

# 中華民國的婦女社會福利

詹火生·陳素春

## 一、社會福利概念及婦女福利服務

社會福利的概念，有人定義為一種廣泛的社會服務活動（註1），也有人定義為針對個人或社會需求的一種有組織的對策，在目前工業化社會及生活水準期望標準之下，由於這些個人或社會的需求無法透過個人、家庭或沒有加以組織的里邦團體來獲得適當的滿足（註2）。因此需要有組織的社會服務活動或對策，來維持或促進社會安定，以及滿足個人或社會的需求。但是由於社會福利的這種詮釋未免過於抽象，以致無法建構一個比較具體的概念架構，且明白確定社會福利服務的適當範圍。雖然如此，但我們可以了解到社會福利指的是一個福利服務體系，它的目的消極上是用來降低個人或社會的危險，積極方面則用以滿足個人或社會的需求。如果從這兩個角度來看，美國社會福利學者 Alfred Thurasz，曾提出一個比較詳細的社會福利範圍概念，他指出社會服務在基本上可區分下列幾個領域：(1)有關基本家庭需求方面的福利，(2)有關青少年的福利服務，(3)老人福利服務，(4)有關違犯法律者的福利，(5)有關健康照顧或精神健康服務，(6)有關住宅福利服務，(7)有關社區組織的發展，(8)有關人力的相關問題，(9)有關兒童養育及具功能方面的福利（註3）。

Thurasz 這種對社會福利範圍採取列舉說明，在相當程度上，和目前中華民國現階段社會福利發展，有相當一致的情形。中華民國的社會福利服務範圍

，有下列七種類別：(1)社會保險，(2)社會救助，(3)職業訓練，(4)社區發展，(5)個人福利服務，(6)國民住宅，(7)健康服務等（註4）。然而這種有關社會福利的概念，仍然沒有一個具體的目標導向來說明這些社會福利所要服務的對象團體是什麼，這種社會福利概念上的模糊，相當貼切地反映出一個概念，即社會福利被流為政治上的口號或價值，而非實際上的福利服務（註5）。因此，英國社會福利服務學者，也是英國倫敦政經學院的社會福利行政教授 Richard Titmuss，曾經批評：福利體系發展取向可反映出某一社會的優勢文化和政治特質。因此，社會福利的意義應在某一特殊的環境之中，來加以了解，例如某一既定的社會和文化或某一特定的歷史時間上（註6）。因此，社會福利服務的意義可視為解除及預防個人或社會的危險與不安。這些危險和不安乃是一種社會的責任，而此社會價值被已有的歷史時空之社會政治價值所接受。

如果從這個角度來觀察，工業化國家的社會福利主要是提供給工業生產中的工人以及其他弱勢團體，諸如老人、兒童、殘障者，甚至婦女，因為他們的需求為優勢的社會政治價值範疇是一種「社會的」。如果與工業先進國家相比較，工業社會中的社會福利，一般來說，是著重於工業部門的人口，而比較不重視非工業人口。由於福利國家的發展正如已被認定的，主要來源有三方面：(1)乃為了改善勞動人口的品質以助於資本的累積，(2)試圖整合勞工階級，(3)為了因應勞工運動所造成的需求的一種折衷緩衝對策（註7）。因此，社會福利服



務的一般發展趨勢，一方面清楚地突顯出大部份工業化國家的經濟體系特質，另一方面也說明了社會福利的品質乃在於維持社會秩序及工業生產力。

經由以上簡單說明了有關社會福利的一般概念及功能之後，接下來我們將要來探討本文的主題：中華民國的婦女福利服務。在進一步詳細討論中華民國的婦女福利服務之前，或許我們有必要闡述工業先進社會及工業發展中國家的婦女福利服務情形。

如前面所提及，西方工業社會福利服務的出現是與某一顯著因素有密切的關係，而此因素乃工業生產過程中婦女的角色。在一九四〇年代，當「福利國家」產生甚或興起之後有關婦女的福利服務通常只提供給那些工業工廠中的婦女，並不包括家庭中的婦女，進一步來說，正如目前「福利國家」所發展出來

的整個福利服務體系，依附於一系列明顯或潛在的假設，而這些假設涉及了有關家庭所要負起的責任，或至少是期望的責任。也就是說，家庭成員及其所處情境之一切安全，必須是由家庭來承擔，或者透過社會中的公立或志願機構來加以分攤（註8）。因此，在這種福利國家發展情況之下，家庭被鼓勵來對於家庭成員負起責任，直到家庭功能完全喪失為止。然而這項假設却已指出婦女的傳統角色，即婦女是照顧家庭成員的重要人物，甚至在福利國家興起之後，許多福利服務雖然達到維持家庭功能之目的，然而更有趣的是用來強化婦女對家庭的依賴。有些學者也指出，福利國家雖然已經發展，然而傳統文化上認為婦女是「照顧者」的觀念仍然非常強烈。此外，假設中所隱含有關婦女具有家庭性別分工的角色的觀念仍繼續被強化，甚至，在整個社會福利服務的內涵上，也不斷地重現出此一觀念。因此，一九四〇年代以來的福利服務無疑地一直隱含著婦女是「依賴者」的概念（註9）。到一九五〇年代末期，當婦女勞動參與逐漸提高及慢慢出現家庭結構加速瓦解的現象，——由核心家庭模式轉變到單親家庭模式的時候，有關工業中或家庭中婦女的福利服務，仍然很少引起決策者或一般民衆的注意。

因此，爲了瞭解婦女的福利服務，至少必須考慮到下列三個觀點：(1)傳統社會價值對婦女地位的看法，(2)工業生產過程中婦女的角色，(3)特定歷史時間上，家庭結構的變遷。如果從上述三個觀點來看，可以清楚地了解到中華民國的婦女福利服務是相當有限的，甚至也只關照到工業生產過程中的婦女而已，這種婦女福利服務的低度發展可由許多因素來加以解釋。其中，最明顯的一個因素是傳統文化價值強調婦女的地位是家庭中的依賴者，即使在工業化發生之前，婦女也很少參與工業生產工作。因此，對婦女而言，教育機會是有限的。然而目前中華民國的婦女地位，已經開始有了劇烈的轉變，此乃由於快速的工業化、都市化及從一九六〇年代對婦女教育機會急速擴張的結果。

## 二、中華民國婦女的角色變遷與工業生產之關係

最近幾年來，中華民國婦女的角色與其他現代社會雷同，已經有顯著的改變。許多社會學者也觀察到就業機會的提高是由於快速的經濟成長和教育的普

及，特別是高等教育和技術教育擴張的結果。因此，在中國社會裡，對婦女的傳統角色認知，已經有了很大的改變，這種認知的改變，當然值得我們更詳細的加以分析，只是有關這方面的實証研究並不多。由於篇幅有限，因此，在這裏只提出有關工業社會中婦女地位的改變與其角色的改變之間密切關係的事實。

根據一項勞動力的調查（註10），在一九五一年，勞動力參與率是67%，其中男性團體是90%，女性421%。隨著國民教育與基本教育的擴張，男性勞動力參與率有逐漸下降的趨勢，在一九八三年，平均勞動力參與率降低到59.3%，其間男性和女性的參與率分別為76.4%和421%。根據實際勞動力人數，男性和女性的比率由一九五一年的2.4：1轉變到一九八三年的1.8：1。

職是之故，我們可以假設：女性參與率的提高與社會福利需求的增加，二者之間有相當密切的關係。首先，女性工人比男性工人更可能遭遇到工業傷害和就業方面的不安定。因此，如果有更多的婦女參與到工業生產之中，則她們就可能需要更多的福利服務來保障她們免於工作上的危險。而這種福利服務可以透過金錢給付，如保險給付或社會救助給付，也可透過項目給付，如免費或津貼醫療照護，或二者。其次，爲了照顧職業婦女的小孩，更需要提供有關家庭方面的福利服務，如家庭訪視、兒童照護等，其他相關的福利服務也是很需要，如老人福利服務、殘障福利服務，當婦女不在家時，便可藉由這些福利服務來照顧這些老人或殘障，這些人需要照顧。三者，在技術水準方面由於女性工人比男性工人低，她們更有可能遭遇到資遣或失業問題。結果，對於有關收入補助或救助的福利服務的需求增加，以藉由這些福利服務來維持家庭收入來源的安全與穩定。簡而言之，婦女勞動力參與以及婦女就業的增加，無可避免的會產生更多福利服務的需求，無論是金錢給付或項目給付，或二者。

然而，這種對社會福利服務的擴大需求現象以目前中華民國的福利服務體系是否能給予適當的滿足，則是本文的重點。因此，在下一部分將分析現階段社會福利政策有那些是屬於婦女的福利服務。

### 三、中華民國的婦女社會福利服務

嚴格來說，在中華民國的社會福利服務體系當中，並沒有一項是完全針對婦女而設定的福利服務，反而對老人、兒童、殘障者較有完整性的福利服務。這種對婦女社會福利服務落後的發展。反映出一種矛盾的情形，即一方面社會本身正處於社會、經濟和政治方面的轉型階段，在家庭結構方面，也由擴展家庭轉變爲核心家庭，而這種轉變過程無可避免會產生婦女需要更多的福利服務（如前所述），另一方面，又要保存傳統文化中所謂家庭中所謂家庭的傳統態度，即認爲福利的核心，因此，二者之間出現了互相抵觸、衝突的現象。再者，與其他福利服務相比較，婦女福利服務的落後發展，也說明對婦女的傳統態度，即認爲婦女是一個依賴者，而不是家庭中的生產者，因此，社會福利服務只提供給生產人口而已。但是，在台灣地區確實有一些福利服務是涵蓋了婦女，雖然這些福



利服務在規劃設計上並非完全針對婦女，而是整合於其他福利服務項目之內，其中一項是勞工保險，勞工保險是一種全民性的福利服務模式，它的目的是用強制性地保障僱有五人以上之工廠的工人，而受僱於工廠中的女性工人，也須繳交勞工保險費用。有關勞工保險的統計資料顯示，一九八四年，在三百六十九萬三千餘位被保險人當中，有一百六十萬三千餘位是女性工人，佔全部被保險工人的44.3%（註11），約女性總人口的18%（註12），這些女性工人大多參與生產業（62%），商業（10%）和服務業（14%）（註13）。勞工保險給付包括老年津貼、死亡津貼、殘廢給付、傷害給付和生育給付，這些都是現金給付，而醫療給付是唯一一種項目給付。在這些勞工保險的給付當中，生育給付是唯一提供給女性工人或被保險人的妻子。由於沒有統計資料可區分男性與女性工人對保險津貼申領的差別，所以唯有假設女性工人在比例上，可能比男性工人申領較多的給付。

第二種有關婦女的全民性社會保險是公務人員保險。公務人員保險也是一種強制性的福利服務項目，提供給所有公務人員，一九八四年，在四十六萬八千餘位被保險之公務人員當中，有一十四萬七千餘位是女性公務人員，佔被保險之總公務人員的31.3%（註14），約婦女總人口的1.6%（註15）。公務人員保險給付涵蓋以下幾個現金給付：(1)殘障給付，(2)老人給付（一次給付或年金給付），(3)死亡給付和眷屬喪葬津貼等，而生育給付和疾病、傷害給付則屬於項目給付。在此也由於沒有充足的統計資料，因此無法顯示出男性公務人員和女性公務人員對上述保險給付的申領是否有差別。

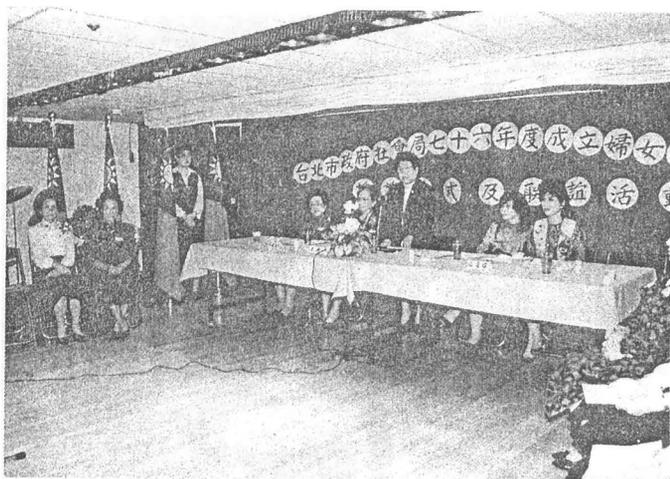
第三種有關婦女的全民性社會保險是退休公務人員保險。由於退休公務人員保險仍是處於發展的初期階段，因此規模上有限。然而，在一九八四年，九千九百餘位被保險的退休公務人員當中，有一千六百四十四位是女性，佔被保險的總退休公務人員的16.5%（註16），約少於0.02%的婦女總人口（註17）。退休公務人員保險給付包括：死亡給付、殘障給付、眷屬喪葬津貼，以上是屬於現金給付，而生育給付和疾病給付則屬於項目給付。

第四種有關婦女的全民性社會保險是私立學校教職人員保險，於一九八〇年實施。在一九八四年，二萬五千六百餘位受保險的私校教職員當中，有一萬

一千九百餘位是女性，佔總受保險的私校教職員46.73%（註18），約婦女總人口的0.13%（註19）。保險給付無論在金錢給付或項目給付方面，都與公務人員保險給付相同。

以上四種全民性社會保險項目的目的，乃在於滿足各種職業的人口，雖然在福利給付對象上略有不同，及在保險費率上稍有差異，但是由於這四種社會保險項目並不是單獨周延地針對女性而已，因此有相當大比例的女性人口可享有上述四種社會保險項目，在一九八四年底之前，這四種社會保險項目總共包含了一百七十九萬六千四百餘位女性人口，這些女性人口大多參與工業生產工作或公務人員，約女性總人口的20%。

除了上述四種全民性的社會保險項目之外，還有一些也是提供給個人或家庭



的福利服務，諸如社會救助、社區發展、健康服務、個人福利服務等，而這些項目在相當程度上是屬於選擇性的福利服務，換言之，這些福利服務僅僅提供給那些經過財力調查證明確實有這方面需要的個人或家庭，大多是由地方政府來提供福利服務。下列就是針對這些相關的福利服務作一簡單說明。

有關社會救助方面，現金津貼或醫療補助是透過財力調查之後，提供給那些低收入的家庭。雖然這項福利服務最主要是提供給家庭生活水準處在貧窮線或貧窮線以下的家庭，然而那些有母親和子女的單親家庭，也可以享受這項福利服務，只要有所得低於貧窮線的證明。有關健康服務方面，例如家庭計劃、產前或產後的健康服務及對於乳癌方面的免費健康檢查等，特別是屬於婦女的福利服務。在社區發展方面，媽媽教室廣泛地普及地方社區，以協助婦女參與各種社區活動，例如里鄰守望相助、休閒活動和烹飪班等，同時，在社區中也設立了托兒所或學校，於長期性或農忙時代替婦女照顧子女，使婦女成爲生產勞動力。至於個人福利服務方面，並沒有獨特的福利項目可滿足婦女的需求。即使在地方政府，藉由社會工作人員所提供的家庭協助或訪視，也並不完全是針對家庭婦女，反而對老人、殘障或長期患病者提供較多的福利服務。

此外，我們可發現到許多經由志願或慈善機構所提供有關婦女的福利服務，諸如家庭諮商、未婚媽媽的照顧、法律方面的諮詢服務，以及娼妓的職業重建等，這些由志願或慈善機構所提供的福利服務有一共同特性，即規模非常狹小，而且是一種私人機構，不過這些志願性的婦女服務毫無疑問的增補了政府所舉辦福利服務的不足，雖然這些福利服務是小規模的，甚至經常遭遇到經濟方面的困難。

#### 四、結 論

經過上述簡要的分析討論，我們可以了解到，目前在台灣地區，有關於婦女的社會福利服務，仍不能論及服務的品質與水準。究其緣故，乃因一般普遍的社會態度及政策制定當局，將婦女視爲家庭的依賴人口，而且必須依靠家庭支持生存，因此，關於婦女的福利服務仍是相當低度發展。尤其者，目前既有的婦女福利服務，只是維持一個所謂的起碼水準，幾乎不能全面性、多樣性及統整性的滿足婦女需求。



然而，鑑於婦女參與工業生產活動的比率，及核心家庭數目日益劇增在未來工業社會內，婦女就業安全福利所面臨的困境勢必日益惡劣。此外傳統的文化社會和態度中對於婦女地位的認同，並不於今日婦女與男性在職業上的競爭趨勢，但是，時事所趨却直接地或間接地要求婦女獨立。上述這種衝突（日益迫切需要的婦女福利服務，尤其是就業服務需求，和文化態度中固著的視婦女爲依賴人口之觀念之間的衝突），其解決之道，勢必有待未來婦女參與勞動市場之數量再增加，和綜合性的婦女福利計劃方案之規劃，始可期成。事實上，反觀全球各國，僅有少數國家能有規劃完整的婦女福利方案。大多數的工業國家裏，也只是將婦女福利服務整合於其他的全國性或私人性的社會福利政策內。換言之，比較其他需求福利服務的人群（諸如老人、殘障或兒童），在

已工業化或工業化當中的國家社會裡，婦女福利服務，無論就方案規劃及服務品質內涵而言，事實上是處於相對被剝削的地位。

綜合我們的討論分析，我們認為發展中的婦女福利服務，至少必須考慮以下幾個面向：

(1) 就工業生產而言，男女性之間出現了同工不同酬現象，因此，未來婦女福利政策中，必須考慮兩性平等或公平合理薪酬。

(2) 在就業方面，尤其是私人部門，在就業機會上婦女遭遇差別待遇（歧視）。因此，必須保障婦女就業機會的安全平等。

(3) 由於婦女參與勞動生產之比率劇增，所以必須提供更多有關職業婦女的福利服務。我們建議在工廠等生產單位裏，設立一些為職業婦女（母親）服務的福利設施，如托兒所等。

(4) 對於那些女性家長（母親）為主要生計者的單親家庭，應該特別提供一些福利服務，因為這種單親家庭，無論是就業或接受福利服務的層面，最為受剝削。

（本文原係英文，發表於民國七十四年九月九日到十日在台北舉行的亞洲基督教聯合會年會之上，承與會學者先進指正，尤獲蕭新煌博士指正甚多，一併致謝）。

〔詹火生，國立台灣大學社會系副教授，

陳素春，國立台灣大學社會系研究所研究生〕

## 附註

註 1. Buttenworth, Eric, & Holman, Robert (1975), *Social Welfare in Modern Britain*, London: Fantana/Collins, pp. 15-16.

註 2. Eydin, J. (1965), "The Development of British Social Welfare", in D. C. Marsh (ed.) (1965), *An Introduction to the Study of Social Administration*, London: RKP.

註 3. Thursz, Daniel, & Vigilante, Joseph (eds.) (1975), *Meeting Human Needs: An Overview of Nine Countries*, Beverly Hills: Sage Publications, p. 16.

註 4. Council for Economic Planning and Development (CEPD) (1985), *Social Welfare in the Republic of China*.

註 5. Florat, Peter & Heidenheimer, Arnold J. (eds.) (1981), *The Development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick: Transaction Books, p. 28.

註 6. Reisman, David (1977), Richard Timmuss, *Welfare and Society*, London: Heinemann, p. 9.

註 7. Taylor-Gooby, Peter & Dale, Jennifer (1981), *Social Policy and Social Welfare*, London: Edward Arnold, p. 191.

註 8. Moroney, Robert M. (1976), *The Family and the State: Considerations for Social Policy*, London: Longman, p. 4.

註 9. Finch & Groves (1980), *Social Welfare in Industrial Societies*.

註 10. CEPD (1985), *Report on the Manpower Utilisation Survey in Taiwan Area, 1984*.

註 11. Bureau of Labour Insurance for Taiwan-Fukien Area (1985), *Statistical Data for Taiwan-Fukien Labour Insurance*, ROC, Table 42.

註 12. CEPD (1985), *Taiwan Statistical Data Book, 1985*, Table 2.2.

註 13. Bureau of Labour Insurance for Taiwan-Fukien Area (1985), *op.cit.*

註 14. Central Trust of China (1985), *Statistical Data for Government Employees' Insurance, 1985*, Table 1.1.

註 15. CEPD (1985), *Taiwan Statistical Data Book, 1985*, Table 2.2.

註 16. Central Trust of China (1985), *op.cit.*, Table 11.

註 17. CEPD (1985), *Taiwan Statistical Data Book, 1985*, Table 2.2.

註 18. Central Trust of China, (1985), *op.cit.* p. 350, Table 7.

註 19. CEPD (1985), *Taiwan Statistical Data Book, 1985*, Table 2.2.