

第四篇 婦女福利與脫貧政策李安妮

壹、基本理念

由各國及跨國統計資料顯示，就國家的福利政策而言，「女性」成為應受考量的中心點，這是因為她們既是生育者、，也是家庭主要的照顧者和高齡者且女性平均壽命較男性高，這使得各項托育和照護措施，跟女性無不息息相關。女性的前述身分，一方面使她們跟家庭及兒童福利、托育、長期照護等政策，形成遠較男性更為密切的關係。另一方面，這些身分也深刻影響女性的勞動參與和經濟安全，因而對國家的相關制度造成挑戰。

此外，二十一世紀人口高齡化、家庭功能薄弱化，以及全球化所導致的職業零散化、低薪化等現象，均是目前所有國家共同面對的難題，其中，受影響最大的人口無疑是女性。這就是為什麼各國的「婦女政策」、「福利政策」及「脫貧政策」三者必然呈現高度的重疊性。而前述重疊性會因階級、家庭、兩性等意識型態的差異，而呈現不同的風貌。

本政策白皮書以「建立萬物平等共生的整體性」為基本前提，追求社會上所有各方的透各相關單位各盡其能與協力合作，因而有底下結合「普及照顧福利服務制度」與「促進婦女充分就業之積極性勞動政策」，以作為婦女福利與脫貧政策之主軸的規劃。對此，本政策白皮書的基本理念為：

一、「福利」和「脫貧」等同並置的政策規劃視野，追求的是最大化「協助婦女自立」與因之而來的最小化「濟貧」。

二、解開「女性的照顧天職」與「女性貧窮化貧窮女性化」之間的連結，積極規劃務實制度，化不利為有利，將女性的照顧長才轉化為協助女性經濟自立的利器。

三、各項福利之設計，應以增進婦女就業、經濟安全及社會參與為優先考量，避免消極性的濟貧措施。

四、從宏觀角度思考及規劃婦女福利制度，正視女性需求，消除女性弱勢處境的制度化因素，以達成增進婦女的社會貢獻的效果，使婦女權益的保障與整體社會的福祉相容並進。

貳、現況與困境

我國現階段有待婦女福利與脫貧政策解決的困境為：

- 一、女性難以兼顧照顧與工作，以致勞動參與率低落，容易落入貧窮失依之困境。
- 二、家庭欠缺支持，婚姻及親情難以維持；女性單親為數眾多，其中有相當比例面臨經濟及托育的難題。
- 三、中、高齡女性照顧家中幼弱、老病或失能人口之負擔沉重，高齡女性本身卻缺乏照顧服務。
- 四、老年女性經濟安全欠缺保障。
- 五、本國女性不結婚不生育趨勢持續升高。
- 六、外籍與大陸配偶及其子女普遍遭遇生活適應困難、子女教養與經濟等困境。
- 七、原住民女性面臨文化及社會融合、就業、經濟、婚姻等困境。
- 八、前述多項因素使兒少失養情形迅速嚴重惡化，其所導致之犯罪行為令女性人身安全普受威脅。
- 九、貧窮、老年、身心障礙等弱勢女性欠缺生活支持措施。
- 十、婦女福利，尤其是近年新發展的積極性福利，所需之人力及經費嚴重短缺。

參、政策內涵

基於前述信念，我們提出底下下列的婦女福利與脫貧政策架構，希望有效解除當今婦女所面臨的困境，並積極創造女性和社會的共贏：

一、建立普及照顧福利服務制度及體系

根據各項相關理論、統計及研究顯示，女性弱勢化的根本因素為生育與照顧「天職」之拖累。思考如何轉化女性的照顧職責，增大其滿足社會照顧需求之效能，並成為女性擺脫貧窮、獲得薪資、打破社會孤立之依據，是本章婦女福利與脫貧政策的第一步。其要點如下：

（一）提升照顧服務的專業服務品質、可近性及可及性

為提升照顧服務的專業服務品質、可近性及可及性，避免價格昂貴、階級與地域差距大、女性專業工作人員之薪資及專業自主權受嚴重剝削等問題，我們提出「普及照顧福利服務制度」與「營利照顧服務產業」二元分立的制度架構原則，前者以所有有需要之國民為對象，政府與社會共同擔負起責任，政府並應給予充分的行政與預算資源，全力推動之；後者則由自由市場提供給有消費能力之人民自由選購，政府委諸營利業者遵循自由市場法則運作即可，不應挹注任何資源。

（二）行政院婦女權益促進委員會已積極推動之「五項社區照顧福利服務支持系統」

即是普及照顧福利服務制度的具體實踐應以專案方式推動，編列充分預算及員額，建構妥善的行政架構，結合政府與民間社會（非營利民間組織、專業者、社區代表等，而不包括營利業者）之力量執行之，逐步推廣為國家全面制度。

（三）形成「參與式政府」，讓各階層婦女充分表達其需求

普及照顧福利服務系統應置於政府與民間社會的重疊面，透過參與式民主（或民主組合）機制，形成「參與式政府」，讓各階層婦女充分表達其需求，以細緻執行普及照顧福利服務的提供。此機制之實施現況難題為，營利業界強力運作，以「極力阻撓」或「制定不可行之法規」為目標。對此，政府應宣誓建立普及照顧福利服務制度之決心，並貫徹民主組合模式決策機制（見第二章），讓各階層婦女充分表達其需求，以便為婦女福利及脫貧政策奠立穩固的基礎。

（四）現階段財源以「結合政府預算與使用者自付額」為原則

政府預算應優先用於照顧福利服務系統的管理費用，以及對於弱勢使用者的補助。對於弱勢使用者之資格判定，應以平等的公民身為準，而非現制之父權家庭觀資產調查模式；並應衡量政府財政狀況，適度降低補助資格，使更多的實質弱勢者能夠被納入補助範圍。非弱勢使用者之費用以自付成本為原則；若要實施對於非弱勢使用者之費用補助，應以「加稅」及「賦稅公平」措施配合之，否則會造成逆向分配與國家財政危機。若針對照顧福利服務實施社會保險制度，譬如「長期照護保險」，則須應對繳不起保費之弱勢者輔以充分的殘補式措施，以免重蹈今日健保制度忽視、甚至放棄弱勢（地區）人口的覆轍。

（五）協助女性經濟自立

將「普及照顧福利服務制度」列為婦女福利與脫貧政策的首要措施，意味著這是解決婦女（個人或整體）困境的先決條件，因此必須優先將政府的行政及財政資源投注於此。此外，此制度作為脫貧措施，意味的是它協助女性經濟自立的功效，

因此必須與婦女就業政策形成相輔相成的關聯。

二、結合促進女性充分就業之積極性勞動市場政策，推動照顧福利服務

由於婚姻、家庭穩定度越來越低，男性事業失業率持續走高，女性平均壽命卻越來越長的時代，為了確保女性權益，並預防女性貧窮化，有必要實施促進女性充分就業之積極性勞動政策（**positive labor market policy**），協助女性發展經濟獨立、貢獻家計的能力。國內外相關調查及研究顯示，女性勞參勞動參與不同於男性，深受女性生活、女性生育功能與照顧職責影響。為了促進女性充分就業，必須為女性量身打造符合其特殊處境與需求的措施，其要點有三：

（一）普及照顧福利服務制度與女性充分就業之關聯

行政院婦權會刻政府現正積極推動之五項社區照顧福利服務系統（即普及照顧福利服務制度），能夠發揮下列促進女性就業之三重作用，因此是有效促進女性就業的基礎措施：1.為女性提供從事照顧福利服務之大量工作機會；2.為有職女性提供平價、可靠、延續性之照顧服務，使她們能夠長期持續從事勞動參與；3.促進前述兩種女性勞動參與所產生之薪資購買力，可為更多人（女性及男性）創造就業機會。

從促進女性就業之角度觀之，普及照顧福利服務制度應有底以下要點（參見前一節）：

1、社區化與普及化，以方便婦女使用其服務，並有效吸引社區婦女從事其所提供照顧服務工作。

2、公共化，以（1）確保女性工作人員不受剝削，此乃因為照顧服務的絕大部分成本為人力，若營利化必然導致靠降低人力成本以增加利潤，（2）提昇（女性）專業工作人員之專業自主權，確保其服務內涵合乎育養、照顧本質，不致受市場競爭與營利邏輯扭曲，（3）有效控制價格於合理水準，以便托育費用不致過高而產生阻礙年輕婦女出外就業的作用。

3、結合促進婦女充分就業之積極性勞動政策，並促成兩者的相輔相成，即一方面以前者解除就業者之後顧之憂，並創造大量照顧工作機會，達成促進就業之功效，另一方面以後者所產生的個人所得及國家稅收，增加個人及國家支付照顧福利服務之能力。

（二）女性勞工移動機制之公共化

積極促進女性參與勞動措施，之作為婦女福利與脫貧政策，應以務實的公共化女性勞工移動機制為主體。此機制之設計，應充分考量女性勞動參與跟女性生活、女性生育功能及照護職責之相關性，其要點為：

1、公共化，由相關政府部門及非營利組織，透過「參與式政府」機制，共同決策及營運，並應特別注重社區化或地方自治化，以細緻因應地方情境。就業媒合措施固然不必排除私營，但是，若要達到積極促進婦女就業，有效協助婦女脫貧之效果，必然有需要設置普及的公共化女性勞工移動機制。

2、環環相扣的女性就業支持措施：

(1) 職業訓練：配合社會需求，於各地女性之生活地區就近靈活提供職業教育、職前培訓、二度就業訓練。

(2) 就業媒合：應兼顧專長及就業地區調配，以協助女性顧全家庭責任，就後者而言，細緻的社區化或地方自治化決策及執行機制，應是有效的策略。

(3) 持續性的細緻就業支持：配合女性生涯及就業市場變化，為女性提供靈活且持續性的就業支持措施，包括提供用以支持其就業之各項社區照顧福利服務，及職種、就業地區之移動輔導。

3、由於營利派遣業以「販賣人力」為利潤來源，會造成勞動力的商品化，政府必須絕對避免施以任何補助或鼓勵，尤其是以人力為主要成本之職類，其要點為：

(1) 應避免對於營利照顧服務業者或派遣業者以「鼓勵僱用」名義施以補助，以免產生排擠公共照顧體系、剝削照顧工作者、誤導照顧服務方向等負面效應。

(2) 營利派遣業會導致勞工薪資縮水、勞動情境（雇傭關係、同事關係、勞工與其工作內容及環境之關係等）嚴重異化的勞工夢魘。有鑑於此，政府應立法禁絕營利派遣業對於勞工的剝削，以及對於雇主責任之規避。

(3) 對於企業僱用成本應定期進行檢討與調整，以達成鼓勵直接僱用、減少外包派遣的功效。

(三) 落實兩性工作平等法之相關規定，促進兩性就業平等。

三、建立具有促進女性就業功能、充分計算女性勞動貢獻，並體恤女性照顧負擔的老年經濟安全制度

女性受生育功能與照顧職責拖累、勞動參與不穩定、「傳子」習俗使女性在繼承遺產上遭受歧視，以及女性平均壽命遠高於男性等等因素，使老年女性貧窮化成為隱藏性的社會問題。這些因素使年金制度跟女性權益產生互為因果的緊密關聯：一方面，年金制度之良窳必然深刻影響老年女性權益，另一方面，女性是否能跟年金制度形成互惠關係，也會對年金制度的存續產生根本的影響。有鑑於此，我們主張，年金制度應與普及照顧福利服務制度及婦女充分就業政策做整合性設計，以「普及共享」、「促進自立」、「永續發展」為原則，其要點為：

(一) 社會團結，普及共享：

以單一年金體系涵蓋所有國民，避免將人民割裂於不同的年金體系（如此將會導致多數女性被放在弱勢者的年金體系）。

(二) 促進自立，永續發展：

1、促進最大量勞動參與，最充分的勞動權益保障及社會正義實踐（即年金幾給付應保障所有老人經濟生活維持最低〔minimal〕水準，並積極追求達於最適〔optimal〕水準）。

2、促進賦稅公平、國家財政平衡，以及國民權利與義務的對等，以增進國民的責任感與現實感，並改善國家財政及其支付弱勢者年金之能力。

3、應顧及雇主的負擔能力，以鼓勵直接僱用。

(三) 女性角度的考量：

1、女性充分就業政策及普及照顧福利服務制度，是促進女性權益保障並為整體社會興利除弊的基礎措施，因此國家預算應優先用於此，年金制度之設計，不應產生對於前者的排擠效應。

2、建立高齡女性跟年金制度之互利關係，一方面使老年女性得到充分的經濟生活保障，另一方面使年金制度得以永續發展。著眼於此，年金制度之設計應考量女性工作型態，包括間歇性就業、從事（一份或多於一份）部分工時工作、無一定雇主等傾向，一方面鼓勵女性充分就業，另一方面使其每一份工作，不論全時、部分工時或按件計酬，其每一筆薪資都應依規定附帶提撥年金準備金，以有效增加每一位女性國民之年金額度。我國年金現制，以及政府目前已推動及設計中的各項年金體系（包括老年津貼條例〔已通過立法，但為過渡性質〕、國民年金草案〔由經建會規劃完成，已送立法院〕、勞工退休金條例草案〔由勞委會勞動條件處規劃完成，已送立法院〕、勞保年金〔預定於勞委會勞工保險局規劃〕），明顯違反前述原則，因此我們主張必須根據前述原則，重新進行整合性的規劃。

在進行重新規劃時，放眼世界各國制度，我們建議可以著重參考瑞典年金新制「終身所得制年金體系」。此年金制度是瑞典面臨人口高齡化、全球化所導致之就業型態多元化、國家財政面臨國際經貿競爭而產生之不穩定化、女性權益保障呼聲日高等因素，而做的務實規劃，具有促進（1）最大量勞動參與、（2）最充分計算勞動貢獻、（3）對於國民老年經濟生活的最高保障與（4）國民權益與義務之對等及國家財政之平衡等作用，應能幫助我們合理、務實而又不失理想地規劃我國的年金制度。

四、提供各類弱勢婦女脫貧、照顧、住宅、生活等福利措施

普及福利與殘補式福利的靈活結合運用，是務實保障最多數人口之人生基本需求滿足的務實手段。從照顧服務、女性就業及女性脫貧三個面向觀之，女性權益的合理保障及社會正義的維護，除了本政策白皮書所提出之普及式基本措施之外，還有賴底下以下的殘補式福利：

（一）政府對於弱勢者使用照顧福利服務費用的補助。

（二）政府對於弱勢女性所需之就業支持服務之委託安排及費用補助。

（三）政府對於弱勢女性就業所需之照顧福利服務（幼托、失能家人之照護等）之委託安排及費用補助。

（四）政府對於因為承擔生育與照護而未就業或低度、間歇就業女性之薪資及年金準備金補助（例如發給可扣稅之家屬照顧者津貼，附帶年金準備金提撥額等），及保證年金或救助年金負擔。

（五）針對貧窮、老年、單親、未婚生育、身心障礙（尤其是智障）、愛滋病患等女性提供社區住宅及生活上的協助，使之不致遭受社會排除。

（六）應增加女性面臨生活危機，如喪偶、配偶外遇、子女遽逝等突發事故時之協助服務。

以上措施之實施應注重下列要點：（1）殘補式福利資格應以兩性平等公民身分為依歸；現行各種父權模式之補助資格規定，應儘速刪除。（2）各項殘補式福利，應以「鼓勵最大程度之自立」、「避免形成依賴性庇護所」為原則，著重引導就業與社會參與，並應儘速透過相關部門之橫向整合性研商與執行，廢除造成阻礙弱勢者參與勞動之各種現行做法。

五、加強福利機關（構）的人力與預算

本章各項婦女福利及脫貧措施，包括普及照顧福利服務制度、促進女性充分就業之積極性勞動政策、友善弱勢女性之殘補式福利等，大幅度超出原有的舊福利制度範疇，需要針對各項新增\設的措施，編列充足的人力及經費。