

婦女福利服務之我見

張雅麗

壹、變遷社會中的婦女需求與婦女福利政策

一、家庭變遷與婦女之福利政策

近二、三十年來台灣地區家庭規範由大趨小，家庭結構、功能與穩定性漸趨薄弱，有著明顯的變化，而家庭成員中的婦女其自身也有著相當程度的變化，婦女教育程度提昇了，勞動參與率提高了，然而在擁有「職業婦女」頭銜的同時，「家庭主婦」的職責仍然緊隨在身，雖然男士於家事、育兒事務有逐漸參與的趨勢，唯其增加速度緩慢，職業婦女面臨這種有所變、有所不變或應變速度不足的情況於工作角色與家庭角色如何避免衝突而求各維持功能運作，而家庭主婦面臨變遷的社會與家庭關係，在在均需要若干的福利措施予以協助，政府面對此一因家庭變遷而引發的婦女需求宜釐訂婦女福利政策，藉提供相關措施以保障婦女權益，增進家庭功能，鞏固社會基礎。

二、工作變遷與婦女就業政策

台灣經濟由農業經濟轉變為勞力密集的工業經濟再進入科技及服務的工

商型態，這變遷歷程，提供了女性更多的就業機會，女性勞動參與率提高了，而男性勞動參與率則呈小幅下降，在此女長男消情況下，男、女勞動參與率的差距已明顯的縮小。（見表一）

表一 男女勞動參與率（%）

女	男	年別
35.03	76.81	65
37.57	76.12	70
44.19	74.61	75
44.66	73.57	80
44.32	73.83	81

資料來源：
行政院主計處人力運用調查報告

由上表觀之，女性勞動參與率在民國六十五年至七十五年間呈現了高度的成長，七十五年至八十年間其成長趨緩，由八十至八十一年間則出現了小幅度的滑落，前段期間女性勞動參與的增加固由於經濟發展就業機會增加，而婦女本身教育程度的提高，自我實現意願的增強，再輔以初婚年齡的提高，適婚未婚人數的增多，子女數減低及家事簡化，在在皆為促使婦女參與勞動的重要因素，而值得注意的是在上述因素仍繼續存在甚或增長之際，婦女勞力參與率卻在男性相較仍有相當距離時（約為男性參與率六〇%），即停滯不前，甚或滑落的現象，是宜就女性就業的主、客觀條件再予探究，以資了解。

由表二觀之，男女未婚者之勞動參與率相差不多，由於有偶或同居及分居離婚或喪偶兩項則有相當差距。

表二 勞動參與率按婚姻狀況分（八十一年五月） 單位：%

女	男	性別	
		狀況	婚姻
52.60	57.61	未	婚
43.23	84.98	同	有偶
26.91	51.81	居	或分居、
		婚	或喪偶

資料來源：
行政院主計處人
力運用調查報告
(八十二年)

表三 女性勞動參與率按婚姻狀況分

年	別	總	計	未	婚	有	或	同	居	分	居、	離	婚	或	喪	偶
65		35.03		57.24		27.13		16.19								
70		39.20		57.12		33.23		18.06								
75		44.19		55.75		41.82		24.62								
80		44.66		52.87		44.00		25.16								
81		44.32		52.60		43.23		26.91								

資料來源：
行政院主計處人
力運用調查報告

單位：%

至於女性勞動參與率方面，未婚女性參與率在六十五年至八十一年間呈

現穩定小數下降情況，此或由於女性受教育年數的延長而延緩進入勞動市場的時間，至於有偶或同居婦女雖在六十五年至八十年間呈現高度成長，唯如與未婚女性參與率相較仍有相當程度的差距（八十一年約為未婚女性八二%），顯示家庭事務是婦女必須中斷就業的重要因素。

無論就人力資源的開發或提供女性與男性均等就業、貢獻能力、實現自我的機會都宜有所因應以避免婦女因家庭因素非志願的離開工作以及雇主因婦女之結婚、育兒而予以工作歧視導致婦女之離職。

三、社會變遷與婦女保護政策

婦女由於教育程度、就業能力、經濟能力的提昇，其獨立自主能力、社會地位亦隨之提昇，然而，近年來，未婚媽媽、離婚婦女、喪偶、遭受婚姻暴力、受強暴及遺棄婦女日漸增多（表四），再加上家庭（族）扶持力量的減弱，這群面臨人生重大挫折以及生活鉅變的婦女，須有特別的保護政策，以助其度過難關，重新面對生活，重建其家庭功能。

貳、婦女問題特質與婦女福利服務策略

一、女性單親家庭的問題與福利服務策略：

在概念上，單親家庭形成的原因可分為以下幾項：

- (一) 離婚或分居
- (二) 配偶死亡
- (三) 配偶遺棄家庭
- (四) 配偶因工作關係居住他地
- (五) 未婚婦女養育其非婚生子女

西方國家的工業化社會中近三十年來單親家庭的數量很明顯的在快速成長，而研究證實工業化程度增加後將產生更多的單親家庭，而尤值得注意的

表四 台北市現住十五歲以上人口婚姻狀況

年 別	合 計		未 婚		有 配 偶		離 婚		喪 偶		
	計	Total	男	女	男	女	男	女	男	女	
	Sub-Total	Male	Female	Male	Female	Male	Female	Male	Female	Male	Female
民國五十七年底	985,270	531,951	453,319	230,963	146,116	284,668	273,696	5,559	5,140	10,761	28,367
民國五十八年底	1,088,256	604,264	483,992	286,621	158,777	300,767	291,156	5,826	5,450	11,050	28,609
民國五十九年底	1,126,852	619,472	507,380	291,657	170,306	310,385	302,222	6,138	5,824	11,292	29,028
民國六十年年底	1,188,354	651,533	536,821	309,169	185,041	323,929	315,440	6,658	6,107	11,777	30,233
民國六十一年年底	1,245,984	657,907	570,077	316,319	196,439	340,716	335,775	6,981	6,693	11,891	31,170
民國六十二年年底	1,291,839	694,679	597,160	297,510	186,477	378,516	371,775	8,046	9,302	10,607	29,606
民國六十三年年底	1,336,378	713,489	622,889	311,614	204,821	380,561	376,139	8,675	8,616	12,639	33,313
民國六十四年底	1,376,003	728,401	647,602	323,228	218,637	384,328	390,537	8,582	8,342	12,263	30,086
民國六十五年底	1,413,509	744,410	669,099	329,503	228,092	393,361	400,927	9,080	8,711	12,466	31,369
民國六十六年底	1,456,024	763,742	692,552	338,421	235,300	405,114	416,709	8,921	8,749	11,016	31,794
民國六十七年底	1,495,273	780,009	715,264	336,142	245,365	421,379	424,298	10,197	10,065	12,291	35,536
民國六十八年底	1,530,244	795,429	734,815	339,622	254,342	431,144	431,289	11,305	11,203	13,358	37,981
民國六十九年底	1,561,954	807,137	754,817	338,163	257,727	442,877	446,584	12,327	12,724	13,770	37,782
民國七十年年底	1,609,102	828,793	780,309	342,637	263,374	457,217	463,007	14,164	13,950	14,775	39,973
民國七十一年年底	1,656,564	850,787	805,777	346,289	267,717	474,397	481,204	15,580	15,665	14,521	41,191
民國七十二年底	1,704,561	872,128	832,433	352,123	276,661	488,380	496,272	16,996	17,874	14,629	41,606
民國七十三年年底	1,765,445	899,341	866,104	358,226	286,965	507,045	515,911	18,270	19,025	15,800	44,203
民國七十四年底	1,822,864	926,280	896,584	364,846	294,019	525,871	536,960	19,915	20,819	15,648	44,786
民國七十五年底	1,887,185	956,302	930,883	371,146	300,957	545,459	559,907	22,437	23,865	17,260	46,154
民國七十六年底	1,952,446	987,537	964,909	374,673	308,350	568,189	583,150	25,148	26,077	19,527	47,332
民國七十七年底	1,991,146	1,002,522	988,624	381,650	315,364	571,859	593,387	28,249	29,983	20,764	49,890
民國七十八年底	2,019,675	1,014,488	1,005,187	384,702	324,271	578,155	596,089	29,909	32,274	21,722	52,553
民國七十九年底	2,045,606	1,024,211	1,021,395	382,366	332,698	583,662	601,370	33,052	35,168	25,131	52,159
民國八十年年底	2,065,449	1,032,639	1,032,810	384,553	336,479	587,134	605,212	35,585	38,527	25,367	52,592
民國八十一年年底	2,058,236	1,026,384	1,031,852	383,887	335,533	583,137	601,706	36,152	39,669	23,208	54,944

資料來源：台北市政府主計處，台北市統計要覽（八十二年）

是單親家庭中絕大多數的家長是女性，茲以台北市現住十五歲以上女性人口之婚姻狀況統計觀之（表四），離婚婦女統計數增多的情形觀之，單親家庭的增多，是必然的趨勢，台灣地區社會發展情況容有先、後、多、寡之別，然其趨向是大體相同的，如何針對單親家庭的問題提供適切的福利服務宜及早規畫。

單親家庭因成因不同致個人特性不同，其需求項目之優先排序亦有異，唯大致言之，所面臨的問題可歸納為五方面：

- (一)經濟
- (二)就業
- (三)子女養育與理家
- (四)再婚
- (五)心理問題

針對單親家庭的需求，台灣省、及北、高兩市均提供若干的服務措施，如台灣省政府民國七十八年六月函頒「台灣省加強推行婦女福利服務實施計畫」，即列有「輔導辦理單親家庭之婦女聯誼活動」、「協助單親家庭婦女解決就業及生活問題」及「提供單親家庭婦女諮商輔導及法律服務」三項有關單親家庭之服務項目；其後復訂定「台灣省各縣市設置婦女緊急庇護處所實施要點」八十二年九月函頒「台灣省各縣市辦理不幸婦女緊急生活扶助實施計畫」。

台北市政府於民國七十七年七月函頒「台北市扶助不幸婦女實施要點」其後擬定「台北市政府社會局輔導單親家庭試行計畫」按年訂定「台北市政府社會局辦理不幸婦女緊急生活扶助、收容及職業訓練補助計畫」。

高雄市政府於八十二年八月訂定「高雄市不幸婦女緊急生活扶助要點」
「高雄市政府社會局不幸婦女及兒童中途之家收容注意事項」。

綜觀三省市政府所頒之要點及實施計畫雖以「不幸婦女」為名，唯細觀其所明訂之服務對象大部分為單親家庭之婦女，經歸納其對象為：

- (一)夫死亡、失蹤、服刑、或受疾病傷害者。
- (二)遭夫遺棄或虐待者。
- (三)離婚婦女。
- (四)未婚媽媽。

(五)被強暴者。

(六)生活發生重大變故者。

(七)從事色情行業，欲轉業者。

至於對單親家庭可享有的服務措施亦可綜歸針對單親家庭的專案性福利措施及一般性的通案福利措施計有以下項目：

(一)專案性福利措施

1. 緊急生活補助
 2. 緊急庇護補助
 3. 職業訓練補助
 4. 急難救助
 5. 心理輔導、法律服務費用補助
 6. 子女教育補助
 7. 辦理單親家庭活動協助充實法律常識親職教育智能及經驗分享以增強解決問題能力
 8. 出版相關書冊提供資訊服務。
- (6.、8.項多採結合民間資源方式辦理)

(二)通案性福利措施

1. 兒童（少年）家庭生活補助
2. 醫療補助

單親家庭無論是喪偶、離婚或其他成因都是在遭遇人生莫大挫折後形成的，政府固提供種種措施以協助度過難關，然而，各項措施在生活上固有助益，然於心理、情緒之慰撫尚難發揮作用，而民間服務婦女之組織有源自對單親婦女的關懷，有源自相同的經歷而求己立立人，其於女性單親發揮莫大安慰與鼓舞的力量，而由上列措施，我們也不難發現，於生活及相關費用的補助上係由政府編列預算為之，而涉及資訊的提供，觀念的創導及相關活動的舉辦則結合民間為之。婦女福利措施起步晚，其所佔經費比例及人員編制較之他項福利均敬陪

末座，今後固宜配合需求，力求擴張，唯在總體預算有限，政府員額精簡的前提下，短期內亦難望大幅提昇，民間的熱心參與及政府與民間良好的合作與分工，是將有限資源做最佳運用及持續推展的良方。

二、職業婦女的公平處遇與就業服務策略：

(一)有關男女就業公平處遇之規定

1. 憲法第十五條：「人民之生存權、工作權及財產權應予保障」。
2. 工廠法第二十四條：「男女作同等之工作而效力相同者應給同等之工資」。

3. 勞動基準法：

- (1) 第二十五條：「雇主對勞工不得因性別而有差別之待遇。工作相同、效率相同者給付同等之工資」。
- (2) 第五十條：「女工分娩前後，應停止工作，給予產假八星期，妊娠三個月以上流產者，應停止工作，給予產假四星期。前項女工受僱工作在六個月以上者停止工作期間工資照給；未滿六個月者減半發給。」
- (3) 第五十一條：「女工在妊娠期間如有較為輕易之工作，得申請改調，雇主不得拒絕，並不得減少其工資」。
- (4) 第五十二條：「子女未滿一歲須女工親自哺乳者於第三十五條規定之休息時間外，雇主應每日另給哺乳時間二次，每次以三十分鐘為度，前項哺乳時間視為工作時間」。
- (5) 第七十八條：「違反……第五十條、第五十一條……者科三萬元以下罰金」。

(二)男、女工資比較

依據上項統計，民國八十一年女性平均薪資為男性六七·一%，以年齡論，其於十五至二十九歲之差距較小，其後漸增，至六十五歲以上

，女性薪資僅為男性三八·一%。按教育程度分，則以專科及大學以上者之差距小，國小以下者差距最高。以行業別區分，則以運輸倉儲及通信業及公共行政、社會服務及個人服務差距較小，農林漁牧業差距最大。以職業分，以專門技術人員、行政主管人員差距最小，農、林、漁、牧人員差距最大。

女性薪資較低的因素固有因結婚、生育等因素而離開勞動市場，年資較淺，更因從事停滯性工作或部分工時工作較多之緣故，然而薪資之多寡亦與職位配置、考績、升遷、職業訓練有關，如雇主偏好及企業文化於上述各項考量時均有性別差異，則其累積的結果自然造成女性職位偏低而致薪資偏低。

(三)就業服務策略：

我國憲法第七條及第十五條揭櫫男女平等及工作權應予保障之基本精神，而工廠法、勞動基準法、就業服務法、職業訓練法亦就同工同酬及國民就業機會均等之保障均有明文，唯以宣示性居多，揆諸上述數據兩性工作平等仍有待努力，茲行政院勞委會正研擬「兩性工作平等法」規定雇主於進用勞工、工資待遇、勞工配置、考績及升遷、職業訓練、教育活動、福利措施及退休、退職、解僱不得因性別而有差別待遇並明訂分娩假，給予餵乳時間、育嬰留職停薪，兒童照顧假及協助因結婚、懷孕、分娩或育兒而離職之勞工再就業等措施，以及違反產假或因結婚、生育而解僱規定者科以刑罰，而勞工於釋明差別待遇之事實由雇主負舉證責任。有關該法之訂定固有以「當法律執行有效時，是否也會降低婦女就業機會？男女薪水的平等是否會導致婦女市場的日漸縮小？達成對某些人的社會公平是否會造成較弱勢一群人的不公平」質疑，固然法律的制定並非解決一切問題的萬靈丹，然而透過一項嚴謹法律的制定與執行，確有以下功能：1. 確立責任基礎，2. 確立被害者訴訟權利，

表五 受雇人員之月平均薪資女性薪資占男性薪資比率（按年齡及教育程度分）

年齡及教育程度別	77年	78年	79年	80年	81年
平均	64.5	63.9	65.2	65.8	67.1
按年齡分					
15~19歲	92.8	90.9	89.6	86.9	89.2
20~24歲	79.3	75.5	78.6	79.3	79.3
25~29歲	74.9	73.9	74.0	75.2	77.5
30~34歲	65.8	64.3	65.5	67.0	68.8
35~39歲	60.3	60.6	62.7	63.1	62.3
40~44歲	58.8	58.7	64.1	62.7	64.6
45~49歲	57.3	57.5	56.3	57.2	62.4
50~54歲	57.8	56.6	56.1	59.0	61.6
55~59歲	59.2	59.7	59.7	56.4	61.1
60~64歲	62.1	52.8	70.6	57.7	60.9
65歲以上	41.6	39.2	79.1	34.7	38.1
按教育程度分					
國小以下	61.0	55.7	56.4	59.6	57.2
國中	66.8	66.2	64.3	63.1	63.9
高中	68.9	66.1	67.0	65.8	68.5
高職	64.5	64.8	66.0	67.9	67.8
專科	74.7	74.7	75.7	75.1	76.6
大學以上	65.9	69.4	71.4	75.0	75.1

資料來源：行政院主計處人力運用調查報告。

表六 受雇人員之月平均薪資女性薪資占男性薪資比率（按行業及職業分）

行職業別	77年	78年	79年	80年	81年
平均	64.5	63.9	65.2	65.8	67.1
按行業分					
農林漁牧業	55.0	48.1	52.8	50.7	53.5
礦業及土石採取業	55.2	43.3	47.3	52.8	69.6
製造業	57.6	57.4	59.2	59.5	60.0
水電燃氣業	81.6	84.3	85.6	61.0	66.0
營造業	71.9	70.3	67.6	68.4	72.0
商業	68.4	70.1	68.8	68.5	70.0
運輸倉儲及通信業	76.7	72.9	75.2	75.3	77.8
金融保險不動產及工商服務業	65.1	62.7	68.2	70.3	70.1
公共行政、社會服務及個人服務業	72.8	71.6	71.9	73.4	74.0
按職業分					
專門技術人員	67.8	69.2	72.2	74.3	76.1
行政及主管人員	82.2	79.9	93.8	97.9	74.8
監督及佐理人員	62.9	61.8	61.3	63.9	64.9
買賣工作人員	65.5	68.8	70.6	70.7	71.7
服務工作人員	70.8	71.7	70.7	68.3	67.7
農林漁牧工作人員	54.5	47.9	53.1	52.4	52.2
生產作業人員	57.4	57.0	57.3	56.0	57.4

資料來源：行政院主計處人力運用調查報告。

3. 確立觀念改變，是以在法律制定及執行之初，利害關係人或因未能接受該項觀念或因利益受損而有所反彈，或為免受規範而改弦易轍，然而行之既久，大眾漸能接受，其有違反者，受害人亦可據以告訴達到實質保障權益之效果。

法律固為保障權益的基礎，然而，徒法不足以自行，如果女性不知保障自己的權益，則任何人都無法代當事人爭取實質的權益，因此婦女的自覺是相當重要的，唯有婦女了解法律中有關自身權益的規定，在具體狀況出現時採取因應之道方能確保自身權益，而婦女在權益的自覺外，尤宜就技能的加強，敬業樂群態度的培養，方為達到工作平等的不二法門。

參、現有婦女福利服務輸送體系之評估

婦女福利措施近年來之能漸次推行，固因社會變遷，引發的需求，須有新的因應，其間，婦女團體的努力呼籲，爭取亦功不可沒，而就目前施行運作情況觀之，婦女團體仍然扮演著積極參與的角色。一般言之，婦女福利措施中屬於經濟扶助部分多由政府編列預算，訂定準則，申請個案經查訪合於規定者，予以核發其屬於保護，生活安置部分則由政府核定後，交由機構辦理，其於私立機構並予經費補助，至於屬觀念宣導及相關活動之辦理，政府與民間或各自辦理或合作辦理均有之，此一政府與民間協同辦理並繪出分工合作雛型，實有助於婦女福利之推展，而在政府與民間共同推展之外，與政府相關部門如教育、衛生、警政之加強聯繫與合作，也是擴大服務效能所須具備的條件。

由現行各項福利措施觀之，婦女福利的施行較他項福利為晚，目前僅在起步階段，在以往總認為兒童、少年、老人、殘障各項福利，女性亦可依規

定享受，基於「平等」之原則，不宜婦女福利項目，而忽略了在現實社會中仍存在著許多因性別差異而造成的不平等待遇；在工作方面由招募、配置、薪資、訓練、升遷以至退休；在婚姻家庭方面涉及對子女之權利、義務、婚姻要件及婚姻效力的規定等等，再則，婦女負擔生育責任，生育是國家、社會綿延傳承所必需，其因生育而衍生的種種需要與配合措施，其服務對象固為婦女，實乃憲法「保護女性」之精神，是則所謂「婦女福利」乃是期望透過立法提供兩性平等的立足點，經由若干措施的提供以減少，消除目前加諸婦女的種種限制，以使婦女得以充分發展其潛能，故詳言之，「婦女福利」實乃權益的要求而非福利的提供。

（本文作者現任台北市政府社會局主任秘書）

參考書目

- 一、婦女政策與福利立法——中、美、英、德、日制度之研究，內政部社會司。
- 二、尤美女、施繼明、潘正芬、劉志鵬譯，美、德、日、瑞典有關男女平等之相關法條詳述，婦女新知基金會。
- 三、王麗容，台北市婦女就業與兒童福利需求之研究，台北市政府社會局委託研究，一九九三年。
- 四、謝秀芬，台北市離婚喪偶婦女福利需求研究，台北市政府社會局委託研究，一九八九年。
- 五、輔導單親家庭研討會實錄，台北市政府社會局，一九九〇年。
- 六、邁向兩性平等新境界研討會資料，台北市政府社會局，一九九三年。