

COVID-19 疫情之性別影響及 法律與政策因應

張兆恬*

一、前言

COVID-19 疫情對於全球健康及各方面社會生活造成衝擊，然而在這之中，弱勢族群所受到的影響較大，其原因可歸咎於弱勢族群在暴露於病毒的機會、受感染的可能性、醫療資源的接近使用上皆處於不利 (Yearby & Mohapatra, 2020)，可謂是既有不平等所導致。其中，疫情對於女性族群造成特別之影響，女性受到失業及收入減少者較多；在家工作及學校等設施的關閉，使得女性投入更多時間於家事勞動；而同時承擔防疫責任及染疫風險的基層醫事人員及照顧者，女性亦占多數，此等疫情造成的性別影響差異，可謂是既有性別不平等結構的反應。《紐約時報》的報導便擔憂，在疫情期間由於托育中心、學校等設施的關閉，迫使婦女必須回歸家庭負擔照顧的責任，可能導致婦女於職場的地位退回十年前 (Taub, 2020)。本文以下先行簡述疫情的性別影響，繼而提出相應的法律與政策建議。

二、疫情之性別影響：既有不平等的加深

(一) 經濟與社會面

根據 McKinsey Global Institute 分析，推估全球女性的失業率是男性的 1.8 倍，而這樣的性別差異，其一可歸因於產業的性別分布，因為女性多半從事受疫情衝擊較為嚴重的產業，如旅遊及餐飲服務業、零售業及其他服務業 (藝術、娛樂、行政等)。再者，女性的企業也受到較大的衝擊，因為女性經營的多半是中小企業，接受信貸、使用先進設備的資源也較男性企業主為少 (Madkavkar et al., 2020)。

* 國立臺灣大學國家發展研究所副教授。本文感謝臺灣大學國家發展研究所碩士班宋亮諭、王嫻善、林子評同學協助蒐集資料，惟文責皆由作者自負。

而更重要之原因，在於疫情更加劇了既有的照顧與家事勞動上的性別分工不均。美國女性在親職照顧的時間每週高出男性 9 小時，這也排擠了她們從事有償工作的時間，且這尚不包括情緒勞動，以及因為情緒勞動所占據的注意力；女性也更容易傾向分擔多數無償的家務工作，像是打掃、做飯等，亦即下班後的「在家第二輪班」(the second shift at home)(Alduy, 2020)，使她們在職場上難以與男性在同一起點上競爭。而在疫情之前平時，女性尚可透過學校、保母、服務業等支援體系來分擔親職以使其能夠投入工作，但疫情中這樣的支援體系崩解，所有的工作重新回到女性身上。根據美、英、澳三國的數據顯示，疫情期間男性雖然因在家工作，因而進行無償家事的時間有所提升，但其工作量仍不如女性，反而是女性在進行有償工作的時間明顯減少，更有一部分的母亲因為照顧而選擇離職 (Rao, 2020)。在家工作看似提供了彈性的工作方式，使得勞工在通勤、身體不適時有替代方案，許多勞工得以同時兼顧勞動者與照顧者的角色，但也進一步的產生了「第三輪班」——此時家務的勞動並非是在下班後進行，而是同時進行 (Alduy, 2020)。

少數族裔女性受到疫情的衝擊又更強。美國於 2020 年 9 月的失業人口 110 萬中，有 86.5 萬是女性，其中又有一半以上是非裔或者拉丁裔的女性，而前述少數族裔的女性有九分之一遭受失業，57% 高於白人女性 (Salles, 2021)。論者發現有「疫情的種性制度」(pandemic caste) 現象，在疫情中因社會不平等會更為加劇，這其中包括種族、階級與性別的多元面向，例如男性比女性更可能有在家工作的機會，只有中產以上勞工——在女性族群中，多半是白人及亞裔——能夠在家工作。少數族裔的女性比較容易從事基層 (essential) 工作，這些工作的薪資及穩定性較低、容易受到景氣影響，或者必須冒著受感染的風險實際到場工作；而這些女性勞工迫於經濟壓力，也多半無從選擇為了躲避染疫而轉職，或者是失業後難以返回職場 (Rao, 2020; Neely, 2020)。

(二) 健康與安全面

一項針對全球 COVID-19 感染者的研究，證實性別作為一項風險因素，男性的重症比率是女性的三倍，死亡率也較女性為高 (Peckham et al., 2020)。分析指出幾個原因：一是在生理上女性的免疫系統對於呼吸性病毒的抵抗力較強，在接受疫苗之後也較容易產生抗體。此性別差異也可能來自於健康行為，女性有吸菸與飲酒的比率較低，也因之有糖尿病與高血壓的人口較少，因此染疫較不容易因為原本健康狀況而導致重症或死亡；另外女性在對於疫情的防護上較

為小心，女性相較於男性對於症狀較敏感、傾向積極就醫，故容易及早發現並且治療；且女性有較好的防疫習慣，例如勤於洗手 (Chang, 2020)。

即便女性在生理及行為上有防疫的優勢，仍面臨性別結構所連帶的健康影響。女性在全球的醫事人員中占 70%，而近來美國疾管署的統計也顯示，73% 染疫的醫事人員是女性，究其原因，醫事人員的染疫與病人接觸時間的長短有關，而女性在醫療體系中多半是擔任前線的基層工作 (Madsen et al., 2020)。在醫療場所中防疫所需的口罩及個人防護設備 (personal protective equipment, PPE) 等，也被發現去性別化的設計並不適合女性，致使這些設備的防護力在女性使用者身上有疑慮 (Kleinman, 2020)。

再者，防疫期間女性所需的醫療資源——尤其是與生育權相關者——受到以防疫為名之限縮。例如美國德州等州於 2020 年間將墮胎歸類為非基本性或選擇性的醫療，在公衛緊急時可以不提供，理由是要保留資源以用於緊急醫療，以及節省稀少的資源如 PPE (Sobel et al., 2020)。然而，美國婦產科醫學會等醫學專業組織聯合對前述政策發表反對聲明，指出墮胎應該屬於基本性的醫療，因為墮胎具有高度時效性，幾週的遲延會帶來高度風險，甚或變得無法施行，而對於婦女的生命、健康與福祉造成重大影響 (American College of Obstetricians and Gynecologists, 2020)。疫情期間的旅行禁令、封鎖等措施，也使得女性能夠接近使用生育相關醫療資源的權利受到進一步限縮，例如美國若干州因為墮胎礙於法令限制減少，女性必須遠赴他城市或他州接受墮胎，或者設有 24 小時等待期間，此等原本對於生育權所加諸的限制，在疫情期間更加成為接近使用醫療資源的阻礙 (Ziegler, 2020)。

疫情期間也浮現婦女安全議題。使人們留在家中的命令雖然有助於防疫，卻亦使得家暴受害者持續暴露在風險中，必須與施暴者持續共處。由於人們的行動受限在家，以及疫情期間失業等經濟壓力，家暴的機會發生機會提高，且因為社福資源於疫情期間受限 (例如庇護所關閉)，以及社交距離、學校關閉等原因而較無管道求助或被他人發現，使得受暴者難以即時獲得幫助 (Evans et al., 2020)。來自阿根廷、新加坡等各國的數據皆顯示，封鎖之後家暴通報數量上升了二到三成 (UN Women, 2020)。而部分的區域雖然收到家暴求救的案件數減少，但專家擔憂這是因為受暴者一直與加暴者共處，缺乏求助的機會跟管道所致 (Fielding, 2020)。聯合國婦女組織將女性在疫情中受到的暴力威脅稱之為「影子瘟疫」(shadow pandemic)，指出不僅是在家中，在醫療現場、公共場所、網路世界中，婦女及少數性傾向或性認同者容易成為騷擾或施暴的對象，並呼籲在疫情期間應該更為正視此問題並亟思對策 (UN Women, 2020)。

三、法律與政策上的對策

(一) 重視照顧的價值並給予支援

各國的疫情對策中，多半有給予照顧的支援。例如美國國會通過的紓困法律之一的新冠救助、紓困、經濟安全法 (The Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act, 下稱 CARES 法)，編列 35 億美元預算用於兒童照顧之費用，分配於各州政府，用於強化托育中心的防疫措施，透過補助支持托育中心可以繼續運作而不關閉，以及協助在第一線工作而無法取得有給照顧假的勞工取得托育的服務。另外在家庭優先新冠對策法 (The Families First Coronavirus Response Act, FFCRA) 中，則是要求雇主給予勞工有給假，並且由國會通過預算以暫時性補助勞工有給的病假及照顧假 (Cahn & McClain, 2020)。然而不少論者皆指出，短期的紓困方案無法弭平性別不平等，而應該有更為長期的照顧支援政策，例如對於托育的補助、公共托育服務強化，以及有給照顧假、彈性工時的常態化等 (Alduy, 2020; Rao, 2020; Cahn & McClain, 2020)。

性別也與種族、階級的不平等無法分割。例如美國國會通過的紓困法，被批評為仍維持該國勞動法制上向來排除非正式勞工 (例如家庭照顧工、個別承攬工) 的缺點，諸如 CARES 是對於勞工就業、病假、擴大健保給付的最重要法律，但是該法卻排除了對於家庭照顧工的適用，原因是該產業業主透過立法遊說，主張若納入將會造成嚴重的缺工；而這些未受保護的非正式勞工中，少數族裔的女性占了大多數 (Yearby & Mohapartra, 2020)。正如非裔女性主義所強調的交織性 (intersectionality)，在探討性別平等之時，亦須同時關注同時存在的種族、階級面向。

疫情的性別不平等，凸顯了家庭照顧的性別分工不均，以及照顧的價值向來被低估，被認為是能輕易取代或不具市場價值。論者因此有呼籲以疫情為契機，除了在家工作給予照顧者工作彈性以外，亦應該更體系性的對於照顧給予支援，並改變家庭在有償與無償工作上的性別分工，以及避免以「生產力」、「產出」為單一價值，正視照顧這類看似無產出但重要的人類活動的價值 (Salles, 2021; Alduy, 2020)。

(二) 因應疫情造成的性別影響差異

防疫及疫後重建的政策，也須特別針對性別影響的差異作出回應。例如在藥品及疫苗的研發上，既然性別已被研究證實為風險因素，在臨床試驗上便應將性別納入考量 (Peckham et al., 2020)。針對基層醫事人員多為女性及其暴露於染疫風險下，論者則認為應該給予醫事人員適當的工作補償，以及提供足夠的

家庭照顧支援，尤其是讓女性醫事人員可以免於擔憂在職場感染後傳染給家人 (Chang, 2020)。另外有鑑於疫情期間女性在人身安全上所受到的威脅加劇，各國政府與非政府組織皆應持續性的提供在性別、醫療及免受暴力相關的服務，不因疫情而減縮或轉為消極；而長期而言，則更應加深推動性別平權及反對性別暴力 (Guidorzi, 2020)。

(三) 決策的性別平等

前述兩項對策著重於法律與政策的內容應朝向促進性別平等，實則應該更進一步將性別的觀點納入決策中。性別平等的觀點有助於防疫，相較之下「有毒的陽剛特質」(toxic masculinity) 在疫情期間表現為對於防疫措施的鄙視，諸如認為戴口罩等小心防疫的行為是膽小、違反陽剛特質的¹，而寧可選擇暴露於染疫死亡的風險之下 (Gupta, 2020)，這樣的陽剛崇拜觀點顯然與防疫背道而馳。研究也指出，女性領袖在疫情中的表現優於男性，女性元首的國家在染疫人數、死亡人數的表現都較佳，在美國各州中女性州長執政州的死亡率也較低；而女性領袖在危機中表現較好的原因，在於女性較能夠認知到群眾的恐懼，將健康與安全放在首位，以及對於自己的計畫具有信心 (Zenger & Folkman, 2020)。可見決策中的女性觀點，不僅是促進性別平權所必要，亦能夠在決策上創造優勢。

四、結論：我國法律與政策之檢視

我國在防疫上的成功，使得社會生活及經濟受到疫情的影響較小，而政府也宣示在紓困措施上對於較多婦女從事的產業加強補助，以及對於托育資源的投入 (行政院性別平等會, 2020)。然而，因應中小學校延後開學的防疫措施的「防疫照顧假」，經勞動部解釋為雇主須准假但並無支薪的義務，此與《性別工作平等法》中將家庭照顧假計為事假而不支薪類似，顯示我國法對於照顧的支援仍有所不足。再者，我國基層照護人力有 9 成以上為女性，外籍看護工亦以女性為多數 (婦女團體資訊平台, 2020)，而 2021 年間衛生福利部立桃園醫院之醫事人員染疫，其中一名女性護理師之多名家人亦受感染 (陳偉婷、許秩維，

¹ 論者認為，有毒的陽剛特質最顯著的例子是美國川普前總統在 2020 年 10 月間染疫住院後回到白宮，在群眾面前脫下口罩並宣稱其戰勝了疾病，似乎將染疫描述為個人陽剛特質與病毒的對抗；而相較之下，拜登總統於電視辯論上帶著口罩，則受到保守派媒體的嘲弄 (Cahn & McClain, 2020; Gupta, 2020)。

2021)²，女性基層醫事人員於疫情中承擔的風險可見一斑，須有適當的補償及家庭照顧支援機制。我國《憲法》不僅課予國家消極不基於性別歧視的義務，《憲法增修條文》第 10 條第 6 項更明文國家促進性別平等之義務，加以我國主動簽署消除對婦女一切形式歧視公約，皆可證實國家在形成疫情相關之政策與立法時，必須納入性別觀點，以及對於性別影響之差異加以積極回應的義務。

參考文獻

- 行政院性別平等會(2020年9月30日)。[〈參與 APEC 婦女與經濟論壇 我國紓困與振興措施 確保女性不被遺落〉](https://gec.cy.gov.tw/Page/5950AEA34211CEE3/48bddd1-5dae-4a08-96e4-e5d2d71cd1ca)，<https://gec.cy.gov.tw/Page/5950AEA34211CEE3/48bddd1-5dae-4a08-96e4-e5d2d71cd1ca>
- 陳偉婷、許秩維(2021年2月10日)。[〈染疫護理師家族第 7 人染疫 大姑為奔母喪採檢確診〉](https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202102090039.aspx)，臺北：中央通訊社，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202102090039.aspx>
- 婦女團體資訊平台(2020年5月19日)。[〈COVID-19 疫情之下的女性醫護人員——圖文懶人包〉](http://www.womengroups.org.tw/tc/news_in.aspx?id=184&chk=8d5eed0c-d615-4b3b-a978-535e4929d6af¶m=pn%3D1)，http://www.womengroups.org.tw/tc/news_in.aspx?id=184&chk=8d5eed0c-d615-4b3b-a978-535e4929d6af¶m=pn%3D1
- Alduy, Cécile. (June 4, 2020). The Elephant in the Room is a Homeschooled Toddler (and Sometimes Three). The Clayman Institute for Gender Research, Stanford. Retrieved from <https://gender.stanford.edu/news-publications/gender-news/elephant-room-homeschooled-toddler-and-sometimes-three>
- American College of Obstetricians and Gynecologists. (Mar. 18, 2020). Joint Statement on Abortion Access During the COVID-19 Outbreak. Retrieved from <https://www.acog.org/news/news-releases/2020/03/joint-statement-on-abortion-access-during-the-covid-19-outbreak>
- Cahn, Naomi, & Linda C. McClain. (2020). Gendered Complications of COVID-19: Towards a Feminist Recovery Plan, 22. *Georgetown Journal of Gender and the Law* (forthcoming 2020).
- Chang, Wen-Han. (2020). Understanding the COVID-19 Pandemic from a Gender Perspective. *Taiwanese Journal of Obstetrics & Gynecology*, 59 (6), 801.
- Evans, Megan L. et al. (2020). A Pandemic within a Pandemic — Intimate Partner Violence during Covid-19. *The New England Journal of Medicine*, 383: 2302.
- Fielding, Sarah. (Apr. 3, 2020). In Quarantine with an Abuser: Surge in Domestic Violence Reports Linked to Coronavirus. The Guardian. Retrieved from <https://www.theguardian.com/us-news/2020/apr/03/coronavirus-quarantine-abuse-domestic-violence>
- Gupta, Alisha Haridasani. (Oct. 22, 2020). How an Aversion to Masks Stems From ‘Toxic Masculinity’. The New York Times. Retrieved from <https://www.nytimes.com/2020/10/22/us/masks-toxic-masculinity-covid-men-gender.html>
- Guidorzi, Brianna. (2020). The ‘Shadow Pandemic’: Addressing Gender-based Violence (GBV) During COVID-19, in *COVID-19 in the Global South: Impacts and Responses*, 117(Pádraig Carmody et al. eds, 2020). Bristol University Press.
- Kleinman, Zoe. (Apr. 29, 2020). PPE ‘Designed for Women’ Needed on Frontline. BBC News. Retrieved from <https://www.bbc.com/news/health-52454741>

² <https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202102090039.aspx>

- Madkavkar, Anu et al. (July 15, 2020). COVID-19 and Gender Equality: Countering the Regressive Effects. McKinsey & Company. Retrieved from <https://www.mckinsey.com/featured-insights/future-of-work/covid-19-and-gender-equality-countering-the-regressive-effects>
- Madsen, Tracy E. (July 20, 2020). Unique Risks and Solutions for Equitable Advancement during the Covid-19 Pandemic: Early Experience from Frontline Physicians in Academic Medicine. *NEJM Catalyst*. Retrieved from, <https://catalyst.nejm.org/doi/full/10.1056/cat.20.0268>
- Neely, Megan Tobias. (June 3, 2020). Essential and Expendable: Gendered Labor in the Coronavirus Crisis. The Clayman Institute for Gender Research, Stanford. Retrieved from <https://gender.stanford.edu/news-publications/gender-news/essential-and-expendable-gendered-labor-coronavirus-crisis>
- Peckham, Hanna et al. (2020). Male Sex Identified by Global COVID-19 Meta-Analysis as a Risk Factor for Death and ICU Admission. *Nature Communications*, 11: no. 6317. Retrieved from <https://www.nature.com/articles/s41467-020-19741-6>
- Rao, Aliya Hamid. (July 9, 2020). Is Working from Home a Solution to Gender Inequality? The Clayman Institute for Gender Research, Stanford. Retrieved from <https://gender.stanford.edu/news-publications/gender-news/working-home-solution-gender-inequality>
- Sobel, Laurie et al. (Aug. 10, 2020). State Action to Limit Abortion Access During the COVID-19 Pandemic. KFF. Retrieved from <https://www.kff.org/womens-health-policy/issue-brief/state-action-to-limit-abortion-access-during-the-covid-19-pandemic/>
- Salles, Arghavan. (Jan. 21, 2021). COVID Has Worsened Gender Disparities, Especially for Women of Color. Here's What We Can Do Now to Turn the Tide. The Clayman Institute for Gender Research, Stanford. Retrieved from <https://gender.stanford.edu/news-publications/gender-news/covid-has-worsened-gender-disparities-especially-women-color-heres>
- Taub, Amanda. (Sept. 26, 2020). Pandemic Will 'Take Our Women 10 Years Back' in the Workplace. The New York Times. Retrieved from <https://www.nytimes.com/2020/09/26/world/covid-women-childcare-equality.html>
- UN Women. (May 27, 2020). Press Release, UN Women Raises Awareness of the Shadow Pandemic of Violence Against Women During COVID-19. Retrieved from <https://www.unwomen.org/en/news/stories/2020/5/press-release-the-shadow-pandemic-of-violence-against-women-during-covid-19>
- Yearby, Ruqaiyah, & Seema Mohapatra. (2020). Law, Structural Racism, and the COVID-19 Pandemic. *Journal of Law and the Biosciences*, 7(1). <https://doi.org/10.1093/jlb/ljaa036>
- Zenger, Jack, & Joseph Folkman. (Dec. 30, 2020). Research: Women Are Better Leaders During a Crisis. Harvard Business Review. Retrieved from <https://hbr.org/2020/12/research-women-are-better-leaders-during-a-crisis>
- Ziegler, Mary. (Dec. 1, 2020). The COVID-19 Pandemic Reveals the Stakes of the Campaign Against Abortion. BILL of HEALTH. Retrieved from <https://blog.petrieflom.law.harvard.edu/category/abortion/>