



協助促進婦女勞動參與之分析

為因應工作年齡人口減少與高齡化趨勢，各國均設法提升其勞動力參與率、延長職業生涯、運用高齡勞動力等問題，其中包括提升婦女勞動參與，以增加勞動力來源。本文將聚焦於我國勞動市場相關政策、婦女勞動參與現況，以及國際上促進婦女勞動參與政策，提出協助促進我國婦女勞動參與之相關建議。

賀麗娟（國家發展委員會專門委員）

壹、前言

近年，我國人口變動趨勢，明顯達少子女高齡化結構，進而影響工作年齡人口（15～64歲人口）減少與老化，該等人口於2015年達最高峰1,736.9萬人，推估2036年減至1,399.7萬人（約為2015年的8成），2061年再降至904萬人（約為2015年的5成）；在年齡結構方面，2014年工作年齡人口中，以35至44歲年齡組人

數最多，占21.8%，推估2061年則以55至64歲年齡組占26.8%最多，高齡化趨勢明顯。

工作年齡人口減少與高齡化，大部分國家趨勢相似。以歐盟為例，2012年歐盟15至64歲男性有167.9百萬人，女性167.7百萬人，就業率分別為69.8%、58.6%，推估至2025年，工作年齡人口男性降為164.7百萬人，女性為162.5百萬人。

面臨工作年齡人口減少與

高齡化，各國的政策制定者、社會夥伴、受僱者與雇主，都要共同面對與因應，包括提升勞動力參與率（以下簡稱勞參率）、延長職業生涯、運用高齡勞動力等問題，其中包括提升婦女勞動參與，以增加勞動力來源。近幾十年以來，各國的婦女勞參率多有顯著成長，勞動市場中的婦女勞動力供需皆增加，有文獻認為，主要原因在於經濟成長提升婦女參與正式勞動市場的機會。在勞動

需求面，由於新的生產行為或不同的工作環境、型態，例如產業由製造業、農業轉向服務業，對於婦女勞動力的需求增加，部分工時提供需要兼顧工作與家庭的婦女，進入正式勞動市場之機會。在勞動供給面，婦女教育程度提升，增加婦女進入有酬工作之能力，相對提高婦女育兒之機會成本，因此，另一個促進婦女進入勞動市場的重要因素，係政府或企業支持在職父母處理家庭責任的狀況。（Olivier Thevenon, 2013）

參考相關文獻與國際間促進婦女勞動參與之做法，皆相信婦女勞動參與和該國之經濟情勢、社會文化環境有相當關係，但為提升婦女經濟地位與擴大勞動力來源，國際組織或各政府部門仍致力於促進婦女勞動參與。由於經濟、社會文化牽涉面向甚廣，本分析將聚焦於勞動市場相關政策，了解我國婦女勞動參與現況，國際上促進婦女勞動參與政策，提出協助促進我國婦女勞動參與之相關建議。

貳、我國婦女勞動參與狀況分析

為促進婦女勞動參與，本分析將透過了解我國婦女勞動參與現況、未參與勞動因素、婦女就業型態等相關情勢，以研析如何協助促進我國婦女勞動參與。

一、婦女勞動力參與率

我國婦女勞參率近 10 年呈增加趨勢，由 2004 年 47.7% 增為 2013 年 50.5%，男性則為遞減趨勢，由 67.8% 降為 66.7%，但女性仍低於男性 16.2 個百分點；與其他先進或鄰近國家（地區）比較，我國

婦女勞參率高於義大利、日本、南韓，兩性間之差距，僅較南韓、日本、義大利及新加坡為少，顯示我國婦女勞動力仍有相當開發空間（表 1）。

若以年齡別觀之，15～19 歲及 20～24 歲年齡組之年輕女性勞參率低，與年輕男性情況相當；25～29 歲年齡組高達 90.3%，於下頁表 2 各國比較位居第一，但自 30～34 歲年齡組開始大幅下滑，且不再攀升，未見如日本、南韓的雙峰現象，亦未見如其他國家在青壯年時期穩定之勞參率，顯示我國婦女二度就業狀況較少，宜再深入了解其不願或無法再進入勞動市場之原因。

表 1 勞動力參與率－按性別分

		單位：%										
年別／性別	中華民國	南韓	新加坡	香港	日本	美國	英國	法國	德國	義大利	瑞典	
2004	男	67.8	73.2	75.6	72.5	73.4	73.3	69.3	62.6	65.4	62.3	66.6
	女	47.7	50.2	54.2	51.6	48.3	59.2	55.0	49.2	49.3	37.1	58.6
2013	男	66.7	73.2	75.8	69.1	70.5	69.7	68.8	61.7	66.3	59.6	68.1
	女	50.5	50.2	58.1	54.5	48.9	57.2	56.8	51.8	54.6	40.1	60.5

資料來源：1. 國際勞動統計 102 年，勞動部。
2. 英國、瑞典數據，ILO，http://www.ilo.org/ilostat/faces/help_home/data_by_country?_adf.ctrl-state=wnutj554_403&_afLoop=1809533378942829。
註：香港、法國、德國、義大利為 2003 及 2013 年數據。



表 2 2013 年女性勞動力參與率—按年齡分

單位：%

年齡別 (歲)	中華民國	南韓	新加坡	香港	日本	美國	英國	法國	德國	義大利	瑞典
15~19	7.8	8.7	10.2	11.5	15.6	34.7	38.3	12.0	26.9	7.5	37.3
20~24	53.9	52.2	59.9	64.2	70.3	67.5	72.2	55.6	67.5	39.2	70.0
25~29	90.3	71.8	88.0	86.6	79.0	73.7	77.0	81.3	79.2	60.6	82.0
30~34	79.1	58.4	83.7	81.5	70.1	73.3	77.9	82.2	80.2	67.7	86.3
35~39	74.6	55.5	79.4	75.4	69.6	73.8	78.8	84.5	80.6	70.6	90.9
40~44	73.8	63.9	75.4	74.3	73.1	74.2	80.6	85.4	84.7	67.9	91.0
45~49	68.0	68.0	73.1	71.3	76.1	75.3	82.4	86.0	85.5	66.3	90.0
50~54	54.5	64.0	66.5	63.8	74.9	73.0	80.5	81.3	82.3	61.7	88.1
55~59	38.4	56.0	59.1	47.0	66.5	67.2	70.9	68.8	74.8	49.8	82.4
60~64	19.1	45.0	44.2	23.9	47.4	50.0	38.9	23.2	45.4	18.7	64.4
65以上	4.4	23.4	14.8	3.3	13.8	14.9	7.1	1.7	3.6	1.5	11.0

資料來源：同表 1。

表 3 非勞動力未參與勞動原因

單位：%

性別／年別	總計	想工作而未找工作且隨時可以開始工作	求學及準備升學	料理家務	高齡、身心障礙	其他
2004	100.0	5.7	38.7	0.5	38.0	17.0
男性 2009	100.0	3.8	36.7	0.6	36.8	22.1
2014	100.0	2.6	32.4	1.2	39.8	23.9
2004	100.0	1.5	22.4	54.5	19.5	2.1
女性 2009	100.0	1.2	21.8	48.8	24.0	4.2
2014	100.0	1.2	21.1	49.3	23.3	5.0

資料來源：就業失業統計資料查詢系統，行政院主計總處。

二、婦女未參與勞動因素

依據調查，我國女性未參與勞動原因包括：「想找工作而未找工作且隨時可以開始工作」、「求學及準備升學」、「料理家務」、「高齡、身心障礙」等，歷年來的主要原因為「料理家務」，但近 10 年有略降趨勢，由 2004 年的 54.5%，降為 2014 年 49.3%，但仍占未參與勞動原因約一半；相對於男性非勞動力未參與勞動原因，主要分布在「求學及準備升學」與「高齡、身心障礙」，各約 3 成以上，「料理家務」所占比率非常低。以上比較顯示，我國家務責任主要仍由女性擔任，並成為未進入勞動市場之主要原因（表 3）。

再依據婦女婚育與就業調查報告，以進一步了解女性承擔家庭責任主要內容，下頁表 4 顯示未婚女性幾乎不受家庭責任影響，已婚女性除「家庭經濟尚可，不需外出工作」居多，占目前無工作女性未來 1 年無工作意願者 45.1%，其次即為「需要照顧子女」

20.4%，「健康不良」10.7%與「需要照顧其他家人」10.6%相當。若以年齡別觀之，25～49歲年齡組，以「需要照顧子女」為主，占44.1%；50～64歲年齡組，雖以「家庭經濟尚可，不需外出工作」55.4%為主，但值得關注的是「需要照顧其他家人」占14.2%，受照顧對象可能是配偶，也可能是孫子女。文獻指出，美國約有20%有5歲以下子女的在職婦女，祖父母為托兒的主要資源（Posadas & Vidal-Fernandez, 2013）；此外，社會普遍認

為年輕老人照顧老老人的「需要照顧老人」，目前雖僅占5.5%，但在人口老化的趨勢下，未來可能增加。

已婚女性照顧未滿3足歲子女的情形，近20年來由自己與丈夫，逐漸移轉至親屬（下頁表5），依據2013年調查顯示，即為父母，也就是受照顧子女之祖父母，占37.08%。至於3至未滿6足歲之照顧情形，近年均以公、私立幼兒園為主，2013年計達6成以上。在歐盟國家，缺乏托兒措施，已成為婦女就業的主要障礙；托兒成

本過高，也可能阻礙婦女進入或重回職場（EU, 2013）。

三、婦女就業型態

非典型就業雖有就業不足、勞動條件較低，而受人詬病之問題，但不可諱言，非典型就業型態由於門檻較低，可增加弱勢者進入勞動市場之機會，尤其是青少年、婦女及中高齡者。我國非典型就業比率相對偏低（下頁附圖），以部分工時工作為例，2013年主要國家部分工時者占就業者比率，以荷蘭38.7%居冠，其次

表4 15至64歲目前無工作女性未來1年無工作意願之原因

項目別	總計		想生育 或再生育	需要 照顧 子女	需要 照顧 老人	需要 照顧 其他 家人	求學 或受訓	家庭經濟 尚可，不需 外出工作	擔心與 社會脫節	健康 不良	其他
	人數 (千人)	百分比									
計	3,328	100.0	0.8	13.1	4.0	7.0	31.3	29.8	4.5	9.2	0.2
婚姻狀況											
未婚	1,189	100.0	0.0	0.1	2.0	0.5	87.4	2.4	0.8	6.5	0.1
已婚	2,139	100.0	1.2	20.4	5.1	10.6	0.2	45.1	6.6	10.7	0.2
年齡											
15~24歲	1,002	100.0	0.1	0.5	0.0	0.0	98.9	0.1	0.0	0.4	0.0
25~49歲	898	100.0	2.9	44.1	6.0	3.4	5.8	22.3	4.5	11.0	0.2
50~64歲	1,427	100.0	-	2.5	5.5	14.2	0.0	55.4	7.7	14.3	0.3

資料來源：102年婦女婚育與就業調查報告，103年4月，行政院主計總處。

專題

為英國 24.5%、德國 22.4%，
亞洲的日本 21.9%、南韓 11.1%，皆高於我國之 3.2%。
部分工時比率低，可能是因為

勞動市場中的工作，缺乏工時
安排彈性所致 (EU, 2013)。

表 5 15 至 49 歲已婚女性子女之主要照顧者

單位：%

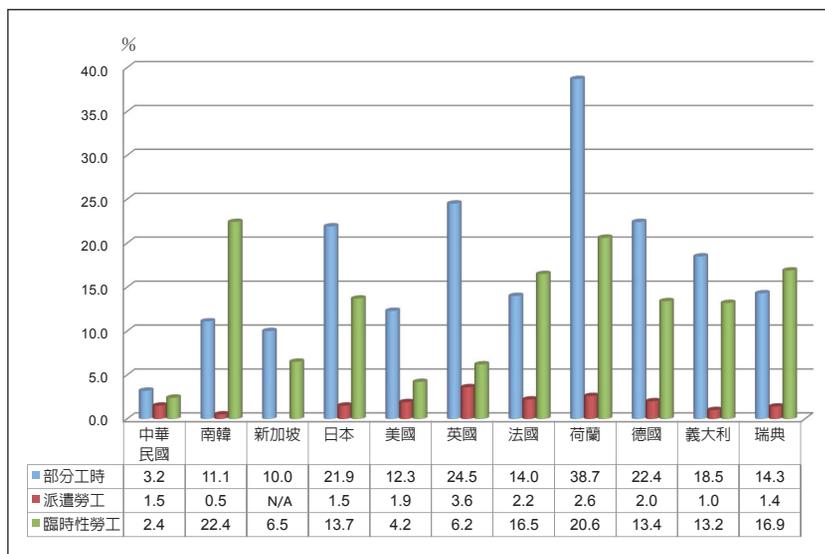
最子女未滿 3 足歲前之照顧情形									
年別	總計	自己與 丈夫 (同 居人)	親屬 ^註		保姆 (來家或 送托)	外籍 傭工	托嬰中心 及其他		
			父母	其他 親屬					
1993	100.00	71.62		21.63	6.44	-	0.31		
2003	100.00	63.90		26.67	8.68	0.18	0.57		
2013	100.00	51.82	37.08	1.00	9.07	0.27	0.76		
最子女 3 至未滿 6 足歲之照顧情形									
年別	總計	自己與 丈夫 (同 居人)	父母	其他 親屬	保姆 (來家或 送托)	外籍 傭工	服務機 構附設 幼兒園	公立 幼兒 園	私立 幼兒 園
2013	100.00	23.17	13.47	0.23	1.55	0.11	0.56	17.34	43.56

資料來源：婦女婚育與就業調查網站，行政院主計總處。
註：主要照顧者為「親屬」部分，2013 年數據已切分為「父母」與「其他親屬」。

參、各國促進婦女勞動參與之做法

綜合國際組織相關文獻，各國促進婦女勞動參與之相關政策包括學校轉銜就業、終生學習提升就業力、托育、工作與家庭平衡之工作條件、賦稅誘因等。檢視國際勞工組織 (International Labour Organization, ILO) 公約，其中第 156 號公約 (1981 年)，「工作與家庭責任公約」認為有家庭責任勞工面臨的問題，也是家庭與社會的問題，國家政策應予考量處理。其第 3 條第 1 項規範：為創造兩性勞工待遇與機會平等，各會員國應使此一目標成為其國家政策目標之一，藉以使有家庭責任的在職者或希望就業者能持續就業或找到工作，並不致遭受歧視，更不會引發勞工工作與家庭責任衝突。本公約之「家庭責任」係指對於「受撫養的小孩」及「很明確需要照顧的其他家屬」的責任，也包括家事

附圖 非典型就業比率國際比較



資料來源：國際勞動統計 (102 年)，勞動部。

工作。本分析聚焦在與家庭責任有關之工作與家庭平衡工作條件或就業型態、托育等面向。

根據OECD報告(2007)，家中有小孩對男性就業影響很小，但是對於女性就業影響深遠。Thevenon(2013)研究分析協助工作與家庭平衡、勞動市場政策對於女性勞動參與之影響，將OECD國家分為歐陸、英語系、南歐及北歐4個群組比較研究¹(下頁表6)。

一、歐陸國家

該研究發現生育補助、育兒補助對於歐陸國家的婦女整體勞動參與、全時工作皆有較強的正面影響，可能是因為歐陸國家的正規托兒服務較少(法國除外)，現金給付對於在職媽媽的重要性較高。托兒服務方面，政府投入費用較高時，對於該等國家的婦女勞動參與沒有實質效果，僅使托兒方式由非正規轉為正規。此外，家中第2位收入者的賦稅優惠，對於婦女整體勞動參與有明顯正面影響。

二、英語系國家

對於在職父母，給予相當少的時間(例如給假)與實物方面之協助，現金給付則較為優厚，但主要目標對象為低收入家庭與學齡前兒童，因此對於婦女整體勞動參與、全時工作、部分工時皆無明顯影響；3歲以下托兒服務覆蓋率較高時，對於婦女整體勞動參與、全時工作則有較強正面影響。

三、南歐國家

對於工作家庭的協助有限，政府在生育補助、托兒及育兒費用等預算不多，托兒服務覆蓋率也不高，但也許因為如此，使南歐國家女性認為，只要加強這些相關措施，皆可提升其參與勞動之意願。

四、北歐國家

育兒補助對於婦女勞動參與有正面影響，尤其是部分時間工作；3歲以下托兒服務覆蓋率，對全時工作有明顯正面影響，對部分時間工作有負面影響，顯示托兒服務有利於部

分時間工作過渡為全時工作。此外，家中第2位收入者的賦稅優惠，對於婦女整體勞動參與及全時工作有明顯正面影響。

在工作時間安排方面，依據OECD報告(2011)，當工作與生活平衡政策發展不足時，工作場所彈性措施特別重要。許多OECD國家給予在職父母調整工時之權利，彈性工時使年輕父母，可搭配工時與子女受托時間，歐盟超過一半的企業(僱用10人以上者)提供員工彈性安排工時，以累積額外工時，換取額外的假；但是彈性安排工時，允許員工自由選擇工作的開始與結束時間的企業比率很低，只有英國與愛爾蘭例外，約有一半的雇主提供此種彈性工時。以法律規範得以家庭因素要求彈性工時者，在OECD國家中不多，而以勞雇團體協商達成協議為多。

肆、結論與建議

世界各國的經濟發展與社會文化環境不同，尤其在婦女

專題

勞動參與議題，相同的政策在不同國家產生的效果，可能大相逕庭，因此各國制度僅

提供我國相關政策之多面向參考。整體而言，對於促進婦女勞動參與之工作與家庭平衡工

作條件或就業型態、托育等政策，各國較有效果的做法，我國可參考或已有成效者包括：

表 6 OECD 國家給假、兒童托育及福利支持對婦女勞動參與之影響比較

婦女勞動力參與							
	給假政策		托兒服務			稅收－福利支持	
	生育補助	有給休假期間	每位兒童托兒費用	3 歲以下托兒	每位兒童的家庭現金福利 (育兒補助)	第 2 位收入者的稅率	從事部分工時之賦稅誘因
歐陸國家	++	+	--	+	+++	++	..
英語國家	Ns	--	Ns	++	Ns	-	..
南歐國家	Ns	+	+	+	+	Ns	..
北歐國家	-	-	Ns	Ns	++	++	..
婦女全時工作之就業							
	請假政策		兒童照顧服務			稅收－福利支持	
	生育補助	有給休假期間	每位兒童托兒費用	3 歲以下托兒	每位兒童的家庭現金福利 (育兒補助)	第 2 位收入者的稅率	從事部分工時之賦稅誘因
歐陸國家	++	Ns	--	Ns	+++	Ns	..
英語國家	--	--	Ns	++	Ns	--	..
南歐國家	Ns	+	+	+	Ns	Ns	..
北歐國家	Ns	-	-	++	Ns	+++	..
婦女部分工時工作之就業							
	請假政策		兒童照顧服務			稅收－福利支持	
	生育補助	有給休假期間	每位兒童托兒費用	3 歲以下托兒	每位兒童的家庭現金福利 (育兒補助)	第 2 位收入者的稅率	從事部分工時之賦稅誘因
歐陸國家	--	+	Ns	Ns	Ns	..	Ns
英語國家	Ns	Ns	Ns	Ns	Ns	..	Ns
南歐國家	Ns	--	-	++	++	..	Ns
北歐國家	Ns	+	++	---	+++	..	++

資料來源：Olivier Thevenon, 2013, Drivers of Female Labour Force Participation in the OECD, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 145, OECD Publishing.

註：+++ 至 --- 係指變項的影響程度由強至弱，Ns 指無明顯影響，.. 指該變項被省略。

勞動參與議題，相同的政策在不同國家產生的效果，可能大相逕庭，因此各國制度僅提供我國相關政策之多面向參考。整體而言，對於促進婦女勞動參與之工作與家庭平衡工作條件或就業型態、托育等政策，各國較有效果的做法，我國可參考或已有成效者包括：

一、給假政策

增加有給產假或育嬰假，可提升婦女勞動參與，我國婦女產假期間為 8 週，工資照給，去（2014）年 12 月修正「性別工作平等法」，增加婦女妊娠時可申請 5 日有給產檢假，男性有給陪產假由 3 日增加為 5 日，與產假相關之假期，相對於其他國家較短²。但若結合育嬰假，我國可達 2 年，其中 6 個月為有給付，每月可請領各該職業保險投保薪資之 60%，已優於鄰近國家³。

二、工時安排

參考其他國家，以彈性安排工時為促進工作與家庭平衡

之做法，多以團體協商為之，我國目前實務上較不多見。但為倡議讓員工有機會，以累積工時換取休假，增加家庭因素所需之時間，目前政府刻正研議修正「勞動基準法」法定工時相關規定，在縮減法定週工時的同時，配套增加可累積加班工時，於 6 個月內換取補休時間，可增加員工工作時間與家庭時間之彈性調配。未來期待，勞雇雙方可在符合員工家庭及企業經營需求的情況下，協助員工平衡家庭責任，並為企業留住人才。

三、托兒服務

托兒服務覆蓋率增加，可提升婦女全時及部分時間工作之就業，此項政策也是目前政府相當重視的課題，2014 年起推動 5 歲幼兒免學費，並鼓勵地方政府無償提供閒置空間，與公益法人協力以成本經營非營利幼兒園，降低托兒費用，預計至 2018 年增設至 100 園，逐年增加托兒服務供應量。「性別工作平等法」規範員工規模 250 人以上之雇主，應設置托

兒設施或提供適當托兒措施，但有設置托兒設施者不到 1 成，超過 6 成企業與托兒所簽約提供托兒服務，為協助在職父母的托兒需求，建議企業可加強為員工辦理托兒安親福利，實現社會責任，並可穩定人才。

註釋

1. 英語系國家：澳洲、加拿大、愛爾蘭、紐西蘭、英國、美國。南歐國家：義大利、西班牙、葡萄牙。北歐國家：丹麥、芬蘭、挪威、瑞典。歐陸國家：奧地利、比利時、法國、德國、荷蘭。
2. 日本 14 週（給付工資 66%）、南韓 13 週（100%）、美國 12 週（無）、英國 52 週（26 週 90%）、法國 16 週（100%，有上限）、德國 14 週（100%）、義大利 21 週（80%）、瑞典 7 週加 60 天（80%）。
3. 日本：幼兒滿 1 歲即須終止，投保薪資之 30%，復職可再得 6 個月工資之 10%；南韓：9 個月，員工每月領約新臺幣 1.1 萬元，雇主每月可領約新臺幣 5.5 千元。

參考文獻

1. Female Labour Market Participation, 2012, EU, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/31_labour_market_