# 性別平等政策綱領

100 年 12 月 2 日

## 性別平等政策綱領編輯委員會

總召集人　　江宜樺

副總召集人　李安妮　張　珏

## 各篇執筆人

總論　　李安妮

專論

權力、決策與影響力篇　黃長玲

就業、經濟與福利篇　莫藜藜

人口、婚姻與家庭篇　張瓊玲

教育、文化與媒體篇　黃馨慧　方念萱

人身安全與司法篇　王珮玲

健康、醫療與照顧篇　張菊惠

環境、能源與科技篇　彭淯雯

**指導單位**　行政院婦女權益促進委員會

**執行單位**　內政部社會司

**編輯單位**　財團法人婦女權益促進發展基金會

**地　　址**　臺北市中正區杭州南路 1 段 15 號 9 樓

**電　　話**　（02）2321 – 2100

**網　　址**　http://www.womenweb.org.tw/wrp.asp

中華民國 100 年 12 月 2 日

# 性別平等政策綱領

## 目　次

總論 .....01

專論

權力、決策與影響力篇 .....23

就業、經濟與福利篇 .....33

人口、婚姻與家庭篇 .....45

教育、文化與媒體篇 .....55

人身安全與司法篇 .....65

健康、醫療與照顧篇 .....75

環境、能源與科技篇 .....91

# 總論——
# 邁向共治、共享、共贏的永續社會

## 國際接軌　全球同步

過去半個多世紀以來，為保障全球婦女基本權利、爭取婦女參與發展機會、促進世界和平、達成性別平等目標，聯合國先後召開四次重要的世界婦女大會，以及一次特別會議。從歷次會議所討論的議題、所達成的共識、以及後續所提出的行動方案中，不難發現婦女人權的思潮隨著時代在變化，婦女議題的範圍也隨著發展的腳步在擴充，婦權運動的策略更隨著性別平等的進程不斷調整。

1975 年所舉行的第一次世界婦女大會，主要目的在透過全球對話的展開，喚醒各國政府與人民對性別歧視持續的關注。會上通過「墨西哥宣言」，除肯定婦女在發展與和平上的貢獻外，也重申婦女所追求的平等地位，指的是人的尊嚴、價值的平等，以及男女權利、機會和責任的平等。同時訂定 1976 年至 1985 年為「婦女十年」，要求各國在此期間修訂法律，保障兩性能擁有相同的權利與資源。此外，為完成婦女十年的目標，大會亦通過「世界行動計畫」，將保障婦女獲取公平權利與資源的重點放在受教權、就業權、醫療照顧、居住、營養以及家庭計畫等方面。此次會議有兩大觀念性的突破，一是揚棄女性天生為弱者的觀念，認為女性應與男性享有等同的權利與資源；另一則是女性的各項發展必須透過自身的積極參與方能達成。

1979 年底聯合國大會通過了「消除對婦女一切形式歧視公約」（Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women，簡稱 CEDAW），此公約具有相當約束力，簽署國有義務每四年必須提出一次國家報告，來說明執行公約內容的進度及遇到的困難；此外公約的議定書中，更允許受到性別歧視的

婦女可以提交申訴書給國際公約組織。自此，婦女人權就擁有相同於其他人權的個人申訴程序。為了建立該公約在國際婦女社群中的共識，遂於 1980 年再度召開第二次世界婦女大會。在此次會議的討論中，與會者體認到婦女本身事實上未具足夠能力去實踐法律所賦予的權利，因此重新思考「單純保障婦女權利」和「促進婦女行使權利」二者間的差異，提出了阻礙婦女行使權利的主要障礙包括：缺乏男性的參與、女性政治參與意願低、女性不具決策權與經濟自主權、女性實際需求未被揭示、缺乏配套措施（如托育）來支持女性的各種活動參與等。為此大會並通過「聯合國婦女十年後半期行動綱領」，強調以就業、保健與教育作為婦女發展的重點。

1985 年所召開的第三次世界婦女大會，適逢「婦女十年」期程結束的關鍵時刻，於是藉著 CEDAW 這項工具，回顧並評價「婦女十年」的成效為大會揭開了序幕。根據聯合國的報告指出，過去十年的目標雖在提升婦女地位，但結果卻只有少數婦女因此受益，尤其發展中國家的婦女仍嚴重處於邊緣位置。會上於是提出了「奈洛比前瞻性策略行動方案」（Nairobi Forward-Looking Strategies，簡稱 NFLS），對未來婦女運動的藍圖規劃出新方向，將解決問題的策略從改善個人條件導向，調整為改變整體結構導向，也讓婦女議題成為人類發展的重要議題。換言之，有關婦女權益問題不僅要在傳統的家庭、就業、健康、教育、社會服務領域中被關心，甚至在工業、科學、通訊及環境各種領域中都要被討論。同時也開始發展「性別統計與分析」與「性別預算」等基礎工作。此外，聯合國大會也督促所屬組織成立各種婦女相關的工作小組，使婦女議題真正落實在個別組織的行動方案中。

這些接續不斷的努力，雖使全球婦女在各方面的條件及擁有的資源上都有相當程度的提升，但各國仍普遍存在著性別不平等最基本的結構性問題，那就是世界上絕大部分影響人民生活的決策還是由男性所主導，幾乎完全缺乏女性觀點及女性經驗。因此，如何增進女性參與決策的能力與機會，並讓各項重要決策過程中能多一些以女性價值為主體的政策輸出，就成為 1995 年第四次世界婦女大會的核心思維。第四次世界婦女大會的貢獻，在於它成就了一個全新的全球性承諾，也就是「北京宣言暨行動綱領」（Beijing Declaration & Platform for Action，

簡稱 BPfA）。與會者企圖運用性別主流化策略，將婦女的觀點、議題與權利融合在社會各面向、各層級以及各領域中。這樣的轉變也代表了對婦女權益的再認識，不但肯定婦女議題是人權議題，也宣示了性別主流化工作的推動是跨世紀全球的重要課題。值得一提的是，對於設置中央與地方一個可運作的性別平等機制，也被列為綱領中 12 項重要領域之一。除此之外，此次大會還展現了一個前所未有的參與式民主典範。從世界各地齊聚了有史以來最多的非政府組織代表，她（他）們不但實際參與了行動綱領的討論與制定，並成為各國政府往後在實踐政治承諾時的有力監督者。

事實上，在此同時聯合國對於「發展」的詮釋，也有許多的省思。從聯合國開發總署（UNDP）歷年所發展出用以測量國家發展程度的指標觀之，1990 年之前「國內生產毛額」（GDP）[1]是唯一的指標；之後提出「人類發展指數」（HDI）[2]，將人類壽命與受教育程度等攸關生活品質的指標項目列入，使 GDP 不再是唯一指標；此外也建構了「性別發展指數」（GDI）[3]、「性別權力測度」（GEM）[4]與「性別不平等指數」（GII）[5]，使發展結果帶給不同性別間的效果得以展現。2000 年之後更提出以人本取向與環境關懷的「千禧年發展目標」（MDGs）[6]，做為世界各國往後 15 年的發展方針，而其中有六大目標更是與婦女發展息息相關，或直接揭示性別平等為發展要項。回顧這段歷史進程，無論從婦運的軌跡，或從對發展內涵的詮釋來看，在在顯示出兩項無可逆轉的事實：一是人類的未來已不再由單一性別來主導，而將會是一個性別平等參與共治共決的社會；另一則是經濟發展的果實必須為全人類所共享，而社會發展的目標是在維持一個萬物共生的永續環境。整體而言，這是一個從立法保障婦女權利，到促使女性有效行使權利的過程；也是一個從聚焦於婦女議題到聚焦於性別議題的過程；亦是一個性別議題從邊陲到主流的過程；更是一個從鼓勵女性參與，到追求典範轉移的過程。

[1] GDP 全文：Gross Domestic Product
[2] HDI 全文：Human Development Index
[3] GDI 全文：Gender Development Index
[4] GEM 全文：Gender Empowerment Measure
[5] GII 全文：Gender Inequality Index
[6] MDGs 全文：Millennium Development Goals

## 臺灣經驗　迎頭趕上

至於我國婦女權益的發展歷程，早年由於受到國內外政治社會環境因素的影響，婦運的動能幾乎全部來自民間的少數婦團，多數婦女團體都著重於傳統救濟或支援性質的服務提供。解嚴後至 1990 年代初期，婦運的街頭抗爭與立法遊說同時進行，在社會倡議之外，雖然開始出現修法成果，但是尚難深入政府體制、撼動社會既有的性別關係。1990 年代中期之後，隨著解嚴及民主體制的成長與發展，民間婦女團體與政府的關係，也在批判對抗之外，出現參與治理的夥伴關係，開始產生對政策的影響力，修法與制訂新法的成果也持續累積。1997 年行政院婦女權益促進委員會（以下簡稱行政院婦權會）成立後，民間婦女團體逐漸以行政院婦權會做為參與式民主的平臺，開始嘗試運作這項新夥伴關係。2003 年透過「國際婦女論壇－性別主流化之臺灣願景」會議的舉辦，此一民主平臺發揮了進一步的功能，不但將國際間新興婦女議題置入國內相關議程，也更積極的將聯合國性別主流化的各項作為，實踐於政府體制中。政府部門對於性別主流化的推動，不但加速了臺灣婦女權益的進展，擴充了婦女議題的範圍，也提升了婦運對政府體制及臺灣社會的影響力。更使我國在前述各項國際評比的分數和排名均有相當不錯的表現。這些努力的過程與具體的成果可從下列三個面向來說明：

### 在法律制度規範方面

我國與婦女權益有關的法令規章，早在 1947 年制憲時便賦予女性參政權，也就是在憲法中明訂各級民意代表的選舉，需有婦女保障名額；解嚴後臺灣婦女團體力量的蓬勃發展，更深刻影響法律修正的趨向，包含 1991 年憲法增修條文第 10 條增訂保障婦女人格尊嚴、人身安全，並宣示消除性別歧視，促進兩性地位之實質平等；2005 年修憲，將立法委員選制改為「單一選區兩票制」，並規範政黨的不分區當選名單中，婦女不得低於二分之一。婦女參政比例的入憲，使女性在國會的影響力增加，女性席次比例由 1998 年之 19.1%成長至 2008 年的 30%以上。而「地方制度法」亦於 1999 年明定地方議會四分之一婦女保障名額，也使女性在地方的參政及當選率得以提高。

除了婦女參政權之外，1990 年代之後所訂定十多項改善婦女處境相關法案，使婦女在人身安全、婚姻家庭、就業勞動、教育文化、福利脫貧、健康醫療等各領域獲得進一步保障。其中防暴三法（性騷擾防治法、性侵害犯罪防治法與家庭暴力防治法）確保婦女在公私領域中的人身安全，性平二法（性別工作平等法與性別平等教育法）更明訂不同性別者在職場與教育體系中應享有的權利。而民法親屬篇的多次修正，包括修正夫妻財產制的相關內容，確保已婚女性財產自主權，也彰顯對家庭主婦無酬勞動之經濟安全保障；修改子女姓氏的規定，則打破了傳統父系的思維。此外，考試院在 2006 年至 2007 年間，開始檢討國家考試性別限制的規定，目前除監所人員考試因工作內容的特殊性仍有性別比例限制外，其他國家考試項目已全面取消性別限制，也稱得上是對營造兩性公平機會邁進一大步。這些法律制度的變革，皆透過不同婦女團體與專業工作者和政府部門的持續對話、協調、合作，才使法規得以更臻完備。

這種公民社會與政府部門的良性互動也充分體現在 CEDAW 公約的推動歷程。為促使「女權即是人權」的概念成為社會共識與基本價值，透過政府部門與婦女團體對立法部門的遊說倡議，終於在 2007 年促成通過 CEDAW 公約。而政府亦於 2009 年首度完成 CEDAW 國家報告，並展開公約條文國內法化的研擬。同年民間婦團也提出了「替代報告」。2011 年立法院通過 CEDAW 施行法，使該公約成為我國保障、促進、發展婦女平等權利的重要準則。由此可知，女性權益保障的實踐已然成為跨越不同政黨的共同理念，並為臺灣社會共享的基本價值。

**在政策決策機制方面**

行政院於 1997 年設置婦權會，1999 年成立財團法人婦女權益促進發展基金會（以下簡稱婦權基金會），可說是民間參與政府決策機制推動婦女權益及性別平等的開端，2006 年底行政院婦權會更進一步促成中央各部會設置性別平等專案小組，並推動性別主流化計畫。自此，我國攸關婦女權益政策就由行政院婦權會協調各部會加以推動，並由部會性平小組擔負婦權與性平相關業務之諮詢、規劃、宣導及審議工作。此外，還透過婦權基金會成立政策溝通平臺，擴大民間意見的參與。在此同時，地方政府也陸續成立由首長擔任召集人的縣（市）婦權會，

並循行政院婦權會兩性共治、政府民間合作的運作模式，推動地方上的婦女權益工作。這些決策機制的設置有兩項重大意義：一是透過多數婦女的參與，提高了決策過程的透明度，進而降低缺乏信任所產生的社會成本；另一則是藉著吸納許多婦女參與體制內的決策制訂，而形塑出一種嶄新的婦女參政模式。然而，不可諱言的是，上述這些機制均屬非專責性質，經常予人力猶未逮的遺憾。

有鑑於此，政府與民間婦女團體歷經 13 年的不斷對話，終於在 2010 年 1 月經立法院通過行政院組織法修正案，於行政院院本部設置專責的「性別平等處」，以充實婦權會及性別平等業務之運作功能，並維續現有任務編組性質的行政院婦權會。期待未來組織改造完成後，行政院婦權會（未來為性別平等會）、行政院性別平等處、婦權基金會能妥善合作，於任務相同處分工、功能相異處互補，再加上部會性平小組的配合，一個具本土特色的性別平等專責機制將建構完成。事實上，此一發展趨勢與國際組織推展性別主流化的策略相當近似。如聯合國於 2010 年所成立的「UN Women」，就是在檢視其現有的婦女與性別相關機構之功能、角色和整體運作流程後，整合成一個不但層級高且可完整運作的實體。這個歷程顯示無論在國內或國際組織的層次上，對於性別治理的議題，已從單純的訴求參與提升到實質的追求轉型。

**在施政政策主軸方面**

除了法律制度的增修與決策機制的建構外，我國攸關提升婦女權益與促進性別平等的施政作為，在行政院婦權會成立後，主要是透過該委員會向政府提出相關的各項政策綱領與建言，如 2000 年所提出的「跨世紀婦女政策藍圖」、2004 年通過的「婦女政策綱領」，以此作為國家婦女權益政策發展的總方針。此外，也藉由委員會議決議要求各部會協助推動相關政策。如 2005 年通過各部會訂定「性別主流化實施計畫」，一方面督促部會逐步完備推動性別主流化之各項工具，另一方面更引導部會提出具部會特色的婦女（性平）政策、2006 年除規定行政院各部會暨所屬機關均應設置層級最高的性別平等專案小組外，也要求中央各級委員會的組成要符合任一性別不得低於三分之一的原則，而目前已有九成委員會達成該項目標，這是我國邁向多元治理的一大進程。

在中央部會積極推動「性別主流化」政策下，行政院主計處完成「性別統計」

建置，並進行多項「性別分析」報告，也研議「性別預算」編列及績效評估流程；人事行政局除了在「性別意識培力」上持續辦理各種在職訓練課程，2011 年起並在歷年所舉辦以拔擢女性主管為目的的「金馨獎」中，加重了推動性別平等業務具體成效的評量指標；研考會更研擬了「性別影響評估」，將行政院重大中長程計畫與法律案修訂納入性別觀點，建立各種指標及管考機制；各部會也逐漸發展具促進婦女權益或友善性別的專屬業務。在每一次法規與政策的推動改革上，雖無法立即改變社會文化及行政體系中既有的性別關係，但能將性別觀點逐漸帶入到政府各項施政計畫中，使國家資源能做最有效且公平的配置，何嘗不是國家邁向文明與實質性別平等的重要里程碑！

## 性別平等　永續發展

21 世紀的今天，全球化的結果產生了層出不窮的問題，聯合國為因應這些問題所帶給婦女的衝擊，在 2010 年 7 月 1 日宣布整併原有的四個婦女相關單位，成立一個更高決策層級的整合性單位「UN Women」，期能以更有效的方式來解決全球婦女面臨的問題，並推動人類社會性別平等目標的達成。我國作為國際社會的一員，除了必須共同面對金融危機、極端氣候、天災頻繁、能源與糧食短缺等全球化的時代挑戰外，亦需妥善因應國內人口高齡化、少子女化、貧富差距擴大、家庭與校園暴力、新型態家庭浮現、身心健康失衡、青年與中高齡就業困難、環境過度開發等在地化的政策課題。同時，歷經政治民主化、經濟自由化的洗禮，臺灣社會的發展更緊密的與世界連結，並呈現了全球化與在地化的交錯面貌。諸如國際遷移浪潮下，跨國移工與新移民的多元文化衝擊，或在普世人權意識的浪潮中，少數群體對身分認同和公民權利的覺醒與訴求等，凡此都揭示了性別平等不再只是兩性公平與否的論爭，而是更全面的與社會既有結構和社會變遷趨勢相互結合。性別不是統計上的一個類別或名目，它攸關著各項公共議題能否獲得社會共識的關鍵本質，也牽引著政府施政回歸以人為本的初衷。

我國如何配合國際潮流，在既有的基礎上繼續向前，調整中央與地方在性別平等推動上的步調，強化政府與民間在婦女權益及性別平權工作上的夥伴關係，

促進國內外婦女組織的緊密聯繫，共同面對各項挑戰，克服各種困境，都需要更具前瞻的政策規劃。加上適逢政府組織改造之際，行政院將於院內設置「性別平等處」，處理婦女權益與性別平等事務，針對此專責機制的設立，也需要有一個明確的施政藍圖。因此，行政院婦權會在 2010 年後期邀集學者暨民間婦團，開始著手「性別平等政策綱領」的撰擬工作，並於 2011 年 3 月首次由中央政府召開「全國婦女國是會議」討論此一綱領草案並凝聚共識。這項工程前後舉辦超過 50 場各類型會議，結合政府與民間、中央與地方超過 2000 位代表參與，可說是再度發揮了婦權會民主平臺的功能。期盼此一政策綱領的提出，能持續打開社會各界的性別視野，促使臺灣邁向更多元、包容、豐富且文明的永續社會，開創我國在婦女權益與性別平權的黃金時期。

## 基本理念

本綱領的撰擬，係由民間與政府共同協力，多次對話後形塑而成，格式上有別於一般綱領的概要陳述樣態。其架構的設計，是在回顧國際婦女權益與性別平等思潮的演進後，進一步檢視國內現況與環境，並考量施政延續性，除了將原 2004 年婦女政策綱領中所關切的六大領域加以擴充或合併外，並因應國內外面臨的迫切議題，增加「人口、婚姻與家庭」以及「環境、能源與科技」兩篇，使更具完整性與前瞻性。而其基本精神，則來自對三大理念的堅持，分別是：「性別平等是保障社會公平正義的核心價值」、「婦女權益的提升是促進性別平等的首要任務」、以及「性別主流化是實現施政以人為本的有效途徑」。整份綱領除了以這三大理念貫穿全文外，各篇還分別體現該領域所要掌握的重點與追求的理想，茲分述如下：

第一篇「權力、決策與影響力」源自先前的「婦女政治參與」篇。它不但將婦女參與的面向，從政治領域擴充到經濟與社會領域，更將婦女參與的概念，從權力的獲得提升到決策的參與和影響力的產生。同時對平等的追求也不僅限於性別間的平等，亦重視性別內的平等。這些理念的實踐都有賴一個良善參與式民主的建構。

第二篇「就業、經濟與福利」，合併了先前「婦女福利脫貧」與「婦女勞動經濟」篇。思考將就業、經濟與福利三者緊密結合，以避免攸關婦女基本經濟安全保障措施因行政分立導致政策失能。此外，對於持續擴張的自由市場經濟可能帶來全球性災難，也主張政府必須為相對弱勢者提出保障，而「混合式經濟體制」可以給自由市場畫出一道紅線。

第三篇「人口、婚姻與家庭」，雖屬傳統婦女議題，但長久以來婦女在婚姻與家庭這塊私領域中所面臨的困境，不但始終未能完全解脫，對於快速社會變遷所產生的問題仍承擔重任，特別是在家庭中所扮演的照顧角色，已然成為婦女另一項沈重的專屬負擔。因此，平價、優質與普及的照顧服務是持續必要推動的工作，其中又以弱勢群體與偏鄉人口更需關注。此外對於逐漸形成的多元化家庭，也需社會共同面對，合力解決。

第四篇「教育、文化與媒體」，除了肯定落實現行性別平等教育白皮書對性別平等教育的重要性外，對於媒體雖肯定其多元與創新，但對其帶給婦女與兒少之影響仍頗多擔憂。因此，針對媒體的自律、他律與法律規範，需有更多女性的參與和觀點輸入。此外，對於突破長期以來的父權文化束縛，需從建構無性別歧視的文化禮俗儀典著手。

第五篇「人身安全與司法」一直是婦女十分關心的議題，因此本篇除針對現有人身安全機制與法律落實，提出更具體作為外，同時亦認知到婦女人身安全的保障若缺乏司法體系的共識，終將功虧一簣。因此，藉著 CEDAW 國內施行法的通過，一併將婦女社群對司法體系的期待納入綱領中。

第六篇「健康、醫療與照顧」，從婦女親善的概念擴展至性別友善，強調未來如何強化利用已建置之性別統計作進一步的性別分析，據此發現健康機會與疾病因素之性別差異，健康政策全面融入性別意涵，強化醫療與照顧體系性別敏感度，俾使不同性別與弱勢偏鄉女性獲得性別特殊性與身心並重之服務。

第七篇的「環境、能源與科技」，是一項全新的課題，之所以納入本綱領中，一方面固然是全球性的思維，另一方面也是國內環境使然。目前國內這三塊領域重要性日益突出，影響極為深遠，但性別意識尚未能在這些領域中提升，同時，

科技的發展若缺乏對人的關懷，往往帶來全人類社會更大的隱憂，因此，打破該領域的性別隔離，並融入性別觀點與需求，將有助於實踐科技始終來自人性的承諾。當然，對於確保一個永續社會的環境政策，除了需要女性在日常生活中擔負實踐者的角色外，也需要她們在決策過程中發揮應有的影響力。

綜合前述三大核心理念以及各分篇所著重的觀念與作為，本綱領基本理念可凝聚成下列十點：

一、 性別平等是保障社會公平正義的核心價值。

二、 婦女權益的提升是促進性別平等的首要任務。

三、 性別主流化是實現施政以人為本的有效途徑。

四、 參與式民主是促進兩性共治共決的實踐策略。

五、 「混合式經濟體制」是婦女經濟安全的最佳屏障。

六、 性別觀點的人口政策是健全社會發展的基礎。

七、 具性別意識的教育文化媒體政策是建構性別平等社會的磐石。

八、 消除性別歧視與性別暴力是捍衛人身安全的重要關鍵。

九、 性別特殊性及身心並重是推動全方位健康政策的目標。

十、 女性關懷融入環保與科技是對永續社會的承諾。

## 政策內涵

以下就各領域落實前述基本理念所應採取的政策內涵分述之：

一、 在權力、決策與影響力方面

1. 權力的平等：縮小職位上的性別差距
2. 決策的平等：降低參與上的性別區隔
3. 影響力的平等：使決策具備性別敏感度

4. 建立性別間的平等，也建立性別內的平等

5. 亞洲標竿，接軌國際

二、 在就業、經濟與福利方面

1. 結合就業與福利政策思維

2. 促進工作與家庭平衡

3. 落實尊嚴及平等勞動價值

4. 建構友善的就業與創業環境

三、 在人口、婚姻與家庭方面

1. 正視人口結構的失衡，落實性別正義的人口政策

2. 提倡平價、優質及可近性的托育服務，建立完整的兒童照顧服務體系

3. 破除性別歧視，促進婚姻制度中的性別平權

4. 尊重多元文化差異，打造婚姻移民的友善環境

5. 正視多元化的家庭型態，建構全人的家庭照顧機制

四、 在教育、文化與媒體方面

1. 積極落實性別平等教育與性別平等教育白皮書之規劃

2. 檢討研修相關法律、推動媒體自律及公民團體與學界對媒體進行他律

3. 建立女性及各種性別弱勢族群在公共領域中的可見性和主體性

4. 積極突破父權文化的束縛，建構無性別歧視的文化禮俗儀典

五、 在人身安全與司法方面

1. 消除對婦女的暴力行為與歧視

2. 消除任何形式之人口販運

3. 建構安全的生活空間

4. 建立具性別意識之司法環境

六、 在健康、醫療與照顧方面

1. 強化具性別意識與健康公平之政策

2. 積極推動性別友善之醫療與照顧環境

3. 消弭性別角色刻板印象對身心健康的影響

4. 提升健康/醫療/照顧過程中之自主性，特別是健康弱勢群體

5. 發展各生命週期階段以女性為主體之整合式健康照顧服務與健康資訊

七、 在環境、能源與科技方面

1. 讓各政策領域內的性別隔離降到最小

2. 不同性別與弱勢處境者的基本需求均可獲得滿足

3. 女性與弱勢的多元價值與知識得以成為主流或改變主流

4. 結合民間力量，提高治理效能

## 各篇專論具體行動措施

為求簡明，茲將各篇專論之「具體行動措施」摘要彙整如后；另為尊重各篇執筆人原創精神及各界研商之結論，仍保留完整文字於各篇專論，以便參閱。

### 一、權力、決策與影響力篇

（一） 儘速建立並強化政府各部門，尤其是五院之性別平等政策機制。

（二） 各級政府之性別平等工作小組與相關委員會委員組成，應提升原住民、新移民、老年、勞動、農村及偏遠地區女性之代表性。

（三） 持續推動並擴大實行行政院所屬各部會、國公營事業單位及政府財團法人機構等委員會單一性別不低於三分之一之原則。

（四） 修正地方制度法，將婦女保障名額改為性別比例原則，並逐步提高比例。

（五） 提撥一定比例之政黨補助金以促進婦女參政。

（六） 降低選舉保證金門檻及政黨補助金分配門檻，提升女性與小黨參政的機會。

（七） 發展具備在地婦女觀點之政策，活化婦女組織，對原住民女性、部落領

袖、教會牧者、新移民女性、新移民配偶之家庭與新移民人口集中之鄉鎮加強進行性別意識培力，增加其參與公共事務之機會。

（八） 對於農會、漁會、水利會、工會及工商團體之會員及幹部進行性別意識培力，提升女性參與程度，並增加女性進入決策階層之可能性。

（九） 建立市場經濟、社會組織、與家庭生活的性別統計，重視在地知識，落實政府資訊公開透明，提升政策規劃的適切性。

（十） 加強對國內團體議題倡議與國際連結能力，並協助草根婦女團體之國際參與，增加我國在國際場域性別平權表現能見度。

**二、就業、經濟與福利篇**

（一） 對於福利與服務資源之政策規劃與執行，應重視不同性別、地域、族群、文化、年齡之差異與需求，並克服弱勢群體在相關訊息掌握的不利處境，增益支援政策之效果；並檢視以家戶為基礎與以公民身分為基礎之社福相關補助與津貼，是否符合公平性與合理性。

（二） 為使各項年金制度能有效回應女性兼顧家庭與工作之就業模式，應就現有職業保險之社會安全體系，思考可能之整合方向，強化年金制度回應不同生命週期女性進出職場的累進模式，確實保障女性之老年經濟安全。

（三） 整合政府社會福利與就業輔導窗口，強化勞政、社政之轉介與輔導體系，針對農漁村婦女、原住民、新移民、受暴婦女、愛滋病患、多元性傾向等不同群體，規劃適宜之就業輔導、創業協助、福利服務方案。

（四） 在符合公共利益、多元文化思維及擴大不同社群參與的精神下，避免照顧產業過度市場取向，研擬制定普及化、可負擔之照顧服務政策，發展在地化、社區化之家庭支持系統。

（五） 推動企業內家庭政策，協助上有老人、下有幼兒的「三明治」家庭，協助解決家庭照顧的需求，包括落實有關企業產假、陪產假、育嬰留職停薪、家庭照顧假、彈性上下班及彈性上班地點等措施，並保障回到職場

的權益，避免女性及家庭照顧者因家庭照顧而中斷就業或退出勞動市場。

（六） 落實現行勞動基準法、性別工作平等法、就業服務法等法規，強化性別平等與就業歧視審議機制與申訴管道,增加相關勞動檢查及專業人員訓練。同時，加強企業主於性別工作平等、勞工孕產權益、性騷擾防治等重要議題之性別友善態度與認知；並研議相關鼓勵措施，表彰性別友善企業。

（七） 為提升女性人力資本及資產累積，結合職業訓練、媒合就業支持體系，提供女性可近性、在地化之職訓與就業資源；尤其針對二度就業婦女進行職訓，以期使技能符合就業市場需求，並增加彈性工作機會，使婦女可以兼顧家庭與就業。

（八） 制定鼓勵社會事業之方案與獎勵措施，進行跨部會、層級與區域之政策規劃評估，建構「合作事業平臺」，協助婦女籌組合作社，開發行銷通路的共同場所與機會；同時修訂相關法規，以營造有利合作事業之社會企業發展環境。

（九） 建立女性創業服務的單一窗口及有效支援系統，提升商業知識，增加融資管道，改善法規環境及商機資訊，擴展女性經營企業在國內外市場能見度，朝「全育成」中心方向進行，並遴選有實際創業經驗及具性別平權意識的婦女擔任顧問，分享成功經驗。

（十） 開發女性創業之優勢領域，據以發展女性就、創業政策與輔導之最適化指標與政策作法；破除女性特質職種的迷思，破除傳統刻板印象之就、創業限制。

## 三、人口、婚姻與家庭篇

（一） 人口政策應考慮各類人口與家庭的需求，並融入性別意識，強化性別影響評估之檢核，使各項政策與服務方案皆具有性別敏感度，以落實性別正義，健全社會發展。

（二） 持續推動並改善現行保母托育管理制度之運作，加強保母的輔導培訓、

居家托育管理，提升保母服務品質，並推動企業設置托育設施，鼓勵企業營造友善家庭之職場環境。

（三） 落實保障懷孕青少女之照顧及權益，非婚生子女應與婚生子女獲得同等之生存權、身分權、就養權、就學權等及社會福利服務。

（四） 保障身心障礙者就學、就業、就醫、就養之平等權益，並應特別重視女性身心障礙者之雙重弱勢處境，使其享有尊嚴生活及發展機會，並定期檢討綜合所得稅各項扣除額之適當性，以減輕各類人口家庭照顧(如托育、托老及障礙失能者)之經濟壓力。

（五） 依據公民與政治權利國際公約、經濟社會文化權利國際公約、消除對婦女一切形式歧視公約及其他國際人權公約，檢視國內人口、婚姻與家庭之相關法規，如「民法」、「入出國及移民法」、「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」、「國籍法」等，以符合性別正義原則。

（六） 加強司法、檢調與調解人員之性別平等教育，於庭訊審查、調解及判決過程中，避免性別歧視。另對於財產繼承權、子女監護權之審判及子女姓氏之選擇，應加強性別平權觀念宣導，消除傳統文化的性別歧視，俾利經濟相對弱勢之婦女得到合理公平的對待。

（七） 落實推動婚姻移民之照顧輔導措施，提供便捷新移民諮詢服務管道及加強培養各地通譯人才，提供婚姻移民更完善的通譯服務，並於執行「婚姻真實性」之查察裁量時，應具備性別敏感度。維護受家暴新移民之權益，並研議修改目前國籍法的相關規定，避免在歸化過程中，婚姻移民的基本人權受到侵害。

（八） 完備各生命週期之照顧服務與家庭支持系統，建立優質、平價、可近性的生育、養育及照顧環境：推動多元供給的育兒政策；強化保母制度、非營利型態之國小學童課後照顧、擴展社區照顧關懷據點、推動長期照顧制度，以建構全人的家庭照顧機制。

（九） 針對各原住民族之族群特性，推動部落托育、長期照顧等家庭照顧服務與暴力防治工作。

（十） 正視家庭與社會多元化發展之現況與趨勢，政府對於同居伴侶或非傳統家庭型態之成員，包含同居、同志、單身、單親、隔代、重組家庭、繼

親家庭等，研議相關福利，以強化其家庭功能；並鼓勵社會各界重視性別人權，積極推動討論對於同志伴侶相關權益之保障與法規研修。

## 四、教育、文化與媒體篇

（一） 積極推動性別平等教育白皮書各項實施內容與進程，建立檢討、督導與管考機制，以消除性別、階層、族群等面向之偏見與歧視。

（二） 落實推動各場域(家庭、學校、職場)及各生命歷程(如幼兒、高齡者)之性別平等教育,包括培育具性別意識的教育人員與師資、強化職前與在職訓練、落實各教育機構性別平等教育之實施與評鑑(如學制內各級學校、學制外社區大學、家庭教育中心、終身學習及特殊教育機構等）。

（三） 強化與提供各種性別弱勢群體(如農漁村婦女、原住民、新移民、受暴婦女、多元性傾向者)性別平等意識與培力，並積極推動男性參與性別平等教育工作。

（四） 鼓勵性別平等教育學術研究之發展與教材教法之開發,制定適合各級教育階段各類形式教材,融入性別平等教育相關議題的基本規範或要點，並研訂檢核指標。

（五） 推動媒體自律及公民團體進行他律,利用性別相關案例及報告，透過教育宣導、業界座談等機會，減少媒體忽略性別意識的報導方式；或提供案例彙編供公民團體與學界推動媒體素養教育使用。

（六） 輔導鼓勵媒體內部成立性別平等專案會議或委員會，自我增進性別相關知能，檢視媒體組織內部運作與其訊息製播是否符合性別平等原則及多元族群需求。

（七） 輔導媒體製作具性別友善精神的廣電節目、網路遊戲、平面專題報導等，同時檢視並研修法令，以建立新興媒體平臺規範。

（八） 建立女性及各種性別弱勢族群在公共領域中的可見性和主體性,多方培植女性文化人才，公平分配相關文化資源。

（九） 突破父權文化的束縛，建構無性別歧視的文化禮俗儀典。

（十） 積極鼓勵多元文化教育的推動與實施，強化學校教育與社會教育師資之多元文化知能。

## 五、人身安全與司法篇

（一） 結合學校、社區、民間團體與企業的力量，建構對性別暴力、性騷擾零容忍之社會意識與教育。

（二） 各級政府應充實各相關防治體系，保護性工作之服務人力與資源，整合各單位之功能，建構暴力防治跨網絡整合性政策與服務模式。

（三） 各相關專業養成教育過程中，設置性別意識、婦幼人身安全保護性工作、法令與性別暴力防治專業之課程；並編列經費鼓勵大專院校相關系所（諸如法律、社工、警察、犯罪防治、醫護、心理諮商輔導等）開設相關司法保護學程。

（四） 強化性侵害等保護性案件之蒐證、採證與偵處能力，建立性侵害案件之專業處理團隊。

（五） 檢討修正性別暴力相關法規，周延對被害人的保護，落實性侵害加害人社區監控與處遇制度。研議建立全國性之性別暴力犯罪資料庫，進行相關研究分析，有助於相關預防與處遇措施之擬訂，並強化各專業機構之合作與防治效能。

（六） 針對多元族群、文化、性傾向、不同年齡之被害人，強化各項支持方案，開展多元處遇模式，使其享有平等與專業之對待。相關服務人員應具有文化與性別敏感度，以回應多元族群與不同性取向者之服務需求。

（七） 檢討現行跨國境婚姻媒合與移工之仲介制度，強化相關司法與工作人員對人口販運之辨識能力，訓練專業的通譯人才，建立國際合作管道，共同致力消除任何形式之人口販運。勞政、移民、警政、社政與司法等相關單位應落實人口販運業務專案窗口，建立防治網絡，定期召開會議，並邀請相關民間團體參與，以提升防治成效。

（八） 對於人口販運之被害人應提供司法協助與資訊說明等服務，且應制訂申訴、處理、調查、保護等統一之服務流程，並強化相關服務資源。檢討人口販運案件司法調查與審理流程及人口販運案件之處理時效，強化人口販運之被害人等待司法調查期間之通譯、陪同偵訊及庭外安全護送、安置保護、技能學習與就業訓練，協助其生活，以符合國際公約之要求。

（九） 強化治安，檢視與改善公共空間之安全性及友善性，並鼓勵發展因地制宜的社區安全維護方案，建構安全無虞的生活環境。

（十） 建立性別友善司法環境，提高司法及檢調單位處理婦幼案件之性別意識，於司法與警察體系普設被害人保護服務機制。

**六、健康、醫療與照顧篇**

（一） 制定具性別意識、公平性與跨部會整合之健康政策，強化性別統計分析與政策之連結性和成效性分析。

（二） 積極推動性別友善之醫療與照顧環境，發展評核指標與策略，避免過度醫療化，關注性別刻板印象造成之身心健康危害，破除疾病之性別盲，提供具性別敏感度之醫療保健服務。

（三） 營造健康/醫療/照顧產業之性別友善性，強化機構、人員、服務與研究之性別敏感度與多元文化觀點，縮小職業性別隔離，依其性別角色需求發展健康策略。

（四） 針對不同性別、族群、地區、產業與工作屬性群體，發展適切之全人健康照顧服務對策與保護服務，涵蓋生命週期中生育健康、經期健康、心理健康等女性重要健康議題，確保充足性、可近性、自主性、預防性、整合性。

（五） 鼓勵生育資訊與母嬰親善政策融入性別平等觀念，改善新生兒性別比例失衡現象，加強伴侶之生育照顧責任，建構孕產婦的在地化照顧網絡，提升生育健康知能和自主性。

（六） 建立兒童與青少年正確體型意識與身體意識,提供具社會性別視角之健康教育、性教育、經期教育和心理健康教育，並評估監督其成效。

（七） 強化長期照顧制度之性別敏感度與文化適切性，提升照顧工作價值感，針對長期照顧需求的性別差異、城鄉和部落需求，發展適切且可近之策略，並擴大不同社群參康與民主審議和監督機制。

（八） 偏遠鄉鎮應以社區、部落為主體，整合醫療資源服務，納入社區及部落女性參與規劃和決策，以滿足各生命週期中不同性別之需求，提供性別友善且便利之身心健康諮詢、健康促進與衛生教育，以及相關資訊/資源之轉介，並考量社區及部落型態、健康需求與資源之差異性，減少其所造成不同的健康威脅。

## 七、環境、能源與科技篇

（一） 蒐集我國環境（含自然環境、防救災體系、基礎設施、營建工程、大眾運輸交通等）、能源（含生產、供給與消費層面）、科技（含所有科學、科技產品、資訊媒體、通訊服務等）領域內，教育、就業、決策與受益人口之性別統計，建立長期追蹤資料庫，並進行國際比較。

（二） 鼓勵各部門發展積極策略，包括家庭與工作平衡策略，檢討勞動條件與超時工作情形，以吸引更多女性進入環境、能源、科技領域就業，並鼓勵男性兼顧家庭照顧責任。

（三） 針對大眾運輸、水電瓦斯、鐵公路、橋樑道路、路燈、公廁、衛生下水道、人行道、公園綠地、圖書館、電信通訊等各種基礎公共建設使用經驗，就性別與城鄉差距面向，進行調查研究，並提出改善方案。

（四） 針對氣候變遷之環境敏感地區，研擬符合在地脈絡及社區、部落認同的防災策略，調查瞭解女性在減災與調適計畫中的角色需求與貢獻。

（五） 以女性、高齡、兒童、行動不便者或其他弱勢族群之使用經驗與需求為基礎，檢討公共空間及設施，包括道路、人行道、天橋地下道、公廁、

哺乳空間、大眾運輸工具等，是否符合多元友善的通用設計理念，並訂定具體改善計畫及時間表。

（六） 推廣無害環境的農業技術，支持有機小農之發展，鼓勵綠色消費；由公部門與學校做起，使用在地食材，以減少食物里程並提高食物安全。

（七） 落實環境資訊的公開透明機制，對各種汙染、風險、公共衛生、公共場所安全、新興開發案的環境影響、工程規模等資訊，應具性別意識並考量地區居民習慣與便利性，及時做到資訊適度公開。

（八） 中央與地方政府應設計公民參與和審議之機制，保障民間團體及公民擁有參與全國性與地方性環境、能源與科技等決策的管道，並確保女性的充分參與。

# 專論

# 權力、決策與影響力篇——

## 參與式民主是促進兩性共治共決的實踐策略

## 一、 現況與背景分析

無論是對公共事務或是私人生活而言，長期以來，臺灣女性與男性在權力、決策與影響力上都存在著明顯的差距。女性不但較少出任具有決策性質的職位、較少得到參與決策的管道與機會、其生活經驗與觀點也較少對決策產生影響力。近年政府部門不但從 2003 年起推動「性別主流化」，也在 2007 年簽署聯合國「消除對婦女一切形式歧視公約」（CEDAW），無論是北京行動綱領或是 CEDAW，對於確立女性在公私領域中的權力與影響力都有明確的宣示。

若以個人生活及發展的四個重要場域－國家、市場、社會、及家庭－來觀察，臺灣女性僅僅在國家事務上的權力與影響力持續增長，但是新增的影響力一方面與男性還有明顯差距，另一方面也尚未產生外溢效果，協助提升女性在市場經濟、社會組織以及家庭生活中的權力及地位。

以國家事務而言，無論是內閣閣員、民選行政首長、民意代表或是文官體系中的簡任官職，女性所占比例自民主化以來持續成長，但是仍然遠不及男性。內閣在 1989 年才出現首位女性閣員，2000 年之前女性在內閣中所占比例從未突破 15%，2000 到 2010 年間比例則在 15%到 20%之間移動。民選行政首長的部分，雖然直轄市之一的高雄市已經出現首位女性市長，但是五直轄市之外的 17 個縣市中，僅有 3 位女性市長，女性所占比例為 17.6%，而鄉鎮縣轄市長的比例則更低，僅達 10.0%。

民意代表的部分，由於我國有保障婦女參政的體制性傳統，因此就婦女參政而言，是近年成果最顯著的領域。雖然婦女保障名額的設定在 1980 年代以後就逐漸落後婦女參政的現實，然而此一體制的長期存在，對於 1990 年代以來民間

婦女團體推動性別比例原則，仍有減少阻力的效果。自 1990 年中期後，主要政黨的內規、地方制度法的制定以及憲法增修條文的修正，都對提高女性民意代表的比例有體制助益。以近幾次選舉為例，2010 年北高兩市女性議員比例達 32%，2009 年全國縣市議員女性總比例達 27%，2008 年女性立委比例也首度突破 30%。

行政院人事行政局統計行政院所屬各機關公務人員概況顯示，具有主管性質或決策權力的簡任官男女性差距從 1991 年男性簡任官人數為女性簡任官人數的 22 倍縮小到 2010 年的 3 倍多，但是數量差距仍然明顯。2010 年男性簡任官人數為 7,174 人，女性簡任官人數為 2,030 人。

女性在國家事務中所占據的職位有所增加以外，參與決策的管道與影響力也持續增加，但與男性仍然存在差距。自 2003 年以後在行政部門推動性別主流化的趨勢下，各部會性別平等專案小組及各縣市婦女權益促進委員會紛紛成立，增加了女性參與決策的管道。政策制定過程中對於性別主流化工具的採納，如 2009 年起實施的性別影響評估，也使得政策更有可能具備性別平權的觀點。然而任務編制的委員會中，與會代表仍普遍存在著性別落差。如何加強民間代表參與的實質意義，並使委員會的決議具備性別平權意識，仍是未來繼續努力的目標。

相比於國家事務，兩性在市場經濟、社會組織、與家庭生活中的權力差距，長期以來不但缺乏持續性與系統性的統計調查，也缺乏體制性的改善措施。然而，在有限的數據中，仍然可以清楚看出兩性在這些領域中的權力差距。聯合國的性別權力測度（GEM）是國際間評比女性政治與經濟權力的重要指標，我國主計處近年也以相同方式計算臺灣女性的政治與經濟權力。聯合國於 2009 年人類發展報告中，評比 2007 年 110 個國家的性別權力測度，前三名皆為北歐國家，行政院主計處將臺灣資料帶入公式計算的結果，我國位居世界第 22 名，在亞洲領先日本（第 58 名）和南韓（第 62 名），僅次於新加坡（第 16 名）；然單就性別權力測度中的「企業管理及經理人員比例」指標來看，臺灣落在第 86 名，顯見國內女性在產業界的地位平均而言遠低於政治表現，連帶影響整體性別權力測度的排名。從民間所做的統計調查，也可觀察企業決策階層的性別隔離現象，《天下》雜誌調查 2005 年全國 1000 大製造業中，女性執行長或總經理人數比例為 3

%，500 大服務業中，女性執行長或總經理比例則為 4%。由於決策階層的多樣性在當代被認為是企業創新的重要基礎，因此企業高階經理人中性別比例的懸殊，不只影響我國性別權力測度在國際間的排名，也影響我國企業的競爭力。

在社會組織中，根據內政部 2004 年對全國人民團體所做的調查，女性理事長所占比例為 15%，女性秘書長或總幹事所占比例為 28%，女性理事與女性監事的比例分別為 21%與 24%。2009 年全國性環保團體的女性理事比例為 15%，全國社區發展協會理事長中女性比例為 12%。社會組織中的性別權力差距即使在傳統上被認為女性占有較高比例的社會福利團體中，也同樣存在。2009 年在全國 733 個私立社會福利慈善基金會中，女性董事所占比例僅達 27%。女性在社會組織中雖然與男性存在明顯的權力差距，但是女性的社會參與其實高於男性。2009 年全國超過 15 萬的志願服務者中，有 69%是女性。從這樣的數據中可以看出，女性與男性在社會組織中的差距不是參與程度而是權力分配。

女性在家庭生活中的處境和其他場域有類似性。由於家庭生活屬於私領域，因此兩性之間存在的權力差距更容易被忽略。雖然對於家庭中權力與資源分配的相關調查有限，但是國內學者的研究已經顯示家庭中教育資源的分配與兩性教育成就的差距有密切關聯，家務分工的研究也顯示，無論教育與所得程度高低，女性仍然普遍承擔較多家務。女性在家庭生活中是否能掌握權力、參與決策並且發揮影響力，其實與公共政策有關。聯合國性別權力測度排名領先其他國家的北歐，社會福利制度降低女性的家庭照顧負擔，使得女性能夠在公共領域中積極參與。

無論是從我國的發展經驗或是國際趨勢而言，在國家事務、市場經濟、社會組織與家庭生活的四個領域中，降低性別權力的差距、促進性別平權的參與、與確立性別平權的觀點，不但是國家所面臨的挑戰，也是國家對人民應盡的責任。

## 二、 基本理念與觀點

## （一）女性整體的地位提升是女性個人權利得以實踐的基礎

當代對於少數權利的核心概念是將群體地位的提升視為個別成員權利實踐的基礎。某些女性個人也許可以在國家事務、市場經濟、社會組織或家庭生活中取得相當的權力，但是女性作為一個群體是否在這些領域中取得平等地位，才是性別平權的關鍵。個別女性的成就雖然有助於女性地位的提升，但是對於大多數女性而言，個人充分發展的機會是性別體制趨向平等的結果而非原因，只有在性別體制合理的情形下，任何個人才有可能不受性別影響與限制的具備充分發展的可能。

## （二）積極矯正失衡而非等待自然生成

性別平權的促進涉及生活秩序的改變，因此對於不平等的性別體制，國家應積極矯正目前性別權力失衡的現象，而不是等待社會文化緩慢變化，自然形成性別平權價值。以國際性別平權發展的歷史而言，性別平權體制的建立，通常並非自然生成，而是長期努力的結果。無論是市民社會的倡議、政府機關的政策、或是國際組織的規範都可能經由體制的設計或政策的制定來改善性別權力不平等的現象。

## （三）民主政治與民主治理並重

選舉是民主政治的重要活動，但是民主政治並不等於選舉。受限於資源不足及社會觀念，無論是在國家事務、市場經濟或社會組織中，女性經由選舉所能獲得的權力與影響力與男性仍有明顯差距。然而，民主政治的良善運作，除了由選舉產生具正當性的領導者或代表外，也有重視參與的治理機制，使民主價值得到日常性實踐的可能。建立性別平權的參與機制，不但能彌補選舉政治的不足，也能降低女性與男性在決策與影響力上的差距。

## （四）權力的意義並非支配他人，而是得到自我實現的可能

傳統對於權力的理解是具有支配性的力量，因此，掌握權力就表示具備支配

他人的可能性。然而，女性主義或是性別平權的思維中，對於權力的理解則是具有解放性的力量，因此，掌握權力就表示可以擺脫被支配的處境。因此，符合性別平等的權力分配，其意義不在於女性與男性都獲得相等的支配性力量，而是改變我們對於權力的觀點，使得所有的人在平等的基礎上，都能免於被支配的命運，從而得到自我實現的可能。

## 三、 政策願景與內涵

### （一）權力的平等：縮小職位上的性別差距

在國家事務、市場經濟或社會組織中，對於具有決策權力的職位，縮小男女兩性在數量上的差距。雖然數量的平衡並不等於實質的平等，但是仍舊是平等的重要指標與基礎。

### （二）決策的平等：降低參與上的性別區隔

女性與男性在參與上的性別區隔同時存在垂直的區隔與水平的區隔。水平的區隔肇因於正式職位上所存在的差距，因此在國家事務上擴大非政府組織的參與管道以及提高政策的透明度有助於降低水平區隔。垂直的區隔則與性別刻板印象有關，因此在市場經濟與社會組織中突破與性別有關的參與限制、在家庭生活中，建立兩性共同參與的文化，都有助於增加決策上的性別平等。

### （三）影響力的平等：使決策具備性別敏感度

男女生命經驗有所不同，為促進兩性從國家事務到家庭生活影響力的平等，應使女性的經驗也能夠受到同等重視、感受得到認可、觀點獲得肯定，才有可能使相關決策具備性別敏感度。

### （四）建立性別間的平等，也建立性別內的平等

除了建立性別間之平等，也應從多元的角度，增加性別內之平等。增加原住民、新移民、老年、農村及偏遠地區女性參與決策的機會，並且在相關決策中，

不但具備性別敏感度，也對於不同年齡、職業、階級、文化、族群、及居住地之女性的經驗與觀點，具備敏感度。

### （五）亞洲標竿，接軌國際

近年行政院主計處對於臺灣性別權力測度的計算，顯示臺灣在亞洲國家中排名不弱。我國在政治場域中兩性差距持續縮小有助於性別權力測度的提升，未來若能在經濟場域中有效降低性別差距，在社會福利與勞動參與領域中致力性別平等，則無論是就性別權力測度或性別發展指標而言，我國都有機會成為亞洲性別平權的標竿。在性別平權上我國若能引領亞洲接軌國際，不但有助於提升我國的國際地位，也能使性別平權的國際趨勢與國內進程相互援引，良性互動。

## 四、 具體行動措施

### （一）強化性別平等之政策及治理機制

1.建立並強化五院之性別平等政策機制

目前五院之中，各院之性別平等機制與政策發展存在落差。至今性別平等政策機制之建立主要由行政院率先推動，考試院也成立性別平等諮詢小組並發表過性別平等政策白皮書，如何推及其餘三院建立性別平等政策機制，仍是未來持續努力的方向。監察、司法與立法院應儘速建立性別平等政策機制，加強對相關人員之性別意識培力，並研議發布性別平等施政綱領、綠皮書、或白皮書。

2. 強化各部會性別平等專案小組及各縣市婦權會的民主治理功能

各部會性別平等專案小組採取高度透明之方式運作，公開接受相關團體推薦民間委員，公開委員名單，會議記錄全文上網，並開放民間提案。由婦權基金會協助行政協調，各部會與各縣市民間委員定期舉行聯繫會報，分享參與經驗及相關部會或縣市的有效做法。

3. 提升原住民、新移民、老年、勞動、農村及偏遠地區女性之參與治理機會

各部會性別平等工作小組、各縣市婦權會及相關部會之委員邀請，應提升原住民、新移民老年、勞動、農村及偏遠地區女性之代表性。

## （二）提升女性參與機會，擴大參與管道

1. 持續推動並擴大實行三分之一性別比例原則

我國政務官的性別比例並未有法律規範，而是植基於總統的競選承諾。然而，除內閣閣員外，考試委員、監察委員、與大法官也是總統任命職。因此針對總統任命職的部分，修改相關法令，設定性別比例。

自 2004 年行政院婦權會決議行政院所屬各部會的委員會都應符合三分之一性別比例原則以來，委員會治理的部分已經廣泛適用性別比例原則，未來持續推動外，將性別比例原則擴展至國公營事業董監事會、政府出資或贊助超過 50%之財團法人董監事會與社團法人之理監事會等。公職人員簡任官的拔擢或是升任簡任官前的九職等官員，以單位為基礎，在資歷相當情形下，優先晉升少數性別，以達到各單位中每一職等符合三分之一性別比例為原則。

2. 修正地方制度法，將婦女保障名額改為性別比例原則，並提高比例

目前在憲法及地方制度法中有設定婦女當選的保障名額，主要政黨國民黨與民進黨針對黨內職位與公職人員提名辦法，也分別設定婦女保障名額與性別比例原則。地方制度法所設婦女保障名額約為 15%至 25%不等，視選區大小而定。由於女性縣市議員總比例已於 2009 年突破 25%，五直轄市中，除臺中市外，女性議員比例也於 2010 年突破 30%，可修法將婦女保障名額改為性別比例原則，更符合性別平權精神，並調高比例，以北京行動綱領所設定之 30%為中程目標，未來則以達成 40%性別比例原則為最終目標。

3. 政黨補助金中提撥一定比例促進婦女參政

許多研究顯示婦女參政的最大障礙不是當選，而是獲得提名。我國主要政黨雖然已建立黨內規範，保障婦女的參政權利，但是對於促進女性參政所投入的資源仍然有限。在政黨補助金中，依各政黨在選舉中提名女性的情形，而提撥一定比例，以促進婦女參政。

4.降低選舉保證金門檻及政黨補助金分配門檻

由於女性參政資源與男性的差距，因此選舉保證金門檻應降低，或以連署人數與保證金制度並行。女性在小黨中較易得到參政機會，因此政黨補助金分配門檻對於小黨的生存具有關鍵意義，可考慮從現行5%的得票率降低為3%。

## （三）培力女性，活化婦女組織

1. 發展具備在地婦女觀點之政策，活化婦女組織，強化中央及地方婦權會與婦女團體之間的聯繫交流，持續進行「婦女團體溝通平臺」

由婦權基金會補助，民間婦女團體辦理之「婦女團體溝通平臺」自 2005 年以來，已在全國各地舉行超過百場。溝通平臺具備活化婦女組織與增加政策溝通的效果，也增加女性參與決策的管道與程度。未來溝通平臺之決議或建議事項，視其性質及業務區分，可由參與之婦女團體在中央或地方婦權會提案。

2. 各部會及地方政府應與原民會協力，挹注資源，對原住民女性、部落領袖及教會牧者進行性別意識培力，活化原住民婦女組織，增加原住民婦女參與管道

各部會與地方政府協力，協助原住民團體進行性別意識培力，活化原住民婦女組織，並增進部落領袖及教會牧者對於性別平權議題之認識。發展原漢性別文化之積極對話，使原住民文化之豐富性融入性別平權相關政策，使性別平權政策符合多元平等之精神。

3. 各部會及地方政府應與內政部入出國及移民署協力，挹注資源，對新移民女性、新移民配偶之家庭與新移民人口集中之鄉鎮加強性別意識培力及宣導，增加新移民參與公共事務之機會

各部會與地方政府協力，對於新移民及其家庭成員，加強性別意識培力。對於新移民人口集中之鄉鎮，應普遍加強宣導性別及族群平等之觀念，建立友善社會生活環境，並且增加新移民參與公共事務之機會。

4. 對於農會、漁會、水利會、工會及工商團體之會員及幹部進行性別意識培力，

提升女性參與程度，並增加女性進入決策階層之可能性

性別主流化之推動工作過去幾年雖然已經在政府部門展開，但是重要的社會團體如農會、漁會、水利會、工會及工商團體中，女性參與程度仍低，也往往無法進入決策階層。政府應運用相關資源及政策，增加女性參與，鼓勵社會團體對會員及幹部進行性別意識培力，並積極建議社會團體及民間企業董監事會採行三分之一性別比例。在六大工商團體外，協助成立涵括大中小型企業的女性企業家團體，將女性企業代表納為政府制定經濟政策的必要徵詢對象，以增加女性進入決策階層的可能性。

## （四）深化性別統計相關資訊，增加政府政策資訊之可及性

1. 建立市場經濟、社會組織、與家庭生活的性別統計

兩性在國家事務以外的權力、參與決策的情形、影響力的程度仍缺乏系統性的統計數據或調查資料，應就相關領域中能以數據客觀量化的部分建立性別統計，提供各界瞭解兩性在權力、參與及影響力的差異，俾據此規劃體制與政策以改善性別不平等現況。

2. 落實政府資訊公開透明，建立參與平等

資訊之可及性是平等參與的前提。各部會有重大影響之性別政策，應採取積極措施，透過大眾媒體，以淺顯易懂方式，讓民眾瞭解，而非僅於網路上公布，方能縮小資訊差距，建立參與平等。

3. 重視在地知識，提升政策規劃的適切性

無論是性別統計相關資訊的蒐集，或是對於政策的公布與說明，應重視並善用在地知識，以增加資訊蒐集的正確性，及政策說明及溝通的有效性，進而提升政策規劃的適切性。

## （五）重視國際動態，持續與區域及國際性別議題接軌

1. 增加我國在國際場域性別平權表現能見度

性別平權是重要國際趨勢，我國雖然有外交困境，但近年透過性別主流化之

推動，已與聯合國重要國際性別進程接軌。除聯合國進程外，應透過民間與政府的積極協力，對區域及國際性別議題有所掌握，並且增加我國性別平權表現之能見度，並與其他國家建立持續交流，互相學習的關係。

2. 增加政府涉外單位對性別平權政策之理解與重視

性別平權作為國家價值，不僅應表現在對內施政上，也應表現在外交政策上。增加政府涉外單位對性別平權政策之重視，以及對於國內性別平權進程之理解，方能有效使我國與國際趨勢接軌，並且在對外關係上彰顯我國性別平權政策之發展。舉凡對外宣傳、援外政策、國際參與及交流，都應具備性別平權之觀點。

3. 加強對國內團體議題倡議與國際連結能力，並協助草根婦女團體之國際參與

增強國內婦女團體與國際接軌之能力，促進其瞭解國際性別議題在不同地區之發展趨勢與進程；整理我國在地婦女團體推動議題與倡議之經驗，透過國際社群之連結，提高我國性別平等發展進程之國內外能見度。

# 就業、經濟與福利篇——

## 混合式經濟體制是婦女經濟安全的最佳屏障

由於長期以來對知識的切割、分類，使得我們在討論性別不平等的事實時，忽略了個別領域的不平等狀況並非單獨存在，其彼此間可能會產生互動，進而觸發或增強性別不平等的事實。經濟資源的掌握、勞動參與、福利支持，以及家庭私領域的分工，彼此之間即存在著這樣的內在關係。性別平等強調以人為本，我們期望倡導經濟環境、就業制度與福利政策同時考量之觀點，提出整合性的經濟政策思維。

因應全球化帶來產業外移，高失業率，貧富差距擴大、社會疏離等負面效應，我們認為實施以部分強制性，部分市場化措施的「混合式經濟體制」[7]是婦女經濟安全的最佳屏障，聯合國國際勞工組織（ILO）向來積極倡議合作經濟（合作社）[8]，強調此種以人為尊、具有「互助關懷、合作信任、平等民主」精神的經濟型態，有助於滿足人民共同的經濟、社會和文化需求，創造更多就業機會，厚植社會資本，重拾勞動尊嚴與價值，並透過消費來照顧在地生產者，利用在地的社會互助合作，減緩經濟快速全球化帶來的衝擊，可謂是「混合式經濟體制」的最佳表徵。由於合作社進入門檻較低，會考慮及照顧社員的生活安排，決策模式

[7] 最早採行資本主義的社會（如西方工業國），並沒有走向完全的自由市場經濟體制，而是走向混合式經濟的模式。混合式經濟體制並非全然放棄資本主義市場經濟，但爲追求更大的平等與基本的人民福祉，部分市場活動仍需受到國家和民間團體的制衡或介入，諸如政府爲確保公平交易或保護環境等而規範市場活動，提供基本資源（如水電等）、公共財（如公立學校、交通設施）以及製造更多就業機會（如美國小羅斯福總統的新政），也藉由各種形式的獎勵措施引導整體經濟朝向特定方向發展，並提供社會安全網來照顧不能在市場經濟體系中謀生的人；而民間團體（消費者團體、環保團體、工會）亦對市場機制提出制衡。

[8] 合作社由一群人爲滿足衣食住行生老病死等各式需求而組織成立，所有社員依民主原則（一人一票）共同參與經營管理，並公正分擔風險與分享盈餘。合作社包含的業種甚廣：如國際著名的優沛蕾優酪乳是來自法國的酪農合作社；占全球奇異果市場兩成的紐西蘭奇異果來自於該國兩千餘戶的果農所成立的合作社，這些果農同時也是 Zespri 國際行銷公司的股東；掌控全球半數以上花卉交易的荷蘭 Flora Holland，是一由約六千名花農組成的合作社；日本有勞動合作社提供中高齡與婦女就業，在當地社區做餐飲、老人照顧、接送等。國內也有青果、羊乳、花卉等運銷合作社、居家照顧服務勞動合作社、各級學校內的消費合作社以及著名的臺灣主婦聯盟生活消費合作社等。

較為平等民主，女性自主性較高，且重視社區關懷，國際勞工組織認為相當適合廣泛推廣，藉以提升婦女就業，促進性別平權。

# 一、 現況與背景分析

以下透過在「勞動參與模式」、「薪資收入狀態」、「社會角色分工」及「經濟資源掌握」等四個面向的觀察，說明臺灣在就業與經濟體制上所呈現出性別落差的概況。

## （一） 勞動參與模式

### 1. 女性勞動參與緩步提升，但與男性仍有差距

根據行政院主計處 2010 年的人力運用調查統計，女性勞動參與率為 49.89%，較男性的 66.51%為低。但從長期發展趨勢來看，女性整體勞動參與率確實呈現緩步上升的態勢，自 1990 至 2010 年的 20 年間，增加了 5.39 個百分點；相對的，男性整體勞動參與率則逐年下滑，在同期間由 73.96%降至 66.51%，減少了 7.45 個百分點。

上述統計資料，如加入年齡、教育程度與世代因素後，發現在 1965 年以後出生的已婚婦女，其勞動參與率較之前的世代，明顯提升許多；而 25 歲到 44 歲之間婦女，不論婚姻狀況、教育程度，均有 84.72%的勞動參與率；即便育有六歲以下子女，25 歲到 44 歲這個世代的婦女仍有相當於 60%以上的勞動參與率，且有不同於之前世代的較高退出職場比例。

### 2. 女性中斷就業狀況明顯，以照顧小孩為主因

行政院主計處 2010 年婦女婚育與就業調查報告指出，已婚女性結婚離職率為 31.21%；復職率則是 44.73%，平均復職間隔約 6 年 11 個月。又因生育離職的比率為 16.07%；復職率達 55.48%，平均復職間隔約 6 年 5 個月。主計處此分報告的分析也提到，曾因生育離職女性之離職原因以「照顧小孩」最多，「準備

生育」次之。如此有五成，近六成之女性因結婚或生育而退出就業市場，其人力流失情況殊為可觀。

再由行政院勞工委員會 2010 年國際性別統計發現，臺灣女性的勞動參與於 25 至 29 歲達至最高峰後，即因逢婚育年齡而逐漸下滑，與美、加、法、德、英等國女性持續就業情形不同；亦無法如日本女性在 40 歲後再次參與勞動力市場，顯示我國中、高齡女性在退出職場後，有諸多主客觀因素使其不易重新二度就業。

**3. 女性從事非典型工作比例較男性為高**

行政院主計處 2010 年人力運用調查統計顯示，女性就業者無論是擔任部分時間、臨時性或人力派遣工作者，其比例均高於男性。而 2008 年中老年狀況調查發現，45 歲以上群體選擇部分工時或派遣工作的女性占 7.32%，高於男性的 4.71%，其主要原因以「找不到全日、長期性等正式工作」為最多，男性有 64.43%，女性有 47.16%；而女性有 28.75%是為了兼顧家務，相較男性 1.45%亦高出許多，對照前述女性成為非勞動力的原因，顯示了女性在工作選擇的思考中與其家庭的高度連結。

## （二）薪資收入狀態

**1. 工業及服務業女性受雇者平均薪資為男性八成**

依據行政院主計處 2001 至 2010 年間有關工業及服務業部門受雇者的統計資料顯示，女性受雇者平均薪資較男性為低，2001 年男性平均薪資為 47,010 元，女性為 35,620 元；女性平均薪資僅占男性的 75.77%。而 2010 年男性平均薪資為 48,898 元，女性為 39,176 元；女性平均薪資占男性的 80.12%，足見兩性的薪資差距逐年縮減。

**2. 中高齡群體之薪資，兩性差異擴大**

再依行政院主計處 2010 年人力運用調查資料，將兩性的受雇者依年齡層區

分為 25-44 歲及 45-64 歲群，年輕世代的差異主要在於整體收入分配狀況較男性普遍為低；而中高齡群體則呈現更為極端的趨勢。一方面，年輕世代的工作收入，已經出現性別落差，雖然兩性的分布曲線都呈單峰集中樣態，不過男性的分布較女性多高出一個位階。二方面，中高齡女性較年輕世代的收入更低，其因素與中斷就業以致年資無法累計有關；或因該年齡層女性因過去教育資源不足，而較少機會進入高薪工作有關。三方面，中高齡世代的收入性別差異更趨擴大，相較於同年齡的男性，女性在中、高層收入群的比例更形偏低。這些都在在顯示女性仍處於經濟的相對弱勢，是一個跨世代的現象。

**3. 女性因收入較低，成為依賴人口的可能性較男性為高**

再以上述統計資料分析發現，不論是在哪種婚姻狀況下，女性平均收入的分布高峰都在 3 萬元左右，而多數女性平均收入較男性更為集中在未滿 3 萬元之區間，顯示女性在經濟上仍較男性弱勢。由此不免注意到，女性因收入較低成為依賴人口的可能性較男性為高，一旦面臨離婚、分居或喪偶等情況時，其經濟安全也會受到考驗。

## （三） 社會角色分工

**1. 女性未進入勞動市場，以料理家務為最主要原因**

根據行政院主計處 2010 年人力資源調查統計年報，在非勞動力人口中，女性有 49％是因為料理家務而未參與勞動，此比例於男性僅占 1％，兩性的差距非常懸殊。而男性非勞動力人口則大多是因為求學或升學，以及高齡和身心障礙的原因而未加入勞動市場。

**2. 無酬照顧工作與家務勞動的女性化**

現今女性投入職場的比例增加，並不代表女性得以從社會傳統賦予的角色中退離，例如內政部 2006 年婦女生活狀況調查統計調查指出，當婦女家庭中有 12 歲以下孩童，或有 65 歲以上老人，由婦女本人擔任照顧者的比例，分別為 72.4％及 46.0％；而無法自我照顧的身心障礙者，其照顧者由女性擔任的比例更高達近八成。另，行政院主計處 2004 年臺灣地區社會發展趨勢調查顯示，在家務勞

動的時間部分，男性有超過半數以上每天處理家事時間不到一小時；相反的，將近三分之一的女性每天花費三小時及以上的時間在處理家務。而 2010 年行政院主計處婦女婚育與就業調查報告指出，15-64 歲已婚女性，每日平均處理家務 4.27 小時，其中就業者 3.45 小時，非勞動力者 5.26 小時。由此可知，兩性在家務勞動分工的負擔，仍然非常懸殊。從以上數據可看出，女性在社會中仍主動或被動的擔任大部分的照顧工作。

## （四） 經濟資源掌握

### 1. 從業身分──雇主以男性居多，無酬家庭工作者以女性為主

行政院主計處 2010 年婦女婚育與就業調查報告顯示，兩性不同從業身分的分布比例，其中自營作業者和雇主的男性比例均相當高，各為 75%及 81%；而在無酬家屬工作者方面，女性則為多數，占 75%。這部分數據顯示，擁有經營自主性和資源運用、管理權力的從業者，仍以男性為多數，而在家庭企業中未固定支領報酬的無酬家屬工作者，卻有四分之三皆是女性，顯示部分經濟自主的權力仍有性別落差。

### 2. 職業身分──企業主管及經理人員以男性為多，專業及技術人員則兩性均衡

行政院主計處 2010 年人力資源調查統計年報顯示，在職業結構上，擔任民意代表、企業主管及經理人員的男性占 79%，遠高於女性的 21%；而在事務工作人員部分，女性比例則多過男性 56 個百分點，可見在企業管理、決策的權力仍集中於男性；而在專業人員、技術員及助理專業人員的部分，則呈現兩性比例較為均等的狀態。

### 3. 企業主與經營者仍以男性為主

根據行政院主計處 2010 年中小企業白皮書，不同規模企業的企業主性別，中小企業中女性企業主的比例為 35.96%，大企業的企業主女性比例則為 17.88%；就整體產值來看，女性企業主的企業銷售值占整體的 14.45%。另一方面，在工廠負責人和產值的統計中可以看到，工廠負責人約有五分之一為女性，然而營業收入和員工人數規模越大，女性負責人的比例卻越低；再者，以 2010 年 7

月底全體登記公司的資本額來分析，僅約 10%的資本額負責人登記為女性，由公司家數來看，亦只有 28.5%的公司是以女性為負責人。這些數據即佐證，女性在職場或許已能於專業領域與男性並駕齊驅，然而在經濟資源和生產工具的掌握程度，仍然與男性有相當程度的落差。

綜上所述，我們可以看見女性在勞動市場確實有較過去更多的參與，在教育資源日益普及的今日，於專業能力的表現也愈趨顯明。傳統的性別與家務分工模式，似乎愈來愈難以承載這種轉變帶來的壓力，無論是女性就業和經濟安全的疑慮、兩性薪資的未臻平等，或是肩負家庭照顧及工作責任，以至於勞動參與仍較國際水準略低，這些都造成女性人力資本的耗費與閒置，甚至在實質經濟資源和經營權力的面向上，女性都仍大幅落後於男性，顯見在肯定女性為臺灣社會付出之餘，政府有必要重新自性別平等的觀點出發，整合就業、經濟與福利的多重面向，擬訂適宜之政策方針。

# 二、 基本理念與觀點

## （一）就業機會平等是性別平權的基礎

由上述相關數據瞭解，女性薪資較男性為低，加上社會角色的期待等因素，都可能造成女性在就業和家庭中不得不選擇負擔照顧及家務工作；也可能促成女性必須折衷於兩者間，形成非連續性就業模式，導致女性經濟力量不足。經濟資源的多寡與穩定與否不僅影響個人生活，同時也影響個人社會權力的強弱，因此性別平等必需在經濟資源的平等地位上才能達成。換言之，為促使兩性真正的平等與相互尊重，就必須注重經濟情況的落差及社會不平等結構，以更積極的就業輔導政策協助、促進女性就業，或避免女性中斷就業。

## （二）照顧工作是兩性與社會共同的責任

傳統性別分工的觀念雖然已隨普及教育和勞動參與率提升而修正，然而家務料理及子女照顧工作仍被視為是女性應該優先履行的角色。如前所述，在家庭照

顧與經濟需求的妥協下，女性極可能改變甚至中斷原有的就業發展；即使欲重新返回職場，也因各項條件趕不上時代、經驗的不足而必須選擇進入次級的勞動力市場，最終女性還是會持續落入弱勢的循環中。質言之，性別不平等在就業、經濟以至於家庭面向，是一體多面，同時與照顧責任和角色分工密切相關。因此，政策的擬訂必須同時注重三個面向的交互關係，一方面從強化家庭照顧支持系統來減低女性就業的阻礙，另方面更需引導社會重視家庭照顧工作，及促進兩性與政府共同負擔的意識。

### （三）勞動尊嚴在多元化就業型態中應受保障

由於女性經常配合家庭發展階段而變更就業型態，因此經常進入非正式部門就業（如自我雇用者、自營作業員、薪資雇員、微型企業雇主等），以及在正式部門中從事非典型就業（包括部分時間工作、臨時性僱用及人力派遣等）。然而，這種就業模式可能會產生收入不足、不穩定、勞動條件欠佳，及缺乏升遷機會的處境，也將長遠的影響女性的經濟安全。為使女性的經濟自主逐步提升，除了致力於促進婦女勞動參與，推廣合作經濟，亦應注意各類非典型、非正式部門之就業條件、制度與環境，避免不當剝削、成本轉嫁等問題，以確保就業安全與勞動尊嚴，俾使兩性勞動處境均獲改善及保障。

綜上所述，由於在就業市場上兩性面臨升遷和薪資的結構仍有落差；在經濟資源的掌握上女性仍較男性不足，而女性在家庭照顧的角色與責任仍然沉重，凡此皆必然引導出女性的經濟安全危機及社會福利需求。因此，本篇乃期待以上述基本理念為內涵，提出相關的政策願景。

## 三、 政策願景與內涵

基於前述各項社會現況及基本理念，本篇擬提出「結合就業與福利政策思維」、「平衡兩性工作與家庭責任」、「落實尊嚴及平等勞動價值」、「建構友善的就業與創業環境」等四項政策願景與內涵：

## （一）結合就業與福利政策思維

婦女福利的制度設計，除了津貼救助或是提供服務輸送之政策作為外，同時應以增加或支持婦女就業，使其邁向經濟自立為根本目標。因此，諸如婦女投入較多的合作經濟模式之推廣，照顧經濟的思維以及相關產業的發展，以及重新檢視職業保險的社會保障制度等，皆為增進福利之重要環節，是以保障經濟安全、協助婦女自立脫貧，及擴大勞動與社會參與，應為福利政策之基本價值。

## （二）促進工作與家庭平衡

增進勞動參與需有完善的家庭支持體系，以及平等的就業環境。不同年齡、族群、階層、地域的婦女，因社會角色與責任而產生的勞動、經濟與社會安全需求不同，如何發展友善的家庭照顧支持體系，同時透過政策鼓勵與倡導，進一步平衡兩性於家庭及工作責任的分擔，才能促進女性勞動參與意願，促進工作與家庭的平衡以及兩性就業機會的平等。

## （三）落實尊嚴及平等勞動價值

開發女性勞動力，除了由法律層面排除各種職場之性別歧視以外，亦應以行政作為，鼓勵與督促法令的落實，以確保平等尊嚴的勞動環境。鑒於非正式、非典型之勞動模式日益增加，且女性因家庭調適功能而有較高比例進入類似部門，因此政府亦應重視不同型態勞動模式中所存在的不公平與歧視問題，以及相關就業安全、職場權益等保障。

## （四）建構友善的就業與創業環境

除了勞動參與的提升，協助女性二度就業與創業、建立支持輔導網絡與陪伴機制、營造有利合作事業發展之環境、降低經濟資源取得的障礙、提高實質參與經濟決策的機會，以及調整資源分配的公平性，都是未來持續努力的方向。事實上，照顧工作、家務勞動、照顧產業、多元化就業型態等人力產能與運用議題與女性在職涯、家庭責任等面向上具有整體相關性，因此政府應就不同性別的勞動人口及就業特質進行通盤考量，以期提出有效運用人力、強化家庭照顧支持體系、健全照顧工作條件之多贏策略。同時，也應於各項重大法規、政策與方案之

執行及決策機制中強化公民參與之民主組合機制，促進受政策影響之群體意見能受重視並納入，以提升政策之合理性與效益。

# 四、 具體行動措施

## （一）結合就業與福利政策思維

1. 對於福利與服務資源之政策規劃與執行，應重視不同性別、地域、族群、文化、年齡之差異與需求，並克服弱勢群體在相關訊息掌握的不利處境，增益支援政策之效果。
2. 提供特殊境遇家庭緊急照顧與福利服務，並協助其自立脫貧，改善生活與經濟處境。
3. 檢視、研議與改善目前以家庭為單位基礎的補助資格規定（如政府對於租稅制度、住宅補貼、休耕補助、或其他相關經濟補助撥款等），視需要改以公民身分或實質運用請領者為主，以符合公平性與合理性。
4. 持續推廣國民年金之納保觀念並健全納保制度，以保障無酬家庭工作者及就業身分轉換之國民。研議與發展家庭照顧者支持系統，宣導及帶動無酬勞動之有酬概念，肯定家務勞動價值。
5. 推動「長期照顧」服務體系，及發展在地化之長期照顧資源與服務模式，尤其針對原住民、新移民、貧窮、老年、單親、獨居、身心障礙者、愛滋病患、多元性傾向者等，提供福利與就業服務。
6. 為使各項年金制度能有效回應女性兼顧家庭與工作之就業模式，應就現有職業保險之社會安全體系思考可能之整合方向，促使年金制度回應不同生命週期女性進出職場的累進模式，確實保障女性之老年經濟安全。
7. 視社會需求與政府財政能力，優先編列福利服務資源與人力經費預算，充實各級政府福利推動之職能。
8. 整合政府社會福利與就業輔導窗口，強化勞政、社政之轉介與輔導體系，針對農漁村婦女、原住民、新移民、受暴婦女、愛滋病患、多元性傾向等不同群體，規劃適宜之就業輔導、創業協助、福利服務方案。

## （二）促進工作與家庭平衡

1. 在符合公共利益、擴大公共參與的精神下，研擬制定普及化、可負擔之照顧服務政策，提供平價、優質、可近性之托育、托老或身心障礙者照顧服務，發展在地化、社區化之家庭支持系統避免照顧產業過度市場取向，以協助任何家庭照顧者均能持續就業。
2. 健全托育與照顧相關法制與配套措施，提供平價優質的公共托育，以公民共辦方式，發展 0 至 12 歲幼托整合服務，並兼顧原住民族地區、偏遠及離島等地區的托育資源。檢視公共空間的運用，連結非營利組織、專業工作者、社區、部落、學校據點等既有軟、硬體資源，擴充服務據點，滿足家庭的照顧服務需求。
3. 發展跨文化思維的部落互助教保模式，檢視修正原住民族地區及偏遠地區對公共設施營建之規範，以利其規劃普及照顧體系及職業訓練等工作，建立因地制宜的幼托系統，以結合在地就業及文化保存，促進社區的共同參與。
4. 推動企業內家庭政策，協助上有老人、下有幼兒的「三明治」家庭，解決家庭照顧的需求，包括落實企業托兒、產假、陪產假、育嬰留職停薪、家庭照顧假、彈性上下班及彈性上班地點等措施，避免女性因家庭照顧而中斷就業或退出勞動市場。
5. 規劃中小企業與民間團體育嬰留職停薪之人力補充與替代方案，以確保勞工不因家庭照顧而退出職場，及其復職之權益不受影響。

## （三）落實尊嚴及平等勞動價值

1. 檢視現行勞動基準法、性別工作平等法、就業服務法等內涵與條文之競合疑義，並於各項勞動檢查工作與權益保障之概念中融入性別平等元素。
2. 落實勞動法規，並審酌社會現況，就性別薪資落差與性別職業隔離現象之各項成因研提解決方案。
3. 強化性別平等與就業歧視審議機制與申訴管道，增加相關勞動檢查及專業人員訓練。同時，加強企業主於性別工作平等、勞工孕產權益、性騷擾防治等重要議題之性別友善態度與認知；並研議相關鼓勵措施，表彰性別友

善企業。

4. 以女性為主要勞動力的職業類別如家事工作者、照顧工作者及幼托保育工作者等，不論所屬之族群、文化與國籍，皆應享有合理基本勞動條件之保障，避免市場化之勞動剝削，以改善其工作權益。
5. 建構家庭照顧者服務體系，獨立評估照顧者之需求，逐步放寬目前限制照顧者使用公共照顧服務之限制，增列情緒支持與喘息服務，建構照顧服務人員之教育訓練與支持輔導體系；並加強照顧服務人員相關勞動權益。
6. 為提升女性人力資本及資產累積，結合職業訓練、媒合就業支持體系，提供女性可近性、在地化之職訓與就業資源；尤其針對二度就業婦女進行職種再訓練，以期使技能符合就業市場需求，並增加部分工時的彈性工作機會，使婦女可以兼顧家庭並達到就業。
7. 為落實托育照顧工作者的尊嚴及平等之勞動價值，應加強托育機構之勞動檢查，督導教保職場環境及條件，留住優質的教保服務人員，提升教保品質。

## （四）建構友善的就業與創業環境

1. 確保女性於動產、不動產等各類財產之所有權；信貸、資金的使用權等擁有和男性一樣的平等機會；並追蹤各項金融創業貸款的逾期、還款率，納入政府整體性別統計，以促使各界重視經濟權力與能力之性別平等面向。
2. 制定鼓勵社會事業之方案與獎勵措施，修訂影響社會經濟或合作經濟發展之相關法規及措施，例如：政府採購措施、合作社法等，研議提供稅制上的優惠等，營造有利合作事業發展之環境，改善勞工地位與創造婦女就業，達到生產力與環境永續之加值效應。
3. 進行跨部會、層級與區域之政策規劃評估，建構「合作事業平臺」，協助婦女籌組合作社，開發行銷通路的共同場所與機會；同時修訂相關法規，以營造有利合作事業之社會企業發展環境。
4. 加強二度就業及中高齡婦女科技資訊能力建構，協助其就業或創業輔導。。
5. 重視女性創意工作者集中的手工藝與文化創意產業之智慧財產權保護與知能的取得，以及各項商品檢驗、驗證、智財權等資源，相關知識或申請程

序的友善性與可近性。

6. 進行經濟政策之性別影響評估，並持續強化相關性別統計調查且定期公布結果（如貸款、還款逾期率等），作為改善政策品質與效能之依據，以及研擬政府採購對於中小企業、微型企業的輔導與協助。
7. 建立女性創業服務的單一窗口及有效支援系統，提升商業知識，增加融資管道，改善法規環境及商機資訊，擴展女性經營企業在國內外市場能見度，朝「全育成」中心方向進行，並遴選有實際創業經驗及具性別平權意識的婦女擔任顧問，以確保問題解決的成功率。
8. 開發女性創業之優勢領域，據以發展女性就、創業政策與輔導之最適化指標與政策作法；破除女性特質行業的迷思，以彰顯非典型女性創業的最佳範例，破除傳統刻板印象之就、創業限制。
9. 鼓勵銀行主動提出友善婦女的融資方案，並透過政策鼓勵，對於執行績效良好的銀行給予肯定。

# 人口、婚姻與家庭篇——

## 性別觀點的人口政策是健全社會發展的基礎

由於少子女化與高齡化的現象日趨明顯，我國的人口結構已大異於前，並將於十年內出現人口負成長的情況，青壯年經濟負荷將趨沉重。晚婚、不婚、離婚、單親的人口增加，衝擊原有社會核心家庭為主的樣貌，改以多元家庭的型態呈現。基於人口與家庭之變遷，將持續帶來衝擊，提出因應社會發展的人口對策，遂為各界所關注的重點議題，並成為政府擬訂各項政策時重要的參考依據。因此，本單元擬從性別的觀點出發，提出「人口、婚姻與家庭」的政策綱領，供各界參考與討論，並期望未來能據而擬定出具有性別觀點的人口政策。

## 一、現況與背景分析

### (一) 人口結構與政策

我國婦女總生育率自 1984 年起降至替換水準 2.1 人以下，2003 年再降至 1.23 人，成為「超低生育率」國家。根據 2010 年行政院主計處的社會指標統計年報指出，1998 至 2010 年，出生嬰兒數由 27 萬人，降至 16 萬 6 千人；婦女平均生育數由 1.5 人，降至 2010 年 0.9 人；65 歲以上高齡人口占總人口比例則由 8.3%，增至 10.7%。以 2010 年來看，出生人口約 16 萬 6 千人，死亡人口約 14 萬 5 千人，自然增加的人口僅 2 萬 1 千人，總人口成長率降至 0.18%，女性初婚平均年齡延後至 28.8 歲。臺灣「超少子女化」的出現，與近幾年結婚與生育年齡雙雙延後及有偶婦女比例下降有著密切的關聯。

再者，從人口結構看來，根據 2010 年行政院主計處的社會指標統計年報指出，老年人口年年增加，而年輕人口之比例正逐年減少中。以 2010 年來看，0-14 歲人口占總人口之 15.7%，65 歲以上之老年人口占總人口之 10.7%。又依據 2010

年底戶籍登記人口統計資料顯示，出生人口又降至 16 萬 6 千多人，較 2009 年出生人口 19 萬 1 千人減少比率高達 12.77%，減少比率遠高於預期，衍生而來的人口結構老化、失衡問題將日益嚴重。

近年來出生率的降低，主要是大環境經濟不佳，年輕人對婚姻、家庭與養育子女價值觀改變、養育子女的整體成本上升，以及育兒資源與家庭支持性系統不足等原因。目前超低生育率現象，已對整體社會的走向、國家經濟的發展、生活思維的方式等都產生了相當大的影響。雖然，少子女化的現象日益嚴重，2009 年底我國人口密度為每平方公里 639 人，仍較 2008 年底增加 2 人，僅次於孟加拉，居全球 1 千萬人口以上之國家第二位，雖然人口數量將呈負成長有助於紓緩土地的負荷，但未來二、三十年最大的挑戰，不在於數量變化，而是人口組成的變化。

因此，如何因應這種因人口失衡所帶來的問題，如青年人口的就業經濟培力與照顧、高齡人口的生活照顧、一般家庭的托育問題及家務支持性系統的建立、身心障礙家庭成員的長期照顧及照顧者喘息服務、協助婚姻移民家庭的社會環境適應、單親弱勢家庭、雙（多）胞胎家庭等照顧服務需求的滿足，都顯得刻不容緩。政府承載著人民的期待，想方法去結合各界的力量，提出具有性別意識的人口政策，應是政府的重要使命。

## (二) 婚姻與法律

行政院主計處 2009 年社會指標統計年報指出，我國 25-44 歲人口未婚比率為 40.5%，較 1989 年的 20.6%有顯著增加的趨勢；另據內政部統計處 2011 年 7 月公布資料，2010 年有偶人口離婚率為 11.45‰[9]，較 2000 年的 10.70‰增加了 0.75 個千分點，顯示有偶婚姻不再是當代社會必然的生活型態。由於體制、社會和文化結構等長期存在性別歧視，使得女性往往因為婚育而退出就業市場，易成為經濟弱勢者與依賴者。此外，女性是家務勞動的主要負擔者，但在家中地位仍受到傳統文化上視「嫁入者」為「外來者」的性別歧視影響，不管是顯性或是隱性的家暴，女性一旦走入婚姻，即潛藏著被傳統觀念的性別歧視束縛。以至國內

[9] 有偶人口離婚率係指某一特定期間之離婚對數對同一期間之期中有偶人數的比率。

女性晚婚、不婚（或選擇不生）、離婚的比例逐漸增加。

在婚姻移民方面，2011 年行政院主計處統計，2008 年跨國通婚率為 14.0%，高於鄰近之日本 5.1%、南韓 11.0%及中國大陸 0.5%；迄 2009 年底，歷年婚後在臺居留之外籍配偶為 42.9 萬人，女性即占 93.3%，其中又以大陸籍（65.4%）、越南籍（20.5%）和印尼籍（6.5%）為主。婚姻移民所面臨之性別歧視、文化歧視以及社會適應問題，是性別人權所關注的重點。據內政部家庭暴力及性侵害防治委員會統計 2007 年家暴事件被害人通報籍別分析，外籍、大陸與港澳籍之受暴率（3.99%）[10]高於本國籍非原住民（0.22%）及本國籍原住民（0.58%）。

我國民法有關婚姻之規範，數十年來已漸次修正或刪除歧視性的條文，保障女性在婚姻中的地位。政府亦於 2005 年成立外籍配偶照顧輔導基金，建立多元文化的社會支持，協助婚姻移民適應生活。惟婚姻制度與移民政策仍未全面解決歧視性規定，社會亦常有重男輕女與種族偏見之現象。鑑此，應依據國際重要人權公約之規定，持續檢討修訂相關移民法規與婚姻制度（包含財產分配、稅制以及子女監護權等規範），俾使符合性別平等與族群正義原則，並加強性別平等與多元文化教育，積極帶動民情風俗的轉變。

## (三) 家庭型態、功能與發展

由於人口結構的改變，現代社會家庭型態的多樣性，已迥異於傳統社會。以 2009 年的統計數據來看，全國家庭總戶數為 7,806 千戶，平均每戶人數 3 人。近年來經濟不景氣，雙薪家庭已然成為常態，單親、隔代教養等，亦常見於都會與農村地區。「多元家庭」的組成包括傳統家庭成員外，尚包括「單親」、「繼親」、「婚姻移民」、「不婚者」、「晚婚者」、「離婚者」及「非婚同居者」、「非異性戀的多元性傾向者」所組成的多元型態家庭。故現代多元家庭中各成員是否能得到合宜且妥善的照顧及法律的保障，成為當代社會的需求。

除了家庭內部系統的教育及彼此對待關係的問題外，健全家庭功能、促進家庭中各類人口的發展與生活品質的維護，實與外部系統能否提供家庭足夠的支援，有極大的關聯性。在人口少子女化及高齡化問題日趨嚴重下，托育、托老及

[10] 受暴率計算方式爲該年度各籍別被害人數除以當年度各該籍別人口母數。

身心障礙者的照顧工作，絕大部分加諸在女性身上，無疑成了人生沉重的負擔。家庭照顧的問題，若未能得到政府政策性的支援，則目前人口失衡的情況，將可能更難以遏止。因此，如何讓不同性別人口皆能安心工作，發揮所長，家庭支持系統的完備性，是為最關鍵的因素。

## 二、 基本理念與觀點

完善的社會福利與社會照顧制度，是促進社會實現「正義」、「公平」、「平等」、「博愛」的重要作為，而性別意識的觀點，正是打造友善環境，增進社會永續發展的重要概念。對於人口、婚姻與家庭方面，我們揭櫫的基本理念如下：

### （一）促進性別平等，尊重性別差異

從各類人口群中，不論是嬰幼兒、少年、青壯年、老年、身心障礙者、弱勢、多元性傾向者、新移民等；或不同地域別，如都會、鄉村等；及不同族群別與不同性傾向的人口，都應秉持人人平等、包容心及同理心，正視其性別差異，方能真正回應各類人口的需求，以促進性別平等，達到兩性和諧共治的「善治」社會。因此，在婚姻制度中，破除男尊女卑的性別歧視；檢討法律對女性在婚姻中的保障不足問題：如財產分配、子女監護及稅制不公的情形；在家庭議題中，過度的家庭勞務負擔，因生育與照顧「天職」，將女性弱勢化、貧窮化等，皆需以更進步的性別觀點，檢視服務各類人口的政策，方能符合現代社會多元價值、多元家庭型態的需求。

### （二）提升婦女權益，健全家庭支持系統

傳統性別角色分工及社會文化規範灌輸下，照顧工作被視為家務的一部分，大部分都由女性承擔，然而當婦女進入勞動市場後，通常仍須負擔重大的家庭照顧責任，形成蠟燭兩頭燒的不利情形；再者，女性平均工資所得仍較男性為低，當工作和照顧角色衝突時，女性常被認為應犧牲工作，回歸家庭從事照顧工作。因此透過對家有幼兒、老人或身心障礙者家庭提供社區化照顧，規劃各種「補充

性」、「替代性」服務措施，健全家庭支持系統，是改善女性社會地位，協助女性參與勞動經濟市場最有效的方式，不僅可降低婦女為家庭主要照顧者角色的壓力，更可進而提升婦女權益，建構性別平權的社會。

### （三）以全人關懷出發，落實性別正義

人口政策目的之一，在於提升生活品質，營造有利的全人生活環境，以關照人生各階段的需求。各項普及照顧福利服務制度，應盡量朝向社區化、在地化、平價化、公共化。並在政策制定與執行的各階段，讓不同性別人口參與，充分表達其需求，方能落實性別正義，體現人權立國的普世價值。因此，全人關懷應為所有政策的終極目標，務使幼有所長、壯有所用、老而有尊嚴，弱勢及障礙者皆有所養，建立幸福安樂的社會。

## 三、 政策願景與內涵

### （一）正視人口結構的失衡，落實性別正義的人口政策

臺灣目前即刻面臨人口結構失衡與環境永續問題，如何設計一套可以即時因應各年齡層人口需求的政策，通盤考量環境、社會、教育、經濟等政策面向，檢討就業、生活、學習發展模式、家庭與照顧型態等政策作為，讓人民生活得有尊嚴、安全、品質和希望，是擬定各項政策時重要的思考方向。

準此，不管是各年齡層的人口，從嬰幼兒到老年人口的關照，政策都應具備性別敏感度，包括嬰幼兒人口的性別比例失衡問題、年輕人口的性別參與問題、青壯年人口的性別經濟安全問題、老年人口的性別差異照顧與健康問題。因此，我們主張人口政策應具有性別敏感度，並包括尊重人口中之少數群體，如雙（多）胞胎、身心障礙者、多元性傾向者之型態，才能真正落實性別正義。

### （二）提倡平價、優質及可近性的托育服務，建立完整的兒童照顧服務體系

少子女化的問題，在於養兒、育兒的經濟成本與機會成本太高，故政府應從社會福利的角度出發，擴大公共參與，建構符合公共利益、普及化、可負擔之托

育政策，繼續擴大「社區保母系統」的專業服務，提供優質、平價、可近性且多元供給的托育服務。

育兒的職業婦女除了托育問題外，最擔心兒童課後教育與照顧問題，健全的兒童照顧及福利措施，不僅能使家長安心工作，發揮經濟效益，更是營造兒童安全成長環境的根源。因此，政府應持續檢討兒童及少年福利政策，建立完善的兒童照顧體系，保障兒童人權。

另外，宜針對原住民族地區生活環境的特殊困境，發展能真實回應部落需要的互助式托育教保模式，以協助建立原住民族地區托育支持系統。

## （三）破除性別歧視，促進婚姻制度中的性別平權

隨著國人的教育水準提高，婦女經濟力增加，女性的自我意識覺醒及對傳統婚姻價值的反思，導致女性晚婚、不婚、離婚的比例增多。檢視婚姻的相關法規，對女性保障不足的問題，如子女監護權（親權的行使）、財產的分配權和所有權、家務的勞動價值及家庭扶養費用，以及稅法上夫妻合併申報制度等，若規範不周延，有可能造成性別歧視，甚至導致民眾對政府法規制度有懲罰婚姻的誤解。衡酌各類法條中，種種對婚姻制度中的女性有性別歧視及保障不足之處，都應全面檢討。

而婚姻制度外的事實婚者、多元性傾向者，以及非婚同居者，其對伴侶、子女及財產分配上的權益主張等議題，宜考量社會已存在的實際情況及國家公民應享有更多元的成家權利，對於其非婚生子女，應落實保障其各項人權，包括生存權、身分權、就養權、就學權及獲得與婚生子女同等之社會福利服務；對於非婚同居伴侶之身分法或財產法之研修方面，應促請社會各界共同討論，站在保障性別人權的立場上，持續進行友善對話，並進而研議保障同志婚育之權益。因此，政府應全面檢討婚姻制度中的相關法律規定、檢視稅法上規定之夫妻合併申報制，是否會形成不利婚姻，暨影響經濟弱勢一方之權益等，以保障性別人權。

## （四）尊重多元文化差異，打造婚姻移民的友善環境

除了持續協助新移民適應本國風俗文化，增加其適應環境能力，並協助其子

女增進自信心、人際關係、及培養多元文化認同之觀念外，更期望加強宣導國人對新移民原生文化及原住民族文化之關懷與認識，尊重多元文化的差異，推動國內各族群平等。並對從事新移民照顧輔導措施工作之相關人員辦理跨文化訓練，持續提升所有第一線工作人員之性別及文化敏感度，方能真正幫助新移民，打造相互尊重和諧的友善環境。

### （五）正視多元化的家庭型態，建構全人的家庭照顧機制

近年來單人戶、已婚戶、同居戶及單親戶比例呈現增加趨勢，這些現象，均顯示出家庭型態正朝多元化發展，越來越多的家庭失去傳統的功能，例如照顧功能、傳承及教育功能。因此，配合社會的變遷，重塑家庭價值，明確家庭政策，建構全人的家庭照顧機制，集政府之力扶助家庭中的弱勢成員（如幼兒、老人及身心障礙者等），得到合宜的照顧，更協助向來擔任主要照顧者的女性，得到喘息服務。因此，政府對社會福利到稅制改革（如提高扶養親屬免稅額、定額的托育、托老及身心障礙照顧費用可作為列舉扣除額等）、長期照顧與經濟勞動力的補充，都必需有完整的規劃，建立全人的家庭照顧機制。

## 四、 具體行動措施

### （一） 落實性別正義的人口政策

1. 人口政策應考慮各類人口與家庭的需求，並融入性別意識，強化性別影響評估之檢核，使各項政策與服務方案皆具有性別敏感度，以落實性別正義，健全社會發展。
2. 持續推動並改善現行保母托育管理制度之運作，加強保母的輔導培訓、居家托育管理及訪視，提升保母服務品質，並逐步營造平價、優質且可近性的托育服務。
3. 推動企業設置托育設施及措施，訂定獎勵辦法，鼓勵企業營造友善家庭之職場環境。

4. 落實保障懷孕青少女之照顧及權益，非婚生子女應與婚生子女獲得同等之生存權、身分權、就養權、就學權等權益保障及社會福利服務。
5. 保障身心障礙者就學、就業、就醫、就養之平等權益，並應特別重視女性身心障礙者之雙重弱勢處境，使其享有尊嚴生活及發展機會。
6. 重視老年女性的生活照顧及經濟安全體系，如推展老年財產信託等，使其享有尊嚴生活及發展機會，避免其因性別歧視淪為家庭中之附庸地位。

## （二） 促進婚姻制度中的性別平權

1. 依據公民與政治權利國際公約、經濟社會文化權利國際公約、消除對婦女一切形式歧視公約及其他國際人權公約，重新檢視國內人口、婚姻與家庭之相關法規，如「民法」、「入出國及移民法」、「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」、「國籍法」等，以符合性別正義原則。
2. 檢討「民法」在「親權行使」之「子女最佳利益原則」，應明定明確標準，加入「子女照顧史」的觀念與作法，促使經濟相對弱勢之婦女及身心障礙者，在爭取監護權時，得到合理公平的對待。
3. 配合政府財政，適時檢討現行所得稅申報制度是否對部分民眾有衍生懲罰婚姻之效應，尤其是分居中之夫妻及採夫妻分別財產制者。
4. 加強司法人員、檢調與調解人員之性別平等教育，於庭訊審查過程、調解過程及判決結果，避免性別歧視。另對於財產繼承權及子女姓氏之選擇，應加強性別平權觀念宣導，以消除傳統文化的性別歧視。
5. 鼓勵社會各界重視性別人權，積極推動討論對於非婚同居伴侶相關權益之保障與法規研修。
6. 落實推動婚姻移民之照顧輔導措施，提供便捷新移民諮詢服務管道及加強培養各地通譯人才，提供婚姻移民更完善的通譯服務，並於執行「婚姻真實性」之查察及裁量方式時，應具備性別敏感度。
7. 研議修改目前國籍法的相關規定，避免在歸化過程中，婚姻移民的基本人權受到侵害或淪為無國籍者。對於在準歸化階段的新移民，不論有無子女，若遭逢喪偶、離婚、分居、家暴或非自願之離婚訴訟等，應仍適用國籍法

的「特殊歸化」(外配身分)。對於新移民家暴個案，在協助救援上應特別留意其申請歸化我國國籍之相關法令，維護受家暴新移民之權益。

## （三） 建構全人的家庭照顧機制

1. 檢視目前各項政策作為，並研議支持性、補充性和替代性的照顧政策，俾利進而擬定具有性別意識的家庭政策。
2. 推動多元供給的育兒政策，分階段實施育兒津貼與托育費用部分負擔制度，研議從出生到 6 歲孩童的所有補貼計畫及相關租稅措施等，並鼓勵男性參與家務與家庭照顧分工，支持婦女就業，促進工作與家庭平衡。
3. 推動多元非營利型態之國小學童課後照顧措施,建構家庭照顧的支持系統。
4. 推動長期照顧政策及措施，保障受照顧者與家庭照顧者之權益，建立家庭支持系統，提供照顧者相關教育、培力、諮商、輔導及喘息服務等支持性措施，以減輕家庭照顧者的身心壓力。
5. 加強培訓居家照顧人員，補充高齡化社會所需之長期照顧服務人力，訓練照顧服務人員具備性別敏感度。
6. 建立社區照顧關懷據點，落實在地老化的政策精神，推動友善關懷老人服務方案，建構有利老人健康、安全與活動的友善社會。
7. 定期檢討綜合所得稅各項扣除額，以減輕各類人口家庭照顧(如托育、托老及障礙失能者)之經濟壓力。
8. 正視家庭與社會多元化發展之現況與趨勢，政府對於同居伴侶或非傳統家庭型態之成員，包含同居、同志、單身、單親、隔代、重組家庭、繼親家庭等，研議其福利、權益保障等對策，以落實性別人權的精神。
9. 當代多元化的家庭型態中,對於各類家庭之親職照顧,政府尤應妥為關懷，除倡議正視家庭價值外，並重視多元家庭之性別平等關係，將家庭納入性暴力防治工作之範圍，以建構新家庭價值。
10. 結合非營利組織與社區等各界的關懷，加強高風險家庭的支援與扶助體系，強化受暴受虐者如婦女、兒童、高齡者及家庭中弱勢成員受虐之保護及救援系統。
11. 針對各原住民族之族群特性，推動部落托育、長期照顧等家庭照顧服務與暴力防治工作。

# 教育、文化與媒體篇——

## 具性別意識的教育文化媒體政策是建構性別平等社會的磐石

## 一、現況與背景分析

追求性別平等已是國際社會的重要議題，各國政府透過相關政策之擬定與制度的建立，期使不同性別的人、多元性傾向者都能活得更平等、更人性、更有尊嚴，這不僅是被視為普世人權的基本保障，也被定位為應積極追求之理想價值及目的。長久以來，由於傳統的性別角色以及其對應的權力關係、文化規範、社會制度不斷的彼此增強並合理化本身的存在，使得社會對許多既有的不平等現象、甚至對性別歧視習以為常。然而，正因為性別不平等的根源來自文化、媒體、經濟、法律、政治等各個層面，因此若要促使性別更為平等，就必須進行多層次的改革。

我國雖早在 1970 年代即開啟「新女性主義」相關論述，揭開臺灣本土性別平等運動的序幕，但過去性別議題在政府教育文化或媒體政策中若不是缺席，就是處於邊緣位置，經由民間團體與學術界持續倡議改革下，性別平等教育的推動在臺灣已有具體的進步與累積。1997 年，行政院教育改革審議委員會諮議報告書將性別平等教育列為教育改革項目；同年，《性侵害犯罪防治法》公布，各級中小學依法每學年應至少有四小時之性侵害防治教育課程；2001 年，國民中小學九年一貫課程綱要明訂兩性教育（後更名為性別平等教育）以重大議題之型態融入各學習領域建構課程，揭示性別平等教育為正式教育的一部分，具體展現了性別平等教育之推動成果。爾後經過多年的努力，2004 年頒布的《性別平等教育法》，開宗明義揭櫫「性別教育乃指以教育方式促進性別地位之實質平等，消除性別歧視，維護人格尊嚴，厚植並建立性別平等之教育資源與環境」，不僅使性別教育的實施具有法源依據，更有強制各級政府與教育機構實施性別平等教育具有正當性與權威性；繼而於 2010 年教育部發布「性別平等教育白皮書」，白皮

書是依據性別平等教育法擬定，實施場域是以學校為主體，並擴及家庭和社會，以人為核心，以教育為實施手段，回歸教學與課程；並以性平事件處理和輔導矯正為救濟，期待透過各級政府及學校應在健全組織之運作下，提供充沛資源與人力，協助達成目標。

然而，目前性別平等教育的實施，無論是在組織、資源、課程教學、法令整合或是師資、空間等各方面，都面臨許多問題與挑戰，例如，在組織方面，教育部目前沒有性別平等專責單位、縣市政府層級性別平等教育委員會亦未能發揮應有功能；而在課程與教學方面，目前中小學課程的實施，除了期望各個學校實施學校本位課程時，以彈性課程自行發展教學活動之外，最積極之目的乃冀望以融入式課程作為手段，促使所有的學習領域均能體現性別平等教育的理念，並使之成為性別平等教育的推手，但九年一貫課程性別平等教育議題卻面臨與其他重大議題的資源競爭的問題，同時，中小學教科書性平的檢核仍亟待加強、在教學現場則缺乏具性平意識之優質媒體教材可供使用；而高等教育政策的制訂與推動仍未能積極落實性平法與性別主流化精神，致使國內性別相關系所的發展受到侷限，讓本土性別研究的人才及其研發成果仍無法發揮更廣泛的影響力；還有，教育的性別分流現象仍存在、女性運動人口仍偏低、媒體識讀教育仍待繼續加強推動，因此，如何使學校內的學生與社會大眾不同性別者瞭解性別建構的脈絡，協助其性別意識覺醒、解構性別刻板印象與性別迷思，並重新建立多元的價值觀乃是當前實施性別平等教育之重要課題。

就媒體而言，長期以來商業市場邏輯盛行、廣告量因網路興起與全球化等趨勢反而萎縮，因此競爭日熾，嚴重影響媒體企畫製播呈現與回應不同籲求的表現。從閱聽人直接經驗感知而言，大眾媒體對傳統「男主外、女主內」、「男尊女卑」家庭型態的宣揚、對不同族裔族群的嘲弄、對因婚姻或工作移民的不同族群女性的標籤化、對多元性傾向者的窺密、報導性別暴力（性騷擾性侵害）事件時用語價值的含混等等屢見不鮮。這類問題本應由媒體自律、民間團體實行他律以及相關法規的法律為底線來解決，但是目前相關政策法令上雖要求傳播媒體對不同族群、風俗、習慣、性別、宗教、地理或語言使用者應公平呈現，不得有貶抑或不當之主張行事，前述現象，並未明顯改善；就平面媒體而言，臺灣已經廢除

「出版法」，因此平面媒體強化性別歧視偏見的表現無法由媒體相關法令制裁，而就電子媒體而言，新聞、節目、廣告的訴求標的與訊息的製播方式內容或不同，但是在操弄性別偏見的符號上仍有不良示範。大眾媒體之外，網際網路成為遊戲、評論、轉載轉播販賣的媒體平臺，但是就規範管理而言，因為對於此媒體平臺的主體如何看待莫衷一是，因此至今尚未有因應各方需求的規範法令，仍有賴於網民自律、媒體素養教育的在學與民間扎根、以及相關團體呼籲、改進網路文化。

近年來國內教育文化媒體性別平等的推動，以教育中校園性別平等教育的推動成效相對較大，媒體的改革原是婦女運動的先鋒，也是最早開始進行性別批判，卻因為 1990 年代媒體由國家控制逐漸到自由放任競爭市場機制之後，言論內容傾向腥羶而有倒退之勢，再加上，近年來，文創產業強調「創意」的同時，缺乏強調對既有社會性別弱勢者權益的保護，使得「創意」經常被扭曲成物化女性身體和強調性徵來爭取市場競爭力，這也是性別反挫現象的導因之一；因此，如何以國家政策介入來推動教育、文化和媒體領域中的性別平等，正是本政策綱領所亟欲努力達成的目標。

## 二、 基本理念與觀點

基於前述之現況與挑戰，本政策綱領依據下列三項基本理念與觀點，作為擬定相關政策與行動策略的依據，分述於下：

### （一）追求平等、反制歧視

性別平等是一種價值，一種思維方式，更是一種行動目的。追求性別平等是基於對人的尊重，對個人主體生存尊嚴與權力的尊重，因此，引導國人面對多元文化之現代社會時，在消極面上如何反制歧視，消弭性別偏見、揚棄傳統性別歧視觀點、解構傳統性別不平等結構；在積極面上則著力於追求性別平等，尊重性別差異、涵養性別平等觀念，並積極重建個體性別角色之主體性。

### （二）尊重差異、鼓勵多元

臺灣是一個移民社會，原住民、閩、客等各個不同省籍、族群的人民與近年移入之大陸、東南亞新移民與勞工，都共同生活在這塊土地上，當我們戮力追求性別平等之同時，不能忽略這些不同族群與階級所展現的多元性。此外，性別主體與認同的多樣性在當今社會已逐漸被看見，包括：女性、男性、女同性戀、男同性戀、雙性戀、變性人、跨性別等，也使「兩性」觀念逐漸擴充為多元性別的討論。因而，無論在教育、文化媒體各個不同的層面，都應該加強對不同性別主體、族群、階級的瞭解，避免以既有的性別主體去壓迫到其他新興主體，尊重差異、鼓勵多元，不只是要反應國際性別主流化思潮，更是回應臺灣社會上性別多元現象，期能引發社會大眾對性別議題的覺知、信念與行動，並且透過對多元文化社會中的性別議題，學習瞭解並尊重自己與他人的獨特性，從而包容、尊重與關懷其他多元性傾向族群。

### （三）公平分配、共享資源

落實理念原則涉及資源分配，各族群應公平享有受教、表意、討論交流等教育資源（包括媒體平臺與運用工具等），而唯有植基於社會各性別性取向生命經驗與需要而發言發聲的表現，才符合尊重差異、看見多元的原則。在不同媒體平臺、節目、新聞中複製社會既有偏見與刻板印象絕非創意表現，而是強化對立、激化仇視的舉措，應由媒體自律、法律與民間團體他律予以規範。

## 三、 政策願景與內涵

本政策方針與內涵除為呼應聯合國的性別主流化並回應國內目前推動性別平等教育文化與媒體的現況與挑戰，期持續深化性別平等觀念，實現性別主流化的政策目標來落實「追求平等、反制歧視」、「尊重差異、鼓勵多元」與「公平分配、共享資源」的基本理念。茲將政策方針與內涵分述如下：

### （一）積極落實性別平等教育與性別平等教育白皮書之規劃

從經濟的觀點看，教育是使傳統僵固性別價值單一化瓦解最有效的、最經濟的方式，而健全周延的組織和行政是推動性別平等教育工作的堅實骨架，組織是否運作順暢、行政是否具有效率和活力，必須仰賴其間所有相關人士的能力和熱力，因此，性別平等教育的實施成效，端賴實施機制與教育資源之發揮功能，2010年教育部公布的性別平等教育白皮書，擬定了推動國內性別平等教育之短、中、長程計畫，以協助各級政府與學校及其他教育相關機構，進行具前瞻性、統整性、及系統性之性別平等教育，進一步具體落實性別平等教育法之規定與精神。該白皮書架構依組織與制度、資源與空間、課程與教學、教育人員、校園性別事件防治及家庭教育與社會教育等 6 個面向分析檢視性別平等教育之現況及困境，據以建議改善方法及時程表，因此，遵循性別平等教育白皮書之規劃，整合學制內、外性別平等教育實施機制，尤其是強調如何鼓勵性別平等教育學術研究之發展與教材教法之開發，以落實性別平等教育法，是性別平等教育首要推動之政策與內涵。

## （二）檢討研修相關法律、推動媒體自律及公民團體與學界對媒體進行他律

強調現行法令（包括通訊傳播相關法規、性騷擾防治法、性侵害犯罪防治法、人口販運防制法、身心障礙者保護法、兒少福利法、衛生相關法規及族群平等法等相關法令）研訂修正時，在媒體平臺設計、族群服務以及內容呈現方面，注重不同性別與性取向族群的需求、注重妥適與多元再現的性別平等要求。當前研議之方向應包括廣告、新聞、節目與閱聽人不得因性別、性取向之別而有仇恨語言的內容出現；在媒體分級納入性別指標；媒體設置側重性別多元論壇節目；違反性別平等、多元價值情事轉換成記點記錄，於換照時納入考評；因此，鼓勵媒體訂定媒體自律規範，結合公民團體監督，責成國家通訊傳播委員會及相關部會加強管理。

## （三）建立女性及各種性別弱勢族群在公共領域中的可見性和主體性

積極鼓勵教育文化媒體中的性別平等教材或報導，並設立性別平等推廣節目

的獎學金、獎金和獎項，用以鼓勵能正面呈現性別弱勢者以及「傑出女性」的報導與作品，以建立女性在公共領域中的可見性和主體性。

### （四）積極突破父權文化的束縛，建構無性別歧視的文化禮俗儀典

民間信仰與習俗觀念，雖難以於短時間改變，但是這些卻是影響廣大民眾日常生活重要的觀念，因此，若不針對相關習俗進行整體性思考與進步觀念推動，則民間性別平等的推動成效將受到侷限，例如針對喪葬傳統禮俗中，離婚、未婚、非婚生子女、同志、跨性，經常受到歧視或排擠，出嫁女兒地位的邊緣化等。如何消除文化禮俗儀典的性別歧視，如何積極鼓勵突破父權文化的束縛，如何消除遺產繼承的性別文化歧視，也是未來施政重點之一。

## 四、 具體行動措施

### （一） 積極落實性別平等教育與性別平等教育白皮書之規劃

1. 教育部新設性別平等專責單位應整合、督導、評鑑各項性別平等教育相關之政策與資源，並落實性別主流化之推動。
2. 落實性別平等教育白皮書之內容，就各項實施內容與進程積極推動，並建立檢討、督導與管考機制，以消除性別、階層、族群等面向之偏見與歧視。
3. 定期檢視現有教育、文化與媒體相關法令規章，使其符合性別平等精神，並積極落實相關法規內容。
4. 輔導縣市政府性別平等教育委員會發揮其角色、職責與功能。
5. 強化並落實研發具性別平等意識的職前與在職訓練課程（含師資培育、軍公教、司法、醫事、社福、30 人以上公司行號等）。
6. 落實推動各場域（家庭、學校、職場）及各生命週期（如幼兒、高齡者）之性別平等教育，包括培育具性別意識的教育人員與師資、強化職前或在職訓練、各教育機構性別平等教育之實施與評鑑（如學制內各級學校、學

制外社區大學、家庭教育中心、終身學習及特殊教育機構等）。

7. 結合推動公務人員終身學習、勞工教育、社會教育及家庭教育等管道，推動男性參與性別平等教育工作。
8. 強化與提供各種性別弱勢群體（如農漁村婦女、原住民、新移民、受暴婦女、多元性傾向者）性別平等意識能力建構與培力。
9. 增加偏遠、原住民族地區性別教育人力與資源，加強地區性的性別統計、性別分析。
10. 研議辦理性別平等教育專業人員認證，孕育性別平等教育專業人才。

## （二） 鼓勵性別平等教育學術研究之發展與教材教法之開發

1. 投注資源鼓勵高等教育性別研究相關系所的教學與研究發展。
2. 鼓勵研發適合各個教育層級、領域之教學方法與教學媒材（例如情感教育、同志教育、家庭教育、心理健康教育）。
3. 制定適合高級中等以下學校及幼兒園具性別平等內涵的課程綱要。
4. 制定適合高級中等以下學校具性別平等內涵的教科書之評鑑規準，並定期進行教科書內容性別檢視。
5. 制定適合各級教育階段各類形式教材，融入性別平等教育相關議題的基本規範或要點，並研訂檢核指標。
6. 鼓勵社會各界發展具性別意識之優質正向媒體與文化教材。

## （三） 檢討研修相關法律、推動媒體自律及公民團體與學界對媒體進行他律

1. 主管機關可利用性別相關案例及報告，透過教育宣導、業界座談等機會，減少媒體忽略性別意識的報導方式；或提供案例彙編供公民團體與學界推動媒體素養教育使用。
2. 主管機關可以委託或鼓勵公民團體檢視國內平面、電子媒體中性別刻板印象、歧視現況，形成政策建議，於相關法規修正時納入。同時，主管機關平日依照檢舉、監看媒體結果，隨時予以行政指導，並列入換照參考。
3. 輔導鼓勵媒體內部成立性別平等專案會議或委員會，自我增進性別相關知

能，檢視媒體組織內部運作與其訊息製播是否符合性別平等原則及多元族群需求。

4. 主管機關積極輔導媒體製作具性別友善精神的廣電節目、網路遊戲、平面專題報導等，同時檢視並研修法令，以建立新興媒體平臺規範。
5. 鼓勵媒體針對不同性別、族群閱聽眾發展質量並重的收視調查，以瞭解其需求與收視反應。
6. 主管機關應要求媒體相關公（協）會結合公民團體辦理實務工作者相關訓練，引導媒體檢視性別平等相關指標落實現況，呈現多元價值內容。
7. 主管機關應輔導與補助公民團體進行性別平等意識培力，發展對媒體監督的能力，增進文化公民權。

## （四）建立女性及各種性別弱勢族群在公共領域中的可見性和主體性

1. 鼓勵與輔導婦女、性別弱勢族群之藝文學習及參與，並協助其作品之公開呈現。
2. 積極蒐集女性史料並建立數位資料庫，多方培植女性文化人才，公平分配相關文化資源。
3. 加強文化創意產業從業者的性別平等意識培力，提升女性文化創意產業人員之比例。
4. 積極扶植女性設計及藝文工作者或團體，並提升女性藝術決策管理人才的比例。
5. 獎勵舉辦女性運動賽事，表彰傑出女性運動員的成就。
6. 加強推動適合女性與弱勢族群的運動項目、運動設施與友善空間。
7. 鼓勵原住民族性別文化之探究，加強原住民族地區性別教育之推展。

## （五）積極突破父權文化的束縛，建構無性別歧視的文化禮俗儀典

1. 持續檢視宗教、傳統民俗之儀典與觀念，例如婚姻、喪葬、祭祀、繼承、年節習俗等範疇中具貶抑與歧視女性的部分，並積極鼓勵推展平權的性別文化。

2. 對文化禮俗儀典服務業者制定性別平等的評鑑指標，獎勵具性別意識且執行良好的文化禮俗儀典服務業者，並列為經常性年度獎勵案。
3. 積極鼓勵多元文化教育的推動與實施，強化學校教育與社會教育師資之多元文化知能。
4. 積極研發符合性別平等原則之文化、儀典等相關文宣與教材教法。

# 人身安全與司法篇——

## 消除性別歧視與性別暴力是捍衛人身安全的重要關鍵

## 一、現況與背景分析

讓每一個人在社會上皆能安全的生活，是國家應給予民眾最基本的承諾，而不同性別者在社會上所擁有的權利與尊嚴皆應予以尊重與保護。然公共生活或私人生活中，發生基於性別原因的暴力行為仍多所存在；檢視我國相關統計，性侵害犯罪、家庭暴力及性騷擾等問題，是對女性造成最大傷害與威脅的項目，凸顯人身安全議題仍存在性別的困境。性侵害犯罪中九成以上的被害人為女性；家庭暴力案件中，親密伴侶暴力案件每年通報件數逐年成長，2010 年並已超過五萬件，而其中九成以上之案件被害人為女性；另性騷擾事件每年通報之件數亦呈現出女性被害人所占比例高於九成。這些暴力行為對婦女身心與性自主方面造成嚴重的傷害與威脅，阻礙實現平等發展，亦阻礙婦女的流動性，限制了婦女獲得資源和參加基本活動的機會，且嚴重耗損社會成本（包括醫療、人力、社福、經濟、生產及司法等直接與間接成本）。

聯合國北京宣言中，特別重申致力於實施「消除對婦女一切形式歧視公約」以及「消除對婦女的暴力行為宣言」，其中對婦女的暴力行為定義為「不論發生在公共場所或私人生活中，對婦女造成或可能造成身心上或性行為上的傷害或痛苦的任何基於性別的暴力行為」，並強調「家庭暴力是對婦女人權和基本自由的侵犯」。因故，性別暴力議題必須特別注意家庭暴力、性侵害、性騷擾與人口販運等對婦女所帶來的傷害與影響。

我國社會在政府與民間的努力下，於增進婦女人身安全部分，各方面皆已有所進展，並已逐漸建制相關法律或推動政策方案。諸如兒童及少年性交易防制條例、以及關係到人身安全之防暴三法：性侵害犯罪防治法、家庭暴力防治法以及

性騷擾防治法等，均已頒布實施，近年來並進行法案內容的重大修正。其中包括2005 年性侵害犯罪防治法增訂對於性侵害加害人之社區治療、監控、登記報到與資料查閱；而刑法亦配合修正將性侵害犯之治療改為刑後治療。2007 年家庭暴力防治法大幅修正，將家庭暴力事件之範圍明確規範包含同居關係，並增列犯家庭暴力罪嫌重大者予以逕行拘提，以及保護令事件免徵裁判費之規定。有關性騷擾防治部分，2002 年性別工作平等法實施、2004 年性別平等教育法施行、以及 2005 年性騷擾防治法頒布施行，各地方政府設立性騷擾防治委員會，法制已初具架構。而在政策方案方面，相關服務資源與服務人力漸次擴增，相關服務亦以被害人為中心，逐漸朝整合性服務模式方向推動，諸如「性侵害案件整合服務方案」、「家庭暴力安全防護網」、及家庭暴力案件垂直整合服務方案等，均可見政府各部門與民間對於人身安全議題回應之進展。另針對我國移民與移工人數逐漸增加之情形下，可能衍生之人口販運問題， 2009 年一月亦公布了「人口販運防制法」，要求各執法單位主動積極鑑別被害人，並且提供適當安置保護措施，對於國際社會所關注之人口販運議題予以回應。

然依據研究與實務反應，現行各項性別暴力防治工作皆仍存在困境：諸如一些社會大眾之觀念認知仍存有性別歧視與性別權控之思維，因而合理化對於婦女之暴力，促使法令與政策無法被接受、實施。又如防治工作各領域相關專業人員之性別意識、專業能力及專業人力之困乏，因而阻礙防治工作之推動。而相關單位未能建構具整合性之處理機制與資訊串連，致使資訊連結片段，工作效能無法發揮。再者，現行性騷擾案件處理機制有三個法律依據，實務運作時易產生混亂。而新移民隨著工作與婚姻來到我國，但社會多元文化的包容度不足，對人口販運問題的認識有限，且由於相關保護機制與資源仍不足，對其基本權益保障人口仍需再努力。另在相關公共空間、設施與運輸設備上，安全設施設備之規劃仍有待提升，以減緩婦女的被害恐懼。

為回應上述這些議題，除社會大眾之意識建構、行政部門全面提升回應機制外，建置具性別意識之司法環境亦是核心關鍵。消除性別暴力，法律是最重要的工具與手段之一，且法律之本質即存有象徵性與教育性之功能；相關執法單位與司法體系之人員對於性別暴力本質的認知，影響其執行法律與處理案件，故如何

促使司法環境具有性別意識，建立性別平等政策機制，此乃探討人身安全議題不可忽略的重要面向。

職是之故，本政策在人身安全與司法篇將以性別暴力、人口販運與司法環境為中心議題，以下說明相關理念、政策內涵與行動策略。

## 二、 基本理念與觀點

### （一）平等尊重消除性別歧視與暴力

人生而平等，不因性別、族群或是性取向而有所差異，對任一性別或族群不應存有歧視，或認為擁有支配的權力，繼而產生暴力傷害與控制的行為。國家應致力建構一平等尊重的社會環境，於法律、政策及服務面均應以此為目標，保障個人之基本權益，消除根植於性別與族群歧視上的暴力。

### （二）以性別觀點建構安全無慮的環境

國家政策應致力保障每一個人的安全，且應特別注意因性別與族群所產生之安全威脅。由於女性、兒童與少數族群者在社會上仍處於相對弱勢，生活上較易遭遇危險傷害，因此政府施政應思考如何在硬體空間設置與各項軟體服務層面上，建構讓女性、兒童與各族群免於恐懼與威脅的生活環境，免除被害恐懼，讓每一個人的安全確實受到保障。

### （三）保障基本權益促使尊嚴發展

性別暴力讓女性在家庭、職場與社會的生存均遭到威脅，人口販運則使女性與移民的基本權益受到嚴重的傷害，無法尊嚴的生活。國家政策應致力保障女性與少數族群皆應擁有絕對自主的權力，不受他人的壓迫與侵犯，得以尊嚴的生活與工作，追求自我的實現，充分的發展，共創社會之福祉。

## 三、 政策願景與內涵

### （一）消除對婦女的暴力行為與歧視

應循觀念建立、建置完善服務體系、照顧少數族群需求、檢討相關法令規章、以及結合私人企業與民間力量等方式，推動消除對婦女的暴力行為與歧視。首先在基礎面應持續擴大並深化社會性別意識之培力，規劃符合不同性別、年齡、教育、族群與區域需求之宣導教育。而為有效推動性別暴力防治工作，最重要之資產為服務的人力，故建置各體系之專業人力，培訓專業服務能力，建立性別意識，提供合理的工作條件，實為重要之基石。另針對不同族群、性取向與處境之受暴被害人，應發展相對應之安全政策與服務策略，開發多元處遇模式，以回應其需求。在積極防制作為方面，應深化加害人處遇工作，檢討相關法令規範，強化對加害人之處遇與社區監控。而在擴大社會參與方面，應推動企業參與防暴，發揮企業社會責任，以落實婦女在工作環境中之人身安全保障。

### （二）消除任何形式之人口販運

為保障人口販運被害人之人權，有效防制人口販運犯罪，應檢討移民與移工之仲介制度，擴大官方與民間之國際合作，消除不當之剝削。而針對社會大眾與相關工作人員，應實施文化認識與反歧視教育，建構友善移民與移工之環境。另並應強化相關工作人員的專業智能，建構專業處理機制，提升人口販運案件處理效能。而對於人口販運之被害人應提供完善之服務，保障其居住、工作與安全之基本權益。

### （三）建構安全的生活空間

藉由環境設計與規劃，建構安全的生活空間，此乃預防暴力傷害情境犯罪預防之實踐。故應檢視相關法令規範，提升公共環境之安全設計，減少犯罪發生機會，增加社區監控力；且應強化政府與民間合作，推動社區科技防治安全網。而為因應地方之差異與需求，應鼓勵發展因地制宜的創新方案，擴大民眾參與社區安全的工作。

### （四）建立具性別意識之司法環境

司法體系對性別暴力案件之處理與回應，係性別暴力防治工作相當重要之一環，而本政策綱領所指涉之司法環境，包含法院、檢察署、警察、移民等執法單位。為建立具性別意識之司法環境，應強化相關司法體系性別平等工作之推動，建立監督機制，提升司法相關人員之性別意識。而為建構性別友善之司法環境，應檢視相關案件處理流程，強化被害人保護機制，擴展設置相關專業服務人力，並且研議設立性別暴力案件專責處理機制。另亦應建立性別暴力指標資訊，擴展法實證之研究，以提升司法體系對性別暴力案件行為之認識與瞭解。

## 四、 具體行動措施

### （一）消除對婦女的暴力行為與歧視

1. 建構對性別暴力零容忍之社會意識與教育

(1)各級學校應落實性別平等教育與性別暴力防治措施，並列入學校及校長、主任考核之重要項目，並有獎懲機制。

(2)於學校與社區推動性別暴力零容忍之宣導方案，包括性別歧視、性騷擾、約會暴力、分手暴力等之認識與防範。

(3)廣納民間團體的力量，積極推動性別平等意識的教育與宣導，並針對資訊傳達不易與求助管道缺乏之偏鄉與原住民族地區，加強性別暴力零容忍宣導與諮詢，提供外展服務。

2. 組織與人力資源

(1)為能有效推動防治工作，中央保護相關機構應充實人力與資源，具備整合各相關單位之功能；地方政府亦應整合相關單位的力量，並規劃設置整合性之服務據點。

(2)政府針對保護性案件應提供整合性之服務，包括組織與服務輸送之整合，並強化被害人後續保護扶助與資源連結；且應持續推動諸如家暴安全網等

整合服務方案，致力於小區域服務網絡。

(3) 應充實各相關防治體系保護性工作之服務人力，且應建立定期檢討機制，隨著案件增加與服務需求有一定比例之成長。

(4) 各體系相關專業工作者應考訓用合一，並建立專業工作者之認證或證照制度。

(5) 應設立獎勵機制，擴大各類專業人才之培訓，包括保護性、治療性與調查工作等人力。

(6) 合理調整保護性業務工作人員之工作條件，重視工作安全問題，並檢討提高薪給待遇。

(7) 各相關專業養成教育過程中，設置性別意識、婦幼人身安全保護性工作、法令與性別暴力防治專業之課程；並編列經費鼓勵大專院校相關系所（諸如法律、社工、警察、犯罪防治、醫護、心理諮商輔導...等）開設相關司法保護學程。

(8) 強化性侵害等保護性案件之蒐證、採證與偵處能力，建立性侵害案件之專業處理團隊。

(9) 中央與地方應檢討建構暴力防治跨網絡整合性政策與服務模式。

(10) 警察體系應研議提升中央婦幼業務單位之層級與增加人力配置，並於縣市警察分局設置婦幼保護工作專責單位與人員，建立婦幼、少年保護工作警察專責、專用考評體系與人事調派制度。

3. 法規與資訊

(1) 檢討修正性別暴力相關法規，周延對被害人的保護。

(2) 檢討落實性侵害加害人社區監控與處遇制度。

(3) 整合婦幼人身安全資訊，研議建立全國性之性別暴力犯罪資料庫，提供相關研究分析，強化各專業機構之合作與防治效能。

4. 個別人口群之處遇與服務

(1) 對於家庭暴力、性侵害及性騷擾之累犯與高危險犯，應檢討相關法令，強化介入處遇作為，以及發展更積極之強制治療措施。

(2) 針對多元族群、文化、性傾向之被害人，強化各項支持補充方案，預防與

處理並重，並開展多元處遇模式，使其享有平等與專業之對待。

(3) 相關服務人員應具有文化與性別敏感度，以回應多元族群與不同性取向者之服務需求。

(4) 擴大推動目睹暴力兒少之服務方案，建立三級預防輔導機制，強化相關輔導工作，減少傷害與暴力之影響及代間傳遞現象。

5. 推動企業參與防暴

(1) 政府應建立評選與獎勵機制，引導企業參與暴力防治工作，發揮企業社會責任。。

(2) 推展企業員工安全照顧觀念，經由辦理企業講座、教育訓練及入場輔導等，促使企業實施具性別敏感度之「員工協助方案」，協助企業建立防暴機制與相關服務方案。

(3) 落實受暴者之職業訓練與就業協助，推動支持性就業方案，協助受暴婦女經濟獨立之實現。

6. 性騷擾防治

(1) 提升社會大眾對性騷擾防治之認知，積極推動相關防治宣導與教育。

(2) 落實職場之性騷擾防治工作，包括公務體系、國軍體系及民間企業相關之性騷擾申訴救濟及保護管道。

(3) 各級校園應落實性騷擾防治工作，建立對性騷擾零容忍之環境，積極處理性騷擾與性侵害案件，並且對於有此行為的老師應依法確實懲處。

(4) 落實性騷擾三法各項防治措施，職場、校園及一般性騷擾案件應有明確概念與處理流程。

(5) 強化性騷擾事件調查人員之訓練與專業養成，並培訓民間機構成為性騷擾事件調查之專業委託單位，企業與機構可聘請此等委託單位協助案件處理與調查。

## （二）消除任何形式之人口販運

1. 政策與人力

(1)檢討現行跨國境婚姻媒合與移工之仲介制度，致力消除不當之剝削。

(2)擴大加強與來源國及民間團體之國際合作，並建立國際合作管道，掌握相關資訊，促請外勞輸出國基於維護該國勞工權益，積極改善。

(3)訓練專業的通譯人才，強化專業服務倫理，研議設置認證制度。

(4)強化相關司法與工作人員對人口販運之辨識能力，使其具專業知識與調查知能。

(5)研議移民專業法庭設置之必要性。

(6)勞政、移民、警政、社政與司法等相關單位應落實人口販運業務專案窗口，建立防治網絡，定期召開網絡會議，並邀請相關民間團體參與，以提升防治成效。

2. 文化認識與教育

(1) 相關司法與工作人員必須強化性別與多元文化敏感度的訓練。

(2) 規劃多元宣導管道及相關課程內容，實施外勞雇主之文化認識與反歧視教育。

(3) 對於新入境之移工，應提供相關法令與服務措施之教育宣導，協助其認識相關權益保障事項。

3. 被害人服務

(1) 對於人口販運之被害人應提供司法協助與資訊說明等服務，且應制訂申訴、處理、調查、保護等統一之服務流程，並強化相關服務資源。

(2) 檢討人口販運案件司法調查與審理流程及人口販運案件之處理時效，以符合國際公約之要求。

(3) 強化人口販運之被害人在臺等待司法調查期間之通譯、陪同偵訊及庭外安全護送、安置保護、技能學習與就業訓練，以協助其生活。

## （三）建構安全的生活空間

1. 科技與安全

(1) 鼓勵民間參與開發相關安全科技設施與設備，強化政府與民間合作，推動社區科技防治安全網。

(2) 建置婦幼人身安全扶助系統、夜歸婦女呼叫協助服務、以及研議高危機被

害人衛星定位與警方連線系統等。

(3) 發揮社區錄影監視系統之功能，並檢討監視器畫面資料之管理、保護與使用規定，以維護民眾之隱私權。

2. 環境規劃與安全

(1) 提升公共環境與公共設施之安全設計，檢討相關建築法令，推動情境犯罪預防，減少犯罪發生機會。

(2) 落實社區治安死角之查報，警政系統應諮詢社區民眾與婦幼之意見，即時回應規劃治安維護作為。

(3) 公共運輸系統應規劃相關安全措施，各公私立停車場應有燈光、動線與安全配備之標準規範。

3. 社區參與

(1) 積極獎助各式創意防暴方案推展，鼓勵成果發表、人才培育以及相關表揚活動。

(2) 鼓勵發展因地制宜的社區安全維護方案，提升民眾參與社區安全維護的工作。

## （四）建立具性別意識之司法環境

1. 組織與人力

(1) 司法體系設置性別平等政策機制，檢視與督導建立性別平等之友善環境。

(2) 廣納外部的專家、學者、民間團體，建立外部監督的機制，以昭公信，並建立逐年改進的指標。

(3) 司法相關工作人員、調解人員、修復促進員與律師等之養成與在職教育應納入性別意識、反歧視、多元文化等之訓練。

(4) 培訓具備性別意識與性侵害犯罪防治專業知識的專責司法官，辦理此類案件之司法官應具有性別平等意識。

(5) 司法與警察體系應普設被害人保護服務機制與方案，並且研議推動設置司法社工、心理諮商人員與警察社工。

(6) 研議設置性別暴力專業法庭與專業人員。

(7) 檢視各地方法院調解委員之遴選、篩選與淘汰機制，並加強性別平等意識教育。

(8) 研修犯罪被害人保護法，擴大犯罪被害保護對象與服務內容，增加犯罪被害保護機構之人力與經費，大力推動各項犯罪被害保護工作。

2. 友善之司法環境

(1) 針對性侵、人口販運、家暴、原住民及新移民等案件之特殊性，司法審判體系應引進相關專業，以避免司法人員觀點偏狹。

(2) 研議建立專家證人制度。

(3) 司法系統應主動、積極的與婦女、兒少等民間團體對話，傾聽民眾之訴求，尊重其他專業，建立跨領域合作機制。

(4) 司法系統應與當地家庭暴力與性侵害防治網絡合作，協力整合性服務方案之推動，並且建立整合服務據點。

(5) 司法單位應針對兒童與少年被害人之需求，設置相關設施與服務機制。

3. 資訊與研究

(1) 保護性案件之審判文書，在保護隱藏個人資料後，應對專業公開，接受檢視。

(2) 司法體系應推動相關法實證之研究，以提升對此類案件之認識。

(3) 司法、法務統計與警務統計應建立性別暴力指標，具體反應對婦女暴力之內涵。

# 健康、醫療與照顧篇——

## 性別特殊性及身心並重是推動全方位健康政策的目標

## 一、 現況與背景分析

我國 2004 年訂頒之「婦女政策綱領」，依建構健康優先、具性別意識醫學倫理的健康政策作為原則，其政策內涵為：(1)制定具性別意識之健康政策，建立有性別意識的醫學倫理與醫學教育。(2)強化性教育，提升女性身體及性自主權，避免性病及非自主之懷孕。(3)健康決策機制中應考量性別的平衡性。(4)落實對婦女友善的醫療環境，並充分尊重女性的就醫權益及其自主性。(5)全民健康保險制度之決策及資源分配，應力求地區、階級、族群及性別的平衡。(6)從事具性別意識的女性健康及疾病研究。(7)檢視並改善女性健康過度醫療化的現象。(8)肯定女性對促進及維護健康之貢獻，對家庭及職場的女性照顧者提供充分的資源及報酬。(9)推動青少女性教育工作。

爰此，衛生署於 2005 至 2007 年召開數十場跨部會之政策制定會議，於 2008 年核定通過「婦女健康政策」，係首次打破局處業務導向、疾病導向、醫療導向，以呼應世界衛生組織於 1986 年所提出之「渥太華憲章健康促進行動綱領」（Ottawa Charter for Health Promotion）。在「婦女政策綱領」及「婦女健康政策」通過後，婦女/性別健康發展雖有進展，但仍有努力空間如下：

### （一）落實婦女健康政策及建立考核指標

從婦女健康政策之推動成果顯示，部分部會所填報成果缺乏性別概念，亦未建置自我監測指標，而部分措施或方案計畫雖有跨部會的參與，卻少有實質合作，僅能依賴行政院婦權會監督。另地方衛生局所第一線提供服務者及醫事相關專業學協會與民間婦女團體多不清楚婦女健康政策及其內涵，使政策難以推動落實。

### （二）改善健康決策與醫療職場之性別比例

衛生署所屬機關女性職員高達三分之二，但主管比例只有一半，而相關委員會的女性參與率為三分之一。在醫療職場，性別比例失衡情形普遍，例如女性婦產科醫師比例 14.7%，男性護理人員比例僅 1%，在護理之家照顧者與照顧服務員之女性比例則高達九成以上，以上反映了醫療職場的性別比例問題。

## （三）逐年建立具性別觀點之健康研究與統計

目前我國之健康統計資料多來自於全民健保申報數，卻未對於自費項目進行統計調查，使部分重要議題如青少女生育/墮胎等難以進行分析。而在性別統計部分，目前的分析較侷限於生理性別的面向，在社會性別對健康的影響分析較少，而且缺乏對於不同性別資源使用者的權益狀態（受惠程度）分析；另現有統計分析與資料未臻周延，不足以識別疾病風險發展趨勢的性別差異，也難以針對特殊族群進行性別分析。

另外，我國重要全國性健康調查並未針對原住民擴大抽樣，導致許多健康指標因樣本不足而無法作族群分析。另原住民健康統計並未將性別納入必要之分析面向，也缺乏原住民健康風險、健康障礙與文化特殊性資料，導致針對原民健康較難做深入的性別分析。

## （四）持續強化性別友善醫療環境

健康/醫療/照顧產業勞動力以女性為主，面臨輪班與超時工作現象，但卻未積極建置性別友善職場，更缺乏對婦女兼顧家庭和工作支持措施，使醫療職場中的女性難以建立職業認同，產生護理人力大量流失等問題。

母嬰親善醫院推動方向須重新檢討，大型醫療院所因評鑑導向，人力物力較能配合，較有意願設立母嬰親善醫院，然基層婦產科醫院的母嬰親善環境卻未能成為普遍常態；另我國母嬰親善政策較偏重哺餵母乳支持環境，較少提供女性友善生產措施，如提升陪產率、提供如待產、生產、產後同一室的樂兒房、減少生產過度醫療化、提供自主性之生產計畫及將家屬納入宣導對象。

生殖之外的女性健康照顧仍有待加強，忽略女性心理支持與其他醫療保健需求，如女性更年期被簡化和醫療化為性荷爾蒙不足、青少女之避孕與其他健康需

求、婦女心血管疾病照顧、代謝症候群等問題未獲重視，目前少數醫院已設置更年期門診、婦女健康門診/中心與青少年門診，但未有推廣政策及輔導與認證之鼓勵機制及經費支援。

醫學教育(包括醫事人員教育)缺乏性別觀點，目前醫學教育中的性別教育，主要在要求各類醫事人員接受繼續教育時須修習性別學分，此項措施因與各學會專業證照換照有關，可由政策上要求醫事人員接受性別教育，故完成學分數比例已漸提升，然而確實成效仍有待觀察。基礎及醫事人員養成過程的性別教育，師資及教材內容仍待逐步建立。

## （五）改善刻板性別角色規範促進身心健康

性別角色和不平等的性別關係在不同的社會經濟背景下，會影響健康防護的機會、資源多寡、健康行為與求醫行為之性別差異，導致健康風險，以及獲取健康資訊、照顧和服務之機會不同，造成健康結果的性別差異。

受傳統社會角色的規範，女性擔任家庭照顧者占七成以上，缺乏經濟資源與決策權，在無替代者下，面臨全年無休每日工時長達十九小時之高度照顧負荷，並且年長照顧者尚有自身健康議題，育齡期婦女則有育兒之家務和經濟負荷，但女性家庭照顧者喘息服務申請利用率卻低於男性。其中以 25-44 歲職業婦女之疲勞程度占所有年齡層之冠，就業原本對促進婦女健康有正面影響，但因其所處職場勞動環境差、同工不同酬、輪班、情緒勞動等因素，在工作與家務的雙重壓力下，每日平均工時較男性多一至三小時，凸顯職業婦女心力交瘁，影響身心健康。

性別角色規範導致精神疾病罹患率與鎮靜抗憂鬱用藥一直是女性多於男性，且女性憂鬱症發作期長、較易慢性化、復發率高。近年來，精神疾病罹患率男女皆有增加的趨勢，值得注意的是罹病率的年增率男性高於女性，且男女好發之精神疾病類型亦不相同；根據行政院衛生署 2010 年統計資料顯示，男性自殺死亡的人數是女性的 2.1 倍，但是依自殺通報關懷個案性別比及安心專線來電者性別比，顯示女性較會主動求助，易被社會網絡發現通報，但男性少求助且易被旁人輕忽的現象，因此，具性別差異的心理諮商與精神疾患照顧，以及檢討社會壓力在不同性別的呈現方式，是自殺與暴力事件逐年增加時必須深刻思考之方

向。

自然情況下，出生嬰兒之性別比例約在 105 至 106，近二十餘年來我國生育率逐漸下降，而國人重男輕女、傳宗接代的觀念仍根深柢固，使得原本作為診斷先天疾病的科技（如超音波診斷、羊膜穿刺術和絨毛膜採樣術等）轉成為性別篩選的工具。2011 年行政院主計處統計，自 1987 年以來嬰兒性別比例始終高於 108，1990 年代初期甚至激增至 111，2001 至 2010 年則平均在 108 至 111，且胎次越高，性別失衡的情況也越嚴重。另據衛生署統計，2001 至 2007 年間藉由人工受精、試管嬰兒等人工生殖之嬰兒性別比例介於 108 至 119 間，較同期全國嬰兒性別比例 108 至 111，高出甚多，顯見人工生殖仍因男嬰偏好而有性別篩選的現象。未來除透過醫療政策檢討之外，更需要全民支持與政府一同努力導正性別失衡現象。

此外，媒體大量傳遞女性瘦身豐胸才具魅力，造成年輕女性不適當的身體形象導致自我認同感低落與焦慮，及強調男性性功能強大方可展現雄風等性別迷思，導致整型美容醫學與性功能治療等過度醫療化和商品化現象，應該加強醫療美容商品與治療之控管，避免產生不安全用藥與治療不適當之糾紛及併發症等。

## （六）建立慢性病與癌症防治之性別敏感度策略

慢性病防治仍過度重視個人行為改變在健康促進上的重要性，忽略社會文化、環境和科技因素對健康的影響和限制。如：女性肺癌與廚房油煙、二手煙、拜拜持香、雷射印表機廢碳粉等關係，乳癌與食物和環境荷爾蒙的關聯等。未依不同性別之生命週期和社會經濟處境發展以民眾為主體規劃整合式照顧。城鄉地區之健康照顧資源與成效差距大，慢性病死亡率地區差異性大，以糖尿病為例，高屏和花東是北市的兩倍。

菸害防治法與癌症防治法著實改變了過去重治療輕預防的現象。但婦女癌症防治預算以篩檢為最大宗，雖然降低婦癌死亡人數，卻仍無法降低婦女的罹癌風險，此外子宮頸癌疫苗防治策略焦點若為 HPV 疫苗甚至以子宮頸癌疫苗稱之時，則將性傳染疾病之男性責任隔絕於外，防護職責歸因於女性，是性別平等觀念的退步。

我國按議題推展保健工作模式，缺乏全人的健康觀點。特別是更年期是健康老化的關鍵點，其所需之心理健康、生理健康、性健康、運動、健康飲食和疾病篩檢分屬多個機構，醫院更年期門診、更年期諮詢服務、更年期成長團體與社區/職場健康營造，並未建構出以不同性別為主體之更年期照顧網。

## （七）建立不同性別與族群之健康平等風險管理

不同性別會面臨不同的健康風險，如月經、妊娠和分娩雖非疾病，但具健康風險；某些健康挑戰對男女均有影響，但對女性影響更大或不同（譬如 HPV 病毒在男女之不同表現與相關癌症罹患率），或是獲得所需之衛生保健資訊和資源面臨更多困難。此外，性別不平等現象（例如勞動就業和收入方面的不平等、性別權力不對等、醫事人力性別）限制了女性保護健康的能力。國家內部之健康不平等現象，例如多元文化族群性別間的健康需求不同，且除性別間的不平等外，亦存在性別內的不平等。

新移民女性僅生育健康被關注，其餘健康需求皆未被考量。原住民之十大死因與十大癌症不同於全國統計，平地與山地鄉各疾病之發生率和死亡率皆遠高於都會區原住民，反映應有潛在醫療保健服務利用可及性與可近性差的問題，但未見有不同策略介入。而原住民不同族間的健康差異大，包括酗酒暴力等心理健康問題，亦缺乏對應之策略。山地離島地區整合醫療資源服務計畫之服務時間與內容未能滿足地區民眾所需，且缺乏社區參與規劃和決策。目前健保制度對於原住民及偏遠部落有就醫交通之支援，但未有效整合需求與醫療服務。

女性是長期照顧的潛在大宗利用者，根據內政部統計處 2010 年國人平均餘命的統計可知，無論是平均餘命（男 76.13 歲，女性 82.55 歲）與失能生存年數（男性平均失能 6 年，女性 7.5 年）皆是女性高於男性；2010 年衛生署長期照顧小組指出，需長期照顧人數女多於男（1.4 倍），未來長期照顧政策應重視性別友善之設計。目前原住民的老年性比例為 0.65，也凸顯女性原住民的高齡需求與長照需求。

為加強青少年/女的性健康，政府已建置幸福 e 學園，提供性知識、線上心理諮詢與提問。可惜月經、經痛處理、性傳染疾病（HIV 與 HPV 病毒感染）等

資訊不足，青少年/女提問未作性別分析，未明確區分少男與少女資訊區。另性教育與性健康主管單位有資源重疊、介入成效不明情形。

## 二、 基本理念與觀點

CEDAW 公約中與健康/醫療/照顧有關的條文包括：第十二條「消除保健方面對婦女的歧視，特別是生育健康」，第十條「保障婦女教育和培訓的權利，包括參加體育和獲取計畫生育知識的權利」，第五條「消除有關性別角色的陳規定型觀念與偏見」，第六條「考量農村婦女面臨的特殊問題與權利」。

聯合國婦女地位委員會（2010）對北京行動綱領中的健康議題提出未來仍須加強的項目中，值得臺灣借鏡的是：(1)增加健康促進和生殖健康服務的資源配置。(2)促進未成年女性之生殖健康，預防早孕與性傳染疾病。(3)重視脆弱婦女群體的優先需求，如：身心障礙、老年、貧窮、偏遠地區和農村地區婦女等。(4)加強保健系統之可及性和全面性，擴大心理健康、暴力侵害婦女和非傳染性疾病有關之女性保健服務。(5)應更加重視婦女作為正式和非正式照顧者的需求和優先事項。WHO 在婦女與職業健康計畫中強調除有薪工作之健康問題、職業生育危害與性騷擾外，亦須關注家務勞動、照顧工作者、移民工作者之健康問題。

2009 年世界衛生大會通過了「把性別觀點納入世衛組織工作的主流的策略和行動計畫」WHA 60.25 號決議，敦促會員國將性別平等觀點納入各級衛生保健提供和服務，建立性別分析和計畫的能力，把性別問題納入組織管理的主流，促進性別統計資料的使用和性別分析，加強和擴大衛生組織的能力並形成制度化，以分析社會性別和生理性別在健康方面的作用，並監測和處理健康系統和可避免的性別不平等，確保能充分實施性別主流化。將性別觀點納入各項政策和規劃，對於實現所有「千禧年發展目標」具有重要的意義（充權和性別平等），並能促使 2002 年通過的世衛組織性別政策之落實。

展望未來，本篇基本理念與觀點如下：

### （一）性別平等與健康公平之公共衛生政策

面對來自人口老化、家庭功能萎縮、社會價值變遷、城鄉差距及跨國婚姻的

挑戰，復加上氣候變遷、環境汙染與安全等健康風險曝露的升高，追求健康平均餘命非醫藥科技能辦到。所有公共衛生政策、研究與介入方案，皆需以健康促進與疾病預防為優先，且融入性別分析觀點，釐清與性別有關之社會經濟和文化因素造成之健康不平等，以及性別角色與性別權力關係是否導致健康機會、資源和健康服務利用之不公平。婦女健康問題上急需全方位改善規劃政策、協調機構並統整資源，建構以人為本且具安全、效率、效益及公平之健康照顧體系。

### （二）性別及文化敏感度之全人健康服務

婦女健康的需要超越了性和生殖問題，身、心、靈與社會並重，以生命週期為基礎發展切合多元性別與文化群體需要之服務，如果不能在婦女生命的適當時期處理健康問題，可能造成的後果和代價更大。重視弱勢婦女群體的優先需求，以及婦女作為有償與無償照顧者的迫切需求。增加性別影響健康、醫療和照顧的質性與量性知識與資訊，據此發現性別目標，並監測進展。具性別與文化敏感度的健康服務方案須能鑑別生理性別與社會性別導致健康風險和求醫行為的差異，以及疾病後果和疾病負荷的性別差異。

### （三）充權及參與之健康決策

儘管女性是主要的健康促進者，衛生系統依賴女性提供健康照顧，包括在家庭內擔任主要照顧者、在社區和醫療院所擔任保健志工，但是健康決策系統往往很少回應健康服務者之需求。婦女雖然是衛生系統的骨幹，但是卻很少能夠擔任行政或管理層級的職務，且即使擔任管理階級也少具有性別意識，大多數從事較低工資工作並面臨著較大的職業衛生風險，甚至人身安全風險。當婦女在家庭或社區中擔任健康照顧提供者時，得不到外來支持、認可和適當報酬。惟有強化參與決策的層級，確保健康/醫療/照顧服務決策機制中的性別平衡，方能使決策具備性別敏感度。

## 三、 政策願景與內涵

### （一）強化具性別意識與健康公平之政策

促進公共政策改革以達更健康的社會。公共政策對女性和女童的健康結果具有潛在重要的影響力，如:健康學校、健康職場、健康醫院、健康社區、樂齡教育等方案，皆須融入性別觀點發展性別友善措施，增加充權，減少性別不平等。重新配置健康與醫療資源，建構以健康促進為主，疾病預防為輔，醫療與照護為最後一道防線的健康體系，落實心理健康三段五級之資源分配[11]。性別與健康議題散見於各部會之局處間，有必要開展更多的合作，建立支援性結構、獎勵措施，提升政策實踐之效益，中央與地方衛生單位間應加強協調聯繫，並主動積極與其他部會合作，以期能更全面性回應滿足不同性別的需要。未來應整合各部會局處間性別與健康之政策，利用性別統計資料分析，制定具性別意識與健康公平之策略，更多預防癌症與慢性疾病發生的研究、方案和跨部會政策，提高山地離島、農村與偏遠地區之資源可及性與可近性之有效策略。

## （二） 積極推動性別友善之醫療與照顧環境

具性別敏感度且性別友善之醫療與照顧環境，強調醫療與照顧提供者與經營者在性別平等與充權目標達成之職責角色，促進民眾健康自主與服務適切性和品質之關鍵，同時亦呼應「渥太華憲章健康促進行動綱領」裡創造有利健康的支持性環境和調整健康服務的方向。性別友善醫療與照顧環境包含兩個面向，一是醫療與照顧組織內的性別意識培力與勞動性別平等，另一是對民眾提供性別友善服務，內涵不應侷限於性與生殖特定性別之需求，應擴及全人身心健康面向，並透過有效策略積極推動達成。

## （三）消弭性別角色刻板印象對身心健康的影響

肯定並支持女性對促進及維護健康之貢獻，鼓勵男性參與家庭照顧及尋求健康行為，減少我國傳統社會之照顧責任性別分工現象。重視性別規範差異對心理健康的影響。對家庭及職場的女性照顧者提供充分的資源及報酬。減少婦女因疾病、育兒、照顧工作、社會文化成因所造成之心理健康威脅，增進其心理抗逆能力。重視暴力、隔離、忽視與偏見在婦女身心所造成的健康問題。照顧服務之規

[11] 三段五級：第一段是指第一級健康促進與第二級特殊防護，第二段是指第三級早期發現、早期治療，第三段是指第四級限制殘障、第五級積極復健。

劃考量家庭照顧者之社會性別需求以減少照顧資源取得之障礙。減少對於女性之生育壓力與要求，同時協助男性面對社會刻板角色規範。

### （四）提升健康/醫療/照顧過程中之自主性，特別是健康弱勢群體

培養健康/醫療/照顧從業人員之性別敏感度，提升健康/醫療/照顧機構之性別敏感度，使其有能力評估民眾在不同生命週期階段之需求和獲取服務的能力是否有社會性別差異，鑑別社會角色、文化與生物因素對健康風險、疾病經驗與健康結果的影響，確保並尊重文化與經濟弱勢族群之自主性。為滿足青少女、青少年、育齡期婦女及其配偶、新移民女性、原住民女性、老年女性、身心障礙者、移工、多元性別取向者的性別友善照顧，不僅是成立婦女健康門診/中心、青少女門診、更年期門診，更要培力其健康素養，並協助醫事人員與社會大眾對於多元性別表現之尊重和瞭解。落實對婦女友善的醫療環境，並充分尊重女性的就醫權益及其自主性。

### （五）發展各生命週期階段以女性為主體之整合式健康照顧服務與健康資訊

讓所有女孩從小確立健康的習慣，不但與自身一生健康有關，對於下一代的健康發展更為重要。因此，我們應特別關照女性生命週期各階段的健康照顧服務，包括經期健康、生育健康、性健康、健康生活型態、心理健康、慢性病與性傳染疾病預防、用藥安全、環境危害健康等相關健康行為，並結合學校、家庭、職場、社區、醫院、電腦網路等不同場域，建構以女性為主體之整合式照顧服務網絡，發展更具性別友善的健康照顧政策。

## 四、 具體行動措施

### （一） 制定具性別意識與健康公平之政策

1. 健康政策與衛生法規之性別影響評估和成效分析

(1)確保各項研究、政策、計畫、方案和倡議皆須融入性別觀點，包括公共衛生、醫療服務、健康安全、照顧與生物醫藥科技。

(2)健康預算應進行性別預算分析，並針對編列預算有性別差異予以回應。

(3)應定期檢視國家公共衛生政策中性別相關議題預防醫學與健康促進比例。

(4)中央政府中長程衛生計畫與法規，包括環境及食品安全、心理健康相關政策等皆需作性別影響評估。

(5)發展全國及不同族群婦女之健康世代研究，據此規劃符合其需求、自主性及可近性之健康方案。

2. 重要優先性別議題之政策規劃與成效分析

(1)重要女性健康議題之政策與方案成效檢視，包括女性癌症防治、代謝症候群、生殖與經期健康、菸害防制、心理健康、照顧者支持方案、職場健康促進與勞動保護、健康老化、原住民婦女健康促進策略等。

(2)定期檢討新生兒出生性別比例失衡之因應策略及進行成效分析。

(3)檢視並改善生殖健康、性健康與心理健康性別不平等與過度醫療化的現象。

(4)建立生育風險醫療制度，優化醫師執業環境，避免以刑法判例醫療糾紛案件，減少防禦性醫療，避免不必要醫療項目，並評估其成效。

(5)針對長期照顧需求的性別差異、城鄉和部落需求，發展適切且可近之策略，並評估其成效。

(6)男性平均餘命低於女性，積極發展不同族群男性健康風險研究與男性健康生活型態管理策略，並評估其成效。

(7)檢視護理及照顧人力規劃政策與醫院評鑑指標，正視護理及照顧人力廉價化與過勞現象，改善其執業環境，依其性別角色需求發展健康策略，並評估其成效。

3. 強化性別統計之性別分析與政策連結

(1)定期檢討性別統計指標項目使其充分反映健康的風險結果與服務利用之性別差異，並確保健康政策回應性別統計發現的性別不平等問題。

(2)擴充性別統計項目，責成各單位使用性別統計做性別分析而後產生中長程計畫。

## （二） 積極推動性別友善之醫療與照顧環境

1. 強化健康/醫療/照顧人員之性別敏感度

(1)鼓勵學校發展跨校之性別與健康/醫療/照顧學程，使醫事人員養成教育過程中即接受性別意識培力。

(2)加強各類醫事/健康人員繼續教育之性別課程品質，持續發展性別敏感度核心課程教材與評量工具。

(3)透過倡議活動、研討會或訓練等方式，讓國內健康/醫療/照顧機構、各類醫事及健康相關專業學協會與團體瞭解國際公約及世界衛生組織之性別主流化策略，以利性別友善醫療與照顧環境發展。

(4)獎勵健康相關期刊與專業學協會刊物，報導具性別意識之健康與醫學研究。

2. 營造性別友善健康/醫療/照顧環境

(1)訂定性別親善服務之獎勵辦法並擴大普及率，對象包含醫院、診所、衛生局所、照顧與養護機構、社區、部落、職場與校園等，提供具充足性、可近性及自主性之醫療照顧服務，並兼顧偏遠離島地區及原住民族地區婦女需求。

(2)比照癌症診療品質認證與癌症醫療論質獎勵要點中提高乳癌和子宮頸癌未曾篩檢者給付點數，提供機構誘因，改善醫療院所重醫療輕預防與篩檢之思維與作法。

(3)各類疾病篩檢應於確保病患隱私及自主之情形下，營造性別友善環境並尊重多元性別價值，避免預防篩檢淪為數字比賽而未切入篩檢族群需求。

(4)破除健康/醫療/照顧服務工作者之性別刻板印象，改善各類醫療健康照顧服務領域中弱勢（少數）性別之求職與職場環境，增加醫療服務職場中少數性別之環境支持，消除職場性別分流。

(5)提升健康醫療照顧產業與學術研究機構內的性別平等。

(6)因應婦產科醫師平均年齡偏高、[12]新血投入不足等人力短缺及城鄉分布不

[12] 據 2010 年中華民國醫師公會全國聯合會與臺灣婦產科醫學會統計，2009 年婦產醫師平均年齡爲 52.2 歲，而全國執業醫師平均年齡爲 44.5 歲，且內、外、兒科醫師年齡超過 40 歲者約占六成，而婦產科卻占八成，年齡層明顯偏高。

均等現象，檢討全民健保給付制度的性別差異、婦產科專科醫師訓練容額與人力供需情形，研擬相關策略，確保偏遠地區、原住民族地區的婦女有足夠健康/醫療/照顧服務。

(7)檢討助產師教考用不一問題，重視助產師在社區提供生育健康諮詢、衛教、婦癌防治的角色。

(8)性別友善之醫療與照顧環境應納入多元性傾向者之需求，提供非性別刻板印象之醫療保健服務。

(9)尊重不同婚育選擇之女性，依其不同健康風險，提供非性別刻板印象之醫療保健服務。

(10)青少年性與生育問題，應更加強現有之青少女生育親善門診及國民健康局青少年性相關諮詢網站等之可見度，並協同教育與媒體體系，增進青少年對性自主、避孕、安全性行為等瞭解和能力；並減少因汙名及懼怕等因素之不良懷孕預後。

3. 將性別分析與性別平等議題納入健康、醫療與照顧機構的主流

(1)機構內所有衛生統計資料必須按年齡、性別和群體屬性（族群別、職業別、地區別等）分列，據此發現性別差異，以做為發展性別敏感度計畫的基礎，並據此監測進展。

(2)醫療院所與衛生局所健康服務方案規劃時須做性別敏感度檢視，確保機構內所有的研究方案與傳播資訊皆融入性別觀點，包括生理性別差異、性別角色與疾病/健康關係、正式和非正式健康照顧提供者的性別角色需求。

4. 醫療與照顧及養護機構評鑑與衛生局所績效納入性別平等指標。

(1)醫事與照顧機構內成立性別平等推動委員會，每年提出一項性別改善目標和方案。建立醫事與照顧機構人力資源性別統計，逐年縮小照顧工作女性化之現象。

(2)中央與地方政府衛生部門、醫療照顧機構與學術研究機構之中高階管理人員皆需接受性別分析與性別預算培力課程，使其具備性別意識與性別分析能力，確保性別政策推動、傳遞、轉化行動策略與管理監督之效益。

(3)鼓勵性別友善環境，將性別權益項目列為各項醫院評鑑加分或獎勵項目，

包括托育服務、員工身心健康促進方案、女性員工產後持續哺餵母乳軟硬體環境、各類醫事人力性別比、鼓勵男女性員工使用育嬰假等，增加促進醫事與照顧機構勞動就業之性別友善措施。

(4)重視醫療人員所得分配不公及過勞現象、護理人員和約聘人員薪資過低、護理人員和約聘人員勞動條件、護理人員約聘比例增加等問題。檢視性別工作平等法在醫療與照顧場域的實施現況。

## （三） 消弭性別角色刻板印象對身心健康的影響

1. 提升照顧工作的價值感，包括有酬照顧工作者和無酬照顧工作者，並應給予適當之報酬與支持系統。

2. 定期檢視衛教媒體資訊之性別盲與性別刻板印象。

3. 破除性傳染疾病之性別迷思，如只有同性戀會感染愛滋病以及子宮頸癌單純是婦女癌症等迷思，將男性納入性傳染病感染防治對象，以建立正確防治觀念。

4. 提供罹患乳癌與子宮卵巢疾病女性及其家庭之心理健康支持，避免罹病後之女性角色認同衝突；宣導各種不同身體形象，改正生殖器及乳房手術後即是「殘缺」之女性刻板身體形象。

5. 產檢機構、醫護人員與鼓勵生育資訊傳播，應倡議性別平等的觀念，並宣導禁止性別鑑定與精蟲分離術。

6. 母嬰親善政策應尊重女性身體自主權益，並加強伴侶之生育照顧責任，如於母乳哺育支持團體擴大伴侶與家屬之參與學習。

7. 提升男性健康素養及自我健康管理能力，營造男性健康職場及休閒觀念，正面肯定男性對自身健康之負責態度，以減少因性別刻板印象導致之男性好發疾病。

8. 以社區及部落為基礎的心理健康服務系統應有專責人力資源配置與具體方案，推動各項心理衛生工作，減少因疾病、社會、文化成因造成不同性別心

理健康威脅，增進其心理抗逆及求助能力。

## （四）提升健康/醫療/照顧過程中之自主性，特別是健康弱勢群體

1. 促進婦女在各層級之決策參與不低於三分之一，包含社區健康委員會的性別平衡。
2. 對經濟、文化、區域、族群發展等不利條件下之兒童、少年、身心障礙者、老人、婦女、原住民、新移民及多元性傾向者等，必須定期諮詢與結合民間團體，以瞭解其健康醫療需求，並提供適切之協助。
3. 提升長期照顧制度之性別敏感度，貼近民眾需求：
   (1) 增加不同族群及民間團體參與民主審議和監督機制，使長期照顧服務模式和費用更多元、更貼近在地民眾需求。
   (2) 提供被照顧者與照顧者具性別敏感度及文化適切性之身心健康與照顧服務。
   (3)建立家庭和社區支持網絡，提供培力、諮詢、支持與喘息等服務，穩定經費機制，結合既有之醫療體制，減輕照顧者之照顧負擔，在週休一日勞動權益條件下評估家庭照顧者及聘僱看護工家庭之照顧人力與喘息需求，逐年規劃和提供相關服務。
4. 建構孕產婦的在地化照顧網絡，由懷孕開始到產後照顧，針對不同目標群體提供適切的充權，提升生育健康和自我保健的之知能和自主性，減少過度醫療化現象，營造兩性及社會參與的親善生產及母乳哺育環境。
5. 串聯普及在地化之各式婦女健康成長團體，包括更年期成長團體、乳癌病友支持團體、老年女性支持團體等。培力地方婦女團體，使其具備健康醫療與照顧議題之性別視角，積極參與監督地方婦女健康政策之發展。
6. 提升身體意識及性自主權，並建立正確體型意識，特別是女童與男童、青少女與青少年。非性別隔離的性教育與經期健康教育，減少性傳染疾病與非自主之懷孕，包括已婚與未婚、成年與未成年。
7. 提供未成年父母、單親或弱勢家庭具性別敏感度的生育支持系統。
8. 滿足新移民女性來臺後家庭生命週期各階段之需求，除了生育健康外，亦應擴大至其他性健康、經期健康、心理健康、慢性病與性傳染疾病預防、

用藥安全、健康生活型態等資訊和服務。

9. 偏遠鄉鎮整合醫療資源服務計畫應以社區、部落為主體，納入社區及部落女性參與規劃和決策，以滿足各生命週期中不同性別之需求。
10. 支援或輔導醫院依需求提供少數語言使用者民眾之就醫通譯服務，增進多元文化及語言可近性。

## （五）發展各生命週期階段以女性為主體之整合式健康照顧服務與健康資訊

1. 檢視衛生單位各局處之業務分工，整併連結三段五級工作與資源，重整為以生命週期為主體之服務輸送模式。

2. 推動不同生命週期群體具性別觀點之健康識能計畫，內容須包含心理健康識能與健康資源利用。

3. 針對不同生命週期之重要健康議題，應有不同對策作整合，俾利提供全人、全程、全方位的服務
   (1) 針對具性別差異性之疾病，提出生命週期各階段之性別特殊性健康風險管理與疾病照顧方案。
   (2) 不孕治療應發展夫妻共同參與之中西醫整合式照顧服務與心理協助，並提供收養等其他生育計畫選項，減少血緣與傳宗接代壓力。
   (3) 因應老年女性獨居率增加趨勢，規劃老年女性全人身心健康之多元方案，減緩老年女性長期照顧依賴之時間，延長健康平均餘命以提升老年生活品質。

4. 跨部會合作落實婦女健康政策，結合學校與民間資源。連結社會福利、衛生、教育等部門，提供兒童、青少年獲得整合之健康教育、性教育、經期教育和心理健康教育，並評估監督其成效。連結衛生與勞動部門，強化工作場所中之生育健康、經期健康與心理健康之服務與資訊可近性，並提供適用於不同產業別與工作屬性之職場健康資訊與諮詢，提升職場性別主流化。結合相關部會、學校與民間社團，依新移民家庭組成之生命週期，提供具文化適切性之健康資訊、諮詢與服務，並評估監督其成效。

5. 以社區/部落為單位，提供性別友善且便利之健康諮詢、健康促進與衛生教育與資訊/資源轉介，特別是偏遠離島地區及原住民地區，宜考量社區及部落型態、健康需求與資源之差異性。
6. 健康醫療照顧相關人員須尊重並瞭解不同族群及多元文化之健康信念與認知程度，據此提供適切資訊和發展服務。

# 環境、能源與科技篇——

## 女性關懷融入環保與科技是對永續社會的承諾

## 一、現況與背景分析

### （一）男理工、女人文的性別分工依舊，且女性主管比例低

傳統角色的性別分工，造成女性在環境、能源與科技等廣義理工的領域，從就學到就業，都明顯屬於少數。以 2010 年大學畢業生為例，人文類科的女性畢業生占 71.8%；社會類科女性占 66.7%；但科技類科的女性只占 31.8%。同樣的三類學科的博士班畢業生，性別差距更大，女性分別占 48.0%（人文）、40.2%（社會）及 19.0%（科技）。除了水平的性別隔離之外，垂直的性別隔離現象在這些領域也非常明顯。以女性在決策位置的比例而言，依據 2007 年一項研究文獻，各部會的女性主管「代表性指數」分別是：經濟部 65%、交通部 53%、環保署 68%、原能會 53%、國科會 75%、農委會 68%、工程會 59%、原民會 36%，均未達 100%的相等比例，更遑論直接檢視整體主管階層內的女性比例。這些數字皆反映了「階層愈高、女性愈少」的現象，即便是在公部門也非常嚴重。

### （二）女性人數過少的樣板效應

在重要政策領域的女性比例過低，除了反映性別隔離與不平等的現狀外，還會帶來諸多「樣板效應」[13]：首先是性別角色的固化，科技、理工等學科在教育

[13]樣板效應：1970 年代中期 Judith Long Laws、Rosabeth Moss Kanter 等學者陸續提出的理論，用以觀察組織內的少數者（如性別少數或種族少數）與多數的支配者之間互動的模式，爾後經其他研究者不斷補充與修正。大意是，少數女性進入由男性所支配或傳統較爲陽剛的職場時，易成爲「樣板」（token），她們的一舉一動宛如在聚光燈下受到高度關注，個人的表現會被放大成所有女性皆然，而同職場內的男性會藉由強調生理與文化的「共同性」，用以凸顯男性和樣板之間的「不同」，除非女性對這些性別偏見照單全收，否則無法通過男性的「忠誠」測試而納入同一陣營。此外，男性往往以四種角色（照顧者、性感尤物、啦啦隊、鐵娘子）預設女性並與之互動。種種遭遇使這些女性的工作經驗和表現，比起占多數的男性，會面臨更多的阻礙。要克服樣板效應，除了透過外力介入採取「數字均勢策略」，也需要同時進行組織內部與外部社會的制度性改革，並積極消弭性別隔離與性別歧視文化。

過程中，持續被複製為「男性的專業」、缺乏女性楷模；女孩選擇理工或男孩選擇人文，都要遭遇額外的質疑或異樣眼光，這使得性別刻板角色容易自我持續。其次，由於這些職場多半女性比例低於 15%，很容易發生組織內外成員對女性放大檢視，徒增女性就業的表現壓力與調適成本。同時，由於這類組織是依照男性員工的需求發展出既有的規範與文化，往往缺乏家庭照顧的思維，也造成許多女性在職涯適應與發展上有相對更大的阻礙與負擔。

## （三）對女性與弱勢使用者觀點的忽視

環境（包括自然與實質環境）、能源與科技等場域內不僅缺乏女性的參與決策，也經常執著於傳統的思維和運作典範，傾向於供給、技術面的研發，而非對使用者的不同經驗與需求的瞭解。這導致了許多政策措施—如科學與科技研究、能源的研發與補貼、都市空間與交通設施規劃、減碳與氣候調適策略等—對於女性與各種弱勢族群的需求或潛在貢獻，經常無知或視而不見。例如，大眾運輸的便利性不僅有嚴重的城鄉差距，就算在都會中，推嬰兒車上公車階梯的困難經驗，與身心障礙者、老年人、膝蓋受傷者等弱勢族群的搭車經驗是非常共通的，但這些經驗與需求，在我國交通政策中長久以來一直受到忽略，直到近兩年才開始有地方政府編列預算補助「無階梯」低底盤公車。又如我國過去的能源補貼政策以天然氣為主，相對排除了沒有天然氣輸氣設備、必須依賴桶裝瓦斯來生活的農村與部落居民。

## （四）經驗研究與性別統計的缺乏

女性觀點並非女性所獨有，生理女性也不必然具有相同的女性經驗或觀點。在男性中心主義的知識典範支配下，性別差異的經驗與觀點也需要透過細緻的研究與批判的分析，來重新發掘或建構。雖然科技、能源、環保、都市規劃等各領域的主管部門，均已提出性別主流化實施方案，但其內容往往停留在組織內部的員工性別比例或女性參與，而非系統性地將性別觀點融入政策計畫擬定過程，更遑論從性別平權角度提出創新改革方案。因此，要真正落實將性別觀點融入主流政策的目標，需要有更完備細緻的性別統計，以及更紮實深入的質性經驗研究與分析，才能發掘性別問題，研擬適切的平權方案，乃至於從性別觀點提出新的政

策願景。這部分的研究資源的投入，除了少數部會如國科會外，目前仍相當缺乏。

## 二、 基本理念與觀點

### （一）追求平等參與、破除性別隔離

女性與男性應有一樣的實質機會，參與環境、能源與科技等領域內的決策。1995 在聯合國通過的《北京行動綱領》第 253 條明訂各國、各級政府應確保婦女，包括原住民婦女，有機會作為環境計畫的規劃、設計、管理、執行和評估人員，參與各級環境決策工作；第 256 條也強調要促進女孩和所有年齡婦女在科學、技術、經濟以及自然資源管理有關的其他學科上的教育，並在這些領域內制定女性培訓方案，擴大雇用與升遷女性的機會。因此，鼓勵男女平等的參與，意味著在前段的教育、知識傳遞和就業過程中，就賦予他們同樣實質的接觸與參與機會，學習相關知識，或進入就業領域。

### （二）保障分配正義與弱勢福利

《北京行動綱領》第 247 條開宗明義指出，永續發展必定要以消除貧窮為前題，政府與人民應當合作縮小生活水平的差距；第 256 條也指出各級政府應支持婦女有平等的實質機會，獲得住房、基礎設施、安全飲水和可負擔與永續的能源技術，如風能、太陽能、生質能等。對於環境、能源與科技等社會的公共財，應採取積極的重分配思維與策略，注意弱勢族群、地區特殊的需求，特別是女性獲得訓練、土地、自然、交通、通訊科技等資源的情形，追求資源的分配正義和永續。尤其在資訊科技社會，資訊近用管道與能力的落差，往往造成貧者愈貧、富者愈富的惡性循環。許多偏鄉地區基礎設施不足，大眾運輸、通訊科技、能源使用等相對成本也偏高，增加了民眾生活、就業與發展的阻礙。應在公共資源的投入與分配上，具體改變這些基礎設施與科技不平等的問題，將其視為基本人權，確實做到普及化。

### （三）重視女性與弱勢者的經驗、知識和價值

女性與男性經常因為生理、社會角色與資源配置等差異，而在空間使用、社區參與、環保、科技利用等行為與認知方面，有不同的模式或優先順序，特別是原住民與農村女性，有許多在地的知識、創新和實務智慧，對環境生態和生物多樣性都有貢獻，卻經常受到忽略。當環境汙染及災難發生時，女性與男性也很可能受到不同的影響，或在救援、整治或重建等工作上有不同需求。因此，性別主流化強調所有的政策、計畫、設施等都應評估其對於男性及女性有何不同的影響，以免因為長期以來僅從主流男性角度的角度思考，不僅排擠女性、原住民與各種弱勢族群的需求，也失去反省轉化既定思維的機會。透過揭露這些過去被排除或忽略的經驗、知識與價值，我們可以進一步檢討許多政策背後的價值考量和知識根據之不足，進而嘗試以女性及弱勢觀點，作為通用的、主流的政策設計依據，改變或補充原本主導這些領域發展的男性標準、男性典範及男性中心的理論知識。

## （四）呼應環境等領域納入性別觀點的國際趨勢

在性別主流化的國際趨勢下，環境、能源與科技等過去較缺乏性別分析與敏感度的政策領域，如今也透過各項國際公約、文書以及聯合國會議的結論，將促進性別平等列為必須兼顧的主要目標：

1.環境：1992 年的地球高峰會通過《21 世紀議程》，在第 24 章以專章論述女性角色與參與對環境保育與永續發展的重要，並力圖提升女性在環境領域的培力及參與。1995 年《北京行動綱領》內有「婦女與環境」專篇，提出三大戰略目標，並指出性別與環境的連結分析應涵蓋農業、工業、漁業、林業、環境健康、生物多樣性、氣候、水資源、公共衛生等部門。2009 年舉行的第 44 屆 CEDAW 年會也發表針對性別與氣候變遷的聲明，呼籲氣候變遷的政策應當將性別平等列為核心原則；所有利害關係人應當確保在氣候變遷及減災的措施上，能回應性別差異、對原住民知識體系具備敏感度、尊重人權。

2.災難：與環境息息相關的是災難的預防與救援，特別是因應氣候變遷所可能帶來的自然災變，2005 年「減災世界會議」提出了《兵庫宣言》（Hyogo Declaration）與《2005-2015 兵庫行動綱領》，要求各國將性別觀點納入所有攸關

災難預防、風險評估、救災與災後重建等工作的實施方針中。例如設置「性別敏感度溝通與傳播系統」，對受風險者給予即時與易懂的警示，考量到目標者的人口特徵、性別、文化、生計特徵，包括教導如何因應預警，並提供災害管理者與決策者做有效運作。2009 年的國際性別問題和災害防範會議中，也強調將性別問題納入減少災害、風險考慮範圍，並加以因應。

3.能源：能源是所有人生活與發展的基本需求，穩定、可負擔的能源服務，更是消除貧窮及支持經濟、社會活動的重要基礎。聯合國《千禧年發展目標》的第一目標就是「消除貧窮」，而由於女性貧窮化的比例較高，因此 2002 年的世界永續發展高峰會所通過的《約翰尼斯堡行動計畫》中，也強調應當在能源政策中加入性別觀點，讓能源的提供有助於促進性別平等，其關注面不應偏向技術的開發，而應同樣重視服務提供與消費者的行為，瞭解弱勢使用者的脆弱性，並制定有助於社會公平與環境永續的價格與分配制度。

4.科技與資訊：科技攸關人權價值與女性人力資本的培力，1999 年在匈牙利布達佩斯舉辦的世界科學會議，提出了《科學議程行動框架》（Science Agenda Framework for Action），呼籲政府機構、國際組織與相關研究單位，確保女性在研究之計畫、取向、執行與評估，都能充分地參與。《北京行動綱領》亦呼籲致力於提倡性別敏感及以女性為核心的醫療、科技等研究，支持原住民與傳統知識體系的永續發展。2003 年的「資訊社會世界高峰會」（WSIS）行動綱領，主張應將通訊基礎建設及使用視為基本人權，將性別觀點納入資訊與通訊的一般教育、訓練與職涯發展之中。

5.交通：聯合國歐洲經濟委員會（UNECE）在 2009 年提出內陸交通委員會性別專題報告指出，交通是促進性別平等及社會永續發展的重要機制，因其影響著人民近用醫療、教育等服務，及增加就業、生產、資訊流通的機會；交通基礎建設的規劃決策應多納入女性參與；即使在城市中，也應瞭解男女在可移動性、交通工具可及性、設施安全性等方面都可能有差異，需要更多資訊與研究作為規劃基礎。世界銀行（World Bank）近年來也積極提倡「兼容式交通」（inclusive transport）的理念，強調交通政策及設施在制訂、規劃、實施、建造與維護時，

應特別考量婦女、年長者和行動不便者的需求，避免因交通運輸設施不足、使用不便或過於昂貴，而排除了人民就醫、就學、就業、自由行動以及與社會聯繫等權益，世銀認為這些機會和資源都是人民能否脫貧的關鍵因素。

6.住居與基礎設施：聯合國人類住宅區計劃署（UN-HABITAT，又稱聯合國人居署）轄管範圍包括都市發展、交通、土地管理、住宅、衛生下水道與基礎設施、風險與災難管理等，在其主要文書《人居議程》（Habitat Agenda）內也強調，所有人類居住主辦機關的政策作為和決策，都應當意識到性別的差異和不平等可能帶來的問題，瞭解性別平等與人類居住的發展目標如何連結。

## 三、 政策願景與內涵

### （一） 讓各政策領域內的性別隔離降到最小

為打破環境、能源、科技等領域內慣有的水平與垂直性別隔離現象，讓男女能平等參與決策，各主管部門應以積極策略改變教育過程之性別刻板角色複製，減少因性別而帶來的知識與技術落差，培力社區女性參與相關政策方案討論的能力，並鼓勵女性成為意見領袖。當女性進入這些領域內就業時，則應有工作職場平衡方案、數字均衡及性別平權計畫，減少女性在環境、能源與科技領域內的進入門檻與發展障礙，改變組織性別文化，並消除玻璃天花板的阻礙，增加女性在這些領域內的決策與領導位置，打破垂直隔離現況。

### （二） 不同性別與弱勢處境者的基本需求均可獲得滿足

為了保障分配正義與弱勢福利，我們必須先看見「不正義」以什麼樣的方式存在，也就是需要特別看見女性與弱勢處境者被忽略的需求。因此，應鼓勵學術、社會與專業機構進行各種性別統計及參與研究，瞭解性別或階級、族群、地域、年齡等各種因素，在環境等領域所造成人們的不同脆弱處境，及政策的可能影響。確保在各種政府主導或資助的科學研究、科技產品研發、能源政策、減碳與氣候調適、都市空間與交通規劃設計中，有納入性別觀點的分析，保障弱勢者皆

能獲得便利且可負擔的基礎設施服務，促進公共資源與設施的分配正義、普及與永續。

### （三） 女性與弱勢的多元價值與知識得以成為主流或改變主流

瞭解女性與弱勢的需求，不僅是為了達到弱勢福利的提供，更期待能進一步以生態女性主義的觀點，檢討主流的開發主義與消費主義，轉化環境、能源與科技等領域的政策思維與價值，讓各項政策計畫都能以營造一個更加友善、生態的生活環境為願景。《北京行動綱領》第 253 條特別強調應保護農村與原住民女性的知識、智慧、創新與實踐經驗，並在其同意下促進這類知識的廣泛應用。因此，各種政策計畫的規劃、設計與管理，特別是都市空間與交通規劃、生活科技研發、公私部門的組織人力資源考訓與管理等，應從女性與弱勢者的批判觀點出發，重新檢討延襲已久的目標與標準，反思其背後預設的優勢階級男性的處境和偏好。

### （四） 結合民間力量，提高治理效能

由政府與少數菁英主導的治理方式，無法超越既有傳統的政策思維，難以形塑具前瞻性的性別政策願景與目標，甚至看不見問題。為此，相關主管單位必須強化與民間團體的合作與協力機制，以制度性的資源挹注，強化民間團體具備參與政策過程的人力與持續度，結合民間多元的視野和經驗，深化對政策問題的瞭解，並推出適切政策方案。在這過程中，政府應落實資訊公開的精神，強化與不同民間團體間的溝通審議，並提高政府的回應性與效能。同時，應加強中央各部會之間以及中央與地方政府間的橫向聯繫與合作模式，讓性別主流化在地方政府生根推動，同時也培力地方的公民社會力量。

## 四、 具體行動措施

### （一） 讓各政策領域內的性別隔離降到最小

1. 蒐集我國環境（含自然環境、防救災體系、基礎設施、營建工程、大眾運輸交通等）、能源（含生產、供給與消費層面）、科技（含所有科學、科

技產品、資訊媒體、通訊服務等）領域內，教育、就業、決策與受益人口之性別統計，建立長期追蹤資料庫，並進行國際比較。

2. 擴建環境、能源與科技領域的性別專業人才與民間團體之資料庫；或在既有工程、環境、科技等人才資料庫內，充實女性學者專家比例。

3. 環境、能源與科技領域之主管單位，以及教育、媒體、勞工等部門，均應確保在政策計畫設計和宣導過程，避免複製刻板印象和論述，積極鼓勵年輕女性選擇理工、科技學科，檢視有哪些阻礙女性選擇理工科系或課程之制度因素，並研擬因應對策。

4. 鼓勵各部門發展積極策略，包括家庭與工作平衡策略，檢討勞動條件與超時工作情形，以吸引更多女性進入環境、能源、科技領域就業，並鼓勵男性兼顧家庭照顧責任。

5. 透過終身學習系統或社區讀書會等方式，推動具性別敏感度之環境、能源、科技領域資訊學習與宣導，並應貼近男女或城鄉居民資訊管道使用之便利性，減少性別落差及城鄉差距。

6. 培育在環境、能源與科技領域的社區與部落女性種子師資或意見領袖。

7. 女性在環境、能源、科技、工程、交通、防救災與重建等各層級合議式決策機制（委員會）內，應不低於三分之一比例。

## （二） 不同性別與弱勢處境者的基本需求均可獲得滿足

1. 針對廣義環境、能源、科技等各領域內的政策議題或服務提供，廣泛進行量化統計與質化調查，以瞭解不同性別與弱勢處境者對於政策或服務的認知、態度、使用行為及需求等有無差異，並建立研究成果資料庫。

2. 在政府執行或補助的各項業務報告或研究計畫，凡涉及人數的統計資料者，原則上均納入性別及有相關性的複分類統計。

3. 針對大眾運輸、水電瓦斯、鐵公路、橋樑道路、路燈、公廁、衛生下水道、人行道、公園綠地、圖書館等各種基礎公共建設使用經驗，就性別與城鄉差距面向，進行調查研究，並研提出改善方案。

4. 針對各種災變、汙染、公共衛生等風險進行研究，瞭解不同性別與屬性的

人口之風險脆弱性，特別考量原住民、農漁民、經濟弱勢者等之生活與生產需求，並提出因應策略。

5. 針對氣候變遷之環境敏感地區，研擬符合在地脈絡及社區、部落認同的防災策略，調查瞭解女性在減災與調適計畫中的角色需求與貢獻。
6. 以具體計畫提高女性、高齡者、特殊需求者、鄉村地區、經濟弱勢居民使用科技產品之近用機會與能力；補助、獎勵研發改善弱勢者生活需求的簡單科技。
7. 針對性別數位落差情形，提出消弭落差與性別隔離的具體指標，包括使用率、使用行為與目的、硬軟體維修能力等；並提出行動方案，包括資訊學習機會的普及和網路、通訊費率的降低，以解決經濟弱勢者近用網路的門檻。

## （三） 女性與弱勢的多元價值與知識得以成為主流或改變主流

1. 以女性、高齡、兒童、行動不便者等弱勢族群之安全與便利需求為設計依據，重新檢討公共空間規劃及設計的便利、友善與安全性，包括道路、人行道、天橋地下道、公廁、哺乳空間等，並訂定具體改善計畫及時間表。
2. 全面檢討大眾運輸工具之便利、友善與安全性，依據使用區域、路線特性補助汰換老舊公車，改為無階梯、無障礙、零廢氣公車，並以鄉村與老年乘客較多之地區路線優先汰換。
3. 推廣無害的環境農業技術，補貼有機小農之發展，鼓勵綠色消費；由公部門與學校做起，使用在地食材，以減少食物里程並提高食物安全。
4. 支持農村女性與原住民推廣生態保育的傳統智慧與知識；納入農村、原住民主體的角度，檢討改進氣候變遷的調適政策與國土資源規劃。
5. 補助、獎勵、研發從女性與多元弱勢使用需求出發的通用設計。
6. 推廣小規模、社區及部落型的再生能源發展計畫，減少大型、集中式、高汙染及高風險的發電、開發計畫或產業補貼；補助、獎勵與日常生活攸關的節能發明與生產。

## （四） 結合民間力量，提高治理效能

1. 落實環境資訊的公開透明機制，對各種汙染、風險、公共衛生、公共場所安全、新興開發案的環境影響、工程規模等資訊，應貼近男女或城鄉居民使用的習慣與便利性，及時做到資訊適度公開。

2. 在各級行政機關設計制度化的公民參與和審議機制，保障民間團體及公民擁有參與及影響全國性環境、能源與科技等決策的管道，並確保女性的充分參與。

3. 以資源挹注在地、社區化組織的成長，培力民間環保團體的永續發展，以結合民間力量，持續推動生活環保的實踐、環境風險的監督與資訊宣導，例如河川汙染監督、環境賀爾蒙之流向分布途徑和影響等。

4. 與社區、農村、婦女團體，如社區發展協會、部落發展協會或農會家政班等合作，推動節能減碳與生態教育，同時進行性別意識的培力；鼓勵社區、農村女性以集體力量爭取決策位置。

5. 在防災、救災與重建過程中，積極結合民間網絡，促進不同民間團體的對話，並確保女性能充分參與決策過程。