

就業、經濟與福利篇——

混合式經濟體制是婦女經濟安全的最佳屏障

由於長期以來對知識的切割、分類，使得我們在討論性別不平等的事實時，忽略了個別領域的不平等狀況並非單獨存在，其彼此間可能會產生互動，進而觸發或增強性別不平等的事實。經濟資源的掌握、勞動參與、福利支持，以及家庭私領域的分工，彼此之間即存在著這樣的內在關係。性別平等強調以人為本，我們期望倡導經濟環境、就業制度與福利政策同時考量之觀點，提出整合性的經濟政策思維。

因應全球化帶來產業外移，高失業率，貧富差距擴大、社會疏離等負面效應，我們認為實施以部分強制性，部分市場化措施的「混合式經濟體制」¹是婦女經濟安全的最佳屏障，聯合國國際勞工組織（ILO）向來積極倡議合作經濟（合作社）²，強調此種以人為尊、具有「互助關懷、合作信任、平等民主」精神的經濟型態，有助於滿足人民共同的經濟、社會和文化需求，創造更多就業機會，厚植社會資本，重拾勞動尊嚴與價值，並透過消費來照顧在地生產者，利用在地的社會互助合作，減緩經濟快速全球化帶來的衝擊，可謂是「混合式經濟體制」的最佳表徵。由於合作社進入門檻較低，會考慮及照顧社員的生活安排，決策模式

¹ 最早採行資本主義的社會（如西方工業國），並沒有走向完全的自由市場經濟體制，而是走向混合式經濟的模式。混合式經濟體制並非全然放棄資本主義市場經濟，但為追求更大的平等與基本的人民福祉，部分市場活動仍需受到國家和民間團體的制衡或介入，諸如政府為確保公平交易或保護環境等而規範市場活動，提供基本資源（如水電等）、公共財（如公立學校、交通設施）以及製造更多就業機會（如美國小羅斯福總統的新政），也藉由各種形式的獎勵措施引導整體經濟朝向特定方向發展，並提供社會安全網來照顧不能在市場經濟體系中謀生的人；而民間團體（消費者團體、環保團體、工會）亦對市場機制提出制衡。

² 合作社由一群人為滿足衣食住行生老病死等各式需求而組織成立，所有社員依民主原則（一人一票）共同參與經營管理，並公正分擔風險與分享盈餘。合作社包含的業種甚廣：如國際著名的優沛蕾優酪乳是來自法國的酪農合作社；占全球奇異果市場兩成的紐西蘭奇異果來自於該國兩千餘戶的果農所成立的合作社，這些果農同時也是 Zespri 國際行銷公司的股東；掌控全球半數以上花卉交易的荷蘭 Flora Holland，是一由約六千名花農組成的合作社；日本有勞動合作社提供中高齡與婦女就業，在當地社區做餐飲、老人照顧、接送等。國內也有青果、羊乳、花卉等運銷合作社、居家照顧服務勞動合作社、各級學校內的消費合作社以及著名的臺灣主婦聯盟生活消費合作社等。

較為平等民主，女性自主性較高，且重視社區關懷，國際勞工組織認為相當適合廣泛推廣，藉以提升婦女就業，促進性別平權。

一、現況與背景分析

以下透過在「勞動參與模式」、「薪資收入狀態」、「社會角色分工」及「經濟資源掌握」等四個面向的觀察，說明臺灣在就業與經濟體制上所呈現出性別落差的概況。

（一）勞動參與模式

1. 女性勞動參與緩步提升，但與男性仍有差距

根據行政院主計處 2010 年的人力運用調查統計，女性勞動參與率為 49.89%，較男性的 66.51% 為低。但從長期發展趨勢來看，女性整體勞動參與率確實呈現緩步上升的態勢，自 1990 至 2010 年的 20 年間，增加了 5.39 個百分點；相對的，男性整體勞動參與率則逐年下滑，在同期間由 73.96% 降至 66.51%，減少了 7.45 個百分點。

上述統計資料，如加入年齡、教育程度與世代因素後，發現在 1965 年以後出生的已婚婦女，其勞動參與率較之前的世代，明顯提升許多；而 25 歲到 44 歲之間婦女，不論婚姻狀況、教育程度，均有 84.72% 的勞動參與率；即便育有六歲以下子女，25 歲到 44 歲這個世代的婦女仍有相當於 60% 以上的勞動參與率，且有不同於之前世代的較高退出職場比例。

2. 女性中斷就業狀況明顯，以照顧小孩為主因

行政院主計處 2010 年婦女婚育與就業調查報告指出，已婚女性結婚離職率為 31.21%；復職率則是 44.73%，平均復職間隔約 6 年 11 個月。又因生育離職的比率為 16.07%；復職率達 55.48%，平均復職間隔約 6 年 5 個月。主計處此分報告的分析也提到，曾因生育離職女性之離職原因以「照顧小孩」最多，「準備

生育」次之。如此有五成，近六成之女性因結婚或生育而退出就業市場，其人力流失情況殊為可觀。

再由行政院勞工委員會 2010 年國際性別統計發現，臺灣女性的勞動參與於 25 至 29 歲達至最高峰後，即因逢婚育年齡而逐漸下滑，與美、加、法、德、英等國女性持續就業情形不同；亦無法如日本女性在 40 歲後再次參與勞動力市場，顯示我國中、高齡女性在退出職場後，有諸多主客觀因素使其不易重新二度就業。

3. 女性從事非典型工作比例較男性為高

行政院主計處 2010 年人力運用調查統計顯示，女性就業者無論是擔任部分時間、臨時性或人力派遣工作者，其比例均高於男性。而 2008 年中老年狀況調查發現，45 歲以上群體選擇部分工時或派遣工作的女性占 7.32%，高於男性的 4.71%，其主要原因以「找不到全日、長期性等正式工作」為最多，男性有 64.43%，女性有 47.16%；而女性有 28.75%是為了兼顧家務，相較男性 1.45%亦高出許多，對照前述女性成為非勞動力的原因，顯示了女性在工作選擇的思考中與其家庭的高度連結。

(二) 薪資收入狀態

1. 工業及服務業女性受雇者平均薪資為男性八成

依據行政院主計處 2001 至 2010 年間有關工業及服務業部門受雇者的統計資料顯示，女性受雇者平均薪資較男性為低，2001 年男性平均薪資為 47,010 元，女性為 35,620 元；女性平均薪資僅占男性的 75.77%。而 2010 年男性平均薪資為 48,898 元，女性為 39,176 元；女性平均薪資占男性的 80.12%，足見兩性的薪資差距逐年縮減。

2. 中高齡群體之薪資，兩性差異擴大

再依行政院主計處 2010 年人力運用調查資料，將兩性的受雇者依年齡層區

分為 25-44 歲及 45-64 歲群，年輕世代的差異主要在於整體收入分配狀況較男性普遍為低；而中高齡群體則呈現更為極端的趨勢。一方面，年輕世代的工作收入，已經出現性別落差，雖然兩性的分布曲線都呈單峰集中樣態，不過男性的分布較女性多高出一個位階。二方面，中高齡女性較年輕世代的收入更低，其因素與中斷就業以致年資無法累計有關；或因該年齡層女性因過去教育資源不足，而較少機會進入高薪工作有關。三方面，中高齡世代的收入性別差異更趨擴大，相較於同年齡的男性，女性在中、高層收入群的比例更形偏低。這些都在在顯示女性仍處於經濟的相對弱勢，是一個跨世代的現象。

3. 女性因收入較低，成為依賴人口的可能性較男性為高

再以上述統計資料分析發現，不論是在哪種婚姻狀況下，女性平均收入的分布高峰都在 3 萬元左右，而多數女性平均收入較男性更為集中在未滿 3 萬元之區間，顯示女性在經濟上仍較男性弱勢。由此不免注意到，女性因收入較低成為依賴人口的可能性較男性為高，一旦面臨離婚、分居或喪偶等情況時，其經濟安全也會受到考驗。

(三) 社會角色分工

1. 女性未進入勞動市場，以料理家務為最主要原因

根據行政院主計處 2010 年人力資源調查統計年報，在非勞動力人口中，女性有 49% 是因為料理家務而未參與勞動，此比例於男性僅占 1%，兩性的差距非常懸殊。而男性非勞動力人口則大多是因為求學或升學，以及高齡和身心障礙的原因而未加入勞動市場。

2. 無酬照顧工作與家務勞動的女性化

現今女性投入職場的比例增加，並不代表女性得以從社會傳統賦予的角色中退離，例如內政部 2006 年婦女生活狀況調查統計調查指出，當婦女家庭中有 12 歲以下孩童，或有 65 歲以上老人，由婦女本人擔任照顧者的比例，分別為 72.4% 及 46.0%；而無法自我照顧的身心障礙者，其照顧者由女性擔任的比例更高達近八成。另，行政院主計處 2004 年臺灣地區社會發展趨勢調查顯示，在家務勞

動的時間部分，男性有超過半數以上每天處理家事時間不到一小時；相反的，將近三分之一的女性每天花費三小時及以上的時間在處理家務。而 2010 年行政院主計處婦女婚育與就業調查報告指出，15-64 歲已婚女性，每日平均處理家務 4.27 小時，其中就業者 3.45 小時，非勞動力者 5.26 小時。由此可知，兩性在家務勞動分工的負擔，仍然非常懸殊。從以上數據可看出，女性在社會中仍主動或被動的擔任大部分的照顧工作。

（四） 經濟資源掌握

1. 從業身分——雇主以男性居多，無酬家庭工作者以女性為主

行政院主計處 2010 年婦女婚育與就業調查報告顯示，兩性不同從業身分的分布比例，其中自營作業者和雇主的男性比例均相當高，各為 75% 及 81%；而在無酬家屬工作者方面，女性則為多數，占 75%。這部分數據顯示，擁有經營自主性和資源運用、管理權力的從業者，仍以男性為多數，而在家庭企業中未固定支領報酬的無酬家屬工作者，卻有四分之三皆是女性，顯示部分經濟自主的權力仍有性別落差。

2. 職業身分——企業主管及經理人員以男性為多，專業及技術人員則兩性均衡

行政院主計處 2010 年人力資源調查統計年報顯示，在職業結構上，擔任民意代表、企業主管及經理人員的男性占 79%，遠高於女性的 21%；而在事務工作人員部分，女性比例則多過男性 56 個百分點，可見在企業管理、決策的權力仍集中於男性；而在專業人員、技術員及助理專業人員的部分，則呈現兩性比例較為均等的狀態。

3. 企業主與經營者仍以男性為主

根據行政院主計處 2010 年中小企業白皮書，不同規模企業的企業主性別，中小企業中女性企業主的比例為 35.96%，大企業的企業主女性比例則為 17.88%；就整體產值來看，女性企業主的企業銷售值占整體的 14.45%。另一方面，在工廠負責人和產值的統計中可以看到，工廠負責人約有五分之一為女性，然而營業收入和員工人數規模越大，女性負責人的比例卻越低；再者，以 2010 年 7

月底全體登記公司的資本額來分析，僅約 10%的資本額負責人登記為女性，由公司家數來看，亦只有 28.5%的公司是以女性為負責人。這些數據即佐證，女性在職場或許已能於專業領域與男性並駕齊驅，然而在經濟資源和生產工具的掌握程度，仍然與男性有相當程度的落差。

綜上所述，我們可以看見女性在勞動市場確實有較過去更多的參與，在教育資源日益普及的今日，於專業能力的表現也愈趨顯明。傳統的性別與家務分工模式，似乎愈來愈難以承載這種轉變帶來的壓力，無論是女性就業和經濟安全的疑慮、兩性薪資的未臻平等，或是肩負家庭照顧及工作責任，以至於勞動參與仍較國際水準略低，這些都造成女性人力資本的耗費與閒置，甚至在實質經濟資源和經營權力的面向上，女性都仍大幅落後於男性，顯見在肯定女性為臺灣社會付出之餘，政府有必要重新自性別平等的觀點出發，整合就業、經濟與福利的多重面向，擬訂適宜之政策方針。

二、基本理念與觀點

(一) 就業機會平等是性別平權的基礎

由上述相關數據瞭解，女性薪資較男性為低，加上社會角色的期待等因素，都可能造成女性在家務和就業中不得不選擇負擔照顧及家務工作；也可能促成女性必須折衷於兩者間，形成非連續性就業模式，導致女性經濟力量不足。經濟資源的多寡與穩定與否不僅影響個人生活，同時也影響個人社會權力的強弱，因此性別平等必需在經濟資源的平等地位上才能達成。換言之，為促使兩性真正的平等與相互尊重，就必須注重經濟情況的落差及社會不平等結構，以更積極的就業輔導政策協助、促進女性就業，或避免女性中斷就業。

(二) 照顧工作是兩性與社會共同的責任

傳統性別分工的觀念雖然已隨普及教育和勞動參與率提升而修正，然而家務料理及子女照顧工作仍被視為是女性應該優先履行的角色。如前所述，在家庭照

顧與經濟需求的妥協下，女性極可能改變甚至中斷原有的就業發展；即使欲重新返回職場，也因各項條件趕不上時代、經驗的不足而必須選擇進入次級的勞動力市場，最終女性還是會持續落入弱勢的循環中。質言之，性別不平等在就業、經濟以至於家庭面向，是一體多面，同時與照顧責任和角色分工密切相關。因此，政策的擬訂必須同時注重三個面向的交互關係，一方面從強化家庭照顧支持系統來減低女性就業的阻礙，另一方面更需引導社會重視家庭照顧工作，及促進兩性與政府共同負擔的意識。

（三）勞動尊嚴在多元化就業型態中應受保障

由於女性經常配合家庭發展階段而變更就業型態，因此經常進入非正式部門就業（如自我雇用者、自營作業員、薪資雇員、微型企業雇主等），以及在正式部門中從事非典型就業（包括部分時間工作、臨時性僱用及人力派遣等）。然而，這種就業模式可能會產生收入不足、不穩定、勞動條件欠佳，及缺乏升遷機會的處境，也將長遠的影響女性的經濟安全。為使女性的經濟自主逐步提升，除了致力於促進婦女勞動參與，推廣合作經濟，亦應注意各類非典型、非正式部門之就業條件、制度與環境，避免不當剝削、成本轉嫁等問題，以確保就業安全與勞動尊嚴，俾使兩性勞動處境均獲改善及保障。

綜上所述，由於在就業市場上兩性面臨升遷和薪資的結構仍有落差；在經濟資源的掌握上女性仍較男性不足，而女性在家庭照顧的角色與責任仍然沉重，凡此皆必然引導出女性的經濟安全危機及社會福利需求。因此，本篇乃期待以上述基本理念為內涵，提出相關的政策願景。

三、政策願景與內涵

基於前述各項社會現況及基本理念，本篇擬提出「結合就業與福利政策思維」、「平衡兩性工作與家庭責任」、「落實尊嚴及平等勞動價值」、「建構友善的就業與創業環境」等四項政策願景與內涵：

(一) 結合就業與福利政策思維

婦女福利的制度設計，除了津貼救助或是提供服務輸送之政策作為外，同時應以增加或支持婦女就業，使其邁向經濟自立為根本目標。因此，諸如婦女投入較多的合作經濟模式之推廣，照顧經濟的思維以及相關產業的發展，以及重新檢視職業保險的社會保障制度等，皆為增進福利之重要環節，是以保障經濟安全、協助婦女自立脫貧，及擴大勞動與社會參與，應為福利政策之基本價值。

(二) 促進工作與家庭平衡

增進勞動參與需有完善的家庭支持體系，以及平等的就業環境。不同年齡、族群、階層、地域的婦女，因社會角色與責任而產生的勞動、經濟與社會安全需求不同，如何發展友善的家庭照顧支持體系，同時透過政策鼓勵與倡導，進一步平衡兩性於家庭及工作責任的分擔，才能促進女性勞動參與意願，促進工作與家庭的平衡以及兩性就業機會的平等。

(三) 落實尊嚴及平等勞動價值

開發女性勞動力，除了由法律層面排除各種職場之性別歧視以外，亦應以行政作為，鼓勵與督促法令的落實，以確保平等尊嚴的勞動環境。鑒於非正式、非典型之勞動模式日益增加，且女性因家庭調適功能而有較高比例進入類似部門，因此政府亦應重視不同型態勞動模式中所存在的不公平與歧視問題，以及相關就業安全、職場權益等保障。

(四) 建構友善的就業與創業環境

除了勞動參與的提升，協助女性二度就業與創業、建立支持輔導網絡與陪伴機制、營造有利合作事業發展之環境、降低經濟資源取得的障礙、提高實質參與經濟決策的機會，以及調整資源分配的公平性，都是未來持續努力的方向。事實上，照顧工作、家務勞動、照顧產業、多元化就業型態等人力產能與運用議題與女性在職涯、家庭責任等面向上具有整體相關性，因此政府應就不同性別的勞動人口及就業特質進行通盤考量，以期提出有效運用人力、強化家庭照顧支持體系、健全照顧工作條件之多贏策略。同時，也應於各項重大法規、政策與方案之

執行及決策機制中強化公民參與之民主組合機制，促進受政策影響之群體意見能受重視並納入，以提升政策之合理性與效益。

四、具體行動措施

(一) 結合就業與福利政策思維

1. 對於福利與服務資源之政策規劃與執行，應重視不同性別、地域、族群、文化、年齡之差異與需求，並克服弱勢群體在相關訊息掌握的不利處境，增益支援政策之效果。
2. 提供特殊境遇家庭緊急照顧與福利服務，並協助其自立脫貧，改善生活與經濟處境。
3. 檢視、研議與改善目前以家庭為單位基礎的補助資格規定（如政府對於租稅制度、住宅補貼、休耕補助、或其他相關經濟補助撥款等），視需要改以公民身分或實質運用請領者為主，以符合公平性與合理性。
4. 持續推廣國民年金之納保觀念並健全納保制度，以保障無酬家庭工作者及就業身分轉換之國民。研議與發展家庭照顧者支持系統，宣導及帶動無酬勞動之有酬概念，肯定家務勞動價值。
5. 推動「長期照顧」服務體系，及發展在地化之長期照顧資源與服務模式，尤其針對原住民、新移民、貧窮、老年、單親、獨居、身心障礙者、愛滋病患、多元性傾向者等，提供福利與就業服務。
6. 為使各項年金制度能有效回應女性兼顧家庭與工作之就業模式，應就現有職業保險之社會安全體系思考可能之整合方向，促使年金制度回應不同生命週期女性進出職場的累進模式，確實保障女性之老年經濟安全。
7. 視社會需求與政府財政能力，優先編列福利服務資源與人力經費預算，充實各級政府福利推動之職能。
8. 整合政府社會福利與就業輔導窗口，強化勞政、社政之轉介與輔導體系，針對農漁村婦女、原住民、新移民、受暴婦女、愛滋病患、多元性傾向等不同群體，規劃適宜之就業輔導、創業協助、福利服務方案。

(二) 促進工作與家庭平衡

1. 在符合公共利益、擴大公共參與的精神下，研擬制定普及化、可負擔之照顧服務政策，提供平價、優質、可近性之托育、托老或身心障礙者照顧服務，發展在地化、社區化之家庭支持系統避免照顧產業過度市場取向，以協助任何家庭照顧者均能持續就業。
2. 健全托育與照顧相關法制與配套措施，提供平價優質的公共托育，以公民共辦方式，發展0至12歲幼托整合服務，並兼顧原住民族地區、偏遠及離島等地區的托育資源。檢視公共空間的運用，連結非營利組織、專業工作者、社區、部落、學校據點等既有軟、硬體資源，擴充服務據點，滿足家庭的照顧服務需求。
3. 發展跨文化思維的部落互助教保模式，檢視修正原住民族地區及偏遠地區對公共設施營建之規範，以利其規劃普及照顧體系及職業訓練等工作，建立因地制宜的幼托系統，以結合在地就業及文化保存，促進社區的共同參與。
4. 推動企業內家庭政策，協助上有老人、下有幼兒的「三明治」家庭，解決家庭照顧的需求，包括落實企業托兒、產假、陪產假、育嬰留職停薪、家庭照顧假、彈性上下班及彈性上班地點等措施，避免女性因家庭照顧而中斷就業或退出勞動市場。
5. 規劃中小企業與民間團體育嬰留職停薪之人力補充與替代方案，以確保勞工不因家庭照顧而退出職場，及其復職之權益不受影響。

(三) 落實尊嚴及平等勞動價值

1. 檢視現行勞動基準法、性別工作平等法、就業服務法等內涵與條文之競合疑義，並於各項勞動檢查工作與權益保障之概念中融入性別平等元素。
2. 落實勞動法規，並審酌社會現況，就性別薪資落差與性別職業隔離現象之各項成因研提解決方案。
3. 強化性別平等與就業歧視審議機制與申訴管道，增加相關勞動檢查及專業人員訓練。同時，加強企業主於性別工作平等、勞工孕產權益、性騷擾防治等重要議題之性別友善態度與認知；並研議相關鼓勵措施，表彰性別友

善企業。

4. 以女性為主要勞動力的職業類別如家事工作者、照顧工作者及幼托保育工作者等，不論所屬之族群、文化與國籍，皆應享有合理基本勞動條件之保障，避免市場化之勞動剝削，以改善其工作權益。
5. 建構家庭照顧者服務體系，獨立評估照顧者之需求，逐步放寬目前限制照顧者使用公共照顧服務之限制，增列情緒支持與喘息服務，建構照顧服務人員之教育訓練與支持輔導體系；並加強照顧服務人員相關勞動權益。
6. 為提升女性人力資本及資產累積，結合職業訓練、媒合就業支持體系，提供女性可近性、在地化之職訓與就業資源；尤其針對二度就業婦女進行職種再訓練，以期使技能符合就業市場需求，並增加部分工時的彈性工作機會，使婦女可以兼顧家庭並達到就業。
7. 為落實托育照顧工作者的尊嚴及平等之勞動價值，應加強托育機構之勞動檢查，督導教保職場環境及條件，留住優質的教保服務人員，提升教保品質。

（四）建構友善的就業與創業環境

1. 確保女性於動產、不動產等各類財產之所有權；信貸、資金的使用權等擁有和男性一樣的平等機會；並追蹤各項金融創業貸款的逾期、還款率，納入政府整體性別統計，以促使各界重視經濟權力與能力之性別平等面向。
2. 制定鼓勵社會事業之方案與獎勵措施，修訂影響社會經濟或合作經濟發展之相關法規及措施，例如：政府採購措施、合作社法等，研議提供稅制上的優惠等，營造有利合作事業發展之環境，改善勞工地位與創造婦女就業，達到生產力與環境永續之加值效應。
3. 進行跨部會、層級與區域之政策規劃評估，建構「合作事業平臺」，協助婦女籌組合作社，開發行銷通路的共同場所與機會；同時修訂相關法規，以營造有利合作事業之社會企業發展環境。
4. 加強二度就業及中高齡婦女科技資訊能力建構，協助其就業或創業輔導。
5. 重視女性創意工作者集中的手工藝與文化創意產業之智慧財產權保護與知識的取得，以及各項商品檢驗、驗證、智財權等資源，相關知識或申請程

序的友善性與可近性。

6. 進行經濟政策之性別影響評估，並持續強化相關性別統計調查且定期公布結果（如貸款、還款逾期率等），作為改善政策品質與效能之依據，以及研擬政府採購對於中小企業、微型企業的輔導與協助。
7. 建立女性創業服務的單一窗口及有效支援系統，提升商業知識，增加融資管道，改善法規環境及商機資訊，擴展女性經營企業在國內外市場能見度，朝「全育成」中心方向進行，並遴選有實際創業經驗及具性別平權意識的婦女擔任顧問，以確保問題解決的成功率。
8. 開發女性創業之優勢領域，據以發展女性就、創業政策與輔導之最適化指標與政策作法；破除女性特質行業的迷思，以彰顯非典型女性創業的最佳範例，破除傳統刻板印象之就、創業限制。
9. 鼓勵銀行主動提出友善婦女的融資方案，並透過政策鼓勵，對於執行績效良好的銀行給予肯定。

