

第一章 緒論

第一節 研究動機

民國八十九年五月二十四日通過「特殊境遇婦女家庭扶助條例」，¹其補助內涵與民國八十五年十二月二十八日臺灣省政府頒訂的「臺灣省各縣市辦理婦女福利補助實施計畫」雷同，但在法律位階上則大為提昇，替弱勢婦女帶來佳音，然而從九十二年特殊境遇婦女人數來看，與尚未實施前的資料相較，其接受補助的人數不增反減。以申請緊急生活扶助的人數統計，八十八年臺灣地區有二千九百九十六人次，九十二年只有二千六百七十五人次，²在五年間減少了一百二十一人次。這樣的數據讓原先的期待有了落差，尤其是近年來，經濟的不景氣，離婚率上升，按理申請補助的人應該增加，但對照八十八年及九十二年的統計數字卻與事實相反，尤其近來屢見婦女無法承受家計問題而攜帶子女一同自殺事件，實有違特殊境遇婦女家庭扶助條例訂定目的，該條例主要目的為照顧弱勢婦女，扶助特殊境遇婦女解決生活困難，給予緊急照顧，然而每天卻仍會有如此不幸的社會事件發生。

¹ 本條例所稱特殊境遇婦女，指十五歲以上，六十五歲以下之婦女，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布最低生活費用標準 2.5 倍，且未超過臺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：1、夫死亡或失蹤者。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，而無力負擔醫療費用或訴訟費用者。4、因被強制性交、誘姦受孕之未婚婦女，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。

² 內政部統計資訊網頁，www.moi.gov.tw/stat/社 17—臺閩地區婦女福利服務。

特殊境遇婦女家庭扶助條例為社會福利政策一種，社會政策制定的基本原則有三，其一為，平等（equality），即大家平均分享現有資源，領取者的條件與需求則不被考慮，由於這種通通有獎的社會福利給與方式，不會產生個別的差異，來影響整體福祉，但是卻會遭到較多的反彈，因為人們的需求不可能是相同的，在有貧有富的社會裏，要制訂一項公平的福利措施是不可能的。例如，老人津貼的發放，其對象不論貧富只要年齡符合即人人有份，但這也一直是人們爭執的問題。其二為，公平（equity），為解決社會資源浪費與不滿足的問題，將福利極大化，公平的社會資源分配可以滿足個人的需求，此為需求多的人拿得多，但不會影響拿少的人的需求，由於公平觀念興起，因此替弱勢團體採取積極差別待遇的觀念由然而生。如低收入戶分為：第一、二、三款，第一款低收入戶者每人每月補助 7,100 元，第二款則每戶每月補助 4,000 元。第二、三款有十五歲以下兒童每人每月補助 1,800 元，高中職以上在學學生每人每月補助 4,000 元，這就是公平觀念，對不同等級的低收入戶有不同金額的補助。第三為，正義（justice），從正義的角度更精確的去處理社會問題，即相信每個人都有差異性，如資訊的收取、身體的強弱、居住地區優劣，例如針對身心障礙者及低收入戶訂有不同金額的補助。因此，這些因素都被考慮，透過一些程序，才能公正的對待每位需求者。

從平等、公平、正義三個基本原則來制定社會福利政策，才能積極的幫助弱勢者，針對其最特別的需要給

予特殊的處理。而對於一項政策的推行，也有必須考慮的基本原則，如什麼人可以得到政策的好處？其次，有什麼樣的福利可以給受益者？第三，如何把福利資源提供給需要者？最後是，政策實施所需要的經費從那裏來？特殊境遇婦女家庭扶助條例雖是一項新的社會福利政策，然而實施已有四年多，我們期待的預期效益並不彰顯，家庭不幸案件發生率近年來不減反增，扶助條例原意要扶助特殊境遇婦女解決生活困難，協助其自立自強，我們從政府公布的數據及社會實際發生的事件來探討，特殊境遇婦女家庭扶助條例，並未產生預期之效益。

特殊境遇婦女家庭扶助條例的補助內容，從第二條來看，包括緊急生活扶助、子女生活津貼、子女教育補助、傷病醫療補助、兒童托育津貼、法律訴訟補助及創業貸款補助，項目多達七種。這些補助的用意均在減輕弱勢婦女之生活負擔，然而補助金額並不多，緊急生活扶助最高補助金額，依九十三年度的標準為 25,587 元，子女生活津貼每月 1,500 元，子女教育補助費為學雜費之百分之六十，傷病醫療每年最高 120,000 元，法律訴訟費用最高補助金額 50,000 元，但是申請者並不多，以緊急生活扶助項目來看，中部五縣市九十一年核發補助金額只有 12,260,141 元，九十二年則略為增加有 12,850,208 元，³以中部五縣市的婦女人口約有二百四十萬六千人來看，僅有 0.04% 的婦女提出申請緊急生活

³內政部統計處資訊網，www.moi.gov.tw/stat/ 社 17—臺閩地區婦女福利服務。

扶助補助，合計補助金額有 12,850,208 元，這樣的數據在整個社會福利預算中，可謂是極少數。當然我們不能就此來認定特殊境遇婦女家庭扶助條例的訂定無法幫助特殊境遇婦女，我們必須從法律面、執行面、就業面、輔導面等多方面向來探討評估。

從法律面來分析，特殊境遇婦女家庭扶助條例第五條規定，特殊境遇婦女得依第二條所定家庭扶助項目申請，不以單一項為限。但得依其他法令規定取得生活扶助、給付或安置者，不予重複扶助。⁴從特殊境遇婦女家庭扶助條例規定的補助，發現大部分的補助項目與其他社會福利補助措施相互競合，在不得重複及從優補助的情形下，導致特殊境遇婦女會選擇對其較有利之補助項目申請。

從執行面來分析，特殊境遇婦女家庭扶助條例的目標，從第一條的規定來看，為加強照顧婦女福利，扶助特殊境遇婦女解決生活困難，給予緊急照顧，協助其自立自強及改善生活環境。但是就補助金額來探討，區區數萬元的殘補式的補助，就能夠讓無經濟能力卻遭逢不幸的婦女解決生活困難，而自立自強甚而改善生活環境嗎？從申請補助的人數資料，得知九十二年度的特殊境遇婦女僅有女性總人口的 0.24%，造成如此低的申請人口，相對的將使一項立意良善的政策無法發揮其預期的效益，制定一項政策必須經過一段長時間的專家學者們的討論研究才能完成。特殊境遇婦女家庭扶助條例的

⁴ 特殊境遇婦女家庭扶助條例，民國八十九年五月二十四日公布。

公布到實施，這段時間的執行因各縣市政府的作法不同而有所差異，如因財政問題，而提高申請門檻，自訂審核標準，在標準下阻擋了許多具有資格者之申請。例如，特殊境遇婦女家庭扶助條例並未針對申請者的財產做規定，該條例第四條僅規定每人每月未超過政府當年公布最低生活費用標準 2.5 倍，且未超過臺灣地區平均每人每月消費支出 1.5 倍，但在縣市政府財政拮据下，則訂定以財產總額限制做為申請者的資格條件，以減少申請案件。在這種情形下縣市政府是否違反了條例的立意精神？對需要政府扶助之特殊境遇婦女是否不公平？是否造成其權益受損？本研究動機欲評估政策的執行是否違反公平及正義的原則。

從受益者來分析，特殊境遇婦女家庭扶助條例主要扶助對象是婦女，從九十二年內政部統計處公布的資料來看，臺灣地區僅有 2,675 人提出申請，難道臺灣地區女性總人口有 11,056,776 人，除了 2,675 人以外，都不需要政府的補助嗎？從民國八十七年臺灣地區婦女生活狀況調查提要報告資料顯示約有 3% 的婦女曾被先生施暴過，⁵以女性總人口 11,056,776 人來看，則推算約有 331,703 人被先生施暴過，這樣的數據實在驚人，但與申請特殊境遇婦女家庭扶助的人數相較差異實在太大，這個隱藏在統計數據之後的真正原因，是什麼因素讓特殊境遇婦女沒有申請特殊境遇婦女家庭扶助呢？這是引起本研究的動機。

⁵ 內政部統計資訊網，www.moi.gov.tw/stat/〈臺灣地區婦女生活狀況調查提要報告〉，民國 87 年。

第二節 研究問題與目的

特殊境遇婦女家庭扶助條例自民國八十九年五月二十四日公布後，本研究欲探討中部五縣市是否照原訂扶助條例執行？特殊境遇婦女家庭扶助條例推行的績效如何？我們要探討該條例能夠解決特殊境遇婦女的問題嗎？社會福利政策的屬性可分為普及性及選擇性，普及性是每個人都可以得到，選擇性則是符合資格條件者，有特殊需求才能被界定為救助對象。特殊境遇婦女家庭扶助條例，依其補助對象來看是屬於選擇性的政策，選擇性的福利政策有幾點特色：

- 第一、可滿足個別的需求，經費不致浪費。
- 第二、政府財政的負擔較輕。
- 第三、行政成本比較高。
- 第四、容易造成污名化，讓受助者有自認為屬於社會下層階級的病態心理，而形成社會問題。
- 第五、容易造成貧窮陷阱，為了領取補助，而故意讓自己成為受助者。

特殊境遇婦女家庭扶助條例雖然符合選擇性的福利政策，但是符合資格者是有所限制，且是因遭逢不幸者，再加上其所補助之額度並不高，因此尚不致於為了領取補助，而故意成為受助者。

特殊境遇婦女家庭扶助條例補助項目與其他補助

辦法重複，造成許多特境婦女只能擇其一申請，

從表 1-1 來看，特殊境遇婦女的補助項目均重複在其他福利法規裏，相較之下其補助金額並未高於他法，這樣的立法已失其為緊急照顧之意。因此針對此一婦女家庭扶助政策評估欲瞭解下列幾項問題：

- 1、特殊境遇婦女家庭扶助條例能否有效達成預期目標？
- 2、和其他社會福利比較，特殊境遇婦女家庭扶助條例，是否有效地使用資源？
- 3、特殊境遇婦女家庭扶助條例的標的人口特性為何？扶助供給者是否有效地接觸到她們？
- 4、特殊境遇婦女家庭扶助條例是否產生某些非預期的效果？
- 5、有那些扶助條例問題可以及時地獲得解決？
- 6、扶助條例執行的人力、財力是否適當？
- 7、特殊境遇婦女的需求為何？
- 8、有無必要將特殊境遇婦女家庭扶助條例提昇為婦女福利法？
- 9、條例所訂之條件是否符合扶助弱勢婦女之原意，執行者是否有違反該條例所定之補助原則。

表 1-1 特殊境遇婦女家庭扶助與他法補助重疊部分

補助 名稱 補助金額	特殊境遇婦女家 庭扶助條例	家庭暴力 被害人補 助辦法	兒童及 少年福 利法	社會救助法
緊急生活扶助	最低生活費用一倍核發，最高補助三個月，同一個案以補助一次為限。	最低生活費用一倍核發，最高補助三個月，必要時得延長。		每案最高新台幣一萬元。
法律訴訟補助	最高補助金額以新台幣五萬元為限。	補助訴訟費用最高以五萬元為限。		
傷病醫療補助	1、本人及六歲以上未滿十八歲之子女參加健保最近三個月自行負擔醫療費用超過新台幣五萬元，最高補助 70%。 2、未滿六歲之子女參加全民健保無力負擔自行負擔之費用者。 每人每年最高補助十二萬元。	每人每次以新台幣三千元為上限，每案每年補助三次為限。		傷病就醫，最近三個月應自行負擔醫療費用累計超過新台幣五萬元，補助其應自行負擔醫療用百分之七十。
子女生活津貼	每人每月一千五百元。		每人每月一千四百元。	每人每月一千八百元。
兒童托育津貼	每人每月一千五百元。		每人每月一千五百元。	低收入戶者每人每月一千五百元。

資料來源：民國 89 年 5 月 24 日公布之特殊境遇婦女家庭扶助條例、家庭暴力及性侵害被害人補助辦法、民國 92 年 5 月 28 日公布之兒童及少年福利法、社會救助法。

本研究之目的，主要在於評估，政府對弱勢婦女的福利政策，是否真能達到扶助弱勢婦女的功能。國內學者李瑞金、孫世雄、陳怡瑩等人指出⁶，目前國內沒有一個專司婦女議題研究的專職機構，使得政府對於婦女的政策顯得毫無章法，是不爭的事實。因此，他們主張並曾研擬「婦女福利法」草案，以彌補現行法律對婦女保障之不足。然而反對聲浪不小，其理由為，國外沒有一個國家制定婦女福利法。由於大多數國家均以保障婦女工作機會與促進兩性平等為主要的婦女福利服務法，少有以特定或專屬法律來保障婦女福利的做法，不但少見於歐美先進福利國家，就是在世界其他國家中也少有此例，只有中國大陸有「婦女權益保障法」，因此反對意見認為，就現行制度而言，婦女的需求與其相對不利地位並不具有普遍性，如果單獨就女性對象來立法，將可能與目前已經存在的法規互相牴觸，宣示意義大於實質意義，且與兩性平等精神相違背，所以沒有必要為婦女制定專門法。但是就傳統的社會延續下來的習性，會成為特殊境遇婦女者，就是承襲著傳統社會的倫理，即在家相夫教子，沒有經濟基礎之家庭主婦，其遭遇不幸後的情境將更窮困。

⁶ 李瑞金、孫世雄、陳怡瑩等，〈婦女問題及其應有的法律保障〉。內政部獎助研究案，民 83。

社會福利主要是為弱勢族群謀求生活及權益之保障，在傳統嵌制下，老弱婦孺都屬弱勢者，目前以人為對象的福利有老人福利法、兒童及少年福利法、身心障礙保護法，唯獨缺少婦女福利法。針對弱勢婦女目前僅有特殊境遇婦女家庭扶助條例為其補助依據，然而該條例對特殊境遇的婦女只是提供金錢的補助。特殊境遇婦女家庭扶助條例第一條：為加強照顧婦女福利，扶助特殊境遇婦女解決生活困難，給予緊急照顧，協助其自立自強及改善生活環境。從其立意宗旨來看，該扶助條例希望藉由七項的金錢補助，來達到幫助弱勢婦女的問題，但是從實務上來說，以台中市為例，卻約有三分之一的特殊境遇婦女，不但無法自立自強改善其生活環境，反而落入低收入戶。⁷特殊境遇婦女家庭扶助條例對婦女的需求，從條例的第二條：包括緊急生活扶助、子女生活津貼、子女教育補助、傷病醫療補助、兒童托育津貼、法律訴訟補助及創業貸款補助來看，如果特殊境遇婦女能夠按照需求提出申請，並獲得補助解決其問題，則應可達到該條例預期的緊急照顧之原意，然而事實上並非如此。

特殊境遇婦女往往獨自撫養子女，張秀琴（民 85）的單親家庭社會福利需求調查分析報告指出，⁸其實許多的單親家庭對政府提供的社會福利措施並不清楚，因此常導致空有社會福利措施，卻無法幫助真正需要的單

⁷ 台中市九十一年有 36 位特殊境遇婦女其中有 12 位申請低收入戶，九十二年有 18 位特殊境遇婦女其中有 5 位申請為低收入戶。

⁸ 張秀琴、沈秀卿、簡美娜，〈台灣省單親家庭社會福利需求調查摘要分析〉。《社會福利月刊》，第 126 期，民 85，頁 39-45。

親家庭；而有四成左右的受訪者認為不需要政府的各項社會福利服務，供需之間的平衡與效能仍待加強。

當不幸成為單親家庭時，很可能這樣的一個家庭會陷入貧窮危機之中，接著而來的是許多問題的衍生，而這類家庭的福利需求除了藉由諮商輔導及情緒支持之外，更重要的是如何幫助單親家庭能夠脫離危機狀況。因此，隨著單親家庭戶數的增加，相對的福利支出必定隨之提高，而單親家庭大多都是因成為特殊境遇婦女後而形成的，特殊境遇婦女與單親家庭可說是成為等號。

從現實的狀況來觀察，特殊境遇婦女家庭扶助條例對弱勢婦女提供的補助，解決了她們的生活困難嗎？她們可因此而自立自強及改善生活環境嗎？本研究欲探討該條例所訂之條件是否符合扶助弱勢婦女之原意，執行者是否有違反該條例所定之補助原則。

社會福利服務其目的在扶助弱勢者能夠自立自強，但是僅以金錢的補助並無法真正的達到幫助的效益，針對特殊境遇婦女所面臨的問題，是否能夠透過「特殊境遇婦女家庭扶助條例」就能解決呢？本研究希冀從特殊境遇婦女家庭扶助條例執行成果，來評估扶助條例對特殊境遇婦女扶助的效益。

第三節 名詞釋義

鑑於社會一般大眾對特殊境遇婦女家庭扶助條例政策混淆不清，特殊境遇婦女相關名詞之釐清，實為本研究重要關鍵，避免於誤解定義而導致偏差。由於特殊境遇婦女家庭扶助政策目標僅作一般性、廣泛性與通則性之敘述，其定義不易清楚界定，為奠定研究基礎，特擬定下列名詞定義，俾供建立共識，以達研究目的。

壹、特殊境遇婦女

特殊境遇婦女家庭扶助條例第四條：特殊境遇婦女係指十五歲以上，六十五歲以下之婦女，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布最低生活費用標準 2.5 倍，且未超過臺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：1、夫死亡或失蹤者。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，而無力負擔醫療費用或訴訟費用者。4、因被強制性交、誘姦受孕之未婚婦女，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。

貳、家庭扶助

家庭扶助係指對生活困苦之家庭給予經濟上的補

助，而家庭扶助有其審定標準，即每人每月收入未超過可接受補助所限定之金額，則可申請政府之定額補助。

參、緊急生活扶助

特殊境遇婦女家庭扶助條例第六條：緊急生活扶助係針對特殊境遇婦女所給予之補助而言，申請緊急生活扶助，應於事實發生後三個月內，檢具戶口名簿影本及其他相關證明文件，向戶籍所在地之主管機關提出申請，或由鄉（鎮、市、區）公所、社會福利機構轉介申請。證明文件取得困難時，得依社工員訪視資料審核之。

肆、子女生活津貼

特殊境遇婦女家庭扶助條例第七條：子女生活津貼係指婦女因夫死或失蹤、因夫惡意遺棄或受夫不堪同居之虐待經判離婚確定、因單親無工作能力，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、或夫處一年以上之徒且在執行中者，其子女十五歲以下則可申請之津貼，其核發標準為每名子女每月補助當年度最低工資之十分之一，每年申請一次。申請時應檢具戶口名簿影本及其他相關證明文件，向戶籍所在地主管機關提出申請，或由鄉（鎮、市、區）公所、社會福利機構轉介申請。

伍、傷病醫療補助

特殊境遇婦女家庭扶助條例第九條：傷病醫療補助係符合特殊境遇婦女有下列情形之一者，得申請傷病醫療補助：(一) 本人及六歲以上未滿十八歲之子女參加全民健保，最近三個月內自行負擔醫療費用超過新臺幣五萬元，無力負擔且未獲其他補助或保險給付者。(二) 未滿六歲之子女，參加全民健保，無力負擔自行負擔之費用者。傷病醫療補助之標準如下：(一) 本人及六歲以上未滿十八歲之子女部分：自行負擔醫療費用超過新臺幣五萬元之部分，最高補助百分之七十，每人每年最高補助新臺幣十二萬元。(二) 未滿六歲之子女：凡在健保特約之醫療院所接受門診、急診及住院診治者，依全民健康保險法第三十三條及第三十五條之規定應自行負擔之費用，每人每年最高補助新臺幣十二萬元。申請傷病醫療補助，應於傷病發生後三個月內，檢具相關證明文件、健保卡正、反影本、診斷證明書及醫療費用收據正本，向戶籍所在地主管機關提出申請；未滿六歲之子女傷病醫療補助申請，應向戶籍所在地之鄉（鎮、市、區）公所申請醫療補助證後，逕赴保險人特約之醫療院所就診，並由醫療院所按月造冊向直轄市、縣（市）主管機關申請。

陸、兒童托育津貼

特殊境遇婦女家庭扶助條例第十條：兒童托育津貼係指特殊境遇婦女有未滿六歲之子女就托於托教機構時給予之補助，特殊境遇婦女之子女應優先獲准進入公立托教機構；如子女進入私立托教機構時，得申請兒童

托育津貼每人每月新臺幣一千五百元。申請兒童托育津貼，應於事實發生後三個月內檢具相關證明文件向戶籍所在地主管機關申請。

柒、法律訴訟補助

特殊境遇婦女家庭扶助條例第十一條：法律訴訟補助係針對特殊境遇之婦女因家庭暴力、性侵害或其他犯罪受害，而無力負擔醫療費用或訴訟費用者所給予之補助。申請法律訴訟補助，應於事實發生後三個月內檢具相關證明、律師費用收據正本及訴訟或判決書影本各一份，向戶籍所在地之主管機關申請，其補助標準最高金額以新臺幣五萬元為限。

捌、單親家庭

單親家庭係指父母一方因他方死亡或因離婚，而獨力撫養子女負擔家計生活之家庭型態者。

玖、低收入戶

社會救助法第四條：低收入戶係指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布最低生活費用標準者（九十三年度最低生活費用標準為八千五百二十九元），且每人現金存款金額不得超過五萬元，不動產總額不超過新臺幣二百六十萬元。

拾、以工代賑

社會救助法第十五條：以工代賑指具有低收入戶資格者，可以在政府限額內申請到政府機關工作，以臨時單工方式給薪，每日支領七百二十元。

第四節 研究設計與方法

壹、研究設計

本研究議題為特殊境遇婦女家庭扶助政策之評估，因此，以在政策的供給方及需求方為研究對象，而本研究以中部五縣市為例，做問卷調查及質性訪談在供給面向以縣市政府承辦人為研究對象，在受益面向以九十一年至九十三年之特殊境遇婦女為研究對象，為有效回答研究問題，並強調檢驗、預測、推論等功能，將採用問卷調查及質性研究取向，以結構封閉式問卷，對已略有認知的現象與事實，做進一步的解釋。其具備有蒐集第一手資料，且能對所研究之資料有所比較，並加以數據化等諸多優點。

然而，利用質性研究取向所獲得的資料，亦有其限制。因此，本研究設計將運用中部五縣市政府承辦特殊境遇婦女福利歷年的統計資料，以彌補質性資料之不足。同時亦透過不同的資料蒐集進行多元檢定，以確保資料的品質與效度。

第一，本研究運用官方統計公布之婦女福利次級資料，及各地方針對弱勢婦女福利輸送方面之具體做法，描述並分析其效益。並經歸納、整理後，發展為封閉式問卷，進行第二階段之資料蒐集。

第二，本研究於問卷研擬完成後，訪問對象將以實務工作者及受益者為主，希冀從供需兩方面之觀點對於此一議題的意見與共識，同時以得到對於保障婦女福利服務措施及法規的態度與看法。

最後，本研究將針對二個階段資料蒐集與分析結果撰寫報告，並提出具體結論與政策建議，作為政策施為參考。

貳、研究方法

一、問卷調查法

本研究為評估特殊境遇婦女家庭扶助政策，並以中部五縣市為例，因此將針對中部五縣市政府之婦女福利業務工作者，以結構式之問卷調查對本政策之看法，做為分析研究之資料。

由於中部五縣市政府從事婦女福利工作者約有七十名，因此將郵寄問卷以蒐集相關議題之看法。唯郵寄問卷有其優缺點，優點有下列：

(一) 低成本：郵寄問卷最明顯之處，在於其經濟性。

郵寄問卷並不需要訓練過的訪談人員，其所有的成本就只包括規畫、抽樣、複製、郵遞以及提供

附地址的回郵信封。比起其他調查方法來說，其在處理與分析資料上，也比較簡單與便宜。

- (二) 偏差錯誤的降低：採用郵寄問卷得以降低，因訪談者個人特質與訪談技巧差異所產生的偏誤 (biasing error)。由於訪談者與受訪者之間的互動本質，使得面訪隨時有發生上述偏差的可能，研究者可以藉著採用郵寄問卷來避免這類缺陷。
- (三) 更大的匿名性：由於郵寄問卷無須出動訪談者，因此能對受訪者提供較佳的匿名性。
- (四) 經過思索過的答案或諮詢：當問題的回答需要經過思索，或者答案是需要受訪者調閱私人文件或徵詢他人意見時，研究者也比較傾向於採用郵寄問卷。
- (五) 可近性：最後，郵寄問卷容許我們以最低的成本，進行大範圍地理區域的接觸。當針對一個在地理上分散的母體，進行廣泛的調查時，親自面談勢必涉及到非常昂貴的旅行成本，以及相當龐大的時間成本。⁹

而郵寄問卷的缺點則有以下幾點：

- (一) 問題必須簡單：只有當問題非常直接，且基於書面的指示與定義就足以使人瞭解時，研究者方能使用郵寄問卷作為資料蒐集的工具。
- (二) 沒有進一步探問 (probing) 的機會：必須接受

⁹ 潘明宏等譯，C. Frankfort-Nachmias and David Nachmias 原著，《最新社會科學研究方法》。台北：韋伯文化，民 92，頁 275-276。

答案是被視為最後的結果，換言之，研究者沒有機會來探問特定答案之外的問題、澄清模糊的答案、或評估受訪者的言辭行為。

- (三) 無法控制到底是誰填寫完成問卷：就郵寄問卷而言，研究者對受訪者的環境缺乏控制權。亦即研究者無法確知是否由其所選定的受訪者，親自填寫這份問卷，也許是由研究者所選定以外的人，來完成這份問卷。
- (四) 低回收率：郵寄問卷的最後一個缺點，就是它通常很難得到一個令人滿意的回收率。沒有後續追蹤的郵遞調查其回收率，則介於百分之二十至百分之四十之間。¹⁰

問卷對象：臺灣地區大致上分為北區、中區、南區、東區四大區，而每區皆有其各自的特色，中區係以中部五縣市為範圍。根據內政部統計九十二年臺灣地區特殊境遇婦女人數共有二千六百七十五人，而中部地區五縣市有一千二百零一人，佔了百分之四十五將近一半，為何中部地區特殊境遇婦女會佔了將近一半之比率，是引起研究興趣原因之一。加上筆者服務於台中市，除了以地緣來說，主要為便於取樣調查，因此在受益者將以中部五縣市之特殊境遇婦女為問卷調查對象。至於執行者則以中部五縣市之業務承辦人員及社工人員為問卷調查對象。因此，問卷調查對象將分為二組，一組為政策執行者，另一組則為政策受益者，從供給方及需求方雙方的立場，以為特殊境遇婦女家庭扶助政策做評估：

¹⁰同註 9，頁 276。

- 1、政策執行組：以中部五縣市政府婦女福利業務之承辦人員及社工人員為調查對象，是最能符合研究之對象，藉由他們的實務經驗來印證分析本研究所欲探討的問題。
- 2、政策受益組：以中部五縣市之九十一年一月起至九十三年九月止申請之特殊境遇婦女為研究調查對象。由於特殊境遇婦女的資料涉及個人隱私權，在僅知特殊境遇婦女人數而沒有研究母體詳細資料可資利用之情形下，要獲得一份完整的特殊境遇婦女名單實在是很困難，加上時間及經費不足，因此在針對受益者研究對象，將以群集性隨機抽樣方式抽取九十一年一月至九十三年九月止每月一名為調查對象，由於特殊境遇婦女是因為其婚姻關係發生變化而造成的，在每個縣市申請補助之條件均一樣按照特殊境遇婦女家庭扶助條例的規定辦理。因此，每個縣市均無法預期每個月之申請件數，其案件發生並沒有季節性之分。為使訪談樣本更具代表性，本研究訪談計劃為達到隨機抽樣效度，將九十一年一月起至九十三年九月止共計三十三個月，按照群集樣本抽樣方式分別按台中市、台中縣、苗栗縣、彰化縣、南投縣等五縣市為一循環，依序以第一位申請特殊境遇婦女家庭扶助者為調查對象。如該月份未有特殊境遇婦女提出申請，則順延至下一個月第一位申請之個案，以求得中部五縣市能有相同機會。由於特殊境遇婦女身分特殊且涉及個人隱私，因此，以郵寄方式，將無記名之封閉式問卷郵寄給她們，藉由她們自身的經歷，來分析出結論，

並做出建議使婦女福利扶助政策，更臻完善。

二、個案訪談法

焦點訪談須具備下列原則：

- (一) 已知受訪者曾涉入一些特殊的經驗。
- (二) 在訪談之前，訪談情境將被事先分析。
- (三) 訪談根據準則來進行，而有些準則指定的主題，與研究假設有所關聯。
- (四) 研究者關注受訪者和研究興趣相關的經驗。

訪談法是藉由實際面對面或透過電話向受訪者蒐集所需要的資訊。欲使用此方法需和受訪者建立良好的關係。一般而言，訪談法可分為三種：非結構訪談、半結構化訪談、及結構化訪談。非結構訪談是種較非正式的形式，與受訪者討論非特定的議題，通常是非常有經驗的訪談者才使用這種方法，否則容易失焦，半結構化訪談較具結構，也就是訪員會問一些較特定的問題，但基本還是以一般對會話的形式進行，結構化訪談訪員會依一定的指示問問題，且問題也有一定的順序。本研究將以結構方式進行訪談。

進行訪談會受到時空及受訪者的情境而影響，而每種調查方式皆有其優缺點，針對面訪的優點有下列幾點：

- (1) 彈性：在詢答過程中這種面訪允許高度的彈性，而彈性越大，面訪的結構化程度就越低。有些面訪允許面訪者決定問題的措辭、澄清不清楚的字眼、控制問題出現的順序、以及探問更進一步的

資訊與詳情。

- (2) 控制面訪情況：這是面訪的最主要的一個優點，是它給予面訪者在面訪情境上有較大的控制權。面訪者能確認受訪者以適當的順序來回答問題，或是他們在回答某些問題之後，詢問隨之而來的一些問題。同時，它也允許研究者可以更正確地詮釋答案，特別是當發生在訪談時段的事件影響到受訪者的答案，尤為明顯。
- (3) 高回收率：面訪比郵寄問卷有較高的回收率。受訪者一般不願花時間回覆未與人直接接觸的郵寄問卷，但通常願對面訪進行回覆。這種情形也同樣發生在讀或寫有困難或無法全然瞭解其使用語言的受訪者身上。
- (4) 補充資料的蒐集：訪談者能夠蒐集到有關受訪者的補充資料，包括受訪者個人特質以及環境的相關資訊。此有助於研究者用以詮釋結果。再者，訪談者能記錄通常在訪談情境所產生的自發性反應，而這可能對資料分析階段有所裨益。

然而面訪也有缺點：

- (1) 較高的成本：面訪的成本很明顯地高於郵寄問卷。其所涉及的成本包括選定、訓練和監督面訪者；付酬勞給面訪者；與從事面訪所需的時間與旅程。
- (2) 面訪者的偏見：彈性雖然是面訪的主要優點，卻也為面訪者個人的影響與偏見留下可以發揮的空間。另一方面，資料蒐集過程缺乏標準化，也使得面訪非常容易受到面訪者個人偏見的影響。有時甚

至面訪者的背景或性別也將影響受訪者，因為他們可能為了取悅訪談者，而提供廣為社會上所接受但卻是潛在性誤導的答案。

- (3) 缺乏隱匿性：這種面訪缺乏像郵寄問卷般的匿名性。通常面訪者知道所有或許多潛在的受訪者。因此，受訪者也許將感到威脅，或是因而對面訪者懼怕，特別是如果受訪者對於主題或某些問題敏感時，尤為明顯。¹¹

三、參與觀察法

參與觀察中，觀察者和被觀察者一起生活、工作，在密切的相互接觸和直接體驗中傾聽和觀看他們的言行。這種觀察的情境比較自然，觀察者不僅能夠對當地的社會文化現象得到比較具體的感性認識，而且可以深入到被觀察者文化的內部，瞭解他們對自己行為意義的解釋。在操作層面上，研究者可以隨時問自己想瞭解的問題，並且可以通過觀看被研究者的行為而發問。這種觀察具有開放、靈活的特點，允許研究者根據研究問題和情境的需要不斷調整觀察的目標內容和範圍。觀察者與被觀察者之間的關係比較靈活，不是一方主動、一方被動的固定關係，研究的過程也不完全先入為主地由某種外在的、機械的模式所決定，而是融入了參與雙方的決策、選擇和互動。¹²筆者服務單位即有四位屬於特殊境遇之婦女，藉由工作而能得以就近觀察特殊境遇婦女

¹¹ 同註 9，頁 288-291。

¹² 陳向明，《社會科學質的研究》。臺北：五南，民 91，頁 308-309。

家庭扶助對其之影響。

參、資料分析方法

- 一、問卷資料分析：本研究之問卷資料分析進行次數分配等描述性統計。
- 二、質性資料分析：質性資料分析並沒有一個準則，本研究因採個案訪談，針對所訪談之資料分析做結論之參考依據。
- 三、觀察資料分析：將平日所觀察到之現象記錄下來，並加以分析探討做出結論。

第五節 研究架構

特殊境遇婦女家庭扶助條例，基本上應是一項對遭遇不幸之婦女有很大幫助的條例，然而我們從歷年統計的資料來看，特殊境遇婦女的申請案件並不如預期的多。本評估研究將從社會政策理論、最低生活保障理論、社會福利理論、福利國家理論等理論基礎來探討，從政策的目標：特殊境遇婦女家庭扶助條例第一條：為加強照顧婦女福利，扶助特殊境遇婦女解決生活困難，給予緊急照顧，協助其自立自強及改善生活環境，特制定本條例來看，政策目標的宗旨在於協助特殊境遇婦女能夠自立自強，而這樣的目標是否可藉由其所規範的扶

助辦法來達成是本評估研究最主要目的。

政策的目標必須由充分瞭解政策內涵者來執行，才能達到政策制定之本意，如果執行者執行的認知或方法有了偏差，則無法達到政策之原意，從特殊境遇婦女家庭扶助條例公布以來，申請的人數並沒有預期的多，欲解開這個疑惑，則必須從執行面向做探討。

政策特性，係政策為了達到目的而有的特別限制，而這些限制對於該政策的影響是正面或是負面，則必須透過評估以後才能得到答案。一項政策的評估可分法律面、執行面及效益面來做探討，在法律面上會因制定的過程是否有瑕疵而影響政策執行效率，在政策面向會因政策制定是否公平、正義而影響政策的效益，而執行面向也會因執行者之主觀認定而影響受益者之權益。從效益面向來分析，則從受益者接受補助後，對其生活是否因而有所改變，受益者對該扶助的感受是否達到政策之目的，以這樣的一個環節相扣的關係，來探討政策的實質效益，故建立本研究之架構如圖 1-1 所示：

本研究將包含項目分述如下：

- 一、政策評估理論：包括「社會政策」「社會福利」「社會工作」等三個構面。
- 二、政策評估準則：包括「公正的原則」「最終受益是個人的原則」「最弱勢者受益最大的原則」及「廣泛分配的原則」「連續性的原則」「國民自主的原則」「緊急的原則」等七個構面。

三、政策執行目標：包括「解決生活困難」「給予緊急照顧」「協助自立自強」「改善生活環境」等四個構面。

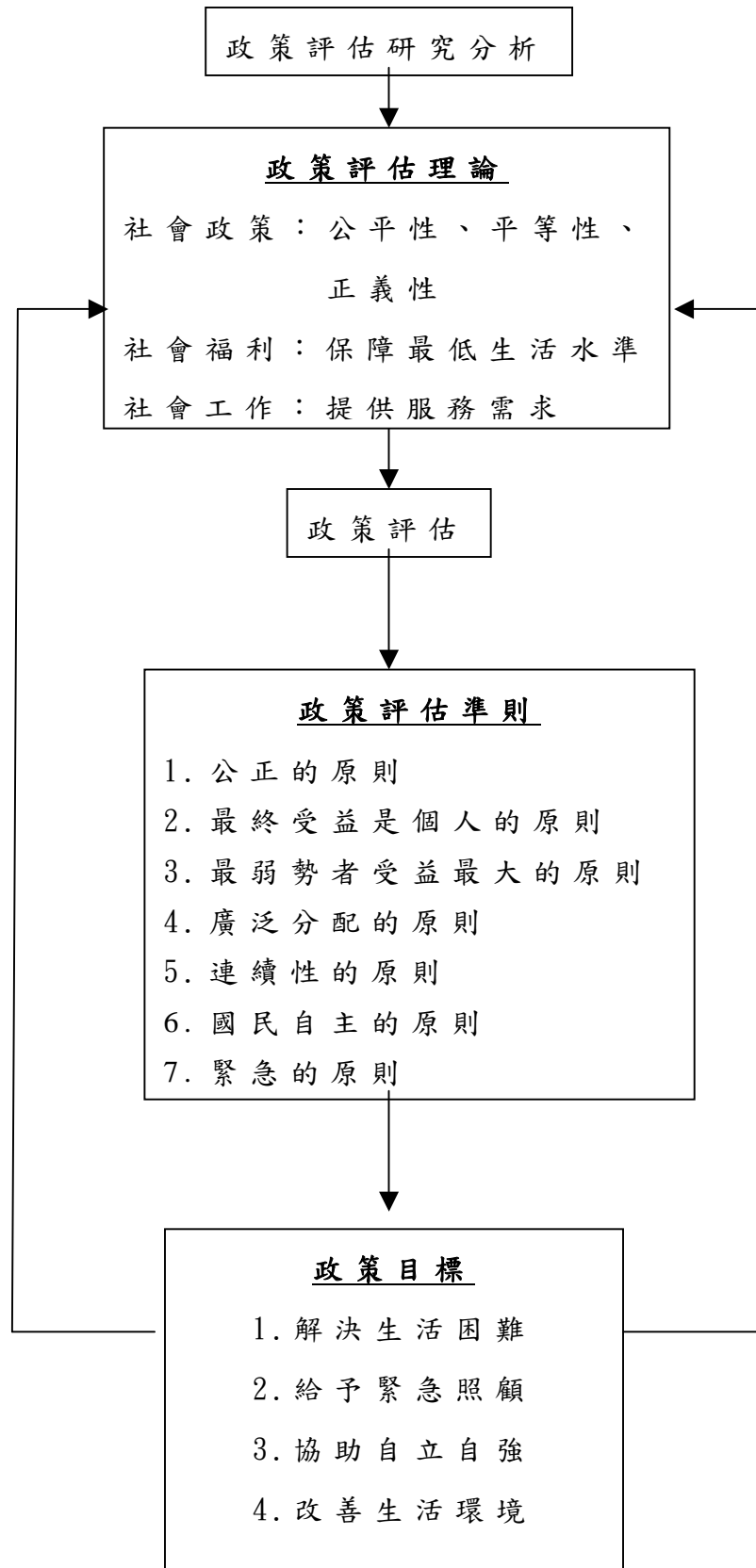


圖 1-1 研究架構

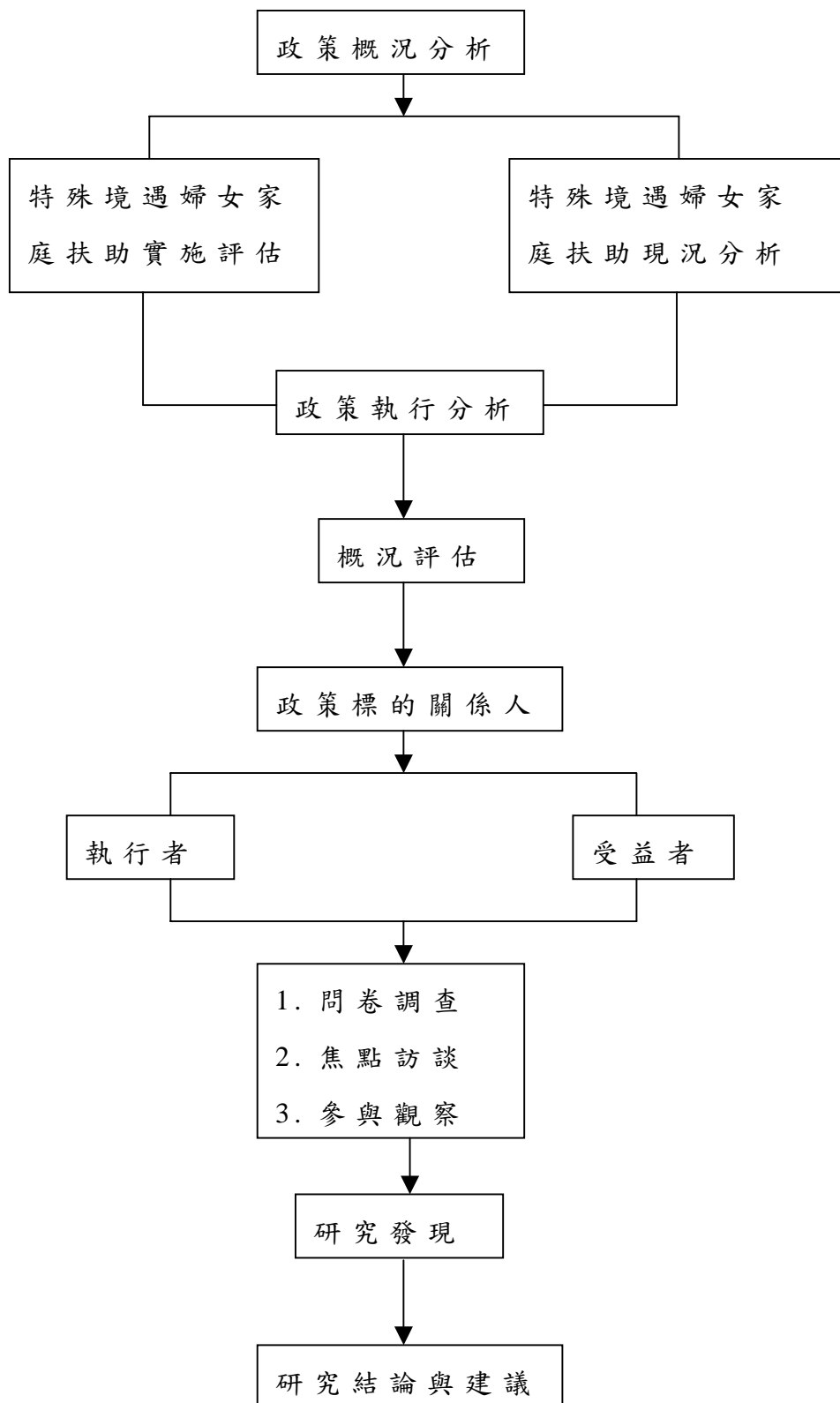


圖 1-2 研究流程圖

第六節 研究限制

本研究在資料之蒐集、分析探討及研究過程，力求完整性及科學化；但受限於時間、成本及人力，在研究範圍、研究方法方面限制分述如下：

壹、研究經費、時間之限制

特殊境遇婦女家庭扶助政策之評估研究，其所研究的層面並不只限於中部五縣市，然因受到時間、經費因素之限制，故無法全面探討。

貳、研究範圍之限制

由於臺灣地區大體分為北、中、南、東四區，中部五縣市由於地緣較近，以九十二年苗栗縣、台中縣、台中市、南投縣、彰化縣的女性人口總數為二百四十一萬五千五百二十四人（資料來源：內政部戶政司），而特殊境遇婦女有一千二百零一人次，則每萬名女性約有五位是特殊境遇婦女，但因受限於時間及人力問題，及因特殊境遇婦女居所不定，加以涉及個人身分之隱私權，因此無法全面訪談僅能以抽樣調查方式進行。訪談中部五縣市政府婦女福利服務業務主管或承辦人員一名，而特殊境遇婦女則從九十一年一月起至九十三年九月中部五縣市之受益者各抽出一位為問卷調查對象，對於其他縣市因地理特性及人文風俗的不同，恐會有未調查該縣市之特殊境遇婦女，導致無法全面了解，而影響研究

分析會有偏失之虞。

參、研究方法之限制

本研究將以問卷調查、焦點訪談及參與觀察等方法來取得所需之資料，而問卷施測將無法得到預期之資料，恐有因主觀因素而致答非所留，造成研究分析之偏差。焦點訪談係以中部五縣市主管婦女福利業務之承辦主管人員，唯可能會因某種因素而對所訪問之內容有所保留，而無法做出準確的分析。參與觀察部份則可能受到當事人的迴避而無法全面觀察，以致觀察失誤而導致資料蒐集不易，這是本研究限制之一。

肆、本研究結論無法通則化

由於本研究係以評估特殊境遇婦女家庭扶助條例政策，對於該政策執行者為臺灣地區各縣市政府，本研究雖然針對該政策做評估，惟因僅限於中部五縣市，缺乏所有縣市的資料蒐集，無法推及母體而通則化，故僅能做參考之用。

伍、相關文獻蒐集之缺乏

特殊境遇婦女家庭扶助條例，是於民國八十九年五月二十四日公布，從內政部統計資訊網之資料，於民國九十一年始有各縣市政府相關之統計資料。因此相關政

策之評估文獻及研究報告幾乎沒有。故在文獻探討上無法有系統的整理，造成本研究在這方面的資料蒐集受到限制。

第七節 章節安排

本研究報告共分五章，內容安排說明如下：

第一章緒論：說明研究的動機、研究問題與目的、名詞釋義、研究設計與方法、研究架構、研究限制及章節安排。

第二章理論基礎：比較相關之資料、從政策評估之理論、社會救助理論、社會福利政策觀點、社會工作理論等及本研究擬定特殊境遇婦女家庭扶助政策評估指標進行探討。

第三章條例執行現況分析：運用次級資料整理並描述特殊境遇婦女福利措施執行之現況。

第四章研究發現：將進行資料分析與討論，分別以郵寄問卷、個案訪談及參與觀察方式進行，將所蒐集之資料進行分析與討論。

第五章結論：以整合不同面向的觀點為目的，將研究結果有系統地呈現並提出結論、檢討與建議。本研究性質乃針對政府對弱勢婦女福利政策評估，因此，提出的結論除將具體回應現階段施政之所需外，也期待能對未來婦女福利政策提出建言。

第二章 理論基礎

本章旨在探討福利扶助政策評估之理論基礎，以建立特殊境遇婦女家庭扶助條例政策評估研究架構，期提供研究分析及政策調整建議參考。本章將從社會政策理論、社會救助理論、社會福利理論、社會工作理論、政策評估理論等多面向之理論基礎，來探討特殊境遇婦女家庭扶助條例的執行效益，並據以建構研究評估特殊境遇婦女家庭扶助政策之具體準則。

第一節 社會政策理論觀點

社會的問題是隨著時代的轉變而層出不窮，為解決社會問題，社會政策乃運用而生，自 1990 年以來，隨著福利議題的政治化，如 1992 年的「福利國辯論」及 1993 年的「老人年金論戰」，各種觀點及意見大量出現在傳播媒體上。由於各方均站在自己的角度去爭取支持，能成功的為己的論點得到大眾的認同。在這種各自表述，也都言之有理的拉鋸戰情形下，他們一方面期待能同時擁有「社會福利」與「經濟成長」，也認同政府應積極的去達成這兩個目標；另一方面又擔心增加社會福利會損及既有的經濟成長果實、造成家庭倫理的日漸敗壞。此種矛盾的態度多多少少阻滯了民眾追求更安全的生活環境的決心，難以形成一致而持久的政策壓力。¹³因此，政府的社會政策取向無法明確，往往因政治的

¹³ 詹火生、古允文，《新世紀的社會福利政策》。台北：原生基金會，民 87，頁 3-18。

壓力而匆匆地提出，當壓力平息或選舉過後而冷卻之後，又悄然無終。在這種沒有考量社會安全體系的整體規劃，構成了台灣福利發展的特有模式，即「安撫式的福利」、「利益輸送的福利」、「施捨式的福利」或「沒有政策的福利發展」，在這種亂象下造成政府的財政日益吃緊，社會福利的支出只有愈加增多，未來恐將影響實質的社會福利結構。

從經濟官僚的觀點，認為社會福利若不是變成一種階段性的產物，一直到我們的經濟充分成熟茁壯的一天才可享受，就是必須嚴格地將社會福利擴充限制在逐步而零碎的範圍內，選擇性地給予「真正」需要的人，而不是制度的與普及式的福利措施。社會福利的普及性，往往會造成拖跨政府財政影響經濟成長的危機。特殊境遇婦女家庭扶助條例是為了幫助婦女解決生活困難，給予緊急照顧，協助其自立自強及改善生活環境而制定。由此定義，特殊境遇婦女家庭扶助條例乃符合經濟官僚的觀點，從選擇性的給予最需要的人的福利政策，即必須符合特殊境遇的婦女，始有請領各項補助款之權利。

社會政策基本上是為解決人民的民生問題，而人民的民生問題層面則涵蓋整個社會，但是解決社會問題也有先後順序，英國社會行政學者提默斯（Richard Timuss）在其著作《社會政策十講》（Social Policy：An introduction），認為社會政策有廣狹二義：廣義的社會政策，大致指一切與實現正當社會秩序有關問題之政策；狹義的社會政策，則涉及處理人們基本生活需要滿

足問題之方法。廣狹二定義在強調處理社會問題的對策有分別，廣義在維護社會秩序，狹義在滿足民眾生活需要。以特殊境遇婦女家庭扶助條例所提供之補助，是在滿足婦女解決生活上的需要，在理論上是屬於狹義的社會政策，它只有扶助某些特定的婦女，並非全面性的福利政策。

社會政策是在解決社會問題，而社會問題幾乎是在解決貧窮問題，因為貧窮而衍生出的社會問題，可以說是社會政策的核心。我國近代社會學者謝徵孚在其著作《社會問題與社會政策》一書中指出，所謂社會政策，是經由國家立法及行政的手段，以提高國民生活，增進社會利益，促進經濟的社會的均衡發展。其所關心的是全體國民的生活和利益，目的在謀求經濟與社會的相互配合和均衡發展¹⁴。

社會政策的制定有其必須依循的原則，在這些原則下，所制定的政策才容易切中肯綮而被接受，也才能妥善解決問題。洪德旋等學者在《社會政策與立法》書中提到社會政策的制定原則綜合學者以下的看法：

- 1、公正的原則（the principle of impartiality）：社會政策的制定要針對社會問題的解決，社會問題亦是大眾問題，因此為最大多數人謀求最大的福利，使相關的人群共蒙其利，而不偏或顧此失彼。
- 2、最終受益是個人的原則（the maximin principle）：

¹⁴ 洪德旋、林振裕、江亮演、林勝義編著，《社會政策與立法》。第三版，台北：空大，民 92，頁 5。

社會政策是要具體可行，落實在最需要協助的國民身上，例如緊急生活扶助，讓受到家庭不幸的婦女，受到政府補助而予以渡過難關。

- 3、最弱勢者受益最大的原則 (the distributive principle): 就憲政而言，社會政策是政府為保障人民的生存、工作、收入等基本權利所制定的政策。因此在社會上處於最弱勢者，如老弱殘廢、無力生活及受非常災患者，應該獲得最優先的考量和最大的利益。此一思維為站在正義角度衡量。
- 4、廣泛分配的原則 (the distributive principle): 社會政策應注意政策的「社會性」，亦即制定社會政策時，從平等角度來衡量具有普及性。必須將其實施對象儘量擴及到一般社會大眾，而不是少數特定的族群，以便讓大多數人受益。
- 5、連續性的原則 (the principle of continuity): 一般政策的執行，有其階段性和連貫性，社會政策亦然。所以政策的制定，在前後政策之間必須求其連貫，在內部政策之中必須求其一致，庶幾可以承上啟下，左右協調，增益社會政策制定的周延和執行的順利。
- 6、國民自主的原則 (the principle of autonomy): 在民主化社會裡，政府必須負起社會福利的責任，但政府的資源有限，民眾的需求日益增多，有待解決的社會問題更是層出不窮，所以政府應該針對國民所無法解決的問題來制定解決政策，以免造成資源的浪費。
- 7、緊急的原則 (the principle of urgency): 社會問題

應該早期發現，早期治療；社會政策應該把握契機，適時制定，以免造成社會問題惡性循環，積重難返，失去社會政策制定之時效。¹⁵

本評估研究將從社會政策理論的面向，來探討特殊境遇婦女家庭扶助，是否依照社會政策制定原則，在公正的原則方面；是否所有特殊境遇婦女均能享有條例所給予的福利措施。其次最終受益是個人的原則方面；特殊境遇婦女家庭扶助條例最主要的扶助對象是特殊境遇婦女，從實務面來分析本條例是否符合此原則。再從最弱勢者受益最大的原則方面；條例的扶助對象為特殊境遇婦女，從條例制定的原則來探討本條例是否使特殊境遇婦女受益最大。從廣泛分配的原則方面；特殊境遇婦女家庭扶助條例其扶助對象並非普遍大眾，必須符合規定之條件者，始有資格申請，那麼在這樣的原則下，本條例是否達到社會政策制定原則，將從此方面做探討。最後從連續性的原則方面來探討；從特殊境遇婦女家庭扶助條例所規定之扶助辦法來探討，本條例是否符合連續性之原則。最終探討對於接受扶助之婦女能否因接受扶助而達到解決其生活困難，社會政策是在滿足民眾生活的需要，因此在制定各項福利政策時，其考量點就在於能否達到預期之效益。

¹⁵ 同註 14，頁 10-11。

第二節 社會救助理論觀點

特殊境遇婦女家庭扶助條例其補助是有條件的，即屬於生活困苦之貧窮者，才能符合申請資格，其扶助性質可謂是社會救助的一種。社會救助的特徵是由政府籌措財源、而能獲得補助的前提是必須有貧困之事實才能給付。社會救助的基本原則是扶助貧困的人，保障其生存權，但是造成貧窮的原因有許多種；如久病、子女眾多、低技術、低教育、經濟不景氣、好吃懶做、工作態度等等。社會救助相關的理論，從「最低生活保障理論」及「福利國家理論」來探討。

壹、最低生活保障理論

每年政府都會公布最低生活費用標準，及每人每月基本消費額，如果無法達到最低標準時，就應該受到政府的補助。從社會的角度來看，保障國民最低生活水準，須從社會政策、社會立法、社會福利服務以及社會連帶等的措施去做。要達到保障國民最低生活水準，就必須透過社會安全制度如社會保險、社會救助、國民就業、社會服務的政策與立法，並以政治立場，從國民的生存權、工作權等之保障，徹底去完成社會制度的各種福利措施。通常認為貧窮者是指沒有像一般國民那樣的購買力或消費力的人，並且是屬於低層的社會之特定人。這種貧窮與社會救助受助的家戶是同樣稱為貧戶（低收入戶），而認定貧戶的標準就是以貧窮線為準，也就是所謂限界或最低生活費，其收入低於這一貧窮線

以下者為貧戶。所謂「最低生活費」並不是指最低而是指最低限度的生活費，每年政府會依照國民所得來計算每人每月最低之生活費用。

申請特殊境遇婦女家庭扶助之各項補助款，必須符合其基本條件，從最低生活保障理論的觀點來看，每個人的最低生活費用，乃是決定其能否接受補助的關鍵點。

政府為了救助窮困的人民，訂定了多種的補助辦法，但是社會救助對象是有條件的，為了公平、正義原則，受助者的財產及所得總額就會限制，以免造成資源的浪費。貧窮程度合乎政府所訂的標準者才能獲得救助，所以必須先做財產也就是貧戶（低收入）調查，經調查判定合乎救助的資格才能獲得救助，使其維持最低生活水準¹⁶。特殊境遇婦女家庭扶助條例即訂有扶助標準，然而許多特殊境遇婦女卻因條件的限制而喪失請領資格，如配偶死亡而獲得一筆賠償金，或生前的薪資，這些所得可能就導致她喪失接受扶助的資格，在其次喪失資格的原因，乃是申請的期限，這亦是一項值得研究探討的問題，究竟政府所訂之補助請領期間多久才是最佳的界限點呢？特殊境遇婦女家庭扶助條例訂有申請的期限，當然如果以特殊境遇婦女家庭扶助條例的精神是在給予緊急的扶助，如果在短期間沒有提出申請，即認定其為不需要扶助，此種見解可能失之偏頗。當特殊境遇婦女發現其生活困難時，也許已因超過期限而喪失

¹⁶ 同註 14，頁 161-165。

請領資格。因此，綜合以上，補助辦法所訂之條件限制是否造成特殊境遇婦女無法得到扶助的機會，那麼本條例的制定精神是否受到考驗？我們希冀從本研究來探討特殊境遇婦女家庭扶助條例對特殊境遇婦女的實質效益為何？

貳、福利國家理論

福利國家是近年來先進國家的趨勢，學者霍布曼（D.L. Hobman）認為：「福利國家是共產主義與自由放任的個人主義二極端之間的妥協，雖然其本身並不完全，但是在人道主義上卻是進步的一種型態。」福利國家主要是要保障個人的最低生活水準，全體國民落後貧窮時，其原因若為疾病、老年、失業，或其他非其個人因素者，依規定應給與充分的援助。這雖是很平常的表現，但卻是描述福利國家的性格，福利國家理論是要讓國民能保有最低之生活水準。分析特殊境遇婦女家庭扶助條例訂定的目的，是要扶助特境遇婦女解決生活困難，以特殊境遇婦女家庭扶助條例規定每人每月未超過最低生活費用 2.5 倍的低標準，其實特殊境遇婦女家庭扶助條例已超越社會救助理論與福利國家理論的論點。然而我們卻發現特殊境遇婦女家庭扶助條例，基本上是有名無實，因為實際受益者並不如預期的多，條例的補助以緊急生活扶助來看，是屬於短期補助，而長期補助之子女生活津貼卻寥寥無幾，不足以應付昂貴之生活費，遑論改善生活環境。

第三節 社會福利理論

壹、社會福利與行政的理論

特殊境遇婦女家庭扶助條例其宗旨是為扶助特殊境遇婦女解決生活困難，主要就是要保障她們的生活權。從各種相關的理論來看，成為特殊境遇婦女，最主要的就是因為貧窮而造成的，而扶助條例的補助意義就是要協助特殊境遇婦女脫離生活困境。我們從以下的社會福利與行政的觀點來探討，特殊境遇婦女家庭扶助條例制訂的理論基礎為何。

一、從政策論來看，為了提高人民水準，滿足社會的需求，所推行的一切政策、制度、活動等之社會福利措施，也就是以社會幸福為目的而所推行的一切措施與管理，稱為「社會福利與行政」、「社會福利行政」或「社會行政」。特殊境遇婦女家庭扶助條例是屬於社會福利的一種，基本上，是為了解決特殊境遇婦女生活問題，協助其能自立自強，且制定過程是透過社會行政與立法程序來推行，特殊境遇婦女扶助條例是由立法委員江綺雯提出為幫助生活困苦之特殊境遇婦女，立基於社會政策理論。

二、從實質論來看，因應人類社會活動各種問題之要，而推行之政策、制度、活動等對社會有利的措施與管理。實質論的社會福利行政可分為廣義和狹義二方面，前者是屬於制度式社會福利行政，是一種國民生活條件

之保障，如英國的社會服務行政，其內容包括社會保險、國家扶助（公共救助）、國民就業、醫療、公共衛生、住宅、教育等的一般以人民為對象的服務行政。而狹義的是屬於殘補式（residual），只限於功能的社會福利行政，其內容包括公共救助（生活保護）、社會保險、國民就業等之措施與管理。

三、從技術論來看，美國主張技術論學者如康恩

（A.Kahn）是支持自由社會而以調整個人為中心的人際關係作為目的¹⁷。康恩認為：「從歷史來看社會事業的發展有二個方向，一是滿足人類人際關係的個人適應與發展；一是個人依社會體制自體功能去從事改革。」。要滿足個人的社會生活之基本需求，社會關係是不能缺少，那麼作為個別化援助方案對策的社會關係主體的問題，就是社會福利固有焦點，所以社會福利是屬於技術領域，也就是提供治療或援助的過程。因此，社會福利的狹義對象是：1、社會關係不協調者，2、社會關係缺乏者，3、社會制度缺陷等；而廣義對象是：1、保護事業，2、社會福利的擴大理論，3、社會福利限定理論等的探討¹⁸。從特殊境遇婦女家庭扶助條例的技術論來看，提供扶助的對象，以社會關係薄弱、經濟欠缺之弱勢婦女為主。在仍舊脫離不了傳統社會男尊女卑的思想環境，特殊境遇婦女要在社會上立足是非常不容易，特殊境遇婦女家庭扶助條例制定的目的，是為了扶助特殊境遇婦女能夠自立自強，從技術論來看，特殊境

¹⁷江亮演、洪德旋、林顯宗、孫碧霞編著，《社會福利與行政》，第四版。
台北縣：空大，民92，頁12

¹⁸同註17，頁13。

遇婦女家庭扶助條例提供的僅是金錢上的補助，然而其補助款訂定標準偏低，雖有美意，但實際效果卻不如理想。

從社會福利與行政理論來看，福利的範圍層面甚廣，而政府解決人民的問題時，不單單只是看其表面，必須深入了解其真正的需求是什麼？特殊境遇婦女家庭扶助條例是否符合社會福利行政理論呢？我們希冀從本研究來探討，本扶助條例能否達到受益者的需求。

一般而言，福利國家社會福利服務的範圍至為廣泛，舉凡從出生到死亡的人生過程中，社會中每一份子均列為服務的對象，以保障社會每個人的基本生活水平，避免跌落到社會所共認的貧窮線以外。為了保障社會一定的生活水準，如大多數福利國家福利服務採取某些的種種措施：

（一）社會安全制度，包括國民失業保險、國民救助、家庭補助、家庭所得補貼，與退休保險等措施。

（二）國民健康服務，即免費醫療措施，如目前的國民健康保險。

（三）國民教育制度，先進福利國家近年來將教育制度納入為社會福利服務範疇¹⁹。

基本上特殊境遇婦女家庭扶助條例；所列舉之補助項目大體上符合社會福利服務，從社會安全制度來看，緊急生活扶助、子女生活津貼、托育津貼都是在這範疇

¹⁹ 詹火生，《社會福利理論研究》。台北：巨流，民 77，頁 11。

內。從國民健康服務及教育制度來看，則醫療傷病的補助及子女教育補助亦跟著社會福利的基本原則制定。從以上分析，特殊境遇婦女家庭扶助條例之制定符合社會福利理論。

貳、社會行政理論觀點

特殊境遇婦女家庭扶助條例政策，如果從社會行政的觀點來看，由於特境條例是要幫助特殊境遇婦女解決其生活困難，給予緊急照顧，這樣的政策理念是建立在把社會福利服務視為政府或社會大眾解決社會問題和滿足其私人需求的機構。換言之，社會福利服務具有「實用」(pragmatic)解決社會問題的功能。因此社會行政觀點的社會福利，其目的在解決社會或個人的問題或需求。學者詹火生在其「社會福利理論研究」書中提到，從社會行政觀點的社會福利理論，其主要的理論假設，大致為社會福利與社會問題或個人需求，彼此之間有功能目的關係的存在，簡言之，社會福利具有解決社會問題和滿足個人需求的功能。因此，社會行政觀點的社會福利理論研究，只側重於從政府的角度，來探研政策的形成，以及政策所要解決之社會問題的分析。只著重於政府所制定社會福利政策和社會立法的探討，而並不重視私人或慈善宗教社會福利的研究。它採取實證的觀點，特別針對不同的社會福利措施，強調它解決社會問題功能的分析。它與實務社會工作有十分密切的關係，因為社會工作是解決個人適應上的困難，社會福利也是以滿足個人需求為目的。我們從政府目前所訂之社會福

利措施，的確也是為了解決個人生活問題而訂，特殊境遇婦女家庭扶助條例，主要是在協助特殊境遇婦女的生活問題，協助其自立自強。在社會行政觀點的社會福利理論，顯然是將理論假設完全移植於功能理論中，把社會福利視為解決社會失調的一種方法。換言之，它視社會福利為解決社會問題的處方，以維持社會的整合和秩序。特殊境遇婦女家庭扶助條例從其第一條開宗明示即有社會行政觀點，希冀藉由條例的扶助即能解決特殊境遇婦女之生活困難問題。然而實務上卻有暇疵，當特殊境遇婦女家庭扶助條例與社會救助法相較之下，其功能性卻不如救助法。當然一項社會福利政策要能充分發揮其功能，完全滿足受益者的需求是不容易的。因此，從公平、平等、正義的原則所制定而成的扶助政策，才能實際幫助需要幫助的人，也才能獲得社會大眾的認可。

從以上各個面向之理論，我們可以了解社會政策、社會福利、社會行政均是繞著同一個主題，即人民的基本生活及政府的照顧責任上，同時也為了解決社會問題而必須制定各種政策及服務措施。我們也發現到所有的社會政策福利問題都是為了解決貧窮問題，在貧窮下會產生許多不同的問題，特殊境遇婦女即是典型的貧窮下的產物，她們所面臨的困境就是社會福利政策制定的目的。

第四節 社會工作理論

社會工作在現今社會問題層出不窮的時代，是一項重要的工作，所有社會問題幾乎都必須透過社會工作者來解決，但是我們也可以從許多事件發生後，社工人員才開始處遇及輔導的工作流程來看，其實社會工作者所從事的工作是在做事後的補救，事前的預防工作卻因社會政策訂定的欠缺、政府財政吃緊及專業人力匱乏，而無法有效的執行。

社會工作，它是一種訓練的、科學的方法，以及一種藝術的發展，對於社會上許多方面之問題，提供矯正的行動。它解決家庭中的經濟，或感情上的困難，將社區中的福利及相關的服務，帶入一種均衡狀態。它在醫療界、團體及學校等各方面都有貢獻。

特殊境遇婦女在遭逢不幸後，其內心的脆弱是需要專業人員介入輔導，尤其是因家庭暴力或性侵害者，更是需要心理諮商。所以特殊境遇婦女是社會工作者應付與關懷的弱勢者。在面臨處遇的情境中，社會工作者必須藉由實證主義來釐清職責之所在。社會學能夠正當地躋身為一種學科，實證主義扮演了重要角色，實證主義者對社會有一致的看法：個人行動是受理性、平等與自由意志的原則所引導。實證主義研究可以幫助引導社工人員瞭解「案主」行為的意義，並提供「確實可靠」的資料，以擬定未來協助案主的行動計劃。

社會工作人員對於案主的服務及輔導必須有一定的倫理道德，實證主義可以幫助社會工作人員不致做出不當的處遇。社會工作的最主要在於其關心的焦點是：社會、文化、經濟、物質與心理因素之間的交互作用。因為社工人員是提供服務給那些置身於環境中的人，那些需要幫助的人，必須藉由社會工作者才能獲得妥適的協助，而社會工作者要有各種不同層面的認知是一個很自然的結果，因為社會工作者的目標是將個人福祉與社會成長融合為一，亦是協助個人解決自身問題，以維其最基本之生活條件。

從社會工作理論來看，特殊境遇婦女家庭扶助條例是典型的為解決社會問題的一項政策，然而其政策設計原則，僅在提供些微的補助，從該條例第六條第三項規定，直轄市、縣（市）主管機關應於緊急生活扶助核准後，定期派員訪視其生活情形。其生活已有明顯改善者，應即停止扶助。但是緊急生活扶助只能請領一次，如果訪視其生活情形並未改善時，該條例並未有後續之補助措施，可以繼續有效的協助之，反而令這些婦女落入低收入戶，領取更優厚的補助。社會工作者無法透過有利的福利政策去協助案主。因此，從社會工作理論來看，特殊境遇婦女家庭扶助條例制訂的並不周全，無法滿足個案主的需求。我們從特殊境遇婦女家庭扶助條例來看，其制訂的基本原則亦是要幫助特殊境遇婦女解決自身的問題，社會工作者在看待這群弱勢婦女能否秉持著工作倫理，為其提供最佳之協助，他們在運用特殊境遇婦女家庭扶助條例時，是否可以達到扶助的目的？本

研究將從社會工作者的立場來探討。

第五節 政策評估理論

政策評估有一些主要的功能，第一、評估提供了可靠確實政策作業的資訊，那就是經公眾的行動所達成的需要價值和機會的限度。第二、評估有助於價值之澄清與批評，應做為選擇目標與目的之基礎。第三、評估可能有助於其他政策分析方法的運用，包括問題結構與建議，足夠的政策評估作業的資訊可能有助於政策問題結構之闡明。例如，指出目標的目的之應被接受可以有助於修正政策的政策被接納，或者，指出以往被接受之政策應該被放棄，而能採納新的政策。²⁰政策評估有助於提升政府資源的運用效益，誠如 Dye 在論述政策評估的重要性時，強調政府不能僅極力宣示統計數字，民眾期欲瞭解者乃是政策實質效益，亦即讓民眾確知從政策中將可獲得何種利益。²¹足見政府在制訂政策時應預期政策能產出多少，更應確知政策可能發揮效益影響。

壹、政策評估的特質

社會福利政策攸關人民民生問題及社會脈動，並在建構「脫貧」的目標，然而社會福利資源有限，實應建立政策評估的常模，以衡量政府社會福利方案是否對整

²⁰湯絢章，《公共政策》。台北：華泰書局，民 82，頁 337。

²¹羅清俊、陳志瑋譯，Thomas R.Dye 原著，《公共政策新論》。台北：韋伯文化，民 88，頁 476。

體社會產生預期正面影響。為瞭解政策評估的實際面向，必先了解政策評估的特質，方能有效達成評估的目的，進而提出務實的修正策略。Dunn 認為政策評估具有下列四項特質：一、是以價值為焦點，政策評估應質疑政策目標的妥當性與適切性，亦應說明公共政策對社會發展的貢獻。二、是價值與事實的互賴性政策評估對於公共政策的價值判斷，應以事實資料為基礎，進行政策評估活動，無法避免事實與價值的互動性。三、是目前與過去取向政策評估活動不僅要分析公共政策的當前發展狀況，探究政策發展的方向是否按照政策目標進行，以掌握發展的趨勢是否與預期的方向相符。四、是價值的雙重性，政策評估雖以內在價值為主，但有時外在價值亦是評估項目之一。²²

在制定社會福利政策時，總是以政府財政拮据為由，而大量削減補助款項，這樣的考量下所制定的社會福利政策，是否能符合受益者所需。政府施政與預算決策，不能僅憑政治人物之臆測與角力，而應輔以客觀精確之資訊，以達成理性選擇與資源有效配置。²³

貳、政策評估的指標

政策評估乃資訊流動處理與分析過程，旨在提供決

²² 轉引丘昌泰，《公共政策：當代政策科學理論之研究》。台北：巨流圖書，民 84，頁 147。

²³ 余致力，〈方案評估在政府預算決策過程中的角色與功能〉，《財稅研究》。第 30 卷，第 3 期，民 87，頁 15。

策者調整與修正政策之重要參考，無論在學理實務層面，政策評估均屬政策分析過程極為重要之一環。有關政策評估的定義，學者論述略有差異，但實際上各家說法大同小異；加以政策評估旨在檢測政府施政，其意涵因學者觀點不同，對該領域的內涵界定亦有所差異。Nagel 提出較統整性的見解，似解決上述困擾，將政策評估（Policy evaluation）、方案評估（Program evaluation）及公共政策分析（Public policy analysis）等均視為相同學術研究活動，亦即實質內涵相同的研究。²⁴

Dunn 認為詮釋政策的行動與價值，其指標有六項：²⁵

一、效能（effectiveness）：係指政策能否達成預期效果，例如特殊境遇婦女家庭扶助條例政策評估，所關注點係在該扶助條例所產生的預期結果或影響。

二、效率（efficiency）：主要在計算執行的經費及成本評估，亦即著重於政策產出與使用成本間的關係，以每單位成本的價值最大化或每單位產品的成本最小化為評估標準。

三、充分（adequacy）：政策能否完全解決問題，亦可衡量產生期望程度，例如特殊境遇婦女家庭扶助各

²⁴ 吳瓊恩，《行政學》。台北：三民書局，民 85，頁 204。

²⁵ 鄭麗嬌，〈政策評估〉，收錄於翁興利主編，《公共政策》第十五章。台北：空中大學，民 89，頁 464。引述 William N. Dunn, *Public Policy Analysis: An Introduction*, 2nd ed., Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall International, Inc., 1994.

項補助是否滿足特殊境遇婦女的期待為評估標準。

四、公平 (equity)：政策的資源、利益及成本有否平均分配於不同團體，亦即各項方案必力求公平而合理分配資源。

五、回應 (responsiveness)：乃政策或方案滿足特定團體需求、喜好及價值之程度，對於特殊境遇婦女家庭扶助，自當以滿足特殊境遇婦女的需求為評估指標。

六、適切 (appropriateness)：指政策目標是否切合社會需求，能否獲得社會大眾接受支持，亦即目標是否適合社會需求，目標所根據的假設穩當性如何？

參、政策評估的目的

政策評估的目的乃在審視政策是否具有適切性、回應性、公正性、經濟效率、效能性、技術效率、充分性。Jones 認為政策評估目的乃在當政策開始執行以解決問題時，決定政策釐定當時所訂目標是否確已達成或已達到那些目標，²⁶亦即評估是對政府方案的一種判斷，旨在判定政策方案之良窳，以決定該政策所欲解決之問題是否已發生影響。而政策計畫如果能夠同時具備上述六項指標，則可謂為成功的政策。欲評估特殊境遇婦女家庭扶助條例，則可透過政策評估指標，以檢驗該政策是否切中問題，而產生有效解決問題之結果。

²⁶ 轉引自朱志宏，《公共政策概論》。台北：三民書局，民 77，頁 193。

政策執行則相對的利害關係人會受到影響，所謂政策利害關係人係指政策執行及結果所直接或間接影響的個人或團體，亦即是對政策方案有相關特定利益的行為者。學者吳定則認為政策利害關係者，指受到某項政策方案直接或間接、有形或無形影響的人員，包括正面影響與負面影響人員在內，其範圍比標的人口更為廣泛。²⁷據上特殊境遇婦女家庭扶助條例所訂內涵，其政策利害關係人可分為政策執行者、受益者及民間社會福利團體。

政策評估的結果常會導致負面的影響，由於政策的制定會受到政治或利益團體的影響。因此，為了政客個人自私的政治目的，往往會制定出粗糙的不合時宜的政策，而如此的政策在政策評估指標下的檢視，恐怕無以為繼，針對特殊境遇婦女家庭扶助條例，本研究希冀能藉由政策評估指標，能夠檢視特殊境遇婦女家庭扶助條例有無窒礙難行之處，其效益如何？能否達到目標？如何予以修正，以期達到資源運用效率及政策目標。

肆、政策評估遭遇的障礙

政策評估是一件不易完成的工作，因其會面臨許多障礙，任何人都有不同判斷的價值觀念與主觀偏見，國內學者湯絢章在其所著「公共政策」一書中提到，政策評估的障礙有下列五點：

一、政策目標的不確定：當政策不明確時，若要決定其

²⁷ 吳定，《公共政策辭典》。台北：五南圖書，民 87，頁 149。

所成就之程度，實為一艱難任務。特殊境遇婦女家庭扶助政策目標是以解決特殊境遇婦女生活困難給予緊急照顧，協助其自立自強及改善生活環境。然而對照條例之補助內涵，卻與政策目標相差一大截，要達到目標實非易事。

二、因果關係：只有系統的評估作業，常需由政策的實際行動顯示。以特殊境遇婦女家庭扶助條例最主要的目的為協助婦女解決生活困難，但是特殊境遇婦女在接受該條例的補助後，是否就能真的得到解決生活困難？如果經研究結果確實因得到補助後就改善了生活困難，則可以指出其間因果關係的存在。

三、政策行為影響力的擴散：政策行為的影響力，除了特殊對象外，亦可能影響一般團體。如特殊境遇婦女家庭扶助條例，不僅影響特殊境遇婦女本身，且還可能影響其子女未來之生活，及民間社福團體的介入，政府執行單位人力問題。

四、資料獲得困難：資料缺乏與不準確，可能會妨礙政策評估的作業，例如特殊境遇婦女家庭扶助條例預測對於特殊境遇婦女的協助，可讓其真的解決生活困難，然而因特殊境遇婦女資料取得不易，將會妨礙政策的評估。

五、政府官方的抗拒：政策評估，無論被稱為政策分析或政策影響的測度或政策得失的判定，若評估者為學術機關研究人員，則我們可以認為是客觀的。但一般政府機關評估官員們，經常關心到評估結果對其影響力，所以說政府官方對於法案的評估，正確性不可靠，政府官員可能阻止或詆毀評估的研究，可能拒絕吸收新的知

特殊境遇婦女家庭扶助條例是在短時間內經過立法院三讀通過，然而其並沒有經過審慎的前置作業，從社會政策理論、社會救助理論、社會福利理論、社會工作理論、政策評估理論等多方面來探討特殊境遇婦女家庭扶助條例政策，政策的形成有其背景成因，特殊境遇婦女家庭扶助條例基本上是沿襲「臺灣省各縣市辦理婦女福利補助實施計畫」，經由立委江綺雯女士提出而經立法院在很短的時間內即三讀通過。一項政策的完成必須經過繁瑣的程序，要召開公聽會廣納各方的意見，要舉辦說明會讓眾人得以明瞭該政策的目的。造成今日特殊境遇婦女家庭扶助條例實行績效不彰的原因？乃本研究欲探究之因。社會福利是以整個社會問題為考量，而來制定解決問題的政策，社會救助基本上是以扶助弱勢者解決生活上的困難，從各項理論來審視特殊境遇婦女家庭扶助條例已然為弱勢婦女帶來更沈重的負擔，一個帶著幼小子女謀生不易，能夠領取的補助額少之又少，將如何去解決其生活上的困難，特殊境遇婦女家庭扶助條例它的內質是否與制定的意義相左呢？本研究將從政策評估指標對特殊境遇婦女家庭扶助條例一一地來分析，希冀對特殊境遇婦女的實質幫助能夠提升。

政策評估是檢視一項政策付諸實行以後，是否達成制訂政策時所欲達成之目標，以避免政府將人力及資源

²⁸ 湯絢章，《公共政策》。台北：華泰書局，民 82，頁 351-352

浪費在沒有效果或不當之政策上。另一方面，政策評估之工作亦是發現並修正政策錯誤之所在。由於許多公共政策在執行過程中發生誤差之情況，而使得政策未能收到預期之效果，因此，如何透過政策評估發現誤差、修正誤差，乃成為政府推動健全的社會福利施政計畫的重要工作。

政策評估是一項不易完成的工作，從以上多方的探討，對於特殊境遇婦女家庭扶助政策評估期以得一完整之評估資料，讓一項婦女福利措施能夠通過評估的機制，而能實質地幫助需要幫助之弱勢婦女，落實婦女福利政策。

第六節 政策執行理論

政策執行的意義，一般政府行政人員為既定的政策擔負起實際的執行，惟政策執行的成敗並不只是依賴於實際目標的設定與否，更加依賴眾多行為者和組織單位間的互動。桑奎斯（Janmes Sunquist）便曾指出：「當政策在國會通過後，國會成員仍然無法瞭解他們到底做了什麼，特別是在社區行動上。」政策制定往往無法明確的將目標定出來，只有留在政策執行時加以補白。非但如此，政策執行所產生的非預期效果，更非規劃當初所能想像。²⁹以特殊境遇婦女家庭扶助條例為例，此種非預期的效果包括領取補助的人數不多，瞭解扶助者大多非扶助對象等。

²⁹ 林鍾沂，《行政學》。台北：三民，民 91，頁 388。

壹、政策執行力的分析

如何能建構一個良好而有效的執行？政策執行的貫徹又需要考量那些具體的因素？學者曹俊漢在其著作〈公共政策〉書中將愛德華（George C. Edwards III）提出的政策執行力模式，溝通、資源、執行者意向、官僚結構四大項變數的主要內容簡述如下：³⁰

一、溝通（communication）

溝通是政策執行的首要條件，執行命令若傳達的愈清晰，則政策執行受到的阻礙愈少，愈能收到預期的效果。因之，傳達錯誤是執行失敗的主要原因，而執行成功必由於有效的溝通。特殊境遇婦女家庭扶助條例公布時，縣市政府接獲訊息時，並不成瞭解扶助條例如何執行，以致成效一直不彰。

二、資源（resources）

充分的資源也是政策執行成功的因素之一，執行政策如果欠缺資源，則政策必然只能束諸高閣，而無法付諸執行。民國九十年起地方縣市政府開始編列特殊境遇婦女家庭扶助之經費預算，由於特殊境遇婦女家庭扶助係新增之補助項目，在申請人數無法確定之情形下，經費編列是一大問題。直至民國九十三年各地方縣市政府陸續增加補助經費，除了申請人數因地方政府積極宣導外，更為了中央考核地方社會福利執行情形時能爭取好成績。然而特殊境遇婦女在執行幾年後，扶助的效益如

³⁰ 曹俊漢，《公共政策》。台北：三民，民79，頁281-286。

何是值得去探討的。

三、執行者意向 (dispositions)

政策的制定者往往不是執行者，因此執行者對於政策的認同度會影響政策的執行，如果執行者表現出相當強烈的反對情緒，則這種態度傾向可能阻礙政策的執行，反之如果執行者態度十分淡然，亦即許多政策落入執行者的「無異議地帶」，則該項政策受阻的可能性比較小，執行成功的機會較大。特殊境遇婦女家庭扶助條例公布後，一開始由於政府並未積極宣導，以致多數人都不知道。與民眾接觸密切者，首推基層之村里長、村里幹事、基層單位之承辦人，因此他們對於政府的政策認知，可以直接影響到民眾的權益，因為透過他們的傳播，可以協助需要政府補助者，及時向政府申請相關之補助。以台中市辦理特殊境遇婦女家庭扶助情形來看，目前台中市特殊境遇婦女申請相關補助款有兩個管道；其一，如符合特殊境遇婦女家庭扶助條例第四條第一項第一、二、五、六等款者，向戶籍地之區公所申請。其二，如符合第四條第一項第三、四款者，向台中市家庭暴力及性侵害防治中心申請。由於區公所第一線之受理人員為里幹事，如遇態度不佳或對法令不熟之承辦人員則會讓特殊境遇婦女打退堂鼓，放棄申請，甚而因猶豫不決而錯失申請期限，加上許多村里長對於特殊境遇婦女家庭扶助的認知不若低收入戶補助申請熟悉，因此往往會以申請低收入戶為優先考慮協助受助者，俟不符合低收入戶資格後，才會轉而申請特殊境遇婦女家庭扶助，以致會錯失申請時效。

四、官僚結構

政策執行者可能知道如何執行政策，也可能擁有充分的資源與合作的態度推行政策，但若無健全的組織結構來配合執行，政策仍無法有效的加以貫徹。在同一政策領域中，由不同單位執行相同的目標，形成重複的現象，導致金錢與人力資源的浪費。分離化對於政策執行功能之影響甚鉅。特殊境遇婦女家庭扶助其補助項目與其他福利補助重疊，在人力資源造成浪費現象。

貳、政策執行的問題

政策執行後經過績效的呈現，會發現許多的問題，著名管理學大師 Drucker 在其〈公共行政的致命傷〉一文中，曾經力陳公共行政之所以績效不彰。以下六個因素有相當關係：³¹

- 一、政策目標太過理想，缺乏明確衡量的對象，充其量僅為一模糊的口號。
- 二、政策想畢其功於一役，不思建構優先順序並予以堅持。
- 三、政策相信「大就是美」，不顧其過重負荷。
- 四、政策缺乏實驗，太過教條，沒有學習不同方之創新勇氣。
- 五、組織與人員不能從經驗中加以學習，亦不做前瞻性的思考，並對期望的結果加以反饋，以致未能發現自己的能力、缺失與盲點。
- 六、行政人員不能及時放棄過時之物，逕自盲目擁抱。

³¹ 林鍾沂，《行政學》。台北：三民，民 91，頁 401。

特殊境遇婦女家庭扶助條例所訂的目標，如同 Drucker 所言，太過理想，以補助項目及補助金額，實無法達到扶助的目標。

學者林鍾沂在其著作〈行政學〉一書中，³²提到 Jun 對政策執行不力加以分析，認為以下的因素是關之所在 (Jun, 1986: 232-238)：

- 一、政策設計中使用錯誤的理論：使用適切的理論，才可減少或避免執行所遭遇的問題，否則，政策設計若使用錯誤的理論，將有導致執行失敗之虞。
- 二、不必要的層級：政策的設計應力求簡單以使管理的工作越少越好，若層級節制的設計越複雜，則越有可能導致行為和權限的爭及程序的混亂。
- 三、缺乏交互主觀性與對話：政策執行中行為者間交互主觀性的程序高低可能影響其執行的意願及承諾，進而改變政策的設計。
- 四、行政裁量權的問題：政策制定者常常希望能在適當時機通過法律，並由行政人員日後再去考慮箇中的細節問題，不幸的是，如此形下因為必須授與執行者大量的裁量權，因而造成了「有政策無法律」的窘境。
- 五、缺乏法律的順服：公共政策的制定，目的在影響或控制人類的行為，若人民對政府制定的法律或規定拒絕順服，勢將無法發揮影響人民行為的功能。
- 六、課責及估的問題：一般均相信，政策如能經過嚴格的評估必有改善的機會，因此如擬決定機關的執行

³² 同註 31，頁 401。

責任及其是否達成既定的目標，評估是需要的。

七、管理技術的過度使用：為了去探尋可欲的方案與執行的策略，政府機關常採用許多不同的管理技術。

八、執行發展目標的問題：關於政策設計和執行的許多共同問題，可以透過發展中國家之發展計畫所涉及的不同經驗加以說明之。特境遇婦女家庭扶助的設計與發展目標，是可以參考其他國家的作法及其成效，以使這項扶助能有良好的績效。

第三章 條例現況分析

第一節 條例之制定

壹、前言

特殊境遇婦女家庭扶助條例是由江綺雯立法委員提出，江女士擔任高雄市社會局局長任內時即積極推動婦女工作，她以過去的實務經驗，針對不幸婦女問題在當前社會變遷下的重要性與困難性，研擬「特殊境遇婦女家庭扶助條例草案」，以期能因應並解決日益重要的婦女福利問題。該條例草案得到一百七十四位立法委員簽署，大多數的立法委員均認同該條例對特殊境遇婦女會有幫助，經過立法院三讀通過後，於民國八十九年五月二十四日經總統公布。

貳、立法過程

特殊境遇婦女家庭扶助條例於民國八十九年四月六日經立法院第四屆第三會期衛生環境及社會福利、內政及民族兩委員會第一次聯席會議審議。³³在會議中內政部次長林中森對江綺雯立委主動提出的「特殊境遇婦女家庭扶助條例草案」的看法為：

「特殊境遇婦女」包括離婚婦女、受虐婦女、受強暴

³³ 民國 89 年 4 月 6 日立法院第四屆第三會期衛生環境及社會福利、內政及民族兩委員會第一次聯席會議，該次會議出席委員有十六人列席委員有十二人，會議由提案人江綺雯立委主持，討論事項為審查院會交付立法委員江綺雯等一百七十四人擬具「特殊境遇婦女家庭扶助條例草案」案。

(性侵害)婦女、未婚媽媽、單親家庭女性家長及從娼婦女等，她們的特殊境遇及困難，的確需要予以關心。

目前各級政府辦理特殊境遇婦女家庭扶助主要係依據性侵害犯罪防治法、家庭暴力防治法、社會救助法、兒童福利法、少年福利法、兒童及少年性交易防制條例、職業訓練法等法律，扶助項目主要包括婦女緊急生活扶助、低收入戶子女生活補助、低收入戶子女教育補助、低收入戶及中低收入戶傷病醫療補助、低收入戶兒童托育津貼、特殊境遇婦女法律訴訟補助、婦女創業貸款利息補貼等，有關項目除緊急生活扶助、傷病醫療補助及法律訴訟補助外，多以低收入戶為對象。

江委員綺雯等主動提出「特殊境遇婦女家庭扶助條例草案」，基本上係參酌地方政府實施之經驗，酌予擴大現行扶助範圍，並以法律化，以協助特殊境遇婦女解決生活困難，給予緊急照顧。惟本案亦涉及制度設計之公平、合理性及中央及地方政府財源及籌措問題，尚需地方政府配合，亦需審慎研議。³⁴

提案人江綺雯立委就特殊境遇婦女家庭扶助條例草案說明摘錄如下：

本案之所以有一百七十四位立法委員簽署支持，其主要原因從法案名稱「特殊境遇婦女」就可以得知，事實上，她們是最需要被關注的最弱勢的一群人，而在現行的所有法律當中，並沒有對特殊境遇婦女有實際的、整體性的照顧，所以當此法案的名稱一出現時，大家都覺得怵目驚心。但是法案名稱是「特殊境遇婦女家庭扶助條例」，也

³⁴ 參見立法院公報，第89卷，第17期，委員會紀錄，頁211-220。

就是說。此一法案並不是只針對特殊境遇的婦女做的規範，而是希望在一位婦女遭受特殊境遇時，該法能在其後續要承擔的責任、壓力及所面臨的困境來臨時，幫她度過最緊急的關鍵時刻，也就是她所需的家庭扶助，因為對婦女的幫功，就是對家的連帶幫助。

在現有法令中，並沒有特別為婦女福利立法者，當然也沒有婦女福利法。我們很清楚看到目前有關婦女照顧的法律多在人身安全部分，例如性侵害防治法，家庭暴力防治法等，但這些法比較強調人身安全。如果以婦女的角度來看，婦女所需的幫助，不只是人身安全的保障而已，婦女更需要的是婦女教育、婦女福利和婦女就業、勞動，以及婦女醫療健康、婦女社會參與、公共參與等層面，可是這些在目前並沒有相關的立法。因此我們期待新政府能在未來四年中努力。在當前，各種福利都已經進入一個普及性階段，如六十五歲以上老人，每個人每個月可以領取三千元，且不管其是否為特殊境遇，所以在經濟的資助方面，已經走向普及性，但特殊境遇婦女卻是屬於極弱勢的一群，她們需要快速幫忙，需要公部門的介入，這些目前都沒有看到，本席以為這是不對的。日前新政府的政策中提到所謂「三三三」政策，也就是年輕人第一次購屋，就可以享有貸款方面的福利，所以只要是年輕人，不需要有特殊境遇的認定，就可以享有該福利，而特殊境遇婦女並無法享受到這點。也就是說，特殊境遇婦女在承擔家庭困境的同時，並沒有得到同等的福利，因此特殊境遇婦女家庭扶助條例的提出更具急迫性。

目前我國的社會福利制度，都是自己去提出申請，即若發現自己是中低收入戶，得依中低收入戶救助之相關規定去

申請救助，但是有很多特殊境遇婦女並不符合中低收入之定義，因為可能原先家庭環境很好，但由於家庭暴力或破產而頓時變成特殊境遇婦女，在此種情形之下，她們往往不甚清楚自己究竟符合了哪些社會福利法規所規定的資格，如此如何去爭取自己應享的福利呢？因此我們應該特別針對特殊境遇婦女制定扶助規定，讓她們知道有這種社會福利措施可以幫助她們解決家庭及個人問題。因為如果一位婦女在遭遇特殊境遇後，卻因為得不到任何扶助而不得不走入色情行業，將會造成更多的社會問題，也就是不是一、兩個部會可以處理的問題了。

如果我們能將相關規定予以整合，制定「特殊境遇婦女家庭扶助條例」這些婦女就會知道可以根據規定得到哪些幫助，而這些幫助可以救助她們的家人，以重建瀕臨破碎的家庭。也希望在精省之後，這種良好的法制能在全國普遍落實，由國家以公權力介入，來幫助最弱勢的特殊境遇婦女重建其家庭。³⁵

該次聯席會議係針對「特殊境遇婦女家庭扶助條例草案」進行草案提出之審查。八十九年四月二十五日立法院召開立法院朝野黨團協商會議，對「特殊境遇婦女家庭扶助條例草案」的條文，從原有二十條之條文做了修正，刪減為十六條。同年五月五日立法院朝野黨團再次協商，該次會議對草案內容再次予以修正，針對條文之內文文字做部分修正。接著進行逐條討論經過二讀通過後，隨即進行三讀，並經院會逐條通過。³⁶民國八十

³⁵同註 33。

³⁶參見立法院公報，第 89 卷，第 25 期，院會紀錄，頁 40-57。

九年五月五日「特殊境遇婦女家庭扶助條例」經立法院通過，從此特殊境遇婦女有了家庭扶助條例之協助保障，其補助內容為緊急生活扶助、子女生活津貼、子女教育補助、傷病醫療補助、兒童托育津貼、法律訴訟補助及創業貸款補助等七項之補助。

綜上制定源由，特殊境遇婦女家庭扶助條例主要是在解決不幸婦女的問題，同時亦在整合散見各法之婦女福利扶助規定，而該條例亦經過一百七十四位的立法委員簽署，因此，可說是獲得大多數立法委員的認同下得以迅速完成立法。民國八十八年臺灣省政府精省後，所有由臺灣省政府制定的法規不再適用。為了持續對弱勢者的救助，相關的補助法規，均陸續地重新訂定，而「特殊境遇婦女家庭扶助條例」也於民國八十九年五月二十四日經總統公布實施，本條例如同內政部次長林中森所言，基本上參酌「臺灣省各縣市辦理婦女福利補助實施計畫」之內容加以條改，並將名稱更改為「特殊境遇婦女家庭扶助條例」。江綺雯立法委員表示「特殊境遇婦女家庭扶助條例」係因維護婦女福祉不僅是中華民國憲法所明文規定之目標，亦為政府長期努力之工作，但不容否認由於男女先天條件上之差異，故婦女在工作及生活上遭逢變故時，都處於相對之弱勢，為積極協助遭逢不幸之婦女能儘速站起自立自強，有必要以法律予以保障及扶助。³⁷目前「特殊境遇婦女家庭扶助條例」可說是專為婦女制定的唯一福利扶助法規，其內涵有必要加以評估，期以能夠以法來保障不幸婦女的生存空間。

³⁷同註 36。

第二節 執行現況

壹、執行情形

特殊境遇婦女家庭扶助條例自民國八十九年五月二十四日公布後，初期地方政府因接獲公文時已隔了好幾個月，因此一時之間無法針對特殊境遇婦女家庭扶助條例所規定之各項補助有因應措施，其因：一、經費預算編列不及：無法即時配合條例所規定之補助項目辦理。二、條例法令的不熟：由於條例通過相當匆促，因此地方政府執行人員並不了解該條例之內涵為何。三、配套措施欠缺：特殊境遇婦女家庭扶助條例所給予之補助項目，權責機關有內政部、教育部、行政院勞工委員會、中央健康保險局、各直轄市及縣（市）政府，各目的事業之單位針對特殊境遇婦女家庭扶助條例所規定的補助措施並未有規範，以致執行者無所是從。四、條例宣導不夠，民國八十九年五月二十四日總統公布特殊境遇婦女家庭扶助條例後，由於各地方政府接到公函時已是過了好幾個月。因此，當年度地方政府對條例來不及規劃宣導。

民國九十年中央對地方政府執行社會福利工作考核時，將特殊境遇婦女家庭扶助條例執行情形開始列入考核項目，各地方政府漸將特殊境遇婦女家庭扶助列為重點工作。然而臺灣地區二十三個縣市政府，只有臺北市及高雄市兩個院轄市有專責的婦女福利單位，其餘二十一個縣市均是兼辦性質，其中有十個縣市雖承辦單位

為婦幼福利課，但除了婦女福利以外尚辦理兒童及少年福利業務，另外十一個縣市婦女福利業務係含括在他項社會福利承辦單位內。從表 3-1 的資料得知，各縣市政府投入婦女福利業務只有一、二位，有幾個縣市政府只有一名承辦人員，當然在如此少的人力下，要能達到扶助特殊境遇婦女解決生活困難、自立自強、改善生活環境必須藉助民間團體的資源與力量始能達到。雖然法無明文規定各縣市政府必須設置專責之婦女福利單位，但是以目前社會問題型態來看，婦女的問題已不再是單純的個人問題，兩性的平等關係到婦女的人身安全及權益、婦女的就業擴及到經濟安全、婦女的婚姻關係影響到家庭的結構及功能，婦女的教育涉及到社會參與、婦女的健康影響到孕育下一代。因此，婦女福利不應只是社會福利的附屬而已，她影響到整個社會的脈絡，她亦是整個社會福利體制重要的一環。以目前各縣市承辦婦女福利服務的人力及單位來看，婦女福利服務業務仍未受到重視，特殊境遇婦女家庭扶助條例執行成效仍未達到預期目標，尚有待努力的空間。

由於婦女權益近年來已漸漸受到重視，因此各地方縣市政府對於婦女福利服務也投入較多的心力，尤其是特殊境遇婦女家庭扶助條例公布後，中央將地方政府對該條例執行成果，列為考核項目，更令各地方政府針對條例規定之補助項目陸續提出因應措施。然而我們參考九十二年中部五縣市政府對特殊境遇婦女家庭扶助條例之執行情形表 3-3 來看，其成果並不彰，中部五縣市請領緊急生活扶助為 12,850,208 元，若以整個社會福利

經費預算來看，實在是微不足道。

貳、執行困境

一、補助項目重複

從表 3-3 資料得知，中部五縣市在緊急生活扶助請領有一千二百一人次，補助金額為一千二百八十五萬二百八十八元，傷病醫療補助有四十一人次，補助金額為十六萬七千一百五十三元，法律訴訟補助有三十八人次，補助金額為一百七十六萬四百八十元，子女生活津貼有八千三百八人次，補助金額為二千七十三萬二千九百四十四元，兒童托育津貼有一千六百七十七人次，補助金額為三百一十三萬一千八百五十一元。上述數據以中部五縣市婦女總人口數為二百四十萬五千九百九十五人來分析，由於現行特殊境遇婦女家庭扶助條例，規定因家庭暴力、性侵害或其他犯罪受害者，只能請領訴訟及醫療補助費。因此，在各縣市政府另有針對受暴婦女訂定相同的緊急生活扶助補助，在不得重複請領下，特殊境遇婦女如係因家庭暴力案件提出申請者，往往選擇方便請領之一方。因此，特殊境遇婦女家庭扶助條例下之緊急生活扶助項目，排除因家庭暴力受害者，相對的申請者會受到影響而減少。同樣情形亦發生在法律訴訟補助、子女生活津貼及兒童托育津貼項目，子女生活津貼與中低收入戶失依兒少生活扶助重覆，兒童托育津貼則與低及中低收入戶托育津貼重疊。在這種補助項目重複情況下，政府有必要將之整合，以避免造成資源及人力的浪費以致在執行上造成困擾。

二、申請者不知

一般民眾對於政府的福利措施往往都疏於注意，尤其是社經地位較低者，只為求溫飽而已，對政府的一切施為無暇顧及，更是不懂得如何去蒐尋政府的相關施政資訊，以致碰到生活困難時，亦不知該如何去尋求協助與救濟。

三、經費不足

社會福利支出是隨著民主政治或選票政治的發展而定，在利益輸送下，偏袒多數的資源分配現象，易造成忽略沒有選票的族群如兒童少年，或是未團結及組織的選票如婦女，這類人口往往是政治發展及經濟發展下的犧牲品。就近五年之社會福利支出總額來看，婦女福利方面支出比例長期以來皆是最少，甚至於是逐年減少中，由 1.54% (88 年)、1.38% (89 年)、1.36% (90 年)、1.32% (91 年)、0.64% (92 年)。³⁸從這樣的支出比率來看，這直接衝擊的是對單親家庭或是具有經濟不利性的婦女補助，雖然近年來女性主義積極為婦女們爭取權益及福利，但是婦女福利的支出卻是一年比一年少。特殊境遇婦女家庭扶助條例的各項補助都必須動用到經費預算，然而婦女福利的支出卻呈逐年遞減，其支出從 5 億 (88 年)、4.76 億 (89 年)、4.6 億 (90 年)、4.74 億 (91 年)、2.4 億 (92 年)，在經費愈來愈少的情形下婦女福利服務必然地也相對的打折扣。92 年內政部公布的資料顯示婦女福利平均每人受益額只有 553.4

³⁸ 湯堯，《從社會福利經費分配看弱勢族群教育之推動》，臺灣教育，民 93，頁 10-16。

元。在這種情形下對特殊境遇婦女的扶助也就出現了併入其他的福利補助項內，如子女生活津貼併到中低收入戶之兒少生活扶助項下，也由於政府對特殊境遇婦女的補助只有特殊境遇婦女家庭扶助條例有明文的規定，因此，除了緊急生活扶助、子女生活津貼、子女教育補助、傷病醫療補助、兒童托育津貼、法律訴訟補助及創業貸款補助以外，其餘的福利措施可說少之又少，也難怪婦女福利的支出年年下降。

表 3-1 各縣市政府婦女福利承辦單位

縣市別	承辦單位	行政人力	社工人力	備註
臺北縣	社區發展課	2	39	兼辦婦女福利
宜蘭縣	福利服務課	1	4	兼辦婦女福利
桃園縣	婦幼福利課	1	38	兼辦兒童少年福利
新竹縣	婦幼保護課	1	4	兼辦兒童少年福利
苗栗縣	社會工作課	1	4	兼辦婦女福利
臺中縣	婦幼福利課	1	36	兼辦兒童少年福利
彰化縣	婦幼福利課	1	6	兼辦兒童少年福利
南投縣	婦幼福利課	1	9	兼辦兒童少年福利
雲林縣	婦幼及少年福利課	2	12	兼辦婦女福利
嘉義縣	社會福利課	2	8	兼辦婦女福利
臺南縣	社會福利課	1	26	兼辦婦女福利
高雄縣	福利課	2	28	兼辦婦女福利
屏東縣	社會福利課	1	10	兼辦婦女福利
臺東縣	婦幼福利課	2	8	兼辦兒童少年福利
花蓮縣	婦幼福利課	2	14	兼辦兒童少年福利
澎湖縣	福利課	1	7	兼辦婦女福利
基隆市	社會福利課	3	8	兼辦婦女福利
新竹市	婦幼福利課	2	5	兼辦兒童少年福利
臺中市	婦幼福利課	1	5	兼辦兒童少年福利
嘉義市	社會福利課	2	5	兼辦婦女福利
臺南市	社會福利課	1	2	兼辦婦女福利
臺北市	兒童婦女股	2	3	專辦婦女福利
高雄市	第五科	2	5	專辦婦女福利

資料來源：筆者詢問各縣市政府辦理情形繪製。

表 3-2 九十二年度特殊境遇婦女家扶助服務人數表 單位：人次

縣市別	緊急生活扶助	傷病醫療補助	法律訴訟補助	子女生活津貼	兒童托育津貼
總計	2,675	380	303	149,390	17,223
臺北縣	182	0	75	198	107
宜蘭縣	38	0	2	118	324
桃園縣	110	0	1	9,470	126
新竹縣	9	0	1	16	0
苗栗縣	93	36	10	147	5
臺中縣	633	0	21	7,440	432
彰化縣	387	0	2	88	114
南投縣	70	1	5	633	1,126
雲林縣	52	2	1	4,972	1,341
嘉義縣	72	0	7	213	1
臺南縣	112	30	10	37,455	241
高雄縣	186	68	49	54,315	0
屏東縣	72	0	4	940	0
臺東縣	12	0	1	28	0
花蓮縣	35	0	4	13	0
澎湖縣	19	0	2	168	896
基隆市	57	0	6	0	0
新竹市	22	38	11	5	0
臺中市	18	4	0	0	0
嘉義市	15	0	1	1,258	4
臺南市	42	35	12	480	2
臺北市	424	9	78	0	16
高雄市	15	157	0	31,433	12,488

資料來源：www.moi.gov.tw/stat/ 與筆者彙整³⁹

³⁹ 表內人數係以人次統計，因此無法得知實際申請人數。

表 3-3 九十二年度中部五縣市特殊境遇婦女家庭扶助服務人數表

單位：人次

縣市別 項目	總計	苗栗縣	臺中縣	彰化縣	南投縣	台中市
緊急生活扶助	1201	93	633	387	70	18
金額	12,850,208	2,350,824	5,252,258	3,260,862	1,699,338	286,926
傷病醫療補助	41	36	0	0	1	4
金額	167,153	161,437	0	0	180	5,536
法律訴訟補助	38	10	21	2	5	0
金額	1,760,480	500,000	986,000	44,480	230,000	0
子女生活津貼	8,308	147	7,440	88	633	0
金額	20,732,944	358,468	11,160,300	100,800	9,113,376	0
兒童托育津貼	1,677	5	432	114	1,126	0
金額	3,131,851	13,500	648,000	168,000	2,302,351	0

資料來源：www.moi.gov.tw/stat/ 與筆者彙整

第三節 補助項目

特殊境遇婦女家庭扶助條例立法原意在於協助遭遇不幸之婦女儘速回復正常生活，條例所規定的補助項目有緊急生活扶助、子女生活津貼、子女教育補助、傷病醫療補助、兒童托育津貼、法律訴訟補助及創業貸款補助等七項。這七大項之補助，直接補助到特殊境遇婦女身上者，有緊急生活扶助、傷病醫療補助、法律訴訟補助及創業貸款補助四項，而嘉惠至其子女身上者，有子女生活津貼、子女教育補助、兒童托育津貼三項。以下就社政單位辦理之緊急生活扶助、傷病醫療補助、法律訴訟補助、子女生活津貼、兒童托育津貼等五項說明如下：

壹、緊急生活扶助

緊急生活扶助係針對特殊境遇婦女所給予之補助而言，申請緊急生活扶助，應於事實發生後三個月內，檢具戶口名簿影本及其他相關證明文件，向戶籍所在地之主管機關提出申請，或由鄉（鎮、市、區）公所、社會福利機構轉介申請。證明文件取得困難時，得依社工員訪視資料審核之。核發標準為按當年度低收入戶每人每月最低生活用標準一倍核發，每人每次補助三個月為原則，同一個案以補助一次為限。

緊急生活扶助最主要的目的是要幫助特殊境遇婦女，在其遭遇到不幸事件，生活陷入困境時，能有一筆

資金可以暫時安頓以渡過難關。因此，緊急生活扶助的申請，除了要符合特殊境遇婦女條件外，且必須在事件發生後三個月內提出，其主要目的就是在給予緊急照顧。

貳、子女生活津貼

子女生活津貼係指婦女因夫死或失蹤、夫惡意遺棄或受夫不堪同居之虐待經判離婚確定、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、或夫處一年以上之徒刑且在執行中者，其子女十五歲以下則可申請之津貼，其核發標準為每名子女每月補助當年度最低工資之十分之一，每年申請一次。申請時應檢具戶口名簿影本及其他相關證明文件，向戶籍所在地主管機關提出申請，或由鄉（鎮、市、區）公所、社會福利機構轉介申請。

子女生活津貼是為解決特殊境遇婦女撫養子女的困苦，因此，符合特殊境遇婦女者，其子女在十五歲以下在學中，均可申請每人每月一千五百元的補助，其主要是為協助特殊境遇婦女的子女能夠在困苦的生活下繼續升學，為能確實照顧特殊境遇婦女之需要子女生活津貼不受時間限制可隨時提出。

參、傷病醫療補助

傷病醫療補助係符合特殊境遇婦女有下列情形之一者，得申請傷病醫療補助：(一) 本人及六歲以上未滿十八歲之子女參加全民健保，最近三個月內自行負擔醫療費用超過新臺幣五萬元，無力負擔且未獲其他補助或保險給付者。(二) 未滿六歲之子女，參加全民健保，無力負擔自行負擔之費用者。傷病醫療補助之標準如下：(一) 本人及六歲以上未滿十八歲之子女部分：自行負擔醫療費用超過新臺幣五萬元之部分，最高補助百分之七十，每人每年最高補助新臺幣十二萬元。(二) 未滿六歲之子女：凡在健保特約之醫療院所接受門診、急診及住院診治者，依全民健康保險法第三十三條及第三十五條之規定應自行負擔之費用，每人每年最高補助新臺幣十二萬元。申請傷病醫療補助，應於傷病發生後三個月內，檢具相關證明文件、健保卡正、反影本、診斷證明書及醫療費用收據正本，向戶籍所在地主管機關提出申請；未滿六歲之子女傷病醫療補助申請，應向戶籍所在地之鄉（鎮、市、區）公所申請醫療補助證後，逕赴保險人特約之醫療院所就診，並由醫療院所按月造冊向直轄市、縣（市）主管機關申請。傷病醫療補助主要在協助特殊境遇婦女無力負擔醫療費用時，協助其減輕經濟困難。

肆、兒童托育津貼

兒童托育津貼係指特殊境遇婦女有未滿六歲之子

女就托於托教機構時給予之補助，特殊境遇婦女之子女應優先獲准進入公立托教機構；如子女進入私立托教機構時，得申請兒童托育津貼每人每月新臺幣一千五百元。申請兒童托育津貼，應於事實發生後三個月內檢具相關證明文件向戶籍所在地主管機關申請。

子女托育津貼係為協助特殊境遇婦女家有六歲以下之幼兒就托於私立托教機構的費用問題，目前公立托教機構收托人數有限，而私立托教機構收費昂貴，為讓特殊境遇婦女之幼兒，亦能享有托育權，符合特殊境遇婦女條件者，均可申請兒童托育津貼。

伍、法律訴訟補助

法律訴訟補助係針對特殊境遇之婦女因家庭暴力、性侵害或其他犯罪受害，而無力負擔醫療費用或訴訟費用者所給予之補助。申請法律訴訟補助，應於事實發生後三個月內檢具相關證明、律師費用收據正本及訴訟或判決書影本各一份，向戶籍所在地之主管機關申請，其補助標準最高金額以新臺幣五萬元為限。

法律訴訟補助主要目的在協助受到家庭暴力、性侵害之特殊境遇婦女，為協助其脫離暴力之生活而給予之法律訴訟補助。一般訴訟案件費時曠日，而特殊境遇婦女大多無經濟能力，因此，為協助其早日脫離困苦生活，補助法律訴訟費用最高五萬元。

殊殊境遇婦女家庭扶助條例對於申請補助條件亦有規定，即特殊境遇婦女得依條例所定之家庭扶助項目申請，不以單一項目為限。但得依其他法令規定取得生活扶助、給付或安置者，不予重複扶助。而因家庭暴力、性侵害或其他犯罪受害，則以申請傷病醫療補助或法律訴訟補助為限。

從表 3-2 的資料可看出，九十二年特殊境遇婦女家庭扶助條例，申請最多者為子女生活津貼，其次為兒童托育津貼，第三則為緊急生活扶助，根據數據顯示，特殊境遇婦女申請最多的補助是在子女的部分。從這樣的數據，我們得以推知特殊境遇婦女其面臨的最大問題是其子女的養育費用，而申請子女生活津貼者，係因其經濟水準低於標準之下，如何提升特殊境遇婦女生活環境，以特殊境遇婦女扶助條例所給予之補助，恐無法解決，惟有賴政府能夠提出更實際之補助政策。

第四節 發現之問題

筆者服務單位正是承辦婦女福利服務業務，從實務上及觀察單位裏符合特殊境遇婦女身分之同事，經運用參與觀察法方式深入研究其對特殊境遇婦女家庭扶助條例之感受，在多年來的實務經驗發現特殊境遇婦女家庭扶助條例在法律上、執行上及受益者等方面的一些問題，盼能藉由本研究能夠提出解決方法。

壹、錯失申請時機

一般特殊境遇婦女大都不知道政府有那些福利措施可以幫她們解決生活上的困難，許多特殊境遇婦女都是在遭受家庭變故後，自己一人獨自撐起全家生計，直到面臨無法解決問題時，幸運者碰到熱心人士幫忙向政府機關詢問，才能獲得政府的補助。

自從特殊境遇婦女家庭扶助條例公布實施以來也有將近四年的時間，近年來經濟不景氣，家庭失功能情形愈來愈多，許多婦女面臨破碎的家庭帶來的生活壓力與日俱增，由於國人對於政府的福利服務一向疏於注意，只有受到政治人物青睞的有利其選舉的票源，如老人、身障人士等相關之福利措施，那些政客才會加以利用而大肆渲染。因此，在不受重視的情況下，關心婦女福利措施的議題鮮少被報導，無怪乎，大多數的人對於特殊境遇婦女家庭扶助條例知之甚少。以致許多特殊境遇婦女均不知政府的婦女福利服務措施有那些，無形中

喪失了得到補助的機會。

其次特殊境遇婦女大都屬於社經地位較低層，或深居簡出之家庭主婦。因此，她們往往不知政府對婦女有那些福利措施，以致面臨遭遇不幸事件時，不知如何去尋求協助。

再者特殊境遇婦女之身分，應每年申請認定。然而申請各項補助時，卻必須在事實發生後三個月內提出，那麼即使在事後超過三個月符合特殊境遇婦女的身分，亦無法申請到相關的補助。此項申請期限的規定讓許多特殊境遇婦女錯失得到扶助的機會。

貳、無法解決生活困難

當婦女遭受到家庭不幸事件時，如果她本身已有經濟能力，那麼生活上不致會有問題，可能她所面臨的是生活以外的問題，如心理的創傷輔導、子女的教育問題及精神壓力問題。反之如果她原本只是一位家庭主婦，則所要面臨的問題將會更多，首先即要面對的是生活經濟問題，特殊境遇婦女家庭扶助條例提供的緊急生活扶助、子女生活津貼等補助，只能暫時解決其燃眉之急，卻無法幫助其解決日後的生活困難。因為如果特殊境遇婦女沒有一份固定的工作，將無法維持其家庭的基本需求，以緊急生活扶助每一案件最高只能補助三個月最低生活費用（以九十三年度的標準每月每人最低生活費為 8,529 元，補助三個月僅有 25,587 元），如果找不到工

作，將無法靠二萬多元度日子，更遑論要解決生活困難。

近年來，婦女權益意識漸漸抬頭，但是我們卻發覺，一般人還是把婦女權益的重點放在人身安全及性別平等的議題上，至於婦女的福利措施卻仍少著墨，以致特殊境遇婦女的基本需求問題，至今仍舊存在未解。以特殊境遇婦女家庭扶助條例自民國八十九年公布實施至今，我們發現仍有許多特殊境遇婦女，默默地過著困苦的日子，特殊境遇婦女家庭扶助條例距離其立法宗旨，為扶助特殊境遇婦女解決生活困難，給予緊急照顧，協助其自立自強及改善生活環境，似乎差距甚大，還尚待努力。

參、補助與他法重疊

從觀察特殊境遇婦女對條例的感受，一致認為特殊境遇婦女家庭扶助條例，對她們的幫助只有在事件剛發生的時候，能夠發揮作用，然而從長期的效益來看，則並沒有幫助到其實際之需要。由於社會救助法對弱勢者之補助，高過於特殊境遇婦女家庭扶助條例之補助。因此，在得不到實質的扶助下，許多特殊境遇婦女都轉而申請為低收入戶，以便能夠得到更多的補助。在這種情況下，特殊境遇婦女家庭扶助條例有沒有存在的必要？在與社會救助法相較之下，並沒有提供比較優厚的補助，那麼特殊境遇婦女家庭扶助條例所提供之各項補助，它的實質意義在那呢？再者對於特殊境遇婦女的緊急生活扶助及法律訴訟補助，在家庭暴力受害者補助辦

法，亦有相同的補助，在這種同質性的補助，卻散見在不同的補助辦法裏，並無法有效的發揮扶助特殊境遇婦女效率。

當然如能有一項可以實際幫助特殊境遇婦女之政策，對她們或多或少都能得到實質之補助。從社會正義的立場來看，特殊境遇婦女就已表示她們的特殊性，因此在制定扶助之條例時，就應該站在她們的立場來設想，而不應以政府的立場來考量，從條例所給予之補助金額只是杯水車薪，且又規定不得重複請領之下，那麼補助金額比較少之福利法條，只有被束之高閣，則請領的人一定不多，因此一項不能發揮其作用之條例不是應該修正就是應予以廢止，而讓其他社會救助法能夠發揮更大的效用，以免浪費社會福利資源。

肆、政府執行難處

一、人力不足

由於各地方政府的人力受到總員額的限制，因此，在各個單位都在搶人的情況下，居於較弱勢之單位只有面臨事多人力少的困境。社政單位向來就是處於弱勢的單位，所以分配到的員額並無法應付日漸龐大的業務量。在這種情況下，有利益團體關心的業務，就會投注較多的人力，如老人福利、身心障礙福利、社區發展等單位，就比弱勢的婦女幼兒要多，雖然婦幼業務量近年來直線上升，卻因受到總員額配置的關係，而無法補充人力，間接地也就影響到執行的績效。

以社會變遷，家庭型態及功能都不似從前時，婦女的責任亦跟著加重。因此，婦女福利服務是一項不容忽視的工作，但是在人力不足下，亦難有輝煌的成績。特殊境遇婦女家庭扶助條例公布後，各縣市政府普遍因人力不足而無法充分達到條例之立法目的，因此若要有效地執行特殊境遇婦女家庭扶助條例所規定之各項補助，除了人力補充外，經費預算之編列亦應提高，再者福利措施應以滿足受益者的需求為主。

二、財政吃緊

財政的拮据是近年來各地方政府同樣面臨的問題，由於全球性的經濟不景氣，導致銀根緊縮。而政府對於弱勢者之扶助，大多以金錢補助方式為之，特殊境遇婦女家庭扶助條例規定的七項補助項目，全部是以金錢補助，而特殊境遇婦女的條件又比低收入戶門檻要低。因此，以申請子女生活扶助及兒童托育津貼者大為增加，從表 3-3 的資料顯示，子女生活津貼及兒童托育津貼兩種津貼申請的人數就比其他項目的人數多很多，這都是一筆龐大的經費。

三、執行偏差

特殊境遇婦女大多不懂得法令規章，因此若碰到缺乏熱心之承辦人，也許會放棄申請，而失去接受補助機會。再者，各地方政府因財政拮据，對於特殊境遇婦女家庭扶助條例所規範之各項補助，會採取因應措施，如子女生活津貼則併入中低收入戶兒少生活扶助補助，無形中提高了申請的門檻，以特殊境遇婦女申請條件為其

家庭總收入每人每月未超過政府當年公布最低生活費用標準 2.5 倍，但申請中低收入戶兒少生活扶助卻必須未超過 1.5 倍。如此的執行方式是否違反了特殊境遇婦女家庭扶助條例的規定，惟因條例並未對執行措施有所規範，且亦未有執行不當之處罰規定，因此，特殊境遇婦女的權益相對地被剝奪了。

第五節 與日本特殊境遇婦女補助之比較

日本針對特殊境遇婦女亦有一些福利措施，值得我們參考。在日本為了使特殊境遇的單親家庭生活能夠獨立，主要積極推動下列四項政策：一、生活及養育補助；係指對單親家庭之補助，分全額補助與部分補助兩種。二、就業支援；為了使特殊境遇家庭的生活收入能確保穩定，實施對其婦女安排就業或第二專長訓練。三、扶養；此係由前夫負擔之扶養費，一個月可領 53,200 日幣（約合臺幣 16,625 元）。四、諮詢服務；對單親家庭提供如何申請婦女福利及兒童補助之相關訊息，此即類似我國之單親家庭福利服務中心。

針對我國與日本之特殊境遇婦女福利補助，以單親家庭生活及養育補助來看，在日本若以母親加上小孩一人的家庭為例，若年收入未滿 130 萬日幣（約合臺幣

406,250 元)【工作所得未滿 57 萬日幣(約合臺幣 178,120 元)】則一個月補助 42,370 日幣(約合臺幣 13,240 元),年收入超過 130 萬日幣未滿 365 萬日幣(約合臺幣 1,140,625 元)【工作所得 57 萬日幣以上未滿 230 日幣(約合臺幣 718,750 元)】則一個月補助 28,350 日幣(約合臺幣 8,860 元),若有二個小孩則每個月多加 5,000 元日幣(約合臺幣 1,560 元),若有三個小孩以上則每增加一名,再加 3,000 日幣(約合臺幣 1,000 元),可領到小孩 18 歲,若有身體障礙等特殊小孩則可領到 20 歲。⁴⁰

相對我國特殊境遇婦女家庭扶助條例所列各項補助款就減少很多,在子女生活津貼方面每個小孩每月補助 1,500 元,而母親則只能領取一次的緊急生活扶助,相較之下我國特殊境遇婦女扶助政策從福利正義角度來看,並未符合正義原則。就正義原則來分析,特殊境遇婦女家庭扶助條例規定之補助辦法,並未考慮到特殊境遇婦女的處境,以緊急生活扶助金來看,最高補助當年度每人每月最低生活費三倍,以 93 年度之標準來計算為 25,587 元,規定只能領取一次為限,而子女生活津貼每月 1,500 元,僅補助小孩,並未以家庭為補助標的。日本則是以家庭為補助標的,而非以個人為補助原

⁴⁰ 參見日本裁判所 courts in

Japan <http://www.courts.go.jp/index.htm>, 母子家庭共和國

<http://www.singlemother.co.jp/index.html>, 日本外務省

<http://www.mofa.go.jp>

則。因此。相較之下，日本對特殊境遇婦女之扶助考量比較人性化，以每個月補助金額高出一萬多元，比我國更具有實質的效益，若從長遠眼光來看，如此才能真正解決特殊境遇婦女生活困難。而我國特殊境遇婦女家庭扶助條例所提供之補助金額並無法達到扶助目的，是一項效益不大之扶助政策。

當然社會福利措施如果以金錢補助做為重點方向的話，那麼將來一定會讓政府財政更加拮据。因此，我們並不贊成補助金額愈高愈好，但是以特殊境遇婦女家庭扶助條例之內涵為緊急救助，那麼就應該提供相當之扶助救濟，讓原本就無業之窮困婦女能夠有足夠之時間來解決其生活困難而能自立自強。

在第一章我們提到社會政策制定的原則，最弱勢者受益最大的原則，對於弱勢者，應該獲得最優先的考量和最大的利益，但是我們反觀特殊境遇婦女家庭扶助條例的補助規定，看不出來是站在最弱勢者受益最大的原則，她甚至還比不上日本的婦女福利補助，從上述所言，我國的補助金額每月比日本少一萬多元，區區幾千元的補助叫弱勢的特殊境遇婦女如何在這個謀生不易的社會立足？

第四章 研究發現

第一節 問卷調查發現

壹、問卷回收概況

本研究之調查問卷自九十三年十一月五日寄發，調查對象執行組為臺灣省中部五縣市政府婦女福利業務主辦人員及社工員計發出問卷 67 份，受益組為中部五縣市自九十一年起至九十三年九月之特殊境遇婦女每月一名計發出問卷 45 份。執行組共計回收 61 份，依據問卷拒答題數超過總題數二分之一以上，且有連續性答題傾向者為無效問卷之判別基準檢查篩選後，剔除其中 1 份，共計回收有效問卷 60 份，有效回收率為 89.5%，受益組共計回收 35 份，剔除其中三份，計回收有效問卷 32 份，有效回收率為 71.1%，回收情形詳如表 4-1 所示：

表 4-1 有效問卷回收統計表

縣市別	執行組			受益組			備註
	發放問卷數	有效問卷回收數	有效回收率	發放問卷數	有效問卷回收數	有效回收率	
苗栗縣	7	5	71.4%	7	5	71.4%	主管採深度訪問，不發問卷。
台中縣	37	34	85%	12	9	75%	主管採深度訪問，不發問卷。

彰化縣	7	7	100%	7	5	71.4%	主辦人深度訪問，不採發卷。
南投縣	10	8	80%	7	3	42.8%	主管採深度訪問，不發卷。
台中市	6	6	100%	12	10	83.3%	主辦人深度訪問，不採發卷。
合計	67	60	89.5%	45	32	71.1%	

貳、執行組對特殊境遇婦女家庭扶助條例之看法

我國特殊境遇婦女家庭扶助條例實施以來，從內政部公布的資料，其成效似乎沒有預期的理想，當初公布條例時，希望能夠協助特殊境遇婦女可以藉由家庭扶助而解決其生活困難，然而卻仍有許多特殊境遇婦女並未感受到政府給予的扶助，可以幫助其解決生活上的問題。本研究從扶助條例的執行人員及受益者兩方面進行研究探討，希冀瞭解是政策原本訂定上的瑕疵，亦或有其他因素導致績效不佳。針對執行人員的看法分析如下：

一、經費預算編列情形

(一)請問貴縣對特殊境遇婦女家庭扶助的經費預算編列情形。

如表 4-2 及圖 4-1 所示，針對此問題表示逐年增加者有 (19 人) 每年一樣者有 (10 人) 逐年減少者有 (5 人)，其他者有 (26 人) 選此項者為未承辦預算之編列，因此無法得知經費編列情形。由於本問項之對象有承辦人及社工員，經深入瞭解社工員因未參與經費預算編列，只能從其協助受益者請領情形做判斷。至於認為逐年減少，係因申請人數減少的關係。從勾選逐年增加的人數比逐年減少者多，可知大多數縣市政府對特殊境遇婦女家庭扶助經費仍是重視，並逐年增列經費預算。

表 4-2 中部五縣市對特殊境遇婦女經費預算編列情形

選項	人數 (n=60)
逐年增加	19
每年一樣	10
逐年減少	5
其他	26

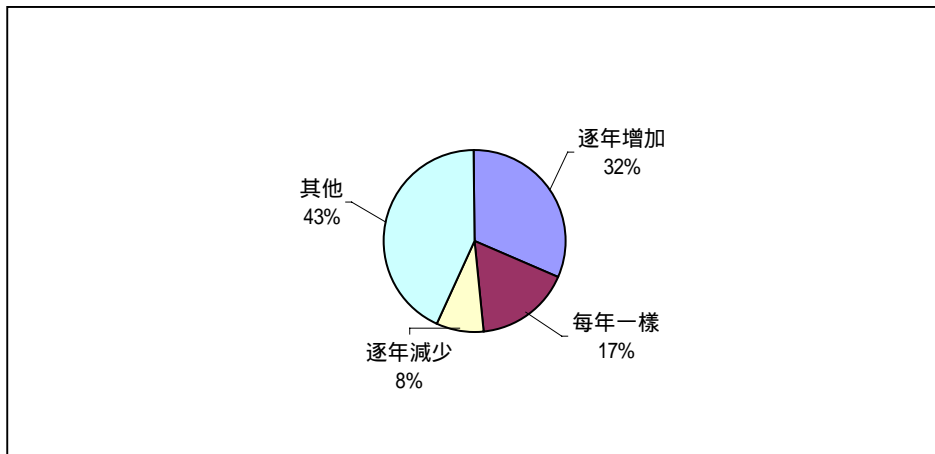


圖 4-1 中部五縣市對特殊境遇婦女經費預算編列情形

二、特殊境遇婦女家庭扶助條例提供的福利，希望能協助特殊境遇婦女解決生活上的困難，讓特殊境遇婦女能夠自立自強，本研究希望瞭解在所提供的補助，可否幫助特殊境遇婦女的需求。

(二)請問您覺得下列那些補助項目對特殊境遇婦女有實質的幫助。

如表 4-3 圖 4-2 所示，針對此問題認為有實質幫助者以子女生活津貼有 52 人 (86.7%) 及緊急生活扶助有 51 人 (85%)，再其次法律訴訟補助有 47 人 (78.3%)，子女教育補助有 33 人 (55%)，兒童托育津貼有 31 人 (51.7%)，傷病醫療補助有 19 人 (31.7%)，其他有一人表示需要心理諮商，惟此項補助已在他項福利措施提供。由此可知，實務工作者有 86.7% 的人認為子女生活津貼及 85% 的人認為緊急生活扶助，78.3% 的認為法律訴訟補助這三項的補助是比較可以帶給特殊境

遇婦女實質的幫助。

表 4-3 補助項目對特殊境遇婦女有實質的幫助

選項	人數 (n=60)
緊急生活扶助	5 1
子女生活津貼	5 2
子女教育補助	3 3
傷病醫療補助	2 5
兒童托育津貼	3 1
法律訴訟補助	4 7
創業貸款補助	1 9
其他	1

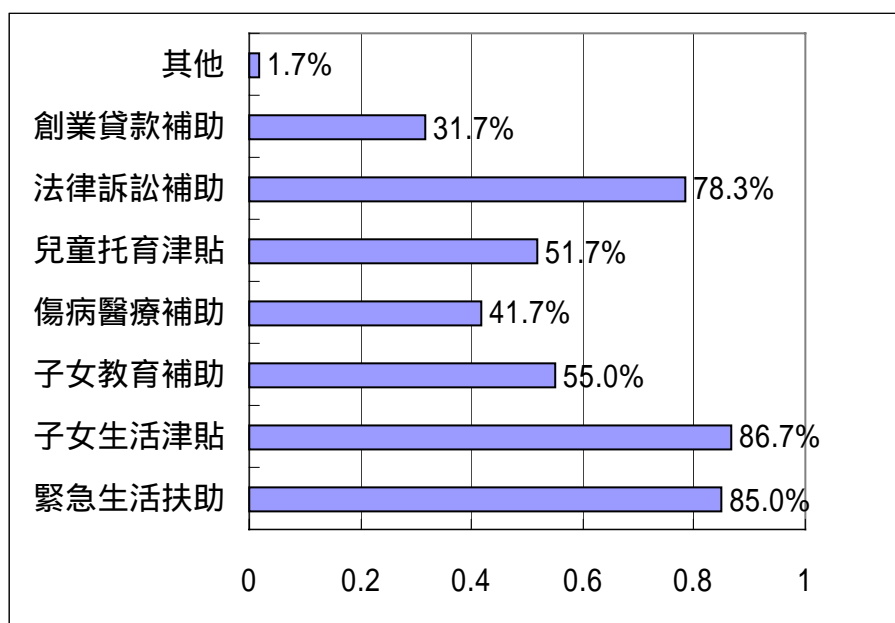


圖 4-2 對特殊境遇婦女有實質幫助之補助項目

(三)特殊境遇婦女扶助補助項目緊急生活扶助只能申請一次，目的在給予緊急照顧，請問這項補助對特殊境遇婦女有何幫助。

如表 4-4 及圖 4-3 所示，針對此問題認為可以解決生活困難者僅有 5 人，而認為可以暫時度過難關者有 49 人（佔 82%），幫助不大者有 5 人，其他者有一人表示如及時撥款則紓困意義大，太慢則徒增無助及無望感。由此可知實務工作者有 81.6% 的人認為緊急生活扶助最高可以補助每月最低生活費用標準三個月，以今年度的標準為 8,529 元，最高只能補助 25,587 元，只能讓遭逢不幸的婦女暫時度過難關，若從長期的解決生活困難則無法達到協助的功能。

表 4-4 緊急生活扶助對特殊境遇婦女的幫助

選項	人數 (n=60)
可以解決生活困難	5
暫時度過難關	49
幫助不大	5
沒有幫助	0
其他	1

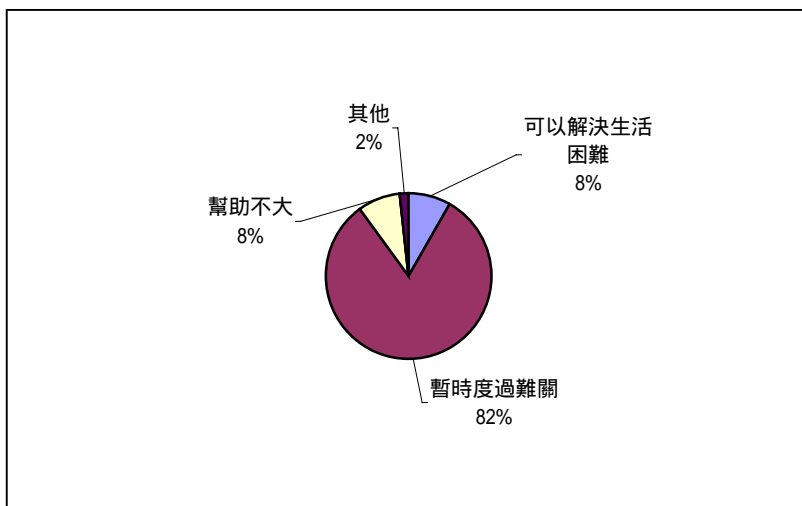


圖 4-3 緊急生活扶助對特殊境遇婦女有何幫助

(四) 請問每月 1,500 元的子女生活津貼對特殊境遇婦女有何幫助。

如表 4-5 及圖 4-4 所示，針對此問題認為很有幫助者有 6 人，有些幫助者有 45 人（佔 75%），幫助不大者有 8 人，其他者一人表示補助金額太少。由此可知實務工作者有 75% 的人認為每月 1,500 元的子女生活津貼對特殊境遇婦女是有些幫助，然而要解決生活上的困難是有一段距離，這項補助金額比低收入戶每月 1,800 元要低，如要對特殊境遇婦女更有幫助可朝向合併辦理為原則。

表 4-5 子女生活津貼對特殊境遇婦女有何幫助

選項	人數 (n =60)
很有幫助	6
有些幫助	45
幫助不大	8
沒有幫助	0
其他	1

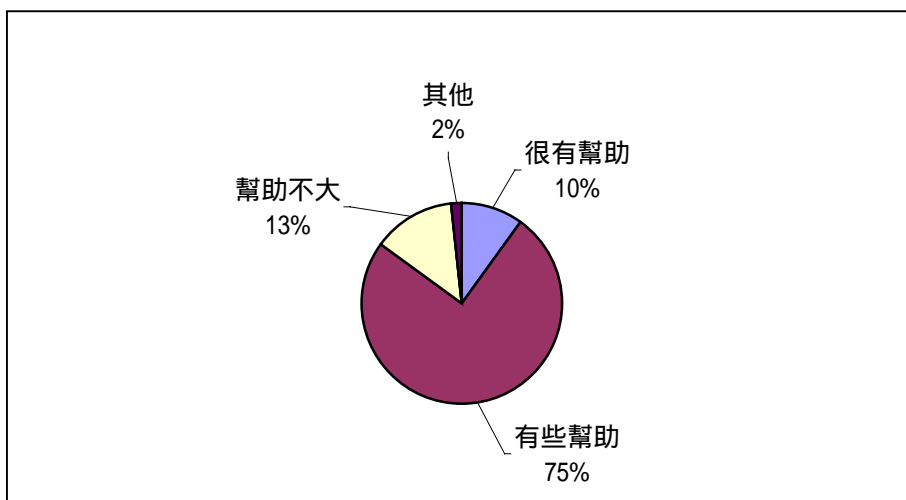


圖 4-4 子女生活津貼對特殊境遇婦女有何幫助

(五) 請問每月 1,500 元的兒童托育津貼對特殊境遇婦女有何幫助。

如表 4-6 及圖 4-5 所示，針對此問題認為很有幫助者有 6 人，有些幫助者有 43 人（佔 71%），幫助不大者有 10 人，其他者有一人建議提高補助金額為 3,000 元。由此可知實務工作者有 71% 的人認為兒童托育津貼對特殊境遇婦女是有些幫助。

表 4-6 兒童托育津貼對特殊境遇婦女有何幫助

選項	人數 (n=60)
很有幫助	6
有些幫助	43
幫助不大	10
沒有幫助	0
其他	1

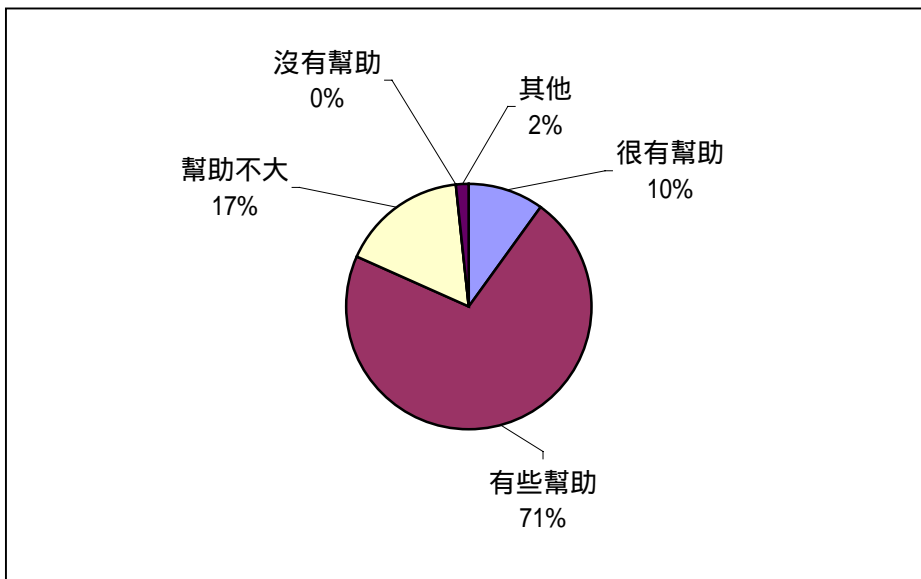


圖 4-5 兒童托育津貼對特殊境遇婦女有何幫助

(六) 請問傷病醫療補助是否對特殊境遇婦女有幫助。

如表 4-7 及圖 4-6 所示，針對此問題認為很有幫助者有 7 人，有些幫助者有 34 人（佔 57%），幫助不大者有 14 人，沒有幫助者有 2 人，其他有 3 人均表示申請門檻太高，以致不易申請。由此可知實務工作者有 57% 的人認為因傷病醫療補助有些幫助，但因申請條件甚嚴，因此傷病醫療補助對特殊境遇婦女的幫助，實際效益有限。

表 4-7 傷病醫療補助對特殊境遇婦女有何幫助

選項	人數 (n=60)
很有幫助	7
有些幫助	34
幫助不大	14
沒有幫助	2
其他	3

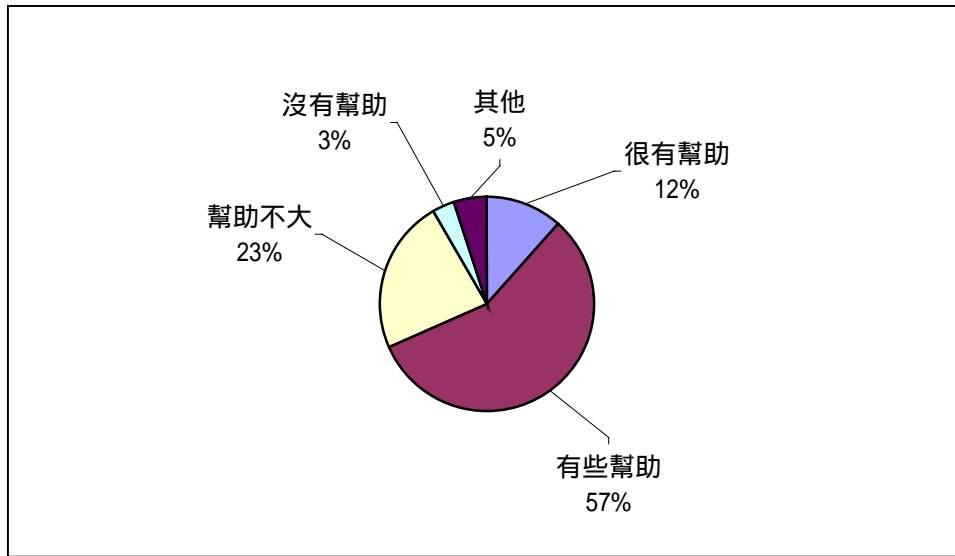


圖 4-6 傷病醫療補助對特殊境遇婦女有何幫助

三、執行特殊境遇婦女家庭扶助服務的提供，直接影響到特殊境遇婦女的權益，本研究欲瞭解政府的服務是否能達到預期的效益。

(七)請問貴府執行特殊境遇婦女家庭扶助條例福利業務的人力有幾位。

如表 4-8 圖 4-7 所示，針對此問題中部五縣市政府在執行婦女福利業務人力有 31 人表示只有一位，有 11 人表示有二位，有 4 人表示有三位，有 3 人表示有四位，有 5 人表示有五位，有 6 人表示不清楚。人力多寡可能影響業務的推動，執行人員會採被動式的服務，據中部五縣市政府業務單位表示，實際辦理特殊境遇婦女家庭扶助條例只有一、二位，然而並非專職者均兼辦其他業務，因此無法順利推動特殊境遇婦女家庭扶助條例。

表 4-8 執行特殊境遇婦女家庭扶助條例福利業務的人力

選項	人數 (n=60)
一位	31
二位	11
三位	4
四位	3
五位以上	5
其他	6

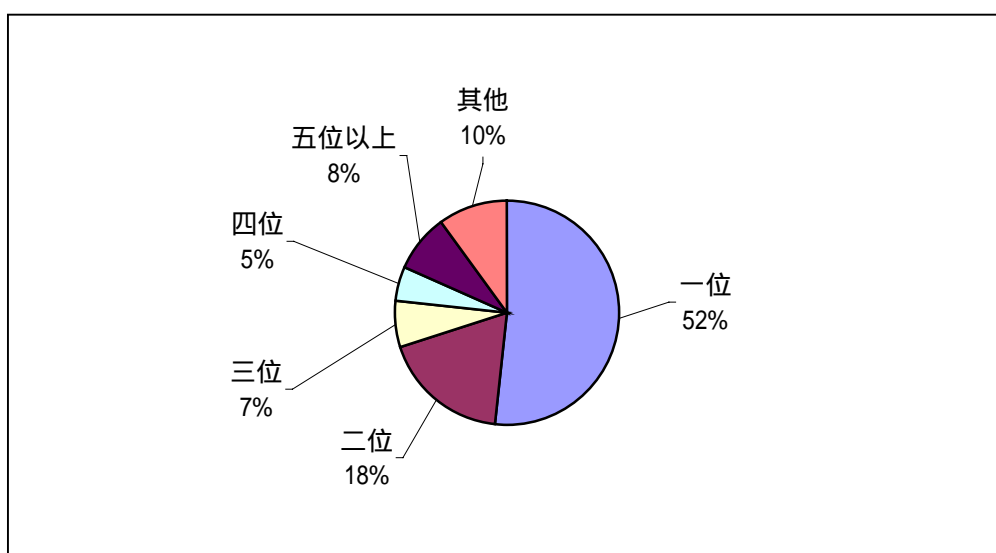


圖 4-7 執行特殊境遇婦女家庭扶助條例福利業務的人力

(八) 請問您覺得特殊境遇婦女家庭扶助的補助是否很容易申請。

如表 4-9 及圖 4-8 所示，針對此問題認為很容易申請者有 5 人，容易申請者有 31 人，不容易申請者有 24 人。由此可知實務工作者有 60% 的人認為很容易及容易申請，然而有 40% 的人認為特殊境遇婦女家庭扶助的申請管道應該要改善，才能讓特殊境遇婦女能夠在最

短的時間申請到所需的補助款。

表 4-9 特殊境遇婦女家庭扶助申請是否容易

選項	人數 (n = 60)
很容易	5
容易	31
不容易	24
很不容易	0

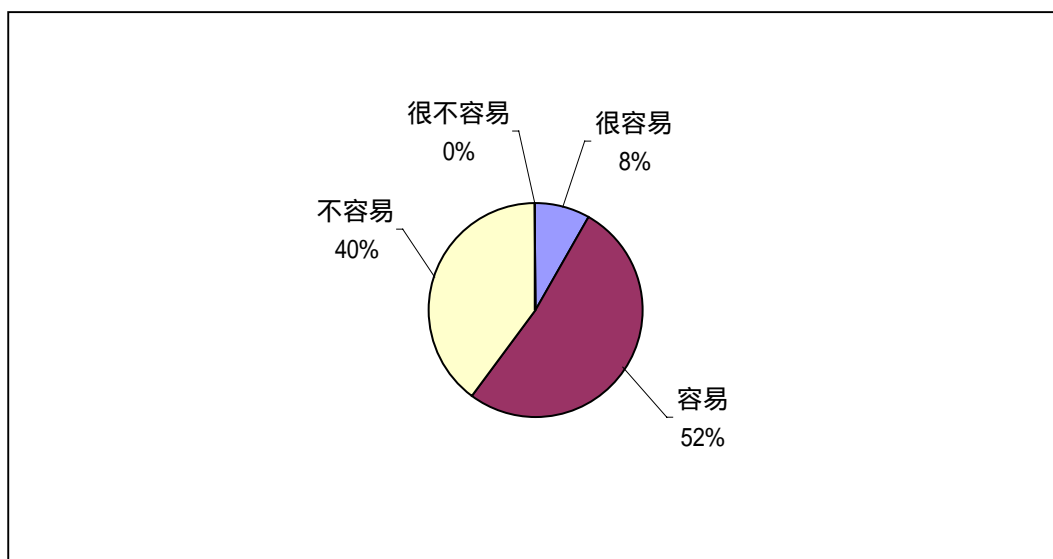


圖 4-8 特殊境遇婦女家庭扶助申請是否容易

(九) 請問您認為下列那一項是特殊境遇婦女家庭扶助在執行上窒礙難行之因素。

如表 4-10 圖 4-9 所示，針對此問題認為經費預算不足者有 8 人，承辦人力不足者有 9 人，申請條件太嚴者 15 人，法令規定不明確者有 15 人，與其他補助重疊者有 28 人，其他有 9 人表示的意見有補助金額太少、外籍配偶沒有帳簿無法撥款、受家暴之婦女只能申請訴

訟補助、只照顧單親婦女，對於特殊境遇之婦女如受家暴者未能照顧到。由此可知實務工作者認為與其他補助重疊有 46.7% 的人、申請條件太嚴有 25% 的人、法令規定不明確有 25% 的人，這些等等因素是執行特殊境遇婦女家庭扶助條例的主要三大窒礙難行之因素，特殊境遇婦女家庭扶助條例應朝向這三個因素做適當的修正。

表 4-10 執行特殊境遇婦女家庭扶助窒礙難行之因素

選項	人數 (n=60)
經費預算不足	8
承辦人力不足	9
申請條件太嚴	15
法令規定不明確	15
與其他補助重覆	28
其他	9

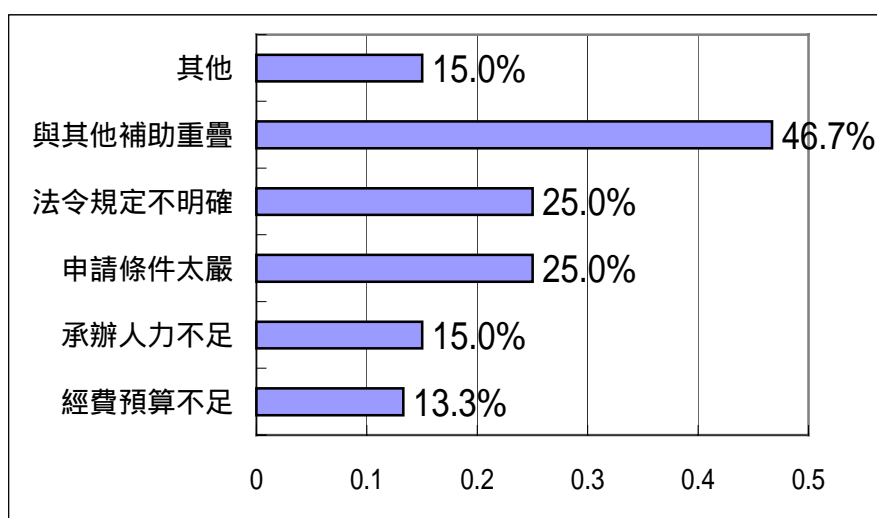


圖 4-9 執行特殊境遇婦女家庭扶助窒礙難行之因素

(十) 請問您認為特殊境遇婦女家庭扶助的申請，必須在事件發生後三個月內申請的限制合理嗎。

如表 4-11 及圖 4-10 所示，對此問題認為非常合理者有 1 人，合理者有 30 人，無意見者有 10 人，不合理者有 19 人。由此可知實務工作者有 52% 的人認為三個月的申請期限是合理的。

表 4-11 特殊境遇婦女家庭扶助限制三個月內申請是否合理

選項	人數 (n=60)
非常合理	1
合理	30
無意見	10
不合理	19
非常不合理	0

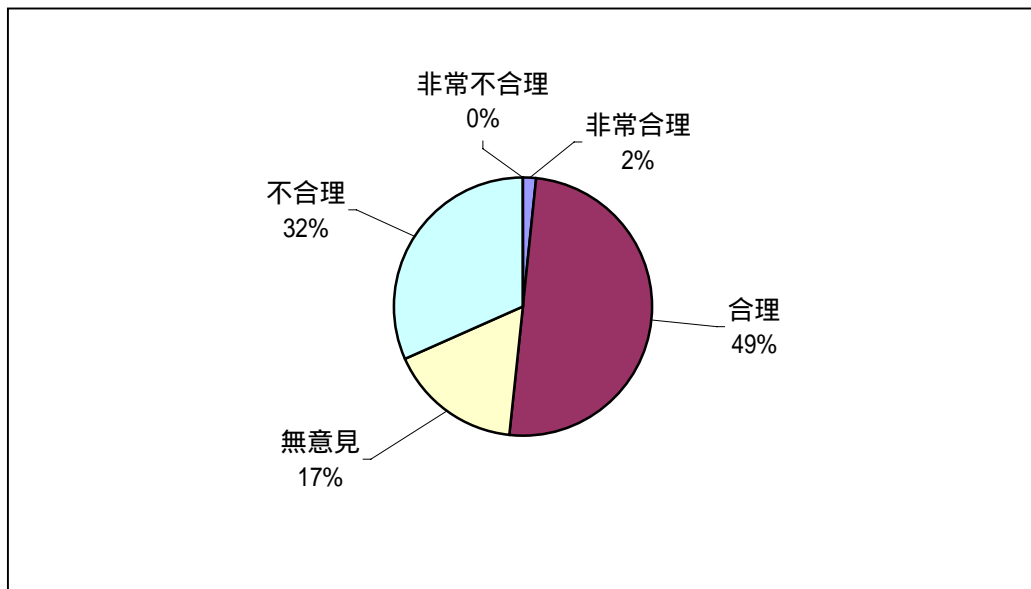


圖 4-10 特殊境遇婦女家庭扶助限制在三個月內申請是否合理

(十一) 請問您覺得政府社工員對特殊境遇婦女提供輔導服務的成效如何。

如表 4-12 及圖 4-11 所示，對此問題認為非常有成效者有 2 人，有成效者有 34 人，無意見者有 18 人，沒有成效者有 6 人。由此可知實務工作者有 60% 的人認為社工員提供的輔導服務是有成效的，對特殊境遇婦女提供輔導是有需要的，尤其是求助無門的婦女更是需要社工員的輔導服務。

表 4-12 社工員對特殊境遇婦女提供輔導的成效

選項	人數 (n =60)
非常有成效	2
有成效	34
無意見	18
沒有成效	6
非常沒成效	0

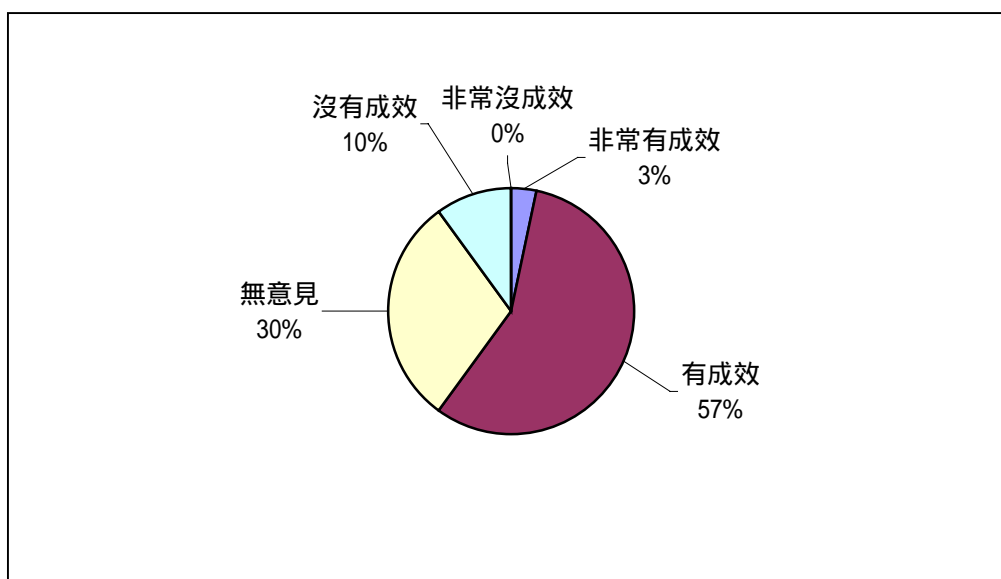


圖 4-11 社工員對特殊境遇婦女提供輔導的成效

(十二) 請問您覺得特殊境遇婦女申請各項津貼時，其期限以下列那一項比較適當。

如表 4-13 及圖 4-12 所示，針對此問題認為事實發生後三個月內申請者有 14 人，事實發生後四個月內申請者有 2 人，事實發生後五個月內申請者有 1 人，事實發生後六個月內申請者有 25 人，事實發生後一年內申請者有 7 人，隨時可申請者有 11 人。由此可知實務工作者有 41.6% 的人認為申請期限應該放寬為六個月較適當。

表 4-13 特殊境遇婦女申請各項津貼之適當期限

選項	人數 (n =60)
事實發生後三個月內	14
事實發生後四個月內	2
事實發生後五個月內	1
事實發生後六個月內	25
事實發生後一年內	7
隨時可申請	11

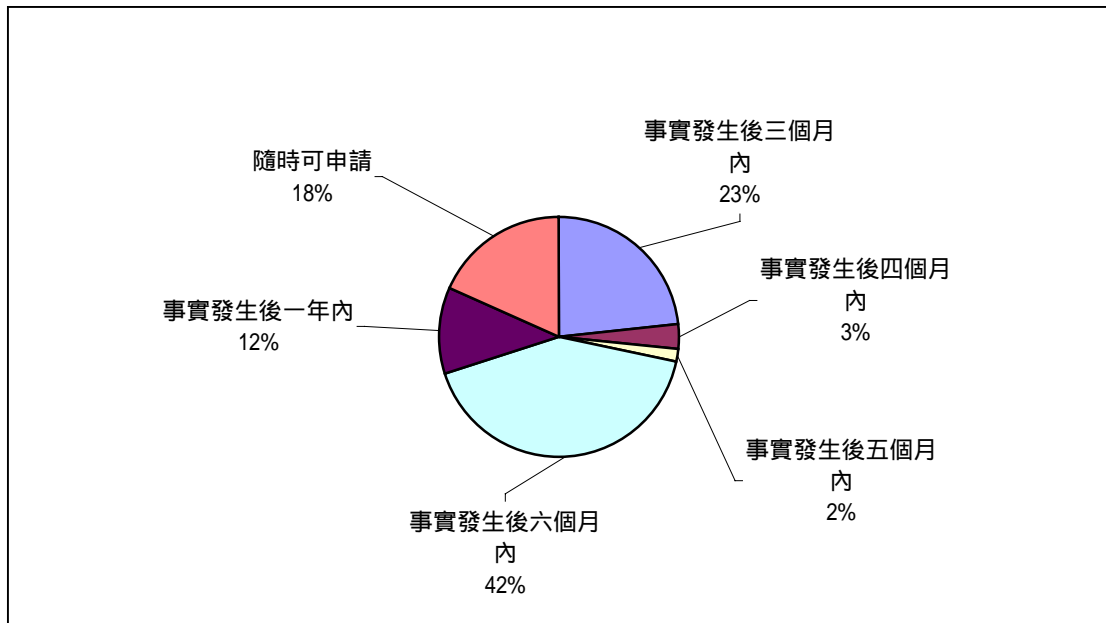


圖 4-12 特殊境遇婦女申請各項津貼之適當期限

(十三)特殊境遇婦女家庭扶助條例規定之條件比社會救助法之門檻規定要低，為何執行率偏低，請就實務上的經驗，您覺得其因素為。

如表 4-14 及圖 4-13 所示，針對此問題認為申請手續太繁瑣者有 10 人，當事人不知者有 44 人，申請期限太短者有 14 人，補助金額太少者有 11 人，符合申請者太少者有 13 人，選擇申請低收入戶者有 20 人，其他者有 7 人其中有二位表示里幹事不願辦理，有二位表示補助有重疊、有二位表示宣導不足、有一位表示子女的補助年齡太低只到十五歲。由此可知實務工作者有 73.3% 的人認為當事人不知是最主要的因素，為什麼當事人不知，除了政府宣導不足外，當事人對於訊息的無知及不懂如何去吸取其他資訊及向政府提出申請是主要原因。

表 4-14 特殊境遇婦女家庭扶助執行率偏低之因素

選項	人數 (n=60)
申請手續太繁瑣	10
當事人不知	44
申請期限太短	14
補助金額太少	11
符合申請者太少	13
選擇申請低收入戶	20
其他	7

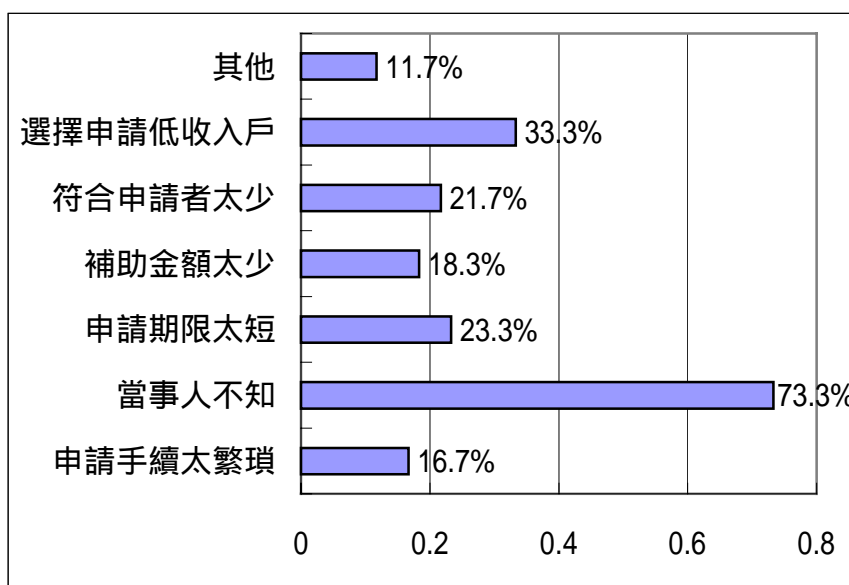


圖 4-13 特殊境遇婦女家庭扶助執行率偏低之因素

(十四) 請問貴轄特殊境遇婦女如何提出申請補助。

如表 4-15 及圖 4-14 所示，針對此問題由當事人自行前往縣市政府申請者有 4 人，由當事人向戶籍所在之鄉鎮市公所申請者有 53 人，由村里幹事代為申請者有

9 人，由村里長代為申請者有 1 人，由社工員代為申請者有 23 人，其他者有 1 人表示以上所有情形都有。由此可知實務工作者有 88.3% 的人認為由當事人向戶籍所在之鄉鎮市公所申請，由於鄉鎮市區公所是民眾比較熟悉的機關，如能充分利用其近便性，應可提供給特殊境遇婦女更完善的服務。

表 4-15 特殊境遇婦女如何提出申請

選項	人數 (n=60)
由當事人自行前往縣政府申請	4
由當事人向戶籍所在之鄉鎮市公所申請	53
由村里幹事代為申請	9
由村里長代為申請	1
由社工員代為申請	23
其他	1

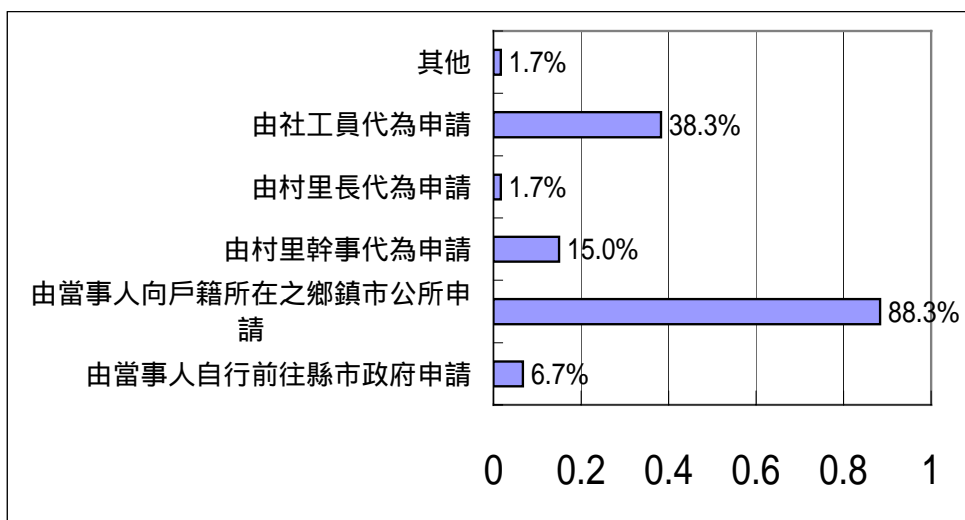


圖 4-14 特殊境遇婦女如何提出申請

(十五) 請問貴縣如何宣導特殊境遇婦女家庭扶助條例之福利措施。

如表 4-16 及圖 4-15 所示，針對此問題中部五縣市政府利用廣播媒體宣導者有 11 人，印製宣傳單者有 49 人，辦理宣導活動者有 20 人，其他者有 9 人表示透過社工員的告知、發公文告知。由此可知中部五縣市大多利用印製宣傳單及辦理活動來傳達特殊境遇婦女家庭扶助條例的福利措施。

表 4-16 政府宣導特殊境遇婦女家庭扶助條例之福利措施

選項	人數 (n=60)
利用廣播媒體宣導	11
印製宣傳單	49
辦理宣導活動	20
其他	9

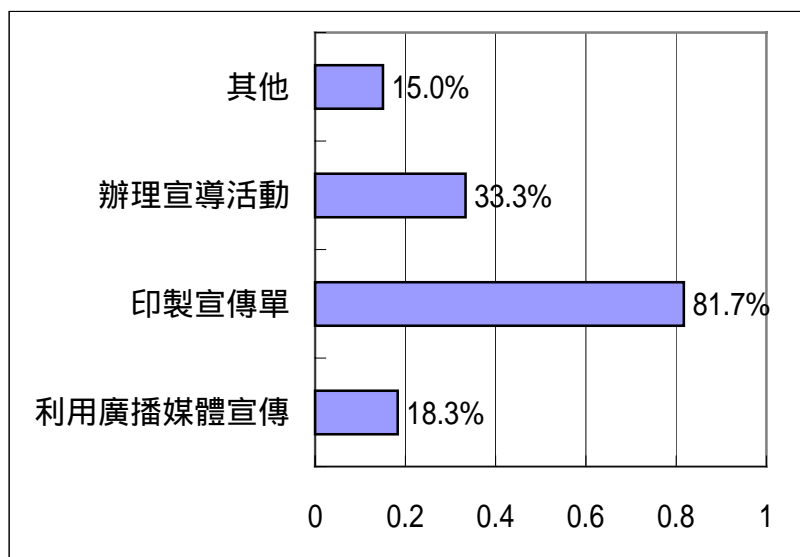


圖 4-15 政府宣導特殊境遇婦女家庭扶助條例之福利措施

四、特殊境遇婦女家庭扶助為解決特殊境遇婦女的生活問題，訂有生活扶助、兒童托育津貼、傷病醫療、法律訴訟、教育補助、創業貸款等七項的補助，本研究希望瞭解特殊境遇婦女是否因上項補助而解決生活問題及有那些影響。

(十六)請問特殊境遇婦女家庭扶助的補助可以解決特殊境遇婦女那方面的問題。

如表 4-17 及圖 4-16 所示，針對此問題認為可以解決生活經濟者有 53 人，醫療費用者有 14 人，托育問題者有 15 人，就業問題者有 4 人，住宅問題者有 6 人，訴訟問題者有 27 人，其他者有 2 人其中一位表示視案主狀況而定，另一位則認為部分項目門檻高，部分項目補助金額少如緊急生活扶助，而就業問題亦須其他服務之配合，故不認為可解決問題。由此可知，實務工作者有 88.3% 的人認為生活經濟及訴訟問題這二個問題是特殊境遇婦女可因獲得補助而解決的問題。

表 4-17 特殊境遇婦女家庭扶助補助可以解決那方面的問題

選項	人數(n=60)
生活經濟	53
醫療費用	14
托育問題	15
就業問題	4
住宅問題	6
訴訟問題	27
其他	2

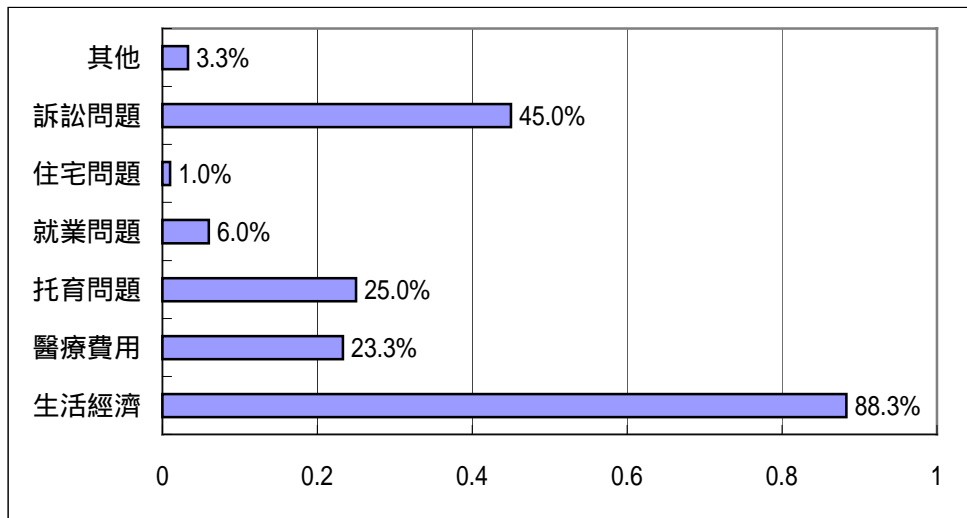


圖 4-16 特殊境遇婦女家庭扶助補助可以解決那方面的問題

(十七) 請問下列那一項問題是特殊境遇婦女最需要政府協助解決的。

如表 4-18 及圖 4-17 所示，針對此問題認為最需要政府協助為生活經濟者有 31 人，醫療費用者有 3 人，托育問題者有 24 人，就業問題者有 27 人，住宅問題者有 8 人，訴訟問題者有 9 人。由此可知，實務工作者認為生活經濟（51.7%）、就業（45%）及托育（40%）這三個問題是特殊境遇婦女最需要政府協助解決的問題。

表 4-18 特殊境遇婦女最需要政府協助解決的問題

選項	人數 (n=60)
生活經濟	31
醫療費用	3
托育問題	24
就業問題	27
住宅問題	8
訴訟問題	9
其他	0

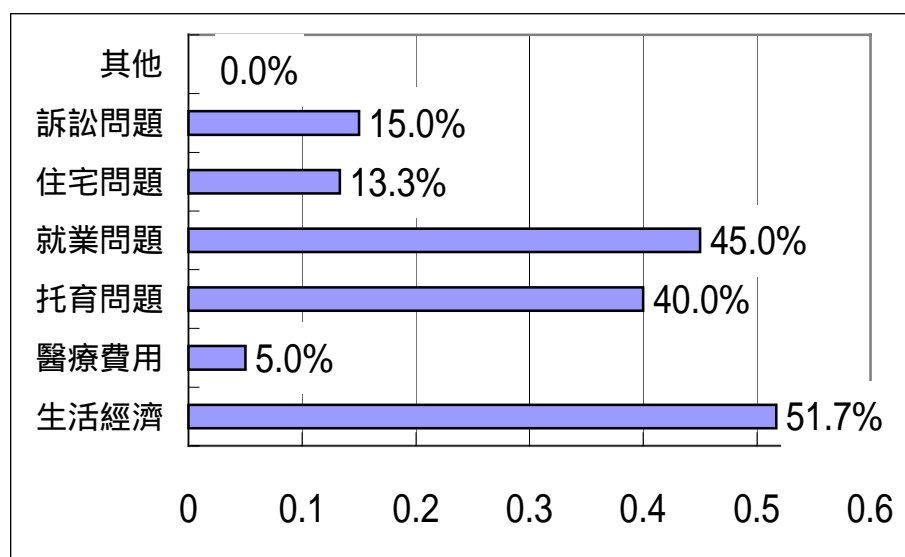


圖 4-17 特殊境遇婦女最需要政府協助解決的問題

(十八) 請問您對特殊境遇婦女家庭扶助能夠協助特殊境遇婦女解決生活上的困難的看法。

如表 4-19 及圖 4-18 所示，針對此問題非常同意者有 2 人，同意者有 43 人，無意見者有 8 人，不同意者有 7 人。由此可知，實務工作者有 75% 的人認為特殊境遇婦女家庭扶助能夠協助特殊境遇婦女解決生活上

的困難。

表 4-19 對特殊境遇婦女家庭扶助能夠解決生活上的困難的看法

選項	人數 (n=60)
非常同意	2
同意	43
無意見	8
不同意	7
非常不同意	0

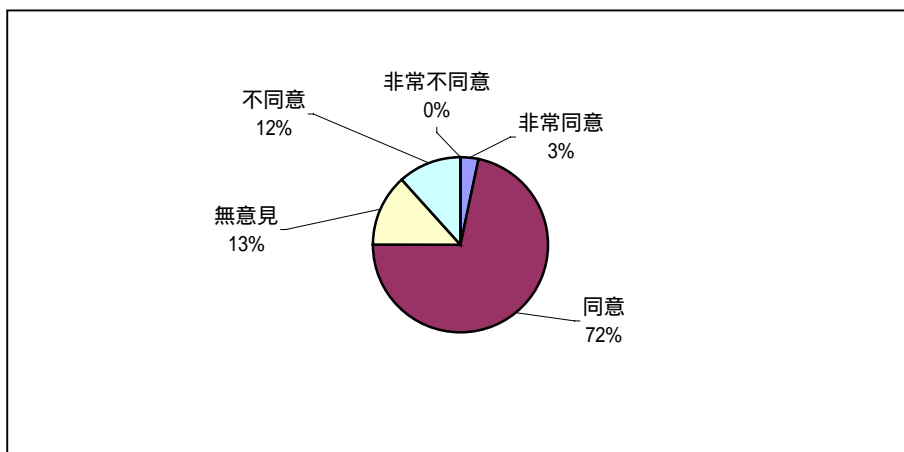


圖 4-18 對特殊境遇婦女家庭扶助能夠解決生活上的困難的看法

五、由於特殊境遇婦女須具備一定的條件，而每位特殊境遇婦女的境遇不同，其生活狀況亦有差異，但是補助標準卻是一視同仁，本研究為瞭解特殊境遇婦女家庭扶助這樣的補助模式，是否符合公平正義的原則。

(十九) 請問您認為特殊境遇婦女家庭扶助條例所規定的資格條件合理嗎。

如表 4-20 及圖 4-19 所示，針對此問題認為合理者有 36 人，無意見者有 12 人，不合理者有 12 人。由此可知，實務工作者認為特殊境遇婦女家庭扶助條例所規定之資格條件是合理的佔有 60% 的人，然而無意見及認為不合理者亦各有 20% 的人是不容忽視的。

表 4-20 特殊境遇婦女家庭扶助條例所規定的資格條件是否合理

選項	人數 (n=60)
非常合理	0
合理	36
無意見	12
不合理	12
非常不合理	0

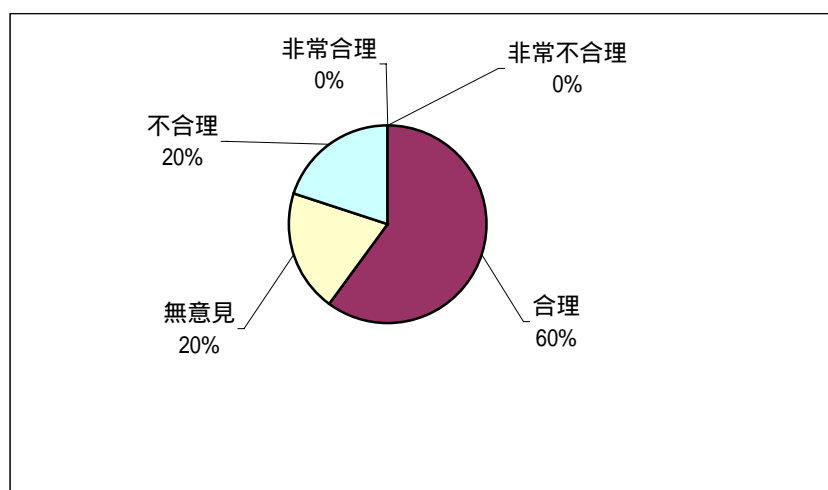


圖 4-19 特殊境遇婦女家庭扶助條例所規定的資格條件是否合理

(二十) 請問您覺得特殊境遇婦女家庭扶助有照顧到最需要照顧的人嗎。

如表 4-21 及圖 4-20 所示，針對此問題為有照顧者有 37 人，無意見者有 15 人，沒有照顧者有 8 人。由此可知，實務工作者有 61.6% 的人認為特殊境遇婦女家庭扶助條例有照顧到最需要照顧的人。

表 4-21 特殊境遇婦女家庭扶助條例有照顧到最需要照顧的人

選項	人數 (n=60)
非常有照顧	0
有照顧	37
無意見	15
沒有照顧	8
非常沒照顧	0

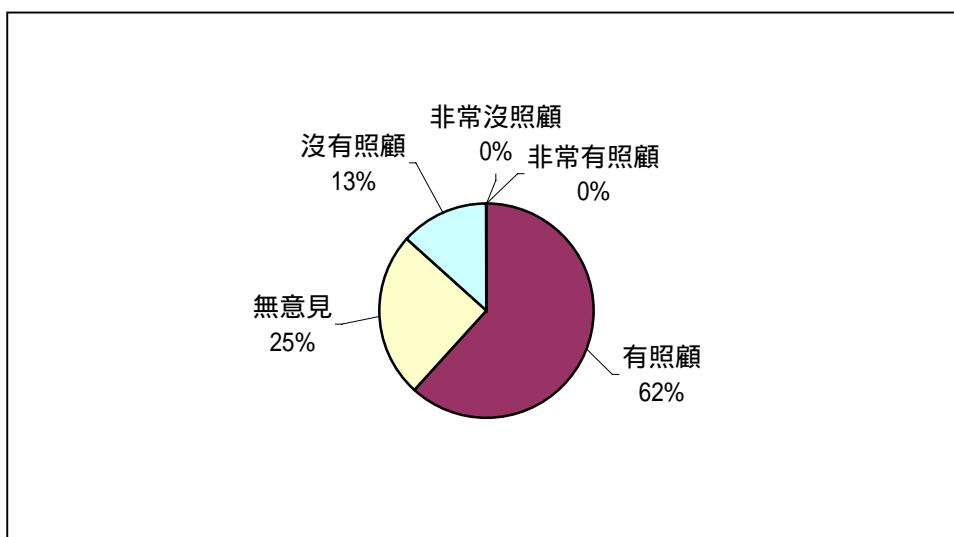


圖 4-20 特殊境遇婦女家庭扶助條例有照顧到最需要照顧的人

(二一) 請問您認為特殊境遇婦女家庭扶助，規定必須在 89 年 5 月 26 日以後發生才能申請合理嗎。

如表 4-22 及圖 4-21 所示，針對此問題認為非常合理者有 2 人，合理者有 27 人，無意見者有 18 人，不合理者有 12 人，非常不合理者有 1 人。由此可知實務工作者有 48.3% 的人認為特殊境遇婦女應以 89 年 5 月 26 日以後發生者始能申請是合理的，然而無意見 30% 及認為不合理及非常不合理者有 21.7% 的人，因此此問題是否應修改有討論的空間。

表 4-22 特殊境遇婦女家庭扶助必須在 89.5.26 以後才能申請是否合理

選項	人數 (n=60)
非常合理	2
合理	27
無意見	18
不合理	12
非常不合理	1

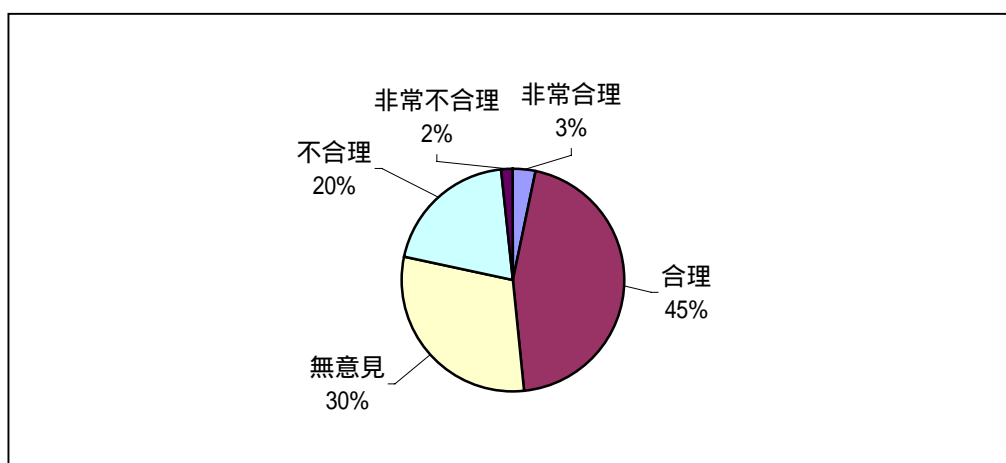


圖 4-21 特殊境遇婦女家庭扶助必須在 89.5.26 以後才能申請是否合理

(二二) 請問您認為不管實際生活狀況，只要符合全家每人每月收入未超過最低生活費用 2.5 倍，即可領取相同之補助合理嗎。

如表 4-23 及圖 4-22 所示，針對此問題認為合理者有 16 人，無意見者有 14 人，不合理者有 27 人，非常不合理者有 3 人。由此可知，實務工作者有 50% 的人認為對生活困境不相同卻領取相同補助是不合理的，這樣的規定未符合公平正義的原則，最需要者應得到較多的補助，因此應加以修改補助方式及金額。

表 4-23 不管實際生活狀況即可領取相同之補助是否合理

選項	人數 (n=60)
非常合理	0
合理	16
無意見	14
不合理	27
非常不合理	3

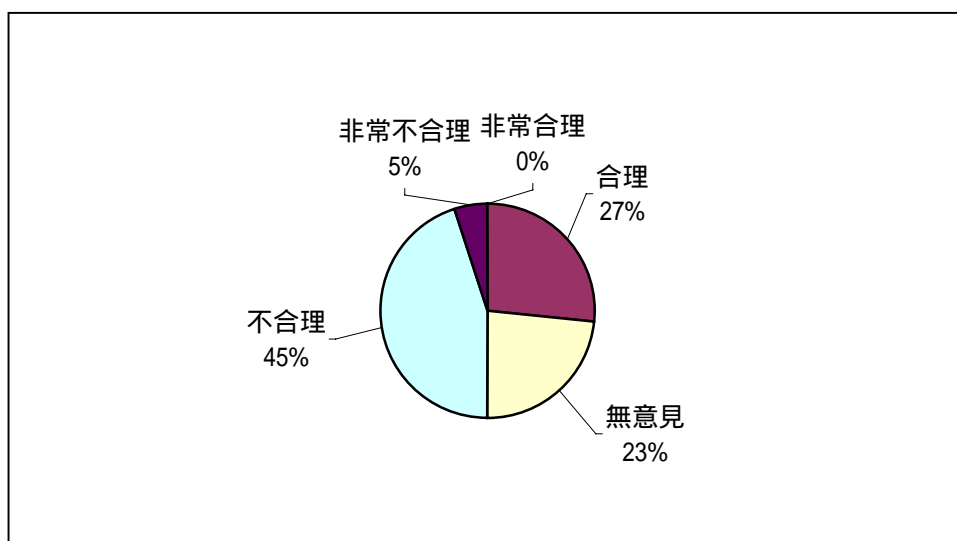


圖 4-22 不管實際生活狀況即可領取相同之補助是否合理

(二三) 請問您認為特殊境遇婦女家庭扶助條例中所給予的補助公平嗎。

如表 4-24 及圖 4-23 所示，針對此問題認為公平者有 25 人，無意見者有 22 人，不公平者有 13 人。由此可知實務工作者有 41.6% 的人認為特殊境遇婦女家庭扶助所給予的補助是公平的。

表 4-24 特殊境遇婦女家庭扶助所給予的補助是否公平

選項	人數 (n=60)
非常公平	0
公平	25
無意見	22
不公平	13
非常不公平	0

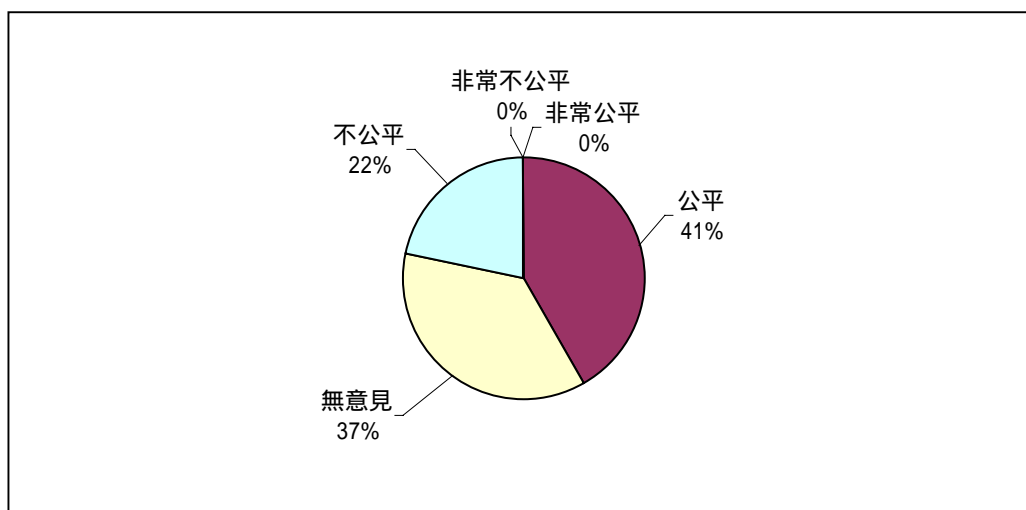


圖 4-23 特殊境遇婦女家庭扶助所給予的補助是否公平

(二四) 請問您覺得特殊境遇婦女家庭扶助條例所給予的補助金額應該調整嗎。

如表 4-25 及圖 4-24 所示，針對此問題認為非常同意者有 2 人，同意者有 25 人，無意見者有 24 人，不同意者有 9 人，由此可知實務工作者有 45% 的人認為特殊境遇婦女家庭扶助補助金額應該要做調整。

表 4-25 特殊境遇婦女家庭扶助所給予的補助金額是否應調整

選項	人數 (n=60)
非常同意	2
同意	25
無意見	24
不同意	9
非常不同意	0

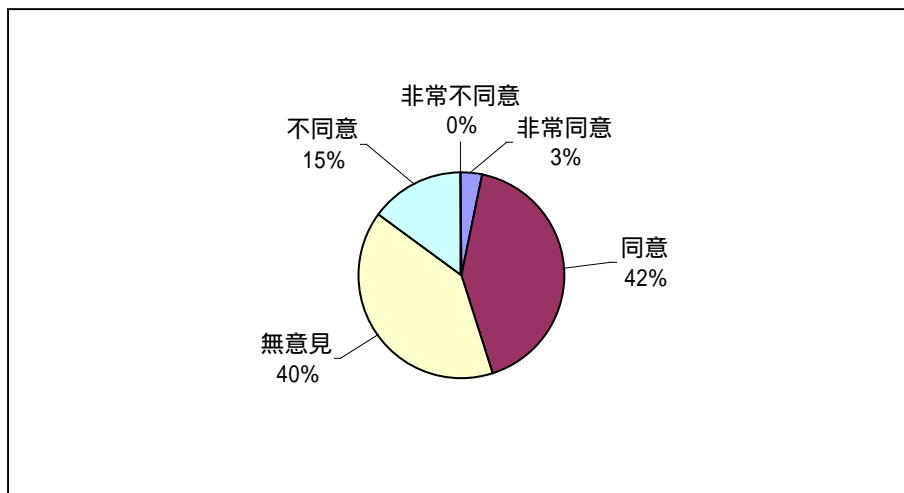


圖 4-24 特殊境遇婦女家庭扶助所給予的補助金額是否應調整

(二五) 請問您覺得特殊境遇婦女家庭扶助條例的補助金額應如何調整比較適當。

如表 4-26 及圖 4-25 所示，針對此問題認為增加原補助的四分之一者有 16 人，增加原補助二分之一者有

8 人，增加原補助二分之一者有 9 人，增加原補助的一倍者有 3 人，維持現狀者有 17 人，其他者有 7 人其中 1 人表示無意見，3 人表示視申請者經濟狀況補助，3 人表示視經費預算做調整，由此可知實務工作者有 60 % 的人認為應增加補助金額。

表 4-26 特殊境遇婦女家庭扶助的補助金額應如何調整

選項	人數 (n=60)
增加原補助的四分之一	16
增加原補助的三分之一	8
增加原補助的二分之一	9
增加原補助的一倍	3
維持現狀	17
其他	7

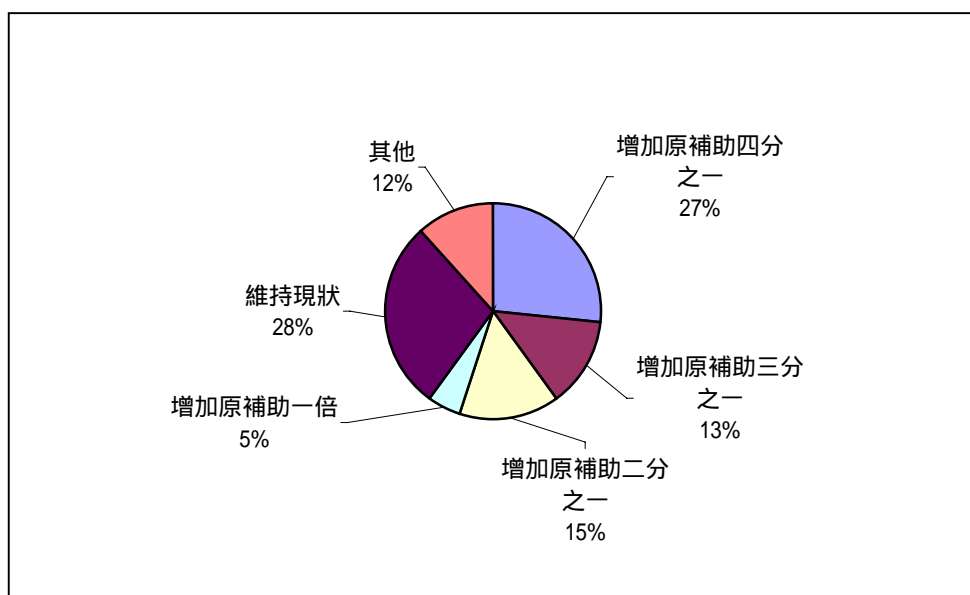


圖 4-25 特殊境遇婦女家庭扶助的補助金額應如何調整

(二六) 請問您覺得特殊境遇婦女家庭扶助條例所規定的補助項目，與其他補助項目可以合併辦理的項目有那些。

如表 4-27 及圖 4-26 所示，針對此問題認為緊急生活扶助者有 29 人，子女生活津貼者有 49 人，子女教育補助者有 26 人，傷病醫療補助者有 22 人，兒童托育津貼者有 38 人，法律訴訟補助者有 15 人，創業貸款補助者有 6 人。由此可知，實務工作者有 81.7% 的人認為子女生活津貼、63.3% 的人認為兒童托育津貼及 48.3% 的人認為緊急生活扶助可以合併辦理。

表 4-27 特殊境遇婦女家庭扶助的補助項目那些可與其他補助項目合併

選項	人數 (n=60)
緊急生活扶助	29
子女生活津貼	49
子女教育補助	26
傷病醫療補助	22
兒童托育津貼	38
法律訴訟補助	15
創業貸款補助	6

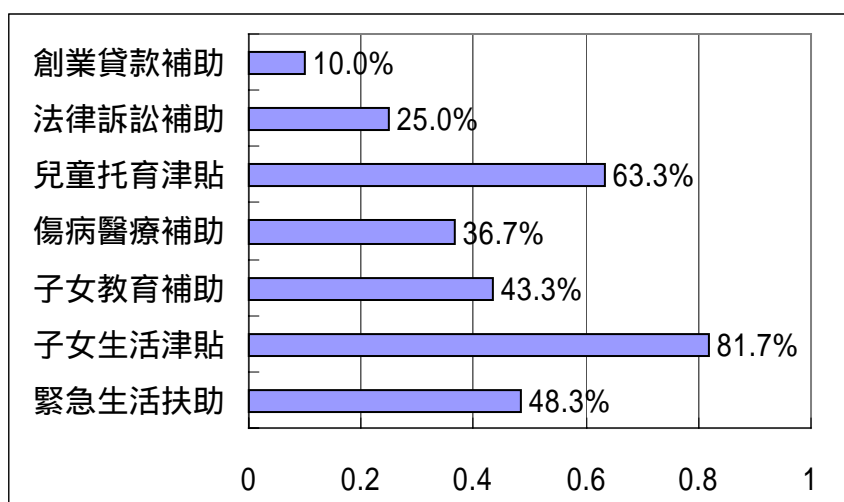


圖 4-26 特殊境遇婦女家庭扶助的補助項目那些可與其他補助項目合併

(二七) 請問您覺得政府對特殊境遇婦女的福利措施在那方面應該加強。

如表 4-28 及圖 4-27 所示，針對此問題認為提高補助金額者有 15 人，提供房租租金補助者有 33 人，提供低利貸款者有 9 人，提供職業訓練者有 26 人，放寬申請期限者有 18 人，提供就業媒合者有 29 人，提供國宅優先申請權者有 18 人，其他者有 4 人均表示應將特殊境遇婦女的身分放寬包含受暴尚未離婚之婦女及配偶身殘無法工作者。由此可知提供房租租金補助 (55%)、就業媒合 (48.3%)、職業訓練 (43.3%) 是實務工作者認為政府應該加強的福利措施。

表 4-28 政府對特殊境遇婦女的福利措施在那方面應該加強

選項	人數 (n=60)
提高補助金額	15
提供房租租金補助	33
提供低利貸款	9
提供職業訓練	26
放寬申請期限	18
提供就業媒合	29
提供國宅優先申請權	18
其他	4

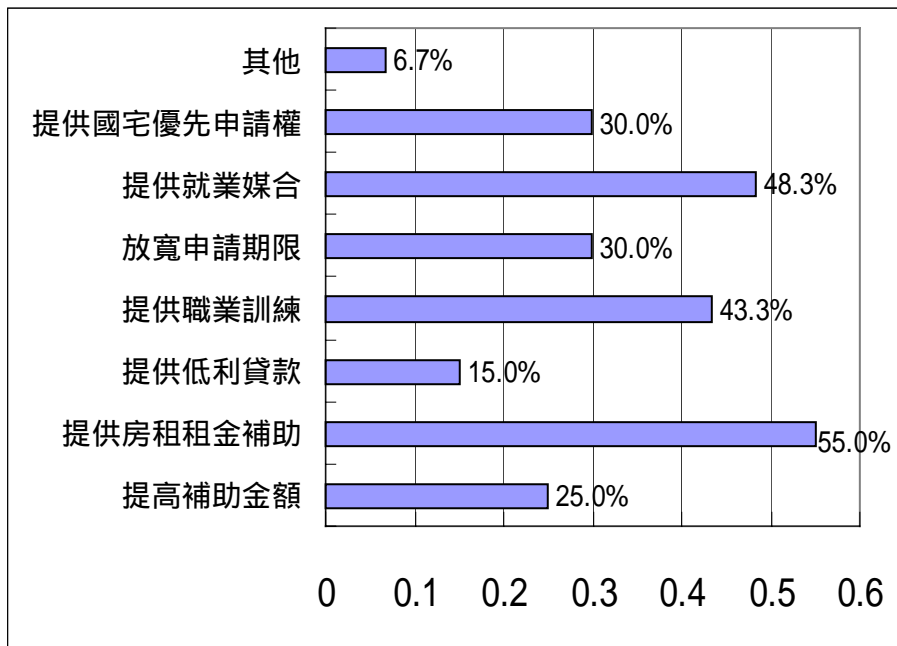


圖 4-27 政府對特殊境遇婦女的福利措施在那方面應該加強

參、 受益者看法之分析

一、 申請補助的種類

(一) 請問您曾經申請下列那項補助。

如表 4-29 及圖 4-28 所示，針對此問題申請緊急生活扶助者有 19 人，子女生活津貼者有 22 人，子女教育補助者有 7 人，傷病醫療補助者有 3 人，兒童托育津貼者有 3 人，創業貸款補助者有 2 人。由此可知特殊境遇婦女申請緊急生活扶助(59.3%)及子女生活津貼(68.7%)佔大多數。

表 4-29 曾經申請之補助項目

選項	人數 (n=32)
緊急生活扶助	19
子女生活津貼	22
子女教育補助	7
傷病醫療補助	3
兒童托育津貼	3
法律訴訟補助	1
創業貸款補助	2

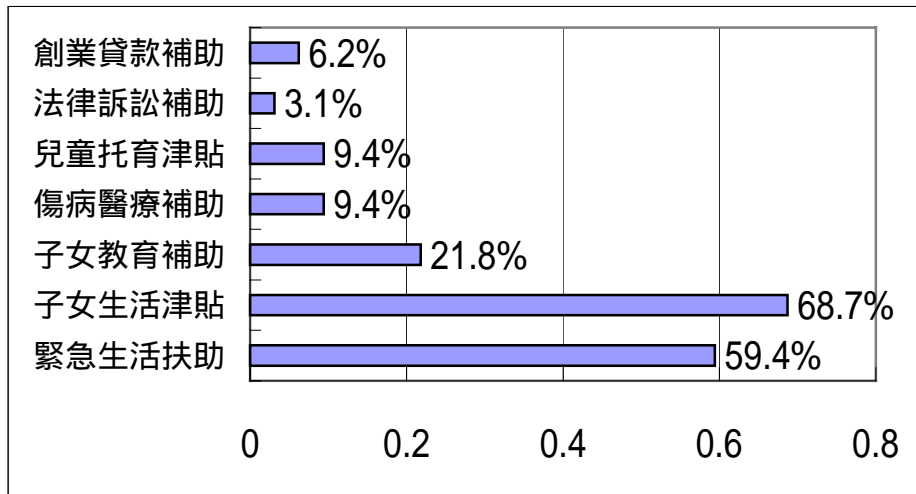


圖 4-28 曾經申請之補助項目

二、特殊境遇婦女家庭扶助條例提供的福利，希望能協助特殊境遇婦女解決生活上的困難，讓特殊境遇婦女能夠自立自強，本研究希望瞭解在所申請的補助，可以幫助那一方面的需求。

(二)特殊境遇婦女家庭扶助的補助能滿足您生活上那方面的需求。

如表 4-30 及圖 4-29 所示，針對此問題認為創業方面者有 6 人，子女生活方面者有 25 人，子女托育方面者有 9 人，子女教育方面者有 14 人，醫療方面者有 3 人，法律訴訟方面者有 5 人，其他者有 1 人表示能滿足日常生活開支。由此可知受訪的特殊境遇婦女有 78.1% 的人認為特殊境遇婦女家庭扶助條例能滿足子女生活方面的需求，有 43.8% 的人認為能滿足子女教育方面的需求。

表 4-30 特殊境遇婦女家庭扶助能滿足生活上那方面的需求

選項	人數 (n=32)
創業方面	6
子女生活方面	25
子女托育方面	9
子女教育方面	14
醫療方面	3
法律訴訟方面	5
其他	1

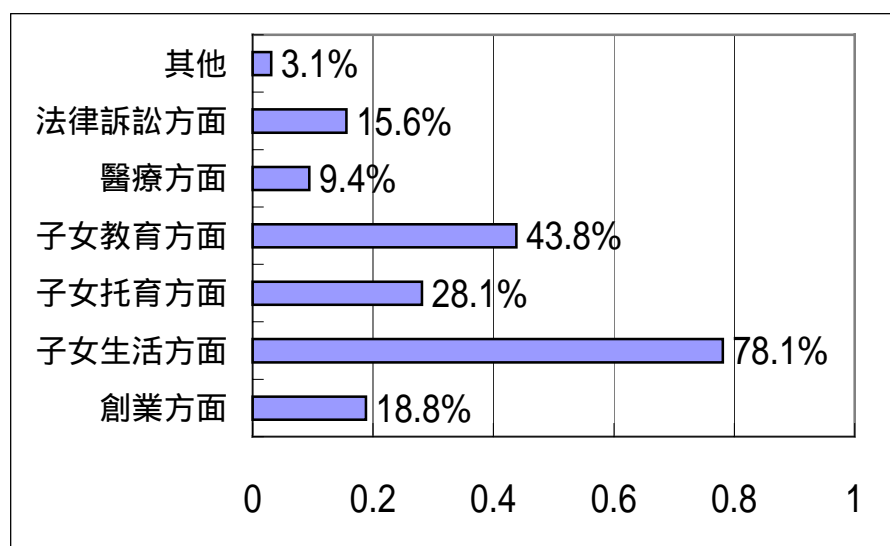


圖 4-29 特殊境遇婦女家庭扶助能滿足生活上那方面的需求

(三) 特殊境遇婦女家庭扶助補助項目緊急生活扶助只能申請一次，其目的在給予緊急照顧，請問這項補助對您有何幫助。

如表 4-31 及圖 4-30 所示，針對此問題認為可以解決生活困難者有 2 人，暫時度過難關者有 21 人，幫助不大者有 7 人，沒有幫助者 1 人，其他者 1 人表示沒領

過。由此可知受訪的特殊境遇婦女有 65.6% 的人認為緊急生活扶助只能暫時度過難關。

表 4-31 緊急生活扶助的幫助

選項	人數 (n=32)
可以解決生活困難	2
暫時度過難關	21
幫助不大	7
沒有幫助	1
其他	1

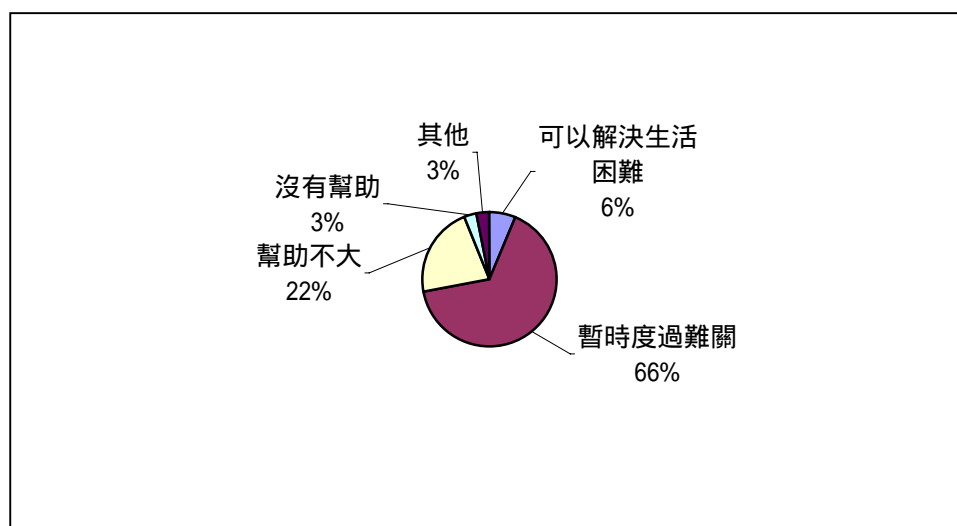


圖 4-30 緊急生活扶助的幫助

(四) 請問每月 1,500 元的子女生活津貼對您有何幫助。

如表 4-32 及圖 4-31 所示，針對此問題認為很有幫助者有 4 人，有些幫助者有 16 人，幫助不大者有 10 人，沒有幫助者 1 人，其他者 1 人表示未申請。由此可知受訪的特殊境遇婦女有 62.5% 的人認為子女生活津貼是有幫助的

表 4-32 子女生活津貼的幫助

選項	人數 (n=32)
很有幫助	4
有些幫助	16
幫助不大	10
沒有幫助	1
其他	1

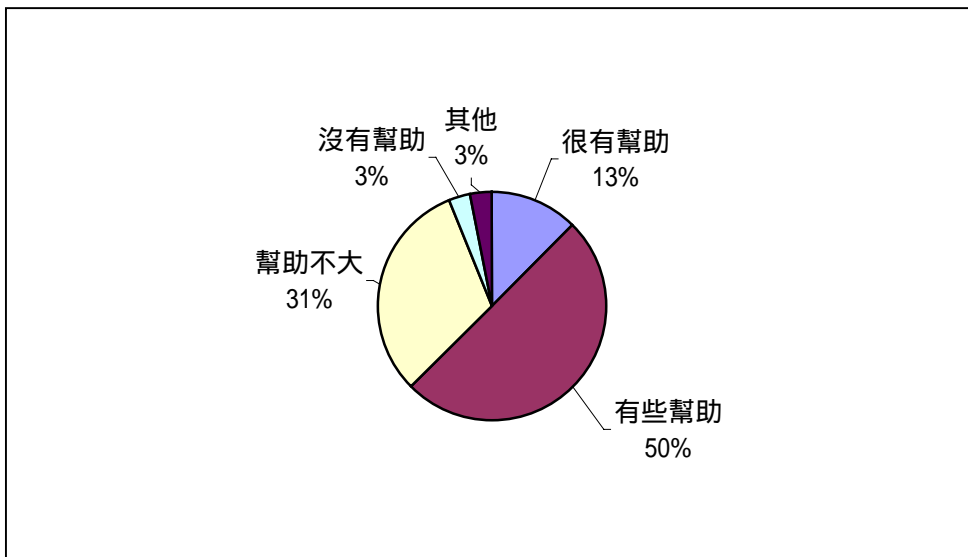


圖 4-31 子女生活津貼的幫助

(五) 請問每月 1,500 元的兒童托育津貼對您有何幫助。

如表 4-33 及圖 4-32 所示，針對此問題認為很有幫助者有 2 人，有些幫助者 12 人，幫助不大者 13 人，沒有幫助者 1 人，其他者 4 人表示沒領過。由此可知受訪的特殊境遇婦女有 43.7% 的人認為兒童托育津貼是有幫助的。

表 4-33 兒童托育津貼的幫助

選項	人數 (n=32)
很有幫助	2
有些幫助	12
幫助不大	13
沒有幫助	1
其他	4

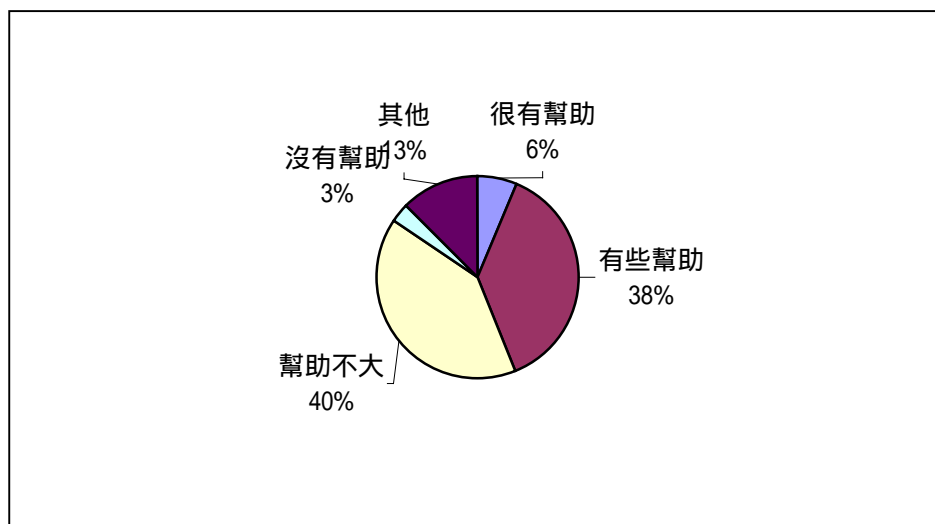


圖 4-32 兒童托育津貼的幫助

(六) 請問傷病醫療補助是否對您有幫助。

如表 4-34 及圖 4-33 所示，針對此問題為很有幫助者有 5 人，有些幫助者有 13 人，幫助不大者有 5 人，沒有幫助者 3 人，其他者 6 人其中 2 人表示未領過 4 人未說明原因。由此可知受訪的特殊境遇婦女有 56.2% 的人認為傷病醫療補助是有幫助的。

表 4-34 傷病醫療補助的幫助

選項	人數 (n=32)
很有幫助	5
有些幫助	13
幫助不大	5
沒有幫助	3
其他	6

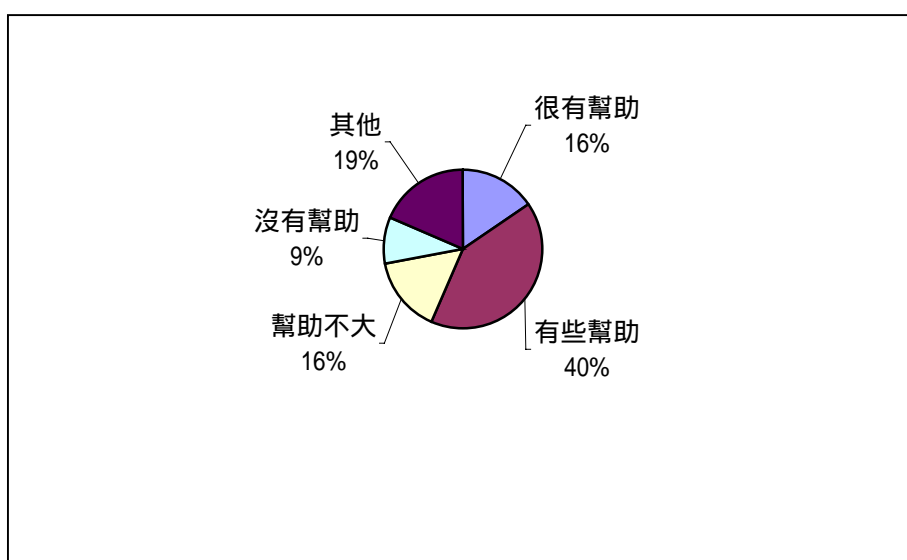


圖 4-33 傷病醫療補助的幫助

(七) 請問您覺得特殊境遇婦女家庭扶助的補助是否很容易申請。

如表 4-35 及圖 4-34 所示，認為很容易者有 2 人，容易者有 13 人，不容易者有 12 人，很不容易者有 5 人。由此可知受訪的特殊境遇婦女有 46.8% 的人認為特殊境遇婦女家庭扶助條例容易申請，53.2% 的人認為不容易申請。

表 4-35 特殊境遇婦女家庭扶助是否很容易申請

選項	人數 (n=32)
很容易	2
容易	13
不容易	12
很不容易	5

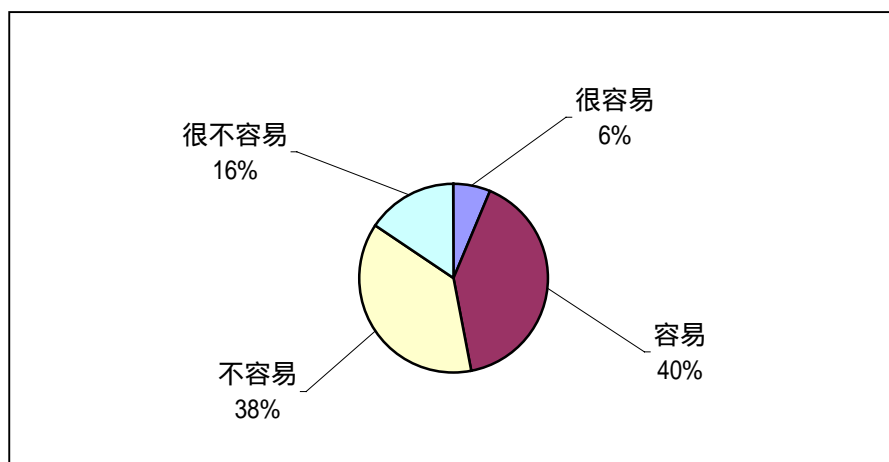


圖 4-34 特殊境遇婦女家庭扶助是否很容易申請

三、執行特殊境遇婦女家庭扶助服務的提供，直接影響到特殊境遇婦女的權益，本研究欲瞭解政府的執行是否能達到預期的效益。

(八) 請問您如何得知特殊境遇婦女家庭扶助條例的補助措施。

如表 4-36 及圖 4-35 所示，針對此問題認為政府的宣導者有 1 人，村里幹事告知者有 2 人，村里長告知者有 5 人，親友告知者有 16 人，社工員告知者有 5 人，其他者有 3 人其中 2 人為自己查知另外 1 人由社會機構

告知。由此可知受訪的特殊境遇婦女有 50% 是親友告知，從這項結果政府的宣導應該要加強，尤其是如何深入弱勢的婦女群傳播婦女福利的相關資訊是不可忽視的。

表 4-36 如何得知特殊境遇婦女家庭扶助的補助措施

選項	人數 (n=32)
政府的宣導	1
村里幹事告知	2
村里長告知	5
親友告知	16
社工的告知	5
其他	3

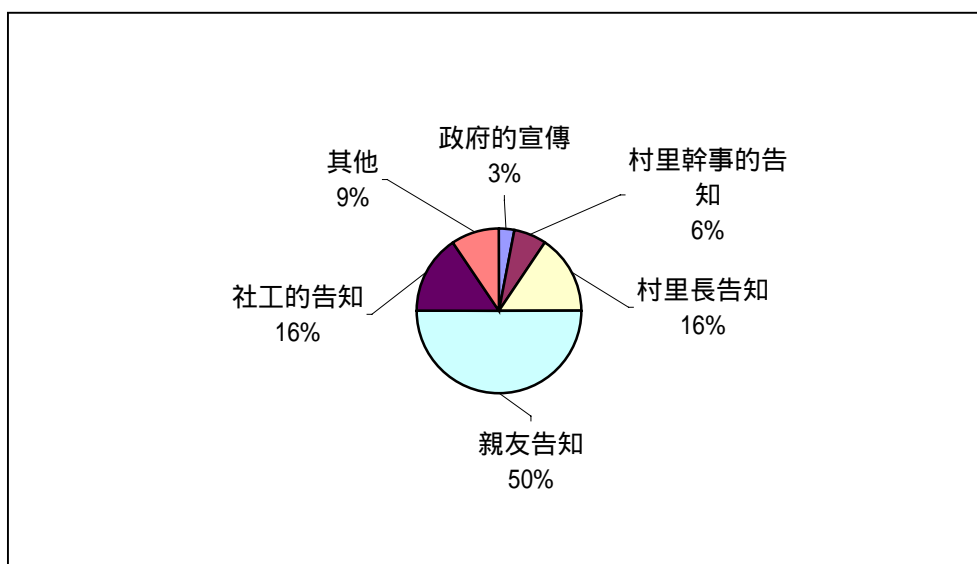


圖 4-35 如何得知特殊境遇婦女家庭扶助的補助措施

(九) 請問您認為特殊境遇婦女家庭扶助的申請，必須在事件發生後三個月內申請的限制合理嗎。

如表 4-37 及圖 4-36 所示，就此問題認為合理者有 4 人，無意見者有 16 人，不合理者有 12 人。由此可知受訪的特殊境遇婦女有 50% 的人無意見及 37.5% 的人認為不合理，因此特殊境遇婦女家庭扶助的申請期限應該視實際狀況而調整。

表 4-37 特殊境遇婦女家庭扶助的申請期限

選項	人數 (n=32)
非常合理	0
合理	4
無意見	16
不合理	12
非常不合理	0

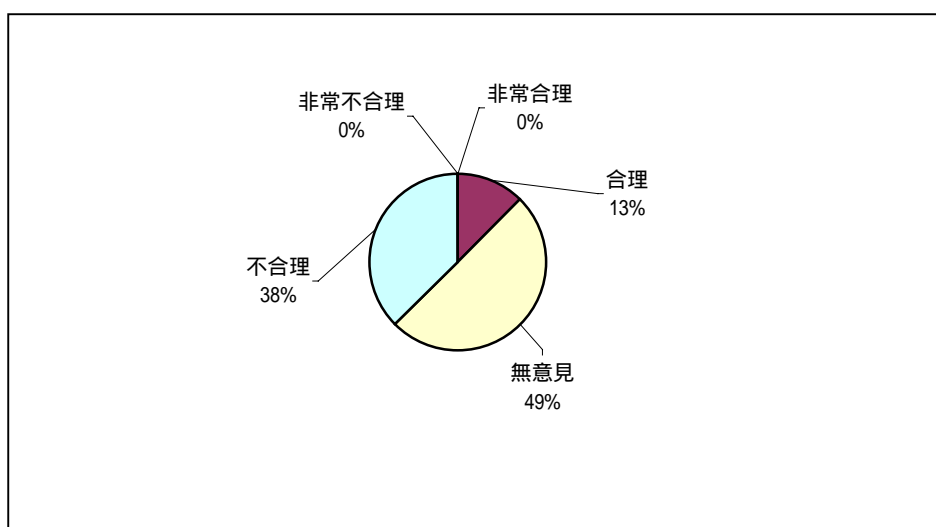


圖 4-36 特殊境遇婦女家庭扶助的申請期限

(十) 請問您覺得政府社工員對特殊境遇婦女提供的輔導服務有幫助嗎。

如表 4-38 及圖 4-37 所示，針對此問題為非常有幫助者有 4 人，有幫助者有 11 人，無意見者有 10 人，沒有幫助者有 7 人。由此可知受訪的特殊境遇婦女有 46.8% 的人認為社工員的輔導服務有幫助。

表 4-38 社工員對特殊境遇婦女的輔導服務有幫助嗎

選項	人數 (n=32)
非常有幫助	4
有幫助	11
無意見	10
沒有幫助	7
非常沒幫助	0

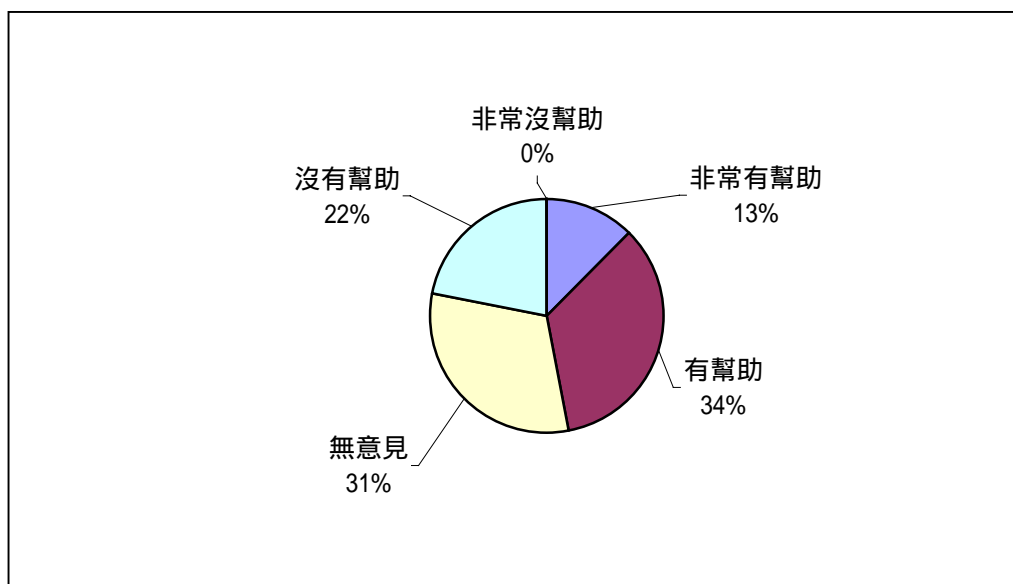


圖 4-37 社工員對特殊境遇婦女的輔導服務有幫助嗎

(十一) 請問您希望政府對特殊境遇婦女提供那些服務。

如表 4-39 及圖 4-38 所示，針對此問題為就業機會

者有 22 人，子女照顧服務者有 18 人，房租租金補助者有 16 人，家庭生活津貼者有 20 人，諮商輔導者有 8 人，其他者 1 人表示房屋貸款降低利率或減免。由此可知受訪的特殊境遇婦女有六成九的人認為希望政府能夠提供就業機會，有六成三的人希望有家庭生活津貼。

表 4-39 希望政對特殊境遇婦女提供的服務

選項	人數 (n=32)
就業機會	22
子女照顧服務	18
房租租金補助	16
家庭生活津貼	20
諮商輔導	8
其他	1

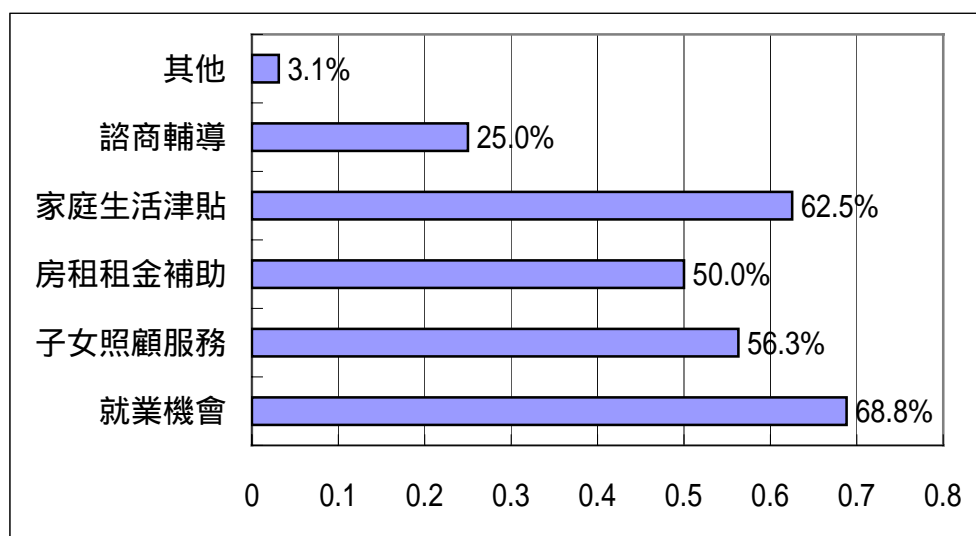


圖 4-38 希望政對特殊境遇婦女提供的服務

四、特殊境遇婦女家庭扶助為協助特殊境遇婦女解決生活的問題，訂有生活扶助、兒童托育、傷病醫療、法律訴訟、教育補助、創業貸款等七項的補助，本研究希望瞭解特殊境遇婦女是否因上項補助而解決生活問題及有那些影響。

(十二)請問特殊境遇婦女家庭扶助的補助可以解決您那方面的問題。

如表 4-40 及圖 4-39 所示，針對此問題為生活經濟者有 28 人，醫療費用者有 5 人，托育問題者有 8 人，就業問題者有 3 人，房租問題者有 6 人，訴訟問題者有 5 人，其他者有 1 人表示以上之補助並無多少幫助。由此可知受訪的特殊境遇婦女有 87.5% 的人認為可以解決生活經濟問題。

表 4-40 特殊境遇婦女家庭扶助可以解決那些問題

選項	人數 (n=32)
生活經濟	28
醫療費用	5
托育問題	8
就業問題	3
房租問題	6
訴訟問題	5
其他	1

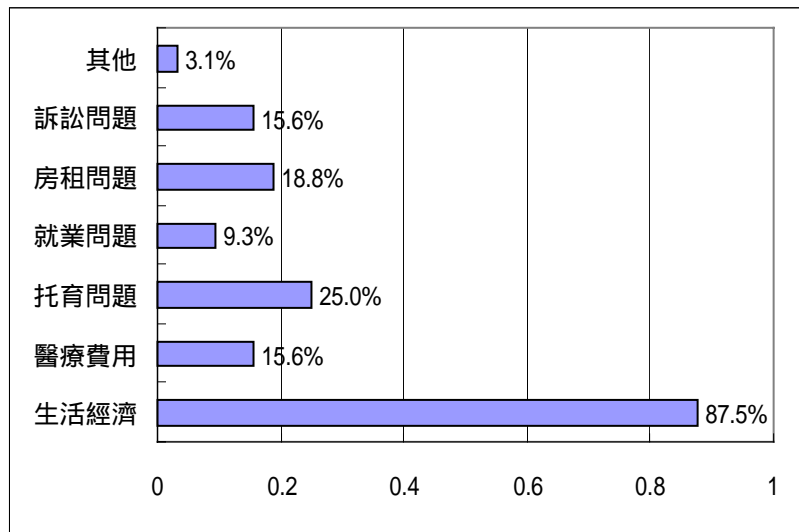


圖 4-39 特殊境遇婦女家庭扶助可以解決那些問題

(十三)請問下列那一項問題是您最需要政府協助解決的。

如表 4-41 及圖 4-40 所示，針對此問題為生活經濟者有 18 人，托育問題者有 7 人，就業問題者有 13 人，住宅問題者有 7 人，訴訟問題者有 2 人，其他者有 1 人表示希望能減輕房屋貸款，由此可知受訪的特殊境遇婦女有 56.2% 的人最需要政府協助解決的問題是生活經濟問題，有 40.6% 的人最需要的協助是就業問題。

表 4-41 最需要政府協助解決的問題

選項	人數 (n=32)
生活經濟	18
醫療費用	0
托育問題	7
就業問題	13
住宅問題	7
訴訟問題	2
其他	1

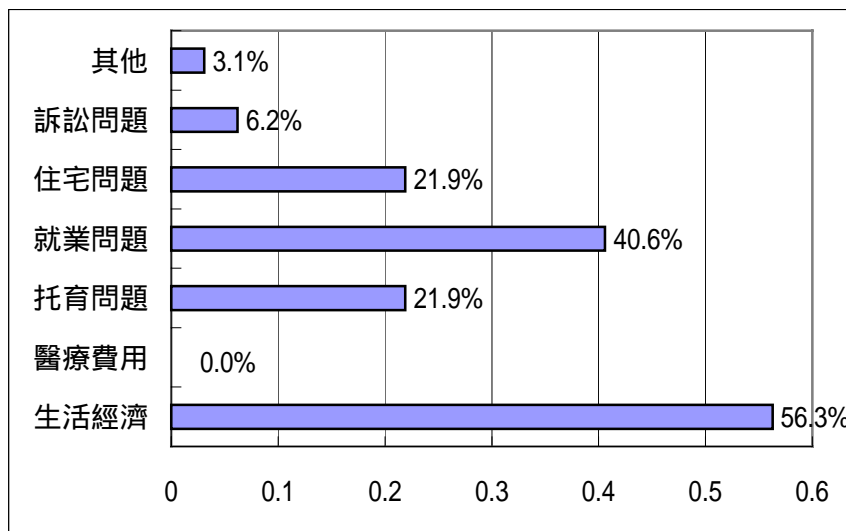


圖 4-40 最需要政府協助解決的問題

(十四) 請問您覺得特殊境遇婦女家庭扶助能夠協助您解決生活上的困難嗎。

如表 4-42 及圖 4-41 所示，針對此問題為非常能夠者有 1 人，能夠者有 12 人，無意見者有 6 人，不能夠者有 13 人。由此可知受訪的特殊境遇婦女有 40.6% 的

人認為特殊境遇婦女家庭扶助能夠協助解決生活上的困難。

表 4-42 能夠協助解決生活上的困難

選項	人數 (n=32)
非常能夠	1
能夠	12
無意見	6
不能夠	13
非常不能夠	0

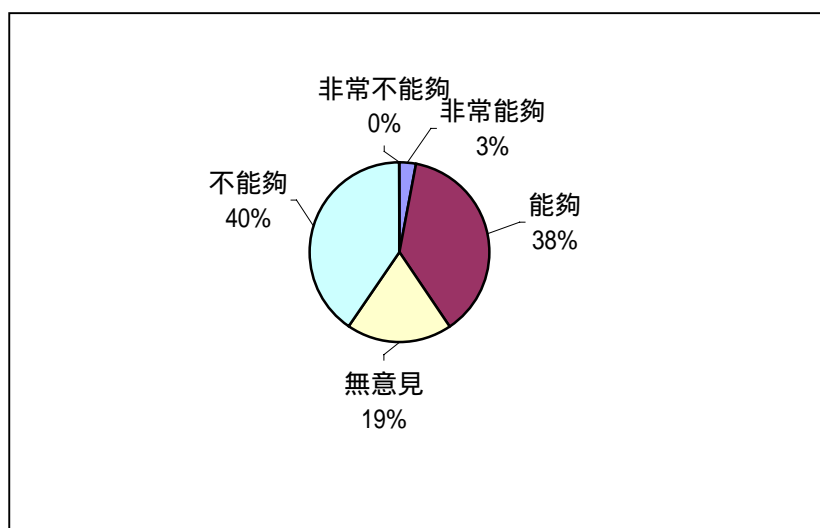


圖 4-41 能夠協助解決生活上的困難

(十五) 請問申請特殊境遇婦女家庭扶助後對您的影響為何。

如表 4-43 及圖 4-42 所示，針對此問題認為可以改善生活環境者有 3 人，減輕經濟負擔者有 25 人，沒有影響者有 2 人，其他者有 2 人表示沒有多大影響。由此

可知受訪的特殊境遇婦女有 78.1% 的人認為可以減輕經濟負擔。

表 4-43 申請特殊境遇婦女家庭扶助的影響

選項	人數 (n=32)
改善生活環境	3
減輕經濟負擔	25
增加就業機會	0
沒有影響	2
其他	2

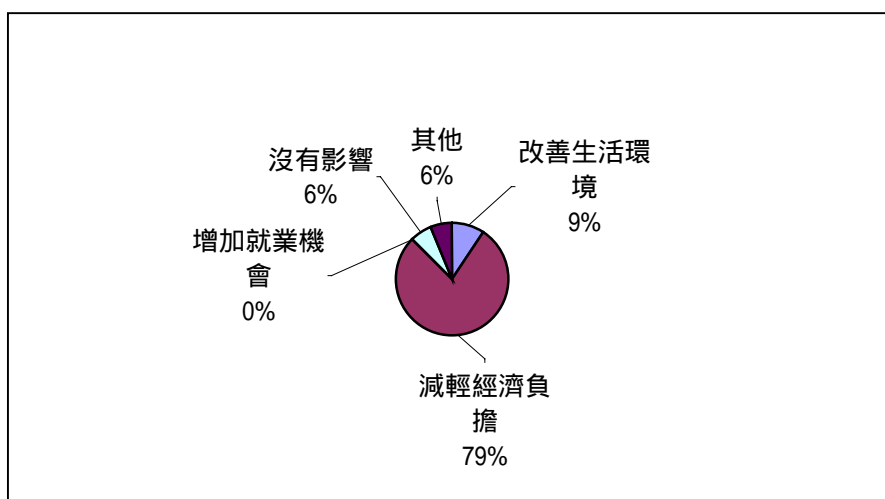


圖 4-42 申請特殊境遇婦女家庭扶助的影響

(十六) 請問您覺得特殊境遇婦女家庭扶助能夠幫助您脫離生活困境嗎。

如表 4-44 及圖 4-43 所示，針對此問題認為非常能夠者有 1 人，能夠者有 8 人，無意見者有 4 人，不能夠者有 18 人，非常不能夠者有 1 人。由此可知受訪的特殊境遇婦女有 59.3% 的人認為特殊境遇婦女家庭扶助

不能夠幫助脫離生活上的困境。

表 4-44 能夠幫助脫離生活上的困境

選項	人數 (n=32)
非常能夠	1
能夠	8
無意見	4
不能夠	18
非常不能夠	1

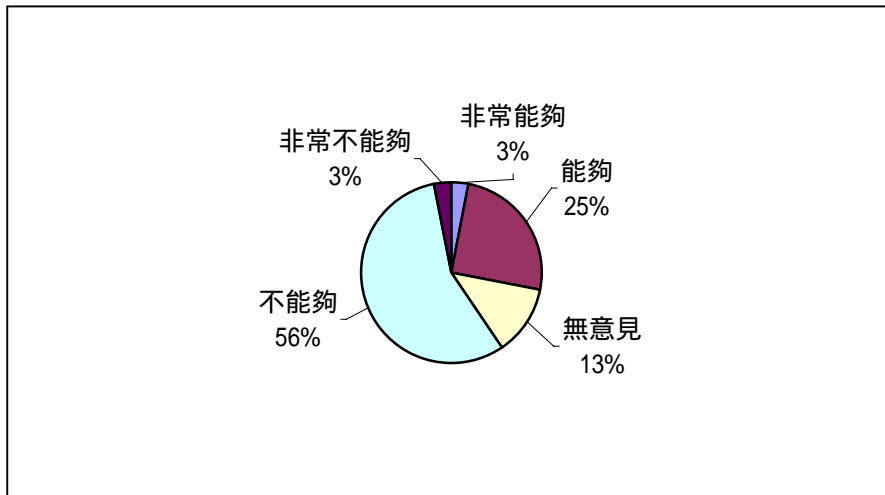


圖 4-43 能夠幫助脫離生活上的困境

(十七) 請問您覺得特境遇婦女家庭扶助能夠改善您目前的生活狀況嗎。

如表 4-45 及圖 4-44 所示，針對此問題認為非常能夠者有 1 人，能夠者有 13 人，無意見者有 4 人，不能夠者有 14 人。由此可知受訪的特殊境遇婦女有 43.7% 的人認為特殊境遇婦女家庭扶助能夠改善目前的生活狀況，有 43.7% 的人認為不能夠改善目前的生活狀況。

表 4-45 能夠改善目前的生活狀況

選項	人數 (n=32)
非常能夠	1
能夠	13
無意見	4
不能夠	14
非常不能夠	0

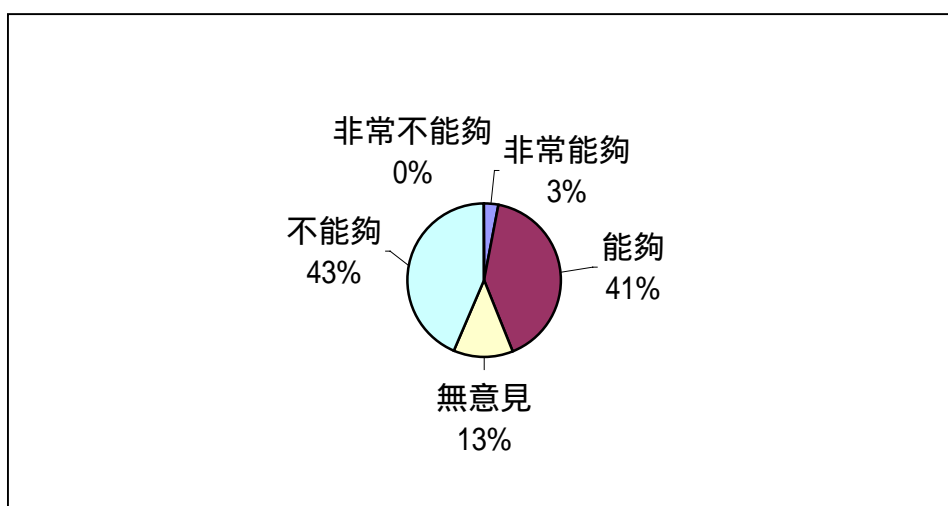


圖 4-44 能夠改善目前的生活狀況

(十八) 請問特殊境遇婦女家庭扶助能夠解決您的房租問題嗎。

如表 4-46 及圖 4-45 所示，針對此問題認為非常能夠者有 1 人，能夠者有 9 人，無意見者有 6 人，不能夠者有 14 人，非常不能夠者有 1 人。由此可知受訪的特殊境遇婦女有 46.8% 的人認為特殊遇婦女家庭扶助不能解決房租問題。

表 4-46 能夠解決房租問題

選項	人數 (n=32)
非常能夠	2
能夠	9
無意見	6
不能夠	14
非常不能夠	1

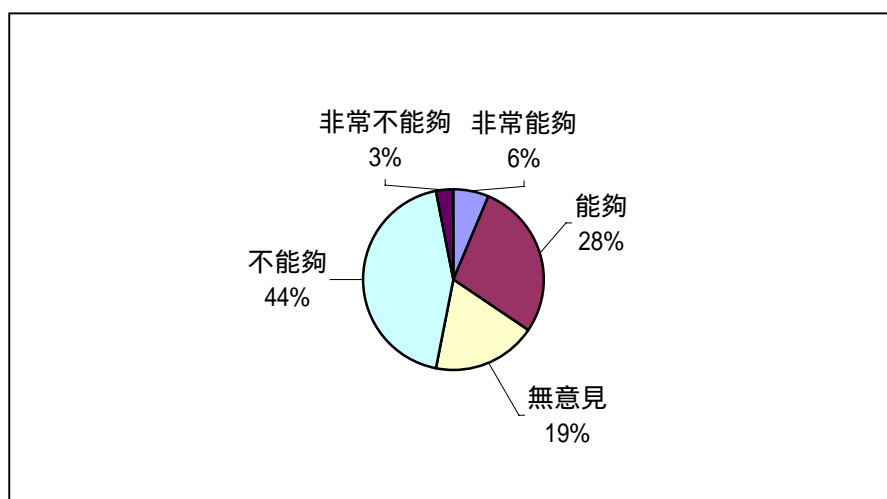


圖 4-45 能夠解決房租問題

五、由於特殊境遇婦女須具備一定的條件，而每位特殊境遇婦女的境遇不同，其生活狀況亦有差異，但是補助金額卻是同一標準，本研究為瞭解特殊境遇婦女家庭扶助這樣的補助模式，是否符合公平正義的原則。

(十九) 請問您認為特殊境遇婦女家庭扶助條例所規定的資格條件公平嗎。

如表 4-47 及圖 4-46 所示，針對此問題認為公平者有 8 人，無意見者有 14 人，不公平者有 9 人，非常不公平者有 1 人。由此可知受訪的特殊境遇婦女有 31.2% 的人認為不公平。

表 4-47 特殊境遇婦女的資格條件是否公平

選項	人數 (n=32)
非常公平	0
公平	8
無意見	14
不公平	9
非常不公平	1

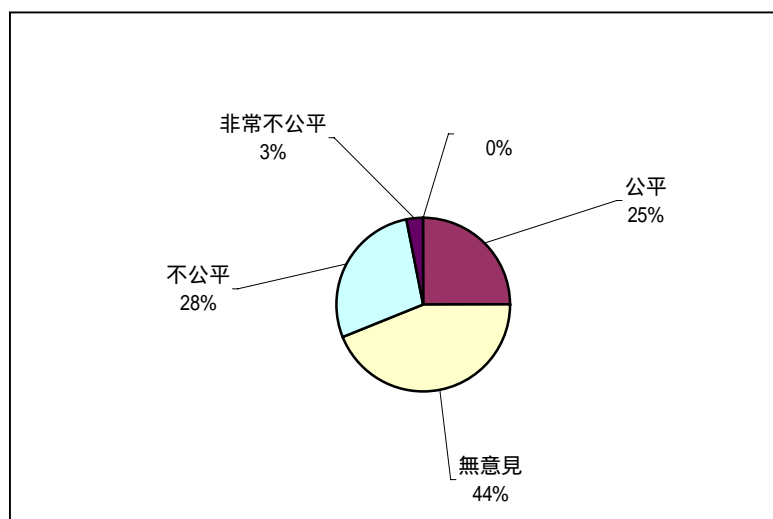


圖 4-46 特殊境遇婦女的資格條件是否公平

(二十) 請問您有無申請低收入戶補助。

如表 4-48 及圖 4-47 所示，針對此問題有申請低收入戶補助者有 10 人，沒有者有 22 人。由此可知受訪的特殊境遇婦女有 31.2% 的人申請低收入戶的補助。

表 4-48 有無申請低收入戶補助

選項	人數 (n=32)
有	10
沒有	22

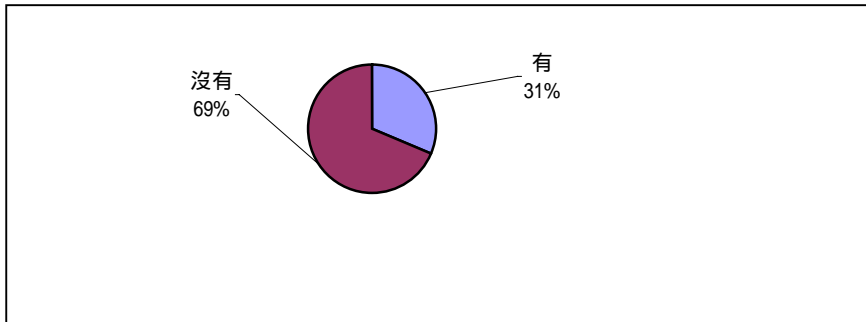


圖 4-47 有無申請低收入戶補助

(二一) 請問您覺得政府對特殊境遇婦女的福利措施在那方面應加強。

如表 4-49 及圖 4-48 所示，針對此問題認為提高補助金額者有 18 人，提供房租租金補助者有 14 人，提供低利貸款者有 9 人，提供職業訓練者有 12 人，放寬申請期限者有 4 人，提供就業媒合有 15 人，提供國宅優先申請權有 12 人，其他者有 2 人其中 1 人表示放寬申請條件，1 人表示增加訴訟補助。由此可知受訪的特殊境遇婦女有 56.2% 的人認為應提高補助金額，有 46.8% 的人認為應加強提供就業媒合，有 43.7% 的人認為應提供房租租金的補助。

表 4-49 政府應加強的福利措施

選項	人數 (n=32)
提高補助金額	18
提供房租租金補助	14
提供低利貸款	9
提供職業訓練	12
放寬申請期限	4
提供就業媒合	15
提供國宅優先申請權	12
其他	2

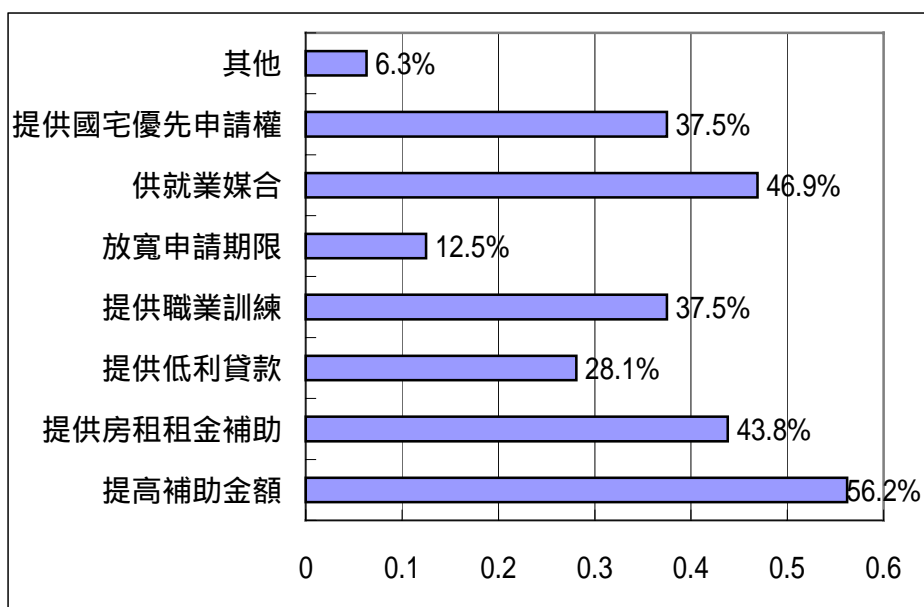


圖 4-48 政府應加強的福利措施

肆、執行者與受益者之看法異同

政府制定的福利政策最主要的就是要協助受益者能夠得到補助而解決其生活上的問題，但若是受益者感受不到政府的福利措施，則該項福利政策有必要做修正或廢止。

一、特殊境遇婦女家庭扶助補助項目緊急生活扶助只能申請一次，目的在給予緊急照顧，請問這項補助對特殊境遇婦女有何幫助。

緊急生活扶助的補助金額有一定的限制，其目的是在給予緊急的扶助，從扶助的本質來探討，是期待特殊境遇婦女在遭逢不幸事件的時候，不致因經濟問題而陷入生活困頓。我們從執行者及受益者兩者的看法來做分析；如圖 4-49 所示，執行者與受益者皆認為緊急生活扶助能暫時度過難關，咸有一致的看法。然而受益者卻有 21.9% 的人認為幫助不大，因此針對緊急生活扶助雖然其目的是在給予緊急的照顧，但是我們卻不能忽視特殊境遇婦女的實際生活狀況，在接受了緊急生活扶助後，她們能夠在短時間裏就可以有能力解決遭逢不幸事件所帶來的困境嗎？這是政府提供福利措施時必須考慮到其後續性是否能讓受益者得到實質的幫助。

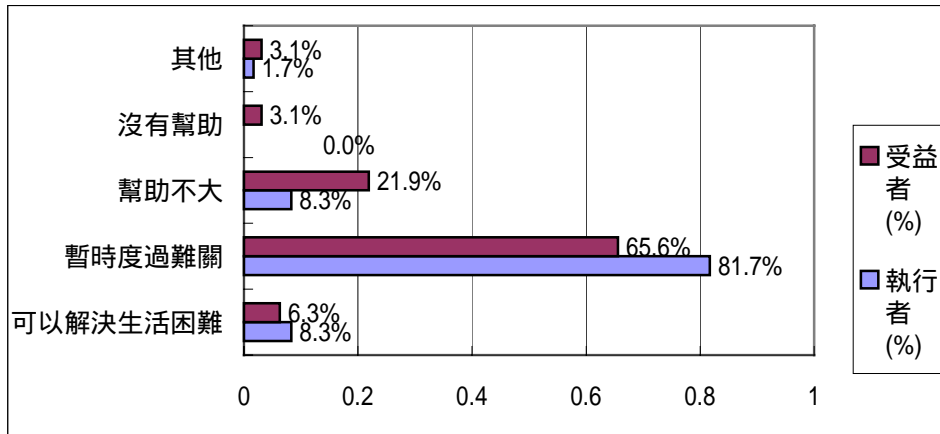


圖 4-49 對緊急生活扶助效益之看法

二、請問每月 1,500 元的子女生活津貼對特殊境遇婦女有何幫助。

子女生活津貼係為幫助特殊境遇婦女養育年幼子女的經濟負擔，從執行者與受益者的看法，如圖 4-50 所示，可以得知執行者有 75% 的人與受益者有 50% 的人對子女生活津貼的看法一致認為有些幫助，然而受益者卻有 31.3% 的人認為幫助不大，以目前養育子女的經費來說，已因補習費及生活水準的提高而增加支出費用，但是如果一味地提高補助金額，則違反了社會救助的精神，因此政府應該以提供福利服務措施為原則，而非以金錢做為補助依據。

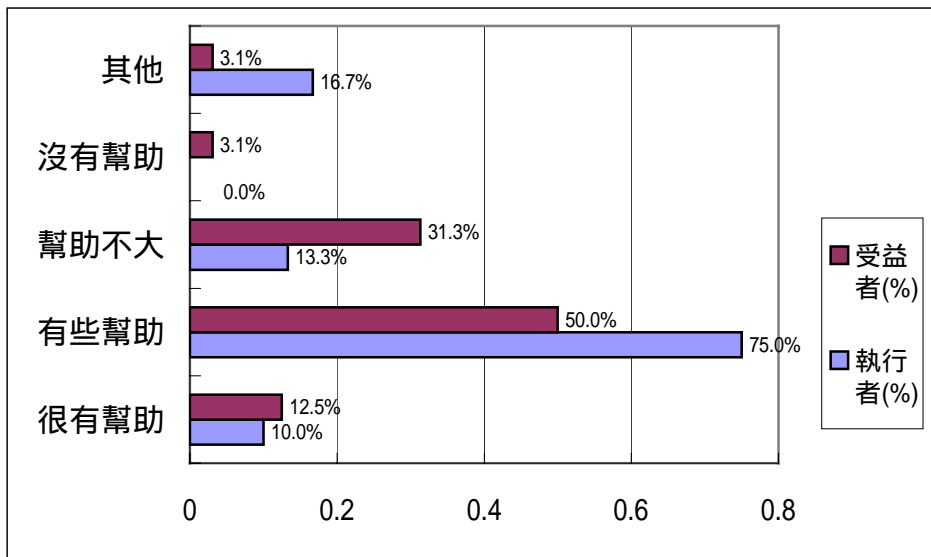


圖 4-50 對子女生活津貼效益之看法

三、請問每月 1,500 元的兒童托育津貼對特殊境遇婦女有何幫助。

兒童托育津貼主要在幫助特殊境遇婦女撫育六歲以下幼兒的問題，因此提供了每月 1,500 元的托育津貼，如圖 4-51 所示，執行者與受益者的看法有不同的看法，執行者有 71.7% 的人認為有些幫助，但是受益者卻只有 37.5% 的人認為有些幫助，而有 40.6% 的人認為幫助不大，兒童托育津貼主要在協助特殊境遇婦女照顧幼小的子女，政府在經濟方面僅提供每月 1,500 元的托育津貼，以目前坊間私立托教機構的高收費標準，對特殊境遇婦女實在是一大負擔，如何能夠實際幫助特殊境遇婦女解決子女托育問題，是不容忽視的問題。

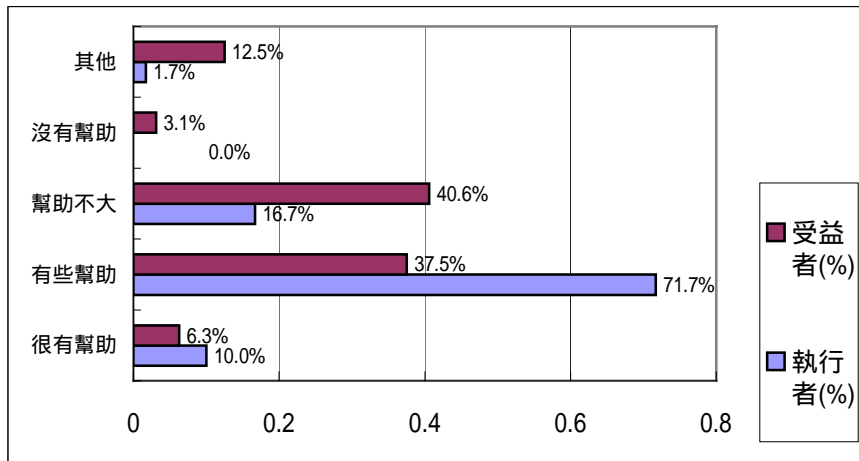


圖 4-51 對兒童托育津貼效益之看法

四、請問傷病醫療補助是否對您有幫助。

傷病醫療補助是為幫助特殊境遇婦女解決傷病醫療之問題，然而從九十二年度的資料顯示，全年度只有十縣市有核發傷病醫療補助（見表 3-3），以中部五縣市來看只有苗栗、南投縣及台中市核發補助金額為 167,153 元（見表 3-2），如圖 4-52 所示，執行者有 68.4% 的人認為有幫助，受益者有 56.2% 的人認為有幫助，從這樣的數據來看，執行者與受益者的看法有些出入，傷病醫療補助如果要能夠達到預期的效益，則必須朝向能夠讓特殊境遇婦女容易申請到補助款的效果。

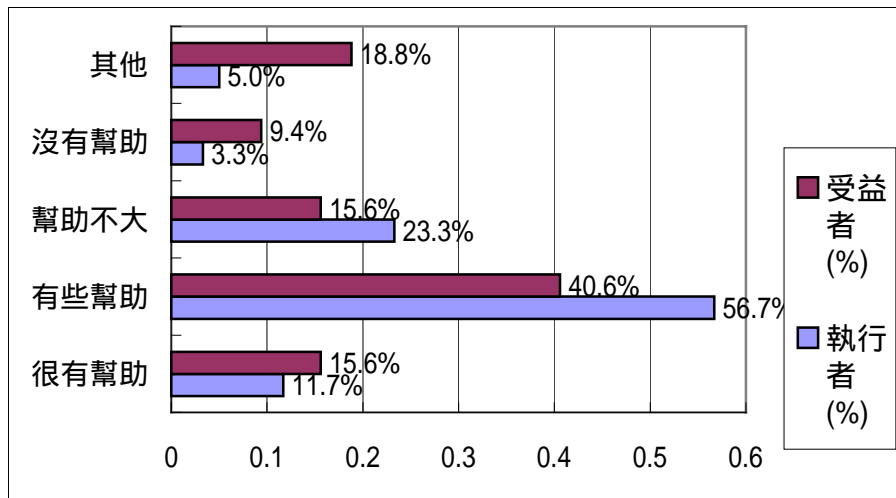


圖 4-52 對傷病醫療補助效益之看法

五、請問您覺得特殊境遇婦女家庭扶助補助是否很容易申請。

一項福利補助能否容易申請會影響受益者請領的意願，間接地也就影響該福利政策效益，如圖 4-53 所示，執行者有 60% 的人認為特殊境遇婦女家庭扶助容易申請，受益者卻只有 46.9% 的人認為容易申請，而有 53.1% 的人認為不容易申請。由此可知從受益者的立場來看，要申請特殊境遇婦女家庭扶助並不是那麼容易申請。因此主管機關應該去探討如何讓特殊境遇婦女能夠容易地申請政府為她們設置福利補助。

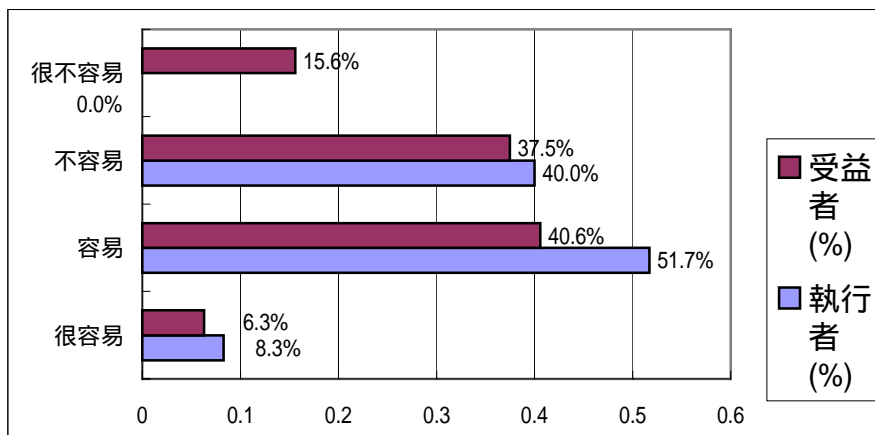


圖 4-53 特殊境遇婦女家庭扶助是否容易申請

六、請問您認為特殊境遇婦女家庭扶助的申請，必須在事情發生後三個月內申請的限制合理嗎。

特殊境遇婦女家庭扶助主要在緊急照顧，協助婦女自立自強，因此將申請期限規定在事件發生後三個月內，然而若從社會救助原則來看，申請期限的限制是否造成不公平，從本條例之名稱來分析，並未充分表達係緊急救助之意。如圖 4-54 所示，執行者有 51.7% 的人認為是合理的，受益者有 12.5% 的人認為合理，若從受益者的立場來看特殊境遇婦女家庭扶助申請期限是不合理的。由此可知福利措施要讓受益者感到實惠，應該從受益者的觀點來考量，從受益者僅有 12.5% 的人認為合理，而大多數的受益者不是無意見就是認為不合理，則政府主管機關如要讓受益者得到協助，應該朝向利民的方向做修正。

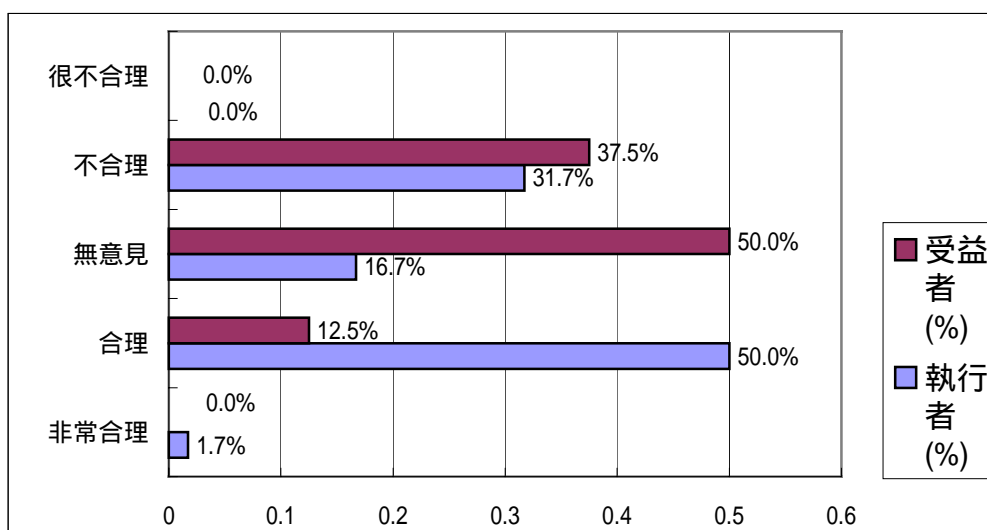


圖 4-54 對申請期限的看法

七、請問您覺得政府社工員對特殊境遇婦女提供輔導服務的幫助如何。

社工員所提供的是專業的諮詢與協助，因此如能發揮其應有的效用，則對特殊境遇婦女是有莫大的幫助，如圖 4-55 所示，執行者有 60% 的人認為有幫助，受益者有 46.9% 的人認為有幫助，而有 53.1% 的人卻無意見或認為沒有幫助。這樣的結果也值得主管機關審思，社工員的輔導對受益者來說，大多數的人認為沒有幫助，其原因是應該去探討的，是否社工員的服務不夠，造成受益者的不認同。

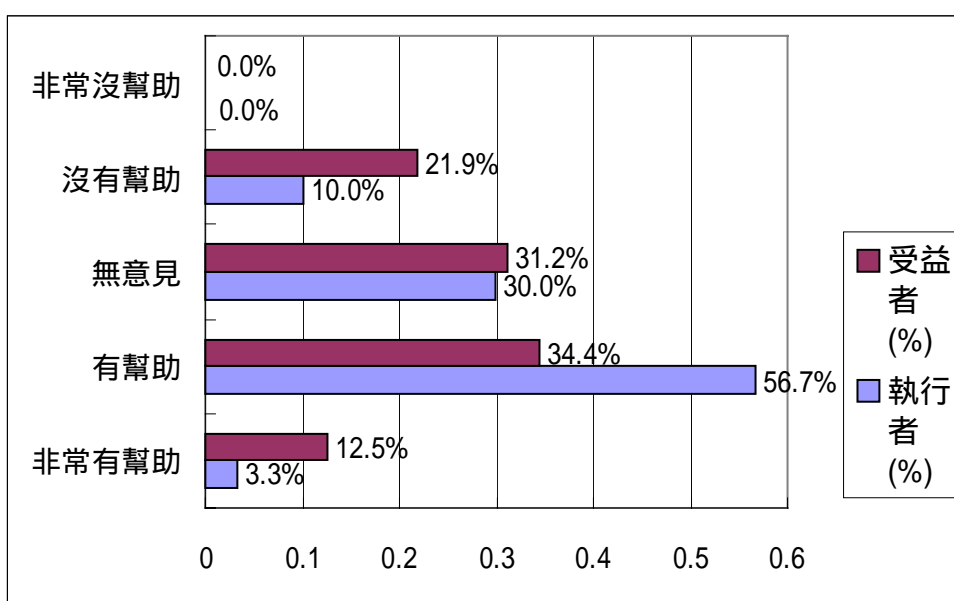


圖 4-55 對社工員提供輔導服務的幫助成效看法

八、請問特殊境遇婦女家庭扶助的補助可以解決特殊境遇婦女那方面的問題。

特殊境遇婦女家庭扶助主要是扶助特殊境遇婦女解決生活困難，因此廣列了七項的補助項目，然而這七項的補助是否是受益者最需要的且能幫助其解決問題，如圖 4-56 所示，執行者有 88.3% 的人及受益者有 87.5% 的人認為可以解決其生活經濟的問題，而就受益者來說有 18.7% 的人認為可以解決房租問題。有 45% 的執行者認為可以解決訴訟問題，但是受益者卻只有 15.6% 的人認為可以解決訴訟問題，如此大的落差是主管機關應當檢討的地方。原本期待可以幫助特殊境遇婦女解決其子女托育問題在受益者卻只有 2.5% 的人認為可以解決，如此低的比率認同，與坊間私立幼教機構的高收費標準有關，因為每個月 1,500 元的托育津貼對於一個特殊境遇的婦女要負擔昂貴的學費實在是微不足道，與

受益者認為托育津貼的幫助只有 44% 的人的數據來說，兒童托育的問題實在是一項重要的問題，主管機關應當負起如何提供特殊境遇婦女一個安心的子女托育政策責任。

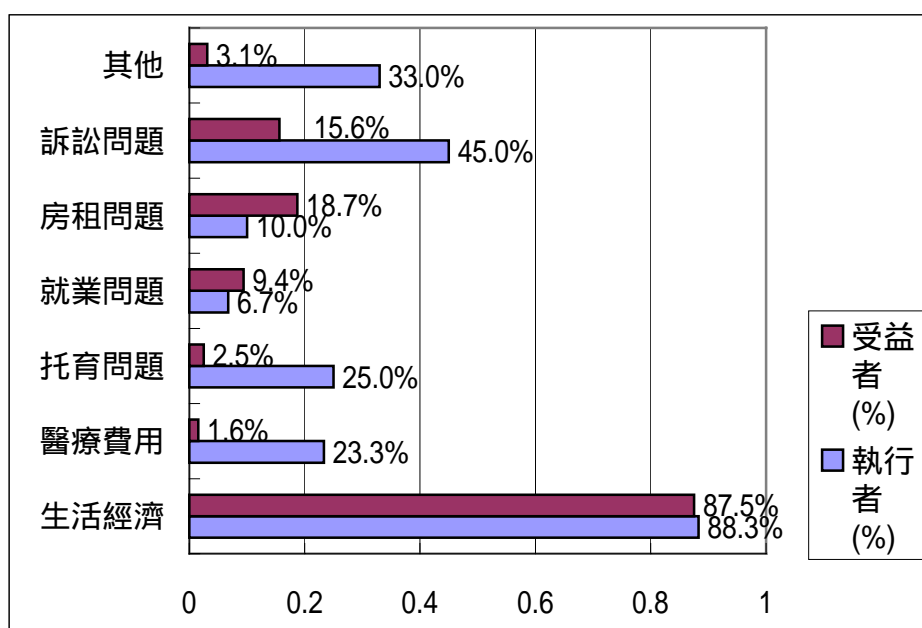


圖 4-56 特殊境遇婦女家庭扶助可以解決之問題

九、請問下列那一項問題是特殊境遇婦女最需要政府協助解決的。

本題旨在瞭解特殊境遇婦女最需要那方面的協助，以便提供主管機關做為日後政策規劃之參考。如圖 4-57 所示，執行者有 51.7% 的人及受益者 56.2% 的人認為生活經濟是需要政府協助解決的，就業問題項中有 45% 的執行者及 40.6% 的受益者認為需要政府協助解決的，而執行者有 40% 的人認為托育問題是需要政府協助解決的，但在受益者方面卻只有 21.9% 的人需要政府協助解決。從這些令人感到差異的數據來看，主管機

關往往未考慮受益者實際的需求，因此在制定出來的政策常常無法達到預期的效益，從問卷所得知的結果可以讓主管機關朝向受益者的需求來做修改。

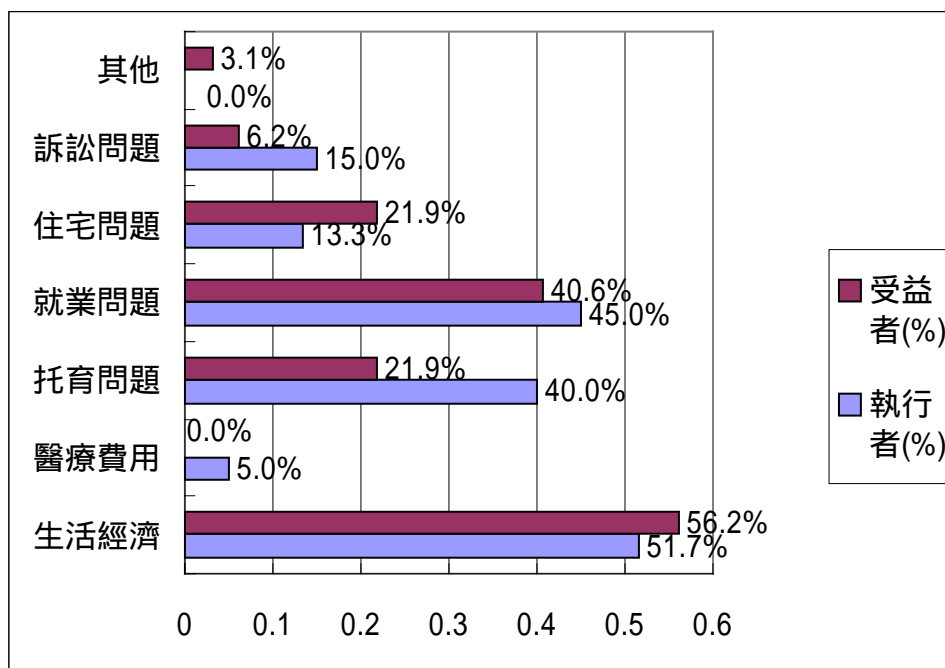


圖 4-57 特殊境遇婦女最需要政府協助之問題

十、請問您覺得特殊境遇婦女家庭扶助能夠解決生活上的困難嗎。

特殊境遇婦女家庭扶助主要是要扶助特殊境遇婦女解決生活上的困難，協助其自立自強及改善生活環境。如圖 4-58 所示，執行者有 75% 的人認為能夠解決特殊境遇婦女生活上的困難，然而受益者卻只有 40.6% 的人認為能夠解決生活上的困難，而有 40.6% 的人認為不能夠解決生活上的困難，18.7% 的人則無意見。從這樣的資料顯示，特殊境遇婦女家庭扶助條例在供需

認知上有相當大差異，如何讓兩者看法一致是主管機關要努力的方向。

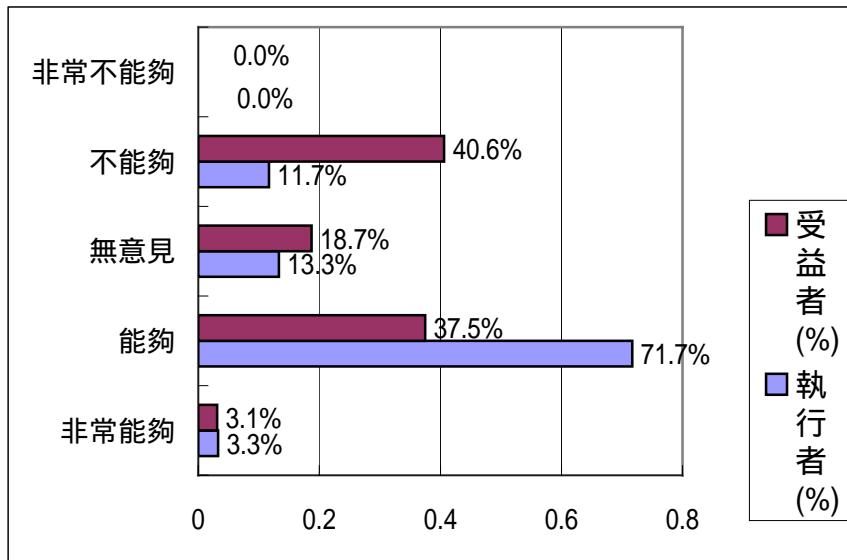


圖 4-58 特殊境遇婦女家庭扶助能夠解決生活上的困難之看法

十一、請問您認為特殊境遇婦女家庭扶助條例所規定的資格合理嗎。

特殊境遇婦女的資格在所得方面是以每人每月最低生活費標準 2.5 倍為限，如此是否會因倍數的差距而造成大貧與小貧之別，然而其補助款卻是相同的，這樣的補助模式是否符合公平正義呢？如圖 4-59 所示，執行者有 60% 的人認為合理，受益者有 25% 的人認為合理，卻有 43.7% 的人無意見及 31.2% 的人認為不合理，這樣的數據是不容忽視的，因為福利政策執行最重要的是受益者的感受，如果大多數的人均不感到此項政策合理的，則政策本身就必須加以修改，以符合受益者

之需。

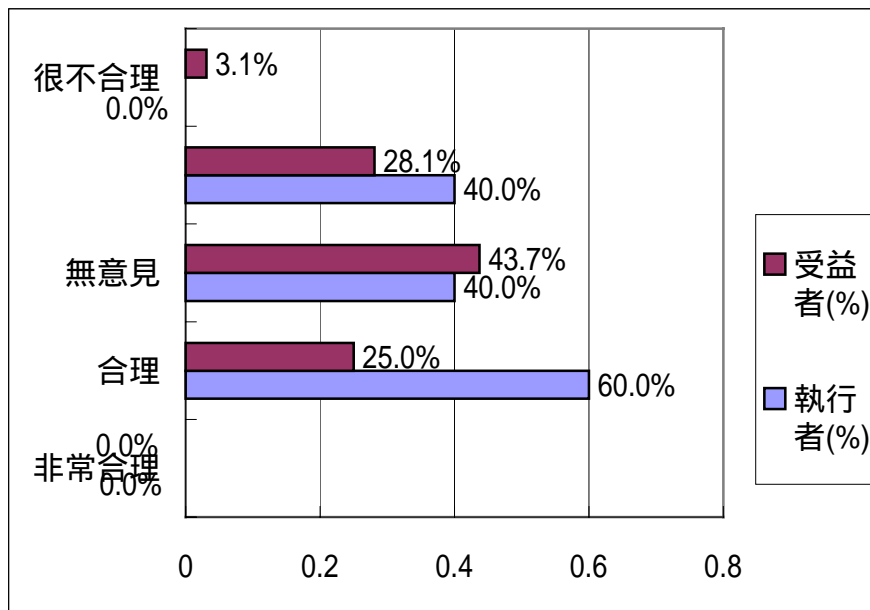


圖 4-59 特殊境遇婦女的資格是否合理

十二、請問您覺得政府對特殊境遇婦女的福利措施在那方面應該加強。

特殊境遇婦女往往是家庭的經濟支柱者，面臨不幸的遭遇其身心的疲累是外人難以想像的，但是可以感受的是特殊境遇婦女是需要更多的關懷與協助。因此，一項政策制定的是否周延，則看其是否能讓受益者感到滿意，特殊境遇婦女家庭扶助條例是國內唯一對婦女有實質幫助的政策，但是從其所提供的服務措施，並不能滿足特殊境遇婦女的需求，如圖 4-60 所示，執行者在提高補助金額項中只有 25% 的人認為應該加強，但是受益者卻有 56.2% 的人認為應該加強，由此可知，特殊境遇婦女比較需求的是金錢的補助。執行者有 55% 的人認為房租租金補助應加強，但是受益者卻只有 43.7

%的人認為應加強。在就業媒合項中執行者有 48.3% 的人受益者有 46.8% 的人認為應加強，在此項中執行者及受益者一致認為就業是特殊境遇婦女迫切需要的，因此，主管機關應朝向如何協助特殊境遇婦女能有一份工作的規劃去改善，才能達到真正協助其自立自強的目的。

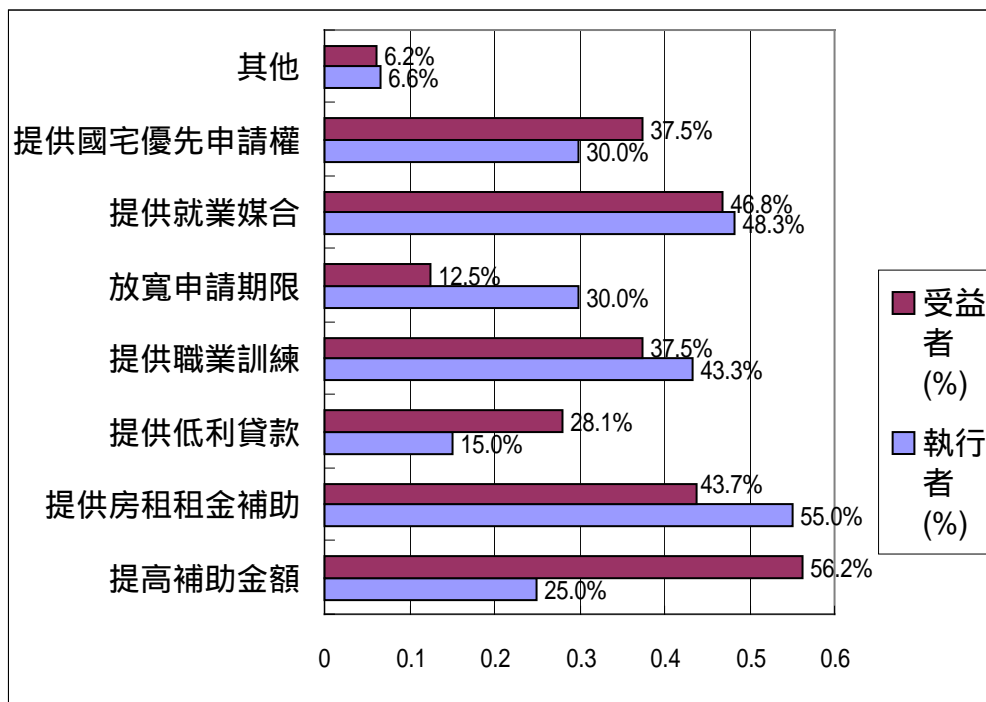


圖 4-60 政府對特殊境遇婦女應加強之福利措施

第二節 深度訪談發現

為使本研究更能發現真相，彌補問卷調查法之盲點，針對中部五縣市政府社會局婦幼課的主管或承辦人同時採取深度訪談法，以發掘更多問題，訪談期間自民國九十三年十一月十五日起至十一月二十一日止，訪談三位課長，二位承辦人，受訪對象均以英文字母為代號表示。訪談結果及發現分析如下：

一、特殊境遇婦女家庭扶助條例是否能達到預期的目標？

受訪對象五人中，五人一致回答認為在緊急照顧方面是可以達到目標的（A、B、C、D、E），但其中有二人亦認為要達到自立自強的目標則還有距離（C、E）。

特殊境遇婦女家庭扶助條例第一條明示：為加強照顧婦女福利，扶助特殊境遇婦女解決生活困難，給予緊急照顧，協助其自立自強及改善生活環境，但受訪者大多表示，要達到全面的照顧是比較困難的。

二、特殊境遇婦女家庭扶助對特殊境遇婦女有何影響？

受訪對象五人中，有四人回答有影響（A、B、D、E），一人回答不太瞭解（C）。

有影響的地方：可以救急（A），解決眼前的困難

(B)，可以減緩壓力 (D)，幫助貼補家用 (D)。從研究中發現經濟的問題是特殊境遇婦女最大的問題，而特殊境遇婦女家庭扶助提供的經濟補助多少是可以幫助減輕生活經濟負擔。

三、特殊境遇婦女家庭扶助其效益如何？

受訪對象五人中，有二人回答有效益 (A 、 C)，有三人回答效益不大 (B 、 D 、 E)。

有效益的地方：認為對於子女的教育補助及托育經費是有效益的 (A)，對子女可以提供穩定的所得，讓照顧子女的部分可以減輕一些壓力 (C)。

效益不大的原因：事實上並沒有解決真正的困難 (B)，特殊境遇婦女會考量自己的能力，比較無法自行創業，因此談到自立自強，某個程度是有一些距離的 (D)，從條例訂定的宗旨，是希望協助特殊境遇婦女能夠自立自強，事實上與理想差距甚大 (E)。

本題受訪對象看法分歧，綜上可知受訪對象有二人從子女的補助方面認為有效益，可以減輕特殊境遇婦女的經濟壓力，三人則從協助特殊境遇婦女自立自強的角度來看是沒有效益的。

四、特殊境遇婦女如何得知特殊境遇婦女家庭扶助條例的補助？

受訪對象五人中，有五人一致回答係透過宣傳，以及透過村里幹事的告知，而經由當事人自己知道的並不多。

資訊的網絡如果發達，那麼得知相關訊息的人會增加，然而從本研究發現，政府的傳達訊息功能不彰，加上受訊者亦因環境、人為因素以致無法連絡到資訊管道。因此，政府的政策措施只能傳達到資訊發達的地方。

五、特殊境遇婦女家庭扶助條例規定申請期限的看法。

受訪對象五人中，有三人回答期限可放寬（A、B、C），有二人回答應要限制（D、E）。

期限可放寬的原因：因為有些補助是有延續性的（A），從法理上的觀點來看，或是情理來看基本上都覺得太短暫，尤其是從法理的概念來看的話，似乎在這麼短的時間就喪失了這樣的權利，是稍嫌嚴苛了一點（B），應該看補助的對象及事件，時間可放寬一些（C）。

期限應要限制的原因：因為這是一個緊急的補助，有期限是應該的（D），如果界定在緊急照顧，有期限是應該的（E）。

本題受訪對象看法分歧，有三人認為期限應放寬，有二人則認為應該要有期限的限制，認為應該要有期限限制的看法是從補助的性質來界定的，基本上補助款的發放應該是在受益者最需要的時候，因此如果沒有申請期限，雖然造成執行者的困擾，但是站在受益者的立場來看，則是保障其權利。是否應該訂有期限，應從條例的政策性質來看，如果政策性質在於提供短期及緊急的照顧，申請期限的限制是必須的，反之則不應有所限制。因此如何在兩者之間取得平衡點是主管機關努力的方向。

六、特殊境遇婦女家庭扶助條例對特殊境遇婦女的資格條件規定是否符合公平性？

受訪對象五人中，五人一致認為不公平（A、B、C、D、E）。

認為不公平：一致認為應該要有等級的區分（A、B、C、D、E）。

從公平、正義的角度來看，社會救助應以最弱勢者受益最多為原則。因此，在資格認定上應該要有貧窮等級之分，否則易造成並普及性的福利補助，而產生資源分配不當的現象。

七、對特殊境遇婦女家庭扶助條例的意見？

受訪對象五人中，有二人回答應以家庭為扶助標的（A、C），有二人回答補助項目應整合

(D 、 E)，有一人回答是很不必要的條例(B)。

特殊境遇婦女家庭扶助條例是國內唯一保障婦女福利的條例，制定的原意值得贊許。可惜的條例所提供之扶助辦法，並非可以達到讓特殊境遇婦女感受到可以解決生活困難的目標。

第三節 參與觀察發現

筆者服務單位目前有四位是特殊境遇婦女以 A 、 B 、 C 、 D 來代表，經運用參與觀察法方式深入研究其對特殊境遇婦女家庭扶助之感受。

壹、特殊境遇婦女家庭扶助對特殊境遇婦女之影響

A 女：離婚日期係在特殊境遇婦女家庭扶助條例公布前，因此，未能申請相關的補助。依社會救助法申請為第三款低收入戶，享有低收入戶之各項補助。但成為單親婦女後，家人親友並不支持，認為他們會成為累贅，因此生活更困苦。

B 女：喪偶時係在特殊境遇婦女家庭扶助條例公布後，因此，符合申請相關的補助。但是由於 B 女係九二一受災戶，可以申請九二一受災戶之補助款三萬元，此

項補助金額比特殊境遇婦女家庭扶助之緊急生活扶助多了將近五千元，因此在擇優請領下，選擇九二一受災戶之補助。B女因家境困苦，需撫養三名幼女，因此依社會救助法申請為第三款之低收入戶，享有低收入戶之各項補助。依據第三款低收入戶規定，可以申請子女生活補助每人每月一千八百元，而特殊境遇婦女家庭扶助之子女生活津貼每人每月可領一千五百元，與低收入戶之補助少了三百元，因此，並未申請特殊境遇婦女家庭扶助之子女生活津貼。B女三名子女均就托於托兒所，由於其係低收入戶，可以申請托育津貼每名每月一千五百元，與特殊境遇婦女家庭扶助之兒童托育津貼每月一千五百元之補助金額相同，故僅申請低收入戶之托育津貼，未請領特殊境遇婦女家庭扶助之兒童托育津貼。B女因為必須撫養三名幼女，因此目前能夠以低收入戶身分到政府單位以工代賑，每月領有一萬五千多元微薄薪水的工作。

C女：喪偶日期係在特殊境遇婦女家庭扶助條例公布前，且子女都已滿十八歲，因此，未符合特殊境遇婦女之請領條件，不能申請相關的補助。但依社會救助法申請為第三款之低收入戶，享有低收入戶之各項補助。

D女：喪偶時係在特殊境遇婦女家庭扶助條例公布後，符合申請相關的各項補助，曾請領特殊境遇婦女家庭扶助之緊急生活扶助，以九十年度每人每月最低生活費用八千二百七十六元標準領取三個月計二萬四千八

百二十八元之補助。D女因家境困苦，需撫養四名子女，因此依社會救助法申請為第二款低收入戶，享有低收入戶之各項補助。依據第二款低收入戶規定，每戶每月可領取四千元生活補助，及十五歲以下之子女生活補助每人每月一千八百元，而特殊境遇婦女家庭扶助之子女生活津貼每人每月可領一千五百元，與低收入戶之補助少了三百元。因此，並未申請特殊境遇婦女家庭扶助之子女生活津貼。

貳、特殊境遇婦女對扶助之看法

A女認為多少有一些幫助，但主要還是要靠自己。對於特境條例規定必須在條例公布後成為特殊境遇婦女才能申請補助不太合理。

B女認為特殊境遇婦女家庭扶助條例是有很大的幫助，但是長期來看是希望有固定的工作，才能夠維持家計，而特殊境遇婦女家庭扶助條例只是提供緊急的幫助而已。對於特殊境遇婦女應該要有訪查，由社工員到家裏去看其家境如何，了解其實情而給予實際的幫助。對於申請的手續感到很不方便，尤其是受理申請的區公所里幹事，對於特殊境遇婦女來申請無法盡到提供正確訊息之責任，對於法令不熟，請領程序亦不熟悉，因此，讓許多特殊境遇婦女錯失請領補助之機會。

C女認為特殊境遇婦女家庭扶助條例對其並沒有

任何幫助，因其低收入戶之各項補助都比特殊境遇婦女家庭扶助要優厚，在不得重複請領下，並不在意特殊境遇婦女家庭扶助條例之各項補助。

D女認為特殊境遇婦女家庭扶助是有幫助的，尤其是在當時的情況下，有暫時解決燃眉之急，但是補助款核發的速度太慢。重要的是要有固定的工作，而子女也要有人照顧，而特殊境遇婦女家庭扶助條例只是提供緊急的幫助而已。對於特殊境遇婦女的補助款都比低收入戶要少，尤其是托育津貼每月只有一千五百元，與實際要付出的費用差距很大，而整個條例與低收入戶來比較，低收入戶補助比較多，對於特殊境遇婦女家庭扶助條例就不會去關心。針對訴訟補助部分，只能限於因家庭暴力、性侵害或其他犯罪受害始得申請。對於其他訴訟則無法申請補助，因此造成特殊境遇婦女若有其他事件必須訴訟時，卻無力去負擔，希望特殊境遇婦女家庭扶助條例針對法律訴訟部分，能夠擴大請領對象為具有特殊境遇婦女身分者。對於申請的手續感到很不方便，尤其是受理申請的區公所里幹事，對於特殊境遇婦女來申請無法盡到提供正確訊息之責任，加上對法令及請領程序都不熟悉，因此，讓許多特殊境遇婦女錯失請領補助之機會。知道有特殊境遇婦女家庭扶助條例的人不多，加上許多補助與低收入戶補助重覆，但金額卻又比較少，且在不重覆請領下，特殊境遇婦女家庭扶助所提供之補助相對地被民眾捨棄。

在本研究部分，從四位特殊境遇婦女對條例的感受，特殊境遇婦女家庭扶助條例，對她們的幫助只有在事件剛發生的時候，能夠發揮作用，然而從長期的眼光來看，則並沒有幫助到其實際之需要。不過能有一項可以實際幫助特殊境遇婦女之政策，對她們或多或少都能提供實質之補助。從社會正義的立場來看，特殊境遇婦女就已表示她們的特殊性，因此在制定扶助之條例時，就應該站在她們的立場來設想，而不應以政府的立場來考量，從條例所給予之補助金額只是杯水車薪，且又規定不得重複請領之下，那麼補助金額比較少之福利法條，只有被束之高閣，則請領的人一定不多，因此一項不能發揮其作用之條例不是應該修正就是應予以廢止，而讓其他社會救助法能夠發揮更大的效用，以免浪費社會福利資源。

第四節 綜合發現

政策規劃目標應尊重多方意見及回應民眾需求，就特殊境遇婦女家庭扶助條例的目標，對照本研究在該議題調查及訪談特殊境遇婦女家庭扶助條例利害關係人結果歸納其執行成效。從執行者、受益者及深度訪談的結果，可以得知「特殊境遇婦女家庭扶助條例」確實可以幫助特殊境遇婦女暫時度過難關。然而，特殊境遇婦女所需要的扶助不只是短暫的，政府的社會福利不能一味地以金錢來解決受益者的短暫問題，應該要有相對的配套措施，受益者才能夠自立自強，當然針對無工作能

力之老弱幼殘，政府是必須以保護照顧者來提供主要的服務。但是對於有工作能力且有工作意願卻找不到工作之受益者，不應只是以金錢為福利服務的供給，而應該給予讓其能夠解決生活困難之服務措施。

特殊境遇婦女家庭扶助條例，在協助特殊境遇婦女自立自強部分並未有服務之措施，在這部分應該加強增列配套措施。執行者對「特殊境遇婦女家庭扶助條例」有較高的評價，但受益者卻大多數人認為沒有真正幫助到實際的需求。從供需兩方面來看，如果雙方的認知有差距，則政策執行無法達到預期的目標。本研究調查綜理上述意見表 4-50，從比較表中，可以發現，在對政策效益的評估方面，政策執行者與受益者會因立場不同，而有不同的看法，執行者以供給者的立場認為給予一些的金錢補助，就能幫助受益者解決問題。而受益者以需求者的立場認為一些的金錢補助並不能夠解決問題，只是有些幫助而已。因此從政策評估的面向來看，政策的效益是要從需求者的滿意與否來評估。因此，從本研究調查發現特殊境遇婦女家庭扶助的效益，只達到緊急照顧的目的，而未能達到讓特殊境遇婦女自立自強的政策目標。

在執行者與焦點訪談之受訪者，針對特殊境遇婦女家庭扶助的看法，有不同的意見，據筆者深入瞭解，執行者大多為社工員，由於他們係直接與特殊境遇婦女接觸，因此，在協助其申請補助時，必須參照補助之條件，

故認為有一致的標準可供其審查認定是否符合條件，不致因標準不一而有不同之補助辦法來增加困擾，因此會認為特殊境遇婦女家庭扶助的資格規定是合理的。

但是從焦點訪談之受訪者主管及承辦人的觀點來說，其對於補助資格之認定，會因此規定與經費預算編列及執行成果有相關連，而有不同的見解，會以如何提供給受益者最佳扶助為考量，希望政府的福利資源能夠公平運用，來幫助需要幫助的弱勢者。故對於補助對象的資格條件，認為不應只訂一個標準，應該要有貧窮等級之分。

由於本研究係以中部五縣市為例，日後如有後續之研究，應將研究範圍擴大至中央主管機關及全省各縣市，以得更確實之看法。

表 4-50 對特殊境遇婦女家庭扶助條例的看法比較表

	受益者	執行者	焦點訪談
經費預算	未調查	逐年增加	逐年增加
特殊境遇婦女家庭扶助的目標	受訪者表示可以達到緊急照顧，暫時度過難關，但是長期來看沒有多大的幫助。針對子女生活津貼及兒童托育津貼的幫助不大，對傷病醫療補助是有些幫助。	受訪者表示可以達到緊急照顧，暫時度過難關，但是長期來看沒有多大的幫助。針對子女生活津貼、兒童托育津貼、傷病醫療補助是有些幫助。	受訪者表示可以達到緊急照顧，暫時度過難關，但是長期來看沒有多大的幫助。
特殊境遇婦女家庭扶助的效益	受訪者有 53.2% 的人認為特殊境遇婦女家庭扶助不容易申請，且有 50% 的人是由親友告知的。而大多數的人認為申請期限三個月限制不合理，期限會影響申請的效率。	受訪者有 60% 的人認為特殊境遇婦女家庭扶助容易申請，是透過鄉鎮區公所提出申請。而大多數人認為申請期限三個月限制是合理的。	受訪者覺得效益會因申請期限的長短而受到影響，認為期限太短的受訪者是受益者的立場來看。但若從政策的性質來看如果界定為緊急照顧則期限的限制反而可以提升扶助的效益。
特殊境遇婦女家庭扶助的影響	受訪者認為對生活經濟影響最大。但就解決生活困難卻有 59.3% 的人認為不夠。	受訪者認為對生活經濟影響最大。對於解決生活困難有 75% 的人認為能夠。	受訪者認為對生活經濟影響最大。認為解決生活困難是不太能夠的。
特殊境遇婦女家庭扶助的公平性	受訪者大多數的人認為不公平。	受訪者大多數的人認為是合理的。	受訪者均表示不公平。

第五章 結論

基本上特殊境遇婦女是屬於弱勢者，如何為其自身爭取福利以解決生活困難，大多處於不甚瞭解狀況下，唯有賴政府制定福利政策以協助的立場幫助其度過難關。然而扶助政策的執行卻面臨能否發揮功能的考驗，本政策評估研究旨在發現特殊境遇婦女家庭扶助條例能否達到制定的目的，運用研究方法以尋求解答。對多元社會下多樣的福利需求，政府雖不斷致力於照顧弱勢婦女，但實際上僅運用慣行之管制、補助等特定政策工具，並無法解決特殊境遇婦女的問題，某些有效而合於現況之政策工具，則被忽略未用。政府在規劃婦女福利政策時，應設計更富有人性、更能促進溝通與資訊流動及更加授權之組織，⁴¹以提供符合現代化社會對特殊境遇婦女服務之多元需求。本研究透過學界理論及特殊境遇婦女家庭扶助條例利害關係人見解，依據研究結果與建議，提供政府社會福利主管機關決策及後續研究的參考，期能使特殊境遇婦女得到更完善的照顧。

第一節 研究發現

本研究調查結果顯示，一項立意良善的福利政策，如果沒有後續的有效執行，則該政策形同虛設誠屬可惜。「工欲善其事，必先利其器。」，

⁴¹ 史美強，〈台灣省政府組織結構彈性化之研究〉，《省政研究發展叢書》民 87，頁 22。

要達到政策的目的，除了足夠的經費，及一致的作業流程，更重要的是必須有人力來執行，從全國婦女福利的預算經費每年遞減的情形下及各縣市政府承辦婦女福利業務的人力來看，要將特殊境遇婦女的福利政策充分執行並不容易。當然最主要的福利政策能否達到預期的目標，除了要有足夠的經費預算及人力外，也要看政策的內涵是否能夠切入受益者內心之需求。

壹、特殊境遇婦女家庭扶助能否達到目標

從研究調查結果，發現特殊境遇婦女家庭扶助條例對受益者來說，幫助並未達預期效益，雖然補助項目多達七項，然而緊急生活扶助僅能暫時度過難關，並不能夠解決生活的困難，而針對其他的項目，因重疊性很高，且補助金額又比較低，因此對受益者來說，也只是有些幫助。當然特殊境遇婦女家庭扶助條例的基本精神，是在扶助特殊境遇婦女解決生活困難，給予緊急照顧。從研究結果來看，在緊急照顧部分確實有其效益，但從長期來看則並未產生應有的扶助目的，有 59% 的受訪的特殊境遇婦女認為特殊境遇婦女家庭扶助條例並不能夠幫助解決生活的困境。這是特殊境遇婦女家庭扶助條例需要改進的地方，社會福利措施要能執行的有成效，最主要的是其所提供的福利服務正是受益者的需求，如此該福利政策才能達到既定的目標，否則只是徒具形式。

貳、特殊境遇婦女家庭扶助的影響

在短期間可以暫時度過難關，但是若從長期來看，則特殊境遇婦女家庭扶助並無法幫助特殊境遇婦女解決生活困難的。約有三成的特殊境遇婦女落入低收入戶，尋求更多的生活補助，因此特殊境遇婦女家庭扶助的效益，並不是那麼顯著，在條件及補助期間之限制是有檢討的必要。

參、特殊境遇婦女家庭扶助的效益

特殊境遇婦女面臨最大的問題是生活經濟上的困難，而特殊境遇婦女家庭扶助帶給特殊境遇婦女的扶助效益，對落入低收入戶者並沒有什麼幫助，但是對於不符低收入資格者，卻是有些幫助，因此特殊境遇婦女家庭扶助的效益因人而易。就改善生活經濟方面對家有十五歲以下子女的特殊境遇婦女來說，每個月有 1,500 元之生活津貼是有些幫助的，然而對家有十五歲以上的特殊境遇婦女來說，則只能每學期領取百分之六十的學雜費是不足以解決生活困難的。因此特殊境遇婦女家庭扶助的效益，是無法達到協助特殊境遇婦女自立自強及改善生活環境的目標。

肆、特殊境遇婦女如何得知特殊境遇婦女家庭扶助條例的補助

福利政策的執行成效必須從其受益者的角度來評估，特殊境遇婦女家庭扶助條例從民國八十九年五月二十六日生效，至今也有四年多了，然而從研究調查結果得知，受訪的人幾乎都不是自己知道政府有此項扶助措施，有 50% 的人是親友告知的。從這樣的結果，我們可以得知，特殊境遇婦女對政府相關的福利措施資訊實在是太貧乏了，難怪有許多特殊境遇婦女錯失請領的機會。而從研究調查結果得知村里長及社工員的告知各有 16% 的比率。

伍、特殊境遇婦女家庭扶助條例規定申請期限的看法

一項福利措施訂有申請期限是合理的，但是期限的長短卻可能影響到受益者的權利，尤其是針對弱勢的需求者，常常因對資訊的貧乏及對外界的封閉而喪失請領的機會。同樣的情形，在特殊境遇婦女的身上常可見到類似的案例，往往等到特殊境遇婦女的困境被發現時，大多已超過請領期限。而根據問卷調查及深度訪談所得結果，均表示特殊境遇婦女家庭扶助若以緊急照顧為原則的話，則三個月的期限是合理的，但若以解決生活困難為目標的話，則三個月的期限是應該檢討的。從研究結果發現特殊境遇婦女家庭扶助的申請期限有 41.6%

的執行者認為延長期限為六個月是比較適當的。

陸、特殊境遇婦女家庭扶助條例對特殊境遇婦女的資格條件規定是否符合公平性

從社會救助公平性原則來看，需求愈多者補助愈多，這樣才能達到社會的公平及正義性。然而特殊境遇婦女家庭扶助條例，對於特殊境遇婦女的條件卻只有從其全家人口之總收入來衡量，已偏離公平正義的原則，以目前政府公布最低活費用為 8,529 元來計算，其最高每人不超過 21,323 元與最低 8,529 元相較差了 12,794 元，若以一家三口來計算，則相差了 38,382 元，然而所領之補助金額是一樣的，特殊境遇婦女家庭扶助在提供補助的標準已失去了公平及正義的原則。

第二節 建議

壹、訂定補助金額之比例原則

特殊境遇婦女家庭扶助條例在認定特殊境遇婦女身分時，訂有一定收入的限制，以每人每月未超過政府當年公布最低生活費用標準 2.5 倍（8,529 元*2.5=21,323 元）來分析；如以一家有三口來計算，則這一家人的每月總收入沒有超過 63,968 元（8,529 元*2.5*3=63,968 元），則符合特殊境遇婦女的條件。這也就是說只要全家

每月總收入不要超過 63,968 元者，均符合特殊境遇婦女條件。那麼同樣一家三口如果全家總收入只有最低生活費用標準 1 倍為 25,587 元(8,529 元 *1=*3=25,587 元)，則兩者之間每月相差 38,381 元，但是她們接受的補助款卻是相同的，這並不符合最弱勢者受益最大的原則。

以日本針對特殊境遇婦女家庭補助的福利措施「兒童扶養金」，其規定年收入低於 1,300,000 日圓(約新臺幣 420,000 元即每月平均約為 35,000 元)，則可獲得兒童扶養金，第一個孩子為每月 42,370 日圓(約新臺幣 14,000 元)，如有二個孩子則每月 47,370 日圓(約新臺幣 15,790 元)，有三個孩子則每月再加 3,000 日圓(約新臺幣 1,000 元)。因此，如果特殊境遇婦女家庭扶助條例所定的補助款項，能以家中人口及經濟狀況做為補助多寡的等級標準，經濟較差者領取較多之補助金額，經濟情況較好者，則領取較少之補助金額，而非不論收入多寡一律核發同額之補助，如此才能讓最弱勢者得到更多的幫助。

貳、補助對象以家庭為標的

從特殊境遇婦女家庭扶助條例所定的補助項目，係針對婦女給予補助，從性別平等來看，特殊境遇並不限於女性，它亦包含男性及隔代教養，尤其是目前社會型態的變遷，女性的經濟能力已漸漸提升，在女性自我意識逐漸抬頭時，已經衍生出許多男性單親家庭及隔代單

親家庭。如從公平正義的原則來看，特殊境遇婦女家庭扶助條例應去性別化，修正為【特殊境遇家庭扶助條例】，如此才能符合社會政策公平正義的原則，即社會政策的制定要針對社會問題的解決，社會問題亦是大眾問題，因此為最大多數人謀求最大的福利，使相關的人群共蒙其利，而不偏私或顧此失彼。

參、整合重疊之補助項目

目前特殊境遇婦女家庭扶助條例規定了緊急生活扶助、子女生活津貼、子女教育補助、傷病醫療補助、兒童托育津貼、法律訴訟補助及創業貸款補助，綜觀這幾項補助均與其他法之補助重疊，難免有疊床架屋之浪費。如果特殊境遇婦女家庭扶助條例的宗旨是在緊急的照顧，在解決生活困難，那麼短短的三個月的緊急生活扶助是無法解決生活困難的，從研究調查結果有 59% 的人認為特殊境遇婦女家扶助並不能夠幫助特殊境遇婦女脫離生活的困境。

特殊境遇婦女家庭扶助條例所給予之補助，多項與其他福利法相重疊，在不得重複請領下，造成政府承辦單位的人力及財物浪費，同時也讓申請者感到混淆，而耽誤請領期限。因此，特殊境遇婦女家庭扶助條例所給予的補助，如子女生活津貼可併入中低收入戶兒童少年生活扶助，兒童托育津貼亦可併入中低收入戶托育津貼，避免社會福利的疊床架屋浪費資源。從國民自主的

原則來看，政府應針對國民最迫切需要解決的問題來制定政策。從研究調查結果生活經濟的問題可說是特殊境遇婦女最需要解決的問題，因此，針對生活經濟問題，則應該根據全家人口總收入及人口多寡訂定補助標準予以補助。在日本為提供公營住宅以低廉的房租供給女性單親家庭，以減輕其房租之費用，但是日本婦女並不喜歡這個措施，除了住屋條件不佳，有些地點又不方便之外，住在公營住宅已然成為貧困和可憐家庭劃上等號。⁴²因此，政府的美意也打了折扣。因此，建議將子女生活津貼、兒童托育津貼、傷病醫療補助、子女教育補助、創業貸款等項目併入目前已有之其他社會救助體系，而將緊急生活扶助由三個月延長為六個月。

肆、公平分配的原則

特殊境遇婦女家庭扶助條例規定以事實發生於條例生效日（八十九年五月二十六日）以後之案件為限，這項規定違反了社會政策的公平、公正的原則。舉例來說，如果有一位婦女發生不幸事件是在八十九年五月二十五日，也就是條例生效日的前一天，由於僅一天之差則她是無法申請到任何的補助，但她卻符合特殊境遇婦女之身分，如此的規定對她來說是很不公平的。政府制定福利政策目的就是要幫助窮困的人，但是卻受限於法令生效日而導致需要幫助的人無法獲得相關的補助，如此政府的美意則大打折扣。因此，除了緊急生活扶助外，

⁴² 參見 93.10.20 第五屆國際單親兒童文教論壇會議資料，民 93，頁 44-48。

取消成為特殊境遇婦女家庭扶助必須在八十九年五月二十六日以後發生之事件才能申請補助的限制，讓所有生活困苦的特殊境遇婦女隨時都能得到政府的照顧，恐怕是日後修法的考量之一。

伍、加強婦女福利措施宣傳

由於特殊境遇婦女對自身應有的福利都不太明瞭，必須借助親友或政府的告知。因此，村里長及社工員在執行特殊境遇婦女家庭扶助條例是扮演重要的角色，今後如何加強政策的宣導及相關人員的積極傳達訊息是執行者努力的方向。

陸、成立婦女福利專責單位

從本研究得知各縣市政府對婦女福利業務的人力僅有一或二名，除了台北市及高雄市兩院轄市有專責的婦女福利單位外，其餘縣市均是兼辦單位。從近年來家庭暴力受虐婦女案件節節上升，家庭功能不彰及外籍配偶大量湧進下，未來社會問題會更加複雜，而如何解決問題將會更加棘手。成立專責的婦女福利單位是當務之急，一方面為配合中央政府內政部社會司的婦女福利科所推行的各項婦女福利措施，另一方面為對特殊境遇婦女提供更完善之服務措施，實有必要在各縣市政府成立對口單位，以因應日益叢生的社會問題。

柒、提供更多工作機會

特殊境遇婦女面臨最大的問題是經濟上的匱乏，在日本對企業公司的雇主有相關的補助，即雇主若雇用特殊境遇婦女，便可獲得補助，金額為收入的四分之一（小公司的三分之一），補助時間從六個月到一年都有，如果雇主在員工接受職業訓練後將兼職的員工升為全職，每雇用一名特殊境遇婦女，便可獲得 300,000 日圓（約新臺幣 100,000 元），如果雇主暫時雇用特殊境遇婦女，便可獲得每月 50,000 日圓（約新臺幣 16,666 元），最長三個月。另外對於香煙販賣店，保障特殊境遇婦女有優先經營權，日本對香煙販賣店設置的距離有一定的限制，特殊境遇婦女可不受限制優先經營小型的香煙販賣店。這樣的措施都是保障特殊境遇婦女的就業，因此，對於特殊境遇婦女來說，與其給予金錢的補助，不如能有一份工作來得實際。

目前政府對低收入戶訂定以工代賑的補助措施，即提供每日七百二十元的工資，讓具有低收入戶之身分者，到政府機關工作，直到其喪失低收入戶之資格為止。特殊境遇婦女根據研究調查結果，有 68.8% 的人希望政府能夠提供就業機會，有 40.6% 的人在就業問題是最需要政府的協助，有 31% 的人落入低收入戶，而特殊境遇婦女通常都背負者家計的重擔，生活經濟是其最大的問題。因此，建議特殊境遇婦女家庭扶助條例能夠增列一項就業補助項目，提供為期一年之以工代賑的機會給予

未就業而家有十二歲以下幼小子女之特殊境遇婦女，以解決其生活上的困難。

捌、推動婦女福利政策

特殊境遇婦女家庭扶助條例嚴格來說，只是一項極為微觀的福利政策，以其制定的補助對象局限在特殊境遇婦女，而補助項目來說，只能是一種不無小補的福利措施，在實際上並無法發揮功能，且她的補助項目大多與他法重疊，而補助效益又不如他法，對婦女的幫助並不大。

婦女身負著生養育下一代的重責大任，若沒有健康的婦女就無法孕育健康的下一代，婦女的重要性是不容忽視的，而這項生養育工作影響深遠，甚至關係到國家社會的前途。然而我們從政府針對婦女的福利措施，目前只有特殊境遇婦女家庭扶助條例，而這項條例的措施僅為遭遇不幸之婦女做事後的補助。若從宏觀的角度來審思，婦女福利政策應從婦女本身去考量，目前中央訂定的婦女政策綱領，其基本理念為：兩性平等參與、共治共決。在婦女福利部分主張如下：

- (一) 建立普及照顧福利服務制度及體系。
- (二) 結合促進婦女充分就業政策，推動照顧福利服務。
- (三) 充分計算女性勞動貢獻，建立老年婦女經濟安全制度。
- (四) 提供各類弱勢婦女脫貧、照顧、住宅、生活

等福利措施。

(五) 加強福利機關(構)的人力與預算。

然而至今，我們只看到一項效益有待加強的「特殊境遇婦女家庭扶助條例」及散見在其他法之重疊性補助。建議主管機關能夠整合婦女福利相關之補助措施，從經濟、教育、社會、衛生、安全等各面向來思考，而非頭痛醫頭、腳痛醫腳的事後補救範疇狹小之福利措施，應以長遠的眼光為婦女制定一個能夠落實婦女福利之政策，最高的終極目標就是要讓婦女過著幸福快樂的生活。

第三節 結語

近幾年來社會的變遷快速，令人感到十分地憂心，政治的混亂、經濟的不景氣、失業率的高漲、治安大亮紅燈、離婚率的高升、家庭功能的失調、人際關係的疏離已經嚴重的考驗社會福利的執行效率。而影響社會安定最主要的家庭，也因社會的變遷漸漸地變調，特殊境遇婦女隨著增多，而衍生而來的家庭及社會問題層出不窮。在當今唯一針對婦女所制訂的福利法規是「特殊境遇婦女家庭扶助條例」，然而經過研究調查結果，殊為可惜的是她並未完全發揮出制訂的扶助精神，對特殊境遇婦女的幫助並未達到預期的效益。

然而特殊境遇婦女家庭扶助條例實施以來，曾經幫助過不少特殊境遇婦女暫時度過難關，其成效不容忽視，唯如何加強其功能性，恐怕必須以前瞻性及受益者最大效益方面去考量規劃。本研究調查結果實務工作者與受益者之認知有相當大的差異，從一項政策的制訂與執行來說，是希望能夠得到最大的成效與回饋，但是特殊境遇婦女家庭扶助條例四年多來的執行成效並不佳。惟近年來由於中央對地方政府社會福利執行考核，將特殊境遇婦女家庭扶助的執行情形，列為婦女福利考核的重點項目，雖然其訂定之指標並不理想，但是卻也讓地方政府為了爭取優良成績而大玩數字遊戲，及努力加強核發特殊境遇婦女請領補助之金額。經過本研究調查評估結果，特殊境遇婦女家庭扶助條例如要發揮其更大的效益確實有必要做修正，期待主管機關將特殊境遇婦女家庭扶助條例所規定的補助，能夠實際地幫助到每一位需要幫助的特殊境遇婦女，讓全國唯一的婦女福利扶助條例不孚眾望地造福特殊境遇的婦女。

附錄一

特殊境遇婦女家庭扶助條例

(民國 89 年 05 月

24 日公布)

第 1 條 為加強照顧婦女福利，扶助特殊境遇婦女解決生活困難，給予緊急照顧，協助其自立自強及改善生活環境，特制定本條例。

第 2 條 本條例所定特殊境遇婦女家庭扶助，包括緊急生活扶助、子女生活津貼、子女教育補助、傷病醫療補助、兒童托育津貼、法律訴訟補助及創業貸款補助。

第 3 條 本條例所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣市政府。

本條例所定事項，涉及各目的事業主管機關職掌者，由各目的事業主管機關辦理。

第 4 條 本條例所稱特殊境遇婦女，指十五歲以上，六十五歲以下之婦女，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布最低生活費用標準二·五倍，且未超過臺灣地區平均每人每月消費支出一·五倍，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，而無力負擔醫療費用或訴訟費用者。
- 四 因被強制性交、誘姦受孕之未婚婦女，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。

前項特殊境遇婦女之身分，應每年申請認定之。

- 第 5 條 特殊境遇婦女得依第二條所定家庭扶助項目申請，不以單一項目為限。但得依其他法令規定取得生活扶助、給付或安置者，不予重複扶助。

符合前條第一項第三款規定者，以申請傷病醫療補助或法律訴訟補助為限。

- 第 6 條 符合第四條第一項規定申請緊急生活扶助者，按當年度低收入戶每人每月最低生活費用標準一倍核發，每人每次以補助三個月為原則，同一個案以補助一次為限。

申請緊急生活扶助，應於事實發生後三個月內，檢具戶口名簿影本及其他相關證明文件，向戶籍所在地之主管機關提出申請，或由鄉（鎮、市、區）公所、社會福利機構轉介申請。證明文件取得困難時，得依社工員訪視資料審核之。

直轄市、縣（市）主管機關應於緊急生活扶助核准後，定期派員訪視其生活情形。其生活已有明顯改善者，應即停止扶助。

第 7 條 符合第四條第一項第一款、第二款、第五款或第六款規定，並有十五歲以下子女者，得申請子女生活津貼。

子女生活津貼之核發標準，每一名子女每月補助當年度最低工資之十分之一，每年申請一次。

初次申請子女生活津貼者，得隨時提出。但有延長補助情形者，應於會計年度開始前兩個月提出。

直轄市、縣（市）主管機關對申請延長補助者，應派員訪視其生活情形，其生活已有明顯改善者，應即停止津貼。

申請子女生活津貼，應檢具戶口名簿影本及其他相關證明文件，向戶籍所在地主管機關提出申請，或由鄉（鎮、市、區）公所、社會福利機構轉介申請。

第 8 條 符合第四條第一項規定，且其子女就讀經立案之公私立高級中等學校者，得申請子女教育補助費，其標準為學雜費之百分之六十。

申請子女教育補助，應檢附相關證明文件及繳費收據，於每學期開學後一個月內向學校所在地目的事業主管機關提出申請。

第 9 條 符合第四條第一項各款規定，而有下列情形之一者，得申請傷病醫療補助：

一 本人及六歲以上未滿十八歲之子女參加全民健保，最近三個月內自行負擔醫療費用超過新臺幣五萬元，無力負擔且未獲其他補助或保險給付者。

二 未滿六歲之子女，參加全民健保，無力負擔自行負擔之費用者。

傷病醫療補助之標準如下：

- 一 本人及六歲以上未滿十八歲之子女部分：自行負擔醫療費用超過新臺幣五萬元之部分，最高補助百分之七十，每人每年最高補助新臺幣十二萬元。
- 二 未滿六歲之子女：凡在健保特約之醫療院所接受門診、急診及住院診治者，依全民健康保險法第三十三條及第三十五條之規定應自行負擔之費用，每人每年最高補助新臺幣十二萬元。

申請傷病醫療補助，應於傷病發生後三個月內，檢具相關證明文件、健保卡正、反面影本、診斷證明書及醫療費用收據正本，向戶籍所在地主管機關提出申請；未滿六歲之子女傷病醫療補助申請，應向戶籍所在地之鄉（鎮、市、區）公所申請醫療補助證後，逕赴保險人特約之醫療院所就診，並由醫療院所按月造冊向直轄市、縣（市）主管機關申請。

第 10 條 符合第四條第一項第一款、第二款、第五款及第六款規定，並有未滿六歲之子女者，應優先獲准進入公立托教機構；如子女進入私立托教機構時，得申請兒童托育津貼每人每月新臺幣一千五百元。

申請兒童托育津貼，應於事實發生後三個月內檢具相關證明文件向戶籍所在地主管機關申請。

直轄市、縣（市）主管機關對申請延長補助者，應派員訪視其生活情形，其生活已有明顯改善者，應即停止津貼。但已進入公立托教機構者，得繼續接受托育。

第 11 條 符合第四條第一項第三款規定，而無力負擔訴訟費用者，得申請法律訴訟補助。其標準最高金額以新臺幣五萬元為限。

申請法律訴訟補助，應於事實發生後三個月內檢具相關證明、律師費用收據正本及訴訟或判決書影本各一份，向戶籍所在地之主管機關申請。

第 12 條 符合第四條第一項第一款、第二款、第五款及第六款規定，且年滿二十歲者，得申請創業貸款補助；其申請資格、程序、補助金額、名額及期限等，由中央目的事業主管機關另以辦法定之。

第 13 條 辦理本條例各項家庭扶助業務所需經費，應由各級政府分別編列預算支應之。

第 14 條 各直轄市、縣（市）主管機關得比照社會救助法辦理聯合各界舉行勸募活動以籌措經費，其勸募及運用辦法由各地方主管機關自行定之。

第 15 條 本條例所定各項家庭扶助之申請，其所需文件、格式、審核基準、審核程序及經費核撥方式等相關事宜，由各該主管機關定之。

第 16 條 本條例自公布日施行。

附錄二

我國特殊境遇婦女家庭扶助條例政策評估研究深度訪談

摘要稿

一、特殊境遇婦女家庭扶助條例是否能達到預期的目標？

受訪人員回答情形整理如下：

「緊急生活補助的部分是可以達到預期的目標，但其他項目因為開辦的比較慢，所以其他部分的效果並不是如預期的好。」(A)

「特殊境遇婦女家庭扶助，基本上婦女本身的緊急生活扶助確實是能夠解決一些婦女的困境，但在子女的部分會覺得事實上跟政府的其他補助有一點重疊，等於是疊床架屋。」(B)

「我想解決生活困難應該是可以，然而要協助她自立自強，這個目標比較大，大概就有點困難，必須有後續的配套不是經濟的補助就夠了。」(C)

「因為它預期目標就希望改善，透過金錢的部分改善她的生活，我想這部分是有做到的。」(D)

「如果特殊境遇婦女家庭扶助的目標訂在緊急照顧，那麼它是可以達到預期的目標，但要協助特殊境遇婦女自立自強，恐怕是無法達到。」(E)

二、特殊境遇婦女家庭扶助對特殊境遇婦女有何影響？

受訪人員回答情形整理如下：

「非常有關聯，因為譬如項目裏有緊急生活扶助，用意是救急比較多，有沒有改善應該是比较沒有效果，因為托育津貼低收入戶也有補助，如果真的有困難，一般還是申請低收入戶，低收入戶的補助也比較多，各款項額度都來得高一點。」(A)

「只要是補助的話，對解決眼前的困難的是幫助很大，因為對經濟上來講，短期的協助覺得效益是有的，但是效益畢竟是非常短暫的，因為三個月的生活扶助事實上是並不能解決真正的問題，因為特殊境遇婦女的問題大都比較多重的問題，包括了整個就業、家庭問題等等。」(B)

「這個問題我不太瞭解。」(C)

「我想有這樣一筆經濟的補助，至少可以減緩她因為特殊事件帶給她的壓力。」(D)

「對特殊境遇婦女來說，能有一些金錢來幫助貼補家用，其實是有一些影響的，但是以整個家庭來說，經濟的負擔確實是很沈重的，特殊境遇婦女每月給予的補助，對一個單親的家庭來說是不夠的。」(E)

三、特殊境遇婦女家庭扶助其效益如何？

受訪人員回答情形整理如下：

「如果說整個有很多項貸款要全部動起來，應該是有可能達到這個目的，這是理想性的目標，譬如從緊急生活補助，子女的教育補助也有，高中職有，托育經費也有，事實上都有設想到了，包括就業貸款的部份也有，所以應該是可以達到。」(A)

「特殊境遇婦女家庭扶助條例是期望能夠解決婦女的生活困難，協助自立自強，改善生活環境，但是以目前的看法，是在短期可以幫忙，但是在實際上可達到救急的目標是比較有困難的，覺得目前在處理個案的經驗當中，其實上並沒有解決真正的困難。」(B)

「經濟的補助是最迫切需求的，對這些單親的婦女，子女生活補助應該幫忙很大，而關於緊急的，我覺得是其次，因為緊急生活扶助只能領一次，但是子女是可以提供穩定的所得，讓照顧子女的部分可以減輕一些壓力。」(C)

「自立自強這是一個起點而已啦！說要完全自立自強我覺得在某個環節還有一些困境，特別現在是我們對創業服務的部份，很多婦女沒有那麼高的意願去處理，就是因為他其實要走到創業，那個貸款的那個部份，他自己的技能、能力包括經濟能力、他自己本身學識的能力，他都會考量的，所以要談到自立自強，某個程度當然還是會有一些距離的。」(D)

「提到效益，特殊境遇婦女家庭扶助條例的補助，對特殊境遇婦女是有些幫助的，但並沒有很大的效益，因為從特殊境遇婦女訂定的宗旨來看，是希望協助特境婦女能夠自立自強，然而事實卻與理想差距甚大。」(E)

四、特殊境遇婦女如何得知特殊境遇婦女家庭扶助條例的補助？

受訪人員回答情形整理如下：

「原則上都有在做宣導、辦活動、發 DM，還有另外比較多的是有各公所、村鄰長、社工員發掘個案，然後告訴里幹事或資源甚至協助申請，等於也不是特殊境遇婦女自己本身就知道，而是透過別人協助，知道的也必須透過其它管道，譬如說有可能聽到剛好發新聞稿之

類，或課長有對外演講提到這樣的福利，也有個案自己去申請的。」(A)

「政府做宣傳，村里幹事的告知。」(B)

「其實我們有一些婦女有這樣的反應，但是我們能夠做的都儘量做了，現在知道的也比較多，且左鄰右舍也會口耳相傳，因此我們的件數一直增加，而我認為一般社團的婦女，他們比較屬於中上階級，反而他們比較不知道這樣的訊息，之前有邀請他們參加說明會，但是都沒有人參加，他們都不感興趣，最後活動還取消，我沒有特別去了解他們為什麼不來？但是我覺得若有一些他們知道需要補助的個案，還是會跟我們連結，案件是不多，所以我們還是靠基層，鄉鎮公所、里幹事，看他們知不知道這項的補助，他們知道的越清楚，就能知道他們自己責任區裡家務的情況，碰到有死亡、離婚、隔代教養家庭，怎樣的經濟補助對這些有幫忙，就可以去連結。」(C)

「通常透過村里幹事他們會轉達這樣一個申請補助的訊息，還有民意代表。」(D)

「我們會利用辦理活動時一併宣傳，但是很多婦女還是不知道政府有這樣的補助，通常是要到區公所去申請看有什麼補助，才知道的，少數是朋友告訴的。」(E)

五、特殊境遇婦女家庭扶助條例規定申請期限的看法。

受訪人員回答情形整理如下：

「所謂事發三個月內是指事情發生後三個月內的事情，可是對托育津貼不是有三個月的限制，生活津貼好像是隨時可以提出來申請，三個月內要檢具相關的證件，結果解讀是受理三個月內要完成，就是受理來辦理的手續時間是三個月。但是托育津貼應該不能受限，因為上學期申請會通過，下學期就不一定會通過。把三個月門檻拿掉，只要是特殊境遇婦女就可以來申請，其實申請的人也不多，因有更多的挑選。」(A)

「現在是規定三個月之內必須來申請，會覺得應該去思考的是資訊公開的問題，還有訊息接收的公平性問題，有些特殊境遇的婦女因為自己連遇到個人、私人的一種重大打擊，可能對於外界的資訊並不是瞭解的很清楚，所以會喪失了自己的權益，那另外一個概念就是說政府部門如果沒有強而有力的來作宣導的話，很多民眾尤其是相對弱勢的特殊境遇婦女的話，可能就讓自己的權益睡著了，那有時候並不知道要尋求這樣的一個協助，再加上這個名稱特殊境遇婦女對一般的女性來講，難免都會有一些遲疑。這個三個月的期限，從法理上的觀點來看，或是一般的社會的個案，或是民情，或是情理來看基本上都覺得太短暫，會讓人措手不及，不及把握這個時限，尤其是法理的概念來看的話，似乎在這麼短的時間就喪失了這樣的權利，覺得是稍嫌嚴苛了一點。

」(B)

「緊急生活扶助的時間限制，我是覺得合理的，因為這是緊急的，我同意時間再放寬一些，因為補助的對象有包括配偶死亡，通常在處理喪事，和本身度過悲痛時期，可能時間會拖的比較久，所以還是要靠基層的村里幹事，村里那一戶人家有這樣的事，他們通常會很清楚，很多人都知道想要幫助人家，必須要在最需要的時刻，所以一開始有這種的事件，我們這邊現在申請案件很少會拖 3 個月過後，都在剛剛死亡或離婚，像因登記戶籍死亡約一個月，登記完後就可以把資料馬上送過來申請，最近我們申請的時間都還滿短的；其實修不修正時間影響是不大的。」(C)

「我想期程的限制是要的，不然的話我們不知道她的事件是什麼時候發生的，而且特別的是緊急，緊急當然就是要在她發生的這段期間之內提供服務，因為不是的話就應該回歸到一般福利服務的體系，所以對期程的設計是應該要有的。我覺得它有期限是應該的，因為它是一個緊急性的補助，它有期程限制本來就是這樣子的。」(D)

「如果特殊境遇婦女家庭扶助條例界定在短期的照顧，那麼有三個月內申請期限是應該的，因為主要是要真正幫助需要幫助的婦女。但如果是要協助特殊境遇婦女自立自強，那麼申請期限的限制就不是很恰當。」

(E)

六、特殊境遇婦女家庭扶助條例對特殊境遇婦女的資格條件規定是否符合公平性？

受訪人員回答情形整理如下：

「不同的情況有不同的補助，現在 2.5 倍，補助都一樣，如果按照收入的等級補助，等級也是按照真正去增減，才會比較公平。」(A)

「在拉貧窮線的時候，覺得是跟整體的資源有限的概念是有關聯的，也就是說在貧窮有限的情形之下，應該要拉出一條比較公平正義而且又是資源能夠回應的這樣扶助標準，其實這條標準 2.5 倍，是覺得稍嫌寬鬆了一點，但是如果要用 2.5 倍來界定的話，不如用急難救助的概念來出發，因為急難救助最主要的是在解決燃眉之急，且有急難的事實，如果特殊境遇婦女真的一定要另外的補助的話，不如以急難救助的概念來出發，覺得應該更好一點，否則 2.5 倍很少有人會不符合這樣的標準的，那這樣的 2.5 倍定出來之後，感覺上讓其它的中低收入戶的 1.5 倍、2 倍或是 1 倍這麼多重標準，讓人對社會福利補助的這個意涵，還有真諦產生了懷疑，2.5 倍應該已經不算是需要救助的這種標準。」(B)

「應該像老人一樣，加上 1~1.5 倍、2~2.5 倍的金額，這樣的導向不錯，2.5 倍是很寬的；全家人口一起算，像離婚的把戶籍遷自己的父母家，我們沒有去過問她父母的經濟狀況。當然沒有去扶養父母，其實在民

法上是有扶養的義務。所以以她提出來戶籍裡戶內人口有多少來計算，看這些人口有職業或無職業的，因此基本上是不公平的。」(C)

「婦女本身在社會就是不公平的，她本來被放置的環境就是不公平的，譬如說他就業的機會沒有男性好，就業的工資沒有男性好，對一個先生死亡大家對它的看法是什麼？對一個太太死亡大家對它的看法是不一樣的。所以他本身在社會上的觀感就是弱的，應該儘可能去協助她。」(D)

「如果從救助的公平性來說，特殊境遇婦女家庭扶助所規定的資格與補助都是一樣的，是不公平的。因為社會救助的精神是最需要的人得到最多的補助，但是特殊境遇婦女家庭扶助條例並未將特殊境遇婦女的經濟狀況做等級區分，則只要收入未超過 2.5 倍，都可以申請相同的補助是不公平的。」(E)

七、對特殊境遇婦女家庭扶助條例的意見？

受訪人員回答情形整理如下：

「家庭很重要，特殊境遇婦女家庭扶助好像比較少看到整個家庭的狀況，都是以個人為補助對象，像現在的貸款都以個人為主，如果要讓家庭重建，有可能是跟家人一起出來創業貸款，符合特定的資格，社會福利本來就不好的，過與不及都不好，老人小孩都要照顧到。如果特別強調特殊境遇婦女，家庭扶助的扶助點就蠻小

的，補助就只是短暫的，後續的補助輔導各方面都沒有健全。結果也是落到更低的低收入戶去。其實臺北市的一些配套措施做的不錯，針對就業服務，就業輔導。」(A)

「是很不必要的條例，而且認為看起來非常豐富也很有需要，但是事實上內容卻充滿很多執行面上的困境，是條例訂定之初，在規劃上也沒有行政命令的範疇，整個法律的結構沒有法律授權的部份，是立法法理上，法律結構上很大的瑕疵，影響了實際執行面的可能性，所以要改的還太多。」(B)

「若政府能考量以家庭扶助方式為主，那是更好的，我們看他們全家的狀況，設計整個家庭性的，裡面有老人、婦女、小孩，做個評估，提供量身訂作的扶助措施最理想，也比較沒有標籤化問題，但是我們現在各部門都是分開去處理，很難做這樣的整合。」(C)

「跟其他福利項目有一些併合問題的時候，特別就是跟兒少生活扶助有重疊的蠻嚴重的，當然有必要去做一些調整，譬如說是不是要重疊呢？還是說兒少那邊把它的1.5改成2.5，或者是我們特境這邊一樣要改成1.5等等，我想這個問題都還有很值得去探討的。」(D)

「特殊境遇婦女家庭扶助條例，有許多補助項目是可以整合的。」(E)

附錄三

我國特殊境遇婦女家庭扶助條例政策評估之研究深度

訪談題要

一、貴府對特殊境遇婦女家庭扶助條例在經費、人力、目

標的執行情形為何？

二、您認為特殊境遇婦女家庭扶助條例福利的使用

三、特殊境遇婦女家庭扶助條例對特殊境遇婦女服務的提供

四、您認為特殊境遇婦女家庭扶助條例能夠解決特殊境遇婦女的問題嗎？

五、您覺得特殊境遇婦女家庭扶助條例對特殊境遇婦女生活有何影響？

六、您對特殊境遇婦女家庭扶助條例有何意見？

七、您對婦女福利政策有何意見？

親愛的女士、先生：您好！

這是一份純供學術研究的問卷，目的在瞭解政府機關在執行特殊境遇婦女福利政策時是否有窒礙難行之處？我們需要您寶貴的意見與想法，希望能夠發掘問題，作為我們研究改進現行作法之參考。

此份問卷結果僅做統計分析之用，您的回答將絕對保密，不會對外公開，請您放心填寫。問卷中問題答案並無所謂對錯，本研究能否獲得正確的結果，端賴您的真實情況及感受作答，懇請您每一題都回答。撥冗賜答後擲還，謝謝您的協助與合作。

敬祝 健康快樂
 萬事如意

私立東海大學公共事務在職專班
指導教授：史美強 博士
研 究 生：賴 瑪 利
聯 絡 電 話：04-22181237
中華民國九十三年十月三十一日

附錄四

我國特殊境遇婦女家庭扶助條例政策評估問卷調查表（執行組）

問卷填答：

本問卷有五個題目，共計二十八題，請您在認為合適的答案前的□內打勾。

一、經費預算編列情形

1.請問貴縣對特殊境遇婦女家庭扶助的經費預算編列情形？

- 1.逐年增加 2.每年一樣 3.逐年減少 4.其他（請說明）

.....

二、特殊境遇婦女家庭扶助條例提供的福利，希望能協助特殊境遇婦女解決生活

上的困難，讓特殊境遇婦女能夠自立自強，本研究希望瞭解在所提供的補助，可否幫助特殊境遇婦女的需求，敬請您依序勾選下列之選項。

2.請問您覺得下列那些補助項目對特殊境遇婦女有實質的幫助？（可複選）

- 1.緊急生活扶助 2.子女生活津貼 3.子女教育補助 4.傷病醫療補助
- 5.兒童托育津貼 6.法律訴訟補助 7.創業貸款補助 8.其他（請說明）_____

3.請問緊急生活扶助只能申請一次，最高補助 25,587 元對特殊境遇婦女有何幫助？

- 1.可以解決生活困難 2.暫時度過難關 3.幫助不大 4.沒有幫助
- 5.其他（請說明）_____

4.請問每月 1,500 元的子女生活津貼對特殊境遇婦女有何幫助？

- 1.很有幫助 2.有些幫助 3.幫助不大 4.沒有幫助
- 5.其他（請說明）_____

5.請問每月 1,500 元的兒童托育津貼對特殊境遇婦女有何幫助？

- 1.很有幫助 2.有些幫助 3.幫助不大 4.沒有幫助
- 5.其他（請說明）_____

6.請問傷病醫療補助是否對特殊境遇婦女有幫助？

1.很有幫助 2.有些幫助 3.幫助不大 4.沒有幫助

5.其他 (請說明) _____

.....

三、執行特殊境遇婦女家庭扶助服務的提供，直接影響到特殊境遇婦女的權益，本研究欲瞭解政府的服務是否能達到預期的效益，敬請您依序勾選下列之選項。

7.請問貴府執行特殊境遇婦女家庭扶助條例業務的人力有幾位？

1.一位 2.二位 3.三位 4.四位 5.
五位以上 6.其他 (請說明)

8.請問您覺得特殊境遇婦女家庭扶助的補助是否很容易申請？

1.很容易 2.容易 3.不容易 4.很不容易

9.請問您認為下列那一項是特殊境遇婦女家庭扶助在執行上窒礙難行之因素？(可複選)

1.經費預算不足 2.承辦人力不足 3.申請條件太嚴 4.
法令規定不明確 5.與其他補助重疊 6.其他 (請說明) _____

10.請問您對特殊境遇婦女家庭扶助的申請，必須在事件發生後三個月內申請的限制看法如何？

1.非常同意 2.同意 3.沒意見 4.不同意 5.非常不同意

11.請問您覺得政府對特殊境遇婦女是否應提供適當的輔導服務？

1.非常同意 2.同意 3.沒意見 4.不同意 5.非常不同意

12.請問您覺得特殊境遇婦女申請各項津貼時，其期限以下列那一項比較適當？

1.事實發生後三個月內 2.事實發生後四個月內 3.事實
發生後五個月內 4.事實發生後六個月內 5.事實發生後

一年內 6.隨時可申請

13.特殊境遇婦女家庭扶助條例規定之條件比社會救助法之門檻規定要低，為何執行率偏低？請就實務上的經驗，您覺得其因素為：(可複選)

- 1.申請手續太繁瑣 2.當事人不知 3.申請期限太短 4.補助金額太少 5.符合申請者太少 6.選擇申請低收入戶 7.其他(請說明) _____

14.請問貴轄特殊境遇婦女如何提出申請補助？

- 1.由當事人自行前往縣市政府申請 2.由當事人向戶籍所在之鄉鎮市公所申請 3.由村里幹事代為申請 4.由村里長代為申請 5.由社工員代為申請 6.其他(請說明) _____

15.請問貴縣如何宣導特殊境遇婦女家庭扶助條例之福利措施？

- 1.利用廣播媒體宣傳 2.印製宣傳單 3.辦理宣導活動 4.其他(請說明) _____

.....

四、特殊境遇婦女家庭扶助為解決特殊境遇婦女的生活問題，訂有生活扶助、兒童托育、傷病醫療、法律訴訟、教育補助、創業貸款等七項的補助，本研究希望瞭解特殊境遇婦女是否因上項補助而解決生活問題及有那些影響。敬請您依序勾選下列選項。

16.請問特殊境遇婦女家庭扶助的補助可以解決特殊境遇婦女那方面的問題？

- 1.生活經濟 2.醫療費用 3.托育問題 4.就業問題 5.住宅問題 6.訴訟問題 7.其他(請說明) _____

17.請問下列那一項問題是特殊境遇婦女最需要政府協助解決

的？

1.生活經濟 2.醫療費用 3.托育問題 4.就業問題 5.住宅問題

6.訴訟問題 7.其他（請說明）_____

18.請問您對特殊境遇婦女家庭扶助能協助特殊境遇婦女解決生活上的困難的看法？

1.非常同意 2.同意 3.沒意見 4.不同意 5.非常不同意

.....

五、由於特殊境遇婦女須具備一定的條件，而每位特殊境遇婦女的境遇不同，其生活狀況亦有差異，但是補助標準卻是一視同仁，本研究為瞭解特殊境遇婦女家庭扶助這樣的補助模式，是否符合公平正義的原則，敬請您依序勾選下列選項。

19.請問您對特殊境遇婦女家庭扶助條例所規定的資格條件的看法？

1.非常同意 2.同意 3.沒意見 4.不同意 5.非常不同意

20.請問您覺得特殊境遇婦女家庭扶助有照顧到最需要照顧的人嗎？

1.非常同意 2.同意 3.沒意見 4.不同意 5.非常不同意

21.請問您對特殊境遇婦女家庭扶助，規定必須在 89 年 5 月 26 日以後發生之案件才能申請的看法？

1.非常同意 2.同意 3.沒意見 4.不同意 5.非常不同意

22.請問您對不管實際狀況，只要符合全家每人每月收入未超過最低生活費用 2.5 倍，即可領取相同之補助的看法？

1.非常同意 2.同意 3.沒意見 4.不同意 5.非常不同意

意

23. 請問您覺得特殊境遇婦女家庭扶助條例中所給予的補助公平嗎？

1. 非常同意 2. 同意 3. 無意見 4. 不同意
5. 非常不同意

24. 請問您覺得特殊境遇婦女家庭助條例所給予的補助金額應否調整？（不同意者請跳答第 26 題）

1. 非常同意 2. 同意 3. 無意見 4. 不同意
5. 非常不同意

25. 請問您覺得特殊境遇婦女家庭扶助條例的補助金額應如何調整比較適當？

1. 增加原補助四分之一 2. 增加原補助三分之一 3. 增加原補助二分之一 4. 增加原補助一倍 5. 維持現狀 6. 其他
（請說明）-----

26. 請問您覺得特殊境遇婦女家庭扶助條例所規定的補助項目，與其他補助項目可以合併辦理的項目有那些？（可複選）

1. 緊急生活扶助 2. 子女生活津貼 3. 子女教育補助 4. 傷病醫療補助
 5. 兒童托育津貼 6. 法律訴訟補助 7. 創業貸款補助

27. 請問您覺得政府對特殊境遇婦女的福利措施在那方面應加強？

1. 提高補助金額 2. 提供房租租金補助 3. 提供低利貸款
4. 提供職業訓練
 5. 放寬申請期限（為 個月） 6. 提供就業媒合 7. 提供國宅優先申請權 8. 其他（請說明）

28.請提供您對特殊境遇婦女家庭扶助條例的寶貴意見 _____

背 景 資 料

1、性別：1.男性 2.女性

2、您的職務：

1. 承辦員 2. 社工員

3、您從事婦女福利工作：

1.一年以下 2.一至三年 3.三至五年 4.
五年以上

4、您的工作性質：

1.婦女福利 2.婦女保護 3.其他 _____

問卷到此結束，感謝您的合作，請您再檢查是否有遺漏的題目。

再次感謝您！祝 健康快樂！

親愛的女士：您好！

這是一份純供學術研究的問卷，目的在瞭解政府機關在執行特殊境遇婦女福利政策時是否對特殊境遇婦女有實質的幫助，我們需要您寶貴的意見與想法，希望能夠發掘問題，作為我們研究改進現行作法之參考。

此份問卷結果僅做統計分析之用，您的回答將絕對保密，不會對外公開，請您放心填寫。問卷中問題答案並無所謂對錯，本研究能否獲得正確的結果，端賴您的真實情況及感受作答，懇請您每一題都回答，謝謝您的協助。

敬祝 健康快樂
 萬事如意

私立東海大學公共事務在職專班

指導教授：史美強 博士

研究生：賴瑪利

聯絡電話：04-22181237

中華民國九十三年十月三十一日

附錄五



我國特殊境遇婦女家庭扶助條例政策評估問卷調查表（受益組）

問卷填答：

本問卷有五個題目，共計二十一題，請您在認為合適的答案前的

□內打勾。

一、申請補助的種類

1.請問您曾經申請下列那項補助？(可複選)

□1.緊急生活扶助 □2.子女生活津貼 □3.子女教育補助 □4.傷病醫療補助

□5.兒童托育津貼 □6.法律訴訟補助 □7.創業貸款補助

.....

二、特殊境遇婦女家庭扶助條例提供的福利，希望能協助特殊境遇婦女解決生活上的困難，讓特殊境遇婦女能夠自立自強，本研究希望瞭解在所申請的補助，可以幫助那一方面的需求，敬請您依序勾選下列之選項。

2.特殊境遇婦女家庭扶助的補助能滿足您生活上那方面的需求？(可複選)

□1.創業方面 □2.子女生活方面 □3.子女托育方面 □4.子女教育方面

□5.醫療方面 □6.法律訴訟方面 □7.其他(請說明)

3.特殊境遇婦女家庭扶助補助項目緊急生活扶助只能申請一次，其目的在給予緊急照顧，請問這項補助對您有何幫助？

□1.可以解決生活困難 □2.暫時度過難關 □3.幫助不大 □4.沒有幫助

□5.其他(請說明) -----

4.請問每月1,500元的子女生活津貼對您有何幫助？

□1.很有幫助 □2.有些幫助 □3.幫助不大 □4.沒有幫助

□5.其他(請說明) -----

5.請問每月1,500元的兒童托育津貼對您有何幫助？

□1.很有幫助 □2.有些幫助 □3.幫助不大 □4.沒有幫助

□5.其他(請說明) -----

6. 請問傷病醫療補助是否對您有幫助？

1. 很有幫助 2. 有些幫助 3. 幫助不大 4. 沒有幫助
 5. 其他 (請說明) _____

7. 請問您覺得特殊境遇婦女家庭扶助的補助是否很容易申請？

1. 很容易 2. 容易 3. 不容易 4. 很不容易

.....

三、執行特殊境遇婦女家庭扶助服務的提供，直接影響到特殊境遇婦女的權益，本研究欲瞭解政府的執行是否能達到預期的效益，敬請您依序勾選下列之選項。

8. 請問您如何得知特殊境遇婦女家庭扶助條例的補助措施？

1. 政府的宣傳 2. 村里幹事告知 3. 村里長告知 4. 親友告知
 5. 社工的告知 6. 其他 (請說明)

9. 請問特殊境遇婦女家庭扶助的申請，必須在事件發生後三個月內申請的限制，您的看法如何？

1. 非常合理 2. 合理 3. 無意見 4. 不合理
5. 非常不合理

10. 請問您覺得政府社工員對特殊境遇婦女提供的輔導服務有幫助嗎？

1. 非常有幫助 2. 有幫助 3. 無意見 4. 沒有幫助
 5. 非常沒幫助

11. 請問您希望政府對特殊境遇婦女提供那些服務？(可複選)

1. 就業機會 2. 子女照顧服務 3. 房租租金補助 4. 家庭生活津貼
 5. 諮商輔導 6. 其他 (請說明)

.....

四、特殊境遇婦女家庭扶助為協助特殊境遇婦女解決生活的問題，訂有生活扶助、兒童托育、傷病醫療、法律訴訟、教育補助、創業貸款等七項的補助，本研究希望瞭解特殊境遇婦女是否因上項補助而解決生活問題及有那些影響。敬請您依序勾選下列選項。

12.請問特殊境遇婦女家庭扶助的補助可以解決您那方面的問題？(可複選)

- 1.生活經濟 2.醫療費用 3.托育問題 4.就業問題
5.住宅問題
6.訴訟問題 7.其他(請說明)_____

13.請問下列那一項問題是您最需要政府協助解決的？

- 1.生活經濟 2.醫療費用 3.托育問題 4.就業問題
5.住宅問題
6.訴訟問題 7.其他(請說明)_____

14.請問您覺得特殊境遇婦女家庭扶助能協助您解決生活上的困難嗎？

- 1.非常同意 2.同意 3.無意見 4.不同意 5.非常不同意

15.請問申請特殊境遇婦女家庭扶助後對您的影響為何？

- 1.改善生活環境 2.減輕經濟負擔 3.增加就業機會 4.沒有影響
5.其他(請說明)_____

16.請問您覺得特殊境遇婦女家庭扶助能幫助您脫離生活困境嗎？

- 1.非常能夠 2.能夠 3.無意見 4.不能夠 5.非常不能夠

17.請問您覺得特殊境遇婦女家庭扶助能夠改善您的目前生活狀況嗎？

- 1.非常能夠 2.能夠 3.無意見 4.不能夠 5.非常不能夠

18.請問特殊境遇婦女家庭扶助能夠解決您的住宅問題嗎？

- 1.非常能夠 2.能夠 3.無意見 4.不能夠 5.非常不能夠

.....

五、由於特殊境遇婦女須具備一定的條件，而每位特殊境遇婦女的境遇不同，其生活狀況亦有差異，但是補助金額卻是同一標準，本研究為瞭解特殊境遇婦女家庭扶助這樣的補助模式，是否符合公平正義的原則，敬請您依序勾選下列選項。

19.請問您覺得特殊境遇婦女家庭扶助條例所規定的資格條件公平嗎？

- 1.非常公平 2.公平 3.無意見 4.不公平 5.非常不公平

20.請問您有無申請低收入戶補助？

- 1.有 2.沒有

21.請問您覺得政府對特殊境遇婦女的福利措施在那方面應加強？(可複選)

- 1.提高補助金額 2.提供房租租金補助 3.提供低利貸款 4.提供職業訓練
5.放寬申請期限(為 個月) 6.提供就業媒合 7.提供國宅優先申請權 8.其他(請說明)

.....

背景資料

1、居住縣市：

- 1.苗栗縣 2.台中縣 3.彰化縣 4.南投縣 5.台中市

2、申請特殊境遇婦女家庭扶助年份：

1.91年 2.92年 3.93年

問卷到此結束，謝謝您的合作，請您再檢查是否有遺漏的題目，

再次感謝您！祝 健康快樂！

參考書目

壹、中文部分

一、書籍

丁碧雲、沙依仁合譯，Skidmore Theckeray 著，《社會工作概論》。台北：五南，民 72。

王麗容，《婦女與社會政策》。台北：巨流，民 84。頁 264-356。

王順民，《社會福利服務困境、轉折與展望》。台北：亞太，民 88。

_____，《社會福利析論》。台北：洪葉文化，民 90，頁 102。

丘昌泰，《公共政策：當代政策科學理論之研究》。台北：巨流，民 84。

_____，《公共管理：理論與實務手冊》。台北：元照出版，民 89。

江亮演、洪德旋、林顯宗、孫碧霞，《社會福利與行政》。國立空中大學，民 92。

朱志宏，《公共政策概論》。台北：三民，民 77。

朱志宏、丘昌泰，《政策規劃》。台北：空中大學，民

84。

吳瓊恩，《行政學》。台北：三民，民 85。

吳定，《公共政策辭典》。台北：五南，民 87。

林鍾沂，《行政學》。台北：三民，民 91。

林萬億，《台灣的社會福利：民間觀點》。台北：五南，民 84。

林玉鳳譯，富士谷篤子著，《女性學導論》。台北：南方，民 77。

洪德旋、林振裕、江亮演、林勝義，《社會政策與立法》。國立空中大學，民 92。

財團法人婦女權益基金會，《台灣婦女權益報告書（全集）》。台北：國家圖書館，民 92。

陳向明，《社會科學質的研究》。台北，五南，民 92。

陳建勳，《社會福利之研究》。台北，台灣英文，民 70。

曹俊漢，《公共政策》。台北，三民，民 79。

黃朝盟、許立一、曾介宏、夏道維譯，Robert B.Denhardt Joseph W.Grubbs 著《公共行政》。台北：五南，民 91。

湯絢章，《公共政策》。台北：華泰書局，民 82。

詹火生，《社會福利工作方案評估方法概論》。內政部：中華民國社區發展研究訓練中心，民 77。

_____，《新世紀的社會福利政策》。台北：財團法人厚生基金會，民 87。

_____，《社會政策要論》。台北，巨流，民 81。

_____，《社會福利理論研究》。台北，巨流，民 77。

楊孝滌，《社會福利與社會發展》。台北：五南，民 79。

趙守博，《社會問題與社會福利》。臺南：中華日報出版社，民 79。

潘明宏、陳志瑋譯 C.Frankfort-Nachmias David
Nachmias 著《最新社會科學研究方法》。台北縣，
韋伯文化，民 92。

蔡漢賢主編，《福利策略與措施的商榷—整體的規劃，
各別的入手》。中華民國社區發展研究訓練中
心，民 81。

鄭興弟，《政策規劃：理論與方法》。台北，商鼎文化，
民 92。

鄭麗嬌，〈政策評估〉，收錄於翁興利主編，《公共政策》
第十五章。台北：空中大學，民 89。

魏希聖譯 Lena Dominelli 著，《社會工作的理論與實
務》。台北縣：韋伯文化，民 92。

羅清俊、陳志瑋譯，Thomas R.Dye 原著，《公共政策新
論》。台北：韋伯文化，民 88。

二、期刊

史美強，〈台灣省政府組織結構彈性化之研究〉，《省政
研究發展叢書》，民 87，頁 22。

余致力，〈方案評估政府預算決策過程中的角色與功
能〉，《財稅研究》，第 30 卷，第 3 期，民 87，
頁 1-22。

徐安琪，〈婚姻關係評價：性別差異及其原因探討〉，《中
國社會科學季刊》，春季號，民 89，第 29 期，

頁 175-187。

陳武雄，〈保障婦女權益增進婦女福利〉，《社區發展季刊》，第 71 期，民 84，頁 6-9。

張秀琴、沈秀卿、簡美娜，〈台灣省單親家庭社會福利需求調查摘要分析〉，《社會福利月刊》，第 126 期，民 85，頁 39-45。

郭丁元，〈檢視特殊境遇婦女福利需求與供應〉，《社區發展季刊》，第 71 期，民 84，頁 116。

彭淑華，〈特殊境遇婦女的權益與福利〉，《社教雙月刊》，民 91.12。頁 43-46。

湯堯，〈從社會福利經費分配看弱勢族群教育之推動〉，《臺灣教育》，民 93，頁 10-16。

賴秋雲，〈政策評估的重要性及政策專家的角色與責任〉，《空中大學》，民 91.12.16，頁 54-62。

薛承泰，〈台灣地區人口特質與趨勢：對社會福利政策的幾個啟示〉，《國家政策季刊》，第 2 卷，第 4 期，民 92，頁 1-22。

三、論文

王麗容，〈台灣地區婦女需求評估〉，內政部社會司委託研究，民 83。

_____，〈邁向二十一世紀社會福利之規劃與整合－婦女福利需求初步評估報告〉，內政部委託研究，民 83。

_____，〈婦女二度就業求與政策之研究〉，行政院勞工

委員會委託研究，民 85。

古允文，〈設立婦女權益及福利專責機關可行性研究〉，
內政部社會司委託研究，民 90。

李妙虹，〈戰後臺灣婦女的地社會地位（1970-2000）〉，
碩士論文，中興大學歷史學系，民 90。

李瑞金、孫世雄、陳怡瑩等，〈婦女問題及其應有的法律保障〉，內政部獎助研究案，民 83。

袖井孝子，〈日本針對無父單親家庭所制定之社會政策〉，第五屆國際親兒童文教論壇會議，民 93。

謝鬻倫，〈誰的婦女政策？我國婦女政策中「婦女」的論述分析（1949-2000）〉，碩士論文，台灣大學政治研究所，民 88。

四、文件

立法院公報，第 89 卷，第 17 期，委員會紀錄，頁
211-220。

內政部主計處，〈中華民國社會福利服務現況〉，民 83。

內政部社會司，〈臺灣地區婦女生活狀況調查提要報告〉，民 87。

台灣省社會處，〈台灣省婦女生活狀況調查報告〉，民
81。

五、網路

內政部，〈社 17—臺閩地區婦女福利服務〉，
www.moi.gov.tw/stat/，民 93。

日本，〈母子家庭共和國〉，

<http://www.singlemother.co.jp/index.html>，民 93。

邱景星，〈對特殊境遇婦女服務不夠 社會局：符合申請條件者少〉，

<http://www.cdnnews.com.tw/20041006/news/nxyzh/T90052002004100518490774.htm>，民 93.10.5。

林怡秀，〈特殊境遇婦女〉，

<http://www.cdnnews.com.tw/20041006/news/nxyzh/T90052002004100518490774.htm>，民 93.10.6。

姚正玉，〈議員指南市對特殊境遇婦女的協助不夠〉，

<http://www.cdnnews.com.tw/20041006/news/nxyzh/T90052002004100518490774.htm>，民 93.10.5。

貳、西文部分

(1) Books

Dunn, William N., *Public policy Analysis : An introduction.*

Englewood Cliff. New Jersey : Prentice-Hall International, Inc., 1994.

Fraser, N., *Women , Welfare and The Politics of Need, Unruly Peactices*, 144-160,

Minneapolis, MN : Univ. Minn. Press, 1989.

Hernes, H., *Welfare State and Woman Power*,

Norway : Norway Univ. Press, 1987.

Pedersen, S., *Family Dependence, and The Origins*

of The Welfare State : Britain and France.
1914-1945. New York : Cambridge Univ. Press,
1993.