

淺談性別主流化與性別統計 及性別預算

性別主流化已成為公部門一項重要新興議題，茲我等主計人員職司各級政府與其所屬機關各種性別統計及性別預算之綜整或幕僚業務，故宜對「性別主流化」與「性別統計」及「性別預算」的意義及其重要性作一概念性了解。

◎ 鄭瑞成（臺北市政府主計處副處長）

壹、引言

近20年來，隨著科技不斷進步及經濟持續發展的結果，世界上大致出現了幾個大浪潮或大趨勢，包括全球化、氣候暖化、少子化、高齡化及性別主流化等議題。而何謂性別主流化，據初步調查結果，除曾作過此議題研究或推動該項工作者外，大部分人對此項議題似乎不甚清楚，甚至其定

義為何，可能也無法有立即的認知。因此，筆者不揣淺陋，擬就「性別主流化」的意義作一重點探討，同時就其所衍生的「性別統計」及「性別預算」一併介紹，俾讀者能藉此了解或釐清其主要意涵。

貳、文獻探討

一、性別主流化的源起

「性別主流化」一詞是由

英文「Gender Mainstreaming」翻譯過來的，亦稱「社會性別主流化」，它是一種推動一個社會達到性別平等的全球策略之一。它的發展與1975年聯合國在墨西哥市舉行的第二屆世界婦女大會，宣布未來的十年為「婦女十年（Decade for Women）」，責成各國全力推動婦女權益，有密切關係。惟在推動婦女權益保障的過程中，發現如果僅從婦女權益的

保障觀點出發，想要達到性別平等的目標，有其困難，因此在1995年北京舉辦的聯合國第四屆世界婦女大會中，與會者乃通過「北京行動宣言」，正式以「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。

二、性別主流化的定義

性別主流化係指政府在所有的立法、政策擬訂、計畫規劃、方案設計、資源分配、人才培育及組織建構之過程中，將男性與女性的觀點、經驗及需求，完整的反映在政策與方案的設計、執行、監督及評估內，俾兩性可以均等受惠，同時由此帶動深層的組織變革，打造一個符合性別正義的社會，其最終目標乃在實現性別平等，使男女兩性都一樣有更多的選擇自由，以促進人類平等、和平、發展。

換言之，性別主流化本身並不是一個目標，而是逐漸消

除社會性別歧視，實現社會性別平等與性別公正的一種手段。

三、性別主流化之重要性

性別主流化並不是一種口號，而是要從現實生活中的各種可能影響因素或問題予以全面考量、設計並執行，才是達到兩性平等的重點所在。我們可由下列的例子來闡釋性別主流化之重要性：

(一) 公廁問題

一般公共場所看到的「男廁門可羅雀，女廁卻大排長龍」是許多人共同的生活經驗。統計資料顯示，男性與女性如廁的時間平均比為1：3，但是目前台灣公共廁所之建置，男廁與女廁之間數比皆為1：1。這個例子即是建築物於設計與建造的過程中，沒有考量性別因素所導致的問題。如果建築物在設計與興建的過程中，能將性別因素納入

影響評估，便可以將女廁間數增加為男廁間數的3倍，如此即可消除女性使用的不便，解決公廁不均衡的問題。

(二) 公設設計問題

公共場所或辦公室冷氣開放強度，往往以一個身著西裝打領帶男士而決定，此時身著短袖洋裝之女性只能喊冷。這些都是政策擬定與公共建設設計未將男性與女性需求之差異納入考量所導致的負面結果。如能以性別主流化的策略，針對性別面向來思考，將可改善因性別差異所造成的不當。

因此，透過「性別主流化」，我們希望達到一個讓所有性別之人皆能感到舒服、自在及無壓迫的生活環境；再透過具有性別觀點的立法、政策及制度之建構，逐漸達到性別平等。

四、性別主流化的6大工具

(一) 性別統計

1. 性別統計之概念

性別統計之目的主要係藉由統計數據，充分反映所有政策範疇中不同性別的情況或了解不同性別的政治、經濟、社會、文化及環境等方面的處境及現象，俾對性別差異及性別議題進行有系統的研究，進而作為政府及各機關制訂法令、政策、計畫或方案等之參考，同時作為執行後相關效益評估之分析。

換言之，性別統計不單是區分男、女性別之統計，且是指統計數據背後所代表的兩性社會處境；亦即能藉由統計數據來觀察性別議題的社會現象或只要能彰顯性別議題的統

計，均屬性別統計。

此外，前述性別統計，其統計項目除須具有「性別」複分類外，亦應與其他重要複分類，如年齡、教育程度、居住縣市、年收入等進行交叉統計，如表1所示；另其統計結果，亦須能方便進行長期趨勢分析、區域分析及國際比較，俾能有效運用。

2. 性別統計指標

性別統計指標係指一個至少能部分反映性別意涵的統計項目。它可為單項指標，如男/女之平均餘命（用以表示男女壽命）、女性議員比率（用以量測女性政治參與程度）等；它亦可由多個統計項目組

合而成，亦即由一組統計項目定義出另一個統計項目，如聯合國開發計畫署（UNDP）自1995年起所發布的性別權力測度（Gender Empowerment Measure，簡稱GEM）、性別發展指數（Gender Development Index，簡稱GDI）等。茲舉例說明如表2。

(二) 性別分析

性別分析，又稱為性別統計分析，係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或研究兩性在現存的政治、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之背後因素。茲舉例說

表1 臺北市政府所屬機關（構）正式編制內職員人數統計（分別就男性、女性及總計予以分類統計）

中華民國××年底									
機關（構）別	總計	年齡別		教育程度別		考試及格別		官等別	
		未滿30歲	...	博士	...	高考	...	簡任（派）	...
總計									
民政局									
財政局									
...									

表 2 臺北市男女平均餘命及女性議員比率

指標項目		填報機關	96年	95年	單位	指標定義
平均餘命	男	衛生局	79.69	79.40	歲	0歲人口餘命之平均數。
	女		84.42	84.32		
女性議員比率		市議會	36.54	36.54	%	96年底女性議員占全體議員人數百分比。

資料來源：臺北市96年統計年報、臺北市重要統計速報第335期。

明如下：

《案例》

95年度台北市女性的勞動參與率為47.7%。而女性未婚以前的勞動參與率是56.4%，超出未婚男性的53%；另隨著結婚或與男性友人同居後，勞動參與率便下降至46.6%，遠低於有偶或同居之男性的70.1%；此外，離婚或分居或喪偶的女性單親，其勞動參與率更降至27.9%，而同樣遭遇男性的勞動參與率則為48.9%（龔維正，2008）。

【分析】：

(1) 女性結婚後往往被要求或自願放棄工作，有許多企業甚至不願

意僱用新婚女性。女性在婚後的自我發展常常受限，而且經濟也不能自主，這又導致女性在家庭中常常沒有平等的決策權。

(2) 由於婚姻阻止女性進入職場，若干年後女性失去職場競爭力，於離婚或分居或喪偶後，就難再進入職場，造成經濟上的弱勢。而男性於這方面的問題少得多。

(三) 性別預算

由於預算係政府施政計畫的財務數字表示，故透過前述的性別統計及性別分析之後，若顯示某一特定之性別族群（如不同年齡、教育程度、年

收入等之男性或女性）處於弱勢或是須政府制訂法令、政策、計畫或方案等予以輔助時，則勢必分配資源循預算程序處理，而該項資源即是所謂的性別預算。

前述性別預算另具有2項基本概念，一為「性別預算分析」，另一則為「性別回應預算」。前者係指政府投入資源辦理相關性別平等業務後，應評估其投入產出的效益或其對某一特定之性別族群（如不同年齡、教育程度、年收入等之男性或女性）是否已產生預期的效益或影響者；至後者則係指針對前者之評估後，決定應增加、減少或持續投入資源，甚至改變資源分配，辦理相關性別平等業務者。

(四) 性別影響評估

為使各機關在制訂法令、政策、計畫或方案等時，能切實將相關性別主流化議題予以納入，或在執行上能予以貫徹

落實，勢須將一些攸關性別主流化之原則，列成清單，稱為「性別檢視清單」，要求各機關在上開法令、政策、計畫或方案等，於制訂、施行時或結束

後，使用該項清單，以作為自我檢測、提升品質或考量評估的依據者，我們稱為「性別影響評估」。茲將上開清單繪表說明如表3：

表3 性別檢視清單

一、目標：明確定義目標對象及預期成效。	1	方案目標為何？有何正面影響？可否去除不平等障礙？
	2	誰是受益者？男女比例多少？是否因應不同性別需求？
二、資料蒐集：性別統計資料、調查研究等。	3	有無充分諮詢、整合各方的意見？
	4	有無蒐集各方分類資料與統計數據？
	5	曾做過哪些相關的準備工作？
三、發展作法：依據性別主流化觀點，擬定計畫。	6	根據資料，對於不同性別是否有不同的影響？若有，如何調整方案內容？
	7	參與該方案的人，是否具備性別平等認知／有無參與相關課程？
	8	是否有考量到其他不同年齡、社經地位、族群等需求？
四、預算：把性別觀點整合到預算流程的各個層面當中。	9	是否針對不同性別，或性別平等之議題，編列預算？
	10	預算項目對促進性別平等有何正面影響？
	11	預算編審時，有無徵詢性別相關團體的意見？
五、傳播：如何將訊息傳達給不同背景的女性。	12	採何方式傳佈訊息給目標對象？有無針對不同對象，採不同傳播方法？
	13	訊息傳佈有無避免性別歧視的語言、符號或案例？
六、提供服務：提供服務的作法是否能符合及滿足各種女性群體的需求。	14	不同群體取得資源的難易有何不同？有無配套措施可彌補此差異？
	15	有無結合其他政府、地方或民間組織，協助提供服務？
	16	提供服務，能否考量各種使用者的需求？
七、評估：實際執行情形是否符合前述各步驟並達預期效果，或有意外發展及成果。	17	有無進行滿意度調查？調查是否能反映不同背景之男女意見？
	18	是否邀請學者、專家或代表協助監督方案？若有，監督過程有無聚焦在實際執行上？
	19	能否促進不同性別族群間的了解與接納？並說明理由？
	20	未來如何進行改進，對不同性別發揮最大效益（請註明題項編號及改進方式）？

資料來源：龔維正，2008。

(五) 性別意識培力

所謂性別意識培力，主要係透過簡介性別主流化概念、工具或舉辦相關性別議題之研習、訓練課程等，以培養或增加公務人員性別敏感度及性別意識，俾其在工作場域中能更了解不同性別者之觀點與處境，從而運用性別主流化觀念，落實性別平等政策者。

(六) 性別平等機制

所謂性別平等機制，主要係在政府或機關內部設置一推動性別平等的專責機關（構），或成立一跨機關或跨機關內部單位間之臨時任務編組，以負責辦理相關性別平等之橫向聯繫及督導工作者。例如行政院及臺北市政府目前分別在其下成立跨部會或跨機關之臨時任務編組：「婦女權益促進委員會」及「女性權益促進委員會」，並要求各部會或各機關成立性別聯絡人、性別平等專案小組或性別主流化支援小組，同時規定各機關臨時任務

編組的成員須符合任何一個性別不得少於三分之一等，即是建構性別平等機制的作法。

五、落實性別主流化的方式

綜觀各國實施性別主流化的經驗，其將社會性別平等納入主流的方法及步驟約可整理如下：

- (一) 政府高階長官應有明確而堅定的性別議題政治承諾。
- (二) 政府應設立相關性別議題專責機構，統合或協調各機關推動，並規定該專責機構人員之任何一個性別不得少於三分之一。（性別平等機制）
- (三) 政府應規定各機關須定期辦理相關性別議題之教育訓練或專題演講。（性別意識培力）
- (四) 政府應指定專責機關（構）辦理相關之性別統計及性別分析。（性別統

計）（性別分析）

- (五) 政府應規定各機關在立法、政策擬訂、計畫規劃、方案設計、資源分配、人才培育或組織建構時，須將相關性別議題予以納入，必要時調整公共支出，以確保男女之平等。（性別預算）
- (六) 政府應規定各機關在執行前開已制訂之法令、政策、計畫或方案等時，其性別議題部分須予以貫徹落實。
- (七) 政府應指定專責機關（構）就以上6項實施情形，予以個別考核或綜合評估。（性別影響評估）

參、性別統計及性別預算的重要性

綜合以上所述，性別統計之重要性，係首先可利用性別統計找出社會性別問題；其

次，針對問題設定改善目標後，可藉由性別統計評估後，制訂法令、政策、計畫或方案等，並據以編製相關預算；再者，性別統計可作為法令、政策、計畫或方案等實施後，據以評估其成效之客觀依據。

至性別預算的重要性，則在於預算是政府政策的表述，它反映政府優先的社會及經濟政策，並透過預算的執行，方能實踐上述優先的政治承諾，故為落實性別主流化的各項手段，及達到性別平等的最終目的，有關性別預算的定義與如何透過預算程序據以妥適分配公共資源及落實執行，政府之政策制訂者與執行者實有必要加以重視。

肆、結語

性別主流化已成為公部門一項重要新興議題，是以，近年來各級政府除積極著手推動各項促進性別平權，提升性別

意識的管理措施外，未來可預見的是：將持續深化性別意識，並將性別平等觀點落實應用於工作與生活中。茲我等主計人員職司各級政府及相關機關各種性別統計及性別預算之綜整或幕僚業務，故為營造政府部門性別平權的職場文化，並成為協助政府及各機關推動性別主流化的有利幫手，自應透過各項積極的管理作為，將目前職司之性別統計及性別預算業務，予以改善及精進，而在改善及精進之前，我等主計人員宜對「性別主流化」與「性別統計」及「性別預算」的意義及其重要性作一概念性了解。

參考文獻

(一) 論文及期刊

- 1.王如玄、李晏榕，2007。「性別主流化——邁向性別平等之路」，研習論壇月刊，76：18-26。
- 2.林依依，2008。行政院「性別主流化」種籽師資培訓班之政策行銷分析，花蓮：東華大學公共行政研究所碩士論文。

- 3.曾中明，2008。「我國性別主流化推動計畫與機制」，研考雙月刊，32（4）：13-21。

(二) 網站資料

- 1.李安妮，2006。「認識性別主流化」專題演講講義（11月9日），行政院主計處網站/性別統計/性別分析/性別主流化相關簡報。
- 2.陳惠馨，2005。「性別主流化課程大綱」，陳惠馨教授個人網站/舊版網頁/專業課程/性別主流化。
- 3.蘇媛瓊，2008。「性別統計」專題演講講義（10月16日），Google學術搜尋。
- 4.Rhonda Sharp，2006。「政府預算的性別觀點運用：理由、方式以及具體目標」，財團法人婦女權益促進發展基金會網站/性別資源工具/性別預算/2006性別主流化專題演講暨工作坊。

(三) 其他

- 1.中國婦女研究會，2001。「女職工權利及社會性別平等基礎知識」，北京：中國婦女研究會內部資料。
- 2.龔維正，2008。「97年度性別主流化工作坊」第1期講義（2月15日），臺北：臺北市政府公務人員訓練處。❖