



# 照顧、勞動與性別平等： 從婦女新知基金會的倡議經驗談起

文 | 覃玉蓉 | 婦女新知基金會政策部主任

圖 | 編輯室提供



日前國外幾個推動性別平權的團體同時來訪婦女新知基金會，我們報告了一輪近年倡議的議題，提到我們正在推動照顧公共化，包括幼兒托育及長期照顧，都是我們關注的議題。對談時間，和一位從事過社區工作的來訪者就托育和長照政策的細節做了點交流。

另一位來訪者聽了我們的對談，好奇地提問說，他們國內多數的婦女團體關注性騷擾、性侵防治和就業平等的議題，而婦女新知基金會除了這些議題之外，這幾年似乎也轉向談托幼、托老這些社會福利問題，但實際內容聽起來跟性別似乎不太有關，為什麼婦女新知基金會要談托育和長照這些福利議題呢？

對外演講或座談時，不時也會聽到類似的提問：在傳統性別分工下，大多數的低薪、無酬照顧工作確實由女人承擔，婦女團體的倡議方向，應該專注談「男人應該積極參與分擔照顧工作」，為什麼婦女新知基金會要訴求照顧公共化（想辦法撐出更大的市場也是一種選項啊），還去關注到例如《長照服務法》立法內容、托育準公共化政策這些似乎與性別沒有直接關係的法律政策細節呢？

## 傳統性別分工與國家政策

「多數照顧由女人承擔」這個現實上存在的性別分工，確實有很大一部分是傳統性別刻板印象難以撼動的問題——仍有許多人以為照顧是女人的本能天性、與生俱來的責任。傳統性別分工一方面不合理地限制個人選擇機會（例如想從事全職工作的媽媽或想自己在家帶孩子的爸爸往往備感壓力）；另一方面，在缺乏公共照顧制度、視無薪和低薪照顧勞動為理所當然的社會裡，女性的經濟獨立很容易為了家庭照顧需求而被犧牲，中斷就業或多次退出再重新進入職場，不但立即影響收入，更衝擊年資的累積與升職和加薪的機會，導致性別不平等進一步惡化。

行政院主計處《106 年人力運用調查》顯示，有未滿 6 歲子女的男性，勞動參與率為 98.1%，而女性若有未滿 6 歲子女，勞動參與率僅 67.48%；根據勞動部統計，2018 年 1 月至 6 月，請領育嬰留職停薪津貼的女性佔 82.11%，男性僅佔 17.89%。

又依據衛生福利部《105 年身心障礙者生活狀況及需求調查》結果，照顧身心障礙者的家庭照顧者中，女性佔 64.89%，男性佔 35.11%，因照顧家人而辭去工作者有 20.15%，若分性別來看，女性照顧者辭去工作者占比為

24.50%，是男性之 12.11% 的兩倍多。

而衛生福利部《106 年老人狀況調查》也顯示，照顧 65 歲以上老人的家庭照顧者中，女性佔 60.98%，男性佔 39.02%，35.23% 在開始照顧家人之前有工作的家庭照顧者會因此辭去工作，其中女性因照顧而辭去工作比例為 43.93%，是男性的 1.8 倍。

傳統觀念不只影響家庭內的照顧安排，還常常影響決策者怎麼制定與照顧相關的政策與法律，而由這些政策與法律構成的性別化政治經濟體制，正是傳統性別分工難以撼動的另一個重要因素。例如，前行政院長郝柏村在 1990 年代主張「三代同堂是最好的社會政策」，背後的邏輯即是最好的照顧政策就是靠個別家庭（及家庭內的傳統性別分工）自行照顧好一家老小，而實際的照顧勞動便落在女性身上。

時至今日，我出席托育政策相關的政府會議或立法院公聽會，仍經常聽到與會專家學者提出「孩子讓媽媽照顧是最好的選擇，臺灣花太多力氣在推動公共托育，對小孩並不好」這樣的主張；甚至主管托育政策的衛福部官員也會用「臺灣大約只有 10% 的 0-2 歲幼兒送托，90% 都由父母或親屬照顧，可見這是多數民眾的偏好」這樣的理由，來證明臺灣不需要更多的公共托育服務，卻



不考慮許多家長也許有送托需求但找不到適合的托育服務而無法送托的狀況。

## 讓我們來拼女人的經濟

2009 年初，婦女新知基金會董監事決議將照顧列為主動推動的議題之一後，第一步便是在當年的婦女節「性別失衡的振興經濟方案 擴大內需？被漠視的內需就在女人身上！」記者會<sup>1</sup>指出：照顧政策不僅是「社會福利政策」的一部分，從性別平等的觀點來看，照顧政策其實該被視為國家重大經濟政策的一環。原因在於，國家選擇什麼樣的策略發展經濟，背後往往有一套關於「誰能得利、誰可能受損」的邏輯，而臺灣長久以來講的「拚經濟」，拚的其實大部分是男性大老闆與男性勞工集中的產業，女性集中的產業往往不是國家政策關注的重點。

特別是主要由女性從事的照顧工作，對整體經濟運作有不可忽視的重要性，卻從不曾被決策者放在整體經濟的框架當中考量。試想，若有一天臺灣所有為照顧孩子睡眠不足的媽媽們、長期

看護家人親屬的家庭照顧者、保母、幼兒園老師、照顧服務員、外籍看護工全部罷工一天，這一天臺灣的經濟還能運作嗎？恐怕很難，想到家裡有嗷嗷待哺的幼兒與臥床的老人家，多少勞工還能毫無懸念地放手不管，在該打卡的時間準時上班？

多數由女性提供的照顧勞動對整個社會如此不可或缺，偏偏照顧勞動者普遍工時過長、毫無奧援嚴重過勞、缺乏該有的輔具或器材導致各種身體病痛、無薪或低薪且常常收入不穩定，國家重大政策中竟完全沒有提出改善方法，這些現象甚至被視為理所當然，非常不公平<sup>2</sup>。因此，在 2009 年的新聞稿裡，我們要求政府正視性別失衡的經濟發展藍圖，看到真正的「內需」其實就在女人身上。

## 改革：如何平等地重新安排照顧提供與責任？

看到照顧作為一種「內需」，其實正是在呼籲整個社會透過多方改革，重新調整安排照顧提供與責任分擔的方

1 記者會完整新聞稿請見：<https://www.awakening.org.tw/topic/2005>

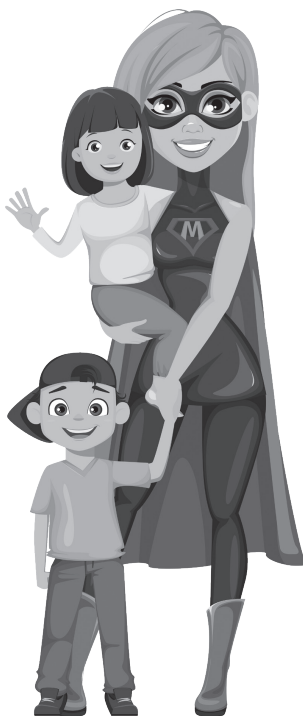
2 2015 年德國幼兒園老師大罷工的經驗就反映出對照顧價值非常不同的評價。當幼兒園老師為了待遇過低發起罷工，德國家長確實承受諸多不便，若說生活常規立即崩解也不誇張，但德國家長們並沒有因此譴責幼兒園老師，反而表達支持，並在過程中幫忙分擔幼兒托育的工作，因此更體會老師們的辛苦與專業。可參考成功大學李忠憲教授翻譯的相關報導：<https://buzzorange.com/vidaorange/2015/05/27/german-kindergarten-teachers-on-strike/>

式。傳統的觀念與過去的政策都預設照顧是個別家庭自己要處理的問題，而家庭又傾向讓女性擔下絕大部分的勞動與責任。婦女運動面臨的挑戰是：該如何去進行層層改革，推動大規模的調整？

1990 年代初，臺灣社會正在辯論是否引進外籍幫傭的時候，各婦女團體就曾經針對解方表達過不同看法。當時有的婦女團體贊成政府引進外籍幫傭的政策，因為如此一來，臺灣婦女就能聘僱外籍幫傭，卸下照顧老小、家務勞動，外出從事正職工作，取得經濟獨立的地位。

當時婦女新知基金會董事李元貞（1991）在《婦女新知雜誌》發表了一篇文章〈開放外籍女傭不是辦法！——積極規畫婦女政策才是正途〉回應，指出規劃中的外籍幫傭制度，要求外籍幫傭從事 24 小時低薪的不人道工作，可謂奴隸制的殘餘，在市場競爭下，國內女性幫傭的收入也會因臺灣社會剝削外籍女傭而大受打擊，而廣大勞工家庭其實請不起外籍幫傭，因此這樣的人力市場只能嘉惠少數富貴人家，凸顯社會不平等的現象。文中因而主張政府應該全面檢討男女合

作育兒、從事家務不發達的現象，並透過整體婦女政策的規劃，讓育兒及家務不再只丟給個別家庭處理，由個別家庭當中的女性獨自承擔。



針對外籍幫傭政策的辯論，帶出的關鍵議題是：照顧也是個交織性（intersectionality）的議題；若要推動改革，重新調整整個社會安排照顧提供與責任分擔的方式，必須強調這些改革的目的不僅僅是為了滿足特定人的需求，更重要的是衡量這樣的改革是否能促進性別平等？或者反而造成其他壓迫，惡化性別、階級、國族等等的不平等？

## 照顧公共化倡議

2009 年婦女新知基金會決定深入耕耘照顧議題後，延續這樣的主軸，開始與各領域民間團體合作，針對具體政策提出主張。我們認為，要促進社會平等，建立不壓迫照顧工作者、普及且以民主治理為核心的公共照顧制度是最直接的解方。不壓迫除了關乎基本人權問題，不該妥協之外，只有先照顧好照顧者，才可能去談什麼叫「照顧品質」；



因為普及，照顧是所有人的權利，不會只嘉惠特定優勢族群；而民主治理有利於納入各方意見，特別是照顧這件事牽扯受照顧者、照顧者、雇主、勞工、平等觀點、各方需求觀點等不同的主張與實際利益，只有成功的民主治理才有可能避免制度官僚化，展現真正的公共精神，在過程中對於何謂「照顧價值」、「照顧品質」形成動態共識。

例如在 2011 年至 2015 年立法院討論《長期照顧服務法草案》期間，我們與家庭照顧者關懷總會、國際勞工協會（TIWA）等團體共組「長期照顧監督聯盟」，2011 年請林淑芬委員提出草案，要求改革嚴重違反人權的家庭外籍看護工制度，將其併入整體長照政策做完整規劃；2014 年又請尤美女委員提出新版草案，其中一個重點便是要求政府建立「長照公評人制度」，讓民眾不只

是單方面獲得「國家願意編列預算提供的」服務——這些預算長年不敷使用，因此提供的服務也難符合民眾需求——還可以透過長照公評人的管道指出長照制度的缺陷，要求政府聽到民眾真正的需求與聲音，一方面作為持續改革長照制度的依據，一方面也讓政府感受到進行整體資源重分配的壓力。同時，兩份草案都設計出各級政府審議會，將各方意見納入政策規劃、評估與檢討的過程，希望能建立民主治理的機制。可惜最後立法院通過的法條內容，納入我們訴求的部份非常少，整體而言政府仍是依循原有的長照服務體系框架緩步建置，放任長照大幅市場化。

一步到位的公共照顧制度要落實，當然非常困難，但我們認為政府應該透過重分配政策，投入更多資源建置公共照顧制度，不該在公共照顧制度普及之前，就引進龐大的市場力量，讓業者得以趁虛而入、掌控市場運作規則，用高收費與壓榨勞動成本來謀取最大私利，犧牲了公共利益。如此一來，市場力量滿足的往往是付得起錢的人，付不起錢的人，不管有什麼需求，都很難透過市場獲得相同待遇，社會不公平將因此擴大；此外，由於市場中的每個人對何謂「照顧品質」難有共識（有人可能認為小孩要打才乖，有人認為無論如何不該打罵），而如何監督個人想要的「照顧品質」也特別困難（誰能每天確認老闆



給你看的菜單真的是他今天餵給小孩或老人的食物），實務上很難去透過市場競爭去淘汰「品質不好」的照顧服務；反而，能盡量壓低照顧工作者薪資、將缺點藏得最好的業者，往往才是市場競爭下的優勝者。單純仰賴龐大的市場力量提供照顧服務，在政治角力上也更壯大從市場得利者的勢力，往往造成家長／家屬、受照顧者與照顧工作者三輸的局面，公共力量難以介入制衡。

因此，我們曾多次發聲，反對政府在建立公共長照制度前，大量引進壽險業資金提供長照服務，以免擴大社會不平等<sup>3</sup>；2018年政府喊出「準公共化托育」政策，我們也指出政府在公共托育

比例仍低的情況下，意圖用政府補助，換取市場上業者提供平價服務、提升教保人員薪資，恐怕將會因為政府治理能力沒有同時提升，無法掌握費用超收、未確實加薪等違規情況，而政府很容易為了達到政策績效，在管制上對業者做出各種妥協，最後花了民眾大筆納稅錢，反而什麼都換不到<sup>4</sup>。

這裡面許多進入政策細節的辯論，看似與「性別」沒有直接關係，但實際上意圖直接挑戰「照顧是個別家庭自己要處理的問題，而家庭又傾向讓女性擔下大部分的勞動與責任」的常規與傳統觀念，同時也挑戰臺灣照顧現狀中的多元交織不平等與壓迫。

3 政府逐步修訂法規放寬壽險業投資經營長照事業的限制，因此我們也持續發聲表達反對。請參見 2012 年 12 月 26 日婦女新知基金會「性別平等不賣！反對長照市場化、私有化！」聲明（<https://www.awakening.org.tw/topic/2257>）、2013 年 1 月 9 日主辦「政府見利忘義，長照鋌而走『險』——抗議行政院、金管會不顧人民權益，偷渡保險業財團進入長照」聯合記者會新聞稿（<https://www.awakening.org.tw/topic/2263>）、2015 年 11 月 21 日婦女新知基金會「我們呼籲長照機構法人應限定為非營利性質，以保障服務使用者權益及照顧者勞動權益」聲明（<https://www.awakening.org.tw/news/3568>）、2015 年 11 月 29 日參與普及照顧政策聯盟「只見財團笑，不見老人哭—反對壽險業經營長照」記者會新聞稿（<https://www.awakening.org.tw/news/4871>）、2016 年 10 月 24 日與臺灣國際勞工協會、高等教育產業工會共同發起「政府退位 長照不罩 營利當道 死路一條：反對擴大營利，退回法人條例」記者會（<https://www.awakening.org.tw/news/4590>）。

4 請參見 2018 年 2 月 9 日婦女新知基金會於黃國昌委員辦公室「公共托育改革公聽會」之發言稿（<https://www.awakening.org.tw/news/4922>）、2018 年 5 月 15 日主辦「私幼公共化年花三百億？假改革，真圖利！應優先廣設 0-2 歲公共托育家園、2-6 歲公幼及非營利幼兒園」記者會新聞稿（<https://www.awakening.org.tw/news/5021>）、2018 年 5 月 16 日婦女新知基金會「七問行政院：圖利私幼業者？幾百億胡搞瞎搞，卻說不出使私幼落實公共利益之具體作法？」聲明（<https://www.awakening.org.tw/news/5022>）、2018 年 9 月 4 日出席托育政策催生聯盟主辦「給我托育『真公共化』，勿讓『準公共化』失準」記者會新聞稿（<https://www.awakening.org.tw/news/5106>）。當天我們也在記者會上公佈了 7 月 13 日至 8 月 9 日邀請幼兒園家長填寫的「幼兒園托育經驗調查」網路問卷結果，結果顯示多數家長高度質疑準公共化托育政策的邏輯（<https://www.awakening.org.tw/news/5108>）。



## 另一層阻礙：低薪與工時過長

除了要求政府進行資源重分配，推動照顧公共化，婦女新知基金會近年也與勞工團體及工會合作，投入降低整體工時、改善低薪、反對勞基法修惡的倡議。第一個原因在於，婦女團體不斷強調就業平等的重要，正是因為參與勞動市場能開啟各種職涯機會，並確保個人的經濟獨立，因此保障女性與男性有平等的職場發展機會非常重要；然而當整體勞動條件惡化，而政府不但視而不見還主動打壓勞工權益時，所謂的「支持女性就業」政策，往往是鼓勵女性進入勞動市場去承擔工時更長或更片段、薪資更低的工作，這些工作所獲得的報酬，恐怕也難讓女性取得真正的經濟獨立地位。

第二個原因是，當臺灣就業市場高工時、低薪資的狀況普遍，一般勞工家庭勢必要用更多工作時間換取能養家活口的薪資，這樣的薪資僅能維持基本生存，必定付不起市場上的托育與長照服務，此時家庭內的老幼照顧需求，既不

能透過金錢安排家庭外的資源來分擔，從事全職工作的養家者也不可能再排出時間與體力照顧，因此讓沒有在工作或者收入最低的家庭成員留在家裡，無償負擔 24 小時不間斷的照顧與家務，就成了最「經濟」得選擇，而這位家庭成員，通常是女性。

雇主們也會在這個過程裡，不斷強化「女性不是好勞工」的印象，鞏固性別歧視的職場文化。因為對雇主（甚至對許多同事）而言，「被家庭照顧綁住」的女性，勢必無法配合長時間加班、隔夜出差、各種工作調動，「女性勞工造成大家麻煩」的想法就會被視為理所當然，各種職場性別歧視便難以改善，甚至會嚴重惡化<sup>5</sup>。換句話說，高工時、低薪資的現象，不但傷害勞工權益，從性別平等的面向來看，高工時與低薪資同時也阻礙職場性別平權與家務照顧平等分工的實現<sup>6</sup>。因此，對婦女新知基金會來說，投入反對高工時、低薪資的倡議，與照顧公共化的倡議，是相輔相成、缺一不可，這也是我們將持續努力推動的改革工作。

- 
- 5 2015 年母親節前夕，婦女新知基金會設計了一份「友善生育職場大調查！# 自己的職場自己評」，透過網路與街頭紙本問卷發放，調查女性勞工在職場遭受生育歧視的狀況。雖然這份調查並不嚴謹，但收到的回覆確實反映出許多女性在職場直面各種生育歧視的現實狀況。調查結果請參見：<https://www.awakening.org.tw/news/5018>
  - 6 相關論述請參見 2016 年 11 月 15 日「勞基法修法民間公聽會」婦女新知基金會發言重點（<https://www.awakening.org.tw/news/5039>）、2017 年 11 月 30 日婦女新知基金會於立法院社福衛環委員會「勞基法修法公聽會」之發言摘要（<https://www.awakening.org.tw/news/4571>）、2017 年 12 月 7 日婦女新知基金會「回應行政院——改變，是為了最功德的妳？」聲明與圖文創作（<https://www.awakening.org.tw/news/4569>）。



---

## 參考文獻

行政院主計處（2016）。〈105 年婦女與婚育就業調查綜合分析〉。取自 <https://www.stat.gov.tw/public/Attachment/7911117100ZT9Y70G.pdf>

行政院主計處（2017）。〈表 13 子女年齡別勞動力參與率－按婚姻狀況、年齡、教育程度與戶籍地分〉。《106 年人力運用調查報告》。取自 <https://www.dgbas.gov.tw/public/data/dgbas04/bc4/mpwutility/106/mtable13.xls>

李元貞（1991）。〈開放外籍女傭不是辦法！——積極規畫婦女政策才是正途〉。《婦女新知雜誌》，110：8-10。

勞動部（2018）。〈就業保險育嬰留職停薪津貼核付情形 - 按規模及年齡分〉。取自 <https://statdb.mol.gov.tw/html/sex/year107-Half/8200.pdf>

衛生福利部（2016）。《105 年身心障礙者生活狀況及需求調查主要家庭照顧者問卷調查報告》。取自 <https://www.mohw.gov.tw/dl-44917-d8ff1cde-de0b-4b52-9cf9-39eea48200fe.html>

衛生福利部（2017）。《106 年老人狀況調查主要家庭照顧者調查報告》。取自 <https://www.mohw.gov.tw/dl-48637-569c9e80-81f7-4c5f-a48c-6547e86543e8.html>