

# 檢視特殊境遇婦女福利需求與供應

郭丁元

近年來攸關婦女福利的研究及活動密集

地進行中，包括內政部、國民黨婦女工作會及女學會正在研擬的婦女福利政策白皮書；婦女新知與晚晴協會推動的民法親屬篇修正、兩性工作平等法送立法院審議等等。有關婦女福利的提供，基本上是爲了讓婦女有一個較爲公平的環境，使婦女能夠充分發揮其潛能，並使其獲得較好的生活環境，因此才有各種婦女福利需求的產生。例如：托兒服務、婦女教育、角色調適等，這些都是因應社會環境急遽變遷時而產生的需求。在福利需求的滿足過程中，政府扮演一個重要角色，政府對於婦女福利需求所採取的態度，直

接影響到福利的提供。目前政府對於婦女福利仍未擺脫傳統救助的方式，然而對於一些

特殊境遇婦女，如婚姻暴力受害者、單親媽媽、離婚婦女、未婚媽媽、從娼婦女以及受強暴婦女，卻又未能提供有效的協助。

修改法律或立法以保障婦女人身、經濟安全，已成爲學者及實務工作者的共識，除民法親屬篇的修正、制定兩性工作平等法之外，婚姻暴力防治法、性侵害防治法及雛妓防治法，也正由民間福利機構研擬中。

本文參考目前對於婦女福利相關議題所作的研究，歸納出特殊境遇婦女之福利需求，再就現階段行政部門對婦女福利之供給做

一整體性分析。

## 壹、特殊境遇婦女福利需求

國內關於特殊境遇婦女的研究有：婚姻暴力：臺灣婚姻暴力的本質、歷程與影響（陳若璋，一九九二）等；單親家庭婦女：台灣的單親家庭：問題與展望（除良熙、張英陣，一九八七）等；離婚婦女：當前社會中離婚問題之探討（李文英，一九八九）等；受強暴婦女：解構強暴迷思（羅燦瑛，一九九四）等；未婚媽媽：多元性未婚媽媽福利

服務工作：從底特律城未婚媽媽之家服務方案談起（曾華源，一九八八）等；從娼婦女：賣淫制度與臺灣娼妓問題（謝康，一九七二）等。綜合歷年實證結果與建議，可將特殊境遇婦女需求以下表表示。

## 貳、政府目前現有供給情形

根據全國社會福利會議婦女組籌備會（民國八十三年）及內政部出版中華民國社會福利現況所提，目前政府所提供的具體福利措施如下：

### 一、經費編列方面

自民國七十四年起單獨編列婦女福利預算，八十四年度增加為一億五千五百三十萬元。十年來婦女福利經費編列情形如表一所示。

婦女福利服務受忽視的程度可以由經費來看，以八十三年婦女人口數一千零二十六萬人計算，平均每位婦女每年僅分得十三點

### 特殊境遇婦女需求

需求	經濟安全	法律增修	心理輔導	醫療協助	警政協助	司法協助	社工協助	教育觀念
離婚	財產權、職業訓練	民法親屬篇及民事訴訟法修正	心理調適			加強人事訴訟制度、家事法庭、專業化		
受虐	緊急生活扶助	刑法修正、防婚治暴法	加害者強制輔導	明確制定驗傷流程	執法觀念修正	加強人事訴訟制度、家事法庭、專業化	緊急庇護	列入關係課程
受暴	訴訟費用補助	刑法修正、防性侵害法	長期追蹤輔導	明確制定驗傷流程	女警偵訊	隔離偵訊	陪同出庭	技危處理技巧
未婚	緊急生活扶助		親密團體治療	與一般孕婦相同			待產安置	與兩性教育係
單親	國宅優先承購、育嬰津貼、職業訓練		心理調適	健保負擔降低			子女教育	改親家庭視
從娼	緊急生活扶助	刑法修正、雛妓防治法	心理調適	性病防治	色情掃蕩	對買收刑人	未來生涯	社會教育

三元。在社會福利支出項目中包含社會保險、社會救助、福利服務、國民就業、醫療保健等項目，而婦女僅在福利服務項目中獨立編列經費，其他均隱藏在「不特定對象」的受益類別中。單就「福利服務」項目而言，「婦女」與「榮民」（佔兩百四十五億六千四百萬元）差距甚遠。

## 二、設置婦女福利中心

內政部自七十八年度起編列預算補助地方政府成立綜合性婦女福利中心，以因應各地方婦女地區性及多元化之需求，提供項目涵蓋諮詢輔導、法律服務、親職教育、庇護轉介等，目前共補助十六所婦女福利中心。

截至目前（八十四年）共有八個縣市的婦女福利中心已經開始運作，另外七個縣市正在規畫或興建，而臺北市除了目前已有的兩個福利中心之外，另外又規畫六所，希望朝社區化的方向前進。婦女中心所提供的服務除了不幸婦女緊急生活扶助、緊急庇護、轉介、心理諮詢、法律諮詢，還包括婦女成長活動、婦女學苑、親職教育、提供場地給

表一 歷年婦女福利及社會福利支出一覽表

年度	婦女福利經費預算	社會福利支出	婦女福利支出與社會福利支出%
七十四	二、〇〇〇	—	—
七十五	二、〇〇〇	六八、四六〇、六五七	〇・〇〇三
七十六	一、〇〇〇	七三、〇九四、四一六	〇・〇〇一
七十七	二〇、〇〇〇	八九、六五六、二九八	〇・〇二二
七十八	三〇、〇〇〇	一〇二、五一六、三〇三	〇・〇二九
七十九	三〇、〇〇〇	一三三、一六四、六三六	〇・〇二三
八十	三五、〇〇〇	一五五、四七三、四九四	〇・〇二三
八十一	七七、四四〇	一〇七、六二七、三八八	〇・〇七二
八十二	一〇四、六二二	一二一、二三二、六二四	〇・〇八六
八十三	一三七、二〇〇	九八、九八六、七九〇	〇・一三九
八十四	一五五、三一八	一四一、二九六、三九九	〇・一一〇

單位：千元  
資料來源：內政部、立法院，民國八十三年

民間機構使用等。

婦女福利中心的人力與縣市政府社會行政人員或社會工作人員編制，均呈現窘迫的現象，許多縣市政府亦將不幸婦女緊急生活扶助的業務交由婦女中心執行，雖然在執行上較為便利，但也使得舉辦其他活動時發生人力調配的困難。

### 三、不幸婦女保護措施

(一)內政部七十八年度起編列預算補助地方政府及民間成立不幸婦女緊急庇護所（共十八所），平均每所可收容八至十人（含兒童）。

基於現實環境的考慮，各縣市政府選擇設立緊急庇護中心的方式不同，目前有十三個縣市政府在「境內」設有緊急庇護中心，有政府自行設立（如高雄市）或是委託民間機構設立（如彰化縣）；有些縣市選擇與區域相近的縣市合作（如新竹縣市共同委託新竹市社福中心辦理，臺南縣市、屏東縣及高雄縣在高雄縣內共同辦理）；除此之外，臺北市、台北縣境內除了政府的庇護中心，亦

與其他民間機構合作或簽約，其他縣市則由社工人員考量個案狀況，選擇將個案安置在境內或是轉介至其他機構。

經過訪談，各縣市政府在推行不幸婦女緊急庇護及轉介工作時，所面臨的困難有：

1. 人力不足。
2. 無法源依據，目前庇護所無設立辦法，而是以行政命令要求各縣市政府成立，缺乏警力的配合，施虐者會加以干預，對安全性及保密性造成困難。
3. 現行法令無法配合，對接受庇護的個案行為無法強制約束，使其他輔導措施無法落實。
4. 受限於辦法所規定的時限，如個案問題無法及時獲得解決，難以採取進一步輔導措施。
5. 受虐婦女及未婚媽媽所需要的家族治療或親密團體治療於庇護中心無法獲得滿足。
6. 有些縣市個案數目太少，且多屬突發狀況，如果固定編制會造成人力及經費的浪費。

7. 對政府現有之婦女福利服務項目宣傳不足。

8. 對於患有嚴重傳染病、精神病及吸毒者之不幸婦女，並不能獲得庇護。

(二)八十一年度編列不幸婦女緊急生活扶助費，對有緊急需要之婦女加以援助，並提供心理復健、法律諮詢、職業訓練、經濟補助等服務，另對遭遇不幸卻不需機構安置之婦女，亦在全省普遍提供不幸婦女緊急生活扶助，此生活扶助費發給之標準為最低生活費之兩倍，最高標準為三個月。

八十一年度內政部補助臺灣省「不幸婦女緊急生活扶助」的預算為三千一百五十萬元，實際支用的金額為一千七百四十二萬元；八十二年度預算為三千五百四十八萬元，實際支用金額為一千九百零七萬元。八十二年度各縣市獎助金額均為一百五十萬元，八十一年度經過修正，獎助金額最高為高雄縣五百萬元，最低為嘉義市與臺中市的六十萬元。八十二年度新竹市、嘉義市與澎湖縣共支用了五萬元上下，而依辦法規定補助三個

月最低生活費的兩倍，一次發給應為三萬元，雖然這三個縣市的女性人口較少，在臺灣省分別倒數四、三、一名，但執行的情形仍不理想。其中嘉義市的女性單親家庭比例是臺灣地區第五高的縣市，而兩個年度合計支用金額不過十五萬元左右，相較之下澎湖縣不論人口數、女性戶長單親家庭戶數均較嘉義市低，但兩個年度合計支用二十八萬元左右。

(三)八十二年共輔導六百三十七位婦女就業（臺灣省三十七人，臺北市六百人），協助不幸婦女獲得獨立生活的能力。

## 參、現有供需分析

### 一、城鄉差距問題

台閩地區現有婦女福利中心、庇護中心、不幸婦女福利服務機構以及婦女會的分佈情形如附表及圖。（由於認定的標準不同，在各項統計資料上呈現的數據亦不相同，出

入的部分以實際訪談結果為準）

由表一資料顯示特殊境遇婦女福利機構的分佈，區域之間的差距相當大。臺北市關於婦女福利的民間機構有十二所，許多大型的機構在專門的福利項目已有多年的實務基礎，例如晚晴協會（離婚婦女）、家扶中心（單親家庭）、婦女救援基金會（從娼婦女、雛妓救援）、現代婦女基金會（被強暴婦女）以及善牧基金會（受虐婦女」等。但許多縣市除了生命線、張老師及家扶中心之外，缺乏民間機構從事婦女福利服務工作，必須依賴政府機關對特殊境遇婦女提供協助。在政府部門人力不足，僅能提供緊急生活扶助及緊急庇護的狀況，對於特殊境遇婦女其他方面的需求僅能提供轉介的服務，甚至無法提供協助。

經過深度訪談及調查之後，我們發現目前政府不僅缺少整體性的婦女福利政策，短程目標中對於特殊境遇婦女的協助，所提供的項目只有緊急庇護以及短期生活扶助，對於心理輔導及重建的工作則長期受到忽略。

### 二、各縣市政府普遍人力不足

社工人員與社會行政人員是福利供給的基層，不論是社會救助、各項福利業務推行、個案輔導探訪等均需依賴他們實行。根據簡春安（民國八十二年）統計，全省共有社會工作人員四百六十七名及社工督導七十四名，距離預計編制的差額並不大，但是各縣市政府卻普遍認為人力不足。尤其是在最近幾年新的社會福利法規都需要社工人員與社會行政人員配合推動，以目前人力來承擔這些工作量十分吃力，只能就重點來做。人力不足，造成目前社工人員兼任行政的情況在各縣市極為普遍，加上工作種類繁雜，已難期待社會工作人員普遍深入的服務和配合快速變遷的社會需求發展專精的服務項目。

由於人力不足，所造成社工人員及行政人員所面臨的問題還包括左列幾項：

1. 各項福利業務過多，伴隨的行政事務亦相當繁雜。



連江縣	金門縣	台南市	嘉義市	台中市	新竹市	基隆市	澎湖縣	花蓮縣	台東縣	屏東縣	高雄縣	台南縣
無	無	○	無	○	○	○	無	無	○	無	○	無
		委託高雄縣及露晞服務中心	籌劃中		委託社福中心	附設於仁愛之家	籌劃中			委託高雄縣		委託高雄縣
無	無	無	無	△	無	無	無	無	無	無	△	△
			籌畫中				籌畫中	興建中		興建中		
一 □	一 □	八 四 □ ☆	一 一 □ ☆	二 ☆ 九 □	一 ☆ 四 □	一 ☆ 八 □	七 □	一 四 □ 四 ☆	一 六 □	一 ☆ 三 四 □	二 二 八 □ ☆	三 二 二 □ ☆
		生命線、張老師、 露晞中心、婦女兒 童保護協會	生命線	生命線、張老師	生命線	生命線		福愛會、主愛之家 、生命線		生命線	生命線、家扶中心	生命線、家扶中心

註：  
 ○緊急庇護中心十八  
 △婦女福利中心 九  
 □婦女會 三三三（臺灣省三三四 臺北市四十九）

☆ 不幸婦女服務機構四十六

2. 社工員兼辦行政業務的情形相當普遍。  
 3. 各項業務承辦人員的更替速度太快，往往未能熟悉本身的業務、可利用的社會資源及相關的法規，更遑論成爲服務網絡的樞紐。

4. 社工員缺乏再進修管道，中央對於所推行的福利項目亦未能詳細說明，造成攻策與執行的落差。

5. 社工員專業證照制度未能推行，本身的聘用制度及升遷並不穩定，以致造成士氣低落、離職率高或無心於本職工作等種種問題。

### 三、宣傳不足

根據臺灣省八十一年婦女生活狀況調查報告，婦女對於政府對不幸婦女所提供的服務項目了解的情況如表三所示。

由表三資料顯示，除了免費醫療服務之外，婦女對於其他項目的了解均不超過百分之五十，然而免費醫療服務項目並非針對婦女所設立；對於目前政府所積極推動的不幸婦女生活扶助及緊急庇護中心，知道的不到

過六成。另外，全國婦女對婦女福利中心的運用不過才十二萬人次。（內政部「中華民國

表三 婦女對福利項目的瞭解情形

單位：%

項	目	知	道	不	知	道
低收入戶婦女家庭補助免費醫療服務		五七·七		四二·三		
協助遭遇急難事故之婦女申辦急難救助		四五·八		五四·二		
加強不幸婦女轉介服務工作		三二·二		六七·八		
成立中途之家收容保護不幸婦女		三四·八		六五·二		
扶助貧困及不幸婦女習得一技之長及輔導就業		四一·九		五八·一		
辦理單親家庭婦女聯誼活動		三一·二		六八·八		
協助單親家庭婦女解決就業及生活問題		三〇·一		六九·九		
提供單親家庭婦女諮詢、輔導及法律服務		三〇·五		六九·五		
設立緊急庇護所紓解其危困		二九·四		三〇·六		
辦理不幸婦女緊急生活扶助以解決其生活及經濟困境		三九·六		六〇·四		

資料來源：臺灣省婦女生活狀況調查報告，臺灣省社會處，民國八十一年

「國社會福利服務現況」，民國八十三年

對於不幸或遭遇困難的婦女是否知道要

去哪裡尋求幫助，依據表四資料顯示，知道

求助的比例最高的是苗栗縣的百分之四十，

最低的是澎湖縣的百分之三點三，平均值是

百分之十九點六的婦女知道向政府機構求援

表四 遭遇不幸或困難婦女不知道向何處求援

項目	合計	不知道	知道，找政府機構	知道，找民間公益社團 (生命線、家扶中心)	其他
全省	一〇〇〇	二五・五	一九・六	五四・三	〇
台北縣	一〇〇〇	一七・五	二四・二	五七・八	〇
宜蘭縣	一〇〇〇	三五・〇	一五・〇	五〇・〇	〇
桃園縣	一〇〇〇	三一・七	一二・五	五五・八	〇
新竹縣	一〇〇〇	二〇・三	一六・七	五六・七	三
苗栗縣	一〇〇〇	一〇・〇	四〇・〇	五〇・〇	〇
台中縣	一〇〇〇	二五・〇	二九・二	六五・〇	〇
彰化縣	一〇〇〇	二五・三	二六・〇	四八・〇	〇
南投縣	一〇〇〇	二〇・〇	三五・〇	四七・八	〇
雲林縣	一〇〇〇	二〇・〇	三二・二	四七・八	〇
嘉義縣	一〇〇〇	三一・七	二八・三	三六・七	三
台南縣	一〇〇〇	三〇・〇	三六・七	三三・一	〇
高雄縣	一〇〇〇	三三・四	三四・四	三一・一	〇
屏東縣	一〇〇〇	三三・四	一八・九	四四・四	二
台東縣	一〇〇〇	一八・三	一八・三	六一・七	一
花蓮縣	一〇〇〇	八六・七	一〇・〇	三・三	〇
澎湖縣	一〇〇〇	四〇・〇	二六・三	五六・七	〇
基隆市	一〇〇〇	三三・三	二六・七	七〇・〇	〇
台中市	一〇〇〇	二五・三	二九・三	六四・七	〇
嘉義市	一〇〇〇	一六・七	三〇・〇	五三・三	〇
台南市	一〇〇〇	一一・七	一八・三	六〇・〇	〇

單位%

資料來源：臺灣省婦女生活狀況調查報告，臺灣省社會處，民國八十一年

；然而知道向民間公益團體求助的比例，最高為基隆市的百分之七十，最低的是花蓮縣的百分之三點三，平均則高達百分之五十四點三會向民間公益團體求助，較政府機構高出許多。臺灣省婦女生活狀況調查報告也同時顯示，都市化程度以及教育程度越高，越知道該如何尋求幫助。

從研究調查的數字與實際申請「不幸婦女緊急生活扶助」的人數差異，我們可以知道許多婦女並不瞭解她們所享有的權利。無論是宣傳已有之婦女專線或是由各縣市政府自行宣導；承辦方式是政府設立專責機構或委託民間辦理，在選擇宣導福利網絡的媒體及方式上都應加強。

#### 四、政府與民間機構的配合問題

行政機構人力不足的問題，解決方法之一便是由民間機構代為執行，但現行以「發包」方式進行，民間機構提出計畫、申請，或政府的計畫交由民間機構執行，合約為一

年一度方式，缺乏整體的規畫，而非政府與民間機構之「合作」，以致工作範圍受到侷限。其次，政府對於民間機構的補助，除了透過人民團體獎勵規定、申請計畫補助、硬體的提供之外，對於經費的補助不足，特別是人事經費，民間機構無法聘用專業及專職的人才從事福利服務，而完全依賴志願工作者的投入協助。民間機構的優點是效率、實驗性高以及彈性較大，長期從事實務工作的經驗可成爲政府施政的參考，但是在缺乏政府部門大力配合的情況下，使得臺灣的民間服務機構不如其他先進國家發達。

政府對於部分立案之民間社福機構（如老人安養機構）已有法規約束需聘用專業社員工，甚有規定負責人需具社工等相關背景，但實際上僅能管制其立案之初的人事，立案之後或立案中途若換人或聘用不到專業人員爲由，而已非專業人員代理，政府毫無處分的依據，而對於未立案的機構則完全無法約束監督。

## 五、對於心理輔導及重建工作的忽視

政府對於遭遇不幸或困境婦女的協助集中於經濟支持及庇護，事實上對於這些婦女而言，滿足經濟的需求雖然急迫，但是走出不幸或受害的陰影卻更爲重要。雖然在此護所內亦提供心理輔導的服務，但是心理輔導是專業及長期的工作，各地庇護所因爲人力的困難，僅能提供初期的保護，給予不幸婦女同理心的支持，缺乏長期心理治療計畫，從事婦女福利的民間機構也有相同的問題。由於庇護所內缺乏專業輔導人員來處理受虐婦女長期糾葛的情緒，以致於這些婦女性在二、三天後，回到家中繼續惡性循環。表面上在各地皆設立家庭教育中心（文化中心），但擔任輔導的人多半是國中、國小的老師，並非專業輔導人士，而且大量僱用義工，其流動性大且專業能力較低，在這種情形下，根本無法發揮效果（參考陳若璋，臺灣處

理婚姻暴力體制之改革方案，民國八十四年）。各地的張老師、生命線以及協談中心等機構，雖然在其他領域從事多年的心理輔導及諮商工作，但在受害較深的受虐、受暴婦女方面，實務經驗及專業能力亦不足以協助這些不幸婦女走出受害的心理陰影。

## 六、警政系統的配合不足

在婦女安全保護需求方面，警政系統扮演一個重要的角色，但是警察單位對於婚姻暴力案件，多抱持著「夫妻床頭吵床尾和」以及「家務事」的觀念，並未將婚姻暴力案件當作是一種犯罪而積極介入。面對婚姻暴力及強暴案件的增加，警政方面並未有所因應的措施產生，除了臺北市警察局以行政命令要求女警處理強暴案件外，仍缺乏全國性的執行程序。警方在處理受虐及受暴婦女案件時，因爲缺乏完善專業的處理流程，經常導致這些婦女受到二次的傷害。其次，社會上屢傳有少數警方人員經營或包庇色情行業

，甚至與從事色情行業的不法份子掛勾，顯示警方在保護從娼婦女方面亦有待努力。

## 肆、結語

從全民健康保險開辦及各項年金制度的研擬上來看，政府確實有決心朝福利國家的方向前進，但是在政策制定前，對於行政部門服務輸出效能的評估，往往與實際有相當大的落差，造成空有政策上的美意，但卻怨聲載道，全民健保就是一個很好的例子。既然現有的福利輸出體系只能提供殘補式的福利服務，階段性的實施方式，或許更能符合現況。

其次，社會福利並不只是單一部會的責任，其中牽涉到整個行政體系的協調與配合，尤其在精簡人力的政策下，專業、分工、各部門間協調與民營化，更是未來推行社會福利政策應採取的方向。

在民主國家，宣導與溝通已成為政策制定前的必然過程，藉由民衆的回饋，了解政策與實際的差距；再經由媒體的宣傳，降低

政策執行時的阻力，在這方面我們的政府仍有待加強。

(本文作者為中興大學社會學系研究助理)

## 參考書目

- 內政部主任處 中華民國社會福利服務現況 一九九四
- 王麗容 台灣地區婦女需求評估 內政部社會司委託研究 一九九四
- 台灣省社會處 台灣省婦女生活狀況調查報告 一九九二
- 台灣省社會處 婦女福利資源手冊 一九九四
- 行政院主計處 中華民國台閩地區人口統計 一九九二
- 李文英 當前社會中離婚問題之探討 台大社會學研究所碩士論文 一九八九
- 徐良熙、張英陣 台灣的單親家庭：問題與展望 中國社會學刊春季 一九八七
- 陳若璋 台灣婚姻暴力的本質、歷程與影響 婦女與兩性學刊 一九九二
- 張清富、薛承泰 單親家庭現況及其因應對策之探討 行政院研究發展考核委員會 一九九五
- 曾華源 多元性未婚媽媽福利服務工作：從底特律城未婚媽媽之家庭服務方案說起 社會福利第五十四期 一九八八
- 簡春安 台灣省各縣市推行社會工作員制度評鑑研究 台灣省社會處編印 一九九三
- 謝康 賣淫制度與台灣娼妓問題 台北大風出版社 一九七二
- 羅燦瑛 解構強暴迷思 國家政策問題座談會：婦女與兩性平等關係 一九九四。