

# 大陸婦女社會福利：歷史、現狀和挑戰

馬鳳芝

福利在其抽象的層次上是指一種人類理想、美滿的存在狀況，即英文中的 well-being，按照 Federico(1990)的說法，社會福利就是人們良好的社會存在狀態。作為一種社會的制度性安排，現代社會福利具體表現為一個國家和社會對社會中有需要的個人、家庭、群體和組織提供為保障他們的良好社會存在所需要的物品和服務等一系列的公共政策和計畫 (Miller, 1990)，它是因應傳統農業社會結構解體後的現代家庭和社會結構而產生的。因此，不同的社會福利制度和政策安排與一個社會的發展階段相聯繫，它同時也直接受不同社會的文化觀念和意識形態所影響，表現為不同的社會福利觀和制度安排，帶有歷史性和地方性。本文嘗試從女性主義的性別視角來分析一九四九年以來大陸婦女社會福利的特點、發展的歷史和現狀，進而提出未來大陸婦女社會福利的發展議題及其展望。

## 一、社會主義的意識形態和大陸婦女社會福利的提出及其分析視角

每個社會的福利制度安排都深受其社會的意識形態和文化影響，並從而塑造了生活於那個社會中的人們之「社會福利觀」。從本質上來說，社會福利的制度安排和人們的社會福利觀念所體現的是國家、社會和個人三者的關係，Morris 解釋說，當代社會福利是「政府及其他組織為了消除人們的貧窮或疾病而進行的各種努力的總和，那些人或多或少是無力自助的，也就是說，透過他們自己的勞動或家庭，不能滿足他們自己的基本需求」(Morris, 1986: 17)，因而需要一種表現為制度化安排的福利政策和服務以強化需要的滿足。

從歐美國家歷史發展的角度來看，婦女社會福利是以婦女的公民身分及其「福利權利」概念為其理論基礎的。Marshall 曾對「公民權力」的概念作了經典性解說。他認為「公民權」是由「民權」、「政治權」和「社會權」三個要素構成的，個人自由、言論自由等民權最先發展起來，然後是自由選擇和政治參與等政治權，再接下來則是享受教育和福利等社會權(Gilbert & Specht, 1986; Wilson, 1997)。所謂社會福利權利是指社會的公民對享有最起碼的經濟福利和生活在一個常規標準的文明生存條件下某種社會保障的權利。婦女作為享有公民身分的社會分子對社會福利權利的享有是以人類「公平」和「正義」的社會價值為基礎的，而社會公平與正義的議題首先就是男女平等。

西方自由主義女性主義者從性別視角反思西方的社會福利政策，並對社會福利政策對婦女的影響提出批評，她們指出：第一，婦女對社會福利的享有是以「依賴者」的身分出現的，她們被假定在家庭中依賴丈夫，在社會中依賴國家；第二，婦女淪為福利救濟領取者的另一個重要原因是由於勞動力市場的性別區格，使得婦女與男性相比有更多危險陷入貧困。而社會福利政策強化了婦女作為依賴者的地位和狀況。

大陸婦女社會福利的發展與西方國家和其他發展中國家的婦女福利比較起來有其自身的邏輯，並基於其特殊的社會脈絡。從大陸婦女社會福利發展的歷程來看，可以分為兩個階段。第一階段是五〇年代以後到七〇年代末的社會主義計畫經濟時期，第二個階段是

八〇年代以後，市場的建立和國家行政干預角色的相應退縮。考察大陸婦女社會福利的發展狀況，我們會發現貫穿在婦女社會福利發展過程中的、影響婦女社會福利的主要因素有兩個方面，一是社會主義的意識形態和中國的社會文化傳統，一是婦女與國家的關係。

首先，大陸婦女社會福利提出的一個重要的著眼點即婦女應該享有與男性同等的社會權利和福利，這一點一方面直接承續和發展了二十世紀初期即已開始的中國婦女爭取男女平等權利(丁娟，一九八九)的社會運動和思想，同時它也是馬克思主義和社會主義婦女觀的核心。爭取婦女解放、男女平等是社會主義的奮鬥目標，也是婦女自覺參加從革命到社會主義建設過程的重要思想旗幟。自一九四九年以來政府有意識的保護婦女，通過制定相應的法規和社會福利政策來保護婦女的合法權益。作為一種社會制度性安排的婦女社會福利，目的在於保障婦女權利、滿足婦女的需要，提供婦女發展的條件。在這一點上，社會主義的婦女社會福利表現為一種社會主義的父權，是在一種高度政治動員下實現的男女平等。由此而實現的保護婦女的福利，其特點是自上而下的賦與，很大程度上是各級政府、企業和基層組織的一種行政任務，形成一種對國家的依賴意識。這種社會福利賦與的結果是，婦女不是被作為獨立的主體和個體，而是以整個婦女群體的利益為出發點，著眼於社會的目標，將保護婦女的社會福利看作是婦女解放的體現，而婦女的解放是整個無產階級解放事業的一部分。但婦女社會福利的政策在某種程度上隱含著女性是弱者這種認識論的基礎(林春，一九九八)。這就使

得婦女社會福利的一些理論和實踐問題並沒有得到完全解決，例如，婦女對社會福利的享有是基於她們性別的弱者地位，還是基於她們固有的社會權利？而對這些問題的回答又關係到社會主義對個人權利的看法。由於在這些方面的問題沒有得到根本性的解決，一旦當國家工業化戰略發生改變，以市場而不僅僅以國家為主體來推進經濟的發展時、當國家對市場的控制和約束力降低時，追求利潤的市場驅動力與婦女的需要就發生了矛盾，婦女社會福利的水平也就會發生倒退，這一點將在後面論述。

可以看到，大陸婦女社會福利的提出並不是基於一種性別敏感的視角，而是由社會主義的國家基於社會主義的意識形態的政治取向，是社會主義內在性質決定的。換句話說，通過社會福利來保護婦女的合法權益是社會主義天經地義的政策。這種在政府政策保護下的婦女社會福利就不僅只是一種社會權利（實際上，使人困惑的是婦女的社會福利之獲得很難說是基於有關「社會權／福利權」的社會普遍共識基礎上的），它更多的是作為一種對弱者的保護，帶有行政命令和家長制的色彩。但不能否認和忽視的是，雖然婦女社會福利政策背後還是有一種「女性是弱者」的假定，但這種對弱者的保護政策，在客觀上和事實上促進了社會中男女平等的觀念，通過多方照顧婦女的國家立法和保護性的福利性政策措施使婦女的生存條件得到了極大的改善，大大提高了婦女的社會和家庭地位。不僅如此，通過超越「資產階級權力」中的機會平等這種「表面上的平等」所掩蓋的事實上的不平等，社會主義的國家實行保護和有利於婦

女的區別對待的政策，在某些領域特別是婦女的勞動權益和女性勞動保護方面實現了男女「事實上的平等」（林春，一九九八）。正如社會主義女權主義者所指出的，保護婦女的社會福利是對婦女增權，從而促進婦女的社會資源和個人能力的有效途徑。

其次，影響大陸婦女社會福利狀況與發展的重要因素是婦女與國家的關係，並由此產生了城鄉婦女社會福利享有上的本質差別。國家為了實現工業化，動員城市婦女參加到勞動力大軍中，並向她們提供從幼兒照顧到勞動保護等一系列的社會福利。婦女是整個國家強大、國家工業化的生力軍的重要部分，各行各業都有婦女的參與和身影，她們為國家的建設做出了重要貢獻。而農村婦女則是為工業化實現進行「內部積累」的需要而與農村男性一樣構成中國社會的二元結構。農村婦女同樣是以群體的性質而不是以獨立的個體獲得婦女的社會福利，但她們遠沒有城市婦女享有的範圍廣泛的社會福利。除了參加農業生產勞動和農村社區生活之外，她們主要是依託於家庭，承擔著照顧家庭和其他成員的責任，並獲得家庭的照顧。家庭，而不是公共福利是她們最主要的社會支持來源。由此形成了城市和農村二元結構下的大陸婦女社會福利的二元結構。

改革開放之後的農村婦女社會福利，得益於鄉鎮企業的發展和農村女性的流動，她們獲得了更多的經濟自主權，生活質量有了提高。但由於城鄉二元結構的存在，一方面農村婦女還沒有一種制度化的社會保障和社會福利，即使是在城市工作的農村女性也是被排除在城市社會保障系統之外的；另一方面，作為城市的外來工，她

們的勞動權益得不到合理保障。

## 二、大陸婦女社會福利的特點和範圍

### 婦女福利的性質和特點

男女平等是婦女社會福利的出發點和基礎，也是政府的一項基本國策。一九四九年的《中國人民政治協商會議共同綱領》宣佈「廢除束縛婦女的封建制度。婦女在政治的、經濟的、文化教育的、社會各方面，均享有與男子平等的權利」。現行憲法第四十八條規定：「婦女在政治的、經濟的、文化的、社會的和家庭的生活等各方面享有與男子平等的權利。國家保護婦女的權利和利益，施行男女同工同酬，培養和選拔婦女幹部。第四十九條規定：婚姻、家庭、母親和兒童受國家的保護。一九九五年，政府制定了《中國婦女發展綱要（一九九五—二〇〇〇）》，提出了中國婦女發展的十一個目標，包括：提高婦女參與國家和社會事務決策及管理的程度，確實保障婦女的勞動權益，大力發展婦女教育，進一步提高婦女的保健水平等方面。因此，大陸婦女社會福利的範圍通常包括對婦女參政的推動、教育、健康、就業和勞動保護這幾個方面。

婦女有兩個重要的活動領域，家庭和工作。家庭是每個人的生息之地，工作是現代婦女與社會的聯結補道。就婦女社會福利來說，除了非正式制度性的社會福利之外，對於城市婦女來說，就業和與工作有關的福利是核心，也就是工作或者職業福利。一九四九年之後，政府號召婦女走出家門參加社會生產，婦女就業是作為政府的政治目標來執行的，同時也是為現代工業化所需勞動力而選擇的政策。在政治上，提高婦女的就業率一直被作為實現婦女解放、提高婦女地位的重要措施；婦女就業是實現經濟獨立、從而實現男女平等的物質基礎。伴隨社會轉型和婦女需要的發展，面向婦女個人及其家庭的婦女社會福利服務有了長足發展，包括各種婦女熱線，幫助婦女解決法律、就業、婚姻和家庭方面的困擾，各種心理諮詢服務和反對對婦女的暴力等服務獲得了新發展。

### 大陸婦女社會福利的內容

#### 婦女參政

婦女參政是促進婦女參與社會生活、提高婦女社會地位的重要措施，並且是作為婦女的權利以法律形式規定下來的。新中國的成立使中國婦女的參政水平實現了跨越式的進步，擁有了歐美國家婦女爭取了上百年時間才獲得的政治權利，中國成為世界上婦女參政水平較高的國家之一。

婦女參與社會的政治生活具體體現在：婦女擔任決策職務（各級

政府官員、人大代表、國有大中企業或具有相當規模的非國有企業的管理者），參與社會公共事務管理，和對關係社區、單位利益的規劃、政策、措施的影響程度。經過五十年的努力大陸婦女的參政水平有了很大提高。表現在：

婦女的參政意識和參政程度有了很大提高。一九九〇年，全國婦女聯合會就婦女地位進行了一次大規模的問卷調查，有五四·三％的婦女表示若有機會被選為人大代表將努力去幹，並能幹好。一九九四年，某縣人大代表共提出議案二六〇件，其中女代表提出的議案一〇八件占四〇％多，顯示了婦女強烈的參政意識。

婦女幹部隊伍不斷擴大。中國執行《內羅畢前瞻性戰略》國家報告中提出，在二〇〇〇年以前，實現各級領導班子至少要有有一名以上的女性。一九五一年，全國有婦女幹部三六·六萬人，占同期幹部總數的一三·五％。至一九九八年，全國三十一個省、自治區、直轄市的黨、政領導班子中，十一個省、自治區、直轄市有一名以上女領導幹部，有四個省、市已達到省、地、縣、鄉各級領導班子中一〇〇％配備了女性幹部。

人大女代表的比例有所提高。資料顯示，從第一屆到第九屆全國人大女代表和女常委的人數和比例都有了顯著提高。

年份	屆次	代表總數	女代表	比例	常委總數	女常委	比例
1954	1	1226	147	11.99	79	4	5

1998	9	2979	650	21.8	134	16	11.94
------	---	------	-----	------	-----	----	-------

資料來源：《當代中國婦女權益保障的理論與實踐》，第二十六頁。

北京大學法學院婦女法律與研究中心編

改革開放和經濟的發展進一步促進了婦女的參政，婦女在參與決策和管理中呈現出以下變化：參政領域上從單純的進入立法機關和政府機構延伸到更廣闊領域的參與和影響；在參政主體上從以女幹部為主擴展到婦女群體；在參政過程上從被動行使法律權利到主動爭取；在參政意識上對參與高層決策的期望值提高。但在婦女參政領域，除了人大和政府部門的女性領導者資料之外，女性在國有大中型企業或其他有相當規模非國有企業中擔任領導職務的情況，以及女性在其他事務及相關領域的參與情況不清楚，也無從衡量這些女性對於決策的影響力。

在婦女參政方面，存在著一些應當關注的問題，例如：婦女高層決策參與程度進展緩慢，婦女參政級別越高所占比重越低。人大女代表的比例雖然比世界範圍女性在議會中只占一一·三％的比例高，但與其他國家女議員相比，在國際上的排名連續下降（人大女代表／國會女議員比例在國際社會的排名從九十五年時的第十二位下降至二〇〇〇年的第二十四位），對擔任公職女性的整體利益關注不夠，致使她們失去了很多繼續發展的機會；婦女在國家和社會公共事務中影響決策程度的綜合性資料缺乏，以致無法評估婦女在這

個領域的整體狀況。

如上所述，婦女的所有福利都是由政府的政治目標決定的，包括婦女參政。少數有機會參政的婦女是由各級行政領導的行政命令和指標分配下來的，而不是婦女群體本身積極爭取的結果。這直接導致了改革開放以後婦女社會福利在市場經濟的影響和衝擊下而產生反彈，實際上這也是大陸婦女參政率低的一個原因。

### 婦女教育

女性教育是提高婦女文化素質的基礎，也是婦女參政、議政，參與社會生活和現代化生產的重要前提，是婦女社會福利的重要組成部分。經過五十多年的努力，女性受教育的水平得到極大提高，教育方面的性別差異隨社會經濟的發展和國民受教育水平的提高得到明顯改善，城鎮女性受教育水平與男性的差異已經很小。

第一，婦女教育有法律和政策的保障。根據一九八二年憲法關於「普及初等義務教育」的規定，結合《消除一切對婦女歧視的公約》的精神，中國於一九八五年頒佈《中華人民共和國義務教育法》（一九八六年實施），規定凡年滿六周歲的兒童，不分性別、民族、種族都必須接受九年義務教育，免收學費。同時，結合《消歧公約》的精神，在《義務教育法》的基礎上，一九九二年《婦女權益保障法》規定，父母或其他監護人有義務保障適齡女童接受義務教育，否則，將由當地政府予以批評教育，並採取措施，責令其送適齡女童入學。除以上法律外，政府還在《中國婦女發展綱要（一九九五—二〇〇〇）》、《九十年代中國兒童發展綱要》、《貧困地區、民族地

區女童教育的十條意見》等文件中規定了具體的政策、規劃：普及義務教育，使適齡女童的失學輟學率控制在二%以下，以保護女童接受義務教育的真正實現。完備的法律、法規、政策體系為女性接受義務教育的真正實現奠定了堅實的基礎。

第二，與法律、政策配合，國家還採取了行之有效的措施來保證女性的教育。首先，國家設立專項基金保障貧困地區女童的教育。政府在「九五」期間共投資三九億元，並設立了「國家貧困地區義務教育工程」，地方政府也投入了大量配套經費，為實現《中國婦女發展綱要》和《九十年代中國兒童發展綱要》的具體目標奠定了物質基礎。

第三，動員社會各界力量，發展女童教育。「希望工程」是幫助農村失學兒童重返校園的計畫，到一九九四年已經累計接受社會捐款三·五八億元，救助失學兒童一〇一·五三萬名，其中六〇%以上是女童。另外，全國婦聯在一九八九年設立了「女童升學助學金」計畫，一九九二年更名為「春雷計畫」至一九九八年，此計畫已募捐二億多元資金，遍及二十九個省、市、自治區，幫助七十五萬失學女童重返校園。此外，政府還與聯合國兒童基金會合作，在十二個省（區）的一〇二個縣開展女童教育實驗項目；為了保證女童完成義務教育，政府在《義務教育法》、《未成年人保護法》中規定，禁止任何組織或個人招用應接受義務教育的適齡兒童、少年就業。為了最大限度地減少女童因貧困而失學的問題，政府還規定對家庭貧困的女童採取減免學費等措施，保證女童受教育。

第四，除九年義務教育之外，各類婦女成人教育及高等教育的發展滿足了女性的成才需要，使女性能夠和男性一樣參與社會的競爭，為女性成長提供了條件。在一九五二年時，中等技術學校的女生僅為五·一九萬人，占學生總數的三一·九%。到一九九三年全國各類中等專業學校、技工學校和職業中學分別為三九六四所、四四七五所和九九八五所，在校女生分別占到四七·四%、四〇%和四六·七%。在高等教育政策上，國家規定男女平等，保證女性入學、升學方面享有與男子平等的權利。同樣，畢業分配、授予學位、派出留學等方面，政府都給與女性與男性同等權利的法律保障。在高等教育發展的同時，婦女成人業餘教育與成人教育發展也很快，形成了一套多層次的、比較完整的體系，包括各級幹部培訓院校，各類成人學校，廣播電視大學、函授大學、夜大、進修學院、職工大學、職工中等專業技術學校，到一九九五年底，共建立三所女子職業大學，一六七九所女子中等職業學校，開設六〇多種適合女性學習的專業，有一三〇〇萬女性在成人高校學習。此外，全國還有二七所婦女幹部院校，專門培養婦女幹部和管理人才。完善的教育體系為婦女提高自身素質創造了良好條件。

第五，婦女掃盲教育。由於歷史和經濟的原因，中國人口中的文盲和半文盲主要是女性，特別是農村女性。一九八二年的憲法規定，國家發展各種教育設施，掃除文盲。一九九三年修正的《掃除文盲工作條例》和《婦女權益保障法》都對婦女掃盲工作做了特別規定。全國婦聯組織和各級政府的掃盲領導小組堅持「一掃二堵三

提高」的方針，將掃盲與當地普及初等教育相結合。全國婦聯和有關部門共同開展「雙學雙比」（學文化、學技術、比成績、比貢獻）活動十幾年，成效卓著，已有一·二億農村婦女得到培訓，五一萬農村婦女成為農業技術員，二〇〇〇多萬婦女脫盲。一九四九年中國有九〇%的婦女是文盲，一九九三年下降到三〇%，一九九七年為二三%。與一九八二年相比，一九九〇年文盲半文盲的性別差異明顯縮小。一九九五至一九九九年全國共掃除女性文盲一一八二·一萬人，占脫盲總數的六二%。女性青壯年文盲率已降到八·五%。此外，婦聯還與社會力量結合，實施「巾幗掃盲行動」，並獲得一九九五年聯合國教科文組織的「國際掃盲大獎」。

隨著九十年代以來政府實施科教興國的發展戰略，確立了教育優先發展的戰略地位，婦女接受各級各類教育的比例不斷擴大，婦女整體文化素質得到改善。統計數字表明，近年來，十五歲以上婦女人均受教育年限的增幅大於男性；婦女文盲率下降幅度也大於男性，男女受教育水平的差異進一步縮小。但由於受到社會、經濟發展的制約，陳舊思想觀念的束縛，婦女受教育機會還存在不平等，還沒有消滅婦女文盲現象，還需要改善婦女接受職業培訓、科技教育和繼續教育的狀況，使女童和婦女得到良好教育和培訓。隨著《面向廿一世紀教育振興行動計畫》的全面實施，大陸婦女的教育培訓將獲得更大發展。

#### 婦女健康

婦女的健康是指身體、精神和社會等方面完全健康狀態，而不

僅僅指沒有疾病或不虛弱。婦女的健康除涉及她們的身心等生理因素外，還由社會、政治和經濟環境所決定。總體來說，經過幾十年的努力，特別是改革開放後的發展，婦女的基本健康已經有了保障，生命狀況改善，生存質量受到普遍重視；婦幼保健網逐步規範和完善，機構數量增加；以農村改水改廁為主的環境改造取得突破性進展，已實現綱要目標。但由於受經濟發展水平的限制，農村婦女所享受的醫療保健服務整體水平還處於初級階段，尤其是針對社會問題給婦女兒童造成的健康乃至危害生命的措施還存在不足。

#### 第一，婦女健康的總體目標和已取得的成果

一九九六年，全國衛生工作會議上提出的目標是：到二〇〇〇年，初步建立起具有中國特色的包括衛生服務、醫療保障、衛生執法監督的衛生體系；基本實現人人享有初級衛生保健，國民健康水平進一步提高，到二〇一〇年，在全國建立起適應社會主義市場經濟體制和人民健康需求的、比較完善的衛生體系；國民健康的主要指標在經濟較發達地區達到或接近世界中等發達國家的平均水平，在經濟欠發達地區達到發展中國家的先進水平。隨著國家衛生政策的調整和衛生體制的不斷完善，特別是國家針對婦女保健面臨問題所採取的資金、政策、立法等措施的逐步到位與實施，婦女健康水平得到進一步提高。

據中國婦幼衛生監測報告，一九九八年孕產婦死亡率、嬰兒死亡率、五歲以下兒童死亡率分別為五六·二／一〇萬、三三·二‰和四二‰，分別比一九九〇年下降了四〇·六五％、三三·八五％

和三一·一八％，這三組數字在發展中國家都是較低的。目前國內婦女平均期望壽命明顯提高，一九九八年達到七三·一歲，比一九九〇年提高了二·六歲，比男性高出三·七歲。而且，隨著平均期望壽命的延長和老年人群的增加，政府也頒布了《中國老齡工作七年發展綱要（一九九四—二〇〇〇）》，專門成立了全國老齡工作委員會，對包括婦女在內的老年人的身心健康給予更多的關注（<http://www.women.org.cn/womenorg/fuerfazhan/funv/funvbaojian.htm>）。

#### 第二，有關婦女健康的法律和政策

婦女健康福利是有一系列法律和法規來保障的。這些法律和法規包括《中國婦女發展綱要》，它對婦女以及兒童的健康發展提出了具體目標，而《母嬰保健法》、《婦女權益保障法》對保護婦女的健康權益提出了具體的保障措​​施，有力地促進了婦女健康狀況的改善。

#### 第二，促進婦女健康的具體措施

為實現《中國婦女發展綱要》有關婦女健康的各項目標，政府制定、採取了一系列政策和措施：

在全國城市、農村建立了比較完善的縣、鄉、村級婦幼衛生保健網路，增強為婦女以及兒童提供健康保健服務的能力。截止到一九九八年年底，我國共有婦幼衛生保健機構三二三八個，有婦產科和兒科醫師十六萬多人，助產士四萬多人，農村接生員三十五萬多人；每千人口擁有衛生技術人員三·六人，比一九九五年增加〇·一人。鄉鎮衛生院的產科設備及急救能力有了很大提高。這些機

構及廣大醫療衛生保健人員為婦女兒童提供了廣泛、基本且負擔得起的醫療及生殖保健服務。

加大投入，降低孕產婦死亡率和消除新生兒破傷風。一九九九年一月，衛生部、國務院婦女兒童工作委員會、財政部聯合啟動了「降低孕產婦死亡率和消除新生兒破傷風」項目。該項目在全國一二個地區三七八個孕產婦死亡率高於八〇／一〇萬的貧困縣開展有關活動，以確保實現降低孕產婦死亡率和消除新生兒破傷風的目標。財政部為此項目的實施投入一億元資金，各項目省自籌一：一及以上配套資金。

提供生殖保健服務，保護婦女生育安全。建立育齡婦女資訊系統，大力宣傳避孕節育、優生、優育、生殖保健的科學知識，開展青春期、新婚期、孕產期、更年期保健。在城鄉婦女中普遍開展婦女常見病查治，檢查率達三八．六%，對九〇%以上查出患有婦女的婦女進行了治療。一九九五年，全國五四二個新生兒破傷風發病率大於一%的高危縣，對育齡婦女接種破傷風類毒素疫苗，強調消毒合格，並在農村進行接生員培訓，增設醫療點、站，提高農村住院分娩率。一九九八年，新生兒破傷風發病率超過一%的縣已減少到一九六個；孕產婦住院分娩率為六六．八%，比一九九五年提高了八．八個百分點；農村孕產婦新法接生率為九四．二%，接近《中國婦女發展綱要》提出的九五%的目標；一九九七年孕產婦產前檢查率和產後訪視率分別達到八五．九%和八二．三%，基本實現了孕產婦保健覆蓋率達到八五%的目標。

改水、改廁、改善婦女生存環境。二十世紀九〇年代以來，政府在農村大力開展愛國衛生運動，廣泛推行農村改水、改廁工作。一九九九年四月全國愛衛會、國務院婦女兒童工作委員會專門下發了《關於積極推進農村改廁工作的通知》，提出加大力度，努力實現到二〇〇〇年農村衛生廁所普及率達到四〇%的目標。經過多方努力，改水改廁工作已取得很大成績。截止一九九八年底，全國農村地區改水受益人口為八六四四三萬人，占農村人口的九〇．六%，其中飲用自來水人口占農村總人口的五〇．四%；農村地區累計改廁八三四三．四萬戶，占農村總戶數的三五%，糞便無害化處理率為二八．五%。

加強防治愛滋病工作。政府非常重視防治愛滋病工作，下發了《關於加強預防和控制愛滋病工作的意見》，建立了防治愛滋病性病協調會議制度；設立了防治愛滋病專項經費；制定了《中國預防與控制愛滋病中長期規劃（一九九八—二〇一〇年）》、《關於對愛滋病病毒感染者和愛滋病病人的管理意見》和《預防愛滋病性病宣傳教育原則》，防治愛滋病成為各級政府、有關部門和全社會的共同任務。

政府有關部門加強對外合作，有效利用外部資金，支持婦幼衛生事業發展。如，多年來來外經貿部一直把婦幼衛生作為同聯合國發展機構合作的重點，將三分之一以上的援華資金用於支持婦幼衛生事業的發展。衛生部與聯合國兒童基金會共同合作，在二十八個省、自治區、直轄市四〇五個貧困縣開展綜合性婦幼衛生項目；與世界

銀行在九個省、自治區、直轄市二九五個縣開展婦幼衛生項目合作。國家計畫生育委員會、衛生部與聯合國人口基金合作於一九九八年至二〇〇一年，在全國三十二個縣開展生殖健康和計畫生育項目，其中聯合國人口基金將投入一四〇〇萬美元，中國政府投入二十六億人民幣（約三億美元）。這些項目有力地推動了農村地區婦幼衛生事業的發展。

加大宣傳教育力度，提高婦女健康教育覆蓋面。一九九四年全國愛衛會、衛生部、農業部、國家廣播電影電視總局聯合開展「全國九億農民健康教育行動」，通過國家級的專業機構製作農民健康教育系列音像製品，免費向各地發放。其中製作下發了有關女性青春、經期保健、婚前檢查、母乳餵養、婦女常見病防治等內容的科普節目。全國愛衛會、衛生部與四〇餘家電視臺聯合製作了一〇四集大型綜合性健康教育電視系列節目《生命在你手中》，在全國一六〇多個地級以上電視臺播放，覆蓋人口達五億。衛生部、國務院婦女兒童工作委員會聯合製作了有關降低孕產婦死亡率、消除新生兒破傷風、消除碘缺乏病、預防愛滋病、降低兒童中重度營養不良及農村改廁等錄影節目，向廣大婦女宣傳婦幼衛生保健知識，提高婦女自我保健意識。

非政府組織密切協助政府做好婦幼衛生保健工作。中華醫學會婦產科分會、中華預防醫學會婦女保健分會以及婦幼衛生管理分會的專家積極參與政府衛生保健技術標準的制定，並承擔有關業務技術培訓工作等。全國婦聯、中國計畫生育協會、中國人口福利基金

會、中國女法官協會等組織，協助政府宣傳《婦女權益保障法》和《母嬰保健法》等有關法律，開展衛生教育和人口教育，普及婦幼衛生保健知識和生命知識，為促進婦女身心健康做了大量工作（<http://www.women.org.cn/womenorg/fuerfazhan/funv/funvbaojian.htm>）。

#### 第四，婦女健康方面的問題

婦女健康方面存在的問題主要表現在，許多農村地區，特別是農村貧困地區的衛生設施和醫務人員不足，尤其是基礎設施方面的投入需求量相當大，在短時期內很難根本改變；山區、邊遠地區和較貧困的農村地區，由於人們缺乏足夠的衛生保健知識，孕產婦住院分娩率仍偏低（四五%—六五%）（<http://www.women.org.cn/womenorg/fuerfazhan/funv/funvbaojian.htm>），造成孕產婦死亡率和嬰兒死亡率較高；隨著流動人口不斷增多，流動人口中的孕產婦保健、兒童保健、計畫免疫等，成為面臨的新問題；貧困造成的婦女、兒童營養不良，如：發育遲緩、消瘦、缺鐵性貧血、碘缺乏症和一些地方病等，有待生活環境的根本改善和生活水平的全面提高；新情況下出現的嫖娼、賣淫現象致使長期滅絕的性病和國外傳來的愛滋病在一定範圍內傳播，加大了對青年、婦女以及易受愛滋病毒感染的高危人群進行愛滋病控制工作的難度。

#### 婦女的勞動就業和工作福利

勞動就業是婦女社會福利的核心，因為它不僅是婦女謀生的手段，更是婦女實現社會參與的重要途徑，直接關係到婦女的生存狀

態。有關婦女社會福利的大部分內容也都與婦女的勞動保護有關。

### 第一，大陸婦女的勞動和就業

婦女的勞動就業率是衡量婦女經濟社會地位和婦女實現社會參與的重要指標，而勞動保護則是婦女社會福利的重要體現和衡量指標，它們共同反映了婦女社會福利的質量。經過多年努力，現在大陸婦女的勞動就業率獲得了極大提高。五十年代初期全國共有女職工六〇萬人，占當時職工總數的七·五％。一九九八年，女性從業人員已增加到三四〇六七萬人，占社會總從業人員的四八·七％，高於世界三四·五％的比例。在三·二億從事農業生產的勞動刀中，婦女有二·一億，占六五·六％。在國民經濟十二個行業中，婦女超過一〇〇萬的行業就有九個，婦女遍佈社會生產的各行各業（《中國婦女的狀況》白皮書，一九九四）。

據一九八二年和一九九〇兩次全國人口普查統計資料顯示：一九九〇年女性在業人口占全部在業人口的四四·九％，比一九八二年的四三·六九％上長了一·二八個百分點，而同期男性則下降了一·二七個百分點。在十五—十九歲年齡組中，女性在業率為六八·二二％，比一九八二年下降九·六個百分點；在四十五—六十四歲的四個年齡段中，女性在業率比一九八二年提高了十個百分點以上。低年齡組女性就業率下降，中青年女性就業率上升這一事實反映了女性在文化和從業水平上的雙重提高（北京大學法學院婦女法律與研究中心，二〇〇一）。

從產業結構來看，女性就業人口的產業分佈也發生了變化。一

九九〇年女性在第一、第二、第三產業就業的比例分別為七六·〇九％、一三·四七％、一〇·四三％，在第一、第二產業就業的比率分別比一九八二年下降了一·八九和〇·三四個百分點，在第三產業就業的比率比一九八二年上升了二·二三個百分點（馬煥琴，一九九七）。從職業結構來看，在職業地位較高的科技人員中，女性科技人員在全部在業人口的比例由一九八二年的一·九四％增至一九九〇年的二·四〇％，占本職業的比例由三八·三％上升為四五·三％。這一增長速度超過了男性。截至一九九五年，全國女科技人員由一九九三年的八〇九·七萬人增至一九八八·一萬人，占科技人員總數的三六·九一％（國務院新聞辦公室，一九九六）。據《中國統計年鑑—一九九九》資料，截至一九九八年底，在科學研究和綜合技術服務領域、政府機關和社會團體、及金融保險業中，女職工已分別占在業職工總數的三三·八％、二三·五％和四一·六％。

婦女在勞動就業方面的進步大大促進了婦女自身的發展。婦女參與社會生產和經濟生活使得她們逐步擺脫了囿於家庭小圈子的局面，她們的勞動和創造贏得了社會的承認和尊重，在實現婦女個人價值的同時提升了整個婦女群體的福利。

### 第二，婦女的勞動保護和工作福利

憲法第四十二條規定，公民有勞動的權利和義務。一九八三年勞動人事部《關於招工考核錄用的暫行規定》、一九八五年國務院頒佈的《國營企業招工暫行規定》和一九八八年《女職工勞動保護規定》等政策都對女性的勞動權益做出了規定，而一九九二年頒佈實

施的《中華人民共和國婦女權益保障法》為進一步提高婦女的社會地位、保障婦女的就業和工作權益，提供了法律武器。

對於當代大陸職業婦女來說，勞動和勞動的報酬不僅是她們的主要生活來源，直接關係到婦女生活水平的高低，同時它還關係到男女平等的問題。從一九五二年第一次工資改革到一九九三年的第四次工資改革；從《消歧公約》到《婦女權益保障法》，國家都制定了配套的法律法規和政策，規定了男女同工同酬的原則，保證了男女同工同酬政策的執行，實現了婦女獲得與男性同質同量工作的同等勞動報酬。實際上，男女同工不同酬是世界範圍的問題。有關資料顯示，全世界婦女工資到達男子工資八〇%的國家只有五個，大陸婦女收入是男子的八〇·四%（國務院新聞辦公室，二〇〇〇），較好的解決了這個問題。

婦女的勞動保護是婦女社會福利的重要內容。大陸婦女除了享有憲法所規定的各種休假制度和節假日以外，還享有勞動法所規定的在孕期、產期、哺乳期的特殊休息和保健福利。一九八六年勞動人事部等四部門制定並公佈的《女職工保健工作規定（試行草案）》和《女職工勞動保護規定》規定，女職工享受九十天產假，懷孕期和哺乳期的女職工享受不加班和非夜班工作待遇，孕期產前檢查視為勞動時間。在工作時間內，懷孕女職工享受一定的休息時間，哺乳女職工每班勞動時間給與兩次各三〇分鐘哺乳時間，哺乳時間和往返時間都視為勞動工作時間。這些福利安排保護了婦女和下一代的身心健康，也肯定了婦女在人類自身再生產中的特殊貢獻。

除上述婦女孕期和哺乳期的福利假期外，大陸婦女還享受一些特殊勞動保護福利。根據婦女的呼吸能力、承受重量生理都比男性差和婦女對某些有毒有害物質敏感性較強、並易於吸收脂溶性毒物的生理特點和生理機能，有關法律和法規規定，禁止女職工從事特別繁重的體力勞動和從事接觸不利於婦女生理機能的有毒有害物質的工作（葉靜漪、盧瓊，二〇〇一）。女職工禁忌從事的特別繁重的體力勞動是：礦山井下作業、森林業伐木、歸楞及流放作業、《體力勞動強度分析》標準中第Ⅱ級體力勞動強度的作業、建築業腳手架的組裝和拆除作業、高空作業、連續負重每次不超過二〇公斤、間接負重每次不超過二十五公斤的作業；月經期間的女職工禁忌從事冷水作業和第Ⅲ級體力勞動強度的作業；孕期女工禁忌從事人力進行的土方作業和石方作業、第Ⅱ級體力勞動強度的作業、伴有全身強烈震動、工作中需要頻繁彎腰、攀高、下蹲和高處作業；哺乳期女工禁忌從事、第Ⅱ級體力勞動強度的作業。女工禁忌接觸的不利於其生理機能的有毒有害的工作是指孕期和哺乳期女工禁忌在有毒物質濃度超過國家衛生標準和放射性物質超過國家規定劑量的作業場所工作、禁忌從事抗癌藥物及乙烯雌酚生產的行業和作業場所空氣中錳等有害物質濃度超過國家衛生標準的作業；已婚待孕女工禁忌從事鉛等作業場所屬於《有毒作業分析》標準中第Ⅱ、Ⅲ級的作業。

### 第二 婦女社會福利和社會保險

《婦女權益保障法》、《中華人民共和國勞動法》、《中華人民共

和《國營企業實行勞動合同制暫行規定》為合同制婦女建立了養老保險制度。一九八六年國務院發佈的《國營企業職工待業保險暫行規定》為國有企業女職工建立了待業保險制度。《女職工勞動保護規定》進一步提高了婦女的生育保險待遇。一九九三年國務院發佈的《國有企業職工待業保險規定》、一九九八年國務院發佈的《失業保險條例》進一步擴大了企業女職工的待業保險範圍，同年國務院發佈《國有企業富餘職工安置規定》中規定，在孕期和哺乳期的女職工可申請兩年的養息假，兩年期間法定產假可享受原工資，其他時間可享受生活費。

#### 第四、婦女勞動就業和社會福利的行政和司法保障

以上有關大陸婦女的勞動就業和工作福利是由一系列法律保障的，它們為婦女的勞動和工作福利的真正實現提供了法律根據和司法保障。《女職工勞動保護規定》和《婦女權益保障法》都規定，當婦女的合法權益和福利權利受到侵害時有權要求主管部門處理或依法向法院提起訴訟。一九八七年國務院頒佈的《國營企業勞動爭議處理暫行規定》、一九九三年國務院頒佈的《中華人民共和國企業勞動爭議處理條例》、一九九五年一月一日開始施行的《中華人民共和國勞動法》都將企業的勞動爭議納入勞動仲裁的範圍，一九八九年《行政訴訟法》的頒佈，也為婦女勞動權和福利權的實現

提供了法律根據。而一九九三年勞動部頒佈的《勞動監察規定》

則規定，婦女對用人單位違反勞動法律、法規和規章的行為有向勞動監察機關舉報的權利。

## 三、改革和婦女社會福利

如上所述，大陸婦女的社會福利是由社會主義的意識形態所規定的，是促進和實現男女平等、婦女解放的政治目標，而這種政治目標的理論基礎是將過去婦女所受壓迫置於階級體系內來加以分析，而忽略了影響婦女發展和壓迫婦女的其他社會和文化因素。這些社會和文化的因素在改革和市場經濟的發展中對大陸婦女的社會福利產生了重要影響。這種影響表現在婦女社會福利和勞動保護的削弱、市場經濟的發展和企業改革所帶來的大批女工下崗和失業。

### 社會轉型、結構調整帶來社會福利的性別分化

市場經濟和結構調整使得婦女從單位走向社會，從計畫走向市場，大批婦女下崗失業，婦女的就業層次明顯下沉，因而構成了對婦女社會福利的衝擊。

適應市場經濟的發展，發軔於國有企業勞動用工制度的改革，女工下崗失業也經歷了幾個階段：從一九八四年國營企業勞動體制改革開始，以追求企業經濟效益為改革的起點，國家逐步改變了統

包統配的就業政策，企業開始有了用工自主權。面對企業富餘人員問題，社會上出現了「婦女回家」的爭論；企業對新招工人實行勞動合同制，將勞動契約關係引入新就業的勞動者群體，出現了用女性最佳年齡階段的現象；一九八六年企業開始優化組合，女職工被編餘的人數超過男性；一九九二年《全民所有制工業企業轉換經營機制條例》頒佈後，大量女職工以放長假及內部退養的方式下崗。從一九八五年開始，我國下崗工人的數量驟然猛增，並逐年攀升。

另一個與下崗女工有關的事實是，在逐漸形成並不斷擴大的下崗職工群體中女性占了多數。據全國總工會女職工部一九九六年聯合十一個省、直轄市調查，在下崗職工的比例不斷增大的同時，女職工下崗比例一直高居不下，遠遠超出女職工所占比例。從調查的省份看，女職工比例一般占在職工人數的三七%—四〇%左右，但下崗女工一直占下崗總人數的六〇%左右。從絕對數看，一九九五年後的下崗女工人數大大增加了，但是與此同時下崗女工的再就業狀況也有了非常明顯的改善。一九九五年四月開始實施的國家再就業工程是這種改善的轉捩點。

下崗女工的特點是：中年下崗的多，其中包括四十五歲提前內部退養的女職工。三十五歲以下的青年女工也開始下崗，這個年齡段的女職工正處於育子繁忙期，而育子成了下崗的主要原因。此外，文化技術素質低的女工下崗多，這說明她們不能適應新的崗位要求而下崗。從一線下崗的女工多，這也是企業調整所帶來的結果。

女職工大量下崗的原因，除了勞動力過剩企業冗員率高之外，

就女性而言由於過去的安置性就業，許多女性進入了不大適合女性工作的行業，造成企業女職工的結構性剩餘。女職工承擔著人類自身生產的任務，從而影響了她們在勞動力市場中的競爭力。女性的自身素質比男性低，缺乏自立自強的精神等。

婦女下崗失業對婦女社會福利產生了巨大衝擊。中華人民共和國成立後，政府號召婦女解放，婦女參加工作加入到勞動力大軍中。如上所述，到一九九三年，婦女就業參於率高達四五%，超過同年發達國家婦女就業參於率四四%的平均水平。中國婦女成為社會生產活動的半邊天，是家庭經濟收入的重要來源。然而，當企業根據競爭原則自主決策用人用工時，為了規避「性別虧損」，大量婦女下崗失業，失去家庭經濟半邊天的地位，這種狀況對她們的個人和家庭生活都造成重大影響，直接影響到婦女的生存狀態。

### 三資企業女工的勞動保護問題

一九八八年《女職工勞動保護規定》頒佈後，我國企事業單位都開始按其《規定》執行，但是一些「三資」企業強調特殊性，而拒不執行或只部分執行，造成在這些企業中女職工孕、產、哺乳期待遇得不到落實，加班加點現象嚴重，女職工勞動保護設施欠缺，婦科檢查制度不健全，生活條件較差，勞動及人身權益缺乏保障。

「三資」企業不執行《規定》的原因主要有：女職工勞動保護工作缺乏組織保障，在這些企業中未設勞動保護專職人員，更談不

上負責女職工勞動保護的人員。各級工會及有關方面對《規定》的宣傳工作不夠深入。一是對中方管理人員及廣大女職工宣傳不夠，二是對外方的宣傳工作缺乏主動性。勞資雙方目的不同，導致主觀認識上有偏差，如老闆想掙錢讓女工加班加點，女工也想多掙錢。外商投資企業職工人數不定，且流動性大，也是導致問題產生的原因。所以須完善立法，強化和細化對外商投資企業女職工勞動保護工作的法律制約，建立健全女職工勞動保護監察制度和管理隊伍，加緊工會及女職工組織的建設。

### 勞動力市場分割對婦女社會福利的影響

要認識市場經濟對大陸婦女社會福利的影響和衝擊就不能不討論到勞動力市場的分割。在第三世界國家現代化發展過程中，勞動力市場曾經被分割為正式市場和非正式市場(馬笑冬，一九九八)，相應的就業部門也按照它們與市場的關係分割為正式部門和非正式部門。所謂正式部門是指全日制工作，有穩定的年薪、各種福利、退休金、醫療保險、津貼及住房補貼等；非正式部門則是指半日制、季節工、臨時工、小時工、自我就業、一家一戶為主體的小型手工業，這種工作除了不穩定的工資外，沒有其他的保障。

大陸婦女下崗失業後的再就業大多是第三產業和社區服務業，其中大部分是低工資的崗位，例如，物業管理、社區服務、老人和健康照顧、賓館和餐飲服務等技術低的工作，形成低收入的女性行

業。

下崗失業婦女勞動力向非公部門和服務業集中所產生的最不利後果是：她們不能或不能充分享有社會福利和社會保障，因為這些部門大部分都缺乏各種福利保障措施。

### 原因和理論分析

市場經濟發展所產生的婦女社會福利的倒退和反彈其根源在於婦女與國家的關係和傳統文化的影響，以及勞動就業公共政策對資源分配合理性方面的性別意識和傾向不足。

分析造成婦女失業多於男性的原因，我們會發現其背後的思想根源和假設仍然是幾千年來形成的「男尊女卑」和「男主內、女主外」的傳統文化觀念，正是這種傳統的文化觀念使整個社會對女性家庭角色的期待大大高於對其社會角色的期待(邵夏珍、曹桂英，一九九三)。當整個社會和企業面對提高效率與企業富餘人員這一矛盾時，當富餘人員既有男性又有女性時，婦女首先成為下崗和失業者這一社會現象正是這種傳統思想的體現。男性依然被看作是理所當然的家庭供養者，有著實現自己作為男性而需要一份外在社會身分的需要。而女性則被認為是可以依賴丈夫的，在男女自然分工下應該回家的家庭照顧者。國家和社會幾十年所堅守和執行的社會主義男女平等的思想當遇到市場這個以利潤為第一驅動力的無形之手時，傳統的力量再次適時的表現了自己的力量，社會主義的理想和

國家干預遇到了極大挑戰，並由此引發了「婦女是否應該回家」的爭論。

所謂「婦女回家」論是鑒於在過去計畫經濟時期婦女由職業性質引起的角色衝突，男女兩性從事相同或相近的工作，但因家務勞動、子女教育等方面的實際需要，有人提出「二保一」的主張，即「妻保夫」。職業女性的工作性質決定了她們不能全天候照顧家庭，夫妻之間常有矛盾。有些時候，當女性的職業成就高於男性的成就時，男性由於傳統文化的影響，自尊心受到傷害，而增加了夫婦衝突。

這樣，就使得處於社會轉型期的大陸婦女同時面臨著新的挑戰，即在人才商品化、市場化、社會化的時期，女性從家庭角色擴大為社會角色後，與男性相比擔負著雙重角色，社會的發展使女性急切需要實踐鍛鍊、受訓提高，但因家務又難以參加的矛盾衝突帶來女性的角色衝突。女性個體成長和發展過程的兩個效率「低谷期」，即育兒期和更年期，使女性既要工作又要面對低谷（董芴素，一九九五），原先計畫經濟時期的婦女社會福利政策與追求利潤的市場機制之間就產生了矛盾衝突。這些社會和文化的因素共同作用就產生了婦女的大量下崗和失業。

另外對婦女社會福利產生重要影響的因素是婦女與國家的關係。在社會主義意識形態和計畫經濟體制下，國家實行保護婦女的社會福利政策，國家是實際的責任承擔者。因為企業是對國家負責，企業吃國家的大鍋飯，工人的工資是由國家發給的。女職工在生育

的特殊階段，工資待遇不變，生育所需費用一律公費報銷。企業用工中女性比例多少，對企業本身利益不會造成太大的影響，即便有損失也是國家負擔。但是，企業轉換經營機制以後，女工與國家的關係發生了根本的變化。企業不再直接面對國家而是直接參與市場競爭，自負盈虧，自我發展，女工直接與企業發生利益關係，而不再是通過企業與國家連接。女職工懷孕期、哺乳期的誤工和產假工資以及生育期間所需要的費用，都由企業負擔，直接影響著企業的經營效益。因此，在追求經濟效益的利益驅動下，企業不願意或不想承擔這筆開支。有些不景氣的行業，虧損嚴重，連工資都發不出，根本無力承擔這筆開支，顧及不了婦女的特殊利益。一些企業不給報銷生育費，對產期、孕期、哺乳期婦女扣發工資降低待遇，有些效益較好的企業，雖能支付婦女生育費用，但為了儘量減少開支，採取將生育費一律列入個人醫療費包乾的辦法解決。報銷的比例是根據本人工作年限加以確定。其實質是把生育和生病兩種完全不同性質的費用混同起來，將生育費推給了個人，加重了婦女的負擔（何玲，一九九六）。

#### 四、大陸婦女社會福利發展面臨的挑戰和應對措施

## 面臨的挑戰

### 第一，社會福利性別分化的挑戰

市場經濟發展對大陸婦女社會福利的一個潛在的最大影響和挑戰是「社會福利的性別分化」問題。正如 Titmuss(1958)所指出的，在一個混合福利經濟中，能夠發揮福利功能的社會系統即包括正式的制度安排，也包括非正式的制度安排。在正式的制度安排中包括兩個非常重要的部分：財稅(Fiscal)福利和工作福利。所謂財稅福利是指與個人所得相關的福利，比如免稅、個人購房時的貸款免息等。由於大陸婦女社會福利的很多內容都與她們的勞動就業和工作有關，就業和工作本身對她們來說，其本質是一種「工作福利」(Occupational welfare, Titmuss: 1958)。所以下崗和失業對於婦女的社會福利影響甚大。下崗失業意味著沒有了工作，也就失去了與工作相連的福利待遇，當婦女出現患病或者意外事故時，生活會遭遇極大困難；由於失去工作福利，她們在單位福利性住房、醫療和老年等方面也會發生困難；由於失去了工作，與婦女個人工作收入相連的個人付費的福利保險也完全失去了。這樣在未來經濟市場化的深入發展過程中，大陸婦女的社會福利將面對「勞動力市場化配置的挑戰」(丁娟，一九八九)。

婦女在就業方面遭受的歧視不但導致婦女因下崗失業而失去原有的社會福利和保障，更需要警惕的是她們有可能成為脆弱人群，具有成為陷入貧困的危險。正如 Stacy、Peteman 等激進女性主義所

指出的那樣，基於性別而形成的男女勞動分割合同削弱了婦女獲取平等公民身分的能力(Hallett, 1996)，同時也削弱了婦女抵抗貧困風險的能力，形成貧困的女性化。

第二，某些婦女社會福利和社會保護的政策、法律和法規已不能適應市場體制和勞動關係變化的需要

首先，婦女進入市場後的權益保護還沒有列入法律規範的視野。例如，農村婦女由農業性勞動向非農業性勞動轉移、城市女性由生產部門向第三產業轉移中特殊權益的保護，合營企業、鄉鎮企業和三資企業招錄女工，在用工管理方面違反法律規定的責任問題，以及企業有了自主權後，如何保障女性不受排斥和歧視等勞動權益的保障問題，在現有的法律體系中，還缺乏明確有效的規定。

其次，某些法律規定，已不適應市場經濟的要求。例如，婦女權益保障法第五〇規定：侵害婦女合法權益的，由所在單位或者上級機關責令改正，並可根據具體情況，對直接責任人員給予行政處分。第四十八條規定：婦女的合法權益受到侵害時，被侵害人有權要求主管部門處理，或者依法向人民法院提出訴訟。在市場經濟條件下，企業轉換經營機制，成為具有自主權的獨立的經濟實體，政府不得以行政命令干預企業的經營。當婦女權益受到侵犯時，要依此程式尋找保護的話，實際上是一句空話。

最後，有關法規政策之間的關係尚未理順，影響了執法效果。具體表現在許多規定與現行婦女保障法的內容不相一致，給企業執法提供了選擇上的隨意性。例如，婦女權益保障法規定：「婦女在經

期、孕期、產期，哺乳期受特殊保護」。「任何單位不得在女職工懷孕、產期、哺乳期降低基本工資，或者解除勞動合同」。而國務院一九九三年下發的《國有企業富餘職工安置規定》中規定：「孕期或哺乳期的女職工，經本人申請，企業可以給予不超過三年的假期，放假期間發給生活費」。依此規定，不少單位就將孕期、哺乳期的女職工一律視為「富餘人員」來對待和安置了，不合法地降低了孕期和哺乳期婦女應享有的社會福利（何玲，一九九五）。

## 應對措施

第一，在婦女社會福利政策方面要有性別視角。以往的實踐經驗證明，有關婦女保護政策並不能天然地帶來婦女社會福利的獲得，必須在具體政策制定和執行上確實採取措施確保婦女平等的獲得社會資源，通過使婦女能夠真正獲取福利使婦女社會福利落到實處。

改革開放前的中國，對於職業婦女來說，「單位」曾經是他們的主要庇護者，國家是通過控制企業的資源實現對工人的控制，而工人對他們的所在企業則存在著制度化依賴（Walder, 1986）。由於企業是國家的化身，因而企業與女工的關係反映的也是國家與女工的關係。在向市場經濟轉型的過程中，伴隨著（企業）單位對經濟效益的追求和市場化取向的發展，改革前的那種縱向庇護關係和橫向工具性關係逐步發展為多元化的關係格局，國家和集體已不再具有唯一

資源提供者的地位，單位的福利保障功能開始逐步解體，終生就業不復存在，隨之解體的還有女工對單位的制度化依賴關係。

有學者從女性主義的角度研究了經濟改革後廣州市國有企業女工對企業依賴的變化，指出這種變化表現為女工被置於經濟控制上的邊緣化地位（平萍，一九九七），例如，女工的下崗失業和提前退休等，同時揭示了女工在改革中依賴處境發生的變化以及由此帶來的依賴模式的分化，原來單一、同質的企業依賴分化為家庭依賴、企業依賴和市場依賴。這種變化背後的原因在於 Stacey 稱之為「父權的「社會主義」所隱含的女性對男性的依賴。所謂「父權的「社會主義」是利用傳統中女性對男性的依賴，再製造了一種女性對男性的制度化依附的控制機制（Stacey, 1983），這種機制在改革前的政治控制和改革後的經濟控制中，都是以假定婦女可以在住房及經濟上依賴丈夫的前提下實施的。在經濟改革前，很多單位不給女職工分房，而企業改革後又首先將女職工下崗解聘，指導思想都是一樣的，那就是女職工可以回家依賴丈夫。男職工／丈夫是中國傳統觀念中的「家庭支柱」。如果我們銜接著這種分析，就可以發現，改革後婦女下崗失業比例高於男性，從而造成女性對家庭的依賴就是這一假定的延續發展，是「父權的社會主義」『典型的制度化的產物』。

而對於大陸婦女來說，事業家庭兼顧曾經是大多數職業婦女的選擇，也是實現婦女社會參與、經濟獨立和自我完善的基礎。因此婦女社會福利要有一種性別敏感的視角，將包括減輕婦女家務勞動、提高家務勞動社會化、科學化程度的策略和整個婦女社會福利的發

展納入性別發展的軌道，既給女性以自主選擇權，同時又要真正在婦女社會福利的立法和實際執行上保障婦女的利益，破除「父權的社會主義」。

第二，要在具體的社會政策和婦女就業政策方面促進男女平等的真正實現。要認識和消除純粹的經濟戰略很可能對婦女發展造成的負面影響，在經濟和社會發展計畫中納入性別分析，為婦女提供就業和進入市場的機會，預防市場對婦女利益和社會福利的侵蝕。

有關英美等國婦女經濟福利(economic well-being)的研究和經驗說明，工作和報酬是保障婦女免於貧困的屏障(Sainsbury, 1996; Goldberg & Kremen, 1990)。然而，對歐美發達國家婦女經濟福利的最好刻劃就是「不穩定」。由於婦女的就業得不到保障，婦女的工資低於男性，工作不穩定；又由於她們要承擔照顧兒童的基本責任，她們比男性有更大的可能性面臨貧困(Sainsbury, 1996)。因此，不能忽視婦女就業對大陸婦女生存條件和發展的影響，社會政策也需要從長遠的角度、從考慮婦女發展的角度，提出有效措施，使婦女免於貧困。

第三，完善和發展婦女社會福利和社會保障的體系，發展能夠滿足婦女需要的多元化的福利和服務，保障和促進婦女的發展。

相對於男性來說，處於社會轉型期的大陸婦女比以往承受著更多的壓力和面對著更多的挑戰，需要不斷完善自己來應對變化的社會。婦女在家庭中承擔重大的責任，不僅需要獲得收入，而且還要承擔照顧家庭的責任；由於就業的壓力和社會競爭的加劇，她們面

對著更多的不確定性，包括下崗失業問題及由此產生的家庭經濟狀況的惡化，也因此面對更多的職業競爭和家庭關係、夫妻關係的調適問題。實踐證明，因應這些新的社會需要，在婦女社會福利方面不僅需要在政策層面的倡導，同時迫切需要倡導發展新的社會服務來滿足婦女個人成長和社會適應方面的需要。目前大陸已有一些政府和非政府組織、機構為婦女提供諸如婦女熱線、農家女和打工妹服務等，但遠遠不能滿足對服務的需求，需要大力發展新服務來回應婦女的需要。這些服務包括，就業和職業技能培訓服務、女性就業資訊和就業輔導服務、幫助婦女個人成長和提升潛能的服務、婚姻調適和親子教育服務，婦女支援網路和互助小組服務，以及性別意識和社會參與訓練等，落實性別敏感的婦女社會政策，提升婦女的社會福利。

(本文作者為北京大學社會學系副教授暨香港中文大學社會工作系博士候選人)

#### ◎ 參考書目：

- 「人口、婦女與發展：中國婦女發展的資料」(一)，中國人口報，一九九八年九月四日。
- 丁娟(一九八九)。二十世紀的中國女性主義。見邱仁宗等編《中國婦女與女性主義思想》。北京：中國社會科學出版社。
- 平萍：《中國經濟改革中的國營企業女工》，香港中文大學亞太研究

所，一九九七。

何玲（一九九五）。女職工勞動權益受侵害的原因及對策。《西北大學學報：哲社版》，一九九五年第三期。

林春（一九九八）。國家與市場對婦女的雙重作用。見邱仁宗等編《中國婦女與女性主義思想》。北京：中國社會科學出版社。

馬笑冬（一九九八）。婦女與發展。見《世紀之交的中國婦女》，南京：南京大學出版社。

馬煥琴（一九九七）。我國婦女就業現狀與對策。《中國人力資源開發》一九九七年第六期，第二六頁。

國家統計局人口和社會科技統計司編（一九九九）。《中國社會中的女人和男人：事實和資料（一九九九）》。北京：中國統計出版社。

國務院新聞辦公室（一九九四）。《中國婦女的狀況》白皮書。北京。

國務院新聞辦公室（二〇〇〇）。《中國人權發展五十年》。北京。

國務院新聞辦公室。一九九六年中國人權事業的發展《白皮書》。

董芴素主編（一九九五）。《角色的困惑與女人的出路》。杭州：浙江人民出版社。

熊鬱主編（一九九三）。《面對二一世紀的選擇》，天津：天津人民出版社。

譚深（一九九八）。變革中婦女的兩個重大問題。見邱仁宗等編《中國婦女與女性主義思想》。北京：中國社會科學出版社

Federico, R. C. (1990). *Social welfare in today's world*. New York: McGraw-Hill, Inc.

Marshall, T. H. (1981). *Reflection on power*. In *The right to welfare and other essays*, T. H. Marshall (Ed.). New York: The Free Press.

Miller, D. C. (1990). *Women and social welfare: A feminist analysis*. New York: Praeger Publisher.

Moser, C. O. N. (1989). *Gender planning in the third world: Meeting practical and strategic gender needs*. 見王政，杜芳琴主編：《生活性別研究選譯》，第二八八頁。

Sainsbury, D. (1996). *Gender, equality, and welfare states*. Cambridge: Cambridge University.

Stacey, Judith (1983). *Patriarchy and socialist revolution in China*. Berkeley: University of California Press.

Walder, A. (1986). *Communist Neo-Traditionalism*. Berkeley: University of California.

Young, M. B. (1998). 婦女的實際性別利益和戰略性別利益。見邱仁宗等編《中國婦女與女性主義思想》。北京：中國社會科學出版社。