

# 我國社會福利政策落實性別平等 之具體作為與措施

簡慧娟·李育穎

## 壹、前言

近 20 年來，臺灣社會在女性主義思潮、性別意識的快速發展下，為呼應民間對婦女人身安全等相關議題的重視，行政院在 86 年成立「行政院婦女權益促進委員會」，以發揮政策規劃、諮詢、督導及資源整合的功能，推動各項婦女權益工作；101 年配合行政院組織改造，行政院成立性別平等處，專責推動全國的性別平等工作，更將「行政院婦女權益促進委員會」擴大為「行政院性別平等會」，進一步統合跨部會各項性別平等政策，使政府整體施政能落實性別平等及納入性別觀點。

邇來性別平等、性別平權、性別主流化等意識在政府部門與民間社會逐漸被落實與實踐。為具體推動我國性別平等政策，行政院性別平等處除積極推動各級政府的性別主流化工作，落實「消除對婦女一切形式歧視公約」(CEDAW)，更頒布「性別平等政策綱領」，具體闡明中央各部會推動性別平等的重要方向與行動措施。

衛生福利部社會及家庭署（以下簡稱本署）主責之社會福利既以「弱勢族群」為主要標的服務對象，各項社會福利政策當更應融入性別觀點，滿足弱勢人口群的照顧需求及基本經濟安全，尤其扮演引領性別平等福利制度之指標性意義，更是無庸置疑。

## 貳、社會福利政策落實性別平等的重要性

配合行政院組織改造，為具體統合兒童及少年、婦女、身心障礙者、老年及家庭等人口群之福利事項，本署於 102 年 7 月 23 日正式成立，以促進全民福祉與權益為主要使命，並以規劃前瞻社福政策、綿密服務輸送網絡；營造友善育兒環境、保障兒少福利權益；建立婦女培力機制、促進婦女公平發展；厚植老人照顧量能、建構健康尊嚴的高齡社會；推動多元服務模式、強化身心障礙者自立發展；完善家庭支持體系、提升家庭照顧能量等五大策

略，具體達成保障權益、支持家庭、友善社會、精進品質之願景（衛生福利部社會及家庭署，2015）。

性別平等政策綱領為我國推動性別平等之基礎架構，所揭示之三大基本理念包含「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」、「性別主流化是實現施政以人為本的有效途徑」（行政院性別平等處，2011）。其強調以人為本、公平正義、婦女權益之核心理念，與本署保障兒少、身心障礙者、老年、婦女之權益，多元友善支持，前瞻尊嚴公平等使命願景，實有其相通之處。

性別議題無所不在，有效運用性別統計、性別分析、性別影響評估、性別預算、性別意識培力、性別機制等性別主流化六大工具甚為重要，尤其社會福利政策、計畫、方案之規劃與執行，更應戮力實踐性別平等概念於其中，具體建構具性別意識的福利制度，提供性別平等的福利服務，同時深化福利人口群的性別意識。

## 參、落實性別平等的具體措施

### 一、落實性別平等參與決策

為強化性別平等政策及治理機制，本署擔任主責幕僚之相關委員會及推動小組，委員之組成均符合任一性別不少於三分之一的規定。行政院社會福利推動委員會、行政院兒童及少年福利與權益推動小組、行政院身心障礙者權益推動小組、發展遲緩兒童早期療育服務推動小組等委員

之任一性別甚至各約占 50%。衛生福利部老人福利推動小組設置要點，更明定老人代表不得少於五分之一，加強老人族群參與決策的代表性。

## 二、強化性別意識培力

為確保政策制定及提供服務的過程中，政策規劃者已具性別意識，本署除定期辦理性別意識培力，更將性別融入照顧人員的培訓及研習課程。為提升老人照顧服務人員專業知能，除加強培訓照顧服務員、居家服務督導員，充實高齡化社會所需之長期照顧服務人力，亦將性別意識納入相關課程中，期透過長期培力課程，培養其在服務過程中更加具備性別敏感度。

此外為推廣社區托育人員性別平等觀念，更透過課程規劃設計，將性別相關議題納入托育人員及托嬰中心專業人員在職研習訓練，協助托育人員能將性別意識自然融入托育服務中，例如「嬰幼兒發展」課程目標之一即為瞭解並協助嬰幼兒發展良好的性別認定；「托育環境規劃」課程協助托育人員佈置性別平等托育環境，在遊戲及活動設計課程中，融入適性與符合性別平等玩具、教材及圖書的選擇應用，反偏見（如性別、身體功能及外貌、族群、文化、年齡、家庭結構、社經地位等）玩具、教材與圖書的選擇及應用等。「多元文化」主題則於初階之性別平等教育融入托育服務課程，及進階課程納入多元文化社會的公民素養、營造一個受托兒家庭文化友善的托育環境、性別平等相處態度的培養等。

另外配合新世代家長慣用行動資訊及行動學習趨勢，運用資訊科技，開發多元便民的親職教育資源，改版「育兒親職網」網站，強化多媒體支援及學習平台功能，建置「育兒親職網行動學習平台（<http://babyedu.sfaa.gov.tw>）」並在教材內容中融入父職角色，帶入父母共同參與之角色與情節，倡導父職參與之重要性，透過教材的潛移默化，扭轉家庭性別刻板化印象。

### 三、提升婦女權益

#### (一) 婦女培力

為培力婦女，本署也結合民間團體辦理婦女知性講座、成長團體、親職教育、研習、促進婦女權益之研討會、訓練觀摩、婦女節及母親節活動及宣導等婦女權益及福利服務活動，更透過辦理性別平等、推廣消除對婦女一切形式歧視公約相關之意識培力等訓練、研習及宣導活動。此外為強化地方性婦女組織培力工作，並辦理婦女組織培力活動，提升婦女團體組織能力、婦女團體領導人培訓，及辦理婦女議題溝通活動，探討婦女權益、婦女照顧、婦女就業、婦女健康意識、婦女公共參與、婦女保護等相關議題之溝通平台或公共論壇，提升婦女公共參與之機會。

#### (二) 婦女權益宣導

配合國際婦女節，本署每年辦理婦女節慶祝活動，以 103 年度為例，特別辦理「女性新視界 Women in Action」記者會，

透過「從性別觀點看臺灣在千禧年發展目標」動畫影片，具體說明我國女性在經濟安全、教育賦權、健康促進及環境永續等面向的重要成績。並邀請傑出女性導演代表出席，藉由她們執導的多部影片剪輯，從女性視角出發，體現臺灣女性多元的樣貌。同時透過「婦女權益願景前瞻會議」，邀請公私部門代表及專家學者進行對話、溝通，研議具有前瞻且具體可行的方案或策略，引導臺灣婦女權益持續向上提升，朝向國際新視界邁進。並在台灣國家婦女館辦理「性別與千禧年發展目標在臺灣」主題特展。

年輕女性是這個世代不容忽視的一個重要族群，配合聯合國指定 10 月 11 日為「國際女童日」，我國自 102 年起已將每年該日訂為「臺灣女孩日」，本署更配合辦理女孩日慶祝活動，積極推動重視與投資培育女孩，促進女孩權益，以提高女孩在社會上的地位。

### 四、推動男性參與家庭照顧

為推廣與教育兩性共同從事家務勞動之價值，宣導性別平權觀念、強調共同從事家務勞動之價值，從觀念改變確有其長遠的效果。本署透過補助民間團體辦理各項婦女福利及推廣性別平等工作，積極將性別平等促進、性別主流化、消除對婦女一切形式歧視公約等主題融入各項計畫方案內容，推動共同從事家務勞動之價值。

#### (一) 修正「保母」為「居家托育人員」

為落實 CEDAW 第 5 條消除男女任務

定型之偏見，兒童及少年福利與權益保障法、居家式托育服務登記及管理辦法、建構托育管理制度實施計畫等有關「保母」一詞，已修正為居家式托育服務提供者(簡稱居家托育人員)。本署近年來積極推動建構友善托育環境，除托育補助、育兒津貼外，也積極設置公共托育資源中心，並強化各項托兒措施，提供育兒家庭使用可近性的托育資源、臨時托育、喘息服務等，協助減輕育兒負擔，希望可以達到讓私領域中的不同性別願意平均分擔家庭及照顧工作的效果。

## (二) 鼓勵男性參與照顧工作

本署結合地方政府及民間團體資源，藉由父母未就業家庭育兒津貼之發放管道，於全國各地辦理親職教育，加強鼓勵男性參與、父母共同參加育兒親職教育課程，倡導親情互動的價值觀，避免複製性別刻板化的教養態度，形塑性別平等的家庭觀及生長環境。103 年度補助辦理親職教育課程，有 5 萬 2,182 人次參與，其中參與男性 1 萬 5,426 人次，占 30%；女性 3 萬 6,756 人次，占 70%，男性參與的人次及比率均較前 2 年逐年增加。

為消弭托育人員多以女性為主的職業選擇與刻板印象，突破社會上對男性的傳統刻板印象，本署自 101 年起邀請另類父親「保爸」共同慶祝父親節，102 年於優質托育人員選拔中表揚男性托育人員，並舉辦「保爸大作戰—說故事比賽」另類父親節活動。也在 103 年度慶祝母親節活動中，邀請申請育嬰留職停薪的父親與母

親、托育人員、兒少機構保育員、職業婦女等多元母職代表到場參加，藉由多位媽媽及多元母職代表共同從事家務經驗與育兒照顧所錄製而成之【家「是」共享 幸福扎根】短片，傳達「家是共享」觀念，鼓勵男性參與家事及擔任育兒照顧，打破傳統性別分工的角色，引領「家是共享」的節慶新意義與時代觀點，期待打造性別平權的社會。

依據 99 年底統計居家托育人員中，男性為 0.85%，女性為 99.14%，至 103 年底男性比率增加至 4.56%，女性為 95.44%。男性托育人員已增加 3.71%，逐年成長中。

另考量居家服務提供者多以女性為主，為破除性別任務定型之偏見，相關宣導措施採以性別比例平衡之方式處理，不單獨以女性服務提供者為宣導素材。

## 五、建構照顧支持體系

### (一) 提升照顧服務工作專業形象

為提供家庭照顧者適當協助，除透過失能老人居家服務之直接照顧措施、成立家庭照顧者諮詢中心，並設置高風險家庭照顧者服務專線 0800-580097 (我幫您 您休息)，提供家庭照顧者所需支持與協助，減輕照顧負荷與壓力之外，並提供身心障礙者家庭照顧者臨時及短期照顧服務，減輕照顧者之照顧負擔。

此外更透過各種宣導管道，提升照顧服務員專業形象，如 101 年度辦理「感動·瞬間」照顧服務員攝影比賽暨全民有獎徵答活動，103 年度製作微電影，提升社會

大眾對於照顧服務工作正確認識，促進照顧服務工作專業形象。

## (二) 強化對隔代及單親家庭之照顧

特殊境遇家庭服務對象除原已包含未婚懷孕婦女及未婚生子獨自扶養 18 歲以下子女者，為加強對弱勢的單親及隔代教養家庭之照顧，98 年修法納入男性單親及隔代教養家庭，以擴大扶助單親及隔代教養等弱勢家庭，近年並加強宣導男性單親申請之資訊，強化對男性單親之照顧措施。

另亦推動單親培力計畫，提供弱勢單親家長進修補助，協助子女照顧支持性服務，鼓勵弱勢單親家長進修學位，提升專業知能，促進就業能力，因應生活及就業挑戰，提高獨立自主能力，進而自立。

## 六、經營國家婦女館

台灣國家婦女館於 97 年開館，成為我國促進國內外婦女團體聯繫交流、展現我國歷年婦女福利與權益推動成果的重要據點，除辦理各項婦女福利與權益宣導、性別主流化與性別意識培力、婦女議題之跨專業領域網絡交流、婦女國際參與、婦女決策參與、國內外婦女組織聯繫交流、婦女創業展示，更呼應聯合國婦女地位委員會(CSW)年度婦女議題辦理宣導展覽等。

此外為協助地方政府落實推動「性別平等」工作，營造女性幸福生活環境、建構友善女性及具性別意識之在地生活環境，本署補助新北市及屏東縣建立「女性夢想館」，期透過婦女團體培力與基層婦女社會參與平台之建構，及辦理多元女性相

關展覽，完整呈現縣市所轄不同區域、不同族群、不同生活層面及不同生命週期女性的需求與發展，增進民眾對不同群體女性圖像與生涯發展之了解，讓不同經歷與圖像的女性都能蘊蓄對自己生命的想像，勇於打造屬於自己的夢想，並加強女性力量之連結，建構出具有地方在地特色之培力機制與運作模式。

## 七、研修家庭政策

家庭政策自 93 年經行政院社會福利推動委員會通過迄今，已逾 10 年。因應我國人口結構與社會環境急遽變化，家庭需求、功能與結構也隨之改變，因此家庭政策之研修依據尊重家庭價值、增強家庭功能及回應家庭需求等原則進行調整。其修正方向除參酌人口政策綱領、社會福利政策綱領、人口政策白皮書及推展家庭教育中程計畫等，亦納入「性別平等政策綱領」，修正內容主要包括家庭照顧與支持、經濟安全、性別平權、家庭關係及居住安全等面向。

其中推動性別平權部分，主要是提供家庭成員具性別平權觀念之家庭教育，鼓勵父母共同參加親職教育課程，提升父母雙方之親職照顧及性別平等知能，形塑性別平等之家庭觀及生長環境；宣導共同分擔家事與照顧責任，鼓勵男性參與家務及家庭照顧，減少我國傳統社會之照顧責任女性化現象。

## 八、性別影響評估

配合行政院重要法案及中長程計畫均

應辦理性別影響評估之政策方針，本署有關保母托育管理與托育費用補助計畫、父母未就業家庭育兒津貼實施計畫、友善關懷老人服務方案等中長程計畫均進行性別影響評估，並依規定於各項法案制訂修正前，先行進行重要法案性別影響評估，俾使不同性別於重要政策及法案推行時均能同時受到關照與保障。

### (一) 保母托育管理與托育費用補助計畫 (103年)

無酬的家務勞動往往不被視為是工作，也被認為是沒有生產力、沒有價值的工作，但傳統往往是女性在負責操持家務，也導致女性地位低落。就家務勞動項目中，家庭照顧工作所花費時間占相當高比例，且是每個家庭都會面對的問題。

因此透過推動托育照顧服務普及化、公共化、社區化，提供托育費用補助及親職教育服務，減輕家庭經濟負擔，協助父母進行育兒工作及增加育兒方式的選擇權，消除「照顧為女性責任」之性別刻板印象。此外除提供托育人員在職訓練、研習、協力圈服務外，並提供家長親職教育，讓實際照顧者（以母親占多數）更具親職技能與知識，提升育兒品質。

### (二) 父母未就業家庭育兒津貼實施計畫 (101-104年)

為提升兒童生活品質，落實其生存權之保障，透過發放現金補助及親職教育服務，讓在家照顧兒童的父或母皆可獲得政府經費及福利服務的支持，提升平等獲取

社會資源的機會，是育兒津貼實施的重要精神，同時以「兒童照顧為政府及家庭共同之責」的觀點，消除「兒童照顧為女性責任」的性別刻板印象。

### (三) 友善關懷老人服務方案第二期計畫 (103-105年)

我國即將進入高齡社會，為因應高齡人口增加帶來的長期照顧需求，整合跨部會推動友善老人服務措施，以健康老化、在地老化、智慧老化、活力老化及樂學老化為目標，並著重消除傳統文化對年齡或男女角色的歧視，使國民在老年期享有安全安心的生活，提供多元化的服務使用途徑，積極維護老人尊嚴與自主外，更落實憲法人權保障。

## 肆、未來展望與策進作為

### 一、持續強化性別意識培力

社會福利政策之推動，仰賴「人」甚深，性別平等觀點更須透過各種培力課程，將性別意識內化、深化於工作人員內心，並融入工作中。未來除積極持續辦理性別意識培力課程，並將規劃有層次、有系統的課程內容，俾使性別主流化落實於工作內涵中。

此外除政策規劃者具備性別觀點，更須仰仗社福機構工作人員確實發揮其關懷性別差異、培力弱勢個案，方能落實性別政策與方案的執行。除托育人員在職訓練課程內容已納入性別意識，未來長期照顧服務研習班，也應納入性別影響評估等課

程，以強化地方政府推動居家服務之性別意識。

## 二、以性別觀點全面檢視建立基礎資料

為全面檢視不同族群、生命週期女性之需求，規劃友善性別政策，提供多元適切的福利服務。已規劃蒐集分析國內外相關性別統計資料、國內具區域差異性資料，據以檢視評估不同人口群之福利需求，規劃現行福利計畫與方案之改善計畫，訂定具性別目標的福利政策，並以性別觀點提出未來福利政策規劃建議。

我國於 103 年完成消除對婦女一切形式歧視公約第 2 次國家報告及專家審查，103 年底並已陸續施行「兒童權利公約施行法」及「身心障礙者權利公約施行法」，未來在進行該二公約檢視法規及撰寫國家報告時，亦將同步關注納入性別觀點，俾使相關福利人口群之各項法規、政策及方案，落實保障完整的人權。

## 三、建構在地特色之婦女培力機制

台灣國家婦女館的成立，是我國作為實踐性別平等的推動據點，未來將我國推動性別平等及婦女權益成果推展至國際，系統性整合於英文網站，增加國外人士點閱率，藉此將臺灣經驗推展至國際，與國際社會共享，讓台灣國家婦女館成為性別平等之國家形象館。

為營造女性幸福生活環境，建構友善女性及具性別意識之在地生活環境，近年已補助地方建立女性夢想館，透過婦女團

體培力與基層婦女社會參與平台，加強女性力量之連結。未來將透過女性夢想館的典範經驗，帶動各縣市政府加強對於基層婦女團體培力與賦權，提升女性參與公共事務決策機會，建構不同區域與不同群體婦女議題，且具在地特色之婦女培力機制與運作模式。

## 四、倡導家庭照顧責任共享

為提供行動化、零時差的育兒親職教育知識，將改版建置「育兒親職網行動學習平台」，以行動學習概念，方便民眾運用多元載具學習；教材內容中並將導入父母共同參與角色。另為強調父職角色參與的重要性，104 年製作教材影片即以父職照顧為主題，並規劃於父親節當週舉辦記者會宣導，扭轉傳統性別刻板印象。

又為倡導家庭價值、鼓勵家庭親子正向互動，並積極倡導父親角色參與的重要，104 年度將結合各地方政府辦理倡導家庭價值、鼓勵家庭正向互動系列活動，期透過親子活動的形式，宣導家庭經營及家庭責任共享的重要性。未來並將透過各種多元活動，鼓勵男性參與家務及照顧工作、宣導家事及照顧責任共同分擔，深化家庭照顧責任共享之觀念。

## 五、強化考核評鑑納入性別相關指標

為強化重要政策、計畫或活動方案融入性別觀點，本署已於 104 年度社會福利（婦女福利組）績效考核納入，檢視各地方政府於推動婦女相關的重要政策、計畫或活動方案前，進行性別統計及分析、並

運用統計分析結果的程度。

未來除持續於社會福利考核項目納入婦女相關政策計畫方案之性別觀點運用，引導地方政府於規劃重要政策前充分運用性別統計、進行性別分析、融入性別觀點，並將階段性、系統性透過考核指標，引領地方政府積極於相關施政中納入運用性別觀點、重視性別議題、辦理性別意識培力及落實性別機制。

## 伍、結語

本署業務涉兒童及少年、婦女、身心障礙者、老人及家庭支持服務，未來將秉

持性別平等之施政原則，致力推動性別平等業務，積極結合家庭與社區資源，照顧弱勢族群，並持續以性別觀點全面檢視社會福利政策、法規及方案，周延考量不同性別使用者需求，健全福利服務體系，積極建構友善性別之生態環境，實現促進性別平等願景，創造幸福社會。

（本文作者：簡慧娟現為衛生福利部社會及家庭署署長；李育穎現為衛生福利部社會及家庭署婦女福利及企劃組婦女福利科科長）

**關鍵詞：**社會福利政策、性別平等、性別觀點、婦女權益

## 📖 參考文獻

衛生福利部社會及家庭署（2015）。衛生福利部社會及家庭署簡介。  
行政院性別平等處（2011）。總論 邁向共治、共享、共贏的永續社會。性別平等政策綱領：7-27。