



# COVID-19與財政政策：性別回應預算的應用<sup>1</sup>

摘譯 | 李世明（婦女權益促進發展基金會專案管理人）

## 全球疫情趨勢及女性處境

2019年COVID-19全球性大流行以來，世界各國面臨嚴重的經濟衰退：失業潮湧現、國內生產毛額（GDP）銳減、流動性及債務風險增加、貧窮程度攀升；而中低收入國家面臨的挑戰更是嚴峻。

與此同時，女性無論作為家務勞動者、家庭照護者、甚或餐飲服務及零售業的工作者，所受到的衝擊亦是深遠。疫情下的封城、停課政策不但加重了女性家務勞動負擔，更加劇女性受暴的狀況。疫情也拉大了性別貧困差距（gender poverty gap），預估2021年全球將有超過4,700萬的婦女及女孩落入極端貧窮的窘境<sup>2</sup>。

聯合國婦女署及開發計畫署合作發展出「COVID-19全球性別回應追蹤器」（COVID-19 Global Gender Response Tracker），以性別觀點分析219個國家與地區超過三千項紓困政策的結果顯示，各國因應女性在疫情下的處境僅占少數。舉例而言，只有52個國家將婦女及女孩的暴力防治納入整體防疫規劃；經濟方面更僅有287項政策明確回應女性的經濟安全，以支持女性企業家或現金補助為主；呼應家庭照護需求的政策則是少之又少。

## 將性別回應預算應用在疫情支持與復振政策上

追蹤器點出各國現行政策的不足，對於配置在相關政策上的預算掌握卻十分有限，而「性別回應預算」（Gender-Responsive Budgeting）則透過需求評估、影響評估、預算編列、支出追蹤、社會審計等工具，量化與分析預算對於性別平等產生的影響；應用在疫情上，亦能幫助政府制定出有效回應性別需求的政策及預算分配。

完整的性別回應預算機制應在預算編制時進行性別需求及性別影響評估。依據評估結果編列預算後，應制訂預算表及設定預期性平成果，並在執行預算時做好支出控管與追蹤。最後在預算監督時除了議會審計外，公民團體的加入亦十分重要。

### ● 性別影響評估（Gender Impact Assessments）

性別影響評估可分為預算制訂之前及預算執行後兩個時間點進行。在預算制訂前進行影響評估，有助於政府了解政策觸及的範圍以及預期受益者，同時若有需要，也能將正在執行的政策重新調整優先次序，甚或將資源重新分配。

某些國家透過完整性別影響評估制訂了有效回應女性需求的政策。美國夏威夷州性平部門的女性主義架構<sup>3</sup>（Feminist Framework）協助女性在低薪產業外取得資金，投資托育、保健、教育等社會基礎建設來消弭經濟上的性別不平等，同時也要求將性別暴力防治納入紓困政策。州政府透過《冠狀病毒救濟、紓困與經濟安全法案》（CARES Act）提高家庭暴力防治的經費，也提升女性數位科技的近用，並在2021年新頒布的政策中，要求決策者需接受性別分析的培訓。

### ● 聯合國快速性別評估工具

（Rapid Gender Assessments，簡稱RGAs）

然而疫情來得又急又快，完整的評估曠日廢時，聯合國為此制訂了一套簡易快速的性別評估工具<sup>4</sup>，以利各國政府能迅速針對受疫情嚴重衝擊的產業，像是醫療保健業或是旅遊業進行評估，並確立高風險群體的特殊需求。

該評估工具已應用在五十多國，而各國的數據證明COVID-19正在加劇性別不平等。以馬爾地夫為例，快速評估結果顯示女性非正式員工的失業與減班情形較男性多。為此，馬爾地夫將其「薪資支持津貼」擴大適用於女性自雇者及非正式工作者。

### ● 預算支出追蹤（Expenditure Tracking）

無論透過既有性別預算機制或應用聯合國RGAs所制訂的紓困方案，往往都在十分緊迫的時程內完成，決策錯誤的風險也隨之提高，因此預算支出的追蹤至關重要。政府與民間的監督有助支出透明化，了解錢是否花在刀口上抑或過與不及，並即時滾動調整。

理想情況下，支出報告應包括受益人人口統計數據和支付金額的具體細節，並結合預算的預期成效加以審視。在菲律賓，地方政府每月針對紓困資金使用情况編寫報告，並發佈在網站和當地社區。

## 後疫情時代的挑戰

疫情期間各國政府龐大的紓困資金也加劇了財政負擔，部分無法以低利率借貸的國家恐將採取撙節政策；逐漸挺過疫情衝擊的國家將著手財政整頓，政策也將從社福補貼轉為經濟復振。然而根據以往經濟危機的經驗，這轉向極可能對女性再次帶來嚴重影響。因此，政府在制定復振政策時，更需要透過性別工具來確保預算配置有助於性別平等。

1 本文摘譯自聯合國婦女署在今年4月發布的「COVID-19 and fiscal policy: Applying gender-responsive budgeting in support and recovery」政策簡介，全文詳參：<https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2021/03/policy-brief-covid-19-and-fiscal-policy>

2 UN Women, UNDP and the Frederick S. Pardee Center for International Futures. 2020. From Insights to Action: Gender Equality in the Wake of COVID-19. New York: UN Women.

3 Hawai'i State Commission on the Status of Women. 2020. "Building Bridges, Not Walking on Backs: A Feminist Economic Recovery Plan for COVID-19." Department of Human Services, State of Hawai'i, 14 April.

4 CARE International and UN Women. 2020. LAC Rapid Gender Analysis for COVID-19.

