

台灣婦女權益報告書—婦女貧窮與福利

提案團體：台灣社會工作專業人員協會

主筆人：輔仁大學社會工作系 王永慈

壹、前言

女性貧窮的討論發現女性單親較有可能陷入貧窮(Pearce, 1978)，主要是因為其薪資較低、來自其他家庭成員(如孩子的父親)的經濟貢獻也少、同時政府的補助也有限(Garfinkel & McLanahan, 1986)。此外，也有文獻指出雙親家庭中，由於家中資源分配的不平均，也使得女性比較會經驗到貧窮的狀況(李安妮，1994)；上述這種現象對於遇到家庭暴力的婦女也有類似的狀況。

若要進一步瞭解為何在結構面婦女的經濟地位會較弱勢，進而易於貧窮，可由下列四個方面來探討(Alcock, 1993)：(一) 就業、低薪資與貧窮，亦即女性較易處於次級勞動市場，再加上勞動市場中的同工不同酬的問題，都使女性的薪資低於男性。一項研究指出無論族群(原住民或全國一般情形)，女性的收入均較男性為低，約是男性收入的六至七成(王永慈，2002a)。(二) 社會安全制度，由於現行社會保險的給付結構都與勞動市場的表現有直接關聯，因此對於未能長期參與勞動市場的女性而言，尤其缺乏老年經濟生活的保障(傅立葉，1995)。(三) 照顧角色所付出的成本，女性在家中的照顧年幼子女、身心障礙者或老年者，除了無法賺取薪資外，也因長期缺乏工作經驗，而在需要找工作時更不易找到工作。(四) 在家中對男性的依靠，這是社會的一種意識型態，也涉及了性別間權力關係。其隱含著男女在公私領域的區隔，影響著兩性在家庭、勞動市場與國家部門的定位。

國內探討女性與貧窮的文獻，主要以女性單親為重點，其內容包括了六層面：

- (一) 分佈比例：根據官方貧窮線，1998年單親家庭中有10.49%落入貧窮，是單人戶的三倍，雙親戶的兩至三倍(薛承泰，2000)。女性戶長自1978年起貧窮程度皆高於男性戶長。1976-1991年間台灣有貧窮女性化的現象(呂朝賢，1996)。根據台閩地區按性別分類之主要統計資料—所得分配部份顯示：2000年全國經濟戶長為女

性的比例佔 19%，但若將全國戶數依可支配所得五等分位來觀察，女性經濟戶長在第一分位組與第二分位組的比例(分別為 35.5%與 20.9%)均高於全國的 19% (行政院主計處網站)。

- (二) 致貧因素：影響貧窮發生的重要因素為：經濟戶長年齡、教育程度、家庭依賴人口比、居住區域、戶長婚姻狀況與性別；其中又以人力資本因素影響最大，家庭結構次之(呂朝賢，1995)。針對單親戶而論，若單親家長年齡輕、低教育、依賴子女多、次級部門工作者等，較容易落入貧窮；其中又以子女數多寡的影響最值得重視(薛承泰，2000)。再以嘉義縣為例，女性單親致貧主要因為主要家計負擔者死亡；多數家庭依靠子女長大而脫貧，而戶內工作人口與依賴人口對於是否脫貧具關鍵因素(陳正峰等，1999)。
- (三) 就業狀況：女性單親有 38.85%沒有工作，而男性單親有 18.73%沒有工作。無工作的原因是：女性有 83.11%為了料理家務，男性有 30.78%是因久病衰老(38.41%屬其他原因)(謝美娥，1998)。台北市與高雄市國中小學單親家庭中，屬於工作貧窮人口(working poor)有 12.6%，女性戶長是工作貧窮的佔 13.7%，男性戶長是工作貧窮的佔 11.1%。工作貧窮的主要因素為職業結構、勞力市場區隔、工作時數不足、部份工時工作等因素(張清富，1997)。
- (四) 所得狀況：1997 年女性單親家庭戶長所得為雙親家庭戶長所得的 60%；女性單親家庭戶長的各項所得中，除經常性移轉收入外，雙親家長的各項所得都高於女性單親戶長。女性單親家長的移轉收入主要是靠私人移轉收入(李淑容，1998)。
- (五) 居住安排：女性單親家庭有 85.90%是核心家庭，男性單親家庭有 80.06%是核心家庭(謝美娥，1998)。
- (六) 貧窮的影響：貧富差距影響到學齡前的幼兒教育上，貧窮家庭的子女處於相對的劣勢，進而影響未來的發展。因此縮短貧富家庭間的兒童照顧費用是必須的(陳建甫，1996)。在單親家庭中，以低收入女性單親家庭所面對的各種經濟、社會、子女教養等困難的壓力較大，其也有可能形成兩代貧窮的惡性循環(鄭麗珍，2001)。

貳、政策的發展

在社會福利法規中，與女性相關的議題多半散見於各法規中，例如：1990年殘障福利法修法，身心障礙者母親的訴求受到注意。1995年「兒童及少年性交易防制條例」、1996年「性侵害犯罪防治法」、1999年「家庭暴力防治法」等都可見到婦女團體的訴求（唐文慧 1999）。而2000年的「特殊境遇婦女家庭扶助條例」、2001年的「兩性工作平等法」則是直接針對婦女的經濟安全與就業安全制定法律。由此可看出過去婦女福利議題是與兒童少年的人口群、或是性交易、性侵害、家庭暴力等議題有關，缺乏對於婦女福利的整體思考。近兩年所制訂的「特殊境遇婦女家庭扶助條例」、「兩性工作平等法」已開始直接關注婦女的議題。

上述的法規中與本文主題最有關聯的即是「特殊境遇婦女家庭扶助條例」，依據該條例第四條，所謂特殊境遇婦女是指：15歲以上，65歲以下的婦女，其家庭總收入按全家人口平均分配，每人每月未超過政府當年公佈最低生活費用2.5倍，且未超過台灣地區平均每人每月消費支出1.5倍，並具有下列情形之一者：（一）夫死亡或失蹤者。（二）因夫惡意遺棄或受夫不堪同居之虐待經判決離婚確定者。（三）因家庭暴力、性侵害、或其他犯罪受害者而無力負擔醫療費用或訴訟費用者。（四）因被強制性交、誘姦受孕的未婚婦女，懷胎三個月以上至分娩兩個月內者。（五）單親無工作能力或雖有工作能力，因遭遇重大傷病或為照顧子女未能就業者。（六）夫處一年以上之徒刑且在執行中者。從上述的資格界定中可發現其是針對低收入或中低收入的特殊境遇婦女，所以是屬於資產調查（means-tested）的政策。

根據行政院主計處社會指標統計—婦女福利服務部份：從1997年至2001年的五年間，婦女中途之家、庇護中心維持在28-30家之間（1997:29家；1998:30家；1999:28家；2000:30家；2001:28家）。至於接受婦女緊急生活扶助人數，1997年有1610人、1998年有1743人、1999年有3012人、2000年有2167人、2001年有1847人。惟有關低收入戶生活扶助、醫療補助、急難救助與災害救助等的統計資料缺乏性別類別的分析，是故日後需要加強整理各種婦女福利政策執行經費與成果的實際數據。

參、現有問題分析

本章乃探討婦女貧窮與福利，因此以下討論，除針對適用於中低收入戶(含低收入戶)的「特殊境遇婦女家庭扶助條例」外，也將適用於低收入戶的「社會救助法」的相關議題一併討論。討論以本研究對實務工作者所做的訪談或調查資料為主(包括北部與南部兩次座談會；台中縣(市)、南投縣、彰化縣、花蓮縣與台東縣等六縣市的問卷資料。座談會議紀錄詳見附件一，問卷內容詳見附件二)。對於現有問題分析，將分為：(一)經濟生活補助方面、(二)醫療補助方面、(三)住宅協助方面、(四)學歷證照、職業訓練、就業協助、(五)子女托育服務及子女教育補助等方面來探討。

一、 經濟生活補助方面

無論是低收入戶婦女或是特殊境遇婦女都需要經過資產調查以確認是否符合資格；然而資產調查的過程中最具爭議的是：(1)受虐婦女其先生的所得與財產仍要計入。(2)若先生離家，先生的所得與財產仍要計入。(3)婦女離婚後，男方未提供子女生活費，但因對子女仍有扶養義務，故仍將男方的所得與財產計入。(4)婦女離婚後返回娘家，未必有娘家的經濟支援，但娘家父母的所得與財產仍要計入(孫健忠，2002)。(5)非婚生子女若經生父認領，生父的所得與財產亦合併計算，但生父並未實際負擔經濟責任。上述情形使得婦女無法取得政府的補助。

以上問題主要反映出社會救助法第五條對於家庭總收入應計算人口的規定：(一)直系血親。但子女入贅或出嫁且無撫養能力可資證明者，得不計算。(二)同一戶籍或共同生活之旁系血親及負扶養義務之親屬。(三)綜合所得稅列入撫養親屬寬減額之納稅義務人。因此，修改該法條的內容，並配合行政部門的裁量權是必要的努力方向。

對於特殊境遇婦女的緊急生活扶助，其資格認定上考慮放寬的部份包括：(一)緊急生活扶助的申請需要於事實發生三個月內提出，時效短。(二)對於單親的界定未能明確化，現行條例第四條第五款所謂特殊境遇的單親是指：無工作能力，或雖有工作能力，因遭遇重大傷病或為照顧子女未能就業者。由於定義不清楚而造成縣市間在執行上會因為財政狀況而有差異。(三)對於先生因病導致無固定工作收入者也考慮列入特殊境遇的資格。

此外，就民間社會福利機構的協助而言，民間社會福利單位往往並不清楚求助婦女向政府與其他民間單位申請補助的情形，因而可能造成有人重覆領取相關資源的問題。

二、醫療補助方面

根據「特殊境遇婦女家庭扶助條例」第五條的規定：因家庭暴力、性侵害、或其他犯罪受害者而無力負擔醫療費用或訴訟費用者，以申請傷病醫療或法律訴訟補助為限。本條文的執行困難有：(一)有些縣市表示對於受暴或受性侵害婦女的醫療補助，社政單位與醫院需要有更多的協調，因為醫院可能不讓婦女掛帳而要求其先行付款，需等到家暴中心的醫療補助下來再行退費給案主。若遇到跨縣市的協調則更複雜，增加社會工作者的工作量。(二)補助設定上限，對有些婦女而言，其需要全額的補助，故認為補助不足。(三)因家庭暴力、性侵害、或其他犯罪受害者可能還有其他生活上的需要，而不只是傷病醫療或法律訴訟的補助。

有關低收入戶的部分，補助健保保費及健保部份負擔部份；健保不給付部份也可有補助。至於特殊境遇婦女部分，婦女及其子女若為六至十八歲者，則其自行負擔醫療費用三個月超過五萬元的部份，最高可補助到百分之七十，每人每年最高補助新臺幣十二萬元；但對於五萬元的規定較嚴格，申請不易。

三、住宅協助方面

在國宅的購買與承租方面，國宅每棟至少六百萬，頭期款是15%，對於單親家庭而言，是很大的負擔，不易購買，因此國宅登記資格區分為一般戶、特定對象往往失去意義。在承租國宅方面，設有單親家庭的配額，但常要等上許多年，且租金從一萬元開始，也是一筆負擔；至於承租的國宅的選擇也有限，以台北市為例只有南港一號公園國宅，萬芳社區等（聯合報91.7.12第五版）。也有些縣市資格訂定的較嚴格，只限低收入單親家庭，且又因為租金非此類家庭可負擔，而形成乏人問津的現象。

在住宅貸款補貼方面，軍公教人員享有最優惠的住宅貸款，但貸款額度與優先順位又與職位高低有關，婦女往往因為職位較低而福利較少。對於勞宅貸款，需要投保勞工保險連續五年，這對於過去未就業的婦女或是就業不連續的婦女而言也是申請的阻礙。整體而言，住宅貸款補貼雖為較低收入家庭(九十一年台灣省年收入不超過九十四萬；基隆市、新竹市、台中市、嘉義市、台南市、高雄縣縣轄市家庭年所得一百零七萬元以下；台北縣縣轄市家庭年所得一百四十七萬元以下)，但是因為資格定義上較寬鬆，且房價也高，因此受惠者往往是有能力購屋者(陳怡伶，2001；內政部營建署網站)。

目前政府已規劃在新竹市、台中市、台南市、台北縣、桃園縣與高雄縣等六地區試辦弱勢單親家庭(含低收入戶、中低收入戶或特殊境遇婦女之單親家庭)優先承購或承租國宅；符合國宅承購資格的單親家庭，得按待售國宅公告售價八折承購，並享有國宅優惠貸款；租予社政單位的待售國宅，則以市場租金七折出租(91.10.8.聯合報第六版)。

至於單親婦女住宅，有部份縣市政府社會局提供的單親婦女住宅(例如台北市的慧心家園、高雄市的母子家園)，這應算是短期的住宅(居住時間為兩年)。台北市的困難是不容易進住，需符合其規定如：健檢、小孩年齡須未滿18歲、只能住2年等等。高雄市的困難是困難之處在：戶數少(僅二十三戶)，但申請者眾，許多人即因此無法進住；再者該家園位居小港，高市北區單親家庭因地緣關係未能享有此福利照顧。

對於上項住宅政策是採集中式(母子家園)或分散式(居住各社區中)，皆各有優缺點，集中式住宅使得福利資源較集中，但是可能培養婦女的依賴心理、或是形成烙印效果等；而分散式住宅則婦女可以享有原來生活的便利性、以及原來的支持系統等等。

除了上述短期住宅外，婦女於緊急情況時的收容亦有所不足；尤其是偏遠地區(如台東縣)，甚至連緊急庇護的場所都沒有。以台北市為例，針對特殊境遇婦女家庭扶助條例第三款的婚暴婦女，設有緊急安置；但若不是婚暴、而只是一般單親或臨時被趕離家的，則可請女警隊協助，但其床位有限且居住時間也短。

四、學歷證照、職業訓練、就業創業方面

對於提高學歷的需求及求學困難度方面：婦女常因為白天要工作而無時間、心力再去提昇自己的學歷。針對有些婦女只有國小或國中學歷的狀況，不同年齡的需求會不同，年紀較長的婦女對職業訓練的需要較迫切，而非提昇學歷；較需要學歷的則是年輕的單親媽媽。

未來在相關課後顧服務工作上，高學歷（大專畢業）可能會成為一個主要的趨勢。對於一些較低學歷或二度就業的婦女，協助其提昇學歷及能力會是非常重要的課題，否則一些高中畢業的課後照顧媽媽可能即將會面臨失業的問題。不過，對於此趨勢，也有民間團體指出雖然高學歷看起來已成未來照顧工作之趨勢，但是這樣的政策與資格限制仍應有許多討論的空間。

在證照取得方面：以居家服務員的時數認證為例，目前出現的是中央政府給予民間團體的培訓補助，但有些地方政府的認證制度並無法認可前述的受訓學員，因此出現中央政府與地方政府作法差異的問題，使得受訓與就業無法聯結。

在職業訓練方面：勞工委員會或地方政府勞政單位目前對於生活扶助戶、負擔家計婦女有職業訓練、創業與就業的補助；其負擔家計的定義：十五歲至六十五歲之間者，以戶為單位，其工作所得為唯一提供家庭生活所需之經濟來源且有撫養親屬者。此定義又與特殊境遇婦女的定義不同。再者，經濟弱勢婦女常遇到的困難有(1)學歷較低，一般職業訓練需要高中以上的學歷。(2)職訓地點太遠。(3)職訓時的子女托育問題。(4)有些婦女會重覆受訓，但不就業，形成資源的浪費。(5)負擔家計婦女參加職訓局或勞工局的職業訓練雖有免除自費的部份，但需要先繳款，待補助款下來之後才退費；對經濟負擔重的婦女而言造成壓力。

在就業輔導方面：各縣市社政與勞政的就業轉介體系建置不一，目前台北市社會局對於需要就業的低收入婦女或特殊境遇婦女會轉介至勞工局，單位間建立一個就業個案管理系統，並重視保密原則，使婦女能得到較多的尊重。案主會需要填寫一些表格，如就業個管同意書等；是否媒合成功也有報表紀錄。缺點是媒合成功率不高；原因有許多，例如：(1)案主無法等待，已自行先找到工作；(2)缺乏特殊專長、學經歷不合；(3)一天最多只能介紹三份工作，但三份都不符合

案主需求；(4)案主個人問題或長期處於弱勢的環境中，心中仍然缺乏自信，不認為自己能適應職場；(5)工作地點離家太遠；(6)負有照顧家中幼小子女或年邁長者的責任。

在創業貸款補助方面：目前對於特殊境遇婦女有創業貸款補助的辦法，但是需提出創業計劃書、營利事業登記證等得以開業的相關證明、貸款本息證明等才能申請。上述的規定對於經濟弱勢婦女而言幫助有限，因為其經濟能力有限，若要創業，往往較能做的是小額創業，無法適用該辦法的規定。若需要鼓勵經濟弱勢婦女創業，則需要有配套措施而非只有一般的貸款補助。

此外，從就業職場的狀況而論，仍可發現雇主對單親女性的歧視，例如質疑其能力不足、照顧孩子會影響到工作。再者，勞力工作的就業市場已漸達飽和，對婦女而言，此方面的工作也不容易找到。此外，有些台商的妻子或傳統的家庭主婦，遇到家庭的變故而需要就業，其不一定符合特殊境遇婦女的資格，而在心理與社會適應上也難以在短時間內屈就自己從事勞力性質的工作。

五、子女托育及教育方面

在特殊境遇婦女的子女托育補助對象方面，必須符合第四條一、二、五、六款規定，但是家暴或性侵害個案則不算在內。有些縣市會自行編列預算來協助這些家暴、性侵害的婦女提供托育補助。這是因為婦女常無法在庇護機構太久，故在獲得安置後就必須趕快找到工作及住處；在短時間裡，又必須擔心孩子的托育問題，因此政府需要協助其解決托育問題。因此補助方式不應以家暴或性侵害事件當作補助標準，而應以婦女實際的需要給予補助。

整體而言，對於托育方面的需求有幾方面：(一)社區化的托育機構。(二)托育機構的服務時間延長，給予婦女更多的托育協助。(三)托育兒童的年齡降低，一般的托兒所提供兩歲以上的托育服務，至於兩歲以下的幼兒則常會有托育的空窗期，因此兩歲以下的托育需求是有其需要的，尤其是對於缺乏親友支持的婦女來說更是一個重要的課題。(四)托育費用的補助：低收入或特殊境遇的婦女其子女能優先進入公立托兒所就讀；但若進入私立托兒所就讀，一般立案的托兒所、幼稚園學費都昂貴。雖然婦女可以另外再申請托育津貼或育兒補助，但學期

一開始必須先繳數萬元的註冊費，這對於婦女來說仍是一筆相當大的負擔。此外，對於就讀公立托兒所者，因為公立托兒所的學費每學期也超過九千元(以台中縣為例)，對一些婦女而言仍是負擔。

在教育補助方面，對於低收入家庭或是特殊境遇婦女的子女教育相關補助，涉及教育單位與社政單位，若作業流程未規劃妥當，會造成民眾困擾，例如：(一)學校要求婦女向社會局申請證明，但學校不清楚社會局的作業流程，申請婦女也不明瞭，因而浪費申請的時間。(二)低收入戶子女學雜費的減免因各校的行政流程不統一，部分學校採先繳全額後退錢的方式，常造成學生及家長得事先四處籌錢的困擾，並不便民。

對於特殊境遇婦女子女的教育補助，在資格上出現下列的問題：(一)其限定須為喪偶、失蹤、裁判離婚、服刑等可資證明者才能申請，但協議離婚者則不包括在內。(二)只能補助高中職的子女，至於五專、大學以上則無法補助其學費。但如果為低收入戶，依低收入戶規定辦理，則可以享有學雜費全免。

對於教育補助的金額，特殊境遇婦女之子女學雜費可補助 60%，但有些婦女其對於剩下的 40%都不一定可以負擔。若要申請子女就學貸款，因申請就學貸款，銀行要求必須完成父母對保的程序，但此手續對未離婚但實際生活卻是單親的家庭而言有其困難。

六、其他經濟弱勢婦女：

以上討論是針對適用於中低收入戶(含低收入戶)的「特殊境遇婦女家庭扶助條例」，與適用於低收入戶的「社會救助法」的相關議題。然而仍有其他經濟弱勢婦女需要受到關切，以下分為：外籍配偶與大陸配偶、中老年婦女兩類討論之。

對於外籍配偶與大陸配偶，其面臨的困境有：(一)家中經濟困難，需要就業卻無工作權。(二)雖然經計算可能符合低收入戶資格(例如：孩子多)，但若未取得身份證明就無法申請。(三)目前特殊境遇婦女家庭扶助條例中，第四條對於特殊境遇婦女資格的認定未能明確指出包括外籍及大陸配偶。(四)大陸配偶

因有定期限需回到大陸的規定，則此期間會有子女的照顧問題，且也剝奪其親子關係的維繫。

對於中老年婦女，其面臨的困境有：(一)未滿六十五歲的中年婦女，若婚姻發生變故(但非屬於特殊境遇的定義)，不僅就業不易；且若無 18 歲以下的子女，則無法領取單親相關的給付。若無成年的孩子，則無法依靠子女來照顧。也由於未滿 65 歲，無法領取老人相關的給付。(二)老年婦女的經濟安全：多數婦女無法申請到低收入或中低收入戶，而目前政府提供的僅有敬老福利生活津貼或老年農民福利津貼(每月三千元)；此外，老年婦女也可能領取照顧者津貼，但該項津貼會因為縣市政府的財政困難而終斷。

肆、政策建議

整體而言，現行政府對於婦女的經濟安全是採殘補式或資產調查的政策取向，同時又加入特殊境遇的相關條件。換言之，接受補助與服務的對象是中低收入且符合特殊境遇條件的婦女。若從國家、市場、家庭三部門來觀察，婦女的經濟安全是先由市場與家庭來決定，國家則是針對特定對象(即特殊境遇)的中低收入婦女提供協助。對於未來的政策規劃，政府一方面應對所有中低收入婦女的經濟安全予以全盤考量，另一方面也應對單親家庭的福利政策做全面的思考。

以下針對本章所討論的問題提出政策建議。首先，對於家庭經濟資源的計算對婦女福利資格的影響，涉及了社會救助法第五條對於家庭總收入計算的規定，其反映出親屬責任在現代台灣社會的落實上的差距。因此，未來修法的方向應朝向有限度的親屬責任，而非將血親、戶籍、共同居住、報稅等等的條件都列為計算家庭經濟資源的基礎。

而對於特殊境遇婦女家庭扶助條例的實施，目前各縣市在申請資格認定、補助項目與金額上都有差異，呈現出區域間的不平等。因此，應對於申請資格、補助項目與補助金額建立全國一致性的基本規定，而各縣市再依當地的財政狀況、消費水準等條件而有補助上的差異；如此才能保障特殊境遇婦女及其子女的基本經濟安全。此外，由於經濟弱勢婦女接受資訊的管道較少，是故，也要暢通服務

輸送的管道，讓婦女能夠知道政府推動的政策並且能實際使用該福利。

本文整理了在(一)經濟生活補助方面、(二)醫療補助方面、(三)住宅協助方面、(四)學歷證照、職業訓練、就業協助、(五)子女托育服務及子女教育補助等五方面的問題。基本上，由於低收入家庭的各項補助行之多年，而且也是最基本的經濟安全網，因此與中低收入特殊境遇婦女的補助相比，各項補助制度較有基礎。本文已針對特殊境遇婦女的各項補助提出問題的分析，建議「特殊境遇婦女家庭扶助條例」修改的方向如下：

- (一) 經濟生活補助方面：資格認定考量放寬單親的定義並明確化、也考量丈夫因病導致無固定工作收入者；並對需要於事實發生三個月內提出的規定放寬。此外，建立低收入戶人口的資訊管理系統，整合及管理政府及民間團體的福利資源，以避免資源的不當使用。
- (二) 醫療補助方面：放寬相關的補助額度；同時社政單位與醫院建立協調機制，使受暴或性侵害婦女可以直接向醫院掛賬。
- (三) 子女托育服務及子女教育補助等方面：1. 資格認定上能考量婚暴或性侵害個案、考量協議離婚者。補助對象考量子女就讀五專與大學者。2. 就托育服務社區化、托育時間延長、托育年齡下降、托育費用補助等四方面需有整體的規劃。3. 教育與社政體系充份協調，以簡化教育補助的申請流程。同時，為避免低收入戶子女學雜費的減免各校行政流程不統一，建議由教育部行文至各級學校，對於持有低收入戶證明者即不需先繳再退費。4. 關於就學貸款需要父母對保的程序，可能的解決方式如下：減少要施暴的父親出面的規定、採「實質單親」認定、由父或母一方申請皆可。

再者，無論對於低收入婦女或中低收入的特殊境遇婦女，政府在住宅協助方面、學歷證照、職業訓練及就業協助方面所做的都待加強。以下分別討論政策的建議：

- (一) 住宅協助方面：正如前述，政府已規劃在新竹市、台中市、台南市、台北縣、桃園縣與高雄縣等六地區試辦弱勢單親家庭(含低收入戶、中低收入戶或特殊境遇婦女之單親家庭)優先承購或承租國宅。對於弱勢單親家庭，該政策的重點是：增加國宅供給量、降低國宅售價及租金。基本上這已放寬了過去的規定，但未來可以發展的方向如下：
 1. 增加單親婦女承租國宅的自由選擇機會：跨部會協商，使國宅能對

外開放給個別的承租戶，而非僅限於社政單位才能承租。

2. 除了國宅政策外，以補助租金的方式使婦女仍能選擇其熟悉的居住環境，不致一定要搬入分配到的國宅。此作法可能的缺點是屋主可能考慮婦女要報稅而不願出租。事實上，目前已有部份縣市已有對低收入家庭提供租金的補助。
3. 雖然不是採取單親家庭集中式國宅的方式，仍可協助居住較近的單親婦女加強其互助功能、協助建立支持網絡。除此之外，確保各縣市的受暴婦女皆有緊急安置的場所；對於其他有需要臨時居住場所的婦女也應納入政策規畫中。

(二) 學歷證照、職業訓練及就業協助方面：

1. 對學歷的提升：協助年紀較輕的婦女繼續取得較高學歷，包括：提供升學相關資訊；配合其工作、家庭照顧責任，提供彈性的就學機會。
2. 對證照的發給：中央與地方政府應充分協調，避免在認證政策上的差異，例如居家服務員的認證。使真正合格受訓的婦女可以取得證書，進而就業。
3. 職業訓練：(1) 開放一些技術學習課程，其並不一定需要高中以上的教育程度。例如：保母培訓、家事及坐月子訓練，使低學歷者亦可透過訓練謀求工作機會。(2) 職訓課程加入理財課程、自我成長、社會心理適應課程等。(3) 分區設置職訓地點。(4) 設計一整套包括子女托育的職訓措施。(5) 避免重覆受訓而未就業的狀況，例如限定受訓數次後就應接受就業輔導。
4. 就業創業：(1) 建立社政與勞政的就業轉介體系（或就業個案管理系統），並重視保密原則，使婦女能得到較多的尊重。此個管系統未來也可將民間社會福利機構納入，一方面民間社會福利機構也有婦女就業的需求，另一方面民間社會福利機構也可能辦理相關的職業訓練或就業輔導。如此可更擴大資源網絡。(2) 為了提升就業媒合率，可仿照身心障礙者就業的系統，建立弱勢婦女（如貧窮、單親）的一套就業系統，對此類婦女特別釋出一些工作機會等等，以提高媒合率。(3) 輔導婦女團體配合行政院勞工委員會辦理婦女多元就業開發方案，以創造就業機會。(4) 透過勞工主管機關鼓勵雇主基於社會責任，保留就業機會聘用中高齡及單親婦女。(5) 建議加強社會教育，呼籲社會上各行各業能夠多採購、支持弱勢婦女所生產的產品，打開銷路而能夠創造就業機會。(6) 除了創業貸款補助外，並提供婦女相關的創業訓練與創業輔導，以達到實質鼓勵創業的效果。

除了上述的建議外，政府應更積極地從就業政策著手，以協助婦女脫離貧窮或是預防陷入貧窮。參考八十七年台灣地區婦女生活狀況調查報告：婦女認為政府應優先辦理的福利措施前三項為：對不幸婦女的照顧服務、性侵害防治服務、托育托兒方面的服務。在對於不幸或困難婦女應優先提供的保護服務方面，其中最重要的三項是職訓就業、經濟輔助與法律服務(內政部網站)。因此對於不幸婦女的就業協助應受到重視。同時，實證研究已發現若托育的價格是家庭可負擔的，則育兒婦女的就業率會增加(Solera, 1999)，是故婦女就業需求與家庭照顧需求應予以同時考量。

目前政府對低收入家庭提供的就業相關補助與服務如下：(一)與家庭照顧責任有關：現金部份包括中低收入戶看護補助、中低收入戶老人重病住院看護補助、托育津貼等。服務部份包括：寄養服務、身心障礙者喘息及臨時照顧服務、居家老人服務、免費托兒、兒童課後照顧等。(二)與就業創業有關：現金部份包括：低收入戶創業貸款、中低收入單親家庭創業貸款等。服務部份包括：以工代賑、第二代人力資源的投資、經濟困難婦女的創業訓練等。但是目前的作法是以補助為主，服務部份較少。因此政府需要強化這些方面的補助、提供相專業服務；並將相關的就業與減輕家庭照顧責任的措施擴展至非低收入戶的經濟弱勢婦女。

此外，在社會安全制度上，建構國民年金的基礎年金，其給付水準與退休前的薪資無關，並將最低生活費用的標準納入考量，以保障老年婦女的經濟安全。對於單親家庭的政策，一方面需要規劃針對兒童所提供的給付或是為減輕撫養兒童成本的相關政策，例如：兒童津貼、所得稅中對於兒童撫養方面的優惠。另一方面也要考量對於單親家庭的補助，這類補助有兩種作法：兒童維持(child support)及預支兒童撫養費(advance maintenance payment)，前者是規定未撫養子女的另一方家長需要負擔子女養育費用，後者是政府先預支給單親家庭，再找到未撫養子女的另一方家長償還(Feletto, 1999)；與兒童維持相比，後者較能保障單親家庭的經濟安全，唯台灣尚缺乏對這些政策的討論(王永慈, 2002b)。因此，對於單親家庭扶助的整體思考也是未來努力的方向。最後，考量多元文化的觀點，逐步建立大陸與外籍配偶的工作權、社會福利權也是保障經濟弱勢婦女政策上所不可忽略的一環。

參考書目

- Alcock, Pete. 1993 *Understanding Poverty*. Macmillan.
- Garfinkel, I. & McLanahan, S. 1986. *Single Mothers and Their Children. : a new American Dilemma*. The Urban Institute Press.
- Pearce, Diane. 1978. *The Feminization of Poverty: Women, Work, and Welfare*. *Urban and Social Change Review* (Feb. 1978), pp 28-36.
- Solera, Cristina 1999. "Income Transfers and Support for Mothers' Employment: The Link to Child Poverty Risks. A Comparison between Italy, Sweden and the U. K." paper presented in the Conference on Child Poverty, Luxembourg.
- 行政院主計處網站 <http://www.dgbas.gov.tw>
- 內政部網站 <http://www.moi.gov.tw>
- 內政部營建署網站 <http://www.cpami.gov.tw>
- 聯合報 91.7.12. 第五版 「單親家庭北市新貧族」
- 91.10.8.第六版 「弱勢單親家庭可優先租購國宅」
- 王永慈 (2002 a) 「台灣原住民婦女就業之分析」發表於中國人民大學勞動人事學院與香港城市大學當代中國研究中心主辦之「全球化條件下兩岸三地勞工與社會保障研討會」。2002, 1.5-6.
- (2002b)以兒童經濟安全為考量的家庭政策. 郭靜晃主編, 社會福利策劃與管理。台北: 揚智文化。
- 李安妮 (1994) 對傳統貧窮研究方法的省思: 一個女性主義的觀點。婦女與兩性學刊, 第五期。頁 165-81。
- 李淑容 (1998) 單親家庭與貧窮: 兼談其因應對策。社會福利 第 139 期, 頁 33-46。
- 呂朝賢 (1995) 貧窮的性別與婚姻屬性差異。婦女與兩性學刊, 第六期。頁 25-54。
- (1996) 貧窮女性化與貧窮程度的性別差異。人文及社會科學集刊, 8(2): 221-56。
- 張清富 (1997) 單親家庭的工作與貧窮。中研院中山人文社會科學研究所主辦第一屆家庭與社會資源研討會。1997. 6.
- 孫健忠 (2002) 親屬責任在財力調查中的實施: 扶助或懲罰。現代家庭與社會福利學術研討會。台北。

- 唐文慧 (1999) 國家、婦女運動與婦女福利：一九四九年後的台灣經驗。社會政策與社會工作學刊 3(2): 143-79。
- 陳正峰等 (1999) 老人單身家戶、女性單親家戶與貧窮：嘉義縣低收入戶的貧窮歷程。人文及社會科學集刊，11(4): 529-61。
- 陳怡伶 (2001) 住宅政策應照顧無殼女蝸牛。於 2001.5.10 下載自 <http://www.tmm.org.tw>
- 陳建甫&高淑貴 (1996) 雙親家庭幼兒照顧類型與費用之研究。社區發展季刊第 75 期。頁 117-134。
- 傅立葉 (1995) 建構女人的福利國。劉毓秀主編 台灣婦女處境白皮書。時報文化。
- 謝美娥 (1998) 台灣女性單親家庭的類型、人力資源於居住安排的初探。政大社會學報，第 28 期，頁 117-52。
- 鄭麗珍 (2001) 貧窮女性化與社會救助政策。社會教育年刊 49 期。頁 13-18。
- 薛承泰 (2000) 台灣地區單親戶之貧窮：以 1998 年為例。台大社會工作學刊(2): 151-89

附件一

台灣婦女權益報告書—婦女貧窮與福利組座談會 北區會議記錄

時間：九十一年九月二十六日 下午 2：00

地點：社會工作專業人員協會台北辦公室

記錄：黃瓊緻、巫懿真

主席：王副教授永慈

出席單位、人員：王永慈（輔大社會工作系）

林佳樺（台北市政府社會局五科）

劉珮琪（單親家庭服務中心）

陳毅伶（北投婦女服務中心社工組）

楊圓娟（財團法人彭婉如文教基金會企宣部）

洪文潔（台北縣家庭暴力暨性侵害防治中心）

魏玫珍（台北縣政府社會局社會工作課）

楊雅茹（台北縣政府社會局兒童少年福利課）

曾菱炤（松山婦女暨家庭服務中心）

壹、主席致詞：略

貳、討論事項：

一、經濟生活補助方面：

在經濟生活方面，仍以提供勞動就業市場為主要關心目標。但關於補助資格的問題在於，如果你沒有離婚，就要歸夫家來算(包括你的公婆)；如果你離婚了，就要回歸娘家來算。又由於低收入戶的規定，很多婦女會失去她的身分，或是婦女雖然擁有身分，但因為其他相對因素而無法獲得補助。且最近又由於政府預算有限的問題，而使這個問題面臨一些瓶頸。

二、醫療補助方面：

在醫療方面，現有的健保制度、兒童受暴的通報都屬於醫療方面的問題。台北縣家庭暴力暨性侵害防治中心社工員表示，關於醫療補助部分，現在有些縣市已經開辦此項目，但在開辦執行的過程當中，常會覺得有些醫療、衛生系統難以溝通。舉台北縣家庭暴力暨性侵害防治中心來說，中心透過密集的整合協調，加上衛生局特別的溝通協調，現在才與八家醫院建立醫療補助掛帳的合作關係，但在這之前，有很多案主就醫時，許多醫院不願接受掛帳，皆會要求案主先付錢，直到家暴中心的醫療補助下來再行退費給案主。

雖然目前醫療掛帳系統已開辦，但仍面臨一些限制：掛帳必須符合醫院的行政流程，例如說，白天社工員在醫院上班，他非常了解醫院的掛帳系統，因此會接受案主掛帳，但如果案主夜間就醫時，許多急診護士或醫院行政人員、單位就會拒絕案主在醫院掛帳，並要求案主立即付清就醫費用，這對於一些受到性侵害的案主更是為難。以上所提是指台北縣的狀況，如果遇到在其他縣市醫院(如：基隆、桃園)就醫的案主，家暴中心則必須派員前往醫院處理，各家醫院行政流程的不一致不但為社工員帶來更多的工作量，社工員也常會遇到與醫院之間溝通、協調的問題，加上衛生主管機關在某些方面無法約束醫院的關係，而造成醫院掛帳系統無法形成一通暢之網絡。

台北市的狀況較好，針對這樣家暴、性侵害個案的部分，醫療補助都由醫院以掛帳的方式按月申請，因此民眾自己申請驗傷醫療補助的案例，每年的個案數並不多，大部分皆由醫院自己來申請。

有關低收入戶的部分，半年內醫療費用累積達一萬元以上的低收入戶，就可以扣除掛號費、診斷書等雜費，補助可達 80%。至於特定的案主部分，如果為六歲以下的小孩，不論金額多少，皆可補助 70%；六歲以上十八歲以下的小孩，則有較嚴格的規定，在三個月內要達自付額五萬元以上，扣除五萬元補助 70%，這樣的案主比例較少。

三、住宅協助方面：

關於國宅部分，對單親婦女來說，國宅雖有一些配額，但若承租卻必須離婚滿一年才能申請（國宅處對單親的定義），而配額少、空屋率低，租金也不便宜、和一般戶其實差不多，且若是緊急情況也無法馬上進住。

至於短期安置部分，台北市雖有慧心家園，但並不容易進住，需符合其規定如：健檢、小孩年齡須未滿 18 歲、只能住 2 年等等；而平安居則有安全上的顧慮。尤其若不是婚暴、而只是一般無家可住的單親婦女，則沒有資源。（台北市對婚暴婦女有短期安置，但對一般婦女則無；台北縣不論有否婚暴則都沒有）

而緊急安置部分，台北市針對第三款婚暴的婦女，設有緊急安置；但若不是婚暴、而只是一般單親或臨時被趕出來的，並沒有緊急安置（松山婦女中心提到，緊急的部分可請女警隊幫忙，但只能住 1、2 個晚上）。

北縣家暴中心提到，社工員在住宅方面的協助需考慮許多。例如：家暴婦女戶籍是否遷入（國宅或其他住所），因為若為固定住所、遷入戶籍，則容易被施暴先生所發現；而此一問題，目前全省的差異很大，像金門地區地方小、即根本無所謂的「庇護所」。

改善方式如：擴大國宅的承租市場（P.S. 單親社區則較不可行，因有烙印

化效果，且營建單位和社政單位的規劃認知不同，如：營建單位認為單親問題屬社政的工作，應由社政主辦、付差額，雙方溝通困難。);增加緊急、短期安置的資源，如慧心家園的方案日後可繼續推行；將幾個單親媽媽聯結起來合租一間房子等等（唯此連結的工作，是社工員的責任嗎？大家對社工的期待太高了）。

四、 學歷證照、職業訓練、就業協助：

彭婉如基金會協助婦女二度就業時所遭遇的困難有：1. 經濟弱勢的婦女（不一定是低收入戶，可能是負擔家計等等）無法申請職業訓練生活津貼：由於基金會係承攬勞委會的整個培訓方案，故勞委會並不會再另外發給訓練生活津貼；2. 居家服務員的時數認證：因台北市的居家服務員採民間團體招標，自有一套程序，但婉如基金會並沒有承標，所以，基金會雖然獲得勞委會的培訓補助，但地方政府並不承認訓練的結果和時數。解決方式：勞委會的意見是希望基金會自己向地方政府以公文反映需求，但基金會認為此問題應由政府部門解決，民間團體才能專心做好培訓的工作，重要的是中央和地方政府的福利服務上應有協調的機制、不要有落差。

（P.S. 時數認證上，台北縣有較台北市多一變通規定：雖設籍北縣，亦可到北市接受訓練）

另外，社政單位亦沒有針對經濟弱勢婦女的職訓生活津貼（除非是由社會局轉介來參加培訓班，如低收入戶）。如同台北縣家暴中心所提到，主因勞政與社政雙方的方案標準不同，除非案主在參加職訓的同時也符合社政的標準、二者整合，否則不可能向社政單位申請就能得到職訓補助；況且，職訓生活津貼的主管機關為勞委會，若勞委會未編列預算，縣市政府的勞工局也不會有此經費。但若加以整合則不易且可能費時，因勞政與社政對方案的主要訴求不同（如，一為促進就業、一為增加居家服務的提供），且對「弱勢」的定義也不同。

松山婦女中心提到，其滿多的案主有就業需求。若是第一類和第二類的婦女會轉介至職訓局，其（社會局）與勞工局建有一套機制——由中心轉介至勞政部門的案主，勞政單位會以特別的方案運作、優先處理，使婦女能得到較多的尊重，例如：保密原則；但並不享有訓練津貼，因訓練和補助是分開的，若社會局已補助（為一、二類婦女，通常有一些補助），則勞政單位不會有另外的補助——此轉介機制運作的還算是不錯，即「就業個管」，案主會需要填寫一些表格，如就業個管同意書等；是否媒合成功也有報表紀錄；但還是以公文的效力比較大（因為必須要回覆）。但缺點是媒合成功率不高；原因有許多，

如：1. 案主無法等待，已自行先找到工作；2. 供需問題；3. 一天最多只能介紹 3 份工作，但 3 份都不符合案主需求 (ex: 案主個人問題，工作地點、家庭照顧、學經歷不合……等等)。

又松山婦女中心建議，因勞工局的協助比較是「一般性」的婦女，未來亦可仿照身心障礙者就業的系統，建立弱勢婦女（如貧窮、單親）自己的一套就業系統，對此類婦女特別釋出一些工作機會、媒合……等等，以提高媒合率。

至於創業貸款部分的可運用性，則可透過社會局五科、勞政單位來申請，如果為單親媽媽，則需提出創業計劃書、營利事業登記證及相關證明才能申請。另外，由於公部門規定的限制，若攤販不具營利事業登記證，則無法申請創業或就業貸款。

在婦女對於學歷的需求及求學困難度方面，婦女常因為白天要上班、工作，而無時間、心力再去提昇自己的學歷，社工員也提到，目前進修的管道對於婦女來說還是不足的。針對有些婦女只有國小或國中學歷的狀況，社工員表示，年紀較長的對職練的需要較迫切，而非提昇學歷；較需要學歷證照的則是年輕的單親媽媽。而最近所提出的課後照顧政策，根據台北市的辦法，台北市課後老師的資格必須大專畢業，因此目前多會鼓勵課後照顧媽媽再到空大去進修，以取得大學資格。未來在相關照顧服務工作上，高學歷會成為一個主要的趨勢，因此，對於一些較低學歷或二度就業的婦女，協助其提昇學歷及能力會是機構非常重要的一個課題。若台北市之課後照顧政策開始實施後，則課後照顧不再會是由一些弱勢婦女來擔任，一些高中畢業的課後照顧媽媽可能即將會面臨失業的問題。

目前社工員關心的是，在課後照顧照顧政策實施後，這些高中職學歷的婦女是否仍有繼續擔任課後照顧媽媽的機會。某社工員表示，課後照顧是以照顧為主要工作，因此多以培訓社區媽媽或愛心媽媽擔任課後照顧老師，其培訓課程為 102 小時，另外還有每一學期 38 小時的在職訓練。對於以上的培訓課程，安親補教業者則提出質疑與批評，他們認為專業保育人員若是專科以上非相關科系畢業，則必須接受 540 個小時的專業訓練，才能取得保育員的資格。針對這項批評與質疑，社工人員認為，媽媽只是擔任照顧的工作，高中職以上的婦女就應該可以勝任，而不需要受如此嚴格的學歷和培訓時數限制。因此，雖然高學歷看起來已成未來照顧工作之趨勢，社工員仍然表示，這樣的政策與資格限制仍應有許多討論的空間。

五、 子女托育服務及子女教育補助：

社工員提到，除了特殊境遇的婦女其子女能優先進入公立托兒所就讀以

外，一般立案的托兒所、幼稚園學費都是非常貴的，雖然婦女可以另外再申請托育津貼或補助，但學期一開始必須先繳兩萬至三萬元的註冊費，每個月還得必須繳七到八千元的費用子女的托育費用，這對於婦女來說仍是一筆相當大的負擔。

關於特殊境遇婦女的子女托育補助，則必須符合規定一、二、五、六款，家暴或性侵害個案則不算在內。但在台北縣家庭暴力暨性侵害防治中心，則自己編預算來協助這些家暴、性侵害的婦女、提供這些婦女子女托育補助，目前主要是委託善牧來做。社工員表示，北市最長的庇護時間為兩年，且進到底護機構的婦女可不必負擔托育費用，但對於其他縣市來說，可能無法給予婦女這麼長的庇護時間，因此在獲得安置後就必須趕快找到工作、住處，在這麼短的時間裡，還必須擔心孩子的托育問題，因此北縣家庭暴力暨性侵害防治中心自行編列預算來協助這些婦女，經過家暴中心與善牧的仔細評估後，採實報實銷的方式來提供婦女補助。在這個問題上，社工員多認為不應以事件當作補助標準，應以婦女實際需要給予補助。

社工員也建議，除了增加托育服務機構以外，也希望能延長托育機構的服務時間，以給予這些婦女更多的托育協助。一般的托兒所只提供兩歲以上的托育服務，至於兩歲以下的幼兒則常會有托育的空窗期，因此兩歲以下的托育需求是有其需要的，尤其是對於那些沒有親友支持的婦女來說更是一個重要的課題。因此，社工員也提倡幼兒托育社區化的理念，希望能透過社區化的托兒方式將費用降到最低，並在幼兒托育之外多增設托嬰服務。

北投婦女中心提到，其所服務的單親家庭採較廣泛的定義，而最近有個很大的困難是子女就學貸款。因申請就學貸款，銀行要求必須完成父母對保的程序，但此手續對「實質」單親的家庭有困難；且單親子女的教育補助不足，特別是大孩子的學費又較高，雖屬特境婦女政府可補助 60%，但婦女其實連剩下的 40%都拿不出來。

另外，依照條例規定，只能補助高中職的子女，至於五專、大學以上則無法補助其學費，這是由於特殊境遇的條例規定明確而無法給予補助，但如果為低收入戶，依低收入戶規定辦理，則可以享有學雜費全免。

關於父母對保的程序，內政部家暴中心日前已有所討論。可能的解決方式如：1. 減少要「施暴的父親」出面的規定；2. 採「實質單親」認定；3. 由父或母一方申請皆可；……。然而，此問題其實涉及福利身份，因婦女並沒有一個單獨的福利身分，使得婦女在子女就學貸款、健保問題（自己和孩子）、稅法上，必須附屬於先生之下而不符標準、無法申請，造成婦女的經濟弱勢。（P. S. 北縣社會局與家暴中心有專業默契，對於家暴中心送出的個案較會採實質認

定，而不一定硬性規定 2.5 倍以下等等)。

六、身份認定問題：

北縣家暴中心提出，外籍新娘——被任何補助項目所排除。(第三類婦女)

台北市、縣規定，外籍新娘若屬第三款家暴，則沒有國籍限制，亦有特殊境遇婦女條例的適用，且若經濟困難，最近三個月內可給緊急生活補助…等。然而外籍新娘的問題其實比較複雜和特殊，例如，回母國的機票則不在給付範圍內；住庇護中心則不可領生活補助；補助額度僅剛剛好解決基本問題，並無法協助其自立等等。且各縣市的補助標準很不一，如家暴的緊急庇護：或不承認外籍新娘本國民的身份、或規定需由戶籍地付費、或只補助三天……，所以，若先生無誠意解決婚姻問題，此問題便懸著無法解決，外籍新娘或選擇回母國而需要機票錢，或選擇留滯台灣而一直待在庇護中心、一出庇護中心只能領三個月的生活補助，且沒有居留權，只能非法打工，成為警政或勞政單位的問題。

民間團體認為，若外籍新娘無法工作，則根本無法自立。但外籍/大陸新娘的工作權涉及範圍太大，目前只主張放寬福利資格，希望將其涵蓋之。

另外，關於社政單位對婦女福利身份的認定，特境規定：若案主提不出相關證明文件，可依社工員的評估表判斷，社工員的報告明確指出哪些部分不算，例如某部分薪資只是做為先生的人頭，則可以不算。然而，在台北縣，多數個案仍由公所初審，社會局複審，不容易有社工員的評估，除非是特境的第三、四款婦女，超過行政流程、可直接向社會局提出，由社會局來審核；而台北市因為申請多由案主自己提出或由婦女中心轉介，非經由公所，故通常有社工員的評估。

在特殊境遇的身分認定上，由於內政部的施行細則已明確規定，未婚生育之子女未經生父認定才能符合細則之規定，因此社工員建議修法時內政部能重視這個部分的修法工作，並加以修正。另外，特境第五款規定，單親無工作能力不表單親為能照顧子女而無法就業者，在這個規定裡，即指出婦女是必須完全沒有就業者，若有打零工者也不符合規定。但如果特定的身分完全無法取得者，則還有一個台北市婦女權益保障辦法，婦女可以依此辦法來辦理，前提則為前三個月內要有重大變故者才能予以申請。在工作能力認定部分，會因為地區性差異，使得各政府有自己的因應方式，因此顯得有些混亂。

台灣婦女權益報告書—婦女貧窮與福利組座談會

南區會議記錄

時間：九十一年十月三日 上午 11：00

地點：高雄市政府社會局婦女館

記錄：黃瓊緻

主席：王副教授永慈

出席單位、人員：王永慈（輔大社會工作系）

陳桂英（高雄市政府社會局）

郭美秀、陳姬秀（高雄縣政府）

劉惠嬰（高雄市家庭暴力暨性侵害防治中心）

黃月櫻（財團法人彭婉如文教基金會）

鄭淑媛（高雄市一葉蘭同心會）

馮思和（基督教家庭服務協會）

謝芳伶（高雄家庭服務中心）

韓秀英（天主教社會福利慈善基金會）

張盟宜、謝懿慧（台南市婦女福利服務中心）

梁玉玲（晚晴婦女協會）

高雄醫學院研究生

壹、主席致詞：略

貳、討論事項：

一、生活補助方面：

高雄市社會局表示，關於婦女的生活補助包含緊急生活補助及子女生活補助二部分。目前所遇之困難有：1. 需檢附父母財稅資料不合理亦不便民；2. 特境婦女的子女生活補助審核中，離婚婦女若與父母同住須一併記入父母的財稅資料，故通曉規定的部分婦女會藉此漏洞而故意與父母戶籍分開，造成懂得法律者就能享有福利，而不懂者則沒有；3. 第三類婦女中，以結婚、有小孩者較易得到補助，而未婚者則無補助。

台南市婦女福利中心提到，由於縣轄市經費較少，因此對福利資格的審核嚴苛，例如：若兄弟姊妹有資產便不符、須為低收入戶才補助、單親的條件是要有小孩（離婚、喪偶等若無小孩仍不算），使許多有需要的婦女根本得不到幫助。解決方式：放寬資格。

高雄縣社會局表示，今年度關於婦女的緊急生活補助及子女生活補助標準皆較去年有所放寬，如：離婚、受暴婦女、父母中度身心障礙等皆可申請子女生活補助。另外，對於外籍新娘有一協助困難是，雖然經計算可能符合低收入戶資格（例如：孩子多），但若外籍新娘未取得戶籍、未列入工作人口，即未符合低收入戶資格、無任何福利。

而高雄縣社會局還提到，由於警察單位針對大陸新娘，會定期查訪製作流

動人口的清單以掌握行蹤，但此可能導致由社會局安置的受暴大陸新娘安置地點曝光；而警察單位若發現這些婦女，亦要求需有社工員簽字證明才准婦女離開，此舉動忽視婦女應有的、單獨的身份地位。

高雄市一葉蘭同心會提到，因為擁有低收入戶的資格，便可享有經濟補助等等許多福利，所以資格的取得讓許多人趨之若鶩，也造成福利的依賴人口，或通曉資源而重複申請浪費。因此建議：建立一低收入戶人口的資訊管理系統，整合及管理資源，以提供給政府及民間團體，使資源能夠最有效的利用。（P.S.天主教社會福利慈善基金會也提到，其服務的外勞也有重複申請資源的現象）。

高醫研究生（趙善如老師的助理）提到，其研究發現扮演照顧者（照顧先生）角色的老年婦女，目前僅有每月各 3000 元的敬老津貼（雖然之前有照顧者津貼的發放，但因各縣市政府財政困難已停止發放），且多數婦女根本無法申請到低或中低收入戶，因此生活非常困難，可謂弱勢中的弱勢。

二、醫療補助方面：

高雄市社會局表示，低收入戶的醫療費用多不成問題（可補助健保費、部分負擔、專案簽報）。而第二類婦女可申請：1. 未滿六歲子女掛號費及部分負擔的補助；2. 十八歲以下子女重傷病住院看護費補助；3. 婦女及六歲以上未滿十八歲子女，超過五萬元之自行負擔醫療費最高補助 70%；4. 家暴就醫之專案補助、性侵害就醫每人次最高 3000 元補助。第三類婦女，可比照特境婦女規定補助。

三、住宅協助方面：

高雄家庭服務中心提到，高雄市的母子家園辦得不錯，房租低、設備齊，但是時間限制二年必須搬離，故許多婦女有所考慮而不願進住，建議將母子家園的進住年限延長。

高雄市社會局提到，只要是中低收入戶或單親皆可申請進住母子家園。高雄市對單親的認定較其他縣市寬鬆，包含未婚生子、雖經生父認領卻未付實際生活費、及先生入獄者。困難之處在：1. 戶數少（僅二十三戶），但申請者眾，許多人即因此無法進住；2. 位居小港，本市北區單親家庭因地緣關係未能享此福利照顧。解決方式：於左營規劃設置三十戶；籌募社會捐款及編列預算增設戶數。

晚晴協會提到，住宅政策採集中（母子家園）或分散（社區）皆各有優缺點，如福利資源較集中、依賴心理、烙印效果、社區資源的支持、享有原來生活的便利性等等。建議：1. 跨部會協商，使國宅能對外開放給個別的承租戶，而非僅限於團體才能承租，使特境婦女較有能力能夠承租；2. 除了國宅政策外，也可透過社工員的訪視評估，以補助租金的方式使婦女仍能居住在原社區中，並且加強其互助功能、協助建立支持網絡，例如：

聯合幾個單親媽媽住在附近（不過，此作法可能的缺點是：政府的支出需更多，且民間屋主可能考慮婦女要報稅而不願出租）。另外，婦女於緊急情況時的收容亦有所不足。

台南市婦女福利中心提到，雖有開放國宅給單親家庭購買或承租，但因價格高、租金高、資格嚴（須為低收入戶的單親家庭），幾乎無人可買/租。

高雄縣社會局表示，明年已有預算開辦類似母子家園的國宅承租方案。

四、學歷證照、職業訓練、就業協助：

高雄市社會局表示，困難之處：1. 此三類經濟弱勢婦女大部分屬低學歷，受限一般訓練須高中畢業，較無培訓機會；2. 無特殊專長，適合就業機會少，就業媒合率較一般人為低。解決方式：1. 辦理保母培訓、家事及坐月子訓練，使低學歷者亦可透過訓練謀求工作機會；2. 輔導婦女團體辦理婦女多元就業開發方案，以創造就業機會；3. 透過主管機關勞工局鼓勵雇主基於社會責任，保留就業機會聘用中高齡及單親婦女。另外，也建議加強社會教育的部分，呼籲社會上各行各業能夠多採購、支持單親（弱勢）媽媽所生產的產品，打開通路而能夠創造就業機會。

台南市婦女福利中心表示有幾個困難：1. 創業貸款的規定不符實際需要——創業貸款的申請需要店面、二位保證人等，但婦女創業常不需要上百萬的貸款額度那麼多，卻需受限於嚴格的申請規定；2. 婦女即使有證照卻不願被雇用——因考慮照顧小孩、工作時間彈性，或長期處於弱勢的環境中，心中仍然缺乏自信、不認為自己能適應職場——解決方式採包裹式的福利提供，除了提供技能的訓練，並提供自我成長的課程協助；3. 婦女實際上被遺棄，但仍與先生同一戶籍，所以無法得到協助；4. 重複受訓、資源浪費——解決方式是限定受訓幾次後強制接受就業輔導，否則需將受訓機會讓給別人。另外，也建議，將婦女職訓的課程中，加入財務管理的課程。

高雄市家暴中心建議：1. 特境的第二條，應再加上就業、職業訓練的部分。2. 特境的第四條涵蓋對象能明確指出包括外籍及大陸新娘，使某些縣市亦能有所補助（目前高雄市對特殊境遇婦女之補助已放寬資格至外籍及大陸新娘）。3. 勞委會放寬臺灣地區與大陸地區人民關係條例中就業的部分，使大陸新娘能較易取得居留證而能夠工作（目前大陸新娘不易取得居留證，一年僅 3600 個名額）。基督教家庭服務協會且建議：除放寬工作權外，亦放寬特殊境遇的外籍（含大陸）新娘的「培訓」資格，因其的確需要工作、需要訓練，但卻礙於法令而無法接受訓練、得到認證及工作。

另外，關於外籍新娘的培訓部分，台南市婦女福利中心認為：1. 由於語言文化等差異，其培訓工作不同於國人，而需要不同的培訓人才。2. 外籍新娘彼此的教育程度等落差極大，於培訓前需要認證、區分他們的程度，以

給予不同的協助。3.教育方面，對外籍新娘應開設一些基礎教育或成長教育的課程，不同於一般的補習教育（例如：在學校學的注音符號，回到家其實並無法與公婆溝通），並且與福利措施配套，例如：若需取得居留權，則必須受成長教育。

高雄家庭服務中心提到，婦女於職訓時會遇到的困難：1.學歷不足；2.地點太遠；3.職訓時的子女托育問題。解決方式：分區設置職訓地點；一整套包括子女托育的職訓措施。

晚晴協會表示困難有：1.工作上，就業市場對婦女（單親）的歧視嚴重；2.心理及生活調適上，一些非傳統的特境婦女如：台商的妻子、傳統的家庭主婦，其不見得能得到補助，而一時間也難以屈就自己從事勞力性質的工作；3.勞力工作的就業市場已漸達飽和，工作不容易找。

五、子女托育服務及子女教育補助：

高雄家庭服務中心提到，低收入戶子女學雜費的減免因各校的行政流程不統一，部分學校採先繳全額後退錢的方式，常造成學生及家長得事先四處籌錢的困擾，並不便民。而對此，高雄縣社會局建議：1.由教育部行文至各級學校，一律指明，若有低收入戶證明即直接不需多繳；2.希望教育單位對福利規定要清楚，以免造成家長及相關單位的困擾。

另外，高雄市社會局表示，子女教育補助的困難有：1.不論是第一、二或三類婦女，其補助額度都過少（國小 250、國中 1200、高中 2500 元，只補助到學校教育的部分，但其實補習、參考書等花費更鉅）；2.教育部對特境婦女子女就讀高中補助學雜費的辦法，其限定須為喪偶、失蹤、裁判離婚、服刑等單親可資證明者才能申請，如協議離婚則不包括在內；且須為該法生效日（89.5.26）之後成為單親者才能申請，生效日之前成為單親的婦女並不能成為補助對象，其規定過於嚴苛；3.對一般單親的婦女，需符合以下條件才容易獲得補助，a. 60 歲以上無工作能力、b. 持身心障礙手冊或醫院重大疾病證明、c. 照顧 6 歲以下子女、d. 持特殊教育法在家教育相關證明文件、e. 子女之身心障礙手冊或醫院重大疾病診斷書。解決方式：1.除前述教育補助外，並配合教育部對低收入戶學雜費的減免、單親子女書籍費補助等已可減輕家長負擔；2.第三類婦女中，清寒家庭子女也可比照單親的標準獲得教育補助。

而關於子女托育服務部分，除發放幼教卷外（需就讀大班），高雄市針對中低收入戶、特境、身心障礙（婦女或子女）、原住民，有0-12 歲子女每人每月 3000 元的托育津貼。托育津貼之困難：1.因福利較南部其他鄰近縣市佳，故有需設籍滿兩年之限制，造成新遷入者在過渡期間福利的不連續；2.政府經費支出龐大；3.彭婉如基金會提到，須就托/讀於「私立」機構才有補助，且僅補助 3000 元，使弱勢者（含低收、中低收…等）既不足以進入私立托/讀，於公立托/讀亦無法享受補助，例如：學校之課後照

顧。解決方式：1. 經由幼教券及三至五歲身心障礙兒童補助，原住民、低收入戶或身心障礙幼童可分向原住民委員會、教育局申請補助，對弱勢家庭將有所幫助；2. 將補助資格放寬至公立機構，並以實際收費來補助。另外，關於因為遷戶籍而使福利不連續的問題，晚晴基金會建議：於兩年之過渡期間，仍可比照原來居住地的補助標準，使福利不要全部中斷。

高雄縣社會局表示，大陸新娘因有定期限需回到大陸的規定，則此期間會有子女的照顧問題，且對大陸新娘不甚公平——剝奪其親子關係的維繫。而關於課後安親的部分，高雄縣目前有個作法是，由社工員和補教協會洽談、合作，提供此民間資源（願意給打折優惠的機構）給單親家庭；故建議：此方面的需求是存在的（可針對單親、低收、中低收、受暴等），應可形成一整體的政策規劃，而非只是由社工員自己推動。

天主教社會福利慈善基金會提到，其目前的作法是與學校合作，針對低收入戶及較特殊兒童不僅給予課後輔導，還有行為上的諮商及治療，希望能找出問題所在。

台灣婦女權益報告書---婦女貧窮與福利組

提案團體：台灣社會工作專業人員協會

主筆人：輔仁大學社工系副教授 王永慈

壹、所針對的婦女包括：

- (一) 政府核定的低收入家庭之婦女。
- (二) 不含低收入的特殊境遇婦女。即 15 歲以上，65 歲以下的婦女，其家庭總收入按全家人口平均分配，每人每月未超過政府當年公佈最低生活費用的 2.5 倍，且未超過台灣地區每人每月消費支出 1.5 倍(但扣除低收入之婦女)；並具有下列情形之一者：(1) 夫死亡或失蹤。(2) 因夫惡意遺棄或受夫不堪同居之虐待經判決離婚確定者。(3) 因家庭暴力、性侵害、或其他犯罪受害者而無力負擔醫療費用或訴訟費用者。(4) 因被強姦性交、誘姦受孕的未婚婦女，懷胎三個月以上至分娩兩個月內者。(5) 單親無工作能力或雖有工作能力，因遭遇重大傷病或為照顧子女未能就業者。(6) 夫處一年以上之徒刑且在執行中者。
- (三) 其他處於經濟弱勢的婦女。

貳、上述三類經濟弱勢婦女在取得下列政府相關的社會福利時會遇到那些困難？如何改善？

- 一、生活補助方面
- 二、醫療補助方面
- 三、住宅協助方面
- 四、學歷證照、職業訓練、就業協助
- 五、子女托育服務及子女教育補助