

權力、決策與影響力篇——

參與式民主是促進兩性共治共決的實踐策略

一、現況與背景分析

無論是對公共事務或是私人生活而言，長期以來，臺灣女性與男性在權力、決策與影響力上都存在著明顯的差距。女性不但較少出任具有決策性質的職位、較少得到參與決策的管道與機會、其生活經驗與觀點也較少對決策產生影響力。近年政府部門不但從 2003 年起推動「性別主流化」，也在 2007 年簽署聯合國「消除對婦女一切形式歧視公約」(CEDAW)，無論是北京行動綱領或是 CEDAW，對於確立女性在公私領域中的權力與影響力都有明確的宣示。

若以個人生活及發展的四個重要場域—國家、市場、社會、及家庭—來觀察，臺灣女性僅僅在國家事務上的權力與影響力持續增長，但是新增的影響力一方面與男性還有明顯差距，另一方面也尚未產生外溢效果，協助提升女性在市場經濟、社會組織以及家庭生活中的權力及地位。

以國家事務而言，無論是內閣閣員、民選行政首長、民意代表或是文官體系中的簡任官職，女性所占比例自民主化以來持續成長，但是仍然遠不及男性。內閣在 1989 年才出現首位女性閣員，2000 年之前女性在內閣中所占比例從未突破 15%，2000 到 2010 年間比例則在 15% 到 20% 之間移動。民選行政首長的部分，雖然直轄市之一的高雄市已經出現首位女性市長，但是五直轄市之外的 17 個縣市中，僅有 3 位女性市長，女性所占比例為 17.6%，而鄉鎮縣轄市長的比例則更低，僅達 10.0%。

民意代表的部分，由於我國有保障婦女參政的體制性傳統，因此就婦女參政而言，是近年成果最顯著的領域。雖然婦女保障名額的設定在 1980 年代以後就逐漸落後婦女參政的現實，然而此一體制的長期存在，對於 1990 年代以來民間

婦女團體推動性別比例原則，仍有減少阻力的效果。自 1990 年中期後，主要政黨的內規、地方制度法的制定以及憲法增修條文的修正，都對提高女性民意代表的比例有體制助益。以近幾次選舉為例，2010 年北高兩市女性議員比例達 32%，2009 年全國縣市議員女性總比例達 27%，2008 年女性立委比例也首度突破 30%。

行政院人事行政局統計行政院所屬各機關公務人員概況顯示，具有主管性質或決策權力的簡任官男女性差距從 1991 年男性簡任官人數為女性簡任官人數的 22 倍縮小到 2010 年的 3 倍多，但是數量差距仍然明顯。2010 年男性簡任官人數為 7,174 人，女性簡任官人數為 2,030 人。

女性在國家事務中所占據的職位有所增加以外，參與決策的管道與影響力也持續增加，但與男性仍然存在差距。自 2003 年以後在行政部門推動性別主流化的趨勢下，各部會性別平等專案小組及各縣市婦女權益促進委員會紛紛成立，增加了女性參與決策的管道。政策制定過程中對於性別主流化工具的採納，如 2009 年起實施的性別影響評估，也使得政策更有可能具備性別平權的觀點。然而任務編制的委員會中，與會代表仍普遍存在著性別落差。如何加強民間代表參與的實質意義，並使委員會的決議具備性別平權意識，仍是未來繼續努力的目標。

相比於國家事務，兩性在市場經濟、社會組織、與家庭生活中的權力差距，長期以來不但缺乏持續性與系統性的統計調查，也缺乏體制性的改善措施。然而，在有限的數據中，仍然可以清楚看出兩性在這些領域中的權力差距。聯合國的性別權力測度（GEM）是國際間評比女性政治與經濟權力的重要指標，我國主計處近年也以相同方式計算臺灣女性的政治與經濟權力。聯合國於 2009 年人類發展報告中，評比 2007 年 110 個國家的性別權力測度，前三名皆為北歐國家，行政院主計處將臺灣資料帶入公式計算的結果，我國位居世界第 22 名，在亞洲領先日本（第 58 名）和南韓（第 62 名），僅次於新加坡（第 16 名）；然單就性別權力測度中的「企業管理及經理人員比例」指標來看，臺灣落在第 86 名，顯見國內女性在產業界的地位平均而言遠低於政治表現，連帶影響整體性別權力測度的排名。從民間所做的統計調查，也可觀察企業決策階層的性別隔離現象，《天下》雜誌調查 2005 年全國 1000 大製造業中，女性執行長或總經理人數比例為 3

％，500 大服務業中，女性執行長或總經理比例則為 4％。由於決策階層的多樣性在當代被認為是企業創新的重要基礎，因此企業高階經理人中性別比例的懸殊，不只影響我國性別權力測度在國際間的排名，也影響我國企業的競爭力。

在社會組織中，根據內政部 2004 年對全國人民團體所做的調查，女性理事長所占比例為 15％，女性秘書長或總幹事所占比例為 28％，女性理事與女性監事的比例分別為 21％與 24％。2009 年全國性環保團體的女性理事比例為 15％，全國社區發展協會理事長中女性比例為 12％。社會組織中的性別權力差距即使在傳統上被認為女性占有較高比例的社會福利團體中，也同樣存在。2009 年在全國 733 個私立社會福利慈善基金會中，女性董事所占比例僅達 27％。女性在社會組織中雖然與男性存在明顯的權力差距，但是女性的社會參與其實高於男性。2009 年全國超過 15 萬的志願服務者中，有 69％是女性。從這樣的數據中可以看出，女性與男性在社會組織中的差距不是參與程度而是權力分配。

女性在家庭生活中的處境和其他場域有類似性。由於家庭生活屬於私領域，因此兩性之間存在的權力差距更容易被忽略。雖然對於家庭中權力與資源分配的相關調查有限，但是國內學者的研究已經顯示家庭中教育資源的分配與兩性教育成就的差距有密切關聯，家務分工的研究也顯示，無論教育與所得程度高低，女性仍然普遍承擔較多家務。女性在家庭生活中是否能掌握權力、參與決策並且發揮影響力，其實與公共政策有關。聯合國性別權力測度排名領先其他國家的北歐，社會福利制度降低女性的家庭照顧負擔，使得女性能夠在公共領域中積極參與。

無論是從我國的發展經驗或是國際趨勢而言，在國家事務、市場經濟、社會組織與家庭生活的四個領域中，降低性別權力的差距、促進性別平權的參與、與確立性別平權的觀點，不但是國家所面臨的挑戰，也是國家對人民應盡的責任。

二、基本理念與觀點

(一) 女性整體的地位提升是女性個人權利得以實踐的基礎

當代對於少數權利的核心概念是將群體地位的提升視為個別成員權利實踐的基礎。某些女性個人也許可以在國家事務、市場經濟、社會組織或家庭生活中取得相當的權力，但是女性作為一個群體是否在這些領域中取得平等地位，才是性別平權的關鍵。個別女性的成就雖然有助於女性地位的提升，但是對於大多數女性而言，個人充分發展的機會是性別體制趨向平等的結果而非原因，只有在性別體制合理的情形下，任何個人才有可能不受性別影響與限制的具備充分發展的可能。

(二) 積極矯正失衡而非等待自然生成

性別平權的促進涉及生活秩序的改變，因此對於不平等的性別體制，國家應積極矯正目前性別權力失衡的現象，而不是等待社會文化緩慢變化，自然形成性別平權價值。以國際性別平權發展的歷史而言，性別平權體制的建立，通常並非自然生成，而是長期努力的結果。無論是市民社會的倡議、政府機關的政策、或是國際組織的規範都可能經由體制的設計或政策的制定來改善性別權力不平等的現象。

(三) 民主政治與民主治理並重

選舉是民主政治的重要活動，但是民主政治並不等於選舉。受限於資源不足及社會觀念，無論是在國家事務、市場經濟或社會組織中，女性經由選舉所能獲得的權力與影響力與男性仍有明顯差距。然而，民主政治的良善運作，除了由選舉產生具正當性的領導者或代表外，也有重視參與的治理機制，使民主價值得到日常性實踐的可能。建立性別平權的參與機制，不但能彌補選舉政治的不足，也能降低女性與男性在決策與影響力上的差距。

(四) 權力的意義並非支配他人，而是得到自我實現的可能

傳統對於權力的理解是具有支配性的力量，因此，掌握權力就表示具備支配

他人的可能性。然而，女性主義或是性別平權的思維中，對於權力的理解則是具有解放性的力量，因此，掌握權力就表示可以擺脫被支配的處境。因此，符合性別平等的權力分配，其意義不在於女性與男性都獲得相等的支配性力量，而是改變我們對於權力的觀點，使得所有的人在平等的基礎上，都能免於被支配的命運，從而得到自我實現的可能。

三、政策願景與內涵

(一) 權力的平等：縮小職位上的性別差距

在國家事務、市場經濟或社會組織中，對於具有決策權力的職位，縮小男女兩性在數量上的差距。雖然數量的平衡並不等於實質的平等，但是仍舊是平等的重要指標與基礎。

(二) 決策的平等：降低參與上的性別區隔

女性與男性在參與上的性別區隔同時存在垂直的區隔與水平的區隔。水平的區隔肇因於正式職位上所存在的差距，因此在國家事務上擴大非政府組織的參與管道以及提高政策的透明度有助於降低水平區隔。垂直的區隔則與性別刻板印象有關，因此在市場經濟與社會組織中突破與性別有關的參與限制、在家庭生活中，建立兩性共同參與的文化，都有助於增加決策上的性別平等。

(三) 影響力的平等：使決策具備性別敏感度

男女生命經驗有所不同，為促進兩性從國家事務到家庭生活影響力的平等，應使女性的經驗也能夠受到同等重視、感受得到認可、觀點獲得肯定，才有可能使相關決策具備性別敏感度。

(四) 建立性別間的平等，也建立性別內的平等

除了建立性別間之平等，也應從多元的角度，增加性別內之平等。增加原住民、新移民、老年、農村及偏遠地區女性參與決策的機會，並且在相關決策中，

不但具備性別敏感度，也對於不同年齡、職業、階級、文化、族群、及居住地之女性的經驗與觀點，具備敏感度。

（五）亞洲標竿，接軌國際

近年行政院主計處對於臺灣性別權力測度的計算，顯示臺灣在亞洲國家中排名不弱。我國在政治場域中兩性差距持續縮小有助於性別權力測度的提升，未來若能在經濟場域中有效降低性別差距，在社會福利與勞動參與領域中致力性別平等，則無論是就性別權力測度或性別發展指標而言，我國都有機會成為亞洲性別平權的標竿。在性別平權上我國若能引領亞洲接軌國際，不但有助於提升我國的國際地位，也能使性別平權的國際趨勢與國內進程相互援引，良性互動。

四、具體行動措施

（一）強化性別平等之政策及治理機制

1. 建立並強化五院之性別平等政策機制

目前五院之中，各院之性別平等機制與政策發展存在落差。至今性別平等政策機制之建立主要由行政院率先推動，考試院也成立性別平等諮詢小組並發表過性別平等政策白皮書，如何推及其餘三院建立性別平等政策機制，仍是未來持續努力的方向。監察、司法與立法院應儘速建立性別平等政策機制，加強對相關人員之性別意識培力，並研議發布性別平等施政綱領、綠皮書、或白皮書。

2. 強化各部會性別平等專案小組及各縣市婦權會的民主治理功能

各部會性別平等專案小組採取高度透明之方式運作，公開接受相關團體推薦民間委員，公開委員名單，會議記錄全文上網，並開放民間提案。由婦權基金會協助行政協調，各部會與各縣市民間委員定期舉行聯繫會報，分享參與經驗及相關部會或縣市的有效做法。

3. 提升原住民、新移民、老年、勞動、農村及偏遠地區女性之參與治理機會

各部會性別平等工作小組、各縣市婦權會及相關部會之委員邀請，應提升原住民、新移民老年、勞動、農村及偏遠地區女性之代表性。

(二) 提升女性參與機會，擴大參與管道

1. 持續推動並擴大實行三分之一性別比例原則

我國政務官的性別比例並未有法律規範，而是植基於總統的競選承諾。然而，除內閣閣員外，考試委員、監察委員、與大法官也是總統任命職。因此針對總統任命職的部分，修改相關法令，設定性別比例。

自 2004 年行政院婦權會決議行政院所屬各部會的委員會都應符合三分之一性別比例原則以來，委員會治理的部分已經廣泛適用性別比例原則，未來持續推動外，將性別比例原則擴展至國公營事業董監事會、政府出資或贊助超過 50% 之財團法人董監事會與社團法人之理監事會等。公職人員簡任官的拔擢或是升任簡任官前的九職等官員，以單位為基礎，在資歷相當情形下，優先晉升少數性別，以達到各單位中每一職等符合三分之一性別比例為原則。

2. 修正地方制度法，將婦女保障名額改為性別比例原則，並提高比例

目前在憲法及地方制度法中有設定婦女當選的保障名額，主要政黨國民黨與民進黨針對黨內職位與公職人員提名辦法，也分別設定婦女保障名額與性別比例原則。地方制度法所設婦女保障名額約為 15% 至 25% 不等，視選區大小而定。由於女性縣市議員總比例已於 2009 年突破 25%，五直轄市中，除臺中市外，女性議員比例也於 2010 年突破 30%，可修法將婦女保障名額改為性別比例原則，更符合性別平權精神，並調高比例，以北京行動綱領所設定之 30% 為中程目標，未來則以達成 40% 性別比例原則為最終目標。

3. 政黨補助金中提撥一定比例促進婦女參政

許多研究顯示婦女參政的最大障礙不是當選，而是獲得提名。我國主要政黨雖然已建立黨內規範，保障婦女的參政權利，但是對於促進女性參政所投入的資源仍然有限。在政黨補助金中，依各政黨在選舉中提名女性的情形，而提撥一定比例，以促進婦女參政。

4.降低選舉保證金門檻及政黨補助金分配門檻

由於女性參政資源與男性的差距，因此選舉保證金門檻應降低，或以連署人數與保證金制度並行。女性在小黨中較易得到參政機會，因此政黨補助金分配門檻對於小黨的生存具有關鍵意義，可考慮從現行5%的得票率降低為3%。

(三) 培力女性，活化婦女組織

1. 發展具備在地婦女觀點之政策，活化婦女組織，強化中央及地方婦權會與婦女團體之間的聯繫交流，持續進行「婦女團體溝通平臺」

由婦權基金會補助，民間婦女團體辦理之「婦女團體溝通平臺」自2005年以來，已在全國各地舉行超過百場。溝通平臺具備活化婦女組織與增加政策溝通的效果，也增加女性參與決策的管道與程度。未來溝通平臺之決議或建議事項，視其性質及業務區分，可由參與之婦女團體在中央或地方婦權會提案。

2. 各部會及地方政府應與原民會協力，挹注資源，對原住民女性、部落領袖及教會牧者進行性別意識培力，活化原住民婦女組織，增加原住民婦女參與管道

各部會與地方政府協力，協助原住民團體進行性別意識培力，活化原住民婦女組織，並增進部落領袖及教會牧者對於性別平權議題之認識。發展原漢性別文化之積極對話，使原住民文化之豐富性融入性別平權相關政策，使性別平權政策符合多元平等之精神。

3. 各部會及地方政府應與內政部入出國及移民署協力，挹注資源，對新移民女性、新移民配偶之家庭與新移民人口集中之鄉鎮加強性別意識培力及宣導，增加新移民參與公共事務之機會

各部會與地方政府協力，對於新移民及其家庭成員，加強性別意識培力。對於新移民人口集中之鄉鎮，應普遍加強宣導性別及族群平等之觀念，建立友善社會生活環境，並且增加新移民參與公共事務之機會。

4. 對於農會、漁會、水利會、工會及工商團體之會員及幹部進行性別意識培力，

提升女性參與程度，並增加女性進入決策階層之可能性

性別主流化之推動工作過去幾年雖然已經在政府部門展開，但是重要的社會團體如農會、漁會、水利會、工會及工商團體中，女性參與程度仍低，也往往無法進入決策階層。政府應運用相關資源及政策，增加女性參與，鼓勵社會團體對會員及幹部進行性別意識培力，並積極建議社會團體及民間企業董監事會採行三分之一性別比例。在六大工商團體外，協助成立涵括大中小型企業的女性企業家團體，將女性企業代表納為政府制定經濟政策的必要徵詢對象，以增加女性進入決策階層的可能性。

(四) 深化性別統計相關資訊，增加政府政策資訊之可及性

1. 建立市場經濟、社會組織、與家庭生活的性別統計

兩性在國家事務以外的權力、參與決策的情形、影響力的程度仍缺乏系統性的統計數據或調查資料，應就相關領域中能以數據客觀量化的部分建立性別統計，提供各界瞭解兩性在權力、參與及影響力的差異，俾據此規劃體制與政策以改善性別不平等現況。

2. 落實政府資訊公開透明，建立參與平等

資訊之可及性是平等參與的前提。各部會有重大影響之性別政策，應採取積極措施，透過大眾媒體，以淺顯易懂方式，讓民眾瞭解，而非僅於網路上公布，方能縮小資訊差距，建立參與平等。

3. 重視在地知識，提升政策規劃的適切性

無論是性別統計相關資訊的蒐集，或是對於政策的公布與說明，應重視並善用地知識，以增加資訊蒐集的正確性，及政策說明及溝通的有效性，進而提升政策規劃的適切性。

(五) 重視國際動態，持續與區域及國際性別議題接軌

1. 增加我國在國際場域性別平權表現能見度

性別平權是重要國際趨勢，我國雖然有外交困境，但近年透過性別主流化之

推動，已與聯合國重要國際性別進程接軌。除聯合國進程外，應透過民間與政府的積極協力，對區域及國際性別議題有所掌握，並且增加我國性別平權表現之能見度，並與其他國家建立持續交流，互相學習的關係。

2. 增加政府涉外單位對性別平權政策之理解與重視

性別平權作為國家價值，不僅應表現在對內施政上，也應表現在外交政策上。增加政府涉外單位對性別平權政策之重視，以及對於國內性別平權進程之理解，方能有效使我國與國際趨勢接軌，並且在對外關係上彰顯我國性別平權政策之發展。舉凡對外宣傳、援外政策、國際參與及交流，都應具備性別平權之觀點。

3. 加強對國內團體議題倡議與國際連結能力，並協助草根婦女團體之國際參與

增強國內婦女團體與國際接軌之能力，促進其瞭解國際性別議題在不同地區之發展趨勢與進程；整理我國在地婦女團體推動議題與倡議之經驗，透過國際社群之連結，提高我國性別平等發展進程之國內外能見度。