

「疫情下 APEC 區域女性經濟發展之機會 與挑戰」研究

期末報告

委託單位：行政院性別平等處

執行單位：財團法人婦女權益促進發展基金會

研究主持人：中原大學林映均助理教授

中 華 民 國 1 1 0 年 1 0 月

(本報告內容係作者個人之觀點，不應引申為行政院之意見)

目 錄

壹、 緒論.....	1
一、 研究目的與背景.....	1
二、 研究架構與方法.....	2
三、 執行內容與時程.....	5
四、 文獻回顧.....	6
(一) 貿易與性別平等.....	6
(二) 非正式經濟與性別平等.....	10
(三) 女性面臨的其他不平等.....	12
(四) 小結.....	14
貳、 COVID-19 疫情對於全球與亞太區域的影響.....	15
一、 總體經濟概況.....	15
二、 貿易與供應鏈.....	20
(一) 商品貿易.....	20
(二) 全球供應鏈.....	23
(三) 服務貿易.....	25
三、 勞工與就業.....	28
(一) 整體就業狀況.....	28
(二) 勞動市場在疫情期間的發展特性.....	30

參、	COVID-19 疫情對於女性的衝擊.....	36
一、	勞動力參與.....	37
二、	家庭照護責任.....	45
三、	資通訊科技與數位能力的挑戰.....	50
肆、	女性經濟參與在疫情復甦下的機會與挑戰.....	53
一、	全球經濟進入逐步復甦階段.....	53
二、	結合國際貿易發展趨勢提供女性經濟參與的機遇.....	58
三、	女性經濟參與在疫情復甦下的挑戰.....	61
(一)	延續疫情前的不平等.....	61
(二)	疫情帶出的新挑戰.....	62
伍、	亞太地區採取 COVID-19 因應措施的性別觀點以及對於女性 經濟參與衝擊的回應.....	64
一、	COVID-19 相關決策小組的女性代表與參與比例.....	64
二、	COVID-19 因應措施的分類與性別觀點.....	70
(一)	COVID-19 政策的實施類型與概況.....	72
(二)	具性別敏感的 COVID-19 措施.....	77
三、	COVID-19 因應措施對於女性在疫情期間衝擊的回應..	80
陸、	APEC 在疫情下女性經濟參與扮演的角色.....	83
一、	APEC 性別主流化的發展.....	83

二、	APEC 推動疫情下女性經濟參與議題的方向	86
柒、	我國之 COVID-19 因應措施性別觀點與政策建議	90
一、	我國之 COVID-19 因應措施.....	90
二、	我國 COVID-19 因應措施之性別觀點.....	101
三、	政策建議.....	102
(一)	國內政策	102
(二)	APEC 提案	106
參考文獻.....		111

圖目錄

圖 1：全球 COVID-19 確診人數變化(2020 年 1 月-2021 年 9 月)	16
圖 2：2020 年全球商品貿易狀況.....	21
圖 3：2020 年全球商品貿易狀況(依商品類別).....	21
圖 4：2020 年 APEC 地區商品貿易狀況(產值)	22
圖 5：2020 年 APEC 地區商品貿易狀況(貿易量)	22
圖 6：全球價值鏈佔全球貿易比重(1990 年至 2018 年).....	23
圖 7：全球製造供應鏈圖像.....	24
圖 8：2020 年全球商業服務貿易狀況	26
圖 9：2020 年 APEC 地區商業服務貿易狀況	27
圖 10：全球失業率在 GDP 穩定成長下的變化(1992 年-2018 年).....	29
圖 11：APEC 各會員 COVID-19 疫情期間之失業率狀況 ...	30
圖 12：擁有適應遠距辦公潛力的部門別	36
圖 13：1991 年至 2017 年間女性在服務業的就業比重變化	38
圖 14：全球女性在服務業的就業分布(依部門別).....	39
圖 15：我國就業者工作行業分布(依性別/單位：千人).....	41
圖 16: 2020 年間女性就業市場的受疫情影響狀況(依部門別)	

.....	42
圖 17：APEC 地區健康與社會工作業別的勞動力參與性別 比.....	44
圖 18：APEC 地區的勞動參與性別比例	45
圖 19：APEC 會員無償家務與照護工作的性別比例-已開發 經濟體.....	47
圖 20：APEC 會員無償家務與照護工作的性別比例-發展中 經濟體(包含新興工業化經濟體).....	47
圖 21：我國 2019 年有配偶(合同居伴侶)女性平均每日無酬 照顧時間.....	48
圖 22：美國全職女性在疫情期間面臨的職涯選擇	50
圖 23：產業適用居家辦公和實體接觸程度間關係的分布圖	52
圖 24：薪資待遇與居家辦公執行的關係	53
圖 25：全球商品貿易量(2015 年第 1 季-2024 年第 4 季預測)	54
圖 26：全球商業服務貿易成長變化(2020 年第 1 季-2024 年 第 4 季預測).....	55
圖 27：世界各地區 COVID-19 疫苗覆蓋率(至 2021 年 9 月)	56
圖 28：APEC 地區 COVID-19 疫苗覆蓋率(至 2021 年 9 月)	

.....	58
圖 29：全球 COVID-19 任務小組的性別比例	65
圖 30：亞太地區之 COVID-19 任務小組性別比例與性別平等程度(已開發經濟體).....	67
圖 31：亞太地區之 COVID-19 任務小組性別比例與性別平等程度(發展中經濟體，包含新興工業化經濟體).....	68
圖 32：全球 COVID-19 任務小組的性別分工狀況	69
圖 33：亞太地區實施 COVID-19 措施之概況	72
圖 34：亞太地區 COVID-19 措施分布狀況—第一類.....	75
圖 35：亞太地區 COVID-19 措施分布狀況—第二類.....	75
圖 36：亞太地區 COVID-19 措施分布狀況—第三類.....	76
圖 37：亞太地區 COVID-19 措施分布狀況—第四類.....	76
圖 38：亞太地區具性別敏感的 COVID-19 措施分布	78
圖 39：女性經濟參與議題在 APEC 的跨域性質	107

表目錄

表 1：執行內容與時程.....	5
表 2：1991 年、2009 年與 2020 年之全球性經濟衰退對照表	18
表 3：APEC 經濟體在 1991 年、2009 年與 2020 年之經濟表 現.....	19
表 4：2020 年全球服務貿易狀況(依部門別).....	27
表 5：2020 年全球與亞太地區失業率	29
表 6：各部門別在 COVID-19 疫情期間之就業狀況	32
表 7：APEC 經濟體女性的就業分布	40
表 8：世界各地區 COVID-19 任務小組的性別比例	65
表 9：亞太地區 COVID-19 任務小組的性別比例	66
表 10：UNDP 的 COVID-19 因應措施分類.....	70
表 11：亞太地區採取各類型 COVID-19 措施之彙整表	74
表 12：亞太地區具性別敏感 COVID-19 措施之實施概況 ..	79
表 13：我國近三年之女性議題提案	108

壹、 緒論

一、 研究目的與背景

新冠肺炎(Coronavirus disease of 2019，以下簡稱 COVID-19)疫情自 2020 年年初爆發以來，不僅是全球緊急公衛事件，也造成新全球經濟與社會危機。國際組織(如聯合國與世界貿易組織(World Trade Organization，以下簡稱 WTO))在 2020 年陸續提出的研究報告，除了分析此波疫情對於全球與各地區造成的經濟衝擊和貿易萎縮，也指出女性的經濟狀況和工作受到嚴峻的挑戰。一方面是因為此波疫情影響的產業主要為女性勞動參與集中的領域，如服務業與製造業；另一方面，女性原本在社會經濟結構下遭遇的不平等待遇(如薪資與升遷的不平等、教育機會的不平等)以及既有照護者角色，也因為此波疫情加深該些不平等對女性經濟參與的脆弱性。

有鑑於 COVID-19 疫情對女性的經濟與社會衝擊，亞太經合會(Asia-Pacific Economic Cooperation，以下簡稱 APEC)去(2020)年召開的「婦女與經濟論壇(Women and Economy Forum)」部長級會議中，所有經濟體的與會代表一致肯認女性當為疫情後復甦的核心關鍵，呼籲各政府不僅要創造機會使女性可發揮潛能，亦要消除對女性經濟參與的障礙，朝向迅速、永續與包容的經濟復甦。

APEC 與其他國際組織均認為女性是 COVID-19 疫情復甦的關鍵，並點出數位經濟與新工作型態將是女性在疫情期間與復甦時期可把握的機遇。但是，各國政府究竟應採取何種措施方能有效協助女性減緩在此波疫情遭受的困境，並進而協助女性把握在疫情復甦的經濟參與機會？APEC 對於疫情下女性的經濟參與又可扮演何種角色？

APEC 長久以來持續關注女性議題，近幾年更針對女性的經濟參與提出整合性策略，特別是 2019 年通過的「婦女與包容性成長路徑圖(La Serena Roadmap for Women and Inclusive Growth)」、2020 年經濟委員會(Economic Committee)提出的「APEC 經濟政策報告—結構改革與女性賦權 (Economic Policy Report on Structural Reform and Women Empowerment)」、婦女與經濟政策夥伴論壇 (Policy Partnership on Women and the Economy，以下簡稱 PPWE)也提出「促進女性在工業 4.0 時代的數位素養與技能報告(Advancing Inclusion through Enhancing Women and Girls' Digital Literacy and Skills in the Context of Industry 4.0)」。該些政策指引與政策建議的目的都是為協助 APEC 會

員推動相關的經濟、社會與制度改革，以提升女性的就業能力、勞動環境和消除不平等待遇，確保女性能在國際貿易和區域經濟發展中受益。然而，當世界經濟社會因為 COVID-19 呈現前所未有的挑戰後，既有的女性議題要如何和 COVID-19 疫情與疫情復甦的工作相互連結，需要進一步釐清。

本研究案針對 COVID-19 疫情對於女性經濟參與的影響和疫情復甦所面臨的挑戰與機遇，透過蒐整國際組織與 APEC 對於 COVID-19 疫情的相關分析，掌握亞太區域的女性在貿易、非正式經濟與勞動市場等方面所受到的衝擊。其次，在該些衝擊與挑戰下，本研究案分別從國內政策與 APEC 區域發展兩個面向加以分析。在國內政策部份，本研究案將從性別觀點檢視 APEC 會員有無以及如何回應女性在 COVID-19 疫情下的需求。在 APEC 區域發展部份，則是分析 APEC 如何運用論壇的討論空間促進女性在疫情下的經濟參與，一方面是自 1998 年正視性別議題後提出的性別主流化工作，有無反饋到本次疫情的工作；另一方面是女性在本次疫情所受到的衝擊，究竟是放大既有的經濟社會障礙還是衍生新的議題，也是觀察 APEC 工作發展的重點之一。最後一部分，本研究案除了整理疫情下女性經濟參與的國內可採取的短期可行的具體作為外，有鑑於我國目前在 APEC 推動的數位健康照護大型倡議，也將對於我國未來可能的提案方向提出建議。

二、 研究架構與方法

(一)研究架構

為瞭解 COVID-19 疫情對於亞太區域的整體影響(包括對於女性經濟的衝擊)和疫情復甦的機遇，以掌握在 APEC 既有工作重點與架構下相關議題的發展，本研究案的研究架構包含幾個面向：

1、 COVID-19 疫情對於亞太地區的影響以及對於女性的衝擊

此部分主要瞭解 COVID-19 疫情對於全球與區域經濟的影響，以及從貿易政策、就業與非正式經濟等直接攸關女性經濟參與的面向掌握此波疫情引發的經濟危機對女性的衝擊。其次，有鑑於本次經濟危機是由全球公衛緊急事件引發，為控制或防止病毒擴散而採取的公衛措施，當中涉及到禁止物理上接觸的封鎖措施，導致部分重視人與人接觸的產業與工作(如觀光、健康照護)受到嚴重影響。由於本次經濟危機的特性有別於 1991 年亞洲金融風暴和 2008 年金融危機，此部分

也將瞭解經濟危機的特性與女性受到的衝擊層面和程度的相關聯，以便評估女性在疫情後復甦的發展方向。

2、疫情復甦對於女性經濟參與的挑戰與機會

雖然 COVID-19 疫情對於女性的經濟參與造成衝擊，但也衍生新的商機與就業機會。此部分討論疫情期間對於工作型態、就業環境與經濟發展產生的轉變，並據此評估哪些將帶給女性在疫情下的經濟參與的機遇，以及潛在的挑戰。

3、因應 COVID-19 疫情相關政策與措施之性別觀點

此部分將聚焦在國內政策。COVID-19 疫情期間 APEC 會員或其他經濟體採取的政策與措施，包含勞工紓困方案、企業補助方案與勞工輔導等措施；APEC 與國際組織也針對疫情後復甦提出相關的政策建議。對於會員採取的相關政策與措施，特別是受疫情衝擊最深的旅遊業與健康照護，將從性別觀點分析兩個重點：(1)該些政策與措施是否反映近年來性別主流化工作成果(例如政策的性別影響評估)；(2)該些措施是否有助於緩解女性在疫情期間受到的衝擊。

4、APEC 對於疫情下女性經濟參與可扮演的角色

配合疫情復甦對於女性經濟參與的挑戰與機會的分析，此部分將整理 APEC 對於性別議題的發展與既有工作成果。分析內容將沿著兩個軸線進行：一個是女性在疫情下受到的衝擊是既有經濟社會障礙的延續；另一個是本次疫情凸顯女性經濟參與所受到的新挑戰。在此二軸線上，本研究彙整 APEC 對於疫情下女性經濟參與的相關作為與政策建議，並探討該些討論與疫情前的既有工作(如婦女與包容性成長路徑圖、數位經濟或新工作型態)的連結，使 APEC 能有效整合資源以促進區域內女性在疫情下的經濟參與。

5、結論與政策建議

依據 COVID-19 疫情造成經濟危機的特性、疫情後復甦可能對於女性經濟參與造成的挑戰與機會，此部分將從貿易政策、就業政策與經濟發展等面向點出我國以及 APEC 未來可著力之處，不但作為政府相關政策的參考，亦提供我國在 APEC 推動疫情後復甦政策討論的基礎。另一方面，結合我國在 APEC 推動的數位健康照護大型倡議和優

勢領域，提供我國未來可提出相關倡議的具體建議。

(二)研究方法與侷限

首先，目前國際組織針對 COVID-19 疫情造成女性的影響主要是依據研究主題(如非正式經濟、就業、貿易)而進行分析，使得分析結果碎裂化，故本研究案執行策略主要採取文獻分析研究法，梳理 COVID-19 疫情與女性議題的相關文件，並配合更新 APEC 與臺灣可得的數據，期能較為全面地觀察 COVID-19 疫情自 2020 年年初爆發迄今對於全球、亞太地區和我國的影響以及女性所受的衝擊，並且從中瞭解個別經濟體因為其經濟發展程度所採取的產業與貿易政策，對於女性的經濟參與產生的積極和消極效果。

其次，對於 APEC 在性別議題以及攸關女性在後疫情時代機會的領域，將透過蒐集相關資料以掌握 APEC 的工作重點與發展動向，並從中分析我國可憑藉過去累積的政策能量、政策優勢以及符合國家整體 APEC 參與策略之下提出的可能倡議。

再者，本研究案也依據 APEC 發展出的性別評估指標與包容性政策指導，討論 APEC 會員與我國的 COVID-19 因應措施的性別觀點，作為檢視 APEC 性別主流化工作落實成果的基礎。最後，依據我國過去在 APEC 長期關注的領域和議題，提出我國對於疫情下女性經濟參與可能貢獻的方向。

雖然本研究將針對 COVID-19 疫情的影響整理相關數據以掌握現實狀況，但相關數據的限制遭遇三大限制：

第一個限制是即時性。國際組織的分析和個別國家實際提供的數據存在時間上落差，雖然本研究利用 APEC 資料庫和我國政府公開數據盡可能更新 APEC 會員與我國的數據，但在涉及到對照全球或整體亞太地區的發展狀況，將會因為相關文獻提供數據的時間限制，使得分析結果無法完整呈現現況。

第二個限制是數據的不完整。雖然本研究將蒐整 COVID-19 疫情對於女性的經濟地位與經濟狀況的影響，但由於部分政策依然欠缺完整統計數字，加上性別區隔統計方法(gender-segregation method)未全面落實到所有經濟體和政策，使得本研究對於女性在各個部門別與工作型態下的現況，恐有描述不完全之處。

另一個數據的不完整是關於 APEC 會員們的政策資料。由於並非所有 APEC 會員參與其他國際組織有所重疊，加上 APEC 會員們的

地域組成與其他國際組織的地域分類有所不同，導致部分國際組織在統計世界各地區的相關數據(特別是亞洲地區、美洲地區或太平洋地區)，未能完整蒐羅 APEC 會員們的資訊。因此，除了數據資料的取得足以涵蓋所有 21 個 APEC 會員，本研究會特別指出 APEC 會員/經濟體外，將以「亞太地區」或「亞太地區國家」進行說明。

第三個限制是 COVID-19 疫情因應政策的影響評估。由於目前 COVID-19 疫情隨著病毒的變種而起伏不定，許多地區也處於封城與解封的反覆狀態，導致政府採取的紓困方案和相關政策得視情況進行滾動式調整。該些不確定性都將導致難以有效評估政策對於女性經濟狀況與就業的效益，故本研究將主要採質性分析，從 APEC 的性別主流化發展、國際組織對於 COVID-19 因應措施發展的類型化資料與性別敏感政策分類、APEC 研究報告等探討 COVID-19 因應措施有無回應女性在疫情所受影響。

三、 執行內容與時程

關於本研究案的執行內容與時程，如下表所示。

表 1：執行內容與時程

工作項目	細項	完成時程
焦點座談會	邀請產官學界代表，針對本研究案的研究架構與方向提供意見。	5 月底
期中報告	1. COVID-19 疫情對於全球經濟與亞太地區的影響 2. COVID-19 疫情對於女性經濟參與的衝擊 3. COVID-19 疫情對於女性後疫情時代帶來的挑戰與機會	7 月中

<p>期末報告</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 檢視 COVID-19 因應政策與措施的性別觀點 2. APEC 性別主流化工作和女性經濟參與的工作重點，以及對於疫情下女性經濟參與的相關工作 3. 對於疫情下女性的經濟參與，我國可能採取的具體作為以及在 APEC 提出倡議的政策建議 	<p>9 月底</p>
<p>研究成果發表與座談會</p>		<p>11 月</p>

四、 文獻回顧

(一)貿易與性別平等

1980 年代由美國與英國領導人倡議的新自由主義(Neoliberalism)，強調自由市場機制作為經濟發展的動力，一方面反對政府對於國內經濟、商業行為與財產權的過度管制，支持私有化和貿易投資的自由化，另一方面重視國際組織與條約對於建構國際秩序的重要性。之後在 1990 年度形成的華盛頓共識(Washington Consensus)，更將自由貿易、投資自由化、私部門與金融制度的去管制化視為促進經濟成長的政策方針。因此，隨著世界各地興起的雙邊與區域性貿易協定談判，在貿易協定下架構出國際貿易環境，不僅促進貿易與資金的流通，也帶動各國透過參與國際貿易以提升經濟成長與增加就業機會。

1995 年成立 WTO 的馬拉喀什建立世界貿易組織協定前言提到：「貿易與經濟的表現將提升生活水平、確保全面就業以及大規模且穩定的實質收入增長、擴大商品與服務貿易的生產，同時以永續發展的目標使用世界上資源、尋求環境保護與保育，並以符合會員需求與不同經濟發展程度的前提下實現此目標」。此目標具體展現自由經濟政策對於國際貿易的政策假說—貿易將促進經濟成長，進而解決社會與環境等問題。因此，性別平等議題也是貿易政策實踐後的效果之一。

而且，由於貿易政策屬於總體經濟政策的一環，其政策內容是性別中立(gender neutral)¹。換言之，貿易政策本身不帶入性別觀點，相關決策主要考量的是國內產業結構與各部門別的競爭優勢，至於女性與男性在經濟與社會因不同角色與地位而遭遇的差別待遇，既非決策的考量因素，亦非貿易政策處理的事務。貿易政策的性別中立特性也導致貿易相關統計數據的蒐集尚未採取性別區隔方法。

然而，部分論者質疑自由貿易對於解決環境與社會議題的政策假說，並主張性別中立的貿易政策，即使是不帶入性別觀點的調降關稅或採取非關稅措施，對於男性與女性的經濟參與依然會造成不同效果²。事實上，WTO 曾針對中間財的關稅收益與女性就業的相關數據分析出兩者具有顯著相關性，女性勞動集中的產業(如食品與飲料)被課予的進口關稅平均高出其他非屬於女性勞動密集的產業(如採礦業)兩倍之多。主要原因是各國對該些產業課予高進口關稅以保護國內產業免於國際競爭壓力³。

此外，不同部門間的勞動力需求、國內外產業的競爭、技術革新以及歧視性貿易措施型態的轉變，該些要素都會影響個別產業的國際貿易與競爭狀況，進而導致相關企業在勞動力需求、勞動條件與經營成本發生變化，因此影響企業經營者的經營環境和員工的勞動條件⁴。因此，貿易政策即使沒有涉入性別觀點與偏好，仍可能直接影響女性的勞動力參與和女性領導企業的經商環境。

為瞭解自由經濟政策的政策假說—擴大貿易開放與自由化程度將增加就業機會並縮減薪資差距，經濟學家紛紛從貿易對於女性的薪資與勞動力參與狀況的角度著手研究貿易自由化對於性別平等課題的效益。

經濟學家 Becker 在 1957 年出版「歧視的經濟學」一書中，曾提出「商品市場的競爭越激烈，長期而言將有助於降低女性和弱勢團體遭遇的歧視待遇」的理論假設⁵。Black 與 Brainerd 在 2004 年的研究，針對美國在 1977 年至 1994 年間經濟發展提出的研究成果，指出國際貿易的提升確實會改變部分產業的國際競爭程度，對於處於競爭度較低的產業，國際貿易的促進有助於縮減女性薪資落差，但對於處於競

¹ Women Watch (2011), *Gender Equality & Trade Policy*, Resource Paper, at 2.

² World Bank and World Trade Organization (2020), *Women and Trade: The Role of Trade in Promoting Gender Equality*, at 25.

³ Id. at 84-86.

⁴ Nadia Rocha and Deborah Winkler (2019), Trade and Female Labor Participation: Stylized Facts Using a Global Dataset, *World Bank Policy Research Working Paper 9098*, at 3.

⁵ See generally Gary Becker (1957), *The Economics of Discrimination* (The University of Chicago Press).

爭程度高的產業，反而會擴大女性薪資的落差。因此，此研究成果雖然部分證明 Becker 提出開放貿易與提升性別平等間存在正面關係的理論，但此理論成立的前提必須取決於女性所處的企業與產業環境，畢竟國際貿易對部分產業造成的國際競爭壓力，反而會激化高技術專業與低技術專業勞工間的不平等，加深無法順利進行技術提升與轉型的女性的不平等⁶。

Berick 與 Zveglic 針對出口導向為主的南韓與臺灣的經濟發展軌跡，研究成果部分呼應 Black 與 Brainerd 的研究，發現南韓與臺灣在開放商品市場初期，屬於出口焦點的產業確實出現女性勞動需求激增的情形，進而縮小性別薪資差。但是，一旦產業面臨到進口成長的壓力，將開始減少女性勞動的需求；女性勞動需求減少也將轉化為削弱女性員工向雇主的談判能力，而無法改善性別間的薪資差距。Berick 與 Zveglic 根據產業的進出口變化，指出倘若產業的競爭力來自於進口因素，對於性別薪資差距的影響會遠較產業競爭力來自出口因素者來得強烈⁷。

Berick 另外觀察臺灣女性在 1980 年與 1990 年間的勞動力參與狀況(包含薪資、勞動條件以及轉業機會)，指出產業的進出口導向對於女性的就業機會和薪資待遇有所關連。Berick 的研究發現臺灣在此期間因為商品市場開放增加勞動需求，因此發展出女性勞力密集與男性勞力密集的產業，例如女性勞動多集中於服飾、菸草、紡織、皮革與電子產品等產業；男性則多集中在食品、木材製品、家俱、紙業、化學品、石油與煤、非金屬原物料、纖維金屬與運輸設備等產業。雖然出口導向產業增加女性的勞動參與，但該些產業的薪資待遇普遍不如非出口導向的產業；女性在該些產業的薪資待遇雖然存在性別差距，但不平等程度會因為企業的規模大小而有高低之分。因此，Berick 認為出口導向的貿易政策帶來的經濟成長，雖然提升女性的就業機會，但從女性和男性薪資待遇的相對關係來看，提升空間依然有限；而影響女性薪資待遇的因素包括產業的出口導向程度、產業的勞力密集程度、企業的規模以及產業是否屬於女性勞力密集環境等⁸。

另有學者試圖透過跨國數據探究已開發國家與開發中國家在全球化趨勢下，貿易環境對於女性薪資落差的影響。例如，Oostendorp 利

⁶ See Sandra E. Black and Elizabeth Brainerd (2004), *Importing Equality? The Impact of Globalization on Gender Discrimination*, 57 (4) *Industrial and Labor Relations Review*, at 540-59.

⁷ See Günseli Berik, Yana van der Meulen Rogers and Joseph E. Zveglic (2003), *International Trade and Wage Discrimination: Evidence from East Asia*, *World Bank Policy Research Working Paper* 3111, 1-37.

⁸ See Günseli Berik (2000), *Mature Export-led Growth and Gender Wage Inequality in Taiwan*, 6(3) *Feminist Economics*, 1-26.

用國際勞工組織(International Labor Organization, 以下簡稱 ILO)問卷資料,發現無論是窮國或富國的貿易流通與國外直接投資對於降低女性薪資落差是有影響,而且窮國的影響更為顯著,因而主張國家的經濟成長達到一定程度後,將有助於縮小女性的薪資不平等⁹。Tejani 與 Milberg 嗣後依據將近 60 個國家(包含高所得的已開發國家與中等所得的開發中國家)的資料,研究貿易自由化對製造業女性勞動力參與的關係,發現已開發國家和開發中國家的女性勞動力參與呈現反比關係,亦即當拉丁美洲國家的製造業持續處於密集的女性勞動力參與,多數東南亞與太平洋國家的製造業卻出現去女性就業(defeminization of employment)的現象。該研究認為一國女性勞動力參與程度的高低受到產業的技術水準和產業升級的影響,一旦國家開始進行產業轉型或產業進行技術升級,都可能造成女性勞動需求的減少¹⁰。

Rocha 與 Winker 於 2019 年則針對女性參與產業的貿易相關性和女性薪資落差間的關聯性進行研究,研究結果指出女性在貿易出口商和全球價值鏈(global value chain)¹¹相關產業,其享受的勞動紅利與條件優於非貿易相關和無涉全球價值鏈的企業¹²。Neumayer 與 de Soysa 的 2007 年研究,則是利用 2000 年間的跨國資料,針對貿易開放與女性的勞動條件的影響,發現無論是已開發國家或開發中國家,更為開放的貿易環境將使女性擁有較佳的經濟權力(economic rights)與勞動環境¹³。Richards 和 Gelleny 於 2006 年提出的研究成果,也呼應經濟全球化有助於改善女性的經濟與社會地位¹⁴。

儘管部分研究指出開放的國際貿易環境與貿易自由化帶起的全球化,對於改善女性的經濟地位與勞動力參與有正面效果,但是有研究指出貿易導向的國際競爭將降低女性在勞動市場的談判能力,使女

⁹ See Remco H. Oostendorp, Globalization and the Gender Wage Gap (2009), 23(1) *World Bank Economic Review*, at 141-61.

¹⁰ See Sheba Tejani and William Milberg (2010), Global Defeminization? Industrial Upgrading, Occupational Segmentation and Manufacturing Employment in Middle Income Countries, *Schwartz Center for Economic Policy Analysis the New School Working Paper No. 2010-3*, at 1-60.

¹¹ 全球價值鏈與全球供應鏈(global supply chain)時常在文獻中時常被交互使用,因為兩者均指涉供應商與企業之間的供應或網絡關係。若細部觀察兩者之差異,全球供應鏈著重在供應商、製造商、倉庫、配送中心與零售商等多方關係使原物料得以被取得、運送與提供給消費者。全球價值鏈則強調貿易與市場的面向,目的是呈現從商品製造端到終端消費者之間完整的附加價值流程,其中包含設計、原物料外包與中間投入、製造、行銷、配送與支援。本研究案原則上也是交互使用「全球價值鏈」與「全球供應鏈」,除非為特別目的需要使用特定語彙。

¹² See Nadia Rocha and Deborah Winkler (2019), Trade and Female Labor Participation: Stylized Facts Using a Global Dataset, *World Bank Policy Research Working Paper 9098*, 1-28.

¹³ Eric Neumayer and Indra de Soysa, Globalisation (2007), Women's Economic Rights and Forced Labour, 30 (10) *The World Economy*, at 1510-1535.

¹⁴ See Mark M. Gary, Miki Caul Kittilson, and Wayne Sandholtz (2006), Women and Globalization: A Study of 180 Countries: 1975-2000, 60 (2) *International Organization* 193, 193-333.

性薪資面臨調降壓力¹⁵。Boler 等人近期針對貿易出口公司的女性薪資情況進行研究，指出雖然女性在貿易出口公司的平均薪資高於其他非貿易相關企業，但是貿易出口公司要求員工須具有高度彈性工作時間以因應跨時區的業務需求，卻不利於女性員工；女性員工也因為多半欠缺彈性工作條件，其所面臨的薪資落差也較其他非貿易相關企業嚴重¹⁶。

目前的研究對於貿易究竟對於性別不平等議題的效益是正面或負面，尚未有定論。但是，多數研究關於女性在國際貿易下的經濟參與特性大致有所共識，包括：(1)女性多集中在低技術密集的產業，且所處的職位也偏向技術程度門檻不高的工作內容；(2)女性的薪資普遍落後於男性，但是女性參與的企業若與貿易進出口相關或有參加全球價值鏈者，勞動條件與福利會優於非貿易相關的企業；(3)一國的貿易開放會牽動到個別產業的競爭環境，進而影響相關企業對於技術轉型與勞動需求的轉變。因此，貿易環境對於產業轉型、資金需求、技術程度以及進出口比重等影響，不但會影響企業的經營策略與成本，也會使無法符合企業經營策略的女性承受較高的解聘風險。

(二)非正式經濟與性別平等

儘管 1980 年代後的自由經濟政策以及國際貿易體系完備，許多國家因為市場開放與貿易自由化而獲得快速的經濟成長，資金、商品、人力等經濟因素也因為全球化刺激各國的就業機會與勞動需求。然而，國際勞工組織於 2018 年針對非正式經濟的性別議題提出研究報告 (Women and Men in the Informal Economy)，則指出全球就業人口中有近 20 億的人是處於非正式經濟，佔整體勞工的 61.2%¹⁷。

非正式經濟的勞動內容包含兩個面向，一者是非正式部門的就業，如自我雇用者(雇主、自營作業員、貢獻家庭事務者)、薪資雇員、微型企業雇主(員工數少於五人)；另一個是正式部門就業中，未被納入社會保障體系的薪資雇用者(如非正式員工)與國內有薪勞動者(如外國移工)。以往經濟學家認為非正式經濟會隨著經濟發展而逐漸消失，因為員工最終會從經濟與勞動條件不佳的工作選擇往經濟與勞動條件更佳的环境移動。換言之，從事低生產力與低收入工作，且無法和

¹⁵ See W. Darity and Williams R (1985), Peddlers forever? Culture, Competition, and Discrimination (1985), 75(2) *American Economic Review* 256, 256-61.

¹⁶ See E. A. Boler, B. Javorcik, and Ulltveit-Moe K.H. (2018), Working across Time Zones: Exporters and the Gender Wage Gap, 111 *Journal of International Economics* 122, 122-133.

¹⁷ International Labor Organization (2018), *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture*, at 1 and 13.

雇主間建立正式僱傭關係或不被社會安全與規範機制保障的勞動者，會希望轉往更為穩定且有尊嚴的正式員工。然而，自上一次 2008 年金融危機引起經濟衰退迄今，即使是經濟發展快速與成熟的高所得國家，國內依然存在非正式經濟，並隨著總體經濟狀況而有消長¹⁸。

國際勞工組織的 2018 年研究報告指出，全球非正式就業中比重最高的是屬於非正式部門的就業(51.9%)，其次是正式部門的非正式員工(6.7%)，最後是無酬的家庭從業者(2.5%)。雖然女性在全球整體非正式經濟的佔比低於男性，但是有超過半數的經濟體或國家，女性在國內非正式經濟的比例高於男性，例如南亞國家的非正式經濟中有高達 89% 是女性、拉丁美洲國家的非正式經濟中，女性也佔了 75%。觀察女性在非正式經濟中的就業型態，在低所得或中低所得的經濟體中，自我雇用者是女性在非正式經濟中佔比最高的就業型態(約 36.3%)；但在高所得經濟體中，非正式員工則是女性在非正式經濟中佔比較高的就業型態(約 57.4%)，其中又以兼職或臨時性工作居多。另一個更為嚴重的性別差異則是家庭事務的分擔。整體而言，女性負擔的家庭事務是男性的 3 倍以上；女性在非正式經濟中屬於貢獻家庭事務者的比例約 28.1%，遠遠高出男性在此就業型態的參與比例(8.7%)。特別是在低所得或中低所得國家中，更有超過 30% 的女性屬於無酬的貢獻家庭事務者¹⁹。

一般而言，非正式經濟的就業屬於低生產力與低所得的工作，存在無法被納入社會保險和相關規範的保障範圍，加上未能和雇主建立正式僱傭關係，也無法享有正式員工的福利與待遇。由於非正式經濟的勞動者的談判實力不足，其經濟狀況與勞動條件極為脆弱，不僅容易陷入貧窮困境，也未能擁有尊嚴的勞動環境²⁰。特別是非正式經濟中的女性，更容易面臨到性別與非正式就業者造成的雙重脆弱(或雙重歧視)。

若要改善非正式就業的勞動條件與生活水準，目前普遍的共識是協助該些勞動者轉入正式部門²¹。非正式經濟與女性經濟參與的改善也被視為是實現聯合國永續發展目標(UN Sustainable Development Goals)設定第 8 點—「促進持續、包容與永續的經濟成長、完全與具生產性就業以及人人可擁有尊嚴工作」的重點項目，因為第 8 點的檢視要件中，即納入「依據部門別與性別計算非正式經濟在整體經濟的

¹⁸ OECD (2009), *Is Informal Normal? Towards More and Better Jobs in Developing Countries*, Policy Brief, at 1-2.

¹⁹ International Labor Organization (2018), *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture* (3rd ed.), at 21-22, 46.

²⁰ OECD, *supra* note 18, at 4-5; International Labor Organization, *id.* at 60.

²¹ International Labor Organization, *supra* note 19, at 2.

比重」²²。APEC 於 2019 年通過的「拉塞雷納婦女及包容性成長路徑圖」(La Serena Women and Inclusive Growth Roadmap)，設定未來 10 年(2019 年至 2030 年)關於婦女經濟議題的關鍵行動領域(Key Action Areas)，透過數據蒐集與分析強化婦女經濟賦權²³。

由於非正式經濟與正式部門之間不一定存在雙向的轉換機制，而且非正式經濟的勞動者不一定是出於自願選擇非正式部門或非正式就業，而是因為欠缺進入正式經濟的機會或缺乏其他謀生的技能²⁴，因此，經濟合作暨發展組織(Organization for Economic Cooperation and Development，簡稱 OECD)與 ILO 對於非正式經濟的政策，均建議要從發展的思維建立發展導向的政策(development-oriented policies)，其中的核心重點包括：增加正式部門的勞動品質與機會、改善非正式部門勞工的保障和提供晉升的機會、創造吸引勞工從非正式部門轉為正式部門的條件。

(三)女性面臨的其他不平等

除了上述貿易政策與勞動內容呈現的性別不平等，女性普遍在經濟參與遭遇文化規範、家庭照護責任、工作與家庭的平衡、教育機會等障礙。APEC 於 2020 年公布的「2020 年經濟政策報告：結構改革與女性賦權」指出，社會中的文化意識與規範往往是女性在經營企業、參與政治或管理階層職位、追求高等教育(包含科學、技術、工程與數學(STEM)領域)等受到不平等或歧視待遇的因素。例如，印尼的女性在創業時必須取得丈夫的同意，且印尼社會對於女性也是期待扮演妻子或母親的角色多過創業家。此外，在男性主導的產業與職業也較容易受到強化男性刻板印象的影響，使女性更難脫穎而出²⁵。其次，社會上對於女性角色的期待，造成女性需要較男性負擔更多的照護工作與無償的家務處理，使得女性無論是經營企業或是職場工作，更容易面臨家庭與工作兩難的困境。全球女性普遍負擔的無償家務與照護工作是男性的 3 倍²⁶。其中又以孩童照護影響女性勞動力參與極為關鍵。當孩童尚在年幼階段，倘若女性工作者無法有效獲得孩童照護的安排

²² United Nation, Report of the Inter-Agency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators (E/CN.3/2016/2/Rev.1), Annex IV: Final list of proposed Sustainable Development Goal indicators.

²³ APEC, 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 (last visited 10/31/2021).

²⁴ International Labor Organization, supra note 19, at 1.

²⁵ APEC (2020), *APEC Economy Policy Report 2020: Structural Reform and Women's Empowerment*, at 36.

²⁶ Id. at 62.

與支援，常會被迫減少工作時間並影響工作投入程度，除了從全職工作轉為時間較為彈性的兼職工作，甚至會選擇離開職場²⁷。雖然彈性的工作時間與內容、孩童照護機構與補貼、遠距辦公等可能對於女性在兼顧家庭與工作的平衡有所幫助，但是這些措施的實際效益仍須視工作性質與內容而定，無法一概而論²⁸。更重要的是，對於選擇暫時離開職場的女性，需要有相應的技能培訓與支援使其能夠重返職場。

另外，研究也指出教育程度與教育機會有助於提升女性的勞動力參與、提供女性較為保障的工作時間與較高的薪資待遇²⁹。然而，女性依然面臨到教育不平等的情況，例如女性普遍被認為較適合擔任健康照護工作者或教師，而不適合進入傳統上屬於男性擅長的科目(如醫學、科學、技術、工程與數學等領域)。教育機會不平等也會阻礙女性進入附加價值較高的產業(例如自動化製程、智慧農業、綠色節能)並影響其收入能力³⁰。特別是近年來數位科技發展帶起各個產業都面臨到數位轉型需求，女性在接近、運用與提供數位工具的能力明顯較男性有所不足，甚至部分女性更遭遇購買與使用數位設備的財務困難³¹。因此，如何消弭數位的性別落差也是教育性別議題當中備受關注的議題。

文化與社會意識的因素不但影響女性在家務分配、照護責任、教育機會或職場環境等遭遇的不平等待遇，也直接或間接影響到女性的薪資待遇。薪資待遇的性別不平等包含企業關於人員聘僱與薪資等決策結果對於女性的差別待遇、女性與男性在不同行業與工作中存在的差別待遇、工作環境缺乏彈性空間以適應員工必須兼顧的照護與其他責任、女性擔任兼職工作的比例高於男性、女性因為負擔不成比例的家務與無償照護工作導致影響職場的升遷³²。由於文化規範與社會刻板印象造成女性面臨到經濟與勞動力參與的不平等待遇，因此，改善女性在經濟與勞動力參與的障礙與困境，根本問題恐怕是提高社會的性別平等意識並建立對於女性經濟與勞動力參與友善的文化環境。

為能更全面地瞭解與掌握女性經濟與勞動力參與面臨的不平等

²⁷ Id. at 21-22.

²⁸ Id. at 36.

²⁹ See Stephan Klasen, Tu Thi Ngoc Le, Janneke Pieters, and Manuel Santos Silva (2020), What drives female labour force participation? Comparable micro-level evidence from eight developing and emerging economies, *The Journal of Development Studies*, 1-26; Gladys Njang Che and Fabien Sundjo (2018), Determinants of Female Labour Force Participation in Cameroon, 3(2) *International Journal of Applied Economics, Finance and Accounting*, 88-103; M.D.R. Evans and Jonathan Kelley (2008), Trends in Women's Labor Force Participation in Australia: 1984-2002, 37(1) *Social Science Research*, 287-310.

³⁰ APEC, supra note 25, at 42, 44.

³¹ Id., at 46.

³² Id. at 36.

與困難，美國在 APEC 發起建立婦女與經濟衡量指標(Women and the Economy Dashboard)倡議，旨在透過一系列指標進行長期趨勢的監測，以掌握亞太地區女性地位的進展、指出可能存在的數據落差，並提供影響女性經濟參與的政策與社會文化問題以促進政策討論。自 2015 年起，APEC 即根據婦女與經濟政策夥伴(Policy Partnership on Women and Economy，以下簡稱 PPWE)設定的 5 大發展重點³³，包括(1)獲得資本與資產(access to capital and assets)、(2)市場進用性(access to markets)、(3)技能、能力建構與健康(skills, capacity-building and health)、(4)領導力、發聲及代表性(leadership, voice and agency)、(5)創新與科技(innovation and technology)³⁴。

(四)小結

基於上開的文獻回顧結果，COVID-19 疫情發生前影響女性的經濟參與或是造成女性經濟與勞動力參與的障礙，大致可總結出以下幾點：

第一、國家的貿易開放程度和產業發展方向會影響女性的經濟與勞動力參與狀況。出口導向的國家會增加女性勞動需求，例如食品與飲料、服飾、菸草、紡織、皮革與電子產品等產業會是女性勞動力參與較為集中的產業，相較於木材製品、化學品、石油與煤、非金屬原料、運輸設備等產業則是男性勞動較為集中的領域。然而，由於女性普遍的工作內容屬於低技術程度或低技術門檻，一旦企業因為日漸增加的進口競爭壓力而需要進行技術轉型與改變經營策略時，從事低技術密集的女性勞動者往往會面臨較高的解聘風險。

第二、貿易自由化與國際貿易環境能增加女性就業機會並改善其經濟狀況，特別是參與全球供應鏈的企業，對於改善女性工作者的勞動條件與福利有實質助益。但普遍而言，女性面臨的薪資待遇與工作環境不如男性。除了因為文化社會因素造成的性別刻板印象，欠缺彈性的工時安排與工作內容、負擔過重的家務與照護工作、教育機會與數位能力的落差等，也會影響女性的工作狀況與職涯發展。

³³ 此 5 大發展重點是 APEC 會員們在 2011 年決定成立婦女與經濟政策夥伴次級論壇時所確立。成立 PPWE 的目的除了是配合 APEC 推動的組織精簡，整併原有的性別聯絡人網絡(Gender Focal Point Network)與婦女領導人網絡(Women Leaders' Network)，也盼能藉此整合 APEC 內部的性別議題工作，以提高婦女議題在 APEC 的能見度與影響力。

³⁴ APEC (2021), *The APEC Women and the Economy Dashboard 2021*, at ii.

第三、女性會因為進入的產業、所處企業的規模和職位，面臨到不同的勞動需求(例如工時長短、夜晚工作要求、數位科技能力、技術程度)，因此，彈性的工作安排、遠距辦公或照護補貼等對於改善女性的勞動力參與狀況的實益，無法一概而論。

第四、中低所得或低所得國家的女性，從事非正式經濟的比例高於男性，其中無酬的家庭事務、臨時工或兼職工作者是較為主要的勞動型態。在非正式經濟中的女性，較其他女性勞動者更容易遭遇性別與非正式勞動者的雙重弱勢。如何使女性能從非正式經濟轉換到正式部門，是勞動政策需要正視的課題。

貳、 COVID-19 疫情對於全球與亞太區域的影響

一、 總體經濟概況

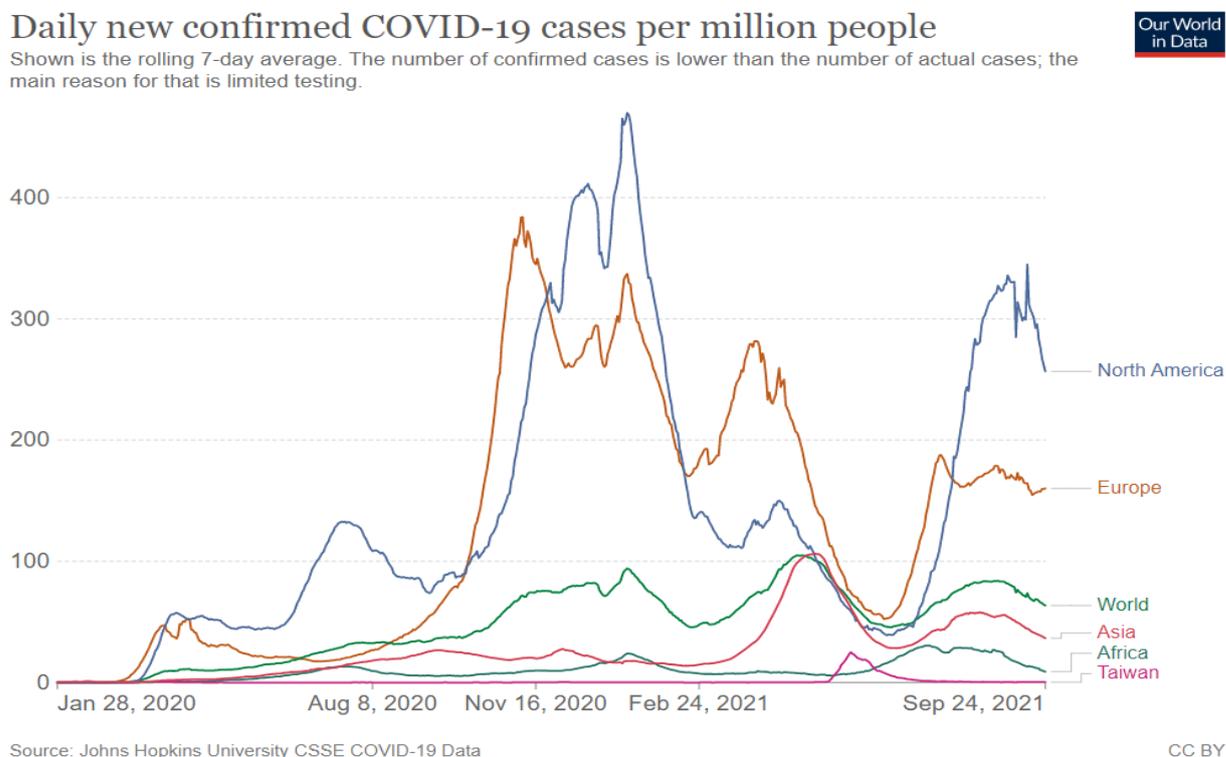
COVID-19 疫情自 2020 年年初爆發後，隨著確診病例與死亡人數持續上升，世界衛生組織(World Health Organization)最終於同年 3 月 11 日宣布進入全球大流行狀態。截至目前為止(2021 年 9 月)，COVID-19 疫情確診人數已經從 2020 年年底的 8300 萬人增加到 2 億 3222 萬多人、死亡人數也從 180 萬人增加到 475 萬多人，影響所及涵蓋全球各個地區與國家³⁵。儘管 COVID-19 疫苗已經於去年問世，部分地區開始加速施打疫苗以期達到群體免疫程度，但因為變種病毒的出現導致疫情持續反覆中(圖 1)。例如歐洲地區原本在今年上半年因為大規模接種疫苗後而有疫情降溫趨勢，但 7 月初因為全歐的運動盛事，群聚結果導致若干國家又面臨新一波擴散，而不得不再次採取封鎖措施³⁶。在當前無法確知 COVID-19 疫情何時能被有效控制的情形下，部分國家(如新加坡、英國)已經開始改採與疫情共存的因應模式³⁷。

³⁵ Worldometer, Coronavirus data, <https://www.worldometers.info/coronavirus/> (last visited 10/31/2021); Yasuyuki Sawada and Lea R. Sumulong, *Macroeconomic Impact of COVID-19 in Developing Asia* (2021), ADBI Working Paper Series No. 1251, 1.

³⁶ Nikolaj Skydsgaard and Jacob Gronholt-pedersen (2021), Euro soccer tournament under fire for helping spread COVID-19, Reuters News, <https://www.reuters.com/business/healthcare-pharmaceuticals/euro-soccer-tournament-under-fire-helping-spread-covid-19-2021-07-01/> (last visited 10/27/2021).

³⁷ The Wall Street Journal (2021), From Pandemic to Endemic, Singapore Creates Model for Living With Covid-19, <https://www.wsj.com/articles/from-pandemic-to-endemic-singapore-creates-model-for-living-with-covid-19-11625137201>; The Guardian (2021), Boris Johnson says he will not rule out 'plan B' of vaccine passports, masks and homeworking – as it happened, <https://www.theguardian.com/politics/live/2021/sep/14/uk-covid-news-boris-johnson-vaccine-booster-winter-plan-coronavirus-latest-updates> (last visited 10/27/2021).

圖 1：全球 COVID-19 確診人數變化(2020 年 1 月-2021 年 9 月)



來源：Our World in Data.

為控制疫情並防止病毒擴散，世界各國紛紛採取限制人員移動的措施，包含封城(lockdown)、關閉學校與非必要商業動、旅遊禁令等。雖然該些措施是因應傳染病大流行、保護人民生命健康必要的公衛措施，卻直接影響消費、投資、勞動需求與生產，進而擴及到金融與大宗商品市場、國際貿易、供應鏈、旅遊和觀光，最終造成全球性經濟衰退³⁸。由於此波經濟危機不單純涉及金融系統失序或總體經濟的發展，因此一國政府在思考相關振興與紓困政策時，必須兼顧公衛目的與經濟需求³⁹。

整體而言，本次疫情引發的全球經濟衰退程度已超過以往經驗。從代表經濟成長指標的國民生產毛額(Gross Domestic Products，以下簡稱 GDP)來看，2020 年的全球平均 GDP 為負 3.5%，衰退程度遠較 2009 年金融風暴的負 1.8%、1991 年亞洲金融風暴的 1.3%嚴重(表 2)⁴⁰；

³⁸ World Bank Group (2020), *2020 Global Economic Prospects*, at 3; APEC (2020), *APEC Regional Trends Analysis: New Virus, Old Challenges and Rebuilding a Better Asia-Pacific*, at vi.

³⁹ 中央研究院，經濟崩壞 vs 疫情失控，只能二選一？經濟學家找出各國的「最佳防疫政策」，<https://research.sinica.edu.tw/covid19-containment-policy-economy/>(最後瀏覽日：2021 年 10 月 31 日)。

⁴⁰ World Bank, *2020 Global Economic Prospects; 2021 Global Economic Prospects*.

另外觀察各經濟體的受影響程度，其中又以新興市場、發展中與低所得經濟體受到的衝擊較已開發經濟體來得嚴峻⁴¹。

對於亞太地區而言，COVID-19 疫情造成的經濟衰退幅度也超越 1991 年與 2009 年的衰退程度。根據 APEC 統計，APEC 地區 2020 年的 GDP 整體衰退 1.9%，總經濟產值損失超過 1300 兆元⁴²。21 個 APEC 經濟體之中，已開發經濟體(亦即茂物宣言特定的工業化經濟體)的衰退幅度大致較開發中經濟體來得小。例如，日本與加拿大各自衰退負 4.8%與負 5.4%，雖然是 APEC 已開發經濟體之中衰退幅度較為嚴重，但相較於發展中經濟體的表現，兩者的衰退程度依然有限；發展中經濟體中衰退程度較為嚴重的有秘魯的負 11.14%、菲律賓的負 9.57%、墨西哥的負 8.23%，該些經濟體的衰退程度均超過已開發經濟體的 2 至 3 倍之多 (表 3)⁴³。

⁴¹ World Bank, *2021 Global Economic Prospects*, at 4.

⁴² APEC (2021), *APEC Regional Trends Analysis: Bolstering Supply Chains, Rebuilding Global Trade and Making Recovery Inclusive*, at 18.

⁴³ 作者整理自 StatsAPEC 資料庫。

表 2：1991 年、2009 年與 2020 年之全球性經濟衰退對照表

	全球衰退年份		
	1991	2009	2020
全球			
GDP	1.3	-1.8	-5.2
人均 GDP	-0.3	-2.9	-6.2
加速發展經濟體			
GDP	1.3	-3.4	-7.0
人均 GDP	0.6	-4.0	-7.3
新興市場與發展中經濟體			
GDP	1.5	1.8	-2.5
人均 GDP	-0.4	0.4	-3.6
低所得經濟體			
GDP	-0.7	5.9	1.0
人均 GDP	-3.6	3.0	-1.6

來源：整理自 World Bank (2020), *2020 Global Economic Prospects*.

表 3：APEC 經濟體在 1991 年、2009 年與 2020 年之經濟表現

		1991	2009	2020
APEC 整體		1.56	-1.13	-1.93
APEC 經濟體表現				
工業化經濟體	澳洲	-0.39	1.93	-0.28
	加拿大	N.A.	-2.92	-5.4
	日本	3.412	-5.41	-4.8
	紐西蘭	-1.09	-0.13	0.98
	美國	-1.43	-3.38	-3.82
新興工業化經濟體	香港	5.7	-2.45	-6.08
	韓國	10.7	0.79	-0.95
	新加坡	6.68	0.12	-5.39
	我國	8.37	-1.61	3.11
發展中經濟體	汶萊	3.14	-1.76	1.20
	智利	7.801	-1.56	-5.77
	中國	9.26	9.39	2.3
	印尼	6.91	4.62	-2.06
	馬來西亞	9.54	-1.51	-5.58
	墨西哥	4.21	-5.28	-8.23
	巴布紐幾內亞	9.54	6.8	-3.87
	秘魯	2.21	1.09	-11.14
	菲律賓	-0.57	1.44	-9.57
	俄羅斯	-5.04	-7.79	-2.95
	泰國	8.55	-0.69	-6.08
	越南	5.96	5.39	2.9

來源：作者自行整理。需要說明的是，若依照 APEC 經濟領袖代表們於 1995 年通過的「茂物宣言」分類，APEC 僅將會員們按經濟發展與自由化程度分為「工業化經濟體」與「發展中經濟體」兩類。惟此分類似無法充分反映目前 APEC 會員們的現實狀況，故此表將 APEC 會員們的表現按工業化(已開發)經濟體、新興工業化經濟體與發展中經濟體加以分類，以方便進行相關的政策觀察與分析。

根據亞洲開發銀行的觀察，COVID-19 疫情對於全球與亞太地區造成的經濟影響，除了 GDP 停滯與衰退外，還包括國內消費緊縮、人民移動受阻、企業規模急速萎縮、投資減少、以及觀光與商務旅遊受阻。該些經濟影響進一步外溢到貿易與生產的連結中斷、貿易與生產間的供需失衡⁴⁴。

二、 貿易與供應鏈

COVID-19 疫情在貿易方面的影響，主要是因為各國政府實施貿易限制措施所導致國際貿易(包括商品貿易與服務貿易)受阻，更影響到過去已成形的全球供應鏈。

(一) 商品貿易

2020 年全球貿易量受到疫情影響萎縮 13.4%⁴⁵，其中受到貿易限制措施影響最嚴重的商品是防疫相關物品，例如臉部與眼睛保護用品、手套、防護衣、消毒用品、藥品和食品等，是 WTO 會員貿易限制措施的重點項目⁴⁶。至於具體部門別的貿易變化，根據 WTO 最新統計報告顯示，2020 年全球商品出口量下降 11%，其中製造業與採礦業的出口量明顯縮減 10%與 26%；農產品的出口則相對持穩，只下降 2%(圖 2)。在製造商品部分，汽車、衣服、鋼鐵、旅遊用品與手提袋、鞋製品等產品在去年第 2 季因為許多國家開始嚴格的封城與封鎖措施，導致平均衰退幅度超過 30%；但同時間，藥品、電腦設備與積體電路(integrated circuit)則逆勢呈現正成長 (圖 3)⁴⁷。

至於 APEC 地區的商品貿易狀況，2020 年間商品進出口的整體產值也呈現嚴重衰退，從 2019 年平均負成長 1.5%到 2020 年同期，迅速下滑到平均負 5.5%的程度(進口產值為負 6.1%、出口產值為負 4.1%)(圖 4)。雖然整體產值出現萎縮，但 2020 年間的進出口貿易量卻沒有太大的變動。2020 年第 1 季的商品進口量雖然出現負成長 1.5%，但出口量則是正成長 0.6%(圖 5)⁴⁸。

⁴⁴ Yasuyuki Sawada and Lea R. Sumulong (2021), *Macroeconomic Impact of COVID-19 in Developing Asia*, *ADB Working Paper Series No. 1251*, at 3.

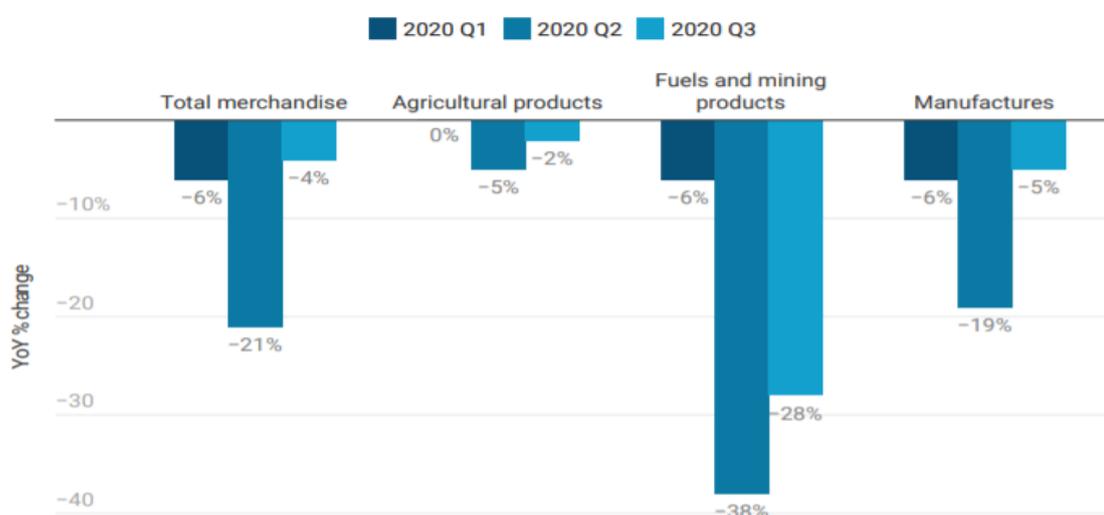
⁴⁵ World Bank Group, *supra* note 38, at 11.

⁴⁶ WTO (2020), *How COVID-19 is changing the world: a statistical perspective Volume II*, at 32.

⁴⁷ WTO (2021), *How COVID-19 is changing the world: a statistical perspective Volume III*, at 34.

⁴⁸ APEC (2021), *APEC Regional Trends Analysis: Vaccine Access Drives Recovery*, at 4.

圖 2：2020 年全球商品貿易狀況



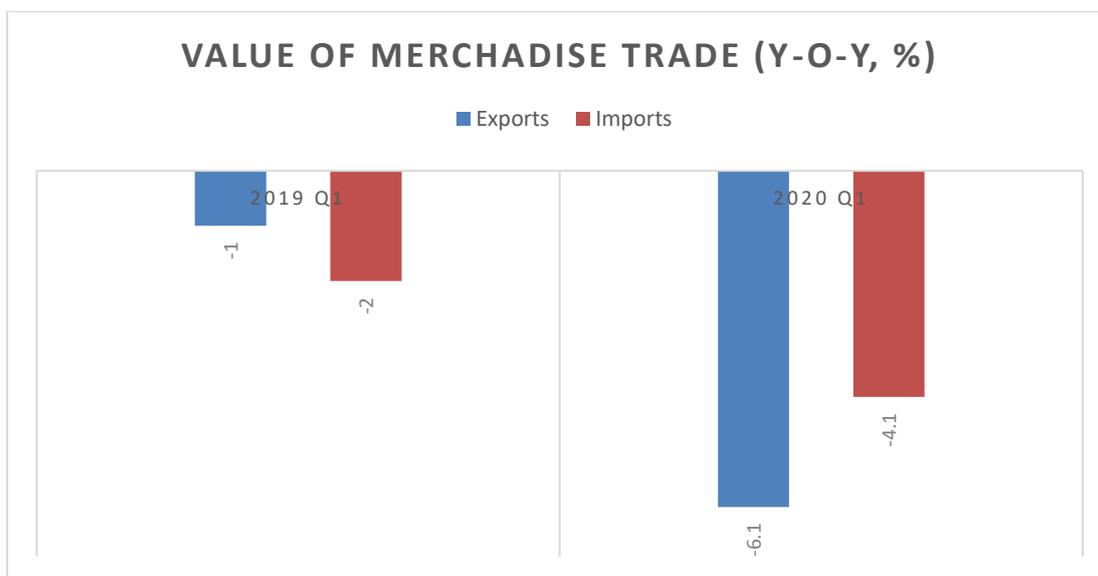
來源：WTO (2021), *How COVID-19 is changing the world: a statistical perspective Volume III*.

圖 3：2020 年全球商品貿易狀況(依商品類別)

Product group	Annual percentage change (%)		
	Q1 2020	Q2 2020	Q3 2020
Manufactured goods	-6	-19	-5
Iron and steel	-13	-25	-19
Footwear	-10	-31	-18
Travel goods, handbags	-13	-38	-17
Automotive products	-10	-53	-13
Clothing	-10	-29	-8
Industrial machinery	-7	-17	-8
Chemicals	-6	-14	-7
Toys, games and sports equipment	-13	-9	-6
Telecommunications equipment	-10	-12	-2
Precision instruments	-3	-12	-2
Pharmaceuticals	11	11	-1
Integrated circuits etc.	10	8	10
Computers etc.	-11	3	11
Textiles	-9	10	24

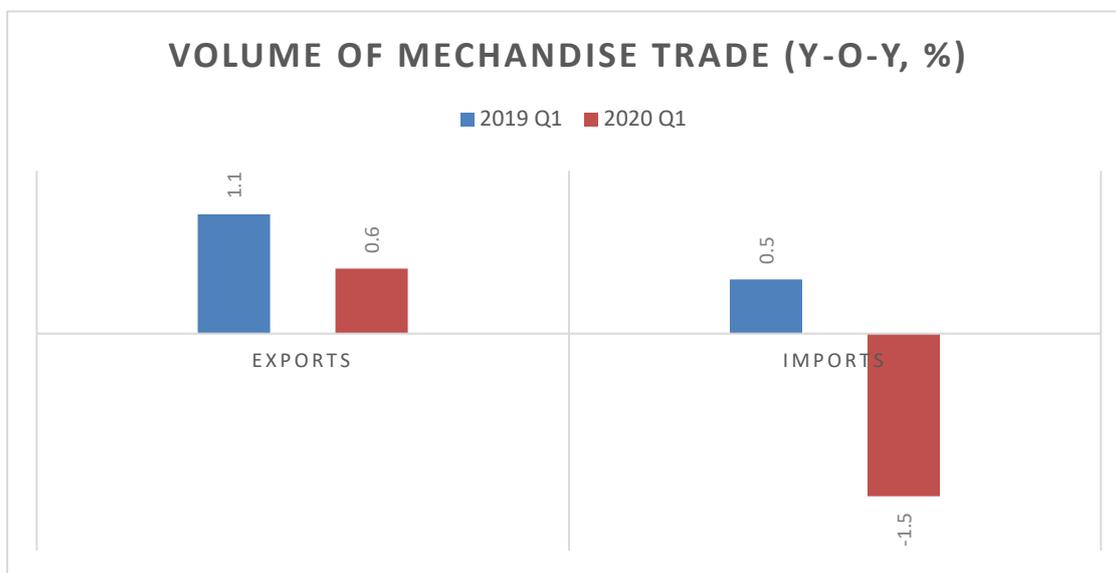
來源：WTO (2021), *How COVID-19 is changing the world: a statistical perspective Volume III*.

圖 4：2020 年 APEC 地區商品貿易狀況(產值)



來源：整理自 APEC (2021), APEC Regional Trends Analysis: Vaccine Access Drives Recovery.

圖 5：2020 年 APEC 地區商品貿易狀況(貿易量)



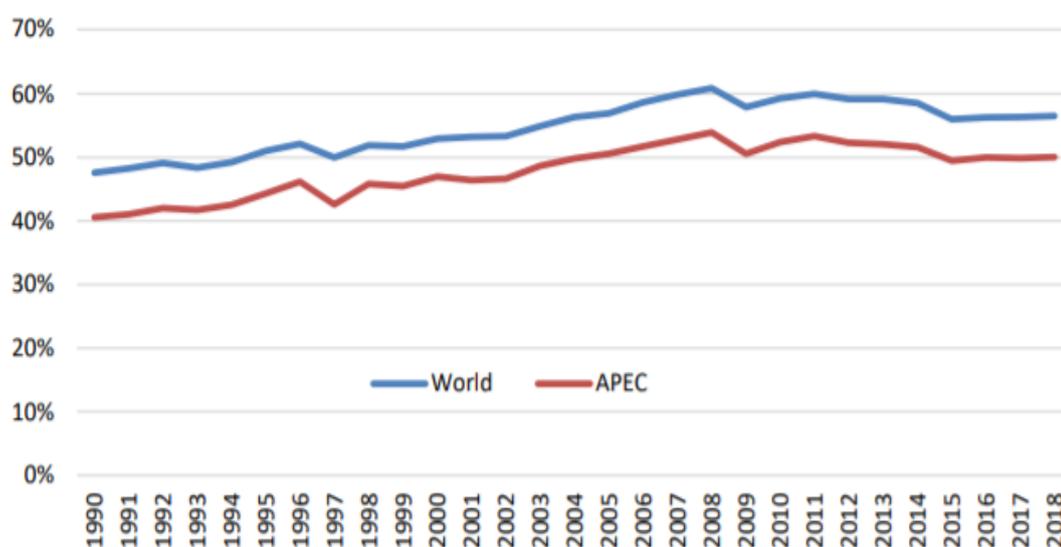
來源：整理自 APEC (2021), APEC Regional Trends Analysis: Vaccine Access Drives Recovery.

(二)全球供應鏈

商品貿易的衰減不僅反映個別商品的需求，更影響到商品供給與需求之間的供應關係以及相關全球供應鏈的運作。

全球供應鏈帶動各地區產出與製造，成為國際貿易的重要動能(圖 6)。全球供應鏈不但創造就業機會、增加人民所得，也有助於減少國際貿易受到國內突發事故的影響。然而，益發緊密的全球供應鏈卻反倒增加對於國外突發事故的脆弱程度⁴⁹。全球供應鏈對於國外突發事故的脆弱性，導致本次 COVID-19 疫情對於全球供應鏈的運作帶來嚴峻的挑戰，使各地區紛紛重視並希望強化供應鏈的韌性(resilience)。

圖 6：全球價值鏈佔全球貿易比重(1990 年至 2018 年)



來源：APEC (2021), APEC Regional Trends Analysis: Bolstering Supply Chains, Rebuilding Global Trade; Making Recovery Inclusive.

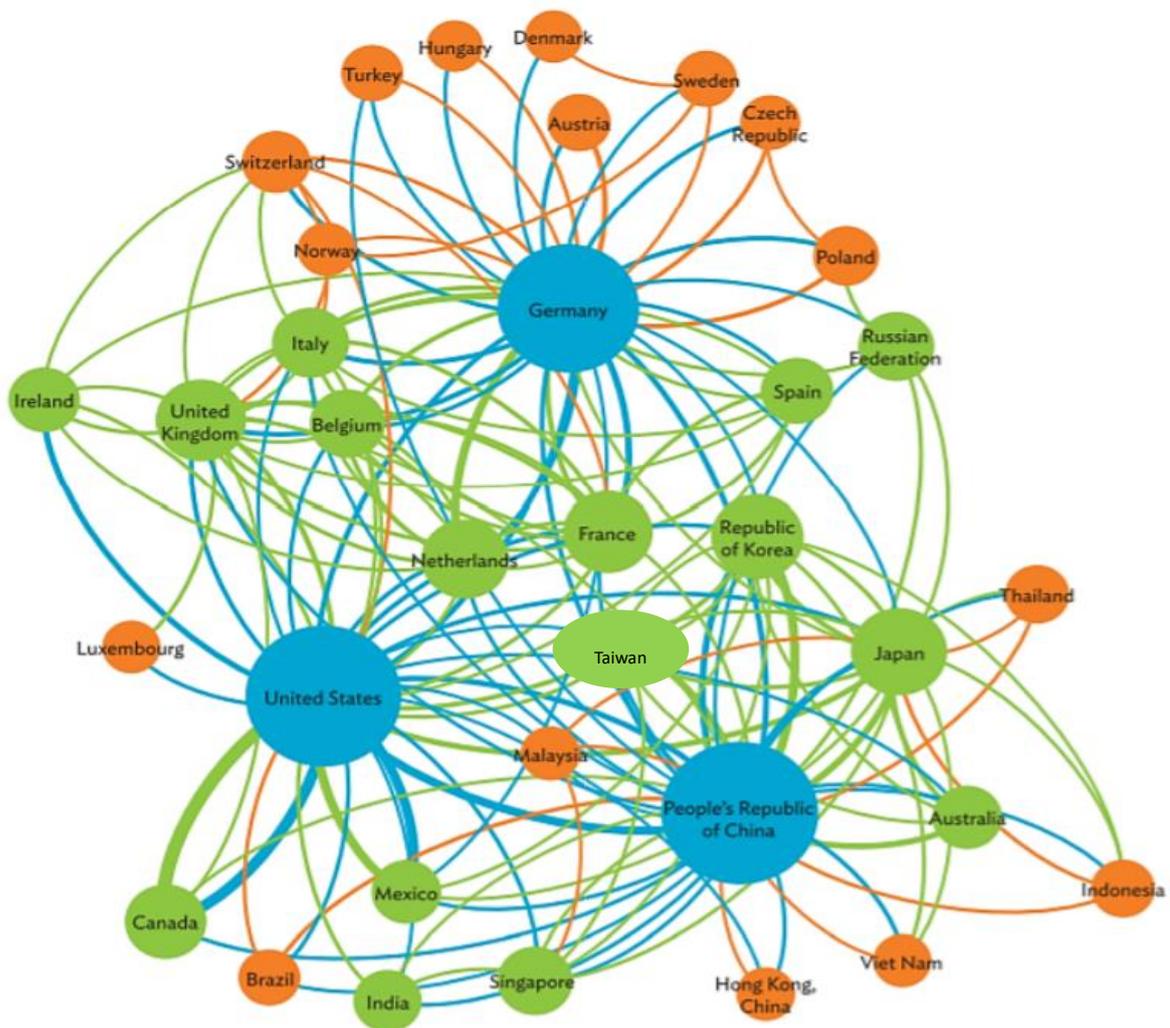
全球供應鏈對於亞洲國家而言更是貿易驅動的關鍵，因為過去十年間，許多亞洲國家投入出口導向的經濟政策，關注在擴大區域內外的出口市場，並成為彼此或非亞洲地區國家的重要貿易夥伴。目前由德國、美國與中國串起的全球供應鏈據點之中，和 APEC 會員較為緊密相關的全球供應鏈大致圍繞在以美國或中國為軸心的全球供應網絡。例如，澳洲、日本、越南、韓國等經濟體對中國的全球供應鏈依存度較高；加拿大、墨西哥則偏向美國為軸心的全球供應網絡；另外也有如我國、馬來西亞與新加坡等經濟體，同時連結美國、中國兩

⁴⁹ World Bank Group, supra note 48, at 105.

方的供應鏈網絡⁵⁰(圖 7)。

APEC 會員在過去 20 年間的發展，相關的商品貿易已經達到全球供應鏈快達到六成之多。因此，當 APEC 進出口貿易因為 COVID-19 疫情受阻，基於 APEC 會員在全球供應鏈具有的關鍵多數地位，也嚴重干擾全球供應鏈的運作⁵¹。舉例而言，對於 APEC 會員具有出口優勢的產業，如製造業、電子產業、製藥業與食品業等，在疫情期間的全球供應鏈狀況受影響程度較其他產業更為嚴重⁵²。

圖 7：全球製造供應鏈圖像



來源：Abiad et al (2018). The Impact of Trade Conflict on Developing Asia, ADB Economics Working Paper Series No. 566.

⁵⁰ Yasuyuki Sawada and Lea R. Sumulong, supra note 44, at 7.

⁵¹ APEC, supra note 42, at 1; Oxford Economics (2020), *The Economic Impact of COVID-19 on Asia-Pacific*, at 8-9.

⁵² APEC, supra note 42, at 2-4.

(三)服務貿易

為控制與防止 COVID-19 疫情，貿易限制措施除了針對與抗疫相關商品進出口之外，關於禁止人員接觸與移動的措施，則嚴重影響服務貿易。

WTO 協定將服務貿易定義為四種服務供給模式(supply modes)：模式一(mode 1)是境外提供服務(cross-border supply)，針對服務供給者和消費者在各自的國境內，透過如國際海運、電話、郵件、電報或網路等方式提供服務；模式二(mode 2)是關於境外消費(consumption aboard)，係由消費者移動到服務供給者或服務所在地享受服務；模式三(mode 3)係關於設立商業據點(commercial presence)，由服務供給者到其他會員境內設立商業據點以提供服務；模式四(mode 4)的自然人呈現(presence of natural persons)則係由服務供給者透過自然人到其他會員境內提供服務⁵³。

在 COVID-19 疫情期間，倘若服務內容依賴供給者與消費者間物理接觸，或是服務內容無法透過模式一的遠距提供，將因為政府實施的移動禁令受創最深。換言之，一旦服務項目無法從模式二至模式四轉換為模式一的遠距提供，則將影響該服務項目的經營。據此，與人員接觸或移動相關的產業，如觀光、客運服務、海空陸的運輸服務均是本次疫情期間受創相對嚴重的產業。

具體而言，全球整體服務貿易在 2020 年平均衰減 20%。其中，觀光服務貿易衰退的最為嚴重，2020 年年初從負 26%一直衰退到負 82%。雖然第 3 季的貿易量有小幅回升，但依然未見起色(負 68%)。第二受創嚴重的是運輸服務，2020 年平均貿易量為負 20%；運輸服務的受創也導致商品貿易和全球供應鏈受阻。反之，影響相對有限的是其他商業服務，2020 年的貿易量平均僅縮減 2.6%⁵⁴(圖 8)。

儘管商業服務看似在疫情期間受創程度不若其他服務產業嚴重，但也存在衰退程度不一的情形。特別是營建業、視聽、藝術與娛樂業、製造與維修服務等部門衰退程度達 18%至 25%；但電腦服務卻是唯一逆勢呈現正成長的部門(表 4)。

若從服務供給模式的角度切入，COVID-19 疫情雖然阻礙服務產

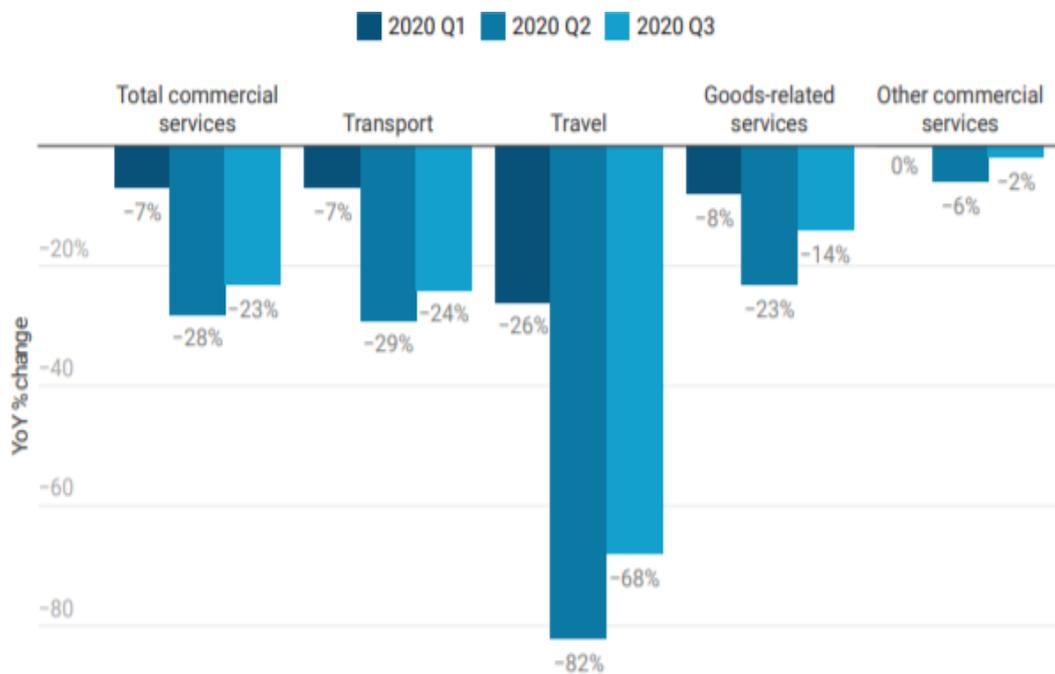
⁵³ 張新平(2010)·〈WTO 服務貿易總協定適用範圍及相關定義之探討〉，《政大法學評論》，113 期，頁 321-322。

⁵⁴ WTO (2020), *Trade in Services in the Context of COVID-19*, at 2; WTO (2021), *How COVID-19 is changing the world: a statistical perspective Volume III*, at 34-35.

業透過模式二至模式四的交易，但是凸顯模式一的貿易潛力。由於模式一涉及到傳播技術與電腦資訊等服務，WTO 認為 COVID-19 疫情將引導服務貿易從傳統的運輸與旅遊相關服務，轉向到通訊服務、電腦與資訊服務、企業服務、金融服務與視聽服務等產業⁵⁵。

至於 APEC 地區在 2020 年間的服務貿易狀況，大致與全球趨勢相符，也是出現嚴重衰退的現象。商業服務的進出口從 2019 年的正成長(出口成長 1%、進口成長 0.3%)，到 2020 年同期反而為負成長，進口與出口分別為負 9.2%與負 9.5%。其中又以運輸旅遊業的衰退程度最為嚴重，進出口分別為負成長 19.7%與負成長 22%⁵⁶(圖 9)。

圖 8：2020 年全球商業服務貿易狀況



來源：WTO (2021), *How COVID-19 is changing the world: a statistical perspective Volume III*.

⁵⁵ WTO, *Trade in Services in the Context of COVID-19* (May 2020), at 2.

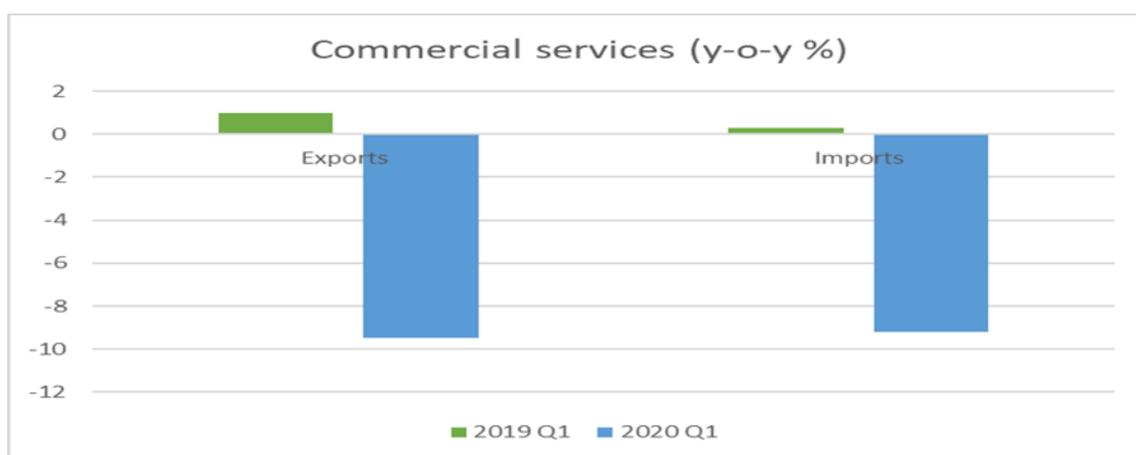
⁵⁶ APEC, *supra* note 48, at 4.

表 4：2020 年全球服務貿易狀況(依部門別)

Product group	Annual percentage change (%)		
	Q1 2020	Q2 2020	Q3 2020
Other commercial services	0	-6	-2
Construction	-30	-25	-16
Audiovisuals, artistic, and recreational	-5	-18	-14
Manufacturing and repair services	-7	-20	-12
Telecommunications	-7	-8	-7
Intellectual property-related services	-1	-7	-6
Architectural, engineering, & business services	-4	-11	-6
R&D services	-5	-7	-4
Legal, management, accounting, advertising	5	-4	1
Financial services	5	-1	2
Insurance services	-2	-11	3
Computer services	10	4	9

來源：WTO (2021), *How COVID-19 is changing the world: a statistical perspective Volume III*.

圖 9：2020 年 APEC 地區商業服務貿易狀況



來源：整理自 APEC, *APEC Regional Trends Analysis: Vaccine Access Drives Recovery* (August 2021).

三、 勞工與就業

(一) 整體就業狀況

在疫情爆發之前，全球經濟不但從 2008 年金融危機中復甦且穩定成長，失業率也逐年下降，甚至到 2018-19 年間將達到歷史新低水位(圖 10)⁵⁷。但是疫情爆發後造成經濟與貿易停滯，導致失業率迅速攀升，2020 年全球平均喪失工時的比率達 8.8%，總計有 2 億 5500 萬人處於失業、無薪假或工時不足的情形⁵⁸。

國際勞工組織今年 6 月甫公布「2021 年全球就業與社會展望趨勢」報告，COVID-19 疫情造成的失業或工時不足的情況似乎逐漸趨緩，今年上半年的喪失工時比例已經從去年的 8.8% 降到 4.6%(相當於 1 億 2700 萬人)，而且呈現逐季遞減；但是各地區的恢復程度不一，例如美洲地區今年上半年的失業率依然將近 8.6%，而亞太地區的平均失業率則是 3%，低於全球平均 4.6% (表 5)⁵⁹。隨著喪失工時比例的緩解，預估今年全球失業(包含無薪假員工)人數將從 2020 年的 2 億 5500 萬人下降到 6800 萬人⁶⁰。

APEC 會員在 2019-2020 期間的失業率也是出現顯著上升現象。各會員在 2020 年失業率的平均增幅在 1% 至 4% 不等；其中又以美洲地區的會員最為嚴重，例如加拿大在 2020 年的失業率從原本 5.66% 上升到 9.48%、美國的失業率也在 2020 年驟升到 8.31%、智利 2020 年的失業率也增加到 11.51%。我國的失業率在所有會員中則相對趨緩，2020 年失業率(3.85%)僅較 2019 年增加 0.12%(圖 11)。

⁵⁷ ILO (2020), *World Employment and Social Outlook: Trends 2020*, at 25-26.

⁵⁸ ILO (2021), *ILO Monitor: COVID-19 and the World of Work* (7th edition), at 9.

⁵⁹ ILO (2021), *World Employment and Social Outlook: Trends 2021*, at 19-21.

⁶⁰ ILO, *supra* note 58, at 9.

圖 10：全球失業率在 GDP 穩定成長下的變化(1992 年-2018 年)



來源：ILO, World Employment and Social Outlook: Trends 2020 (June 2020).

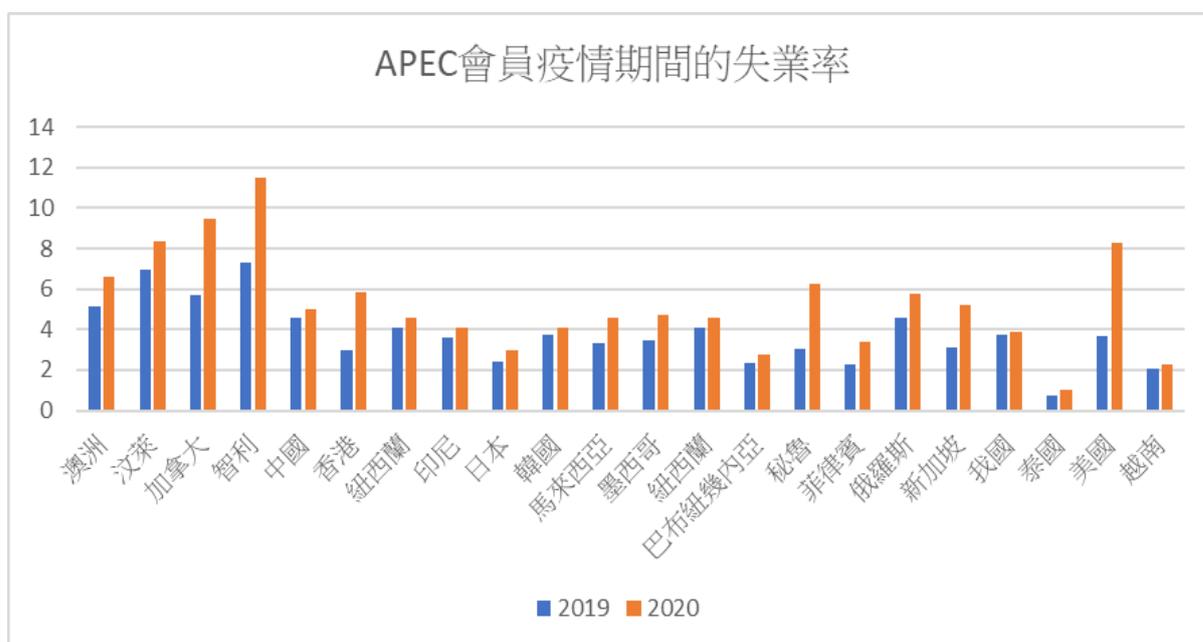
表 5：2020 年全球與亞太地區失業率

	2020 年	2021 年上半 年	2021 年第 1 季	2021 年第 2 季
全球	8.8	4.6	4.8	4.4
低所得國家	6.7	4.25	4.6	3.9
中低所得國家	11.3	4.3	4.1	4.5
中高所得國家	7.3	4.35	4.6	4.1
高所得國家	8.3	6.1	7.2	5.1
非洲地區	7.7	5.3	5.7	4.9
美洲地區	13.7	8.65	9.2.	8.1
阿拉伯地區	9.0	5.75	6.3	5.3

亞太地區	7.9	3.0	3.0	3.0
歐洲與中亞	9.2	7.5	8.5	6.8

來源：整理自 ILO, World Employment and Social Outlook: Trends 2021 (June 2021).

圖 11：APEC 各會員 COVID-19 疫情期間之失業率狀況



來源：作者自行整理。

(二) 勞動市場在疫情期間的發展特性

由於 COVID-19 疫情有別於過去的經濟危機(如 2008 年金融危機)，是由公衛事件引發的經濟與貿易停滯，因此，對於就業內容和各產業的勞動需求結構的影響均有不同。根據國際勞工組織的觀察，COVID-19 疫情對於勞動市場的影響大致有三個特點：多種失業型態、衝擊需要人與人接觸的產業、遠距工作需求。

1、多種失業型態

COVID-19 疫情造成的失業情形不僅有喪失工作的一種類型，也

包含降低工時或保有職位但未上工的無薪假員工(furloughed workers)等情形。降低工時與無薪假主要是企業為因應 COVID-19 疫情的反覆，想兼顧保有企業經營所需人員和降低經營支出與成本而採取的調適措施。因此，2020 年全球失業人數中，超過半數的類型是被降低工時類型(約 1 億 3100 萬人)，佔整體人數的 51%；其次是喪失全職或兼職工作者，約 1 億 1400 萬人(其中喪失全職工作者佔 86%)；處於無薪假的勞工則有 3000 萬人(其中屬於全職工作者佔 86%)⁶¹。

2、衝擊需要與人接觸的產業

為控制與防止 COVID-19 疫情的擴散，世界各國紛紛實施社交距離、旅遊禁令或封鎖措施，該些措施不僅導致國際觀光的停擺，也導致國內需要人與人接觸的產業，例如觀光、旅宿與餐飲業、交通運輸等。然而，另一方面，COVID-19 疫情也帶動資訊科技與金融服務等產業，一來是資訊科技有能協助企業與員工進行遠距辦公，使業務運作不至於受到封鎖措施的影響；二來是受到 COVID-19 疫情衝擊，許多企業與個人需要融資與借款的支持，或是受領政府補助的紓困方案，導致金融服務需求在疫情期間逆勢成長。

國際勞工組織即依據產業特性和疫情的需求，將若干產業標定出不同的就業與經營風險程度，並分析該產業在疫情期間的就業波動，請見表 6。

⁶¹ ILO, *World Employment and Social Outlook: Trends 2021* (June 2021), 20-21.

表 6：各部門別在 COVID-19 疫情期間之就業狀況

部門別	經營與就業風險程度 ⁶²	佔全球就業比例(%)	自營工作者比例(%)	工時增加程度		就業增加程度	
				2020 年第 2 季 (%)	2020 年第 3 季 (%)	2020 年第 2 季 (%)	2020 年第 3 季 (%)
教育	低	5.3	5	-11.4	-1.3	-1.4	0.1
健康保健與社 工活動	低	4.1	7	-3.4	0.2	-0.8	0.5
公共行政、軍 事與強制社會 安全	低	4.3	2	-4.2	1.5	-1.2	1.8
公用事業	低	0.8	10	-3.5	0.7	-0.8	0.5

⁶² 經營與就業風險係指個別產業別在疫情期間，參與企業的經營收入與勞工所得受到衝擊程度。
ILO, ILO Monitor: COVID-19 and the World of Work, 2nd ed, at 4.

農業、 林業與 漁業	中低	26.5	55	-6.9	-4.3	-3.9	-3.1
營造工 程	中	7.7	38	-14.8	-4.0	-8.4	-6.3
金融與 保險	中	1.6	6	-0.5	2.2	3.4	3.5
礦業及 土石採 取業	中	0.7	28	-2.4	-1.6	3.6	2.8
美術、 娛樂視 聽與其 他服務	中高	5.4	30	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
運輸、 倉儲與 溝通	中高	6.1	31	-9.8	-3.7	-3.1	-1.6

住宿與 餐飲服 務	高	4.3	20	-33.0	-17.5	-20.3	-13.6
不 動 產、企 業與行 政事務	高	4.7	21	-7.9	-4.0	-2.5	-2.1
製造業	高	13.9	19	-11.9	-4.4	-5.6	-2.5
批發零 售 貿 易、汽 機車維 修服務	高	14.5	45	-13.0	-4.9	-7.2	-2.8

來源：整理自 ILO, ILO Monitor: COVID-19 and the World of Work, 2nd ed., 3rd ed., and 7th ed.

3、遠距工作需求

COVID-19 疫情期間為減少群聚與人流增加病毒傳播的機會，不但關閉許多公共場所、學校與照護中心關閉，也限制社交距離。該些措施在重創需要實體接觸的行業與工作，也迫使企業與公家機關必須分流上班，或採取居家辦公的新模式。在此之下，COVID-19 疫情促使企業經營與職場環境擴大線上與遠距的應用。

然而，工作性質與業務需求究竟能否適用遠距或線上模式，是本

次疫情期間帶來的一大挑戰。

麥肯錫 2020 年關於遠距辦公的研究報告指出，倘若工作內容涉及到大量的身體勞動或手工操作，抑或是需要使用固定機具設備，不太容易轉換成居家或遠距辦公模式，該些工作包含照護、機械操作、使用實驗室設備以及商店的消費交易。反之，若工作主要涉及到資訊蒐集與製作、與人溝通、教學與諮詢、數據編碼等內容，原則上較容易從實體辦公改成遠距辦公。但即使工作內容可改為遠距辦公，卻不一定能保證工作的質量⁶³。

根據麥肯錫調查美國在 COVID-19 疫情的遠距辦公狀況，發現整體產業相關工作能使用遠距辦公的比例約 29%-39%；其中又以金融與保險、管理、專業科學與技術服務、IT 與通訊等產業使用遠距辦公的比例平均超過 60%；反觀農業、住宿與餐飲服務、營建、運輸與倉儲、製造業與採礦業等部門別，可使用遠距辦公的比例平均低於 20%⁶⁴(圖 12)。

事實上，不同產業可適應遠距辦公的比例正好與前述 ILO 分析受疫情衝擊就業需求的部門別相似，經營與就業風險程度較高的產業，特別是製造業、住宿與餐飲服務、運輸與倉儲等產業，也是屬於工作內容不易轉型成遠距辦公的部門別。也因此，該些產業在疫情期間的就業情況明顯較其他產業衰退，造成失業比例大幅提高。

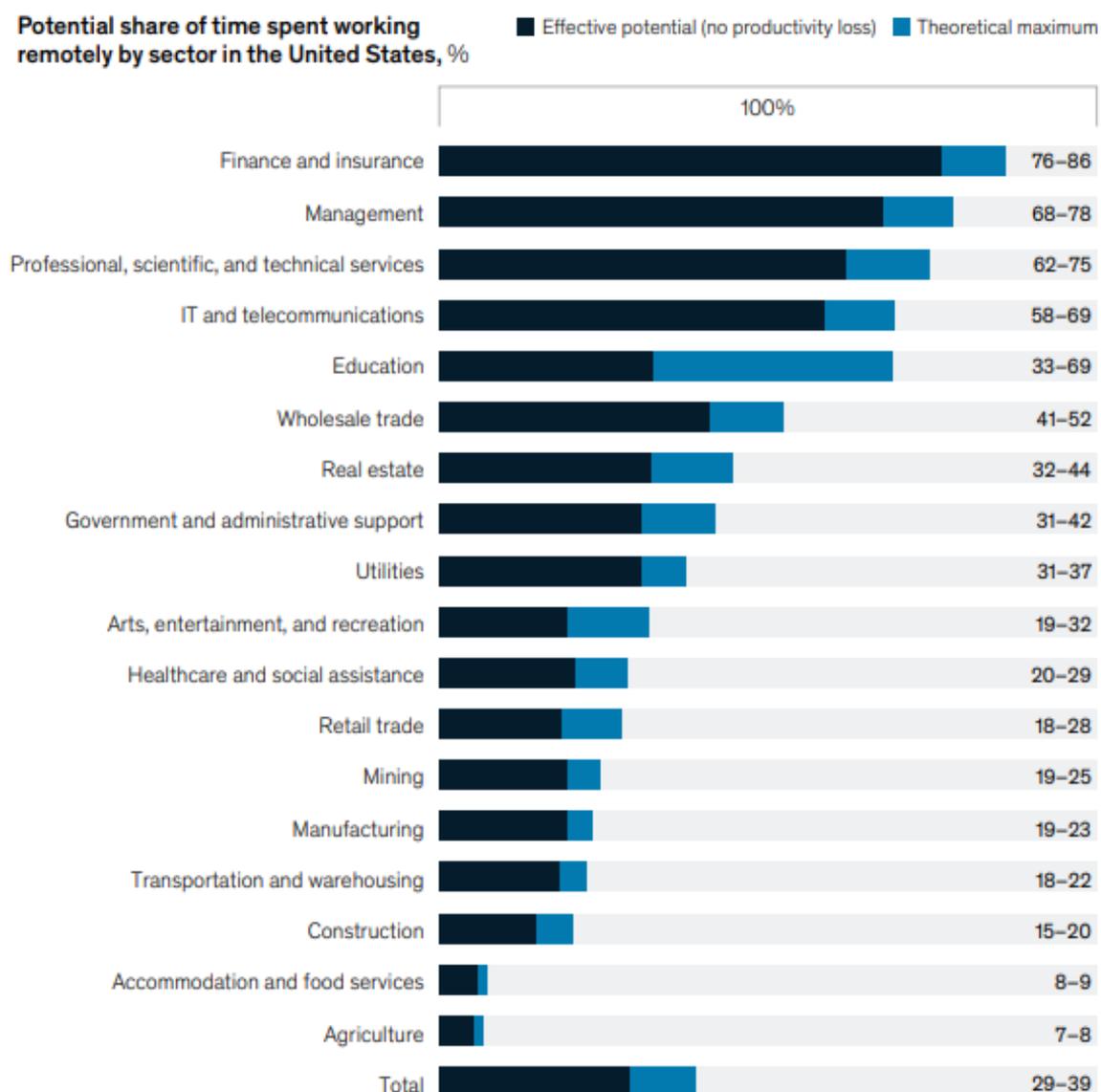
其次，在對照已開發國家與開發中國家的情形，使用遠距辦公的勞動比例也存在不平等，已開發國家使用遠距辦公的勞工比例普遍高於開發中國家；即使是擁有高科技產業與金融服務發達的印度，其國內勞工使用遠距辦公的比例也只有 12%-16%，主要原因是印度國內勞動人口集中於零售服務與農業，該些產業都不適合也無法適用遠距辦公的部門別⁶⁵。因此，一國的產業結構也是影響勞動市場能否適應新工作模式的關鍵。

⁶³ McKinsey (2020), *What's Next for Remote Work: An Analysis of 2,000 Tasks, 800 Jobs, and Nine Countries*, at 3.

⁶⁴ Id. at 5.

⁶⁵ Id. at 6-7.

圖 12：擁有適應遠距辦公潛力的部門別



來源：McKinsey (2020), *What's Next for Remote Work: An Analysis of 2,000 Tasks, 800 Jobs, and Nine Countries*.

參、 COVID-19 疫情對於女性的衝擊

當 COVID-19 疫情造成全球性經濟與貿易衰退，進而影響社會各階層與族群的經濟地位與勞動力參與，其中又以女性受到不成比例的影響(disproportionate impact)。女性之所以在本次疫情受到較為嚴重的經濟與勞動力參與衝擊，一方面是 COVID-19 影響較深的產業正好屬

於女性勞動力集中的行業，另一方面是 COVID-19 因應措施加劇疫情前對於女性經濟與勞動力參與的障礙，例如家務與照護工作、數位能力的性別落差。因此，整體而言，COVID-19 對於女性的衝擊大致可從勞動參與、家庭照護責任、非正式經濟、與新經營模式(遠距辦公與電子商務)等幾個面向加以分析。

一、 勞動力參與

女性的勞動力參與在過去幾十年間有著極大的發展，不但勞動參與比例逐年成長，從事的產業也從製造業轉為服務業。

觀察 APEC 會員自 1990 年到 2020 年發生疫情前，女性的勞動力參與比例整體上逐漸拉近與男性之間的落差，女性對男性的勞動力參與比例(women-to-men labor force participation)大致都超過 70%。我國的勞動力參與性別比例隊比其他亞洲地區經濟體，僅次於香港、新加坡、泰國與越南；部分 APEC 經濟體更因為本身的經濟與社會結構，女生對於男生的勞動力參與比例甚至超過 80%以上，例如美國的 81.6%、澳洲的 83%、紐西蘭的 84.8%與越南的 87.9%⁶⁶。

在女性勞動力參與的產業部分，全球女性在服務業的勞動力與經濟參與不但大幅成長，且超越製造業的參與比例(圖 13)。若依服務的部門別來看，女性在服務業的工作偏向數位技術需求較低的服務項目(如照護、教育或健康服務、美術與設計)⁶⁷，或是仰賴與人接觸的社會性質服務，例如批發零售業、住宿與餐飲服務；抑或是進入門檻較低的觀光產業(圖 14)⁶⁸。

女性勞動力參與領域從過去的製造業轉為服務業，此現象也存在亞太地區。以 APEC 會員為例，會員們境內女性的就業分布主要集中在服務業，其次是製造業，最後才是農業。儘管女性在製造業的勞動參與比例到 2000 年後超越農業，成為僅次於服務業吸引女性就業的領域，但整體人數依然和服務業相差了 3 倍之多，預估未來服務業的就業比重依然會持續成長。雖然 APEC 會員境內女性的勞動力參與逐漸轉向製造業與服務業，仍有部分經濟體(如印尼、巴布紐幾內亞、秘魯、泰國、越南)的女性還是集中在勞動密集的農業(表 7)⁶⁹。

⁶⁶ APEC, supra note 25, at 23.

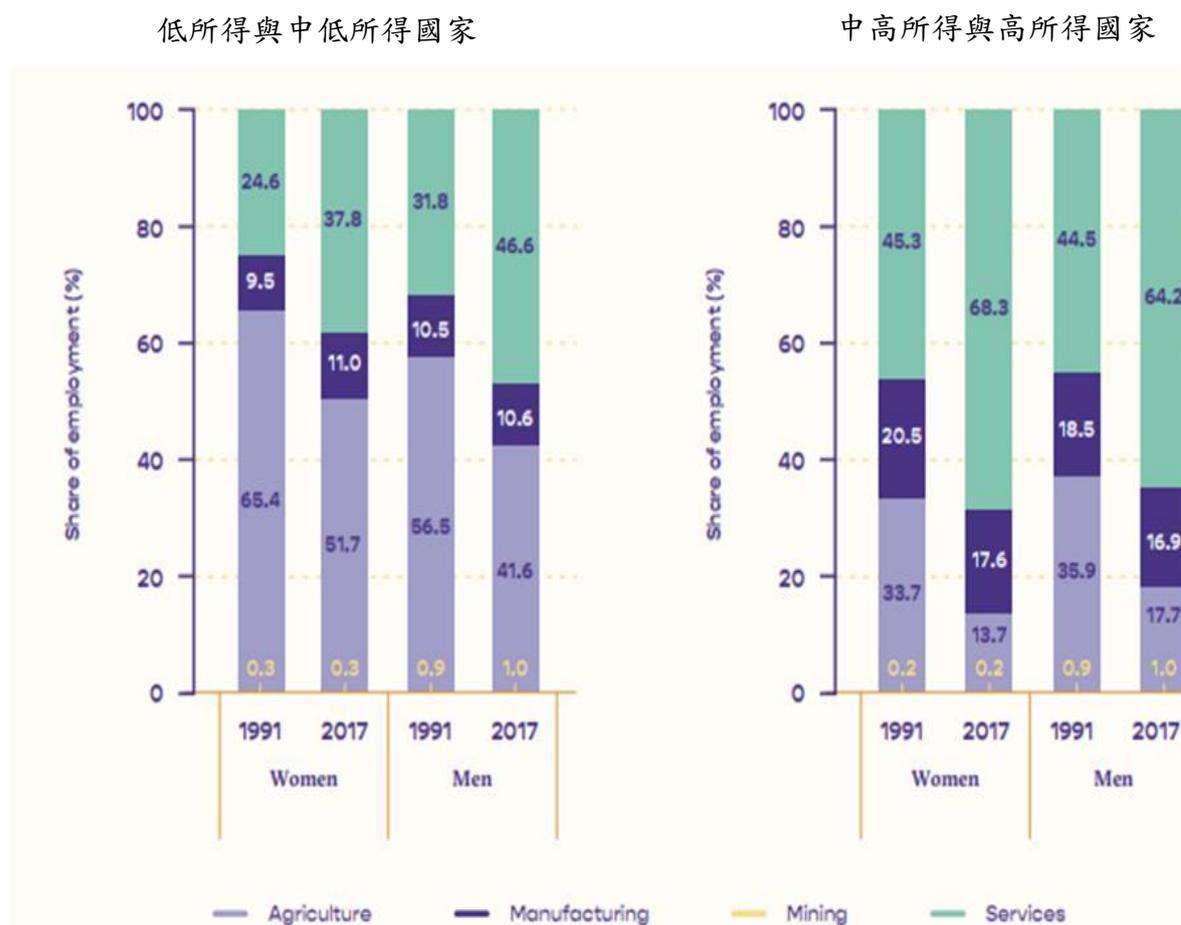
⁶⁷ Christiane Krieger-Boden and Alina Sorgner (2018), *Labor Market Opportunities for Women in the Digital Age*, Economics Discussion Paper 2018-18, http://www.economics-ejournal.org/dataset/PDFs/discussionpapers_2018-18.pdf (last visited 10/31/2021).

⁶⁸ WTO (2020), *The Economic Impact of COVID-19 on Women in Vulnerable Sectors and Economies*, at 6-7.

⁶⁹ APEC, supra note 25, at 29-30.

依據 APEC 研究報告，亞太地區有高達 73% 的女性從事健康照護與社會工作服務，其次是照護與餐飲服務(59%)、批發零售服務再次之(51%)⁷⁰。該些服務具有不易透過線上方式提供、不易擴展跨境貿易，屬於跨境貿易程度較低的服務類別的特性，導致該些服務主要仰賴國內消費需求或是國外消費者在國內短期居留時提供服務⁷¹。

圖 13：1991 年至 2017 年間女性在服務業的就業比重變化



來源：World Bank and World Trade Organization, *Women and Trade: The Role of Trade in Promoting Gender Equality* (2020).

⁷⁰ Id. at 71.

⁷¹ World Bank and WTO, *supra* note 2, at 86-88; APEC, *APEC Regional Trends Analysis: New Virus, Old Challenges and Rebuilding a Better Asia-Pacific* (2020), at 5.

圖 14：全球女性在服務業的就業分布(依部門別)



來源：World Bank and WTO (2020), *Women and Trade: The Role of Trade in Promoting Gender Equality*.

表 7：APEC 經濟體女性的就業分布

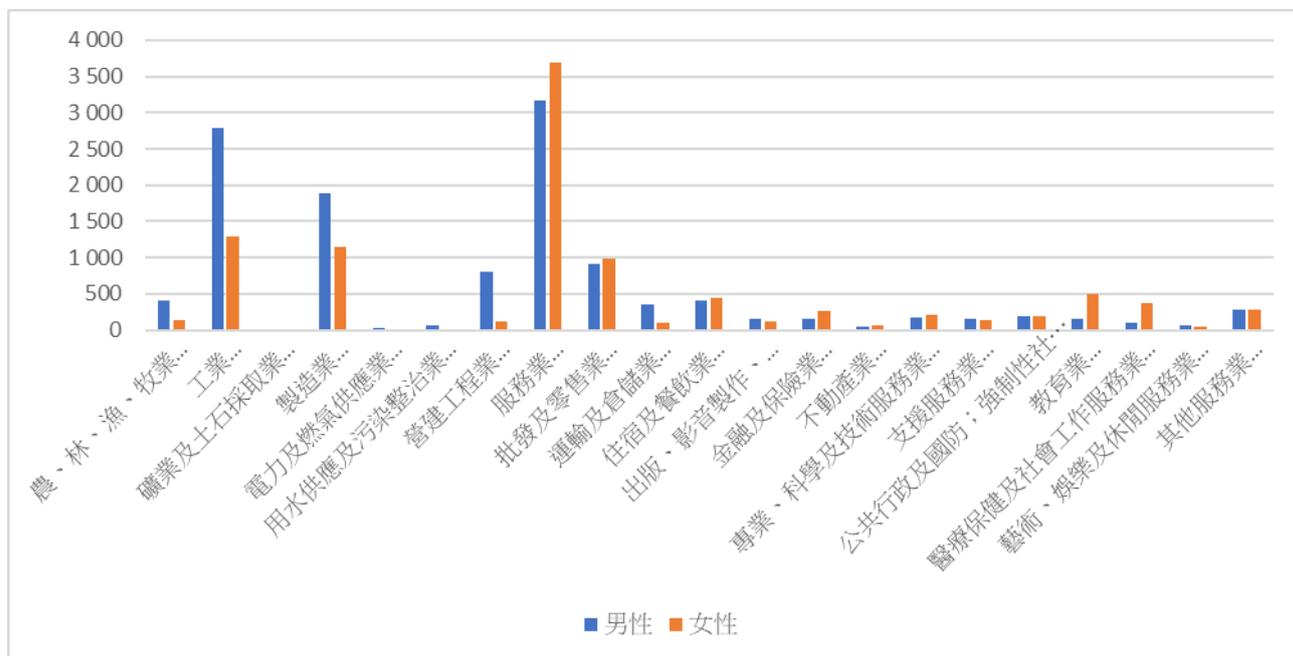
Economy	2000			2010			2020		
	Agriculture	Manufacture	Services	Agriculture	Manufacture	Services	Agriculture	Manufacture	Services
APEC Aggregate	32.0	20.6	47.5	24.1	20.7	55.2	16.4	19.4	64.2
Australia	3.4	10.2	86.3	2.3	8.6	89.1	1.6	8.0	90.4
Brunei Darussalam	1.0	9.9	89.1	0.6	10.5	89.0	0.5	8.9	90.6
Canada	1.7	11.5	86.9	1.1	8.5	90.3	0.9	8.3	90.8
Chile	4.7	12.4	83.0	5.1	10.3	84.6	4.8	9.9	85.4
China	45.7	24.6	29.7	33.5	27.9	38.5	22.1	25.1	52.8
Hong Kong, China	0.2	10.4	89.4	0.2	4.8	95.0	0.1	3.9	96.0
Indonesia	46.7	15.0	38.3	38.4	14.9	46.7	25.5	17.1	57.4
Japan	5.6	21.6	72.9	3.9	14.8	81.3	2.9	13.8	83.3
Korea	12.3	19.1	68.7	6.9	14.4	78.8	4.5	13.2	82.3
Malaysia	14.1	28.9	57.0	8.9	20.5	70.7	6.1	19.0	74.9
Mexico	6.6	22.1	71.3	3.9	16.3	79.8	3.4	17.6	79.0
New Zealand	5.8	12.3	81.9	4.3	9.7	86.0	3.6	9.0	87.5
Papua New Guinea	77.5	1.5	21.0	69.6	1.9	28.5	59.8	2.7	37.5
Peru	31.4	9.4	59.2	26.6	10.1	63.3	25.7	8.5	65.9
The Philippines	24.0	13.1	62.9	21.5	10.5	68.0	13.2	9.8	77.0
Russia	11.7	22.3	66.0	5.6	17.7	76.8	3.8	15.5	80.8
Singapore	0.5	23.0	76.5	0.4	15.2	84.3	0.3	10.4	89.3
Chinese Taipei	5.4	30.2	64.4	3.7	26.9	69.4	2.8	25.6	71.6
Thailand	47.6	17.3	35.1	36.1	18.2	45.7	28.2	19.6	52.2
United States	0.9	12.7	86.4	0.7	8.5	90.8	0.7	8.6	90.7
Viet Nam	66.3	10.1	23.6	51.2	17.3	31.6	37.5	23.7	38.8

來源：APEC, *Structural Reform and Women Empowerment* (2020).

我國女性的勞動力參與狀況也符合全球與亞太地區的發展趨勢。女性就業集中在服務業，佔整體就業人數的 72%(約 368 萬人)、其次是工業(佔 25%，約 129 萬人)和製造業(佔 22%、約 115 萬人)。在服務業之中，就業人數佔比前三大行業分別係批發及零售業(約 98 萬人)、教育業(約 49 萬人)與住宿及餐飲業(約 44 萬人)。然而，男性的勞動力參與狀況和中小企業分布略微不同，男性就業主要也是集中在服務業(佔 49%，約 316 萬人)、其次才是工業(佔 34%，約 278 萬人)和製造業(佔 29%，約 188 萬人)。其中服務業部分，男性就業佔比前三大的行業依序為批發零售業(約 91 萬人)、住宿及餐飲業(約 40 萬人)，

以及運輸及倉儲業(約 35 萬人)(圖 15)⁷²。

圖 15：我國就業者工作行業分布(依性別/單位：千人)



來源：整理自行政院主計處，我國 109 年人力運用調查報告。

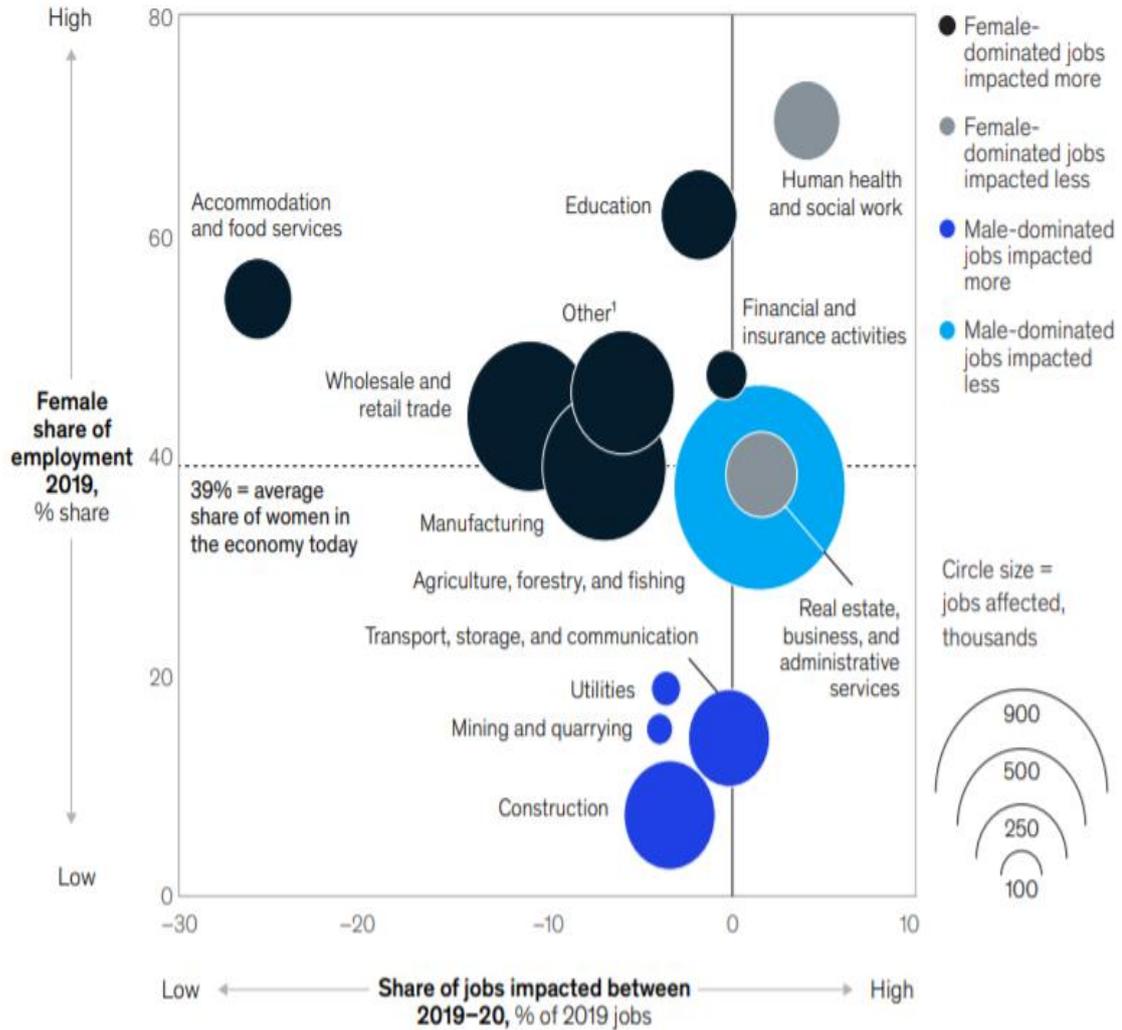
COVID-19 疫情爆發迄今，女性面臨失業的比例高出男性的 1.8 倍，佔女性整體就業人口的 54%⁷³。而女性的就業環境之所以在本次疫情受到較以往經濟危機更嚴重的挑戰，是因為新冠病毒的高度傳染性和迅速傳播力，使各國政府在控制疫情擴散時不得不採取限制人與人接觸與社交距離，該些公衛措施對於原本屬於極高度仰賴人際互動與實體接觸的產業，如零售業、旅宿、餐飲服務等產業的業務運作受到嚴重干擾，而該些行業也正是女性勞動力參與集中的行業別(圖 14-16)⁷⁴。

⁷² 行政院主計處，我國 109 年人力運用調查報告。

⁷³ Anu Madkavkar, Olivia White, Mekala Krishnan, Deepa Mahajan, and Xavier Azcue (2020), *COVID-19 and Gender Equality: Countering the Regressive Effects*, McKinsey & Company, <https://www.mckinsey.com/featured-insights/future-of-work/covid-19-and-gender-equality-countering-the-regressive-effects> (last visited 10/31/2021).

⁷⁴ UNDP (2021), *Gender Equality and COVID-19: Policies and Institutions for Mitigating the Crisis*; Panagiotis Barkas, Dale Honeck, and Ester Rubio Colomer (2020), *International Trade in Travel and Tourism Services: Economic Impact and Policy Responses during the Covid-19 Crisis*, *WTO Staff Working Paper ERSD-2020-11*, at 5-7.

圖 16: 2020 年間女性就業市場的受疫情影響狀況(依部門別)



來源: Anu Madgavkar, Olivia White, Mekala Krishnan, Deepa Mahajan, and Xavier Azcue (2020), *COVID-19 and gender equality: Countering the regressive effects*.

之前提及國際勞工組織針對不同經濟部門別在 COVID-19 疫情期間的經濟與就業風險程度，整體出低度風險、中低風險、中度風險、中高風險與高度風險等 5 個類別(表 5)。其中屬於中高風險程度的業別包含美術、娛樂視聽與其他服務、運輸、倉儲與溝通；屬於高度風險的業別有住宿與餐飲服務、不動產、企業與行政事務、製造業、批發零售貿易與維修服務。

對比全球與亞太地區女性勞動力分布，製造業或是服務業中的運輸與倉儲、住宿與餐飲服務等屬於女性勞動力集中或是女性為主的產

業(圖 14)，正好屬於 COVID-19 疫情期間具有高度經濟與就業風險的業別(圖 16)，進而導致該些產業的女性失業比例佔整體女性勞動人數的 10%至 30%不等⁷⁵。

上開女性勞動集中產業受到疫情嚴重打擊，但是，也有屬於女性工作者占多數的產業卻未因為疫情而受到影響，甚至還增加就業機會。該些產業包含被國際勞工組織認定為經濟與就業風險屬低度風險的教育、健康與社會服務、金融與保險業⁷⁶。其中，屬於亞太地區女性主要參與的健康照護與社會服務(圖 17)，更是對抗本次疫情的必要工作與服務(essential services/essential services)之一。無論是確診病患的治療、執行隔離措施和偵測潛在感染者的篩檢，都需要醫療照護人員作為第一線人員的參與；然而，為支援醫療照護人員的工作環境，許多政府協助安排孩童照護與長者照護的工作者與機構，可以例外為第一線醫療照護人員的家屬繼續提供服務，而不適用場所關閉政策。是以，可預期未來關於照護經濟的工作將繼續成長⁷⁷。

然而，即使從事醫療照護、其他照護工作或社會工作等業別的女性不用擔心失業的風險，但本次疫情卻凸顯出該些產業在經濟與就業以外的風險。由於照護工作者或社會服務工作者需要直接接觸人群，感染疾病的風險極高。其次，倘若公共檢測站的工作環境未完全符合健康與安全的條件，也會使得包含護理人員在內的工作者曝露於感染疾病的風險。再者，疫情期間也時而所聞第一線照護工作者遭遇到民眾或病患的暴力對待，造成該些工作者身體與精神上的風險高於其他行業。加上照護工作者因為高工作量與高工時，女性工作者更容易面臨家庭與工作兼顧的兩難。因此，雖然照護工作未來依然是女性勞動參與的重要領域，但工作環境的安全與健康風險也會成為阻礙女性工作者的要素⁷⁸。

整體而言，COVID-19 疫情對於女性勞動參與的影響程度，仍須視女性從事的產業特性而定，無法一概而論。由於不同產業因應本次疫情的經濟與就業脆弱度各有差異，且並非所有女性勞動集中的產業都遭受高比例的失業風險，這原因解釋了何以多數 APEC 會員在 2020 年間的勞動參與性別比例，並未較疫情發生前有所衰減。例如，澳洲從 2015 年的 83%提高到 2020 年的 84.9%、日本從 2015 年的 70.5%

⁷⁵ Anu Madgavkar et al., supra note 73, at 2-3; PwC (2021), *Women in Work 2021: The Impact of COVID-19 on Women in Work*, <https://www.pwc.co.uk/economic-services/WIWI/women-in-work-2021-executive-summary.pdf> (last visited 10/31/2021).

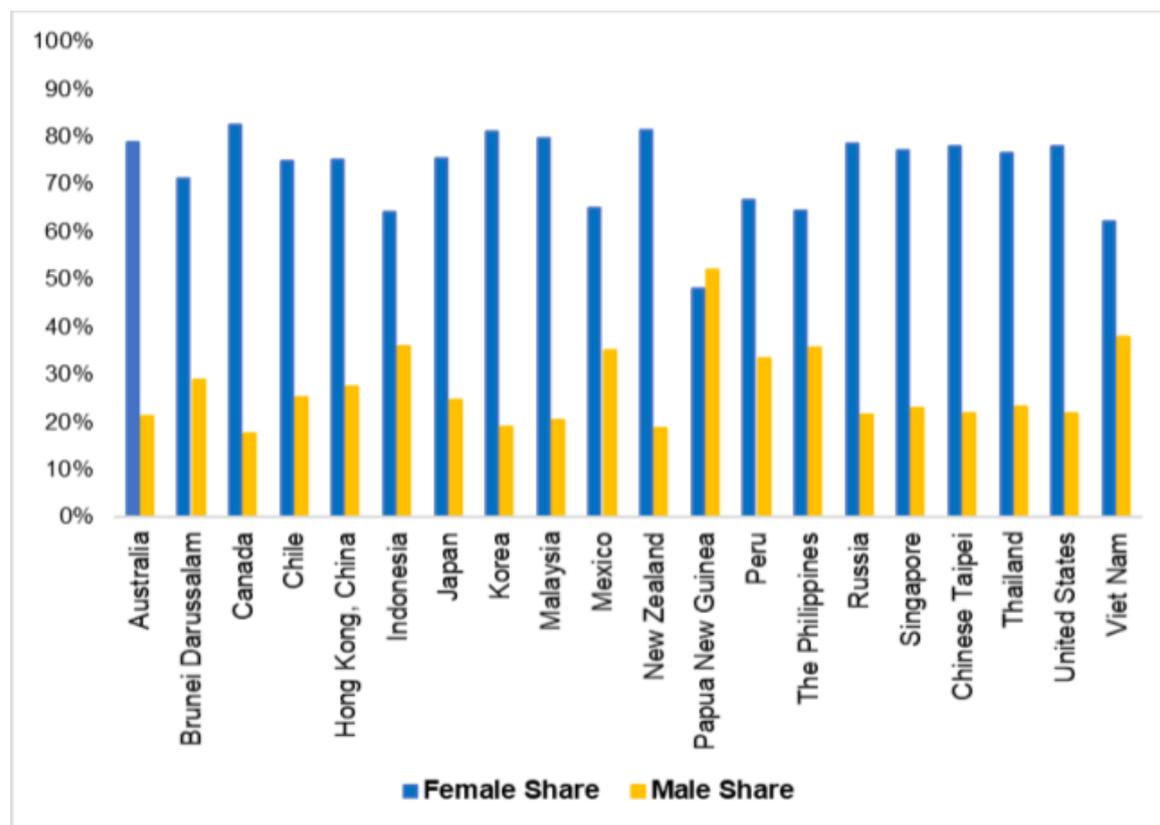
⁷⁶ Lindsey Jones-Renaud, Elizabeth R. Silva, Rhea C. Hernando, Carlos Kuriyama and Katherine Loh (2020), *Women, COVID-19 and the Future of Work in APEC*, *APEC Policy Brief No. 38*, at 3-4.

⁷⁷ Anu Madgavkar et al., supra note 73, at 2.

⁷⁸ Lindsey Jones-Renaud et al., supra note 76, at 3-4.

到 2020 年也上升到 73.2%、新加坡也從 2015 年的 78.6% 上升到 2020 年的 79.4%。我國也從 2015 年的 75.8% 上升到 2020 年的 76.3%(圖 18)⁷⁹。

圖 17：APEC 地區健康與社會工作業別的勞動力參與性別比



來源：Lindsey Jones-Renaud, Elizabeth R. Silva, Rhea C. Hernando, Carlos Kuriyama and Katherine Loh (2020), *Women, COVID-19 and the Future of Work in APEC*, APEC Policy Brief No. 38.

⁷⁹ APEC, supra note 25, at 23.

圖 18：APEC 地區的勞動參與性別比例

Economies	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
<i>APEC (aggregate)</i>	77.3	77.8	78.4	77.8	77.6	77.5	77.4
Australia	69.1	72.6	75.5	79.0	81.0	83.0	84.9
Brunei Darussalam	56.2	62.4	69.9	72.4	75.6	79.3	81.7
Canada	76.2	78.6	81.3	83.9	86.6	86.3	87.5
Chile	44.6	46.9	50.6	55.8	62.8	67.0	69.1
China	86.3	85.7	85.4	83.7	81.9	81.4	80.1
Hong Kong, China	59.7	61.8	67.4	72.8	75.5	79.2	79.8
Indonesia	54.1	59.4	61.1	55.2	61.7	61.6	64.1
Japan	64.8	64.2	64.3	65.8	67.6	70.5	73.2
Korea	64.1	64.2	66.2	68.1	68.6	71.0	71.8
Malaysia	57.7	57.4	57.1	56.8	57.1	65.0	66.0
Mexico	39.7	45.3	47.1	50.7	53.9	55.4	55.9
New Zealand	71.9	74.6	77.4	80.4	82.6	84.8	85.4
Papua New Guinea	95.4	97.0	96.1	95.4	95.6	96.9	95.9
Peru	58.6	64.2	68.3	78.6	83.5	80.8	82.9
The Philippines	61.3	61.6	61.7	62.3	63.8	64.6	62.2
Russia	77.9	75.8	79.1	81.4	79.5	78.0	77.8
Singapore	60.2	64.1	66.0	68.7	73.9	78.6	79.4
Chinese Taipei	60.2	62.9	66.3	71.2	75.0	75.8	76.3
Thailand	79.4	79.9	80.9	80.7	79.8	78.4	77.8
United States	74.7	77.9	79.5	80.7	82.2	81.6	82.1
Viet Nam	88.7	88.7	88.7	88.7	87.7	87.9	88.2

來源：APEC (2020), *2020 Economic Policy Report: Structural Reform and Women Empowerment*.

二、 家庭照護責任

女性在經濟參與上相較於男性面對更多的挑戰與壓力，其中一個關鍵因素是肩負的家務與照護責任。由於女性往往是家務與照護工作的主要承擔者，使女性面臨兼顧家庭與工作的雙重壓力下，無法充分發揮其勞動與經濟潛能。

女性的家庭照護責任部分原因是來自文化規範與社會對於女性角色的期待，且此份期待普遍存在於世界各地。Alon 等人利用美國統

計資料發現，美國育有子女的已婚配偶平均每周的家務時間約 7.4 小時，但是妻子每周平均的家務時間則是 13.3 小時。對子女的照護時間也隨著子女年齡而有差異，子女在 5 歲以下的配偶，先生平均每週的照護時間是 7.2 小時，較妻子每周 10.3 小時來得少。整體而言，擔任全職工作的美國已婚婦女，有近 60% 時間必須分配給子女的照顧責任；而且，照護比例和子女的年齡呈反向關係，子女年齡越小者，負擔的照護時間越多⁸⁰。

觀察 APEC 會員境內關於無償家務與照護工作的性別落差⁸¹，無論是已開發經濟體或發展中經濟體，女性的家務與照護工作負擔平均是男性的 1 至 2 倍。在已開發經濟體之中，日本的性別落差是所有已開發經濟體中最大的，女性負擔無償家務與照護的工作量是男性的 5 倍之多；發展中經濟體部分，則是韓國的性別落差最大(女性的工作負擔是男性的 4 倍)(圖 19、圖 20)。

雖然已開發經濟體在家務與照護負擔的性別差距確實不如發展中經濟體來得嚴重，但是，一國的經濟發展程度越高不保證男女在家務和照護負擔分配上就越公平，該國的社會結構與文化背景也是影響家務照護負擔性別比例的關鍵。

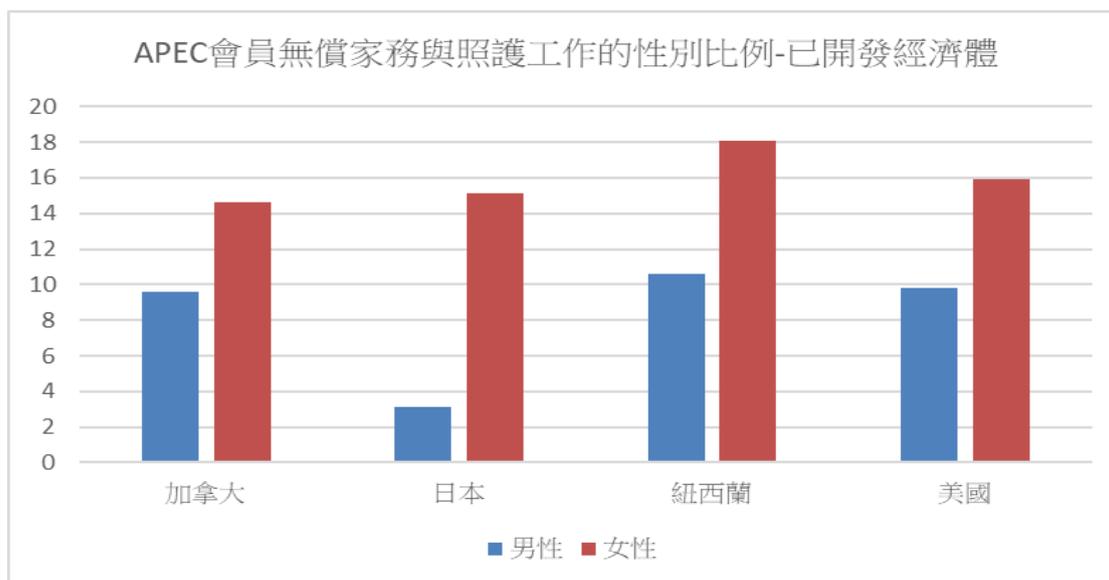
我國也存在家事與照護工作的性別分配不均狀況。根據我國衛生福利部公布的「2019 年 15-64 歲婦女生活狀況調查報告」，顯示有配偶女性平均每日的無酬照護時間為 4.41 小時，但其配偶所花的平均時間僅 1.48 小時。女性花費時間為其配偶或同居伴侶之 3 倍。女性的無酬家庭勞務中，花在家事的時間最多；對於家人的照護時間也是以照護年幼子女所佔比例最高(圖 21)⁸²。

⁸⁰ Titan Alon, Matthias Doepke, Jane Olmstead-Rumsey, and Michele Tertilt (2020), The Impact of COVID-19 on Gender Equality, *NEBR Working Paper 26947*, at 14.

⁸¹ 關於 APEC 會員的資料是依據 APEC 於 2020 年公布的「2020 年經濟政策報告」，該報告僅蒐集到 11 個會員資料。該些會員包括加拿大、智利、香港、日本、韓國、墨西哥、紐西蘭、秘魯、俄羅斯、泰國與美國。APEC, *supra* note 25, at 65.

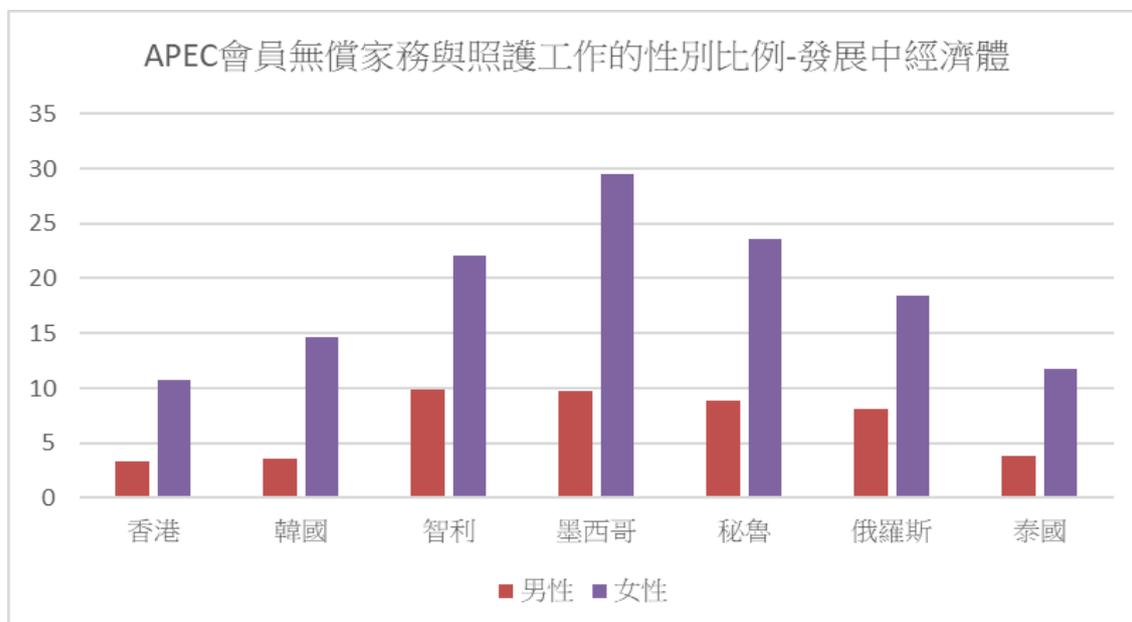
⁸² 衛生福利部，2019 年 15-64 歲婦女生活狀況調查報告。

圖 19：APEC 會員無償家務與照護工作的性別比例-已開發經濟體



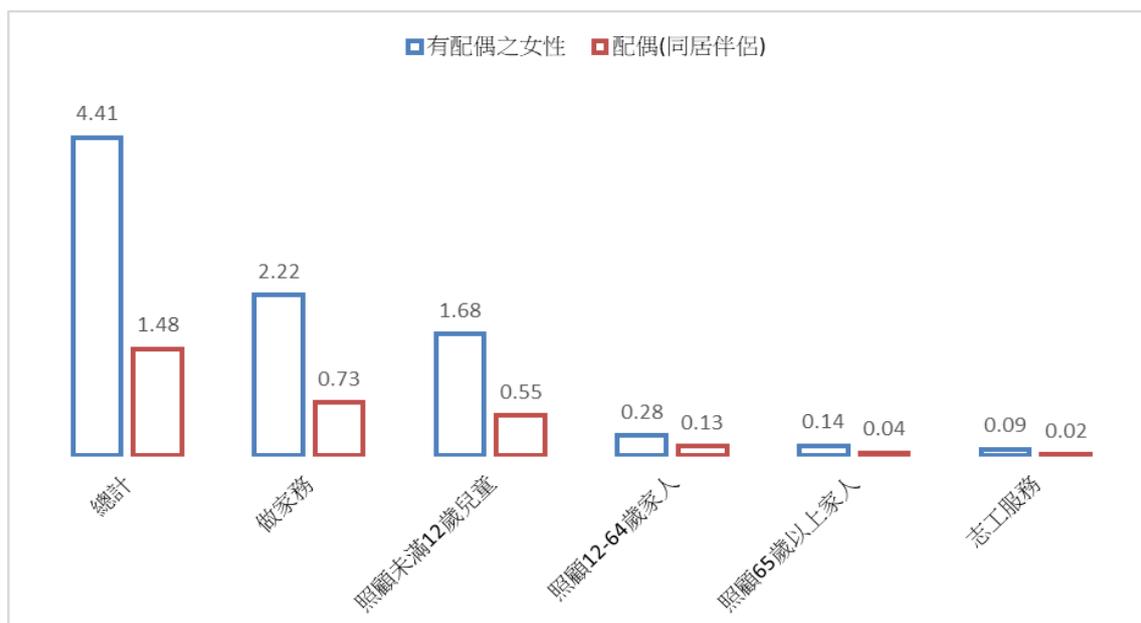
來源：整理自 APEC (2020), *2020 Economic Policy Report: Structural Reform and Women Empowerment*.

圖 20：APEC 會員無償家務與照護工作的性別比例-發展中經濟體
(包含新興工業化經濟體)



來源：整理自 APEC (2020), *2020 Economic Policy Report: Structural Reform and Women Empowerment*.

圖 21：我國 2019 年有配偶(含同居伴侶)女性平均每日無酬照顧時間



來源：整理自衛生福利部(2020)，2019 年 15-64 歲婦女生活狀況調查報告。

COVID-19 疫情期間，女性不但延續疫情前的家務與照護責任的不平等，更為政府關閉學校、幼兒園與照護機構等公共場所，導致女性獲得孩童照護與長者照顧等服務更加困難，反而導致女性在疫情期間負擔的照護工作遠超過疫情前的狀況⁸³。

雖然部分女性勞動者的工作內容可轉換成居家辦公模式，但在學校、幼兒園與托兒所等機構關閉下，居家辦公模式究竟是協助女性達成家庭與工作的平衡，還是加深家庭責任阻礙女性工作投入，不無疑問⁸⁴。

Adams-Prassl 等人研究英國、美國與德國疫情期間關於就業的性別狀況，該研究指出女性花費更多時間在協助子女的在家學習(homeschooling)與照顧⁸⁵。Alon 等人的研究也以美國資料為基礎，發現美國全職婦女在疫情期間在子女照護的時間增加 12 小時，但其配偶在子女照護的時間則增加 8 小時⁸⁶。

麥肯錫與 LeanIn 機構共同發表的「2020 年女性職場調查」，也指

⁸³ APEC, supra note 25, at 62.

⁸⁴ ILO (2020), *Asia-Pacific Employment and Social Outlook 2020: Navigating the crisis towards a human-centred future of work*, at 46.

⁸⁵ Abigail Adams-Prassl, Teodora Boneva, Marta Golin, and Christopher Rauh (2020), *Inequality in the Impact of the Coronavirus Shock: Evidence from Real Time Surveys*, IZA DP No. 13183, at 19-21.

⁸⁶ Titan Alon et al., supra note 80, at 14.

出有 40%的美國育有子女的女性在疫情期間每天增加 3 個小時以上的照護時間，每周增加的照護時間相當於一份兼職工作，但男性卻僅有 27%增加照護時間⁸⁷。

面對疫情期間突然加重的家庭照護負擔，全職婦女在缺乏彈性的工作安排之下，往往被迫離開職場，進而加劇疫情期間的就業性別不平等⁸⁸。例如，美國去年 9 月間要求學校改為遠距教學和在家學習後，許多女性被迫離開職場，當時女性離職人數佔整體人數(約 110 萬人)的 8 成⁸⁹。麥肯錫與 LeanIn 機構提出的「2020 年女性職場調查」，也指出美國職場女性在疫情期間為兼顧家庭，有 15%的人考慮請假、17%的人考慮減少工時，另有 16%的人考慮轉換到工作負擔較輕的職位(圖 22)。換言之，有約半數的全職女性因為疫情緣故，選擇暫緩其職涯進程⁹⁰。

COVID-19 疫情固然凸顯出疫情發生前女性已經遭遇的家務與照護工作不平等待遇，更因防疫措施使女性面臨不成比例地家務與照護負擔。然而，即使沒有爆發 COVID-19 疫情，家務與照護工作的性別不平等依然是阻礙女性經濟與勞動參與的關鍵因素。特別是當女性勞動參與比例逐年上升(圖 18)，但家務與照護工作的性別差距卻未有隨之改善(圖 19-圖 21)。在此之下，女性在面臨家庭與工作之間平衡的壓力只會有增無減。

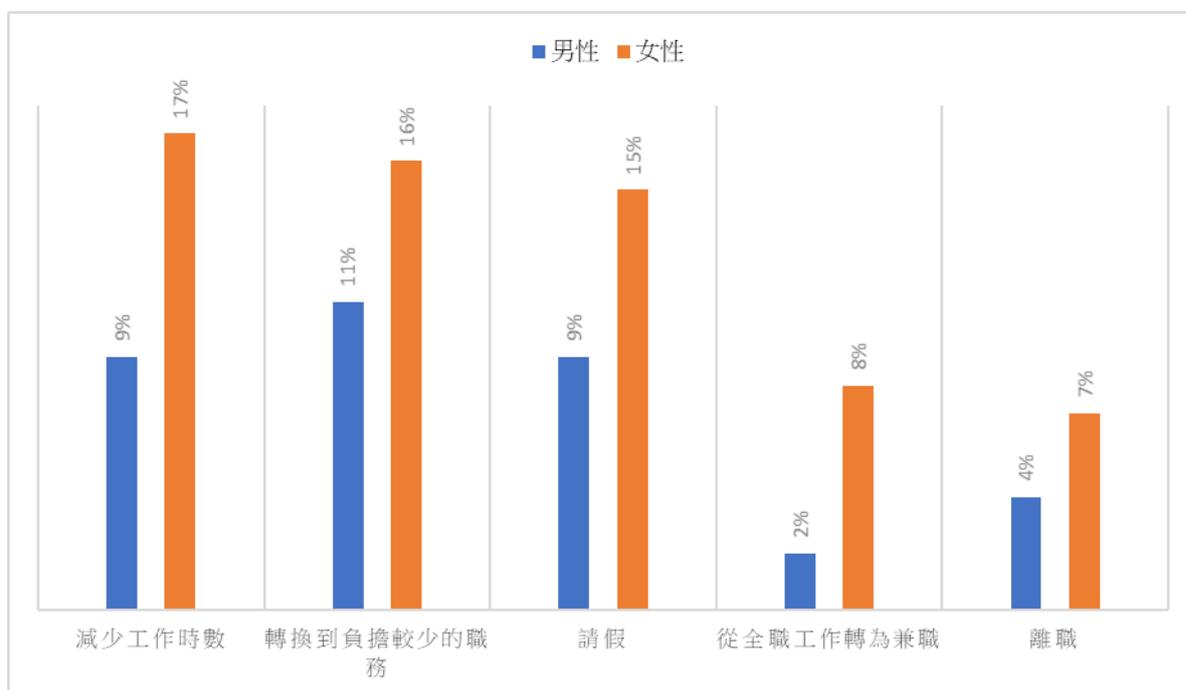
⁸⁷ McKinsey & LeanIn, *Women in the Workplace 2020*, at 18.

⁸⁸ Titan Alon et al., *supra* note 80, at 15-17.

⁸⁹ Fortune (2021), COVID-19 has driven millions of women out of the workforce. Here's how to help them come back, <https://fortune.com/2021/02/13/covid-19-women-workforce-unemployment-gender-gap-recovery/>.

⁹⁰ McKinsey & LeanIn, *supra* note 87, at 21.

圖 22：美國全職女性在疫情期間面臨的職涯選擇



來源：整理自 McKinsey & LeanIn (2020), Women in the Workplace 2020.

三、 資通訊科技與數位能力的挑戰

COVID-19 疫情對於女性的經濟與勞動參與造成另一大挑戰是遠距辦公需求和電子商務應用。如前所述，為因應疫情擴散所執行的限制移動和避免群聚等措施，許多企業和公家機構都開始實施居家辦公 (work from home) 政策。

Audiu 與 Nayyar 根據美國資料研究 COVID-19 疫情對於需要實體接觸產業的衝擊，發現產業仰賴實體接觸的程度越高、越不容易實現居家辦公模式，亦即實體接觸程度和落實居家辦公間成反比關係。例如零售業、住宿與餐飲服務、藝術、娛樂與視聽服務、照護工作與社會工作服務等屬於實體接觸程度較高的產業，該些產業實現居家辦公的比例也偏低(圖 23)。此研究也發現在疫情期間，就業者工作性質執行居家辦公模式的程度越低，薪資待遇越低，亦即居家辦公執行率低和實體接觸程度高的工作，是本次疫情較為脆弱的族群(圖 24)⁹¹。

Audiu 與 Nayyar 的研究不僅呼應國際勞工組織提出的 COVID-19 疫情期間不同產業的就業風險分布，也進一步指出居家辦公和實體接

⁹¹ Besart Avdia and Gaurav Nayyar (2020), When Face-to-Face Interactions Become an Occupational Hazard: Jobs in the Time of COVID-19, *World Bank Policy Research Working Paper No. 9240*, at 6-9.

觸對於薪資待遇的影響。將此研究結果對應女性的就業分布，由於女性就業者大多集中在屬於實體接觸程度較高的服務產業，如零售、住宿與餐飲服務，可以推測女性在疫情期間會因為其所處產業或工作無法適用居家辦公模式，而面臨被迫減少工時與收入或是失業等風險。而且，由於女性集中參與的產業仰賴實體接觸程度高於男性，此也解釋何以女性在疫情期間遭遇的就業衝擊較男性嚴重⁹²。

雖然 COVID-19 疫情帶動居家辦公的新工作模式，並刺激數位科技應用的經營模式，但是對於女性就業者而言，其所面臨的壓力包含其所處產業或工作可能無法適用居家辦公模式、對於數位科技應用能力的掌握程度，以及所處環境的網路與數位基礎設施不足⁹³。對於女性企業而言，也由於所處產業多屬於需要實體接觸且無法轉換為應用數位科技，即使疫情期間促進數位平台和電子商務的成長，女性企業也會因為數位科技的應用能力不足而無法實際受益。

以我國為例，我國中小企業女性負責人主要集中在服務業(佔 39.3%)、其次是工業(佔 27%)，最後有 24.8%是農業；其中服務業佔比前三大的行業分別是教育服務(46.5%)、住宿及餐飲業(46.4%)和醫療保健及社會工作服務(41%)。反觀中小企業男性負責人主要參與的產業，比例最高的是農業(75.2%)、工業次之(73%)、服務業佔比最低(60.7%)。而工業項目中，又以礦業及土石採取業(76.1%)、營造工程(74.8%)與電力及燃氣供應(72.8%)等是佔比前三大的部門別。然而，無論是服務業、工業或農業，女性負責人和男性負責人間的比例依然有 2 倍的差距⁹⁴。

由於本次疫情主要衝擊服務業，也因此，我國統計結果顯示女性擔任負責人的中小型企業，在疫情期間有近 64%的企業表示經營狀況受到嚴重衝擊；女性擔任負責人的企業受影響比例高於男性擔任負責人的企業，整體比例高出 12%⁹⁵。

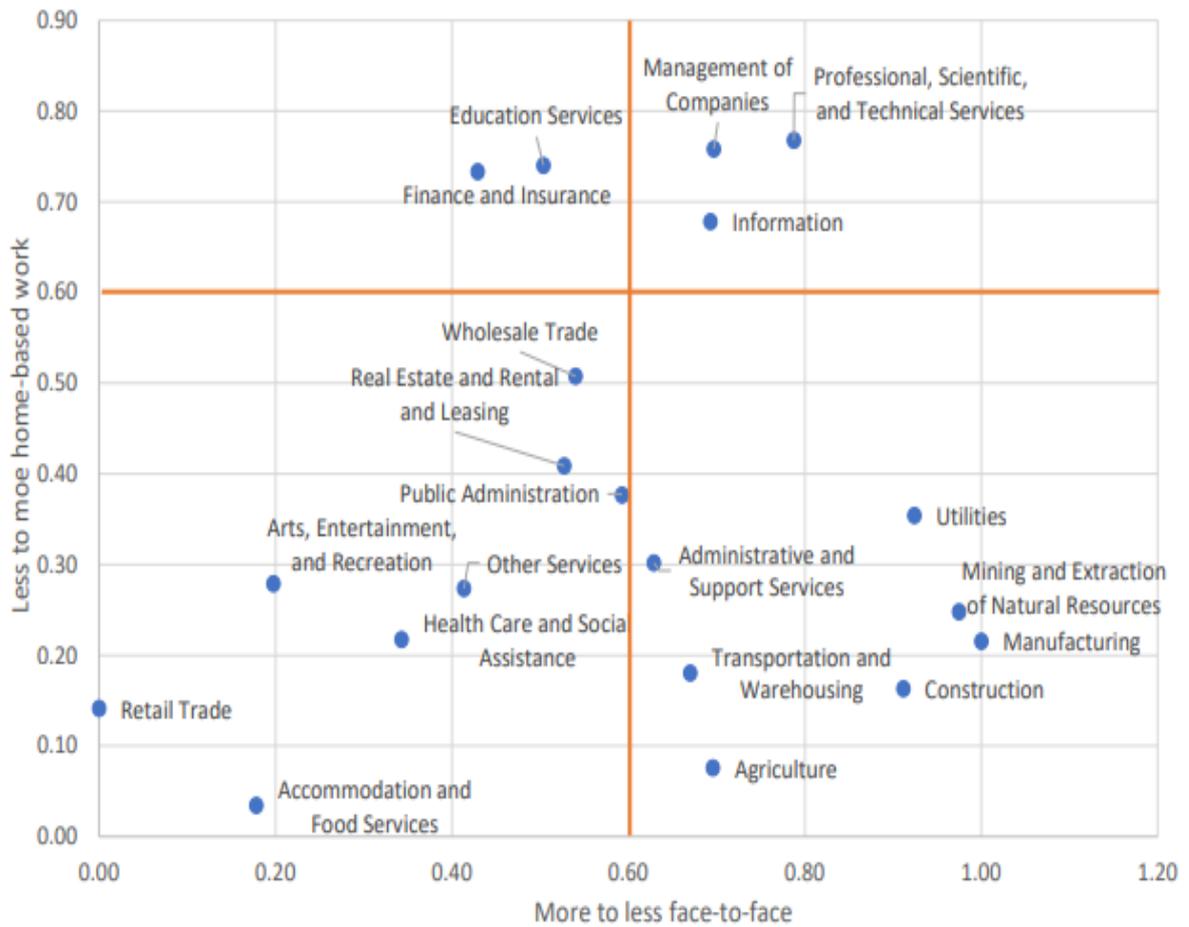
⁹² Id. at 9.

⁹³ Titan Alon et al., *supra* note 78, at 15-17.

⁹⁴ 行政院性別平等會，2021 年性別圖像，頁 5。

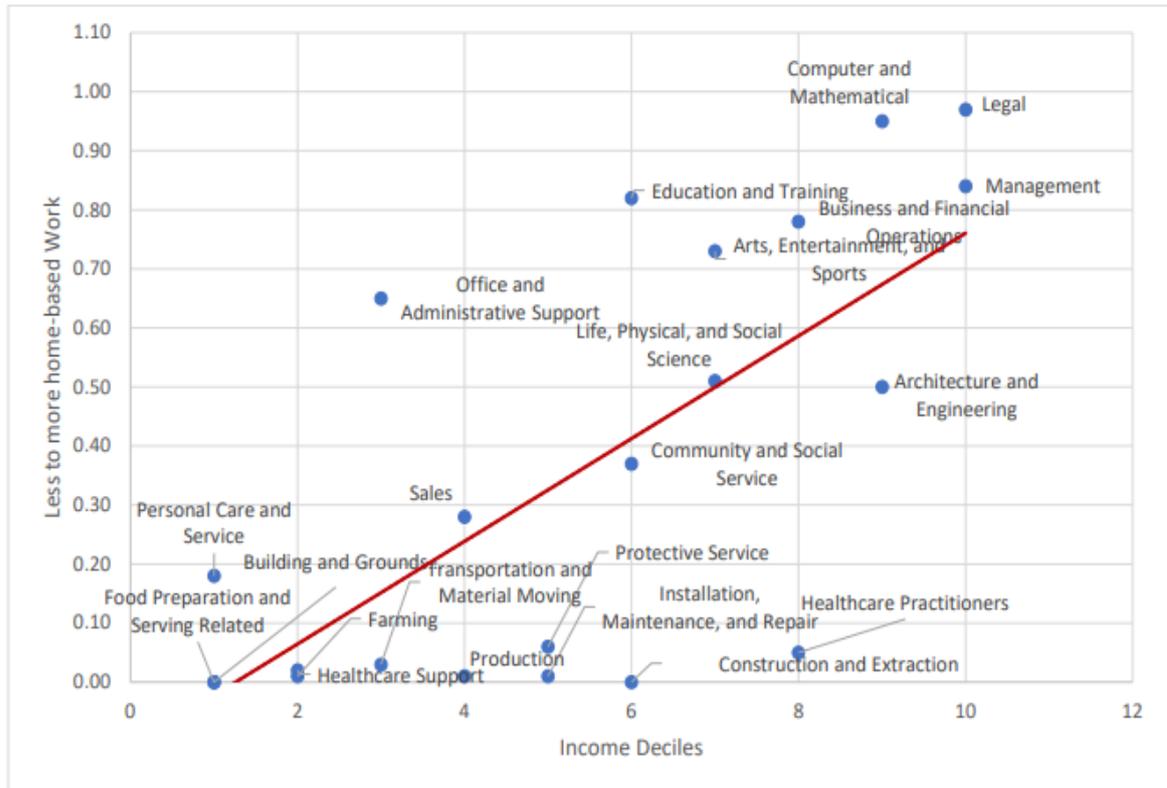
⁹⁵ APEC (2021), *APEC Regional Trends Analysis: Uneven Recovery, Unequal Impact*, at 2-3.

圖 23：產業適用居家辦公和實體接觸程度間關係的分布圖



來源：Besart Avdia and Gaurav Nayyar (2020), When Face-to-Face Interactions Become an Occupational Hazard: Jobs in the Time of COVID-19, World Bank Policy Research Working Paper No. 9240.

圖 24：薪資待遇與居家辦公執行的關係



來源：Besart Avdia and Gaurav Nayyar (2020), When Face-to-Face Interactions Become an Occupational Hazard: Jobs in the Time of COVID-19, World Bank Policy Research Working Paper No. 9240.

肆、 女性經濟參與在疫情復甦下的機會與挑戰

一、 全球經濟進入逐步復甦階段

2020 年年底 COVID-19 疫苗陸續問世後，目前許多地區境內施打一劑疫苗的人口數已經接近或超過整體人口的半數；其中又以歐洲地區境內施打兩劑疫苗的人口數已經達到 52%，預計將會率先達成群體免疫目標⁹⁶。儘管不斷變種的新冠病毒導致全球或部分地區疫情陷入反覆，但有些國家(如英國)依然選擇解除封鎖措施，使人民的生活與社會能進入與病毒共存的新日常模式⁹⁷。因此，全球經濟正逐步推

⁹⁶ Our World in Data, Coronavirus (COVID-19) Vaccinations.

⁹⁷ BBC News (2021), Covid: Most rules set to end in England, says PM, <https://www.bbc.com/news/uk-57725523> (last visited 10/31/2021).

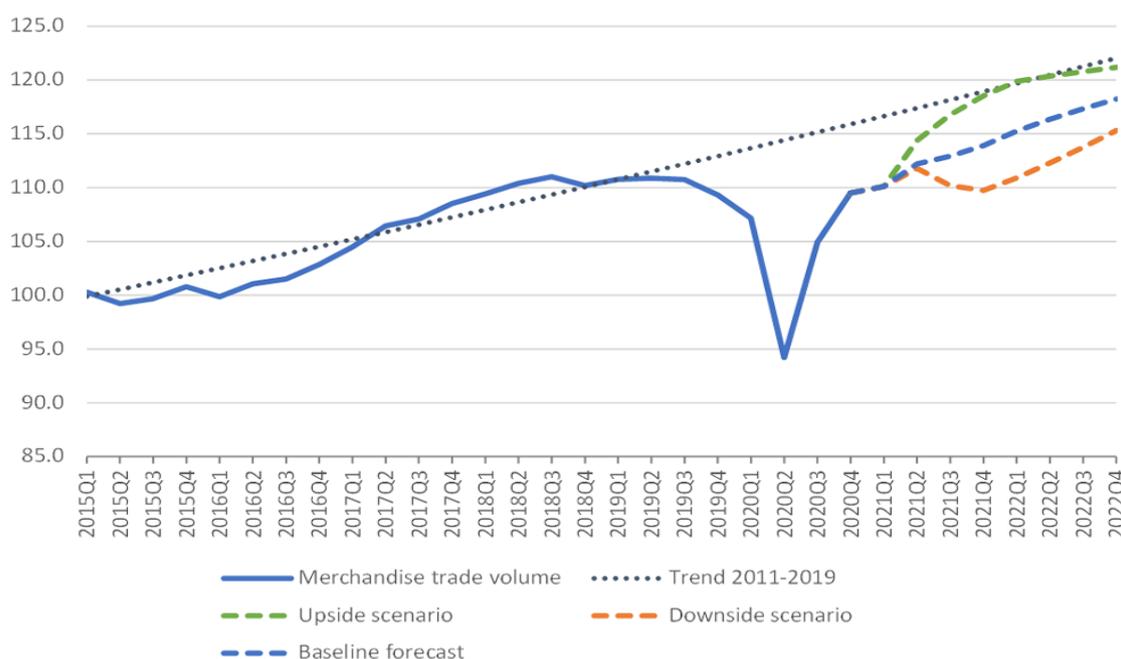
進疫情復甦。

WTO 針對今年的貿易展望，認為全球貿易可能將有強勁反彈。具體而言，預期全球商品貿易量將從去年下降 5.3% 回升，更將有 8% 的成長率；部分商品如化妝品、電腦設備、衣服、玩具遊戲與運動器材等，去年下半年的貿易量已經出現止跌回升。全球 GDP 也將從去年負 3.8% 到今年出現 5.1% 的成長(圖 25)。

相較於商品貿易的回升，受創程度更為嚴峻的服務貿易可能不易完全恢復到疫情爆發前的水準，畢竟只要政府依然維持封鎖措施與旅遊禁令，消費者對於無法貿易的服務需求將轉向到商品身上，導致服務貿易的需求持續低迷(圖 26)⁹⁸。

儘管全球總體經濟將逐漸復甦，但世界各地區的疫情復甦狀況卻存在程度不一與時程不一的情形。此不一致情形主要取決於疫苗施打覆蓋率(圖 27)和疫情反覆狀況。

圖 25：全球商品貿易量(2015 年第 1 季-2024 年第 4 季預測)



來源：WTO (2021), *World trade primed for strong but uneven recovery after COVID-19 pandemic shock*.

⁹⁸ WTO (2021), *World trade primed for strong but uneven recovery after COVID-19 pandemic shock*, Press/876, https://www.wto.org/english/news_e/pr876_e.htm (last visited 10/31/2021).

圖 26：全球商業服務貿易成長變化(2020 年第 1 季-2024 年第 4 季
預測)



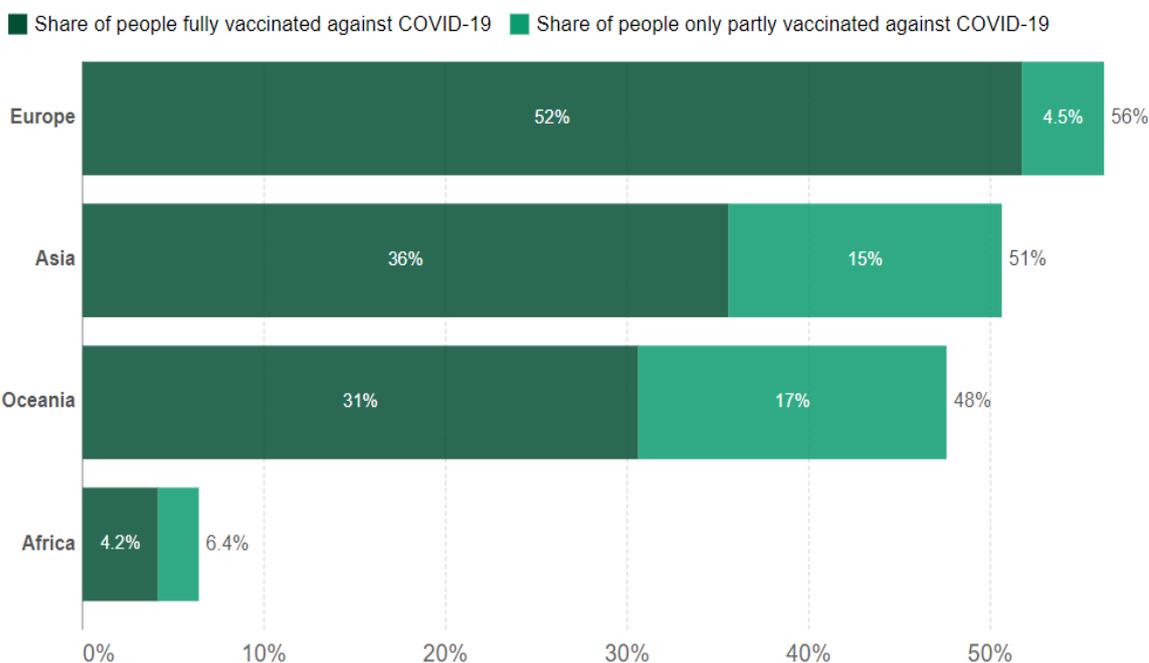
來源：WTO (2021), *World trade primed for strong but uneven recovery after COVID-19 pandemic shock*.

圖 27：世界各地區 COVID-19 疫苗覆蓋率(至 2021 年 9 月)

Share of people vaccinated against COVID-19, Sep 26, 2021



Alternative definitions of a full vaccination, e.g. having been infected with SARS-CoV-2 and having 1 dose of a 2-dose protocol, are ignored to maximize comparability between countries.



Source: Official data collated by Our World in Data. This data is only available for countries which report the breakdown of doses administered by first and second doses in absolute numbers.
CC BY

來源：Our World in Data, Coronavirus (COVID-19) Vaccinations.

當全球受到 COVID-19 疫情重大影響，多數地區的經濟與貿易都呈現大幅衰退，亞太地區的貿易與經濟衰退幅度卻較其他地區來得小，平均 GDP 下降 2%，優於全球平均下降 3.5% 的幅度⁹⁹。APEC 政策支援小組對於今年經濟展望和 WTO 持相同看法，認為亞太區域內將逐步進入經濟復甦階段，但各經濟體之間的復甦狀況與速度卻存在差異與不平等的狀況¹⁰⁰。

首先，經濟復甦的時程與程度將取決於各經濟體的 COVID-19 疫苗覆蓋率何時達成群體免疫而定。經濟學人智庫(Economist Intelligence Unit)今年年初曾預測部分 APEC 會員(新加坡、香港、我國與美國)將於今年年底前達成群體免疫目標；多數會員將於明年年中達成目標；另有少數會員(如印尼、巴布紐幾內亞與菲律賓)可能要等到 2023 年年初才能達到群體免疫¹⁰¹。根據牛津大學有關 COVID-19

⁹⁹ APEC, supra note 25, at 2.

¹⁰⁰ APEC, supra note 48, at 1-2.

¹⁰¹ Rhea C. Hernando (2021), *APEC Regional Trends Analysis: Uneven Recovery, Unequal Impact*, at

疫苗的最新統計資料(今年 9 月 26 日)，部分 APEC 會員境內施打兩劑疫苗的人口比例已經超過 7 成，例如新加坡、智利、加拿大與中國；日本、香港、美國與馬來西亞等經濟體則是超過半數人口已施打兩劑疫苗(圖 28)。因此，倘若疫苗的配送能趨於穩定與公平，除了將如經濟學人智庫預期的，包含我國在內的部分 APEC 會員將於年底前達成群體免疫目標；最快明年年中將超過三分之二以上的會員可實現群體免疫。

然而，從 APEC 會員疫苗覆蓋率可知，各會員之間的疫苗覆蓋率有顯著的差異。關鍵因素是疫苗分配不均。根據 APEC 政策支援小組最新取得的統計資料，APEC 會員的疫苗接種覆蓋率存在顯著差異，從最高的每 100 名居民有 148 劑到最低的是每 100 名居民僅有 1 劑。疫苗數量也導致各經濟體完全接種疫苗(施打兩劑)的人口百分比差異很大，從人口的 0.2% 到高達 72%。疫苗供應和覆蓋率的落差將影響各經濟體的經濟復甦時程和力道，甚至對於落後達成群體免疫的經濟體將造成長期的經濟與社會影響¹⁰²。

有鑑於此，APEC 今年 6 月召開的貿易部長視訊會議，會後貿易部長們發表聲明強調 COVID-19 的疫苗接種具有全球公共財性質，所有會員們將合作確保獲得安全、有效、有品質且價格合理的 COVID-19 疫苗，並確保此類疫苗與相關商品的公平與廣泛流通。貿易部長們也在該次會議中通過「COVID-19 疫苗供應鏈聲明」(the Statement on COVID-19 Vaccine Supply Chains)和「支持必需品流通服務之聲明」(the Statement on Services to Support the Movement of Essential Goods)，並歡迎由 APEC 關務程序次級委員會提出的「亞太地區促進 COVID-19 疫苗與相關商品關務程序之最佳實踐指引」(the Best Practice Guidelines for APEC Customs Administrations)，盼能加速疫苗的生產供應與物流配送，確保經濟體們得以盡早達成群體免疫目標。

另一方面，經濟復甦的不公平發展現象，不只存在 APEC 經濟體之間，也存在各經濟體內部的不同族群之間。正如 APEC 2020 年的部長聯合聲明所言 COVID-19 疫情對於女性、中小企業與未釋放經濟潛力族群(groups with unleashed economic potential)帶來不成比例的影響¹⁰³。

為實現包容性的經濟成長與貿易，APEC 不只需要協助經濟體們獲得所需的支持，以降低經濟體間的發展落差，也需要與經濟體們共

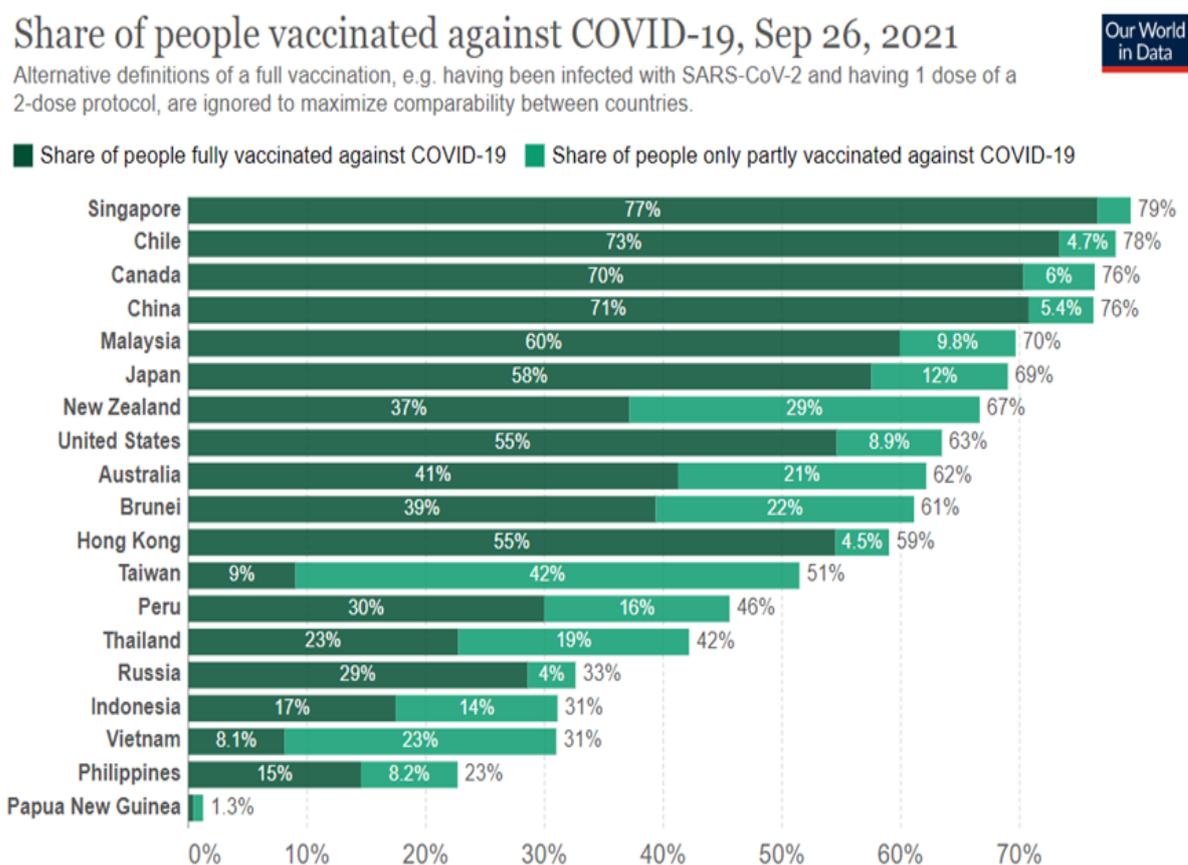
2.

¹⁰² Id.

¹⁰³ APEC, 2020 Ministerial Joint Statement.

同協助區域內人民(特別是受到疫情衝擊嚴峻的群體)度過本次危機，並且有能力掌握與參與未來的經濟發展機會。

圖 28：APEC 地區 COVID-19 疫苗覆蓋率(至 2021 年 9 月)



Source: Official data collated by Our World in Data. This data is only available for countries which report the breakdown of doses administered by first and second doses in absolute numbers.
CC BY

來源：Our World in Data.

二、 結合國際貿易發展趨勢提供女性經濟參與的機遇

COVID-19 疫情不僅突顯出女性的經濟與勞動參與特性，也顯示出女性過去在經濟與勞動參與所面臨的障礙如何在本次疫情期間繼續成為女性面臨的挑戰。另一方面，COVID-19 疫情也帶起經營模式與工作環境新的契機，特別是線上與數位技術有關的應用，如線上購物、數位商店、遠距辦公。而 COVID-19 疫情帶來的契機正好與國際貿易的發展趨勢有重疊之處，例如數位科技應用興起的數位貿易。

有鑑於國際貿易發展與女性的經濟與勞動參與息息相關，掌握國

際貿易發展的趨勢將有助於思考透過產業轉型、技術升級或轉換產業等方式，確保在疫情復甦下能無縫地延續國際貿易提供給女性經濟與勞動參與的利基。特別是近年來國際貿易的發展趨勢中，女性勞動參與集中的製造業與服務業正進行企業經營與商業模式的改變。

第一，產業的自動化轉型與變革。國際貿易發展的一個新趨勢是傳統製造業透過自動化製程，不僅提升生產效率與效能，也為客戶提供服務解決方案來提升產品附加價值。因此，產業自動化也帶動產業服務化(servicization of manufacturing industry)的形成。

事實上，COVID-19 疫情發生前，國際社會已有共識認為全球經濟將進入自動化開啟的新時代(a new era of automation age)，亦稱為第四次工業革命(the Fourth Industrial Revolution, 4IR)。自動化概念為核心的第四次工業革命，特點在於使用人工智能、機器學習、自動化應用程式、機器人軟體以及支持實時預測分析的數據系統等借重數位科技的發展，擴大在產業的應用¹⁰⁴。

一般認為自動化發展會主要取代工廠的技術人員，但其實自動化的系統建置也會影響白領工作。諸如帳款的處理、文件資料的儲存與分析等屬於例行性質的工作也會因為自動化而面臨工作流失或被取代，因為此些工作得以拆解成明確與具體的步驟或程序，而該些步驟與程序可被設計為改由電腦系統或機器人操作¹⁰⁵。由於自動化影響的工作層面廣泛，故有研究認為自動化將對就業市場產生短期負面影響，特別是部分工作流失與降低勞工和僱主的談判能力¹⁰⁶。

雖然產業自動化發展對於就業市場帶來工作流失與工作替代的負面效應，但此發展趨勢也會帶來新的就業機會。例如新的自動化工廠會需要能夠管理、維護與維修設備和操作相關電腦與技術系統的人員；人工智能與機器學習也需要有將人類行為與電腦程式兩者間搭起橋梁的訓練人員¹⁰⁷。因此，自動化發展對於就業市場的積極意義是促進技能的培訓、升級與轉型，進而提高勞動力素質與競爭力。

第二，數位貿易與數位經濟的發展。本次疫情凸顯數位科技的潛力，一方面數位科技使若干服務產業不但可因應疫情的衝擊，更反而逆勢成長；另一方面數位科技協助服務產業透過轉換供給模式，得以

¹⁰⁴ John Karr, Katherine Loh and Emmanuel A. San Andres (2020), *COVID-19, 4IR and the Future of Work*, APEC Policy Brief No. 34, at 3.

¹⁰⁵ Id.

¹⁰⁶ APEC (2017), *APEC Regional Trends Analysis: Declining Labour Share and the Challenge of Inclusion*, at 5-6.

¹⁰⁷ John Karr et al., *supra* note 104, at 3.

使商機延續。

過往女性在國際貿易的參與大多集中在低技術門檻或勞力密集的產業，或是經營企業屬於中小企業，主要原因是女性相較於男性要接觸進出口貿易、取得融資、經商成本等面臨較高的障礙與門檻，加上女性過去缺乏貿易與市場的相關資訊，導致女性經營的企業很難擴展到出口面向。數位科技帶給女性在後疫情時代的機遇可分為兩個部分：一個部分對於集中於中小企業的女性企業，數位平台與數位科技不但可擴大經營範圍，也可利用資金門檻較低的跨境提供模式提高進入國際市場的機會。

另一方面，COVID-19 疫情期間，各國政府為防止病毒擴散而採取社交距離、邊境限制與封城等限制物理接觸的措施，嚴重妨礙透過實體接觸方式進行的服務。然而，資通訊科技與數位平台的建置提供部分業者與產業仍可繼續營運的機會。例如，屬於女性為主的教育或健康服務產業，部分業者在疫情期間即探索線上提供方式的可能，並藉此改善服務內容的品質與效率¹⁰⁸。因此，從就業的積極角度而言，本次疫情既然凸顯出數位能力的重要性，將可促使投入服務業的女性即早進行數位能力的培訓與升級，以便掌握數位經濟下的就業機會。另外，也提供政府協助檢視女性目前較為集中的服務產業能否進行產業轉型，並藉此開發女性可以投入的服務部門別。

第三，全球價值鏈對於產業政策的調整。疫情發生前，全球供應鏈不但增加世界各地的就業機會，也有助於增加女性的就業機會與提高收入所得。平均參與進出口貿易企業的女性受雇比例高於未參與全球價值鏈的企業；參與全球價值鏈的企業提供較多正式職位給女性，比例平均高出未參與全球價值鏈的企業達 10%¹⁰⁹。其次，對於開發中經濟體的女性，全球供應鏈相關產業更是賦予女性脫離非正式經濟轉為有薪工作的機會¹¹⁰。在工業 4.0 驅動下，企業進一步透過串連產品的上下游廠商和相關產業，以便更有效運用全球資源、加深專業分工，並達到規模經濟與完整產業結構。如此從提高價值角度形成的跨國性的企業網絡促成全球價值鏈。

本次疫情的邊境限制措施，突顯出在傳統仰賴特定地區或經濟體做為軸心的供應鏈布局在公衛事件下的脆弱性。部分企業也透過本次疫情重新評估及時供貨(just-in-time)供應鏈的運作模式，以及藉由短鏈化、分散化、增加關鍵零組件安全庫存等重組供應鏈架構，並轉往

¹⁰⁸ World Bank and World Trade Organization, supra note 2, at 10, 143-144.

¹⁰⁹ Id, at 9.

¹¹⁰ Id. at 125.

提高附加價值的方向發展¹¹¹。而朝向全球價值鏈的經貿政策，也意味著一國的產業結構不只是提高出口貿易的比重，而是著眼於高技術與資金密集的出口市場¹¹²。因此，藉由全球價值鏈推動的產業轉型與結構調整，將創造新就業機會，並透過技能培訓與升級從中協助原本集中於技術門檻低的女性也能進行職業升級與轉型，提高女性的勞動競爭力。

三、 女性經濟參與在疫情復甦下的挑戰

國際貿易發展與本次疫情均揭示未來的全球經濟將主要延續自動化、服務化與數位化的發展。雖然疫情加速部分產業的發展，卻也揭示部分產業需要進行技術升級或轉型。因此，除了前面提出女性經濟參與的機會外，也需要瞭解可能的挑戰，作為政府、企業與個人進行相關調整的基礎。

女性的經濟參與在疫情復甦下面臨的挑戰，主要有延續疫情前的不平等和疫情帶出的新挑戰。

(一) 延續疫情前的不平等

疫情延續既有女性經濟參與上的挑戰包括數位能力的性別落差與家務與照護分擔的脆弱性。

1. 數位能力的性別落差

在疫情發生前，數位能力與 STEM 領域已經存在性別落差。國際勞工組織從東南亞國家的女性就業狀況指出，由於女性工作大多集中於技術門檻較低且易於自動化，導致其面臨失業的高風險¹¹³。全球科技公司中，女性員工不但只佔整體員工的三分之一，其中擔任技術性工作的女性員工比例更是落後於男性；女性在網路安全服務部分的參與，比例也佔整體人員的十分之一¹¹⁴。

疫情期間帶起的零接觸要求，激勵企業積極投入自動化與數位化發展，例如藉由自動化系統與機器人降低工廠染疫的風險、開發非接觸式交付與線上支付等應用程式、擴大網路銀行或線上購物、線上會議等應用¹¹⁵。旅宿和零售業在朝向降低實體接觸的經營模式下，日常

¹¹¹ 邱俊榮(2020)，〈武漢肺炎(COVID-19)疫情衝擊下的經濟前瞻對策〉，《臺灣經濟論衡》，第 18 卷第 2 期，頁 65-66。

¹¹² World Bank and World Trade Organization, supra note 2, at 133-134.

¹¹³ John Karr et al., supra note 104 at 3.

¹¹⁴ Lindsey Jones-Renaud et al., supra note 76, at 4.

¹¹⁵ Id. at 3.

例行性工作將被新管理系統與科技所取代¹¹⁶。在自動化與數位化加速發展下，倘若在沒有教育與技職培訓等政策的支持，恐擴大數位能力的性別落差，進而打擊女性在數位經濟的參與機會。

再者，數位經濟將涉及到更為細緻的全球分工與國際貿易規範，倘若政府未能提供相關支援系統與輔導政策，也將女性成為數位經濟下的弱勢者¹¹⁷。

2. 家務與照護分擔的脆弱性

本次疫情凸顯出大量的照護需求以及照護經濟的潛力。然而，即使部分照護工作得由數位科技輔助或取代，但無論是孩童、長者或行動障礙者的照護，仍需要一定實體接觸與人力支援，如同部分產業一樣能完全轉換為線上或遠距模式。女性依然是主要負擔無償家務與照護責任的一方¹¹⁸。

疫情發生前，女性對於家務與照護責任的承擔程度已經遠超過男性。本次疫情期間，政府為控制疫情擴散所實施的關閉公共場所和限制社交距離，更直接限制女性尋求照護機構與照護人員分擔責任的可能性。再者，疫情期間實施的居家辦公模式，雖然增加工作內容與時間的彈性，但對於需要在家同時兼顧辦公與照護責任的女性而言，恐怕無法實際享有居家辦公的效益，甚至反而加重其兼顧家庭與工作的困難。因此，APEC 政策報告針對女性在本次疫情遭受的挑戰之一，即指出不成比例的無償家務與照護負擔，倘若造成女性勞動下滑或是無法兼顧家庭與工作，將迫使女性離開就業市場，擴大勞動參與的性別落差¹¹⁹。

然而，除了關於照護責任的政策與資源支持外，疫情前已經存在對於女性角色的社會期待與文化壓力，若未能獲得改善，也將繼續影響女性的勞動表現與職涯選擇。

(二) 疫情帶出的新挑戰

至於疫情帶出的新挑戰，包括服務業供給模式的轉型與零工經濟對於非正式經濟女性的權益保障。

1. 服務業的轉型需求

COVID-19 疫情爆發前，女性的經濟與勞動參與已經從過去集中

¹¹⁶ John Karr et al., *supra* note 104, at 4.

¹¹⁷ World Bank and World Trade Organization, *supra* note 2, at 87-88, 98-100, 107.

¹¹⁸ Lindsey Jones-Renaud et al., *supra* note 104, at 3.

¹¹⁹ *Id.* at 5.

於製造業模式轉向服務業。此趨勢一方面得利於服務市場的開放，另一方面因為部分服務產業所需的技術門檻與資金成本不高，使女性較容易進入服務市場擔任員工或創業。

服務貿易自由化固然增加女性就業機會，卻因為女性投入的服務項目多需要仰賴人際互動與同理心，不易轉換透過線上方式完成交易。本次 COVID-19 疫情對於服務業的影響有別於過去的經濟危機，最主要的因素是因為疫情涉及到的防疫政策需要限制人員移動和實體，除了造成國際貿易的停滯外，更直接限制與妨礙需要實體接觸的服務業別。例如營業場所關閉、封鎖措施或旅遊禁令，都導致女性就業集中的住宿與餐飲業、觀光和照護服務等部門，或是高度仰賴實體接觸的工作(如美容業、批發零售業)的業務被迫中斷。我國今年 5 月陷入嚴峻的疫情爆發，即有地方政府面臨到是否要要求美容、美髮、美睫、美甲業等業者停業的政策抉擇¹²⁰。

因此，理論上服務的提供可以透過網路與數位科技的輔助而改變實體接觸的供給模式，但如同國際勞工組織與麥肯錫的研究指出，實體接觸仰賴程度高的產業與工作，在本次疫情期間已顯示出要轉型成遠距或線上提供模式有其困難。投入該些產業的女性在無法順利轉行或轉業之下，將被迫喪失就業機會或退出市場。產業性質與技術轉形的困難，導致 COVID-19 病毒與疫情雖然是無差別的攻擊人民的健康，但造成的經濟影響卻因為男性與女性的就業條件產生性別差異。因此，如何協助參與在疫情前集中於依賴實體接觸的工作，或是疫情期間無法適應遠距辦公與經營模式的產業的女性，能保有經濟與勞動參與的能力與機會，需要政府與民間業者共同合作提出可能的轉型方案。

2. 零工經濟對非正式經濟女性的影響

疫情期間促進結合數位科技的零工經濟(gig economy)，該種新經濟模式下的工作雖然具有工時上彈性，加上參與門檻不高，女性在擁有相關設備和基本的數位能力下，得以作為失業後的替代方案。但因為該些工作本屬於暫時性與短期的非正式部門，參與者存在權益保障不足的風險，加深女性經濟參與的脆弱性。

¹²⁰ 桃園電子報，2021 年 5 月 28 日，加強版三級防疫 鄭文燦：美容美髮業視情況將同步停業，<https://tyenews.com/2021/05/126440/>；中時新聞網，2021 年 6 月 1 日，桃園美容美髮停業 台北暫不跟進，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20210601005356-260405?chdtv>；中央社，2021 年 6 月 8 日，美容美髮不停業 鄭文燦：改採防疫指引，<https://www.cna.com.tw/news/ahel/202106080064.aspx> (最後瀏覽日：2021 年 10 月 31 日)。

伍、 亞太地區採取 COVID-19 因應措施的性別觀點以及對於女性

經濟參與衝擊的回應

此部分分析亞太地區(主要指 APEC 會員)的 COVID-19 政策之性別觀點，主要運用聯合國發展計畫署(United Nations Development Programme, 以下簡稱 UNDP)建置的「全球 COVID-19 性別回應追蹤資料庫(Global COVID-19 Gender Response Tracker)」。¹²¹使用 UNDP 資料庫的理由有二：

第一個理由是此資料有關於 COVID-19 政策的性別觀點。有鑑於 COVID-19 大流行此公衛事件引發的議題與層面廣泛，許多政府紛紛組成臨時性或常設型任務小組，為因應疫情期間所發生的經濟、社會與公衛等問題提出對策。UNDP 在疫情期間即針對各個國家的 COVID-19 因應措施進行資料蒐整，並觀察該些因應措施的性別敏感程度。因此，UNDP 的全球 COVID-19 性別回應追蹤資料庫提供可分析亞太地區(包含 APEC 會員)COVID-19 政策中性別觀點，具有可比性的基礎。

第二個理由是資料涵蓋大多數 APEC 會員。UNDP 的全球 COVID-19 性別回應追蹤資料庫在中國部分的資料，區分中國與中國香港特別行政區兩部分。雖然香港不是聯合國會員，但因為香港的 COVID-19 因應政策也被蒐羅在此資料庫，故本研究可透過該資料庫整理出除了我國以外，其餘 20 個 APEC 會員的 COVID-19 因應政策資料，進而觀察該些政策的性別敏感度。

惟，為避免外界誤會此部分分析的政策資料涵蓋所有 21 個 APEC 會員，故相關資料將以亞太地區或亞太地區經濟體表示，表明該些資料未涵蓋所有 APEC 會員，合先敘明。

一、 COVID-19 相關決策小組的女性代表與參與比例

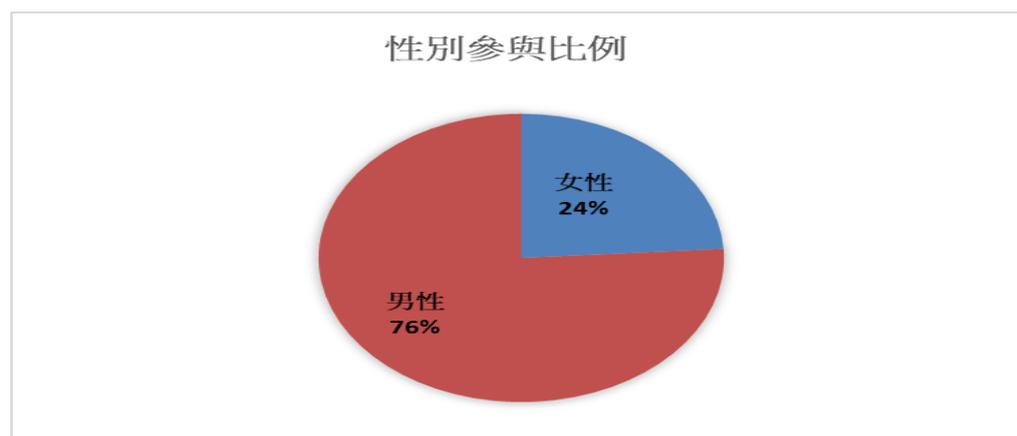
整體而言，UNDP 觀察到疫情期間各國組成的 COVID-19 任務小組或單位，普遍存在女性成員或代表性不足的現象。UNDP 依據其所蒐集到全球近 225 個 COVID-19 任務小組資料，發現任務小組成員中有女性成員的比例，不到所有任務小組的四分之一(24%)(圖 29)；另有 12%的任務小組是完全沒有女性成員。若進一步觀察該些任務小組的領導人性別，絕大多數任務小組的領導人是由男性擔任，比例接近

¹²¹ UNDP, Global Gender Response Tracker, <https://data.undp.org/gendertracker/>.

96%¹²²。

然而，不同地區的 COVID-19 任務小組性別落差程度，仍有不同。大體而言，COVID-19 任務小組的女性成員佔比或是女性擔任領導人的比例，歐洲、北美地區(包含澳洲與紐西蘭)與拉丁美洲地區的表現優於全球標準，其餘地區的表現均未達全球標準(表 8)。

圖 29：全球 COVID-19 任務小組的性別比例



來源：UNDP (2021), COVID-19 Global Gender Response Tracker, Women Remain Absent: COVID-19 Task Force Participation。

表 8：世界各地區 COVID-19 任務小組的性別比例

地區	任務小組的女性成員比例	女性擔任任務小組領導人的比例
全球平均	24%	19%
中亞與南亞	17%	8%
東亞、東南亞與大洋洲	15%	22%
歐洲、北美、澳洲與紐西蘭	32%	27%
拉丁美洲、加勒比海	29%	20%
北非與西非	16%	8%
撒哈拉以南的非洲	20%	17%

來源：整理自 UNDP (2021), COVID-19 Global Gender Response Tracker, Women Remain Absent: COVID-19 Task Force Participation。

¹²² UNDP (2021), COVID-19 Global Gender Response Tracker, Global Factsheet, at 2.

關於亞太地區的 COVID-19 任務小組的性別比例¹²³，整體上已開發經濟體的女性成員參與比例，遠高於發展中國家；唯一的例外是日本，日本 COVID-19 任務小組的女性成員比例僅有 17%，低於全球平均標準(24%)(表 9)。

發展中經濟體的 COVID-19 任務小組性別比例表現，則是互有差異。例如，香港與智利的女性成員比例雖然超過全球標準，且香港的表現也優於部分已開發國家的表現(如美國、日本)，但仍有部分發展中國家的 COVID-19 任務小組成員完全沒有女性參與。即使是經濟發展程度屬於新興工業化國家者，其 COVID-19 任務小組的性別比例也未如想像般地優異，例如新加坡的 COVID-19 任務小組，女性成員只占有所有成員的 9%，低於全球平均標準；反觀智利、秘魯等發展中國家，其 COVID-19 任務小組的女性參與比例分別則為 28%與 13%(表 8)。因此，綜合觀察已開發國家與發展中國家的情形，顯示 COVID-19 任務小組的性別比例似與一國之經濟發展程度不存在相關性。

表 9：亞太地區 COVID-19 任務小組的性別比例

已開發經濟體	女性成員比例	發展中國家(包含新興工業化經濟體)	女性成員比例
澳洲	44%	香港	40%
加拿大	47%	新加坡	9%
紐西蘭	45%	中國	12%
美國	30%	菲律賓	0%
日本	17%	越南	7%
		泰國	9%
		智利	28%
		秘魯	13%
		巴布紐幾內亞	0%

來源：整理自 UNDP 的全球 COVID-19 性別回應追蹤資料庫。

倘若 COVID-19 任務小組的性別落差與一國的經濟發展程度間無相關性，值得探問的是，此性別比例表現是否反映國內的性別平等程度？

本研究使用勞動參與性別比(women-to-men labor force

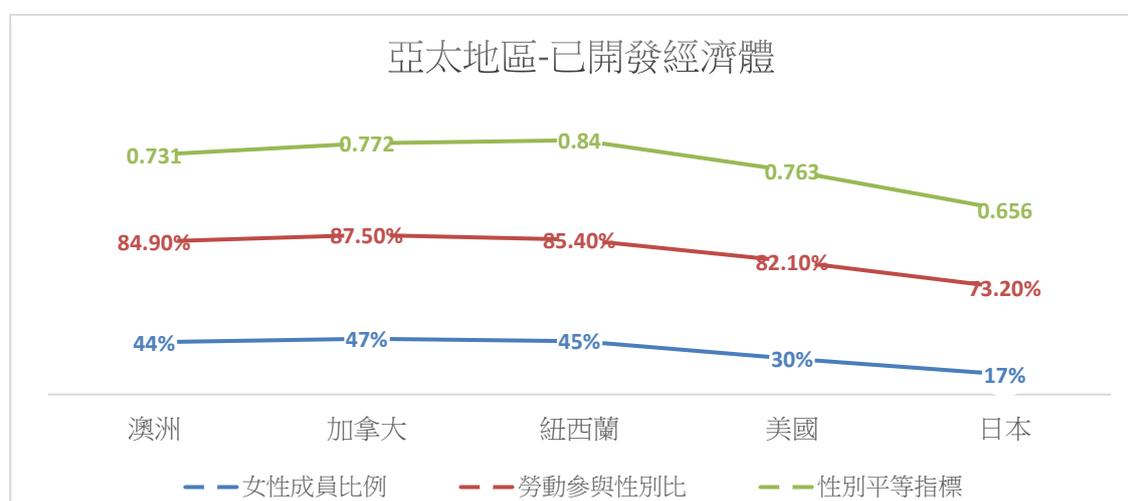
¹²³ 此部分資料只涵蓋日本、澳洲、紐西蘭、加拿大、美國、中國、香港、巴布紐幾內亞、菲律賓、新加坡、泰國、越南、智利與秘魯等 14 個 APEC 會員。

participation)¹²⁴和全球性別平等指標(Global Gender Equality Index)¹²⁵，作為該些亞太地區國家性別平等程度的具體指標，藉此觀察 COVID-19 任務小組性別比例與國內性別平等程度的互動關係。

本研究觀察到，COVID-19 任務小組的性別比例與經濟體的性別平等程度間呈正相關者，已開發經濟體表現較發展中經濟體來得明顯，顯示已開發經濟體的 COVID-19 任務小組，女性成員的比例相當程度反映該國的性別平等程度(圖 30)。

反觀發展中經濟體，COVID-19 任務小組的女性成員比例與國內性別平等程度兩者，卻未出現顯著關聯性，例如新加坡的性別平等程度較智利來得高，但新加坡 COVID-19 任務小組的女性成員比例，不但遠低於智利(28%)，也低於全球平均標準(24%)；菲律賓的性別平等程度也相當優異，但其 COVID-19 任務小組卻是少數沒有女性成員參與的案例(圖 31)。是以，本研究推測 COVID-19 任務小組的成員組成，因為各個國家對於該組織的政策考量和特殊性各有不同，導致成員的性別比例未能如實反映該國的性別發展程度。

圖 30：亞太地區之 COVID-19 任務小組性別比例與性別平等程度(已開發經濟體)

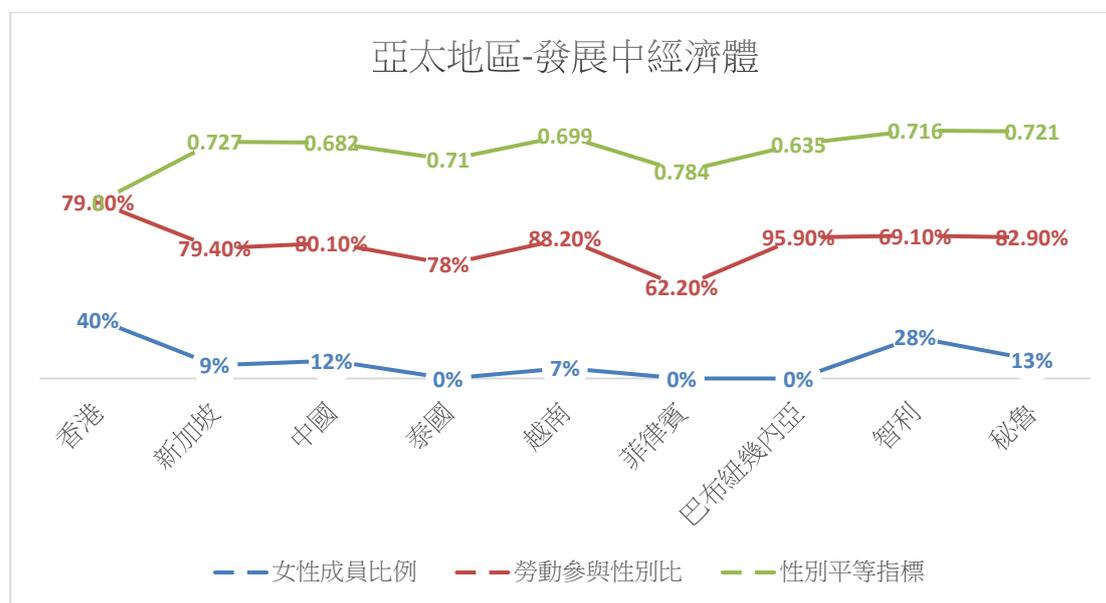


來源：整理自 UNDP 的全球 COVID-19 性別回應追蹤資料庫。

¹²⁴ 資料取自 APEC, supra note 25, at 23.

¹²⁵ 資料取自 StatAPEC 資料庫。

圖 31：亞太地區之 COVID-19 任務小組性別比例與性別平等程度(發展中經濟體，包含新興工業化經濟體)



來源：整理自 UNDP 的全球 COVID-19 性別回應追蹤資料庫。

對於 COVID-19 任務小組的性別表現，除了觀察女性成員的比例外，另一個值得觀察的面向是女性成員的工作屬性。

COVID-19 任務小組的功能，大致上可分為決策功能與專家諮詢功能兩大類。其中，屬於決策功能的任務小組中，有 13% 是完全沒有女性代表或成員；屬於專家諮詢功能的任務小組中，則有 8% 是完全沒有女性代表或成員。另一方面，若從女性成員擔任的角色來看，較多女性是擔任諮詢工作，具有決策權的女性佔比相對較低。具體而言，女性參與 COVID-19 小組者，其中有 33% 的工作屬於專家諮詢，有 24% 則擁有決策權¹²⁶(圖 32)。

若細究 COVID-19 任務小組涉及的業務內容，該些任務小組最多的業務內容是關於公共衛生(44%)、經濟議題則佔 12%，另外涉及跨部門業務的則佔 37%。其中，約有 30% 的女性成員是負責公共衛生業務，比例相較於負責經濟與跨部門業務者來得高(24%)。雖然有近三成的女性負責公共衛生業務，有助於增進公共衛生政策的性別觀點，但是相對於女性佔全球健康照護工作者的比例(70%)，女性在公共衛

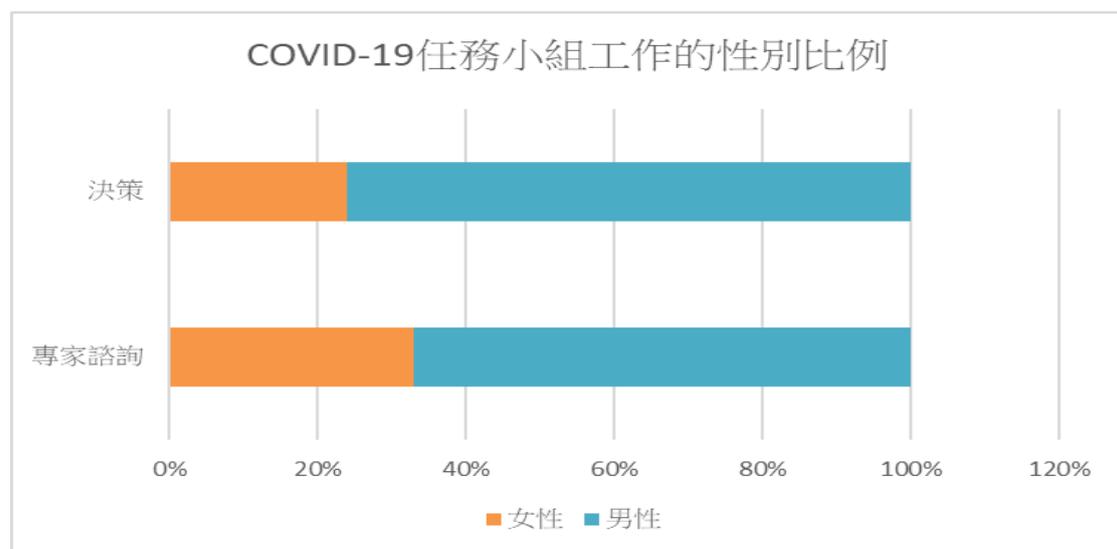
¹²⁶ UNDP (2021), *COVID-19 Global Gender Response Tracker, Women Remain Absent: COVID-19 Task Force Participation*, at 3.

生領域的代表性仍明顯不足¹²⁷。

無論是成員的性別比例或是工作分配上的性別偏差，COVID-19 任務小組都明顯存在的性別差距。此現象突顯出疫情前的性別議題——女性的發聲與領導決策層的代表性不足¹²⁸——依然是需要關注與有待改善的項目。但更重要的意義是，女性被排除在 COVID-19 的政策規劃與決策過程之外，將妨礙政府制定全面性具備性別觀點或性別敏感的政策，以解決女性在疫情期間遭遇到經濟安全威脅、無償照護工作增加、對女性的暴力行為等的困難。

儘管 COVID-19 任務小組是為因應緊急的突發事件，但為確保政策能積極回應並解決女性在疫情期間遭遇的健康、經濟與社會需求，政府也應當確保女性參與相關決策單位和參與決策的平等性¹²⁹。換言之，即使是在緊急事件的非常時期，也應當積極維護女性在決策層面的代表性與發聲管道。

圖 32：全球 COVID-19 任務小組的性別分工狀況



來源：整理自 UNDP 的全球 COVID-19 性別回應追蹤資料庫。

¹²⁷ Id. at 3.

¹²⁸ APEC 每兩年公布一次的「婦女與經濟衡量指標」(the APEC Women and the Economy Dashboard)，將女性的領導力、發生與代表性(leadership, voice and agency)列入 5 項指標之一；APEC 的「拉塞雷納婦女與包容性成長路徑圖」，也將「改善女性在不同決策階層的領導力」(Improving access of women to leadership positions in all levels of decision making)列入 5 項關鍵行動領域之一。該些文件都顯示女性在公私部門的代表性與聲量，對於推動女性經濟與勞動參與至關重要。

¹²⁹ UNDP, supra note 126, at 3.

二、 COVID-19 因應措施的分類與性別觀點

COVID-19 造成的經濟與社會具有普遍性，世界各個地區、各個國家幾乎都因為 COVID-19 引起不同程度的經濟與社會危機。但是，因為各國的經濟狀況、產業結構與社會文化等條件各有不同，要有可以適用於所有狀況的通用性政策，既不切實際也不可行。

惟，透過政策資訊的蒐集與分享，不同國家的作為可成為其他政府調整國內政策的參考或借鏡。因此，UNDP 在蒐整世界各國的 COVID-19 因應措施後，大致依政策目的將該些措施歸納為四種類型：社會保障(social protection)、針對女性的暴力(violence against women)、經濟與財政(economic and fiscal)，以及勞動市場措施(labour market)。

政策措施的類型化除了提供分析各國政府採取的 COVID-19 因應措施的比較基礎，也可做為進一步觀察該些措施如何回應女性在疫情期間遭遇的挑戰的切入點。是以，本研究此部分關於亞太地區的 COVID-19 因應措施，主要是根據 UNDP 蒐集到除了我國以外，其餘 20 個 APEC 會員之 COVID-19 政策資料，並依據 UNDP 的分類進行分析，合先敘明。下表顯示 UNDP 對於 COVID-19 因應措施的類型化觀察。

表 10：UNDP 的 COVID-19 因應措施分類

	措施目的	涉及事項	
第一類	社會保障	1. 社會協助	a. 現金移轉(有條件/無條件) b. 公用設施、住房與財務上支援 c. 實物補給 d. 一次性現金支付 e. 社會津貼 f. 社會照顧 g. 照護現金補助 h. 公共服務
		2. 社會保險	a. 失業津貼 b. 社會安全責任的免除/補助 c. 帶薪病假 d. 家庭/父母/孩童照護請假

			<ul style="list-style-type: none"> e. 津貼 f. 健康照護保險支援
		3. 照護服務	<ul style="list-style-type: none"> a. 孩童照護服務(包含必要工作者) b. 長者的長期照護與障礙者的個人照護
第二類	針對女性的暴力	1. 強化服務	<ul style="list-style-type: none"> a. 熱線與通報機制 b. 警察與司法系統對於尚未被舉報或懲戒之家暴行為(impunity)的作為 c. 庇護所的持續運作與擴大 d. 服務使用的整合 e. 心理支持機構的持續提供 f. 有關針對婦女暴力行為的健康醫療部門的持續性
		2. 提高公眾意識的宣傳	
		3. 將針對婦女與女性的暴力納入 COVID-19 因應規劃	
		4. 數據的蒐集與使用	
		5. 其他措施	
第三類	經濟與財政	1. 公部門對於企業的補助	
		2. 貸款保證	
		3. 公部門對企業的貸款	
		4. 繳稅期限展延	
		5. 金融機構的信貸額度或額外流動性	
		6. 多重措施	

		7. 減稅/免稅	
		8. 信貸/貸款展延、重建或重新談判	
第四類	勞動市場	1. 對於自僱者的薪資補助與收入替代	
		2. 振興措施與企業發展	
		3. 減少工作時數/遠距辦公	
		4. 勞動法規的調整	

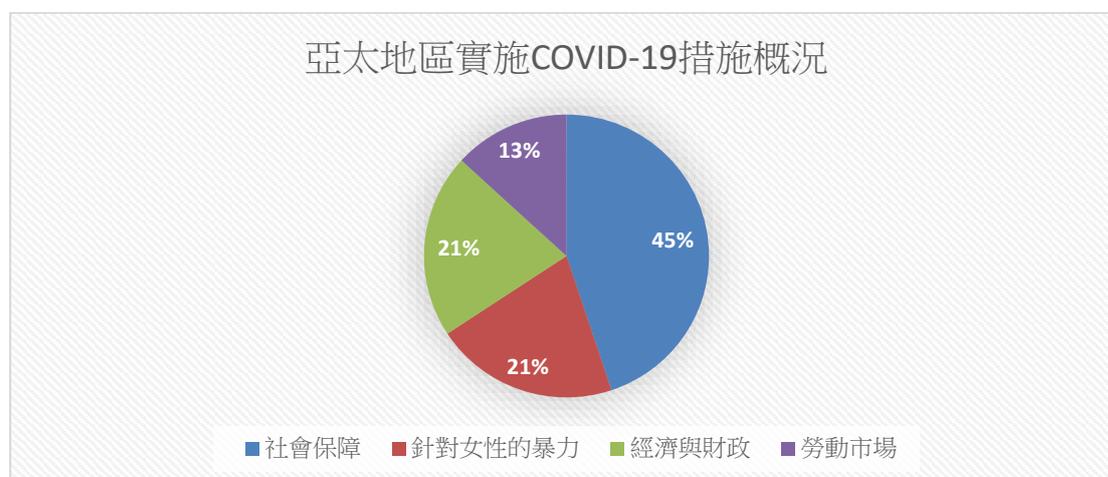
來源：整理自 UNDP 的全球 COVID-19 性別回應追蹤資料庫。

(一) COVID-19 政策的實施類型與概況

整體而言，在全球總計 3,112 項的 COVID-19 措施，以社會保障措施佔最大宗(1,340 項)，因應針對女性的暴力的措施次之(832 項)。屬於經濟財政措施或與勞動市場的措施，數量則相對較少，分別為 580 項與 360 項¹³⁰。

亞太地區實施的 COVID-19 措施概況大致與全球趨勢相符，在總計 508 項措施中，社會保障措施佔最多數(228 項)、勞動市場的措施佔的比重則最低(67 項)。然而，針對女性的暴力的措施與財政經濟措施的比重則不相上下，分別為 106 項與 107 項(圖 33)。

圖 33：亞太地區實施 COVID-19 措施之概況



來源：整理自 UNDP 的全球 COVID-19 性別回應追蹤資料庫。

¹³⁰ UNDP, supra note 126, at 3.

若從亞太地區經濟體的經濟發展程度觀察，已開發經濟體、新興工業化經濟體與發展中經濟體之間採取 COVID-19 因應政策的主要差異，在於針對女性的暴力措施和經濟財政措施這兩類措施的分配比重。

已開發經濟體採取的財政經濟措施數量高於針對女性的暴力的措施(46 項 v. 38 項)；反觀發展中經濟體，針對女性的暴力措施的數量則高於財政經濟措施(61 項 v. 40 項)。而與我國併稱為新興工業化經濟體的新加坡、香港與韓國，該些政府的 COVID-19 措施類型分布，經濟財政措施的數量更是明顯高於針對女性的暴力的措施(21 項 v. 7 項)(表 11)。

細究四類 COVID-19 措施內容，亞太地區經濟體在第一類社會保障部分，提供社會協助(social assistance)的比重最高，共有 136 項；社會保險的措施次之，計有 72 項；照護服務項目的數量則是最少，只有 20 項，佔整體比重不到 9%。其中，關於社會支持的措施，APEC 會員多集中在現金移轉、住房與財務上支援或是實物補給等方式(圖 34)。

第二類針對女性的暴力措施部分，強化服務是亞太地區經濟體相關措施的重點項目，計有 66 項。其中，又以提供熱線與通報機制、警察與司法系統對於未報舉報或未被懲戒的暴力情形的處理，以及持續提供庇護所等，投入較多關注與資源。至於將針對女性的暴力整合進 COVID-19 因應計畫、數據的蒐集與使用、其他措施等所佔的比重都不到 10%(9 項、4 項、8 項)。例如，新加坡是少數亞太地區經濟體將針對女性的暴力因應措施整合進 COVID-19 整體政策者(圖 35)。

從中觀察已開發經濟體的作為，第二類針對女性的暴力措施，採行較多措施除了強化既有服務外，著墨較多是未被歸類的其他措施，例如設置有關職場安全的網站(澳洲)、確保網路安全與監測資通訊科技濫用情形(澳洲)、強化原住民婦女的服務(加拿大)，或是製作 COVID-19 期間針對女性暴力的因應指引(紐西蘭)。反觀發展中國家部分，第二類措施則是側重在強化既有服務和提高公眾意識的宣傳，相關措施各自佔此類措施的 65%與 25%。

第三類關於經濟財政措施，除了「信貸/貸款展延、重建或重新談判」項目沒有被所有亞太地區經濟體採用之外，其餘的項目都還算平均分布。其中又以公部門對企業的貸款、公部門對於企業的補貼與減稅/免稅等三個項目被較多會員採行，分別計有 25 項、23 項與 14 項(圖 36)。

其中，對於已開發經濟體而言，第三類措施較為重視的是公部門對企業的補助、公部門對企業的貸款以及減稅/免稅等項目。反觀新興工業化經濟體與發展中經濟體，此類措施則是偏重繳稅期限展延與公部門對企業的補助；貸款保證、公部門對企業的貸款、金融機構的信貸額度或額外流動性等項目也有被部分會員採用。

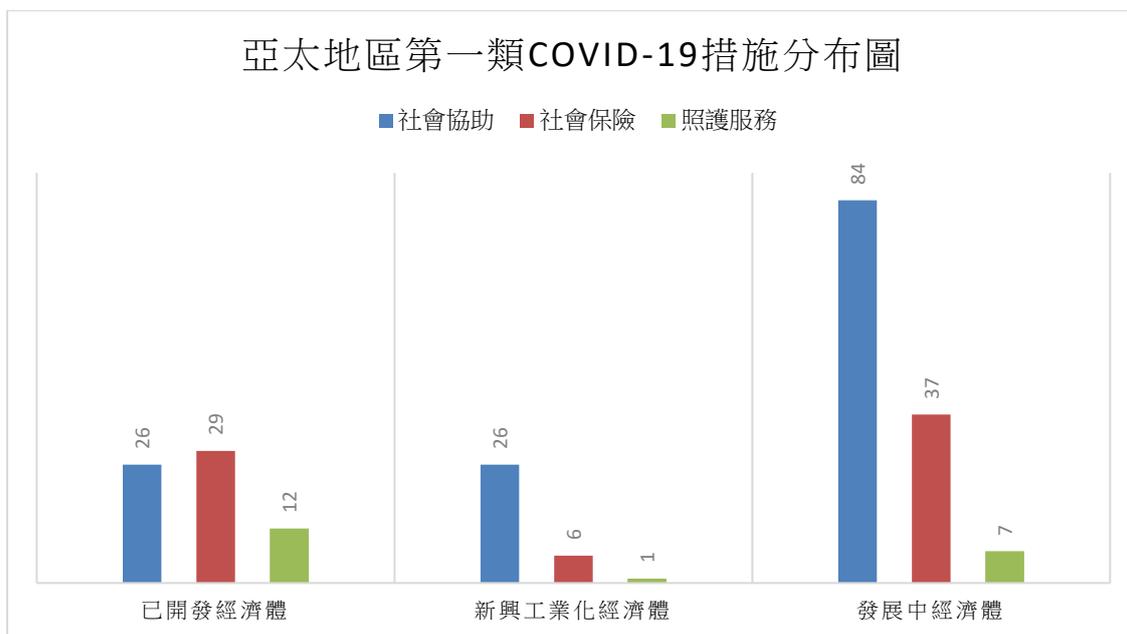
第四類勞動市場的措施中，亞太地區經濟體較為重視的項目是對自雇者的薪資補貼與收入替代，計有 31 項(佔第四類措施的 40%)；其次是振興措施與企業發展，計有 28 項。至於減少工時與遠距辦公、調整勞動規範等措施數量較少，分別是 6 項與 12 項。而且，無論是已開發經濟體、新興工業化經濟體或發展中經濟體，對自雇者的薪資補貼與收入替代以及振興措施與企業發展，都是在勞動市場措施中較受矚目的項目(圖 37)。

表 11：亞太地區採取各類型 COVID-19 措施之彙整表

	社會保障 措施	針對女性的 暴力的 措施	經濟財政 措施	勞動市場 的措施	總計
整體	228 (45%)	106 (21%)	107(21%)	67(13%)	508
已開發經 濟體	67 (40%)	38 (23%)	46 (28%)	15 (9%)	166
新興工業 化經濟體 (香港、新 加坡、韓 國)	33 (45%)	7 (9%)	21 (28%)	13 (18%)	74
發展中經 濟體	128 (47%)	61 (23%)	40 (15%)	39 (15%)	268

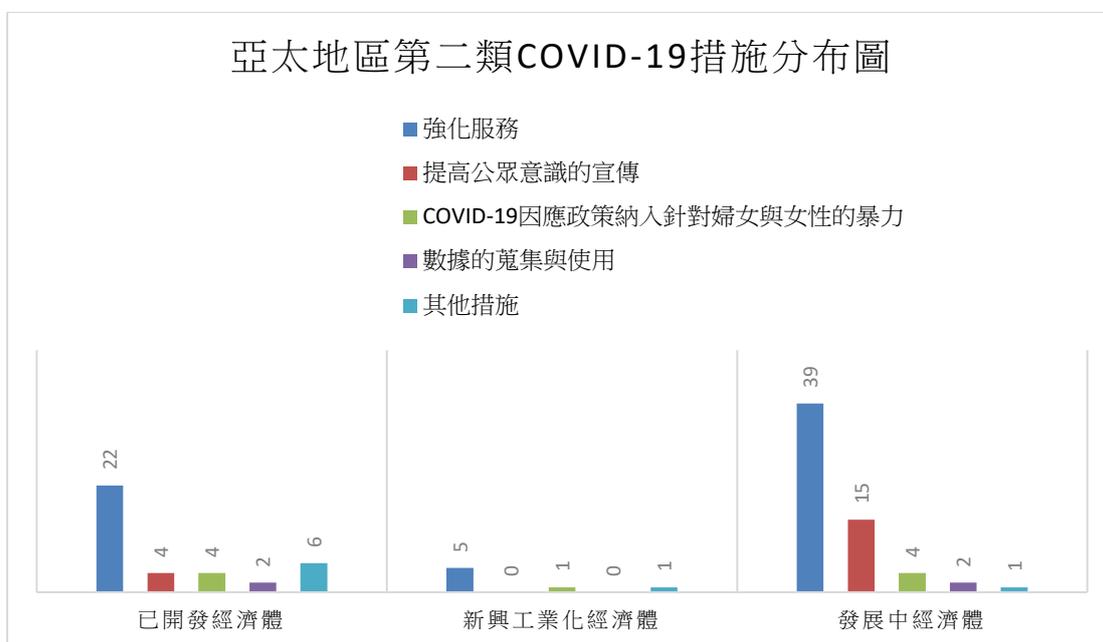
來源：整理自 UNDP 的全球 COVID-19 性別回應追蹤資料庫。

圖 34：亞太地區 COVID-19 措施分布狀況—第一類



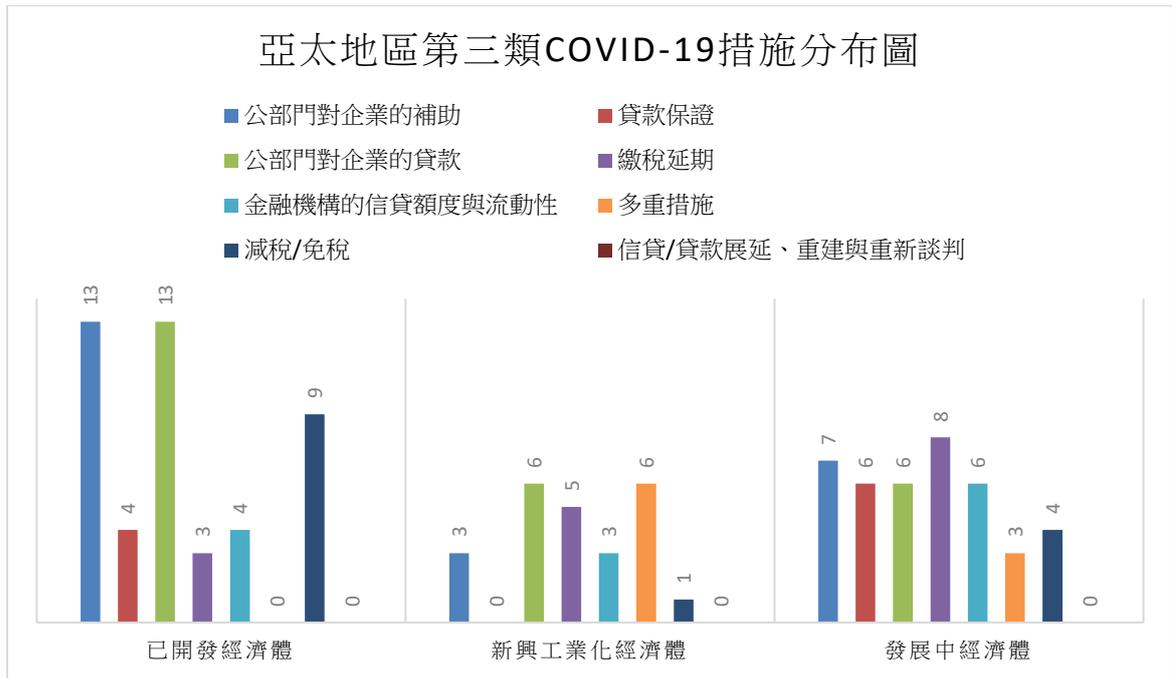
來源：整理自 UNDP 的全球 COVID-19 性別回應追蹤資料庫。

圖 35：亞太地區 COVID-19 措施分布狀況—第二類



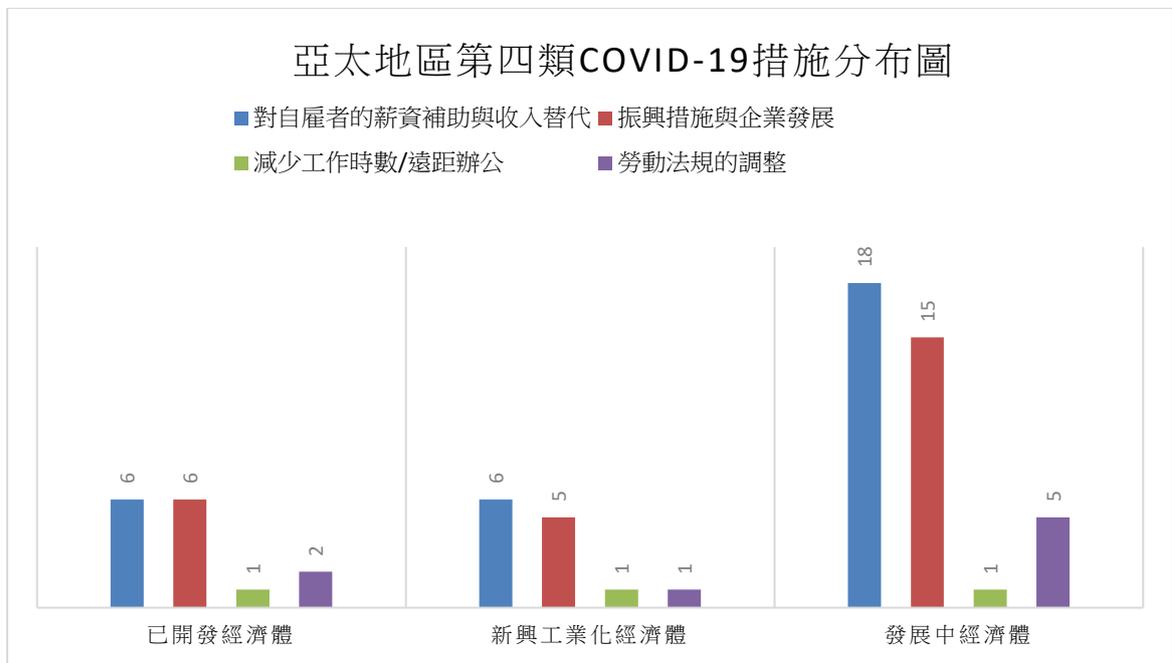
來源：整理自 UNDP 的全球 COVID-19 性別回應追蹤資料庫。

圖 36：亞太地區 COVID-19 措施分布狀況—第三類



來源：整理自 UNDP 的全球 COVID-19 性別回應追蹤資料庫。

圖 37：亞太地區 COVID-19 措施分布狀況—第四類



來源：整理自 UNDP 的全球 COVID-19 性別回應追蹤資料庫。

(二)具性別敏感的 COVID-19 措施

在掌握亞太地區整體的 COVID-19 措施實施狀況，需進一步探究該些措施是否回應女性在疫情期間的需求。

依據 UNDP 的定義，具性別敏感的 COVID-19 措施係指該措施的目的是為尋求解決婦女與女性因為新冠病毒大流行所面臨的具體風險與挑戰。觀察 COVID-19 疫情對於女性的影響，經濟上安全、無償照護工作和針對女性的暴力行為等事項，是整體女性在疫情期間較常遭遇的危險和挑戰。

整體而言，在全球總計 3,112 項 COVID-19 措施中，具有性別敏感的措施只佔整體措施的 41%，計有 1,299 項。該些具有性別敏感的措施之中，佔比最多的是為因應針對女性的暴力，計有 832 項；其次係解決女性在疫情期間的經濟安全性，計有 287 項。至於無償照護工作，則是具有性別敏感措施中比重最低的項目，只有 180 項措施是解決女性在疫情期間遭遇不成比例的照護工作負擔¹³¹。

倘若從 COVID-19 措施的四個分類來看，各自有解決女性在疫情期間面對經濟與社會挑戰的功能。第二類針對女性的暴力的措施最無爭議，政府採行此類措施都可被視為是具有性別敏感的措施。至於第一類關於社會保障的措施，若措施內容能針對女性的經濟安全性或無償照護工作等需求，將可認定為是具有性別敏感的 COVID-19 措施。第三類經濟財政措施部分，倘若一措施對於女性參與為主的產業給予支持，將被推定為有助於保護女性的就業與經濟安全性，則可認定為屬於具有性別敏感的 COVID-19 措施¹³²。在勞動市場部分，措施內容若可解決女性在疫情期間因為失業或就業環境嚴苛，導致其經濟安全性受到威脅，則可被認定為是具有性別敏感的措施。

根據上開定義，社會保障與勞動市場這兩類措施具有性別敏感的措施，只有整體措施的 23%，該些措施主要係為解決女性的經濟安全性與無償照護工作；經濟財政措施類型中，具有性別敏感的措施佔整體措施的比重更低，僅有 12%，該些措施主要係強化女性參與為主的產業，在疫情期間對於女性經濟安全性的威脅¹³³。

若觀察亞太地區的具有性別敏感措施的實施狀況，大致上也符合全球趨勢。具有性別敏感措施佔整體 COVID-19 措施的比例，只有 37%，亦即在總計 508 項措施中，只有 188 項有回應與解決女性在疫

¹³¹ UNDP, *supra* note 126, at 4.

¹³² UNDP (2021), *COVID-19 Global Gender Response Tracker, Factsheet: Arab States Region*, at 3.

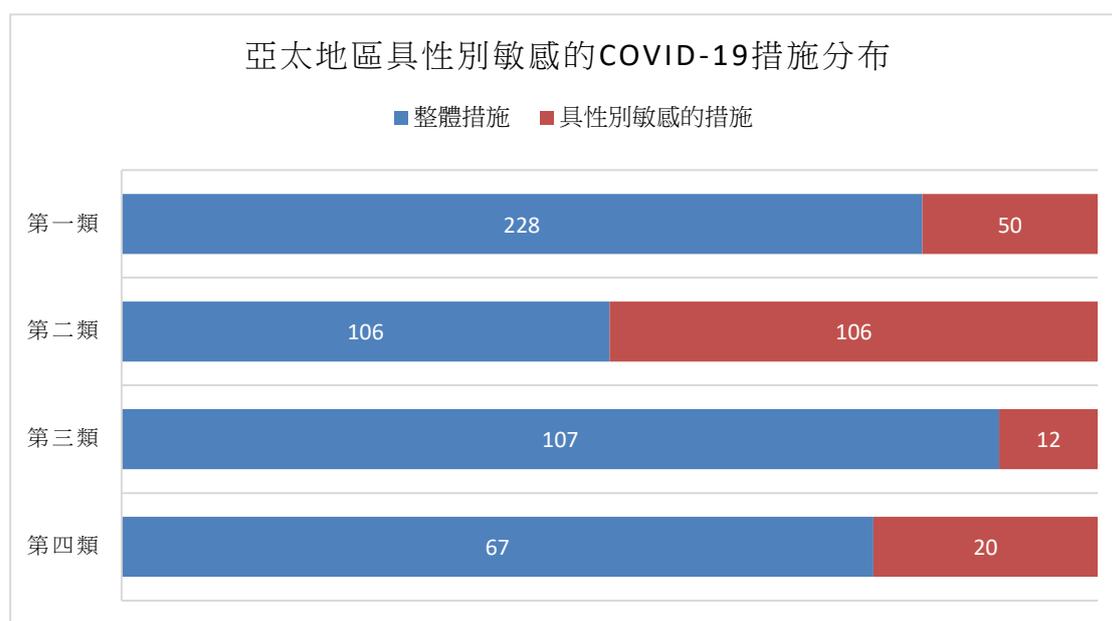
¹³³ UNDP, *supra* note 126, at 5.

情期間所面臨經濟安全、無償照護工作與針對女性的暴力行為等問題(圖 38)。

細究四個 COVID-19 措施類型的各自狀況，除了第二類因應針對女性的暴力行為的措施，完全屬於具有性別敏感的措施外，第一類社會保障措施中具有性別敏感措施的只佔 22%(50 項)；第三類經濟財政方面的措施，其中具有性別敏感措施只佔整體措施的 11%(12 項)；至於勞動市場部分，具有性別敏感的措施則佔整體措施的將近 30%(20 項)(圖 38)。

若從經濟體的經濟發展程度加以觀察，亞太地區的 COVID-19 因應措施中，無論是已開發經濟體、新興工業化經濟體或發展中經濟體，具有性別敏感的措施都集中在第一類(社會保障)與第二類(針對女性的暴力行為)。此外，無論經濟體的經濟發展程度如何，都有針對女性勞動條件與就業環境受到疫情的衝擊，提出相應的措施，只是措施的數量與涉及事項有其侷限性(表 12)。

圖 38：亞太地區具性別敏感的 COVID-19 措施分布



來源：整理自 UNDP 的全球 COVID-19 性別回應追蹤資料庫。

表 12：亞太地區具性別敏感 COVID-19 措施之實施概況

	第一類 COVID-19 措施	第二類 COVID-19 措 施	第三類 COVID-19 措施	第四類 COVID-19 措施
已開發經濟體	18 項/67 項	38 項/38 項	5 項/46 項	6 項/15 項
新興工業化經 濟體	6 項/33 項	7 項/7 項	2 項/21 項	2 項/13 項
發展中經濟體	26 項/28 項	61 項/61 項	5 項/40 項	12 項/39 項
總計	50 項/228 項	106 項/106 項	12 項/107 項	20 項/67 項

來源：整理自 UNDP 的全球 COVID-19 性別回應追蹤資料庫。

值得注意的是，在亞太地區已開發經濟體和發展中經濟體兩陣營中，在第四類勞動市場中採取較多具有性別敏感措施的經濟體分別是澳洲與智利，各有 4 項和 6 項。具體而言，澳洲採取具有性別敏感的勞動市場措施內容，包含促進女性參與 STEM 領域以及在該些領域的教育、提升婦女與女性的技能培訓、提高女性創業計畫。智利具有性別敏感的勞動市場措施，則是聚焦在女性員工的就業支持、女性為負責人的出口企業和為中小企業的相關培訓、開拓友善女性參與的市場，以及提供女性就業與經濟參與的線上平台。

在第一類社會保障措施部分，亞太地區的已開發經濟體除了提供女性勞動者受到疫情影響的收入補助、住戶津貼外，也都為屬於抗疫必要工作者提供照護服務(例如免費孩童照護、相關照護機構即使在封城期間依然為必要工作者提供服務)，並且為勞工提供帶薪照護請假獲補助(照護對象為家人、孩童或長輩)。

其中，已開發經濟體採取的社會保障措施顯示出個別經濟體的關注重點。例如，加拿大的社會保障措施包含對於原住民孩童的照護提供支持、增加學童教育與照護工作者的規劃、補助照護工作者的聘僱。日本的社會保障措施則針對處於妊娠期間的職業婦女，倘若其在疫情期間感受過大壓力，得享有一定期間內安胎假補助；日本也為單親家

庭提供社會支援與相關補助。美國的社會保障措施除了對於勞工在疫情期間突然產生的照護責任提供降稅優惠外，也對在疫情期間面臨經營困難的中小企業雇主給與降稅優惠；零工與自雇者的稅收抵免補助也包含在美國的社會保障措施之中。

至於亞太地區的新興工業化經濟體與發展中經濟體，第一類措施具有性別敏感者，涉及的事項大致雷同，都主要聚焦在對於必要工作者提供照護服務的支持、因為感染疾病或受疫情影響的勞工，給與收入補助與津貼。其中，該些措施中較具特色的，有例如智利提供受疫情影響勞工實物津貼；香港為低收入移民者設置照護基金；韓國則為因應疫情期間突然產生的大量照護需求，對於受疫情影響而有照護需求者，放寬其家人也可登記為有薪照護工作者而獲得政府補助，減少人民無償照護責任的負擔。

三、 COVID-19 因應措施對於女性在疫情期間衝擊的回應

綜觀亞太地區經濟體在 COVID-19 的因應作為，呈現出的性別敏感性仍有不足。一方面是女性參與 COVID-19 任務小組(包含專家諮詢與決策功能)的比例普遍少於男性成員，導致女性在 COVID-19 相關決策的發聲與代表性不足；另一方面則是 COVID-19 具體措施當中，對於女性在疫情間的需求回應有限，大多集中在有關社會保障和針對女性的暴力等兩類措施。

本研究在前揭部分指出，新冠肺炎疫情對於女性的經濟參與帶來若干挑戰，包含：(1)公衛政策衍生出新經營與工作模式，由於新經營與工作模式必須大量倚賴資訊設備與數位能力，導致過去已經存在的數位性別落差因為疫情被進一步擴大，進而影響女性的經濟參與與機會；(2)本次疫情造成孩童與長者的照護需求急速增加，特別是在照護機關與照護工作者在防疫措施下被迫停止提供服務之下，女性原本擔負無償照護與家務工作的責任，也因為疫情緣故而加劇，進而影響女性的工作參與和表現；(3)本次疫情相關的社交距離要求與管制措施，導致高度仰賴人與人接觸的服務產業(如觀光、旅宿、餐飲、美容美髮)，受到的衝擊遠較其他產業來得嚴峻，而該些服務產業也正好是女性勞動集中的領域，導致女性工作者面臨到轉行或轉業的困境；(4)疫情期間興起的零工經濟，雖然使部分被迫離開正式經濟部門的勞動者新的工作機會，但因為該些工作屬於暫時性與短期的非正式部門，參與該些工作勞動者的勞動權益保護，不若在正式部門的全職員工來得完整，勞動條件的風險將加深參與零工經濟的女性勞動者的脆弱。

據此，亞太地區 COVID-19 措施的性別觀點除了 UNDP 點出的面向外，亦可檢視該些措施是否具體回應上開女性在疫情期間遭遇的挑戰。

第一，對於疫情影響女性在服務業經濟參與的部分，觀察亞太地區經濟體採取的經濟財政政策，主要是從產業整體發展的角度出發，針對整體衝擊較大的產業，個別實施紓困補助或振興措施，尚未將本次疫情造成的經濟衝擊特性，進一步連結到產業結構下的性別狀況。

具體而言，本次疫情之所以對於女性之衝擊較男性來得大，是因為疫情影響的產業性質是需要高度仰賴人與人接觸，該些產業正好是女性集中參與的領域。因此，當全球逐漸邁入疫情復甦階段並展望未來發展之際，對於屬於仰賴人與人接觸或實體接觸的產業，應當如何進行產業調整或轉型，以增強因應未來可能的傳染性事件衝擊，雖然無法在當前的產業紓困或振興措施中加以處理，但值得亞太地區經濟體在規劃疫情復甦與發展政策時進行更為全盤的規劃與考量。

第二，對於疫情興起的數位能力需求，主要涉及到勞動市場的措施。觀察亞太地區此類措施的實施狀況，大多集中因為家人有照護需求，員工所需的請假與津貼等事項；對於女性工作者或企業經營者所需的數位能力，則是部分回應或回應有限。

惟部分經濟體在疫情期間的勞動市場措施，有具體考量女性在數位能力的需求。例如，澳洲為鼓勵女性參與 STEM 領域，於 2020 年通過預算，將就 STEM 產學合作課程投入 2,510 萬美元、支持 500 名在 STEM 相關產業工作的女性，透過產學合作方式獲得進階文憑。除了提供學員提供學費補助外，也會補貼合作的企業僱主支應實習工作的相關費用。智利則是針對女性企業家或女性為負責人的企業，提供因應 COVID-19 疫情的培訓課程，包含為女性出口商或參與出口企業的女性負責人，針對疫情當前的商業物流與商業前景提供培訓計畫；針對剛創業的女性或具專業背景的女性，提供關於管理、財務、營銷、創新、領導力與個人發展等因應 COVID-19 疫情的培訓課程；或是為女性企業家的產品與服務建置婦女市場，不但提供數位貿易的培訓課程，也提供該些企業的產品與服務進行商業交易的數位平台。

第三，對於從正式部門轉換到非正式部門的女性勞動權益的保障，

觀察亞太地區經濟體的 COVID-19 因應措施，對於非正式部門的勞動者權益，尚未有全面的措施，主要是集中在個別勞動型態的紓困與補助，例如美國給與零工與自雇者稅收抵免優惠。換言之，目前的勞動市場措施尚未觸及到勞動者在正式部門與非正式部門之間轉換時的權益保障。

第四，疫情期間對於女性加重的無償家務與照護負擔，此部分的政策會與勞動市場、社會保障等措施範圍相重疊。觀察亞太地區經濟體的措施，多數國家的社會保障措施與勞動市場措施有提供員工照護假的補貼與支持方案，或是為必要工作(服務)工作者提供照護服務的支援。但是，該些措施尚未全面考量到不同家庭型態(如單親家庭)、不同收入狀況和不同工作性質等因素會影響到照護需求與內容。因此，目前整體上亞太地區國家提供的照護假、照護津貼與照護機關的提供，該些措施的彈性不僅尚不足以應付多元的照護需求，也無法有效解決無償家務與照護責任存在的性別落差。

惟部分經濟體有逐步考量到政府在照護支持的任務，例如加拿大的社會保障措施已有加重政府介入功能，包含支持原住民孩童的照護、增加孩童教育與照護工作者的就業規劃、給與聘僱照護工作者的補助；日本也提供單親家庭在疫情期間所需的社會支援與補助；香港則提供低收入移民者設置照護基金，因應該些居民在疫情期間所需的照護需求。

最後，關於疫情期間針對女性的暴力，雖然亞太地區經濟體都有關注且強化此部分的作為，但若細究該些措施的內容，主要是強化既有服務或維持既有機構運作。對於數位時代下，女性遭遇到肢體暴力以外的網路霸凌或網路暴力，或是疫情期間以居家辦公為主的環境下衍生的暴力事件，尚未給與足夠的關注。少數經濟體，如澳洲已經有開始關注數位時代下的新型態性別暴力情形，因此強化疫情期間線上安全的監測，並針對疫情期間的性別暴力成立特別任務小組作全面性的監管。

陸、 APEC 在疫情下女性經濟參與扮演的角色

一、 APEC 性別主流化的發展

亞太地區約有近 6 億的女性勞動人口，其中六成以上處於正式經濟部門¹³⁴。有鑑於女性對於區域經濟的貢獻，APEC 一直致力於女性的經濟參與和包容性政策¹³⁵。

APEC 雖然最早於 1993 年間，由加拿大主導的人力資源發展工作小組開始推動性別平等教育與訓練計畫，目的是為培育區域內經濟發展人力。隨著聯合國於 1995 年提出性別主流化 (gender mainstreaming)，鼓勵所有政策活動能落實性別意識，使政策規範與資源配置等可真正反映性別平等，APEC 開始將婦女議題上升到部長層級的會議討論¹³⁶。

1996 年的 APEC 經濟領袖代表聲明回應聯合國的性別主流化議題。當年領袖代表們除了指示部長們與私部門合作，尋找鼓勵所有 APEC 經濟體參與並推動茂物目標的方法，也要求部長要特別重視婦女與青年的充分參與¹³⁷。隔年，APEC 正式將性別議題納入部長層級的議程。並隨著討論議題涵蓋越廣，為整合不同議題並配合 APEC 的組織精簡，2011 年在美國主導下成立婦女經濟政策夥伴 (PPWE)，奠定 APEC 的婦女包容性政策涵蓋 5 大支柱：(1) 獲得資本與資產 (access to capital and assets)；(2) 市場近用性 (access to markets)；(3) 技能、能力建構與健康 (skills, capacity-building and health)；(4) 領導力、發聲及代表性 (leadership, voice and agency)；(5) 創新與科技 (innovation and technology)¹³⁸。自此，PPWE 成為 APEC 組織中負責性別議題的次級論壇，每年固定協助召開部長層級會議的「婦女與經濟論壇」(Women

¹³⁴ APEC, Policy Partnership on Women and the Economy, <https://www.apec.org/groups/som-steering-committee-on-economic-and-technical-cooperation/working-groups/policy-partnership-on-women-and-the-economy> (last visited 10/31/2021).

¹³⁵ Patrice Braun (2020), *Mainstreaming gender in trade policy: The APEC Gender Inclusion Guidelines*, <https://ictsd.iisd.org/opinion/mainstreaming-gender-in-trade-policy-the-apec-gender-inclusion-guidelines> (last visited 10/31/2021).

¹³⁶ 行政院性別平等會，Gender 萬花筒：APEC 婦女議題發展沿革，<https://www.gender ey.gov.tw/International/System/GenderPolicy/DealData.aspx?sn=dmiWOG8Q0nAs4eErzSD4%2BQ%3D%3D> (最後瀏覽日：2021 年 10 月 31 日)。

¹³⁷ APEC, 1996 Leaders' Declaration.

¹³⁸ APEC, 2011 High Level Policy Dialogue on Women and the Economy, https://www.apec.org/Meeting-Papers/Sectoral-Ministerial-Meetings/Women/2011_women (last visited 10/31/2021).

and Economy Forum，以下簡稱 WEF)¹³⁹。

APEC 性別主流化工作已經累積相當多成果。

1. APEC 婦女與經濟衡量指標(The APEC Women and the Economy Dashboard): APEC 自 2015 年起每 2 年一次提出報告，根據 PPWE 的 5 大支柱所發展出的衡量指標追蹤 APEC 經濟體與亞太區域的發展¹⁴⁰。今年發布的「2021 年 APEC 婦女與經濟衡量指標」報告指出若干女性經濟參與獲得改善之處，包括：(1)大多數 APEC 經濟體的女性在獲得資本與資產部分的機會有所提升，為女性收入提供相當保障並有助於作出經濟性決定；(2)大多數 APEC 經濟體已有立法禁止求職過程中的性別歧視、給予帶薪產假與育兒假的經濟體數量有增加趨勢，並確保女性享有與男性相同的夜間工作時間與身分保障¹⁴¹。

另一方面，該報告也指出依然存在的缺失。具體包括：(1)有半數以上經濟體尚未立法保障男女同工同酬；(2)女性在獲得信貸部分依然受到性別與婚姻狀況方面的歧視與限制；(3)女性的政治代表性不足，恐削弱 APEC 在促進婦女經濟參與與社會包容政策所取得的成果；(4)性別統計資料(gender-disaggregated data)依然存在落差與不足的情形，妨礙掌握亞太地區女性經濟賦權狀況較為全面與精確的圖像，亦造成相關政策設計的困難度。例如女性在私部門擔任領導職務的數據不足，將無法精確掌握女性在私部門的代表性；女性參與 STEM 領域的就業與研究狀況、線上購物與線上支付的女性用戶等數據也有所欠缺，在無法掌握女性在 STEM 領域的發展和數位經濟的參與狀況之下，相關政策將難以精準回應女性的需求¹⁴²。

2. APEC 性別包容性指南(APEC Gender Inclusion Guidelines)¹⁴³：為回應 2014 年雙部長聯合聲明指示 PPWE 應與其他 APEC 論壇合作將性別觀點納入 APEC 工作¹⁴⁴，以及 2016 年 APEC 經濟領袖代表們承諾將支持性別平等的主流化工作與婦女賦權納入 APEC 工作

¹³⁹ 林廷育(2020)，〈APEC 婦女議題暨拉塞雷納婦女及包容性成長路徑圖〉，《一次看懂 APEC 十大議題》，頁 121，APEC 研究中心。

¹⁴⁰ 2021 年發布的「APEC 婦女與經濟衡量指標報告」，共使用 95 項指標，其中「獲得資本與資產」項計有 16 個指標、「市場近用性」項目計有 20 個指標、「技能、能力建構與健康」項目計有 15 個指標、「領導力、發聲及代表性」計有 21 個指標、「創新與科技」項目計有 23 個指標。

¹⁴¹ APEC, *supra* note 34, at xii.

¹⁴² *Id.* at xii-xiii.

¹⁴³ APEC (2017), APEC Gender Inclusion Guidelines, file:///C:/Users/user/Downloads/217_PPWE_Gender%20Inclusion%20Guidelines.pdf (last visited 10/31/2021).

¹⁴⁴ APEC, 2014 APEC Ministerial Meeting Statement.

¹⁴⁵，在越南主導下於 2017 年通過「APEC 性別包容性指南」。該文件目的是促進 APEC 組織的性別包容性，除了協助各個論壇在推動各自活動與跨論壇活動時能考慮到性別議題，也為各個論壇如何將性別平等指標各自的工作計畫、年度報告與項目等提供指導性原則。此文件不僅整合 APEC 既有的性別評估指標，也補充「1999 年婦女融入 APEC 架構」(Framework for Integration of Women in APEC)提出的評估原則¹⁴⁶。

3. APEC 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))¹⁴⁷：智利於 2019 年擔任 APEC 主辦經濟體時，考量到 APEC 未來的性別議題與婦女賦權發展提供具體的發展策略與執行方向，且為使相關工作落實到所有論壇與次級論壇，規劃出婦女與包容性路徑圖，該文件嗣後獲得部長們通過。該文件設定了四大目標，包含制定就業環境和工作條件的非歧視性政策與相關規範、制定資本取得和信貸權利的非歧視性政策與相關規範、提高亞太區域高等教育中 STEM 科系畢業生以及相關領域研發職位的性別平衡，以及促進亞太區域領導職位的性別平衡並縮小性別落差。為實現該些目標，該文件化 5 大關鍵行動領域，分別為(1)提升亞太區域內婦女經濟貿易賦權和參與管道；(2)強化女性的勞動市場參與；(3)增加女性領導者比例和參與決策機會；(4)透過技能培訓及工具整備達到縮短數位素養的性別落差；(5)利用數據加速婦女經濟賦權目標的實踐。
4. APEC 2020 經濟政策報告—結構改革與婦女賦權(2020 APEC Economic Policy Report: Structural Reform and Women Empowerment)：APEC 在經濟委員會(Economic Committee)每年會選定特定主題，調查與分析結構改革與該主題的連結，並將結果撰擬成年度經濟政策報告發表。2020 年經濟政策報告的主題正是「結構改革與婦女賦權」。該報告探討亞太區與 APEC 經濟體在過去 20 年間採取的結構性改革與措施，如何確保婦女充分參與的機會以促進經濟與社會的包容性。此報告結果是奠基在觀察 APEC 經濟體在 5 項關鍵領域的相關政策作為，此 5 項關鍵領域包括：(1)教育、培訓與技能的獲得；(2)信貸與金融服務的取得；(3)產假、重返職場與育兒支持；(4)就業限制與實例；(5)免於暴力的自由與行動自由¹⁴⁸。此份報告指出若干阻礙女性經濟參與的原因，例如文

¹⁴⁵ APEC, 2016 Leaders' Declaration.

¹⁴⁶ APEC (1999), Framework for Integration of Women in APEC, file:///C:/Users/user/Downloads/99_gfpn_framework_integratiion.pdf (last visited 10/31/2021).

¹⁴⁷ APEC, The La Serena Roadmap for Women and Inclusive Growth (2019-2030), supra note 23.

¹⁴⁸ APEC, supra note 25, at vi.

化規範與家庭照護責任的刻板印象、家庭與工作間的平衡、薪資待遇的性別落差、法規的不完整與不完全、影響女性勞動參與的整體經濟環境、其他涉及種族、族群、性向等障礙¹⁴⁹。

該份報告也針對疫情對於女性造成的衝擊提出幾點觀察：(1)學校與工作場所的封鎖措施意味著受僱女性居家辦公時，將同時承擔育兒、照護與家務，不只影響其生產力，也可能迫使女性放棄工作。因此，疫情加重女性的家庭責任與負擔，導致女性就業風險上升。(2)疫情下的封鎖措施使民眾面臨工作與收入風險的壓力，導致暴力侵害女性的案件數量增加。另一方面，防疫措施也造成人力與資源的減少或取得困難，在受害者被迫與施虐者共處一室，也阻礙相關服務的提供¹⁵⁰。

據此，此報告呼籲 APEC 重新檢視政策推動重點，並制定適當相應措施鼓勵 APEC 經濟體對於女性在疫情下的處境採取行動，並藉此完善和改革既有的法律規範與加強執行。該報告也提供經濟體具體的政策建議，例如完善性別統計資料的蒐集、追蹤、檢視與分析、增進公私部門間的合作、透過全政府方式(the whole-government approach)堅定政府推動女性經濟賦權的政治決心與作為、提升女性在 STEM 領域的參與以確保能掌握以科技為核心的第四次工業革命的機遇、確保女性免於暴力與騷擾、增加女性在政治決策的角色，以及透過法律落實與良好實踐以支持女性取得家庭與工作間的平衡¹⁵¹。

二、 APEC 推動疫情下女性經濟參與議題的方向

自 2020 年年初爆發疫情以來，亞太地區與各經濟體依然處於疫情反覆，經濟與社會秩序尚未能脫離疫情的影響。有鑑於此，APEC 婦女與經濟論壇這兩年的會議主軸都是呼應疫情下女性面臨的挑戰與困難。

2020 年的 APEC 婦女與經濟論壇在「促進女性經濟賦權以強化後疫情的復甦與韌性」的主題下，與會代表們肯認疫情加劇既有的經濟與社會不平等，並了解女性在疫情下受到包含失業、無償照護與家務工作、為中小企業導致的經濟衝擊、以及接近科技的不平等。為解決此些困難，與會代表們承諾將把婦女與女性作為經濟復甦的核心，創造機會使女性得以發揮潛能，透過解除障礙加速具包容性與永續性

¹⁴⁹ Id., at 36-37.

¹⁵⁰ Id., at vii.

¹⁵¹ Id. at vii-viii.

的復甦，並於會中鼓勵經濟體採取性別回應方式(gender responsive approaches)，解決阻礙女性經濟參與的規範上和結構上障礙，且將女性經濟賦權整合進復甦計畫之中¹⁵²。我國由經濟部王部長美花代表出席，分享我國政府在疫情期間提供女性企業主即時財務紓困、轉型與應變能力建構等培訓課程，並針對女性集中參與的產業(如零售、餐飲與觀光等服務業)提供紓困措施¹⁵³。

今年 APEC 婦女與經濟論壇的主題是「疫情時代促進女性經濟賦權」。與會代表們除了肯定與承諾將落實「拉塞雷納婦女與包容性成長路徑圖」目標外，並針對推動性別平等與女性經濟賦權提出更為全面性的具體作為，鼓勵經濟體們採取行動¹⁵⁴。今年我國也是由王部長美花代表出席會議，並與其他經濟體分享我國為中小型企業及新創事業放寬融資及還款條件、輔導女性業者提升數位技能、加速女性從業人數較多且受創嚴重的產業復甦力道，並藉由發放家庭防疫補貼、提供第一線醫護人員 24 小時居家托育等方式減輕女性的照顧壓力，且積極消除因疫情加劇的家庭暴力和關注網路性別暴力議題¹⁵⁵。

基於婦女與經濟論壇的與會代表層級與政策高度，綜合這兩年此會議對於如何因應女性在疫情下的經濟參與挑戰所提出的建議作為，可瞭解 APEC 未來對此議題的發展方向，作為我國未來提案與貢獻的基礎。該些事項包括：

- 收集、分析、傳遞和使用性別統計資料，不僅標定存在性別落差和障礙，並作為有效因應措施的核心基礎
- 對於國內法規政策進行結構改革，以創造有利於促進女性參與正式經濟。與此相關的舉措計有：
 - (1) 解決薪資待遇的性別落差與職業隔離
 - (2) 促進工作與生活的平衡、無償家務工作和照顧責任的平等分擔
 - (3) 促進非歧視性、高品質和持續性的就業機會(包括較高的薪資待

¹⁵² APEC, 2020 APEC Women and the Economy Forum, https://www.apec.org/Meeting-Papers/Sectoral-Ministerial-Meetings/Women/2020_women (last visited 10/31/2021).

¹⁵³ 外交部，2020 年「亞太經濟合作」(APEC)主辦會員馬來西亞召開「婦女與經濟論壇」(Women and the Economy Forum, WEF)，https://subsite.mofa.gov.tw/igo/News_Content.aspx?n=106241E966C563C0&sms=9C13959F19F93B2F&s=0DA42A88A2A2969B (最後瀏覽日：2021 年 10 月 31 日)。

¹⁵⁴ APEC, 2021 APEC Women and the Economy Forum, https://www.apec.org/Meeting-Papers/Sectoral-Ministerial-Meetings/Women/2021_women (last visited 10/31/2021).

¹⁵⁵ 行政院，我國參與 APEC 婦女與經濟論壇 分享紓困及振興措施 促進疫情時代女性經濟賦權，<https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/7a935b7b-745e-408d-b902-de4b3691febf> (最後瀏覽日：2021 年 10 月 31 日)。

遇與較具成長性的職業)

- (4) 解決工作場所任何形式的性別暴力問題
 - (5) 確保獲得健康資訊和服務(包括性健康和生育健康服務)
 - (6) 解決非正式經濟的問題並促進婦女從非正式經濟轉向正式經濟的過渡階段
 - (7) 支持女性創業和女性為負責人的微中小企業(包括解決法律和監管的歧視性待遇，使女性能更好地獲得就業、企業所有權、接近市場和取得信貸)
 - (8) 促進能安全地取得可負擔且安全的交通方式與行動方案
- 關注無償與待遇過低的照護與家務工作以支持勞動力，並探討如何共同解決婦女與女性承擔責任的戰略，例如擴大可負擔且易於使用的孩童與長者的照護設施、取得社會保護系統、分享技術與數位解決方案的最佳實踐
 - 支持婦女和女性的教育、培訓和技能發展(包括商業、創業和新興領域)，使婦女得以更充分地參與未來的勞動市場。
 - 促進獲得數位技能培訓的平等(特別是關於資通訊技術、STEM、金融知識、金融工具與其他商業相關技術)，並消除教育、培訓和技能發展中存在的性別刻板觀念與歧視
 - 強化私部門參與 APEC 並一同加速女性經濟參與和領導力，發揮公私部門合作的綜效

另外，有鑑於疫情對於就業與職場健康與安全的重要性，APEC 曾於 2015 年間，在美國發起下並由 PPWE、人力資源發展工作小組與衛生工作小組共同合作提出的「APEC 健康女性、健康經濟體：政策知識工具包」(The Healthy Women, Healthy Economies Toolkit)¹⁵⁶。該文件將相關政策分為 5 個領域：工作場所健康與安全、健康覺知及取得服務、工作與生活平衡、性與生育健康、性別暴力。依據此 5 項領域進一步界定具體議題、相關措施與執行者。由於上述 WEF 提出的建議部分與該文件建議的具體議題相呼應，此文件或可成為 APEC 經濟體未來推動 WEF 建議改善女性經濟參與工作的基礎。該文件針

¹⁵⁶ APEC, The Healthy Women, Healthy Economies Toolkit, <https://www.apec.org/healthywomen/Reports/Reports> (last visited 10/31/2021).

對 5 項領域的相關議題整理於下¹⁵⁷：

- 工作場所健康與安全：(1)根據職業安全與健康法令規範，保障女性勞工的需求；(2)強化對弱勢女性勞工的保障；(3)透過教育訓練，協助移工瞭解在就業國的職業安全健康規範，以及所面臨的健康風險；(4)安排適當的政策與計畫，以因應懷孕與哺乳女性的需求；(5)關於職業災害與職業病的防治、診斷、補償與康復的性別覺知需求；(6)納入性別統計資料，以檢測女性實際面對質借安全與健康法規問題時的需求。
- 健康覺知及取得服務：(1)分列指標與數據；(2)提升女性對於自身的疾病覺察，包括非傳染性與傳染性疾病、生活型態的風險因素；(3)提升女性對於疾病症狀、診療方式選擇的覺知；(4)為提升覺知，設立特定機制與方案，協助弱勢女性(如原住民、跨境勞動、移工、非正規工作者、臨時工以及都市的貧困者)能更輕易取得醫療照護；(5)女性健康的財務保障需求；(6)提供更貼近女性健康需求的醫療保健計劃與倡議。
- 性與生育健康：(1)協助女性在人生各階段(包括孕/產婦、新生兒、幼兒健康與營養、性與生育健康)，取得健康服務；(2)協助女性在人生各階段增進覺知；(3)為女性的人生各階段提供孕/產婦、新生兒、幼兒健康與營養、性與生育健康的高品質服務；(4)保護女性、青少年不受歧視。
- 性別暴力：(1)工作場所中缺乏下列認識：關於性騷擾的構成要件、性騷擾對女性健康及生產力的影響；(2)於工作場所遭遇性騷擾的女性支援機制；(3)女性移工、家務與行動工作者，處於性騷擾與性別暴力的風險；(4)對於親密伴侶暴力的形式、暴力行為對女性健康與生產力的影響等議題不甚瞭解。
- 工作與生活平衡：(1)女性於工作場所面臨的懷孕歧視；(2)強化病假與帶薪假的政策；(3)強化家庭照顧的方案；(4)支持母乳哺育的政策；(5)應於工作場所中安排彈性時間表；(6)建構對雙重負擔的覺知。

¹⁵⁷ 以下內容參考由財團法人婦女權益促進發展基金會提供的繁體中文版。

柒、 我國之 COVID-19 因應措施性別觀點與政策建議

一、 我國之 COVID-19 因應措施

對於 COVID-19 疫情造成的經濟與社會問題，我國政府也採取相關的因應措施。自 2020 年 1 月 15 日通過「嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例」迄今，許多部會根據我國不同產業、勞動者、企業與學生等受到疫情的衝擊與影響，提出相對應的補助與支持方案，並依據疫情嚴重程度進行滾動式調整。在參考行政院 1988 紓困振興專區彙整的相關措施以及經濟部王部長美花於今年婦女與經濟論壇分享的我國施政經驗，本研究主要彙整經濟部、交通部、勞動部與教育部等部會提出的紓困政策，並依上開分析亞太地區國家的 COVID-19 因應措施的 UNDP 分類方式，整理我國重要施政內容如下：

(一) 社會保障

依據 UNDP 的分類，有關實現社會保障目的的 COVID-19 因應措施包含政府提供社會照顧的津貼與補助、失業與家庭的津貼、孩童與長者照護需求的支援等面向。我國相關措施屬於此類因應措施者，包括：

1. 針對全民受惠的一次性紓困方案，如行政院分別於 2020 年 6 月與今年 10 月推出全民均可享有的三倍券¹⁵⁸與五倍券政策¹⁵⁹；其中，政府在三倍券方案也針對中低收入戶及弱勢者，直接將兌換三倍券所需的 1,000 元匯入該些民眾帳戶，使他們得以領取三倍券進行消費。五倍券方案則是進一步由政府負擔兌換五倍券的費用，無論是我國公民、外籍配偶、持永久居留證及外交官員證之外國人士，均可享有此振興措施。
2. 勞工失業或停業津貼：勞動部對於勞動者受到疫情影響而遭遇減班休息、停業或是失業的勞動者，抑或是自營作業者，分別提供勞工紓困貸款及利息補貼，或是一次性現金補貼。

(1) 「勞動部對受嚴重特殊傳染性肺炎影響勞工紓困貸款及利息

¹⁵⁸ 行政院，「振興三倍券」壹仟變參仟 蘇揆：「三好一溫暖 經濟加速轉」，<https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/cfdb68c-883c-450a-b3e3-b32954839837> (最後瀏覽日：2021 年 10 月 31 日)。

¹⁵⁹ 行政院，振興五倍券將開跑 蘇揆：「更好領、更好用、更刺激」 帶來更大振興效果，<https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/10b2dc42-ce72-41c8-99c2-8243b9f5ed5b> (最後瀏覽日：2021 年 10 月 31 日)。

補貼作業須知」：依據勞動部公布的「勞動部對受嚴重特殊傳染性肺炎影響勞工紓困貸款及利息補貼作業須知」，¹⁶⁰對於有參加勞工保險或僅參加職業災害保險之受雇勞工，若遭遇減班休息、停業或失業者，政府提供貸款、信用保證與利息等補貼，其中每次貸款金額最高為 10 萬元、利息補貼期限最長為 1 年。此項貸款與利息補貼措施，也適用於自營作業者和無一定雇主的勞工。此外，政府對於受疫情影響之勞工也提供防疫津貼，例如依每月工時最高 80 小時計算、每人每月 2,000 元，用人單位依進用人員實際上工作時數按比例核給。

- (2) 「勞動部因應嚴重特殊傳染性肺炎影響辦理部分工時受雇勞工生活補貼計畫」：對於部分工時之受雇勞工，勞動部則依據「勞動部因應嚴重特殊傳染性肺炎影響辦理部分工時受雇勞工生活補貼計畫」，¹⁶¹對於符合條件者(有參加就業保險、勞工保險或參加職業災害保險)，一次發給 1 萬元津貼。惟此項津貼不得與其他機關提供之補助、津貼或性質相同者重複申請。¹⁶²
- (3) 《就業保險法》失業給付：按就業保險法規定，投保就業保險之勞工若非自願離職、辦理退保當日前 3 年內就業保險年資合計滿 1 年以上、具有工作能力及繼續工作意願、向公立就業服務機構辦理求職登記，且自登記日起 14 日內仍無法推介就業或安排職業訓練者，得申請失業給付，最長發給 6 個月。因此，因 COVID-19 疫情而遭遇失業之勞工，只要符合《就業保險法》規定上開條件者，得請領失業給付。

¹⁶⁰ 勞動部，勞動部對受嚴重特殊傳染性肺炎影響勞工紓困貸款及利息補貼作業須知，<https://laws.mol.gov.tw/FLAW/FLAWDAT01.aspx?id=FL093684> (最後瀏覽日：2021 年 10 月 31 日)。

¹⁶¹ 勞動部，勞動部因應嚴重特殊傳染性肺炎影響辦理部分工時受雇勞工生活補貼計畫，<https://www.mol.gov.tw/media/9623877/110%E5%B9%B46%E6%9C%8824%E6%97%A5%E8%A8%82%E5%AE%9A%E5%8B%9E%E5%8B%95%E9%83%A8%E5%9B%A0%E6%87%89%E5%9A%B4%E9%87%8D%E7%89%B9%E6%AE%8A%E5%82%B3%E6%9F%93%E6%80%A7%E8%82%BA%E7%82%8E%E5%BD%B1%E9%9F%BF%E8%BE%A6%E7%90%86%E9%83%A8%E5%88%86%E5%B7%A5%E6%99%82%E5%8F%97%E5%83%B1%E5%8B%9E%E5%B7%A5%E7%94%9F%E6%B4%BB%E8%A3%9C%E8%B2%BC%E8%A8%88%E7%95%AB.pdf> (最後瀏覽日：2021 年 10 月 31 日)。

¹⁶² 勞動部於 2021 年 8 月 11 日修正「勞動部因應嚴重特殊傳染性肺炎影響辦理部分工時受雇勞工生活補貼計畫」的適用範圍，將「依法不得參加就業保險的中高齡再就業者」，以及「2021 年 7 月份薪資受影響的全時受雇勞工」納入補貼範圍。勞動部，<https://www.mol.gov.tw/media/9624093/110%E5%B9%B48%E6%9C%8811%E6%97%A5%E4%BF%AE%E6%AD%A3%E5%8B%9E%E5%8B%95%E9%83%A8%E5%9B%A0%E6%87%89%E5%9A%B4%E9%87%8D%E7%89%B9%E6%AE%8A%E5%82%B3%E6%9F%93%E6%80%A7%E8%82%BA%E7%82%8E%E5%BD%B1%E9%9F%BF%E8%BE%A6%E7%90%86%E9%83%A8%E5%88%86%E5%B7%A5%E6%99%82%E5%8F%97%E5%83%B1%E5%8B%9E%E5%B7%A5%E7%94%9F%E6%B4%BB%E8%A3%9C%E8%B2%BC%E8%A8%88%E7%95%AB%E7%AC%AC4%E9%BB%9E-%E7%AC%AC6%E9%BB%9E.pdf> (最後瀏覽日：2021 年 10 月 31 日)。

(4) 特定行業之就業獎勵：勞動部於 2018 年發布「鼓勵失業勞工受僱特定行業作業要點」，失業勞工可向公立就業服務機構辦理求職登記並請求發給特定行業推介卡；領有特定行業推介卡之失業勞工，倘若經該作業要點規定之雇主雇用，於受雇期間(至少於同一雇主連續就業滿 30 日、平均每周工作時間達 35 小時以上、依法參加就業保險或職業災害保險)得向政府申請核發就業獎勵津貼。¹⁶³

(5) 安心就業計畫、安心即時上工計畫、安穩雇用計畫等就業補助政策：勞動部既有對於失業、停業或減班休息勞工給與之就業獎勵津貼措施，對於疫情期間受到影響之勞工，只要符合該些計畫規定之條件，亦得申請津貼。惟須注意的是，該些計畫的津貼與其他政府機關提供性質相同之補助或津貼(如青年就業獎勵、青年職得好評試辦計畫之尋職就業獎勵金)，只能擇一申請。¹⁶⁴

3. 家庭照護津貼與補助：政府對於疫情期間因為孩童或學童照護受到影響之家庭，提供照護的津貼與補助。計有：

(1) 未滿 2 歲之孩童家庭津貼：對於 2019 年 6 月 1 日起至嚴重特殊傳染性肺炎疫情第三級警戒期全面解除以前出生之孩童，由衛生福利部對於領有育兒津貼及托育補助者，直接撥付每人 1 萬元津貼；未領有育兒津貼及托育補助者，則由孩童的父母或監護人至行政院孩童家庭防疫補貼網或實體 ATM 請領每人 1 萬元津貼。¹⁶⁵

(2) 滿 2 歲之學前幼童、國小學生及國中、高中、五專前三年身心障礙學生之家庭津貼：教育部對於滿 2 歲之學前幼童、國小學生及國中、高中、五專前三年身心障礙學生之家庭，提供每人 1 萬元的防疫津貼。¹⁶⁶雖然此項防疫家庭津貼與前項津貼之發

¹⁶³ 勞動部，鼓勵失業勞工受僱特定行業作業要點，https://www.wda.gov.tw/News_Content.aspx?n=74963F5F05BDB4FB&sms=5A0BB383D955741C&s=D1DC5088EE8F2A6C(最後瀏覽日：2021 年 10 月 31 日)。

¹⁶⁴ 勞動部，安心就業計畫，<https://www.wda.gov.tw/cp.aspx?n=A25A31DE8D66F1C6&s=C854C291571A68B5>；安穩雇用計畫 2.0，<https://www.wda.gov.tw/cp.aspx?n=A25A31DE8D66F1C6&s=2C2E6CD3C89ED191>；安心即時上工計畫，https://www.wda.gov.tw/News_Content.aspx?n=D33B55D537402BAA&s=47B4AFC871B27F27。

¹⁶⁵ 衛福部，未滿 2 歲孩童家庭防疫補貼，<https://www.mohw.gov.tw/cp-16-62217-1.html>(最後瀏覽日：2021 年 10 月 31 日)。

¹⁶⁶ 教育部，孩童家庭防疫補貼，<https://www.edu.tw/COVID-19/cp.aspx?n=86DBD9983F340CE0&s=85920E41F343A438>(最後瀏覽日：2021 年 10 月 31 日)。

給機關不同，但兩者性質都是政府提供給孩童或學童家庭疫情期間之照護津貼，且適用對象不同，故兩者不得重複申請。

- (3) 防疫相關之勞動權益：為因應中小學今年 5 月起因為三級警戒導致延後開學或依停課標準停課期間，導致 12 歲以下等孩童之家長增加照護子女的需求，故規定「防疫照顧假」作為防疫應變的特別措施。防疫照顧假雖然沒有請假天數的限制，但並非公假性質，雇主雖應配合准予符合條件，但政府未強制雇主給付薪資。¹⁶⁷此外，防疫照顧假不影響原本《勞動基準法》為使勞工得以同時兼顧家庭照顧責任與職場工作，而提供家庭照顧假之權利。因此，倘若勞工的家人因預防接種、發生嚴重疾病或其他重大事故須親自照顧時，勞工亦可請家庭照顧假，惟請假天數以 7 日為限。¹⁶⁸

除了防疫照顧假與家庭照護假之外，勞工若因為疫苗接種而需要請假，勞動部亦指出符合請疫苗接種假規定者，雇主應予准假，且不得視為曠工、強迫勞工以事假或其他假別處理，亦不得扣發全勤獎金、解僱或予不利之處分；惟政府未強制雇主給付請假期間內之薪資，而是交由勞雇雙方自行協商約定。¹⁶⁹

4. 孩童或長者的照顧服務：我國今年 5 月因為疫情狀況而進入三級警戒狀態，在此期間幼兒托育、學校或照護機構等都被迫停止營業，照護服務工作者也被迫停止提供服務，導致若干家庭必須負擔孩童或長者的照護服務。除此之外，對於投入對抗疫情的第一線醫護人員，孩童與長者照顧服務等機構因為防疫政策而中斷之下，其所面臨工作與家庭兩者的負擔更為嚴峻。因此，部分地方政府在第三級警戒期間，對於第一線醫護人員提供全日托補助(如臺北市與高雄市)，¹⁷⁰或是開放日間型托育給需要的家長(如臺北市)。¹⁷¹
5. 社會保險責任的減免：有鑑於若干產業(如製造業、服務業)受到疫情衝擊嚴重，進而影響企業營運能力，因此，政府對於若干產業、事業與職業工會勞工，提供緩繳勞工保險與就業保險之保險費以

¹⁶⁷ 勞動部，防疫照顧假是公假？還是家庭照顧假？兩者有何差別？，<https://www.mol.gov.tw/topic/44761/45003/45004/44765/44775/>(最後瀏覽日：2021 年 10 月 31 日)。

¹⁶⁸ 性別工作平等法第 20 條。

¹⁶⁹ 勞動部，勞工請「疫苗接種假」之權益保障為何？會不會被扣全勤獎金？，<https://www.mol.gov.tw/topic/44761/45003/45004/48252/48258/>(最後瀏覽日：2021 年 10 月 31 日)。

¹⁷⁰ 東森新聞網，前線醫護警消補助加碼 這縣市每月最高 8 千入帳，<https://news.abc.net.tw/news/living/268508>(最後瀏覽日：2021 年 10 月 31 日)。

¹⁷¹ 中時新聞網，北市 15 日起開放居家保母收托，<https://news.housefun.com.tw/news/article/454210299741.html>(最後瀏覽日：2021 年 10 月 31 日)。

及勞工退休金，緩繳期間最長可達 6 個月。¹⁷²符合緩繳該些社會保險責任之單位，包含符合「經濟部對受嚴重特殊傳染性肺炎影響發生營運困難產業事業紓困振興辦法」第 3 條規定之受影響產業或事業，以及該些受影響產業或事業相關之職業工會勞工、向地方勞工主管機關通報減班休息之事業單位。

(二)針對女性的暴力

依據 UNDP 的分類，針對女性的暴力的措施包括家庭暴力、工作場所的暴力、保護令的延展與執行、庇護所的營運與相關醫療服務的提供。

聯合國(United Nations)秘書處及世界衛生組織(World Health Organization)指出，許多國家在疫情期間採取封城措施後，親密關係暴力案件大幅增加¹⁷³。但根據衛生福利部的家庭暴力通報統計，2021 年 5 月宣布進入三級警戒後，5 月 16 日至 6 月 30 日期間內的家庭暴力通報案件，較 2020 年同期減少 4.4%；其中「婚姻/離婚/同居暴力」較 2020 年同期減少 5.2%。若觀察性別分布，此期間的分布情形與過去並無差異，被害人仍以女性為大宗，占 80.4%。因此，相關數據上無法推知究竟疫情與國內女性受家庭暴力風險提高間有無相關性，抑或是家庭裡長期以來的互動問題才是通報案件的主因¹⁷⁴。不過，由於我國三級警戒期間尚短，且未採取封城或居家命令等強制措施，仍需持續蒐集與監測相關數據之變化，才能妥適評估疫情期間對女性遭受家庭暴力之影響¹⁷⁵。

我國自 2007 年簽署《消除對婦女一切形式歧視公約》(The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women)迄今，政府致力國內性別人權與落實性別平等。對於女性暴力防治，除了有制定《家庭暴力防治法》，建立起多元通報機制、保

¹⁷² 勞動部，因應嚴重特殊傳染性肺炎(COVID-19)，勞保局提供勞、就保保險費及勞工退休金緩繳協助措施，<https://www.bli.gov.tw/0105434.html#>(最後瀏覽日：2021 年 10 月 31 日)。

¹⁷³ United Nations Women (2020), UN Secretary-General's policy brief: The impact of COVID-19 on women, <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2020/Policy-brief-The-impact-of-COVID-19-on-women-en.pdf>; World Health Organization (2020), Violence Against Women and Girls - Data Collection during COVID-19, <https://www.who.int/reproductivehealth/publications/violence/joint-programme-on-vaw-data/en/> (最後瀏覽日：2021 年 10 月 31 日)。

¹⁷⁴ 張秀鴛、邱琇琳、陳映竹與江杏雲(2021)，〈嚴重特殊傳染性肺炎(COVID-19)疫情對家庭暴力之影響〉，《社區發展季刊》，第 175 期，頁 51, 54-55；衛生福利部，〈「疫」起遠離暴力保護服務不間斷〉，《衛福季刊》，第 27 期，<http://www.mohw.gov.tw/adv3/maz27/utx04x.asp>(最後瀏覽日：2021 年 10 月 31 日)。

¹⁷⁵ 張秀鴛、邱琇琳、陳映竹與江杏雲，同上註，頁 61-62。

護令申請與家庭暴力被害人處遇與預防等措施外，也制定《性別工作平等法》禁止工作場所的性騷擾。

在疫情期間，我國針對女性的暴力亦採取相關措施。例如：考量被害人可能無法即時透過電話求助，故 113 保護專線除提供電話服務外，亦提供網路及簡訊對談服務；強化庇護所防疫規範，入住個案須持入住前 3 天 PCR 核酸檢測陰性報告，檢測為陽性個案由地方政府安排入住集中檢疫所，至檢測結果尚未明確或不適合入住庇護所之婦女，地方政府則會媒合旅館、其他住宿機構等方式協助安置。此外，衛生福利部亦訂定疫情期間保護性工作應變處理建議，除出勤訪視外，社工人員可透過視訊、電話聯繫、協請網絡單位等替代措施，提供被害人相關服務，以避免因疫情期間出現服務中斷之情形¹⁷⁶。

該些措施中，值得一提的是關於保護令與家暴事件的審理。按《家庭暴力防治法》第 16 條規定，暫時保護令與緊急保護令得不經審理程序，由法院直接核發。但通常保護令、違反保護令罪與家庭暴力罪等案件之審理，可能會因為法院面臨到三級警戒期間的防疫措施，在暫緩開庭與審理之下，該些案件被迫延遲處理。因此，為避免三級警戒造成法院案件審理的延宕，立法院在今年 6 月底時緊急通過「傳染病流行疫情嚴重期間司法程序特別條例」，允許法院在必要時，得在管轄區域以外的指定地方臨時開庭，或是使用有聲音及影像傳送之科技設備宣示裁判；司法院並據此發布「法院辦理遠距視訊開庭參考手冊」，增加遠距視訊開庭作為直接審理的例外，賦予法官得視個案情形選擇最適當的審理形式¹⁷⁷。在遠距開庭方式下，家暴案件的審理與保護令的聲請，均得利用遠距視訊開庭方式為之¹⁷⁸。

但是，由於司法院尚未對此類案件的遠距視訊開庭與審理訂有較為一致性的作法和配套措施，而是交由個案的法官自行決定，使相關的社工人員與案件當事人恐無法有所因應。況且，即使《家庭暴力防治法》允許法院得核發緊急或暫時性保護令，並非所有案件的家暴情形都會符合暫時性或緊急保護令核發的程度，故暫時性或緊急保護令無法也不能完全取代一般保護令的聲請¹⁷⁹。如何依據暴力案件的安全

¹⁷⁶ 張秀鴛、邱琇琳、陳映竹與江杏雲，前揭註 174，頁 58-61。

¹⁷⁷ 司法院，遠距視訊開庭，讓公平正義不因疫情而遲到——司法院公布「法院辦理遠距視訊開庭參考手冊 1.0」新聞稿，<https://www.judicial.gov.tw/tw/cp-1887-438014-1f338-1.html>（最後瀏覽日：2021 年 10 月 31 日）。

¹⁷⁸ 惟，遠距視訊開庭方式是否可適用於所有地方法院與各級法院、案件性質是否會影響法官使用意願等，都可能影響遠距視訊開庭的操作成效，此部分有待持續觀察法院的實際作為和當事人的參與回饋。

¹⁷⁹ 現代婦女基金會，風傳媒_疫情中，司法系統如何保護家暴受害者？https://www.38.org.tw/news_detail.asp?mem_auto=591&p_kind=%E7%8F%BE%E4%BB%A3%E6%

風險程度，在兼顧防疫優先、事件急迫性與保護必要性等因素下，提供完善地保護作為，仍有待相關機關的協力合作。

(三)經濟財政

依據 UNDP 的分類，經濟財政措施主要涉及到公部門對於企業的補助與貸款、貸款的信用保證與展延、金融機關的信貸額度或額外流動性、減稅或免稅措施；該些措施旨在協助企業得以度過疫情的衝擊。

我國經濟部依據「嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例」所發布之「經濟部對受嚴重特殊傳染性肺炎影響發生營運困難產業事業紓困振興辦法」，其指出受到本次疫情影響而發生營運困難的產業包括製造業與服務業。為協助該些受影響產業與相關事業度過本次疫情，經濟部採取的因應措施包含：資金紓困、水電費減免、延長繳款期限或分期繳款、產業升級、數位轉型、消費促進、環境優化、出口拓銷及會展相關產業提振、人才培訓。惟該些措施有的適用於所有產業，有的則是針對特定產業(如會展產業)。以下將經濟部與相關部會採取的因應措施，以適用於受影響產業或針對特定產業分別說明措施重點：

1. 適用於所有產業之紓困措施：依據「經濟部對受嚴重特殊傳染性肺炎影響發生營運困難產業事業紓困振興辦法」和「經濟部對受嚴重特殊傳染性肺炎影響發生營運困難產業事業紓困振興貸款及利息補貼作業要點」，對於受影響產業之事業(包含中小型事業¹⁸⁰與小規模商業¹⁸¹)，政府提供的紓困措施有：舊有貸款的展延與利息補貼(利息補貼期限最長為 1 年；補貼金額最高為 22 萬元)、營運資金貸款(最高貸款額度為 600 萬元、得分次申請)、受影響事業貸款(貸款期限最長為 5 年；小規模事業之最高貸款額度為 50 萬元以下、中小型事業最高貸款額度為 1 億 5000 萬元、非屬中小型事業者最高貸款額度為 5 億元)、信用保證的提供與手續費減免、薪資與營運資金的補貼、停業補貼(一次性補貼)。

惟對於薪資、營運資金與停業的補貼，政府要求獲得補貼的事業在補貼期間內，不得有解散、歇業、或是違反勞工相關法律且情節重

[B6%88%E6%81%AF&p_kind2=%E5%AA%92%E9%AB%94%E5%A0%B1%E5%B0%8E&p_kind3=%E7%84%A1](#)(最後瀏覽日：2021 年 10 月 31 日)。

¹⁸⁰ 中小型事業係指符合中小企業認定標準第 2 條規定，依法辦理公司登記或商業登記，實收資本額在新臺幣 1 億元以下，或經常僱用員工數未滿 200 人之事業。

¹⁸¹ 小規模商業係指符合中小企業認定標準第 3 條規定，中小企業中經常僱用員工未滿 5 人之事業。

大，或是離職員工超過主管機關公告一定比例等影響勞工權益之情形；違者，政府將追回已撥付之款項。換言之，政府也利用企業補貼方案作為確保員工勞動權益的政策工具。

2. 中小企業的出口保險及貸款利息補貼優惠方案：為因應製造業、服務業、批發業、零售業與其他經疫情影響嚴重的產業，政府提供對於該些產業的進出口廠商有關保險、貸款與利息等補貼，以支持該些廠商的國際貿易活動¹⁸²。

3. 適用於特定產業之紓困措施：

(1) 商業服務業：依「受嚴重特殊傳染性肺炎影響之中央政府公告停業補貼」，政府對於部分商業服務業提供一次性停業補貼(包含事業補貼與員工補貼)¹⁸³。該些商業服務業計有：傳統市集、市集攤商、餐飲業、零售業、批發業、倉儲業、廣告業、專門設計業、洗衣業、美髮業、攝影業、翻譯業、娛樂及休閒服務業、美容美體業。惟，申請此停業補貼的事業除了不得有影響員工權益的情形外，亦不得申請經濟部或其他政府機關提供之紓困補貼。

(2) 傳統市集、夜市攤商之紓困金：政府針對傳統市集或夜市的小規模事業，依據該些事業的投保或稅籍資料的有無，提供多種補貼措施。若有稅籍登記者，可申請經濟部提供之一次性營業衝擊補貼；若有投保勞工保險者，可申請勞動部提供之生活補貼；若是既無稅籍登記亦無投保勞工保險者，則可向衛福部申請急難紓困¹⁸⁴。

(3) 會展服務業與貿易業：政府為協助會展產業及專業國際貿易服務業度過本次疫情造成的營運衝擊，提供薪資與營運資金的補貼。補貼內容包含該企業正職員工3個月經常性薪資費用4成(每月上限2萬元)，以及以正職員工數乘以1萬元之一次性營運資金補貼，但是，若2020年4月至6月、7月至9月、10月至12月或2021年1月至3月已申請營運資金補貼者，不再補

¹⁸² 經濟部，出口貸款利息及保險行政費用補貼，<https://www.trade.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeID=4121&pid=704946>(最後瀏覽日：2021年10月31日)。

¹⁸³ 經濟部，商業服務業—受嚴重特殊傳染性肺炎影響之中央政府公告停業補貼，<https://csm-subsidy.cdri.org.tw/subsidy110R/info/index.aspx>(最後瀏覽日：2021年10月31日)。

¹⁸⁴ 經濟部，傳統市集、夜市攤商，https://www.moca.gov.tw/MNS/COVID-19/content/Content.aspx?menu_id=35618(最後瀏覽日：2021年10月31日)。

貼¹⁸⁵。

- (4) 旅遊業：交通部對於國內旅行業者，提供薪資及營運成本補貼、團體旅遊取消補貼；惟補貼期間是 2021 年 5 月至 7 月。
 - (5) 旅宿業：交通部對於國內領取營業執照或登記證之(觀光)旅館業者，提供員工薪資及營運成本之補貼；對於取得民宿登記證的業者，交通部也提供營運補貼。另外，對於無稅籍登記的民宿業者，交通部也提供電費減免的補貼。該些補貼之期間是 2021 年 5 月至 7 月。
 - (6) 觀光遊樂業：交通部對於觀光遊樂業之業者，提供員工薪資及營運成本之補貼、團體取消補貼。該些補貼之期間亦是 2021 年 5 月至 7 月。
4. 與政府訂有契約之情形：除了上開對於所有受影響產業或特定產業之紓困措施外，政府對於與台鐵、商港、機場、工業區、加工區或促進民間參與公共建設案等簽訂契約之事業，也提供公設維護費減收、租金緩繳或減收(如土地與建物之租金、餐飲業房屋租金)、費用緩繳(如汙水費、汙水處理費、管理費)等補貼方案¹⁸⁶。若有租用國有、國營事業之不動產者，政府提供租金緩繳或減收之補貼；惟該些補貼方案是二擇一，不可重複申請。
 5. 產業升級：「經濟部對受嚴重特殊傳染性肺炎影響發生營運困難產業事業紓困振興辦法」對於國內受疫情影響產業，除了提供該些產業之相關事業得以度過營運困難外，也提供該些產業進行產業升級與人才培訓的措施，使該些事業得以提升技術水準並厚積競爭力。依據辦法第 10 條規定，經濟部將運用既有產業升級創新平台輔導計畫、協助傳統產業技術開發計畫、中小企業即時技術輔導及小型企業創新研發計畫等機制，擴大補助受影響產業或事業之家數或金額；並結合相關公、協會，協助受影響產業或事業導入成熟技術、開發新技術或新產品，以及促成事業留用研發人員。

(四) 勞動市場

關於勞動市場部分的 COVID-19 因應措施，依據 UNDP 的分類，包括對於自雇者的薪資補助或收入補貼、企業的振興措施與發展、減

¹⁸⁵ 經濟部，會展產業——受嚴重特殊傳染性肺炎影響之艱困事業薪資及營運資金補貼，<https://subsidy.meettaiwan.com/subsidy02/index/indexM.aspx>(最後瀏覽日：2021 年 10 月 31 日)。

¹⁸⁶ 行政院，1988 紓困振興專區，企業及團體，<https://1988.taiwan.gov.tw/%E7%B4%93%E5%9B%B0/%E4%BC%81%E6%A5%AD%E5%8F%8A%E5%9C%98%E9%AB%94/>(最後瀏覽日：2021 年 10 月 31 日)。

少工作時數與遠距辦公、勞動法規之調整等措施。觀察我國相關部會的措施，符合此類措施者包含：

1. 對於自營作業者和無一定雇主的勞工之貸款與利息補貼：依據「勞動部對受嚴重特殊傳染性肺炎影響勞工紓困貸款及利息補貼作業須知」，¹⁸⁷政府對於勞工提供之貸款、信用保證與利息等補貼，也適用於自營作業者和無一定雇主的勞工。
2. 企業的發展與振興措施：此部分除了上開「經濟部對受嚴重特殊傳染性肺炎影響發生營運困難產業事業紓困振興辦法」規定之產業升級與數位轉型之外，勞動部也修正「微型創業鳳凰貸款要點」，將年滿 20 歲之失業者納入該要點之適用對象，並對已貸款者提供還款緩衝之優惠措施¹⁸⁸
3. 值得一提的是，勞動部的微型創業鳳凰方案是針對女性、中高齡民眾與離島居民提供之創業輔導機制，除了貸款優惠外，另外提供創業研習課程與諮詢輔導¹⁸⁹。
4. 產業數位轉型：「經濟部對受嚴重特殊傳染性肺炎影響發生營運困難產業事業紓困振興辦法」對於受影響產業之產業升級，也包含數位能力建構與強化。該辦法第 11 條規定，政府將協助餐飲業、零售業、公有市場及列管夜市媒合外送或電商平台，由既有營運模式切入數位通路，以建立新營運模式；政府也將補助餐飲業及零售業上架外送或電商平台相關費用，協助業者擴大銷售管道¹⁹⁰。另外，政府也會協助服務業及製造業導入數位行銷工具及服務，擴大行銷管道¹⁹¹。
5. 遠距辦公之職場安全與勞動權益：為因應本次疫情帶起的遠距辦公模式，勞動部發布「居家工作職業安全衛生參考指引」，提供事業單位及勞工實施居家辦公時之參考，以保護居家辦公勞工之職場安全¹⁹²。另外，對於採取彈性上下班、分流上班機制，或使員工採取遠距工作之事業，勞動部亦建議涉及勞動條件的變更或調整，業者應與員工協商合意後才能實施，不得強迫勞工請(休)假、或片

¹⁸⁷ 勞動部，勞動部對受嚴重特殊傳染性肺炎影響勞工紓困貸款及利息補貼作業須知，<https://laws.mol.gov.tw/FLAW/FLAWDAT01.aspx?id=FL093684>(最後瀏覽日：2021 年 10 月 31 日)。

¹⁸⁸ 勞動部，勞動部「微型創業鳳凰貸款」，<https://www.mol.gov.tw/announcement/2099/45349/>。

¹⁸⁹ 勞動部，「微型創業鳳凰貸款」，<https://beboss.wda.gov.tw/>(最後瀏覽日：2021 年 10 月 31 日)。

¹⁹⁰ 參經濟部推動零售業上架電商服務方案補助作業要點。

¹⁹¹ 參經濟部因應嚴重特殊傳染性肺炎資金紓困及振興措施資源手冊。

¹⁹² 勞動部職業安全署，居家工作職業安全衛生參考指引，<https://www.osha.gov.tw/1106/29647/28004/33994/34298/>(最後瀏覽日：2021 年 10 月 31 日)。

面變更員工的工作時間或減少工資等影響員工之勞動權益¹⁹³。

雖然《勞動基準法》規定雇主應逐日核實記載員工出勤時間至分鐘，但因為在遠距辦公情形下，勞工已脫離雇主實際指揮監督之範圍，故勞資雙方要如何記錄工作時間、使用何種記錄工具、如何定義工作時間與休息時間、何時開始計算延長工時等事項，尚無相關法規加以規範，須由勞資雙方自行商定。

(五)小結

綜觀上述我國實施的 COVID-19 因應措施，我國對於四個類型措施的施政重點與其他亞太地區國家具有相似之處。整體而言，政府對於本次疫情造成的經濟影響，主要從員工的津貼以及對企業的營運補助等兩方面下手，盼能在穩定勞資雙方的財務狀況後，再進一步地協助產業進行產業升級或數位轉型，以強化競爭力。

具體而言，在第一類有關社會保帳部分的措施，我國相關措施如同其他亞太地區國家，也是集中於提供失業或停業津貼、家庭照護補助、或是社會保險負擔的減免等項目，但是在孩童與長者照顧服務的支持則尚未有完整地配套措施。第二類針對女性的暴力的措施，我國與其他亞太地區國家相似之處在於，此類措施的重點也是在提供與強化既有之服務，且司法機關在疫情期間對於保護令聲請與家暴案件的審理也提供可能的因應措施。然而，觀察我國與多數亞太地區國家的 COVID-19 因應措施，性別暴力議題相較於其他類措施(如經濟與財政、勞動市場、社會保障)，其被關注與挹注資源的程度較低。

關於第三類經濟與財政部分，多數亞太地區國家施政重點在於提供企業補助、貸款或是繳款展延，我國此類的因應措施也是集中在政府提供受影響產業與相關事業貸款與補助。然而，我國更進一步針對若干因為本次疫情受創較為嚴重的產業進行紓困，例如涉及高度人與人接觸的商業服務業、旅遊業、觀光旅遊業與餐飲業、以及會展服務業。

最後，在勞動市場部分，我國也有針對自營作業者和無一定雇主的勞工提供貸款與利息補貼，或是提供產業升級與數位轉型的企業發展措施；另外對於因為疫情興起的遠距辦公模式，政府亦提供相關的職場工作指引與建議，盼能降低企業在疫情期間產生的分流辦公、遠距辦公或工作時數調整等政策對於勞工勞動權益的影響。然而，我國

¹⁹³ 勞動部，疫情期間事業單位停業或採分流、遠距辦公勞工之工資給付原則，<https://www.mol.gov.tw/announcement/2099/49924/>(最後瀏覽日：2021年10月31日)。

與其他亞太地區國家一樣，較少對勞動法規因為本次疫情而進行修訂。

二、 我國 COVID-19 因應措施之性別觀點

本研究在上述第參部分關於 COVID-19 對於女性的衝擊，指出我國女性近年來勞動力參與的發展存在與其他亞太地區國家相似的特性，包括女性參與產業從製造業轉向服務業、服務業中又以批發與零售業、教育業、住宿與餐飲業、照護服務為主要參與的產業。再者，我國女性也面臨無償家務與照護責任、數位能力與薪資待遇等性別落差，進而影響女性經濟參與的機會與能力。

由於本次疫情的公衛措施主要衝擊仰賴實體接觸的服務產業或是無法進行數位轉型與遠距辦公模式的行業，因此，本研究也點出本次疫情除了加劇女性既有面臨到數位能力、無償家務與照護責任與薪資待遇等性別落差外，也凸顯出服務業在此種經濟危機下的產業轉型需求、非正式部門勞動權益的新危機。

在參考 UNDP 對具性別敏感的 COVID-19 措施的定義，我國的 COVID-19 因應措施具有性別觀點者，大致歸納如下：

1. 對於女性經濟與勞動力參與集中的服務業：回應此部分衝擊的措施包含政府提供商業服務業、旅遊業、旅宿業、觀光遊樂業等事業補貼與員工薪資補貼；適用於所有產業的事業紓困振興貸款及利息補貼、或是緩繳勞工保險、就業保險與勞工退休金等費用。其次，對於勞工部分，相關的紓困方案包含政府提供之勞工紓困貸款與利息補貼、一次性給付補助、特定行業的就業獎勵與就業保險法之失業給付。再者，對於國內女性負責人或女性創業主要集中的中小型事業或小規模事業，政府對於該些事業提供有紓困金、營運資金與員工薪資的貸款與補貼、停業補貼、提供中小型事業出口保險與貸款利息補貼等措施，雖然該些措施未區別事業負責人的性別，仍可回應國內女性負責人主要集中之事業因應本次疫情所受的衝擊。

我國政府少數針對女性創業的微型鳳凰貸款方案，不僅提供女性創業者所需的融資，也提供創業輔導與諮商、研習課程。微型鳳凰貸款方案在疫情期間，除了擴大適用範圍與還款緩衝措施，也提供已獲得貸款之企業有關轉型與應變能力的課程。

2. 對於女性遭遇的無償家務與照護責任性別落差：對於女性面對不成比例地家務與照護負擔，相關措施包括政府提供未滿 2 歲孩童與 2 歲以上至五專前三年學童之家庭津貼、提供家庭成員受疫情

影響而需要照護的防疫勞動權益保障(如防疫照顧假);部分地方政府則有提供第一線醫護人員 24 小時居家托育、提供需要幼兒托育家長之托育服務或照護補助。

3. 對於女性遭遇的數位能力性別落差：對於勞工部分，政府持續提供就業補助政策、就業獎勵措施、以及職能培訓課程；對於企業部分，政府則運用既有平台與機制，如產業升級創新平台輔導計畫、中小企業即時技術輔導與小型企業創新研發計畫，協助包含製造業與服務業在內的受影響事業進行產業升級；政府也協助餐飲業與零售業媒合外送與電商平台，以建立數位營運模式，並補助該些產業上架外送或電商平台之費用；對於服務業導入數位行銷工具與服務，政府也提供相關協助，使相關企業得以擴大行銷管道。

至於疫情期間女性遭遇的暴力，我國政府除了維持《家暴防治法》與《性別工作平等法》等法規建置的因應措施與服務外，對於疫情期間受到影響的司法機關，政府也緊急進行法規調整，使法院得以運用遠距視訊方式審理家暴案件與保護令之核發。

整體而言，我國的 COVID-19 因應措施，從產業結構、勞工、企業、家庭與工作平衡等不同面向，回應女性因為本次疫情受到的衝擊與挑戰。由於多數措施因為未區別申請者的性別，導致措施的性別觀點未特別顯著。在此之下，性別統計數據的蒐集將極為重要，蓋性別統計數據得以使政府較為詳盡地掌握該些措施對於女性的實際效果與成效，對於未來可能的傳染性大流行得以更為迅速地規畫出因應對策。

三、 政策建議

(一)國內政策

綜合 UNDP 對 COVID-19 因應措施提供的性別面向以及疫情對於女性經濟參與造成的具體衝擊，觀察我國在本次疫情採取的相關因應措施，可知我國對於女性經濟參與遭遇的衝擊確實有所回應，且措施涵蓋面向極為多元並依據疫情採取滾動式調整。然而，該些政策的性別觀點仍可從整體政策考量與具體項目等兩方面，做進一步調整。

關於整體政策的部分，政策的性別觀點不只展現在由於考量到存在的性別落差，針對特定性別給予相應的配套措施，有時採取不區分性別差異的施政方式也能有效回應性別平等目的。因此，政府未來在檢討與規劃政策時，無論是著眼於疫情下的問題或未來的發展，建議

可以從以下幾個角度將性別觀點納入決策考量中，使某一政策不但能滿足總體經濟發展，亦有助於改善女性的經濟參與：

- (1) 規範事項是否存在性別落差的情形？若有，規劃方式與內容是否有助於解決此性別落差？
- (2) 政策內容若是具有普遍適用性，不強調性別差異的作法是有助於落實性別平等，或是忽視了既存的性別落差或性別歧視？
- (3) 政策在執行過程中能否蒐集到性別統計數據，作為未來檢視政策執行成效的參考？

有關具體項目部分，對於我國政府對於女性在疫情下經濟參與的相關措施可再加以關注與回應的具體項目，本研究曾思考按短期項目與中長期項目等不同時間向度進行分類，但嗣後發現此種建議方式具有若干缺點，恐造成現實操作不易。相關缺點包括：(1) 時間向度的界定不易：女性經濟參與在疫情下受到的衝擊包含疫情前已存在的結構性不平等，也包含疫情期間引起的新挑戰，在新舊挑戰交錯之下，短期與中長期的政策建議對象究竟要針對疫情下的情形，或是針對結構性不平等部分，不但容易產生時間界定的混淆，亦有時間向度不易切割的困難；(2) 各部會業務對於政策時間跨度的認知不同：女性經濟參與的相關措施涉及多個部會的業務與跨部會合作，若將建議項目劃分為短期項目與中長期項目，基於各部會對於短期與中長期的時間跨度認知有所不同，以此種分類方式恐不具現實操作可行性；(3) 部分項目無法依時間跨度歸類：部分建議項目具有時間連續性，例如性別統計數據的蒐集與使用不僅是目前疫情期間急待補強之處，即使是進入疫情復甦或新常態下，也需要政府繼續推動與完善。因此，以時間向度的區分建議方法將限制建議項目的涵蓋範圍，特別是對於既無法歸類於短期項目或中長期項目，亦無法同時歸於短期與中長期措施以避免造成建議項目重疊誤解的政策項目；(4) 疫情的不確定性將造成政策建議無法回應現實需求：無論是我國或其他國家均遇到疫情狀況反覆，且不易預測經濟與社會秩序正常化時點，疫情發展的不確定性造成不易建構建議項目的時間脈絡，恐造成列為短期項目的建議項目，因為國內疫情發展狀況脫離當初建議的情境，反而不符合現實需求而欠缺研究實益。

是以，為提升本研究政策建議的實益，並使本研究的分析與建議得以相互呼應，最終選擇以女性經濟參與涉及的議題作為具體建議項目的分類基準，俾利於相關部會的施政彈性與相互合作的空間。

結合疫情期間女性經濟參與所受衝擊和我國因應措施的觀察，本

研究建議，我國政府可進一步關注與投入資源的項目，包含產業發展、企業經營、家庭與照護責任的分擔、勞動權益與未來的工作型態、女性代表性等面向。

1. 產業發展：我國政府在疫情期間對於部分產業(主要為餐飲業、零售業)提供有產業數位轉型的協助，但未針對不同產業特性進行個別性地發展評估。

依據國際組織或機構的研究，受本次疫情衝擊程度較嚴重的產業，雖然主要集中在具有高度仰賴實體接觸的服務業，並非所有服務部門都能進行線上或遠距的服務供給模式，或是相關事業都可適用遠距辦公模式來維持營運。因此，除了部分產業可以運用外送或電商等經營模式與平台外，建議我國政府可依據服務業下不同部門間的特性，能否因應零接觸需求進行產業轉型與發展的評估，並對於仍維持傳統實體接觸模式的部門檢討未來受到傳染性大流行時的可能因應對策。

2. 企業經營與數位轉型：我國政府在疫情期間提供企業維持營運所需的協助，但對於企業當前與未來發展的協助，尚未依據產業特性以及女性負責人居多的產業，擬定更為細緻與適切的方案。

根據行政院性別平等會公布的「2021年性別圖像」，中小企業是國內女性擔任負責人主要集中的事業規模，且服務業的女性負責人比例高於工業與農業。其中，女性負責人的中小企業又以教育服務業、住宿及餐飲業、醫療保健及社會工作服務業等部門別，佔比較高¹⁹⁴。

儘管服務業在本次疫情受創程度確實較製造業、工業或農業來得嚴重，但並非所有服務部門受到的影響內容與效果都一樣，而可適用相同的因應措施。以國內女性擔任負責人居多的三個服務部門為例，教育服務機構雖然會因為政府較為強硬的限制措施，而被迫中斷實體教學，但教學與學習是可利用線上或遠距方式進行。因此，參與教育服務業的企業若可以獲得數位能力與設備，仍可維持營運。

相較於教育服務業，住宿及餐飲業的服務內容主要是提供消費者感官上的享受，即使部分餐飲業得利用外送或電商平台滿足消費者的需求，但多數住宿與餐廳業者仍需要仰賴實體接觸，因此，對於參與此服務部門的企業而言，其所需的數位轉型與企業發展協

¹⁹⁴ 行政院性別平等會，2021 性別圖像，頁 5。

助，不同於教育服務業的企業。

至於醫療保健與社會工作服務業，在疫情期間卻呈現不同的影響結果。若企業屬於提供第一線醫療服務者，因為本次疫情具有高度且大規模的傳播性，導致此類醫療服務需求急遽增加，且此類服務仍需要接觸人群，無法完全由線上或遠距方式取代，故屬於此類醫療與照護服務的企業，其需要的協助主要是關於員工的職場安全與健康，以及新進人員的培訓；但若屬於提供其他照護服務(如孩童照顧、長者照護)的機構，則可能因為政府的封鎖措施與防疫措施，因為被迫暫時停業而面臨營業困難的風險，則該些企業需要的協助可能除了未來發展所需的企業轉型輔導外，維持企業運作與員工薪資所需的資金，將是該些企業最為迫切的需要。

因此，參與不同產業的企業所需的發展策略與技術能力，各有差異，如何具體回應個別產業的企業發展需求，值得政府深思。

3. 家庭與照護責任的分擔：我國政府在本次疫情期間，對於勞工可能負擔增加的家庭照護責任，提供一次性給付的補助或是請假權益的保障；並對於不同年齡層的孩童與學童，提供家庭照護津貼。然而，對於國內女性面臨的家務與照護責任性別落差，卻未能有效解決。甚且，由於孩童與長者的照護機構因為疫情緣故而被迫暫停，在此之下，導致部分女性工作者原本受惠於遠距辦公模式提供的彈性工作時間，也未能實現。因此，如何根本解決家務與照護責任的性別落差，以及針對女性不同的工作型態(如全時、部分工時、自營作業者；遠距辦公、分流辦公與實體辦公)和家庭型態(如雙薪家庭、單親家庭)，提供較為更為彈性的照護服務支持(包含孩童托育與照護、長者照顧)，都是政府可持續關注與改善之處。
4. 勞動權益與未來的工作型態：我國政府在疫情期間有盡可能地針對不同工作型態的勞工(如全時受雇者、部分工時受雇者、自營作業者或無一定雇主的勞工)，提供失業或停業之貸款補助與一次性津貼，並對於重返職場的勞工給予就業獎勵。然而，在遠距辦公模式與電商平台之經營模式之下，女性的薪資待遇、職場安全與健康，或是工作場所的性騷擾與暴力情形等，仍需政府提供更為完整與具執行性的配套措施。

其次，雖然外送與電商平台提供部分女性就業的機會，但該些就業屬於非正式部門，如何協助該些勞工之後回到正式部門，以及其中存在的性別落差，也是政府在規劃配套措施與投入資源時可納入考量。再者，外送與電商平台等工作型態，亦凸顯出未來的工作型

態在數位科技發展和總體經濟環境變化之下，將加速正式部門與非正式部門間的勞工流動。倘若勞動法規無法提供具有彈性與完整地勞動權益保障，不僅無法提升非正式部門的勞動權益保障，也可能限制勞工依據總體經濟環境與自身狀況，在正式部門與非正式部門間轉換的彈性。

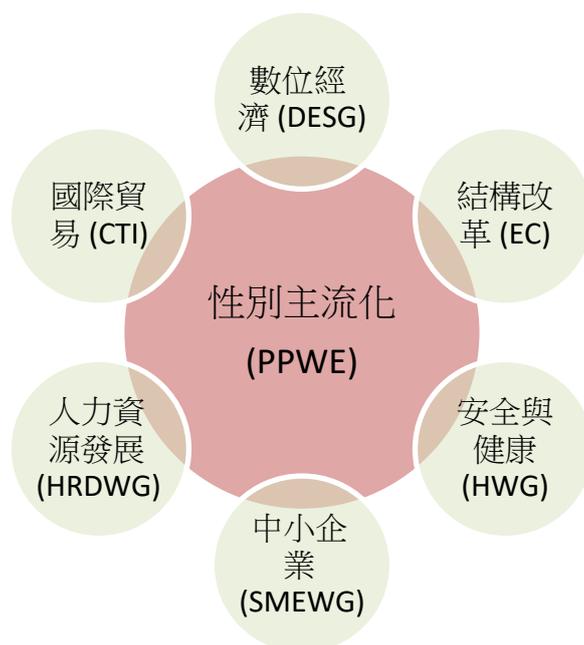
5. 女性的代表性：我國為因應本次疫情成立中央疫情指揮中心，除了有專家諮詢會議提供公衛措施的諮詢建議外，另外依據任務性質(情報、作戰與後勤)區分若干工作小組。儘管女性在公部門參與決策的比例呈現逐年成長的趨勢，但依然存在相當程度的性別落差。因此，對於我國針對 COVID-19 疫情成立的任務小組，其中女性成員的比例是否足以反映女性對於相關決策的發聲與代表性，值得政府加以關注。

(二)APEC 提案

觀察疫情下的女性經濟參與受到的衝擊與挑戰可知，在性別議題的基礎上，女性因為其具備的經濟身分(勞工或企業負責人)、所處的勞動條件(所在產業、工作性質、工時、薪資待遇、職場環境)和家庭狀況等因素，該些因素所涉及的問題並非單一性別主流化可以解決，必須涉及到其他政策領域，如產業結構、企業發展、技能培訓、職場健康與安全、勞動法規。因此，無論是疫情前或疫情下的女性經濟參與，在 APEC 的討論與發展都需要跨論壇合作和公私部門的交流。

女性經濟參與的跨域性質，解釋了何以 PPWE 於 2020 年為「拉塞雷納婦女與包容性成長路徑圖」規劃的執行方案，是以涵蓋 APEC 所有論壇與次級論壇的整體思維，盼能從 APEC 組織內部、亞太區域與各會員等多元層次，加速建立友善女性經濟參與的環境。女性經濟參與的跨域特性，如下圖所示：

圖 39：女性經濟參與議題在 APEC 的跨域性質



觀察我國的 APEC 參與，我國主要在人力資源發展、中小企業與性別等領域擁有積極地參與能量與成果。我國近三年涉及到女性議題的提案成果，如下表所示¹⁹⁵：

¹⁹⁵ 表格資料主要來自 APEC 計畫資料庫(APEC Project Database)。

表 13：我國近三年之女性議題提案

提案場域	2019 年	2020 年	2021 年
婦女與經濟政策夥伴 (PPWE)	<ul style="list-style-type: none"> 亞太女性建設人才打造包容性未來 		
人力資源發展工作小組 (HRDWG)	<ul style="list-style-type: none"> 全球在地化科學素養之跨境人力潛能開發：APEC 全球在地化 STEM-Plus (STEM+) 工作坊 區域產業—學術合作促進人才發展與包容性成長：技能訓練、實習、工作與女性 新媒體培力促進女性賦能 	<ul style="list-style-type: none"> 亞太技能建構聯盟 (ASD-CBA): APEC 健康照服員數位技能提升計畫 	<ul style="list-style-type: none"> 亞太未來工作之創業力論壇：在後疫情時代加速區域經濟復甦以及女性、青年的數位包容性
中小企業工作小組 (SMEWG)	<ul style="list-style-type: none"> 女性新創企業加速器倡議 	<ul style="list-style-type: none"> APEC 跨域創新生態系會議：強化中小企業共創網絡邁向美好未來倡議 	<ul style="list-style-type: none"> 透過數位平臺促進中小企業包容性成長

來源：整理自 APEC 計畫資料庫(APEC Project Database)。

對於我國在 APEC 的未來提案，本研究建議可以考慮奠基在我國已經在中小企業、人力資源發展與性別累積的成果之上，依據目前亞太區域的經濟發展狀況與 APEC 的發展重點，加上我國自 2019 推動的數位健康照護大型倡議，納入提案規劃的考量。本研究在此提供兩個可能提案方向，作為我國代表參與 PPWE 的主管機關規劃相關活動的參考。

1. 公私部門對話—女性在疫情復甦的經濟參與和領導力

提案目的：我國過去曾在 PPWE 長期關注女性在非傳統領域的參與和代表性，例如智慧科技農業性別化的創新、女性在建築服務業的人力發展。本次疫情因應仰賴的公共衛生政策，傳統上也是男性主導的領域，因此，觀察 APEC 會員與我國在疫情期間成立的 COVID-19 任務小組，女性成員的參與比例均明顯存在女性代表性不足的情形。然而，正如 UNDP 指出，無論 COVID-19 任務小組的功能是提供專家諮詢為主或是具有決策性質，女性代表性不足將影響相關因應措施能否有效回應女性的需求。

APEC 與國際組織均肯認女性對疫情復甦扮演關鍵角色，我國可邀請其他會員共同討論疫情所凸顯的女性代表性危機，並探討提升女性在公私部門代表性的可能方法，使相關政策得以更有效回應女性經濟參與的需求。此外，此提案雖然著眼於女性在疫情下的參與，卻可藉由 COVID-19 因應措施與公共衛生領域，具體討論如何落實「拉塞雷納婦女與成長路徑圖」規劃的關鍵行動領域—增加女性領導者比例與參與決策機會。

活動形式與成果：舉行 APEC 公私部門對話，邀請會員公私部門的代表進行經驗分享與意見交流。會中討論結果可反饋到 PPWE 年度工作計畫的規劃和「拉塞雷納婦女與成長路徑圖」的執行。

2. APEC 論壇—亞太區域女性在遠距辦公下的勞動環境與職場安全

提案目的：APEC 在 2015 年由 PPWG、人力資源發展工作小組與衛生工作小組共同提出之「APEC 健康女性、健康經濟體：政策知識工具包」，將工作場所健康與安全、工作與生活平衡和性別暴力等納入改善女性經濟參與的重點政策項目；2020 年 APEC 的經濟政策報告亦指出影響亞太區域內女性經濟參與的因素，包括家庭與工作間的平衡困境、薪資待遇的性別落差、女性的勞動環境。此報告也指出本次疫情的封鎖措施造成女性在居家辦公時，面臨

更不成比例的育兒照護與家務負擔。

本次疫情加速資通訊科技與數位設備的運用，凸顯數位經濟的發展潛力，不僅刺激企業的經營模式創新，也帶起遠距辦公模式。然而，遠距辦公模式對於女性的勞動條件、家庭與工作平衡等究竟是具有正面助益，或反而惡化女性的勞動環境與經濟參與，尚無定論。因此，若著眼於遠距辦公將成為未來可能的工作型態，我國可以藉由邀請其他會員共同討論女性在遠距辦公環境下面臨的勞動條件、對於家庭與工作間的平衡與職場安全(如性騷擾、網路暴力)，並探討既有的法規制度能否協助女性解決該些問題。

活動形式與成果：可視邀請的對象與規模，召開以政策經驗交流為主的工作坊，或是結合產官學界意見交換的 APEC 論壇；會中討論成果除了可促進 APEC 會員更加了解遠距辦公模式下的女性參與環境，亦可作為進一步探討數位時代下工作型態影響女性經濟參與的基礎。

參考文獻

中文

行政院性別平等會，〈2021 年性別圖像〉。

行政院主計處，〈我國 109 年人力運用調查報告〉。

邱俊榮(2020)，〈武漢肺炎(COVID-19)疫情衝擊下的經濟前瞻對策〉，

《臺灣經濟論衡》，頁 64-70。

林廷育(2020)，〈APEC 婦女議題暨拉塞雷納婦女及包容性成長路徑

圖〉，《一次看懂 APEC 十大議題》，頁 118-130，APEC 研究中心。

張新平(2010)，〈WTO 服務貿易總協定適用範圍及相關定義之探討〉，

《政大法學評論》，頁 307-346。

張秀鴛、邱琇琳、陳映竹與江杏霽(2021)，〈嚴重特殊傳染性肺炎

(COVID-19)疫情對家庭暴力之影響〉，《社區發展季刊》，第 175

期，頁 49-63。

衛生福利部，〈2019 年 15-64 歲婦女生活狀況調查報告〉。

英文

1. 專書

Becker, Gary (1957), *The Economics of Discrimination* (The University of Chicago Press).

2. 期刊文章

Berik, Gunseli (2000), *Mature Export-led Growth and Gender Wage*

- Inequality in Taiwan, 6(3) *Feminist Economics* 1.
- Black, Sandra E. and Elizabeth Brainerd (2004), Importing Equality? The Impact of Globalization on Gender Discrimination, 57 (4) *Industrial and Labor Relations Review* 540.
- Boler, E. A., B. Javorcik, and Ulltveit-Moe K.H. (2018), Working across Time Zones: Exporters and the Gender Wage Gap, 111 *Journal of International Economics* 122.
- Che, Gladys Njang and Fabien Sundjo (2018), Determinants of Female Labour Force Participation in Cameroon, 3(2) *International Journal of Applied Economics*.
- Darity, W. and Williams R. (1985), Peddlers forever? Culture, Competition, and Discrimination, 75 (2) *American Economic Review* 256.
- Evans, M.D.R. and Jonathan Kelley (2008), Trends in Women's Labor Force Participation in Australia: 1984–2002, 37 (1) *Social Science Research* 287.
- Gary, Mark M., Miki Caul Kittilson, and Wayne Sandholtz (2006), Women and Globalization: A Study of 180 Countries: 1975-2000, 60 (2) *International Organization* 293.
- Klasen, Stephan, Tu Thi Ngoc Le, Janneke Pieters, and Manuel Santos Silva (2021), What drives female labour force participation? Comparable micro-level evidence from eight developing and emerging economies, 57 (3) *The Journal of Development Studies* 417.
- Neumayer, Eric and Indra de Soysa (2007), Globalisation, Women's Economic Rights and Forced Labour, 30(10) *The World Economy* 1510.

3. 研究報告

Adams-Prassl, Abigail, Teodora Boneva, Marta Golin, and Christopher Rauh (2020), *Inequality in the Impact of the Coronavirus Shock: Evidence from Real Time Surveys*, IZA Institute of Labor Economics, Discussion Paper No. 13183.

Alon, Titan, Matthias Doepke, Jane Olmstead-Rumsey, and Michele Tertilt (2020), *The Impact of COVID-19 on Gender Equality*, *NEBR Working Paper 26947*.

APEC (2017), *APEC Regional Trends Analysis: Declining Labour Share and the Challenge of Inclusion*.

APEC (2020), *APEC Economy Policy Report 2020: Structural Reform and Women's Empowerment*.

APEC (2020), *APEC Regional Trends Analysis: New Virus, Old Challenges and Rebuilding a Better Asia-Pacific*.

APEC (2021), *The APEC Women and the Economy Dashboard 2021*.

APEC (2021), *APEC Regional Trends Analysis: Bolstering Supply Chains, Rebuilding Global Trade and Making Recovery Inclusive*.

Avdia, Besart and Gaurav Nayyar (2020), *When Face-to-Face Interactions Become an Occupational Hazard: Jobs in the Time of COVID-19*, *World Bank Policy Research Working Paper*.

Barkas, Panagiotis, Dale Honeck, and Ester Rubio Colomer (2020), *International Trade in Travel and Tourism Services: Economic Impact and Policy Responses during the Covid-19 Crisis*, *WTO Staff Working Paper ERSD-2020-11*.

Berik, Gunseli, Yana van der Meulen Rogers and Joseph E. Zveglic

- (2003), International Trade and Wage Discrimination: Evidence from East Asia, *World Bank Policy Research Working Paper*.
- Hernando, Rhea (2021), *APEC Regional Trends Analysis: Vaccine Access Drives Recovery*.
- Hernando, Rhea (2021), *APEC Regional Trends Analysis: Uneven Recovery, Unequal Impact*.
- International Labour Organization (2021), *World Employment and Social Outlook: Trends 2021*.
- International Labour Organization (2020), *World Employment and Social Outlook: Trends 2020*.
- International Labour Organization (2020), *Asia-Pacific Employment and Social Outlook 2020: Navigating the crisis towards a human-centred future of work*.
- International Labour Organization (2021), International Labour Organization Monitor: COVID-19 and the World of Work.
- International Labor Organization (2018), *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture*.
- Jones-Renaud, Lindsey, Elizabeth R. Silva, Rhea C. Hernando, Carlos Kuriyama and Katherine Loh (2020), Women, COVID-19 and the Future of Work in APEC, *APEC Policy Brief No. 38*.
- Katherine Loh, John Karr, and Emmanuel A. San Andres (2020), *COVID-19, 4IR and the Future of Work*, APEC Policy Brief No. 34.
- Krieger-Boden, Christiane and Alina Sorgner (2018), *Labor Market Opportunities for Women in the Digital Age*, Economics Discussion Paper 2018-18.

- McKinsey (2020), *What's Next for Remote Work: An Analysis of 2,000 Tasks, 800 Jobs, and Nine Countries*.
- McKinsey & LeanIn (2020), *Women in the Workplace 2020*.
- Rocha, Nadia and Deborah Winkler (2019), Trade and Female Labor Participation: Stylized Facts Using a Global Dataset, *World Bank Policy Research Working Paper*.
- OECD (2009), *Is Informal Normal? Towards More and Better Jobs in Developing Countries*.
- Oostendorp, Remco H. (2009), Globalization and the Gender Wage Gap, Policy Research Working Paper, No. 3256.
- Oxford Economics (2020), *The Economic Impact of COVID-19 on Asia-Pacific*.
- Sawada, Yasuyuki and Lea R. Sumulong (2021), Macroeconomic Impact of COVID-19 in Developing Asia, *ADB Working Paper Series*.
- Tejani, Sheba and William Milberg (2010), Global Defeminization? Industrial Upgrading, Occupational Segmentation and Manufacturing Employment in Middle Income Countries, *Schwartz Center for Economic Policy Analysis the New School Working Paper*.
- United Nations (2020), *UN Secretary-General's policy brief: The impact of COVID-19 on women*.
- United Nations Development Programme (2021), *Gender Equality and COVID-19: Policies and Institutions for Mitigating the Crisis*.
- United Nations Development Programme (2021), *COVID-19 Global Gender Response Tracker, Women Remain Absent: COVID-19 Task Force Participation*.

United Nations Development Programme (2021), *COVID-19 Global Gender Response Tracker, Global Factsheet*.

United Nations Development Programme (2021), *COVID-19 Global Gender Response Tracker, Factsheet: Arab States Region*.

Women Watch (2011), *Gender Equality & Trade Policy*, Resource Paper.

World Bank and World Trade Organization (2020), *Women and Trade: The Role of Trade in Promoting Gender Equality*.

World Bank (2021), 2021 Global Economic Prospects.

World Bank (2020), 2020 Global Economic Prospects.

World Bank Group (2020), *Global Economic Prospects 2020*.

World Health Organization (2020), *Violence Against Women and Girls - Data Collection during COVID-19*.

World Trade Organization (2020), *The Economic Impact of COVID-19 on Women in Vulnerable Sectors and Economies*.

World Trade Organization (2021), *How COVID-19 is changing the world: a statistical perspective Volume III*.