

他山之石——英國婦女服務做法簡介

許榮宗

在世界各先進國家中，英國的社會福利制度，向來被公認為是較完善者之一，尤其在推展婦女福利措施方面亦頗受國際肯定。觀諸英國在婦女福利服務工作上的一大特色，就是偏重於母權的維護，有關的立法往往將母權的維護與兒童、嬰兒的福利相提並論，政策制定的考量亦以因應婦女社會角色變遷所導致的問題為主。今天我們經濟成長快速，教育普及，婦女同胞早已掙脫了傳統社會所扮演的角色，婦女福利也逐漸受到了重視。他山之石可以攻錯，以下謹就英國推展婦女福利的歷史回顧、現行做法及結論評析等三部分淺論英國的婦女福利服務概況，俾做為我國今後在這一方面之借鏡。

一、歷史回顧

工業革命使英國的經濟與社會結構發生了鉅大的改變，很多婦女與兒童紛紛加入了生產的行列，可是婦女及兒童的福利在很長的一段時間裏並未受到重視，教會及志願服務組織是主要提供服務的機構，雖然西元一六〇一年訂頒的濟貧法，曾試圖由地方政府在福利服務方面扮演較為積極的角色，以為彌補，但是效果不彰。一八四八年的健康法雖然是立法上的重要發展，但是仍然無法對一般婦女提供直接而有效的服務。而長久以來，中央與地方政府對婦女及兒童到底應扮演何種角色，廣受社會各界爭議，有些人認為照顧孩子本來就是家庭的責任，政府無需干預太多，否則會削弱家庭的功能與獨立性。到了二十世紀初期，由於嬰兒死亡率的增高及一八八〇年實施義務教育之後，發現很多學童健康情形甚差，社會大眾又逐漸認為對婦女、兒童提供服務，政府責無旁貸。由於這種觀念上的轉變，使得一些照顧婦女的對策陸續產生，例如辦理助產士訓練，以提昇接生技術，確保母體安全。至一九〇二年制定助產士法，一九三六年地方政府甚至訂定每一地區應有的助產士名額，以落實對母親及出生兒的照顧與服務。而在一九一八年制定的「母親兒童法」(The maternity and

child welfare Act) 更明確規定地方政府應對「即將成為母親的婦女」(expectant mother 以下簡稱準母親)及五歲以下的兒童提供服務，由中央政府提供經費補助地方政府，於小孩出生後十四天開始派員訪問，迄一九八一年止約有一百五十萬個個案獲得這項服務。及至二次世界大戰後社會福利措施之改進更加殷切，一九四六年制定之國民健康服務法(The National Health Service Act) 使得對婦女及兒童之服務更上一層樓。

二、現行作法

國民健康服務法在英國是一個與社會福利有關的重要法律，在該法的照顧之下，所有準母親與撫育小孩期之母親，其醫療及養育費用，一般而言都是免費的。目前英國全國大約有六千個診所專門在提供健康服務，但是此一型態之服務並未包括疾病醫療，主要是健康諮詢。有些診所並且為母親組織社會活動俱樂部，成立討論團體、遊戲團體、早產兒團體，對孤獨、壓抑或年輕母親助益頗多，而這些活動很多都是由志願服務人員參與推動。

英國在一九六七年制定墮胎法(The Abortion Act)，依該法規定，經兩名合格醫師簽名同意後，即可進行墮胎，其目的係在維護產婦生命及防止畸形兒之產生，雖會遭衛道人士之激烈反對，但是在在一九八〇年全國即有一三〇、〇〇〇件合法墮胎個案(一九七〇年只有五〇、〇〇〇件)。

在維多利亞時代，未婚懷孕常被視為是一種墮落，對其伸以援手者也往往同受輕視。因此在政府未重視此一問題之前，教會及志願服務團體擔任了主要的角色，他們對未婚媽媽提供了一些必要的服務。在一九一八年成立的全國未婚媽媽及兒童協會(The National Council for the unmarried Mother and her child) 對於促使社會大眾對未婚媽媽之認識與關心貢獻極大，該協會目前關心對象已擴及單親家庭，提供之服務項目包括：輔導就業、法律服務

、貸款、衣物、費用補助、協助尋找適當認養人等。另外全英國目前未婚媽媽之家超過一百五十個以上，大部分仍由教會或志願服務團體辦理，而由地方政府提供經費補助，一般未婚懷孕婦女在未婚媽媽之家停留時間為六週。在國民健康服務法方面，對一般母親及嬰兒之福利服務，亦已擴及未婚媽媽及其小孩。在離婚問題方面，目前英國每年大約有一五〇、〇〇〇件離婚個案，在此高的離婚率下，使得三對夫婦即有一對受到影響，五個小孩中有一個要受到波及，在一九七一年全國約有五〇〇、〇〇〇個單親家庭，至今已有一九〇〇、〇〇〇個，包括離婚後再婚的情形，小孩的適應問題已經受到了重視。

職業婦女方面，二次世界大戰前，一般人都視婦女於結婚之後辭去工作，全心照顧小孩為天經地義。但是戰爭期間大量婦女投入生產行列，在那個時期，政府及資方為因應實際需要，提供有「孩童照顧」的服務。近年來由來社會變遷，需求已有更大的轉變。今日全英國約二分之一的婦女為職業婦女，其中百分之二十的小孩是在五歲以下（約一百萬人），最近的一項調查資料更顯示，約有百分之六十三的婦女有外出工作之意願，可見對托育服務之需求十分殷切，因此如何使職業婦女後顧之憂，專心地扮演好其社會角色，已成爲英國在婦女服務工作上的重點。

對於婦女權利的保障方面，由於下列立法的完成，影響極大：

(一)同工同酬法 (The Equal Pay Act 1973)

(二)性別歧視法 (Sex discrimination Act 1975)

(三)僱用保護法 (The employment Protection Act 1975)

其中僱用保護法保障了婦女不會因爲懷孕而被辭職，享有生育後返回工作崗位的工作權及申請生產補助的權利，影響較大。

另外國家婦女聯盟 (National Women's Aid Federation NWAF

1975) 對於被虐待的婦女提供有完善的服務，目前全英國已有二百個以上的避難庇護所，每年大約有三〇〇〇件請求服務的個案，而國會也建議每一〇、〇〇〇人口應有一處庇護所（一九八一年每六〇、〇〇〇人才有一處），這些庇護所大都也是由民間志願服務團所辦理，對於婦女的保護，功不可沒。

二、結 論

(一) 英國社會的不平等是根源於深植在階級間之差異，由於反階級不平等之訴求，受到較大之關注，且多數人將階級差異之剷除列於性別歧視之前，因此英國社會對男女均等之抗爭乃成爲有餘力而後爲之的活動。楊肇一九八九) (二) 一九四二次世界大戰方酣，英國聞名的貝佛里奇報告 (Beveridge

Report)，是有關社會福利的藍皮書，可說是英國戰後至今的社會福利政策指導綱領，該報告重點在於爲個人提供一個因各種原因（如疾病、失業、年老）導致工作中斷 (interrupted) 而仍有基本收入的社會福利設計。該報告是對當時方興未艾的勞工運動的一種回應，所設計的各項服務目的在於降低勞工的敵意，減少罷工的頻率。而該報告提到婦女角色——即肯定婦女在家庭扮演的無報酬角色，是「不可取代」極其重要」，爲英國社會福利發展過程中，首次被指出。亦是隨之而來的各項婦女福利立法之主要依據。(Martin David and John 1983)

(三) 婦女運動，從來不會主張「廢掉家庭」(smash the family) 祇是對家庭型態改變的一種回應，今天英國年輕男女也開始對「養育小孩有興趣」，祇是小孩數目前比以前少多了。職業婦女佔就業市場百分之四十一。於政府部門更高達百分之四十七。如何爲職業婦女提供服務，已日漸成爲福利部門關心的課題。(Alan Walker and Carol Walker, 1987)

(四) 英國政府對婦女、兒童之福利服務雖已尚稱完備，但是仍然備受批評，例如：對未婚媽媽及被虐待婦女之服務，大部分是由教會及民間志願服務團體在辦理，政府在開拓性、創新性方面常落在民間之後。但是英國仍然是一個領先各先進國家的福利國家 (Welfare State) 有許多有關福利服務的立法作爲政府推動各項福利的依據，是其最大的優點。我國最基本的「婦女福利法」尚在起草研議階段，這是一個好的開始，我們期盼一個合乎現實社會需求又具前瞻性的「婦女福利法」早日誕生。

〔本文作者爲臺灣省政府社會處處長〕

參考資料：

1. TONY Byrne, BA, BSC (Econ) and Colin F. MB, DPA(Lond) "Social Service: Mad Simple" p. 121-p. 128, Made Simple Books. HEINEMANN: LONDON.
- 二、黃業文譯：英國的志願服務機構，p. 39-p. 41，臺北市社會福利工作叢書之四十八。民國七十一年。
- 三、楊登輝女需要什麼法律——談婦女福利立法的取向與型態。民國七十八年三月，第二頁。
- 四、Martin Loney, David Boswell & John Clarke "Social Policy and Social Welfare", Open University Press London 1983. p. 37.
- 五、Alan Walker and Carol Walker "The Growing Divide" Child Poverty Action Group London. 1987 p. 51.