

# 國際開發援助現場季刊

Development Focus Quarterly

## 婦女賦權與國際援助

### 當季專論

以女性賦權為起點實現永續發展目標  
婦女對於全球經濟復甦及永續成長的意義  
微額貸款與女性賦權  
性別比例原則與國際援助

### 焦點企劃

臺灣推動拉丁美洲及加勒比海地區婦女賦權計畫對當地的影響  
—專訪國合會項恬毅秘書長、巴拉圭勞動部芭西卡露珀部長  
及工商部中小企業哥多義次長



財團法人國際合作發展基金會

111047 臺北市天母西路 62 巷 9 號 12-15 樓  
Tel.886-2-2873-2323 Fax.886-2-2876-6475  
www.icdf.org.tw

第 **9** 期

2022 年 9 月出版

September 2022

Issue **9**

ISSN 2709-1082



9 772709 108202



發行人 / 項恬毅  
 總編輯 / 史立軍  
 副總編輯 / 吳台生  
 編輯委員 / 林子倫、邱弘毅、林月雲、黃勝雄、  
 劉曉鵬、李栢淳、史立軍、吳台生、  
 王宏慈、顏銘宏  
 主編 / 梁嘉桓、祝康偉  
 執行編輯 / 張子弋、黃光宇、楊詒婷  
 英文編輯 / 聶克  
 美術編輯 / 周雅芬  
 出版發行 / 財團法人國際合作發展基金會  
 會址 / 111047  
 臺北市天母西路62巷9號12-15樓  
 電話 / (02)2873-2323  
 傳真 / (02)2876-6475  
 電子信箱 / j.h.liang@icdf.org.tw、  
 k.w.chu@icdf.org.tw

《國際開發援助現場季刊》  
 工本費每冊新臺幣150元

印刷者 / 大光華印務部  
 地址 / 臺北市廣州街32號6樓  
 電話 / (02)2302-3939

封面設計：以圓球象徵全球視野，以平行線條代表  
 深入趨勢，透過色塊與線條的連結，期許本刊能扮  
 演國際合作發展議題討論的重要平臺，匯聚專業論  
 述與倡議，與國際開發援助社群接軌。

Issue 9

Contents | 目錄

婦女賦權與國際援助

2 開創後疫情「女力」新常态

當季專論

- 8 以女性賦權為起點實現永續發展目標  
 .....陳羿谷
- 18 婦女對於全球經濟復甦及永續成長的意義  
 .....蘇怡文
- 26 微額貸款與女性賦權  
 .....曾育慧
- 33 性別比例原則與國際援助  
 .....黃長玲

焦點企劃

- 40 臺灣推動拉丁美洲及加勒比海地區婦女賦權計畫對當  
 地的影響  
 一專訪國合會項恬毅秘書長、巴拉圭勞動部芭西卡露珀部長  
 及工商部中小企業哥多義次長  
 .....祝康偉

國際開發援助現場季刊電子書  
 請掃描進入



版權所有 本刊圖文未經同意不得轉載



ISSN 2709-1082

國際開發援助現場季刊

Development Focus Quarterly

婦女賦權與國際援助

當季專論

以女性賦權為起點實現永續發展目標  
 婦女對於全球經濟復甦及永續成長的意義  
 微額貸款與女性賦權  
 性別比例原則與國際援助

焦點企劃

臺灣推動拉丁美洲及加勒比海地區婦女賦權計畫對當地的影響  
 一專訪國合會項恬毅秘書長  
 巴拉圭勞動部芭西卡露珀部長及工商部中小企業哥多義次長

第 9 期

2022年9月出版

September 2022

Issue 9

## 編者言

# 開創後疫情「女力」新常態

「男主外、女主內」的傳統思維，過去，讓許多女性的力量主要挹注在家庭裡，隨著社會逐漸開放，帶動多元、包容的觀念與洞見，女性即不斷試圖打破性別刻板印象的不平衡，希望積極地找回屬於自己的權力（利）。雖然自1970年代起，開始有女性主義者提出「婦女賦權」的概念，但過去幾十年來女性賦權卻進展牛步，在COVID-19疫情的衝擊下，更讓「婦女賦權」開了倒車。由於受疫情影響較深的產業多分布於女性勞動力集中的觀光、餐飲、批發零售業等，加上疫情封城、居隔的影響，家庭暴力事件屢見不鮮，女性成了疫情下最大的受害者。婦女在全球發展過程中，一直扮演社會的穩定支柱，形成一股難以忽視的堅韌「女力」，如何讓婦女在後疫情時代中，繼續成為帶動全球經濟發展的動能之一，已是世界各國開始思考的問題。

我國的邦交國多為開發中國家，這些國家的婦女由於受到文化、經濟等因素的影響，使得原本在經濟上居於弱勢的女性，因疫情面臨更大的衝擊。為支持友邦婦女從疫情的泥沼中重新站立，我國透過「後疫情時期協助拉丁美洲及加勒比海友邦經濟復甦暨婦女賦權計畫」，協助夥伴國家促進婦女等弱勢族群的經濟賦權，又為彰顯此議題的重要性，本期的《當季專論》特以〈婦女賦權與國際援助〉為主題，邀請相關領域專家、學者，分別從婦女賦權與達成永續發展目標之間的關聯性，到性別平等在國際援助的意涵等面向，深入剖析如何透過國際援助，協助開發中國家的婦女達到經濟賦權。

本期的《焦點企劃》，則以〈臺灣推動拉丁美洲及加勒比海地區婦女賦權計畫對當地的影響〉為題，特別訪問國合會「後疫情時期協助拉丁美洲及加勒比海經濟復甦暨婦女賦權計畫」合作國巴拉圭的工商部中小企業哥多義次長（Issac Godoy）、巴拉圭勞動部芭西卡露珀部長（Carla Bacigalupo Planás），以及國合會項恬毅秘書長，分別從合作雙方的角度，與讀者分享我國如何透過援助計畫，以技術合作及融資貸款等方式，協助拉丁美洲及加勒比海地區的婦女在後疫情時代中邁向經濟復甦。

女性人口占了將近全球總人口的半數，過去，在社會觀念與民情相對保守的國家對女性形成的歧視壓迫，往往造成女性無法積極地投入全球勞動市場，而COVID-19疫情爆發後，女性更成為經濟衰退下的第一個犧牲者，由此觀之，疫後的經濟復甦，倘能自增加女性的參與為起點，除能因此更有效地促進全球經濟發展，也對推動全球永續發展目標的達成帶來推波助瀾的貢獻。本期《國際開發援助現場季刊》，邀請讀者們一起思考，如何透過「婦女賦權」的方式，開創後疫情的「女力」新常態。

## 當期論文摘要

### 以女性賦權為起點實現永續發展目標

（陳羿谷，社團法人中華民國管理科學學會高級專員）

聯合國永續發展目標（United Nations Sustainable Development Goals, SDGs），歷時近8年而步入中期階段，輔以COVID-19疫情衝擊，將更加需要以嶄新視野看待女性賦權的意義；透過跨領域議題的鏈結，有助於性別平等觀點的涵融，以其樞紐特質而展現更豐富的樣態。文末提出以女性賦權為起點、性別平等為核心，回應對於和平、繁榮及包容性成長的需求，作用於國際合作計畫的可能方向。

### 婦女對於全球經濟復甦及永續成長的意義

（蘇怡文，中華經濟研究院WTO及RTA中心分析師）

新冠肺炎（COVID-19）疫情大流行，引發一場前所未有的健康、經濟和社會危機，全球無數的生命和生計受到威脅，經濟受到嚴重的衝擊。雖然全球經濟逐漸復甦，但是近年美中貿易戰爭、近期俄烏戰爭爆發等，造成全球供應鏈不穩定，對於各國經濟永續復甦造成阻礙。鑒於女性在全球價值鏈中扮演諸多角色，對於推動經濟復甦與永續成長亦扮演關鍵角色，因此「性別與經濟」議題被納入主要國際組織工作重點，藉由促進「婦女經濟賦權」，加速創造經濟復甦並達成SDGs。

### 微額貸款與女性賦權

（曾育慧，衛生福利部國家中醫藥研究所助理研究員；Mujibul Alam Khan，孟加拉裔社會工作者）

消除貧窮和性別平權是人類社會永續發展的重要目標。本文從葛拉敏銀行規範微貸客戶的16點原則談女性賦權如何透過微額貸款得到實踐。對於微貸機構而言，女性賦權是達成機構財務永續的手段也是目的，因此鼓勵女性客戶讓子女接受教育、提供醫療保健服務、維持小家庭規模、不收嫁妝、反對童婚、抗議社會不公、擴大事業規模，以及參與公共事務等可直接提升女性能力的設計，都屬於划算的投資。雖然有微貸機構因過度商業化而犧牲其社會目標飽受批判，但微貸依然被貧窮婦女及其家庭視為促進代間向上流動，也是滿足短期經濟需求的唯一方式，特別是在新冠肺炎流行期間微貸機構展現出與窮人同舟共濟的一面，顯示它在最底層人群中的存在價值。

### 性別比例原則與國際援助

（黃長玲，國立臺灣大學政治學系教授）

隨著全球性別平權價值的成長，有越來越多的國家，在提供國際援助時，融入性別平等的價值，讓性別平等邁向普世價值。以女性賦權而言，臺灣性別平權發展的經驗中，在女性參與決策上，值得政府在進行國際援助時納入考慮。本文說明性別比例原則（gender quotas）在國際



上被普遍採納的趨勢以及在我國施行的歷程，並從體制設計的角度提出政策建議，指出我國政府在未來的國際援助政策上，可以如何將此一原則納入考量，將女性參與決策融入我國的援外政策中，促成受援國的性別平等發展，也深化我國性別平等政策的內涵及性別平等的價值。

## Women's power as the new norm in the post pandemic era

In the past, women's energy was mostly poured into the family and household and traditional thinking is littered with maxims such as "men are breadwinners; women are homemakers". With society's gradual opening up and the drive for more diverse realities and inclusive conceptualizations, gender imbalances and stereotypes have been progressively challenged by women, with the aim of restoring their intrinsic personal rights, their autonomy, their power.

Since the 1970s, feminists have advocated for the concept of "women's empowerment", but progress has been slow. In fact, women's empowerment has been backsliding under COVID-19, during which women have been amongst the primary victims, since the industries that were most deeply affected by the pandemic included tourism, catering, wholesale and retail industries, where women are highly concentrated, while lockdown and quarantine measures intensified the occurrence of domestic violence. Women have been the pillars of social stability in global development and women's power is now difficult to overlook. Thus, the world must now consider how to fully incorporate women as a driving force of global economic development momentum in the post-pandemic era.

For the most part, Taiwan's allied countries are developing countries, where cultural and economic factors mean that women are far more greatly affected by the pandemic. To support these women, Taiwan helps partner countries to advance women's economic empowerment, for example through the "Assisting the Economic Empowerment of Women in Latin America and the Caribbean in the Post-Pandemic of COVID-19 Project". Hence, this issue of *Development Quarterly* has been themed "Women's Empowerment and International Assistance" to highlight the importance of this subject. In this issue, we invite experts and scholars in related fields to analyze how to help women in developing countries achieve economic empowerment, exploring topics from the connection between women's empowerment and SDG achievability, to the meaning of gender equality in international assistance.

For this issue's special report "The impact of Taiwan's women empowerment projects in Latin America and the Caribbean", we interviewed the Vice Minister of MIPYMES of Paraguay, Mr. Isaac Godoy; the Minister of Labor, Employment and Social Security of Paraguay, Mrs. Carla Bacigalupo Planás and the TaiwanICDF Secretary General Ambassador Timothy T. Y. Hsiang, to share with readers how we are assisting women in Latin America and the Caribbean region to recover from the economic downturn in the post-pandemic era, through assistance projects with technical cooperation from the perspective of both sides of the cooperation.

Women make up over half of the world population, yet, in the past, discrimination and oppression against women in countries with relatively conservative social concepts and public sentiment have

often prevented women from actively participating in the global labor market. After the outbreak of COVID-19, women were the first victims of the economic recession. If women can participate in the economic recovery in the post-pandemic era, not only will they improve global economic development but they will also contribute to the achievement of global SDGs. Thus, in this issue, we invite you to think about how “women’s power” could be the new normal in the post-pandemic era.

## Summary

### Women’s Empowerment as a Launching Pad for Achieving SDGs

(Francesca I-Ku Chen, Senior Specialist at the Chinese Management Association)

The United Nations’ SDGs have entered their midterms and after 8 years of implementation and the far reaching impacts of COVID-19 in these last few years, we need to rethink the meaning of women’s empowerment with a brand-new vision. Including gender equality as the pivotal axis, interwoven through various interdisciplinary topics, benefits us with rich variations for analysis. The article takes women’s empowerment as a starting point and gender equality as the core of its argument, proposing that they could be instrumentalized to advance peace, prosperity and inclusive growth, when placed at the center of international cooperation projects.

### The Significance of Women in Global Economic Recovery and Sustainable Growth

(Yi-Wen Su, Analyst at the Taiwan WTO and RTA Center)

From the COVID-19 pandemic arose health, economic and social crises never seen before, countless lives and livelihoods were threatened and the economy was seriously affected. Although the global economy is now recovering, the US-China trade war and the outbreak of the Russia-Ukraine war have caused global supply chain instability, which is impeding the sustainable recovery of many economies. Given that women play many crucial roles in world value chains and the promotion of economic recovery and sustainable growth, “gender and economy” was emphasized as a key topic by the main international organizations, to accelerate economic recovery and achieve SDGs by promoting “women’s empowerment.”

### Microfinance and Women’s Empowerment

(Mayeesha Yu-hwei Tseng, Assistant Research Fellow at the National Research Institute of Chinese Medicine; Mujibul Alam Khan, Bangladeshi social activist)

The elimination of poverty and gender equality are paramount goals for the sustainable development of human society. This article discusses how women’s empowerment can be practiced through microfinance, examining Grameen Bank’s “16 decisions”, a set of guidelines for regulating microfinance clients. For microfinance institutions, women’s empowerment could be both the means to,

and a purpose of, achieving institutional financial sustainability, therefore it is a worthwhile investment to provide medical services and to encourage female clients to allow their children to receive an education, to maintain a small family size, refuse dowries, resist child marriage, protest against social injustice, expand the scale of their businesses and participate in public affairs; all of which could directly improve the capabilities and status of women. Although some microfinance institutions are criticized for sacrificing social goals for over-commercialization, they are generally seen by poor women and their families as advancing upward social mobility.

### Gender Quotas and International Assistance

(Chang-Ling Huang, Professor at the Department of Political Science, National Taiwan University)

More and more countries explicitly incorporate gender equality as a value or condition when providing international assistance, to promote the enshrinement of gender equality as a universal value. In terms of women’s empowerment, women’s participation in decision-making was notable in Taiwan’s gender equality development experience and is worth the government taking into consideration when providing international assistance. This article explains the trend of gender quotas being adopted internationally and the process of their implementation in Taiwan. It then continues on to provide political suggestions from an institutional design perspective, pointing out that if we make gender quotas a factor when formulating international assistance policy, that’s to say, if we integrate women’s participation in decision-making into Taiwan’s foreign aid policy, we could advance gender equality in recipient countries and deepen the significance, value and influence of Taiwan’s own gender equality policy.

# 以女性賦權為起點實現永續發展目標

陳羿谷

社團法人中華民國管理科學學會高級專員

## 摘要

聯合國永續發展目標（United Nations Sustainable Development Goals, SDGs），歷時近8年而步入中期階段，輔以COVID-19疫情衝擊，將更加需要以嶄新視野看待女性賦權的意義；透過跨領域議題的鏈結，有助於性別平等觀點的涵融，以其樞紐特質而展現更豐富的樣態。文末提出以女性賦權為起點、性別平等為核心，回應對於和平、繁榮及包容性成長的需求，作用於國際合作計畫的可能方向。

**關鍵詞：**女性賦權、性別平等、永續發展目標、聯合國婦女署

## 一、真實而艱困的考驗

新冠肺炎（COVID-19）肆虐全球2年餘，促使數位科技奠基於大規模隔離行動而蓬勃發展，競逐於顛覆產業樣態、觸發生活模式質變，然日益嚴峻的地緣政治緊張、經濟體系不安卻未曾因此暫歇；鑒於現有機制或恐難以克服邁向復甦的考驗，則透過以人為本（human-centered）<sup>1</sup>的思維擔負責任、推動成長，不啻為開啟新局的關鍵。

另，奉「不背棄任何人」（leave no one behind）<sup>2</sup>為圭臬、以2015年至2030年為進程的聯合國永續發展目標（United Nations Sustainable Development Goals, SDGs），歷時近8年而步入中期階段，<sup>3</sup>惟各國遵循並融合於政策、法規、程序、預算、監測系統的情況懸殊甚鉅；尤有甚者，相對貧困或脆弱國家遭受流行疾病、武裝衝突等多重危機的沉重打擊，較為富裕者則於氣候變遷、貿易與供應鏈、生物多樣性等議題缺乏果斷行動，導致永續發展目標的進展遲滯不前。

而令人憂心者，非僅止於此；儘管COVID-19彰顯加速弭除疫病威脅、強化公共衛生的信念，卻也在社會經濟層面形成前所未見的衝擊，足以逆轉女性賦權奮鬥多年的成果：失去的工作與收入並未恢復、饑饉災荒有增無減、由暫時停課終至永久輟學、基於性別的暴力不分實體或虛擬環境皆更加嚴峻、資源管理及決策參與差強人意，以及獲取疫苗與醫療服務的機會，亦隨貧富程度而有所落差。<sup>4</sup>

顯然，願景固然可貴，卻需要正視盤根錯節存在於當前系統或結構的障礙，提出解方並付諸行動以產生具體變革，對於亟需揮別疫情陰霾、力圖振作復甦的此時，如何引領各界齊心協力，以女性賦權為發軔邁向性別平等，展現更強烈的動能，實屬要務；是以本文擬就性別平等為核心，探討其對於永續發展目標的意義、如何連結社會與經濟的重要面向，以及可能的推動途徑。

## 二、基於性別平等的承諾與實作

回顧聯合國於2000年提出的千禧年發展目標（Millennium Development Goals, MDGs），其以開發中國家為主要對象，聚焦於促進初等教育普及、降低兒童死亡率、改善孕產婦健康，強化勞動力參與而提高收入以達成減貧，但缺乏實現性別平等主流化的具體機制，或未能對於不平等現象隱含的多項驅動要素進行深入分析，因而忽略女性在資源取得及領導才能的劣勢，致使整體成效不佳；<sup>5</sup>2015年聯合國大會期間，正式發布《變革我們的世界：2030年永續發展議程》（Transforming our World: the 2030 Agenda for sustainable development）成果文件，<sup>6</sup>以長遠眼光全面考量社會與環境需求，輔以普世對於和平及包容性成長的想望，其目標之工作核心廣泛適用於所有國家，且呼籲應於主導啟發科技創新、培養專業知能、分配財政資源、投資基礎建設等各項計畫時，更具連貫性及一致性。

於該項文件，以目標5「實現性別平等及女性賦權」（Achieve gender equality and empower



all women and girls) 拓展千禧年發展目標，揭示全方位的議題與 3 個主要行動面向：消除施加於女性的歧視/暴力與傷害行為、於家庭共同擔負責任並確保女性於公私領域決策職位享有平等機會，以及強化健康/資源取得/技能應用的權益，並分別指涉 2 項重要概念：<sup>7</sup>

(一) 性別平等：所有人類皆得以自由發展個人能力，不受陳規舊俗與社會偏見對於性別角色觀念的限制；女性與男性的不同行為、期待及需求，能受到平等的關注及支持，此非意味著完全相同的對待，而是個人應享有的權利、責任和機會並非基於性別而定；

(二) 女性賦權：著眼於女性掌握己身權利、安排生活、獲取技能的過程與結果；取徑於推動變革，而使女性於個人、家庭、社群或更廣泛的層面受益，包括改善健康、營養、收入、壽命等基礎福祉條件，建構信心及資源以參與政治、經濟決策，甚至重塑既有的社會規範、心態或制度。<sup>8</sup>

又，2017 年聯合國永續發展高階政治會議 (2017 UN High Level Political Forum on Sustainable Development, HLPF) 期間，擇定數項主題進行審議，同時揭櫫性別平等係實踐永續發展目標的推動者與加速器，明文肯認「為加速實施永續發展目標，應採取綜合途徑，使目標 5 與其他目標之間產生協同作用」(To accelerate the implementation of SDGs, a comprehensive approach, leveraging the synergies between Goal 5 and all other SDGs, should be pursued)<sup>9</sup>，從而確立「將性別觀點系統性納入永續發展目標推展工作主流」之精神。

該次會議可謂性別平等鏈結永續發展目標的轉捩點，聯合國秘書長古特雷斯 (António Guterres) 指出性別不平等的現象於全球範圍持續存在，因此制定法律框架、剪除基於性別而根深蒂固的歧視，對於增強女性賦能有其必要，並特別敘明應持續關注下列領域：<sup>10</sup>

(一) 施加於女性的暴力：參照 2005 年至 2016 年數據，以 87 個國家內 15 至 49 歲女性為調查對象，19% 的受訪者曾於過往 1 年內遭受親密伴侶的肢體與/或性暴力，3 成的女性遭受伴侶或非伴侶的暴力對待；然而關於暴力侵害身心障礙者、少數族裔、非正式經濟或流動性勞工、中高齡者等類別的數據，仍付之闕如；

(二) 無償照料與家務勞動：不成比例的時間分配，意味著女性將無暇提升自我、有效參與勞動力市場，從而應慮及不同性別的需求，提供優質且適當的職場條件，或是將性別觀點納入

社會保護制度的設計、實施與評估；<sup>11</sup>

(三) 數位落差：在最低度開發國家 (Least developed countries, LDCs)，女性的網路使用率估計較男性低 30.9%；而造成此種現象的根本原因在於成本高昂、能力建構不足，以及阻礙女性於網路環境自由表達意見的主客觀因素；為此，網際網路基金會 (World Wide Web Foundation) 主張應取徑於一系列與權利、教育、近用、內容與目標 (Rights, Education, Access, Content, Targets) 相關的措施，協助女性全面運用數位科技。<sup>12</sup>

不難發現，阻礙實踐性別平等的關鍵挑戰，大抵有二；其一為缺乏性別、年齡、與其他特徵分類等具備敏感度的數據資訊，致使難以劃定明確的政策途徑，或無從建構與時俱進的法律框架；再者，由永續發展目標觀之，與性別平等相關的指標甚多，卻尚未全面涵蓋國際公認的完整方法或詳細標準，則各國如何執行與測定計畫以逐步兌現承諾，莫衷一是。

### 三、以創新模式帶動夥伴關係

聯合國婦女署 (UN Women) 則依循現有數據監測全球及各區域現況，展現性別平等對於實現其餘 16 項永續發展目標的核心作用，為政策規劃與問責制度提供指導，且主張應採用基於權利的思維，鼓勵各國理解性別平等及永續發展目標的關聯，<sup>13</sup> 發揮巧思擬定計畫；所涉議題彙整如下：<sup>14</sup>

(一) 終止任何形式的歧視：獲取優質及可負擔的教育 (目標 4)、進入勞動力市場 (目標 8)，以及政治參與 (目標 10) 至關重要，目的在於使女性得以尋求就業機會與尊嚴勞動 (目標 8)，為減貧 (目標 1)、建設和平與包容的社會 (目標 16) 形成積極貢獻。

(二) 消除暴力和有害習俗：促進和平以實現人權 (目標 16)、提供安全的公共空間與交通設施 (目標 11)。

(三) 促進經濟賦權和融資：尤以消除貧困、接受教育、社會保護體系所覆蓋的平等權利、經濟與生產資源等最為重要，包括：提升獲得土地、資源金融服務的機會、爭取合理的薪資與勞動條件 (目標 8)，增加可用的基礎設施 (目標 9)；

(四) 確保參與及領導決策：充分參與政治、經濟與公共生活，包括飲用水與衛生資源 (目標 6)、與氣候變遷相關的議題 (目標 13)；另可著眼於陸地生態系統の利用及管理 (目標 15)，增進小農的生產力 (目標 2)、加強其決定自身健康的話語權及能動性 (目標 3)；

<sup>7</sup> UN Women (2011). "Women's Empowerment Principles: Equality Means Business". 下載日期：2022 年 8 月 2 日，[https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2011/10/Women-s-Empowerment-Principles\\_en%20pdf.pdf](https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2011/10/Women-s-Empowerment-Principles_en%20pdf.pdf)

<sup>8</sup> International Center for Research on Women (2009). "Innovation for Women's Empowerment and Gender Equality". 下載日期：2022 年 8 月 2 日，<https://www.icrw.org/wp-content/uploads/2016/10/Innovation-for-Womens-Empowerment.pdf>

<sup>9</sup> High-Level Political Forum on Sustainable Development (2017). "2017 HLPF Thematic review of SDG 5: Achieve gender equality and empower all women and girls". 下載日期：2022 年 6 月 23 日，<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/14383SDG5format-revOD.pdf>

<sup>10</sup> Economic and Social Council (2017). "Progress towards the Sustainable Development Goals (E/2017/66): Report of the Secretary-General". 下載日期：2022 年 6 月 23 日，[https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=E/2017/66&Lang=E](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/2017/66&Lang=E)

<sup>11</sup> International Labour Organization (2017). "World Employment and Social Outlook: Trends for women" (Geneva: International Labour Office) p.12

<sup>12</sup> World Wide Web Foundation (2017). "What is the Gender Digital Divide, and Why Should it Matter for the SDGs?". 下載日期：2022 年 6 月 23 日，<http://sdg.iisd.org/commentary/guest-articles/what-is-the-gender-digital-divide-and-why-should-it-matter-for-the-sdgs/>

<sup>13</sup> UN Women (2018). "Turning promises into action: Gender equality in the 2030 Agenda for Sustainable Development" (New York: UN Women), pp. 14-21

<sup>14</sup> High-Level Political Forum on Sustainable Development, "2017 HLPF Thematic review of SDG 5: Achieve gender equality and empower all women and girls", pp. 4-5



(五) 確保健康的生活：改善環境與個人衛生條件 (目標 6)，提供性與生育健康的服務、降低孕產婦死亡率，並遏止性傳染疾病 (目標 3)，缺乏完整的自主權將嚴重限制其立足於社會。

綜上，性別平等及女性賦權在定義層面雖非完全相同，卻仍互為表裡而密不可分：前者意味著不同性別於產生積極影響、施展個人抱負及興趣等方面皆擁有平等權利，並享有具社會價值的商品、資源與獎勵，後者則為實現性別平等的途徑之一，關鍵為識別及調整權力不平衡的現象，策略包括：激發女性的自我價值感、決策權、獲得機會以及觸發改變的能力。因此性別平等並非僅侷限於計較女性在特定領域的數量或比例，更以人權層次解析扞格與癥結，關注不同性別之間的權力結構或無意識偏見、行為及態度於達致永續發展目標時所發揮的作用，並探索導向和平、繁榮及包容性成長的堅實基礎。

時至今日，前述困境仍存，卻也帶來破除藩籬的機會：聯合國婦女署續行辨識多項關鍵領域，呼籲各國採納快速且準確的政策反應，於短期緩解疫情衝擊、長期建構趨向公平且具有韌性的環境，包括：減輕基於性別的暴力與家庭暴力、為女性服務的社會保護與經濟刺激計畫、平等分擔照護工作、參與疫病應對決策，以及蘊含性別觀點的數據及協調機制，<sup>15</sup> 推出《聯合國婦女署 2022 至 2025 年策略計畫》(UN Women Strategic Plan 2022 - 2025)<sup>16</sup>，著眼於：治理及參與公共生活、增強經濟權能、制止暴力侵害，以及人道主義行動/減少災害風險等領域，期實現系統性綜合成果，包括：

- (一) 加強全球規範框架：提供技能建構，用以制定及執行促進性別平等的法律與體制、納入國家與地方政策措施，並蒐集具備代表性的典範；
- (二) 公私部門為促進性別平等籌措資金：藉由性別分析增進對於資金缺口的瞭解，用以應對氣候變遷、傳染疾病的疫後恢復，以及金融創新；
- (三) 採取積極的態度與作法，使不同性別皆能成為盟友：建立尊重公平的關係，減低對於暴力侵害的認同，並促進男性參與負責任的生育及分擔照料責任；
- (四) 平等獲得符合需求且可負擔的公共服務：運用數據影響公共資源的設計與提供，並優化服務提供者的相關專門知識，以消除獲取資源的障礙；
- (五) 構築有利環境以施展女性的發言權、領導力及能動性：確保在和平與安全、人道主義行動、減少災害風險、疫後恢復與建設等關鍵問題參與決策；

<sup>15</sup> 詳細內容為：(1) 減輕基於性別的暴力與家庭暴力：提升認知、快速評估、獲得求助熱線與庇護所等基本服務、正視公開場所的侵襲、支援婦女團體；(2) 為女性服務的社會保護與經濟刺激計畫：扶持女性經營的企業，或進行促進性別平等的採購；(3) 平等分擔照護工作：評估需求以制定務實的補貼政策、避免不當的文化習俗惡化疾病傳播；(4) 參與疫病應對決策：支援女性及邊緣化群體組織網絡，以利共享資訊、資源與空間；(5) 蘊含性別觀點的數據及協調機制：善用國際夥伴關係直接提供或交換技術、確保應對方案或緊急事態策略皆考量性別觀點。United Nations <Goal 5: Achieve gender equality and empower all women and girls>，下載日期：2022 年 6 月 24 日，<https://www.un.org/sustainabledevelopment/gender-equality/>

<sup>16</sup> Executive Board of the United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (2021). “UN Women Strategic Plan 2022 - 2025. 下載日期：2022 年 8 月 3 日，<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N21/186/22/PDF/N2118622.pdf>

(六) 編制分析及使用性別統計資料：輔以人工智慧、大數據等非傳統資料來源，彙整關於交織性歧視的分類統計，填補永續發展目標關鍵知識的空缺。

抑或是歐洲聯盟 (European Union, EU) 制定《2021 至 2025 年性別平等行動計畫》(Gender Action Plan III 2021-2025)<sup>17</sup>，掌握：性別變革方法 (gender-transformative approach)、解決交織性歧視 (intersectional discrimination)、尊重人權等三大原則，<sup>18</sup> 促使性別平等與女性賦權成為其外部行動的跨領域優先事項，與利益相牽涉者、公民組織、婦女團體等建立夥伴關係，專注於終結基於性別的暴力、性與生育健康權益、經濟與社會賦權、平等參與及領導才能、和平與安全、綠色及數位轉型。

再者，結合國家政策而響應區域體系發展目標，亦可酌為參照。亞太經濟合作組織 (Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC) 自 2011 年以降，即致力於提升女性經濟賦權，以獲取資本與資產 (access to capital and assets)、市場准入 (access to markets)、提升技能、能力建構與健康 (skills, capacity-building and health)、領導力與能動性 (leadership, voice and agency)、創新科技 (innovation and technology) 等 5 大支柱為本，造就《2019 至 2030 年拉塞雷納婦女與包容性成長路徑圖》(The La Serena Roadmap for Women and Inclusive Growth 2019-2030) 的產出；<sup>19</sup> 美國則循此陸續與 APEC 會員經濟體推展合作計畫，實施《性別公平與平等國家策略》(National Strategy on Gender Equity and Equality)<sup>20</sup>，迄今未輟。

究其主導與合作的各項倡議，主軸鎖定經濟、數據、法規、科技與醫療，結合性別平等、女性賦權等願景，不僅成為該國試圖調和複雜社會衝突之關鍵解方，更以之做為外交策略而鞏固領先地位，舉例如下：<sup>21</sup>

- (一) 經濟安全與經濟成長：解決女性微中小型企業 (Micro, Small & Medium Enterprises, MSME) 於跨境電子商務面臨的特定挑戰、探討新型交通科技對於女性身為乘客或從業者的實質影響；

<sup>17</sup> European Commission (2020). “EU Gender Action Plan III - An ambitious agenda for gender equality and Women’s empowerment in EU external action”. 下載日期：2022 年 8 月 3 日，[https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2021-01/join-2020-17-final\\_en.pdf](https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2021-01/join-2020-17-final_en.pdf)

<sup>18</sup> 為解決性別不平等的根本原因，並有助於消除仍然盛行的多項性別刻板印象與偏見，歐盟的行動應圍繞三項原則：(1) 性別變革方法：審查、質疑與改變「僵化的權力不平衡結構，以及不同年齡層的歧視」，促進社會態度的改變，將重點置於年輕世代驅動力；(2) 解決交織性歧視：關切原住民族、流離失所、經濟與社會弱勢、身心障礙、高齡等處境的女性，考量其面臨的具體挑戰且本於同等精神促進女同性戀者、男同性戀者、雙性戀者、跨性別者、雙性人與酷兒 (Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, Intersex and Queer, LGBTIQ) 的權利；(3) 尊重人權：秉持不歧視、消除不平等的精神，協助每個人有效行使其人權，並於其權利受到侵害時尋求補救。

<sup>19</sup> Asia-Pacific Economic Cooperation (2019). “The La Serena Roadmap for Women and Inclusive Growth 2019 - 2030”. [https://www.apec.org/meeting-papers/annual-ministerial-meetings/2019/2019\\_amm/annex-a](https://www.apec.org/meeting-papers/annual-ministerial-meetings/2019/2019_amm/annex-a)

<sup>20</sup> 該策略確認並強調以下優先事項皆具備內部關聯性，必須協同進行：經濟安全、性別暴力、健康、教育、司法與移民、法律保障的人權與平等、安全與人道主義救濟、氣候變遷、科學技術、民主參與。The White House (2021). “Fact Sheet: National Strategy on Gender Equity and Equality”. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/10/22/fact-sheet-national-strategy-on-gender-equity-and-equality/>

<sup>21</sup> United States Department of State (2021). “Women’s Economic Empowerment in APEC: Reflecting on a Decade of Impact”. <https://www.state.gov/womens-economic-empowerment-in-apec-reflecting-on-a-decade-of-impact/>



- (二) 擴增性別分類數據的使用：參考聯合國、世界銀行、國際勞工組織 (International Labour Organization, ILO)、世界經濟論壇 (World Economic Forum, WEF)、經濟合作暨發展組織 (Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD)、世界衛生組織 (World Health Organization, WHO) 等業務重點，發展女性參與經濟活動及進展的 95 個指標，協助 APEC 會員經濟體綜觀決策的機會與風險；
- (三) 推動性別平等的法規環境：分析法律政策、就業標準與薪資結構等項目，是否支持或限制女性正式參與勞動力市場；
- (四) 縮減資數理工 (Science, Technology, Engineering, Mathematics, STEM) 領域的性別落差：涵蓋早期教育至激發創業精神，為公私部門提供楷模與建議，發展對話與行動框架；
- (五) 改善獲得醫療保健的機會：洞悉亞太地區女性於進入職場、留任與晉升等各階段與健康相關的障礙，並指導利益相牽涉者於實施具體行動後，如何衡量、追蹤進展。

## 四、結論與建議

COVID-19 的介入，雖使因性別而異的社會與經濟風險更顯嚴峻，然而藉由拓展夥伴關係或常見模式的既定想像，應對當前挑戰並累積決定性的成就，將大有可為，本文擬就疫後復甦的經濟賦權為例，建議考量以下工作方向：

- (一) 與具備性別平等意識的組織合作，不僅奧援或輔導女性創業，或可進一步研究如何創造相對安全妥適的實體及虛擬空間，鼓勵主動參與同儕學習與資源分享，並評估執行效果；
- (二) 檢視當前資源挹注方案的成效是否確切到位，察覺不同條件女性因個人身分特質所引致的特殊壓迫，從而尋找囿於公共預算分配而無法觸及服務的群體，避免產生交織性歧視現象；
- (三) 為實現不同目標訂立短中長期進程，包括：融資、數位素養、教育訓練等，旨在減少扼殺創新或有礙成長的系統性障礙、逐步降低對於補助措施的依賴，且更能順利融合於市場體系。

就國際合作執行層面而言，以女性賦權銜接性別平等、實踐永續發展目標，於疫情後的趨勢預期將更加傾向：

- (一) 由多元利益相牽涉者建構合作關係或平臺機制，擴充資訊傳遞與應用模式，並以系統性方法累積知識與經驗；
- (二) 衡酌需求以鎖定共同工作標的，例如：研擬議題推動路徑圖、系統流程、法律協議及文化交流等，支持夥伴關係長期運作；
- (三) 重整資源分配，加強不同部門及利益相牽涉者之間的信任與理解。

其次，女性賦權已然超越鑄各說或擇善而從的倡議理念層次，取而代之者係審慎思量需求與優勢，由單一或多項永續發展目標率先開闢跨領域新穎議題，所發動的計畫成果不僅必須

具體，且得以蒐集獨到經驗、形成具有實現可能性的承諾或行動，從而幫助友好國家成長，更使自身真正掌握該項議題的脈動與網絡。整體而言，不妨由以下面向著手：

- (一) 改變自我認知與態度，建構涵蓋不同性別的支持網絡並樹立典範：即便生命歷程難謂一致，楷模的存在仍有助於對抗社會慣習所強加的性別刻板印象或斷傷女性的抱負與選擇；運作各類形式的對話，以獨特視角觀察社會身份與認同如何微妙地影響互動方式、定義權力來源，從而打造真正具備多元化、公平且包容 (diversity, equity, and inclusion) 的方案。
- (二) 改變解決問題的能力，提升女性參與社會的動機，排除妨礙女性於各面向獲得合理對待的癥結：未臻平等的權力框架或習俗陳規，無形中常支配女性處境而缺乏選項或寧可放棄，導致所知與所得有限，終至更加邊緣化於數位經濟環境之外，長遠而言有損無益。惟僅有意願不足以實現個人目標，更需要適合的人才培育管道與豐沛資訊，以開啟多樣化的經濟機會，應對未來環境的挑戰。
- (三) 改變僵化無益的關係，擬訂有助於解決內外部制約的策略：女性所面臨的困難雖類似且繁多，但各國經濟發展程度與社會文化差異甚鉅，顯然無法形成一體適用的途徑，有賴持續相互取法政策經驗，或參考國際通用的評估指標以定期蒐集數據，推行合乎當地人口發展需求、政策法令步調，結合具備潛力的產業，方能賦予女性擔負有別於過往的責任，甚至形成獨特的技能知識 (know-how) 而成為產業鏈當中不可或缺的角色。

## 參考書目

- Asia-Pacific Economic Cooperation (2019). “The La Serena Roadmap for Women and Inclusive Growth 2019 - 2030”. [https://www.apec.org/meeting-papers/annual-ministerial-meetings/2019/2019\\_amm/annex-a](https://www.apec.org/meeting-papers/annual-ministerial-meetings/2019/2019_amm/annex-a)
- Economic and Social Council (2017). “Progress towards the Sustainable Development Goals (E/2017/66): Report of the Secretary-General”. [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=E/2017/66&Lang=E](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/2017/66&Lang=E)
- European Commission (2020). “EU Gender Action Plan III - An ambitious agenda for gender equality and Women’s empowerment in EU external action”. [https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2021-01/join-2020-17-final\\_en.pdf](https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2021-01/join-2020-17-final_en.pdf)
- Executive Board of the United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (2021). “UN Women Strategic Plan 2022 – 2025”. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N21/186/22/PDF/N2118622.pdf>
- High-Level Political Forum on Sustainable Development (2017). “2017 HLPF Thematic review of SDG 5: Achieve gender equality and empower all women and girls”. <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/14383SDG5format-revOD.pdf>

High-Level Political Forum on Sustainable Development, “2017 HLPF Thematic review of SDG 5: Achieve gender equality and empower all women and girls”, pp. 4-5

International Center for Research on Women (2009). “Innovation for Women’s Empowerment and Gender Equality”. <https://www.icrw.org/wp-content/uploads/2016/10/Innovation-for-Womens-Empowerment.pdf>

International Labour Organization. “World Employment and Social Outlook: Trends for women”. p.12. Geneva: International Labour Office, 2017

Richard Ponzio & Nudhara Yusuf (2022). “15 Months to Go: Will the World Make Something of the UN Summit of the Future?”. <https://www.passblue.com/2022/06/21/15-months-to-go-will-the-world-make-something-of-the-un-summit-of-the-future/>

Sandler, Joanne. “Gender Equality Is Key to Achieving the MDGs: Women and Girls Are Central to Development”. <https://www.un.org/en/chronicle/article/gender-equality-key-achieving-mdgs-women-and-girls-are-central-development>

The White House (2021). “Fact Sheet: National Strategy on Gender Equity and Equality”. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/10/22/fact-sheet-national-strategy-on-gender-equity-and-equality/>

UN Women and UN DESA Statistics Division (2021). “Progress on the Sustainable Development Goals” pp. 12-20. New York: United Nations.

UN Women (2011). “Women’s Empowerment Principles: Equality Means Business”. [https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2011/10/Women-s-Empowerment-Principles\\_en%20pdf.pdf](https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2011/10/Women-s-Empowerment-Principles_en%20pdf.pdf)

UN Women (2018). “Turning promises into action: Gender equality in the 2030 Agenda for Sustainable Development” pp. 14-21. New York: UN Women.

United Nations. “Goal 5: Achieve gender equality and empower all women and girls”. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/gender-equality/>

United Nations General Assembly (2015). “Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development”. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N15/285/73/PDF/N1528573.pdf>

United States Department of State (2021). “Women’s Economic Empowerment in APEC: Reflecting on a Decade of Impact”. <https://www.state.gov/womens-economic-empowerment-in-apec-reflecting-on-a-decade-of-impact/>

World Economic Forum (2020). “Diversity, Equity and Inclusion 4.0: A toolkit for leaders to accelerate

social progress in the future of work”. 7. Switzerland: World Economic Forum.

World Wide Web Foundation (2017). “What is the Gender Digital Divide, and Why Should it Matter for the SDGs?”. <http://sdg.iisd.org/commentary/guest-articles/what-is-the-gender-digital-divide-and-why-should-it-matter-for-the-sdgs/>



# 婦女對於全球經濟復甦及永續成長的意義

蘇怡文

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心分析師

## 摘要

新冠肺炎（COVID-19）疫情大流行，引發一場前所未有的健康、經濟和社會危機，全球無數的生命和生計受到威脅，經濟受到嚴重的衝擊。雖然全球經濟逐漸復甦，但是近年美中貿易戰爭、近期俄烏戰爭爆發等，造成全球供應鏈不穩定，對於各國經濟永續復甦造成阻礙。鑒於女性在全球價值鏈中扮演諸多角色，對於推動經濟復甦與永續成長亦扮演關鍵角色，因此「性別與經濟」議題被納入主要國際組織工作重點，藉由促進「婦女經濟賦權」，加速創造經濟復甦並達成 SDGs。

**關鍵詞：**永續發展目標、婦女經濟賦權、包容性成長

## 一、前言

賦予婦女權力起源於 1980 年代，現在已成為主流發展問題。「賦權」（empowerment）一詞已經成為國際發展的眾多流行語中，最具彈性的詞彙之一；它曾經被用來描述基層對抗和改變不公正和不平等的權力關係的鬥爭，但現在已經成為一個由企業、全球非政府組織、銀行、慈善資本家和發展援助者組成的團體之常用術語。而國際組織對於「婦女經濟賦權」（women's economic empowerment）議題之討論，源於 1972 年 12 月聯合國舉行的第一屆世界婦女大會（World Congress of Women），當時決議宣布 1975 年為國際婦女年；1974 年 5 月 16 日，聯合國通過國際婦女年計畫，開始推動促進男女平等，確保婦女參與總體發展努力，增加婦女對於加強世界和平的貢獻。

目前全世界有 47.7% 的勞動力來自於女性，部分國家更達到一半左右，例如美國、加拿大。<sup>1</sup> 因此，女性對於經濟發展的貢獻不容忽視，更被視為是重啟經濟的一種手段。由於女性活動的特質，導致其相對會將收入和儲蓄運用於創造家庭福祉；再加上，提高女性生產力有利於改善其他發展成果，包括改善下一代和社會發展前景，因此，其對於國際社會在 COVID-19 疫情下推動經濟復甦與包容性成長（inclusive growth）扮演關鍵角色。

本文旨在探討婦女對於全球經濟復甦及永續成長的意義，以及主要國際組織推動婦女經濟賦權之作法。

## 二、COVID-19 疫情對於女性經濟活動的衝擊

2020 年 COVID-19 造成全球性流行疫情，引發一場前所未有的健康、經濟和社會危機，全球無數的生命和生計受到威脅。隨著疫情持續蔓延，對全球經濟的影響由供給面轉向需求面，即使後來受到控制，但是在全世界消費需求面大幅減少，人流、物流、金流都受到限縮的情形下，全球經濟受到嚴重的衝擊。然而，隨著疫苗接種普及率上升，各國 COVID-19 感染率已顯著下降，經濟也逐漸恢復，根據經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD）的最新研究，目前全球國內生產毛額（Gross Domestic Product, GDP）已經超過 COVID-19 疫情前的水準，同時在各國政府和中央銀行的支持以及疫苗接種方面取得進展的助力下，全球經濟復甦力道強勁。<sup>2</sup>

雖然全球經濟逐漸復甦，但是近年美中貿易戰爭、近期俄烏戰爭爆發等，已經造成全球供應鏈不穩定，對於各國經濟永續復甦造成阻礙。根據國際貨幣基金（International Monetary Fund, IMF）於 2022 年 4 月最新出版之《全球經濟展望》（World Economic Outlook）報告，全球經濟前景堪慮，俄烏戰爭造成的經濟損失導致 2022 年全球經濟增速明顯放緩，預期烏克蘭和俄羅斯的經濟出現大幅收縮，並透過大宗商品市場、貿易和金融等途徑產生全球溢出效應；同時，亦加劇通貨膨脹情況，造成全球燃料和糧食價格快速上漲。其中，受到衝擊影響最嚴重的

是低收入國家的弱勢群體。<sup>3</sup>

一般來說，經濟衰退對於男性就業的影響大於女性就業，因為大部分男性在製造業和建築業等週期性敏感行業工作，而女性則多數在相對穩定的服務業工作。然而，2020年COVID-19疫情造成的大流行性衰退，對於服務業的打擊史無前例，在餐館、酒店、零售和個人護理行業工作的女性因為工作場所關閉，使得就業受到嚴重衝擊。<sup>4</sup>然而最大的問題並非就業，而是隨著學校和托兒中心的關閉，女性比男性花更多的時間照顧孩子，即使隨著疫情逐漸好轉工作情況慢慢恢復，但是繼續留在家中擔任照顧者角色的仍多為女性，這使得女性的無償照護工作增加，可能以減少獎金、加薪和減少晉升的形式付出職業代價，甚至有人因此放棄就業。<sup>5</sup>

### 三、婦女對於經濟復甦及永續成長的意義

2015年聯合國通過的永續發展目標（Sustainable Development Goals, SDGs）延續千禧年發展目標（Millennium Development Goals, MDGs），將性別平等列為目標5，其中包括增進女性賦權（women's empowerment）議題；目標8（就業與經濟成長）主要在於促進包容性經濟成長，也就是透過關注弱勢族群的高品質就業促進經濟永續成長，包括女性、青年、中小企業（small and medium enterprises, SMEs）等。

今（2022）年正逢2012年世界銀行出版《2012年世界發展報告：性別平等與發展》（World Development Report 2012: Gender equality and development）10周年之際，當年該報告得出的結論是「性別平等不僅對女性有利；如果女性和男性享有平等權利，經濟就有更好的成長機會，並且更能抵禦危機；沒有男女平等的經濟參與，任何國家都無法充分發揮其潛力」。<sup>6</sup>換言之，性別平等可以促進經濟成長，婦女獲得就業和教育機會將減少家庭貧困的可能性，婦女手中的資源對於家庭內的人力資本和能力將產生積極影響。<sup>7</sup>以女性對於農業發展的貢獻為例，女性經常種植的農作物主要用於國內消費和小額貿易，並於飼養雞和其他小型動物，為世界糧食生產做出重大貢獻。<sup>8</sup>準此，透過充分的教育和培訓，農村婦女可以幫助提高家庭收入和地位，發展繁榮的農村經濟，而此可刺激社區和國家的經濟和社會發展，從而帶來轉型變革，有可能成為糧食和營養安全以及經濟成長的推動者。<sup>9</sup>

<sup>3</sup> IMF (2022), WORLD ECONOMIC OUTLOOK. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2022/04/19/world-economic-outlook-april-2022>

<sup>4</sup> Claudia Goldin (2022), Understanding the economic impact of COVID-19 on women. [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2022/03/SP22\\_BPEA\\_Goldin\\_conf-draft.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2022/03/SP22_BPEA_Goldin_conf-draft.pdf)

<sup>5</sup> 同前註。

<sup>6</sup> World Bank (2011), World Development Report 2012. <https://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/978-0-8213-8810-5>

<sup>7</sup> GSDRC (2014), Gender: Topic Guide. <https://gsdrc.org/wp-content/uploads/2015/07/gender.pdf>

<sup>8</sup> 同上註。

<sup>9</sup> C. Bertini (2011), Girls Grow: A Vital Force in Rural Economies. <https://gsdrc.org/document-library/girls-grow-a-vital-force-in-rural-economies/>

基本上，女性在全球價值鏈中扮演諸多角色，包括貿易者、勞工、創業者及消費者等。根據世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）的研究報告，女性貿易帶來了更高的生產力、更大的競爭、更低的價格、更高的收入和更好的福利，<sup>10</sup>而全球貿易的變化正在改變貿易對於女性勞工的影響，尤其是女性員工在全球價值鏈中的作用；OECD的研究指出，OECD國家有平均27%的女性工作直接或間接依賴出口，幫助婦女利用這些商業機會，提升價值鏈中婦女的生產水準、減少不利影響並最大限度地提高婦女的貿易收益。<sup>11</sup>除此之外，婦女參與創業活動不僅支持其家庭收入，而且對社會的經濟發展和社會福祉發揮著重要作用；根據研究，女性創業參與度高的國家，不僅經商風險降低，資源可用性也有所提高，<sup>12</sup>雖然有論者認為女性創業很可能是對貧困和缺乏正式就業機會的一種反應，但是也有論者認為她們為減貧和國家經濟成長提供了巨大的潛力。另外，女性也是食品的主要購買者，這代表她們扮演家庭購買者的角色，而此彰顯出的一個問題是，其更容易受到貿易障礙對於食品和服裝等主要商品價格上漲的影響。<sup>13</sup>

綜上所述，不難看出2015年國際社會通過的SDGs為何將賦予女性經濟權力置於目標5（性別平等）的核心，積極推動使婦女能夠充分利用經濟機會且從中受益，並控制他們的收入和資產。

### 四、主要國際組織推動婦女經濟賦權議題之情況

目前國際社會積極關注「性別與經濟」（gender and economics）議題，近年主要國際組織更在不同程度上將此議題納入工作重點，並提出相關行動倡議，例如WTO於2017年通過《貿易和婦女經濟賦權聯合宣言》（Declaration on Trade and Women's Economic Empowerment），且於2020年建立貿易和性別問題非正式工作小組；亞太經濟合作會議（Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC）以《拉塞雷納婦女與包容性成長路徑圖》（La Serena Roadmap for Women and Inclusive Growth）為基本方針，推動婦女經濟賦權；20國集團（G20）在婦女議題上藉由「W20」推動各項婦女賦權行動，關注婦女融資、就業公平、數位包容；OECD就婦女議題亦關注婦女經濟賦權，且特別著重貿易與婦女議題之探索。本文彙整此4個組織推動婦女經濟賦權議題情況供參。

<sup>10</sup> WTO (2020), Women and trade: The role of trade in promoting gender equality. [https://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/women\\_trade\\_pub2807\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/women_trade_pub2807_e.pdf)

<sup>11</sup> OECD (2021), Trade and gender. [https://www.oecd-ilibrary.org/trade/trade-and-gender\\_6db59d80-en](https://www.oecd-ilibrary.org/trade/trade-and-gender_6db59d80-en)

<sup>12</sup> Muhammad Sajjad, Nishat Kaleem, Muhammad Irfan Chani and Munir Ahmed (2015), Worldwide role of women entrepreneurs in economic development. <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/APJIE-06-2019-0041/full/pdf?title=worldwide-role-of-women-entrepreneurs-in-economic-development>

<sup>13</sup> OECD (2021), Trade and gender. [https://www.oecd-ilibrary.org/trade/trade-and-gender\\_6db59d80-en](https://www.oecd-ilibrary.org/trade/trade-and-gender_6db59d80-en)



## (一) WTO

WTO自2016年開始關注「婦女與貿易」(women and trade)議題；基本上，WTO同意支持婦女參與國際貿易使貿易更具包容性，是實現透過貿易促進全球經濟發展目標的一種方式，因此開始關注所有貿易協定中所包含的性別條款。2017年第11屆部長會議(Eleventh WTO Ministerial Conference, MC11)時，WTO通過《貿易和婦女經濟賦權聯合宣言》，承諾將積極促進婦女參與全球貿易。<sup>14</sup> 2020年，WTO建立「貿易和性別問題非正式工作小組」(Informal Working Group on Trade and Gender, IWG)，由此自詡成為一個「促進性別平等的組織」(gender-responsive Organization)。<sup>15</sup>

歸納WTO在婦女與貿易議題的工作重點，包括4大主軸：1. 評估婦女如何從貿易援助倡議中受益；2. 將「性別視角」應用於WTO的工作計畫；3. 檢視既有與性別相關的研究和分析；4. 舉辦最佳案例研討會。其中，最佳案例的來源將採自各國的貿易政策檢視(Trade Policy Reviews, TPR)報告，此舉將使各國在提出報告時，勢必要增加關於性別政策與作法之闡述。

COVID-19大流行加劇婦女參與國際貿易的比例失衡問題，特別是由於其多為從事無償護理和家務工作的特質，使婦女無法充分參與國際貿易並從中受益。對此，WTO認為透過各種經濟和貿易措施、政策、計畫和協定可以解決，因此原本預定在2022年6月舉行的第12屆部長會議(MC12)上通過新的宣言，<sup>16</sup> 但是卻改以發表「關於包容性貿易和性別平等的簡短聲明」(Statement on inclusive trade and gender equality from the co-chairs of the informal working group on trade and gender)，以此總結IWG在2021年的工作進展。雖然如此，WTO還是將性別平等議題納入貿易援助計畫中，以此呼應SDGs。

## (二) APEC

婦女議題向為APEC關注的焦點，2019年通過「拉塞雷納婦女與包容性成長路徑圖」，成為2019至2030年婦女議題的重要指導方針，在近年的貿易部長會議、經濟領袖會議宣言或聲明中皆一再被提及。該路徑圖設定4大目標及5項優先行動，4大目標包含：1. 制定就業環境和工作條件的非歧視性政策與相關規範；2. 制定資本取得和信貸權利的非歧視性政策與相關規範；3. 提高亞太區域高等教育中科學、科技、工程及數學(science, technology, engineering and mathematics, STEM)科系畢業生及相關領域研發職位的性別平衡；4. 促進亞太區域領導職位的性別平衡並縮小性別落差。5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，縮短數位素養的性別落差；5. 藉由數據增強婦女經濟賦權。<sup>17</sup> 特別值得一提的是，關於增加女性領導者比例並參與決策方面，由於G20認為，在政治上賦予婦女權力，將有助於各國發展關鍵的民主制度，從而開始成功解決與安全、就業、人權、身體健康和人類發展有關的問題。因此，增加女性在內部社會中的發話權與促進其發展性，成為G20的工作重點。

另外，APEC也定期舉辦「婦女與經濟論壇」(Women and the Economy Forum, WEF)，並發表部長聲明。綜整近年的聲明內容，主要環繞在COVID-19疫情下婦女受到的影響與衝擊問題，例如健康與安全風險、護理工作增加負擔、性別暴力及不平等，以及失業等經濟不安全，尤其是無償或低薪的護理工作與家務分配，對於女性獲得教育及參與正規經濟造成嚴重障礙等。<sup>18</sup> 對此，APEC呼籲會員國創造政策有利環境，促進婦女參與正規經濟，包括解決性別薪資差距與職位等行動。

值得注意的是，近2年部長宣言跳脫過去鼓勵「共同責任」的思維，強調無償及低薪的護理工作與家務分配對於支持其他形式生產力的重要性，因此進一步承諾將探索包括可負擔的兒童及高齡之護理設施、社會保護體系，分享科技與數位等之解決方案，提高有償及無償工作之管理能力。此除了使協助女性勞動力參與更加具體化之外，更呼應了APEC在後疫情時代對於數位科技高度關注之發展。<sup>19</sup>

## (三) G20

G20在2014年通過《布里斯本行動計畫》(Brisbane Action Plan)，承諾在2025年之前將男女勞動力參與率差距縮小25%，使超過1億女性進入勞動市場，並將加強性別平等列為G20的重點領域之一。<sup>20</sup> 2015年，G20正式啟動「W20」行動(Women 20)，肯認女性對於全球經濟的貢獻，重申性別平等議題是G20重點領域之立場，並宣示將積極透過以下各項關注婦女賦權問題：<sup>21</sup> 1. 盡量減少女性的無償護理工作，以減輕女性的負擔；2. 建立法律和政策架構以消除工作場所歧視；3. 建立獨立管理機制/小組監督G20性別承諾方面的進展；4. 採取措施加強婦女的經濟、社會和政治網絡；5. 減輕婦女的稅收負擔，並採取措施確保婦女獲得金融和生產性資產以及進入市場之機會；6. 支持女性微小中型企業(Micro, Small and Medium-sized Enterprises, MSMEs)之發展和創新等。整體來說，G20肯認讓更多女性進入勞動市場，有助於提高全球經

<sup>14</sup> WTO (2022), Informal Working Group on Trade and Gender. [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/womenandtrade\\_e/iwg\\_trade\\_gender\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/womenandtrade_e/iwg_trade_gender_e.htm) (最後瀏覽時間：2022年6月15日)。

<sup>15</sup> WTO (2022), DDG Ellard: "Deeds not words" as the WTO becomes more gender-responsive. [https://www.wto.org/english/news\\_e/news22\\_e/ddgae\\_27jan22\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news22_e/ddgae_27jan22_e.htm) (最後瀏覽時間：2022年6月15日)。

<sup>16</sup> 文件編號為WT/MIN(21)/4/Rev.1，此文件由19個WTO會員、四個國際組織和WTO秘書處共同組成的「性別之友」(Friends of Gender)起草。<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:WT/MIN21/4R1.pdf&Open=True>

<sup>17</sup> APEC (2019), The La Serena Roadmap for Women and Inclusive Growth (2019-2030). <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000547061.pdf>

<sup>18</sup> APEC (2019), 2019 APEC women and the economy forum statement; APEC (2020), 2020 APEC women and the economy forum statement and APEC (2021), 2021 APEC women and the economy forum statement.

<sup>19</sup> APEC (2020), 2020 APEC women and the economy forum statement and APEC (2021), 2021 APEC women and the economy forum statement.

<sup>20</sup> G20 (2014), Brisbane Action Plan. [http://www.g20.utoronto.ca/2014/brisbane\\_action\\_plan.pdf](http://www.g20.utoronto.ca/2014/brisbane_action_plan.pdf)

<sup>21</sup> W20 (2017), Project handbook. [http://www.w20-germany.org/fileadmin/user\\_upload/documents/W20\\_Projecthandbook-final-web.pdf](http://www.w20-germany.org/fileadmin/user_upload/documents/W20_Projecthandbook-final-web.pdf)



濟發展之效益。而此也獲得國際貨幣基金 (International Monetary Fund, IMF) 的認可，根據其研究，讓更多女性進入勞動市場所帶來的經濟效益，超越過去的估計；增加女性就業對經濟成長和收入的促進作用，超過單純增加工人帶來的改善，在參與率差距最大的國家中，縮小差距平均會使 GDP 增加 35%。<sup>22</sup>

近 2 年 G20 在婦女經濟賦權議題上，關注焦點主要環繞在 COVID-19 對女性經濟參與的影響、疫後經濟復甦所需關注之議題，以及呼應 SDGs，承諾透過以包容性原則人做為經濟復甦政策規劃之核心，賦予女性充分和公平參與經濟活動之機會，以此加速社會經濟復甦。具體內容除了短期確立婦女代表權及透過顯著提高社會基礎設施投資，增加女性高品質醫療服務之提供和獲得機會，確保女性獲得教育和終身學習的資源，實施社會和收入保障機制，支援女性企業 (尤其是電子商務和數位經濟) 之永續發展，促進女性創業和創新，增加女性獲得金融服務的機會，支持女性經濟議題研究等之外，長期也針對婦女賦權方面進行改革，包括進行法律和社會改革，包容性決策、就業公平、普惠金融 (Financial Inclusion)，數位包容 (Digital Inclusion) 等，並特別強調運用性別視角衡量國家數位經濟之發展情形。<sup>23</sup>

此外，2022 年 G20 也特別針對女性創業、金融包容性和勞動市場等議題進行著墨，藉此實現女性之機會公平和平等。其中，鑒於女性更有可能進行再投資本身在健康、教育和社區福祉等方面的收入、利潤和財富，而女性微中小企業對於全球發展和國民經濟至關重要，G20 認為投資和支持此類企業將產生強大的經濟影響並創造社會紅利，因此成員國將研議放寬法律要求並提供稅收優惠，優先獲得信貸額度，並為女性提供國家資助的培訓機會。<sup>24</sup>

#### (四) OECD

性別平等問題已成為許多 OECD 國家公共辯論的焦點，OECD 認為，貿易是提高女性經濟賦權的首要工具，因此也關注於貿易如何影響性別。事實上，OECD 在 2005 年探討了貿易與性別問題，當時即獲得「貿易為出口導向型部門的女性創造了就業機會，而此將導致對後代的健康和教育進行更多投資」，「性別不平等會抑制經濟的長期成長」以及「貿易自由化有利於女性實現經濟獨立、在社會中擁有更強大的發言權及更廣泛的社會選擇」等結論。<sup>25</sup>

然而，根據 OECD 的研究，女性往往集中在中小型企業，而這類企業並不總是在貿易數據中單獨列出；許多中小企業乃是間接參與全球貿易，也就是極其有可能是向國內市場的另一家企業提供商品或服務，然後再向海外供應鏈合作夥伴或客戶出口。因此，參與貿易的中小企業和女性可能比我們想像的要多，但是數據缺乏成為其參與貿易的一項障礙。因此，OECD 建議

各國政府，思考貿易如何能夠有助於增強婦女經濟權能的重點必須包含：1. 婦女如何做為企業家、貿易商或勞工參與貿易；2. 貿易調整對於婦女所產生的影響；3. 婦女做為消費者如何從貿易中受益。<sup>26</sup>

整體來說，OECD 認為各國必須解決貿易對於婦女的影響，或是增加其參與貿易的機會，包括促進獲得融資，以及更多參與貿易網絡的機會。透過貿易政策和貿易促進，發揮更具包容性的成果。因此，OECD 承諾將持續協助成員國政府思考貿易和貿易政策如何支持性別賦權，並且在數據允許的範圍內，更多地將性別觀點納入其他工作領域。同時，OECD 也將支持前述 WTO 通過的聯合宣言，並協助 WTO 進行相關研究與分析。

## 五、結論與建議

「性別平等」已經是國際社會重要的發展目標，婦女經濟賦權更是其中的核心。婦女參與經濟活動對於世界經濟發展的貢獻已是不爭的事實，但是全球經濟發展不足以縮小所有性別差距的情況，因此持續關注性別差距的事實，並且在政策上予以糾正至關重要。總結前述，賦予婦女經濟權力是實現婦女權利和性別平等的核心，賦予婦女經濟權力和縮小勞動世界中的性別差距是實現 SDGs 核心議題之一，當更多的工作時經濟就會成長，增強婦女的經濟權能有利於達成更具包容性的經濟成長。換言之，縮小在獲得經濟機會、收入和生產力方面的性別差距刻不容緩，而縮小社會內部在話語權和發展性方面的性別差異則是關鍵。

國際組織的研究結果已經告訴我們，促進婦女經濟賦權對於經濟發展的貢獻。在 COVID-19 疫情的影響下，婦女與其他弱勢族群皆受到衝擊，因此主要國際組織皆要求成員國在積極提出經濟復甦與永續成長政策的過程中，必須特別關注性別議題及縮小性別差距之重要性。其中，G20 與 OECD 還特別強調應增加婦女取得融資的機會。

我國在推動國際發展合作的過程中，也有許多涉及婦女賦權議題之計畫，主要為透過國合會執行的性別平等相關計畫：例如協助加勒比海女性創業，以及婦女、青年暨中小企業轉融資計畫、婦女微額金融機構能力強化計畫、婦女生計貸款計畫等，協助夥伴國家婦女擴大參與經濟活動之機會。

由前述可知，婦女的就業與創業之能力建構也是經濟賦權的重要議題，特別是在 COVID-19 疫情後加速數位經濟的發展。因此，未來我國也可在結合 IT 議題與婦女經濟賦權議題上進行著墨，規劃相關能力建構計畫，持續擴大我國在婦女經濟賦權議題之國際合作面向。

<sup>22</sup> IMF (2019), CLOSING THE GENDER GAP.

<sup>23</sup> G20 (2020), 2020 Communiqué on G20 Finance Ministers & Central Bank Governors Meeting. [http://www.g20.utoronto.ca/2020/G20\\_FM\\_CBG\\_Communique\\_-\\_July\\_2020.pdf](http://www.g20.utoronto.ca/2020/G20_FM_CBG_Communique_-_July_2020.pdf)

<sup>24</sup> Victoria Panova (2022), Women-led Economic Recovery: An Agenda for the G20. <https://www.orfonline.org/expert-speak/women-led-economic-recovery/>

<sup>25</sup> A Frohmann (2017), Gender Equality and Trade Policy. [https://www.wti.org/media/filer\\_public/8b/a8/8ba88d03-1a2b-4311-af6a-629d9997c54c/working\\_paper\\_no\\_24\\_2017\\_frohmann.pdf](https://www.wti.org/media/filer_public/8b/a8/8ba88d03-1a2b-4311-af6a-629d9997c54c/working_paper_no_24_2017_frohmann.pdf)

<sup>26</sup> OECD (2021), Trade and gender: A Framework of analysis. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/6db59d80-en.pdf?expires=1655438204&id=id&accname=guest&checksum=D0DC10EC92AC1439F6531518A93E3667>



# 微額貸款與女性賦權

曾育慧

衛生福利部國家中醫藥研究所助理研究員

Mujibul Alam Khan

孟加拉裔社會工作者

## 摘要

消除貧窮和性別平權是人類社會永續發展的重要目標。本文從葛拉敏銀行規範微貸客戶的16點原則談女性賦權如何透過微額貸款得到實踐。對於微貸機構而言，女性賦權是達成機構財務永續的手段也是目的，因此鼓勵女性客戶讓子女接受教育、提供醫療保健服務、維持小家庭規模、不收嫁妝、反對童婚、抗議社會不公、擴大事業規模，以及參與公共事務等可直接提升女性能力的設計，都屬於划算的投資。雖然有微貸機構因過度商業化而犧牲其社會目標飽受批判，但微貸依然被貧窮婦女及其家庭視為促進代間向上流動，也是滿足短期經濟需求的唯一方式，特別是在新冠肺炎流行期間微貸機構展現出與窮人同舟共濟的一面，顯示它在最底層人群中的存在價值。

**關鍵詞：**微額貸款、女性賦權、孟加拉、除貧

## 一、前言

微額貸款（microcredit）乃至微型金融（microfinance）的現代化和制度化，自1980年代中期孟加拉的葛拉敏銀行（Grameen Bank）成立之後，在開發中國家迅速被仿效，並逐漸擴到已開發國家，透過優先提供女性金融服務，達到消除貧窮、促進性別平等和財務永續的目標。<sup>1</sup>聯合國將2005年訂為國際微貸年之時，包括美、英、法、德、挪威等援助大國均已仿效葛拉敏銀行模式，投入微型金融，提供創業、健康、教育、保險相關小額貸款。

一直以來，微貸與女性密不可分，從最初的實驗計畫，到逐漸累積的實務經驗和理論發展，咸認為鎖定還款率高和用錢謹慎的女性族群，是微貸能夠成功推行的要素，<sup>2</sup>而參與經濟活動為女性帶來的機會、能力和地位提升，都是衡量女性賦權的指標。<sup>3</sup>女性在今日依舊是微型金融業的主要客群，2019年的報告指出，全球近1億4千萬名微貸客戶中，女性佔8成；即使客戶總人數不斷上升，女性佔比十餘年來幾乎沒有改變。<sup>4</sup>區域別的女性佔比，南亞最高，女性佔89%，東亞和太平洋地區其次，佔73%，非洲64%，中南美洲為63%。<sup>5</sup>南亞以孟加拉最具代表性，女性參與微貸密度與規模均龐大，超過90%的微貸借款人是女性。葛拉敏銀行在2021年10月的944萬名會員中有97%是女性。

在微貸尚未普及之前，女性取得資金受到高度歧視，即使事業規模非常小，女性業主也必須克服重重障礙才能取得金融服務。阻礙女性金融包容性的部分因素包括，（一）社會文化障礙：大多數女性會希望得到丈夫或男性家庭成員的同意；（二）缺乏資產：繼承法令剝奪了女性獲得土地與財產的權利；（三）教育或識字率低：傳統上農村貧困婦女無法接受教育；（四）行動問題：缺乏公共廁所等衛生設施阻礙女性外出；（五）時間限制：銀行營業時間與女性的家務工作衝突，母親必須先顧好孩子，其次才是事業；（六）女性傾向小規模而風險低的投資，但銀行傾向可快速成長的事業，以從利息中獲得更高額的利潤；（七）女性可投入的事業選擇有限。

在上述的脈絡下，微貸機構的員工在客戶的門口提供服務，貸款額度可以小到50美元；微貸機構也僱用女性員工，使進入女性場域的禁忌獲得解套。因此微貸得以在全球迅速普及。

微貸方案裡，女性賦權的實踐清楚地展現在1984年銀行與客戶共同訂出的16點原則（表1）。這16點宣示涵蓋了女性做為主要行為者，從個人到集體層次在經濟、健康、兒童教育、農業、性別平等到社會正義等面向，能夠改變現狀的途徑。這些內容使得微貸在提供資金管道

<sup>1</sup> 曾育慧，鄭雅文（2011），〈微額貸款與國際援助對開發中國家非政府組織的影響：孟加拉觀察〉。《社區發展季刊》134：498-512。

<sup>2</sup> Morduch J. (1999). "The microfinance promise." *Journal of Economic Literature* 37(4): 1569-1614.

<sup>3</sup> 有關葛拉敏銀行如何鼓勵女性參與借貸的歷程可參閱尤努斯著、曾育慧譯《窮人的銀行家》（2007）（臺北市：聯經出版社）。

<sup>4</sup> Global microfinance figures: what are the trends? <https://www.convergences.org/en/119115/>. Accessed July 17, 2022.

<sup>5</sup> Microfinance Barometer 2019

之外，也貼近借款人的家庭與社區生活，明白地引導客戶貸款的目的，在改善家庭成員的福祉並建立團結互助的社區環境。換句話說，微額貸款涉及的是多重面向的社會發展，並非只是單純提高所得的經濟手段。也因此，聯合國的永續發展目標 (Sustainable Development Goals, SDGs) 第 1 項終結貧窮的內涵，即提到「在 2030 年之前，使所有男性和女性，尤其是貧窮與弱勢族群享有平等的經濟資源權……包括微額貸款在內的金融服務。」

表 1 葛拉敏銀行規範微貸客戶的 16 點原則及屬性分類

編號	公約內容 (摘要)	屬性
1	遵守銀行的四守則：紀律、團結、勇氣與勤勞	
2	使家庭興旺	家庭
3	不住破屋，修繕住家、努力工作蓋新房	居住
4	全年栽種蔬菜、食用大量蔬菜並賣出多餘的菜	衛生健康 & 經濟
5	在農作季節栽種很多秧苗	農業
6	維持小家庭規模、減少開支、保持身體健康	經濟 & 女性賦權
7	供子女上學	教育 & 女性賦權
8	保持孩子與環境的乾淨整潔	衛生健康
9	修建並使用糞坑式廁所	衛生健康
10	喝井水、喝燒開過的水	衛生健康
11	不收嫁妝、不給陪嫁、不讓未成年子女結婚	女性賦權
12	處事公正、抗議不公	正義 & 女性賦權
13	合力進行大型投資以提高收入	經濟 & 女性賦權
14	隨時幫助他人並向有難之人伸出援手	正義
15	發現違反紀律作為必主動解決	
16	參與社會活動	女性賦權

資料來源：尤努斯著、曾育慧譯《窮人的銀行家》(2007) (臺北市：聯經出版社)

## 二、微額貸款與女性賦權

借女不借男、借少不借多、借貧不借富，是多數微貸迥異於傳統金融產業之處。除了額度小，以女性窮人為服務對象之外，還有免抵押，由借款人自組團體負連帶責任、在鄉村發放、款項用於生產，以及貸款利息高等特色。即便年利率高達 11% (孟加拉政府訂定的上限)，9 成 5 以上的客戶都能連本帶利償還，而且會持續申請金額更高的貸款。葛拉敏銀行確立的微貸模式，使得提供微貸的非政府組織 (Non-Governmental Organization, NGO) 一方面名正言順加入全球的除貧工程，另一方面迅速達到財務獨立，吸引大批 NGO 投入微貸並成功擴大機構規模，最後轉型為以微型金融為主業的組織，稱為微型金融機構 (microfinance institutions,

MFIs)。<sup>6</sup>

女性賦權強調的是能力取得的過程，從一種狀態到另一種狀態。根據世界銀行 (World Bank)，這是「提高個人或群體做出選擇的能力並將這些選擇轉化為所欲的行動和結果的過程。此過程的核心是建立個人和集體資產，並提高組織和制度管理資產的效率和公平性的行動」；<sup>7</sup> 聯合國也有類似的定義，「女性獲得權力和掌控自己生活的過程，同時也是做出策略性選擇的能力養成的過程」。<sup>8</sup> 至於能力，福利經濟學者沈恩 (Amartya Sen) 則提出，個人的能力會決定他/她是否能自由選擇要過什麼樣的人生，而一個人的能力除了受到本身特質的影響外，也是社會安排的結果。女性賦權的重要概念是主體性或能動性 (agency)，強調女性做為賦權的主體，不僅能做決策，也意識到她們有做決策的權利。

能力提升可以改變自身的處境，繼而影響其人生。女性賦權牽涉到社會、教育、經濟、政治和心理等諸多面向，比如女性的自我價值感、擁有和決定選擇的權利、獲得機會和資源的權利、在家庭內外控制自己的生活，和影響社會改變的能力，我們在下一節將引用實例進一步說明。

## 三、孟加拉微貸方案中的女性賦權實踐

Shamima Khatun 無疑是最先躍入世人眼簾的典範。筆者在 2006 年慕名前往她發跡的沿海小村，座落在國境之南的尚達班孟加拉虎保育區附近。1994 年，年僅 15 歲的 Shamima 嫁給一名勞工，迫切地想做點事擺脫貧困。靠海的土地由於鹽度過高不宜農作，但 Shamima 發現家家戶戶對新鮮蔬菜還是有需求，不過青菜只能去鄰村買。Shamima 一聽說微貸機構可以貸款給村裡的婦女創業，便說服丈夫，申請到第一筆貸款 4,000 塔卡 (按目前匯率為 40 美元)。她的第一筆投資是生財器具：買一輛腳踏車，好讓丈夫從鄰近市鎮批發青菜。接著她在村子的小市集租了攤位，開始賣菜。

微不足道的小生意只是個開端。當地方政府大力宣導環境衛生並補助家戶興建廁所時，Shamima 再度嗅到潛在的需求和商機，她說服政府讓她批發化糞池會用到的中空水泥管，由她幫忙宣導，順便銷售水泥管。政府樂見民眾配合，還加碼提供優惠，希望此舉能引發其它地區仿效。鄉村衛生運動在社會行銷推波助瀾下，廁所的需求大增，Shamima 在 2004 年投入百萬塔卡的產品不僅賣給個別家庭，還包括不少 NGO。創新的想法、堅定的決心以及富有遠見，不僅為 Shamima 帶來成功的事業，也使他成為國內外貧困婦女的希望象徵。2005 年，她前往位於紐約的聯合國總部，在聯合國大會接受表揚，獲頒「全球最佳創新企業微型企業家獎」。之

<sup>6</sup> 曾育慧 (2016) 永續發展目標與微額貸款。http://southasiawatch.tw/2016/01/26/sdgs-and-microcredit-%E6%B0%B8%E7%BA%8C%E7%99%BC%E5%B1%95%E7%9B%AE%E6%A8%99%E8%88%87%E5%BE%AE%E9%A1%8D%E8%B2%B8%E6%AC%BE/. Accessed July 17, 2022.

<sup>7</sup> World Bank 2009. What is empowerment. Accessed July 17, 2022.

<sup>8</sup> European Institute for gender equality. https://eige.europa.eu/thesaurus/terms/1102. Accessed July 17, 2022.



後，她還在村裡經營其它社會投資，包括開藥局和醫療診所，持續累積財富。

具有孟加拉特色的微貸，是透過不同的設計支持女性的能力成長並改變壓抑女性的社會常模。表 1 列出的 16 點原則經筆者歸類，能直接強化女性賦權的部分有子女教育、維持小家庭規模、不收嫁妝與反童婚、抗議不公、擴大投資事業，以及參與公共事務。

教育是社會前進的基礎，尤其是女童教育，與男性平等的受教權更是女性賦權的第一步。孟加拉政府與大部分的微貸機構都十分重視教育這一環，微貸客戶幾乎都能輕易取得優惠的教育貸款，葛拉敏銀行就有相當齊全的小學到高等教育獎學金與就學貸款。<sup>9</sup>送女童去上學最立即的效果是遞延結婚年齡，就學年限的延長更是與能力提升和就業機會增加成正比，也反映在女性勞動參與率的上升。

微貸機構也提供健康服務，從預防保健、家庭計畫到開設醫療院所。對微貸提供者而言，健康的客戶才能事業興旺、還款正常，甚至繼續借款，因此確保客戶不會生病或承擔子女數過多的照顧責任，都屬於划算的投資。在這個背景下，提供家庭計畫的服務、孕產婦與新生兒醫療照顧等均屬常見，過程中也建立女性在決定家庭成員數的話語權以及生育自主權。

組成借貸團體的設計初衷在使成員互相擔保並負擔連帶責任，但它的外溢效果顯現在女性集體力量的形成，使得 16 點原則中提到的嫁妝、童婚、社會不公、擴大投資事業和參與地方事務，甚至是家庭暴力等不利於女性的社會常模能被撼動並且翻轉。和同組成員形成的女性力量，再加上與微貸機構定期而頻繁的往來，社會互動的深化使得貧窮女性的社會資本隨著參與微貸時間增加而漸趨雄厚。<sup>10</sup>尤努斯（Muhammad Yunus）在《窮人的銀行家》一書中也舉出女性微貸客戶的集結足以影響地方選舉的結果，顯示女性改變社會的力量從家庭擴展到政治領域。

然而，即便得到聯合國、世界銀行等國際組織的背書和正面的研究結果，微額貸款免不了受到質疑。學術論文與媒體報導經常提到微貸的本質和執行面隱含的壓迫性和剝削性。持批判立場的學者認為微貸將貧窮婦女推向資本市場，新自由主義的個人責任已經被內化，使她們相信靠個人創業才能脫離貧窮，實際上卻承擔了巨大的個人風險。<sup>11,12</sup>在執行面上，亦有研究指出微貸機構特意挑選較有還款能力或具備一定財力的客戶以確保放貸得以回收，微貸機構經營的醫院甚至挑選健康較佳的病人或行銷高昂的醫療服務，導致健康不平等的結果，<sup>13</sup>這些追求利

潤最大化而不惜犧牲社會責任的現象被統稱「使命漂移」（mission drift）。<sup>14</sup>

使命漂移是如何出現的？當尤努斯證明不識字的貧窮農村婦女是可信的債權人，具有管理能力和創造力，能夠擺脫貧困時，孟加拉政府同意他成立專門為農村人口服務的葛拉敏銀行。然而，一家銀行不足以滿足數百萬貧困村民的需求，政府也無法迅速放寬規定提供資金，因此出現了資助者（funder）和援助者（donor）來填補空白。他們很快發現微額貸款不僅有助於窮人脫貧，也為投資者創造了數十億美元的市場！由於沒有第二家像葛拉敏銀行這樣的銀行，全球資助者和捐助機構紛紛鼓勵 NGO 投入微貸。因此，微型金融領域三類主要參與者當中，第一類是資金提供者（和/或援助者），如世界銀行、亞洲開發銀行（Asian Development Bank, ADB）、花旗銀行、美國國際開發金融公司（U.S. International Development Finance Corporation, DFC）、荷蘭創業開發銀行（Dutch Entrepreneurial Development Bank, FMO）、歐洲投資銀行（European Investment Bank, EIB）還有歐美各大銀行；第二類是服務提供者（執行者），可能是本地或外國的 NGO；第三類是借款人或會員。資金提供者和微貸機構確實偏離他們所宣稱的社會發展使命，因為他們優先考慮的是利潤而不是除貧。孟加拉和許多國家的媒體經常報導微貸機構誘騙貧困家庭申請、隱瞞實際利率、暴力討債和公開羞辱等事件。以牟利為上的微貸機構競爭激烈，導致對相同的客群重覆放款，使諸多借款人陷入債務陷阱。

該如何防止此類亂象？孟加拉政府在評估 1983 年以來的微貸經驗後，成立微額貸款管理局（Microcredit Regulatory Authority, MRA）專門處理微貸部門，MRA 成立後不久即大力整頓，撤消許多無良微貸機構的經營許可證來矯正風氣，這是為借款人、微貸機構和國家創造多贏局面的最佳解決之道。各國的監管角色主要由該國的中央銀行扮演，例如印度的印度儲備銀行、印尼的金融監理機關（Otorita Jasa Keuangan, OJK）、菲律賓的中央銀行以及歐洲的歐盟委員會。雖然資金提供者和/或援助者的相對優勢有時對於開發中國家來說過於強大而難以控制，但監管機構對於違規行為的常規監測和嚴格措施有助於節制微貸機構的使命偏差。至於第三類的微貸客戶，確實沒有任何權力能影響服務提供者，然而他們的集體行動卻足以使微貸機構依法行事。

在諸多批判之後，微貸依然是一項在全球廣泛施行的策略，擁有超過 1 千 3 百萬名女性客戶，學者歸因可能是低收入婦女及其家庭將微貸視為確保代間向上流動，同時也滿足短期經濟需求的一種方式。<sup>15</sup>

## 四、結論與建議

孟加拉 40 年來的社會實驗指出，貸款給窮人並非除貧的萬靈丹，而要扶持處於社會經濟弱

<sup>9</sup> Rouf, K. A. (2019). Grameen Bank higher education student loan policies and strategies in Bangladesh. <https://core.ac.uk/download/pdf/275578575.pdf>. Accessed July 17, 2022.

<sup>10</sup> Tahmasebi, A., & Askaribezayeh, F. (2021). Microfinance and social capital formation-a social network analysis approach. *Socio-Economic Planning Sciences*, 76, 100978.

<sup>11</sup> Murshid, N. S. (2020). Examining microfinance participants' use of neoliberal language in Bangladesh. *Journal of the Society for Social Work and Research*, 11(2), 285-312.

<sup>12</sup> Murshid, N. S., & Murshid, N. (2018). Women's experiences with microfinance in urban Bangladesh: Results from a qualitative study. *J. Soc. & Soc. Welfare*, 45, 113.

<sup>13</sup> Tseng, Y. H., & Khan, M. A. (2015). Where do the poorest go to seek outpatient care in Bangladesh: hospitals run by government or microfinance institutions? *PLoS one*, 10(3), e0121733.

<sup>14</sup> Mia, M. A., & Lee, H. A. (2017). Mission drift and ethical crisis in microfinance institutions: What matters?. *Journal of cleaner production*, 164, 102-114.

<sup>15</sup> Murshid, N. S., & Murshid, N. (2022). "Innovations" During COVID-19: Microfinance in Bangladesh. *Affilia*, 37(2), 232-249.

勢地位的女性必須透過額外的設計才能看到效果。近年來的趨勢是推出整合性微貸計畫，納入經濟、教育訓練、健康、性平、權利意識等元素，同時規範或透過政策工具節制微貸機構使命漂移的程度，才能確保最需要融資的族群取得金融服務。

歷經新冠肺炎2年半的考驗，我們幾乎可以下一個結論：微貸在任何時候都具有存在的意義。當經濟活動因疫情肆虐而停擺，受到最劇烈衝擊的正是社會最底層的窮人，這也連帶影響微貸機構的貸款回收。傳統商業銀行的作風通常是雨天收傘，不過微貸機構在艱困時期不但提供急難救助和援助資訊，也繼續提供新貸款並重新調整受疫情影響的客戶的還款時間，提供更具彈性的還款條件，與客戶一起度過難關，展現出與窮人同舟共濟的一面。

孟加拉的社會發展經驗，尤其是微貸，深刻地影響全球的援助計畫，也是發展實務界和研究發展的學者長期以來關注的對象，值得臺灣的援外規畫借鏡。以國合會近年推動的「史瓦帝尼婦女微額金融機構能力提升計畫」為例，在該國6,145,000名20到54歲的成年女性中，<sup>16</sup>72%是自營自雇者，其中多數人無法取得任何的銀行服務。<sup>17</sup>許多被剝奪金融服務的女性企業家指出史瓦帝尼微貸市場穩定成長的潛力。以互助團體（Solidarity Group）為借貸形式的運作一向被認為是微貸機構能有效率收款的關鍵。雖然許多國家都複製葛拉敏模式，但葛拉敏銀行已經不再於境外實施「複製計畫」，而是實施更外顯的女性賦權模式。在史瓦帝尼，葛拉敏基金會與美國國際開發署（United States Agency for International Development, USAID）合作，透過婦女的能力建構和融資管道來強化當地的微貸部門。<sup>18</sup>此外，微貸部門的利益相關者也正積極推動數位金融服務（Digital Financial Services, DFS）的應用。顯而易見，DFS有助於降低微貸機構的營運成本並加快貸款發放的速度。國合會在數十年來致力協助史瓦帝尼的經濟發展，但使史瓦帝尼微貸部門能在任何永續發展目標取得進展，在很大的程度上將取決於青年的參與和利益相關者在各級活動中的公開透明度。

## 性別比例原則與國際援助

黃長玲

臺灣大學政治學系教授

### 摘要

隨著全球性別平權價值的成長，有越來越多的國家，在提供國際援助時，融入性別平等的價值，讓性別平等邁向普世價值。以女性賦權而言，臺灣性別平權發展的經驗中，在女性參與決策上，值得政府在進行國際援助時納入考慮。本文說明性別比例原則（gender quotas）在國際上被普遍採納的趨勢以及在我國施行的歷程，並從體制設計的角度提出政策建議，指出我國政府在未來的國際援助政策上，可以如何將此一原則納入考量，將女性參與決策融入我國的援外政策中，促成受援國的性別平等發展，也深化我國性別平等政策的內涵及性別平等的價值。

**關鍵詞：**性別比例原則、婦女保障名額、婦女參政、性別主流化、國際援助

<sup>16</sup> <https://www.unfpa.org/data/demographic-dividend/SZ>

<sup>17</sup> 美國國際開發署 - 葛拉敏基金會的研究報告。

<sup>18</sup> <https://grameenfoundation.org/stories/blog/meet-our-digital-financial-services-innovation-prize-winners-catalyzing-change-in-eswatini-through-digital-tools>



## 一、前言

女性參政及參與決策的國際趨勢，在過去 20 年間持續成長。聯合國 1995 年在北京召開的第 4 屆婦女大會所提出的行動綱領中，將女性在任何決策單位（decision-making bodies）的基本比例設定為 30%。隨後的 4 分之 1 個世紀中，全球婦女參政的比例持續攀升，其中最常用的指標就是國會中的女性比例。我國目前國會中的女性比例已近 43%，是亞洲最高。國際國會聯盟（Inter-parliamentary Union）長期在網站上公佈而且更新各國國會的女性比例，我國因為國際處境的關係，所以資料未能在該網頁中顯示，但是若以 2022 年 7 月的資料來看，我國若是被納入，則目前在全球排名約為 21，與瑞士相同。這個數字比起亞洲鄰國如南韓（19%）及日本（10%）都高出許多。<sup>1</sup> 過去看待女性參政的因素，往往從社會經濟文化的角度分析，但是 1990 年代以後，隨著許多國家紛紛在選舉中採納性別比例原則（gender quotas，或稱性別配額），相關分析的焦點逐漸著重在促進性別平權的體制設計。若是以我國的經驗與日韓相比，更可以看出制度因素的重要。以女性的勞動參與率或是教育程度而言，我國與日韓大約相當，但是就參政而言，我國國會中女性比例遠遠超過日韓，其中最重要的因素，就是因為我國長久以來在選舉中使用婦女保障名額，而婦女保障名額（reserved seats for women）是性別比例原則的一種常見類型。

性別比例原則的採納，在國際上被廣泛的運用，在選舉中採納此一體制的國家，截至 2002 年 7 月為止，全球已經超過 100 個。而此一體制，也自 2000 年中期開始，逐漸在許多國家通過立法，被納入企業決策以及其他相關的領域。由於此一體制在國際上運用廣泛，而我國也累積了相當經驗，因此值得在我國未來的國際援助政策中納入考量。

## 二、性別比例原則的國際趨勢與臺灣經驗

性別比例原則的採納，在國際上最常見的運用，是與選舉相關。我國在選舉中所施行的婦女保障名額，是此一制度常見的一種次類型。就各國所累積的經驗而言，大致上有三種情形：政黨自願建立提名的性別比例（party quotas），立法規定提名的性別比例（legislative quotas），以及立法規定婦女保障名額（reserved seats for women）（Krook 2009; Bush 2011）。政黨自願建立提名的性別比例是指政黨基於價值信念或是選舉競爭的考慮，在選舉提名上建立內規，遵循一定的性別比例。這種做法常見於西歐或是北歐的主要政黨，比例設定多在 30% 到 50% 之間。立法規定提名的性別比例是國家制定法律，規定所有政黨在選舉提名時都需要提名一定比例的女性，相關規範也多半將比例設定在 30% 到 50% 之間。拉丁美洲，中東歐及許多非洲國家都採用這樣的制度。婦女保證名額則是為女性保留當選席次，採用的國家較少，常被提及的國家包括我國，以及南亞國家印度和巴基斯坦（Hughes, Paxton, and Krook 2017）。我國因為憲法本文中明文規定各級選舉應規定女性當選名額，因此是全球少見的將婦女保障名額在憲法中規範的國家。而戰後臺灣的歷屆選舉中，即使是在威權體制下的選舉，都實施婦女保障名額，

民主化後，不但在憲法修正案和地方制度法制定時分別增加了國會和地方議會中的婦女保障名額，主要政黨如民進黨和國民黨也訂有提名性別比例的內規（Huang 2016）。

由於全球目前有 100 個以上的國家在選舉中採用上述三種性別比例原則制度中的至少一種，因此性別比例原則在過去 20 多年來已經成為在國際上盛行的制度。而此一制度也從選舉的政治參與，擴及一般公共事務的參與，乃至於企業治理。舉凡政府委員會，企業董監事會，乃至於一般人民團體，都在性別比例原則的趨勢下，強調性別平權的共治共決。以企業治理而言，此一趨勢自 2000 年中期開始起自北歐國家挪威。2006 年挪威國會通過法律，要求挪威所有上市企業在 2 年內完成董事會改組，必須符合 40% 的女性配額，也就是說所有上市企業中董事會的女性比例不能低於 40%。挪威的做法是懲罰性的，上市公司若是做不到，就要準備下市，而有些企業確實選擇在 2 年的日落條款到臨前，自動下市。但是其他上市公司則紛紛配合政府立法，改組董事會。挪威的做法，很快擴散至歐洲其他國家，多數國家的要求是 30%，也有些國家如西班牙，並不是採用懲罰措施而是採用鼓勵措施，也將日落條款的時間拉長。西班牙在 2008 年通過的法律是要求所有上市公司董事會在 2015 年之前完成改組，符合 30% 性別比例原則，凡是能做到的企業可以優先承攬政府合約。歐洲各國紛紛開始在企業治理中納入性別規範後，到了 2016 年，歐陸經濟大國德國也終於跟進，因此性別比例原則也已經成為歐洲國家企業治理的新準則（Hovart 2021）。

我國除了在選舉中實行婦女保障名額行之有年外，也廣泛的運用性別比例原則擴大女性的公共參與。自 2003 政府開始推動性別主流化以來，行政院各部會中的各種參與性或是諮詢性的委員會，廣泛適用 3 分之 1 性別比例原則。此一原則在施行上採取性別中立的方式，亦即任何一個性別在委員會中皆不低於 3 分之 1。其精神在於促進性別平權與性別均勢，而非單純保障女性。這個政策，在行政院性平處長期追蹤管考之下，已經有相當成果。除了政府委員會外，2012 年通過的「性別平等政策綱領」也將國公營事業及政府出資財團法人的董監事會納入 3 分之 1 性別比例原則實施的範圍。截至 2021 年 12 月為止，在中央機關中的 1,600 多個委員會中，委員組成符合 3 分之 1 性別比例的超過 9 成。而 12 個國公營事業和 112 個政府財團法人的部份，達成率也都超過 8 成。<sup>2</sup>

## 三、國際援助中納入性別比例原則

與國際趨勢同步的臺灣性別平權發展經驗，可以如何融入我國的國際援助政策中？許多國家在外援政策中是納入性別平權的價值的，而此一精神符合聯合國性別主流化的精神（Engberg-Pedersen 2016; Keeble and Smith 2001）。性別主流化的核心意義是在所有的政策領域和政策過程中都實踐性別平權的價值。外援政策既然是國家政策的一部分，自然也不例外。近

<sup>2</sup> 參見行政院性別平等會的重要性別統計資料庫中「權力，決策與影響力」部分關於「中央機關所屬委員會，公設財團法人及國公營事業」的相關統計資料：[https://www.gender ey.gov.tw/gecdb/Stat\\_Statistics\\_Category.aspx?fs=jgyBM%2491CtACCbXFuEJRQ%40%40&cs1=C5E1yk2Eo70jU10og6DiZQ%40%40](https://www.gender ey.gov.tw/gecdb/Stat_Statistics_Category.aspx?fs=jgyBM%2491CtACCbXFuEJRQ%40%40&cs1=C5E1yk2Eo70jU10og6DiZQ%40%40)



年的研究顯示性別平等價值與一個國家的國際聲望有關（Bush and Zettrberg 2021），有些國家為了吸引更多的外援，會強化其國內的性別平等體制，譬如採納性別比例原則，以此對援助國家顯示其接受援助的正當性（Balioune-Lutz 2016; Edgell 2017）。以聯合國的議程而言，針對女性與發展的關係，論述也出現翻轉。過去的論述強調發展有助於女性賦權，現在則是認為女性賦權有助於發展。

相關研究也顯示，援助國家與受援助國家之間，就性別平權的發展而言，會形成一個迴圈效應。若援助國家本身重視性別平權，在援助政策上納入相關方案時，對受援助國家而言就越具備正當性。同時，若一個國家在外援政策上強調性別平權，也會促進其國內性別平權的發展（Brysk and Mehta 2014）。我國在性別平權上的發展，雖然在民主化以後取得相當的成果，但是各領域的表現不一。舉例來說，以國際上常見的性別平權指標而言，若是以聯合國的性別不平等指數（Gender Inequality Index, GII）來看，我國性別平權的程度在2019年約為全球排名第6，但若是以世界經濟論壇的性別落差指數（Gender Gap Index, GGI）來看，我國在2021年的性別平權程度是全球排名第39。兩者之間的最明顯差異是後者在計算時經濟領域的指標參考較多。<sup>3</sup>

若是綜合性的考量當代國際趨勢，我國在性別平權發展上較為值得肯定的經驗，我國通常提供援助的國家的國情文化，以及援助政策工具的可操作性及可評量性等因素，在援助政策中推動性別比例原則這樣的體制，值得政府考慮。針對性別比例原則的國際介入，最常見的領域是針對後衝突國家的重建，奠基與聯合國1325號決議中關於女性與和平進程的觀念，強調女性在和平締造過程中的重要性，運用性別比例原則這樣的體制，來確保女性參與和平進程。也因此，許多經驗國戰爭或是其他武裝衝突的國家，都是在衝突後的和平締造過程中針對未來選舉及決策機制納入性別比例原則（Tajali 2013; George and Soaki 2020）。

由於直接影響受援助國的選舉體制並不容易，以我國的國際處境而言，尤其困難。然而，我國可以模仿其他國家國際援助的經驗或是重要國際組織建立的規範，針對受援助的國家，在相關計畫與方案中，提出婦女賦權計畫的概要準則，而將性別比例原則視為女性參與決策的重要機制。無論是經濟或是技術援助，建議受援助國決定資源分配的組織或是機構，在決策階層應符合3分之1性別比例原則。同時，援助計畫的具體執行，女性參與人員也應到達一定比例，具體的比例設定，可以視受援助國的國情而定，但是原則上不能低於4分之1。相關研究指出，性別比例原則若是比例設定過低，譬如只有百分之5或是百分之10，那麼非但無法達成效果，還有可能使得被納入的女性只有象徵意義（token）而無法真的促進性別平權。

更為細緻的制度規劃，則是可以考慮在實施上是具有獎勵性質。不符比例者無法得到援助或是援助金額/程度較低，符合比例者的援助金額/程度較高。同時，某些受援助國家的文化傳統也許與當代性別平權價值多有出入，那麼在實施性別比例原則之前，也可以先從性別統計和

性別分析開始進行。針對援助計畫中的決策或是參與者的性別進行統計，然後分析女性比例不足的原因，再進一步規劃可能的教育訓練以及性別比例原則的實施方案。

## 四、邁向性別平權的國際援助

女性賦權的核心意義是讓女性感到自己是有力量的，而這樣的力量可以使得女性擺脫被支配的處境。性別比例原則這樣的制度能夠成為重要的國際趨勢，正是因為透過參與公共事務，女性有機會在決策過程中發出聲音表達觀點，從而理解自身並非毫無力量。在歷史的經驗中，無論是西方國家還是非西方國家，女性長期被排除在公共事務之外，這些排除有些是制度性的，如近代民主體制出現後，女性成為公民的時間在許多國家都晚於男性。有些排除則是文化性的，如當代民主國家中女性參與公共事務的比例及程度，或是在公共事務中的角色，往往都受到性別文化的阻礙。然而體制與文化是長期互動的，制度上的突破有可能造成文化的改變，而文化的變遷也可以成為制度改革的契機。

由於性別比例原則在女性賦權與女性參與公共事務中成為當代盛行的體制，它的制度效果，也隨著學界的研究逐一浮現。運用在選舉中的性別比例原則，其立即而明顯的效果即是女性參政比例的提升。相關研究也顯示，平均而言，女性民意代表確實比男性民意代表更關切女性權益或是性別平等（Joshi and Echle 2022）。關於企業董事會中女性董事的研究，國際經驗的結果則顯示女性董事會的增加雖然並不直接提升企業的獲利（Leszczyńska 2018），但是在改善企業員工的勞動條件與勞動處境，以及促進職場性別平等方面，有正面的效果（Latura and Weeks 2022）。

以性別比例原則的實行經驗而言，戰後臺灣的經驗其實是很豐富的，相比於全球多數國家都是在過去2、30年才逐漸施行此一體制，臺灣則是有威權體制下的經驗，也有民主體制下的經驗，有婦女保障名額的額度不高的經驗，也有婦女保障名額的額度提升後的經驗，有國會選舉施行的經驗，也有地方議會選舉施行的經驗，有針對選舉的施行經驗，也有針對政府委員會及國公營事業施行的經驗。凡此種種，都可以成為國際援助時與友邦分享的資源，而在分享過程中，理解發展的動能其實來自重要的社會價值，如性別平權，而不是等待經濟發展後才來實踐價值。換言之，經濟和技術的援助並不是在性別平權價值之外，更是應當融入性別平權的價值，方能使我國與友邦一起順應世界潮流，共同邁向性別平權。

<sup>3</sup> 相關資料可以參見性別指標資訊平台中「性別平權總會指數」的部分：<http://www.gender-indicators.org.tw/zh-tw/equal/index>



## 參考書目

- Brysk, A. Mehta, A. (2014). "Do rights at home boost rights abroad? Sexual equality and humanitarian foreign policy". *Journal of Peace Research* 51(1): 97-110
- Baliamoune-Lutz, M. (2016). "The Effectiveness of Foreign Aid to Women's Equality Organisations in the MENA". *Journal of International Development* 28(3): 320-41. doi:10.1002/jid.3214.
- Bush, SS. (2011). "International Politics and the Spread of Quotas for Women in Legislatures". *International Organization* 65(1): 103-37. doi:10.1017/s0020818310000287.
- Bush, SS, Zetterberg P. (2021). "Gender Quotas and International Reputation". *American Journal of Political Science* 65(2): 326-41. doi:10.1111/ajps.12557.
- Edgell, AB. (2017). "Foreign aid, democracy, and gender quota laws". *Democratization* 24(6): 1103-41. doi:10.1080/13510347.2016.1278209.
- Engberg-Pedersen, L. (2016). "Policy Making in Foreign Aid: Gender Equality and Danish Development Policy". *Journal of Development Studies* 52(7): 933-49. doi:10.1080/00220388.2015.1113266.
- George, N, Soaki P. (2020). "Our struggle, our cry, our sweat": challenging the gendered logics of participation and conflict transition in Solomon Islands". *International Feminist Journal of Politics* 22(4): 572-93. doi:10.1080/14616742.2020.1798798.
- Horvat, Vuković A. (2021). "Gender quotas in corporate decision-making bodies – regulatory promotion of equality of results in the EU". *Theory & Practice of Legislation* 9(1): 3-23. doi:10.1080/20508840.2020.1814555.
- Huang, C-L. (2016). "Reserved for Whom? The Electoral Impact of Gender Quotas in Taiwan". *Pacific Affairs* 89(2): 325-43.
- Hughes, MM, Paxton P, Krook ML. (2017). "Gender Quotas for Legislatures and Corporate Boards". In: Cook KS, Massey DS, editors. *Annual Review of Sociology*, Vol 43. *Annual Review of Sociology*, pp. 331-52.
- Joshi, D, Echle C. (Eds). (2022). "Substantive Representation of Women in Asian Parliaments". London and New York: Routledge
- Keeble E, Smith H. (2001). "Institutions, ideas, women and gender: New directions in Canadian foreign policy". *Journal of Canadian Studies-Revue D Etudes Canadiennes* 35(4): 130-41.
- Krook, ML. (2009). "Quotas for Women in Politics: Gender and Candidate Selection Reform Worldwide". Oxford: Oxford University Press.
- Latura A, Weeks AC. (2022). "Corporate Board Quotas and Gender Equality Policies in the Workplace". *American Journal of Political Science*(John Wiley & Sons, Inc) :1. doi:10.1111/ajps.12709.
- Leszczyńska, M. (2018). "Mandatory Quotas for Women on Boards of Directors in the European Union: Harmful to or Good for Company Performance"? *European Business Organization Law Review* 19(1): 35-61. doi:10.1007/s40804-017-0095-x.
- Shin, KY. (2014). "Women's sustainable representation and the spillover effect of electoral gender quotas in South Korea". *International Political Science Review* 35(1): 80-92. doi:10.1177/0192512113508146.
- Tajali, Mona. (2013). "Gender Quota Adoption in Postconflict Contexts: An Analysis of Actors and Factors Involved", pp. 261-85.

# 臺灣推動拉丁美洲及加勒比海地區婦女賦權 計畫對當地的影響 —專訪國合會項恬毅秘書長 巴拉圭勞動部芭西卡露珀部長及工商部 中小企業哥多義次長

祝康偉

《國際開發援助現場季刊》主編

聯合國秘書長安東尼奧·古特雷斯（António Guterres）曾大力呼籲，實現性別平等並增強婦女和女童權能是我們這個時代的未竟事業，也是當今世界最大的人權挑戰！

因為在全球人口中，婦女和女童不僅佔了一半的數量，也是推動永續發展、實現和平社會極具潛力的一群。儘管聯合國為了性別議題，設立了聯合國永續發展目標5「實現性別平等，並賦予婦女權力」，致力於解決性別不平等，保障全球婦女的權利，其他目標也著眼婦女對生產力提高及經濟成長扮演的關鍵角色，將承認婦女平等地位及增強婦女權能，具體納入目標和解決方案。

不過，目標推動迄今，在消除性別差異方面雖有斬獲，許多國家在經濟和政治領域，仍存在明顯的性別差異。尤其，COVID-19疫情爆發後，造成女性失業率提升，更大比例的女性離開勞動力市場。根據資誠會計師事務所（PwC）針對經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD）的33個會員國調查的《2022全球女性工作指數報告》（PwC Women in Work Index 2022）結果顯示，COVID-19導致全球女性呈現大倒退，不僅指數10年來首度下降，性別工作平等的進展至少倒退了2年，也拉大了兩性的勞動差距：如勞動力參與率，女性得需要30年才能縮小差距；在全職就業率，女性更得花67年才能追上；薪酬差距方面，則得要63年才能縮小差距。

## 一、計畫推動者的觀點：提升女性經濟賦權， 助友邦邁向永續復甦之路

在疫情反覆肆虐下，全球經濟遭逢嚴重打擊，我國拉丁美洲及加勒比海地區的友邦婦女及弱勢族群同樣面臨疫後生計的挑戰。

聯合國「拉丁美洲及加勒比海經濟委員會」（Comisión Económica para América Latina y

el Caribe, CEPAL）統計，2020年拉丁美洲及加勒比海地區GDP成長率為-6.67%，2020年及2021年的失業率約為10%，女性失業率則達22%，根據國際勞工組織（International Labour Organization, ILO）估計，約有1.18億婦女生活陷入貧困之中。因各國經濟成長衰退，金融機構紛紛緊縮銀根或採取更嚴格的信貸政策，要求更多抵押品，導致76%的女性和女性主導的企業，無法由金融市場獲取營運資金。

國合會項恬毅秘書長表示，以拉丁美洲地區服務業就業人口結構來看，女性占了5成以上，且以微小中型企業為主，長期扮演著穩定社會、復原經濟的驅動力，此波疫情不僅減緩實現性別平等的進程，減少女性的就業機會與收入，更攸關各國重返復甦之路的速度。他強調：「我們正處於一個如何讓女性成為疫情因應及永續復甦策略的核心，加速實現性別平等的轉捩點！」

因此，為支援拉丁美洲及加勒比海地區的友邦啟動經濟復甦列車，國合會依據我外交部政策推動相關計畫，依循永續發展目標5及目標10「減少國內及國家間不平等」精神，結合金融服務和就業、創業之能力建構，擴展與理念相近的國家或雙邊、多邊發展機構的合作，推動國際婦女賦權相關議題，以實際行動支持婦女及微小中型企業面對挑戰，並提升疫後婦女經濟賦權的意識，讓臺灣成為友邦推動永續發展強而有力的後盾。

項秘書長指出，自2021年9月啟動，為期2年的「後疫情時期協助拉丁美洲及加勒比海經濟復甦暨婦女賦權計畫」，橫跨了瓜地馬拉、宏都拉斯、巴拉圭、海地、貝里斯、聖露西亞、聖克里斯多福及尼維斯、聖文森等8國，計畫結合了「婦女就業、創業技術協助」、「金融服務與信用保證」、「與理念相近國家合作推動婦女賦權國際倡議」3大主軸。

在婦女就業、創業技術協助方面，除了輔導提升當地職訓機構的功能，擴大輔導據點，強化種子師資能力，合作開辦職訓專班，協助婦女就業技能的培訓。亦針對創業部分，與當地育成機構，辦理訓練課程，如食品餐飲、觀光旅遊、經營管理、傳統技術、美容美妝、家事清潔、照護醫療、電腦資訊等職類課程，提供天使資金和辦理相關競賽，鼓勵婦女投入微小中型企業，擴大創業規模。此外，還替經營困難的微小中型企業，提供營運管理相關訓練、顧問諮詢和紓困資金，幫助企業度過疫情難關；在金融服務與信用保證方面，透過計畫協助友邦，設計專屬婦女的信用保證機制，支持在地金融機構提供婦女創業和營運所需的資金。

在婦女賦權倡議方面，與理念相近國家或機構合辦婦女賦權相關工作，如結合國際、駐地及國內婦女權益相關組織，擴大婦女經濟賦權倡議，友邦重要婦女代表邀訓及國際交流並辦理婦女賦權相關國際議題合作及區域合作培訓活動等，藉此提升計畫執行能量與聲量，吸引公私部門投入資源，擴大計畫執行範疇與受益對象，彰顯我國在「婦女及疫後復甦援助」之國際能見度，以及與拉丁美洲及加勒比海地區友邦的永續發展夥伴關係。

計畫推動已屆1年，究竟為這些國家的婦女帶來了哪些契機？以合作夥伴的觀點，計畫又有哪些明顯的成果及影響？



## 二、合作夥伴的觀點：激勵更多女性自我突破，展現多元能力

巴拉圭是我國位於南美洲的友邦，國合會自1973年派團赴巴，協助我國推動援外工作，迄今已有50年歷史。多年來透過農業、醫療、中小企業發展、醫療資訊管理及國際高等人力培訓外籍生獎學金等多元計畫類型，為友邦人才培育、促進經濟發展奠定了深厚的基礎。

本次在巴國推動「巴拉圭疫後經濟復甦與婦女賦權計畫」（Recuperación Económica y Empoderamiento de las Mujeres de Paraguay, REEMUJERPY）便是持續發揚臺灣中小企業的成功經驗，以巴國家庭經濟重要支柱的婦女族群為核心，與巴國勞動部、工商部及婦女部跨部會合作，規劃一系列婦女技能培力及就業創業輔導，提供全方位的職業訓練、創業育成與微型企業經營諮詢，鼓勵她們走入職場，追求創業的夢想。

去年10月，臺巴兩國簽署計畫合作意向書後，即成立專屬辦公室，在包含巴國首都亞松森市在內的8個行政區設立創業支持中心（CAE），以「創業育成中心」的概念，協助微小中型企業獲得微型資金和企業診斷建議，設立4個區域技術服務中心（CST），舉辦企業金融管理和飯店管理、美容美髮、紡織成衣培訓課程，並首開「種子基金」微型貸款甄選活動，提供創業構想簡報優勝的婦女貸款補助及輔導，助其一臂之力。

領導巴拉圭就業政策的巴拉圭勞動部芭西卡露珀部長（Carla Bacigalupo Planás），多年來推動工作培訓體系轉型、綜合就業正規化、失業保險等變革，強化微小中型企業及弱勢族群就業能力，積極提升勞動市場韌性有成，身為職業婦女的她，對婦女賦權特別有感。她指出，翻開巴拉圭的歷史，自1865年發生「三聯之戰」（Guerra de la Triple Alianza）以來，女性總在國家危難時，攸關國力的恢復，成為歷史的締造者，如今，面臨疫情的威脅，更將在協助國家經濟發展上，扮演重要的角色。

巴拉圭工商部中小企業哥多義次長（Isaac Godoy）分析，巴國文化十分傳統，女性主要扮演家管的角色，較難投身職場，參與商業、政治工作，疫情加深的貧困，更讓女性難以脫身。巴國近年積極推動保護及促進婦女權力的公共政策，為婦女建立有利於經濟獨立的機制，以發展其所有能力，提高勞動力參與率，自主發展事業，在社會中發揮積極的作用，期待孕育更多新一代的女性創業者。他強調：「國合會一向是我國執行微小中型企業政策的重要盟友，彼此合作總能相輔相成。當巴拉圭遭逢COVID-19複雜艱困的考驗之際，能獲夥伴國家臺灣的協助至為重要，尤其對受創嚴重的女性創業者更形關鍵。」

芭西卡露珀部長非常感謝臺灣推動婦女賦權這項重要的計畫，她讚許計畫提供的創業諮詢服務，諸如品牌經營、行銷、商品展示及商業形象改進之道，如何尋找新市場及獲得資金，或參與「種子基金」競賽的建議，這些強有力的支持，都為巴拉圭女性創業者，打開一扇扇的機會大門。她以一位來自卡瓜蘇省（Caaguazú）的學員瑪麗亞（María del Fátima Morel Acosta）為例，因為參加了計畫的商業訓練課程，讓她學到了許多市場知識，還能真正應用到客戶端，獲得許多扎實的實務經驗。哥多義次長以育有3個年幼子女的莫妮卡（Monica Bazán）為例，原本靠在家烘焙及製作奶酪販售便足以養育一家人，卻被此波疫情打亂生計，幸虧計畫提供了訓

練及資金，讓她得以改絃易轍，投入抗疫概念食品的創新，以提升人體免疫系統為訴求，發展益生菌飲料研發，信心滿滿地勾勒未來產品的藍圖。

他指出，許多學員回饋收穫最多的，莫過於基本的商業管理技能的課程，例如：基本行政和會計、數位行銷、財務管理和商業規劃等。他認為下一階段重點應放在加強女性創業者領導力、團隊合作、人際關係等的「軟技能」；芭西卡露珀部長則期許，計畫培訓項目除了針對女性創業的傳統領域，其他非傳統行業如重型機械操作、工業安全、機電、電力、建築等也值得投入，藉此激勵更多女性自我突破，展現多元的能力，發展豐富的職涯贏得自主權，逐步邁向縮小性別差距的社會及政治參與。

芭西卡露珀部長對計畫在金融服務與信用保證的努力表示肯定，她指出，計畫發揮了兩個面向的效果，一是鼓勵有心創業及改善經營環境的婦女，能善加利用金融服務，自行開立帳戶，降低借貸的風險，另一則是在部分地區針對女性創業者的小額信貸試點成功，為金融機構帶來了信心，像是巴拉圭國家開發銀行（Banco Nacional de Fomento）便撥了20億瓜拉尼（約新台幣882萬）的信貸額度，以優惠且無需擔保的條件，提供貧困婦女開展事業、實現夢想。

哥多義次長指出，在計畫的支持下，工商部得以提出倡議，實踐促進創業文化之相關法案，例如今年計畫成立10個創業支援中心，提供創業資訊、培訓和業務推廣服務，便是以「產官學三角螺旋」（triple hélice）的概念，期待透過學術、公、私部門的合作，整合創業、創新的資源，成為地方經濟發展的典範。

## 三、計畫願景：以中小企業為平臺，拋磚引玉、觸發各國強化女性賦權

看重「女力」的潛力，今年「國際婦女節」，聯合國婦女署（UN Women）特別以「性平今日、永續明日」（Gender equality today for a sustainable tomorrow）做為口號，彰顯女性面對全球氣候變遷，在適應、應對及對永續未來的領導和貢獻。聯合國兒童基金會（UNICEF）亦據此呼籲各國重視婦女和女孩，期待能積極地讓她們參與經濟、政治和公共領域，增加接受正規和非正規教育的機會，並投資於女孩參與科學、技術、工程和數學（Science, Technology, Engineering and Math, STEM）以及數字技能，實現性別平等，賦予她們權力，以邁向永續發展的未來。

我國蔡英文總統曾在2019年女性經濟賦權高峰會時致詞表示，依據世界銀行報告，臺灣的女力經濟分數位居亞洲第1，成為經濟的中流砥柱和社會支柱。如此耀眼的成績，促使她想創造對女性友善且支持的職場環境，鼓勵更多女性創業，而臺灣政府多年來努力與理念相同的國家合作舉辦論壇、推動計畫以確保女性賦權，便是確信「只要有愈來愈多女性可以去追求自己的目標，國家就會更加繁榮、區域也會更加穩定！」

項秘書長指出，此次國合會協助我國政府推動「後疫情時期協助拉丁美洲及加勒比海經濟復甦暨婦女賦權計畫」創下了自成立以來的多項紀錄，除了範圍最廣，囊括中南美洲、加勒比

海地區 8 個友邦，攜手 18 個跨部會合作單位及 28 個執行單位，結合國合會技術合作、教育訓練及投資融資等工具，強化與多邊及雙邊開發金融機構合作關係，並透過歐美理念相近國家及友邦婦女相關組織，共同提出婦女經濟賦權議題向國際發聲，透過協助友邦政府強化中小企業經營體質及各項激勵誘因，鼓勵婦女於疫後積極投入中小企業營運，創造就業機會，提升友邦社會穩定及促進疫後經濟成長。

項秘書長強調，計畫雖以 2 年為期，卻具有拋磚引玉、觸發各國重視女性賦權，建立執行架構及方法的效應。藉由中小企業的平臺，諸如技職及育成機構功能提升、婦女職業技能訓練、婦女創業育成輔導等能力建構，建立針對婦女的信保基金，鼓勵金融機構投入婦女信貸，或是提供微小中型企業紓困輔導等，當公共服務和促進性別平等的經濟、社會運作系統逐一建置完成，各友邦政府除可運用這些機制，更快、更有效地推出各式接續方案，加速經濟復甦動能及社會的復原力，更可助「女力」萌芽壯大，成為一股推動全球進步，源源不絕的動力。

## **The impact of Taiwan's women empowerment project in Latin America and the Caribbean:**

### **An interview with TaiwanICDF Secretary General Timothy T. Y. Hsiang, Minister of Labor, Employment and Social Security of the Republic of Paraguay Carla Bacigalupo Planás and Vice Minister of Micro, Small and Medium Enterprises (MSMEs) at the Ministry of Industry and Trade Isaac Godoy**

Calvin Chu

Editor-in-Chief, *Development Focus Quarterly*

UN Secretary General António Guterres once said that *achieving gender equality and empowerment of all women and girls is the unfinished business of our time, and the greatest human rights challenge in our world!*

Women and girls not only make up half of the global population. They also have the potential to make a tremendous contribution to sustainable development and social equality. The UN sought to overcome gender inequality and protect the rights of women across the world by defining Sustainable Development Goal 5 as “Achieve gender equality and empower all women and girls.” And, the key role played by women in increased productivity and economic growth, recognition of equal status and greater empowerment for women and girls was also incorporated into other goals and solutions.

Some progress has been made towards the elimination of gender bias since the goals were first launched but gender bias is still evident in the economic and political domains of many countries. The COVID-19 pandemic not only increased the rate of unemployment among women but also resulted in a high proportion of women leaving the workforce. The accounting firm PwC surveyed the 33-member states of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) for its “PwC Women in Work Index 2022” and found that COVID-19 was a huge setback for global women's empowerment. Not only did the Index see its first decline in ten years, gender equality at work was also set back by at least two years and the labor gap between genders widened as well. Based on these figures, it will now take 30 years for women to close the gap in the labor force participation rate, 67 years to close the gap in the full-time employment rate and 63 years to close pay gap.



## I. Project Organizer: Place Allies on the Path to Sustainable Recovery through Greater Economic Empowerment of Women

COVID-19 repeatedly wreaked havoc on the global economy. The livelihoods of women and vulnerable groups in Taiwan's Latin American and Caribbean allies all faced challenges in the post-pandemic era too.

The UN Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) reported that Latin America and the Caribbean's GDP growth rate in 2020 was -6.67%, unemployment rates were approximately 10% in 2020 and 2021, and the women's unemployment rate reached 22%. The International Labour Organization (ILO) estimated that around 118 million women are now living in poverty. Weak economic growth in each country led to a credit crunch or financial institutions tightening their credit policies and demanding more collateral, preventing 76% of women and women-led enterprises from accessing the financial markets for working capital.

The TaiwanICDF Secretary General Timothy T. Y. Hsiang explained that women accounted for over half of all service sector employees in Latin America. Most were concentrated in micro, small and medium-sized enterprises (MSMEs), which have long been the driving force behind social stability and economic recovery. The current pandemic did not just slow the pace of progress on gender equality or reduce employment opportunities and income for women, it also affected the pace of recovery in each country. "We are now at a critical turning point. We need to make women the focus of epidemic response and sustainable recovery strategies, as well as accelerating the pace of gender equality" emphasized Hsiang.

Related projects were therefore launched by the TaiwanICDF in accordance with Taiwan's foreign policy to support the economic recovery of our Latin American and Caribbean allies. In keeping with the spirit of SDG 5 as well as SDG 10 "Reduce inequality within and among countries," financial services were combined with capacity building for employment and entrepreneurship to expand our cooperation with like-minded countries or bilateral/multilateral development agencies on topics related to the international empowerment of women. Women and MSMEs were provided with substantive support to face their challenges. Greater awareness about the economic empowerment of women beyond the pandemic helped Taiwan become a strong and reliable partner for promoting sustainable development for our allies.

Secretary General Hsiang noted that the 2-year "Post-Pandemic Assistance for Economic Recovery and Women's Empowerment in Latin America and the Caribbean Project" launched in September 2021 spanned eight countries including Guatemala, Honduras, Paraguay, Haiti, Belize, St. Lucia, Saint Christopher and Nevis, and Saint Vincent and the Grenadines. Assistance focused on three key areas, namely "technical assistance for women's employment and entrepreneurship,"

"financial services and credit guarantees," and "cooperation with like-minded countries to become an international advocate for women's empowerment."

In terms of technical assistance for women's employment skills, the mentoring of local vocational training organizations, strengthening the qualifications of cadre teachers and collaborating on vocational training classes all help women train the skills they need at work. On entrepreneurship, training courses were held in partnership with local incubation organizations on food and beverage services, tourism and travel, business management, traditional skills, beauty and make-up, domestic cleaning, healthcare, and information technology. Angel investment and related competitions were arranged to encourage women to become involved in MSMEs and expand the scale of their entrepreneurship. In addition, MSMEs facing business difficulties were provided with business management training, consulting services, and relief funds to tide them over the pandemic. In terms of financial services and credit guarantees, the project helped allied countries design dedicated credit guarantee mechanisms for women and supported local financial institutions in providing women with the capital they need to start and run their own businesses.

Advocacy for women's empowerment included cooperating with like-minded countries or agencies on organizing women's empowerment initiatives. International, locally-stationed, and domestic women's empowerment organizations were brought together to advocate for the economic empowerment of women, offering training to important women's representatives in allied countries, as well as organizing joint international and regional training on women's empowerment issues. The boost to project capacity and profile helped attract more investment from the public and private sectors which further expanded the scope and reach of the project. Such initiatives increased the international visibility of Taiwan's "support for women and post-pandemic recovery" as well as the sustainability of its partnerships with Latin American and Caribbean allies.

What opportunities has this project created for women in these countries after one year? To our partners, what are some of the tangible results and effects of the project?

## II. Partner Perspective: Inspired More Women to Surpass Themselves and Demonstrate their Diverse Skills

Paraguay is one of Taiwan's allied countries in South America. The TaiwanICDF sent its first mission to Paraguay to support Taiwan's foreign development efforts 50 years ago in 1973. Diverse projects in agriculture, medicine, SME development, medical information management and international higher education sponsorship have established a solid foundation for the cultivation of talent and economic development in Paraguay over the years.

The latest "Post-Pandemic Economic Recovery and Empowerment for Women in Paraguay

Project” (Recuperación Económica y Empoderamiento de las Mujeres de Paraguay, REEMUJERPYP) continued to promote the successful experience of Taiwanese SMEs and focused on women, which form an important pillar of family livelihoods in Paraguay. A series of women’s capacity-building, job-seeking and entrepreneurial counseling courses were developed in partnership with Paraguay’s Ministry of Labor, Employment and Social Security, Ministry of Industry and Trade, and Ministry of Women. The provision of comprehensive vocational training, as well as business start-up and micro-enterprise business management consulting services, encouraged women to enter the workforce and pursue the dream of starting their own businesses.

Dedicated project offices were immediately set up in October last year after a memorandum of understanding was signed between Taiwan and Paraguay. These included the establishment of entrepreneurship support centers (CAE) in seven of Paraguay’s geographical departments including the capital Asunción to help MSMEs obtain micro-financing and corporate diagnosis and advice. Four regional technical service centers (CST) were set up to conduct training courses on business finance management, hotel management, beauty and hairdressing, and textiles. A “Seed Capital” micro-loan competition was also held to give women with the winning business start-up proposals a helping hand.

Paraguay’s Minister of Labor, Employment and Social Security Carla Bacigalupo Planás oversees Paraguay’s national employment policy. She has been actively involved in promoting the transformation of the occupational training system, the formalization of employment, and unemployment insurance for many years. Such reforms have enhanced the resilience of the labor market by strengthening MSMEs and improving the employability of vulnerable groups. As a professional woman, women’s empowerment was an issue particularly close to her heart. Carla pointed to the history of Paraguay as an example of the vital role women have played in recovering from national crises ever since the Guerra de la Triple Alianza in 1865. Now, in the face of the threat posed by the current COVID-19 pandemic, they have an important part to play in assisting with the nation’s economic development as well.

Paraguay’s Vice Minister Isaac Godoy of Micro, Small and Medium Enterprises at the Ministry of Industry and Trade, noted that Paraguay has a very traditional culture where women mainly play the role of the homemaker. It is therefore more difficult for them to join the workforce and take a role in business or politics. Widespread impoverishment due to COVID-19 made it even more difficult for women to leave the home. Paraguay has been actively introducing policies to protect and promote women’s rights in recent years. The establishment of mechanisms that support the economic independence of women helps them put their skills to good use, start up their own businesses and play a more proactive role in society while increasing their labor force participation rate. They hope that this will lead to more female entrepreneurs in the future. “TaiwanICDF has always been one of our key allies on implementation of MSME policy and our cooperation has always been complementary in nature. The support of our partner Taiwan has been very important to Paraguay during the complex

challenges posed by COVID-19. It has been particularly vital for hard-hit female entrepreneurs.”

Minister Carla Bacigalupo Planás was very grateful to Taiwan for promoting an important project like women’s empowerment. She praised the start-up consulting services on brand management, marketing, improvement of business image, and how to find new markets and obtain capital, as well as advice from taking part in the “Seed Capital” competition. For female entrepreneurs in Paraguay, these robust forms of support opened new doors and opportunities. She cited the example of María del Fátima Morel Acosta, a project participant from the Caaguazú department. María learned a great deal of market knowledge through the project’s business training course. She gained a lot of real-world experience that could be applied to her customers. Vice Minister Isaac Godoy referred to the example of Monica Bazánm, a woman with three young children. She had been able to feed her family through baking and making cheese for sale at home until her livelihood was disrupted by COVID-19. Thanks to the training and funding provided by the project, she was able to change tracks and develop innovative anti-epidemic foods. She now sees a bright future ahead for her probiotic beverages pitched at boosting the human immune system.

According to Godoy, the courses on basic business management received the most positive feedback from students. These included basic administration and accounting, digital marketing, financial management, and business planning. He felt that “soft skills” for female entrepreneurs such as leadership, teamwork, and inter-personal relations should be emphasized in the next phase; Minister Carla Bacigalupo Planás on the other hand hoped that project training will not only focus on traditional fields of female entrepreneurship but also other non-traditional professions such as heavy machinery operation, industrial safety, mechanical and electrical engineering, electricity, and architecture to encourage more women to challenge themselves and demonstrate their diverse skills. By embarking on such rich career paths, they can become more independent and gradually narrow the gender gap in social and political participation.

Minister Carla Bacigalupo Planás praised the project’s efforts in financial services and credit guarantees. She noted that the project has produced two benefits. One was that it encouraged those women willing to start their own businesses and improve their business environments to make better use of financial services, set up their own accounts and reduce the risk of borrowing. The other benefit was increased confidence among financial institutions due to the success of pilot small credit loans targeted at female entrepreneurs in selected regions. Banco Nacional de Fomento for example has now set aside 2 billion guaraní (about 8.82 million NTD) in low-interest, unsecured credit loans for impoverished women looking to start their own businesses and realize their dreams.

Vice Minister Isaac Godoy noted that the project’s support allowed the Ministry of Industry and Trade to push through legislation promoting a culture of entrepreneurship. This year, for example, they plan to establish 10 CAEs to provide entrepreneurship information, training, and business promotion services. This “triple hélice” concept of industry, government and academic cooperation for the



integration of entrepreneurship and innovation resources will hopefully become a role model for local economic development.

### III. Project Vision: Use SMEs as a Catalyst to Spur Women's Empowerment in Each Country

UN Women chose "Gender equality today for a sustainable tomorrow" as the slogan for this year's "UN Women" in recognition of the potential of "women power." This highlighted the leadership and contributions of women in adapting and responding to global climate change, and a sustainable future. UNICEF also called upon all nations to value their women and girls by doing more to promote their economic, public and political participation and provide more opportunities for formal and informal education, as well as investing in Science, Technology, Engineering, Math (STEM) and digital skills training for women in order to bring about gender equality and empower them for a more sustainable future.

During her speech at the Women's Economic Empowerment Summit in 2019, President Tsai Ing-wen of Taiwan said that Taiwan was ranked No.1 in Asia on the women's economic index according to a World Bank report. Women are therefore a key pillar of the economy and society. She was very encouraged by this outstanding result so now wants to create a workplace environment that is friendly and supportive of women, and encourage more women to become entrepreneurs. The Taiwanese government's longstanding efforts in co-hosting forums and projects for women's empowerment with like-minded countries were based on the belief that "having more women pursue their dreams leads to greater national prosperity and regional stability".

Secretary General Hsiang noted that in supporting the government with the "Post-Pandemic Assistance for Economic Recovery and Women's Empowerment in Latin America and the Caribbean Project," the TaiwanICDF set a number of new records. The scope of the project was unprecedented as it involved 18 ministerial departments and 28 executing units from 8 allied countries spanning Central/South America and the Caribbean. The TaiwanICDF's technical cooperation, education and training, and investment and financing instruments were used to strengthen partnerships with multilateral and bilateral development financing agencies. Like-minded Western countries and women's organizations in allied countries jointly spoke out on the international stage on the issue of women's economic empowerment. By helping allied governments to strengthen the business constitution of their SMEs and offering various incentives, women were encouraged to play an active role in the running of SMEs in the post-pandemic era and create new employment opportunities. These in turn helped enhance social stability and promote post-pandemic economic growth for allied countries.

Secretary General Hsiang emphasized that although the project may only be scheduled to run

for two years, it will serve as a catalyst for encouraging each nation to take women's empowerment seriously and establish the appropriate implementation frameworks and methods. SMEs provide a platform for enhancing the functionality of vocational training and incubation organizations, capacity building via occupational training and entrepreneurship counseling for women, the establishment of credit guarantee funds for women, encouraging financial institutions to participate in credit loans for women, and providing relief funds for MSMEs. Once the economic and social mechanisms for public services and the promotion of gender equality are progressively put into place, the governments of allied countries can leverage these mechanisms to launch different types of follow-up projects more quickly and effectively to accelerate their economic and social recovery. They can also fan the flames of "women power" into an unstoppable force for global progress.

## 《國際開發援助現場季刊》撰稿規範

※ 為統一本刊文稿規格，特編訂論文撰稿體例，敬請遵循採用。

一、 本刊出版目的在匯集對於國際開發援助領域有興趣的國內產官學界人士，透過專業論述討論目前國際開發援助的趨勢，以及在進行國際開發援助工作中所遭遇之問題、挑戰及發展契機，並針對當前國際開發援助領域的趨勢及實務做法提出分析及建言。文稿請用橫式寫作。論著請附中文摘要，以 300 字為限；並附關鍵詞。

二、 撰稿格式：

(一) 本文部份

- 正文及註釋，平常引號請用「」標示，書名、期刊用《》，文章篇名和碩、博士論文用〈〉標示。臺灣之「臺」，書名或文章名，無論中、日文，均依照原書、原文之寫法，除此之外，內文中遇有臺灣之「臺」，一律採用繁體寫法。
- 中、日紀元（西元紀年）的情形，一律採用「咸豐 2 年（1852）」的形式，若單以西元紀年表記則不在此限。
- 括號一律採用全型（）；雙括號時，以（〔 〕）的方式表示。
- 文中數字與西元紀年以阿拉伯數字表示。
- 獨立引文每行前後均空二格；遇多段之引文，則每段開頭多空二字。正文內之引文，請加「」；若引文內別有引文，則使用『』表明。引文原文有誤時，應附加（原誤）。引文有節略而必須表明時，不論長短，概以節略號六點……表示，如「×××……×××」；英文句中三點…，句末則為四點……。
- 註釋號碼，請用阿拉伯字數碼表示，並請置於標點符號之後。
- 所附之照片、圖表，需於縮版印刷後，仍然清晰可辨識。說明文字、數字及符號，須與內文一致，並以橫列為原則，由左至右書寫；如需直寫，則由右而左。表、圖均需編號，並加標題於表之上、圖之下；相關說明文字，則均置於圖、表之下。
- 文章或註釋當中，若出現作者「按」，無論係改正錯誤或僅為說明文字，均採取〔按：×××〕之形式表示。
- 凡正文中使用特殊字型如明體改楷體、加粗或斜體等，強調特定語詞時，須加註說明，方便讀者閱讀。

(二) 註釋部份

- 註釋中，作者與譯者之表現方式，如各僅為一人時，二者間以頓號表示，如「×××著、×××譯，……」；若作者或譯者有二人以上時，以「×××、×××著，×××譯，……」或「×××著，×××、×××譯，……」之方式表示之。

- 正文及註釋，平常引號請用「」標示，書名、期刊用《》，文章篇名和碩、博士論文用〈〉標示。

- 論著註釋，請依下列格式加註：

第一次出現時：

- 專著：作者，《書名》（出版地：出版社，年份），頁碼。
- 論文著作集：作者，〈論文名〉，收於編者，《書名》（出版地：出版社，年份），該文起迄頁碼。
- 期刊論文：作者，〈篇名〉，《刊物名》期：別（年月），頁碼。

再次出現時：

- 作者，篇名或書名，頁碼。
- 同出處連續出現在同頁時，採「同上註，頁碼。」之形式標示。

- 註釋中若遇合刊之期刊，以《期刊名》3：3/4 的形式表示。

- 註釋或參考書目中之頁碼，以頁 1、2、3-4 的形式表示（採用頓號、以 - 取代～）。

- 文叢、研叢及原刊年的表現方式：

陳淑均，《噶瑪蘭廳志》（臺北：臺灣銀行經濟研究室，臺灣研究叢刊第 47 種〔以下簡稱「文叢」〕，1957；1852 年原刊），頁 11-12。

- 期刊卷期之後需附上出版時間，或簡（只有年代）或繁（年月均有）皆可。

- 報紙的表現方式：

第一次出現時：

〈標題〉，《報紙名稱》，年月日，版次。

再次出現時：

〈標題〉。

- 引用電子資料時，請註明下列資料：

作者（年代），〈篇名〉，下載日期，網址。

(三) 引用書目部份

- 全篇論文之後，詳列引用之書目。不分期刊論文、論文著作集，或是專著，中、日、西文並列時，中、日文在前，西文在後中、日文書目，可按作者姓名筆劃，西文書目依字母次序排列，姓在前，名在後。

- 引用書目中，若有版本或原刊年等說明文字，皆於該書後加括號說明之。

- 書目範例：期刊論文、論文著作集、專著書目，依下列格式編排之。

(1) 期刊論文：

王世慶（1985）。〈從清代臺灣農田水利的開發看農村社會的關係〉，《臺灣文獻》36(2)：107-150。

Coe, Michael D. (1955). "Shamanism in the Bunun Tribe, Central Formosa." Ethnos 20(4): 181-198.



## (2) 論文著作集：

松田吉郎（1992）。〈臺灣の水利事業と一田兩主制〉，收於陳秋坤、許雪姬主編，  
《臺灣歷史上的土地問題》，頁 105-138。臺北：中央研究院臺灣史田野研究室。  
Wang, Tay-sheng (2013). "Legal Modernization and Repeated 'Extension of Mainland':  
From Late Japanese Colonial to Early Postwar Taiwan." In Kuo-hsing Hsieh, ed., *Shaping  
Frontier History and Its Subjectivity*, pp. 89-155. Taipei: Academia Sinica.

## (3) 專著：

曹永和（1985）。《臺灣早期歷史研究》。臺北：聯經出版事業公司。  
Shepherd, John R. (1993). *Statecraft and Political Economy on the Taiwan Frontier, 1600-  
1800*. Stanford: Stanford University Press.

## 《國際開發援助現場季刊》稿約

- 一、財團法人國際合作發展基金會（以下簡稱本會）出版之《國際開發援助現場季刊》，每年三、六、九、十二月下旬各出版一期，刊登有關國際開發援助領域研究之相關文章。
- 二、投稿者請依本刊體例撰稿，文稿請用橫式寫作。論著請附中文摘要，以 300 字為限；並附關鍵詞。
- 三、來稿文幅以 3,500~5,000 字為度，文稿請依下列四部分撰寫，標題自訂：
  1. 議題相關事件陳述；
  2. 相關事件對於國際開發援助的意涵；
  3. 對臺灣的影響或相關問題剖析；
  4. 提出具可行性之政策建議或針對國際援助發展工作進行專業性論述、倡議、討論、分析與經驗分享交流。
- 四、來稿請用真實姓名，載明通信地址、電話、電子信箱、學經歷及服務單位名稱、職務。
- 五、投稿請一律寄文稿 word 電子檔一份；如寄文稿紙本者，請再附 word 電子檔。
- 六、《國際開發援助現場季刊》編輯委員會已接受刊登之論文，作者需非專屬授權本會刊行電子版，或從事其他非營利性質之利用。本刊物每期電子全文將刊登於本會網頁，並輔以紙本刊物出版。
- 七、來稿經刊登後，即依相關規定致送稿酬，並獲得當期出版之《國際開發援助現場季刊》紙本三份。
- 八、經《國際開發援助現場季刊》發表之論文，由作者自負文責。
- 九、來稿如係一稿兩投，恕不刊登。
- 十、來稿及通訊請寄：111047 臺北市天母西路 62 巷 9 號 13 樓國合會《國際開發援助現場季刊》編輯委員會收；或將電子檔寄至：j.h.liang@icdf.org.tw 或 k.w.chu@icdf.org.tw，連絡電話：28732323#6018、6019。



## 著作權授權書

### 一、授權內容：

立書人同意永久無償授權財團法人國際合作發展基金會(國合會)，將下列著作(以下簡稱授權著作)發表於「國際開發援助現場季刊」

第\_\_\_\_期：\_\_\_\_\_

立書人同意國合會或其他經國合會授權之資料庫業者得進行授權著作之數位化、重製等加值流程後，收錄於資料庫，並得以電子形式透過單機、網際網路、無線網路或其他公開傳輸方式，提供用戶進行檢索、瀏覽、下載、傳輸、列印等行為。

本授權書為非專屬授權，立書人仍擁有上述授權著作之著作人格權及著作財產權。立書人擔保授權著作係立書人之原創性著作，立書人有權依本授權書內容進行各項授權，且未侵害任何第三人之智慧財產權。

### 二、為協助國人掌握全球援助發展趨勢，透過大眾傳播媒體推廣與分享援助發展相關專業知識，

立書人同意經國合會授權之媒體業者，得以配圖、下標、潤稿方式將全文轉載刊登於紙本及電子媒體方式傳播，並得於文末附上原文連結。

立書人同意經國合會授權之媒體業者，得以配圖、下標、編輯方式將全文轉載刊登於紙本及電子媒體方式傳播，並得於文末附上原文連結。

立書人姓名：\_\_\_\_\_

身分證字號：\_\_\_\_\_

通訊電話：\_\_\_\_\_

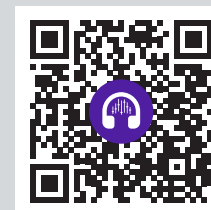
電子信箱：\_\_\_\_\_

通訊地址：\_\_\_\_\_

立書人簽章：\_\_\_\_\_ (親簽)

中華民國\_\_\_\_\_年\_\_\_\_\_月\_\_\_\_\_日

邀訂閱。  
SUBSCRIBE US



@TaiwanICDF

捐款訂閱 一次捐款新臺幣2000元以上，  
贈閱《國際開發援助現場季刊》1年份  
一次捐款新臺幣1萬元以上，  
贈閱《國際開發援助現場季刊》5年份  
一次捐款新臺幣10萬元以上，  
贈閱《國際開發援助現場季刊》終身  
捐款訂閱專線 / (02)2873-2323#6018、6019

捐款帳號  
銀行：兆豐國際商業銀行-天母分行  
戶名：財團法人國際合作發展基金會募款專戶  
帳號：02110441009  
活動期間：111年8月9日至112年8月2日  
募款許可文號：衛部救字第1111362335號