

APEC 婦女議題暨拉塞雷納婦女及包容性成長路徑圖

林廷育助理研究員

壹、APEC 的婦女議題發展

一、2011 年之前的發展：婦女參與 APEC 到性別主流化

APEC 討論婦女(性別)議題最早可追溯至 1993 年。當時由加拿大主導的人力資源發展工作小組(Human Resource Development Working Group, HRDWG)，發起性別平等教育與訓練計畫(Gender Equality in Education and Training: Meeting the Needs of APEC Economies in Transition)，從教育課程著手培育區經濟發展人力。

(一)婦女領導人網絡(WLN)

隨著聯合國於 1995 年提出性別主流化(Gender Mainstreaming)，APEC 也將婦女議題往上提至部長層級的會議討論，並成為國際組織中首開部長等級會議探討婦女經濟相關事務的組織。APEC 於 1996 年召開第一屆婦女領導人網絡(Women Leaders' Network, WLN)會議，此會議目標係，「尋找方法與策略，以便在 APEC 架構下任何重要決策，可納入婦女的聲音與期待，並確保婦女充分參與 APEC」。

在第一次 WLN 會議後，與會者建議 APEC 領導人認肯性別是跨領域議題，並將性別觀點整合到 APEC 各個工作小組及架構中，特別是人力資源發展、中小企業以及工業科技等三個小組。WLN 為一個以諮詢功能為主的組織，並和 APEC 建立一共同分享願景、目標及議題的策略性夥伴關係，其每年會議的結論及建議會送交至資深官員會議、部長會議及領袖會議。然而，WLN 並非 APEC 常設型的工作小組，形式上屬於 APEC 體制外的活動，亦無常設秘書處協助運作。因此，WLN 的工作方式係透過經驗傳承，每年會議主席由當年主辦經濟體決定。

1996 年的 APEC 領袖宣言(Leaders' Declaration)中，婦女經濟議題被首次提及，領袖代表們也呼籲重視婦女對於 APEC 事務的參與。為回應領袖代表們的指示，1998 年第一屆婦女事務部長會議(Ministerial Meeting on Women, WMM)於菲律賓舉辦；隔年在資深官員會議下設置「性別整合諮詢小組(Ad Hoc Advisory Group on Gender Integration，以下簡稱 AGGI)」，其宗旨係協助各工作小組提供關於政策性別敏感度的建議，以有效推動「整合婦女參與 APEC」的目標。

(二)性別連絡人網絡(GFPN)

2002 年底 AGGI 階段性任務完成後，APEC 於隔年設立性別連絡人網絡(Gender Focal Point Network，以下簡稱 GFPN)。GFPN 延續 AGGI 工作重點，負責推行「整合婦女參與 APEC 架構」的工作重點，落實性別主流化機制。

與 AGGI 不同的是，GFPN 為 APEC 推動性別整合之常設機制，成員包括 APEC 秘書處指派的性別整合工作專案主任以及各經濟體之代表，並設立 APEC 審核計劃之性別影響評估(gender criteria)、設計資深官員監督「架構」之執行機制、提供 APEC 各論壇執行「架構」之相關諮詢、彙整婦女參與之最佳範例(best practices)。GFPN 規劃之具體工作內容包括：協助並鼓勵各經濟體指派之性別聯絡人將性別議題納入工作計畫、集結性別整合之良好範例與資源、尋求在 APEC 架構下建置性別整合的機制、以及尋求婦女整合資訊的透明化、對部長領袖會議進行性別整合之建議等。自此，婦女與性別議題逐漸擴及 APEC 各工作小組與次級論壇，成為 APEC 跨論壇、跨領域的議題。

綜上所述，WLN 與 GFPN 皆為 APEC 在 2011 年前關於婦女議題的發展與工作模式。最初由民間倡議論壇性質的 WLN，以女企業家、民間組織及相關學者專家參與為主，議題設定多元彈性，會議形式著重與會代表交流互動。之後成立的 GFPN 則以各國綜理性別與婦女事務之政府代表為主，為 APEC 體制內例行性之資深官員會議特別任務工作小組，使婦女議題得以長期性的發展。在從民間論壇過渡到 APEC 常設型組織之間，有 AGGI 作為工作模式轉換期間的任務型單位，使相關業務得以銜接。

雖然 WLN 與 GFPN 兩者因會議形式的不同，每年與會代表亦不盡相同，後期均面臨運作困境並尋求轉型的契機。

WLN 面臨的困境是無常設秘書單位，每年幕僚工作業務傳承不易，即使 WLN 成員曾經討論會議轉型，並期望設立常設執行委員會，但各方對於未來具體可行方案之共識仍有分歧。反觀 GFPN，其肩負 APEC 體制內深化跨工作小組性別知能的任務，工作複雜度與挑戰性甚高，亦同時考驗 APEC 秘書處性別專案主任之專業與行政統合能力。GFPN 與會代表雖然亦為各經濟體之性別議題聯絡人，然各經濟體國內主責婦女與性別事務之機關屬性不一，出席之政府代表替換率高，加上各經濟體國內未必皆成立專責婦女相關事務部會，導致各代表對於 GFPN 議題的熟稔度與關切熱忱不一，造成後期與會出席人數逐年下降，成為 APEC 秘書處亟欲改善之困境。GFPN 的困境也促成之後婦女經濟政策夥伴工作小組(Policy Partnership on Women and Economy，以下簡稱 PPWE)的成立。

二、2011 年後的發展：婦女經濟賦權

2011 年之際，在美國與眾多經濟體的共識與大力推動下，2011 年 5 月在美國蒙大拿州召開的資深官員會議支持下成立「婦女經濟政策夥伴(PPWE)」，取代先前的 GFPN，提供一個精簡且有效率的機制，以整合性別平等、婦女與經濟等各項考量、提升婦女經濟議題在 APEC 所帶來的影響力；PPWE 也確立每年固定於年會前舉辦婦女與經濟論壇(Women and Economy Forum，以下簡稱 WEF)。同年，領袖代表們即透過《舊金山宣言》，不僅認肯婦女經濟賦權(Women's economic empowerment)的重要性，並指示婦女經濟賦權行動方針應成為 APEC 的重要課

題，為婦女議題做出政治承諾。

PPWE 主要任務係倡導與推動 APEC 經濟體的女性，均能充分平等地參與「貿易暨投資自由化及便捷化」(Trade and Investment Liberalization and Facilitation, 以下簡稱 TILF)與「經濟技術合作」(Economic and Technical Cooperation, 以下簡稱 ECOTECH)等相關議題。

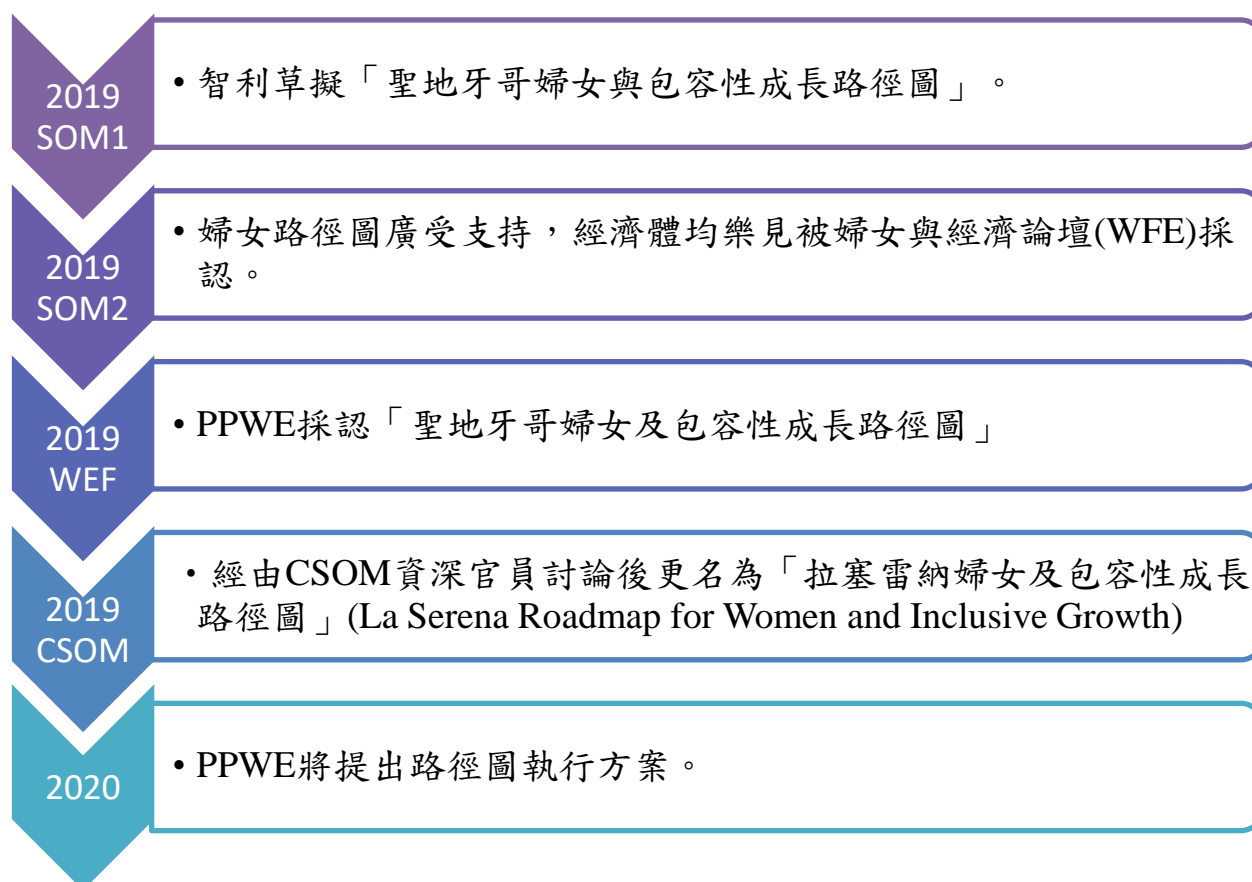
PPWE 須向資深官員提供政策面與實務面的建議，以提升婦女的經濟參與程度及推動 APEC 地區的經濟成長，並負責擔任向經濟暨技術合作指導委員會。(Steering Committee on Economic and Technical Cooperation, 以下簡稱 SCE)呈報 APEC 性別行動方針與實行成果的機構。PPWE 的廣義目標在於連結 APEC 論壇、APEC 經濟體與 APEC 秘書處，以提升地區內婦女經濟整合程度，使所有經濟體藉此受惠。PPWE 會員由經濟體的公私部門 PPWE 代表組成，並由 APEC 秘書處的 APEC 婦女經濟專案主任輔佐。

自此之後，婦女的經濟參與逐漸成為 APEC 討論焦點，納入促進亞太區經濟發展的重點任務，「婦女經濟賦權」也逐步成為 APEC 的重點推動項目。

去(2019)年主辦經濟體智利，希望彙整過去的成果，為 APEC 的婦女議題規劃中長期的發展策略，故將「婦女及包容性成長路徑圖」(Women and Inclusive Growth Roadmap)設定為當年度主要工作之一，使此路徑圖為 APEC 擘畫未來十年的 PPWE 工作目標及優先領域，藉此提高各經濟體對於促進婦女經濟參與及性別平等的關注。

貳、婦女及包容性成長路徑圖¹

一、婦女與包容性成長路徑圖(La Serena Roadmap for Women and Inclusive Growth)發展時序圖



* 資料來源：作者自行整理。

二、路徑圖發展過程

2019年智利擔任APEC主辦經濟體，將「婦女與經濟賦權」納入年度優先領域之中，這也是APEC 30年來，首次有主辦經濟體將婦女經濟議題賦予年度優先領域高度。

智利將婦女與中小企業做連結，協助婦女及弱勢團體進入勞動市場，並發布「行動策略工具包」以協助經濟體擬定及推動婦女經濟賦權相關政策。智利並且規劃「聖地牙哥婦女與包容性成長路徑圖」(Santiago Roadmap for Women and Inclusive Growth)，為APEC未來十年的婦女議題發展，提出發展策略和具體執

¹ 延伸閱讀：林廷育，「探討當代APEC女性經濟賦權及其展望」，《台灣經濟研究月刊》，2020年5月號（即將出刊）。

行方向，期盼藉由「聖地牙哥婦女與包容性成長路徑圖」作為 2019 年領袖宣言之附件，確立該路徑圖的政策高度。

聖地牙哥婦女與包容性成長路徑圖草案於 2019 年 10 月，在拉塞雷納(La Serena)舉辦的 WEF 中獲得採認。原按智利規劃，此路徑圖將於年會上呈至部長與領袖代表，進一步於雙部長會議和領袖會議中採認。惟，同年 10 月底智利政府因為國內政經情勢不穩而取消 APEC 年會，導致「聖地牙哥婦女與包容性成長路徑圖」無法如期經領袖會議採認。

為確立婦女與包容性成長路徑圖的政策地位，智利政府最終偕同 APEC 秘書處，商借 APEC 秘書處辦公室召開總結資深官員會議(CSOM)，使 2019 年成果得以畫下句點。資深官員主席當時不僅事先請資深官員代表取得國內部長的授權，希望藉此使該路徑圖完成部長採認程序，並於會中提議將此路徑圖更名為「拉塞雷納婦女及包容性成長路徑圖」(La Serena Roadmap for Women and Inclusive Growth)，以標誌此路徑圖是 2019 年婦女與經濟論壇的成果。上開提議獲得各經濟體支持，最終確立婦女與包容性成長路徑圖是 APEC 未來發展婦女議題的指引文件。

三、路徑圖重點

拉塞雷納婦女與包容性成長路徑圖(以下稱此路徑圖)對於 APEC 推動婦女議題有兩大意涵。一方面為推動聯合國「2030 年永續發展議程」(2030 Agenda for Sustainable Development)所揭櫫的性別平等、婦女經濟賦權等目標在亞太區域的實踐；另一方面係擴展既有 APEC 婦女經濟參與議題，並設定長達 10 年的行動目標，為亞太地區婦女經濟賦權政策思維提供指引及推動計畫。因此，此路徑圖展現出 APEC 經濟體推動更趨成熟的包容性發展及女性經濟參與的政治意願。

此路徑圖設定四大目標(Targets)及五項優先行動(Key Action Areas)。其中，四大目標為：制定就業環境和工作條件的非歧視性政策與相關規範、制定資本取得和信貸權利的非歧視性政策與相關規範、提高亞太區域高等教育中 STEM 科系畢業生以及相關領域研發職位的性別平衡、促進亞太區域領導職位的性別平衡並縮小性別落差。五項優先行動則包括：(1) 提昇亞太區域內婦女經濟貿易之賦權及管道；(2) 強化女性的勞動市場參與；(3) 增加女性領導者比例並參與決策；(4) 透過技能培訓及工具整備達到縮短數位素養的性別落差；(5) 藉由數據增強婦女經濟賦權。

該路徑圖也指示 PPWE 須於隔年提出此路徑圖的執行計畫，並由資深官員監督，協助 APEC 所有經濟體落實此路徑圖的政策目標，於 2030 年提供相關成果報告。

四、今年的重點工作

今(2020)年 APEC 主辦經濟體馬來西亞根據該路徑圖指示，與 PPWE 正共同規劃此路徑圖的執行方案(implementation action plan)，盼能在今年的 WEF 會議中採認。PPWE 呼籲 APEC 各工作小組未來能更積極參與婦女經濟賦權之相關倡議，並根據此路徑圖推展跨論壇或跨領域的合作。惟，鑒於今年新冠肺炎的影響，原訂於 4 月舉行之 PPWE 會議順延，造成此執行方案之討論受到延宕。若要確保此文件於今年順利提出，恐怕各經濟體需利用休會期間就文件內容達成共識。

參、我國立場與參與

一、我國在 APEC 婦女議題的推動方向

行政院性別平等處(以下簡稱性平處)為我國負責參與並推動 APEC 婦女議題的主政機關，歷年來持續推動婦女於非傳統產業之參與。

去年偕同智利及菲律賓於 WEF 期間辦理「智慧科技閃耀女農」工作坊，發表我國多年期計畫「智慧科技農業性別化創新」(APEC GIFTS A+: Promoting Gendered Inclusion in Smart Agriculture, 簡稱 GIFTS A+)之成果、製作智慧科技女農政策知識工具包，並播放智慧科技女農範例影片。我方也從「有利環境」、「永續發展」、「科技創新」等面向，提出女性參與智慧農業發展的機會與挑戰策略。

今年性平處執行「亞太女性建設人才創造包容性未來」(APEC Women Builders Creating Inclusive Future)計畫。本計畫係去年提出，一方面呼應 2019 年 APEC 的「婦女、中小企業及包容性成長」優先議領，一方面契合去年 APEC 在「女性在非傳統領域發展」的重要倡議，旨在鼓勵女性突破性別藩籬，在建築領域發揮才能，縮減薪資落差。另外，今年度的 APEC 經濟政策報告主題為「結構改革及女性賦權(gender and structural reform)」，是經濟委員會(Economic Committee, 以下簡稱 EC)首度將「婦女經濟」議題列為主題。我國目前加入成為撰擬小組成員之一，並已提交「女性領導力與決策(women in decision-making and leadership)」政策成果，作為此報告的個案分享(case study)之一。

二、我國對路徑圖起草的貢獻

智利去年在起草婦女與包容性成長路徑圖過程中，對於路徑圖內容展現強勢主導，其他經濟體針對此路徑圖提出之修改建議，甚少被採納。

我國性平處對於路徑圖也提出若干建議事項，包括於背景中加入婦女經濟賦權之五大支柱²、積極鼓勵在工作場所預防和應對性別暴力、消除歧視的倡議和政策。為能提升我國倡議之能見度，性平處也在建議路徑圖加入「提升婦女於非傳統產業之參與」以及「鼓勵各經濟體產出執行計畫及政策工具包」等內容。然

² 婦女經濟賦權的五大支柱包括：資金融通、市場進入、能力建構、女性領導力及創新科技。

而，只有前兩項經建議被納入路徑圖。

三、國內政策方向與成果呼應路徑圖目標

1、性別平等

我國近年來積極透過強化婦女經濟自主權來促進性別平等。2002 年制定公布的《性別工作平等法》，2016 年完成修法，新增 100 人以上企業需提供哺乳室等托育設施，對於有意願設置相關設施的企業放寬相關補助等規定。此外，我國政府也推動長期照護 2.0 及幼兒教保公共化等措施，建立友善家庭之職場環境。

然而，我國的女性產假規定已近 36 年未檢討更新，值此政府大力鼓勵國人生育之時，產假規定卻未與時俱進，實有矛盾之處。日前我國有立委提案修正《勞動基準法》第 50 條及《性別工作平等法》第 15 條，將婦女產假由原本的 8 星期增加至 10 星期，給予婦女完善的產後休養及適應期，盼能打造更加友善的生育環境，並增進女性於職場參與的公平性。此修法提案將強化我國性別平等政策，值得持續關注後續發展。我國推動性別平等的政策成果符合婦女與包容性成長路徑圖設定的第一項目標，為「制定就業環境和工作條件的非歧視性政策與相關規範」(Have in place non-discrimination laws for women on employment access, opportunities and working conditions)。

2、增加女性領導力與決策

我國在婦女與性別議題另一大政策成果是關於增加女性領導力與決策。此方面的成果具體反映在 2018 年女性立法委員比率創新高，佔 38.7%。2019 年數據顯示女性內閣閣員(佔 11.9%)與 1/3 性別比例原則有相當之差距；全國公務人員 42.2% 為女性，其中，簡任(派)公務人員 34.6% 為女性。2019 年的女性民選首長比率，直轄市長女性比率 16.7%，縣(市)長女性比率 37.5%，也是自 1997 年以來，女性民選首長首次超過 1/3 的法定性別比例。2018 年聯合國於開發計畫署 (UNDP) 公布的性別不平等指數(Gender Inequality Index, GII)，我國位居全球第 9 名，為亞洲各國之冠。

我國在公私部門的女性領導者比例提高的成果，符合此路徑圖建議的第三項優先行動—「增加女性領導者比例並參與決策」(Improving access of women to leadership positions in all levels of decision making)。上開國內政策成果，不僅顯見我國在亞太地區國家中為推動婦女與性別議題的前段班，該些成果也可持續與其他 APEC 經濟體分享，共同促進亞太區域的發展。

肆、主要經濟體立場

1. 馬來西亞：馬來西亞婦女部今年提案「女性領導力的數位敏捷性(Digital Agility for Women in Leadership)」計畫，獲 APEC 經費補助。我國與馬來西亞合作推動該項計畫中「促進女性擔任科技領域領導職務」的項目，主要活動

包括舉辦大師班、客製化線上教育、線上課程及分享實際操作經驗。另外，按照「2020年婦女與經濟政策夥伴關係工作小組工作計畫草案」(PPWE's Work Plan 2020)規劃，預定於今年10月在馬來西亞吉隆坡舉辦的APEC婦女與經濟論壇(WEF)上採認拉塞雷納婦女與包容性成長路徑圖的執行計畫。

2. 美國領導 PPWE 的 2019-2021 年策略計畫非正式工作小組：此非正式工作小組的參與成員包括我國、澳洲、加拿大、智利、中國、紐西蘭、巴紐、菲律賓、俄羅斯及越南。美國提出「促進女性企業家在跨國界電子商務的發展」倡議(Advancing Cross Border E-Commerce for Women Entrepreneurs)，規劃今年3月舉辦工作坊，邀請 APEC 女性企業家、相關利害關係人與政策制定者，探討電子商務、數位貿易、從事跨境商務之女性企業家的成功案例暨其挑戰等主題。期透過電子商務之推廣，促進女性參與全球經濟，並鼓勵並協助微中小企業活躍於全球市場，進而達到 APEC 推動包容性成長之目標。
3. 美國的自費計畫：2019年美國在 EC 及 PPWE 提出自費計畫—「APEC 結構改革與性別：女性在職場(APEC Gender and Structural Reform: Women at Work)」，旨在促進結構改革及女性賦權(gender and structural reform)，本計畫檢視女性所面臨的結構障礙，探討因應之道與可行的能力建構方式，期許能續為協助女性參與運作良好、透明而開放的市場；美國政府正在與其他 APEC 經濟體合作，透過結構改革促使婦女參與勞動力市場，同時探知並解決亞太地區婦女於法規、政策面所遭遇的勞動力參與障礙。

