

# 有假就好嗎？

## 從障礙者社區日照中心個案之 家照者調查分析防疫照顧假效益

周怡君\*

### 一、本文問題意識

無論是照顧兒童、老人、障礙者或疾病者，所有的照顧活動一開始都在家庭場域中進行。1970 年代風起雲湧的社會運動，開啟女性權利中以照顧家人為主的家務工作及「再生產」(reproduction) 的議題。定義家務工作、照顧作為女性工作、讓女性從家庭照顧中解放、能有機會進入勞動市場，成為女性平等政策的重要核心 (Anttonen & Zechner, 2011)，也讓照顧「去家庭化」(defamilialization) (Esping-Anderson, 1999) 的公共照顧議題，逐漸被涵蓋進入原本僅重視如失業給付、年金給付等與勞動市場就業高度相關的社會政策領域。然而，照顧家人無法僅被視為情緒勞動負擔，人與家庭照顧的聯繫亦難以簡化為就業工作與照顧公共化（或市場化）之間的單選題。就業者若為照顧家人而辭職，也提高企業雇主的訓練和退休成本，因此有所謂「家庭照顧假」(family care leave) 的出現，能讓就業者的就業位置被保留的情況下，在一定期間暫離職場照顧家人，最早也最常見的家庭照顧假類型是「育嬰假」(parental leave)。由於目前少子化及人口高齡化，有更多國家將原來由就業父母請長假照顧嬰兒的育嬰假，逐漸擴展到就業者為照顧家中年長父母、障礙者的家庭照顧假 (Ikeda, 2017)。

研究文獻指出，影響就業者使用家庭照顧假的因素有許多，但家庭照顧假若能考慮就業者在休假期間的所得損失，提供一定比例薪資補償的現金給付，將會提高就業者使用家庭照顧假及稍後重返職場的意願 (Nishimoto, 2017)。臺灣原本就有「育嬰留職停薪津貼」與不支薪的「家庭照顧假」。而「防疫照顧假」

---

\* 東吳大學社會學系教授兼系主任

則為臺灣政府在新冠肺炎疫情中提出用於解決就業人口回家照顧的問題。但是，防疫照顧假申請期限沒有規範、也屬於不支薪的照顧假，究竟能否實際發揮其協助就業者返家照顧家人的功能，有待研究。本文以作者於 2021 年三級警戒期間（5 月 28 至 7 月 26 日），身心障礙者社區日照中心停止服務期時，對障礙者在家之主要家庭照顧者（以下簡稱家照者）所進行之調查的部分結果，來探討防疫照顧假對就業者返家照顧家人的效果與可能原因。

## 二、家庭照顧假的實施與使用影響因素

Maruyama (1999) 指出，家庭照顧假是能讓雇主有效利用人力資源，又能讓就業者維持其對家庭承諾的制度。家庭照顧假能讓勞工在一定期間內投入家庭成員的照顧中。越多女性進入職場，年輕女性因照顧嬰兒辭職，四、五十多歲女性勞工則是因照顧家中長者而辭職，在此年齡的勞工多擔任行政職務，退休費用遠高於更換離職照顧孩子的年輕勞工，導致企業必須更換人手、培訓新員工，為防止人力資本下降，許多企業開始支持實施家庭照顧假，因其有助維持勞工穩定、延長勞工就業年數，特別是留住女性勞工。家庭照顧假同樣對就業者和其需照顧的家人有正面效益 (Rossin-Slater, 2019)，就業者能不需辭職地照顧家人、實現自我家庭責任與情感；需照顧的家人能有具親情且細緻的照顧，身心健康處在相對好的狀況，尤其是育嬰假能降低嬰兒死亡率、提高兒童幸福感。

但並非所有就業者都樂於使用家庭照顧假。許多國家對家庭照顧假設有資格限定（例如必須就業達一定期間），這會影響能使用家庭照顧假的勞工數。但其他因素包括家庭照顧假時間長短、被照顧者健康狀況、就業者是否為單獨照顧者、家庭照顧假有無帶薪（或其他津貼）都是造成受僱者是否使用家庭照顧假的原因。如果照顧假時間很短，許多老人或障礙者的照顧時間可能超過五年、甚至十年，照顧假太短，就業者可能會辭職。又或照顧失智症長者得面對溝通困難、認知障礙導致的飲食問題和精神壓力，夜間照顧導致睡眠不足、加上工作壓力，就業者辭職可能性也很大 (Ikeda, 2017)。但多數研究指出，家庭照顧假有無考慮到就業者在休假照顧家人期間的所得損失，亦即有帶薪家庭照顧假，對員工是否使用家庭照顧假是最關鍵影響因素 (Maruyama, 1999)。

Nishimoto (2017) 指出，所得高者不需要請假或辭職去照顧家人，不管家庭照顧假有無帶薪，他們會購買照顧服務，例如聘僱移工等來處理家人照顧。但無薪家庭照顧假對所得低者的影響較大，他們沒有能力購買照顧服務，而公共

服務又不充足之下，會優先使用帶薪休假照顧家人，之後才會考慮請無薪家庭照顧假，因為家庭照顧假沒有帶薪就跟直接請假一樣有經濟收入損失的結果。收入低的家庭使用帶薪的家庭照顧假比例遠比所得高者，經濟弱勢家庭能從帶薪家庭照顧假受益更多 (Rossin-Slater, 2019)。美國在 1993 年制定 12 週停職停薪家庭照顧假，但許多受僱者不使用，因為他們根本負擔不起未帶薪的家庭照顧假。日本也有不帶薪的家庭照顧假，但很少勞工使用該制度，他們寧願使用帶薪的年休假、或直接請假、或直接辭職，來盡其家庭照顧責任 (Ikeda, 2017)。因此，想真正讓勞工能兼顧家庭照顧，絕對不是有假可以申請就好；有帶薪或提供部分經濟收入保障的家庭照顧假，才能增加就業使用狀況，也能延長勞工平均工作年數。

### 三、臺灣疫情期間的防疫照顧假

臺灣原本就有依據〈性別工作平等法〉的育嬰留職停薪及家庭照顧假 (表一)。申請育嬰留職者，另根據〈就業保險法〉可享有「育嬰留職停薪津貼」，且時間相對較長，就業者每一子女可有兩年育嬰假；家庭照顧假則不支薪，且全年以七日為限。「防疫照顧假」則是在因應新冠肺炎疫情而產生的假期，如前所述，2020 年春節後之新學期延後開學，為使就業父母能在家照顧子女，政府遂提出「防疫照顧假」，但因延後開學僅有三至四天，該政策是否有效未引起討論。但臺灣在 2021 年 5 月新冠肺炎疫情急遽升高，自 5 月 19 日起全國各級學校及幼兒園停止到校上課、其他教育機構如補習班也停課；同日，雙北暫停障礙者日間照顧服務 (含社區式及機構式日間照顧、社區日間作業設施、家庭托顧)，幾乎同時全國的障礙者日間照顧服務也同步停止現場服務。

衛福部提到，原接受日照服務之身心障礙者，因暫停服務而有照顧需求者，受僱家屬其中一人得請「防疫照顧假」。勞動部也提到，防疫照顧假是防疫應變處置之特別措施，雇主應予准假但不強迫雇主給薪，雇主不得視為曠工、強迫勞工以事假或其他假別處理、不得扣發全勤獎金、解僱或予不利處分。公務機關也有申請防疫照顧假、各機關不得拒絕、不得影響考績或不利處分。由於 5 月 19 日起停課到 7 月 26 日結束三級警戒、恢復社區日照服務，期間近七十多天，不支薪的七天家庭照顧假，根本不足以滿足如此長期的停照顧需求。在防疫照顧假未明文規範能請多久時間，以及不強迫雇主支付薪水條件下，有家人急待照顧之就業者是否使用防疫照顧假值得探究。

表一：臺灣家庭照顧假簡表

假別	法源	規定	帶薪與否
育嬰假 (育嬰留職 停薪)	性別工作 平等法 第 16 條	受雇者任職滿六個月後，於每一子女滿三歲前，得申請育嬰留職停薪。期間至該子女滿三歲止，但不得逾二年。同時撫育子女二人以上者，其育嬰留職停薪期間應合併計算，最長以最幼子女受撫育二年為限	可領取津貼
	就業保險法 第 19-2 條	育嬰留職停薪津貼，以被保險人育嬰留職停薪之當月起前六個月平均月投保薪資百分之六十計算，於被保險人育嬰留職停薪期間，按月發給津貼，每一子女合計最長發給六個月。同時撫育子女二人以上之情形，以發給一人為限。父母同為被保險人者，應分別請領育嬰留職停薪津貼，不得同時為之	
家庭 照顧假	性別工作 平等法 第 20-21 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（依勞工請假規則規定，勞工請事假一年內合計不得超過十四日，事假期間不給工資）。雇主不得拒絕、不得視為缺勤影響其全勤獎金、考績或為其他不利之處分	不支薪
防疫 照顧假	無法源，是 防疫應變處 置之特別措 施	雇主應予准假，且不得視為曠工、強迫勞工以事假或其他假別處理、不得扣發全勤獎金、解僱或予不利之處分。申請防疫照顧假、各機關不得拒絕、不得影響考績或不利處分，防疫照顧假期間皆不予支薪	未強迫雇主 給薪

資料來源：作者自行整理(2021)

#### 四、臺灣疫情三級警戒期間家照者的防疫照顧假使用

作者於臺灣新冠肺炎疫情三級警戒期間，與中華民國智障者家長總會合作，執行「疫情三級警戒下：臺灣社區日照中心障礙者之主要家照者的照顧狀況與政策使用調查」。由問卷調查的部分結果，可簡要探討臺灣政府在疫情期間實施之防疫照顧假對家照者的效益。該調查採用網路問卷方式，對使用身心障礙者社區日照中心之個案的主要家照者進行調查；調查時間為 2021 年 6 月 24 日至 7 月 26 日（三級警戒期間為 5 月 28 日至 7 月 26 日），透過社區日照中心社工或教保員，在停止現場服務期間執行電話問安或到宅訪問時協助家照者受訪，成功填答問卷共計 228 份。

本次調查的家照者性別部分，女性占 82%，男性 18%，女性仍然是家庭照顧的主要性別。家照者年齡在 46 歲以上占 82%，45 歲以下占 18%，呈現家照者以中高齡人口為主。家照者與障礙者的關係，障礙者的父母占 76%，障礙者的手足占 9%，障礙者的子女占 7%，障礙者的配偶占 2%。顯見在成年障礙者照顧上仍以其中高齡父母居多。家照者的職業狀況以家管最多占 47%，加上自行開業或開店（8%）、退休（4%）、待業（1%），共計約 60% 的家照者不屬於受僱

者；不到 40% 家照者是軍公教、私部門管理階層及專業人員、私部門職員和勞工等受僱者。家照者每月平均收入狀況，沒有收入者 37%，每月一萬元以下 4%，一至兩萬元 8%，兩萬元以上者約 51%。在此，大致可得出障礙者社區日照服務使用者的家照者基本圖像：女性、中高齡居多，大都為障礙者的父母、約六成非受僱者、有近五成每月平均收入不到兩萬元或沒有收入。

問卷在第 16 題設計 4 個小題，詢問受訪家照者有關防疫照顧假的問題。16-1 的題目為「你有聽過這個政策嗎？」，填答者中有 81% 聽過防疫照顧假政策，有 19% 沒聽過。16-2 的題目為「你或你同住家人有使用這個政策嗎？」，填答者中有 14% 有使用防疫照顧假，有 86% 沒有使用。此兩題回答結果可發現，有聽過防疫照顧假家照者比例，與實際使用防疫照顧假照顧者比例差距大。16-3 的題目為「這個政策，對你或你同住家人照顧家中障礙者是否有幫助？」，填答者中有 13% 選擇很有幫助，20% 選擇有幫助，20% 選擇幫助很小，47% 選擇完全沒幫助。選擇幫助很小及完全沒幫助者占所有填答者 67%，填答結果顯示高比例家照者認為防疫照顧假對其助益相當有限。

在 16-3 選擇幫助很小及完全沒幫助者，須繼續選填 16-4 題，回答其認為防疫照顧假幫助很小或完全沒幫助的原因。16-4 題提供的原因選項有八個，填答者可選三個最主要的原因。前面七個選項與全部選擇次數分別是：請防疫照顧假不能支薪、收入漸少 (33%)，防疫照顧假不能請太久、影響公司運作 (4%)，怕請防疫照顧假後會失去工作機會 (4%)，雇主希望員工不要請防疫照顧假 (1%)，目前待業中不用請假也能在家照顧障礙者 (21%)，目前工作自由不用請假也能在家照顧障礙者 (38%)。第八選項為其他，選填該項者可寫出有別於前七項的原因，但未有填答者填選第八選項。選填「目前待業中不用請假也能在家照顧障礙者」及「目前工作自由不用請假也能在家照顧障礙者」共計 59%，代表家照者本身並不需申請防疫照顧假也能在家照顧障礙者。扣除此類回答後，剩下以填答「請防疫照顧假不能支薪、收入漸少」為最多，占本題填選次數總和 33%，顯示能讓國民兼具就業者 and 家照者的橋梁政策，必須得同時考慮經濟損失補償，否則仍難以讓就業者離開職場、盡其家庭照顧責任。

## 五、結論與討論

本文以防疫照顧假為例，採用臺灣身心障礙者社區日照中心個案在防疫期間停止服務時的主要家照者調查，說明帶薪或具有薪資補償給付的家庭照顧假，方能發揮協助就業者繼續留在職場及實踐家庭照顧責任的功能。此外，以

該次調查所呈現之障礙者社區日照中心個案的家照者特質，較高比例為原本就在家非受僱者，防疫照顧假對其助益相對較少。在了解家照者的基本特質後，政府若未來疫情嚴重需再次停止社區日照服務時，應提供其他支持家照者的服務，例如送餐服務、居家服務，甚至臨托和短托在此次疫情期間都未停止服務，可考慮在施打疫苗比例提高後、合乎規格的防疫措施條件下，適度增加非群聚性、一對一的服務，以減輕家照者負擔。此外，針對就業者所提供的防疫照顧假，可考慮鼓勵雇主提供帶（一定比例）薪資的防疫照顧假，並給予提供帶薪家庭照顧假的雇主稅收優惠等措施，或由政府提供家庭照顧假津貼，方能真正促進就業者對防疫照顧假的使用。

## 參考文獻

- Anttonen, A., & Zechner, M. (2011). Theorizing Care and Care Work. In *Care between work and welfare in European societies* (pp. 15-34). Palgrave Macmillan, London.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. OUP Oxford.
- Ikedo, S. (2017). Family Care Leave and Job Quitting Due to Caregiving: Focus on the Need for Long-Term Leave. *Japan Labor Review*, 14(1), 25-44.
- Maruyama, K. (1999). The Cost Sharing of Child and Family Care Leave. *Review of Population and Social Policy*, 8, 49-74.
- Nishimoto, M. (2017). Choices of Leave When Caring for Family Members: What Is the Best System for Balancing Family Care with Employment? *Japan Labor Review*, 14(1), 45-67.
- Rossin-Slater, M., & Uniat, L. (2019). Paid family leave policies and population health. *Health Affairs Health Policy Brief*.