行政院
Executive Yuan

ISBN 978-986-05-3375-0
9 789860 533750

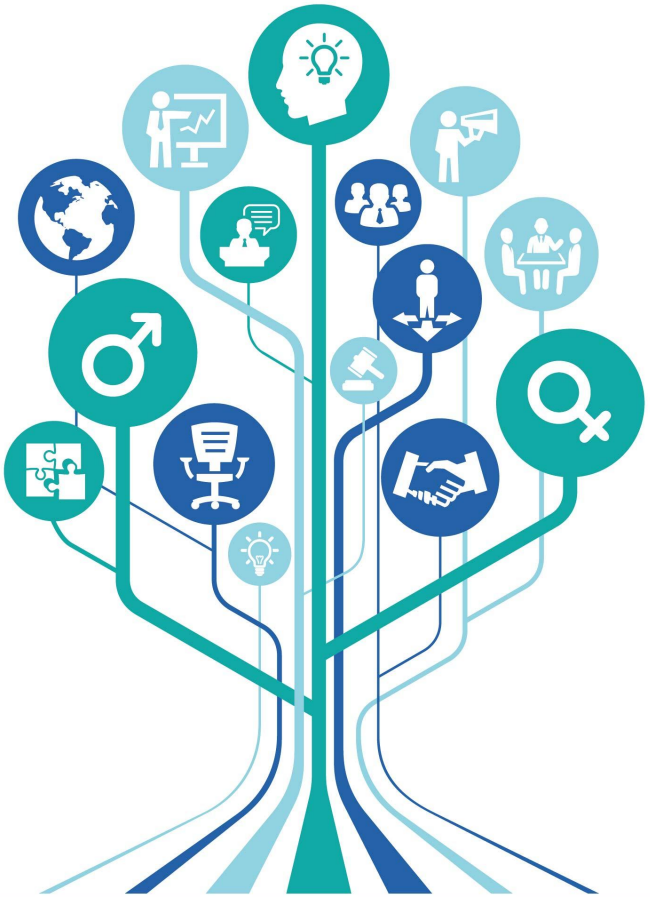
性別意識進階教材

性別與權力、決策與影響力

行政院 編印

性別

權力、決策與影響力



——性別意識進階教材系列叢書——

性別與

權力、決策與影響力

序

我國自民國 94 年底通過「行政院各部會推動性別主流化實施計畫」以來，便積極推動公部門性別主流化，將性別平等價值融入政府施政，公務人員對於政府在政策研擬、資源配置、推動執行等各面向融入性別平等價值扮演重要角色；故致力培養公務人員具有性別敏感度，一直是本院推動性別主流化工作之重點。

為引導公務人員從生活或公務經驗中察覺性別議題，進而於個人或公務領域中展開推動性別平等行動，本院性別平等處已於 103 年 10 月出版「識讀性別平等與案例分析」一書，內容包含性別平等基本理念及實例故事，從傳統文化、日常生活或公務經驗引導公務人員探索與辨識性別差異現象，作為啟蒙性別意識之基礎教材。為進一步協助公務人員將性別平等議題更為緊密地融入各項業務中推動，賡續以性別平等政策綱領為架構，逐步發展「環境、能源與科技」、「就業與經濟」、「人口、婚姻與家庭」、「權力、決策與影響力」、「健康、醫療與照顧」、「教育、文化與媒體」及「人身安全與司法」等 7 大領域之性別意識進階教材系列叢書。

本書「性別與權力、決策與影響力」篇共分 4 章，包括「性別政治平等：臺灣女性參與公共事務與決策」、「女性在企業裡的決策能力與影響力」、「政府如何推動在地婦女組織發展、培力女性參與社會組織事務的策略」及「性別與志願服務參與」等 4 項重要議題；透過研析國內、外於權力、決策與影響力領域的性別議題政策規劃之具體措施及其效益，討論女性在政治權、經濟與社會決策權與影響力的現況，並提出未來政策方向之建議，以促進性別平等參與。

在此特別感謝清華大學周碧娥教授、暨南大學張英陣教授、暨南大學許雅惠副教授、世新大學伍維婷助理教授及中華經濟研究院王素彎研究員擔任執筆人，貢獻時間與專業智慧，共同完成本書之內涵。

本書集結了多位專家學者之性別平等專業，共同為提升公務人員之性別意識而努力，期待讀者能看到這份心意，將性別觀點應用於業務規劃與推動，共同努力完善性別平等各項施政，提升國家競爭力，創造性別平等幸福永續的臺灣社會。

行政院性別平等處　謹誌

中華民國 106 年 9 月

目　次

前　言　權力、決策與影響力篇　001

第一章　性別政治平等：臺灣女性參與公共事務與決策　005

1-1　前言　005

1-2　國內、外推動性別平等政策具體措施與其效益　020

1-3　引導策略思考與創新做法　034

1-4　未來展望與結語　040

第二章　女性在企業裡的決策能力與影響力　047

2-1　前言　047

2-2　國內、外實踐性平政策之具體措施及效益　053

2-3　策略思考及做法　072

2-4　未來展望與結語　075

第三章　政府如何推動在地婦女組織發展、培力女性參與社會組織事務之策略探討（含NGO 非政府組織，以及農、漁會等社會組織）　082

3-1　前言　082

3-2 國外具體措施及效益 090

3-3 引導策略思考與創新做法 110

3-4 未來展望與結語 114

第四章 性別與志願服務參與 118

4-1 前言 118

4-2 志願服務的三大理論典範 119

4-3 分析志願服務中的性別差異 123

4-4 以志願服務促進性別平等 134

4-5 結語 146

表　次

表 1-1　臺灣女性政治參與現況　009

表 1-2　歐洲國家國會選舉中的選舉配額使用情形　021

表 1-3　亞洲國家國會選舉中的選舉配額使用情形　026

表 1-4　臺灣關於女性參與選舉積極措施：婦女保障名額相關規定　028

表 1-5　國內主要政黨候選人提名之性別比例原則相關辦法　032

表 2-1　我國企業男女性董監事概況　054

表 2-2　經濟部 2015 年所屬事業機構女性董監事比率　058

表 2-3　經濟部 2015 年所屬事業機構女性員工人數比率　059

表 2-4　經濟部 2015 年所屬事業機構女性新進員工人數比率　059

表 2-5　歐洲國家立法強制規範配額之概況　060

表 2-6　歐洲各國歷年女性董事比率　064

表 2-7　新加坡上市公司女性董事比率－依公司規模區分　068

表 4-1　投入志願服務的價值之性別差異　131

圖　次

圖 2-1　歷年女性董事比重概況－按企業類型區分　057

前　言

權力、決策與影響力篇

國立清華大學社會學研究所教授／周碧娥

政治權力關係著公共資源的分配與個體實現生命價值的機會，是公平與正義的核心概念。然受到傳統性別意識型態的影響，政治作為管理公共事務一向是被認為是男性的專屬場域，也就是說，政治是男性的、權力是性別化的。因此，女性在公領域的參與，特別是政治權力的平等，就成為女權運動追求性別平等長期以來最重要的目標之一；探討政治權力的平等成為衡量性別地位差異的核心概念；提升女性的權力、決策權與影響力更是聯合國各次世界婦女會議與婦女政策的重要議題。1979（民國 68）年聯合國大會通過被稱之為「婦女人權法典」的「消除對婦女一切形式歧視公約」（CEDAW）就宣示性別平等權利的推動，包含「婦女參與政治及公共事務權、參與國際組織權」為重要指標。1995（民國 84）年第四次世界婦女大會除了提出「增進女性參與決策的能力與機會，並讓各項重要決策過程能有更多以女性價值為主體的政策輸出」為核心思維，並於「北京宣言暨行動綱領」（Beijing Declaration & Platform for Action，簡稱 BDPfA）倡議各國將決策階層女性比率提升至百分之三十以上，以提高女性權力及影響力。

鑑於保障婦女權益是國際人權主流價值，為提升我國之性別人權標準，我國亦由行政院於 2006（民國 95）年開啟立法程序，於

7 月 8 日函送 CEDAW 由立法院審議，經立法院於 2007（民國 96）年 1 月 5 日議決，2011 年立法院通過 CEDAW 施行法，明定CEDAW具國內法效力，自2012（民國101）年1月1日起施行，並於第七與八條明文規定，保證婦女參與國內政治與公共活動及國際事務與組織的平等條件。另外，中央政府於 2011（民國 100）年訂定的「性別平等政策綱領」，其第一篇「權力、決策與影響力」，更將婦女公共參與的面向，從政治領域擴充到經濟與社會領域，將婦女參與的概念，從權力的獲得提升到決策的參與和影響力的產生，對於權力的理解則著重在賦權得以擺脫被支配的處境；因此，追求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，而是在於經由賦權而使所有人在平等的基礎上，皆能免於被支配，從而得到自我實現或行使權利的可能。同時，對平等的追求也不僅限於性別間的平等，亦重視性別內的平等。在總論更提出以性別平等為基礎達到「邁向共治、共享、共贏的永續社會」的目標。

呼應「性別平等政策綱領」所揭示的權力內涵，本書「性別與權力、決策與影響力」包含四篇專論，分別討論女性在政治權、經濟與社會決策權與影響力的現況、國內外相關政策與措施及未來建議。第一篇「性別政治平等：臺灣女性參與公共事務與決策」（周碧娥）：以女性的政治權力為主軸，將女性的政治參與聚焦在政府公共事務參與來顯現；除了考察目前臺灣女性政治參與的現況，檢視我國及外國關於落實性別政治平等具體措施及效益，並建議未來政策方向外，同時也討論女性主義在女性參政權概念的發展與理論演變。第

二篇「女性在企業裡的決策能力與影響力」（王素彎）：檢視女性在經濟領域的決策權力，雖然女性在勞動參與率持續上升，但在企業高階主管階層的性別比率卻未顯著增加，仍然偏低；論文由此出發，探討臺灣女性在企業的決策力與影響力，觀察重點在於呈現女性在企業決策階層參與持續偏低的現況以及耙梳關於女性參與決策對企業績效與經營的影響的論點，同時也對未來應如何進一步推動，使國內女性在企業決策階層中扮演應有的角色提出建議。第三篇「政府如何推動在地婦女組織發展、培力女性參與社會組織事務的策略」（伍維婷）：聚焦在婦女的社會參與，從為何政府要推動在地婦女組織發展及為何要培力女性參與社會組織事務兩個問題，分析婦女在社會組織（含 NGO 非政府組織，以及農、漁會等社會組織）的參與作為公共事務決策管道的意涵；透過比較國內外的相關措施，作者進一步提出：（1）提升女性在政治上的代表與（2）確保女性在司法領域的代表性以及參與管道作為確保女性參與治理的關鍵；這個結論恰可與第一篇的討論相呼應。第四篇「性別與志願服務參與」（許雅惠與張英陣）：探討志願服務性別落差的現象，從參與人數、時間、動機、服務部門與內容，到服務的滿足感與成本計算等方面看，臺灣的志願服務皆明顯呈現性別落差；作者先從志願服務的理論觀點出發，分析男性、女性在志願服務的參與和經驗上的差異，進而討論如何在志願服務領域中促進性別平等參與，提出實踐性別平等目標之策略與建議。

隨著第二波婦運在過去將近半個世紀的發展，當代性別平權的理念也有相對的深化。在概念上，從形式到實質的平等，即從政治參與

權利到行使權利能力的等同；在實踐方面，權力平等從縮減權力地位的性別差距擴展到經濟決策與社會影響力的平等；也就是降低參與上的性別區隔及使決策具備性別敏感度。由於各篇專論所討論的權力面向在平等議題的發展時程不同，論述的重點與分析觀點自然有異。但整體而言，本書四篇專論涵蓋當前「性別平等政策綱領」關於「權力、決策與影響力」所揭示的不同面向：將婦女公共參與的面向，從政治領域擴充到經濟與社會領域；將婦女參與的目的，著重在決策的參與和影響力的產生；對於權力的理解則著重在賦權，以求擺脫被支配的處境；追求性別平等的權力，在於經由賦權而能免於被支配，從而得到相同自我實現或行使權利的能力。最後，就女性主義的理論而言，追求平等的理想並不僅限於性別間的平等，也應重視性別內的平等，也就是不同階級、族群或性向之間女性的平等；然而，由於篇幅或資料的限制，目前本書尚未針對這個議題作充分的處理，這部份就留待後來的學者再作努力了！

第一章　性別政治平等：臺灣女性參與公共事務與決策

清華大學社會學研究所教授／周碧娥

1-1 前言

(一) 女性參政的漫漫長路

政治權平等是民主國家的基本價值，而落實「平等」更是政府的責任和追求的目標。性別政治平權，讓女人與男人擁有相等參與公共事務與政治決策的權利，也涉及關係正義、人權與良善治理等議題，這是當前聯合國婦女政策的宣言，也是我國政府性別平等政策的精神。考察今日女性政治權的發展與現況，事實與理想仍有一段差距，不但臺灣如此，歐美民主先進國家亦是如此。據〈Quota Project：Global Database of Quotas for Women〉（2015）的報告，女性國會議員占國會總席次的比例，在歐盟國家平均為 26.8%，在美國為 19.3%；至於其他地區開發中國家則就更有待改進；唯一較為例外，令人較滿意的是在北歐國家（丹麥、芬蘭、冰島、挪威與瑞典），女性參與政治與公共事務和政治決策，擔任國會議員與內閣閣員已達 40%水準，接近男女各半、性別相等的理想。

雖然如此，就長期的發展來看，女性在政治權的改善，在過去的三十年也有相當的進步。不但在立法部門的代表比例由一成的天花板躍升到三成的比率，行政部門女性擔任閣員的性質也從所謂「裝飾性」的鳳毛麟角的少數，到「女性職位」的閣員位置；目前有些歐盟國家閣員，不僅趨近半數，也擔任「重要」的國防、外交、司法或內政、交通等傳統男性閣員職位。更重要的是，為了積

極提升女性的政治代表性與性別政治平等，聯合國通過「消除對婦女一切形式歧視公約（簡稱 CEDAW）」，要求會員國政府採取積極措施，具體落實推動改善女性政治參與的推動。近年在政策與立法方面也有顯著發展，特別是在「性別配額」制度的採用，確實有效的提升女性在許多地區和國家國會的席次比例。據〈Quota Project：Global Database of Quotas for Women〉（2015）的報告，目前有 14 個國家採用保留席次的方式，有 34 個國家有立法配額的政策，有 55 個國家的政黨採用政黨配額政策，總計共有 85 個國家至少使用一種配額制度，這些國家平均女性國會議員比例是 22.69%，以歐洲和大洋洲國家最高，達 24.6%左右，其次是非洲國家的 23.01%，亞洲最低，平均比例是 19.90%。此外，也有將近五分之一以上的國家，是同時採用兩種配額措施。

在女性行政權的進步，2016 年將有令人振奮的發展，全球將見證更多位女性國家領導人出現，除了歐洲德國的梅克爾，亞洲的朴槿惠，和北歐和南美等共有 22 女總統／總理外，2016 年又有臺灣的蔡英文總統，英國的梅伊閣揆，及美國出現的第一位主要政黨（民主黨）女性總統候選人希拉蕊，雖然礙於選舉人制度，最終未能當選，仍在激烈選戰中得到過半的總票數。這些較為樂觀的發展為「性別平等和多元共治」理想的實現注入希望，讓女性看到漫長山洞後面的亮光。然而要到達理想的最後一哩，仍有許多關卡，正是「理想尚未完全，女性仍需努力」！

以下將從性別的觀點探究臺灣性別政治平等議題，將女性的政治參與聚焦在政府公共事務參與來顯現。（一）考察目前臺灣女性政治參與的現況；（二）討論女性參政權概念的發展與理論演變；（三）檢視我國及外國關於落實性別政治平等具體措施及效益；（四）展望未來與結語。

(二) 臺灣女性政治參與的現況

表 1-1 是以現有最近的資料為基礎，分析臺灣女性政治參與現況在不同面向的表現。目前臺灣女性政治參與的表現有相當顯著進步：以最近一次的公職人員選舉來看，在投票率方面，不論 2014 年地方公職人員選舉或 2016 年總統、副總統選舉，女性和男性的投票參與程度相仿，在投票選民中各占一半，甚至女性選民的比率稍高，未來隨著人口性別組成的改變，女性選民比例可能進一步增加，加重女性對未來選舉的影響力。

在參與政府公共事務方面：就立法部門而言，女性立委總席次（含區域與不分區等）的代表比例已接近國會的四成（38%）；在區域立委的部份稍低，約占三成（32%）。在地方級的縣市議會，女性平均的代表例也達三成（31%），其中，屬都會地區的直轄市，女性議員的比例較高，為三成六（35.5%）；但在都市化較低的地方縣市，女性的代表率則稍低於三成（28%）。

在政府行政部門的參與：情形較為複雜。首先，在中央政府行政院內閣的組成，女性閣員的比例偏低，以最近的三個內閣（2014 ～ 2016 年）來看，女性閣員的比例停留在一成一水平（11.39%～ 13.95%）。另一方面，在考試院與監察院，屬於特定任務取向的非行政決策領導位置，女性委員的比例則有很好的代表，分別為百分之四十（40%）與五十六（55.6%），已接近性別相等（gender parity）的理想。最後，就中央公務人員的性別組成分析，在簡任級的高階職位，女性占 30%，而就擔任主管職位來看，女性約占三分之一。

在地方層級的縣市政府：2015 年 9 月的資料顯示：在全國直轄市與縣（市）政府主管中，女性所占比率已達四成（43.6%）；就 22 個縣市政府觀察，女性主管所占比率表現差距很大，比率最高的新竹縣與新竹市政府，女性主管比率高於半數，分別為 52.9%與 50.2%，最低的比例則為金門縣政府，女性主

管只占四分之一（24.4%），只有前者的一半。值得注意的是，外島的三個縣政府，女性主管比例均偏低，金門縣、連江縣及澎湖縣等離島縣市，都在三成以下，有待政府性平主管機關進一步督導，以求改善。

至於直轄市政府，由於都市化程度高，表現大致令人滿意。除了臺南市（34.4%）外，女性主管的比例均在四成以上：新北市接近五成，臺北市、高雄市等 9 縣市，女性主管亦超過四成。

總體而言，臺灣女性在政治參與的表現，強弱並存，雖有亮點，亦有需要改善之處。亮點表現在已達到或接近性別平等的投票率及女性在國會的代表比例；女性高投票率外，女性立法委員的代表席次也接近四成（38%）；在直轄市議會的席次比例亦有不錯表現（35%）。但在較農業或鄉村的地方縣市議會，女性的代表則偏低（28%），尚有較大改善空間。但另一方面，女性在地方政府擔任主管職位確有優異的表現（平均代表率 44%）。在地方政府層級，女性在參與行政與議會表現相反，出現反差，這個現象值得未來進一步討論。另外在行政部門，女性雖然在任務型導向的在監察院與考試院委員有過半的成員，但在涉及政治決策權力的行政院內閣組成，女性所占比例就相對偏低，只達百分之十二。這顯示女性在政府公共事務雖有一定的影響力，但未必有政治的決策權力，值得深思。

表 1-1　臺灣女性政治參與現況

(1) 投票率

103 年地方公職人員選舉－選舉人性別投票統計表【投票人數】

直轄市／縣（市）	投票人數			投票人數性別比例	
	男性（A）	女性（B）	合計（C）	男性投票人數占總投票人數比率（D=A/C）	女性投票人數占總投票人數比率（E=B/C）
總 計	6,190,920	6,321,511	12,512,431	49.48%	50.52%

資料來源：中選會網站各項選舉性別統計資料，103 年地方公職人員選舉－選舉人性別投票統計表【直轄市及縣（市）別】

105 年第 14 任總統副總統選舉－選舉人性別投票統計表【投票人數】

直轄市／縣（市）	投票人數			投票人數性別比例	
	男性（A）	女性（B）	合計（C）	男性投票人數占總投票人數比率（D=A/C）	女性投票人數占總投票人數比率（E=B/C）
總計	6,132,600	6,315,993	12,448,593	49.26%	50.74%

資料來源：中選會網站各項選舉性別統計資料，105 年第 14 任總統副總統選舉選舉人性別投票統計表【直轄市及縣（市）別】

(2) 政府公職：立法部門

〔中央層級〕

105 年第 9 屆立法委員選舉—當選人性別統計表

類別	當選數			當選比率	
	當選總數（A）	男性當選數（B）	女性當選數（C）	男性當選比率 (D=B/A*100%)	女性當選比率 (E=C/A*100%)
區域	73	50	23	68.49	31.51
原住民	6	4	2	66.67	33.33
不分區與僑民	34	16	18	47.06	52.94

資料來源：中選會網站各項選舉性別統計資料，103 年第 9 屆區域及原住民立法委員選舉、第 9 屆全國不分區及僑居國外國民居民—政黨之參選人及當選人性別統計表

〔地方層級〕

103 年直轄市議員、縣（市）議員選舉－政黨之參選人及當選人性別統計表

縣市	當選數			當選比率	
	當選總數（A）	男性當選數（B）	女性當選數（C）	男性當選比率（D=B/A*100%）	女性當選比率（E=C/A*100%）
總計	907	629	278	69.35	30.65
直轄市	375	242	133	64.53	35.47
地方縣市	532	387	145	72.74	27.26

資料來源：中選會網站各項選舉性別統計資料，103 年地方公職人員選舉－選舉人性別投票統計表【直轄市及縣（市）別】

(3) 政府公職：行政部門

〔中央層級：行政院〕

內閣	上任日期	女性成員比例
林全內閣	2016 / 05 / 20	13.95%
張善政內閣	2016 / 02 / 01	11.39%
毛治國內閣	2014 / 12 / 08	11.54%

資料來源：1. 行政院主計總處網站 http:www.dgpa.gov.tw/public/data/610319542571.xls
2. 研究者自行統計

〔中央政府成員女性比例〕

職務	2004	2014
政務人員	9.5	19.6
監察委員	8.3	55.6
考試委員 *	15.8	42.1
簡任（10 職等以上）公務員	18.6	30.2
薦任（6 ～ 9 職等）公務員	46.6	56.6

* 考試委員人數係以當屆初次特任人數、加上任期中再行特任人數，且未排除辭職、轉任等。
資料來源：行政院主計總處網站，2016 年性別圖像，權力、決策與影響力篇

〔地方層級：各縣市政府〕

地方政府	公務員女性主管 * 比例	地方政府	公務員女性主管 * 比例
新竹縣	52.9	彰化縣	40.3
新竹市	50.2	雲林縣	39.5
新北市	49.5	臺東縣	39.2

地方政府	公務員女性主管 * 比例	地方政府	公務員女性主管 * 比例
臺北市	47.4	宜蘭縣	38.6
高雄市	46.2	南投縣	37.4
苗栗縣	45.3	屏東縣	36.9
臺中市	45.3	嘉義縣	35.4
桃園市	43.7	臺南市	34.7
嘉義市	42.7	澎湖縣	30.2
基隆市	42.4	連江縣	28.7
花蓮縣	40.6	金門縣	24.4

* 係為地方政府機關（構）、學校及公營事業機構編制正式職（教）員（含幼兒園）之主管。
資料來源：行政院主計總處網站，2016 年性別圖像，權力、決策與影響力篇

(三) 女性參政權的發展與理論內涵

1. 女性投票權

政治權的平等是女性追求參與公共事務平等地位的基礎，也是性別平等和性別主流化的核心價值，更是當代性別平等運動的終極目標與聯合國婦女發展計畫長期戮力以赴的重要政策。女性追求政治平等的理想，爭取平等的政治權有個漫長而充滿挫折的歷史。女權的思潮起始於十八世紀 Mary Wollstonecraft 的「為女權辯護」（1792），倡議社會應給予女性接受（與男性）同等同樣的教育權利，以便女性可以成為具有「美德」的母親，教養子女成為民主政治優良的公民；在十九世紀中期開始，由英美婦女所發動的「參政運動」（the Suffrage Movement）則正式啟動女性爭取相同公民身分的訴求，是婦女要求平等參與政權運動的濫觴；也是女性要求參與政府公共事務權利的平等和投票權的開始。

「參政運動」經歷半世紀（1848-1918）的努力和無數的挫敗，終於在二十世紀初期，也就是第一次世界大戰之後，英美兩國的婦女終於得到與男人相同的投票權（the right to vote）。但，這是在男人皆已獲得投票權之後了！英國婦女在 1928 年取得與男性平等的投票權；而美國婦女則先在 1920 年國會通過憲法第十九項修正案後取得投票權。投票權的取得對女權或性別平等具有劃時代的意義；不但奠定女性和男性同等公民權的基礎，女性的投票權也象徵女性享有參與公共事務與政府決策權利的平等。這為後來的性別平等和女性追求公民權與公民身分平等的發展樹立重要的標竿，從此女性可以透過和男性相同的投票權而有平等的機會參與政治或參與政府公共事務的權利。

投票權的取得固然提供女性參政權的基礎，是女性參與政治的必要條件，固然重要，卻非充份條件。權利的行使需要物質條件和能量（capacity），例如投票權的行使，需要選民具有時間和行動的自由，一定的知識程度。女性要具備這些條件後，平等的參與機會才能落實到投票權實質的行使。然在父權性別意識型態規範下，傳統社會公私分離的性別分工模式下，女性被分派作為母職和照顧者的身分，大部份婦女的經驗和活動被侷限在私領域，長期被桎梏於照顧者身分而沒有自我的時間與行動的自由，也缺乏參與公共事務的自信。這些因素造成婦女跨越私領域，參與公領域的障礙，導致女性在獲得投票權之後，能夠真正行使投票權的婦女並不多，投票率低落，進一步強化當時主（男）流社會普遍認為女性缺乏對政治的興趣的偏見，更加作實了社會長久以來對女性不適合參與政治的刻板印象。

第二次大戰後，隨著戰後女性在教育機會、勞動參與和經濟能力的提升，並有第二波婦女運動組織積極的倡議與大力推動，1970 年代開始，西方女性的投票率逐步升高，並獲得顯著的進展。目前大部份民主國家，包括臺

灣，女性的投票率與男性不分軒輊，甚至稍高（參見表 1-1）；在投票行為模式亦出現所謂的「性別差距」：女性選民在議題、政黨、與候選人的偏好，呈現與男性不同的類型，顯示女性選民的自主性與獨立判斷，徹底擺脫早期政治學者和社會主流對女性缺乏政治判斷、獨立性和理性的偏見。

2. 女性政治代表權

相對於女性投票率的顯著提升，女性在政治決策參與的代表性在取得平等投票權後的半世紀，始終處於一個令人失望的水準。在大部份民主國家，女性的政治代表比例停留在 2% -10%水準；即使在所謂的民主先進的英美兩國，有很長一段時間，女性在國會的選舉始終很難打破 5%的障礙。臺灣由於憲法明訂選舉應有婦女保障名額的設置，以致婦女的政治代表比例在民意代表的選舉一直得予保持在 10% -15%的水平。（然，這與原本立法條文的四分之一（25%）女性保障名額的立意已有相當的落差了。）再者，隨著議會層級或決策權力位置的提高，女性代表比例會呈現遞減的現象；也就是立法層級愈高，女性代表比例愈低，女性政治代表與權力位階呈現負相關的現象。因此，在過去國會選舉制度尚未修改前，臺灣女性在區域立法委員的選舉的代表率通常在 8-12%；但在國民大會、省市議會和縣市議會，女性的代表率大致可以維持在 10% -15%（Chou，Clark，and Clark，1990：90-92，Table 5.1-3）。類似的情況也出現在西方民主國家，如在 1980 中期的德、法、英的地方議會選舉，女性的代表率分別在 12% -14%。在美國 1985 年的地方選舉，女性則有 15%的代表比例（Phillips，1991）。

此一情形直到 1980 年代，在北歐國家透過政黨自願性的採取「女性 40%代表」的配額制度，才有明顯改變。例如挪威勞工黨（Labor party）在 1985 年地方與中央選舉，引進保障 40%女性候選人的條款。這個措

施的引進大大提升了北歐女性在各級議會的現身（presence）和代表性（representation），在1985年後，挪威女性一舉拿下34.4%的國會席次，內閣閣員有44%（8/18）是女性；在地方議會，女性代表也占有31.1%的席次（Phillips，1991；彭渰雯，1999：表三）。

在臺灣，女性在各級議會的代表比例也與政治民主化與選舉制度改變有相當關係。在1989年後，隨著政治解嚴，政黨開放，民進黨的成立；在政黨競爭下，女性在地方選舉的代表席次也有明顯增加（周碧娥，1999：439，表11-1；彭渰雯，1999：表四）。另外，在1990年代中期，隨著政黨內部自願性規定（如民進黨1996年通過的，四分之一女性候選人的規定），選舉制度的改變，如2004年修憲通過的不分區代表女性名額不得低於二分之一的規定，都對於提升女性在決策過程的代表性有顯著的影響。而在內閣和行政首長比例的提升，則以在2000年臺灣選出第一位女副總統呂秀蓮，及當時第一任（唐飛）內閣有超過五分之一的女性閣員或首長為分水嶺，為臺灣女性參政寫下新的篇章（邱育琤與徐永明，2004：10，表三；黃長玲，2001：76，表一註）。

3. 女性參政理論

關於女性參政的理論，主要是聚焦在解釋女性代表不足的現象（women's underrepresentation）；這類理論試圖從女性的內在或個人層次與外在或結構層次，來解釋為何女性雖然有投票參政權，但在選舉代議政治的代表性卻很小；不但女性代表人數很少，代表率也很低的現象，也就是代表不足的現象。關於女性的低度參政，傳統的論點總是認為這是源自女性天生就對政治沒有興趣，不懂政治；同時政治被認為是污濁的、可怕的，因此女性沒有意願（也被禁止）涉入政治活動，以免被污染，不但較少投票，也不（可）熱衷政治事務。在1970年代之後，隨著婦運的發展，開

啟女性覺醒的同時，也鼓勵女性積極參與各種社會和政治運動，從此女性參與投票率逐漸逼近男性，這種說法已經失去說服力。1980 年代開始，女性主義政治學者提出替代理論（alternative theories），推翻傳統的女性內在或天生的性別差異的說法，試圖從社會和政治結構因素解釋女性嚴重的代表不足的現象，這些理論也被稱為「性別落差理論」（gender gap theories）。

(1) 社會化理論（Socialization theory）

社會化理論認為女性之所以在政治的參與出現明顯落差，即女性低度政治代表的表現，是源自男女社會化的差異，造就不同性別角色認同；女性角色認同被社會要求扮演被動、溫柔和依賴的人格特質和行為模式，而這些卻與政治講求競爭、積極和有主見的特質正好相反。因此女性之所以不願參與政治，並非她們天生如此，而是社會化的結果，導致她們不被鼓勵，對政治的涉入感較低，他們的性別角色特質也不適合於政治，不利於從事政治工作與參與公共事務（楊婉瑩，2007）。

影響女性參政的社會化過程可分為兩部份：一是孩童時期的社會化所形塑的性別認同；另一則是指成年時期的「再」社會化，就是成年後，隨著女性進入婚姻，家庭或職場，經由社會性別角色分工的經驗，再度強化孩童時期的社會化的性別角色，進而加深不利於女性在政治競逐的效果（Elshtain，1981；Kelly and Boutilier，1978；Sapiro，1983）。社會化除了形塑女性氣質不適合於政治要求外，建立在「男公／女私」為基礎的性別角色分工的社會規範，更將成年女性侷限在以母職為天職，以家庭為責任的框架，使得婚姻、家庭和母職成為阻礙女性參與政治深沉心理壓力和實際阻礙，造成女性參政特有模式。很多國內外的研

究都發現，與男性比較，女性參政有些共同特質：年齡較大（在完成母親的責任），需要得到家人的同意與支持（Chou，Clark & Clark，1992；Clark，Clark and Chou，1992）。

當然，女性也有可能在成年時期的再社會化過程中，經由意識覺醒，如參與婦運或閱讀女性主義，而達到「去」社會化的效果，進而促使他們對政治產生興趣，參與政治活動，最後成為政治女性。許多婦運領袖和從政女性多有類似經驗，因此，成年時期的社會化，特別是先「去」而後「再」的社會化，被認為是影響女性與政治更為重要的因素（Sapiro，1983）。總之，社會化是一個複雜與動態過程，其對女性的政治效應並非一成不變，而是互動與情境的，端視女性的社會處境（楊婉瑩，2007）。

(2) 社會資源論（social resources theory）

有別於「社會化論」著重在女性的人格特質，社會資源論將解釋女性低度政治代表的因素，聚焦在女性在政治資源不利的位置（楊婉瑩，2007）。所謂政治資源包括女性的社經地位，政黨支持，與選民態度。由於傳統社會化和父權文化性別意識型態的影響，女性不但受到教育的機會與水準較低，教育訓練的目的在於培養賢妻良母，專長領域也偏重在語言、教師、文書與照護等所謂傳統女性職業需求為主；然而這些領域和職業卻都不是培養從政人才的訓練場合。例如，在美國，律師身份與司法工作經驗才是男性政治人物的主要來源。

除了個人政治資源外，政黨的支持更是現代民主政治選舉最重要的資源。然而，政黨和利益團體的領袖，一向都是由男人主導，在傳統男公／女私的性別分工意識型態的影響下，以男性為主導的政黨通常認為男

性較適合政治，男性較有競爭力，當選機會較大。在臺灣，雖然政黨為了因應婦女保障名額的設置，必會提名女性，但是通常只有一名婦女保障名額，政黨因此不願提名超過一名女性候選人，以確保其他男性候選人最大的機會。所以，由於政黨男性優勢，婦女保障名額從原來被設定為保障婦女代表的地板變成限制女性代表的天花板，就是一個很好的說明（Chou，Clark，and Clark，1990；Chou and Clark，1994）。換句話說，資源論認為女性代表之所以嚴重不足，乃是因於「男性陰謀論」，是男性主導的政黨對女性參選的歧視及不公平對待，在提名和資源配置給予不對等待遇的結果，並非女性缺乏能力或競爭力而造成的。

除了政黨內男性的歧視外，選民的歧視或不信任感也是女性進入政治或參選時必須面對的、在政治資源上不利的情況。由於受制父權社會對女性角色和能力的偏見，在過去選民不論男女，普遍認為女性較不適合擔任政治工作，對女性政治人物抱持負面印象，這樣的選民偏見不但造成女性參選時，在爭取選民認同與選票上困難度較高，得票不易，而且也會進一步導致女性在爭取政黨提名時必需面對與克服的阻力更大（洪秀菊，1985）。

總之，資源論認為造成女性低度政治代表的因素，一方面主要來自教育訓練和職業經驗，並未提供有利他們進入政治的資源，並未為他們進入政治作充分準備；同時他們還要得到配偶的認可，家庭的支持或至少諒解。此外，他們還要面對政黨在提名過程的抵制和選民對女性與政治負面刻板印象的歧視。反之，進入政治的女性，通常需要經過「去」社會化與「再」社會化的過程，克服進入的門檻，進入非傳統女性的教育和職業領域，不但起步落後，也需要較長時間累積貯備進入政治領域的資

源；同時在進入政治領域後，仍然可能受到優勢性別的排除或主流媒體不友善的看待。

(3) 政治結構論

政治結構和選舉制度的設計是限制女性政治代表的另一重要結構性因素。在民主國家的選舉，現任者優勢（指政治職位現任者擁有最大政治資源分配權與高知名度的優勢）被公認是影響選舉結果最重要的因素。長期以來，女性都被排除在政治代表之外，男性獨佔現任者優勢的效果，可想而知，就是獨厚男性，造成女性持續處於劣勢位置，鞏固了男性絕對優勢與女性在政治代表嚴重不足的關係，要打破這個惡性循環，需要長期努力及積極措施的介入。

選舉制度的設計是另一個影響女性政治代表的因素。選舉制度在選區規劃、代表名額的規劃與投、計票方式皆會對女性或其他少數族群參與選舉的表現產生影響。當選舉是採一選區多席次的方式（即複數選區單記非讓渡投票制，SNTV-MMD）時，通常政黨與選民會比較願意提名與支持女性候選人，通常女性比較有機會當選；反之，當選舉是採單一選區多數制（即贏者全拿，winner-takes-all）席次選區方式時，通常是對女性最不友善的；不但女性不易被提名，選民也較不願意將唯一的代表權託付給女性；這樣的情形不但在西方民主選舉中出現，在我國選舉發展過程也屢屢出現（黃長玲，2001）。例如，相對於民意代表的（一選區多席次選舉），女性民意代表約有 10%～ 15%的代表率；縣市長選舉是一選區單一席次，女性就要等到 1982 年才出現第一位省轄市長，有「媽祖婆」之稱的嘉義市長許世賢；1983 年接著出現第一位女性縣長：嫁入政治世家的高雄縣長余陳月瑛（彭渰雯，1999）。

最後，相對於區域代表，比例代表（proportional representation）的選舉制度對女性參與政治是有利的（Phillips，1991；黃長玲，2001）。不同於區域代表，比例代表的席次是根據政黨得票數多寡計算，而取得一定的代表數。在政黨競爭的壓力下，各政黨為了強化對選民的說服力，通常在政黨不分區名單內需要納入女性（或少數族群）候選人，增加其選民涵蓋面與多元代表的合法性。在這種選舉制度，女性不是單獨競選，不需獨自面對選民對女性候選人的疑慮或不信任；而政黨在多元代表宣稱的前提下，也較願意納入女性在政黨不分區名單，以擴大選民認同的光譜。當然，在比例代表制度，政黨名單的排名次序是取得代表身份的關鍵，因此女性是否能在比例代表制出列，端視其政黨在排名次序給予女性的支持而定。雖然如此，既有資料顯示，女性在實施比例代表選舉制的國家，尤其是北歐國家，其政治代表率呈現顯著的改善，普遍高於非代表制國家（黃長玲，2001：表二；Quota Project，2015）。

1-2 國內、外推動性別平等政策具體措施與其效益

(一) 國際具體措施

除了臺灣特有以憲法規範「選舉設有婦女保障名額」來保障女性參與政府公共事務權力的基礎外，近年來，為了改進婦女在政治決策代表性不足的窘境，世界各國逐漸採取不同的積極措施，透過立法或由政黨制訂內規，以不同的途徑，或增加女性被提名參選機會或保障選舉結果的性別代表性，達到提升性別政治平等的目標。表 1-2 及表 1-3 針對當前世界主要地區國家關於「性別配額」積極措施進行扼要說明，並按不同辦法分類，同時提供各國目前的女性國會代表比例，作為比較與參考。

表 1-2　歐洲國家國會選舉中的選舉配額使用情形

(1) 立法保障

國家	國會女性議員比例	選舉配額的形式	相關規定
比利時	40%	立法保障	候選人名單中任一性別的候選人數不可高於另一性別。名單前兩名候選人性別不可相同。
	罰則	違反規定之候選名單將不被選舉機關受理。	
西班牙	37%	立法保障 亦有政黨自訂	每五席次中，任一性別需高於 40%且低於 60%。 主要政黨皆有 40%之單一性別門檻。
	罰則	退回候選名單。	
葡萄牙	33%	立法保障	任一性別比例至少三分之一。
	罰則	罰金。	
波蘭	20%	立法保障 亦有政黨自訂	35%女性配額。
	罰則	候選名單不能註冊。	
法國	19%	立法保障（選舉法與憲法） 亦有政黨自訂	政黨要設立促進男女平等參選的機制。 社會主義黨（Socialist Party）：女性配額 50%。
	罰則	在國民議會（下議院）的名單違反會處罰款，在參議院（上議案）的名單違反將無效。	

國家	國會女性議員比例	選舉配額的形式	相關規定
希臘	17%	立法保障 亦有政黨自訂	候選人名單至少三分之一為女性。 泛希臘社會主義運動黨（Pan-Hellenic Socialist Movement）：規定40%需要為女性。
斯洛維尼亞	16%	立法保障 亦有政黨自訂	任一性別比例不得低於35%（過渡期間為25%）。 社會民主黨（Social Democrats）：規定女性配額40%。 自由民主黨（Liberal Democracy Party）：1998年起女性配額25%，並在每次選舉逐次提昇3%以達成40%。
	罰則	退回候選名單。	
愛爾蘭	14%	立法保障	2012修正「政黨與性別均衡法」（Political Parties and Gender Balance of the Electoral Act）規定：各政黨候選人名單任一性別比不得低於30%；在修正後七年內提升到候選人名單任一性別比不得低於40%之目標。
	罰則	不符合規定的政黨，補助款減半。	

(2) 政黨自願訂定辦法

國家	國會女性議員比例	選舉配額的形式	相關規定
瑞典	47%	政黨自訂	社會民主黨（Social Democratic Party）：拉鍊系統（任一性別候選人需要交替出現於名單）。 左翼黨（Left Party）和綠黨（Green Party）：皆規定 50%性別配額。 溫和派聯合黨（Moderate Party）：規定歐洲議會的候選人名單前四位要包含兩男兩女。
荷蘭	41%	政黨自訂	勞工黨（Labour Party）：基本上採取男女交錯安排，但年齡或族裔也是考量因素。
芬蘭	40%	政黨自訂	
挪威	38%	政黨自訂	社會主義左翼黨（Socialist Left Party）：任一性別比例不得低於 40%。 挪威勞工黨（Norwegian Labour Party）：候選人名單任一性別至少 40%，且前兩名需包含不同性別各一名。 中央黨（Centre Party）：候選人名單任一性別至少 40%。 基督教人民黨（Christian People's Party）：候選人名單任一性別至少 40%。

國家	國會女性議員比例	選舉配額的形式	相關規定
德國	33%	政黨自訂	基督教民主聯盟（Christian Democratic Union）：女性配額 33%。 德國社會民主黨（Social Democratic Party of Germany）：任一性別至少 40%。 聯盟 90 / 綠黨（簡稱綠黨）（Alliance ‘90/ The Greens）：女性配額 50%。 左翼黨（The Left Party）：提名名單的前兩名與第三名之後的每隔一名必須為女性。
	罰則	基督教民主聯合的規定是如果不合性別平等，則需從新進行黨內初選。	
奧地利	28%	政黨自訂	綠黨－綠色替代（The Greens-Green Alternative）女性配額 50%。 奧地利人民黨（Austrian People’s party）：女性配額 33%。 奧地利社會民主黨（Social Democratic Party of Austria）：女性配額 40%
瑞士	28%	政黨自訂	瑞士社會民主黨（Social Democratic Party of Switzerland）：女性配額 40%。
英國	22%	政黨自訂	自由民主黨（Liberal Democrats）：2001 提名 40%女性候選人，2005 在安全名單中提名 40%女性候選人。1999 歐洲選舉採用拉鍊系統，但 2002 則無。 勞工黨（Labour Party）：在安全名單安排 50%的全女性名單。

國家	國會女性議員比例	選舉配額的形式	相關規定
捷克	22%	政黨自訂	社會民主黨（Social Democrats）：政黨推薦名單 25%需為女性。
	罰則	政黨內部對於不符合的名單具有補正機制可以修改名單。	
義大利	21%	政黨自訂	民主黨（Democratic party）：規定候選名單 50%為女性且必須交替出現。
匈牙利	9%	政黨自訂	匈牙利社會黨（Hungarian Socialist Party）：候選名單 20%為女性。 匈牙利 LMP 黨（Politics Can be Different）：規定在國民大會與歐洲議會的候選人名單順位安排上，同一性別重複上限為兩次。

(3) 無保障

國家	國會女性議員比例	選舉配額的形式	規定	罰則
丹麥	37%	無		

資料來源：1. 歐洲委員會網站（European Commission's Network to Promote Women in Decision-making in Politics and the Economy），研究報告（The Quota-instrument: different approaches across Europe）第十頁之附件（Annex1-Use of electoral quotas in politics（national parliament's elections；

2.Quota Project 網站 http://www.quotaproject.org/searchDb.cfm 各國資料；

3.Quota Project 網站 http://www.quotaproject.org/systemParty.cfm?region=50 歐洲國家各政黨資料；

4. 由研究者編製。

表 1-3　亞洲國家國會選舉中的選舉配額使用情形

國家	國會女性議員比例	選舉配額的形式	相關規定
印度	11%	無	
日本	13%	無	
韓國	17%	立法保障亦有政黨自訂	選舉法規定不分區名單 50%，區域選舉 30%。 新國家黨（Grand National Party）：女性配額 30%。
	罰則	違反之名單無效。	
新加坡	24%	無	
菲律賓	27%	政黨自訂	加布娜拉婦女黨（Gabriela Women's Party）：由 250 婦女團體聯合的政黨，推出全女性候選人名單，2004 年獲得 3.7%支持率。 菲律賓民主社會主義黨（Philippines Democratic Socialist Party）：女性配額 25%。
馬來西亞	10%	無	
泰國	15%	政黨自訂	民主黨（Democrat Party）：目標是 30% 的女性候選人

資料來源：1.Quota Project 網站 http://www.quotaproject.org/searchDb.cfm 亞洲各國資料；
2.Quota Project 網站 http://www.quotaproject.org/systemParty.cfm?region=42 亞洲國家各政黨資料；
3. 研究者編製。

(二) 國內具體措施

1. 法律規範：「婦女保障」名額

我國對女性參與政治的保障是以憲法的規定為基礎，除了明訂女性有平等的投票權與被選舉權外，主要是以選舉的結果，當選者應有女性保障名額來規範。我國選舉制度中有關婦女保障制度之起源，可以追溯到 1946 年制憲國民大會召開之前，由當時的中國國民黨中央黨部婦女運動委員會與制憲國民大會女性代表的積極佈署與倡議，成為當時社會輿論關注的焦點，在制憲國民代表大會中，雖然由女性代表提出的四分之一（25%）婦女保障名額的提案未被採納入憲，但最終通過的憲法，於第 134 條中明文規定：「各種選舉，應規定婦女當選名額，其辦法以法律定之」，這就是通稱之「婦女保障名額」制度。換言之，有關我國婦女在被「選舉權」上所設置的「婦女保障名額（the reserved-seats system for women）」，是經由憲法所保障的，也就是說，女性政治平等的基礎位階甚高。目前世界各國的婦女保障名額大多是以「法律」或立法的形式出現，或以法規命令或行政規則來規範，以憲法與法規的制度同時規定婦女保障，可說是我國選舉制度的一個特點。關於婦女保障名額的規定，隨著臺灣民主進程，歷經數次修憲與政府改造之後，有過幾次重大改變。其中以立委選舉增設比例代表制及廢除國民大會影響最大，各有利弊。前者隨著不分區代表的增設，同時規定「政黨當選名當中婦女不得低於二分之一」；此一性別比例原則的條文可說是最有利提升女性在立委席次的措施，而後者則使女性因國代的廢除而喪失婦女團體在國會代表的機會。目前，在中央民意代表之婦女保障名額方面，主要規定於憲法（第 134 條）及憲法增修條文（第 4 條）之中；在地方民意代表之婦女保障名額方面，主要規定於地方制度法（第 33 條）之中；至於保障名額的機制與執行則由「公職人員選罷法」來規範。表 1-4 詳列相關條文與規定。

表 1-4　臺灣關於女性參與選舉積極措施：婦女保障名額相關規定

(1) 中央層級法律相關規定

憲法

第一三四條	
民國 35 年 12 月 25 日制定	各種選舉，應規定婦女當選名額，其辦法以法律定之。

憲法增修條文

立法院（僅列出選舉產生方式之相關條文部份）

第四條（立法委員之選舉）	
民國 93 年 08 月 23 日修正	立法院立法委員自第七屆起一百一十三人，任期四年，連選得連任，於每屆任滿前三個月內，依左列規定選出之，不受憲法第六十四條及第六十五條之限制： 一、自由地區直轄市、縣市七十三人。每縣市至少一人。 二、自由地區平地原住民及山地原住民各三人。 三、全國不分區及僑居國外國民共三十四人。 前項第一款依各直轄市、縣市人口比例分配，並按應選名額劃分同額選舉區選出之。第三款依政黨名單投票選舉之，由獲得百分之五以上政黨選舉票之政黨依得票比率選出之，各政黨當選名單中，婦女不得低於二分之一……婦女候選人少於應分配之婦女當選名額時，視同缺額。

公職人員選舉罷免法

第六十八條	
民國 96 年 11 月 06 日修正	地方公職人員選舉，其婦女當選人少於應行當選名額時，應將婦女候選人所得選舉票單獨計算，以得票比較多數者為當選；其計算方式，依下列規定。但無婦女候選人者，不在此限： 一、直轄市議員、縣（市）議員、鄉（鎮、市）民代表選舉，在各該直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）劃分選舉區時，各該選舉區開票結果，婦女當選人不足各該選舉區規定名額時，應將該選舉區未當選婦女候選人所得票數，單獨計算，以得票較多之婦女候選人，依序當選。 二、原住民直轄市議員、平地原住民、山地原住民縣（市）議員、平地原住民鄉（鎮、市）民代表選舉，婦女當選人不足規定名額時，應將各直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）選舉區未當選婦女候選人所得票數單獨計算，相互比較，以得票數較多之婦女候選人於其選舉區之當選名額中依序當選。

資料來源：立法院法律系統網站 http://lis.ly.gov.tw/lglawc/lglawkm，憲法、憲法增修條文及公職人員選舉罷免法之立法歷程，由研究者製表。

(2) 地方層級法律相關規定

地方制度法

第三十三條（議員及代表之產生、任期、人數及就職規定）	
民國 99 年 01 月 18 日修正	第五項 各選舉區選出之直轄市議員、縣（市）議員、鄉（鎮、市）民代表名額達四人者，應有婦女當選名額一人；超過四人者，每增加四人增一人。

第三十三條（議員及代表之產生、任期、人數及就職規定）	
	第六項 直轄市、縣（市）選出之山地原住民、平地原住民名額在四人以上者，應有婦女當選名額；超過四人者，每增加四人增一人。鄉（鎮、市）選出之平地原住民名額在四人以上者，應有婦女當選名額；超過四人者，每增加四人增一人。

資料來源：立法院法律系統網站 http://lis.ly.gov.tw/lglawc/lglawkm，地方制度法之立法歷程，由研究者製表

2. 政黨自願性積極措施：候選人提名性別比例原則

候選人提名的「性別配額」或「性別比例」規定除了政府以法律來規範外，另一個有效提升女性政治代表性的做法是透過政黨的內規，藉由政黨在各自提名的辦法，設置「女性配額」或「女性比例原則」的規定，增加女性參選的機會。在當代民主國家的選舉，政黨的支持是影響選舉結果的關鍵因素，因此，女性若能確保在政黨內被提名的公平機會，無疑是落實他們參與機會基礎的公平，對提高女性的代表率有直接影響。過去的研究指出，以往女性參政低落的原因之一是在他們缺乏被提名的機會，即低提名率，而非在他們的當選率（Chou，Clark and Clark，1991；黃長玲，2001：表三）。目前國內主要兩大政黨，國名黨與民進黨，都在其各自的提名辦法，設有女性配額或性別比例原則的規定（表 1-5）。

在國民黨方面主要是在全國不分區及僑居國外國民立法委員選舉提名辦法：規定「前項建議提名名額每二人，應有婦女保障名額一人」（第六條）及「提名遺缺，……其屬於婦女保障名額者，由女性被提名人依次遞補之。」（第八條）雖然規定如此，提名程序設有特殊情形，「但與友黨協商提名之名單及其排名順序，經報請主席核定後確定，不再對被提名人個別行使同意

權。」最後仍然規定，經行使同意權後之提名名額，應有僑居國外國民至少一人，每二人應有婦女保障名額一人。唯考察國民黨在最近一次（2015）立委選舉不分區提名名單的排序，卻發現有些落差，例如排名第五、六位皆為男性候選人。

民進黨則在「性別比例原則」提名有較完備的規範與積極的措施。在政黨比例代表（包括全國不分區代表及僑居代表）這類公職候選人部份，規定「提名總額中每兩名應有一名女性」（第十三條）。也就是說，隨著公職人員選罷法的修改，設有不分區代表的二分之一「女性當選配額」的規定後，在不分區立法委員選舉提名時，每兩名候選人需有女性一名。這與「性別配額」制度一般通稱的「拉鍊制度」（zipper system）類似，也是提升女性在代議政治代表性最有效的積極措施。另外，在區域立委選舉的提名，規定「各類公職之各選區提名名額中，除第二類公職全國不分區及僑居國外國民外，每四名至少應有一名女性。」（第八條）同時並規定「有女性提名名額，其當選提名人少於應提名名額時，應將女性候選人之總得票比率單獨計算，以總得票比率較高者為提名人選。」（第 39 條）。然而，這個規定雖然立意積極，在區域立委選舉採用「單一選區兩票制」的選舉辦法後，每一選區只選出一位代表，這個「婦女保障（提名）名額」的實質效用相對不大。

表 1-5　國內主要政黨候選人提名之性別比例原則相關辦法

政黨候選	相關條文
中國國民黨黨員參加全國不分區及僑居國外國民立法委員選舉提名辦法	第六條 中央委員會成立提名審查小組，由有關單位主管及相關同志組成之，秘書長為召集人，就推薦或登記名單之人選進行資格審查後，依類別分業對象及本辦法第四條之規定研擬建議提名名額、名單提報中央提名審核委員會。 前項建議提名名額每二人，應有婦女保障名額一人。 第八條 中央提名審核委員會審核通過之建議提名名額、名單及排名順序，提請中央委員會全體會議對被提名人個別行使同意權後，報請主席核定。被提名人如經中央委員會全體會議出席人二分之一以上不同意者，取消其提名。但與友黨協商提名之名單及其排名順序，經報請主席核定後確定，不再對被提名人個別行使同意權。 前項經行使同意權後之被提名人，在辦理候選人登記前，如有第三條之情事者，應經簽報主席核定後，撤銷其提名資格。 第一、二項所遺缺額，由被提名人名單按順位依次遞補之；其屬於婦女保障名額者，由女性被提名人依次遞補之。 中央提名審核委員會得提候補名單及候補排名順序，提請中央委員會全體會議核備。 經行使同意權後之提名名額，應有僑居國外國民至少一人，每二人應有婦女保障名額一人。

政黨候選	相關條文
民主進步黨公職候選人提名條例	第八條 中央黨部、縣市黨部在接受登記前應決定各選區之提名名額。 各類公職之各選區提名名額中，除第二類公職全國不分區及僑居國外國民外，每四名至少應有一名女性。 第十三條第二類 公職候選人其中政黨比例代表（包括全國不分區代表及僑居代表），其產生方式如下： 一、由提名委員會提名產生，名額、名單及排序由提名委員會提出，由中央執行委員會出席總數三分之二就全案為通過或不通過之決議。提名委員會由黨主席提名七至九人，經中央執行委員會同意後組成，提名委員會成員不限本黨籍人士。提名委員會由黨主席主持，被提名人應對本黨黨綱有深切認同，並對本黨及社會具有明顯貢獻者為限，不受第六條第一項入黨期間之限制。 二、提名總額中每兩名應有一名女性。 三、提名總額中得含一名（或以上）之僑選代表。 四、提名總額中得含一名（或以上）之原住民代表。 五、曾連續擔任兩任政黨比例代表者，其次任不予提名。 經提名之本黨政黨比例代表候選人，應接受中央黨部指派，全力為本黨候選人助選，闡揚黨章、黨綱與行動綱領，並為黨所作成之決策進行辯護，並繳交一定款項。

政黨候選	相關條文
民主進步黨公職候選人提名條例	經提名之本黨政黨比例代表候選人，應接受中央黨部指派，全力為本黨候選人助選，闡揚黨章、黨綱與行動綱領，並為黨所作成之決策進行辯護，並繳交一定款項。 政黨比例代表立法委員職務行使辦法，由中央執行委員會另定之。
公職候選人提名條例施行細則	第三十九條 各候選人依提名產生方式之得票比率加計之總數，即為各該候選人提名初選之總得票比率。 公職人員提名初選，除另有規定外，以各候選人之總得票比率依高低順序排名決定提名人選；總得票比率相同而超出提名名額者，辦理提名黨部應於投票日後三日內，以公開抽籤決定之。但經協調產生提名人選者，得不舉行抽籤。 公職人員提名初選，依本條例第八條第二項規定，有女性提名名額，其當選提名人少於應提名名額時，應將女性候選人之總得票比率單獨計算，以總得票比率較高者為提名人選。

資料來源：1. 中國國民黨網站 http://www.kmt.org.tw/2015/10/blog-post_345.html；
2. 民主進步黨網站 http://www.dpp.org.tw/history.php；
3. 由研究者製表。

1-3 引導策略思考與創新做法

女性長期被排除在政治決策過程之外的現象是歐美第二波婦運女權運動者與女性主

義者批判的重點。女權運動和女性主義者主張：民主政治的基礎是建立在全民參與（popular control）和公平代表（fair representation）兩個原則（Phillips，1998）。當政治決策的代表權長期為社會的單一性別的成員（男性）壟斷，而構成社會半數的另一性別，女性，卻只在決策過程佔有微不足道的代表性，就是違反民主的平等與公義原則；更有甚者，此一現象長期以來，沒有太多改善，「性別政治權力落差」持續存在，這是不符合民主政治的合法性和公義性，也不是好的治理，更是對女性人權缺乏保障。因此，女性主義者一方面從理論層次挑戰平等的概念，另一方面透過婦運的組織與動員，強烈要求政府和政黨採取積極措施，以求有效改善性別政治權力的不平等，強化民主治理的公平性和合法性。在理論方面，女性主義政治學者提出「女性代表」理論，在政策措施則提出「性別配額制度」的積極措施。

(一) 女性代表權

女性代表權（women's representation）包含兩個主要的問題：「女性為何需要參與政治？」與「政治決策需要納入女性嗎？」。關於這兩個問題，女性主義者由兩方面論證：一是關於民主政治哲學基礎；二是關於民主政治現實效果。

1. 代議政治的兩個基本假設

民主政治的代議制度是建立在兩個基本假設：民意控制（Popular control）和公平代表（Fair representation）；前者指公民普遍參與，也就是現代民主國家，隨著投票權的普及，包括女性投票權，而達到全民參與；後者則是指社會各組成群體在政治決策要有同等的代表。同等代表是個複雜的概念，包含兩個層次意義：一是「描述性代表」（Descriptive Representation）的說法（Pitkin，1967）。當全民的參與是平等時，政治代表的組成就要反映（mirror）社會既有選民群體的組成；因此，當政治決策過程有任何組成群體被排除時，會造成政治決策的過程與產出

（output）的扭曲，進而導致對民主政治是否符合正義原則的疑慮。在理論層次上，根據「描述性代表」原則，當代議的立法機構代表組成的比例與整個社會選民群體的組合比例比較，兩者比例若相符，則立法議會能符合鏡映（mirror）的假設，有如小型的社會，各選民群體的利益皆被代表，被納入決策過程，這樣才能為民主政治的代議制度提供重要合法基礎。（當然這也假設各群體的代表都有同等傳達各自主張和利益的能力，才能確保每一群體感受到同等被代表。）

同等代表的第二層次是「象徵性代表」（symbolic representation）。這個論點從政治現實主義提供性別平權另一主張；認為現代民族國家是高度異質社會，並沒有所謂的透明的或明顯的「公共利益」（public interest）；只有多元的、衝突的利益必須被肯認與平衡。在這種情況下，政治菁英的組成具有顯著的社會意涵，政治代表的組成象徵選民群體利益的納入與排除，也就是「公共利益」是否「公共」的精神。因此，當這個組成出現排除某些群體時，（而且還是長期被排除）這個排除會強化這些群體劣勢處境，同時造成其主張被排除在社會公共利益的範圍內。

2. 積極措施的意義

性別化權力與女性觀點：「為何女人是積極措施的對象？」「女人在政治上有何特別重要關聯性？」「當社會組成的分類有許多可能的標準，為何在考慮公平代表時，獨衷性別？」關於性別是重要社會分類範疇，女性具有特定政治關聯性的論點，當代女性主議理論已有相當論述：自由主義論者提出公私領域分界，社會主義論者強調性別勞動分工，基進女性主義立基在性慾（sexuality）的權力關係，這些不同派別的理論，從不同的基礎在在指出：性別是建構為社會階序關係的重要根據；女性因為被分配在私領域，以家庭為主要範圍，被賦予擔任生育和養育等再生產的工作；然，

再生產勞動卻被排除在社會生產與市場交換價值之外，使女人變成經濟的依賴者；同時受到父權文化對女人性的壓迫，性只為生殖而非自主。相對於「公領域的男人」，「女人是私領域的」，但公優於私；男人是生產，女人只有再生產；生產有價值，再生產沒有價值；相對於男性的「自我」，女人是「他我」，自我是主體，他我是客體；前者是第一性，後者是第二性。女人不但在社會位階關係處於弱勢，也是第二性！處於邊緣的社會位置和被壓迫的生活經驗形塑女性對權力結構和政治獨特的立場和觀點，即所謂的「女性主義立場論」。這是與處於優勢位階男性的政治關注，利益和觀點不同的（Young，2000）。在臺灣研究中，也被觀察到類似現象：女性議員跟男性議員在對保障名額制度，政治意識型態和女性政治表現就有很不同看法，相較男性同僚，女性議員通常自認：較有自由傾向，對女性的政治能力相對肯定，也認為女性在政治上比較誠實，較不受利益團體影響，較注重人際關係和投入較多；對於男性議員認為女人不夠政治的看法，也持相反意見（Chou，Clark，Clark 1991：150，表 8.7；1993；唐文慧與王怡君，1999）。

（二）性別配額（Gender Quota）與女性利益

「女性作為一個群體，是否有共同的、獨特的利益，而需要特定的代表？」首先，女性作為社會組成的一個群體，的確並非同質的，女人之間是有差異的；但是作為一群體，與社會優勢的主流男性相比，女人的劣勢卻是共同的（儘管她們之間的地位是有差異的）。所以，權力是性別化的。其次，女性不會有共同的、一致的利益或觀點，不是重點，並不是構成推翻利益性別化論點的基礎。以墮胎為例，雖然不是所有的女人都選擇生育，但是關於懷孕與墮胎的選擇權，男人和女人的利益確有根本的差異；因此，女性獨特利益的成立不是建立在女人有一致的利益，而是建立在男性與女性利益的差異。最後，由於女性長

期被排除在政治決策代表之外，以致女人和社會對何謂「女性利益」缺乏公開表述的機會，也沒有清楚的認知。傳統以男性為主的政治代表對於代表女性利益通常意願不高，也沒有能力與合法性。在這種情況下，唯有透過利益關係人的女性擔任代表，進入政治決策，女性的利益才能清楚地被表述與有效地被納入公共利益的光譜（Sapiro，1981）。總之，假如女性的利益被承認是獨特的、不同於男性的；女人的利益，就必然只有女人能夠代表；因此，「同等代表」就必須納入女性，而且其比重要符合其社會組成比例，也就是「性別配額」的意義，透過對弱勢性別提供一定配額（40%比例）來確保其利益得到實質的代表。

（三）性別配額制度的實施

「性別配額」制度在提升女性代表權的措施內涵上可分為三種不同形式：保障當選名額、立法規定政黨提名及政黨自願性提名配額。關於女性代表權採取積極措施的呼籲，首先在北歐國家的政黨得到回應：1970 年代初，瑞典和挪威等國的政黨，開始在黨內選舉採取「40%女性代表配額」原則；並在 1980 年代落實在選舉提名，由政黨自願將此「40%任一性別代表率」的原則擴展到政黨在國會層次的選舉：挪威勞工黨（Labor party）在 1985 年地方與中央選舉，引進保障 40%女性候選人的條款。這個措施的引進大大提升了北歐女性在各級議會的現身（presence）和代表性（representation），在 1985 年後，挪威女性一舉拿下 34.4%的國會席次，44%（8/18）內閣閣員是女性，在地方議會，女性代表也占 31.1%的席次，挪威女性成功地現身在政治決策權力的表現，成為世界各國女性爭取政治權力平等樹立新的標竿（Phillip，1991；1998）。（我國所採舉的相關措施請見前節。）

目前國際對於性別配額制度倡議的創新做法以「配額計畫：女性配額全球資

料庫」（Quota Project：Global Database of Quotas for Women）為最顯著（www.quotaproject.org）。這是由「國際民主與選舉協助組織」、（International IDEA）瑞典斯德哥爾摩大學（Stockholm University）與「國會聯盟」（Inter-Parliamentary Union）共同贊助，收集與建立各國關於性別配額制度的辦法與女性在國會代表比例的資料庫，推動性別配額制度，達到性別政治平等。另外在歐盟性別平等委員會（EU Commission on Gender Equality）與歐洲性別研究所（European Institute for Gender Equality）也分別將「政／決策參與性別平等／衡」納入其未來三年（2016-2019）的工作計畫：（EU）Strategic Engagement for Gender Equality，2016-2019。

（四）性別配額的正面效益

北歐國家的經驗，透過政黨自願性的採取「女性 40%代表」的配額制度，明顯地提升女性在國會和地方議會的代表，這個成果為「配額制度」的有效性，提供了具有說服性的有力根據，特別是在比例代表制的選舉制度，這樣的積極措施效果更為顯著；並在理論層次，賦予「性別政治平等」的意義新內涵：從此女性爭取政治平等時，平等應同時涵蓋兩個方面：形式的，參與機會，投票權的平等；實質的，投票結果，代表性的平等。換句話說，性別政治平等要同時包括權利與權力兩個面向，平等才是完整和公平的。不僅如此，女性主義基於性別觀點，對傳統「政治平等概念」的挑戰，更為當代民主理論的多元論述作了許多重要貢獻。

（五）平等與性別正義

由女性立場對民主政治「同等代表」的討論隱含女性主義關於平等概念一個重要的觀點；那就是對平等的闡釋需要放在社會脈絡來界定；不論平等指涉的是

參與投票機會的相同或參與決策代表性的公平，只有當弱勢群體（如女性或少數族群）在社會結構位置的差異和權力劣勢地位被充份考量；其不同於優勢群體的觀點，利益和意見能被納入政治決策或代表；這樣的平等才是公平和正義的。反之，若是將平等只從抽象概念來看待，將之抽離於「性別不平等」的現實社會脈絡，只強調待遇平等，相同參與的機會，導致選舉結果在民主國家卻屢屢出現代議政治長久以來都由社會優勢群體；特別是男人，白人／漢人，和上層階級群體壟斷的窘境。在現代民主國家講求多元聲音與異質價值的時代，一個政治決策的代表組成必然也要適當地反映社會不同群體的利益的現身（presence），才是公平與正義的。

1-4 未來展望與結語

(一) 採取積極措施，是近年來全球性的趨勢

採取積極措施，有效提升女性參與政治的機會與代表性，是近年來全球性的趨勢：這樣的發展與聯合國在 1979 年通過「消除對婦女一切形式歧視公約」（CEDAW），1995 年第四屆聯合國世界婦女大會決議，將提升女性國會議員的代表性列為優先討論的議題，要求各會員國的女性國會議員比例應達 30%，有相當關係。目前已有超過 180 個國家遵循此一決議，積極促進與保障女性的政治參與。不過，在選舉制度上針對女性候選人，設置特定的配額、比例、或席次，以促進女性參與選舉的機會或政治代表性仍具有一定的爭議性，至今仍有不少民主國家，特別是美國，仍未在制度層面回應；不論政府或政黨至今尚未採取任何積極措施。

(二) 政黨自訂「性別配額」提名似表現較好

當前保障女性參與政治的積極措施辦法各異，保障效果亦不同：根據〈Quota

Project：Global Database of Quotas for Women〉的統計，各國在提升女性政治代表性的措施分為兩個途徑：1、「女性保留席次」（reserved seats）或「女性配額」（women quotas）立法：前者常見於非洲、亞洲和中東地區的國家，後者則以開發中國家，尤其是拉丁美洲國家為多。2、政黨配額（party quotas），由政府立法規定或政黨自願性訂定「性別配額」規則，在選舉提名時，保障一定比例（如 40%）任一性別的候選人。歐陸國家，特別是北歐國家的政黨，如社會主義黨或社會民主黨等，最常採取此一辦法。

至於實質保障效果，表 1-2 及表 1-3 的資料顯示，比較女性在國會的代表性，整體而言，政黨自訂「性別配額」提名似乎表現較好，尤其是在北歐國家。然而，這樣的觀察不宜過度解讀，任何制度的效果通常是許多因素造成。影響北歐國家女性相對平等的政治代表有賴許多社會結構和文化條件的支持，進而創造一個性別友善的環境，有利於女性參政的實現。關於這個複雜議題，後文會有進一步討論。

（三）我國婦女保障名額對保障女性參政尚有強化空間

我國以多重積極措施，保障與提升女性政治參與平等：首先，在憲法層次保障女性參與政治平等作為基礎，並以法律規定「公職人員選罷法」及「地方制度法」明訂，落實選舉結果的「婦女保障名額」。另外，透過選舉制度改變，配合憲法增修條文，明文規定各政黨不分區及僑民立委候選人當選名單中女性不得低於 1/2，並設有女性候選人不足額時視同缺額的「懲罰條款」。透過這正反機制的並用，達到鼓勵或誘導政黨自願訂關於政黨比例代表「性別比例原則」的提名條款，有效提升女性在國會席次的比例。

至於婦女保障制度的效果如何，總體而言，我國婦女保障名額對保障女性參政

的代表性確實發揮作用，尤其是在臺灣民主選舉發展的初期，確保了臺灣女性在地方議會有百分之十的代表性，這是難能可貴的民主成就（Chou，Clark，and Clark，1991）。隨著社會的發展與民主的成熟，婦女保障名額制度在晚近選舉的效果，出現變化，因選舉的層級與地區而有不同的保障效果（周碧娥，1999；彭渰雯，1999；黃長玲，2001）。根據過去選舉資料的分析有以下觀察：在區域立法委員選舉，在單一選區兩票制實施後，雖仍適用每四席保障一席女性的規定，但在近年來的區域立委選舉則只有一位女性參選人是因保障名額而當選，顯見此一制度在中央層級的保障效果並不明顯。在直轄市議員選舉方面，女性參選人靠保障名額而當選的人數也很少，可見此一制度在直轄市民意代表選舉的保障效果也不顯著。另一方面，婦女保障名額制度在縣市議員選舉和鄉鎮市代表選舉，對提升女性的代表而言，仍然重要，還有相當明顯的保障效果；不過，即便如此，女性候選人因此而當選的人數也有逐年下降之趨勢（莊文忠，2012：146-151）。女性保障名額的效用似乎與選舉地區的層級與都市化有一定的關係，在非都市化地區的農業經濟與傳統性別文化，女性參政仍然面臨較多的阻力！

（四）以「性別配額制度」替代婦女保障名額制度

由上述分析可知，婦女保障名額對保障女性參政的代表性確實發揮作用，尤其是在臺灣民主選舉發展的初期，確保臺灣女性在地方議會有百分之十的代表性，這是難能可貴的民主成就，更為日後臺灣女性參政平等奠定重要基礎。然而隨著民主深化，性別平等意識的提升，此一性別平等積極措施亦應與時俱進。在名稱上，若將憲法規定的「婦女保障名額」（並以法律明訂保障名額的辦法）及關於政黨不分區代表「性別比例原則」提名規定，三者統合，並稱之為「性別配額」制度（gender quota system），在概念上可以更貼切的表達「gender quota」的立意，也符合當前性別平等與多元共治的理念輿論述，

在政策上也可以與多數民主國家的制度接軌，符合全球潮流。在具體做法上，除了在政黨提名維持 40%的性別比例原則的規定外，或可將現行的地方制度法關於「婦女保障名額」由規範性的四分之一（25%），「每滿四人，需有一人」）修訂為「不得低於」（或「至少」）25%的「女性配額」代表比例；當然，若能進一步將婦女在各層級議會代表的配額提高至三分之一（33%），將更有助於達到婦女在各級政治決策與領導的參與和性別實質的平等；這樣的目標也符合 2005 年聯合國婦女促進署提出的「政治決策過程（特別是關於政治參與與領導）的性別平等」的呼籲（http://www.un.org/womenwatch/daw）。若此，再配合目前行政院婦女權益促進委員會積極推動「行政院各部會所屬委員會單一性別委員比例達三分之一」之政策，行政與立法部門同步採取 1/3「單一性別配額」將可彰顯政府「性別平等」立場一致，宣示落實女性平等參與政府公共事務平等政策的承諾，我國的性別主流化政策將更臻完善了！

■ 參考文獻

邱育琤、徐永明（2004）。「『新』政府，『舊』官僚？：中央政黨論替與行政菁英的流動」，公共行政學報，12，1-40。

周碧娥（1987）。臺灣地區婦女政治參與的變遷。社區發展季刊，37，13-25。

周碧娥（1999）。臺灣婦女與政治：1985-1994。載於王雅各（主編），性屬關係（上）（334-370）頁。臺北市：巨流。

洪秀菊（1985）。嘉義新營選民對婦女參政態度之分析。載於婦女在國家發展過程中的角色研討會論文集（557-614 頁）。臺北市：臺大人口研究中心。

范雲、徐永明（1993）。被發現的臺灣婦女選民。「選舉行為、憲政秩序與政治變遷學術研討會」，臺北市。

唐文慧、王怡君（1999）。女性參政者之角色扮演與政策議題一以一九九八年立法委員選舉為例，國立政治大學社會學刊，29，75-114。

梁雙蓮、朱浤源（1993）。從溫室到自立—臺灣女性省議員當選因素初探 1951-1989。近代中國婦女研究，91-124。

莊文忠、鄭夙芬、林瓊珠（2012）。我國選舉制度婦女保障名額之研究。行政院研究發展考核委員會委託研究報告（編號 RDEC-RES-100-008）。臺北市：研考會。

彭渰雯（1999）。一九九九臺灣女權報告：參政篇。臺北市：東吳大學張佛泉人權研究中心。

游盈隆（1989）。性別與投票取向。載於梁雙蓮（主編），婦女與政治參與（139-159 頁）。臺北市：婦女新知。

黃長玲（2001）。從婦女保障名額到性別比例原則—兩性共治的理論與實踐，問題與研究，40(3)，69-82。

楊婉瑩（2007）。政治參與的性別差異，選舉研究，14(2)，53-94。

Childs, S., Krook, M. L. (2008). Critical mass theory and women's political representation. Political Studies, 36, 725-736.

Chou, B.E., Clark, C., Clark, J. (1990). Women in Taiwan Politics: Overcoming Barriers to Less Unequal Representation. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.

Chou, B.E., Clark, C., Clark, J. (1992). The changing role of the family in the making of political women in Taiwan: Generational differences in women's political socialization. Proceeding of the National Science Council, Part C: Humanities and Social Sciences, 2(2), 165-178.

Chou, B.E., Clark, C., Clark, J. (1993). Differences in the Political Attitudes of Women and Men Legislators in Taiwan. American Asian Review, 11(3), 57-90.

Chou, B.E., Clark, J. (1994). Electoral systems and women's representation in Taiwan: The impact of reserved scats system. In W. Rule and J. Zimmerman (eds.), Electoral Systems, Minorities and Women in Comparative Perspective (pp. 167-170). Westport, Connecticut: Greenwood.

Clark, C., Clark, J., Chou, B.E. (1992). The role of the family in the rise of assembly women in the R.O.C. In P. Lan Lin, W. Y. Chao, Terril Johnson, Joan Persil, and Alfred, Tsang (Eds.), Families: East and West (pp. 123-127). Indianapolis: University of Indianapolis press.

Elshtain, J. B. (1981). Public Man, Private Woman: Women in Social and Political Theory. Princeton, New Jersey: Princeton University.

Global Database of Quotas for Women Project. (2015). Gender Quota Around the World. Retrieved from http://www.quotaproject.org/

Jónasdóttir, A. G. (1988). Sex/Gender, Power and Politics: Towards a Theory of the Foundations of Male Authority in the Formally Equal Society. Acta Socilogica, 31 (2), 157-174

Kelly, R. M., Boutilierm B. M. (1978). The Making of Political Women: A Study of Socialization and Role Conflict. Chicago, Illinois: Nelson-Hall.

Paxton, P., Kunovich, S. (2003). Women's political representation: the importance of ideology. Social Forces, 82(1), 87-113.

Paxton, P., Hughes, M. M., Green, J. L. (2006). The international women's movement and women's political representation, 1893-2003. American Sociological Review, 71(Dec.), 898-920.

Paxton, P. and Hughes, M. M. (2014). Women, Politics and Power: A Global Perspective. (2nd ed.). Thousand Oaks, California: Sage.

Phillips, A. (1991). Engendering Democracy. University Park, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.

Phillips, A. (1998). The Politics of Presence. Oxford, England: Oxford University Press.

Pitkin, H. F. (1967). The Concept of Representation. Berkeley, California: University of California Press.

Sapiro, V. (1981). Research Frontier Essay: When Are Interests Interesting? The Problem of Political Representation of Women. American Political Science Review, 75(3), 701-716.

Sapiro, V. (1983). The Political Integration of Women: Roles, Socialization and Politics. Urbana-Champaign, Illinois: University of Illinois Press.

Young, I. M. (2000). Inclusion and Democracy. Oxford, England: Oxford University Press.

第二章　女性在企業裡的決策能力與影響力

中華經濟研究院研究員／王素彎

2-1 前言

隨著女性勞動參與率持續上升，女性走出家庭踏入職場已成為勞動市場不可或缺的重要人力資源，女性的工作態度與專業水準相較於男性更不遑多讓，但從整體統計資料來看，女性在高階主管階層的比率卻未顯著增加，不僅我國如此，在世界主要國家也呈現相同的現象，使得高階主管階層的性別多元化議題逐漸在國際升溫。

由於女性在家庭生活中扮演著包括母親身分、撫育幼兒、整理家務及照顧長者等關鍵角色，讓職業婦女必須兼負著工作與家庭的雙重責任。根據歐盟統計局[1]（2006）的數據顯示，女性處理家務的時間為男性的兩倍即可得到明證。另外，對於生育及撫育幼兒所造成的暫時性職業中斷，也被認為與企業界普遍的主流晉升模式（如評估個人領導能力是否足夠且可靠，以及是否能隨時隨地的處理公司事務）有所不合，而對女性升遷造成阻礙。女性在職位晉升上，另一個不利的條件為女性較難找到導師（Mentor）。根據 Catalyst[2]（2000）研究顯示，僅有 33%的女性表示相當容

[1] 資料來源：「A Statistical view of the life of women and men in the EU-25」，Eurostat（2006）

[2] Catalyst 為非營利組織，主要在促進實現女性進步，致力打造平等多樣性的工作環境，並對女性經濟、職涯發展進行深入研究並定期發布研究報告。

易尋找到導師，而有 61%的女性認為缺乏導師將會影響其事業發展。然而，除了公司內部結構對女性晉升造成的阻礙，女性部分的自我特質也是升遷過程的障礙之一，例如較難察覺成功機會，以及缺乏領導野心，多重視家庭而退出事業等。

同時，女性也認為工作環境多半較有利於男性。根據 Mckinsey & Company（2015）的研究指出，認為因性別而較少晉升機會之女性比率較男性高 4 倍，而女性認為因性別而未來較難獲得晉升的比率則較男性高出 2 倍，曾因為性別而喪失工作、晉升或加薪機會的女性比率也較男性高出 3 倍。但對於男性而言，僅 12%的男性認為女性的晉升機會較低，且較多男性認為公司不需要增加性別多元化，更有 13%的男性認為性別多元化措施將會對其晉升造成不利。

從社會層面來看，探討董事會的性別多元化（gender diversity），主要是為了矯正長久以來存在的性別歧視現象，以爭取參與企業決策機會的平等。但促進女性在權力與決策上的地位提升，除了探討促進公司董事會性別多元化，以讓不同性別的人在進入勞動市場後能獲得平等的機會，充分發揮其潛力以維護社會公平正義之外，在經濟層面上，企業中最能反映決策力與影響力的單位或人員通常是公司的董事會或董事總經理，在國內公司治理結構中，董事會通常為公司治理的核心，也是連結經營管理層面與股東利益最主要的內部管理機制，但長期以來，由於家庭或國家社會傳統的二分概念，加上既有的性別分工框架，不但對女性升遷機會不利，同時也使得女性成為決策者的可能性相對偏低。

根據金融監督管理委員會的數據顯示，104 年我國企業女性獨立董事所占比率為 10.2%，董事為 12.6%，監察人為 23.2%，相較於歐洲與美國等已開發國家，女性在董事會中所占比率相對偏低。

由於公司董事會所作決策，影響旗下員工以及消費者，少則數百人，多則可能及於

全球數億人，因此，近年來國外許多研究從經濟層面的論點切入，以探討董事會性別多元化或促進高階主管的性別多元化是否有助於企業績效與經營表現，或關注女性參與董事會對企業績效與經營表現的影響。因此本文擬探討企業中女性的決策力與影響力，觀察重點在於女性在企業決策階層參與的現況以及對企業績效與經營的影響，未來應如何進一步推動，使國內女性在企業決策階層中扮演應有的角色。本文除本節前言回顧相關研究在女性參與企業決策對企業經營的影響外，也整理國內外促進董事會性別多元化的具體措施，並將檢視我國目前女性在公司董事會參與的概況，同時以案例進一步說明其策略做法，最後提出結論與相關建議。

針對此一議題，國內外文獻持肯定支持論點與反對論點者皆有，以下分別整理摘錄。

(一) 肯定董事會性別多元化的貢獻

1. 有助於企業經營表現

針對企業經營表現有從增進對消費者瞭解，提升企業競爭優勢角度出發，有從公司獲利能力提升的觀點檢視，也有從提高創新程度的方向論析。例如 Smith et al.（2006）從促進董事會性別多元化可增加企業績效與經營表現的角度指出，若董事會的性別組成更為平均，將有助於激發性別差異發展特質的表現，因此提高女性董事的比率，將有助於董事會對員工與消費者行為的了解，可進一步提升企業競爭優勢進而改善企業經營表現。

之後，許多肯定董事會性別多元化貢獻的研究陸續指出，高階主管階層的性別多元化對企業的股東權益報酬率（Return On Equity，以下簡稱 ROE）、資產報酬率（Return On Assets，以下簡稱 ROA）、公司股價、稅前息前利潤（Earnings Before Interest and Taxes，EBIT）、股息支付率（Payout Ratio）有較良好之表現。瑞銀（UBS，2016）指

出，女性在高階主管職位至少占 20%的公司，其獲利能力優於性別多元化程度較低之企業。同時亦有研究指出，女性勞動力較多的行業，以及對創造力與創新思維具有較高需求的行業（如高科技或知識密集產業），董事會性別多元化與企業營運績效更具有正向關係（McKinsey & Company，2007；Credit Suisse，2012、2014；MSCI ESG Research，2015；Christiansen，2016）。

2. 有助於降低營運風險

降低營運風險的邏輯來自女性透過對董事會的影響力，對制訂企業營運政策帶來正面效益，例如 Campbell & Minguez-Vera（2008）指出，女性在董事會的比率若以企業內部員工以及企業的潛在客群之性別組成為依據，將有助於促進董事會對其員工與客群作最真實與最感同身受的了解，並讓董事會制定出最適宜的企業營運政策，從而提升企業經營表現。而 McElhaney & Mobasseri（2012）指出，董事會女性成員越多的企業，越能夠找出企業營運的環境風險，並透過碳排放盤查、降低生物多樣性干擾、投資再生能源等措施降低風險，所以董事會成員女性愈多的企業愈能引領企業朝向綠色環保發展，並帶領世界走向低碳之路。

（二）與企業經營無顯著相關或無關

然而，並非所有的研究均支持促進董事會性別多元化有助於企業經營，也有研究對促進董事會性別多元化與企業經營表現持負相關論點，包括不易形成共識、決策錯誤或過度監督，或認為不具有顯著關係。

1. 無法形成共識或造成決策錯誤

若組織成員的同質性愈高，將有助於提升成員間的溝通，而這些成員相互

合作的機會較大，也較不易發生情感上的爭執與摩擦，但若提高女性董事的比重，可能使董事成員的異質性增加，反而讓董事會在運作過程中，出現較多意見及摩擦。（Tajfel & Turner，1986；Williams & O'Reilly，1998；Lau & Murnighan，1998；Earley & Mosakowski，2000；Jianakoplos & Bernasek，1998）的研究甚至指出，女性可能因其風險趨避之特質，而使董事會做出錯誤決策，進而導致公司經營表現下降。

2. 企業經營績效可能下降

Zahra & Stanton（1988）指出，女性或少數族裔董事比率與企業經營表現（包括獲利或效率）呈現負相關，而促進董事會的性別多元化對企業的 ROE、淨利、每股收益及每股股息不具有幫助。Miller & Triana（2009）發現促進董事會性別多元化並不會有助於企業投資報酬率或銷售報酬率，而 Adams & Ferreira（2009）則指出，董事會的性別多元化將對企業資產報酬率造成負面影響，提高女性董事比重可能會造成董事會「過度監督」，進而降低企業績效。由於女性做決策時較為謹慎保守且偏好較低的投資標的，可能會錯過一些較高的投資標的，而造成公司價值下降。Dobbin & Jung（2011）也發現，提升性別多元化對企業獲利並無顯著關係，但卻會造成股價下跌。Gregory-Smith & O'Reilly（2014）運用英國上市公司的數據發現，女性主管比率與 ROA、ROE 並無實質關聯性。

3. 我國研究並未支持董事會多元化對企業績效的貢獻

有關女性董事對企業績效表現的實證研究在我國相對較少，不過，以認為女性董事與企業財務績效（ROA）的結果存在負向關係為主，例如賴偉傑（2010）以 2003 年至 2008 年臺灣證券交易所上市且公司資料完整可取得者為研究對象，發現女性董事的有無和董事會之性別組成差異程度對

企業財務績效存在負向關係；陳姿郡（2011）針對上市櫃公司女性董監事比率對投資決策與公司績效的研究發現，女性董監事比率對企業績效無正向提升效果，女性董監事比率愈高的投資決策對企業績效亦未有正向提升之效果。而魏瑛真（2012）亦以 2007 年至 2011 年共 5 年，臺灣證券交易所掛牌上市公司為研究對象，取得 2,524 家上市公司的資料，研究女性董事比率、女性董事專業證照資格水準和女性董事教育水準對公司績效的影響。實證發現女性董事比率、女性董事教育水準均與公司績效呈現負向顯著關係，但女性董事專業資格與公司績效呈現正向顯著關係。黃偉銘（2012）以臺灣 21 間上市銀行 2006 年至 2011 年間的追蹤資料探討女性董監事的比率對臺灣上市銀行經營績效的影響，實證結果發現女性董事的比率對於銀行的經營績效在統計上有負向的影響，而女性監察人的比率則沒有顯著的影響。另外，周采儀（2014）的研究指出，女性董監事對 ROA 未有顯著的影響，但與公司董事長具有親屬關係的女性董監事對 Tobin's Q 比率[3] 則有顯著的負向影響，可能因為具有親屬關係的女性董監事其專業程度不如其他未具親屬關係的董監事者；而另一個可能性則是來自於社會上對女性董監事的不信任感，因為 Tobin's Q 比率反映市場上對公司的看法。

綜合上述實證結果顯示，雖然國內、外對於董事會性別多元化與企業經營績效之間的關聯性至今仍無確切定論，而歧異的實證結果也可能因採取的研究方法與模型、期間的選擇、國家、經濟環境、公司類型以及所採用衡量企業績效表現之變數而有所不同。固然國內的相關文獻多得出董事會性別多元化對於企業績效未有顯著之正向關係，甚或得出反向結論，然而，

[3] Tobin's Q 比率計算方式為公司市場價值／資產重置成本，主要用以衡量公司經營是否有效率。

由於兩性先天的差異各有其優缺點，女性堅毅、富有同情、體現包容、著眼於長期可持續等特質不應被埋沒，而在我們積極促進女性投入勞動市場時，更應建構平等的升遷管道，去除長期以來既定的刻板印象，讓女性建立自信，並在經濟社會上不受阻礙、不受偏見地釋放其潛力及領導力。

2-2 國內、外實踐性平政策之具體措施及效益

國內促進董事會性別多元化的具體措施，以持續推動國公營事業董監事應符合三分之一性別比例原則，以及鼓勵或建議我國上市上櫃提升董事會成員性別多元化為主。在國外方面，則以歐洲國家為首，除了直接立法強制規範保障女性在董事會成員中的比率外，也有針對國營企業訂定相關規範，並且鼓勵企業自行訂定自願性目標，以達成董事會性別多元化的目標。在其他國家中，亦有相關組織團體積極促進實現公司董事會的性別多元化的目標，具體實施措施依序介紹如下。

(一) 臺灣

1. 具體做法

近年來我國政府持續推動性別平等，相關法規涵蓋性別平等工做法、消除對婦女一切形式歧視（CEDAW）公約施行法等，其中有關於提升女性在企業中的決策力與影響力，主要以 2004 年行政院決議所屬各部會的委員會應符合三分之一性別比例，以推動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。同時，為鼓勵或建議我國上市上櫃公司提升董事會成員性別多元化，金融監督管理委員會證券期貨局（證期局）亦督導臺灣證券交易所股份有限公司（證交所）於 2013 年 3 月公告修正「上市上櫃公司治理實務守則」

第 20 條，規定董事會成員組成應考量多元化等。不過由於實務上該守則未具強制性，多鼓勵或建議上市上櫃公司主動採用。此外，證交所公司治理中心自 2014 年起每年辦理公司治理評鑑，並將董事會性別多元化等納入評鑑指標，包括第 1 屆評鑑指標「公司是否訂定並揭露關於董事會成員多元化之政策？」、第 2 屆新增指標「公司董事會成員是否至少包含一位女性董事？」，並於第 3 屆再新增加分指標「公司董事任一性別是否皆達董事會席次三分之一以上？」，期能透過相關評鑑，鼓勵上市（櫃）公司提高女性決策參與程度。

2. 執行成效

自 2010 年以來，我國上市櫃公司整體女性董事比重雖呈現上升趨勢，但速度相當緩慢，截至 2015 年底女性董事比重僅較 2010 年底增加 0.6 個百分點，至 12.6%；女性監事比重更較 2010 年底減少 0.2 個百分點，至 23.2%。男女性董事與監事的性別差距分別高達 74.8 個百分點與 53.6 個百分點，顯現雖然女性進入勞動市場的比率持續上升，但在晉升過程中仍面臨高度障礙，以至於女性董監事比率仍相對偏低。（參見表 2-1）

表 2-1　我國企業男女性董監事概況

單位：人，%

年度別	男性董監事				女性董監事			
	董事人數	董事比重	監事人數	監事比重	董事人數	董事比重	監事人數	監事比重
	總　計							
2010 年	11,928	88.1	3,728	76.6	1,619	12.0	1,137	23.4
2011 年	12,262	88.2	3,763	77.3	1,646	11.8	1,104	22.7

年度別	男性董監事				女性董監事			
	董事人數	董事比重	監事人數	監事比重	董事人數	董事比重	監事人數	監事比重
2012 年	14,007	87.7	3,786	77.6	1,958	12.3	1,091	22.4
2013 年	14,398	88.2	3,689	77.4	1,931	11.8	1,079	22.6
2014 年	13,411	87.5	3,546	77.1	1,908	12.5	1,056	23.0
2015 年	14,000	87.4	3,280	76.8	2,012	12.6	991	23.2
	上市公司							
2010 年	5,108	89.0	1,499	77.6	632	11.0	433	22.4
2011 年	5,199	88.8	1,470	77.0	654	11.2	439	23.0
2012 年	6,358	89.3	1,430	77.7	760	10.7	411	22.3
2013 年	6,621	88.8	1,444	77.9	834	11.2	410	22.1
2014 年	5,673	88.5	1,370	77.0	736	11.5	409	23.0
2015 年	6,001	88.5	1,240	76.5	782	11.5	380	23.5
	上櫃公司							
2010 年	3,115	87.6	1,133	77.0	440	12.4	338	23.0
2011 年	3,373	88.3	1,188	77.4	448	11.7	346	22.6
2012 年	3,613	85.5	1,234	77.1	612	14.5	366	22.9
2013 年	3,898	88.0	1,224	76.1	532	12.0	384	23.9
2014 年	4,047	87.7	1,215	76.6	565	12.3	371	23.4
2015 年	4,313	87.6	1,163	76.2	609	12.4	363	23.8

年度別	男性董監事				女性董監事			
	董事人數	董事比重	監事人數	監事比重	董事人數	董事比重	監事人數	監事比重
	未上市未上櫃公開發行公司							
2010 年	3,705	87.1	1,096	75.0	547	12.9	366	25.0
2011 年	3,690	87.2	1,105	77.6	544	12.9	319	22.4
2012 年	4,036	87.3	1,122	78.1	586	12.7	314	21.9
2013 年	3,879	87.3	1,021	78.2	565	12.7	285	21.8
2014 年	3,691	85.9	961	77.7	607	14.1	276	22.3
2015 年	3,686	85.6	877	78.0	621	14.4	248	22.0

* 註：各年數據均為年底資料。
資料來源：金融監督管理委員會。

由企業類型來看，2015 年底上市公司董監事人數占整體董監事人數 41.4%，但上市公司的董監事性別組成仍多以男性為主，比重分別高達 88.5%與 76.5%，而上市公司女性董事與監事的比重分別僅 11.5%與 23.5%，男女性監事比率的性別差距達 53 個百分點，而男女性董事比率的性別差距更高達 77 個百分點。由歷年趨勢來看，上市公司女性董事的比重普遍低於整體女性董事，且上升趨勢緩慢；而上市公司女性監事的比重則相對較整體女性監事來得高，上升趨勢較為明顯，不過，2015 年也僅較 2010 年增加 1.1 個百分點。（參見表 2-1 及圖 2-1）

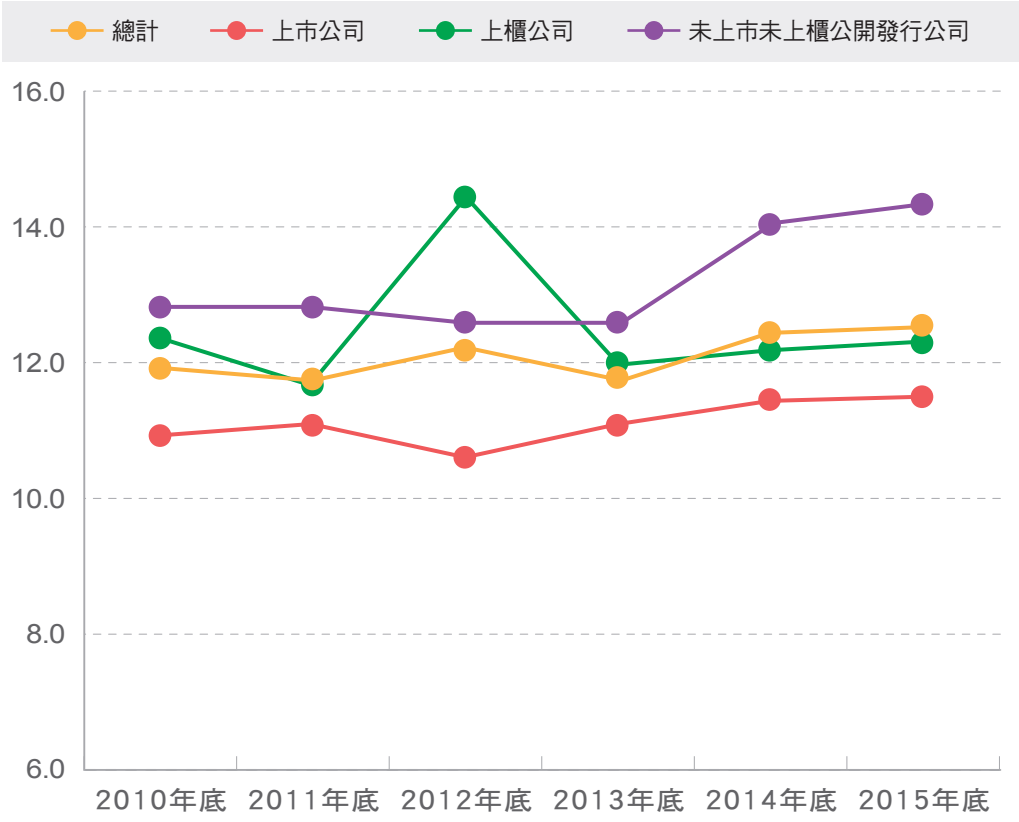


圖 2-1　歷年女性董事比重概況－按企業類型區分

資料來源：金融監督管理委員會。

在上櫃公司方面，上櫃公司董監事人數約占整體董監事人數的 31.8%，其中 2015 年底女性董事與監事的比重分別占 12.4%與 23.8%，性別差距分別為 75.2 個百分點與 52.4 個百分點。由歷年趨勢來看，過去幾年上櫃公司的女性董事比重起伏較為劇烈，至 2013 年底後方較為穩定，至 2015 年底上櫃公司女性董事比重又回復 2010 年底的水準，12.4%；上櫃公司女性監事的比重則相對較高，上升趨勢較為明顯，惟 2015 年較 2010 年仍只增加 0.8 個百分點。

未上市未上櫃公開發行公司董監事人數占整體董監事人數的 26.8%，其中 2015 年底女性董事與監事的比重分別占 14.4%與 22.0%，係整體女性董

事比重最高的企業類型，但女性監事的比重則相對較低。由歷年趨勢來看，未上市未上櫃公開發行公司的女性董事比重普遍比整體女性董事來得高，且上升趨勢較為明顯，截至 2015 年底未上市未上櫃公開發行公司的女性董事比重較 2010 年底增加 1.5 個百分點；在女性監事方面，則出現相反趨勢，比重呈現下降趨勢，由 2010 年的 25.0%降至 22.0%，下降 3.0 個百分點。

由於國營事業對於董監事的性別統計較為完整，因此再以經濟部所屬事業機構（臺灣電力公司、臺灣中油公司、臺灣糖業公司、臺灣自來水公司）的公司董事結構來觀察。目前僅臺灣糖業公司（以下簡稱臺糖）的董事會達成符合三分之一性別比率原則，而臺灣自來水公司（以下簡稱臺水）則是監事達成符合三分之一性別比率原則。不過，由這些公司的女性員工人數來看，整體女性員工的比率也相對偏低，僅臺水公司的女性員工比率達到近 3 成，其他公司均低於 15%，尚未達成的原因可能因這些產業的女性專才較難尋覓，另一方面則是由於屬於國公營事業，董監事係由政府相關職位的人員兼任，因此無法事前選擇性別。（參見表 2-2、2-3）

表 2-2　經濟部 2015 年所屬事業機構女性董監事比率

單位：人；%

公司別	董事人數	監事人數	女性董事		女性監事	
			人數	比率	人數	比率
臺灣電力公司	15	0	1	6.6	0	-
臺灣中油公司	13	3	2	15.4	0	0.0
臺灣糖業公司	14	0	5	35.7	0	-
臺灣自來水公司	15	5	4	26.7	3	60.0

資料來源：經濟部國營事業委員會。

表 2-3　經濟部 2015 年所屬事業機構女性員工人數比率

單位：人；%

公司名稱	員工總人數	女性員工人數	女性員工比率
臺灣電力公司	26,610	3,124	11.7
臺灣中油公司	14,685	1,811	12.3
臺灣糖業公司	3,662	350	9.6
臺灣自來水公司	5,514	1,613	29.3

資料來源：經濟部國營事業委員會。

進一步由新進員工來看，僅臺糖與臺水的女性新進員工比率較高，分別達到 28.1%與 23.1%，臺灣電力公司（以下簡稱臺電）與臺灣中油公司（以下簡稱中油）的女性新進員工比率仍低於 20%（參見表 2-4）。由於經濟部所屬事業機關的新進員工多半以考試遴選，若要求性別平等也許會失去採行考試的公平意義。惟在這些產業原先女性專才已較少的情況下，要如何促進培育現在的女性員工成為未來的高階主管，進而帶動未來這些公司的董事會成員性別多元化，則是一個值得深思的問題。

表 2-4　經濟部 2015 年所屬事業機構女性新進員工人數比率

單位：人；%

公司名稱	新進員工總人數	女性新進員工人數	女性新進員工比率
臺灣電力公司	1,469	277	18.9
臺灣中油公司	769	131	17.0
臺灣糖業公司	64	18	28.1
臺灣自來水公司	381	88	23.1

資料來源：經濟部國營事業委員會。

(二) 歐洲國家

1. 具體做法

(1) 立法強制規範

由國家層級來看，以挪威於 2003 年立法規範上市公司、國營企業董事會各性別比率須達 40%為先驅，隨後歐洲其他國家多以挪威為標竿，立法強制規範董事會性別配額，如法國、義大利及比利時立法強制規範配額並附有罰則，而荷蘭、西班牙、德國雖立法規範配額，但未附有罰則；其他國家，如希臘、奧地利及斯洛維尼亞則是針對國營企業規範配額。由整個歐盟來看，歐盟委員會於 2012 年呼籲大型公開上市公司訂定自願性目標，希望董事會各性別比率在 2015 年能達到 30%，在 2020 年達到 40%。（詳見表 2-5）

表 2-5　歐洲國家立法強制規範配額之概況

國家	立法規範女性董事配額之比率	詳細敘述
挪威	40%	2003 年 10 月立法通過，初期原是讓企業自行達到目標，但因效果不佳，至 2006 年正式強制規定公開發行上市公司、國營企業或市政當局擁有之企業全需遵守此立法規範，而未達標準之企業，得由法院宣布解散。
法國	2014 年達到 20% 2017 年達到 40%	2011 年法國要求證券交易上市公司、非上市公司但員工數達 500 人，以及連續三年營收超過 5,000 萬歐元等企業在 2014 年董事會成員各性別比率須達至 20%，而 2017 年須達至 40%。

國家	立法規範女性董事配額之比率	詳細敘述
義大利	三分之一	2011 年義大利通過法案，要求證券交易上市公司以及國營企業的高階主管與董事會成員各性別比率應至少達三分之一。而未達配額之企業將採取罰緩。
比利時	三分之一	2011 年比利時通過法案要求公開發行上市公司以及國營企業董事會成員相對較低的性別比率應提高至三分之一。對國營企業而言，要求自 2012 年開始遵循此配額；而對於公開發行上市公司則根據公司規模，如員工數、公司整年度資產負債以及年營業額，而有 6 到 8 年不等的緩衝時間。
荷蘭	30%	2011 年荷蘭要求大型上市公司董事會成員至 2016 年 1 月各性別比率需達至 30%。若企業未達到此立法規範之配額，雖未附有相關罰則，但公司需在年度報告中向股東解釋為何無法達到此配額，以及未來公司將採取什麼措施來達到此配額。
西班牙	40%	西班牙在 2007 年提出性別平等的相關法案，鼓勵大型企業的董事會成員至 2015 年各性別比率達到至少 40%。但此法案僅以建議之立場，若未達到也未附有罰則。
德國	30%	德國在 2015 年通過相關法案，要求大型上市公司自 2016 年起監事會成員各性別比率需達至 30%。

國家	立法規範女性董事配額之比率	詳細敘述
希臘	三分之一	希臘的性別平等法訂定國營企業董事會成員各性別比率應至少達三分之一，未達標準之企業，得由法院宣布解散。
斯洛維尼亞	40%	2004 年斯洛維尼亞要求國有企業的高階主管階層與董事會各性別比率應達到 40%，不過若企業未達標準也未設有相關罰則。
奧地利	2013 年底達到 25% 2018 年底達到 35%	2011 年 3 月奧地利宣布政府持有股份 50%或以上之企業，在 2013 年底女性在董事會的比率須達到 25%，而 2018 年 12 月底前須達到 35%，同時須在年度報告中揭露其進度。

資料來源：European Commission、作者自行整理

(2) 企業自願性倡議（Voluntary Initiatives）

對企業而言，個別企業多以訂定自願性目標，或提供女性顧問諮詢與領導能力培訓為主。德國在 2015 年立法強制規範女性配額要達 30%之前，部分企業便開始自行設立自願性目標，以促進高階管理階層的性別多元化。例如 Deutsche Telekom 訂定自願性目標，確保中高管理階層與董事會女性比率可達 30%。Bayer 則提出到 2015 年女性管理階層比率要達至 25%，而至 2017 年董事會女性比率要達到 20%。

丹麥 Tele-Danmark Communication A／S 亦制定自願性目標，要

求領導階層的女性比率至少達 33%。Dong Energy 則為女性經理人創建關係網絡，提供職涯發展，以及評估招募過程是否吸引女性雇員或經理人。

法國企業 Danone 則在 2007 年提出倡議，主要提供對女性晉升高階管理階層的支持，其措施包括顧問諮詢、領導能力培訓等。瑞典企業 E.ON Sverige 為女性高階主管創建關係網絡，同時每年舉行為期 6 天半的研討會，為女性主管提供領導能力培訓。

2. 執行成效

由歐盟委員會的數據來看，近年來歐盟 28 國女性董事比率維持平穩走勢，以每年增加 2 個百分點的速度上升，雖然歐盟委員會在 2012 年呼籲各國制定自願性目標，但各國之間的差異仍相當大，部分國家女性董事比率仍偏低，如馬爾他、愛沙尼亞與賽普勒斯等，相對來講，有立法規範配額的國家女性董事比率確實有較為顯著的提升。

挪威首先在 2003 年宣布立法規範，但並未附帶罰則時，女性董事比率僅 20%，2004 年與 2005 年雖有上升，但幅度僅分別提高至 22%與 29%，直至 2006 年宣布未達標準之企業可由法院宣告解散之強制性做法後，女性董事比率在 2008 年突破 40%至 43%，到 2012 年達到頂峰 44%，隨後略有下降，2015 年維持在 39%，為歐洲國家女性董事比率相對較高的國家之一。（參見表 2-6）

表 2-6　歐洲各國歷年女性董事比率

單位：%

國家＼年	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
EU28 國	10.0	10.0	11.0	11.0	12.0	14.0	16.0	18.0	20.0	23.0
比利時	6.0	6.0	7.0	8.0	10.0	11.0	13.0	17.0	22.0	26.0
保加利亞	17.0	15.0	12.0	17.0	11.0	15.0	12.0	17.0	18.0	19.0
捷克	8.0	11.0	13.0	13.0	12.0	16.0	16.0	11.0	4.0	10.0
丹麥	12.0	15.0	17.0	18.0	18.0	16.0	21.0	23.0	24.0	26.0
德國	11.0	11.0	13.0	13.0	13.0	15.0	18.0	21.0	24.0	26.0
愛沙尼亞	13.0	10.0	8.0	6.0	7.0	7.0	8.0	7.0	7.0	8.0
愛爾蘭	5.0	7.0	7.0	8.0	8.0	9.0	9.0	11.0	11.0	15.0
希臘	8.0	11.0	6.0	5.0	6.0	6.0	8.0	8.0	9.0	10.0
西班牙	4.0	6.0	8.0	10.0	10.0	11.0	12.0	15.0	17.0	19.0
法國	8.0	9.0	9.0	10.0	12.0	22.0	25.0	30.0	32.0	36.0
克羅埃西亞	-	14.0	12.0	15.0	16.0	19.0	15.0	15.0	19.0	22.0
義大利	4.0	3.0	4.0	4.0	5.0	6.0	11.0	15.0	24.0	29.0
賽普勒斯	6.0	2.0	3.0	3.0	4.0	5.0	8.0	7.0	9.0	9.0
拉脫維亞	21.0	17.0	16.0	17.0	23.0	27.0	28.0	29.0	32.0	30.0

國家＼年	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
立陶宛	16.0	18.0	16.0	15.0	13.0	14.0	18.0	16.0	17.0	14.0
盧森堡	1.0	3.0	3.0	3.0	4.0	6.0	10.0	11.0	12.0	12.0
匈牙利	12.0	11.0	16.0	13.0	14.0	5.0	7.0	11.0	12.0	18.0
馬爾他	4.0	4.0	4.0	4.0	2.0	2.0	4.0	2.0	3.0	5.0
荷蘭	8.0	14.0	14.0	15.0	15.0	18.0	22.0	25.0	25.0	25.0
奧地利	6.0	5.0	6.0	7.0	9.0	11.0	12.0	13.0	17.0	20.0
波蘭	9.0	12.0	10.0	10.0	12.0	12.0	12.0	12.0	15.0	19.0
葡萄牙	7.0	3.0	3.0	4.0	5.0	6.0	7.0	9.0	9.0	13.0
羅馬尼亞	13.0	18.0	12.0	12.0	21.0	10.0	12.0	8.0	11.0	12.0
斯洛維尼亞	19.0	14.0	18.0	10.0	10.0	14.0	19.0	22.0	20.0	21.0
斯洛伐克	10.0	24.0	18.0	18.0	22.0	15.0	14.0	24.0	18.0	13.0
芬蘭	20.0	18.0	20.0	24.0	26.0	26.0	29.0	30.0	29.0	29.0
瑞典	24.0	24.0	27.0	27.0	26.0	25.0	26.0	26.0	28.0	33.0
英國	12.0	11.0	12.0	12.0	13.0	16.0	19.0	21.0	24.0	28.0
冰島	6.0	10.0	10.0	16.0	16.0	21.0	36.0	48.0	45.0	44.0
挪威	35.0	34.0	43.0	42.0	39.0	41.0	44.0	42.0	38.0	39.0

資料來源：European Commission Database.

比利時、法國、義大利及荷蘭於 2011 年通過相關法案後，這些國家的女性董事比率在 2012 年後均有較大幅度的增加，2015 年比利時女性董事比率比 2011 年增加 15 個百分點，法國（增加 14 個百分點）、義大利（23 個百分點）及荷蘭（7 個百分點）也都有不小的增幅，顯示立法強制規範女性董事比率，確可顯著改善。而對於僅規範國營企業女性董事配額的希臘、斯洛維尼亞以及奧地利等國，除奧地利在近兩年有較明顯的增幅之外，希臘與斯洛維尼亞整體女性董事比率增加的幅度則相對較為平緩。

(三) 新加坡

2012 年底新加坡成立「關於女性在董事會的多元化專門小組」（Diversity Task Force regarding Women on Boards，DTF），主要任務在檢視新加坡上市公司高階主管階層及董事會性別多元化的狀態，以及性別多元對企業經營表現與治理的影響。DTF 在 2014 年公布的報告中指出，由於現階段影響性別多元化的因素仍相對複雜，並不建議採取實施立法強制規範配額或制定目標，而是對政府與監管機構、產業及學術界，以及企業及董事會提出幾項措施來徹底解決根本原因。另一方面，則建議成立多元化行動委員會[4]（Diversity Action Committee，DAC）。

在政府與監管機構方面，首先建議應持續強調性別多元化的重要性，以提升企業及經濟的長期競爭力；其次，呼籲在公司治理準則以及新加坡交易所（SGX）規章中應更加注重性別多元化問題。

[4] 多元化行動委員會（DAC）：在 DTF 報告的建議下，當時新加坡社會暨家庭發展部長 Chan Chun Sing 於 2014 年 8 月成立該委員會，其目的在驅動更多女性進入董事會。

在產業及學術界方面，首先鼓勵業界領袖作為典範、倡導者或導師；其次為實施培訓和發展女性董事會候選人計劃；第三，將性別多元化列為公司治理評估的標準之一，作為頒布獎項或公布排名之用；第四，鼓勵學界多發表關於性別多元化的研究。

在企業及董事會方面，首先鼓勵企業及董事會制訂性別多元化政策，以及在董事會會議上討論性別多元化議題；其次，對董事會的任命採取正式提名程序；第三為鼓勵實施各項措施及方案，以幫助有資格的女性擔任高階主管或董事會職位。

由數據來看，近年來新加坡上市公司女性董事比率雖持續改善，但進展緩慢，2016 年比率提高至 9.7%，僅較上年增加 0.2 個百分點。由公司規模來看，主要以在 SGX 主板[5]（MainBoard）市值介於 3 億至 10 億新幣的中型上市公司有較明顯的增加，2016 年女性董事比率達到 11.1%，較上年增加 0.6 個百分點，其次為大型上市公司，2016 年女性董事比率較上年增加 0.2 個百分點，至 9.8%。相對而言，小型上市公司以及在 SGX 凱利板[6]（Catalist）上市的公司則與上年持平。（參見表 2-7）

[5] SGX 主板（MainBoard）：新加坡主要的股票交易板塊。

[6] SGX 凱利板（Catalist）：專為當地和國際成長型企業而設立，並由保薦人監督的上市平台。

表 2-7　新加坡上市公司女性董事比率－依公司規模區分

單位：%

公司規模／年份	2012	2013	2014	2015	2016*
在 SGX 主板市值超過 10 億新幣的大型上市公司	7.2	7.2	8.7	9.6	9.8
在 SGX 主板市值介於 3 億至 10 億新幣的中型上市公司	8.2	9.3	9.6	10.5	11.1
在 SGX 主板市值小於 3 億新幣的小型上市公司	8.4	8.7	8.7	9.2	9.2
在 SGX 凱利版的上市公司	7.2	7.2	8.5	9.8	9.8
合　計	8.0	8.3	8.8	9.5	9.7

* 2016 年數據為截至 2016 年 6 月

資料來源：Singapore's Diversity Action Committee.

DAC 也指出，由於沒有誘因來促使企業改變，以及企業偏好聘用有經驗的男性主管，而且許多獨立董事都已任職數十年以上，以致缺乏任命新董事的職缺等因素，導致新加坡女性董事比率雖持續改善，但進展卻相當緩慢。因此，DAC 進一步提出五項建議，希冀能提高改善的速度。

首先，強化公司治理準則，要求上市公司揭露多元化政策（包含性別）、自願性措施或目標，以及設定目標之進展等；其次，在公司治理準則修法前，企業應自主實施多元化政策，並於年度報告中揭露；第三，公司股東、其他有利益相關者，以及主管機關應持續注意公司性別多元化進度，若企業不願回應或修改時，則應考慮實施更嚴格的行動；第四，企業對董事會的提名、任命以及委派等應採取最佳流程；第五，為提升未來董事會的女性人才庫，企業須進一步改善升遷管道等。

（四）國際機構或團體

在其他國家中，雖未強制立法規範配額，但亦有組織團體積極促進實現公司董事會的性別多元化，以下分別說明 Thirty Percent Coalition、30% Club，以及麥肯錫（McKinsey & Company）等機構、團體的做法。

1. Thirty Percent Coalition

Thirty Percent Coalition 成立於美國，由業界領袖，包括高階主管、國家女性組織、機構投資者、公司治理專家以及董事會成員所組成，目的在推動美國上市公司董事會女性比率（包括有色裔）至少達到 30%。該組織認為應以機構投資者的財務力量、政府公共政策、說服企業領袖等三方資源力量，來實質改善美國整體環境，影響需求面進而帶動董事會招募或任命女性主管以達成目標。

在機構投資者方面，主要透過信件、非正式會談、股東決議，以及與企業領袖進行合作會談等，鼓勵企業改變公司治理章程。截至目前為止，已有 24 家企業由先前的董事會全為男性，轉為有女性進入董事會。

在政府公共政策方面，該組織與部分城市或州進行合作，如加州、伊利諾州、麻塞諸塞州等考慮制訂措施，以鼓勵企業董事會性別多元化，或像費城制定條例規範承包政府契約的企業須揭露董事會性別多元化統計以及公布相關的改善計畫報告。在說服企業領袖方面，該組織則與企業領袖進行合作，希冀企業領袖能運用其影響力去改變公司以及其他企業中相同職位的同僚。

整體而言，該組織認為需要持續執行勞動供給策略，讓今日有更多的女性

能進入勞動市場，而這些女性才有可能成為明日的領袖，該組織也將持續以需求面策略來提升整體美國環境，以確保未來的女性領袖能有更多人進入董事會。

2. 30% Club

30% Club（下稱30%俱樂部）成立於2010年的英國，其目標係希望至2015年英國富時指數（FTSE-100）的上市公司女性董事比率能達到30%，該俱樂部認為性別平衡不僅可提升領導力與公司治理，同時也有助於改善董事會表現，進而帶動企業及股東權益。

近年來30%俱樂部的推廣從教室到董事會（From Schoolroom to boardroom），尋求讓女性在所有職位上的升遷管道能更加寬廣，同時鼓勵與支持任命更多女性為董事長；提供資訊並鼓勵企業在所有職位上的性別能更加多元化；透過電視、廣播與媒體增加民眾對相關議題的公共討論度；到學校、大學以及相關國際女性事務進行演講；持續追蹤30%目標進度等。

同時，30%俱樂部也提出導師計畫（Mentoring Scheme），協助媒合不同職位的女性，並提供一對一的指導計畫，其目的在補全市場上或個別企業組織計畫不足之處，因這些計畫多半僅適用於相當高階的女性，而該計劃希望能讓所有不同職位的女性皆能受惠。導師多為經驗豐富的專業人員（包括男、女性），他們認為傳授經驗也讓更多高潛力女性更能妥善應對未來可能面臨的問題。

目前導師計畫已在英國執行3年，擁有超過640位導師與學員以及48個組織共同參與，在2015年該計畫更進一步於美國與愛爾蘭進行試點。

3. 麥肯錫（McKinsey & Company）

McKinsey & Company 自 2007 年起陸續提出多篇女性在董事會表現的報告[7]，同時亦提出增加性別多元化的措施，依序介紹如下：

(1) 實施性別多元化關鍵績效指標（KPI）創造透明度

應創造並監測性別多元化指標，包括企業所有職位階層管道中的女性比率、在相同職位上男女性的薪資水準以及損耗率。監測這些指標將有助於企業處理性別差距，同時這些指標也能讓企業一目了然知道需要儘快採取行動的優先事項。

對於較難以吸引女性的企業，則應以招聘更多女性為優先措施。例如，IBM 積極至國小與國中演講，讓女孩及其教師對科學及技術領域的職業有所了解，2006 年至少有 1,000 名法國國高中學生受惠於此一倡議。

(2) 實施配套措施讓工作與生活間更加平衡

應採取彈性工時（Flexible Working hours）與職涯彈性（Career Flexibility）等配套措施。在彈性工時方面，包括遠端工作、兼職工作與時間彈性等，但彈性工時之措施不應僅限於女性，應以企業文化及組織發展為企業的內部措施；在職涯彈性方面，由於女性易因生育而造成職涯中斷，因此應防止這樣的情況對女性職涯發展或薪資造成負面影響。

[7] 相關資料整理自 McKinsey & Company（2007、2008、2009、2015、2016）。

(3) 採取人力資源管理進程

在採取上述兩項措施的同時，企業也須確保其招募、評估及職涯管理體制並未阻礙女性的專業發展。同時，在企業進行招募培訓時，主管應確保多元化以及避免有偏見狀況而影響其決策。最後，企業需評估與挖掘高潛力女性，提供專業化職涯發展途徑，以發揮高潛力女性之所長。

(4) 協助女性找到導師，並培育其抱負

協助女性尋找導師以及塑造典範（Role Model），將有助於提升女性妥善應對未來可能面臨的問題，並培育其抱負以提升女性自信。

2-3 策略思考及做法

由於傳統的男性企業文化，以及社會對男女性的既定角色，使得企業內部未必會有所察覺有需要改善性別差距的現象，但企業若能將促進多元化策略置於公司人力資源發展的優先發展目標，此不僅將創造更具包容性的企業文化，同時也有助於提供企業內部晉升的平等機會；另一方面立法規範保障女性董事配額是最為迅速有效之做法，但卻時常引發爭論，以下由相關案例來進一步說明。

(一) 企業自覺以創造更具包容性之企業文化

在德國立法強制規範女性董監事配額前，德國前三大公司之一的德國電信（Deutsche TeleKom）便查覺到多元化（Diversity）為公司人力資源發展策略中極為重要的優先目標，因為多元化不但是企業創造力與創新的來源，更是驅動企業建立彼此尊重、相互包容的企業文化的動力。

德國電信的多元化策略分別著重於管理階層性別多元化、工作與家庭生活間的

平衡多元化、鼓勵世代間彼此尊重與知識傳承之交流多元化，以及促進不同種族、不同文化間之溝通多元化等四項。其中有關管理階層性別多元化部分，德國電信為了讓更多女性進入中高階管理階層，在 2010 年訂定自願性目標，計劃在 5 年內將中高階管理階層的女性比率提高到至少 30%。策略做法是德國電信針對整個企業內部女性晉升管道的暢通加以努力，包括在招募時女性候選人至少占 30%，同時提高甄選、職位晉升過程，以及人力資源發展的透明度。

整體而言，德國電信透過實施有系統地針對整體公司內部晉升與招募過程的改善，並訂定自願性目標，且輔以配合工作與家庭間的平衡政策後，使女性在高階管理階層上的比率有所上升（由 2010 年的 19%升至 2014 年 12 月的 25.6%），整體由下至上的改革也更有助於女性一步步的工作銜接並晉升至高階管理階層。

(二) 立法保障女性董監事配額

近兩年有關兩性平等的重大新聞，以德國正式通過實施婦女保障比率最受矚目。2014 年底德國總理梅克爾通過《女性及男性領導階層平等法》，而此法案也於 2015 年 3 月在聯邦國會正式通過生效，規定自 2016 年起大型上市公司的監事會成員中，女性應達到 30%。

其實相關的改革法案早已在德國醞釀多年，但由於牽涉產業走向甚鉅，對於是否立法保障女性配額的問題也一直在德國各界引起激辯，綜觀針對此一法案支持與否的正反意見大致如下：

支持者理由：

1. 提高董事會的性別多元化將有利於董事會採取更明智的決策與更多溝通，有助於公司獲得更好的經營績效。

2. 有鑑於女性職涯發展緩慢，法律制度性的規範是最能立竿見影的做法，能最快且最有效的破壞既有菁英圈的障礙，使更多女性進入決策層，在較短時間內縮小男女晉升機會的不平等現象。

3. 在企業高層中，由於男性決策者仍占多數，以致於提拔董、監事過程有所偏差，若無適當法律制度介入，難以改善女性被制度性排除的現象。

反對者理由：

1. 立法規範將導致專業水準被忽略，且企業的人事安排應取決於員工的工作能力、表現及適合性，而非依性別而定。同時，以法律強制規範企業經營方向，涉侵害企業自由。

2. 不應直接以立法來規範保障女性配額，而是應理解與處理造成阻礙女性晉升的事項，例如高額的育嬰成本或企業缺乏職涯支持等。

3. 在此制度下，女性更易被標籤化，可能將導致憑藉自身能力晉升的女性被貶抑為依靠制度的受益者。

4. 強制性配額將讓企業爭相聘用聲望高的女性，此將導致一些聲望高的女性同時擔任多個公司的董事，因而無法為每個公司帶來真正的領導力價值。

綜合上述觀點，對於應否立法保障女性董監事配額雙方各有其考量，也各有立場，站在企業經營角度上，介入企業的組織運作或有侵害企業經營自由之虞；但另一方面，如果放任企業自由決定是否讓更多女性進入企業決策階層，推動速度將異常緩慢，難以達到預期效果，因為已經在決策圈的董監事不一定會支持開放女性進入。若採法律制度直接介入，即能在較短時間內直接縮小男、女

性在決策階層的性別平等差距。對其他尚未制定或考慮立法規範的國家而言，未來勢必也將面臨如何保障企業經營自由與性別平等協調的難題，而這些討論的過程亦值得我國或其他國家借鏡省思。

2-4 未來展望與結語

綜合以上分析，兩性先天各有其優勢強項，女性擁有堅毅包容、著眼長期、永續與利他等特質。在促進女性投入勞動市場時，更應建構平等的升遷管道，讓女性建立自信，並在經濟社會上發揮潛力及領導力。西方已開發國家多有相關具體措施與作為，故我國應循序漸進，以提高女性在企業中的決策力與影響力。

提高女性在企業中的決策力與影響力，最直接的是提高女性在管理階層的比率，尤以高階決策層級，特別是董監事會成員的性別組成，要達成此一目的，企業應從「企業文化」著手，將性別平等視為公司優先發展事項之一，若能經由企業自行規劃並落實多元化措施，將更能因應企業組織的差異性，而設計出改善企業內部欠缺與不足之處，以創建更公平、更具包容性的工作環境。此不但有助於企業發揮決策階層多元化的優勢，藉由更了解公司的客戶、員工、以及地區地理上的差異，將不同觀點、方案、構思、和顧慮帶入討論，同時也會吸引優秀的人才，提升企業形象以及競爭力。相較於立法介入的強制規範措施，企業自訂的性別多元化措施，將有助於企業建立由下而上優質的良性循環，同時提供所有人平等的升遷機會。

其次，為了不讓傳統照護幼兒、家庭的責任因為性別角色大多落在女性身上，而影響她們的決策力與影響力的培育，建議企業可經由職務再設計或發展彈性工作措施，使女性在工作與家庭中取得平衡，同時在執行上更應落實到主管階級也可應用，以利整體員工充分受益。

第三，多面向建立女性領袖典範，在企業內部選拔傑出女性表揚，或在校園、大學

內尋找未來女性領袖等活動，引導女性建立自信心與企圖心，培育女性成為未來各階層之決策者。

在外部的鼓勵措施方面，可分短期與長期做法，其中在短期方面，例如可仿效目前政府部會所執行的獎項與補助計畫，將「董事會性別多元化比率」等相關促進性別平等之項目增列為評分標準或加分項目，以鼓勵企業提升促進董事會性別多元化的意願。

其次，鼓勵上市、櫃企業訂定董事會性別多元化比率目標，並於年度報表中揭露當年度董事會性別比率，並由主管機關督促其達成，已達成者則予以頒獎鼓勵或透過適當管道廣為宣傳。

第三，相較於其他國家，我國關於董事會性別多元化對企業績效與經營的影響等研究相對較少，建議可設置專題項目或計畫，鼓勵學術機構與大專院校對此議題進行研究，此也有助於企業與政府檢視推動有所不足或值得改進的地方。另一方面，可參考 Thirty Percent、30%俱樂部以及麥肯錫公司的做法，鼓勵成立民間組織，持續提出適當的性別議題，引導公共討論，形成社會氛圍。從產、官、學界多管齊下的共同努力，以期提高女性在企業中的決策力與影響力。

在長期方面，則可考慮透過仿效歐盟國家立法加以規範保障女性董監事配額，並訂立分年目標。此雖是最立即且最為有效的做法，但由於牽涉層面較廣，恐剝奪企業經營自由，而且立法耗時較久，應事先做好各種準備，而非貿然推動。例如應先提升公民對此議題的意識，並藉由組織、團體廣泛宣導，收集相關研究以及立法保障董事會女性配額的正反意見，同時評估已執行國家的效益，再綜合研析是否推動立法規範女性董事配額。

■ 參考文獻

王孟洵（2013），「從本土企業董事性別比例平衡與績效的關係看性別平等意涵」（碩士論文），取自國家圖書館。

吳敏君（2013），「企業決策階層性別議題－以歐洲為例」，統計通訊，24 卷 4 期，22-23 頁。

周采儀（2014），「公司設置女性董監事之因素暨女性董監事與公司績效及股利政策關聯性」（碩士論文），取自國家圖書館。

胡晉佳（2015），「董事會性別對公司股價資訊揭露之影響」（碩士論文），取自國家圖書館。

陳姿郡（2011），「我國上市櫃公司女性董監事比例對投資決策與公司績效之影響」（碩士論文），取自國家圖書館。

彭偉凡（2014），「董事會性別差異與資訊透明度之關聯性」（碩士論文），取自國家圖書館。

黃偉銘（2012），「臺灣上市銀行女性董監事的比例與其經營績效之關係」（碩士論文），取自國家圖書館。

葉翎柔（2013），「女性董事參與對於企業績效影響之研究：以臺灣上市電子產業為例」（碩士論文），取自國家圖書館。

蔡慶樺（2015），「《女性及男性領導階層平等法》與兩性經濟平權」，獨立評論@天下，取自 http://opinion.cw.com.tw/blog/profile/289/article/2479

盧孟宗（2014），「第三章「權力、決策與影響力」案例分析」，載於行政院性別平等處（主編），《識讀性別平等與案例分析》（45-55 頁）。臺北市：行政院。

賴偉傑（2010），「女性董事、公司治理與財務績效－以臺灣上市公司為例」（碩士論文），取自國家圖書館。

魏瑛真（2012），「臺灣上市公司女性董事對公司績效之影響」（碩士論文），取自國家圖書館。

Adams, R. & Ferreira, D., 2009, "Women in the Boardroom and Their Impact on Governance and Performance", Journal of Financial Economics, Vol. 94, pp. 291-309.

Campbell, K.&Minguez-Vera A., 2008, "Gender Diversity in the Boardroom and Firm Financial Performance", Journal of Business Ethics, Vol.83, pp.435-451.

Catalyst, 2000, "Women and the MBA: Gateway to opportunity", Retrieved from http://www.cew.umich.edu/sites/default/files/mbafacts.pdf

Chritiansen, L., H. Lin, J. Pereira, P. Topalova, and R. Turk, 2016, "Gender Diversity and Firm Performance: Evidence from Europe", IMF Working Paper.

CREDIT SUISSE, 2012, "Gender diversity and corporate performance", Retrieved from https://publications.credit-suisse.com/tasks/render/file/index.cfm?fileid=88EC32A9-83E8-EB92-9D5A40FF69E66808

CREDIT SUISSE, 2014, "The CS Gender 3000：Women in Senior Management", Retrieved from https://publications.credit-suisse.com/tasks/render/file/index.cfm?fileid=8128F3C0-99BC-22E6-838E2A5B1E4366DF

Deutsche Telekom "Diversity Management at Deutsche Telekom", Retrieved from https://www.telekom.com/en/company/human-resources

Dobbin, F. & J. Jung, 2011, "Corporate Board Gender Diversity and Stock Performance: The Competence Gap or Institutional Investor Bias", North Carolina Law Review, Vol.89, No.3, pp.809-838.

Earley, C. & Elaine Mosakowski, 2000, "Creating Hybrid Team Cultures: An Empirical Test of Transnational Team Functioning", The Academy of Management Journal, Vol. 43, No. 1, pp. 26-49

European Commission, 2012, “Women in economic decision-making in the EU: Progress report”, Retrieved from http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/women-on-boards_en.pdf

European Commission, 2013, “Women and men in leadership positions in the European Union, Retrieved from http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/gender_balance_decision_making/131011_women_men_leadership_en.pdf

European Commission, 2015, “Strategic engagement for gender equality 2016-2019”, Retrieved from http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/151203_strategic_engagement_en.pdf

Eurostat, 2006, “A Statistical view of the life of women and men in the EU-25”, Retrieved from http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-press-releases/-/3-06032006-BP1

Greenbiz（2016），「女性投資人如何引領世界走向低碳之路」，KPMG 氣候變遷及企業永續發展電子報，取自 https://home.kpmg.com/content/dam/kpmg/tw/pdf/2016/01/tw-kpmg-ccsenews-201601revised.pdf。

Gregory-Smith, I., Brian G. M. Main & Charles A. O'Reilly, 2014, “Appointments, Pay and Performance in UK Boardrooms by Gender”, The Economic Journal, Vol. 124, pp.109-128.

IMF, 2016, “Unlocking Female Employment Potential in Europe Drivers and Benefits”, Retrieved from https://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=43712.0

Jianakoplos, A. N. & A. Bernasek, 1998, “Are women more risk averse ?”, Economic Inquiry, Vol.36, No.4, pp. 513-692

Lau, C. Dora & J. Keith Murnighan, 1998, “Demographic Diversity and Faultlines: The Compositional Dynamics of Organizational Groups”, The Academy of Management Review, Vol. 23, No. 2, pp. 325-340.

McElhaney, A. K. & S. Mobasseri, 2012, "Women Create a Sustainable Future", UC Berkeley Haas School of Business Research sponsored by KPMG with Women Corporate Directors (WCD).

McKinsey & Company, 2007, "Women Matter：Gender diversity, a corporate performance driver", Retrieved from http://www.raeng.org.uk/publications/other/women-matter-oct-2007

McKinsey & Company, 2008, "Women Matter 2：Female leadership, a competitive edge for the future", Retrieved from http://www.mckinsey.com/global-themes/women-matter

McKinsey & Company, 2009, "Women Matter 3：Women leaders, a competitive edge in and after the crisis", Retrieved from http://www.mckinsey.com/global-themes/women-matter

McKinsey & Company, 2015, "Women in the Workplace 2015", Retrieved from http://www.mckinsey.com/global-themes/women-matter

McKinsey & Company, 2016, "Women in the Workplace 2016", Retrieved from http://www.mckinsey.com/global-themes/women-matter

Miller, L. T. & M. C. Triana, 2009, "Demographic Diversity in the Boardroom: Mediators of the Board Diversity-Firm Performance Relationship", Journal of Management Studies, Vol.46, No.5, pp.755-786.

MSCI, 2015, "Global Trends in gender diversity in corporate Boards", Retrieved from https://www.msci.com/documents/10199/04b6f646-d638-4878-9c61-4eb91748a82b

Rhode, D. & A. Packel, 2014, "Diversity on Corporate Boards: How Much Difference Does Difference Make Delaware", Journal of Corporate Law, Vol.39, pp.337-426.

Smith, N., V. Smith & M. Verner, 2006, "Do Women in Top Management

Affect Firm Performance? A Panel Study of 2,500 Danish Firms”, INT’L J. Productivity & Performance MGMT, Vol.55, pp.569, 588.

Tajfel, H. & J. C. Turner, 1986, “The social identity theory of inter-group behavior”, In S. Worchel and L. W. Austin (eds.), Psychology of Intergroup Relations. Chicago: Nelson-Hall.

UBS, 2016, “Women as a force for economic change”, Retrieved from https://www.ubs.com/global/en/about_ubs/media/asiapacific/releases/news_display_media_asiapacific.html/en/2016/10/31/ubs-highlights-women.html

Williams, Y. K. & C. A. O’Reilly, 1998, “Demography and Diversity in Organizations : A Review of 40 Years of Research”, Research in Organizational Behavior, Vol.20, pp.77-140

Zahra, S. A. & W. W. Stanton, 1988, “The Implications of Board of Directors’ composition for Corporate Strategy and Performance”, International Journal of Management, Vol.5, No.2, pp.229-236.

第三章　政府如何推動在地婦女組織發展、培力女性參與社會組織事務之策略探討

（含 NGO 非政府組織，以及農、漁會等社會組織）

世新大學性別研究所助理教授／伍維婷

3-1 前言

本文將從為何政府要推動在地婦女組織發展，以及為何要培力女性參與社會組織事務進行分析。究其原因，主要仍是為了促進女性參與公共事務，因為這是女性能夠實質參與到國家社會大小決策機制，並且發揮影響力的第一步。唯有女性真正參與決策，性別平等的各項政策從規劃到實踐，才能真正與女性發生關聯。本文將介紹如何具體實踐此二目標。

(一) 為何要促進女性的公共事務參與？

女性參與公共事務一直是國際間婦女團體推動的重要工作，因著民間的努力，過去幾十年間，有許多國家也發展相關培力政策與機制。公共事務究竟是什麼？為什麼國際婦女團體要如此在意女性的參與？而公共事務跟性別的關聯又是什麼？如前述，唯有婦女參與，才能逐步達成性別平等的目標。在聯合國所列出四種最能達成「女性有效政治參與」的策略中，女性公民社會的建立極為重要，四種策略如下：

1. 地方以及全國性的選舉，對於女性來說都是自由且公正的（包括暫時性的特別措施，例如：保障名額）

2. 支持女性公民社會的存在以真正促進女性的權益

3. 在公共機制中建立關於女性權益的責信制度

4. 支持女性政治領袖以拓展她們的影響力

歐盟也提出了幾項優先順序以建立與非政府組織的特別關係。首先，之所以要與非政府組織建立特別關係，歐盟重申，是因為非政府組織形成了國家與經濟之間最重要的第三部門，因此歐盟的政策發展與執行有賴於與非政府組織之間所形成的夥伴關係。依據非政府組織與其所服務或者代為倡議的對象所建立的緊密關係，能夠累積非常可觀的知識與經驗。更重要的是，非政府組織在數個特殊領域的專長，以及他們監督立法系統與勞動市場的功能，都是政府非常重視且需要的。同時，非政府組織也在面對社會問題時，往往能夠更為彈性的提出解決的辦法，常常具備創新的潛能。當然，在歐盟的報告裡也提到，相較於私部門或者是公部門，非政府組織所提供的服務是較為便宜的。[1]

簡單而言，從社區參與到投入政治領域，公共事務決定所有人的日常生活，決定資源如何分配，決定國家要優先照顧哪一群人。從性別的眼光看公共事務，我們可以知道，公共事務會定義女人跟男人在日常生活中，可能面對的大大小小的資源或決定。比如說，公共事務會決定哪一群市民只能忍受饑餓，因為他們不符合所謂的低收入戶的定義；在一些國家，公共事務決定哪些公民才能得

[1] Weidel, Christiana: EU Förderungspolitik und NGOs. In: Glocalist Review-Sondernummer, Wien 2004, P. 31-34

到該有的營養及水；到現在，公共事務還在決定誰能夠投票、誰能夠參選、誰能夠結婚、誰又能夠擁有小孩，以及誰會在親密關係裡遭受暴力等。

上述這些問題總結來說，就是「一個問題，誰有決策權？」這個問題進一步思考，我們會發現掌握決策權的一方不僅僅只是決定人民的日常生活，決策權事實上決定了每個人一生中的所有事物，例如，一個人可以選擇的職業、宗教、可以購買的物品、可以發展的興趣、可以成家的權利。簡單而說，決策權是每一個公民讓渡出的權利，讓渡出誰來治理你的權利。下一個要問的問題是，在各種治理機制中，女性的位置在哪裡？

事實就是，從地方社區一直到政府部門的各個領導層級，女性所占的比例太低，以至於在決定各種公共事務或決策的過程中，我們很少聽到女性的聲音。這也是為什麼政府必須投入培力婦女參與公共事務的原因。早在西元 1997 年聯合國所發表的關於性別主流化的解釋中，就已經清楚地說到，性別主流化：「是指在各個領域和各個層面上評估所有計畫的行動（包括立法、政策、方案）對男女雙方的不同含義。作為一種策略方法，它使男女雙方的關注和經驗成為設計、實施、監督和評判政治、經濟和社會領域所有政策方案的有機組成部分，從而使男女雙方受益均等，不再有不平等發生。」

然而，我們若以性別主流化的標準檢視各項公共政策，不禁得問，女性的關注與經驗真的被納入討論了嗎？一個最簡單的評估指標，國家從中央到地方的各種決策機制，已經納入足夠的女性代表了嗎？以政治場域而言，根據聯合國的統計，女性僅占各國中央政府或內閣首長的 22%。這表示，女性在各個公共事務領域都沒有足夠的代表發言，學者的研究報告指出，女性比例過少可能是因為以下幾個原因：社會文化的障礙、缺乏提供資源與訓練以促進婦女的公共事務參與、婦女在經濟上的弱勢、缺乏政黨的支持，及性別歧視等。

政治結構設下了女性參與決策機制的門檻，社會文化結構則導致女性本身的困境。在傳統父權文化的影響下，可能造成女性面對以下困境：缺乏自信、缺乏資源、無法創造機會，以及無法取得科技的協助。在臺灣，公、私領域是截然不同領域的觀念仍然是堅不可破的想法。臺灣社會對於男性與女性在公、私領域應該扮演的角色仍然深刻的影響許多公共政策。例如，從歷年來的婦女婚育調查資料可以發現，女性仍為孩子的主要照顧者，女性就業率一直無法攀升更是反映著此一現象。傳統的性別角色分工仍然深刻的影響著，國家定義什麼樣的工作是具有經濟價值的，定義何為公領域，何又為只關乎生殖的私領域？

而這個影響，呈現在政治場域，就是哪些被視為是政治的？哪些又被視為是公領域應該關心的？誰比較適合參與政治？哪些議題才比較適合放在政治裡討論？這些議題都被非常窄化的定義，同時被何謂陽剛與何謂女性化給決定。傳統文化與政治結構的交織作用結果，造成女性參與政治的比例仍偏低，國家重大政策與資源預算分配仍缺乏性別觀點，許多與女性息息相關的政策依舊被視為是私領域的，是家庭或個人要的獨立承擔的，而不應該有國家角色的介入。

長久以來，女性主義者不斷地對抗這種將女人定義為私領域的觀念，進而主張「個人的即政治的」，同時，女性主義者不斷地要求政治必須包括個人的以及被視為是私領域的。在「性政治」一書中，作者 Kate Millett（1968，23）將政治定義為「權力結構關係，決定一個群體如何控制另一個群體。」Young（1990）也批評傳統觀念將女性以及所謂的私領域去政治化。而如何將被傳統性別觀念所定義的私領域公共化，則有賴於更多的女性投入公共事務中。

然而，當傳統觀念未改，照顧工作仍被視為是私領域的議題，女性仍被視為應擔負起主要的照顧角色時，女性要能夠投入到公共事務當中，就有賴於政府採取更為積極的措施來培力女性。

(二)何謂社會培力?

所謂的社會培力指的是發展培養出自主意識與自信,同時能夠從個人出發,或者是集體的改變長久以來弱化女性的社會關係、機制,以及論述。社會培力的關鍵在於,如何能培力集體的資源與能力,讓集體發聲,組織團隊到產生集體認同。

女性參與到社區組織,並且能夠跟其他的基層組織開始建立合作的關係,將能促進女性的社會培力。因為,參與社區組織將能夠有效培力女性的技能、知識與對於自我的認識。在這樣的情形下,因此基層組織提供了基層女性自我成長的平台,基層女性能夠開始學習如何組織、如何發聲、如何參與公共事務。

Mayoux(1998)認為培力是一個內在改變的過程、一個長出力量的過程、一個婦女集體行動的過程,然後如果有可能的話,能夠去質疑或挑戰因為性別文化所造成的婦女弱勢處境。在這樣的培力過程中,自信與自尊的培養扮演非常重要的角色。Mayoux 認為,所謂參與非政府組織最重要的關鍵是這些非政府組織是否關注基層社區的整體情況。

社會培力不是一個空泛的概念,國際婦女團體已經發展出許多社會培力的具體建議,其中一個值得注意的趨勢是,因為婦女團體的倡議,國際間越來越多的政府與企業已經開始發展以經濟培力為基礎的女性培力方式。世界銀行於 2014 年所發表到「性別與工作」中提到:「要能夠改變性別不平等的方式,並非來自於任何一個特定的計劃,而是需要一個綜合性的計劃,並且這個計劃需要各個部門與各個機制的參與。」[2]

[2] Booz & Company, "Empowering the Third Billion: Women and the World of Work in 2012," cited in the World Bank Group, "Gender at Work: A Companion to the World

The Oak Foundation 也發表類似的建議，主張社會培力是一種整合性的方法，目的是希望能夠對抗造成女性無法成為一個完整經濟主體的根本性原因，因為這是一個很重要的人權議題。在這份報告中，The Oak Foundation 指出，這種整合性的方法首先需要解決最重要的問題，即如何得到需要培力的資源？在報告中提到，建立培力的資源，首先必須要解決女性如何能夠平等且安全的就業？如何能在社會發聲？如何能夠有政策影響力？如何能夠有身體自主權？如何能夠擁有成家自主權？女性如何得到社會保障？最後則是最重要的，解決女性的托育需求。[3]

在這樣的培力過程當中，地方上的婦女組織扮演著一個關鍵的因素，也就是提供了一個平台，讓政府與女性能夠在這平台上，相互培力。所以，政府培力女性的第一步，事實上是要先推動在地婦女組織的發展。

(三) 何謂社會組織？

第一個要釐清的觀念是，究竟什麼是婦女團體？一定要名稱裡面有「婦女」二字，才是婦女團體嗎？一定要是服務女性，才能叫做婦女團體嗎？理事長或理監事一定要通通都是女性嗎？事實上，之所以要培力婦女團體，就是希望能夠有更多的婦女團體出現並且壯大，所以一開始，當然不必拘泥于嚴謹的婦女團體的定義。本文先從社會組織的定義開始釐清：

Development Report on Jobs," 2014, p. 8, http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Gender/GenderAtWork_web.pdf

[3] Oak Foundation, International Center for Research on Women, Dalberg Global Development Advisors, and WITTER Ventures, "The Business Case for Women's Economic Empowerment: An Integrated Approach," 2014, http://dalberg.com/documents/Business_Case_for_Womens_Economic_Empowerment.pdf

歐盟的經濟社會委員會在歐盟基本憲章第十二條，是這麼解釋公民社會組織獨特的角色：在現代化的民主國家中，非政府組織是最為緊密地與公民的基本權利相連，之所以要成立社會組織正是為了要追求共同的目標。[4]這個條文所定義的公民社會，包括以下幾種類型的組織：

1. 與勞動市場參與者相關的組織（例如：工會，僱主聯合會。）

2. 代表社會與經濟參與者的組織。

3. 將人們因著共同目標而聚集在一起的非政府組織，例如：環境保護的組織、人權組織、消費者組織、慈善組織、教育以及訓練的組織等。

4. 社區基層組織，是設立在社會最草根的地方，以組織內成員的目標為組織方向。例如：年輕人的組織、家庭組織，或者是其他由公民所組成在地方成立的組織。

5. 宗教性的社群

若依據歐盟經濟社會理事會的定義，婦女組織屬於第三種模式。同時，各種社會組織可能出現不只一種特色，例如：婦女組織可能就同時包括第三種與第四種特色的組織。而本文所指的培力婦女組織，也可能是培力上述各種組織轉型成為婦女組織。

社會組織一開始是以哪一種類型成立並不是真正關注的重點，所謂的培力婦女組織應關注該組織是否具備非政府組織的特點。歐盟的經濟社會理事會所強調

[4] http://ec.europa.eu/justice_home/unit/charte/en/charter-freedoms.html;

非政府組織的特點為：擔負重要第三部門角色的非政府組織必須是不以追求利潤，而為義務性質的公民團體，可能是在地方、全國或者國際間的組織。非政府組織扮演多元的角色，包括提供服務；人道協助；將公民意見送達政府；倡議以及監督政策；利用提供資訊、分析及專業鼓勵政治參與；對於國際協議扮演提醒、監督以及實施的功能。

另一個值得參考的定義是，世界非政府組織協會認為非政府組織所應具備的特點為：

1. 公共利益或者是為了公眾的目的：即使是私人組織也應該要提供能夠對於社會造成好的影響的服務。

2. 組織性的：非政府組織應該是建制的，甚至在某種程度而言像一個法人的政治分支。一個社會組織不應該是臨時的、不正式的，或者僅是突發的將人聚集在一起。

3. 非政府的：不是由政府或政府任何一個部門所設立的，更不能為政府所控制（所謂的控制有許多形式，例如理監事會的多數不能都是政府官員）。只要維持非政府的性質，非政府組織可以接受政府的支持，而理監事會成員也可以有政府官員。

4. 自我管理的機制：非政府組織應該有內部自我管理的機制，並且此一機制不是由外界所掌控的。

5. 志願性的：非政府組織不管是在活動辦理或者是在管理階層都應該有某種程度的、有意義的志願參與性質。

6. 非營利性的，或者不以營利為目的：非政府組織不應該提供創立者或者是

理監事會任何利潤。當然，也許在某一年會創造出利潤，但所有的利潤應該投入從事原本組織成立的目標中，而非分配給創辦者或者是理事會。

所謂的培力女性參與社會組織，不限縮於婦女組織。因此，本文僅簡單介紹婦女組織的定義。學理上，通常會依據下列三種因素，判斷是否為婦女團體。第一是組成份子，如果組織者絕大多數均為女性，便可視之為婦女團體，不論該組織是否以婦女為服務的對象，或是以性別議題作為組織成立的目的。例如：婦女會。在許多縣市均存在的婦女會，早期較被視為是聯誼性質的團體，雖然也會從事相關社會服務活動，但並不僅限於以婦女為服務對象。

第二個因素就會更為明確：行動的受體。意思是，團體所提供的服務或方案，若是以婦女為主體，那麼，就算組成份子並非以女性為主，亦可稱之為婦女團體。比如說，某個提供婦女福利服務的基金會，即便其董監事會與高階幹部並非以婦女為絕大多數，但因為其所提供的福利服務，例如家暴受害者的服務，因為接受服務者是以女性占絕大多數，所以仍會被視為婦女團體。當然，站在培力婦女的角度，本文強調，長期而言，仍應逐步提升女性在董監事會與高階主管的比例。畢竟，女性生命經驗的不同，有時候仍會反映在服務提供的工作模式上。

第三個因素是：組成的宗旨。一個組織只要其成立的目的與女性有關，即使一開始並非由女性為多數所組成，也非以女性為其服務對象，例如有組織成立的目的是以推動女性董事在大企業中的比例，仍被視為是婦女團體。

3-2 國外具體措施及效益

因為篇幅限制，本文以國外具體措施為主要介紹內容。必須強調的是，許多推動性

別平等較為有制度的國家，都是從 1970 年代或者是 1980 年代就已開始設計規劃促進女性參與社會組織的相關政策與制度。因此，聯合國或是相關國際組織，甚至是性別平等較為進步的國家，從西元 2000 開始，已開始在亞洲、非洲幾個國家，陸續推動女性參與社會組織。所以，本節一開始先介紹丹麥以及芬蘭的經驗，同時也提出國際婦女團體關於印度以及烏干達經驗的反省。

總括而論，許多國際婦女團體在分析如何促進婦女參與社會組織的議題時，都會提到其中最困難也最重要的挑戰就是得到財源的支持。如前述，國家如何能夠重新體認到女性參與社會組織的重要性，以進一步的建立機制、設計政策，並提供相關資源，是目前所面對最困難的挑戰，包括女性參與社會組織最重要的平台之一，即婦女團體的延續。近期許多研究也發現，由於在全國性、區域性以及國際上對於資金的需求大量增加，造成婦女組織取得資金的困難，而其中如何得到資金的訊息，以及如何申請資金，是婦女組織普遍遇到的兩個難題[5]。國家如何提供資源促進婦女參與社會組織，應該是真正提升婦女影響力的第一個步驟。

(一) 國外具體措施

1. 丹麥的經驗

丹麥由國家推動性別平等的努力，可以回溯到 1975 年平等地位委員會（the Equal Status Council）建立時。平等地位委員會是設置在總理辦公室，負責推動女性和男性在社會、工作、訓練、教育以及家庭生活的平等。同時，委員會對政策中與性別平等相關的政策提出建議，並擬定關於公私部門的行動方案。委員會主要關注的焦點在於如何平衡工作與家庭生活、如何增

[5] https://www.makeeverywomancount.org/index.php/gender-issues/political-participation

進女性經理人，以及如何改變職場上目前的性別隔離現象。更重要的是，性別主流化一直都是丹麥政府推動性別平等的主要方式。

在平等地位委員會的工作中，與非政府組織（NGOs）的合作一直是主要的工作方式之一，當然這與丹麥傳統上非政府組織就在推動性別平等、對抗性別歧視扮演非常重要的角色有關。因此，在平等委員會的各項設計上，非常強調如何與婦女組織的合作。更重要的是，在平等委員會九席委員中，婦女團體的代表就占了四名。

平等委員會在工作規劃上，就將婦女團體的角色納入，這樣能讓婦女團體與國家產生夥伴關係，也能夠讓參與其中的女性志工得到成就感。因此丹麥政府在推動女性參與公共政策上，積極地與包括工會以及婦女組織合作。丹麥政府與婦女委員會（the Women's Council）、丹麥婦女社會（the Danish Women's Society），以及女性工人聯盟（the Women's Worker Union）合作，訓練女性參與到政治的決策機制中，也培力女性能夠參與到區域的或者是地方的政府機制裡。

從丹麥政府的角度思考，培育女性志工參與公共事務討論是提升女性參政的最好方法。因此，丹麥政府很強調婦女團體與女性政治人物之間的連結，藉此連結希望能夠真正改變社會，讓女性參與到政治決策機制的各個領域。之所以希望建立婦女團體與女性政治人物的連結，著眼於如此關係的建立將能有效的提升女性對於公共政策的監督與遊說。因為婦女團體藉此將能得到更多的訊息，也能夠更為了解公共政策制定的過程，再加上婦女在社區的經驗，能讓公共政策更為符合性別主流化的理想。

2. 芬蘭的做法

在芬蘭的「憲法」（The Constitution Act of Finland，1995）中規定：要促進性別的平等（Section 5(4)）；在這一節中明述必須在所有社會行為以及工作生活中促進性別平等。在「女性與男性的平等法」（Act on Equality between Women and Men：1987；amendments in 1988，1992，and 1995）[6]中規範了包括性別保障名額、僱主責任等許多具體促進性別平等的做法。尤其是在性別名額這一項，法案規定在各個層級的政府部門、顧問委員會以及其他相關的團體或機制，任一性別至少要有 40% 的比例。這個法案當初的通過正是因為芬蘭在 1986 年簽署 CEDAW，而制定此法是簽署 CEDAW 的條件之一。此法案在 1995 年修法預備將性別比例提高到 40%的時候，也發生一個有趣的插曲，就是所有的內閣男性部長都投反對票，而所有的女性部長都投下贊成票。

在培力婦女團體的努力上，芬蘭政府在 1975 年首先支持政黨內的婦女團體參與政府的決策，當時得到九分之一的州支持政府這項推動。因著這項推動，政黨內的婦女團體以及平等委員會成為芬蘭推動婦女參政的主要力量。接著在 1988 年成立了一個很特別的婦女團體：芬蘭婦女團體聯合行動聯盟（the Coalition of Finnish Women's Associations for Joint Action），這是一個由政治以及非政治的婦女團體所組成的一個網絡，這個網絡主要工作在跨黨派的推動性別平等。行動聯盟涵括了所有政黨內的婦女組織，同時也跟政府的平等委員會保持緊密的合作。

芬蘭婦女團體聯合行動聯盟成立之後，積極培力女性候選人以及女性志工，

[6] http://www.db-decision.de/CoRe/Finland.htm

藉由舉辦研討會、公眾教育、喚起大眾意識的活動，甚至參與地方以及中央的選舉，培力女性志工為女性候選人助選。

芬蘭婦女團體聯合行動聯盟與平等委員會的合作達成許多成果。舉例而言，解決許多婦女團體所面臨資金缺乏的問題。事實上，芬蘭婦女聯合行動聯盟本身也並未獲得政府穩定的資金支持。行動聯盟經歷許多年的努力，嘗試解決婦女團體資金缺乏的問題。後來，經由與平等委員會的合作，同時得到國際間的支持。芬蘭政府在 1997-1999 的性別平等行動綱領中，納入國家定期資金支持婦女團體的決議。

芬蘭政府在促進女性參與社會組織上，還有一個很重要的政策：與統計單位的合作，特別是性別統計的部門。芬蘭的統計部門每一年都會發佈關於女性在社會各個環節的統計數字，例如：女性參與政治決策的比例、女性參與社會組織的比例。平等委員會與統計部門持續合作，在性別統計數字發佈之後，每年都持續加入新的變數，以評估在各種決策機制裡是否達成性別平等。許多這方面的研究可以回溯到 1970 年代跟 1980 年代。

3. 印度的例子

印度在婦女培力的發展中，得到顯著的成果。從結果中發現，對於女性的培力，將能夠促成鄉村地區的持續性發展，因為對於女性的培力提升了女性在經濟、社會與政治的處境。印度的經驗發現，若是要改變一個社會經濟與政治的現狀，關鍵在於如何有效的培力女性。

在分析印度的政策之後，大概歸納出以下四種方式，將能達到培力女性的目標：提供適當的教育資源、政治場域的支持、有效率的立法系統以及促進女性的就業率。同時，在推動這幾個目標的工作中，非政府組織扮演了

非常關鍵的角色。因為社區的非政府組織提供了基礎教育、職業訓練、創業培育、法律扶助、對女性的保護與女性自我覺察的培訓。換言之，印度所設計出培力女性的方式，是以如何能夠提升女性在社會的處境為主要目標。而在文獻中發現，在印度的經驗中，透過婦女基層組織的協助，是達到此一目標的最主要原因。

以下這三個文獻，都是經由分析印度培力婦女的經驗，所歸納出適當的培力政策應如何規劃的建議。根據 Zimmerman and Rappaport（1988），培力意指個人能夠獲得社會的、政治的、經濟的以及心理的掌控能力。要能夠獲得這些能力需要得到以下這些支持：第一，獲得資訊、知識以及技術的管道；第二，參與決策的管道；第三，個人自我效能的提供以及社區的參與。最後，必須要強調，這些掌控能力是指個人感受上覺得自己具備這樣的掌控能力。

其次，根據 Rowlands（1997）所指出，培力的目的是希望找出所有能夠有效支持女性，並且促進女性從自身，而非外部產生改變的能動性。集體的培力包含一群個體能夠一起行動以達到比他們各自行動時所能促成的更大的改變。事實上，集體的培力與個人層面的提升是密切相關的。因為，如果沒有個人層面的提升，是無法促成集體的行動。

社群的培力是包括以下幾種要素，第一，一起工作；第二，參與社群組織的活動規劃；第三，促成社群的覺醒。細部來談，所謂的一起工作指的是不同的個人只要有興趣與其他個人一起工作，就能夠分享彼此的技能與知識（Agbola，1994）。而所謂的參與社群組織的活動，這裡所指的活動指的是由非政府組織所組織的，目的是能夠促進社群的狀態。最後，所謂的

社群的覺醒，指的是能夠幫助到女性群體意識到自己在家庭、社區或者社會的角色與處境。

基於以上的原則，印度的憲法不但保障女性的平等，並且賦予國家必須採取適當措施具體施惠女性。印度政府基於這個大原則，首先於 1974-78 年制定五年計畫，將過去對女性議題的定義從福利傾向調整成為發展策略。近年來，培力女性已經被視為決定女性地位的關鍵議題。

關於培力的目標，印度政府設定為，要為女性群體帶來進步、發展與賦權。同時，印度政府強調，這個政策將會全面性的實施，並且鼓勵各個領域的群體都能積極的參與這個政策。這個政策包括以下七個目標：

(1) 透過積極正面的經濟與社會政策，創造出一個能提供女性全面性發展的環境，以協助她們發展自己的所有潛力。

(2) 在各個領域，例如政治的、經濟的、社會的、文化的以及公民等領域，讓女性能夠享有與男性一樣的人權與基本自由，包括法律以及事實層面的。

(3) 讓女性能夠得到平等參與以及介入所有會影響全國性婦女社會、政治，以及經濟生活的決策。

(4) 提供女性平等參與健康保健、各個層級的平等教育、職場與職業訓練、就業、同工同酬、職場的健康與安全、社會安全以及公共職位等。強化司法系統以消除對女性一切形式的歧視。

(5) 藉由促進男性與女性積極的參與以及投入，改變社會的態度以及社群的實踐。最終目的是確認性別觀點主流化是一個持續發展的過程。

(6) 消除對女性、女孩一切形式的歧視以及暴力。

(7) 建立並強化與公民社會的夥伴關係，特別是與婦女組織的夥伴關係。

4. 一個經驗所帶來的反省：烏干達的做法

烏干達政府的做法，則是提供給各國政府一個反省的機會，亦即，只是設立女性參政名額並無法真正促進基層女性參與到決策機制。烏干達政府在西元 1996 年通過一個「地方政府法案」，目標是要達成地方女性議員至少占 30%，身障者議員至少占 20%。法案通過的結果是，地方女性議員占了總數的 40%。然而，不管是女性地方議員或是身障議員並沒有因為要為女性或身障者發聲，而積極投入到公共政策的制定中。因為，這些女性地方議員或者身障議員缺乏倡議的技能，也沒有足夠的資源支持他們推動公共政策的改變，以至於無論在權力機制或者社會文化層面，性別不平等的現象依舊持續發生。換言之，女性參政的提升並未改變政治現狀。

從烏干達的經驗中，我們可以發現，最主要的問題是中央培力女性參政的措施，未能連結地方的婦女群體，這之中的落差，造成婦女群體並未真正參與到公共事務。因為，當多數的全國性婦女 NGOs 都投入到倡議政府政策能夠更具性別敏感度的同時，地方婦女團體面對的是，如何能夠生存下來。生活的壓力讓他們無暇顧及政府的政策或法律。

女性所面對生活的壓力突顯出女性在社會中附屬地位，和女性與貧窮議題之間的因果關係。當然，世界各國包括烏干達政府都採取了各種措施，希

望能解決女性貧窮的議題，但問題是，大部份的措施都不夠統整，所以沒辦法策略性的回應女性真正的需求。

在國際專家（The ActionAid，2000）對於烏干達政策的檢討中發現，國家原本制定的政策方針與執行方法，並未考量女性在政策規劃與執行時所受之影響。因此，大部份的政策設計都是所謂的「中性」政策，也就沒有花時間在檢驗究竟是誰會被政策所影響？以及如何被影響？雖然有少數的政策特意地關注女性的處境，並將女性定位在貧窮的類別中。然而，這些政策因為設計的過程中，並未加入性別分析，也僅有極少數的政策曾經諮詢過女性的意見，也就無法正確的回應婦女的策略需求。

烏干達的經驗發現，在基層的改變進展得非常緩慢。包括，基層女性能夠要求並且得到回應的能力、基層婦女的權利能夠受到尊重並且保障的程度、擁有資源並且控制資源的能力，以及能夠積極參與並且影響關鍵決策過程的能力，以上這些針對女性的培力都進展得非常緩慢。在基層，大多數的女性依然過著同樣的生活：有著極其沈重的家務負擔、經歷被家暴的經驗、大多數不識字，當然大部份的女性無法為他們自己的生活做決定。

如前述，造成培力失敗的原因，主要在於中央規劃的政策未能與地方婦女群體產生真正的連結，以至於女性並未真正參與到公共政策的規劃，造成政策依舊缺乏性別觀點。

(二) 培力婦女組織的基本原則

從上述四個國家的經驗中，我們可以歸納，最能夠有效培力女性的方式，是先培力婦女組織，尤其是基層婦女組織。再將基層婦女組織建立成為培力女性參

與公共事務的平台。因為篇幅限制，本文僅能概述培力婦女組織的基本原則：與基層婦女組織建立夥伴關係。

國際間許多研究均指出，培力婦女組織應該盡可能的與婦女組織建立夥伴關係，並從中產生共同的目標，最後形成集體的影響力。所謂的集體影響力，在 John Kania 以及 Mark Kramer（2011）指出有五個必要條件，才能促成集體的影響力：一個共同的目標、彼此分享的監督機制、強化彼此的行動、持續的溝通，以及要有一群支持集體行動的團體。[7]

(三) 政府如何培力地方婦女參與公共事務？

培力不是一個陌生的工作模式，但真正做到培力，需要長時間，並且能夠同理培力對象的處境。為何要進行培力是第一個要確認的，也是必須貫穿整個培力過程。培力的態度是互相平等的，信念應該是能夠彼此成長的。需要培力的團體當然是處於弱勢的處境，不管是人力資源、經濟資源、組織力、行政能力，或者是倡議能力。因此，對於處境相對弱勢的團體，我們如何能在互動的過程中，做到平等對待又能夠互相成長，則必須隨時反省權力結構與位置。

培力的過程中，必須時時檢驗雙方之間權力的關係，並能實踐以下四點原則。第一，期待被培力方能夠長出自我決定的能力。第二，希望被培力方能夠展現自我價值的表達。第三，和被培力方共同合作以達成改善共同生活的目標。第四，期待被培力方能夠擁有掌握公共政策決定的能力。

[7] John Kania and Mark Kramer, “Collective Impact,” Stanford Social Innovation Review, Winter 2011.

除了希望被培力方能夠長出以上四種權力，再來要檢驗的就是培力過程中的權力關係。最直接的權力關係是培力方與被培力方有委託承辦的關係，也就是培力方掌握了被培力方的經濟資源。但也不僅止於業務上的權力關係，還包括族群、階級、性別的不同的差異。例如，被培力方可能是新住民的團體，在語言、文化、社會關係上弱勢，對於政府的計畫文書、行政流程也都不熟悉，可以說是多重弱勢。

要培力婦女團體之前，需要先盤點縣市內婦女團體的數量、性質、組織者人數，以及組織的成熟度。盤點之後，再依前述的短程目標與長程目標，決定培力的方向與目標。盤點的方式很多，但應盡可能尋找出在不同地域，處於不同發展階段的婦女團體，而非僅止盤點有合作關係的婦女團體。盤點的工作是未來培力工作的關鍵，事實上，這個工作並不容易。因為，必須去理解不同婦女團體的狀態，是件苦工。

最後一個準備的步驟，就是整理為了培力所能提供的資源有哪些？對於需要培力的弱勢婦女團體，一定是面臨資源不足的問題。例如：經費的申請、行政組織能力的培養、與相關學者專家的不熟悉、資源連結的能力不足等等。這些問題，公務部門事實上都能提供具體的協助。也因此，培力婦女團體之前，必須先盤點目前所可以提供的資源，包括經濟的、人才的、行政組織的等等，以才能真正培力婦女團體。

所能提供的資源，概括分為二類，針對婦女團體自身的，以及建立婦女團體資源網絡。針對婦女團體自身培力的部分，如前述，應該由盤點婦女團體所取得的資訊，與培力對象進行討論，發展出符合需求的資源連結方式，包括組織建設、公關募款、活動倡導、性別意識等幾個面向。

在建立婦女團體資源網絡的部分，亦可再細分為：縱向連結與橫向連結。

1. 縱向連結

本文初步定義縱向連結為協助婦團與其他婦女團體或相關團體的互動合作，所謂的相關團體，可能包括社會福利服務團體、社區發展協會等。有許多方法可以促進婦團之間或是婦團與其他社會團體之間的連結，例如設立定期聚會的聯繫會議，或者是婦女團體的溝通平台。聯繫會議或者溝通平台是否能夠發揮培力的功效，則有賴於議程的規劃，建議議程能夠一方面包含行政事務的需求，例如與縣市府內行政體系的互動合作，如何撰寫相關計畫案，抑或如何合辦方案活動等議題；二方面也應該包括對於組織發展的經驗交流，或許團體間都遇到營運或者是辦理活動的困難，彼此討論應對之道將有助於團體的成長；最後，安排符合各社會團體需求的相關培力課程，可以包括志工培訓、性別意識、社工實務技巧等。

2. 橫向聯結

則是與縣／市府內其他局處的資源連結。由於各個縣市組織編制不同，所以茲舉以下幾個例子，作為參考。首先是與民政系統的合作。對於許多基層婦女團體而言，辦活動所使用的場地是最困難找的，尤其是在缺乏經費支持的情況下。但民政體系在各個行政區皆有場地資源，比如村里的活動中心，若是能夠透過社會局的協助，與民政系統建立合作關係，對於婦女團體將是一大助益。

婦女團體發展階段不同，對於組織、經濟資源、行政、倡議、行銷募款等等能力各異的婦女團體，採取分層分級的培力方式，方能真正協助到婦女團體。必須特別指出的是，成立的年資不代表發展的階段。同時，具備某

種能力的團體，不代表在每一個面向能力都很強。例如，一個倡議能力很強的團體，不見得具備招募志工與培力志工的能力；又或者，一個行銷募款能力很強的團體，不一定具備倡議的能力、不一定理解如何參與公共政策的討論。

因此，培力婦女組織並不適用一套標準化的流程，而是視組織者的需求而擬定培力方式。最重要的是，在培力過程中持續確認被培力方的狀態，保持對等的溝通模式，將是有效培力的第一步。

(四) 如何選擇培力對象？

討論了如何培力婦女組織，接著要分析的是，如何選擇培力對象。首先，我們必須回到培力的主要目標：協助婦女能夠參與到公共政策的討論。一個公共政策必定涉及廣泛的群體，所以如何將多元的群體都納入公共政策的討論，是一個重要的工作。換言之，培力對象的選擇必須能符合社會的多元樣貌，如此才能在規劃公共政策時，真正反映整個社會的需求。所謂多元，具體展現在性別統計上的許多變項，包括：性別認同、族群、年齡、身心狀況、社會地位、文化背景……等。以下介紹如何決定培力對象：

首先，決定為什麼需要培力？可能有以下幾個原因：

1. 為了達到政策目標，且因應政策目標而擴充的工作內容。

2. 藉由性別影響評估發現，當初政策設計最希望能夠因此受益的民眾並未參與到政策設計裡。

3. 藉由性別影響評估發現，目前參與的社會組織未能提供關鍵意見，或者對於政策目標群體並不熟悉。

4. 目前所推行的政策，並未得到公眾的關注或支持，而且社群也並未參與推廣。

5. 因著政策目標所規劃的業務，目前並未找到適當的社群合作夥伴。

其次，確認培力對象：誰的參與最能協力推動政策目標？

1. 重新檢視最大受益者在哪？

2. 重新檢視社群裡誰能促進政策目標的實踐？

3. 目前政策目標無法落實的原因是什麼？誰能夠填補缺口？

4. 培力的對象在哪裡？目前有哪些受益群體並未被納入到公共政策的討論裡？

5. 為何這是你想培力的對象，而不是其他群體？這個對象能夠為政策推廣帶來什麼助益？

6. 何時才是培力的好時機？

7. 如何才能讓培力對象參與到政策的討論？

8. 社會文化存在哪些限制，導致希望培力的對象無法參與到公共議題的討論？我們又應該如何克服這些困難？

9. 如果選擇了培力對象，會不會造成另一群人的離開？我們應該如何確保原本協助的社群能夠繼續推動政策目標？

10. 確保與培力對象之間的平等夥伴關係，同時也確保參與公共政策規劃的所有團體皆被平等對待。

接著，找到培力對象（有時必須透過其他社會組織的推薦）：

1. 找到相同領域的婦女團體，或者是對於性別議題有興趣的個人。

2. 在其他社會團體中，找到對於性別議題有興趣的個人：社會團體的包含範圍甚廣，例如公私立學校、宗教團體、媒體、專業領域社團、社會服務團體、基層社區組織。

3. 借助在相關公共政策領域較為知名的專家，以遊說更多的婦女投入：可以利用媒體宣傳管道、或者是與相關團體聯繫。

第四，促進婦女參與公共領域的因素

1. 如何在培力的過程中，維持平等的氛圍：從培力的一開始，就與被培力方一起設定目標、擬定工作計劃、確認會遇到的困難，並且保持平等溝通的模式。

2. 如何創造動機，讓被培力的婦女團體能夠在過程中得到成就感？例如，透過媒體的報導，讓他們所努力的貢獻被看到。或者是一起創造一個能夠成功的歷史，讓所有人都願意參與其中。

3. 提供婦女參與公共領域所需的技能：例如，如何了解公共政策，如何撰寫新聞稿。

4. 創造出被培力的團體或者個人願意持續參與培力的環境：首先，要先能找出被培力方當初願意加入的原因。然後如何能夠讓不同的觀點都得到充分的討論？同時新進成員能夠得到相同的歡迎與收獲。

5. 如何讓被培力的婦女團體願意邀請其他婦女群體的加入？

6. 如何能夠將多元的婦女群體都能夠納入成為被培力的對象？多元的婦女群體會讓公共政策的討論更為豐富多元，帶入不同的觀點與資源。

7. 6R 原則：肯認（Recognition）肯認每個人在培力過程中的貢獻；尊重（Respect）尊重每一個人的信仰價值、文化、想法與時間，同時在培力的過程中納入考量；角色（Role）在培力的過程中賦予每一個有意義的角色，讓每個人都能夠貢獻所長並且因此感到自己是有價值的；關係（Relationships）讓每個人在培力過程中都能夠與其他人建立專業上的以及私人的關係，這樣能夠讓參與者發揮更大的影響力，以及感受到更多愉快的經驗；獎勵（Reward）讓參與者能夠從培力的過程中得到獎勵，並且因為培力而建立更多的人脈關係；成果（Results）讓培力參與者得到他們重視的成果，並且能夠發現是因為他們的參與才能有這樣的成果。

第五，培力是永續的計劃，必須時時調整以吸引新世代的加入：

1. 辨識出政策調整的需求，同時因應政策設計的改變，受益群體也會隨之改變，如何將新產生的受益對象納入公共政策規劃內，是必須實時分析調整的。

2. 如何促進新一代的婦女群體投入到公共政策領域或是社會組織，也是培力方案必須與時俱進的。

最後，隨時檢視培力計劃是否有效以及是否需要調整：

1. 所謂有效的指標應該是如何能夠納入更多的婦女群體參與到公共政策的討論中？

2. 可以依以下幾個指標判斷是否需要調整培力計劃：太少受益對象參與到其中；沒有足夠的多元性；參與者之間未能建立平等的關係等指標。

(五) 如何促進臺灣農村婦女參與農會？

根據 104 年的統計顯示，各級農會共 302 家，經 102 年屆次改選之農會選任

人員（會員代表、理事、監事）性別統計如下：1. 會員代表計 12117 人（女 670 人）；2. 理事計 2814 人（女 81 人）；3. 監事計 951 人（女 25 人）。再者，全國 17 個農田水利會，會員總人數約為 152 萬餘人，會長有 17 人（均為男性），會務委員計有 351 人（女性 14 人）。

從統計數字上分析，可以看出差距顯著的性別差異。當時農委會對於此一性別差異的解釋是：「農田水利會會長及會務委員選舉，現行性別比例參與的差異懸殊，主要係因法定會員資格，且農業社會傳統土地傳承之觀念，會員成員多以男性居多。」在農會法第十四條規定：農會會員每戶以一人為限。在傳統男尊女卑的觀念，以及認為男性才應該參與公共事務的影響下，自然女性會員就少，能選上成為理監事的比例就更低。

在我國政府於 103 年所提出的「消除對婦女一切形式歧視公約」（The Convention on Elimination of all Forms of Discrimination against Women，以下簡稱 CEDAW）第二次國家報告中，提到以下三件工作，作為改善女性在農會系統中代表性不足的問題。第一個工作方式如下：為強化農村女性性別平權意識及領導力，並使農業部門公務人員注重性別平等，辦理性別主流化課程、「強化鄉村婦女性別意識培力」宣導會及原住民族女性人身安全、性別培力及權益教育課程。100 年起辦理農村女性領袖培育課程，迄 101 年計培訓農村女性幹部 2,296 人次。並透過原住民女性意見領袖人才培訓，建立原住民女性意見領袖資料庫，不定期邀請出席女性溝通平台會議及原住民相關議題會議，發揮女性影響力。

第二個工作方式則為：為培育社區居民及農村女性「由下而上」、「自主參與」精神，持續推動「農村再生培根計畫」及「新故鄉社區營造計畫」；98

至 101 年，兩項計畫分別編列預算 15 億 9,560 萬元及 8 億 3,880 萬元。農村再生培根計畫學員女性比率由 98 年 42%增加至 101 年 48%，女性代表占 46%，獲表揚者女性占 43.33%。「新故鄉社區營造計畫」依「社區總體營造獎助須知」補助之案件，女性學員參與比率約 53%。顯示農村女性成為農村社區活化再生的重要推手，也是社區營造不可或缺的重要支柱。

第三個工作方式看到較多翻轉的可能：為提升女性自我認同與肯定，共同打造農村願景，將衡酌各任務編組委員會性質，邀請農村女性代表參加；並擴大辦理農村再生培根計畫，宣傳女性參與農村再生績優事蹟及感人故事。此外，逐步調整家政班訓練課程內容並鼓勵男性參與，期破除性別刻板化及男女任務定型觀念。

然而，本文想提醒的是，在 CEDAW 第 34 號一般性建議中，具體提出了國家如何培力農村婦女參與公共生活的幾個指標：

F. 政治和公共生活（與第七條一併解讀的第十四條第 2 款（a）項和第 2 款（f）項）

53. 農村婦女有權參與各級決策並與高層主管當局開展社區一級的討論，但她們在農村推廣和水、林、漁業服務部門、合作社和社區或長老理事會中擔任民選官員、公務員的人數不夠充足。她們參與之所以有限，可能是由於缺乏教育、語言和識字限制、流動性和交通有限、衝突和安全問題、歧視性性別規範和陳規定型觀念，以及因育兒、取水等職責而沒有時間。對相關法律、政治和體制程式認知有限，也可能限制她們有效參與決策進程。

但她們在農村推廣和水、林、漁業服務部門、合作社和社區或長老理事會中擔任民選官員、公務員的人數不夠充足。她們參與之所以有限，可能是由於缺乏教育、語言和識字限制、流動性和交通有限、衝突和安全問題、歧視性性別規範和陳規定型觀念，以及因育兒、取水等職責而沒有時間。對相關法律、政治和體制程式認知有限，也可能限制她們有效參與決策進程。

54. 為了確保農村婦女積極、自由、有效、切實和知情參與政治和公共生活以及各級決策，締約國應執行第 23 號和第 25 號一般性建議，特別是：

(a) 確定農村婦女擔任決策職位的配額和指標，特別是在各級議會和管理機構中，包括在土地、林業、漁業和水務管理機構中，以及在自然資源管理部門。在這方面，應出臺明確的目標和時限，以實現男女實質上的平等；

(b) 確保農村婦女和婦女組織能夠影響所有關乎其權益的領域的各級政策制定、實施和監測，包括通過加入政黨以及進入地方和自治機構，如社區委員會和村委會。締約國應制定和執行相關工具，以監測農村婦女在所有公共實體的參與情況，以消除歧視；

(c) 解決男女之間不平等的權力關係，包括在社區一級的決策和政治進程中，並通過建立有效的和促進性別平等的農村決策結構，掃清農村婦女參與社區生活的障礙。締約國應制定行動計畫，解決農村婦女在參與社區生活方面的實際障礙，並開展運動，大力宣傳她們參與社區決策的重要性；

(d) 確保農村婦女參與所有農業和農村發展戰略的制定和實施，並確保她們能夠有效參與關於水、衛生、交通和決策能源等農村基礎設施和服務的規劃和決策，以及參加農業合作社、農民生產組織、農村工人組織、自助團體和農產品加工實體。農村婦女及其代表應能夠直接參與所有農業和農村發展戰略的評估、分析、規劃、擬定、預算編制、籌資、實施、監測和評價；

(e) 確保在實施農村發展專案之前，務必先開展參與性性別和環境影響評估，讓農村婦女充分參與其中，並徵得她們自由、事先和知情同意。在就此類項目的實施做出任何決定時，應以參與性評估的結果為根本準繩。應採取有效措施，減輕可能造成的不良環境和性別影響；

(f) 處於衝突和衝突後局勢的締約國應按照第 30 號一般性建議，確保農村婦女作為決策者參與建設和平努力和進程。

換言之，若以 CEDAW 第 34 號一般性建議來檢視目前政府對於提升婦女參與到農會的工作規劃，可以發現仍然不夠全面。以下分為四點說明：

第一，性別意識的培力不應限於婦女，更需要針對全部的農會會員提供性別意識培力的課程，因為，農會理監事是經由會員選舉產生，若會員無法認同女性理監事的必要性，那麼，很難在短時間之內，大幅提升女性農會理監事的數目。

第二，如同 CEDAW 第 34 號一般性建議第 53 點所提：對相關法律、政治和體制程式認知有限，也可能限制她們有效參與決策進程。針對農村婦女參與到

決策機制的培力課程，也應針對會議規則、選舉辦法等相關程序上的知識進行解說，協助農村婦女不再認為參與農會選舉是件困難的事。

第三，CEDAW 第 34 號一般性建議第 54 點提醒：締約國應制定和執行相關工具，以監測農村婦女在所有公共實體的參與情況，以消除歧視。但目前從臺灣政府的規劃中，並未看到相關監測工具的提出。

第四，CEDAW 第 34 號一般性建議第 54 點要求：確定農村婦女擔任決策職位的配額和指標，特別是在各級議會和管理機構中，包括在土地、林業、漁業和水務管理機構中，以及在自然資源管理部門。換言之，對於臺灣政府而言，若是農會理監事短時之間無法大幅增加女性名額，或許應該思考是否能夠先從行政部門或是管理層級增加女性名額著手。

3-3 引導策略思考與創新做法

國際間早已將政府推動在地婦女組織發展，以及培力女性參與社會組織事務視為是促進性別平等的第一步。聯合國 1979 年所通過的 CEDAW 被視為是婦女人權的國際條約。CEDAW 載明：「一國的充分與完全的發展，世界人民的福利以及和平的事業，需要婦女與男子平等充分參加所有各方面的工作。」

CEDAW 提供了實踐男女平等的基礎，也就是確保女性擁有參與政治、公共事務、教育、健康，以及就業的平等管道與機會。CEDAW 重申女性的生育自主權，並且指出文化以及傳統正是改變性別角色以及家庭關係的關鍵因素。所有的簽署國都應該執行公約，並提供相關資源。臺灣是 CEDAW 公約的簽署國，當然必須確定女性能有參與公共事務的管道與機會。

但檢視相關性別統計數字，除了之前提到的農漁會女性會員及理監事的人數均偏低之外，104 年參加社區發展協會人數性別統計顯示，全國社區發展協會中，男性會員有 500,369 人（58.38％），女性會員有 356,678 人（41.62％）；男性理事長有 5,601 人（81.65％），女性理事長有 1,259 人（18.35％）；男性理事有 58,434 人（75.46%），女性理事有 19,007 人（24.54％）；男性監事有 20,099 人（75.79％），女性監事有 6,420 人（24.21％）。換句話說，不管是會員、理事長或者是理監事，女性的人數都與男性人數有顯著差距。臺臺灣若希望成為一個性別平等的國家，必須從提升婦女參與公共事務著手。

依 CEDAW 所提出之原則，本文想提出以下四個具體的建議：

(一) 適當的機制設計是關鍵

從二十世紀初，各國婦女團體就開始投入推動婦女參與公共事務的工作。這麼多年來，經過一個世紀的努力，我們也的確看到了許多成果：女性取得了公民與政治權利、婦女團體的增加，以及婦女參政保障名額在各個國家的適用。這些成果的確增加了女性參與政治與公眾事務的身影。

然後，在二十一世紀的今天，我們必須立基於前人的努力，深刻反省還有什麼需要變革的。一百多年的經驗也的確告訴我們，一個設計不良善的法律，是無法真正達到婦女培力的目的，婦女參政保障名額的設計，就可能是如此。為什麼如此說呢？因為一個好的婦女參政保障名額的設計，必須配套選舉制度的設計（例如臺灣目前的單一選區制度，就無法達成促進婦女參政的目的）、社會性別文化的改變，以及風俗習慣的調整。

何謂社會文化以及風俗習慣的改變？簡言之，如果沒有這兩者的配套，那麼婦女參政保障名額的設計，只是鼓勵與保障了原本具有資源或是熟悉政治規則的

女性，而這其中，有很大比例的女性政治人物，將是來自於家族政治的代表。因為，從政需要資源以及人脈，而一般社會文化中並不鼓勵女性參與公共事務，更遑論拿出資源支持婦女參與選舉。

例如，在孟加拉，女性並不需要具有法律資歷就可以成為村法庭的法官，但是卻需要經濟資源才能成為村法庭的法官。如此一來，限制了能夠成為村法庭法官的女性。家庭的支持是培養女性政治人物的關鍵因素之一，從小到大，一位對於參與公眾事務有興趣的女性，是否能夠得到家裡的支持，或是已成家的女性，是否能夠得到配偶的支持，都影響女性是否能真正參與到公眾事務。

那麼，對於女性參與公共事務，政府可以規劃的配套有哪些？本文建議必須重新檢討有哪些社會性別文化，以及風俗習慣造成女性參與公共事務的門檻，例如：家務分工的不平均，使得女性無暇參與公共事務；或者，因為傳統公私領域的定義，造成女性認為公共事務是男性的事。政府依照性別分析找到造成女性無法參與公共事務的主因，才能依此進行相關配套制度的設計。

(二) 組織、結盟以及集體行動的重要性

正因為女性在公共事務領域上如此被邊緣化，女性的集結就成為支持彼此的關鍵。權力、決策與影響力都集中在主流的組織中，例如，政黨組織、政府部門、司法部門、大學、工會、軍隊，以及聯合國安理會。因此，女性的政治影響力也取決於他們如何能夠策略性與男性結盟，因為這些組織中的領導人物也通常都是男性。若想要在這些組織中取得進展，必須採取策略性結盟。

為了達到個人或集體的目標，女性必須在政治與社會場域中學習如何策略性行動。女性政治人物必須在現有的機構文化或是發展方向中，提出反對的聲音，或者是接受較為不好的結果，然後學習跟其他人結盟。例如，在阿富汗，女性

國會議員較常選擇私下影響男性議員，因為在當地社會文中，女性引起公眾關注是很危險的，也很可能造成反效果。

那麼，如果是希望能夠促成女性參與公共事務，政府就應該提出可以促進跨領域女性結盟的機制。例如：培力婦女團體，協助跨領域的女性投入公共事務；或者提出資源鼓勵跨領域的女性結盟，一起投入社會議題。

(三) 要在各個領域都能為促進婦女參與公共事務努力

如前述，女性是否能夠參與公共事務與她們的經濟資源直接相關。換言之，如果只是將重點擺在提升女性參與公共事務的比例，是無法真正改變女性在決策領域的弱勢，而是必須從建立女性的資源著手。有三個方式，第一，透過改革增加女性在正式經濟中的參與；第二，改變女性無法繼承財產或是無法擁有財產的現況。

此二種做法都是希望能改變傳統的性別文化，促使女性能夠擁有屬於自己的經濟資源。第一種做法需要國家更為強而有力的政策介入，因為根據統計指出，女性的勞動參與率一直低於男性，而在派遣行業的女性多過於男性。關於第二種做法，臺灣民法上明定女兒也享有繼承權，但根據財政部資料 104 年拋棄繼承的性別統計顯示，女性占 56.2%，男性則占 43.8%。如何藉由公眾教育改變社會文化，是政府刻不容緩的工作。

第三種做法則是提供資源給智庫或學術單位，讓這些機構能夠對女性的權益與福利更為關注。如前述，CEDAW 一般性建議提醒各國政府應建立對於性別平等的監測機制，而監測機制的建立，有賴於智庫的設計規劃，運用性別影響評估與性別分析此二工具，納入在地不同經驗，以真正評估培力女性參與社會組織的功效。

(四) 政治機會結構的改變是關鍵

政治機會結構的改變，指的是掌權者跟挑戰者之間的權力關係有所改變，而提供了原本不在權力機制裡的人參與的管道。權力關係的改變，有許多不同的情況，例如國際社會改變了支持、或者是菁英結盟的關係有了改變。對於女性參政而言，國際組織曾發表調查，認為以下兩種情形的發生，將產生具體的影響。

第一是戰爭後的和平協議時期：因為此一時期關係到國家的重建，如何建立機制促使女性參政的提升，至為關鍵。同時，這個時期也提供一個很罕見的機會，能夠重新塑造性別文化與關係。

第二是修憲的時刻：修憲代表之前所有關於治理國家、社會經濟生活以及國家社會關係的規範都要重新被討論。此一時期，當然也是女性能夠進行遊說，獲得實質新權力的時刻。

如前述，婦女參政的提升有賴地方婦女組織的健全蓬勃發展，讓婦女藉由參與社會議題，逐步進入公共事務的平台。目前臺灣尚未看到修憲的可能，但性別主流化的推動工作已進行多年，CEDAW 的落實也已建立一套機制，如何結合藉由性別主流化與 CEDAW 的平台，進一步推動基層婦女進入公共領域，有賴於中央政府大力推動，展現政治意願（political will）。

3-4 未來展望與結語

提升女性在公共場域的參與，是非常重要的一件工作。但必須強調的是，增加女性公共事務代表並不代表女性就因此真正擁有權力。眾所週知的是，女性在公共領域仍然如同在私領域一般，常常遭遇性別歧視以及性別偏見。更明顯的是，在越是擁有權力的階層，女性所占有的席次越少。

展望未來，為了能讓女性真正掌握權力與決策力，二個治理機制至為關鍵。第一仍是提升女性在政治上的代表：女性必須占有在國會，以及所有決策機制一定的參與比例，因為這些決策機制是決定國家如何治理人民生活，如何分配資源的場域。第二是確保女性在司法領域的代表性以及參與管道：司法領域之所以重要是因為它決定了法律怎麼被解釋跟使用，這是保護女性權利的第一步。

但現實中無論是國會、司法、經濟或者是其他公共領域，女性參與在其中的人數都不足。女性人數的不足反映的是性別文化的刻板化，以及所謂「公、私領域」的傳統觀念牢不可破。正因為文化的改變較為緩慢，需要國家以暫行性的措施、機制以及資源介入，真正從基層社區開始培力婦女團體，以及培力女性參與公共事務，我們才有可能逐步的提升女性在各個領域參與決策的比例。

■ 參考文獻

Agbola, T.(1994). "NGOs and community development in urban areas: A Nigerian case study," Cities, 11(1), p.59-67.

Kania, J., and Kramer, M.(2011). Collective Impact. Stanford Social Innovation Review.

Mayoux, L.(1998). "Participatory Learning for Women's Empowerment in Micro-Finance Programmes: Negotiating Complexity, Conflict and Change," IDS Bulletin, 29(4), p.39-50.

Millett, K.(1968). Sexual Politics. University of Illinois Press.

Weidel, C.(2004). EU Förderungspolitik und NGOs, in: Glocalist Review Sondernummer.

Young, I.(1990). Justice and the politics of difference. Princeton University Press.

Zimmerman Marc A., and Rappaport Julian (1988). "Citizen participation, perceived control, and psychological empowerment," American Journal of Community Psychology, 16(5), p.725-750.

網路資料

Booz & Company, "Empowering the Third Billion: Women and the World of Work in 2012," cited in the World Bank Group, "Gender at Work: A Companion to the World Development Report on Jobs," 2014, p. 8, http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Gender/GenderAtWork_web.pdf

Jaana Katriina Kuusipalo, "European Database, Women in Decision-making: Report from Finland by our transnational partner," www.db-decision.de/CoRe/Finland.htm.

"Make Every Woman Count," https://www.makeeverywomancount.org/index.php/gender-issues/political-participation

Oak Foundation, International Center for Research on Women, Dalberg Global Development Advisors, and WITTER Ventures, "The Business Case for Women's Economic Empowerment: An Integrated Approach," 2014, http://dalberg.com/documents/Business_Case_for_Womens_Economic_Empowerment.pdf

第四章　性別與志願服務參與

國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系／
許雅惠副教授、張英陣教授

4-1 前言

從邊陲到主流，拉近性別落差、彌補性別不平等，鼓勵女性參與共治共決、創造萬物共生互利的永續環境，已然成為國際社會的共同目標。行政院性別平等政策綱領，首篇即以「權力、決策、影響力」為題，從婦女政治參與的面向出發，希望能逐步擴充到經濟與社會領域；將婦女參與的概念，從決策的參與，深化到權力和影響力的實質提升。然而，影響力之發揮絕非喊喊口號、算算比例、弄些女性樣板（token）即可達成。女性想要參與決策、獲得平等權力、真正發揮影響力，需要透過持續地參與式民主來落實。

政治上的平等參與，可以透過特定性別保障名額來取得形式上的公平；但資本主義市場的父權優位運作，卻非國家立法就可輕易導正。如欲全面性消彌性別落差，除了在就業經濟上，提升婦女的職場參與和資源分享；也應從提升社會影響力的角度，促進不同性別的政治與社會參與。除了實質參與企業經營、人民團體、社會組織運作外，人民參與志願服務，也是一種符合參與式民主的重要活動。

長期以來，志願服務被視為一種志願的、慈善的、利他的民眾自主活動，很少受到政府或政策的規範。我國「志願服務法」的出現，可說是全球少見之積極鼓勵措施。根據該法第三條定義，志願服務係指，「民眾出於自由意志，非基於個人義務或法律責任，秉誠心以知識、體能、勞力、經驗、技術、時間等貢獻社會，不以獲

取報酬為目的，以提高公共事務效能及增進社會公益所為之各項輔助性服務。」而所謂的志工，則指那些本著志願服務的精神（volunteerism），不計有形的報酬（tangible gain）而實際付出時間、財物、勞力和知能來協助他人的行動者。特別是在一個民主社會中，投入志願服務工作之比例，往往被視為是一種社會凝聚程度的指標，體現人民參與了解社會的需求、參與公眾事務、願意實際付出行動以善盡社會責任的素養。

然而，從西方到臺灣，幾乎全世界的志願服務統計，從參與人數、時間、動機、服務部門與內容，到服務的滿足感與成本計算等，皆明顯呈現性別落差。女性主義學者甚至質疑，女性在志願服務的高參與率，其實正反映出女性長期在政治參與缺席、經濟活動弱勢、照顧責任文化等各種不利處境。舉例來說，家庭主婦和已婚職業婦女從事志工的落差明顯，原因牽涉到機會成本和實質的金錢報酬。婦女的志願服務多半集中於照顧工作和福利服務，與男性擔任政治選舉志工的比例就有差異。又如，女性志工人數遠高於男性，可是在某些具有決策或權力的職位上，例如財團法人董監事、社區發展協會理事長等，女性擔任領導者的比例卻低於男性。

這些性別落差現象，反映出志願服務哪些議題？本章將從介紹志願服務的理論觀點出發，進而分析男性、女性在志願服務的參與和經驗上的差異，探討如何在志願服務領域中促進性別平等參與、實踐性別平等目標之策略與建議。

4-2 志願服務的三大理論典範

社會如何定義志願服務？哪些活動內容可被視為志願服務？如何發揮不同的影響力？這些問題不只影響人們投入志願服務的動機，也影響不同性別者從事志願服務的處境與成果；故有必要先行釐清。

在學理上，志願服務概念一直存在著「慈善服務」與「公民社會」兩大傳統。羅契斯特等人（Rochester，Paine & Howlett，2010）指出，志願服務應包括「慈善服務」、「公民社會」與「休閒活動」等三個觀點。聯合國自 2001 年國際志工年時就開始呼籲，希望各國可以更加重視促進公民社會發展的理念，將自助互助行為、參與政黨、社會運動等改變社會之行動，也視為志願服務行為。聯合國也同時建議，各國應積極投入資源，鼓勵進行志願服務的統計調查研究；並期待各國將志願服務分為以下四大類型（Dingle et al., 2001；Hodgkinson，2003）：

(一) 互助（mutual aid）

不論是已開發國家或開發中國家，互助是許多人在社會與經濟生活上，相互支持的行為。臺灣早期的漢人與原住民族社會，在農忙時節，都存有類似「換工」、「伴工」的互助行為[1]。從早期金融體系不完整到現代，「標會」可能就是社會中最重要的自助、互助融資管道。又例如，現代社會中，身心障礙者家長所形成的自助團體與各種病友團體等，在聯合國的定義中，都是屬於志願服務範圍。然而，有些人主張，這些活動因涉及到「利己」行為，故對自助互助行為，應否屬於志願服務仍有所保留。

(二) 慈善與服務

最傳統、無爭議的志願服務，當屬面對老、弱、病、殘、鰥、寡、孤、獨等弱勢者，出於悲憫惻隱之心、不求回報地慈善服務。從封建時代的仕紳慈善、施

[1] 傳統臺灣社會在農忙時期，農家相互協助收割，稱為換工或伴工，這是傳統華人社會所謂的「鋤社」。也類似阿美族的 Malapaliw 或排灣族的 Marapisaladj。

棺賑濟，到現代之提供給弱勢族群各種直接服務，如獨居老人送餐、居家關懷訪視、弱勢家庭兒童課業輔導、醫院的導引諮詢服務等均屬之，是最被廣泛認定的志願服務。

(三) 社會倡導行動

倡導行動主要目標多半是因為堅持某種價值理念，為了促進社會變遷與實踐社會正義，而自發性投入時間與精力；例如參與環境保護運動、身障者權益運動、居住正義運動等。這些通常是在志願服務領域中被忽略或不被認定的活動。美國 1960 年代的「自由之夏」，就是成千上萬個年輕、優秀大學生，參與黑人民權運動的最佳典範；這些學生從開始到結束，都以志工的身份和倫理行事，他們無償、無私地投入服務行動，寫下了參與式民主的新頁。

(四) 參與自我治理

參與自我治理的過程，進而學習、促進民主參與，是最具有公民社會典範的志願服務。例如社區發展協會的理監事們、非營利組織的董（理）監事們、擔任政府或非營利組織的諮詢委員等等，都可被視為一種志願服務。又如，臺灣的選舉活動頻繁，人民參與政黨運作、志願性、無酬地幫助支持對象助選、催票、動員，是否可以算是志工？是否算是一種自我治理的實踐？

然而，在臺灣的官方統計概念上與一般民眾的認知裡，普遍仍將志願服務限縮在參與環保與社區、教育、社會福利、醫療衛生保健、義警、義消、義交、文化休閒等服務。多數人可能不會認同，參與抗議土地徵收抗爭、抗議媒體壟斷、或任何類型的社會運動等，也是一種志願服務行為。換句話說，多數人還是偏向從慈善服務的觀點來定義志願服務，忽略了提倡自助互助與社會倡導的

公民社會典範，與提供藝術、文化、運動等服務活動的休閒觀點（張英陣，2011）。

毫無疑問，2001 年通過的「志願服務法」，對提升臺灣的志願服務參與率，具有正向的助力。可惜這部立法在志願服務定義與實際運作上仍主張慈善服務典範，避免行政操作上產生困難，所以沒有一直沒有出現公民社會字樣。2013 年「志願服務法」第一次修法，中華民國志願服務協會再度建議，應將公民社會的理念納入條文中，惟未被採納，與聯合國的建議仍有落差。以被認為最具有公民社會精神的參與治理來說，在臺灣擔任社團法人理（監）事或財團法人董（監）事等自我治理工作，就長期不被業務主管機關認定是一種志願服務。

然而，慈善典範雖是臺灣志願服務的主流，但並不代表臺灣的志願服務中缺乏民主典範觀點。在 1980 年代的臺灣，各種風起雲湧的社會運動，不論是古典的勞工、農民、原住民族社會運動，或是新興的環保、人權、教改、婦女、消費者運動，這些參與社會運動的人都是「社會運動型志工」（Rochester，Paine & Howlett，2010）。只是臺灣社會的觀念中普遍認為，參與「社會運動者」（activist）是參與政治活動，而且是「偶發行為」，並不能算是志願服務。似乎志願服務只要牽涉到「政治」、「權力」，就不夠純潔、不夠利他、不足以鼓勵。這種政治自清與權力潔癖的觀念，明顯地出現在衛生福利部所頒定的「志工倫理守則」中。該守則強調志願服務應「不牽涉政治」；是故歷年來入圍、入選為全國績優志工團隊，不外乎是社會福利、衛生保健、生態保育、教育文化、財稅等領域，全都以慈善服務為主，從未有具民主典範的志工隊獲得殊榮。

臺灣是否需要改變志願服務的認知？或以慈善的典範為主流，但仍可接納另類的民主典範？特別是在此社會變遷快速、階級結構僵化、貧富懸殊愈加嚴重的年代，以慈善為主的典範，並不能解決弱勢族群的正義問題（Young & Young，2008）。如欲增加志願服務的影響力，光靠慈善典範是很難有大的進展。許多根植於經濟、教育、就業與社會結構中的不公平，需要仰賴集體行動的力量來共同謀求解決。這兩個典範雖有差異，仍可相輔相成。

就以「落實性別正義」、「促進性別平等」為目標來看，我們就很難想像，傳統的慈善服務觀點，如何可為性別平等施力？參加同志遊行算不算志願服務？組織婦女權益運動算不算志願服務？國際上諸多攸關女性權益的行動方案，人口販運救援、反對兒童婚姻、反對榮譽謀殺（honor killings）、反對女性割禮等等，算不算志願服務？協助監督媒體、組織婦女合作社、協助婦女創業、建立資源網絡等等，算不算志願服務？這些社會參與，在官方正式的志工認證制度下，可能都難被歸納為志願服務。

不論哪種生理性別、性傾向或性別認同者，性別平等的目標就是保障每個人都能擁有自己的自主選擇機會，並獲得實質上的平等福祉；促進性別平等的策略，不應以慈善為典範，因為不同性別、性傾向、性認同者，未必是需要被憐憫或服務的「弱勢」族群。在行動中，我們需要更多的是自助與互助、是社會倡議、是自我治理的機會與能力。而這都是現行臺灣志願服務觀念、政策、法規所缺乏的視野。

4-3 分析志願服務中的性別差異

志願服務是一種以利他為基礎，不求金錢回報的勞力付出，是所有人都可以投入的一種公民參與方式；但其實質運作，確實出現明顯的性別差異。

作者很想以「性別」（sex、gender、sexuality）的多維向度來分析志願服務的各種樣貌；可惜的是，國際上相關性別統計資料非常有限，性別分析和研究也少；僅能看到一些區分男女變項的描述統計，少數探討影響女性從事志願服務的研究等，例如分析女性的志願服務行為，與其婚姻狀況、教育程度、子女數等基本人口變項之相關性等；幾乎未見關於男性與志願服務的分析論述。檢視文獻發現，志願服務議題研究，仍相當缺乏性別視角，國內資料闕如狀況更是嚴重。以下謹從下列面向歸納分析與志願服務相關的性別差異狀況。

(一) 投入的抉擇、時間、時機點

投入志願服務是個複雜的選擇：不一定持續，很少一成不變，更多是隨著生命週期而有所改變。大致上，投入志願服務與「時間的可得性」有高度相關。例如美國青少年有很高的志願服務參與率（Toppe，2005），因為學校、教會、和青少年機構都提供高度支持的環境，包括服務學習的記錄、志工時數服務證明等都可以成為大學申請書、求職履歷上的個人優秀表現（Friedland & Morimoto，2005）。此時，性別差異似乎沒有太大。

當人們開始工作、結婚、變得忙碌之後，則明顯會看到志願服務時數下降，但當他們有了孩子、作為父母，似乎又會開始擔任志工，是以生育行為和志願服務就形成了一個有趣的圖像：父母的性別、就業與否、子女年齡、子女數等與是否投入志願服務高度相關（Musick & Wilson，2008）。常見的態樣是，未就業的媽媽（不論已婚或單親）隨著孩子進入小學，開始到學校去擔任志工。子女數愈多，參與志願服務的機率也愈高，但因照顧責任加重，其整體服務時數會往下降。由於人們傾向選擇到自己家庭成員有參與、或可直接受益的相關機構去擔任志工，因此學校與教會是最大的受益者。而當社會中整體女性

勞動參與率提高時，則會明顯降低女性參與志願服務的機率和時數（Rotolo & Wilson，2007；Tiehen，2000；引自 Nesbit，2012）。

當孩子離開家、父母親退休後，則會形成另一個志願服務的高峰。再者，離婚的男性、離婚後的單親、老年的喪偶者，其從事志工服務的機率也有上升（Nesbit，2012）。

儘管志願服務於個人是個變動的選項，但多數國家的統計都顯示：女性投入志願服務的人數還是遠多於男性。在美國、澳洲、英國、日本、愛爾蘭、荷蘭和義大利及臺灣等，女性參與志願服務者遠多於男性（Donoghue，2001；Hodgkinson，Weitzman，Noga & Gorski，1992；Mesch et. al., 2006；wilson，2000，引自 Lee & Brudney，2012；Rooney，Steinberg & Schervish，2004；Taniguchi，2006；Wilson & Musick，1997；引自 Einolf，2011）。美國勞動統計局資料顯示，2009 年有 30.3%的女性在過去一年中有參與志願服務，男性則為 23.3%。Einolf（2011）分析美國一份長期調查（MIDUS survey）研究（N=3032）指出，女性（41.6%）確實比男性（34.5%）有較高比例、較多時間投入志願服務，兩者差異達到顯著水準；又女性平均每個月有 14 小時作志工，而男性則是 12 個小時，未達顯著差異。瑞典則是比較特別，該國參與志願服務的男性多於女性；加拿大則沒有明顯的性別差異。造成志願服務的性別差異並非是生物性因素，而是社會性因素所造成的（Einolf，2011），例如結婚、離婚、工作、學習、退休等，將在後面進一步說明。

以臺灣來說，2015 年全國登記的志願服務對數共有 21,433 隊（涵蓋中央各部會及其所屬機關，特別是內政部、教育部、衛福部、環保署、農委會、文化

部等，均有數百至上萬個服務隊登記）；志願服務者總數為 949,117 人，其中男性 310,583，占總數的 32.7%；女性 638,534，占 67.3%。若以身分別看，工商界人士、公教人員、退休人員、學生等族群雖各有異，但女性志工均顯著多於男性志工人數（衛生福利部，2016）。而從 2004 年以來的歷年統計也呈現類似的結果，男、女性參與志願服務的比例大多維持在 3：7 左右。

少數研究指出，男性比女性較容易被人邀請投入志願服務，且男性投入志願服務的時數比女性多，而且同時投入於不同服務組織的數目多於女性（Wymer & Samu，2002）。但絕大多數的研究還是認為，女性投入志願服務的時間明顯多於男性，至於差異的多寡與研究方法有關，有些較長時間的研究發現男女的差異較小。

女性志工為什麼較多？多數研究指出，因為女性的時間比較有彈性（Tiehen，2000）、因為女性比較有利他主義精神和同理心（Donoghue，2001；Wilson & Musick，1997）、因為女性接受了性別化（gendered）的社會化並內化其中的關懷倫理規範（morality of care）（Lynns，1983；Tronoto，1987；引自 Lee，2012）；意即女人從小就被提醒、教育成一個主動關懷的人。

作者認為，前者可能與男性的社會網絡較廣、人際接觸較多有關，男性會廣泛受邀，但志工參與形式較短暫；而女性雖然網絡較窄，但她們傾向持久地投入參與，以利累積凝聚性社會資本。

為什麼男性較少參與志願服務？在許多志願服務訓練的場合中我們詢問參與培訓的志工，最常聽到的答案是「男人要養家活口」與「男人放不下這個身段」。這兩個理由也充分反映出臺灣男性較少投入志願服務的社會文化性因素，多數

人仍期待男性是活躍在支薪職場上，認為參與志願服務是那些「有閒、有錢」的家庭主婦或退休人士的事，這樣的社會文化認知仍是我國未來推展志願服務有待突破的觀念。

(二) 投入的動機

年輕人作志工是為了豐富、成就自己的學習、事業或是「去探索世界」；老年人作志工則是為了讓自己感覺「還有用」、「不跟社會脫節」（Okun & Schultz，2003；引自 Nesbit，2012）；特別是對那些就業期間，從未持續做志工的退休族來說，投入志工行列的比例通常出現較明顯的增長，因此各國都致力於發展，吸引銀髮族投入志願服務的獎勵方案。

Donoghue（2001）指出，女性並沒有像男性一樣，熱衷於看到助人的成果；女性反而比較關心是否會從做好事的過程中獲得滿足。另有許多研究指出，相對於男性而言，女性比較不自私，而且比較具有公共的精神。女性比較願意投入於長期助人的工作，在公益捐助時也比較慷慨，而且較少貪污腐敗的行為。而且女性也比較願意投身於志願服務工作，同時願意在較低薪的非營利部門任職（Themudo，2009）。臺灣有關志工動機之研究，大多是訪談少數、個別的女性志工，所得到的結論也是類似的。不管是學校故事媽媽、宗教志工、高齡志工或休閒性志工，女性的投入動機雖然是多重面向，包括個人需求、助人的利他行為及受到重要他人影響等原因，但其核心概念都與助人為樂之善念密切關聯。歡喜心、助人自助、樂在服務、回饋社會等理由經常出現。女性志工於服務歷程中，經常會強調「人際互動之非正式學習」、「擴展人際關係」、「長期服務經驗給予精彩人生舞臺」，「增進家庭親子關係和諧」、「改變思維及增強自信心」等收穫（林秀英，2003；邱朝基，2008；陳秀嫦，2010）。

林文士（2010）以臺中市 648 位國民小學志工為樣本，調查發現，近幾年來國民小學志工在組織結構和主要服務工作內容並無改變，仍以中年已婚女性為主，大部分是有宗教信仰的家庭主婦。但相對上，女性學校志工比男性學校志工更重視社會責任。可惜的是，該研究對於性別差異的分析仍有限。

換言之，女性參與志願服務的動機，傾向於「學習成長」、「想認識朋友」與「想要幫助別人」；而男性參與志願服務，則多半強調是基於一種愛國的責任與得到心理上的回饋。男女間的性別差異主要導因於，父母親如何教導子女有關「關懷」這件事的觀念。作者認為，此與女孩自幼、長期被教導應對他人付出慈愛、關懷、照顧等利他行為有密切相關。相對地，男孩傾向被賦予及教育和正式的責任、工作有關的角色。

男孩去作志工，比較容易被訕笑為「不務正業」；女孩去作志工，則會被讚賞為「很有愛心」，是一種社會所鼓勵支持的行為。女孩比較會和同伴、好朋友一起做志工，男孩則傾向個人投入志願服務。男性比較看重正式就業的工作，志願服務則當成是一種休閒活動；女性則相當慎重看待志願服務的工作本身（Wymer & Samu，2002）。

(三) 服務領域與內涵

參與志願服務的內容亦可能有性別的差異；例如，消防與救難的服務以男性居大多數，安寧善終服務則以女性居多數。一般而言，男性比較喜歡投入有關運動與休閒的志願服務；女性則傾向參與宗教、社會服務與教育性的志願工作（Einolf，2011）。

2012 年性別統計指出，國內各類型財團法人的女性董監事比例以社會福利類最高，占 30.8%。其次是文化藝術類占 26.3%，之後依次是環境保護類占 23.4%，法務類占 21.6%，交通電信類占 21.1%，體育類最低占 19.4%。過去 5 年，以法務類、體育類及社會福利類提升的比例最為顯著，分別提昇 13.3%、6.3%及 5.8%（行政院主計總處，2014a）。

臺灣的志願服務參與內容，亦呈現明顯的性別區隔。絕大多數的服務領域像是健康服務、社會福利、教育、文化與環保仍以女性志工居多，消防、救難、義交、義警、社區守望相助隊等，則以男性為主。雖然消防單位的鳳凰志工特別標榜以女性為主力，但其工作內仍多是屬於靜態的消防宣導；而警察志工的服務，若是以接待工作為主者，則是以警察的女眷擔任居多。可惜國內目前的統計蒐集仍不完備，也缺乏性別統計資料。

整體而言，男女從事不同的志願服務工作，多半延伸自職場、家庭中的性別角色分工，性別刻板思維鮮明。因此，我們如果想透過志願服務來促進性別平等，就應該致力於開發更多顛覆性別刻板印象的志工服務方案，從招募、訓練、支持、獎勵等各個環節來鼓勵男女性跨越性別隔離，並表揚志願服務運用單位的性別創意。

(四) 資源掌握與權力分配

性別差異同時也顯現在志願服務的服務環境和實質操作中。以 2014 年中的統計資料來看，臺灣地區的社區發展協會理事長一職，仍以男性擔任居大多數，約占 82.8%，女性理事長的比例則只有 17.2%。直轄市的社區發展協會女性理事長所占比例，雖略比臺灣省與福建省高，如臺北市的女性理事長占 30.8%，基隆市女性理事長占 34.7%；其餘各縣市都未達性別比例之理想，顯現出都市與鄉村社區的差異（衛生福利部，2015）。

在臺灣的社區發展進程中，女性承擔了服務工作的核心，於建構福利社區、承擔老人照顧關懷、參與社區防暴、投入社區發展建設等各種基層志願服務著實功不可沒。但若從參與決策、分享權力的角度看，掌握社區資源分配權力、享有聲望與光環的，還是社區中的男性（理事長和理事會），女性未能公平地參與決策是非常明顯的現象（張英陣，2016）。究其原因，除了女性可能比較重視服務過程，勝於享受成果外，其實也有很多女性是因為缺乏自信、不願與男性競爭、維護社區和諧、擔憂被貼標籤等因素，而傾向不爭取領導位置。

(五) 服務回饋與成就感

男、女性對於從事志願服務，可以獲得何種回報，也有價值觀上的差異（請參閱表 4-1）。Wymer & Samu（2002）研究指出，女性在參與志願服務的過程中，明顯比較偏好同理心、成就感、世界的和平與成熟的愛等價值；而男性志工則關注於是否創造更美好的世界、自我尊重、是否獲得社會認可與真正的友誼等成果。

這是一個有趣的對照，每個人做志工的時機、理由和選擇都不同，但是內在的需求動機，卻可能是核心關鍵；招募志工、留用志工、管理志工，運用單位都應盡可能給予志工其所認為最有價值的成就感。女性看重成熟的愛，意味著女性想從志願服務中獲得社會報酬，同時讓女性感到存在的價值，也意味著女性希望透過志願服務來追求自我實現。相對的，男性比較能夠從職場中獲得成就感和實踐自我的價值，志願服務對他們來說，比較像是休閒有趣的人際聚會。換言之，男性會比較慎重地面對職場的工作，對志願服務通常比較輕忽或視之為休閒；但對女性來說，志願服務是個嚴肅的議題，是重要的人生項目。

楊淑華（2010）以臺北縣 605 位國小志工為研究對象，分析其工作滿意度發

現，國小志工所感受的社會支持與工作滿意度皆偏向高分。女性（相較於男性）、領有志工證（相較於未領有者）及每週服務時數較多（相較於時數較少者）的國小志工感受到的工作滿意度較高。而來自伙伴的工具性支持及情感性支持皆顯著高於來自學校的支持；男性、教育程度較高的國小志工感受到較高的伙伴支持；單身、年紀較輕、服務年資較淺、在私人企業任職、每週服務時數較多及服務學校有成立志工隊的國小志工感受到較高的學校支持。這是少數可以看到性別差異的研究結果。

表 4-1　投入志願服務的價值之性別差異

男性所看重的價值	女性所看重的價值
美好的世界	同理心
自我尊重	成就感
社會認可	世界和平
真正的友誼	成熟的愛

資料來源：Wymer & Samu，2002：982

（六）是成長還是剝削？

志願服務學者主張，志願服務之於個人，有著學習成長、豐富生活經驗、累積社會資本、拓展人際網絡、獲得快樂與成就、獲得社會激賞等種種好處，因此大家都應該多作志工。然而，70%的志工還是女性，如果做志工這麼好，為什麼男性不積極投入？如前所述，時間的可得性與彈性，是關鍵的影響因素；女性因為負擔較多家庭照顧責任、勞動參與率較低、勞動薪資較低、非正式就業比例較高，故其機會成本、時間可得性和彈性都比男性高，所以較願意投入志願服務以為自我實現之途徑。

近年來，多國學者觀察到人們在投票、慈善捐贈與志願服務等公民參與上的投入越來越少，社會資本、社會連帶逐漸減少、脆弱（Putman，2000），除了歸因於個人主義價值高漲之外，他們也認為女性的勞動參與率提升、全球市場競爭造成工時增加等，也是重要的影響因素。因為人們越來越忙，自然減少志願服務投入。隨著女性教育程度提高、生育、就業、女性從事志願服務的比例也不斷下降；可以說，工作與志願服務投入形成一種反向相關（Clotfelter，1985；Lankford，1992；Carlin，1995；Freeman，1997；Musick & Wilson，1999；引自 Tiehen，2000）。可惜的是，國內至今仍未有大規模的志工服務研究分析，可以與上述發現進行對話。隨著臺灣年輕女性的高教育程度與高勞動參與，是否也將讓臺灣的志工圖像產生變化？

換句話說，當越來越多的女性透過就業、薪資報酬，而非無酬的志願服務，來實現自我、追求成就感時，社會應該如何期待女性？志願服務之於女性，到底是一種剝削？還是一種優勢？女性就業、家庭照顧（非正式的無酬工作）與志願服務（正式的無酬工作）的三角關係，必須被放到性別平等的視角下被仔細檢驗。

然而，當感嘆女性勞動參與率提升，會影響公民參與之際，主流的男性學者往往也忽略了，女性的家庭照顧責任對社會參與的影響（Taniguchi，2006）。他們忘記了，女性的全職工作與家庭照顧責任，使得她們的志願服務參與，比男性更為困難。換言之，正是因為過去女性身處的弱勢地位，讓志願服務變成了一個女性化的領域；而國家（男性主導）、志工運用單位成了最主要的受益者；因為他們可以從女性的志願服務勞役中，獲得許多看不見的經濟貢獻。更甚者，志工的無酬無私奉獻，維持、強化了社會資本和公民社會。但國家對於這些貢獻如何衡量、評價？有何回饋？某些女性主義觀點甚至以「奴役」的概念，來質疑女性投入志願服務是否明智（Donoghue，2001）？

(七)就業、照顧、志願服務之三方平衡

畢竟每個人每天 24 小時是有限的，職場的工時越長，生活中的其他活動就越被限縮。男、女性除了工作時間、工作型態上的差異外，還有一個不平衡的時間分配，那就是家庭無酬照顧工作。歷年來的性別統計都明確指出，女性的家務工作時間，往往是男性的數倍以上。行政院主計總處 2014 年「婦女婚育與就業調查報告」指出，15-64 歲的已婚女性每日平均料理家務時間為 4.2 小時，15-24 歲年輕婦女更高達 5.8 小時；就業婦女所花時間略低於平均值，但每日仍要花費 3.4 小時來料理家務，包括照顧小孩、照顧老人、做家事等等（行政院主計總處，2014b）。男性當然也會參與照顧，就照顧內涵來說，男性較多負擔開車、購物與跑銀行等工具性照顧，女性則是偏重沐浴、餵食、盥洗等個人直接照顧工作。不論男性或女性，需要承擔家庭照顧責任者總是比不需承擔家庭照顧者較少投入志願服務（Choi，Burr，Mutchler & Caro，2007）。Nesbit（2012）分析指出，離婚的男性，比離婚的女性更傾向投入志願服務，或許也是因為如此。

另有學者指出，家庭照顧責任有可能影響志願服務參與，但也未必是絕對如此，得看照顧內容而定（Einolf，2011）。如前所述，對於已婚同時有學齡子女的家庭，男性與女性傾向參與更多的志願服務工作，但較偏重於學校與社區的服務工作。對於要照顧學齡前與老人的女性，則有礙於參與志願服務的意願。對單親家庭而言，有學齡子女的單親媽媽傾向參與志願服務，至於單親爸爸不論子女年齡多大都與志願服務參與沒有顯著的關係（Einolf，2011；Taniguchi，2006）。

總之，時間的確會影響人們參與志願服務的選擇，但時間並非是絕對性因素。

也有許多研究指出，支薪的職場工作與無酬的志願服務工作並非是零和關係；沒有工作者未必投入更多時間於志願服務，甚至有研究指出支薪工作者越願意投入志願服務工作。低度就業與未就業的女性比就業的女性更願意投入志願服務；低度就業與未就業的男性就未必比就業的男性更願意投入志願服務（Taniguchi，2006）。

總結來說，我們必須更關注就業、照顧與志願服務參與之間的關係，因其對女性影響特別大。特別是當女性就業的趨勢持續上升，女性的家務勞動，必需由男性來分擔，志願服務參與亦然。未來兩性應如何找到時間和精力，在就業、照顧和志願服務中取得平衡？應是性別平等政策的重要目標。

4-4 以志願服務促進性別平等

推動搖籃的手，也推動整個宇宙。歷史上來女性透過志願性的集結、運動來促進社會進步的實例很多，即使算不上女媧鍊石補天、嫘祖養蠶取絲的神話，歐美各國女性，建立各種非營利機構，服務其家庭與社區，組織各種社會活動的歷史，就已有250 年之久。志願服務創造一種讓女性能走出家庭的空間，透過結社參與政治、倡導廢奴制度、提倡女權與選舉權、創立童工法律、追求和平、健康、安全與文化、同志人權等。許多女性在人權運動中成為領導者，留名青史（Acey，2005）。

反觀男性，在非營利、志願服務中就顯得黯淡失色。當多數的女性志工以同情的口吻回應：「因為男人要賺錢養家活口」之際，性別角色分工、性別刻板印象成了一種冠冕堂皇的理由。對照於我國女性經濟戶長之比率僅有 26.3%，同情男性因辛苦養家而無需參與志願服務，似乎也勉強說得過去。

然而，歷年來臺灣未婚男、女性的勞動參與率其實差距不大；以 2015 年為例，未

婚女性勞參率 61.5%，未婚男性 64.3%（行政院主計總處，2016）。故上述說法，又似乎缺少點正當性。雖然有偶女性勞動參與率確實明顯低於有偶男性超過 20%，但反觀過去 20 年來的趨勢，男性勞動參與率逐年降低，女性勞動參與率逐年增加，卻是不爭之事實；2015 年女性勞動參與率已達 50.7%（行政院主計總處，2016）。男性負責「賺錢養家」一說，似乎難以成為不參與志願服務的藉口。男人真的可以繼續置身事外嗎？

當我們禮讚女性投入志願服務對社會有極大貢獻之際，志願服務中的性別差異也指出了性別不平等、女性過度負荷的議題。把性別的視角、性別的觀點，融入國家推廣志願服務的政策行動中，恐怕是急迫且必要的。

為了更進一步思考，國家政策如何把性別平等目標帶入志願服務領域，我們必須先思考幾個議題。第一，運用志工人力是否會排擠正規就業機會？志工人力之運用是否應有限制？國家是否從中剝削、利用女性？第二，如何運用志願服務不同典範，來促進性別平等？我們能否把視野擴展到慈善以外的公民典範，讓性別平等運動成為堂而皇之的志工服務？第三，如何在現有的志願服務政策下，融入性別平等的價值和行動？

(一) 歌頌志願服務美德：剝削女性勞動？

全球化競爭下，臺灣面臨各種經濟與財政問題，政府組織精簡人力，企業積極瘦身裁員，人民失業風險增加。部分民眾必然質疑，鼓勵志願服務是否讓失業問題更為嚴重？因為志工人力取代了正式員工。當前政府部門招募進用志工，多以政府經費緊縮、人事精簡、導致業務推動困難為由，容易讓人產生「以志工取代員工」的誤解。特別是某些醫療單位經常性、大量地招募志工以從事簡易的行政服務工作時，更有以志工取代正式員工、降低成本支出之疑慮。而這些志工，大多仍以中高齡女性為主。

由於臺灣的志願服務仍偏向慈善服務的典範，特別是社會福利與醫療健康領域，志工內涵多以關懷照顧為主，投入者也以女性居多。1990 年代後，歐美各國政府積極推展志願服務，已經被大力抨擊，是政府的「陽謀」：在深受新自由主義與新管理主義的影響下，試圖降低政府提供公共服務的角色，所以積極採用民營化與分權化的策略，以達到縮減預算、人力為最大目的；而志工，成了替代補充正規人力的最佳幫手。

最典型的例子就是所謂英國的社區照顧（community care）政策。在社區照顧政策的引領下，中央政府將健康照顧與福利服務的供給轉移給地方政府，而地方政府則將服務供給的責任再託付給民間非營利組織與社區組織。為此，英國女性主義者大力抨擊，政府倡議志願服務的背後，其實隱藏了縮減福利支出的企圖，對女性的經濟自主與福利權益是有傷害的。這種以女人照顧女人，低薪或無酬地照顧經濟模式，成為英國福利民營化後社區照顧與家庭照顧的真實面貌。因此，「推動志願服務」在女性主義學者眼中，一箭雙鵰地，既讓國家省下福利支出，也掩飾了政府倡議婦女就業的無能。不管是有意地把婦女視為勞動預備軍，還是無意地強化婦女於無酬的照顧者角色，於婦女的就業、經濟和福利，都沒有正向的幫助。

臺灣的在地照顧政策，某種程度也是類似的概念：在高舉「社區組織最了解在地需求」的大纛之下，全國數千個老人社區關懷據點、外籍配偶照顧輔導據點、單親家庭照顧據點等，大量地運用在地家庭女性志工，來承擔基層的社區互助與老人照顧服務。名為社區照顧，其實是把照顧責任留給社區、留在社區；最終還是類同於家庭照顧，更甚者，家庭照顧也等同於是女性照顧。這真的是值得鼓勵的政策嗎？

我國的志願服務人力仍以女性居多，是否會因鼓勵女性投入志願服務而造成對女性勞動力的剝削確實值得深思。此外，我國推展志願服務仍以慈善服務為主要的典範，在志願服務的內容仍強調對個人的服務為主，較忽略民主治理與倡導，無形中是否強化了志願服務的性別差異？經濟學家 Amartya Sen 認為許多制度經常讓女性造成「適應性偏好」（adaptive preference），而這種偏好往往使女性適應於次級的社會地位（Nussbaum，2003）。如果志願服務讓女性強化了無酬照顧者的角色，這無異是一種「適應性偏好」，對於促進性別平等反倒成為絆腳石。

志願服務的性別差異也是一個性別正義的議題，若我們要同時關注照顧與正義的議題，就得思考照顧不僅是個人的責任，也是集體的責任。可是有些具有權力的人往往忽略自己具有照顧他人的責任，這可稱之為「特權者的失責」（privileged irresponsibility）。「特權者的失責」的概念是一種性別建構，像是男性的職責是「保護」，而女性的職責是「照顧」；男人負責養家活口，女人則操持家務（Tronto，2013）。如果志願服務只著重於個人的照顧議題而忽略了集體責任的照顧正義，那麼志願服務反而會造成更嚴重的性別不平等。

(二) 呼籲典範轉移：性別平等與公民參與

志願服務確實存在性別差異，而且可能造成「適應性偏好」的性別不正義。因此，未來我國在推展志願服務時更應具備有性別意識。以下將提出以志願服務促進性別平等的政策理念與策略。

1. 從慈善典範到公民社會典範

過去我國推展志願服務仍偏向慈善典範，在以女性志工居多狀況下，容易

造成「適應性偏好」，讓民眾認為志願服務只是無酬的照顧性工作，因而加深性別隔離。因此，未來推展志願服務的政策理念需要更加強公民社會的典範，期待能在「志願服務法」修法時於第一條的內容中加入公民社會的精神。公民參與，不只是肯定每個人的自由與平等，也是激發人類潛能以創造社會繁榮興盛的基礎。在聯合國所提倡的志願服務四種類型中，倡導和參與治理是最具公民社會典範精神的。目前臺灣尚未普遍認可參與社會運動、自我治理等為志願服務內涵，建議中央主管機關應慎重考慮將之納入政策鼓勵與規範內。

志願服務是一群志工的志願性結社，志工來自不同的社會經濟背景，故透過志願服務，可以從差異中尋求團體意志，成為民主學校，培養民主素養。志願服務也可透過平時的團隊運作，讓志工學習民主絕不等同於選舉，而是需要透過對話形成公共意志，進而採取集體行動（顧忠華，2012；Follett，1918／1998）。志工更需要體認到公民參與是公民權的一部分，公民權不是理念或口號，而是需要行動與實踐。社會工作的先驅亞當斯（Jane Addams，1860-1935）認為公民權不是一種「地位」，而是一種實踐經驗，她主張民主需要建立在「同情的理解」（sympathetic understanding）與互惠的關係上，亦即在現實生活中以相互了解與尊重的態度去實踐公民權（Addams，1902／2002）。

慈善典範的志願服務並無法解決當前許多結構性的社會問題，甚至可能給弱勢族群帶來負面烙印。我們應把志願服務從傳統慈善典範，提升到公民社會典範，讓志願服務不再只是服務提供場所，更是公共議題討論，是政府治理與社區經營的對話空間，是居民學習、實踐民主的場所。

2. 社區治理與性別平等

民眾參與各種公共事務中，社區是最具有親近性的場域。新自由主義下的各種社區化政策，偏向服務的社區化，忽略社區治理的理念。因其具父權主義本質，故其社區照顧政策往往變成家庭照顧，而家庭照顧又形同女性照顧。因此，本文呼籲，如此容易造成「適應性偏好」的社區工作政策應有所調整，方能與性別平等的目標相符。

過去十餘年，臺灣推動性別主流化已有所成就，但從作者過去二十年參與社區工作的經驗，性別平等在社區參與和志願服務領域中仍是隱微的議題。女性參與雖然比男性多，但決策和影響力仍以男性為尊、為首。未來性別主流化的理念仍需持續在基層社區深耕，志願服務業務的中央主管機關，應考慮將參與社區自我治理工作列為志願服務，地方政府在輔導社區發展工作時也應將社區發展協會理監事之性別比例列為輔導重點，以提升女性在社區決策過程中的影響力。

3. 服務學習與性別平等

志願服務之性別差異，包括「適應性偏好」與「特權者的失責」，都是一種性別文化建構過程，轉型的關鍵仍須從教育著手，而目前教育單位所推動的服務學習，應該是個契機。雖然部分學者認為服務學習具有強制性，不應視為志願服務。其實，服務學習是否具有強制性，端視教育單位如何制定服務學習政策與學校單位如何操作，如果硬是要將服務學習規畫成一門有學分數的必修課程，當然就失去了志願服務的自由意志內涵。

本文主張，教育單位應強化各級教師有關服務學習的理念，強調服務應融入到各種日常課程中，落實「做中學」的精神。例如在每年 10 月 11 日的國

際女孩日，教師可帶領學生反思為何需要訂定國際女孩日？各國女孩遭遇那些性別不平等的待遇？臺灣的性別平等現況為何？並激發學生採取促進性別平等之行動。藉由服務學習促進性別平等，更應該從教師的性別意識教育著手，避免服務學習規劃複製傳統性別刻版，甚至更強化性別隔離。例如，教師應避免規劃讓女性學生從事個人照顧關懷的服務，而應在服務內容中加強女性領導、社會倡導的服務；或是在以男性優勢的科學領域中，鼓勵女學生擔任科學志工。同時也讓男性學生多投入直接照顧老人、身心障礙者、兒童少年等「動手做」的服務。在服務過程中，教師也需要帶領學生反思，並在反思的過程中，以具有性別意識的觀點整合服務與學習的收穫。

4. 宗教志工與性別平等

我國官方統計，104 年度中央各目的事業主管機關各領域登記有案之志願服務團隊數已達 2 萬 1,433 隊，志工人數達 94 萬 9 仟 117 人，其中以教育部所轄有 388,843 位志工，人數最多；衛生福利部則有 299,680 位志工，人數次之（衛生福利部，2016）。不過官方數據背後，遺漏了臺灣為數最龐大的宗教志工。這些在教會、寺廟中服務的志工，因為主管宗教事務的單位並未積極將宗教志工列為業務重點，所以在官方統計上付之闕如。

西方研究與國內經驗都顯示，女性最積極投入的志願服務領域是宗教服務和社會福利兩項（Lee，2012），而社會福利與宗教組織又有密切關係。以慈濟、佛光山、法鼓山等大型宗教組織來看，為數龐大的「庶務性」志工人力都以女性為主，男性則比較擔任勸募、捐款、護法幹部等角色。天主教的服務工作，修女投入的比例也遠高於神父。此與諸多宗教教義、宗教儀式仍存在著性別不平等有關。例如，多數宗教仍帶有男尊女卑的概念，許多宗教祭祀儀式仍禁止女性主持，並且女性在宗教崇拜中具有許多禁忌。

宗教文化與性別平等的目標是有衝突的，每日於其中從事服務的志工必然也有感受；甚至因此學習、複製不平等的關係。面對來自宗教系統的性別歧視，我們可以做些甚麼？除了積極鼓勵從教義詮釋、宗教儀軌去做改善，也應該鼓勵在宗教領域內加強性別教育。志願服務目的事業主管機關，應積極將宗教志工納入統計、輔導，整合各宗教的志願服務團隊，並在特殊訓練中融入性別平等課程。在宗教志工的聯繫會報與志工幹部領導培訓中，也應加強性別平權的概念。在日常志工督導、管理與服務過程中，帶領女性宗教志工反思性別平權議題，則宗教領域中的性別歧視鐵板或可日漸水滴石穿。

5. 企業志工與性別平等

前述提及，女性勞動參與率逐年提高，會影響女性的志願服務參與率。2014 年臺灣的勞工全年總工時為 2134.8 小時，居全球第三，遠高於 OECD 公布的平均工時 1766 小時。當工時長而且工作壓力又大時，人們一離開工作崗位最想要做的事就是休息，要不然就是利用時間放鬆休閒，可能很難想到投入志願服務工作。工時過長，恐怕是當今推展志願服務的主要障礙。除了合理降低工時，讓大家可以多些時間考慮當志工外，如欲提升男性參與志願服務，或許就是要推廣企業志工方案。

企業公民（corporate citizenship）與一般公民相同，不僅該遵守法令，更應善盡公共參與的社會責任。良好的企業公民，應該遵守法規，不生產傷害人類的商品，生產過程中不破壞環境，積極地保護生態，促進社會永續。更積極者，應帶動員工與員工眷屬的共同投入，實踐企業社會責任。企業志工方案也因此被視為是企業善盡公民責任的良善行為（許雅惠、張英陣，2015）。

所謂企業志工，是由企業支持員工投入於社區的志願服務方案；其有兩種模式：狹義的企業志工（corporate volunteerism）與員工志工（employee volunteerism）。狹義的企業志工，是企業由上而下，由企業管理者主導的志願服務方案。通常是由企業的管理者，指派公司某部門的人員，負責規劃公司的志願服務方案，再邀請員工與員工眷屬共同參與。反之，員工志工模式是由員工由下而上，由員工所主導的志願服務方案。通常是由員工自主組成志工社團，自行規劃服務方案，再尋求公司提供必要的相關資源支持志願服務方案（Seel，1995）。

企業志工方案是一個企業、員工與社區三贏的計畫。企業可透過彈性工時、支薪的志工假、減低工作負荷、使用設備設施、鼓勵團隊志願服務、舉辦志工日、贊助公益組織、設立社區服務獎勵、志願服務列入績效評估標準、及各種獎勵表揚辦法來鼓勵員工與眷屬投入志願服務（許雅惠、張英陣，2015）。如果能順利推展企業志工方案，則能讓原本就積極參與志願服務的女性，不致於因為投入職場而中斷了志願服務，而且也可鼓勵原先較少投入志願服務男性，因而參與志願服務。目前國內對於上市櫃公司有明確的企業社會責任披露要求，是以有越來越多的企業，願意投入志願服務，但多面臨不知如何操作等困境。企業方對於社會需求不夠了解，與非營利組織連結薄弱，僅靠內部力量難以持續。國內目前於臺中有一財團法人拓凱教育基金會，即致力於建立企業志願服務平台。惟仍需要由政府部門（特別是經濟事務主管機關）提出整體推展企業志工的獎鼓勵政策，並整合企業與非營利組織的資源，方能期待風行草偃，促進更多男性參與志願服務。

6. 公教志工與性別平等

我國公部門中，2014 年監察委員女性已逾半數，考試委員女性約占 4 成，

政務人員女性比率約 2 成；簡任（10 職等以上）公務員 30.2%是女性，薦任（6～9 職等）公務員女性人數多於男性；另公務員擔任主管之 48,763 人中，逾三分之一為女性，女性主管占女性公務員比率 11.9%，與男性主管占男性公務員比率 15.5%相較，差距 3.6 個百分點。2015 年 9 月底全國直轄市與縣（市）政府主管中，女性所占比率為 43.6%（行政院主計總處，2016）。女性在我國的教育體系亦扮演重要的角色，除了大專院校教師男性多於女性之外，中、小學及高中職的女性教師均多於男性，雖然校長及主管仍以男性居多。

一般人的印象中，退休公務人員是志願服務的最佳人選，但公教人員擔任志工的比例實際上仍低於從事工商業者。就像上述的企業志工一樣，政府部門不應只期待公教人員退休之後才擔任志工，而是應該在其擔任公職與教職之際，就鼓勵開始投入志願服務，尤其是以男性居多的政府與學校高層主管，更應要求其以身作則，積極投入。中央主管單位、人事行政法規，亦應有所突破，效法企業，制定鼓勵員工投入志願服務的激勵措施，容許在工作時間上保有彈性，讓公務人員有更多機會參與志願服務。而教育行政主管、教職員工，均可在規劃服務學習的過程中，親自投入志願服務，陪伴學生在服務中一起成長。Lee（2012）曾比較公、私部門受雇者的志工服務，發現公部門受雇者投入教育領域的志工比例最高。建議人事主管單位，應於公教人員退休之前，積極規劃退休生涯輔導，讓退休的軍公教人員，不只是享受休閒人生，而是奉獻服務人生。

(三) 強化志願服務領域中的性別倡導和目標

除了把視野擴展到慈善以外的公民典範，讓性別平等倡議和運動也成為志工服

務行動外，本文也主張，在現有的志願服務政策下，我們應有更多可以融入性別平等的價值和行動。

1. 修改志願服務法規，納入公民社會觀點

在 2001 年 1 月 20 日頒布「志願服務法」之前，原草案中的第 1 條曾強調，該法應具落實公民社會的精神，但行政部門以該理念過於抽象為由而未接受。「志願服務法」於 2013、2014 年極微幅修改，修法草案中也都曾強調公民社會的精神，但亦沒有被立法委員接受。2015 年「志願服務法」修法小組草案第 1 條條文內容為「為發揚志願服務美德，鼓勵民眾參與志願服務，提昇國民素質，型塑公民社會，整合人力資源，促進社會發展，特制定本法」，又再度強調公民社會理念的重要性。期待這次的修法建議能被行政部門及立法院所接受，將公民社會的精神融入法條中。同時也本次修法能回應聯合國的呼籲，將倡導與自我治理的服務工作也列入志願服務的範圍。

2. 志工教育訓練應強化性別意識培力

現有志工培訓課程，有基礎訓練、特殊訓練、成長訓練等不同層級套裝，但數十門課程中，絲毫沒有強調性別平等目標或性別敏感意識等課程。建議未來應於各級課程中分別開授「性別與志願服務」、「性別意識培力」、「性別主流化策略」等課程。課程內容應涵括性別差異與志願服務的關係，討論影響男性參與志願服務的因素，以思考如何透過志願服務促進性別平等。而各級學校帶領服務學習的教師研習，也應強化性別意識，讓教師在引導學生反思的過程中能融入性別平等的思維。

3. 強化性別統計與性別分析

目前國內除了志工人數性別比有較明確的統計之外（無宗教志工），其他相關性別統計與分析仍極缺乏。志工團隊幹部、社區發展協會理監事、社團法人理監事等性別比例為何？社區關懷據點、各級學校、公部門、非營利組織、社區中的志工圖像為何？服務於各類志願服務領域中有何性別差異？這些資料基本上都還很缺乏，更遑論能有深入的性別分析。建議政府應積極從國家人力發展的角度，規劃相關的資料蒐集機制。

4. 補助相關評估研究，深化性別與志願服務知識

本文中所引用之性別差異與志願服務研究，包含參與動機、服務價值與服務內容等，絕大多數是國外的實證資料，顯見國內研究對於志願服務研究的落後，更別說有關性別差異和促進性別平等的討論幾乎是零。建議中央與地方政府，未來應積極補助從事志願服務之研究，並將性別差異比較分析列入研究重點；各地方政府均設有志願服務推廣中心，亦應對各類型服務方案，進行性別影響評估。

5. 以性別預算觀點，增加對志願服務的獎勵措施

除了持續支持慈善典範的志願服務外，各級政府應以編列性別預算策略，鼓勵民間研發、投資促進性別平等之志願服務方案。例如特別鼓勵宗教志工促進教義與儀軌的性別平等、補助科學志工倡導女性投入科學研究工作、補助人權志工倡議女童權益等，包括國際志工方案，亦可以「促進性別平等、實踐性別正義」為目標，來進行特定的獎補助。

6. 強調性別比例平衡，建立性別促進機制

志願服務團隊、社區發展協會、社團法人與財團法人基金會的幹部、理監事或董監事之組成，須同步要求性別比例平衡，積極改善男性動口做決策，

女性動手做勞務的性別不平等。各級政府在績優志工團隊甄選、社區發展工作評鑑、各目的事業主管機關對於所管轄的各類基金會考核評鑑中，應可將幹部、理監事或董監事的性別平衡納入評選或評鑑指標。

4-5 結語

如果以動機、資源和社會資本三個因素來理解人們從事志願服務或慈善捐贈的行為；我們發現，男性因為擁有經濟資源和社會資本的優勢，所以他們可以在某些慈善捐贈行為上比女性更大方、更顯明；但如果就志工服務的時間付出和助人的價值觀念上，則女性的關懷倫理更為可靠，亦即我們可以期待女性在正式的助人工作上有更多的優勢；但兩者對社會的貢獻應是相當的；男性不應吝於時間的付出，女性也不應因就業而減少服務。

就臺灣目前的志願服務發展來看，慈善領域已經相當成熟，但公民參與的廣度和深度則有待提升（林德昌，2007；陳秋政，2009）。本文一再強調，志願服務涉及到時間的可得與否、金錢的報酬價值、家庭與社會責任的分配等，單方面仰賴、或要求女性持續提供志願服務，既不符合成本效益、也加深性別不平等。過去「女性化的」志願服務，見證了女性的善良、無私、熱情、與智慧；卻也忽略了女性損失的有形資本與無形的機會成本。同樣地，具有社會網絡、經濟與社會資本的男性，確實較少分享到所謂助人的快樂和滿足。未來，這股凝聚利他共識、累積社會資本的力量，是否將隨著女性的時間、精力、意願不再，而逐漸消退？我們該如何維持、增強這些良善的社會行動，同時讓性別平等目標更為顯揚？從慈善到公民社會典範應可以提供我們一個新的思考與行動空間。

■ 參考文獻

行政院主計總處（2010）。《2010 年性別圖像》。http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=33330&ctNode=4965&mp=1，下載日期：2016.09.20。

行政院主計總處（2011）。《2011 年性別圖像》。http://eng.stat.gov.tw/public/data/dgbas03/bs2/gender/eb/2011/CGI/index.html，下載日期：2016.09.20。

行政院主計總處（2014a）。《2014 年性別圖像》。http://ebook.dgbas.gov.tw/public/Data/452693633T6LW6MTY.pdf，下載日期：2016.10.15。

行政院主計總處（2014b）。《婦女婚育與就業調查報告》。（http://ebook.dgbas.gov.tw/public/Data/45593632ONHRMIO7.pdf）。

呂寶靜（2015）。〈性別、老年與志願服務參與〉。《社區發展季刊》，第 149 期，頁 230-241。

林文士（2010）。《臺中市國民小學志工參與動機與工作投入關係之研究》。臺北教育大學教育政策與管理研究所碩士論文。

林秀英（2003）。《婦女參與志願服務動機與工作滿意度之研究－以花蓮地區祥和計畫志工為例》。臺灣師範大學人類發展與家庭研究所碩士論文。

林德昌（2007）。《臺灣公民社會指標之研究：兼論青年公共參與》。臺北：行政院青年輔導委員會。

邱朝基（2008）。《婦女參與志願服務經驗之研究－以學校志工為例》。臺灣師範大學社會教育學系社會教育與文化行政碩士學位在職專班碩士論文。

邱麗如（2010）。《志工工作價值觀、工作滿意與工作壓力對持續服務意願影響之研究－以高雄縣國小為例》。樹德科技大學經營管理研究所碩士論文。

張英陣（2011）。〈慈善與變遷：我國志願服務發展的特色〉。《社區發展季刊》，第 133 期，頁 500-510。

張英陣（2016）。〈福利社區化的省思：社區治理的觀點〉。《社區發展季刊》，第 154 期，頁 44-55。

許雅惠、張英陣（2015）。〈企業推動志願服務模式：拓凱實業的行動分析〉。《社區發展季刊》，第 152 期，頁 125-139。

陳秀嫦（2010）《淡水國小故事媽媽服務學習歷程之研究》。臺灣師範大學社會教育學系在職進修碩士班學位論文。

陳秋政（2009）。〈公民社會指標之結構面向分析：一個流域整治規劃過程的觀察〉。載於江明修（主編），《公民社會：理論與實踐》，頁 37-63。臺北：智勝。

楊淑華（2010）《國小志工學校支持與工作滿意度之研究》。臺灣師範大學社會教育學系在職進修碩士班學位論文。

衛生福利部（2015）。〈社區發展協會及社區活動中心數一覽表〉。http://www.mohw.gov.tw/cht/DOSAASW/DM1.aspx?f_list_no=113&fod_list_no=729。2015 年 12 月 07 日下載。

衛生福利部（2016）。〈我國推展志願服務的具體成效〉。http://vol.mohw.gov.tw/vol/home.jsp?serno=200805210011&mserno=200805210006&menudata=VolMenu&contlink=content/now.jsp&level2=Y&logintype=null。2016 年 10 月 30 日下載。

衛生福利部（2016）「104 年度推動志願服務業務成果統計表」。http://vol.mohw.gov.tw/vol/home.jsp?mserno=200805210006&serno=200805210008&menudata=VolMenu&contlink=ap/date_view.jsp&dataserno=201606060001&logintype=null），下載日期：2016.12.31。

羅耀宗譯（2013）。JosephE. Stiglitz 著。《不公平的代價：破解階級對立的金權結構》。臺北：天下。

顧忠華（2012）。《公民社會．茁壯》。臺北：開學文化。

Acey, K. (2005). “Backbone and Bite: The Place of Volunteerism in Women’s

Giving”, in E. Clift (Ed.), Women, Philanthropy, and Social Change: Vision for a Just Society, pp. 74-86.Medford, MA: Tufts University Press.

Addams, J. (1902/2002). Democracy and Social Ethics. Urbana and Chicago: University of Illinois Press.

Choi, N. G., J. A. Burr, J. E. Mutchler and F. G. Caro (2007). “Formal and Informal Volunteer Activity and Spousal Caregiving Among Older Adults”, Research on Aging, 29(2), 99-124.

Dingle, A., W. Sokolowski, S. K. E. Saxon-Harrold, J. D. Smith and R. Leigh (2001). Measuring Volunteering: A Practical Toolkit. Washington, DC: Independent Sector and United Nations Volunteers.

Donoghue, F. (2001). “Women and Volunteering—a Feminist Space?” Presented at The Bigger Picture: A Reflection on Volunteering in Ireland in 2001, International Year of the Volunteer, NUI Galway.

Einolf, C. J. (2011). “Gender Differences in the Correlates of Volunteering and Charitable Giving”, Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 40(6), 1092-1112.

Follett, M. P. (1918/1998). The New State: Group Organization the Solution of Popular Government. University Park, PA: The Pennsylvania State University Press.

Hodgkinson, V. A. (2003). “Volunteering in Global Perspective”, in P. Dekker and L. Halman (Eds.), The Values of Volunteering: Cross-Cultural Perspective, pp. 35-53. New York: Kluwer Academic / Plenum Publishers.

Lee, Y-j. & Brudney, J. L.(2012) “Participation in Formal and Informal Volunteering: Implications for Volunteer Recruitment”, Nonprofit Management & Leadership, 23(2), 153-180.

Lee, Y-j. (2012) “Behavioral Implications of Public Service Motivation:

Volunteering by Public and Nonprofit Employees”, The American Review of Public Administration, 42(1), 104-121.

Nesbit, R. (2012) “The Influence of Major Life Cycle Events on Volunteering”, Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 41(6), 1153-1174.

Nussbaum, M. C. (2003). “Capabilities as Fundamental Entitlements: Sen and Social Justice”, Feminist Economics, 9(2-3), 33-59.

Piketty, T. (2014). Capital in the Twenty-First Century. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press.

Putnan, R. D. (2000). Bowling alone: The Collapse and Revival of American Community. New York: Simon & Schuster.

Rochester, C., A. E. Paine and S. Howlett (2010). Volunteering and Society in the 21st Century. New York: Palgrave.

Seel, K. (1995). “Managing Corporate and Employee Volunteer Programs”, in T. D. Connors (Ed.). The Volunteer Management Handbook, pp. 259-289. New York: John Wiley & Sons.

Taniguchi, H. (2006). “Men’s and Women’s Volunteering: Gender Difference in the Effects of Employment and Family Characteristics”, Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 35(1), 83-101.

Themudo, N. S. (2009). “Gender and the Nonprofit Sector”, Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 38(4), 663-683.

Tiehen, L .(2000). “Has Working More Caused Married Women to Volunteer Less? Evidence From Time Diary Data, 1963-1993”, Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 29(4), 505-529.

Tronto, J. (2013). Caring Democracy: Markets, Equality and Justice. New York and London: New York University Press.

Wymer, W. W. and S. Samu (2002). "Volunteer Service as Symbolic Consumption: Gender and Occupational Differences in Volunteering", Journal of Marketing Management, 18, 971-989.

Young, C. and D. Young (2008). Sustainable Paths to Community Development: Helping Deprived Communities to Help Themselves. London: School of Social Entrepreneurs.

國家圖書館出版品預行編目資料

性別與權力、決策與影響力 / 周碧娥等作；行政院性別平等處編
一版 . -- 臺北市：行政院，民 106.9
面； 公分 --（性別意識進階教材系列叢書）
ISBN 978-986-05-3375-0（平裝）
1. 性別平等 2. 性別研究 3. 人權政策
544.7 106015501

【性別意識進階教材系列叢書】

性別
權力、決策與影響力

出 版 者：行政院
編 著：行政院性別平等處
內 文 作 者：周碧娥、王素彎、伍維婷、許雅惠、張英陣
（依教材順序）
美 術 編 輯：勝利數位設計印刷中心（庇護工場）
印 刷：勝利數位設計印刷中心（庇護工場）
地 址：臺北市中正區忠孝東路 1 段 1 號
網 址：http://www.gec.ey.gov.tw
（本書同時刊載於行政院性別平等會網站）
電 話：02-3356-6500
版 次：一版
發 行 日 期：中華民國 106 年 9 月
G P N：1010601327
I S B N：978-986-05-3375-0