

社會投資觀點的性別分析

以臺灣女性創業方案為例*

陳芬苓**

收稿日期：2020 年 10 月 23 日

接受日期：2021 年 10 月 28 日

* DOI:10.6164/JNDS.202112_21(1).0003

本文感謝國立臺灣大學國家發展研究所施世駿教授、國立中正大學社會福利研究所呂建德教授協助資料取得，助理吳雯婷協助統計整理作業。本文部份資料來自國衛院 2019 年委託施世駿教授團隊之研究計畫結果（未出版）。

** 國立臺北大學社會工作學系教授。

E-mail: flchen@mail.ntpu.edu.tw

摘 要

本論文主要探討提升女性勞動力及兒童照顧型的社會投資方案，是否能帶來性別平等的目的，改變原本社會福利典範的慣性？社會投資方案背後的意識型態為何？對於女性所造成的影響力為何？本論文將以臺灣社會投資政策——以女性為對象之創業方案「女性創業飛雁計畫」、「微型創業鳳凰計畫」資料為例，探討社會投資政策在臺灣實踐的模式，並進一步以性別分析的觀點，以期深化、補充與修改社會投資觀點。結論中提到，社會投資觀點的提出確實帶來對傳統福利國家典範的衝擊，但並未改變原有的典範模式。社會投資政策的目的不能只放在活化福利依賴人口，而是要「先能力建構（投資）再談就業」，任何公共政策都不該只將女性視為「客體」，在強迫弱勢勞工進入勞動力市場前先給予資源充權，社會投資的理念才能夠達到正向的發展結果。

關鍵詞：社會投資、性別分析、女性創業方案、臺灣

壹、前言

社會投資政策在歐洲國家被視為一種積極性社會政策 (active social policies)，強調國家人口職能培育的角色，冀望以社會融入 (social inclusion) 角度將邊陲人口納入勞動力市場，尤其是女性勞動人口。社會投資政策與新自由主義 (neo-liberalism) 之興起有很大的關係。二戰後福利國家擴張，自 1970 年代中期，歐洲興起限縮福利國家的風潮，適逢高失業率及通貨膨脹，使得新自由主義開始挑戰凱因斯理論及社會民主主義再分配理論 (Morel et al., 2012)。新自由主義要求緊縮福利預算，並強調增加市場競爭機制。故 1980、1990 年代社會投資政策開始興起，強調社會人力資本運用的極大化 (Jenson, 2009, 2012)。

Ito Peng (2011) 認為：社會投資可以分成兩大模式，一種是加拿大與澳洲強調以兒童為對象的「未來」模式 (Invest in the future model)，如兒童津貼、營養提供、專業教育計畫、兒少資產累積計畫等；另一種為日韓 1990 年代開始，所偏好的以青年、婦女、老人為對象的「人力資本活化」模式 (human capital activation model)，欲使福利依賴者變成勞動人口。前者具體落實在「兒童早期教育與照護 (early childhood education and care [ECEC])」；後者則以其「生產性福利 (productive welfare)」互為表裡。但其他許多國家的作法其實是第三種，即公共日間托育服務，所謂補充性福利模式，¹ 希望由傳統給予家庭或兒童轉移支付 (cash transfer) 的模式，改為提供實物服務 (in kind) 的兒童托育服務，以減輕女性身為全職家庭照顧者的負擔，平衡工作與家庭，鼓勵女性進入勞動力市場 (Kadushin & Martin, 1988)。

¹ Kadushin & Martin (1988) 以對家庭功能產生的支持，將兒童及少年需要的福利服務分為三種：支持性服務——政策目的在減輕親子間壓力或緊張的服務；補充性福利——目的在補充父母照顧職責的服務；替代性服務——目的在當家庭發生嚴重問題時，暫時取代父母親職的服務。

針對提升女性勞動力及兒童照顧型的社會投資方案，是否能帶來性別平等的目的，改變原本社會福利典範的慣性？社會投資方案背後的意識型態為何？對於女性所造成的影響力為何？本論文將以臺灣的社會投資政策——以女性為對象之創業方案為例，探討社會投資政策在臺灣實踐的模式，並進一步以性別的角度，深化、補充與修改社會投資政策，討論社會投資方案未來的實踐與其限制。

貳、社會投資政策的性別批判

過去二、三十年來歐洲福利國家在後工業化社會中無法有效因應結構變遷所帶來的新社會風險（new social risk），² 社會投資觀點因而在 20 世紀末出現（Taylor-Gooby, 2004）。西方福利國家的興起一方面為了解決工業化所造成的社會問題，如失業、健康、養老、職災等；另一方面也與戰後為了解決寡母孤兒所發展出以發放現金為主的家庭政策有關（Skocpol, 1992），這部分可視為是「舊社會風險」，以所得維持方案為解決方式（Morel et al., 2012）。福利國家在財政緊縮，經濟不確定的年代，提出了「積極性社會政策」為處理「新社會風險」的方式，包括積極性勞動市場政策和家庭政策。故歐洲福利國家一方面削減所得維持方案的支出，一方面逐漸增加積極性社會政策的支出，此過程即為社會投資政策的興起（Morel et al., 2012; Crouch & Keune, 2012；

² Taylor-Gooby (2004) 首度以「新風險」的名詞來形容後工業社會所面臨的種種對於福利國家的威脅，他認為後工業社會中的新風險包括四個現象：一、女性大量進入勞動力市場，而減少了男性在經濟上的主導性；二、老年人口的增多使得依賴人口大幅上升，迫使女性外出工作；三、勞動力市場的轉變，由於全球化佈局的影響，失業在某些國家加劇，而在某些國家則反而有利於跨國企業的生存而獲利；四、私人部門福利服務的擴散，許多傳統由政府所提供的社會安全制度都慢慢轉變為私有化，這些轉變也迫使傳統的福利國家面臨重大的變革。

葉崇揚、古允文，2017)。

社會投資政策取向由歐洲發跡，逐漸擴散到其他區域的福利國家，包括南美洲、亞洲等地區也開始採取這個觀念。但每一個國家執行的重點有所不同，各個政府推動背後的意識形態也有所差異。根據歐盟的定義，社會投資政策是投資在人身上，其目的是強化人民的技術、能力，並支持他們完全參與勞動力市場及社會生活；社會投資政策可以透過教育、托育服務、健康照顧、職業訓練、就業服務、職業重建等方法來執行。透過社會投資政策，婦女可以取得平等機會，有更好進入勞動市場的機會，以便取得更好的社會保障，包括退休金等 (European Commission, 2021)。

「性別平等」或「女性人力資源的運用」是這一波社會投資政策轉型中重要的議題 (Midtbøen & Teigen, 2014)。隨著少子化的趨勢，女性的低勞動參與率開始受到許多歐洲國家的關注，Esping-Andersen (2009) 也注意到這項女性的革命 (female revolution)。Bonoli (2013) 認為積極性社會政策的改革中，提升女性就業率可能是社會投資政策的結果，但也可能是女性就業力的提升導致社會改革的需要。雖然難以說明因果關係，但女性就業率與積極性社會政策之間有著密不可分的關係。

然而，社會投資政策並非全無批評，其背後的邏輯也受到質疑，例如標榜可以達到性別平等的目標。女性主義觀點批評社會投資政策只是新自由主義的翻版，將經濟成長及福利國家永續經營擺在首位，而將平等、正義放在次要目標。如此一味追求經濟並不能解決現有社會性別不平等現象 (Jenson, 2009; Simon-Kumar, 2011)。此外，社會投資政策視「充分就業」為目標，被認為與凱因斯理論的典範一脈相傳 (Jenson, 2012)，然而凱因斯理論提及的充分就業僅包含男性養家模式下以男性為主的充分就業，而未包含女性 (Midtbøen & Teigen, 2014)。

社會投資政策面臨的第二項批評為：僅為了節省國家公帑，解決

福利財務負擔的問題，而非爲了女性福祉著想。在歐盟的官方文件中清楚明白表示：「藉由社會投資政策提升女性進入勞動力的情形將可以舒緩社會救助的支出，解決各國勞動人口萎縮的現況；過去勞動力市場性別不平等現象使女性貧窮化；女性未能充分就業，僅能從事兼職工作，故應該活用女性人力 (European Commission, 2013)」。

將社會投資政策的人口群聚焦在女性身上，不僅可以解決西方國家中過多的女性單親家庭所造成的福利負擔問題，女性就業後所繳的工作稅金及社會保險費等也能增加社會福利經費來源，有了工作收入及參與職業年金制度後，也可以減少女性老年後成爲經濟依賴人口 (Staab, 2010)。澳洲照顧者津貼的發展也是如此。澳洲政府強調學習歐洲社會投資政策，開始限縮照顧者津貼的金額，強調有工作能力的照顧者必須投入職場，使得以女性爲主的無酬非正式照顧者，必須糾結在作爲一位照顧者或一位賺錢者的兩難之中，但國家長照及身障保險所給付的金額又無法聘用一位全職照顧者，將照顧資源不足的現象留給女性自己解決 (Maker & Bowman, 2012)。

第三項批評爲：視女性爲勞動力市場短缺人力的解方。如同馬克思主義女性主義所闡述，勞動力市場視女性爲「產業後備軍」。當勞動力市場缺勞工時，社會就產生論述：批評女性該爲國家及家庭經濟貢獻。但是當勞動力市場勞力過剩時，就批評不親自養育子女的女性不是好母親，讓女性搖擺在好公民／好母親的衝突論述間。國家推崇社會投資政策主要來自經濟停滯的恐懼，將經濟停滯歸因於女性低生育率及低勞動參與率的結果，視女性爲經濟停滯的戰犯 (Midtbøen & Teigen, 2014)。政府認爲當目前未就業的女性進入勞動力市場，就可以解決少子女化之後（低階）勞動力市場人力不足的缺口 (Staab, 2010)。智利所推出的「Chile Crece Contigo 計劃」，提供職業婦女全天候公共托育服務，以促進育兒女性從事進入勞動力市場。然官方資料中明白指出：「此政策背後目的是充分利用潛在女性勞動力，以提升智利的經濟潛

力。希望解決女性貧窮化的現象，認為智利女性必須為其家庭落入貧窮負責，女性有義務讓其家庭脫離貧窮（Inter-American Development Bank, 2009）」。

第四項批評則是目前的社會投資政策並未著力於投資女性人力資本，而僅是以減少福利迫使女性投入勞動力市場。然而，在確保女性有平等參與勞動力市場的機會，或解決家庭照顧責任性別不平等的現象前，貿然推動女性充分就業並無法達到勞動力市場中的性別平等（Saraceno, 2015）。挪威的「工作線激活機制（work line policy activation regime）」即為此例。該政策主要在促進移民女性就業，避免她們成為福利依賴人口，但政府並沒有解決國內大部分移民女性從事兼職工作，收入微薄的弱勢地位。

最後一項批評是母職實踐的歧視問題。Saraceno (2015) 批評社會投資政策輕忽了「照顧」的價值，低估兒童成長過程中人格發展及親職照顧的重要性。社會投資政策希望以公共托育取代親職照顧，減少福利津貼而要求母親外出工作，難道貧窮家庭的女性沒有親自照顧子女的權利？一味的將低技術低教育成就的女性推到職場中接受低薪的工作，而未改善職場中性別不平等的現象，這樣的政府無疑是父權主義式福利國家的表徵。

究竟社會投資政策在各國間擴散的效果，是否會改變原本社會福利典範的慣性？對各福利典範原有的福利體制影響大嗎？社會投資政策最早由北歐國家開始實施，隨後英國等自由主義福利國家開始跟進，而最後施行的是歐陸為主的統合主義福利國家（葉崇揚、古允文，2017）。Nygård & Krüger (2012) 認為社會投資政策對於傳統統合主義福利國家典範的衝擊較大，統合主義國家具有天主教背景，重視家庭的完整性，及男主外女主內的家庭模式，由政府提供津貼，鼓勵女性留在家中照顧未成年子女。因此，傳統的家庭補助式所得維持方案與社會投資政策可能產生衝突。但 Nygård & Krüger (2012) 並不認為社會

投資政策改變了原本兩個國家的傳統福利典範。此兩國原有對家庭的轉移支付系統並未縮水，社會投資的概念只是漸漸被接受，尚未取代傳統的福利思維。Auth & Martinek (2017) 以瑞典及德國的親職假政策為例，也有同樣的發現。社會投資政策的提出使各國更重視協助父母就業，以解決家庭貧窮問題，但目前實施的作法比較偏向新舊福利取向同時並行。

總而言之，許多國家推動社會投資政策背後有其意識形態及欲達到的政策目的，女性並非政策的「主體」而僅是「客體」——達到特定政策目的的工具；此類社會投資政策並非就女性本身的利益出發，而是將女性視為解決福利預算難以負荷問題的「工具」，或將家庭貧窮歸因在女性身上。此類政策並不在乎女性進入何種勞動力市場，勞動條件為何。尤其貧窮或單親女性進入職場往往是填補低階勞動力的工作，對於女性本身並不一定有益，也無法提高女性經濟賦權（empowerment）的效用。勞動力市場中的平等機會並不會自己產生，如果國家政策沒有賦予女性更多平等的教育機會及職場增能的訓練，就「逼迫」女性進入勞動力市場，又期望她同時扮演家庭無酬照顧者的角色，無疑印證了雙元勞動力市場（dual labour market theory）的概念：資本主義與父權主義同時壓迫女性的現象，只是國家父權主義的展現而已（Walby, 1986）。

參、臺灣女性勞動特色及政策發展

一、低度發展的女性勞動力

在討論臺灣針對女性勞動力所發展的社會投資政策前，必須先瞭解我國女性勞動力的特色，才能瞭解政策發展的背景。在我國傳統家庭模式是「男主外，女主內」的男性養家模式下，女性勞動參與情形並不高，尤其是婚後受育兒因素而退出勞動力市場者並不少見。我國

有配偶或同居之婦女的勞動參與率由 1993 年 44.29% 逐步上升至 2019 年 49.24%（行政院主計總處，2019a）。過去女性婚後即退出勞動力市場的趨勢，隨著社會文化的轉變、女性教育程度的改善，越來越多女性婚後仍然繼續留在勞動市場。

臺灣許多女性在結婚或生子後，中斷工作暫時選擇家庭責任。2016 年已婚婦女結婚離職率為 29.92%，復職率為 51%；生育離職率為 25%，生育復職率為 55.57%；離職至復職間隔為 5 年 5 個月（行政院主計總處，2016）。與 2003 年相比，該年度女性結婚離職率為 35.6%，復職率為 38.9%，復職間隔為 7 年；生育離職率為 29.5%，生育復職期間為 75 個月（簡文吟，2004；行政院主計總處，2016）。即使已婚女性回到職場的間隔縮短了，但平均仍有 5~7 年之久，在快速轉變的全球化時代，女性回歸職場可能難上加難。

臺灣女性的就業率也受子女數及子女年齡的影響。臺灣育有未滿 15 歲子女母親之就業率依「一位」、「兩位」、「三位或以上」子女分別為 67.0%、67.6%、54.6%，OECD 28 國平均值分別為 68.3%、65.9%、51.0%；若依最小子女年齡區分成三組別為 (1) 0~2 歲、(2) 3~5 歲、(3) 6~14 歲，臺灣母親就業率則分別為 57.4%、66.9%、70.5%，OECD 29 國平均值為 53.2%、66.7%、73.0%，子女年齡愈小，母親就業率愈低，此趨勢與其他 OECD 國家平均值相似。差別較大的在於，臺灣 2014 年「子女皆在 15 歲以上」的母親就業率為 47.88%，OECD 國家「子女皆在 15 歲以上」之母親平均就業率為 59.79%（臺大兒家中心，2018；OECD, 2019）。可能的解釋原因有兩種，一是臺灣職場存在年齡歧視，尤其不利中年女性就業；二則是臺灣育兒母親在離開職場後較少回歸職場。

由圖 1 可以看出，近十年來臺灣各子女年齡層之有偶女性勞動參與率皆有所上升，其中最最小子女年齡在 6~17 歲之女性上升最多，其次為有 6 歲以下子女者；十年來唯一未有上升趨勢者為子女皆 18 歲以

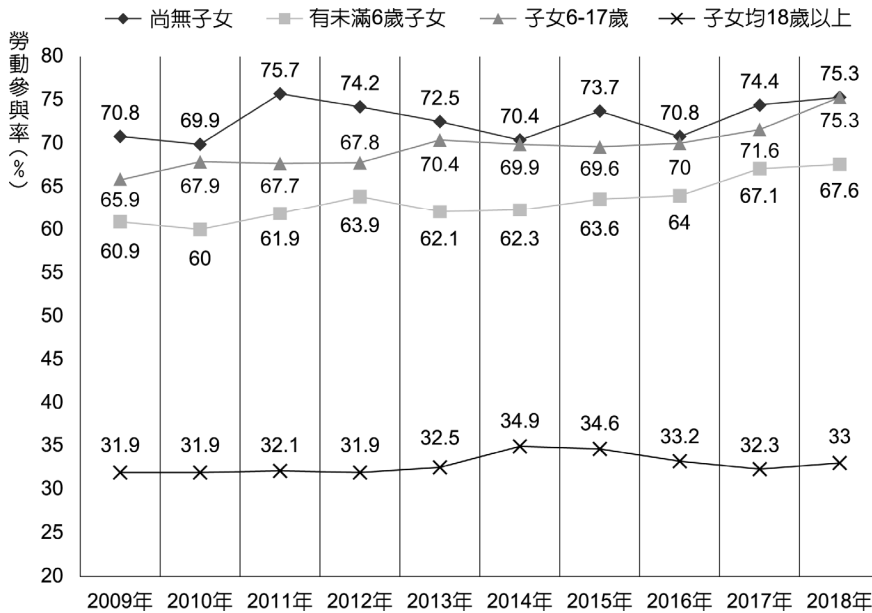


圖 1 臺灣近十年有配偶或同居婦女勞動參與率

資料來源：參照行政院主計總處（2019b），作者自行繪製。

上者，可見中高齡女性較少參與勞動力市場之特性。

若與日、韓女性及我國男性的生涯歷程相比（見圖 2），可以發現我國婦女的勞動參與率比日韓的情況為佳，尤其是 25～29 歲我國的勞動參與率超過九成。但與其他國家不同的是，其他國家的婦女在生命軌跡中，勞動參與率呈現 M 型狀態；換言之，婚育年齡的女性可能會暫離職場，但多半在 40～55 歲之間會再重回職場，之後隨年齡老化再降低。而男性多半為鰻頭型的勞動參與曲線，從 20～25 歲進入職場後一直到 50 歲後才慢慢退出職場，中間並未有明顯退出職場的狀態。但我國婦女勞動參與率的趨勢與其他國家女性略有不同，未呈現出 M 型的曲線，而是單峰型，我國女性一旦退出職場便很少重回職場（勞動部，2019b）。

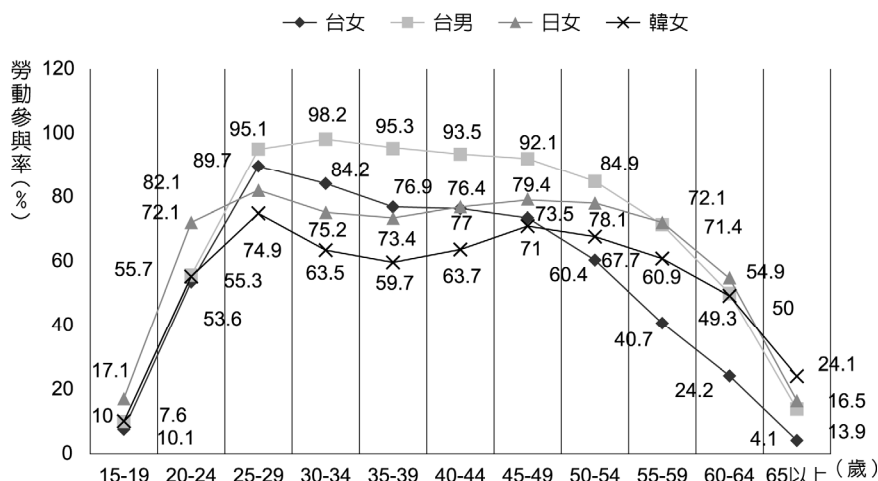


圖 2 2017 年各國年齡別勞動參與率

資料來源：參照勞動部（2019b），作者自行繪製。

若與臺灣男性工作的軌跡相比（見圖 3），以男女平均初婚年齡各為 32.4 歲及 30.2 歲來看，婚前男女勞動參與率的差異很小，30~34 歲男女勞動參與率差約 12%；但到了退休前的 55~59 歲（我國男性平均退休年齡為 62.3 歲，女性為 59.7 歲），差距已達約 28%；女性在育齡期後漸退出勞動力市場，也較男性早退出勞動力市場（行政院主計總處，2019c）。

過去也有部分論文分析臺灣女性的勞動特性，如薛承泰、簡文吟（1997）發現因生育而離職，復回職場者較因結婚而離職者比例高，離職第三年與第十年為臺灣婦女再就業的高峰期。伊慶春、簡文吟（2001）以問卷調查發現，30.3% 的樣本於婚後 / 生育後由正式部門轉換至彈性工作，顯示已婚婦女就業之困境。簡文吟（2004）的訪談發現，當女性人力資本及薪資不高時，會被要求要以實踐母職為主要選擇。李大正、楊靜利（2004）指出女性婚後持續工作者有下降趨勢，但中斷後回歸、重返勞動市場的時間提前，中斷就業的期間逐漸縮短，與本

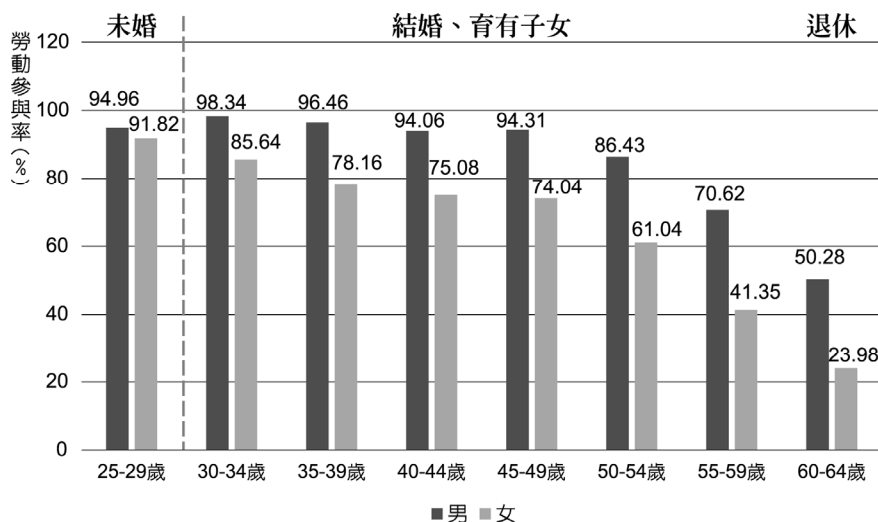


圖 3 2018 年臺灣男女勞動參與率差異

資料來源：參照行政院主計總處（2019c），作者自行繪製。

文論述相符。林淑慧、馬財專（2015）則發現「教育程度」是左右中高齡婦女是否能持續勞動參與的重要因素之一。黃春長、王素彎（2019）利用「勞保資料」以及「生育給付」資料，也發現臺灣有育兒女性一旦退出職場後，就很少重回職場的現象。也因為臺灣已婚女性退出勞動市場的特色，政府的政策一直著重在鼓勵已婚女性回歸職場上。

二、政策中的女性勞動力

針對臺灣過去對女性就業的重要政策，依時間順序整理於表 1 中，由於各階段新增政策特性不同，也剛好與當時執政黨意識型態有關，以下分析分為 1999 年以前、2000～2008 年、2008～2016 年、2016 年之後等四個階段來看女性勞動力新增的政策在臺灣的變化。依 Morel et al. (2012) 的分類，為處理「新社會風險」所產生的社會投資政策包括積極性勞動市場政策和家庭政策，因此在表 1 中同時呈現兩種政策

表 1 臺灣歷年新增婦女勞動與福利政策

年 份	勞 動 政 策	福利政策 / 家庭政策
1999 前	婦女職訓計畫	1992 就服法－開放外籍看護工 1996 特境生活津貼（負擔家計婦女）
2000～2008	2000 特殊境遇家庭扶助條例（創業貸款） 2002 飛雁專案 2002 性別工作平等法 2007 微型創業鳳凰計畫 2007 縮減婦女數位落差計畫	2000 特殊境遇家庭扶助條例 2006 單親婦女培力計畫（選擇性福利） 2007 協助婦女再就業計畫（針對弱勢婦女）
2008～2016	2010 婦女就業促進計畫	2008 保母托育管理與費用補助計畫（選擇性福利） 2009 育兒留職停薪津貼 2012 育兒津貼（選擇性福利） 2013 幼兒學前特別扣除額（選擇性福利）
2016 至今		2018 準公共托育計畫

資料來源：Chen (2014)。

說明：各項政策多半有延續性進行，故本表主要呈現為新增政策的時間點。

的發展。在 1999 年前的女性就業政策主要是「家庭即工廠」模式，希望女性一邊育兒一邊運用剩餘勞動力，基本上認為女性還是該以家庭為主，工作為次的思考模式；此階段也提出協助特殊境遇婦女就業，但並未針對弱勢女性就業有特別方案或特別的職業訓練。早期由於臺灣傳統職業訓練以青年人為政策目標，公立職業訓練場所集中訓練時間過長、訓練地點偏遠、必須離家接受訓練等因素，並不利女性參與；晚近為了提升女性勞動參與率，特別為婦女設計以服務業為主、時間較短並且不須全日住宿型的職業訓練課程，也可視為一種標準的社會投資方案。

直到 2000～2008 年，開始有特別針對婦女所推動的社會投資型方案，主要專注在協助婦女創業，包括在本文中將分析之飛雁計畫、微型

創業鳳凰計畫（後文再詳加分析）。另外，也推出具有特色的「縮減婦女數位落差計畫」，此計畫提供婦女基本電腦使用相關訓練，創造婦女社會與經濟方面的多重機會，進而提升其受僱或創業的能力，以中美基金為經費於 2007～2012 年度計畫終止，合計訓練人數約 11.8 萬人，亦為一項社會投資型計畫。此階段政策的特色在於：視女性為就業的主體，完全去家庭化，無特別考量女性是否已婚或是否需同時兼顧育兒的角色。

在針對特殊境遇及弱勢婦女方面，此階段提出不少協助就業的新計畫；有別於上個階段的婦女就業計畫著重在要求公部門優先聘用負擔家計者及弱勢婦女，但並未有先增加人力資本再協助女性進入職場之設計；此階段各項協助女性就業政策均是經過完整設計的社會投資型方案，先解決（失婚）女性人力資本較弱的現象，而非將弱勢婦女推入職場以免其成為福利依賴人口而已。2006 年推動的「單親婦女培力計劃」即可隸屬於社會投資計畫。有鑑於女性貧窮人口的主因來自單親家庭，女性因過早進入婚姻或未婚生子，以致於教育程度過低，在失婚後很難以低學歷進入職場並同時照顧幼兒，該計畫補助單親女性先補充人力資本再進入職場，補助弱勢單親婦女就讀大學校院及高中職學費、學雜費與學分費，並補助進修學位期間六歲以下子女的臨時托育費。2007 年開始的「協助弱勢婦女提早就業」計畫執行至今，為協助弱勢婦女適應職場，辦理弱勢婦女職前準備班，規畫現今就業市場分析、產業發展趨勢、職場適應與協助、顧客服務及情緒管理、人際關係的維持及職場基本應答等課程，由專業個案管理員協助訂定個案就業計畫，模擬面試、陪同面試、安排職業訓練諮詢評估，包括就業後的職場關懷，以陪同她們順利進入職場。

在 2008 年之後，原本只有女性可申請的創業方案改成男女皆可申請，新增政策的走向改為著重在解決就業婦女的育兒問題，特別是開辦育兒留職停薪津貼、提供育兒津貼、保姆補助等方案，希望就業婦

女同時兼顧母親與就業的雙重角色與任務。過去臺灣的福利模式偏向以家庭為主的殘補式福利，國家很少介入原本屬於家庭照顧的領域（Ku, 1997; Chen, 2000），此階段提供育兒方面的補助，表現國家願意介入家庭育兒的負擔，對傳統福利體制而言是一項突破。但當新增政策重點放在育兒留職停薪津貼、育兒津貼時，與 Esping-Andersen (2009) 所提到之統合主義福利典範相符，希望維持傳統家庭主義，由國家提供福利讓女性暫離職場專職照顧幼兒（Lewis, 1992）。因此，此階段政府的意識型態傾向：當資本主義與父權主義有衝突時應先以家庭照顧為主，暫離職場，女性還是以生育子女為主，行有餘力才進入勞動力市場。

2016 年之後新增的政策不多，主要是希望透過「準公共托育計畫」提供更多托嬰服務，與其他國家的社會投資方向相似，藉由大量提供公共托育托嬰資源，補助私立托育機構以降低送托成本；或補助親人照顧的方式，鼓勵家庭找尋補充性照顧資源，讓婦女不用因為生育而中斷工作。雖然與 2008～2016 年福利政策一樣是專注在有育兒需求的女性就業，但依作者分析：「準公托政策」背後的意識型態還是略有不同，此階段傾向希望女性不用因為生育而停下在事業上的發展，也認同母職是可以被取代的，所以大量設置公共托嬰設備，並以補助降低托嬰托兒的費用，抑制托嬰托兒市場化才能增加女性繼續就業的動機。

綜觀臺灣過去的女性勞動政策，以新增政策做分析，在 2000 年前及 2008 之後的政策主要是希望婦女同時能夠兼顧工作與家庭，然而當兩者有衝突時，仍以傳統家庭中照顧者的角色為主，其次才考量到工作；女性進入公共政策的規畫中，仍然是以「母親」的角色為主，而非「女性」。而 2000～2008 年間婦女勞動政策則是單獨以「女性」為工作者的角度去思考，而非一個母親，希望以社會投資型的計畫協助女性在職場上有所角色及發揮。這些社會投資型計畫的投入及育兒福利政策的推出，確實稍微提高女性勞動參與率，女性勞動參與率從 2000 年

46.02% 至 2019 年提高為 51.39% (勞動部, 2019a), 也確實有助於女性從家庭的依賴者轉為獨立公民之角色。³ 綜觀臺灣過去針對女性勞動力所發展的政策, 符合 Holliday (2000) 所稱之「生產型福利國家模式」——經濟發展是國家發展的首要目標, 福利的提供只是經濟發展服務的工具。社會投資政策與傳統臺灣的福利模式一點都不違和, 且一直在實踐中。

社會投資政策的政策有三個核心概念: (1) 重新整合社會及經濟政策; (2) 由再分配福利國家變成促進性福利國家 (facilitative state); (3) 透過人力資本的投資進行經濟活動 (Peng, 2011)。部分歐美國家及拉丁美洲等地區推動社會投資政策的背景, 往往來自於過去提供單親家庭過多的津貼, 而認為這些福利依賴人口必須獨立, 就如同英國所推動的「由福利到工作 (welfare to work)」的政策一樣。但臺灣整體福利發展的歷史脈絡並不相同, 傳統上並無豐厚的家庭津貼提供、亦無兒童或單親津貼等轉移支付型津貼, 以女性為首的單親家庭很難落入福利依賴; 因此, 反而發展出以女性為主體的社會投資政策模式。

肆、臺灣女性的社會投資方案

Saraceno (2015) 曾批評社會投資政策只將焦點放在「進入勞動力市場」而無實際「投資」人力資本。即使以「生產型福利國家 (Productivist Welfare Capitalism)」為主的亞洲國家的社會投資方案的模式, 也很少國家真正投資在改善女性人力資本的能力之後, 再鼓勵其進入勞動力市場 (Peng, 2011)。臺灣過去於 2000~2008 年推出特別為婦女所設計

³ Lister (1997) 提到公共政策習慣將女性視為依賴者的角色, 女性必須以太太或女兒之男性依賴者的身份取得福利, 所以女性並未得到完全的公民權, 只被視為一半的公民。當公共政策以女性為主體去思考 (而不是以母親的身份, 或太太的身份去取得時), 女性才能算是擁有完整的公民權。

的創業方案，即為具有特色的社會投資方案。本文中將以此作為個案討論，分析社會投資政策的性別意涵。本節分析將以一項不分性別的社會投資政策，及兩個專為女性設計並且曾只限女性申請的社會投資政策為例，包括青創貸款、飛雁計畫、微型創業鳳凰計畫。分析的資料主要來自政府公開的統計資料，及部份資料來自本研究團隊去函勞動部及中小企業處所取得；質性資料來自作者於 2011～2012 年間執行財團法人婦女權益促進發展基金會委託計畫之焦點團體資料（陳芬苓，2011，2012）。⁴ 選擇此類方案分析是因為，國外未見類似的社會投資方案，為女性設計的飛雁計畫、微型創業鳳凰計畫，是針對女性就業的弱點設計的，包括提供培訓課程以提升申請者人力資本，提供創業顧問的輔導以補足女性諮詢的需要、提供創業基金解決女性缺乏經濟資本的問題、成立伙伴團隊提升女性生命歷程中社會資本不足的問題等；此類方案補足國外女性主義觀點批判社會投資政策不「投資」的問題，可供討論對於女性就業造成何種的影響，社會投資政策該如何修正方向等議題。

一、青創貸款

臺灣過去即有鼓勵青年人創業的計畫，但並未針對特定性別，「青創貸款」將申請者年齡定位在 25～45 歲之間，為週轉型的貸款，需為已成立、已開始運作的企業才能申請貸款，金額為 400～1,200 萬 / 人，貸款年限 3～7 年（寬限期 1～3 年）；青創貸款的特色是除了貸款外，還包括貸款前的培訓課程、貸款後的追蹤輔導，及提供貸款後創業顧問（經濟部中小企業處，2019a）。這項未針對女性的方案，無論在申

⁴ 現在由於官方統計資料許多都公開給大眾，部分較細的分析則由研究團隊去函相關部門索取，由於目前相關方案的資料已委外統計，部分統計欄位沒有了，因此有些資料採用過去作者 2012 年同樣去函勞動部所取得之統計資料。

請件數或金額方面，都可以看出女性申請人居於少數情形。在表 2 中，2009～2018 年男性累計的保證件數為 22,499 件（71%），女性為 9,192 件（29%）。在保證金額方面，2009～2018 年累計金額達 1,844,805 萬元，女性 503,115 萬元（27.3%），男性 1,341,691 萬元（72.7%）（未有 2009 年之前的數據）；在融資金額方面，2003～2018 年累計融資金額為 2,804,089 萬元，男性為 2,001,299 萬元（71.4%），女性為 802,790 萬元（28.6%）。每件保證件數的平均融資金額，男性為 89 萬元，女性為 87 萬元。各項數據看來，女性皆低於男性，約占不到三成。

表 2 青年創業貸款申請人性別統計（2009～2018）

年份	性別	保證件數 (D)	百分比	保證金額 (E)	百分比	融資金額 (F)	百分比	每件平均 融資金額 (F/D)
2009	男	749	78.3%	49,779	79.4%	57,591	79.4%	77
	女	207	21.7%	12,933	20.6%	14,948	20.6%	72
	計	956	100.0%	62,712	100.0%	72,539	100.0%	76
2014	男	2,264	71.8%	191,765	71.8%	213,619	71.8%	94
	女	889	28.2%	75,316	28.2%	83,820	28.2%	94
	計	3,153	100.0%	267,081	100.0%	297,439	100.0%	94
2018	男	1,096	74.5%	109,729	74.2%	122,065	74.2%	111
	女	376	25.5%	38,232	25.8%	42,474	25.8%	113
	計	1,472	100.0%	147,961	100.0%	164,539	100.0%	112
總計	男	22,499	71.0%	1,341,691	72.7%	2,001,299	71.4%	89
	女	9,192	29.0%	503,115	27.3%	802,790	28.6%	87
	計	31,691	100.0%	1,844,805	100.0%	2,804,089	100.0%	88

資料來源：經濟部統計處（2019a）。

說明：金額單位為萬元。

二、女性創業飛雁計畫

2000～2008 年間，臺灣政府有兩項專門為女性創業所提供的輔導服務，其一是行政院青輔會於 2000 年開辦，2002 年正式推動的「飛雁專案」，計畫內容包括女性創業育成班、主題進階班、婦女創業座談

會、婦女團體創業服務研習營、女性創業博覽會、建立飛雁學員互助網絡等等，飛雁專案培訓後創業的人數比例約有兩三成，原因部分是因為資金、技術問題或家人的支持程度，且女性創業時會想要準備周全後才開始，此點與男性極為不同，男性創業的想法是且戰且走，有三分準備即付諸行動；反觀女性的起步較困難，對創業的思考較縝密周延，不易付諸行動。上述青輔會女性創業育成班的課程，2012 年度起內容更多元實用，包括女性創業的基本認識與準備、女性創業的行業商機與創業模式、女性創業資金籌措與政府資源、女性潛能與自我成長、創業姊妹經驗分享、如何撰寫營運計畫書、工商登記與稅務法規、基本帳務與成本利潤分析、新創事業的整合行銷策略等等，以進階創業培訓為主。

目前「女性創業飛雁計畫」為經濟部中小企業處下的創業計畫，以 2014 年 APEC 宣言為主要架構，提供女性創業者於創業各階段所需要的協助。近年透過大雁帶小雁模式，聯結產業鏈上下游資源，促進國際市場，針對女性創業者企業升級所需，規畫客製化及整合性服務措施，提供課程、輔導、商機媒合、資源連結，並持續舉辦年度女性菁英典範選拔競賽，持續推動女性創業育成相關措施（經濟部中小企業處，2019b）。根據經濟部中小企業處提供的 2014~2018 年資料，創業飛雁計畫輔導人次以女性為主，在 1,013 件使用輔導人次中，只有 6 件是男性使用（經濟部統計處，2019b）；所建立的大雁帶小雁團體，也以女性為主，主要在提升女性原本薄弱的社會資本（social capital）（Bourdieu, 1986），解決女性在男性為主的商業圈中資源不足問題。

三、微型創業鳳凰

飛雁專案屬於已在運作之創業計畫，招募較具規模之創業者。許多女性是在家庭遭逢生活困難下出來創業，因此有「社會型創業」的需求。2000 年推動女性創業方案後，發現許多女性更需要協助首次創

業，於是勞委會推動「創業鳳凰」計畫。創業鳳凰主要屬於社會型的協助，創業由無到有，從創業中協助婦女自力更生，進而提供就業機會給其他婦女。該計畫包括下列三個部分（勞動部勞動力發展署，2019）：

- (一) 諮詢輔導服務：勞動部遴聘來自各領域的專業顧問 110 位，提供免費之個別或小組諮詢及後續輔導，同時亦輔導創業計畫書撰寫。如果在創業過程中、經營遇到困難，勞動部提供創業顧問全程陪伴服務，申請者如有任何創業問題可隨時向勞動部勞動力發展署——創業諮詢輔導服務窗口申請創業顧問諮詢，尋求相關建議與協助。
- (二) 創業課程：政府免費提供創業趨勢、創業準備與微型企業創業貸款計畫等課程，針對欲創業但不知該如何著手的婦女及中高齡國民瞭解創業相關資訊，課程共分為入門班、進階班及精進班等 3 種類型。此外，為符合數位 e 化浪潮，培養民眾網路行銷及網路商店營運，故規畫辦理「微型創業鳳凰網路行銷課程計畫」，藉以增進民眾數位創業能力，應用 e 化網絡行銷及網路商店營運，增加創業行銷管道，協助欲創業者完成創業及協助已創業者穩定經營。
- (三) 微型創業貸款：該計畫也提供微型創業貸款，目前為提升我國婦女、中高齡國民及離島居民勞動力參與率，建構創業友善環境，協助發展微型企業。對象包括年滿 20～65 歲女性、年滿 45～65 歲國民，以及年滿 20～65 歲且設籍於離島之居民等等，3 年內曾參與政府創業研習課程至少 18 小時，並經創業諮詢輔導，所營事業員工數（不含負責人）未滿 5 人，具有規定條件之一者，得向勞動部申請本貸款。微型創業鳳凰的具體作法分為下列項目（勞動部勞動力發展署，2019）：
 1. 創業資金融通：貸款額度最高 200 萬元，貸款年限 7 年，貸款利率按郵政儲金 2 年期定期儲金機動利率加年息 0.575% 機動計息。貸款戶須自行負擔信用保證 0.375% 保證手續費，前 2 年利

息由勞動部全額補貼。

2. 信用保證機制：提供九成五保證，免保證人及擔保品。銀行提供貸款資金，由勞動部就業安定基金及中小企業信用保證基金各提撥 1.5 億元作為保證專款合計 3 億元，本貸款設定信用保證融資總金額為 30 億元。
3. 創業陪伴輔導：全程陪伴創業者進行輔導，如：指派創業顧問，辦理創業諮詢座談、經營管理系列課程等等。
4. 創業經營管理培訓：對於創業經營能力不足者，開辦相關經營管理課程，包括創業入門班、進階班及創業精進班等。
5. 配套措施：成立創業同儕成長互助社群，協助建置商品行銷網路。

據經濟部中小企業處之說明，飛雁計畫及微型創業鳳凰貸款兩者的分工情況如圖 4。在兩者的銜接合作方面，可以看出微型創業鳳凰的預備創業者進入系統順利創業後，可以銜接飛雁參加課程、培植及活動，而飛雁計畫也能夠轉介有需求的創業者申請微型創業鳳凰貸款及課程，讓兩個計畫形成一個能夠互助的循環系統。

創業鳳凰的貸款自 2007 年開辦，一開始開辦是以女性為主，2009 年開放中高齡男性可以申請，文中數據以 2009 年合併微型創業鳳凰後數據為主，表 3 可看出 2009～2019/7 女性申請人數有 8,028 人，男性有 3,071 人；核准人數也以女性為多，共計 4,876 人，男性有 1,509 人；最後獲得貸款的女性人數有 4,580 人，男性有 1,369 人，皆是以女性居多。若就核准比率（核准人數 / 申請人數）與貸款比率（貸款人數 / 申請人數）來看，發現男性有 49.1% 可以取得核准，44.6% 可以獲得貸款，女性相對的核准比率較高，60.7% 可以取得核准且 57.1% 可以獲得貸款補助，以女性為主的計畫可以發現女性不再居後（見表 3）。⁵

⁵ 政府自 2007 年 3 月起開辦「創業鳳凰婦女小額貸款」，並於 2009 年 2 月與「微型

項 目	女性創業飛雁計畫（經濟部）	微型創業鳳凰貸款（勞動部）
目 的	針對不同階段、需求之創業女性，提供客製化及整合性服務措施，建構女性創業網路、推廣創業典範。	協助有心創業的婦女及中高齡民眾取得微型創業貸款，提升創業成功率。
服務族群	不同創業階段之女性創業者 (80% 以上已創業或即將創業)	有創業意圖之婦女 或 45~65 歲中高齡者
創業型態	公司、行號為主	商號、攤販、工作室、傳統店舖為主
資金需求	範圍較廣，100~1,000 萬元以上為主	100 萬元以下為主
輔導主軸	新創企業輔導、菁英深度輔導、成功典範選拔、國際參展及市場拓展。	失業者創業輔導、貸款相關輔導、微型創業楷模選拔（107 年度恢復辦理）。
資金融通	天使或創投資金媒合、輔導申請政府補助、國際參展及市場拓展。	微型創業鳳凰貸款

圖 4 女性創業飛雁計畫與微型創業鳳凰貸款之分工比較⁶

表 3 微型創業鳳凰貸款及創業諮詢輔導服務統計表（2007~2019）

年 份	性 別	微型創業鳳凰貸款					創業諮詢輔導服務				
		申 請 人 數	核 准 人 數	貸 款 人 數	核准比	貸款比	創業研 習課程 人 次	顧問諮 詢輔導 人 次	協助完 成創業 人 數	創造就 業機會	參加課 程後完 成創業 比 率
2007/03~ 2011/12	男	1,014	559	506	55.0%	50.0%	12,726	3,873	1,994	5,346	15.7%
	女	3,672	2,597	2,412	71.0%	66.0%	53,719	15,437	6,181	17,513	11.5%
	計	4,686	3,156	2,918	67.0%	62.0%	66,445	19,310	8,175	22,859	12.3%
2009~ 2019/07	男	3,071	1,509	1,369	49.1%	44.6%	40,624	13,467	5,583	18,590	13.7%
	女	8,028	4,876	4,580	60.7%	57.1%	83,813	31,790	13,410	22,240	16.0%
	計	11,099	6,385	5,949	57.5%	53.6%	124,437	45,257	18,993	40,830	15.3%

資料來源：勞動部提供統計資料，作者統計整理。

說明：核准比為「核准人數 / 申請人數」；貸款比為「貸款人數 / 申請人數」；參加課程後完成創業比率為「完成創業人數 / 創業研習課程人次」。

企業創業貸款」合併為「微型創業鳳凰貸款」，適用對象為 20~65 歲婦女及 45~65 歲中高齡國民（不分性別）。

⁶ 該圖由作者去文詢問經濟部中小企業處，對方以公文回覆之內容。

在課程部分，上課人數以女性居多，為男性的兩倍。自 2009～2019 年 7 月為止，女性參加創業研習課程人數有 83,813 人，男性有 40,624 人；申請顧問諮詢的部分女性約為男性的兩倍多，女性有 31,790 人，男性有 13,467 人；最後協助完成創業的女性人數有 13,410 人，男性有 5,583 人；若以最後協助完成創業的人數與曾經上過創業研習課程的人數相比，可以發現 13.7% 曾上過課的男性最後完成創業，有 16% 上過課的女性有完成創業。2011 年前女性最後完成創業比例 (11.5%) 仍低於男性 (15.7%)，但至 2019 年的統計中女性最後完成創業的比率 (16.0%) 已超過男性 (13.7%)，可見近年女性實踐創業的勇氣有所增加 (見表 3)。

此計畫提供免費個別或小組諮詢及後續輔導，同時亦輔導創業計畫書撰寫。如果在創業過程中，經營遇到困難，勞動部提供創業顧問陪伴服務。根據 2016～2019 年 7 月的輔導統計資料 (見表 4)，可以

表 4 微型創業鳳凰輔導統計 (2016-2019)

年 份	性別	個 別 諮 詢		小 組 諮 詢		失業者創業前諮詢		貸 後 輔 導	
		人 數	%	人 數	%	人 數	%	人 數	%
2016	男	225	29.1%	425	30.4%	151	41.7%	23	23.5%
	女	548	70.9%	974	69.6%	211	58.3%	75	76.5%
	小計	773	100.0%	1,399	100.0%	362	100.0%	98	100.0%
2017	男	151	23.4%	912	33.0%	233	35.7%	35	21.1%
	女	494	76.6%	1,851	67.0%	420	64.3%	131	78.9%
	小計	645	100.0%	2,763	100.0%	653	100.0%	166	100.0%
2018	男	179	27.5%	905	32.6%	144	30.3%	31	22.1%
	女	472	72.5%	1,871	67.4%	332	69.7%	109	77.9%
	小計	651	100.0%	2,776	100.0%	476	100.0%	140	100.0%
2019	男	141	28.7%	600	33.3%	83	37.6%	23	24.5%
	女	351	71.3%	1,203	66.7%	138	62.4%	71	75.5%
	小計	492	100.0%	1,803	100.0%	221	100.0%	94	100.0%
合 計	男	696	27.2%	2,842	32.5%	611	35.7%	112	22.5%
	女	1,865	72.8%	5,899	67.5%	1,101	64.3%	386	77.5%
	小計	2,561	100.0%	8,741	100.0%	1,712	100.0%	498	100.0%

資料來源：勞動部提供統計資料，作者統計整理。

發現「個別諮詢」、「小組諮詢」、「失業者創業前諮詢」等三方面，男性大約都占 3 成的比例，女性則是 7 成左右，而「貸後輔導」以女性占 8 成為多數，男性為 2 成。

在 2007～2014 年創業鳳凰貸款的人數方面（見表 5），女性最後獲貸的人數有 3,488 人，男性有 869 人；在累計貸款的金額方面，女性達到 178,067 萬元，男性為 50,313 萬元，女性整體獲貸居優勢。若以男性或女性每件貸款人數最後所獲貸的金額，男性每人平均數為 57.9 萬元，女性為 51.1 萬元；依經濟部統計至 2018 年的數據來看，歷年平均獲貸金額男性每人 78 萬元，女性為 67 萬元，男性創業規模似乎都比女性為大（經濟部統計處，2019a）。

此外，女性逾期還款的金額達到 8,343 萬元，男性達到 3,062 萬元，就還款率而言，女性穩定的還款率為 95.3%，高於男性還款的情形 93.9%。若是將累計逾期的人數除以累計貸款的人數，可以發現女性平均每人逾期的金額達 2.4 萬元，男性則達 3.5 萬元；就逾期件數比例來看，女性有 6.5% 貸款者逾期，男性 7.9%；女性的逾期金額及件數都較男性為低，還款的情形優於男性（見表 5）。

2007 年 3 月至 2011 年 12 月女性累計停歇業（含變更負責人）有 625 件，男性有 98 件，停歇業比率（歇業數量 / 貸款人數）女性為

表 5 微型創業鳳凰貸款還款情形統計表（2007-2014）

年 份	性別	累計貸款件數 (A)	累計貸款金額 (B)	累計逾期金額 (C)	還款率 (D)/(B-C)/B	累計逾期件數 (E)	逾期件數比例 (E/A)	平均每件逾期金額 (C/E)	平均貸款金額 (B/A)	平均逾期金額 (C/A)
2007/03 ～ 2014/12	男	869	50,313	3,062	93.9%	69	7.9%	44.4	57.9	3.5
	女	3,488	178,067	8,343	95.3%	226	6.5%	36.9	51.1	2.4
	合計	4,357	228,380	11,405	95.0%	295	6.8%	38.7	52.4	2.6

資料來源：勞動部提供統計資料，作者統計整理。

說明：1. 金額單位為萬元。

2. 2007 年 3 月至 2014 年 12 月的累計逾期件數未包含 2007～2008 年的 8 件，因其未區分性別。2015 年後的資料未分性別，本文無法納入分析。

25.9%，男性為 19.4%，女性創業失敗而停歇業的情況較男性為高；由於創業鳳凰貸款女性到 2012 年已執行 5 年，男性則是執行 3 年，若以每年平均的停歇業人數來看，可以發現每年女性停歇業的人數有 125 件，男性歇業的人數有 32.67 件，女性相對高於男性，但有可能與男性執行時間較短有關。上述情況社會投資型的福利有其重要意義，但創業畢竟不是一條簡單的路，女性五年內有四分之一獲得貸款者已停止創業，男性 3 年內也有五分之一停止創業，這些情況也值得警惕。⁷

在參與年齡統計方面，以 2007～2011 年資料來看，由於男性限中高齡可申請，約有八成集中在 45～54 歲；女性並沒有年齡的限制，創業者有 66.6% 集中在 25～44 歲，22.4% 為 45～54 歲間。25～44 歲女性創業者因子女照顧所需，難以從事一般固定工時的全職受僱工作，若能投入創業資源將可使女性留在勞動市場中。在學歷方面，女性選擇創業的有 43.9% 為高中職，另各有兩成是專科及大學；男性選擇創業的 15.2% 為高中，36.5% 為高職，相較於女性會選擇創業的男性之教育程度較低；整體而言，選擇創業者的平均教育程度會更集中於高中職畢業，占 42.9%；碩士以上者選擇此方案的比率並不高，可能因其人力資本足夠在勞動力市場中找到具有尊嚴的工作。

選擇投入的行業別最終往往會影響成功與否，以 2007～2011 年資料來看，男女性在微型創業選擇投入是以「批發及零售業（男 44.9%、女 43.4%）」為主，其次是「住宿及餐飲業（男 20.4%、女 26.1%）」，但女性有更多是選擇「住宿及餐飲業」為主要投入對象。與男性相比，女性也有較多比例投入「教育服務業（男 1.4%、女 3.3%）」與「其他服務業（男 3.0%、女 11.0%）」；男性較女性會集中在「製造業（男 7.1%、女 3.0%）」、「營造業（男 11.1%、女 3.1%）」與「專業科學技術服務業

⁷ 因停歇業數據僅至 2013 年為止，且並未區分性別，以總計數據來說，2007～2013 年累計的停歇業人數達 761 人，其比率為 19.3%，每年的停歇業人數平均為 108.7 人。

(男 4.7%、女 3.6%)」等等，此創業情形與傳統男女職業的刻板印象相為符合，男性偏重於技術為主的行業，女性則偏重服務為主的行業；選擇投入產業與最後創業成功與否之間是否有關係，還需要進一步的分析。⁸

伍、結論與討論——社會投資政策的性別反思

本文於前言所提希望探討的研究問題包括：社會投資方案背後的意識型態為何？對於女性所造成的影響力為何？是否改變原本社會福利典範的慣性？目的在以性別的角度，深化、補充與修改社會投資政策，並討論社會投資政策未來可行的方向。從臺灣女性勞動參與狀況而言，女性在育齡期離開職場後很少再回到職場中，而在生命歷程中女性所累積的人力資本及社會資本機會都比男性低，若要促進女性參與勞動力市場便需要社會投資型的方案，讓女性有更多賦權、加值的機會，才能鼓勵女性留在職場，或是再重返職場。與其他國家不同的是，2000～2008 年臺灣女性創業方案是將女性視為政策的「主體」而非「客體」，女性是以一位獨立公民的角色進入公共政策的思維中，而非家庭的依賴者或男性的配偶角色，具有「完全公民權」(Lister, 1997)；也不像傳統臺灣的福利政策或其他國家社會投資型政策，政策的主角是為了解保護兒童權益，只提供公共育兒資源，女性只能以「母親」身份進入公共政策，而非以「女性」身份取得政策資源(張珣、陳芬苓，2000)。亦不像其他歐洲國家，推動社會投資政策的目的主要放在活化福利依賴人口，減少國家在社會福利轉移支付及社會救助的成本，解決國家福利的財務危機 (Staab, 2010; European Commission, 2013; Midtbøen & Teigen,

⁸ 這三段 2007～2011 年資料由作者於 2012 年去函勞動部取得，在後續新的資料中並無相關欄位資料。

2014)。也非如 Peng (2011) 所提到以日韓為例的人力資本活化模式，社會投資型政策只是視「女性」是國家發展經濟下的棋子，爲了提供足夠經濟發展所需的勞動力，才鼓勵女性工作，以填補低階勞力的空缺 (Saraceno, 2015)。臺灣以女性爲主所發展的社會投資型政策，試圖補齊弱勢勞力低人力資本及低社會資本的缺點，再讓她們進入經濟活動中。

本文藉由分析臺灣自 2000 年起推動的三種社會投資型方案實施情形，也發現專門爲女性設計的社會投資型方案，確實爲女性投入職場帶來更正面的效益；而不分性別的社會投資型計畫中，女性可能仍然是少數。因此爲女性特別設計的社會投資型計畫有其必要性，也才能針對女性在特定性別文化下的困境解決其就業障礙。透過這樣的社會投資型方案亦可解決女性取得資金的困難，同時會發現女性無論是在參與計畫的課程後實際將創業付出行動的比例、核貸比、貸款比及還款率都比男性爲優，女性也較會使用社會投資型計畫中陪伴及輔導的資源；相對的男性較喜歡單打獨鬥、所貸款的金額較高，且較少使用輔導和陪伴資源。女性更需要創業過程中的陪伴及輔導，也成爲以女性爲主的社會投資型計畫之特色。

本文所述之臺灣以女性爲主的社會投資型計畫是否有需改進之處？我們藉由「APEC 婦女與經濟論壇」對於女性進入經濟活動提出四個工作面向，包括能力建構、市場進入、取得融資、女性賦權，來說明對女性的社會投資政策還缺乏哪些要素 (陳芬苓, 2011)。從臺灣過去進行的社會投資型計畫而言，這一類型的計畫解決了女性「取得融資」方面的障礙，完整的訓練課程、補充商業知識、提供就業過程中的顧問團等，即「能力建構」。然而，根據作者的訪談，女性創業家反映過程中較缺乏「市場進入」的政策，包括：行銷、通路、商機很重要，但政府卻做得最少。產品沒有好包裝就無法談通路販售，貸款總額可能花一半在包裝產品，同時還有內容物、成本、週轉等資金須

有智慧地運用，這些都被忽略。雖然臺灣女性在大學或高中職的就學率與男性差不多，但研究所以女性比例則低於男性，加上育齡期退出職場後與勞動市場相關知識脫節，也會減少女性後續經濟活動的能量。在臺灣社會中，以男性為主的商場文化亦會讓女性參與勞動力市場的能量受限，而在上述專為女性設計的社會投資計畫中建立女性社會網絡的作法，有助於女性社會資本的建立，作法上比只增加女性人力資本及提供就業機會的「社會投資」概念更具深度。

另外，在稅務及會計方面，成為女性企業向上發展所面臨的重要瓶頸。有許多微型創業者其企業規模不足以聘僱會計師專門處理稅務，僅有記帳士。而政府針對稅務及財務的諮詢則相對較為缺乏。許多投資者可能還需要更多的服務，包含：在創業前了解自己真正擅長且有興趣的內容、了解目前的商機、增加自己的商業知識等；也要深入的了解產業的行銷及通路，否則容易面臨創業失敗的風險，也會讓女性對創業裹足不前，不敢真正投入創業的工作。在市場進入方面，政府也需要告知民眾未來 2~3 年適合創業的市場趨勢，並培養民眾相關的判斷力。深度的社會投資型計畫，才能將女性推向國際勞工組織所強調的「有尊嚴的工作（decent job）」，而不只是成為低階邊陲的勞動力而已（ILO, 2020）。

此外，在「女性賦權」方面也是相對缺乏，其實許多創業者選擇創業的原因是因為育齡階段需要同時兼顧照顧子女及工作，母職對女性還是個限制。企業家能力的培養部分也很重要，一個企業家須有忍耐力、挫折力與企業家的強度信念，對創業需要具企圖心，不只是視為維生的工具，需要有更多的野心，熱情地去解決創業過程中的困難，並且去建立自己的人脈才能讓企業成功。社會不會將女性創業者當作一個女性，而是以商人的角度去看待，在商場上大眾會評估其夠不夠專業作為一個商人，而不是只看待是一個女性。而在商場上女性生意往來的對象多半是男性，如何在過程中拓展社會網絡、創造性別平等

的合作機會，讓男性企業家願意接受女性成為合作的夥伴，這些皆是未來可努力的方向。

社會投資政策是否改變原本社會福利典範的慣性？社會投資政策的提出確實帶來對傳統福利國家典範的衝擊，如：德國開始有些菁英提倡必須要採用社會民主模式的福利制度提供更多的公共托育及職場中的性別平等機會；芬蘭最近也採取較多自由主義福利典範的市場模式，不再由國家提供普及性低價公共托育，而是只補助特定對象（Nygård & Krüger, 2012: 769）。歐盟在 2013 年就將社會投資視為改革的策略之一，但有學者批評：歐盟的社會投資策略中並未具備性別意識（Kvist, 2014），必須具有性別觀點才能夠了解女性在社會投資計畫中的弱勢，並非所有人的生命週期及人力資本皆在同一條平等線。在臺灣，發展社會投資型政策與其傳統生產型福利典範並不違和，傳統國家很少介入家庭照顧責任的資源輸送下，促進所有剩餘勞動力就業一直都是不變的政策方向。

社會投資是因為害怕經濟衰退及低生育率所推出的方案，實際上並未解決性別間長期不平等的問題，而對於女性「充分就業」也有過度的想像，事實上女性難以同時達成生兒育女及就業兩項目的。社會投資的政策取向其實並未解決福利國家所面臨問題，尤其是職場及家庭內性別不平等現象所造成女性投入勞動市場的困難，及養兒育女責任對女性就業所造成的影響，仍然是不容忽視的（Jenson, 2009）。換言之，社會投資不能當作解決福利國家所面臨問題的「唯一」解方，在積極勞動力市場的政策之外，仍然需要思考傳統福利模式同時存在的必要性。

以臺灣女性創業的社會投資政策為例，社會投資型政策的重點應放在「投資」，而非進入勞動力市場的「結果」，所有公共政策都不該只將女性視為政策的「客體」或是為了達到特定國家目的而編出的說詞。社會投資的概念對於照顧者而言可以是一項正向的政策論述，畢

竟許多全職的照顧者在離開職場多年後完全失去投入勞動力市場的能力。但在許多的福利國家的例子中也可以看出，貿然改變現有轉移支付式的家庭補助並不恰當，只是福利國家逃避自己責任的說法，真正負責任的福利國家應在原本的福利結構下，同時實踐社會投資的理念，在推動人民進入勞動力市場前能賦權照顧者，致力於勞動力市場及家庭分工的性別平等，讓女性勞動力不至於需陷入兼顧家庭照顧及勞動者的困境。在強迫弱勢勞工進入勞動力市場前先給予資源賦權，社會投資的理念才能夠達到正向的發展結果。

參考文獻

一、中文部分

- 臺大兒家中心 (2018)。〈臺灣童權指標〉。<https://drive.google.com/file/d/11ijJ-6CZhCavYPTu01KoGOLkO834xcK/view>。2021/11/14 檢索。
- 行政院主計總處 (2016)。〈婦女婚育與就業調查〉。<https://www.stat.gov.tw/np.asp?ctNode=1841&mp=4>。2019/05/30 檢索。
- 行政院主計總處 (2019a)。〈歷年婚姻狀況別勞動力參與率〉。<https://www.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=39413&ctNode=517&mp=4>。2019/06/13 檢索。
- 行政院主計總處 (2019b)。〈臺灣地區有配偶或同居女性就業率按最小子女年齡與 15 歲以下子女數分〉。<https://www.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=43604&ctNode=3579&mp=4>。2019/06/04 檢索。
- 行政院主計總處 (2019c)。〈臺灣地區勞動力參與率按年齡、教育程度與婚姻狀況分〉。<https://www.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=39413&ctNode=517&mp=4>。2019/05/30 檢索。
- 伊慶春、簡文吟 (2001)。〈已婚婦女的持續就業：家庭制度與勞動市場的妥協〉，《臺灣社會學》(1)：149-182。
- 李大正、楊靜利 (2004)。〈臺灣婦女勞動參與類型與歷程之變遷〉，《人口學刊》28：109-134。
- 林淑慧、馬財專 (2015)。《提升中高齡婦女勞動參與政策之可行性研究》(性別平等處研究計畫：PG10410-0037)。臺北：行政院性別平等處。
- 張珣、陳芬苓 (2000)。〈臺灣婦女健康政策的性別分析〉，《中華公共衛生雜誌》19(5)：366-380。

陳芬苓（2011）。《我國成立 APEC 婦女創業訓練中心可行性評估研究》。臺北：財團法人婦女權益促進發展基金會。[https://www.iwomenweb.org.tw/Upload/UserFiles/files/2011_%E6%88%91%E5%9C%8B%E6%88%90%E7%AB%8BAPEC%E5%A9%A6%E5%A5%B3%E5%89%B5%E6%A5%AD%E8%A8%93%E7%B7%B4%E4%B8%AD%E5%BF%83%E5%8F%AF%E8%A1%8C%E6%80%A7%E8%A9%95%E4%BC%B0%E7%A0%94%E7%A9%B6\(%E9%99%B3%E8%8A%AC%E8%8B%93\).pdf](https://www.iwomenweb.org.tw/Upload/UserFiles/files/2011_%E6%88%91%E5%9C%8B%E6%88%90%E7%AB%8BAPEC%E5%A9%A6%E5%A5%B3%E5%89%B5%E6%A5%AD%E8%A8%93%E7%B7%B4%E4%B8%AD%E5%BF%83%E5%8F%AF%E8%A1%8C%E6%80%A7%E8%A9%95%E4%BC%B0%E7%A0%94%E7%A9%B6(%E9%99%B3%E8%8A%AC%E8%8B%93).pdf)。2021/11/14 檢索。

陳芬苓（2012）。《我國政府協助婦女微型創業成果分析》。臺北：財團法人婦女權益促進發展基金會。[https://www.iwomenweb.org.tw/Upload/UserFiles/files/2012_%E6%88%91%E5%9C%8B%E6%94%Bf%E5%BA%9C%E5%8D%94%E5%8A%A9%E5%A9%A6%E5%A5%B3%E5%BE%AE%E5%9E%8B%E5%89%B5%E6%A5%AD%E6%88%90%E6%9E%9C%E5%88%86%E6%9E%90\(%E9%99%B3%E8%8A%AC%E8%8B%93\).pdf](https://www.iwomenweb.org.tw/Upload/UserFiles/files/2012_%E6%88%91%E5%9C%8B%E6%94%Bf%E5%BA%9C%E5%8D%94%E5%8A%A9%E5%A9%A6%E5%A5%B3%E5%BE%AE%E5%9E%8B%E5%89%B5%E6%A5%AD%E6%88%90%E6%9E%9C%E5%88%86%E6%9E%90(%E9%99%B3%E8%8A%AC%E8%8B%93).pdf)。2021/11/14 檢索。

黃春長、王素彎（2019）。《從育兒婦女的就業歷程探討提升勞動參與意願之可行性研究》（勞動部研究計畫：PG10806-0004）。臺北：勞動部勞動及職業安全衛生研究所。

勞動部（2019a）。〈勞動統計年報—108 年〉。<https://www.mol.gov.tw/statistics/2452/2455/45910/>。2020/08/26 檢索。

勞動部（2019b）。〈國際勞動統計〉。<https://www.mol.gov.tw/statistics/2452/2457/>。2019/05/30 檢索。

勞動部勞動力發展署（2019）。〈微型創業鳳凰計畫介紹〉。<https://beboss.wda.gov.tw/cht/index.php?code=list&ids=26>。2019/08/02 檢索。

葉崇揚、古允文（2017）。〈從生產性福利體制到社會投資福利國

家：臺灣與韓國的比較》，《社會政策與社會工作學刊》21(1)：97-147。

經濟部中小企業處 (2019a)。〈青年創業及啟動金貸款〉。新創圓夢網：<https://sme.moeasmea.gov.tw/startup/modules/funding/detail/?sId=15>。2019/10/09 檢索。

經濟部中小企業處 (2019b)。〈青年創業及啟動金貸款專區〉。<https://www.moeasmea.gov.tw/article-tw-2570-4238>。2019/08/02 檢索。

經濟部統計處 (2019a)。〈創業貸款性別統計〉。https://www.moea.gov.tw/Mns/dos/content/ContentLink.aspx?menu_id=9114。2019/10/09 檢索。

經濟部統計處 (2019b)。〈女性創業飛雁計畫輔導人次性別統計〉。https://www.moea.gov.tw/Mns/dos/content/ContentLink.aspx?menu_id=9114。2019/10/09 檢索。

薛承泰、簡文吟 (1997)。〈再就業婦女的職業流動初探〉，《人口學刊》18：67-98。

簡文吟 (2004)。〈臺灣已婚婦女勞動再參與行為的變遷〉，《人口學刊》28：1-47。

二、英文部分

Auth, D. & Martinek, H. (2017). "Social investment or gender equality? aims, instruments, and outcomes of parental leave regulations in Germany and Sweden." *Gender and Family in European Economic Policy*: 153-176.

Bourdieu, P. (1986). "The forms of capital." In John G. Richardson (ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, pp. 241-258. Westport: Greenwood Press.

Bonoli, G. (2013), *The Origins of Active Social Policy*: Labour

- Market and Childcare Policies in a Comparative Perspective. *Journal of Social Policy*, 44(02): 401-402.
- Chen, F. L. (2000). *Working Women and State Policies in Taiwan: A Study of Political Economy*. London: Palgrave Macmillan.
- Chen, F. L. (2014). "Beyond Beveridge - Analysis of the Recent Family Policies in Taiwan." In Raymond K. H. Chan, Lih-Rong Wang and Jens O. Zinn (eds.), *Social Issues and Policy in East Asia: Family, Aging and Work*, pp. 25-40. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing Press.
- Crouch, C. & Keune, M. (2012). "The Governance of Economic Uncertainty: Beyond the "New Social Risks" Analysis." In Giuliano Bonoli and David Natali (eds.), *The politics of the new welfare state*, pp.45-65. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (2009). *Incomplete Revolution: Adapting Welfare States to Women's New Roles*. Cambridge: Polity.
- European Commission (2013). "Towards social investment for growth and cohesion." *Brussels* 20(2013): 2013.
- European Commission (2021). "Social Investment." <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044&langId=en>. Retrieval Date: 2021/11/14.
- Holliday, I. (2000). "Productivist welfare capitalism: social policy in East Asia." *Political Studies* 48(4): 706-723.
- Inter-American Development Bank (2009). "Inter-American Development Bank annual report 2009: The year in review." <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Inter-American-Development-Bank-Annual-Report-2009-The-Year-in-Review.pdf>. Retrieval Date: 2021/11/14.
- ILO (2020). "Gender Equality and Decent Job." https://www.ilo.org/moscow/areas-of-work/gender-equality/WCMS_249141/lang--

- en/index.htm. Retrieval Date: 2020/10/18.
- Jenson, J. (2009). "Lost in translation: the social investment perspective and gender equality." *Social Politics* 16(4): 446-483.
- Jenson, J. (2012). "A new politics for the social investment perspective." In Giuliano Bonoli and David Natali (eds.), *The politics of the new welfare state*, pp. 21-44. Oxford: Oxford University Press.
- Kadushin, A. & Martin, Judith A. (1988). *Child welfare services (4th Edition)*. New York: Macmillan.
- Ku, Y. W. (1997). *Welfare Capitalism in Taiwan: State, Economy and Social Policy*. London: Palgrave.
- Kvist, J. (2014). "A framework for social investment strategies: integrating generational, life course and gender perspectives in the EU social investment strategy." *Comparative European Politics* 13(1): 131-149.
- Lewis, J. (1992). "Gender and the Development of Welfare Regimes." *Journal of European Social Policy* 2(3): 159-173.
- Lister, R. (1997). "Citizenship: Towards a feminist synthesis." *Feminist Review* 57(1): 28-48.
- Maker, Y. & Bowman, D. (2012). "Income support for Australian carers since 1983: social justice, social investment and the cloak of gender neutrality." *Australian Journal of Social Issues* 47(4): 435-456.
- Midtbøen, A. H. & Teigen, M. (2014). "Social investment in gender equality? Changing perspectives on work and welfare in Norway." *NORA-Nordic Journal of Feminist and Gender Research* 22(4): 267-282.
- Morel, N., Palier, B. & Palme, J. (2012). "Beyond the welfare state as we knew it?" In Nathalie Morel, Bruno Palier and Joakim Palme

- (eds.), *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges*, pp. 1-30. Bristol: Policy Press.
- Nygård, M. & Krüger, N. (2012). "Poverty, families and the investment state." *European Societies*. 14(5): 755-777.
- OECD (2019). "OECD Family Database." <http://www.oecd.org/els/family/database.htm>. Retrieval Date: 2019/06/04.
- Peng, I. (2011). "Social investment policies in Canada, Australia, Japan, and South Korea." *International Journal of Child Care and Education Policy* 5(1): 41-53.
- Saraceno, C. (2015). "A critical look to the social investment approach from a gender perspective." *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 22(2): 257-269.
- Simon-Kumar, R. (2011). "The analytics of "Gendering" the post-neoliberal state." *Social politics* 18(3): 441-468.
- Skocpol, T. (1992). *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge: Harvard University Press.
- Staab, S. (2010). "Social investment policies in Chile and Latin America: Towards equal opportunities for women and children." *Journal of Social Policy* 39(4): 607-626.
- Taylor-Gooby, P. (2004). *New Risk, New Welfare: Transformation of the European Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Walby, S. (1986). *Patriarchy at work: Patriarchal and capitalist relations in employment*. Cambridge: Polity.

Engendering Social Investment Policies: A Case Study of Startup Program for Women in Taiwan

*Fen-Ling Chen**

Abstract

This article explores three research questions. For those social investment policies towards to female labour force and children care, can they change the original welfare regime and bring gender equality for the society? What is the original ideology of those policies? To what extent, those policies affect women? This paper also exams the profile of Taiwan's women in the labour market and related policies. Using "Fei-Yen Women Entrepreneurship Program" and "Micro-Business Startup Phoenix Program" as case studies, which programs focus on helping women to start up their business, this study hopes to enhance, extend and modify social investment policy from a gender analysis perspective. Our main conclusion is that social investment policies have impact on traditional welfare regimes, but do not change the nature of them. It is not appropriate for social investment policies to focus on pushing the welfare recipient to join the labour market. Instead, "capability building" should be done before promoting employment. Any public policies should not regard women as a policy instrument and disadvantaged workers need more empowerment before entering the low-skilled and low-salary job market. Then social investment policies can fulfill its original ideas to a new welfare era.

Keywords: Social Investment, Gender Analysis, Start-up Business
Programs for Women, Taiwan

* Professor, Department of Social Work, National Taipei University.
E-mail: flchen@mail.ntpu.edu.tw

