

如何協助低收入婦女就業及脫貧之研究*

趙淑琴**

壹、前言	伍、國際協助低收入者就業及脫貧相關策略
貳、婦女勞動及就業情勢	陸、研究發現與建議
參、中、低收入婦女概況	柒、參考文獻
肆、政府協助中、低收入婦女就業主要做法及該等婦女就業遭遇問題	

摘 要

如何協助低收入婦女改善生活困境，向為各界關注重點。為探討政府對婦女在就業面之相關協助措施是否完善，以及進入勞動市場面臨之困難，本文以低收入戶及中低收入戶之女性做為研究對象，整理及歸納前揭對象目前之概況，並蒐集政府部門相關推動措施與遭遇問題，同時探討英國、韓國等先進國家對低收入者之協助策略，據以研提協助渠等就業之政策建議，期藉由促進就業之手段，達到脫貧自立之目的。相關建議如下：

- 一、推動女性工作與家庭平衡，排除就業障礙
- 二、協助經濟弱勢婦女提高工作意願
- 三、針對特定對象，提供工作機會及適性就業服務
- 四、強化社政與勞政單位的橫向聯繫與合作
- 五、建立大數據資料庫追蹤就業狀況
- 六、加強推動中、低收入婦女之工資補貼

* 本文參加國家發展委員會 107 年度研究發展作品評選，榮獲社會發展政策類佳作獎。

** 作者為人力發展處專員。

壹、前言

一、研究緣起及目的

由於傳統的性別角色分工及刻板印象，賦與婦女較多之家庭照顧責任，使得女性相較男性，在經濟上常處弱勢地位，也較男性更易落入貧窮。如何提升低收入婦女之經濟能力，有效改善其生活困境，使其成為穩定家庭及社會之力量，向為各界關注重點。

政府部門為協助低收入者就業及積極協助渠等脫貧，已於社會救助法規定，直轄市、縣(市)主管機關應依需求提供或轉介低收入戶及中低收入戶中有工作能力者相關就業服務、職業訓練或以工代賑；另就業服務法已將低收入戶或中低收入戶中有工作能力者，列為促進就業之特定對象。

為探討政府對低收入婦女在就業面之相關協助措施是否完善，本文首先就國內婦女勞動、就業情勢進行整體分析，並針對屬於低收入戶及中低收入戶之女性(以下簡稱中、低收入婦女)，進行背景、就業概況、落入貧窮原因相關研析，進一步盤點國內目前推動措施，同時參考英國、韓國等先進國家對低收入者相關協助策略，據以提出協助中、低收入婦女就業之改善建議，期能透過促進渠等就業之手段，達到自立脫貧；相關研究結果，可做為政府未來規劃及推動中、低收入婦女就業與救助政策之參考。

二、研究方法與過程

本報告主要採取文獻分析法，廣泛蒐集、整理及歸納國內現行中、低收入婦女之概況及相關統計數據，並蒐集主管機關推動措施，同時探討英國、韓國等國家的做法，據以研提可行的政策建議。

三、研究範圍

本文以中、低收入婦女做為研究對象，前揭對象係指符合「社會救助法」之低收入戶及中低收入戶資格之女性；研究內容聚焦如何協助有工作能力之中、低收入婦女，透過就業方式改善經濟生活，進而達到自立脫貧之目的，至於提供渠等各項醫療補助、急難救助、災害救助等，則不在本研究之範疇。

貳、婦女勞動及就業情勢

一、歷年女性勞動力參與率(以下簡稱勞參率)變動趨勢及國際比較

(一)我國女性勞參率近 10 年呈增加趨勢，由 96 年 49.44%，增為 106 年 50.92%；然就女性勞參率與全體相較，106 年女性勞參率低於全體 7.91 個百分點，顯示女性勞參率仍有成長空間(詳圖 1)。

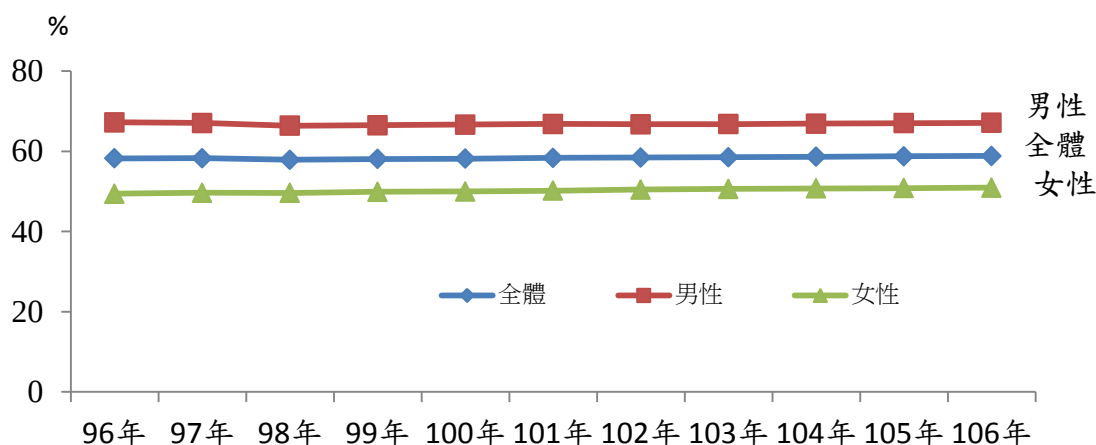


圖 1 歷年(96-106 年)全體、男性及女性勞參率

資料來源：行政院主計總處「人力資源調查統計年報」

(二)105 年我國女性勞參率僅高於日本，與韓國相近，惟相較其他亞洲、歐美國家仍有差距；依年齡別觀之，我國女性勞參率於 25-29 歲達到高峰後即快速下降，女性人力資源尚具開發空間(詳表 1)。

表 1 2016 年主要國家女性勞參率

單位：%

項目別	中華民國	韓國	新加坡	日本	美國	法國	德國	瑞典
總計	50.8	52.1	60.4	50.3	56.8	51.7	55.6	69.6
15-19歲	6.9	9.6	12.4	16.8	35.1	11.7	26.7	37.2
20-24歲	51.5	56.6	62.0	71.6	68.0	58.4	66.6	70.1
25-29歲	90.4	75.0	90.6	81.7	75.4	80.4	79.3	82.6
30-34歲	83.1	62.3	85.3	73.2	73.6	80.1	79.5	87.5
35-39歲	76.2	58.0	82.3	71.8	74.1	83.1	80.7	89.9
40-44歲	76.5	64.7	80.2	75.7	75.0	86.4	84.8	91.2
45-49歲	71.9	70.0	77.2	78.5	75.4	85.5	86.8	91.8
50-54歲	59.0	67.0	70.3	77.2	72.5	82.6	83.7	88.0
55-59歲	41.4	58.9	63.1	70.9	65.9	72.1	77.3	85.2
60-64歲	22.9	49.0	48.8	51.8	50.1	30.1	52.9	68.4
65歲以上	4.3	23.7	18.0	15.9	15.5	2.2	4.4	12.8

資料來源：勞動部「105 年國際勞動統計」

二、已婚婦女未參與勞動主因為負擔較多家務責任

依據行政院主計總處「婦女婚育與就業調查報告」，105年15至64歲目前未在學亦未準備升學之無工作女性，未來3個月想工作比率為11.07%(未婚者達49.16%、已婚者僅4.37%)，其餘無就業意願者中，未婚者主因「健康不良」占29.90%，已婚者多因家庭照顧因素(含照顧子女、老人、其他家人、做家事)占46.00%(詳表2)。

表2 15至64歲目前未在學亦未準備升學無工作女性未來3個月無就業意願之最主要原因

民國 105 年 10 月												單位：%
	總計		想生育或再生育	需要照顧子女	需要照顧老人	需要照顧其他家人(含孫子女)	需要做家事	受訓(含準備公職與證照考試)	家庭經濟尚可，不需外出工作	擔心與社會脫節無法勝任工作	健康不良	其他
	人數(千人)	百分比										
總計	2 309	100.00	0.84	15.60	5.11	7.02	16.49	0.97	37.04	5.40	10.39	1.13
婚姻狀況												
未婚	198	100.00	0.09	0.98	18.17	1.19	5.01	9.67	26.50	7.10	29.90	1.39
已婚	2 112	100.00	0.91	16.97	3.89	7.57	17.57	0.16	38.03	5.24	8.57	1.11
年齡												
15~24 歲	16	100.00	2.64	21.93	1.24	1.66	0.60	36.25	15.91	1.77	14.68	3.31
25~49 歲	792	100.00	2.40	42.62	4.31	1.78	12.67	2.05	20.73	3.99	9.23	0.22
50~64 歲	1 501	100.00	-	1.26	5.57	9.85	18.68	0.02	45.88	6.18	10.96	1.59
教育程度												
國中及以下	689	100.00	0.09	3.98	4.20	12.52	20.94	0.06	31.94	6.97	17.83	1.47
高中(職)	851	100.00	0.55	14.96	5.95	5.51	19.66	0.07	37.49	6.22	8.65	0.94
大專及以上	770	100.00	1.84	26.70	4.99	3.78	9.02	2.78	41.11	3.09	5.66	1.04

資料來源：行政院主計總處「婦女婚育與就業調查報告」

三、女性進入勞動市場之障礙

(一)托育服務仍未普及

- 1.依據105年行政院主計總處「婦女婚育與就業調查報告」，最小子女未滿3足歲之照顧方式，47.3%由自己或丈夫照顧最多、39.3%由父母照顧次之，僅12.4%使用正式托育服務(褓母或機構式托育)(詳圖2)。

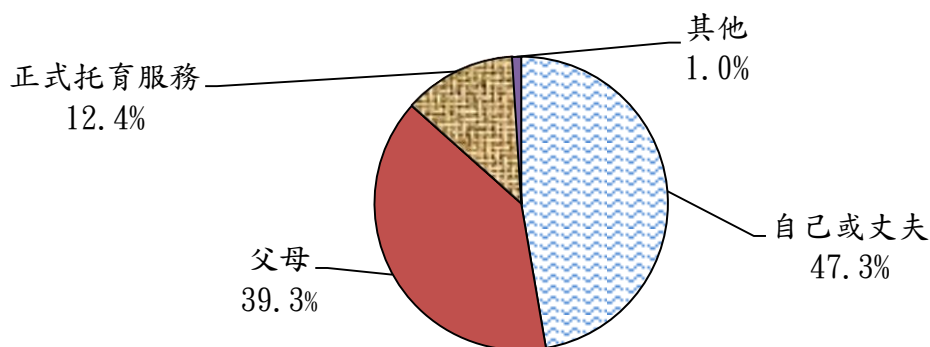


圖 2 最小子女未滿 3 足歲(近 3 年出生者)之主要照顧方式

資料來源：行政院主計總處「婦女婚育與就業調查報告」

2.公立幼兒園或托嬰中心平均每月托育費用 8,313 元，私立則為 16,724 元。

公、私立幼兒園比例約 3：7，部分家庭考量私托費用負擔大，改為自行照顧。

(二)缺乏彈性的就業機會

非典型就業型態進入勞動市場的門檻較低，但我國非典型就業比率相對偏低，以部分工時工作者為例，105 年我國部分工時者占就業者比率僅 3.2%，不僅低於歐美國家，與鄰近之日、韓、星也有顯著差距(詳表 3)，勞動市場以全時工作之就業型態為主，較無法滿足有彈性工作需求的女性，以兼顧家庭與工作。

表 3 2016 年非典型就業比率國際比較

單位：%

就業型態	中華民國	韓國	新加坡	日本	美國	英國	法國	荷蘭	德國	義大利	瑞典
部分工時	3.2	10.9	10.5	22.8	12.9	23.8	14.2	37.7	22.1	18.6	13.8
臨時性勞工	2.5	21.9	4.8	7.2	-	6.0	16.2	20.8	13.1	14.0	16.7

資料來源：勞動部「105 年國際勞動統計」

(三)婦女就業遭遇年齡歧視問題

依據勞動部「工作場所就業平等概況調查」，女性受僱者曾於職場遭受之就業歧視，以年齡歧視所占比率最高(5.2%)，高出男性 1.4 個百分點(詳表 4)。

表 4 受僱者最近 1 年在職場上遭受就業歧視情形

中華民國 106 年 9 月 單位：%

項目別	總計	有就業歧視		沒有就業歧視	
		男性	女性	男性	女性
種族	100.0	0.5	0.4	99.5	99.6
階級	100.0	3.1	2.0	96.9	98.0
語言	100.0	1.7	1.1	98.3	98.9
思想	100.0	1.0	1.1	99.0	98.9
宗教	100.0	0.1	0.5	99.9	99.5
黨派	100.0	0.8	0.6	99.2	99.4
籍貫	100.0	0.1	0.3	99.9	99.7
出生地	100.0	0.2	0.0	99.8	100.0
年齡	100.0	3.8	5.2	96.2	94.8
婚姻	100.0	0.3	1.0	99.7	99.0
容貌(含五官、身高及體重)	100.0	0.9	1.8	99.1	98.2
身心障礙	100.0	0.1	0.3	99.9	99.7
曾為工會會員身分	100.0	0.4	0.2	99.6	99.8

資料來源：106 年勞動部「工作場所就業平等概況調查」

四、小結

綜上，從整體婦女就業情勢觀察，105 年我國婦女勞參率與其它國家相較，在 30-34 歲及 50-54 歲的年齡層，有劇減的情形，推論原因之一，主要為照顧家中之小孩或長輩，負擔較多家務責任。另女性進入勞動市場的障礙，主要原因包括：托育服務仍未普及、缺乏彈性的就業機會，以及就業遭遇年齡歧視等。

參、中、低收入婦女概況

一、協助中、低收入婦女相關救助與就業主要法源

(一)社會救助法第 15 條(摘要)

- 1.協助就業、職訓：直轄市、縣(市)主管機關應依需求，提供或轉介低收入戶及中低收入戶中，有工作能力者相關就業服務、職業訓練或以工代賑。(第 15 條第 1 項)
- 2.鼓勵就業、保障福利：參與第 1 項服務措施之低收入戶及中低收入戶，於一定期間及額度內因就業(含自行求職)而增加之收入，得免計入第 4 條第 1

項及第 4 條之 1 第 1 項第 1 款之家庭總收入，最長以 3 年為限。（第 15 條第 3 項）

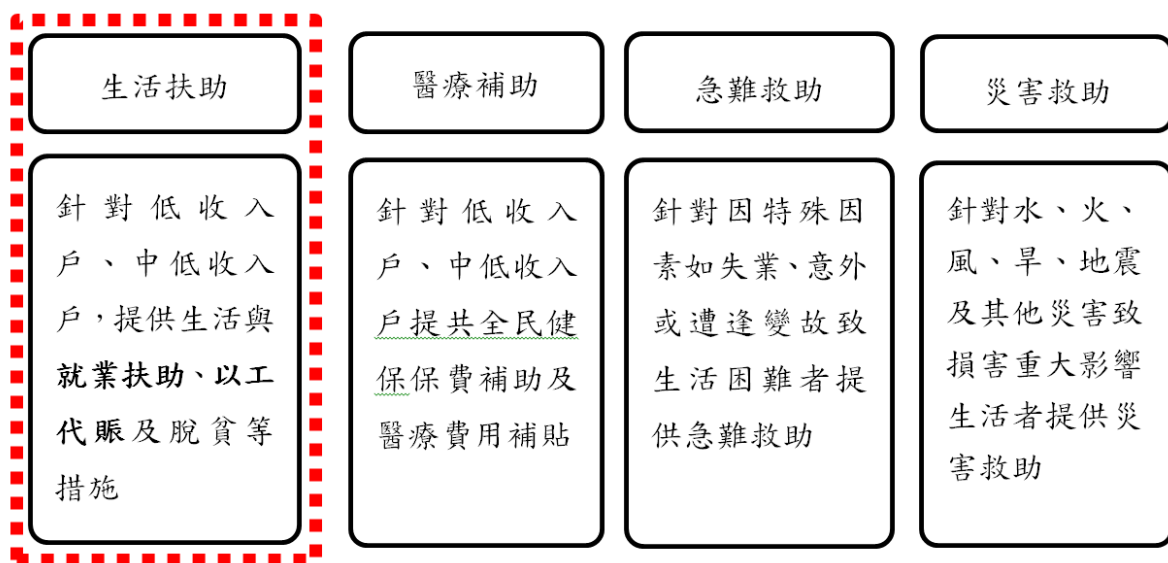
3.協助脫貧：直轄市、縣(市)主管機關為協助低收入戶及中低收入戶積極自立，得自行或運用民間資源辦理脫離貧窮相關措施。（第 15 條之 1 第 1 項）

(二)就業服務法第 24 條(摘要)

主管機關對自願就業人員，包括低收入戶或中低收入戶中有工作能力者及二度就業婦女，應訂定計畫，致力促進其就業；必要時，得發給相關津貼或補助金。

(三)小結

我國「社會救助法」及「就業服務法」已針對低收入戶與中低收入戶之對象，提供相關就業協助措施。本報告將從就業面(含以工代賑)進行相關探討(詳圖 3)，期能藉由就業促進之手段，協助渠等達成脫貧目標。



- 圖 3 社會救助主要協助面向

二、低收入戶及中低收入戶概況

依社會救助法第 4 條及 4-1 條定義：低收入戶係指經申請戶籍所在地直轄市、縣(市)主管機關審核認定，符合家庭總收入平均分配全家人口，每人每月在最低生活費以下，且家庭財產未超過中央、直轄市主管機關公告之當年度一定金額者；中低收入戶係指經申請戶籍所在地直轄市、縣(市)主管機關審核認定，符合下列規定者：家庭總收入平均分配全家人口，每人每月不超過最低生活費 1.5 倍，且

不得超過前條第三項之所得基準；家庭財產未超過中央、直轄市主管機關公告之當年度一定金額。

(一)低收入戶及中低收入戶相關趨勢分析

為保障弱勢民眾基本生活水準，積極協助其自立，政府制定社會救助法，明定低收入戶及中低收入戶之認定資格及最低生活費標準，以弭平貧富懸殊差距。以下就低收入戶與中低收入戶相關統計數據進行分析。

1.106 年低收入戶及中低收入戶人數及戶數，均較上(105)年度減少(詳圖 4)

低收入戶的人數自 95 年 218,166 人，逐年增加至 102 年 361,765 人，邇後逐年下降至 106 年 317,257 人，占全國總人數(23,571,227 人)比率為 1.3%；中低收入戶的人數，自 100 年 120,042 人，逐年增加至 105 年 358,161 人，於 106 年下降至 350,425 人，占全國總人數比率 1.5%。

從戶數來看，低收入戶的戶數自 95 年 89,900 戶，逐年增加至 103 年 149,958 戶，邇後逐年下降至 106 年 142,814 戶，占全國總戶數（8,649,000 戶）比率 1.65%；中低收入戶的戶數，自 100 年 35,420 戶，逐年增加至 105 年 119,081 戶，於 106 年下降為 117,716 戶，占全國總戶數比率 1.36%

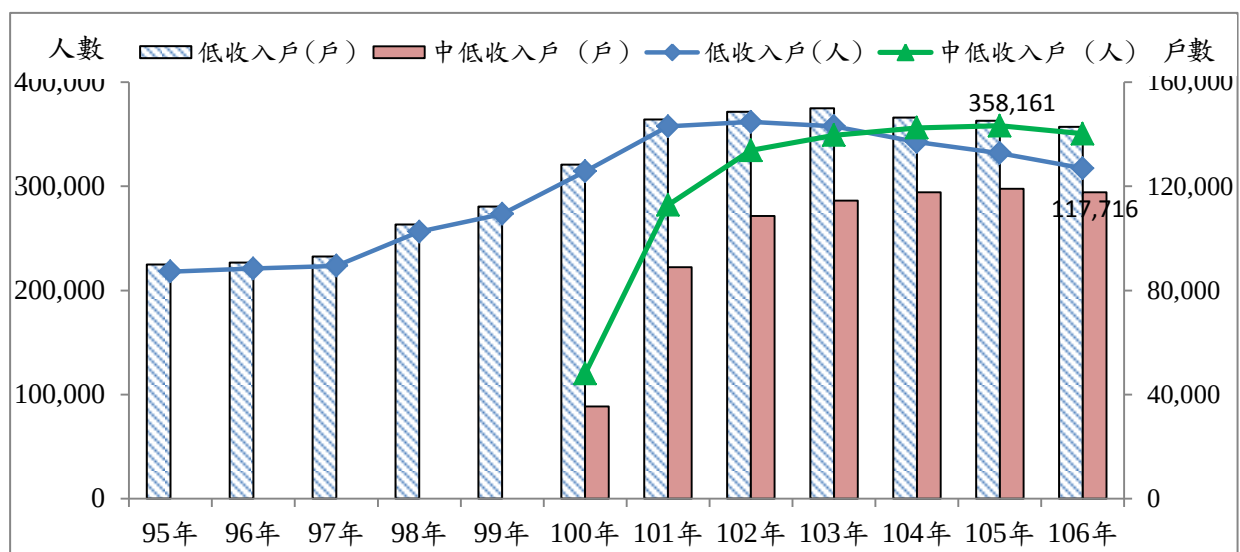


圖 4 歷年低收入戶及中低收入戶人數及戶數變動情形

資料來源：衛福部統計處

註：社會救助法自 100 年 7 月 1 日起，將中低收入戶納為補助對象，同時調整最低生活費之計算，爰該年度低收入戶及中低收入戶之人數及戶數明顯增加。

2.從性別來看，低收入戶女性占比逐年下降，中低收入戶女性歷年均占五成左右(詳表 5)

低收入戶女性人數近年呈下降趨勢，占總人數比率自 95 年 50.5%，下降至 106 年 47.3%；中低收入戶女性人數近年呈緩升趨勢，103 年起首度超過低收入戶女性人數，惟 106 年較上年度之人數有減少情形，其占總人數比率自 100 年 51.0%，下降至 106 年 50.2%。

表 5 歷年中、低收入女性人數及占總人數比率變動情形

單位：人

年度	低收入戶		中低收入戶	
	女性人數	占比(%)	女性人數	占比(%)
95 年	110,069	50.5	-	-
96 年	110,351	49.9	-	-
97 年	110,416	49.4	-	-
98 年	125,827	49.1	-	-
99 年	132,689	48.5	-	-
100 年	153,638	48.9	61,271	51.0
101 年	175,111	49.0	143,309	50.8
102 年	175,678	48.6	168,235	50.3
103 年	172,284	48.2	175,031	50.1
104 年	164,237	48.0	178,510	50.1
105 年	158,013	47.6	179,645	50.2
106 年	149,970	47.3	176,048	50.2

資料來源：衛福部統計處

3.從區域來看，106 年六都及主要縣市之女性貧窮率，以臺東縣最高(詳表 6)

(1)106 年六都及主要縣市之中、低收入女性加總人數，以高雄市最多，共計 58,858 人。

(2)然按比率觀察，臺東縣之中、低收入女性合計人數，占該轄區內女性總人數之占比最高，達 7.02%。

表 6 106 年低收入戶及中低收入戶各縣市女性人數及占比

單位：人

縣市	低收入戶女性人數(a)	中低收入戶女性人數(b)	合計(c=a+b)	轄區內女性總人數(d)	占比(%) $e=(c/d)*100\%$
新北市	21,012	15,158	36,170	2,033,292	1.78
臺北市	22,694	7,777	30,471	1,401,340	2.17
桃園市	10,280	4,641	14,921	1,098,398	1.36
臺中市	21,474	20,350	41,824	1,412,985	2.96
臺南市	9,492	15,070	24,562	944,244	2.60
高雄市	21,648	37,210	58,858	1,401,397	4.20
宜蘭縣	1,968	2,068	4,036	225,631	1.79
新竹縣	1,983	1,609	3,592	270,096	1.33
苗栗縣	2,588	2,114	4,702	267,963	1.75
彰化縣	4,910	24,961	29,871	628,812	4.75
南投縣	2,707	8,054	10,761	244,319	4.40
雲林縣	5,289	3,322	8,611	332,194	2.59
嘉義縣	1,522	4,813	6,335	245,300	2.58
屏東縣	7,114	17,060	24,174	405,453	5.96
臺東縣	4,454	2,994	7,448	106,162	7.02
花蓮縣	3,611	2,029	5,640	162,058	3.48
澎湖縣	859	707	1,566	50,425	3.11
基隆市	2,943	2,318	5,261	185,588	2.83
新竹市	1,844	1,484	3,328	223,301	1.49
嘉義市	1,282	2,036	3,318	138,424	2.40
金門縣	253	213	466	68,734	0.68
連江縣	43	60	103	5,531	1.86
合計	149,970	176,048	326,018		

資料來源：衛福部統計處

4.從教育程度來看，低收入戶及中低收入戶戶內 15 歲以上人口之教育程度，多數為高中(職)以下

依據衛福部 102 年「低收入戶及中低收入戶生活狀況調查報告」¹，於抽

¹ 本報告衛福部每 5 年調查一次，相關數據並未進行性別分析，僅有全體之統計。

樣 485,990 人中，低收入戶及中低收入戶戶內 15 歲以上人口，以高中(職)所占比率 37.70%最高，其次為國(初)中占 24.70%，再其次為國小及自修占 16.43%。

(二)低收入戶及中低收入戶戶內人口工作概況

- 1.依衛福部 102 年「低收入戶及中低收入戶生活狀況調查報告」，低收入戶及中低收入戶 16 歲以上者，2 成有工作能力但未工作(詳圖 5)。

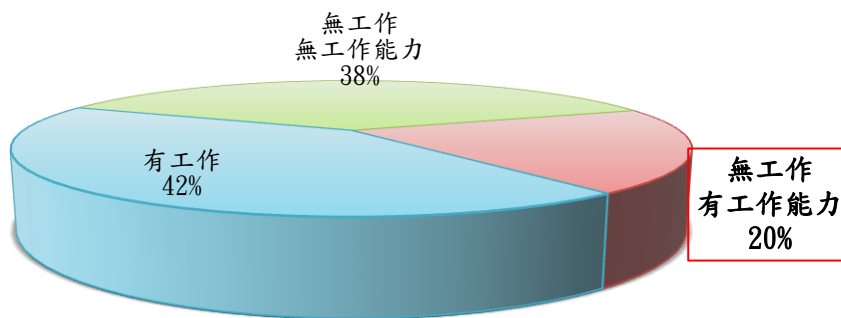


圖 5 低收入戶及中低收入戶戶內人口工作概況

資料來源：衛福部 102 年「低收入戶及中低收入戶生活狀況調查報告」

- 2.低收入戶及中低收入戶有工作能力而未工作者的主因均為「需照顧兒童或傷病家人」

低收入戶及中低收入戶戶內人口有工作能力但沒有工作者，未工作的主要原因以「需照顧兒童或傷病家人」占 32.0%居多，「需料理家務」占 19.3%次之(詳表 7)

表 7 低收入戶及中低收入戶戶內有工作能力者未工作原因

項目別	102 年 6 月底									
	總計		初尋 工作中	重尋 工作中	正在準備就 業考試或 高、普、 特考試	參加 職訓中	需照顧 兒童或 傷病家人	需料理 家務	準備懷孕或 已懷孕者	單位：人、%
	人數	百分比								
總計	54,620	100.0	4.8	10.0	0.5	0.6	32.0	19.3	0.1	
低收入戶	23,165	100.0	4.6	11.0	0.4	1.0	28.0	18.4	0.1	
第一款(類)*	80	100.0	4.4	-	-	-	45.1	27.9	-	
第二款(類)	2,603	100.0	5.3	9.4	0.5	1.0	26.3	15.0	0.5	
第三款(類)	20,482	100.0	4.5	11.2	0.4	1.0	28.0	18.8	-	
中低收入戶	31,455	100.0	5.0	9.3	0.6	0.2	34.9	19.9	0.1	
項目別	在學、準 備升學 或繼續 進修中	服兵 役中	離家 出走 或失蹤	入獄 服刑中	謀職困難致 未再尋工作	年紀大	不想 工作	體力差 無法工作	其他原因	
總計	12.2	2.1	0.5	0.8	4.6	3.3	1.5	5.5	2.4	
低收入戶	15.5	1.3	0.6	1.3	4.8	2.9	1.3	6.5	2.5	
第一款(類)*	11.3	-	-	-	4.4	1.1	-	5.7	-	
第二款(類)	19.1	-	-	2.1	7.6	2.6	2.5	5.7	2.5	
第三款(類)	15.1	1.5	0.6	1.2	4.4	3.0	1.1	6.6	2.5	
中低收入戶	9.7	2.6	0.4	0.5	4.4	3.6	1.6	4.8	2.3	

註：1.*第一款(類)戶內具工作能力未工作者偏低，數據僅供參考。

2. 「需照顧兒童或傷病家人」包括「需照顧未滿 12 歲兒童」及「需照顧患重傷病親屬」。

資料來源：衛福部 102 年「低收入戶及中低收入戶生活狀況調查報告」

3. 低收入戶以工代賑人次逐年減少，中低收入戶以工代賑人次逐年增加

(1) 政府針對低收入戶及中低收入戶辦理以工代賑，發給救助金或津貼，分派工作予以安置，以協助其暫時紓解生活困境，係就業措施中一種協助途徑。

(2) 106 年女性所占比率超過 7 成，其中，低收入戶參與人次有逐年遞減情形，中低收入戶則有逐年遞增現象(詳表 8)。

表 8 低收入戶與中低收入戶輔導就業以工代賑

年度	低收入戶			中低收入戶		
	人次/月	女性占比(%)	經費(萬元)	人次/月	女性占比(%) (註)	經費(萬元)
100	34,594	73	48,862	-	-	-
101	27,621	73	41,524	2,583	-	3,934
102	26,929	74	39,871	3,858	-	5,520
103	23,985	76	37,309	4,917	-	7,456
104	23,685	76	37,159	6,818	-	10,245
105	21,779	75	34,798	7,065	73	12,137
106	21,038	74	34,714	8,215	74	15,045

資料來源：衛福部統計處 註：中、低收入戶 101-104 年以工代賑女性占比，無相關統計資料

三、中、低收入婦女落入貧窮原因及協助脫貧探討

(一)中、低收入婦女落入貧窮原因探討

中、低收入婦女落入貧窮的原因各有不同，初步探討主要原因包括：女性單親、工作收入較低、需料理家務或照顧家人、家庭依賴人口比率高、居住區域就業機會較少、教育程度較低等，分別說明如下：

- 1.女性單親：單親家庭貧窮化現象較為嚴重，依衛福部 102 年「低收入戶及中低收入戶生活狀況調查報告」，其家戶型態屬單親家庭之比率達 27.8%。另依內政部 99 年「單親家庭狀況調查」顯示，單親家庭父(母)之「女性」占 56.68%，高於「男性」之 43.32%；前揭內政部所做調查，每月家庭收入認為「收入不夠用」者占 71.28%，「大約收支平衡」者占 24.47%；平均每月收入約 26,528 元。
- 2.女性薪資較低：依據勞動部公布我國 106 年男女性同酬日為 2 月 21 日，換言之，去年我國女性必須比男性多工作約 52 天，才能賺到和男性相同的年薪；進一步探討，女性低薪與所從事的職業有關，女性從事教學、兒童保育、護理、清潔及服務員等工作，通常薪資水準較低。
- 3.因料理家務或照顧家人，無法就業：部分女性必須留在家中照顧子女或年長者，無法外出工作賺取薪資，加上缺乏工作經驗，較不易找到工作。另外，老年時，亦因未參與社會安全制度，缺乏經濟生活保障。
- 4.家庭依賴人口比率高：婦女所在戶內之工作人口少，依賴人口多，家庭經濟較易陷入困境。
- 5.居住之區域薪資水準較低：按縣市別觀察，106 年中、低收入女性占該區域全體女性之比率，女性貧窮率較高之前三者分別為：臺東縣、屏東縣、彰化縣。再依勞動部「薪資行情及大專生就業導航系統」106 年 12 月底新制勞工退休金之平均月提繳工資，提繳金額最低之縣市依序為屏東縣 29,101 元、彰化縣 29,373 元、臺東縣 29,416 元，顯見該地區之薪資水準相對較低。
- 6.學歷較低，缺乏專業技能：依據衛福部 102 年「低收入戶及中低收入戶生活狀況調查報告」顯示，低收入戶及中低收入戶戶內 15 歲以上人口，屬高中(職)以下教育程度者，占 7 成 8 以上。由於專業技能之培養較為不足，連帶影響就業市場之競爭力及薪資議價能力。
- 7.其他：婦女遭遇家庭暴力或性暴力等，可能使其陷入貧窮循環。

(二)積極性協助脫貧相關措施

- 1.各直轄市及縣(市)政府依《社會救助法》第 15 條之 1，陸續規劃推展具有在地特色之脫貧方案，105 年 6 月 6 日衛生福利部訂頒《協助積極自立脫離貧窮實施辦法》，各直轄市、縣(市)政府依該辦法，並評估低收入戶及中低收入戶需求，自行辦理或結合民間資源，辦理教育投資、就業自立、資產累積、社區產業、社會參與、以及其他創新、多元或實驗性服務等模式之脫貧措施。另為貧窮兒童設立個人的帳戶，結合教育投資及資產累積兩種策略來設計，解決世代貧窮循環的問題，行政院 105 年 11 月 22 日通過「兒童與少年未來教育與發展帳戶推動方案」，並自 106 年 6 月開始實施。
- 2.為擴大公共化教保服務供應量，同時降低家長經濟負擔，教育部將協助地方政府盤整學校餘裕空間，預計 106 至 111 年合計增設 2,247 班，提供 6 萬個公共化名額，達到國小校校有幼兒園為原則。就讀公立幼兒園採免學費；非營利幼兒園每人每月繳費不超過 3,500 元；一般家庭付費不超過 4,500 元；低收入戶及中低收入戶家庭的子女，免繳費用，實施期程規劃自 107 學年度(107 年 8 月)於 6 都以外縣市先行辦理，108 學年度推動至全國。
- 3.住宅法第 4 條規定，社會住宅應提供至少 30%以上比率出租予經濟或社會弱勢者；「社會住宅興辦計畫」已於 106 年 3 月 6 日奉行政院核定。
- 4.辦理「整合住宅補貼資源實施方案」，審查方式採評點制，針對低收入戶、中低收入戶、單親家庭、特殊境遇家庭加計權重，以使其有優先獲得補貼的機會；前揭對象亦享有較低之第 1 類優惠利率。

四、小結

- (一)中、低收入婦女處於經濟弱勢地位，其落入貧窮的原因與單親、性別、教育程度、居住區域、家務責任等有關，依照社會救助法之立法精神，現行社會救助相關措施，係以協助自立為目的；另「性別平等政策綱領」亦強調結合就業與福利政策之思維，強化勞政、社政之轉介與輔導體系，以協助渠等自立及提升人力資本，落實「就業、經濟與福利」之基本理念。
- (二)本報告聚焦如何協助中、低收入婦女就業，進而透過就業之手段，提高工作收入，使其經濟狀況獲得改善，最終達成自立及脫貧之目的。

肆、政府協助中、低收入婦女就業主要做法及該等婦女就業遭遇問題

現行社會救助措施包含：生活扶助、醫療補助、急難救助、災害救助等四大面向，本報告係以「生活扶助」中之職業訓練、就業服務、以工代賑等，做為研究主軸，進而藉由前揭促進就業相關措施，促使中、低收入婦女得以自立及脫貧，分述如下：

一、政府協助中、低收入婦女就業主要做法

(一)提供就業服務與輔導

- 1.勞動部勞動力發展署各分署，積極與轄區地方政府之勞政、社政、民政等單位建立聯繫管道，以掌握中、低收入婦女個案資料；針對前揭個案提供個別化諮詢與服務，開拓適合工作機會，協助穩定就業，進而改善工作所得。
- 2.勞動部配合「改善所得分配具體方案」，加強協助低收入戶及中低收入戶就業；提供低收入戶及中低收入戶就業服務。
- 3.社政單位針對低收入戶及中低收入戶內有工作能力者之需求，轉介勞政單位提供就業媒合服務，106 年轉介前揭女性共 3,318 人次(占 58%)。

(二)辦理職業訓練

- 1.勞動部針對有工作意願但缺乏技能之失業婦女，凡經甄選錄訓者，依其身分別由政府補助 80%或 100%之訓練費用；如屬低收入戶或中低收入戶之特定對象失業者，除全額補助訓練費用，並可於訓練期間依規定申請職業訓練生活津貼。
- 2.勞動部結合民間訓練單位，提供在職婦女多元化實務導向訓練課程，勞工可依技能提升需要自行選擇參訓，政府亦補助 80%或 100%訓練費用(低收入戶及中低收入戶者補助 100%)，每人 3 年內補助額度最高 7 萬元。
- 3.106 年社政轉介勞政職業訓練，中、低收入女性共計 107 人次(占 65%)。
- 4.勞動部協助低收入戶及中低收入戶參加技術士技能檢定學科、術科等報名費；每人最多補助 3 次，同一職類同一級別以補助 1 次為限。
- 5.勞動部辦理職場學習及再適應計畫，透過事業單位或團體提供職場學習及再適應之機會，協助低收入戶及中低收入戶就業準備及就業適應，並提供職場學習及再適應津貼。

(三)創造就業機會

- 1.勞動部辦理多元就業開發方案，補助各部會、地方政府或民間團體，提出具地方性、發展性及就業促進計畫之用人費用與其他相關費用，以創造在地就業機會，培養再就業力；優先推介低收入戶及中低收入戶參加多元就業開發方案之各項計畫，協助就業。
- 2.推動以工代賑，發給低收入戶及中低收入戶救助金或津貼，分派工作予以安置，協助自立。

(四)協助創業

推動女性創業飛雁計畫、微型創業鳳凰貸款，以培訓女性創業人才，提供女性創業所需資金。

二、中、低收入婦女就業面主要遭遇問題

經詢問勞政單位承辦人員，並研析相關資料，發現中、低收入婦女在就業面主要遭遇問題如下：

(一)因料理家務或照顧家人，無法外出就業或放心求職

中、低收入婦女常因負擔家庭主要照顧責任，需照顧家中兒童、老人或傷病家人，無法外出工作，造成婦女勞參率偏低，部分亦導致婦女貧窮現象。

(二)擔心工作收入增加後，喪失補助資格，不願積極進入勞動市場

勞政單位表示，勞動部勞動力發展署之就業服務中心在實際輔導社政單位轉介之低收入戶或中低收入戶時，發現部分婦女擔心工作後，恐影響現有社會救助之福利權益，致工作意願不高。

(三)參加職業訓練或技能檢定人數不多

低收入戶及中低收入戶通常以積極就業、改善家庭經濟為主，參加職業訓練非主要考量。此外，參加技能檢定亦非強制性，因此參與人數不高。

(四)社政單位轉介之名單，未能確實篩選具就業需求之個案

依據勞動部勞動力發展署之統計，100 年 7 月至 105 年 6 月社政轉介低收入戶及中低收入戶有工作能力者共 80,505 人，開案數 20,510 人，開案率僅 25%，其餘為多次聯繫不上，不願接受就業服務、目前已有工作(含臨時工作)等因素，致未接受就業服務。顯見社政單位轉介之名單中，部分民眾並無工作意願，或其他求職障礙尚待解決，以致降低就業輔導成效。

(五)其他

因工作地點太遠、缺乏自信，影響工作意願；各部會推動之社會救助與就業措施，補助資源較為分散，未能發揮執行之綜效；中、低收入婦女就業條件不足、低學歷、無專長技能等。

三、小結

政府為協助中、低收入婦女就業，進一步達到脫貧的目的，相關部會已運用其政策工具，提供就業服務與輔導、辦理職業訓練、創造就業機會及協助創業，惟婦女在就業面仍面臨若干問題，未來仍待政府部門持續努力，積極排除就業障礙，以達成政策目標。

伍、國際協助低收入者²就業及脫貧相關策略

一、縮短失業給付期間，轉為提供更多職業訓練與就業服務

英國及韓國對低薪工作者，均以降低與限縮失業保險與失業救助之給付水準及請領條件方式，減少福利給付之依賴，並以提供職業訓練、就業服務、工作安排及就業獎勵措施之服務，提升低收入者之受僱能力及就業意願，進而降低福利依賴之情形。

二、勞政與社政單位統合為同一部門

有關低收入者之就業轉介服務，英國係將勞政與社政單位，歸於同一政府部門，針對有就業服務與相關給付需求之民眾，透過與各地附加功能型就業服務站聯繫，經該單位審核覓職者與給付申請者之資格後，決定其適用之就業與給付方案，以及參與該方案之權利與義務。就業服務員得以為低收入者規劃就業與訓練之計畫，並檢視社會安全給付之需求，建構積極性勞動市場政策。

此外，在就業促進相關政策與津貼制度方面，英國自 2015 年開始，漸次將各類給付與津貼之審核與發放體系整併，且設定一整合給付之額度上限，以限縮政府之總體支出。英國統合式給付制度，可將過去諸多給付制度化繁為簡，收入

² 有關本文所提國際協助低收入者就業之做法中，各國對「低收入者」之定義，與本文所探討國內之中、低收入婦女，其收入之審核標準或有不同，且英國及韓國之補助對象未特別區分性別。

有限的部分工時就業者，可依其工作所得，獲得相對之各項補助，有助提升低收入者之工作誘因，改善經濟狀況。

三、協助低收入婦女參加建築工作培訓

為解決基礎設施老舊及勞動力高齡化問題，美國加州推動為期 10 年，總經費 500 億美元之道路維修計畫與責任法案，前揭法案中，特別規定投資 2,500 萬美元，讓更多低收入之弱勢婦女，參與學徒前計畫（pre-apprenticeship program），接受建築工作培訓，學習行業的基礎知識，從藍圖和建築數學到工作安全等，學習過程中並與當地工會密切合作，促使低收入婦女得以從事建築工作，同時減少公共福利援助人數。

四、開發彈性工時之就業機會，提高就業率

女性照顧者通常必須以兼職，或從事彈性工時之方式就業，方能兼顧工作與家庭。韓國 2011 年後提出部分工時工作創造補助，主要補助事業主以工作分享、工作系統轉型或創造新職務的方式，提供部分工時工作之機會，並僱用失業者。使用該補助之受僱者人數，不得超過該事業單位受僱人數總數之 10%；英國自 1980 年代開始，勞動相關法令允許諸多彈性化工時之應用，其可由受僱者或雇主提議，並經過勞僱雙方所合意之方式實施。採用彈性工時方案，不只受僱者得以彈性調整工作時間，配合家庭所需，雇主亦可減少其勞動成本。

五、透過最低工資制度，保障低收入者之基本生活

依據國際勞工組織 ILO 131 號公約精神，有關最低工資之訂定係以「維持勞工基本家庭生活需求」，並與「經濟成長」間取得平衡為最大共識；2009 年通過之「全球工作協定」(Global Jobs Pact)，鼓勵各國採取基本工資等措施，以削減貧困和不平等，實現經濟穩定。英國與韓國以最低工資制度做為低薪者之薪資保障，使就業者獲得基本之工作收入。最低工資之實施對象，雖未特別區分性別，惟對低收入婦女而言，本項措施係弱勢勞工維持最低生活水準之重要保障。

六、對弱勢家庭求職者提供就業獎勵

韓國於 2009 年提出「成功就業方案」(Successful Employment Package)，為列冊案主量身打造合適的就業與職涯規劃。若就業者在就業服務員的協助之下能夠獲得就業機會，並且穩定的就業，則能夠在不同的階段獲得不同水準的就業獎勵。

陸、研究發現與建議

一、研究發現

(一)現行社會救助相關措施，以協助自立為目的

輔導就業係協助低收入戶及中低收入戶自立之手段，非以促進就業為社會救助之目的，但也不會降低低收入戶、中低收入戶者進入勞動市場就業之意願。

(二)中、低收入婦女需政府提供更多個別化、支持性的就業服務

中、低收入婦女部分為低學歷、低技能、中高齡或身障者，且面臨家庭照顧責任、自信心不足等多重問題，以致常處於未就業或就業不穩定狀態，甚至落入貧窮之困境。如要協助渠等穩定就業，需要長期的支持陪伴。目前除就服單位提供之就業諮詢及就業媒合外，尚需更多個別化、支持性的就業服務，如：托育及照顧之協助、職前適應準備課程，陪同面試、輔導及訓後追蹤等，以促進其穩定就業。

(三)政府積極協助有工作能力之中、低收入婦女就業及脫貧

中、低收入婦女之就業競爭力較為弱勢，針對年滿 15 至 65 歲失業者具有工作意願及工作能力，且經社政主管機關審核認定之低收入戶及中低收入戶，政府辦理各項職業訓練及就業促進活動，協助培養專業技能，並結合社會資源建立聯繫機制，期能促進中、低收入婦女適性就業及積極自立，進而脫離貧窮改善家庭經濟。

(四)為提高低收入戶及中低收入戶者之工作意願，社會救助已有相關配套措施

為避免低收入戶及中低收入戶因參與就業措施而喪失資格，社會救助法第 15 條已規定，參與就業服務措施於一定期間內及額度內因就業(含自行求職)而增加之收入，得免計入第 4 條第 1 項及第 4 條之 1 第 1 項第 1 款之家庭總收入，最長以 3 年為限，經評估有必要者，得延長 1 年。前揭規定將有助提升中、低收入婦女之工作意願。

(五)我國勞、社政單位之福利與服務資源分立，未能提供單一窗口之整合性服務，無法發揮綜效

目前我國對於中、低收入婦女之就業服務，除可由渠等逕至就業服務中心申請就業協助外，另一管道係由社政單位列冊送請勞政單位協助就業，在實際運作過程中，常有勞政單位聯繫不到社政單位所列名冊人員，或是名冊人員欠缺工作

意願等情事；另在協助就業障礙之排除方面，單靠勞政單位之力量，欠缺社政單位相關資源之搭配，亦影響推動之成效。

(六)中、低收入婦女之就業狀況、是否脫貧等缺乏長期追蹤

衛福部每 5 年進行之「低收入戶及中低收入戶生活狀況調查」，欠缺性別統計，無法據以瞭解中、低收入婦女之就業情形，且中、低收入婦女之受補助期間、就業狀況與是否脫貧等，亦缺乏長期追蹤及統計資料，無法掌握政府協助渠等就業與救助政策之具體成效。

二、研究建議

(一)推動女性工作與家庭平衡，排除就業障礙

中、低收入婦女常因結婚、育兒、照顧家人等因素，無法兼顧工作或退出職場，落入低薪或低收入之困境。建議勞動部、衛福部及教育部等相關部會，持續強化以下措施，建構完善之家庭支持系統，提升女性勞動參與機會。

- 1.加強提供相關協助或轉介社政單位申請托育、家庭照護、老人居家服務、看護費用等補助，以解決家庭照顧問題。
- 2.營造兼顧家庭與工作之友善職場，落實育嬰留職停薪假及津貼、家庭照顧假及彈性工時制度，促進中、低收入婦女就業。
- 3.健全托育環境，並積極推動幼兒教保公共化政策，有效排除中、低收入婦女就業障礙。

(二)協助經濟弱勢婦女提高工作意願

部分中、低收入婦女擔心就業後，其工作收入恐影響現有福利資格之維持，建議衛福部會同縣市政府加強宣導社會救助法第 15 條有關工作收入於一定期間免計入家庭總收入之相關規定，以消除中、低收入婦女對於就業之疑慮，並透過調查、訪視等查核機制，深入瞭解不同個案之需求，以鼓勵渠等積極進入勞動市場，獲取維生資源。

(三)針對特定對象，提供工作機會及適性就業服務

中、低收入婦女常面臨低學歷、專長及技能等就業條件不足，且接受職業訓練意願偏低等問題，建議經濟部、衛福部及勞動部等相關部會，針對中、低收入婦女持續強化相關協助，以提供更多就業機會，並提升渠等之工作能力及參訓意願。

- 1.加強中、低收入婦女之職業訓練、就業媒合及建立訓後追蹤機制，以協助取得證照及提升就業力。

2.落實低收入戶及中低收入戶中，有工作能力的婦女之就業能力及就業意願評估機制，確實評估個案意願再行轉介，俾集中資源輔導有工作意願者，提高執行成效。

3.加強推動「微型創業鳳凰貸款」、「女性創業飛雁計畫」、提供創業諮詢輔導，協助有創業能力與意願之中、低收入婦女自行創業。

另建議縣市政府運用自有資源或結合民間團體，擬具符合經濟弱勢婦女需求之多元自立脫貧方案及就業服務措施，以提升社會救助機制之功能，有效改善家庭的經濟狀況。

(四)強化社政與勞政單位的橫向聯繫與合作

英國為提高行政效率，整合社政與勞政單位隸屬同一部門，我國目前是分屬衛福部及勞動部兩個主管部會，為提高行政效能，建議配置社工人力於就業服務站，透過社工人員與就服人員之緊密合作，有效整合社政與勞政單位相關的津貼與服務，提高就業媒合成功率；此外，建議勞動部、衛福部會同縣市政府，定期檢討低收入戶、中低收入戶有工作能力婦女之就業情形與遭遇困難問題，合作提供相關協助及研擬因應對策，以擴大對前揭對象之補助成效。

(五)建立大數據資料庫追蹤就業狀況

有關低收入戶及中低收入戶之補助期間、就業情形與是否脫貧等，缺乏後續追蹤及統計資料，建議衛福部、勞動部等相關部會研議建立低收入戶、中低收入戶之大數據資料庫，包括：以勞保、農保勾稽受補助者之收入及其就業狀況、社政單位補助以工代賑、受補助期間及脫離貧窮等相關資訊，俾使政府有限資源發揮最大效益，有效協助中、低收入婦女自立及脫貧。

(六)加強推動中、低收入婦女之工資補貼

勞動部為協助國人就業，已推動臨時工作津貼、缺工就業獎勵、跨域就業補助、僱用獎助等各項措施，建議參考韓國就業促進津貼之發放做法，針對弱勢家庭求職者，依就業情形，分階段提供中、低收入婦女不同之就業促進津貼，以強化求職者的工作動機，提高就業成功率。

柒、參考文獻

1. 衛生福利部(2014)。中華民國102年低收入戶及中低收入戶生活狀況調查報告。
2. 勞動部(2014)。「100-105年低收入戶及中低收入戶就業促進實施計畫」辦理情形及未來展望。
3. 行政院社會救助介紹，網址：
https://www.ey.gov.tw/state/News_Content.aspx?n=C75E5EE6B2D5BAEB&sms=F0866217F17BDF5F&s=77622C9AD55EA68Dhttps://www.ey.gov.tw/state/News_Content.aspx?n=C75E5EE6B2D5BAEB&sms=F0866217F17BDF5F&s=77622C9AD55EA68D
4. 衛生福利部統計處衛生福利統計專區，網址：
<https://dep.mohw.gov.tw/DOS/np-1714-113.html>
5. 勞動部「薪資行情及大專生就業導航系統」，網址：
<https://yoursalary.taiwanjobs.gov.tw/salary/cgi-bin/cognosisapi.dll>
6. 內政部(2010)。「單親家庭狀況調查」。
7. 輔仁大學社會工作系王永慈。「台灣婦女權益報告書－婦女貧窮與福利」。
8. 衛生福利部(2015)。「社會救助業務現況及社會救助法重點說明」。
9. 台灣大學社會系鄭麗珍副教授。「貧窮女性化與社會救助政策」。
10. 古允文(2015)。建構我國低薪工作者社會安全網絡機制之研究。
11. 李淑容(2013)。我國弱勢家庭就業促進之研究。
12. 賀彩清。從傳統到現代婦女角色與家務工作。網址：
<http://mail.nhu.edu.tw/~society/e-j/46/46-37.htm>
13. California plan will help low-income women
<https://money.cnn.com/2018/03/20/news/economy/women-construction-jobs-california/index.html>
14. The Straight Facts on Women in Poverty
https://cdn.americanprogress.org/wp-content/uploads/issues/2008/10/pdf/women_poverty.pdf
15. For UK women in low-paid jobs, a second child is a mixed blessing
<https://www.theguardian.com/society/2016/aug/06/second-child-career>
16. Helping Women Gain New Skills To Get Jobs
<https://news.ontario.ca/owd/en/2012/06/helping-women-gain-new-skills-to-get-jobs.html>