

# 我國婦女福利政策的發展與未來

潘淑滿  
葉明昇

## 壹、前言

自二次大戰後，「福利國家」(The welfare state)幾乎成爲「社會正義」(Social justice)的代名詞。福利國家乃是政府經由公權力的運作，對社會福利資源進行再分配的過程，以達到福利國家所追求的公平正義理想的社會。早期有關福利國家的論述多建立在以「經濟典範」爲主的資本主義思考模式，自一九七〇年代婦女運動興起，女性主義主張從「性別差異」(Gender difference)的典範重新界定資本主義父權體制下婦女的生活經驗與設計婦女福利服務內涵。

何謂「婦女福利」(Women welfare)?根據社會工作辭典(一九九二)「婦女福利」的目的在於消除或預防婦女的問題，並透過制度和政策的改變以確保所有婦女的福利，及其應享有的權益。婦女福利項目應包括：對不幸婦女的補救及支持性服務、對受虐婦女提供緊急庇護居所、對貧窮婦女提供經濟補助、職業訓

練、就業輔導、健康照顧、及保障一般婦女應享的權益等。就此定義，婦女福利可包含二個層次：第一爲宣導、預防層次，針對一般婦女提供經濟補助、就業訓練、兩性教育、婚前輔導、醫療補助、家庭津貼、性侵害防治宣導、及親職教育等福利服務。第二爲緊急保護及事後補救層次，針對受暴、受虐婦女提供緊急保護措施如：醫療補助、就業輔導、緊急庇護、法律諮詢、及心理輔導等福利服務。

婦女福利服務之制定乃是根據憲法第一五六條規定：「國家乃是奠定民族生存的基礎，所以國家應該保護女性，並實施有關婦女福利政策。」除此之外，憲法增訂條文第九條更進一步規定：「國家應維護婦女的人格尊嚴，乃保障婦女的人身安全、消除性別歧視，並促進兩性平等之義務。」換句話說，社會福利被視爲是現代婦女應享有的基本權益之一，然而性別歧視普遍存在於社會也是不爭的事實。相較於男性，女性無論是在私領域的家庭或公領域的職場及社會參與等方面，都未受到平等的尊重與待遇。婦

女問題長期被忽視，乃婦女權益長期被剝奪的結果，使得婦女往往淪為資本主義社會的弱勢，進而成為現代福利國家中社會福利的主要消費者。

憲法既然是我國婦女福利政策之根源，也是婦女基本權益的保障書，那麼婦女福利政策的制訂與實踐過程是否真正能反應婦女在資本主義父權社會下的不利情境或滿足婦女的需求呢？本文主要以福利國家「社會權」為概念架構，透過女性的觀點來詮釋當前婦女經常面對的問題，及討論在制訂婦女福利政策與規畫婦女福利服務內涵時應考慮事項。

## 貳、社會福利與兩性平權

「人權」一詞的界定常隨時代變遷與社會差異不同而有異，但無論那個時代，那個社會大都以「人皆生而自由、平等」為基本的指導原則，認為每個國民享受的基本人權都是一樣的，不因性別、年齡、種族、及階級不同而有異。婦女權益當然也是在現代國家基本人權的保障範圍之內。可是許多專家與學者指出，自然人權是需要經由「社會權」的實踐，才具有實質的意義，也就是說，婦女的權益是需要國家透過制度化，才能保障婦女權益，達到真正兩性平權的社會（陳武雄，一九九五）。那麼甚麼是社會權？女性主義者如何詮釋社會權的概念呢？下列僅就兩者說明之。

### 一、社會權 (Social rights of citizenship)

「社會權」是二十世紀福利國家的產物。從歷史演化的過程來看，福利國家的發展其實就是一種公民權擴張的歷史（林萬億，一九九四）。根據英國社會福利學家T.H. Marshall的觀念，公民權 (Citizenship) 並不是天賦的，某種程度是與資本主義市場經濟的擴張息息相關。然而公民權的發展是有階段性的，由十八世紀的民權 (Civil right)、發展到十九世紀的政治權 (Political right)、最後到二十世紀的社會權 (Social right)。

那麼甚麼是「社會權」(Social rights of citizenship)？根據Marshall的說法，「社會權」是資本主義追求自由競爭及資本累積高度的發展下，由於貧富不均衍生出來種種的社會問題。為縮貧富差距，達到一個較為公平正義的均富社會，所以政府必須透過公權力的運作，保障人民的工作權、合理勞動契約的基準、生活補助與保護、醫療保健、及提供教育機會等，使得社會中的弱勢人口都能有機會改善自身不利條件，享受更平等的權益（曹愛蘭，一九九五）。

何謂「弱勢人口」？社會弱勢人口通常都是經由資產調查或是其他客觀標準所認定的個人或家庭，當然這些認定的標準的選取通常是參考該社會平均標準或一般指標做比較基礎。所謂弱勢人口包括：經濟上的、體能上的、就業機會上的、及教育機會上的弱勢人口（詹火生，一九九三：十一—十二），所以弱勢人口包括：兒童、青少年、婦女、老人、殘障者、低收入、少數族群等。婦女無論先天生理條件或後天環境限制都是社會中的弱勢，因此

聯合國的世界人權宣言及我國憲法均明白規定，「婦女福利」是婦女的社會權益之一，爲了促進兩性平等，國家必須要規劃並提供符合婦女需求的福利服務政策，保障婦女的基本權益，以增進兩性平權，及達到公平正義的社會。

社會福利政策的制訂若是以社會權爲基本原則，那麼在制訂與婦女福利相關的政策時，就必須要秉持著「國家介入」與「女性觀點」兩個基本原則，才能達到增進兩性平等的終極目的（曹愛蘭等人，一九九五）。不可諱言的，社會福利政策是現代社會對「社會權」一詞最佳的註解。目前在福利國家對社會福利政策的實踐基本上包括三個層次：(1)殘補式的社會福利 (Residual welfare)：建立在救濟、施捨的心態，提供社會福利服務給那些無法參與自由市場競爭的依賴人口如：兒童、老人、婦女、及殘障者等；(2)功績式的社會福利 (Merit welfare)：主要在保障有工作的人，並且依個人工作或就高低決定其享有福利之多寡，換句話說，工作能力較差或沒有工作的人，所獲的社會福利的保障也較少；(3)普及式的社會福利 (Universal welfare)，視社會福利爲人民應享有的基本權益，政府有責任確保每個人都能得到基本應有的生活保障，使人人能免於生、老、病、死、及意外事故的威脅，並使每個人都能有平等機會充分發揮個人潛能（曹愛蘭等，一九九五）。三者之中以普及式的社會福利比較能符合當前福利國家所追求達到公平正義社會的目標。

一個國家的婦女福利政策是屬於殘補式的、功績式的、或普

同式，事實上是受該國主流意識形態及價值文化影響，意識形態與福利政策二者間是相互印證的關係。以男性思考觀點爲出發的價值體系，一直是現代社會主流的意識形態，當然也深深影響社會福利的內涵。因此，女性主義提出不同的思考模式，反思婦女福利政策的適切性。

## 二、挑戰社會福利：性別歧視 (Sexism)

「社會權」的概念基本上是建立在西方自由主義所追求的「平等原則」(The principle of equality)之上，這是當前所有福利國家在實踐其社會福利政策時所遵守的基本原則。所謂平等原則是指社會福利資源的使用並不因個人特質不同，或因個人對社會或經濟市場貢獻不同而有所差異。當然社會權是福利國家的理想，其前提假設是經由政府公權力積極的介入，對社會福利資源進行再分配的過程中，都能夠使得每個國民享有均等的機會，並保障最低生活所需。

然而，一九八〇年代興起的婦運，開始對此種平等原則的社會福利政策提出質疑。在參與實踐過程，女性主義者逐漸發現所謂「社會權」其實是建構在資本主義父權體制的假像中，仍舊脫離不了所謂「男主外、女主內」的核心家庭價值觀，只不過是福利國家將這種父權私想由家庭的私領域，透過社會福利實踐的過程轉化爲社會合理制度。在社會福利實踐過程，兩性不平等並沒有被消除，反而透過制度進一步強化了這種性別刻板化的男女不平等關係，使女性淪爲社會福利的邊緣份子 (Abramowitz, 1998)

西方社會福利理論的建構大多來自男性，掌控社會福利資源分配的權力者也是男性，而具有參與決策過程的人也是男性。這種男、女權力不平衡的現象是隨處可見的。女性主義批判當前社會福利政策的理論，無論是右派、左派、或新保守派，事實上都以男性為思考中心，根本無法正確反應資本主義父權社會下婦女的生活經驗與不利，更別談保障婦女權益、促進兩性平權了（王麗容，一九九五）。

當前社會福利政策可以「性別歧視」（Sexism）形容。目前「貧窮女性化」（Feminization of poverty）的趨勢正是福利國家長期忽略女性不利的的生活經驗與福利需求最佳例證。Dimitto（1990:346）指出「貧窮女性化」的趨勢是因為婦女長期以來扮演家庭主要照顧者，長年無給的照顧家中老、幼，然而一旦家庭經濟的主要支柱者，因意外傷亡、失業、或離婚等事件發生時，婦女往往被迫再度進入就業市場。可是現有就業市場性別角色刻板化，不僅影響兩性工作性質，更影響性別薪資結構，使得婦女往往只能從事較低薪資的工作，甚至沒有合理的福利，這使得婦女成爲低收入，並需長期依賴社會福利救濟才能賴以維生的社會邊緣份子。

不可否認，自二次大戰後全球經濟的變遷與社會需求，使得婦女參與就業市場的比率逐年提高（勞委會，一九九四；趙守博，一九九一）；然而，這並不意味著「男主外，女主內」的性別分

工意識形態已被鬆動。事實上，從許多論證仍可看見性別刻板化的印象仍然深深箝制兩性日常生活與工作的兩性互動關係。誠如Sapiro（1990）所言，兩性在家務分工角色的改變，遠不如女性實際參與就業市場增加的速度。從歷史演化過程來看，女性在行爲模式的改變遠較男性的改變大，當然這也意味著女性的生活經驗也遠比男性承受的壓力更大。由於女性不僅要負擔家庭照顧的責任，也需要投入就業市場，使得雙生涯的職業婦女往往比男性面對更多的工作與家庭平衡兩難的困境（Johnson & Johnson, 1977）。

從台灣婦女福利政策發展的經驗來看，婦女福利政策徹底的反映了這種以男性爲中心的家庭價值的意識型態，強化了性別角色分工的刻核化印象（傅立葉，一九九五）。從資料顯示，婦女福利長期在國家政治、經濟、與國防發展前提下被犧牲了，直至一九九三年「婦女福利」才被中央政府明列爲總預算項目之一。然而婦女福利服務的質與量都讓人汗顏。雖然目前台灣婦女的人均佔總人口數的一半，可是婦女福利的年度總預算卻只佔中央總預算的〇・〇一%，也就是萬分之一（曹愛蘭，一九九五）。一半人口享有萬分之一福利預算，那是對憲法最大的嘲諷。若進一步分析各項社會福利預算，婦女福利預算是各種人口福利的項目中金額最低的，在一九九六年，婦女福利的支出僅僅佔社會福利總預算的〇・一％而已，平均每個婦女每年僅享有十九元政府所提供的福利服務。無論從預算的百分比或是從福利服務的實質

功效來看，台灣的婦女福利政策是徹底建構了促進性別平等的幻象，根本無法達到憲法所追求落實保障婦女權益，促進求兩性平等的目標。

傅立葉（一九九五）認為台灣婦女權益之所以未能受到合理保障，兩性社會地位一直不平等的主因，是因為台灣社會福利制度存有下列幾個問題：

（一）雖然我國社會政策是以民生主義為依歸，事實上，政策制訂內涵仍以傳統的家庭價值觀及資本主義自由競爭的福利觀為基準。

（二）台灣現有的社會安全制度是建立在以職業為基礎，較傾向於功績式的社會福利政策，這使得未參與就業市場的婦女無法獲得適當保障，因而必須依賴家中有薪資所得者，此種政策內涵間接強化了男性對婦女的控制力，及兩性不平等的現象。

（三）根據「台灣地區婦女就業現況分析報告」指出，由於托兒所不足或家長對托兒所沒有信心，半數以上的婦女為了照顧幼兒而選擇退出勞動市場。近年來，更由於老齡社會的到來，而養護機構與社區化服務極度缺乏的供需不平衡情況下，又缺乏替代家庭照顧之福利服務方案下，婦女更是理所當然成為家中主要的照顧者。

（四）由於社會快速變遷，家庭組織形態改變，家庭功能逐漸喪失，使得婦幼受暴、受虐事件有逐漸增加趨勢（唐啓明，一九九七）。根據統計台灣婦女遭受婚姻暴力或性暴力的現象有增加趨

勢。婚姻暴力是一全球性問題，所以在設計相關福利政策時，應包括提供支持性、保護女性權益、與協助受害婦女身心恢復與調適等服務方案與設施，其服務項目應包括：醫療補助、法律訴訟、心裡諮商等服務，然而目前政府所提供的這類服務與設施，無論在質與量都明顯不足。

（五）婦女福利預算無論就比例分配或是功能內涵，都呈現兩性不平等的福利預算事實。從歷年來社會福利預算排行榜可以看出，勞工與軍人的福利支出往往佔總支出之最高比例；而這些部門的人員往往是男性，就平均而言，女性分配到的福利預算遠不如男性。

## 參、婦女問題與婦女福利

婦女福利政策的發展與規劃是需要配合整體社會變遷與需求，才能達到保障婦女權益，促進兩性平權的公平正義的社會。近年來，由於都市化與工業化對家庭與兩性變遷的衝擊與影響，使得政府在制定有關婦女福利政策時，同時也必須考量女性在資本主義父權社會的不利與限制。當然婦女在現代社會的不利與限制，不單純由生理方面考量，更需要由生命發展週期來探討女性在不同年齡階段所可能面對的家庭與社會的壓力。所以有關婦女福利政策的規畫，除了需要探討私領域的家庭如何影響性別角色分工的問題外，更應論及社會結構與文化價值如何影響公領域的婦女社會參與過程中兩性互動問題。因此，再討論有關婦女福利政策

與服務內涵時最低限度應包括婦女的家庭照顧、工作平權、經濟安全、與人身安全等婦女福利服務。下列僅就婦女的家庭照顧、婦女的人身安全、及婦女的就業等問題與福利服務相關之議題深入討論。

### 一、家庭照顧相關之婦女福利

資本主義社會帶給女性角色的轉變與影響是多重的，女性不僅尚未掙脫家庭帶來的束縛，更需要面對就業市場差別待遇的事實，在這種雙重壓力下的確陷女性於不利。自二次大戰後，雖然愈來愈多的婦女投入資本主義就業市場，可是仍有相當高比例的已婚婦女因為生兒育女或是照顧家中老人而自願或非自願的選擇放棄工作。當然在目前缺乏完善的社會安全制度下，許多女性因參與就業市場而無法經濟獨立自主，轉而必須依賴家中男性提供經濟生活保障。一旦這些家庭經濟的提供者遭遇意外事故或不幸，迫使女性必須重新加入勞動市場，婦女往往奔波於家庭照顧與經濟生活。

我國憲法第一五六條明定：「國家為奠定民族生存的基礎，應保護母性，並實施婦女、兒童福利政策。」政府必須針對一般婦女提供各種福利服務，以達到兩性平等的公平正義的社會。可是無論就政府年度婦女福利預算經費、或婦女福利實質項目而言，我國婦女服務都仍然無法達到確實保障婦女權益與增進兩性平等的目標。誠如前面所言，已婚女性往往因為需要照顧家中幼兒而選擇留在家中，所以兒童福利事實上是與婦女福利息息相關的。

根據一九九二年内政部的報告指出，我國六歲以上進入托兒所或幼稚園的兒童其實不及總數的四分之一，約有七〇%以上的兒童沒有進入托兒所、幼稚園、或雇用保姆照顧，而是完全由家人自行照顧（李淑容，一九九五）。在托兒所設施普遍不足、而幼兒照顧品質又令人擔憂的情況下，約有半數以上的婦女為了照顧幼兒而選擇退出就業市場。傅立葉（一九九五：二四）指出托兒服務設施普遍缺乏，並不表示政府認為婦女勞動力對經濟發展是不重要或是沒有貢獻，而是在政府「家庭即工廠」的政策下，希望以較低成本的方式逐漸將婦女勞動力引進台灣經濟生產的過程，所以當前台灣經濟發展的奇蹟可說是建立在對女性雙重的剝削上。

從資本主義市場經濟觀點，家庭是製造就業市場勞動力的來源，既然家庭是主要提供經濟勞動力的來源，那麼家庭照顧的責任就必須由社會及國家來承擔，而不是靠著犧牲婦女的權益與生涯來達成。婦女就業福利政策的制訂必須打破這種性別角色的迷思，國家必須規畫一套可替代家庭照顧的福利服務方案，才能讓女性由傳統家庭照顧者的性別角色刻板化印象解套，發展出兩性平權的社會。

家庭照顧的可替代方案應該包括對家中幼兒及老人所提供之照顧方案。有許多人質疑幼兒的托育到底是屬於婦女福利還是兒童福利？當然女性主義多採用廣義定義認為母親是家中幼兒的主要照顧者，那麼兒童福利的內涵必然對婦女所產生的影響與衝擊最為直接，因此與兒童福利相關的政策與措施也被認為是與婦女

福利有關。因此在本文與家庭有關的婦女福利應包括：職業婦女育嬰津貼、托兒設施、單親家庭與兒童經濟補助、子女監護權、低收入戶補助、及離婚後婦女相關權益等之福利服務等（藍采風，一九九六）。未來與家庭照顧政策有關的婦女福利政策應朝向如何矯正兩性分工不均的家庭照顧角色，除消極的提供相關之家庭照顧補助外，更應配合發展全國性的托嬰及托兒政策，及積極開拓女性充分就業的機會為最終目標。

## 二、人身安全相關之婦女福利

政府除了提供有關照顧家中老、幼的福利服務方案外，婦女在父權體制與資本社會雙重壓迫下，往往還需面對許多潛在而被忽略的威脅。根據中國人權協會的調查，台灣地區婦女對人身安全及文化價值觀息息相關。若以日常生活或社交活動層面而言，與婦女人身安全應包括婦女在公共場所、在家庭中、以及在工作職場中；若婦女人身安全的類型來界定應包括：強暴、婚姻暴力、及性騷擾等三方面。

我國憲法第十八條第四項規定「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。」刑法第二百二十一條亦清楚界定「性暴力」是一種「對於婦女以強暴、威脅、藥劑、催眠術或他法，致使不能抗拒」而強行進行的性行為。因為婦女在先天生理上的弱勢，加上父權社會男性對女性的壓抑，使得大部分受暴與受虐者是女性（陳景松，一九

九七）。

許多專家（陳若璋，一九九七；羅燦英，一九九五）指出：強暴其實是一種對女性身心全面的摧殘，也是對女性尊嚴徹底藐視的一種行為。從女性主義的觀點，婦女受暴、受虐的現象根源於父權社會中男性不僅擁有權力，更為了進一步鞏固權力而要求女性必須服從，這種權力不平等的關係普遍存在婚姻關係中，也存在整個社會制度中（丁雁琪，一九九七），所以婦女受暴與受虐問題應該被視為是一種社會問題而不是單純的個人問題。誠如人權協會所言婚姻暴力已嚴重侵犯到婦女基本人權，所以只要是重視人權的現代國家都不再將婚姻暴力視為是單純個人事務，而是屬於公共領域的社會問題。

婦女受暴與受虐的根本解決方式，不僅需要政府提供緊急保護方案，更需要結合社會、警政、衛生、教育、就業等多方面提供整合式的福利服務始能確實解決婦女面對問題。有效解決婦女人身安全問題的根本解決之道當然是有賴於政府制訂相關福利法規與司法制度的改革，才能切實保障婦女人身安全。近年來，由於家庭暴力與婦女人身安全問題日益嚴重，在專家與學者多方催促下，政府於一九九五年八月十一日及一九九七年一月二十二日分別通過「兒童及少年性交易防治條例」及「性侵害犯罪防治法」兩個法案，這是目前我國對婦女人身安全提供最直接法律的保障。

目前北、高兩市積極推展對受暴與受虐婦女提供緊急的保護

與支持的福利服務方案，服務項目包括：對受暴及受虐婦女提供住宿、生活照顧、危機調適、與轉介等多項緊急庇護服務。從社會福利的觀點，對受暴、受虐婦女提供的緊急安置、保護、及支持性的福利服務主要目的在保障婦女的基本權益，協助婦女身心恢復與調適，發展婦女獨立自主的人格，並促進兩性平等的社會為目標。所以婦女保護政策之制定及福利服務之內涵應包括：緊急庇護安置服務、法律諮詢服務、心理諮商與輔導、職業訓練就業輔導、醫療服務等服務項目（呂寶靜，一九九二；陳若璋，一九九三；黃川舫，一九九七；劉曉丹，一九九三；郭丁元，一九九五）。

### 三、就業相關之婦女福利

就業問題所以成爲婦女關心議題，除了婦女與勞動市場需面對的工作與家庭角色衝突之外，更需正視的是職場上的性別歧視與就業機會不平等問題。雖然婦女參與勞動市場有逐年增加的趨勢，然而因結婚或生兒育女而離職者約有三到四分之一。推究婦女參與勞動意願不高的主因和職場上的性別歧視有關如：薪資低及升遷困難等因素（王麗容，一九九五）。

根據工廠法第二十四條規定：「男女做同等之工作而其效力相同者，應給同等之工資。」再則「就業服務法」也規定雇主對其所雇用的員工，不得因性別不同而有任何歧視，所謂歧視當然包括：任用資格、晉用方式、升遷方式、工作分配及福利等方面。換句話說，兩性在勞動市場差別待遇一直是我國婦女勞工政策努

力克服的目標。

然而，許多研究也指出職業隔離及同工不同酬是目前造成女性就業不利的主因（蔡淑鈴，一九八七）。根據行政院主計處的調查報告（一九九二）指出：雖然女性從事金融保險、不動產及工商服務等行業有明顯增加趨勢，但是女性大多是從事非專業及非主管等性質的工作。在當前性別角色意識濃厚的父權體制下，相較於男性，女性大多從事職業聲望低或職業生涯較無發展的職業，於是形成職業隔離現象（王麗容，一九九五）。兩性不僅在職業類型分佈有明顯差異，在薪資所得結構上也極端不平等，根據主計處八十三年對台灣地區受雇者薪資調查發現，女性的平均薪資不到男性的六七%，且隨著年齡增長，男女薪資差距愈大。

雖然憲法明文規定「人民工作權應予保障」，勞動基準第二十五條亦規定「雇主對勞工不得因性別而有差別待遇。」由於兩者都僅具有消極性的處罰，而沒有積極矯治性別歧視的作用，且勞基法的適用範圍並不適用於社會福利服務業、工商服務業、及金融業等行業，使得大多數女性根本得不到任何保障，以致於金融合作社會有所謂的「單身條款」、百貨業有所謂的「禁孕條款」等（曹愛蘭等，一九九五）。針對目前兩性不平等的就業環境，政府扮演的角色應該是多重的，不僅要制訂法律禁止職場的性別歧視、協助女性參與就業市場、誘導民間企業改變性別歧視的態度和行爲、更需要加速制定兩性工作平等法。

除了差別待遇及童工不同酬的問題外，女性在工作場所最常

面對的是職場中的性騷擾問題。所謂「性騷擾」(Sexual Harassment)是指「在權力不平等的關係情境中，提出違反對方意願的性要求」(賴慈芸，一九九三：十三)。性騷擾不僅對婦女的經濟地位與工作機會造成深遠的影響。更對婦女心理健康和自我尊嚴產生嚴重打擊。根據呂寶靜(一九九三)對工作職場性騷擾的一項研究結果指出，女性受到性騷擾的情況比男性嚴重，女性在工作場所被性騷擾最多的經驗是黃色笑話及與身體有關的評論等，其次為言語方面的性暗示或性引誘，最後才是性賄賂、性強迫與性傷害等行為。

誠如女性主義者所主張婦女在職場上受到的性騷擾就是工作上的性別歧視，性騷擾的本質不是性而是權力的不平等。一來由於在父權社會思考架構下，對性騷擾的界定與認定模糊，再則由於缺乏明確法律條款與合理的申訴管道，使得婦女，在投訴無門的情況下工作權益嚴重受到損害。如何根絕工作場所的性騷擾呢？根本的預防之道是採取制度性的行動，也就是由政府積極制定一套反性騷擾的政策，及建立一套合理的申訴管道，才能真正落實保障婦女權益、促進兩性平權的終極目標。

## 肆、婦女福利服務發展的新方向

長期以來婦女福利一直被忽略，近年來由於層出不窮的社會事件，使得政府開始重視婦女人身安全，並制定相關法案，可是有許多與婦女生活息息相關的福利仍未受到重視。由於女性長期

受到「男主外，女主內」的性別刻板化影響，成為社會中無聲的弱勢團體，這種性別二分法不僅影響婦女日常生活的權益，更深影響婦女社會參與的機會。

在現行以男性立場為出發點而設計的社會福利制度，讓國家與男性形成緊密關係，而女性與國家則只是一種主從與附屬的關係而已。在這種既定「男有、男治、男享」的資本主義父權制下，政府所提供的婦女福利往往只是救濟性質而已，所以充其量也只不過是一種殘補式的社會福利制度。在這種殘補式的社會福利制度中，女性不被認為是個獨立的個體，女性存在的意義必須建構在以男性為經、家庭倫理為緯的思考模式之上。換句話說，婦女福利政策的出發點是要以男性為家庭經濟支柱者，而女性為家庭照顧的主要提供者的意識型態。這種以男性為中心、以女性為邊緣的思考模式所設計的婦女福利制度是片斷的、零碎的，而不是全面、普及的社會福利，這與憲法強調保障兩性平權的原意差距甚遠。

那麼在規畫未來婦女福利政策時政府應採用何種策略？基本上，一個追求兩性平權的婦女福利制度至少應跳脫傳統以男性為中心的福利模式，融合兩性觀點為基本原則，始能對社會福利資源進行公平正義的分配，創造一種全民式的婦女福利政策。婦女福利政策與女性生涯發展息息相關，所以必須納入女性的觀點，才能真正的反應女性在資本主義父權社會中不利的生活經驗，使得婦女政策在實踐過程能夠照顧女性的需求，達到兩性平權的福

利社會。

雖然政府陸續制定有關婦女福利政策以保障婦女權益，整體而言，目前婦女福利政策的內涵與目標仍然停留在事後補救的理念，既無預防功效，也離全面式的社會福利有一段距離。要建立一套兩性平權的社會福利制度必須從根本做起，而不是頭痛醫頭、腳痛醫腳。所以，未來婦女福利制定的規畫與實踐必須兼顧深度與廣度的發展方向：

### 一、建立家庭照顧的社會責任

性別角色解套的方程式首先必須將家庭照顧的責任由個人或家庭轉移至社會與國家，唯有透過制度式的轉移才能讓女性跳脫傳統「家庭照顧者」的角色。家庭照顧責任轉移是否成功有賴政府是否提供完整的家庭照顧福利政策及多樣化的福利服務方案，來彌補因女性角色轉換所需要的家庭支持服務。當然完整的家庭照顧服務內容至少應包括：托嬰、托兒照顧、幼兒津貼補助、低收入戶經濟補助、單親家庭補助、及醫療補助等項目。

在目前托嬰與托兒福利服務無論質、量都明顯不足的情況，應由政府鼓勵與獎勵民間機構承包的公設民營方式進行，以彌補目前供需不平衡與政府人力不足的缺憾。然「公設民營」不能只停留於政策性的口號，政府必須積極負起督導與輔導的責任。

事實上，我國社會福利的發展不同於西方福利國家發展的經驗，要直接跳躍過國家福利的階段，邁入目前西方福利國家施行的福利多元主義的公、私部門的合夥關係，無論對政府或對民間

機構的確都是相當大的挑戰。在目前公部門缺乏督導與輔導經驗、而民間機構又沒有足夠的能力來承接各種福利的服務的方案的情況下，「公設民營」不該只是打高空的口號，政府必須要採取積極的方式輔導與訓練民營單位，以扶植民間社會福利機構使之有足夠能力來承擔各項家庭照顧的福利服務方案，使婦女不再因為家庭照顧的角色而被迫放棄就業。

### 二、婦女緊急保護服務資源網絡的整合

婦女福利政策的制定必須考慮女性先天生理與後天社會環境不利的條件，真正反應婦女生活經驗，才能達到真正保障婦女權益的功效。近年來政府積極推展的婦女人身安全法南媒與相關服務有「性侵害犯罪防治法」、內政部正在草擬的「家庭暴力防治法」、及北高兩市社會局積極推展的婦女保護業務等均屬之。由於婦女人身安全保護的福利服務大都是緊急庇護與安置服務，需要整合現有公、私部門的福利資源。因此如何整合現有醫、警政、社虐婦女提供立即性的緊急庇護與保護安置服務，就成了婦女保護工作當務之急。

對於婦女保護服務工作的經營，多數學者與專家主張採用「社區型服務」的理念。所謂社區型的婦女保護工作必須建立在三個基本原則：首先，受暴者與其家庭必須同時受到保護與服務，也就是說，婦女保護服務並不侷限於受暴、虐婦女，應包括家庭支持。其次，社區型的婦女保護工作必須強調科際整合式的問題解決模式，對受暴、虐婦女所提供的緊急庇護與保護工作往往涵

括社會工作、警政、衛生、教育、就業、司法、與醫療等多方面的整合服務。最後，社區型的婦女保護工作必須根植於本土，從本土婦女經驗發展出可行的服務模式，並強調經由草根社會運動，喚起婦女平權意識，增加受暴者的權力（王麗容，一九九五；呂寶靜，一九九二；蔡淑芳，一九九五；郭丁元，一九九五）。

### 三、強調兩性平權的婦女福利政策

婦女福利政策的制定必須建立在兩性平權的基礎，所以在政策制定過程必須同時兼顧兩性觀點，並讓女性都有機會參與決策過程，打破以往建構在以男性為主的福利思考模式，才能改善婦女生活處境，建設兩性平權的社會。當然要貫徹兩性平權社會，必須從根做起做好扎根工作。建設兩性平權社會的根本解決之道，就是需要從教育著手，對於課程內容與安排灌輸兩性平等的觀念，進而輔以兩性平權的就業法規與公共空間設置，才能創造兩性平權的社會。

## 伍、結論

婦女福利政策的制定是目前許多婦女團體共同努力的目標。雖然政府陸續制定相關法案並提供婦女福利服務，然而畢竟是杯水車薪、緩不濟急，不僅無法滿足婦女福利需要，更無法建設兩性平權的社會。憲法雖然保障婦女的福利權益，然而在資本主義父權體系下，婦女的權益往往在家庭穩定、經濟與國防的發展前提下被犧牲了。所以女性主義主張一個強調兩性平等的社會福利

政策必須能同時兼顧兩性的觀點，及反應女性在資本主義父權社會不利的的生活經驗，才能還原兩性平等的社會福利權，建設公平正義的社會。

婦女福利政策必須建構在以政府為經、民間機構為緯，相互配合的基礎上。政府必須主導婦女福利政策的發展，並負有輔導與監督民間機構的責任；而民間機構須配合政府，提供與婦女福利相關之服務。要落實我國婦女福利就必須向下紮根、往上發展。服務項目不僅要提供對不幸婦女的緊急保護與安置服務，更要強調預防工作的進行；在婦女福利服務的實踐過程，同時要著重不同科技整合提供完整的服務網絡。

（本文作者：潘淑滿為高雄醫學院醫學社會學系講師；葉明昇係該校行為科學研究所碩士班學生）

### 參考書目

中文部分：

- 丁雁琪 醫院在受虐婦女保護網絡中的角色 社會福利 一三〇  
二一—三二 一九九七
- 王麗容 婦女與社會政策 台北 巨流圖書公司 一九九五
- 呂寶靜 如何結合社會資源加強婦女保護工作 社會福利 一〇  
三三—三十七 一九九二
- 林萬億 福利國家：歷史比較的分析 台北 巨流圖書公司 一九九四
- 行政院主計處 中華民國台灣地區老人生活狀況調查報告 台北

行政院主計處 一九九二

行 一九九二

李淑容 國家和家庭的關係 社會福利政策策略原則分析研討會

蔡淑玲 職業隔離現象與教育成就—性別之比較分析 中國社會

內政部主辦 一九九五年三月六日

學刊 一一 六一—一九一 一九八七

唐啓明 談台灣省當前婦女福利工作的檢討與展望 社區發展季

賴慈芸、雷文政、李金梅譯 性騷擾與性別歧視 台北 時報文

刊 七一 一〇—五 一九九五

化 一九九三

唐啓明 台灣省婦女保護工作現況與展望 社會福利 一三〇

羅燦瑛 結構迷思，奪回暗夜：性暴力之現況與防治 劉毓秀主

二一九 一九九七

編 台灣婦女處境白皮書：一九九五年 台北 時報文化

郭丁元 檢視特殊境遇婦女福利需求與供應 社區發展季刊 七

頁二五七至三〇八

一 一〇八一—一八 一九九五

英文部分：

陳武雄 保障婦女權益增進婦女福利 社區發展季刊 七一 六

A bram ovitz, M (1998) Regulating the Lives of Women: Social

一九 一九九五

Welfare Policy from Colonial Times to the Present. Boston:

陳若璋 認識受虐婦女及處境 婦女保護 VS. 醫療處遇研討會

South End Press

七月十九日、二十日 頁六至十七

DiNitto, D.M. (1995), Social Welfare: Politics and Public

曹愛蘭、王嘉蕙、黃淑芬、劉曉微 婦女人權與社會福利 台大

Policy. Allyn & Bacon.

婦女研究室主辦 婦女研究十年：婦女人權的回顧與展望

Johnson, C., & Johnson, F.A. (1977), Attitudes toward

十一月十七日—十八日 一一一八 一九九五

parenting in dual-career families. American Journal of

黃川舫 婦女福利資源整合之研究：以高雄市婦女組織為例 國

Psychiatry, 134:391-5.

立中山大學中山學術研究所碩士論文 一九九七

Pascall, G. (1993), Citizenship: A feminist analysis. In Drover,

詹火生 弱勢人口的福利服務政策 社會福利 一〇七：一〇—

G., & Kerans, Patrick (Eds.) New Approaches to Welfare

一七 一九九三

Theory. Edward Elgar.

傅立葉 社會福利篇：建構女人的福利國 劉毓秀主編 台灣婦

Sapiro, V. (1990), Women in American Society: An Introduction

女處境白皮書：一九九五年 女性學學會 一九九五

to Women's Studies. Mountain View, C. A.: Mayfield

蔡漢賢主編 社會工作辭典 中華民國社區發展研究訓練中心印

Publishing Company.