

# ——從女性角度——

## 分析比較美國、法國、丹麥三種家庭政策發展模式

邱貴玲

### 摘要

本文以女性角度為出發點，探討女性的家庭角色定位，和社會地位界定，如何影響各國家庭政策的發展。本文舉出美國、法國、丹麥3個國家，代表3種不同的思考方式，及其所發展出來的不同的家庭政策模式。美國家庭政策以「女性傳統母職和照顧者」為主，著重在照顧低收入戶等特殊團體，就業婦女托育需求由家庭和自由市場機制來解決。法國以「促進婦女就業」為重點，強調女性就業的特殊需要，由雇主提供相關福利，配合國家托育制度，減輕婦女出外就業的障礙。丹麥則著重「婦女的公民權」，超越女性的傳統角色和就業身分，以公民福利為出發設計家庭政策，提供全民的福利，保障人民的生活福祉。未來台灣在制定家庭政策及討論家庭政策如何影響女性生活時，這3個模式可以提供作為參考的模式。

### Abstract

This paper examines three different models of family policy development in three western countries: United States, France, and Denmark. Using different approach to define women's role in family, in work, in society, these three countries develop its own family policy system. American government portrays women from traditional family roles as caregiver and mother, therefore, American family policy emphasizes on supporting families in poverty and special needs. French family policy aims to increase women's labor participation; therefore, the government mandates the employers to provide employees generous paid maternal leaves and job protection related benefits. To help French women balance family and work responsibilities, French gov-

ernment also provides national childcare system to empower French women to work outside of the family. Denmark goes beyond women's roles in family and in work and sees women as citizens as general. Thus, Denmark has the most comprehensive and generous family policy to support women and every citizens with the basic needs including housing stipend, family allowance, and national child care system and so on. These three different models, never the less, present good examples for Taiwan in looking for the possible direction of future family policy development.

## 一、導 言

近幾年來，家庭政策成為台灣社會政策的最新話題，主要原因在於各種家庭問題層出不窮，從震驚社會的邱小妹兒虐致死事件，到各界注意到陸續發生的家暴事件，到社會老化老人安養和獨居照顧等家庭問題。根據內政部統計資料指出，2005 年全國新通報立案的兒童虐待事件達 9,897 件，而各地方政府 94 年底列冊需關懷之獨居老人計 47,469 人，占老年人口之 2.1%（內政部，2005）。這些數據顯示，過去倚賴「家庭資源和家人支持」為重要支持系統和提供生活保障的方式，已不可能也不應該再是解決社會問題的唯一之道，為此，現有的家庭政策面臨重新檢討和修正的時刻。

然而，傳統社會中婦女在家庭的定位兼具有、養、照顧等多重責任，因此，作為家庭照顧兒童和照護老人的多重責任重要照護者，女性在家庭和社會的角色也直接影響到家庭政策的制定和設計模式（Zimmerman, 1995; Kamerman

and Kahn, 2004）。本文因此從婦女與家庭的關係，從女性角度出發，探討西方國家美國、法國、丹麥 3 國分別以「女性傳統角色」、「兩性平等、婦女就業」，和「保障女性公民權」為立足點的政策基礎，探討 3 個國家在對應社會變遷家庭結構改變，所因應出來的不同家庭政策發展模式，以作為台灣未來在家庭政策設計和制定時的理念和參考。

## 二、家庭政策的本質和女性的定位

家庭政策的範圍，包涵所有家庭功能和生活運作的一切，經濟安全、親子教養、健康保健、老年長期照護等家庭普遍議題，到身心障礙、家庭暴力、兒童虐待、福利依賴等特殊議題，為了維持社會所有家庭生活的福祉和健全功能，家庭政策一直是社會政策的重要一環，和長期討論的重要領域（王麗容，1995；劉毓秀，1997；許雅惠，2002）。

從女性照顧者角度來看，家庭政策中眾多相關家庭生活功能的項目中，影響婦女生活的包括：（一）維護家庭經濟安全，包括家庭津貼或兒童津貼（如法

國、丹麥)，或以所得稅扣除額，間接減免家庭經濟負擔（如美國）。(二)促進婦女出外就業：包括產假、育嬰假。(三)托育、托老、身心障礙者照護政策，協助家庭照顧未成年兒童，及照護年老父母，或身心障礙者的家庭成員（Zimmerman, 1995; Kamerman and Kahn, 2004）。由於這些項目，在現代社會的家庭結構中，都影響到婦女在家庭的角色定位，尤其是育幼扶老的責任主要都落在婦女身上，因此家庭責任的設計的優良與否，深刻影響到婦女家庭和個人生活的福祉（傅立業，1995；劉毓秀，1995）。

社會政策作為一個中介點（Agency），主要就是在於公共政策如何讓現在的社會現狀「有所改變」（make a difference）（Giddens, 1984）。所以，從女性角度來看家庭政策，社會政策還應該包括3個面向，參與者、政治結構和活動及政策運作協商，其中還包括政治體系、文化和法律等社會結構相關因素。因為社會結構和歷史文化差異，不同國家對家庭政策的重點也有所不同（Stokes, 1998）。

更進一步從女性角度來看，女性中介的社會政策就是在幫助婦女有更多的生活自主權，並可以以更多集體的力量來改變社會現狀，以公共政策減輕、改善婦女在傳統領域的傳統責任（例如托育、照護等），增加婦女的生活選擇，如出外工作和增進婦女經濟自立，擴展女性生活空間，加強生活自主能力

（Charles, 2000）。因此國內外學者（Zimmerman, 1995; Kamerman and Kahn, 1978；傅立業，1995；劉毓秀，1997；張晉芬，1995）都主張，如果家庭政策沒有辦法釐清婦女的性別角色和照顧角色的工作，社會政策就無法達到公民福利的最終理想。

家庭政策的制定依各國不同發展經驗來看，可區分為「顯性／隱性」，「直接／間接」、「積極／消極」等不同的實施和發展方向。西方學者（Kamerman and Kahn, 1978; Siim, 2000）認為「顯性」、「直接」和「積極」的家庭政策的政策和理念互通，有完整的顯性、積極、直接的家庭政策，增強其社會的家庭支持系統，以實際的家庭政策實施來維持家庭的穩定，協助父母得以工作和家庭責任兼顧，幫助成年子女照顧年長的父母，並以各種優惠政策和方法增強家庭的經濟安全，同時還制訂各種婚姻相關法律，包括無過失兩照離婚法、子女教養費給付法律，及對子女的共同監護權法律等，保障全民家庭的生活福祉。瑞典、丹麥等北歐國家就是顯性家庭政策的最好範例。相對的，美國和其它英語系國家，都屬於「隱性」、「間接」、「消極」的家庭政策規劃，主要以收入多寡作為福利的提供原則，因此在家庭經濟安全維護和家庭支持系統方面，除非家庭失功能或處境弱勢，家庭政策不作介入，所以服務對象主要以弱勢和低收入家庭為主。

家庭政策中，關係到婦女家庭生活

和社會參與的重要面向包括「維護家庭經濟安全」、「促進婦女就業」、及「托育、托老、身心障礙者照護系統」(Zimmerman, 1995; Charles, 2000)，因此不同國家針對這三個不同的層面的婦女生活需求，所發展出來的家庭政策也相異，造成的社會影響也各有不同。基於這個思考方向，本文以此探討不同西方國家如何提供服務，協助婦女分擔家庭責任。由於托老和身心障礙者的層面廣大，加上生育年齡的年輕婦女，托育對其就業有最直接的相關，因此，本文將只針對托育系統作討論。

雖然台灣社會和西方社會的政治環境和社會文化結構不同，但以國外的家庭政策發展案例，和國外社會環境變遷和政策發展先行者的現實，可作為台灣社會未來發展的借鏡。同時，台灣社會也開始面對老年化和人口結構變遷的時代，西方國家所發展出來的事例所呈現的優缺事例，將可作為台灣社會政策的重要參考。

### 三、家庭政策作為維護家庭福祉的基礎的三種發展模式

#### (一)美國和英語系國家模式：強調女性母職和傳統角色的家庭政策發展模式

如上文所述，美國的家庭政策屬於「隱性、間接、消極」的制度規劃型式，屬於殘補式的社會政策。主要將婦女定位在傳統責任，以支持婦女照顧者角色出發，因此福利政策主要在補足婦女因家庭失功能無法負擔家庭責任時，

和提供特殊家庭環境所需。在這樣的考量之下，單親家庭和貧困家庭成為家庭政策主要的服務對象 (Kamerman and Kahn, 1978)。

進一步解釋，美國的作法是將女性定位於「私領域」角色，認為女性的角色需求，無論是女兒（照顧年老父母），妻子（出外工作或維持家務），母親（生產育兒、教養子女）、媳婦（照顧年老公婆或身心障礙者家庭成員）等種種婦女角色責任，都應由家庭資源和市場機制作為優先解決的考量。由於家庭所需和婦女角色責任需由家庭資源和市場機制來提供，因此一個強勢而有作為的男性養家者和男性為主的家庭結構，就是維持家庭生活安定的首要來件。在這個前提，如果傳統家庭責任，如男性養家責任未能實現，或如單親、兒童虐待、經濟困難等家庭失功能時，家庭政策才適時介入，提供補助。因此，在美國的家庭政策設計下，女性以家庭角色責任優先，出外工作是個人選擇，相關需求應由個人解決 (Zimmerman, 1995; Siim, 2000)。從這個角度來看，美國和大多數的英語系國家，包括英國、加拿大、澳洲等國家，主要都將婦女定位在傳統的母職和照顧者角色，加上這些國家都是以資本主義自由市場的經濟體系為前題，福利規劃都以家庭和市場不足才提供為原則。

#### • 美國人口資料

美國是世界重要的經濟強國，2003年人口達 2 億 8 千 5 百萬。美國也是世

界重要的移民國家，相對其它國家，有較為寬鬆的移民政策，因此，美國過去 20 年來，平均每年納入了 80 萬的合法移民，移民人口主要來自拉丁美洲和亞洲國家。屬於多種族的移民國家（CUSW, 2005）。

相對於其它移民政策嚴格的西方國家平均高達 16% 的老年人口，美國由於外來移民都屬於青壯年人口，因此老年人口僅占美國總人口的 12%，扶老比為 1：19（老年人口：勞動人口）。美國的單親家庭高達 31%，單親家庭中，三分之二以上為單親媽媽家庭，而單親媽媽有一半以上未婚。每年的非婚生兒童出生率更高達 31%。婦女就業率為 65.7%（2003），家中有子女 6 歲以下的婦女就業率為 59.5%，1：19，兒童貧窮率在西方國家屬最高，達 21.7%（遠高於「經濟合作理事會」簡稱 OECD 國家平均 12.1%）（OECD Factbook, 2005）。

#### • 維護家庭經濟安全

和大部分的西國先進國家相異，美國沒有可以補助家庭撫育兒童的經濟負擔的家庭、兒童、或教育津貼。家庭經濟福利屬於直接福利。但在稅制的優惠上，美國有其特殊的作法，包括稅制優惠和實物補助如食物券（Food Stamp）、低收入健保（Medicaid）等。美國聯邦所得稅，每年給予每個家庭每個兒童 3,000 美元減免額，對一些有工作收入但瀕於貧窮線低收入的家庭（如每年收入瀕於 14,600 美元），另有一個稅後的減免機制（Earned Income Tax Credit），一個兒

童家庭得以減免約 2,500 元，二個以上兒童家庭可以減免約 4,000 元。美國另外還以鼓勵退休儲蓄和子女大學教育儲蓄的方法，讓納稅人的可以降低所得計算，但一年不超過 2,000 元（CUSW, 2005）。但問題是，如果家庭屬於低收入戶，收入低於納稅最低限度，根本無法享有這些稅制優惠，換句話說，這些相關的稅務優惠對許多低收入家庭而言，形同虛設（Kamerman, 2005）。

美國 1996 年廢除行使數十年的 AFDC（Aid to Family with Dependent Children）以後，改由條件嚴苛的 TANF（Temporary Assistance for Needy Families），使得許多貧窮家庭，為了符合福利資格，必須保持一定的工作時數。因此，許多住在貧窮社區的婦女往往需要通勤遠地工作，以賺取微薄的薪資和維持工作時數，但又因為無法負擔托育費，所以許多兒童疏於照顧而發生各種問題（Warfgol, 2003）。也使得美國貧窮兒童率（Child Poverty Rate）（家庭收入不到全國家戶所得中數 50% 的 17 歲以下兒童）高達 21.7%，遠高於 OECD 國家兒童貧窮率平均 12%。

美國近年來為了增加單親媽媽家庭的經濟能力，同時還嚴格執行，未共同居住的生父支付「育兒費」（Child Support），減輕獨立撫養子女的單親媽媽育兒負擔根據 Garfinkel（2003）研究指出在育兒費的協助下，美國的兒童貧窮率，因此降低了百分之三十。因此美國近幾年大力嚴格執行父親支持未共同居

住的子女育兒費，以保障單親媽媽家庭解決經濟安全。

美國相關家庭福利更嚴重的問題是沒有國家健保制度，也是西方國家中唯一沒有全民健保的國家，人民什麼保險以個人購買或由就業雇主來提供，低收入戶則以 Medicaid 扶助，65 歲以上老人則納入老人健保 Medicare。如上所述，美國的福利制度屬殘補式，所以爲了補足低收入家庭兒童什麼需求，美國低收入家庭 19 歲以下的兒童，如果沒有任何健康保險，可由美國政策提供給貧民的健保 Medicaid 納保，但對一些收入低但又不到低收入資格的家庭，則完全沒有健康保險的保障。據估計，美國沒有任何保險的人口達 16% 以上（Kamerman, 2004）。

簡言之，從家庭經濟保護來看，美國的家庭政策在保障家庭經濟安全的作法上，仍以殘補式爲主，僅止於低收入戶和境遇特殊的弱勢家庭，美國政府對一般家庭採放任政策，沒有福利措施，家庭需求以家庭收入和資源，及就業相關福利或市場機制爲主要提供來源（CUSSW, 2006）。

#### • 促進婦女就業措施

美國婦女就業率爲 71%，一半以上有子女的家庭都是雙薪家庭。三分之二以上有子女的婦女都是就業婦女，其中 61% 的就業婦女有 6 歲以下的幼兒（CUSSW, 2006）。美國的婦女就業率在西方國家中，雖然名列前矛，但美國卻沒有屬於促進婦女就業的聯邦政府公共

政策，所有相關於婦女就業的福利，主要由雇主來決定，現在的美國就業婦女產假也由雇主提供（OECD, 2005）。

1993 年，美國聯邦政府通過家庭和醫療休假法案（The Family and Medical Leave Act，FMLA），規定員工五人以上的公司給予員工（每年工作 1,250 小時的員工才符合享有資格）12 周的留職停薪休假，使員工得以生產、照顧幼兒、家中老人或病人等。但在沒有收入的經濟壓力考量下，就業員工即使有這項聯邦福利，也無法行使（Kamerman, 2004）。

#### • 托育照護機制

美國沒有公立的托育照顧機制。所有托育福利或托育費補助，由家庭自行解決或由就業雇主決定是否納入員工福利。Kamerman（2005）認爲，主要是因爲美國社會文化仍以傳統的角色定義婦女的社會地位，認爲婦女應以照顧家庭爲優先，因此婦女出外就業是個人的選擇，所以應由家庭來負擔，以市場購買的方式來解決。政府的責任只在於協助那些無法自主的弱勢家庭，所以政策的介入的殘補式和補助式，如果家庭可以自行負擔，美國政策是以自由放任的態度，由市場自行解決公共服務的社會問題（Kamerman and Kahn, 2005）。

#### • 小 結

美國的作法是將女性定位於「私領域」角色，認爲女性的角色需求，無論是女兒（照顧年老父母），妻子（出外工作或維持家務），母親（生產育兒、教養子女）、媳婦（照顧年老公婆或身心障礙

者家庭成員)等種種婦女角色責任,都應由家庭資源和市場機制作為優先解決的考量。由於家庭所需和婦女角色責任需由家庭資源和市場機制來提供,因此一個強勢而有作為的男性養家者和男性為主的家庭結構,就是維持家庭生活安定的首要來件。家庭政策是在這個前提未能實現時,提供的補救作法。在美國的家庭政策下,女性以家庭角色責任優先,出外工作是其次(Zimmerman, 1995; Siim, 2000)。

從這個角度來看,美國和大多數的英語系國家,包括英國、加拿大、澳洲等國家,主要都將婦女定位在傳統的母職和照顧者角色,加上這些國家都是以資本主義自由市場的經濟體系為前題,屬於「隱性、間接」,制度規劃,以支持婦女傳統照顧者角色出發,因此政策實施主要在補足婦女傳統角色功能的不足,和失功能家庭的特殊需要。在這樣的考量之下,家庭政策的規劃屬於殘補式的社會政策,單親家庭和貧困家庭成為家庭政策主要的服務對象。

## (二)法國模式：強調婦女就業的家庭政策發展模式

### • 人口資料

2003 年法國人口達 6 千萬,15 歲以下人口占 19% (OECD Factbook, 2005),婦女初生育年齡為 29。離婚率為 40%,非婚生兒童比率高到 40%。自 1999 年修法後,法國正式結婚和同居男女(無正式註冊結婚)都有相同樣的法律權益,包括賦稅和親子監護權等。法國婦女就

業率為 56.7%,家中有六歲以下幼兒的婦女就業率為 64.8%,單親媽媽就業率為 82% (OECD, 2005),但由於法國有國家托育制度,提供低廉的托育服務,無論婦女是否全職就業都可享有,減輕家庭龐大的托育經濟負擔,更解除婦女出外就業的一大阻礙。扶老比為 1:24 (65 歲以上人口:15~64 歲勞動人口)。

### • 家庭經濟安全

為了保障家庭經濟安全,法國政府不論貧富,給予每法國家庭 19 歲以下兒童津貼、老人津貼、身心障礙者津貼等以補助弱勢團體的經濟生活。而隨著近 20 年來貧窮人口增加,法國政府再提出 25 歲以上成年人低收入戶的經濟補助,以補家庭收入的不足。在法國政策多項的經濟安全措施下,法國兒童貧窮率只有 7.3%,遠低於 OECD 國家平均 12.1%。而法國的貧窮兒童又主要以新移民和少數宗教族裔為居多如回教徒團體 (CERC, 2004)。

### • 促進婦女就業

法國政府為了鼓勵婦女就業,提出一套完整的家庭政策制度以配合婦女就業的需求。從 1928 年起,法國就制定了留職留薪包括醫療費用的生育假,生育第 1、2 個子女,生產假從產前六周至產後 10 周計算,第 3 個子女則為產前八周至產後 18 周。從 1994 年開始,父母可以選擇全職或半職(每周工作 16 至 32 小時)的留職停薪(第 1 個子女停薪,第 2 個子女以後可保留薪水),選擇休育嬰假的勞工,可保留退休福利、醫療健

保、等福利，而這項育兒假，最長可達 3 年（OECD, 2005）。

#### • 托育照顧機制

為了鼓勵婦女就業，首先要解決就業婦女家庭照顧問題。因此，法國設有完善的國家托育制度。

法國 3 個月至 2 歲的幼兒托育服務，歸屬於「衛生健康部」統籌，除了由家長自己照顧的幼兒外，家庭可以選擇接受政府督導的家庭保姆和公立的托嬰中心送托。其它還包括半日托、家長輪流共托、保姆輪流共托等不同型式。家庭支持四分之一費用，其它由政府補貼一半、家庭津貼基金支付另四分之一（CUSSW, 2005）。

2 歲至 6 歲兒童屬單一托育系統由「教育部」統籌，在小學內或附近設置托兒所，正常收托時間從早上 8 點半至下午 4 點半，另有延托以配合就業父母的工作時間。無論家庭收入多寡，托育屬於全民福利，所有法國兒童都可以送托，政府大量補貼後，家庭只要依收入計算負擔兒童午餐費等相關雜費，因此，法國 3 歲至 5 歲的學前兒童，幾乎都進入公立托兒所。

整體來說，法國設有全民共享的國家托育服務，費用和品質都由政府督導管理，減輕家庭一大經濟和精神負擔，對法國的婦女就業是一大利多，對生育率偏低的法國，更是鼓勵家庭提高生育率的一大助益。因此在法國的家庭政策中，家庭津貼和國家托育都是非常重要的一環，影響深遠。

#### • 小 結

法國的家庭政策模式是從女性的家庭照顧者和社會就業者雙重角色出發（Pedersen, 1993）。女性的家庭角色如女兒、妻子、母親，甚至媳婦等家庭角色，女性出外工作在職場和社會上的公共角色等，法國的家庭政策主要在支持婦女的這些多重身分。因此家庭政策責任不僅是在支持婦女在家中的傳統責任，也包括提供婦女出外就業的相關需求，如托育、育嬰假等（Siim, 2000），對婦女出外就業平衡家庭生活責任是一大助力。

#### (三)丹麥模式：強調女性公民權的家庭政策發展模式

##### • 人口資料

丹麥人口只有 530 萬，是歐洲最小的國家之一。15 歲以下人口占 17.6%。單親家庭兒童約占 18%。2000 年，婦女就業率達 71.6%，但其中四分之一，屬兼職工作。30 歲~50 歲女婦中，86%全職工作，有 6 歲以下幼兒的婦女就業率達 74.3%，70%的單親媽媽全職工作。18.4%兒童住在單親家庭。但由於社會普遍接受同居生子的家庭形態，因此許多兒童雖在法律上為非婚生，但都和同居父母居住（OECD, 2005）。丹麥屬於人口老化國家，扶老比為 1：22，（65 歲以上老人：15 歲~64 歲勞動人口）。

但也因為丹麥的家庭政策以全民福利為基礎，所以公民福利包括兒童津貼、房屋津貼、健保福利等，對丹麥人民的基本生活所需提供一定的保障。丹



麥因此成為全歐洲兒童貧窮率最低的國家，只有 2.4%，比 OECD 國家平均 12.1% 美國 21.7%，法國 7.3% 都來的更低（OECD，2005）。

#### • 促進婦女就業

丹麥的家中有 6 歲以下幼兒的婦女就業率達 74%（OECD 平均 59%，法國 64%，美國 61%）。但丹麥的家庭政策，超過美國以弱勢家庭的特殊需求為福利對象。不同於法國的家庭政策以促進婦女就業為福利基礎，而是以女性公民權為出發，全面性制度性福利為依歸，就業的父母，從嬰兒準備出生就可以享有優厚的生育假，從 32 周到 52 周，由主婦自行選擇。父母也可以從嬰兒出生開始，享有休假 14 周，以幫助母親照顧幼兒（Bertelsmann, 2003）。從 1990 年起，丹麥政府提供全額的薪資補貼婦女選擇留在家中照顧 14 歲以下的重病子女，時間可以長達 1 年至 1 年半（CUSSW, 2005）。

#### • 托育照顧機制

丹麥嬰兒從 6 個月起，就由政策提供低廉優質的完善托育服務，以分擔家庭的育兒重擔。丹麥 6 個月到 2 歲的幼兒中，有 66% 受托於公立托育系統，3 歲至 5 歲的學前兒童，受托率更高達 93%。托育服務，由各地方政府負責經營、督導、管理，包括家庭保姆訓練、托嬰中心的管理，並鼓勵年輕的家庭主婦也加入托育系統以增加婦女就業機會。在丹麥政府的大量補貼下，每個家庭支付的托育費用不到實際托育費用的

五分之一。因此，丹麥婦女無論是否就業都享有價廉物美的托育服務，丹麥全國 90% 以上的幼兒都已納入國家托育系統，婦女無論出外就業與否，育兒的責任和經濟費用都有國家分擔（OECD，2005）。

#### • 小 結

丹麥的家庭政策模式以女性的福利公民權為出發點，平衡女性的公共領域和私人領域的生活和角色責任，將社會民主角度體系的理念帶入家庭生活中，以社會和國家等公共資源，平衡家庭責任的分配，透過工會、志願服務團體，和非營利組織等第 3 部門團體力量，從下到上，從社會基層力量來分擔社會資源的支出（Kolstrup, 1996）。因此，如果社會政策包括家庭政策沒有辦法釐清婦女的性別角色和照顧角色的工作，社會政策就無法達到福利制度的最終理想（Siim, 2000）。而丹麥的家庭政策則是將女性角色和照顧者的工作，作明確的切割，以社會資源來分工，讓婦女可以免於成為家庭的主要照顧者的傳統角色責任。

### 四、台灣社會發展的展望和結語

從以上 3 個國家的介紹來看，各個不同國家的家庭政策各有不同的設計考量，美國以婦女傳統角色為出發，社會福利止於特殊弱勢低收入戶家庭所需。法國以支持婦女就業為主，提供和婦女就業相關的各種福利包括產假、育嬰假等。同時也由於法國支持婦女就業，相

關福利也由婦女就業的雇主提供，包括退休、育嬰假等。但更重要的是，法國政府提供了國家托育服務，幫助婦女可以安心工作，也減輕雇主提供托育的負擔。

丹麥的作法，在保障婦女公民權利和生活自主，所以無論婦女就業與否，所有的婦女都得以在全民稅收分配下，享有家庭津貼、房屋津貼等各種福利。加上丹麥提供了品質優良的托育服務系統，使得婦女無論就業與否，都可以享有物美價廉的托育服務，讓婦女在身為母親和妻子的同時或單身生子，也得以享受個人的公民權利，無論是收入高低與職業性質，都可以得到適當的經濟安全和托育照顧，保障個人生活的品質。

從所得稅率負擔來看，丹麥一個無子女單身者平均所得稅率為 41.4%，美國為 29.1%，法國為 50.1%。已婚有兩個子女家庭平均所得稅率為 29.6%，法國為 41.7%，美國為 11.9%（OECD, 2005）。相對之下，丹麥的稅收沒有法國沈重，但主要原因可能因為丹麥人口較少（500 萬人），移民政策嚴格，新移民人數增加緩慢，因此丹麥的國家福利負擔也相對較輕（CUSSW, 2005）。

再從 3 個國家針對「家庭經濟安全」、「婦女就業」和「托育服務」層面來看，家庭政策來看，不同家庭政策模式和定義，影響到婦女的家庭生活，就業的機會，生活自主和經濟安全，更連帶影響到家庭中每個成員包括兒童和老人的生活照顧，更直接關係到家庭的

穩固和社會的安定，提供了台灣的家庭政策更多元的思考方向

從維護家庭經濟安全來看，內政部統計資料（2005）指出，94 年底台灣低收入戶計有 8 萬 4,796 戶、211,221 人，10 年來分別增加 74.5% 及 84.1%；低收入戶數占總戶數 1.2%，低收入戶人口占總人口 0.9%，全國低收入戶人口有 21 萬多人，占總人口 0.9%。

台灣的低收入戶數字偏低，主要是因為台灣的低收入戶的申請條件嚴苛（徐震，1989；林萬億等，1995；李淑容，1996；孫健忠，2002），台灣的低收入戶計算標準，以家庭總收入平均每人每月不到最低生活費用為準。而按 94 年度最低生活費標準，臺灣省為每人每月 8,770 元，台北市為 13,562 元、高雄市 9,711 元，福建省為 6,300 元。雖然台灣現在提供的兒童經濟福利措施還包括列冊低收入一款兒童人每月 7,100 元，列冊二款、三款 15 歲以下兒童每人每月 1,800 元，高中職以下少年每人每月 4,000 元，但都屬於杯水車薪的經濟補助。如果台灣以國外計算方式（家庭所得低於全國家戶所得的中間數 50% 為貧窮線計算），台灣的貧戶人數將遠超過現在的 0.9%（內政部，2006）。

和美國的家庭政策相比，就維護家庭經濟來看，台灣的家庭政策雖然也同屬於殘補式的福利，但現金給付嚴苛，實物補助如美國相關低收入戶的食物券也闕如，相關的稅賦優惠如貼補瀕於貧窮線的 Earned Income Tax 補足稅收差額

的作法，在台灣有待提出更完善的賦稅設計和規劃現有狀況下，台灣社會的貧窮家庭和兒童生活相較於其它先進國家生活處境更為困難。

#### • 從促進婦女就業來看

台灣婦女就業率約為 47%，主要婦女勞動政策，依民國 91 年通過的「兩性工作平等法」，婦女就業包括帶薪產假，和留職停薪育嬰假。而相關的生理假和家庭照顧假，則合併於勞基法的事、病假計算，所以對許多就業婦女而言，真正享有的就業福利實屬有限。

婦女的現況，根據行政院主計處 92 年「婦女婚育與就業調查」，台灣 15 歲～64 歲有配偶且育有 15 歲以下子女的女性人數約有 243 萬人，其中有 118 萬人未就業，約占 45.67%。而近 10 年來女性非勞動力未參與勞動之原因，「料理家務」都在 59%至 66%之間的高比例之間。而家務工作中又以「照顧小孩」為主要原因者占 52.0%。決定婦女出外工作之考量首要因素分別為「托兒問題安排妥當」占 36.7%、「勞動條件滿意」占 30.9%次之。而「托兒問題安排妥當」更是 15 歲至 34 歲年輕婦女決定是否外出工作最重要之因素（主計處，2005）。以此推論，一旦托育問題可以放心解決，台灣婦女的就業率，尤其是年輕婦女的就業率，應可以更加提高。

#### • 從托育照護系統來看

依行政院主計處 92 年「婦女婚育與就業調查」，台灣婦女 3 歲以下幼兒，親自照顧者達 69.65%，由親屬照顧為

22.35%、褓姆照顧 7.41%、外籍傭工 0.13%、育嬰所及其他 0.46%。顯示台灣的托育問題，仍以家庭為主要提供資源（主計處，2005）。

3 歲～6 歲幼兒 134 萬人中，5 歲～6 歲幼兒就讀幼教機構比例高達 98.53%，3 歲～5 歲幼兒就讀幼教機構比例平均高達 75.68%。就讀立案園所占 74%，但 134 萬人中只有 22%就讀公立園所，其他七成八 105 萬就讀私立園所的小孩，得不到國家的任何投資。行政院主計處統計指出，就讀私立園所每月平均花費 10,866 元在托育費用上，約占家庭收入的五分之一（內政部，2005）。

台灣 0 歲至 4 歲必須有人照顧的學齡前兒童約有 150 萬人，但台灣地 94 年，只有公立托兒所 280 家，收托 76,393 人，私立托兒所 3,960，收托 209,375 人，社區托兒所 67 家，收托 4,450 人（內政部兒童局，2006）。以此來看，台灣的托育服務，距離國外的托育國家化，還有很長遠的距離，也因為學齡幼兒多由婦女親自照顧，造成婦女無法出外就業的最重要原因。

## 結語

台灣的家庭政策比起 3 個西方國家，仍在起步階段，缺乏整體的規劃，也欠缺政策方向思考。即使在殘補式福利規劃上，仍屬於片面提供，在維護家庭經濟、促進婦女就業，和托育服務上，也沒有相關的配套措施。但近幾年來，台灣的社會福利界積極推動幼托整

合方案，將實施數十年的托兒所和幼稚園作一分隔，建立社區托育照顧，和義務教育向下延伸等，對台灣未來的托育系統是一大進步。就台灣現階段相關所有婦女的家庭政策議題來看，漸次發展國家托育政策尤為迫切。一來可以幫助更多年輕婦女得以出外就業，增加婦女生活自主，同時也改善家庭經濟生活，減少兒童貧窮人口，因此，目前政府正積極討論的幼托整合應是個重要的努力方向，也是造福婦女家庭生活的重要一步。

就長遠宏觀的發展來看，未來台灣家庭政策如何規劃發展，最重要的還是在於明確定位家庭政策的服務定位和政策目標，是殘補式，還是促進婦女就業，或進而以婦女公民權的思考。如

Giddens (1984) 所言，社會政策作為公共政策服務人民的中介點，主要改變社會現狀的缺失。如果台灣未來家庭政策依美國走向思考，則需要更多殘補式的福利，補足失功能特殊家庭的不足。如果以「促進婦女就業」為依歸，則法國的就業福利和國家托育系統是一大重點。最後，也是福利國家的最終目標，莫過於如丹麥模式以國家民權為理想，提供所有公民，不論貧富貴賤，平等的福利和權利。沒有這些明確的政策方向思考，台灣的家庭政策都無法促進婦女作為家庭重要成員，作為社會勞動人口，作為國家公民的生活福祉。

(本文作者現為中國文化大學社會福利學系助理教授)

## 參考文獻

- 主計處 (2005) [www.dgbas.gov.tw](http://www.dgbas.gov.tw)
- 內政部統計處 (2006) [www.moi.gov.tw/stat](http://www.moi.gov.tw/stat)
- 王麗容 (1995) 婦女與社會政策，台北：巨流。
- 許雅惠 (2002) 「性別、依賴、就業力——台灣婦女的經濟弱勢與保障」，台大社工學刊，6：123～173。
- 林萬億、李淑容、王永慈 (1995) 我國社會救助政策之研究，內政部研究報告。
- 徐震 (1989) 我國社會救助體系整體規劃之研究，行政院研考會。
- 張晉芬 (1995) 「此恨綿綿，可有絕期？女性工作困境之分析」，收錄於劉毓秀編「台灣婦女處境白皮書：1995年」台北：女書文化。
- 孫健忠 (2002) 我國社會救助制度實施與建構之研究，台北：時英出版。
- 劉毓秀 (1997) 「從父權到國家社會」收錄於劉毓秀編「女性、國家、照顧工作」，台北：女書文化。
- 傅立葉 (1996) 「建構女人的福利國」，收錄於劉毓秀編「台灣婦女處境白皮書：1995

年」台北：女書文化。

- Charles, N. (2000) *Feminism, the State, and Social Policy*. New York: MacMillan Press.
- CUSSW (2006) The Clearinghouse on international developments in child, youth and family policy at Columbia University School of Social Work. [www.childpolicyintl.org/](http://www.childpolicyintl.org/)
- Garfinkel, E. et al. (2002) "The Roles of Child Support on Welfare Exits and Re-Entries". *Journal of Policy Analysis and Management*. 21,4:557-576.
- Giddens, A. (1984) *The Construction of Society*. London: Polity Press.
- Kamerman, S. and A. Kahn (1998) *Family change and family policies in Great Britain, Canada, New Zealand, and the United States*. New York, Oxford University Press Inc.,
- Kamerman, S. and A. Kahn (1978) *Family Policy: government and families in fourteen countries*. New York: Columbia University Press.
- Kamerman, S. et al. (2004) Social Policies, family types, and child outcomes in selected OECD countries. *OECD Social, Employment, and Migration Working Papers*, No. 6
- Kamerman, S. and A. Kahn (2004) *Beyond Child Poverty: The Social Exclusion of Children*. New York, The Institute for Child and Family Policy at Columbia University.
- Kamerman, B. (2005) *Welfare States, Family Policies and Early Childhood Education, Care and Family Support*. Consultation Meeting on Family Policy in Central Europe, Organized by UNESCO and the Council of Europe.
- OECD Factbook (2005) [www.oecd.org/data](http://www.oecd.org/data)
- Siim, B. (2000) *Gender and Citizenship*. London: Cambridge University Press.
- Stokes, W. (1998) "A Politics of Presence?" Paper presented at 4th Seminar of the EC Program. Aalborg University, 16-17 October, 1998, pp. 117-136.
- Zimmerman, S. (1995) *Understanding Family Policy*. New York: Sage.