解決社會問題採取的干預手段，政策上有兩種可能的途徑，其一可選擇從既有的法律關係內解決之，我們稱之為內化(Internalisierung)手段。其二則可選擇在既有的法律關係外解決之，我們稱之為外化手段(Externalisierung)。參 Hans F. Zacher，*社會保險與人權*，郭明政主編，*社會保險之改革與展望*，初版，國立政治大學法學院勞動法與社會法研究中心，2006年2月，第9-10頁。張志銘，*從基礎保障看工業國家的年金改革*，郭明政主編，*「年金制度及其法律規範學術研討會論文集」*，*勞動法與社會法叢書* 2，國立政治大學法學院勞動法與社會法研究中心出版，1999年，第75頁。

## 第二款 隨收隨付制的老年給付制度強化了集體社會對

### 三個世代的連結

老年所得中斷的風險透過社會安全制度確立的外化後，以社會、國家集體之力解決該社會問題的現代福利國家，並不因此而停步，反而朝向更完善的保障為目標。老年經濟安全保障的趨式自 1950 年代起，即從一開始以「脫貧」為目的轉為追求讓退休生活仍可在一定程度內保持與退休前相當的生活水準。因此老年經濟安全制度紛紛以「所得維持」為方向，拉開了退休後的經濟生活保障水準與社會救助之間的差距，同時為了維持退休後年金的實質購買力，讓退休者也可以共享全國經濟發展的成果，歐洲各國紛紛對於原本的年金制度進行改革。以德國及瑞典為例，在德國，1957 年進行的年金改革，依照 Schreiber 所撰寫的「工業國家之生存保障」研究報告為藍圖，該次改革主要的兩大重點是 1、依照麥肯羅 (Mackenroth) 定律<sup>5</sup>將財務給付從原本提存準備制改為隨收隨付制。2、建立動態年金調整機制<sup>6</sup>深化社會年金保險制度與各場域的動態關聯，透過每年年金現值

---

<sup>5</sup> 所謂的麥肯羅定律是指：「社會支出必來自當期的國民生產」，因此除了當期的國民所得之外，絕無其它來源得以支應社會支出，故就總體的社會而言並不存在所謂的基金累積、不同時期的所得移轉。參郭明政，社會安全制度-一個遭受嚴重誤解與曲解的現代社會制度，社會安全制度與社會法，勞動法與社會法叢書 1，第 1 版，國立政治大學法學院勞動法與社會法研究中心，翰蘆圖書出版有限公司，2002 年 11 月，第 29 頁至第 30 頁。孫迺翊，從社會保險之財務處理方式論世代負擔之公平性問題，當代公法新論（下）翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集，元照出版，2002 年 7 月，第 470 頁。

<sup>6</sup> 依 1957 年所建立的年金額度公式，被保險人所領得的年金數額 = 被保險人全保險期間積累的個人薪點 × 年金現值 × 各類別年金指數。其中個人每一年的薪點，是以該人當年度收入總額與全體被保險人平均收入總額之比值計算，例如其個人當年年收入總額等於全體被保險人平均收入總額，該年即可獲得 1 個薪點。低於全體被保險人平均收入總額則小於 1。反之則大於 1。年金現值的計算，則不固定，須每年由聯邦保險局視當年薪資成長率等相關因素，以客觀經濟社會數據作精確、透明、合理的數據調整後由國會確認並公告，讓年金給付可以跟上整體經濟的發展。參傅從喜(研究主持人)、林志鴻(協同主持人)、張秋蘭(協同主持人)、藍科正(協同主持人)，德國、日本、美國及韓國社會年金保險制度面臨問題及改革方向之研究，內政部委託研究報告，2008 年 9 月，第 33 頁，第 40 頁至第 43 頁。  
<http://sowf.moi.gov.tw/09/Research/%BCw%B0%EA%A1B%A4%E9%A5%BB%A1B%AC%FC%B0%EA%A4%CE%1%FA%B0%EA%AA%C0%B7%7C%A6~%AA%F7%ABO%C0I%A8%EE%AB%D7%AD%B1%1%7B%B0%DD%C3D%A4%CE%A7%EF%AD%B2%A4%E8%A6V%A4%A7%AC%E3%A8s.pdf?%A6~%AA%F7%ABO%C0I%A8%EE%AB%D7%AD%B1%1%7B%B0%DD%C3D%A4%CE%A7%EF%AD%B2%A4%E8%A6V%A4%A7%AC%E3%A8s.doc> (最後瀏覽日期 2011 年 6 月 30 日)。參郭明政，德國 1992 年年金改革之研究，勞動法與社會法叢書 1，第 1 版，國立政治大學法學院勞動法與社會法研究中心，翰蘆圖書出版有限公司，2002 年 11 月，第 273

的調整，使退休者的年金給付額可以跟上社會經濟的發展，不會因為社會的薪資成長、物價上漲等因素使得年金實質購買力下降，而影響老年生活水準<sup>7</sup>。在瑞典，則是於 1913 年首次制定了年金保險法，以普及式的方式提供所有國民老年經濟安全的保障。該制度一開始採取的財務方式係以提存準備制為主，凡年滿 16 歲以上 66 歲以下之國民，即負有積存個人收入 1% 的義務，不足的部分再由稅金補充，並於 67 歲時起開始支給定額的年金給付。到了 1946 年，瑞典制定了國民年金法(即為現今瑞典年金體系中的基礎年金部分)，在財務上一改過去提存準備制，改走向以稅收方式向國民徵收年金目的稅，以隨收隨付的方式作為財務收支之規劃原則<sup>8</sup>，同時給付也開始加入了依物價指數調整給付水準的機制，以解決給付額度實質購買力下降的問題。此後瑞典更在 1960 年在引進附加年金的觀念，讓工作人口除了可以共享全體社會經濟發展的成果之外，更可以享有退休前所得替代給付式的保障，維持其退休前的生活水準，而財源則以雇主的提撥金為主，收支上除了部分準備金外，仍以隨收隨付為原則<sup>9</sup>。

自從老年經濟安全的保障朝向退休前生活水準之維持，並透過制度的設計讓社會的薪資成長、物價變動可以連結至老年年金給付額，使退休者也可以同步的分享社會經濟發展之成果，則原則上只要個人年輕時具有一分穩定的工作，其老年後就可以透過集體化、公共化的福利體制，在完全不仰賴自身子女或其他家庭

---

頁至第 274 頁。

<sup>7</sup> 參 Georg Karuth. *Kindererziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung: Verfassungsmäßigkeit der subsidiären Anrechnungsmethode*, Europäischer Verlag der wissenschaften, Frankfurt am Main 2000, S. 15.

<sup>8</sup> 參日本東京大學社會保障研究所著，張雪真譯，*瑞典的社會保險制度*，初版，生活家出版社，2004 年 9 月 30 日，第 83 頁。

<sup>9</sup> 附加年金的計算，是也是採取年金點數的計算方式，目的是要將過去工作時的所得換算成退休時的現值。因此年金給付額 = 支給日 × 基本額 × 平均年金點數。基本額就是全體國民均可以獲得的均一性給付，該給付的額度會隨物價指數變動來作調整與公告。年金點數則是以該個人(一年的年所得 - 該年一個月的基本額) ÷ 該年一個月的基本額。而平均年金點數則是取其工作生涯中最高 15 個年金點數後，將該點數總合除以 15。參同前註，第 92 頁至 96 頁。參林萬億，*福利國家—歷史比較的分析*，第 1 版，巨流圖書公司印行，2006 年 10 月，第 116 頁。參郝充仁(計畫主持人)、周林毅(協同主持人)，*瑞典實施 NDC 年金制度之研究*，行政院經濟建設委員會委托研究報告，100 年 12 月，第 2-17 頁至 2-19 頁。  
<http://www.cepd.gov.tw/ml.aspx?sNo=0014811> (最後瀏覽日期 2011 年 6 月 30 日)。

成員之扶養下，就可以保有與退休前相當的、有一定生活品質的老年生活，不用擔心落入貧窮或社會救助的地步。對個人而言，養兒防老的觀念在老年保障成熟的社會安全制度下已經成為過去。但由於財政支出上，世界各國也從一開始的資本累積制轉向隨收隨付制<sup>10</sup>，這意謂著老年經濟安全體系財政上的支出與平衡，從採行隨收隨付制時起，就不僅與當代之全體就業人口息息相關，更與下世代的人口數(即出生率)相結合。因為現在集體提供上一代老年經濟安全資金的就業人口，待其年老時就必須仰賴下一代全體就業人口的支持，也因此唯有世代間保有充足的替代人口(下一代)，該制度的財源方能得以穩定地被提供。因此隨收隨付下的老年經濟安全制度，就全社會或國家的整體觀點來看，反而更加強了集體社會必須「養兒」才能「防老」的現象與需求。

可惜的是，對於養兒防老的需求在個人層次及集體層次上的落差，在老年經濟安全保障擴張的時期，因為各國尚處於人力資源充沛及生育率高的時代，並沒有同時將養育子女的責任外化於集體、社會、國家的問題一併思考<sup>11</sup>，造成了老年扶養責任制度化、社會化及集體化，但育兒責任卻仍私人化、家庭化及個人化的現象，個人在可以自由決定是否生育下一代子女的情況下，自然容易傾向放棄生、養下一代。對此德國社會學家Franz-Xaver Kaufmann即明白指出，當德國於1957年及1972年透過德國國民年金保險制度之改革將扶養老年世代的責任已幾近100%由集體承擔卻未同時將德國社會對子女扶養之責任也一併外化由社會承擔時，即可預見社會國措施造成的人口發展。對照後來德國在OECD各會員國中

---

<sup>10</sup>除了上述德國、瑞典之外，義大利在1952年、法國在1945年時也都由兼具準備金的年金制度改為單純的隨收隨付制，可見各國採用隨收隨付制的是歷史自然演進的結果而完全準備提存制則是被歷史所淘汰。參黃世鑫，公務人員退休制度之改革：切勿隨波逐流，誤入漩渦，考銓季刊，2007年4月，第五十期，第77頁至78頁。黃世鑫，老年經濟安全與政府財政-現行規畫老年退休金制度之迷思，郭明政主編，「年金制度及其法律規範學術研討會論文集」，勞動法與社會法叢書2，國立政治大學法學院勞動法與社會法研究中心出版，1999年，第157頁。

<sup>11</sup> 按依Schreiber的構想，1957年時其實是有考慮到父母、就業人口、子女這三代之間的關係，因此除了老人年金之改革外，他同時也提出了子女年金的建議。因此依其想法是希望能夠建立一個在老年帳戶之外，也設立一個兒童帳戶(Kinderkasse)，讓所有社會的就業者共同扶養該社會中的非就業者，故除了老年人口外，子女也應納入給付的對象中，透過兩個帳戶之兩個保費作為財務重新分配的基礎，讓所有的就業者一起來扶養全體社會的老人及小孩。但是這樣的構想被當時的總理Konrad Adenauer所拒絕，其理由是認為「大家都會有小孩。」參Franz-Xaver Kaufmann著，施世駿譯，德國福利國家的挑戰，初版，五南圖書出版公司，2002年4月，第70頁、第71頁。

被列為低生育率國之林，更證明了當初未能考慮一併外化子女養育責任的分配體系是錯誤的設計<sup>12</sup>。

雖然對於個人是否要生、養下一代並不能完全以經濟的角度來看待，當中還有許多個人情感、生命完整性的認同、社會文化及等等不同面向的考量，但不可否認的社會安全制度對於老年經濟安全的保障(尤其是達到相當生活水準的保障)，對於個人而言，至少已經排除了養老的目的，而可以在「無後顧之憂」下再來決定是否生育，這對生育動機上確實產生不小的影響力。

## 第二項 傳統性別角色分工之鬆動

### 第一款 傳統公/私領域性別分工的形成

男女之間依照性別角色的不同來承擔不同的工作，作為維持整個家庭運作的方式，乃是人類自古以來存在的現象。早在工業化發生之前，農業社會中的女性所負擔的任務即是家內所有的「家務事」，舉凡洗衣、煮飯、挑水、縫紉、整理、照顧家中所有的家庭成員、飼養家禽家畜…等事情都歸女性管理，而男性因為天生力氣大所以主要負責農耕的田野工作。不過此時由於家庭本身即為生產單位，因此男女在家內經濟的貢獻並無主、從之別，而且性別分工也不是那麼的有絕對性，在收割穀作的農忙之際女性同樣也要上田工作，平日生活中男性在家中也要學著紡織和縫衣。所以男女間的分工與其說是外內、主從之別，反而更像是「共同生產」的經營方式，因此從家庭經濟的角度來說女性對家庭的貢獻不僅不會被否定，更與男性的產出具有同等的重要性<sup>13</sup>。

---

<sup>12</sup> 參 Franz-Xaver Kaufmann 著，施世駿譯，德國福利國家的挑戰，五南圖書出版公司，2002年，第70頁、第71頁。

<sup>13</sup> 這裡指的僅是男女之間的分工對於家庭經濟的貢獻價值不會使女性成為經濟上的依賴者而已，並不表示男女地位在農業社會中其它面向上是處於對等的地位，例如男性在家族中的地位高於女性，女性被視為男性的所有物等結構性的問題仍然存在。

但是十八世紀末、十九世紀初開始的工業化<sup>14</sup>，轉變了這種男性、女性之間相互依存的經濟關係。最主要的原因是因為工業化破壞了家庭作為生產單位的同時也將人的生存與土地剝離，致使人們生存所需之物資無法再透過自行生產的方式來取得，而必須仰賴貨幣購買。但貨幣的取得對於已無生產工具的人來說，僅能到家庭之外的工廠以自身的勞動力來換得工資，這個轉變不僅強迫將「家庭生活」與「工作」分開，而且只有從事可以「賺錢」的事務，才被認為是「工作」是具有「生產力」的行為。這種轉變連帶讓傳統農業時代下「共同生產」的性別分工觀念拆解，蓋男性在與土地的剝離後，由原本主要負責的農耕工作全心轉向勞動市場之餘，也因其勞力之付出可以帶回購買家中生活必需品的重要工具-貨幣，因此對於家庭經濟而言，男性「生產者」的地位不變，除了繼續享有身為家庭經濟「扶養者」的角色外，更有理由及特權來免除育兒及其它家務性工作；反觀女性，其原本操持家務、照顧家庭成員的工作由於無法取得薪資對價，因而被打入「非生產性」工作，女性也從家庭經濟共創者成為家庭經濟的消費者及依賴者。至此性別分工被清楚劃分為工作/家庭、公領域/私領域、男性/女性的絕對區分領域<sup>15</sup>。

更糟糕的是，伴隨著 19 世紀工業化發展的社會觀念，歐美社會普遍認為養家活口是一家之主的責任，只有勞工階層和小農才會仰賴妻子投入工作所賺的錢來共同養家，因此男主外、女主內的分工模式同時也是彰顯社會地位的一種象徵，凡中產階級以上的家庭，都認為妻子的唯一責任就是讓家庭幸福、順從丈夫、照顧且維持子女身心健康、操持家務。雖然在當時，已經有不少言論推崇女性在

---

<sup>14</sup>工業化指的是農業人口慢慢的減少而勞動人口慢慢的增加，轉變為以工業為主的一種社會經濟體系的過程。參大英百科全書，大英線上繁體中文版。<http://daying.wordpedia.com.ezproxy2.lib.nccu.edu.tw/content.aspx?id=036796> (最後瀏覽日期 2011 年 6 月 30 日)

<sup>15</sup>參 Ute Frevert 著，馬維麟譯，德國婦女運動史：走過兩世紀的滄桑，初版，五南出版社，1995 年 12 月，第 19 頁至 20 頁，第 289 到 291 頁。參 Allan G. Johnson 著，成令方、王秀雲、游美惠、邱大昕、吳嘉苓譯，性別打結：拆除父權違建，一版，群學出版社，2008 年 03 月，第 229 頁至 237 頁。

家內對丈夫、子女的貢獻是偉大的，但是這樣的說法仍然不能抹去女性操持家務的內涵已經從工業化以前具有經濟及社會意義的獨立工作變成了職業世界的衍生物這個事實，女人(家庭主婦)必須受到丈夫的供養，也只能受男人管轄。因此在家庭內的權力關係及獨立性上，家庭主婦這個不能賺取報酬只能消費的工作，事實上成為社會上沒有經濟價值的活動。

## 第二款 女性對家庭外公領域的追求

到了十九世紀末期，無論英、美、德等國的女性意識，展開了反轉傳統女性角色的聲浪，開始有女性要求要追逐更大的獨立自主，而其中最重要的利器之一，就是讓女性掌握經濟的自主性。以美國為例，1898年美國女性主義者夏洛蒂·柏金斯·吉爾曼(Charlotte Perkins Gilman)出版的「婦女與經濟」即指出，女性地位不如男性，主要原因就是因為必須依賴男性的收入。她雖然同意女性家務勞動具有真正的價值，也讓男人創造出原本所不可能擁有的財富，但也指出因為社會不認同也不給予家務勞動同等價值的報酬，所以做最多的女人得到最少的報酬，最有錢的女人則做得最少。不過，吉爾曼提出的解決方法並非讓家務工作或母職有給化，反而是鼓勵女人追求經濟的獨立<sup>16</sup>。

當然，從十九世紀末開始至二十世紀前期，雖然女性就業率已逐漸提高，但已婚婦女(尤其是育有子女身兼母職的已婚婦女)在爭取對外工作的權利方面一直處於與保守主義批評者不斷拉扯的地位，也因此到了二十世紀前期，社會上就業的女性仍以婚前女性為主，即便婚後仍繼續工作的女性，也被要求至遲於子女出生後即應回歸家庭照顧子女。真正大幅改善已婚女性就業情況的因素，不得不歸功戰爭的幫助。因為二十世紀前半葉，因為發生了二次的世界大戰，大量男性投入戰爭之結果，造成各國男性勞動力的嚴重乏缺，這不但讓許多已婚女性取得進

---

<sup>16</sup> 參 Marilyn Yalom 著，何穎怡譯，太太的歷史，心靈工坊文化事業股份有限公司，2010年10月，初版五刷，第387頁。

入勞動市場的機會，更讓戰前原本認為應保留給男性、屬於較高技術性的行業開放給女性，大大改善了之前女性僅能從事較無技術性、較低價工作的觀念<sup>17</sup>。依統計，在美國二次大戰期間，已婚婦女就業率從 1940 年的 15% 激增到 1945 年的 24%，且當時女性就業人口分布中已婚就業女性也首次超過單身女性<sup>18</sup>。雖然戰後，當男性從戰場回到勞動市場後，不可避免的女性再度被要求將工作「還給男性」而退出職場<sup>19</sup>，但是戰爭期間對於已婚婦女而言，該就業的經驗已經深植心中，對於賺錢所帶來的經濟獨立讓她們想繼續從事工作。這對二十世紀下半期的女性就業進展產生深遠的影響。

### 第三款 雙薪家庭主流下工作與家庭難以平衡

由於二十世紀下半葉的女性就業率快速提升，開啟了雙薪家庭時代。以美國為例，研究指出 1960 年只有 30% 的女性投入職場，但是到了 1985 年已上升到 54%，90 年代中期，美國已有 60% 以上的家庭屬於雙薪家庭。而相同的發展趨式也同樣出現在歐洲女性的身上，女性外出就業已成常態。這樣的發展，除了讓女性取得經濟上的獨立性外，更重要的在於觀念的改變。因為女性已經不再認為妻子的事業次於丈夫，也不再願意為了成全丈夫事業的發展而犧牲自己的事業<sup>20</sup>。因此若以「家庭」作為區分公私領域的分界，那麼二十世紀女性在公領域的進展，可謂有顯著的成果。

---

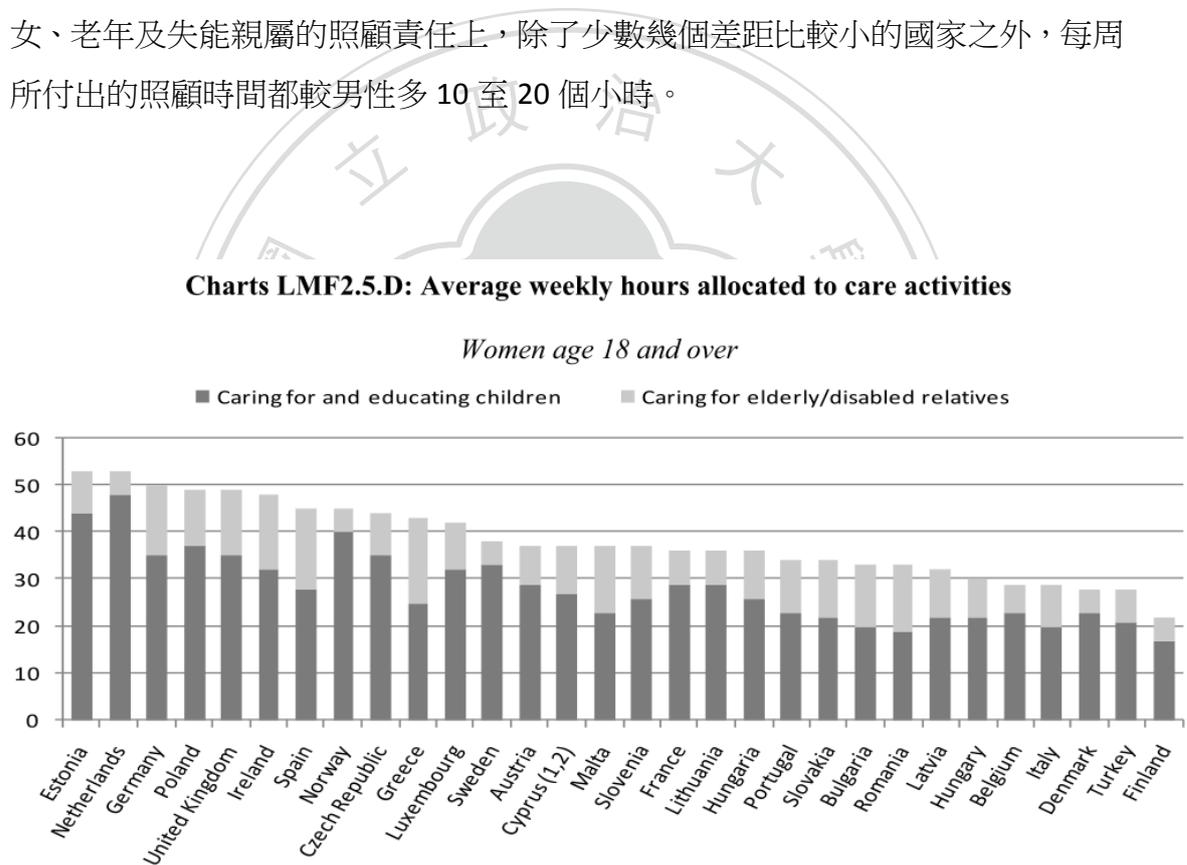
<sup>17</sup>參 Ute Frevert 著，馬維麟譯，德國婦女運動史：走過兩世紀的滄桑，初版，五南出版社，1995 年 12 月，第 139 頁至 140 頁。參大美百科全書 22，光復書局，初版第 6 刷，1994 年 10 月，第 385 頁。林麗珊，女性主義與兩性關係，第 2 版，五南出版社，2003 年 6 月，第 6 頁。

<sup>18</sup>參 William H. Chafe (1992), *The Paradox of Change: American Women in the 20th Century*, Oxford University Press, pp.130-131.

<sup>19</sup>參 Ute Frevert 著，馬維麟譯，德國婦女運動史：走過兩世紀的滄桑，五南出版社，1995 年，第 159 頁。參 Marilyn Yalom 著，何穎怡譯，太太的歷史，初版五刷，心靈工坊文化事業股份有限公司，2010 年 10 月，初版五刷，第 436 頁。

<sup>20</sup>參 Marilyn Yalom 著，何穎怡譯，太太的歷史，初版五刷，心靈工坊文化事業股份有限公司，2010 年 10 月，第 436 頁。

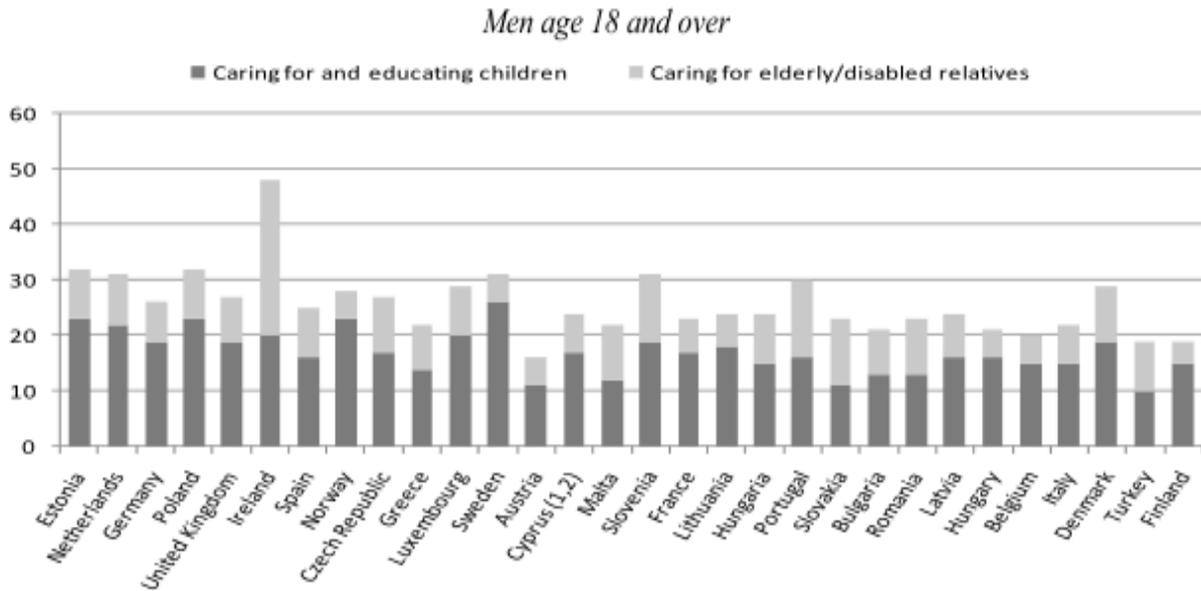
相對於女性在公領域發展朝向男女平權的步調，在六〇年代後快速成長，家庭內的私領域家務事及家庭成員照顧責任「女主內」的觀念並沒有同步跟上，雖然許多研究指出配合著雙薪家庭的趨式，男性也開始漸漸有分擔家務事的觀念，但是進展卻不大，尤其是那些洗衣、烹飪、育兒、照顧等被認為具有女性特質強烈的事務男性更是甚少參與，無論英、美、德等國的研究也指出這些事務至今大多仍由女性一肩擔起<sup>21</sup>。依照 2010 年 7 月 OECD 對其會員國男女間在家庭成員照顧責任承擔的統計，從圖一及圖二<sup>22</sup>中我們可以明顯地發現，各國的女性在子女、老年及失能親屬的照顧責任上，除了少數幾個差距比較小的國家之外，每周所付出的照顧時間都較男性多 10 至 20 個小時。



圖一 OECD 各會員國 18 歲以上女性每周照顧家中成員之時數

<sup>21</sup> 參張晉芬、李奕慧，人文及社會科學集刊，2007 年 6 月，第 19 卷第 2 期，「女人的家事」、「男人的家事」：家事分工性別化的持續與解釋，第 205 頁到 207 頁。

<sup>22</sup> 圖一、圖二的資料來源請參 OECD Family database <http://www.oecd.org/dataoecd/1/50/43199641.pdf> (最後瀏覽日期 2011 年 6 月 30 日)



圖二 OECD 各會員國 18 歲以上男性每周照顧家中成員之時數

這種公領域及私領域發展步調的落差，使得伴隨女性就業解放而來的卻是讓女性陷入工作、家庭的雙重負擔。這種反差在家庭剛面臨新生兒誕生時會特別明顯，蓋原本只需專心就業的女性在子女出生後，若沒有家內其他成員之協助或其他社會資源來協助嬰幼兒的照顧，立即就會在時間、體力及經濟方面陷入工作與子女照顧分配上的必然衝突，進而在無從兼顧之情況下，被迫從職場上退回家庭而喪失原先的經濟獨立及尊嚴，也喪失自我發揮的空間以及社交網絡，而再度陷入百年來女性一直極欲掙脫的家內父權體制之中。當女性預想到子女出生之後自己在沒有任何家庭分擔支援下必然獨自面對種種工作與家庭間的糾纏與拉扯，自然會對生育子女這件事考量再三。因此，現實上雖然並不排除個人依照自身的價值觀、道德觀，還是會有人選擇順從自己生育的欲望而犧牲自己的職業生涯及人生追求，但還是有人會決定抑制生育的欲望，以延遲生育時間的方式或放棄心中

理想子女數的少生方式，更甚者採取不生的方式，來迴避可預見的困境<sup>23</sup>，但從總體趨式發展來看，最終呈現的結果是有越來越多女性在拉扯中選擇了晚生、少生或不生的選項。此從OECD國家平均女性生育率自1970年的2.67逐年下降至2009年1.69而女性的勞動參與率自1970年的44.8%上升至2009的56.7%的數據結果也可得到證實<sup>24</sup>，可見少子化原因確實與先進工業國家中女性地位與自主意識的抬頭、現代女性從傳統的家庭關係中解放有關。當女性經歷了長久的努力終於可以在工作中得到對自我的肯定與經濟上的獨立，但社會中家庭觀念卻仍將育兒照顧責任集中於女性身上時，若勞動市場的制度設計仍未考慮平衡女性工作與家庭責任之間的需求，又輔以男性養家者的制度想像時，自然會促使女性作出放棄「母職」的決定<sup>25</sup>。

綜上所述，女性勞參率提高及雙薪家庭已成社會主流的今日，先進國家的女性已不願再妥協於男主外、女主內的束縛，更不甘因為子女出生而被迫面臨再度退回家庭淪為無經濟自主性的依賴地位，在這種傳統性別角色分工已經鬆動的社會現實下，「不要生比較好」的想法再加上老年社會安全體制完善後「不要生也沒關係」的態度，正是造成現今工業國家生育率下降的主要原因。

---

<sup>23</sup> 參林彥姁，「生」與「不生」的矛盾：現代女性生育行為之探究，東吳大學社會學系碩士論文，2009年7月，第8頁至第17頁。OECD, *Babies and Bosses - Reconciling Work and Family Life: A Synthesis of Findings for OECD Countries*, 2007, P.1. <http://www.oecd.org/dataoecd/18/27/39689983.pdf> (最後瀏覽日期2011年6月30日)。

<sup>24</sup> 相關數據參OECD統計資料網頁。[http://www.oecd.org/document/0,3746,en\\_2649\\_201185\\_46462759\\_1\\_1\\_1\\_1.00.html](http://www.oecd.org/document/0,3746,en_2649_201185_46462759_1_1_1_1.00.html) (最後瀏覽日期2011年6月30日)。不過需強調的是，這裡僅指出OECD整體會員國女性勞參率與生育率之間的關聯性呈現負相關的情況，但若再進一步仔細檢視各會員國之間的差異，會發現自一九八〇年起，歐洲有一些國家的女性勞參率與生育率之間出現反轉，高女性勞參率的國家反而具有高生育率，例如北歐各國、法國，相對的女性勞動參與率較不高的國家，反而有較低的生育率，例如南歐各國、德國等。這中間的差別，有研究指出主要原因，是在家庭政策及福利措施上是否可以營造出有利於女性平衡家庭及工作之間社會環境。易永嘉，OECD國家對育兒父母推行友善家庭與場政策、作法及借鏡，台灣勞工季刊，2008年7月，第14期，第119頁。

<sup>25</sup> Peter McDonald (2006), 'Low Fertility and the State: The Efficacy of Policy', *Population and Development Review*, vol.32, no.3, pp.492-493.

## 第二節 歐洲育嬰津貼法制之形成

雖然將老年經濟安全外化的社會安全制度，讓奉養老年人的家庭責任、個人責任外化到社會、國家的公領域，造成了個人即使不養兒也可以獲得防老的保障，故產生了「不生也可以」的想法，消極的減少了生育的動機。但是由於這樣的社會安全制度是歷經西方先進國家百年來的運作及發展的結晶，更為大西洋憲章、世界人權宣言、國際勞工組織 102 號及 128 號公約、經濟社會與文化公約的紛紛肯認<sup>26</sup>，即使走過了 80 年代各界針對於福利國家會造成國家財政赤字的批評，及人口老化現象會導致社會安全制度破產等質疑聲浪不斷年代，社會安全制度迄今仍屹立不搖，可知證得老年經濟安全外化的社會安全制度已是人類經驗累積後取得的共識。也因此即使因為社會安全制度的存在，造成了降低個人生育動機的社會現實，但先進國家在思尋解決之道上並沒有質疑老年經濟社會安全制度的存在，反而在此基礎上將福利政策朝向解決女性家庭及就業間衝突的方向發展。而親職假及育嬰津貼法制正是因應此衝突之一環。

### 第一項 親職假<sup>27</sup>的誕生及其目的

配合著 60 年代歐洲女性勞參率大量的增加，1970 年代起歐洲國家吹起了一

---

<sup>26</sup>大西洋憲章第 5 點即指出：「希望促成世界各國在經濟方面之全面合作，以提高勞力標準、經濟進步與社會安全。」；世界人權宣言第二十五條第一項：「人人有權享受為維持他本人和家屬的健康和福利所需的生活水準…在遭到…衰老或在其他不能控制的情況下喪失謀生能力時，有權享受保障。」；國際勞工組織 102 號及 128 號公約明白要求老年經濟安全保障至少應達原所得替代率的 40% 以上的標準；經濟社會與文化公約第九條指出人人有權享受包括社會保險在內的社會保障權利，同時第十一條第一項指出保障的程度應達其本人及家屬所需之適當生活程度。

<sup>27</sup>將 Parental leave 翻譯為親職假，是從國內大多數論者的用語。但事實上，此制度之存在是要讓子女剛出生的家庭，面臨到時間工作及照顧責任衝突時，可以優先尊重父母親照顧子女的意願，同時輔以對子女利益之考量，方有親職假之設計。因此使用這個制度時，雖然依法可以享受暫離職場的權利，但本質上與一般休假純粹用來調養勞動者身心不同，這段期間是要用來履行親職任務的，因此「假」的用語無法反映此期間照顧者的付出，並不妥適。參 Alice Schwarzer, 著，劉燕芬譯，大性別，臺灣商務印書館，2002 年 1 月，第 220 頁。

股親職假(parental leave)的立法風潮，與此同時也開始了針對這段期間發放育嬰津貼討論，以下就先介紹歐洲親職假與育嬰津貼法制形成的背景及制度目的。

### 第一款 親職假的誕生

在勞動政策上，最早與女性生育子女直接相關的勞動保護措施，要屬 19 世紀設立的產假<sup>28</sup>，同時也是最早被國際勞工組織(ILO)所承認的女性勞動保護措施<sup>29</sup>。惟該制度發起時所著眼者乃在於女性生理上具有孕育下一代的功能，故出於「國民健康保障」之目的，才間接使女性受到產假之保護。其後雖然隨著產假目的逐漸加入重視婦女本身身體健之保障及勞動實質平等促進的概念而給予勞動女性特別的請假權利，但由於差別待遇的著眼點仍在於男女間生理功能之不同，因此一直以來只有女性勞動者才是產假的申請主體。反觀親職假，它要處理的並非「分娩」這個行為所產生的勞動保護需求，而是子女出生後發生的「新生兒照顧之家庭需求」與「勞務提供」間的衝突。因此親職假與產假最大的不同之處在於使用主體有無生理性別上的差異之分，由於親職假要達到之目的為「新生兒照顧」需求的滿足，而新生兒照顧既然是不分性別都可以達到的事，因此親職假規範的主體自然也呈現性別中性的特性，無論父、母均可享有。

但親職假制度之產生比之產假的歷史，可謂是晚近新興的制度。雖然奧地利早在 1957 年就已經在產假之後率先建立起無給的親職假，但是真正在歐洲蔚為

---

<sup>28</sup> Gerda Neyer (2003), *Family Policies and Low Fertility in Western Europe*, Max-Planck-Institut für demografische Forschung, P14.

<sup>29</sup> 1919 年 ILO 設立當年，大會即通過了「受僱婦女產前產後公約」(3 號公約)，該號公約第 3 條第 1 項明定女性勞工產後六周原則上應予產假，同條第 2 項則規定若其能提出醫生證明將於六周內分娩者，有權主張離開職場。同條第 3 項並指出女性勞工行使第 1 項第 2 項之權利時，於該期間內應可受到維持該權利人及其子女充足及健康之津貼，該項給付應以公共基金或保險制度所支付之。該公約後經 1952「母性保護公約」(103 號公約)之修正、1952 年第 195 號的「生育保護建議書」及 2000 第 183 號之(修訂)「生育保護建議書」，至今請產假之權利依該建議書第 1 條第 1 項已經擴張至 18 周。

潮流，則要到 1970 年代及 1980 年代<sup>30</sup>。這是因為伴隨 1960 年代起女性大量投入勞動市場，而讓兩性工作平等之議題受到討論與重視，同時在男女工作平權的法制推展歷程中，也由早期的形式平等議題例如性別就業歧視、職場性騷擾、同工同酬同值同酬、及職業性別隔離…等，開始發展到了實質平等的論述與追求。因此，當女性因為傳統文化下的母職責任必須比男性承擔更多的子女及家庭成員照顧責任，使得女性工作者較之於男性工作者會受到更多工作與家庭責任衝突的無形壓力，最後被迫「自發性地」放棄職業發展的機會，正是為了排除這種兩性職場競爭的實質不平等因素，親職假制度因此順應而生。為了設法減輕女性兩難的負擔，各國遂分別透過立法來調整勞動關係，讓家中有新生兒或年幼子女的受僱者(無分男女)，可以為了平衡工作與家庭而依法主張親職假的「權利」，在一段期間內暫時留職停薪或主張調整或降低工作時間。相對的，雇主除非有其他經營上的合理事由，例如涉及季節性工作、相當比例之受僱人同時請親職假、預告期間仍無法覓得替代人員等，否則原則上不但依法負有准假的「義務」，同時在請假期間也禁止雇主任行使解僱權。

親職假經過歐洲各國多年的實踐，歐盟也在 1996 年的歐洲聯盟部長會議 (European Council) 通過「歐洲聯盟家庭照護休假指令」(European Union Directive on Parental Leave)<sup>31</sup>。具體指示歐盟會員國必須以該指令做為內國親職假立法的「最低標準」，諸如：親職假的期間至少需 3 個月以上、請假期間勞工原則上享有解僱禁止的保護、假期屆滿後享有回復原職或同等職位的權利，但同時也開放各國在此標準之上依國情另作調整，例如自行決定應否透過全時或部分時間的方式給假、是否要預告雇主、是否規定一定服務年限以上才可利用該權利等。不過事實上由於許多會員國在該指令通過的數十年前，早已將親職假予以立法並行之有年了，同時該指令也沒有針對請假期間的給付有任何規定，故該指令定出的基

---

<sup>30</sup> Gerda, op. cit., P16.

<sup>31</sup> 參 Council Directive 96/34 EC 1996 D.J.(L. 145)4.

準其實都遠低於各國內國法之規定<sup>32</sup>。但指令的通過仍有其意義，不但在歐洲確立了親職假的必要性，喚醒兩性都要同時重視工作及家庭的重要性，同時也促使比利時、愛爾蘭、盧森堡及英國終於在 1998 年到 1999 年之間也建立起親職假的相關法制。<sup>33</sup>2010 年 3 月 8 日歐盟就業及社會事務會議(the Employment and Social Affairs European Council)通過了新的指令，修正 1996 年的「歐洲聯盟家庭照護休假指令」並取代之，依該修正後的規定，有關親職假的最低標準不僅擴張期間為 4 個月，同時也增定各會員國應至少保留 1 個月之期間，禁止任意移轉於他方配偶<sup>34</sup>。

## 第二款 親職假的目的

觀諸歐洲各國親職假的法制可知，親職假的目的非常清楚：為了讓受僱者可以調和工作與家庭生活、促進兩性間的平等機會及平等對待<sup>35</sup>。因此重點是要透過立法去調整雇主與受僱者之間的勞動關係，來解決受僱人關於子女照顧與勞務提供之間必然產生的衝突，若因此造成了雇主須承擔起因親職假給假義務所增加的人事調度成本，則此成本的增加即屬於企業社會給付責任之一環。而其立論基礎，在商言商，或可從資本主義邏輯的角度切入：養兒育女之行為正是對於下一代勞動力培養的再生產活動，而育兒期間的消費則是關乎於當代的社會消費性活動，而這兩者都是與資本主義社會的延續與資本積累息息相關、不可或缺的因素。故資本者既然在現在及未來都享用了育兒行為帶來的好處，自然由其負擔育

---

<sup>32</sup> 參焦興鎧，歐洲聯盟家庭照護休假制度之研究，月旦法學雜誌，2002 年 5 月，第 84 期，第 103 頁。焦興鎧，歐洲聯盟兩性工作平等法制之研究，歐美研究，2001 年 12 月，第 31 卷第四期，第 782 頁至第 785 頁。

<sup>33</sup> Gerda Neyer (2003), Family Policies and Law Fertility in Western Europe, Max-Planck-Institut für demografische Forschung, P17.

<sup>34</sup> 參 Council Directive 2010/18 EC

<sup>35</sup> 參 Council Directive 96/34 EU.

兒行為的一部分成本，也是事所當然<sup>36</sup>。不過應注意的是，上述企業對育兒行為付出的社會責任應有其界限，不僅不應該過度期待企業，更不應讓個別的雇主承擔全體社會的育兒責任，否則結果反會回頭侵蝕勞動者的權益，使得雇主不願意僱用有利用親職假可能的勞工(大多為女性)，或者成為他(她)們的薪資較低的因素之一。因此參照西、北歐國家的經驗，親職假的雇主責任僅以「給假」為限，至於假期內則以留職停薪的方式為之<sup>37</sup>。而前述歐洲聯盟家庭照護休假指令同樣也未要求雇主應負擔該親職假期間之薪資。

## 第二項 育嬰津貼<sup>38</sup>之目的

有別於親職假在規範勞僱之間勞動關係的部分，育嬰津貼則是屬於社會給付的範疇，它存在的目的主要有三個：

---

<sup>36</sup>參劉梅君，「兩性工作平等法」與「母性保護」-立法之關聯-淺談「育嬰假」、「家庭照顧假」等「促進工作平等」措施的立法理由，律師雜誌，1999年11月，第242期，第37頁至第38頁。

<sup>37</sup>參劉梅君，同前註。參郭明政，勞動基準法制中企業社會給付條款之分析與檢討，年金政策與法制，第1版，元照出版公司，2009年6月，第193頁。勞基法中關於產假期間雇主續付工資義務的規定是否超過企業社會給付界限，也有相同的爭議。參邱駿彥，從女性勞工特別保護至兩性工作平等立法-檢討與展望，輔仁法學，1994年6月，第13期，第136頁至第138頁。焦興鎧，對我國實施家庭照顧休假制度之檢討評析，台灣勞工季刊，第24期，2010年12月，第59頁至第60頁。

<sup>38</sup>此「育嬰津貼」並非精準的用語，而是概括指基於親職假制度而相對應的社會性給付。蓋在社會安全制度中「津貼」與「社會保險給付」雖然同為社會給付，但內含卻有所不同，前者代表著是國家的單向式、恩給式給付，人民受領此給付只要符合特定資格即可，不須先盡給付義務(例如保費)，財源方面也都來自於國家一般稅收；後者則是國家為了避免特定社會風險，設立社會保險制度讓人民(被保險人)透過大數法則及社會連帶來免除一定風險的發生，財務上是透過被保險人強制性、定期性的繳納保費維持支出，因此基於「給付與對待給付」的觀念，當人民的特定風險發生時，就有向保險人(多半為國家，但也可以是國家以外的自治組織)請求社會保險給付的權利。但在此採取「育嬰津貼」的用語主要是因為：1、該項社會給付各國所採用的給付形式並不相同，是否僅限於有請親職假的受僱者可領取也不一致，例如德國與瑞典發放的對象均及於全國住民，但前者係以津貼形式為之而後者卻是用社會保險給付為之，因此無論使用「育嬰給付」、「親職給付」、「育嬰津貼」或「親職津貼」都僅能部分符本文下述內容。2、在我國現行法制中與此社會給付相對應者即為育嬰留職停薪津貼，又通稱為育嬰津貼，故採此用語較容易讓我國讀者迅速聚焦本文討論的標的。

## 第一款 輔助親職假政策家庭(育兒)與工作平衡目的之落實

如果從輔助親職假制度落實的角度來看，育嬰津貼發放的必要性似乎不言而喻。蓋親職假制度的建立，雖然有助於受顧者取得子女照顧所需的「時間」，但是考量雇主企業責任的界限及受僱者現實生存的經濟需求，若僅只給請假的權利卻不一併考慮提供受僱者在請假期間的經濟支持，實在難以期待受僱者可以有效利用此一制度；再者若不給予經濟補助，也會進一步造成親職假制度使用的階級化，因為通常只有經濟條件本身就不錯的家庭，才可能支持受僱者使用無收入的親職假，如此一來能享受親職假制度美意的對象自然只能侷限於社會特定階層。因此，如果肯認 70 年代、80 年代興起的親職假制度有其存在及推廣的必要性，那麼唯有透過社會給付的方式，以國家社會集體之力來提供就業者請假期間的育嬰津貼，方能有助於親職假制度有效運作。

## 第二款 育兒責任國家化及育兒者照顧價值的承認

若育嬰津貼之發放目的可以單純的將其視為補償親職假期間「所得中斷風險」的措施，那麼比照前述產假期間應享有社會給付的共識，在就業安全保障體制成熟的歐洲各國，親職假期間的育嬰津貼應該可以很快獲得認同才是。但事實顯然不是如此，不同於親職假廣受歐洲各國立法的肯認，甚至進一步讓歐盟指令確立了各會員國遵循了最低準則，作為其相對應的育嬰津貼制度是否應予發放？發放對象？發放方式及額度？等至今仍沒有「標準」可供參考。依照OECD的調查，至少於 2007 年 1 月 1 日各國在育嬰津貼的發放上仍呈現高度的分歧與落差，有些國家給予具所得替代性質之高額給付如丹麥(100%)、瑞典(80%)等，有的國家則採平準式給付如奧地利、比利時、捷克共和國等，有的甚至仍沒有在親職假期間提供相應的津貼給付，如希臘、冰島、愛爾蘭、英國等<sup>39</sup>，其中德國及瑞典

---

<sup>39</sup> 參 OECD 統計資料庫  
[http://www.cite.gov.pt/asstscite/images/grafs11/Key\\_charact\\_parent\\_leave.pdf](http://www.cite.gov.pt/asstscite/images/grafs11/Key_charact_parent_leave.pdf) (最後瀏覽日期：2011

的給付對象，更是以有照顧新生兒的「住民」為給付對象，而不以受僱者為限。

為何各國間對於親職假制度及育嬰津貼制度兩者的認同度會有如此大的差異？查其原因，雖然親職假制度與育嬰津貼制度各自作為家庭政策的一環都共同以「為求社會、企業之永續發展，下一代子女具有不可或缺的公共財本質」作為立論基礎，因此都期待國家應以更積極的態度來介入<sup>40</sup>。但由於這兩個制度對應到的「需求對象」仍有部分的差異性，亦即親職假制度要解決的需求，在於工作與子女照顧間關於「時間」的衝突，因此需要親職假的對象自然毫無爭議的只限於在職場工作之父母；反之雖然育嬰津貼制度不可否認育嬰津貼帶有部分目的是要補償親職假期間所得喪失，但更重要的是要進一步解決近代世界潮流對「子女照顧行為乃係一種具有重要社會貢獻行為」的價值肯認需求<sup>41</sup>。但由於要不要承認此一價值本身涉各國仍有爭議，因此不像親職假制度般可以快速獲得普遍的認同，育嬰津貼是否給付？給付的對象、方式及水準為何？歐洲各國仍無共識。

不過若肯認了育嬰津貼含有承認照顧者照顧子女貢獻之意旨<sup>42</sup>，則該項給付無論是要採稅金支付的津貼制度或是採被保險人繳納保費的社會保險模式，都應該對所有照顧子女(公共財)行為之人，不區分其是否在子女出生前就業而一視同仁地肯認其照顧貢獻及照顧價值，自然在給付對象上就要去考量比親職假制度需求者更大的其他非受僱者的育兒價值。況且也有學者指出，將子女照顧者作為給付對象的主體(而非以「子女」也非以「家庭」作為主體)，建立起無酬照顧者享有個人性權利資格，也助於讓福利國家脫離過去僅以受薪者、養家者為核心且性

---

年5月1日)

<sup>40</sup> 參常欣怡，瑞典兒童照顧制度對臺灣相關政策之啟示，社區發展季刊，2003年3月，第101期，第464頁。尤美女、王如玄、張晉芬、嚴祥鸞、劉梅君、陳美華，養兒育女是妳/你的事？，1999年催生男女工作平等法手冊，初版，財團法人婦女新知基金會出版，1999年5月，第37頁至38頁。

<sup>41</sup> Sigrid Leitner (2003), 'Varieties of Familialism: The caring function of the family in comparative perspective', *European Societies*, Vol. 5, no. 4, p 356..

<sup>42</sup>同前註。

別不敏感的制度設計，開始以集體的方式回應無酬照顧者的需求及價值，使其也可以受到福利國家制度去商品化的概念下所卻追求的個人尊嚴及獨立自主性<sup>43</sup>。由上可知，育嬰津貼制度是存有納入親職假制度適用對象以外育兒者的可能性。

### 第三款 促進男女間性別實質平等的目標

親職假的設計除了要解決新生兒家庭所需的「時間」需求外，尚有另一個目標：促進男女就業機會之實質平等。蓋歐洲聯盟家庭照護休假指令產生的背景是在歐盟及其前身歷經四十年對於男女工作平等權之努力與建構後，在同工同酬與同職同酬、男女均等待遇、職場性騷擾等形式平等的追求之後，進一步朝向實質平等的促進。透過減輕女性在工作及家庭兩難的困境及增加男性及雇主之負擔，藉以重塑僱用關係的基準，讓男女間因為家庭責任的承擔而造成就業機會不平等的差距縮小，達到更具實質平等的就業環境<sup>44</sup>。因此若謂歐盟親職假指令的產生是代表著親職假法制共識的形成，那麼其形成的背景理由也必然也受到歐盟各國的認同，所以親職假制度本身就隱含有男女共同照顧子女的意義，可見男性「進入」家庭生活正是讓女性可以「出去」工作的重要因素。

但這樣的目標並非親職假本身可以做到，因為親職假的存在是提供受僱者可以選擇利用它的一種權利並非義務，所以親職假充其量只是一個被動的存在，對男性而言，由於受到傳統男主外、女主內的觀念影響，若再加上社會上男性薪資結構普遍高於女性的機會成本考量，被動性就更強了。故若無其它具有誘因性質

---

<sup>43</sup> 參鄭清霞、洪惠芬，養育責任的集體分擔-公共財與外部性的分析，臺大社會工作學刊，2005年1月，第10期，第77頁。劉梅君，建構「性別敏感」的公民權：從女性照顧工作本質之探析出發，劉毓秀主編，女性·國家·照顧工作，再版2刷，女書文化，2007年3月，第213頁。

<sup>44</sup> 參焦興鎧，歐洲聯盟家庭照護休假制度之研究，月旦法學雜誌，2002年5月，第84期，第103頁，第107頁。

的配套措施存在，單單透過法律以形式平等的方式開放「男女」都可以請親職假，會造成現實上再次複製既有的父權體制，無異等同將親職假變質為「專為女性」所設計的更長育兒時間的家庭政策，如此一來便會完全違反親職假存在的目的，加深了女性無法跳脫家庭責任的束縛並助長男女工作機會實質不平等的現象。而育嬰津貼制度發放的具體設計正好是有無提供男性誘因的關鍵因素，也是促進男女工作權實質平等之制度目的成敗的分水嶺，因此舉凡給付的對象是家庭還是個人、給付金額的高低、男性給付期間的保留、給付條件中是否開放男女可以同時申請…等規定牽動著男性主動進入家庭的意願形成。

每一個育嬰津貼的設計，基本上都可以依著上述三個目的來運作，只是配合各國的福利國家體制、家庭典範模型(傳統性別角色分工或將工作與家庭都放入男女平權的想法)、家內育兒價值承認、國家資源分配等因素，各自有不同的比重，也因此呈現多元的態樣。

### 第三項 親職假與育嬰津貼的關連性

從直觀上育嬰津貼似乎是跟著親職假而來，兩者之間存在著密不可分、前因(親職假)後果(育嬰津貼)的關係，因此似乎容易導出沒有請親職假就不能請領育嬰津貼這樣的邏輯。但是我們可以從上述親職假發起地-歐洲，對於親職假與育嬰津貼法制形成的過程中發現，思考育嬰津貼存在的目的從來就不像是補償其它如職災、疾病等造成所得中斷的經濟風險般這麼單純，育嬰津貼之發放固然不排除因為親職假而造成所得中斷之填補，但它更可以融入不同的政策目的，像瑞典親職保險及 2007 年德國實施新的父母津貼制度均是適例。故育嬰津貼的發放其實是可以承載比補償親職假期間所得中斷這個目的還要更多的其他社會價值。

因此親職假與育嬰津貼之間的關係其實是一個可以切割的概念：親職假只處理「時間」上的需求，所以只針對勞動關係加以調整，賦予受僱者的請假權利，以平衡其家庭子女照顧需求及工作之衝突；但作為社會給付性質的育嬰津貼因為

可以同時內含許多的社會目的及價值，因此為了應因親職假期間受僱者的經濟安全，而設計的育嬰津貼制度並不需要完完全全緊扣親職假期間所得中斷補償的這個概念，而將給付對象限縮在請育嬰假的受僱者，而是可以在這之上放進更多彈性的、多元的調整，來整合所有的育嬰津貼目的。是故，將非就業人口、非受僱者及受僱者均納入育嬰津貼之給付對象，並非制度計計上不可能之結果。

### 第三節 以父母共同就業/共同育兒模式作為育嬰津貼制度典

#### 範之趨式

當各國因為女性勞動參與率日漸增加，使得女性陷入子女照顧與工作追求之間的衝突，進而造成生育率下降的社會現實時，為了讓子女照顧及父母就業之間可以兼容，各國主要的解決方向有二：1、制度性的提供子女照顧的服務。2、調整勞動關係，讓父母可以在一定的勞動保護下履行子女照顧的責任<sup>45</sup>。二者的區別在於，面對子女照顧與父母工作的衝突時，前者是以解除家庭照顧功能的方式(去家庭化，de-familialization)來處理育兒與工作的衝突；後者則是傾向支持家庭照顧功能的展現(家庭化，familialization)，以解除父母工作束縛的方式來解除工作與照顧的兩難。而親職假及育嬰津貼之給付(尤其是後者)因提供了父母可以在無經濟壓力下暫時離開就業市場的條件或是提供照顧者獨立的經濟性支持，故屬於強調家庭功能的家庭化政策。當然，與去家庭化的子女照顧政策相比，家庭化的子女照顧政策往往會在維持與強化家庭照顧功能的同時，一併產生強化傳統性別角色之分工的疑慮，這是因為受到傳統父權結構之影響，子女照顧責任大多落在女性身上之故。但學者也指出，家庭化的政策並不能因此認為等同於支持傳統性別角色之分工，蓋在這些家庭化的照顧政策中，仍有國家為了避免在強化家庭照顧功能的同時產生上述強化性別分工的連帶效果，所以在制度上納入了增加家

---

<sup>45</sup> Sigrid Leitner (2003), 'Varieties of Familialism: The caring function of the family in comparative perspective', *European Societies*, Vol. 5, no. 4, p355.

庭照顧者經濟獨立性及儘可能讓男、女都要平均分擔子女照顧責任的誘因設計。因此若將家庭化的政策再帶入「性別」的因素加以分析，則家庭化政策尚可以再細分為性別化的家庭主義 (**gendered familialism**) 及去性別化的家庭主義 (**de-gendered familialism**)，而親職假及該期間的津貼給付雖屬於將子女照顧責任家庭化的政策，但在操作上是存有性別化及去性別化兩種不同之可能性，端視各國對家庭制度功能及家庭典範的想像，來決定如何規制親職假及育嬰津貼所呈現的性別關係<sup>46</sup>。

配合各國對於女性照顧者角色的定位來作為福利國家體制的分類標準，有學者將男性養家體制(**male-breadwinner regimes**)的概念帶入，以下面兩種標準：1、各國的福利國家體制是否傾向強化男性養家義務同時維持女性經濟依賴的角色。2、是否變向懲罰女性工作者(例如夫妻稅制採合併申報制)或鼓勵女性承擔起全職的母職角色。將福利國家體制區分為強男性養家模式 (**strong male-breadwinner**)、修正的男性養家模式(**modified male-breadwinner**)及弱男性養家模式(**weak male-breadwinner**)。依此區分下，強男性養家模式的女性被視為是主要的照顧者，傾向將女性(尤其是已婚且育有子女的女性)留在家中，且支持男性單一養家模式。修正的男性養家模式雖然仍重視女性作為家庭照顧者的角色，但是也接受女性成為全職工作者的選擇。而弱男性養家模式則支持女性成為工作者，因此也造成雙薪家庭模式在弱男性養家模式下是一種常態性的現象<sup>47</sup>。由此可知育嬰津貼制度的設計，在堅持維護傳統家庭的角色與功能的強男性養家模式下易朝性別化的家庭政策設計，反之傾向支持女性就業的弱男性養家模式則會朝去性別化家庭政策設計。

---

<sup>46</sup> Sigrid Leitner (2003), 'Varieties of Familialism: The caring function of the family in comparative perspective', *European Societies*, Vol. 5, no. 4, p366.

<sup>47</sup> Jane Lewis (1997), 'Gender and Welfare Regimes: Further Thoughts', *Social politics*, vol.4, no.2, p169.參黃曉薇，後工業社會下職職照顧策略：比較瑞典、德國與西班牙的兒童照顧體系，國立中正大學社會福利研究所博士論文，2009年7月，第34頁。

若從國際經驗比較來看，德國及瑞典就正好可分別作為強男性養家老模式及弱男性養家者模式下家庭典範模式的代表。過去以來，德國因為受到基督教民主聯盟(Deutschlands Christlich-Demokratische Union, CDU)長期執政的關係，故其家庭政策的方向深刻地受到天主教道德觀的影響，一再強調家庭倫理的價值以及避免傳統家庭結構與家庭功能的崩解，是其家庭政策的主要方向<sup>48</sup>，因此以家庭主婦婚姻作為人類生活典型的常態，透過社會政策的安排將女性與家庭義務緊密連結並使其在經濟上必須倚賴配偶是其特色<sup>49</sup>，所以無論是法定年金保險中關於子女養育年資的承認(Kindererziehungszeit)、離婚時配偶的年金分配請求權(Ehegattensplitting)、以及不發達的公共托育制度等都是被認為傾向支持單一男性養家模式的措施<sup>50</sup>。而作為家庭政策一環的養育津貼(Erziehungsgeld)，在德國的制度設計上，是以1986年1月1日起至2006年12月31日止有效實施的聯邦養育津貼法為依據而發放的。該養育津貼(即本文所指的育嬰津貼)之設計同樣在遵循強男性養家模式的家庭典範下具有下列四項特色：1、特別強調津貼之發放是要表彰照顧者之育兒行為對社會的貢獻。2、給付額度採均一式的低額給付，讓受領津貼者無法獲得經濟獨立性而必須依賴養家者的經濟支持。3、以「家庭」作為給付之對象而非是個人性的權利，因此該項津貼不允許夫妻同時申請，必須自行協調由其中一方作為受領者。4、給付期間長達到二年，加深了津貼請領者日後重返職場的困難度。透過制度的設計，德國聯邦養育津貼事實上會讓夫妻間傾向由薪資較低之一方(大多為女性)專職承擔育兒責任並在經濟上依賴養家之一方(大多為男性)，分類上屬於性別化的家庭政策<sup>51</sup>。

---

<sup>48</sup> 參林佳慧，美國、德國與瑞典的親職假政策研究：從福利國家制度面來探討，國立臺灣大學政治學研究所碩士論文，2001年7月，第49頁至第51頁。

<sup>49</sup> 參 Franz-Xaver Kaufmann 著，施世駿譯，比較福利國家-國際比較中的德國社會國，巨流圖書公司印行，2006年3月，第52頁至第54頁。

<sup>50</sup> Jana Schultneiss, Frauenerwerbstätigkeit und staatliche Familienpolitik, Verlag. VDM Verlag Dr. Müller, 2008, S.82.

<sup>51</sup> 詳細論述請參本文第三章。

相對於德國，自 30 年代以來的瑞典主要是由社會民主主義勞工黨（Sveriges socialdemokratiska arbetareparti）簡稱社民黨執政<sup>52</sup>。雖然在其執政期間多次因為席次未過國會半數而必須與瑞典的其他政黨組成聯合內閣，但是由於追求社會平等、社會正義及所得公平再分配是社民黨的核心思想，政治上也努力消除階級、經濟的不平等，因此當女性面臨到就業及育兒責任衝突的問題時，本於瑞典社會政策追求平等的傳統，相關的家庭政策並不僅不要求女性退出職場，反而是設法在支持女性就業的前提下，將「親職的權利」納入。因此瑞典的家庭政策選擇採取下的方向是：1、以充分就業為目標；2、在男女平等及就業機會平等的考量下，以擴大公共托育服務(去家庭化的家庭政策)及親職假(家庭化的家庭政策)兩者並行的方式解決工作與子女照顧之間的衝突，前者支持父母(尤其是母親)就業，後者支持父母(尤其是父親)在家中親自照顧兒童，但要適用何種制度則交由父母自行選擇。3、在所有人平等的普同原則下，親職假補助金<sup>53</sup>(亦即本文通稱的育嬰津貼)的發放對象也納入了沒有就業之父母<sup>54</sup>。

因此，當 1974 年瑞典率先在歐洲建立起父、母均可使用及申請的親職假及其親職補助金制度時其特色有三：1、提供所得替代率高達九成的親職假補助金<sup>55</sup>，不僅鼓勵了父、母參與嬰幼兒時期的照顧，同時更讓申請給付之照顧者具

---

<sup>52</sup>社民黨成立於 1989 年，當時主要的組成分子即是藍領階級勞工，由於受到馬克思主義的影響很深而主張社會主義。但在 1920 年起隨著議會主義抬頭、工業現代化等因素，社會黨體會到唯有取得執政才是當務之急，遂修正了其政黨方向，以承認資本主義為前提進行勞工社會改革。因此當社民黨實行政策時，考量到國家社會政策的發展必須擁有相對足夠的經濟力支持，故仍支持資本主義擴大經濟發展，同時致力於階級協調及所得公平再分配。其在瑞典的執政時期自 30 年代後為 1932 年代到 1976 年、1982 年到 1991 年、1994 年到 2006 年。參瑞典的社會保險制度，日本東京大學社會保障研究所著，張雪真譯，生活家出版社，2004 年 9 月 30 日，第 72 頁至 73 頁。雷蓓蓓，台灣與瑞典的母性保護與兒童照顧制度之比較，國立成功大學碩士論文，2004 年 6 月，第 89 頁至第 90 頁。

<sup>53</sup>這裡寫親職假補助金(parental leave benefit)是從國內學者唐文慧、楊佳羚所翻譯的用語，但事實上瑞典的該項給付依其親職保險法(Parental Insurance Act)是以社會保險的方式為之，因此應屬於社會保險給付。

<sup>54</sup>參常欣怡，瑞典兒童照顧制度對台灣相關政策之啟示，社區發展季刊，2003 年 3 月，第 101 期，第 465 頁。潘淑滿，平等或差異？-母親身分與母性政策的論述，社區發展季 2006 年 6 月，第 114 期，第 224 頁。

<sup>55</sup> 現行替代率已經降為 80%。Ministry of Health and Social Affairs, 2005. Swedish family

有經濟上的獨立性。2、該給付是以個人性權利作為設計，因此給付的對象是父、母，而不是「家庭」。3、為了增加男性申請親職假的誘因而達到減輕女性家庭內子女照顧責任的負擔，1995年更引進親職假補助金分配制度的概念，設計了「父親月」制度<sup>56</sup>，讓1995年1月1日起出生的新生兒，其父母雖依法共享450天親職假及其補助金，但使用上各對父、母保留30天不能移轉他方的補助金，因此僅有剩下的390天方能由父母雙方自行調整、分配，若父、母不使用各自專屬的30天，則視同放棄該期間的補助金。由於該制度設立後父親使用的親職假及其補助金人數的比例增加效果明顯，短短8年內上從原本的28%上升到42%共成長14%，因此2002年瑞典再度修法擴張父親月的期間至60天<sup>57</sup>。有鑑於瑞典父親月的實施能有效讓男性暫時離開職場退回家庭來分擔、參與育嬰照顧之責，對內(家庭)有助於男女間育兒責任的調整減輕女性負擔，對外(職場)也可逐漸弭平育嬰假集中在女性身上的刻板印象；同時若男女都使用育嬰假也可幫助雇主更快視育嬰假為經營管理的常態性、必要性事項，而不是只會發生在某一性別的特殊事項<sup>58</sup>。因此雖然瑞典親職假及親職假補助金是一種家庭化的家庭政策，但由於該制度一方面為了支持女性就業，所以制度設計努力地調整傳統男外女內的家務分工；另一方面也考量到女性的主體性所以在請領親職假給付期間賦予其經濟獨立性，瑞典的親職假及親職補助金政策在分類上可歸類為弱男性養家模式。故在支持雙親平等的共同養家/共同照顧子女的家庭模式下，該家庭化政策展現的是一種去性別化的家庭政策。

---

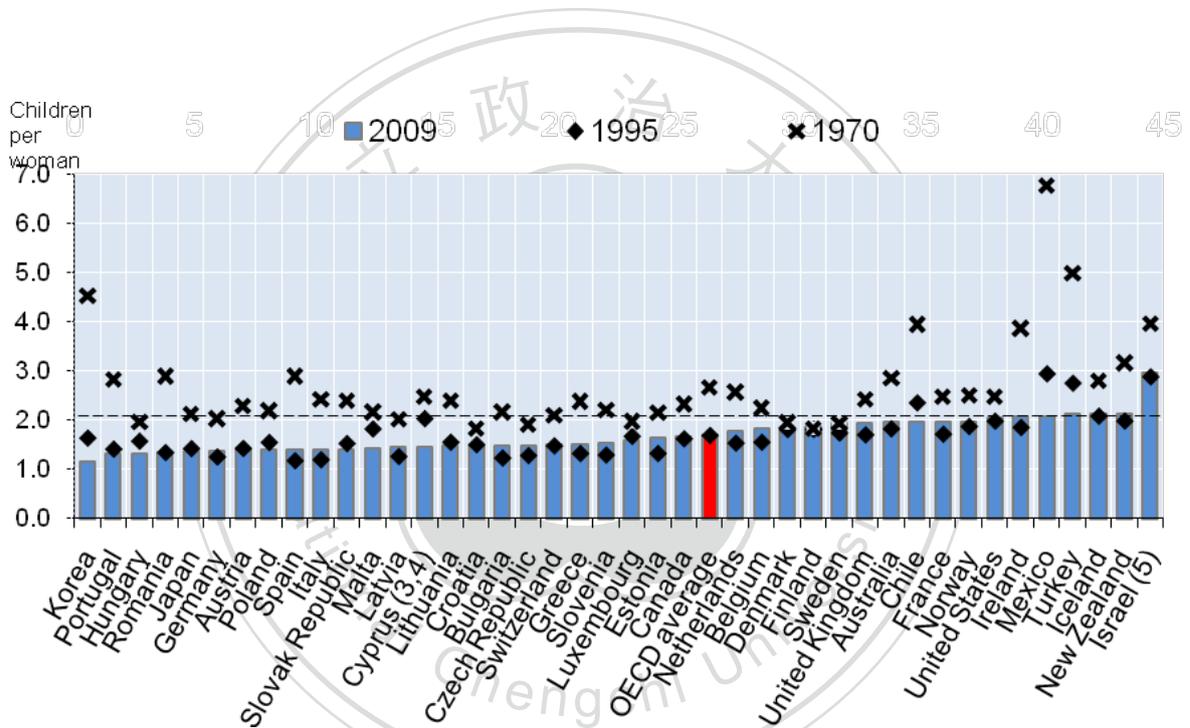
policy, Ministry of Health and Social Affairs, P2.

<sup>56</sup> 由於在修法前親職假及其津貼的使用者事實上絕大部分就是由母親為之，因此與其說是保留給「父、母」不如說是特地針對父親而設計，因此又稱為「父親月」(Daddy Month)。John Ekberg, Rickard Eriksson, & Guido Friebel (2005), *Parental Leave – A Policy Evaluation of the Swedish “Daddy-Month” Reform*, IZA Discussion Paper No. 1617, P7.

<sup>57</sup> 參唐文慧、楊佳羚，瑞典育嬰休假制度之研究：共同照顧價值，政大勞動學報第19期，2006年1月，第87頁。

<sup>58</sup> 同註56，P3-4.

究竟上述不同家庭典範的思維下所產生的家庭政策何者才能有效解決女性勞動參與及家庭照顧責任衝突的需求，進而降低女性不想生念頭，達到提高生育率之目的，對照 2009 年各國生育率的表現，答案不言可喻。從下圖三可以看到，強調男女共同養家/共同育兒的概念瑞典，其生育率不僅高於 OECD 各國的平均值，且接近理想值 2.1 的人口替代率，但強調傳統家庭關係維持單一男性養家模式的德國出生率不僅低於 OECD 的平均值，而且僅剩 1.3 左右。



圖三：OECD在 1970, 1995 及 2009 的總生育率<sup>59</sup>

<sup>59</sup>資料來源參 OECD 統計資料網頁。  
[http://www.oecd.org/document/0,3746,en\\_2649\\_201185\\_46462759\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/0,3746,en_2649_201185_46462759_1_1_1_1,00.html) (最後瀏覽日期 2011 年 6 月 30 日)

表一：2005 及 2006 年 OECD 國家女性生育率、就業率、兒童貧窮率<sup>60</sup>

表1、2005及2006年OECD國家女性生育率、就業率、兒童貧窮率							
	生育率	不同人口族群之就業率				兒童貧窮率	
	2005 <sup>1</sup>	婦女 2006 <sup>2</sup>		育兒女性 2005 <sup>3</sup>		單親家庭，2005年或最近1年 <sup>4</sup>	約2005年 <sup>5</sup>
	平均每位婦女擁有小孩數	全時工作者	部分工作者	最小的小孩小於2歲	最小的小孩介於3-5歲間		百分比
澳大利亞	1.81	65.5	40.7	48.3		49.9	11.6
奧地利	1.41	63.5	31.4	60.5	62.4	75.0	13.3
比利時	1.72	53.6	34.7	63.8	63.3	62.0	4.1
加拿大	1.53	69.0	26.2	58.7	68.1	67.6	13.6
捷克	1.28	56.8	5.6	19.9	50.9	63.0	7.2
丹麥	1.80	73.2	25.6	71.4	77.8	82.0	2.4
芬蘭	1.80	67.3	14.9	52.1	80.7	70.0	3.4
法國	1.94	57.1	22.9	53.7	63.8	70.1	7.3
德國	1.34	61.5	39.2	36.1	54.8	62.0	12.8
希臘	1.28	47.5	12.9	49.5	53.6	82.0	12.5
匈牙利	1.32	51.2	4.2	13.9	49.9	..	13.1
冰島	2.05	81.6	26.0	83.6		81.0	..
愛爾蘭	1.88	58.8	34.9	56.3		44.9	15.7
義大利	1.34	46.3	29.4	47.3	50.6	78.0	15.7
日本	1.26	58.8	40.9	28.5	47.5	83.6	14.3
韓國	1.08	53.1	12.3	..	..	..	..
盧森堡	1.70	53.7	27.2	58.3	58.7	94.0	..
墨西哥	2.20	42.9	27.6	..	..	..	24.8
荷蘭	1.73	66.0	59.7	69.4	68.3	56.9	9.0
紐西蘭	2.01	68.4	34.5	46.6		53.2	14.6
挪威	1.84	72.3	32.9	..	..	69.0	3.6
波蘭	1.24	48.2	16.3	..	..	..	9.9
葡萄牙	1.40	62.0	13.2	69.1	71.8	77.9	15.6
斯洛伐克	1.25	51.9	4.1	23.1	46.6	..	..
西班牙	1.34	54.0	21.4	45.1	47.9	84.0	15.6
瑞典	1.77	72.1	19.0	71.9	81.3	81.9	3.6
瑞士	1.42	71.1	45.7	58.3	61.7	83.8	6.8
土耳其	2.19	23.8	17.8	..	..	..	21.1
英國	1.80	66.8	38.8	52.6	58.3	56.2	16.2
美國	2.05	66.1	17.8	54.2	62.8	73.8	21.6
<b>OECD</b>	<b>1.63</b>	<b>56.8</b>	<b>26.4</b>	<b>..</b>	<b>..</b>	<b>70.6</b>	<b>12.0</b>

1. 加拿大總生育率資料來源為 2004 年

2. 盧森堡的資料來源為 2005 年

3. 丹麥的資料來源為 1999 年；加拿大和紐西蘭的資料來源為 2001 年；芬蘭和冰島的資料來源為 2002 年；瑞士的資料為 2006 年第 2 季。

4. 資料來源為 2005 年，除丹麥為 1999 年；比利時、加拿大、德國、希臘、義大利、日本、西班牙為 2001 年；芬蘭和葡萄牙為 2002 年；冰島和挪威為 2003 年；荷蘭為 2004 年；瑞士為 2006 年第 2 季。

5. 兒童貧窮率係指平均收入低於整體中位均等所得的百分之五十。

如果再同時觀察女性勞動參與率與生育率的關係，從表一更可看到重視女性工作需求且親職假設計盡量朝向女性與男性共同分擔子女照顧責任的北歐各國，不僅享有高生育率，同時育有 2 歲以下子女的女性也有高勞參率，瑞典更高達 71.9%；而親職設計選擇以維護傳統女性母職任務來解決工作與照顧衝突的德

<sup>60</sup> 資料來源 2007 年 OECD 統計資料。轉引自易永嘉，OECD 國家對育兒父母推行友善家庭與職場政策、作法及借鏡，台灣勞工季刊，2008 年 7 月，第 14 期，第 121 頁。

國除了低生育率之外，對育有 2 歲以下子女的女性的勞參率也偏低，只有 36.1%，僅為瑞典的一半。可見唯有順應女性投入勞動市場追求自我實現的潮流，解除或減輕女性照顧子女負擔的去性別化家庭政策，方能真正呼應女性的需求，讓生育率及女性勞參率都能達到雙贏的成果。

#### 第四節 小結

透過以上分析，我們可知工業國家生育率下降的原因，其實是由現代福利國家的興起及傳統性別角色分工之鬆動相互交錯所構成。前者隨著老年經濟安全制度建立地越完善，讓家庭為單位的養兒防老經濟功能越削弱，消極的降低一定要生養自己子女的必要性，卻也相當程度讓子女輩奉養年邁父母輩的功能公共化，下一代之人口成為維繫現代福利國家老年經濟安全制度的重要資產，子女遂成為社會的公共財；後者因女性意識抬頭，但卻在擺脫依賴者的角色而進入職場、追求經濟獨立的過程中掙脫不了「子女照顧責任」的傳統束縛，使得女性一旦生兒育女就勢必面臨育兒與就業的雙重負擔與無法兩全的情況，在不願承受此壓力的情況下，造成了女性抑制其育兒的欲望，紛紛產生不想生、晚生或少生的念頭。

即便如此，由於老年經濟安全制度的建立及女性投入就業爭取工作權、經濟獨立性及人格尊嚴，都已受到現代國家普遍地肯認。故以此為前提，一方面子女作為未來福利制度財務收支維繫的重要資產，另一方又須顧及女性在就業與育兒責任上的真正需求，歐洲各國開始以這兩個價值為導向，展開一系列的與子女養育責任的分配有關的家庭政策。親職假及育嬰津貼制度也就是依循著此一發展趨勢而生。不過雖然親職假與育嬰津貼制度有一定程度的關聯性，但由於親職假只處理就業與育兒間「時間衝突」的需求，所以要只針對受僱者的勞動關係予以調整即可；而育嬰津貼因為還放進了子女公共財培育價值的肯定，設計上自然不能忽略其他非受僱的工作者及非工作者養育子女的社會貢獻。因此如果育嬰津貼之給付對象不以親職假使用者為限，而將非就業人口、非受僱者及受僱者均納入，也非制度上不可能之結果。

而與其他家庭政策相較，親職假與育嬰津貼制度雖然可以解決子女照顧與工作追求之間衝突的調合，但由於其方向是傾向維持「家庭的子女照顧功能」，所以在分類上屬於一種家庭化的家庭政策。不過若再帶入性別的因素，依據國情的不同對於所謂「家庭的子女照顧功能」是否等同「女性的子女照顧功能」，則家庭化政策尚可以再細分為複製傳統性別分工的性別化家庭政策及強調男女共同養育子女的去性別化的家庭政策，因此同樣都是親職假及育嬰貼給付，會因各國國情不同而透過制度設計之方式呈現出不同類型的家庭政策。以德國為例其 1986 年 1 月 1 日起至 2006 年 12 月 31 日止有效實施的聯邦養育津貼法，由於 1、特別強調津貼之發放是要表彰照顧者之育兒行為對社會的貢獻。2、給付額度採均一式的低額給付，讓受領津貼者無法獲得經濟獨立性而必須依賴養家者的經濟支持。3、以「家庭」作為給付之對象而非是個人性的權利，因此該項津貼不允許夫妻同時申請，必須自行協調由其中一方作為受領者。4、給付期間長達到二年，加深了津貼請領者日後重返職場的困難度等設計，使得夫妻間傾向由薪資較低之一方(大多為女性)專職承擔育兒責任並在經濟上依賴養家之一方(大多為男性)，分類上屬於性別化的家庭政策<sup>61</sup>。反觀瑞典由於 1、提供高所得替代率的親職假補助金，讓申請給付之照顧者具有經濟上的獨立性。2、給付的對象是父、母個人，而不是「家庭」。3、引進親職假補助金分配制度的概念，設計「父親月」制度，提供男性使用親職假制度之誘因。由於瑞典的設計一方面以強調男性育兒責任的方式來支持女性就業，另一方面也考量到女性在請領親職假期間的經濟獨立性，因此分類上是一種去性別化的家庭政策。

雖說各國因國情不同而有不同類型的親職假與育嬰津貼制度，但若以女性生育率作為檢視有無解決女性勞動參與及家庭照顧責任衝突的需求，則歐洲各國的數據顯示，採取去性別化的家庭政策才能真正達到女性高就業率與高生育率的雙贏結果。因此即便是家庭典範觀念在歐洲各國中一向被認為保守的德國，也不得

---

<sup>61</sup> 詳細論述請參本文第三章。

不以瑞典模式的夫妻共同養家/共同照顧之家庭模式成為師法的對象來修正其家庭政策。2006 年德國展開顛覆性轉變的重要指標，正是以訂定新法的方式制定聯邦父母津貼暨父母期間法取代原有的聯邦養育津貼法。依新法之政策目標說明，開宗明義指出該法係是以瑞典模式為藍圖，一改過去男性單一養家模式的家庭典範，要朝向支持雙薪家庭、及父母親共同照顧子女的方向去努力<sup>62</sup>。不過與此同時德國並未因此放棄在新法中繼續維持聯邦養育津貼法所重視的「對所有子女養育者之育兒貢獻均一視同仁地予以承認」的傳統。究竟德國新的聯邦父母津貼暨父母期間法究竟如何呈現出支持工作夫妻共同養家/共同育兒之目的及普遍承認育兒價值之目的，本論文在下一章即予以進一步介紹之。



---

<sup>62</sup> 詳細說明請參本文第三章。



## 第三章：德國父母津貼法制之介紹

### 第一節 德國聯邦父母津貼暨父母期間法之立法背景

2006 年 3 月 11 日，聯邦父母津貼暨父母期間法<sup>1</sup>(Bundeselterngeld- und elternzeitgesetz, BEEG)通過並於 2007 年 1 月 1 日正式施行。該法是取代了原先的聯邦養育津貼法(Bundeserziehungsgeldgesetz, BErzGG)。不可諱言的是，縱使聯邦養育津貼法本身因為立法的時空景已有更迭，且該法實踐的結果明白顯示強化了男主外女主內的傳統男女分工模式因而受到批評，但是真正造成這一次改變的主要推力仍然是源自於德國逐年降低的婦女生育率。在 2006 年立法當時，德國婦女的生育率已降低為平均每位婦女生育數之子女數僅 1.36 人，不僅遠遠低於人口替代率 2.1 人，更是世界人口出生率最低的國家之一。

事實上德國的出生率長期以來在已開發的先進國家之中一直是敬陪末座，因此早在 2003 年 2 月，德國聯邦家庭、老年、女性及青年事務部(Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, BMFSFJ)委託由專家所組成的委員會，將重點放在如何思考社會轉變下家庭的未來發展，同時家庭政策又應該如何應因、修正或重新制定，才能突破目前生育率低靡的困境。該研究結果於 2005 年以第七次家庭報告的方式呈現。該報告中指出，與世界各國的趨勢相同，德國也面臨到工業社會轉向後工業化社會的衝擊，就業型態也由製造業的勞力密集式勞動為主逐漸被服務業及資訊業取代，讓女性的就業機會大為增加。相較於過去以單一

---

<sup>1</sup> 在此將 Elternzeit 翻譯成「父母期間」而不翻譯國內所熟知的成父母假或親職假，除了因為「Zeit」本身沒有假期的意思之外，更重要的原因在於 Elternzeit 的前身正是使用 Erziehungsurlaub(育兒假)這個用語。聯邦養育津貼法於 2001 年改革時特地將 Erziehungsurlaub 更名為 Elternzeit，其用意就是要強調因為要照顧及教養新生兒而暫時中斷勞務提供的行為，不能視為是申請者的「假期(Urlaub)」，文字的更換是具有其象徵的意義。

養家者模式為主的家庭模式也轉以雙薪家庭為主流，再加上性別平等意識的發展、避孕藥的引進及教育程度的提升，更直接影響了德國的生育率。在一連串相互關連的因素影響下，第七次家庭報告對照其他歐洲國家在家庭政策上的做法後，指出當社會面臨女性勞動參與率不斷提高之社會現實時，真正決定各國出生率上升或下降之關鍵，乃在於社會政策回應的態度。此外更進一步指出，德國過去以來一直以傳統的單一男性養家者模式作為家庭政策之指引路線，確實造成育有子女之女性職業競爭上的障礙，同時也使得在子女出生前雙薪家庭中配偶彼此尚處在經濟獨立與平等地位的情況，會在子女出生後反而使女性退回到傳統男女分工角色中成為男性的依賴者，也因此進而影響到女性生育的意願。若對照北歐各國以「平等」為基礎所設計的家庭政策，由於提供了育有子女之家庭仍可以保有男女平等的就業機會，所以保持了較高的生育率，更可以突顯家庭政策的設計對於維持出生率的重要性<sup>2</sup>。

因此在第 7 次家庭報告中面對社會變遷後的結果，為了讓「子女」也可以成為國民人生計畫中的一環，德國政府重新定位了家庭政策方向，不再視傳統性別角色下男主外女主內的單一養家者模式為家庭政策的「典範」，反而以兼顧所有人(尤其是女性、年輕父母)就業與家庭之間的平衡為重心，希望在父母親行使親職的權利或履行親職的義務時可以同時兼顧到其職業生涯發展。為達這個目標，德國政府也指出二個方向要達成：**(1)**有效的擴大對於家庭及子女在教育及照顧上的支持基礎。**(2)**將女性整合進就業市場中並力求她們可以達到家庭與就業之間真正的平衡。而在具體的措施上則點出三個重點：**(1)**時間需求上：針對有子女的家庭在有子女照顧需求時可以在工作時間上享有較彈性的工時。**(2)**子女照顧需求上：擴大有提供子女照顧服務的機構設置。**(3)**經濟負擔上：在工作與家庭兼顧及

---

<sup>2</sup> BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2006) (Hrsg.) Familie zwischen Flexibilität, Siebter Familienbericht, Bundestagsdrucksache 16/1360: Berlin, S.10.

促進年輕人生育的原則與前提下，特別針對子女剛出生時的那段時間，給予家庭經濟安全之保障，讓家庭及個人不會因為子女出生的事實而立刻產生所得收銳減的窘境<sup>3</sup>。

聯邦父母津貼暨父母期間法(BEEG)就是在上述具體措施(3)的目標下產生的。第 7 次家庭報告中明白的指出「聯邦政府的目標就是要讓年輕人可以更容易做出生育子女的決定，同時也可以提升家庭經濟的穩定性。…聯邦政府首要的就是要改變現行的養育津貼，以瑞典等國家的父母津貼為師法對象，讓當前的養育津貼可以成為為期一年且具有所得替代的功能的父母津貼，以避免當前養育津貼造成有新生兒出生的家庭所驟降的情況。…同時透過所得替代功能，期待父親可以更有申請父母津貼的動機，也讓父母可以更快的在照顧及養育新生兒的階段後重返職場。」<sup>4</sup>

由於規定在聯邦父母津貼暨父母期間法中的父母津貼是替代了原本的聯邦養育津貼法中的養育津貼，故為了更加了解父母津貼的出現對於德國在家庭政策轉變上存在的意義，因此有必要一併追溯養育津貼在德國的發展脈絡。

---

<sup>3</sup> BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2006) (Hrsg.) Familie zwischen Flexibilität, Siebter Familienbericht, Bundestagsdrucksache 16/1360: Berlin, SS.1-2.

<sup>4</sup> 同上註 S.4.

## 第二節 聯邦父母津貼之歷史發展

### 第一項 聯邦養育津貼之設立及沿革

1985年12月6日德國聯邦議會(Deutscher Bundestag)首次立法通過了聯邦養育津貼法(Bundeserziehungsgeldgesetz, BErzGG)，並於1986年1月1日開始正式生效<sup>5</sup>，作為的養育津貼(Erziehungsgeld)給付的法源依據。養育津貼的出現，對於夫妻間在子女照顧及教養這件事情上的責任分擔，實具有法律上象徵意義的轉變。依照1986年的聯邦養育津貼法第38條規定，該法所設立的養育假(Erziehungsurlaub)及養育津貼(Erziehungsgeld)其作用是要取代母性保護法(Mutterschutzgesetz, MuSchG)第8a條、第8b條、第8c條、第8d條、第9a條、第10條第1項第2句以及第13條第3項之條文以及帝國保險條例第200條第4項、第200a條第2項、第3項、第200d條第3項之規定中關於母性假(Mutterschaftsurlaub)及母性給付(Mutterschaftsgeld)之規定<sup>6</sup>。這樣的一個轉變，其背後的意義在於，原本設計於母性保護法中的母性假及母性給付，其用意是為了讓職業婦女在原本的產假保護期滿後，仍可以再享有一段親自照顧及養育剛出生新生兒的時間，同時為了保障這段母性假期間的經濟安全，所以同時也提供其

---

<sup>5</sup> BGBl. I1985, S.2154.

<sup>6</sup> BGBl. I1985, S2162.在1986年實施聯邦養育津貼法之前，依母性保護法中的規定，屬於社會性給付的母性給付(Mutterschaftsgeld)有兩類，但是兩種都同用一個字“Mutterschaftsgeld”「母性給付」，因此有必要在此略作說明。第一種「母性給付」與產假期間有關，由於依母性保護法於第3條第2項規定在預產期前6週及第6條第1項規定在分娩後8週(若是早產、多胞胎者在分娩後12週內)，原則是禁止提供勞務的。這是出於對胎兒及孕婦健康之考量，以及讓婦女在產後可以恢復健康為目的而設計之制度。相應於這段禁止提供勞務期間職業婦女的經濟安全，則透過母性保護法第13條第1項及第2項，提供產假保護期間具薪資替代功能的母性給付。第二種「母性給付」則與新生兒養育照顧期間的母性假有關，依1979年修訂新增的母性保護法第8a條以下之規定，母親為了親自照顧新生兒，有權在休完產假後繼續申請母性假，同樣考量到母性假期間的經濟安全，母性保護法第13條也新增第3項，讓申請母性假的女性在這段期間內也可以繼續請領母性給付。而1985年立法通過的聯邦養育津貼法取代的，就是母性保護法中關於母性假及其相配合的母性給付。

具有所得替代意義的母性給付<sup>7</sup>。雖然因為母性保護法增設了母性假及其母性給付的設計，讓職業婦女在生下新生兒之後，可以在社會立法的經濟安全的保護下暫時停止就業而優先考慮對新生兒的照顧，但由於母性保護法之立法目的原本就是針對投入就業市場的女性因為生理上具有生育能力的關係，為求保護婦女以及下一代國民的身體健康，而透過法律所為的特別保護<sup>8</sup>，自然規定在母性保護法中之權利就只限於職業婦女才可以主張。如此一來透過母性假及其母性給付之明文立法，由於這項權利只有女性才可以行使，不僅讓夫妻間照顧新生子女的责任更理所當然的完全由母親(女性)承擔，造成男性及女性在新生兒照顧行為上負擔的差異；同時也讓育兒行為的價值在職業婦女與非職業婦女之間產生不同對待，因為在職業婦女為了照顧新生兒而暫時停止勞務提供，她所領取的具有所得替代性質的母性給付背後隱含了她的育兒行為是被肯定為有價值的，但相反的對於非職業婦女者的育兒行為即完全無法獲得任何承認。

為了改善前述的問題，1986年聯邦養育津貼法正式實施後即以聯邦養育津貼及養育假取代了在母性保護法中的母性給付及母性假。有別於過去母性保護法之規定，聯邦養育津貼一改過去只能由職業婦女性透過母性假而取得的母性給付，聯邦養育津貼法第1條第1項對於申請父母津貼之人所設定的原則性規定即指出，凡住所或經常性居所設於德國者，而其子女在1985年12月31日以後出生者，當申請人親自照顧及養育該子女因而沒有外出就業或沒有從事全職業者<sup>9</sup>，就有資格請求養育津貼。給付的數額上，依同法第5條第1項規定，不論其請求人的原本之薪資水準為何，均一律統一給予每月600馬克的現金給付。由

---

<sup>7</sup> Igl, Gerhard, Kindergeld und Erziehungsgeld, 3.aufgabe, Verlag C.H.Beck, München, 1993 S.4.

<sup>8</sup> 羅秀青，德國母性保護制度之研究，淡江大學歐洲研究所碩士論文，82年12月，第36頁。

<sup>9</sup> 所謂沒有全職就業的情況，在1986年時原則上是指每周工作沒有超過19小時者。參 Zmarzlik/Zipperer/Viethen, Mutterschutzgesetz, 5., neubearbeitete und ergänzte Auflage, Verlag KG München 1986, S.375.

上規定可知，聯邦養育津貼法下對於請求聯邦養育津貼權利人的資格不再區分男女，也不再區分在子女出生前是否就業，均可以因為照顧新生兒而取得聯邦養育津貼之給付，而給付額度上由於採取統一數額的給付方式，故在母性保護法中母性給付造成育兒行為不同評價的缺失也一併獲得更正。而這個轉變也適時的彰顯了聯邦養育津貼法立時所要達到的社會政策目的<sup>10</sup>：

(1)透過養育津貼的引進，希望可以增加父母們在子女剛出生時親自投入新生兒的養育及照顧的可能性。

(2)讓父親及母親可以在就業和家庭之間有更多的選擇自由。

(3)同時也希望讓家庭育兒行為的社會貢獻可以獲得普遍性的承認，確立養育下一代乃是社會整體須共同擔負的責任。

為達到上述目標(1)(2)個目標，法律規定上即放寬申請權人為父親或母親(不再限於母親)，在且在申請條件上放寬了親自照顧及養育期間在就業方面的限制，而允許每周一定時數以下的就業行為，讓申請養育津貼的父親或母親在照顧及養育新生兒的同時不必完全的被排除於就業市場之外，同時也幫助申請人透過沒有完全中斷就業的方式，讓他們在養育津貼發放期滿後，可以而更容易的返回職場<sup>11</sup>。而為達上述(3)的目標則是藉由聯邦政府以稅收負擔養育津貼財源的方式<sup>12</sup>，以全國之力為國家未來的人力資源預作投資；同時也不再考慮申請人在分娩前是否從事就業活動，一律以子女出生後是有否親自照顧及養育新生兒的行為為準，統一的承認所有於父親或母親對國家社會所為的育兒貢獻，並給予均一式

---

<sup>10</sup> BT-Drucks. 10/3792 S.1.

<sup>11</sup> BT-Drucks. 10/3792 S.15. 顯然，這是對於原本母性保護法之修正，蓋依原母性保護法第8b條之規定，凡申請母性假者必須同時處於完全沒有提供勞務的情況。

<sup>12</sup> 1985年養育津貼法第11條。

的、定額式的給付額度。

聯邦養育津貼法在 2007 年被聯邦父母津貼法(Bundeselterngeld- und elternzeitgesetz, BEEG)取代前，也曾歷經數次修法，不過基本上仍維持單一男性養家模式的前提下進行修正。主要的修正方向集中在三方面：

(1)請領聯邦養育津貼資格中關於「沒有從事全職就業者」的就業時數。對此，在 1986 年一開始實施時，允許的就業時數每週不得超過 19 小時，但到了 2001 年已放寬為每週不超過 30 小時<sup>13</sup>。

(2)聯邦養育津貼發放的時間則逐步的增長。從 1986 年一開始的 10 個月，到 1987 年的 12 個月再到 1989 年的 15 個月、1990 年的 18 個月，最後於 1993 年擴張給付期間為 24 個月。此一期間至 2006 年 12 月 31 日止聯邦養育津貼法有效施行期間則未再增加<sup>14</sup>。

(3)對於請領聯邦養育津貼的家戶所得上限門檻額度予以的修正。在 1986 年開始實施的養育津貼之時，對於子女出生後 6 個月內之定額給付並無任何所得上限的門檻，一律均予以統一的定額給付。只是自子女出生後的第 7 個月起，才將家戶所得上限的門檻納入要件之中，而對於不同所得水準的家戶給予不同的津貼給付<sup>15</sup>。但是到了 1994 年，卻修正為自子女出生的第 1 個月起，即納入家戶所

---

<sup>13</sup> Fuchsloch/Scheiwe, Leitfaden Elterngeld, Verlag C.H. Beck, 2007, S. 8.

<sup>14</sup> Monika Merz (2004), *Women's Hours of Market Work in Germany: The Role of Parental Leave*, IZA Discussion Paper No. 1288, p11.

<sup>15</sup> 依 1986 年實施的聯邦養育津貼法第 5 條第 2 項規定，當子女滿 7 個月起，若共同生活的配偶其家戶所得超過 29,400 馬克、其他有權請領養育津貼者(在此是指像是獨立撫養義務者，或者是沒有與配偶共同生活者)的收入超過 23,700 馬克時，養育津貼的額度會因此降低。

得作為請領聯邦養育津貼的要件之一<sup>16</sup>。

另外值得一提的是在 2000 年聯邦養育津貼法修正中引進了所謂的「預算調節模式」(Budgetregelung)的措施，與聯邦養育津貼的一般給付模式並立，並於 2001 年實施。按照修正前之規定，聯邦養育津貼請領的期間固定為子女出生後的二年，原則上以每月 600 馬克(約為今日的 300 歐元)的方式連續給付 24 個月。但由於請領的要件之一同時緊扣著受領者必須因而不從事就業或僅從事每周 19 小時以下的就業活動，因此不免造成了受領者的就業限制也隨著養育津貼給付期間的延長而增加。因此 2000 修正聯邦養育津貼時考量到受領者的工作自由與家庭平衡，引進了預算調節模式，提供受領者另一個選擇的可能性，除了原本一般性的規定之外，可以自由選擇用改為每月給付額 900 馬克(約為今日 450 歐元)的方案，但連續給付的期間也會相對縮短為一年，如此一來在聯邦養育津貼給付的總額上預算調節模式會比一般給付模式少 3600 馬克( $600 \times 24 - 900 \times 12 = 3600$ )，但卻可以使受領者早日返回工作職場<sup>17</sup>。

---

<sup>16</sup>依 1994 年實施的聯邦養育津貼法第 5 條規定，若是父母共同扶養子女者，家戶淨得每年超過在 100,000 元馬克，單獨扶養者超過 75,000 馬克者，無法獲得養育津貼。而自子女出生後第七個月起，家戶淨所得每年超過 29,400 馬克，單獨扶養者超過 23,700 馬克者，才可以繼續獲得全額的養育津貼。而家戶每年淨所得 100,000 馬克以下 29,400 馬克以上，單獨扶養者在 75,000 馬克 23,700 以上者，在子女出生後六個月內可以獲得全額的養育津貼給付，但個第 7 個月起則只能獲得部分的給付。參 Jana Schultneiss, *Frauenerwerbstätigkeit und staatliche Familienpolitik*, Verlag. VDM Verlag Dr. Müller, 2008, S.62.

<sup>17</sup> BT-Drucks. 14/3553 S.1,SS.11-12. 另外，在次此修正中同時也放對於請領養育津貼期間的工作時數限制從每周 19 小時放寬為每周 30 小時。

## 第二項 聯邦養育津貼產生之問題

### 第一款 傳統男女性別角色分工之強化

當 1986 年實施的聯邦養育津貼法以聯邦養育津貼及養育假取代了原本制定在母性保護法中的母性假及母性給付時，在法律上的意義在於將男性也納入新生兒的照顧及教養的對象，這同時意謂著會因為新生兒的誕生而產生工作與家庭照顧平衡需求的人，不再專屬於職業婦女。因此聯邦養育津貼法第 1 條第 1 項對於請領養育津貼之要件，使用了表面上性別中立的用語，並沒有特地強調申請人的性別，同時立法理由中也明白指出制定聯邦養育津貼法的目的之一是為要讓「父母」在面臨就業與家庭的抉擇時，可以更加容易做出以親自照顧新生兒為最優先選項的選擇<sup>18</sup>。但事實上由立法討論過程中可知，聯邦養育津貼的設計仍然是在所謂的「單一養家者模式」及「婚姻中的家庭主婦模式」前提下而設計的<sup>19</sup>。另外我們透過 1985 年通過的聯邦養育津貼法可知當夫妻雙方同時符合請求養育津貼之資格時，實際應由何人申請，雖依第 3 條第 2 項第 1 句之規定原則上係由夫妻雙方自行協議。但同條項第 4 句，卻規定若夫妻間無協議或無法達成協議時，由妻子取得申請資格。顯示立法者仍假定子女照顧責任係以女性為最主要的承擔者。

另外若從法律制定後的實施結果來看，聯邦養育津貼法實施期間關於男女申請養育津貼的比率即呈現極大的差距。1986 年至 2001 年這段期間，有就業的父親請領養育津貼的比率只占有申請人中的 1.4%至 2.1%之間。即使在 2001

---

<sup>18</sup> BT-Drucks. 10/3792 S.1

<sup>19</sup> BR-Drucks. 350/85 S.13. Fuchsloch/Scheiwe, Leitfaden Elterngeld, Verlag C.H. Beck, 2007, S.10.

年起實施了預算調節模式並配合提高允許部分工作的時數門檻至 30 小時，但依照 2003 年的統計申請人中 97% 仍由女性為之，父親申請的比例並未明顯增加，仍維持在僅占 2.6% 左右<sup>20</sup>。可見若從數據結果上來說，在聯邦養育津貼實施之後，會因為照顧及養育新生兒而受到所得及就業中斷風險的人幾乎只有母親。而造成這種男女懸殊差距的原因，最終仍歸究於使用聯邦養育津貼後的成本考量，亦即當男性的所得平均高於女性而養育津貼給付之額度又相當微薄時，自然由原本薪資收入較高的男性繼續承擔養家責任而由母親中斷就業回家照顧新生兒，對於整個家戶而言會是最經濟的選擇。惟如此一來自然犧牲了女性自身在職業生涯上的發展可能性與利益<sup>21</sup>，使原本沒有子女時立於經濟獨立的女性在子女出生後因為微薄的養育津貼反倒成了經濟上的依賴者。聯邦養育津貼法造成這種傳統男主外女主內性別角色分配的強化，也正是備受批評的地方。

## 第二款 造成津貼請領者所得依賴之強化效果

聯邦養育津貼法從 1986 年 1 月 1 日開始到 2006 年 12 月 31 日止這段有效施行期間，儘管歷經了多次的修法，但是在養育津貼的給付額度上幾乎沒有變動，從一開始的為 600 馬克(相當於 307 歐元)，到了 2006 年仍然維持在的 300 歐元的程度。二十年間未曾變動養育津貼給付額度在歷經了物價調整及通貨膨脹的今天，讓養育津貼當初設立的目的之一：「為了讓父母們可以在子女剛出生時親自投入新生兒的養育及照顧的可能性提高，透過經濟安全確保的方式使就業和

---

<sup>20</sup>Fuchsloch/Scheiwe, Leitfaden Elterngeld, Verlag C.H. Beck, 2007, S.11.

<sup>21</sup> 有實證研究顯示，在德國對於「沒有子女的就業婦女」以及對於曾經請過養育期間的「母親」，兩者在經過 20 年後的薪資發展上，後者因為「母親身分」而承受的薪資損失，約為前者淨所得的 2% 到 7%，而且該損失之差距會因為子女數而增加，最高還會達到 13% 的差距。參 Nachweise der bidsherigen empirischen Studien bei Ziefle, Die individuellen Kosten des Erziehungsurlaubes, 2004, S.5f. 轉引至 Fuchsloch/Scheiwe, Leitfaden Elterngeld, Verlag C.H. Beck, 2007, S.11.

家庭之間的取得平衡」的意義已經不存在。再加上育嬰津貼發要件中對於家戶所得評估的要件不斷的加重：在 1986 年開始實施時育嬰津貼給付時，對於家戶所得調查的要件，在子女出生後的前 6 個月內是不予考慮而一律發給定額給付，於子女出生後第 7 個月開始才列入審查作為給付前提要件之一。但到了 1994 年起，聯邦養育津貼修正為自子女出生後的第 1 個月起，即將家戶所得審查納入為是否給付父母津貼的要件之一。其結果不僅造成只有很少數家庭真正可以在養育津貼給付期間內取得全額的給付，同時也讓養育津貼立法目的中對於普遍性承認育兒價值的思考受到衝擊。經過這二十年來的轉變，一方面由於每月給付金額未隨物價指數及通貨膨脹而調整，另一方面由於不斷增加的家戶所得評估要件，育嬰津貼現實上逐漸的從家庭促進及一般性、普遍性的承認育兒價值質變為對成貧困家庭救助的手段<sup>22</sup>。

### 第三款 其它問題

#### 一、無法反映雙薪家庭時代下的真實需求

在德國，今日已經有許多家庭長期以來必須靠著雙薪模式運作才能維持家戶的生活。因此，當家中有新生兒出生時，父母一方必須暫時的放棄原本的工作或降低工作時數來照顧剛出生的嬰幼兒時，造成該家庭經濟上極大的困境。目前的養育津貼雖然可以多少補貼家庭的經濟損失，但是由於給付額完全與申請者當時的收入無關，一律採均一性的定額給付，使得與子女出生前的雙薪收入時期相比對於原本中等收入的家庭就只能維持原本雙薪下的 70%，對於收入較高的家庭則只能達到 60%的程度，經濟上顯然受到了很大的損失，甚至造成在新兒生出生後請領聯邦養育津貼的這段期間，反而是處於家戶中一生中可支配所得最少的

---

<sup>22</sup> Fuchsloch/Scheiwe, Leitfaden Elterngeld, Verlag C.H. Beck, 2007, S.7.

時期<sup>23</sup>。

## 二、無法反映父母照顧子女的真实意願：

以女性來說，雖然在德國職業婦女的比例不斷提高而同時生育率也不斷下滑，但並不表示她們為了保有職場上的優勢，而完全不願承擔對新生兒的照顧及養育的責任。事實上經過調查，大部分的年輕母親真實的期待是希望可以在親自照顧子女的同時也可以不會對就業造成太大的不利益。以育有一個三歲以下子女的女性來說，有 62% 的人就表示同時兼顧的意願，而高學歷的女性更高達 73%。以男性來說，今日德國的父親對於自身家庭角色的定位也有所轉變，他們已經有比較強烈的意願要自己照顧及養育子女而排斥擔任單純的養家者角色。經過調查，在聯邦養育津貼法有效實施期間的後期，已有約有近 20% 的父親表示願意親自照顧子女，但是真正使用父母期間的男性卻只有 5%。探究理由，除了由於此時家庭已經因為妻子暫時中止就業而使家戶喪失了一半的所得來源，而加重男性養家者責任之外，有三分之四的男性也表示他們會擔心長期中止就業活動對於職場的發展會有負面的影響。因此在想要生小孩的男性中就有一半以上指出，對他們而言理想的照顧子女期間如果可以控制在一年或是幾個月內的話，他們是願意暫時離開職場回家照顧子女<sup>24</sup>。

由上可知對於照顧子女意願的滿足，需要國家予以支持的不僅只有女性，男性在成為父親之後其實也希望在工作及家庭之間的取得平衡。也因此保持彈性的津貼給付方式讓父母可以彼此相互調配整個家庭對於子女照顧工作的分工，同時縮短請領津貼期間造成完全中斷就業的期限是一大關鍵。因為中斷就業的時間越長重返職場的障礙就越大，同時也會讓職業上的知識及能力因為無法即時更新而

---

<sup>23</sup> BT-Drucks. 16/1889, S.14. ◦

<sup>24</sup> BT-Drucks. 16/1889, S.14. ◦

使原先累積的工作經驗及職場優勢流失，更加的失去在就業市場上競爭的潛力。

### 第三項 聯邦父母津貼法制之設立

由於以男性為單一養家者的想像而制定的聯邦養育津貼法，無法再適時的回應今日以雙薪家庭為主流的社會情勢轉變，使得該法既無法兼顧子女出生後的家庭經濟安全，也無法滿足女性對於性別平等及經濟獨立、人格獨立的需求，更無法回應男女對於子女照顧與工作之間平衡的期待。因此聯邦政府在新家庭政策的規畫下<sup>25</sup>，改以現代雙薪家庭為立法的背景想像，於 2006 年立法通過以聯邦父母津貼取代聯邦養育津貼，並於 2007 年 1 月 1 日正式實施。由於聯邦父母津貼法制是以雙薪家庭為家庭典範所為的設計，因此不同於以往想透過聯邦養育津貼的發放再度將女性從職場拉回家庭，新的父母津貼反倒將重點放在如何促進且支持配偶雙方(尤其是女性)於新生兒出生後仍可以儘量維繫或儘快回復就業活動。而考慮到子女出生後，社會上仍以女性作為子女照顧者的主要承擔者會不利於女性的就業，同時也是為了回應男性自願成為照顧子女角色的需求性，因此制度的設計自然希望可以讓男女配偶雙方都可以兼顧家庭與就業。所以說，新的聯邦父母津貼與舊制下的聯邦養育津貼相較，可謂在家庭政策上從單一(男性)養家者模式朝向雙薪家庭/共同照顧子女模式移動，實具有典範移轉的意義。

至於具體內容規範上，聯邦父母津貼之給付有別於聯邦養育津貼給付之改革重點方向有三：

一、動態性給付：

---

<sup>25</sup> 依德國聯邦家庭、老年、女性及青年事務部第七次家庭報告，新家庭政策的方向為：(1)有效的擴大對於家庭及子女在教育及照顧上的支持基礎。(2)將女性整合進就業市場中並力求她們可以達到家庭與就業間真正的平衡。參本文第 44 頁。

將給付金額從均一性的定額給付，改為以申請人在子女出生前就業收入淨所得一定比例相聯結的動態性給付，所以給付的額度會因為不同的申請人而異，具有所得替代的效果。關於本項改革的立法目標有三，1：希望讓使用父母津貼的家庭，仍可以**維持雙薪時的生活水準**，真正達到支持家庭育兒前期經濟安全的目的。2：讓申請人免於在請領父母津貼期間成為**經濟依賴者**。3：透過提高給付金額以及所得替代的表現，讓照顧新生兒的行為也成為具有報酬的有價行為，作為**刺激父親申請**的誘因之一。

## 二、縮短的給付期間及彈性的請求：

與聯邦養育津貼以 24 個月的給付期間為原則不同，聯邦父母津貼法制改將父母津貼的給付期間縮短至以 12 個月為原則，不過卻進一步開放符合申請資格之可父母依照自己的需求，來調配申請人及申請期間。所以父母既可以請求減少一半給付額但延長給付期間至 24 個月，也可以允許父母兩人同時申請並同時減少給付期間。本項改革的目標是以促進男女就業(尤其是女性)為前提所設計的，因此一方面一改過去聯邦養育津貼法的一般給付模式及預算調節模式<sup>26</sup>，以 24 個月的給付期間為原則，12 個月的給付期間為例外，避免造成申請人中斷就業的時間過長而影響申請人的職場競爭力及增加重返職場的障礙。另一方面，給付總額不變的情況下開放「配偶雙方可同時申請但縮短給付期」及「減少給付額但延長給付期」的不同選擇，讓配偶之間可以視自己真正的需求來相互彈性的調配，符合每個家庭的最大利益，使得男女配偶間對於家庭及工作的兼顧的目標可以達到最大化的效果。

---

<sup>26</sup> 參本文第 50 頁。

### 三、引入「伙伴月」：

新的父母津貼在給付期間設計原則上以每一個新生兒出生後 12 個月為原則，不過當父母雙方都有自親照顧新生兒的意願同時也符合申請父母津貼資格時，除了允許兩人可以同時提出申請外，並另外在 12 個月給付期間原則上再多給 2 個月的給付期間，故此時依每一個新生兒為準的津貼給付期間增加為 14 個月。本項立法目的，除了回應男女對於親自照顧子女的願望之外，立法者特地參考瑞典等北歐模式的父母津貼，以促進、獎勵的手段，達到男女配偶對家內子女照顧責任分擔的觀念轉換，終極目標是想讓男女對於育兒責任伴隨著觀念的轉換達到真正平等負擔的目的。

不過值得注意的是，雖然新的父母津貼是以雙薪家庭模式為典範所為的設計，不再強調傳統家庭主婦式的婚姻，但是對於育兒行本身即是對社會、國家整體的貢獻這一點則仍然被維持，並沒有因為父母津貼採具有所得替代功能的動態式給付而有所轉變。因此(1)給付資格上，仍然維持原本在聯邦養育津貼模式下，以「住民」為申請主體的設計，並沒有再重回 1979 年設置於母性保護法中對於母性假中的母性給付必須以就業為前提的限制。(2)維持每個月 300 歐元的最低給付金額，讓所有的事實上照顧新生兒的申請人(包括未就業者)對於育兒的貢獻可以受到普遍性的承認。(3)資金來源也維持由聯邦政府以稅金支付，更加強化全體社會對於育兒責任的經濟分擔。

## 第三節 現行聯邦父母津貼之規定

2007 年 1 月 1 日起實施的聯邦父母津貼，是規定在聯邦父母津貼暨父母期間法中，該法共 27 條，分三部分：第一節父母津貼，規定在第 1 條到第 14 條、第二節勞動者的父母期間，規定在第 15 條到第 21 條、第三節統計及終結規定，規定在第 22 條到第 27 條。其中父母津貼本質上是國家將原先存在於家庭私領域

內關於子女養育照顧的經濟負擔，透過稅收作為財源，以金錢給付的方式將育兒責任在經濟面向上釋放到社會去由全民負擔，故手段上乃是一種外化措施的由社會給付；而父母期間則是立法者在雇主與勞工之間原有的勞動關係內，對於新生兒的照顧以及勞務的提供時必然面對的時間衝突予與調整，讓勞工享有育兒期間免於被解僱的風險，同時也課予雇主忍受勞工享有為了新生兒照顧而請假的義務，屬於內化的措施的勞動保護政策。雖然讓父母在子女照顧期間享有免遭雇主解僱之保護，是父母是否積極利用請假制度來達成工作與子女照顧之間的平衡，但由於這部分屬於勞動保護政策，加上父母津貼的申請資格並不以父母是否使用父母期間為前提，因此為求聚焦在國家對於養育子女責任分擔的社會給付上，因此以下僅針對聯邦父母津貼的部分為介紹。

## 第一項 申請資格

### 第一款 原則性規定

對於父母津貼的申請資格，聯邦父母津貼暨父母期間法第 1 條第 1 項設有原則性的規定，只要父母對於下列四個條件均符合時，原則上即取得申請資格：

- 1.在德國內有住所或以德國為慣居地
- 2.與自己的子女<sup>27</sup>共同生活在同一家戶中

---

<sup>27</sup> 係指依德國民法第 1591 條、第 1592 條第 1 項到第 3 項及第 1754 條所定，具有法律上父母子女關係者不分自然血親或法定血親。但是由於著眼於本法同時具有承認對下一代的照顧價值以及保障幼兒的照顧需求，因此對於不具法律上父母子女關係的幼兒但卻事實上付出照顧教養行動的人，德國也承認他們父母津貼的申請資格。依聯邦父母津貼暨父母期間法第 1 條第 3 項即規定：「不符合第 1 項第 2 款要求之人，若符合下列情況，亦可請求父母津貼：1. 以收養

3.親自照顧及教養子女。這裡的親自照顧意義上不等同於「單獨照顧」，所以即使父母親是彼此之間共同分擔照顧責任，或者新生兒所需的照顧需求是由父母親是與其他人、其他機構相互配合下共同完成的，也都可以符合親自照顧的條件<sup>28</sup>。

4.沒有就業或沒有從事全職工作者。所謂沒有從事全職工作者，依聯邦父母津貼暨父母期間法第 1 條第 6 項是指每週工作時間平均未超過 30 小時、在職業訓練中或是從事社會法第八編第 23 條的日間照顧工作者且其照顧的小孩未超過五個而言。

由上可知，聯邦父母津貼暨父母期間法中對於父母津貼適用的對象，並沒有以受僱之勞動者須先向雇主申請父母期間為前提，也不以是否從事有酬工作為前提，更沒有對於申請前從事有酬工作的人依其職業類別與身分作為給付父母津貼給付與否的差別對待，所以在申請資格上對父母津貼的立法設計是採用普及式的保障設計。也因此無論是家庭主婦(夫)、學生、勞工、農林漁木等無雇主的工作者、事實上本身也從事勞動的雇主、公務員、法官、軍人…等人，都是父母津貼的申請主體<sup>29</sup>。另外聯邦父母津貼暨父母期間法第 1 條第 1 項的原則性規定，也沒有強調必須限於具有德國國籍者才能申請，因此不具德國國籍又非歐盟會員國或非瑞士之外國國民依聯邦父母津貼暨父母期間法第 1 條第 7 項，只要其具

---

為目的子女在家戶中共同居住，2.配偶或同居人的子女，3.同住之子女依照民法第 1594 條第 2 項的父親資格尚未生效或是依照民法第 1600d 條之規定，申請確認親子身分之訴尚未裁定者。」第 4 項規定：「父母可能因為重病、重殘或其父母之死亡而未照顧自己的子女者，若該家屬及其配偶或同居人滿足第 1 項之其它的條件且其他具備請領父母津貼之人未提出請求時，三等親之內的家屬及其配偶或同居人亦可請領父母津貼。」

<sup>28</sup> BMFSFJ, Richtlinien zum BEEG, BMFSFJ/204, S. 35.  
[http://www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/pdf/BMFSFJ\\_Richtlinie\\_BEEG.pdf](http://www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/pdf/BMFSFJ_Richtlinie_BEEG.pdf) (最後瀏覽日期：2011 年 7 月 2 日)

<sup>29</sup> 同前註 S.36.

有移民許可或為有工作權的居留許可者，在符合第 1 條第 1 項的要件後，也可以成為父母津貼的申請人。至於不具德國國籍但為歐盟會員國或瑞士的國民，依照歐盟法只要居住於或工作於德國即可<sup>30</sup>。

## 第二款 例外排除：家戶所得門檻限制

依照聯邦父母津貼暨父母期間法第 1 條第 8 項規定凡有申請權之人，其個人在最近一年的稅後所得超過 250,000 歐元者不得申請父母津貼。但是若依照第 1 項(法律上的父母)、第 3 項(尚未具法律上父母資格之人)及第 4 項(三等親內家屬及其同居人或配偶)之規定符合申請資格之人有兩位時，二人合計的稅後若超過 500,000 歐元者，也不得申請父母津貼。

此一所得門檻的限制規定是 2007 年父母津貼實施所沒有的，因此當時的立法政策除了要達到育兒期間所得收入損失的補償之外，另一個重要的目標也是要让育兒行為對社會的貢獻可以得到普遍性的承認，因而從所有子女均為社會未來共同的資產的概念出發，不論扶養者個人或其家庭的經濟狀況為何，凡符合申請的資格要件者均有權請領父母津貼，並且確保申請人至少在最低限度內可獲得每個月 300 歐元的給付<sup>31</sup>。這樣的規定雖然有助於普遍性承認育兒貢獻的政策目標得以完全實現，但是若同時考慮到家庭經濟支持的必要性、社會的分配正義以及政府的財政負擔，現實上聯邦父母津貼給付的額度也不得不在一定比例的所得替代原則下，對父母津貼的給付額度設有每個月 1800 歐元的最高上限，該給付上限若依所得替代率換算回申請父母津貼前申請人的所得收入，約為每個月 2770

---

<sup>30</sup> Social Security at a Glance, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2010, S.10.  
[http://www.bmas.de/portal/10116/social\\_security\\_at\\_a\\_glance.html](http://www.bmas.de/portal/10116/social_security_at_a_glance.html) (最後瀏覽日期：2011年7月2日)

<sup>31</sup> Fuchsloch/Scheiwe, Leitfaden Elterngeld, Verlag C.H. Beck, 2007, S.14.

歐元。因此當申請人取得申請資格以前的收入一旦高於每月 2770 歐元時，超出越多則其獲得的所得替代效果就越少。有鑑於對於子女出生前所得收入超高族群而言，每個月 1800 歐元的父母津貼給付額度已經沒有任何所得替代的效果，再加上實在沒有經濟上予以給付的必要性，因此在 2010 時增訂且於 2011 年 1 月 1 日起實施的聯邦父母津貼暨父母期間法第 1 條第 8 項，讓每月所得收入在 20,834 歐元( $250000 \div 12 = 20,833.3$ )以上之高收入被排除於父母津貼的申請資格。不過若依照德國聯邦家庭、老年、女性及青年事務部所 2010 年所發表的統計數據顯示，2009 年子女出生前家戶總所得在 5000 歐元以上的只有約 4% 的比例<sup>32</sup>，由此可推知即便 2011 年排除了超高月收入者請領津貼的權利，對於津貼給付對象的涵蓋率並沒有太大的影響，聯邦父母津貼的普及性特徵仍然存在。

## 第二項 給付額度

給付額度是聯邦父母津貼 2007 年三大修法的重點之一，同時也是聯邦父母津貼法兩大立法目：確保新生兒家庭經濟安全的薪資替代給付、普遍性承認育兒行為對社會國家貢獻價值交錯並存的展現。另外，鼓勵生育之目的也在給付額度中展現：

---

<sup>32</sup>參 Familien Report 2010, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, S.94.  
<http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/familienreport-2010,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf> (最後瀏覽日期 2011 年 7 月 24 日)

## 第一款 薪資替代性質的父母津貼

### 一、原則：

依聯邦父母津貼暨父母期間法第 2 條第 1 項第 1 句規定，在父母津貼的給付期間內，申請人沒有就業所得收入時，聯邦父母津貼的數額給付是依子女出生前十二個月每月平均就業所得薪資的 67% 計算並以每月 1800 歐元作為父母津貼的給付上限。又因為聯邦父母津貼的發放要件中允許申請人部分就業，因此著眼於所得替代的功能，對於仍然持續部分就業的申請人，其應該以子女出生前的就業所得減去出生的就業所得，以兩者中間的落差值作為父母津貼計算的基準。因此同法第 2 條第 3 項，又規定了在子女出生當月之後，有權請求之人取得就業所得比依第 1 項規定的子女出生前月平均就業所得低者，父母津貼之給付額對子女出生前後就業所得的月平均收入之間的差額，依照第 1 項或第 2 項<sup>33</sup>所定之比例予以發放。但子女出生前的就業所得收入的計算最高僅以 2700 歐元為限。

舉例而言：當申請人在子女出生前每個月淨就業所得可達到 2700 歐元，但若其在子女出生後請領父母津貼期間仍然從事每週 30 個小時以下的部分工作，因而每月仍可賺得 1600 歐元的就業所得，此時父母津貼的計算基礎非 2700 歐元而是以申請人在子女出生前、後真正產生損失的 1100 歐元(2700-1600=1100)為準。因此，依照所得替代比例 67% 計算，申請人就可以獲得每月 737 歐元(1100 x 67%=737)的父母津貼。不過由於聯邦父母津貼最高給付上限為每月 1800 歐元，因此回推子女出生前每月淨就業所得 2700 歐元正好為換算後給付上限的臨界點，因此若申請人在子女出生前每個月淨就業所得可達到 3000 歐元，但每月從事部分就業仍可賺得 1000 歐元，此時就業所得的損失並非 2000 歐元

---

<sup>33</sup> 第 1 項為所得替代率 67% 的原則性規定，第 2 項為所得替代率的調整性規定。

( $3000-1000=2000$ )而是 1700 歐元( $2700-1000=1700$ )，依照聯邦父母津貼暨父母期間法第 2 條第 2 項調整後的所得替代率 65%計算，申請人就可以獲得每月 1105 歐元( $1700 \times 0.65=1105$ )的父母津貼<sup>34</sup>。

## 二、例外調整：

除了上述 67%的原就業收入之原則性規定之外，聯邦父母津貼暨父母期間法也針對月平均就業收入較高者及較低者另作調整性的規定。依該法第 2 條第 2 項第規定，若申請人在子女出生前每個月的平均就業所得不足 1000 歐元者，67%的所得替代比例將會提高，並以 1000 歐元的就業所得為基準，每比 1000 歐元低 2 歐元者，其所得替代率即提高 0.1%，直到所得替率達到 100%為止。相反的，若申請人在子女出生前每個月平均的就業收入高於 1200 歐元，67%的所得替代率比例將會下降，並以 1200 歐元的就業所得為基準，每比 1200 歐元多 2 歐元時所得替代率即下降 0.1%，直到所得替代率為 65%為止。

舉例而言，當申請人在子女出生前的平均就業所得為 800 歐元時，依照聯邦父母津貼暨父母期間法第 2 條第 2 項之規定，其所得替代率應該調高，此時由於 800 歐元的月所得與基準值 1000 歐元相比仍不足 200 歐元，因此以每低於 2 歐元即升高 0.1%的比例來計算，此時該申請人可以比原定 67%所得替代率再多出 10%的所得替代率( $200 \div 2 \times 0.1=10$ )，故此時申請人每個月可獲得的父母津貼即為 616 歐元( $800 \times 77%=616$ )而非 536 歐元( $800 \times 67%=536$ )。以此類推，當申請人在子女出生前的平均就業所得只有 340 歐元時，其父母津貼的所得替代比例就可以達到 100%，故可領得 340 歐元的父母津貼。同理，當申請申人在子女出生前的平

---

<sup>34</sup> 參 Broschüre zu Elterngeld und Elternzeit, BMFSFJ, 2011, S.16.  
<http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/Publikationen/publikationen.did=89272.html> (最後瀏覽日期 2011 年 7 月 2 日)

均就業所得達到 1240 歐元以上時，其所得替代率就會降至最低替代率 65%。

## 第二款 最低給付額之保障

聯邦父母津貼普遍承認育兒貢獻的立法目的就是展現在父母津貼最低給付額度保障之上，讓具備育兒事實的申請人即便在子女出生前沒有就業，至少在育兒的貢獻上可以和子女出生前就有就業的申請人相同，一概獲得國家、社會的肯定。故依聯邦父母津貼暨父母期間法第 2 條第 5 項規定，父母津貼之給付額，最少為每月 300 歐元。且此種情況也適用子女出生前的沒有就業收入者。此金額並非對第 1 項到第 3 項父母津貼的補充性給付。因此依照此規定，即便是家庭主婦、學生等未從事經濟生產的人，對於其育兒貢獻，也都可以一視同仁的受到國家社會的承認。

另外被 300 歐元的確定給付所保障之人也不限於子女出生前無工作之人或低就業收入者，在配合聯邦父母津貼暨父母期間法第 2 條第 3 項之規定，對於請領父母津貼期間同時從事部分就業的高就業所得之人，也可能成為最低給付額保障的對象。舉例言之，若申請人現在子女出生前每月的淨所得為 2700 歐元，在父母津貼期間因照顧子女而從事部分就業僅賺得 2500 歐元的收入，此時所得損失依聯邦父母津貼暨父母期間法第 2 條第 3 項之規定僅為 200 歐元 ( $2700-2500=200$ )，但由聯邦父母津貼至少保障 300 歐元的給付，因此申請人仍然可以獲得 300 歐元的聯邦父母津貼中<sup>35</sup>。由此我們或可推知，德國事實上對於育兒勞動這件事情上已經承認其至少有達到每月 300 歐元的價值存在。

---

<sup>35</sup> 本例引自維基百科 [http://de.wikipedia.org/wiki/Elterngeld\\_%28Deutschland%29](http://de.wikipedia.org/wiki/Elterngeld_%28Deutschland%29)。(最後瀏覽日期 2011 年 6 月 30 日)

申請人於子女出生前後每月淨所得之差額	父母津貼給付額或其所得替代率	計算基礎
2770 歐元以上	1800 歐元	最高給付上限。(第 2 條第 1 項)
1240 歐元-2770 歐元	替代率 65%。	對於收入較佳者的降低給付(第 2 條第 2 項)以及給付上限(第 2 條第 1 項)
1202 歐元-1238 歐元	替代率 66.9%-65.1%，以每 2 歐元減少 0.1%的規則遞減，並以 65%為底限。	對於收入較佳者的降低給付(第 2 條第 2 項)
1000 歐元-1200 歐元	替代率 67%	原則性替代率(第 2 條第 1 項)
342 歐元-1000 歐元	替代率 99.9%-67%，以每 2 歐元增加 0.1%的規則遞增。	對於微薄收入者的增加給付(第 2 條第 2 項)
301 歐-340 歐元	替代率 100%	對於微薄收入者的增加給付(第 2 條第 2 項)
0-300 歐元	300 歐元	最低保障額度(第 2 條第 5 項)

表二：德國父母津貼給付標準表 (自製表格)

### 第三款 其它額外給付

除了針對單一新生兒而為的給付之外，聯邦父母津貼同時也考慮到了一個家戶中有兩個以上年幼子女的情況以及一次生產多胞胎的情況，而給予較多的經濟支持，同時也含有鼓勵多子女家庭的意義存在：

### 一、手足津貼(Geschwisterbonus)：

依聯邦父母津貼暨父母期間法第 2 條第 4 項之規定，申請人若已和兩個子女在同一家戶內共同生活，而該子女尚未年滿三歲者；或與三個或三個以上子女共同生活，而該子女尚未年滿六歲者，則依第 1 項到第 3 項及第 5 項之規定可以獲得之父母津貼額(即該新生兒出後原本即可領得的父母津貼數額)之外，再另為 10%之給付，或另外再給予 75 歐元的給付，兩者取其高者。

舉例言之，若家中第 1 個子女是在 2007 年 7 月 13 日出生，而第 2 個子女是在 2010 年 1 月 5 日出生者，假設母親在第 2 個子女出生前的平均就業所得為 1000 歐元且在第 2 個子女出生後暫時離開就業市場，此時自 2010 年 1 月 5 日起針對於第 2 個子女的出生，她就可以取得 670 歐元( $1000 \times 0.67 = 670$ )的父母津貼。但由於她的第 1 個子女在 2010 年 7 月 12 日以前仍未滿 3 歲，因此在 2010 年 1 月到 7 月這 7 個月的期間，該申請人每個月還可以另外再獲得父母津貼額 10%(以本例而言即為 67 歐元)或是 75 歐元的手足津貼，兩者取其高者。因此該名母親在第 2 個子女出生後的前 7 個月每個月共可獲得 745 歐元( $670 + 75 = 745$ )的給付，並在剩下的 5 個月內獲得 670 歐元的給付<sup>36</sup>。

### 二、多胞胎給付：

依聯邦父母津貼暨父母期間法第 2 條第 6 項之規定，多胞胎者除依照第 1 項到第 5 項應得的父母津貼外，對第二個以上的子女每多一人多為 300 歐元之給付。因此可知，若申請人該次生產三胞胎者，則其父母津貼即可在依同條第 1 項到 5 項計算父母津貼給付額之後，另外再獲得每月 600 歐元之給付。

---

<sup>36</sup>BMFSFJ, roschüre zu Elterngeld und Elternzeit, BMFSFJ, 2011, S.18.  
<http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/Publikationen/publikationen.did=89272.html> (最後瀏覽日期 2011 年 7 月 2 日)

### 第三項 給付期間

父母津貼的請求期間與給付額度相同，也是聯邦父母津貼 2007 年三大修法的重點之一。此請求期間除了讓原本聯邦養育津貼 24 個月的給付期間縮短為 12 個月，以達到促進與支持申請人就業的立法目之外，也保留了聯邦養育津貼法中的預算給付模式，以彈性化的規定展現充分尊重申請權人在家庭與工作之間的平衡所作的分配決定，同時更對於兩個申請權人(尤其是父、母之間)之間在照顧新生兒之責任分配上起了引導與鼓勵作用，具有積極重新形塑社會上對傳統男女角色分工的目的，可謂由單一男性養家者模式朝向雙薪家庭模式(尤其是鼓勵女性就業)的家庭政策轉換的重要表現。

#### 第一款 單一申請人之給付期間

##### 一、原則

依聯邦父母津貼暨父母期間法第 4 條第 3 項之規定，父母之一方，可以最少請領 2 個月最多請領 12 個月的父母津貼。同時申請的期間依同條第 1 項之規定，父母津貼應在子女出生之日起到子女滿 14 個月之日的期間內領取<sup>37</sup>。

##### 二、例外

相較原則性的規定，聯邦父母津貼暨父母期間法第 6 條規定則另外允許申請人可以選擇每月僅領取可得給付金額之半數，同時將給付期間延長一倍。因

---

<sup>37</sup> 但如果不是因為分娩事實而發生的親子關係，例如收養之子女、同居人之子女、尚待法院裁定父子關係存在之子女…等，則依聯邦父母津貼暨父母期間法第 4 條第 1 項第 2 句規定，申請人自接受子女之日起 14 個月內可以請領父母津貼，但以該等子女未滿 8 歲者為限。

此申請人在總額不變的前提下最多可以享有 24 個月的給付期間。

## 第二款 父母親雙方均同時申請之給付期間

### 一、額外二個月的伙伴月(Partnermonate)

依聯邦父母津貼暨父母期間法第 4 條第 2 項第 2 句第 3 句之規定，父母親雙方共同享有 12 個月的給付期間。而他們若緊接於期滿後 2 個月仍有就業所得減少的情況者，可額外再申請 2 個月的父母津貼。配合聯邦父母津貼暨父母期間法第 4 條第 3 項的規定可知，在聯邦父母津貼僅有單一申請人提出申請的情況下，該申請人原則上至多就只能領取 12 個月的給付<sup>38</sup>，但若是父母雙方都提出申請時，則例外延長至 14 個月。由於前提繫於父母雙方均提出申請，因此這額外的二個月，又被稱為「伙伴月」<sup>39</sup>，但若著眼於立法過程中，這兩個月的設計是為了要促進父親加入照顧新生子女的行列，提高父親申請聯邦父母津貼的比例，因此有學者又稱此兩個月為「父親月」<sup>40</sup>。

### 二、同時請求之允許

聯邦父母津貼不同於聯邦養育津貼，聯邦養育津貼雖然允許父、母之間自行

---

<sup>38</sup> 另外，聯邦父母津貼暨父母期間法也考量到單親扶養者或是事實上不能照顧(如父母一方重病、重殘)之狀況，故在該法第 4 條第 3 項例外允許單一申請人也可以享有 14 個月的給付期間。

<sup>39</sup> BT-Drucks. 16/1889 S.16.

<sup>40</sup> 其實在決定父親月的討論過程中，曾有人提出制度的設計應該將給付期間拆成三部分：2 個月專門保留給父親、2 個月專門保留給母親，至於剩下的 8 個月就留給父母內部自行協義、分配。但是此一提議，完全觸碰守舊者的敏感議題，指出此一規定是對於家內分工自由的限制。因此，基督教民主聯盟(Christlich-Demokratische Union, CDU)及基督教社會聯盟(Christlich-Soziale Union, CSU)首先提出折衷的辦法，亦即現今聯邦父母津貼的伙伴月，以「補充式」、「附加式」的鼓勵方式，作為第 13、第 14 個月聯邦父母津貼的延長給付。參 Fuchsloch/Scheiwe, Leitfaden Elterngeld, Verlag C.H. Beck, 2007, S.16-17.

決定由何人提出申請也允許給付期間變更申請人，但原則上以家戶為單位，一個新生兒的出生僅能領一份聯邦養育津貼，因此不存在父親及母親兩個同時申請的情況。<sup>41</sup>配合上不具所得替代效果的定額給付、女性薪資平均低於男性以及男主外女主內的傳統性別角色等因素的加乘下，更使得申請者「自然而然」由母親擔任。2007 年聯邦父母津貼法首先一改過去以家戶為單位的養育津貼，新的聯邦父母津貼是以申請人個人就業所得損失來計算，可謂已是一個獨立的個人性權利，同時立法目標既然定位為要兼顧父親及母親兩人都能在家庭及就業之間取得平衡，並且也希望可以鼓勵男性參與新生兒的照顧工作，因此在制度設計上特別預留了讓父親、母親兩人都可以同時申請的空間。因此聯邦父母津貼暨父母期間法第 4 條第 2 項第 4 句明定聯邦父母津貼給付期間內父母可以輪流請領也可以同時請領。同時對於如何分配父母津貼的使用，聯邦父母津貼暨父母期間法第 5 條第 1 項也規定若父母雙方均滿足申請要件者，可自行決定由何人請領父母津貼。同條第 2 項規定當父母雙方共同申請之結果多於他們共同享有的 12 個月或 14 個月者，若一方的請求期間沒有超過共同享有期間之一半者，依其申請的期間給付之，而他方即可領取其所剩未申請之月份。若父母雙方請求父母津貼期間之月份均共同享有期間之一半者，則各自取得一半之給付期間。

綜上所述，聯邦父母津貼在父、母雙方都有申請的情況下，該共同享有的 14 個月的給付期間既允許先由其中一方申請 12 個月期滿後他方再申請 2 個月，也允許父母雙方同時一起請領自己應得的津貼給付，此時兩人共同享有的 14 個月給付期間會因同時消耗而使其在第 7 個月時即被用畢<sup>42</sup>。

---

<sup>41</sup> 參聯邦養育津貼法第 3 條第 2 項規定：「父母或同居伴侶均符合申請權人之要件者，育嬰津貼應給付給其所指定之一方。若未指定者，視母親為申請權人，而同居之伴侶間則以父母的那方視為申請權人。指定後只有該申請人不再照顧及養育子女時方能變更。」

<sup>42</sup> BMFSFJ, Broschüre zu Elterngeld und Elternzeit, BMFSFJ, 2011, S.20.  
<http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/Publikationen/publikationen.did=89272.html> (最後瀏覽日期 2011 年 7 月 2 日)

## 第四項 財源負擔

2007 年以後聯邦父母津貼將原本均一性、定額式的聯邦養育津貼改為具有就業所得替代的功能，作為在子女出生前從事有酬工作者因為照顧新生兒而導致請領父母津貼其間中斷就業或減少就業時數的經濟安全保障。由於德國傳統上對於經濟中斷的風險習慣上採用依不同職業、身分類別作為不同被保險人的社會保險的方式作為保障的手段，因此對於財源負擔上，也有人認為這種提出這種具有就業所得替代性質的給付制度，依慣例也應納入社會保險體系之中，而以保費負擔之方式作為給付的財源。但一來，由於聯邦父母津貼的設計上並非單純的只保障對就業者工作中斷或工作時數降低時的經濟安全，它同時仍保留聯邦養育津貼裡普遍承認育兒價值的政策目的性，二來在推動父母津貼的實施時也希望不要再增加雇主的勞動成本，因此最終聯邦父母津貼暨父母期間法第 12 條第 2 項明定，聯邦父母津貼之財源由聯邦政府以稅收負擔之<sup>43</sup>。

### 第四節 現行聯邦父母津貼之施實成效

一個法律的制定背後一定有其思想背景及立法者對社會建構的想像，家庭政策下的立法亦不例外，而法律作為一種社會工具，其制定後必然也會回過頭對現行的社會狀態相互作用而產生某種程度的社會形塑。適逢 2006 年聯邦父母津貼暨父母期間法立法通過並且於 2007 年 1 月 1 日起施行，在德國家庭政策立法上產生顛覆性的家庭典範移轉，這在先進福利國家體制中向來以保守家庭政策著稱的德國來說，可謂是一個重大的轉變。對於我們來說，這樣的立法典範移轉所產生的影響固然在法律條文的設計上值得我們去了解之外，整個德國社會對於法律

---

<sup>43</sup> Fuchsloch/Scheiwe, Leitfaden Elterngeld, Verlag C.H. Beck, 2007, S.14.

運作的現實結果究竟呈現出如何的社會圖像，是否真能有助於聯邦父母津貼暨父母期間法立法政策目的達成，更是值得我們去留心觀察的。對此，本文擬從三個面向來觀察(1) 父親使用聯邦父母津貼的情況與照顧子女的意願：藉此觀察新法下的是否有達到提高父親申請聯邦父母津貼的比例，以及促成社會傳統固有觀念中對男女在家庭內子女照顧任務角色分配上的鬆動。(2)女性重返職場之情況：透過這個部分，可以看到新法下縮短給付期間、將父親引進家庭內子女照顧責任承擔等手段，是否真的可以達到雙薪家庭模式下支持女性的就業的目的。(3)是否提高德國生育率：這也是這一波家庭政策轉向的最終目的。

## **第一項 父親使用聯邦父母津貼的情況與照顧子女的意願**

### **第一款 父親使用聯邦父母津貼的情況**

透過本章第二節第二項的介紹可知，雖然舊法下的聯邦養育津貼在申請的主體上採取中性的立法方式，沒有特別指向男性或女性，但由於整體制度是以單一男性養家模式為立法想像，因此條文設計並沒有想要重新調整社會現實下男性與女性在家庭中性別角色分工的現況，甚至抱著女性可以在聯邦養育津貼制度下「回歸家庭」的期待，而默認男主外女主內的家內分工模式繼續複製在新的聯邦養育津貼之中。反映在法律實踐上，自然真正提出申請之人完全呈現性別傾斜的狀態，從 1986 年聯邦養育津貼開始施行起男性申請人所占的比例僅 1.4%，經過二十年的發展，到 2006 年時也僅有 3.5%左右的男性申請，幾乎完全沒有什麼成長，可知男性完全自外於家庭子女照顧任務的情況並沒有因為聯邦養育津貼的設立而獲得任何的改善。

但在 2007 年在聯邦父母津貼暨父母期間法實施後，為了達到鼓勵男性進入家庭分擔子女照顧責任，因此不僅從聯邦父母津貼給付額著手改採所得替代制、

更在制度上開放父母同時申請的可能性以及引進「伙伴月」的設計。這些改革，帶動的成果，就是讓德國的父親們申請父母津貼的比例與過去聯邦養育津貼 20 年的發展相較，可謂有大躍進。依圖五所示，在 2007 年第 1 季聯邦父母津貼開始施行後，父親申請的比例立刻比 2006 年第 4 季申請養育津貼者增加 3.5%，這個成長已超過聯邦養育津貼累積了 20 年來的實施成果所增加的比例。其後隨著制度施行期間的經過，有越來越多的父親開始利用聯邦父母津貼，每一季、每一年者有著明顯的成長。到了 2009 年時，已經有 18.5%的父親提出申請。

不過，若再進一步分析申請聯邦父母津貼的父親們使用的方式，發現有 54% 的父親其實是和母親同時間使用的；有 29%的父親在請領父母津貼的同時，還有從事部分就業；更有將近有四分之三的父親其實只使用了那兩個月的「伙伴月」<sup>44</sup>。這樣實際運作後雖然顯示了父親通常就只會使用伙伴月的結果，這和學者當初所為的預測和擔心不謀而合<sup>45</sup>，但是相反的透過這樣的結果也因此更加證實了伙伴月確實是促進了、鼓勵了父親們使用聯邦父母津貼，讓父親開始承擔家庭中子女照顧責任的正面性、積極性效果得以彰顯。

---

<sup>44</sup> 參 Familien Report 2010, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, S.102. <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/familienreport-2010,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf> (最後瀏覽日期 2011 年 7 月 2 日)

<sup>45</sup> Jana Schultneiss, Frauenerwerbstätigkeit und staatliche Familienpolitik, Verlag. VDM Verlag Dr. Müller, 2008, S.65.



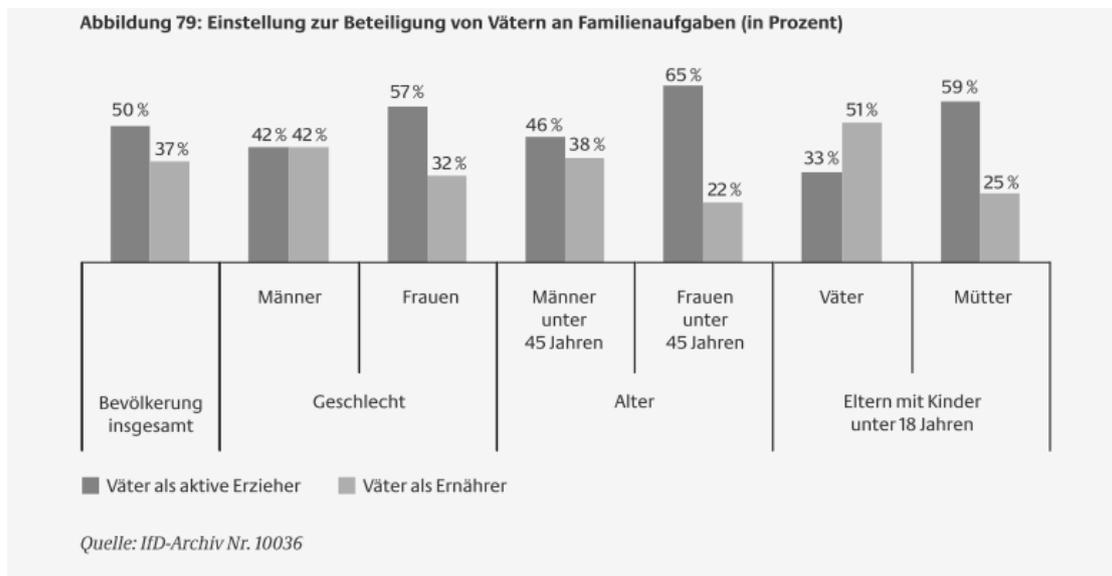
圖四：德國父親申請父母津貼的發展（資料來源 MBFSFJ）

## 第二款 父親照顧子女的意願

2006 年時德國主要政黨基督教聯盟(CDU)/基督教社會聯盟(CSU)以及德國社會民主黨(SPD)為了要共同提出聯邦父母津貼暨父母期間法草案，曾經對於父親照顧子女的意願做了調查，其結果顯示在聯邦養育津貼法有效實施期間的後期，已有約有近 20%的父親表示願意親自照顧子女<sup>46</sup>。而自父母津貼實施 2 年後，依圖六所示，2009 年全體德國平均而言(Bevölkerung insgesamt)已有 50%的人認同父親扮演主動的、積極的子女照顧角色(Väter als aktive Erzieher)，而作為單純養家者角色之認同(Väter als Ernährer)僅有 37%。若以性別(Geschlecht)來看，男性對照顧者角色的自我認同也提高到 42%，其比例已經追上僅扮演養家者角色的自我認同；若以家中已有未成年子女的父母來看(Eltern mit Kinder unter 18 Jahren)，男

<sup>46</sup> BT-Drucks. 16/1889, S.14.

性本身也有 33%的人認同自己扮演子女的照顧角色<sup>47</sup>。與 2006 年相較，顯然的就連男性本身對於單純擔任養家者的角色定位也開始因為聯邦父母津貼的實施而產生有勢微的趨式，子女照顧及養育的責任不再被視為是母親單方應該承擔的任務，因為新生兒的照顧而中斷就業活動的也不應該只有母親，而是父母雙方(尤其是父親)都要共同付出與實現的<sup>48</sup>



圖五 2009 年德國對家庭中父職角色之認同 (資料來源 BMFSFJ)

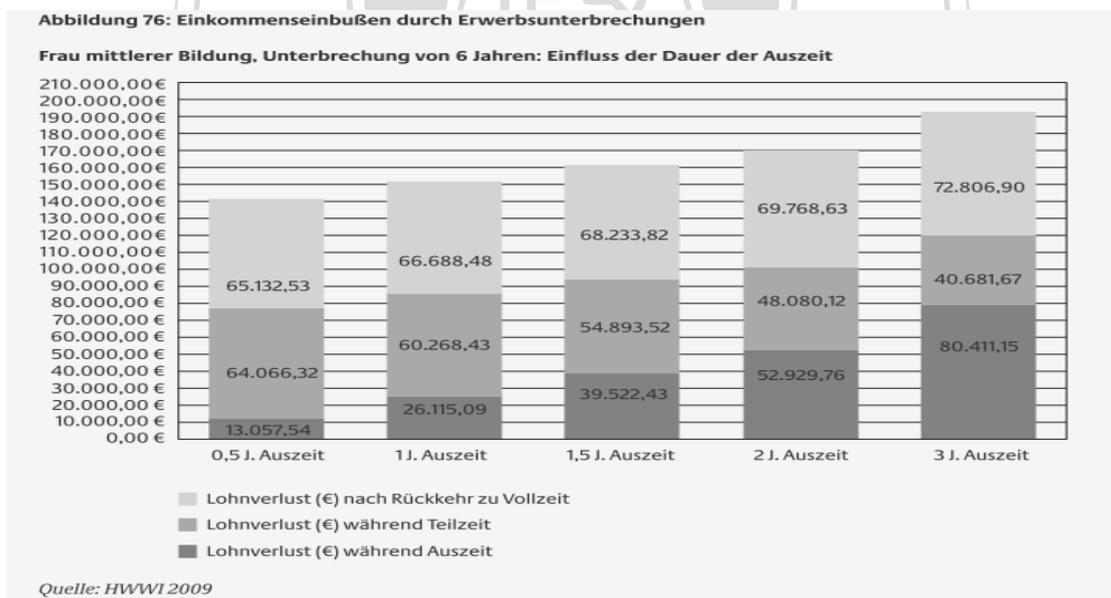
## 第二項 女性重返職場的情況

因為育兒而造成就業上的經濟損失至少有二個面向：1、完全中斷就業或減少就業時數，而造成直接薪資收入之損失。2、即使全時復職，因為曾經中斷就

<sup>47</sup>至於女性對於男性單一養家模式的抗拒更可以從圖六中明顯的展現出來。無論是從性別、從年齡、從家庭已有未成年子女的母親來看，女性認為男性應該也要承擔子女照顧及養育責任的比例都至少將近 6 成。

<sup>48</sup> BMFSFJ(Hg.), 2009: Einstellungen und Lebensbedingungen von Familien 2009, Berlin, Allensbach-Umfrage IfD-Archiv Nr. 10036.

業而造成的職場競爭力、技能、年資累積…等下降，而使該不利情形持續做用到日後的升遷機會及薪資結構上。而這種情況又多發生在女性身上，而圖七顯示者，是針對具有母親身分之人在 30 歲時而曾因育兒而完全中斷就業；在子女滿 6 歲曾從事部分工作；直到子女 6 歲後才再度全時重返職場。並在其 46 歲時，針對其曾經完全中斷就業期間之長短，比較彼此間在薪資損失上呈現的差異。由圖七可以清楚看到，曾經因育兒而中斷就業半年者，在其 46 歲時她所受到的薪資總損失(包括半年完全中斷就業期間(Lohnverlust während Auszeit)+子女滿 6 歲前從事部分工時(Lohnverlust während Teilzeit)+子女滿 6 歲後重返職場全時工作(Lohnverlust nach Rückkehr zu Vollzeit))比之曾經完全中斷就業長達 3 年之久的女性，差距至少達到 50.000 歐元之多。由此可知，女性因育兒而中斷就業時間之長短與其所受到的經濟損失呈現正相關之關聯



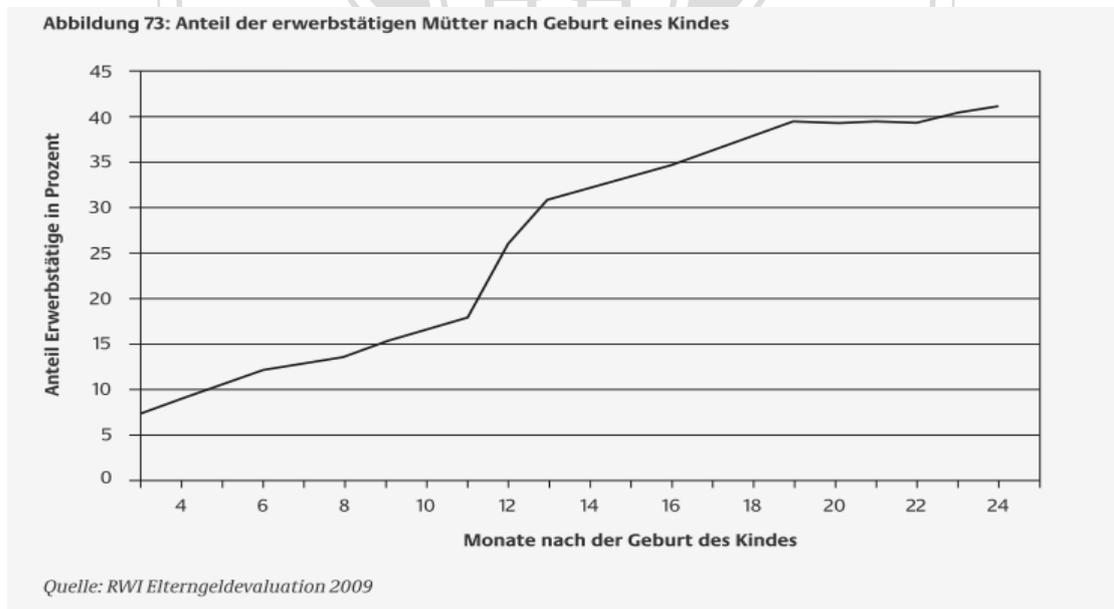
圖六 德國女性因育兒而中斷就業期間與薪資損失之關聯(資料來源 BMFSFJ)

因此當支持女性就業成為 2007 年聯邦父母津貼暨父母期間法修法的核心，縮短女性因為新生子女照顧責任而中斷就業的期間即為主要達到的目標。無論是引入伙伴假讓父親開始承擔照顧子女的責任，亦或是縮短聯邦父母津貼的給付期

間都可算是促進女性就業的手段。因此在女性重返回職場的情況，擬從兩個部分的現況來觀察。1、女性重返職場的期間及比例。2、伙伴月對於女性重返職場的影響。

### 第一款 女性重返職場的期間及比例

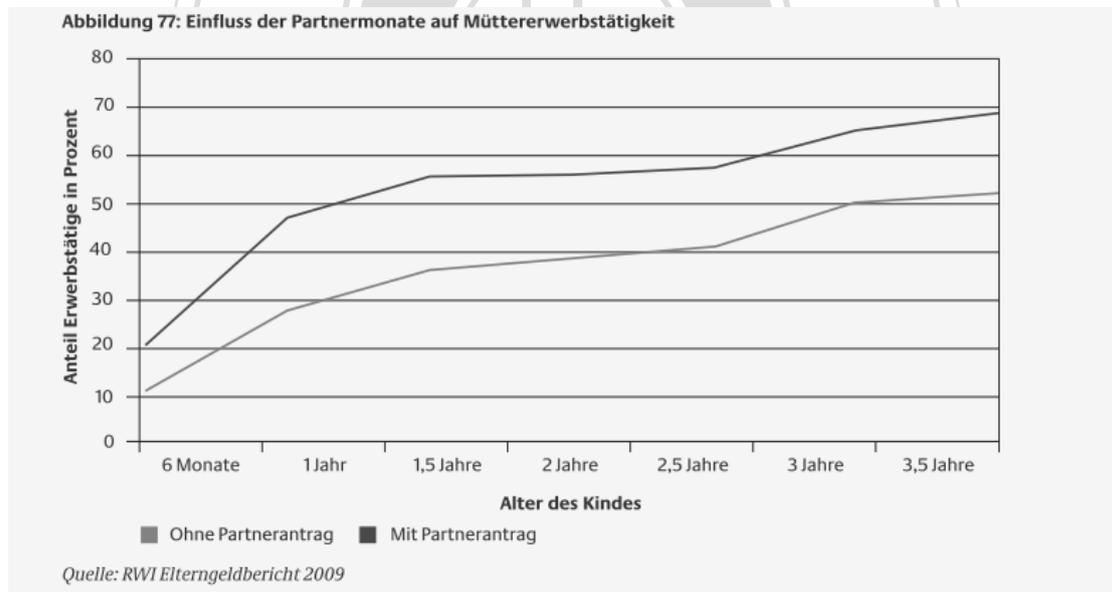
下圖八顯示的是女性在子女出生後投入就業的情況及比例。橫軸代表子女之年齡(以月計算)；縱軸代表的是母親參與職場的比率。由圖八可知女性在將近子女出生後一年(即 12、13 個月大左右)時，就業的比例突然的從約 17%左右驟升到 31%左右。對照聯邦父母津貼發放期間，申請人原則上可以請領的期間至多為 12 個月的規定，可知津貼發放期間與女性在子女出生後投入就業之的意願之間有相呼應的情況。



圖七 德國新生兒之年齡與母親就業之關係(資料來源 BMFSFJ)

## 第二款 伙伴月對於女性重返職場的影響

下圖九，橫軸為子女出生後之年齡(單位以半年計)；縱軸為女性重返職場之比率。而圖中二條走勢線中，上方的線代表著配偶有共同使用父母津貼(Mit Partnerantrag)，下方則代表配偶未共同使用父母津貼(Ohne Partnerantrag)。透過圖九可知，兩相比較下照配偶有利用伙伴月之女性及配偶沒有利用伙伴月的女性，對於日後再投入就業市場的情況足足有近 20% 的差距。這是因為配偶是否利用父親月，涉及到父母雙方(尤其是父親)對於共同育兒任務分配的價值認知。這也顯示男性是否願意負起子女照顧責任對於母親的就業情況是有一定程度的影響，更顯示伙伴月的設計確是可以達到促進女性就業及雙薪家庭模式的目的。



圖八 德國男性伙伴月之使用對女性就業率之影響(資料來源 BMFSFJ)

### 第三項 德國出生率之成長

德國的婦女生育率自 1996 年起就一直迴盪在 1.3 左右<sup>49</sup>，不僅遠低於人口替代率 2.1 的水準，在歐洲各國當中也都列於最低的幾個國家之林，為此德國政府也極為重視，並在 2005 年的第 7 次家庭報告中直接以促成生育率提高為前提，以實現家庭與工作平衡的友善家庭政策為目標，具體提出政策的走向。其中 2006 年立法所通過的聯邦父母津貼暨父母期間法就是在樣的背景下被催生，因此聯邦父母津貼作為提升婦女生育率的手段之一，自然在實施成效上也應檢是否對於德國的生育率有所助益。

截至 2006 年時德國女性的生育率為 1.33，到了 2007 年則上升至 1.37，到了 2008 年則又再上升至 1.38 達到與 2000 年生育率相同的水平。雖然成長後的結果並不能因而使德國擺脫低生育率的情況，但是這樣的成長趨式對於長久以來出生率一直處於下滑走向的德國而言，可說是一個好的徵兆。不過到了 2009 年時由於受到了 2008 年金融風爆的影響讓德國生育率又下跌回 1.36，對此德國家庭部長仍 Schröder 表示，整體而言德國的生育率未來還是呈現穩定發展之趨式，因為依研究顯示德國人生兒育女意願明顯的提高<sup>50</sup>。一項由德國聯邦家庭、老年、女性及青年事務部所委託進行的報告指出，針對 50 歲以下而尚無子女的德國人所為的調查發現，在 2008 年時當中僅有 43% 的人想有擁有子女，但是到了 2009 年卻已大大增加至 52%。該研究的計畫主持人 Steffen de Sombre 對於這樣的發展表示，這是因為父母或是想要成為父母的人感受到了從政者們開始正視他們身為

---

<sup>49</sup> 參德國聯邦統計局網站。

<http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/EN/Content/Statistics/Bevoelkerung/GeburtenSterbefaelle/Tabellen/Content50/BirthRate.templateId=renderPrint.psml> (最後瀏覽日期 2011 年 7 月 2 日)

<sup>50</sup> 參駐德國代表處經濟組，德國婦女生育現況，國際商情網，2010 年 11 月 15 日。  
<http://www.trademag.org.tw/News.asp?id=548608&url=/Default.asp> (最後瀏覽日期 2011 年 7 月 2 日)

父母角色的困境及需求，進而表現在具體的措施上給予支持，例如對於擴大日間照顧、聯邦父母津貼的實施…等。更有 73% 的受訪者對於 2007 年新的聯邦父母津貼改革，表示肯定<sup>51</sup>。

到了 2010 年德國的友善家庭政策在生育率上似乎得到非常正面回饋的。媒體甚至用「surprise increase」來形容這樣的成長。德國聯邦統計局初步統計指出，截至 2010 年 9 月底止約有 51 萬個新生兒出生，與 2009 年同期的 49.2 萬新生兒相較多了 2 萬個新生兒，出生率上升了 3.6%，這是德國過去 10 年間從未出現過的增長幅度。當然生育率是否可以持續的上升，尚待日後持續觀察，但對於聯邦父母津貼及擴大兒童照顧等力求工作及家庭平衡的政策方向是受到聯邦政府的肯定與支持的<sup>52</sup>。

## 第五節 小結

藉由上述聯邦父母津貼歷史沿革的介紹可知，德國從聯邦養育津貼發展到聯邦父母津貼，這中間的變化並非只是單純的擴大制度的給付額度而已，更重要的是其背後立法思想上的轉變：從傳統的家庭主婦婚及單一男性養家模式的支持，轉為雙薪家庭及男女共同照顧子女的模式。雖然不可諱言的，德國政府之所以會在聯邦父母津貼上一改長久以來家庭政策之傳統，最主要的推力仍然是受到德國低生育率的壓力。不過也正是因为德國政府正視了現代女性抗拒單一男性養家模式下的性別分工角色造成降低生育意願之社會現實，新的聯邦父母津貼法制實施後，在具體的成效上也呈現出具體的效果，不僅拉近了男女之間在子女照顧責任

---

<sup>51</sup> 參德國之聲網站。<http://www.dw-world.de/dw/article/0,,5973222,00.html> (最後瀏覽日期 2011 年 7 月 2 日)

<sup>52</sup> 參德國之聲網站。<http://www.dw-world.de/dw/article/0,,14742813,00.html> (最後瀏覽日期 2011 年 7 月 2 日)

及就業之間任務分配的差距(男性因此負擔更多的子女照顧責任而女性因此獲得更多投入就業的空間)，對於提高子女出生率的效果也有顯著的幫助。可見當初德國聯邦家庭、老年、女性及青年事務部對於聯邦父母津貼所設定的政策目標，的確展現在制定法之中，並得到當初預期之效果。不過，雖然本次修法將聯邦養育津貼的均一式定額給付改為對就業人口因育兒而中斷就業或減少就業時數所造成的薪資損失的所得替代式補償，但將津貼發放之對象仍延續過去納入非就業人口，可見新的聯邦父母津貼法制並未揚棄承認育兒行為屬於對社會貢獻之傳統。



## 第四章台灣育嬰津貼法制之介紹及德國聯邦

### 父母津貼法制之啟示

#### 第一節 臺灣生育率下降之成因

本文於第二章中對於工業國家生育率下降之原因以及歐洲育嬰津貼法制之形成作了詳細的論述，因此可以清楚了解到，工業國家生育率下降之成因不僅是歐洲親職假及育嬰津貼法制誕生的重要條件，更與該等制度日後改革之方向習習相關。因此在正式進入我國育嬰津貼法制之介紹前，本文也擬依循此脈絡先分析我國關於老年經濟安全制度之建立及兩性傳統性別角色分工之鬆動所造成生育率降低的背景條件談起。

#### 第一項 臺灣老年經濟安全保障制度的建立

台灣老年經濟安全之保障，在 1950 年代即仿效德國陸續先後建立起以軍人保險、公務人員保險、勞工保險等以職業身分區分的社會保險制度，建立起外化的老年經濟安全制度<sup>1</sup>。惟該等法律依當時的立法對於老年給付均採一次性之總額給付，故在給付部分是以確定的金額來保障不確定的未來(存活年限)，確實有保障不足的疑慮。不過，事實上軍公教人員在當時仍可在社會保險之制度之外，依法享有年金給付。以公務人員為例，沿用國民政府遷台前於 1943 年所制定的公務人員退休法，以稅金作為財源，凡任職滿 15 年以上者依其年資享有不同額度的年退休金，計算基礎依申請人退職時之月俸額所合成年俸的百分之 40%至 65% 不等<sup>2</sup>。其後於 1959 年該法進一步修正為任職滿 15 年之退休者，可以享有選擇

---

<sup>1</sup> 1953 年首先制定陸海空軍軍人保險條例，並在 1960 年時修改名稱為軍人保險條例。其後在 1958 年 1 月及 7 月分別立法通過公務人員保險法及勞工保險條例。而公務人員保險法於 1999 年併入私立學校教職員保險條例改稱為公教人員保險條例。

<sup>2</sup> 1943 年公務人員退休法第五條第一項：「公務員有左列情形之一者，給與年退休金：一、

月退金的權利，且月退金計算基礎是按月依照現任的同職等人員月俸額來計算，其所得替代自 75%起跳並以 90%為上限，故因而讓退休公務人員的月退給付可以藉著連結現職公務人員薪資讓月退年金實質購買力不會受到通貨膨脹等因素而有下降的疑慮<sup>3</sup>。這種一定比例的工作所得替代率同時配合物價連動調整的年金給付，提供了維持一定生活水準及購買力的老年經濟安全。雖然該給付在 1995 年以前是一種單向性、恩給性的給付措施，但透過稅金隨收隨付的特性，仍讓我國公務人員老年經濟安全之制度在維持上相當程度的仰賴下一代(子女)人口接續，是故仍在事實上使外化的養老責任架構在三代間的連結。

其後由於該恩給式的退休年金給付對國家的財政負擔逐年增加，遂於 1994 年依公務人員退休法第 8 條第 6 項及公務人員撫卹法第 15 條第 3 項為依據，訂定了公務人員退休撫卹基金管理條例作為公務人員退撫基金的法源依據，將過去退撫制度的財務從原本的稅金制(又稱賦課制)，改採以社會保險的模式，由公務人員(負擔 35%)及國家(負擔 65%)按月共同提撥本俸加 1 倍後 8%的費率(按現今提撥費率提高至 12%)，維持財務的平衡，並由政府負最後支付之保證責任。<sup>4</sup>讓公務人員的退休金給付權利與其之前所提撥之費率之間具有給付與對待給付之

---

任職十五年以上已達聲請退休年齡而聲請退休者。二、任職二十五年以上成績昭著而聲請退休者。三、任職十五年以上已達命令退休年齡而命令退休者。四、任職十五年以上心神喪失或身體殘廢致不勝職務而命令退休者。五、因公傷病致心神喪失或身體殘廢不勝職務而命令退休者。第七條第一項「年退休金之數額，按該公務員退職時之月俸額合成年俸，依左列百分比率定之：一、任職十五年以上二十年未滿：聲請退休者百分之四十，命令退休者百分之五十。二、任職二十年以上二十五年未滿：聲請退休者百分之四十五，命令退休者百分之五十五。三、任職二十五年以上三十年未滿：聲請退休者百分之五十，命令退休者百分之六十。四、任職三十年以上：聲請退休者百分之五十五，命令退休者，百分之六十五。」

<sup>3</sup>1959 年公務人員退休法第六條第一項及第四項：「(第一項)退休金之給與如左：一、任職五年以上未滿十五年者，給與一次退休金。二、任職十五年以上者，給與一次退休金，或月退休金，由退休人員擇一支領之。…(中略)…。(第四項) 月退休金，除本人及眷屬實物配給與眷屬補助費十足發給外，任職滿十五年者，按月照在職之同職等人員月俸額百分之七十五給與，以後每增一年，加發百分之一，但以增至百分之九十為限。」

<sup>4</sup> 參蔡良文，公務人員退撫體制的現況與變革分析，考銓季刊，2007 年 4 月，第 50 期，第 47 頁至第 48 頁。參公務人員退休撫卹基金網站：

<http://www.fund.gov.tw/ct.asp?xItem=739&CtNode=418&mp=1> (最後瀏覽日期 2011 年 7 月 5 日)。

關係，而受到更穩定的存續保障。

至於其他非軍公教人員之老年經濟安全保障亦有類似之發展歷程。雖然與軍公教人員相較，非軍公教之人民遲至 2008 年與 2009 年才得紛紛依國民年金法(針對非就業人口)及勞工保險條例(針對勞動人口)在社會保險制度下依其繳納之保險費取得對待性給付的老年年金，同時享有依物價指數調整年金給付額度以維持退休後的實質購買力權利<sup>5</sup>。不過在此之前，人民早就對於獨厚軍公教人員的老年安全制度以及遲遲未能年金化的勞工保險老年給付，發出不平聲浪。配合台灣民主政治的選舉，於是自 1993 年起的地方縣市長選舉開啟了以老年津貼作為主要議題的「老年戰爭」，也造成台灣之老年安全體系於社會保險之外又開啟了以稅收為財源之老年津貼制度<sup>6</sup>。2002 年更立法通過了敬老福利生活津貼暫行條例，原則上針對 65 歲以上作為非領有月退俸的軍公教人員國民(包括領有勞保一次性退休給付而其總額自年滿六十五歲當月起按月折抵新臺幣三千元完竣之勞工在內)，以稅收為財源，發放每月 3000 元的敬老福利津貼<sup>7</sup>。因此同樣透過稅金之財務運作，在事實上讓下一代人口承擔養老責任外化的結果。

---

<sup>5</sup> 依現行國民年金法第十一條：「本保險之月投保金額，於本法施行第一年，依勞工保險投保薪資分級表第一級定之；第二年起，於中央主計機關發布之消費者物價指數累計成長率達百分之五時，即依該成長率調整之。」第十九條：「(第一項)本保險之保險給付，按保險事故發生當月之月投保金額計算。(第二項)月投保金額調整時，年金給付金額之計算基礎隨同調整。」第二十九條：「被保險人或曾參加本保險者，於年滿六十五歲時，得請領老年年金給付。」依現行勞工保險條例第五十八條第一項：「年滿六十歲有保險年資者，得依下列規定請領老年給付：一、保險年資合計滿十五年者，請領老年年金給付。二、保險年資合計未滿十五年者，請領老年一次金給付。」第六十五條之四：「本保險之年金給付金額，於中央主計機關發布之消費者物價指數累計成長率達正負百分之五時，即依該成長率調整之。」

<sup>6</sup> 參郭明政，社會安全制度之歷史發展及展望，社會安全制度與社會法，勞動法與社會法叢書 1，第 1 版，國立政治大學法學院勞動法與社會法研究中心，翰蘆圖書出版有限公司，2002 年 11 月，第 64 頁。

<sup>7</sup> 參 2002 年 5 月立法三讀通過的敬老福利生活津貼暫行條例第三條第一項：「年滿六十五歲，在國內設有戶籍，且於最近三年內每年居住超過一百八十三日之國民，未有下列各款情事者，得請領敬老福利生活津貼（以下簡稱本津貼），每月新臺幣三千元：一、(略)。二、領取軍人退休俸（終身生活補助費）、政務人員、公教人員、公營事業人員月退休（職）金或一次退休金。三、領取公教人員保險養老給付、軍人保險退伍給付、勞工保險老年給付之總額，自年滿六十五歲當月起按月折抵新臺幣三千元，尚未折抵完竣。(後略)…。」本法在國民年金法施行後，已廢止。

由上可知，無論是早期軍公教人員的月退俸也好，非軍公教人員的敬老福利津貼也罷，早就已經讓我國老年經濟安全產生依賴國家及未來納稅人口而非自己子女的事實。因此個人不需養兒即能防老和國家社會必須要有兒(下一代)才能應付未來防老需求的落差同樣在我國發生。

## 第二項 臺灣傳統性別角色分工之鬆動之情況

再就台灣傳統性別角色分工的情況來看，台灣女性勞參率也逐年地從 80 年代未達四成的比例<sup>8</sup>提高至 2010 年 7 月至 50.25%<sup>9</sup>；若觀察 25 歲至 44 歲身處生育高峰期的女性勞動參與率，則有更大幅度的改變：從 1981 年的 42% 左右到 2009 年的 73% 左右。這樣的結果不僅顯示女性在公領域的表現已經大有展獲，同時也顯示出社會現實中，已經有許多家庭的分工模式已非昔日傳統上維持一個家內全職「再生產者」的情況，而是兩個「生產者」。也因此 1970 年代傳統家庭價值支配下的臺灣社會所維持的兩性家庭分工模式<sup>10</sup>，至今已經不再是社會現實的主流，取而代之的是雙薪家庭，傳統性別角色分工模式在台灣也出現鬆動的現象。但與此相對，我國家內勞務的分配上卻仍然受到於傳統男主外女主內的性別分工觀念左右，有學者比較臺灣在 70 年代及 90 年代的家務分工情況發現，雖男性分擔家務的比例隨著女性就業有而上升，但是由於男性參與家務最主要的成長是反映在「夫妻一起」負責的部分，而非丈夫「單獨」承擔家務<sup>11</sup>，可知雖然丈夫分

---

<sup>8</sup> 參社會指標統計年報，行政院主計處，2010 年 7 月，第 79 頁。

<sup>9</sup> 此乃行政院主支處 2010 年 7 月公布之數據，轉引至女性勞參率 突破 50%，人間福報電子報，2010 年 8 月 29 日。<http://www.merit-times.com.tw/NewsPage.aspx?Unid=200102> (最後瀏覽日 2011 年 5 月 11 日)

<sup>10</sup> 呂玉瑕、伊慶春，社會變遷中的夫妻資源與家務分工：臺灣七〇年代與九〇年代社會文化脈絡的比較，2005 年，臺灣社會學，第 10 期，第 51 頁。

<sup>11</sup> 同上註，第 68 頁至第 69 頁。

擔家務的比例在 20 年間有所成長，但對女性而言家內責任的負擔並未因此減輕，女性還是承擔了大部分的家務責任。可見與本文第二章第一節第二項中所分析的歐洲經驗相同，我國女性同樣面臨了男女平權步調在公/私領域發展的上的落差，而女性也正因为同時在工作責任之外尚須承擔私領域的家內責任(尤其是子女照顧責任)，而造成了與其他男性或未生育子女的女性們在就業競爭上的不利益。對照 2010 年之統計，有就業能力之女性卻未就業者，主張是基於「照顧家人」之理由而留在家中，在有 6 歲以下子女的家庭裡比例高達 91.3%；家中育有 6 歲以上子女之比例為 59.5%；家中尚無子女者則為 44.5%。更可以顯示女性確實面臨工作與子女照顧之間的拉扯，並成為其是否要退出職場及再投入職場的主要原因<sup>12</sup>。因此當我國女性也可以自由選擇是否生育及何時生育，且女性傾向追求公領域的發展或不願承擔工作家庭雙重負擔的趨勢下，不意外地我國生育率也因女性積極抑制生育的結果而不斷的下降，從 1981 年的平均每位女性之生育率從每人育有 2.5 個子女，逐年下降至 2009 年的 1.0 人，成為世界生育率最低的國家之一。透過下圖四，我們可以更清楚的看到我國自 1981 年到 2009 年，關於女性總生育率與女性就業率之間的消長關係。



圖九：台灣 1981 年至 2009 年女性總生育率與就業率之關係<sup>13</sup>

<sup>12</sup> 參 2011 年性別圖像，行政院主計處編印，2011 年 2 月，第 15 頁。

<sup>13</sup> 資料來源：社會指標統計年報，行政院主計處，2010 年 7 月，第 80 頁。

### 第三項 我國育嬰假制度的誕生

這樣的困境，我國對於平衡女性就業及子女照顧責任的衝突，也採取類似歐洲親職假制度，以調整工作者的工時為手段，在 1989 年、1990 年開始針對公立高級中等以下學校女教師及行政院所屬各機關女性公務人員設有育嬰留職停薪假之規定<sup>14</sup>，此可謂我國現行育嬰假之前身。但不同於親職假制度在歐洲發展之初，就是以促進男女實質就業平等而將「新生兒照顧責任」視為父母親的共同責任，所以立法上普遍採取性別中性的立法模式讓男性也可以享有請假的權利正是其主要特色。反觀我國，當時規定的適用主體不僅只限於公立學校女性教師或女性公務員等特定職業身分之人，更是將男性完全排除在外而將育兒行為視為專屬女性的責任，可見當初制度設計背後，並沒有如同歐洲親職假制度的進步想法，而是以傳統家庭模式之男女性別分工為想像。再者，當時並沒有特別考慮到對這段期間相對應的育嬰津貼給付設計，故一併將國家責任排除在外。這些不足之處，正是日後 2002 年性別工作平等法中之育嬰假及 2009 年、2010 年就業保險法、公教人員保險法及軍人保險條例之育嬰津貼立法之所欲解決的問題。

### 第二節 我國育嬰留職停薪津貼之立法沿革

2009 年 3 月 31 日立法院三讀通過就業保險法的修正案，正式將育嬰留職停薪津貼(下文簡稱為育嬰津貼)納入該法的給付項目之一，同年 4 月 22 日總統公布並於 5 月 1 日正式施行，使得十多年來各界不斷倡議的育嬰津貼終於紮根在我國法制之中。隨著就業保險法的修正腳步，同年 6 月公教人員保險法也隨同修正並於 8 月 1 日正式施行<sup>15</sup>；2010 年 4 月軍人保險條例亦修法並在 5 月正式施行<sup>16</sup>，

---

<sup>14</sup> 參馬財專，回首來時路：育嬰留職津貼的初步思索，社區發展季刊，2007 年 12 月，第 119 期，第 430 頁。

<sup>15</sup> 該次修法修正公教人員保險法第 3 條將該法的給付事由加入「育嬰留職停薪」，並增訂第 17 之 1 條關於給付資格及要件之規定：「(第 1 項)被保險人加保年資滿一年以上，養育三足歲以

因此我國軍、公、教、勞工四大就業族群都可享有育嬰津貼的社會給付。

綜觀我國育嬰津貼法制發展歷程，係分為兩個階段方予完成。第一階段是在 2001 年 12 月立法三讀通過，在 2002 年 3 月 8 日正式施行的兩性工作平等法中，確立育嬰津貼的必要性，依該法第 16 條第 3 項之規定：「育嬰留職停薪津貼之發放，另以法律定之。」課予了立法者進一步立法的義務。不過也因此使得我國有一段長期 7 年的時間，工作者必須面臨有假無薪之情況。而第二段階段之立法即為 2009 年、2010 年就業保險法、公教人員保險法及軍人保險條例之修法，讓我國育嬰津貼之發放取得法源之依據。因此在討論我國育嬰津貼法制之沿革時，有必要連同性別工作平等法的相關規定一併介紹之。又由於公教人員保險法及軍人保險條例關於育嬰津貼給付規定之內容係比照就業保險法而修正故均為類似的規定，因此以下討論僅單以就業保險法為之。

---

下子女，辦理育嬰留職停薪並選擇繼續加保者，得請領育嬰留職停薪津貼。(第 2 項)前項津貼，以被保險人育嬰留職停薪當月起，前六個月平均保險俸(薪)給百分之六十計算，自留職停薪之日起，按月發給；最長發給六個月。但留職停薪期間未滿六個月者，以實際留職停薪月數發給；未滿一個月之畸零日數，按實際留職停薪日數計算。(第 3 項)同時撫育子女二人以上者，以請領一人之津貼為限。(第 4 項)夫妻同為本保險被保險人者，在不同時間分別辦理同一子女之育嬰留職停薪並選擇繼續加保時，得分別請領。」

<sup>16</sup> 該次修法修正軍人保險條例將第 3 條之給付事由加入「育嬰留職停薪」，並增訂第 16 之 1 條關於給付資格及要件之規定：「(第 1 項)申請留職停薪之被保險人，於申請留職停薪時，應選擇於留職停薪期間退保或繼續加保，一經選定後不得變更。(第 2 項)被保險人之保險年資滿一年，子女滿三歲前，辦理育嬰留職停薪並選擇繼續加保者，得請領育嬰留職停薪津貼。(第 3 項)前項津貼以被保險人育嬰留職停薪當月起，前六個月平均保險基數百分之六十計算，於育嬰留職停薪期間按月發給，最長發給六個月。但留職停薪期間未滿六個月者，以實際留職停薪月數發給；未滿一個月之畸零日數，按實際留職停薪日數計算。(第 4 項)同時撫育子女二人以上者，以請領一人之津貼為限。(第 5 項)父母同為本保險被保險人者，在不同時間分別辦理同一子女之育嬰留職停薪並選擇繼續加保時，得分別請領。」

## 第一項 性別工作平等法建立起育嬰假制度

現行的性別工作平等法，在 2008 年修正以前稱之為兩性工作平等法，而 2001 年 12 月立法三讀通過前的兩性工作平等法，其前身則是由婦女新知基金會提出的男女工作平等法草案。在敘述現行性別工作平等法之前，有必要先對此做一說明，以下為了彰顯沿革的階段性，因此法律名稱隨各時期之名稱稱之。

### 第一款 兩性工作平等法之催生

1987 年 8 月爆發一起國父紀念館 57 位女性員工及高雄市立文化中心 44 位女性員工因為招考時與館方簽下女性員工年滿三十歲，或是結婚、懷孕就須自動離職之約定，因此被要求離職的事件。透過這次女性員工集體出面申訴的契機，開啟了性別工作平等法立法推動的契機，藉由媒體的大幅報導及婦女新知等女性團體之聲援，讓長久以來存在於就業市場中單身歧視的陋習浮出檯面，也突顯出法制上(無論是民法、工廠法或勞基法等)對職場性別歧視保護的不足。因此婦女新知基金會遂集結學者、律師及社會運動人士，展開長達 11 年的立法推動過程。在法律上，不僅援引憲法第七條：「中華民國人民，無分男女在法律上一律平等」、第十五條：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」及基本國策第一百五十二條：「人民具有工作能力者，國家應予適當之工作機會」、第一百五十三條第二項：「婦女兒童從事勞動者，應按其年齡及身體狀態，予以特別保護」、第一百五十六條：「國家為奠定民族生存發展之基礎，應保護母性，並實施婦女兒童福利政策。」之精神，同時參考了國際經驗，依照聯合國決議將 1975 年到 1985 年定為「聯合國婦女十年」要求各會員國在十年內廢除一切歧視女性的法律並積極制定法律及政策以保障女性的權益之精神納入；同時也引述英、義、法、日等國在這十年內配合推動與男女勞動平等議題相關之立法行為作為立法例之參考。於 1989 年 3 月婦女新知基金會正式擬定「男女工作平等法」之草案，並在同年 3 月、1990 年 3 月、舉辦第二次公聽會廣召各界意見，其後歷經三次修正，1990 年 4 月正式由趙少康委員為主提案委員加上國民黨、民進黨共 39 位委員聯

署，正式將草案送進立法院。<sup>17</sup>

但立法期間，該草案不斷受到來自各界的反對，諸如行政院相關單位不願積極提案，勞委會甚至與資方的聯手抵制；執政的國民黨透過政策會向黨籍立委下達「緩議」指令，因有有立法委員在議事程序中不斷以行政院無相對版本等各種理由杯葛，致使草案始終凍結在立法院。1991 年企業界更將男女工作平等法與消費者保護法、環境保護法等列為企業出走的十大惡法之一，持堅決反對的立場，致使該法案一再被拖延。但正因如此，反而累積了更多社會的討論與關注，故一方面在兩性工作平等法立法途中先於 1992 年促成了就業服務法之訂定，依就業服務法第 5 條：「為保障國民就業機會平等，雇主對求職人或所僱用員工，不得以種族、階級、語言、思想、宗教、黨派、籍貫、性別、容貌、五官、殘障或以往工會會員身分為由，予以歧視。」及第 62 條第 1 項：「違反第五條、第九條、第十條、第二十九條第一項、第三十四條第一項、第四十條、第四十二條、第五十二條或第五十三條第四款規定者，處新臺幣三千元以上三萬元以下罰鍰。」將歧視禁止明文立法，也讓勞動主管機關在兩性工作平等法通過前，可以先取得對企業單身條款、禁孕條款的處罰依據。另一方面也促使勞委會在 1993 年開始著手擬定官方版的兩性工作平等法，1999 年由行政院正式提出草案送進立法院審議。在歷時 11 年之久的等待，兩性工作平等法於 2001 年 12 月三讀立法通過，2002 年 3 月 8 日婦女節正式開始施行。<sup>18</sup>

## 第二款 兩性工作平等法通過的意義

究竟兩性工作平等法之通過對於我國有何義意呢？實可分為兩個部分

---

<sup>17</sup>參尤美女，從立法到執法-談兩性工作平等法之落實，全國律師，2002 年 3 月，第 6 卷第 3 期，第 4 頁至第 5 頁。參陳昭如，張晉芬，性別差異與不公平的法意識-以勞動待遇為例，政大法學評論，第 108 期，第 77 頁到 78 頁。參兩性工作平等法立法大事紀，財團法人婦女新知基金會出版，2002 年，第 35 頁至第 39 頁。

<sup>18</sup> 同前註。

來看：

#### 一、對女性工作權實質平等的展現：

就如同兩性工作平等法第 1 條所言，該法是為了 1、保障兩性工作權之平等 2、貫徹憲法消除性別歧視 3、促進兩性地位實質平等而制定。為落實前兩個目的，該法於第二章性別歧視之禁止要求雇主不得在招募、甄試、進用、分發、配置、考績、陞遷、教育訓練、企業福利措施、薪資給付、退休、資遣、離職、解僱等事項有性別歧視或不合理之差別對待，以求男女形式平等之追求；而為了落實第 3 個目的，更納入第四章促進工作平等措施，讓限於女性使用的生理假、產假、陪產假、哺乳時間，或是兩性均可使用的育嬰留職假、工時減少及調整權、家庭照顧假都得以入法受到規範，彰顯出法制上除了考慮到女性因為生理因素產生的特殊需求外，更照顧到女性因社會傳統文化因素而產生比男性更多的就業障礙。透過兩性工作平等法的規定，女性因為家庭照顧責任而無法像男性一樣全心投入工作的現象，終於從原本的個人問題、家庭問題浮現為傳統文化結構中性別角色的設定對女性的束縛問題並獲得法制上承認，並進一步以立法方式排除女性面對男性的就業競爭時，特別會面對的不利因素，以達女性工作權實質平等的促進<sup>19</sup>。

#### 二、讓養兒育女從單純的女性家內事轉為雇主、國家及男性共同的責任

在兩性工作平等法中促進工作平權措施的訂定，尤其是第 16 條第 1 項育嬰假及第 3 項育嬰津貼的規定，更是引起企業及政府強烈的反彈，因為這兩項的規定，正是讓台灣面臨到育兒責任分擔從家庭轉到雇主與國家、從女性總攬轉到男性應共同承擔的一個價值討論之重要歷程。因此婦女、企業、國家、傳統性別文

---

<sup>19</sup> 參劉梅君主持，各國育嬰留職停薪制度之研究，2004 年，行政院勞工委員會，第 1 頁至第 2 頁。范郁文，養小孩是你家的事？從再生產社會化角度，看(陪)產假、育嬰假、兒童照顧假，婦女新知通訊，1999 年 5 月，第 202 期，第 4 頁。

化與意識彼此間相互拉扯、抗拒、角力過程的艱辛是可以想見的。支持者為了讓兩性工作平等法可以順利推動，不斷的透過文獻、運動持續性拋出相關議題進行理性的論述與說服，在方向上：1、針對雇主分擔部分：從未來勞動力的再生產與企業資本永續經營的角度切入，論證企業的育兒責任並明確限制企業責任應僅及於育嬰假的給予；2、國家部分：從社會連帶指出世代之間相互扶助的關係，所以整體社會對於年長者過去的貢獻應予以肯定而俸養之，對於未來世代的子女貢獻則應予以期待，而本於子女為未來社會共有資產的角度讓現在的社會共同來養育他們。但國家的負責方式並非要求一個「大政府」，而是要成為育嬰假、托育設施制度等的主要制定者、監督者及協調者的角色。同時對於因為育兒所致之就業中斷喪失薪資的部分，則由國家取代個別雇主負擔此部分的再生產成本，提供所得替代式的育嬰津貼。3、男性承擔部分：則是破除過去以來一直以「生理」功能差異(即懷孕、生產等行為是女性與男性本質上永不可變的差異)作為於「社會」角色(即子女照顧責任)性別分工理由的迷思，並強調育兒行為這件事不是「只有」女性才可以勝任，「親職」不等於「母職」，而是應該加入「父職」的概念才會完整。因此強調男性負責的方式之一就是開放育嬰假的申請資格給所有家中有新生兒的「父母」，讓他們都有可能取得暫時離開職場回家分擔照顧子女的機會。<sup>20</sup>

### 第三款 2007 年兩性工作平等法之修正

2002 年 3 月 8 日施行的兩性工作平等法雖然在第 16 條第 1 項已經將育嬰假定入我國法制，但是制度運作之初，考量到雇主人力調派之可能性以及抗拒的心

---

<sup>20</sup> 參瞿宛文，誰來負擔扶育成本-男女工作平等法的政治經濟分析，婦女新知雜誌，1993 年 9 月，第 5 頁至第 6 頁。尤美女、王如玄、張晉芬、嚴祥鸞、劉梅君、陳美華，養兒育女是妳/你家的事？，1999 年催生男女工作平等法手冊，財團法人婦女新知基金會出版，1999 年 5 月，第 34 頁至第 39 頁。范郁文，養小孩是你家的事？從再生產社會化角度，看(陪)產假、育嬰假、兒童照顧假，婦女新知通訊，1999 年 5 月，第 202 期，第 4 頁。劉梅君，「兩性工作平等法」與「母性保護」-立法之關聯-淺談「育嬰假」、「家庭照顧假」等「促進工作平等」措施的立法理由，律師雜誌，1999 年 11 月，第 242 期，第 34 頁到第 41 頁。

態，同時為了將工商團體的壓力減至最輕，所以在規範對象上僅將事業規模達三十人以上之事業單位列入；兩性工作平等法第 38 條之罰緩規定，也排除了第四章促進工作平等措施，因此 2002 年兩性工作平等法工作平等措施的規定充其量只是一種宣示性的規定<sup>21</sup>，是否要落實全賴雇主的善意。不難想見制度運作後，一來受僱於事業規模未達三十人之員工完全無法申請育嬰留職停薪，造成同有育兒照顧與工作時間衝突的受僱者間形成差別待遇，不符合社會公平正義原則，而備受批評；二者，縱使兩性工作平等法第 21 條第 1 項：「受僱者依前七條之規定(即包含第 16 條之育嬰留職停薪假)為請求時，雇主不得拒絕。但第十九條雇主有正當理由者，不在此限。」明定雇主給假義務，但對於違法雇主因第 38 條並未設有相對應之罰緩規定，故落實成效也不彰，據官方統計直至 2007 年員工規模在三十人以上之事業單位有提供「育嬰留職停薪」者仍僅占 52.6%。

至於育嬰津貼部分，因考量到企業社會給付責任的界線，2002 年的兩性工作平等法只要求雇主做到育嬰假的給假義務。而性別工作平等法第 16 條第 3 項雖明定：「育嬰留職停薪津貼之發放，另以法律定之。」不過因為進一步的育嬰津貼發放依據遲遲沒立法，造成 2002 年 3 月起使用育嬰假的受僱者必須完全承擔請假期間所得中斷的風險。在雙薪家庭為主流的今日，許多家庭無法承受起長期損失一份薪水的風險，自然造成使用育嬰假的人數上一直無法提升，依行政院勞委會所做的調查，2007 年在有提供「育嬰留職停薪」之事業單位中，只有 8.7% 的員工有申請<sup>22</sup>。

為了修正上述缺失，2007 年 12 月之修法，除了將名稱改為性別工作平等法以彰顯多元性別意涵(而非僅以生理男性或女性為限)的保障，並將性別歧視的範

---

<sup>21</sup> 參立法院法律系統，「性別工作平等法」之法條沿革立法理由。  
[http://lis.ly.gov.tw/lcgci/lglaw?@3:1804289383:f:NO%3DE03616\\*%20OR%20NO%3DB03616\\$\\$\\$10\\$\\$\\$NO-PD](http://lis.ly.gov.tw/lcgci/lglaw?@3:1804289383:f:NO%3DE03616*%20OR%20NO%3DB03616$$$10$$$NO-PD) (最後瀏覽日期：2011 年 5 月 20 日)

<sup>22</sup> 參行政院勞委會勞動統計櫥窗，2007 年 7 月育嬰留職停薪概況。  
[http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/siteMaker/SM\\_theme?page=4626ea2e](http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/siteMaker/SM_theme?page=4626ea2e) (最後瀏覽日期：2011 年 5 月 20 日)

圍增列「禁止性傾向歧視」以擴大保障範圍外，在育嬰假及育嬰津貼方面也有二大變革：1.修正第 16 條第 1 項刪除「受僱於僱用 30 人以上雇主之受僱者」之文字，將請嬰育假權利的對象擴及所有受僱者；2.修正第 38 條：「雇主違反第十三條第一項後段、第二項、第二十一條或第三十六條者，處新臺幣一萬元以上十萬元以下罰鍰。」讓育嬰假不再是單純的政策宣導而是具強制性的規定。透過該次修法，顯示較之 2002 年各界對於育嬰假制度價值的認同已有逐漸增強的趨式，可惜育嬰津貼的發放方式、額度、期間在這次修法中因國民黨和民進黨兩黨僵持不下而仍功敗垂成。另外其他促進工作平等措施之規定，也修正了第 15 條第 3 項將陪產假從 2 日增加到 3 日以達鼓勵丈夫角色之目的及第 20 條之家庭照顧假門檻由讓受規範之事業單位由僱用 30 人以上的規模降低為僱用 5 人以上即可。

## 第二項 就業保險法納入育嬰留職停薪津貼給付

繼 2007 年性別平等工作法修法後，緊接著於 2009 年我國修改了就業保險法，將育嬰津貼納入該法的給付項目，讓就業保險法成為性別工作平等法第 16 條第 3 項育嬰津貼發放之法源依據。惟這樣的結果事實上無論在修法前或修法後都備受爭議，為了解問題的全貌及當中的轉折，以下將從就業保險法之立法目的及育嬰津貼納入該法給付項目的政策討論與立法經過談起。

### 第一款 就業保險法之立法目的

「失業」是工業社會所得中斷的主要風險之一，我國勞工保險條例在 1968 年修正第 2 條增列失業做為勞保保險種類中，但第四章的保險給付卻沒有將其列入給付項目之中，僅於該法第 85 條授權行政院對於失業保險之實施地區、時間及辦法另以命令定之。1979 年勞工保險條例修正將失業保險的授權規定改列為第 74 條，但直至 1999 年，行政院才即依據勞工保險條例第 74 條之規定，訂定「勞工保險失業給付實施辦法」，開辦勞工保險失業給付業務。2001 年為了建構完更善的就業安全體制，政府召開經濟發展諮詢委員會著手研擬就業保險法草案，該草案於 2002 年 4 月立法院三讀通過並經總統公布，2003 年 1 月 1 日起正式施行。直至 2009 年納入育嬰津貼給付之前，就業保險法所保障之風險一直鎖

定在受僱勞工「非自願性離職」上，就業保險法第 11 條第 1 項給付項目(失業給付、提早就業獎助津貼、職業訓練生活津貼及健保費之補助)更是以此作為請領之條件。但 2009 年納入的育嬰津貼，雖以勞工使用育嬰假期間有所得中斷為前提，不過由於是否使用該育嬰假之權利勞工擁有決定權，不屬於「非自願性」的情況；同時育嬰假期間勞工與雇主間之勞動契約仍然存在，勞工並沒有遭遇「離職」的失業風險，因此從社會保險風險分擔之本質來看，將育嬰津貼納入就業保險法之給付項目，實乃超出就業保險本來預設分擔之社會風險。

## 第二款 就業保險法納入育嬰留職停薪津貼給付之政策

### 討論與立法經過

#### 一、育嬰津貼定性之轉變：從重視子女公共財到單純保障勞動者所得中斷

2002 年 3 月 8 日透過兩性工作平等法的施行，將育嬰留職停薪制度及育嬰津貼的概念引進我國，雖說當時僅於概念上承認「育嬰津貼」，具體之給付兩性工作平等法仍予保留給，尚待其他法律定訂之。不過在推動男女工作平等法的過程中，對於育嬰津貼應由國家負擔的理論基礎已清楚指出是源於「所有子女是全社會未來的共同資產」的想法。但是這樣的理念在 2002 年兩性工作平等法第 16 條第 3 項制定後進入具體討論育嬰津貼的定位時，卻出現分歧的意見。行政院勞委會曾指出育嬰政策若只有受僱者才能申請，對非受顧者將造成不公平；也有學者認為育嬰留職津貼應該建立在保險制度上但不應該區分受僱者或非受僱者，補助金額亦必須達平常薪資的六至七成，才有鼓勵的意義<sup>23</sup>。但也有學者力主性別工作平等法第 16 條第 3 項是為了對請育嬰留職停薪假的勞工發給育嬰留職津貼，因此育嬰留職津貼的適用對象是就業勞工，該津貼的性質不宜視為對「育兒」

---

<sup>23</sup> 參此為學者王麗容之意見，轉引至馬財專，回首來時路：育嬰留職津貼的初步思索，社區發展季刊，2007 年 12 月，第 119 期，第 435 頁。

勞動的補貼而應是「育兒留職停薪期間」所得喪失的補償，所以不存在對不具勞工身分但同樣有育嬰事實者的歧視問題，而且既然將育嬰津貼定位為單純的就業中斷時的「薪資替代」，制度設計上即宜採社會保險為之，財源應來自保費而非國庫<sup>24</sup>。

到了 2006 年 5 月 9 日，當時的勞委會主委李應元為了提高婦女勞工參與率及穩定婦女就業，遂拋出著手修法發放「育嬰留職停薪津貼」的議題，其目的在於免除婦女在育嬰假期間面臨喪失收入的窘境<sup>25</sup>。可見此時政府已傾向將育嬰津貼定位為單純處理育嬰假期間勞工就業所得中斷的政策，而不再將一體承認育兒行為價值的概念納入其中。

二、育嬰津貼的保障對象從「勞動者」再限縮至就業保險法之「受僱勞工」：

既然焦點集中在「勞動人口」之上，考量 2006 年當時我國現行的社會安全制度中可以提供勞工所得中斷風險保障者有二：1、勞工保險條例 2、就業保險法。雖然前者無論從被保險人的質(包含受僱者、自營作業者、實際從事勞動之雇主等勞動者)或量(由於就業保險只保障受僱勞工，因此其投保人數僅為勞保的六成)都更能符合勞委會提高婦女勞動參與率及穩定婦女就業的目標，但是由於考量到保險體制的財務負擔能力，勞工保險顯然並非執政者最好的選項，蓋勞工保險由於長期呈現保費偏低的收支不平衡狀況，實在無力在不增加保費下承接起育嬰津貼發放的給付項目。為求不增加雇主的負擔(即增加保費)避免其反彈，自開辦時起一直呈現保費超收的就業保險基金，成為政府在勞工保險之外最佳的替

---

<sup>24</sup> 參劉梅君，「育嬰津貼」的釋疑與定位，國政評論，2002 年 9 月，財團法人國家政策研究基金會。<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/SS/091/SS-C-091-182.htm> (最後瀏覽日期 2011 年 05 月 21 日)

<sup>25</sup> 參工商時報，2006 年 5 月 9 日，請育嬰假 政府發奶粉錢，聯合新聞網。[http://fe3.udn.com/ACT/ovsearch/search.jsp?search\\_type=websearch&q=%BD%D0%A8%7C%C0%A6%B0%B2+%ACF%A9%B2%B5o%A5%A4%AF%BB%BF%FA&Keywords=%BD%D0%A8%7C%C0%A6%B0%B2+%ACF%A9%B2%B5o%A5%A4%AF%BB%BF%FA](http://fe3.udn.com/ACT/ovsearch/search.jsp?search_type=websearch&q=%BD%D0%A8%7C%C0%A6%B0%B2+%ACF%A9%B2%B5o%A5%A4%AF%BB%BF%FA&Keywords=%BD%D0%A8%7C%C0%A6%B0%B2+%ACF%A9%B2%B5o%A5%A4%AF%BB%BF%FA) (最後瀏覽日期 2011 年 5 月 21 日)

代方案，蓋經過計算，截至 2006 年底，就業保險基金累計的金額已逾 814 億元，不僅遠遠超過該保險平均月支出金額的 145 倍，同時每年還會持續進帳 170 億元，而若依照當時勞委會對育嬰津貼發放期間為每一子女六個月為限，並採定額平準制以全體被保險人投保薪資的五成為給付額來計算，則一年約需 28 億 4 千萬元，對於就業保險基金而言並非沉重負擔。經此評估後勞委會遂決定以就業保險基金發放育嬰留職停薪津貼<sup>26</sup>。雖然對此一決定，有勞工團體持反對意見，主張將育嬰留職停薪津貼放入就業保險法中，完全與該法保障「非志願性離職勞工」的立法目的不合，但由勞委會提出之計算顯示，育嬰津貼之給付確定不會造成就業基金太大的負擔，因此勞團也沒有持非常堅決的反對態度。至於資方方面因為沒有調整保費的疑慮，因此也未有抗拒<sup>27</sup>。勞委會這項規劃，獲得同年 9 月 20 日行政院第 3007 次會議通過將，正式將育嬰留職停薪津貼定調為社會保險的方式辦理，並於 2008 年發表的人口政策白皮書中指明修正「就業保險法」「公教人員保險法」及「軍人保險條例」將育嬰留職津貼納入保險給付項目。<sup>28</sup>惟民進黨執政時期，對於育嬰津貼之構想始終未能得到立法院之支持。

隨著 2008 年 3 月第四屆總統大選之結果，由國民黨總統候選人馬英九當選，於是勞委會主委王如玄遂依照馬英九總統於競選期間提出的「育嬰津貼將發放兩年，六成薪資替代水準」之政見為藍圖<sup>29</sup>，在 2008 年 9 月 11 日提出新的就業保險法修正草案，該草案除了仍維持以就業保險法作為性別工作平等法第 16 條第 3 項育嬰留職停薪津貼的發放法源之外，無論在給付期間、給付額度上都與民進

---

<sup>26</sup> 參行政院修法將育嬰留職停薪津貼納入就業保險給付，中華民國駐外單位聯合網站。  
<http://www.taiwanembassy.org/ct.asp?xItem=26591&ctNode=416> (最後瀏覽日期 2011 年 5 月 21 日)

<sup>27</sup> 參自由電子報，2006 年 5 月 9 日，育嬰假津貼 月領 135000 可領半年，  
<http://www.libertytimes.com.tw/2006/new/may/9/today-life1.htm> (最後瀏覽日期 2011 年 5 月 21 日)

<sup>28</sup> 參 2015 年經濟發展願景第一段三年衝刺計畫(2007-2009)大溫暖社會福利套案，林萬億主講，第 27 頁。參人口政策白皮書，行政院 97 年 3 月 10 日院臺治字第 0970082951 號函核定，第 57 頁至 58 頁，第 73 頁至 74 頁。[http://www.ris.gov.tw/version96/pe\\_004.html](http://www.ris.gov.tw/version96/pe_004.html)(瀏覽日期：2011 年 5 月 1 日。)

<sup>29</sup> 參馬蕭 2008 年總統大競選網站。<http://2008.ma19.net/policy4you/female> (最後瀏覽日期 2011 年 5 月 19 日)

黨政府 2007 年提出的就業保險法修正草案不同。在給付期間上，從前執政黨草擬的「父母請領期間應合併計算，每一子女合計最長發給六個月」改為「以被保險人每一子女合計最長發給六個月，父母同為被保險人者，分別請領」，使得同一個子女在新草案規定下，只要父母均使用育嬰假並申請育嬰津貼，政府對一個子女的總給付期間最長可到一年；另外在每個月的給付額度上，則前執政黨草擬的「全體被保險人平均月投保薪資的 50%計算」改為「以被保險人育嬰留職停薪之當月起前六個月平均月投保薪資 60%計算」。這樣的轉變讓就業保險基金對於育嬰津貼給付比當初民進黨政府時期所評估的額度大幅增加，引起勞工團體強烈的不滿，蓋依 2007 年統計，就業基金關於失業給付金額部分之總支出不過僅為 53.3 億元，但若依照國民黨政府提的版本發放育嬰津貼，則在父母雙方均提出申請的情況下，一年將支出 80 億元，遠超過失業給付本身的支出額，這種本末倒置、喧賓奪主的情形實在難為勞工接受<sup>30</sup>。再加上 2008 年 9 月台灣又適逢受到美國金融海嘯的影響而出現失業率不斷攀升的情況，就保基金一方面面臨投保人數下降，另一方面又要增加失業給付的金額，使得育嬰津貼納入就業保險給付項目的提案其與就業保險法中所原定之給付事由間的排擠關係加遽。與 2007 年行政院第一次正式提議納入就業保險中給付時勞工團體不支持但也沒有積極反對的情況不同，政黨輪替後行政院所提的新版育嬰津貼草案來自勞工團體的反對聲浪四起，不僅再度強烈質疑育嬰津貼給付與就業保險法保障非自願性離職之風險無關，同時也主張應將育嬰津貼納入勞工保險條例而非失業保險法<sup>31</sup>。但最後在勞委會的堅持下，2009 年 3 月 31 日依還是依照新的行政院版本，立法三讀通過就業保險法之修正案，在第 10 條第 1 項、第 11 條第 1 項將育嬰津貼加入給付項目中，並增定 19 條之 2 明定育嬰留職停津貼之請領標準，並同年 4 月 22 日總統

---

<sup>30</sup> 參黃吉伶，我們需要的是育嬰津貼還是留職停薪津貼，工訊，2008 年 7 月，第 29 期，第 4 頁置第 5 頁。

<sup>31</sup> 參工商時報，2008 年 10 月 26 日，失業率猛飆 就保基金瀕破產，[http://www.cdnews.com.tw/cdnews\\_site/docDetail.jsp?coluid=144&docid=100555364](http://www.cdnews.com.tw/cdnews_site/docDetail.jsp?coluid=144&docid=100555364) (最後瀏覽日期 2011 年 5 月 23 日) 參自由時報電子報，2009 年 3 月 19 日，挪就保基金 勞團堅決厲對，<http://www.libertytimes.com.tw/2009/new/mar/19/today-life1-2.htm> (最後瀏覽日期 2011 年 5 月 23 日)

公布後 5 月 1 日正式施行。

至此可知，我國立法者最終還是將育嬰留職停薪津貼定位為單純的所得中斷薪資補償，與最初推動男女工作平等法時出於「育兒行為對未來社會的貢獻與價值的承認」實有本質上的轉變。我們可以從勞委會主委王如玄曾在 2008 年 10 月 9 日委員會進行就業保險法修正案的發言得到應證：「目前育嬰留職停薪的津貼與內政部要發的 2 年育兒津貼並不相同，內政部的育兒津貼是屬於社會福利的範疇，而勞委會所提的育嬰留職停薪津貼則是屬於工作損失的補償，兩者是完全不同的處理模式。」<sup>32</sup>如此一來，本文第二章第二節第二項所論「育嬰貼之目的」中關於育兒照顧價值之肯認，其背後也包含對無酬子女照顧者之需求及主體性，仍繼續隱沒在以就業者為核心的制度中。

### 第三節 育嬰留職停薪津貼之現行法制及實施現況

#### 第一項 現行法律規定

雖然我國育嬰津貼法制已經被定位為單純處理受僱者就業與工作間之平衡措施，讓父、母得以在無經濟後顧之憂下暫時離開職場回到家中滿足子女照顧之需求，屬強化家庭照顧功能之家庭化家庭政策。但正如本文第二章第三節所述，即便是家庭化之家庭政策，依照國情之不同，也呈現出強化傳統男女性別分工的性別化家庭政策與支持男女共同就業/共同育兒之去性別化家庭政策，而後者更是現代先進國家在採用家庭政策平衡工作與家庭衝突時，所遵循的方向，蓋如此方能符合女性大量投入就業市場之社會變遷現實，而有助於提高生育率。而我國育嬰津貼法制之規定，究竟呈現出何種面貌？是傾向性別化抑或去性別化的家庭政策？有待進一步分析。

---

<sup>32</sup> 參立法院公報，第 97 卷第 54 期，第 341 頁。

我國現行育嬰津貼法制之設計，其法律依據僅有下列五條，且分別規定在性別工作平等法及就業保險法之中，分別為：

1、性別工作平等法第 16 條第 1 項「受僱者任職滿一年後，於每一子女滿三歲前，得申請育嬰留職停薪，期間至該子女滿三歲止，但不得逾二年。同時撫育子女二人以上者，其育嬰留職停薪期間應合併計算，最長以最幼子女受撫育二年為限。」第 3 項：「育嬰留職停薪津貼之發放，另以法律定之」

2、性別工作平等法第 22 條「受僱者之配偶未就業者，不適用第十六條及第二十條之規定。但有正當理由者，不在此限。」

3、就業保險法第 10 條第 1 項第 4 款：「本保險之給付，分下列五種：四、育嬰留職停薪津貼。」

4、就業保險法第 11 條第 1 項第 4 款：「本保險各種保險給付之請領條件如下：四、育嬰留職停薪津貼：被保險人之保險年資合計滿一年以上，子女滿三歲前，依性別工作平等法之規定，辦理育嬰留職停薪。」

5、就業保險法第 19 條之 2「(第一項)育嬰留職停薪津貼，以被保險人育嬰留職停薪之當月起前六個月平均月投保薪資百分之六十計算，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六個月。(第二項)前項津貼，於同時撫育子女二人以上之情形，以發給一人為限。(第三項)父母同為被保險人者，應分別請領育嬰留職停薪津貼，不得同時為之。」

具體操作之結果，可分為請領資格、給付額度、給付期限、及給付之限制四部分。

1、請領資格：依就業保險法第 11 條第 1 項 4 款之規定，申請育嬰津貼者，除了須為受僱勞工且符合最低一年之投保年限外，尚須依性別工作平等法第 16 條第 1 項之規定使用育嬰假。唯依性別工作平等法第 22 條本文之規定，性別工

作平等法第 16 條第 1 項又以原則上又「配偶未就業者」為申請育嬰假之前提，故夫妻之間只要有一人處於育嬰假期間，另一方即受到性別工作平等法第 22 條之限制，因此原則上不存在夫妻可以同時申請育嬰假之可能。惟我國行政院勞委會勞保局曾對父母兩人同時撫育 2 名未滿 3 歲子女之夫妻可否以不同子女名義同時申請育嬰假之疑義作出解釋，認為此種情況屬於性別工作平等法第 22 條但書「但有正當理由」之例外情況，而可以同時申請育嬰假。<sup>33</sup>

2、給付額度：依就業保險法第 19 條之 2 第 1 項之規定，以被保險人使用育嬰假之當月前六個月之平均投保薪資為基準，每一被保險人對於每一子女得可獲得所得替代率 60% 的育嬰津貼。

3、給付期限：依就業保險法第 19 條之 2 第 1 項之規定每一被保險人對每一子女至多僅能獲得 6 個月之育嬰津貼。

4、給付之限制：(1) 依就業保險法第 19 條之 2 第 3 項之規定，禁止均具被保險人資格的夫妻雙方在撫育同一子女的情況下，同時主張育嬰津貼之權利。(2) 依就業保險法第 19 條之 2 第 2 項之規定，縱使被保險人一人同時照顧 2 名未滿 3 歲之子女，也禁止其以不同子女名義申請兩份育嬰津貼。(3) 依勞委會之見解，雖肯認夫妻雙方兩人同時撫育 2 名未滿 3 歲子女者可以以不同子女名義同時申請育嬰假，但在育嬰津貼的給付上仍禁止父、母兩人同時領取。<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> 參行政院勞工委員會勞保 1 字第 0990002973 號函釋：「依性別工作平等法第 16 條規定，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。同法第 22 條規定，受僱者之配偶未就業者，不適用第 16 條之規定。但有正當理由者，不在此限。基此，本案父母二人同時撫育 2 名未滿 3 歲之子女時，如符合上開第 16 條及第 22 條但書規定，自得依法同時申請育嬰留職停薪，並繼續參加原有之社會保險。…」

<sup>34</sup> 同上註「…另查就業保險法第 19 條之 2 規定，父母同為被保險人者，應分別請領育嬰留職停薪津貼，不得同時為之。究其立法意旨，係基於父母同為被保險人情形，雖皆有申請育嬰留職停薪津貼之權利，惟考量育嬰留職停薪之子女撫育需求，爰明定應分別請領，不得同時為之；另基於社會保險不重複保障原則，雖以不同子女之名義申請者，亦同。」

## **第二項 我國育嬰留職停薪津貼法制呈現之家庭圖像：**

### **性別化與去性別化之交錯**

介紹完我國育嬰津貼制度之規定後，以下將進一步分析我國育嬰津貼制度的設計是屬於強化傳統男女性別分工效果的性別化家庭政策，還是屬於可以確實提高男性使用動機，達到男女共同承擔子女照顧責任之去性別化家庭政策。

#### **第一款 薪資所得替代式之給付制度，具打破傳統由女**

#### **性承擔育兒照顧責任的去性別化效果**

若說育嬰留職津貼的定位展現對育兒照顧者貢獻肯認與否之爭議，那麼育嬰津貼給付額度及給付期間就相當程度的涉及育兒責任在男女性別角色分工上的面向。有關給付的額度方面，我國對於要採取定額式給付或是要採取具有所得替代效果的給付曾有過討論，而這兩者之間實存在著優缺點相反的情況。均一額度的定額給付模式不會讓同有育兒行為的人受到不同評價的問題，也不會使得社會給付產生所得逆分配的疑慮，但缺點則是男女薪資結構一直在社會中存有差距，女性薪資往往低於男性，這使得夫妻兩人以「家庭」總收入的角度來考量應由誰請假並領津貼時，往往傾向由妻子向雇主申請育嬰假後再依法請領育嬰津貼，因為如此才是讓家庭經濟的影響最少且最為經濟的做法。由此可知，在定額式給付下對男性而言不僅沒有鼓勵請育嬰假的作用，甚至會抑制想請假的念頭，尤其是當定額給付金額越低，透過育嬰津貼制度達到促使男性分擔子女照顧責任的用意越會被架空，因此定額式的給付屬於性別化家庭政策的一環。反之若採取具被保險人薪資所得替代效果的給付，則可改善定額式給付下因為男女薪資差距所產生的缺點，而且當所得替代率越高，男性申請育嬰假的誘因更會因此提高，如此便可達到打破子女照顧的性別分工界線產生去性別化的效果，但也必須面對伴隨而來關於所得逆分配的疑慮。

究竟應採哪一個模式，我國曾做了不同的思考。在民進黨執政時期，行政院於 2007 年 4 月 4 日提出之就業保險法部分條文修正草案選擇採用定額式的給付，給付金額按全體被保險人平均月投保薪資 50%發給，其理由一方面是為了避免申請人間會因為所得高低的不同，發生經濟階層越高便可獲得越多社會給付的逆分配現象，另一方面也有意借此讓原所得收入較低的人(低於全體被保險人平均收入者)獲得相對高的給付，以符合社會資源分配公平正義的想法<sup>35</sup>。該草案原本預計與兩性工作平等法第 16 條第 1 項刪除育嬰假 30 人以上企業門檻的修法一併通過，讓育嬰假的普及性及與育嬰津貼的發放兩個目的可以一起到位，但最終仍因育嬰津貼的給付額度、給付方式及給付期間無法取得立法院兩大黨的共職，故 2007 年 12 月時僅三讀通過了性別工作平等法之修正。2008 年總統大選，隨著國民黨候選人馬英九勝選，為落實其競選期間對育嬰津貼「發放兩年六成薪資替代水準」之政見，大選後行政院再次提出新版的就業保險法部分條文修正草案，改由以被保險人於使用育嬰假前 6 個月月平均投保薪資作為計算基礎，發放具有所得替代功能的育嬰津貼，該草案並於 2009 年 3 月 31 日立法三讀通過<sup>36</sup>。

由上可知，關於育嬰津貼的給付額度雖曾有爭議，但最後立法三讀通過所呈現的嬰育津貼，仍採用了去性別化的所得替代式給付模式，依照瑞典及德國經驗，此選擇將有助於男性使用育嬰假之機會。從促進性別平權之角度及鼓勵女性就業上，此一立法均值得稱許。惟在給付額度上相較於德國的 67%及瑞典的 80%，我國目前六成的所得替代率則尚有努力的空間。

---

<sup>35</sup> 參國家政策網路智庫，2007 年 9 月，行政院勞工委員會勞工保險處對育嬰留職停薪津貼政策的說明，[http://thinktank.nat.gov.tw/Forum/Forum\\_CP.aspx?icuitem=19383&Issue=Article&Reply=List&RType=Org&ctNode=79&CtUnit=4&BaseDSD=11&mp=1&Vote=VList](http://thinktank.nat.gov.tw/Forum/Forum_CP.aspx?icuitem=19383&Issue=Article&Reply=List&RType=Org&ctNode=79&CtUnit=4&BaseDSD=11&mp=1&Vote=VList) (最後瀏覽日期 2011 年 5 月 21 日)

<sup>36</sup> 同上註 19。

## 第二款 增加「父親月」的設計有助男性返家履行子女

### 照顧責任與支持女性就業之去性別化效果

「父親月」的設計首創於瑞典，正如本文第二章第三節之介紹<sup>37</sup>，其透過法律將一段期間的育嬰津貼給付限男性使用，目的正是要用鼓勵、獎勵的方式提高男性返家照顧子女的比例，改善原本幾乎由女性行使育嬰假及請領育嬰津貼的現象，最終達到扭轉社會傳統男女性別角色分工的刻板印象。因此「父親月」的設計本身就屬於去性別化的家庭政策。

雖然有鑑於瑞典卓越的成效，我國學者<sup>38</sup>或婦運團體<sup>39</sup>在育嬰津貼立法期間多援引瑞典經驗訴求將父親月入法。相較於此政府的立場並非自始即予支持，2007年4月及2008年9月行政院兩度提出的就業保險法部分條文修正草案，其中關於育嬰津貼要否設計「父親月」前後即做了大幅度的調整。2007年4月民進黨執政期間，行政院提出的就業保險法部分條文修正草案並沒有考慮到父親月的設計，依2007年版的草案第19條之2第2項：「前項津貼發給期日，父母同為被保險人者，以一人申請為限，父母請領期間應合併計算，每一子女合計最長發給六個月。」對於均為就業保險法被保險人之夫妻為照顧同一子女而請育嬰假時，可「共同享有」六個月的育嬰津貼給付，但要由何者請假及分配這六個月的育嬰津貼，法律採取不介入的態度，全權交由夫妻自行協調。惟如此一來，一方面完全沒有刺激父親請育嬰假並申請育嬰津貼的誘因，二者在父權體制之推波助

---

<sup>37</sup> 參本文第35頁。

<sup>38</sup> 參唐文慧、楊佳羚，瑞典育嬰假制度之研究：共同照顧價值，政大勞動學報第19期，2006年1月，第108頁。劉梅君，性別與就業：前瞻與省思~兼檢討部分時間工作、育兒照顧政策及玻璃天花板現象，2008年8月，研考雙月刊，第32卷第4期，第60頁。

<sup>39</sup> 參婦女新知基金會 母親節記者會新聞稿，2006年05月12日。  
<http://blog.roodo.com/awakeningfoundation/archives/1591209.html> (最後瀏覽日期2011年5月29日)

瀾下，育嬰津貼制度自然又會受到傳統性別分工的影響，讓育嬰假也變質為「母親假」，更強化了女性在勞動市場上因私(家庭)害公(工作)的刻板印象，完全違背當初性別工作平等法要促進性別工作地位的實質平等的目的。2008年9月在國民黨執政之後，行政院提出了新版本的就業保險法部分條文修正草案，一改過去的設計，在新版草案的第19條之2第1項即規定：「育嬰留職停薪津貼，以被保險人育嬰留職停薪之當月起前六個月平均月投保薪資百分之六十計算，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六個月。」同時在立法理由說明中分別指出「父母同為被保險人情形，乃皆有申請育嬰留職停薪津貼對權利，不考慮規定父母僅得擇一請領，以免礙於現實而造成多由婦女留職停薪之結果，反而有害於性別平權之落實。因此父母先後留職停薪照顧同一個子女者，因其最長各得請領六個月，合計最長將可發給十二個月」「依據OECD之統計研究，提供二十週(即五至六個月)之有給薪親職假，具有促進婦女勞動參與之正面影響，惟過長之親職假反而會減弱婦女勞動市場技能並危害未來職發展，讓育兒婦女難以回到職場。又考量雇主所能容忍之員工不在職期間，爰規定育嬰留職停薪津貼發放期間為六個月。」。該條文後來在2009年3月31日立法三讀通過成為我國現行適用的條文。

依現行法之規定，我國「父親月」的設計純粹以就業保險之被保險人各自本於被保險人地位享有請求育嬰假及請領育嬰津貼的方式呈現，有別於瑞典將子女出生後夫妻共享480天的法定親職假及其補助金特別規定應對父、母者各自保留60天的假期及補助金由其專用，夫或妻亦不得將此60天約定移轉由他方行使<sup>40</sup>，也不同於德國父母津貼在每一子女出生後12個月得由父、母自行分配，

---

<sup>40</sup>依現行規定的瑞典親職補助津，對於每一個新生兒在其滿8歲以前父母共享有480天的給付。該補助額：1 針對有就業的父母再區分為(1)前390天，可取得申請者原薪資的80%。(2)後90天則可取得均一額度每天60克朗的給付。2、針對低收入或無收入者，則保障每天至少可得180克朗的給付。參 Swedish family policy fact sheet,(2005) Ministry of Health and Social Affairs. [http://www.famratt.com/pdf/eng\\_sv\\_familjepolitik.pdf](http://www.famratt.com/pdf/eng_sv_familjepolitik.pdf)[http://www.famratt.com/pdf/eng\\_sv\\_familjepolitik.pdf](http://www.famratt.com/pdf/eng_sv_familjepolitik.pdf) (最後瀏覽日期2011年6月30日)

但額外針對父親也加入育兒照顧責任之情況，額外加發 2 個月津貼給付的父親月的設計。但若從另一個角度，將比較的對象從個別家庭中的父、母拉到不同的「家庭」層面來看我國就業保險法第 19 條之 2 第 1 項之規定，也可將之理解為每一個子女是以六個月的育嬰津貼為原則，但只要父親願意進入育兒責任分擔的家庭，那麼可以「額外」比父親沒有參與育兒的家庭再多六個月的育嬰津貼。由此可知，我國在育嬰津貼制度的設計上也納入了所謂「父親月」的設計，確實具有鼓勵的男性利用的誘因存在。再配合上立法理由對於選擇發放六個月作為津貼給付期間所提出的解釋，可知我國育嬰津貼給付的設計在納入父親月的同時，也有實質考量支持及促進女性就業的層面。故此部分呈現出的是一種去性別化的家庭圖像。

### **第三款 禁止配偶一方未就業之受僱者申請育嬰假的權利，屬性別化之家庭化政策**

正如本文第二章第二節「歐洲育嬰津貼法制之形成」對於親職假與育嬰津貼兩者之目的及關聯性所為之論述，親職假本身即是以認同男、女都要負起家庭子女照顧責任為前提，因此有別於產假限女性使用，親職假在立法上以開放男女均得向雇主申請的性別中性設計為特色，最終目的在於促成男女就業機會實質平等。但由於親職假之使用對父母而言是一種權利而非義務，再加上企業社會給付之界線，所以雇主所承擔之經營成本應限於給親職假而不包括該給付期間之薪資，因此立法上性別中性的親職假很難形塑出去性別化效果。從德國及瑞典之經驗，真正讓親職假得以發揮改變傳統男女性別分工、解放女性承擔子女照顧責任重擔作用的關鍵，在於育嬰津貼給付額度(一定水準的所得替代率)及方式(父親月制度)之設計。

但與外國經驗不同，我國育嬰津貼給付雖然已採用被保險人月投保薪資六成的所得替代式給付及父親月等具有去性別化效果的制度設計，卻因為育嬰假申請要件是以傳統家庭主婦婚為典範，讓育嬰津貼去性別化的效果功虧一簣。蓋依就

業保險法第 11 條第 1 項第 4 款之規定，申請育嬰津貼者須「依性別工作平等法之規定，辦理育嬰留職停薪」者為限。又欲依性別工作平等法辦理育嬰留職停薪者，除了滿足性別工作平等法第 16 條 1 項：「受僱者任職滿一年後，於每一子女滿三歲前，得申請育嬰留職停薪，期間至該子女滿三歲止，但不得逾二年。同時撫育子女二人以上者，其育嬰留職停薪期間應合併計算，最長以最幼子女受撫育二年為限。」的積極要件外，尚需不具性別工作平等法第 22 條之規定：「**受僱者之配偶未就業者，不適用第十六條及第二十條之規定。**但有正當理由者，不在此限。」之消極要件。

因為性別工作平等法第 22 條「受僱者之配偶未就業者」之限制，在我國凡子女出生前夫妻間已形成一人外出工作，另一人在家操持家務的分工狀態，於子女出生後縱使工作者有意願參與子女之照顧，依法亦無從申請育嬰假；就連子女出生前夫妻均就業的家庭，在子女出生後也必須有所取捨，一旦其中一人請了育嬰假，則另一人就受到性別工作平等法第 22 條之限制而不能申請，被迫轉為單一養家模式。雖然性別工作平等法第 22 條是使用之文字為「配偶」，並未明文規定男女間誰繼續賺錢養家、誰回家照顧子女，但是依照我國傳統性別文化下對於女性母職角色的認知以及現實的薪資結構為男高於女的情況，雙薪家庭中多半會是女性「自願選擇」暫離職場。如此一來，不僅是子女出生前已依傳統性別角色而內外分工的家庭，在子女出生後我國的育嬰假制度將使「父親」被完全排除於子女照顧的責任之外；即便是子女出生前夫妻經濟地位平等的雙薪家庭，也會被迫在子女出生後轉為男外女內的養家、育兒模式。所以性別工作平等法第 22 條，等同於宣示認同「不論子女出生前夫妻間角色要如何分配，在子女出生後，還是應該尊重傳統社會期待下兩性分工模式」之價值，男性不僅不被期待單獨承擔起嬰幼兒照顧責任，甚至連夫妻在同一時期內一起照顧子女的模式也不被認同。當初性別工作平等法第四章「促進工作平等措施」下第 16 條第 1 項育嬰假，因為發揚兩性共同照顧子女的價值，被譽為憲法增修條文第 10 條第 6 項：「國家應該維護婦女之人格尊嚴，保障婦女之人身安全，消除性別歧視，**促進兩性地位之實質平等。**」落實的典範，將因為同法第 22 條本文之規定大打折扣。

就業保險法第 11 條第 1 項第 4 款將申請育嬰津貼的給付與性別工作平等法的育嬰假相連結，使得我國就業保險法第 19 條之 2 第 1 項的育嬰津貼給付必須要先完成育嬰假的申請，因此當育嬰假受性別工作平等法第 22 條而造成申請人大量集中在女性身上時，即便育嬰津貼第 19 條之 2 設計了鼓勵男性申請之去性別化措施，可預見呈現的效果也有限。以下將透過相關統計資料分析我國育嬰留職停薪津貼之使用實況並對應出育嬰留職停薪津貼制度對我國之影響。

### 第三項 我國育嬰留職停薪津貼之使用實況

2002 年 3 月 8 日至 2009 年 4 月 30 日雖然因兩性工作平等法的實施，讓育嬰假正式全面地引進我國，但由於該段期間相應的育嬰津貼立法尚未完成，因此工作者僅得申請無薪的育嬰假，其結果便是使育嬰假對於就業之父母面臨工作與照顧年幼子女兩難之困境幫助不大，同時也會讓育嬰假受傳統性別分工的影響成為事實上的「母職假」。對照行政院勞委會統計處於 2008 的統計資料(參下表三)，若從整體使用育嬰津貼的人數來看，從 2002 年 3 月起至 2008 年 3 月止這 6 年的期間，全國總申請人數只有 22,880 人，平均一年僅有 3,813.3 人申請；若再進一步區分申請者之身分，則勞工 6 年來就只有 13,304 人使用，平均一年僅有 2,217.3 人，對照我國這 6 年間平均每年約有 20 萬的新生兒，可見育嬰假的使用率實在偏低，看不出我國育嬰假對於家庭育兒責任及工作之間的衝突有起任何調和的作用。再者若從申請者之性別來分析，2002 年 3 月的開始實施育嬰假之第 1 年男性使用率為 4.6%，至 2008 年 3 月時止我國男性的使用率還是只有 3.7%，男性使用育嬰假的情況完全未提高，在男女使用比例六年來均處於差異懸殊的情況下，難以期待育嬰假可以發揮調整男女育兒責任分擔與改善傳統文化下性別分工的刻板印象。

對於上述的結果，有學者指出若育嬰留職停薪期間沒有相對應的育嬰津貼設計則育嬰假就有可能淪為「中產階級條款」，只有還可以負擔得起夫妻一方所得中斷的家庭才會使用該制度，同時也會在男女經濟條件實力落差下因為家庭整體

機會成本考量下，讓育嬰假淪為女性條款<sup>41</sup>。

表三 我國申請育嬰留職停薪情形<sup>42</sup>

單位：人

項目別	總計		勞保身分者		軍保身分者		公保身分者	
	男	女	男	女	男	女	男	女
91年	148	3,002	59	1,160	3	18	86	1,824
92年	99	2,508	41	1,374	1	33	57	1,101
93年	151	2,791	59	1,586	-	30	92	1,175
94年	133	3,348	50	1,939	1	33	82	1,376
95年	172	4,127	77	2,721	-	45	95	1,361
96年	204	4,820	108	3,206	-	43	96	1,571
97年(1-3月)	52	1,325	30	894	-	10	22	421
自91年3月起累計數	959	21,921	424	12,880	5	212	530	8,829

2009年5月1日起期盼已久的育嬰津貼終於透過就業保險法之修正而得以發放，各界均對之抱以期待。依據行政院勞工委員會對於育嬰津貼核付的統計結果(參下表四)，在請領人數上，光2009年一年的申請津貼的人數就達到29,182人，超越了2002年3月至2008年3月這六年期間累積申請育嬰假的總人數，若

<sup>41</sup> 參劉梅君，「兩性工作平等法」與「母性保護」之關聯——淺談「育嬰假」、「家庭照顧假」等「促進工作平等」措施的立法理由，律師雜誌，1999年11月，第242期，第39頁。常欣怡，瑞典兒童照顧制度對台灣相關政策之啟示，社區發展季刊，2003年3月，第101期，第469頁至470頁。

<sup>42</sup> 資料來源行政院勞工委員會統計處2008年7月勞動統計櫥窗，育嬰留職停薪實施概況。

單就勞動人口來看人數更是向上翻升二倍之多；而在男女使用的比例上，也因為所得替代模式的津貼給付及父親月的設計，讓全國男性參與比例從津貼給付前的 4.2% 立刻在津貼給付後的第 1 年上升至 17.0%，在勞工方面更有 18.2% 的亮眼成績。

表四 我國育嬰留職停薪津貼核付情形<sup>43</sup> (自製表格)

單位：件、千元

	98 年	99 年	100 年(1 月至 2 月)
總計初次核付人數 /計	29,182	37,929	4,801
總計初次核付人數 /男	4,973	6,803	857
總計初次核付人數 /女	24,209	31,126	3,944
男/女使用比例	男：17.0% / 女：83%	男：17.9% / 女：82.1%	男：17.9% / 女：82.1%
就業保險初次核付人數 /計	26,472	34,218	4,224
就業保險初次核付人數 /男	4,808	6,500	810
就業保險初次核付人數 /女	21,664	27,718	3,414
男/女使用比例	男：18.2% / 女：81.8%	男：19.% / 女：81.%	男：19.2% / 女：80.8%
公教保險初次核付人數 /計	2,710	3,619	549
公教保險初次核付人數 /男	165	287	43
公教保險初次核付人數 /女	2,545	3,332	506
男/女使用比例	男：6.1% / 女：93.9%	男：7.9% / 女：92.1%	男：7.8% / 女：92.2%
軍人保險初次核付人數 /計	—	92	28
軍人保險初次核付人數 /男	—	16	4
軍人保險初次核付人數 /女	—	76	24
男/女使用比例	—	男：17.4% / 女：82.69%	男：14.3% / 女：85.7%

雖然育嬰津貼之發放讓使用人數及男性使用比例成長許多，值得稱許，但仍有兩個地方值得注意：1、對於非軍公教人員之就業人口所發放的育嬰津貼由於

<sup>43</sup> 相關數據取得係參行政院勞委會統計資料庫。

其法源為就業保險法，因此所包括的被保險人僅限於受僱勞工，而不及於非以受僱勞工身分投保勞工保險之被保險人。因此雖然津貼發放的第 1 年勞工中男性使用育嬰假的比例衝到了 18.2%，在分擔女性子女照顧責任上有顯著的幫助，但這樣的效果礙於就業保險被保險人的人數僅有勞保被保險人的六成<sup>44</sup>，因此扭轉傳統性別分工角色的效果與德國、瑞典是以全國作為給付對象相比，力道尚嫌不足。2、我國男性請育嬰假的比例在 2009 年當年度明顯上升之後，接下來的 2010 年及 2011 年，幾乎都沒有成長了，對照瑞典(下表五)及上一章德國於 2007 年起實施父親月以後男性參與率上升的經驗，呈現的數據是每年男性使用的比例都有持續顯著的上升有所不同，而且在育嬰津貼發放後職業相對穩定的公務人員，其男性申請的比例並不像受僱勞工般大幅的成長，只是從原先的 4% 左右成長至 7% 左右。這樣的現象是否表示我國 2009 年育嬰津貼發放後其實並沒有想像中「扭轉」育兩性性別分工的效果，只是將我國社會上原本就已經存在但未顯示出來的性別分工意識透過育嬰津貼的發放展現出來而已，又或者是因為我國性別工作平等法第 22 條之故，造成育嬰假之申請已受到維護傳統性別角色分工之影響，使得我國就業保險法第 19 條之 2 關於育嬰津貼制度去性別化的功能不彰，值得我們去再進一步觀察。

表五：瑞典親職津貼之申請人務及性別比例(自 1985 年至 2003 年)<sup>45</sup>

年度	親職津貼			臨時現金津貼		
	人數 (千人)	申請者性別比(%)		人數 (千人)	申請者性別比(%)	
		女性	男性		女性	男性
1985	357	77	23	620	60	40
1990	399	74	26	762	59	41

<sup>44</sup> 依行政院勞委會的統計，2009 年底投保勞保的人數為 9,029,279 人，而投保就業保險的人數為 5,584,169 人。<http://statdb.cla.gov.tw/statis/stmain.jsp?sys=100> (最後瀏覽日期 2011 年 5 月 30 日)

<sup>45</sup> 資料來源：Parental Insurance, National Social Insurance Board。轉引自唐文慧、楊佳玲，瑞典育嬰休假制度之研究：共同照顧價值，政大勞動學報第 19 期，2006 年 1 月，第 87 頁。

<b>1995</b>	<b>472</b>	<b>72</b>	<b>28</b>	<b>705</b>	<b>61</b>	<b>39</b>
1998	425	68	32	699	61	39
2000	442	62	38	655	60	40
2002	506	58	42	692	59	41
2003	535	57	43	693	59	41

#### 第四節 小結

本章分析我國育嬰假及育嬰津貼法制當初政策設定之目標、在落實政策目標的過程中所歷經的妥協進而影響具體制定出之法規範以及該法規之實施成效後，對照第三章介紹之德國父母津貼法制，我們更可發現德國有以下兩點值得借鏡之處：

##### 第一項 育嬰假期間所得替代功能與全國性普遍承認育 兒勞動價值之併存

或有言我國育嬰津貼的全名實為「育嬰留職停薪津貼」，而且其母法既然為「性別工作平等法」第 16 條第 3 項，所以有學者曾指出：「目前因為『育嬰津貼』是規定於『兩性工作平等法』中，而該法適用的對象只能是受僱勞工，非受僱身分自然是排除在外，因此育嬰津貼不可能是一種對『育兒』勞動之社會價值肯定的性質。」<sup>46</sup>，而我國行政院勞委會基本上也是持此看法，將育嬰津貼視為單純勞動就業行為中斷的薪資補償。但本文認為其實依性別工作平等法第 16 條第 3 項所規定的文義：「育嬰留職停薪津貼之發放，另以法律定之。」對照同條第 1 項育嬰假的規定，或許也可從另一個角度解讀，亦即性別工作平等法第 16 條第

<sup>46</sup>參劉梅君，兩性工作平等法中「育嬰津貼」的定位及立法意義淺析，萬國法律第 125 期，2002 年 10 月，第 4 頁。

3 項雖有作為受僱者在育嬰留職停薪中有權請領育嬰津貼之母法性質，但一者該項規定並未明定育嬰津貼是否必須具有「薪資替代」或「所得保障」之功能，或是要呈現何種特定的社會價值，反而是一種開放性的立法委託，給予立法者相當大的形成空間；二者對育嬰津貼的請求主體，該項也未排除「另訂的法律」除了對工作者為給付外又更進一步納入其他雖未就業但同樣是嬰幼兒照顧者的可能性，在給付額度上更未排除「另訂的法律」對工作者給予所得替代式給付並對非工作者給予定額式給付的可能性。如此解釋，我國的育嬰津貼就可以突破目前的困境而有全新面貌的可能性。

對照 2007 年德國父母津貼法制之規定，更展示了這樣的想法並非不可能實現。在 1986 年起至 2006 年止的德國聯邦養育津貼法由於具有普遍承認育兒行為對社會貢獻的立法目的，而採行全國均一性的定額式給付且給付對象上不以就業人口為限，而是及於境內所有符合給付條件之育兒者。但 2007 年德國聯邦父母津貼暨父母期間法取代了原本的養育津貼，改以「所得替代率」式的父母津貼，對於工作人口因育兒行為而暫時退出職場或降低工作時數之薪資予以補償，作為彰顯育兒行為是與其他經濟性生產勞動一樣是有「價值」的工作；不過在這次的改革中德國父母津貼並沒有因為對就業人口給付額改採所得替代率制度後，就將原先對養育津貼中普遍承認育兒價值的目的拋棄，而是在這個目的之上，「再加上」對工作人口所得中斷的考量。因此就如同學者所言，德國聯邦父母津貼制度實具有兩個併存的目的：1、對工作者育兒期間減少所得損失的薪資替代。2、普遍承認育兒貢獻。<sup>47</sup>可見這兩個目的並非不能併存於同一個制度之中。

另外值得一提的地方在於，德國聯邦父母津貼暨父母期間法第 2 條第 5 項對於凡符合該法第 1 條第 1 項規定之申請人，均保障其可以因為育兒行為而受到最低每月 300 歐元之給付。該保障無論是針對子女出生前無就業者、或是就業者在

---

<sup>47</sup> 參 Fuchsloch/Scheiwe, Leitfaden Elterngeld, Verlag C.H. Beck, 2007, S.12-13.

子女出生後因為育兒而有薪資落差但差額不到 300 歐元者，均同受保障<sup>48</sup>。對此我們或可解為育兒勞動的生產價值在德國已經被承認至少有 300 歐元的對價性。

至於財源方面，德國父母津貼選擇全額由聯邦政府透過稅金支付，而非採用瑞典的社會保險模式，更是提供我們另一種思考與選項。蓋德國不同於瑞典，後者的特色是以「平等主義」作為社會福利政策的引導方針<sup>49</sup>，但德國的社會安全體制卻被視為具有社會階層化效果，而歸入保守統合主義之福利國家<sup>50</sup>，故其對上一代奉養的老年年金保險係以保障就業者為前提，且依不同職業類別納入不同的體系之中；但即便如此，德國對下一代的子女養育的經濟性補助卻打破就業者與非就業者以及職業身分的藩籬，不僅為一致的對待且財源都由聯邦政府以稅金支付之，展現集全國之力共同養育的精神。尤其是 2007 年父母津貼法制之改革雖然對就業者建立起與所得連動的動態給付式，但是給付對象為住民且財源由聯邦稅收支付的精神仍繼續維持，貫徹子女為未來全社會共同財產的理念。

德國父母津貼法制所展現出全社會共同養育下一代的價值，對於我國而言特別有意義。蓋我國對上一代奉養的老年經濟安全保障同樣採行社會保險模式，且依職業、身分類別而分立於國民年金保險、勞工保險、公教人員保險、軍人保險、公務人員退休撫卹等不同的體系，與德國有類似之處。但我國在涉及下一代養育責任分擔的育嬰津貼法制上，卻仍不能跳脫我國老年社會安全制度中以「職業」「身分」所作社會保險分類標準的影響，將育嬰津貼放在就業保險法、公教人員保險法與軍人保險條例，忽略了育兒者照顧嬰幼兒之行為乃是對整體社會未來的政治、經濟、社會存續有著的不可或缺的寶貴貢獻。其實若能不受到老年社會保

---

<sup>48</sup> 參本文第 64 頁。

<sup>49</sup> 參 Franz-Xaver Kaufmann 著，施世駿譯，比較福利國家-國際比較中的德國社會國，巨流圖書公司印行，2006 年 3 月，第 148 頁。

<sup>50</sup> 參林佳慧，美國、德國與瑞典的親職假政策研究：從福利國家制度面來探討，國立臺灣大學政治學研究所碩士論文，2001 年 7 月，第 44 頁。

險分類方式的影響，而是用「養育下一代等於為未來的社會提供人力資源，故養育行為實具有一定價值」的角度看育嬰政策，或許我國在育嬰津貼制度之設計上就可以像德國 2007 年父母津貼法制所為的示範一樣，做出不同於現在以就業保險法、公教人員保險法與軍人保險條例作為育嬰津貼給付法源的選擇。

## 第二項 確實將兩性共同養家/共同育兒之家庭典範政策落實

### 於育嬰津貼法制

2007 年德國聯邦父母津貼法制改革的主要重點便是一改過去以男性單一養家模式、家庭主婦婚模式為前提而制定的聯邦養育津貼，轉為支持男女共同養家/共同育兒做為家庭典範來規劃父母津貼制度，其目標是希望讓女性可以在子女出生後繼續就業或儘快復職，同時也讓男性可以開始參與家庭子女照顧的工作。此方向不僅符合促進女性就業的世界趨勢以及平衡工作與家庭育兒責任衝突的手段，更是提高女性生育動機而有助於提升生育率的家庭政策之一。這樣的目的其實和我國育嬰津貼所要達到的目標是相同的，但在具體對法規範上，比之德國父母津貼法制全面的支持雙薪家庭圖像，我國呈現出的家庭圖像正如本章第三節第二項所述，是呈現出性別化與去性別化交錯與矛盾的情況。觀察兩者最大的不同之處在於我國育嬰津貼之給付欠缺彈性化的設計，在這方面，德國與我國育嬰津貼的給付有二大不同之處。

#### 一、德國父母津貼不需以使用育嬰假為前提：

正如本文第二章第二節第三項所討論的親職假與育嬰津貼間身關聯性所言，親職假主要之目的在於調整雇主與受僱者間在勞動關係上對「時間」的分配而已，而這也是企業社會給付界線下應對於未來勞動力負擔的再生產成本，而育嬰津貼作為社會給付的一環，雖然給付額度上可以設計出對使用育嬰假期間之受僱者予以薪資損失的補償，但是在給付資格上育嬰津貼本身並不需要以「就業」為前提。因此德國聯邦父母津貼暨父母期間法第 1 條第 1 項便明文規定，凡在德

國內有住所或以德國為慣居地、與自己的子女共同生活在同一家戶中並親自照顧及教養子女者，若其沒有就業或每周就業不超過 30 小時者即具備請領父母津貼之資格。由此可知德國父母津貼之申請不僅不以父母必須申請使用父母期間 (Elternzeit，即我國所謂的育嬰假) 為前提，同時也允許申請人在申請父母津貼的期間繼續工作，只要每周不超過 30 個小時均在容許範圍內，如此一來有對於家中有新生兒家庭之父母，就不用受困於完全就業與完全回家育兒之間做二擇一、全有與全無之間的選擇，可以依自身的家庭條件或其它考量來調整工作時間，自然也會降低就業者完全離開職場後職業技能減退的風險，而雇主之人力調配與調動上也會更加有彈性。

與此相較，我國育嬰津貼的發放以申請人必須先申請育嬰假為前提，而我國的育嬰假又規定的沒有彈性，申請人只能考量要或不要申請育嬰假而不能選擇以降低工時的方式使用育嬰假，如此一來要獲得我國育嬰津貼給付之人必然毫無例外的須面臨一段完全中斷就業的時期，這對於支持雙薪家庭、父母共同就業的目標是有所衝突的。

## 二、支持父母共同育兒模式：

2007 年德國父母津貼法制改革時，對於父母津貼發放的設計從聯邦養育津貼時的「家戶」為單位，改為以申請人個人化的權利設計為主，因此無論是申請資格或是給付額度的計算，都是以申請人為主體去考量，但是給付的期間則是仍以新生兒照顧需求為考量，故發放津貼的期間計算是以該新生兒出生後 12 個月或 14 個月為準<sup>51</sup>。這樣的改變使得德國的父母津貼既然以個人化的權利設計育嬰津貼，那麼對兩人「共有」的 14 個月自然也允許父母可以在自己符合給付條件後，單獨地本於權利人的地位而申請而無需考慮他方是否也同時提出申請。故德國聯邦父母津貼暨父母期間法第 4 條第 2 項第 4 句明定聯邦父母津貼給付期間

---

<sup>51</sup> 原則為 12 個月的給付期間，但若父、母都有使用者則例外再給予 2 個月的「伙伴月」，因此就會有 14 個月之給付期間，參本文第 67 頁至第 69 頁。

內父母可以輪流請領也可以同時請領。如此一來，在德國發生父、母兩人「同時」降低工時或暫時完全離開職場回家育兒的情況是可能發生的，而這期間的經濟支持即受到兩人各自獨立的父母津貼權利所保障。因此也可淡化一方養家、一方在家育兒的鮮明界線。

反觀我國，一來礙於性別工作平等法第 22 條之規定，不允許夫妻兩人同時申請該法第 16 條第 1 項之育嬰假而在家共同照顧幼兒，二來就業保險法第 19 條之 2 第 3 項雖然可視為我國「父親月」的規定，但條文中也明定「父母同為被保險人者…，不得同時為之。」雖然立法指出「考量育嬰留職停薪之子女撫育需求」方為此規定，但如此一來也表示我國對於子女照顧撫育的想像仍為父或母一人即為已足，而排除了父及母二人共同照顧的價值。

由上可知，德國在父母津貼制度上將育嬰假及育嬰津貼給付要件分開，同時也允許申請人在每周不超過 30 小時的情況下同時工作同時請領育嬰津貼，以此展現對雙薪家庭及父母共同就業的支持。另外在給付期間部分，允許父母同時申請，也展現了其對父母共同育兒價值的推廣。完全表現出 2007 年德國聯邦家庭、老年、女性及青年事務部有意從單一男性養家模式的家庭典範轉向共同養家/共同育兒家庭模式的決心，及立法結果與政策方向的一致性。

### 第三項 德國父母津貼立法過程之啟示

當然不可諱言地，我國除了育嬰假與就業保險法中的育嬰留職停薪津貼之外，面對我國近年來不斷降低的生育率與少子化所代來的人口壓力，中央及各地方政府亦紛紛推出各類計畫方案，以稅收作為財源提供育有子女之家庭現金給付，希望可以在家庭經濟負擔上藉由國家分擔部分的育兒責任來提高人民的生育意願。以中央政府全國性的補貼措施為例，為了解決父母就業與子女照顧兩難的困境，自 2008 年 1 月 1 日起開始針對家戶年總所得在 150 萬以下(2012 年 1 月 1 日起改以家庭當年綜合所得總額合計未達申報標準或綜合所得稅稅率未達百分

之二十之家庭，亦即約綜合所得淨額 113 萬以下)、父母雙方均就業致無法自行照顧家中未滿二歲幼兒，需送請社區保母系統或托嬰中心保母人員照顧的家庭，至少給予每月 3,000 元之保母托育費用補助，以減輕現實上未能申請到育嬰假之雙薪家庭經濟上的負擔並兼顧兒童的照顧需求<sup>52</sup>。此外自 2012 年 1 月 1 日起內政部亦發放「父母未就業家庭育兒津貼」，針對最近一年綜合所得總額合計未達申報標準或綜合所得稅稅率未達百分之二十之家庭(當年綜合所得淨額 113 萬以下)，家中育有二歲以下幼兒之父母，若至少一方因育兒需要而未能就業者(亦即未加入勞工保險，且最近一年薪資所得及執行業務所得總額未超過每月基本工資乘以十二個月者)，亦可至少領有每月 2,500 元的現金補助。<sup>53</sup>

但前述各項內政部全國性的現金給付金額，對照行政院主計總處之統計，家中育有 0 歲至 3 歲嬰幼兒光是平日白天托育費用每月平均即需支出 14,390 元，平日 24 小時托育則是需要 20,870 元<sup>54</sup>，若再考慮到嬰幼兒日常生活必需品的支出，因此 2,500 元或 3,000 元之金額實屬偏低之給付，能否產生減輕父母育兒經

---

<sup>52</sup> 參行政院核定之保母托育費用補助申請須知。關於申請人資格上，固以「父母雙方均就業」原則，但對於單親者或夫妻一方因中重度身心障礙、或服義務役、或處 1 年以上之徒刑或受拘束人身自由之保安處分 1 年以上且執行中，致無法自行照家中未滿 2 歲幼兒者，也可以申請。另外給付額度上，也區分一般家庭及弱勢家庭(中低收入戶、低收入戶)而每月給予 3,000 元、4,000 元、5,000 元的不同補助。

<sup>53</sup> 參行政院核定之父母未就業家庭育兒津貼申領作業要點。在給付額度上區分一般家庭及弱勢家庭(中低收入戶、低收入戶)而給予每月給予 2,500 元、4,000 元、5,000 元的不同補助。又此補助，係行政院內政部兒童局鑑於當時全國性育兒補助措施除了 2008 年開辦的保母托育費用外其餘中央給予之金錢補助僅以經濟弱勢家庭(低收入家庭、中低收入家庭或特殊境遇家庭)為限，因此造成非經濟弱勢的一般家庭若夫妻間是以一方未就業留在家庭照顧嬰幼兒一方外出工作的方式相互分工，便完全無法獲得全國性的育兒補助措施，成為全國性育兒補助的一大缺口，因此為填補此部分內政部兒童局遂於 2012 年 1 月起施行父母未就業家庭育兒津貼之補助計畫。

<sup>54</sup> 參行政院主計總處 99 年婦女婚育與就業調查統計分析第 6 頁。  
<http://www.dgbas.gov.tw/public/Attachment/13159281771.pdf> (最後瀏覽日 2012 年 9 月 1 日)

濟負擔的效果值得懷疑。而無論是保母托育費用補助或是父母未就業家庭育兒津貼，內政部在計畫說明中，均未慮及父母養育子女對社會貢獻的價值。更重要的是，面對家中育有三歲以下嬰幼兒父母，中央全國性的家庭政策對於國家育兒責任分擔的政策方向上，並沒有一個「子女屬於未來社會公共財」的中心思想。因此無論是本文所論討的就業保險法，抑或是內政部的保母托育費用補助與父母未就業家庭育兒津貼，我們看到的是國一再將申請人區分成不同的身分(加入就業保險的受僱者，雙親就業家庭、非雙薪家庭)，而後再針對不同的身分設計不同的制度(有的納入勞動政策，有的納入兒童福利政策)，但是究竟為何要做此等身分上的區分？內政部的補貼為何在父母均就業的家庭，政府就僅補貼其保母托育費用，而認為無需補貼其嬰幼兒生活必需品之採購？因育兒致夫妻間至少有一人未能就業的非雙薪家庭，通常其家庭收入多會少於夫妻雙方均就業的雙薪家庭，為何政府對前者之家庭補助額度較後者為少？均未見說明。

其實如何營造出有利生養子女的環境，讓人民願意生育子女一直是我國近年來重要議題，但由於諸如「肯認父母子女照顧價值」、「追求共同養家/共同育兒之家庭」及「子女屬於社會公共財」等想法雖獲社會認同，但是從相關的具體政策上卻看不出政府面對少子化問題的核心價值，只看到國家片斷式地的將資源投入眼前的問題，而看不見整體的方向及落實價值的堅持，甚為可惜。透過德國父母津貼法制，我們不僅學習到如何將支持男女共同育兒/共同養家的想法化成法律文字，作為我國性別工作平等法之育嬰假與就業保險法之育嬰留職停薪津貼未來修正的方向；我們更可從德國父母津貼法制變革中，清楚看到德國社會從少子化社會問題的正視，到現行聯邦養育津貼的檢討，再到確認子女作為社會公共財的意義與家庭典範價值的選擇與決定、最後將價值貫徹到具體法律規定內的一聯串精采立法過程，這樣的過程實值做為我國將來對家庭政策總體檢時之模範。

## 第五章 結論

透過工業國家生育率下降原因之探討可知，現代福利國家老年經濟安全制度之設計以及傳統性別角色分工之鬆動，是造成生育率下降之主因。前者，透過隨收隨付的制度將「養老」責任社會化的同時，也讓子女成為支持制度維持的公共財並導出育兒責任外化之基礎，因此對於無酬之育兒行為應不分身分均予以承認其培養未來勞動力所作之貢獻；後者，讓家庭政策必須正視女性積極投入就業市場以獲得經濟獨立及自我實現的需求已為世界整體趨式，不應再依循傳統男、女性別角色分工模式將子女照顧責任全然放在女性身上而增加女性就業的障礙，同時加深男女就業機會的實質不平等。也因此去性別化的家庭政策成為世界潮流的主要發展，無論該政策是去家庭化或家庭化均同。而本文一開始所提出兩大問題：1、我國現行育嬰留職津貼法制，除了應再擴大及於非受僱者之就業人口外，可否在保有就業者育嬰假期間所得替代給付模式上又兼顧非就業者育兒貢獻之承認？2、我國現行育嬰津貼法制之規定是否符合去性別化的目標？正是與此相互呼應。而且透過德國父母津貼法制的兩相對照，更可以看出我國可以改進的地方。

首先對於第一個問題，其實我國的育嬰津貼法制早在 1989 年由婦女新知基金會草擬出男女工作平等法草案開始，對於育嬰津貼應由國家負擔的理論基礎清楚指出是出於「所有子女是全社會未來的共同資產」的想法，只是歷經二十年的討論，到了 2009 年正式透過就業保險法的修正而開始發放育嬰津貼給付時，育嬰津貼的給付目的已經變成了單純回應育嬰假期間所得中斷的薪資損失補償給付，育兒勞動價值的肯認已經非育嬰津貼所考量的主要重點。但是透過德國 2007 年父母津貼法制的改革，讓我們看到了除了瑞典這個以「平等主義」作為所有社會政策導向準則的國家之外，另一個向來以「職業」「身分」作為區分社會安全保障制度有無的德國，在面對子女養育時，同樣也選擇了將具有所得替代功能的父母津貼與普遍承認育兒勞動價值父母津貼併立於同一制度之中，這也意謂著所得替代功能式的給付與普遍承認育兒價值式的給付在育嬰津貼制度的設計上，無

論在何種福利國家體制下都不存在著必然的衝突。因此德國 2007 年父母津貼法制之改革對我國目前育嬰留職停薪津貼制度中認為只有受僱者有育嬰假之需求，因此將育嬰津貼之給付也僅限於「投保就業保險之受僱者」，一併排除了非就業者及受僱者以外的就業者，是否合理，實具有啟發性作用。

至於第二個問題，在力求去性別化及促進共同養家/共同育兒的過程中，我國育嬰津貼制度，雖然在就業保險法第 19 條之 2 的規定下，使用了所得替代式的給付額度並引進了父親假的概念，但是受限於就業保險法第 11 條第 1 項第 4 款之規定以使用育嬰假作為申請育嬰津貼的前提，而我國育嬰假之規定又僵化地限於「全請」或「全不請」，不存在彈性調整的空間讓使用者必然面臨完全中斷就業的情況，降低男性使用意願；再者性別工作平等法第 22 條作為使用育嬰假的前提規定以及就業保險法第 19 條之 2 第 3 項父、母不得同時申請育嬰津貼之規定，更是強化了單一養家模式的家庭分工，配合父權體制的影響，我國育嬰假及育嬰津貼法制在去性別化及支持共同養家/共同育兒的效果並不明顯。而透過與德國 2007 年父母津貼之對照，可以發現，除了在父母津貼的請領資格上不以使用父母期間為前提，同時在父母津貼的給付制度上，努力在家庭子女照顧責任之上引進男性參與，同時也力求促進女性投入就業市場，儘量抹去男主外女主內的性別分工界線，因此規定 1、給付額度上改用所得替代式的給付額度，除了增加申請津貼者之經濟獨立性(利於女性)之外也強化男性申請的誘因；2、允許請領父母津貼期間仍可以享有每周不超過 30 小時的部分就業，讓男性及女性都可以不用完全中斷就業，不但有利男性使用更讓女性也可以保持就業狀態，同時增加夫妻間調配子女照顧的空間；3、父親月的引進，刺激與鼓勵男性參與家庭子女照顧；4、允許父母同時申請津貼，抹除必須一人在外工作另一人在家照顧子女的刻板印象。兩相對照下，一者，我國是否要將育嬰津貼之發放緊扣於育嬰假之後，是一個可以再思考的地方；二者，育嬰津貼發放應保留其彈性，不應讓父、母只有在完全中斷就業之情況下才有申請育嬰津貼之可能，若為了新生子女照顧而降低工時也應予以給付，如此一來夫妻兩人均維持就業又兼顧子女照顧的可能性也會增加；三者不應排除父、母同時使用育嬰津貼之可能性。

我國現行的育嬰津貼制度之設計，或許是基於財政上現實之考量(例如將育嬰津貼納入就業保險法之中以就保基金支付之決定)、或許是對於育嬰津貼制度在定位上的狹義化(例如認為所得替代式的育嬰津貼必須和完全中斷就業式的育嬰假緊緊綁在一起)、也或許是我國立法者仍在單一男性養家模式的傳統價值與支持雙親就業及雙親照顧家庭之新價值間游移(例如一方面引進鼓勵男性參與育兒的父親月，另一方面又加上性別工作平等法第 22 條對於育嬰假申請之限制)。因此透過德國對父母津貼法制之比較，希望可以提供一個打破以職業區隔作為國家育兒責任分擔的思考方向以及如何貫徹破除傳統性別角色分工、追求男女共同養家/共同育兒之家庭模式的具體法規設計方式，作為檢視我國育嬰津貼法制不足之處並供未來再修法時可茲參考之對象。





## 參考文獻

### 一、中文資料

#### (一) 書籍

- 1 Hans F. Zacher, 社會保險與人權, 郭明政主編, 社會保險之改革與展望, 初版, 國立政治大學法學院勞動法與社會法研究中心, 2006年2月, 第1頁至第18頁。
- 2 2011年性別圖像, 行政院主計處編印, 2011年2月。
- 3 大美百科全書 22, 光復書局, 初版第6刷, 1994年10月。
- 4 尤美女、王如玄、張晉芬、嚴祥鸞、劉梅君、陳美華, 養兒育女是妳/你家的事?, 1999年催生男女工作平等法手冊, 初版, 財團法人婦女新知基金會出版, 1999年5月。
- 5 日本東京大學社會保障研究所著, 張雪真譯, 瑞典的社會保險制度, 初版, 生活家出版社, 2004年9月30日。
- 6 成令方、王秀雲、游美惠、邱大昕、吳嘉苓譯, Allan G. Johnson 著, 性別打結: 拆除父權違建, 一版, 群學出版社, 2008年03月。
- 7 何穎怡譯, Marilyn Yalom 著, 太太的歷史, 初版五刷, 心靈工坊文化事業股份有限公司, 2010年10月。(7)
- 8 兩性工作平等法立法大事紀, 財團法人婦女新知基金會出版, 初版, 2003年。
- 9 社會指標統計年報, 行政院主計處, 2010年7月。
- 10 林麗珊, 女性主義與兩性關係, 第2版, 五南出版社, 2003年6月。
- 11 林萬億, 福利國家—歷史比較的分析, 第1版, 巨流圖書公司印行, 2006年10月。
- 12 施世駿譯, Franz-Xaver Kaufmann 著, 德國福利國家的挑戰, 初版, 五南圖書出版公司, 2002年4月。

- 13 施世駿譯，Franz-Xaver Kaufmann 著，比較福利國家-國際比較中的德國社會國，初版，巨流圖書公司印行，2006 年 3 月。
- 14 馬維麟譯，Ute Frevert 著，德國婦女運動史：走過兩世紀的滄桑，初版，五南出版社，1995 年 12 月。
- 15 孫迺翊，從社會保險之財務處理方式論世代負擔之公平性問題，當代公法新論（下）翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集，元照出版，2002 年 7 月，第 465 頁至 496 頁。
- 16 張志銘，從基礎保障看工業國家的年金改革，郭明政主編，「年金制度及其法律規範學術研討會論文集」，勞動法與社會法叢書 2，國立政治大學法學院勞動法與社會法研究中心出版，1999 年，第 71 頁至第 102 頁。
- 17 郭明政，社會安全制度-一個遭受嚴重誤解與曲解的現代社會制度，社會安全制度與社會法，勞動法與社會法叢書 1，第 1 版，國立政治大學法學院勞動法與社會法研究中心，翰蘆圖書出版有限公司，2002 年 11 月，第 1 頁至第 52 頁。
- 18 郭明政，社會安全制度之歷史發展及展望，社會安全制度與社會法，勞動法與社會法叢書 1，第 1 版，國立政治大學法學院勞動法與社會法研究中心，翰蘆圖書出版有限公司，2002 年 11 月，第 53 頁至 76 頁。
- 19 郭明政，勞動基準法制中企業社會給付條款之分析與檢討，年金政策與法制，第 1 版，元照出版公司，2009 年 6 月，第 181 頁至第 202 頁。
- 20 郭明政，德國 1992 年年金改革之研究，勞動法與社會法叢書 1，第 1 版，國立政治大學法學院勞動法與社會法研究中心，翰蘆圖書出版有限公司，2002 年 11 月，第 247 頁至第 284 頁。
- 21 黃世鑫，老年經濟安全與政府財政-現行規畫老年退休金制度之迷思，郭明政主編，「年金制度及其法律規範學術研討會論文集」，勞動法與社會法叢書 2，國立政治大學法學院勞動法與社會法研究中心出版，1999 年，第 103 頁至第 180 頁。
- 22 劉燕芬譯，Alice Schwarzer, 著，大性別，初版，臺灣商務印書館，2002 年 1 月。
- 23 劉梅君，建構「性別敏」的公民權：從女性照顧工作本質之探析出發，劉毓

秀主編，女性·國家·照顧工作，再版2刷，女書文化，2007年3月，第185頁至第226頁。

## (二)學位論文、研究報告及研討會論文

1 行政院經濟建設委員會，女性勞動力與率與生育之關聯性分析，2009年11月。

[www.cepd.gov.tw/dn.aspx?uid=7784](http://www.cepd.gov.tw/dn.aspx?uid=7784) (最後瀏覽日期 2011年7月25日)

2 李美玲，少子化對策與台灣社會安全體系的展望，台灣社會福利學會2008年年會暨「新世紀社會保障制度的建構與創新：跨時變遷與跨國比較」國際學術研討會，台灣社會福利學會與中正大學社會福利學系暨研究所主辦，2008年5月23日、24日，第21頁至第28頁。

3 林佳慧，美國、德國與瑞典的親職假政策研究：從福利國家制度面來探討，國立臺灣大學政治學研究所碩士論文，2001年7月

4 林彥姘，「生」與「不生」的矛盾：現代女性生育行為之探究，東吳大學社會學系碩士論文，2009年7月。

5 郝充仁(計畫主持人)、周林毅(協同主持人)，瑞典實施NDC年金制度之研究，行政院經濟建設委員會委托研究報告，100年12月。

<http://www.cepd.gov.tw/ml.aspx?sNo=0014811> (最後瀏覽日期 2011年6月30日。)

6 傅從喜(研究主持人)、林志鴻(協同主持人)、張秋蘭(協同主持人)、藍科正(協同主持人)，德國、日本、美國及韓國社會年金保險制度面臨問題及改革方向之研究，內政部委託研究報告，2008年9月。

<http://sowf.moi.gov.tw/09/Research/%BCw%B0%EA%A1B%A4%E9%A5%BB%A1B%AC%FC%B0%EA%A4%CE%C1%FA%B0%EA%AA%C0%B7%7C%A6~%AA%F7%ABO%C0I%A8%EE%AB%D7%AD%B1%C1%7B%B0%DD%C3D%A4%CE%A7%EF%AD%B2%A4%E8%A6V%A4%A7%AC%E3%A8s.pdf?%A6~%AA%F7%ABO%C0I%A8%EE%AB%D7%AD%B1%C1%7B%B0%DD%C3D%A4%CE%A7%EF%AD%B2%A4%E8%A6V%A4%A7%AC%E3%A8s.doc> (最後瀏覽日期 2011年6月30日)。

7 黃曉薇，後工業社會下職職照顧策略：比較瑞典、德國與西班牙的兒童照顧體

系，國立中正大學社會福利研究所博士論文，2009年7月。

8 詹皓菁，以女性人格尊嚴之維護探討育嬰假津貼制度之憲法基礎，國立中正大學法律學研究所碩士論文，2011年1月。

9 雷蓓蓓，台灣與瑞典的母性保護與兒童照顧制度之比較，國立成功大學碩士論文，2004年6月。

10 羅秀青，德國母性保護制度之研究，淡江大學歐洲研究所碩士論文，1993年12月。

### (三) 期刊

1 尤美女，從立法到執法-談兩性工作平等法之落實，全國律師，第6卷第3期，頁4-8，2002。

2 王正、王舒芸、鄭清霞，保障兒童經濟安全之可行性：以「兒童津貼」為起點，兒童及少年福利，第18期，頁1-9，2011。

3 呂玉瑕、伊慶春，社會變遷中的夫妻資源與家務分工：臺灣七〇年代與九〇年代社會文化脈絡的比較，臺灣社會學，第10期，頁41-92，2005。

4 邱駿彥，從女性勞工特別保護至兩性工作平等立法-檢討與展望，輔仁法學，第13期，頁129-145，1994。

5 易永嘉，OECD 國家對育兒父母推行友善家庭職場政策、作法及借鏡，台灣勞工季刊，第14期，頁118-131，2008。

6 范郁文，養小孩是你家的事？從再生產社會化角度，看(陪)產假、育嬰假、兒童照顧假，婦女新知通訊，第202期，頁4-6，1999。

7 唐文慧、楊佳羚，瑞典育嬰休假制度之研究：共同照顧價值，政大勞動學報第19期，頁75-117，2006。

8 馬財專，回首來時路：育嬰留職津貼的初步思索，社區發展季刊，第119期，頁428-444，2007。

- 9 常欣怡，瑞典兒童照顧制度對台灣相關政策之啟示，社區發展季刊，第 101 期，頁 463-473，2003。
- 10 張晉芬、李奕慧，人文及社會科學集刊，「女人的家事」、「男人的家事」：家事分工性別化的持續與解釋，第 19 卷第 2 期，頁 203-229，2007。
- 11 陳昭如，張晉芬，性別差異與不公平的法意識-以勞動待遇為例，政大法學評論，第 108 期，頁 63-121，2009。
- 12 焦興鎧，歐洲聯盟兩性工作平等法制之研究，歐美研究，第 31 卷第四期，頁 753-818，2001。
- 13 焦興鎧，歐洲聯盟家庭照護休假制度之研究，月旦法學雜誌，第 84 期，頁 102-116，2002。
- 14 焦興鎧，對我國實施家庭照顧休假制度之檢討評析，台灣勞工季刊，第 24 期，頁 54-60，2010。
- 15 黃世鑫，公務人員退休制度之改革：切勿隨波逐流，誤入漩渦，考銓季刊，第五十期，頁 71-90，2007。
- 16 黃吉伶，我們需要的是育嬰津貼還是留職停薪津貼，工訊，第 29 期，頁 4-6，2008。
- 17 劉梅君，「兩性工作平等法」與「母性保護」-立法之關聯-淺談「育嬰假」、「家庭照顧假」等「促進工作平等」措施的立法理由，律師雜誌，第 242 期，頁 34-41，1999。
- 18 劉梅君，「兩性工作平等法」與「母性保護」-立法之意義、釋疑及理論淺談，律師雜誌，第 271 期，頁 13-27，2001。
- 19 劉梅君，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，第 125 期，頁 2-9，2002。
- 20 劉梅君，性別與就業：前瞻與省思 兼檢討部分時間工作、育兒照顧政策及玻璃天花板現象，研考雙月刊，第 32 卷，頁 54-66，2008。

21 潘淑滿，平等或差異？-母親身分與母性政策的論述，社區發展季刊，第 114 期，頁 219-238，2006。

22 蔡良文，公務人員退撫體制的現況與變革分析，考銓季刊，第 50 期，頁 37-70，2007。

23 鄭清霞、洪惠芬，養育責任的集體分擔-公共財與外部性的分析，臺大社會工作學刊，第 10 期，頁 55-112，2005。

24 鄭清霞，育兒責任分擔的探討與推估-國家 vs. 家庭，東吳社會工作學報，第 17 期，頁 95-135，2007。

## 二、外文資料：

### (一) 英文資料

1 William H. Chafe (1992), *The Paradox of Change: American Women in the 20<sup>th</sup> Century*, Oxford University Press.

2 John Ekberg, Rickard Eriksson, & Guido Friebel (2005), *Parental Leave - A Policy Evaluation of the Swedish "Daddy-Month" Reform*, IZA Discussion Paper No. 1617.

3 Federal Ministry of Labour and Social Affairs 2010, *Social Security at a Glance*, Federal Ministry of Labour and Social Affairs.

4 Jane Lewis (1997), 'Gender and Welfare Regimes: Further Thoughts', *Social politics*, vol.4, no.2, pp.160-177.

5 Sigrid Leitner (2003), 'Varieties of Familialism: The caring function of the family in comparative perspective', *European Societies*, Vol. 5, no, 4, pp. 353-375.

6 Monika Merz (2004), *Women's Hours of Market Work in Germany: The Role of Parental Leave*, IZA Discussion Paper No. 1288.

7 Peter McDonald (2006), 'Low Fertility and the State: The Efficacy of Policy', *Population and Development Review*, vol.32, no.3, pp. 485-510.

8 Ministry of Health and Social Affairs 2005, *Swedish family policy fact sheet*, Ministry of Health and Social Affairs.

9 Gerda Neyer (2003), *Family Policies and Low Fertility in Western Europe*, Max-Planck-Institut für demografische Forschung.

10 OECD( 2007), *Babies and Bosses - Reconciling Work and Family Life: A Synthesis of Findings for OECD Countries*, OECD.

## (二) 德文資料

1 BGBI. I1985.

2 BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2006) (Hrsg.) Familie zwischen Flexibilität, Siebter Familienbericht, Bundestagsdrucksache 16/1360: Berlin.

3 BMFSFJ(Hg.), 2009: Einstellungen und Lebensbedingungen von Familien 2009, Berlin, Allensbach-Umfrage IfD-Archiv Nr. 10036.

4 BMFSFJ,Familien Report 2010, Bundesministerium für Familie. Senioren, Frauen und Jugend,

<http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/familienreport-2010,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf>(最後瀏覽日期：2011年7月2日)

5 BMFSFJ, Broschüre zu Elterngeld und Elternzeit, BMFSFJ, 2011.

6 BR-Drucks. 350/85

7 BT-Drucks. 10/3792.

8 BT-Drucks. 14/3553

9 BT-Drucks. 16/1889.

10 Igl, Gerhard, Kindergeld und Erziehungsfeld, 3.aufgabe, Verlag C.H.Beck, München,

1993.

11 Georg Karuth, Kindererziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung: Verfassungsmäßigkeit der subsidiären Anrechnungsmethode, Europäischer Verlag der Wissenschaften, Frankfurt am Main 2000.

12 Fuchsloch/Scheiwe, Leitfaden Elterngeld, Verlag C.H. Beck, 2007.

13 W.Schreiber, Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft. Köln 1995.

14 Zmarzlik/Zipperer/Viethen, Mutterschutzgesetz, 5., neubearbeitete und ergänzte Auflage, Verlag KG München 1986.

15 Jana Schultneiss, Frauenerwerbstätigkeit und staatliche Familienpolitik, Verlag. VDM Verlag Dr. Müller, 2008.

16 Richtlinien zum BEEG, BMFSFJ/204.

[http://www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/pdf/BMFSFJ\\_Richtlinie\\_BEEG.pdf](http://www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/pdf/BMFSFJ_Richtlinie_BEEG.pdf)(最後瀏覽日

期：2011年7月2日)

### 三、網頁資訊

#### (一)OECD

1 OECD Family database. <http://www.oecd.org/dataoecd/1/50/43199641.pdf>(最後瀏覽日期 2011年6月30日)

2 OECD 統計資料網頁。

[http://www.oecd.org/document/0,3746,en\\_2649\\_201185\\_46462759\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/0,3746,en_2649_201185_46462759_1_1_1_1,00.html)(最後瀏覽日期 2011年6月30日)

#### 3 OECD 統計資料庫

[http://www.cite.gov.pt/asstscite/images/grafs11/Key\\_charact\\_parent\\_leave.pdf](http://www.cite.gov.pt/asstscite/images/grafs11/Key_charact_parent_leave.pdf) (最後瀏覽日期：2011年5月1日)

(二)立法院法律系統：「性別工作平等法」之法條沿革立法理由。

[http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw?@3:1804289383:f:NO%3DE03616\\*%20OR%20NO%3DB](http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw?@3:1804289383:f:NO%3DE03616*%20OR%20NO%3DB)

[03616\\$\\$10\\$\\$\\$NO-PD](#) (最後瀏覽日期：2011 年 5 月 20 日)

(三)行政院勞委會

1 勞動統計櫥窗，2007 年 7 月育嬰留職停薪概況。

[http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/siteMaker/SM\\_theme?page=4626ea2e](http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/siteMaker/SM_theme?page=4626ea2e) (最後瀏覽日期：2011 年 5 月 20 日)

2 勞動統計簡易快速查詢網，關於勞保及就業保險投保人數之查詢。

<http://statdb.cla.gov.tw/statis/stmain.jsp?sys=100> (最後瀏覽日期 2011 年 5 月 30 日)

(四)維基百科

德國聯邦父母津貼暨父母時間法

[http://de.wikipedia.org/wiki/Elterngeld\\_%28Deutschland%29](http://de.wikipedia.org/wiki/Elterngeld_%28Deutschland%29) (最後瀏覽日期 2011 年 6 月 30 日)

(五)德國聯邦統計局網站：關於德國例年女性生育率

<http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/EN/Content/Statistics/Bevoelkerung/GeburtenSterbefaelle/Tabellen/Content50/BirthRate.templateId=renderPrint.psm1> (最後瀏覽日期 2011 年 7 月 2 日)

(六)德國之聲網站：

<http://www.dw-world.de/dw/article/0,,5973222,00.html>(最後瀏覽日期 2011 年 7 月 2 日)

<http://www.dw-world.de/dw/article/0,,14742813,00.html>(最後瀏覽日期 2011 年 7 月 2 日)

(七)新聞資料電子報

1 工商時報，2006 年 5 月 9 日，聯合新聞網，請育嬰假 政府發奶粉錢。

[http://fe3.udn.com/ACT/ovsearch/search.jsp?search\\_type=websearch&q=%BD%D0%A8%7C%C0%A6%B0%B2+%ACF%A9%B2%B5o%A5%A4%AF%BB%BF%FA&Keywords=%BD%D0%A8%7C%C0%A6%B0%B2+%ACF%A9%B2%B5o%A5%A4%AF%BB%BF%FA](http://fe3.udn.com/ACT/ovsearch/search.jsp?search_type=websearch&q=%BD%D0%A8%7C%C0%A6%B0%B2+%ACF%A9%B2%B5o%A5%A4%AF%BB%BF%FA&Keywords=%BD%D0%A8%7C%C0%A6%B0%B2+%ACF%A9%B2%B5o%A5%A4%AF%BB%BF%FA) (最後瀏覽日期 2011 年 5 月 21 日)。

2 工商時報，2008 年 10 月 26 日，中央日報網路報，失業率猛飆 就保基金瀕破產。

[http://www.cdnews.com.tw/cdnews\\_site/docDetail.jsp?coluid=144&docid=100555364](http://www.cdnews.com.tw/cdnews_site/docDetail.jsp?coluid=144&docid=100555364)(最後瀏覽日期 2011 年 5 月 23 日)。

3 中央廣播電台新聞，2011 年 1 月 27 日，內政部兒童津貼草案 設有排富條款。  
[http://news.rti.org.tw/index\\_newsContent.aspx?nid=278495](http://news.rti.org.tw/index_newsContent.aspx?nid=278495) (最後瀏覽日期 2011 年 6 月 29 日)。

4 自由電子報，2006 年 5 月 9 日，育嬰假津貼 月領 135000 可領半年。  
<http://www.libertytimes.com.tw/2006/new/may/9/today-life1.htm> (最後瀏覽日期 2011 年 5 月 21 日)。

5 自由時報電子報，2009 年 3 月 19 日，挪就保基金 勞團堅決反對。  
<http://www.libertytimes.com.tw/2009/new/mar/19/today-life1-2.htm> (最後瀏覽日期 2011 年 5 月 23 日)。

