

內政部推展婦女福利的成果與新方向

邱汝娜

壹、前言

半世紀以來，隨著經濟進步、教育普及、民主發展、以及社會結構的變革，佔全球總人口數一半的女性，在歷經此時代的轉型衝擊下，其所扮演的角色也產生了明顯改變，由過去完全以家庭為中心的單純家庭主婦，逐漸進入勞動市場及參與各種社會政治活動；然由於先天性別、生理、傳統觀念、及文化制度等因素限制，使得現代婦女面臨數倍於往昔的壓力。

檢視社會福利之發展方向，基本上與婦女的角色變遷有著密切關聯。就目前許多歐美福利國家的轉型過程中發現，有兩個重要討論議題特別凸顯：一為婦女經濟角色的變遷；另一為家庭結構的改變。前者指出雙薪家庭的崛起，婦女的新賁往往成為決定家庭經濟狀況的重

要關鍵；亦即來自妻子的工作所得，將造成家戶間貧窮風險與所得分配不均的重要因素之一（Chu,1989;Chiou,1995）。後者則顯示面對離婚、單親與單身等不斷增加的特殊家庭型態，大多易與貧窮陰影相隨，已非單一社會救助系統所能因應。綜上兩個核心議題，即不難發現過去以男性為單一麵包賺取者（solo bread-winner）之主流家庭已不復存在，代之而起的是婦女獨立負擔家計的貧窮風險問題，亦即一般所稱「貧窮女性化」的跨國趨勢。這般的福利發展脈絡，再加上歐美女性主義者對婚姻與家庭制度等相關議題的關注，不僅擴大了婦女需求的實質基礎，也無疑提醒各國政府，應積極尋求在婦女就業後，有關對勞動市場與家庭生活等各方面衝擊之因應策略。

受到這波世界性女性主義潮流之影響，我國婦女團體也開始關切性別平等的議題；特別是在一九八〇年代以後，伴隨著女性在教育程度的提高、就業機會的增加、自我意識的覺醒、以及政府透過各種公

共政策與措施的積極回應，攸關婦女議題的發展有許多顯著績效：除了社會福利經費從八十年度起即單獨編列有婦女福利專款預算，以因應現代婦女角色扮演的多元化與特殊性需求外；在法制面部分，婦女基本人身安全保障的重要法規與政策並陸續制訂完成，包括兒童及少年性交易防制條例（民國八十三年）、性侵害犯罪防治法（民國八十六年）、家庭暴力防治法（民國八十七年）、以及婦女人身安全政策及實施方案（民國八十八年）；此外，針對弱勢婦女的生活照顧也訂頒有特殊境遇婦女家庭扶助條例（民國八十九年）、針對職場婦女的福祉保障通過了兩性工作平等法（民國九〇年）、以及針對已婚婦女之家庭權益修訂有民法親屬編夫妻財產制相關規定（民國九十一年）等。另外在政府的行政組織部分，亦成立有內政部性侵害防治委員會（民國八十六年）、行政院婦女權益促進委員會（民國八十六年）、內政部家庭暴力防治委員會（民國八十八年）、及內政部社會司的組織架構中增設「婦女福利科」（民國八十九年）等專責單位；同時，政府也編列預算捐資成立「財團法人婦女權益促進發展基金會」（民國八十八年），期能匯聚民間力量全方位推展我國各項婦女權益工作。

貳、現況探析

我國實施婦女福利之依據，源自憲法第一五六條：「國家為奠定民族生存發展之基礎，應保護母性，並實施婦女、兒童福利政策。」所揭櫫之基本國策，以及增修條文第十條第六項「國家應維護婦女

之人格尊嚴，保障婦女之人身安全，消除性別歧視，促進兩性地位之實質平等。」所宣示保障婦女之基本原則。這項昭示精神，不僅是政府訂定婦女福利政策用以保護女性的合法基礎，也促使兩性平權的發展更為落實。至於政府有關婦女福利的各種項目，分散在各種不同法規、辦法及行政措施之中，晚近雖然陸續有相關專屬法規的建制與專責單位的成立，相較於以往是有長足的進展，但就福利角度而言，仍有需針對現況之瞭解，以進行全方位婦女政策之規劃：

一、家庭暴力、性侵害及性騷擾問題的增加，已為女性的人身安全與工作權帶來相當程度的威脅。這些所涉人身安全的維護，顯示出婦女保護服務的迫切性與需要性。

二、依據學者實證研究指出，婦女認為政府對遭逢不幸或困難的婦女，應優先提供的保護措施，第一優先為職業訓練；第二是經濟補助；第三是法律服務。顯見婦女受暴（虐）問題的因應，不僅需政府提供緊急保護方案，更需要結合社會、警政、衛生、教育、就業等多方面資源，提供整合式的福利服務，始能有效協助婦女因應其所遭遇的變故。

三、當前離婚、喪偶、未婚媽媽、以及女性為單親戶長的現象不斷提升，讓婦女需獨立面對家庭經濟不穩定、心理調適、子女管教、及親子互動等問題迭有增加，使得這些婦女在其人生的歷程中，對福利服務有較迫切的需求。

四、隨著家庭結構的改變與婦女勞動率的遞增，家庭對托育服務之需求擴增。在建立托兒服務措施方面，依學者研究顯示，國內

婦女認為應優先辦理鄰里保母訓練；第二為加強托兒機構的評核以維一定品質；第三則應落實保母證照制度並廣設托兒所。

五、鑒於婦女身兼工作又是母職的角色愈來愈普遍，國內學者針對當前婦女的主要福利需求，歸納有十大項：

 雛妓保護需求；
 受暴（虐）婦女的保護需求；
 婚姻調適與離婚婦女的保護需求；
 女性單親與貧窮女性化問題與福利需求；
 家庭依賴和減輕婦女照顧角色壓力需求；
 老年婦女經濟安全和生活保障需求；
 青少年行為偏差和未婚懷孕的保護需求；
 少女未就業和就業之輔導需求；
 婦女勞動參與之工作福利需求；
 婦女「全人發展」的需求。

六、上述所列舉事項，雖然不論在政策面或實施面上，政府已有相當程度的回應，惟因所涉範疇過大，各該主管權責分散於不同部會職掌，仍有待橫向整合的努力。因此政府已成立跨部會之「行政院婦女權益促進委員會」，以任務編組方式綜理協調業務。

參、實施概要

依我國婦女人口結構觀之，臺灣地區總人口數從民國六十年的約一千五百萬人增加到民國九十一年將近二千三百萬人，其中民國六十年的兩性差異約八十萬至民國九十一年差異減縮為約四十五萬人，顯見兩性人口已逐漸趨近相等（迄民國九十一年，女性人數約為一千一百萬餘人，占總人口數的百分之四十九）。是以，如何因應社會變遷下衍生的婦女福利需求與問題，為現今佔我國人口近半

的女性提供適切周延的福祉照顧與權益維護，就成為政府當前推動婦女福利的重要方向。

綜觀當前婦女所面對的問題，主要有不幸婦女的照顧、性侵害暨家庭暴力防治、托育安置、社會參與、以及工作權的保障等。另就婦女生命周期的發展歷程，因其角色的扮演不同而呈現多樣化的福利需求樣貌，所涉範圍通常並非僅限於婦女本身，尚包括兒童與老人的家庭照顧、兩性關係等層面。根據學者研究指出（古允文等，一九九九），國內婦女認為政府應優先辦理的福利措施主要有「對不幸婦女的照顧服務」；「婦女人身安全維護」；「托兒方面的服務以及工作權益的保障等面向。在此，謹就內政部本諸全國婦女福利之主管機關立場，將近年來實施概要臚陳如次：

一、促進婦女權益發展

過去政府對婦女的各項服務，散見於中央部會或地方政府，例如內政部的婦女福利業務、行政院勞工委員會的婦女就業服務、行政院衛生署的婦女衛生醫療相關業務、以及地方政府所辦理的各項婦女服務相關業務等，均係行政部門以功能取向的權責分工。然婦女權益的維護與政策的推展，其層面與性質是整體、多元且跨越不同專業領域，有賴政府與民間共同參與落實。是以，行政院特於八十六年五月六日以跨部會任務編組並結合民間學者專家，成立「行政院婦女權益促進委員會」，以凝聚不同專業背景的智慧力量，發揮政策規劃、諮

詢、督導及資源整合的功能，有效推動各項婦女權益工作，謀求婦女同胞最大福祉，追求兩性共和的溫馨社會為最終目標。

內政部配合該委員會的成立，迄今運作五年以來，業陸續完成許多重要提案，舉凡訂定「跨世紀婦女政策藍圖」、「跨世紀婦女勞動政策」、「婦女健康政策」、「行政院暨所屬各機關女性人才培育計畫」、「婦女人身安全政策及實施方案」、「兩性平等教育實施方案」、「法務部加強婦幼司法保護方案」、成立「內政部家庭暴力防治委員會」、成立「財團法人婦女權益促進發展基金會」、編印「婦女權益法令彙編」、召開「全國婦女人身安全會議」、建立「我國性別統計指標」、架設委員會專屬網站等。為期提昇該委員會專業運作功能，目前已分就福利、健康及醫療、教育媒體及文化、就業及經濟、人身安全等五項專案議題小組，並採三層級運作模式，以有效整合相關資源落實婦女權益各項工作。

一、落實婦女人身安全保障

婦女人身安全之維護，是攸關婦女生命與生活品質之重要指標，更是女性同胞最關切的議題，為落實憲法增修條文第十條第六項「國家應維護婦女之人格尊嚴，保障婦女之人身安全，消除性別歧視，促進兩性地位之實質平等」之精神，行政院特成立婦女權益促進委員會。隨即內政部亦成立性侵害防治委員會及家庭暴力防治委員會，期能積極引導政府部門及民間組織，共同推動婦女人身安全保護措施。

內政部並依行政院八十八年一月核頒之「婦女人身安全政策及實施方案」，分別就法制面、服務組織及網絡體系、措施面等三方面擬定短、中、長程計畫，逐步推動有關性侵害、家庭暴力與性騷擾等防治工作。惟該方案實施二年多以來，由於社會型態轉變及法令新增，各機關組織網絡與服務措施已陸續完成或變更，為因應現況發展需要，業就該方案進行通盤檢討修正，並奉行政院九十年十一月十二日核定通過，將近來社會各界所重視的學習場所之性騷擾、網路色情犯罪、人口販賣、以及援助交際等問題增列於該方案中，據以協請各機關加強推動防範措施，以建構整體性之婦女人身安全保護網絡。

另為發揮全國緊急救援之服務功能，內政部自九十年一月十三日起，正式將原有兒童少年及婦女之各該求助專線電話，統整並簡化為「一一三」婦幼保護專線，期能擴大宣導效果，強化通報、轉介等團隊力量，落實以個案為中心之保護扶助體系。

二、提供特殊境遇婦女家庭扶助措施

為期能對遭逢變故之不幸婦女給予法律上的緊急保護與照顧，協助渠等儘速自立自強及改善生活環境，政府於八十九年五月二十四日正式公布施行「特殊境遇婦女家庭扶助條例」，內政部本諸主管權責，除修訂相關補助作業要點規定外，並協調相關部會依該條例所定分工職掌擬訂相關子法與措施，同時輔導地方政府訂定所需文件、格式、審核基準、審核程序及經費核撥方式等相關事宜，以落

實政策上保障弱勢婦女基本權益之意旨。

按該條例所定扶助項目，計有緊急生活扶助、子女生活津貼、子女教育補助、傷病醫療補助、兒童托育津貼、法律訴訟補助、以及創業貸款補助等七大措施；其中「子女教育補助」由教育部主政（業於九十年二月十三日訂頒「特殊境遇婦女之子女就讀高級中等學校教育補助費實施要點」），另「創業貸款補助」由行政院勞工委員會負責辦理（業於八十九年十二月二十日訂頒「特殊境遇婦女創業貸款補助辦法」，是項措施係併同當前「就業促進津貼」所列「創業貸款補貼利息」措施辦理）。至其餘五項扶助措施，內政部已責成各地方社政單位確實按該條例第十五條規定，本諸權責訂定相關申請事宜以全力推動中。另為能進一步提升執行效益，內政部並自九十年度起，特將本條例辦理情形明列為每年度中央對直轄市、縣市政府執行社會福利績效實地考核計畫之法定應辦事項，用為督促各地方政府重視所轄弱勢婦女之特殊需求，並據以落實推動本條例各項扶助措施。

四、落實女性單親家庭照顧服務

為因應女性單親家庭逐年增加之社會現象，協助弱勢單親媽媽之生活困境，內政部歷來除了透過社會救助政策以保障低收入單親家庭的基本所得維持外；為期將渠等所需之福利服務納入法律的保障中，內政部業依八十九年五月二十四日公布之「特殊境遇婦女家庭扶助條例」，協同各部會及地方政府積極推動各項扶助措施。事實

上，內政部歷來也結合民間團體加強實施單親婦女之子女照顧，提供心理諮商、輔導及法律諮詢服務，並透過各地婦女福利服務中心或婦女學苑，辦理教育宣傳、知性講座、及成長團體等綜合性活動；此外，並藉由經費補助方式，鼓勵地方政府設立「單親家庭服務中心」，期以社區化服務據點的建立，展現政府對女性單親家庭的重視與照顧意旨。

目前為建立我國單親家庭之完整統計資料，除積極進行「臺灣地區單親家庭狀況調查計畫」外，並委託學術單位辦理「建構單親家庭支持系統之研究」，作為政府未來擬定照顧女性單親家庭福利方案之重要參據。

五、提供不幸婦女保護服務

針對遭遇變故之不幸婦女，如未婚媽媽、離婚、喪偶、被遺棄、被強暴及婚姻暴力受害者等提供適切之保護措施，內政部自七十八年度起編列預算補助地方政府及民間團體成立不幸婦女緊急庇護所；此外，除緊急安置措施外，為使婦女渡過難關，復於八十一年度開始編列預算提供不幸婦女所需之相關福利措施，以積極協助遭遇變故之婦女得以走出困境。

六、建立我國性別統計資料

為蒐集我國以性別區分為基礎的統計資料，作為政府制定婦女

相關政策的重要參據，內政部依據行政院婦女權益促進委員會決議，統籌相關機關研擬完成人身安全、健康、教育、就業與經濟、福利救助暨保險、社會（政治）參與、婚姻與家庭、文化與休閒環境、交通與運輸、媒體等十一項性別統計指標，並奉該委員會審議通過。目前各相關部會已進行相關統計資料之搜集與分析，以逐年建立我國完整性別統計資料，具體瞭解保障婦女及兩性平等價值在社會發展中之現況，作為各部會擬訂相關政策之參據，並落實兩性平權的目標。

七、推動婦女參與國際事務

鑒於亞太經濟合作會議（APEC）是亞洲太平洋區域內相關重要的官方諮商論壇，也是我國政府藉以參與國際舞臺的經貿組織之一。是項會議（APEC）並自一九九六年首度將性別議題納入討論及合作領域，設立專事討論婦女議題的部長會議及工作小組，並已逐漸將性別工作深入至 APEC 各個論壇。自九十二年度起開始設置「性別聯絡人網絡」，成為推動性別整合工作的常設機制。足見 APEC 重視婦女議題的特質，誠然有別於其他國際經濟組織之一大特色。

整體而言，APEC 納人性別整合議題，其關注重點將有助於人力資源發展、中小企業強化、以及社會安全網絡建構等推動工作。為使我國也能參與該等組織並有所貢獻，內政部近一、二年來已擴大結合民間組織力量，積極回應並配合執行 APEC 架構下所提增進

婦女福祉之相關倡議或提案。

八、推動一般婦女福利措施

強化婦女福利服務中心功能：藉由各地方政府所設婦女福利服務中心之功能，連結政府與民間資源，提供一般婦女有關親職教育、諮詢輔導、法律服務、及學習成長等活動，以提供多元化及社區化的綜合性服務。

推動弱勢婦女生活資訊教育訓練：為預防政府推動知識經濟發展方案之同時，可能產生對城鄉居民或貧富差距在資訊汲取方面的知識落差，內政部自九十年度起即透過經費補助方式，促請地方政府結合民間專業團體，藉由社區婦女學苑或婦女福利服務中心定期知性講座之舉辦，提供弱勢婦女生活化資訊教育，以協助其運用網路新科技，增加社會參與機會，進而謀取較佳的經濟資源。為期提升執行成效，特將該措施明列於推展社會福利服務之補助要項中，據以擴大宣導層面加強推動。

加強婦女社會參與：鼓勵各地方政府積極辦理各項婦女知性活動、婦女學苑、成立婦女志願服務團隊，以推動婦女之社會參與，並透過各媒體管道，廣宣兩性平等觀念。

協助婦女減輕照顧負擔：為減輕職業婦女負擔，加強辦理老人居家服務、利用老人文康活動中心辦理日間照顧服務、以及設置各項托嬰托兒福利設施，期以積極的預防代替消極的救助。

辦理外籍新娘生活輔導措施：為增加外籍新娘生活適應能力，以防杜可能衍生之家庭或社會問題，內政部除自九十年起即透過經費補助方式，鼓勵民間團體辦理外籍新娘之生活輔導適應班，期藉由課程學習，協助其早日融入我國生活環境外；另為因應現實需求，自本（九十二）年度起，特增列「辦理外籍及大陸配偶支持性服務」乙項補助措施，以加強結合民間資源協助渠等對我國風土民情之再適應。

肆、前瞻規劃

長期以來，由於女性受到性別角色壓力與歧視女性的社會價值觀影響，女性一直處於兩性社會中的相對弱勢者；尤其當生活中偶發事件的衝擊，女性更需面對經濟、生理、心理及社會調適等各方面現實生活中的嚴重考驗，其仰賴社會福利救助的機率也相對提升。是以，婦女福利政策的重要意旨，消極性功能應在彌補兩性不平等的社會價值觀，或是性別歧視下所帶來的女性弱勢問題；積極性功能則在於建構兩性平權的社會環境，以減輕女性在社會福利的負擔。

因此我國婦女福利政策宜朝 提升女性保護，並加強女性生活適應能力。 減少女性經濟貧窮，並促進女性潛能開發。 倡導兩性平權，並保障女性公平社會參與等三大目標規劃。準此，內政部本於掌理全國婦女福利業務之主管機關並兼任行政院婦女權益促進

委員會秘書處之幕僚立場，舉凡有關婦女的人身安全、經濟保障、生活調適、社會參與、及成長服務等促進婦女全人發展的議題，一直是戮力推動的施政要務。為期進一步統籌資源，爭取人力、物力與財力以加強推展各相關業務，提供更完善的福利服務輸送體系，據以建立兩性平權與和諧的溫馨社會，未來我國婦女福利與權益發展之努力方向主要規劃如下：

一、推動婦女福利措施，強化婦女經濟生活保障

為確保婦女的經濟生活安定，避免生活事件所帶來的經濟匱乏與被剝奪問題，除結合地方政府加強落實特殊境遇之弱勢婦女所需相關照顧措施外，並當積極整合社會救助、福利服務與社區互動等相關資源，建構完整支持性之綜合福利服務制度。

二、保障婦女人身安全，建立免於恐懼之生活環境

為期婦女免於暴力的陰影，除強化二十四小時婦女保護專線（一三三）緊急救援功能外，並將以社區為基礎，結合警政、醫療、教育及社政等相關單位發展社區化服務資源系統，以提供可近性的婦女保護服務。同時加強行政院婦女權益促進委員會之跨部會整合功能，積極落實「婦女人身安全政策及實施方案」各項保護措施。

三、強化托兒托老服務方案，減輕婦女家庭照顧壓力

配合兒童、老人、及身心障礙者之相關福利措施，加強推動各項托兒養老之彈性照顧服務，並倡導家庭照顧為社會共同責任之觀念，以協助減輕婦女為家庭主要照顧者角色之負擔；同時，內政部將更積極擴大宣導兩性平權理念，以讓更多婦女得以對自己的生涯

或生活方式，有更寬廣的選擇空間。

四、增進婦女成長潛能，提供均等參與機會

基於性別平等的理念，為確實開發婦女潛在人力資源，提供婦女社會參與之公平機會，將協同各權責部會透過相關政策或法令之研修與執行，以促進女性參與各種生活層面的均等，並加強女性生涯規劃與發展概念，建構整合於個人、家庭、事業於一體的生命歷程。

五、確保少數族群婦女的均等基本權益與福祉生活

為周延照顧當前處於社會邊緣地位的少數族群婦女，如原住民婦女、以及日益增加的外籍及大陸配偶等，未來內政部將針對渠等的特殊背景與生活需求，協同各權責部會共同推動相關支持性服務措施，以增進其應有的福利與權益維護。

六、加強整合不同行政部門之相關資源

婦女議題經常涉及不同部門之主管業務，為建構完整的婦女福利服務網絡輸送與服務整合體系，除社政系統之縱向整合外，與警政、衛生、勞工、司法及教育等行政部門間相關資源之橫向整合更顯重要，未來亦將當透過行政院婦女權益促進委員會之運作機制，持續加強不同行政資源之統合工作，以發揮政府整體施政之最大功效。

七、結合民間資源，共同促進婦女福祉

運用婦女團體之資源，推動各項社區活動與志願服務工作，促使婦女於參與服務中自我成長，進而凝聚社區力量，共同推展婦女

福利事業，增進婦女福祉。

八、配合全球化趨勢，加強婦女團體國際交流

目前亞太經濟理事會（APEC）下已設立專責討論婦女事務之委員會及工作小組，並積極規劃性別分析、推廣性別議題、蒐集按性別區分之統計資料，以及促進婦女參與 APEC 等工作，未來內政部將配合建立我國性別統計指標，並協助婦女團體逐步參與國際活動，以促進國際交流。

伍、結語

社會福利政策之本質，應是滿足人類最基本生存需求—食物、衣服、住所，其次才是對於生存發展的需要—教育、醫療、休閒、關懷與愛等。因此，在有限的資源考量下，婦女福利的政策規劃，首先應加強針對生存需求無法滿足的高危險群—如貧困、失婚、受虐（暴）、單親媽媽、被迫從娼等弱勢婦女予以優先的緊急照顧，再依婦女對象之需求類型，提供有如人身安全、經濟保障、心理支持、社會參與、及權益維護等福利服務，以確立政策推動的優先順位。

鑒於婦女福利的推展是長期且綜合性的工作，有賴中央跨部會完整的規劃與協力合作，更需要地方政府積極結合民間資源力量共同推動落實。今後，除當強化現有各項婦女福利措施及安全保護工作外，並將積極統籌資源，以開拓服務內涵，提升專業素質，讓我國婦女真正享有免於恐懼的基本權利，以及擁有安全、平等、自主、

尊嚴，和發展的新未來！

（本文作者現任內政部社會司司長）

◎ 參考資料

王麗容 一九九四 邁向二十一世紀社會福利之規劃與整合－婦女福利需求初步評估報告 內政部委託研究

李瑞金 一九九五 婦女福利政策研究 內政部委託研究

內政部 二〇〇〇 社會福利白皮書－社福新願景 內政部社會司編印

行政院婦女權益促進委員會 二〇〇〇 跨世紀婦女政策藍圖 內政部印行

內政部 二〇〇一 八十九年社政年報 內政部編印

古允文 二〇〇一 設立婦女權益及福利專責機關可行性研究 內政部委託研究