

東海大學政治學系碩士論文

指導教授：宋興洲博士



美國從福利到工作福利：
女性主義的批判

碩士班研究生：陳佳琪

中華民國一〇〇年七月一日

目錄

| | |
|------------------------------------|----|
| 第一章 緒論 | 1 |
| 第一節 研究動機與目的 | 1 |
| 第二節 研究途徑與方法 | 8 |
| 第三節 論文架構與章節安排 | 19 |
| 第二章 女性與福利發展相關研究 | 23 |
| 第一節 理論基礎與文獻探討 | 23 |
| 第二節 福利與工作福利之區辯 | 28 |
| 第三節 回顧女性主義之批判性研究 | 32 |
| 第三章 ADC 到 AFDC：源起與擴張 | 35 |
| 第一節 美國福利政策與法案之內容概述 | 35 |
| 第二節 傳統福利源起時期－羅斯福新政 | 43 |
| 第三節 傳統福利擴張時期－詹森大社會 | 47 |
| 第四章 AFDC 到 TANF：轉型與取代 | 53 |
| 第一節 傳統福利轉型時期-保守派上台 | 53 |
| 第二節 工作福利取代時期－柯林頓 | 56 |
| 第三節 小布希策略意識及當前福利政策 | 66 |
| 第五章 welfare 與 workfare 「性別盲」 | 67 |
| 第一節 性別意識與女權意識 | 67 |
| 第二節 福利政策中固化的結構性意識 | 72 |
| 第三節 國家與家庭之照護責任 | 77 |
| 第六章 結論 | 83 |

| | | |
|------|------------------|----|
| 第一節 | 研究發現..... | 83 |
| 第二節 | 政策建言及未來研究方向..... | 86 |
| 參考書目 | | 89 |

表圖目次

表：

| | |
|---|----|
| 表 3-1：美國主要福利計畫項目與服務內容..... | 38 |
| 表 3-2：美國主要意識型態與福利政策..... | 40 |
| 表 3-3：美國 1930-1990 年代主要福利政策..... | 41 |
| 表 4-1：AFDC 福利領取人數變化（自 1961-1983 年）..... | 63 |
| 表 4-2：二十歲以上的女性失業比例..... | 64 |
| 表 4-3：TANF 領取補助者人數、貧窮率、失業率..... | 65 |

圖：

| | |
|---------------------------|----|
| 圖 1-1：問題意識..... | 8 |
| 圖 1-2：研究架構圖..... | 22 |
| 圖 3-1：美國健康與人類服務組織架構圖..... | 37 |
| 圖 4-1：TANF 的概念圖..... | 61 |

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

壹、 議題背景

嚴格來說，美國從過去到現在始終不能算是一個「合格」的福利國家，無論是其福利法案或政策的創設，或是最近一、兩年剛通過的健康保險法案，美國福利制度的推展僅僅七、八十年左右的歷史；即使「第三條路」效應下影響民主黨的政策性質改變，亦未將美國帶向一個傾向左派的趨勢。然而，此看似短暫發展歷程中，美國福利制度卻有明顯的變化波浪，值得我們細探。

美國正式的福利制度成立可從羅斯福總統上任後，展開一系列的「新政(New Deal)」中有關社會安全法案來看起。羅斯福總統的新政即回應了 1930 年代凱因斯革命(Keynesian revolution)¹的主張：「當總體需求(aggregate demand)不足時，國家必須介入經濟與社會。」²透過增加政府對經濟直接或間接干預的方式，以紓解 1929-1933 年大蕭條帶來的經濟危機。在世界經濟大恐慌的背景下，各國政府為解決經濟不景氣和大量失業問題，使得國家的角色不斷地擴張，對於社會福利的支出大幅增加，促使凱因斯福利國家(Keynesian welfare state)的形成，³美國也在此波影響下，接續通過各式相關福利法案，包含了極具代表性的「依賴兒童補

¹ Alan S. Blinder, 2002, "Keynesian Economics," in *The Concise Encyclopedia of Economics*. Available from: <http://www.econlib.org/library/Enc/KeynesianEconomics.html> (Accessed 25.03.2011)

² 許繼峰，2009，〈美國振興經濟計畫中創造與維持就業措施評析〉，《台灣勞動評論》，第 1 卷，第 1 期，頁 51。

³ 王篤強，2001，〈「強制工作」與「財產累聚」—兩種貧窮對策觀點〉，《社區發展季刊》，第 95 期，頁 85-95。

助方案(Aid to Dependent Children, 簡稱 ADC)」，為本文主要研究的法案之一。羅斯福的新政計畫也著實改善當時美國的經濟蕭條，帶動經濟成長的開端。

然而，在 1970 年代二次石油危機爆發後，⁴石油供需失調，油價的飆漲使全球的經濟大受影響，不僅連帶影響物價上升、先進國家的工業產值下降，甚至造成福利國家面臨到財政支出龐大壓力的挑戰，引發各界的研究與討論，開始對於福利措施提出質疑與改善策略。傳統的社會福利制度隨著能源危機而受挫，無論左派、右派的既有經濟理論皆無法解決此次新經濟困境，以及外在聲浪不斷—「第三條路」—偏左的中間路線，促使 1980 年代福利制度開始轉型，轉向「福利多元主義(welfare pluralism)」⁵、「福利私有化(privatization)」⁶、「鬆綁國家干預」⁷等反凱因斯經濟主義的發展，福利服務提供的型態亦改變，福利國家所面臨的危機使得市場經濟與社會福利成為相互對抗的概念。

基於上述的全球化因素，使美國在經歷了二十年左右的經濟繁榮光景後，亦遭遇石油危機的波及，國內經濟景氣衰退，經濟大不如前，爾後在詹森總統的大社會計畫時期，其福利支出雖然增加卻因而產生福利依賴及其他社會問題，興起一股反對傳統福利制度的浪潮，再加上保守派共和黨的雷根、老布希政府的上任後，美國政府逐步對福利制度改革，縮減福利支出預算，並結合

⁴ 第一次石油危機(1973 年-1974 年)，又稱作 1973 年石油危機。由於 1973 年 10 月第四次中東戰爭爆發，石油輸出國組織(OPEC)為了打擊對手以色列及支持以色列的國家，宣佈石油禁運，暫停出口，造成油價上漲。當時原油價格曾從 1973 年的每桶不到 3 美元漲到超過 13 美元；第二次石油危機(1979 年-1980 年)，又稱作 1979 年石油危機，發生在 1979 年至 20 世紀 80 年代初，當時原油價格從 1979 年的每桶 15 美元左右最高漲到 1981 年 2 月的 39 美元。

⁵ 黃源協，2004，《從「全控機構」到「最佳價值」—英國社區照顧發展的脈絡與省思》，〈社區發展季刊〉，第 106 期，頁 309。

⁶ 同註 4。

⁷ 同註 4。

勞動工作的義務與福利領取的權利，以期解決福利依賴問題及失業貧窮人口的擴增。

於是，福利改革成為近年來歐美各國，含福利國家本身都積極研究的議題，欲在社會正義與經濟成長之間取得一個平衡，避免重蹈福利國家財政支出過高、債築高台的困境。在過去，傳統的福利制度概念被視為是人們身為一國之公民其應享有的法定權益(entitlement)，只要資格符合即可獲取，沒有附帶條件；直到國家的經濟不再繁榮、意識到無力負荷時，傳統福利概念產生本質轉變：首先，新右派認為國家提供大量的福利服務是財政過度負擔的源頭，更導致貧窮人口理性的選擇下，形成福利依賴的現象，傳統福利政策彷彿是個落入貧窮的陷阱。⁸其次，如 Lawrence M. Mead 曾表示，若福利的享有為公民權益，其亦應有承擔公民義務之責任。⁹這樣的觀點引起廣泛探討，工作福利(workfare)的制度概念便背負著解決新經濟困境的任務而誕生。

貳、 研究動機

筆者在大學時期對於社會的貧窮議題即相當關切，在修習西洋政治思想史課程時，受到 John Rawls 正義論的啟發，引起筆者對於貧富差距、性別不平等問題、弱勢族群的研究興趣與重視，嘗試用正義論評述國內貧富差距問題，卻深覺貧窮問題並未能單就勞動市場及稅務重分配來改善，仍有深層的結構性因素待探究。爾後在研究所課程中，受業於師長給予相關議題的不同看法

⁸ Charles Murray, 1984, *Losing Ground :American Social Policy 1950-1980*. New York: Basic Books, pp. 23-25.

⁹ Mead Lawrence M, 1986, *Beyond Entitlement: The Social Obligations of Citizenship*. New York: Free Press. p. 88; 呂朝賢，2007，〈新貧的意義、政策與其限制〉，《社區發展季刊》，第 119 期，頁 21。

與觀點，發現貧窮概念連結了種族群體、性別、階級差異等議題，在接觸了女性主義的理論與文章之後，更促使筆者欲從性別視角來寫作本文的契機。

觀摩學界在社會福利議題上的研究，瞭解福利國家的轉型以及福利政策的制定與改革面臨到許多問題，近十年來，無論是學界或實務界不乏有識之士討論並提出相關福利政策的改革方向，而多半僅止於單一福利法案的探究，或是探討福利法案轉變過程的制度變遷，鮮少以女性主義的觀點寫作。因此，筆者希冀透過本文盡點微薄之力，陳述完整的福利改革過程，並自女性主義的途徑進行制度的解構分析，從各概念意涵剖析美國福利法案對女性的影響。

選取美國作為本文研究對象是因為工作福利制度的發展，主要起源於英、美後工業主義國家，有別於一般北歐的傳統、標準福利國家的設計，福利國家面臨轉型危機後以及世界經濟風暴的環境影響之下，新式福利誕生且實踐於英國、美國社會，欲探討工作福利與女性關係勢必從英國、美國來探討或比較差異。筆者欲深度探討新舊福利政策對女性造成的影響，故採以單一國家的個案分析，因為美國在福利改革脈絡之下有較為明顯的意識型態轉變且影響了其政策改革，以及過往臺灣的政策經常以美國作為效仿對象，因此本文以美國作為探討對象，也是希冀能對臺灣社會福利政策的研究加諸女性思維的考量。

因而在這樣的寫作契機下，本篇文章在關注工作福利議題主要有四個研究動機。首先，從美國福利發展的背景脈絡看來，當經濟高度成長時，福利支出與市場經濟形成正比，社會福利因為經濟累積過程而增加支出比例，進而達到社會公平正義。反之，

社會福利是否因為經濟衰退而減少支出，連社會正義也必須隨之減少？除了羅斯福新政即是為快速因應經濟蕭條、改善金融危機而生的計畫，並且幫助失業、受困家庭進而制定一系列的社會福利制度，這裡看來並未符合福利支出與市場經濟成正比的論述，但是從詹森大社會計畫開始，福利與社會經濟是有所關聯的，在經濟繁榮與社會運動頻起的年代，為了滿足人民需求，擴張福利，反之，當國家經濟遭受危機或困難時，福利支出則縮減，如雷根、布希政府時期。因此，欲探討從福利到工作福利的福利改革是否忽略社會正義面向為本文首要的研究動機。

其次，福利改革的新概念—工作福利。工作福利為一種取代傳統社會福利概念的新模式，與先前的濟貧制度所援助的對象不同，主要是針對具有工作能力的人，幫助其返回職場輔助就業，或是給予工作訓練，培育其工作技能。受助者若是符合低收入的条件資格，且具有工作能力者，尚須參與工作才能領取補助，以期增加勞動市場的人力資源，並減少國家的福利支出負擔。但是這樣是否考量到單親家庭的特殊處境？特別是女性在工作環境上與男性相比，原本即受到更多阻礙，是否工作福利概念使婦女陷入貧窮困境？因此，本文動機第二項即欲瞭解工作福利概念本身是否缺乏性別意識。

再者，社會福利政策的最初理想是預期使所有公民都能維持並保有尊嚴的生活，但在幾番改革後是否喪失本意、使原先具有社會正義的策略變成間接加害女性社會經濟結構的工具？傳統福利政策主要保障對象為老弱婦孺、失業、遭遇重大災害之人民，女性作為受助對象之一，除了婦女在社會經濟結構居弱勢地位外，在福利改革後，工作福利政策採取一視同仁的措施是否無形中排除弱勢女性於受助系統外？因此，本文第三項動機即欲瞭解

其福利改革前後，對女性同胞的政策影響。

最後，現代社會觀感看似女權當道、女人至上，讓我們誤以為身處於後女性主義時代，那些所有為女性發聲、婦女平權的運動已宣告結束，並開啟男女性別平等的新世紀。然而，事實上很可能是女性在無形的生活中仍受到父權框架下的制度影響，掩飾了不平等的結構性問題。本文針對婦女社經地位的弱勢，希望透過女性主義的批判，以女性視角看出去的政策方針會有別於充滿陽性特質的父權制度，試圖從政策制度面來改善女性於意識型態、文化、體制結構中的不公對待。此為本文以女性主義途徑來研究的動機。

參、 研究目的

誠如上文所敘述的幾項研究動機，以及有鑑於現今的經濟、政治環境的結構性不平等，形成社會上的性別差異問題，諸如工作選擇、職級升遷、薪資收入、政治參與等政治與經濟地位的性別比例不均，皆再再影響了政策規範的制定與決策意識，導致女性貧窮化、照護者弱勢、工作的性別分化等，最後又回到結構性不平等的循環迴圈（如圖 1-1）。

因此，撰寫本篇文章的目的即欲從政策影響層面切入，立足於性別的視角看待國家福利政策與女性之間的關係，藉此瞭解女性在家父長制度中常遇到的問題，例如：福利政策中通常領受者的單位以家庭為主，但是一般雙親家庭中的戶長通常為男性，這是普遍在福利政策制定上未曾考量到的部分。筆者在本文以美國作為單一個案分析，比較不同時期的福利改革脈絡，抽絲剝繭地審視男性與女性之間非正義的結構問題，揭露在福利到工作福利

的政策改變中，無形迫害女性的意識型態。

基於上述的思考面向和議題研究的動機，即可導引本篇文章的初步預期的結論，預期主要有三個研究發現：第一，透過福利改革脈絡來檢視工作福利制度是否達到該政策目的。筆者觀察具有工作福利色彩的「貧苦家庭的暫時救助法案(Temporary Assistance to Needy Family, TANF)」其法案的轉變背景與修正過後的政策執行，是否考量到女性困境，該法案政策的目標達成與否；第二，從制度決策方面，分析工作福利的概念本身是否隱含父權壓迫，對於一種新興取代傳統福利概念的工作福利模式，本文亟欲從決策層次探討，其有無考慮到女性弱勢的地位結構。第三，從政策影響方面，根據失業的性別比例、津貼補助領取的性別差異等數據，探討從福利到工作福利政策對於女性的影響為何，以便驗證先前的假設。筆者進行本研究時希冀從美國福利的改革脈絡、以及改革前後政策看女性，以小目標的研究能間接推論至他國類似的政策對女性的影響。

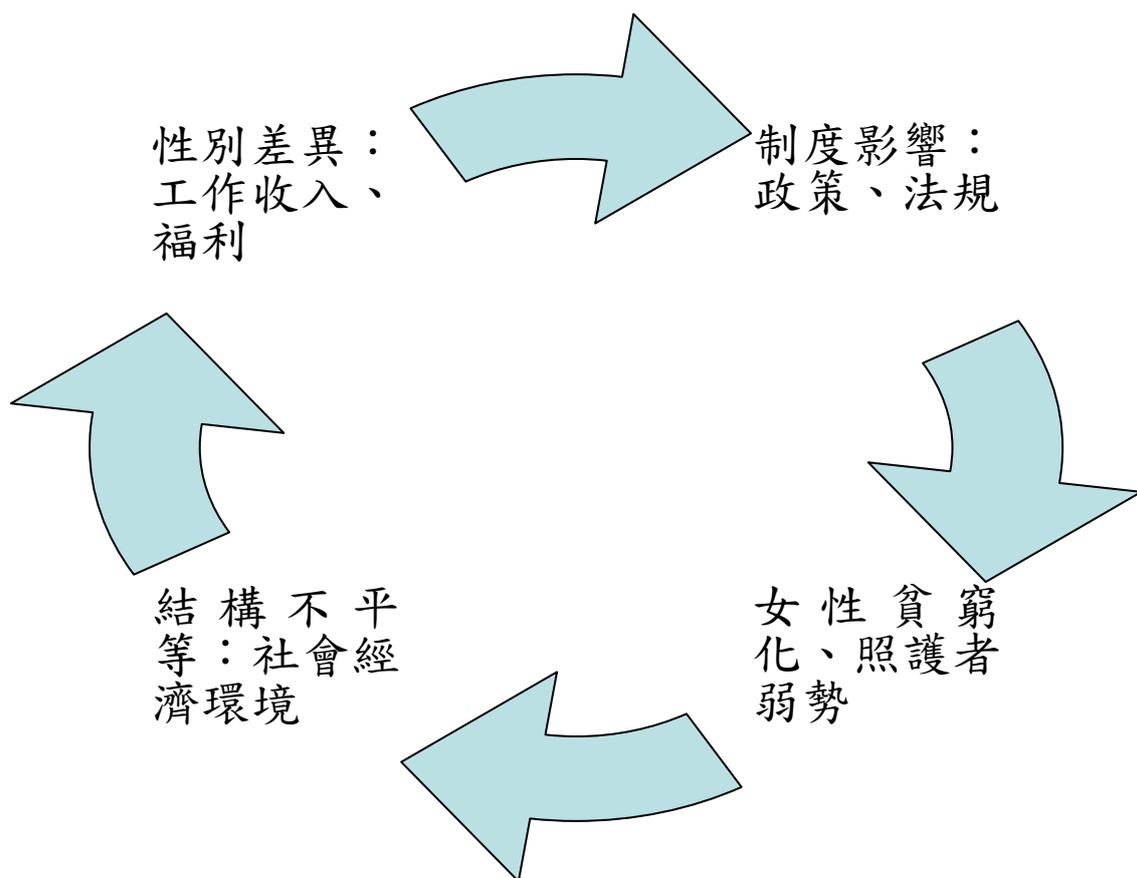


圖 1-1：問題意識

資料來源：作者自繪。

第二節 研究途徑與方法

壹、 研究途徑

由於女性主義研究途徑是出自於具有批判、解構的社會運動之意識型態，並非傳統的社會科學之研究途徑，女性主義未有一個共同的知識論基礎，反而女性主義是結合了其他理論後，各自形成門派，諸如自由女性主義、馬克思女性主義、社會女性主義，各流派的核心論點也不盡相同。女性主義研究途徑也經常因

為各流派相互爭辯、彼此衝突的論述基礎，而遭質疑其是否能成為一個研究途徑。就本文而言，女性主義是隨著時間的脈動持續地對話、演進，理論核心不停地因應社會情勢轉換，有別於以往其他研究途徑的理論限制，相較之下女性主義是一個傾向多元思考、跳脫傳統政治學的分析框架，且具有批判性的途徑。

嘗試以女性主義出發前，本文必須先概略陳述女性主義的發展進程。女性主義的演進歷史可分為三個階段，¹⁰在第一波女性主義在十九世紀和二十世紀初，大量湧現的婦女運動，主要訴求在於既有體制內的改革，爭取婦女的選舉權、投票、參政權。在第二波女性主義浪潮則於 1960 年代末開始，以不平等、壓迫性的結構機制作為論述基調，關注平等的選舉權之外如消除性別歧視。¹¹直到 1990 年代第三波女性主義關注焦點在性別的「差異」，引起本質主義及建構主義的爭論，探討性別差異是源自於先天生理性決定，抑或是文化造就的結果，並且延伸至女性彼此在階級、種族、甚至是性取向之間的差異性。¹²

顧燕翎主編的《女性主義理論與流派》一書中，便詳盡地分章描述各個女性主義派別包括強調平等的自由女性主義，烏托邦社會／馬克思女性主義，Simon de Beauvoir 與存在女性主義，激進派女性主義（亦有翻成「基進女性主義」），精神分析女性主義、融合馬克思主義與激進派的當代社會女性主義，原先描述建築藝術的概念用來解構的後現代女性主義，以及近代發展的女同志理論、生態女性主義，最後還有談論到移民問題的後殖民女性

¹⁰ Charlotte Krollokke and Anne Scott Sorensen, 2005, "Three Waves of Feminism: From Suffragettes to Grrls," *Gender Communication Theories and Analyses: From Silence to Performance*. UK: Sage. p. 24.

¹¹ Estelle B. Freedman, 2003, *No Turning Back: The History of Feminism and the Future of Women*. New York: Ballantine Books. p. 464.

¹² Alice Walker, 1983, *In Search of Our Mothers' Gardens: Womanist Prose*. San Diego: Harcourt Brace Jovanovich. p. 397.

主義。¹³

此外，新興的種族主義的女性主義如黑人女性主義(Black Feminism)，其首要關懷黑人女性的種族遭歧視問題，提出女性主義中也有排擠效應，早期女性主義多半僅為白人女性爭取權益，黑人婦女在生活上遇到的阻礙，黑人本身因為種族而受歧視，加上女性先前所提及的壓迫，故黑人女性則比白人女性更面臨多重的困境，但黑人女性主義並非僅為黑人女性的身份認同、打破白人女性的主流文化而已，更希冀揭露更多族裔、族群差異的問題。¹⁴

各流派的女性主義對於女性的處境以及所受壓迫的根源有不同的思考邏輯，欲解決的目標與策略也不同。¹⁵本文不細談各流派間的差異，依照女性主義發展演變脈絡其中最主要的三條路—自由女性主義、社會女性主義、激進女性主義—探討各自對於受壓迫的根源與性別分工的解釋，及福利政策的建議與觀點。其中筆者更以社會女性主義中強調的結構、階級不平等來探討。

一、自由女性主義

立基於自由主義的思考模式，強調個人主義、理性、自由、平等、公私領域劃分等概念，自由女性主義即以這些概念來對抗父權社會中對女性歸屬於私領域的刻板印象，強調女性亦有個體的自主與自由、理性，應被給予和男性同等的對待。社會文化傳

¹³ 詳細內容請參見，顧燕翎等人，2000，《女性主義理論與流派》。台北：女書文化。

¹⁴ Sonya Andermahro, 1997, *A Glossary of Feminist Theory*. London: Arnold, pp. 23-25.

¹⁵ Will Ktmlicka, 1990, *Contemporary Political Philosophy- a introduction*. UK: Clarendon Press. pp. 377-378;王麗容，2001，〈婦女政策的意識建構與發展〉，收錄於詹火生等人編的《社會福利政策新思維》中。台北：厚生基金會，頁 241。

承所遺留下的性別偏見與刻板印象，使女性受到歧視和不公平的對待。因此，對自由女性主義而言，若要解決不平等對待的問題，則必須從消除一切可能對女性造成歧視的法案條文、制度、組織聯盟等形式，由制度帶動理念上的改變，並且排除女性在法律和政治上的障礙，諸如妻子從夫姓、以夫之所居為家、女性參政比例偏低等，以促使兩性得到公平對待。

同樣地，自由女性主義亦認為，若在一個提供自由選擇和機會均等的市場經濟中，且沒有兩性的差別待遇，婦女才能靠自己的個人力量與男性競爭，因為社會中所有人，不論男女都應在市場上自由競爭，按生產力取得報酬。¹⁶但是由於社會結構性的性別歧視、差異對待，將公私領域二分，認為女性天生的陰性特質(femininity)諸如感性、情緒化、細心、膽小使其偏好於家庭，造成社會上性別分工的二分化—男主外、女主內。自由女性主義在早期欲消除這類的偏見，強調女性也具有理性且自主的能力，主張制定「中性」的政策。

無論是社會或是生理性別的差異，皆使女性在受教權益、就業的升遷過程、甚至是參政各方面遭受到不平等的對待，自由女性主義的解決方式則試圖撫平男女間的差異，以追求兩性平等的相關政策，例如在政治方面，自由主義的婦女運動早期積極爭取參政機會平等、投票權擁有等；在經濟方面則欲與男性同樣具有財產權；在社會方面，與男性同樣有平等的就業機會，主要以廢

¹⁶ Vicky Randall, 2001, "Feminism," in David Marsh and Gerry Stoker, *Theory and Methods in Political Science*. UK: Palgrave Macmillan, pp. 132-133; Barry Stewart Clark, 1998, *Political Economy-A Comparative Approach*. Westport: Praeger Press. p. 220; 王麗容, 2001, 〈婦女政策的意識建構與發展〉, 收錄於詹火生等人編的《社會福利政策新思維》中。台北: 厚生基金會, 頁 242; 蔡明漢、李明政, 2004, 《社會福利新論》。台北: 松慧文化, 頁 19-20; 林芳玫, 2000, 〈自由主義女性主義〉, 收錄於顧燕翎主編的《女性主義理論與流派》中。台北: 女書文化, 頁 8-9。

除歧視性法律政策，制定中性、無性法律政策，爭取男女平等之權益為目標。

二、社會女性主義

融合馬克思主義及激進派核心論點，對抗資本階級及結構性父權制度為根本壓迫女性的源頭。從馬克思主義的觀點，資本主義的自由市場之競爭機制，並無法使女性與男性平等競爭，加上生產工具掌握在資本家手中，男性勞工被剝削，女性勞工更處於孤立；而從激進派觀點，由於父權體制的意識型態，使女性多為私領域的照護者，作為男性的附庸品必須仰賴丈夫的經濟援助。社會主義式女性主義認為，資本主義與父權社會兩者相互的強化下，使女性遭受不平對待，婦女必然處於被壓迫的地位。¹⁷

另外，社會女性主義亦主張婦女在家庭（私領域）所從事的「再生產(reproduction)」功能，諸如懷孕生子、扶養教育、生活起居照料等，也是具有交換價值且具有政治經濟意涵，但這樣的再生產工作卻被忽視，女性在家庭中的付出多半是無償的勞務工作。在社會女性主義者的眼中，目前的社會皆為資本主義與父權制度所建構而成，一種由男人宰制女人的社會體系，必須重新界定人類公、私領域。¹⁸

社會女性主義認為婦女應該擁有福利自主權、打破既定的階級社會關係、性別角色分工。首先，女性應有選擇家庭及工作的

¹⁷ 王麗容，2001，〈婦女政策的意識建構與發展〉，收錄於詹火生等人編的《社會福利政策新思維》中。台北：厚生基金會，頁 242；蔡明漢、李明政，2004，《社會福利新論》。台北：松慧文化，頁 20；范情，2000，〈當代社會主義女性主義〉，收錄於顧燕翎主編的《女性主義理論與流派》中。台北：女書文化，頁 209-220。

¹⁸ Will Ktmlicka, 1990, *Contemporary Political Philosophy- an introduction*, UK: Clarendon Press. pp. 386-388.

權利，而不必在經濟上仰賴男性。透過產假、育嬰假、托兒設施等福利政策，幫助女性擺脫既定的性別分工結構，擁有經濟自主權，消除公、私領域的區分。再者，重視女性勞工的權益，幫助女性勞工不必為了兼顧家庭與工作，而僅能選擇低薪、低技術的工作。¹⁹

三、激進女性主義

在激進女性主義觀點下，父權制度是由男性操控的，管控、限制著女性在社會、文化、與生活空間的行動，²⁰家庭為最主要壓迫女性的場域。²¹因為女性在家中必須承擔生育、養育的「義務」，使女性無法掙脫，長期處在低經社的地位。父權制的權威展顯在家庭中如婚姻暴力，以及女性在工作職場上的歧視，這些種種微妙地影響女性自我形象。

激進派認為女性的陰柔特質（或是應該說陰柔特質被普遍歸屬於女性擁有的）是一種「社會建構」造成的，由男人所創造以持續男性的支配，而女性身分同樣是被界定出來的，所以在父權社會中的女性社會角色是固有結構帶來的壓迫。女性特質往往與柔弱、被動消極、自我否定連結，性別本身亦是被壓迫的根本之一，除非能打破框架且重新建構，否則女人將永遠臣服於男人。重新思考兩性角色與地位，激進女性主義認為這樣才能打破傳統的性別差異與結構性問題。

¹⁹ 王麗容，2001，〈婦女政策的意識建構與發展〉，收錄於詹火生等人編的《社會福利政策新思維》中。台北：厚生基金會，頁 242。

²⁰ Op.cit. 18, pp. 398-399.

²¹ Will Ktmlicka, 1990, *Contemporary Political Philosophy- an introduction*, UK: Clarendon Press. pp. 398-399; 王瑞香，2000，〈激進女性主義〉，收錄於顧燕翎主編的《女性主義理論與流派》中。台北：女書文化，頁 124。

因此，就激進女性主義而言，無論是在制度上尋求體制的改變，還是廢除社會結構上的階級制度、消除公領域與私領域的二分模式，都不可能改變女性遭壓迫的兩性關係。激進主義的女權主義者主張，婦女解放的唯一可行策略是建立隔離的、排斥父權文化的、男人統治的及以「婦女為核心」的組織和共同體，例如成立受虐女性中心，女性必須經由自我組織去對抗。有些人甚至認為「試管嬰兒」的技術是女性前所未有的機會，可以擺脫她們依賴男人的生物特性以及變得自主、自我指導的人。²²

四、國家論

本文在這裡之所以提及國家論，是因為傳統福利、工作福利等社會福利政策的產出皆源自於國家政府的主導，根據 Theda Skocpol 在《把國家帶回來(Bringing the State Back In)》的國家理論強調國家是具有相對自主性(autonomy)，政策視為單純反應社會階級或特定團體利益，但國家亦有其利益與偏好。²³ 國家中心主義認為國家的自主性為國家理論的核心概念，強調基於政治壓力與政治過程的需要，國家被賦予完整與全然(complete and full)的自主性，使其得以型塑國家型態與功能。Theda Skocpol 在其書中更進一步指出國家自主性的特點，「國家被視為一個宣稱對領土與人民具有控制能力的組織，並且可以追求國家己身的利益與目的，不需考慮或反應社會力量、利益團體與階級的需求與利益。」²⁴

²² Barry Stewart Clark, 1998, *Political Economy-A Comparative Approach*. Westport: Praeger Press. pp. 226-227.

²³ 王保鍵，2008，《圖解政治學》。台北：五南，頁 62-63。

²⁴ Theda Skocpol, 1985, "Bringing the State Back In: Strategies for Analysis in Current Research," *Bringing the State Back In*. New York: Cambridge University Press, pp.3-43.

國家與父權關係是存在我們社會組織與實踐之中，從女性主義探討工作福利政策無可避免考量到國家、政府的結構對政策制定執行的影響。因此，筆者認為在探討福利政策背後國家的政治操縱與決策過程，形成一種國家自主性與女性自主性的對抗，在女性主義的解構批判中發現國家在產出福利政策過程中，對女性生活的安排，反而束縛女性自主，政治過程把政策當成工具影響女性的權益。

五、小結：以女性主義中的結構、解構、建構出發

整合以上的觀點，女性主義各流派所欲解決的目標也不相同，故不同流派再看福利政策問題時，也有不同的觀點以及處理方式。本文將融合多種派別，綜觀女性主義與工作福利的關係，試圖就不同流派角度思考更周詳的政策邏輯，例如在自由女性主義傾向思考就業機會、福利享有的平等問題；於社會女性主義則思考私領域對女性工作發展的制約性；激進女性主義則打破傳統權力關係模式、重新建構一個新的性別關係。

貳、 研究方法

由於西方社會傳統福利制度的改革已有悠久歷史，本文選定長期為我國政策仿效對象的美國來觀察。欲從女性主義的觀點針對自 20 世紀初以來美國工作福利政策之主要信念、核心內容及實踐後果，兼述台灣近年來具有工作福利意涵的相關政策之內容，進一步評析主要政策中之陽性特質及其意涵。筆者在研究本文所觀察的對象及時間範圍時，主要採用次級資料分析、歷史研究以及比較分析法。

一、次級資料分析(Secondary Research)

次級資料研究是相對於第一手資料，主要由其他研究人員所收集的資料，包括政府部門的統計數據、研究報告、文件紀錄資料庫、企業組織的資料彙整，皆為經由他人蒐集原始資料後，我們再加以整理分析。²⁵為了瞭解美國在福利政策改革過程，執政者的立場與扮演的角色，以及當時國家面臨的經濟狀態及外在社會環境，因此，本文蒐集官方政策法案的原始資料、另外也閱覽相關福利領域的書籍、期刊、論文、及研究文獻作為觀察面向的基礎。

二、歷史研究法

歷史研究法運用歷史資料來敘述政治制度的建立與發展，說明並解釋各環節的關係以及與其他制度的關係，並透過政治制度過去的歷史推測其未來的發展。Robert A. Dahl 指出歷史因素是不對的。因為在分析一現象時，若只研究當前變數間的邏輯，而忽略這些變數在時間上的改變，將可能導致錯誤，或只能獲得暫時正確的結論。²⁶

關於歷史分析法之優點如下：第一、歷史事實不會更改的，若以歷史為證據，所做的解釋將具有較強的說服力；第二、歷史本身的發展有一定的規律，透過歷史分析所得出的經驗適用性將會比較強。²⁷本文觀察政策演變的歷史過程，依照時間序列來檢視發展進程，從福利政策到工作福利政策期間的外在事件影響，

²⁵ 董旭英、黃儀娟譯，David W. Steward 著，2000，《次級資料研究法》。台北：弘智文化，頁 19。

²⁶ 王雲五，1976，《雲舞社會科學大辭典》。台北：商務印書館，頁 389-390。

²⁷ 閻學通、孫學峰，2001，《國際關係研究實用方法》。北京：人民，頁 143-145。

亦為本文需考量之變數。另外，在不同執政者之間也會做出差異的決策。

三、比較分析法

比較分析法可用於描述、分類與解釋各種觀察現象的相似性與差異性。其分類標準有二：第一、觀察不同地區的某項政治現象是否相似或相異；第二、以時間因素做為比較基礎，探討不同時期，政治現象的相似與相異性。²⁸ 本文為單次個案研究(one-shot case study)，在本研究進行的特定時間區域內，觀察自 1935 年的社會安全法案通過作為起始點，以 ADC 政策的轉變為研究對象，以執政者及主要福利政策做時間點的切割，分為：羅斯福政府時期、詹森政府時期、雷根政府、柯林頓政府時期、歐巴馬政府時期等作為不同的觀察基礎。

參、研究範圍與限制

依據現代化理論的觀點，經濟成長會影響到人民的政治參與，²⁹ 若女性在社會上缺乏經濟地位，將對政治參與冷漠或是對政策無太大影響力。本文認為既然美國的社會安全法案起初主要目的是針對社會失業者所設立，直到柯林頓總統仍將此放入經濟改革計畫之中，其焦點勢必關乎女性的社會經濟問題，故本文欲從福利、工作福利政策觀察改革過程期間，執行政策後對女性失業者、單親婦女就業狀況所造成的影響，並輔以福利領取者性別比例、國民失業狀況等官方數據來佐證，抽絲剝繭地分析男性與

²⁸ 林嘉誠、朱宏源，1992，《政治學辭典》。台北：五南，頁 54-55。

²⁹ Tatu Vanhanen, 2003, *Democratization: a comparative analysis of 170 countries*. New York: Routledge. pp. 7-9.

女性之間非正義的結構問題。

研究對象為美國境內聯邦與地方政府的福利改革，以社會安全法案為主。而為了能完整研究整個美國福利脈絡，本篇文章的時間範圍從羅斯福總統推出新政計畫後有關福利的社會安全法案作為起始點，由 1935 年羅斯福總統上任後執政，一直到 2011 年目前歐巴馬政府(Barack Hussein Obama)的有關福利改革政策作為觀察終止點，亦即自 1933 年到 2010 年其社會福利政策的演變、發展、轉變、影響作整合式分析。

觀察法案的研究焦點放在「依賴兒童補助方案(Aid to Dependent Children, ADC)」到「貧苦家庭的暫時救助法案(Temporary Assistance to Needy Family, TANF)」的政策影響與決策意識做探討，將批判面向集中於社會安全法中的社會救助部分，觀察在此時間範圍內的相關社會運動、政策制定、修正之影響，參佐當時的經濟環境，以及剖析執政者的策略意涵。在社會保險、天災遭遇補償的部份則本文無涉及。

承先前在提及研究途徑所言，女性主義由於概念繁多，本身即具有相當大的差異，筆者雖然採納女性主義之多元研究途徑的特性分析，仍免不了潛藏在本體論與知識論根本的理論限制：首先是女性主義在早期曾被批評過於概化女性間的分歧，易將所有女性的弱勢問題皆推及到父權與資本的結構壓迫，以致無法挖掘更多不同社群中女性的利益衝突與差異；再者是女性主義所對抗的本質主義問題，女性主義偏好以建構主義來解釋社會性別的產生，主張女性所謂的陰柔特質、性別角色是被社會文化所設定的，但女性主義卻永遠擺脫不了兩個主要限制：第一，是否能將所有問題都類推至社會建構而成；第二，是否能完全遠離本質主

義的決定性因素。

以上兩點為女性主義研究的理論上限制，本文盡可能把限制性因素降至最低，由於本文研究對象以福利規範為主，並且限縮單一社會安全法案，因而可以避免過於概化女性的結構性問題，主要以探討政策本身對女性壓迫的部份並進而改善問題。而就第二點部份，本文並未刻意否定本質主義對性別認定的差異，承認先天的生理性別在某程度上影響或侷限後天社會性別的發展，本文主要以社會建構為論述基調，但在本質主義與建構主義是相互影響的前提下做討論。

最後筆者人為技術上的限制，資料蒐集時間有限，以及許多早期資料如羅斯福、詹森總統時期的資料難以取得，筆者在撰寫論文期間無法至該國考察，有鑑於此本文參考資料主要以次級資料蒐集為主：美國白宮官方網站、聯合國勞動力資料庫、美國勞工局(Bureau of Labor Statistics)、世界經濟論壇(World Economic Forum, WEF)、WEEP 資料庫(Welfare State Entry and Exit Project)。另一個研究限制為大小福利政策法案繁多，加上為了聚焦在 ADC 到 TANF 政策演變過程，在本文無法一一詳述說明其他政策，僅以 ADC 此系列法案作為研究對象。

第三節 論文架構與章節安排

全文的組織架構分成六個章節，第一章即本章為緒論，先闡述本篇文章的研究議題背景與動機、目的與架構。根據圖 1-2 的研究架構，本文最重要的問題意識在於美國福利改革過程是否缺乏對婦女弱勢的保障，因此在本章議題背景已先概略敘述此問題，並且在第三章、第四章說明美國的福改過程可能對女性產生

結構性不平等問題的政策影響。第二章為文獻探討，首先回顧美國福利改革與有關福利的論述、女性與福利政策的研究，再者對福利與工作福利的定義要素，釐清所謂工作福利的模式以及與福利的差異，探討工作福利的本質與理論概念，再者回顧女性主義的批判源頭說明其理論基礎。批判工作福利制度為父權體制下的產物，未能以女性角度維護女性權益。對於該制度是否能幫助女性脫離貧窮、改善依賴國家福利感到質疑。

如同本篇題目「美國從福利到工作福利：女性主義的批判」點出本文從女性主義研究途徑，運用如女性公民權益、家庭照護工作配置、陽性意識結構等批判概念來思考。在首章的第二節部分即提及女性主義相關研究理論，再經循第三、四章的福利政策脈絡下，於第五章專述女性主義對此的批判面向，藉以驗證本文三個假設：H1 結構性不平等、H2 不平等的決策意識以及 H3 不平等的政策，回應至本文的問題意識：福利改革脈絡的結構性不平等影響了決策的意識，進而導致不平等的政策執行後危害了婦女權益正義，形成一個女性難以掙脫壓迫的循環迴圈。（請參考圖 1-1）

根據上述的研究時間、對象、範圍部分，筆者將 1935 年羅斯福執政，一直到 2011 年目前歐巴馬(Barack Hussein Obama)的觀察範圍，依照福利發展型態與縱向時間點分為：福利源起及擴張時期、傳統福利轉型時期、工作福利取代時期。自 1935 年到 2010 年期間歷經十三位總統，本文僅擷取在福利改革政策上較具指標性意義的數名，在這三個時期中分別有其代表性執政者。如第三章分析美國福利發展及傳統福利起源及擴張，由羅斯福的新政計畫及詹森的大社會計畫為指標性作探討，而第四章分析傳統福利改革轉型由保守派雷根、老布希代表，以及柯林頓的新式工

作福利起而代之，最後就現今的福利政策評論。

而在橫向觀察面向則分為國內層次的經濟背景、社會運動、政策制定與修正之影響、執政者的策略意識；以及國外層次的國際情勢與軍事支出，以女性視角揭露福利到工作福利政策改變，無形迫害女性的意識。（請參考圖 1-2：研究架構圖）

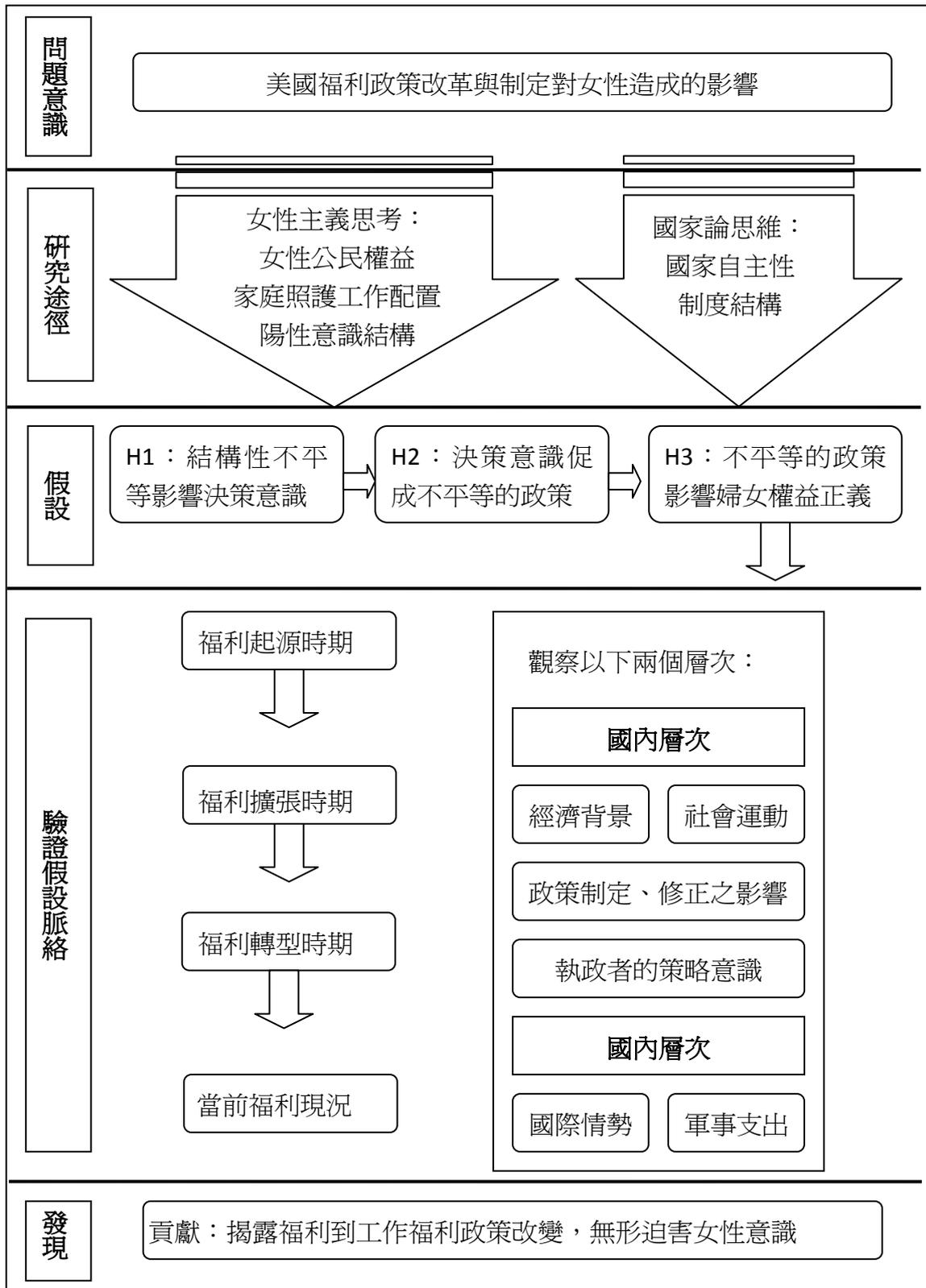


圖 1-2：研究架構圖

資料來源：作者自繪

第二章 女性與福利發展相關研究

第一節 理論基礎與文獻探討

壹、美國福利改革與有關福利論述

福利國家運作的基本條件隨著社會經濟變遷而有所改變，基進文化政治和放任自由經濟的相互滲透後，鬆動了福利國家所仰賴的社會政策及民族國家，解除管制及私有化推動了經濟的基本邏輯，且適用到文化多樣性及個人多元彈性認同。³⁰在福利國家遭遇危機後，興起一股批判福利制度的理論潮，開始探討福利國家的道德基礎，³¹以及工作倫理概念回流，³²以及 Anthony Giddens 在左派和新右派論點中提出「第三條路」的觀點後，更多學者如郭俊巖由此途徑分析福利補貼制度的優劣，³³欲打破傳統對於社會福利的迷思。

美國福利改革進程的相關研究文獻族繁不及備載，瀏覽過去研究此議題的途徑運用及研究發現，從羅斯福時期到柯林頓時期間針對福利政策研究的文獻，有 Mead, Lawrence M、Peck, Jamie、Besley, Timothy、Coate, Stephe、鄭麗嬌、李翠萍、張四明等多名學者鎖定在兒童補助方面的法案，分析「依賴兒童補助方案(Aid to Dependent Children, ADC)」到 TANF 的政策演變，試

³⁰ 古允文，2004，〈巨靈或螳螂：全球化下的台灣社會與福利政策〉，收錄於張世雄等人著的《社會正義與全球化：福利與自由主義的反思》中。台北：桂冠，頁 48。

³¹ 簡安邦，1996，〈依靠、剝削、與福利國家的道德基礎：評述顧鼎(Robert E. Goodin)的福利理論〉，《台灣社會福利學刊》，第 5 卷，第 1 期，頁 1-47。

³² 王志弘譯，Zygmunt Bauman，2006，〈工作、消費與新貧(Work, Consumerism and the New Poor)〉。台北：巨流，頁 11。

³³ 郭俊巖，2003，〈工作福利的發展與理論：英美經驗的探討與借鏡〉，嘉義：國立中正大學社會福利研究所博士論文，頁 23-30。

圖從美國經驗作為台灣制定社會福利政策的借鏡。³⁴多半集中在探討柯林頓時期的 TANF 法案，深入剖析其概念與運作成效，對於先前的政策影響與社會環境驅使則鮮少探討及，若有也僅止於簡略帶過政策法案演化的脈絡發展。

至於在福利與工作的互動關係部份，孫健忠將工作與福利之間的互動(Work V.S. Welfare)分成四種類型：權利型—工作者可享有福利補助；照顧型—無法工作者可獲得福利；限制型—可工作者不可接受福利補助；懲罰型—可工作卻不願付出勞力者得不到福利補助。³⁵根據此分類模式可以發現，美國在福利改革過程中的轉變，從羅斯福時期的照顧型轉變至漸漸減少福利配額的權利型，到柯林頓時期開始設定領取福利補給的年限，使福利變成是必須先付出才給予，而開始懲罰不願工作、寧願領失業救濟金的公民，此時福利型態轉變為懲罰型。

若是將福利連結主流意識型態來歸類不同的福利體制，以 Espring-Andersen 在《The Three World of Welfare Capitalism》一書有較為詳盡的分類。其依照意識型態分成三類：自由主義市場機制之福利體系如美國、加拿大、澳洲等國、保守主義式的福利體系如德國、法國、義大利、社會民主式的福利體系如北歐福利

³⁴ Lawrence M. Mead, 1996, "Welfare Policy: The Administrative Frontier," *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 15, No. 4, pp. 587-600; Jamie Peck, 2001, *Workfare States*. New York: The Guilford Press; 洪惠芬, 2005, 〈工作、照顧與依賴：對福利國家與其當代危機的再省思〉, 嘉義：國立中正大學社會福利研究所博士論文；張四明, 1999, 〈美國社會福利改革的發展經驗與啟示〉, 《社會建設》, 第 100 期, 頁 39-55; 黃源協, 2004, 〈從「全控機構」到「最佳價值」—英國社區照顧發展的脈絡與省思〉, 《社區發展季刊》, 第 106 期, 頁 308-331; 賴泰瑩, 2008, 〈美國福利改革經驗的研究：工作福利政策焦點的分析〉, 台中：靜宜大學青少年兒童福利研究所碩士論文, 頁 88-90; 賴泰瑩, 郭俊巖, 2009, 〈1960s 與 1970s 美國公共救助就業化之探析：以 AFDC 為例〉, 《弘光學報》, 第 57 期, 頁 12-23; 李翠萍, 1993, 〈社會福利改革的效應美國地方社會福利政策的再思〉, 《空大行政學報》, 第 13 期, 頁 107-134。

³⁵ 孫健忠, 2009, 〈「工作」與「福利」的連結分析：從「勞役所試煉」、「工作福利」到「工有酬」〉, 《台灣社會福利學刊》, 第 8 卷, 第 1 期, 頁 122-123。

國家，³⁶隨後 Castles & Mitchell 又新增加了激進主義式的福利體系。³⁷其中，保守主義式的福利體系諸如德國、法國、義大利、西班牙，可細分為三種：組合主義(cooperatism)－以職業身分做區隔，不同職業身分有不同的保險；極端國家主義(etatism)－強調國家對公務員特別的優惠方案；保守主義(conservatism)－此分類重視傳統家庭價值模式，保有傳統性別分工，男性為家庭主要的生計者，國家僅扮演著輔助角色(subsidiarity)。³⁸

受天主教影響的南歐國家多傾向保守主義的福利體系，又稱為「地中海模式」，及東亞國家受儒家洗禮或是日本，對於家庭傳統模式如「男主外，女主內」、「男性為養家生計者」等家庭概念有一定的期待與理想。³⁹但女性隨著教育與經濟提升已開始打破傳統家庭思維，性別意識高漲後，破除性別的刻板分工，工業資本社會的成長亦改變了社會工作型態，增加婦女職場就業意願與機會，女性不再只是家庭的附庸地位，故以家庭為中心的福利體制不在適用。

故此來看，美國類屬於自由主義市場化的福利制度。雖然美國不能算是福利國家，但美國在戰後羅斯福總統在相關政策上以社會正義平衡經濟自由，干預經濟與創造工業建設等方式積極改善失業狀態，許多福利跟著社會安全制度與社會保險體制的設立而出現，亦須我們去關注與了解，自完整的制度創設、制度受衝擊、制度改變、制度回應一連串的脈絡中來探討期間意識形態的

³⁶ 古允文譯，Gosta Esping-Andersen 著，1999，《福利資本主義的三個世界(The Three World of Welfare Capitalism)》。台北：巨流，頁 45-52。

³⁷ 古允文，2004，〈巨靈或螳螂：全球化下的台灣社會與福利政策〉，收錄於張世雄等人著的《社會正義與全球化：福利與自由主義的反思》中。台北：桂冠，頁 39。

³⁸ 同前註，頁 40。

³⁹ 同註 37，頁 41。

轉換。

貳、 婦女與美國福利體系

關注福利理論與實務福利政策實施研究，發現鮮少分析女性處境與性別面向，也少以女性主義為研究途徑來加以理解或批判福利體系中的父權意涵，本文基於闕漏補遺、以女性思維做起點的想法，欲連結女性主義與社會福利，披露現狀社會福利體制的不公與困乏。扒梳國內外以女性觀點思考福利政策的相關文獻，檢視女性主義與福利體系的衝突與矛盾中，傅立葉以建構女人的福利國為標的，女性作為主體思考台灣未來的福利政策走向；⁴⁰王麗容針對在婦女福利政策部份，主張建構性別意識於福利政策與對女性友善的職場環境。⁴¹

Patricia M. Evans 則直接點出工作福利政策對於女性的不利，文中說明加拿大的單親母親在工作福利政策上，為了領取補貼必須犧牲其照護子女時間而必須遷就不穩定的工作性質；⁴²Kathryn Edin 與 Laura Lein 透過調查 379 個在美國率先實施工作福利政策的四個城市中的單親媽媽，亦發現為了解決福利依賴問題，工作福利迫使單親母親尋求低報酬的工作，若要改善此現象必須透過更多的職前教育訓練。⁴³

上述文獻為學者們在公共政策部份，提出調和女性與福利制

⁴⁰ 傅立葉，1995，〈建構女人的福利國〉，《台灣婦女處境白皮書，1995》。台北：時報，頁 9-33。

⁴¹ 王麗容，2001，〈婦女政策的意識建構與發展〉，收錄於詹火生等人編的《社會福利政策新思維》中。台北：厚生基金會，頁 242-252。

⁴² Patricia M. Evans, 2009, "Lone mothers, workfare and precarious employment: Time for a Canadian Basic Income?" *International Social Security Review*, Vol. 62, pp. 45-63.

⁴³ Kathryn Edin and Laura Lein, 1997, "Work, Welfare, and Single Mothers' Economic Survival Strategies," *American Sociological Review*, Vol. 62, No. 2, pp. 253-266.

度的互動關係，在實際政策面的制定與執行上，經思考婦女各種可能遭遇之困難後加以解決改善，然而這些多半為在公共領域中，透過法律、法案政策等由上往下來改善，另外則有部份學者提出從私領域的思考方向，也就是由下往上，從母親、母職的生活經驗去探討國家或是政府在照護層面應扮演怎樣的角色。

王淑英和孫嫚薇把母親在家庭中傳統的「相夫教子」、照顧子女、帶小孩等所謂「母職工作」，提昇到國家政府層級，認為養育後代不應該全由母親擔任此責任，政府也有培育與照護國家後代子孫的任務。⁴⁴許多研究社會福利者在分析台灣婦女福利政策時，提出相關改善的具體建議。⁴⁵家庭照護工作的成本國家化，或是積極性的福利政策，皆試圖解決已婚女性的就業問題，以及年長婦女的經濟保障。欲使女性從家務工作解放、改變女性在家中的照護責任，最常提及的為育嬰托兒政策和老人殘障親屬之安養政策。

國家擔任起照護公民、提供健全的福利政策於其人民後，卻在經濟與全球化後遭遇福利國家危機，洪惠芬便就此再進一步分析國家的照護責任，並沒有將家庭照顧責任在拋回母親的身上，而是提出使母親能兼顧工作與家庭的方式。⁴⁶邱貴玲則從女性角

⁴⁴ 王淑英，孫嫚薇，2003，〈托育照顧政策中的國家角色〉，《國家政策季刊》，第2卷，第4期，頁147-174。

⁴⁵ 傅立葉，1995，〈建構女人的福利國〉，《台灣婦女處境白皮書，1995》。台北：時報，頁23-27；王淑英，孫嫚薇，2003，〈托育照顧政策中的國家角色〉，《國家政策季刊》，第2卷，第4期，頁165-170；邱貴玲，2006，〈從女性角度分析比較美國、法國、丹麥三種家庭政策發展模式〉，《社區發展季刊》，第114期，頁30-43；王麗容，2001，〈婦女政策的意識建構與發展〉，收錄於詹火生等人編的《社會福利政策新思維》中。台北：厚生基金會，頁247；呂寶靜，陳景寧，1997，〈女性家屬照顧者之處境與福利建構〉，收錄於劉毓秀主編的《女性、國家、照顧工作》。台北：女書文化，頁84-86。

⁴⁶ 洪惠芬，2005，〈工作、照顧與依賴：對福利國家與其當代危機的再省思〉，嘉義：國立中正大學社會福利研究所博士論文，頁4-6。

度分析比較美國、法國、丹麥三種家庭政策發展模式。⁴⁷

第二節 福利與工作福利之區辯

對於傳統福利與新興工作福利之間必須做概念的釐清，瞭解不同學者對於福利的觀點與定義。

壹、傳統福利制度的定義與要素

傳統上，福利意指一種濟貧方式。政府為行使滿足公民權利之義務，藉由直接發放現金或是以間接的方式提供如食物券與醫療照護等措施以扶助低收入戶之生活。⁴⁸資格審定通常是以包括所得水準在內的資產調查(means test)為根據，參酌全年度法定的貧窮線，只要低於貧窮線水準，即可以認定為需要幫助的對象。⁴⁹由於濟貧被當成是政府的一項義務，也被認為是窮人基於公民地位而取得的一項權利。⁵⁰因此，救濟、資金援助的提供往往除了相關資格認定的限制之外（例如所得水準必須低於貧窮線），並沒有其他額外的要件加以管制。

直到 1973 年、1980 年遭逢二次石油危機後，影響全球經濟的發展，甚至造成福利國家也開始面臨到國內財政支出龐大的壓力，無法再提供國民各項福利措施，許多爭議批評也接踵而來。福利國家所遭受的批評最主要傳統家庭概念瓦解、製造道德風險、福利依賴、社會排除。⁵¹新右派認為不可能創造出廣泛的福

⁴⁷ 邱貴玲，2006，〈從女性角度分析比較美國、法國、丹麥三種家庭政策發展模式〉，《社區發展季刊》，第 114 期，頁 30-43。

⁴⁸ 同註 43，頁 35。

⁴⁹ 同註 36，頁 45。

⁵⁰ 江亮演，1990，〈社會救助的理論與實務〉。台北：桂冠，頁 5。

⁵¹ 同註 42，頁 6。

利國家，因為這違反自然法則的特性（例如違反自由市場的競爭規則）；提倡福利國家的人對於人性本質與社會特性有錯誤的期待和過度的樂觀，新右派並認為福利國家誤解社會正義、自由、權利義務與需求供給的概念，對於自由造成威脅，導致形成一種無效率、無效能的國家，對於經濟成長造成危害。新右派重視市場經濟、自由競爭可以構成一種社會動力與成長。福利國家反而會使人們對國家社會福利國家反而會使人們對國家社會造成依賴。⁵²

貳、 工作福利的定義與要素

之所以產生工作福利，是為了解決福利制度造成的社會排除與福利依賴問題。但直到現在，工作福利(workfare)還沒有固定明確的定義存在，在不同的國家和不同的時間都使用多變的定義。工作福利在不同政治環境下有差異性的政策作法，大多隱含著「以工代賑(welfare to work)」、「連結勞動力(labor-force attachment)」、「積極性福利制度(active-benefit systems)」、「工作優先的福利改革(work-first welfare reform)」等意義，⁵³作為一種取代傳統社會福利制度的新制度模式。

簡單的說，工作福利制增設了一個條件—即擁有工作能力的受助者，必須貢獻其勞動力、參與工作才能繼續領取福利補助—強調「工作」的價值並增加勞動力，藉此減少福利的支出以避免落入福利國家的財政困境。Peck, J.認為工作福利是提倡工作以減少福利依賴，鼓勵並且援助願意工作的人進入勞動市場，並且是

⁵² 黃源協，2004，〈從「全控機構」到「最佳價值」—英國社區照顧發展的脈絡與省思〉，《社區發展季刊》，第106期，頁314。

⁵³ Jamie Peck, 2001, *Workfare States*, New York: The Guilford Press. pp. 7-10.

具有強制性的福利政策。⁵⁴Lødemel 和 Trickey 則簡單扼要的定義工作福利，為一種要求人們去工作以換取社會救助給付的方案或計畫。⁵⁵Stuart White 並進一步指出福利的供給包括更高程度的條件性：領取給付的資格取決於該公民是否滿足一定的行為標準，而該項標準通常和找工作以及為工作做準備有關。⁵⁶也就是說，領取津貼的條件必須有尋找工作的意願，或者沒有工作技能願意參加職業訓練。

同樣的 Jonathan Wolff 也提及工作福利政策要求「失業給付的領取，必須取決於該員接受政府資助或設置的職業訓練活動，以便讓他們在領取失業給付的同時，能夠增進工作技能，以便重新加入勞動力市場」。⁵⁷ Daniel Attas and Avner De-Shalit 也說明，透過福利制度領取津貼以及其他服務，不管是為了自己或是為了子女，都必須實際從事或是參與強制性的勞動，以便取得領取那些津貼與服務的資格。⁵⁸顯然易見的「工作福利」如其名所述，結合工作與福利展現在相關立法的核心特徵，即強制要求福利的受助者必須達到工作參與的要求，方能領取福利救濟。⁵⁹

瞭解工作福利意義背後還具有兩個特性分別為：強制性與時效性。工作福利政策為具有強迫性質的策略，在前提假設中，福

⁵⁴ Ibid, pp. 13-15.

⁵⁵ I. Lødemel and H. Trickey, 2001, *An Offer You Can't Refuse: Workfare in International Perspective*. Bristol: the Policy Press. p. 6; 王菁菁, 2005, 〈以工作福利的理念檢視以工代賑方案執行之效果——以嘉義縣為例〉, 國立中正大學社會福利研究所碩士論文, 頁 12。

⁵⁶ Stuart White, 2004, "What's Wrong with Workfare?" *Journal of Applied Philosophy*, Vol. 21, No. 3, p. 271.

⁵⁷ Jonathan Wolff, 2004, "Training, Perfectionism and Fairness," *Journal of Applied Philosophy*, Vol. 21, No. 3, pp. 285-286.

⁵⁸ Daniel Attas and Avner De-Shalit, 2004, "Workfare: The Subjection of Labor," *Journal of Applied Philosophy*, Vol. 21, No. 3, p. 309.

⁵⁹ Paul Bou-Habib and Serena Olsaretti, 2004, "Liberal Egalitarianism and Workfare," *Journal of Applied Philosophy*, Vol.21, No. 3, p. 257.; 賴泰瑩, 2008, 〈美國福利改革經驗的研究：工作福利政策焦點的分析〉, 台中：靜宜大學青少年兒童福利研究所碩士論文, 頁 19。

利受助者可能基於理性考量之後選擇依賴救助體系，或是離開勞動市場過久，在重返職場上難以接軌，或者工作能力不足以因應變化快速的社會等其他因素，導致其不能或不願意工作，可稱之為理性的福利依賴。⁶⁰然而，工作福利要求全面性、強迫性的工作參與，並非自願性質的政策。⁶¹而時效性則是指福利改革中，領取福利的時間也不再是無所限制。例如 1996 年美國民主黨與共和黨皆達成一致的福利改革共識—通過有時間限制的福利政策 (time-limited welfare)—請領補助時間一旦屆滿，則受助者必須離開社會救助體制。⁶²

整合上述所提及各學者的定義、要素及背後含意後，本文所認為的工作福利為：「在父權體制下，強調有酬工作的價值，必須藉由此工作來換取福利提供，具有強制性、時效性、以及條件性。」根據此定義來進行以下的論述觀點。

另外，在分析工作福利時有兩種做法：一種是從其「政策目的(aim-based)」，另一種則是根據其「政策形式(form-based)」。⁶³如果是以政策目的為主，在比較不同的社會政策時，必須區分方案的目標是有多大程度含有懲罰的意圖。例如，Morel 比較法國的鑲嵌觀點 (insertion approach) 和美國的工作福利觀點 (workfare approach)，他提出美國工作福利觀點目標在對抗依賴，而法國的鑲嵌觀點目標在消除社會排除。⁶³「福利依賴 (welfare

⁶⁰ M. J. Bane, and D. Ellwood, 1994, *Welfare realities. From rhetoric to reform*, Cambridge: Harvard University Press. p. 68; 王菁菁，2005，〈以工作福利的理念檢視以工代賑方案執行之效果—以嘉義縣為例〉，國立中正大學社會福利研究所碩士論文，頁 12。

⁶¹ Op.cit. 7, pp. 13-14.

⁶² Lawrence M. Mead, 1986, *Beyond Entitlement :The Social Obligations of Citizenship*. New York: Free Press. p.88., p. 588; 張四明，1999，〈美國社會福利改革的發展經驗與啟示〉，《社會建設》，第 100 期，頁 39。

⁶³ S. Morel, 1998, *American workfare versus French insertion policies: an application of Common's theoretical framework*, Paper presented at Annual Research Conference of the Association for Public Policy and Management, 29-31. October, New York.

dependency)」的前提假設是以為個人或文化因素，會導致有工作能力的人們不願意工作，寧可接受社會救濟；「社會排除(social exclusion)」則是為了避免貧窮的人民，在主流社會中被邊緣化。本文聚焦在工作福利對抗福利依賴的批判。以政策形式為主則是直接以政策分析的技術，檢驗政策的各種形式，調查有哪些是以工作換取福利的政策？這一群失業人口如何、以及為何要參加工作福利的相關政策？政策對這群失業人口的誘因，以及在不同的政策脈絡下，為什麼政策如此多變等。本文選擇以政策目的來分析美國的工作福利之理念，針對其目的以消除福利依賴的部分，深入探討壓迫女性的結構問題。

第三節 回顧女性主義之批判性研究

近年來 Dudink、Connell 等性別研究學者從「陽性特質」(masculinity)與「陰性特質」(femininity)內容所建構之性別關係與性別秩序來，探究許多政治與社會問題。⁶⁴Hearn, Jeff 和 Kimmel, Michael 研究轉變中的陽性特質與女性特質的關係、與男性社會建構的交織、以及與政治政策議題的意涵。⁶⁵與其他研究認為陽性特質佔有社會結構優勢的論點恰好相反，Morgan, David 認為陽性特質的危機已經引發廣泛的討論，堅信陽性特質的認同感隨著勞動市場與工作型態的改變已經逐漸被侵蝕掉。⁶⁶

關於女性主義最常批判的父權體制方面，父權與資本主義社會習慣把女性歸到家庭範圍內，法律及風俗慣例通常承認婦女在

⁶⁴ Stefan. Dudink, et al., 2004. *Masculinities in Politics and War: Gendering Modern History*. Manchester: Manchester University Press; R. W. Connell, 1995, *Masculinities*. Berkeley: University of California Press. pp. 89-93.

⁶⁵ 楊雅婷、顏詩怡、司馬學文、林育如譯，Davis, Kathy 等人著，《性別與女性研究手冊》。台北：韋伯，頁 84-85。

⁶⁶ 同前註，頁 160-162。

家庭中的從屬地位，這些制度被視為是依據「自然法則」、個人性別偏好所致的；⁶⁷換言之，女性向來被認為天生適合私領域家庭中的工作，而不適合在外拋頭露面的政治、經濟活動。隨著女權意識的崛起，早期部份婦女運動開始要求消除兩性之間的差異，舉著男女平等的旗幟，預期女性具有跟男性一樣的能力與理性自主，也能從事政治、經濟事務。然而，這樣的性別分工不過從家中移到職場上，即使不再把婦女限縮在家庭，但在勞動市場仍有明顯的性別歧視，例如女性多從事文書、秘書、行政或零售業等工資較低且較無晉升機會。

另外，婦女受到父母、同伴的價值觀念或社會化過程（像是認為婦女應於家中擔起照護責任，所以為了兼顧家庭與工作必須有所取捨），影響女性的就業取向傾向間歇性就業的工作或是需要不會隨時間而貶值的技能的工作。這種社會化過程深受父權制度的影響，學校教育過程也多將女孩導向適合於傳統女性角色的課程內容（女生適合文科、男生適合理工科）。⁶⁸

家庭和職場存在的性別歧視是父權制度的遺緒，諸多政策在此社會價值觀設立，工作福利政策的推展也不例外。父權社會中認為「男主外、女主內」為傳統家庭之模式，若一旦雙方離異或一方身亡，導致有一方必須獨自扶持家庭時，無論男女雙方都必須在家庭與工作之間奔波勞碌，蠟燭兩頭燒。家庭生活有幼小孩童、年邁親屬需照護、工作時間拉長必須負擔兩份「工作」（有給勞動與無給家務）。特別是女性單親家庭、女性戶長，較男性單親家庭來說，在社會經濟結構上會多層阻礙。制度或法規的建

⁶⁷ Susan Moller Okin, 1979, *Women in Western Political Thought*, Princeton: Princeton University Press. p. 200.

⁶⁸ Barry Stewart Clark, 1998, *Political Economy-A Comparative Approach*. Westport: Praeger. pp. 233-234.

立，本身即可能隱含著性別歧視，其政策效果便對女性造成不利。

故在性別歧視下設立的福利制度，雖然一視同仁對待兩性，但是其制度建構的邏輯是以男性勞工為核心，忽視女性在父權資本主義下的矛盾處境。⁶⁹

⁶⁹ Catharine A. Mackinnon, 1979, *Sexual Harassment of Working Women*. New Haven and London: Yale University Press. p. 121.

第三章 ADC 到 AFDC：源起與擴張

第一節 美國福利政策與法案之內容概述

壹、福利緣起

本文研究的工作福利(workfare)概念之興起可以從美國、英國兩國的發展背景來觀察討論，因為自二次大戰結束以後，歐美社會普遍顯示出一個共識認為，福利國家的生活型態為人類理想的形式，透過建立一個完善的社會、經濟、福利政策系統，可以展現出一個經濟繁榮、國民充分就業、福利保障和社會平等幾乎達到完善和諧的樣貌。⁷⁰因此，在第二次世界大戰後，各國根據其不同的歷史背景、社會結構、經濟發展過程，以及國家對市場或福利干預程度的差異，而衍生出不同的社會福利系統，但一致性地皆對社會政策開始重視，並且積極去規劃、精實整個社會系統，將衛生保健、社會安全、福利服務等構成一個福利基礎。⁷¹

就美國而言亦是如此，美國在二次戰後羅斯福等人的經濟改革措施，歷經「新政」、「大社會」等計畫，為美國奠定社會福立的基礎與開端，設置專職福利政策的部門，展開一連串的福利計畫。然而，社會福利的提供量某種程度來說也反映出經濟實際狀況，美國在經濟富裕時社會福利便增長，反之在則限縮。在遭逢兩次的石油危機後，嚴重影響了全球經濟的發展，甚至造成福利國家面臨到國內財政支出過於龐大的壓力，歐美國家紛紛思考福利國家的出路，以解決經濟上的赤字；新右派甚至批評福利國家製造道德風險，滋生福利依賴且瓦解了傳統家庭的價值。為了解

⁷⁰ 同註 50，頁 21。

⁷¹ 吳老德，2001，〈正義與福利國家概論〉。台北：五南，頁 229。

決福利依賴、財政壓力，提倡社會公民責任，工作福利便是在這樣的社會環境背景產生。

貳、 美國福利系統組織

在分析美國福利從緣起到改變、從轉型到最後改革之前，需要先瞭解美國的福利系統。美國目前福利政策的專職單位為「美國健康與人類服務部(United States Department of Health and Human Services, DHHS)」，源自於「衛生、教育及福利部(United States Department of Health ,Education and Welfare, DHEW)」所改組而成的。主要分成六大部門如老人行政署(Administration On Aging)、美國社會安全署(U.S. Social Security Administration)、兒童家庭署 (Administration for Children and Families)等（請參閱圖 3-1），科層制的設計架構以負責全國福利業務，作為聯邦政府、州政府、地方政府等各層級連結的樞紐，為一處理福利政策事務的重要機制。目前 DHHS 負責的福利計畫有福利服務、社會保險、保健醫療、公共救助、退伍軍人福利、住宅福利、教育訓練等七大項目（請參閱表 3-1）。本文所探討的福利政策層級則歸屬於公共救助項目，包含貧民醫療補助、安全所得補充、食物券、低收入戶能源補助、一般扶助、待養兒童家庭補助等。

在美國的福利體系亦可分為中央層級和地方層級管轄不同的分類，主要分為兩種：由聯邦中央政府負責執行的社會保險(social insurance)，以及由各州地方政府執行且具有較大裁量權的公共救助(public aid)。社會保險自國民個人所得稅來分配給付，由國家提供如老人年金等全國性、全民皆受惠的福利政策；而公共救助則由地方政府辦理，從聯邦政府撥出的統籌分配款中按各州需求來分配，各州選擇權及裁量權較大，可自行決定給予範圍

與標準。然而，本篇筆者所探討的福利政策屬社會安全法案內的公共救助方案，是跨聯邦與州政府的福利政策，涉及層面較廣。

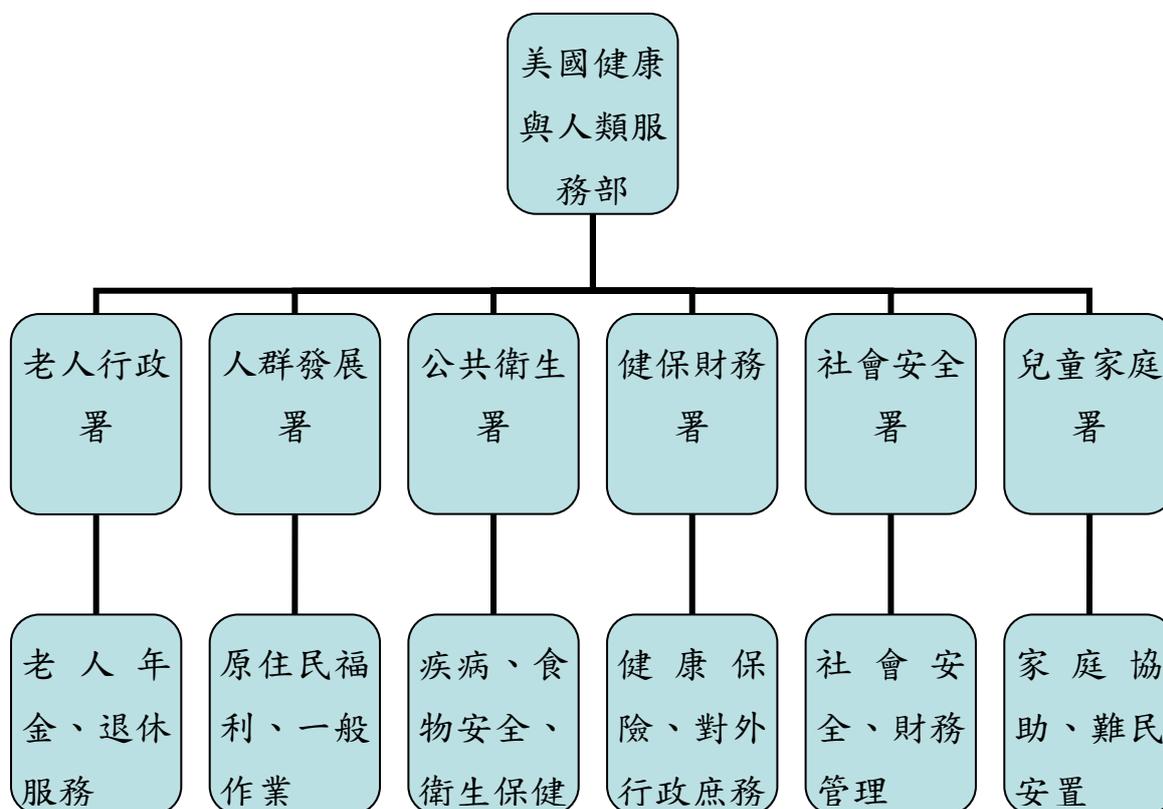


圖 3-1：美國健康與人類服務(United States Department of Health and Human Services, DHHS)組織架構圖

資料來源：作者修改後並重新繪製，整理自吳老德，2001，〈正義與福利國家概論〉，台北：五南，頁 244。

表 3-1：美國主要福利計畫項目與服務內容

| 項目 | 內容 |
|--------|--|
| 福利服務 | 老人福利、兒童及青少年福利、傷殘福利、機構福利、特別方案、其他福利措施、緊急庇護所 |
| 社會保險 | 老年身心障礙年金保險、住院保險、補助醫療保險、公務員退休年金保險、職業災害保險、短期身心障礙保險 |
| 醫療保健 | 醫院醫療、母子保健、醫學研究、學校保健、公共衛生、醫療機構擴充、社區健康中心、移民健康中心 |
| 公共救助 | 補充安全所得、待養兒童家庭補助、食物券、貧民醫療補助、低收入戶能源補助、一般扶助、早餐與午餐計畫 |
| 退伍軍人福利 | 年金制度、所得補償、保健醫療、教育訓練、人壽保險、其他福利服務 |
| 住宅福利 | 興建貧民住宅、住宅折價券、公共房屋、房屋租金津貼、廉價房屋、居家能源補助 |
| 教育訓練 | 學前教育、中小學教育、職業訓練、成人教育、教育機會補助、學生貸款、工讀計畫、資優學童甄選 |

資料來源：參閱行政院研究發考核委員會，1994，《我國社會福利行政組織結構及功能之探討》，頁 110-112。

參、意識型態及政策介紹

美國為一個自由、多元、市場取向、資本導向的國家，其強調個人主義式的、聯邦主義式的色彩十足展現在國內的福利、社會、經濟政策上，然而，雖然美國是一個屬右派的資本主義國

家，但其政策意識、內政外交上的策略傾向在兩黨的競合之下，仍有所謂傾向右派、保守派，或傾向左派的趨勢產生，共和黨即是頂著保守主義、新保守主義的光環，如雷根、老布希、小布希，而民主黨則是懷抱著自由主義、現代新自由主義的信念，如羅斯福、詹森、柯林頓，甚至是目前歐巴馬路線，在兩黨職政策略方向顯示出其意識型態左右著政策方針。

將美國新自由主義的基本理念投射至社會福利概念上，則強調人權尊嚴的保障，追求個人的福祉、利益、自由、安全，國家至少在最低限度給予國民保有尊嚴地生存，以羅斯福及詹森總統時期為代表，由聯邦政府提供完整的社會安全制度，保障個人的經濟合理性、人身自由、個體利益等。而在 1970 年代二次石油危機後，美國的意識型態產生轉向，新保守主義佔上風。新保守主義則強調家庭的價值、家庭倫理、個人責任、工作倫理等理念，以雷根、老布希，以及新保守主義的小布希時期為代表，主張國家對於社會福利、經濟應扮演一個輔助的角色，減少干預、或支援貧窮失業的人民，而要求人民透過工作勞動方式改善家庭貧困，並且認為應該福利轉由私人部門擔負供給。(請參閱表 3-2)

表 3-2：美國主要意識型態與福利政策

| 意識型態 | 基本理念 | 福利思考 | 代表人物 | 代表政策 |
|-------|--|---|-----------------|---------------------|
| 新自由主義 | 個人主義 (individualism) 資本主義 (capitalism) 人身自由 (personal freedom) 經濟合理性 (economic rationality) | 強烈個人主義、政府有限的干預、提供個人公平發展潛能的機會。 | 羅斯福、詹森、柯林頓、歐巴馬。 | ADC AFDC TANF |
| 新保守主義 | 倫理道德 傳統家庭維繫 階級層制 反對國家干預 追求財富的道德責任 (moral duty to pursue wealth) | 工作倫理 (work ethic) 接受福利是惰性、福利應該幫助人 民自主。 | 雷根、老布希、小布希 | OBRA FSA |

資料來源：作者修改後並重新編制，參考自吳老德，2001，〈正義與福利國家概論〉，台北：五南，頁 240。

以下提及本文研究的主要法案－依賴兒童補助方案(Aid to Dependent Children, ADC)、家庭與依賴兒童補助方案(Aid to Families with Dependent Children, AFDC)、貧苦家庭的暫時救助法案(Temporary Assistance to Needy Family, TANF)，並提及幾項具

代表性的福利政策，以便了解後續欲探討工作福利之內涵。為了敘述上的簡化，在以下文章敘述這三項主要政策將以英文縮寫作為代稱，如 ADC、AFDC、TANF。在這裡，我們將重點放在美國工作福利方案的概況，觀察其政策目標和意識型態、補助對象，並整理成表格（請參考表 3-3），而關於政策細節、重要內容、各州有不同的實施細則，亦均有相當多文獻針對實際法案內容有詳細敘述與探討，本文則僅簡單介紹而不贅述此部分細節。

表 3-3：美國 1930-1990 年代主要福利政策

| 時間 | 政策 | 內容 | 目的 | 受助對象 |
|------|---|---|-------------------------|---------------------------|
| 1935 | 依賴兒童補助方案 (Aid to Dependent Children, ADC) | 聯邦政府撥經費給予各州政府補助那些生活陷入貧窮的單親家庭及其未成年子女。 | 保障生活陷入貧窮困苦的家庭能維持基本生活條件。 | 以女性戶長為主的失業單親家庭及其未成年子女。 |
| 1961 | 家庭與依賴兒童補助方案 (Aid to Families with Dependent Children, AFDC) | 由 ADC 更名為 AFDC，放寬受助資格。擴大原先於 ADC 福利領取資格。 | 企圖減少處於貧窮結構的人民。 | 除了單親女性家庭，包含失業雙親家庭及其未成年子女。 |
| 1967 | 工作誘因方案 (Work Incentive Program, | 由州政府和私人募款所推動的示範性綜合服務。提出工作要求（沒有強 | 原先對低收入戶提供補助方法的轉 | 有工作能力之低收入戶或失業者。 |

| | | | | |
|------|--|---|----------------------------------|-----------------|
| | WIN) | 制)，把工作參與及生活補貼福利結合，若參與 AFDC 方案之家庭其子女年齡超過 6 歲，父母必須參與就業計畫。 | 型，轉而強調尋求工作及做就業準備。 | |
| 1981 | 綜合預算調節法 (Omnibus Budget Reconciliation Act, OBRA) | 針對 AFDC 進行三項改革，廢除所得稅收 67% 的稅率、申請補助門檻提高、降低福利津貼給付額度。 | 預期減少福利人口，排除不值得救助之家庭請領補助。 | 針對 AFDC 受助對象。 |
| 1988 | 家庭扶助法 (Family Support Act, FSA) | 強制各州皆需執行、父母必須履行扶養子女的命令、促使失業者加入職場、擴大職業訓練以及教育。 | 預期依賴福利者能經濟獨立自足。 | 針對 AFDC 受助對象。 |
| 1996 | 貧苦家庭的暫時救助法案 (Temporary Assistance to Needy Family, TANF) | 根據新制度，每人終身可以領取的聯邦救濟補助最長不得超過五年，而且領取兩年之後就必須接受所謂「工作要求」(work requirement) 的規範 | 對於長期仰賴公共救助的家庭進行限時補助，欲促使他們去工作以及減緩 | 有工作能力之低收入戶或失業者。 |

| | | | | |
|--|--|--|------------|--|
| | | | 全國福利人口的成長。 | |
|--|--|--|------------|--|

資料來源：作者自行整理。(引自：張四明，1999，〈美國社會福利改革的發展經驗與啟示〉，《社會建設》，第 100 期，頁 39-40；郭俊巖，2003，《工作福利的發展與理論：英美經驗的探討與借鏡》，嘉義：中正大學社會福利研究所博士論文；賴泰瑩，郭俊巖，2009，〈1960s 與 1970s 美國公共救助就業化之探析：以 AFDC 為例〉，《弘光學報》，第 57 期，頁 12-23；Peck, Jamie, 2001, *Workfare States*, New York: The Guilford Press. ; DiNitto. D. M., 2000, *Social Welfare: Politics and Public*. Boston: Ally and Bacon. ; Mueller, Elizabeth, J., & Schwartz, Alex, 1998, "Leaving poverty through work: A review of current development strategies," *Economic Development Quarterly*, vol. 12, no. 2, pp. 160-180.; Mead, Lawrence M., 1992, *The New Politics of Poverty*. New York, N.Y.: Basic Book.; Mead, Lawrence M. 1996, "Welfare Policy: The Administrative Frontier," *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 15, no. 4, pp. 587-600.)

第二節 傳統福利源起時期－羅斯福新政

壹、 社會經濟環境

在美國傳統福利起源之前，歷經了兩次世界大戰，影響國內的社會經濟動盪不安，許多家庭因戰爭緣故而破碎，造成人民陷入貧窮困苦的狀態。1914 年到 1918 年第一次世界大戰，許多家庭中的男子出征打仗，若不幸戰死，留下家中無謀生能力的寡婦與年幼子女，為了援助這些家庭，美國大約有 40 個州立法頒布有關於母親的退休金法律，諸如母親年金(Mother's pension)、母職補助(Mother's aid)、寡婦年金(widow's pension)等，美國聯邦政府提供三分之一的財政預算，給予這些州幫助貧窮的婦女與兒童。⁷²

⁷² Mark Leff, 1973, "Consensus for Reform: The Mothers' Pension Movement in the Progressive Era," *Social Service Review*, Vol.47, pp.397-340.

在美國中西部地區，伊利諾伊州(Illinois State)為第一個通過援助母親的法規，其他州群起仿效陸續設定相關救助條例。⁷³例如俄亥俄州(Ohio State)，於 1913 年通過「母親退休年金法(Mother's Pension Law)」，以保障那些丈夫過世或離棄家庭的婦女，由於其子女尚未滿 18 歲且無法自力更生，婦女不需外出工作，母親退休金則由郡縣資金(county treasuries)支出。⁷⁴最開始時，扶養一個孩子的母親每個月可領 15 美元，每增加一個小孩即每個月多 7 美元(Mothers originally received fifteen dollars a month for the first child and seven dollars a month for each additional child.)，一旦子女達到法定就業年齡，付款便停止。⁷⁵這項政策將一直延續到 ADC 方案的發展。

在第一次世界大戰結束後，因戰勝而在1920年美國房地產股市大漲，然而好景不長，這波泡沫經濟隨即在1929年紐約華爾街股票崩盤後，導致許多銀行倒閉、工廠歇業、勞工失業等一連串的經濟大恐慌，經濟危機造成大規模的失業問題及貧困家庭浮現，影響原先社會經濟結構的平衡，於是在羅斯福上任後，展開一系列的經濟振興計畫以解救美國逃離此波經濟危機。

貳、 羅斯福的施政策略與意識

如同前述所言，全球經濟大蕭條(great depression)的嚴重衝擊

⁷³ Richard Hofstadter, 1963, "The Progressive Movement, 1900-1915," *Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall*, Available from: <http://www.ohiohistorycentral.org/entry.php?rec=1466> (Accessed 25.01.2011)

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ 該法的內容與各州規定不盡相同，各州在津貼補助上的費用也多寡不一，詳細內容可參閱以下文獻：Richard Hofstadter, 1960, *The Age of Reform: From Bryan to F.D.R.* New York, New York: Vintage Books; Hofstadter, Richard. 1963, *The Progressive Movement, 1900-1915.* Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.; Michael McGerr, 2003, *A Fierce Discontent: The Rise and Fall of the Progressive Movement in America, 1870-1920.* New York, New York: Free Press.

之下，在面臨大批失業人口，羅斯福(Franklin D. Roosevelt)上任後立即採行兩階段的經濟振興計畫。於 1933 年進行第一階段的經濟整頓，主要欲以短期、立即成效的計畫法案振興經濟，於該年 5 月 12 日國會通過「聯邦緊急救助法案(Federal Emergency Relief Act)」⁷⁶，並於 3 月 9 日到 6 月 16 日又稱「百日新政(The 100 days)」，通過「緊急銀行法案(Emergency Banking Act)」⁷⁷、「農業調整法(Agriculture Adjustment Act)」⁷⁸、以及「國家產業復興法案(National Recovering Administration)」⁷⁹等法案來推動一系列國家工程建設以製造失業勞工的就業機會，建立了公共救助的福利政策，奠定福利根基。第二階段則以長期、遠程目標地進行鞏固政治、經濟、社會的改革，於 1935 年通過「社會安全法案(Social Security Act)」，在經濟大蕭條的嚴重衝擊之下，建立完整的公共救助之系統，制定美國的福利體系制度後，美國的社會經濟逐漸脫離「經濟大蕭條」的困境，也開啟福利制度的源頭。

烙印著新自由主義圖幟的民主黨小羅斯福其施政方向相較於胡佛總統以放任市場自行調節方式，是較為積極的且主動干預，在面對全球經濟危機的情況，羅斯福發現此次經濟蕭條已無法僅透過市場調節即能回歸正常了，因此在他任職後 1933 年到 1940 年實施一系列的經濟政策，使國家握有主導、控制權，瞬即擴增政府支出。羅斯福根據凱因斯學派的理論以政府直接或間接干預

⁷⁶ 所謂的聯邦緊急救助法案(Federal Emergency Relief Act)，係指聯邦政府撥出 5 億美元為基金，分發給各州政府為賑災救濟費用所需，並且推動各項公共工程建設，增進失業人士的就業機會。

⁷⁷ 在緊急銀行法案(Emergency Banking Act)中規定了聯邦政府財政部有權力去監督私人經營的銀行，私營銀行也可根據此項法案向國營的聯邦儲備銀行抵押借款，藉此使癱瘓的金融體制恢復正常運作。

⁷⁸ 在這時期的農業調整法(Agriculture Adjustment Act)，設立了「農業調整總署(Agriculture Adjustment Administration)」，勸導農民依市場需要來種植農產品，避免盲目增產，並針對願意減產的農民給予政府補助。

⁷⁹ 所謂的國家產業復興法案(National Recovering Administration)，係指設立「國家復興總署(National Recovering Administration)」，縮短工人工作時間、增加就業機會、並管制工業生產，防止惡性競爭兩聲產過剩等現象。

方式，推動「新政(New Deal)」計畫，其主要核心為三 R：救濟(Relief)、改革(Reform)和復興(Recovery)，目的在於穩固國內的金融信貸體系以及調整貨幣制度，調節通膨與勞資關係來化解社會經濟的重大危機。羅斯福的選擇以積極干預市場，確實使得國家的社會經濟達到改善，脫離經濟風暴，爾後同為民主黨的杜魯門、甚至是共和黨艾森豪皆延續羅斯福的新政策略，目標仍著重在擴大就業及消除失業、貧窮現象，而軍人執政的艾森豪傾向走中間路線的政策模式。

參、 依賴兒童補助方案(ADC)

在羅斯福新政計畫中的社會安全法第四章，制定了「依賴兒童補助方案(Aid to Dependent Children, ADC)」到 1996 年 8 月，這項方案幾經修訂後成為 TANF)。ADC 方案主要保障對象為低收入家庭，並以女性戶長為主的失業單親家庭為主，若有 18 歲以下的未成年子女，給予該家庭現金援助以支付日常生活費用，如房租，水電，食品，衣物和其他生活必需品，因此，對這些請領家庭來說，ADC 的津貼往往是他們唯一的收入來源。

ADC 法案為新政計畫中，聯邦政府首次介入州級地方的福利事務，透過經費掌控提撥，強制地方政府保障「失依兒童」的照護工作，因此雖然 ADC 法案歸屬地方政府處理的公共救助部份，但其牽涉的影響範圍擴及全國涵蓋中央與地方事務，在福利變革中具影響性、代表性大的福利政策。

ADC 方案其實是延續了 20 年代初期母職津貼條例、援助單親媽媽的精神。於是，各州實施的母親津貼補助法規，在 1935 年的社會安全法案中納入了，並且訂定 ADC 方案，原由各州立

法通過的法案改由聯邦政府統一規範，保障範圍擴及全美國境內。ADC 計畫草案由美國勞工部兒童局的前局長 Grace Abbott 以及現任局長 Katherine Lenroot 規劃提出後，遊說加入社會安全法案經過經濟安全委員會(the Committee on Economic Security, CES)及議會修改後卻沒有滿足原先 ADC 草案欲達成的目標：(1)由各州自願參與，至 1939 年卻有八個國家無參與 ADC 方案；(2)刪除了必須支付「合理維繫生活且兼顧健康與內涵」的規定；(3)刪除了保障平等對待申請人，不分申請人的種族、婚姻狀況；(4)計畫執行管理從兒童局轉到社會安全局(the Social Security Administration)，卻缺乏兒童局對貧窮孤兒寡母的照護；(5) 預算從原先的 12 億美元驟減至兩千五百萬美元。⁸⁰

由於 ADC 計畫補助不足，且申請資格困難，ADC 的政策影響並未達到原先規劃的目標，在計畫實施後的三十年內，依法規定可申請補助的「合格家庭(suitable homes)」減少，加上 ADC 方案對於未婚、黑人母親有排擠效應，使許多需要幫助的孩童無法得到適切的照顧，如 1960 年有千分之七十九的孩童需要接受資源，卻只有千分之三十的孩童得到補助。⁸¹

第三節 傳統福利擴張時期－詹森大社會

壹、 社會經濟背景

ADC 福利政策一直持續到 1960 年，而在 1961 年更名為 AFDC，這樣轉變最大原因為 1950 年代的社會運動。1955 年到 1968 年美國黑人民權運動(African-American Civil Rights

⁸⁰ Winifred Bell, 1965, *Aid to Dependent Children*. New York: Columbia University Press. pp.46-55.

⁸¹ D. M. DiNitto, 2000, *Social Welfare: Politics and Public*. Boston: Ally and Bacon. p. 34.

Movement)⁸²，認為黑人在社會、經濟、政治領域受到美國白人的歧視與壓榨，黑人的社會地位低落，貧窮使得黑人教育程度普遍不高，遭受不平等的待遇。因此，黑人民權運動訴求消除種族隔離等歧視性的法令、要求與白人同樣公平的受教權、爭取經濟、政治地位的平起平坐等。

許多貧窮的問題潛藏在看似富裕的美國社會，黑人民權運動為一引爆點，帶來了更多弱勢團體對於公民權利的訴求，其認為他們被摒除在福利圈之外，要求完整的福利保障及平等待遇，間接促成民權法的生成。而福利制度的概念也於 1960 年代產生質變。

貳、福利擴張時期之施政策略與意識

基於此，為了回應國民在社會運動中的訴求，美國重新重視福利政策問題，這時期為民主黨當道時期，自民主黨甘迺迪總統 (John Fitzgerald Kennedy) 開始，1953 年設立「衛生、教育、福利部 (Department of health, Education and welfare, DHEW)」(為 DHHS 的前身)，專責社會福利相關政策的執行與管理，擴大聯邦政府對於社會福利的干預，一改先前多由州政府視財力規劃設計地方福利，顯示中央政府對於全國福利實施的概念有所轉變，將地區性福利提升為全國性的政策。

另外，由於新政計畫實施成果良好，使得民主黨在國會佔有優勢地位，因此，甘迺迪總統延續羅斯福的新政措施，並增加勞動津貼、於 1961 更改 ADC 方案名稱為「依賴兒童家庭補助方案 (Aid to Families with Dependent Children, AFDC)」，社會福利方案

⁸² David T. Beito and Linda Royster Beito, 2009, *Black Maverick: T.R.M. Howard's Fight for Civil Rights and Economic Power*, Urbana: University of Illinois Press, pp. 81. 99-100.

出現前所未有的擴張趨勢。⁸³1960年，甘迺迪總統更積極推動社會福利計劃，例如「人力發展與訓練法(Manpower Development and Training Act)」、「區域再開發法規(Area Redevelopment Act)」、「加速公共工程法(Accelerated Public Works Act)」，亦是試圖建立全國一致的福利給付條件。⁸⁴

這波福利擴張浪潮更持續延燒到詹森(Lyndon B. Johnson)總統時期，早在1964年剛開始的時候，詹森總統以「無條件與貧窮作戰(war on poverty)」作為口號宣示其政策立場，於該年5月22日提出了「大社會」(Great Society)計劃，表示欲積極解決社會的貧富對立問題，徹底地解決國家內部由貧富不均造成的對立與動亂根源，以達成「實質」的統一。在內政上，詹森致力於各項福利法案、簽署民權法案，透過減稅方式改善貧窮、飢餓、匱乏等現象，以將美國引導到富裕國度為目的；在經濟上，設立了經濟機會局(Office of Economic Opportunity)，並提出經濟機會法案，試圖提供平等的競爭機會，給予弱勢族群教育、生存的機會，並特別針對文盲、失業、疾病者加以照顧，並提供食物券(food stamp)等補助。

然而，福利在極度擴張後，所帶來的負面效應也不在話下，在1960年代後，社會福利支出佔全民生產毛額(GNP)的比例大幅地增加，1975年為20%，1929年為4%，1940年為9%，AFDC方案的領取者在1962-1966年間驟增近百萬人之多，⁸⁵雖然在1967年詹森政府於1967年提出「工作誘因方案(Work Incentive Program, WIN)」，旨在工作參與的條件與領取生活補助福利的結合，希冀

⁸³ Op. cit., 81, p. 37.

⁸⁴ 賴泰瑩，郭俊巖，2009，〈1960s 與 1970s 美國公共救助就業化之探析：以 AFDC 為例〉，《弘光學報》，第 57 期，頁 13。

⁸⁵ 同前註，頁 15。

透過此方案可以改善大量依賴福利津貼的人數，解決財政負擔，但無強制性的法律制裁功能，而成效並不彰。⁸⁶

參、 家庭與依賴兒童補助方案(AFDC)

ADC 計劃於 1962 年更名為家庭與依賴兒童補助方案 AFDC，將「家庭(family)」被添加到名稱中，部分原因是擔心原 ADC 計劃鼓勵失婚家庭。⁸⁷ AFDC 方案與 ADC 方案內容相似，只是在保障對象部份增加，原先在 ADC 方案中僅保障單親女性家庭的規則，修改成單親父母家庭皆可申請，所以可接受 AFDC 補助的家庭包括單親家庭，特別是未婚媽媽及其子女。基本資格要求是一個貧困的單親家庭（單親父親或母親）撫養一個以上、年齡滿 18 歲以下的子女，且為美國公民或擁有合法永久外籍地位。若父母其中一方失業，也可以適用此方案計畫，亦可受惠。⁸⁸

AFDC 方案在聯邦政府授權各州對失業家庭、單親父或母皆可申請，但由於各州實施規定不一，其所認定的資格和獲得補助的家庭數量，各州的差異都非常大。⁸⁹而要一直到 1988 年的「家庭扶助法(Family Support Act, FSA)」才強制各州必須接受失業的雙親家庭申請補助。⁹⁰因此，AFDC 社會福利方案的受助對象擴大，福利給付資格認定採取寬鬆的原則，領取人數也增加，此時社會福利支出佔全民生產毛額(GNP)的比例在更名後大幅增加，

⁸⁶ 張四明，1999，〈美國社會福利改革的發展經驗與啟示〉，《社會建設》，第 100 期，頁 39-40。

⁸⁷ Susan W. Blank and Barbara B. Blum, 1997, *Welfare to Work*, Vol. 7, No. 1, Spring. p. 45.

⁸⁸ 同註 86，頁 39。

⁸⁹ Robert Lieberman, 2001, *Shifting the Color Line: Race and the American Welfare State*. Boston: Harvard University Press. pp. 12-23.

⁹⁰ 同註 86，頁 42-43。

1975 年為 20%，1929 年為 4%，1940 年為 9%，AFDC 的補助對象在 1962-1966 年間驟增近百萬人之多。⁹¹

肆、 ADC 到 AFDC 政策轉變之影響

從 ADC 到 AFDC 方案最大的影響即在福利領取人數上的快速增加。ADC 最初的設計目的是為了使單親母親留在家裡與照顧他們的孩子，但這樣的設計在 1960 年代開始後，對於福利概念系統重新配置，透過不同方式試圖將母親推到勞動市場中。例如透過工作誘因計畫、綜合預算調解法示範就業計畫、工作機會暨基本技能計畫等。

另外一個轉變則是在福利政策的名目改變，最初的「母親年金」乍看之下被視為婦女福利的一種保障政策，然而這僅是比照軍人眷屬發放的年金制度，主要仍是補貼母親在養育子女的津貼而非實質為女性福利。直到社會安全法案制定後，ADC 的名稱為「依賴兒童補助方案」，雖然名稱為兒童，以子女作為接受福利的主體，然而主要申請對象仍是以單親婦女為主，顯示出女性的弱勢地位，既然是給予依賴兒童的補助方案，就不應該侷限領取對象為單親媽媽，隱含著擔負照顧家庭子女的人為女性之刻板印象，是帶有性別歧視的政策設計。

直到 1960、70 年代女權意識逐漸覺醒後，AFDC 的名稱在 ADC 名稱之中添加了「家庭(Family)」顯示出家庭為養育子女之所在，擔負養育工作者不僅是女性、也可能是男性，也不僅是父母，因為有更多孤苦無依的小孩是寄養在親戚、朋友、養父母家

⁹¹ 同註 84，頁 15。

的，同時也需要接受福利的滋養保障。

第四章 AFDC 到 TANF：轉型與取代

有鑑於傳統福利擴張時期所產生的福利依賴弊端，在後期改革過程中則欲消除傳統福利制度中，「消極」地給予受助者補助、「只給人魚吃而不教人釣魚」的性質，並且引進工作義務之理念，轉變福利的質地。⁹²因此，本章即說明美國自 1960 年代以後推動的一系列福利改革，其政策核心目標皆在於減輕低收入之家庭對社會救助系統的依賴，透過提供財務誘因、或是強制工作之要求，以促進受助家庭之積極就業，最終可以脫離貧窮，並且達到個人的經濟自立。

第一節 傳統福利轉型時期-保守派上台

壹、社會經濟環境

傳統福利制度產生轉化主因是在國家經濟遭遇危機後，財政對無法負荷龐大的福利支出成本，自 1970 年代的二次石油危機開始，使得石油供需失調，全球的經濟連帶影響物價上升、先進國家的工業產值下降，甚至造成福利國家面臨到財政支出龐大壓力的挑戰，引發各界的研究與討論，社會民主制度、社會主義與共產主義受到新自由主義、新保守主義在哲學思想上的挑戰，例如英柴契爾政府及美雷根政府相繼對於福利系統提出質疑與改善策略。

1980 年代海耶克的政治經濟理論復興，市場自由主義隨著這

⁹² 郭仲桓，2005，《一則成布 G 事?以論述實踐觀點分析美國福利改革》，中正大學社會福利研究所碩士論文，頁 35-49。

股批判福利浪潮，指謫著凱因斯主義對國家經濟的過度干涉，如同先前羅斯福的新政計劃、詹森的大社會計劃，其對於建設國內經濟市場的正向影響，然而卻在經濟景氣衰退後，被視為是誘使人民依賴福利體系提供的津貼補助，而養成人民懶惰的特性，福利制度儼然成為一個「貧窮陷阱」。過去大社會計畫、福利預算增加累積了大筆財政負擔，過去的經濟榮景也逐漸地消退，傳統福利制度飽受批評，自 1969 年共和黨尼克森(Richard M. Nixon)就任後，即重新檢討福利制度，提出一系列社會福利改革法案。一直到保守派的雷根政府才有具體地落實福利支出的縮編，同樣地，傾右派的雷根主張減少政府干預，刪減福利預算，即使未刪除的社會福利，也採取嚴格的限制。

貳、 執政者的施政策略與意識

於是，這是一個對福利作戰(War on Welfare)的時期，從羅斯福總統新政到詹森總統大社會計劃之間，美國國內貧窮比例雖然下降，但因1960年代美軍介入越戰所帶來的傷亡及龐大軍費支出引起的通貨膨脹、各種反戰暴動，後來又加上分別於1973年與1979年所爆發的石油危機、經濟的通貨膨脹，雷根(Ronald Reagan)總統上台後致力於經濟層面的改革，以及老布希(George H.W. Bush)總統將福利政策轉向比較強調個人自助的方向。

為消除日趨嚴重的福利依賴問題，美國政府開始制定救助給付與工作要求相結合的工作福利措施，以期能克服福利依賴和激勵窮人重返就業市場。保守派共和黨接手執政後，從美國總統雷根(Ronald Wilson Reagan)、老布希(George Herbert Walker Bush)上任後，開始進行縮減福利的財政預算，如雷根政府 1981 年的「綜合預算調節法」(Omnibus Budget Reconciliation Act,

OBRA)，針對 AFDC 進行三項改革，廢除所得稅收 67% 的稅率、申請補助門檻提高、降低福利津貼給付額度，預期透過修訂法案後能減少福利依賴的人數，並且藉此排除不值得救助之家庭申請補助，避免造成福利資源的浪費。

老布希亦延續雷根的保守派作風，重新重視家庭觀念，帶動「工作倫理」的復甦。1983 年的社會安全修正案，提高領取福利的年齡，延緩給付領取時間，修正給付公式，對較富有的老人所領取的給付課稅。1988 年的家庭支持法，要求申請救助的母親，須先接受教育、訓練或找尋工作，如果拒絕接受工作方案，則取消福利。

此時期的福利概念不同前期，前期傳統的福利概念原本被視為是公民的法定權益，但是卻產生「搭便車」、只想仰賴社會救濟的懶惰公民，工作福利概念便是為了抑制此種情況而產生的，其中隱含著工作倫理(work ethic)的復興—工作是美德與身為公民的義務—不再僅是權利，享有前必須先付出，因此必須參與工作做為領取福利的主要條件。⁹³在福利改革進程中也將此概念帶進，工作福利連結著國家與公民間的權利與義務。此時將福利視為政府主要的問題，認為貧窮主要是因為個人的懶散所造成，而非社會結構的不平等。

雖然反對社會福利，但因政治考量及民意，不敢做大規模的福利刪減，因而把改革焦點放在以資產調查為主的各種計畫，對許多民意基礎雄厚的社會方案做小幅修正，已逐步降低福利支出的增長，並將經費轉移到國防預算中。因此，社會服務均加以民

⁹³ 王志弘譯，Zygmunt Bauman，2006，〈工作、消費與新貧(Work, Consumerism and the New Poor)〉。台北：巨流，頁 29。

營化，以促進競爭，私人供給大於政府給予。

第二節 工作福利取代時期－柯林頓

壹、 社會經濟環境

時代轉換，在冷戰結束後的國際情勢產生轉變，影響著世界各國的意識型態，老左派、傳統的共產主義、社會主義瓦解消亡，繼之而起的是新自由主義、新右派、以及中間偏左的「第三條路(The Third Way)」，慢慢佔據政治舞台，然而這並不表示社會主義、共產主義的核心理念或價值就此逝去，Anthony Giddens提出的「第三條路」則體現左派的部份理想，採取溫和的路線，調和左右兩派的思維，醞釀新的政策意識。Anthony Giddens主張的「第三條路」其參照對象為英國，並連結布萊爾(Tony Blair)與「新工黨」的政治策略，其政治信念類似美國「新民主黨」的理念，⁹⁴，雖然並不全然對比相似，但可肯定的是這新興偏左路線影響了英美在福利政策上的轉變。

1960至1980年代經過羅斯福總統、詹森總統的一系列政策計畫洗禮，其所標榜的大政府(big government)理念，帶來沉重的福利支出負擔，加上石油危機、經濟不景氣、政府財政預算赤字等因素，引發對福利國家的批判。然而，即使在隨後雷根總統、老布希總統於其就任期間所推出的傾右派政策，諸如減稅政策預期促進國內經濟成長，或企圖透過福利政策的改革以減少財政上的福利支出，皆未能有效改善貧窮狀況及帶動經濟，再加上1980年代末期雷根總統的全球圍堵政策及與蘇聯的軍備競賽，增加美國

⁹⁴ 鄭武國譯，Anthony Giddens，1999，《第三條路：社會民主的更新(The Third Way: The Renewal of Social Democracy)》。台北：聯經。頁 3-10。

在軍事支出部分，以上因素促使民主黨的柯林頓總統以「終結我們所知道的福利」為口號，著重將工作與福利進行結合。

工作福利興起除了福利國家遇到危機之外，還有新右派提出的「工作倫理(work ethic)」之復甦。19 世紀早期工作倫理提出時，在當時的社會，從事勞動為財富的唯一來源，故工作可使人脫離貧窮、國家富裕，工作倫理就像真理般，受大眾愛戴。然而，到 20 世紀晚期工作倫理再次受到重視與討論，則是當福利依賴的問題擴大、福利國家面臨財政壓力，工作倫理的回潮讓「依賴」逐漸成為負面字眼，福利國家的政策被批評為是加深依賴的根源。

何謂「工作倫理」？必須先談及工作倫理的兩項前提和假設。工作倫理的第一項前提是「若人要獲得生存所需、要活得快樂，就必須工作」。別人會認為這些「工作」是有價值的，是值得給予報酬的。把工作納入一個框架下：「工作需要與報酬結合，因為有報酬、工資，人才能繼續生活並活得快樂。」換句話說，不能換取報酬和工資的工作，就算不是沒有價值，都往往會讓人看低一線。第二項前提是「人不應滿足已經擁有的，安於現狀是錯誤的，人要追求擁有更多」。安於現狀不僅是愚蠢，且是不道德的。換言之，工作本身便是一種價值，它是高貴的，而工作的人因此也是高貴的。這樣把工作提到道德層次，就可以輕易把不工作的人視為不道德，把他們定性為懶人。當「貧窮」與「懶惰」和「沒有工作」產生連結時，窮人自然地被視為不道德的人，因為他們沒有參與神聖又高貴的工作。⁹⁵

⁹⁵ 同前註。頁 7-9。

貳、 柯林頓的施政策略與意識

美國在福利改革進程中也將此概念帶進，工作福利隱含國家與公民間的權利與義務，福利原本為公民法定權益，但避免「搭便車」、只想仰賴社會救濟的懶惰公民，工作福利在工作倫理概念的再次復興、再次被提及討論後—工作是美德與身為公民的義務—福利不再僅是公民可享有的權利，而是享有前必須先付出，因此必須參與工作做為領取福利的主要條件。⁹⁶

早在1992年總統大選，民主黨的總統候選人柯林頓在競選場合表示「我們必須終結我們所知道的福利制度(We have to end welfare as we know it)」，⁹⁷並且以改善美國預算赤字的經濟問題為其主要的競選政見。執政後，在國會中兩黨競合下的妥協結果，將福利的改革目標放在實踐工作福利概念，正式把工作福利帶進美國的福利政策制定中。

從1996年民主黨柯林頓簽署「個人責任與工作機會調節法案」(Personal Responsibility and Work Opportunity, PRWORA)可清楚發現，其主要法案內容即以「貧窮家庭的暫時救助方案」(Temporary Assistance for Needy Families, TANF)取代「家庭與依賴兒童補助方案」(Aid to Families with Dependent Children, AFDC)，改由聯邦政府提供各洲概括式經費(block grant)。此法案最重要的內涵：第一，正式引進工作福利制度，以TANF方案取代AFDC方案本案；第二，強調受助者必須工作，強調工作的必要性及訂定領取補助年限的相關規範；第三，重視家庭價值。

⁹⁶ 同註 93，頁 39-42。

⁹⁷ Michael Tanner, 1994, "Ending Welfare As We Know It," *Cato Policy Analysis*, No. 212. Available from: <http://www.cato.org/pubs/pas/pa-212.html>. (Accessed 25.09.2010)

參、 貧苦家庭的暫時救助法案(TANF)

1996年通過的「個人責任與工作機會調節法(Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act, PRWORA)」取代AFDC方案，其中包含「工作機會和基本技能訓練(Job Opportunities and Basic Skills Training, JOBS)」、「緊急援助(Emergency Assistance, EA)」等計畫整合後透過聯邦政府分配的綜合補助款，合稱為「貧苦家庭的暫時救助方案(Temporary Assistance for Needy Families, TANF)」。⁹⁸自通過後，1997年7月2日開始實施，TANF方案延續聯邦援助AFDC方案，透過美國衛生及公共服務部(United States Department of Health and Human Services)提供現金援助給家中扶養子女的貧窮家庭，每年的補助款都超過一百六十五億美元。⁹⁹

如圖4-1：TANF的概念圖，TANF主要目標在：(1)減少依賴福利的家庭數目；(2)強調工作倫理與個人責任；(3) 強調家庭價值，鼓勵雙親家庭之建構與維持。提出了幾項小目標如設定領取福利標準與年限，以減少依賴福利的家庭數量，避免貧窮循環及落入「貧窮陷阱」；加強工作教育訓練、強調並提倡個人工作責任，回應工作倫理的理論等。

另外在執行層面亦有三點作法：(1)取消應享權益的傳統福利，引進TANF方案；(2)提供各州概括式經費(Block Grant)，聯邦政府的權力下放自地方各州政府；(3)領取補助時間設立年限。執行上取消了應享權益的福利、提供各州概括性經費(block grant)、

⁹⁸ 同註 75。

⁹⁹ S. Morel, 1998, *American workfare versus French insertion policies: an application of Common's theoretical framework*, Paper presented at Annual Research Conference of the Association for Public Policy and Management, pp. 29-31. October, New York.

受領補助有五年（60個月）的時間限制、強制工作要求、並拒絕曾犯下與毒品相關罪名的申請者。

因此工作與福利結合下，福利領取不是一個公民社會權之一部分，而是必須用工作以交換福利給付，¹⁰⁰人民與福利的關係，從接受轉換到權利與義務關係，TANF其主要精神認為工作是義務和接受福利的條件，並主張政府僅支付兩年的給付年限，且一生最高不得超過五年，目的是為了要減少福利名單人數。在此政策下受影響族群為三種：1、有小孩的貧困家庭，2、毒品重罪犯與其家庭，3、福利機關。預期正面影響為透過工作減少福利依賴、鼓勵婚姻、降低非婚子女之數量；而非預期的負面影響為增加有色人種的依賴比例、毒品家庭的孩童缺乏資源、孤依兒童的貧困親戚無資源輔助。

¹⁰⁰ 王篤強，2001，〈「強制工作」與「財產累聚」—兩種貧窮對策觀點〉，《社區發展季刊》，第95期，頁86-87。

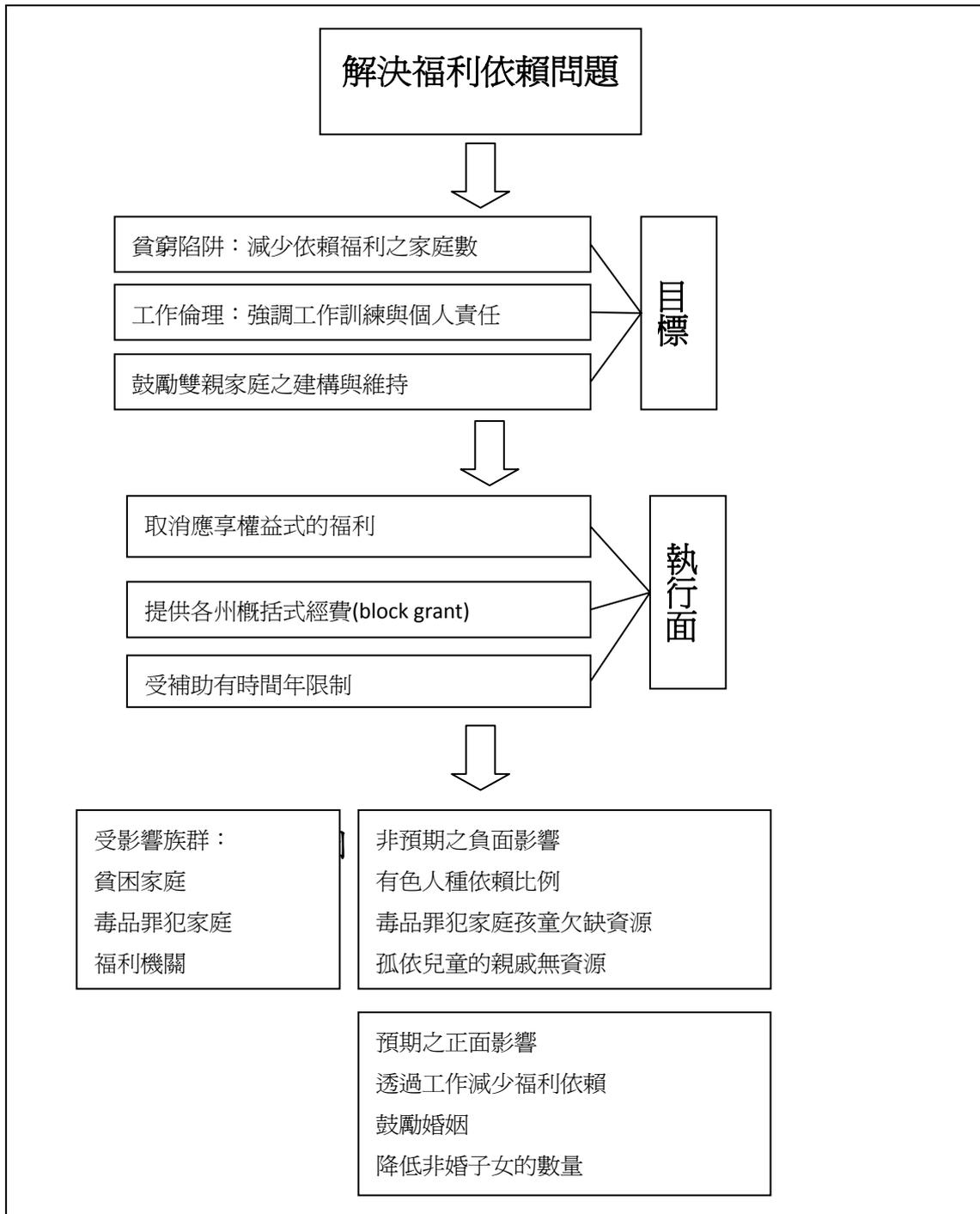


圖 4-1：TANF 的概念圖

資料來源：作者整理自王菁菁，2005，〈以工作福利的理念檢視以工代賑方案執行之效果—以嘉義縣為例〉，國立中正大學社會福利研究所碩士論文；王篤強，2001，〈「強制工作」與「財產累聚」—兩種貧窮對策觀點〉，《社區發展季刊》，第 95 期，頁 85-95。孫健忠，2009，〈「工作」與「福利」的連結分析：從「勞役所試煉」、「工作福利」到「工有酬」〉，《台灣社會福利學刊》，第八卷，第一期，頁 119-147。呂朝

賢，2007，〈新貧的意義、政策與其限制〉，《社區發展季刊》，第 119 期，頁 20-39。張四明，1999，〈美國社會福利改革的發展經驗與啟示〉，《社會建設》，第 100 期，頁 39-55。

根據表 4-1 的數據來看福利改革後的政策影響，AFDC 自 1961 年開始實施後，福利領取人數年年增加，顯示出 AFDC 在鬆綁福利領取人資格後，申請人大增，獲得領取人數也就水漲船高，然而這樣的漲幅遭受自由主義者的批評，認為這將會使人為了領取補助而生育，變相鼓勵窮人生育賺取津貼，另外也可能使的窮人依賴補助而不願意工作。這些批評促使 WIN、OBRA、JOBS 等方案的推出，但就數據年年增加的趨勢來看，似乎沒有達到減少領取福利補助的人數。

另外，從表 4-2 為二十歲以上的女性失業比例，根據美國勞工局的統計自 2001 年到 2011 年每月數據，2011 年只到計算五月，從數據看來，2001 年自 2011 年的女性失業率是逐年遞增，TANF 的政策方案中強制領取福利者進去勞動市場就業，透過工作訓練、傳授工作技能企圖增加就業機會，然而根據此數據看來，女性失業率僅是增加而未減少。

最後再看到表 4-3 的 TANF 領取補助者人數、貧窮率以及失業率，自 2000 年到 2010 年領取補助的人數逐年減少，然而貧窮率以及失業率卻逐年增加，顯示 TANF 確實降低了領取福利的人數，降低財政支出，然而貧窮的問題卻尚未解決。

表 4-1 AFDC 福利領取人數變化 (自 1961-1983 年)

| AFDC 福利領取人數 | |
|-------------|------------|
| 年份 | 人數 |
| 1961 | 3,240,970 |
| 1962 | 3,642,237 |
| 1963 | 3,902,991 |
| 1964 | 4,125,440 |
| 1965 | 4,374,584 |
| 1966 | 4,501,327 |
| 1967 | 4,854,972 |
| 1968 | 5,515,567 |
| 1969 | 6,400,350 |
| 1970 | 7,897,584 |
| 1971 | 9,955,401 |
| 1972 | 10,814,749 |
| 1973 | 11,003,388 |
| 1974 | 10,825,730 |
| 1975 | 11,203,027 |
| 1976 | 11,338,728 |
| 1977 | 11,108,354 |
| 1978 | 10,662,505 |
| 1979 | 10,311,292 |
| 1980 | 10,597,443 |
| 1981 | 11,159,843 |
| 1982 | 10,430,960 |
| 1983 | 10,659,365 |

資料來源：作者整理自美國健康與人類服務署(United States Department of Health and Human Service)所提供的公開數據資料。網址：
<http://www.acf.hhs.gov/index.html>

表 4-2：二十歲以上的女性失業比例

| Unemployment Rate - 20 yrs. & over, Women | | | | | | | | | | | | |
|---|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| Year | Jan | Feb | Mar | Apr | May | Jun | Jul | Aug | Sep | Oct | Nov | Dec |
| 2001 | 3.6 | 3.7 | 3.6 | 3.7 | 3.8 | 3.9 | 3.9 | 4.3 | 4.4 | 4.7 | 4.8 | 5.1 |
| 2002 | 4.9 | 5.0 | 5.0 | 5.3 | 5.2 | 5.1 | 5.1 | 5.0 | 4.9 | 5.1 | 5.0 | 5.1 |
| 2003 | 4.9 | 5.1 | 5.1 | 5.1 | 5.2 | 5.2 | 5.1 | 5.2 | 5.3 | 5.1 | 5.0 | 5.1 |
| 2004 | 5.1 | 4.9 | 5.3 | 4.9 | 4.8 | 5.0 | 4.8 | 4.7 | 4.6 | 4.7 | 4.7 | 4.6 |
| 2005 | 4.7 | 4.7 | 4.6 | 4.6 | 4.7 | 4.6 | 4.6 | 4.4 | 4.6 | 4.5 | 4.6 | 4.4 |
| 2006 | 4.3 | 4.3 | 4.2 | 4.3 | 4.1 | 4.1 | 4.2 | 4.1 | 4.2 | 3.9 | 4.0 | 3.9 |
| 2007 | 4.0 | 3.8 | 3.8 | 3.9 | 3.8 | 3.9 | 4.2 | 4.1 | 4.1 | 4.1 | 4.1 | 4.4 |
| 2008 | 4.3 | 4.2 | 4.5 | 4.2 | 4.6 | 4.7 | 4.7 | 5.4 | 5.0 | 5.4 | 5.7 | 6.0 |
| 2009 | 6.4 | 6.8 | 7.0 | 7.1 | 7.5 | 7.7 | 7.7 | 7.7 | 7.9 | 8.1 | 7.9 | 8.2 |
| 2010 | 7.8 | 8.0 | 8.0 | 8.2 | 8.1 | 7.8 | 7.9 | 8.0 | 8.0 | 8.1 | 8.3 | 8.1 |
| 2011 | 7.9 | 8.0 | 7.7 | 7.9 | 8.0 | | | | | | | |

資料來源：美國勞工局網站：<http://data.bls.gov/cgi-bin/surveymost>

表4-3：TANF領取補助者人數、貧窮率、失業率

| YEAR | TANF recipients | Poverty rate (%) | Annual unemployment rate (%) |
|------|-----------------|------------------|------------------------------|
| 2010 | 4375022 | - | |
| 2009 | 4154366 | 11.1 | 8.1 |
| 2008 | 3795007 | 10.3 | 5.4 |
| 2007 | 3895407 | 9.8 | 4.5 |
| 2006 | 4166659 | 9.8 | 4.6 |
| 2005 | 4471393 | 9.9 | 5.1 |
| 2004 | 4748115 | 10.2 | 5.5 |
| 2003 | 4928878 | 10 | 6 |
| 2002 | 5069010 | 9.6 | 5.8 |
| 2001 | 5359180 | 9.2 | 4.7 |
| 2000 | 5778034 | 8.7 | 4 |
| 1999 | 6824347 | 9.3 | 4.2 |
| 1998 | 8347136 | 10 | 4.5 |
| 1997 | 10375993 | 10.3 | 4.9 |
| 1996 | 12320970 | 11 | 5.4 |

資料來源：作者整理自美國健康與人類服務署(United States Department of Health and Human Service)所提供的公開數據資料。網址：<http://www.acf.hhs.gov/index.html>以及美國勞工局(United States Department of Labor)網站：<http://data.bls.gov/cgi-bin/surveymost>。

第三節 小布希策略意識及當前福利政策

小布希總統福利政策理念也十足回應了共和黨老布希、雷根總統等人的政策方向，新保守主義思想，推動「福利私有化」主張，2000年提倡減稅的共和黨小布希(George W. Bush)總統上台，將社會福利責任有國家轉移至家庭、公益及營利機構上，進而大幅削減福利救濟預算。社會政策呈現出新保守主義的特性，此時期的主要社福措施主要仍是延續1996年的PRWORA法案，持續支持TANF的工作訓練計畫。

在2005年總統就職演說中，小布希明確指出：「社會福利即將破產，建議把社會福利稅款一部分挪到其他地方以促進國家經濟成長。」小布希總統試圖將社會福利民營化、縮減福利支出，在海耶克新自由主義、新右派的概念下，國家與市場的互動模式屬於國家不干預經濟與社會福利，避免影響市場均衡與重分配，而積極介入在法律、國防部分。¹⁰¹然而，小布希續任美國總統任職期間適逢911恐怖攻擊，以及其後續與恐怖組織的軍事攻擊對抗，因此在社會福利部分的財政配額減少，以因應大量的軍事支出。

在柯林頓之後的小布希、歐巴馬(Barack Hussein Obama Jr.)對於 TANF 方案的執行並未有突破性的改變，持續在工作福利上的執行，反倒是歐巴馬在競選期間提出的七大婦女政見，或許值得我們另闢一議題進而討論研究。

¹⁰¹ 〈布希宣誓續任美國總統並發表就職演說〉，大紀元，查詢日期：2011.02.30，網址：<http://www.epochtimes.com/b5/5/1/21/n787900.htm>。

第五章 welfare 與 workfare 「性別盲」

第一節 性別意識與女權意識

壹、 生物性別與社會性別的定義與差異

男女之間的區隔究竟是源自於生物本質的差異性，抑或是文化渲染下的結果？在爭取男女平等之前，我們必須先認知到男女之間是處在一個差異環境、不公平的情勢，因此男女之間的差異如何產生、為何會有此區別、這樣的區別怎麼會導致社會結構中的「男尊女卑」刻板固化的性別分工？需要我們深入了解其性別假設論點。

所謂的生物性別(biological sex)係生物學中根據生物性上的差異，染色體數目的不同給予區別性的指稱，例如與生俱來、先天性的生物體差異、生殖器有無、雄雌性荷爾蒙、可否生育等。生物性別歸屬中性、無性的分類，無社會中男女權力關係的涉及，沒有受到其他文化框架的多重詮釋下的性別區分。然而往往我們將各自文化對於性別影響所致的差異視為理所當然、自然不變的，將雄性行為、雌性舉止根據生物學的特徵，自然地分離了男人女人的世界，卻忽略了在不同社會環境下的學習經驗可能暈染我們對性別行為的認同與看法。

Simon de Beauvoir 在《第二性》中所主張「女人不是生下來就是，而是後天形成的(One was not born, but rather becomes, a woman)」¹⁰²，點出了文化形塑整個社會彰顯的模式，從個人生活

¹⁰² 林秀麗譯，Jennifer Harding 著，2000，《性與身體的解構(Sex Act: Practices Femininity and Masculinity)》。台北：韋伯。

型態到群體活動表現出來的樣貌，皆受到一地區的宗教、意識、思想、人文等文化差異所影響，故在性別差異亦如此。固然人類因為生物特性、生殖特徵的不同造成彼此有所差異，稱為「生物性別(sex)」。然而，更多差異是由於文化的影響，男女在不同社會環境有差別的分工與任務，稱為「社會性別(gender)」。

故此社會性別，或稱文化性別(gender)的主張，即是跳脫我們原先對於生物先天性的差異區別，強調在後天的文化、經驗、社會傳承與結構中對性別角色的定義與設定。在人類學家 Carol P. MacCormack 認為：「社會性別及其特色並非純粹生物性。歸屬於男性和女性的意涵，就像歸屬於自然或文化的意涵一樣。」¹⁰³ 由此可見，社會性別包涵更多元的詮釋基礎，性別不只是生物性的面向，也受到權力關係、宗教信仰、傳統習俗等日常生活的互動脈絡牽制。Luke Eric Lassiter 更進一步指出社會性別的權力概念：「社會性別立基於生物性別，而且分派不同的行為、角色、意義給『男性』、『女性』、甚至替代的身分認同(alternate identities)。社會性別.....，它更深深地與權力及不平等的議題纏繞在一起。」¹⁰⁴

面對生理性、社會性的性別，從 Simon de Beauvoir 等人開始針對此二分架構來批判社會中種種不平等的規範制度，並深入指陳，在國家建構的社會下其所隱含的父權政治、主流階級等，「女性」遭受歧視、不公平對待乃是源自於外在文化、人民意識、傳統風俗等賦予「社會性別」的想像，換句話說，女性主義

¹⁰³ 郭禎麟等人譯，Luke Eric Lassiter，《歡迎光臨人類學(Invitation to Anthropology)》。台北：群學。頁 157。

¹⁰⁴ 同前註，頁 163。

者反對社會產物下的女性角色，更將這些權力不平衡的狀態歸咎於父權體系。

然而，Butler 則挑戰這樣的二分論述，上述的生理性別與社會性別二分架構過於簡單概化，其認為不單僅是社會、文化、宗教、生活經驗建構起社會對女性角色的認同，在某程度上，自然天生的生理性別亦限制了後天環境加諸社會性別的構成，簡單來說，社會性別由生理性別及文化社會給予的價值所形塑而來，生理性別的自然性、先天性、先於文化的框架亦影響社會文化在建構社會性別上。故此，從 Butler 的論述觀點，我們在批判規範體系對女性的歧視、不公政策時，不能全歸咎於父權架構因素，必須涉及主體與規範的權力關係、自我建構，以分析女性與福利制度的互動模式。

貳、 性別(gender)與女性(female)的意識興起

對於生理性別和社會性別有一定的瞭解之後，才會產生所謂的性別意識。性別意識、女性意識、女性主義意識（或稱女權意識）各自表述對性別不同程度的認同與覺察，根據 Gerson & Peissn 對於這三種意義的界定，性別意識為大集合涵蓋了性別覺察 (gender awareness)、女性／男性意識 (female/male consciousness)、女性主義／反女性主義意識 (feminist/anti-feminist consciousness)。¹⁰⁵

性別覺察係指最初從孩童時期透過生活經驗或有形、無形中的社會文化中，所學習到的某一性別屬性或群體特徵，進而對其

¹⁰⁵ J. M. Gerson and K. Peiss, 1985, "Boundaries, Negotiation, Consciousness: Reconceptualizing gender relation," *Social Problems*, No. 32, pp. 317-331.

性別的認同與仿效自身的性別角色。¹⁰⁶例如家庭中父母的性別分工，父親為出外工作負責家中生計的角色，母親主掌家務事負責燒菜洗衣的角色，自小耳濡目染下的影響，對與自己相同性別的認可，構築對性別關係的覺醒、覺察。

在對自身性別覺察後，開始對自己的性別與該社會結構產生連結，在性別意識裡頭包含了女性意識與男性意識，本文以主要討論女性為主。比起女性主義意識而言，女性意識較為消極且僅止於意識到社會結構加諸於女性個體上的不平等規範，察覺到父權體制的宰制形塑整個社會文化的意識，而在心智上產生批判與反思後的自我覺醒意識。¹⁰⁷

女性主義意識則進一步延伸女性意識的批判思考，積極地提出改善、解決父權壓迫的方式，訴求管道多半透過社會婦女運動或要求制度法規的修訂，甚至特定族群或針對某抗爭議題而組織團體。¹⁰⁸由此可見，性別意識是性別自覺與解放下的產物，自覺後發軔女性意識，並在女性主義的發展下加以深化，女性主義意識便深入地從不同理論觀點，具有積極的政治目標、法律目標以改革女性在各層面能與男性公平競爭、參與、改變傳統公私領域得的分工等。

參、 缺乏性別意識的福利政策

從 ADC、AFDC、TANF 的政策看來，並沒有所謂的性別意

¹⁰⁶ S. T. Rinehart, 1992, *Gender consciousness and politics*. London: Routledge. pp. 54-55; R. E. Klatch, 2001, "The formation of feminist consciousness among left- and right-wing activist of the 1960s," *Gender & Society*, Vol. 15, No. 6, pp. 791-815.

¹⁰⁷ 同註 81。

¹⁰⁸ 曾于倫，2009，〈婦女新知基金會女性志工之性別意識發展與日常生活實踐〉，台北，國立政治大學社會工作研究所碩士論文，頁 45。

識存在，僅是一昧地因應當時的社會經濟環境而制定政策，並未考量女性的困境以及試圖改善根本性問題。即使是早在 ADC 方案之前各州實施的「母親年金」，也未有覺察性別意識的存在，母親年金的設計屬於一種陽性霸權的產物，其假設家庭唯一的生計者為父親、丈夫，由於在戰爭期間家中男子皆被徵招去戰場，可能意外戰死、殘障、或是失蹤等因素，國家基於仁慈、關懷、保障軍人眷屬的義務所實施的年金制度，給予家庭中的寡婦、年幼子女金錢補助，使「這種情況下」的單親媽媽不必出外工作可在家照顧小孩。然而，母親年金的申請是排除非婚婦女、遭遺棄之婦女，所以說母親年金只是比照軍人眷屬照護下的一環政策，不能視為是專為女性權益設計的政策。

到了 ADC 方案，由於新政計畫的經濟改革多半是因應失業者的需求與改善失業狀況，因此在 ADC 的補助資格不再僅是受限於寡婦，包含了更多情況造成的單親女性，例如離婚、非婚、遭遺棄的婦女，但是申請過程容易遭受阻礙，社會上對於未婚媽媽、單親黑人女性的歧視與異樣眼光，使她們無法順利獲得津貼，生活仍舊貧困。同時婦女運動在 1920 到 1930 年代期間也是低落，少有積極活動，女性意識在此時期萎靡不振，匡論政策會有何性別意識。

隨著 1950 年代開始的社會運動興起，最具影響力就屬金恩博士(Martin Luther King)所領導的非裔美國人民權運動(African-American Civil Rights Movement, 1955-1968.)，主張消除種族歧視、恢復黑人在美國南方的投票權，1966 年的黑人權利運動(Black Power Movement)更擴大民權的目標，諸如種族的尊嚴、經濟、政治能自主、不受美國白人的壓迫等。影響了 ADC 的修訂，增訂 ADC-UP 方案，單親家庭無論僅有父母某一方皆可申

請，亦考量到失業父親的困境；接著更名為 AFDC 納入家庭，以家庭為單位，聯邦政府亦授權各州可以提供給雙親但失業的家庭請領。然而這項改變卻造成請領人數增加、財政支出形成負擔，遭受物理學家 William B. Shockley 批評許多人為了領取補助而生育，甚至表示黑人基因不如白人，只因為請領生活補助的人多半是黑人婦女和未婚媽媽。¹⁰⁹ 這個諾貝爾物理學得主 Shockley 的言論更加顯示缺乏性別意識，將領取補助者的增加原因推導為政策制度所帶來的影響，而並未考量到結構性的社會經濟問題，才是導致這些需領取補助者對福利政策的依賴程度。

對 AFDC 的批評一直到冷戰結束後，整個社會局勢改變，經濟問題、石油危機、共和黨與民主黨的拉鋸促成福利面向轉型，把工作與福利連結後帶來新的福利概念：工作福利。TANF 概念如前所述，看似性別中立、無特別關照某一性別的模式，鼓勵家庭的維持、工作勞動的價值卻無形顯露出政策的「性別盲」。由於鼓勵婚姻家庭之維持，並且以工作條件作為義務，把女性又丟回競爭市場中，雖然為性別中立的政策，但其實只是把問題放回結構同樣不平等的市場上，並未確實解決婦女問題，這部份則在下一節中的公私領域會在詳提。

第二節 福利政策中固化的結構性意識

壹、 家父長式的父權制度 (patriarchy institution)

父權 (patriarchy) 是源自於農業與畜牧業的興起、以及伴隨社

¹⁰⁹ Wolfgang Saxon, 1989, "William B. Shockley, 79, Creator of Transistor and Theory on Race," Available from: <http://www.nytimes.com/learning/general/onthisday/bday/0213.html> (Accessed 25.03.2011)

會進步與技術創新，女性首度被排除在生產之外，有更多時間照顧家中孩童。¹¹⁰自基督教的宗教信仰及聖經經文也可發現父權色彩的蹤跡，¹¹¹例如上帝取亞當的肋骨造第一個女人夏娃，暗隱女性之於男性的從屬地位。早在公元前 3000 年，被男性統治的女性其再生產能力被限制，且被排除在歷史上的代表地位，歷史的撰寫也少有以女性為主體出發。¹¹²

所以，最早的父權社會(Patriarchy Society)意指以男性作為一家之主的社會結構，是一種社會制度的模式，男性身為社會組織中的主要權威核心人物，具有管控婦女、兒童及財產的權力，而作為國家的統治者、在位者亦可憑藉其權威力量操控公共或私人空間(public or private spaces)，體現組織內男性統治與特權。¹¹³在歷史脈絡發展下，父權展現在不同的社會、經濟、與政治組織中，即便是文明的今日正逐步走向平等與現代化，仍然深受父權體制的影響。

大多數女性主義批判父權體制為一個不公正、壓迫婦女的社會制度。政治理論的女性主義者 Carole Pateman 曾寫道：「父權體制在男性與女性之間的差異，如同政治在自由與服從之間的差異(The patriarchal construction of the difference between masculinity and femininity is the political difference between freedom and

¹¹⁰ Sarah Shaver Hughes and Hughes Brady, 2001, "Women in Ancient Civilizations," *Agricultural and pastoral societies in ancient and classical history*. Philadelphia: Temple University Press. pp. 118-119; Alice H. Eagly and Wendy Wood, 1999, "The Origins of Sex Differences in Human Behavior: Evolved Dispositions Versus Social Roles," *American Psychologist*, Vol. 54, No. 6, pp. 408-423.

¹¹¹ Gerda Lerner, 1986, *The Creation of Patriarchy*, Oxford University Press, pp. 8-11; Robert M. Strozier, 2002, *Foucault, Subjectivity, and Identity: Historical Constructions of Subject and Self*. US: Wayne State University Press, p. 46.

¹¹² Robert M. Strozier, 2002, *Foucault, Subjectivity, and Identity: Historical Constructions of Subject and Self*. US: Wayne State University Press, p. 46.

¹¹³ Kathy E. Ferguson, 1999, "Patriarchy," *Women's studies encyclopedia*, Volume 2. US: Greenwood Publishing, p. 1048.

subjection.)」¹¹⁴在女性主義理論中，父權制的概念通常包含了再複製與施加男性對女性統治優勢的所有社會。¹¹⁵批判父權社會結構為典型女性主義在理論分析上的表現形式。

貳、市場取向的資本主義 (market capitalism)

父權制雖然已存在了數千年，但一直到十九世紀中葉歐洲的資本主義與中產階級的興起，才明確分離了公共和私人領域兩者，性別分工的角色分配使丈夫成為家庭中單一的經濟支柱，丈夫主外歸屬於公共領域，其妻子則在私人領域從事再生產行為、照護子女。此種對立的角色區別更強化基督教信仰下的家庭生活型態，在這裡，女性與男性的角色差異並未造成兩性之間的衝突，反而更能相輔相成，女人支撐家庭內的大大小小日常生活所需，間接地輔助企業雇主，使她們的丈夫可以專心面對工廠的工作。

另外，丈夫的陽性特質 (masculinity) 與妻子的陰性特質 (femininity) 亦被對應到公私領域上：被動 (passive)、直覺 (intuitive)、主觀 (subjective)、服從 (submissive) 等女性陰柔特性不適合嚴酷具競爭性的公共領域，而男性的陽剛特質諸如積極 (aggressive)、理性 (rational)、支配優勢的 (dominant) 以及客觀 (objective)，從而可以處理公共事務。¹¹⁶

在資本主義早期，因為市場經濟促進資本累積後，強化了性別分工和核心家庭的產生。¹¹⁷此觀點邊緣化女性在資本主義市場

¹¹⁴ Carole Pateman, 1988. *The Sexual Contract*, Stanford: Stanford University Press, p. 207.

¹¹⁵ Ann J. Tickner, 2001, "Patriarchy," *Routledge Encyclopedia of International Political Economy: Entries P-Z*. London: Routledge, pp.1197-1198.

¹¹⁶ John Gray, 1992, *Men Are From Mars, Women Are From Venus*, New York: Harper Collins, pp. 16-18.

¹¹⁷ Eli Zaretsky, 1976, *Capitalism, The Family and Personal Life*, New York: Harper & Row, pp. 35-40.

的地位，增加對男性的經濟依賴，進而接受男性統治的政治與經濟結構。倘若女性進入勞動市場就業得以經濟獨立、自主，女性也未必能擺脫經濟困境，這是因為利益主導市場的資本主義制度，經考量僱用成本後（僱用女性勞工的成本較低），鼓勵更多的婦女參與公共領域，而女性勞工為了兼具家庭母職工作，被迫選擇低收入或兼職工作，使企業雇主選擇用一個價錢僱用兩個勞工，女性下班後又必須執行無償的義務，諸如傳宗接代的生育工作和家務勞動，因此婦女就業的增加並沒有帶來男女平等，受到資本主義的剝削，遭受父權與資本結構雙重制約。

參、 福利政策隱含的不公平宰制

從就業職場的性別化以及職業的分配分工亦可觀察到一些被隱形的性別意識問題。福利政策的父權色彩明顯於各時期在制定的法案中，例如 1935 年社會安全法開始，雖然是包含兒童、老年人、殘障人士、失業勞工等各種的社會福利救助，其中「依賴兒童補助方案」(Aid to Dependent children, ADC)亦涉及婦女議題，對於 ADC 法案最初僅保障「單親媽媽」家庭的兒童，然而有許多需要保障的兒童，例如寄託在親戚家庭或單親爸爸家庭的孩子則無法得到該法案的補助；加上各州對於法規詮釋不一，對於黑人或是未婚媽媽採取較嚴格的標準，ADC 法案的公平性受到質疑與抨擊。直到 1939 年社會安全法修訂後，設定領取資格的範圍增加，在領取福利的條件設定上歸類出需要且值得救助的婦女，例如，失婚或丈夫逝世的單親媽媽、遭離棄的妻子等等包含少數族裔及黑人，因顧念其需要維繫生計、照顧子女生活所設計安排，而排除一些不值得救助的移民者等。

綜觀 ADC、AFDC、TANF 三個政策是否關心到以上這結構

性問題對女性造成的壓迫，從申請條件要求看來答案是否定的。就要求勞動工作付出這方面來看，工作與家庭本身無法在政策要求的工作時數以及工作薪資金錢間獲得協調，為兼顧工作與家庭的雙邊照顧、以及薪資與補助金的支援，造成單親父母身心壓力不在話下。政府將 AFDC 方案的受助者增加歸為貧窮依賴的源頭，因而修改 AFDC 的內容，透過一些工作訓練計畫像是「工作誘因方案(Work Incentive program, WIN)」即降低所得稅比例來激勵福利領取者其工作的意願，要求各州協助 AFDC 領取者並建立起就業和培訓計劃系統，以提供包括職業培訓、教育、就業和職業尋求等。¹¹⁸然而，這並沒有達到實質的效益，在 AFDC 時採取自願參與的方式，因此有人認為是因為沒有強制而影響效果低，在 TANF 時期即展現此方案的強制性，運用五年為限強迫就業，雖然數據上降低領取人比例，卻仍舊沒有改善貧窮家庭的問題。

就工作職場的性別結構差異來看，女性在職業勞動市場無論在就業限制、升遷、薪資皆不如男性，更何況是二度就業的單親婦女，若是有家庭年幼子女需要照料，則工作選擇上便更加受限制，為了與家庭配合以及領取補助金的需要，而選擇工時彈性、兼職、工作內容制式、升遷機會少之工作。（當然單親爸爸在選擇工作上亦有類似的困擾，然而本文欲強調的是，女性本身受壓迫的結構，在此情境下則被受打擊。）因此，筆者認為我們若要改善實質的結構問題，不能僅就制度層面修訂，無法靠減少福利領取者來改善貧窮，畢竟領取者減少未必代表貧窮問題解決了。

¹¹⁸ 張四明，1999，〈美國社會福利改革的發展經驗與啟示〉，《社會建設》，第 100 期，頁 44-46。

第三節 國家與家庭之照護責任

壹、公領域與私領域的性別分野

討論公私領域的分野對女性在各方面的影響，必須先從釐清公領域的概念。公共領域(public sphere)是相對於私人領域(private sphere)的概念，其緣起追溯及古希臘時期，城邦市民們在一個公共的、公平的、公開的場合彼此討論、分享交換、並且直接參與決策，共同為自己的城邦或是大眾的公共利益在協商，進而形成公共領域最初的概念。因此，公共領域作為介於國家政府和私人社會之間的公共場域，公民可以在這裡自由地發言討論，不受國家公權力的干涉。具體公共領域展現例如上述提及的古希臘市民會議，還有歐洲國家的古典沙龍(Salon)，為中世紀地方貴族和中產階級討論藝術與政治，或是部落聚會、現今的議會等。¹¹⁹

然而，早期的公、私領域的分界並不清晰，兩者的界定與劃分則到社會經濟發展後以及中產階級興起後，才逐漸區分出來。特別值得注意的一點是，在古希臘時期的城邦市民是有資格限定的，女性不具有公民資格，並不能參與決策討論過程，如果說城邦市民大會的直接決策過程象徵一種民主參與的表現，那麼女性是根本的被排除在民主過程中，所謂的市民社會或公民社會(civil society)實際上應該是「男子社會」，人民作主的民主思維其實是「男主」(男人作主)。

¹¹⁹ 關於公領域的起源歷史背景可參見：蔡英文，2002，《政治實踐與公共空間－漢娜·鄂蘭的政治思想》，台北：聯經；江宜樺，2001，《自由民主的理路》，台北：聯經；黃競涓，2002，「性別、公民與公私領域」，於4月20日在台灣大學「中國政治學會七十週年年會暨杭立武先生百齡誕辰學術研討會」中發表的文章。查詢日期：2011.01.23，網址：http://capstaipei.org.tw/article_20020420_002.htm

延伸討論公領域概念，最先提出公領域一詞是德國學者 Hannah Arendt，Jürgen Habermas 進一步剖析公領域的兩次轉型。根據 Jürgen Habermas 在 1962 年《The Structural Transformation of the Public Sphere》（公共領域的結構轉型）一書中，闡述了對公共領域(Öffentlichkeit)的理論。¹²⁰ Jürgen Habermas 說明兩次公共領域轉型分別為十七、十八世紀興起的資產階級對抗國家專制公權、以及市場自由社會衰敗起而代之的福利國家社會。¹²¹而本文在這裡主要擷取其對公領域的一般性定義，以及黃競涓指出公領域的三個意涵：（一）象徵政治權威，作為國家或政府的代稱；（二）決策過程與交換、分配資源的場所；（三）相較於私領域市場為私利之訴求，公領域目標在於追求公共的利益。¹²²

由以上對公領域的界定發現女性明顯地排除在公領域，傳統上男性屬公領域、女性屬私領域的意識型態不彰自顯。劃定公私領域的界線以防止國家政府運用公權力侵害自由市場，或是非法不正當地干預過多私人家務事，透過界定來規範何者屬於公共事務政府可以管制，何者屬於私人事務政府不得干涉。然而，如此避免國家權威危害到人民自由權益之餘，卻使私領域的個人空間，尤其是女性的權益保障，無形落入「男性獨裁」的威脅。縱使在許多公平、平等的政策推展，並沒有刻意區分或專利於某一性別，但是由於女性在一開始的決策過程中即不在公領域之中，

¹²⁰ 曹衛東譯，Jurgen Habermas 著，2002，《公共領域的結構轉型》，台北：聯經。

¹²¹ 公共空間的第一次轉型主要是封建社會解體，資本主義社會逐漸形成。隨著中產階級興起，為了防堵國家專制的獨占政治權力與土地資源，以及為了解除多重限制的政治規範，試圖將公私領域劃分清楚，而私人市場在自由主義的思維下被歸入國家不得干涉的私領域。Jürgen Habermas 稱此時的公共領域是「代表型公共領域」(representative public sphere)。公共空間的第二次轉型 1830 年起到 19 世紀中期，隨著大工業的逐步興起，資本主義社會經濟加速發展。進入二十世紀，在經歷了一系列重大的經濟社會變革後，大眾消費者成為了資本主義社會的主要成員。請參閱：曹衛東譯，Jurgen Habermas 著，2002，《公共領域的結構轉型》。台北：聯經。

¹²² 黃競涓，2002，「性別、公民與公私領域」，於 4 月 20 日在台灣大學「中國政治學會七十週年會暨杭立武先生百齡誕辰學術研討會」中發表的文章。查詢日期：2011.01.23，網址：http://capstaipei.org.tw/article_20020420_002.htm。

加上私領域不受政府規範，於是，公領域中的假象平等與私領域的無保障威脅，讓女性在兩個領域空間受到雙重壓迫。

另外，根據黃競涓提出公領域意涵的第三點，其承襲了 Aristotle 與 Hannah Arendt 所揭示之公共空間概念，認為公領域為彰顯公共利益與多數良善的空間。¹²³公領域為普遍、理性、客觀的公民價值體現，反之則加諸特殊、感性、主觀的意義在私領域中，貶低私領域的價值，認為私領域為追求市場自利的所在。在這樣的二元對立區分下，視理性、客觀、傾向公共利益為男性所有，然而，女性被感性、主觀、自私的特質劃地自限，完全忽視了婦女在家中養育子女、照料家庭的無給勞動貢獻。

貳、 國家照護的責任

私領域的不受保護使得女性被邊緣化，由於公權力的不介入，導致許多家庭暴力事件、婚姻性強暴、兒童虐待、等問題因為政府的不干預家務事而浮現，男性獨裁展現在家庭裡，即使民主國家也有同樣歸類在私領域的家庭問題出現。直到近代婦女運動的爭取與提倡，家庭問題才被重視，女性在家中的壓迫地位逐漸在法規制定後才慢慢改善，但仍需我們持續關注。

另外，國家在不能侵犯、干預私領域的同時，亦免除政府在照護的責任，而將養育後代、照顧老人的責任全擔負在女性、作為母親的肩頭上。誠如第二節所說，若要改善貧窮問題，單靠 TANF 的強制工作要求，筆者並不認為工作福利是個積極性的福利政策，雖然 TANF 說明透過職訓局等機構給予福利領取者工作訓練，以為領取者的貧困問題僅是出自於失業、缺乏工作技能

¹²³ 同前註。

等，給予工作即可改善，但是其實有更多的問題是應該從失業的原因（可能是結構性影響如景氣、工作環境改變、女性就業的玻璃天花板）、家庭與工作無法兼顧等。

因此，筆者更認為國家對於私領域的事務不應該只是袖手旁觀，或者更進一步的說，打破公私領域的界線，國家都應該擔負起照護家庭的責任。

參、 母職照顧與女性主義的福利觀點

在早期（二戰後到1950年代以前），社會福利把關注焦點放置於一些被視為是「母親職責」的照護活動，例如討論是否應該由政府提供育兒、托育機構的設置，亦或是由社會補助母親對於子女的照護津貼，諸如此類的「母職基金」以作為減輕家庭中婦女的工作壓力、舒緩家庭貧窮，使母親有能力與機會掙取獨立收入。¹²⁴

然而「養育」不應僅為母親的責任，照護工作在刻板印象中一向由婦女承擔，即顯示出傳統父權的制度設計「女主內」的硬化事實，在傳統兩性分工中，欲以「福利」包裝成對女性友善的政策，打著「減輕婦女在家庭中的工作」、「改善女性在勞動市場的地位」等名號，自以為改善了女性的社會經濟地位，卻只是不斷地在制度框架下，加深男女的結構不平等，並未確實解決婦女在就業與家庭兩難的困境。

¹²⁴ Richard Hofstadter, 1963, "The Progressive Movement, 1900-1915," *Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall*, Available from: <http://www.ohiohistorycentral.org/entry.php?rec=1466> (Accessed 25.01.2011)

中期(1950 到 1970 年代)第二波女性主義興起，進一步分析「照護工作」，由於在這時期老化人口遽增，「母職」的照護工作不再僅侷限對兒女的養育，並擴及家庭內殘障者、年邁者的照護。性別被社會道德化，強烈被社會、經濟剝削的結果下，母親擔負著家庭責任，傳統家庭的瓦解卻未必解放女性在家庭中的包袱。然而在家庭中的照護工作同樣不被視為「勞動市場中的工作」，在福利制度改革後，女性「無俸祿工作」、「家務工作」在家庭勞動的價值未被正視。¹²⁵。

不同派別的女性主義關注社會福利的各個面向：自由女性主義指出此類社會保障福利，並不僅適用於已婚婦女，違反了男女平等待遇原則；激進女性主義則檢視私領域，關切在家庭內兩性關係及工作分配，指出在傳統父權制度設計中，婦女經常負擔起家中照護年邁長輩、兒女養育、家務勞動等工作；社會女性主義強調出有給職的勞動市場不利於女性，導致家務、照護工作落在婦女身上。

¹²⁵ 王淑英，孫嫚薇，2003，〈托育照顧政策中的國家角色〉，《國家政策季刊》，第2卷，第4期，頁147-174。

第六章 結論

第一節 研究發現

本篇文章，探討工作福利政策的概念與設計之後，概述美國自 1935 年開始的福利政策之理念、主要內容，由女性主義三個流派的不同觀點，評析主要政策中之陽性特質及其意涵。如前所述，從社會經濟背景來論述政策轉變的話，舊福利政策的背景主要為二次戰後，歐美為提升戰後經濟成長，擴大政府公部門之功能，凱因斯主義亦主張社會平等、群體集體概念，並認同國家提供福利給人民為國家的義務，故此時的福利制度為濟貧政策，追求公民之平等，共同生活的完善，保障國民生活、就業、健康等政策；而推行工作福利政策的背景則是，當福利國家逐漸面臨到國內財政資金不足、稅收資源無法負荷龐大的福利政策支出，加上全球經濟危機，經濟成長遲緩，致使歐美政府改變福利政策的模式，新右派並提出「工作倫理」來主張工作是美德，「工作是良善、不工作是邪惡」，把工作價值引入工作福利概念裡頭。因此，在回顧美國社會福利發展脈絡中，本文研究發現有四：

第一，工作福利概念的 TANF 政策雖然有確實改善 ADC、AFDC 政策所帶來的福利依賴問題，降低福利領取者的人數，然而貧窮以及失業問題卻仍存在，顯示出 TANF 政策並未解決根本性的貧窮問題。因此，筆者認為工作福利是一種對於失業者、福利依賴者懲罰性政策的回溯，回應了 19 世紀英國的濟貧法，加上全球化使各國政府不得不採取一種彈性的勞工政策、緊縮預算，福利政策也在左右派之間擺蕩，端視政府領導人如何應對全球化的趨勢及國家經濟體的變化，來採取不同的社會福利計畫。然而，美國無論是執行傳統福利制度或是工作福利制度的過程

中，皆遇到不同的爭議，產生「給太多怕負擔、給太少恐不足」的問題。

第二，ADC、AFDC 及 TANF 的政策設計隱含著父權制度、資本主義的壓迫。筆者在研究後發現，無論是傳統的福利制度或是工作福利制度，皆為父權體制下的產物，並未能以女性角度維護女性權益、確實改善兩性平等空間、幫助女性脫離貧窮。透過觀察 ADC、AFDC、TANF 的政策影響，更能發現女性在社會保險、社會安全體系無法受到完善保障，最根本的原因是兩性結構的不平等，若要建立一個兩性平等且完備的制度，尚須更周詳的規劃以及擺脫兩性過去的思維邏輯

第三，在解構傳統的性別意識形態問題，藉著消彌結構性之性別歧視，我們觀察美國的福利改革過程，關注福利政策從 ADC、AFDC、TANF 的轉變進程，福利概念也從權益到義務、welfare 到 workfare 意涵的轉換。探討政策內容與當時的歷史時空背景，在什麼樣的契機促成福利政策的轉變，我們發現在福利政策的推展主要視當時的國家經濟條件以及大環境的價值意識。

第四，ADC、AFDC、TANF 政策僅是短期的「天降甘霖」，而非系統性地匡正結構性的不平等。在美國民主黨與共和黨的交替與意識轉換，即便在政策上有試圖改善或是傾向同情、保護弱勢女性的思維也未能就此矯正根本問題，政策的變革並未解決深度結構性問題，「政策在變、結構不變」。

在羅斯福總統時期為了因應失業蕭條的經濟問題，推出了幾個短期、快速改善國民經濟狀況的法案，針對失業者或是無依兒童的照護由 ADC 來解決。ADC 的資格限定在單親母親的家庭，

以保障單親媽媽及其受照護之孩童，消極地給予津貼缺乏更實質積極的幫助，長期下來也造成國家的財政負擔。因為僅是一昧地釋出卻沒有創造可以再生產的勞動力，而且並未深入瞭解女性為何落入一個貧窮的困境以改善婦女在就業市場上的阻礙，並且未能有效且長期規劃家庭的照顧問題，因此在僅有給予的結果，導致未領取到 ADC 補助的人民便會反抗。在政黨政治之下，為了選票與回應人民訴求之下，只會擴大 ADC 的補助範圍。

於是，選票因素以及公民爭取權利運動促使 ADC 法案更名，改為 AFDC，領取的資格為單親家庭，不僅限定在母親，而此舉使得 AFDC 領取的人增加，更多人依賴金錢津貼的資源，結構性的問題並未就此改善，只是治標且加速國家財政赤字，以及政府回應人民的能力降低。在這兩次法案裡的傳統福利意識中，其性別意識僅止於了對女性困境的發現，而在法規制定上給予粗淺的福利保障，例如給予單親母親的津貼、食物券的發放，女性的結構性弱勢仍然存在。福利政策的性別意識與女權意識欠缺不足、公、私領域的雙重壓迫、公領域之決策過程的女性參與比例偏低，私領域之勞動市場的「玻璃天花板」阻礙女性就業，這些結構性問題並無法單靠制度上的設計就能改善的，更多意識與價值觀念需要我們去一一打破、顛覆，才能解放女性。

直到了 TANF 的 Workfare 概念轉換了傳統福利概念，自認為以積極的方式取代了消極的福利給予，例如職前教育訓練增加女性就業上的技術需要。然而，婦女即使改善其就業問題、增加其在勞動市場的空間，卻仍然忽視了家庭中的照顧責任。婦女在原先福利制即為需補助的弱勢角色之一，而在新的工作福利制度下：第一，更加迫使女性進入職場，即使提供單親媽媽工作機會，但為了兼顧小孩的照護責任以及工作福利制度的條件而被迫

選擇低薪、不穩定的工作；第二，女性在經濟的獨立也未能帶來政治地位的提升。基於此，工作福利制仍未能解決女性的弱勢結構。

第二節 政策建言及未來研究方向

筆者認為政府應該在私領域中，負起國家照護的責任。對於體認到父權及資本主義體制對女性的不公平宰制後，以及從福利法案改革的過程中，女性遭受的壓迫與困境仍然存在，因此，提昇家務事的層級到國家的照護範圍，不再將私領域的家庭問題視為女性單方的問題，在培育後代、國家未來精壯的公民為由，國家應該擔負起照護，公、私領域的分界不應該簡單地兩元對立的劃分，或是類屬男女性別之中。

一般父權社會下的普遍認知，將有收入、薪資俸祿的勞動付出稱為「工作」，而忽略了家庭內並無薪水俸給的家務勞動「工作」。因此，工作福利所附帶條件—參與工作才可領取福利—此處的「工作」參與，僅指出有給工作，排除私領域的無給工作，暗示著家務勞動被輕視。雖然女性在經濟、政治地位隨著婦女運動與時代啟迪逐漸攀升，卻仍不足夠與男性競爭，女性根深蒂固的阻礙尚未消失，可見於家務工作價值的被低估、女性於政治領域與職場上玻璃的天花板。

另外，傳統家庭概念為「男主外、女主內」的模式，亦透露出傳統家庭對女性的不公義。在傳統的意識形態下，女性主要是家庭中的無酬勞動者，其勞動自始至終就無工資可言，遑論工資中斷風險的保障。即使目前越來越多女性踏入職場、引進勞動力市場，但傳統上「男主外、女主內」的性別分工意識型態仍深深

烙印在男女普遍生活裡。

如前所提及的工作倫理概念，認為勤奮工作是美德也是義務、身為公民的責任，僅認可有給工作。且排除無正式工作的人。工作福利強調工作的價值、工作的重要性，鼓勵甚至強制要求人民必須工作才能享受福利，福利領取增加了門檻限制。但是，這類制度設計多由男性勞工為出發點，在工作方面，所謂有酬之勞動工作才被視為是工作，在家務勞動方面的無償工作卻不被保障可享有福利領取。以工作為基礎建構的工作福利制度，對女性造成不平等的原因，除了傳統的性別角色分工外，也來自於勞動市場本身的結構因素。例如，雇主歧視女性能力或擔心家庭或生育影響工作進度，使得女性工作者薪資較低、工作較無保障、以及缺乏升遷機會，也因而影響了女性工作者的福利權益。

許多研究社會福利者在分析台灣婦女福利政策時，提出相關改善的具體建議。¹²⁶家庭照護工作的成本國家化，或是積極性的福利政策，皆試圖解決已婚女性的就業問題，以及年長婦女的經濟保障。欲使女性從家務工作解放、改變女性在家中的照護責任，最常提及的為育嬰托兒政策和老人殘障親屬之安養政策。

另外，也有欲透過矯正市場決定的工資，支持「比較價值」的現代自由主義者認為，這種方法有利於婦女的經濟獨立，增強其自信心和權力，比較價值提供另一種方式，評估不同工作的相

¹²⁶ 傅立葉，1995，〈建構女人的福利國〉，《台灣婦女處境白皮書，1995》。台北：時報，頁 23-27；王淑英，孫嫚薇，2003，〈托育照顧政策中的國家角色〉，《國家政策季刊》，第 2 卷，第 4 期，頁 165-170；邱貴玲，2006，〈從女性角度分析比較美國、法國、丹麥三種家庭政策發展模式〉，《社區發展季刊》，第 114 期，頁 30-43；王麗容，2001，〈婦女政策的意識建構與發展〉，收錄於詹火生等人編的《社會福利政策新思維》中，台北：厚生基金會。頁 247；呂寶靜，陳景寧，1997，〈女性家屬照顧者之處境與福利建構〉，收錄於劉毓秀主編的《女性、國家、照顧工作》。台北：女書文化，頁 84-86。

對價值。根據像是責任大小、困難程度、訓練的數量等來評估每種工作。在每個類別裡設立標度，為每個工作建立數值評估的量表，根據這個等級來支付薪資。比較價值的目標在於，為不同工作確定不同市場價值的客觀價值尺度。¹²⁷

就筆者粗淺的研究後認為，制度層面的政策會影響社會整體對於政策的回應，例如 TANF 強制工作的五年期限要求，使得福利領取者去尋求工作，或許在數據上獲得改善，然而實際結構內的貧窮一角卻尚未解決，人民僅是為回應政策要求而被迫去做。總結來說，還有更多深層的思想文化、價值觀念、社會經驗等根本性、結構性的性別意識需要我們不斷地去提倡，隨著社會結構不斷地變遷、進步，不同的福利政策也同時在接受嚴峻的考驗。當社會變動的同時，我們如何去思考福利政策對社會所扮演的角色、對性別、族群、弱勢團體所實踐的功能，則是一個十分重要的問題。

筆者在撰寫本研究時，僅以 ADC、AFDC、TANF 主要三個作為研究討論標的，然而在這三個政策執行同時或前後時期也有需多相關，且類似計畫方案，如內文有約略提及的 WIN、OBRA、JOBS 在旁輔佐主要政策實施，並且造成不同程度的影響。本文僅就三個政策討論其造成的政策影響，則略嫌不足，希冀將來在相關研究中，對於其他小計畫、法案等能整合性、一致性地去分析，或許能使整個美國福利體系的剖析更臻完整。另外，也希望能從比較兩國的方式，例如英國與美國的工作福利發展與差異性，也值得我們去了解與探討，以期對臺灣的社會福利能有所啟發與方向。

¹²⁷ Barry Stewart Clark, 1998, *Political Economy-A Comparative Approach*. Westport: Praeger Press, p. 220.

參考書目

壹、中文部份

一、書籍

- 王志弘譯，Zygmunt Bauman 著，2006，〈工作、消費與新貧 (Work, Consumerism and the New Poor)〉。台北：巨流。
- 王保鍵，2008，《圖解政治學》。台北：五南。
- 王雲五，1976，《雲舞社會科學大辭典》。台北：商務印書館。
- 王瑞香，2000，〈基進女性主義〉，收錄於顧燕翎主編的《女性主義理論與流派》中，台北：女書文化。
- 王麗容，2001，〈婦女政策的意識建構與發展〉，收錄於詹火生等人編的《社會福利政策新思維》中。台北：厚生基金會。
- 古允文，2004，〈巨靈或螳螂：全球化下的台灣社會與福利政策〉，收錄於張世雄等人著的《社會正義與全球化：福利與自由主義的反思》中。台北：桂冠。
- 古允文譯，Gosta Esping-Andersen 著，1999，《福利資本主義的三個世界(The Three World of Welfare Capitalism)》。台北：巨流。
- _____譯，Ian Gough 著，1995，《福利國家的政治經濟學(The Political Economy of the Welfare State)》。台北：巨流。
- 江宜樺，2001，《自由民主的理路》。台北：聯經。
- 江亮演，1990，〈社會救助的理論與實務〉。台北：桂冠。
- 吳老德，2001，〈正義與福利國家概論〉。台北：五南。
- 吳靜宜譯，Sylviane Agacinski 著，2005，《性別政治(Politique des Sexes)》。台北：桂冠。

- 呂寶靜，陳景寧，1997，〈女性家屬照顧者之處境與福利建構〉，收錄於劉毓秀主編的《女性、國家、照顧工作》。台北：女書文化。
- 林秀麗譯，Jennifer Harding 著，2000，《性與身體的解構(Sex Act: Practices Feminity and Masculinity)》。台北：韋伯。
- 林芳玫，2000，〈自由主義女性主義〉，收錄於顧燕翎主編的《女性主義理論與流派》中。台北：女書文化。
- 林添貴譯，George Soros 著，2004，《美國霸權泡沫化：重新思考美國的角色(The Bubble of American Supremacy: correcting the misuse of American power)》。台北：聯經。
- 林嘉誠、朱浚源，1992，《政治學辭典》。台北：五南。
- 范情，2000，〈當代社會主義女性主義〉，收錄於顧燕翎主編的《女性主義理論與流派》中。台北：女書文化。
- 曹衛東譯，Jurgen Habermas 著，2002，《公共領域的結構轉型》。台北：聯經。
- 許家豪譯，Anthony Giddens 著，2002，《第三條路及其批評(The Third Way and its Critics)》。台北：聯經。
- 郭禎麟等人譯，Luke Eric Lassiter 著，2010，《歡迎光臨人類學(Invitation to Anthropology)》。台北：群學。
- 陳其邁譯，Anthony Giddens 著，2001，《失控的世界：全球化與知識經濟時代的省思(Runaway world: how globalization is reshaping our lives)》。台北：時報。
- 傅立葉，1995，〈建構女人的福利國〉，《台灣婦女處境白皮書，1995》。台北：時報。
- 彭淑華，2003，〈性別與福利—弱勢族群福利面面觀〉，收錄於潘惠玲主編的《性別議題導論》。台北：高等教育。
- 楊雅婷、顏詩怡、司馬學文、林育如譯，Davis, Kathy 等人著，《性別與女性研究手冊》。台北：韋伯。

- 董旭英、黃儀娟譯，David W. Steward 著，2000，《次級資料研究法》。台北：弘智文化。
- 蔡明漢、李明政，2004，《社會福利新論》。台北：松慧文化。
- 蔡英文，2002，《政治實踐與公共空間－漢娜·鄂蘭的政治思想》。台北：聯經。
- 蔡篤監，2000，〈由母儀天下到代理孕母：質疑父權觀點的終戰後台灣醫療政治經濟史〉，收錄於何春蕤主編的《性／別政治與主體形構》。台北：麥田。
- 鄭武國譯，Anthony Giddens 著，1999，《第三條路：社會民主的更新(The Third Way: The Renewal of Social Democracy)》。台北：聯經。
- 鄧修倫，2003，《女性與聯合國》。台北：揚智文化。
- 閻學通、孫學峰，2001，《國際關係研究實用方法》。北京：人民。
- 羅慎平譯，Patrick Dunleavy 和 Brendan O'leary 著，1994，《國家論-自由民主政治學》。台北：五南。

二、期刊

- 王淑英，孫嫚薇，2003，〈托育照顧政策中的國家角色〉，《國家政策季刊》，第2卷，第4期，頁147-174。
- 王篤強，2001，〈「強制工作」與「財產累聚」－兩種貧窮對策觀點〉，《社區發展季刊》，第95期，頁85-95。
- 呂朝賢，2007，〈新貧的意義、政策與其限制〉，《社區發展季刊》，第119期，頁20-39。
- 李翠萍，2003，〈社會福利改革的效應－美國地方社會福利政策的再思〉，《空大行政學報》，第13期，頁105-136。
- 邱貴玲，2006，〈從女性角度分析比較美國、法國、丹麥三種家

- 庭政策發展模式》，《社區發展季刊》，第 114 期，頁 30-43。
- 孫健忠，2009，〈「工作」與「福利」的連結分析：從「勞役所試煉」、「工作福利」到「工有酬」〉，《台灣社會福利學刊》，第 8 卷，第 1 期，頁 119-147。
- 張世雄，2000，〈福利國家私有化與權力的形式：我國全民健康保險改革的政治性〉，《台灣社會福利學刊》，第 1 期，頁 1-40。
- 張四明，1999，〈美國社會福利改革的發展經驗與啟示〉，《社會建設》，第 100 期，頁 39-55。
- 許繼峰，2009，〈美國振興經濟計畫中創造與維持就業措施評析〉，《台灣勞動評論》，第 1 卷，第 1 期，頁 48-66。
- 郭俊巖，2006，〈新右派復興傳統家庭價值的迷思：從 Anthony Giddens 觀點的探討〉，《台灣社會福利學刊》，第 5 卷，第 1 期，頁 93-125。
- 黃源協，2004，〈從「全控機構」到「最佳價值」－英國社區照顧發展的脈絡與省思〉，《社區發展季刊》，第 106 期，頁 308-331。
- 賴泰瑩，郭俊巖，2009，〈1960s 與 1970s 美國公共救助就業化之探析：以 AFDC 為例〉，《弘光學報》，第 57 期，頁 12-23。
- 簡守邦，2005，〈關於福利權的哲學思考〉，《台灣社會福利學刊》，第 4 卷，第 2 期，頁 139-178。
- _____，2006，〈依靠、剝削、與福利國家的道德基礎：評述顧鼎(Robert E. Goodin)的福利理論〉，《台灣社會福利學刊》，第 5 卷，第 1 期，頁 1-47。

三、學位論文

- 王菁菁，2005，〈以工作福利的理念檢視以工代賑方案執行之效

果—以嘉義縣為例〉，國立中正大學社會福利研究所碩士論文。

洪惠芬，2005，〈工作、照顧與依賴：對福利國家與其當代危機的再省思〉，嘉義：國立中正大學社會福利研究所博士論文。

郭俊巖，2003，〈工作福利的發展與理論：英美經驗的探討與借鏡〉，嘉義：國立中正大學社會福利研究所博士論文。

賴泰瑩，2008，〈美國福利改革經驗的研究：工作福利政策焦點的分析〉，台中：靜宜大學青少年兒童福利研究所碩士論文。

貳、英文部份

(I)Book

Andermahro, Sonya ed., 1997, *A Glossary of Feminist Theory*. London: Arnold.

Bane, M. J., and Ellwood, D., 1994, *Welfare realities. From rhetoric to reform*, Cambridge: Harvard University Press.

Beito, David T. and Linda Royster Beito, 2009, *Black Maverick: T.R.M. Howard's Fight for Civil Rights and Economic Power*, Urbana: University of Illinois Press.

Bell, Winifred, 1965, *Aid to Dependent Children*. New York: Columbia University Press.

Clark, Barry Stewart, 1998, *Political Economy-A Comparative Approach*. Westport: Praeger.

Connell, R. W., 1995. *Masculinities*. Berkeley: University of California Press.

- DiNitto, D. M., 2000, *Social Welfare: Politics and Public*. Boston: Ally and Bacon.
- Dudink, Stefan. et al., 2004. *Masculinities in Politics and War: Gendering Modern History*. Manchester: Manchester University Press
- Esping-Andersen, Gosta, 1999, *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Ferguson, Kathy E., 1999, "Patriarchy", *Women's studies encyclopedia, Volume 2*. US: Greenwood Publishing.
- Freedman, Estelle B., 2003, *No Turning Back: The History of Feminism and the Future of Women*. New York: Ballantine Books.
- Gray, John, 1992, *Men Are From Mars, Women Are From Venus*, New York: HarperCollins.
- Hofstadter, Richard. 1963, *The Progressive Movement, 1900-1915*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Hughes, Sarah Shaver & Hughes Brady, 2001, "Women in Ancient Civilizations," *Agricultural and pastoral societies in ancient and classical history*. Philadelphia: Temple University Press.
- Krolokke, Charlotte & Anne Scott Sorensen, 2005, "Three Waves of Feminism: From Suffragettes to Grrls," *Gender Communication Theories and Analyses: From Silence to Performance*. UK: Sage.
- Ktmlicka, Will, 1990, *Contemporary Political Philosophy- an introduction*. UK: Clarendon Press.
- Lerner, Gerda, 1986, *The Creation of Patriarchy*. UK: Oxford University Press.
- Lieberman, Robert, 2001, *Shifting the Color Line: Race and the American Welfare State*. Boston: Harvard University Press.
- Lødemel, I. and H. Trickey, 2001, *An Offer You Can't Refuse*:

- Workfare in International Perspective*. Bristol: the Policy Press.
- Mackinnon, Catharine A., 1979, *Sexual Harassment of Working Women*. New Haven and London: Yale University Press.
- McGerr, Michael. 2003, *A Fierce Discontent: The Rise and Fall of the Progressive Movement in America, 1870-1920*. New York: Free Press.
- Mead, Lawrence M., 1986, *Beyond Entitlement: The Social Obligations of Citizenship*. New York: Free Press.
- _____, 1992, *The New Politics of Poverty*. New York, N.Y.: Basic Book.
- Murray, Charles, 1984, *Losing Ground :American Social Policy 1950-1980*. New York: Basic Books.
- Okin, Susan Moller, 1979, *Women in Western Political Thought*, Princeton: Princeton University Press.
- Pateman, Carole, 1988. *The Sexual Contract*, Stanford: Stanford University Press.
- Peck, Jamie, 2001, *Workfare States*, New York: The Guilford Press.
- Randall, Vicky, 2001, "Feminism," in David Marsh and Gerry Stoker, *Theory and Methods in Political Science*. UK: Palgrave Macmillan.
- Rinehart, S. T., 1992, *Gender consciousness and politics*, London: Routledge.
- Skocpol, Theda, 1985, "Bringing the State Back In: Strategies for Analysis in Current Research.", in *Bringing the State Back In*, edited by Peter Evans, D Rueschemeyer, and Theda Skocpol. New York: Cambridge University Press.
- Strozier, Robert M., 2002, *Foucault, Subjectivity, and Identity: Historical Constructions of Subject and Self*. Wayne State

University Press.

Tickner, Ann J., 2001. “ Patriarchy ”, *Routledge Encyclopedia of International Political Economy: Entries P-Z*. London: Routledge.

Trickey, H., 2001. “Comparing Workfare Programmes—features and implication,” in Lødemel I. and Trickey H., *An Offer You Can't Refuse: Workfare in International Perspective*. Bristol: the Policy Press.

Vanhanen, Tatu, 2003, *Democratization: a comparative analysis of 170 countries*. New York: Routledge.

Walker, Alice, 1983, *In Search of Our Mothers' Gardens: Womanist Prose*. San Diego: Harcourt Brace Jovanovich.

Zaretsky, Eli, 1976, *Capitalism, The Family and Personal Life*. New York: Harper & Row.

(II)Periodicals

Attas, Daniel and Avner De-Shalit, 2004, “Workfare: The Subjection of Labor”, *Journal of Applied Philosophy*, Vol. 21, No. 3, pp. 309-320.

Besley, Timothy and Stephen Coate, 1992, “Workfare versus Welfare: Incentive Arguments for Work Requirements in Poverty Alleviation Programs,” *The American Economic Association Review*, Vol. 82, No. 1, pp. 249-261.

Bou-Habib, Paul and Olsaretti, Serena, 2004, “Liberal Egalitarianism and Workfare,” *Journal of Applied Philosophy*, Vol. 21, No. 3, pp. 257-270.

Eagly, Alice H. and Wood, Wendy, 1999, “The Origins of Sex

Differences in Human Behavior: Evolved Dispositions Versus Social Roles,” *American Psychologist*, Vol. 54, No. 6, pp. 408-423.

Edin, Kathryn and Laura Lein, 1997, “Work, Welfare, and Single Mothers' Economic Survival Strategies,” *American Sociological Review*, Vol. 62, No. 2, pp. 253-266.

Gerson, J. M. and K. Peiss, 1985, “Boundaries, Negotiation, Consciousness: Reconceptualizing gender relation,” *Social Problems*, No. 32, pp. 317-331.

Klatch, R. E., 2001, “The formation of feminist consciousness among left- and right-wing activist of the 1960s,” *Gender & Society*, Vol. 15, No. 6, pp. 791-815.

Leff, Mark, 1973, “Consensus for Reform: The Mothers' Pension Movement in the Progressive Era.” *Social Service Review*, Vol.47, pp. 397-340.

Mead, Lawrence M. 1996, “Welfare Policy: The Administrative Frontier,” *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 15, no. 4, pp. 587-600.

Mueller, Elizabeth, J., and Schwartz, Alex, 1998, “Leaving poverty through work: A review of current development strategies,” *Economic Development Quarterly*, Vol. 12, No. 2, pp. 160-180.

Patricia M. Evans, 2009, “Lone mothers, workfare and precarious employment: Time for a Canadian Basic Income?” *International Social Security Review*, Vol. 62, pp. 45-63.

White, Stuart, 2004, “What’s Wrong with Workfare?” *Journal of Applied Philosophy*, Vol. 21, No. 3, pp. 271-284.

Wolff, Jonathan, 2004, “Training, Perfectionism and Fairness,” *Journal of Applied Philosophy*, Vol. 21, No. 3, pp. 285-295.

(III) Paper at the conference

Morel, S., 1998, "American workfare versus French insertion policies: an application of Common's theoretical framework", Paper presented at Annual Research Conference of the Association for Public Policy and Management, 29-31.October, New York.

網路資料

中廣新聞社論，2005.01.21，〈布什宣誓續任美國總統並發表就職演說〉，大紀元，查詢日期：2011.02.30，網址：

<http://www.epochtimes.com/b5/5/1/21/n787900.htm>

台北市民 e 點通：<http://www.e-services.taipei.gov.tw/>

全國法規資料庫：<http://law.moj.gov.tw/Index.aspx>

兒童福利聯盟文教基金會：

<http://www.children.org.tw/news.php?id=2326>

芝加哥歷史博物館：<http://www.encyclopedia.chicagohistory.org/>

俄亥俄州歷史中心：

<http://www.ohiohistorycentral.org/entry.php?rec=1466>

美國白宮政府官方網站(The White House)：

<http://www.whitehouse.gov/>

美國健康與人類服務署官方網站(United States Department of

Health and Human Service)：<http://www.acf.hhs.gov/index.html>

美國社會福利局(The United States Social Security

Administration)：<http://www.ssa.gov/>

美國勞工局(United States Department of Labor)：

<http://data.bls.gov/cgi-bin/surveymost>

婦女新知基金會網站：

<http://www.awakening.org.tw/chhtml/index.asp>

黃競涓，2002，「性別、公民與公私領域」，於4月20日在台灣大學「中國政治學會七十週年年會暨杭立武先生百齡誕辰學術研討會」中發表的文章。查詢日期：2011.01.23，網址：

http://capstaipei.org.tw/article_20020420_002.htm

Alan S. Blinder, 2002, “Keynesian Economics,” in *The Concise Encyclopedia of Economics*. Available from:

<http://www.econlib.org/library/Enc/KeynesianEconomics.html>

(Accessed 25.03.2011)

Blinder, Alan S., 2002, “Keynesian Economics” , in *The Concise Encyclopedia of Economics*. Available from:

<http://www.econlib.org/library/Enc/KeynesianEconomics.html>

(Accessed 25.03.2011)

Michael Tanner, 1994, “Ending Welfare As We Know It,” *Cato Policy Analysis*, No. 212. Available from:

<http://www.cato.org/pubs/pas/pa-212.html>. (Accessed 25.09.2010)

Richard Hofstadter, 1963, “The Progressive Movement, 1900-1915,” *Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall*, Available from:

<http://www.ohiohistorycentral.org/entry.php?rec=1466>

(Accessed 25.01.2011)

Saxon, Wolfgang, 1989, “William B. Shockley, 79, Creator of Transistor and Theory on Race”, Available from:

<http://www.nytimes.com/learning/general/onthisday/bday/0213.html> (Accessed 25.03.2011)

Tanner, Michael D., 1994, “Ending Welfare As We Know It” , *Cato Policy Analysis*, No. 212. Available from:

<http://www.cato.org/pubs/pas/pa-212.html>(Accessed 25.09.2010)

Wolfgang Saxon, 1989, "William B. Shockley, 79, Creator of Transistor and Theory on Race," Available from:
<http://www.nytimes.com/learning/general/onthisday/bday/0213.html>(Accessed 25.03.2011)