

我國性別主流化推動計畫與機制

The Implementation and Machineries of Gender Mainstreaming in Taiwan

曾中明（內政部社會司司長）

Zeng, Chung-Ming (Director, Department of Social Welfare, Ministry of Interior)

■摘要 Abstract

本篇文章介紹我國推動性別主流化工作情形、成果、展望及推動機制。2005年行政院婦女權益促進委員會通過「行政院各部會推動性別主流化實施計畫」，行政院所屬各部會展開性別主流化推動工作，以性別統計、性別分析、性別預算、性別影響評估、性別意識培力及性別平等機制6大工具推動為主軸。在推動機制方面，透過成立行政院婦女權益促進委員會性別主流化支援小組、部會性別平等專案小組及部會性別聯絡人來推進相關工作。未來期能修法訂定中長程施政計畫及法律案納入性別影響評估，讓重要施政計畫及法律及預算編列納入考量性別觀點。

This article introduces the machineries, achievements and future prospects of gender mainstreaming in Taiwan. In 2005, the Committee on Women's Rights Promotion passed "The Plan on Implementation of Gender Mainstreaming, Executive Yuan". The government use tools such as gender disaggregated statistics, gender analysis, gender responsive budgets, gender impact assessments, and gender equality education and machineries to promote the plan. The government also organizes the Task Force for Support Gender Mainstreaming under the Committee on Women's Rights Promotion, the Task Force for Gender Equality and Focal Points in 37 ministries for plan promotion. In the future, the government will apply the gender impact assessments in long-term and mid-term plans, legislation and budgeting.

關鍵詞keywords：性別主流化、性別平等、性別統計

gender maintaining, gender equality, gender disaggregated statistics

■聯絡地址：台北市中正區徐州路5號

■聯絡電話：(02) 23565162、23565515

■e-mail：moi0849@moi.gov.tw



■壹、前言

1985年奈洛比舉辦的聯合國第3次世界婦女會議，提出性別主流化作為推動性別平等的一種策略。1995年北京舉辦的第4次世界婦女會議，通過「北京行動宣言」，正式宣示以「性別主流化」作為行動策略，要求各國將性別平等作為政策的主流，各國政府須擔負起實踐性別平等的責任。北京行動宣言中明列各國政府在各項目標下應致力之工作包括如下（中華經濟研究院，2006）：

一、建立或強化國家級機構及政府組織

透過法律或政治授權以明定婦女機構的任務及權限；賦予適合之資源與專業條件俾有效影響政策或立法；培訓人員從性別角度設計及分析資訊；宣導公、私部門及公益部門積極參與婦女事務等。

二、將性別觀點納入立法、公共政策、政府施政及計畫

確保政策決定前確已執行性別影響評估；與立法部門積極互動以促請其在審議法案時納入性別觀點；加強政府、研究機構、學術界、媒體、非政府組織在性別議題上之合作。

三、建立及發布按性別區分之統計與資訊以供政策規劃及成效評估之用

蒐集與分析之資料按性別及年齡區分，以反映社會中兩性遭遇之困難、處境與問題；發展合宜之指標與研究方法以加強性別分析之品質；加強蒐集男女兩性對經濟貢獻之完整統計，包括在非正式部門之統計；定期發行並簡化性別統計分析結果以廣為社會各界參考。

據此，各國應運用性別主流化策略，在制訂法律、政策、方案計畫及資源分配時，於規劃、決策及執行過程中，重視不同性別者共同參與，納入考量不同性別觀點，並於施政中落實性別平等。推動性別主流化可確保男性、女性均可影響、參與並獲益於社會發展歷程，其重點包含如下（聯合國，2002）：

（一）在分析問題和制定政策選擇時，考慮到性別差異和不平等的問題。

（二）在制定政策時尋找機會縮小性別差距，支持更大程度的性別平等。

行政院婦女權益促進委員會自1999年起推動我國性別統計，並逐步推動性別意識培力、性別影響評估等概念及方法，及至2005年起推動「行政院各部會推動性別主流化實施計畫」，中央政府37個部會開始全面推動性別主流化工作。

■貳、行政院各部會推動性別主流化實施計畫

一、計畫內容

依據2005年12月9日行政院婦女權益促進委員會（以下簡稱婦權會）第23次委員會議通過「行政院各部會推動性別主流化實施計畫」，行政院所屬各部會就其業務範圍訂定性別主流化實施計畫，2006年為試辦階段，2007至2009年為推廣階段，每年提報成果報告，期各部會在研訂政策、制定法令、方案計畫及資源分配時，逐步將性別觀點納入。2006年至2007年各部會實施計畫及成果報告已上載於婦權會網站（<http://cwrp.moi.gov.tw/>），供各界參閱。

二、性別主流化6大工具

(一) 性別統計

1.方法

統計項目落實區分性別的資料呈現，以瞭解不同性別者的社會處境及差異。

2.推動情形

1999年婦權會第5次委員會議提出「建立我國以性別為基礎之國家相關統計分析資料」乙案，決議建置我國優先增列性別統計項目，行政院主計處著手收集國外統計資料；2001年行政院主計處邀集婦權會委員及相關部會討論建置11類性別統計指標，主計處建立性別統計網頁；2005年依婦權會決議成立「性別統計工作小組」，追蹤補實性別統計資料，並編印性別統計專刊年報；2003年主計處完成「我國性別統計及婦女生活地位之國際比較研究」；2006年辦理性別統計研習營；2007年彙編性別圖像中英文手冊，目前11類性別統計計列管368項統計，已建置發布331項，並追蹤輔導各部會建置性別統計網頁。

(二) 性別分析

1.內容

針對性別統計資料及相關研究報告資料，從具有性別意識之觀點來分析瞭解兩性在現存的政治、經濟、社會、文化及環境等脈絡之不同處境及現象，並分析造成性別不平等背後因素。

2.推動情形

自2004年至2006年內政部委託財團法人婦女權益促進發展基金會每年編印「台灣性別圖像」，運用統計數字，呈現兩性在健康、人身安全、教育、經濟及就業等領域中所面臨的資源分配及處境上的差異，並辦理「性別統計與分析座談會」，邀請學者專家及相關部會討論對策。此項工作自2007年起由行政院主計處接手。

(三) 性別預算

1.方法

在預算和政策決策不同的過程（編列、審查、實施和審計與評估）加入性別觀念，考量不同性別處境，並納入促進性別平等思考，讓政府支出與稅收有助於性別平等。

2.推動情形

(1)我國自2003年逐年整理各部會婦女相關預算，並依行政院婦女權益促進委員會決議，邀請婦女團體對婦女預算編列情形提供意見。

(2)國際上對「性別預算」已有更進一步的作法，不侷限於婦女相關預算，目前由行政院主計處規劃部會訂定中程及年度施政計畫前，進行性別分析評估，配合編列經費。

(四) 性別影響評估

1.方法

在制訂方案、計畫、政策、立法時，考量不同性別觀點，對於不同性別者的影響及受益程度進行評估檢討。

2.推動情形

(1)為推動實施適合我國運用之性別影響評估，內政部參考修訂APEC之「性別評估判準」、「一分鐘簡介性別相關參考依據」及「APEC方案提案表格之性別相關參考依據檢視清單」等各項前置作業，並委託財團法人婦女權益促進發展基金會編印「性別影響評估操作手冊」，供各部會運用。

(2)2006年12月婦權會第25次委員會議決議：「性別主流化已是政府既定政策，為使相關政策及服務得以更細緻的落實，未來有關國家重大計畫或政策皆應將性別觀點納入考量。」並責成行政院研究發展考核委員會負責追蹤，各部會重要施政政策納入性別評估指標，包含受益人性別比例等。

(五) 性別意識培力



1.內容

辦理性別主流化概念、工具及性別意識相關研習訓練等，增加公務人員性別敏感度及性別意識，並在其工作場域中運用性別主流化觀念。

2.推動情形

(1)為落實公部門性別主流化之推動，培養公務人員具有性別敏感度，於規劃、執行、評估各項政策及法令時，能兼顧不同性別需求，行政院於2004年10月21日函頒「各機關公務人員性別主流化訓練計畫」，規定各級政府應將性別主流化訓練納入年度訓練計畫實施。又行政院人事行政局所屬公務人力發展中心與地方行政研習中心，自2006年起積極規劃辦理多項「性別主流化」實體及網路研習課程。

(2)行政院人事行政局自2005年起每年辦理「性別主流化種籽師資培訓」，2006年增加辦理進階班，培訓部會宣導性別主流化觀念之生力軍及種籽講師。2007年婦權會決議請部會辦理「高階主管性別主流化訓練」，加強主管人員性別主流化運用知能。

(六) 性別平等機制

1.內容

機關內部建立推動性別平等工作之機制。

2.推動情形

行政院婦權會為中央推動性別主流化重要機制，近來透過委員會議及專案會議提案，持續推動性別主流化各項工作，追蹤辦理情形，並陸續成立各部會性別聯絡人、各部會性別平等專案小組及性別主流化支援小組等機制，同時亦積極催生未來國家性別平等專責單位－性別平等委員會，已納入行政院組織法草案中。

■參、性別主流化推動機制

一、行政院婦權會性別主流化支援小組

為協助各部會推動性別主流化，發展性別主流化政策及實施流程，2007年婦權會第27次委員會通過成立跨部會之「性別主流化支援小組」，成員及任務如下：

(一) 成員

性別主流化支援小組成員包括行政院婦權會第6屆民間委員；專家學者6位；行政院主計處、行政院研究發展考核委員會、行政院經濟建設委員會、行政院國家科學委員會、行政院人事行政局、行政院新聞局等6個相關部會；行政院婦權會秘書處及財團法人婦女權益促進發展基金會。

(二) 功能定位

性別主流化支援小組以協助各部會落實性別主流化工作為主要任務，工作對象為行政院所屬各部會，工作範圍以進行性別主流化6項工具之教育訓練、研究發展、諮詢輔導、成果宣導、績效評估。

(三) 組織運作

1.分組方式

該小組下設3個分組：

(1)性別統計暨性別預算組：由行政院主計處擔任幕僚作業。

(2)性別分析暨性別影響評估組：由行政院研究發展考核委員會擔任幕僚作業。

(3)性別意識培力暨性別機制運作組：由行政院人事行政局擔任幕僚作業。

2.二層級議事運作

因工作範圍廣泛，採2層級運作，包括全組會議及分組會議，分組會議原則上每2個月召開1次。全組會議原則上每4個月由婦權會秘書處召開1次，召集人由內政部林常務次長中森擔任，就分組會議討論議題進行追蹤、確認與協調，並彙整各分組工作成果定期提

送行政院婦權會委員會議報告。

二、各部會性別平等專案小組

行政院婦權會94年12月9日第23次委員會決議為落實性別平等，各部會應逐步成立性別平等委員會，至95年12月底止，行政院所屬37部會皆已成立性別平等專案小組，由首長或副首長擔任主任委員，協助部會推動性別平等業務及性別主流化工作，並指導部會性別主流化實施計畫及成果。

(一) 依據行政院秘書長95年11月21日院臺內字第0950094074號函，各部會性別平等專案小組運作原則如下：

1. 部會性別平等機制名稱為「性別平等專案小組」，部會所屬機關名稱為「性別平等工作小組」。
 2. 召集人為部會首長或副首長。
 3. 任一性別委員比例需達1/3以上。
 4. 外聘委員3至5人。
 5. 共同目標為「為推動本部（會）性別平等業務，營造無性別歧視之環境」。
 6. 任務包含對內及對外推動性別平等業務，除共同任務以外，各部會得依其業務範疇增加專業任務。共同任務如下：
 - (1) 性別平等業務之提供諮詢及指導規劃事項。
 - (2) 性別平等觀念宣導及推動事宜。
 - (3) 落實現職人員之性別主流化訓練事項。
 - (4) 其他性別平等促進事宜。
 7. 為配合婦權會及分工小組議事運作，至少每4個月召開1次。
 8. 視各部會業務及規模採一級、二級會議制，業務單純且所屬機構少部會可採一級會議制，業務範圍較大部會可採先開分工小組或會前會之二級會議制。
- (二) 為提昇性別平等專案小組效能，行政院

人事行政局特於2008年3月舉辦4場「各部會性平小組交流座談會及研習會」，邀請各部會外聘委員、內聘委員及承辦人員參與討論，交換意見。此類會議日後並將持續辦理。

三、各部會性別聯絡人

為促進性別主流化之跨部會協調，加強機關內部性別推動工作之分工整合，2004年婦權會APEC性別議題組第1次會議決議，協調各部會設置性別聯絡人，擔任各項性別業務推動之種子與協調窗口。

性別聯絡人的角色功能，需能經常參與婦權會相關會議，並能於會上代表整個部會發言，且能協調部會內部單位分工，並發揮部會內種子的功用。於建立「行政院相關部會性別聯絡人名單」後，性別聯絡人及其代理人，為性別主流化各項相關訓練重點培訓對象，2004年11月辦理「中央各部會性別聯絡人聯繫會報研習營」，邀請專家學者與各部會性別聯絡人經驗交流，並就相關業務所面臨的困難，討論可行的解決之道，目前部會性別聯絡人及其代理人，在部會推動性別主流化確實發揮種子的功效，並有助於跨部會推動經驗交流。

肆、推動成果及案例

一、行政院各部會所屬委員會委員性別比例改善

為落實政府決策機制中性別比例平衡，2005年婦權會第21次委員會議請行政院人事行政局調查統計行政院各部會所屬委員會之委員性別比例，2005年3月統計顯示在所屬494個委員會中，僅有93個（占19%）委員會任一性別委員比例達1/3，女性委員人數僅



佔全體委員人數13%，許多委員會甚至沒有女性代表參與，性別比例嚴重失衡。

依據性別統計結果，委員會之性別比例需要改善，婦權會於第23次委員會議通過「行政院各部會所屬委員會委員性別比例改善原則」及第24次委員會議通過改善時間表，並請行政院人事行政局持續追蹤列管。

為落實各機關於辦理聘任委員會委員時，符合任一性別比例達1/3之原則規定，行政院人事行政局召開會議，與各部會逐一深入分析未符1/3原則之委員會其未達成之原因、困難為何、有無改善空間及改善方向等，並將委員會委員性別比例改善情形列為

2007年度主管機關人事機構業務績效考核項目。歷次調查結果顯示，委員會委員性別比例已有大幅改善。截至2007年10月，任一性別比例已達1/3者，計有312個（占82.32%），促進兩性共同參與決策（表1）。

二、創業鳳凰－婦女創業貸款計畫

有鑑於婦女創業常遭遇缺乏擔保品及貸款不易，創業輔導業務分散於行政院青年輔導委員會、勞工委員會、經濟部中小企業處等，缺乏橫向聯繫及完整輔導機制等情況，又依據行政院青年輔導委員會94年至96年青年創業貸款獲貸人數性別統計顯示，女性獲

表1 行政院各部會所屬委員會委員性別比例歷次調查統計表

管考分類		調查時間		95.10.26.		96.1.20.		96.9.13.		96.10.20.	
		調查結果		委員會 個數	比例 (%)	委員會 個數	比例 (%)	委員會 個數	比例 (%)	委員會 個數	比例 (%)
列入 管考	任一性別比例已 達三分之一之委 員會	240	56.07	283	68.03	326	80.49	312	82.32		
	任一性別比例未 達三分之一之委 員會	188	43.93	133	31.97	79	19.51	67	17.68		
	小計	428	100	416	100	405	100	379	100		
不列 入 管 考	特殊事由者 ¹	54		53		54		54			
	通案事由者 ²	53		57		57		90			
	小計	107		110		111		144			
合計		535		526		516		523			

資料來源：行政院人事行政局

備註：1. 特殊事由者指部分委員基於機關代表性考量而任命，且其設置依據已明定指定委員應達全體委員二分之一以上。

2. 通案事由者係指委員組成涉及通案法規規範者，如考績委員會

貸人數占32~35%、獲貸金額占32~34%、各行業別女性獲貸人數均較男性少(表2)。

為去除婦女創業的各種障礙，行政院勞工委員會自2007年3月實施創業鳳凰計畫，其實施對象包括：年滿20至65歲婦女，曾參與創業技能培訓、創業研習課程或創業諮詢輔導，經審核具有創業潛力者及創業未滿一年者；或者是其所創或所營企業辦有營利事業登記，或符合商業登記法第4條免辦理營業登記但須有稅籍登記者。其計畫內涵針對女性特質與需求(包含創業規模小、資金少等)，設計如下：

1.計畫目標

- (1)建置友善、無障礙之婦女創業環境，設置單一受理窗口，整合輔導與貸款流程，順暢申請創業貸款流程。
- (2)成立婦女專屬信用保證機制，鬆綁法規，免除保證人及免營利事業登記證。
- (3)提供創業鳳凰研習課程100場，參加人數預計10,000人次，增加婦女創業意願或提升就業能力。
- (4)以1億元保證額度，預計協助2,000位婦

女創業，創造4,000個就業機會。

2.計畫四大特色

(1)利息補貼－負擔鬆

- a.年利率2.83%
- b.信用保證手續費0.5%
- c.總負擔3.33%

(2)免保人

- a.勞委會及信保基金各提5千萬元作保證
- b.9成5信用保證，免再提保人

(3)免營利事業登記

小本創業做頭家，經濟獨立心寬鬆

(4)專業人員全程陪伴

- a.參加創業研習及顧問輔導
- b.創業後追蹤，創業全程陪伴

3.實施現況

- (1)自2007年3月底至2007年10月5日止共計19,580通洽詢電話，業完成創業鳳凰入門班55場，計有5,594名婦女參與。創業鳳凰進階班18場，共有1,180位學員結訓，有375位學員正撰寫創業計畫書，其中計有212件送審查，共計136件通過，通過率達64.2%，已有86件取得

表2 青年創業貸款獲貸人數性別統計一覽表

項目 年度	獲貸人數(人)				
	男性	%	女性	%	合計
94	1,586	67%	798	33%	2,384
95	1,349	65%	729	35%	2,078
96	830	68%	390	32%	1220
項目 年度	獲貸金額(千元)				
	男性	%	女性	%	合計
94	1,379,030	67%	674,444	33%	2,053,470
95	1,131,770	66%	594,048	34%	1,725,818
96	679,160	68%	313,300	32%	992,460

資料來源：行政院青年輔導委員會



貸款。

(2)通過審查案件，經統計分析有36.7%為中高齡婦女，有20.1%為離婚婦女，20.6%為失業者，45.6%為高中職學歷，又8.8%婦女具有特殊境遇婦女、大陸配偶、原住民、身心障礙及生活扶助戶中有工作能力者等身份；所創行業別其中40.4%為餐飲業、18.4%為零售業、13.2%為批發業。

三、性別權力測度

為衡量女性政經參與及其對決策影響程度，聯合國開發計畫署（UNDP）自1995年起定期編製發布性別權力測度（Gender Empowerment Measure, GEM），選用之統

計項目包括女性於國會議員、專技人員、管理及經理人員中之比率，以及女性平均每人GDP占男性比率等4項。

2005年GEM值排名前3名分別為挪威、瑞典及芬蘭，顯示這些國家女性較積極且有較廣闊的機會參與政經決策。

我國性別權力測度（GEM）數值0.707（表3），在全球評比94個國家中，位居第19名，在亞洲國家中領先日本（55名），僅次於新加坡（16名），居亞洲第2，顯示國內在保障女性政治參與及強化其經濟獨立的努力成果。（行政院主計處，2008）

■伍、展望

一、修定中長程施政計畫及法律案納入

表3 2005年性別權力測度（GEM）國際比較

	性別權力測度 (GEM)		國會議員 女性比率		管理及經理人 女性比率		專技人員 女性比率		女性平均每人 GDP 占男性比率	
	值	排名	%	排名	%	排名	%	排名	%	排名
	挪威	0.910	1	37.9	5	30	49	50	51	77
瑞典	0.906	2	47.3	1	30	49	51	46	81	2
芬蘭	0.887	3	42.0	3	30	49	55	24	71	13
丹麥	0.875	4	36.9	6	25	68	53	33	73	8
冰島	0.862	5	31.7	14	27	58	56	20	72	11
澳洲	0.847	8	28.3	25	37	22	56	20	70	15
德國	0.831	9	30.6	17	37	22	50	51	58	61
美國	0.762	15	16.3	79	42	12	56	20	63	40
新加坡	0.761	16	24.5	37	26	62	44	72	51	91
中華民國	0.707	19	21.4	52	17	81	45	69	59	59
日本	0.557	55	11.1	113	10	89	46	65	45	119
中國大陸	0.534	58	20.3	56	17	81	52	38	64	34
南韓	0.510	65	13.4	100	8	92	39	82	40	132
香港	-	-	-	-	27	58	40	76	56	72

資料來源：聯合國開發計畫署（UNDP）「Human Development Report 2007-08」、行政院主計處。

附註：GEM值界於0~1之間，值愈高愈佳。

我國數字係根據IMF「World Economic Outlook Database」中按購買力平價計算之平均每人GDP，再依UNDP所定公式計算求得。

性別影響評估過程

為讓重要施政計畫及法律案納入性別觀點考量，行政院及行政院研究發展委員會刻正研修「行政院所屬各機關中長程計畫編審辦法」及「行政院所屬各機關主管法案報院審查應注意事項」，並與財團法人婦女權益促進發展基金會合作編撰「性別影響評估操作指南」，除提供評估清單及流程外，並編寫案例供部會參考，及規劃辦理各部會性別影響評估作業教育訓練。

二、研擬性別預算實施流程及作法

有關性別預算部分，行政院經濟建設委員會將考量婦女政策綱領內涵，導入國家建設長期展望及中程國家建設計畫，納入國家中長程建設之引導指標。並由行政院主計處參考性別影響評估作法，撰擬性別預算實施流程、具體操作範例及教育訓練。各機關可參酌性別評估結果，優先編列預算辦理性別相關計畫。

三、建置各部會性別專業人才資料

2007年已彙整建立「國內各級政府單位辦理性別事務專業人才名冊」；行政院人事行政局規劃2008年建置「國內各級政府單位辦理性別事務專業人才名冊」於公務人員人事資料網頁供查詢，並請各機關定期更新，以利各機關查詢訓練師資。

四、加強公務人員性別意識培力訓練

未來行政院人事行政局加強宣導、增加辦理訓練研習、強化管考及評獎機制，並將「各機關公務人員參與性別主流化訓練情形」列為行政院第7屆促進女性參與決策金馨獎評獎項目。

五、健全各部會性別平等專案小組功能及運作機制

持續協助部會強化專案小組議事功能，擴大提案及議案範圍，期專案小組發揮指導部會性別平等業務及強化性別意識之功能，規劃建立各部會性平小組交流機制，辦理部會專案小組委員座談交換經驗。

■參考文獻

- 1.中華經濟研究院，*蒐集與彙整WTO與OECD有關性別主流化之討論與結論*，
<<http://www.moea.gov.tw/~meco/dop/doc/j.doc>>（檢索於2008年7月）。
- 2.聯合國，*將性別觀點納入主流概覽*，2002。
- 3.行政院主計處編印，*2008年性別圖像*，2008。
- 4.行政院勞工委員會，*行政院勞工委員會96年度性別主流化實施成果及未來工作規劃報告*，
<http://cwpr.moi.gov.tw/Stream/stream01_05.asp>（檢索於2008年5月）。