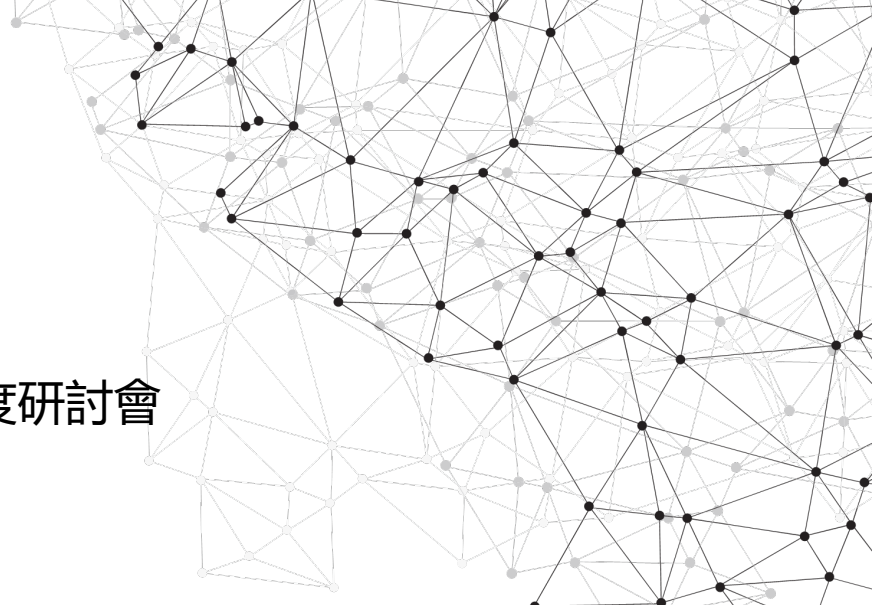




2019

中華民國家庭照顧者關懷總會 年度研討會

家庭照顧假國際比較與友善職場

許雲翔副教授

國立中央大學法律與政府研究所



題綱

1

前言

2

各國家庭照顧假法制分析

3

企業訪談分析

4

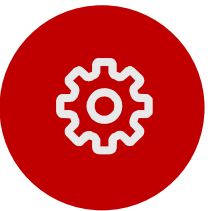
政策建議

1 前言



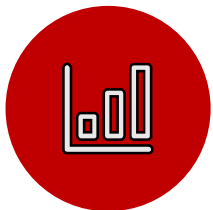
家庭 責任

女性教育機會普及，女性勞動參率增加，仍須負擔家庭照顧責任，被迫退出勞動市場



企業 配套

企業採取配套管理措施，包括親職假等，在企業與員工間造成機會不均，中小型企業難以提供留才措施



政府 法制

缺乏妥適法制設計及假期間的經濟來源，而保護性規範仍有濃厚性別角色，無法改變家庭照顧的性別分工，成為女性職場的障礙

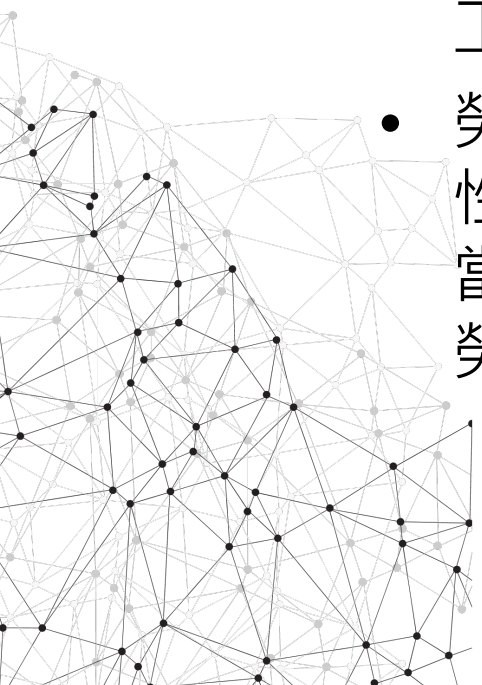


國際 趨勢

朝家庭與工作平衡（work-life balance）、性別主流（gender mainstreaming）等方向規劃家庭照顧相關法制

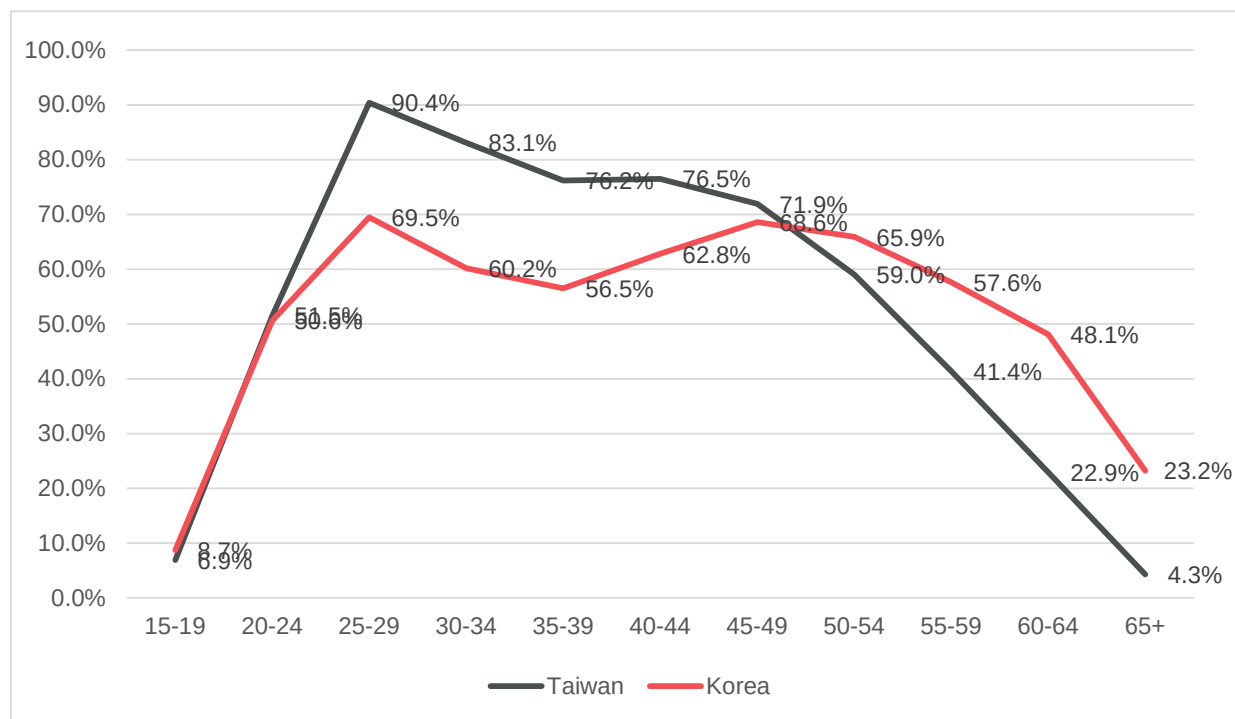
1 前言

- 各國在家庭照顧假及其給付方式已建立相當完善的機制，少數未立法如美國亦於去（2018）年底進入立法期程
- 我國亦有家庭照顧假的規範，與他國不同之處，在於規範在性別工作平等法，其他國家則主要在勞動法及社會安全法規
- 勞動部「2017年僱用管理就業平等概況」調查報告結果顯示，儘管雇主同意員工申請家庭照顧假者的比例有77.1%，實際提出申請的員工僅有8.3%，關鍵在於企業態度及現行家庭照顧假主要仍為無給
- 勞動者若需對家中成員進行家庭照顧，期間為時數年，亦多依循傳統性別分工由女性提供照顧，在職場未能提供支持性措施的結果下，相當高比例的職業婦女需長時間在工作及家庭兩地奔波，最後選擇退出勞動市場

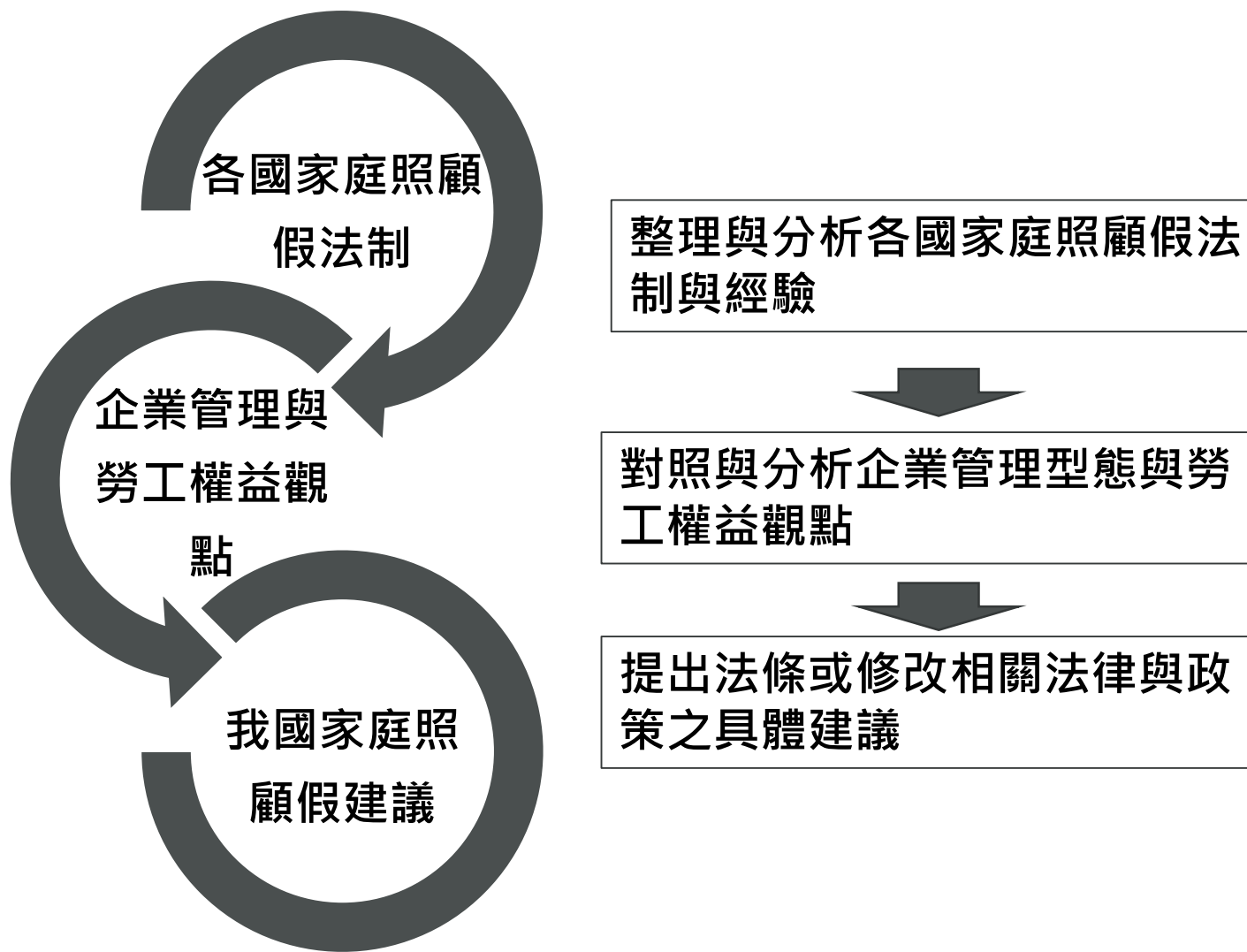


1 前言

- 台灣婦女就業明顯受到家庭生命週期的影響，家庭經濟理性的考量重於婦女個人薪資效益的考量，亦即婦女若是薪資低於雇用家事勞動者所需支付的成本，相當容易做出「不如離開職場，退回家庭接起照顧工作」的選擇。
- 一旦婦女在職涯的起始階段即做出此種選擇，重返職場的可能性相當低（與韓國相較）



1 前言



2 各國家庭照顧假法制分析

- 多數國家均直接規範家庭成員照顧為法定請假事由，包含美國（家庭及醫療假法）、英國（就業權利法）、韓國（男女僱用性別工作平等法及工作・家庭兩立支援法）、德國（家庭照顧時間假法）、法國（勞動法家庭連結照顧假及安寧照顧每日津貼）、瑞典（育嬰假法父母縮短正常工作時間及兒童照顧福利津貼）及挪威（工作法假期規範下照顧近親假和津貼），其餘如丹麥或由產假法下親職假延伸為重病兒童照顧，其重點皆放在**家人醫療需求與工作時間的調合**

2 各國家庭照顧假法制分析

- 部分國家社經法制發展與我國有顯著差異，難以就假期長短或有無給付直接比較優劣，在此需予以敘明：
 - 首先，先進國家如德國在早期已建立長照保險，故其對親屬照顧多透過該保險的方式處理，而非回到勞動法或性別平等法制的假期中尋求工作與家庭需求的平衡；
 - 其次，日本與我國有著相同的性別平等工作立法起始點，立法後所面臨的老年化社會照顧問題相近，即便如此，與長期照顧制度之間的安排與我國不同，且更為細緻的區分出不同的照顧對象，

2 各國家庭照顧假法制分析：以我國與日本為例

國家 家庭照顧假規範	我國	日本
	性別工作平等法第22條：「受僱者於其家庭成員預防接種、發生嚴重之疾病或其他重大事故須親自照顧時，得請家庭照顧假；其請假日數併入事假計算，全年以七日為限。家庭照顧假薪資之計算，依各該事假規定辦理」	1. 育兒休業及育兒休暇（為了照顧生病，受傷的子女或為了預防子女疾病），子女出生之日起到1歲前申請，有下列情形者，可延長至1歲6個月，（一）在子女滿1歲前，勞動者本人或配偶正在進行育兒休業，且（二）希望進入保育園但無法進入之情形；有前述情況時，可再從1歲6個月延長至2歲。依據僱用保險法之規定，僱用保險會給付休業開始前工資的67%作為育兒休業給付。 2. 一年93天的介護休業（照護休假），可分成3次申請，家人突然需要照護（急性期）的緊急狀態下後續的對應。雇主原則不得拒絕勞動者符合要件之介護休業申請，勞資若有協議則從協議 3. 介護休假，勞動者之配偶（包含事實上婚姻關係者）、父母及子女（包含祖父母、兄弟姊妹、孫子）、配偶的父母，有受傷、疾病或肉體與精神上之障礙且有2周以上長時間照顧需求之狀態者，向雇主提出1年度5日為限；以1日或半日為單位（若有2人以上需照護之家族，則為10日）之介護休假

2 各國家庭照顧假法制分析

- 各國家庭照顧假以回應臨時、緊急醫療需求為主
 - 各國家庭照顧假均是以回應員工家人臨時緊急的醫療需求，如美國家庭照顧和醫療假法幫助員工平衡工作和家庭責任，允許他們基於特定家庭和醫療原因獲得合理的無薪休假；法國家庭連結照顧假則是處理家屬「患有危及生命的疾病，或處於嚴重且無法治癒的疾病晚期或末期」；英國家庭與家屬照顧假則容許員工處理家屬面臨緊急情況，包含疾病、生產、照護安排中斷問題；丹麥「照料重病兒童的失業權」為孩子的疾病需要住院12天或更長時間；日本育兒、介護休業法處理員工家人突然需要照護（急性期）的緊急狀態下後續的對應；韓國家族照顧休假制度則容許受僱者因家人罹患疾病、發生事故或年老等導致突發需要照護時申請

2 各國家庭照顧假法制分析

- 有給家庭照顧假會與不同制度整合以在財務上得到支持
 - 各國經驗顯示，有給家庭照顧假大幅提高員工的工作穩定與就業機會，但問題還是在於由何種方支持給付，可能是由社會保險貼補雇主，亦可能是在個別公司層級，愈是穩定的財源能夠涵蓋更為多元的勞工。
 - 目前有三種方向：
 - （一）與就業保險或社會安全制度整合：在給付層面，多數國家採用由就業或社會保險支付，包含美國各州、北歐三國、德國等
 - （二）與性別平等工作制度整合：韓國與我國是唯二仍與性別平等工作法制整合的國家，因而雇主得視需要決定有給還是無給。多數的狀況無需支付工資，可以在家庭（父母，子女，配偶，配偶的父母）因疾病，事故或老年需要照顧時運用。不同的是，**韓國一年可使用90天，一次必須至少使用30天**。

2 各國家庭照顧假法制分析

- 有給家庭照顧假因財源不同而與不同法規制度進行整合
 - 各國經驗顯示，有給家庭照顧假大幅提高員工的工作穩定與就業機會，但問題還是在於由何種方支持給付，可能是由社會保險貼補雇主，亦可能是在個別公司層級，愈是穩定的財源能夠涵蓋更為多元的勞工。
 - 目前有三種方向：
 - （三）與長期照顧制度整合：日本與韓國及我國在法制上原本相同，將育兒及家庭照顧義務、工作與生活平衡規範於1985年的男女僱用機會均等法，但爾後再歷經2001年、2004年、2009年之多次修正「育兒、介護休業法」後，乃新增許多規定，包含**育兒期間短時間勤務以及免除超過約定工作時間外工作、促進父親取得育兒休業的策略、小孩看護制度的擴充、新設因為介護的短期休假制度，與長期照顧制度做了一定程度的整合**。其內即包含育兒休業、育兒休假、介護休業、介護休假，亦即將我國家庭照顧假規定內有如預防注射等事項，以其他長照法規補充擴大成現有的日本家庭照顧法制

2 各國家庭照顧假法制分析

- 性別配額或男性親職假的提出
 - 有給家庭照顧假產生懲罰女性職涯或薪資的偏差，瑞典行政部門即發現此一問題，採取男性女性育嬰假（parental leave）固定比例的作法，一方最高只能使用480天假期的420天；另一方若沒有請，則強制配給60天，也就是強制男性需接受的比例。

2 各國家庭照顧假法制分析

- 家庭照顧者定義的調整
 - （一）適用對象定義擴大：將臨終的限定，修改為「患有危及生命的疾病，或處於嚴重且無法治癒的疾病晚期或末期」，不再強調是否處於「生命終點」，大幅放寬被照顧者的生命狀態。
 - （二）照顧者破除血緣迷思：可申請家庭連結照顧假者的資格，除了直系尊卑血親跟兄弟姊妹之外，共同居住者跟醫療代理人都可以申請家庭連結照顧假。
 - （三）家庭定義擴大：安寧照顧每日津貼的行政通函中，強調本津貼適用於居家安寧照顧，而家庭的定義也具有擴充性質，包括被照顧者的家、照顧者的家、第三方的家、退休之家，或是針對失去生活自理能力的老人安養機構（EHPAD）都被視為是家庭。
 - （四）導入津貼啟動社會保護：為穩定照顧者在照顧階段的經濟安全跟社會安全，各種社會相關權益在銜接上都被充分保護，在備齊相關文件後，可申請安寧照顧每日津貼。津貼每日額度為53.17歐，最高額度為21個日額或42個半額度，可由多位照顧者分享總額度，對照顧者進行津貼支持的社會保護，以防止其因照顧家人而落入經濟危機

2 各國家庭照顧假法制分析

- 雇主不利益對待的禁止與申訴機制
 - 各國均有注意到員工因申請家庭照顧假而可能面臨的「**家庭照顧懲罰**」問題：韓國規範事業主「**不得以家族照顧留職為由，解雇該當勞動者或惡化勞動條件等不利的處置**」；日本規範「**雇主不得以勞動者提出或取得育兒休業、介護休業、子女看護假、介護休假、所訂勞動外限制、加班限制等申請為理由而對勞動者有解雇或不利益待遇**。以上述理由為解雇或其他不利益待遇時，其意思表示無效」；瑞典育兒假法第16條規範下列雇主禁止不利益對待，應遵守事項包含「求職者進行就業面試或在就業程序中採取其他措施時，雇主不得因本法案下與育兒假有關的條件影響雇用」，第17條規範如果員工因本法案規定的育兒假原因而被終止或解僱，如果員工提出要求，解僱將無效，並以第25條規範根據第16或17條發生的爭議中，歧視監察員可以為個別員工或求職者提起訴訟

3 企業訪談分析

- **家庭照顧假事由不夠明確，申請者少，亦無相關爭議事件：**現行家庭照顧假的規範具備不確定法律概念，在事由認定上，「嚴重」或「重大事故」均不夠明確，而在執行上採事假方式，雇主亦多同意的結果，是難以瞭解實際上有多少人申請
- **家庭照顧假申請在企業規模、型態及產業間呈現極大差異：**一定規模的企業在制度與人力調度上具備彈性，能夠容許員工申請；相對的，中小型企业較缺乏此一企業文化，員工若是臨時或短期假期問題不大，一定期間如二至三個月以上者，雇主也難以同意。另外，公立與民營機構間，不同產業間亦有著不同相當不同的申請狀況。
- **大型與中小型事業單位法規配合能力不一，其下勞動者也有不同的申請狀況及爭議問題：**大小企業在法遵能力上極度不對等，因而在家庭照顧假及相對的管理因應上，會產生截然不同的結果。

3 企業訪談分析

- **家庭照顧需求以子女為主，假期不足時現有管理措施亦足以因應：**申請者幾乎都是照顧子女，少數是為了照顧年邁父母。由於主要還是針對子女生病而請假，故多為短時間的請假，主管亦多會同意；而部分員工會先以帶薪的特別休假申請，若還不足，再逐步以家庭照顧假或事假等墊上
- **隨著人口老化的發展，家庭照顧需求確實開始變化：**過去立法時是將家庭照顧定位為短期與臨時性的需求，疫苗注射等事由即是從此一角度所設計。但若干地方縣市政府的人口老化趨勢相當明顯，即出現勞工在照顧年老家人的需求。對於長者的照顧為長期的需求，不可能期待企業給予員工太過長期的假期，此時自然需要導入外部資源協助，使勞工能視狀況申請家庭照顧假來填補長照的不足。此一需求是來自照護人力調整時的空檔期，例如外籍移工轉換期間，或國內看護銜接期間等，是中期長度約1-2個月的需求，120天可能略長。

3 企業訪談分析

- **家庭照顧假與性別平等工作法規相關性需要進一步檢討：**目前依性別工作平等法之規範，由於家庭照顧假規範為照顧家人，而性工法強調的是女性生育兒可能衍生的就業歧視保護問題，與勞動者因照顧年長或重病家人而衍生的問題，如長期照顧的支援等相當不同。同時，家庭照顧應是兩性共同負擔，若採現行性工法的設計，偏重女性保護的結果，只會持續將責任落到女性身上，確實有進一步檢討必要。
- **若採育嬰留職停薪方向規劃，需要做更為全面的人事因應及調整：**由於家庭照顧假期間較短，較不會產生問題，但育嬰留職停薪確實會造成相當程度的困擾，因育嬰留停期間為保留原職位，只能尋找定期契約人力替代，又因定期契約之人力不易取得，除需提供優於市場的薪資及提供必需的教育訓練外，定期契約的勞工常因找到更穩定的工作而難以履約，易造成後續對單位內的運作有相當大的影響

4 發現與建議

- **家庭照顧假是否能滿足各種不同需求：**家庭照顧假主要在滿足照顧幼兒方面的需求，如疫苗注射，但因為加入了「嚴重」或「重大事故」等文字，容易將所有因老年化社會而衍生的需求全部灌入，如此作法是否妥適亟待商榷
- **家庭照顧假是否需改成有給假：**若保費由國家負擔，或其他社會保險財源挹注可能性較高，雇主方不可能同意負擔。即便由就業保險支應，目前申請育嬰留職停薪津貼的金額，已超過失業保險給付金額，若再將家庭照顧有給假納入，實造成嚴重排擠
- **家庭照顧假的重點與其他法制的調整：**家庭照顧假的立法應著眼於「穩定就業」，不讓勞動者因家庭照顧而離職，建議朝社會分攤的方式，若要朝有給假修正，休假事由需明確，確定休假長度（終生固定配額或一年內固定長度）及資格（直系親屬內的資格排序，及是照顧者或被照顧者權利），並以試辦的方式進行。不見得要放在既有的性工法下，若切割出來以「長期照顧假」的名義來進行，或許更為可行

4 發現與建議

1. 短期：

- (1) 推動長期照顧假修法
- (2) 原有家庭照顧假可增列事由，但需進一步與事假區隔
- (3) 彈性規劃家庭照顧假
- (4) 擴增家庭照顧假的照顧對象
- (5) 提出各假期修法版本的經濟評估

2. 中期：

- (1) 鼓勵男性申請家庭照顧假
- (2) 視保險財務支應程度規劃有給假
- (3) 協助雇主處理員工申請家庭照顧假期人力調配問題

3. 長期：

- (1) 統合照顧不離職措施
- (2) 擴充長期照顧喘息服務
- (3) 鼓勵企業推動彈性工作及家庭工作生活平衡方案，完善留才措施



Thank You
For Listening