

性別主流化——趨勢與實踐

本文娓娓道來近一個世紀來國際性別主流化運動的起源，及對我國性別平權工作的影響及貢獻。並藉由加拿大的案例做為未來賡續推動之參考。

◎ 陳芬苓（國立台北大學社會工作學系副教授）

壹、性別主流化工作的發展與趨勢

性別主流化的概念源起於聯合國，在1945年成立的同時即成立了婦女地位委員會（Commission on Status of Women, CSW），但並未發揮功能，直到1970年代西方婦女運動展開也拓至世界各地時，聯合國才因為受到壓力而開始重視之，特別訂定1975年為國際婦女年，在墨西哥召開第一屆婦女大會而民間婦女團體也積極協助，擬定全球行動計畫（Plan of Action）來實踐國際

婦女年的目標。結果卻發現行動計畫不足，各地政府並不十分明瞭婦女議題的重要性，一年之內無法完成所有工作，因此民間婦女團體向聯合國要求以十年的時間推動婦女相關議題，而有1976-1985「婦女十年」（Decade of Women）的推行。

在聯合國「婦女十年」計畫執行之後，各會員國紛紛成立婦女專責機構或設立婦女部，並且訂立特殊計畫及修訂相關立法以達到聯合國的目標：提升婦女地位，但成效並不顯著。首先是各國雖訂有政

策以提升婦女地位，但吝於分配等同的政治資源給婦女專責單位，使政府中的婦女部門缺乏行動的力量；這種將婦女議題及婦女部門分隔於其他政府組織之外的作法，結果反而是將婦女邊陲化（marginalization）而非整合入國家主流發展之中。1985年在奈若比舉行第三次全球婦女大會，以檢討婦女十年的成果，與會成員強調婦女在發展中的角色是這麼重要，卻被嚴重的疏忽，許多不當的政策更造成對婦女的傷害，只有將婦女的價值整合於促進國家發展的政策中，才能

提升婦女的角色與地位，促進國家的發展 (Reanda, 1999)。

於是婦女地位委員會於1986年提出行動建議，1987年要求各國提出使婦女地位能平等的策略。到了1995年第四次全球婦女大會時卻發現僅有策略是不夠的，乃提出十二項行動綱領 (platform for action)，同時更積極地決定往後每年聯合國婦女地位委員會定期召開會議，將逐年討論這十二項行動綱領在各國中推動情形，這才不會只流於口號，該會議中更提出「將性別觀念融入主流政策 (Gender Mainstreaming)」的新工作方針，希望未來在各會員國所有政府部門及決策過程中，皆能有女性參與，即所有的政策制定都需具備性別概念；換言之，性別議題不應只以特別的計畫進行，更重要的是要融入所有主流政策的決策過程中 (Beall, 1998)。

「性別主流化」是一個新觀念，這與早期婦女參與國家發展 (women in development) 是一個脈絡，但也代表由只單

純談婦女問題進展到需融入男女一起思考，亦指男女應共同參與政策決定、規劃、評估。今後，各國政府在政策執行前，均需進行性別的分析，瞭解政策的內涵是否存有性別扭曲，或其執行的結果是否可能會因性別而有不當處置或差別待遇。在那次大會之後，各會員國也被要求提出後續執行的報告 (follow-up) 以追蹤其成效。聯合國強調在它未來所有全球計畫中都應加入性別的角度，婦女應被授權完全參與需求的定義及政策的制定，希望透過這種重新思考的模式去除不平等的根源 (CSW, 1998)。

過去所推行兩性平等的改革結果，政府往往著力於為婦女設計一些特別的方案法令，以特定群體為對象或平衡特定議題中的性別不平等為出發點，或是設立一個分別的婦女部或委員會以處理所有女性相關的議題，使得婦女議題常被隔離於主流政策之外，但是兩性平等是不可能存在於經濟文化政治過程中無分配任何權力

及資源給女性的社會中。在過去女性只是政策之客體，而非政策控制者。因此，「性別主流化」的策略強調政府在所有政策的研擬過程中需加入性別的考量，使得因性別所具備的特殊性、興趣與價值都能被考量。換言之，婦女的議題不應只被視為是個分隔的議題，只被分配到稀少的權力及資源。

根據聯合國文件對「性別主流化」的定義：它是一種重組、增進、發展、評估政策的過程，能使性別平等的觀念整合於所有政策中 (CSW, 1997)。

。「性別主流化」的工作有：

- 一、平等參與：男女性是否可以平等地參與所有的決策組織，因此要求各級政府所屬的委員會皆能夠有男女女性參與。
- 二、公部門優先檢核用人是否有讓男女性皆平等參與的機會，因此在聯合國所屬的單位中也要求檢視所屬各機構領導階層的女性比例不得過低。
- 三、性別平等意識培力：強調

組織的再教育，提高公務人員性別的敏感度。

四、性別分析：強調國家的統計資料必須具備性別辨識能力，應逐步建立具有性別分析的國家統計資料，以有助於了解國內性別不平等的現象。

五、性別影響評估：強調政府政策推出之前，必須先進行性別影響評估，分析政策未來可能的效益、受益及其影響對象的性別差異，以了解政策推行之後是否會造成性別扭曲，且政策執行結果是否可能造成性別不當的對待，而有性別差別待遇。

六、性別預算：應分析政府預算，了解政府資源是否有性別偏頗現象，在預算上應帶有性別觀點的政策分析。

貳、性別主流化工作的實踐

雖然我國並非聯合國會員

之一，但願意遵循聯合國性別主流化工作，上述性別主流化的方法也成為國內推行性別主流化的六大工具。根據聯合國性別主流化工作的潮流，臺灣在行政院婦女權益促進委員會的推動之下也要求各個公務人員需要從事性別主流化的訓練，並檢測各機關的各個委員會是否達到單一性別不低於三分之一的要求。近幾年來還特別推動要求實施性別統計的工作，並且在2009年要求各個政府機關在推行新的政策之前都能夠先從事性別影響評估的工作。繼2001年婦權會通過「十一項性別統計指標」後，2004年訂定各機關公務人員性別主流化訓練計畫、2005年通過行政院各部會推動性別主流化實施計畫、2009年要求行政院各部會推動「性別影響評估工作」。目前行政院中長期計畫皆必須填報性別影響評估表，方能送院審查，未來也將推動性別預算相關工作，足見我國與各國性別主流化的做法是同步邁進的。

究竟「性別主流化」的觀念要如何落實？目前幾個國家執行的例子值得參考。首先，菲律賓於1986年推行一項婦女發展計畫，並將之納入「國家中程發展計畫」中，這項計畫由所有政府部門執行，但由全國婦女委員會（NCW）及國家經濟及發展會（NEDA）共同監督執行成果，且NCW直接屬於總統府。如此一來，婦女能接近決策核心且將性別意識納入國家主流的發展計畫中。此外，哥倫比亞政府則是發布政策研擬手冊給各級政府，令其檢視決策過程是否具性別意識；並且組成性別訓練員（gendertrainers）的網絡，以訓練政府官員、政治家及地方公務員具備性別意識（Beall, 1998）。歐盟的作法更多面化：（1）成立獨立的男女平等委員會；（2）成立跨部會男女平等團，成員為各部門中的高階主管負責監督自己部門中性別主流化執行的情形；（3）另成立性別主流化官員團體，提出「性別影響預估指引」及定期進

度監督的報告；(4) 在所有政府決策及執行單位中成立性別部門 (gender focal points) 參與所有政策擬定；(5) 針對歐盟在中央、地區及各國的工作人員進行定期性別訓練課程。歐盟未來的目標是各部門自行訓練出性別專家 (internal gender experts)、發展出性別主流化的方法學、及發展性別資料與指標 (sex-disaggregated data) 以測量進度。北歐國家在性別的工作方面最特別的是設計「性別機會平等監察員」的角色，以對各機關性別主流化的進度進行監督。

在性別主流化工具方面，許多國家都陸續發展性別分析的指標，澳洲的WHV發展出一套性別分析的架構，其更朝向於政策落實及服務輸送體系建立之部分 (WHV, 2009)，包括：

一、性別分析

- (一) 在該議題上的性別差異為何？
- (二) 支持性別差異的證據從何

而來？

- (三) 證據是否來自於該議題的既得利益者？
- (四) 如何在男女性生活中進行性別影響的社會建構？
- (五) 影響男女性健康的社會、文化、經濟與政治因素為何？確定具體行為的根本原因。
- (六) 這些因素之間的關係為何？
- (七) 現行政策、立法與普遍態度在此方面的影響如何？
- (八) 在××服務方面，影響男女性使用與經驗的因素為何？
- (九) 男女之間的權力關係性質為何？
- (十) 女性在參與××活動、社區活動等方面的性別角色影響能力如何？
- (十一) 確認所有部門的活動能影響此問題。
- (十二) 確認可支持女性的實際需要與策略利益的機會。
- (十三) 確認可影響該議題的組織活動。

此外，加拿大近年來性別主流化工作最大的特色為建立性別主流化的性別統計指標與以基金輔助婦女團體發展，這些國家工作上的優點及法規發展趨勢都值得國內學習。以下就加拿大性別主流化的實踐為例說明之。

二、加拿大性別主流化工作

加拿大將性別平等視為人權保障一部分，規範於《人權法案》(Human Rights Act) 當中，法案一開始便明訂「任何基於種族、宗教、年齡、性別 (sex)、性意向 (sex orientation) 或稱性別認同、膚色等的歧視是受到禁止的」，因此凡個人遭遇性別歧視之情事，相關的案件皆可向加拿大「人權委員會 (Canada Human Rights Commission, CHRC)」提出救濟。加拿大政府在性別平等立法上主要依據1982年《憲法法案》(Constitution Act) 第15條「平等權」以及第28條「性別平等權 (rights guaranteed

equally to both sexes)』，在此法源基礎之下，加拿大政府推動相關的政策與立法，以實現性別平等（黃煥榮、蔡志恆、方凱弘，2007）。

加拿大政府於1976年成立「婦女部（Status of Woman Canada, SWC）」，其設立宗旨為促進婦女在經濟、社會、文化及民主生活的參與度、提升婦女平權、消除社會參與上的阻礙，尤其重視婦女經濟安全的提升以及消除對婦女的暴力。主要採取兩大行動計畫（program activity）：一為策略性的政策分析、規劃及研發，內涵包括訓練、工具研發、政策分析、諮詢與支援；二為賦予婦女力量以及戰略性伙伴關係的建立（SWC, 2009）。婦女部在1999年創設性別分析總署，協助各政府單位進行性別分析（Gender-Based Analysis, GBA）以及支援相關研究。婦女部推展性別平等的方式符合當下性別主流化之潮流。

婦女部最大特色是透過「婦女計畫（Women's Program,

WP)』提供婦女團體技術與資金上之援助，WP起始於1973年，過去加拿大政府雖有其他女性相關機構，但是多位於內閣邊陲，缺乏統整協調性。WP主要包含兩部分—「婦女社區基金（Women's Community Fund）」與「婦女夥伴基金（Women's Partnership Fund）」，協助婦女團體的建立以及茁壯（鍾寶慧，2009）。2006～2010年婦女部與「Native Women's Association of Canada（NWAC）」以及其他原住民、人權相關組織合作，提出「Sisters in Spirit Initiative」五年計畫，具體目標包括降低暴力、提升教育與就業、降低貧窮、提供安全居所、降低無家可歸以及促進司法途徑之使用（SWC, 2009）。

1995年聯合國性別主流化工作通過之後，加拿大開始加強相關的性別主流化工作，主要由二十四個聯邦部門及機構協力合作，產生一項計畫，由加拿大婦女部領導撰寫性別平等的聯邦計畫（Canada's Federal

Plan for Gender Equality），此計畫由聯邦政府所領導，希望建立正面的政策環境，擁有一個制度化的架構以執行性別平等，並且投入統計資料的分析，最終能與體制外的團體形成一個夥伴關係（SWC, 2001）。

在制度的基本架構上，聯邦政府希望達成任務如下：

- 一、發展執行性別分析的工具（tools）與方法（methodologies）。
- 二、投入對立法與政策進行性別分析的訓練。
- 三、對促進性別平等的程度發展評估指標。
- 四、適當地蒐集與應用性別分類資料。
- 五、在聯邦政府中使用性別敏感（gender-sensitive）的語言。
- 六、對性別分析程序是否達成既定目標進行效能的評估。

加拿大執行性別主流化的特色在於建構完整之性別統計技術與工作，婦女部在1999年創立性別分析總署（Gender-

based Analysis Directorate)，此機構協助其他機構發展性別分析的指標，主要工作包括訓練工具的發展、政策的個案研究、以性別分析評估政策，以及研究教育與推廣的工作。此外，婦女部亦建立廣泛性的指導架構，發布「性別分析的指引 (Gender-based Analysis: A Guide for Policy-Making)」，對性別分析進行規範，亦即讓各部門進行性別分析時，可依據標準去執行，此亦讓加拿大的性別統計分析建構有足夠之標準以進行規劃。

整體而言，加拿大的性別工作著眼於與民間婦女團體網絡之建置，由整個中央領導與發展基本工具，並建立標準化流程。由於加拿大為聯邦制國家，相關的婦女立法並不多，主要依據《憲法》中的性別平等原則做為執行標準，性別主流化之後由聯邦政府所帶領的相關工作亦起了制度化的作用。

性別主流化是全球性的趨勢，並非臺灣特立獨行的工作

方向，因此當然臺灣不應置於性別主流化的全球脈動之外。未來如何與全球各國同步推動性別主流化，而又能建立我國特色，並能夠設計讓國內各級公務人員能夠接受的性別主流化工作之工具，此為未來重要的方針之一。性別主流化的工作不僅是在公部門內推動的改革，許多國家近年來陸續以訂定法律的方式，也開始要求企業同步進行性別平等僱用政策，以期達到性別平等發展原則。國外有許多做法，包括要求企業董事會達到性別平等僱用，才願意給予相關補助；或是承攬政府招標案時要求企業必須達到固定比例的性別僱用，才願意將政府部門的工作發包給民間企業。更重要的是，這一波國際性別主流化工作的原則，並不在於保護女性的工作權，而是同時重視兩性在各項工作上的平衡發展，以期達到社會和諧的目的。

參考書目

1.黃煥榮、蔡志恆、方凱弘 (2007)

。性別議題在政府人力資源管理之理論與實務—兼論性別指標之建立與運用。行政院人事行政局委託研究計畫。

- 2.鍾寶慧 (2009)。加拿大性別平等工作之推動。財團法人國家政策研究基金會：<http://www.npf.org.tw/post/1/5910>，取用日期：2011年6月29日。
- 3.CSW, Commission of Women Status (1997). UN. Information Forum on National Policies in the Field of Equality between Women and Men (E/CN.6/1999/7). Strasbourg: Commission of Women Status, 17-31.
- 4.CSW, Commission of Women Status (1998). UN Important Issues: Secretariat Report. (E/CN.6/1999/4). Strasbourg: Commission of Women Status; 18-27.
- 5.Beall J. (1998). Trickle-down or Rising Tide? Lessons on Mainstreaming Gender Policy from Colombia and South Africa. Social Policy & Administration, 32: 513-34.
- 6.Reanda L. (1999). Engendering the United Nations: The Changing International Agenda. The European Journal of Women's Studies, 6: 49-68.
- 7.SWC, Status of Woman Canada (SWC) (2001). Canadian Experience in Gender Mainstreaming. SWC.
- 8.Status of Woman Canada (SWC) (2009). <http://www.swc-cfc.gc.ca/index-eng.html>
- 9.WHV (Women's Health Victoria) (2009). Women and Violence. Women's Health Issue Paper, NO.5. Meldourne: WHV. ❖