



顧美俐・石玉麗

## 壹、臺灣婦女權益的演進

臺灣的婦女福利是臺灣的婦女運動三十年來的努力，加上近期的政府與婦女團體形成的參與式民主模式所形塑出來的成果。婦女團體也由早期的社會運動者，成為直接參與政府的決策者，而讓政府施政能更為貼近婦女的需求。婦運三十年來的努力促成了政府一次次保護婦女的立法，我們可以分階段來看這段歷史。從歷史的脈絡來看，可依年代分述：

### 一、1970 年代

在 1970 年代留美回國的法律系學生呂秀蓮撰文批判父權社會中男尊女卑的性別歧視觀念，成立「拓荒者出版社」及「保護妳」專線協助受虐婦女，倡導新女性主義。雖然呂秀蓮後來因她投身黨外並為美麗島事件被捕，但她激勵了不少婦女，撒下了婦運的種子（王雅各，1999），而反觀當時的聯合國，「性別平等」早即是相關婦女工作的主要項目，婦女地位委員會在 1975 年第一屆世界婦女大會即要求一個

可以有效執行消除對婦女歧視公約，結果 1979 年聯合國大會通過「消除對婦女一切形式歧視公約(CEDAW)」作為全球婦女的人權憲章，並於 1981 年生效。在此公約的前 16 條文中明訂要求締約國推行消除對婦女歧視的政策，如改變男女的社會和文化行為模式、禁止販賣婦女及意圖營利使婦女賣淫的行為、保障婦女選舉權及被選舉權、擔任公職和參加協會等、保證婦女的國際參與權、給婦女與男子有取消、改變或保留國籍的同等權利。保證婦女在法律、教育、就業、保健服務、經濟和社會方面與男人平等權利，並有參與農村發展及受益的權利，及消除在有關婚姻和家庭關係的一切事物之對婦女的歧視，如自由選擇配偶等權益。往後 1980 年代的婦運在臺灣本土所努力，均不脫此公約的基調色彩。

### 二、1980 年代

1980 年代是婦運的奠基時期，在呂秀蓮被捕入獄後，李元貞結合了十多位女性知識份子以 1982 年創刊的「婦女新知雜

誌」接續 70 年代的婦運。除了透過雜誌來傳遞、交流女性主義論述之外，也多次舉辦「家庭主婦年」、「國際婦女年」等大型活動，培養大學校園中未來的婦運人才，低調的肩負起延續婦運的重任。1987 年解嚴後，婦女新知改造為基金會，而以不同議題為訴求的婦運團體也紛紛成立，如主婦聯盟、婦援會、晚晴協會、勵馨基金會等。而 1984 年「優生保健法」的通過及 1987 年婦女團體與基督長老教會、山地團體、人權團體聯合發起「反對販賣人口—關懷雛妓」華西街大遊行是這個時期婦運的重要成果（王雅各，1999；蘇芊玲，2002）。

聯合國則在 1985 年肯亞首都奈羅比舉行「奈羅比前瞻性策略」。它宣示所有的議題都是女性議題，強調女性必須充分參與所有的決策過程和人類事務，並提出在國家層次上達性別平等的具體方案。奈羅比會議力促會員國在其政府機構和計畫中納入女性議題，並要求聯合國之中的每個部門都要建立與女性議題相關的重點工作（周海娟，2008）。在此提出了重要的「主流化策略」強調從發展之初就必須注意性別不平等的問題，才能對整體發展的目標、策略與資源分配產生影響力。

### 三、1990 年代

1990 年代，婦運團體將平等的訴求逐步落實為結構的、制度的改變，其中最重要的發展在下列幾項：

#### （一）婚姻制度的檢討

晚晴協會發現攸關婦女及婚姻關係中的民法親屬篇是完全的父權條款，所以與婦女新知基金會在 1995 年完成「民法親屬篇」的修正草案，針對夫妻關係的界定、離婚條件的界定、親子關係的界定、扶養的權利與義務及國籍法當中的「依夫本國法」原則，有系統的展開深入的批判，而送交立法院開始的修法，是婦運史上最浩大的修法工程。

婦運也積極介入在婚姻關係中遭到婚姻暴力、惡意離棄、精神虐待、被剝奪財產繼承權的受害婦女，在保護婦女的人身安全聲中，在 1997 年通過性侵害防制法、1998 年家庭暴力防治法、1999 年通過刑法妨害性自主罪，及修正兒童及青少年性交易防制條例（1995 年通過的）。也為協助婚姻或家庭陷入經濟困境的婦女，促使政府在 2000 年通過特殊境遇婦女家庭扶助條例。

#### （二）工作權

在工作上婦女長期受剝削與歧視，包括「限男性」的門檻、同工不同酬、職場性騷擾、升遷無望、二度就業的困難、產業隔離等，故婦運推動制訂兩性工作平等法，而於 2002 年通過，並在 2008 年修正為性別工作平等法。

#### （三）兩性／性別平等教育的扎根

婦運檢視教科書中，發現教材中男女不平等的問題嚴重，為開始推動兩性平等教育，教育部於 1997 年正式成立「兩性平等教育委員會」全面推廣兩性平等教育，

並扎根國中小校園，2004 年通過「性別平等教育法」（蘇芊玲，2004）。

#### （四）婦女參政比例的提升

一反婦運前輩，新生代的婦運鼓勵婦女介入國家政策、投身公職選舉，試圖以立法的路線打造能滿足女性需求，並要求提高婦女保障名額，而使朝野共識四分之一的性別比例原則。2000 年大選後也產生了臺灣第一位女性副總統。

反觀聯合國在 1995 年於北京舉行第四屆世界婦女大會，提出北京宣言，正式提出「性別主流化」，作為推動性別平等主要的全球性策略。性別主流化要求政府全面檢討目前勞動、福利、教育、環保、警政、醫療等政策裡所隱藏的性別不平等。性別分析是主流化策略的首要工作，在任何社會發展的領域中，作決策前必須先分析當前兩性的責任與貢獻，以及計畫性過程與行動對兩性可能產生的潛在影響。尤其要注意的是，主流化策略的提出，並不是取代針對婦女的政策與方法及立法，主流化和女性充權是互補的策略（周海娟，2008）。

#### 四、2000 年迄今

為回應性別主流化策略，政府在 1997 年由行政院成立跨部會的「行政院婦女權益促進委員會」，正式將婦女團體代表（7～9 人）學者專家的倡議納入國家最高的決策機制中。另外，1998 年政府撥款 10 億成立「財團法人婦女權益促進發展基金會」，開啓一扇民間與政府對話的窗口，並

建構一個婦女資源與資訊交流中心。其組織亦納入婦女團體代表 3～5 人。在婦女團體成為政府最高決策的委員後，推動性別主流化的六大操作工具，包括性別統計、性別預算分析、性別影響評估、公務人員性別意識訓練等，並於 2009 年 4 月行政院組織改選草案中，在行政院之下設立「性別平等處」之幕僚單位。同時政府於 2007 年送交聯合國表達希望簽署加入「消除對婦女一切形式歧視公約(CEDAW)」的締約國，雖沒被聯合國接受，但也於 2009 年 3 月完成第一份 CEDAW 國家報告。

在婦權基金會推動婦女溝通平台後，我們看到婦女團體發展蓬勃，議題倡導能力漸增。在縣市或是地方，婦女團體的數量及參與均有增加，對原住民、性工作者、新移民女性等族群與議題也均關注。另外，臺灣女人連線協同地方婦女團體成立「臺灣女人健康網路」，全國各地飛雁協會陸續成立，讓女性創業之路有了支持與陪伴。而以往婦運深耕的議題，如性騷擾防制法的推動（2005 年立法），家暴法修正條文的提出（2007 年），人口販運的議題也在 2006 年成立「反人口販運聯盟」，監督政府在人口販運的政策並於 2009 年公布了「人口販運防制法」。對新移民亦組成「移民／住人權修法聯盟」，監督「入出國及移民法」的修訂及政府的移民政策的執行。然而嚴格的來講，我們看到許多縣市仍未有以性別議題發展為主的婦女組織，而有的縣市雖有組織，但仍多以服務導向或仍以「聯誼」為主，這個城鄉差距的問題仍是個大問題，顯見婦女運動仍有一段

路要走。

## 貳、當今性別平等的政策

因著性別主流化的理念，根據 100 年婦權會提出之性別政策綱領草案，顯示出臺灣中央部會積極推動性別主流化政策，而婦權會亦分別在各領域提出所應採取的具體行動措施，現分述如下：

### 一、在權力、決策與影響方面

1. 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。

2. 持續推動並擴大實行三分之一性別比例原則。

3. 修改地方制度法，將婦女保障名額改為性別比例原則，並將比例提高至 30%。

4. 政黨補助金中提撥一定比例促進婦女參政。

5. 降低選舉保證金門檻及政黨補助金分配門檻。

6. 持續進行「婦女團體溝通平台」活化基層婦女組織。

7. 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。

8. 中央與地方政府與原民會協力、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，並發展原漢性別文化之對話。

9. 對於農、漁、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。

10. 建立市場經濟、社會組織與家庭生活的性別統計。

### 二、在就業、經濟與福利方面

1. 結合脫貧與福利政策思維。

2. 平衡兩性工作與家庭責任。

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. 在人口結構上應針對少子化、高齡化與新移民等問題，研究新的人口政策。並對身心障礙者之照顧、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。

2. 在婚姻與法律上，應全面檢討「民法」等相關規範婚姻制度的法律，破除對性別不平等之規定。在民法面，判定「親權行使」之「子女最佳利益原則」應明定明確標準，並加入「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。

3. 在家庭型態功能上，應推動長期照顧政策及措施，加強培訓居家照顧員，並建立社區服務關懷據點，落實在地老化的政策精神。

### 四、在教育、文化與媒體方面

1. 積極落實性別平等教育法與性別平等教育白皮書之規劃。

2. 鼓勵性別平等教育學術研究之發展與教材教法之開發。

3. 制訂修改媒體相關法律，發揮媒體

自律，鼓勵公民團體與學界對媒體進行他律。

4.建立性別弱勢者在公共領域中的可見性與主體性。

5.消除文化禮俗儀典中的性別歧視，積極突破父權文化的束縛。

## 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.消弭性別角色規範對身心健康的影響。

3.提升健康／醫療／照顧過程中之自主性，特別是健康弱勢群體。

4.發展個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。

## 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少。例如建立環境、能源與科技領域的性別專業人才與民機團體之資料庫，也在既有工程、環境、科技等人才資料庫內，增加女性學者專家比例。

2.讓不同性別與弱勢處境者的基本需求可獲得滿足。

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，如以女性、高齡、

兒童、行動不便等弱勢族群之安全與使用需求為設計依據，重新討公共空間規則及設計的便利、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。

4.結合民間力量，提高治理效能。例如結合民間人力資源，特別借重社區女性的影響力與使命感，擴大推動生活環保、資源回收等實踐，並宣導環保與公衛資訊，如環境賀爾蒙之流佈途徑和影響等。

## 參、對性別平等政策的未來展望

本來在五都改制後期望五都的社福預算會增加，對婦女的實質服務也可相對提昇。但實際情況是除了北市沒什麼變動外，新北市因人力預算、人事費增加、公庫不夠，加上低收入戶的量增加很多，托兒所預算本在鄉公所現放到局，而窮的鄉鎮公所的債務回收到市，所以新北市社福預算並沒增加。而即使有些帳面提升，但是實質服務並沒提升。其他三都情形也好不到哪裡去，例如高雄市的社會局預算無法編足，因本來是市的預算加進高雄縣的預算，接收的鄉鎮公所虧損，而必須重新整編、規劃。也因整併、建設事項太多，無法像往常把錢放到實際的服務。例如托兒所本來在公所的預算，現整併放到局，看起來預算膨脹，但實際推動服務上，並不見得增加。在這種情況下實在很難要求有更好、更實質的婦女服務方案。但我們仍可從政策面來期待國家有新的作法。以下綜合 Neimanis (2001)、Ashworth (1996)

和 Beneria (1996)等學者的論點分成幾個方面來看看國家應可著力的方向。

## 一、總體經濟政策

在總體經濟政策中加入消滅貧窮策略及國家兩性平等政策，有包括社會正義與兩性平權的指標，如：貧窮線、GDI（Gender-related Development Index，性別發展指數）、GEM（Gender Empowerment Measure，性別權力測度）這些指標。同時發展質化、量化研究，強調社會正義與性別的影響對總體經濟政策的影響，也就是追蹤男女、大小家庭、窮人、少數民族在社會經濟上因經濟發展上的改變。另外：

### （一）估算再生產工作

再生產工作即沒有市場價值的工作，如家務及社區工作（志願工作），包括照顧孩子，照顧殘障及老年，煮三餐、清潔及志願服務工作，女性做的比男性多。這些沒有顯示在國家收入計算當中。所以，應評估男女在生產及再生產工作上所花時間的比例，及根據生產及再生產工作的市場價值，男女在經濟上的產出，（如有些國家計算再生產工作的市場價值而放在國家會計系統當中）。也應鼓勵兩性平等的分享再生產工作，如訂定父親假、政府負擔育兒費用，有育兒的家庭可減免稅付。

### （二）使預算能反映兩性平權

預算有許多中央經濟與社會的功能：分配資源、提供基本的社會服務、平衡收入與財富的差距、穩定價格與刺激經濟成

長與就業。它反映了政府的價值與施政的優先順序。但在預算上女性沒有聲音，所以要讓女性有民主式的參與，並使預算能反映兩性平權及社會公平的目標。這部份主要看公共財務分配給性別平等的百分比，看誰受益，及女性參與預算編列過程的程度。

## 二、管理與參與

### （一）在國家層次

在決策形成過程中，女性的參與（在政府與國會）要平衡，即在國會中男女比例、在政黨中男女的比例，包括政黨的領袖及一般成員、政府（內閣）中男女比例、政府公職中（高階）男女的比例，以及政府政策規定男女比例的參與、政府在性別主流化相關支出的百分比。

### （二）在地方層次：非中央化，社區計畫與服務面向

地方政府要回應男女不同性別需要。這部份主要在評估地方政府中男女的比例、有多少地方政府注意性別的平等、地方政府在社會、健康與教育服務、房屋與公共運輸等方面有多少預算在性別主流化上。

### （三）在家戶層次

家戶層次包括男女在家務工作及養育孩子所花時間的比例，在家庭計畫、親職家戶瑣事、家戶預算、性關係上，做決定的比例，在房產、汽車與家族企業上登記

誰的名字。從研究上看，是共同或多數時間是誰做決定。

#### (四) 在民間組織層次的管理

評估在民間組織，經理層次的男女比例，企業擁有者的男女比例，公司董事會的男女比例，女性在民間組織的薪水為男性的多少比例。

### 三、勞工

#### (一) 經濟活動與時間的利用：生產與再生產勞力

評估在經濟人口中女性的比例，在生產與再生產工作，男女所花時間的比例，及根據市場價值男女在經濟上的產出（若托育政策好，低價，則有更多婦女會參與工作。例如：瑞典。）

#### (二) 失業、尋找職業與再訓練

評估男女的失業率，看長期受雇男女的比例。因女性最容易進出職場，因個人因素，所以工作做不久，同時所受教育與訓練不夠，較易被裁員。

#### (三) 職業區隔

水平區隔為男女分佈在不同職業；垂直區隔為男女在同一職業群體中受雇於不同職位（男經理、女秘書）。要評估每一職業女性的比例及評估男女職位的不同及平均鐘點收入的評比。

#### (四) 同等機會與不受歧視

評估如何聘雇（有無立法，嚴禁歧視）、職業的升遷（有無申訴案件），薪資與福利等。

#### (五) 工作環境與對家庭友善的政策

工作時數不要太長或太短，工作環境有彈性的氣氛，讓父母可請假照顧生病的孩子和參與孩子學校的事件，並有育嬰假，國家負擔薪水等。

### 四、教育

男女分別科系的教育，男的較多在資訊科技，女的多在人文教育等。女孩是否較男孩容易退學去工作，是否離開學校因未婚懷孕，學校是否針對男孩與女孩個別理由的退學而有對應的方案。

#### (一) 教職

要評估在教職中男女比例及高層教育管理階層男女的比例。

#### (二) 對性別角色與刻板印象的學校課程及教師訓練

1. 在小學與中學：健康教育與性教育（包括性暴力中的性別平等）。在公民課教導男女參政等了解性別平等及人權教育的反歧視等之性別平等。

2. 在大學：提供性別研究的課程，並在文學、社會學、心理學、政治學等課程中討論性別平等議題。

3. 在教科書及教學資料中：有平等的男女角色描述。

4. 教師訓練：如教師要有足夠的敏感

度；如一般教師會增強男性在數學與科學課程中的表現，或較容許男生惡作劇而使男性誤以為攻擊性是被許可的。

### (三) 父母在教育中的參與

父母應平均分擔孩子回家後功課的協助與檢查、帶孩子去上其他的課程、參與學校的家長會，並獲支持去強調男女在教育上的平權。

## 五、健康

### (一) 疾病與其他健康問題影響的範圍

評估男女在心臟疾病，生育上疾病，HIV 及憂鬱症等疾病狀況的差距。

### (二) 生育與性健康

女性比較會遇到不情願的懷孕、STD 等。男性通常不喜用保險套。女性應有權利有安全的生產，及當不想生育孩子時有安全健康的管道。年輕的男女性應有管道取得避孕的藥物等。

### (三) 健康機構的重整

應不使護士（低薪且工作繁重）成為只是女人的職業，而高層的管理階層皆為男性。同時要評估每年男、女用在健康照護的平均支出。

### (四) 對女性的暴力

有多少男、女報告遭受性侵犯及身體侵犯，及有多少的政府支出在預防暴力及照顧與協助暴力的生存者復原上。

## 六、貧窮

在有貧窮的質化量化研究，並有戶的分別資料後，看有多少針對不同性別的貧窮消弭計畫，即有多少性別專家參與貧窮政策的決定，有多少女性單親戶長顯示出貧窮的減少，有多少男、女性單親戶長受益於消除貧窮的方案，例如微型財務支持，訓練及就業等。

## 七、人權

根據 CEDAW 的建議，評估在憲法中有無兩性平等的法條，有無明確的反歧視及兩性同等機會的立法。若有這些立法，有多少百分比的人民知道這件事。還有要評估司法官的男女比例，及最高司法機構及大法官的男女比例和對司法官等對女性議題敏感的訓練比例有多少。政府運用多少資源（時間、人力、財務）在準備 CEDAW 的報告及聯合國其他相關條約的報告。並在處理性別歧視議題的人權機構（國家級人權機構及一般法庭系統）收到多少申訴，及申訴時需要花多少時間及費用。

## 八、科學、研究及資訊溝通科技

評估政府所補助的研究中有多少的研究結果呈現男女的資料，及在政府研究機構中男、女研究員的比例，同時政府資助的研究有多少比例的預算用在性別分析上。

## 九、環境與發展

應評估在環境議題方面，高層決策單



位中男女的比例，環境議題 NGO 活躍者的婦女比例，及對環境問題的覺知、訊息和倡導的男女比例。

## 肆、結論

若能實踐性別主流化，今天我們碰到的問題如：(1)教育缺乏生活教育，日前報章記載，女孩懷孕了不知道，生小孩後如何帶小孩也不知，兩性之間的相處知識不夠等。(2)就業上，婦女因懷孕被解雇，外籍配偶工作不被錄取，單親母親加班與照顧子女的衝突。(3)親屬關係上，想離婚，婦女不知自己權益在何處；繼承方面，當先生過逝，繼承怎麼分、錢要給誰都不知道；離婚沒強調孩子的生活費，及子女當從父姓、從母姓有爭執時，抽籤決定的

草率。(4)身心健康方面，女性憂鬱症患者比男性多，偏遠鄉鎮婦女對子宮頸癌、乳癌等的預防認識不足。(5)單親母親的貧窮，需要的租屋補助和安全的居處無著落。(6)參政方面，如現五都的區長由市長派任，但婦女沒超過三分之一。這一類的問題均可由政府全面的檢討前述總體經濟、管理與參與、勞工、教育、貧窮、人權及科學、研究及資訊溝通科技、環境與發展等各方面所隱藏的性別不平等而消弭之。因此我們期盼性別主流化的實踐能建構一個符合性別正義的社會，也因而不再需要「殘補式」的婦女福利政策。

（本文作者：顧美俐現為輔仁大學社工系副教授兼系主任；石玉麗現為新北市政府社會局社會工作科科长）

## 參考文獻

- 王雅各(1999)。臺灣婦女解放運動史。臺北市：巨流。
- 李安妮、黃長玲等(2011)。性別平等政策綱領（草案）。Retrieved from <http://google.com> 2011/03/08。
- 周海娟(2008)。北京宣言十三年：臺灣性別主流化的回顧與展望。社區發展季刊，123:48-55。
- 郭邦富(2009)。臺灣婦女兒童權益保障機制。2009 年兩岸社會福利學術研討會－婦女兒童權益保障。天津：南開大學，p.14-22。
- 劉梅君(2008)。性別主流化與婦女權利促進。CARES 中華救助總會社會福利論壇－婦女就業與經濟安全。臺中：東海大學，p15-28。
- 蘇芊玲(2002)。兩性平等教育的本土發展與實踐。臺北市：女書。
- 蘇芊玲(2004)。臺灣性別教育的寄往與開來：性別平等教育法的立法過程與內涵，教育部性別平等教育學術研討會。高雄：樹德大學。
- 顧美俐(2008)。論聯合國 1981 年生效的消除對婦女一切形式歧視公約。社區發展季刊

123:34-47。

Ashworth, G. (1996). “Gendered Governance: An Agenda for Change” Gender in Development Monograph Series #3 UNDP, 1996.

Beneria, L. and Bisnath, S. (1996). “Gender and Poverty: An Analysis for Action” Gender in Development Monograph Series #2 UNDP, 1996.

Neimanis, A. (2001). Gender Mainstreaming in Practice: A Handbook. Retrieved from <http://google.com> 2010/02/01