民間監督　平行報告

檢視及回應台灣第二次國家報告

關於 **CEDAW** 公約 第 14 條 ---農村婦女權利

撰寫單位：台灣婦女團體全國聯合會（**NATWA**）

地址：台北市辛亥路二段 **165** 號 **7** 樓

電話：02-27334668　傳真：02-27334659

E-mail：natwa@natwa.org.tw

網址：http：//www.natwa.org.tw

「消除對婦女一切形式歧視公約」(CEDAW)

【第十四條條文內容】

1. 締約各國應考慮到農村婦女面臨的特殊問題和她們對家庭生計包括她們在經濟體系中非商品化部門的工作方面所發揮的重要作用,並應採取一切適當措施，保證對農村婦女適用本公約的各項規定。
2. 締約各國應採取一切適當措施以消除對農村婦女的歧視，保證她們在男女平等的基礎上參與農村發展並受其益惠，尤其是保證她們有權：
   (a) 參與各級發展規劃的擬訂和執行工作；
   (b) 利用充分的保健設施，包括計劃生育方面的知識、輔導和服務；
   (c) 從社會保障方案直接受益；
   (d) 接受各種正式和非正式的培訓和教育，包括有關實用讀寫能力的培訓和教育在內，以及除了別的以外，享受一切社區服務和推廣服務的益惠，以提高她們的技術熟練程度；
   (e) 組織自助團體和合作社，以通過受僱和自營職業的途徑取得平等的經濟機會；
   (f) 參加一切社區活動；
   (g) 有機會取得農業信貸，利用銷售設施，獲得適當技術，並在土地改革和土地墾殖計劃方面享有平等待遇；
   (h) 享受適當的生活條件，特別是在住房、　生、水電供應、交通和通訊等方面。

平行報告內容

前 言

臺灣地狹人稠，雖然各行政區域人口皆符合聯合國居民5萬以上的「都市」定義，相關民生設施如：郵政、電力、自來水、運輸等也都算是全國普及，然而因爲歷史發展與地理限制因素,國家的經濟開發一向多集中在西部平原,而讓某些縣市區域長期成爲交通、醫療、資訊、貧窮、族群不利的弱勢地區。除了經濟發展的落差，另外還有資源分配不均的現象，尤其民國100年台灣行政區域重新劃分後，國家資源的使用更有集中在五都院轄市的趨勢，形成有些鄉鎮地區，雖然緊臨城市的邊緣，但是生活條件卻仍停留在落後的農村狀態。

此份平行報告所指述的農村婦女，即是生活於這些長期被忽略的山區部落、經濟偏鄉、交通不便地區、以及城市邊緣的眾多女性。這些農村非都會地區，普遍面臨人口流失、勞動力缺乏、高齡化、隔代教養、災變頻繁及資源相對匱乏的問題，而生活其間的眾多婦女，在面對傳統男女仍然不盡平等的文化壓制下，還要身兼家庭維繫、無酬照顧、農作生產、經濟開發…等的多重負擔，亟需政府給予更多關照，提供健康、教育、醫療、資訊、交通…等各類基本的生活支持與權益保障，以確保農村婦女與都會女性一般，都能得到國家的資源協助，享有個人的尊嚴與維持一定的生活品質。

本會（台灣婦全會）是結合全國六十餘個婦女團體的大集合體，以下針對政府 104 年第二次國家報告相關內容（共 45 項），提出我們的八項重點檢視回應，內容如下：

台灣婦全會的檢視與回應

議題	第二次國家報告內容（2014 年提出）	檢視與回應
	◎現況 14.1 我國農村婦女人口由農牧戶、原住民族、客家族群及新移民婦女組成,女性人口數及占各類人口比率分別爲：140萬人(占農牧戶家庭人口47.2%)；27萬人(51.1%)；201萬人(47.9%)及44萬人(92.9%)。人口分布如圖14-1至14-599。 14.2 農村婦女可透過相關產業團體參與農業政策之制定，農漁會總幹事女性比率逐漸增加，但參與決策比率仍低，2012年統計結果如下：	1.回應 14.1-14.3、14.8、14.13 農村女性的公共參與以及農村男性的家務分擔，是觀察農村性別發展的重要指標，可惜目前兩者都呈現低落的狀態。「家政」絕非女性的專利，但我們發現，政府在鄉村長期開辦的「家政班」，學員幾乎清一色都是女性。因此不禁要質疑目前執行的適宜性，「家政班」是

1.平權意識、參與決策及社區活動	14.2.1 女性農會會員29萬962人(占總會員比率30.63%)；會員代表520人(占4.2%)；理監事74人(占2%)。總幹事由2009年46人(占15.23%)增加至2012年47人(占15.56%)。 14.2.2 女性漁會會員19萬3,483人（占總會員比率49%）會員代表110人(占7.8%)；理監事21人(占3.4%)。總幹事由2009年9人(占22.5%)增加至2012年10人(占25%)。 14.2.3 農田水利會會員147萬5,023人，以男性爲主，惟未統計性別；會務委員357人，其中女性13人(占3.64%)；會長17人，均爲男性。 14.2.4 各農民團體會員資格無性別限制，然而農會女性會員比率較低，係因農牧業及林業女性就業人口較少(占28.89%)，故申請入會人數相對較少；漁會會員則男女比率相當；農田水利會則因會員須爲耕地之所有權人或承租人，而傳統土地傳承以男性爲主，故會員以男性爲主。 14.3 我國自1950年代迄今，以農村婦女爲主要對象組織家政班，透過農漁會推廣人員輔導農村婦女獲取改善生活品質知能及生產專業技能，提升生活經營能力。2012年全國農會家政班班員共9萬3,634人，女性占99.4%；全國漁會家政班班員共8,092人，全數爲女性。 **◎具體適當措施** 14.4 2010年首度跨農政、內政、勞政、原住民及青年輔導部門舉辦「全國農村婦女大會」，大會以「生產、生活、生態」爲主軸，邀集近500位農村婦女及婦女團體代表，從農業資源與生態環境、產業發展、性別意識等領域，探討女性領導農業的典範，認同二十一世紀的臺灣農村婦女擁有優越的競爭力，除具有專業知識可開創亮眼的新事業外，也是農村安定的新力量。 14.5 2012年辦理「深耕、關懷、承擔、永續－臺灣鄉村婦女生活印記」特展(於美國紐約外館同步展出)暨鄉村婦女論壇，展現新舊融合社會鄉村婦女的角色	否更強化了農村男主外、女主內的家務分野？女性的公共參與，是否因爲「家政班」而受到了取代阻礙？ 我們認爲兩者互爲因果，政府有必要重新檢視，從「性別主流化」的角度切入，分析長期大量推動的「家政班」對農村兩性發展帶來的影響意涵，積極提出改善的對策。

1.平權意識、參與決策及社區活動	與發展，近百位農村婦女參與討論，11位傑出農村婦女接受總統表揚。 14.6 爲強化農村婦女性別平權意識及領導力，並使農業部門公務人員注重性別平等，辦理性別主流化課程、「強化鄉村婦女性別意識培力」宣導會及原住民族婦女人身安全、性別培力及權益教育課程。2011年起辦理農村婦女領袖培育課程，迄2012年計培訓農村婦女幹部2,296人次。並透過原住民婦女意見領袖人才培訓，建立原住民女性意見領袖資料庫，不定期邀請出席婦女溝通平台會議及原住民相關議題會議，發揮女性影響力。 14.7 爲培育社區居民及農村婦女「由下而上」、「自主參與」精神，持續推動「農村再生培根計畫」及「新故鄉社區營造計畫」；2009至2012年，兩項計畫分別編列預算15億9,560萬元及8億3,880萬元。農村再生培根計畫學員女性比率由2009年42%增加至2012年48%，女性代表占46%，獲表揚者女性占43.33%。「新故鄉社區營造計畫」依「社區總體營造獎助須知」補助之案件，女性學員參與比率約53%。顯示農村婦女成爲農村社區活化再生的重要推手，也是社區營造不可或缺的重要支柱。 14.8 爲彰顯農村婦女對農村發展發揮的影響力，自2011年起辦理「農村特色家政班選拔活動」，全國特色家政班競賽冠軍之臺東縣東和鄉家政班班長並出席2012年第56屆聯合國婦女地位委員會非政府組織周邊會議（簡稱NGO CSW），向國際友人分享我國輔導農村婦女成長的豐富成果。另屏東市跳鼓陣特色家政班，組成以女性爲主，突破傳統廟會活動「跳鼓陣」表演者通常爲男性之傳統，建立農村婦女展現自我的典範。 **◎推動瓶頸及未來努力方向** 14.9 農會法第14條規定：「農會會員每戶以1人爲限」，同戶其他成員若擬加入農會成爲會員，可採同址分戶（在同一個地址另外成立一個戶口）方式辦理。然而爲避免該項規定有阻礙女性加入農會之虞，規劃於2014年7月前擬定修正草案，召開法規	**2.回應 14.9-14.12：** 婦女是台灣農村的重要勞力，但在權力決策分享上，卻一直處於弱勢邊緣。

1.平權意識、參與決策及社區活動	研修會議以達成共識，期能於2015年完成修法。 14.10 因應農漁會及農田水利會女性決策比率偏低問題，將CEDAW公約及性別主流化意識納入農漁會推廣教育課程內容，強化農村婦女參與決策意識。研議於農漁會相關補助計畫，優先補助女性選任人員比率較高者，期提高農漁會女性選任人員比率。並進行農田水利會會員性別統計，提供相關政策參考。 14.11 爲強化女性參與決策機會，持續透過「社區總體營造獎助須知」鼓勵社區於營造過程導入性別平等概念，並鼓勵各地方政府社區營造推動委員會朝「任一性別不低於三分之一」原則調整委員之組成。 14.12 爲提升婦女自我認同與肯定，共同打造農村願景，將衡酌各任務編組委員會性質，邀請農村婦女代表參加；並擴大辦理農村再生培根計畫，宣傳婦女參與農村再生績優事蹟及感人故事。此外，逐步調整家政班訓練課程內容並鼓勵男性參與，期破除性別刻板化及男女任務定型觀念。	建議政府： （1）遵循 CEDAW 第 4 條，提出明確的「暫行特別措施」，例如採行女性獎勵參與、強制保障名額等作法，加速提升農村婦女參與決策的機會與能力，以建立回應女性需求的農村發展取向。 （2)重新檢視農會、漁會、水利會…等相關組織規定，以及理監事、核心幹部、代表、委員等之聘用及組成辦法，排除農村女性參與的障礙，並比照中央政府，訂定任一性別三分之一的平等參與保障。
2.生計、財產及經濟機會	◎現況 14.13 農村婦女生計：隨著都市化與工商業蓬勃發展，農村人口逐漸流失，農村婦女成爲農村家庭生計之重心。我國女性農牧業工作者63萬人(占總農牧業工作者之40.34%)，女性漁業工作者3萬人(占25.25%)，均以從事自家農漁業工作爲主；其中8成以上未支領固定薪資，計有55萬農村婦女從事無酬勞動，其投入自家農事之產值皆已涵蓋於國民生產總值內(表14-1)。農牧漁戶計有99%以上係由女性料理家務，顯見農村婦女在農業生產及家務勞動上均扮演重要角色。 **14.14 土地所有權** 14.14.1 我國女性與男性在法律上擁有平等繼承權，惟傳統上除原住民族母系社會以女性具有優先繼承權外，繼承時常有約定女性應拋棄繼承之現象。2009-2012年，女性土地所有權逐年增加，但男性土地所有權筆數仍爲女性的1.89倍，土地面積及公告現值分別爲女性的2.70及1.76	3.回應 14.14.1-14.14.2 雖然法律明定保障女性的財產繼承權，但在重男輕女及傳統家族壓力下，勇於捍衛權益的女性仍然少數，目前台灣女性擁有的土地所有權筆數是 34.6%，而在鄉村地區恐

2.生計、財產及經濟機會	倍，還有努力空間(表14-2至14-4)。女性繼承權詳見第15條。 14.14.2 根據農家戶口抽樣調查結果，我國農民之耕地以全部自有爲主(占86.4%)，部分自有占8.6%，非自有占5%。目前全國土地基本資料庫尚未能區分耕地，無法進行耕地所有權人性別統計。 **14.15 組織合作社及產銷班** 14.15.1 我國憲法明訂「合作事業應受國家之獎勵與扶助」，透過互助合作的力量，爲社員解決生產、運銷及生活消費上的困難。2012年農業合作社及合作農場女性社員3萬944人(占全體社員之18.48%)，較2009年增加3,699人(增加17.46%)；鄉村型儲蓄互助社女性社員6萬7,833人(占51.53%)，較2009年增加27,351人(增加67.56%)。 14.15.2 原住民族工作權保障法明定「政府應依原住民群體工作習性，輔導原住民設立各種性質之原住民合作社，以開發各項工作機會」，2012年原住民勞動合作社計有286社，正常營運僅86社(約占30%)，勞動合作社社員係從事勞力密集產業，故以男性居多，女性社員2,754人(占36.41%)。 14.15.3 產銷班係農民爲擴大經營規模自由組成，政府部門予以協助及輔導，農村婦女可自由組織或參加。2012年農業產銷班計有6,267班，女性班員1萬5,700人(占12.3%)，較2009年增加1,240人；女性班長386人(占6.8%)，較2009年增加85人。漁業產銷班計有216班，班員2,840人，惟未統計性別；女性班長16人(占6.8%)，較2009年增加13人。 **14.16 銷售設施** 14.16.1 我國建立多元運銷通路協助農產品行銷，除成立產銷班共同運銷，供應消費地批發市場或直接銷售供應量販店、連鎖超市等實體通路，並透過「真情食品館」、「國產水果優惠訂購平台」、「臺灣農產品外銷網」等網路平台宣傳及行銷農產品，農村婦女可依需求選擇通路銷	怕更是低落。 建議政府務必將婦女財產繼承、經濟自主的概念納入公民的基礎教育中；而農委會、客委會、原委會等鄉村地區主管部門以及縣市政府亦應加強民眾的宣導，以逐步排除女性繼承財產的社會壓力。

2.生計、財產及經濟機會	售。 14.16.2 全臺拓銷據點、永久屋基地產銷館及原住民文物館共有22處，增加原住民農產品與手工藝品的曝光與銷售管道；並輔導旅客較多的部落，另設置假日部落市集。 14.17 貸款：農村婦女申請貸款無需獲得丈夫或另一名男性之同意，貸款擔保方式由貸款經辦機構依其授信有關規定，審酌個別授信案件核定，如有擔保能力不足者，依「農業金融法」第9條規定，由貸款經辦機構送請農業信用保證機構提供信用保證。「農民經營改善貸款」及「原住民族綜合發展基金」等貸款情形，詳見第13條。 **14.18 技術培訓** 14.18.1 推動「強化農村婦女生產及生活經營能力計畫」、「漁村婦女技藝培育推廣教育計畫」及「發展地方料理田媽媽輔導計畫」等各項教育訓練課程，輔導農村婦女開創副業技能，增加婦女收入。前述三項計畫，2009年至2012年預算總金額近3億元，占農民團體輔導總預算比率平均約8%。(表14-5) 14.18.2 依「農村婦女開創副業獎助輔導要點」，輔導農村婦女開創農村新副業，包括：推動家事、照護及送餐等服務；發展田園料理(配合經營休閒農業、民宿等)；發展地方特色農產品加工、米麵食餐點；發展地方手工藝品等。迄2012年田媽媽家政班計140班，其中女性1,207人(占91.2%)，2009至2012年共創造近16億元營業額。 14.18.3 運用農產副產品開發「農村婦女巧藝」手工藝品，2009年至2012年共開發300 項以上創新產品。 14.18.4 「原住民技藝研習中心」，提供有機傳統農業、風味餐飲經營等創業訓練課程，鼓勵原住民返鄉創業。2009年至2012年計補助地方政府辦理原住民族職業訓練培訓3,887人，其中女性2,524人(占64.93%)。 14.18.5「特色文化加值產業發展計畫」補助民間團體及	

2.生計、財產及經濟機會	地方政府輔導培訓客家人才，發展具有客家特色之產業，並免費提供客庄婦女、社區中高齡人士及新移民各式研習課程，2012年計培育各項產業人才2,927人，其中女性2,064人（占70.5%）。2009年至2012年計補助地方客家社團培育培訓704人，其中女性351人(占49.85%)。 14.18.6 「多元就業開發方案民間團體計畫」優先進用中高齡、負擔家計、二度就業及受家暴之婦女，2009年至2012年計畫進用人數2萬1,616人，其中偏遠地區9,993人(占46.2%)，以女性6,855人占多數 (占68.6%)。 **◎具體適當措施** 14.19 爲鼓勵農村婦女參與合作社及儲蓄互助運動，2012年委請臺灣主婦聯盟生活消費合作社，辦理5場次「合作找幸福」宣導研習活動，針對婦女規劃以社區特色的物產、人文、景觀等發展社區產業或以社區生活爲範圍的合作事業。另辦理「儲蓄互助培力—平民銀行」試行計畫，以微型貸款概念，協助原住民、新移民、中低收入戶、單親等經濟弱勢者,由具社工人力之非營利組織(NPO)及縣市政府推薦，媒合合適之儲蓄互助社，參與資產累積、微型保險、培力課程及志願服務，有貸款需求時，由儲蓄互助社辦理評估及核貸工作。初期以臺中市、南投縣、彰化縣爲試行區域，試行階段共51位個案參與，其中女性44人(占86%)。 14.20 爲解決原住民合作社經營問題並提升原住民創業競爭力，自2012年辦理「原住民合作社輔導計畫」(3年期計畫)，提供獎勵補助措施，並委託專業團隊駐場輔導。另於2010年辦理「原住民族創業育成中心計畫」(4年期計畫)，於北、中、南、東區各評選1所大學成立「原住民族創業育成中心」，培育文化創意及有機農業等重點產業，協助及促進原住民女性創業與經營企業，迄2012年共甄選21名，其中女性14名(占66%)，已有6案創	

2.生計、財產及經濟機會	業成立公司，積極營運中。 14.21 爲協助農產品海外拓銷，輔導公協會參加國際專業性展覽，2012年女性參展比率45%，較2009年提高13個百分點；補助公協會籌組拓銷團及於國外自辦展覽，2012年女性參展比率65%，較2009年提高28個百分點；辦理農貿人才培訓課程，2012年女性受訓比率42%，較2009年增加7個百分點。農產品出口總值由2009年32億811萬美元，逐年成長至2012年50億7,933萬美元。 14.22 爲提升農村勞動人口創業機會及返鄉創業，自2012年辦理「客家產業創新育成計畫」(2年期計畫)，結合大學校院或產業輔導機構，培育客家青年創業基礎能力及協助客家產業特色產品創新開發。2012年計培訓70人，其中女性41人（占58.6%）。 ◎推動瓶頸及未來努力方向 14.23 爲加強宣導兩性時間分配及合理家務分工，減輕農村婦女家務負擔，2013年進行農家婦女時間運用抽樣調查研究，並持續辦理「農林漁牧普查」及建構性別統計與分析資料，期能呈現農家婦女在經濟體系中非商品化部門工作之貢獻，作爲政策規劃及資源配置之參考。 14.24 爲健全土地政策規劃及資源配置，將界定耕地之土地類別，建立耕地所有權人性別統計資料104。 14.25 爲提升女性參與農業合作社，規劃辦理婦女合作事業初階及進階課程；並持續透過「原住民合作社輔導計畫」，實質保障原住民婦女生活及經濟利益。 14.26 爲發揮合作經濟照顧社會弱勢族群的積極功能，擴大辦理「儲蓄互助培力—平民銀行」試行計畫，於2014年新增辦理縣市(新竹、嘉義、高雄、屏東等)，結合地方政府及非營利組織資源，增加女性參與。並研擬「合作社法部分條文修正草案」，促進婦女就業機會。 14.27 爲加強婦女農業產銷之參與機會，除積極輔導農村婦女及女性青年農民參加產銷班共同運銷外，	

	未來擬定產銷相關措施時，將優先鼓勵婦女參與，並進行漁會產銷班性別統計，作爲政策推動之參考。	
3.健康、教育及社會保障方案	**◎現況** 14.28 農牧戶家庭老年人口占20.5%高於全國(11.2%)，兒少及青壯年人口比率皆低於全國，農業生產勞動力呈現老化及婦女化趨勢；農村婦女爲農村家庭主要照顧者，然而農牧戶女性人口以中高齡居多，老年占21.8%(表14-6、14-7)，各縣市女性平均餘命比男性高5~8歲，且喪偶比率以農牧戶較多之中、南及東部地區較高，保障老年農村婦女經濟安全及福利服務更顯重要（表14-8、14-9）。另一方面，新移民婦女補充農村勞動力，並孕育「新臺灣之子」，緩和農村老化現象。 14.29 原住民族人口性比例95.7，低於全國(100.6)，因原住民族人口平均餘命較全國低8.89歲，老年人口僅占6.2%，兒少占21.4%則較全國(14.7%)高 (表14-10、14-11）。2012年「家庭收支調查報告」顯示，隔代教養家庭計有10萬3,655戶，因父母離異、事故或離開部落到都市工作等因素，原住民族部落隔代教養家庭比率偏高；又因原住民族地區位處偏遠、交通不便，在幼兒園設置上，有場地及招募人員之困境，鄉村小校且面臨招生不足的窘境。 14.30 女性原住民族平均餘命75.3歲(圖14-6)，較全國女性低；女性惡性腫瘤、心臟疾病、糖尿病及腦血管疾病爲前四大死因，東部地區死亡率高於全國。嬰兒死亡率兩性差異不大，惟以東部死亡率較高。孕產婦死亡率因每年死亡人數較少，波動較大，其中以中部地區最高，東部地區最低。全國醫師數爲17.21人/萬人，山地離島地區僅爲全國一半(8.36人/萬人)，且山地鄉大多無醫院設置。 **14.31 健康** 14.31.1 農漁業工作者依全民健康保險法規定，爲第三類被保險人，以農會、水利會或漁會爲投保單	

3.健康、教育及社會保障方案	位，全數受理投保，享有保費優惠，迄2012年計176萬人。 14.31.2 孕婦產前檢查利用率，各地區活產孕婦至少產檢1次或產檢4次利用率均達93%以上，女性成人預防保健利用率爲36.7%、高於男性(29.7%)，孕婦產前檢查及成人預防保健，皆以原住民比率較高之東部地區利用率最低。 14.31.3 長照十年計畫已建立長照服務輸送模式及多元服務方案，提供高齡失能者多元服務。服務量占老年失能人口比率，已從 2008 年開辦時 2.3%，提高到2012年27%。2010年至2012年女性主要家庭照顧者使用喘息服務之人數，北部、中部及南部均逐年增加，東部使用人數明顯較其他地區少，係因照顧服務人力尚未充足 。 **14.32 教育** 14.32.1 我國推行9年國民教育，採強制入學，並規劃中輟預防、追蹤及復學輔導就讀機制，2012年適齡兒童平均就學率高達99.57%。15歲以上人口教育程度，不識字率逐年降低至1.7%，15歲至44歲女性識字率高達99.9%以上。不識字者主要爲65歲以上之高齡婦女，不識字率19.2%，較男性高出16.6個百分點，其中以離島地區(連江縣)最高(59.60%)。 14.32.2 我國教育程度在高中以上女性比例爲68%，較男性低6.7個百分點；而農牧戶15歲以上人口教育程度又較全國低，教育程度高中以上的女性比例47%(較男性低8個百分點)。 **14.33 社會保障方案** 14.33.1 2012年農戶與全國每戶平均所得總額差距由2001年的 0.77倍，縮小爲 0.85倍，農戶平均所得約100萬元，雖低於全國每戶平均118萬元，但鄉村地區消費支出也相對低於都市地區，農戶全年消費支出平均63萬元(全國平均73萬元) 。 14.33.2 2010年原住民家庭年平均收入約50萬元，僅爲我	**4.回應 14.32-14.32.1** 中央政策有時缺乏彈性，很多鄉村社區的發展組織，在取得政府的資金後，卻只能做環境的美化、綠化工作。唯時代變遷鄉村的變化很大，許多兒童輟學、隔代教養、家庭重組、獨居老人（尤其高齡女性）…等家庭倫常問題都缺乏資源的介入協助。 政府應檢視部會及資源的靈活調度，調整鄉村社區總體營造的內涵與方向，加入對鄉村裡“人”與“家庭”的議題關照，以回應現狀需求。 **5.回應 14.33-14.33.2** 雖然鄉村地區的平均所得與消費支出成正比，表面上的收支或可平衡，但卻忽略了潛藏的醫療風險。由於資訊及教育不足、交通不便、醫療資源取得困難等，一旦延誤診治，鄉村居民付出的醫療支出代價都會更高。很多鄉村婦女因此被迫

3.健康、教育及社會保障方案	國全體家庭年均收入的46.3%、家庭可支配之所得平均約46萬元，僅爲我國全體家庭可支配所得的51.6%，約有58.2%之原住民族家庭每人每月之生活費低於我國貧窮線以下。 **◎具體適當措施** **14.34 健康** 14.34.1 爲確保農村婦女能就近取得與都市婦女相同品質的健康服務，2011年將臺灣地區依行政區域重新劃分爲6個一級醫療區域，再細分爲17個二級醫療區及50個次醫療區域，迄2012年大部分醫療區已達成醫療網規劃目標(每萬人有急性一般病床數35床)，除臺東縣大武及成功2個次醫療區域外，均設有地區級以上之醫院。 14.34.2 自2010年起，補助原住民族地區衛生所(室)重擴建及充實衛生醫療相關設備，迄2012年計補助重擴建2間、整修71間及增加632項醫療儀器及設備。並推動山地離島地區共用醫療資訊系統(HIS)及醫療影像之傳輸系統(PACS)，迄2012年完成55家衛生所建置HIS系統，32家衛生所PACS系統，與衛生署醫院判讀中心連線資源判讀。並獎勵山地離島偏遠地區之17家醫院，設立急重症等6類24個特殊照護中心。 14.34.3 除推動「全民健康保險山地離島地區醫療給付效益提昇計畫」(Integrated Delivery System簡稱IDS)及西、中、牙醫「醫療資源不足地區改善方案」，鼓勵醫療院所至偏遠鄉鎮區提供包含婦產科專科巡迴診療、20至30歲婦女子宮頸抹片檢查等、對行動不便者提供到宅醫療或疾病個案管理服務。並辦理「強化山地原住民鄉遠距醫療門診服務計畫」，推動7家山地原住民鄉衛生所遠距醫療門診服務；2011年提供每週30個診次，包含12種不同次專科醫療服務；2012	成了不專業的長期照顧人力，以彌補醫療資源的不足。 政府應重新檢視健保的公平性，提出對醫療使用落差地區的彌補規劃，給予鄉村婦女更多的醫療教育、照顧的培力支持以及家庭照顧的喘息機會。 **6.回應 14.34.1-14.34.6** 農村婦女的生育率較一般婦女爲高，懷孕及分娩的照護需求更大，但事實上卻又因交通不便及醫療資源分布的落差，反而更得不到應有的生育照護支持。 爲肯定農村婦女的勇於生育，及預防農村婦女要承擔更大的生育風險，政府應提供交通、醫療不便地區婦女的生育保障協助，如提高懷孕期間的照護服務人力及項目、設置生產醫療風險補償機制、提供免費到宅生育諮詢、以及補助到宅助產等公設服務。

3.健康、教育及社會保障方案	年更透過科技結合，提供鄉民享有跨院所就醫之便利性醫療服務。 14.34.4 2012年研訂「輔助原住民申辦社會救助暨提升健保納保率實施計畫」，藉由多元宣導及主動通知輔導，使經濟弱勢原住民獲得應有之社會福利協助，迄2012年底，業使原住民欠費遭鎖卡人數下降至1萬1,405人，原住民實質納保率達到99.20%。實施「全民健康保險醫療資源不足地區之醫療服務提升計畫」，保障山地離島、偏遠地區24小時急診及內外婦兒門住診服務，計有66家醫院參與，其中41家提供婦科門住診服務。 14.34.5 促進社區型長期照護服務之發展及充實偏鄉醫事人力，迄2012年已建置13個偏遠地區長期照護服務據點。並積極培育原住民族及離島地區在地人才，迄今各類醫事人力已達807名，分別爲醫師422名、牙醫師63名、護理人員233名，其他醫事人員89名；其中醫學系公費畢業生訓練科別以家庭醫學科、內科、外科、婦產科、兒科、急診醫學科爲主。 14.34.6 爲提高原住民族婦女產前檢查及成人預防保健之利用率，自2011年辦理「原住民育齡婦女之健康行爲與生育危害相關性研究」(2年期計畫)，2012年起透過縣市衛生局，加強原住民20-49歲生育婦女及未滿2歲之子女健康及生育保健之指導與諮詢服務。2011年並撰編印製「成人預防保健服務手冊(原民版)」，分送符合成人健檢受檢資格之原住民，加強宣導預防保健及自我健康管理觀念。 14.34.7 爲協助原住民及農村婦女營造健康的支持性環境，2012年起辦理「部落3H動力工程專案試辦計畫」，並執行「健康原氣、安全部落—原住民事故傷害防制計畫」，推展「原住民部落老人日間關懷站實施計畫」設置80站，受益老年女性2,351人(占69.35%)。並推動「農村高齡者生活改善計畫」，提供農村老年婦女膳食營養	

3.健康、教育及社會保障方案	改善、感染性疾病預防、氣候變遷、性別平等及生活調適等課程，受益老年女性2萬9,372人次(占82.75%)。新移民健康保健措施，詳見第9條。 **14.35 教育** 14.35.1 2011 年修編完成「成人基本識字教材」，2012 年將教材上網，讓民眾可運用網路自我學習；並考量城鄉資源差距，補助地方政府開辦成人基本教育班，利用國中小學閒置空間設置社區多功能學習中心，提供電腦相關教育課程。另橫跨都會及農村，成立225個樂齡學習中心，參與樂齡教育學員遍布全國217個鄉鎮市區，參與女性計64萬3,752人(占72%)。 14.35.2 2010年起每年擇10餘處部落圖書資訊站，辦理原住民資訊知識及技能發展訓練，迄2012年參訓學員女性1,056人(占72.53%)。2012年起突破舊有框架建立原住民族部落大學補助原則，根據每所原住民族部落大學在地之文化特色作經費補助，傳承創新原住民族文化精髓，提供原住民族語文教育、產業經營教育、社會教育、人權教育、兩性教育、健康促進與照護等學程，2009年至2012年結業女性2萬9,264人(占74.52%)。 14.35.3 爲協助農漁民子女順利就讀高中及大專院校，提供農漁民子女就學獎助學金。2012年發放金額13億5,565萬元，其中受益女性10萬3,502人次（占57.8%），發放金額7億9,417萬元（占58.6%）。 14.35.4 2012年實施「原住民族地區社區互助教保服務中心補助計畫」，轉銜設立社區互助教保服務中心，提供學前幼兒教育及照顧服務。並辦理「原住民族地區部落托育與保母訓練獎助計畫」，迄2012年共設置部落托育班計23班、收托196人。另補助地方政府增設公立幼兒園，迄2012年已於原住民族地區292所國民小學附設幼兒園，設置比率達82.95%。又爲保障鄉村小校整併後學童就學權益，提供交通接送(以30分鐘以內車程爲宜)或住宿、生活適應及課業學習方面輔導，並擬定空出校地再利用計畫。	

3.健康、教育及社會保障方案	14.35.5 爲協助隔代教養家庭，推動「弱勢家庭兒童及少年社區照顧服務計畫」，結合地方政府及社會福利機構、團體資源，以社區化模式分擔家庭教養及照顧壓力及提升親職功能。2012年計補助107案，34萬3,604人次受益。 14.35.6 協助新移民學習本國語文及融入臺灣家庭與社會，詳見第9條。 **14.36 社會保障方案** 14.36.1 老年(農民)婦女經濟安全、低收入戶及中低收入戶、特殊境遇家庭相關福利資源，詳見第13條。 **◎推動瓶頸及未來努力方向** 14.37 爲強化原住民族及離島地區醫療資源設備，逐年編列預算持續提升原住民族及離島地區醫療照護軟硬體設備，2012年至2016年預計再培育原住民及離島地區公費生206名以充實醫事人力，並積極提升醫事人員之專業職能及繼續教育機會，另配合黃金十年國家願景，致力於偏鄉推動健康促進及全方位建設數位資通訊基礎、遠距醫療與遠距健康照護、及個人健康資料雲端化等策略，以落實醫療在地化。並繼續推動「長照服務網計畫」，及運用「獎勵偏遠地區（含山地離島）設置在地且社區化長期照護服務據點計畫」，增加偏遠地區之服務據點，促進長期照護資源多元化與均衡發展。 14.38 逐年於全國各鄉鎮市區成立樂齡學習中心，結合當地產業、文化、藝術、自然環境等特色，推動「一鄉鎮一特色」的樂齡學習，增加高齡婦女多元學習管道。運用「教育優先區計畫」及社區教保服務中心，滿足偏鄉學童就學權益，並優先提供原住民、低收入戶、中低收入戶及身心障礙等弱勢入學；另擴大於全臺22個縣市全面辦理「家庭展能教育支持計畫」，針對功能不足家庭提供家庭教育活動，並以偏遠地區之家長或實際照顧者爲優先，以協助隔代教養等家庭功能不足之家庭。 **14.39 促進農村老年婦女活躍老化**	**7.回應 14.37 -14.39.2** 台灣社會快速老化，農村的高齡女性較男性人數更多，平均餘命也更長。依國家報告所知，農委會、原民會、客委會..等相關農村地區執掌部會，都有活絡老化的進行，但因非長照業務主管，僅零星進行效益有限。 建議政府應進行跨部會整合，將上述部會一起納入國家整體的長照服務推動體系，建立網絡規劃概念，協助鄉村居民在地安養、在地老化（尤其是獨居的鄉村高齡女性），避免政府資源運用的城鄉落差與重覆浪費。

	14.39.1 運用全國設置之24處農村社區服務中心，由農會家政班班員等在地農村婦女擔任志工，提供農村高齡者電話問安、健康促進及長照諮詢、轉介醫療機構及關懷訪視等友善關懷老人服務。 14.39.2 持續推動「農村高齡者生活改善計畫」及建立農村社區照護關懷網絡，並結合農村及偏遠地區之樂齡學習中心及社區關懷據點，使農村老年婦女有近便之學習資源，增進農村老年婦女參與活動健康老化之機會。	
4. 適當生活條件及氣候變遷	◎現況 14.40 臺灣郵政、電力、自來水、大眾運輸等民生設施普及全國，2012年供電普及率近100%，供水率達92%。然而農村公共設施與都市存在落差，偏遠山區之原住民部落，設置自來水設施仍有困難。偏遠地區又因人口密度低，較不具提供電信、公路客運服務之經濟誘因，且天然災害來襲時，也易造成交通及通訊中斷等問題；「2012年個人／家戶數位機會調查報告」顯示，女性資訊使用情形仍低於男性，12 歲以上女性有75.2%曾使用電腦，69.5%曾使用網路，分別較男性低5.6%與7.0%。促進城鄉均衡發展，確保農村及偏遠地區婦女獲得與都市地區相同品質之服務更顯重要。 14.41 全球暖化氣候變遷，尤以農業受到的衝擊與挑戰最爲嚴峻，臺灣位於颱風路徑與地震發生規模、頻率極高之區域，致使極端天候及天然災害有日益增多的趨勢，2005年至2012年天然災害傷亡人數3,241人，其中女性占44.12%，天然災害以颱風爲主，死亡原因以室內土石掩埋爲主。因此，災害防救業務計畫，特別明訂協助老人、嬰幼兒、孕婦、產婦及身心障礙等弱勢族群優先避難，並每年調查更新避難弱勢及土石流潛勢地區保全對象等清冊，於災害發生或有發生之虞時，優先疏散撤離。 ◎具體適當措施 **14.42 促進城鄉均衡發展，提升農村及偏遠地區婦女生活品質**	

4. 適當生活條件及氣候變遷	14.42.1 編列預算積極推動農村再生計畫，整體改善農村生活環境，迄2012年已核定1,455件農村再生相關建設工程，涵括950個農村社區。 14.42.2 足額補貼偏遠及服務性路線公車，2010至2012年共補助3,032條路線，金額34億元。執行以來，公路客運業已無路線因經費問題而停駛路線情形，並補助公路客運及市區公車汰換老舊公車，以偏遠地區客運路線爲優先，迄2012年計汰換2,220輛，平均車齡已由2009年的10.82年降至8年以內。婦女以搭乘大眾交通工具較多，爲主要受益對象。 14.42.3 補助偏遠山區原住民族部落設置簡易自來水供水設施，2009年至2012年共補助近11億元，設置228項簡易自來水供水設施，供水普及率達83.4%。增加日常生活用水之衛生與便利性，有助於減輕婦女家務負擔。 14.42.4 爲縮短數位落差，推動「偏鄉數位關懷推動計畫」，設置數位機會中心，並辦理資訊應用人才培訓，2012年培訓6萬1,641人，其中女性約占6成；按年公告指定業者建置寬頻網路基礎設施，並按比例分攤業者因提供該服務所生之虧損。2007至2012年業佈建完成177個寬頻網路建設點，偏鄉建設光纜總長約542公里。此外，並辦理「強化女性科技運用能力，弭平性別數位落差」計畫，積極規劃強化女性資訊及科技運用能力之措施或計畫，並補助民間團體辦理資訊訓練課程，提升女性及弱勢族群數位運用能力。 **14.43 因應氣候變遷，強化自主防災體系，提升農業抗逆境能力** 14.43.1 強化農村自主防災體系，辦理各項防災宣導，並針對土石流高風險潛勢區域，培訓土石流防災專員，結合當地民眾共同協助土石流監測、災情通報與疏散、撤離等工作。2012年共培訓土石流防災專員1,387人，其中女性186人(占13.4%)；災民臨時收容所之規劃，並特別考量	8.回應 14.42.4、14.44 目前偏鄉婦女的數位學習與數位運用仍有很大落差，除了缺乏經費購置完善硬體外，日常的維修、操作障礙的排除是兩大主要的困難。在一般地區，類似狀況或可從市場的服務機制或週遭年輕族群取得協助，但鄉村地區則難有可能。 建議政府，仿效「身障輔具服務中心」的概念，亦能在偏鄉部落設置「數位應用服務中心」，提供相關的硬體維修及運用協助，以確保女性學習意願與普及應用的效果。

4.適當生活條件及氣候變遷	弱勢族群及女性之需求。 14.43.2 於12個縣市55個原住民族鄉（鎮、市、區）設置衛星電話，以於緊急災變或部落交通及通訊中斷時，傳遞求援訊息，減低部落受災程度。 14.43.3 補助抗旱、耐淹水、耐熱、耐鹽、耐病蟲害等抗逆境品種之研發，以提升農產業抗逆境能力。 14.43.4 發展低碳足跡農產品，建立農業碳排放量盤查制度，並鼓勵綠色消費及節能減碳意識，透過農村婦女發揮家庭消費採購主導力量，支持產地綠色消費，減少農產品包裝、配運資材與運輸能源耗費，以及採用低耗能、低碳排的家電用品。 **◎推動瓶頸及未來努力方向** 14.44 持續推動農村再生計畫，鼓勵更多的農村婦女參與，貼近老年農村婦女之需求。並持續補助偏遠及服務性路線公車、汰換老舊公車、增購低底盤公車、偏鄉寬頻網路建置及數位學習、偏遠山區原住民部落簡易自來水供水設施設置，增進婦女在大眾運輸及網路通訊等方面之近用性及便利性。 14.45 落實推動「國家氣候變遷調適政策綱領」農業生產及生物多樣性領域之調適策略，並持續強化農村婦女在自主防災、生產經營轉型與生態保育等方面之教育訓練。透過海報宣導及地方政府之推薦，積極招募女性防災專員，或加入婦女防火宣導隊、鳳凰志工隊等災害防救團體或災害防救志願組織；並積極推動產品碳足跡標示制度，規劃「低碳永續家園推動方案」，建立機制促進全島形成北、中、南、東 4 個永續生活圈，發展低碳綠色經濟。	

專題替代報告

台灣婦女團體全國聯合會檢視回應

第二次國家報告 CEDAW 第 14 條---農村婦女的權利

台灣農村婦女的合作經濟

報告提出單位：台灣婦女團體全國聯合會（NATWA）

聯絡電話：02-27334668　　E-mail：natwa@natwa.org.tw

會址：台北市辛亥路二段 165 號 7 樓

網址：http：//www.natwa.org.tw

作者：梁玲菁　　經濟學博士

Sophieliang58@gmail.com

2014 年 4 月

前　言

過去，台灣婦女團體很少著力婦女的經濟議題，這兩年，本會深入耕耘 CEDAW 公約第 14 條農村婦女，希望引進新的知識，改善婦女經濟。也由此我們發現，國際間早已盛行推動的「婦女合作經濟」機制，我國政府卻一直不夠重視，相關政策法規零散於各部會，缺乏高階、專責統一的推動能量。雖然目前社會也有一些消費、勞動、照顧…等成功的婦女合作社案例，但深入探究，她們多半都是靠自己的自發力量，匯聚社員的共同投入才站上台灣非主流「微型經濟」檯面，政府鮮少像輔導中小企業般的給予關愛扶助。

以台灣主婦聯盟生活消費合作社為例，在 20 年前開始，一群家庭主婦秉持關懷家人健康、食材安全、綠色環保的初衷，從小小的共同購買概念出發，落實於合作社組織行動，如今社員人數超過 5 萬人，2013 年社員的年利用總額也達到新台幣 11 億元以上，不僅保障消費者權益，貫徹婦女守護家人的初衷，而且也帶動了偏鄉在地小農免於被剝削。更重要的是，透過合作事業的民主參與過程，讓生產、受雇、服務、消費等，其中的各個環節都占了絕大多數比例的女性直接受惠。她們不但增長專業知識，提升自己的經濟生產能力，而且還將合作關懷從社區擴大到國家層面。

台灣社會能否有更多類似的「合作社企業」(國際合作社聯盟與聯合國在 2007 年金融海嘯後的鄭重稱謂)，讓女性展現更多的經濟自主能量？答案當然是肯定的！然而，在當前資本主義社會傾斜財團重利之下，為增進女性共同參與經濟與學習，亟需政府更積極有效的作為。我們深切地認為，合作社企業特殊的「自助、互助、公助」理念，可以創造出眾多「自益、互益、共益」的平民福利，適合台灣女性獨立又合作的堅韌包容特性。台灣目前的社會條件，或許無法普遍成就女性個人的偉大創業，但以小規模、化零為整的合作經營模式，協助社區中的女性，去共同發展一個---在地生活、自主選擇、兼顧家庭與個人、就業與創業並進的經濟參與環境卻是非常可行的，這是政府責無旁貸的責任。

因此，我們提出此份「婦女的合作經濟」民間替代報告，希望督促政府重新檢視合作社發展的相關法令，提出有效政策與作為，以落實國際間憲法保障合作社，創造有利的平民經濟發展、來促進 CEDAW 第 14 條婦女經濟參與的權利。

我們有下列五項具體建言：

1. 尊重 ICA 合作七大原則，國家應落實憲法第 145 條獎勵合作事業發展，回歸國際間憲法保障合作社之立法架構思維，並積極制定「合作經濟發展政策」，共同推動「第三部門經濟與融資機制」，建置合作社發展基金、合作社創業平台以及風險保證等機制，以保障國民經濟安定，平衡財團市場壟斷弊端。
2. 整合各部會合作社業務工作，提升中央主管部門位階，鬆綁目前國內合作社的相關法規，如聯合國準則(2001)創造有利的合作社發展環境。
3. 將婦女的合作經濟納為國家經濟推動的重要一環，提出具體策略及步驟，協助婦女進行各類事業合作的結社組織。遵從國際勞工組織第 193 建議文，促進合作社發展與修法指導。
4. 加強各部會與國人的合作經濟教育，尤其是有經濟開發需求的鄉村地區，以及亟需仰賴政府系統協助的二度就業婦女。
5. 召開「婦女與合作經濟」國家/國際論壇會議，分享國際成功經驗，展現政府的政策關注，加強民間學習。

第一部分 國際合作經濟與 CEDAW 之實踐

觀察圖 1，貧窮，可區分為絕對貧窮與相對貧窮，1無論是「舊貧」或「新貧」，從結果的觀察，呈現在沒有收入、沒有工作、所得太低而無法生存，更是失去生產工具而增加無產階級，其影響層面既深且廣，包括疾病、死亡率增加而降低生產力；也威脅著社會治安，農業安全和糧食自給率，儲蓄不足，投資低落所造成的產業投資不足，外人投資卻步，國際貿易機會喪失，最終國家生產毛額(GNP)下降、失業率上升等，讓社會陷入貧窮的惡性循環等困境。國際合作社運動的長期發展，在關懷「人-環境-地球」過程中，社員「自助-互助-人助」方式，藉由共同購買、農業、金融性的各類合作社，建構健康的社區與合作網絡，解決失業問題，促進創業，增加生產經濟機會，達到累積社會資本，改善國民生活照顧，共同終結貧窮的惡性循環，並且創造「善的循環」，此種「合作社創

[1]每日所得低於世界銀行訂定美金 1.25 元以下（以 2005 年為基期）之人口，為絕對貧窮人口。

業終結貧窮機制」提供人民合作教育，學習自治與獨立，不僅朝向 OECD「美好生活指數」，也契合聯合國的長期發展目標。

Liang(2013)建構一個「**國際間憲法保障合作社之立法架構思維**」，如圖 2 所示。從歷史的長期發展過程中，合作經濟制度為關懷弱勢者，改善貧窮，致力於社區與公共利益，它賦予人民表現在社會權、勞動權、經濟權的培植力，是一種兼具雙重個性，由社會關懷哲學出發，而獨特的經濟企業體；提供弱者公平經濟機會，保護消費者；提供勞動者參與經濟的自助互益又利他的組織。合作社企業是人民自助互助經濟、平等經濟、參與經濟、利益經濟的組織。從二次大戰後，即受聯合國重視為地區經濟開發的重要方法，更是千禧年「脫離貧窮」之國際策略。

從國際間憲法與合作社的關係，各國在憲法與基本國策上，制訂保障合作事業發展之規定。雖然有些國家制定禁止獨占法，仍同時採保護、扶助合作社發展，遵守著法律不與憲法牴觸，在法律上設有排除規定，亦即合作社法優先。因此，ICA 督促亞洲國家朝單一的合作社法鬆綁發展，甚至近十年間，為健全合作社穩定發展，不同國家陸續設置有創業平台輔導、發展基金及合作社風險的社會保險機制；在擴大業務活動方面，引入「多目標合作社」的經營型態，照顧社員、因應社區、社會以及國際關懷的需求，創造連結行善(connection for good)來改善國際貧窮問題。

國際勞工組織(ILO)在 1998-2012 年間，提供「合作社立法準則」專書，協助各國合作社法立法當下所需的指導和建議，共計有三次：首版為 1998 年，針對各國如何擬定合作社的法律和政策提供相關訊息；第二版於 2005 年，除依據聯合國頒布的準則，旨在為合作社的發展創造一個有利的環境，並引入 2002 年國際勞工組織通過的第 193 號建議案(關注在合作社的推廣)。除了由該領域的合作與國際勞工組織專家提供諮詢服務外，以「合作社改革方案」提供援助，對「區域間合作社發展政策」、「合作社立法」提出支持與服務，並主張實有必要為合作社的發展創造一個良好的法律、體制和行政環境。其成效計有 16 個國家頒布合作社法，並且有 9 個國家正式批准現代合作社發展政策。第三版受聯合國「2012 國際合作社年」的影響而推出，主要內容包括分業立法朝向法律統一的趨勢，直接影響企業的國際法規，新的區域性合作社的立法、區域性的法律架構，以及新一代創新的合作事業，挪威、英國、奧地利、德國正在進行中，澳洲、韓國已經通過全國統一的綜合性立法給予合作社企業發展。

其整體模式即以國民經濟發展為重心，遵守國際合作社聯盟(ICA)合作社七大原則，以「合作社企業模式」創造人民生命、生活、生產、生態四生一體「善的循環」經濟機制，落實這種思維於金融累積、環境保護、社會福祉照顧、青年與婦女就業、創業而改善所得。國際性的組織基於國際兩公約、消除婦女歧視，進而積極培植能力，也督促各國政府，一再修正合作社法，乃繼「關懷地區社會原則」(Concern for community)，具有實踐「合作社社間合作原則」(Cooperation among cooperatives)與促進「社會責任」(social responsibility)之實質意義。

合作社照顧人的一生，具有多元發展面向，可以發揮社會、經濟、文化、教育等功能，因此獲得國際性組織所推崇，長期間許多國家政府重視。(參見附錄 1)

第二部份 台灣合作經濟發展的困境與建議模式

臺灣的合作社在 2012 年單位社計 4,785 社，聯合社 65 社，事業涵蓋農業（918 家農業合作社與 228 家合作農場，女性社員比例低於 19%）、商業、金融信用（337 家儲蓄互助社，其中 1/3 在鄉村部落地區，女性社員比例超過 50%）、生產及服務產業等。全體社員人數約 339 萬人，包含學生、婦女、農漁民、原住民、軍人、公務人員、消費者及勞動者。台灣合作社之股本約新台幣 400 億元（約美金 13.3 億元）。合作社是一獨特的中小企業組織，不但具有社會關懷理念，為社員共有，經由一人一票自治管理及共享的經濟企業體。

台灣的合作社企業發展至少涉及 14 個部會，台灣缺乏專責的事權與業務統籌機關，行政主管機關在內政部合作科，屬三級主管階層；業務主管機關則散布在不同部會中，如圖 3 所列示，然而各部會並不重視該項業務發展，因此未投入前端推廣合作教育活動，農村婦女生活在農村，業務屬於行政院農委會(COA)，但只重視農會系統，輕忽合作社發展，全台灣卻僅賴內政部合作科，該科則受限於層級、人力、預算等，故效果未能顯現，對於落實 CEDAW 第 14 條農村婦女籌組合作社，恐距離甚遠。

Liang(2011)提出「第三部門經濟與融資機制」，如圖 4 所列示，強調合作社與非營利組織在社會經濟活動的協力運作，顧及整體未來性（The Next）、自然環境（The Nature）及網絡機制（The Network）的 3N 規劃設計，從輔導面與財務面雙管運作，培植婦女、增

進年輕人對社會價值、平民金融的認識，不僅協助弱勢者創業、就業，促進社會經濟企業發展之循環資金運用，同時發展合作社與社區網絡的綠色經濟，改善貧富不均的社會問題。。

第一、輔導面：建構「合作社創業平台」與支援體系

參考瑞典、歐盟國家及日本經驗，以國民生命、生活、生態、生產經濟為核心，藉政府各部會既有的中小企業、青年創業、鳳凰創業等訓練措施與體系，引入公益創投陪伴，建立合作社創業輔導機制於創業前端、中端、後端，免費提供諮詢與資訊系統分享、顧問與輔導。對象如下：1.婦女、青年、原住民微型創業；2.合作社創業、轉型與社區共同創業；3.社會型企業。

第二、財務面：建立「合作發展基金」、「合作社信用風險保證基金」，重視合作金融組織提供資金與保障

中央與地方政府共同建立「合作發展基金」以支持前項「合作社創業平台」，同時建立「合作社信用風險保證基金」，重視儲蓄互助社、或信用合作社的地方合作金融能量與安定作用。基金之規模與作用，可如同過去如何「扶持中小企業發展」的信用保證基金規模設算比例而建置，以期達到國際性組織之主張「各國政府對待合作社應至少與其國內中小企業之待遇相當」。

對於弱勢而有金融需求者，在非營利組織的引薦下，進行個人、或社團、或家庭評估後，再循序漸進施予正確的金融教育，養成習慣性儲蓄，爾後由合作社提撥相對資金與貸款，協助其就業、創業及安定生活。在此機制中建構：「自助互助-自立就業-心靈與實質資產累積-教育與投資」之良性循環，以達成改善所得、就業、環保之政策目的。

第三部分 政策執行建言：合作經濟部門

回應國家報告中 14.4-27, 14.32, 及 14.35-45 部分，本報告提出 6 方面政策建議：

1. 尊重 ICA 合作七大原則，國家應落實憲法第 145 條獎勵合作事業發展，回歸國際間憲法保障合作社之立法架構思維，並積極制定「合作經濟發展政策」以保障國民經濟安定，平衡財團市場壟斷弊端。 (參見圖 2，表 1-1)

2. 整合各部會合作社業務工作，提升中央主管部門位階。中央所屬的國民經濟發展委員會應延聘專才協助訂定「合作經濟發展政策」，及性別平等委員會需延聘合作經濟專才，共同推動「第三部門經濟與融資機制」之良性循環政策，以應聯合國「脫離貧窮」(參見圖 1)、「創造合作社發展有利環境準則」(2001)、落實 CEDAW 公約。 (參見圖 3、圖 4)

3. 將婦女的合作經濟納為國家經濟推動的重要一環，提出具體策略及步驟，協助婦女進行各類事業合作的結社組織。

3-1.召開「婦女與合作經濟」國家/國際論壇會議，分享國際成功經驗，展現政府的政策關注，加強民間學習。

3-2.調整長期照護中機構照顧思維，發展社區整體照顧服務網絡，普設小規模多機能照顧模式，以紓解鄉村婦女的照顧壓力，並回應在地老化的國人需求。同時鼓勵本國在地的照顧勞動合作結社，發展婦女的照顧合作經濟。讓照顧系統更具人性與發展性，以符合 ILO 第 193 號決議文促進合作社發展。

4. 加強各部會與國合作經濟教育，尤其是有經濟開發需求的鄉村地區，以及亟需仰賴政府系統協助的二度就業婦女。

4-1.重視合作社教育，教材納入體系，以互助的社會經濟教育觀念紮根，積極建置「合作社創業平台」，友善的中央政府與地方政府政策，在行政院之教育、經濟、福利、勞動、農業、原住民族等部會間相互分工，前端培育互助觀念，後端建立合作創業組織管理輔導系統，提供人民（尤其是婦女）以合作社創業機會，解決失業，造福在地農村與偏遠地區之經濟發展。因應外來貿易衝擊，以團結互助之合作教育紮根、合作社創業、增加在地就業與社區經濟、社會福祉。 (參見圖 3、圖 4)

4-2.針對農村外籍婦女，提供走動式、動態式之正式與非正式的教育機會。

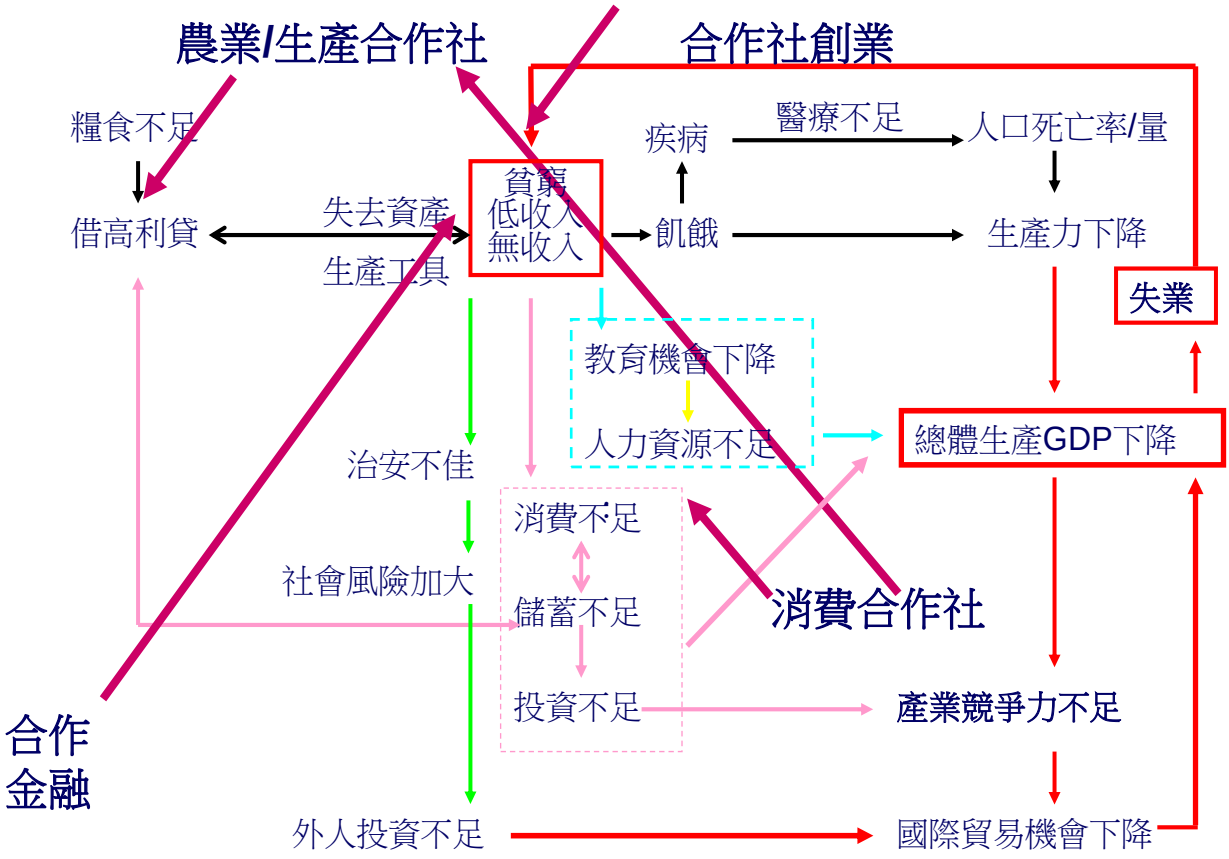
4-3.內政部應常設有研究企劃部門，與時並進鑽研「國際合作社與國內合作社相關法規」，農委會定期進行農村合作社與家計調查，建立農村相關性別統計資料庫，並提供協助訂定「合作經濟發展政策」，落實婦女合作社運動。

4-4.保障社區數位學習計畫的延續性與效果，預算與人員皆需要到位，填補傳統農村合作社之數位落差。

5. 以「合作社企業」模式建立國民團結互助經濟，積極消除農村中的剝削經濟，提供農會、協會、合作社、產銷班等組織之友善環境與政策，確保土地環保經濟與在地農產品的銷 售通路。提供鄉村婦女，優先取得農地的特別措施，以保障女性的經濟權、信貸機會。(參見圖 1、圖 2、圖 4)

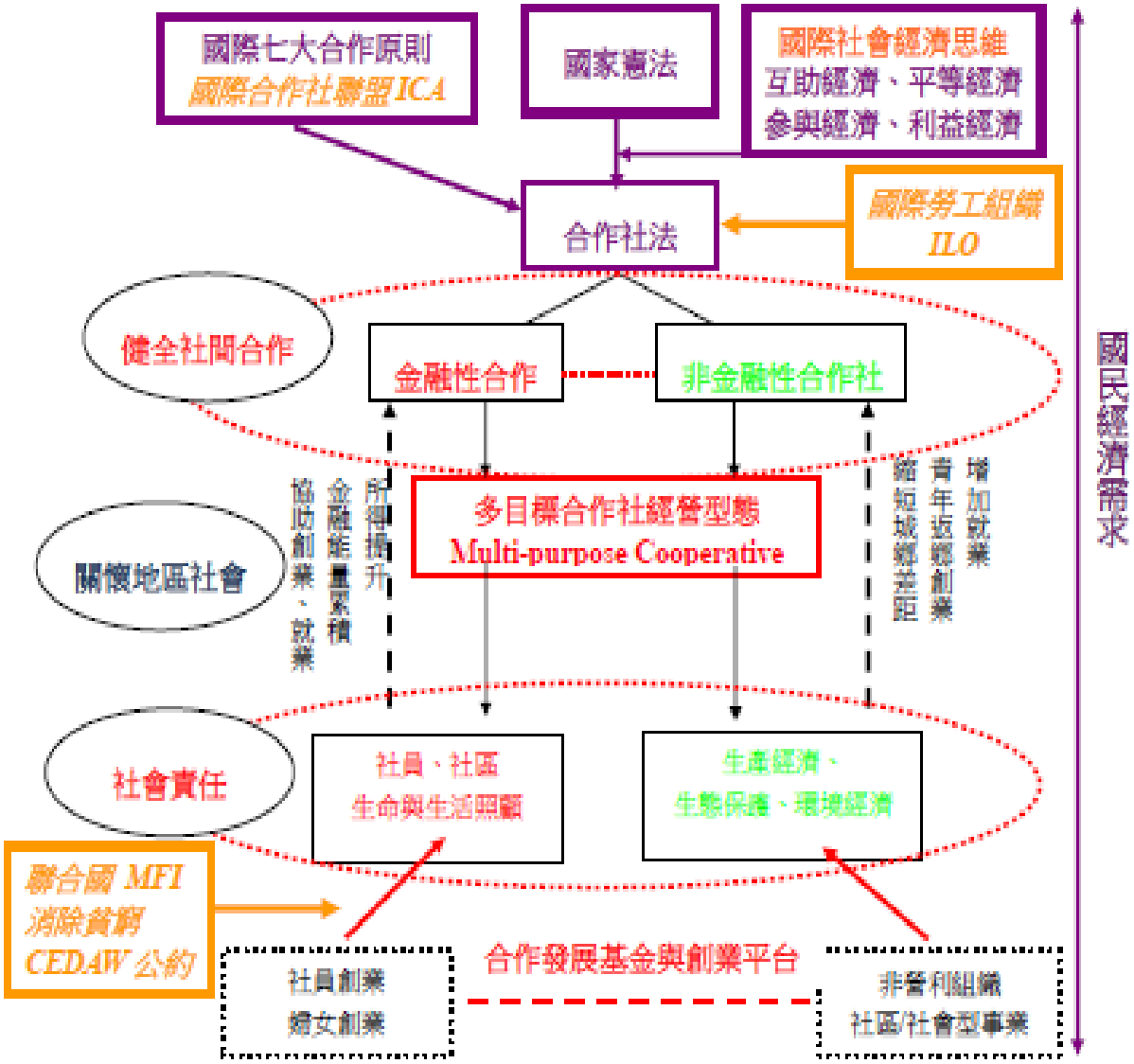
6. 鬆綁目前國內合作社的相關法規，修訂不利於合作社發展的相關法律、條例、要點、稅法等，以利國民之合作社事業推動與業務發展，回歸憲法獎勵與國際合作社運動，如 ICA（2012），聯合國準則(2001)創造有利的合作社發展環境，響應聯合國「脫離貧窮」工程。

6-1.行政院目前送交立法院審議的«合作社法修訂案»，應於法中明列及責成行政院規劃「合作社發展基金」，並設計「合作社信用風險保證基金制度」以提供信貸，並穩定合作金融。



資料來源：梁玲菁（2013/3）繪製。

圖1 合作社創業終結貧窮惡性循環

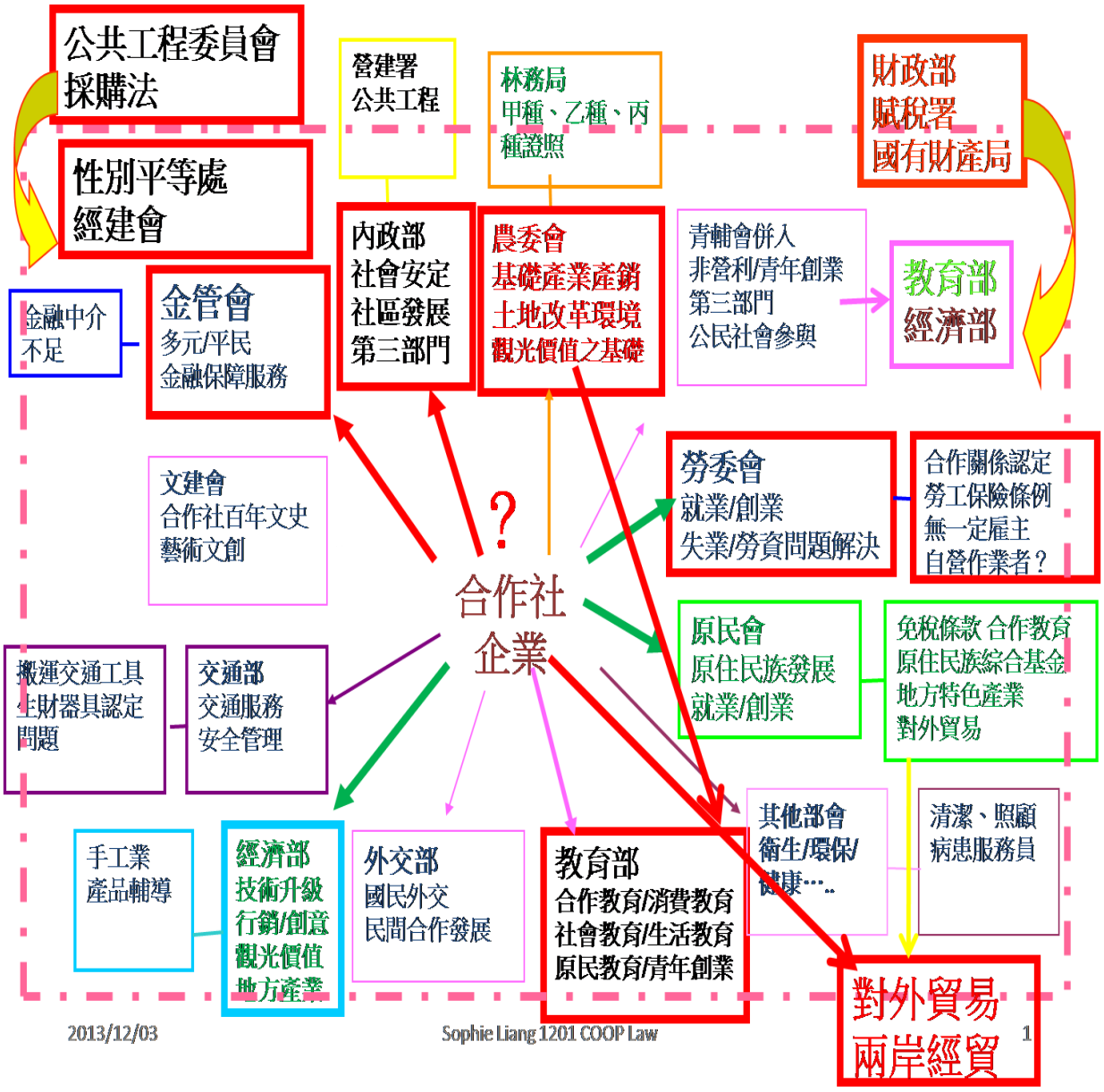


說　　明：圖中國際性組織以斜體字表示。

資料來源：梁玲菁、丁秋芳(2013-14)，〈國際間憲法保障下之合作社立法架構思維(上)、(下)〉，《合作經濟》，第 119、120 期。作者梁玲菁參閱以下文獻與資料增製：

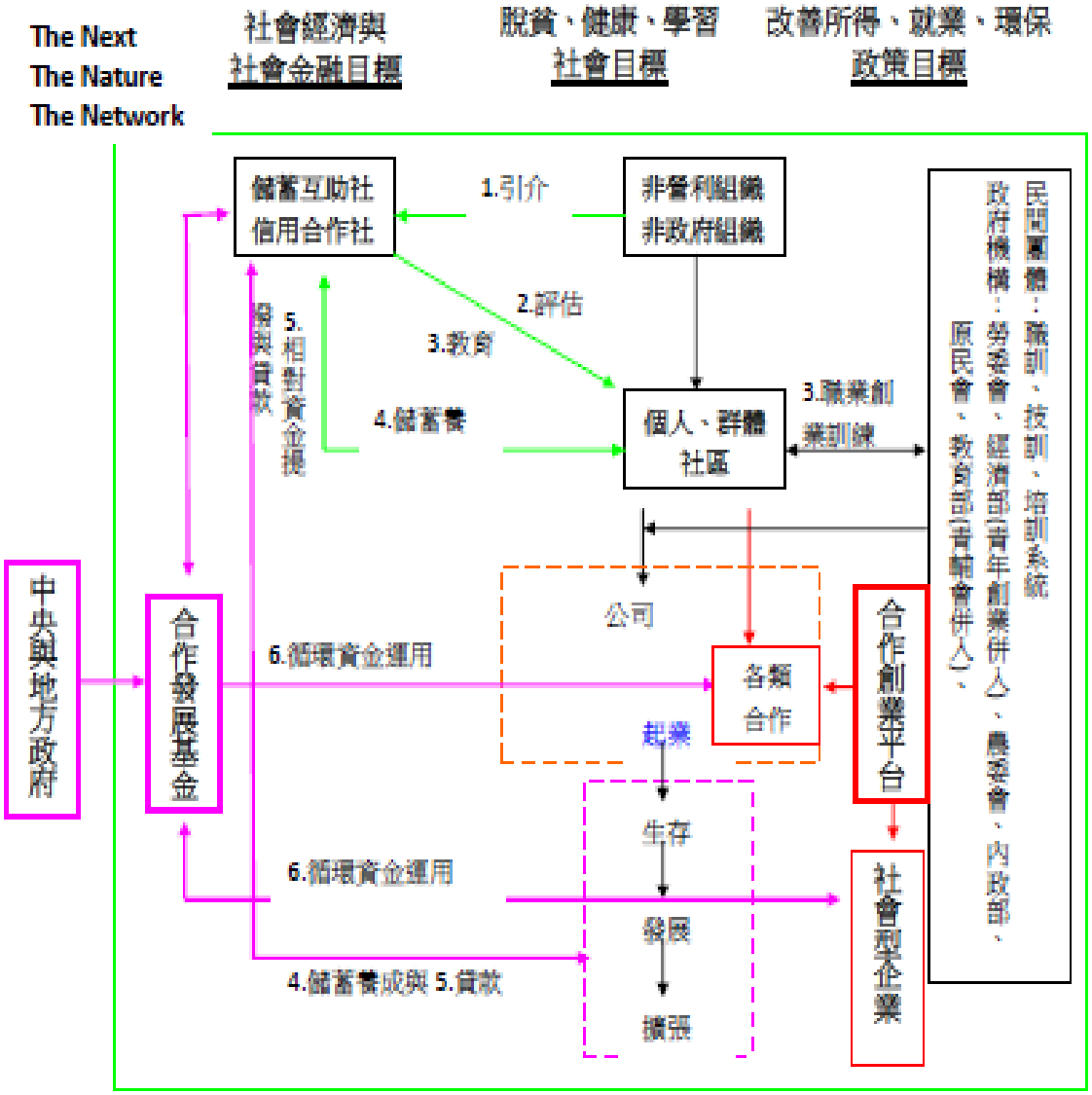
1. 綜合編地芳昭（2011）各國憲法與合作社之資料。
2. 陳鳳慶（1986、1987、1992）各國憲法有關合作經濟條款。
3. 梁玲菁深度訪談菲律賓合作發展機關（CDA）首長及 Barangka 信用合作社（2012/12/16-18）。
4. 修改梁玲菁（2013/4）增製。

圖 2　國際間憲法保障合作社之立法架構思維—
引入「多目標合作社」促進社間合作與社會責任之實質意義



資料來源：修改自梁玲菁（2011/10），《社會經濟政策》，「行政院經建會政策專題政策報告」。

圖 3　台灣合作社企業發展與各部會之關係(中華民國)



資料來源：修改自梁玲菁(2011/10)，《社會經濟政策》，「行政院經建會政策專題報告」，。

圖 4 第三部門經濟與融資機制——
合作社與非營利組織自助－互助－公助之 3N 脫貧機制

表 1-1 政策方向與合作社法架構

項目	法律	條次	不利發展情形
政策架構 婦女政策	憲法	第 145 條	1. 國家政策未落實獎勵與發展，長期間社會經濟功能未彰顯；甚至造成合作社在產業政策與部會之間受歧視，違背聯合國「準則」、國際勞工組織所強調「最小公平待遇」、國際間政府重視「合作社經濟與第三部門」造福國民經濟。 2.應落實憲法第 14、15、22、171 條給予國民在合作社企業的結社權、就業權、經濟權。
	增修憲法 (2005/6/20)	第 10 條 之 3,6,8	1.應落實對於小規模企業、婦女就業、社會福祉事業，國家應編列財政預算，今人民自助互助組織辦理，卻未見政府獎勵與發展政策，反成扼殺之實。 2.中央與地方政府未充分認知合作社經濟價值、行政資源長期不足，推廣合作社教育受侷限甚大。 3.將致使 CEDAW 公約將執行不足，落國際之後。
合作社產業	合作社法		1.綜合立法應納國際七大原則，同時專章訂定各類事業合作社，以維持行政專責事權與多元特色發展，確立「合作社產業」為國家經濟部門與政策之一。 2.應適時調整聯合國之社會經濟目標，具體地實踐所關心的議題：脫離貧窮、婦女與孩童健康照顧、普及教育、性別平等、環境永續、夥伴關係等發展社會經濟活動。 3.長期間第 3 條規定的業務種類與經營範圍限制，不僅社會經濟關懷功能受阻礙，且違背國際潮流「公民參與 平民經濟」，以平衡資本主義的傾斜。 4.應增訂「合作社發展基金」、「合作社創業平台」之設置，北歐、南歐與中南美洲國家推廣婦女青年創業、偏鄉地區運用。分工配置有資訊科技、法規研究、實務輔導與陪伴、教育推廣等。
社會福祉	合作社法 儲蓄互助社法 信用合作社法		1.應增訂合作社、儲蓄互助社投資「社會福祉事業」，更彰顯社會經濟功能，此為歐洲、美國、加拿大以及日本生協社、農業組合與非營利組織，共同為老人化、少子化社會之因應作法之一，並成為改善所得、解決失業等地區經濟發展。 2.建置「合作社信用風險保證機制」。

資料來源：梁玲菁(2013-14)。

附錄 1 回應 CEDAW 公約第 14 條---農村婦女現況

CEDAW 公約 第 14 條　條文	民間回應
1. 締約各國應考慮到農村婦女面臨的特殊問題和她們對家庭生計包括她們在經濟體系中非商品化部門的工作方面所發揮的重要作用，並應採取一切適當措施，保證對農村婦女適用本公約的各項規定。	1. 締約國依憲法保障人民參與經濟。 2. 落實農村婦女權利與國家發展合作社經濟政策並行，因此應落實憲法第 145 條。 3. 國家經濟發展委員會應納「合作經濟發展政策」制定。 4. 應檢視不利發展合作社之行政規範與法律。 5. 應儘速落實提升合作社主管機關之位階，促進業務主管機關積極作為。
2. 締約各國應採取一切適當措施以消除對農村婦女的歧視，保證她們在男女平等的基礎上參與農村發展並受其益惠，尤其是保證她們有權：	
(a) 參與各級發展規劃的擬訂和執行工作；	尤其農村、農場生產事業中存在的非農民之互補人力需求培育計畫
(b) 利用充分的保健設施，包括計劃生育方面的知識、輔導和服務；	部會間就關懷據點與合作社之連結，提供社區服務的互補效果。
(c) 從社會保障方案直接受益；	各級政府社會經濟方案之執行，仍存在透過一些未真正執行單位，尤其是真正農民、漁民的合作社卻受制於行政機關作業與基金會抽成之事實。
(d) 接受各種正式和非正式的培訓和教育，包括有關實用讀寫能力的培訓和教育在內，以及除了別的以外，享受一切社區服務和推廣服務的益惠，以提高她們的技術熟練程度；	1. 各級政府仍未重視合作社教育，提升弱勢者婦女、青年等公民參與社會經濟活動，啟發「自助-互助-公助」之合作經濟核心價值。 2. 教育主管機關應深入研究美國、英國、日本、挪威與北歐四國等，合作社發展與合作教育如何影響全人格發展、社會福祉創造與社會經濟發展。 3. 台灣各級政府投入各種技能性教育之外，忽略合作社教育，只提供一種營利公司之選項，形成歧視政策，此違反聯合國、國際勞工組織所重視之多元組織發展平等待遇。 4. 原住民族委員會之部落硬體建設、有形技能培育外，仍缺乏合作教育導入於法規與各項行政措施之計畫中。
(e) 組織自助團體和合作社，以通過受僱和自營職業的途徑取得平等的經濟機會；	1. 台灣合作社的發展至少與中央 14 個部會相關(因組織重整後又加國發會之公共工程、衛生福利部、性別平等處)卻受限於行政主管機關與目的事業主管機關之間不易取得共識之困境，從制度、政策、稅法、獎勵、教育推展等均十分匱乏。 2. 在 2013 年 7 月之前，內政部社會司之合作行政管理科與合作事業輔導科在行政上因層級、人力、預算等嚴重限制推展合作社教育與業務。經濟部、

	勞委會職業訓練局未重視合作社創業模式與課程，終究未適度引入合作社創業資訊給原住民、婦女或一般人個人創業能力不足者，整體而言，台灣缺乏合作社創業機制與融資機制導入，對合作事業之經營與發展產生很大的限制，因之經濟、社會、教育、文化四功能難以發揮。
(f) 參加一切社區活動；	內政部合作與人民團體司與衛生福利部之部會協調，建構協助各類合作社與儲蓄互助社進行友善社區經濟發展。
(g) 有機會取得農業信貸，利用銷售設施，獲得適當技術，並在土地改革和土地墾殖計劃方面享有平等待遇；	1. 亞洲國家政府藉「農地改革合作社」、「農業合作社」幫助農民與婦女進行一切與農業、農村、農產品市場發展相關之事務，以維護弱者權益。 2. 微型貸款仍侷限在都會地區，原住民部落雖有原住民委員會委託儲蓄互助社之進行生活貸款，但仍屬短暫措施，應有積極之合作社信用保證基金而長期推動穩健之微型金融業務。
(h) 享受適當的生活條件，特別是在住房、　生、水電供應、交通和通訊等方面。	挪威、美國、菲律賓之「電力合作社」，中南美洲之「農業合作社」、「生產合作社」、「漁業合作社」，泰國「消費合作社」、「生產合作社」、「儲蓄互助社」在農村、在都會社區、郊區等，提供人民參與式經濟，成為組織之擁有者、經營者、受益者的公民經濟管理模式。

資料來源：本專題整理。