

貧窮女性化與社會救助政策

台灣大學社會系鄭麗珍副教授

「貧窮女性化」(the Feminization of Poverty)這個名詞是在1978年首次由美國學者Diane Pearce所提出的，用以描述美國當時日益增加的女性貧窮人口組成。當時，她觀察到美國在1976年時，16歲以上貧窮人口組成中有三分之二是女性，百分之七十的老年低收入戶戶長為女性，而其中最重要的就是幾乎有一半的低收入戶人口是由來自以女性為戶長的家庭成員所組成，她因此斷言美國的貧窮問題已逐漸成為一項女性的問題了(Pearce, 1979)。隨後二十年，美國單親家庭的比例在人口變遷的過程中果然直線成長，其中尤其是女性單親家庭的大幅成長，更引人注目。到了1990年，美國的單親家庭已約佔總家戶數的四分之一，其中有九成為女性單親家庭，而這些女性單親家庭就有三分之一的家戶生活在貧窮線以下，生活於其中的成人與小孩構成美國總貧窮人口的一半以上(U.S. Bureau of the Census, 1993)，使得Pearce當年所謂的「貧窮女性化」幾乎與貧窮的女性單親家庭劃上了等號。

「貧窮女性化」的現象似乎不只是出現在美國本土，隨著近年來世界各國單親家庭比例也都呈現向上增長，而女性單親家庭相對於其他家庭型態的貧窮率似乎也與美國貧窮女性化趨勢類似，呈現趨高的現象，所不同的是各國的增長程度不一，女性單親家庭的貧窮問題，似乎已成為相當普遍的跨國現象(張清富, 1998)。為因應及緩衝該國「貧窮女性化」趨勢可能帶來的社會及經濟方面的負面衝擊，各國政府無不紛紛制定相關的社會福利政策，以支持貧窮的女性單親家庭，保障其經濟安全。

在台灣，近二十年來的家庭結構變動趨勢中，最引人注目的莫過於單親家庭的出現與增加。但由於台灣過去有關單親家庭結構的人口資料相當缺乏，使得我們對於台灣單親家庭實際的數量與變遷的估量顯得相當歧異。例如徐良熙和林忠正(1984)運用民國七十二年的「台閩地區勞動力調查」資料，估算台灣的單親家庭約佔總家戶的8.09%。薛承泰(1996)運用民國七十九年以人口普查資料，估量台灣的總家戶中有6.5%為單親家庭。至於估量台灣單親家庭貫時性的變動，李美玲(1994)運用1905年以來的歷次人口普查資料分析本世紀台灣地區人口婚姻狀況的變遷，發現已婚人口的比例在戰後已呈下跌情形，而婚姻解組的人口比例卻逐年增加，其中離婚者的增加比例較喪偶的人口比例還高，而在再婚方面則歷年來男性的再婚率大多比女性來得高，在在都使得女性成為單身或單親戶的機率增加。最近，黃乃凡(1995)運用行政院主計處民國六十五年至民國八十年的「家庭收支調查」資料分析女性戶長家戶的變動分析，指出台灣地區家戶戶長的性別比例歷年來都是以男性戶長為主，但女性戶長家戶自民國六十五年開始計起，已呈逐年增加的趨勢，到了民國八十年止，女性戶長的比例已較以前整整增加了兩倍左右，但男性戶長的家戶比例則反而呈逐年下降的趨勢。

雖然，台灣單親家庭成長的比例及性別組相比(九比一)不若美國家戶的極

端，女性單親家庭成員落入低收入戶人口比例也未發生如美國的高比例，但她們的貧窮風險卻不見得比美國的單親家庭情形好很多，更令人擔憂的是她們與「貧窮女性化」現象間的相關。由相關的文獻資料呈現，一旦女性因為婚姻解組並自組單親家庭時，大多數的家庭經濟狀況會較原來的家庭出現削弱的現象。例如童小珠 (1992) 運用行政院主計處民國七十九年「個人所得分配調查報告資料」進行分析，發現單親家庭的經常性收入是全部家庭收入的70.2%，其中男性單親家庭的經常性收入是全部家庭的79.4%，而女性單親家庭則為64.4%，情況較男性單親家庭為差。另外，張清富 (1998) 的調查訪問資料分析，也指出每戶每月收入在20,000元以下的女性單親家庭約有38.2%，而男性單親家庭則僅佔14.2%。如果比較變成單親前後的經濟狀況變動，則有研究指出三到四成的單親家長感覺到在變成單親後家庭收入有明顯的減少，而女性單親家庭比男性單親家庭經歷更嚴重的收入銳減問題 (林萬億，1992；吳季芳，1993；張清富，1995)，而成為政府近年來社會救助的主要對象之一。

根據張清富 (1992) 的一項調查資料指出，台灣官方列冊的「低收入戶」人口中有23.5%為單親家庭，其中女性單親家庭的戶數是男性單親家庭的八倍。童小珠 (1992) 運用行政院主計處民國七十九年的「個人所得調查報告資料」分析，發現不論運用何種貧窮線門檻，有無計入移轉性收入於家庭總收入中，女性單親家庭的貧窮率皆遠遠高於男性單親家庭及其他家庭型態。從長期的觀點來看，黃乃凡 (1995) 運用民國六十五年至民國八十年之「家庭收支調查資料」進行貫時性分析時，發現男性戶長家戶的貧窮率雖然一直維持較高的水準，但女性戶長的貧窮率增加程度卻較男性戶長家戶的貧窮率增加的更快一些，並有逐年拉開差距的現象。

除了面對經濟失利的問題外，婚姻地位的改變也帶來家庭內部成員的關係重組，以及他們和外在的社會連帶及親屬關係，進一步衝擊他們在變成單親之後的社會生活適應過程。根據實證的社會調查資料顯示，單親家庭自陳最常遭遇到社會生活適應的困境，尚有子女教養、身心適應、社會支持等層面的問題，而其中以經濟居於劣勢的低收入女性單親家庭所面對的壓力更大 (王孝仙，1991；林萬億，1992；吳季芳，1993；洪麗芬，1993；莊淑晴，1991；黃斐莉，1993；童小珠，1992；張清富，1995)。實證資料也指出，生活在單親家庭的子女長大成人後，其社會經濟方面的成就也不如一般家庭中長大成人的子女，因而形成兩代貧窮的惡性循環 (Amato and Keith, 1991；Gottschalk, McLanahan and Sandefur, 1994)。因此，「貧窮女性化」可能形成的短期和長期社會經濟成本，實在不容忽視，未來應積極規劃相關的反貧窮策略，以減輕可能的衝擊。

由於文化背景及社會環境的差異，各國政府支持與保障單親家庭經濟安全的社會福利措施各不相同，有些國家採取普及性的策略，不分貧富，不分家庭型態，提供家庭或兒童津貼、兒童托育照顧、支持性的租稅制度、兩性平等的就業政策、社會保險與國民年金等普及性的福利措施，以緩衝形成單親家庭的經濟失利風險，例如法國、德國、比利時及荷蘭；有些國家則以單親家庭為特定對象，針對

該類型家庭設計一整套單親家庭的福利方案，例如挪威與愛爾蘭；有些國家則鎖定經資產調查或身份分類的方式，針對具有「低收入戶」身份的單親家庭，提供收入維持和相關的福利方案，例如美國、加拿大、英國（張清富，1998）。針對世界各國有關單親家庭結構變動與政府推動有關單親福利政策的分析，張清富（1998）指出優厚的福利政策提供並未明顯的促進單親家庭的增加，反而對減少女性單親家庭的貧窮比率有明顯的效果，顯示政府運用各種更普及性的福利措施有抑制「貧窮女性化」可能產生的社會經濟成本的效應。

在台灣，有關支持女性單親家庭的社會福利實施方面，並無特定的單親家庭政策，而是以濟貧為目的的社會救助政策為主軸，提供相關的福利措施來保障其最起碼的經濟安全。台灣的社會救助政策主要是依據「社會救助法」民國（86年修訂）的規範為實施藍圖，規列相關主責單位規劃及實施各項「低收入戶」的生活扶助與相關福利服務。在民國八十九年，立法院又通過「特殊境遇婦女家庭扶助條例」，針對未符合低收入戶資格的中低收入戶之特殊境遇婦女（包括單親及其他暴力、性侵害等特殊境遇的女性）提供緊急生活扶助（每人每次補助三個月為原則，同一個案以補助一次為限）及所需的福利服務。另外，各縣市政府也根據當地社會福利資源的條件，規劃各自的單親家庭扶助辦法，例如台北市政府的「台北市社會局輔導單親家庭實施計畫」，高雄市政府的「高雄市單親家庭扶助辦法」，其相關的措施包括：托育補助、子女教育補助、就業貸款、以工代賑、職業訓練津貼、創業貸款、傷病醫療及看護費用補助，心理輔導與治療費用補助等。但這些單親家庭的扶助措施或多或少在身份的分類上必須是「低收入戶」或「中低收入戶」，亦即這些縣市所定的單親家庭扶助辦法大致上不出社會救助政策的思考（孫建忠，1995；張清富，1998）。目前社會救助政策的實施在保障女性單親家庭的經濟安全的影響又如何呢？

在傳統的中國社會裡，生活貧困或匱乏往往被視為私人的問題(personal issues)，而非社會問題(social issues)；因此除了救災或救荒的大型賑災工作會由政府介入外，救助個人或家戶的貧窮與匱乏常常是透過傳統的非正式社會支持網絡，例如立基於血緣關係的家庭或家族福利系統、或立基於地緣關係的同鄉福利系統，少部份是則依賴志願行為的善堂福利系統（劉脩如，1974）。在民國五十四年，行政院通過「民生主義現階段政策」，並相繼推展小康計畫與安康計畫的消滅貧窮政策（民國 61 年），貧窮的問題才逐漸由私人問題的觀點轉型為社會問題的意識型態。後來，受到台灣工業化與現代化的社會變遷與中美斷交的事件衝擊，立法院在民國六十九年通過「社會救助法」，取代傳統的「社會救濟法」，救助貧窮的工作遂成為社會福利政策的核心內容，昭示政府積極回應貧窮問題的主責角色（孫建忠，1995）。

然而，在社會救助法的政策實作過程中，政府為免鼓勵列冊低收入戶不勞而獲的社會病態，我國的社會救助政策因而採取壓低貧窮線與財力調查兩項策略，來管控列冊「低收入戶」的數量及其行為，避免過多的人口符合社會救助的資格（林萬億，1994；孫健忠，1999；萬育維，1992）。因此，孫健忠(1999) 由社會

價值、社會控制與社會救助間的互動關係之討論，批評我國社會救助政策的思考邏輯較傾向採用消極性懲罰和阻難性的策略提供生活扶助，較不重視社會救助政策保障國民經濟安全的照顧功能。

最近，立法院為因應國民生活水準的提升，終於在民國八十六年修定老舊的社會救助法（民國六十九年），以「消費支出」取代過去以「所得收入」為測量貧窮的方式，調高每人最低生活水準的門檻（詳見社會救助法第四條），已較過去的貧窮測量更接近比較貧窮的概念，藉以合理反映低收入戶的基本生活需要。但是，新修定的社會救助法為了繼續強化固有的「親屬相互扶養」的傳統社會價值基礎，在扶助對象的資格審查方面變動不大。也就是說，目前有關社會救助資源的提供與給付仍以「家戶」為單位，不論其是否與直系血親同住（尚包括與旁系血親同住），或親屬有無意願善盡互助責任，其收入皆應納入計算為申請家戶的總收入，成為「低收入戶」資格審查的重要要件。甚至，新修定的社會救助法還增列所得稅納入扶養寬減額之納稅義務人也應計入低收入「家戶」總人口數（社會救助法第五條第三款），以及隨時調查有能力扶養義務人的狀況予以修改生活補助類級（社會救助法第十四條），明白昭示新修定的社會救助政策仍重視維護「親屬互助責任」的社會控制功能。

俗諺有云「嫁出去的女兒，潑出去的水」，是描述在父系家庭規範的文化價值下，女兒出嫁以後基本上必須遵行「父居」的規範，以夫家的關係為主，和娘家的關係、人情禮節往來常常只限於婚喪喜慶等的邊緣性活動的交往關係（胡幼慧，1995；胡台麗，1997）。在重視婚姻穩定性與父系親屬體系的台灣社會裡，變成單親是一件具有烙印作用的負面社會事件，而單親媽媽的社會關係也因為男性成人缺位的關係連帶下失去其原有的社會關係與地位，例如變成單親的寡婦身份在婆家的關係順位下降至兒子之後，而經由離婚途徑而變成單親的女兒在婆家與娘家的角色地位更是妾身未明、地位尷尬（張麗芬，1996；胡台麗，1997），無怪乎的許多單親媽媽表示他們的社會關係在形成單親後變得縮小，有些甚至過著相當孤立的生活（林萬億，1992；吳季芳，1993；鄭麗珍，1988；張清富，1995）。

同時，單親媽媽的回娘家之旅並不若迷思中的順利而美好。變成單親家庭後，許多女性單親家長表示娘家或多或少會提供一些支持或資源，但她們所獲得的支持內容大致以兒童照顧和不定期經濟補助等的軟性協助為主（林萬億，1992；吳季芳，1993；張清富，1995）。其實，社會支持常是一刀兩面的。女性單親家長雖然從原生家庭的網絡中多少獲得一些支持，但在父權的社會結構下，基於親屬關係所形成的支持網絡因原有的人際衝突或利益競爭，使得單親媽媽在社會支持互惠交換的人際網絡中，因婚姻地位轉變導致交換價值較低而處於不利的交換地位，甚至產生負面的支持效果（吳季芳，1993）。又如吳婉慧（2000）深度訪談五位離婚單親媽媽返回原生家庭的歷程，發現她們常必須被動的等到父母主動開口邀請才得以遷回家中，在原生家庭中又必須不斷地付出勞務（做家事、協助帶小孩等）以交換寄宿和支持之恩，心裡底層還須隱忍妯娌之間有關爭取權益（例如財產繼承）、地位競爭（例如一家之主）、兒童管教等的摩擦與衝突，最後又必須

預期代間的資源交換和社會連結會因為父母過世而一切歸零的未定與擔憂。所以，女性單親家庭返回原生家庭的路途可說是如臨深淵，如履薄冰。

我國新修定的社會救助政策規定，直系血親不論願意與否或同住與否皆應列入申請家戶的總人口數計算，主要是立基於中國傳統社會強調父母與子女間的相互扶養義務與責任。倘若家庭成員或親屬對於救助貧窮的親友或嫁出去的女兒並無意願、或他們的經濟能力也不允許時，則社會救助政策強制執行「親屬互助責任」的社會控制目的，不但延宕了救助貧窮家庭經濟窘境的時機，也容易引起申請家戶與親屬關係的緊張，反而製造其求助正式支持網絡的障礙(孫健忠,1999)。隨著近年來單親家庭的形成與成長，強調「親屬互助責任」的社會福利功能，對於經濟失利又面臨多元生活適應問題的女性單親家庭，實在有必要重新檢視。而由各項實證的社會調查資料顯示，由於婚姻地位的改變，單親家長在非正式社會支持網絡中處於劣勢的交換地位，不僅其所提供的支持充滿隨機性和不確定性，甚至有些具有負面的支持效果。為了減輕和緩衝家庭結構變遷可能產生的短期與長期的社會經濟後果，社會救助政策實在應強調其正式社會支持網絡的照顧功能，以補充其非正式支持網絡的不足。

因此，在政策意含的層面上，社會救助政策所標示的社會照顧功能，是憲法賦予全體國民的生存權與經濟安全的人權保障，對於我們未來經濟發展所需的珍貴人力資源有積極的意義。基於此，未來在社會救助法的修訂過程中，審慎考量降低其社會控制的審查機制設計，應致力於建立發展積極而有發展性的反貧窮機制，發揮社會救助政策的社會照顧功能資格。

參考書目

中文部分：

- 王孝仙 (1991)。單親的支持系統及其生活適應之研究。中國文化大學兒童福利研究所碩士論文。
- 吳季芳 (1993)。男女單親家長生活適應及其相關社會政策之探討。國立台灣大學社會學研究所碩士論文。
- 吳婉慧 (2000)。三代情——以父母支持離婚女兒為例探究代間協助。台灣大學社

鄭麗珍 (2001a)。貧窮女性化與社會救助政策。社會教育年刊，49，頁 3-18。

會學研究所碩士論文。

李美玲 (1994)。「二十世紀以來台灣人口狀況的變遷」。人口學刊第 16 期。台大人口研究中心。

林萬億(1992)。台北市單親家庭問題及其因應策略之研究，台北市政府研考會委託專案研究。

林萬億 (1994)。福利國家—歷史比較分析。台北：巨流。

洪麗芬 (1993)。低收入戶女性單親生活適應之研究—以台北市低收入戶為例。東吳大學社會工作研究所碩士論文。

胡台麗 (1997)。穿過婆家村。中央研究院民族學研究所。

胡幼慧 (1995)。三代同堂—迷思與陷阱。台北：巨流圖書公司。

孫建忠 (1995)。台灣地區社會救助政策發展之研究。台北：時英出版社。

孫建忠 (1999)。我國社會救助制度之研究。內政部委託研究。

徐良熙、林忠正 (1984)。家庭結構與社會變遷：中美單親家庭之比較，中國社會學刊，8:1-22。

徐良熙、張英陣(1987)。台灣的單親家庭：問題與展望。中國社會學刊。11:121-153。

張清富(1995) 單親家庭現況及其因應對策之探討，行政院研究發展委員會。

張清富 (1998)。單親家庭經濟扶助之研究。內政部八十六年度研究報告。

張麗芬 (1996)。低收入單親家庭的形成過程，國立政治大學社會學研究所碩士論文。

莊淑晴(1991)。女性戶長單親家庭問題之探討，國立台灣大學社會學研究所碩士

莊淑晴 (1991)。女性戶長單親家庭問題之探討。國立台灣大學社會學研究所碩士論文。

童小珠 (1992)。台灣省女性單親家庭經濟困境之研究。國立中正大學社會福利研究所碩士論文。

黃乃凡 (1995)。台灣貧窮女性化的探討—女性戶長貧窮現象之貫時性研究。國立中正大學社會福利研究所碩士論文。

黃斐莉 (1993)。台北市單親家庭子女照顧之研究。國立台灣大學社會學研究所碩士論文。

萬育維 (1992)。貧窮問題與社會救助之間的關係探討，輔仁學誌，26:107-156。

劉脩如 (1974)。社會福利行政。台北：國立編譯館。
論文。

鄭麗珍 (2001a)。貧窮女性化與社會救助政策。社會教育年刊，49，頁 3-18。

鄭麗珍 (1988)。女性單親家長的角色負荷及社會支持網絡之相關研究。東吳大學社會學研究所社會工作組碩士論文。

薛承泰(1996)。台灣地區單親戶的數量、分佈與特性：以1990年普查為例。人口學刊。17:1-30。

英文部分：

Amato,Paul R., and Bruce Keith. (1991) “Separation from a Parent during Childhood and Adult Socioeconomic Attainment.” Social Force. 70:187-206.

Garfinkel, Irwin & McLanahan, Sara (1994) ”Single-Mother Families, Economic Insecurity, and Government. ”In Confronting Poverty—Prescriptions for Change, edited by Sheldon H.Danziger,Gary D.Sandefur and Daniel H.Weinberg. Harvard University Press.

Gottschalk,Peter,Sara McLanahan,and Gary D. Sandefur.(1994).The Dynamics and Intergenerational Transmission of Poverty and Welfare Participation. In Confronting Poverty: Perceptions for Change. Eds. Sheldon H. Danziger,Gray D.Sandefur,and Daniel H. Weinberg. Cambridge, MA:Harvard University Press.

Pearce, Diane (1979) “The Feminization of Poverty: Women, Work, and Welfare”, Urban and Social Chang Review, 11:28-36.

U.S. Bureau of the Census(1993).Statistical Abstract of the United States. Washington DC:Government Printing Office.