

性別平等政策綱領

(初稿)

99 年 11 月 10 日

目錄

前言	3
權力、決策與影響力篇	9
就業、經濟與福利篇	16
人口、婚姻與家庭篇	26
教育、文化與媒體篇	35
人身安全與司法篇	43
健康、醫療與照顧篇	53
環境、能源與科技篇	68

前言—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在調整。

1985年第三次世界婦女大會，提出奈洛比前瞻策略，對未來婦女運動的藍圖規劃出新方向，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。這些接續不斷的努力，全球婦女固然在各方面的條件及擁有的資源上都有相當程度的提昇，但各國仍存在著兩性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們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。於是，如何增進女性參與決策的能力，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，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、各階層、各領域。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，而且推動性別主流化工作更是全球當前的重要課題，因為最終受益者將是全體人類，而不只有女性而已。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，讓這些非政府組織實際參與了行動綱領的討論與制定，並成為各國政府在往後實踐他們承諾時的有力監督者。

回顧這段歷史進程，無論從婦運的軌跡，或是從發展的軌跡來看，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要能為全人類所共享，

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。

台灣經驗 迎頭趕上

回顧我國婦權的發展歷程，由於受到國內外政治環境因素的影響，全球婦女團體歷經超過一甲子時光所累積的成就，我國幾乎是僅僅用了三分之一的時間迎頭趕上。審視國際間第二波婦運的主要策略，大致以二個方式相輔並行：喚醒女性自覺 (consciousness raising) 和促使體制改造。與世界各國相比，台灣的婦運很早就走制度化的路線，領先大部分國家。70 年代初始，我國逐漸被摒除於國際社會活動之外，加上國內政治體制與環境的限制，婦權運動難以產生動能。90 年代開始，伴隨著國內政治民主化、網路資訊普及化、以及性別平等意識的成長，大量法案與政策措施在這段期間通過與運行，加速了台灣婦女權益的進程，也帶動了性別主流化的推動。

綜觀我國婦女權益在各領域的發展，有幾個重要里程碑：1947 年制憲賦予女性投票權；1991 年憲法增修條文第 10 條增訂宣示保障婦女人格尊嚴、人身安全，並宣示將消除性別歧視，促進兩性實質平等；2005 年修憲，立法委員選舉制度改為「單一選區兩票制」，並將政黨推薦當選名單中，婦女不得低於二分之一的制度保障入憲。婦女參政權利的入憲，讓女性在國會的影響力增加，雖然國會總席次數減半，但女性席次比例則逆向上升，由 1998 年之 19.1% 成長至 2008 年的 30% 以上。「地方制度法」亦早於 1999 年明定地方議會四分之一婦女保障名額，讓女性參政及當選率得以增加。

從 1991 年憲法增修條文以來，我國共訂定十多個改善婦女處境有關的法案，使婦女在人身安全、就業經濟、教育文化、福利脫貧、健康醫療等各領域有進一步保障。尤其 2007 年將民法親屬篇第 1059 條子女從父姓之規定，改為得由夫妻雙方以書面約定，此種打破傳統父系姓氏的規定，也是兩性平權的一大突破。而考試院在 2006 年至 2007 年間，對於促進性別平等的政策，檢討「取消性別限制」的規定，對於調查人員、海岸巡防人員及國家安全人員特考，或司法特考的

管理員類別，加強協用人機關改善工作環境，使法務部調查局於 2006 年起，取消分定男女錄取名額之規定，對於營造公平就業環境亦邁開一大步。

在政策方面，行政院 1997 年設置行政院婦女權益促進委員會(以下簡稱婦權會)，1999 年成立財團法人婦女權益促進發展基金會(以下簡稱基金會)，自此，我國攸關婦女權益的政策主要由該委員會協調各部會加以推動，並透過基金會政策溝通平台擴大民間意見的參與。2000 年婦權會提出「跨世紀婦女政策藍圖」、2004 年通過「婦女政策綱領」，做為國家婦女權益政策發展的總方針。2005 年婦權會進一步促成各部會訂定「性別主流化實施計畫」，並要求中央各級委員會要符合任一性別比例不低於三分之一原則，目前已有九成委員會均符合該原則，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，並研議「性別預算」編列及績效評估流程；人事行政局對於「性別意識培力」舉辦各種在職訓練課程、並積極促進中央各部會所屬委員會性別比例改善；研考會更研擬了「性別影響評估」，將行政院重大計畫或政策納入性別觀點，建立各種指標及管考機制，使性別議題融入經濟、財稅或公共建設等傳統上陽剛且欠缺人性化的領域，讓政策更具性別正義及弱勢關懷。當然，在每一次的法規與政策的推動改革上，也許無法立即改變社會文化及行政體系中既有的性別刻板印象，但是在國家體制逐漸將「性別影響評估」落實在法規與政策研議的過程中，將政府資源做最有效率且公平的配置，是國家邁向實質性別平等的一大創舉！

性別平等 永續發展

聯合國在 2010 年 7 月 1 日宣佈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」，以強化各項婦女權益與性別平等的推動。而我國因應行政院組織法修正通過，行政院在 2012 年亦將於院內設置專責「性別平等處」，以處理婦女權益與性別平等事務。值此之際，我國如何配合國際潮流，在既有的基礎上繼續往前走，調整中央與地方在性別平等推動上的步調，及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，和促進國內外婦女組織的緊密聯繫等，都需要更具前瞻的規劃與策略。切盼此一政策綱領的提

出，能持續打開性別視野，促進台灣社會邁向更多元、包容、豐富的永續社會，開創我國在婦女權益與性別平權的黃金時期。

基本理念

- 一、 性別平等是保障社會公平正義的核心價值。
- 二、 提昇婦女權益是促進性別平等的首要任務。
- 三、 性別主流化是落實施政以人為本的最佳策略。
- 四、 實踐參與式民主是促進性別平等的具體指標。
- 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、 性別友善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. 引領亞洲，接軌國際
- 二、 在就業、經濟與福利方面：
 1. 平衡兩性工作與家庭責任
 2. 落實尊嚴及平等勞動價值

3. 結合脫貧與福利政策思維
4. 建構創業與發展經濟環境

三、 在人口、婚姻與家庭方面：

1. 正視人口結構的失衡，建立務實的因應對策
2. 落實性別正義，提倡性別觀點的人口政策
3. 提倡平價化 及公共化的托育政策，減輕育兒負擔
4. 建立完整的兒童教育與照顧服務體系，提供兒童安全的成長環境
5. 破除性別歧視，促進婚姻制度中的性別平權
6. 尊重多元差異，打造婚姻移民的友善環境
7. 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. 遵循性別平等教育白皮書之規劃，切實落實性平法
2. 媒體相關法律與媒體自律、公民團體與學界對媒體進行他律
3. 建立性別弱勢者在公共領域中的可見性和主體性
4. 消除文化禮俗儀典的性別歧視

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. 制定具性別意識與健康公平之政策
2. 將性別分析與性別平等議題納入提供健康照護體系的主流
3. 消弭性別角色規範對身心健康的影響
4. 提升健康/醫療/照顧過程中之自主性

七、 在環境、能源與科技方面：

1. 環境、能源與科技等領域不再有性別隔離的現象

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

權力、決策與影響力篇

—實踐參與式民主是促進性別平等的具體指標

(初稿)

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，台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，台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，協助提昇女性在市場經濟、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，女性所佔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佔比例從未突破 15%，2000 到 2010 年間比例則在 15%到 20%之間移動。民選行政首長的部份，雖然直轄市之一的高雄市已經出現首位女性市長，但是五都之外的 17 個縣市中，僅有 3 位女性市長，女性所佔比例為 17.6%，而鄉鎮縣轄市長的比例則更低，僅達 11.8%。

民意代表的部份，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。以最近一次選舉為例，2006 年北高兩市女性議員比例皆

超過 35%，2008 年女性立委比例首度突破 30%，2009 年全國縣市議員女性總比例也超過 25%。

文官體系中，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 2009 年的 3 倍，但是數量差距仍然明顯。2009 年男性簡任官人數為 7066 人，女性簡任官人數為 2248 人。

女性在國家事務中所佔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，各部會性別平等工作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。然而參與式委員會中，官方代表多為男性，民間代表多為女性是普遍存在的現象。民間代表的參與是否具備實質意義，以及委員會的決議是否具備性別平權意識，仍然在相當程度上取決於官方代表的態度與決心。

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台灣女性的政治與經濟權力。2009 年在聯合國評比性別權力測度的 110 個國家中，在企業管理及經理人員的女性比例中，根據主計處的計算結果，我國排名在第 86 位。根據《天下》雜誌的調查，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，女性理事長所佔比例為 15%，女性秘書長或總幹事所佔比例為 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佔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，女性董事所佔比例僅達 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) 女性整體的地位提昇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昇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昇，但是對於大多數女性而言，個人充份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份發展的可能。

(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

影響力的基礎是經驗、感受、與觀點得到重視。從國家事務到家庭生活，女性的經驗受到重視、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） 引領亞洲，接軌國際

近年主計處對於台灣性別權力測度的計算，顯示台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昇，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，不但有助於提昇我國的國際地位，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） 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份，修改相關法令，設定性別比例。

民意代表的部份，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。憲法設定比例約為 15%，雖然偏低，但是由於修改憲法門檻過高，因此變動不易。地方制度法所設比例約為 15% 至 25% 不等，視選區大小而定，由於縣市議員總比例已於 2009 年突破 25%，因此可修法調高比例，以北京行動綱領所設定的 30% 為目標。

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，委員會治理的部份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與工會、政府出資或贊助之財團法人董監事會、民間基金會與協會之董監事會等等。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，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。

(二) 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。

(三) 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，或以連署人數取代保證金。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 2%。

(四) 持續進行「婦女團體溝通平台」，活化基層婦女組織

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。溝通平臺具備活化基層婦女組織與增加政策溝通的效果，增加女性參與決策的管道與程度。

(五) 強化各部會性別平等工作小組及各縣市婦權會的民主治理功能

委員會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。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。

(六) 建立與強化考試院、監察院、司法院、與立法院的性別平等機制

至今性別平等機制之建立主要集中於行政部門，儘速建立政府其他部門的性別平等機制以及對相關人員的性別意識培力。

(七) 建立市場經濟、社會組織、與家庭生活的性別統計

女性在國家事務以外的權力、參與決策的情形、影響力的程度至今缺乏較為系統性的統計數據或調查資料。建立相關領域的性別統計才能深入了解女性所受到的權力限縮、參與限制、或欠缺影響力的原因。也在這樣的基礎上次，才能思考如何建立體制與制定政策以改變現況。

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

(初稿)

長期以來，由於我們對個別知識的切割、分類，使得在討論性別不平等的事實時，經常集中在單一主題的不平等檢視，而忽略了個別領域的不平等狀況並非單獨存在，它們彼此間可能會產生互動，進而促發甚至增強性別不平等的事實。勞動力市場與就業情形，經濟資源的掌握和家庭私領域的分工，即存在著這樣的內在關係。本篇即基於此現況，期望倡導由經濟環境、就業制度與福利政策同時考量之觀點，提出整合性的政策思維。

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，說明台灣在性別方面落差的概況。

(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2009年的人力運用調查統計，當年女性勞動參與率為49.62%，較男性的66.40%為低。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1989至2009的20年間，增加了5.27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74.84%降至66.40%，減少了8.44個百分點。

2. 女性中斷就業狀況明顯，以照顧小孩為主因

2006年主計處「婦女婚育與就業調查報告」指出，已婚女性結婚離職率為34.3%；復職率則是40.9%。曾因生育離職後復職者計達45萬6千人，復職率達56.4%，平均復職間隔約6年8個月。主計處此份報告的分析也提到，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。

再者，根據行政院勞工委員會99年國際性別統，計台灣女性的勞動參與於25至29歲達至82.4%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無法重新二度就業。

3. 女性從事非典型工作比例較男性為高

2008及2009年的主計處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。而中老年狀況調查統計結果亦顯示，45歲以上群體選擇部分工時或派遣工作的原因女性有28.75%是為了兼顧家務，相較男性亦高出許多，顯示了女性在工作選擇的思考中，與家庭的高度連結。

(二) 薪資收入狀態：

1. 女性受雇者平均薪資為男性八成

依主計處 2001年到2009年間有關工業及服務業部門受雇者的統計資料，兩性的差距比例逐年縮減，惟女性受雇者平均薪資仍較男性為低，2009年之數額約為男性之79.95%。

2. 中高齡群體薪資兩性差異擴大

依主計處98年人力運用調查資料顯示，女性處於經濟的相對弱勢，是一個跨越世代的現象。年輕世代女性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。

3. 婚姻狀態與薪資的關連性

主計處「98年人力運用調查」統計顯示，不論是在哪種婚姻狀況下，女性的平均收入分布的高峰都在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。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、分居或喪偶等失去依賴的情況時，女性又會面臨更為低薪的困境，經濟安全也會受到考驗。

(三) 社會角色分工

1. 女性未參與勞動以料理家務為最主要原因

根據行政院主計處2009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，以及高齡跟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。從這些數據可以大致看出，女性在社會中仍主動或被動的擔任大部分的照顧工作。

另一方面，主計處臺灣地區社會發展趨勢調查顯示，男性有超過半數以上每天擔負家務勞動時間不到一小時，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。由此可知兩性在家務勞動分工的比例差異仍然非常懸殊。

(四) 經濟資源掌握

1. 從業身分的性別差異—雇主以男性居多，無酬家屬工作以女性為主

兩性不同從業身分的分佈比例，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. 職業身份—企業主管及經理人員男性為多，專業及技術人員則兩性均衡

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81%，遠高於

女性的19%；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。

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（請參閱圖六、七）。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。

綜合上述各項，我們可以看見一方面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。然而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，以致於勞動參與仍較國際水準略低，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，顯見在肯定女性為台灣社會付出之餘，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）充分就業是性別平等與和諧的基礎

經濟資源的多寡不僅影響個人生活基本條件的適足，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。由上述相關數據瞭解，女性薪資較男性為低，以及社會角色的期待等因素，都可能造成女性在家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，導致經濟力量不足的女性，在家庭中會因此而形成依賴情況而居於劣勢。因此，為了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。

同時，就業市場和經濟資源的性別不平等影響所及，實與女性是否選擇婚姻

無關，從個人生存基本條件而言，確保經濟資源的穩定對所有人都有重要性，尤其是處於相對弱勢的女性。

(二) 照顧工作是兩性與社會共同的責任

在台灣，關於女性在家庭分工和就業的議題已經有許多討論，傳統性別分工的觀念雖然已經隨普及教育和就業率提升而修正，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。所以，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、經濟以致於家庭面向，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援系統來減低女性就業的阻礙，同時更需引導社會重視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【雇主、自營作業員、無酬家庭從業員】、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（包括部份時間工作、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，同時亦應注意各類非典型、非正式部門之就業條件、制度與環境，以確保職場安全與勞動尊嚴，俾使兩性勞動處境均獲改善及保障。

我們仍必須再次指出，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，做為就業、經濟與福利面向的政策綱領。

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「平衡兩性工作與家庭責任」、「結合脫貧與福利政策思維」、「建構創業及就業友善環境」、「落實尊嚴及平等勞動價值」等四項政策願景與內涵：

(一) 平衡兩性工作與家庭責任

我們已知道，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。我們應重視婦女因社會角色與責任而產生的勞動樣態、經濟情況與社會安全需求，以友善的照顧福利服務支持其經濟參與，同時思考進一步平衡兩性於家庭及工作責任的可能策略。因此，以強化家庭支持體系的面向做為促進女性勞動參與意願的基礎，需落實普及照顧政策，以促進工作與家庭的平衡，才能協助兩性充份就業。

1. 普及化公共照顧的服務，提供平價、優質、可近及公民共辦的托育、托老服務與家庭照顧支持性措施，協助兩性充份就業。
2. 檢視公共空間的運用，結合既有軟、硬體資源以擴充社區保母托育、公共化幼托園所，及國小課後照顧之服務據點，以滿足一般雙薪家庭的照顧服務需求。
3. 健全兒童照顧及托育法規制度，並促進各部門落實執行，以引導社會重視照顧與家務勞動之價值，促進男性平等負擔之家務勞動與育兒責任之思維。
4. 研議相關措施，鼓勵多元化彈性工作時間的就業機制，以提供勞工育兒期間可選擇運用，避免女性因育兒而中斷就業或退出勞動力市場。
5. 協助中小企業解決育嬰留職停薪之人力補充與替代方案，及確保勞工因家庭照顧而進出職場之復職機會。
6. 發展跨文化思維的部落互助教保模式，針對偏遠鄉鎮或部落建立因地制宜的公共化幼托系統，以結合在地就業及文化保存，促進社區的共同參與。
7. 發展幼托政策公民參與之民主組合機制，結合幼托專業工作者、家長團體、幼教學者、民間經營者及政府單位共同參與討論。

(二) 落實尊嚴及平等勞動價值

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，除了一般性質之就業工作模式外，政府有責任重視勞動環境中不良的勞動條件、職場的就業歧視，以及潛在的職業安全與保險問題。亦即，開發女性勞動力，需確保平等尊嚴的勞動環境，以終止各種職場性別歧視。

1. 研訂家事服務法規及相關配套措施，確保以女性為主要勞動力的家事工作者以及外籍照顧工作者享有合理之基本勞動條件與保障，避免雇主剝削並落實人權精神。
2. 協調民間團體、政府與企業部門就勞動派遣相關法規進行研商，以積極監督、有效管理之基本精神，兼顧勞工權益與企業需求，確保非典型部門之工作者之勞動條件。
3. 正視就業環境中「同工、同值不同酬」之現況，除落實勞動檢查法規外，亦應審酌社會現況，就性別薪資落差之各項成因檢討及研提解決方案，以縮短薪資差距保障女性工作價值。
4. 落實性別平等工作法及就業歧視之申訴與審議機制，強化地方政府的執行力與專業諮詢，以提升審議效率與功能。
5. 持續檢視教育政策與內容之性別刻板化議題，鼓勵學生適性發展，並平衡國家於不同學科教育資源之分配，以改善教育分流造成的性別職業隔離現象。
6. 持續宣導家庭照顧與家務工作係勞動再生產重要條件之概念，鼓勵各界重視其重要貢獻，避免擔負者遭受職業歧視。
7. 鑒於照顧產業、照顧工作、家務勞動、多元化就業型態等人力產能與運用議題與女性職涯、家庭責任等面向整體相關，政府應就女性勞動人口及就業特質進行通盤考量，以期提出有效運用女性人力、強化照顧支持體系、健全照顧工作條件之多贏策略。

（三）結合脫貧與福利政策思維

婦女福利制度的設計，除了補充資源或提供服務之手段，同時應以增加婦女就業、經濟自立為長遠規劃考量。因此，諸如合作經濟之倡導與推廣，照顧經濟的思維以及相關產業的發展，以至於補充立基於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。

1. 提供特殊境遇家庭緊急照顧與福利服務，透過照顧工作的公共化與職能培力，協助其自立脫貧，改善生活與經濟處境。
2. 各類補充式福利與服務資源之輸送，需注重資訊的可近性，並考量現有社會性別不平等的現況，就各項費用補助予以差異化，避免過度一致性原則。
3. 檢視與改善目前以家庭或父權為單位基礎的補助資格規定，改以公民身份或實質運用請領者為主，例如政府對於賦稅優惠、住宅補貼、農耕休耕補助、或相關經濟補助撥款等，能實質幫助女性。
4. 推動「長期照顧保險」體系，及發展在地化之長期照顧服務模式。尤其針對貧窮、老年、單親、未婚，以致於身障、愛滋病患等女性或福利需求群體提供社區住宅與生活協助，以因應未來人口高齡化、高齡人口女性化之趨勢。
5. 持續推廣國民年金之納保觀念並健全納保制度，使未享有職業保險之家務工作者於老年亦有基本保障。另，可研議與發展家庭照顧者津貼和年金制，帶動無酬勞動之有酬概念，肯定家務勞動價值。
6. 視社會需求與政府財政能力，將福利服務資源與人力經費列為預算優先事項，充實政府福利推動之職能。
7. 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研議可能之整合方向，促使年金制度具體回應不同就業模式，確實保障女性之老年經濟安全。

（四）建構創業與發展經濟環境

除了勞動參與的提升，政府同樣應重視女性於創業與經營與的能力與貢獻，因此協助女性創業、建立創業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，以及提高實質參與經濟決策的機會，以調整資源分配的公平性，都是未來持續努力的方向。

1. 制定社會事業鼓勵與獎勵措施，鼓勵女性採用社會型事業創業，結合婦女不同專長，及因應工作彈性，發展在地經濟模式，以提高女性就業與創業。
2. 修訂影響社會經濟或合作事業發展之相關法規，例如：採購法規、合作事業

法等，提供稅制上的優惠，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. 檢視法令與社會現況，確保女性於土地所有權、信貸、資金的可近性與使用權，擁有和男性一樣的平等機會。
4. 改善中高齡婦女於科技運用面向的弱勢處境，強化科技方面的人才育成與創業輔導，增強女性取得資訊科技的能力。
5. 協助女性微型企業及農業建立聯合銷售平台，開發行銷通路的共同場所與機會，協助其取得資金及相關技術之升級，以貼近市場需求。
6. 重視女性創意工作者集中的手工藝與文化創意產業之專利與智慧財產權保護與知能。
7. 落實貿易政策之性別影響評估，做為改善政策品質與效能之依據。

四、具體行動措施

(一) 法規制度之訂定、檢視與落實

1. 檢視就業相關法律（如勞動基準法、性別平等工作法、就業服務法等）內涵與條文之競合疑義，以期禁止各項歧視，並落實充分就業。
2. 通過「兒童教育與照顧法」，落實0至12歲兒童照顧與服務。
3. 強化性別平等與就業歧視審議機制與申訴管道。
4. 檢視修正勞工保險條例及相關子法中性別差異之保險規定，提供勞工平等之就業社會保障。
5. 檢視修正國民年金法及施行細則保費繳納、補助之相關規定，落實法令保障無酬家庭工作者及就業身分轉換之國民。

(二) 政策方案之規劃、檢討與改進

1. 規劃普及照顧體系，就現有之非營利民間組織、專業工作者、社區、學校據點等進行資源整合。
2. 檢討各項福利補助與政策資源之輸送方式與相關制度，期使資源能為需求者使用，避免家戶化之思維影響女性權益。
3. 結合職業訓練、媒合就業支持體系，以女性專長為主要考量，提供女性可近

性、在地化之職訓與就業支援。

4. 以政策措施鼓勵民間企業投入設立托育單位、完善育兒照顧休假等制度。
5. 整合政府各項創業貸款措施，研議對女性友善之創貸評估方式，以逐年提高女性創業比例。
6. 協助婦女籌組合作經濟組織，結合婦女特殊專業及因應工作彈性之需要進入職場，並採聯合行銷策略開發市場。
7. 針對農村、原住民部落婦女及新移民人口，分別規劃適宜之就業輔導或創業協助之方案。
8. 持續強化政府於經濟、就業與福利政策在性別面向之調查與統計，並鼓勵民間企業部門於內部進行性別差異之檢視。
9. 各項重大法規、政策與方案，應於決策機制中強化民主參與，促進受政策影響之群體意見能受重視並納入決策考量，以提升政策之合理性與效益。

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

(初稿)

由於少子化與高齡化的現象日趨嚴重，我國的人口結構已大異於前，出現人口成長延遲與老化的極端情況，教育水準普遍提高，但青壯年經濟負荷沉重，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。歸根究底，人口結構改變係為主因，所以人口政策的研議，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，提出「人口、婚姻與家庭」的政策綱領，供各界參考與討論。

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。1998 至 2009 年，出生嬰兒數由 27 萬人，降至 19 萬 1 千人；婦女平均生育數由 1.5 人，降至 1.03 人；65 歲以上高齡人口占總人口比例則由 8.3%，增至 10.6%。台灣「超少子化」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(表 1、2)。

表 1 1998 年至 2009 年台灣重要人口指標 I

項目 年別	總人口 年成 長率 (%)	人口變動			女性初婚 平均年齡 (歲)	總生育率 (平均每 一婦女一 生生育子 女數)
		出生 (千人)	死亡 (千人)	自然 增加 (千人)		
1998 年	0.85	271	123	148	25.7	1.47
1999	0.75	284	126	158	25.8	1.56
2000	0.83	305	126	179	25.7	1.68
2001	0.58	260	128	133	25.9	1.40
2002	0.51	248	129	119	26.3	1.34
2003	0.37	227	131	96	26.7	1.24
2004	0.37	216	135	81	26.6	1.18

2005	0.36	206	139	66	27.1	1.12
2006	0.47	204	136	69	27.5	1.11
2007	0.36	204	141	63	27.7	1.10
2008	0.34	204	143	61	28.0	1.10
2009	0.36	191	143	47	28.4	1.03

資料來源：2009 年行政院主計處，社會指標統計年報

表 2 1998 年至 2009 年台灣重要人口指標 II

項目 年別	總人 口 年成 長率 (%)	粗出生 率	粗結婚 率	粗離婚 率	人口結構(%)		
		(每千總人口比率)(‰)			0-14 歲	15-64 歲	65 歲以 上
1998 年	0.85	12.4	6.4	2.0	22.0	69.8	8.3
1999	0.75	12.9	8.0	2.2	21.4	70.1	8.4
2000	0.83	13.8	8.3	2.4	21.1	70.3	8.6
2001	0.58	11.7	7.5	2.5	20.8	70.4	8.8
2002	0.51	11.0	7.7	2.7	20.4	70.6	9.0
2003	0.37	10.1	7.7	2.9	19.8	70.9	9.2
2004	0.37	9.6	5.7	2.8	19.3	71.2	9.5
2005	0.36	9.1	6.3	2.8	18.7	71.6	9.7
2006	0.47	9.0	6.3	2.8	18.1	71.9	10.0
2007	0.36	8.9	5.8	2.6	17.6	72.2	10.2
2008	0.34	8.6	6.5	2.4	17.0	72.6	10.4
2009	0.36	8.3	5.0	2.5	16.3	73.0	10.6

資料來源：2009 年行政院主計處，社會指標統計年報。

近年來出生率的降機，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。然隨著少子化的現象日益嚴重，2009 年底人口密度每平方公里 639 人，仍較 2008 年底增加 2 人，僅次於孟加拉，居全球第二位，而遠高於南韓、印度和日本。因此，少子化雖然是事實，但人口結構的改變致造成失衡的情況更是值得重視。如何因應這種因人口失衡所帶來的問題，如對高齡化人口的生活照顧、雙薪家庭常態化後，托育及家務支持性系統、

殘障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等服務需求的滿足，都顯得刻不容緩。政府承載著人民的期待，如何結合各界的力量，提出具有性別意識的人口政策，乃是政府的重要使命。

（二）婚姻與法律

台灣已躍居離婚率最高的亞洲國家，且結婚率屢創新低，有偶婚姻不再是人生必然的生活型態，連帶的，亦會產生「少子化」的結果。就實際情況來看，女性進入婚姻制度後，因法律規範並不完備也未與時俱進，結婚成了女性貧窮化的開始。女性是家務負擔的主要負責人，但在家中地位仍受到傳統文化上視「嫁入者」為「外來人」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所「霸凌」。以至現代社會，女性教育程度越高、自主性越高，晚婚、不婚、離婚的比例就越高。另外，在婚姻移民的外籍配偶方面，性別歧視及文化、環境適應問題，亦是性別人權所關注的重點。根據內政部(2009)2004年~2009年的統計，跨國婚姻離婚率偏高，政府雖成立外籍配偶照顧輔導基金，建構多元文化社會支援，惟跨國婚姻離異對數仍居高不下，2009年達1萬3157對，占外籍配偶家庭3.1%，表示每百對外籍配偶家庭有3對離婚，創近5年來新高。因此，檢視婚姻制度中的性別歧視因素，檢討相關法律及財產稅制上的公平性，是為本項的重點內涵。

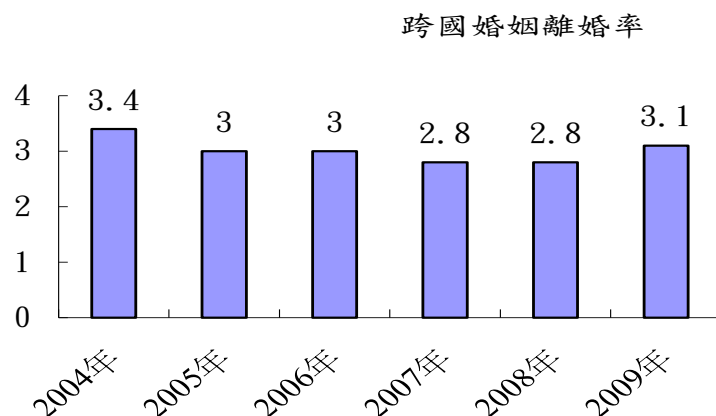


圖 1 跨國婚姻離婚率圖

資料來源：內政部

附註：跨國婚姻離婚率=跨國婚姻離婚對數/外籍與大陸港澳配偶在台人數。

(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7806千戶，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，家庭型態多元化，家庭中各成員是否能得到合宜且妥善的照顧，值得國人關切。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。在少子化及人口高齡化的今天，托育、托老及生病殘障照顧工作，加諸在傳統上擔任家庭照顧者的女性身上，無疑成了沉重的負擔。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，家庭支持性統的完備性，成為最關鍵的因素。

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，我們特別標舉的基本理念，如以下數端：

(一) 促進性別平等，尊重性別差異

從各類人口群中，不論是嬰幼孩、少年、青壯年、老年、殘障弱勢、新移民；或不同地域別，如都會、鄉村等；及不同族群別的人口，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) 提倡婦女福利，健全家庭政策

根據聯合國第六十四屆會議「國際家庭年十周年的後續行動」報告中指出，顯性的家庭政策涉及(a)家庭組成 (b)經濟福利 (c)育兒 (d)家庭護理等面向。因此，平衡工作與家庭生活，政府設計出良好的家庭支持性系統，是協助女性參與勞動經濟市場，最有效的方法。故為提升婦女社會地位，建構兩性平權的社會，「家庭政策」實與婦女福利息息相關。如何規劃出「支持性」、「補充性」、「替代性」的婦女福利政策，實為體現「家庭政策」的重要內涵。

(三) 以全人關懷出發，落實性別正義

人口政策的目的，在於提升生活品質，營造有利的全人生活環境，照顧人生各階段的需求。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，弱勢及障礙皆有所養，建立幸福安心的社會。

三、政策願景與內涵

(一) 正視人口結構的失衡，建立務實的因應對策

雖然台灣的人口成長呈現「少子化」的現象，但人口密度仍居世界第二，為每平方公里 640 人，僅次於孟加拉，遠高於韓國(487)、印度(333)和日本(337)。因此，台灣目前即刻面臨的人口問題，其實是人口結構失衡大於少子化問題，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，讓人民生活的有尊嚴、安全、品質和希望，是擬定政策時重要的思考方向。

(二) 落實性別正義，提倡性別觀點的人口政策

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，才能真正落實性別正義。

(三) 提倡平價化及公共化的托育政策，減輕育兒負擔

少子化的問題，在於養兒、育兒的經濟成本與機會成本太高，故我們主張以社會福利的角度出發，建構平價化的、公共化的托育政策，繼續強化「社區保母系統」的專業管理，提供優質而平價的托育服務；並考慮定額的托育費用，可於申報所得稅時列舉為扣除額，以稅賦減免的方式，達到鼓勵生育的效果。

(四) 建立完整的兒童教育與照顧服務體系，提供兒童安全的成長環境

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，建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，更是建造兒童安全成長環境的根源。因此，我們主張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。

(五) 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，婦女的經濟力增加，女性的自我意識醒覺，也帶來女性晚婚、不婚、離婚的比例增多。檢視相關的婚姻法規中，對女性的保障性不足，如子女監護權(親權的行使)、財產的繼承權、分配權和所有權，家務的勞動價值及家庭扶養費用，甚至是稅法上夫妻合併報稅制度等等，若規範不清，則反成為懲罰婚姻。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。而婚姻制度外的女性如事實婚者、同志等，其對伴侶、子女及財產分配上的權益主張等議題，在保障人權的立場上，亦值得關注。因此，我們主張全面檢討婚姻制度中的法律規定及稅制規定，以保障性別人權，鼓勵國人結婚。

(六) 尊重多元差異，打造婚姻移民的友善環境

除了持續輔導外籍配偶適應本國風俗文化，增加其適應環境能力，並協助其子女增進自信心、人際關係、及培養多元認同觀念，另外，加強國人對新移民原生文化之尊重及多元文化包容之宣導，並對從事外籍配偶照顧輔導措施工作之

相關人員辦理跨文化訓練，持續提升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，打造包容和諧的友善環境。

(七) 正視多元化的家庭型態，建構全人的家庭照顧機制

近年來結婚率下降，離婚率提高，非婚出生率增加，單親家庭比例攀升，這些現象，顯示出家庭型態正在朝多元化發展，越來越多的家庭失去履行其主要的社會功能的能力。當代社會中家庭的照顧功能，傳統價值的傳承及教育的功能，都在式微當中。因此，重塑家庭價值，明確家庭政策，建構全人的家庭照顧機制，集政府之力扶助弱勢家庭成員(如幼兒、老人及殘障者)，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，我們主張從社會福利到稅制減免，及長期照護與經濟勞動力的補充，都必須有完整的規劃，以建立全人的家庭照顧機制。藉由家庭照顧公共化，可以幫助更多優秀婦女展現工作能力，進而增進國家整體國力。

四、具體行動措施

(一) 人口結構與政策

1. 針對少子化、高齡化與新移民問題，研修新的人口政策。
2. 針對殘障照顧、老人照顧、新移民之服務人員，加強訓練其性別敏感度，以增進服務品質。
3. 分階段推動育兒津貼政策，減輕育兒經濟負擔。
4. 持續增加「社區保母系統」之服務能量與可得性，建立居家托育管理與托育費用部分負擔制度。
5. 提升保母服務品質，加強到府訪查。
6. 研議定額托育費用可於所得稅申報為列舉扣除額。
7. 研議對育有3名以上子女之家庭補貼購屋貸款利息。
8. 持續推動企業托兒措施相關業務，營造友善家庭之職場環境。
9. 妥善評估台灣各地合理之托育費用，健全托育市場機制。
10. 推動彈性工時制度與普及化托育措施。
11. 推動多元非營利型態之國小學童課後照顧措施。

12. 持續檢討「兒童及少年福利法」。
13. 強化兒童虐待救援體系。
14. 整合兒童保護之專業服務網絡。
15. 落實以家庭處遇為基礎之兒童保護工作。
16. 宣導並落實兒童保護的觀念與作法，推動親職教育。
17. 促進身心障礙者之福利，創造無障礙之就業環境，使其享有尊嚴生活及發展機會。
18. 建構完善的老年女性經濟安全體系及照顧體系。

(二) 婚姻與法律

1. 全面檢討「民法」、「稅法」等相關規範婚姻制度的法律，破除對性別不平等之規定。
2. 檢討稅制中夫妻合併申報所衍生之懲罰婚姻效應。
3. 檢討「民法」中，判定「親權行使」之「子女最佳利益原則」應有哪些明確標準，並考慮加入「子女照顧史」，以對經濟相對弱勢之婦女，在爭取監護權時，得到人道的關懷與合理公平的對待。
4. 加強司法人員之性別教育。
5. 落實推動外籍配偶等婚姻移民者之照顧輔導措施。
6. 提供便捷新移民諮詢服務管道及通譯服務。
7. 強化移入人口行政管理及服務品質，並增進其性別敏感度。

(三) 家庭型態，功能與發展

1. 推動長期照護政策及措施。
2. 加強培訓居家照顧人員，補充高齡化社會所需之長照系統服務人力，並訓練照顧服務人員具備性別敏感度。
3. 建立社區照顧關懷據點，落實在地老化的政策精神。
4. 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。
5. 研訂質量兼具的高齡者社會住宅政策及完善之住宅管理措施。
6. 推動家庭照顧者喘息服務措施。
7. 推動家庭照顧者心理諮商暨教育支持方案。

8. 研議殘障失能者家庭之照顧費用，可以於稅法中規定為定額列舉扣除額。
9. 增進女性殘障者之安全照護，減少其不容易自由移動之困難度，建造性別友善環境。
10. 研議保障老年女性之經濟安全(如開辦老年人財產信託)，避免其因性別歧視淪為家庭中之附庸地位，維護其有尊嚴之老年生活。
11. 研議「支持性」、「補充性」和「替代性」的婦女福利政策，擬定具有性別意識的「家庭政策」。
12. 研議訂定從出生到6歲孩童的所有補貼計畫，施行育兒減稅措施，以及幼托公共化，以國家集體之力幫助家庭照顧小孩，讓母親可以回到職場兼顧事業與家庭。
13. 正視家庭型態多元化，應重視並提倡「家庭價值」，促進家庭社會功能的發展。

教育、文化與媒體篇

—具性別意識的教育媒體政策是建構性別平等社會的磐石

(初稿)

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、不同性取向的人都能活得更平等、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 年代呂秀蓮提出的「新女性主義」相關論述中，就已經開啟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，然而持續透過民間團體與學術界的投入，性別平等教育的推動在臺灣已有具體的進步與累積，從 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份，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》，開宗明義的揭櫫「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」，因此，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 2009 年教育部發佈「性別平等教育白皮書」，白皮書是依據性別平等教育法擬定，其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，目前中小學課程中，性別平等教育仍未訂有獨立授課時數，故其實施，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、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，大眾媒體對傳統制式家庭型態的宣揚、對不同族裔族群的嘲弄、對因婚姻、工作移民的不同族群女性的標籤化、對不同性取向的人的窺密、報導性別暴力（性騷擾性侵害）事件時用語價值的含混等等俱屬媒體積重難返的問題。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，但是目前執行方式上，以國家通訊傳播委員會（NCC）為例，依照通訊傳播基本法第1條及第5條，有關促進多元文化之政策，訂定「國家通訊傳播委員會促進多元文化政策綱領」，使為相關施政作為的方針，而就與媒體再現（內容表現）業務關係最密切的傳播內容業務處（傳內處）而言，也是

依照「國家通訊傳播委員會促進多元文化政策綱領」中「政策主張」的「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情形」主張行事，只是社會上仍然多有對於當前媒體表現中性別呈現不滿之處；就平面媒體而言，台灣已經廢除「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容或不同，但是在操弄性別偏見的符號上各有惡例。大眾媒體之外，網際網路成為遊戲、評論、轉載轉播的媒體平台，但是就規範管理而言，因為對於此媒體平台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。網民自律、媒體素養教育的在學與民間紮根、以及相關團體呼籲要求為目前多方用以調整、改進網路文化的手段、現況。

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，卻因為九〇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導致性別平等運動挫敗，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」經常被扭曲成販賣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，一種思惟方式，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

台灣是一個移民社會，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、東南亞外籍配偶與勞工，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，斷不能忽略這些不同族群與階級所展現的多元性，而在性別主體逐漸多元化已是當今的趨勢，這些包括：性慾多元化造成不同的新性別主體和認同社群，「兩性」的觀念已逐漸邁向多元性別的討論，諸如：女性、男性、女同性戀、男同性戀、變性人、跨性人等多元性別。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，不只要反應國際性別主流化思潮，更是回應台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、尊重與關懷其他性別少數族群。

(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（包括媒體平台與運用工具等），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、多元得現的原則。在不同媒體平台、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) 遵循性別平等教育白皮書之規劃，切實落實性平法

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) 媒體相關法律與媒體自律、公民團體與學界對媒體進行他律

強調目前廣電三法（廣電法、有線廣播電視法、衛星廣播電視法）、電信、以及未來整合網路、服務、內容的通訊傳播管理法（通傳法）修正擬定時，在媒體平台設計、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、多元再現的性別平等要求，例如，在基本原則制訂上強調包括廣告、新聞、節目與閱聽人參與等內容不得因性別、性取向之別而有仇恨語言（hatred on grounds of sex）；在法令上規定廣電分級納入性別指標、媒體設置側重性別多元論壇節目、平日因觸犯性別平等、多元價值而違規受罰情事轉換成記點記錄，於換照時納入考評等等。

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加強管理。

(三) 建立性別弱勢者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，用以鼓勵能夠正面呈現和報導性別弱勢者現況與權益的作品，同時對於表現優異的女性，應當鼓勵與性別媒介相關的政府機構，諸如：新聞局、教育部等機構每年一定比例正面報導「傑出女性」的表現，以建立女性在公共領域中的可見性和主體性。

(四) 消除文化禮俗儀典的性別歧視

民間信仰與習俗觀念乃多年演變而成，雖難以於短時間大破大立，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相對有其侷限，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等，如何消除文化禮俗儀典的性別儀式，也是本政策綱領持續著重的重點之一。

四、具體行動措施

(一) 整合學制內、外的性別平等教育機制，遵循性別平等教育白皮書之規劃，切實落實性平法

1. 教育部宜設性別平等專責單位，以整合、督導、評鑑各項推動性別平等教育之政策與資源。
2. 檢視並整合現有教育、媒體、文化相關法令規章。
3. 落實縣市政府性別平等相關委員會的角色、職責與功能。
4. 依時程循序落實性別平等教育白皮書之短、中、長程實施內容，消除性別、階層、族群等面向之偏見與歧視。
5. 強化研發具性別平等的師資培育、落實軍公教、醫療科技、30人以上公司行號人員職前與在職性別平等教育課程。
6. 加強社區大學、家庭教育中心、終身學習機構講師的性別平等教育。
7. 落實推動男性、幼兒、高齡者的性別平等教育。
8. 強化與提供各種性別弱勢者的培力工作坊。
9. 建置性別平等專業人員認證辦法，孕育性別平等專業人才。

(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內性別研究專業系所的教學與研究發展。
2. 鼓勵研發適合各個教育層級之教學方法與教學媒材。
3. 制定適合各個教育層級具性別平等內涵的課程綱要。
4. 制定適合各個教育層級具性別平等內涵的教科書、教學媒材之審查與評鑑指

標。

5. 鼓勵社會各界發展具性別意識之優質正向媒體教材。

(三) 媒體相關法律與媒體自律、公民團體與學界對媒體進行他律

1. 國家通訊傳播委員會應就傳播內容監理報告（民眾利用傳播內容申訴網所投訴案例）選擇與性別呈現相關的佳例與惡例製作個案，利用教育宣導、業界座談等機會，曉諭媒體；執行媒體監督的各式民間團體也得以取得案例，製作教材，進行民間（例如社區大學）與在學學生的媒體素養教育。
2. 婦權會或國家通訊傳播委員會中傳內處可仿照歐盟性別機會平等委員會（Committee on Equal Opportunities for Women and Men）完成報告「對抗媒體中性別刻板印象」（Combating sexist stereotypes in the media），全面檢視國內平面電子網路媒體中性別刻板印象現況，以之與目前法律規範、內容監理報告、以及民眾投訴案件樣態對話，形成政策建議，再漸次形成法條，於相關法規修正時放入立法架構與實質法條中。
3. 輔導鼓勵媒體內部成立性別平等專案會議或委員會，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與綱領，例如是否製作一定比例的服務多元族群的節目、內容訊息是否符合性別平等原則等。
4. 鼓勵媒體業者開發製作闡揚性別友善精神、尊重不同性別取向價值的廣電節目、網路遊戲、平面專題報導，並對能傳遞性別平等的內容設計製作以獎項獎金等予以實質獎勵。
5. 政府或媒體可委託公民團體與相關研究者針對媒體需求舉辦「媒體內容製播原則操作工作坊」，以案例與閱聽人經驗引導媒體檢視性別平等與其他多元指標落實景況，發展不同的操作呈現路徑。
6. 舉辦與性別平等相關的培力工作坊，發展在媒體發聲、製播不同媒體內容的素養與能力，以發揮文化創造力、增進文化公民權。

(四) 建立性別弱勢者在公共領域中的可見性和主體性

1. 提供婦女、性別弱勢族群在社會參與的機會與管道。
2. 鼓勵婦女、性別弱勢族群的文化作品展現，並將其成為易見、易讀的公開呈現。

3. 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。
4. 鼓勵公眾媒體單位每年進行一定比例的正面報導，進行政策性的介入和檢驗。
5. 獎勵女性運動賽事的舉辦與傑出女性運動員成就的表彰。
6. 開發適合女性與弱勢族群的運動項目、設施與友善空間。

(五) 消除文化禮俗儀典中的性別歧視

1. 對文化禮俗儀典服務業者制定性別平等的評鑑指標。
2. 獎勵具性別意識且執行良好的文化禮俗儀典服務業者，且列為經常性年度獎勵案。
3. 檢視官方網頁和相關社會宣導文件，避免出現傳統文化中性別歧視意涵的宣傳文字。
4. 建置文化創意產業保障性別弱勢者文化公民權的機制。

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

(初稿)

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，我國社會在政府與民間的努力下，於增進人身安全部分，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。然檢視相關統計資料顯示，性侵害犯罪、家庭暴力及性騷擾等問題，是對婦女與女孩造成最大傷害與威脅的項目，這三項對人身安全的重大侵害，皆屬於性暴力，凸顯人身安全議題仍存在性別的困境。官方統計資料顯示，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，2009 年並已超過五萬件，而其中九成以上之案件被害人為女性。而性騷擾事件每年通報之件數亦呈現出女性被害人所佔比例高於九成。

而在回應機制上，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，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 年性騷擾防治法頒佈施行，各地方政府設立性騷擾防治委員會，法制已初具架構。另在政策方案方面，相關服務資源漸次擴增，諸如中央協助地方政府逐年進行社工人力之增補，各縣市警察局分駐（派出）所設置「社區家庭暴力防治官」，以及各地方法院均已設置完成家庭暴力事件服務處等。而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年一月亦公佈了「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進入到我國，社會多元文化的包容度不夠，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，對其等之基本權益保障人口仍需再努力。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、行政部門全面提昇回應機制外，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，故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為何，如何影響其執行法律與處理案件，如何讓司法環境具有性別意識，此皆是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、政策內涵與息動策略。

二、基本理念與觀點

建構一個安全的生活空間，使每一個人能安全自在的生活、免除被害恐懼、擁有個人尊嚴、進而自我實現，這是社會所應發展的目標。而對婦女的暴力行為，破壞了婦女享有基本人權與自由，阻礙了平等的發展，乃國家社會所應致力改善者。而為達成上述目標，司法環境在性別平等上之實踐，亦為重要之關鍵。因此，國家政策在人身安全與司法部分需以平等尊重、安全無慮、及尊嚴發展三項價值

為引導：

(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。國家機器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，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，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，人口販運則讓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

1. 持續擴大並深化社會性別意識之培力，並應注意城鄉之差異化，規畫符合不同性別、年齡、教育、區域需求之宣導教育。
2. 針對不同族群、性取向與處境之受暴被害人，發展相對應之安全政策與服務策略。
3. 補充各服務體系之人力資源，擴大專業工作者之培訓與建立證照制度。
4. 建立完整的婦幼案件資訊系統，讓各相關機構更有效能的處理案件與提供

服務。

5. 落實性侵害防治工作，檢討相關法令規範，強化對加害人之處遇與社區監控。
6. 推動企業參與防暴，發揮企業社會責任；並落實婦女在工作環境中之人身安全保障。
7. 推動性騷擾防治觀念教育，檢討性騷擾防治法制，建立一致的概念與處理流程，並提升性騷擾事件之調查效能。

(二) 消除任何形式之人口販運

1. 檢討移民與移工之仲介制度，擴大國際合作，消除不當之剝削。
2. 實施文化認識與反歧視教育，建構友善移民與移工之環境。
3. 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。
4. 提供被害人完善之服務，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

1. 強化政府與民間合作，推動社區科技防治安全網。
2. 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。
3. 鼓勵發展因地制宜的創新方案，提升民眾參與社區安全的工作。

(四) 建立具性別意識之司法環境

本處所指之司法環境，包含法院、檢察署、警察、移民等執法單位。

1. 強化性別平等工作之推動，建立監督機制，提昇司法相關人員之性別意識。
2. 建構性別友善之司法環境，並且針對性別暴力與人口販運案件設立專責處理機制。
3. 建立性別暴力指標資訊，擴展法實證之研究

四、具體行動措施

(一) 消除對婦女的暴力行為與歧視

1. 社會意識建構與教育
 - (1) 瞭解不同性別、年齡、教育、與區域之差異，運用多元的管道與方法（諸

如呈現男性正面形象、利用流行文化、體育運動...等)，積極推動性別平等意識的教育與宣導。

- (2) 針對資訊傳達不易與求助管道缺乏之偏遠村落，應加強宣導與諮詢，並提供移動式之服務方案。
- (3) 各級學校應落實性別平等教育之實施，並應列入學校評鑑重要項目，對於績優與績劣者，應有相對應之獎懲制度。
- (4) 各項國家考試應融入性別平等之內容與性別平等之法令。
- (5) 推動婚前教育之實施，可利用辦理婚姻登記之時間規劃相關教育內容。

2. 組織與人力資源

- (1) 為能有效推動防治工作，中央保護司應充實人力與資源，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（如一站式、family justice center、children advocacy center 等）之服務據點。
- (2) 政府針對保護性案件應提供整合性之服務，包括組織之整合與服務輸送之整合；且應持續推動諸如家暴安全網等整合服務方案，致力以鄉鎮區為範圍之小區域服務網絡。
- (3) 各體系保護性工作之服務人力，應有定期檢討之機制，且應隨著案件增加有一定比例之成長。
- (4) 相關專業工作者應考訓用合一，並建立專業工作者之證照制度。
- (5) 應設立獎勵機制，擴大各類專業人才之培訓，包括保護性、治療性與調查工作人力。
- (6) 強化各相關專業（包括法律、社政、警政、醫療、教育、心理等）養成過程中保護性法令與性暴力防治專業之課程。
- (7) 強化性侵害等保護性案件之蒐證能力，建立性侵害案件之專業處理團隊。

3. 法規與資訊

- (1) 檢討修正相關法規，諸如刑法強制性交罪、性侵害犯罪防治法及家庭暴力防治法等，週延對被害人的保護，促使加害人負起責任。
- (2) 落實性侵害加害人社區監控與處遇制度，主管機關並應研議相關措施，於兼顧社會公益與個人隱私權益，適度提供社區居民有關兒少性侵犯者之資

訊。

- (3) 兒少相關之工作機構，對於正式與志願服務人員之僱用，應將性侵害犯罪資訊查詢列為必要措施。
- (4) 成立婦幼人身安全犯罪資訊科技整合中心，包含中央與地方之保護性案件資訊系統與資料應予整合，以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) 對於酗酒、精神障礙之暴力犯，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) 針對新移民配偶與原住民等弱勢被害人，全面強化各項支持補充方案，預防與處理並重，以降低暴力傷害。
- (3) 開展對不同性取向人口群（如 LGBT）之受暴與預防性之服務，讓其享有平等與專業之對待。
- (4) 積極開展老年虐待服務方案，建立保護、庇護、扶助等機制。
- (5) 相關服務人員應具有文化敏感度與性別知識，以回應不同族群與性取向者之服務需求。

5. 推動企業參與防暴

- (1) 政府應建立獎勵與評鑑機制，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，促使企業實施員工支持性方案（EAP），協助受暴婦女之安全與工作保障，讓政府、企業與民間一起阻斷暴力。
- (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) 落實工作職場之性騷擾防治工作，包括設立公務體系性騷擾事件之申訴救濟及保護管道、國軍體系性騷擾防治機制之完善、以及落實民間企業之性騷擾防治方案。

- (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律確實懲處。
- (4) 檢討性騷擾防治三法之修法，建立性騷擾案件一致的概念與處理流程。
- (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) 檢討現行移民與移工之仲介制度，致力消除不當之剝削。
- (2) 擴大國際合作，加強查緝，共同努力打擊不法。
- (3) 訓練專業的通譯人才，設置認證制度。
- (4) 深化相關司法與工作人員之專業訓練，培訓具專業知識與調查知能。
- (5) 檢討研議移民專業法庭設置之必要性。

2. 文化認識與教育

- (1) 相關司法與工作人員必須具有多元文化的敏感度。
- (2) 規劃相關課程內容，實施外勞雇主之文化認識與反歧視教育。
- (3) 推動新移民之台灣配偶接受多元文化與婚姻教育，以及新移民配偶家庭成員之多元文化認識與尊重。

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，並建置相關服務資源。
- (2) 檢討司法調查與審理流程，加速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台等待司法調查期間之安全、居住與工作之保障。
- (4) 對於從事性交易工作之婦女應提供服務，協助其休息與喘息，並培育生活技能，使其更具有自主性去決定未來的生活

(三) 建構安全的生活空間

1. 科技與安全

- (1) 善用我國科技實力，政策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、以及高危機被害人衛星定位與警方連線系統等。
- (3) 維護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，增加社區監控力。
- (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) 公共運輸系統應規畫相關安全措施，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) 積極獎助縣市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。

- (3) 災難事件發生之收容服務，應特別注意女性居住的安全。

(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專案小組，檢視與督導建立性別平等之友善環境。
- (2) 建立外部監督的機制，並廣納外部的專家、學者、民間團體，以昭公信，並建立逐年改進的指標。
- (3) 司法相關工作人員養成過程應有性別意識、反歧視、多元文化、傾聽及同理等之訓練。
- (4) 培訓具備性別意識與性侵害犯罪防治專業知識的專責法官，辦理此類案件之法官應有符合性別教育的條件，並且建立外部參與遴選之機制。
- (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與警察社工。
- (6) 研議推動性別暴力專業法庭與專業人員之設置。

2. 友善之司法環境

- (1) 針對性侵、人口販運、家暴、新移民案件之特殊性，應優先建立專家證人制度。
- (2) 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。
- (3) 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。

3. 資訊與研究

- (1) 保護性案件之審判文書在個人資料保護後，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

—性別友善及身心並重是推動全方位健康政策的目標

(初稿)

一、現況與背景分析

2004 年婦女政策綱領，依建構健康優先、具性別意識醫學倫理的健康政策原則，訂定健康與醫療的政策內涵為：(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，提昇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 2005-2007 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、譴責病人導向，並以渥太華健康促進五大行動綱領撰寫之具性別意識健康政策。針對婦女政策綱領之九大政策內涵，轉化為可具體落實之目標和策略行動。這六年期間的性別與健康發展分述如下。

(一) 健康決策之性別平衡不夠

衛生署所屬委員會的女性參與率從 2005 年的 22% 提升至 2009 年的 38%，委員任一性別未達三分之一的委員會比例從 2005 年的 77.8% 大幅降低為 2009 年的 7.7%。衛生署所屬機關職員的性比例為 36.3(男/女*100)，非主管 29.7%，主管 102.1。

醫事照護人力性別比例失衡，女性婦產科醫師比例 14.7%，男護士比例 1%，護理之家照護者與照顧服務員之男性比例皆低於 10%。但健康/醫療/照顧工作產業卻是職場性別友善措施推行最不力之產業，約聘兼職比率日益提高，工作勞務

與情感勞務繁重，嚴重缺乏支持婦女兼顧家庭和工作責任之措施。

(二) 具性別觀點之健康研究與統計質與量皆不足

衛生署以人為對象之疾病死亡率、疾病危險因子、流行病學及公共衛生研究已進行性別分析之比例自 2006 年 30.8% 提升至 96 年 49.1%。為提升研究科技計畫管考人員的性別意識，於 2007 年和 2008 年科技管理研習營融入性別主流化與性別影響評估課程。但國科會與國衛院並無提升健康與醫療科技研究者性別意識的措施。

性別統計資料庫係彙整自既有衛生統計指標、健康調查與健保利用之資料，缺乏界定社會性別對健康的影響（性別在社會文化、經濟、環境、醫療照護系統等健康決定因素上的差異，對健康的影響）。有資源利用的分析，但沒有資源控制的分析（避孕方法的利用率、避孕的決定權、墮胎的決定權、剖婦產的決定權），無法瞭解家庭健康照護資源與決策。只能回答資源使用者是誰，但無法知道使用者的利益是什麼。多為個人指標，沒有從國家、醫療機構、社區等制度與組織結構觀點，分析性別與健康的關係。沒有針對健康服務提供的可及性、可近性分析（財務可近性、地理可近性、文化可近性）和公平性分析（經濟發展、職業、地區經濟型態、所得不平等）。此外，缺乏監督機制，資料未定期更新，缺乏從性別統計發展性別目標甚至性別回應預算的政策機制。另，性別統計按婦女政策綱領羅列，不易看到健康議題中是否反映健康優先的價值，亦不易突顯女性在慢性病的風險高於男性的。

性別統計分析仍局限於生理性別的面向，社會性別統計次分類不足，如：抗憂鬱藥物的使用和運動有性別比，但無法進一步得知年齡別的性別比、城鄉的性別比。因此會出現整體而言慢性病健康風險男高於女，但是依年齡別檢視生命週期不階段的健康風險，會驚覺五十歲後之高血脂、高血糖、高血壓發生率皆是女性高於男性，存在風險發展趨勢之性別差異。

因為性別統分析不足，而導致有性別統計卻性別盲的現象。吸菸人口男性多於女性，但是吸菸率減少約 2%，約減少 30 萬吸菸人口，但減少的是男性，女性吸菸者是增加的；如果進一步分析過去 1 年曾經戒菸、有戒菸意圖和曾有醫護

人員勸戒之性別統計，則會發現女性戒菸動機和戒菸支持是低於男性的（排除懷孕分娩戒除）。

（三）性別友善醫療環境進展慢

醫師與護理師之繼續教育分別自 2007 年與 2008 年開始列入性別相關課程。目前為止，西醫師 92.5%、牙醫師 91.9%、中醫師 84.6%，護理師 72.7%、護士 51.1%、職能治療師 53.3%、職能治療生 42.5%、放射師 66.9%、放射士 54.6%、醫檢師 57.4%、醫檢生 40%、營養師 58.7%、助產士 28.4%、心理師 10.1% 每年接受二學分之性別學分。但是，並未評估性別繼續教育是否提升其性別敏感度。

母嬰親善醫院數自 2004 年 77 家略為增加至 2009 年之 113 家。但陪產率並未增加(25%)，城鄉差異不大。母乳哺育率 52.4% 遠低於北歐國家的 98% 與日本的 70%。母嬰親善醫院的普遍率仍低，特別是基層婦產科醫院，母嬰親善重點傾向哺餵母乳支持環境，極少針對女性友善生產措施，如待產、生產、產後同一室的樂兒房，減少生產過度醫療化及增加女性身體參與和自主性之生產計畫書。少數醫院設置更年期門診、婦女健康門診/中心與青少年門診，但未有推廣政策，亦缺乏輔導與認證之鼓勵機制，以確保服務內容是否兼具保健資訊之充權和性別意識培力。

過度醫療化仍然嚴重，子宮切除率自 2004 年 0.19% 下降至 2008 年 0.13%。生產醫療化剖腹產率未見下降，2001 年到 2007 年約在 32% 到 35% 上下(WHO 建議能接受的剖腹產率為 10-15%)，灌腸與會陰切開微幅降低。女性與男性之更年期被簡化和醫療化為性荷爾蒙不足，忽略更年期是中年進入老年過程中，除生理變化外，亦是社會角色、家庭結構、勞動經濟變動，準備退休的階段。

（四）性別角色規範差異影響身心健康

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

婦女受傳統社會角色的規範，無酬家庭照顧者七成以上為女性，擁有較低經

濟資源與決控感，在無替手情況下，一天工作時數為十九小時全年無休，老年照顧者尚有自身健康狀況之需求，其餘非老年之照顧者，尚有育兒之家務和經濟負荷，但是女性家庭照顧者喘息服務申請利用率卻低於男性。25-44 歲育齡期婦女勞動參與率為 75%，疲勞程度是所有年齡層之冠，凸顯職業婦女心力交瘁。雖然婦女工作對其健康有正面影響，但其主要從事之服務業、製造業、文書行政與照護工作，又因勞動環境差、同工不同酬、輪班、情緒勞動等因素，以及工作與家務兩個班別的雙重壓力下，每日平均工時較男性多一至三小時。

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。男女好發之精神疾病類型不同，其中最大宗的情感性精神疾病和精神官能症女性是男性 1.5 倍，酒精性疾病與酒癮症候群男性是女性的六倍(年增率卻是女高於男)。自殺死亡的男女性別比是 2.3，但是自殺通報關懷個案性別比卻是 0.5，安心專線來電者性別比 0.6，顯示女性會主動求助，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。關於男性自殺率激增對女性的影響並未被探討。

重男輕女導致生殖醫療過度干預影響出生性別比失衡。自然情況下之出生性別比約在 105 至 106，絨毛胚胎性別基因檢測技術的介入使得八零年代出生性別比上升至 110 以上。爾後因造成嬰兒畸形被衛生署明令禁止，醫師也怕醫療糾紛而趨保守，性比例下降至 108。近年因抽血即能檢驗胎性，又使性比例激增至 111。

不孕夫妻因傳宗接代期待造成身心與經濟負荷。為健全人工生殖之發展，保障不孕夫妻、人工生殖子女與捐贈人之權益，於 2007 年實施人工生殖法。利用率逐年增加。2008 年人工生殖週期中，懷孕率 36.5%，活產率 27.1%，25.7%懷孕週期並無活產結果，而活產週期中雙多胞胎佔 35.5%。僅 4.2%使用捐贈精卵。懷孕率與活產率幾乎是隨著接受治療者女性的年齡之增加而下降。

此外，對女性瘦才是美、胸部豐滿才具魅力、男性性功能等性別迷思，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，女性過度消費瘦身產品

惡化經濟處境，甚至引起不安全用藥問題。

（五）慢性病與癌症防治亟需具性別敏感度社會文化和環境策略

慢性病的代價很大，有效的疾病防治包括預防、篩檢和治療三大策略，具性別敏感度的政策和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。菸害防治法與癌症防治法著實讓改變了過去重治療輕預防的現象。國民健康局近年積極採取獎勵輔導和管理醫事產業手段，改善醫院重醫療和輕預防與篩檢之思維與作法，提升健康服務品質與涵蓋率，不同於過去僅採取衛生教育介入傳達保健是個人義務的價值。如：癌症診療品質認證醫院（40家）、糖尿病健康促進機構認證（167家）、社區戒菸諮詢藥局（北縣北市南市嘉市共280家藥局）。特別是醫院癌症醫療品質提升補助計畫獎勵原則中，評核指標以論質計酬概念加權計分五年內和2年內未做過子宮頸抹片和乳癌篩檢，與癌症存活率，獎金分配預算76%為癌症篩檢，34%為癌症診療。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，但仍無法降低婦女的罹癌的風險，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。

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。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護。城鄉地區之健康照護資源與成效差距大，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。

按議題推展保健工作，導致系統器官分離與身心分離，衛生局所、醫療機構、職場與社區的垂直整合和水平合作尚待強化。特別是女性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，並未建構出以女性為主體之更年期照護網。國民健康局曾鼓勵各縣市發

展成立的更年期成長團體，因未有積極策略協助其發展，目前仍運作團體數少，亦未能掌控更年期資源清單。

（六）廣泛和持續存在的不平等現象

雖然男女面臨許多類似的健康挑戰，但差距依然很大，以致要特別關注婦女的健康問題。出於生物和行為方面的優勢，婦女的壽命一般比男性長。但是婦女的壽命較長但不一定健康，有些症狀只限於婦女，並且只有她們可能遭受其負面影響。其中一些，諸如妊娠和分娩等，並非疾病，而是具有健康風險並需要衛生保健的生物和社會過程。有些健康挑戰對男女均有影響，但是對女性的影響更大或不同，因此需要明確適合婦女需要的應對措施。其它症狀對男女的影響程度多少相同，但婦女在獲得所需要的衛生保健方面面臨更多的困難。此外，基於性別不平等現象—例如勞動就業和收入方面的不平等—限制了女性保護其健康的能力。國家內部存在健康不平等現象，多元文化性別族群的健康需求不同，針對經濟、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、原住民、新住民等，應提供額外之協助以提升其健康生活品質。

新住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遠高於都會區原住民，不同族裔間差異性亦大，但未見有不同策略介入。原住民腦血管疾病、心臟疾病、糖尿病、慢性肝病及肝硬化、事故傷害、高血壓之死亡率遠高於全國，其中高血壓與糖尿病的死亡率是女性高於男性。平地鄉與山地鄉原住民癌症死亡率高於都會區原住民 2-3 倍，值得注意的是平地鄉女性乳癌死亡率是都會區和山地鄉的 2 倍，子宮頸癌平地鄉和山地鄉是都會區的 10 倍，反應有潛在醫療保健服務利用可及性與可近性差的問題。原住民族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。

女性是長期照護的大宗利用者，因為平均餘命（男 75.6 歲，女性 81.9 歲）與失能生存年數（男性平均失能 6 年，女性 7.5 年）均是女性均高於男性，推估需長期照護人數女多於男(1.5 倍)。而結婚年齡男性大於女性三歲，老年配偶照顧者又以女性為主。原住民的老年性比例為 0.66，更凸顯女性原住民的高齡需求與長

照需求。

國民健康局為加強青少年的性健康，建置幸福 e 學園，提供性知識、線上心理諮詢與提問。可惜月經資訊、經痛處理、性傳染疾病（HIV 與 HPV 病毒感染）不足，釐清子宮頸癌是性傳染疾病，青少年提問未作性別分析，明確區分少男與少女資訊區。性教育與性健康主管單位不同資源重疊，介入成效不明。

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」。

聯合國第 54 屆婦女地位委員會（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，值得台灣借鏡的是：(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：身心障礙婦女、老年婦女、貧窮婦女、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護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。此外，WHO（2002）的《性別政策》強調所有公共衛生政策、研究與介入方案，皆需融入性別分析觀點，釐清生理性別與社會性別造成之健康風險與健康後果影響，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服務利用之不公平。

為回應第四屆世界婦女大會通過的《北京行動綱領》和聯合國經濟及社會理事會關於把社會性別觀點納入聯合國系統所有政策和方案主流的第 1997/2 號商定結論。第六十屆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》WHA60.25 號決議，並敦促會員國制定國家戰略以便在衛生政策、規劃、研究和計畫過程中處理性別問題，該決議還敦促會員國確保將性別平

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，建立問責機制旨在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實踐。（WHO，2009）。

WHO 在 2009 年出版《婦女與健康：今日之證據，明日之議題》，報告指出婦女的健康需要超越了性和生殖問題報告，除生物與社會決定因素的相互作用之外，並提醒注意兩性不平等可能導致更加容易面臨風險和遭受其影響，難以獲得衛生保健和資訊，並影響健康結果。長期以來，婦女健康一直是 WHO 關注的一個問題，但今日已成為急迫的重點問題。這份報告闡明了其緣由。它利用當前資料，總結了我們目前對婦女在其整個生命過程中以及在世界不同區域的健康問題的認識。WHO 提醒各國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。在人口日益老化的時代，我們的挑戰是要預防和管理今天的風險因素以確保它們不會導致明天的慢性健康問題。本報告呼應《2008 年世界衛生報告：初級保健—過去重要，現在更重要》中提出的初級保健改革的相關意義，並特別強調在婦女健康問題上急需更協調一致的政治和機構領導、可見度和資源。

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。健康照護體系的目標，包含安全、有效、以病人為中心、即時、有效率以及公平。展望未來，2011 年性別平等政策綱領之健康/醫療/照顧的原則為：切合性別的需要、參與及充權、健康促進與疾病預防優先、健康公平與與效益、生理與心理並重、社區服務導向、跨部門的整合性策略。其最終目標為達到性別平等，促進健康政策與服務之成效、涵蓋面和公平性。

（一）性別平等與公平

不因個人生理性別而在機會、資源與利益配置和取得服務方面而受歧視的性別平等。性別公平則是不同性別間的利益和責任分配應符合公平和正義，重新認知不同性別間會有不同的需要和權力，而這些分歧應該被識別和處理的方式，糾正兩性之間的不平衡。性別主流化要改變移組織文化和思維方式，以及在目標，結構和資源分配上的性別正義。因此需要在機構內不同層次調整議題設定、決策、規劃、實施和評價。

(二) 性別敏感度

增加性別影響健康和健康照護的質性與量性知識與資訊，據此發現性別目標，切合性別的需要，以做為發展性別敏感度計畫的基礎，並據此監測進展。儘管對婦女健康問題已有諸多瞭解，但是對於婦女所面臨的特殊挑戰的規模和性質以及有效應對這些挑戰的辦法，認識仍不足。

(三) 參與及充權

強化參與決策的層級，縮小職位性別差距的權力平等外，方能使決策具備性別敏感度。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護，包括在家庭內擔任主要照護人、在社區和醫療院所擔任保健志工，但是衛生系統往往很少回應她們的需要。婦女雖然是衛生系統的骨幹，但是她們卻很少能夠擔任行政或管理層的職務，大多數往往只從事低工資工作並面臨著更大的職業衛生風險。當婦女在家庭或社區中擔任健康照護提供者時，往往得不到支持、認可和報酬。

三、政策願景與內涵

(一) 制定具性別意識與健康公平之政策與議程

1. 制定跨部會共同允諾達成的婦女健康議程。性別與健康議題散落於各部會之局處間，有必要開展更多的合作，建立支援性結構、獎勵措施和問責機制，提昇政策實踐之效益，中央與地方衛生單位內部局處科室間要有效的協作和聯繫，此外主動積極與其他部會發展協同合作，期能更全面性和回應滿足婦女的需要。

2. 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。
3. 確保所有的研究、政策、計劃、方案和倡議皆須融入性別觀點，包括公共衛生、醫療服務、照護與生物醫藥科技，此將有助健康公平與效率的目標達成。
4. 政府部門、醫療照護機構與學術研究機構之中高階管理人員皆須具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。
5. 確保健康/醫療/照顧服務決策機制中的性別平衡。
6. 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。更多預防癌症發生的研究、方案和跨部會政策。落實心理健康三段五級之資源分配。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。
7. 以社區為基礎的心理健康服務系統，統一整合各級心理衛生工作(藥物濫用、節酒、自殺、家暴精神病友、家庭...)，減少婦女因疾病、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。
8. 檢視並改善生殖健康、性健康與心理健康過度醫療化的現象。
9. 減緩女性長期照護依賴之時間，延長健康平均餘命。

(二) 將性別分析與性別平等議題納入提供健康照護體系的主流

1. 落實健康及疾病研究與實務方案融入性別分析。必須分析性別角色和性別關係對下列各面向的影響：(1)健康保護和危害影響；(2)利用資源以促進和保護心理健康和生理健康，包括資訊、教育、技術和服務；(3)疾病的表現、嚴重性、發生頻率與結果；(4)疾病與健康的社會文化情境；(5)健康系統和服務的反應；(6)正式和非正式健康照護提供者的性別角色。
2. 增加性別影響健康和健康照護的質性與量性知識與資訊，據此發現性別目標，以做為發展性別敏感度計畫的基礎，並據此監測進展。所有衛生統計資料必須按年齡和性別分列，這類資料對於方案的策劃和管理至關重要，研究

工作在設計、分析和闡釋結果時，必須注重性別問題。

3. 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。
4. 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。
5. 提升健康/醫療/照顧產業與學術研究機構內的性別平等，促進健康/醫療/照顧產業勞動處境之性別友善性。健康醫療照顧產業多為女性從業人員，約聘人力比例高，輪班與超時工作。破除健康/醫療/照顧服務工作者之性別刻板印象。
6. 為滿足青少年、青少年、育齡期婦女及其配偶、新住民女性、原住民女性、老年女性、身心障礙者、多元性別取向者的性別友善照護，不應只是成立更年期門診、婦女健康門診/中心，只給醫療未給教育資訊。

(三) 消弭性別角色規範對身心健康的影響

1. 肯定女性對促進及維護健康之貢獻，鼓勵男性參與家庭照顧，減少我國傳統社會之照顧責任女性化現象。
2. 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。
3. 重視暴力、隔離、忽視與偏見在婦女身心所造成的健康問題。
4. 照護服務之規劃考量家庭照顧者之社會性別需求（照顧者之性別角色、城鄉差異、原住民山地鄉之特殊文化與資源可近性需求），不因社會性別差異而產生照護資源取得之障礙，長期照護需要者能獲得具社會性別及文化適切性之身心照護服務。提供女性需照護者符合個人需求之長期照護服務，並支持家庭照顧能力，對女性照顧者提供適當之協助，以分擔家庭照顧責任，減輕女性照顧者之照顧負擔。

(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. 提昇身體意識及性自主權，包括身體意識與健康教育，並建立正確體型意識，特別是女童與男童、青少年與青少年。

2. 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。
3. 確保並尊重文化與經濟弱勢族群之自主性（原住民、老年婦女、新住民女性、身心障礙者、移工等）。
4. 按新住民女性來台後家庭生命週期各階段之需求，除了生育健康外，亦應跨大至其他性健康、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。健康照護人員須尊重並了解不同國家新住民原生國之文化、健康信念與認知程度，據此提供適切資訊和發展服務。

（五）發展各生命週期階段以女性為主體之整合式健康照護服務與健康資訊

1. 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。
2. 建構孕產婦的社區照護網絡，由懷孕開始到產後照護，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，營造兩性參與的親善生產及母乳哺育環境。
3. 讓所有女孩有一個公平的健康開端對其一生健康至關重要。成年婦女面臨的許多健康問題源自兒童期，為使青少年能健康地過渡到成人期，必須了解他們的健康和發展需求並予以滿足解決。幫助青少年在青春期養成健康的習慣，將使其以後健康受益匪淺，包括可以降低心血管疾病、中風和癌症導致的死亡率和殘疾率。同時也能解決老年婦女的需求，由於婦女壽命通常比男性長，所以她們在整個老年人口中的比例越來越高。社會必須現在就做好準備，預防和管理通常與老年有關的慢性健康問題。在年輕時確立健康的習慣可以幫助婦女積極健康地活到高齡歲數。
4. 性和生殖是生育年齡期間(15 到 49 歲之間)的核心議題。婦女健康不僅僅與婦女自身有關，而且還對下一代的健康與發展具有影響。從學校、家庭、職場、社區、醫院、電腦網路等建構一共同照護網。
5. 藉由生命週期介入促進性別間的平等，並確保介入方案不會惡化性別角色關

係的平等。

四、具體行動措施

(一) 積極推動性別友善之醫療與照護環境

1. 透過倡議活動、研討會或訓練等方式，讓國內醫事專業相關人員團體了解 CEDAW 公約和北京行動宣言，掌握 WHO 之性別主流化策略，以利性別友善醫療與照護環境發展。
2. 訂定性別親善門診之獎勵辦法並擴大普及率。比照癌症診療品質認證、癌症醫療論質獎勵要點，提供醫療與照護機構申請性別友善獎勵之誘因，導引醫院持續辦理癌症醫療品質提升工作，提升主要癌症篩檢率及癌症診療品質，延長癌症病患存活率。醫院癌症醫療品質提升補助計畫獎勵原則中，根據評核指標核發獎勵金，以論質計酬概念加權計分五年內和兩年內未做過子宮頸抹片和乳癌篩檢，與癌症存活率。
3. 透過全民健康保險的給付規定，改善醫院重醫療和輕預防與篩檢之思維與作法。
4. 研擬建立醫療風險基金，優化醫師執業環境，則可減少防禦性醫療，避免不必要醫療項目。如：剖腹產。

(二) 醫療與照護機構評鑑與衛生局所績效納入性別平等指標

1. 醫事與照護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。
2. 醫事與照護機構人力資源性別統計，逐年縮小勞動性別化之比例。
3. 各種醫院評鑑項目，增加促進醫事與照護機構勞動就業之性別友善性措施。
4. 醫事人員除繼續醫學教育每年至少需二學分性別相關課程外，擔任醫療與照護機構中高階主管需接受進階性別分析與性別預算培力課程。
5. 重視醫療人員所得分配不公，護理人員和約聘人員薪資過低的問題。
6. 健康促進醫院評鑑認證項目，針對員工的部分，應增加性別權益項目，包括托育服務、員工身心健康需求。

7. 檢視性別工作平等法在醫療與照護場域的實施現況。

(三) 健康政策與衛生法規之性別影響評估和成效分析

1. 定期檢討性別統計指標項目是否充分反映健康的性別差異，是否考慮到性別角色和性別差異及社會中的不平等現象，男女受益於獲得資源和服務的方式，健康政策是否回應性別統計發現的性別不平等問題。
2. 擴充性別統計維度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。
3. 中央政府非新增之持續性中長程重大衛生計畫與重要醫療法規，皆需作性別影響評估。
4. 心理健康相關政策應執行之性別影響評估。
5. 針對長期照護需求的性別差異性發展策略。
6. 醫療院所與衛生局所健康服務方案規畫時須做性別檢視。
7. 全民健康保險和未來的長期照顧保險應以給付為誘因，積極推動國民保健工作，落實民眾健康行為與健康生活型態管理，預防疾病，促進國民健康。
8. 建構以鄉鎮社區為基礎的心理衛生服務系統，推動分級預防工作。
9. 依據社區與特定社群之醫療保健需求，整合社區醫療保健資源，全面提升醫療品質，發展優質、安全、可近性之全人的醫療照護體系。
10. 各項健康與福利服務之提供應以容易接近、連續性、權責分明、費用負擔得起，以及滿足全人需求和促進其身心健全發展為原則規劃之。

(四) 確保服務提供決策過程中婦女的意見發聲

1. 中央與地方之健康/醫療/照護人力的性別平衡、婦女在各層級之決策參與不低於 30%、去除人員僱用之性別刻板印象、各種性別受僱者之支持網絡、組織工作考量婦女生育責任、社區健康委員會的性別平衡、服務提供過程聯結性別團體、檢視服務方向是否有性別偏見。
2. 衛生署與國民健康局例行性的健康調查，包括生育力與家庭需求調查、兒童及青少年行為之長期發展調查、嬰幼兒健康照護需求世代追蹤調查，中老年世代追蹤調查、三高調查、吸菸調查、國民健康訪問調查等，皆應作性別統

計，呈現年齡、性別、身心狀況、種族、宗教、婚姻、性傾向等社會人口特質而有之健康、醫療與照顧需求，以利提供適當的服務。

3. 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、新住民等，必須定期諮詢與結合民間社團，以了解其需求並提供額外之協助，以提升其健康生活品質。

(五) 跨部會與局處合作之健康策略

1. 檢視衛生單位各局處之業務分工，重整為以生命週期為主體，針對不同生命週期之重要健康議題，整併連結三段五級工作與資源。
2. 聯結社會福利、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。
3. 聯結衛生與就業經濟勞動部門，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，並評估監督其成效。
4. 連結衛生、內政部、移民署與學校，依新住民家庭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. 跨部會整合與績效管理，俾利提供全人、全程、全方位的服務，以及增進資源使用的效率。

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

(初稿)

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 2008 年大學畢業生為例，人文類科的女性畢業生佔 69.4%；社會類科女性佔 64.3%；但科技類科的女性只佔 28.8%。同樣的三類學科的博士班畢業生，性別差距更大，女性分別佔 51.8%（人文）、38.9%（社會）及 19.9%（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」(representation index)¹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% 的相對比例，更遑論直接檢視整體主管階層內的女性比例。這些數字皆反映了層級愈高、女性愈少的管漏現象(leaky pipeline)，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」：首先是性別角色的固化，科技、理工等學科在教育過程中，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，由於這些職場多半屬於 Rosabeth Moss Kanter 所定義的偏斜團體(skewed group，單一性別比例低於 15%)，很容易發生組織內外成員對女性放大檢視的樣板主義(tokenism)，徒增女性就業的表現壓力與調適成本。同時，由於這類組

¹ 女性主管代表性指數=女性主管佔全體主管的比例/女性員工佔全體員工的比例；100%僅表示女性等比例代表；80%以下表示代表性稍低；50%以下表示女性主管代表性過低。參考資料：余致力(2007)〈性別差異對公共管理者任用之影響：代表性文官體系的理論省思與實證探索〉，《國家菁英季刊》，3卷4期，頁61-84。

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、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的需求或潛在貢獻，經常無知或視而不見。例如女性推嬰兒車無法上公車階梯的經驗，與殘障者、老年人、膝蓋受傷者等弱勢的生活經驗是非常共通的，但這些經驗與需求，在我國交通設施規劃與決策中，長久以來一直不夠「重要」到政府願意增加預算與成本購置「無階梯」「低底盤」的公車來回應——直到近兩年才開始推動。又如我國過去的天然氣補貼政策，就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。在男流知識（male-stream knowledge）的支配下，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，乃至於從女性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）平等參與破除性別隔離

女性與男性應有一樣的機會參與環境、能源與科技等領域內的決策，這也意味著在前段的教育和就業過程中，他們就有同樣機會學習相關知識及進入就業領域。透過參與，這些領域的政策規劃和設計應當要看見男女性別之間以及單一性別內的各種差異，考量不同性別者可能受到的政策影響（包括在各領域內的不同脆弱性），讓不同性別者都有同樣機會與權利接受與使用相關技術、政策和資源，滿足其基本需求。

（二）保障分配正義與弱勢福利

在環境、能源與科技的政策規劃上，應當特別注意弱勢者特殊的需求和經驗，並且進行資源的再分配，達到環境、能源與科技資源的分配正義。例如政府對於科技的研究與發展，經常以公帑給予優厚且長期的補貼，這些補貼成果卻經常獨厚這些產業的投資者、雇主或專業勞工，這時就應當有回饋機制的設計，確保所有國民從科技發展中同樣獲得利益。相對的，貧窮女性因為可支配所得的缺乏，而無法購買技術服務，使得其技術與相關資訊受到限制，應給予實質資源與支持。

（三）以女性觀念轉化主流思維

在經驗層次的女性需求之外，我們可以更進一步思考許多政策設計背後的意識型態、根本價值和知識根據，是否被傳統男性觀點與知識所掌握，或者持續複製刻板從屬的性別關係？進而，應嘗試以女性及弱勢觀點作為通用的、主流的政策設計觀點，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）強化民主參與及治理效能

在滿足前述各項原則之餘，也應致力於發展有效的治理結構，讓政策可以落實執行，並且呼應民主治理的趨勢。

（五）與國際趨勢接軌

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」中的「婦女與環境」篇強調婦女受到人為污染與自然環境災害等影響的特殊處境應當被正視，也重申女性在環境改革上可發揮領導作用，特別是原住民婦女對於生態關係的瞭解及知識應受重視。此外，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的「兵庫行動綱領」，也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。

2. 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 (MDG) 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。台灣一般人儘管並無能源可近性的問題，但如果能源價格過高，可能使得一些貧窮、鄉村女性寧願花費更多時間以人力來完成某些機器可以代勞的活動，剝奪了可以做其他事情或公共參與的時間。相對的，能源價格若偏低，會讓許多人過度消費與肆意浪費能源，帶給全體國人更高的環境成本。因此，能源議題的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。

3. 科技：

科技攸關人權價值與女性人力資本的培力，1995 年「北京行動綱領」中，呼籲政府與其他部門，應當擴大女性在科學、科技、資訊領域的參與，檢視科技帶給人們日常生活的不同衝擊，並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。1999 年的世界科學會議，提出了「布達佩斯科學議程與框架行動計畫」，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。2003 年的「資訊社會世界高峰會」(WSIS) 行動綱領，亦主張應將性別觀點納入資

訊與通訊的一般教育、訓練與職涯發展之中。

三、政策願景與內涵

(一) 環境、能源與科技等領域不再有性別隔離的現象

1. 以積極策略打破環境、能源與科技領域內的各領域教育或政策宣導過程之水平性別隔離現象，減少因性別而帶來的知識與技術落差。
2. 以有效的工作職場平衡方案、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，並改變組織性別文化。
3. 以具體方案強化女性在環境、能源與科技領域內的專業與歷練，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。
4. 擴大男、女使用者在環境、能源與科技相關政策計畫中的參與，培力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。

(二) 不同性別與弱勢處境者的基本需求均可獲得滿足

1. 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、能源與科技等領域所造成人們的不同脆弱性及政策影響。
2. 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，並保障弱勢者的基本需求。
3. 正視環境、能源與科技為社會的公共財，採取積極的重分配思維與策略，促進環境、能源與科技等資源的分配正義。

(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. 以生態女性主義的觀點檢討轉化現行治理國家的開發主義典範，改變環境、能源與科技等領域的政策發展方向，使之更以人與生態為本。
2. 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，重新檢討沿襲已久的目標與標準，因為這些標準的背後經常

以優勢階級男性的處境和觀點為預設。

3. 保護並宣揚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。

(四) 結合民間力量，提高治理效能

1. 持續強化與民間團體的合作與協力治理機制，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專業，並結合民間團體的視野和經驗，發掘性別政策問題與研究課題。
2. 加強政府資訊公開機制，以落實民眾參與、民主課責，提高政府的回應性與效能；同時透過廣泛討論建構出民間參與應有的倫理與課責。
3. 加強政府各部會及中央與地方政府之間的橫向聯繫與溝通機制，讓性別主流化在地方政府生根推動。

四、具體行動措施：

(一) 環境、能源與科技等領域不再有性別隔離的現象

1. 環境
 - (1) 蒐集男、女性在我國環境領域（廣義）求學與就業類別分佈情形之性別統計，建立性別與環境統計資料庫，並進行國際比較。
 - (2) 以積極策略鼓勵更多女性進入環境保育部門或科技領域就業，避免女性在環境生態與環境科技領域的缺席；將高階位置的性別不平衡納入機構評鑑機制。
 - (3) 檢討改進目前各級農會、水利會及農漁業相關人民團體組織中，女性的邊緣化現象，將董監事（理監事）會的性別不平衡納入機構評鑑機制，並以三分之一性別比例要求各單位團體擬定改進時間表。
 - (4) 針對男女不同習慣之宣傳管道，宣導環境風險和保育等相關知識技能，減少不同性別者對環境生態保育的知識落差，包括對氣候變遷減緩與調適的認識之落差。
2. 能源
 - (1) 蒐集男、女性在我國能源領域（廣義）求學與就業類別分佈情形之性別統

計，建立性別與能源統計資料庫，並進行國際比較。

- (2) 以積極策略鼓勵更多女性進入能源部門，避免女性在能源科技與服務領域的缺席；將高階位置的性別不平衡納入機構評鑑機制。
- (3) 與民間或社區團體合作推動節能減碳計畫，強化各界對各種不同能源科技的認識，特別鼓勵社區女性加入與領導這些計畫。

3. 科技

- (1) 蒐集男、女性在我國科技與科學領域（廣義）求學與就業類別分佈情形之性別統計，建立性別與科技統計資料庫，並進行國際比較。
- (2) 政府單位特別是教育單位，鼓勵女性選擇科技、科學之學科，鼓勵科技科學產學界加強女性人才儲備，經由政策與規定支援女性新手研究人員。
- (3) 訂定女性作為決策管理、科學與技術顧問等各式決策位置中的比例，以避免女性在科學與科技領域的缺席；將高階位置的性別不平衡納入機構評鑑機制。
- (5) 推行具有性別敏感度的電子化與終身學習教育，在各社區培育女性科技教育與宣導窗口。

（二）不同性別與弱勢處境者的基本需求均可獲得滿足

1. 環境

- (1) 鼓勵各種環保與環境科學相關研究，進行性別交叉分析，瞭解不同性別者的環境保護認知與行為，以及氣候變化影響下的不同脆弱性。
- (2) 針對氣候變遷之環境敏感地區，結合民間團體力量執行參與式行動研究，研擬符合在地脈絡及社區認同的防災策略，特別注重女性在防災與救災過程中的需求與角色。
- (3) 蒐集具性別觀點的基礎研究成果，建立性別與環境研究資料庫。

2. 能源

- (1) 鼓勵對不同性別與屬性者的能源需求及使用行為之比較研究與統計，特別是原住民、農民、低收入戶者的能源可近性及節能方式的研究，以發展「使用者導向」的公平能源政策。
- (2) 蒐集具性別觀點的基礎研究成果，建立性別與能源研究資料庫。

3. 科技

- (1) 鼓勵納入女性與弱勢者觀點之科技研發與通用設計，特別是與生活攸關的食衣住行科學、資訊科技與服務等。
- (2) 鼓勵對各種造成科技落差的原因與對策之研究，以及與民間團體合作消弭科技落差的行動研究。
- (3) 宣傳新科技在地的創新使用，降低女性或高齡者使用科技產品的門檻。
- (4) 蒐集具性別觀點的基礎研究成果，建立性別與科技研究資料庫。

(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. 環境

- (1) 落實環境資訊的公開透明機制，特別針對各種污染資訊及新興開發案的環境影響，應在政策定案前即做到完全資訊公開，並保障在地社區民眾參與影響決策的優先發言權。
- (2) 鼓勵對於原住民的傳統生態知識與實踐進行研究，並在其同意下促進這類知識的廣泛應用。
- (3) 針對農民推廣無害環境技術，補貼有機產業之發展，培力小農互助網絡的發展，並積極推廣都市農業、屋頂農業。

2. 能源

- (1) 積極鼓勵與補貼小規模、社區型的再生能源發展計畫，減少大型、集中式、高污染及高風險的發電計畫。
- (2) 以積極工具降低浪費能源的行為或經濟活動。取消高耗能產業之能源補貼，並課徵能源稅或提高能源價格；但在同時獎勵節能的產業或家戶。

3. 科技

- (1) 在科技、科學相關產學業訂定工作與家庭生活平衡方案，減少科技領域男女從業者的過勞現象。
- (2) 對於政府補貼之科技產業，在發展進入獲利期後，即應停止補貼並訂定明確回饋機制。

(四) 結合民間力量，提高治理效能

1. 持續強化與民間團體的合作與協力治理機制。

2. 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專業。
3. 與民間團體合作研究，發掘性別政策問題與研究課題。
4. 加強政府資訊公開機制。
5. 落實民眾參與、民主課責，提高政府的回應性與效能。
6. 制定民間參與的倫理與課責規範。
7. 加強中央與地方政府之間的橫向聯繫與溝通機制，促進性別政策綱領在地方政府生根推動。
8. 以基層參與的方式，制定推動性別政策綱領之績效管理機制。