

# 性別影響評估

張菊惠

台灣大學衛生政策與管理博士  
長榮大學醫務管理學系暨研究所助理教授  
性別平等政策綱領健康醫療照顧召集人  
CEDAW公約第二次國家報告撰寫指導老師  
婦女健康政策撰寫指導暨審議委員

1

## 大綱

1. 性別主流化發展史
2. 中央政府性別主流化計畫內涵
3. CEDAW公約實質平等--積極消除歧視
4. 性別影響評估之基石→性別統計與性別分析...看見性別差異
5. 改變之關鍵→性別回應預算...採取具性別敏感度政策作為  
以回應CEDAW公約中國家之義務

2

## 聯合國性別平等發展歷史

世界婦女大會		目標	
1975	1 <sup>st</sup>	消除對女性歧視	1979年 消除對婦女一切形式歧視公約 CEDAW
1980	2 <sup>nd</sup>	「保障婦女權益」和 「促進婦女行使權益」	
1985	3 <sup>rd</sup>	「性別盲」	1985年 奈洛比前瞻性策略行動方案
1995	4 <sup>th</sup>	性別主流化	1995年 北京宣言及行動綱領
		2010年7月1日成立UN Women 更高決策層級的整合性單位 整併原有的四個婦女相關單位 以強化各項婦女權益與性別平等的推動	2000年千禧年宣言MDGs

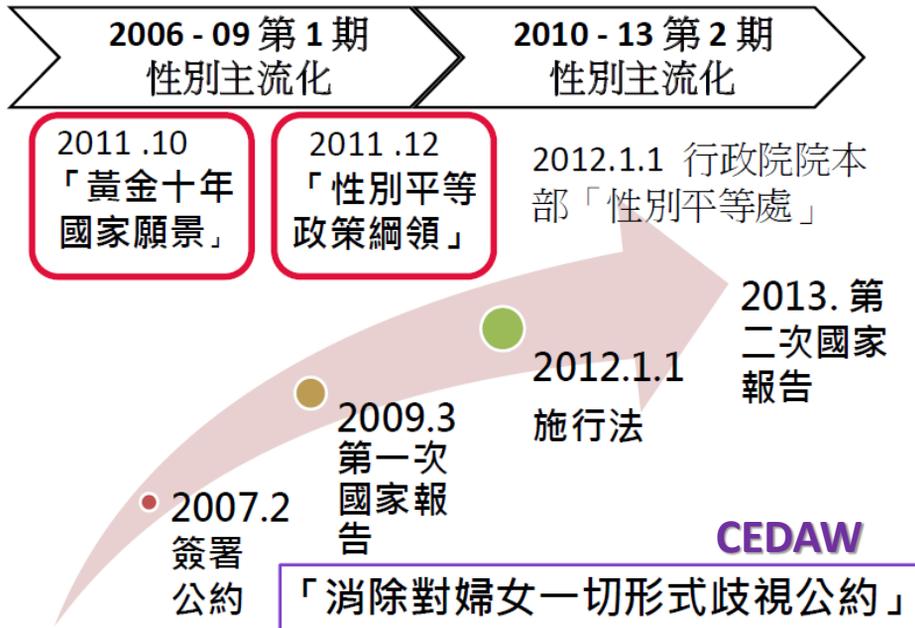
3

## 聯合國性別平等發展歷史

- 1975年聯合國第一次世界婦女大會提出婦女十年，以消除對女性歧視為目標。
- 1979年通過「消除對婦女一切形式歧視公約CEDAW」作為婦女人權憲章。
- 1980年第二次世界婦女大會重新思考「保障婦女權益」和「促進婦女行使權益」的差距。
- 1985年第三次世界婦女大會提出「性別盲」，將解決問題的策略從改善個人條件導向，調整為改變整體結構導向，將婦女議題視為全人類的問題。開始發展「性別統計與分析」與「性別預算」等基礎工作。
- 1995年第四次世界婦女大會提出「性別主流化」，通過「北京宣言及行動綱領」。產生及發布性別基礎資料和資訊，用以規劃及評核。

4

## 性別平等是政府的既定政策



5

## 中央部會的性別主流化工作(始於2005年)

1. **性別統計** 建構具性別區辨力的統計資料
2. **性別分析** 了解性別的需求及進行性別分析
3. **性別預算** 回應性別差異的預算與資源挹注
4. **性別影響評估** 性別影響分析及影響評估
5. **性別意識培力**
6. **性別平等機制**



看似分開的三件工作，實為政策制訂過程的“因”與“果”。因為性別統計與性別分析發現性別差異，因此編列預算消弭性別差異。

6

## 性別影響評估緣起

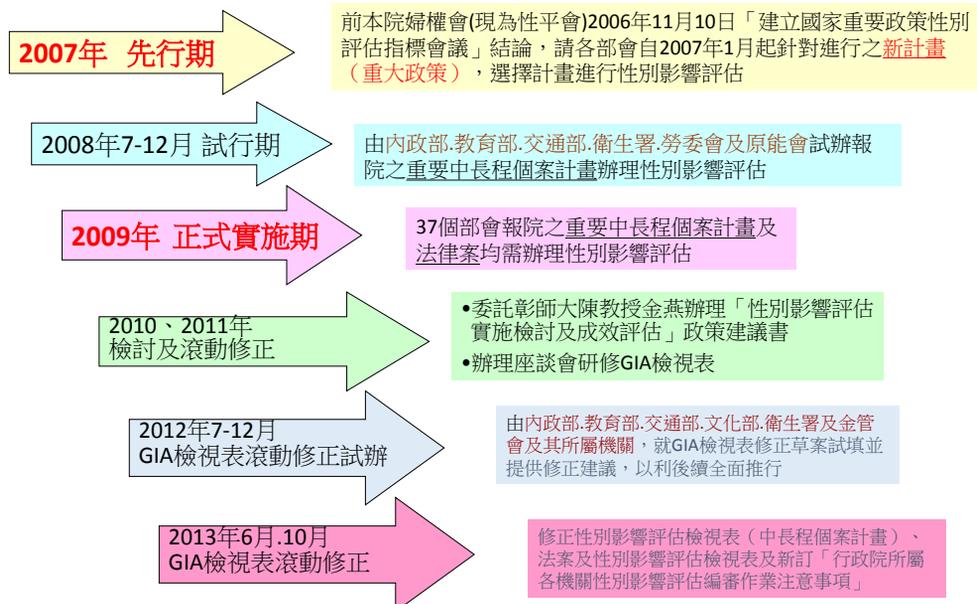
亞太經濟合作會議(APEC) 性別整合諮詢小組 (AGGI)

- 性別評估指標 (Gender Criteria)
- 一分鐘簡介性別相關參考依據
- APEC方案提議表格之性別相關參考依據檢視清單

並且規定所有提送到APEC秘書處的計畫書都必須檢附該評估表，俾檢視該計畫或方案的設計是否具性別觀點。

7

## 我國實施GIA發展歷程



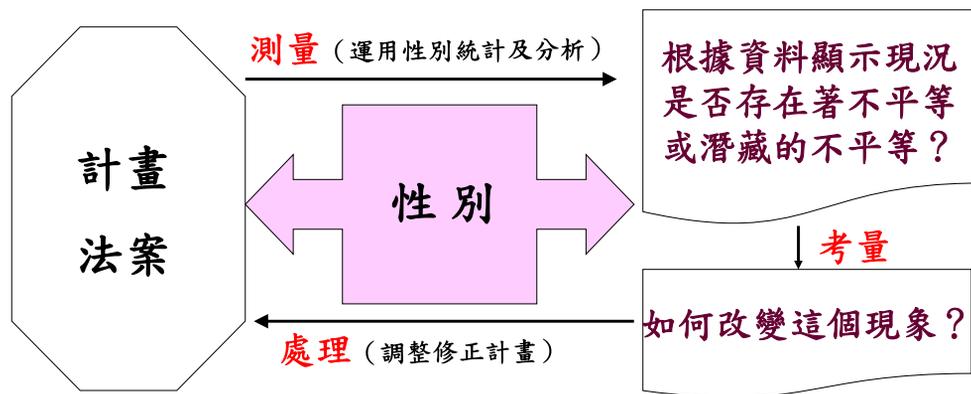
## 性別影響評估(Gender Impact Assessment, GIA)

- 目的在於促使政策制定者更清楚掌握男女不同處境，並設定預期的結果，使性別落差獲得改善，確保政策、計畫與法案，從研擬規劃、決策、執行、監督評估與事後檢討建議等各階段過程，都能納入性別觀點。預期政策效益包括檢視與回應政府現有體制的不足、有效運用國家資源、促進政府決策與運作機制透明化、落實憲法基本人權保障以促進性別平等之社會效益等
- 為使性別觀點融入國家重大計畫及法案，研考會及行政院法規會規定各部會自 2009 年起於重大中長程個案計畫及主管法案報請行政院審查前，均應進行性別影響評估。
- 2009 年至 2012 年底止，約有 800 個重大中長程個案計畫及 400 個法案辦理性別影響評估。

9

### 性別影響評估理念

是一種測量工具，也是一種過程。在規劃法案、政策、計畫、方案、策略時，將「性別」當作一個必要元素，考量對女性/男性及對性別關係發展的影響。



10

## 為何要進行性別統計及分析

- 國家的政策、計畫、方案及立法，以「人」為核心，對於兩性的影響可能是不同的。
- **以性別為基礎的分析（統稱性別分析）**（sex- and gender-based analysis）  
強調以證據為基礎（evidence-based）的分析，檢視政策、計畫、方案及立法對於男性與女性的影響，並進一步分析是哪些原因導致這些影響。
- 由於強調以證據為基礎的分析，因此性別分析需要大量收集並使用「按性別區隔之資料（gender-disaggregated data）」，藉著這些資料可以清楚地呈現兩性的地位、狀態、角色以及責任等差異，並且了解男女使用與支配資源的情況。

## 實質平等的三個面向



## 形式平等作法：相同對待非平等

- 看似性別中立的法律或政策。
- 強調平等對待，將男女一視同仁，不作分別；
- 忽視了因生理與社會產製的種種男女差異造成女性受到不符比例原則的廣大歧視與偏頗對待，及隨後形成之女性特殊困境、需求及解決之道；
- 無法真正讓女性得享與男性平等無二致的權利，造成對女性不利影響。

「間接歧視」(Indirect discrimination)法律、政策、方案或措施表面上對男性和女性無任何歧視，但在實際上產生歧視婦女的效果(discriminatory effect)。這是因為看似中性(neutral)的措施沒有考慮男女間既存的不平等狀況(見CEDAW一般性建議28/16)。

## 保護主義作法：差別對待假平等

- 認知到男女間的差異。
- 將差異視為「弱點」。
- 採取不同對待方式，卻造成「控制」與「限制」。
- 結果：限制機會的平等。

「直接歧視」(Direct discrimination)包括明顯(explicitly)以性或性別差異為由(based on grounds of sex and gender differences)所實施的差別待遇(different treatment) (CEDAW一般性建議28/16)。

## 矯正式作法: 差別對待真平等

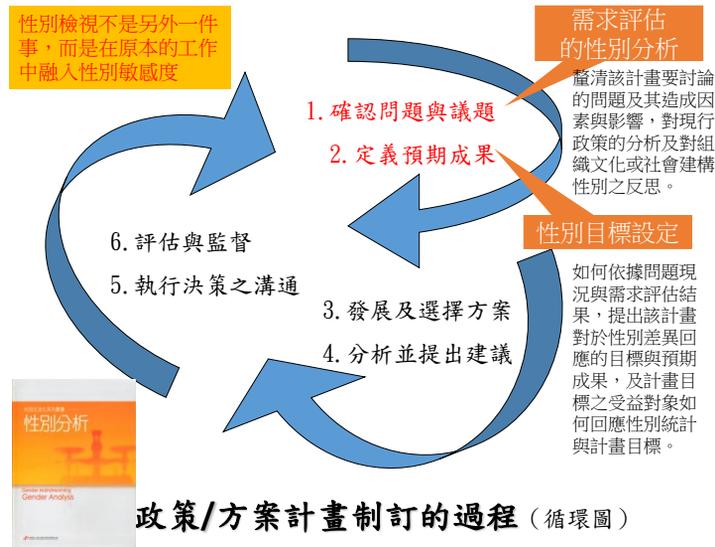
- 為達成性別實質平等的目的，採用「矯正式」取徑(**corrective approach**)的政策、行動方案及法規來**協助**原本**因**男女資源、權力、背景條件**差異不均而無法平等享有權益**的女性。
- **矯正不平等的元素**，以達實質平等或結果平等，創造支持、友善婦女人權之環境。

不正視歧視之結構和歷史模式以及忽略男女權力關係之**不平等**，有可能使間接歧視狀況更加惡化 (CEDAW一般性建議28/16)。

37

## 性別分析

- 性別角色分析架構
  - 家庭內性別角色
  - 公領域性別角色
  - 性別權力關係分析
- 資源或資訊的可及性和可近性分析
- 充權培力架構分析
  - (特別是脆弱族群對象
  - …高齡者、身心障礙、原住民、新住民、移工..)



17

## 性別影響評估的步驟

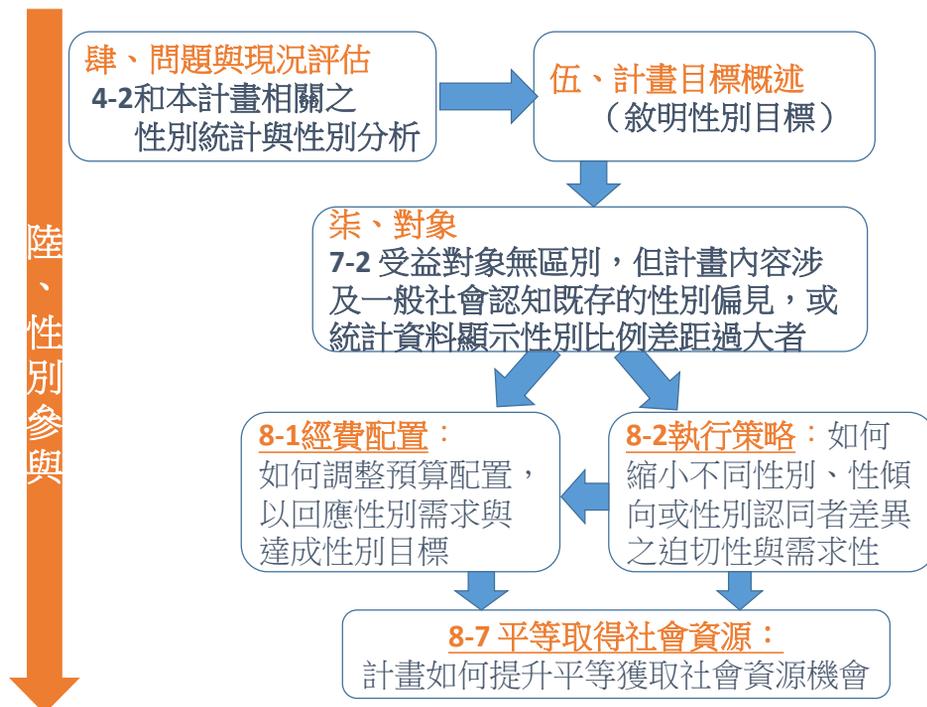
1. 運用性別統計與分析	針對社會問題現況與未來環境預測的性別差異性需求評估。
2. 確認議題與目標	根據需求評估結果定義議題與問題，以發展政策或計畫目標及其優先性。
3. 進行溝通與協調	確保政府對於政策、計畫及立法目的與影響層面，能被充分了解。
4. 發展方案與行動	發展政策計畫建議或可選擇方案須同時考量與檢驗執行的可行性與所需要的資源。
5. 落實推動與執行	過程中同時不斷就所投入的資源(人力與物質)與原規劃內容進行檢視，並就差異部分進行瞭解及修正；另針對政策或計畫執行時所可能產生預期或不預期發生的事件進行危機處理。
6. 滾動評估與檢討	檢驗政策與計畫成效，協助判斷政策的規劃符合目標的程度，並提供改進的機會。

18

## 計畫性別影響評估檢視表

第一部分		第二部分	
由機關人員填寫	壹、計畫名稱	由民間性別平等學者專家填寫	基本資料
	貳、主管機關/主辦機關		主要意見
	參、計畫內容涉及領域		保密義務
	肆、問題與現況評析		
	伍、計畫目標		
	陸、性別參與情形或改善方法		
	柒、受益對象		
捌、評估內容（資源投入、效益評估）			
		第三部分	
		評估結果	
		由機關人員填寫	

\* 請填表人於填完「第一部分」後，徵詢民間性別平等專家學者，完成「第二部分－程序參與」，再依據「第二部分－程序參與」之主要意見，由填表人續填「第三部分－評估結果」。



肆、問題與現況評析		
項目	說明	備註
4-1 計畫之現況問題與需求概述		簡要說明計畫之現況問題與需求。
4-2 和本計畫相關之性別統計與性別分析		1. 透過相關資料庫、圖書等各種途徑蒐集既有的性別統計與性別分析。 2. 性別統計與性別分析應儘量顧及不同性別、性傾向及性別認同者之年齡、族群、地區等面向。
4-3 建議未來需要強化與本計畫相關的性別統計與性別分析及其方法		說明需要強化的性別統計類別及方法包括由業務單位釐清性別統計的定義及範圍，向主計單位建議分析項目或編列經費委託調查，並提出確保執行方法。

21

## 問題 VS 原因 VS 方案

- 在確認問題與議題的階段，應先釐清您所陳述的是「問題的現象」？或是「造成該問題的原因」？或甚至是「解決問題的方案」？
- 在這個階段，前兩者都要作，但要能區分問題是什麼？原因是什麼？是否有從表面的原因再往下探究根本的原因為何（可參考使用回溯性事後分析工具RCA: Root Cause Analysis）？
- 不要直接跳入「解決方案」的設計，因為如果沒有找到真正的根本原因，所設計的解決方案並無法產生效益。

確認問題與議題的思考面向	融入性別觀點的相關考量
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 什麼是要討論的議題？誰界定這議題？什麼因素使它成為議題？</li> <li>• 檢視個人與專業及機構背景，如何影響您對此議題的看法？</li> <li>• 造成這些議題根本原因為何？</li> <li>• 這些原因為什麼持續存在？</li> <li>• 有哪些因素影響這議題？</li> <li>• 這議題是否需要政策分析？</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 要解決的議題是什麼？</li> <li>• 這些定義如何受到分析者本身性別的影響？</li> <li>• 我們如何對性別的影響加以評估？</li> <li>• 男女應同時參與並確定議題</li> <li>• 造成性別差異的基本原因為何？</li> <li>• 確保所有差異背後的因素，都能納入討論與分析</li> <li>• 再次確認差異背後的問題，並確保這問題能在政策過程中提出解決方案。</li> </ul>

## 肆、問題與需求評估

### 4-1 計畫之現況問題與需求概述

- 研擬政策計畫時，應評估現行環境在不同性別間是否存有差異，或造成不同影響。
1. 檢視有關法令、國際規範及性別政策趨勢。
  2. 檢視現行推動之政策或計畫執行成效。
  3. 蒐集或調查相關性別統計資料。
  4. 運用性別統計資料進行性別分析。



瞭解不同性別受益情形及未來之服務需求及服務能量

## 肆、問題與需求評估

### 4-2和本計畫相關之性別統計與性別分析

- 思考法案、政策或計畫所規範或受益的對象為何？是否區分女性或男性，或該計畫本身即以特定性別或性傾向為受益對象？
- 政策或計畫內容是否涉及一般社會認知既存的性別偏見，或統計資料顯示性別比例差距過大者？
- 雖然法案、政策或計畫之規範或受益對象並無女性或男性區別，但執行方式是否會因性別或性傾向不同而有差異？
- 在法案規範及政策、計畫執行後，是否會因性別或性傾向之不同產生不同結果？
- 另在公共建設之軟硬體空間規劃與工程設計時，是否涉及對女性與男性權益相關者？

25

## 性別差異

- **性別間需求差異**：女性與男性的生活、經驗、需求、議題與優先順序，是不同的。
- **性別內的需求差異**：同為女性其生活也不完全相同；取決於她們的年齡、種族文化族群、城鄉居住地、職業狀況、婚育狀況、身心障礙、性傾向及其他。
- 原住民/新住民/山地離島偏遠地區生活經驗、需求、議題與優先順序，往往與非原住民/新住民/都會地區不同。
- **要達成男女或不同婦女族群的公平，必須要有不同的策略**。
- 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」。

26

伍、計畫目標概述(併同敘明性別目標)	
--------------------	--

設定計畫目標、發展預期績效指標及評估基準時

1. 應適時諮詢性別專家團體及一般民眾，擴大參與對象，並進行性別分析。
2. 逐項檢視議題關連性，擬訂計畫目標，必要時更應訂定與性別直接相關之目標，以求改善性別間之落差，提升性別平等。
3. 如未能於計畫中設定性別相關目標時，應於目標達成限制中予以說明。

27

陸、性別參與情形或改善方法	
---------------	--

(計畫於研擬、決策、發展、執行之過程中，不同性別者之參與機制，如計畫相關組織或機制，性別比例是否達1/3)

- 提升不同性別、性傾向或性別認同者參與社會及公共事務之機會者。

例如：提升弱勢性別者勞動參與率、消除就業歧視與創業障礙、考量不同性別需求的人才培力計畫、營造職業選擇的機會平等、大學男女教授育嬰假期不列入學術評比等，或鼓勵女性參與公共事務、公職人員選舉、男女醫療資訊或就醫權益的差異考量等。

例如：「縮短數位落差之人才培力、訓練計畫」，於計畫辦理之際提供家庭照顧、臨托或喘息服務等配套措施，增加女性參與機會等。

28

<b>柒、受益對象</b>			
1. 1. 若7-1至7-3任一指標評定「是」者，應繼續填列「捌、評估內容」8-1至8-8及「第二部分一程序參與」；如7-1至7-3皆評定為「否」者，則免填「捌、評估內容」8-1至8-8，逕填寫「第二部分一程序參與」，惟若經程序參與後，9-5「計畫與性別關聯之程度」評定為「有關」者，則需修正第一部分「柒、受益對象」7-1至7-3，並補填列「捌、評估內容」8-1至8-8。			
2. 2. 本項不論評定結果為「是」或「否」，皆需填寫評定原因。			
評估指標	評定 (勾選)	說明 (請說明評定為「是」 或「否」原因)	備註
	是		
7-1 以特定性別、性傾向或性別認同者為受益對象			如受益對象以男性或女性為主，或以同性戀、異性戀或雙性戀為主，或個人自認屬於男性或女性者，請評定為「是」
7-2 受益對象無區別，但計畫內容涉及一般社會認知既存的性別偏見，或統計資料顯示性別比例差距過大者			如受益對象雖未限於特定性別人口群，但計畫內容存有預防或消除性別偏見、縮小性別比例差距或隔離等之可能性者請評定為「是」。
7-3 公共建設之空間規劃與工程設計涉及對不同性別性傾向或性別認同者權益相關者			如公共建設之空間規劃與工程設計涉及不同性別、性傾向或性別認同者使用便利及合理性、區位安全性，或消除空間死角，或考慮特殊使用需求者之可能性者，請評定為「是」。

29

<b>捌、評估內容</b>		
<b>(一) 資源與過程</b>		
評估指標	說明	備註
8-1經費配置：計畫如何編列或調整預算配置，以回應性別需求與達成性別目標。		說明該計畫所編列經費如何針對性別差異，回應性別需求。
8-2執行策略：計畫如何縮小不同性別、性傾向或性別認同者差異之迫切性與需求性		計畫如何設計執行策略，以回應性別需求與達成性別目標。
8-3宣導傳播：計畫宣導方式如何顧及弱勢性別資訊獲取能力或使用習慣之差異。		說明傳佈訊息給目標對象所採用的方式，是否針對不同背景的目標對象採取不同傳播方法的設計
8-4性別友善措施：搭配其他對不同性別、性傾向或性別認同者之友善措施或方案。		說明計畫之性別友善措施或方案

30

## 性別預算的概念

### 1. 性別預算分析 gender budgets analysis

評估政府政策與計畫支出和收入對於男女（不同收入、年齡、種族等因子）的影響。

### 2. 性別回應預算 gender responsive budgets

執行策略與行動，以達成促進女性充權與性別平等的預算，或按照性別意識分配的預算。

依性別預算分析的結果決定對應策略。

是性別預算最終目標。

**若只作1未作2，則不能稱為完整的性別預算。**

(Hofbauer, 2003)

31

## 性別預算

### 不是

- 將政府的預算資金在女性和男性、女童和男童之間平均分配，各占百分之五十。
- 也不是要建立單獨的預算，解決婦女問題或者社會性別問題。

### 是

- 從性別角度評估政府的財政預算
- 對女性和男性、女童和男童各種需要的滿足程度
- 確保政府預算在女性和男性、女童和男童之間公平分配
- 並且在資源匱乏的時候，可以確保有限的資源幫助那些最沒有能力自我保障的人。

## 八、評估內容

### (一)資源投入 8.2執行方法

#### (1)發展方案

- 提出完整而全面性的方案供選擇，並思考每個方案的影響與成效，是否達成政策目標？對於目標群體的婦女是否有益？並較先前有更公平的結果？
- 政策建議或發展的行動策略，將對女性和男性產生正面或負面的影響？
- 政策建議或任何選擇方案強化或挑戰對女性和男性擁有的傳統或刻板印象？
- 何種方案提供男性和女性真正的選擇和機會，達成他們在社會上的潛能？
- 當對任一性別或某一群體產生負面影響時，是否需要考慮一項緩和的方法？應採取何種行動減少影響，或建立更趨於性別平衡的政策？
- 沒有採取性別敏感方案的後果，對女性有何影響？對政府有何影響？

33

#### (2)選擇方案

- 思考執行每項方案時的機會成本—執行該方案對女性的社會與經濟利益，是否大於政府的成本？
- 特別思考執行策略對於特定族群（如原住民、外籍配偶）婦女的影響。
- 執行該項策略是否有助於或者破壞對於婦女相關國際責任（如聯合國消除對婦女一切歧視公約等）的遵守？
- 檢視所建議的策略在任何對兩性平等參與的提議措施上，並沒有包含法律、經濟、社會或文化的限制？
- 確保政策或計畫的執行策略，已充分廣納相關性別學者專家、婦女團體的意見，並達到充分溝通？
- 檢視並確認政策或計畫的可行性，採取積極促進性別平等與消極預防性別歧視或性別隔離策略？
- 如何確保執行人員的性別敏感度？是否同時規劃執行人員性別意識培力課程？
- 檢視所投入的資源或預算，是否能有效回應計畫不同性別者需求、並依性別目標與執行策略編列？

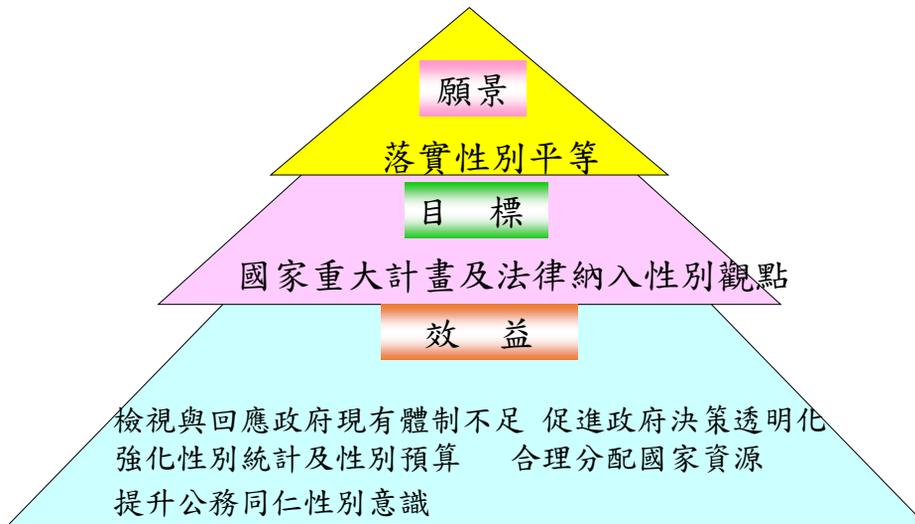
34

在進行政策溝通時通常會問到下列問題	納入性別觀點的思考面向
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 我們所想要溝通的訊息為何？</li> <li>• 我們想要與誰溝通？傳達的主要訊息為何？</li> <li>• 政策的溝通方式為何？會針對哪些對象提供哪些資訊？如何提供？</li> <li>• 針對參與政策、計畫及立法發展者，採取哪些措施進行溝通？</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 該訊息應同時針對女性及男性。</li> <li>• 發展可以有效的進行與女性及男性溝通的策略。</li> <li>• 如何與倡議平等的女性與男性團體成員溝通。</li> <li>• 如何強調政策的性別意涵。</li> <li>• 女性及男性對政策發展及分析程序的參與及貢獻，如何獲得認同並進行溝通。</li> <li>• 許多機構用來宣導機構使命（追求平等）的方法，如何運用在政策的溝通上。</li> <li>• 如何確保溝通時使用的範例、語言及符號，皆具有性別意識及具備多元化。</li> </ul>

## 二、效益評估

評估指標	說明	備註
8-5落實法規政策：計畫符合相關法規政策之情形。		說明計畫如何落實憲法、法律、性別平等政策綱領、性別主流化政策之基本精神，可參考行政院性別平等會網站( <a href="http://www.gec.ey.gov.tw/">http://www.gec.ey.gov.tw/</a> )。
8-6預防或消除性別隔離：計畫如何預防或消除性別隔離。		說明計畫如何預防或消除傳統文化對不同性別、性傾向或性別認同者之限制或僵化期待。
8-7平等取得社會資源：計畫如何提升平等獲取社會資源機會。		說明計畫如何提供不同性別、性傾向或性別認同者平等機會獲取社會資源，提升其參與社會及公共事務之機會。
8-8空間與工程效益：軟硬體的公共空間之空間規劃與工程設計，在空間使用性、安全性、友善性上之具體效益。		<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>使用性</b>：兼顧不同生理差異所產生的不同需求。</li> <li>2. <b>安全性</b>：消除空間死角、相關安全設施</li> <li>3. <b>友善性</b>：兼顧性別、性傾向或性別認同者之特殊使用需求。</li> </ol>

## 我國實施GIA願景 目標 效益



37

## 結語

性別影響評估能落實CEDAW公約追求的實質平等

性別影響評估之基石 → 性別統計與性別分析  
...看見性別差異

改變之關鍵 → 性別回應預算  
.....採取具性別敏感度政策作為  
以回應CEDAW公約中國家之義務

38