

議題研析

一、題目：推動企業托育系統相關問題探討

二、議題所涉法規

性別平等工作法

三、背景說明（緣起）

（一）媒體報導指出¹，我國新生兒連續 9 年負成長，為緩解少子化趨勢，政府積極推動生育津貼及人工生殖補助，但成效不彰；無法解決少子化問題涉及社會結構、文化等因素，而小孩成長後的教育照顧才是大問題，若大環境不改變，臺灣少子化趨勢很難逆轉；建議提升「托育系統」支持力度，如鼓勵大型企業或社區增設托育中心。

（二）我國 113 年新生兒出生人數為 13 萬 4,856 人，死亡數卻達 20 萬 2,107 人²，自然增加率已連續 5 年為負數，少子化問題嚴重。另一方面，65 歲以上老年人口占總人口 19.18%，比例逐年上升，今（114）年將邁入超高齡社會（老年人口占總人口 20%），我國自 107 年進入高齡社會到轉為超高齡社會僅 7 年時間，顯見社會人口結構少子化、高齡化的趨勢將更加嚴峻。

四、問題爭點

根據勞動部統計³，112 年員工規模 100 人以上之事業單位有設立「托兒服務機構」或提供「托兒措施」者僅 7 成，有待提升。面對少子化對國家社會、經濟之衝擊，爰就此提出研析意見。

五、探討研析

¹ 賴玟茹，生育補助成效不彰 應完善托育系統，大紀元時報，114 年 2 月 3 日，第 A7 版。

² 內政部戶政司，戶籍人口統計速報，113 年 12 月，網址：<https://www.ris.gov.tw/app/portal/346>，最後瀏覽日期：114 年 2 月 12 日。

³ 勞動部，112 年僱用管理及工作場所就業平等概況，113 年 3 月 8 日，網址：<https://www.mol.gov.tw/1607/1632/1633/66691/>，最後瀏覽日期：114 年 2 月 13 日。

(一) 僱用受僱者 100 人以上之雇主僅 7 成提供托兒設施或措施，尚有提升空間

面對人口結構少子化、高齡化的趨勢，衛生福利部於本院報告中指出，世界各國提升生育率對策，均採多元配套措施，除提供現金給付外，仍須從友善職場環境、強化照顧服務體系等面向共同推動，以發揮政策加乘效果⁴。行政院自 106 年起推動「少子女化友善育兒空間建設」，加速擴大幼兒托育及教保的公共化，以營造友善育兒空間，惟執行成效仍有待努力，並曾遭本院委員質疑執行率不佳⁵。

依性別平等工作法（下稱本法）第 4 章「促進工作平等措施」第 23 條第 1 項規定：「僱用受僱者 100 人以上之雇主，應提供下列設施、措施：一、哺（集）乳室。二、托兒設施或適當之托兒措施。」。另依哺集乳室與托兒設施措施設置標準及經費補助辦法第 2 條規定：「……本法第 23 條第 1 項第 2 款所定托兒設施，為雇主以自行或聯合方式設置托兒服務機構（第 2 項）。本法第 23 條第 1 項第 2 款所定托兒措施如下：一、雇主以委託方式與托兒服務機構簽約辦理托兒服務。二、雇主聘僱或委託托育人員至雇主設置之指定地點提供受僱者子女之托育服務。三、提供受僱者托兒津貼（第 3 項）。……第 2 項及第 3 項第 1 款所定托兒服務機構，為經直轄市、縣（市）主管機關（以下簡稱地方主管機關）許可設立之托嬰中心、幼兒園、職場互助教保服務中心、社區公共托育家園及兒童課後照顧服務中心等機構（第 5 項）。」

按本法已明定僱用受僱者 100 人以上之雇主應提供托兒設施或適當之托兒措施，惟從勞動部的統計資料來看⁶，112 年員工規模 100 人以上之事業單位有設置「托兒服務機構」或提供「托兒措施」者僅占 70.5%，仍有近 3 成雇主未設置托兒設施或提供適當之托兒措施。本法於 91 年 1 月制定公布時，明定僱用受僱者 250 人以上之雇主，

⁴ 衛生福利部，衛福部落實中央政府我國少子女化對策計畫之成果與未來規劃（書面報告），立法院第 11 屆第 2 會期社會福利及衛生環境委員會第 2 次全體委員會議，113 年 10 月 9 日，頁 5。

⁵ 本院委員謝衣鳳、林思銘、林岱樺書面質詢。見立法院公報，第 111 卷，第 113 期，委員會紀錄，頁 26、48、58。

⁶ 勞動部，同註 3。

應設置托兒設施或提供適當之托兒措施。嗣至 105 年 5 月時，擴大適用範圍至僱用受僱者 100 人以上之雇主。依勞動部統計資料，112 年員工規模 100 人以上之事業單位有設立「托兒服務機構」或提供「托兒措施」者之比例為 70.5%，較 105 年上升 18.9%；而 250 人以上事業單位則為 85.4%，亦較 91 年提高 49.1%。惟本法自 105 年 5 月修正擴大適用至僱用 100 人以上之雇主迄今已逾 8 年，顯見現行依法推動企業托育系統、促進工作平等仍有努力空間。

（二）企業托育服務及措施宜視為勞工權益保障事項

按本法第 23 條規定係屬於促進工作平等措施，於 91 年 1 月制定公布時原規範 250 人以上雇主應設置托兒設施或提供適當之托兒措施，其立法理由為：「國內中小企業居多，實無能力設立托兒設施，故初期先課以僱用 250 人以上之雇主應設置托兒設施或提供適當托兒措施之義務，協助受僱者解決托兒問題。」回歸本法之立法精神，係課以雇主設置托兒設施或提供適當托兒措施之義務，並考量當時經濟環境狀況，以僱用 250 人以上之機構為適用對象。

本法於 105 年 5 月修正時，其立法理由亦強調「為強化企業社會責任，協助受僱者解決托兒需求，乃擴大現行法適用範圍，凡僱用受僱者 100 人以上之雇主，均應提供托兒設施或適當之托兒措施，俾嘉惠更多育兒勞工，營造更友善的勞動職場。」換言之，除依當時之社會經濟狀況調整適用對象外，本條修正前後之立法精神均強調協助受僱者解決托兒需求，為企業之社會責任，且有助於營造更友善的勞動職場。

研究也發現，不論是從「增加生育力」或是從「提高婦女勞動力」等面向，都發現托育問題是重要的決定因素；托育問題和養育的沉重支出是造成國人不願生育子女的重要因素⁷。聯合國兒童權利公約第 18 條第 3 項規定：「締約國應採取一切適當措施確保就業父母之子女有權享有依其資格應有之托兒服務及設施。」明定具有育兒責任之勞工父母得享受托育服務 (child-care services) 與托育設施 (facilities) 之權。

⁷ 邱貴玲，托育服務的國際觀：從丹麥經驗談起，社區發展季刊，第 101 期，92 年 3 月，頁 267。

換言之，雇主提供職場上之托育空間設施給勞工，是使其不終止工作之最重要的勞動條件與社會保障制度之一⁸。托育服務及措施不應單純視為是勞工福利或社會保障，國家或雇主為勞工提供其嬰幼兒與兒童子女之適當托育措施，宜視為保障勞工工作權益之適當措施。

爰此，企業托育政策涉及國家生育政策、勞動政策及兩性平等政策，是國家責任也是企業責任，更是雇主義務，除要求國家積極投入相關政策作為外，亦宜適度賦予雇主法令遵循（下稱法遵）責任。

（三）建議針對本法第 23 條研議明定主管機關輔導及督促雇主法遵之條款，俾符合本法之立法精神

工廠法施行細則於 65 年 6 月訂定發布之第 24 條即規定：「工廠僱用女工者應設置哺乳室；於可能範圍內並設置托兒所，僱用看護、褓姆，妥為照料。」學者認為，以此條文規範之形式而言，其性質為強行規定中之強制規定，屬勞動基準法律之性質；而我國勞工之托育權益，依本法第 23 條所規定之制度應為工作—福利模式之社會福利制度，其應非規範勞動條件之制度，並未明文賦予個別勞工向雇主主張提供托育服務之權利，僅為獲得托育空間支持之反射利益，並無直接主張應給予托育空間之權利⁹。

本法第 23 條對雇主義務之規範，甚為限縮。然而，依該法可要求雇主為勞工設置或安排托育機構以提供托育空間給勞工，托育空間之可獲得性與近距離性可因而確保。至於對個別勞工而言，雇主為其設置或安排具可負擔性之托育機構而提供其托育空間，該法並未能確保¹⁰。換言之，本法第 23 條因無行政罰之處罰規定而為訓示規定，導致法遵程度恐因不同雇主視企業托育措施為雇主義務或勞工福利而有所不同。

有婦團呼籲，本法規定雇主應設置的托兒設施或提供適當托兒措施的法遵率仍不高，建議應配套處罰規定以督促事業單位落實¹¹。

⁸ 謝棋楠，我國女工托育空間之法規探討，台南應用科技大學通識教育學刊，第 10 期，100 年 1 月，頁 155。

⁹ 同前註，頁 156、160、163。

¹⁰ 謝棋楠，同前 8，頁 155。

¹¹ 林良齊，性工法明定「百人以上僱主應提供托兒措施」婦團籲：應有罰責，中國時報，111 年 7 月 29 日，網址：<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20220729002612-260405?chdtv>，最

亦有民眾提案要求強制 250 人以上企業須設置托兒設施及增訂罰則，不過未獲採納，主管機關回應意見為：如賦予企業太多責任，是將國家責任轉嫁企業負擔，且易產生雇主無意願僱用有托育需求者，影響勞工就業；不論托兒需求人數多寡規定均須提供托兒設施，違反者即予處罰，除不合理外亦難以執行；企業設置托育設施，除設置經費外，還須考量營運管理、是否能持續經營、是否符合受僱者需求、空間是否適合設立、土地區分限制、有無污染及托育師資等各項問題¹²。基此，勞動部建議透過政府提供公共托育政策方式，轉為國家責任；對企業托育則仍採鼓勵為主。

以鄰近韓國為例，除提供貸款與租稅優惠措施外，對未符合企業托育標準者，採公告企業名稱及增加課稅等方式¹³，做為要求雇主法遵之法律工具。綜上，回歸本法第 23 條權益保障優於福利增進之立法精神，按本法第 23 條係要求僱用受僱者 100 人以上之雇主應設置「托兒服務機構（設施）」或提供「適當之托兒措施」，對無法設置托兒服務機構（設施）者，亦應要求其提供適當之托兒措施，爰建議研議針對本法第 23 條明定主管機關輔導及督促雇主法遵之條款，俾符合本法之立法精神，明確要求雇主責任。

撰稿人：蔡琮浩

後瀏覽日期：114 年 2 月 18 日。

¹² 公共政策網路參與平臺，企業托育玩真的 政府請明訂罰則，106 年 12 月 22 日，網址：<https://join.gov.tw/idea/detail/fc7c75b7-a398-4e6b-9bec-5a0d5f4f531d>，最後瀏覽日期：114 年 2 月 12 日。

¹³ 段慧瑩，事業單位設置托兒設施之現況與挑戰，臺灣勞工季刊，第 71 期，111 年 9 月，頁 42。