

經濟振興方案與性別正義

劉梅君

政治大學勞工研究所教授

綱要

- 一、前言
- 二、國際社會因應經濟危機的反思
- 三、經濟危機下的性別差異影響
- 四、性別失衡的台灣振興經濟方案
- 五、復甦之路，我們需要有的思維

Macroeconomic policy reforms aiming at balancing budgets and at stabilizing the economy end up unbalancing human lives.

By Sakiko Fukuda-Parr

Keep an eye on the ball: employment, sustainability and gender

By Stephaine Seguino

壹、前言

2008 年由美國爆發的金融危機，在極短的時間迅速蔓延至世界各角落，受創的地方不僅是資本主義成熟的工業先進大國，其他開發中國家，甚至未開發國家的人民，也難以免除世界性經濟危機所帶來的負面衝擊。根據 ILO 的估計，源自華爾街金融風暴的無辜受害者包括今年預計將新增加五千萬名的失業者高達 5 千萬。其他因而掉入貧窮者也數以千百萬計，新生兒因缺乏乾淨飲用水，營養不良及醫療不足而死亡的人數也將暴增。換言之，經濟層面所爆發的問題，所導致社會及人類的巨大代價，是過去一年來重要國際組織關懷的焦點。

也正因為我們今天處於一個牽一髮動全身的局勢下，因而許多角落看到的貧窮現象，已非個體或微觀層次的問題（如個人懶惰、消極、愚笨...、地方機關無能、顛覆...），這些貧窮者及貧窮地區，很大程度是全球經濟體系下的無辜受害者。資本主義先進國家所捅出來的金融大黑洞，如今主要卻是由貧窮國家及窮人背負最大的後果。因此當今的貧窮現象，本身就是值得全球關注的人權議題。誠如哲

學家 Thomas Pogge 所言，國際社會有責任去支援這些受波及的窮人，更要改變目前這套剝奪人民基本生存權利的體制與系統。此種人權及人道觀點，近來特別受到重視，如 Sakiko Fukuda-Parr 在 2009 年聯合國婦女地位委員會的報告中，就特別呼籲要採取「人權」觀點作為倫理架構，來引導全球經濟整合的思維與方案。

筆者認為該呼籲特別深具遠見，在全球經濟整合日漸緊密的年代裡，富國及富人的投機行動，影響的不僅是富國及富人的圈子，窮國及窮人反而受到更大的衝擊。因此窮人之所以貧困，很大程度是富國及富人的掠奪與剝削，從人權的觀點來看，窮人的貧困是被掠奪性的體系所造成，其人權的失落正好彰顯的是此掠奪性體系之惡，因而在此掠奪性體系下的贏者，有責任去緩和壓在窮人肩頭上的重負！

作為資本主義後進國家的台灣，也無可避免的遭受源自資本主義先進大國金融風暴浪頭的席捲，受創頗深。去年下半年至今，政府部門幾乎無一刻不戰戰兢兢地思考各種突破經濟危機的良方。筆者非常有興趣想瞭解的是，究竟執政當局目前為止所端出的解困方案，與國際社會的建言方向，是否相似，還是有很大的落差？這套方案是否能禁得起性別主流化的檢驗？以下章節將分三部分，先討論國際社會面臨全球性經濟危機後，出現的省思是什麼？其次，全球性經濟危機的影響是否出現性別差異？他們因應經濟危機所採行的方案是什麼？，對台灣有何啟示。期待以此短文來檢討台灣目前振興經濟方案，其中可能的性別盲點與價值盲點；最後要談，在經濟危機時期，為何要特別關注女性就業，其道理何在？

貳、國際社會因應經濟危機的反思

去年華爾街引爆的次房貸金融危機，霎時間席捲世界各地，各國受創程度或輕或重，危機當頭，各國當局莫不卯足勁端出各種災難停損方案，來挽救垂直下滑的經濟成長率及消費力，貨幣政策及擴大公共工程建設，這兩項主要救災手段成為過去一年常見的方法，但這類手法是否真的適當且合理，受到許多研究報告的關注與討論。

就以貨幣政策為例，許多國家擔心經濟衰退導致通貨膨脹，因此最常見的是採取抑制通膨的措施，然而此舉是否是最有利的手段，遭到不少研究質疑。如 Sequino(2009) 根據 World Value Survey 的調查資料進行分析，發現通膨率低於 15% 及 20% 之間，對經濟發展不會有傷害。其實通膨會因世界性需求的下降而縮小，因此中央銀行面對通膨時是否一定要採取緊縮的貨幣政策，不無檢討的空間。

她同時也指出，抑制通膨的作法有兩項缺失：首先，抑制通膨，反造成裁員，

對女性及少數族裔不利；其次，開發中國家的通膨，主要是供給面瓶頸（食物生產成本高、交通網絡設施不佳、民眾健康普遍不好導致勞動成本高），這些因素可以透過公共投資來改善，而非緊縮的貨幣政策。

Sequino 因而建議，中央銀行面對此局勢，重心應在創造工作機會，且手段上是採取擴張的貨幣政策，信貸補貼（credit subsidy）、發展銀行（development banking）、及適量的資本管理（modest capital management interventions），如在失業率高的開發中國家發展勞力密集產業，微型貸款及平價住宅計畫等，這些有賴中央銀行的信用政策的協助。她同時也指出，有效的政策是將資源導向創造工作機會等這類生產性活動，遠離投機性活動。另外，值此時節，她也特別強調，基本工資/最低工資不僅不能壓低，反而要提高，因為唯有提高，才能增加購買消費力。

另外，許多國家在危機時期，中央銀行會刻意將貨幣貶值，以利出口，但此舉將不利進口物資的價格，間接影響持家女性的負擔。不少研究因而呼籲，應善用外匯存底，而非採取貨幣貶值的策略（Rodrik, 2006；Cruz and Walters, 2008；Sequino, 2009）。

其他在危機時期常見的手段是採取對企業及高所得家庭減稅的措施，但此舉是良方嗎？有研究顯示，此舉無助於消費及工作機會的創造，反而惡化財政赤字。同時，女性在經濟危機時，容易首當其衝被解雇，在相對缺乏資源的情況下，對家庭及其子女的負面影響很大，因此國家應投注資源在公共領域，雇用女性，其結果不僅嘉惠女性，更嘉惠其子女，此行動本身是整體社會長期發展的一項投資（Sequino, 2009）。

而政府在經濟危機時期的公共投資，不應只集中於公共工程建設（physical infrastructure）等項目而已，因為這類創造出來的工作機會，女性幾乎無法受益。公共投資應該同時進行社會工程的投資（social infrastructure），如公共衛生、教育、照顧及其他社福。此種投資可帶來兩項好處：有利女性就業、及這類投資可協助女性分擔照顧負荷，間接對子女發展有利，總之，社會工程的投資，不僅可解民眾燃眉之急，亦有利於生產力的蓄積培養，對未來的發展至關重要。誠如 Sequino 所言，社會工程的投資，不僅攸關人道，更是一項有經濟概念的作為（In short, it is not only humanitarian. It makes good economic sense）。

Shamika(2009)也直接指出，經濟危機時期的財政刺激方案要有性別觀點。推動大型公共工程建設及公共服務計畫，是所有國家刺激方案中的共通點。但這些方案卻 80%~90%是男性在從事（ILO, 2009）。醫療保健及教育等方案，卻不見蹤影。因而不少研究指出，社會支出在危機時期，不但不能減少，反要增加。

前述的主張，在聯合國的相關組織之研究分析（UNESCAP，2007），也早已指出，女性在就業、教育及醫療服務上，缺乏管道，會導致相當可觀的經濟代價。

參、經濟危機下的性別差異影響

經濟危機對男女的衝擊不同，一來是因為勞動力市場的性別不平等事實，二來是存在於社會的普遍性別規範。當然前述的差異，也會因國家發展程度而不同。如 Samika(2009)指出，平均而言，女性技術程度較低、教育程度較低、集中於較無技術性工作，因而被視為較有「彈性」的勞動力，遇到危機時，自然首當其衝，受衝擊較大。

至於存在於就業市場的性別職業隔離，也會使得男女面臨程度不一的失業情況。如 Sequino 表示已開發國家男性集中在營建及製造業，易受經濟危機的影響，因此承受失業的情況比女性嚴重；但之後當國家公共支出消滅時，對女性的影響即會出現，因為女性集中在教育、社福及醫療保健，最易受公共支出削減的影響。在開發中國家，女性集中於加工出口產業，因此經濟危機一來，廠商訂單銳減，工廠立刻大規模裁員。Shamika 也持同樣的看法，認為男女行職業分佈不同（女性集中的紡織、成衣、皮革製品、電子產品，男性高科技及營建業），影響也不同，但因女性於特定行職業的集中度高於男性，因此受到危機衝擊可能就比男性大。

失業對兩性的影響也不一樣。由於男性過去享有的工作處境較佳（較佳的工資、較好的福利、受到失業保險的涵蓋、及擁有的資產較多等），因此男性比女性較有條件度過危機時期。另外，許多開發中國家，女性可能因此被推向非正式領域去工作，因此女性在官方的失業統計中，無法正確的反映出來，有些甚至意識到根本沒工作可做而直接退出勞動力市場，成為非勞動力了。因此女性的失業率可能被低估。（Sequino，2009）

台灣台積電公司於去年大規模裁員是最典型例子，生產作業線是勞力密集，也是女性集中的工作，因此裁員下來女性勞工佔絕大多數。至於幼教工作、家務清潔及照顧、觀光旅遊等，女性集中的職業，也因為經濟衰退，消費受影響，而連帶受到的危機衝擊也最大。

另外，性別規範在經濟危機時期，對兩性的影響是不同的。一方面，社會規範對男女角色期待不同，因此該項期待影響企業解雇決定與社會安全保障的提供，1997 亞洲金融風暴後，的確出現這種情形（Pilwa, 1998; Horton et al, 2001）。另一方面，有些社會仍有明顯的「男性養家、女性持家」的性別規範，因此面臨

解雇時刻，女性會被優先解雇¹，1997年亞洲金融風暴發生時，韓國女性被解雇人數是男性的七倍（Sequino, 2009）。

經濟困難時期，女性於家中照顧等角色更形吃重，更長的工作時間及更重的負擔；甚至家中支出被迫減少時，也是女性受影響最大；更有甚者，有些女性及女孩會被賣到城市或其他國家，最終成為賣淫者；最後經濟危機提高了女性成為暴力的受害者（Knowles, et al, 1999）

經濟危機對女性的影響不僅如此，經濟不佳，連帶家戶所得下降，因而女孩的輟學率上升。Baird 等人（2007）作過 59 個開發中國家 170 萬新生兒資料的分析，發現 GDP 成長時，男女孩皆受益，但 GDP 負成長時，女孩承擔較大不利的影響，例如千人新生女嬰的死亡率，幾乎是男嬰的五倍。孟加拉、巴西、南非及肯亞等地的調查研究發現，當女性收入改善比男性收入增加，更能提升孩童的福祉（上學率、健康情形等），

肆、性別失衡的台灣振興經濟方案

前一節的說明裡，可以看到國際社會注意到經濟危機對男女是起著不同的影響程度，因而在政策建議上也主張，各國的振興方案必須要注意方案實施的性別影響。這一節我們來檢視一下，面臨這麼大的經濟危機，我國所提出的方案是否能禁得起性別影響的檢驗呢？

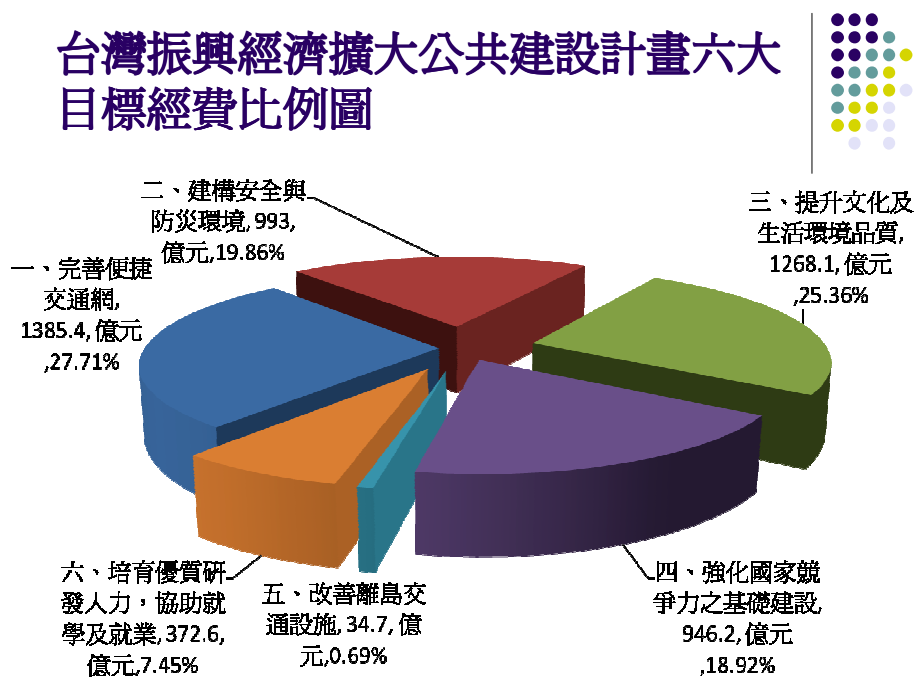
根據政府為因應此波海嘯所提出的「振興經濟擴大公共建設計畫」，主要分為六大建設項目，分別是「建構安全與防災環境」、「完善便捷交通網」、「改善離島交通設施」、「強化國家競爭力之基礎建設」、「培育優質研發人力、協助就學及就業」與「提升文化與生活環境品質」等，其中前四大項屬於硬體公共工程項目，其分配到的經費，佔總經費比例為 67%，約是三分之二。相對用於文化、環境及教育之等的「培育優質研發人力、協助就學及就業」與「提升文化與生活環境品質」等兩大項，僅佔總經費的三分之一。

這樣的振興經濟方案，有何性別問題？首先，高達三千百五十多億的經費公共工程的建設，其中絕大多數是工程類，偏向男性為主的行職類，因此所創造出來的工作機會，顯然男性是直接受益者，女性相對不利。其次宏觀的經濟危機，藉由失業或減薪及福利削減，而使得家戶內可支配所得減少，同時國家因應財政緊縮的現實，而削減社福、教育及醫療保健支出，而影響民眾（特別

¹ 根據 World Value Survey 2005 的資料，40%的受訪者認為當工作機會有限時，男性有優先就業的權利。

是弱勢民眾)生活及教育的維持,研究指出,女性是在這些支出減少後的最大受害者。因此國際社會的檢討聲浪中,呼籲要重視經濟危機時期,政府的財政支出方向,醫療保健、教育及福利不僅不能緊縮,反要擴張。

對照起來,台灣目前的振興方案,顯然是相反方向,用於健康保健、教育及社福的部分非常有限。在圖一的分配比例中,屬於「教育」項目的僅佔總支出的7.45%,健康保健與社福則甚至未進入決策者的思維中。似乎決策者的思維模式相當的新自由主義,仍將醫療保健及社福,認知為消耗性的支出,與國際社會近幾年來的觀點顯有極大的脫節。



圖一：台灣振興經濟擴大公共建設計畫經費比例圖

接下來我們來檢視受創慘烈的美國,其因應經濟危機的思維模式及具體行動,與我們有何差異?美國去年亦焦頭爛額於找尋各種「解方」,因而很迅速地提出了「美國復甦與再投資法案」(America Recovery and Reinvestment Act),該法案訂定三大目標,分別是 1. 創造工作機會及保護工作機會; 2. 刺激經濟活動並投資於促進長期經濟成長的領域; 3. 提升政府支出的透明度與課責性 (accountability and transparency)。同時該法案亦明確表示,透過該法案要解決的三大問題分別是,教育、醫療照護及能源問題。

在前述明確目標及解決問題的指導下,不意外的,美國在今年年初民主黨宣布的經濟振興方案(總額度為八千兩百五十億美元),其中經費分配的比例,非常

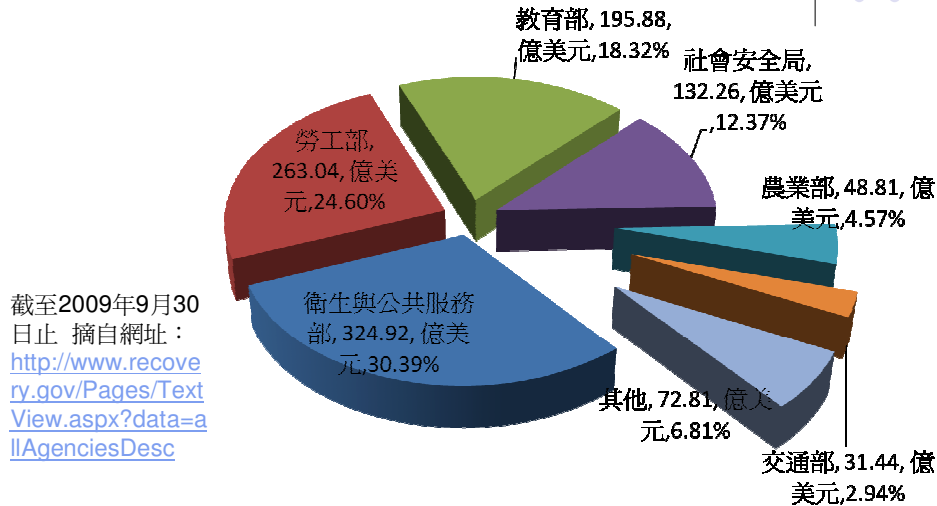
值得我們深思。因為這龐大經費的分配，絕大多數是放在醫療保健、教育文化上，公共工程等方案反而微不足道。十個主要部會中，僅有交通運輸部、住屋及都市發展部及能源部，似乎重建振興內容比較偏向硬體設施，且這三各部會分配到的金額總共不到六十億，僅佔總額度的約 7% 不到，用「微不足道」來形容，並不誇張。

分配到金額最多的健康服務部（Department of Health and Human Services）的三百多億，即是前三者總計的五倍餘。勞工部（Department of Labor）是第二名，兩百七十多億。第三名是分到兩百億的教育部（Department of Education）；第四名是社會安全部的一百三十多億；第五名是農業部的五十一億多。換言之，各部會振興方案所分配到之金額，九成是跟一般百姓日常生活息息相關的醫療、教育、社福、就業、住屋等生存基本需求有關，請見表一。

表一：美國各部會分配到之振興方案經費一覽表

Rank	State	Amount
1.	Department of Health and Human Services	\$33,047,524,863
2.	Department of Labor	\$27,501,876,309
3.	Department of Education	\$20,637,677,089
4.	Social Security Administration	\$13,244,809,282
5.	Department of Agriculture	\$5,153,824,722
6.	Department of Transportation	\$3,652,346,284
7.	Department of Housing and Urban Development	\$1,529,251,455
8.	Department of the Treasury	\$1,220,994,288
9.	Department of Justice	\$1,159,514,910
10.	Department of Energy	\$779,105,172

美國經濟復興法案目前支出比例



從圖二可清楚看到，交通部掌管的重重大公共工程支出比例，僅佔所有經濟復興法案的 2.94%，這與台灣的振興經濟方案，實有天壤之別！

更重要的是，美國政府在支出這將近八千億美元的同時，也不忘成立了「重建課責及透明委員會」（Recovery Accountability and Transparency Board），目的在看緊政府荷包，同時也確保這些龐大的金額是用在民眾切身有感的项目上。另外，為落實課責及透明的目的，該委員會也設置了網頁，供民眾隨時查詢這八千億的支出進度。值得一提的是，「重建課責及透明委員會」的委員人選，並非各部會首長，而是設立於美國「貿易部」下的「檢查長辦公室」（Office of Inspectors General），專門稽核監督經費來去流向，防止舞弊貪污情事，以確保納稅人的血汗錢用於必要正當的事項上。

伍、復甦之路，我們需要有的思維

「花錢了事」的想法，顯然在這種龐大複雜的經濟危機中，是絕對行不通。如何花錢才能不僅救急也根本改變未來發展的基礎結構，才是最大的挑戰。但幸運的是，台灣不是單獨面對這近百年來的大海嘯，有許多國家的經驗與智慧，可供我們參考。

很可惜的是，長期以來在經濟掛帥的新自由主義的發展思維下，重視的是有形的、立即可見的建設與指標，這樣的思維模式不意外地反映在此次經濟振興方

案的內涵裡。約八成的重建振興方案預算，是規劃用於硬體工程建設上，對照政府極力要「擴大內需」的說詞，不免令人質疑政府所謂的「內需」，在概念上就只是硬體公共工程而已？還是如婦女新知基金會於今年三月記者會的新聞稿中的一個標題：「被漠視的內需：內需非常大，只是看不見」？事實上，台灣的確存在龐大的「內需」，從素樸民眾的角度，此番「內需」可能更是人民生養病老照顧的需求，在少子化及老年化的趨勢下，對個別家庭與社會造成極大的負擔，企需政府大刀闊斧的作為。

更進一步言，然對照國際社會的討論趨勢，台灣目前重建方案的思維模式究竟有助達成台灣社會的永續目標與提升台灣的競爭力嗎？這可能更值得重視。雖然經建單位以台灣在這些硬體項目在世界經濟論壇國際的評比表現上，指陳出台灣落後國際社會有多遠，來合理化振興方案是此般內容的理由，但吾人不免質疑：難道台灣在其他社福、公共衛生、醫療保健及教育指標上，台灣是超前國際社會，因此不需關注這些事務了嗎？

重建振興方案若偏向硬體公共工程建設，相對忽略軟體社會工程的基礎建設，在當今全球競爭局勢下，這對台灣長期的發展而言，是非常不利的。誠如婦女新知基金會的主張，政府應破除以往工程才是建設的概念，服務輸送體系、人才的培養、文化的提升、照顧福利體系的建置等，都是國家重大基礎建設的重要部分。我們應當將經濟危機，視為是刺激台灣公共政策，朝向新典範改變的一個大好契機，目前重建方案不但無益國家長遠發展，也會加深性別不平等。

另外，此次台灣重建振興方案經費高達五千億，絕大多數用於硬體工程建設，這其中監督機制顯然有其必要；未能落實監督的實效，重建委員會的人選就不能僅著眼於負責執行方案的各部會首長，還需有獨立於政府部會的委員，負起預算執行及成效等的監督任務，以確保龐大的重建經費之分配使用，不是黑箱作業，而是能達成人民的信託與透明。其次，重建委員會，要有女性代表席次參與，以確保重建計畫及財政支出是能達到性別平衡的效果。

文章最後，作者要引用 **Sakiko Fukuda-Parr** 今年三月於聯合國婦女地位委員會專家會議上所發表的短文裡的一句話作結尾，她指出：「總體經濟政策的改革，若僅專注在平衡預算事務及經濟層面上，整個社會及人類將會付出極大的代價」(Macroeconomic policy reforms aiming at balancing budgets and at stabilizing the economy end up unbalancing human lives)，以此與當權決策者惕勵共勉之。

參考文獻

- Baird, S., Friedman, J., and Schady, N. 2007, "Aggregate Income Shocks and Infant Mortality in the Developing World," world bank Policy Research Working Paper No.4346.
- Cruz, Moritz and Walters, Bernard, (2008), "Is the Accumulation of International Reserves Good for Development?" Cambridge Journal of economics, 32(5):665-681.
- Fukuda-Parr, Sakiko, 2009, "Human impact of the Global economic crisis: Gender and human rights perspectives", UN Commission on the Status of Women, 53 session
- Horton, S. & Mazumdar, D. (2001), "Vulnerable groups and the labor market: The Aftermath of the Asian financial crisis," in G. Betcherman and R. Islam (eds.) 2001, East Asian Labor Markets and the Economic Crisis, Impacts, Responses and Lessons, Washington D.C., World Bank and ILO. Pp.379-422.
- Knowles, C., Pernia, E. & Racelis, M. 1999, "Social consequences of the financial crisis in Asia: the deeper crisis," Economic and Development Resource center briefing notes no. 16 (Manila, Asian development Bank)
- ILO 2009, "Asia in the global economic crisis: Impacts and responses from a gender perspective," Technical Note prepared for the meeting on Responding to the economic crisis—coherent policies for growth, employment and decent work in Asia and Pacific, Manila 18-20 February 2009 (Bangkok, Geneva, ILO)
- Pilwa, C. 1998, "The impact of the economic crisis on women workers in the Republic of Korea: Social and gender dimensions," Working paper prepared under the AIT/ILO Research project on the Gender Impact of the Economic Crisis in Southeast and East Asia (Geneva, ILO).
- Rodrik, Dani (2006), "The Social Cost of Foreign Exchange Reserves," International Economic Journal 20(3):253-266.
- Seguino, Stephanie, 2009, The Global Economic Crisis and Its Gender Implications, UN Commission on the Status of Women, 53 session.
- Sirimanne, Shamika, 2009, The gender perspectives of the financial crisis. UN Commission on the Status of Women 53 session.
- UNESCAP (UN Economic and Social Commission for Asia and the Pacific), 2007, Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 2007 (Bangkok, UNESCAP)

作者簡介

劉梅君

現職：政治大學勞工研究所教授，2001/8--

財團法人台灣醫療改革基金會執行長 2001/7--

學歷：美國南加州大學社會系博士，1986-1991

台灣政治大學新聞研究所碩士，1981-1983

台灣政治大學西洋語文系學士，1977-1981

經歷：政治大學勞工研究所教授兼所長 2002/8—2005/7

政治大學勞工研究所副教授，1992--2001/7

美國南加州大學客座訪問及研究，1996/9-1997/2

台灣清華大學社會人類研究所副教授，1991-1992

美國南加州大學社會系研究助理，1988-1991

美國南加州大學社會系助教，1987-1988

教育部碩士後赴歐公費獎學金，1985

中國國民黨中山獎學金，1986~1988

相關領域之社會服務：

台灣醫療改革基金會執行長，2001/7~

行政院人權小組委員，2007~2008

婦女新知基金會董事，2008~

行政院婦女權益促進委員會委員，2003~2005

台北市政府勞工局兩性工作平等評議委員會，1997~2006，2008~

台北市就業歧視評議委員會委員，1997~2002，2007~

行政院內政部移民署外籍配偶照顧輔導基金管理委員會委員，2006~2008

行政院勞工委員會委員，2008~

行政院勞工委員會就業安定基金委員會委員，2007~2009

行政院勞工委員會法規會委員，2006~2009

行政院公平交易委員會/客家事務委員會/蒙藏委員會性別平等專案小組委員，2007~/內政部性別平等專案小組委員，2009~

行政院國科會/內政部/經濟部/法務部性騷擾評議委員會委員，2001/10~

教學研究：勞動社會學、政治經濟學批判、婦女勞動專題、性別研究