

家庭結構變遷與婦女福利之思維

王卓聖

壹、前言

社會學家相信，社會必須要穩定和有秩序才能繼續存在並延續下去；但是社會也必須要有變遷才能應付和適應新的環境及新的需求。同樣的道理，家庭結構變遷與婦女福利之關係，也是如此。若我們以「問題和回應」的兩個面向來看，她們進行的方向是：家庭結構變遷的結果呈現出和婦女有關的問題，婦女福利針對有關的問題回應，以改變或維持家庭結構；而家庭結構會持續變遷呈現和婦女有關的問題，婦女福利也會持續針對有關的問題回應；這是雙向持續互動影響的。故家庭必須要有變遷才能應付和適應新的環境及新的需求，而婦女福利也必須要有變遷才能應付和適應新的環境及新的需求；所以，家庭結構變遷與婦女福利之關係，是透過不斷的「問題和回應」過程，而建立整體且互補之關係，才能應付和適應

新的環境及新的需求，以改變或維持家庭結構功能和婦女福利結構功能。

準此，當面對家庭結構的變遷趨勢，北歐和西歐國家提出了所謂「家庭政策」來回應家庭結構的變遷，如瑞典、丹麥以「家庭政策」來提升婦女社會地位、建構兩性平權的工具，其目的是考慮職業婦女和兒童及老人的照顧需求。換句話說，家庭政策的「祭出」目的之一，是要用來提供支持性和替代性功能，協助家庭照顧依賴人口，如身心障礙者、老人、青少年及兒童等。由此可見家庭結構發生了變遷，使用「家庭政策」予以回應，「家庭政策」又是與婦女福利息息相關的。

在現代社會裡，家庭制度一直是社會組織的重要穩定因子，但在歷經工商業社會和知識社會交替之際，其變遷面貌又是如何？在台灣婦女人數雖佔有一半之眾，但在社會福利的發展潮流裡，由「去機構化」到「社區化」，再由「社區化」到「家庭化」，最後是由「家庭化」到「女性化」，婦女是「代罪羔羊」或是「歡喜做，甘願受」

呢？在女性主義抬頭之際，其福利變遷面貌又是如何？

因此，本文立論的基本邏輯，是家庭裡婦女應具有自由選擇的權力，可以有選擇做家庭主婦或是職業婦女的機會；行使自由選擇權的基礎是建立婦女福利服務完整的支援系統，但亦同時保存家庭（指變遷下的各式各樣組織的家庭）運轉。故本文希望透過了解台灣地區的家庭結構變遷現象特質，檢視目前的婦女福利服務情形，冀望對婦女福利有所反省及建議。

貳、結構的變遷現象及蘊涵

由於台灣地區工業化和現代化的變遷結果，以家庭結構為觀點來看，近年來產生了如老年人口增加、幼年人口減少、婦女就業增加、雙薪家庭增加、核心家庭增加、單親家庭增加、離婚率上升等變遷現象；茲詳述如下：

一、老年人口增加和幼年人口減少

根據陳寬政教授（一九九五）的分析，台灣地區現階段人口結構已經是轉型末期的變遷。其特徵是出生率大幅下降，產生幼年人口持續減少現象；而死亡率下跌則漸及老人部分，人口的年齡結構在老年部分加重，產生老年人口增加現象。有關出生率的部分，依據內政部統計處資料（二〇〇〇），從一九九〇至二〇〇〇年間的出

生率，是由千分之一六·五五降到千分之一二·四三；若較之一八九五至一九二〇（人口轉型初期）年間的出生率千分之四十的水準，下跌幅度是很大。有關死亡率的部份，從一九九〇至二〇〇〇年間的死亡率，是在千分之五·一八至千分之五·七三之間；若較之一八九五至一九二〇年間的死亡率千分之四十的水準，下跌幅度是很大。老年人口增加和幼年人口減少的這樣家庭結構改變，呈現是幼年托育及老人照顧和醫療之問題。但這樣的問題似乎一直是婦女們背負著，牽扯她們留守在家庭之中。

一一、婦女就業增加和雙薪家庭增加

隨著工業化的腳步推展，現代婦女由於教育程度的提高、女權意識（女性主義）的增長及就業市場的需要，而逐漸由家庭轉入勞動市場。依據行政院主計處的人力資源統計年報，近二十年（一九八〇—一九九七）台灣地區婦女勞動參與率在百分之三八·七六至百分之四五·七六之間，但近十年則維持在百分之四四至四五的水準。依據王麗容教授（一九九五）的看法，無論有學齡前或學齡中子女的家庭，夫妻兩人均工作（雙薪家庭）的比率有顯著增加的趨勢，十年來的增加率都在十五個百分點上下。婦女就業增加和雙薪家庭增加的這樣家庭結構改變，雖然家庭收入得以增加，但造成有生育、托兒、教育、托老、醫療和保護等福利的需求，而這些福利需求的滿足，也面臨到底是「家庭功能」自行運轉，或是由「市場

機能」取得替代品的迷思之中？但就業婦女「家庭」與「工作」的「兩頭忙」或是「兩頭燒」處境？政府介入的角色及程度要如何關切及定位呢？

二、核心家庭增加、單親家庭增加和

離婚率上升

核心家庭增加：所謂的「核心家庭」是指由夫妻與未婚子女或僅由夫妻兩人所組成的家戶。而台灣地區的核心家庭是否有漸增加的趨勢？贊成論者，例如謝高橋（一九八〇）、齊力（一九九〇）等學者，在實證研究結果發現，台灣地區「小家庭化」已成一種趨勢。依核心家庭的目前分析，約六成到七成之間（王麗容，一九九五）。核心家庭是與家庭提供支持能力有關的；而家庭支持係成員之間基於血緣與情感而產生的資源轉移，主要包括實質支持（instrumental support）與情緒支持（emotional support），所謂實質支持係指金錢與實物等方面的幫助，而情緒支持則是指情感與照顧等方面的慰藉（萬育維，一九九六）。因此傳統的家庭互相支持和照顧的功能，必然面臨萎縮及挑戰；相形之下，外部資源支援的提供，及兩性平權的觀念下的分工家務，顯得更為重要。

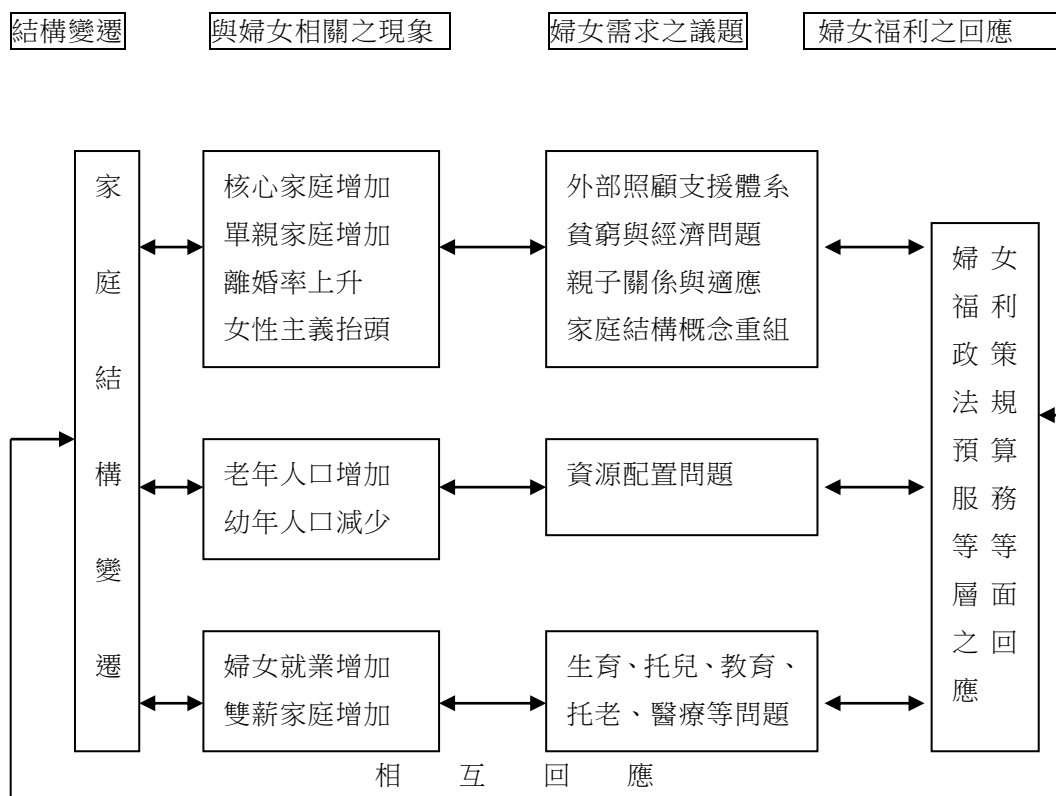
單親家庭增加：所謂的「單親家庭」是指一住戶中有父或母因離婚、分居、喪偶、或未婚，和其十八歲以下未婚子女同住。

依據行政院（一九九二）戶口普查資料指出，台灣地區單親戶數共計五三五、三四九戶，佔台灣地區總戶數四、九三二、七六三戶的百分之十・八五；其中女性為單親戶長者計三五六、六〇七戶，佔單親戶中的百分之六六・六，男性為單親戶長者為一七八，七四二戶，佔百分之三三・四。而學者研究指出女性戶長單親家庭也是收入偏低的一群，故有所謂「貧窮女性化」（the feminization of poverty）的說法。林萬億教授（一九九四）指出台灣單親家庭面對的困境是貧窮與經濟不安全、親子關係的調適和生活適應與心理壓力三方面。由於面對上述困境，其可能對兒童產生的負面影響，如：學業表現差、自我認同較低、行為失調問題及反社會化的人格。

離婚率上升：依據內政部統計處資料（二〇〇〇），從一九九〇至二〇〇〇年間的離婚率，依序是從千分之一・三五、千分之一・三八、千分之一・四一、千分之一・四五、千分之一・五一、千分之一・五七、千分之一・六七、千分之一・八、千分之一・二、千分之一・二三到千分之一・三七，明顯地看出近十年來已上升約千分之一的現象。而近年來的社會變遷已經不再把離婚視為一種罪惡感，不可補救的過錯。離婚必定帶來痛苦經驗，也必須有某些調適，但離婚已成為可接受的一種解決不美滿婚姻的方式和策略（蔡文輝，一九九三）。在法律上分離了夫妻的婚姻關係，讓雙方成為獨立個體，但法律上卻難以分割兒童對雙親的感情依附及給予弱勢婦女適宜的援助。在台灣地區離婚率逐年上升當中，

處理離婚事件過程裡，是否充分考慮到兒童及婦女的最佳利益？這是值得我們深思的。

簡言之，由探討家庭結構的變遷現象及蘊涵之中，筆者認為家庭結構與婦女福利之關係可歸納如下圖示：



參、婦女福利服務的現況與檢討

若統計內政部八十年度至八十八年度期間社會福利服務經費，以平均年支出額來看，身心障礙福利的經費支出額除八十年代外，幾乎年年奪冠，平均年支出額約三十一億二千萬餘元。老人福利的經費支出除在八十年代衝到第一位外，幾近年年坐二，平均年支出額約十七億四千萬餘元。兒童福利的經費支出額，可說年年第三位，平均年支出額約八億四千萬餘元。少年福利的經費支出額，年年倒數第二，平均年支出額約四億三千萬餘元。婦女福利的經費支出額，卻年年殿後，平均年支出額約一億七千萬餘元。如此看來，經費支出額的對象排位順序是身心障礙、老人、兒童、少年及婦女，這似乎成了近九年來的定律。

若以平均百分比來看，依序最高是身心障礙福利有百分之五二·三四，次是老人福利有百分之二六·五七，再次是兒童福利有百分之十二·九三，再其次是少年福利六·五三，最後是女性福利有百分之二·四四。

另就以平均受益額來看，兒童的平均受益額是二一三·九元；少年的平均受益額是一九〇·九元；女性的平均受益額是二一·八元；老人的平均受益額是一〇八三元；身心障礙的平均受益額是九五六〇元。五大對象的平均受益額高低，依序分別是身心障礙、老人、兒童、少年、女性；其最高（身心障礙）與最低（婦女）相差

約有九五三八元，相差倍數約有四三五倍之多。

換言之，在這九年來，婦女福利服務的平均年支出額僅約一億七千萬餘元，只佔百分之二・四四而已，且是在五大對象中排名年年殿後；另平均受益額也僅是二一・八元，與最高的平均受益額（身心障礙）相差倍數約有四三五倍之多。如此說來，婦女福利服務所配置的資源僅只是杯水車薪而已！

從八十七年台灣地區婦女生活狀況調查報告裡，發現婦女對政府所辦各項婦女福利滿意程度普遍低落，較高的滿意是「婦女工作權益法律保障」，僅占四五％；次高的滿意是「促進婦女就業之相關服務與技能訓練」，占三六％；第三的滿意是「婦女座談會議或婦女社區服務」，占三五％；第四的滿意是「婦女心理諮商輔導、治療服務」，占三四％；第五的滿意是「婦女人身安全保護服務」，占三〇％。但若是比較滿意者與不滿意者的比例，發現「托育服務與托育津貼」、「不幸婦女之緊急生活扶助」、「婦女訴訟、律師諮詢服務」、「婦女人身安全保護服務」等四項，卻是不滿意者均多於滿意者。如此看來，婦女福利服務是先天不良（配置的資源頗微），而後天又失調（接受調查的婦女也普遍不滿意政府提供的福利服務），顯見婦女福利服務是亟待加強的。

依據內政部社會福利業務概況報告（九十年五月份）裡，有關婦女福利方面整理如下：

一、促進婦女權益發展：在七十九年十一月訂頒「內政部加強婦女福利推行要點」，做為執行之依據。另於八十六年五月六日成立

「行政院婦女權益促進委員會」，已完成「婦女人身安全政策及實施方案」、「我國婦女教育政策」、「我國婦女健康政策」、「跨世紀婦女政策藍圖」，並捐資成立「財團法人婦女權益促進發展基金會」，主要是扮演資源之協調及整合功能的角色。

二、落實婦女人身安全保障：於八十八年一月推動「婦女人身安全政策及實施方案」，主要是有關性侵害、家庭暴力及性騷擾等防治工作；這項工作是在確保婦女人身安全的權益。

三、提供特殊境遇婦女各項生活扶助：於八十九年五月二十四日公布「特殊境遇婦女家庭扶助條例」，協助對象如未婚媽媽、離婚、喪偶、被遺棄、被強暴或婚姻暴力受害者等；提供緊急生活扶助、子女生活津貼、傷病醫療補助、兒童托育津貼及法律訴訟補助等服務；另勞工委員會也訂頒「特殊境遇婦女創業貸款補助辦法」；教育部也研訂其子女教育補助措施。另設立婦女中途之家及庇護中心三十處，現收容約有五百多人。

四、強化女性單親家庭扶助：主要是協助其習得一技之長及輔導就業，加強實施單親婦女之子女照顧，並設諮詢專線，提供心理諮商、輔導及法律諮詢服務等。

五、推動一般婦女福利措施：主要是透過各縣市成立三十九所綜合性婦女福利服務中心，針對一般婦女提供兩性教育、親職教育、婚前輔導、學習成長、社會參與等預防性服務。另針對特殊處境婦女提供緊急安置、生活扶助、醫療診治、法律諮詢及心理輔導等補救性服務。

綜觀目前之婦女福利服務，組織架構係由行政部門以功能取向做權責分工，如衛生部門負責的婦女健康政策、教育部門負責的婦女教育政策等，再由「行政院婦女權益促進委員會」做橫向的資源協調及整合功能的工作；換言之，是採用任務編組的方式，其功能的發揮但看主政者的理念和支持，以目前「拼經濟」為掛帥的政策理念，恐怕婦女權益促進委員會只是空殼子吧了！

婦女福利政策關切特殊境遇婦女如離婚及單親者，正是回應了單親家庭離婚家庭的家庭結構變遷現象；但對於老年人口增加、幼年人口減少、婦女就業增加、雙薪家庭增加、核心家庭增加等家庭結構變遷衍生的現象，有關老年及幼年的照顧問題在老人福利及兒童福利有適宜的回應，但有關婦女的福利政策就缺少了回應能力。

肆、結論及建議

雖然家庭歷經不同時空的變遷洗禮，但家庭制度一直是社會組織的重要穩定因子。但要如何保存家庭運轉？同時婦女福利如何回應？筆者認為基本的邏輯，是家庭裡婦女應具有自由選擇的權力，可以有選擇做家庭主婦或是職業婦女的機會；行使自由選擇權的基礎是建立婦女福利服務完整的支援系統，但亦同時保存家庭（指變遷下的各式各樣組織的家庭）運轉。如此說來，婦女

福利服務制度推展的核心理念，即一切的福利措施是在於創造婦女有自由選擇的機會。婦女福利服務措施應針對本文前述家庭結構的變遷現象及蘊涵，提供各式各樣的婦女福利服務方案，方能支持婦女做自由選擇為家庭主婦或是職業婦女；同時，也才能保存家庭功能之運轉。

準此，婦女福利政策應涵蓋有三大功能：支持性、補充性和替代性。支持性功能是第一道防線，具有支持家庭功能的發揮；補充性功能是第二道防線，同時發揮補充性及支持性的功能，具有穩固家庭發展的作用；替代性功能是最後一道防線，是保障家庭發展的安全網。建立的三道防線，最終目的都是確保婦女自由選擇權的實現及保存家庭的運轉。茲概述如下：

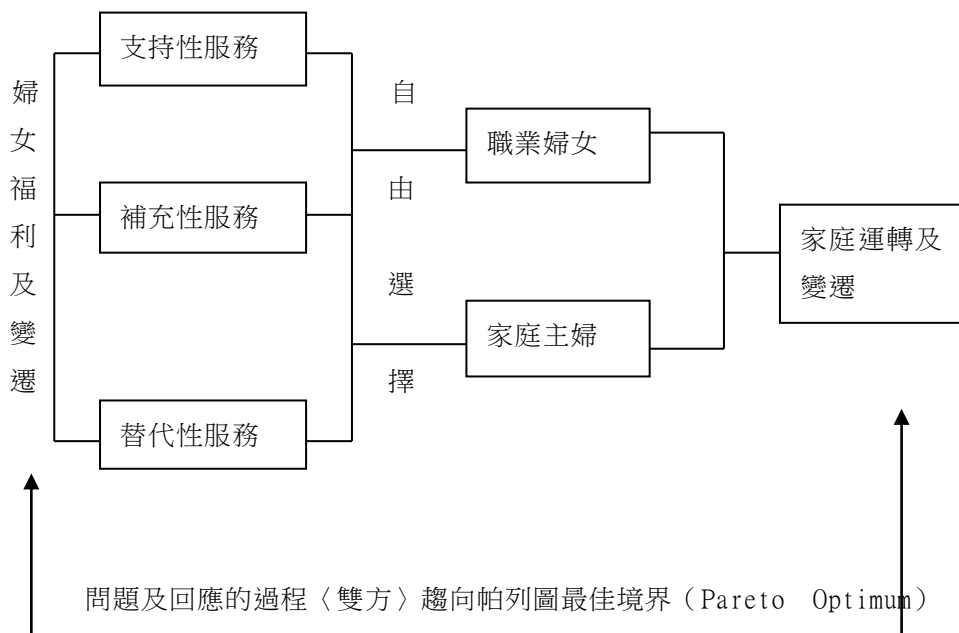
一、支持性功能：支持、增進及強化家庭功能，以支持有婦女自由選擇之機會。如職業教育及訓練、諮商服務、家庭服務、社區心理衛生、婦女、老人及兒童的保護性服務及離婚父母調解服務等。

二、補充性功能：彌補家庭照顧之不足或不適當，以支持有婦女自由選擇之機會。如失業保險、收入補充方案、傷病醫療補助、法律訴訟補助、喘息服務、居家服務和日間托育（托育中心及家庭托育）、社區照顧服務。

三、替代性功能：視家庭成員個人需求，部分或全部替代家庭照顧，以支持有婦女自由選擇之機會。如兒童收養服務、兒童寄養服務、婦女庇護所和團體照顧（緊急安置、兒童或老人之家、長期安置機構及中途之家）。（修改自 Kadushin, et al., 1988:29, 馮燕，

一九九七：八十七)

因此，面對家庭結構的變遷，建構婦女福利的完整架構及理念簡示如下：



總之，本文緊扣著家庭結構變遷與婦女福利兩者，檢視了家庭結構變遷的現象，現行婦女福利服務的回應及批判，建立三道完整性的婦女政策防線，最終目的都是確保婦女自由選擇權的實現及保存家庭的運轉。那麼家庭結構變遷與婦女福利到底是什麼關係？兩者是透過不斷變動的「問題和回應」過程，進行雙向持續互動的影響；時而穩定，時而變遷，才能彼此延續及適應。兩者的變遷猶如不斷的找尋平衡點達到「經濟效率」，即趨向最高福利境界——帕列圖最佳境界(Pareto Optimum)。

(本文作者現任內政部臺南教養院社工課社工員)

◎參考書目

- 內政部(二〇〇〇)，〈中華民國八十九內政統計年報〉。台北：內政部統計處(九十年九月)。
- 內政部社會福利業務報告〈11001〉，<http://vol.moi.gov.tw/sowf3/new/900511-1.htm>
- 內政部(一九九八)，〈中華民國八十七年臺灣地區婦女生活狀況調查提要報告〉。台北：內政部統計處。<http://www.moi.gov.tw/W3/stat/Survey13.htm>
- 行政院經濟建設委員會(一九九八)，〈我國社會福利現況、問題與對策〉。台北：行政院經濟建設委員會。
- 江玉龍(一九九八)，家庭保存暨家庭支持法案探索，〈美國兒童福利

的借鏡》，二十一世紀基金會主編。台北：中華徵信所。

蔡文輝（一九九三），《社會學（增訂新版）》。台北：巨流圖書公司。

林勝義（一九九四），台灣家庭的結構變遷與轉型需求，《社區發展季刊》，六十八期，頁四二—四四。

王麗容（一九九五），「家庭結構變遷與兒童照顧政策」，《二十一世紀兒童福利政策》。台中：中華兒童福利基金會。

萬育維（一九九六），《社會福利服務—理論與實踐》。台北：三民書局。

林萬億（一九九四），《福利國家—歷史比較的分析》。台北：巨流圖書公司。

林萬億（一九九四），從社會政策觀點談單親家庭《單親家庭—福利需求與因應對策》。台中：中華兒童福利基金會。

伊慶春（一九九七），家庭政策的形成？以家庭保護網絡之建立為例，《爭議年代中家庭福利與家庭政策論文集》，謝秀芬主編。台北：東吳大學社會工作學系。

彭叔華（一九九五），我國兒童福利法政策發展取向之解析——以我國兒童福利法為例，《二十一世紀兒童福利政策》。台中：中華兒童福利基金會。

李增祿（一九九五），《社會工作概論（增訂二版）》。台北：巨流圖書公司。

馮燕（一九九五），《托育服務—生態觀點的分析（修訂版）》。台北：巨流圖書公司。

王卓聖（二〇〇一），社會福利服務對象別經費支出的解析，《社區發展季刊》，九十四期，頁三九三—四〇〇。

王卓聖（二〇〇一），家庭結構變遷與兒童福利，《兒童福利期刊》，一期（創刊號），頁一八七—一九四。

陳寬政（一九九五），台灣地區人口變遷與社會安全，《社區發展季刊》，七〇期，頁九八—一一五。