

「我國婦女福利現況檢討及發展取向」座談會實錄

宋婉瑜整理

會議時間：七十八年四月二十九

日下午一時三十分至

四時三十分

會議地點：臺北市徐州路二十一

號臺大法學院綜合大

樓三樓三一九研討室

主辦單位：中華民國社區發展研

究訓練中心

討論題綱：

- 一、婦女福利意旨。
- 二、婦女福利法規分合、機構層次、措施主從的考量。
- 三、各國婦女福利發展取向及困境克服。

出席人員：（依姓氏筆畫為序）

丁碧雲：臺大社會系教授

王海南：政治作戰學校法律系副教授

王培勳：臺灣大學社會學系教授

呂寶靜：南投啓智教養院組長

李萍：基督教女青年會

徐麗君：臺北市政府社會局專門委員

孫麗珠：北區婦女福利服務中心督導

陳惠馨：西德雷根斯堡法學博士

陳秀峯：中國文化大學法律系講師

馮燕：臺灣大學社會學系副教授

張秀卿：中華民國社區發展研究訓練中心研究組主任

心研究組主任

張志銘：臺灣大學社會學研究所教授

葛克昌：臺灣大學法律系講師

楊碧雲：留日學人

楊瑩：中興大學社會學系副教授

劉文超：中研院三民主義研究所副研究員

蔡漢賢：內政部社會司司長

中華民國社區發展研究訓練中心

執行長

羅業勤：中國文化大學勞工研究所副教授

蘇永欽：政治大學法律系副教授

蘇信如：老人自費安養中心組長

顧忠華：政治大學社會系副教授

主席蔡司長漢賢致詞：

1. 謝謝各位在百忙中撥冗出席本項由中華民國社區發展研究訓練中心舉辦的座談會，期能聆聽在座專家學者對「婦女福利」之高見，以做為婦女福利研究取向的參考架構。

2. 對於「婦女福利法」，無論有沒有或要不要制定，欲將婦女福利之保障透過法律來制定，乃國家不變的原則。而個人對「婦女福利法」，擬作下列三點說明：

一、應考慮「婦女福利法」的分合問題，需否單獨立法或合併於其他相關法令中，其優劣互見，唯取向是個問題。

二、應考慮「過與不及」的問題，婦女福利是講求保障的，抑或是講求平等的；而那些是該保障的，那些又是該講求平等？

三、應考慮婦女福利的新方向、新境界為何？什麼是最需要的？以上種種都是促進婦女福利應當考慮的問題，為此，特邀請各位與會，誠盼提供寶貴意見，以為政府施政之參考。

綜合討論

◎李教授萍發言：

內政部委託本人與其他三位教授對英、美、德、日四國婦女福利相關法規、措施作分析研究，這期間常獲許多專家學者的指導，在此謹申謝意。而本日座談會的討論內容也將提供研究計畫作參考，本人謹代表研究小組感謝各位在百忙之中出席會議。

◎劉副研究員文超發言：

我想先提出一個觀念上的問題，即憲法第七條所提男女平等及第一三四條所提婦女參政權名額保障的問題。

在現代社會潮流裏，我們是否還有必要提到婦女保障的問題？以平等權的觀念來講，基本上所謂的平等是指相對的平等，而非絕對的平等，所以，在某些方面來講，對於婦女因為生理功能和其他工作分配上的問題而有所謂的差別待遇，是可以被接受的，而且也並不違反男女平等的原則，正如各位從德、日、英、美各國資料中所見之婦女產假、育嬰假等等。

個人認為，婦女福利法草案和一般工作權中平等權的保障，必須單純地把對婦女加以保障的這個觀念取消。

◎馮教授燕發言：

在開場時，主持人與司長已經先說明我們今天要為婦女福利立法及立什麼法，我想就從婦女問題來進入討論。

婦女問題，由各國的資料以及我們本身的生活體驗來看，可以分成五類：

- 一、婦女對自己身體的自主權及被尊重權。
- 二、工作的平等機會。
- 三、育兒的需要。
- 四、重返工作的障礙。
- 五、生活的保障。

我們可以用一個標準來將這五類問題予以簡化並加以區隔，即婚姻（或家庭），以婚姻將婦女人口分成已婚與未婚二類後可以發現，上述五類問題，除了第一、二類之外，其餘三類皆與家庭有關。而與所有不論已婚與否的婦女都有關的，便是公平僱用法，公平僱用法所牽涉到的是兩性歧視的意識形態以及商界的成本效益分析。因此，在這方面我們應該呼籲立法保障婦女工作機會的平等，而個人贊成在婦女福利法中有關公平僱用權一項應經由立法來保障，或得到婦女應有的公平機會。

至於其他與家庭有關的問題，回到我們討論的題綱——婦女福利法規的分合，個人贊成分立，除了公平僱用法以外，其他與家庭有關的問題都應該歸屬於家庭福利法或家庭政策。我國目前所缺乏的，正是一套以兒童福祉為重，協助家庭提供兒童一個健康、正常、公平、良好的發展機會的家庭政策。所以，今天我們除了為公平僱用法催生外，還要

呼籲制定一套包括立法、福利服務等層面，能對婦女的育兒需要、重返工作的再訓練及孤兒寡母生活等加以保障的家庭政策。

今天我們在此討論的婦女福利並非福利的一種，而是社會對家庭應該分擔的責任，換言之，今天婦女要求的福利是家庭的需要。最後我做個簡單的結論：公平僱用法是亟待催生的，我們今天朝家庭政策的方向進行，是較合理、公平而且阻力較少的。

◎呂組長寶靜發言：

個人與馮教授的論點有相同之處，對於今天的主題，個人有下列幾點看法：

一、在制定社會福利政策時，應考慮的向度之一，即應走綜合性的 (Universal)，也就是不限特定對象都提供服務，或是應走選擇性的 (Selective)，即選定特殊對象、特殊屬性的人提供服務。個人認為，在探討婦女福利時，應走綜合性的，而對於有特殊屬性或需要的，則用現行福利法規補其不足。所謂的婦女福利法應以一般婦女為主要對象，而婦女所需要的服務則應從婦女在社會上的地位與其扮演的角色來考量。

二、男女平等的問題，從很多就業市場上的現象可以看出男女是不平等的，例如，男性的薪資多於女性的薪資；職種上，女性侷限於某些職位低又不能升遷的職位，甚至還有婦女因結婚、生育而中斷就業的情況。因此，在工作方面，婦女需要保障工作機會均等、就業機會均等等法案的制定。

三、政府應分擔婦女養育子女責任：如果承認

大家有共同的責任來養育國家未來的主人翁，那麼政府應以規定兒童年金、育嬰假等家庭政策為走向，來分擔婦女養育子女的責任。

四、婦女福利需要其他福利措施來配合：如果我們認為婦女是社會中對於弱勢家屬如兒童、老人、殘障者的單一照顧者，那麼婦女永遠無法在工作上得到保障。婦女如果有權利選擇扮演職業婦女這個角色，那麼政府就應有很好的社會安全制度來支持。

五、稅收制度是否有鼓勵婦女就業的誘因，以世界各國為例，通常並無此一措施，因此，此一問題需否列入考慮。

◎張教授志銘發言：

在討論婦女福利時有全面性與選擇性兩種取向，如採選擇性觀點，則有分工過細的弊病；如採全面性觀點，固然可以談到婦女福利，但卻出現一個疑點：是否該將婦女福利定義為「跟婦女有關之問題的福利措施」而不是所謂的婦女福利，換言之，是指整個福利措施中與婦女有關而不只針對婦女特性所需的婦女福利。

個人對福利的定義有以下粗淺的看法：所謂福利，是透過政策，最後落實在立法上的福利法規，廣義的社會福利則牽涉到法律、制度、政策及歷史型態。廣義而言，如德國民法中男女平等的條文、母親保護法、工作職位上的平等、聯邦教育基金，甚至刑事訴訟法使被強暴婦女的地位受到尊重與保護等都可變成所謂的婦女福利法，亦即廣義的與婦女

有關的福利措施。與此並行不悖的是狹義的社會福利，以及在此範圍之內所定義的狹義的婦女福利。

所謂狹義的社會福利，即國家經由社會福利機構所能直接提供的特定社會給付，由此定義出來的婦女福利法則應與一般的福利法分開，將屬於特定生活領域的問題在該領域中解決，如男女工作平等，便可在勞動法中解決。

在討論婦女福利時，我們必須先區分是採取全面性或選擇性的取向，才能知道將來要如何來立法。

◎楊教授瑩發言：

在本人與李萍、陳慧馨、陳秀峯四人合作的研究計畫中，個人是負責收集整理英國的資料，因此，特以英國為例作簡介。

英國的許多婦女福利是與男性共享的，唯有婦女能專享的便是懷孕與生產。其生產的福利包括兩個原則：一是全面性，即不論結婚與否以及工作年資多久皆可享受權利。二是選擇性，有條件限制，即必須為同一雇主全時工作二年以上或兼差工作五年以上，才可要求有留職停薪的權利。英國目前較傾向於嚴格的、選擇性的福利，但是也同時以提高給付金額做為誘因。

有關生產給付，除了規定工作年資以外，還包括有權申請產前十一週、產後二十九週合計四十週的產假，但是，這種權利的賦予必須在達成下列條件後成立，即孕婦必須在懷孕二十六至二十八週通知雇主，並且在產假將屆滿前通知雇主即將恢復工作，才得以留職停薪。由此可看出英國的福利給付

是有相對條件的。

最後要提的是，如果今天要訂婦女可專享的婦女福利法，以目前的趨勢而言，只有懷孕以及生產兩方面比較恰當。

◎羅教授業勤發言：

從勞動法律來談婦女相關的保障，以公平僱用法為例，所謂公平僱用法，是指凡男女工作性質相同應付相同工資，此一定義雖頗具彈性，但也含糊不清。

我們從很多現象可以看出男女的不平等：

一、錄用：通常會限男性、限年齡，雖已習以為常，其實隱含著男女不平等。

二、裁員：婦女為優先考慮的對象。

三、同工同酬：雖然規定資歷相等應得同等待遇，但仍有可能因性別而有差別。

四、晉升：某一階層的職位，或某種職類很少有女性。

五、性騷擾：在工作場所常發生此一情形。

上述各項都是應呼籲以立法來保障的。

關於婦女專屬的保護法，個人則認為，應將之縮減到懷孕至生育完休養的這段期間，而將育兒、照顧高堂的責任由兩性一起負擔，亦即當我們將福利由兩性一起分享時，婦女才得以真正的自由，而福利的分享，也就包括先生也可以請假來照顧小孩，照顧長輩。

◎葛教授克昌發言：

一、所有福利立法中最重要的原則是行政原則，換言之，不是注重應立何種法，而該注重立法後的正反作用。

二、福利法的走向不應是針對婦女最迫切需要的，而是講究現階段政府最可能做到的，最可能幫助婦女的，不一定都要以立法來解決，而是針對那些因為法律上的障礙，非立法做不到的才需要立法。而立法時也必須考慮的一點是，立法必須注重立法過程，從法制史來看，用什麼立法解決什麼問題，發生什麼作用，來做為參考。

三、行政原則上所能做到的，就是從最少抵抗的方面做突破，例如婦女福利，可以從女性公務員做起，社會才會跟進。

四、有關婦女福利與家庭政策，中國傳統觀念，不願由國家來干涉家庭，因此，個人建議在過渡時期，先訂定婦女家庭福利法，等到在觀念上為大眾所接受之後，再將「婦女」二字去除，是比較可行的辦法。

五、公平、平等的問題：對於憲法第七條的平等權，大法官會議二一一號解釋如下：人民的平等權，是保障人民在法律地位上的實質平等，並不限制法律授權主管機關斟酌具體案件事實上的差異及立法目的而為合理的不同處遇，所以，平等主要是在於合理與否，以及差異是否合理。

個人以為，社會比法律進步，總是先發生事實才有立法解決，重要的是，司法機關如何發展出一套在具體的案件中能維護婦女地位的判例而成法律，這樣的法律才具有生命力，否則，隨便移植外國

法律，就會和兒童福利法、老年福利法一樣弊病叢生。

◎顧教授忠華發言：

葛教授所提的「社會比法律進步」，意指社會變遷的速度比立法可補救的速度快，由於社會變遷在先，法律通常較落後，所以，我們的社會政策應該更有彈性，能不完全在法律的範圍內來解決社會變遷所造成的問題。同時，社會政策也應做靈活的調整，使婦女能多分配到一些社會資源，達成婦女福利法的基本訴求。

婦女遇到的實際問題，如果政府各單位無法解決，即使制定婦女福利法也是沒有用的，因此牽涉到兩個層次：(一)「婦女」的角色可否適用於單獨立法，個人對此採保留的態度。婦女扮演著不同的角色，與其他環境以不同的角色互動，而不是可以獨立出來的。因此，我們應更深入了解婦女在四十年來，社會變遷過程中角色的變化與新生的需求，謀求滿足需求的方式，需要以形式化方式進行時才納入立法。(二)多元性的問題，如色情、暴力等，不僅是婦女的問題，而是整個社會的問題。所以在這方面，法律訂得越周全越好，但是，解決社會問題應先從動用社會資源做妥善的安排，而不應全然由立法來解決。

◎孫督導麗珠發言：

一、感謝有機會來聆聽與學習，目前社會局推展的服務很多，詳如所附資料。

二、徒法不足以自行，少年福利法已頒佈，但社會局負責執行的專業社會工作人員卻因議會決議遇缺不補，而顯人力不足，加以經費不足，配備不夠，所以結合民間社團之服務網絡是目前相當重要的工作。

三、目前社會福利服務網絡有下列工作已推展：(一)「婦女手冊」之出版，(二)資源網月刊之出版，(三)電話諮詢服務，(四)機構及聯誼，(五)工作研討會等。

四、將來更應協助機構或團體，辦理工作人員的培育、經費補助、地點提供，及人力支持等。而目前各機構團體之無力感及各方面之不足，總覺得很需要各位來研究，政府功能應如何？是不是要萬能，還是應對民間團體予以獎助之方式？

五、對於婦女福利是否適合單獨立法，個人以為應考慮：(一)婦女工作平等權之問題，(二)目前平等法律之修正，(三)一直未被考慮過的福利，如二度(再)就業或部份時間就業之準備及社會各界之接納、教育制度之配合、證照制度之支援，這應是整體社會之配合，到底是立法亦或是政策之訂定，尚待各位專家學者研究。

◎王教授海南發言：

個人對婦女福利的隱憂是，法律實在執行，執行法律也必須符合現階段社會發展的情況。最近我國社會演變成凡事跟著外國走，盲目移植外國的制度，因此，我們應先針對社會最需要的及婦女最迫切需要的方面先着手。此外，法律的制度也應有週邊人員及機構配合，否則亦是枉然。

◎徐專員麗君發言：

婦女福利宜注重女性生命歷程中與男性不同的需求來加以特別保護，個人認為應由下列六方面着手：

- 一、喚醒女性自覺。
- 二、家庭教育宜由兩性平等的觀念着手。
- 三、學校教育方面：教材設計足以影響學生一生發展，需由教育機構對教材、課程、師資做全面檢討。
- 四、就業市場方面：對雇主的再教育，或透過職業工會的管道來設法消除女性所受到在職訓職種、收入等不平等待遇。
- 五、育兒方面：女性因生育而被迫退出就業市場，政府應提供托兒設施或鼓勵民間籌辦。
- 六、中老年期：女性較男性受更多壓力，對於照顧長輩、扶持後輩等事情，是否也可以由男性來分擔責任。

個人認為，在兩性平等上，無法由法令來做規範或對女性有所幫助，但是，法令還是最重要的依據，對於急需解決的問題，則需由社會資源來做急救性的工作，但是長遠根本之計，還是要有兩性平等的法令。

◎蘇組長信如發言：

展望我國婦女福利，似應自三方面來努力，而此均基於「新女性主義」之基本觀點先做「人」，再問如何做「男人」或「女人」。

- 一、認知面：不只是向男性爭取不被輕視，婦

女本身先需「莊敬自強」，不甘落於人後，亦不自認為需得到特別的優待。

- 二、實務福利設施方面：如果現在一切有關家庭之服務措施均完備了，則不需再問「誰該回家？」、「誰該犧牲？」。
- 三、法律政策面：由前面有二位教授所提，政府對民眾之福祉可著力處只在二方面，一為法律，二為金錢，建議將來在考慮列為有關「婦女」而立法時，考慮仿殘障福利法，有強制設置責任之規定。在錢的方面，則繼續強化內政部之獎助計畫，鼓勵民間以回饋社會之心，與辦有關之服務機構，進而使男、女，更應該說每一個家庭的需要得到滿足，不再有不平等的存在。

◎劉副研究員文超發言：

目前婦女福利著重於各種在生理上男女相異的情況下對婦女所做立法上的保障，基本上這樣的保障或差別待遇並不違反男女平等的原則。除此之外，如果要再特別訂定婦女福利法，那麼就違反了時代潮流。在此前提下，將某些有關婦女的福利確定立法化，屬立法技術性的問題，個人就這方面提出一點看法，例如：公平僱用法或男女平等工作法案，可以併入民法第四八二條僱傭關係之內，或併入勞動基準法第二十五條條文修正。又如優生保健法，可以從墮胎罪，即刑法二八八條至二九二條做大幅修改。

◎羅教授業勤發言：

就剛才提到「除特殊生理、育嬰之外，其他福利

措施最好適用於無性的立法措施」一觀點提出說明。

舉例而言，在就業市場中，已婚女性處於不利的地位，相同的情況，在男性而言則相反，單身的男性絕對不及已婚男性具有競爭力，主要在於，考量已婚男性有家庭負擔，而不輕易離職。因此，婚姻、家庭對女性而言是一種束縛，對男性而言是一種有利的資產。如果今天立法規定不得對已婚女性有就業的歧視，那麼也應規定不准對單身男性有就業的歧視，由此例看來，應該要適用無性別，才能在基礎上達到真正的平等。

◎楊碧雲發言：

個人旅日多年，特以日本為例說明之，日本現行的婦女政策是配合聯合國來推行，如聯合國於一九七五年推行國際婦女年、一九七六年至一九八五年推行國際婦女十年，以及一九八七年推行的「面臨西曆二千年婦女地位向上的將來戰略」，日本均以行動計畫加以配合，強調如何促進男女兩性平等的共同社會，並以此為依據來從事各項措施。在婦女人權方面，有國際法的修正，婦女工作方面，有男女雇用均等法；社會福祉上，育兒問題由社會來負擔；在照顧殘障家屬、老年人方面，有老年人的福利措施以及在宅服務；而在年金方面，也由以往只有丈夫可以領取的规定修正為太太也可以自己的名義領取年金。

日本所推行的婦女政策是配合聯合國的行動，尤其強調男女平等的共同社會；其所着重的是一般

最大的不同。

◎陳教授秀峯發言：

在此次的研究計畫中，個人是負責收集日本方面的資料，因此，針對日本的現況做簡單介紹：

一、婦女運動的背景，一方面源於婦女在社會中的地位低落，另一方面則是受婦女解放運動的世界潮流所影響，所以，在日本國內極力提倡婦女解放運動。

二、男女兩性平等的必要性：每個人以「人」的權利生活在社會上，只要兩性達到平等，就不需要特別強調婦女福利。

三、福利法規方面有：

(一)育兒休業法：婦女在懷孕期間可在工作量上做調整，並可有產前六週、產後八週的產假，子女滿一週歲前可申請育兒休業，處以留職停薪，並且將休業期間的二分之一算入年資。

(二)民法的國籍法上，由原先採取的父系主義改採父母雙系主義，放寬了子女國籍的取得及歸化的條件。

(三)勞基法：特別增列關於育兒假、生理假的規定。

(四)男女僱用均等法的制定：因勞基法無法保障婦女晉升、雇用、退休，特立法保障之。

(五)年金法：將不幸婦女也列入特別保護。

(六)母子保健法：對於嬰兒出生後給予健康方面的指導及保護。

(七)優生保健法：基於優生學保障母子的健康。

(八)娼妓問題：保障婦女人格權，訂定賣身防止法，但是成效不彰。

日本婦女運動雖然比我們興盛，但是她們要走的路還是很長，而她們起而行的做法，是值得我們效法的。

◎丁教授碧雲發言：

一、婦女福利法中有關需要對婦女加以保障的各項，在其餘的法令規章大多提及，因此須考量是否該設立此法，如欲立此法，則應先訂定婦女政策做為立法的依據。

二、中國的婦女運動始自江西婦女指導處，而後有重慶婦女運動委員會、臺灣婦女地位委員會，乃至今日的婦女促進委員會，希望各位能加入。

三、建議：婦女除產假有六週日外，另外有六週准予上半天班。

◎陳教授惠馨發言：

首先要提兩個觀念上的問題：
一、並不是所有的婦女福利就是謝美惠委員所提的婦女福利法。

二、有關於婦女福利的定義，宜先採廣義的，也就是要包括平等。不可否認的，婦女在現階段，在法令及社會地位上有不平等，所以要先達到這些方面的平等，才能做狹義的婦女福利，也就是保護。

德國在一九五七年有所謂男女平等法的規定，是將民法中男女不平等的部分加以修改做為訂定法律的對象，我國在民國七十三年六月三日也做過某

種程度的修改，但是不可否認的，我們做得並不徹底。就修改的內容來看，夫妻財產制表面上做了某種程度的修改，實質上是換湯不換藥。

謝美惠委員所提之婦女福利法，包含甚廣，將各種必須用不同方法解決的問題集中在一個大法案中，從法學的立場，個人是對此法存有隱憂，因此個人較贊成以各種單行法規，針對不同的現況來一步步解決。

◎張主任秀卿發言：

閱讀了各位所提供的寶貴資料及聆聽了各位專家學者之高見之後，相信各位所認真從事的這項研究，將來對我國婦女福利之發展，將帶來莫大的啓示與導向，讓我們拭目以待。同時個人亦想利用這個機會提供幾項建議：

一、廣義的婦女福利與一般國民之福利一樣，涵蓋教育、就業、保健、社會及司法保護等各層面，因此有關婦女福利之法令，可能祇能參考先進國家之例子採分散之方式，而不易將其合併於一個婦女福利法內。

二、有關婦女福利法令如採分散式，則中央應訂定明確之婦女福利政策，促使各部會及省市就各自之職掌範圍研訂有關保障婦女權益之法規。（政策內似應明定謀求婦女福利之精神及目標）

三、婦女福利的範圍，不應祇偏重貧苦或不幸婦女之救助或工作婦女之保障，而應兼顧佔婦女多數人口中，老年家庭婦女之潛能開發及社會參與。

敬會，珍重再見！