

性別意識及性別主流化六大工具內容簡介

一、性別意識與性別主流化

大致來說，「性別」一詞在 60 年代之前主要是指語言中陰性和陽性的差別，並且強烈傳達了社會中什麼是被規範為男性的何女性的意涵；到 70 年代時，這個意涵逐漸由心理學家和女性主義者所使用，用以指涉及男女之間的差異¹。而在現代對於「性別」分為兩種重要看法，一方面「性別」被視為是與性無關的，被視為是不同於生理性的某些社會性人格特質或行為模式，而另一方面則認為「性別」是用以直接描述由生理差異的男女所建構的社會性別系統，包括經由社會文化對於身體的知識系統所形塑出不同性別的身體²。第二種看法基本上逐漸成為女性主義論述中的主流概念；然而，第一種概念卻以較為隱微的方式繼續存在於女性主義論述之中。這使得「性別」一詞的意義在這兩種概念之間不停相互指涉，讓「性別」的詮釋有許多不同的形式，如主體經驗、心理傾向、人格特質、個人理念等等³。因此，總結來說「性別」並不是一個在心理或生理上具有明確差異的分別；而是男性與女性的社會角色、社會學習行為與期待，在文化上具有某些特性的組合，可用以區別兩性的社會行為及彼此之間的關係。

婦女人權與性別權力指數是先進國家的重要指標，為增加國人的性別覺醒及公務人員的性別敏感度，近年來世界各國莫不以推動「性別主流化」、建立性別友善的空間等，作為濟弱扶傾之策略，以實踐社會公平正義。

1979 年通過「消除對婦女一切型式歧視公約」(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, CEDAW)，作為婦女人權憲章，積極要求各會員國消除對婦女一切形式的歧視，包括「直接歧視」與「間接歧視」。直接歧視係形於外的，間接歧視則較無法輕易觀之，有時眼見非歧視，但卻有歧視的效果。1995 年在北京所舉行的第四屆婦女大會正式提出

¹ 李秉叡，2009。「全球論述中的性別平等-以性別主流化為例」。台北，世新大學碩士論文。

² Nicholson L. 1994. Interpreting Gender. *Sign*, 20(1): 79-105.

³ Lawson, T. 2007. Gender and social change. In J. Browne(Eds.) *The Future of Gender*. UK: Cambridge University Press.

「性別主流化」一詞。「性別主流化」是一個在各領域與各層次中，做為評估政策、方案、計畫、法規等對女性與男性有何種潛在含意的過程，它是一項策略，讓女性關注的事項和經驗如同男性一樣的受重視，並據以納入政治、經濟、社會等所有領域的政策與方案的設計、落實、監測和評估，以使女性與男性均能平等受益、終止不平等的現象，最終達成性別平等。⁴總括來說，就是要破除過去對於兩性的平等常以男性為標準的思維架構，特別是來自於傳統上父權文化及男尊女卑的思維者。

就國內發展而言，行政院自 2009 年 1 月 1 日起，為落實性別意識於所有的政策及施政作為中，提出「性別主流化六大工具」，要求所屬各部會凡報院審查之中長個案計畫，應確實依規定辦理性別影響評估，且各中長程個案計畫書及法律修正案，均應按照性別主流化的六大工具填列「性別影響評估檢視表」，下面就六大工具分項介紹之。

⁴ UNIFEM. 2002 Gender Budget Initiatives: Strategies, Concepts and Experiences. New York, United Nations Development Fund for Women

二、性別主流化六大工具

(一)性別培力

增能/賦權(empowerment)是性別意識培力的重要基礎。從關注的問題、行動、建立並發展知識、持續努力、再發展解決之道，這個過程即是將「能」形成一股源於自我、追求個體成長的增能力量，亦可看成關懷弱勢性別的動機萌發之後，進而產生人權知識的省思與矯正歧視作為的行動，旨在落實人性的關懷、婦女權益保護與性別人權。

故吾人多透過性別主流化策略及性別意識相關研習訓練等課程，將「性別意識培力」導入受訓學員之認知及思維中，協助其更瞭解不同性別者觀點與處境，並提昇個人追求並落實性別平等之能力。意識的覺醒要靠「培力(教育訓練)」做為策略與手段，是打破固有傳統文化中性別刻板印象利器，也是根本的方法。目的在破除社會文化中對女性不利與造成女性成為弱勢性別者的因素，進而更積極地將知識化為行動力量，以啟發受訓學員的性別意識，成為推動政府政策中性別主流化的內在動能與執行政策的力量。

而自 1997 年所成立的行政院婦女權益促進委員會至現在的行政院性別平等會也針對性別主流化提出多項提案，諸如政府各部門應訂定性別主流化實施計畫，其中包括「公務人員性別主流化訓練」課程的規劃，從政府組織中的再教育是讓公務人員明瞭性別主流化的意涵，清楚其執行方式，進而能在決策者與施政層面上，消除族群、階級、性別、年齡與性取向的歧視，並落實 CEDAW。

(二)性別機制

我國目前政府之性別機制指執行性平業務之專責組織，及深化性別意識之審查程序或參與機會所形成之制度，都稱之為性別機制。茲分述如下：

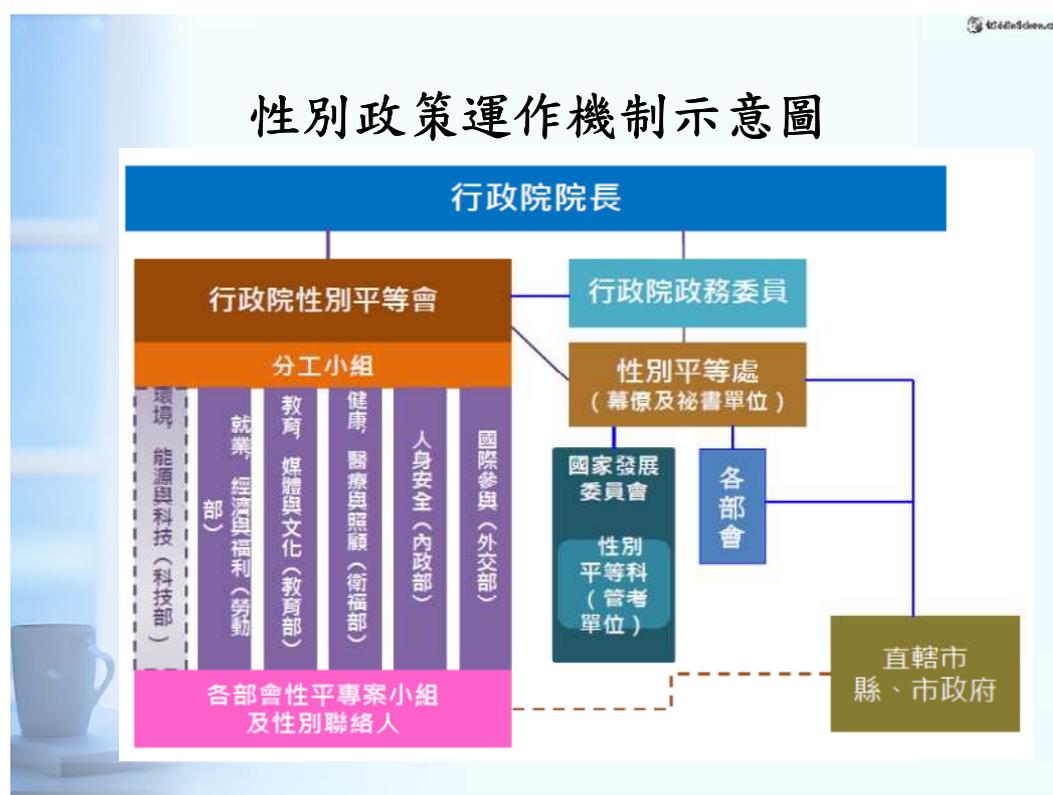
1. 在執行性平業務之專責組織方面，1997 年成立的行政院婦女權益促進委員會，2012 年 1 月 1 日成立行政院性別平等處作為中央組織再造的火車頭，至此，中央為五院所成立之院級性別平等會(其幕僚單位在行政院為行政院性別平等處、在其他四院則因無專責幕僚單位，多指定某一單位或人員兼任之)；中央

各部會之性別平等專案小組(其幕僚單位多為該部會之人事單位或綜合規劃處)；在地方則為各地方政府之性別平等會或因襲舊稱之婦權會，及各縣市政府中各局處所成立之性平會。以上之性別平等專責單位作為性別平等政策規劃、強化婦女參與及不同性別者之平等參與的管道。

2. 建立各項計畫審查之性別平等機制，如在各項計畫或獎項之審查中，性平委員專家及不同性別者以適當之人員比例，組成審查小組共同參與之。

以上不論從組織的組成及審查機制，都須確定任一委員會之組成皆符合「任一性別不少於三分之一」，以符合性別平等政策綱領之規定。並負責指導所屬單位，配合政府之性平法規與政策，以性別主流化之六大工具，進行性別影響評估之作業。

以下為組織層面之行政院性別政策運作機制示意圖：



(三)性別統計

性別統計是由「婦女統計」演變而來，性別統計為依生理性別區隔的統計數據，適切的反應女性與男性在個別政策面向上的處境，以呈現不同性別之處境、待遇及進步等實況，藉由詳實數字，提供各界作為理性分析與討論的事實基礎。性別統計的基本要件：1. 各種以個人為統計單位的資料皆應以生理性別(即男、女)作為分類。2. 必須確認相關資料的統計收集，與所欲分析和探討的性別議題有相關。而性別統計的功能與影響包括：1. 善統計調查技巧，看見性別角色差異。2. 融入性別敏感觀點，提升大眾性別意識。3. 矯正政策上的性別盲點，促進性別平等受益。

性別統計的資料範圍以各部會現有 391 項指標為主要範圍，並以性別平等政策綱領之七大類指標架構為分類，例如：

1. 權力、決策與影響力(計約 27 項指標)：包括志願服務參與人數、社會/職業團體理事或監事、公務人員考試報考人數、公務人員官等人數等。
2. 就業、經濟與福利(計約 113 項指標)：包括失業人數、勞參率、失業率、平均薪資、不幸婦女中途之家收容人數、領有身障手冊人數、安養/養護/長期照護機構收容人數、獨居老人數、領取中低收入之老人生活津貼人數等。
3. 人口、婚姻與家庭(計約 35 項指標)：包括未婚人數、大陸/港澳/東南亞地區配偶人數、嬰兒出生數、育齡婦女生育率、離婚之子女監護權歸屬、單親戶長、因結婚而離職/變更職務人數、料理家務時間、家中子女照顧時數等。
4. 教育、文化與媒體(計約 46 項指標)：包括學生/教師/校長人數、升學率、各學年度公私立院校開設與性別議題相關之課程數、校園性騷擾/性侵害被害人數、從事音樂戲劇舞蹈創作人數、每千人平均上網人口比率、生活美學/文化義工參與人數、性侵害新聞處分案件等。
5. 人身安全與司法(計約 70 項指標)：家庭暴力/性侵害案件通報次數、被害

/加害人數、庇護安置/心理輔導/職業訓練人次、加害人接受處遇人數、保護令聲請/核發件數、職場性騷擾申訴受理/成立案件、校園性騷擾申訴受理/成立案件等。

6. 健康、醫療與照顧(計約 70 項指標)：醫事人員在職教育課程中具性別意識課程之時數、婦女墮胎發生率及發生次數、施行人工協助生殖者之施術人數、陪產率、母嬰親善醫院家數、婦女親善門診設置率、門診疾病就診率、健保門診/急診件數與申報費用、健保平均住院日數、健保住院/門診人數、子宮切除率、嬰兒與孕產婦死亡數及死亡率等。
7. 環境、能源與科技(計約 30 項指標)：環保署/局人員人數、環保財團法人基金會董事/監察人人數、大專院校環境相關科系畢業學生人數、環境保護相關職類訓練結訓人數、公廁座數、對環保署推動環保工作的滿意程度、機車使用者男女比率、自用小客車/計程車駕駛人男女比率、來台旅客人數、國人出國人數、捷運/鐵路/航空旅客男女比率、搭乘計程車男女比率等。

(四)性別分析

「性別分析」即「以性別為基礎的分析」作為基本概念，思考社會價值中的「性別盲」的存在，根據財團法人婦女權益促進發展基金會的定義，性別分析是整合婦女的主要活動和過程的重要方法，其方法為：

1. 了解並認知男性與女性生活上的差異，以及存在於女性之間的多樣化，亦即存在於各經濟體或社區內經濟、社會、文化、環境、組織和政治結構之下，她們的不同環境、責任、社會關係和地位；
2. 評估政策、計畫、專案可能對女性與男性所產生的不同衝擊；
3. 透過按性別區隔之統計資料的蒐集與運用，包括質化與量化的方式，對女性和男性產生不同影響的情形及原因，進行比較；
4. 將性別之考量納入政策的規劃、設計、執行和評估過程。

故「性別分析」係為實施「性別主流化」的重要工具之一，可應用於政策或

計畫階段，使所欲執行之業務、政策或計畫的結果增加兩性在未來經濟成長與繁榮中平等之經濟機會及參與，並且改變性別關係。故擬定性別目標必須根據性別統計及性別分析，而進行性別影響評估必要有性別分析作為基礎，方能盡其功。

性別分析的進行方式如下：1. 確認問題與議題，2. 定義預期成果，3. 發展選擇方案，4. 評估及選擇方案，5. 溝通政策，6. 評估分析品質。故而，性別分析在使性別觀點融合到業務或政策發展的每一個步驟之中，融入性別觀點的思考架構與分析步驟，制定改善性別不平等的策略，以實踐性別正義的終極目標。

(五)性別預算

性別預算關注的焦點是政府預算執行結果與其對落實性別主流化觀點所產生的效益及影響，而非專為男性或女性所編列預算之多寡或是否增列女性或特定性別方案之預算。目前世界上推行性別預算的國家超過 60 個，推動方式不盡相同。大多數國家係隨同預算書發表性別平等相關之政策聲明或成果報告，或辦理研究分析及教育宣導等工作，並未於法定預算文件中作單獨分類表達。

行政院主計總處參考國際定義，認為性別預算是一個動態過程，強調將性別觀點融入、整合到收支預算程序中，其關注的焦點是政府預算執行結果與其對落實性別主流化觀點所產生的效益及影響，最終目的在於改善資源配置以滿足不同性別者的需求與喜好，並關注到最弱勢族群的需求。根據不同策略發展的性別預算倡議行動，常運用不同的名詞加以說明，例如「婦女預算」、「性別敏感預算」、「性別預算」、「性別預算分析」及「性別回應預算」等，但大部分文獻使用「性別回應預算」或「性別敏感預算」以指陳性別預算的概念。所謂的「性別預算」的核心內容包含兩個部分：一為「性別預算分析」，另一為「性別回應預算」。前者為評估政府政策與計畫的支出與收入對於男、女（不同收入、年齡、種族）的影響；後者為執行策略與行動，以達成促進女性賦權與性別平等的預算，或按照性別意識分配的預算。

有關修正性別預算制度之初步規劃，性別預算之實施範圍宜從辦理性別影響評估且經核定之中長程個案計畫有限範圍，擴大涵蓋行政院各項重要性別平等政

策，以擴大性別觀點進入政府資源配置。由於現行性別預算之編列額度係將各機關所有已辦理性別影響評估經核定之中長程個案計畫之整筆年度經費納入性別預算編列額度，可能存在與性別關聯度不高，或未具促進性別平等措施之計畫經費，亦被納入性別預算編列額度，致有高估性別預算額度之虞，為使性別預算之額度能合理反應出中央政府於推動性別平等工作所投入之經費，避免浮報，修正性別預算操作定義之額度估算，建議以計畫、措施或業務項目「具促進性別平等目的」或「符合性別平等原則」為標準，由各機關、組織覈實計列性別預算額度。

(六)性別影響評估

性別影響評估(Gender Impact Assessment, GIA)，目的在於促使政策制定者更清楚掌握男女不同處境，並設定預期的結果，使性別落差獲得改善，確保政策、計畫與法案，從研擬規劃、決策、執行、監督評估與事後檢討建議等各階段過程，都能納入性別觀點。預期政策效益包括檢視與回應政府現有體制的不足、有效運用國家資源、促進政府決策與運作機制透明化、落實憲法基本人權保障以促進性別平等之社會效益等。我國自 2009 年 1 月 1 日起，凡報行政院之中長程計畫及送立法院之法律修正案，皆需附帶性別影響評估審查表，即以性別影響評估表作為性別主流化六大工具之總其成者。

性別分析評估是一種將性別平等觀念融入每項政策計畫的過程，運用在許多不同層次及階段中且相互連結與回應，包括政策形成、預算分析、計畫或方案規畫設計、執行及評估等，形成政策發展善循環。在運用分析評估架構時也要注意，愈是表面的分析，所要冒的扭曲事實或性別盲的風險就愈大；另一個需注意的是，避免過度概念化可能產生的問題，並注意彼此間的差異性。

我國於 2008 年完成「性別影響評估操作指南」，制度化台灣性別影響評估作業程序，其中「性別影響評估檢視表」成為重要分析評估架構。進行性別影響評估的步驟如下：1. 運用性別統計與分析：針對社會問題現況與未來環境預測的性別差異性需求評估。2. 確認議題與目標：根據需求評估結果定義議題與問題，以發展政策或計畫目標及其優先性。3. 進行溝通與協調：確保政府對於政策、計畫

及立法目的與影響層面，能被充分了解。4. 發展方案與行動：發展政策計畫建議或可選擇方案須同時考量與檢驗執行的可行性與所需要的資源。5. 落實推動與執行：過程中同時不斷就所投入的資源(人力與物質)與原規劃內容進行檢視，並就差異部分進行瞭解及修正；另針對政策或計畫執行時所可能產生預期或不預期發生的事件進行危機處理。6. 滾動評估與檢討：檢驗政策與計畫成效，協助判斷政策的規劃符合目標的程度，並提供改進的機會。