

第二篇 婦女政治參與政策劉毓秀

壹、基本理念

依據行政院主計室主計處參考聯合國的標準所做的評估，民國九十年我國性別發展指數(GDI, Gender-related Index)評比為亞洲四小龍之冠，性別權力測度(GEM, Gender Empowerment Measure)更超越日本，可見我國在女性政治及社會參與上，在國際及亞洲的表現可算優異，這是我國婦運界、政府、政黨以及整個社會共同努力的成果，我們在引以為傲之餘，更應追求更好的表現，並保持在亞洲的領先地位。

女性權力測度更上層樓的關鍵因素之一，是女性的決策權。提昇並擴大女性參與決策，使國家與社會事務具有男女兩性觀點，如此將會受惠的不僅是女性，更是社會整體。為了促進女性普遍參與決策，我們需要檢討現狀，進行國際比較，並提出新的視野與藍圖。對此，本政策白皮書的基本理念為：

一、兩性應該共同參與國家／社會的所有面向事務

傳統上，兩性關係、人與自然之關係失衡等現象，就是男性長期單方主導的結果之一，有些領域被認定是屬於男性的，例如經貿、科技、外交、國防，另外一些領域被認定是屬於女性的，例如生育、照護、家務。以上區分不論成因為何，今天都有調整的必要。我們主張，凡是牽涉國家、社會事務任何面向的決策，都應由兩性共同參與，這樣不僅能夠避免導致國家、社會發展偏頗，更能積極為既有制度、習俗、觀念注入來自不同性別的新鮮靈感，持續發揮制衡與創新的效果。

二、國家／社會女性面向事務，應由女性主導，並秉持兩性共同參與

兩百年前，產業革命使男性家戶長獲得經濟自主權，他們於是開始起來為自己爭權，形成國際性的民權革命。肇始於民權革命的婦女運動，為女性所形塑的典範兩百年來大抵不脫「經濟獨立、主外的（男性）家戶長」模子，因此素來莫不以「不是女性的事」之態度面對傳統女性事務，結果是女性至今仍然單方承擔著再生產面向事務，無論男性、社會或國家都沒有分擔責任。

本政策白皮書的主要特色之一，就是針對前述婦運困境，嘗試提出突破性的態度及解決策略：

(一)修正婦運以往對於再生產面向迴避的態度，改為「積極涉入，爭取主導權」。

(二) 從政府組織及預算架構之調整著手，提昇再生產面向事務的重要性。

(三) 發展前述施政之「政府與民間社會合作」模式，並促進(一)女性參與及主導相關類型民間非營利組織、(二)女性個人與／或其組織參與國家相關事務的決策。

三、促進參與式民主，催生參與式政府

女性的社經弱勢處境、側重情感傳達的表達方式、其所致力之再生產面向事務之細瑣特質、其所照顧之老弱人口之需求特質，在在使傳統國家政治之「大論述」模式 不完全適合女性參政。因此，我們主張促進參與式民主 (**participatory democracy**)，於各級政府各部門廣設民主組合 (**democratic corporatism**) 模式之決策暨執行委員會，以此法催生友善女性的參與式政府。這個友善女性的參與式政府是一個「公私融合 (**public- private mix**)」的全新領域，於其中女性所關切且擅長的再生產面向事務，可以透過面對面的協商，以及因此而來的務實與細膩規劃，得到政府的行政及預算資源充分支 援，得以落實。

貳、現況與困境

一、女性參政比例偏低

由於移民社會男性需要女性一起打拼的歷史性因素，加上國民黨來台之初蔣宋美齡女士力主之下所立下的民意代表當選名額女性保障十分之一之規定，使我國選舉管 道所產生的女性政治人物比例，始終在世界上保持不錯的紀錄。在民國八十六年彭婉如女士推動民進黨各類選舉名額女性保障四分之一後，更是一舉使「四分之一」 成為我國女性參政比例的新基準，影響所及，最近一次各項民意代表選舉莫不邁向 (甚至超越) 此一比例：立法委員選舉 (九十年) 女性當選者 (39 名) 佔 22.16%，台北市議員選舉 (九十一年) 女性當選者 (18 名) 佔 34.61%，高雄市議員選舉 (九十一年) 女性當選者 (10 名) 佔 22.73%，縣市議 員選舉 (九十一年) 女性當選者佔 21.85%。此外，民進黨於民國八十九年執政後，也率先將其內閣成員女性比例定為四分之一。以上作為，使我國婦女參政層 級與比例成為亞洲之最，甚至在許多方面超越歐美先進國家。

以人口結構觀之，四分之一的女性代表比例，顯然仍屬偏低，仍有很大的改進空間。但是，突破四分之一的努力，在政治制度理論及實務、台灣政治特殊情境及文 化、兩性權力消長及其影響等等層面，莫不面臨重重有待深入釐清與廓除的困難。此外，「只選一人」機制之各項選舉，包括總統 (八十九年)、院轄市長 (九十一年)、縣市長 (九十年)、鄉鎮長選舉 (九十一年)，女性當選比例都明顯偏

低（分別為 0%、0%、8.7%、5.96%），顯示此種模式的選舉是兩性平等難以突破的難題。

二、決策階層女性公務人員比例有待提昇

民國八十九年總統大選我國經歷史上第一次政黨輪替後，新當選的陳水扁總統履行「將內閣成員女性比例提升為四分之一」之諾言，使中央政府首長的性別比例驟升。陳總統於台北市長任內，大量舉用女性為市府首長及主管（任用五位女性局處長，在此之前台北市政府僅有過一位女性局處長，開創政府重用女性之先例。影響所及，「拔擢女性」於近年逐漸成為各級政府之共識；更由於陳總統上任後明示重用女性人才之影響，政務人員女性比例從八十八年的 8.46%，陡升為選後（八十九年）的 11.76%。簡任及相當於簡任(第十職等至十四職等)之高階官員女性比例也由 11.90%升為 14.28%。

至於中階（薦任六職等至九職等）公務人員、低階（委任一職等至五職等）公務人員及整體公務人員女性比例分別微幅上升，則符合長年的趨勢。對於女性政府雇員而言，政黨輪替並不是全然有益無害。民進黨政府雷厲風行推動的精簡人事計畫，首當其衝受影響的，便是政府的約聘雇人員，其女性比例由選前的 29.01%降為八十九年的 26.31%。

整體而言，雖然女性公務員比例及位階逐年提升，但決策階層女性公務員代表性仍遠低於人口中的女性比例，有待持續努力。

三、各級政府之民主組合主義委員會有待推廣，其女性代表性有待提昇

除了民選之職位和公務員體系之外，我國另有一個重要的政治管道，那便是各級政府所設置的各類政策規劃、決策及執行委員會。這些「民主統合主義」或「參與式民主」模式之委員會，牽涉著各級政府之政策及制度的細部規劃、決策、執行、評估，跟人民實際生活之各個面向關係至為密切，以致我們可以說，各種人民權利之保障，尤其是女性權益保障所需的細緻規劃及執行，能否落實，在相當大的程度上依賴的是前述委員會運作之良窳。

我國婦運陣營首於《台灣婦女處境白皮書》一書中，主張各級政府，尤其是中央政府，應設置兩性平權機構，負責兩性平權事宜之規劃、決策、協調及評估。於次年，台北市長陳水扁先生首先回應，成立我國官方第一個婦女權益決策委員會，即「台北市政府婦女權益委員會」，聘任相關民間組織及學者專家代表，平等參與市府有關女性權益事務之決策。

於彭婉如女士遇難後，中央政府回應婦運陣營之要求，於行政院成立跨部會之婦女權益促進委員會（底下簡稱「行政院婦權會」）。行政院婦權會成立後遭遇兩項瓶頸，其一為民間組織及學者專家代表比例較低，且運作方式透明度較低，不利於非政府夥伴之平等參與，其二為撥款成立「婦女權益促進發展基金會」，將相關事務委由此基金會運作，產生跟公部門隔絕、人力和經費有限、欠缺橫向及縱向聯繫功能之弊病，以致成效有限。陳總統就任後，於九十年十月將行政院婦權會擴編，將非政府組織及專家學者代表所佔比例由原有之 50%（18 名委員中佔 9 名）提升為 62.96%（27 名委員中佔 17 名），並於九十一年改由行政院長擔任召集人，如此，可望提升民間組織的代表性，及相關決策與執行所需的跨部會協調。

此外，教育部成立之性別平等教育委員會，被公認是一個成效卓著的委員會。而高雄市、台北縣、彰化縣政府亦先後成立跨局處之婦女權益促進機構；台北市政府教育局、衛生局分別成立跟與女性有關之局內決策委員會，都市發展局則規定其決策委員之外聘委員保障女性名額二分之一。

整體觀之，婦運陣營經過自覺的意識覺醒及構思，而推動成立之兩性平權相關委員會，大抵以「政府及民間相關各方平等協商」、「將環環相扣之相關問題廣泛且細緻納入考量」為法則，將參與者之廣度、平等地位、公共責任提升至很高的水準，可謂民主政治高度實踐的努力。從女性權益促進之角度觀之，各級政府相關委員會若能落實前段所說的兩項法則，無疑是最能確保異質性甚高之女性人口各種不同需求直接充分發聲，從而得以獲得滿足的不二法門。

四、女性需求及女性觀點之代表性急需提升

需求（needs）能否提升為權利（rights），受到國家法律及制度的保障，關鍵端在：首先，有此需求之人口能否喚起整體的意識覺醒，團結發聲；其次，其聲音能否透過成功的政治動員，將該需求政治化（politicization），成為政治論辯與政權角逐的焦點，使「需求訴求」成為「權利主張」；再其次，能否於其後成功進行去政治化（depolicization），於實際政策設計及執行的過程中凝聚社會共識，使「權利」落實為整體社會所認可、支持、依賴之政策與制度。

以上的過程，放在女性權利的層面上看，需要的是：（一）女性公民／選民的覺醒；（二）施政與問政者的認同；（三）政策／制度設計及執行過程中女性需求及女性觀點的全程納入。由各項相關研究所顯示之我國社會各層面兩性差別待遇現象，可知女性權利的伸張，仍然有待努力。而其關鍵因素，無疑是女性、女性需求、女性觀點在政治上的代表性仍然不足，以及女性問題或兩性問題仍然未受充分研究及理解。

參、政策內涵

本政策白皮書將從選舉管道、政府雇員人員任用體系、民主組合委員會、民間組織等四個面向，分別提出政策的內涵如下：

一、推動中央性別平等專責機制之建立

(一) 成立中央一級處理性別事宜之正式組織、統一事權，連貫政策、法令與執行

(二) 制定各項完善之性別平等政策、接納多元性別文化、相互尊重之價值觀念

二、建立具有兩性平等意識的選舉機制及文化，使女性參政比例向二分之一突破三成、並邁向四成目標積極進行選舉機制及選舉文化的兩性平等深化工程，使女性參政比例向二分之一突破三成、並邁向四成目標，其策略包括：

(一) 對於選舉制度的規劃，應將兩性平等列入應予考量的原則之一。

(二) 於各級政府施政架構及項目中，平等納入女性觀點，將本政策白皮書之各項政策列為政府主要施政項目，並因此引發重整政府制度、組織、預算等架構之議。

(三) 推動對女性候選人友善的選舉文化與選舉規範，促進透明、清廉、溫馨，厲行反賄與反（性）暴力。

三、提升政府公務人員體系及預算的兩性平等

(一) 提高決策階層公務人員之女性比例，其策略包括：

1、對各級政府各部門定期進行決策階層人員之性別比例調查，並公佈調查結果，以提昇人才晉用之兩性平等意識。

2、由公務人員培訓單位舉辦決策階層女性人才訓練課程。

3、匯集女性公務人員人才資料庫，以作為晉用參考。

(二) 合理拓展政府施政之女性面向，或再生產面向，並配合進行此一面向員額

及預算之擴編。

四、於各級政府部門廣設參與式民主機制，並提昇女性的代表性

參與式民主（或民主組合）決策暨督導機制是直接民主機制，讓攸關人民生命與生活之公共事務，由相關各方（各級政府相關部門、相關民間組織、社區居民代表、專家學者）組成委員會，以「自治」、面對面平等協商之方式，進行常態性的決策、督導、評估等事項。此種方式所實踐之「共識民主」，可以讓各種議題於各級政府之決策及執行過程中，充分表達、衡量、採納不同立場之各種聲音，不僅可以使政府的行政及預算資源細膩運用於照顧所有有需要的族群，也可以讓各方界透過他們自己的聲音，具體定義他們自己的生命及生活。參與式民主決策暨執行機制，無疑是最吻合女性主義理論之政治模式，其推動策略為：

（一）強化「行政院婦權會」作為中央級婦女政策決策及推動機構之功能：

1、行政院婦權會之現有組成（包括以院長擔任召集人、涵蓋相關部會、民間組織及專家學者佔 63%名額等），是參與式民主的具體實踐，應予肯定及落實。

2、行政院婦權會應配有具有相當員額及預算之常設性業務推動及相關政策規劃單位。

（二）推動地方政府廣設參與式民主模式之婦女政策決策暨執行委員會。

（三）推動各級政府各部門，成立參與式民主模式之決策暨政策推動委員會，深化民主政治之實踐，並訂定其中任一性別委員不得低於一定數額或一定比例。

（四）針對本政策白皮書之重要政策項目，設立相關之中央及地方層級參與式民主決策暨政策推動委員會，並於其中廣為召集女性組織及學者專家擔任委員，以貫徹相關政策之切實執行。

五、落實並深化女性結社權，促進婦女參與國際事務

結社是發揮社會及政治影響力的重要管道，結社更是直接實現政治、社會、文化主張之主要路徑之

一。因此，為了落實婦女權益保障，我們有必要促進女性結社，其策略如下：

（一）以參與式民主模式之政策研議委員會，檢討跟人民團體、基金會、工（公）會之成立與運作相關之法律與規定，消除其中阻礙女性結社之障礙，並代之以具有彈性及鼓勵性質之法規。其中急迫需要改善者包括：

1、於各級政府各部門廣設參與式民主模式決策暨執行委員會，廣邀相關民間組織擔任委員，並仿效瑞典制度規定民間組織必須向公部門提出男、女代表各一，以供選擇，或仿效挪威制度，規定該類委員會任一性別成員不得低於一定數額或比例。

2、針對再生產面向施政（例如照顧福利服務）之委託民間組織辦理，有必要全面重新釐定政府與民間社會的合作關係，包括決策、委辦與評品管、會計等制度的革新。其中，決策及其執行，包括制度規劃及評估，應以參與式民主機制為之，讓承辦之（女性）社團全程參與。

（二）消除障礙，積極促進女性結社：由於女性受傳統角色束縛、資訊不足、欠缺公領域運作之知識與技巧、社經弱勢地位等限制，使女性走出家門參與或主導社團面臨許多障礙。改善策略為：

1、由各級政府相關部門推動女性社會參與之教育。

2、推動各級政府對於女性結社，以及其社團對於政府所委辦再生產面向事務之承辦，給予場所、人事費及業務費之合理且適時補助。

此外，為了因應全球化趨勢，台灣國際孤立情勢下的國家外交需求，以及提昇我國婦女的能力及影響力，政府應結合民間，促進我國婦女參與國際事務，其策略包括：

（一）國家對外單位及活動應注意婦女面向事務之參與。

（二）前述參與應仿效北歐國家做法，由政府單位協同民間組織進行之，後者所需經費及相關事項，應由政府單位予以協助。

（三）研擬計劃，培育政府及民間參與國際事務之女性人才。

（四）獎勵民間婦女組織發展國際事務參與。