

性別平權與性別預算

財務是提升女性權利和性別平等的關鍵。「促進性別平等與婦女充權之資金籌措」的專家小組會議報告，提供國家和世界層次四項主軸「總體經濟政策和蒙特雷共識」、「公共財務和性別敏感預算」、「雙邊和多邊援助」、以及「補助女性運動」指導原則，「公共財務和性別敏感預算」是其中重要的一項。多數國家，國家是性別平等最大財務來源。同時，預算是轉化政府承諾為實際的政策和方案。然而，如同全球多數的國家，臺灣財政面臨摺節實施。因此，推動性別預算，應該可以借鏡英國的經驗，著重課稅，而非支出。檢討減少公共支出，縮減的公共服務，受害者是誰？或許才是落實性別平權的關鍵。

嚴祥鸞（實踐大學社會工作學系教授）

壹、前言

經過幾個世紀的運動和抗爭，究竟婦女人權已經改善？達到平權？甚至微妙地被操作為不再是議題與問題？婦女多數仍處於貧窮的情況，即可說明一切。尤其，全球化的浪潮下，弱勢族群女性的處境只有更糟，多數婦女處於非正式經濟勞動

市場，缺乏工作安全，沒有社會保障，更無發聲的管道。婦女人權的落實，即不應再把婦女議題框架在「社會福利政策」，「婦女」仍舊是「被保護者」，漠視她們在經濟發展的貢獻，剝奪她們應有的經濟權。換言之，婦女人權的落實，應著眼「人權基礎」，從婦女免於饑餓的社會福利，轉進婦女經濟充權。

貳、婦女免於饑餓（社會福利）與婦女經濟充權（婦女與經濟）

當有些國家的婦女暢談經濟地位的提升，卻仍然有許多國家的婦女還在為「基本的生存」奮戰。女性在正式經濟勞動市場多集中在低階危險、又

沒有升遷機會的位置。相對的，還有更多的女性處於非正式經濟勞動市場，為爭取有尊嚴的工作而努力。相較於正式經濟勞動市場工作的女性，非正式經濟勞動市場工作女性的勞動條件更惡劣，她們處於「無工作尊嚴」的狀態，昂貴工作成本是隱藏的，是種惡性循環，致她們陷於貧窮，永難遠離。「婦女免於饑餓」與「婦女經濟充權」二項策略，必須採多元進行。

婦女參與經濟機會的不公平，阻礙婦女在各方面的發展。以勞動參與為例，開發中國家有三分之二的婦女分布在非正式的部門。《2000/2001年世界發展報告》（World Development Report 2000/2001）估計，出口加工區，俗稱血汗工廠（sweatshops）的勞工百分之九十是女性；兼職、臨時工、性工作者、在家照顧撫養或照顧經濟部門，都應該包含在婦女與經濟議題。

以臺灣為例，1950年到現在，從農村工業化、工業化到後工業的經濟發展過程，婦女

在勞動市場一直是「被擠出一個市場」、「再推進另一個市場」，扮演著「產業後備軍」角色，始終不曾缺席（嚴祥鸞，2009）。但是，長久以來，性別議題（或者說從婦女跳到性別，實質仍在婦女議題）始終與社會福利聯結，鮮少聯結至經濟領域，遑論女性的經濟發展政策。

聯合國婦女發展基金和國際勞工組織除了設計相關職業訓練和能力培育的課程規劃外，還要求各級政府建立性別統計資料，以為分析和規劃的基礎。換言之，婦女不應在總體經濟政策缺席，具有「性別意識的總體經濟政策」是國家推行「性別主流化」的重要基礎和機制。52屆聯合國婦女地位委員會暨民間婦女團體會議的主軸為「Financing for gender equality and the empowerment of women」，環繞在婦女經濟充權的議題上進行各類經驗分享與討論，包括資金籌措和反映性別預算（Gender Responsive Budgets）的行動者。

參、婦女和經濟：資金籌措

婦女和經濟的主要議題包括性別敏感預算（gender-sensitive budgeting）、發展合作（development cooperation）、補助女性運動（funding of the women's movement），以及私部門的角色（role of the private sector）。

DAW（the Division for the Advancement of Women）針對「促進性別平等與婦女充權之資金籌措」的專家群會議報告（the Report of the Expert Group Meeting）提供民間團體參選CSW會議互動的挑戰架構。專家小組會議報告指出，影響促進性別平等之資金籌措的全球因素，諸如，貿易自由化、國際資金的流動、經濟發展型態增強國際和國內社會的不平等、公共服務私有化和縮減、移民、以及基本教義引起的國際安全議題。因此，專家小組會議報告提出四項主議題，作為全球和國家促進性別經濟的指標。四項主議題，包括：

論述》專論 · 評述

- 一、總體經濟政策和蒙特雷共識，由於經濟和社會政策缺乏性別平等概念，為強化這項承諾，專家群會議建議，在杜哈會議前，各國應更積極投入性別平等的經濟政策。
- 二、公共財務和反映性別的預算：通常「國家」是性別平等和婦女經濟充權唯一最大的財源，如何將政府承諾轉化為政策？也是促進性別平等和婦女經濟充權的關鍵。
- 三、雙邊和多邊援助：正式的雙邊協助（Official Development Assistance, ODA）從 2010 年的 10% 到 2015 年必須增加到 15%。
- 四、提供婦女運動資金：專家群會議認為，各個層級都有強且有效力的婦女組織，是增進婦女權益和性別平等的關鍵。因此，她/他們鼓勵，資金贊助者應長期投資婦女運動組織（詳細內容參閱 the Division for

the Advancement of Women 網站）。

公私部門合作推動財務援助促進性別平等，這種夥伴關係深具挑戰性。其中，促進性別平等的財務籌措過程中，政府資源、外界援助以及私部門均扮演重要的角色。私部門可以扮演六項角色：(1) 提供年輕女性就業機會並且加強訓練與技能發展；(2) 與公部門合作，並動員更多資源投入；(3) 對發展中國家而言，企業者因投資與財務援助，可影響政府層面；(4) 成為提升政府與公民社會共同合作的最佳範例；(5) 落實勞動核心標準、良好的工作條件、平等機會政策、遵守與聯合國婦女基金共同訂定的卡爾維特婦女原則（the Calvert Women's Principles）等；(6) 致力於性別平等的慈善事業發展，尤其是針對未來世代的方案，如女孩存款俱樂部、認識財務方案、非性別歧視的就業方案等。

儘管性別平等與婦女權益日益受到社會重視，但是

婦女倡議性團體的募款卻越來越不容易。AWID 從研究發現，過去幾年許多雙邊或多邊援助型機構寧願將財源直接給政府，而非 NGO 組織。儘管這些組織的政策支持性別平等，但是實際執行的時候卻非如此。另外，大型獨立性組織改變領導方式，挪走支持性別平等方案的款項，且越來越重視績效，於是傾向將大筆經費補助大型組織。然而，AWID 也發現，許多長期支持婦女權益與性別平等的國家與援助機構或國際型 NGOs，她們仍認為應該調整策略並加強與婦女運動組織更緊密的連結，同時也有許多新的國家加入援助的行列。

肆、性別意識（gender-aware）的總體經濟政策與性別預算

性別是社會權力系統的基礎之一，猶如族群，二者藉由生物的不同，建構社會權

力系統。權力存在於經濟、社會、以及政治的機制和關係，特別是經濟生活；女性如果在經濟發展政策中缺席，女性的地位即無法提升。聯合國提升婦女地位國際研究和訓練機構（International Research and Training Institute for the Advancement of Women, INSTRAW）早在2005年對婦女與經濟有一份比較完整的評估報告，主張婦女與經濟的關鍵領域有七大項：

- 一、提升婦女的經濟權和獨立，包括均等就業機會、安全的工作環境和經濟資源的掌握；
- 二、輔助婦女均等機會取得資源、就業、市場和貿易，此部分著重在婦女的土地財產的繼承權、婦女小額信貸和婦女在市場和貿易公平地位；
- 三、提供商務服務、訓練和進入市場、取得訊息和技術資訊，特別是低收入戶的女性；

四、加強婦女經濟能力的養成和商業的網絡關係的聯結；

五、消弭職業區隔和所有就業歧視形式；

六、倡導男性和女性一起擔負家務工作，平衡工作和家庭關係；

七、重視家務工作者和外籍工作者的工作權。

檢視上述七大領域，臺灣相關的性別政策和法律已具備。但是，相關的性別政策預算，相當稀少。創業鳳凰和育嬰留職停薪津貼，應該都是性別政策預算。只是，創業鳳凰不再是女性專屬；育嬰留職停薪津貼，適用者仍有限。儘管，經濟政策缺乏性別意識，鮮有人質疑「總體經濟性別缺席」的正當性。將婦女與社會福利聯結係因不管國家總生產和公共支出的增加或減少，女性都會完成社會生產（social reproduction），如無給家務工作或托育措施或設施。對此，女性主義經濟學家駁斥新自由派經濟學的論點，

主張「公共資源必須服務社會生產和市場化生產（marketed production）」（Elson, 2004: 5）。

適值性別意識的總體經濟政策與性別預算開始萌芽，主要性別預算的贊助者—國家，實施撙節，首當其衝的則屬女性居多。英國女性預算小組（2012）呼籲，性別預算的新思維，應著重課稅，而非支出。課稅，某些人減稅，某些人則加稅。尤其，實施撙節，即減少公共支出，意謂公共服務的縮減，不僅公部門工作減少，公部門的薪水減縮，還影響底層使用公共服務的女性和弱勢者。

一如全球多數的國家，臺灣財政困窘，同樣面臨撙節措施。因此，推動性別預算，應該可以借鏡英國的經驗，著重課稅，而非支出。檢討減少公共支出，縮減的公共服務，受害者是誰？或許才是落實性別平權的關鍵。❖