性別主流化在台灣：從國際發展到在地化實踐

●林芳玫／台灣師範大學台灣文化及語言文學研究所教授

性別主流化於1995年於聯合國會議提出，台灣也於千禧年之交後不久提出。此概念提出以來許多人有疑慮甚或誤解。澄清這些疑慮可以促進我們更細緻的思考此議題，特別是本土實踐的過程會面臨哪些機會、挑戰、與障礙。

台灣社會自解嚴後女性主義婦女運動勃興，又於九〇年代中期提出「國家女性主義」並試圖與北歐福利模式接軌，2000年後提出性別主流化。不同詞彙源於不同脈絡，落實與操作策略也不同，然而男女平等的精神是不變的。本文試圖勾勒出性別主流化由國際到本土的發展軌跡。

一、性別主流化的意義

「性別主流化」（Gender Mainstreaming，GM）一詞首度於1985年奈洛比舉行的聯合國第三次世界婦女大會提出。1995年聯合國第四次世界婦女大會於北京近郊懷柔舉行，在北京宣言及北京行動綱領（Beijing Platform for Action，BPfA）中系統性的使用性別主流化做為政策研擬的工具與策略。

根據聯合國經濟社會理事會（ECOSOC）的定義，對性別主流化提出如下說明：

＊性別觀點的主流化乃是一項過程，在於評估立法、政策與方案等有計劃性的行動，其行動於所有範疇、所有層次中對男性與女性所產生的影響。

ECOSOC 1997年的文件進一步指出性別主流化的整體原則包括：

＊實施GM策略必須是全面性、系統性；由層級最高的機構負責；也需要責信機制來監督進度。

＊擬定方案與政策時，對某項議題／問題的界定必須將性別差異列入問題診斷中，不應假設該議題與性別無關。

＊清楚明確的政治意志以及充份的預算分配、人力支援是貫徹GM的要件。

＊女性在所有層次、所有領域的決策參與機會應被擴充。

＊性別主流化並非用來替代傳統的婦女導向政策方案。

二十世紀九〇年代性別主流化的提出，顯現出兩性平權在思考與實踐上的轉變。女性主義的理論與實務相對上而言可被稱為「傳統取向」（傳統一詞在此為中性用語）或稱「平等取向」。傳統取向以兩性平等為目標，以質疑公私領域分割為批判的切入點，將照顧工作等過往被視為私領域的活動重新詮釋為需要公共政策介入支持的社會再生產（social reproduction）。實務工作面則針對婦女，提升女性自覺意識並提供各項服務方案。

性別主流化在實務層次的工作對象，並不以婦女為對象，而是以政府機構的公務員及國際開發組織人員為對象，提供GM的訓練，以性別分類統計數據、性別分析為工具，在研擬一項主流政策時，即納入性別觀點；政策效益評估時，亦須納入性別觀點。此外，從政策研擬到效益評估的整體流程中，密切邀集性別專家、婦女、相關利益當事人（stakeholders）進行諮詢使其參與決策過程，也是性別主流化的重要關鍵。

聯合國之婦女發展基金（UNIFEM）八〇年代與九〇年代的組織定位與方案推動方式充份展現了上述原則。在八〇年代，UNIFEM的工作特色有四方面：(1)密切與聯合國的其他機構共同合作；(2)擬定工作計劃時密切配合主流發展議題的優先性；(3)運用財務槓桿策略，以少量預算推動小型方案，俟成功後再將其擴大；(4)針對婦女以及婦女團體，提供各項培訓計劃。進入九〇年代，承續八〇年代已有的基礎，又善用九〇年代當時的演變。第一是性別分析工具的多樣化與深化。各個不同領域的性別分類統計數據；政策之性別影響的評估指標；性別議題教育訓練的教材編製，這方面的工具持續在九〇年代發展推廣。第二是前文所提過的全球性會議，UNIFEM把握這些機會，將性別觀點帶入會議宣言與決議。以1993年於維也納召開之人權會議為例，家庭暴力、性侵害、武裝衝突地區與戰爭地區的婦女處境、難民、人口買賣與性產業，這些都被視為重要的人權議題。第三點是許多七〇年代及八〇年代於地方型民間團體工作的婦運推動者在九〇年代進入大型國際開發組織與政府機構工作，也就是從體制外進入主流體制內，逐漸展開體制內的改革工作。

在討論過性別主流化的全球脈絡後，接下來讓我們檢視它在台灣的推動過程。

二、性別主流化在台灣的發展

限於篇幅，本文將著重於九〇年代以來的發展演變過程。台灣自1987年解嚴後，九〇年代見證了婦女、勞工、原住民、農民等各種社會運動的勃興，主流政治上也經歷了直轄市市長民選、總統直選、修憲等重大事件，豎立了台灣民主的里程碑。 台灣不是聯合國會員國，1995年第四屆世界婦女大會雖有民間團體與會，性別主流化的觀念與詞彙在當時並未普及。但是台灣本身仍然在全球化浪潮下，學術界出身的婦運行動者積極引介西方女性主義思潮鼓吹婦運理念，再加上民間團體實務工作者的努力，形成了九〇年代台灣的本土婦運。當時主要是用「婦女運動」、「婦女權益」、「兩性平等」等詞

彙，雖然沒有使用「性別主流化」的字眼，在主要做法上仍有異曲同工之妙，特別是性別平等機制的設立。

九〇年代台灣兩性平權之修法、立法工作，以及性別平等機制的設立，可說是三方面因素的結合而產生了綜效。首先是婦運工作者在觀念倡導、議題設定、研擬政策草案上的積極投入。有了這方面的累積，再來就是發生重大社會事件——特別是婦女人身安全侵犯的治安案件，婦女團體善用機會進行各項資源動員而引起媒體輿論重視，進而形成政府改革的動力。第三則是九〇年代民主化過程中，善加利用選舉結果帶來的政黨輪替，在當時將新理念與民進黨結合。1994年陳水扁先生贏得台北市長選舉，次年即在台北市政府成立跨局的婦權會，可視為性別主流化的里程碑。婦女團體對於涉入特定政黨與選舉，向來多所疑懼，這與當時整體的政治環境有關。未來如果各主要政黨多和婦女團體互動，有助於政黨良性競爭以及婦女團體的政治歷練。

回顧九〇年代性別議題的發生，1993年於維也納召開的人權會議，明確宣示家庭暴力、性侵害、人口販賣為重大人權侵犯事件。1993年一批具有女性主義意識的學者，成立「台灣女性學學會」，超越了八〇年代台灣婦運界「學術vs.運動」的兩難，將論述與實踐結合。九〇年代多樣化婦女團體的成立，其在發生性騷擾或家暴事件時，使用各種社運策略，促使社會大眾、媒體輿論、政府官員重視性騷擾與家暴之防治及申訴機制之設立。此外，婦女團體興起對北歐國家福利制度與女性參政模式的興趣，並以編書、召開研討會等方式介紹北歐模式，數位婦運人士在1994年市長選舉時撰寫婦女政策白皮書。陳先生當選台北市長後，即實踐其選舉諾言，一方面成立具跨局處協調功能的市政府婦權會，另一方面則在台北市各區成立婦女中心提供直接服務。馬英九先生當選台北市長後，繼續維持婦權會的架構與功能。數年之間，從中央部會到地方政府，此模式逐漸推廣開來。中央層級婦權會的設立，部分因素是1996～1997年間數起重大治安事件引發強烈的政治壓力而對此壓力所做的回應。

台北市婦權會的設立，與若干婦運人士大力推動有直接關係，而其向來提倡北歐模式的「統合主義」及「參與式民主」，造成深遠的影響。當時的台北市政府因而不是新設專責婦女事務的某局／處／委員會，而是成立局處首長與民間團體代表共同組成的婦權會，由市長擔任召集人。與婦女相關之重大政策可藉由此溝通、協調、整合平台進行決策與施行進度報告。專責婦女事務的機構在既有體制下會被孤立、邊緣化，而跨局處委員會的設計，再加上民間團體的參與，可說是充份體現了「性別主流化」的精神，只是當時並未用這樣的詞彙來呈現，而倡導的主要人物也持續北歐模式所隱含的社會民主、福利國家方面的相關元素。2000年之後，行政院青輔會率先使用「性別主流化」的概念制定年度施政方針，之後婦女團體開始用「性別主流化」一詞，而學者專家、民間團體、官員在參與亞太經合會（APEC）與聯合國相關會議後有意識的介紹暨推廣國際組織脈絡下的性別主流化。

合議制、跨局處的縣市政府婦權會以及中央層級跨部會的行政院婦權會，再加上邀請民間團體代表與學者專家擔任委員，固然是參與式民主的實踐，在實施初期，則須經歷政府官員、民間團體、學者三方磨合適應的困難。體制上而言充滿自我矛盾。主要是民間委員的遴選並未明文訂定人選標準，也沒有對外公開徵求的機制。從台北市1995年設立婦權會迄今，北市與中央在民間團體與學者代表上重疊性甚高，這是因為性別專家人才的不足？還是「婦女團體」的定義不夠寬廣而排除了許多潛在的參與者？恐怕是多重因素，有賴後續探討。

九〇年代以來政局的發展，民進黨由反對黨而逐步取得首都與中央執政權，在婦女議題上也較為進步。提倡國家女性主義者或隱或顯不同程度支持民進黨，透過國家女性主義加上北歐福利模式的理念，以及婦權會的行政機制，以「黨」來勾勒「國」，這是台灣民主化進程中勇敢的選擇。隨著2000年政黨輪替而來的政黨對立日趨激化，女性採取怎樣的途徑接近政府體制、勾勒國家藍圖、建構國家的想像？是回到安全的方式：與各政黨保持等距、每年婦女節與重要選舉前開記者會將各政黨各打五十大板？還是與各政黨都維持密切互動？還是放棄政黨參與另闢途徑建立女人與國家的關係？這些問題都顯現出，性別主流化的「主流」意指政府政策，最關鍵性的一項是「促進婦女地位的國家機制」，性別主流化實質上與國家女性主義高度重疊，而現階段的台灣，國家認同又與政黨競爭及兩岸政策高度相關，性別主流化這樣的辭彙近年來有廣大接受度，不像九〇年代的「國家女性主義」挑起國家認同的敏感神經。然而，在幾年的熱潮之後，接下來我們勢必面臨曾經困擾婦女團體多年的老問題：國家是什麼？女人與國家的關係為何？

2000年以來推動性別主流化的時候，又逢上台灣推動政府組織再造，行政院各部會有所增減、合併、裁撤。此一政治機會，開啟了性別主流化又一個更深入而熱烈的討論議題，也就是應成立有明確預算、員額、組織法的專責機構，或是持續行之有年的協調式婦權委員會。兩派主張不只在論述內容上值得觀察者深入比較，如何將其主張與整體政策與政治大環境折衝協商，亦有待後續分析。

台灣曾有數十年之久處處以美國為師，九〇年代興起對北歐國家的興趣，開拓了眾人的視野。進入千禧年，如果我們將焦點轉移到聯合國等國際組織，可以比較不同國家的發展脈絡及理想與現實的落差。在國際組織的會議議程裡，非常著重提出各國、各區域面臨的障礙以及如何克服障礙。這些務實面的考量，以及各國在地化經驗的分享，對推動性別主流化有莫大助益。未來我們一方面肯定九〇年代北歐模式給我們的啟發，同時更應放眼全球，採取多樣而混雜的方式，不必拘泥某種特定模式。向聯合國取經時，亦應警覺「主流」兩個字的本土實踐所面臨的挑戰與障礙（政黨對立激化、兩岸關係、城鄉差距等）。

三、推動性別主流化的危機與轉機

自九〇年代以來，婦女權益與兩性平權已成為政治與文化的主流論述及政治正確立場，也有越來越多女性投身政壇。2000年以來，「性別主流化」這個詞彙似乎有取代「婦女權益」、「兩性平權」的趨勢。如前面所提，傳統的兩性平權取向主要以婦女為意識喚醒的對象，而性別主流化的主要對象是政府機構公務人員以及國際開發組織的工作人員，強調預算編列、效益評估等行政技術事宜。這樣的環境下，關心兩性平權的婦團人士以及參政女性，經常陷入下面四個兩難困境。如何突破兩難困境取得平衡或是取得槓桿施力點，有待個人經驗與集體經驗的傳承累積。這幾個兩難困境分別是：(1)向上仰望vs.向下紮根；(2)大盤vs.零售；(3)把握機會vs.成長管理；(4)主流化vs.被收編。以下分別詳述之。

（一）向上仰望 vs. 向下紮根

從1995年的第四屆世界婦女大會之北京宣言暨行動綱領，此重要文件即宣示了各國提升婦女地位的機制應該是中央層級；其定位不論是諮詢性質或是執行性質，層級越高越好，如此才能對最高權力人物（總統、總理、院長等）有接近機會並影響其施政方針與理念。性別主流化要能順利推動，就要說服其他部會編列預算擬訂計劃。這種橫向溝通說服的工作得以成功，有賴從政資歷已久、聲望高、人脈廣的人來從事，而此人又需經常與總統、院長密切互動。 姑且不論台灣政壇目前這種人選多不多，這是一種政治精英的工作取向。

但是在相關方案執行時，又如植苗入土，往下紮根，細心耕耘。向上仰望爭取了很多資源，但是若缺乏事先細緻的規劃，資源到手也可能錯誤運用。反之，有優秀的基層人才，但是資源不足，身手也難以展開。依筆者觀察，台灣公共事務領域裡，兩種人才都有，但需要更多的媒合連結方式並使雙方互信。

（二）大盤 vs. 零售

在台灣，中央政府各部會5月左右即擬訂下年度預算編列草案送行政院。同時也可能有各種特別預算。5月至9月是行政院內部商討預算的時間，9月送進立法院由其審議通過。每位行政院長會因應當時特殊社會、經濟環境的需要而有包裹式大型計劃或編列特別預算，這些都是大宗預算，包含豐富資源，也是爭取資源的「大盤」。真要談「主流化」，就應在這些場域加入性別觀點的計劃。勞委會的「永續就業工程」包含眾多項目，其中就有照顧工作者的培訓，這是一個典型的正面例子。

但是許多婦女服務方案，需要細緻的軟體，剛開始以規模小的實驗方案提出，若成效良好，再將之擴大（scale–up），而且是以溫和漸進的方式擴大。這樣的工作方式所需公務預算不多，正因為數額為小（百萬～千萬），在中央層級來說只是一個零頭，根本

不值得討論。在中央部會工作，如果「高度」不夠，沒有動輒提出數億、數十億、數百億的計劃，也就難以被嚴肅看待。女性從政所面臨的困局，可能是花錢的手筆太秀氣了。中央層級的預算協商是「大盤」，預算額度低的計劃是「零售」，難以受到重視。

或許有人會好奇，既然額度不高，那就在各部會既有的預算來編列使用就可以了。這些的確是務實的做法。但是如此做法，又使兩性平權的計劃缺乏能見度與高度，繼續維持聊備一格的邊緣地位，並未「主流化」。

（三）把握機會 vs. 成長管理

1995年台北市首創婦權會，1997年教育部設性別平等委員會，以及行政院中央層級的婦權會。婦女團體逐漸由體制外走向體制內，不只獲得參與公共事務與政府事務的機會，也開始向政府申請補助。2000年政黨輪替後，內閣閣員有四分之一的女性，同時總統就職演說亦提出「政府與民間團體的合作夥伴關係」、「深化公民社會」等相關理念。外在政治環境裡資源與機會的增多，對民間婦女團體而言，形成一大挑戰。不同的婦女團體與婦運工作者，也因而發出不同的因應之道。

有些團體希望保握機會，爭取資源以推出更多服務方案。許多政府補助款係為配合年度施政主軸與方針而列有優先性，民間團體為了容易申請到補助而會配合政策方針。這些計劃也許是民間團體本身就熟悉擅長的，也許並非其專長亦偏離團體的設立宗旨。而此過程中，組織本身可能成長迅速（尤其是指申請政府補助或投標）而工作人員未能隨之增加，產生成長的不適應及專案管理上的問題。

有些民間團體則採取審慎的態度，不願為了爭取政府資源而讓組織負載過重或是混淆了組織自我定位與特色。主流化帶來了資源，但這些資源也讓民間團體的生態受到衝擊。如何做好成長管理與變革管理，誠為一大挑戰。

就政府方面而言，性別主流化帶來婦女預算百分比上的成長，也帶來與民間團體類似的現象。公務員對新業務的熟悉度與認同感，若趕不上預算成長的速度，也同樣產生執行品質與預期效果間的落差。此外，性別主流化不只強調充沛的預算與人力，更重視邀請婦女參與政策形成的過程，這是婦權會成立的宗旨。 在創立初期，不免有一段民間委員與政府官員互相適應的磨合期，民間委員在角色拿捏上，何謂「諮詢」、何謂「干涉」，界線模糊。而官員在面對民間委員的意見與提案時，到底是謹守部會分工的行政倫理還是互踢皮球，兩個現象也同樣是夾纏不清。整體而言，不論是政府機構或民間團體，面臨性別主流化所帶來的資源重分配，都需要成長管理與變革管理的因應措施。

（四）主流化 vs. 被收編

延續前文所指出，由體制外進入體制內，再加上資源的增加，有些民間團體為爭取補助或投標而密切配合政府的年度施政方針。這對民間工作者在個人層次上，產生了主

體的焦慮，擔心被收編；而在組織層次上，產生了理事會（或董事會）與工作人員對組織的定位、宗旨、方向的疑惑，甚至有了路線的辯論。

主流化也在每日實際的工作與人際互動上產生深遠影響。民間團體開始有機會面對面接觸到總統、副總統、院長、部會首長、縣市長等高級官員；在申請補助、投標、經費核銷過程更有機會密切的與中階、低階公務員互動。剛開始由於雙方缺乏了解與互信，難免有先入為主的刻板印象。大家比較熟悉民間團體害怕被收編的焦慮；其實就公務員而言，也同樣存在焦慮。特別是台灣社會媒體發達，行政院與立法院長期互動不佳又有政府採購法對政府標案的諸多法令限制，公務員一方面倚重民間團體來執行承辦許多計劃，另一方面又極為擔心被外界（特別是媒體與民意代表）質疑圖利、偏好某些特定團體，公務員的焦慮感也不少。

最後，主流化也帶來了一個競爭者增多的現象。許多婦女服務方案與培訓課程，以往是婦女團體在推動。這方面的資源增加後，其他屬性的民間團體以及會議公司、教育訓練公司、企管公司等都有興趣接觸兩性成長、兩性關係這個領域。整體而言，這是一個正面的現象，短期上來說，對婦女團體在爭取資源的過程中面臨新而多元的競爭對手。

性別主流化是世界趨勢，帶動了婦女相關政策的成熟。也有可能一時流於口號而缺乏實質內容。長期上看來，只要政府、學術界、非政府組織等有心人士持續耕耘，必然會有收穫。◆