

性別主流化系列叢書 ——

性別預算



Gender Mainstreaming
Gender Budgeting

性別主流化系列叢書 ——

性別預算

Gender Mainstreaming
Gender Budgeting



財團法人婦女權益促進發展基金會
Foundation for Women's Rights Promotion and Development

目 錄

出版序	——	04
性別觀點主流化，政策品質更昇華		
第一章	性別與性別主流化	07
第一節	性與性別—性別意識的基本概念	07
第二節	性別主流化的背景與概念	13
第三節	推動性別預算的理由	23
第二章	性別預算的基本概念與落實工具	29
第一節	性別預算的基本概念	29
第二節	性別預算分析的架構	33
第三節	性別預算分析的核心觀點 ——無酬勞動與照顧經濟	41
第四節	性別預算分析的五個步驟	46
第五節	性別預算的分析工具	50

第三章	性別預算倡議行動的經驗	57
第一節	性別預算行動的參與者	57
第二節	性別預算倡議行動—國家案例	67
第三節	性別預算倡議行動—行動經驗分析	77
第四節	性別預算的落實條件與推動階段	82
第五節	小結	88
第四章	預算制度與性別平權	93
第一節	預算制度的演進	93
第二節	政府預算基本程序	103
第三節	我國婦女預算的推行經驗	112
第五章	結論與行動策略建議	119
第一節	性別預算的理念變革	119
第二節	性別預算的行動改革	124
第三節	行動策略建議—代結語	127
參考書目		133

出版序

性別觀點主流化，政策品質更昇華

為落實性別平等，並配合行政院婦女權益促進委員會決議於各部會推動性別主流化之政策原則，本會自2003年首次籌辦性別主流化國際婦女論壇以來，即持續進行各項相關概念與工具之闡述研究與發展。包括性別統計資料收集、統計圖像書籍出版、性別影響評估概念研習、操作指南手冊編纂、性別預算概念工作坊、性別分析國際會議參與及研究等等，均環繞於性別主流化的各項概念逐步推動進行。

回顧這段發展經驗，我們發現雖然社會各界已對於性別平等的正當性與必要性有充分認識，但是對於其中的關鍵—性別主流化「是什麼？」與「怎麼做？」仍有持續學習、理解與思考的空間。因此本會彙整過去數年的發展經驗，並結合國際相關研究學理，配合我國發展情況背景，編寫「性別主流化系列叢書」，就性別統計、性別分析、性別影響評估、性別預算等各項主題，做系統性的知識整理。希望經由各項工具的闡述，不僅在教育訓練與意識培力的層面能協助關心性別議題的社會各界掌握性別主流化的理念，還能進一步延伸為實際操作時可參考的重要工具手冊。

性別主流化倡導政策應具有性別觀點，一方面對政策規劃者有所期待，但更希望來自不同性別、工作領域、生活經驗的需求，都能在政策形成的過程中被詳加考慮。因此性別主流化系列叢書不只為了提昇公部門性別意識而規劃，更期望經由叢書的介紹，能使公民社會對性別主流化有更多認識，在未來各項工具於公部門推展後，能在政府



與公民社會之間形成一個有效的知識溝通平台，有效擴大政策的參與基礎。因為我們清楚的認知到，性別不平等所帶來的女性弱勢，並不是女性單獨的問題，因此解決不平等情況的責任當然也不應由婦女獨力承擔，而需要整體社會的共同參與。

在編纂與撰寫過程中，來自婦權會委員、婦女與性別平權倡議團體、政府部門與學術工作者的知識分享、經驗交流與專業協助，使得性別主流化由純粹的國際思潮，逐漸開展出在地的知識脈絡。我們相信，藉由性別主流化系列叢書的出版，不只能提高社會整體的性別意識，更將因性別觀點的主流化，讓公共政策的品質更昇華。

財團法人婦女權益促進發展基金會 董事長 廖 了 以
謹識





第一章 性別與性別主流化

隨著時間的演進和社會思潮的開放多元，性別意識與性別平等的概念，已在台灣社會日益普及，同時近年來，在行政院婦女權益促進委員會的大力倡導下，性別主流化（gender mainstreaming）更成為關切性別議題的學者、非政府組織及公部門行政體系重視的主題。由於性別主流化包含的概念與工具相當廣泛，而在各項政策設計、溝通和對話的過程中，亦環繞相關論點進行討論。因此在本手冊的第一章，將由說明性別觀點的基本概念出發，進而介紹性別主流化的觀念脈絡，並說明推動性別預算的重要理由。

第一節 性與性別—性別意識的基本概念

壹、性別、差異與歧視

「性（Sex）」與「性別（Gender）」是兩個不同涵義的名詞。絕大多數的人出生時就分為男性與女性，這種因為生理結構上的不同的區分，我們稱之為自然性別或性徵。而從嬰兒開始，人因為生理上的不同而被不同的對待，這種由於社會上對於男性與女性的期待角色不同，而發展出不同的性別特質，我們稱之為性別（Gender）或社會性別。

以下所談的性別，即是指男性與女性的社會角色、社會學習行為與期待，是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。性別並非僅意指女性或男性，而是同時包含兩性間的關係及在社會中



性sex
生物層面的差異

- 難以調整和改變的，因為絕大多數人出生時即已被決定生物性別。
- 生物上的差異是跨越時空與文化而存在。
- 與生物性別相關的政策與身體總是發生關連。

性別 Gender
社會層面的差異

- 性別認同來自於社會化的影響，因此是可被形塑和調整的。
- 社會所賦予的性別角色，會因歷史發展的階段和不同社會文化而有差異。
- 政策可能是回應性別的刻板印象和傳統性別角色，或相反的，改變它們。

【翻自Budlender ,Sharp and Allen 1998 : 17】

形成的方式。當我們指稱某項概念是一個關係名詞時，它必然包含兩個（以上）的角色（因為只有一個個體是無法產生「關係」的）。正因性別是一種關係名詞，所以它必然涵蓋男、女。正如階級、種族及族群等觀念一樣，都是一組多個群體的相對關係。

因性別而被賦予的角色中，僅有一小部分可歸因於天生的自然性別產生的差異（例如，只有女性能懷孕生產），雖然社會性別與自然性別不見得有必然的對應關係，但是當論及男、女差異的原因時，卻很容易將自然（先天）的差異與社會（後天）的差異混為一談，或者用前者合理化社會性別差異。例如，生物結構決定女性可以生產、哺育小孩，不過這個生物因素，卻擴張連結到女性養育小孩各個階段和面向的母職角色。因此，在文化或社會的運作下，使得男、女與生俱來的生理差異被擴大解讀，變成一連串何者為正當行為或正當活動的社會期待，而後又衍生成男性與女性該擁有何種權利、資源與權勢的議題。例如，基於對女性母職的想像，社會普遍存在女性「主內」之角色期待，造成女性在職業選擇及生涯規劃上，必須有





所妥協以儘量配合家庭情況，而面對工作與家庭的衝突，女性多以降低職業抱負來遷就家庭需求，結果使女性大量集中在低階、較無發展潛力的職業或行業，形成職業的性別隔離或升遷過程的阻礙。

時至今日，由於社會性別、性別角色以及對應的權力關係、文化規範、社會制度不斷的彼此增強並合理化本身的存在，使得我們對許多既有的不平等現象習以為常以致於漠視，甚至因為認定它本應如此，而不曾嘗試改善這些現象。

貳、性別中立與性別盲

造成社會性別差異的原因，主要有二，其一是「性別刻板印象」，另外是「性別歧視」。前者是社會普遍認為男、女應該表現的行為，若個人表現符合社會期待的性別行為將會受到贊許，若不符合則會受到壓力。對於性別的刻板印象不但忽視了個人的差異特質，並且剝奪個人多面向學習與選擇的可能。而「性別歧視」則是基於個人性別而受到區別、排斥、限制機會或權利，並將優勝劣敗的價值強加在性別上，造成男尊女卑、男優女劣等價值差異與雙重標準，並進一步反映在社會文化的環節與制度的設計上（吳嘉麗等 2003:188）。

不過自70年代女權意識逐漸覺醒以來，許多公共政策層面上明顯的歧視已日漸消除，強調性別平等與個人人權的思想已成為各國政府規劃政策的重點參考依據。因此許多國家已將其被批評為帶有性別歧視的政策計畫改用性別中立（gender neutral）的方式加以呈現敘述。例如過去經常用婦女福利的名目給予部分母親的養育津貼，現在被改為以子女為福利主體，津貼給付則是給予實際擔負照顧工



作的個人；或如某些國家的稅制有養妻退稅額，這種俗稱已婚男士津貼的制度不是被取消就是名稱被更改為配偶退稅額。換言之，許多明顯將女性標示為親職擔負者或是被撫養者等特定社會角色的制度政策，在性別平等的思潮影響下，已逐漸用性別中立的字詞重新改寫或詮釋。

性別刻板印象

在傳統以男性為主的父權社會文化下，男性表現陽剛的行為獲得讚賞，女性在表現陰柔的行為上獲得讚賞；要求男性要勇敢、獨立、理性、果斷、堅毅、主動，要求女性要溫柔、整潔、文靜、被動、同情、依賴、委婉，久而久之逐漸形成男性就是要陽剛，女性就是要陰柔的性別角色刻板印象。性別刻板印象如影隨形的伴隨在生活中，甚至影響職業的選擇與生涯發展。

根據聯合國「消除對婦女一切形式歧視公約（CEDAW）」的定義，所謂對於婦女的歧視，係指基於性別所做的任何區別、排斥或限制，且此一區別之目的或效果足以妨礙婦女在政治、經濟、社會、文化、公民或其他任何方面的人權及基本自由之行使。同時，此公約定義的歧視並非只限定於直接的歧視，即便某項法令或措施從形式上看來並未特別歧視婦女，但只要實際上發生了歧視婦女的效果，或使婦女在結果上受到非常不合比例的差別待遇，就是CEDAW公約所稱的「對婦女之歧視」。

性別歧視

不過自70年代女權意識逐漸覺醒以來，許多公共政策層面上明顯的歧視已日漸消除，強調性別平等與個人人權的思想已成為各國政府規劃政策的重點參考依據。因此許多國家已將其被批評為帶有性別歧視的政策計畫改用性別中立（gender neutral）的方式加以呈現敘述。例如過去經常用婦女福利的名目給予部分母親的養育津貼，現在被

改為以子女為福利主體，津貼給付則是給予實際擔負照顧工作的個人；或如某些國家的稅制有養妻退稅額，這種俗稱已婚男士津貼的制度不是被取消就是名稱被更改為配偶退稅額。換言之，許多明顯將女性標示為親職擔負者或是被撫養者等特定社會角色的制度政策，在性別平等的思潮影響下，已逐漸用性別中立的字詞重新改寫或詮釋。

然而即使將法令、政策、制度用語全面改以性別中立的字詞陳述，並不足以表示已經消除了性別歧視。因為這樣的操作反而刻意忽略了性別在社會實況中的落差，更不會注意到，一套政策的執行以及相關的預算編列配置，對不同性別的個人來說，會產生不同的影響效果。這些覆蓋在中立表象下對性別差異的忽視，即被稱為「性別盲」（gender blindness）（Budlender, Sharp and Allen 1998：5-6）。

- 預算從表面上看來是一套性別中立的政策工具，包括了一整組財政工具的集合，諸如預算項目、科目、門別和支出與稅收的結構。在通常的情況下，並不會特別針對女性和男性的情形作特別的安排與說明。這種貌為中立的表徵其實應被稱為「性別盲」。因為在這種編排結構中，性別差異—社會決定的角色、責任與能力，並未被清楚認出，從而逐漸固定，造成女性在經濟資源、政治權力與社會地位相較男性持續居於弱勢的型態（Budlender and Sharp 1998：6）。

性別盲

例如政府在公設職訓單位辦理推動輔導就業的課程，特別強調兩性平等，對受訓者不設性別限制，然而課程安排的時間若都集中於平常日之上班時間，則對於白天仍需照料幼童的照顧者（經常都是女性），則顯然造成時間安排的障

礎，在欠缺免費或費用低廉的托育協助時，這些有意願接受職訓並投入勞動力市場的女性不免在成本效益的考量下，維持原本的家庭（或工作）模式。

性別平等

- 意指男性及女性享有同等地位，並具有相同的機會實現完整人權，以及貢獻國家、政治、經濟、社會及文化發展的潛能，並因此而受惠。人們原本相信只要賦予兩性同等的機會，就可達到平等，但後來卻發現同等對待並不能帶來平等的結果。因此，現今平等的觀念已承認女性與男性有時可能需要不同的對待方式才能達到近似平等的結果，這也是我國憲法增修條文第十條第六款中闡明的「促進兩性地位之實質平等」。

由上面的敘述我們可以了解，性別不只是用來標記個人的女性或男性身份，同時是一個表達角色關係以及差異位置的字詞，所以當提及與性別相關的主題時，首先應意識到的，是女性和男性在此項主題上，各自因其社會角色而面臨的處境；再者則是評估這個處境是否有差異。而因為覺察到性別的差異處境，在引入政策和制度時，不能只用性別中立的觀點來設計制度，誤以為只要給予不同性別公平的機會，就能達到平等的效果；相對的，為了避免因性別盲而忽視既存的性別差異對政策所帶來的非預期結果，規劃者應將性別意識經由各種評估、分析等方式，融入政策規劃的各個層面，從而達致性別平等的最終目標。這樣的過程和策略，即是近年來廣為各國重視與倡議的概念：「性別主流化」（Gender Mainstreaming）。

性別需求

性別平等政策應當考量是否滿足不同性別者之需求。而所謂的需求又有兩類：

- ・實務性別需求 (practical gender needs)：這類需要往往來自於社會建構下的性別角色所導致的實際處境，例如女性被賦予的母親、家庭主婦、照顧者等角色義務，因此對於托育、家務等問題覺得特別需要協助。然而，一項計畫可能在沒有改變女性社會位置的情況下，就滿足這些實務性別需求。例如，在女廁附設嬰兒換尿布台的設施，滿足了婦女幫嬰幼兒換尿布的需求，讓婦女不致擔心照顧小孩而無法出門。然而，這樣的設施卻不一定挑戰「女性就是要幫小孩換尿布」的性別規範。
- ・策略性別需求 (strategic gender needs)：指的是克服性別歧視與性別不平等，所必須採取的行動。它們與制度化的歧視，例如性別化的勞動分工、對女性法律權利的否定、女人對身體的掌控權力等有關。因此她著眼於如何改變根深蒂固的性別分工，諸如就業、政治參與和文化、法律地位的不平等。例如，前述的嬰兒換尿布台如果也設置在男廁，就具備了挑戰傳統性別角色的策略性思考。

我們需要的是一個「雙軌途徑」，能夠辨認策略需求與實務需求之間的連結，並提出可以同時滿足兩者的政策或規劃。只停留在滿足實務性別需求的解決，將無法達致性別主流化所強調的轉化性的 (transformative) 性別關係。(Taylor, 1999)

第二節 性別主流化的背景與概念

由於社會與文化對男女有各自的期待，這種角色上的刻板印象限制了男女個人的發展，演變成不同的性別權力與資源配置，最終造成性別不平等的情況。正因為不平等的根源來自文化、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，包括改變人的態度和人際關係，改革制度與法律框架，改善經

濟架構以及政治決策的結構。換言之，這是一套讓社會上既有的主流觀念、態度、活動逐步納入性別觀點，並期望最終能成為主流思考的行動方案，也就是「性別主流化」一詞最直接的字義詮釋（Women and Equality unit 2004）。

壹、性別主流化的歷史背景

聯合國1995年在北京舉行的第四屆世界婦女會議以「平等、發展與和平」為主題，來自189個國家的代表共同簽署了「北京宣言暨行動綱領」（The Beijing Declaration and Platform for Action），作為國際社會對於推動性別平等、婦女發展及和平的共同承諾，並正式提出「性別主流化」的概念（林芳玫、蔡佩珍 2003）。1997年聯合國更要求各會員國應該共同遵守（agreed conclusions E/1997/L.30：2）。此後，世界各國相繼通過以性別主流化作為推動性別平等的重要策略，讓不同性別的個人都享有相同發展的機會與權利，邁向一個符合性別正義的社會。

然而性別主流化的共識，並非一朝而成，而是對先進各國社會的發展趨勢與瓶頸所做的反省思考。早期各國政府只針對非常情況提供救濟制度與資源安排，也就是殘補式的福利政策（residual welfare model）—政府只保障最低生存標準，並對生存標準以下民眾給予福利保障；而在二次戰後，福利國家體制（the welfare state regime）快速的擴張，成為西方民主工業國家的共同特徵，其強調普及式、制度化的社會福利措施，以公民身份的有無決定受益資格的取得與否；不過在90年代之後，內外在的條件改變影響了福利國家的主權基礎¹，使其改採「

1 外在環境的改變是指經濟全球化帶來的資本與技術跨國界流動，打擊了在地的勞動與就業結構；而內在的改變則是人口快速老化、家庭型態變遷、性別角色持續改變等壓力。

積極性社會政策」重構國家體制。所謂積極性社會政策的意義在於，不再如過去將福利制度與經濟政策分立、對立的思考模式，而是改為融合社會投資、促進就業、社會互助，以及社會整合等概念，並以預防、發展的角度，結合了社會福利與就業二者，讓經濟政策與社會制度之間建立更正向、更積極的關連（林芳玫、蔡佩珍 2003）。



伴隨此趨勢同時演變的，就是婦女在整體福利制度的角色以及女性與公共政策的關係。長期以來女性在各國社會中，由於社經條件的弱勢，經常成為各項福利政策的適用者與需求者，婦女弱勢的情況也被認為是待解決的「社會問題」。不過這種針對女性所做的各種資源投入、福利救濟措施長期運作的後果，非但未能克服女性弱勢的地位，反而導致社會問題女性化的錯誤印象。有識之士逐漸意識到，這些社會問題其實是結構的失衡。同時正如前述，性別不平等是一種關係問題，因此不可能僅將焦點置於女性方面即可解決，相對的應將重點放在性別的種種關係上：諸如分工方式、獲取資源以及參與決策的可能性。是以將男性同時納為解決問題的伙伴，並將性別不平等問題的認識論擴張到社會各面向的思考（UN 2002:9），進

而讓性別觀點在各個領域以及社會運作的過程裡都成為重要的、主流的考量依據，這正是性別主流化與過去各項平權運動的不同之處。

貳、性別主流化的核心概念與特色

一、核心概念

性別主流化是一個在各領域與層次評估政策、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。（UN 2002：1）

聯合國經濟暨社會理事會（ECOSOC）第1997／2號的商定結論，對性別主流化達成了上述的共識。由這個大方向我們可以進一步的將其意義具體化：

（一）性別主流化是一種過程：

讓性別意識融入思考、制定與執行政策的過程，經由性別主流化工具的落實，讓性別觀點成為公部門主流化的思考方式，進入各項政策領域。即使該領域原本沒有明顯的不平等現象（事實上可能是我們仍存在性別盲點），也應以性別敏感的思維仔細審視，使性別主流化工具成為公部門執行業務的常規，自然而然，有系統的分辦公共政策對女性與男性的影響，促使政策效果能逐漸引發系統與結構式的改變。

（二）性別主流化是一種策略：

為了讓性別觀點融入政策，必須將女性與男性的關切事務和其生活經驗置於同等位階來考量，並做為政策