

性別主流化政策的策略思維與作法： 以友善家庭政策作為實踐之道^{*}

張瓊玲^{**}

《摘要》

近年來，在政府的積極推動之下，「性別主流化」的理念，已從國際上的呼籲，落實到政府各級行政組織及其職掌的政策層面中，也開啟了從強調「婦權」進而強調「性別人權」的時代。為能落實性別平等政策暨打造友善性別環境，本文擬從各類人口的統計數據中，去整理出性別統計（包括公務人員的性別統計），並從性別統計中進行性別分析，如比較國內外的女性勞參率、國內男女兩性的勞參率、婚育率以及公務人員的升遷與離退之性別比例等，來了解我國所面臨的少子女化與人口老化的社會問題之所在，並以性別主流化做為策略性思考，以「友善家庭措施」作為政策思維，期望政府運用各種政策工具，以創建發明各類政策，來分擔傳統社會中加諸在女性身上的家庭照顧工作。故以強化家庭支持系統之政策作為與具性別意識的人力資源管理，才能發揚女力經濟的效益。在訴求性別平權為主流的時代趨

投稿日期：106 年 10 月 19 日。

^{*} 本文架構及部分內容係參考自作者於 2016 年所著之文章〈性別正義的人口政策〉，該文並收錄於行政院性別意識進階教材系列叢書《性別與人口、婚姻與家庭》一書中。

^{**} 臺灣警察專科學校專任教授兼海洋巡防科主任，email: linyifw@yahoo.com.tw。

勢之下，期望政府中的公務人員，能從強化性別的意識著手，進而研議出具有前瞻性的且富含性別正義的公共政策。

[關鍵詞]：性別主流化、性別統計、友善家庭措施、策略思維、性別正義

壹、前言

2011 年，在內政部的積極主導之下，邀集行政院婦女權益促進委員會與學者專家，共同研擬了《性別平等政策綱領》，作為我國建國百年的獻禮，也開啟了從強調「婦權」進而強調「性別人權」的時代，並作為 2012 年成立的「行政院性別平等委員會」發展性別平等政策的藍本，以及其下的幕僚單位「行政院性別平等處」執行性別政策的指導方針。在全國朝野各界為體現我國為人權立國的精神下，行政院的組織改造，也以成立「行政院性別平等處」作為帶動中央政府組織改造的火車頭。於是，在政府的積極推動之下，「性別主流化」的理念，已從國際上的呼籲，落實到政府各級行政組織及其職掌的政策層面中。此後，從中央到地方，從公部門到私部門，皆可見到積極回應性別主流化及友善性別環境的努力，致令我國在性別平權的程度方面，¹ 有顯著提升。

另外，我國性平政策的另一大指導方針，為《消除對婦女一切形式歧視公約》（The Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women, CEDAW），此係為 1979 年聯合國大會通過，1981 年正式生效，旨在闡明女性跟男性一樣平等，享有一切經濟、社會、文化、公民和政治權利，締約國應採取立法及一切適當措施，消除對婦女之歧視，並確保在教育、就業、保健、家庭、政治、法律、社會、經濟等各方面皆享有平等權利。此一公約可稱之為「婦女人權法典」，目前全世界已有 189 個國家簽署加入。我國為提升婦女權益，並期落實性別

¹ 如「性別不平等指數（GII）」顯示，我國於 2012 年性別平等排行，算來高居全世界第 2 名，其後 2013 年、2014 年為全球第 5 名，最新一次調查為 2015 年，係位居全球第 9 名。（資料來源，行政院性別平等委員會網頁：<http://www.gender ey.gov.tw/gecdb/>，檢閱日期：2017 年 9 月 2 日。）

平等，故在我國援引為一併保障在社會性別及心理上認同自己為女性者之權益。於是，我國於 2007 年 2 月 9 日由總統批准加入 CEDAW，又為使 CEDAW 具國內法效力，行政院於 2010 年擬定《消除對婦女一切形式歧視公約施行法》草案，經立法院於 2011 年 5 月 20 日三讀通過，並於當年 6 月 8 日總統令公布，自 2012 年 1 月 1 日起施行。希望藉由政府帶頭研議全面性措施，以確保社會整體和政府各部門皆能瞭解 CEDAW 所規定的內容，期課予國家責任去禁止對婦女的直接歧視與防止間接歧視、保障女性權利與落實實質平等的概念，並運用暫時特別措施，以加速達到事實上平等的義務。

依 2014 年 6 月 CEDAW 第 2 次國家報告，其應邀前來檢視我國執行情況的國際專家提出總結意見指出，建議我國進行 CEDAW 訓練課程的影響評估，以檢視相關教育訓練應用於實際業務之情形，並依評估結果在 CEDAW 的訓練上作出相對應的修正。

當我們期望落實性別平等政策及打造友善性別環境時，要能清楚了解政策需求的全貌者，莫過於從各類人口的統計數據去整理出性別統計，並從性別統計中進行性別分析，方能看到人口分布圖像及未來需求的全貌，也才能從中找到如何體現友善性別，進而建立具有前瞻性的且富含性別正義的公共政策。

貳、我國女性婚育及勞參率之相關性別統計資料

根據內政部戶政司（2017）人口統計資料，我國人口的結構截至 2016 年底止，共計 23,539,816 人，15 歲以上男女的婚姻分配比率，有偶比率為 51.78%：49.87%；未婚男女的比率為 37.91%：31.20%；離婚男女的比率為 7.88%：8.52%；喪偶男女的比率為 2.43%：10.41%。而與大陸港澳或外籍結婚者占 13.77%。

另外，從婚、育的情況看來，就 2016 年之統計數據觀之，男性的初婚年齡是 32.4 歲、女性是 30.0 歲，對照歷年的情況看來，1974 年男性初婚年齡為 26.7 歲、女性 22.3 歲，四十多年來，男女的初婚年齡皆晚了 6 至 7 歲。當晚婚現象已成為社會現況，自然就帶來晚生育的情況，由實際統計數據可看出，2016 年平均生育年齡男性為 34.4 歲、女性為 31.9 歲，女性生育第一胎平均年齡 30.7 歲。由此可見，婚育年齡逐漸高齡化，因此，初育年齡也隨之延後。

另外，從總生育率觀之，歷年來婦女總生育率持續下降，每名婦女的平均生育

率為：1951 年為 7 人、1961 年為 5.5 人、1971 年的 3.7 人、1981 年為 2.4 人、1991 年則又降為 1.72 人，可見生育率呈現一路下滑，直至 2010 年的婦女總生育率還降至 0.9 左右，平均每位婦女生不到 1 個小孩，我國成為全世界出生率最低的國家（張瓊玲，2016：4）。雖然從 2010 年後婦女總生育率已有慢慢提高，截至 2016 年止，我國育齡婦女的總生育率已提升至 1.17，但猶可見少子女化的問題至為嚴重，無怪乎政府必須正視少子女化問題帶來的負面效應，甚至將之列為國安議題之層次。

再則，由於亞洲國家文化傳統上的父權主義影響，傳宗接代的觀念深植社會文化中，形成重男輕女的情況，因為只有男性才具有綿延家族的正統代表性，因而女性婚後被夫家期待生男孩以延續夫家的香火，若怕連生女孩且無法養育 2 個以上的小孩，則可能希望借重醫療科技，期直接一舉得男訂做一個「他」，如此一來，則勢必造成男女嬰兒性別比例失衡。近年來家庭型態改變，教育水準提高，雙薪家庭、核心家庭已然為常態，因此，必然帶來傳統的家庭功能的式微，為應工業社會的生活形態與家庭成員變少的情況，民眾逐漸期望將照顧工作轉移成是國家的責任。尤其是在女性勞參率提高及性別平權的呼聲日高之下，照顧工作已不能再視為是家庭成員中的女性所應負的天職了，因此，從近年來我國人口結構的變化看來，我國已步入少子女化及人口老化的社會型態了，如不正視這個問題，思考性別主流化思維下的對家庭型態、工作型態乃至於當代產業發展所帶來的改變，若不去深刻檢討並研議建置性別友善的工作環境及人力資源管理，則政府推動性別主流化的政策，將不能稱之為已竟其功。

過去，在傳統社會的觀念中，普遍認為女性的本務在家庭，常聽到的是把丈夫小孩顧好就好，其他個人的發展非要務。但近年我國女性走出家庭加入就業市場，已然成為普遍的現象，女性所任職的工作能否讓她兼顧家庭？家庭與工作間的平衡？兩者兼顧是否為「不可能的任務」？凡此種種，皆成為決定婦女是否能留任職場的重要因素。以 OECD 公布的統計資料為例，2008—2016 年 OECD 國家女性勞動力參與率（如表 1）皆呈現持平或緩步成長的情況（OECD Statistics, 2017）；再以 2016 年來看，除了美國的女性勞參率 67.3%、日本 68.1% 以外，其餘歐美先進國家多在七成以上，北歐國家甚至高達八成，就連男尊女卑文化非常嚴重的韓國，其女性勞參率也有 58.40%，OECD 成員國的平均女性勞參率

已達六成（63.6%）。雖然我國近年來亦自詡女性勞參率突破五成，但比起先進國家來看，的確還有提升女力的空間。

表 1 2008－2016 年 OECD 國家 15 歲到 64 歲女性勞動力參與率

Country \ year	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Australia	70.0	70.1	70.0	70.5	70.4	70.5	70.5	71.2	71.6
Austria	67.8	68.7	68.9	69.3	70.0	70.7	70.8	70.9	71.7
Belgium	60.8	60.9	61.8	61.1	61.3	62.3	63.0	63.0	62.9
Canada	74.2	74.2	74.3	74.1	74.3	74.7	74.2	74.2	74.4
Chile	50.2	51.1	51.8	53.9	54.6	54.9	55.7	55.8	56.1
Czech Republic	61.0	61.5	61.5	62.2	63.5	65.1	66.6	66.5	67.6
Denmark	77.0	76.8	76.0	76.1	75.8	75.6	75.0	75.3	77.2
Estonia	70.3	70.5	71.0	71.4	71.3	71.7	71.2	72.9	73.1
Finland	74.0	73.5	72.5	72.7	73.4	73.5	73.8	74.4	74.1
France	65.2	65.7	65.8	65.7	66.3	66.9	67.4	67.6	67.9
Germany	69.7	70.4	70.8	71.9	71.9	72.6	72.9	73.1	73.6
Greece	55.0	56.5	57.5	57.5	58.3	58.3	59.0	59.9	60.4
Hungary	54.7	55.0	56.3	56.6	58.0	58.6	60.7	62.2	63.5
Iceland	82.5	82.0	82.7	82.4	83.3	84.3	84.2	85.5	86.2
Ireland	63.3	62.8	62.3	62.3	62.2	63.2	62.5	62.8	64.1
Israel	65.3	66.3	66.4	66.1	67.1	67.3	68.4	68.3	68.6
Italy	51.6	51.1	51.1	51.4	53.4	53.6	54.4	54.1	55.2
Japan	62.2	62.9	63.2	63.0	63.4	65.0	66.0	66.7	68.1
Korea	54.7	53.9	54.5	54.9	55.2	55.6	57.0	57.9	58.4
Latvia	70.3	70.7	70.8	70.1	72.0	71.6	71.6	72.8	74.0
Luxembourg	58.7	60.7	60.3	60.7	62.8	63.2	64.2	65.6	64.7
Mexico	45.2	45.8	45.6	46.2	47.3	47.4	46.6	46.8	47.0
Netherlands	71.7	72.3	72.6	73.1	74.3	74.6	74.0	74.7	75.0
New Zealand	71.7	71.8	71.6	72.1	72.4	73.0	74.1	74.1	74.9
Norway	77.4	76.5	75.6	75.8	75.9	76.1	75.9	76.2	75.9
Poland	57.0	57.8	58.5	58.9	59.7	60.1	61.1	61.4	62.0
Portugal	68.9	68.9	69.7	69.5	69.7	69.8	70.0	70.3	70.5
Slovak Republic	61.4	60.6	61.3	60.8	61.7	62.4	62.8	64.3	65.3
Slovenia	67.5	67.9	67.4	66.5	66.9	66.6	67.2	67.9	68.6
Spain	64.5	66.0	67.1	68.3	69.3	69.7	69.8	70.0	70.2

表 1 (續)

Country \ year	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Sweden	77.0	76.4	76.2	77.4	77.9	78.8	79.3	79.9	80.2
Switzerland	76.6	77.1	75.3	76.3	76.7	77.1	78.1	78.6	79.5
Turkey	26.7	28.4	30.2	31.5	32.3	33.7	33.6	35.0	36.2
United Kingdom	70.2	70.2	70.2	70.4	70.9	71.6	72.1	72.5	73.0
United States	69.3	69.0	68.4	67.8	67.6	67.2	67.1	66.9	67.3
OECD countries	61.3	61.6	61.8	61.8	62.2	62.5	62.8	63.0	63.6
Colombia	54.8	58.5	60.5	61.5	63.0	62.8	62.9	63.7	63.6
Costa Rica	50.4	50.8	50.2	49.6	55.6	54.9	54.6	53.9	50.4
Lithuania	64.9	65.5	67.6	68.6	69.4	70.1	70.3	72.5	73.9
Brazil	62.8	62.9	63.5	..	60.8	60.8	60.7	61.1	..
China	..	..	..	70.3	..	..	..	..	..
India	..	32.5	..	30.3	..	28.5	..	..	..
Indonesia	52.1	53.1	52.9	53.7	51.9	53.6	52.5	..	..
Russian Federation	68.9	68.8	68.0	68.1	68.2	67.9	68.1	68.2	68.9
South Africa	51.9	50.2	48.4	49.0	49.4	50.4	50.7	52.1	52.2

說明：「OECD countries」一列之數值係指 OECD 國家女性勞動參與率之平均數。

資料來源：OECD Statistics (2017) 與研究者自行整理。

截至 2017 年 7 月為止，我國女性總體勞參率為 51.01%。² 按照行政院主計總處 (2017b) 《105 年人力資源調查統計年報》資料中之「表 8 歷年年齡組別勞動力參與率」顯示，比較近十年來的男、女性的勞參率的表現情況，雖然自 2012 年起，我國女性勞參率已開始突破 5 成 (50.19%)，然而女性不管在任何年齡層，勞參率幾乎都低於男性，兩性只有在 15-24 歲的勞參率較為接近外，其他任何年齡層，女性皆低於男性；男性自 25-44 歲這一階段起，勞參率就高達 9 成以上 (如表 2)；而自 2012 年開始，女性只有在 25-29 歲的勞參率接近 9 成，及 2015 年開始達到 9 成者外，從 30 歲起就降至 8 成，35-39 歲、40-44 歲又降至 7 成 (如表 3)。其後皆一路下滑，尤其到了 55-59 歲勞參率已降至 4 成左右了，但同時期的男性勞參率仍有 7 成左右，而 60 至 64 歲的女性勞參率更是只有男性的一半 (如表 4)。

² 參閱勞動部，勞動統計查詢網，2017 年 7 月。(<http://statdb.mol.gov.tw/statis/jspProxy.aspx?sys=220&funid=mq03&ym=10407&ytm=10607&cycle=1&outmode=0&outkind=21&compmode=0&fldspc=12,1,&rdm=ipilrJle>，檢閱時間：2017 年 8 月。)

表 2 2007—2016 年我國 15 歲到 65 歲以上年齡層國民之勞動力參與率

年	15~24 歲			25~44 歲			45~64 歲			65 歲以上		
	計	男	女	計	男	女	計	男	女	計	男	女
2007	31.1	28.13	33.96	83.41	92.99	73.98	60.55	77.25	44.13	8.13	11.95	4.45
2008	30.17	27.81	32.47	83.81	92.94	74.83	60.83	76.89	45.08	8.10	11.74	4.64
2009	28.62	25.72	31.48	84.19	92.98	75.58	60.25	75.65	45.17	8.05	11.95	4.4
2010	28.78	26.46	31.06	84.72	93.15	76.51	60.31	75.36	45.61	8.09	12.07	4.43
2011	28.56	26.43	30.7	85.56	93.89	77.53	60.36	75.54	45.59	7.93	12	4.23
2012	29.08	26.94	31.23	86.33	94.60	78.38	60.48	75.39	46.01	8.10	12.46	4.20
2013	29.58	28.32	30.83	86.64	94.49	79.09	60.73	74.82	47.08	8.34	12.82	4.38
2014	29.36	29.04	29.70	86.85	94.61	79.37	61.65	75.06	48.69	8.68	13.31	4.63
2015	30.24	30.36	30.12	87.40	94.75	80.31	61.89	75.32	48.96	8.78	13.58	4.64
2016	31.37	32.64	30.07	87.82	94.85	81.01	62.42	75.48	49.88	8.61	13.66	4.28

資料來源：行政院主計總處《105 年人力資源調查統計年報》之表 8 歷年年齡組別勞動力參與率（行政院主計總處，2017b）。

表 3 2007—2016 年我國 25 歲到 44 歲年齡層國民之勞動力參與率

年	25~29 歲			30~34 歲			35~39 歲			40~44 歲		
	計	男	女	計	男	女	計	男	女	計	男	女
2007	84.68	88.68	80.79	84.37	94.14	74.8	83.17	95.32	71.18	81.42	94.03	68.79
2008	85.02	88.32	81.82	84.75	94.19	75.50	83.86	95.52	72.39	81.56	93.96	69.14
2009	85.82	89.35	82.39	85.18	94.11	76.46	84.24	95.39	73.35	81.45	93.2	69.72
2010	86.88	90.17	83.69	85.18	93.90	76.71	84.56	95.23	74.25	82.22	93.37	71.17
2011	89.39	92.01	86.91	85.89	94.59	77.5	84.13	94.76	73.94	82.92	94.07	71.97
2012	91.87	94.66	89.22	86.40	95.05	78.08	83.96	94.36	74.00	83.60	94.28	73.17
2013	92.50	94.77	90.30	86.71	94.60	79.13	84.10	94.05	74.59	84.02	94.55	73.82
2014	91.67	94.58	88.84	88.19	96.07	80.62	83.77	93.43	74.54	84.48	94.32	75.02
2015	92.49	94.81	90.19	89.38	96.76	82.28	83.87	93.01	75.12	84.86	94.49	75.62
2016	92.23	94.08	90.38	90.16	97.48	83.11	84.71	93.63	76.19	85.16	94.23	76.47

資料來源：行政院主計總處《105 年人力資源調查統計年報》之表 8 歷年年齡組別勞動力參與率（行政院主計總處，2017b）。

表 4 2007—2016 年我國 45 歲到 64 歲年齡層國民之勞動力參與率

年	45~49 歲			50~54 歲			55~59 歲			60~64 歲		
	計	男	女	計	男	女	計	男	女	計	男	女
2007	75.57	90.8	60.39	65.57	83.25	48.09	49.64	68.15	31.58	32.04	46.32	18.48
2008	76.18	90.69	61.72	65.94	82.69	49.44	50.60	68.64	33.06	31.86	45.87	18.56
2009	76.62	90.41	62.89	65.43	81.57	49.56	49.95	66.9	33.51	31.75	45.79	18.38
2010	77.20	90.53	63.97	65.93	81.67	50.49	50.67	67.59	34.33	32.20	45.73	19.32
2011	77.84	91.22	64.63	67.14	82.74	51.85	51.66	68.62	35.31	32.01	46.37	18.38
2012	78.70	91.49	66.09	67.73	82.89	52.89	52.52	69.32	36.36	32.56	47.24	18.67
2013	79.56	91.32	68.00	68.27	82.30	54.53	53.21	68.64	38.40	33.42	48.57	19.09
2014	80.21	91.00	69.63	69.63	83.46	56.11	54.41	69.43	40.04	35.61	49.40	22.60
2015	80.92	91.74	70.36	70.34	83.85	57.15	55.08	70.62	40.21	35.77	49.27	23.08
2016	81.68	91.70	71.93	71.44	84.23	59.00	55.67	70.60	41.40	36.35	50.70	22.90

資料來源：行政院主計總處《105 年人力資源調查統計年報》之表 8 歷年年齡組別勞動力參與率（行政院主計總處，2017b）。

從行政院主計總處（2017a）最近發布的資料顯示，統計至 2016 年 10 月底止，我國 15 至 64 歲已婚女性結婚離職率為 29.92%，復職率僅 51.10%；生（懷）第 1 胎離職率為 24.99%，生育（懷孕）離職後之復職率為 55.57%。對照前揭表列所示，兩性各階段的勞參率表現，可見女性在職場的生涯發展受到育兒及家庭照顧的影響很大，而兩性職涯發展的差距與性別不平等的確存在著互為因果的關係，所以要應用性別主流化的概念到人力資源各項管理措施方面，OECD 國家的友善家庭政策，值得引為借鏡（張瓊玲，2015b）。因此，從人口結構及勞參率所展現出來的國民生產力來看，要讓女性續留在職場，只有將職場環境乃至於整體社會環境建置得更友善，女性才能有全人發展的機會，從而增加個人的經濟收益，並進而提升國家總體的經濟產能。所以，政府所要做的，就是以「前瞻性」的眼光，洞悉社會各類人口的需求，提出解決問題的政策，如研議友善家庭的相關措施與作為，以嘉惠從事各類工作的女性能續留職場，方能具體回應降低「少子女化」這個國安議題所帶來的衝擊。

參、公務人員的相關性別統計資料

另外，以我國社會的傳統觀念之下，女性最被家人期待去從事的職業之一：公務人員為例，從女性公務人員的任職、年齡、晉升、離退等各面向的表現情況來看，似乎亦可看出女公務人員在其職業生涯上，影響其久任的因素與其最需要的協助措施為何了。試以相關性別統計數據之表現（考試院，2017）說明如下：

一、公務人員晉用升官等之性別比例

截至 2016 年底，以行政機關之公務人員為例，總人數為 347,572 人，其中男性（含警職人員）占 57.9%、女性 42.1%，顯示男性較女性為多。

再從其組成之人口結構來看，以教育程度區分，截至 2016 年底公務人員之各級教育程度中，只有大學學歷這一級的學歷係女性高於男性（53.1%：46.9%）者外，其餘皆男性人數比例高於女性，如：碩士學歷者男女比例為 58.9%：41.1%、博士學歷者男女比例為 78.0%：22.0%、專科以下學歷者男女比例為 71.0%：29.0%。如以教育程度所可能對照的官等來看，女性應該是任薦任官者較多，男性則多為簡任官和委任官，但事實上並非如此。截至 2016 年底公務人員委任官之男女比例為 41.7%：58.3%、薦任官之男女比例為 42.4%：57.6%、簡任官之男女比例為 67.5%：32.5%。

此外，隨著近年來對性別主流化的呼籲及女性教育水準的提高，復從公務人員晉升簡任官等之訓練來看，截至 2016 年底，薦升簡的升官等訓練女性占 40%，遠低於男性的 60%，但女性的及格率為 94.8%，高於男性的及格率（88.8%）；而委升薦的升官等訓練女性占 61.8%，高於男性的 38.2%，而女性的及格率一樣是高於男性的（91.0%：82.4%），雖然女性升簡任官的比例依然不若男性，但及格率卻都高於男性。此一現象雖可推論女性升上薦任官後，多數就留在薦任官等待離退了，但單就女性近幾年來任簡任官比例來看，女性公務人員晉升簡任的比例是提高最多的，由 2012 年底之 27.9% 提升至 2016 年底之 32.5%，增加 4.6 個百分點，女性簡任官的比例已突破三成了，亦符合指導我國性別平等政策的《性別平等政策綱領》所定「任一性別不少於三分之一」之要求，顯見在提倡性別平權為性別主流化的呼

籲下，主張避免因歧視女性而出現「玻璃天花板」效應的心態，是有得到改善。其餘薦任官之女性比例由 54.9% 提升至 57.6%，增加 2.7 個百分點，委任官則由 58.7% 降至 58.3%，減少 0.4 個百分點。

綜上，從委任官的性別比例來看，顯見女性有可能高資低用者為多，而在晉升簡任官的部分，可能仍有部分職務存在著「玻璃天花板效應」的影響，或在往高位（簡任官）晉升之前，就已退離公務職場了。如果不是出於對女性任職者之歧視，則緣於公務界女性對期待強化友善家庭措施及友善人力資源管理作為之因素，則友善家庭措施暨強化家庭支持系統此一議題仍為治理文官體系的重要課題。

二、公務人員退離之性別比例

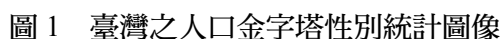
截至 2016 年底公務人員平均年齡男性為 43.8 歲、女性為 42.5 歲。女性公務人員以 30-35 歲之比率（49.1%）為最高，25-30 歲女性的比率次之（48.6%），其他各年齡組則呈現年齡越高，女性比率越低的現象。反觀男性公務人員，除了 18-25 歲這一年齡組的公務人員男性占 75.0%（因為警察人員居多）之外，呈現出 30 歲以上，年齡越高，男性比率越高的情形。顯見女性較男性提早離開公務職場。

再以公務人員的退休情況觀之，以 2016 年為例，此時尚未有所謂公務人員年金改革的議題發酵，然而，屆齡退休的男性占 73.3%，女性占 26.7%，這可能代表女性多做不到屆齡就離開職場了，而男性可能在職場上一路順利，如期升遷者較多，故多願意做到屆齡才退休。

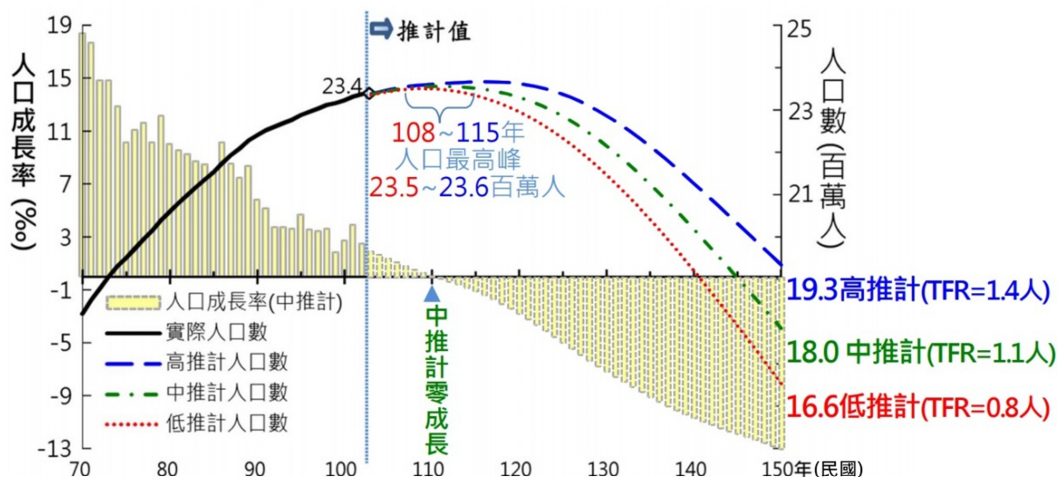
另外，從各官等的男女退休比率觀之，同樣以 2016 年為例，簡任退休人員男女比率是 76.9%：23.1%，薦任退休人員男性是 49.6%、女性 50.4%，委任退休人員男性 46.9%、女性是 53.1%，顯見許多女性公務人員只做到基層的委任官和中階的薦任官就退休離職了，能做到簡任官者還是少數的。

從前述公務人員的人口結構來看，女性公務人員還是在壯年之時，她的人生職涯就停滯不前了，原因雖然值得我們進一步去探討，但究其原因，還是因為家庭支持系統不健全之故，所以，如果係因女性工作而無法兼顧家庭照顧（如托育、托老），則更需要友善的職場環境與人道關懷，否則女性因要扮演社會所期待的家庭照顧者的腳色，致無法發揮女力經濟，連帶影響社會迎接女力時代來臨的機會，則會令人深感遺憾！

根據所繪出的我國人口金字塔圖像（如圖 1）觀之，2012 年人口結構的整體圖形還是橄欖球型，但至 2060 年已完全變成倒金字塔型，呈現老年人口遠大於年輕人口之圖像。再進一步推估未來的人口表現情況（如圖 2），依據低推計情況，人口零成長發生時點最快於 2019 年到來，而最晚發生於 2026 年（據高推計情況），中推計人口零成長則於 2021 年發生，這些都是近在咫尺的事情。2061 年總人口數約降為 16.6 至 19.3 百萬人之間，這個數字約為 2014 年之 70% 至 82% 而已。所以，2019 至 2026 年為我國人口數的最高峰期，計約為 23.5 至 23.6 百萬人，從此以後，我國人口將呈現老化及負成長，人口紅利也將跟著消失，少子女化的嚴重問題將完全呈現出來。可以預見的是未來將有下列幾項問題值得關注：



• 11 •



說明：1.TFR係指總生育率假設。2.本圖數據為年底資料。
資料來源：國家發展委員會「中華民國人口推計（103至150年）」。

圖2 臺灣人口總成長趨勢圖

說明：1.TFR 係指總生育率假設；2.本圖樣為年底資料。

資料來源：國家發展委員會「中華民國人口推計（103 年至 150 年）」，2014 年 8 月。³

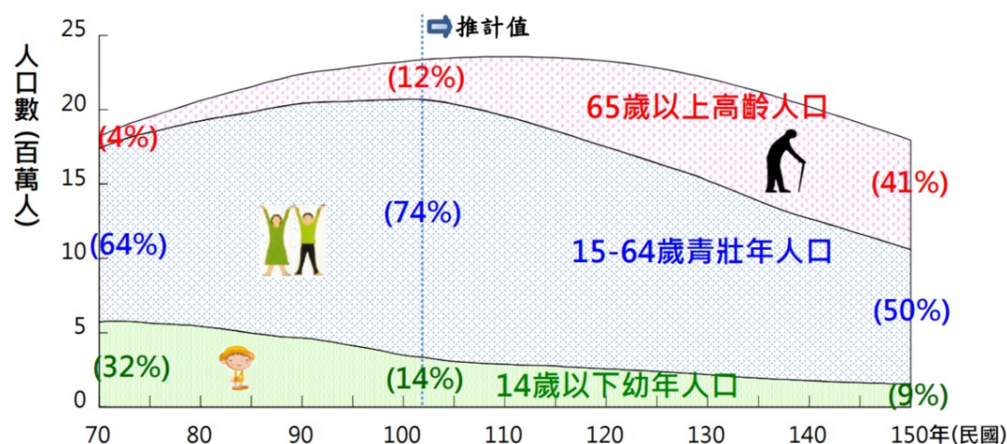
（一）少子女化

如圖 1 所表示，2012 年的人口金字塔已顯見少子女化的來臨，托育議題成為政府促進生育及矯正人口失衡，所必要考量的政策。另外，由於少子女化的議題將衝擊我國人力結構，導致各項照顧工作的加重。從社會經濟面來看，亦將改變我國各項產業面貌，如勞力密集的製造業及工程類工作勢必受到衝擊，家庭照顧及健康照顧類工作若未有完整的家庭照顧及長期照顧政策，可能使照顧工作更加落在婦女身上，甚至影響國家的競爭力，無怪乎「少子女化」被認為已是國安議題的層次了（張瓊玲，2016：11）。既然我國的整體人口趨勢，已走向少子女化，因此，國家的托育政策必須有周全的配套措施，包括如何做好保母培訓、輔導托育機構公共化，更重要的是政府如何發展相關政策及加強健全一般工作職場上的「友善家庭措施」，以提倡具有性別意識且人性化的人力資源管理作為。

³ 參閱國家發展委員會之人口推估網頁—中華民國人口推計（103 年至 150 年）（2014 年 8 月）（<http://www.ndc.gov.tw/News.aspx?n=81ECE65E0F82773F&sms=ED8A185F8C0EAF5C5>，檢閱日期：2015 年 8 月 16 日）。

（二）人口老化

根據國家發展委員會 2014 年 8 月公布的人口推計資料（如圖 3），人生的三階段（幼年、青壯年及老年）來看，各階段人口占總人口比率，將從 2015 年的 13.57%（幼年）、73.92%（青壯年）及 12.51%（老年），至 2061 年轉變為 9%（幼年）、50%（青壯年）及 41%（老年）。與 2014 年比較，2061 年總人口減少 24.2%，其中，幼年及青壯年大致減少一半，老年人口則增加 1.6 倍。報告中指出，我國人口推計將於 2018 年邁入高齡社會，2025 年邁入超高齡社會。據估計，2061 年時，臺灣每 10 人中，即有 4 位是 65 歲以上老年人口，而此 4 位中則有 1 位是 85 歲以上之超高齡老人。2014 年約每 6.2 名青壯年負擔 1 名老人，至 2061 年將降為每 1.2 名青壯年負擔 1 名老人。而在我國社會目前仍受傳統文化的影響，仍由家庭中的女性擔任無酬的照顧工作，把照顧工作對當作是婦女的職責，這對於上班族女性及雙薪家庭的「三明治」型家庭，所帶來的壓力將更為明顯。因此，以兩性平均餘命為女多於男的情況，長照議題對分擔婦女的照顧工作而言，分外重要（張瓊玲，2016：12）。



說明：1.本圖為中推計結果。

2.括弧中數字為占總人口百分比。

資料來源：依據國家發展委員會「中華民國人口推計（103至150年）」，國家發展委員會繪製。

圖 3 臺灣人口結構變動趨勢圖

說明：1.本圖為中推計結果；2.括弧中數字為占總人口百分比。

資料來源：國家發展委員會「中華民國人口推計（103 年至 150 年）」，2014 年 8 月。⁴

⁴ 同上註。

綜上，有關少子女化的托育議題和因應老年化社會的長照議題，自來就是屬於女性所關切的性別政策之重點內涵，未來將更受到社會全面的關注。

（三）人口結構圖像改變，影響產業型態，政策走向亦將隨之改變

按照 2016 年性別勞動統計顯示，從事服務業的女性占有所有女性就業者的 71.67%，較 2006 年之 69.16% 增加 2.51 個百分點，工業部門僅占 25.28%，較之 2006 減少 1.83 個百分點。從以上可知，大部分女性多從事服務業，所謂服務業係包括銷售、運輸及倉儲業、住宿餐飲、資通傳播、金融保險、不動產業、專業及科技服務、支援服務、公共行政、教育服務、醫療保健、藝術娛樂及休閒等業務，照顧性質之工作亦屬之。因應少子女化及人口老化所引發的相關效應，我國政府有必要考量人民的家庭支持系統、各年齡層及各類人口對照顧服務的需求。並為了同時考量避免落入「照顧工作女性化」的窠臼，應研議思考如何在職場環境中，運用「供應鏈」的概念，為職場的工作者—尤其是女性工作者，創造另一個支援其家庭照顧工作的產業鏈，將「需求—滿足需求」的概念，導入建立家庭支持系統的相關政策，乃至從各行各業的產業設計、產品研發、工作人力等，舉凡有員工的政府機構、企業等都是需要這項服務的需求端，將照顧工作產業化即是以「性別主流化」的觀點，協助產業界創造有利於性別友善的職場環境與支持系統，並扶植另一批工作者分擔職場工作者家庭的照顧勞務工作，不管是運用科技抑或是人力，各類政策都可以環環相扣，由點而線而面，藉以成立照顧產業鏈，此亦為當前人民需要政府協助實踐性別正義的重要作為。

二、公務人員性別比例總體表現情況之省思

從前揭公務人員性別比率的統計來看，女性公務人員退休的年齡比男性還年輕；薦任官和委任官的女性公務人員明顯多於男性，又論及高階女性之人數及比率，較之男性，則有長足的發展空間，且屆齡退休之女性僅占整體屆齡退休者不到三分之一的比例，就可知照顧工作仍然是影響女性公務人員職涯發展的重要原因。因此，公務人員的友善家庭措施方面，仍亟須研議充實和更加精進的。如 2017 年 8 月 9 日通過的「公務人員退休資遣撫卹法」第 7 條明定：公務人員具有本項公布施行後，依法令辦理育嬰留職停薪之年資，得選擇全額負擔並繼續繳付退撫基金費

用。本項規定從性平的眼光來說，的確是符合友善家庭的政策作為的。

伍、落實性別主流化的作為：以友善家庭政策作為政策發想

「友善家庭政策」係指藉由政府提出相關的政策協助，調和工作者的工作與家庭生活，增加能兼顧工作與親職的平衡性，也就能幫忙提升婦女就業率，當然更增進了職場的性別平等。因此，為促進政策制定的性別意識，要於各項政策中涵攝對不同性別的人口結構的考量，方被稱為實踐性別正義的政策。故解決少子女化的國安議題，首重透過性別平權的理念，建置周延的家庭支持系統及友善家庭措施，才能讓婦女「能生」、「敢生」、「願意生」。從長遠看來，政府應及早做好托育（含育兒）與長照政策，甚至可以考慮藉由這兩項政策，增加婦女的就業率（包括二度就業婦女），從嬰幼兒的「托育」到高齡者照顧的「托老」及身心障礙者之照顧等，例如建立一個專業照顧工作的新型態，成為各類工作人口的家庭支持系統之一。是以，以打造友善環境及友善的人力資源管理措施，作為政府實踐性別主流化的具體作為。故「性別主流化」的政策思維，是為我國政府公務人員在思考研議各類政策制定時，所必要思考的政策內涵。

我國對於友善家庭及職場之政策內容，主要表現於「性別工作平等法」、「勞動基準法」、「工廠法等法」中，其主要內容如表 5：

表 5 友善家庭及職場措施法源對照表

友善家庭及 職場措施	法源	內容
性騷擾防治措施	性別工作平等法第 13 條	雇主應防治性騷擾行為之發生。其僱用受僱者三十人以上者，應訂定性騷擾防治措施、申訴及懲戒辦法，並在工作場所公開揭示。 雇主於知悉前條性騷擾之情形時，應採取立即有效之糾正及補救措施。 第一項性騷擾防治措施、申訴及懲戒辦法之相關準則，由中央主管機關定之
彈性工時	性別工作平等法第 19 條	受僱於僱用三十人以上雇主之受僱者，為撫育未滿三歲子女，得向雇主請求為下列二款事項之一：

友善家庭及 職場措施	法源	內容
		一、每天減少工作時間一小時；減少之工作時間，不得請求報酬。 二、調整工作時間。
哺乳時間	性別工作平等法第 18 條	子女未滿一歲須受僱者親自哺乳者，除規定之休息時間外，雇主應每日另給哺乳時間二次，每次以三十分鐘為度。前項哺乳時間視為上班時間。
育嬰留職停薪	性別工作平等法第 16 條	受僱者任職滿六個月後，於每一子女滿三歲前，得申請育嬰留職停薪，期間至該子女滿三歲止，但不得逾二年。同時撫育子女二人以上者，其育嬰留職停薪期間應合併計算，最長以最幼子女受撫育二年為限。 受僱者於育嬰留職停薪期間，得繼續參加原有之社會保險，原由雇主負擔之保險費，免予繳納；原由受僱者負擔之保險費，得遞延三年繳納。 依家事事件法、兒童及少年福利與權益保障法相關規定與收養兒童先行共同生活之受僱者，其共同生活期間得依第一項規定申請育嬰留職停薪。 育嬰留職停薪津貼之發放，另以法律定之。 育嬰留職停薪實施辦法，由中央主管機關定之。
	性別工作平等法第 17 條	前條受僱者於育嬰留職停薪期滿後，申請復職時，除有下列情形之一，並經主管機關同意者外，雇主不得拒絕： 一、歇業、虧損或業務緊縮者。 二、雇主依法變更組織、解散或轉讓者。 三、不可抗力暫停工作在一個月以上者。 四、業務性質變更，有減少受僱者之必要，又無適當工作可供安置者。 雇主因前項各款原因未能使受僱者復職時，應於三十日前通知之，並應依法定標準發給資遣費或退休金。
產假、陪產假	勞動基準法第 50 條	女工分娩前後，應停止工作，給予產假八星期；妊娠三個月以上流產者，應停止工作，給予產假四星期。

友善家庭及 職場措施	法源	內容
		前項女工受僱工作在六個月以上者，停止工作期間工資照給；未滿六個月者減半發給。
	性別工作平等法第 15 條	雇主於女性受僱者分娩前後，應使其停止工作，給予產假八星期；妊娠三個月以上流產者，應使其停止工作，給予產假四星期；妊娠二個月以上未滿三個月流產者，應使其停止工作，給予產假一星期；妊娠未滿二個月流產者，應使其停止工作，給予產假五日。 產假期間薪資之計算，依相關法令之規定。 受僱者經醫師診斷需安胎休養者，其治療、照護或休養期間之請假及薪資計算，依相關法令之規定。 受僱者於其配偶分娩時，雇主應給予產檢假五日。 受僱者於其配偶分娩時，雇主應給予陪產假五日。 產檢假及陪產假期間工資照給。
	工廠法第 37 條	女工分娩前後，應停止工作共八星期，其入廠工作六個月以上者，假期內工資照給，不足六個月者減半發給。
家庭照顧假	性別工作平等法第 20 條	受僱者於其家庭成員預防接種、發生嚴重之疾病或其他重大事故須親自照顧時，得請家庭照顧假；其請假日數併入事假計算，全年以七日為限。 家庭照顧假薪資之計算，依各該事假規定辦理。
生理假	性別工作平等法第 14 條	女性受僱者因生理日致工作有困難者，每月得請生理假一日，全年請假日數未逾三日，不併入病假計算，其餘日數併入病假計算。 前項併入及不併入病假之生理假薪資，減半發給。
托育服務	性別工作平等法第 23 條	僱用受僱者二百五十人以上之雇主，應提供下列設施、措施： 一、哺（集）乳室。

友善家庭及 職場措施	法源	內容
		二、托兒設施或適當之托兒設施。 主管機關對於雇主設置托兒設施或提供托兒措施，應給予經費補助。 有關哺（集）乳室、托兒設施、措施之設置標準及經費補助辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。
工作環境友善安全措施	勞動基準法第 49 條	雇主不得使女工於午後十時至翌晨六時之時間內工作。但雇主經工會同意，如事業單位無工會者，經勞資會議同意後，且符合下列各款規定者，不在此限： 一、提供必要之安全衛生設施。 二、無大眾運輸工具可資運用時，提供交通工具或安排女工宿舍。 前項第一款所稱必要之安全衛生設施，其標準由中央主管機關定之。但雇主與勞工約定之安全衛生設施優於本法者，從其約定。 女工因健康或其他正當理由，不能於午後十時至翌晨六時之時間內工作者，雇主不得強制其工作。 第一項規定，於因天災、事變或突發事件，雇主必須使女工於午後十時至翌晨六時之時間內工作時，不適用之。 第一項但書及前項規定，於妊娠或哺乳期間之女工，不適用之。

資料來源：張瓊玲（2015a：39-40）。

因此，為落實性別正義的人口政策，公務人員於各項政策規劃、執行及評估時，可以考慮如何以「友善性別」的觀點，作為思考的切入點，俾利設計各項政策方案、執行策略暨規劃適當之績效評估指標。並期在政策作為中，兼具短、中、長程的規劃願景，以使政策更加周延，方能在生命各階段人口之性別差異，融入不同性別之需要，設計出成功的政策（張瓊玲，2016：13）。在此，為解決我國的可預見之人口結構失衡問題所會帶來的困境，及在公務界性別比例所呈現的問題，僅提出以下諸項思考方向，並舉作者曾經參與過的案例，作為從性別主流化的觀點建構

我國在人口政策上具性別正義意涵的政策發想。

一、政府宜推動具性別意識的「友善家庭措施」，鼓勵各民間機關（構）及企業落實之

從前揭各項統計數據顯示，不管是公部門或私部門，女性往往為了家務與照顧工作而暫時退出，甚至是永久退出勞動市場，復從 OECD 國家經驗，良好的友善家庭政策包含了彈性工作（時）、適宜的親職假規劃、與家庭支持系統的完備，都有助於提高女性的生育意願，而直接促進人口成長。故一個先進國家之政府與企業界多會致力於鼓勵各界、甚至以政策帶動各界提出各類友善家庭之方案與措施，期以減輕家庭的負擔，來提振國家競爭力。然而古今中外，職業婦女兼顧家庭照顧與工作發展的共同經驗，是猶如處在壓力鍋中求生存般的不容易。是故，於 2015 年出版的探討女性發展的暢銷書《女力時代：改寫全球社會面貌的女性新興階級》（許恬寧譯，2015），亦標舉應提倡於職場上實施「友善家庭措施」、應用相關的科技發明，及發展適切的政策，以協助女性留在職場，方能讓優秀女性能貢獻所學，一樣有全人的生涯發展，才是達到兩性平權的契機。

我國對於「友善家庭措施」的內容，除了在「勞動基準法」訂有產假、女工妊娠工作調整、哺乳時間等母性保護規定，以及在「性別工作平等法」亦定有產假、安胎假、產檢假、家庭照顧假、育嬰留職停薪、哺（集）乳及補助托兒設施措施等友善家庭之規定外，政府近年來更透過宣導、輔導、補助及表揚等策略，支持企業推動優於法令的友善措施。未來應持續以積極具體的作為，透過各種法制要求及管理措施，形塑良好的職場環境，以實踐 CEDAW 對提倡母性保護及保障父母得以兼顧家庭義務和工作責任的要求（張瓊玲，2016：13-14）。

國家發展委員會於 2014 年 2 月出版的《台灣經濟論壇》以「厚植優質人力資本，提升國家競爭力—育才、留才及攬才整合方案」為題，對我國競爭力提出整體發展策略之展望，其中特別在「二、留才面策略及措施」中，對如何提振婦女勞動力以增進國家競爭力部分，提出看法與政策建議，其中如「（二）妥善運用婦女、中高齡及高齡人才」之第 3 項「推動生活與工作平衡措施」，主張「鼓勵雇主推動員工工作與生活平衡措施，創造友善的工作環境，以凝聚員工對企業的向心力，……並參訪觀摩企業，協助企業規劃照顧員工之各項措施，使企業將員工工作

與生活平衡納入經營的核心價值，進而創造勞資雙贏。」這一部分，政府有規劃友善家庭政策之責，以減輕婦女照顧家庭的負擔；另外，政府亦肩負著引導企業及民間團體落實友善家庭政策的人力資源管理措施之責，落實推動工作與生活之平衡，進而發展出關懷女性的產業（張瓊玲，2016：14-15）。

以我國鄰近國家日本為例，如日本首相安倍晉三大力提倡以性別主流化的概念所制定的政策主張，概述如下：

從 2013 年 1 月起，日本在首相安倍晉三所領導之內閣主導下，大力推動振興日本經濟之政策，俗稱為「安倍經濟學」，⁵ 並陸續推動安倍三箭。日本經濟的研究者認為，如果日本可以將女性勞動參與率提高到男性的水準，縮小男女勞動參與差距，將可能提高日本 GDP 成長幅度高達 15%。為了避免日本生育率直直落，陷入人口老化的惡性循環，安倍釋出女性就業政策利多，不但承諾 2018 年前，要多多設立托嬰中心，讓媽媽們安心返回職場；更喊出要在 2020 年前，要一口氣將企業女性主管比例拉高到三成，宣布配合的日本企業，更能增加得到政府標案的機會，儼然像是在證明安倍首相靠「女力」救經濟的決心（盧巧萍、宋詠薇，2014）。

「友善家庭措施」的執行場域，應該包含所有的工作場域，不論是在民間企業或是公家機關，因此，政府之公務人員當思考如何發揮自己業務執掌之功能，找出各種方法去執行，並督促民間積極落實「友善家庭措施」之政策。以曾經得到第 11 屆行政院金馨獎特別事蹟獎的經濟部工業局為例，其又為了輔導企業去建構「友善職場環境」與「友善家庭措施」，工業局於 2012 年將該局所掌理的各種獎項中，全面加入「友善職場環境」與「友善家庭措施」等具有友善性別的人力資源管理措施，作為評斷是否能得獎的加分要項，並從參賽的各家廠商中，找出標竿企業，而予以發揚並引以為模範，期望透過表揚標竿企業，促進民間企業改善女性的就業環境，故工業局以「運用標竿企業帶動產業之性別主流化觀念」的計畫，又蟬聯第 12 屆行政院金馨獎特別事蹟獎得主。以上工業局之案例，可作為政府各單位之參考與執行性別主流化融入所職掌業務之發想（張瓊玲，2016：16）。

⁵ 安倍經濟學之基本方針有三項，安倍晉三稱之為「三支箭」，其中第三支箭射向之目標包括加強女性再就業。

二、定期檢視各項相關之補貼計畫與租稅措施，並強化政策工具之運用，以協助增強家庭支持系統之作為

全方位的協助家庭育兒措施，並強化家庭照顧支持系統，是強調性別正義的人口政策之一貫主張。在補貼作為方面，除了原有的保母補助外，我國自 2012 年起，父母任何一方因在家照顧 0 至 2 歲幼兒以致未就業，每人每月發給 2,500 至 5,000 元的育兒津貼。而在租稅減免方面，立法院於 2011 年 10 月 31 日三讀通過財政部所提之所得稅法第 17 條修正草案，增訂幼兒學前特別扣除額的減稅優惠，並明訂自 2012 年 1 月 1 日起適用。故凡撫養 2007 年 1 月 1 日以後出生幼兒者，2013 年 5 月報稅時，以稅率換算，最多可獲得 3,000 元所得稅減稅利益。新增幼兒學前特別扣除額後，依財部財稅資料中心 2008 年度綜合所得稅申報統計資料推估，受益家庭約 33.9 萬戶，增加可支配所得約 3.5 億（陳美珍、蘇秀慧，2011）。

本項方案係回應《性別平等政策綱領》中「人口婚姻家庭篇」之具體行動措施「（三）建構全人的家庭照顧機制」第 2 點：「推動多元供給的育兒政策，分階段實施育兒津貼與托育費用部分負擔制度，研議從出生到 6 歲孩童的所有補貼計畫及相關租稅措施等，並鼓勵男性參與家務與家庭照顧分工，支持婦女就業，促進工作與家庭平衡。」因此，在性平政策中，特別提出「幼兒學前特別扣除額」作為政策建議，期望藉由我國的租稅政策去回應 CEDAW 的母性關懷，以作為具性別正義的人口政策，故所得稅法第 17 條之修正法條之規定實係一項創舉（張瓊玲，2016：17）。這項修正法案係緣於性別主流化的思維所致，從政策發想到通過施行約 2 年時間，期望對婦女育兒的經濟壓力，能提出相關的協助，於是仿照大專教育學費特別扣除額的政策作為，一樣運用租稅減免的概念，表達政府鼓勵人民生、養幼兒及對幼兒教育的支持，其用意不在「催生」，而在減輕中產階級家庭育兒的負擔，並可以善盡政府對家中育有學齡前幼兒的年輕父母表達關懷之意。以往，政府多採用補助的方法，且多針對中低收入者，然而對於大部分的家長來說，私立幼兒園學費相較大學生學費，對年輕的家長來說，也不是可以輕鬆負擔的。若家中不只有 1 個孩子時，幼兒的教育費用也是一筆可觀的費用。以往中產階級家庭無法得到各項津貼補助，而今財政部擬定相關性平政策之內涵時，爰提出本項租稅減免政策，意在不增加政府支出的情況下，接續 0 至 2 歲的育兒津貼政策後，運用租稅措施為政策

工具，增加政府對 2 至 5 歲幼兒的照顧措施，目的在呼應《性別平等政策綱領》所提，政府應滿足幼兒成長各階段的照顧需求與減輕年輕父母育兒負擔的善良美意。準此，此案例之啟發，當可做為公務人員如何發想去善盡使用政府各項政策工具之例，努力去落實政府性別主流化的施政理念，才能迎頭趕上先進國家之作為（張瓊玲，2016：17-18）。

另外，所得稅法自 1955 年修正公布全文以來，迄今已逾六十年，其間為健全稅制，促進租稅公平，歷經多次修正，最近一次修正公布日期為 2017 年 6 月 14 日。近來（2017 年 9 月），財政部又擬提出修正案，其中為適度減輕中低所得者、薪資所得者及身心障礙者之租稅負擔，將標準扣除額、薪資所得特別扣除額及將身心障礙特別扣除額，由 2017 年度公告每人每年 12 萬 8 千元提高至每人每年 18 萬元，期使全民共享稅制改革利益（修正條文第 17 條），亦為回應《性別平等政策綱領》之「人口婚姻家庭篇」中，對於政府應期檢討各類弱勢人口的所得稅扣除額，以達公平及回應 CEDAW 所主張的母性關懷之要求，值得肯定。

三、政府宜結合內政、教育、衛政、社政、勞政及經濟部等各單位共同設計規劃全方位的性別政策，思考如何推動專業照顧者的工作型態，以直接協助女性分擔照顧勞務之工作，並可提高二度就業婦女的勞參率

為應日趨嚴重的少子女化問題，教育部於日前宣布，包括行政院核定的「擴大幼兒教保公共化計畫」外，加上前瞻基礎建設經費爭取到的「營造友善幼兒空間」經費，計 81.6 億元，在 2017 年到 2020 年增設 1,247 所非營利幼兒園或公幼，目標讓全臺 4 成幼兒、約 34,000 多人可讀公共幼兒園。姑不論是增加非營利幼兒園或是公立幼兒園（吳佩旻，2017），這都是教育部的職掌議題。而在內政部方面，蔡總統上任後喊出「八年二十萬戶社會住宅」政策，就可以結合生育政策，長期提供年輕人以低廉租金取得居住空間，若於入住期間生育孩子，就可研議加碼補助租金與管理費，讓年輕人敢生育可買房（徐義平，2017）。

長照政策是由衛生福利部所主管的重要政策，更是關係未來國人因應老年生活能否過得安心、老而有尊嚴的重要政策。從圖 1 可知，我國的人口統計圖像正在從

橄欖球形，走向老年人口較多的倒金字塔型，可以想見的是托育與托老的服務需求將會大為增加，老人與小孩的照顧問題將加劇青壯年工作人口的負擔，更具體而言，在傳統文化對女性角色的期待下，青壯年的職場女性將面臨更多重的壓力，壓縮了女性擔任職場全職者工作的空間，甚至被迫離開職場或放棄婚育。前者是父權文化的觀念，造成性別不正義；後者是造成少子女化的人口失衡情況。因此，照顧人力如能有系統的規劃與培育，甚至可以促進女性就業及勞參率的提升，透過性別平權的實踐，把人口危機變成轉機，作為公務人員實踐政府重要政策的發想，進而建立具有性別正義的人口政策，當是當代公民社會中，為民服務的公務人員應有之職責（張瓊玲，2016：18-19）。

根據 2016 年性別勞動統計調查可知，女性就業者主要集中於服務業，約占女性就業者之 7 成 2（71.67%）；從職業結構觀之，兩性部分工時就業者，男性以從事服務業及工業為多；女性則以服務及銷售工作人員為最多；在非典型就業比率方面，女性 7.52% 略高於男性之 6.65%，女性之服務及銷售工作人員所占比率亦高於男性。因此，參考我國目前托育政策中，政府提供輔導及協助相關的服務，應扣合職業工作的屬性、工作的樣態，而提供最適切的服務，包含社區保母的培育、督導及公共托育中心的建置等，並思考公立幼兒園的時間應予調整，甚至可以考量公幼老師上班採二班制，以配合家長職業需要。另外，在長照系統的建置、照顧者人力的培育訓練等方面，似是當務之急，應該妥為規劃，考慮在高職或二技設置如長期照護科等相關學科，而非在大學以上設置長照專門學系，方為充實照顧工作的基層人力之道。

至於經濟部和勞動部，則可以將原來被稱為「灰姑娘服務業中的灰姑娘」（Beardshaw, 1988）的家務勞動服務者，作有系統及專業化的培訓，去組成以成就家庭支持系統之產業，亦即讓照顧者在國家政策中，重新定位為具專業性質的角色。另外，並可運用科技發明，推廣「智慧家庭」⁶ 的相關科技軟體，讓女性可以留在職場上安心工作。

⁶ 「智慧家庭」以家庭活動與成員互動為價值論述核心，透過產業生態系統，結合週邊相關科技及保全等產業，共同推動智慧居家服務，包含居家照護、健康監測、及時通知、安全監控、智慧家電等服務。經濟部工業局有相關之科專計畫列管，以為政府促進勞動服務業科技化之例。

陸、未來展望與結語

從前述各項人口結構的性別統計中，即可看出目前我國社會某些重大議題的原因及未來社會可能呈現的情況，皆因人口失衡引起，而性別統計雖然能呈現出具體數據，然而最重要的是了解性別統計之後的性別分析，才是能指引出策略思維之所在。在作為我國性別政策指導方針的《性別平等政策綱領》，不管是〈權力、決策與影響力篇〉所談的女性決策參與的情況，亦或是〈就業、經濟與福利篇〉及〈環境、能源與科技篇〉等所提及之內容，皆是如同〈人口、婚姻與家庭篇〉中，開宗明義所主張的「正視人口結構的失衡，落實性別正義的人口政策」，以上各篇莫不是以呈現人口統計的情況，作為分析的基礎，思考如何「完善建立不同生命階段所需要的照顧服務體系」。這其中共同的理念就是如何減輕婦女的照顧責任，發展托兒、托老之措施；在法規面及政策面，皆以發展友善家庭政策、執行友善性別的人力資源管理，強化家庭支持系統，進而創新研發照顧產業，以達成共享經濟的效果。簡言之，即發展友善家庭政策的相關範疇，促進女性工作與家庭的平衡，才能推升婦女的勞參率，讓婦女可以依其意願選擇留在職場與否，方能使其能力得到充分的發展，就連職業相對穩定的女性公務人員，在職場上的升遷與離退都可以得到更合理的對待與適切的協助。

而性別主流化對公務人員與文官體制的啟示，就是希望各級政府機關在其職掌範圍中，促使公務人員努力以性別主流化的眼光，去發展以達到友善性別為政策的目的，故執行性別主流化政策特別要以策略性思維，回應各項議題。所以，代表政府肩負政策執行者角色的公務人員，平時在性別意識的培力方面至為重要的，有性別培力的強化，也才能有更創新、更廣闊性的思維與作法。

而展望未來，我國要如何因應少子女化與人口急劇老化的社會情況？本文認為最有效且最實際的方法，還是從強化公務人員的性別意識培力入手，啟發公務同仁以性別主流化作為思考的切入點，開創更多的政策創意空間，並透過學識知能與公務歷練的交互影響，習得更多活用各項政策工具的概念，再輔以熱忱服務人民的心意，必能打造性別正義的友善社會。

參考文獻

- 內政部戶政司（2017）。人口統計資料，取自：http://www.ris.gov.tw/zh_TW/346。
- 行政院主計總處（2013）。2013 行政院性別圖像，取自：
<https://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=33330&ctNode=4965&mp=1>。
- 行政院主計總處（2017a）。105 年婦女婚育與就業調查統計結果，取自：
<https://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=41364&ctNode=5624&mp=1>。
- 行政院主計總處（2017b）。105 年人力資源調查統計年報，取自：
<https://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=40928&ctNode=3102>。
- 考試院（2017）。2016 考試院性別圖像，取自：
<http://www.exam.gov.tw/cp.asp?xItem=18426&ctNode=1152&mp=1>。
- 徐義平（2017 年 10 月 10 日）。房產業：結合生育政策 年輕人中繼買宅。自由時報，2017 年 10 月 10 日，取自：<http://news.ltn.com.tw/news/business/paper/1142083>。
- 吳佩旻（2017 年 7 月 13 日）。砸 81.6 億讓 4 成幼兒可讀公幼 3 種幼托機構比一比。聯合新聞網，2017 年 9 月 2 日，取自：<https://udn.com/news/story/7266/2580135>。
- 張瓊玲（2015a）。企業落實性別主流化指標之研究：以工業局為例。人事月刊，356，33-46。
- 張瓊玲（2015b）。性別主流化在文官體制的發展與應用。新北：韋伯。
- 張瓊玲（2016）。性別正義的人口政策。載於行政院性別平等處（編），性別與人口、婚姻與家庭（4-27）。臺北：行政院。
- 陳美珍、蘇秀慧（2011 年 10 月 26 日）。學前幼兒扣除額明年實施。經濟日報，2017 年 9 月 2 日，取自：<http://ai100.chihlee.edu.tw/files/16-1018-8331.php>。
- 許恬寧（譯）（2015）。女力時代：改寫全球社會面貌的女性新興階級（Wolf, Alison）。臺北：大塊。
- 盧巧萍、宋詠薇（2014 年 10 月 1 日）。安倍晉三的經濟學課題：如何提高日本女性就業參與率？三立新聞網，2017 年 9 月 2 日，取自：<http://travel.setn.com/>

News/42013。

Beardshaw, V. (1988). *Last on the list: Community services for people with physical disabilities*. London, UK: King's Fund Institute.

OECD Statistics (2017). *LFS by sex and age – indicators, Labour force participation rate (Age 15-64)* [Data file and code book]. Retrieved from: https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=LFS_SEXAGE_I_R.

The Strategic Thinking and Practice of Gender Mainstreaming Policy: Achieving the Goal by Implementing Family-Friendly Policy

Chiung-Ling Chang^{*}

Abstract

The concept of gender mainstreaming, which caught much global attention recently, has prevailed in Taiwan through the government's active promotion, permeating every level of government and policy-making.

This has opened up an era of gender rights over woman's rights. To practice the gender equality policy and create the gender-friendly environment, this article sorts out the gender-related statistics, including those of the civil servants. It then conducts the gender analysis from gender statistics to compare Taiwan's female labor participation rate, labor participation rates of both genders, marriage and birth rate, and the gender ratio of promotion/retirement rates of civil servants with those of other countries. From this, we come to realize the basic problems of low birth rate and aging population which have been affecting our country. Since we use gender mainstreaming and friendly family as references for policy thinking, we hope the government can use any policy tool to create and invent any policy that would share women's burden of taking care of families in

^{*} Professor & Director, Department of Maritime Policing, Taiwan Police College. email: linyifw@yahoo.com.tw.

traditional society. To enable women to play a greater role in economic development, we need to strengthen the policies that encourage a strong family supporting system and provide incentives for managing human resources with greater gender awareness. Under the mainstream of equal rights, we hope the civil servants will take the initiative in strengthening gender awareness and then proceed to make good public policies that will realize gender justice.

Keywords: gender mainstreaming, gender statistics, family-friendly policy, strategic thinking, gender justice