

性別主流化之後的台灣性／別與同志運動

朱偉誠*

After Gender Mainstreaming

Where Does That Leave Taiwan's Feminist and Queer Movements ?

by Wei-cheng R. Chu

* 服務單位：台灣大學外國語文學系
通訊地址：106 台北市羅斯福路四段1號
E-mail：wcrchu@ntu.edu.tw

我不知道歷來關心台灣性／別與同志運動狀況的人，有多少真正了解何謂「性別主流化」，以及它現階段在台灣開展的具體樣貌為何。至少我個人是直到有機會（2007年中到2008年中）短暫進入「性別主流化」的核心推動體制——我指的是「行政院婦女權益促進委員會」（簡稱「行政院婦權會」，詳下）——之後，才算是對於相關狀況有了初步的掌握，相較之下，前此所以為的「略有所聞」，真的只能算是有聽沒有懂而已。對於一個自稱「主流化」的推動來說，這個許多相關的人所感到的距離與懵懂，其實就是一個極重要的關於自身的徵兆。

所謂「性別主流化」(gender mainstreaming)，簡單來說，就是要把性別平等的相關概念，透過在行政體系中成立專責單位(如性別平等部)，以將之納入政府的政策之中。這個概念的正式浮上檯面，主要是1995年聯合國於北京召開的第四屆世界婦女會議中，將「性別主流化」明列為行動策略之一。¹不過同年更早，在陳水扁執政的台北市，就已經在市府內成立了「台北市政府婦女權益促進委員會」；而第二年，即1996年底彭婉如命案發生，受到極大壓力的國民黨政府，也在行政院內成立了組織結構基本與之相同的「行政院婦女權益促進委員會」。²這兩個單位在組織結構上最重要的特色有二：(1)婦女團體代表與學者專家等民間委員所佔的名額，基本上是過半的多數，(2)其他委員皆由市政府或行政院的一級部會首長組成，並由行政首長(即市長或行政院長)自任主任委員——其設計的目標顯然是要以民間聲音為決策主導，同時在首長支持的壓力下確保行政系統的配合執行(或至少到目前為止

1 有關1995年9月4-15日於北京召開的第四屆世界婦女會議(Fourth World Conference on Women)，見聯合國相關網站：<http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/index.html>。「性別主流化」(文件中是用“mainstreaming a gender perspective”或“the mainstreaming of a gender perspective”)的提法則出現在大會決議通過的“Platform for Action”之中。

2 同時，還有由政府捐贈成立的婦女權益促進發展基金會(董事會成員與行政院婦權會大體重疊)，以及在教育部下設立的「兩性(後改為性別)平等教育委員會」。

實際運作的狀態如是)。³結果是民進黨執政期間，與之有長久合作關係的婦女團體得以婦權會委員的身分直接進入台北市政府乃至後來中央的相關決策體系，而不再只是存在於行政體系之外的社會民間（或公民社會）團體。

不過上述的描繪恐怕還不足以清楚傳達相關組織在運作上的特色與實際狀況，因為類似的構成也還是有可能成為政府中常見的、僅提供諮詢功能或淪為橡皮圖章或擋箭牌的委員會，而不見得對於實際施政會有多大的影響力。然而民進黨執政時期的行政院婦權會卻絕非如此，因其實際運作的種種制度設計，無一不是為了確保它成為具有政策貫徹力的準行政機構：儘管由行政院長親自主持的大會每四個月才召開一次，但婦權會平時以內政部為其秘書機構（內政部長即為婦權會的執行秘書），而在大會召開之前，有所謂凝聚具體共識的會前會，更之前則有由各個部會依任務不同編組召開的小組會，⁴所以相關議案在送達大會前其實早經過層層討論，若未達共識也已面臨不同立場攤牌須由行政院長裁示決定的最終階段，總之是不致淪為漫無目的的空談議論。同時在行政院婦權會這些重重會議架構之外，各部會內部也都設有性別平等委員會，且其部分委員也即由行政院婦權會的民間委員兼任——這些多半由婦團出身的民間委員自有其組織網絡、且普遍具有清楚的努力目標與極強的使命感和堅持到底的毅力——可以想見行政單位在這層層會議中所面臨必須配合的巨大壓力。然而這只不過是中央而已，事實上在民進黨執政後不久，各縣市政府也都陸續成立了

3 本文主要討論的、民進黨執政時期的相關狀況，在2008年國民黨重新執政之後的變化不大，雖然婦團與國民黨的關係顯然不同於長年有合作關係的民進黨，但這是否會影響到相關機制的運作，以及後續演變如何，還有待觀察。一個較新的發展，見註6最後。

4 現有五個分工小組：「就業經濟與福利組」、「健康及醫療組」、「教育、媒體及文化組」、「人身安全組」、「國際參與組」，每個小組至少有四個部會為其主辦機關（另外有協辦機關），所以各部會所參與的小組多半不只一個，詳見行政院婦權會網站：<http://cwrp.moi.gov.tw/WRPCMain/WorkingGroups.asp?CarryStr=1>。

婦權會，⁵ 而且在2004年性別平等教育法通過後，全國各級學校也都設有「性別平等教育委員會」。所以這基本上是個從中央到地方，幾乎各個層級都有類似性質單位的完整組織，⁶其分佈之既深且廣，恐怕只有現在的政風系統(或戒嚴時期的人二室?)能與之比擬。⁷

一個原本屬於社會運動的奮鬥訴求，能夠獲得這樣綿密的行政組織網絡支援，從內部來對中央到地方的各級政府形成壓力乃至推動政策，幾乎可以說是絕無僅有，其資源也遠遠勝過其他同被政府吸納的弱勢力量(如環保署、勞委會、以及原住民族委員會、客家委員會等)。然而儘管並非專職的婦團成員戮力從公地辛苦奔走各級會議、而且對行政體系軟硬兼施以求達到政策目標，其成果(就以婦團觀點來說)卻仍然還是未能盡如人意，則值得我們深切省思。就以現階段、顯然是設計來便於行政官僚體系操作的三大工作任務而觀——即要求各單位做出相關性別統計、編列性別預算、以及重大政策的性別影響評估——還是普遍出現許多單位不知如何進行以致只能形式應付的狀況。⁸這中間一方面有若干明顯存在的技術性問題：即這些看似便於行

5 見黃長玲，〈彼此鑲嵌，互相形構：轉變中的國家與社會關係〉，《自由主義與新世紀台灣》，編：殷海光基金會，允晨叢刊116(台北：允晨文化，2007)，頁289-323(304)。

6 當然這些單位彼此之間並無隸屬關係，不過前述婦團自身的組織網絡，還是會形成某種協同行動的效果。儘管婦團「性別主流化」的目標原先是要在行政院內成立「性別平等部」的一級中央部會(或退而求其次，類似文建會性質的「性別平等委員會」)，但有鑒於現階段婦權會/性平會組織模式之完整好用，獨立成一般形式的部會來取代婦權會，反而可能會造成實質影響力的下降(環保署或勞委會等就是很好的例子)，無怪乎在婦團內也出現要維持既有婦權會運作模式的聲音。不過，就在本文定稿之前，因為行政院組織改造引發了新一波有關婦權會存廢的對話，頗值得參照：陳美華、張晉芬，〈再會吧，婦權會！〉，《中國時報》98年3月28日：時論廣場A16；黃長玲，〈如果不跟婦權會說再見〉，《中國時報》98年4月4日：時論廣場A14。

7 關於遍佈於行政機關中的政風系統，見法務部政風司網站：<http://www.ethics.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=29707&CtNode=11644&mp=189>。在軍隊與學校中相應的系統則是以往的政戰與教官？

8 請參見黃淑玲國科會專題研究計畫「台灣國家女性主義現況之探討」的成果報告(可

政操作且一體適用的基礎任務，其實對於各個單位的任務執掌而言仍有其概念上的適用性困擾。坦白說就是性別意識的無限上綱所必然產生的問題：因為不是所有的承辦業務做性別統計都有意義（或甚至能夠做）、不是所有的單位都應編列相當幅度的性別預算（除了內部性別意識教育訓練所需的以外）、自然也不是所有重大政策都有其性別影響方面的效應需要評估；在這樣的狀況下，行政式的一體要求，壓力再大，最終也難免只能虛應故事了事。⁹而在另一方面，這樣全面而且持續施壓的追蹤考核其結果僅能如此，也不得不讓人意識到行政手段有時而窮的根本問題：將性別意識灌注到政府決策的良好立意，真有可能透過純粹形式化的行政手段來加以完成嗎？或者說，當社會普遍的性別意識發展仍有其侷限時，透過政府統計發現的失衡狀況，真可以單靠編列預算的政策執行就能夠收導正之效嗎？如果我們對於這些問題的答案都是高度不確定的（或頂多部分肯定），那何以現階段台灣婦團卻如此相信此種由上而下的國家機器的行政力量，以致全力貫注於性別主流化而幾乎無暇及於其他？

相關的困惑反思，其實可以從同志觀點獲得更清楚的突顯：因為就算主流化的行政命令官僚體系，真能夠合乎理想要求地為同志所用，¹⁰但同志究竟能夠如何運用這樣的資源來改善同志的處境呢？我想若有關注同志議題的婦權會委員，是可以積極參與各級婦權會／性平會會議，然後針對各單位歧視同志的偏頗施政進行持續施壓要求改善（就像婦團成員針對女性議題所做的那樣），但除此之外還能有些什麼積極的行政作為可以推動辦理呢？現階段積極進行的性別統計、性別預算、

上國科會網站查詢：952412H016002.pdf），頁11-15；本文的思考得益於此篇報告甚多。

9 其他關於「性別主流化」這個概念本身及執行上產生的問題，見上述黃淑玲報告中對於相關文獻的摘要整理（頁7-10）。

10 暫不論同志權益算不算婦權會應該涵蓋的範圍，這點在婦團內部應該還未達成共識，行政單位是否會有足夠的配合意願也未可知。

性別影響評估這三項「性別主流化」的基礎工作目標，顯然是更難全部直接適用於同志——因為儘管制定某些政策時考慮到同志的不同需求或許可行，但同志的身分性質基本上難以進行統計，也無法合理地要求各單位都編列同志預算——那其他又能有些什麼樣的政策擬定是可以直接照顧到同志權益的呢？想來想去或許就只有「同志婚姻合法化」了，但這恰巧也最易彰顯行政手段的限制所在：因為政府縱使可以認真推動，但社會及立法單位未必沒有反彈，¹¹而就算透過意志貫徹真的強力合法化了，社會上的歧視偏見並不會因此而就煙消雲散。顯然行政或立法的政策作為不是解決問題的萬靈丹。

最後，也是來自同志經驗的警告提醒：主流化(正常化)看似運動目標的最高達成，其效果卻往往反而可能遮掩了那許多尚未達成、仍待改變的不公平處境，一如現下同志婚姻已然合法化了的那些國家，總讓人誤以為當地的同志處境已達理想公平的完美境地，便似乎再無奮鬥爭取改變的必要，其所造成的毋寧是運動稜角的鈍化；更遑論因為著意主流化所必然造成的、對於某些無法主流化面向(即自身比較邊緣部份)的劃清界線與傾軋排擠。至少現階段台灣婦運團體對於旨在改造政府的「性別主流化」的全神貫注，以致幾乎放棄原有的社運路徑，是否意謂著性別一旦成功主流化之後，台灣將不復有社會運動性質的性／別與同志運動呢？這是我們必須認真面對的課題。

11 其實婦權會所囑意推動的政策也曾／會面臨類似的狀況。