

第二章 研究觀點與設計

本章分為兩個部份，第一節主要說明可以從哪些理論觀點來分析教育部兩平會與教育部性平會制度的出現與發展。至於第二節的研究設計，則是說明本研究的架構以及所採用的研究方法。

第一節 研究觀點與途徑

教育部兩平會與教育部性平會的出現與發展，乃與國家和民間互動關係的發展相關。所以討論這兩個教育部委員會時，國家性別角色與國家女性主義理論的討論相當重要，本節將依序說明。其次，這兩個教育部委員會乃是時序延續的發展，必須借用歷史制度論，突顯歷史脈絡與行動的重要性。

一、國家性別角色

教育部兩平會與教育部性平會乃是國家機器與民間互動下所設立的委員會，其組成結構與運作方式呈現什麼樣的發展，與國家機器的性別態度有相當大的關連⁶。關於國家性別態度的討論，女性主義理論多有著墨。

早先女性主義對於國家性別角色的理解，其中不乏對國家抱持樂觀、正面看法的自由主義女性主義，其認為國家是中立的協調者，只要女性主義付出夠多的努力，則足以影響或參與國家決策。另外對於國家持否定、批判立場的是基進主義女性主義，其認為國家的結構、行動者、政策，幾乎都是男性的觀點與利益，且這樣的現象是普遍的，並不會因為文化的不同而有差別（顧燕翎，2000）。因此，要透過國家機關追求女性利益是不可能的（楊婉瑩，2003）。此外還有對於國家看法既非樂觀，也非悲觀，而是較為懷疑態度的則如社會主義女性主義。其認為國家雖然是一個男性為主的機構，但這種階層的社會關係其實是可以改變的（顧燕翎，2000）。

⁶ 本文之所以只將焦點聚集於國家機器的性別角色，理由在於教育部兩平會與教育部性平會乃為婦女團體推行兩性/性別平等教育的目標之一（蘇芊玲，1997）。

總而言之，不管是相信國家具有中立仲裁、公平分配能力的自由主義女性主義；或是傾向否定國家，不參與國家的基進主義女性主義；亦或是懷疑論的社會主義女性主義，他們共同的特色就是把國家當作一個本質化、整體性的實體。然而，這種將國家視為整體性實體的意涵，受到後現代與後結構主義的影響，到了當代已有所不同。由於後現代與後結構主義強調的是微觀權力與意義的破碎化、多重化（楊婉瑩，2003），因此在此概念影響下，國家逐漸被視為一個不穩定、彼此權力競爭的非本質化機關。

Fanzway et al. (1989) 對於國家性別意涵的理解，即為國家非本質化的特性作了最好的說明。他們認為國家是實踐建構出來的，並非既定結構的產物，也非性別不平等的反映。國家與性別之間的關係，其實是性別實踐建構了國家，同時性別實踐也必須在國家的脈絡下才得以運行。而 Connell (1990) 也曾特別強調，國家於規範整個社會性別關係的同時，除了有可能改變既有的性別關係，並且也有可能因利益團體抗爭與動員的作用，扭轉國家性別的態度。因此 Connell (1990) 對於國家與性別流動關係的闡述，與上述 Fanzway et al. (1989) 的說法不謀而合，並也再次闡明國家非本質化的特質。

所以，當代對於國家性別角色的理解並非如同自由主義女性主義認為是中性的，也非如同基進主義女性主義認為是父權性質的。相反地，國家是一個非整體性的實體，且隨著不同的政策領域，不同的脈絡，而有不同的面貌，發展不同的性格。

國家性別角色的討論，除了理論上已論及國家具備多元流動性格的特性，在實際的運作上，也可看到國家性別樣貌的流動性與多元性。

首先，從時間的縱切面來看台灣婦運和國家關係的流動。台灣國家與婦運的關係可分為四大時期：第一階段為50、60年代，是「官方婦女政策的主導」時期。此一時期由婦聯會、婦工會、婦女會三個與黨國關係密切的官方婦女團體推行婦女工作，政策傾向以國家利益為依歸，顯示出國家足以穿透民間社會，貫徹黨政意志。而國家完全掌控社會團體的形成與運作，已然對自主性民間婦團和女性意

識產生排除的效應。到了第二階段70年代，以呂秀蓮為主的「新女性主義」時期，前述的排除效果仍然可見，但是呂秀蓮針對台灣父權體制的批判與發聲，已逐漸鬆動黨國由上而下的壟斷與壓制，婦運的種子開始在民間播灑，女性意識也有了萌芽的機會。

第三階段起於80年代，為「婦女新知」時期。這個時期初期雖然國家機器的黨國性格已呈現鬆動，但是在1987年解嚴前，仍處於黨國威權轉型的過程，所以民間婦團的發展，還是受到限制，如：李元貞成立婦女新知雜誌社而非基金會。雖然有所侷限，但是婦女新知雜誌社的出現仍成為女性意識喚醒的據點。婦女新知雜誌社全方位地由政治、經濟、社會、文化、法律、教育各方面切入婦女問題，喚起女性意識，並也開始針對一些法案表達立場，諸如優生保健法中有關墮胎合法化問題、勞動基準法中有關女工權益之保障。單一婦運的發展與零星性別法案的關懷，到了解嚴後的第四階段90年代，即進入「民間婦團蓬勃發展」時期。解嚴後，婦團開始多元化，並逐漸呈現議題分工化，甚至更致力於性別法案的修法與立法。

以上四個階段的描述，說明不同的歷史階段，國家與婦運的發展就不相同。國家的性格從一開始的絕對權威性，到後來逐漸的鬆動、轉型，乃至於可被婦運團體扭轉的可能，這樣的發展一方面點明國家與婦運非僵化性的關係，也說明國家性別角色具備浮動多元的特性。

其次，再由部門橫切面來看婦運和國家關係的流動。性別法案的推動遍及政府不同部門。國家在回應不同性別法案的修訂與增定時，一方面可以看見國家不同的立場與態度，另一方面還可以看見面對相同的性別法案，甚至還會出現國家內部不同單位擁有不同的態度。

在諸多性別法案中，兒童及少年性交易防治條例、性侵害犯罪防治法、家庭暴力防治法等全新法案⁷，國家在法案推動的過程中，未曾提出併案審查的相對版本作為審議的基礎，且國家此種消極的態度直到法案三讀通過，都未曾改變。

⁷ 此三法的討論參考張靜倫（2000）、楊婉瑩（2005）。

不過，即使國家機關行爲傾向消極，國家機關內部仍有不同的消極程度。如：兒童及少年性交易防治條例，立委間的立場不同，致使不同立委版本的提出。再如：性侵害犯罪防治法，法務部在部份議題上採取反對立場；而司法院、內政部、警政署則趨向漠然被動，這些差異更加地說明國家機關內部的不一致性。

在兩性工作平等法全新法案的例子⁸當中，國家既非完全消極，也非積極作爲，而是有條件地回應。婦女新知基金會提出該法案的初期，國家仍舊展現一貫消極、少事的作法，不提出任何相對版本，甚至企圖以就業服務法中的兩條機會均等條文安撫婦女團體的要求。直到資方對於婦女新知基金會提出的版本出現反彈聲浪時，政府機關中的勞委會與經建會才提出相對版本，具體回應民間團體的要求。但是由於兩部會意見不同，相似於婦女新知基金會的勞委會版本卻遭受阻礙，致使法案延宕久遠。所幸歷經十一年的時間，該法案終於完成三讀，成爲法律，保障男女工作權益。

至於在性平法全新法案的例子當中，國家機關主動提案，並在立法院沒有太大爭議下快速通過。由此例子或許可以看到國家機關不同以往保守、消極的回應，而是主動涉入法案當中，顯然，國家機關對於性別法案的態度並非恆常不變，而是有著不同面貌的作法。

總而言之，透過例證所呈現的國家行爲表現，更加地說明國家並非一個本質化、整體性的實體，而是因著不同的政策，表現不同的性格，或是隨著不同的脈絡也會呈現不同的行爲表徵；且不同的國家部門之間也會有不同的作法與看法。

因此，國家本質化概念，並不貼近於實際運作的狀況，也不適合作爲觀察教育部兩平會與教育部性平會實際運作的觀點。所以本研究將藉著流動性、多元面貌的國家性別角色觀點，以分析教育部兩平會與教育部性平會可能的發展情形。國家性別角色的流動性，換個角度來說，正好也指出女性主義與國家機器不同程度互動的可能。而這樣的概念，國家女性主義理論多有討論。所以，以下將針對國家女性主義相關概念進行說明。

⁸ 兩性工作平等法的討論參考張靜倫（2000）、葉盈蘭（2002）、楊婉瑩（2005）。

二、國家女性主義

先前即已提及教育部兩平會與教育部性平會為國家機關和民間互動的產物，這樣的結果同時點明國家機關與民間之間會有不同程度的互動關係。而這不同程度的互動關係，Banaszak（2002）多有討論，其指出國家機關與運動兩者間乃是多元化的關係，而此多元化互動型態的展現，國家女性主義理論也有論述。

以 Banaszak(2002)的觀點來說，國家機關與運動互動類型呈現一連續光譜：從完全地被法律排除(complete legal exclusion)、被社會規範所排除(exclusion via societal norms)、置外於政府，但是卻不被法律或規範所排除(outside of government no exclusion via laws/norms)、處於政府內，但卻是邊緣化的地位(inside government but marginalized)、處於內部參與的規範(norms of inside participation)，到完全地參與(complete inclusion)。Banaszak（2002）的主張，指出了國家機關與運動互動的類型，不再只是區分為體制外與體制內兩種，而是兩者之間不管是體制外還是體制內的互動，互動的結果仍然存在著程度上的差別。

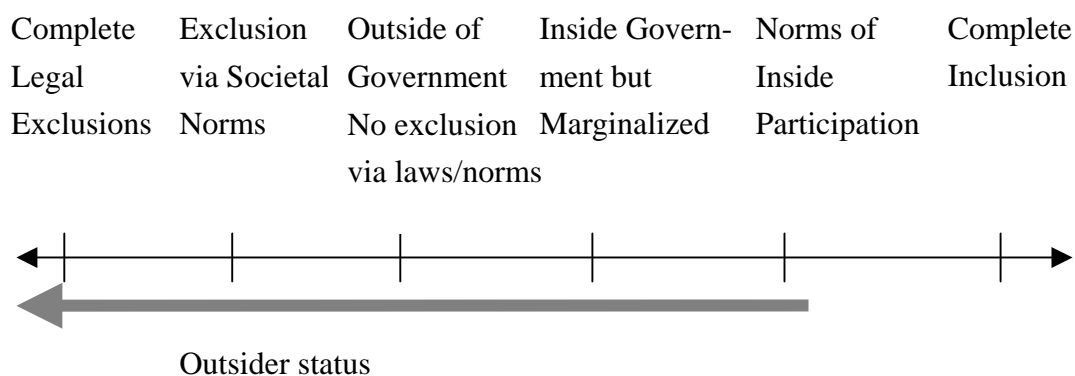


圖 1：國家與運動互動類型光譜（Banaszak，2002，p.8）

Banaszak（2002）不同程度互動類型的提出，一方面補足了過去文獻僅區分

體制外或體制內兩種關係的不足⁹，另一方面卻也因為 Banaszak (2002) 沒有具體說明不同類型的概念內涵，而讓不同類型的差別顯得模糊不清。為了彌補此一理論上的不足，經驗證據成爲必要。希望透過實際經驗運作，具體勾勒 Banazak (2002) 國家與運動關係的不同類型內涵。

在 Banazak (2002) 體制的互動階段，乃是類似於國家女性主義的概念。一般來說，所謂的國家女性主義 (state feminism) 指的是婦女運動與國家機關互動過程中，婦女運動逐漸進入國家體制的趨勢，並且婦女運動與國家機關動態辯證的結果，促成性別平權機構的建立與出現，而這些機構也被國家賦予完成女性主義的目標與利益。換句話說，在國家女性主義概念下，國家有相當能力完成女性主義的目標，並且擔任女性主義利益的代理人 (agents)；與此同時，婦女運動的運動方式則也逐漸轉向融入國家機關的操作 (楊婉瑩，2004)。

而當國家女性主義逐漸實踐的過程中，不同國家、不同環境背景，似乎也左右著國家女性主義不同展現的可能。Stetson & Mazur (1995) 的書對此有詳細的說明。該書乃爲不同的作者針對 12 個工業先進國家¹⁰的婦女政策機構 (women's policy machinery) 的組織設計、國內婦運發展與政治機會做了各別國家的個案研究。並且藉著各章各國個案研究的基礎，將 12 個國家女性主義的展現加以分類。在國家女性主義的分類上，其主要是依據兩大標準 (criteria)，政策影響力 (policy influence) 與政策可近性 (policy access)¹¹ 將不同的國家分爲四大類型 (下圖 2)，分別是：類型一高政策影響力，高政策可近性；類型二高政策影響力，低政策可近性；類型三低政策影響力，高政策可近性；類型四低政策影響力，低政策可近性。

⁹ 有關運動與國家爲兩個獨立的行爲者的討論，可參考：Birnbaum (1998)、Flam (1994)、Tarrow (1998) 等等。

¹⁰ 12 個工業先進國家分別爲：澳洲、荷蘭、挪威、丹麥、法國、英國、瑞典、加拿大、美國、德國、愛爾蘭、義大利。

¹¹ 依照 Stetson & Mazur (1995) 對政策影響力 (policy influence) 的定義，指的是女性政策官員參與政策制定的程度。政策可近性 (policy access) 則指的是開放民間行動者可以影響政策的程度。

政策可近性的程度 政策影響力的程度	高	低
高	Type 1 高政策影響力 高政策可近性 澳洲、荷蘭、挪威、丹麥	Type 2 高政策影響力 低政策可近性 法國、英國、瑞典
低	Type 3 低政策影響力 高政策可近性 加拿大、美國、德國	Type 4 低政策影響力 低政策可近性 愛爾蘭、義大利

圖 2：國家女性主義的類型（Stetson&Mazur，1995，p.277）

透過圖 2 可以清楚的瞭解，不同國家可能發展出不同的國家女性主義。而針對這樣的異同，Stetson& Mazur（1995）的書中則以組織形式、婦運的影響力、政黨、國家與社會關係四個面向，提出可能的解釋。但 Stetson& Mazur（1995）所提出的四大解釋因素，乃是由各國的經驗中所抽取的解釋因素，屬於事後解釋，甚至這些可能的解釋因素之間，也沒有互相連結的關係，所以使得解釋的架構似乎顯得模糊。不過雖然缺乏統整性的解釋架構，但是這些因素的提出，卻也指出了國家女性主義之所以會有不同的展現，環境脈絡的描繪，以及當中所隱含的行動者影響力都是不可缺少的分析切面。這種主觀行動者與客觀環境時空因素互相糾結的解釋面，其實乃是歷史制度論常會論及的概念。所以本研究將採用歷史制度論作為研究的途徑，利用其相關的概念來分析教育部兩平會與教育部性平會的組織與運作過程，以歸納此兩個教育部委員會是傾向於 Stetson& Mazur

(1995)的國家女性主義分類架構的哪一類。

三、歷史制度論取向

教育部兩平會與教育部性平會的組織結構與運作動態發展的探討，乃是一跨時性、動態性、制度變遷性的研究。而教育部兩平會與性平會各別制度為何出現，歷史制度論的「行動與結構」(agent-structure)相關概念提供有益的解釋。以下就歷史制度論的兩個核心概念分別說明。

關於行動者的部份，歷史制度論不排除以微觀個人利益和理性行動的觀點，來說明制度權力鬥爭中行動者確實透過事前算計和採取策略行動，以達成既定目的的可能，或是對既存制度作一改變(Hall&Taylor, 1996)。不過歷史制度論所認為的個人利益與理性，必須視「人們如何看待某些事物對他們造成的影響為何？」而決定，藉此個人才能判斷從這些事物中是否能夠得到利益，或者是否應該採取關心的態度，以免其權益或其所服膺的價值原則受損(張世杰, 2000)。換句話說，歷史制度論所說的利益是必須透過比較才能加以得知。而此處所謂比較下的利益，所指意思正是個人的利益與行動決策的考量是受到外在人、事、物的影響。但這些人、事、物所指為何？依照歷史制度論的說法，指的則是結構因素。

結構因素部份，主要包含有制度結構、政體結構與環境因素。在制度結構方面，當行動者建構了制度之後，制度結構將會形塑特定行動者的利益、權力、信念，以及對成本—效益的評估，而影響他們所具有的資源、能力與行動偏好。制度結構既會影響行動者的偏好，也會讓行動者有不同的權力位置，產生不同的權力偏好，由於偏好的不同，乃至於會有相互衝突的可能性(柯志明, 2001)。

然而，這些偏好有所衝突的行動者，其足以影響事件後果的能力，其實還受到政體結構的影響。政體結構的特質不僅會影響行動者的利益、權力和行動傾向，也會塑造不同行動者不對稱的權力關係，使得特定的行動者有較好的機會可

以影響決策過程（Hall&Taylor，1996）。因此，特定時序下的行動選擇，不但受到制度結構的影響，也依賴於政體結構的特質。依據 Stepan（1988）政體指的是：1.國家機關，2.政黨與選舉構成的政治社會（political society），和 3.社會團體組成的公民社會（civil society），這三個領域的特定安排與其關係所形成的整體型構。

歷史時序特定時間點上的行動者行爲，除了受制度結構與政體結構共同的影響之外，決策當下的其他環境因素—或可能是制度運作過程中的非預期結果，或是一些突發事件等等，也可能對行動選擇造成影響。

總而言之，社會行動在極複雜的因素結合下建構、選擇了特定的制度，後續行動的反應更是受制於既有選擇所設下的條件，並同時構成往後選擇的限制條件。這種環境、人與制度的環環相扣正是探究制度為何出現與發展的重要三面向。

教育部兩平會與教育部性平會制度的發展，由於兩者為銜接性的委員會，出現部份制度延續的現象。而歷史制度論關於制度延續的討論，主要集中於路徑依賴（path dependence）的概念。路徑依賴的現象指的是制度的變遷通常受到過去政策遺緒（policy legacy）或制度建立初始條件（initiative condition）的影響，使得制度的演變似乎朝著某些特定的方向前進（張世杰，2000）。而這類的制度變遷，通常意指小幅度、漸進的變化，無法解釋大幅度的結構變遷。

所以當教育部兩平會與教育部性平會因位處不同的歷史時空與法源基礎，出現部份制度不連續的情形時，路徑依賴的解釋似乎顯得不足。關於此制度不連續的部份，受到部份學者的批判（薛曉原、陳家剛，2004），並透過這些批判，逐漸換來一些學者提出更有力的制度變遷模式，如：Krasner（1984）—「斷續均衡」（punctuated equilibrium）模式。

所謂的「斷續均衡」，意思指的是劇烈的制度變遷所發生的時間通常是歷時較為短暫的危機時刻¹²，而伴隨這些劇烈變遷之後，則為歷時較長的漸進制度演

¹² 此處危機指的是使制度的持續陷於困境的階段，且危機的造成可能是制度本身的內在特質所生，也有可能是來自環境的震盪。

化模式。不過雖然「斷續均衡」模式可以解釋大幅度的制度變遷過程，但歷史制度論卻也沒有主張，制度在遭逢危機和被迫改變之後，會出現一個截然不同的制度光景。制度的演化就像是樹枝分支的過程，過去的制度規則仍有可能遺留許多餘光片影的影響，因此徹底截然不同的制度變革是極少發生的。尤其是若將制度當作一個巨大的知識儲存槽，參與其中的行為者是可以去存取這些知識，所以制度變遷就好像是一個學習的過程（張世杰，2000）。準此，行為者對於過去制度經驗學習的能力，正是制度變遷相當重要的依據。

經由以上歷史制度論闡述的「行動與結構」，「路徑依賴」與「斷續均衡」等概念，發現環境、人、制度三者的互動乃是不斷地互有交織，並綿延不絕地隨著時光而有持續地發展。據此，當本研究在於探討教育部兩平會與教育部性平會組織結構與運作的動態發展過程時，環境、人與制度的討論將不可忽視。

第二節 研究設計

透過上述理論的闡述，清楚地呈現本研究切入的分析面向，同時也導引出本研究的架構，以及可以採行的研究方法。

一、研究架構

下圖 3 的研究架構，主要可以從環境、人、制度三方面加以說明。環境的部份，涉及國家與民間社會的關係，而此民間社會則因教育部兩平會與教育部性平會可說是台灣婦女團體多年來的目標與心願¹³，所以主要指的是婦女團體等民間力量。而人的部份，則主要指的是影響或參與教育部兩平會與性平會組織結構決定與運作的參與者，包括有：進入此兩個教育部委員會的民間委員，以及與這兩個教育部委員會有所牽涉的政府機關人員，教育部人員，其他政府機關人員等等。至於制度的部份，則透過環境、人因素的討論，釐出教育部兩平會與教育部

¹³ 蘇芊玲（1997）曾提及婦女團體多年來推動兩性平等教育的目標之一，就是要求教育部與各縣市政府成立兩性平等教育委員會，處理相關事務。

性平會組織結構與運作可能的延續與斷裂。

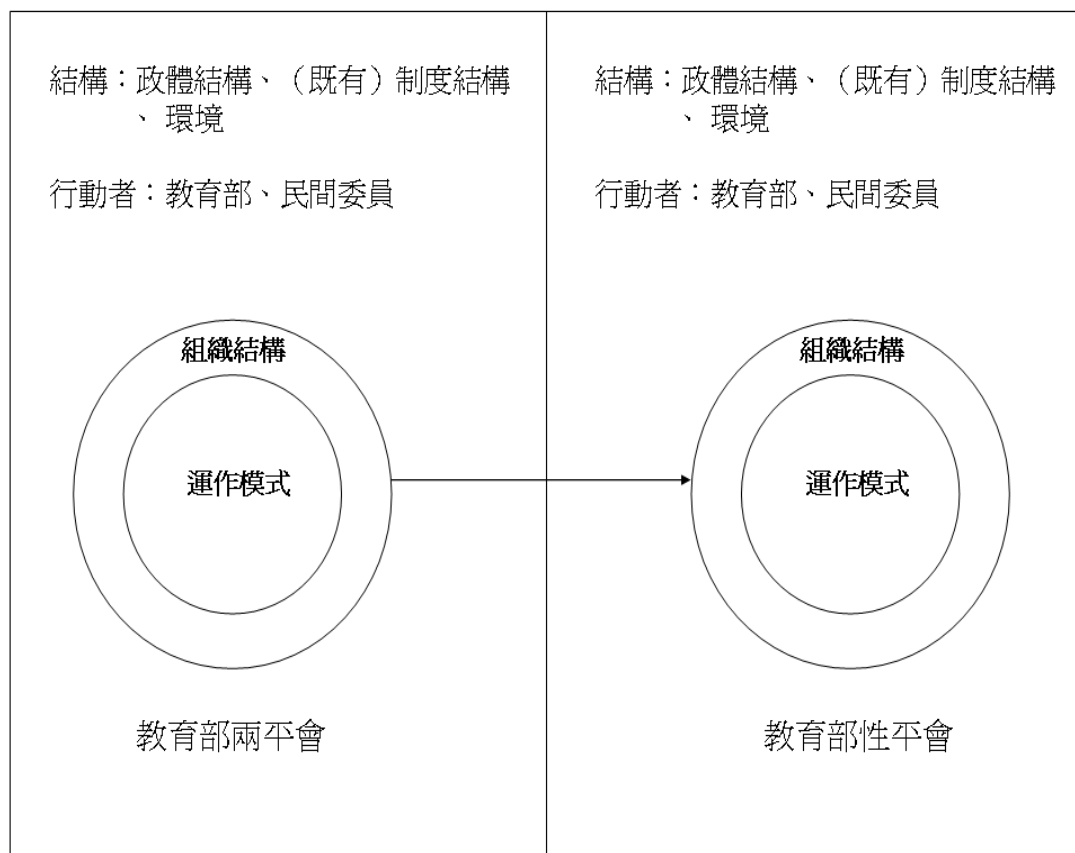


圖 3：研究架構圖

二、研究方法

上述的理論觀點，乃為探究教育部**兩平會**與教育部**性平會**組織和運作相當重要的分析觀點。而從環境脈絡結構與行動者的互動性，說明教育部**兩平會**與教育部**性平會**的運作發展，其實也牽扯到本研究將採用哪些蒐集資料的方式，以佐證這兩個教育部委員會的動態運作過程。

大體來說，結構與行動者的討論是不可少的資訊所在。針對行動者的部份，本研究將以「深入訪談」的方式，訪問參與教育部**兩平會**與教育部**性平會**的政府與民間參與者（受訪者名單參見下表 2）。

表2：受訪者名單

受訪者代號	受訪者身分	委員任期	日期	次數
A	學者委員	兩平 1~性平 1	2006/03/09	1
B	婦團委員	兩平 1~5	2006/03/17	1
C	學者委員	兩平 5~性平 2	2006/04/13	1
D	訓委會人員	兩平 5~性平 2	2006/04/28	1
E	老師委員	性平 2	2006/09/01	1
F	校長委員	兩平 1~性平 1	2006/09/09	1
G	老師委員	性平 2	2007/02/28	1

資料來源：筆者自行整理

在民間參與者方面，由於教育部兩平會與教育部性平會民間委員的種類多元，而本文主要想瞭解這兩個教育部委員會有何運作上的異同，所以選擇的方式乃以跨這兩個教育部委員會的民間委員為主。另外受訪民間委員的身份上也盡量訪問不同類型的民間委員，期待能從不同的角度透徹地瞭解這兩個教育部委員會的運作過程，所以筆者主要訪問了婦團委員、學者委員和小中高教育行政委員。筆者於實際訪談時，大致上均設計一訪談大綱，但訪談過程並非完全依照訪談大綱的順序進行，而是依據受訪者回答問題的內容與情境進行發問，使得訪談的問題不侷限在既定的訪談題目，並於訪談資料整理後，進一步思索與修正下一位受訪者的訪談方向，以使訪談資料足以對話互補。此處筆者先簡單說明不同受訪者的訪問方向，所得的資料以及這些資料的目的所在。

針對婦團委員與學者委員，筆者的問題主要分為兩個部份，一為請其分享委員會組織運作形成的背景、自我參與情況、民間委員互動情形；二為請其分享與教育部相關人員的互動經驗。透過這些問題，筆者足以獲知這些委員所扮演的角

色與對委員會影響力的資料。這些資料也因為這些人的身份多為女性主義者或婦團者，所以有助於作為國家女性主義實踐經驗的佐證，並進一步擴充既有國家女性主義理論內涵。至於針對教育行政委員的部份，筆者則請其分享其接觸國內性別平等教育議題的經驗、參與委員會的情形，透過此筆者可以獲得這些人的性別意識、所扮演角色的資料，從而比較其與婦團和學者委員對委員會影響的異與同。

而民間委員的經驗固然是重要的分析文本，教育部**兩平會**與教育部**性平會**還有政府人員的參與，訪問政府參與者成為必要，其可提供對照的功能，讓本研究更顯完整。在政府參與者方面，主要乃以參與這兩個教育部委員會運作最多的人為選擇的標準，因此，本文訪問了協助委員會運作的教育部訓委會人員。就訓委會人員來說，筆者請其分享政府人員的參與情形（包括部長、常委、各司處）、協助角色、與民間委員的互動情形，透過此明瞭政府人員如何看待委員會的存在與運作。

除了透過訪談所得到的訪談稿為本文重要的分析依據之外，本文也將蒐集與教育部**兩平會**、教育部**性平會**相關的運作資訊，以及足以描繪出環境結構、行動者行為的理論概念，因此「文獻分析法」則也是本文重要的分析方法。