

# 突破臺灣婦女福利的瓶頸：從願景到實踐

胡幼慧

## 前言

如果要描述臺灣當前婦女之「福利政策」及「福利服務」，可以洋洋灑灑一大

篇。但如果要談臺灣婦女的人權問題與福利困境，則在各個層面（不論人身安全、健康、經濟、安全、勞動市場參與等）卻又十分巨大，且多年來不但無法獲得實質改善，反而隨著社會變遷，益形嚴重或複雜化。因此，在這跨世紀的時刻，來談婦女福利的願景，則不可不先全面檢視：(1)到底臺灣婦女的社會困境根源在那？(2)當前的婦女福利政策到底是反映了誰的願景？(3)臺灣的婦女是否已有「共創」之願

景？如果有，實踐此「共創願景」的障礙在哪？(4)臺灣婦女的「共創願景」又與臺灣整體社會之未來「福利」及「發展」間有何關聯？

者、支持者及其他被忽視和壓抑的「社會弱勢」群。

## 臺灣婦女的社會困境

檢視臺灣婦女的社會困境，如經由不

換言之，除了問題的檢視外，更重要的是如何在「歷史包袱」、「變遷挑戰」和「新的環境」下，經由實踐具有「前瞻性」的婦女福利願景，帶動臺灣永續發展，才是全民的挑戰。所以，我們今日面對婦女福利的議題，不是將其認作爲「社會福利」的一支，而是對「社會福利」、「社會發展」的「總檢討」和「再出發」。所以該關切此議題的，當然就不只是婦女福利學者或婦女運動者，而是所有「社會改革」的參與

同的視角出發，會產生不同的結果和對策。以往在檢視婦女的社會問題和困境時，常以「性別」視角出發時，往往著眼於「男」、「女」之間的不平等（如工作權、財產權等）和女性特有的議題（如娼妓、性暴力、生育、單親等問題）。然而，這些不平等現象和問題的背後，卻是由更巨大的「文化」力量支撐著，不但已反映在現有各種政治、經濟制度上，更由家

庭、社區、學校、媒體、甚至宗教來強化「它」。這種深植於社會的力量，讓大多數婦女不自覺陷入在此價值觀下，以「爲家庭奉獻犧牲」、「從夫、從子、順從公婆」爲美德，以「今生認命」（女命比男命輕賤）爲贖身之道。因此，即使對女性獨立、自主、平等、積極參與、和推動社群發展的社會性格發展和生涯選擇之思潮不予排斥，也會在心理、家庭和大社會環境下造成極大的矛盾與衝突。因此，光以單獨的「平等法案」和片斷的「社會宣教」，是無法和環境相扣的社會力相抗衡。社會也因而仍能持續地貶低和忽視婦女所提供「生育」和「照顧服務」的「社會福利」、「市場價值」和「國家發展的重要性」，也因而從各個層面剝削了女性勞力，侵犯了其「人權」和「公民權益」。更有甚者，竟將婦女的社會「困境」視作「女人」的問題。如果這樣基本的「文化癌」、「社會癌」不除，而僅狹隘地論述虛幻的婦女福利願景，便只能成爲這個貪婪、自私、不公平社會下的「畫餅充飢」之舉了。

## 現行婦女福利政策：

### 誰的願景？

臺灣地區並非沒有「婦女需求調查」、「婦女福利政策」。事實上，婦女各種需求的調查早已充斥，在各個議題下的福利政策（如婦女人身安全政策、婦女勞工政策、婦女健康政策……）亦均已出爐（註一）。基本上，這些政策的製作過程是「中央的內部作業」，完全缺乏「政策評估」。因此，一項整體檢視婦女政策內容、政策過程、和政策成果的研究（註二）顯示，婦女政策基本上是屬「殘補性」的特質、「窄化片斷」的方針結構，「邊緣化」的預算和行政機制、「宣教研討而缺實踐」的施政內容，以及「樣板式」的執行方式。因此，我們不禁要問：「婦女福利政策」到底是在實踐「誰的願景？」

不同的社會群體所建構出的「願景」又爲何？同一個研究中，我們也發現，經由福利專家設計好的調查表，讓婦女「回答」的「需求」，和專家們提出的意見並不

一致。同樣的，婦女民間團體、權益代表者「主動」發言的內容，又和「專家們」的意見有相當大的差異（見表一）。其中最大的差異，是民間婦女權益組織的代表所提重在「托育政策」，但是認爲「托育」是國家福利政策與家庭政策的重心，而不是「婦女政策」。只是目前婦女在「母職」、「天職」的框架上，無酬承擔了全部社會責任，喪失了其他人權（「安養政策」亦同）。故爲保障婦女的基本權益，「托育」、「安養」應移轉並整合在「國家福利」之中。此種政策的重整和轉移，是增加「婦女有酬照顧服務」和「參與各種國家社經發展」的主力，因此這些政策又必須與國家「經建」方針一併考量，才能真正產生「政策實效」。然而，在國家政策的過程中，這些臺灣婦女的「願景」也像「典型父權」家庭中的決策體系一般，很快地「消聲」、「遁形」（註三）。所以民間婦女權益代表最擔心的還是「民主參與」政策制定和評估的權力問題，否則又是一場「紙上談兵」。

表一 婦女工作權益保障之政策建言（排序）

一般婦女訴求	學者建言	婦女代表呼籲
1. 托育服務	1. 增修法令	1. 托育政策
2. 雇用、薪資、升遷之公平保障	2. 托育（安老）服務	2. 經濟發展政策重新檢視扭轉偏資方之政治
3. 留職停薪/彈性工時/部分工時	3. 性別文化再建	3. 政策制訂的政治民主化，建立女性公平參與之結構
4. 職業訓練	4. 建立專責機構，落實行政執行	
5. 家庭宣導	5. 具體策略誘使雇主提供婦女公平福利與工作機會	
	6. 檢視國家福利與社會安全	
	7. 加強民間婦女參與政策制訂	

資料來源：胡幼慧、吳寧馨，一九九五，「男主外，女主內？一婦女與工作」之表十三。

## 臺灣婦女為何需要 「共創之願景」

事實上，臺灣婦女的社會困境，除了「性別」這個體系性問題外，也無法免除所有臺灣家庭所面臨的「階級」問題、「產業不穩定」問題，以及婦女人口中的「階層化」和「世代性」問題。換言之，處在不同家庭和工作處境下的婦女，其關切議題和困境大小差異極大。以家庭階級為例，農工家庭的婦女、自營中小企業的老闆娘，以及財團企業和專業（如醫師）的夫人的經驗是不可同日而語。此外，以臺灣的產業結構而言，許多行業都面臨不穩定的局面。因此，如果夫妻的工作是為高風險的行業，便常處於「血本無歸」、「債臺高築」的威脅（註四）中，這又絕對和捧「鐵飯碗」的軍公教職之保障迥異。

大多數中低社會階層的婦女，光是無酬家務，是無法維持一家生活開銷，因此，大量的婦女進入非勞基法保障範圍下的服務業、半工、零件工、家庭代工。這

個部分的資料，亦未在官方婦女勞動統計上，僅在勞基法部分形成議題，至於針對提昇勞動參與率（包括二度就業）部分，在研究文獻中亦未形成爭議。然而由一次婦女狀況調查的就業資料顯示出（見表二），至少三成女性人口就業於無酬家屬及零工／家庭代工，且又集中於低教育的弱勢婦女。此部分的低薪「就業」增加，是否女性獲得的更多「工作參與權」的象徵？還是被資本家剝削未受國家保障的結果？這部分弱勢婦女的保障和福利問題，更成為「國家福利」正義原則的試金石。

此外，「國家福利」雙軌化（即軍公教的優渥福利保障 vs. 其他百姓的殘補福利），使婦女福利更趨複雜（註五）。這種二元雙軌制，亦影響婦女人口本身的福利分化。以女性為大宗的公教人員（如中小學教師）、少數執掌婦女福利政策的「政務官」及公教身分的「福利學者專家」，她們在教育政策的影響力並不小，但其自身「福利」上的特權和優勢，恐怕亦不能與處在「殘補」體系下的「性別弱勢」相提並

表二 就業婦女的從業身分按教育程度區分（%）

	合計 (千人)	雇主	受僱			自營	無酬家屬	零工及計件工
			私人	政府	公營企業			
合計	100 (2,966)	3.36	39.52	7.93	2.57	14.89	17.77	13.96
不識字	100 (441)	0.99	33.69	1.15	1.24	19.74	27.58	15.62
自修	100 (10)	0.00	31.32	0.00	0.00	9.96	29.02	29.69
小學	100 (1167)	3.21	33.68	0.98	1.02	19.71	22.58	18.83
初職	100 (17)	0.00	22.49	12.13	0.00	23.11	34.78	7.48
初中	100 (364)	4.90	40.87	3.39	2.68	15.36	14.15	18.65
高職、師範	100 (463)	2.64	54.49	11.53	3.32	7.58	11.96	8.49
高中	100 (150)	5.23	42.86	20.16	5.05	9.8	8.94	7.95
五專、二專	100 (136)	3.79	37.16	40.33	7.11	6.34	3.73	1.55
三專	100 (78)	8.32	45.87	27.69	8.60	4.21	5.31	0.00
大學及以上	100 (139)	5.95	51.43	31.83	7.04	1.37	2.37	0.00

資料來源：內政部，一九八九，臺灣地區婦女生活狀況之調查報告。

論。

## 臺灣婦女有共創之願景嗎？

近年來，臺灣不同族群的婦女代表、草根婦女組織以及直接參與婦女運動的學者專家們，不但已開始聯盟，而且她們共創完成的「婦女願景」顯然和「官方版」不同（註六）。民間共創的願景，基本上具備更高層次的本土社會洞察，而且其國際視角，亦超越國際福利條文或模式的片面抄襲和翻譯，而是考量到整體政治文化改革和社會經濟發展（註七）。

例如，民間倡導婦女權益的學者群，在比較和選擇國際婦女福利模式時，不僅是評估「單一」婦女需求、或困境（如勞動市場參與率或是職場性別歧視），亦不只在比較婦女福利預算的多寡，而是在評估婦女福利整體成果的同時，全面地觀照該社會的政治理念、社經發展。

當這些廣義的標的一同列出時，英美

等福利學者所熟悉的「大國」的福利成就（不論是平等、民主、或永續發展的經濟成就）就愈不及北歐（如瑞典、丹麥、挪威、荷蘭等）。「地小」「資源有限」，但重視平等、參與精神的「社會民主」模式已成為「共產主義」、「資本主義」體制外「另類」政經發展模式。在這些「小而美」的國度中，人民和政府由於珍視其生存的小小空間，重視每一位成員的權益和發展，更以「民主參與」的精神，從制度和政策的建構上打破「私」和「公」的藩籬，不論是「權力」、「財富」、和「地位」的創造和分配上，都進入「合作共享」的局面。在這樣的「均而富」、「平等尊重」的整體社會發展理念下，「貧富差異深化」、「公民權」的性別二元化、「公」與「私」的福利雙軌化等的社會現象便不會出現，而婦女陷入「私領域」、「次等公民」和「貧窮依賴」的社會困境也自然難以形成。

## 婦女福利「主流化」：

### 永續社會發展的文化基石

民間婦女福利的思考，正是國際共識的新走向——將婦女議題「主流化」(Gender mainstreaming)，婦女福利政策「社會正義化」、「民主化」(註八)。這種社會改革的原動力在哪兒呢？文化的反省、價值觀的重整應該是「核心」及「關鍵」。基本上，如果臺灣民眾已意識到現今「經濟發展」的模式已破壞了我們的寶貴環境，而這種損失是遠遠大過經濟成長「額」的驕傲，則臺灣大多會上下一致努力另尋「永續的發展」的生機。同樣的，如果臺灣民眾未意識到「生育」、「托育」和「老年安養」是國家安定、安全和永續發展的基石和表徵，我們整個社會便不會「奮力」為提供這些「服務」者創造最佳的環境和福利條件。這樣的努力，不只是改變重組現狀，保障婦女不因「生育」、「托育」、「老人安養」而造成公民權益（如工作權、財產

權、社會參與、以及規劃中的老年年金）的被剝削，反而進一步將「生育」、「托育」、「安養」服務視作國家福利事業的重頭戲，令所有參與者還能進一步成長和發展（註九）。

換言之，我們社會如果連周遭親密女性（婆、媳、母、妻、女兒）的基本公民權益都不尊重，而且與政經文化體系一同來剝削其「愛」的勞力，那麼對於較遙遠的「弱勢人口」和「環境生態」的關切和社會改革，似乎更「遙不可及」。今日的臺灣婦女，作為社會福利服務（照顧事業）的主要提供者，但她們卻因此而喪失基本公民權益、參與社會政經文化發展的機會和福利保障。因此，臺灣婦女福利的「願景」，應是她們的「共創願景」被重視，進入「主流」的政治經濟和文化運作機制。這個「願景」在世界各地已掀起了改革的潮流，從「共創願景」到「社會實踐」的模式和政治機轉，亦已形成為永續社會發展的「制度性」(註十)力量。因此，在邁

進千禧年的此刻，臺灣婦女「共創的願景」是否能實踐，不但是臺灣能否成為福利國的試金石，也是考驗臺灣是否轉型成「永續發展社會」的里程碑。

（本文作者現任陽明大學衛生福利研究所副教授）

註釋：

註一：內政部相關部會，跨世紀婦女政策藍圖（草稿），一九九九。

註二：胡幼慧、吳寧馨，「男主外，女主內？——婦女與工作」於婦女研究室「婦女研究十年——婦女人權回顧與展望研討會論文集」，第二〇三至二二八頁，臺北，婦女研究室，一九九五。

註三：Hu, Yow-Hwey "NGO's Influence on National Polices on Women's Health in Taiwan: Success and Failures." Paper will present in U. N. "Beijing +5 Global Forum", June, 2000. New York.

註四：胡幼慧、張珪等，婦女勞工政策之研究，行政院勞工委員會委託研究

報告，一九九五。

註五：古允文、黃源協等，「邁向二十一世紀——社會福利白皮書」初稿規劃結案報告，內政部社會司委託研究計畫，一九九九。

註六：同註四；以及胡幼慧「從婦女就業的困境與需求談外傭政策的意涵」，刊登於「婦女就業與外傭政策」學術研討會論文集，第一至二十三頁，臺北，行政院勞工委員會，一九九七。

註七：劉毓秀「女性、國家、公民身分：歐美模式、斯堪地那維亞模式與臺灣現況的比較思考」，於劉毓秀主編「女性、國家、照顧工作」，第十五至五十五頁，臺北，女書店，一九九七。

註八：參考1999年U. N. "Women and Health: Mainstreaming the Gender Perspective into the Health Sector", U. N. New York, 以及張珪「全球化趨勢與婦女健康」，於一九九九年十月九日於

中華民國公共衛生學會年會的專題演講，一九九九。

註九：胡幼慧「解讀臺灣長期照護體系的神話「家」與「國」的性別剖析與另類思考」，於劉毓秀主編「女性、國家、照顧工作」，第一六三至一八三頁，臺北，女書店，一九九七。

註十：胡幼慧「參與式研究：從研究方法來解決知識權力的不平等」，於嚴祥鸞主編「危險與秘密——研究倫理」，第一八三頁至二二五頁，臺北，三民書局，一九九八。