政治科學論叢／第二十一期／民國 93 年 9 月／頁 117～148

婦權會到性別平等委員會的轉變：
一個國家女性主義的比較觀點分析

楊婉瑩*

摘　要

近年來婦女運動與國家機器之間的互動越趨頻繁，由政策方案的議題性合作轉向制度設計的常設性分工，婦女運動正逐漸進入國家體制。最明顯的例子是，受到國際潮流的影響以及政黨輪替的影響，在這一波的政府再造中，國內婦女團體連署要求成立中央專責專職的一級單位。傳統社會部門的運動方式有逐漸轉型、要求融入國家部門的操作的趨勢，這樣的實際經驗正在逐步累積與摸索嘗試中。

本研究主要針對性別平權機關的發展與轉變的探討。首先將比較其他國家的婦女政策部門建制的經驗，由比較研究所建立的評估觀點與分析架構的基礎上，本研究針對台灣的婦女政策機構進行研究，檢驗台灣婦女運動與國家機器之間的歷史性互動。具體而言，過去國民黨執政時期行政院婦女權益促進委員會的設立運作，與目前民進黨執政下婦女團體所推動的性別平等委員會，兩者其實是在不同的結構脈絡與政治機會中發展出來，也呈顯出不同的國家與性別關係。

關鍵詞：國家女性主義、性別主流化、婦女運動、婦權會、性別平等委員會

* 政治大學政治學系助理教授
收稿日期：92 年 12 月 5 日；通過日期：93 年 6 月 16 日

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、前　言

二〇〇二年十二月民間婦女團體由婦女新知基金會、台灣女性學學會（簡稱女學會）、台灣婦女團體全國聯合會（簡稱全婦會）發起，共同提出要求在政府組織下成立性別平等專職專責一級機構的共同說帖。[1] 婦女團體力主在目前執政黨的政府再造工程中，透過專責組織機制的設立，落實性別主流化的價值，經過討論磋商後進而研擬提出推動「性別平等委員會」的正式說帖。該說帖提出之後，婦女團體們積極進行相關遊說拜會以及舉辦各地公聽會，終於在二〇〇三年八月拜會行政院長游錫堃之後，政府對外公開宣示將性別平等委員會納入政府再造的議案之中。

婦運團體積極透過跨團體的討論與連署，逐漸找尋共識。這一波的婦女組織建制化的討論，呈現的是婦女運動進入政府體制的另一波努力正在發動中。而這一次與過去不同之處，不再是零星的法案議題取向、不再是個別方案的合作或是資源的救濟補助、不再是個別婦運團體人力的局部參與滲透，而是複數的婦團集體發聲，要求更爲根本的制度性重構，以及更爲深入的國家公共資源分享的運動思考。雖然該案目前仍在持續推動中，但令人好奇的是，在中央政府架構下原有婦女權益促進委員會（婦權會）的運作，爲何在這個時刻又提出新的婦女政策機構設立的訴求？這樣的訴求，民間婦女團體又是如何在短短不到一年時間內將之推進政府的議程？其論述策略爲何？如何評估其出現、形成、以及其所呈顯的國家與社會間關係爲何？

國內婦女團體所推動的訴求，以比較的觀點而言，其實正是國家女性主義（state feminism）或所謂國家性別官僚（state femocrat）的建構。這樣的建構其實並非獨立的個案，根據相關研究指出，目前有超過一百個國家有正式國家性別官僚的建立。一份針對 157 國家由一九七五至一九九八年長期資料的實證研究發現，各種因素影響這些機構設立與轉變的時間與型

[1] 其他連署單位也包含了台北市婦女救援基金會、高雄婦女新知、台北市晚晴婦女協會、主婦聯盟、台灣 21 世紀婦女協會等。

臺灣大學學術期刊資料庫

態，其中最主要的因素乃是跨國網路的建立（transnational networks），特別是跨國婦女運動的串聯影響了國家性別機構的設立與全球政治的本質（True and Mintrom, 2001）。隨著全球化的推展，處於相對不利的團體（人權、婦女、環境）可以透過新型態的跨國聯繫與跨國對話來增強其在國內影響力。跨國網路對本國政治與政策具有相當影響力，其中最明顯的成果便是國家女性主義機構的建立。

該文將跨國網路作爲解釋性別平權機構建立的主要推力，相對而言欠缺性別平權機構的國家，往往正是在婦女跨國網路中缺席的國家。True and Mintrom 研究涵蓋了 110 個設有性別主流化機構的國家個案，其中排除了具有主權爭議的台灣（2001: 36）。如果依其解釋推論，則台灣目前雖有婦權會，但並無所謂符合性別主流化價值的機構，[2] 似乎符合該文預期乃是與台灣在跨國際網路的缺席有關，但又如何解釋台灣性別主流化的機構建制的訴求在二〇〇二年開始出現？跨國國際網路在台灣性別主流化的建制中扮演什麼樣的角色？這樣的架構是否適用於解釋台灣的性別主流化機構的推動？過於強調跨國網路的經驗，是否忽略了各國內部的差異性？由既有的婦權會到目前推動的性別平等委員會，如果不是在跨國際網路的影響下運作，又是在什麼樣的內部的結構脈絡下出現的？本文將由比較各國的經驗，相關文獻的探討中，找出解釋性別平權機構推動與運作的一般性理論架構，並將檢驗此架構如何解釋台灣由過去成立婦權會到現在推動性別平等委員會的發展與轉變。

貳、國家女性主義（state feminism／state femocrat）的概念與發展

過去女性主義在思考國家與性別的權力互動關係中，諸多的討論乃是起源於對國家機器的懷疑之上。在當代，性別與國家的關係乃是動態相互證成，國家結構決定了性別權力的安排，然而婦女運動也改變了國家的權

[2] 此處所指的性別主流化機構，乃是依照聯合國定義下，在政府所有政策由制定、執行到政策評估過程中都融入性別觀點，檢驗所有政策對兩性的影響。依照嚴格定義而言，婦權會並無法承擔這樣的要求，文後將再行討論。

國立臺灣大學社會科學院 期刊資料庫

力結構。兩者之間的動態辨證，最明顯的例證則是體現在許多西方工業國家先後建立了性別平權機構的過程與結果。國家賦予這些機構的責任在於完成 Hernes (1987) 所謂的「由上而下的女性主義」或是「國家女性主義」（state feminism）（轉引自 Stetson and Mazur, 1995: 10）。Siim (1991) 認爲「國家女性主義」（State feminism）意指，女性主義者在具實權的制度位置上擔任行政人員或官僚，或是推動婦女政策的女性政治人物；澳洲女性主義學者 Sawer (1990) 則以「女性主義官僚」（femocrat）稱呼之，兩者其實皆指向女性主義的國家機構化（轉引自 Stetson and Mazur, 1995: 10）。如果將兩者加以進一步區別，則“femocrat”指的是在公部門中追求女性權益政策的女性主義者，而“state feminism”則是進一步指向制度化的女性主義的利益。而國家的性別平權機構乃是具有能力完成女性主義的目標，這樣的發展使得國家的面貌呈現出不同於過去自由主義或是福利主義對國家的批判，國家不再是單一爲自身利益而存在的整體，而是能爲女性主義利益服務的代理人（agent），亦即性別平權機構的存在正是國家女性主義的實踐。

國家女性主義儼然成爲新一波婦運訴求的重點，實踐上也有普及化的趨勢，但是各國制度表現形式不一，運作經驗也有所不同，幾乎很難找到共同點來解釋這些機構的產生與演變。但是另一方面，諸多國家乃至於台灣國家女性主義的發展，卻又呈現著時間上的銜接與相近性。這些看似分歧的各國經驗，卻又有著時間歷程上的交集。因而本文試圖由跨國與個案的研究中，尋找國家性別機構發展的普遍性解釋，建立一套可行的比較解釋架構。而相關研究中，針對國家女性主義的興起主要有兩種共同解釋，一是強調跨國婦女網路對於各國建立性別機構的影響，一則以國內的政治機會結構解釋其演進與運作的情形。兩者提供國家女性主義的分析架構基礎，透過對兩套解釋的檢視與修正，有助於建立分析台灣推動性別主流化機構的比較架構。[3]

[3] 由於過去的相關研究，並未統整出一致的分析架構，相關研究有採跨國量化分析，也有採個案比較探討，兩者觀點交集有限，特別是個案研究之間的分歧也不小，因此筆者試圖透過此文，讓相關文獻能有效對話，同時檢視其差異與方法的問題後，作為個人「選擇」「建立」分析架構的基礎，因而在文獻討論將花較多篇幅，以建構出一個較有普遍

國家發展委員會 學術期刊資料庫

一、跨國婦女網路的建立

各國女性主義國家機構化呈現形式雖然不同，但卻有時間上骨牌連鎖式的發展，最直接的解釋，可以說是各國彼此所分享的共同的價值，提供了制度建置的合理性基礎，而這套價值在國際社會中蔓延擴展到各國，呈現出全球文化價值的學習擴散效果。但是各國共同的價值基礎爲何、價值擴散的歷程如何進行、轉換爲制度的機制爲何、乃至於這其中銜接的網路爲何，則是解釋的核心。

一九七五年的聯合國第一屆婦女大會中，宣布一九七五至一九八五爲婦女十年（the Women Decade），致力於婦女權益的推動，提高婦女地位，追求兩性平權的目標。聯合國推動婦女議題的專責機構爲「婦女地位委員會」（Commission on the Status of Women，簡稱 CSW），而相對應的行政組織爲經濟與社會事務部下之「婦女權益促進局」（Division for the Advancement of Women，簡稱 DAW），自一九六〇年代起便希望其會員國，仿效聯合國 CSW、DAW 組織型態，在其國內設置類似相關機構來推動婦女政策。而在聯合國宣示與推動下，一九八〇與一九九〇年代，全球婦女致力於提升其政治代表性。[4]

在聯合國的婦女十年以及之後累積的經驗基礎上，一九九五年聯合國第四屆婦女大會在北京舉行，會中發表「北京宣言及行動綱領」（the Beijing Declaration and Platform for Action），宣言最引發關注的在於「性別觀點主流化」（Mainstreaming of a gender perspective）的提出。此觀點強調「政府以及其他的行動者，應該在他們所有的政策方案中，促進一積極的、可見

性的比較分析架構，。

4 期間提高婦女政治代表性，主要表現在四個領域：選舉制度（強調複數選區與政黨名單的重要）、政黨組織（黨內組織提高婦女比例）、選舉招募過程（採用法律提名配額制度）、政策形成過程（政府部門內設有婦女單位與婦女政策的提出）。前三者強調描述性代表（descriptive representation），增加國會的性別比例，最後者則強調政策形成過程的婦女利益的實質代表（substantive representation）。描述性代表與實質性代表兩者間的關係是雙向的。例如鼓勵政府中國會的婦女人數的增加，或是建立婦女專責單位，而人數的增加或是組織的建立，對於婦女利益的實質代表有正向影響（Squires and Wichham-Jones, 2002）。

國家圖書館 期刊資料庫

的性別主流化觀點，如此一來才可能在決策之前準確的分析出所施行的政策方案，對男性／女性產生的影響。」（林芳玫，2002）性別主流化最主要的希望，乃是透過政策性別化的推動與評估，全面改變政策的實質內涵，亦即提高婦女利益的實質代表。

主流化主張必須將性別面向整合進入各個政策過程，同時必須具備對性別不平等的思考批判。策略上往往是公開挑戰不平等，要求政策與資源的重新分配，以反映男女的真正利益。相對於過去爭取權利以法律政策的修改或廢除爲主要策略，主流化則將焦點由平等對待（equality of treatment）轉移至平等影響（equality of impact）。主流化之所以重要有兩個原因：一是過去基於權利平等出發的策略，往往將平等定義爲以男性爲標準的平等，如此法律對於歧視的禁止往往是立基於男性標準的複製，無法挑戰男性作爲基準的架構。主流化的策略將平等待遇轉移至平等影響，使得平等與差異二元分界已被超越，[5] 同時建構出更具轉變性的政治議題。二是務實考量下，主流化的策略受到較少的反對，特別是傳統反對正向歧視的人也較少反對。在此途徑之下，政策評量其對女性與男性的相反影響，因此主流化普遍被視爲較公平的方式（Squires and Wichham-Jones, 2002）。

這兩波的聯合國的宣示的內涵，都先後發展成爲國際觀點，由西方國家逐步擴散出來，影響會員國對於推動性別平權的策略與步驟。以一九七五的婦女十年而言，國際與國內壓力交互影響的結果，許多西方工業國紛紛提高國會婦女代表，或是建立起婦女政策的專責機構，逐步建構起性別在國家結構中的描述性代表。而一九九五的北京宣言在推出同年爲歐盟所採納，同時受到北歐芬蘭瑞典與西歐多國加入歐盟的影響，主流化現已成爲歐洲國家普遍共識，在各個領域中強調性別政策產出的實質性代表。在這樣的國際潮流下，許多國家設置婦女權益機構的描述性代表，以及性別觀點主流化的政策實質代表，也就是國家內的性別機構的設置以及其性別

[5] 主流化所以能夠超越平等與差異二元分界，乃是因為其試圖在「回應男女的真正利益」下追求「平等影響」，因而並非傳統自由主義下的追求平等而難以處理差異性，主流化希望同時能夠處理差異與平等的課題。主流化的概念在實際運作，例如關於預算分配的問題，婦女團體要求以「婦女利益」要求來評估預算的平等影響，而非在所有預算中與男性分享一半預算的平等對待。

國家圖書館 期刊資料庫

觀點的主流化，兩者結合成爲推動性別平權的努力方向，以及檢驗性別在國家機構內代表性的指標。

過去二十多年以來，各國紛紛建立起政府婦女機構，不論是常設委員會、地方性或諮詢性任務編制委員會、或是常設部會局處的形式；其法源基礎也相當多元，或是建立於法規條例或者是行政命令、或是建立於政治決議之上。這些組織的結構、權威權力、以及政府與非政府部門的關係都大不相同，但本質上皆可視爲女性主義官僚（femocrat）策略的一部分，目的則是國家女性主義的實踐。

各國婦女政策機構編制各有不同，有些國家在相關部會下設立兩性平權委員會以及其他相關婦女編制。例如北歐諸國多是在國際婦女十年（一九七五至一九八五）期間，鄰近國家交互影響之下，紛紛率先設立起性別平權相關機構。北歐國家處理婦女與平權事務，主要乃是依據相關的性別平等法，設立平權委員會的方式來推動，例如挪威之性別平等委員會（ESC）、丹麥之性別平等委員會（NESC）、芬蘭之兩性平權委員會（CEBMW）、瑞典之平權監察官（JAMO）以及平權議題委員會（CEI）。由於在這些國家中，平等法包含面相當廣，不單侷限於工作的面向，經常與社會、家庭、教育、收入、健康醫療相關，因此平等議題也往往滲透入不同的部門，平權委員會也設置在不同部會單位之下。採取類似平權委員會者還包括了義大利之兩性平等委員會（ESC、ESNOC)。

也有些國家在相關部會下設置常設性單位，例如荷蘭的社會事務部下的平權政策協調司（DCE）、美國之婦女局（WB）；或是地方性單位則如德國之婦女事務辦公室（FB）。另外有些國家採取跨部會的特殊議題工作協調單位，例如英國由平等機會委員會（EOC）到婦女工作小組（Women's Unit）、澳洲之婦女地位促進辦公室（OSW）。至於單獨設立一級部會者，則有一九八〇年代法國的婦女權益部(MDF）、紐西蘭的婦女事務部（MWA）、愛爾蘭的婦女事務部（MSWA）、以及韓國新近成立的平等部（MOGE）。

由聯合國婦女大會、婦女十年、到婦女大會的北京行動宣言，促進了性別主流化機構的擴散性影響，在實證研究中也獲得證實。True and Mintrom (2001) 檢驗世界各國的跨時性資料顯示，在控制各國的內部政治因

臺灣大學學術期刊資料庫

素（民主程度、女性在議會與行政體系所佔比例、福利國家與否）、社會經濟因素（GDP、女性勞動參與率、女性接受教育程度比例）、以及相關國際規範的變項下，發現跨國網路的建構（transnational networks）才是解釋何以某些國家會在特定時候建立了性別主流化機構的主要因素。而其中跨國網路操作變項乃是參與聯合國婦女大會、以及參與跨國非政府組織網路（INGOs）。

此實證研究的結果，強調性別主流化的國際價值透過跨國網路擴散到世界各國，只要透過此網路建構起國際與國內政治的橋樑，則實踐此價值的制度將在各國內部相應而生。正如同 Meyer、Boli、Thomas、Ramirez (1997) 學者等人所認爲的世界社會（world society）形塑了個別民族國家的制度與文化。此全球文化與制度的同質性過程主要乃是透過三個過程：世界社會對於國家目的與認同的建構、民族國家認同的系統性維繫、以及賦予行爲者實踐的合法性來達成。此種途徑將之稱爲社會化的制度主義（sociological institutionalism）。

此理論觀點以及上述實證研究，認爲世界各國最終將產生同質性的文化或是幾組共同模式的制度型態。但此乃忽略了國家內部文化與既有制度的回饋性作用，各國因其獨特歷史發展與條件處境優勢或限制，將會修正世界文化價值與制度對其所產生的影響，建立出其機構模式，且會因其內部的政治機會結構而在其內部產生質變，乃至於選擇性的利用國際文化價值，來重組其內部的制度設計與運作。過度強調跨國因素對於個別國家內部文化與制度的影響，忽略個別國家的自主性以及其內部團體組織對國家體系的反向影響，將簡化國家制度的演變過程爲單向的由外而內、由高而低的同質化過程。如果要深入的分析主流化機制的設立與運作，則必須要放到各國內部的情境加以解釋之。

二、內部政治機會結構的解釋

回到各國內部因素的解釋，比較個案研究則提供了一個深入各國差異並找出其中交集的可能。對於各國國家性別機構的實際運作經驗的整合性研究，較具代表性的是 Stetson and Mazur (1995) 共同編著之 *Comparative State Feminism*，該書比較了 12 個工業先進國家設置婦女政策機構（women's

臺灣博碩士學位論文加值系統 期刊資料庫

policy machinery）經驗。該研究由各國實際運作經驗中，歸結出國家性別組織機構對於性別平權政策影響力的大小，也就是所謂機構運作成效的評估，取決於四個國家內部因素：組織形式、婦女運動的影響力、政治發展、國家角色與社會關係。其中除了組織形式的討論之外，其餘三者都與社會運動的政治結構與過程討論相關。組織形式的討論，由於後來新近的研究發展較無一致性結論，本文暫且不論，[6] 而將分析的重點放在由婦運到政治發展、乃至於國家角色與社會關係的討論。

根據 12 個個案的比較研究結果，國家女性主義的推動往往是源自於婦運的訴求，因而婦運的型態與能量影響其成效：在成功的國家女性主義個案中，其國內的婦女運動模式，乃是婦女積極且均質地參與草根婦女運動、社會生產部門、乃至於政黨，使得婦運影響力可以滲透進國家體制內外。同時婦女參與各種自主性的婦女運動、主流政治與溫和改革團體，這些團體影響力呈現有效分工；激進派從事草根教育工作、溫和派採取體制內改革，不論婦運路線的差異但能有效結合，成爲促使國家女性主義的最大動力。相反的，婦女運動偏重某一路線且相互之間排擠，則不利於國家女性主義的推動，例如在法國，激進反體制派強過體制改革派，在美國加拿大，

---

[6] 針對有效組織形式，該研究針對 12 個個案歸納發現，中心化跨部門方式（centralized cross-sectoral approaches）似乎相當有效，亦即有一個核心控制統合其他部門中婦女單位的單位或委員會，例如挪威與丹麥的委員會採取廣泛的策略整合各個政策領域婦女議題、荷蘭與澳洲同樣有個重要的中央樞軸與其他部門整合。至於其他中心權威制的設計如法國，則因為無法進入其他相關部門而影響力低落，具有許多跨部門婦女單位的加拿大，則欠缺一個組織上中心點的指揮。因此在組織形式上，除了要在中心佔據權威性位置，同時必須要有跨部門滲透協調能力。

但是這樣的解釋由於後來新的個案不斷出現受到挑戰，例如，英國的婦女政策編制在工黨重新執政後，在 1997 又有了相當不同的制度安排發展。許多國家也因法令的修改或是政黨政治的改變，隸屬機構的制度位置也有所更動。或有一些新進工業國家（NICs）新單位的建立，例如韓國雖然在組織建置採取性別平等部的方式，但是其仍被視為相當成功的範例。

最近的比較研究中，古允文與許雅惠（2001）涵蓋了較新進的個案發展（紐西蘭、韓國、英國）等國資料，補充了過去研究過時的實證資料。該研究特別針對不同福利體制（自由、保守、社會民主主義）下，國家的婦女權益保障機制的組織設計介紹。該研究認為由於各國經驗之間的差異性過大，在性別組織的建制上或是相關政策發展上，幾乎很難找到共同之處，也間接地質疑各國制度經驗可轉移性。

期刊資料庫

溫和改革派勢力又明顯強過激進派，這些都不是很成功的國家女性主義體制的個案，又如義大利婦運能量雖強，但又受制於婦運內部的意識形態與黨派之爭使得難以合作共同推動。

婦運模式在一國之內相對較爲穩定，但政治過程則可能隨著選舉結果而改變。在政治結構中，政黨是改變政治過程的推手，也往往是國家女性主義的推手。在澳洲、荷蘭、挪威、丹麥，相關婦權機構都是由左派社會民主政黨所創立，這些政黨將婦女權益納入政策主張之中，較能回應婦運推動性別政策機構的訴求。除了婦運與政黨的推動之外，國家角色與社會關係更爲關鍵。根據各國個案研究可以發現，當國家經常扮演積極制定平等政策解決社會不平等的角色，同時婦女利益能夠切入國家政策制定的過程，國家女性主義越容易有效推動。例如荷蘭與北歐挪威丹麥的社會統合主義、澳洲的國家社會合作關係，這些國家一則本質上積極介入性別政策制定、同時保持與社會部門有效合作關係，都使得國家女性主義較容易有效推動。相對的在其他國家中，如美國傳統的多元主義傳統弱化國家積極推動婦女機構的可能、法國的中央集權方式使得婦女利益不易滲透強國家機器、德國充分分權制弱化由中央到地方一致積極推動性別平等機構的可能，這些都不利於國家與社會的平等政策乃至於性別平等機構的發展，對於社會部門顯得過於強勢或弱勢的國家，都不利於婦女機構在國家機器中發生作用。

該研究是針對比較國家女性主義（state feminism），進行過最完整之計畫案。廣泛利用不同作者的個案研究專長，建構起個案發展的完整介紹，並進行跨個案的分析討論，由比較中找出評估差異的解釋性因素。該研究採取的主要比較策略，廣義而言乃是比較研究中之「最相似個案」（most similar cases），[7] 但是這些個案除了都是西方工業先進國之外，其實不論是政治憲政體制（總統制或內閣制）、政黨體制（多黨或兩黨）、政策脈絡（多元或統合）、社會發展各方面都有極大的差異，因此雖說是最相似個案，但採取的標準似乎相當寬鬆。另外，這份研究在一九九五年集結出

[7] 亦即在相似的西方政經文化背景中，找到彼此相異的結果以及解釋其原因。個案中雖包含了兩個相異個案西班牙與波蘭，但在整合分析中卻又往往遺漏掉。基本上為相似個案研究。

國家圖書館學術期刊資料庫

版後，至今跨進另一世紀已有一段時日，許多國家制度的發展都已有所不同，使得過去研究的個案實證論基礎略顯不足。甚者，由於個案間差異極大，編者（Stetson and Mazur, 1995）由經驗歸結出不同因素可以解釋不同國家的發展，可能解釋性因素之間又相互獨立，也使得解釋架構相對模糊難以統整。基於這些因素，進一步補充個案基礎並提出統整性解釋架構至爲必要。

在前述研究的基礎上，進一步縮小研究個案範圍，在個案分類基礎上選擇少數的相關個案，進行細膩的解釋性分析，提供一個較爲精確的解釋性別機構運作的概念架構，當推 Chappel (2002) 比較女性主義官僚（femocrat）的跨國研究。該研究便試圖比較相似的三國經驗（most similar），以同爲內閣體制的澳洲、加拿大與英國爲主，在政治制度上控制了憲政體制的差異性，以分析其他結構差異之處，並提出理論解釋，相當具參考價值。該研究指出，這些國家先後採取了女性主義官僚（femocrat）的策略以更爲有效地影響政策。而三個國家的經驗比較分析指出，女性主義者利用公職以追求其目標的經驗中，澳洲乃是最爲成功的例子，其所佔領的制度位置與政策結果，明顯領先其他兩國。[8]

澳洲與加拿大政治體制同屬內閣制，婦女運動對國家機器所採取的立場與務實策略相當接近，但是女性主義官僚運作結果卻不相同，制度與婦

[8] 澳洲的女性地位辦公室（OSW）在 1974 年就已具雛型，位於首相內閣中央部門之下。在組織架構上，這種中心軸（hub）乃是由其他部門下之婦女相關政策單位所構成之輪輻所支撐。這種輪狀結構使得女性主義觀點能夠滲透進入各個不同的內閣部門的政策制定。在中央可以享有首相許可的政治特權的協調性機構。加拿大與英國沒有如此的優勢的制度性位置。再者，在澳洲這些機構主要由具備女性主義意識的人員所組成，並且積極透過這些位置以影響政策，成效相當可觀，例如托育、家暴、性侵害、就業歧視等方面政策都融入女性主義主張。而在加拿大與英國，不論是在人事上，主事者的女性主義意識，以及政策自主性都相對較為脆弱許多。兩國的女性官僚多為一般公務人員居多，較不具備女性主義的思考，且政策上自主性與持續性皆相對較弱。加拿大婦女政策機構在 1971 年設立於中央祕密委員會，後又轉移為一個單獨成立的機構，Status of Women Canada (SWC)，雖有其他女性相關機構，但是多為位於內閣邊陲，缺乏統整協調性。英國柴契爾夫人時代雖然任命女性部會閣員以及女性內閣委員會，但多為一年集會一次的櫥窗裝飾性存在。1997 年工黨上台後情況才好轉，第一個婦女政策單位（Women's Unit）正式成立，一開始乃是置於社會安全部門之下，1998 年因人事重組，重新轉置於首相辦公室之下，似乎有在中央扮演協調角色的可能性，雖然目前仍然無法判斷其發展。

國立臺灣大學學術期刊資料庫

女運動的相似性不能有效解釋其差異，因而必須依賴政治結構解釋。據此，Chappel (2002) 提出「政治機會結構」的解釋，[9] 認爲政治體系的結構性與規範性特色所產生的機會與限制，可以解釋爲何女性主義者進入政府體系在此三個國家產生如此不同的結果（2002: 89）。

相較之下，澳洲的婦女建制的政治機會結構，在三個層面上有別於同屬內閣制的加拿大與英國：官僚價值規範的操作（中立主義的弱化）、政黨的角色（工黨的進步性）、以及聯邦制的本質。[10] 首先，澳洲官僚機構中對於部門利益（sectional interests）的提倡，[11] 有利於女性主義主張的滲透，相反的強調中立價值取向的官僚文化，壓抑個別政策觀點的提倡，反而有礙於女性主義的主張，這種允許官僚內部倡議者的存在，也鼓勵女性主義進入機構內的利益倡導。加拿大與英國政府機構內所強調的非個人化、中立價值也排除內部利益倡導者的存在。

再者，澳洲工黨長期在位，其對於社會民主的堅持超越對於傳統勞工利益的追求，使得其與後物質主義的意識形態下的女性主義能有效合作。而當工黨在中央失勢的時候，聯邦制下的地方在社會政策上擁有相當自主性，女性主義者將焦點轉移到地方政策的推動，而過去經驗亦顯示，當保守聯盟的中央執政不願分配政策資源給予婦女議題，工黨的地方政府往往願意採取相對應的措施，[12] 因此聯邦制也可被稱爲雙重民主。女性主義者

9　感謝匿名審查人的提醒，關於政治機會結構的使用需加以澄清。早期關於政治機會結構的討論，主要牽涉到政治體制的政府集權程度（總統制或內閣制、聯邦制或單一制、權力分配的情形），越分權的政治體制，使得社會運動切入國家機器的管道越多，政治機會越形開放。但由於政治體制乃是相對穩定，難以解釋社會運動發展的演變，因而轉向政治過程中，可能改變政治體系開放性的中介變項，如潛在盟友產生的聯盟結構，或潛在敵人產生的反對結構，使之提供或阻礙社會運動發展的機會，其中最可能的盟友便是政黨。當然，關於政治機會的討論，學界仍缺乏共識，因為該概念涵蓋的範圍（制度特性、國家態度、社運盟友）越來越多，也因而越來越不準確（McAdam ed al., 1996）。此處採 Chappel 概念，乃是廣義地指政治結構對社會運動的開放性程度。

10　英國雖然到 2002 年為止的評估研究中並未有可觀的表現，但預期在近幾年內類似的政治機會結構將會出現，有利於女性主義官僚策略的推動進展。

11　澳洲在傳統上貿易協會、製造業農民團體等生產性團體，都參與公部門的建立，並將之視為聯盟的喉舌，因此部門性利益在政府組織中存在由來已久。

12　1970 年代南威爾斯便在中央抽回婦女健康服務的預算時，勞工黨的地方政府自行籌措財源，1980 年代南澳勞工黨地方政府也同樣自籌 100% 財源以資助婦女健康中心。

臺灣大學學術期刊資料庫

往往試圖去連結中央與地方一起推動婦女方案。在加拿大與英國，對於女性主義一直保持友善的政黨並不存在，[13] 而中央與地方的關係也非如澳洲出現互補的可能。

Chappel (2002) 的三國比較研究相較於之前 Stetson and Mazur (1995) 多國的比較研究，歸結的解釋因素雖然有諸多的相似重疊性，同樣論及婦運的角色、政黨、國家社會關係，但 Chappel 的研究明確指出政治機會結構的解釋，必須是一組政治機會結構的同時出現，方能解釋澳洲的性別建制的成功，個別單一因素孤立的解釋均有其不足之處，例如聯邦制的美國的性別建制並未得利於如此分權形式。

上述國家女性政策機構多爲西方已開發中國家，其國家權力結構與開發中國家往往有相當的落差，而要建立普遍的比較架構必須同時關照到不同性質的國家經驗。已開發與開發中國家的性別制度化，同樣之處在於性別機構的起源，都是由婦運團體倡導而來。但不同的則是具體的動員經驗，在許多開發中國家，追求民主政治的運動者發現，當民主體制建構完成後，性別平等關係等問題並未解決，因此民主運動中的領導者，尋求其他的管道以解決性別不平等，國家內的性別機構因應而生。

以委瑞內拉的經驗而言，婦女政策機構化的壓力同樣來自於民主運動的領導者，但是其命運往往操縱於國家機器的不可預期的擴張與縮減的變化中。該單位的命運完全掌握在行政體系的手中，與政黨或政治意識型態關聯性較少。該單位結構的重組與人事的變化完全是由行政的優先順序決定，因此處於不斷變化中，難以有效進行組織間的串聯合作。在一個高度集權化的官僚中，婦女跨部門網路往往難以發揮有效的影響力，同時相較於經濟發展部門，乃是一個非常邊緣的存在。外部婦女團體的壓力以及政策網路，只能使得婦女較具完整的公民權利，但無法有效推動婦女利益的相關政策（Friedman, 2000）。

過去研究中，開發中國家的個案研究相當稀少，從有限觀察來看，開發中國家在推動性別政策機構過程中，所面臨的國家結構性限制多於機

[13] 加拿大政黨在意識形態上受到憲政議題較多影響，主要是魁北克問題。英國則是工黨的路線不明，有論者以為工黨對婦女團體較為友善，但是也有論者認為在布萊爾的第三條路之下，婦女政策的路線往往被視為是舊政治的遺緒，不利於新政治的開展。

國立臺灣大學圖書館 期刊資料庫

會。由依賴發展的觀點，開發中國家的政策制定能力相對受限於全球經濟與國際關係，使得這些國家必須將國家目的與利益置於已開發國家的需求之下。[14] 發展中國家的性別建制，有時乃是爲了對國際社會如聯合國表現其進步的一面而來，但是這樣外生性衍生的制度，以及政權本身合法性的需求，導致這些機構容易產生「極端破碎化的制度化軌道」（extraordinarily fractured trajectories of institutionalization）（Goetz, 1995；轉引自 Friedman, 2000），由一個部會轉到其他部會，隨著不同政權合法性的需求轉移，而這樣的經常性的制度位置轉移，往往妨礙這些機構追求制度改善與保持人力與方案的一致性。同時，開發中國家官僚往往指揮國家機器，以追求黨派個人目的以攏絡其他社會私部門，也使得國家機構與公民社會之間缺乏合作的可能。[15]

歸結而言，跨國網路不只啓動了性別主流化機構的設立，也影響該機構設立的階層高低，已開發國家隨著本國政治結構的轉變而修正機關的位階與運作方式，而在開發中國家所採取的性別機構建置，則往往受到已開發國家的經驗所影響。此乃一系列的國家制度社會化過程，性別主流化機構由設立到運作到修正已經成爲一連續長期性的過程。但不論該機構在政府內的位階或層級，該機構成立後的運作主要受到國內政治機會結構的影響，特別是國家與社會間的互動關係，國家提供社會團體友善的機會結構，乃至於國家與婦女運動的合作關係，提供了一個有效的對話平台，將民間社會的性別價值滲透進入政府部門，排除傳統官僚中立價值，解決多元主義下的利益爭逐的矛盾。再者，就政治結構面而言，左翼政黨執政製造了有利於性別主流化建置化的空間，性別主流化的價值較容易爲左翼政黨所接受認同並積極回應，而非如右翼政黨採取相對性別中立觀。而就社會力解釋，婦運影響力與國家的均勢，以及婦運內部的均勢與訴求的集中化，

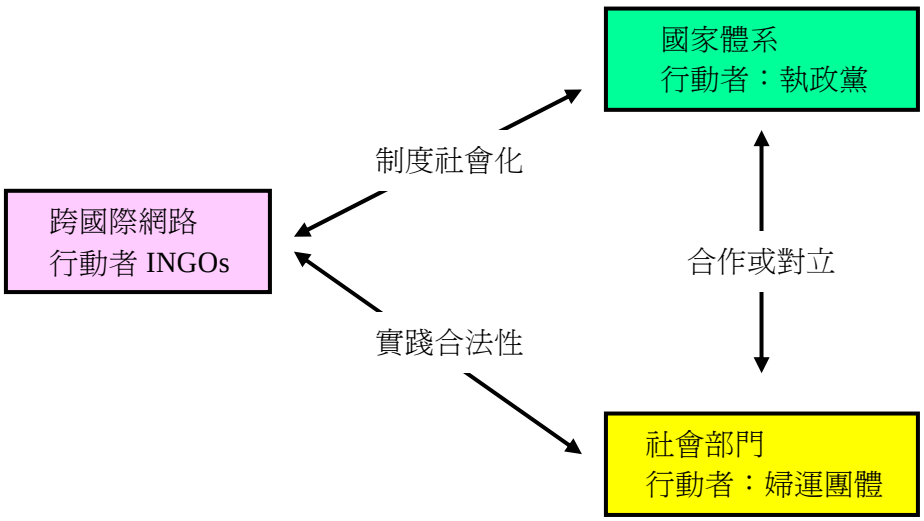
[14] 特別對於有巨額外債的國家而言，國家必須將所得用於償債，因而國家自身的需求，特別是福利政策必然受限，往往犧牲高度依賴福利政策的婦女。

[15] 一般而言，面臨既有的限制下，開發中國家的婦女機構經常運用已開發國家的策略來影響性別政策的形成。他們往往最有效的方式是居於國家領袖的辦公室之下，來進行橫向溝通，而非隸屬與某一部會的下級單位。而他們與民間社會非政府組織的合作往往扮演關鍵性角色。民間非政府組織往往提供其民意基礎，以及政策實施的工具。

國家圖書館學術期刊資料庫

能夠左右該機構的運作成效。

簡而言之，婦女跨國網路一方面對各國政府產生制度社會化影響，同時提供各國婦女團體實踐上合法性的論述；而各國國內特定的政治機會結構下，其國家與社會部門的互動關係，這些結構與行動者因素共同解釋了性別平權機構的不同發展經驗，可以歸結其關係爲下：



依據相關研究經驗的分析架構，同時結合了跨國網路以及國內政治機會結構的解釋，因此在解釋台灣性別機構建立與運作的個別經驗中，必須同時回應兩個部分，一是必需針對國際價值文化與制度，透過跨國際網路的連結性操作，對個別國家產生的制度社會化過程加以分析；二是必須針對各國內部的政治機會結構，包括既有的政府結構的優勢與限制，執政黨價值以及國家社會團體的合作或對抗關係，以及非政府組織的策略等，這些面向都足以影響性別機構的設立與演變。

臺灣大學學術期刊資料庫

參、台灣性別政策機構的發展與轉變

若依照聯合國分類的標準，台灣目前政府內既有的性別建制——行政院婦女權益促進委員會（簡稱婦權會），爲非正式編制的附屬性機構，屬於低階的性別主流化機構。婦女團體目前要求成立的性別主流化機構——性別平等委員會，這樣的訴求主要是在二〇〇二年底由幾個主要婦運團體（女學會、婦女新知、台灣婦女團體全國聯合會）首先發動。原有的行政院下轄的婦權會，該機構就組織架構而言，亟欲能在組織上作爲跨部會的統合性機構，因而採取委員會的型態。該會內部一直有由行政院長擔任召集人的呼聲，[16] 在行政院長游錫堃上台後確實也首次由行政院長擔任召集人，同時在組織設計與代表性上，也做了部分的改進，使其決策與執行功能較爲有效（下文將有評析）。然則，爲何又會有性別平等委員會的推動之議？推動的方式與途徑有何不同？成效如何？由婦權會到此次性平會的推動，性別主流化機構的推展，若由他國經驗所歸因的解釋架構，跨國網路與國際價值的影響，以及國內政治機會結構，兩者的影響在台灣的發展爲何？以下由此兩個角度加以評析。

一、跨國網路與國際性別主流化價值的影響

如果以跨國網路（transnational network）作爲性別主流化機制啓動的起點，則台灣的情況似乎成爲特殊的例外。與性別相關的跨國網路之中最主要的乃是聯合國每十年一屆婦女大會，此網路包括了許多區域性、國家、與地方性的平行會前會議，以及之後的會議與行動以確保其相關會議結論確實遵守。而台灣在聯合國自一九七五以來四屆的婦女大會中，[17] 因無會員身分，因此無法以正式成員身分與會。台灣能參與的乃是允許非會員國

[16] 國民黨籍婦權會委員黃昭順，最早（1998/5/22）便在婦權委員會會議中提出提高召集人層級至行政院長之議，但未獲回應（第三次委員會提案）。

[17] 聯合國婦女地位委員會主持推動的世界婦女會議（World Conference for Women）是聯合國會員國政府代表會議，第一屆（1975）在墨西哥，第二屆（1980）在哥本哈根、第三屆（1985）在奈洛比，第四屆（1995）在北京召開。

臺灣大學學術期刊資料庫

以及非政府組織參與的論壇，因此台灣婦女團體相當積極以非政府組織參與相關的會前會或是週邊會議，包括聯合國區域性的東亞婦女論壇，[18] 或是聯合國婦女地位委員會大會，[19] 迴避政府官方代表團體的名義問題，但即使是婦女大會會前的非政府論壇會議，受到中國大陸政治干預的情況仍屢見不鮮。[20] 這些非政府組織參與的論壇，幫助草根乃至於國際婦女團體交換議題關懷、各國經驗心得、動員民眾以及對政府施壓策略，並形塑正式大會議題。

但此種非政府團體所形成的國際網路，只對參與的婦女團體之間的溝通有所幫助，有助於民間團體的相互學習，但不一定會直接施壓於政府。除非在正式婦女大會中形成約束各國政府的決議，或是在聯合國架構下的婦女會議（women caucus），讓非政府組織婦女團體與官方會員代表進行遊說對話（Chen 1996），否則不容易受到國際社會的監督，對個別國家便無約束力與影響。聯合國在一九九五年婦女大會發表的北京行動綱領（BPFA），提出性別主流化作爲推動性別平等的全球性策略之後，北京行動綱領遂成爲各國政府遵循的一個國際標準，聯合國之後便逐年要求其會員國政府將其做法回報，評估是否有性別主流化政府建制，以及是否提出積極行動方案。二〇〇〇年聯合國會員國大會（UN General Assembly）「北京會議五週年特別會議」，就是用來評量北京會議之後的五年中各國承諾

[18] 東亞婦女論壇是聯合國世界婦女會議的區域性會前會，台灣自第一屆（1994）在日本東京，第二屆（1996）在韓國漢城，第三屆（1998）在蒙古烏蘭巴托，第四屆（2000）在台灣台北召開，台灣婦女團體都積極參與分享台灣經驗。

[19] 例如今年度第四十七屆婦女地位委員會大會，台灣民間婦女團體十位代表，由「台灣心理衛生協會」理事長張玨率團參加。全團將以非政府組織代表身份，聯合國舉辦的婦女地位委員會會議，同時將主持四場探討亞洲婦女議題的研討會，與各國婦女團體分享台灣婦女的經驗。

[20] 例如，1995 第四屆婦女大會在中國舉辦，台灣有八個婦女團體被拒絕，會議之前府台灣婦女團體到香港抗議。最後第四屆婦女大會雖有部分團體代表參與非政府論壇，但受邀卻未能出席的團體仍有：勵馨基金會、民進黨婦展會、長老教會婦女事工委員會、台灣基層婦女勞工中心、新女性聯合會、婦女救援基金會等。而受邀正式大會觀察員的呂秀蓮、劉世芳同樣因中國壓力都未能順利與會。報載聯合國工作人員透露，中國召開世界婦女會議之前曾與聯合國達成協議，凡是主張台灣獨立、西藏獨立、對中國不友好的人權團體，都不得參與大會，且所有的台灣婦女都得屬於「中國」的團體（民眾日報，1995）。

國家圖書館學術期刊資料庫

執行的進度情形（申蕙秀，2003）。但台灣因非會員國，政府相對也未受到國際網路直接的監督。[21] 以聯合國爲基礎所架構出來的跨國網路，對台灣政府在性別事務的推動的影響似乎毫無直接相關性與影響。

在一九九五北京行動宣言之後，台灣在一九九七年於中央行政院下成立了婦權會，在地方則有台北市與高雄市，分別在行政院前後成立了婦女權益促進委員會（簡稱台北市婦權會）。行政院婦權會的成立主要是在彭婉如事件之後，在民間婦女團體的要求下成立，主要以跨部會協調推動婦女權益爲主。雖然與國際潮流的發展有時間先後的巧合，但是這個機構的成立完全是受到國內婦女權益遭到漠視的重大事件所誘發的，無關乎一九九五年性別主流化的影響。且此類機構也並非性別主流化機構，台灣在以聯合國婦女大會爲主的跨國網路的缺席，似乎正可以解釋何以台灣只有婦女權益的任務性編制存在，卻一直沒有符合性別主流化的機構的設立。

跨國網路過去對台灣性別主流化運動與機構設立的推展，雖然並未發揮其影響力，但是其價值與策略卻逐漸產生感染效果。相較於過去婦權會的成立，此次婦女團體要求建立性別主流化的機構亦即性別平等委員會，主要立足於兩個訴求：一是追求國際性別主流化價值的實踐，二是既有機構不足以負擔性別主流化的價值實踐。根據婦女團體要求成立性別平等委員會的相關說帖中，其中援引國際性別主流化的概念，強調必須全面以性別平等觀念取代單一性別福利的保障，並要求以此性別平等價值標準審議所有政府機構與政策，要求政府在資源與政策上重新注入性別思考。同時並引述各國建立性別主流化機構的經驗以爲訴求。國際價值的傳染性，也成爲這一波婦女團體要求性別平等專責機構的起點。雖然台灣仍被排除於聯合國官方代表正式會議之外，但是此共識價值在國內時機成熟時，仍成爲主要的運動論述。

二則婦女團體強調既有的婦權會與政府內的性別業務單位在組織架構

[21] 跨國網路對於國內婦女權益推展仍有發生間接之影響，例如在婦權會中婦權委員提案要求重視聯合國行動宣言所列舉的 12 項全球婦女關切議題，2001 年 8 月開始籌備，2002 年結合十個非營利婦女團體針對所有宣言所列舉項目提出台灣之婦女權益報告，以了解並展現台灣之推動情形。該書於 2003 年 3 月正式出版，成為國內第一本整合性之婦女權益報告，也提供國際會議之報告。

國立臺灣大學圖書館 期刊資料庫

上不能承載性別主流化的價值的實踐，其並非性別主流化的機構。在中央部會行政院下的婦權會以及散見於各機構的婦女單位，根據婦女團體的說帖以及女學會的評估報告，其任務編制型態的組織設計，組織權責不明以及人力預算資源不足之下，無法回應性別主流化的需要。[22] 婦女團體的共同說帖提出聯合國 DAW 一九九八年建議，要求性別平權機構應設置在政府最高層級，在政府總統首相或內閣部長責任之下，同時應設於政府的中央規劃與政策統合範圍內。

雖然在引用性別主流化的概念語言之前，婦運團體對於既有的婦權會早已提出批判，但是性別主流化思潮的引進，提供了婦運團體對於既有的婦權會與政府部門婦女相關政策機構的國際性評估標準，也更全面性的檢驗了既有政府組織內性別平權機制的不足，這也使得此次性平會的推動過程，相較於既有的婦權會的成立，有了更多國際網路下生產出來的論述內涵。

二、新的政治機會結構的出現

行動者提出了性別主流化論述的基礎，但政治結構的機會與限制往往決定了其成敗。對於既存婦權會組織的批判，其實早在性平會推動之前便存在，最早是在國民黨執政時期，婦女團體聯合多次舉辦記者會批評該組織代表性不足與成效不彰，而在民進黨上台初期，婦女團體也多次點名批判其職能不彰，[23] 更趁著新內閣游錫堃上任，公開對婦權基金會的運作提

[22] 根據婦運團體評估，既有婦權會組織有幾個主要問題，一是其組成為任務編組，三個月（過去為四個月）開一次會，因此缺乏長期性及穩定性的政策規劃能力；二是其委員乃兼任的性質，缺乏專職工作人員、人力有明顯不足，自無法有效推動相關決議，且無法培養女性專業官僚；三是其協調統合能力相當欠缺，各個政府單位對於其決議是否採納有相當的議價空間、四是權責不明確相符，似有政策規劃之權、但無政策執行之權、亦無受監督之責。五是受制於首長的配合授權意願，明顯具有人治色彩。同樣的編制即使在台北市與高雄市，運作經驗與成果有所不同（王孟甯，1998），然而這些組織結構性的問題，其實是普遍存在於政府現存的性別權益相關的任務編制當中。既有的政府內的婦女權益組織，除了行政院婦權會，台北市高雄市婦權會之外，還有散見於部會之中的相關婦女事務組織，共有五個部會下面九個相關的局、司、委員會、處、小組、和所。其中與婦女權益最相關的，乃是內政部社會司底下的婦女福利科，人力也只有六人。

[23] 在民進黨執政一年後，民進黨女性立委也偕同婦女團體共同批判陳水扁未兌現選舉承

華梵大學學術期刊資料庫

出批判（張懿云、盧孳豔，2002）。但是過去批判之時，並未提出任何新的替代組織，替代組織（性別平等委員會）可以說是在新的政策窗口出現後才形成提出的。由既有的行政院婦權會的改革到全新性平會的推動，婦女團體此次不再強調改革既有婦權會組織，而採取另外成立新的機構，發動的主因，短期來看似乎是回應於政策窗口（policy window）的結果；長期來看，政策窗口的出現則是受到政治結構因素影響。

如同 Kingdon 指出，政策機會窗口往往出現於政治潮流（political stream）改變的同時，而行政權的改變往往又是政策體系中最重要明顯的政策機會窗口（1995: 168）。推動性平會作爲婦權會替代方案的政策窗口，首先是針對民進黨政府上台後的政府再造議程的不滿而來。婦女團體之所以提出性平會訴求，主要是在行政院任務編組性質的政府改造委員會所推出的行政院組織法草案中，關於婦女福利業務乃是放在「衛生及社會安全部」下面的一個局或司，將健康、家庭、兒少福利、社區發展相關業務整併在一起，此將性別事務簡化爲福利事務，並且與兒童綁在一起，引發婦團反彈。[24] 且婦女團體在政府再造的既定架構中，只能就下層組織的整併事宜，被動的提供意見。對婦運團體而言，在整體的政府改造過程中，暴露出國內長期缺乏一個研擬和執行婦女與性別政策的權責相符的機構，甚至於缺乏對國家性別政策與組織結構的思考，因此在國家組織重整的討論過程中，與婦女議題相關的組織機關很容易被邊緣化，這也是引發婦運團體內部激烈討論，並開始尋求發聲管道，提出要求政府設立性別平等組織的導火線。

諾，在張俊雄擔任行政院長時期，因為過去的雙人枕頭事件，無法擔任婦權會召集人，使得委員會會議在民進黨執政初期，一直無法順利召集運作。

[24] 政府改造問題早在 86 年已開始推動，早期處理的是部會之間整併問題。婦女問題由於過去在執行上隸屬於內政部社會司下婦女福利科，該科層級不高，因此並未在早期整併過程中被注意到。婦運團體過去的重點在於強化行政院婦權會組織，而婦權會在政黨輪替前功能不彰，因此心力集中在如何使其發揮功能。而在政府改造過程中，婦女組織也因層級過低未受討論。直到 91 年 9 月 11 日，開始討論部會下層單位合併案時，婦女科被放到「保健及婦幼局」裡，而民間婦女團體全婦會因為參加民間社福聯盟開會時發現本議題，所以在 9 月 19 日的「婦女預算聯合監督小組」會議上，提出與當場九個婦女團體討論開會時反對「保健及婦幼局」構想，欲爭取婦女部，後又經婦運團體內部研議改提出性別平等委員會。

臺灣人權學術期刊資料庫

但是推動政府組織架構的改變的議案，是否能夠由政府議案（government agenda）成爲決策議案（decision agenda）（Kingdon, 1995: 3, 166），[25] 更爲關鍵的結構性因素，則是國家機器與婦女團體之間關係的改變。根據前述比較多國研究指出，國家與性別間權力關係的轉變與執政黨的意識形態有相當關係，左派政黨相較之下，對性別平等與婦女權益的推動較爲友善。民進黨雖非左派政黨，但因過去反對運動的經歷，與民間運動團體長期建立的合作關係，在陳水扁擔任台北市長期間，將婦女團體引入政府決策機制中，被視爲社會統合主義成功的嘗試，與過去國民黨政府與民間社團的國家統合關係產生相當轉變（王孟甯，1998）。[26] 而這種國家與社會運動部門的互動關係的轉變，在中央輪替執政後的發展又是如何呢？

政黨輪替意味著政治結構的改變，而此對於性別平權機構的設立產生的影響，可以由比較國民黨政府時期成立的婦權會與民進黨政府時期的性平會的推動，兩個時期兩個機構推動過程中，政府與性別關係（具體而言與婦運團體的關係），以及當時婦運團體與政府的互動與所採取的策略來加以分析。

第一回性別機構（婦權會）的成立，主要是在當時社會事件以及輿論的高度壓力之下的回應結果。行政院婦權會的成立，是在彭婉如事件之後婦運團體發起「1221 女權火照夜路」大遊行、施壓立法院組成婦女權益推動聯盟，通過「性侵害犯罪防治法」的整體社會壓力下成立。嚴格來說，婦運團體主要是在國家機器之外進行抗議性訴求，或透過國會施壓，並無婦運團體進入行政系統的對話；對於政府機構的性別組織也無具體的要求，但是因爲輿論的壓力，政府被迫必須立即作出回應。行政院當時立即召開全國婦女治安會議，會中決定成立「行政院婦女權益促進會」。而這

[25] Kingdon 認為所謂「政府議題」指的是政府在特定時間內政府所關注的議題，而「決策議題」則是透過立法行為或行政部門議定的議案。

[26] 關於統合主義的討論非本文重點，也非本文所能單獨處理，社會統合架構中牽涉團體階層性代表性、三方協商、制度化管道關係等，一般乃運用於生產部門的關係上，雖然廣義上可運用於解釋國家與社會合作協商關係，但若未加清楚定義，恐有過於鬆散擴大解釋產生概念扭曲（concept stretching）的危險，因而本文對於王文的社會統合主義概念用語持保留態度。在婦運團體的脈絡中，此處分析的重點僅在於國家社會關係的演變。

國家圖書館學術期刊資料庫

立即性的回應也限制了組織的整體性規劃。爲了迴避政府組織法相關人事編制重組的困難，任務編制的行政院婦權會並無法有效指揮統合各個部會相關性別業務，許多婦權會的決議並無法有效交辦與進行事後評估，便宜行事的結果各部會對相關婦女政策各自爲政，造成組織建制的零碎化。

而此次第二回婦女團體要求政府成立性別主流化的專責專職機構（性平會），進行的途徑與管道便有所不同。婦女團體所採取的影響途徑，明顯的是進入政府體制特別是針對行政部門的直接遊說方式。採取此種方式，與此次婦女團體的訴求性質有其相關性，性平會的推動不是單一社會事件導向，而是涉及國際社會性別主流化的價值潮流的推動，以及具體組織架構技術性問題，這些並非一般民眾能夠立即理解或產生觀念連結。因此雖偶有訴諸輿論的間接遊說與國會遊說，但主要是仍是透過針對行政部門的遊說過程，提供資訊，持續施壓溝通，這過程主要的行動者自然是婦女團體，由社會向國家行政部門發聲的過程。

但能夠有效的對行政系統進行遊說，國家與社會關係的轉變則提供了結構性的機會。民進黨執政後的國家與性別關係較過去國民黨時期的轉變，可以由幾個具體跡象來推知：一是婦運團體領袖不論是以個人或是團體身份進入政府部門的情形較過去國民黨時期普遍，使得婦運團體與國家之間的溝通橋樑零星的建立起來；二則是婦權會角色功能的演變，提供了國家與社會接合的制度平台。這兩者使得婦運團體在推動性平會的過程上，改變其遊說的對象與策略，不再是外部性的草根遊說或是透過國會施壓的方式，而是政府機器與社會的相互鑲嵌關係（mutually embedded）成爲可能。

首先，在陳水扁上台之後，引進代表性的婦運團體領袖進入政府部門，包括副總統呂秀蓮、國策顧問李元貞、考試委員吳嘉麗、青輔會主委林芳玫，都是婦運團體領袖的政治人物。此與過去國民黨時期任用之女性並無婦運關聯有相當的不同。這些出身婦運團體的女性以個人身分進入政府體制後，多數辭去婦運團體的身分，但與婦運團體仍保持密切互動，同時因具有官方身分，成爲婦運團體官方遊說的有利資源；另外也有以婦運團體代表身分進入政府機構，例如成爲婦權會的代表，進一步改變該機構的體質。

臺灣博碩士論文知識加值系統 期刊資料庫

在推動性平會的過程中，這些出身婦運的政府官員也扮演積極的接觸橋樑與管道。就性平會推動過程而言，主要有三個階段的推動工作：第一階段，主要是婦團內部多次關於機構設計目標價值與組織設計的討論，[27] 以及實際上關於遊說的策略乃至於可行性等進行廣泛的意見交流。初始階段，各個婦運團體便開始集結尋找共識，而出身婦運團體的女性政府官員也多所參與討論，包括考試委員吳嘉麗率先在考試院召開性平會討論會，國策顧問李元貞持續性主動密集邀集討論，並在婦權會會議中提出公聽會提案，青輔會主委林芳玫參與女學會內部討論。[28] 第二階段，則是婦團向外提出說帖與訴求，特別是透過婦女節各婦女團體聯合記者會正式向外界說明提出要求，以及拜訪政府再造委員進行遊說，拜會過程前述的婦運團體出身的政府官員也積極參與，似乎由政府官員轉爲遊說者身分，但實際上官方身分更容易取得政府可近性（access）資源。第三階段，婦女團體則是透過婦權會提案，將議題帶入政府機構，並由婦權基金會主辦四場北中南東公聽會，以利於婦女團體進行草根的動員與游說，並將結果於行政院婦權會委員會中提出。當然除了行政部門的遊說，婦女團體一如過去慣例，也同時拜會在野黨女性立委進行非正式的的對話並提出說帖。[29] 但三個階段的主要遊說對象則是在行政部門。[30]

---

[27] 討論針對性別主流化價值下國際經驗的交流、政府內既有婦女權益機構的檢視、擬定政策機構的組織設計與規劃（關於設部或會的爭議）、與既有部會的議題分工、人力資源配置等。

[28] 內部討論主要有 2002 年 11 月 8 日由婦女團體推薦的吳嘉麗委員在考試院舉辦「政府組織改造中婦女權益主管機關之建制」座談會，其中吳委員針對政府再造內涵進展簡報，既有的婦女機構的權能之不足提出相關討論。以及 2002 年 11 月 17 日，女學會針對婦女部、性別平權委員會討論會，會中針對不同方案，不同國家政策機構經驗進行討論。以及 2002 年 12 月 2 日在全婦會舉辦之「政府改造與婦女行政組織」座談會。

[29] 婦女團體不僅對行政部門施壓，也同時與立法院進行遊說，包括針對女立委提出性平會的說帖。而之後，多位國親女立委七月二十八日在立法院成立「女立委問政聯盟」，宣示將全力爭取女性權益，包括督促政府成立「性別平等委員會」的一級專責單位（簡子祥，2003）。

[30] 例如立法院女立委也參與公聽會的討論發言，但是在由行政院婦權基金會主辦的情境下參與，相對被動的。遊說對象由立法部門轉向行政部門，自然與此案是行政院政府再造案有關，但此並非最主要的解釋，過去即使行政院有版本提案，婦運團體主要遊說對象仍以立法院為主。

國家圖書館 學術 期刊資料庫

其次，除了政府機構內的婦運領袖扮演零星的橋樑外，制度化的國家與婦運團體的溝通管道則是婦權會。在推動性平會過程中，由婦權會所扮演的角色再次看到國家與社會關係的轉變。在民間團體與行政院之間協調出初步共識期間，弔詭的是，過去被批判無法落實性別主流化功能的婦權會，在組織體質改善之際，也同時在政府內部推動工作，成爲將民間團體訴求引入政府的平台。

在民間婦女團體的多次批判下，民進黨政府開始針對既有的婦權會進行組織代表性與功能的調整，使得婦權會由過去國民黨時代純官方機構的色彩，逐漸轉向成爲國家與社會共治的機構。除了組織本身架構的調整外，[31] 最重要的改變當推其召集人與委員的組成的改變。該委員會在游錫堃上任後，首次由行政院長擔任召集人，相當程度解決過去該機構指揮統合各部會職權不足的問題。在此之前，因爲召集人層級過低，[32] 績效不彰，婦女議題往往既無法上達至行政院長，也無法下傳號令其他行政部門配合，游上台後首次由行政院長召集的婦權會權責因此有所改善。其次，在組織代表性的部分，在國民黨時期，依據婦權會成立之初的設置要點（一九九七年三月核定），婦權委員共 11～15 人，其中社會專業人士 1～4 名，婦女團體代表僅有 1～2 名，實際運作上過去婦權會中婦女團體代表只有兩名，且多是國民黨系統的婦女團體領導人（如黃昭順與潘維剛立委的團體及女青年會），在婦運團體抗議後勉強加入一位非上述系統的團體委員（徐佳青，2001）。而游上台之後，依照婦權會組織設置要點（二〇〇三年二月核定）中，委員共 23～28 人，其中包括社會專業代表 7～9 人、婦女團體代表 7～9 人。實際運作上，目前第四屆共有 26 人，除了行政院長召集

[31] 除了游上台擔任召集人之外，在組織運作上，過去委員會少有召集會議，即使會議召集了，因為非常設機構難以在有效會議時間內作成決議，即使有所決議，也無法監督執行。自 2002 年 2 月起，婦權會改採三層級模式運作，以有效推動婦女權益各項政策與措施。第一層級為議題分工小組會議，研擬相關提案，以強化專業運作功能。第二層級為會前協商會議，針對委員會議議程及各分工小組所提議案進行協調整合，充分溝通以凝聚共識。第三層級為委員會議，就已協調完竣並具共識之重要議案做最後確認（婦權會網站：cwrp.mor.gov.tw）。

[32] 過去婦權會召集人包括了國民黨執政時期的內政部長葉金鳳（1997）、文建會林澄枝（1998）、行政院副院長劉兆玄（1998-2000）、政黨輪替後的行政副院長賴英照。

臺灣大學學術期刊資料庫

人在內的 10 名官員委員之外，其餘過半數皆爲社會專業與婦女團體代表，婦女團體代表共有 8 位，社會專業代表亦有 8 位。

在婦女團體積極推動性平會的同時，面對的正是民進黨執政中期之後逐步改善體質的婦權會。婦權會不再是切斷與社會部門關係的官方組織，其成員除了 8 名婦運團體代表之外，另外社會專業人士部分，也多爲婦女團體成員。[33] 婦運團體代表與社會專業人數佔了超過一半的婦權會委員席次（16/26），而這些婦權會委員與推動性平會的民間婦女團體代表之間，又有高度的複合重疊性。例如從頭到尾積極推動性平會的民間婦女團體婦女新知、女學會、與台灣婦女團體全國聯合會，各有其代表在婦權會之中。[34] 這樣的國家與婦女團體的相互鑲嵌性已是不言而喻。

而在體質改善後，國家與社會相互鑲嵌的婦權會，也適時提供婦女團體推動性平會所需要的國家機器的相對資源。所產生的效益可以由兩個具體例子觀察：一是於九十二年三月二十七、二十八日，由婦女權益促進發展基金會主辦，與民間婦女團體協辦的「二〇〇三年國際婦女論壇」，會中邀請泰國、菲律賓、韓國、馬來西亞、澳洲、美國、加拿大等資深婦女運動者來台，與國內產、官、學界婦女領袖進行對談，會議的報告專題包括了「性別平等與性別主流化」、「性別主流化及機制建立」，各國婦運領袖交換其國家經驗。在該會議閉幕式的重頭戲，則是爲呼應「性別主流化」提出國際接軌行動宣言，由副總統呂秀蓮代表台灣連署。婦權會將跨國網路的影響力引進國內，甚至引進政府部門之內的對話。

另一個例子，則是婦權基金會在婦女團體的要求下，在基金會董事李元貞提案之下，主辦了北中南東四場公聽會。將性別主流化與性別平等機構建立的議題，一則與政府再造委員與立法委員提出訴求，一則與基層婦女對話，有效凝聚共識，擴大支持基礎。全國性的婦女團體動員與集合討論，這是民間婦女團體所欠缺的資源，而婦權會正補足這樣的需要，提供了婦運團體陳述其說帖最佳的機會。有了全國巡迴的公聽會的民意基礎，

[33] 如學者專家代表的婦權會委員中, 唐文慧、劉仲冬、劉梅君、陳惠馨皆為積極推動性平會的女學會成員。

[34] 婦女新知的董事長謝園、台灣婦女團體全國聯合會的理事長尤美女、女學會則如上述多名學者專家在婦權會之中。

臺灣大學學術期刊資料庫

也爲民間團體與行政院長的對話鋪路。最後在婦運團體與代表婦運團體的婦權會委員以及國策顧問陪同下，拜會了游錫堃之後，行政院也表示將推動性別平等，透過法制程序成立與部會平行的性別平等委員會，統籌協調推動性別平等事務（行政院，2003）。

婦權會除了提供了制度化管道，銜接婦運團體與政府部門的對話。性平會的組織設計其實也正呼應了改良後的婦權會的組織架構。跟據婦運團體的性平會說帖與組織架構的設計，由於期待其能在組織上作爲跨部會的統合性機構，因而採取委員會的型態，而委員會組成與一般行政院部會不同之處在於：民間婦女團體代表乃是該會委員重要的組成。婦運團體架構的新組織藍圖，不是一個切斷國家與社會部門的專責性機構的設計，而是延續著銜接國家機構與社會部門的制度性對話與合作的方向。

整體來觀察，若將婦權會類比爲低階的婦女政策機構，而婦女團體訴求的性別平等委員會類比爲高階性別機構，由低階到高階的婦女政策機構建制化的歷程加以相比：則在低階婦女機構設立的過程中，在社會事件輿論的壓力下，在組織建構中，國家居於主導，並無感受到國際潮流的壓力，同時政黨的角色也較顯模糊難辨。產生的結果是零碎化的組織建構，迭受婦女團體的批判。而由低階往高階的婦女組織的過程中，明顯地婦運團體居於主導，[35] 並援引國際性別主流化的價值爲支持，利用婦運團體領袖在行政體系內的影響，以及過去與社運團體關係密切的民進黨在游錫堃上台後，利用既有的政府內的低階性別機制（婦權會）作爲對話的平台，提出性別平等的機構建制，並獲得其承諾。

跨國際網路在第一波低階婦女政策機構的建構過程中，並無任何實質與論述上的影響力；而在第二波性別平等機構的訴求中，可以看到的是在整個推動過程中，全球規範價值逐漸成爲婦女團體訴求的標竿。由這個過程可以觀察到，透過國內的非政府網路與全球非政府網路接軌，逐步進行國家制度社會化過程中，後進國家如何地汲取先進國家的經驗加以修正，並利用既有的管道（如婦權會），推動建構屬於自己的全球化異種同型

[35] 本文對於婦運團體的組成與運作的著墨較少，絕非否認婦女團體的角色與重要性，而在於由比較各國經驗所衍生出來的架構，觀察在何種國家社會關係之下，性別主流化機構的推動較為容易成功，以及其可能的組織運作的差異。

國家圖書館 期刊資料庫

（isomorphism）的性別主流化機構模式。

當然台灣的經驗仍在進行中，雖然性別平等委員會的推動初步進入政府議程，但其組織的確實設立，乃至於實際運作情形是否能夠回應性別主流化的價值，仍有待觀察。本文試圖在此轉折的過程中，提出一個比較分析架構，用以檢驗台灣的發展脈絡，在概念架構與實際經驗中進行對話回饋修正，也希望在未來的發展中能持續針對組織的發展進行探討。

參考書目

一、中文部分

王孟甯，1998，《婦女運動與政府體制的結合—以台北市婦女權益促進委員會爲例》，台北：政治大學社會學系碩士論文。

古允文、許雅惠，2001，〈設立婦女權益及福利專責機關可行性研究〉，內政部委託研究案（089000000AV631005）。

民眾日報，1995/9/4。

申蕙秀，2003，〈性別平等與性別主流化—韓國的婦女國家機制簡介〉，「2003 國際婦女論壇會議」（3/27-28），台北：財團法人婦女權益促進發展基金會。

行政院，2003，〈游揆：政府落實兩性平等，贊成透過法制程序設立性別平等委員會〉，http://publish.gio.gov.tw/newsc/newsc/920821/92082103.html。

林芳玫，2002，〈性別主流化——進入性別發展新紀元〉，《婦女新知通訊》，12 月：4-7。

徐佳青，2001，〈婦權會爲何功能不彰〉，第 83 期網氏/罔市女性電子報：http://forum.yam.org.tw/bongchhi.

張懿云、盧孳豔，2002，〈慶祝三八婦女節，新內閣宜立即整頓婦權基金會〉，中國時報，3/5，A15。

簡子祥，2003，〈女立委問政聯盟成立，促政府設性別平等委員會〉，中華日報新聞網：http://www.cdnnews.com.tw/20030729/news/

臺灣大學學術期刊資料庫

zyxw/73332000200307281929242 5.htm。

二、英文部分

Beveridge, F, S. Nott and K. Stephen. 2000. “Mainstreaming and the Engendering of Policy-Making: A Means to an End？” *Journal of European Public Policy* 3: 386

Chappell, Louis. 2002. “The ‘Femocrat’ Strategy: Expanding the Repertoire of Feminist Activists.” *Parliamentary Affairs* 55: 85-98.

Chen, Martha Alter. 1996. “Engendering World Conference: The International Women’s Movement and the UN.” In *NGOs, the UN, & Global Governance*, eds. Thomas G. Weiss and Leon Gordenker. UK: Lynne Rienner Publishers, 139-155.

Collier, David. 1993. “The Comparative Method.” In *Political Science: The State of the Discipline II*, ed. Ada Finifter. Washington D. C: American Political Science Association, 105-119.

Franzeway, D. Court and R. W Cornnell. 1989. *Staking a Claim: Feminist, Bureaucracy and the State*. London: Paladin.

Friedman, Elisabeth J. 2000. “State-Based Advocacy for Gender Equality in the Developing World: Assessing the Venezuelan National Women’s Agency.” *Women and Politics* 21(2): 47-80.

Ferguson, Kathy E. 1984. *The Feminist Case against Bureaucray*. Philadelphia: Temple University Press.

Geddes, Barbara. 1991. “How the Cases You Choose Affect the Answers You Get: Selection Bias in Comparative Politics.” In *Political Analysis*, Vol. II, ed. James A. Stimson. Ann Arbor: University of Michigan Press, 131-150.

Ｋingdon, John W. 1995. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Longman.

MacKinnon, Catharine A. 1989. *Toward a Feminist Theory of the State*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

臺灣大學學術期刊資料庫

Mazur, Amy G. 2002. *Theorizing Feminist Policy*. Oxford: Oxford University Press.

McAdam, Doug, John D. McCarthy and Mayer N. Zald. 1996. *Comparative Perspective on Social Movement, Political Opportunities, Mobilizing Structuring, and Cultural Framing*. Cambridge: Cambridge University Press.

McIntosh, Mary. 1978. "The State and the Oppression of Women." in *Feminism and Materialism*, eds. A. Juhn and A. Wolpe. London: Routledge.

Meyer, John W, John Boli, George M. Thomas, and Francisco O. Ramirez. 1997. "World Society and the Nation-State." *American Journal of Sociology* 103: 144-91.

Pringle, Rosemary and S. Watson. 1992. "Women's Interests and the Post-Structure State." In *Destabilizing Theory: Contemporary Feminist Debate*, eds. M. Barret and A. Phillips. Cambridge: Polity Press, 53-73.

Ragin, Charles. 1987. *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley: University of California Press.

Squires, Judith and Mark Wickham-Jones. 2002. "Mainstreaming in Westminster and Whitehall: From Labour's Ministry for Women to the Women and Equality Unit." *Parliamentary Affairs* 55: 57-70.

Stetson, Dorothy McBride and Amy G. Mazur, eds. 1995. *Comparative State Feminism.* Thousand Oaks, CA: Sage Publications, Inc.

Threlfall, M. 1998. "State Feminism and Party Feminism? Feminist Politics and The Spanish Institute for Women." *European Journal of Women's Studies* 1: 78-9.

True, Jacqui and Mintrom. 2001. "Transnational Networks and Policy Diffusion: the Case of Gender Mainstreaming." *International Studies Quarterly* 45: 27-57.

臺灣大學學術期刊資料庫

Wilson, Elizabeth. 1977. *Women and the Welfare State*. London: Tavistock.

臺灣大學學術期刊資料庫

From Committee for Promotion of Women's Rights to Committee for Gender Equality

-- A State Feminism Study from Comparative Perspective

Wan-Ying Yang*

Abstract

The increasing interactions between Women's movement and state government have transferred from the cooperation on policy project to the institutionalization of regular division of labor. Women's movement has gradually moved into state institution. The most distinguished case is the appeal of women's groups, influenced by the international tendency and the regime change, to install a central highest-level women's agency in the ongoing governmental reform project. And such experience accumulats gradually through trial and error.

This research focuses on the development and transformation of the institution of gender equality. Essentially this is a comparative institutional study, therefore, I shall first compare other countries' experiences in building women's state agency. Based on the comparative analytical viewpoints and framework, I shall focus on Taiwan's case to examine the historical interaction between Taiwan women's movement and state organs. Specifically, I compare the founding and operation of the committee for the Promotion of Women's Rights under the KMT regime, with the promotion of the installation of the Committee for Gender Equality under the DPP regime by women's groups. They are, in fact, developed under different structural contexts and political opportunities, and reveal different relationships between state and gender.

Key words: state feminism, gender mainstreaming, women's movement, committee for the Promotion of Women's Rights, Committee for Gender Equality

* Assistant Professor, Department of Political Science, National Chengchi University.

臺灣大學學術期刊資料庫

臺灣大學學術期刊資料庫