

社會投資與女性貧窮： 生命歷程政策的觀點

葉崇揚

壹、前言

女性貧窮一直以來都是社會政策最重要的核心議題，同時也是臺灣學界與實務界共同關心的重要議題之一。臺灣過去的研究以及應對女性貧窮問題的政策都是架構在傳統典型工業社會與男性養家模式（male-breadwinner model）中對於女性貧窮的思考。因此，過去臺灣女性貧窮議題的研究，大多著重於家庭結構的變化，如女性單親家庭比例的成長以及女性戶長家庭的大幅成長、女性在勞動市場受到不平等的待遇等等結構性因素，而這些議題在臺灣的社會政策與社會工作實務中越來越重要（李淑容，2006；呂朝賢，1996；李安妮，1998；王德睦、何華欽，2006；薛承泰，2004）。

然而，我們必須要理解到在後工業社會中，甚至開始進入所謂的AI社會中，女性貧窮的本質以及相對應的思考已經不

同於過去的工業社會女性為戶長的家庭型態，已經逐漸地越來越重要；同時，後工業社會的勞動市場也提供女性大量的就業機會，但是女性就算在全職工作上，其在服務業部門的低薪工作比例也較男性為高，且在部分工時工作上，女性所占的比例也遠遠高於男性（Crettaz, 2011; Peña-Casas & Ghailani, 2011）。換句話說，當代對女性貧窮本質與型態的想像已經不同於工業社會建立在男性養家模式那樣，不僅是因為女性的生命歷程的假設已經不同於工業社會，同時女性的角色也被期待從照顧服務的提供者以及依賴者，開始逐漸地轉變成為生產者與照顧提供者的雙重角色；再加上社會經濟結構性的問題，使得在後工業社會中，工作與雙薪家庭也不見得可以保障家庭脫離貧窮與社會排除（social exclusion）的困境與問題（Crettaz, 2011; Goldberg, 2010）。

為什麼女性貧窮的議題在當代福利

國家中的討論很重要呢？女性貧窮往往會涉及到兩個層次上的問題。第一，在總體層次上，福利國家的財政問題。降低女性貧窮，大多會透過促進女性就業的政策措施，藉由增加女性就業，不僅將會有助於女性的經濟獨立，而且增加家戶的經濟資源，進而脫離貧窮。而越來越多的就業人口將會有助於解決福利國家日益惡化的財政問題（Esping-Andersen, 2002c; 2009）。其次，促進女性就業解決女性貧窮，有助於解決兒童貧窮的問題。女性貧窮往往會與兒童貧窮掛勾在一起，在實證上也是如此，因此如果能夠有效地解決女性貧窮，將會有助於兒童貧窮的解決（Esping-Andersen, 2002a; 2016）。而兒童貧窮的解決，將會有助於兒童的早期發展，並有利於人力資本的累積以及教育成就的取得。而這是取得良好勞動市場位置的基礎（Esping-Andersen, 2002a; Giddens, 1998）。

本文，並非是一篇實證研究的文章，更多是嘗試著說明在後工業社會中，女性的生命歷程以及角色的差異，同時興起的新社會風險（new social risks），使得女性貧窮的本質與型態已然與過去工業社會有所不同。因此，我們嘗試著從社會投資（social investment）的政策理念，提出一個建立在以女性生命歷程為基礎的政策思考。

貳、從工業化到後工業化下的女性貧窮

一、工業化下的女性貧窮

從農業社會進入到工業社會，一個最重要也是當代福利國家最核心的特徵即是勞動商品化（commodification of labor）。個人在工業社會中，因為沒有生產工具，必須開始依賴僱傭關係所獲得的薪資所得，若喪失薪資所得即容易陷入貧窮；且家庭結構是立基於男性養家模式（male-breadwinner model）。因此，在個人生命歷程中，有三個時期容易落入貧窮狀態（Rowntree, 2001）：兒童時期、成年時期結婚生育小孩之後以及老年時期（退休階段）。工業化時代的社會保障體系即是立基於此，並隱含著當作為養家者的「男性」遭遇社會風險而退出勞動市場時，家庭落入貧窮的風險即會提高，而社會救助體系即是當家戶落入貧窮之後的社會安全網（social safety net）。而「女性」被視為依賴者（以及照顧提供者），其經濟地位即是依附於男性養家者的狀態。而此一依附於男性的狀態，也會隱含著如果傳統家庭型態如果崩壞，譬如形成女性為戶長的單親家庭型態，就會容易落入貧窮。「貧窮女性化」即是在這樣的社會經濟脈絡所產生的現象與概念（李淑容，2006；Goldberg, 2010; McLanahan & Kelly, 2006; Pearce, 1978）。

國外研究顯示女性單親家庭、女性戶長，落入貧窮及經濟劣勢的狀況相對於男性更為明顯，而且該現象並未因政府提供之社會福利政策補助，或因「貧窮女性化」的議題因此引起廣泛的重視與討論而有顯著改善（李淑容，2006；Goldberg, 2010; McLanahan & Kelly, 2006）。臺灣研究大多認為貧窮女性化並沒有非常明顯。薛承泰（2004）的研究發現，與1990年前的貧窮女性化趨勢相比，其共同點在於臺灣女性戶長家戶比例呈現上升的現象，而且貧窮女性戶長家戶比例也呈現上升，女性戶長貧窮率皆高於男性戶長貧窮率，但是貧窮女性化的趨勢仍然需要持續的觀察；且他同時發現，「成為單親」並非是臺灣女性戶長家戶落入貧窮的主因，而是「有依賴子女」才是重要的解釋因素（薛承泰，2004）。其他研究，也大多支持類似的看法（呂朝賢，1996；王德睦、何華欽，2006）。不過，李安妮（1998）認為此種觀點是因為我們忽略家庭內權力與資源分配不均的問題，家戶內的經濟資源並不會平均分享，而是往往是根據權力的差異而有不同的分配。在最小分配原則下，女性貧窮的比例就會大幅上升。Peña-Casas & Ghailani（2011）也支持類似的看法，也就是說，當我們如何假設家戶內的經濟資源的分配時，就會決定女性貧窮的比例。因此，女性貧窮有可能是比我們想像的還要嚴重。

二、後工業化下的新社會風險與女性貧窮

在後工業社會中，女性貧窮的本質，不僅是單純的產業結構逐漸的從製造業轉變為服務業，而且服務業提供大量的就業機會，讓過去其經濟地位是從屬於男性的女性開始大量進入勞動市場，雖然其勞動市場的薪資以及地位依然受限於男性為主的勞動市場而處於劣勢的地位，但是至少促進女性開始從依賴者的角色轉變成為生產者的角色（Crompton, 2006）。而此一後工業化的轉變，不僅改變過去標準化的個人生命歷程，同時也改變了家庭與性別角色。

首先，家庭與性別角色的改變。女性開始進入勞動市場參與有酬工作，讓女性可以從依賴者轉變成為生產者，但是，這並非意味著女性並不用承擔照顧的角色，而是可能同時必須面臨照顧提供者以及生產者的角色（Crompton, 2006; Misra, Budig & Boeckmann, 2011; Taylor-Gooby, 2004）。因此，女性在後工業社會中，最重要的一個挑戰即是面臨平衡工作和家庭（work-life balance）方面的困難（Morgan, 2006; Taylor-Gooby, 2004; van Breeschoten & Evertsson, 2019）。Hochschild & Machung（2012）所著的《第二輪班》（the Second Shift）即是描述此一現象的經典著作。她們指出延續過往工業社會時代男主外女主內的生活模

式，即便在後工業社會，女性走出家門進入職場就業，依然還是被賦予要兼顧家庭生活與家務維持的責任，導致有「第二輪班」的處境（Crompton, 2006; Hochschild & Machung, 2012）。因此，女性的個人生命歷程中，在面臨這樣的工作與家庭照顧責任之間的兩難時，就會容易因為面臨生育、養育小孩以及老人照顧等家庭照顧責任，而中斷工作職業生涯，退出勞動市場，女性就會再度回到照顧提供者以及依賴者的角色，而其經濟地位就容易再度從屬於男性（Crompton, 2006; Esping-Andersen, 2016）。如何協助女性維持工作與家庭責任之間的平衡，變成當代福利國家的重要課題。

其次，女性就業代表著經濟的獨立，因此其女性經濟地位與貧窮問題，會逐漸地與男性經濟地位脫鉤。圖2-1，顯示了當代主要福利國家的女性勞動參與率，主要選擇了三個東亞福利國家，以及分別代表三種福利體制的瑞典、德國和英國，以及荷蘭。基本上，不論是歐洲福利國家或者是東亞福利國家，在過去三、四十年之間，世界各國的女性勞動參與都開始大幅的上升（Pfau-Effinger & Smidt, 2011）。其中，荷蘭為解決只有福利沒有工作的困境，而採取彈性安全化（flexicurity）的福利改革策略，使得女性勞動參與率大幅上升到2018年的75.8%（Burri, 2009; Visser, 2002）。瑞典在1980年代之後，女

性勞動參與率就已經超過70%，主要是因為在1960年代時為了解決其勞動力短缺的問題，瑞典政府決定透過家庭政策協助女性能夠進入勞動市場（Morgan, 2006）。英國在後工業化的進展下，女性勞動參與率逐漸增加，主要是透過設立反歧視法，保障女性在勞動市場中盡可能地不受到歧視。德國，也遭遇到只有福利沒有工作的困境，但是在2000年代之後，藉由家庭政策的改變，使得女性勞動參與率在過去二十年來快速地增加（Boling, 2015; Morgan, 2012）。

東亞福利國家的女性勞動參與率都依然處於相對較低的狀況，臺灣更是如此。日本與韓國，兩國脈絡類似。都是以男性養家模式為基礎，女性往往附屬於男性養家模式之中，因此往往會在結婚後就退出勞動市場，成為全職的家庭主婦，承擔兒童與老人照顧的責任；並且在小孩長大之後，可能會透過部分工時的工作，重新回到勞動市場，也作為平衡工作與家庭責任的一種方式（Lee, 2011; Miura, 2012; Osawa, 2011; Yu, 2009）。因此，日本與韓國的女性勞動參與率，相對來講，比臺灣來的要高一些。特別是日本，開始發展女性經濟學，進行勞動型態改革與強化育兒照顧（Fleckenstein & Lee, 2017; 葉崇揚, 2018）。韓國，在1997年金大中政府就開始積極推動生產性福利（productive welfare）的政策，2003年盧武鉉政府之

後，更進一步推動社會投資政策，開始透過兒童照顧政策促進女性進入勞動市場，而後的保守政府也持續往這方面繼續前進（Fleckenstein & Lee, 2017; 葉崇揚，2018）。臺灣的女性勞動參與率相對較低，主要是因為女性往往在生育小孩之後，就完全退出勞動市場，而且缺乏部分工時的工作以及妥善兒童照顧政策，使得女性無法有效地平衡工作與家庭照顧責任，而退出勞動市場（Yu, 2009）。就臺灣的狀況而言，這是極端不利於女性的經濟地位，因為這代表著女性如果退出勞動市場，其經濟安全就必須附屬於或是依賴男性的經濟地位。

再者，在後工業化的時代中，貧窮問題的一個重要特色即是就業不見得代表脫貧，而這對於女性而言更有可能是如此，因為女性往往為了平衡工作與家庭責任，或者是因為服務業的特色，使得女性從事部分工時工作的比例相對較高（Crettaz, 2011; Peña-Casas & Ghailani, 2011）。一方面，勞動市場的改變，不僅單純係指勞動市場中服務業相關工作機會的增加，同時也涉及到非典型工作型態的增加，而此一勞動相關的新社會風險，相對於以製造業為主的男性，多以服務業為主的女性，更可能面臨此一就業不穩定的風險，而形成不穩定的無產階級（precariat）

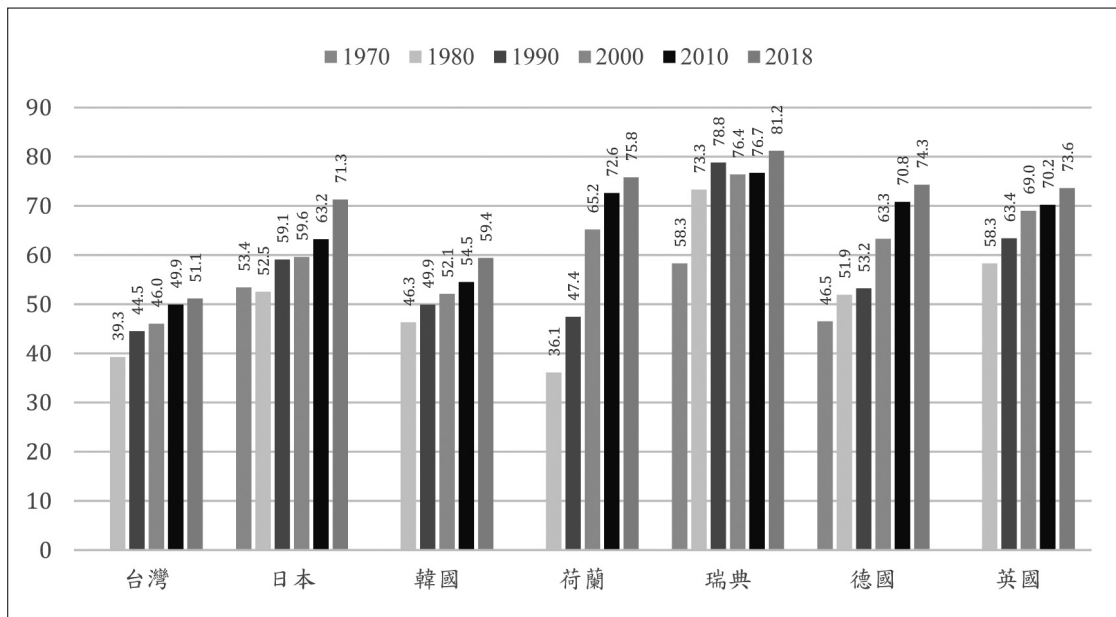


圖 1 各國 1970-2018 年女性勞動參與率

資料來源：OECD Employment Outlook (1996-2019); OECD Labour Force Statistics (1999)；中華民國統計資料庫 (2019)。

(Dieckhoff et al., 2015; Leschke, 2015; Kalleberg, 2018; Standing, 2011; Thelen, 2019)。另一方面，女性在後工業經濟中，雖然開始進入勞動市場，並且在經濟上獨立於男性，但是依然就如Hochschild & Machung (2012) 的《第二輪班》所言，女性依然要面臨工作與家庭照顧責任蠟燭兩頭燒的困境。因此，為了解決工作與家庭照顧責任的平衡問題，不穩定的部分工時成為一個不得已的選擇。但是，不穩定的部分工時工作也可能讓女性面臨更高的貧窮風險。

圖2，顯示了當代主要福利國家的女性從事部分工時的比率。相較之下，臺灣

女性從事部分工時工作的比例並不高，這一點都不意外，主要是因為臺灣在勞動法上對於非典型就業的規範較為嚴格(Luc et al., 2015)。日本的女性從事部分工時的比率相對較高，將近四成的就業女性都是從事部分工時工作。主要是因為日本女性往往會在結婚之後退出勞動市場專心於家庭的再生產工作，包括生育、養育小孩和照顧年長者。等到小孩長大之後，才會重新透過部分工時的工作重新回動勞動市場，同時作為平衡工作與家庭則任的方法(Gottfried, 2009; Osawa, 2011)。事實上，韓國，雖然女性勞動參與率遠低於日本，不及兩成，但是韓

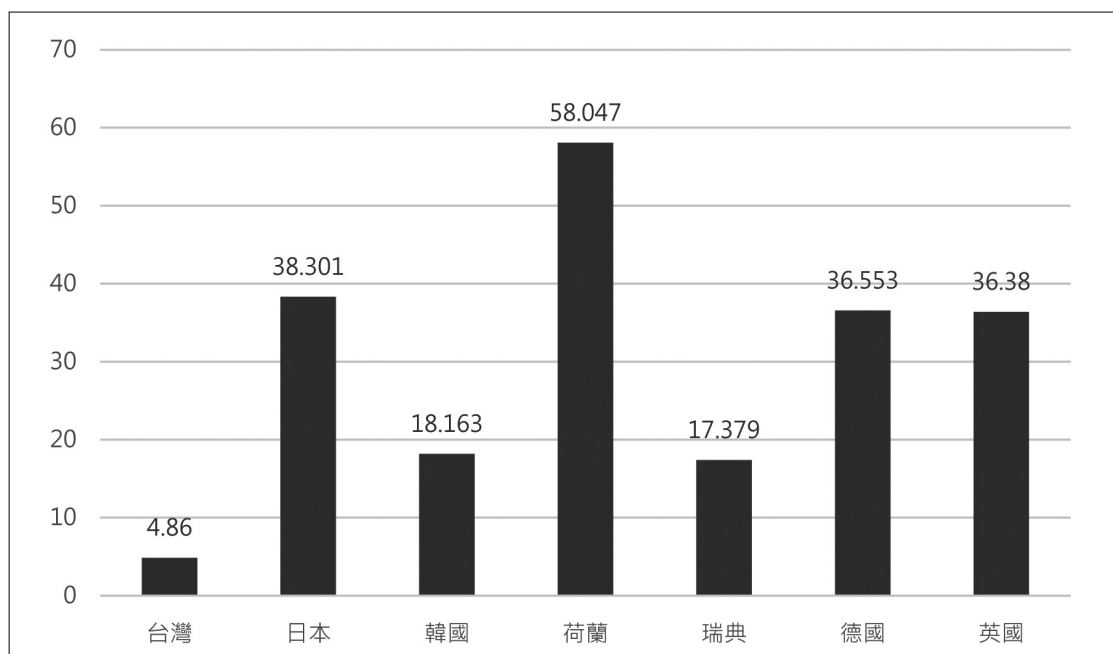


圖2 女性部分工時的比率 (單位：%)

資料來源：OECD, Labour Market Statistics；臺灣勞動部。

國女性勞動的情況其實與日本類似（Lee, 2011）。

而歐洲福利國家中，女性勞動參與率最高的即是荷蘭，將近六成的女性都是從事部分工時的工作，不過，主要是因為荷蘭福利國家是建立在彈性安全（flexicurity）的基礎上（Burri, 2009; Visser, 2002）。德國和英國的女性從事部分工時的比率則是高於30%，不過兩國的脈絡不太一樣。屬於自由主義福利國家的英國，其勞動市場本身就相對彈性化，因此在勞動市場中的就業有相對較高的比例是屬於非典型就業，因此女性從事部分工時的比率就相對較高（Morgan, 2012; O' Reilly et al., 2009）。德國則是因為從2005年的勞動市場改革，使得大量的微型工作的出現（mini-jobs），而造成女性非典型就業比例的升高（Morgan, 2012; Weinkopf, 2009）。瑞典女性從事部分工時的比率相對較低，僅約17%，主要是因為瑞典福利國家開辦大量家庭政策，並透過公部門就業機會容納女性勞動力（Morgan, 2012）。

在後工業經濟中，女性雖然開始進入勞動市場，經濟地位開始獨立於男性；但是，女性的非典型就業比例相對較高，這雖然有利於女性在面臨工作與家庭照顧責任平衡困境時，卻可能造成勞動市場中不利的地位，而使得女性可能在經濟上的不獨立以及貧窮困境，進而使得女性的

地位依然從屬於男性（Esping-Andersen, 2002b; 2009; 2016）。

圖3，顯示OECD國家的貧窮率。OECD國家的平均貧窮率為11.67%左右，男性貧窮率為10.92%，女性貧窮率則為12.34%。大多數OECD福利國家男性的貧窮率是低於女性貧窮率。少數國家，如芬蘭、丹麥兩個北歐福利國家，女性貧窮率都低於男性貧窮率。主因可能是因為芬蘭與丹麥的女性勞動參與率高，且福利國家可以提供適當的政策幫助女性在工作與家庭責任之間尋得平衡（Esping-Andersen, 2009; 2016）。歐洲福利國家中，北歐，如冰島、荷蘭和挪威等、或者是至少強調家庭政策的國家，如法國、瑞典等，雖然女性貧窮率是高於男性，但是由於其普及式的社會政策或者是廣泛地家庭政策，提供女性能夠經濟獨立的條件，包括提供女性就業機會以及工作與家庭照顧責任平衡的政策工具。不過，另一方面，也有許多歐洲或是北美福利國家，女性貧窮率是遠高於男性的，譬如美國。這不僅反映了其社會政策制度設計與家庭政策的匱乏。

但是，像韓國與日本，兩國都是依然是傳統男性養家模式為主，在此種模式中，女性貧窮率通常較高於男性。就OECD的資料而言，日本與韓國的女性貧窮率都明顯地高於男性。主要是因為女性的經濟地位大多是從屬於男性，一旦男性的面臨貧窮的困境，那麼女性也會陷入貧

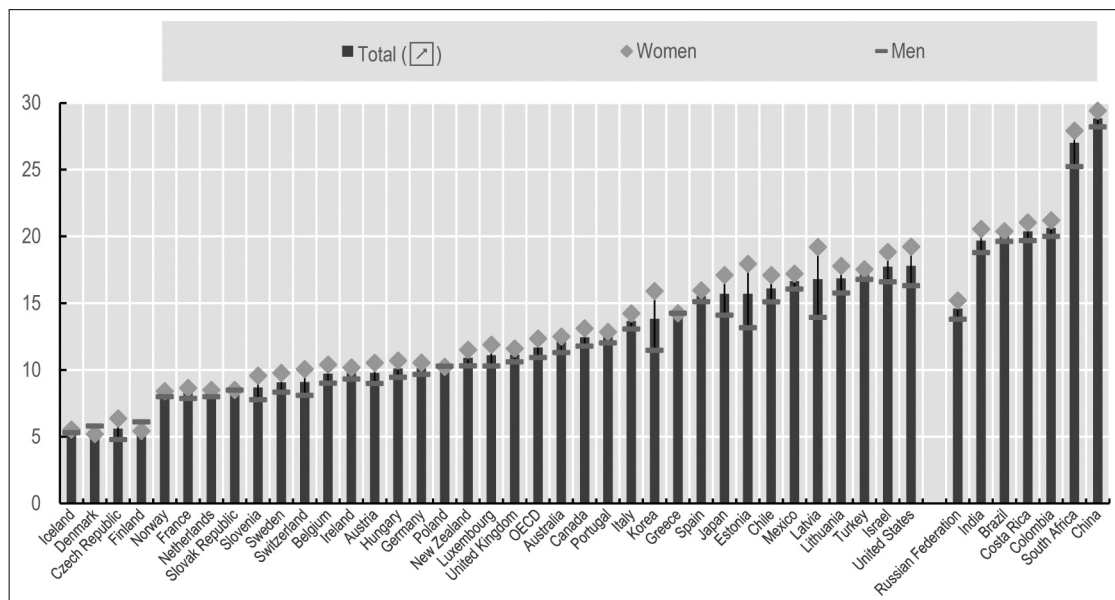


圖 3 OECD 國家貧窮率（貧窮線：可支配所得中位數的 50%）

資料來源：OECD（2019: figure 6.4）。

窮；同時，女性進入勞動市場，從事非典型的工作，也可能會面臨嚴峻的經濟困境（Osawa, 2011）。

臺灣並不屬於OECD會員國，因此採用低收入戶與中低收入戶調查資料。表 1，顯示民國93年時，女性的貧窮率是高於男性，可是在97年之後，女性的貧窮率就低於男性了。這在國際比較中，是相對較為特殊的，因為臺灣並沒有廣泛地家庭政策支持女性，也沒有普及式的社會政策。就年齡的部分，臺灣女性貧窮率出現最高的比例是在25-44歲之間，都超越六成；而民國107年的資料，也顯示30-40歲之間的女性面臨最高的貧窮風險。最低的部分，則都為60歲以上。這可能是因為臺

灣老年女性的經濟地位是依附於男性的。不過，在教育程度上，臺灣女性貧窮風險最高的是大專畢業的人，而非低教育程度的女性。而在婚姻狀況上，傳統離婚與分居，被視作是女性貧窮風險的主因。在民國93年的調查時，離婚與分居的女性貧窮風險高於男性；但是，此一性別差異是逐漸地在縮小，代表著後工業經濟提供女性進入勞動市場的機會，使得他們在經濟上可以獨立於男性。而有無工作以及工作能力，也可以看的出來性別差異，女性無工作但是有工作能力者，面臨更高的貧窮風險。可能是因為國家提供所得移轉給付給予那些無工作能力者，使得他們的貧窮風險降低。

表 1 臺灣低收入戶與中低收入戶的性別差異

	93年		97年		102年			107年	
	男	女	男	女	男	女		男	女
總計	49.81	50.19	50.57	49.43	51.34	48.66	總計	53.05	46.95
年齡別									
未滿6歲	56.07	43.93	54.11	45.89	48.94	51.06	未滿15歲	50.58	49.42
6-11歲	53.61	46.39	50.15	49.85	51.63	48.37	15-未滿20歲	50.53	49.47
12-17歲	50.51	49.49	49.53	50.47	50.02	49.98	20-未滿30歲	46.42	53.58
18-24歲	46.72	53.28	49.83	50.17	48.66	51.34	30-未滿40歲	34.74	65.26
25-44歲	38.31	61.69	38.56	61.44	38.85	61.15	40-未滿50歲	49.26	50.74
45-64歲	56.01	43.99	57.87	42.13	61.49	38.51	50-未滿60歲	64.47	35.53
65歲及以上	55.74	44.26	59.06	40.94	56.20	43.80	60-未滿70歲	65.35	34.65
							70歲以上	67.38	32.62
教育程度別									
不識字	47.95	52.05	50.67	49.33	48.30	51.70	國小以下		
國小或自修	54.87	45.13	55.20	44.80	54.76	45.24		52.87	47.13
國（初）中	49.09	50.91	50.45	49.55	55.74	44.26	國（初）中	55.48	44.52
高中（職）	45.19	54.81	45.78	54.22	47.78	52.22	高中（職）	51.75	48.25
專科、大學	45.13	54.87	46.15	53.85	45.17	54.83	專科、大學	43.83	56.17
研究所以上	51.46	48.54	66.86	33.14	56.49	43.51	研究所	54.86	45.14
婚姻狀況別									
未婚	56.70	43.30	57.13	42.87	56.26	43.74	未婚	53.53	46.47
有配偶或同居	51.39	48.61	50.98	49.02	50.54	49.46	有配偶或同居	52.10	47.90
離婚或分居	38.95	61.05	42.39	57.61	49.44	50.56	離婚或分居	47.79	52.21
喪偶	19.00	81.00	20.00	80.00	18.87	81.13	喪偶	21.52	78.48
工作狀況									
有工作	37.14	62.86	41.12	58.88	48.82	51.18	有工作 （15歲以上）	51.20	48.80
無工作	38.76	61.24	53.04	46.96	52.14	47.86	無工作	51.46	48.54
有工作能力	32.52	67.48	41.72	58.28	31.84	68.16	有工作能力	35.98	64.02
無工作能力	54.18	45.82	56.36	43.64	54.07	45.93	無工作能力	53.21	46.79

資料來源：衛生福利部—低收入戶及中低收入戶生活狀況調查 (<https://dep.mohw.gov.tw/DOS/lp-1768-113.html>)。

在此，我們必須要認知到女性貧窮的本質與型態在後工業社會中，已然與工業社會中的女性貧窮的想像是不一樣的了。因此，政策思維也應該有所改變，應該從過去的濟貧的思維，開始轉以將貧窮視作個人生命歷程的轉銜階段，讓個人可以順利的度過這些轉銜階段。

三、以生命歷程為基礎思考的社會投資政策

社會投資政策，主要是架構在對於當代生命歷程去標準化的重新思考。過去，我們透過對標準化生命歷程以及男性養家模式的想像，建立一套以男性為主的社會政策體系，特別是透過社會保險的方式保障男性及其家戶的經濟安全。後工業社會中，不僅生命歷程開始去標準化，女性進入勞動市場，開始打破過去男性養家模式。新社會風險的產生，迫使我們必須要重新思考一個新的社會政策思維，也就是社會投資政策典範（Esping-Andersen, 2002c; Hemerijck, 2017, 2018; Morel, Palier, & Palme, 2012; Stoesz, 2018）。

社會投資政策典範，主要是為了回應後工業社會的新社會風險結構，同時能夠在知識經濟體系中同時達成有效地促進經濟與就業成長以及降低所得不平等，以同時達成經濟效率和社會公平，並強調「預防」而非「修補」。因此，社會投資認為社會政策的目標在於讓個人能夠透過如人

力資本累積或是其他方式以預防因就業結構和家庭型態而產生的社會與經濟風險，而且減少貧窮的世代遞移，而非消極性透過所得移轉體系補償風險發生後的後果（Hemerijck, 2018; Morel et al., 2012）。在此可以把個人生命歷程分為三個階段，分別是兒童與教育階段、工作階段、退休階段。

同時，根據Hemerijck（2017）的觀點，社會投資政策應該具備三種互為互補功能，分別是「流動（flow）」、「緩衝（buffer）」和「存量（stock）」。流動的政策功能，主要係指讓勞動市場轉銜（如失業或是轉換工作）或是生命歷程轉型（如從教育進入勞動市場或進入婚育階段等）的過程能夠更為順暢。流動，主要在於透過國家協助個人進行生命歷程各個階段的資源再分配與重新配置，使個人能夠在生命歷程整個過程中能夠具高生產性（高度勞動參與）。如協助剛畢業的青年、失業者、中高齡勞工和身心障礙者、特別是有著家庭照顧責任的職業婦女能夠重新被整合進入勞動市場。彈性安全化政策、積極勞動市場政策、親職假和活躍老化政策等都具備流動的功能。緩衝係指透過所得保障和重分配以確保經濟安全與穩定，如失業給付或者是最低所得保障政策。存量，係指透過各種資本的積累，維持與提供個人的生產力與經濟資源。兒童托育、義務教育、職業和大學訓練與教育

和終生學習都是促進人力資本累積的基礎政策。

圖4架構了一個以生命歷程為基礎的社會投資政策典範。首先，以存量為政策功能的政策，目標在於能夠使其在生命歷程的早期階段即開始順利地累積各種不同的資本存量，特別是人力資本的累積以及財產累積政策。在社會投資政策的討論中，最重要的即是對於人力資本累積政策的重視，主要是因為處於目前的知識經濟體系下，知識存量會成為影響個人勞動市場位置的重要因素，而且勞動市場經濟位置將會影響退休後的經濟安全（Busemeyer & Garritzmann, 2019; Meyer & Bridgen, 2008）。而且此一對人力資本的重視，並不是單純地著重於基礎教育，而是更側重於有助於創新的高等教育（Busemeyer & Garritzmann, 2019; Stoesz, 2018）。其次，財產累積政策，不應只用作脫貧，而是應該在於生命歷程早期就應該要持續地累積財產作為經濟資源，主要是因為個人生命歷程中，勢必會面臨許多

需要花費大量經濟資源的事件，包括教育、退休、購屋等等。現在許多福利國家都開始著重在於生命歷程早期即開始協助個人進行財產累積，如新加坡的中央公積金制度（Central Provident Fund），包含數個用途，教育帳戶、退休帳戶、健康帳戶和購屋帳戶等。類似的政策也可見於香港的兒童發展基金、英國的兒童信用基金（Child Trust Fund）。這些財產累積的政策並非是針對貧窮人口群，而是要針對大多數的社會大眾，透過此種財產累積的方式，可有助於個人的人力資本積累，形成具有生產性的公民。

其次，生命歷程的過程中，勢必有階段的轉型，包括從教育階段開始進入職場工作、從職場再重新回到學校繼續累積人力資本；或目前更為重要的議題，女性生育、養育小孩之間工作與家庭兩者的平衡與銜接，包括像是產假與育嬰假之後，重新回到勞動市場，以及小孩長大之前，兒童照顧的問題；或者是從工作階段轉到退休階段，是否要完全退出勞動市場、是

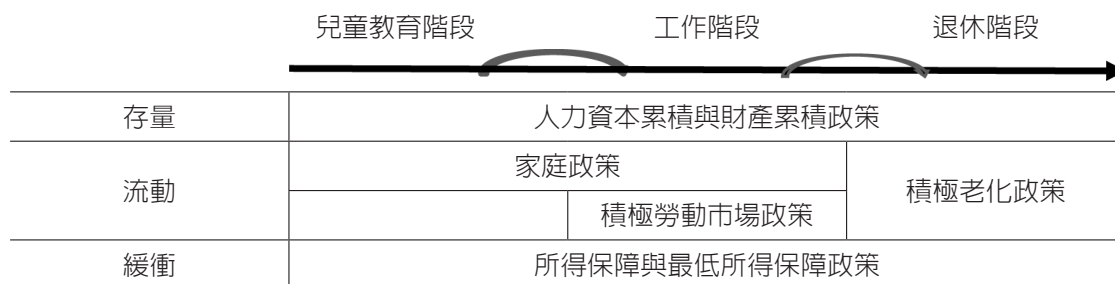


圖 4 生命歷程政策的架構。

否有其他的方式可以協助個人積極老化等等。在這些階段轉銜的過程中，勢必會影響其個人的經濟情況，因此透過適當的經濟補貼以及政策，可以協助個人在這些轉銜過程中更為順利。

家庭政策是社會投資政策的核心領域（Esping-Andersen, 2002b; Morel et al., 2012），主要有兩個目的。第一，協助女性（與男性）平衡家庭照顧和工作之間的兩難。透過家庭政策，不論是透過現金補貼或者是直接提供照顧服務、抑或是育嬰假，並且可以透過政策鼓勵男性回到家庭承擔照顧的責任，藉此可以有效地協助女性找到工作與家庭照顧責任的平衡點，鼓勵女性持續地或是重新回到勞動市場，協助家庭（在某種程度上，對女性而言更是如此）在面臨生命歷程階段轉銜時，能夠順利地流動（Morgan, 2012; Misra et al., 2011）。這一點對臺灣來講特別重要，因為臺灣的女性勞動參與率特別低，這可能即是鑿因於女性在面臨此種個人生命歷程的階段轉銜時，往往必須承擔生命歷程階段轉銜所帶來的所有後果，在缺乏資源的情況下，使得女性必須退出勞動市場，而使其人力資本貶值。其次，家庭政策有助於兒童的人力資本累積。如果兒童早期照顧與教育越完善的話，就越能促進兒童的認知發展能力，而使得未來在人力資本累積的過程中相對較為順利（Esping-Andersen, 2002a; 2016）。

然而，臺灣的家庭政策並沒有這樣的思考。臺灣家庭政策的出發點，主要是在2000年之後，因為人口少子化的衝擊，使得政府想要透過育兒津貼促進生育率，而非是解決女性在工作與家庭責任的平衡問題。雖然，近來開辦準公共化的托育政策，以及不同的縣市中開辦了不同的托育政策，如臺中的托育一條龍或者是新北市公共托育政策，也都是為了解決生育率的問題，而企圖協助女性工作與家庭責任平衡的問題。然而，問題並非在於協助解決女性工作與家庭照顧責任的平衡問題，而是在於是否能夠男性重新回到家庭，共同分擔家庭照顧責任。這一點，在過去的政策思維中，都鮮少被提及。在生育、養育小孩的過程中，生命歷程轉變所帶來的成本，不應該只有女性承擔，而是應該是由男女雙方共同承擔。家庭政策必須考慮如何協助家庭內的成員共同分擔工作與家庭責任的平衡，以促進個人生命歷程的階段轉型。

積極勞動市場政策，亦是如此。面臨越來越不穩定的風險社會，特別是在AI技術的興起之後，許多過去的工作開始面對越來越不穩定的工作型態，譬如最近興起的Foodpanda、Uber等，幾乎不受限於既有的勞動法規的限制（Thelen, 2019）。在工作型態不穩定的情況下，個人生命歷程必然會面臨高不可確定性以及不安全性，而使得生命歷程的斷裂情形會

越來越多與複雜。積極勞動市場，目的在於讓個人面臨這些生涯斷裂時，能夠透過人力資本累積（如職業訓練）政策或者是就業創造的政策，讓個人能夠較為順利地在生涯斷裂過程中進行流動與銜接，進而快速地重新回勞動市場。這一方面的研究就多如牛毛，國內學者也有相當多的著墨（李健鴻，2015；Lue, 2013）。但是，這些著重於積極勞動市場政策的研究，都很少從一個生命歷程的視野思考積極勞動市場政策的功能。譬如，目前許多工作許久的人可能會因為不同的因素重新回到學校，繼續積累人力資本，但是卻可能面臨所得中斷的問題。藉由積極勞動市場政策以及經濟補貼，可以讓此種生命歷程的階段轉型順利的過渡。同樣地，積極勞動市場與家庭政策並非是一個毫無關係的政策領域，甚至可以扮演輔助的角色，譬如工作生涯中斷的女性順利或者重新回到勞動市場，或者是藉由部分工時的工作，讓女性可以平衡勞動市場與家庭照顧責任，而國家則得提供適當的安全政策。也就是說，積極勞動市場政策不應該單從努力將個人推回勞動市場來評估，而是要在於讓個人能夠順利地流動於不同的生命歷程階段。

然而，臺灣的積極勞動市場政策是以工作福利（workfare）為基礎，積極地將失業者推回勞動市場或者是讓不容易找到工作的大專畢業生或者是弱勢工作者盡快進入勞動市場（李健鴻，2015；Lue,

2013）。這顯示其政策思維並非從生命歷程轉銜的階段思考。譬如，臺灣並沒有特別針對因為婚育退出勞動市場的女性的積極勞動市場政策，因為女性（或男性）在生育、養育小孩時，退出勞動市場之後而導致其技術水準的貶值，這麼一來可能不容易重新回到勞動市場，如果這時能夠有效地協助她們在技術維持或者是重新回勞動市場時能夠有適當的協助，那麼將會有助於女性獲得更為穩定的就業機會。同樣地，積極老化政策，其實也是面臨類似的狀況。積極老化政策中，不論是鼓勵老人參與社會或是勞動市場，都並非在於減少福利國家支出或者是促進老人活化而已，而是主要讓個人生命歷程在階段轉銜過程中能更為順利。臺灣相關政策多著重於延遲老年退休或者是老年失能的時間以減少社會支出。

基本上，本文架構一個以生命歷程為基礎的政策思維。就如同上述，如果只是單純考慮女性貧窮問題，而以社會救助或者是脫貧政策，政策效果將會十分有限。因此當代社會政策的思維以及社會問題，必須要從個人生命歷程著手。

參、結論

進入後工業社會後，不僅是產業結構以及社會文化的結構變遷，同時個人生命歷程也隨之改變。而過去建基於工業社會

的制度假設，所形成的福利國家制度也不再適用於後工業社會中。因此，對於女性貧窮的想像也就不同於以往的工業社會，也無法以過去傳統的社會政策思考作為社會政策設計的基礎想像。在本文我們嘗試著提出對於女性貧窮的一種新的想像，更加地建立在以女性做為主體的個人主義上，從女性個人生命歷程想像與設計新的社會政策模式。

圖3.1是本文嘗試要提出的一個生命歷程為基礎的政策想像。我們不應該侷限於過去工業社會中對於男性養家和標準化生命歷程的貧窮想像，更多是在於如何根據女性的可能生命歷程，並納入社會投資的三個功能，流動、累積和緩衝，進行政策思考。社會政策設計不應該是單純地考慮脫貧，特別是在後工業社會中，而更多是應該要如何協助個人在生命歷程的各個階段中，能夠順利地轉銜，以及協助個人在生命歷程中盡可能地減少斷裂，即便斷

裂也可以盡快地透過不同的積極性政策彌補起來。換句話說，社會政策不能只單純思考單一政策領域，或者是脫貧政策也不能只單純地思考脫貧與否的問題，因為社會問題與貧窮問題，通常是一連串的事件所產生的，因此必須要連動地思考政策之間的互補性。同時，也必須要提醒的一件事情，看待或是比較國外的經驗，並非是在於看待單一國家的政策好壞，因為別的地方的政策好壞，其醞釀的社會文化與政治經濟脈絡都與臺灣有所不同，即便相似的東亞福利國家，也有很大的差異。我們應該把握政策比較與歸納政策的實施原則，好好地討論與思考甚麼樣的政策是適合臺灣的社會文化與政治經濟脈絡，而非單純地學習別的地方的政策。

（本文作者為東吳大學社會學系助理教授）

關鍵詞：女性貧窮、女性就業、生命歷程、社會投資

📖 參考文獻

- 王德睦、何華欽（2006）。〈臺灣貧窮女性化的再檢視〉，《人口學刊》33。頁103-131。
- 呂朝賢（1996）。〈貧窮女性化與貧窮程度的性別差異〉，《人文及社會科學集刊》8（2）。頁221-256。
- 李安妮（1998）。〈性別與貧窮家庭內部資源分配的探討〉，《人文及社會科學集刊》10（2）。頁161-190。
- 李健鴻（2015）。〈「工作福利」治理下「個人化服務模式」對失業者權利與義務的影響〉，《人文及社會科學集刊》27（1）。頁45-88。

- 李淑容 (2006)。〈貧窮女性化之研究：兼論家庭收支調查資料庫之使用〉，《政治大學社會學報》38。頁57-87。
- 葉崇揚 (2018)。《轉型中的東亞福利體制》。香港：香港城市大學出版社。
- 薛承泰 (2004)。〈台灣地區貧窮女性化現象之探討：以1990年代為例〉，《人口學刊》29。頁95-121。
- Bell, D. (1973). *The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*. New York: Basic Books.
- Boling, P. (2015). *The Politics of Work-Family Policies: Comparing Japan, France, Germany and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Burri, S. D. (2009). The Netherland: Precarious Employment in a Context of Flexicuity. In L. F. Vosko, M. MacDonald, & I. Campbell eds.. *Gender and the Contours of Precarious Employment*. pp. 127-142. London: Routledge.
- Busemeyer, M. R., & Garritzmann, J. L. (2019). Compensation or Social Investment? Revisiting the Link between Globalisation and Popular Demand for the Welfare State. *Journal of Social Policy*, 1-22.
- Crettaz, E. (2011). *Fighting Working Poverty in Post-Industrial Economies: Causes, Trade-offs and Policy Solutions*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Crompton, R. (2006). *Employment and the Family: The Reconfiguration of Work and Family Life in Contemporary Societies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dieckhoff, M., Gash, V., Mertens, A. & Romeu-Gordo, L. (2015). Female atypical employment in the Service Occupations: a comparative study of time trends in Germany and the UK. In W. Eichhorst & P. Marx eds.. *Non-Standard Employment in Post-Industrial Labour Markets*. pp. 353-377. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Esping-Andersen, G. (2002a). A Child-Centred Social Investment Strategy. In G. Esping-Andersen, D. Gallie, A. Hemerijck, & J. Myles eds.. *Why We Need a New Welfare State*. pp. 26-67. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (2002b). A New Gender Contract. In G. Esping-Andersen, D. Gallie, A. Hemerijck, & J. Myles eds.. *Why We Need a New Welfare State*. pp. 68-95. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (2002c). Towards the Good Society, Once Again? In G. Esping-Andersen, D. Gallie, A. Hemerijck, & J. Myles eds.. *Why We Need a New Welfare State*. pp. 1-25. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (2009). *The Incomplete Revolution: Adapting to Women's New Roles*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (2016). *Families in the 21st Century*. SNS förlag Stockholm.

- Fleckenstein, T., & Lee, S.-H. C. (2017). The Politics of Investing in Families: Comparing Family Policy Expansion in Japan and South Korea. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 24(1), 1-28.
- Giddens, A. (1998). *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: The Polity Press.
- Goldberg, G. S. (2010). The Feminization of Poverty in Cross-National Perspective. In G. S. Goldberg eds.. *Poor Women in Rich Countries: The Feminization of Poverty over the Life Course*. pp. 3-27. Oxford: Oxford University Press.
- Gottfried, H. (2009). Japan: The Reproductive Bargain and the Making of Precarious Employment. In L. F. Vosko, M. MacDonald, & I. Campbell eds.. *Gender and the Contours of Precarious Employment*. pp. 76-91. London: Routledge.
- Hemerijck, A. (2017). Social Investment and Its Critics. In A. Hemerijck eds.. *The Uses of Social Investment*. pp. 3-39. Oxford: Oxford University Press.
- Hemerijck, A. (2018). Social Investment as a Policy Paradigm. *Journal of European Public Policy*, 25(6), 810-827.
- Hochschild, A., & Machung, A. (2012). *The Second shift: Working families and the revolution at home*. New York: Penguin Books.
- Kalleberg, A. L. (2018). *Precarious lives: Job insecurity and well-being in rich democracies*. Cambridge: Polity Press.
- Lee, S.-Y. (2011). Labour Market Risks in De-industrializing East Asian Economies: The Cases of Korea, Japan and Taiwan. In G. J. Hwang eds.. *New Welfare States in East Asia: Global Challenges and Restructuring*. pp. 61-89. Cheltenham: Edward Elgar.
- Leschke, J. (2015). Non-standard employment of women in service sector occupations: a comparison of European countries. In W. Eichhorst & P. Marx eds.. *Non-standard Employment in Post-industrial Labour Markets*. pp. 324-352. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Lue, J.-D. (2013). Promoting Work: A Review of Active Labour Market Policies in Taiwan. *Journal of Asian Public Policy*, 6(1), 81-98.
- Lue, J.-D., Hsiao, H.-H. M., & Lee, C.-H. (2015). Assessing Reform of the Policies on Nonstandard Workers in Taiwan. In H.-H. M. Hsiao, A. L. Kalleberg, & K. Hewison eds.. *Policy Responses to Precarious Work in Asia*. pp. 105-134. Taipei: Institute of Sociology, Academia Sinica.
- McLanahan, S. S., & Kelly, E. L. (2006). The Feminization of Poverty. In J. S. Chafetz eds.. *Handbook of the Sociology of Gender*. pp. 127-145. Boston, MA: Springer US.
- Meyer, T., & Bridgen, P. (2008). Class, Gender and Chance: The Social Division of Welfare and Occupational Pensions in the United Kingdom. *Ageing & Society*, 28, 353-381.

- Misra, J., Budig, M., & Boeckmann, I. (2011). Work-family policies and the effects of children on women's employment hours and wages. *Community, Work & Family*, 14(2), 139-157.
- Miura, M. (2012). *Welfare through Work: Conservative Ideas, Partisan Dynamics, and Social Protection in Japan*. Ithaca: Cornell University Press.
- Morel, N., Palier, B., & Palme, J. (2012). Beyond the Welfare State as We Knew it? In N. Morel, B. Palier, & J. Palme eds.. *Towards a Social Investment Welfare State?: Ideas, Policies and Challenges*. pp. 1-30. Bristol: Policy Press.
- Morgan, K. J. (2006). *Working mothers and the welfare state: Religion and the politics of work-family policies in Western Europe and the United States*. Stanford: Stanford University Press.
- Morgan, K. J. (2012). Promoting Social Investment through Work-Family Policies: Which Nations Do It and Why? In N. Morel, B. Palier, & J. Palme eds.. *Towards a Social Investment State? Ideas, Policies and Challenges*. pp. 153-179. Bristol: Policy Press.
- O'Reilly, J., Macinnes, J., Nazio, T., & Roche, J. M. (2009). The United Kingdom: From Flexible Employment to Vulnerable Workers. In L. F. Vosko, M. MacDonald, & I. Campbell eds.. *Gender and the Contours of Precarious Employment*. pp. 108-126. London: Routledge.
- OECD. (2019). *Society at a Glance 2019*. Paris: OECD.
- Osawa, M. (2011). *Social Security in Contemporary Japan: A Comparative Analysis*. London: Routledge.
- Pearce, D. (1978). The feminization of poverty: Women, work, and welfare. *Urban and Social Change Review*, 1(1-2), 28-36.
- Peña-Casas, R., & Ghailani, D. (2011). Towards Individualizing Gender In-Work Poverty Risks. In N. Fraser, R. Gutiérrez, & R. Peña-Casas eds.. *Working Poverty in Europe: A Comparative Approach*. pp. 202-231. Basingstoke: Palgrave.
- Pfau-Effinger, B., & Smidt, M. (2011). Differences in women's employment patterns and family policies: eastern and western Germany. *Community, Work & Family*, 14(2), 217-232.
- Rowntree, B. S. (2001). *Poverty: A Study of Town Life*. Bristol: The Policy Press.
- Standing, G. (2011). *The Precariat: The New Dangerous Class*. London: Bloomsbury Academic.
- Stoesz, D. (2018). *The Investment State: Charting the Future of Social Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Taylor-Gooby, P. (2004). New Risks and Social Change. In P. Taylor-Gooby eds.. *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*. pp. 1-28. Oxford: Oxford University Press.
- Thelen, K. (2019). The American Precariat: U.S. Capitalism in Comparative Perspective. *Perspectives on Politics*, 17(1), 5-27.
- van Breeschoten, L. & Evertsson, M. (2019). When does part-time work relate to less work-life conflict

- for parents? Moderating influences of workplace support and gender in the Netherlands, Sweden and the United Kingdom. *Community, Work & Family*, 22(5), 606-628.
- Visser, J. (2002). The first part-time economy in the world_ a model to be followed. *Journal of European Social Policy*, 12(1), 23-42.
- Weinkopf, C. (2009). Germany: Precarious Employment and the Rise of Mini-Jobs. In L. F. Vosko, M. MacDonald, & I. Campbell eds.. *Gender and the Contours of Precarious Employment*. pp. 177-193. London: Routledge.
- Yu, W.-H. (2009). *Gendered Trajectories: Women, Work, and Social Change in Japan and Taiwan*. Stanford University Press: Stanford.