**[性別平等政策綱領～權力、決策與影響力篇](http://www.frontier.org.tw/bongchhi/?p=13503" \o "性別平等政策綱領～權力、決策與影響力篇)**

**摘要：**身為台灣女性，長期以來，不論是在公共事務或是私人領域上，女人與男人在權力與決策，甚至影響力上，都存在明顯的差距。女人少有機會出任具有決策資格的職位、少有管道參與決策，連切身的生活經驗對於政策之制定也少有影響力。

近幾年來，雖然可見女性被選任縣市首長，甚至副總統等職位，但是就整體性別比例而言，女性參政仍是少數；即便在民間的社會組織中，女性參與志願服務或社會福利服務者眾，但是擔任具備決策權之理事長或董事長的女性，依然少之又少。由此可見，性別決策的差距不在參與程度，而是在於權力分配。

從我國的發展歷程或是國際趨勢來看，在國家事務、市場經濟、社會組織與家庭生活這四個領域裡，要如何降低性別權力的差距、促進性別平權的參與，以及確立性別平權的觀點，不但是國家持續面臨的挑戰，也是國家對人民應盡之責任。

因此性別平等政策綱領將推動十項具體行動措施：透過法令的修改，縮小權力職位數量上的性別差距；藉由政黨或選舉保證金的補助，提升參政管道，降低決策參與上的性別區隔；建立系統化的性別統計，重視女性的經驗、感受與觀點，使決策影響力具備性別敏感度，並期許我國能接軌國際，成為亞洲性別平權的標竿。（台北婦女中心）

**參與式民主是促進兩性共治共決的實踐策略**

**一、 現況與背景分析**

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

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

以國家事務而言，無論是內閣閣員、民選行政首長、民意代表、或是文官體系中的簡任官職，女性所佔比例自民主化以來持續成長，但是仍然遠不及男性。內閣在1989年才出現首位女性閣員，2000年之前女性在內閣中所佔比例從未突破15%，2000到2010年間比例則在15%到20%之間移動。民選行政首長的部份，雖然直轄市之一的高雄市已經出現首位女性市長，但是五都之外的17個縣市中，僅有3位女性市長，女性所佔比例為17.6%，而鄉鎮縣轄市長的比例則更低，僅達11.8%。

民意代表的部份，由於我國有保障婦女參政的體制性傳統，因此就婦女參政而言，是近年成果最顯著的領域。雖然婦女保障名額的設定在1980年代以後就逐漸落後婦女參政的現實，然而此一體制的長期存在，對於1990年代以來民間婦女團體推動性別比例原則，仍有減少阻力的效果。自1990年中期後，主要政黨的內規，地方制度法的制定，以及憲法增修條文的修正，都對提高女性民意代表的比例有體制助益。以最近一次選舉為例，2006年北高兩市女性議員比例皆超過35%，2008年女性立委比例首度突破30%，2009年全國縣市議員女性總比例也超過25%。



Photo by didi\_wu

文官體系中，具有主管性質或決策權力的簡任官男女性差距從1991年男性簡任官人數為女性簡任官人數的22倍縮小到2009年的3倍，但是數量差距仍然明顯。2009年男性簡任官人數為7066人，女性簡任官人數為2248人。

女性在國家事務中所佔據的職位有所增加以外，參與決策的管道與影響力也持續增加，但與男性仍然存在差距。自2003年以後在行政部門推動性別主流化的趨勢下，各部會性別平等工作小組及各縣市婦女權益促進委員會紛紛成立，增加了女性參與決策的管道。政策制定過程中對於性別主流化工具的採納，如2009年起實施的性別影響評估，也使得政策更有可能具備性別平權的觀點。然而參與式委員會中，官方代表多為男性，民間代表多為女性是普遍存在的現象。民間代表的參與是否具備實質意義，以及委員會的決議是否具備性別平權意識，仍然在相當程度上取決於官方代表的態度與決心。

相比於國家事務，兩性在市場經濟、社會組織、與家庭生活中的權力差距，長期以來不但缺乏持續性與系統性的統計調查，也缺乏體制性的改善措施。然而，在有限的數據中，仍然可以清楚看出兩性在這些領域中的權力差距。聯合國的性別權力測度 （GEM） 是國際間評比女性政治與經濟權力的重要指標，我國主計處近年也以相同方式計算台灣女性的政治與經濟權力。2009年在聯合國評比性別權力測度的110個國家中，在企業管理及經理人員的女性比例中，根據主計處的計算結果，我國排名在第86位。根據《天下》雜誌的調查，2005年全國1000大製造業中，女性執行長或總經理人數比例為3%，500大服務業中，女性執行長或總經理比例則為4%。由於決策階層的多樣性在當代被認為是企業創新的重要基礎，因此企業高階經理人中性別比例的懸殊，不只影響我國性別權力測度在國際間的排名，也影響我國企業的競爭力。

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

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

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

**二、 基本理念與觀點**

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

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

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

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

**三、 政策願景與內涵**

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

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

（三） 影響力的平等：使決策具備性別敏感度
影響力的基礎是經驗、感受、與觀點得到重視。從國家事務到家庭生活，女性的經驗受到重視、感受得到認可、觀點獲得肯定，才有可能使相關決策具備性別敏感度。

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

**四、 具體行動措施**

（一） 建立與強化考試院、監察院、司法院、與立法院的性別平等機制
目前五院之中，各院之性別平等機制與政策發展存在落差。至今性別平等機制之建立主要集中於行政部門，其餘四院，除考試院已成立性別平等諮詢小組並發表過性別平等政策白皮書外，其餘三院並未建立性別平等政策機制。監察，司法與立法院應儘速建立性別平等政策機制以及加強對相關人員之性別意識培力。各院應定期發佈性別平等施政綱領、綠皮書或白皮書。

（二） 持續推動並擴大實行三分之一性別比例原則
我國政務官的性別比例並未有法律規範，而是植基於總統的競選承諾。然而，除內閣閣員外，考試委員、監察委員、與大法官也是總統任命職。因此針對總統任命職的部份，修改相關法令，設定性別比例。

自2004年行政院婦權會決議行政院所屬各部會的委員會都應符合三分之一性別比例原則以來，委員會治理的部份已經廣泛適用性別比例原則，未來持續推動外，將性別比例原則擴展至國公營事業董監事會與工會、政府出資或贊助之財團法人董監事會、民間基金會與協會之董監事會等等。公職人員簡任官的拔擢或是升任簡任官前的九職等官員，以單位為基礎，優先晉升少數性別，以達到各單位中每一職等符合三分之一性別比例為原則。

（三） 修改地方制度法，將婦女保障名額改為性別比例原則，並將比例提高至30%
目前在憲法及地方制度法中有設定婦女當選的保障名額，主要政黨國民黨與民進黨針對黨內職位與公職人員提名辦法，也分別設定婦女保障名額與性別比例原則。地方制度法所設婦女保障名額約為15%至25%不等，視選區大小而定。由於女性縣市議員總比例已於2009年突破25%，五都中，除大台中外，女性議員比例也於2010年突破30%，可修法將婦女保障名額改為性別比例原則，更符合性別平權精神，並調高比例，以北京行動綱領所設定之30%為中程目標，未來則以達成40%性別比例原則為最終目標。

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

（五）降低選舉保證金門檻及政黨補助金分配門檻
由於女性參政資源與男性的差距，因此選舉保證金門檻應降低，或以連署人數取代保證金。女性在小黨中較易得到參政機會，因此政黨補助金分配門檻對於小黨的生存具有關鍵意義，可考慮從現行5%的得票率降低為2%。

（六）持續進行「婦女團體溝通平臺」，活化基層婦女組織
由婦權基金會補助，民間婦女團體辦理之「婦女團體溝通平臺」自2005年以來，已在全國各地舉行超過百場。溝通平臺具備活化基層婦女組織與增加政策溝通的效果，增加女性參與決策的管道與程度。

（七）強化各部會性別平等工作小組及各縣市婦權會的民主治理功能
各部會性別平等工作小組採取高度透明之方式運作，公開接受相關團體推薦民間委員，公開委員名單，會議記錄全文上網。由婦權基金會協助行政協調，各部會與各縣市民間委員定期舉行聯繫會報，分享參與經驗及相關部會或縣市的有效做法。

（八） 中央與地方政府與原民會協力，挹注資源，對原住民女性、部落領袖、及教會牧者進行性別意識培力，並發展原漢性別文化之對話
協助原住民團體進行性別意識培力，活化原住民婦女組織，並增進部落領袖及教會牧者對於性別平權議題之認識。發展原漢性別文化之積極對話，使性別平權相關政策符合多元平等之精神。

（九） 對於農會、漁會、水利會、工會及工商團體之會員及幹部進行性別意識培力，提昇女性參與程度，並增加女性進入決策階層之可能性
性別主流化之推動工作過去幾年雖然已經在政府部門展開，但是重要的社會團體如農會、漁會、水利會、工會及工商團體中，女性參與程度仍低，也往往無法進入決策階層。政府應運用相關資源及政策，增加女性參與，鼓勵社會團體對會員及幹部進行性別意識培力，或在六大工商團體外，成立涵括大中小型企業的女性企業家團體。將女性企業代表納為政府制定經濟政策的必要徵詢對象，以增加女性進入決策階層的可能性。

（十） 建立市場經濟、社會組織、與家庭生活的性別統計
女性在國家事務以外的權力、參與決策的情形、影響力的程度至今缺乏較為系統性的統計數據或調查資料。建立相關領域的性別統計才能深入了解女性所受到的權力限縮、參與限制、或欠缺影響力的原因。也在這樣的基礎上，才能思考如何建立體制與制定政策以改變現況。