

當官僚遇上婦運：台灣推動 性別主流化的經驗初探^{*}

彭滄雯^{**}

- 一、前言
- 二、文獻回顧
- 三、研究方法與限制
- 四、台灣推動性別主流化的緣起與進展
- 五、由外而內、由上而下：「陣痛期」的檢討
- 六、官僚體系的侷限
- 七、性別政治的挑戰
- 八、結論

行政院自 2004 年起逐步推出一連串的「性別主流化」相關措施，訴求範圍遍及行政院 38 個部會及其附屬單位，民間婦女

* 本文接受國科會專題計畫補助（NSC 96-2414-H-128-007-MY2）而完成。首先誠摯感謝接受訪談的性別文官、婦權會委員及婦團代表與學者，沒有她/他們的分享就沒有本文的誕生。其次特別謝謝婦權委員黃淑玲教授及婦女新知基金會的參政組伙伴黃長玲、楊婉瑩、范雲、曾昭媛，在過去兩年間提供我許多相關訊息及她們的觀察心得；本文的完成也要歸功於助理李秉叡、林依依協助訪談與資料整理工作，並提出精彩的田野觀察。最後還要感謝劉坤億、陳敦源、施能傑教授在研討會上對本文提出寶貴建議與批評，以及兩位匿名審查人的犀利指教，讓本文架構與定調更為清楚。

** 世新大學行政管理系助理教授。E-mail: ypeng@cc.shu.du.tw

投稿日期：九十七年九月十五日；接受刊登日期：九十八年一月七日。

東吳政治學報/2008/第二十六卷第四期/頁 1-59。

團體與性別學者專家也在這個過程中，有機會進入體制內影響政策。然而，形式上的全面推動並不必然造成實質面的影響，也可能多半是虛應故事，浪費行政成本，甚至激化對於性別平權的反挫。因此，本文主要有兩個目的，一方面針對已經推動三年多的性別主流化工程，概要回顧其成就與進展；另一方面則從性別聯絡人、代理人或承辦人（本文所稱「性別文官」）的經驗中，反省及探討性別主流化有待面對的挑戰，呈現文官如何詮釋其與婦運者之間的互動、磨合與差異。

透過深度訪談二十多位性別文官，本文指出性別主流化推動初期所遭致的質疑與批判，主要可歸因於民間婦權會委員與官僚這兩群行動者，因為彼此間的陌生與差異，而引發了一連串包括互動態度、程序、步驟方法、效率與課責等面向的衝突。而在這些人際與技術面的問題已經逐步獲得回應，婦運者與官僚之間也累積了基本的合作默契之後，未來還有更深刻的結構性挑戰需要面對，包括了官僚體系本身的各種侷限，諸如本位主義、官僚惰性、技術官僚化等問題；以及環繞著性別政治的各種阻礙，諸如父權框架下的性別想像、不同層次的「性別平等」概念引起的混淆、以及政治正確氛圍下的性別「假霸權」等。基於這些探討與分析，本文結論建議應朝著性別平權機構建制化、性別平等專案小組功能強化、以及更友善的溝通審議氛圍等三方向努力，以期性別主流化能產生更深遠正向的成果。

關鍵詞：性別主流化、官僚、參與式治理、性別文官、技術官僚化、
國家女性主義

一、前言

性別主流化 (gender mainstreaming) 的概念可追溯自 1975 年聯合國婦女發展基金 (UNIFEM) 提出，但直到 1995 年北京舉行的第四屆婦女大會中，才正式透過北京行動綱領 (Beijing Platform for Action) 的列入，成為促進性別平等的全球性策略 (Woodward, 2003)。性別主流化的提出，反映了聯合國對於提升婦女權益與處境的策略，出現了典範的轉移，也就是從原本的「發展中的婦女」 (women in development, 以下稱 WID) 途徑，轉變為「性別與發展」 (gender and development, 以下稱 GAD)。WID 途徑致力於讓女性有能力與機會進入既有體系發展，以便同樣地貢獻於社會，但往往忽略女性多重角色的負擔以及男性的義務。GAD 途徑則指出 WID 可能只是消極的「加上女性」 (add women on)，卻不曾改變原本的性別關係與偏見。因此 GAD 更關心的是能夠改變社會中既有的性別權力結構，以及性別與種族、階級等因素的交互作用 (Taylor, 1999)。

除了「從婦女到性別」的典範修正外，性別主流化的另一個重點在於以「進入主流」作為行動策略，不僅特別強調國家—尤其是中央政府—的角色，更強調在所有的政策領域都應納入性別思考，而不只是傳統認定某些「婦女相關部會」才有的責任。目前世界各國最普遍引用的性別主流化定義，亦即聯合國經濟社會理事會 1997 年的會議結論 (ECOSOC, 1997)，就明確強調了這樣的全面性：

性別主流化是指在所有層級、任何領域內的有計畫的行動，包括法律、政策、方案等，診斷其對女性與男性的可能意涵的過程。它是一個策略，用以促使女性及男性的關懷與經驗，都能成為政

治、經濟、社會場域內的各項政策之設計、執行與評估的內在一部份，從而讓女性及男性能平等地受惠，讓不平等能被消除。¹

在北京行動綱領之後，聯合國提高婦女地位司（Division for the Advancement of Women, DAW）於 1998 年要求各會員國應在政府最高層級建置性別機制（gender machinery）來整合推動性別主流化的工作，加上跨國網絡的傳遞效應（True, 2001），許多國家紛紛將提昇性別平等的機制設定在中央層級，以透過權力核心來形成具體影響。例如與我國鄰近的日本，於 2001 年於內閣設立「性別平等推進總部」及「性別平等委員會」，前者由首相召集所有閣員組成，負責各部會間的政策協調；後者則由首相任命的 12 位閣員與 12 位學者專家組成，內閣秘書長擔任主席，透過此一參與式平台制定日本的性別平等政策（Gender Equality Bureau, Japan, 2007）。南韓則於 2002 年，將原本的「總統府婦女事務委員會」升格為「性別平等部」，直屬於總統，續於 2005 年改組為「性別平等與家庭部」（Ministry Of Gender Equality, Korea, 2008）。

由於台灣長期被孤立國際官方組織之外，接觸「性別主流化」這項政策創制的腳步稍晚，但中央政府也在 1997 年 5 月成立了「行政院婦女權益促進委員會」（以下稱「行政院婦權會」），² 負責婦女與性別相關政策之監督與倡議。2003 年 3 月由財團法人婦女權益促進發展基金會（以下稱「婦權基金會」）在台北召開的「性別

1. 台灣不論學界、婦運界或政府部門在介紹性別主流化的概念時，也多直接引用聯合國這項定義或類似的詮釋（如財團法人婦女權益促進發展基金會，2008；曾中明，2008；黃淑玲，2008；廖麗娟、吳秀貞，2008）。

2. 1997 年，行政院為了回應彭婉如及白曉燕被害等事件所引發的社會對於婦女人身安全議題的強烈不滿，而成立行政院婦權會專司推動婦女權益。婦權會為任務編組，並無專責人員與預算編制，僅由內政部社會司婦女科兼辦其幕僚行政事務。

主流化：2003 國際婦女論壇會議」，³可說是國內公開討論性別主流化之始。起步雖晚，但是在行政院婦權會民間委員的積極推動下，行政院逐步推出一連串的性別主流化相關措施，其訴求對象遍及行政院 38 個部會及其附屬單位，民間婦女團體與性別學者專家也在這個過程中，有機會進入體制內影響政策。

英國學者 Judith Squires (2007) 指出過去三十年以來，全世界各地的婦女運動明顯領先其他各類型的平等運動 (egalitarian movements)，對體制造成了大幅度的影響。隨著性別主流化各項機制在我國中央政府的全面啟動，這個觀察在台灣似乎也可以成立。然而，性別主流化推動迄今，不論從學術期刊或網路上的許多會議紀錄，我們較容易看見婦運團體或性別研究者對它的期待或討論 (楊婉瑩，2004；王如玄、李晏榕，2007；黃長玲，2007；游美惠，2007；黃淑玲，2008)，但第一線執行此項任務的性別聯絡人、代理人與業務相關承辦人—本文稱為「性別文官」(gender bureaucrats)—的心聲，卻較少被有系統地呈現。如果不瞭解這些性別文官的意見與態度，我們對於性別主流化實施的評估可能都停留在「應然面」而非「實然面」，無法清楚診斷有哪些策略或制度需要改進。因此，本文主要有兩個目的，一方面是針對目前推動三年多的性別主流化工程，概要回顧其成就與進展；另一方面則從性別文官的經驗與論述中，探討性別主流化有待克服的阻礙。

3. 婦權基金會是由內政部出資 10 億元，於 1998 年成立，其董事多為行政院婦權會委員，因此兼具民間與官方色彩，它也是在內政部社會司之外，行政院婦權會最主要的幕僚支援單位。

二、文獻回顧

由於性別主流化的概念是在 2003 年才在台灣受到重視，因此具有實證基礎的本土研究為數不多。其中，實際參與「性別主流化」推動的學者黃長玲（2007）與楊婉瑩（2004）的論文，曾針對「性別主流化」在台灣緣起過程作了回顧與分析，不過這兩篇論文均係以婦運工作者為發言主體，較少討論文官本身的認知和詮釋的方式，此外也尚未觸及實際推動經驗的評估。黃淑玲（2008）的文章從國際經驗的回顧，帶入國內經驗的檢討反省，其問題意識與本文頗為雷同，也從宏觀整體的角度，對於性別主流化推動的成效、問題與改善之道，做了簡要的回顧與建議。不過，由於文章篇幅較短，無法以更多實證資料說明與論證其分析；此外，她的批評主要在於目前推動形式的技術官僚化（technocratic）傾向，但對於推動的內容（性別平等的實質內涵）則較少檢討，此亦為本文將著力之處。

國外文獻中對於性別主流化的經驗研究與檢討，自 1990 年代末期，隨著各區域及國家的實際推展即開始出現。2005 年也就是聯合國採納性別主流化十週年時，更一口氣有多個重要性別期刊，如 *Gender and Development*、*International Feminist Journal of Politics*、*Social Politics* 等，均以專題檢討性別主流化的理論與實踐。綜合整理主要文獻後，可以發現以下三個面向的檢討，可以啟發我們對於性別主流化過程應有的檢視：

（一）技術官僚化與去政治化

許多討論性別主流化實踐經驗的文獻，都首先點名「技術官僚化」（technocratization）的傾向是一大問題。理論上，「性別主流化」的發展應當一方面建立在對於性別不平等的結構性分析，以及平等願景的擘劃；另一方面則提出各種消除不平等的政策工具及活動，包括性別影響評估、性別預算、性別統計等，這樣的雙軌並進也就如 Squires（2007：68）所言，性別主流化「結合了（潛在的）基進性別概念以及主流化的技術」。但在實務上，多數國家在操作上卻明顯偏向工具導向的後者（Beveridge and Nott, 2002; Daly, 2005）。Daly（2005: 446）對於這種傾向的危機提出精闢的批評：

整個引進性別主流化以及求取改變的過程，被視為是有共識的（consensual）：只要決策者獲得「啟發」，並納入更廣的政策行動者，性別不平等的問題就會獲得解決。如果說國家有任何問題，也就是技術不當或缺乏，以及政治行動者缺乏意識而已。在此被漏掉的，是對於鑲嵌於性別不平等之內的權力利益的分析。

也就是說，各國政府多將性別或性別平等，視為一個定義明確且各方看法一致的概念，僅需要操作「性別相關工具」，便能產出「性別平等」的成果。主流化的影響或績效指標，就由過程中是否採用了這些工具及其操作程度來判定，而不是究竟是否達致了「性別平等」，更遑論對於「性別平等」的內涵定義有所討論。Bacchi 與 Eveline（2003）認為這可以歸咎於性別主流化在實務上，多是針對已經提出或執行中的政策計畫進行「事後的」（ex post）的評估，而未能針對許多政策目標之建構本身，進行「事前的」（ex ante）性別分析。這也使得性別主流化的推動方向多半淪為與政府既定議程合流。

此外，Bacchi and Eveline (2003) 與 Squires (2007) 都指出，這個技術官僚化的趨勢之所以難以避免，是因為性別主流化本身就是因為符合了強調「效率」與「工具理性」的新自由主義治理典範，才得以在民主自由國家與組織內取得重要地位。Edquist (2006) 研究歐盟採用「主流化」這種軟性治理工具，除了主流化之外還有如標竿學習 (benchmarking)、最佳範例 (best practices)、開放協力 (open method of co-ordination) 等，也有類似悲觀的發現，亦即這些強調「伙伴關係」的治理工具，確實讓運動者的對抗性減弱，改採取「人際方式」(inter-personal solutions) 或訴諸共識，來處理結構性衝突的問題，於是經常變為執行國家設定的議程，而非自己設定的議程。

目前為止大部分的國際經驗似乎都驗證了這種令人悲觀的結論：各國政府的「主流化」多半僅止於名稱或修辭上的政治正確；在內部的政策建制與資源分配上則少有改變，或者選擇與國家既定的政策議程相符的措施來推動，以免製造爭議或增加新的成本，卻仍然獲得「推動性別主流化」的美名 (Daly, 2005)。在技術取向的主流化途徑下，性別觀點被假定「會自然而然由性別專家和兩性統計資料生產出來，而非必須經由民主參與過程來確認。」(Squires, 2007: 70)。因此，技術官僚化會導致的問題之一，就是接下來要討論的「誰能參與」的問題。

(二) 專家官僚 vs. 參與民主

在世界各國性別主流化的執行過程，經常僅有「性別專家」與文官的參與，也就是 Beveridge 與 Nott (2002) 所稱的「專家官僚模式」(expert-bureaucratic model)。這樣的模式並未改變既有結

構中的決策程序，大原則均由「專家」設定，未能對於性別觀點有足夠討論，因此落實至行政操作時，便可能在不盡理解何謂「性別」的情形下，直接進行工具化的操作。其危險在於，將本來就有限的資源投入少數「專家」決定的目標與手段，其所生產出的執行結果，不見得能解決性別問題，也很可能未觸及社會結構中多元性別不平等的根源（Bacchi and Eveline, 2003; Beveridge et al., 2000; Daly, 2005）。簡言之，這種專家官僚模式很容易造成前述的技術官僚化傾向。

因此，Beveridge 與 Nott 提出了「參與民主」模式（participatory-democratic model）作為替代。此一模式的優點在於建立參與式的機制，讓決策菁英之外的婦女團體可以表達意見，因此其重點不是放在政策工具的使用，而是在政策發展過程中，與非政府組織及社運團體的溝通（Squires, 2007: 153）。不過，參與民主模式的前提，通常都假設群體或個人可以在毫無負擔的情形下做到這點，這也是不切實際的，因為要介入這些議題必須擁有相關的資訊和資源，因此真正能參與的團體，往往是資源較為充裕且專業化的團體，這導致了「參與民主」模式在實踐上常與固定的、同質的婦女團體合作，並未完全涵蓋不同性別群體的意見，也忽略了團體不一定代表公民（Beveridge and Nott, 2002; Squires, 2007）。

類似的，Woodward（2003）則從歐盟推動性別主流化經驗中，提出「絨三角」（velvet triangle）政策網絡支配的現象。她所指的「絨三角」包括國家（女性主義官僚或議員）、性別專家、民間婦女團體。她發現跨國的同一批學者專家、婦運者與文官，不論在聯合國、歐盟以及自己國內，都擁有重要的發言與定義權，成為這三層級政府推動性別主流化時的重要支援，因而可以內外呼應，迅速

造成影響。但也因為這個三角本身缺乏草根婦女組織，許多理念的溝通僅限於三角之內，外界對於性別主流化的概念仍有許多誤解或建議無法被納入三角圈內正視，造成了性別主流化「排外」的危機。

除了參與者的代表性之外，獨尊「參與模式」也可能造成官僚的依賴。例如 Donaghy (2004) 指出，如果一直依靠體制外的專家來協助，其危險就是這樣的專家不是隨叫隨來，並可能有供不應求的時候；況且，僅僅依賴團體的諮詢意見而未全面性地規劃並執行主流化工作的話，也可能背離了主流化所原有的改造官僚體系的企圖。

有鑑於前述種種問題，Squires (2007) 提出應當以審議民主的模式，來彌補參與模式的不足。她所謂的審議模式，指的是讓更多元的團體、一般公民，都有機會參與性別主流化的議程設定與討論，而非侷限於固定團體或專家間的諮詢。如此不但能夠擴大性別主流化的參與基礎，也能避免前述「技術官僚化」的陷阱：因為對於所謂的「性別平等」的目標與內容本身，將會因為多元行動者的參與而被挑戰 (Walby, 2005; Verloo, 2005)。不過，這個強調審議、溝通的理想雖然值得追求，但現實要面臨的最大問題就是，文官為何會推動審議與溝通？這引導我們從婦運角度的檢討，進一步轉移到對於官僚體系的反省。

(三) 主流化與官僚

相較於多數討論性別主流化的文獻，係從性別政治的角度進行檢視與批判，也有一些文獻則指出了與官僚體系合作本身應有的心理準備。例如，Geyer (2000) 直指「主流化」這項工具從行政體系角度來看有兩大問題：其一是任何議題（如性別平等）要求「主流

化」，意味著該議題原本是不受重視且邊緣的，突然要所有的文官都要加以重視，不論原本文官對於該議題有無興趣、是否瞭解，則勢必需要持續投入說服與監督，成本不可輕忽；另一個問題則是，如果很多原本邊緣的議題都要求「主流化」，但官僚組織的負荷能力與資源有限，則勢必需要在不同的議題中有些取捨，就會出現「主流化競爭」（mainstreaming competition）與「主流化超載」（mainstreaming overload）的矛盾，亦即最後總會有某特定議題勝出，它得以被「主流化」，但其他議題則會落得失敗的命運，例如他比較歐盟推動性別、老年、殘障等三項議題的主流化，指出只有性別主流化相對成功，殘障福利次之，老年議題的主流化則完全失敗。

Malloy（2000）以她觀察加拿大安大略省婦女委員會（Ontario Women's Directorate）運作十多年的經驗，也指出婦運議題若想在體制內獲得重視，必須能和官僚制度環境相配合，納入文官所認為的理性程序與措施，才能增加其正當性與存活機會。她具體提出四項條件來說明這種跨部門水平合作的機制（horizontal agency）的成功前提，包括（1）上級（首長）的政治意志，以克服官僚慣性（bureaucratic inertia）影響下對於改革與創新的畏懼排斥；（2）一個明確且已建立的政策典範，其相關概念和原則都有清楚的定義；（3）有充分的組織及其他資源，可以維持該機制在官僚體系內的地位及影響；（4）有一個活躍的政策社群在背後支持，持續貢獻於該機制的發展（Malloy, 2000: 271）。而安大略省婦女董事會成效不彰的原因，就包括政策典範不穩定（相關行動者對於「女性議題」的定義不同）、內部資源不穩定、欠缺活躍的政策社群支持、以及政治環境變動（政黨輪替）所造成政策議程的不連續等。而這些缺點

似乎都可以在台灣性別主流化的推動經驗中發現。

因此，Malloy 對於婦女運動者進入體制與官僚合作有些悲觀，她認為這種公私合作必須面對的一個結構性障礙，也就是雙方對於效能（effectiveness）的定義截然不同：官僚重視的效能是效率與影響，也就是能夠有效率地發展政策，並且貫徹執行。婦運者重視的效能則是代表性，能夠確實反映婦運的目標和多元性。這樣的內在衝突，使得此一參與式平台的運作方向很難穩定一致，常隨著政治氣候的改變而轉向。

不過，Hafner-Burton與Pollack（2008）倒是比較樂觀，他們則從理性選擇途徑的「委託-代理人」（principle-agent theory）理論觀點，直接了當地點名主流化成功與否的關鍵，就在於能否針對官僚心態「搞對誘因」（get the incentives right）。他們指出歐盟各國推動性別主流化十年之所以未見一致而有效的執行，問題不在於性別本身，而在於採取了「軟性誘因」（soft incentives）。⁴ 軟性誘因指的是像說服、觀念內化等「較不明確、無約束性、自願合作性質」的政策工具，Hafner-Burton與Pollack認為這種工具僅適用於一項政策與官僚原本的世界觀或利益剛好相符的時候。但是如果動員（motivate）官僚改變其行為，接受一項他們原認為事不關己、甚至妨礙自己既有工作目標的新創制，那麼就一定需要採取硬性誘因（hard incentives），意指「明確、具有約束性、可強制執行的措施」

4. 有些讀者可能已經注意到，光從前述 Geyer（2000）與 Hafner-Burton 與 Pollack（2008）的文章對照，就會發現兩篇文章對於歐盟的性別主流化之評價截然不同。這應當是因為 Geyer 的文章較早出版，它的評估是奠基在性別主流化的訴求確實已反映在各部門預算資源分配內；Hafner-Burton 與 Pollack 則有更多時間觀察這些看似「到位」的各種規劃與預算，究竟能否有效執行並且發揮影響，因而得到較為悲觀的評價。這也提醒了我們對於性別主流化的評估，不應只看形式與修辭上的輸出（outputs），而應進一步追問這些輸出的實質意義。

(Hafner-Burton & Pollack, 2008: 5)，不論是屬於「蘿蔔」性質的獎金、升遷或公開表揚；或是屬於「棍棒」性質的績效考核、公開點名羞辱 (public name-and-shame) 等。

然而熟悉官僚行政理論的人，都知道 1940 年代的所謂「Finer vs. Feiedrich」的經典辯論 (陳敦源，2002)，也就是對於官僚的控制，究竟應當從外部設計一套嚴密的監控與獎懲機制來控制 (Finer 的論點)，或是應當建立正確的內部價值系統，以達到控制的目的 (Feiedrich 的立場)，事實上反映了不同學科角度的認識。因此陳敦源 (2002) 指出兩者其實是官僚控制理論的雙翼，缺一不可。而前述 Hafner-Burton 與 Pollack 的主張，明顯只反映了外部控制的立場，缺了內部控制的討論，亦即低估了父權慣習對於官僚行為的可能影響。因此，綜合前述文獻回顧的啟發，本文將分別從「官僚體系」與「性別政治」兩個面向，來討論台灣推動性別主流化所面臨的挑戰。

三、研究方法與限制

如前言所述，婦女團體與性別研究者對於性別主流化的理解與意見已經有較多既有文獻呈現，因此本文鎖定行政部門的第一線執行者—性別文官—的意見，來診斷性別主流化推動概況。除了在學術上填補這塊經驗資料的空缺外，在實務上，也確實需要透過瞭解性別文官的對於主流化的理解、詮釋與經驗，我們才能貼近性別主流化推動的現況，並且發現其間的阻礙和可能出路。因此，本研究主要資料來源就是對行政院各部會性別聯絡人、代理人或承辦人的

訪談，⁵ 總計自 2007 年 8 月至 2008 年 4 月止，以一對一或一對二方式，共訪問 19 個部會的性別文官共 24 人，其中女性 16 人、男性 8 人。每場訪問約進行一至兩小時，徵得受訪者同意後錄音。

表一是本研究訪談對象母體與樣本的職稱與性別分佈對照表，母體的統計資料係為 2006 年版的各部會性別聯絡人與代理人名單。⁶ 研究團隊在尋找受訪者時，以「受訪者意願」為最主要抽樣考量，並以各部會性別聯絡人為優先徵詢對象。若遇到聯絡人回覆認為代理人或承辦人較為適合受訪時，則改為約訪代理人或承辦人。從統計資料可知，儘管性別聯絡人的女性及男性人數差不多（分別為 19、17 位），但最後本研究所訪問之男性性別聯絡人僅有 1 位，女性聯絡人則有 11 位，主要原因就在於多數的男性性別聯絡人或表示無法受訪、或建議我們改訪代理人。這一定程度地反映出被指定的性別聯絡人若為男性，其對於業務的討論意願，沒有女性聯絡人來得高。⁷ 在本文中，將以英文字母為代號（A到X）標示受訪者，並加上「先生」「女士」之稱謂標示其生理性別。

5. 自 2004 年 10 月起各部會均指派一名性別聯絡人與一名代理人（僅教育部有兩名代理人），互為搭配分工，其下則有性別主流化業務主要承辦人一或數名。

6. 本份資料為行政院婦權會 2006 年 10 月 27 日更新版之「各部會性別聯絡人及代理人」名單，名單中未列入行政院飛航安全委員會與國家通訊傳播委員會資料，故本研究進行期間僅以 36 部會為研究母體（study population）（行政院婦女權益促進委員會，2006）。本文寫作之際，婦權會網站公布之版本已更新為 2008 年 11 月 12 日版，並有 38 部會資料。

7. 不過因為男、女性別聯絡人之比較研究並非本文原旨，單以「性別」來解釋聯絡人受訪態度之差異，也有過於本質論之嫌。因此，本文僅提出在約訪過程中有此一現象的存在，至於對此現象之解釋，有待進一步研究與論證。

表一 訪談對象母體/樣本之關鍵屬性對照表

| 受訪者 類別 | 性別聯絡人 | | 性別代理人 | | 承辦人 | 小計 |
|-----------|-----------|------------|-----------|------------|------------|------------|
| | 母體 總人數 | 本研究 訪談數 | 母體 總人數 | 本研究 訪談數 | 本研究 訪談數 | 本研究 訪談數 |
| 女 | 19 | 11 | 23 | 1 | 4 | 16 |
| 男 | 17 | 1 | 14 | 5 | 2 | 8 |
| 小計 | 36 | 12 | 37 | 6 | 6 | 24 |

資料來源：本研究。

除了性別文官之外，由於本研究的關注焦點之一是文官與婦運者的互動，許多訪談內容都與婦權會委員直接相關，為了從不同角度檢視這些說法的效度與意涵，⁸ 本研究也透過深度訪談與一場焦點座談的執行，蒐集了 6 位曾任婦權會委員以及 3 位婦女團體工作者意見。其中，焦點座談於 2007 年 10 月 11 日進行 3 小時，參與者共有 4 位當時在任的婦權會委員（任期 2007/4 至 2009/3），其中 1 位委員已連續多任，另 3 位委員亦皆為第五、六屆連任委員。這些委員都是性別主流化開始全面推動的主要參與者，與公部門文官有豐富與深入的互動經驗。另外 5 位受訪者當中，有 2 位是已經卸任的婦權會委員、2 位是婦權基金會幹部、另 1 位是長期關心婦女運動發展的學者，其本身也有擔任部會性平小組委員的經驗。9 位受訪者當中僅 1 為男性。由於這群受訪者多數與我是舊識，甚至是一起從事運動的伙伴，因此在意見分享上較為直接坦誠。也因為她們的深入觀察，給予本文許多啟發。在文中以「Z1、Z2、...Z9」標示之。

8. 此處的「效度」不在於裁斷受訪者的說法「正確」與否，而比較是理解受訪者「如何」詮釋某些狀況。對照不同行動者的詮釋，可以發現更深刻的意義。

在深度訪談之外，本研究也參考行政院各部會推動性別主流化的相關施政計畫、報告與統計資料，以及相關研究文獻，以對性別主流化的緣起與推動細節，有更為清楚地瞭解及說明。此外，在撰寫本文期間，我同時擔任兩個部會「性別平等專案小組」的外聘委員，得以藉由開會討論、演講等實務參與的機會，與該兩部會的內聘性平委員及業務承辦人等有所互動，這部分的經驗亦有助於我對研究主題的掌握。

後實證主義 (post-positivism) 指出沒有任何的 policy 評估或分析是絕對「客觀」與「正確」的，所有的分析都是基於某些觀點或價值下的一種論述，因此分析者應當揭露其背後觀點與立場的來源 (Yanow, 2000)。因此，本文雖已說明主要資料來源係公部門行動者，但也必須坦承我本身作為一性別研究者兼婦運參與者的立場，勢必影響對於田野資料之選擇、引用與詮釋。因此，有必要說明本文資料內、外在效度 (潘淑滿, 2003) 之檢覈。

對於資料的「內在效度」，也就是所蒐集到的資料真實的 (factual) 程度，研究團隊在訪談過程中，會對於受訪者的觀點或抽象的評語，以追問細節、案例的方式，希望得到較為信實 (reliable) 的說明或事實根據。此外，在資料引用與觀點呈現上，我通常只採取有兩位以上受訪者表達類似意見的觀點，也就是所謂三角檢定 (triangulation) 的原則，則其表達較豐富者加以引用。至於資料的外在效度，也就是經過我的詮釋與書寫，而不偏離受訪者原意的程度 (所謂可轉換性, transferability)，我除了透過較為完整的引句，避免斷章取義的情形之外，也透過與兩位研究助理 (都有參與訪談工作) 的討論，請助理對本文初稿提出意見，以避免我個人立場過度引導資料的詮釋。

不過，本文仍有諸多限制需要說明。首先，由於本文訪談對象是性別主流化的主要推動者，因此對於性別主流化在各部會內部的實際推動狀況，也就是性別文官之外的其他文官的態度與意見，並不能做進一步推測，此部分仍有待規模更大的研究來討論。其次，本文受訪文官對於性別主流化的評估與意見，很可能與其所屬的部會性質、單位主管態度、性別專家網絡，乃至於其個人性別、特質與生活經驗等，都有相關，但因本文目的在於初步探索與呈現多數性別文官的共同意見，尚未能解釋個別受訪者「為何」會有某些意見，或從特定理論視角提出進一步的思考，這些目的亦有待未來更深入與聚焦的研究來達成。最後，本文資料蒐集多半在 2007 年完成，少數至 2008 年初，但性別主流化的工程不斷在推進，也可能持續影響受訪者的評估與詮釋。因此，本文僅能根據研究期間相關行動者對於性別主流化的意見與態度，從中提出分析與討論。若研究結果能夠對於進行中的性別主流化工程之推動方向與策略，提供適度的提醒與啟發，就已達到本研究的目的。

四、台灣推動性別主流化的緣起與進展

儘管台灣並非聯合國會員，但隨著性別主流化逐漸成為國際間性別議題的治理典範，台灣也輾轉透過亞太經濟合作會議（以下稱 APEC）的網絡，認知到這項趨勢。APEC 為了提昇婦女參與及推動性別主流化，在 1999 年即提出「整合婦女參與 APEC 架構」（Framework for the Integration of Women in APEC），宣示將「整合女性進入 APEC 決策過程及各項活動的主流」（APEC Secretariat, 1999: 1）。在 1999-2002 年，這項工作是由「性別整合諮詢小組」

(Ad Hoc Advisory Group on Gender Integration, AGGI) 負責監督執行。在階段性任務完成後，AGGI 決議自 2003 年起成立「APEC 性別聯絡人網絡」(APEC Gender Focal Point Network, GFPN)，由各經濟體與相關論壇指派聯絡人一人，以持續推動落實「整合婦女參與 APEC 架構」(APEC, 2008)。

我國的 GFPN 事務由內政部社會司負責，為了準備這項事務，婦權基金會遂於 2003 年 3 月舉辦了性別主流化國際婦女論壇。同年 10 月及 11 月，內政部也在北、中、南、東四區，分別舉辦「在地婦女機會與行動－性別主流化工作坊」，是為政府開始推動性別主流化之始。在此同時，民間婦女團體也利用性別主流化的國際接軌意涵，作為催生行政院性別平等委員會的論述策略(張晉芬網路園地，2003；楊婉瑩，2004)，性別主流化逐漸成為婦運界與婦權會委員朗朗上口的詞彙。

性別主流化之所以能夠在體制內全面啟動，行政院婦權會的民間委員可說扮演了最關鍵的推手角色。運作了多年的婦權會，自第四屆(2003.4-2005.3)後期開始發揮強大戰力，⁹即使許多委員與政府官員一樣，是首度接觸性別主流化的概念，也憑藉累積已久的性別敏感度，很快地吸收並充分運用這項概念。在行政院婦權會的會議記錄中，性別主流化一詞首見於 2004 年 1 月 9 日第四屆第十八次大會中的經建會報告案，¹⁰之後，以性別主流化之名展開的各項制

9. 行政院婦權會的戰力與影響力遽升，有諸多背景因素的交互作用，包括政黨輪替後，與民進黨政府原有信任關係的許多婦女團體代表進入婦權會擔任委員，獲得首長政治意志的支持，同時許多委員之間具有長久婦運合作默契，得以集體行動方式監督各部會，並透過分層會議強化議事效率，使得參與式平台的功能得以充分發揮(參見楊婉瑩，2004；杜文苓、彭淪雯，2008)。

10. 經建會提案全文為：「目前國際間普遍認同『性別主流化』觀念，強調政策的規劃推動要具有性別意識並維護性別正義，本案經建會從女性的觀點及生活經驗出發，對女性申

度性創制 (institutional initiatives)，即在婦權會的要求下一一展開 (參見表二)，其中尤其重要者包括：

- (一) 設置性別聯絡人：行政院婦權會第十九次會議(2004年7月)中，決議請各部會比照 APEC 模式，指派科長級以上人員擔任性別聯絡人。2004年10月，各部會均確認指派性別聯絡人及代理人各一名，擔任該部會的性別主流化業務之窗口。
- (二) 落實性別比例原則：婦權委員在第二十一次會議(2005年3月)決議要求各部會所屬共五百多個委員會，在限期內達到「任一性別比例不得少於三分之一」的原則。在2005年6月時，未達此一比例的委員會計391個，佔全數委員會80%；到了2007年10月，已符合比例原則的委員會已有312個，佔總數82.3% (黃淑玲，2008；曾中明，2008)。
- (三) 執行「性別主流化實施計畫」與「性別影響評估」：婦權會第二十二次會議(2005年7月)要求各部會提出之為期四年的性別主流化實施計畫，¹¹ 並於第二十三次會議中審核通過。實施計畫內容多半依照婦權會所建議的六個面向/工具 (設立性別機制、性別統計、性別分析、性別預算、性別影響評估、性別意識培力)，自行選擇其中數項執行。其中，性別影響評估擬由研考會納入「行政院所屬各機關中長程計畫編審辦法」及「行政院所屬各機關主管法案報院審查應注

請創業貸款及育成訓練相關措施進行檢討改進，不僅能為女性創造一個友善的創業環境，且有助於提昇我國女性的勞動參與率，值得各機關學習借鏡；未來也請相關權責機關積極協助婦女排除創業障礙，以提高婦女創業成功機率及經濟自立能力。」(行政院婦女權益促進委員會，2004)。

11. 四年計畫又可分为培訓(2005.10-2006.3)、試辦(2006.4-2006.12)及推廣(2007.1-2009.12)三個階段。

意事項」，未來各部會提出中長程計畫及法律案均需操作之，可望成為第一個法制化性別主流化工具。¹²

- (四) 成立性別平等專案小組：婦權會第二十三次會議（2005 年 12 月）要求 38 個部會均比照婦權會在中央的運作模式，設立「性別平等委員會」（後改名為「性別平等專案小組」），由該單位首長或副首長擔任召集人，一級主管與 3-5 名的民間團體或專家學者擔任委員，透過參與式決策模式協助各單位推動性別主流化的工作。各部會在 2006-2007 年間均陸續成立運作，每三個月召開一次會議；各部會的附屬機關則得設立「性別平等工作小組」。

12. 在 2008 年 7 月 31 日之行政院婦權會第二十九次會議討論，值得注意的是此次會議係政黨輪替後由新任閣揆劉兆玄首度主持，從此一決議顯示新政府在性別主流化的推動上仍延續原有政策立場。

表二 行政院推動性別主流化重要創制

| | |
|------|-----------------------------|
| 2004 | 核定各機關學校公務人員性別主流化訓練計畫 |
| | 各部會完成設置相關部會性別聯絡人 |
| 2005 | 主計處成立「性別統計工作小組」 |
| | 婦權會成立「國際參與組」 |
| | 要求各部會所設委員會須符合性別比例原則或訂定改善時間表 |
| | 核定各部會「推動性別主流化實施計畫」 |
| 2006 | 各部會「性別主流化實施計畫」培訓暨試辦 |
| | 各部會設置「性別平等專案小組」 |
| | 婦權會通過「國家重要政策性別影響評估指標」架構 |
| | 婦權會核定「行政院性別平等委員會」組織規劃草案 |
| 2007 | 各部會「性別主流化實施計畫」推廣期開始 |
| | 成立跨部會之「性別主流化支援小組」 |
| | 通過「各部會性別平等專案小組運作原則」 |

資料來源：作者整理自行政院婦權會網站。

從以上簡介不難看出，性別主流化在短短兩三年內，就從一個很少人聽過的陌生名詞，躍升成為許多政府部門必須「處理」的任務（儘管處理方式可能差異極大）。與國際經驗類似的是，在這推動過程中，婦女團體代表與性別專家學者（特別是行政院婦權會民間委員），常是最積極的促成者，這個過程可以說是一場「國家女性主義」的實驗，也就是婦運者透過與國家的合作，在體制內推動性別平權運動（黃淑玲，2008）。然而，本文特別關心性別文官如何理解性別主流化。正如同 Moser and Moser（2005: 16）所言：「如果我們在自己工作的地方都沒辦法做到（性別主流化），怎麼可能期待推出的計畫達到什麼成果？」性別文官對於性別主流化的理解與詮釋，勢將牽動著性別主流化的推動方向與程度。因此，我們將在檢視台灣推動性別主流化的經驗時，不僅需要看見婦權委員推動

了哪些創制，更應當看見直接承辦業務的文官如何理解或執行這些創制，才可能對性別主流化的實施經驗有較為有效的掌握。

五、由外而內、由上而下：「陣痛期」的檢討

相對於國外的性別主流化有所謂的「絨三角」，在其間女性主義官僚（femocrats）扮演重要角色，¹³ 台灣官僚體系內的女性主義者則不多見。因此性別主流化推動迄今，主要動力在於代表民間團體的行政院婦權會委員「由外而內」地介入體制倡議，並且透過行政院院長的支持，「由上而下」地推出一波波創制。但由於婦權會本身僅是一個任務編組、諮詢性質的委員會，委員們為了充分把握體制內參與的影響力（杜文苓、彭滄雯，2008），在過程中難免出現急切與強勢的態度，這也是本文訪問的許多性別文官批評的焦點。雖然目前「陣痛期已經過去」（承辦人F女士語），不過透過這段期間的檢討，可以讓我們民間力量進入體制參與所應注意的一些「眉角」。

（一）態度決定一切：「請相互尊重」

性別主流化之所以能夠大規模地在體制內推動，與 2002 年起游錫堃擔任行政院長時，對於行政院婦權會的決議給予充分政治支持

13. 「女性主義官僚」一詞來自澳洲，指的是 1970 年代末起受到婦女運動影響，許多女性主義者刻意進入公部門內擔任文官或政務官，以便影響決策（彭滄雯，2007）。而黃長玲教授曾經在與筆者的一次非正式討論提出一項敏銳的洞見：相對於澳洲的女性主義官僚是「女性主義者變成官僚」（feminists turn bureaucrats），台灣則是正在創造「官僚變成女性主義者」（bureaucrats turn feminists）的歷史。這個現象值得後續觀察並與國際分享。

有關。原本應當是諮詢地位的婦權會，得以透過院長召開會議的機會，充分發揮由上而下影響決策的功能。在正式研考制度尚未建立前，婦權委員們採取的其實正是 Hafner-Burton 與 Pollack 提到的「公開點名」的策略，讓各部會首長在院長面前感受到壓力：

如果有個部會答應要做什麼事沒有做，你在院長面前質疑，那部長通常都會很難堪，所以他們其實是會知道我們開始採取這種動作，我們會在婦權會（大會）的時候，針對某個部會答應辦的事，他如果沒有辦，我們就在各部會前面開罵...（婦權委員 Z3）

不過，Hafner-Burton 與 Pollack 只提到點名策略可以「有效」施壓，卻未討論其是否也可能造成文官的反彈，也未提及來自「外人」的點名也很可能與行政體系內部的自行點名檢討有所不同。事實上本研究的許多受訪者，都對於婦運委員公開點名及公開責罵的態度，表達出高度反感。承辦人 E 先生就指出委員「由上而下施壓」固然有用，但也要注意使用權力的技巧，以免在形成壓力的同時，製造出更強大的反彈：

不要老是講說，我要來去找你們院長，講這樣人家就會罵你太官僚。你要這樣做，但是你不要這樣講。【問：在您的印象中她們有常掛在嘴上講嗎？】有喔，怎麼會沒有，三不五時就講阿！像內政部開會看到部長講話，她不爽她就說，這個我們再跟大會，再跟院長講就好了，或者講說，她跟院長都提示過了啦！那種東西就會覺得說，老是拿那個來壓，很有效，但是就是對她的形象有差。

行政部門的文官其實很習慣於由上而下的運作方式，服從上級的命令，但是，許多受訪者之所以對婦權會民間委員「由上而下壓」這一點特別表達不滿，反映的比較是態度問題。許多受訪者以「被指著鼻子罵」「一說話就被罵」「罵到臭頭」來形容與婦權會委員互動的不滿或震撼，這樣的態度對性別文官而言頗難以消化，也因此很可能產生「不發表意見」的消極抵制後果：

我就說婦權會態度不好啊！所以我們這些人去開會的時候，不太願意說什麼，一說話就會被罵，我們還敢說你做其實你不對？... 有那句話不是說態度決定一切嗎？你一開始態度不好，人家不會給你便捷的步驟。（聯絡人 K 女士）

其他部會的女生，她們罵的比我還兇，罵那群女人（婦權委員），這裡面牽涉到一個問題啦，我是覺得婦權會有很多的委員，我是很持平的講，有很多他是苦口婆心，他發言是發自於善意的，但是也有些不是，其實我們人跟人相處，都會感受到你現在講這個話是攻擊行為呢？還是對我的一種真正的期許，都感受的到。（代理人 J 先生）

一些婦權委員表示「態度」本身就是策略，「有時候你沒有表現出這麼大的憤怒，別人也不會知道你在意的東西是什麼。」（婦權委員 Z2），這個觀點或許在體制外運動時比較無所顧忌；但進入體制內成為共同合作的伙伴，人際互動的政治其實對政策的推動非常關鍵。因此，隨著雙方相處互動的經驗累積，以及各部會確實有所進步，婦權委員也很快有意識地改變態度，彼此提醒「不能一直罵」，應以性別文官可接受的語言與態度來與之對話，「讓他們覺得其實是站在他們的角度，也在幫他們爭取權益」（委員 Z8）。許多受訪者也都感受到了委員這樣的改變，如聯絡人 G 女士所言：

其實她們有在改變，從我 94 年年中開始參加，就如大家所說，每次都被盯，可是我會覺得像 XXX 及 OOO 委員，她們都是用鼓勵的方式，像我剛說的勞委會研考會教育部做的不錯，其實她們都有在進步，她們也知道用真心去做，做的東西立刻可以看得出來，就像你在公訓看到的，大家都像姐妹了。（聯絡人 G 女士）

儘管後來的婦權會委員有意識地改變態度，不過從非常多位的受訪文官仍對態度問題提出強烈批判，可以看見這樣的「心理傷害」一旦造成，恐怕會使得雙方互信的建立以及後續合作溝通上，都要付出更大成本。

(二)「邊做邊學」還是「急就章」？

性別主流化另一個批判最多之處，就是「操之過急」。因為各部會的「性別主流化實施計畫」在 2005 年底才核定通過，但 2006 年 1 月就開始實施：前三個月的時間作為「培訓期」，由人事行政局主辦各項講座，從最基本的概念「何謂性別主流化」，到國際間採用的幾種「知名」操作工具，如性別統計、性別分析、性別影響評估、性別預算、性別意識培力等，都是在這三個月期間才開始教授。旋即從 2006 年 4 月至 12 月全面試辦。

這其中最具挑戰性的是，這些工具不僅對於基層文官而言是全然陌生的名詞，就連大力提倡的幾位核心婦權會委員，其實也從來沒有真正使用過這些工具，而是趕在這幾個月培訓期間參考國際文獻，再自行發展本土的詮釋，以簡報檔（PowerPoint）進行觀念傳授。如此簡略的「培訓」，可以想見原本可能對於性別意識不熟悉的性別文官，在接到這些業務時的不知所措：

什麼叫性別意識培力？這個名詞從來都沒聽過的，然後她解釋的又好像很籠統又看不大懂，就是變成說有六個指標要去寫一個計畫，那你對這個指標的內容，你自己都不是很清楚，你又沒得問，又沒得參考，所以就我主導這個業務來講，跟承辦人來講，壓力都很大。（代理人 L 先生）

大家不會排斥這個性別主流化的觀念，大家只是不知道怎麼做。比如說我們上次去參加課程的時候，不是說因為捷運系統不同的出口，出口地如果是比較暗的地方，它的燈光可能就要比較強？可是當你這樣算的時候，它的性別預算這個比例到底是要怎麼調整。那個大家都承認，在比較暗的地方加裝〔路燈〕這是屬於性別預算，大家都承認，觀念沒有問題，可是要怎麼去算？沒有人知道。（聯絡人 D 女士）

其中，引起抱怨最多的規定，就是自 2007 年 1 月開始，各部會

進行之新計畫（包括當時屬「大投資、大溫暖」類各項計畫），¹⁴ 都必須開始辦理「性別影響評估」，並交由研考會彙整。一些受訪者認為，推動這種大規模的新制度，在大家都不甚了解如何進行的情況下，應當先討論設計出一完善機制和操作辦法，或者可以仿效「知識經濟」的推動設置一些「先導社群」，再全面推動，但某些婦權委員堅持應當立即全面施行，並沒有考慮到是否有足夠人力因應各部會的業務特性來進行指導，這樣的決定顯然過度輕忽執行面的可行性，也就造成許多承辦人的無所適從：

我不知道你要跟我用什麼，也不知道我這樣寫對不對，那我也不知道你要的是不是這個，那給人家要東西的那個人也不知道！也沒有個資料，也沒有規範，就是來講，只是個通論而已。可能這些委員也不是各部會專門的，所以她只是泛泛而談，那我們也是這樣，感覺很渺茫。（承辦人 F 女士）

有些婦權委員在公開講座時坦言有些工具怎麼操作，婦權委員也不一定懂，正是因此需要大家一起學習。婦權委員一再說明這種「邊做邊學」的情況是全世界各國推動性別主流化都有的經驗，甚至婦權委員 Z7 認為承認自己不懂的態度是很健康的：「我們這些婦運姐妹最可愛的地方，就是我們承認我們不懂，但我們覺得這對國家很好，所以會一直努力學習、收集資料」。但是，這種充滿不確定性與開放性的任務或功課，在學校教學或許可行，卻不符合行政部門的做事方式。因而在訪談間，許多性別文官都提到希望有「SOP」

14. 「大投資、大溫暖」係前行政院長蘇貞昌任內提出的政策宣示，自 2007 年起啟動，主要係以促進民間消費、激勵民間投資為策略，以達「增加投資台灣」、「創造就業機會」、「拉近城鄉距離」、「縮短貧富差距」四大目標（行政院經濟建設委員會，2007）。由於預計投入金額在三年內高達新台幣 1 兆 1,600 億元，因此在婦權會第二十五次會議決議將針對 2007 年進行的新計畫（重大政策）進行性別影響評估時，也就自然納入「大投資大溫暖類計畫」（廖麗娟、吳秀貞，2008）。

（標準操作程序），或是希望「要有 model 讓大家去模仿，不只是停留在觀念而已」（承辦人 Q 先生）。因此聽到婦權委員說「自己也不懂」時，會大為質疑委員本身的專業，以及這項計畫的嚴肅性：

你要決策的，要來管理，教人家怎麼一步一步做，然後當我們問你，你又不知道？像舉例來說，一個計畫完成它需要做性別影響評估，那我上次去開會的感覺就是，你們自己都不知道什麼叫性別影響評估，你還叫我填性別影響評估啊？我也不知道你要什麼東西啊！結果我們開了會，我才知道原來你們自己都不懂什麼叫性別影響評估，你還叫人家做嗎？（聯絡人 K 女士）

對於這些批評與抱怨，一些婦權委員認為這其實反映了文官對於性別概念的陌生，所以才需要「非常清楚的說明」（Z8）「像小孩一樣希望大人給他標準答案」（Z7）。不過她們也意識到，還是需要重視行政部門的需求，因此 2007 年底，決議將實施兩季的性別影響評估暫停，並以 2008 年上半年的時間，由婦權基金會邀集剛成立的「性別主流化支援小組」相關委員與學者專家，進行較為仔細的《性別影響評估操作指南》之研擬。初稿在 2008 年 9 月出爐後，婦權基金會又挑選了六個部會進行試辦，準備待操作指南修改得更為成熟之後，再於 2009 年恢復全面實施性別影響評估（黃淑玲，2008；廖麗娟、吳秀貞，2008）。

不過這樣繞了一圈才回頭製作「操作指南」，難免已經造成許多文官對整個推動步驟過於草率的批評。儘管婦權委員希望趁有政治意志支持的機會，趕緊建立一些制度和實踐經驗，這樣急切的心情可以被理解，但畢竟她們對於官僚體系的運作並不熟悉，因此，值得檢討的是為何當初有些性別文官建議「配套建立好再全面推動」的行政專業意見，委員聽不進去。

(三) 效率與成本的問題

前項「邊做邊學」之後發現失敗的嘗試，在許多文官看來就是所謂「做白工」。這就牽涉到文官對於性別主流化的第三大抱怨：「沒有效率」與「浪費行政成本」的問題。「沒有效率」的批評往往出自與婦權委員共同開會的經驗：

從我年輕到現在，我從來沒有看到開會這麼沒有效率的單位。所以以後變成我要去開會我都是，沒有錯，我是必需要去開，但是我都開得意興闌珊，因為我會覺得那是沒有效率的會。……你們自己內部有一個會前會，自己產生出來一個共識之後，你再來跟大家開會。你不要在會中吵成一團，讓大家說，就花那麼多的時間，你要讓那麼多的人，各部會都派人在那邊，然後你浪費大家的時間。就這樣浪費大家的生命，這是不值得的。（聯絡人 M 女士）

你去參加婦權會舉辦的類似的會議，會發現說一到現場可能有好幾個委員參加，然後在那邊，啊，這次你當主席啦，推來推去推半天，然後誰當了主席一上去後，好，討論的題目，每個題目可能就是說有問題出來的時候，有的委員認為這個不重要，啊有的委員又認為這個很重要，通常那個會都會花蠻久的時候，我發覺說有一半的時間是委員之間自己在討論說要怎麼做，那給我感覺是說，這個應該是你們事前開會前你要討論好的啊，你怎麼在現場那邊討論半天。而且我最佩服的就是說，每次開會我聽起來都沒有結論，但是後來發下來的會議紀錄還有結論，好像是事後去整理的，而不是說在會中就已經確定要怎麼做。（代理人 L 先生）

這個效率問題，有些時候可能是因為婦權委員不熟悉議事技巧，忽略行政單位的成本而引起眾怒，甚至如 L 先生所言「事後去整理結論」，則除了效率不佳的問題，恐怕還有違反會議民主程序的缺失。然而另一方面，這樣的開會方式也可能是因為性別主流化這個概念本身，需要許多討論與腦力激盪，如同一位婦權會委員所

言，「所有的事都在做創造性的思考，然後你還要說服人家」（Z3 委員），因此開會本身被婦權會委員視為一個必要的溝通，卻被文官視為「沒有效率」。

事實上，婦權委員認為她們反而重視議事效率，比如開會常常省下來唸議程的時間而直接進入討論（Z7 委員）。還有些委員定義的效率是文官有沒有依照會議結論貫徹執行，因此她們會一直緊盯（Z1 委員）。換言之，婦權委員與性別文官其實對於哪些行為缺乏效率、哪些成本是必要的支出、哪些時間應當省下，就像 Malloy（2000）所批評的，兩方經常援引不同的標準，需要進一步瞭解彼此的偏好與習慣。

「缺乏效率」也是廣義行政成本的浪費。而性別文官對於婦權委員浪費行政成本的另一個批評則是源自於政策方案的不斷改變。以「性別影響評估」實施一年後暫停為例，許多性別文官早就指出此一計畫推得過於倉促，未經仔細規劃與檢討，就要求所有部會每三個月交一份報告給研考會，最後的結果就是「做白工」，浪費行政成本。如代理人 J 先生所言：

像我們講的所有的政策，大投資大溫暖，都要納入性別影響評估，但是你現在去發覺，我們都填了誰來看？現在不是放在研考會那嗎？沒有人在看那種東西，沒有一個人來說，我懂全部的東西。然後沒人看，就像預算編列了半天沒人看，性別影響評估放在系統上沒人看……還沒做我就知道，我就知道到時候會變成形式上，弄一弄吵一吵，然後做了性別影響評估，你應該是落實在所有政策，怎麼會集中在這幾塊？那這幾塊以後誰看，也是沒人看！

對婦權會委員而言，性別影響評估的全面試辦本身也是一種學習與體驗，對未來各部會的推展工作有一定的累積性，因此不能完全說是「浪費」。但文官則會強調這等於是龐大行政成本為代價

來進行實驗。代理人 T 先生提出另一個例子，批評在「性別主流化」提出之後，過去婦權會推動的建制成本又變成浪費，造成其嚴重困擾：

從〈婦女政策〉綱領、白皮書、重點工作計畫，現在、我到現在這兩年，完全沒有聽到我剛剛講的這些東西，有沒有聽到這些東西？沒有！現在就只有聽到主流化，性別主流化。我 92 年接觸的時候沒有接觸到這個名詞，對不對？我不知道這是怎麼爆出來的，我不知道，因為我不是這方面的研究專家，但是當你現在全力推動性別主流化的時候，你有沒有回過頭去問問我前面，我前面為了推動你這些綱領、白皮書、重點工作計畫，編了五億在推的時候，現在告訴我要推性別主流化、性別影響評估、性別統計、性別預算等等這些東西。這不一樣啊！……你有沒有廢掉綱領、白皮書、縱領工作計畫？有沒有廢掉我是不知道。我到現在是沒有看到有廢掉。你現在是兩邊要做，我是要怎麼做呢？我們的專家們會說，兩個都要做啊！

其實 T 先生所指的婦女政策綱領、白皮書，與 2006 年以後實施性別主流化的策略，基本上不僅沒有衝突，反而應當可以相輔相成，將前者的工作內容（實質目標）轉化為後者（分析工具）來應用。但是 T 先生的抱怨強烈，反映出婦權委員與性別聯絡人之間的溝通顯然不足。此外，這樣的不滿與焦慮，也有一部份源自於對於婦權會「發號施令」的權力的根本質疑，因為婦權會畢竟只是個非常設的諮詢委員會，其決策如果有錯誤，浪費龐大行政資源，誰該負責？

(四) 行政程序與課責

對於決策設計一些偏誤所導致的行政成本浪費的問題，在官僚體系可以說是屢見不鮮，絕非性別主流化推動過程才出現的現象。不同的是，這樣的情形發生在一般部會，行政責任如何追究是很清

楚的（如果真要究責的話）；但對於原本定位在諮詢性質婦權委員會要如何究責，則是一個模糊地帶。

理論上，一般政府機構成立的委員會，其民間委員都是被動的擔任政府政策的諮詢與顧問，而不會主動提議或設定議程。然而就婦權會的實際運作而言，民間團體出身的委員不僅經常主動提案、集體提案，還同時扮演監督角色，持續監督各部會是否落實執行。甚至在許多的部會內部協調會議中，如果擔任召集人的首長不在，許多次長會禮貌地禮讓民間委員擔任主席，這就等於是民間委員握有最後的決定權。事實上，前述 2006 年 11 月那場決定各部會全面辦理性別影響評估並列入管考的專案會議，就是在民間婦權委員擔任主席的情況下做成的。聯絡人 H 女士對於類似情形造成的課責難題，有清楚的說明：

比如說幕僚機關去開會，他們部長不會親自主持這種協調性的會議，那如果是次長出來，如果有委員在通常會客氣說請委員主持，就變成委員來做決策，這就會變成一個決策。但是她又是民間委員，這最後來講，我們為什麼會覺得說這個體制就其實是有一點怪，因為做決策其實它是要負責任的，不管是政治責任，或者是說文官也要負這些相關的責任，可是諮詢委員是不需要（負責），但是後來有一些相關的決策是她們做。她們當然大部分（決策）都是推向良性的這一邊，但是就行政體制來講，會有一些課責不太清楚的地方，所以這個到現在變成發展到這樣，內政部也沒有辦法...。¹⁵

15. 經建會前副主委張景森與前婦權會委員黃長玲也曾經在 2007 年 5 月 25 日的一場「公益團體的制度化參與管道」論壇中，對此有一番討論。張景森認為諮詢委員就不應當有決策權力，否則會混淆責任政治；黃長玲則認為從民主政治的角度來看，課責問題不一定是限於對代議政治想像下的對「選民」負責的層次而已，民間團體可能要負責的對象是其所代表的團體，因此其參與決策後的課責的方式也與民選官員不同。例如在 2006 年底行政院婦權會多位委員就因為行政院生育保健法草案納入對於擬墮胎婦女的強制諮商及

沒有實質行政權力的婦權委員，必須透過政治壓力才能在體制內進行倡議，也因此可能有逾越行政程序的要求，許多文官覺得過度強勢：

婦權會很強勢啊，她強勢到不聽你的話啦，她就是說，我在會場上我用法理跟你解釋她都不聽，因為她到最後會到行政院，院長主持，她就直接在那邊叫院長裁示。那院長裁示說，那我們會把我們單位意見給院長，院長有時候會兩難，有時候會才是說再研究...。行政機關有時候依法行政，你如果說要求超越法令的東西的話，你根本做不到的事情，你要去修法，那個都有一套程序啦！
（代理人 U 先生）

一般行政體系內需要跨部門合作推動的計畫方案，通常有一定的協商程序，但婦權會的許多議題，可能都是在院長主持的會議中定案，因此比較不重視部會協商這道程序，也有性別文官對此表示高度不滿，認為這彷彿意味著諮詢地位的委員會比實質部會權力還大：

你沒有靠部會協商，這東西就不是完整的東西嘛！...每個部會都有他的本位主義嘛，我們才會協商，我們 XX 部訂一個東西，要通報行政院，行政院他要跟相關主管機關通通整合意見，然後再還給你，你去參考完了之後，我覺得我有我的理由，那就送到院會，由政務委員主持會議來協調，你這個意見怎麼樣怎麼樣，來協調，政務委員取得共識完了之後，送行政院院會來決定。我請問你，它（婦權會）有沒有（經過）這樣子程序？沒有這樣子程序就不行嘛！我說它雖然不是一個委員會，不是實質的一個編制，但是它的權力比（一般委員會）還大。（代理人 T 先生）

以上對於程序正義與行政責任的質疑，其實也凸顯了為何婦運團體一直希望婦權會建制化（即成立性別平等委員會）的訴求。除了能夠對課責問題有所交代外，也有明確的行政地位與權力，可以

思考期的規定，而辭職向行政院表達抗議。黃長玲認為這也是婦女團體代表對其委託人負責的形式。

免除政治特權等指責，同時也才能避免性別主流化的種種創制，因為首長政治意志的改變而頓時失去影響力。在本文接近完稿之際，就聽到多位婦權會委員抱怨在政黨輪替之後，「很多人（文官）已經在等著我們下台被換掉以後，就什麼都不用做了！」，¹⁶ 顯示出性別主流化雖然在表面上造成官僚體系內部不小的改革與創制，實際上基礎仍然非常脆弱，需要持續克服來自官僚體系與性別政治的阻礙。以下進一步討論之。

六、官僚體系的侷限

性別主流化畢竟是在官僚體系內推動，因此也要承接官僚制度原本就常出現的種種問題。在文獻回顧一節中，已經回顧了 Geyer（2000）、Malloy（2000）及 Hafner-Burton 與 Pollack（2008）從官僚角度探討性別倡議的限制，以下則進一步從本研究訪問的性別文官的言說（narratives）中，發掘其視為理所當然的「官僚本質」。這並不表示我與性別文官一樣認定這樣的「官僚本質」必然存在且不可改變，但它卻會真實地成為性別主流化要繼續在體制內深化所需考量與因應的課題。

（一）本位主義的抗拒

專業分工、依法行政和層級節制是 Max Weber 指出官僚組織得以理性運作的根本特徵。前兩項特徵使得官僚體系不可避免地產生所謂「本位主義」，也就是除了原本固定與法律規定的職權範圍內的

16. 2008年11月6日某婦女團體內部會議時討論提及。

工作會負責執行以外，對其他工作則儘量保持距離，以撇清責任。在這兩項特質影響下，官僚體系對於像性別主流化這樣的新興議程，很可預見地會加以排斥或撇清，認為這不是該單位的「專業」或責任。這時候則需要由第三項特徵「層級節制」，透過上級的命令來完成工作分派，克服各單位的抗拒。許多文官認為業務分工的確認，是性別主流化推動的一大進展：

我有很強烈的感覺，就是到了現在就很清楚，因為它（性別主流化）的工具已經找出來了，然後那個工具剛好可以拿來作為每個單位分工的定位。像我們就播光碟（宣導），在播光碟的過程中，我們就把那個分工觀念講下去，所以會後我們有很多同仁都說，我們本來對這個觀念不清楚，聽你們講完以後就很清楚，每一個人在那個關鍵架構上是做什麼。...我覺得每個人的定位都很清楚，也就是那個理論經過實務上的運作之後，比較成熟了。（承辦人 E 先生）

在分工過程中，不僅部會之間會有互踢皮球的情形，部會內部要由誰擔任聯絡人及窗口，要由幕僚單位或業務單位負責統合，甚乃於每次與婦權會開會回來之後新增的業務要由誰來執行等，都需要內部全新的協調。因此可以看出，主管的態度與支持就很重要，如果遇到上級主管不承認這是該單位應辦理的業務，或是長官不能作為承辦人的後盾，單位內的業務與責任就會落在窗口身上，無法分出去，也造成窗口的壓力和不滿：

承辦人如果能抓到一個，像我們剛剛 X 專委或者我們的 X 技監，當你在分工有困難的時候，有長官出來解決，這樣會順利很多，如果他連這個比較高層級的人幫助他排除一些障礙的，也沒有的話，然後他自己也沒有辦法叫得動（同仁）的話，那就「我做好了」，那他們就會踏不出去。（承辦人 B 女士）

因此，在性別主流化業務尚未真正的制度化（institutionalized）——即依法令必須執行，或是因為長期執行而被「內化」為各單位

所認知的例行事務之前，勢必需要主管明確而強力的政治意志，透過由上而下的力量來克服本位主義的問題。而在這個過渡階段，從本位主義出發的論述還是會不斷被提出，特別是從官僚體系有限資源的角度，表達對於工作優先順序的選擇。例如在訪談間，仍是有許多性別文官建議採納「專業分工」的邏輯，由單一單位或是「重點部會」（例如婦權會或婦女福利相關部會）負責性別主流化的推動；或是表明了因為業務的優先順位，所以這項業務不可能被積極推動：

婦權及性別主流化不是我們主要的工作，我們一定是花四分之三做主力工作。所以比較好的是應該要有個（性別）專責單位，這樣他們比較有心，定下去學習，然後把所學利用在工作，不然我們都是「工作來了再做」。這個東西是額外的工作，所以就是（壓力）來了再辦，沒來就擺著...不管是叫性別平等或是婦權會，都要有一個獨立的單位專責做這些事情，才不會花很多的時間在不斷的開會、研擬，又不斷的開會把觀念告訴我們。（聯絡人 G 女士）

本位主義的思考背後也當然有其物質基礎，就如同 Lipsky（1980）在研究基層官僚的行為模式時所指出的，基層官僚必須在有限的資源內處理大量工作的這個事實，使得他們必須發展簡化的方式將需求限縮，例如將自己的工作目標與服務對象差別化，以因應責任的壓力，讓「預期目標」和「實際成就」之間的差距不致太大。基層官僚永遠都需要進行工作目標的排序與篩選，換言之，其實「人力或資源不足」永遠都是一個真實的藉口，卻也永遠是可以克服的，如果動機對了的話。如同承辦人 C 先生所言：

困難壓力，那個是感受的問題。其實我剛才強調是說，工作一直在做，新的工作一直有，所以（性別主流化）加進來，其實我覺得是不需要額外的多編什麼錢、多加什麼人，我的意思是這樣子，是那個工作的感受，和那個推動的那個不愉快（才是關鍵）。

C 先生的說法點出了性別文官對於性別主流化這項業務要做到什麼程度，當然有其一定程度的裁量權。這也就是 Geyer (2000: 4) 所指出的，儘管性別主流化是立意良善，但是官僚為什麼要調整其例行事務的優先性，來優先處理性別議題呢？絕大多數的官僚在「性別主流化」的推動中並不具利益關係，也覺得這些問題不具急迫性，儘管婦權會委員強調性別平等並不是一種「業務」，而應當和效率、公平一樣，是一種不分部門的「價值」，但官僚並不一定這樣認同。這是為何 Hafner-Burton 與 Pollack (2008) 會提出以「硬性誘因」來改變這種官僚慣性與本位主義。某些受訪文官則強調「硬性誘因」還要用得對，例如聯絡人 K 女士就強調「蘿蔔」優於「棍棒」：

他推動的方式不對，政府機關是非常好配合的單位，你要公投入聯大家拚命了腦筋幫你做，為什麼那個可以做呢？方法要對嘛，那婦權會用的方法就是不對嘛！

不過，僅寄望透過外部機制來控制官僚，很有可能反被官僚所操弄。就像 Hafner-Burton 與 Pollack 的論文中，對於兩性機會平等有效推動的評估指標，多半是量化的數字成長；如果官僚並非真正認同政策目標，要操弄這樣的指標或是進行「作文比賽」，是輕而易舉的。從目前性別主流化推動過程中的「技術官僚化」傾向，就可看出這樣的問題。

(二) 技術官僚化的問題

儘管許多部會的性別主流化業務執行已經漸上軌道，文官也逐漸熟悉如何「執行」這項新增的業務，但令人擔心的是文官只是照章行事完成既定要求（這要求通常來自婦權會）而已；沒有明確的改革目標或願景，甚至看不出到底文官如何詮釋與認知這些任務，

性別主流化淪為紙上作業，上演最消極版的「技術官僚化」。

「技術官僚化」是國外性別主流化文獻經常批評的問題，也就是各種「工具」的操作被視為主流化的主要目標，超越了原本性別主流化所應致力根除的性別不平等問題（Daly, 2005; 黃淑玲, 2008）。這並不是說工具不重要，而是擔心因為獨尊工具技術導致的去政治化傾向，使得性別主流化停留在各種工具形式的操練，而不是針對性別平等的願景、策略等關鍵問題，進行討論甚至辯論。換言之，如果對於性別平等的願景、策略能有充分的溝通與辯論，再能結合一些工具來發現或凸顯問題，自然就不會擔心落入「技術官僚化」的問題。

然而，目前婦權委員與行政部門看待這些「工具」的態度，似有反客為主的傾向，只要求「做到這些工具」，而不去深究每項工具執行的意涵為何。或許對許多承辦人而言，這種照章行事的方式也是他們比較熟悉與偏好的，因為只要有「輸出」（outputs）即可，不用探究有什麼成果（outcomes）。以各部會提出的 2007 年推動性別主流化成果報告為例，最常見的報告內容就是每項工具之下，各自完成了哪些工作項目，例如有多少委員會女性比例超過三分之一、辦過多少場次演講（意識培力）、有多少人參加、進行幾項性別影響評估與性別統計、編列多少針對「女性」的預算...等簡單量化統計。但是這些輸出究竟有什麼意涵，或者發揮了什麼影響，則是鮮少檢驗的。所謂的「性別影響評估」的診斷結果，總是宣稱「沒有不利於性別平等的影響」，更少因為評估而修正計畫或施政內容。

對於各部會提出的實施成果報告，為了有所監督與對話，民間婦權委員還非常辛勤且義務性質地分工閱讀各部會報告，並且一一提出「意見與建議」。但是，一方面因為婦權委員並不見得熟悉每

個部會的專門業務，另一方面也可能限於自身時間精力，不是每位委員都能充分地檢視報告內容，因此許多回應意見多聚焦在六大工具的執行概況、成果報告本身呈現得是否清楚等，甚至繼續傳遞「工具最重要」的訊息，¹⁷ 而較難以進一步檢視各部會計畫的實質內容，究竟在推動什麼樣的「性別平等」？

以海巡署的報告與回應為例，¹⁸ 該署特別針對同仁進行了一項「性別意識認知問卷調查」，並提出分析檢討如下：

本次針對洋、岸總局及所屬單位同仁所作之性別意識認知問卷調查分析結果顯示，受訪同仁對於查緝工作及海巡艦艇工作仍存有性別刻板印象，認為男性同仁除了先天體能負荷方面比女性適合從事查緝工作及海巡艦艇工作，在後天工作表現、陞遷機會及生活管理等方面，受訪同仁亦認同從事海巡艦艇工作的男性同仁比女性同仁具有優勢地位。

根據本次查緝隊及海巡隊性別意識認知問卷調查分析結果為基礎，提出下列具體建議事項：

1. 增加性別平權相關議題之教育訓練課程，強化同仁性別意識，以期消弭各級同仁對於查緝及海巡艦艇工作既存之性別角色刻板印象，亦提升女性同仁自我性別角色意識，不可因為自我性別因素，而認為女性在工作方面應有特殊待遇，或有迴避勤務而要求職務輪調之想法。
2. 於規劃各項政策時吸納第一線工作之男女性同仁意見，釐清

17. 婦權會委員對於各部會成果報告的整體建議即是：「1. 整體而言，各部會目前的格式體例皆不一，甚至有些部會仍不知道性別主流化的成果報告重點為何。2. 建議未來可討論統一格式，或是告知各部分成果報告所要呈現的重點何在，尤其應以性別主流化之六大工具（性別統計、性別分析、性別預算、性別影響評估、性別意識培力、組織再教育）為重點。3. 比較一致化的報告內容，設定具體的指標，才看得到其性別主流化成果之呈現，管考才較有意義與其價值。」（行政院婦女權益促進委員會秘書處，2008）。

18. 必須特別說明的是，海巡署的報告在各部會當中堪稱最認真與詳盡，值得予以肯定。並且正因為它的報告內容不僅止於基本工具的操作，而有較多的基礎研究，而得以成為本文引用探討的案例。此處的引用並非針對海巡署之成果提出質疑，而是以之為例說明跨部會的共同問題。

同仁實際工作現況及困境，並適時回應同仁問題，提升女性同仁參與相關政策規劃及決策之機會，建構兩性平等之溝通平台。

3. 秉持公正公平進用及陞遷原則，以專業能力為優先考量，不以特定男性或女性為進用或陞遷要件，並適時拔擢單位當中表現優異之女性人才，於潛移默化中改變同仁對於查緝工作及海巡艦艇工作之性別角色認知（行政院海岸巡防署，2007：4-5）。

從這段檢討文字可以發現，海巡署努力實踐其所認知的性別平等原則，主動批判該署同仁普遍認為男性不論先天或後天從事勤務能力與表現都優於女性這種態度，是「存有性別刻板印象」。這也是為何婦權會委員在給海巡署的書面評論中，非常給予肯定：

海巡署很認真，培訓的課程很多也很全面，值得鼓勵。很特別的是內部有進行性別意識認知問卷調查，此做法很好。……問卷調查分析發現的確存有性別刻板印象，就此問卷結果應繼續討論並建議如何克服此刻板印象，也宜提出下年度具體工作方向，以延續問卷調查之目標（行政院婦女權益促進委員會秘書處，2008）。

不過，婦權委員這段簡短評語，凸顯了兩個問題。一是婦權委員可能沒有時間仔細閱讀海巡署的整份報告，否則不會遺漏了海巡署在第 5 頁已經針對問卷調查結果提出三項具體建議事項（前段引文之 1, 2, 3 三項）。其二，若婦權委員仔細閱讀海巡署的建議，特別是建議 1：「提升女性同仁自我性別角色意識，不可因為自我性別因素，而認為女性在工作方面應有特殊待遇」，可能會質疑海巡署所定義的性別平等是否為「不論性別一律相同待遇」。然而「相同待遇」只是性別實質平等的策略之一，海巡署若能更進一步從結構面思考，女性同仁為何要求「特殊待遇」？這些要求是否合理、可辯護？回應這些要求，是否有助於轉化更為平等的性別關係？或是反而鞏固既有性別分工？（Walby, 2005; Squires, 2005; Squires,

2007) 這些經驗若能納入討論，將會使得政策建議同時兼顧平等與差異，更為體現性別主流化的精神。

事實上，除了相同論之外，另一個可以從部會報告中發現的普遍現象，就是許多部會仍將「婦女」當成性別主流化的唯一議程，一味的強調該部會為「婦女」做了多少努力；其所謂的「性別預算」仔細一看也都是「婦女專屬預算」，並未著眼於性別關係的轉化，也常忽略男性（或是「改變男性」）的需求。如果這些計畫是從「積極行動」或「矯正結構性資源分配的不平等」的角度，而針對女性相對弱勢的需求編列預算加以培力，當然也是性別平等的策略。怕就怕在有些部會其實是將性別主流化簡化為女人爭取特權的藉口，如同代理人 T 先生所暗諷的：「找女生去（開會）就對了！找女生去，委員會對她們比較自己人，哎呀，妳們也是受害者嘛！」這類對於性別主流化是「製造女性特權」或「只是保障女性」的誤解與詮釋，如果沒有透過開放平等的溝通來釐清，勢必為主流化的工作帶來更多埋怨與抵制。

前述案例的討論，絕對不是要批評婦權會的「監督」不夠周延，而是要突顯目前仰賴義務、志願性質的婦權會委員作為監督者的「非常態」管考機制，較難落實關於性別平等實質內涵的評估，而很容易被「技術官僚化」的包裝所敷衍。如同婦女團體出身的性別學者 Z4 的觀察，要確保性別主流化的確實實踐，勢必需要長期持續的監督，以及主管本身態度的積極：

我覺得完全是看他們的那個主管，譬如說他本身比較積極的時候，他就會去盯。如果他不盯那個結果的話，我常常就是開會的時候就跟他說這個，你要去做的這件事情喔，看起來是不錯喔，你準備怎麼做？他給你一個很模糊的設計出來，你下次的時候你發現了，然後你就跟他說你這樣是不對的，你做的這些設計本身其實是跟性別無關的，所以你就去再去糾正他，但是你到再

下一次（會議）的時候，你就發現會議記錄沒有改！你知道嗎？這個是我過去曾經在台北市擔任過婦權會委員的一個狀況。我就覺得，除非我們也要非常的投入，然後你要跟人家配合，否則的話呢，你就發現你光是盯這些會議、決議喔，能夠去認真執行都不容易了。

就此，我們也可以知道性別主流化所面對的官僚體系挑戰，不是靠績效考核與獎懲等外部控制方式就能超越。相對的，這個目標本身需要贏得文官體系內的主管與承辦人員的瞭解與認同，才有可能真正有效的推展（這裡的「有效」是站在我本身的女性主義者的立場而言）。而要促成官僚更加瞭解與認同性別主流化，除了官僚體系本身的限制之外，還需要克服「性別」本身的阻礙。

七、性別政治的挑戰

本節要呈現的是性別政治如何在官僚體系內發揮影響，並可分兩面向來檢視，其一是父權傳統框架的影響，它使得許多文官從根本質疑「性別平等」這個目標的重要性；另一種政治則剛好反向，亦即「性別主流化」形成了一種政治正確的「假霸權」，對於它的公開質疑與挑戰都可能被貼上「不正確」的標籤，因而阻礙了平等討論的機會。以下逐一討論之。

（一）父權框架的支配地位

性別主流化的阻力不僅在於公私部門的磨和，其更普遍的阻力與抵制，源自於官僚組織及行動者本身所習以為常的父權框架（patriarchal frame），在此框架下並不認為「性別不平等」的問題存在，或是認為這些問題就算存在也是天生、自然的，沒有必要也

不大可能改變。因此，會有許多受訪者指出，性別議題在同事間（不分男女）都會引發排斥或抗拒，因為他們覺得環境一直在改變，性別也愈來愈平等，「沒有必要說一直把它掛在嘴邊」「還要爭什麼？他們會認為這是一種爭」。（承辦人 F 女士）

就算性別聯絡人本身，也可能抱持類似的父權框架，對於社會建構的性別角色缺乏檢討。例如聯絡人 X 女士就不諱言：

這個性別主流的問題，我覺得可能不一定存在。其實這個女生在社會各個層面也都滿活躍的，那如果過度還去強調...故意去強調女性，對男生就不公平嘛，才用這種主流化的名義，把它、把它、把那個淡化掉...我覺得可能要去檢討是不是每一個層面都有這個問題？那如果不是太有問題的話，為什麼要去提起？我、我的意思是，不要去強調性別...因為我們其實工作性質都不一樣，有一些事情是需要男生去做，比較清楚、比較好做這樣，那其實有些事情大家混著一起做，那說不定有些事情女生不合適，會不會？這甚至也涉及到個人特質的問題嘛！所以我覺得我自己，我是不喜歡這個議題，坦白講。呵呵！

X 女士的論述其實是非常典型的性別觀，也就是引用一部分的性別現況「女生在社會各個層面也都滿活躍的；有一些事情是需要男生去做」，就主張「不要去強調性別」，無視於許多地方依舊存在著明顯或嚴重的性別問題。

另一種典型的父權性別觀，則是對於性別角色分工或隔離的現象，停留在「契約論」的層次，也就是「如果是自己同意的選擇，就應尊重之」。就像聯絡人 G 女士對於男女主管比例的看法，認為女性只要是自願為了家庭放棄升遷，就與性別歧視無關：

這棟大樓女性佔三分之二強，男性佔三分之一弱，不過如果從主管升遷來看，會看到男性主管居多，這有很多原因，這是可以分析的，一是女性能力輸給男性，或是男性領導慾比我們強，或是女性為了家庭放棄升遷，這背後有很多原因，不一定是性別歧視，也包括個人的能力養成，或是不想因擔任主管而加班.....譬

如現在有個長官出缺，能力都一樣，一位男性一位女性，也許取這個女性是因為她的領導能力，取這個男性是因為他比較平和穩重，我想任何人都不能以性別做為選擇的憑據，全世界應該都這樣。

在 G 女士的論述中，固然提到「不能以性別作為選擇的憑據」這項看似女性主義的主張，也就是我們常聽見的「看能力（意願），不看性別」的主張。但這種主張所選擇忽略的，是許多能力相當的女性，往往因其「性別」而失去升遷的機會，才會造成女性主管代表性指數普遍偏低的問題（余致力，2007）。不管這樣的情形是因為上級用人本身的性別成見，或是女性自己「選擇」不升遷，背後的脈絡不應被視為是既定（given）而不用改變的。換言之，在 G 的論述中，性別角色被建構的社會過程不用被問題化，也就等於繼續維繫著父權社會定義的性別秩序。這類在父權文化下養成的性別觀，使得性別主流化的目標與價值本身，無法和「知識經濟」「電子化政府」等新興趨勢一樣，可以得到文官的正面回應或認同。

除了承辦人本身的性別意識之外，性別主流化的推動門檻還包括組織文化與資源分配的問題，其中主管的態度又是關鍵。有時聯絡人本身還算認同性別主流化，但卻因為主管事不關己的態度，而感到孤立或失去意義感。承辦人 W 女士指出主管往往表面上說「尊重」「同意」，但當涉及預算分配的調整時，很明顯地就會猶豫。性別代理人 L 先生也對這種孤立無援處境有很生動的描述：

我想把它（性別主流化業務）做好，但是長官他通常都，就是他不會阻止你去做這件事情，但是基本上我感覺我得不到任何的資源。我如果提出來的東西，大部份都會被接受，就好比、那就做吧！我有想到就做，我沒想到就不做，不會像說我們有些業務，長官如果很重視，他可能一段時間說，某某你那個東西進度怎麼樣了，要不要拿出來討論一下？不會有這種東西！就變成說好像良心事業一樣，我講多少做多少，那我能力如果不及的話，這

個沒有想到或做不到的，通常長官他也不會太苛求說，啊你為什麼只做到這樣？

當官僚組織內的主流論述仍然是傾向維持既定性別秩序時，即使少數個人的性別意識被啟蒙，也可能選擇保持沈默，以免成為箭靶。例如，其實有多位女性的性別聯絡人，對於升遷不公的問題都有認知，認為是很常見的。聯絡人 I 女士以自己單位的經驗，指出女性簡任以上主管比例偏低，並沒有合理的原因，明顯具有性別歧視的問題，但她卻因為自己身為女性，提這個問題會擔心被男性同仁視為「自肥」：

這種問題很敏感，我們不太在這裡提，因為我如果在機關裡面提，會被誤認為是個人的因素……我也不希望得罪我的長官，所以我也不希望由我來提啊！所以至今沒有改善...

就算各部會不必然具有父權意識型態影響下的性別化分工或性別歧視，¹⁹ 也經常存在著不同程度的性別盲，不認為其業務範圍內有任何性別不平等的問題，這樣的問題在比較偏向工程技術面的部會特別明顯。也就因為這樣的性別盲，使得被分配到相關工作的承辦人都感到很大壓力，因為這些東西不像過去的業務可以「老案子叫出來，抄一抄，問一下」。（代理人L先生）

不過，任何新增的業務量往往在初期都會引起文官排斥，也需要一定時間才能適應，因此「性別盲」或是「不熟悉」的問題，大可以透過目前已經在各部會建置運作的性別平等小組，或者往外尋求性別專家或婦女團體的奧援，來加以協助。因此某個程度而言，「不會做」經常只是「不願做」的藉口。關鍵仍在於對於將性別議

19. 有關行政院各部會之間的性別文化差異及因素，由於本文規模所限無法深入比較討論，作者將另以專文探討。

題視為「非問題」(non-issue)者，從一開始就缺乏學習的動機。例如，在一場公部門文官與性別學者專家一起討論《性別影響評估操作指南》案例的會議上，²⁰ 就有一位負責撰寫案例的部會代表，在聽到性別學者建議他應當將看似「沒有性別差異」的統計資料加入複分類(如年齡、地域)進一步交叉分析時，直接公開反駁道：「這是我第一次玩這個遊戲，我以為這樣(的統計數字)已經夠了。」直言快語的他也表明希望未來案例被登出時，不要放上他的名字——「以免我被罵到臭頭，樹立太好的範例，害大家做到要死」。

限於篇幅，我無法繼續描述該名部會代表對於他所撰寫的案例「沒有性別問題」的堅持。不過他的強勢與防禦的姿態，在與會的諸多代表中其實並不多見。當然，這並不表示其他與會者都非常支持性別主流化，而很可能只是不願表態，如同性別聯絡人 H 女士的描述：

抵死不從的(男性)，那是有的，但是會出來抵死不從的人，他們其實是勇敢的，大部分不敢出來講、心裡不以為然的人，其實還是滿多的。

本段說明了父權框架如何在官僚組織內部發揮著對於性別主流化的抵制作用，它反映在文官對這項任務的不認同與不求甚解、主管的敷衍不重視、以及同事的冷漠甚至敵意之上。這解釋了為什麼許多承辦人都企圖將性別主流化的激進性格包裝得較為溫和中立，避免與多數同事所持的價值觀正面衝突，或被視為「刻意挑撥」。例如，許多聯絡人會強調現在談「性別」主流化的意義就是在於不

20. 這場會議於 2008 年 6 月 7 日由婦權基金會召開，是為了討論不同部會事先撰寫的性別影響評估案例，可以如何修正改進，以更貼近性別分析的目的，因此安排了各部會的撰稿人，與性別學者專家面對面(不過許多撰稿人仍由他人代替出席)。這些案例後來也擇優收錄在操作指南當中。

是只為了爭取「婦女」權益，而是從兩性出發，所以「男性也會受惠」——以此來加強性別主流化的可接受性。只是，以這樣的方式去詮釋「從婦女到性別」的典範修正，迴避強調男性的「既得利益」和「義務」，或許暫時降低了直接的性別對立和男性反彈，卻也可能因此迴避了性別權力結構性不平等的現實，落入女性主義者所批判的去政治化的陷阱。

(二) 政治正確的「假霸權」

相對於前述父權力量的公開抵制，另外一項我認為長期下來將會造成性別主流化更大反挫的來源，就是在政治正確下養成了性別主流化假霸權的地位，白話點說，也就是「只要關於婦女就是對的」這種台面上的論述，或是如聯絡人 I 女士所說的：「因為有婦權會的人，誰也不會願意公開去說不支持」。

我之所以稱之為「假」霸權，是因為在實質政策過程中，這些論述的影響力是非常有限的；台面上的政治正確，只是讓性別主流化的內容和策略缺乏公共討論，婦權委員或性別專家「說了就算」，反而可能產生許多未解的疑惑，或是對於「婦女特權」的不滿與質疑，乃至於更深層的抵制與敵意。代理人 J 先生更指出這種政治正確的氛圍，上達最高首長：

（婦權會）的權力來自於說，就是兩性共治的社會，然後她們代表的是另一個很廣大的人口，及國際輿論的壓力，國內我們擔不起沒有性別敏感度、性別盲這種（批評），我們自認為我們是一個先進國家，而且她的理由也正當，她只要有議題的正當性，你也不能反駁她，所以她變成諮詢性質而有決策權。...哪怕是諮詢性質的，哪怕是院長是做最後裁示的人，他有時候在會議上也不能說反駁（婦權委員），除非是真的說是窒礙難行，否則他會接受她們的東西，然後要求相關的部會改善的措施...

最近我參與的警政署一場座談會上，也有一位高層主管就公開指出，有其他單位首長在針對「開放女性錄取名額」一事上，台上台下完全兩套說辭，導致該（開放女性）政策所造成的實務困難，無法被好好討論：

他上台講得非常好，我們要解除性別限制什麼的，下來之後我說，欸？你講的跟你剛剛講的怎麼不一樣？他說，困難重重啊，這（女性）根本沒辦法服勤...一樣啊，跟我們（開放女警）有一樣的問題嘛！我說你在會議上為什麼不講出來？他說不能講，講了會被批評。就是這樣子啊！事實上就這樣子啊！²¹

類似地，在訪談間，許多性別文官都曾經親身或目睹有人對於性別主流化的一些硬性規定及其可能產生的問題，公開或私下提出質疑，諸如對於硬性規定的三分之一性別比例原則，或是對於性別預算的定義：

比方目前那個任一性別比例三分之一，變成說業務單位要執行的時候就會有一點困擾，因為你說要求說是要三分之一，但是找的人，我不敢講濫竽充數，至少有時候比如說它是一個理工，（女性）人才很少（的單位），他就二十幾個單位去聘妳一個（女性），ok，我每個都答應你。我現在開會的時候，同時開會她常常接死，你說這樣要求是不是會達到說把婦女觀念投進去？因為她本身那個婦女，有沒有那個性別主流意識，也是一個問題。（代理人 U 先生）

像他們有一次開會的時候，那時候 XX（部會）就有跟她（婦權委員）講，說你要我硬去分，可是我要怎麼分呢？那個 XX 政策是全體的國民受益阿，那我怎麼去分男的女的阿？那些委員就把他話去制止住，根本不准他再講。諸如此類的事不勝枚舉。那事實上那個人講的話也有道理阿。對不對，那你叫他去做什麼性別統計？難道給你一個統計資訊，這樣就算做了性別主流化嗎？那這樣不是只是在做秀而已嗎？（聯絡人 M 女士）

21. 2008 年 11 月 21 日警政署某研究案期末座談。

這裡提出女警開放、性別比例原則以及性別預算的編置為例來討論，並不表示我反對這些規定或創制；但我確實覺得行政單位所提出的實務考量與理由，有足夠的正當性來檢討這些規定本身的實施步驟、進程，以及辯證其是否、為何能夠促進平等。但在訪談間，性別文官們似乎不認為有與婦權委員或性別專家「平等討論」的機會。這一方面是因為前面曾提過婦權委員在初期較為強勢、愛罵人的態度問題，產生了噤聲的效果；另一方面，在性別主流化各層級會議（包括部會內的性平小組會議），也通常只見婦權委員和性別專家發言評論或提出建議，內聘委員經常像是在上課或接受質詢一樣被動應答。缺乏平等對話甚至辯證的氛圍，文官無法或不願說出心裡的質疑，也就沒有透過溝通而進一步瞭解或檢討這些政策創制的機會。

缺乏討論的結果，會使得許多政策主流化的概念在表面上不受挑戰，但真正帶回組織內部，則繼續被視為禁忌，或引起質疑、累積不滿。諸如前述的女警開放、性別比例原則、男女主管比例等議題。簡言之，在政治正確的氛圍下，婦權委員或性別專家彷彿被賦予了性別知識的特權位置，即使在完全不瞭解業務的狀況下，也能從「性別角度」講個幾句。婦團代表 Z4 對這種「性別專業」的由上而下姿態有強烈的批判：

我覺得推動性別運動我們（應當）是反霸權。事實上，我覺得目前推動方式基本上是一種霸權；甚至有婦權會的委員自己都說我們都在擴權...你對人家的業務又不熟，你沒有學習的精神，但是你又覺得因為我要推動性別平權，所以 let's do it!，我覺得不夠細緻！...基本上就是說那個溝通不足。我們如果還沒有，不能夠完全說服一個人，但是你至少要讓他覺得你講的不是完全沒道理，不是用交辦的方式嘛！所以我就是說你不能夠完全 up-down 的方式。

確實，即便是婦權委員、婦女團體代表等所謂「性別專業者」，不見得在每一項議題上都能提出「正確」或一致的性別觀點。台灣婦運團體過去在性交易政策、代理孕母、女性專用車廂、未成年少女終止懷孕等議題，也都曾出現不同意見。但在面對文官時，在我參與許多會議的觀察中，可以感受到婦權委員或性別專家（包括我在內）往往將砲口對向文官，而未挑戰「自己人」的性別觀點、主張或言論—即使覺得有問題。這樣的「專業壟斷」氛圍，也會阻礙性別主流化所需要的平等參與和溝通，這些都是未來推動性別主流化需要誠實面對的挑戰。

八、結 論

本文回顧了台灣性別主流化的推動過程與進展，指出性別主流化推動初期所遭致的質疑與批判，主要可歸因於民間婦權會委員以社運者身份在體制內進行改革，為求儘速見效而採取了由上而下的強勢策略，再加上婦運者與官僚這兩群行動者彼此間的陌生與差異，而引發了一連串包括互動態度、程序、步驟方法、效率與課責等面向的衝突。而在這些人際與技術面的問題已經逐步獲得回應，婦運者與官僚之間也累積了基本的合作默契之後，未來還有更深刻的結構性挑戰需要面對，包括了官僚體系本身的各種侷限，諸如本位主義、官僚惰性、技術官僚化等問題；以及環繞著性別政治的各種阻礙，諸如父權框架下的性別想像、不同層次的「性別平等」概念引起的混淆、以及政治正確氛圍下的性別「假霸權」等。

儘管本文所呈現的性別主流化推動概況似乎顯得問題重重，但這些問題並非台灣所獨有。從文獻回顧一節所揭露的國際間對於性

別主流化的檢討，我們可以看見台灣目前遭遇的許多阻礙，諸如技術官僚化、形式主義、婦運「由外而內」施壓造成官僚反彈等諸多問題，也正是歐美等國曾經遭遇、或仍然在面對的挑戰。但是，多數婦運者並不因為眼前這些阻礙或限制的存在，而輕言放棄「主流化」—進入體制造成改變—這個路線。畢竟，在今日公共決策與服務輸送已經愈來愈朝向公私協力、網絡治理途徑演進的現實基礎上（Rhodes, 2008），國家與民間社會的互動關係不需要再走向「合作不成就對抗」的二分邏輯。相反的，我們應當珍惜既有的進展，並誠實面對我們曾經犯過的錯誤和必須面對的阻礙，進而思考如何改進這樣的合作關係，提出克服這些阻礙和限制的對策。

基於這樣的立場與期待，並墊基於本文所呈現的經驗分析，我對於未來性別主流化需要努力的方向，嘗試性地提出三項彼此相關連的建議：

首先，性別平權專責機構應當儘速建制化。本文已經在多處論證指出，婦權會本身任務編制的非正式地位，所帶來的諸多攸關程序正義、行政課責、無法有效監督等問題，需要儘速在制度面解決。因此透過專責單位（性別平等委員會）的成立，負擔性別主流化推動所需的繁重而綿密的協調任務，包括提供充分的資源與誘因，強化官僚「外在控管」的機制，以及設計一套超越工具層次的成果評估機制。婦權會委員也得以卸下「諮詢、執行兼研考」的多層次無償勞動重責；性別專家應有穩定資源與正式授權，以協助性別主流化的體制內深化工作。

其次，強化各部會「性別平等專案小組」的諮詢功能。性平小組的立意，是讓熟悉部會業務但兼具性別觀點的專家，能夠真正與部會對話，對其各項施政計畫提供有建設性與性別敏感度的建言，

並且在合作的過程，讓更多部會文官都能具備性別意識。這項機制設計較能由下而上地醞釀出各部會「內部控制」的土壤，克服技術官僚化以及無法真正檢視成效的問題。不過，目前在實務運作上，各部會的性平小組委員來源不一，有些外聘專家不見得有性別意識，有些性別專家則完全不瞭解部會專業。因此在委員的遴選以及內外聘委員的互動溝通上，都有待改善加強。

最後，創造更友善且涵容（inclusive）的溝通審議氛圍。前述性別平等小組的平台，仍需要有平等溝通的氛圍，才能有效發揮審議功能。官僚體系與文官所固有的父權框架，也需要經由性別觀點的溝通對話，才有可能釐清與轉化。因此，最後這點建議需要性別專家與性別文官一起努力，拋開政治正確的包袱，讓性別平等的理念與實務推動的策略，能夠在既有的參與式溝通平台，獲得有效對話，改變許多性別文官認為只要填寫表格、做做統計，就「完成了」性別主流化的心態。此外，我們也需要透過比現今更多元與開放的民間參與、審議及監督，讓「性別平等」的目標更能顧及多元差異。

參考書目

- APEC. 2008. "Gender Focal Point Network." in http://www.apec.org/apec/apec_groups/som_committee_on_economic/som_special_task_groups/gender_focal_point_network.html. Latest update 9 July 2008.
- APEC Secretariat. 1999. "Member Economies' Profile." in <http://www.apecsec.org.sg/member/apecmemb.html>. Latest update 9 September 2008.
- Bacchi, Carol and Joan Eveline. 2003. "Mainstreaming and Neoliberalism: A Contested Relationship." *Policy & Society* 22, 2: 98-118.
- Beveridge, Fiona et al. 2000. "Mainstreaming and the Engendering of Policy-Making: A Means to An End?" *Journal of European Public Policy* 7, 3: 385-405.
- Beveridge, Fiona and Sue Nott. 2002. "Mainstreaming: A Case for Optimism and Cynicism." *Feminist Legal Studies* 10, 2: 299-311.
- Daly, Mary. 2005. "Gender Mainstreaming in Theory and Practice." *Social Politics* 12, 3: 433-450.
- Donaghy, Tahnya Barnett. 2004. "Mainstreaming: Northern Ireland's Participative-Democratic Approach." *Policy & Politics* 32, 1: 49-62.
- Economic and Social Council (ECOSOC). 1997. "Agreed Conclusions 1997/2." in <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=4652c9fc2>. Latest update 1 December 2008.

- Edquist, Kristin. 2006. "EU Social-policy Governance: Advocating Activism or Servicing States." *Journal of European Public Policy* 13, 4: 500-518.
- Gender Equality Bureau, Japan, 2007. "Gender Equality in Japan 2007." in http://www.gender.go.jp/english_contents/index.html. Latest update 1 December 2007.
- Geyer, Robert. 2000. "Can Mainstreaming save EU Social Policy? The Cases of Gender, Disability, and Elderly Policy." *Current Politics and Economics of Europe* 10, 2: 67-85.
- Hafner-Burton, Emilie Marie and Mark A. Pollack. 2008. "Mainstreaming Gender in the European Union: Getting the Incentives Right." in <http://ssrn.com/abstract=1287859>. Latest update 21 October 2008.
- Lipsky, Michael. 1980. *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of The Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Malloy, Jonathan. 2000. "What Makes a State Advocacy Structure Effective? Conflicts Between Bureaucratic and Social Movement Criteria." *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 12, 3: 267-288.
- Ministry Of Gender Equality, Korea, 2008. "MOGE History." in <http://english.mogef.go.kr/index.html>. Latest update 1 November 2008.
- Moser, Caroline and Annalise Moser. 2005. "Gender Mainstreaming since Beijing: A Review of Success and Limitations in International Institutions." *Gender & Development* 13, 2: 11-22.
- Rhodes, Roderick Arthur William 2008. "Policy Network Analysis." in Michael Moran et al. eds. *The Oxford Handbook of Public Policy*:

- 425-447. Oxford: Oxford University Press.
- Squires, Judith. 2005. "Is Mainstreaming Transformative? Theorizing Mainstreaming in the Context of Diversity and Deliberation." *Social Politics* 12, 3: 366-388.
- Squires, Judith. 2007. *The New Politics of Gender Equality*. New York: Palgrave Macmillan.
- Taylor, Vivienne. 1999. *Gender Mainstreaming in Development Planning*. London: Commonwealth Secretariat.
- True, Jacqui and Michael Mintrom. 2001. "Transnational Networks and Policy Diffusion: The Case of Gender Mainstreaming." *International Studies Quarterly* 45, 1: 27-57.
- Verloo, Mieke. 2005. "Displacement and Empowerment: Reflections on the Concept and Practice of the Council of Europe Approach to Gender Mainstreaming and Gender Equality." *Social Politics* 12, 3: 344-365.
- Walby, Sylvia. 2005. "Gender Mainstreaming: Productive Tensions in Theory and Practices." *Social Politics* 12, 3: 321-343.
- Woodward, Alison. 2003. "Building Velvet Triangles: Gender and Informal Governance." in Christiansen Thomas and Simona Piattoni. eds. *Informal Governance in the European Union*: 76-93. Northampton, MA: Edward Elgar.
- Yanow, Dvora. 2000. *Conducting Interpretive Policy Analysis*. Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications.
- 王如玄、李晏榕。2007。〈性別主流化—邁向性別平等之路〉。《研習論壇》76：18-26。

- 行政院海岸巡防署。2007。〈96年推動性別主流化實施計畫成果報告〉。http://cwrp.moi.gov.tw/Stream/stream01_05.asp。2008/9/6。
- 行政院經濟建設委員會。2007。〈大投資+大溫暖，政府全面動起來〉。<http://investintaiwan.nat.gov.tw/zh-tw/news/200701/2007011901.html>。2008/12/6。
- 行政院婦女權益促進委員會，2004。〈第十八次委員會會議記錄〉。http://cwrp.moi.gov.tw/WRPCMain/Meeting_Show.asp?Meeting_ID=85。2008/7/20。
- 行政院婦女權益促進委員會。2006。〈各部會性別聯絡人及代理人〉。<http://cwrp.moi.gov.tw/Stream/stream07.asp>。2008/9/20。
- 行政院婦女權益促進委員會秘書處。2008。〈96年度各部會推動性別主流化成果報告委員意見與建議〉。未公開。
- 余致力。2007。〈性別差異對公共管理者任用之影響：代表性文官體系的理論省思與實證探索〉。《國家菁英季刊》3，4：61-84。
- 杜文苓、彭滄雯。2008。〈社運團體的體制內參與及影響：以環評會與婦權會為例〉。《台灣民主季刊》5，1：119-148。
- 財團法人婦女權益促進發展基金會。2008。〈性別影響評估操作指南〉。http://www.womenweb.org.tw/MainWeb/Document/Index.asp?Document_ID=83。2008/10/5。
- 陳敦源。2002。《民主與官僚：新制度論的觀點》。台北：韋伯。
- 彭滄雯。2007。〈婦運與政治〉。黃淑玲、游美惠編《性別向度與台灣社會》：177-198。台北：巨流。
- 曾中明。2008。〈我國性別主流化推動計畫與機制〉。《研考雙月刊》266：13-21。
- 游美惠。2007。〈化理念為行動—「性別主流化」實踐策略初探〉。

《研習論壇》76：6-10。

黃長玲。2007。〈彼此鑲嵌，互相形構：轉變中的國家與社會關係〉。

殷海光基金會編《自由主義與新世紀台灣》：289-323。台北：
允晨文化。

黃淑玲。2008。〈性別主流化－國際與在地經驗的對話〉。《研考
雙月刊》266：3-12。

張晉芬網路園地。2003。〈婦女團體推動成立「性別平等委員會」
說帖〉。[http://www.ios.sinica.edu.tw/ios/people/personal/ccf/ccf.
htm](http://www.ios.sinica.edu.tw/ios/people/personal/ccf/ccf.htm)。2008/7/20。

楊婉瑩。2004。〈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〉。《政治科學論叢》21：117-148。

廖麗娟、吳秀貞。2008。〈性別影響評估實施現況與推動策略〉。
《研考雙月刊》266：32-42。

潘淑滿。2003。《質性研究－理論與運用》。台北：心理。

When Bureaucrats Meet Feminists: Exploring the Progress and Challenges of Gender Mainstreaming in Taiwan

Yenwen Peng *

Gender mainstreaming (GM) has arguably become the most popular innovation to promote gender equality among national governments worldwide. It creates a chance for feminists and women's movement activists to collaborate with governmental bureaucrats and participate in the policy making processes. Yet the worry that feminists will be co-opted by the neoliberal technocratic state is also common.

This paper tries to address concerns with the case of GM in Taiwan, where GM initiatives have been introduced and implemented for three or so years. Based on twenty in-depth interview with gender focal points or contact persons appointed in different ministries or bureaus, I point out that the main criticism against GM so far has been focused on the lack of instrumental-technical resources, the bad attitude of feminist GM advocates and the waste of administrative money due to inefficient meetings. The goal and value of gender mainstreaming are usually, at least rhetorically, taken as given.

* Assistant Professor, Department of Public Policy and Management, Shih Hsin University.

Whether these criticisms are excuses of a hidden agenda that questions the legitimacy of “gender equality” as a holistic policy goal or not is yet to be documented. Nevertheless, three suggestions are provided here to advance the positive impact of GM. First, a formal GM institution should be established to coordinate and account for the various initiatives of GM. Second, the Gender Task Force Groups already created within each ministry and bureau should be strengthened. Last but not least, there should be more diverse NGO representatives involved in the collaborative process so that the content and strategies of GM could be deliberated in a more inclusive and effective way.

Keywords: gender mainstreaming, bureaucracy, participatory governance, gender bureaucrats, technocratization, state feminism