

第三章 磨合的國家女性主義

教育部兩平會成立於 1997 年 3 月 7 日。從此刻開始，教育部兩平會擔負起台灣兩性平等教育工作的推動與督導。一直到 2004 年性平法通過後，教育部依該法之規定，正式成立教育部性平會後，教育部兩平會終於完成其階段性任務，走入歷史。教育部兩平會雖因性平法的通過而走入歷史，但是其在六屆七年的運作期間，不僅政策成果相當豐碩，也少有國內委員會面臨會議召開不易、委員共識質量不足、委員淪為背書角色等等的問題（羅燦煥，2004）。教育部兩平會之所以有如此不同的發展與表現，乃與其獨特的組織結構和運作模式有相當大的關係。而教育部兩平會組織結構與運作方式的獨特性，又是取決於創設階段婦運與政府所形塑出的環境，以及參與者制度學習的展現。所以本章第一節將討論教育部兩平會組織結構出現的過程。到了第二節再進一步分析教育部兩平會運作過程的權力關係。

第一節 教育部兩平會的制度浮現

用歷史制度論分析的觀點，來討論教育部兩平會的出現，本節將依序從環境、人與制度的面向，討論與分析教育部兩平會獨特的組織結構與運作是如何的出現。

一、環境：婦運與政府的關係

有關影響特定時序下制度選擇的討論，Hall&Taylor（1996）指出制度所依存的政體結構，是一個相當重要的環境因素。所謂的政體結構，依照 Stepan（1988）的定義，指的是國家機關、政黨與選舉構成的政治社會（political society）、社會團體組成的公民社會（civic society），這三個領域的特定安排與其關係所形成的整體形構。簡而言之，國家與社會的關係影響著制度形貌的發展。「兩性平等教育委員會」此一制度的設置，一直都是民間婦女團體關注的焦點，甚至也是其多年來推動兩性平等教育的目標之一（蘇芊玲，1997）。所以針對教育部兩平會制

度形成環境的說明，主要聚焦於婦運與政府關係的討論。

而教育部兩平會成立之時的婦運與政府關係，一方面牽涉到整體婦運和政府關係的發展，另一方面更是與教育領域上的婦運與政府的關係有直接牽連。所以針對教育部兩平會外在環境因素的討論，將先從整體的婦運與政府的互動，關照到兩者在教育領域上的關係。

台灣整體婦運跟政府之間關係的發展，可說隨著解嚴的發展，有了不同程度的接觸與互動。而解嚴前後不同程度的關係，正好回應與補充 Banazak (2002) 國家與運動多元的光譜¹⁴。解嚴前的台灣，乃是處於國民黨威權的統治。在威權體制之下，國民黨為了有效動員與進行社會控制，試圖將所有的社會群體整編進入由國民黨所滲透和國家所扶持、許可成立的層級化組織（林國明，2003）。所以這個階段婦女團體的出現與運作，主要是政黨扶持的產物，其在國民黨層層控制之下，成了維繫政黨的需求利益、政策，與傳遞黨政特定意識型態的工具（許芳庭，1997）。所以，此一時期國家的法律與其所形塑出的社會氛圍，普遍阻礙了民間自主性婦團的成立¹⁵。因此，解嚴前的自主性婦運與國家不平等的關係，正好補強 Banazak (2002) 完全被法律排除（complete legal exclusion）與被社會規範所排除（exclusion via societal norms）的類型。

到了 1987 年解嚴之後，台灣政治環境逐漸開放，國家對於婦女團體的強制力不再，民間婦女團體有了自發性發展的可能。解嚴後的民間婦女團體，開始蓬勃發展，致力於各項婦運議題的推行，並逐漸形成婦運分工的現象。但是這些婦運團體早期來說，幾乎都是採取超政治、超黨派的立場（王孟甯，1998）。因而，雖然這個階段的民間婦團行為並未受到國家的限制，但是其活動的場域以體制外

¹⁴ 參考第二章的圖 1，六種類型分別為：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）。

¹⁵ 雖然解嚴時期，國家幾乎壓制民間婦團的出現，但是並不表示民間婦團是沒有聲音的，只是其以低姿態行事與運行。婦女新知即是這樣的例子。在當時的氛圍下，婦女新知表面上以雜誌社作為掩護，實質運作上，則多從事宣傳、關懷婦女問題，喚起女性自覺的工作（尤美女，2001）。

爲主的情形，則符合 Banazak (2002) 置外於政府，但卻不被法律或規範所排除的互動類型 (outside of government no exclusion via laws/ norms)。

低政治化的立場，雖然成爲解嚴後民間婦團對國家的態度，但是這樣的態度，往往使得決策與立法單位忽視婦女的問題。因此而有學者鼓勵婦運加強與政治面的接觸 (周碧娥、姜蘭虹，1989)。隨著婦運朝這個方向努力，體認到政府在改善婦女處境上扮演重要的角色，開啓了婦運著手介入政治領域，逐漸和政府接觸與互動。許多婦女團體推修法的行爲即爲實際例證。民間婦團與國家出現性別法案上的接觸，雖然不完全構成 Banazak (2002) 體制內的互動類型—處於政府內但卻是邊緣化地位類型，但是卻也不至於是體制外的互動類型—置外於政府，但卻不被法律或規範所排除的類型。雖然民間婦團與國家法案的互動可能介於體制外到體制內之間，但是筆者認爲法案的互動還是傾向並具備處於政府內，但卻是邊緣化地位類型 (inside government but marginalized) 的雛形。

解嚴後的婦運與國家關係具備 Banazak (2002) 處於政府內，但卻是邊緣化地位類型的雛形，也指明婦運與國家逐步進入體制內互動的發展。近年來，婦運與國家互相鑲嵌、彼此形構 (黃長玲，2004) 逐漸造成性別平權機構的出現，即爲進入體制內互動的證據。依據 Banazak (2002) 針對體制內互動提出的三種類型¹⁶，再次說明體制內與體制外的互動一樣有程度的不同。而此不同的發展，乃由於國家是多重的行爲者、多樣制度與規範的結合體，導致其與婦團的互動出現不同政治過程的可能 (楊婉瑩，2005)。據此，不同的性別平權機構將會有不同的體制內互動類型。而教育部兩平會與性平會的運作經驗又會屬於 Banazak (2002) 體制內互動的哪一類型，本研究將會說明。

透過以上闡述整體婦運與國家關係發展趨勢，實證上來說或許從單純到多元的發展，幾乎也隱含在教育領域上婦運與政府之間的關係。不過究竟兩者間呈現出什麼樣的權力關係圖像，以促成教育部兩平會的特殊制度樣貌與型態，則是接

¹⁶ Banazak (2002) 體制內互動的三種類型：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)。

下來要說明的部份。

在兩性平等教育領域上，婦運與國家機器的權力關係，也有階段性的發展。在台灣兩性平等教育的推動，婦運可說一直扮演相當積極的角色。80年代開始，婦女新知基金會的「全面檢視教科書」研究，帶出民間對於兩性平等教育當中性別刻板印象的重視，並呼籲教育部及國立編譯館改進教科書的內容（蘇芊玲，2001）。另外，婦女新知基金會、主婦聯盟等婦女團體也開始聯合人本文教基金會、振鐸學會等教改團體共同召開「民間團體教育會議」，兩性平等教育被列為會議的議程（謝小苓、李淑菁，2005）。在這個階段，兩性平等教育的推行逐漸在民間形成網絡與共識。

到了90年代，教改氣氛更加熾熱，推進婦運和國家機器的接觸與影響。1994年，婦女新知基金會鑑於行政院教育改革審議委員會（以下簡稱行政院教改會）的成立，要求行政院教改會從事「落實兩性平等教育」的研究。1996年，教改總諮議報告書出爐時，兩性平等教育的精神被納入國家的政策。婦運與行政院的互動成為婦運與國家兩者關係進一步發展的例證，但這樣的例子只是其中之一，其他還有陳水扁擔任台北市市長期間，促成第一個性別機構——台北市婦女權益促進委員會的成立（1996年成立¹⁷），並也造成台北市教育局設置兩性教育暨性教育委員會（1996年成立）。而後者委員會的出現，或許可以稱得上婦運在兩性平等教育的領域上，達成了一個珍貴的成果與目標。¹⁸

相對於婦運不斷地累積能量與氛圍，國家機器雖然擁有決定兩性平等教育走向的主導權，但是卻一直是被動地回應婦運的需求。行政院教改會在婦運的要求下，出現了兩性平等教育的研究，並於最後定案時列入國家政策裡頭。這樣的結果或許可喜，但是當時候兩性平等教育的政策到政策真正落實之間，仍有一段距

¹⁷ 台北市婦女權益促進委員會成立於1996年1月23日，這是全國第一個婦女參與公共事務的公私合作組織，開啓了國內婦女權益倡導的新境界，也建立了參與式民主的新模式。本委員會自1995年起，因應台北市女性權益保障辦法之施行，則更名為臺北市女性權益促進委員會（參考台北市女性權益促進委員會網站 <http://www.taipeiwomen.tcg.gov.tw/women%5Fgroup/>）。

¹⁸ 婦女團體多年來推動兩性平等教育的目標之一，即是要求教育部及各縣市政府設立「兩性平等教育委員會」，以處理相關事務（蘇芊玲，1997）。所以隨著台北市婦權會而出現的台北市教育局兩性教育暨性教育委員會，或許相當程度可以稱得上符合婦團的目標。

離（蘇芊玲，2002）。另外，雖然台北市教育局兩性教育暨性教育委員會，可視為婦運在兩性平等教育領域上的一個蕚獲，但是身為總管全國教育的中央主管機關教育部，才是達成全國性兩性平等教育推行的關鍵機構，所以教育部為婦女團體理想實踐的核心對象。而以婦團與教育部的關係來說，雖互動持續不斷，且要求設置性別相關委員會的呼聲也不絕於耳，甚至教育部還曾成立過相關的單位亦即兩性教育諮詢小組（1994-1996年成立¹⁹），但此一小組的出現²⁰終究誠意不足、層級不夠²¹、委員共識不同²²，以致於無法解決問題的核心，落得消失的命運（蘇芊玲，1997）。

以上討論兩性平等教育領域的婦運與國家機器關係，雖然看似婦運在國家機關上的收穫完全受制於國家機器的態度，但是其實婦運與國家機器的關係，並非國家機器侷限了婦運的發展，相反地，婦運的蕚獲同時也代表著國家機器對婦運的機會結構呈現開放的可能。國家機器的相對開放，其實早從 90 年代的教改，即可見端倪，並影響著婦運敲開教育部的大門，以促成教育部兩平會的實質建立。教改階段，教育政策的鬆綁與開放，使得教育部無法擁有教育政策的主導權，而得面臨教改民間社會的壓力。在這樣的脈絡底下，教育部於是逐漸地發展為開放的環境。當這種由下而上的動能漸漸啟動，跟 1996 年底發生的一連串人身安全事件（如：彭婉如與白曉燕命案，性侵害事件等等）所產生的婦運能量共鳴，更是轉為開放環境的契機所在。這些關鍵事件，造成不同的婦運部門，學校社團與社會團體能量的凝聚與迸發，²³才翻轉了婦運與國家機關的權力關係²⁴。教育部兩平會所處的環境脈絡正好是婦運凝聚力足夠，且教育部面對民間的壓力，則

¹⁹ 根據筆者向教育部訓委會人員詢問的結果，兩性教育諮詢小組成立於 1994 — 1996。

²⁰ 此一小組的出現主要是因應當時層出不窮的性騷擾、性侵害的案例發生。

²¹ 兩性教育諮詢小組主要是由教育部訓委會設置的，無法統籌各部會。

²² 當時委員因對兩性教育及性教育的看法不同，而有所爭辯（蘇芊玲，1997）。

²³ 「...彭婉如事件之後，當然就會有很多的活動，包括遊行，然後那時候的女大學生聯盟，就是全女聯，還有台大的女研社，她們好像後來也有去拜會教育部，就是更是具體提出想要落實兩性平等教育，就說女學生在那個時候也扮演一定的角色啦...」（訪談記錄 B）

²⁴ 「...那個 timing 是民間的聲音也很強，民間對於這件事情的推動也非常的需求強大，你行政部門你其實沒有任何的拒絕，或者是說要去多考慮我要不要做這件事情的一個時間，那時候是碰上教改，教改開始，然後民間社會事件，然後民間團體所凝聚出來的那一股力量，其實真的就是推著教育部一直要走下去...」（訪談記錄 D）

會出現調整、吸納並轉化的行為應對。而這樣的環境政體結構特質，正好足以形塑行動者不同的利益、權力、行動選擇，乃至於影響決策的過程（Hall&Taylor，1996）。所以在教育部兩平會的制度形成上，似乎讓婦運在面對教育部兩平會的組成與運作時佔有主導性，而教育部則是增加尊重的可能。

二、人與制度：民間參與者的制度學習

依照歷史制度論的說法，制度的發展²⁵似乎蘊含某種「演化學習的機制」（evolutionary learning mechanism），傳承過去某些制度的特質，同時又展現了制度改變的特性（張世杰，2000）。換句話說，制度的歷史具備了累積與創新的可能。而制度之所以演化，其中的制度參與者又扮演著相當關鍵的角色。這些參與者因為置身制度發展的過程中，所以足以存取與攜帶制度中的歷史經驗。既然先前的環境分析已指出，婦運力量居於主導教育部兩平會組成與運作的可能，所以當這些婦團等民間成員得以成為兩平會委員時，其本身的制度經驗與攜帶，則將影響著教育部兩平會的制度形貌。

以教育部兩平會（1997年成立）第一屆的民間委員來說，多數為學者與婦團代表（參見附錄一）。而這些委員所具備的制度經驗，一方面來自於婦團運作的參與，另一方面則是參與了政府的運作，所得來的經驗。就婦團參與來說，從第一屆的民間委員背景來看，可以發現為數不少的委員都有婦團參與的經驗²⁶，有些更是婦團的董事、理事與執行長²⁷。而一般婦女團體的運作常是非科層化，強調成員共同參與討論的過程（王雅各，1999），所以這些擁有婦團參與經驗的人，無形中夾帶參與性的組織慣性，影響著委員之間的互動方式。

²⁵ 歷史制度論對於制度的發展有兩派不同的討論，一種是強調小幅度制度變遷的路徑依賴理論（path dependence），另一種則是提出大幅度制度變遷的斷續均衡理論（punctuated equilibrium）。但不管是哪一派，大體來說，歷史制度論認為制度的發展，是不會出現一個截然不同的制度光景（張世杰，2000；Krasner，1984）。

²⁶ 羅燦煥、謝臥龍、張珣、畢恆達都具備女學會會員的身份。

²⁷ 這些人包括了：中華民國婦女聯合會理事的鄭夙芬、婦女救援基金會董事沈美貞、婦女新知基金會常務董事蘇芊玲、勵馨社會福利事業基金會執行長紀惠容。

另外，在政府經驗方面，部份委員的經驗不少是源自於兩性教育諮詢小組（1994～1996年）²⁸、台北市婦權會（1996年成立），與台北市教育局兩性教育暨性教育委員會（1996年成立）。這些委員以直接的參與，或是間接透過網絡、組織的參與²⁹，置身於上述性別平權機構的制度發展歷程中，不自覺地成爲攜帶、累積制度經驗的主體。但是，這些民間委員究竟存取了什麼樣的制度經驗，以影響教育部兩平會的制度形貌？

首先，從性別平權機構的隸屬位階來看，一般性別平權機構均屬於非正式任務編組的組織，僅具諮詢性質，但是這樣的機構如想擁有實質的權力，則需尋求其權力的基礎。因此性別平權機構的權力位階基礎何在，則成爲其是否掌握實質權力的關鍵所在。王孟甯（1998）分析台北市婦權會運作的過程，提到民間委員之所以能在提案上獲得行政上的支援，以及擁有政策上的主導權，以滲透官僚體系，關鍵在於台北市市長擔任委員會召集人的角色，及其發揮尊重、支持的態度。³⁰蘇芊玲（1997）提到兩性教育諮詢小組的說明中，可推論出兩性教育諮詢小組的隸屬層級歸屬於訓委會，顯示教育部缺乏推動的誠意，造成兩性教育諮詢小組成立沒多久即流會。上述運作經驗的差異，呈現了性別平權機構以隸屬層級的最高首長爲召集人的可能效果，也讓民間委員知道最高首長在任務編組的性別平權

²⁸ 兩性教育諮詢小組由於成立時間距今已十幾年前，所以可得的相關資訊與文獻相當少。而筆者文中與註釋當中提及的兩性教育諮詢小組的資訊，主要來自於教育部訓委會的協助、筆者的訪談，以及蘇芊玲（1997）的文章，但是所獲得的資訊仍然不夠充分，僅得知兩性教育諮詢小組成立的時間、隸屬的層級組織（隸屬訓委會）、可能參與的成員。

²⁹ 教育部兩平會的民間委員曾直接參與上述機構的人有：羅燦煥、謝臥龍、陳蛟眉、黃富源、晏涵文、紀惠容（以上六位曾參與兩性教育諮詢小組）、畢恆達（曾參與台北市婦權會）、張珏（曾參與兩性教育諮詢小組、台北市教育局兩性教育暨性教育委員會）、蘇芊玲（曾參與台北市教育局兩性教育暨性教育委員會）。另外間接參與的部份則有：婦女救援基金會（曾進入台北市婦權會，兩平會第一屆該團體的代表爲沈美貞）、婦女新知基金會（曾進入台北市婦權會，兩平會第一屆該團體的代表爲蘇芊玲）。

³⁰ 王孟甯（1998）的論文訪談，具體呈現部長關鍵角色對於民間委員的影響所在。

如：「雖然它只是一個諮詢的單位，可是我覺得因爲市政府或者市長也蠻重視的，其實很多案子，市長都大力支持，大概提案的大部份都能通過，然後去做。」（轉引自王孟甯訪談記錄四）

「……他（陳水扁）的話相當有用，我們以前叫都叫不動，可是只要他的一句話，那些局處首長都不得不聽哪，就會去認真的研擬一些東西，針對我們的提案作因應。所以每次都要趁市長還在的時候趕快發言，他一走了，那些首長就不太聽我們講什麼了。」（轉引自王孟甯訪談記錄七）

機構當中，扮演著重要的角色。行政首長因為位處權力位階的核心，可以統領、指揮各部會的業務，因而有了整合各部會權力的可能。所以這樣的制度經驗為**兩平會**民間委員所攜帶，並影響了教育部**兩平會**以教育部部長為委員會的召集人，以期發揮委員會的實質效益。

「然後那個時候我記得啦，就是後來有被邀請的時候，像謝臥龍老師他們，我們倒是有一起作了一些討論跟商量，就說要教育部在某些條件底下，我們就願意進去，譬如說：要以部長為召集人，就說這個會要直接成立在部裡，而不是放在訓委會之下，而訓委會只是幕僚單位，就說等等這些條件，我們那時候，這樣說即使在第一次開會的時候，我們就先有這樣的討論跟默契，只有在這樣的前提下，我們才願意進去當委員，否則的話，就會覺得那個委員會實際的效益並不是那麼高，只是因為社會壓力而虛應故事這樣子。所以說從一開始我們就有這樣的默契希望它是一個實質運作的委員會。」（訪談記錄 B）

其次，從這些性別平權機構的組成成員來說，組成的成員關係著性別平權機構是否實質的運作。若組成的成員民間的比例偏少，性別平權機構傾向官方的色彩，將使得國家可依其意願主導性別平權機構運作與走向，而不免流於官方機構僵化的可能。若民間進入的比例多，則將有助於民間社會與政府機關的連結，並且透過國家資源的使用，也足以反映民間的訴求。因此，性別平權機構組成成員的狀況，影響機構的運作與走向。台北市婦權會的民間委員，包含了學者與民間團體代表，其在數量及種類上不僅達半數且相當多元，在質方面更是不乏知名的婦運人士及長期提供婦女服務者（王孟甯，1998）。另外，台北市教育局兩性教育暨性教育委員會的民間委員，也同樣有學者、婦團代表，此外還包括民間教育現場的實務工作者，與民意代表等等（蘇芊玲，1997）。這些運作的經驗，闡明了性別平權機構民間委員的組成，數量與素質足夠，似乎足以提出不同政策觀點

的可能。³¹而這樣的經驗，更影響到**兩平會**民間委員學習到委員數量與素質上的意義，使得教育部**兩平會**的委員組成趨向民間委員人數比例眾多且多元。教育部**兩平會**第一屆委員共計 21 位，半數以上為長期推動與關心此議題的學界及婦團代表（蘇芊玲，1997）。而第二屆到第六屆的民間委員也維持著半數以上的比例。

32

「...他們的籌備會議³³裡頭，大概就是會很建議就是說一定要有這樣的團體代表，就說民間團體代表，然後學者的比例。」（訪談記錄 B）

「因為你如果只有一、兩個人那其實很難做事嘛，假設只有一、兩個有這樣認識的人進到委員會，其實那是很難。可是第一批進去的，我想所謂民間的委員跟學者的部份，我想是佔了相當大的比例。所以那個時候其實我們花了非常非常多的時間就是把那個建制弄起來，譬如說開始要分組，開始把一些規章辦法去訂定，然後開始去爭取預算，就說怎麼樣讓這個事情可以去運作...」（訪談記錄 B）

上述委員組成的設計，一方面反映近年來婦團進入國家體制佔有一定比例已成慣例，另一方面這種民間參與的增加，也說明多元交流的可能。然而，不同領域背景的民間委員得以參與，固然是國家機器成立參與式委員會基本誠意的展現，但是多元委員如何有效達成互動與共識，則端賴有效決策模式的建立。以決策模式來看，台北市婦權會的運作當中，參與其中的民間委員認為每三個月才開會討論議案的效率不彰，所以主動要求委員會分成四個小組，先召開小組會議的

³¹ 王孟甯（1998）論文中比較了台北市婦權會、行政院婦權會、高雄市婦權會的民間委員量與質，對政策觀點的提出的影響。其指出相對於台北市婦權會來說，行政院婦權會與高雄市婦權會官方委員均佔半數以上，且民間團體代表也均傾向濃厚的保守色彩，所以在這樣的條件下，能否站在批判的立場，對現行政策提出不同的觀點，相當令人質疑。

³² 參考教育部性別平等教育全球資訊網 http://www.gender.edu.tw/committee/index1_2.asp 兩平會歷屆委員名單。

³³ 教育部兩平會在成立之前，有籌備會議。第一次籌備會議在 1997 年 1 月 14 日召開，由當時的政務次長楊朝祥主持，六位相關領域學者專家：政治大學學務長陳皎眉、台灣大學婦女研究室召集人張珪、高雄醫學院兩性研究中心主任謝臥龍、婦女救援基金會律師沈美貞、警察大學犯罪防治系主任黃富源、世新大學社會心理系主任羅燦煥等，針對委員會的性質任務、組織架構、運作方式及委員遴選等事項，進行討論。（葉庭宜，1998）

研議，再進入大會進行進一步的討論，以求增加委員會的行事效率（王孟甯，1998）。而在台北市教育局兩性教育暨性教育委員會運作過程，也是先行小組的會議，規劃、執行工作，待學期初與學期末時再召開聯席會議，以從事小組之間的整合、協調、檢討的工作（蘇芊玲，1997）。

以上決策模式的經驗，則影響了**兩平會**民間委員在籌組階段，對運作模式的建立所做的決定。教育部**兩平會**的運作乃是採取垂直式分工的模式。教育部**兩平會**先依工作性質分成五個小組³⁴，委員會委員則依其意願與專長參與各小組活動與會議（組數不限）（葉庭宜，1998）。各小組先行召開小組會議，決議提案之後，接著進入召集人會議，進行協調整合，最後再到大會進行最後決議。³⁵

最後，在行政部門專責人員的協助方面，在台北市婦權會例子當中，都是由公部門內既有的行政人員兼任，處理相關事宜，並沒有專責的人員。同樣的情形也出現在台北市教育局兩性教育暨性教育委員會。但唯一不同的是，後者在民間委員的要求下，教育局才開始編派一名專員負責（蘇芊玲，1997）。但是即使擁有了專責的協助，仍顯得相當地不足與不固定，導致民間委員與政府部門之間的聯繫非常微弱。透過這樣的經驗，教育部**兩平會**民間委員瞭解到充足專責行政人員的協助，以達成民間與政府部門各部會網絡的緊密聯繫，才是政策長久推行之計。所以在教育部**兩平會**的建制階段，其要求訓委會這個單位成為幕僚，以負責行政暨執行事宜。³⁶

總而言之，透過以上的分析，教育部**兩平會**之所以能有某種制度形貌的呈現，完全是民間參與者努力與經驗影響的結果。在民間努力的同時，這些組織形

³⁴ 這五組分別為：一、師資培訓與教學教法小組，二、課程與教材小組，三、研究發展、資料蒐集與評估小組，四、校園安全、申報與危機處理小組，五、宣導、社會與親職教育小組（葉庭宜，1998）。

³⁵ 各小組自行推舉正、副召集人，進行小組會議，各小組會議在訓委會配置五名專員的安排下，召開小組會議。小組會議討論的事項包含：大會所交付下來的決議、各小組的召集人徵詢小組委員的提案、各小組召集人自行的提案、訓委會依業務單位執行狀況的提案，或是各業務單位的提案。當各小組會議達成一個初步討論結果後，再由訓委會常委召開五組正副召集人會議，將各小組的議案進行整併，再提到大會。大會的召開可說是教育部**兩平會**運作的最後層級，由教育部部長主持，主要針對所提的議案進行最後的決議與裁示，從而進入各項政策與方案的推動與執行。（羅燦燦，2004；本文訪談 D）

³⁶ 「...然後另外就是希望訓委會那邊可以搭配相當的幕僚...」（談談記錄 B）

貌更是明白地羅列在教育部**兩平會**設置要點³⁷（附錄三）（教育部，1997）上頭。然而，當教育部**兩平會**制度結構已形成規範之後，又會如何影響著民間參與者與教育部的權力互動關係？

第二節 教育部兩平會制度結構下參與者的權力關係

教育部**兩平會**特殊的制度形貌所營造的參與者權力關係，分成實際委員組成樣貌、參與者決策角色和影響兩個部份詳加討論。在實際委員組成方面，教育部人員、民間委員與女性行政官僚均左右實際委員名單的組成。在參與者決策角色和影響方面，一方面討論不同民間委員的角色扮演、影響力與磨合，另一方面則針對不同政府代表的角色與參與狀況進行闡述。

一、實際委員組成的樣貌

根據教育部**兩平會**設置要點的規定，委員的組成，包含有教育部部長、政務次長，以及由部長就教育、心理、法律、輔導、社會、文化等領域所聘任的學者專家、民間團體及實務工作者。而這些民間委員乃是諮詢服務的提供者，協助規劃兩性平等教育相關事宜。另外，設置要點當中又提及，訓委會的常務委員為**兩平會**的執行秘書，必須接受教育部部長的指示，承辦**兩平會**的有關業務。以上的規定，點出教育部**兩平會**委員名單的決定權，乃在教育部部長與訓委會手中。在實際的決定過程中，也確實如同要點指出，由官方進行募聘的動作³⁸。

³⁷ 教育部**兩平會**設置要點，規定了委員會的組織、任務、開會、經費編列等原則，詳細內容參考附錄。

³⁸ 此處官方募聘的委員，除了民間委員之外，也包含了政府的委員。

「...因為你第一屆跟第二屆都是算草創時期嘛，那草創時期一直走到第三屆、第四屆、第五屆他就會開始看到要落實的東西，那落實尤其是像課程跟教學這種東西，很難由我們訓委會這邊直接從我們的業務裡面去，去說能夠擠得到學校的課程跟教學的部份，所以那時候會想委員改選的時候，去把這些主要業務單位（國教司、中教司、技職司）拉進來，因為課程與教學是這幾個主要業務單位的一個重點工作。」（訪談記錄 D）

「...因為北、高所轄的學校數比較具有代表性，因為可能各個層級都有，所以那個時候（北、高兩市教育局局長）會跟國教司、中教司、技職司他們列為同樣是當然委員。」（訪談記錄 D）

「...以前兩平的時代是我們擬了名單之後，那部長或次長，通常那時候是政次范巽綠范政次她比較投入，而且她對於性平這個領域也比較有興趣吧，就是她比較關心啦，所以那時候的政務次長有一些通常都會推薦一些人，一些實務界的人進來，對，這是兩平的時代是這樣子。」（訪談記錄 D）

但是，其實在教育部主導名單過程當中，也可見民間影響力的痕跡。民間的影響力主要與其佔有制度性位置有相當大的關連性。其一為透過教育部**兩平會**民間委員的位置，藉著建議權的使用，讓教育部**兩平會**委員的組成逐漸趨向他們的預期。

「...就說到第二屆的時候，我們就開始建議我們的委員裡面，除了剛才講的民間團體及學者要有基層代表，後來在第二、第三、第四都是，後來他們納入是校長，就是國中校長、國小校長、高中職校長，然後另外好像第三屆還是第四屆好像有原住民背景的學校這種，可是就沒有真正到基層，就是我們講的老師的部份...一直到這一屆，就是改成性別教育委員會之後，我現在知道有很多的基層老師在裡面...六、七年下來，他們確實有把當時我們對這樣委員會的想像有逐步在落實」（訪談記錄 B）

然而，儘管教育部**兩平會**的委員對委員會組成似乎有影響力，但更為關鍵的是，另一種民間影響的模式，亦即以一種更高層次的制度位置，即女性行政官僚（femocrat）造成的影響。而所謂的女性行政官僚指的是女性主義者在具有職權的制度位置上擔任行政人員或官僚，或是推動婦女政策的女性政治人物

（Eisenstein，1995）。根據 Santoros&McGuire（1997）的研究指出，既有的國家體制中存有對婦女議題支持的人，對婦女運動目標的達成，會有相當大的幫助。所以上述訪談中提到的范巽綠，即是所謂女性行政官僚（femocrat）的代表。范巽綠早在其擔任立委期間，即已對於女性議題表達出熱烈地關懷與投入相當多的

心力，當其轉戰擔任教育部政務次長後³⁹，透過這個制度性的位置，更是足以在委員延攬上發揮一定的影響力。

因而大體來說，在教育部兩平會歷屆委員的組成形貌方面(如下表 3 所示)，規定上雖然是教育部擁有的權力較大，但是實際過程中，教育部兩平會的民間委員，乃至於佔有教育部行政位置的女性官僚，也在委員組成上，發揮了不同層次的影響力。然而，不同類別成員如何地組成，似乎蘊含的意義也不大一樣。

表 3：教育部兩平會委員身份統計表⁴⁰

屆別	第一屆		第二屆		第三屆		第四屆		第五屆		第六屆	
	N=21	%	N=22	%	N=24	%	N=23	%	N=25	%	N=25	%
政府官員	3	14.3	3	13.6	7	29.2	7	30.4	7	28.0	5	20.0
學者	10	47.6	11	50.0	11	45.8	10	43.5	10	40.0	15	60.0
民間團體代表	5	23.8	5	22.7	4	16.7	4	17.4	2	8.0	1	4.0
小中高教育 行政人員	1	4.8	1	4.6	2	8.3	2	8.7	4	16.0	3	12.0
其他(警察、律師、醫生)	2	9.5	2	9.1	0	0	0	0	2	8.0	1	4.0

來源：轉引自羅燦煥(2004)。

從表 3 來看教育部兩平會的委員組成，名目上的意義顯示不同類別的委員所佔的比例與比例發展的趨勢不大相同。以政府官員來說，呈現出先增後遞減的發展趨勢。學者委員則一直擁有相當高的佔有率。民間團體的代表則是逐漸地減少。而小中高教育行政人員的委員比例則有逐屆攀爬的趨勢。至於其他這個類別

³⁹ 范巽綠參與了教育部兩平會第四屆到第六屆，並一直持續到教育部性平會第一屆為止(參考教育部性別平等教育全球資訊網 http://www.gender.edu.tw/committee/index1_2.asp 兩平會歷屆委員名單，性平會歷屆委員名單)。

⁴⁰ 教育部兩平會歷屆委員名單、歷屆不同類屬委員人數與詳細名單可見附錄一。

的委員，則比例一直很低。然而，若就實質意義來說，民間團體代表比例的減少，名目上雖然是婦女團體代表的減少，但其他類別委員也多具備有婦女團體經驗，表 4 正說明這些不同類別委員與婦團身份經驗的重疊性。

表 4：教育部兩平會學者、民間團體、小中高教育行政人員三種委員婦運/性別團體經驗統計表

屆別	第一屆	第二屆	第三屆	第四屆	第五屆	第六屆
三種委員總人數	N=16 (%)	N=17 (%)	N=17 (%)	N=16 (%)	N=16 (%)	N=19 (%)
參加 婦運/性別團體人數						
學者	5 (31.3)	4 (23.5)	5 (29.4)	3 (18.8)	5 (31.3)	12 (63.2)
民間團體代表	4 (25.0)	4 (23.5)	3 (17.6)	3 (18.8)	2 (12.5)	0 (0.0)
小中高教育行政人員	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
總和	9 (56.3)	8 (47.1)	8 (47.1)	6 (37.5)	7 (43.8)	12 (63.2)

來源：筆者自行整理

表 4 說明，在第六屆以前，民間團體代表多以婦團為主，到了第六屆已無任何婦團代表的存在⁴¹。沒有婦團代表進入當委員，並不表示婦團的力量消失在教育部兩平會的運作當中。從第一到第六屆參與的學者來看，這些學者大多專注於性別/婦女議題的研究，且同時又有參與婦運的經驗。這種學界與婦運人員密合重疊的現象，在台灣是相當地普遍。透過這些學者的參與⁴²，婦團的精神與理念將能持續存在兩平會的政策擬定過程。於此同時，小中高教育行政人員比例逐漸

⁴¹ 第六屆以前參與的婦女團體有：中華民國婦女聯合會（1-2 屆）、婦女救援基金會（1-4 屆）、婦女新知基金會（1-5 屆）、勵馨社會福利事業基金會（1-4 屆）、主婦聯盟生活消費合作社（第 5 屆）。到了第六屆民間團體代表則是小米穗原住民文教基金會。

⁴² 從兩平會委員名單來看，婦團比例逐漸減少是開始於第五屆，所以此處將列舉第五、六屆雙重經驗的學者，以顯示婦團能量透過他們將是可以延續的。如：羅燦煥、陳惠馨、鄔佩麗、畢恆達、吳嘉苓、洪久賢等等均是女學會的會員，另外游美惠、黃淑玲、夏曉鶯、余嬪則除了是女學會會員之外，還參與婦女新知基金會、高雄市婦女新知協會、與高雄市晚晴協會、婦援會等團體。總之，若以第五、六屆學者共 25 人次來說，雙重經驗的學者則高達 17 人次。

的增加，從其身份來說，教育部**兩平會**教育行政人員都是校長。而這些校長比例的增多，一方面意指教育部**兩平會**民間參與者身份比重的轉移，帶出小中高教育現場工作者的經驗進入教育部**兩平會**。但是另一方面，這樣的轉變，對教育部**兩平會**的婦運能量來說，由於這些校長並沒有參與婦團或性別團體的經驗（見表4），似乎削弱教育部**兩平會**初期階段所蓄積的婦運能量。換句話說，教育部**兩平會**逐漸成為婦運與小中高教育現場工作者的互動平台，而此不同特質的參與者，在政策的決議過程中，是否有著不同的著重面向？以及對決策又會有何不同的影響力？

除了不同特質民間委員決策互動過程值得討論與分析之外，同樣參與教育部**兩平會**運作過程的政府委員，也是另一分析的要點所在。依照設置要點的規定，政府委員應該只包含部長與政次而已。但是從第三屆開始，政府委員的人數卻是逐漸地增加⁴³。這些政府委員的參與，對決策存在什麼樣的影響力？另外，部長與政次在決策當中又會是扮演什麼樣的角色？

二、參與者的決策角色與影響

在教育部**兩平會**的設置要點中提到，**兩平會**的主要任務是推行兩性平等教育相關事項與政策⁴⁴，以落實無性別歧視的教育環境（教育部，1997）。且要點當中也提及在這些工作推動與擬定過程中，教育部部長、政次、訓委會與**兩平會**委員都是置身**兩平會**運作的參與者。承如以上對於委員組成動態樣貌的分析，指出了不同類別的參與者比重，將有影響決策互動的可能。接下來筆者將討論在實際決策過程中，上述的參與者是如何形構決策的政治過程，且為了讓分析清晰，將從民間委員與政府人員代表兩大部分加以呈現。

⁴³ 根據教育部**兩平會**歷屆委員名單來看，政府委員包含有國教司司長、中教司司長、社教司司長、北高兩市教育局局長等等。

⁴⁴ 教育部**兩平會**推動事項包含有：一、兩性平等之督導及指導規劃。二、兩性平等教育課程研究與發展。三、健全校園兩性平等教育組織。四、強化學校兩性平等教育知能。五、充實學校兩性平等教育資料及服務工作。六、兩性平等教育學術發展。七、校園內性別歧視、性騷擾及性侵害相關事件之防治工作。八、其他有關兩性平等教育之工作。（教育部，1997）

1.民間委員

政府機關成立委員會一般會廣納民間的委員，而徵聘這些委員，主要的目的在於諮詢與背書⁴⁵。就教育部兩平會來說，在當時婦運氛圍的施壓下，第一屆進入的民間委員，大半的身份多為長期關心與推動兩性平等教育議題的學者與婦團代表（蘇芊玲，1997），並一直持續成為教育部兩平會的組成特性。而這群長期在體制外互動而形成網絡的民間，進到了體制，其影響教育部兩平會組織形貌的行為⁴⁶，乃至於影響議案方向的行為，似乎跳脫了政府對其角色的設定。

歷屆參與的學者專家多數具備了性別平權的意識，對於國內性別現象、資源分配與權力結構等議題，多能以自我反思的能力，變革性別的意識，並追求性別公義的社會實踐。這樣的特質，對於教育部兩平會議程設定及實踐目標的方向，產生了重要的影響力。（羅燦煥，2004）而一般婦團具備的性別意識與能量，則在婦團委員的持續參與之下，促使了教育部兩平會對於新興性別議題擁有敏銳的察覺力，並能有效因應相關的問題。例如：葉永鋕事件發生時，引發兩平會的關切與調查，而導致了後續的「性別多元、校園安全」的運動；大眾媒體對於九月墮胎潮的報導，引起兩平會對於懷孕女學生受教權的關切，而促成後續維護懷孕女學生的立法與方案的研擬。（羅燦煥，2004）所以在上述這些人的主導下，教育部兩平會的提案與議案的規劃，往往能符合民間兩性平等教育的精神與價值⁴⁷。

婦團與學者委員在教育部兩平會實質議案規劃的角色，或許已超越教育部眼中預設的諮詢者，但是其所規劃的議案能否真正執行，則又形成一大問題。⁴⁸所

⁴⁵ 「諮詢，以行政機關來說，所謂的這種額外的委員會，依著一個業務或者是一個主題去成立的一個委員會，以行政部門來說它的定位都會被定位為諮詢性質，對。」（訪談記錄 D）

⁴⁶ 本章第一節的部份，已詳細說明，此處不再贅述。

⁴⁷ 「...因為這些委員的組成都是因為他對於人的價值，或是對於性別平等這樣的價值他非常強烈的敏感到，而且也非常的堅持，所以當在委員會做一些決定的時候，其實他們如果碰到假如說部長做出來的決定是非常地違反性別平等的原則，或者是違反某些他們的信念就對啦，那其實委員是會當場就去挑戰部長的...」（訪談記錄 D）

⁴⁸ 「...本來所謂的委員會或諮詢委員其實很一般來講就是扮演給意見，那這個也是很多的委員會

以教育部**兩平會**的初期階段，學者與婦團委員既是計畫執行，又是計畫監督者的多重角色⁴⁹，避免了教育部**兩平會**被政府當作形式績效的可能。但是委員多重角色的扮演，往往面臨尋求角色定位與角色衝突的問題。由於民間進入政府機關所扮演的角色，並不如政府機關可以自行決定與執行政策。相反地，民間如要執行決策，則需透過計畫承包與招標的問題，因此會牽扯到利益迴避的問題。而利益的迴避，則勢必讓學者與婦團委員對其多重的角色有所取捨。

早期的教育部**兩平會**，曾訂定「自我約束條款」，以解決利益迴避的問題。但是此階段的學者與婦團委員仍會承包計畫，以為兩性平等教育政策的推行紮下基礎。並且此階段民間委員的規劃與執行角色的掌握，似乎也得以讓規劃與執行的成效較為一致。

「...在一開始就我剛才說那些建制之外，也就提出了很多的規則或期許，譬如說有些是所謂的自我約束規則，那所謂的自我約束規則就是說，如果你自己是委員的話，那你後面所代表的團體一年不能夠去被委託，就是這個委員會所擬定出來的工作計畫不能夠超過一個以上，就說不要讓人家覺得說好像委員進去只是為他自己的團體找資源，不是。但是你不能夠否認說他的團體很可能是對這個議題最深入，所以你也不能完全排除他完全不能做執行的工作，那時候就訂像這樣的自我約束條款，就說像這種。」（訪談記錄 B）

但是自從 1999 年政府採購法公佈實施後，政府部門的計畫案均須透過採購法規定之程序，才能由民間機構來承辦。此一採購法固然擁有防弊的功能，但對於教育部**兩平會**計畫或方案的執行，產生負面影響。由於採購法繁複程序與議價

其實就是如果政府它不做的話，委員會很容易就功能就會沒，就說如果政府覺得它是很重要的議題，他有心做，那這個委員會它當然可以持續。可是很多委員會它其實沒有辦法持續是因為本來就是很邊緣的議題，或者本來政府就不怎麼想做，那剛好你們反正就出出意見，我們做不做你們也沒辦法，...」（訪談記錄 B）

⁴⁹ 「...這個委員會我們變成很多重角色，就是又是給意見的人，可是其實又是執行者，就是我剛才所說的把這些建制弄起來，然後某個程度來講又是監督者，因為在裡面我們也會又回到所謂監督或督促的角色去抓哪裡做不好，所以就說變成在初期的時候，在台灣的這個怎麼講就說轉型，或是一個新興的議題的草創階段，我覺得多元的角色的這個部份，我覺得也是一個特色啦。」（訪談記錄 B）

不合理的結果，導致符合資格的機構與個人投標意願大大的降低。(羅燦煥，2004)

另外，學者與婦團委員協議出利益迴避的考量，也讓符合資格的團體或學術單位更加地銳減，⁵⁰導致在有限的機構或個人選擇下，承包者的專業力是不足夠的。在這樣的情況底下，加上政府又須如期結案，以避免執行不力的評鑑，所以反而使得學者與婦團委員必須花費相當多的時間，督導與矯正委託單位的執行狀況。但在這個階段，仍有無法確實保證執行的品質(羅燦煥，2004)。

「那我們包出去的案子，結果怎樣就變成我們自己要監督啦，因為你自己要監督這樣等於你是有負這個監督的責任阿，我其實是指這個意思，有權無責是說我們有負到監督的一個責任，委託出去的案子這樣子。」(訪談記錄 C)

因此，在上述情形下，學者與婦團委員想要扮演多元角色似乎是有衝突的。從政策規劃到執行上出現的落差，也讓教育部**兩平會**學者與婦團委員更加關注於政策執行與監督上如何有效連結的問題。而此一教育部**兩平會**所面臨的問題，將也成為教育部**性平會**民間委員得面對與處理的課題。

基本上，教育部**兩平會**學者與婦團委員或許面臨角色衝突的抉擇，但是在這些學者與婦團委員的推展下，初期的委員會具備了社會運動的性格。

「(問：老師那時候覺得兩平會是運動性比較強的，那到現在性平會就可能因為高中職的老師比較進來當委員，那他其實就是某種程度上性質的轉變，老師的意思是...)我覺得這個都是一個比較簡單的說法，看要從什麼角度。就說所謂的運動性比較強就是所謂的在前面的那個時期，這個議題基本上還比較是一個社會運動議題，還比較不是教育議題，所以他比較從社會運動議題慢慢進入到所謂教育體制，把他慢慢變成教育議題，ok。那現在回過頭要說，它的運動性減低，我覺得我不想用這種詞是因為教育場域裡面也需要做很多運

⁵⁰ 公認較有推動成果的婦團與學術單位，多有代表擔任教育部兩平會委員，因此，為了利益迴避，適合的機構與人，減少很多。

動，只不過這個議題他進到教育場域，然後我們現在可以用這是一個教育政策或是教育議題來描述他，可是不表示這個議題的運動性減少，就說雖然有一些進展跟成果，可是不容否認性別議題在很多的校園裡頭不管是在政策，或老師或學生，我覺得它仍然是一個很新興的，然後充滿，你可以說它充滿動力，可是也同時充滿抗拒，就是對很多人來講它還是一個很奇怪的，還是很有抗拒的，就說如果從這個角度上來講，我覺得它的運動性還是十足，只不過就說說那個場域有點轉移了，你懂我的意思嗎？」（訪談記錄 B）

「...就說以前的話就會覺得說它就是一個所謂社會運動議題，那這個跟我們的教育場域怎麼相容呢？就說以教育體制裡面的人他就會覺得說那是一種意識型態，那跟我們有什麼可以相容的，可是我們就會慢慢地去跟他說這就是一個教育議題嘛，因為你可以融入到你的教材，你可以融入到你的教學，可以融入到你的行政，現在這個東西我覺得有慢慢就進去，所以我們才會去談融入性教學阿，談性別主流化的政策阿，對不對，可是以就是說它已經到深入人心到剛才我說，都已經是那麼被接受，我覺得也不然，那從這個角度來講，他還是應該是運動性十足。所以就是說如果要比較細緻描述，我可能會這樣講，而比較不用二分或簡化的方式說它比較沒有那個運動性。」（訪談記錄 B）

教育部**兩平會**經歷從社會運動議題進入教育議題的過程，其實正好表現出委員背景特質的不同，其對性別議題的認知、目標，乃至於作法也有所不同。學者與婦團委員的婦運經驗背景，導致其著重於意識型態的思想改造，以及整體結構面的改變，以達成本質上的變化。而隨著教育部**兩平會**逐漸的發展，婦團委員逐漸退出了**兩平會**，小中高教育行政人員的參與，卻有逐漸增加的趨勢。⁵¹教育部**兩平會**增加的教育人員，主要是校長。一般來說，教育人員由於其教育現場的經驗，認知、目標、手段與方法，均傾向於務實取向與零散的執行落實層面，因而造成其特質大大的不同於學者與婦團的委員。而透過經驗證據顯示，這些校長所秉持的價值與所涵養的性別意識，似乎不同於上述的學者與婦團委員。⁵²因此，

⁵¹ 婦團能量轉移至學者專家與教育行政人員的意義，先前已有說明，此處不再贅述。

⁵² 「...他們的那個性別的敏感度不是那麼足夠，對，那他相對他的發言，或是對於他在討論一些

隨著這些校長的增加與存在，不僅讓關注的重點轉移了，而且也讓教育部兩平會逐漸從社會運動價值、議題倡議的性格轉成教育場域落實的性格。

「...那你社會運動不等於教育的內容，以墮胎來講，我中小學身體自主，所以他可以墮胎，它至少違反刑法第十六章的性自主罪十六歲以下，對不對，所以這種轉換，我們現在比較害怕的就是，很多在做校園的性別平等教育的，包括老師，包括現在的委員會裡面其實有幾位，他就是把社會運動的東西直接放到教育的內容裡面去，事實上社會運動它在突顯問題的時候，它的手段會比較的具體，還是激烈，那教育不一樣，因為教育的對象是有它的年齡階段的特質，對不對，我們教育所謂的 critical period，我們還有他成長當中在這個階段中的角色的認同，完成任務等等，...」（訪談記錄 F）

校長的進入與參與所造成的教育場域落實，一方面來自於透過其委員會的位置，要求兩性平等教育推行的法律基礎，來達到政策真正落實於校園的效果⁵³。另一方面則來自於透過其本身在學校的行政位置，做到深入校園推行的可能，而此一校園落實的效力，則也跟民間團體委員的校園影響力不太一樣。

「...因為我們比較有長久的資源，比如說我有學校，我有整個學校可以做，我有外面的工作的團體，那他們可能還有磨練一段時間啦，因為畢竟就是說，你影響力有一些東西嘛，一個就說你的聲望要達到一個相當的，對不對，不然就是你具有 title 或職位，那如果這邊都沒有，我想他大概就是自己做得很好，就不錯了，在學校都很難，因為 xx 老師（婦團

學校性別議題的事件，他可能他的敏感度啦，就是他對於那件事情的判斷就有差，比如說學生的那種事件啦，假如說兩個同性戀的孩子在學校因為他們親密的接觸或者是怎麼樣被處罰，那這樣的事件在性平會討論是覺得學校不應該直接處罰，學校其實應該做教育，做輔導為主，那不應該真的是不應該處罰，那可是有的校長他就會直接他就是會站在處罰的部份那就會很常很常的討論對於這個所謂性別平等的價值是什麼，對，我們要教給學生的所謂性別平等這樣的東西，那包括他對感情，對於感情的態度，對於尊重的一個想法是什麼，這些都是我們在討論性別意識非常重要的一個內容...」（訪談記錄 D）

⁵³ 「...那時候九年一貫的議題也是我把它推入我們九年一貫在做的過程當中，我提出了我們希望在綱要裡面，因為課程教材你無論怎麼去做，如果你在綱要裡面沒有把它的主要要求進去的話，那課程在校園裡面沒有法律基礎，那進入課程標準那時候就有法律基礎了，所有的教科書必須要根據課程標準，...」（訪談記錄 F）

委員)她可以在組織社會運動做,她在學校也做不出去阿,對阿,就難啦,因為這種東西,還是你沒有行政的 power,你在教育的,就是說教育組織裡面還是很難, ...」(訪談記錄 F)

當教育部兩平會委員的組成,從婦團、學者比重為多的,逐漸轉為以教育行政人員較多的過程中,其實正代表著權力流轉的一個過程。不同的行為者,會因其掌握位置的不同,而將產生不同的影響力。亦即婦團、學者的進入,成為兩平會委員,雖意味著將民間的影響力帶進政府機關當中,但是民間的權力進入政府,卻又不等同於能夠將其影響力跨出政府,而深入校園紮根。而當校長等教育行政人員成為兩平會委員時,則有可能讓制度的影響力跨越政府,進入校園裡頭執行與落實。⁵⁴因此,教育部兩平會似乎隨著不同行為者的進入,而有不同的內涵與階段。

雖然教育部兩平會組成與內涵似乎同步轉型,但是總體來說,教育部兩平會的民間委員,或因為私底下互動所累積的默契⁵⁵,或因為彼此尊重的態度,逐漸磨合出教育部兩平會的平等互動氛圍與合作模式⁵⁶,並很有共識地進行兩性平等教育的推行工作。

可是,教育部兩平會工作推行之所以相當順利,除了民間委員的共識、價值與默契發揮很大的影響力之外,非常關鍵與重要的更是,女性官僚(femocrat)的出現與培養。女性官僚的存在,將有助於從體制內解決很多體制外婦團重視的問題(Eisenstein, 1995)。⁵⁷因此,當教育部兩平會同樣出現女性官僚時,其又

⁵⁴ 「團體代表現在就是慢慢比較少一點可以這樣說,現在都變成教育體制裡面的那個各個層級代表為主。就會真的他會慢慢變成一個教育議題,越來越進到體制內的教育議題,對。」(訪談記錄 B)

⁵⁵ 「或者你說在正式會議上所看到的都只是他們所花時間心力的一部份而已,而在會議之外或之前的那些互動我想也都是能夠讓正式會議比較順暢,或大家共識比較高的一個很重要的基礎。」(訪談記錄 B)

⁵⁶ 「...那是一個很平等的委員會,我們不會因為你的身份,或者什麼東西,有人敢不發言,我們常講是很吵的,呵呵~,就說在那裡,你會感覺到它是一個很平等的,不會因為 XX 老師,然後什麼什麼,然後她講了算數,沒有,我們還是會反對她, ...」(訪談記錄 F)

⁵⁷ Eisenstein (1995) 針對澳洲女性官僚(femocrat)的研究,透過女性官僚的受訪者 Sobski 所舉的技術與再教育學院(Technical and Further Education College)兒童照顧中心建立的例子,

會對教育部兩平會的決策造成什麼樣的影響？其對教育部兩平會的意義又會是什麼？

2. 政府人員代表

先前已曾提及教育部兩平會歷屆的政府委員，除了部長與政次之外，從第三屆開始，更是包含教育部其他單位的司處長，以及北、高兩市教育局局長等等。這些人隨著其本身人員遞嬗的不同，將有不同決策影響的可能。

一般來說，委員會的召集人，理當擁有形塑委員會政策發展方向的權力。教育部兩平會的召集人為教育部部長，設置要點上也說明部長的主導兩平會業務的權力，但是在實際的運作過程中，歷屆部長⁵⁸常僅是扮演「政策性宣示」的角色⁵⁹，原因在於其居於權力集結的位置與關心層面的不同，而難以達成太多實質介入的可能，但是，人選也會影響權力位置的實質意義。

「...我覺得范政次在的時候，她可能會去追蹤，但是部長我就很難講，因為跟他本身對這個議題的關心度有關，畢竟日理萬機的人還要抓一個什麼比較重要，那很多人會覺得說，生命教育也很重要阿，人權也很重要阿，為什麼這個就特別重要，也有人這樣子阿，對不對，我們可以理解啦，...」（訪談記錄 F）

「...那可能每一個部長本身對於他當到部長他對於這些業務的決定本來也會因著他這個位置，他所面臨到的狀況而有所不同，對，也許在這個時候對部長來說，這個業務對他來說只是一個小小的業務，只是一個小業務而已，對。」（訪談記錄 D）

發現女性官僚可以不需再與外面壓力團體進行討論，而能憑藉著體制內的關鍵位置與支援網絡，將政策傳達至（sell to）部長。換句話說，女性官僚足以位處體制內而解決體制外的問題。
⁵⁸ 教育部兩平會歷任的主委為：吳京部長、林江清部長、楊朝祥部長、曾志朗部長、黃榮村部長、杜正勝部長。

⁵⁹ 「...就說這裡頭有太多實質的東西要做，就說本來部長也不可能去作這些東西嘛，所以這個實質的部份反而就在委員會的委員裡頭都大致做好，那比較需要部長的常常比較是政策性的宣示，譬如說如果他常常來主持會議，...」（訪談記錄 B）

而同樣擁有決定業務方向可能的政次，通常的角色在於部長無法出席大會時，代為主持會議、裁示議案（本文訪談 D）。但是當范巽綠第四屆起開始擔任政次時⁶⁰，其個人關懷女性議題的特質，即意味著女性官僚（femocrat）已經出現。范巽綠的佔據教育部行政權力的位置，不僅如前所述，左右兩平會委員組成的名單，甚至對於教育部兩平會的運作予以相當大的行政支援。因而在這樣的條件底下，民間委員與范巽綠的裡應外合⁶¹，是教育部兩平會能夠具體落實很多政策的原因所在。

「...范巽綠，她從民意代表的時候，她就關心婦女的運動，對，然後一直到教育部的訓委會的預算或什麼，當時很多預算拿不出來，但是就從她的 package money 去，所以這整個是很多人，然後我叫做風雲際會，范巽綠對性別本身的推動是有非常大非常大的貢獻，我個人是認為有很大的貢獻。」（訪談記錄 F）

「...我們那時候也是范巽綠要求，他們才肯阿，不然他們也不肯阿，就是范巽綠要求說，每次我們做完以後，你們都沒有實施，就像九年一貫，阿你不做，所以她要求各司處，教育部管轄的行政單位的人，要出席而已，...」（訪談記錄 F）

「...那時候因為是范次長會追蹤，沒有做到，她會追蹤，還是會有一些他們也沒有去理她，然後就每一次都提，每一次都提，還是會這樣啦，...」（訪談記錄 F）

而另一個女性官僚的出現與增權（empowerment），則是發生在訓委會一般行政人員身上。訓委會在教育部兩平會運作過程中，扮演的是為教育部從事相關兩性平等教育規劃工作的執行者。所以訓委會的行為，自然也影響著教育部兩平會的議案方向。在實際運作當中，訓委會對兩平會的協助包括了：預擬年度計畫

⁶⁰ 教育部兩平會歷屆的政次為：第一屆楊朝祥政次、第二屆李建興政次、第三屆楊國賜政次、第四屆范巽綠政次、第五屆范巽綠政次、第六屆范巽綠政次。

⁶¹ 「...後來就是范政次在的時候，她跟部長之間的分工有一點點就是她比較是來負責這個委員會，所以有很多的會議其實是范政次來參加的，那這個部份我覺得對很多委員來講他們其實是樂見，是因為她過去在立法院她就比較是在這個部份著力，所以說如果她持續以政次的位置來參與的話，就是對很多東西都很嫻熟，然後行政力的部份她又很足夠，大概是這樣子。」（訪談記錄 B）

和議案，安排、召開小組會議與召集人會議等等（本文訪談 D；羅燦煥，2004）。然而，在與教育部兩平會民間委員不斷接觸的過程中，也誘發了訓委會工作同仁性別意識與態度的形成⁶²，並逐漸成爲女性官僚（femocrat）的代表，爲兩性平等教育的推行努力著。

「...像他們現在都各聚一方，像他們很多都是做第一線的人員，像校園的那種性騷擾，譬如說應該是 XX（人名）吧，如果去問她的話，她就會哇很厲害阿，就說她就會非常非常清楚，就說她都是做第一線，不管是給予諮詢或是提供意見。那像 XX（人名）更不用說，她等於是五組都統籌。」（訪談記錄 B）

「...當時的承辦人其實我們也都是從不懂到跟著委員一直做做做，然後一直跟他們開會開會一直學習，到有一點意識，然後知道事情應該怎麼做...」（訪談記錄 D）

以上女性官僚的出現，乃至於養成，其實正好說明了民間的影響力，已從擔任兩平會的委員，擴及了教育部的行政體系當中。而這種從行政位置上發揮的影響，似乎也慢慢地影響教育部各司處參與兩平會的模式，達成另一種參與的可能。以政府的委員來說（之中也包括教育部各司處的司長），之所以延攬的目的也在於規劃兩性平等教育業務，並加以落實。⁶³但是其在參與教育部兩平會的過程，參與並不如民間委員般的投入，所以對教育部兩平會政策的方向並無實質的影響。因而，在訓委會處理委員名單業務的過程中，影響了這些政府官員轉而成

⁶² 「我覺得有過程，所謂過程就說他們從不熟悉，我覺得都有我覺得每一種都是可以理解，或者說都可以想見，譬如說某些工作人員他們可能會覺得說，ㄗ多了好多工作，真煩，負擔變大，有些可能說這些是什麼我又不懂，我怎麼做，那到覺得說這是個工作就要去做，到有些人可能會覺得說好像有一個議題也還蠻吸引我，我覺得都有，我覺得這麼多年來就是這個多所謂協助或搭配的這些工作同仁我看到各種不同。」（訪談記錄 B）

⁶³ 「...因爲你第一屆跟第二屆都是算草創時期嘛，那草創時期一直走到第三屆、第四屆、第五屆他就會開始看到要落實的東西，那落實尤其是像課程跟教學這種東西，很難由我們訓委會這邊直接從我們的業務裡面去，去說能夠擠得到學校的課程跟教學的部份，所以那時候會想委員改選的時候，去把這些主要業務單位（國教司、中教司、技職司）拉進來，因爲課程與教學是這幾個主要業務單位的一個重點工作。」（訪談記錄 D）

「...因爲北、高所轄的學校數比較具有代表性，因爲可能各個層級都有，所以那個時候會跟國教司、中教司、技職司他們列爲同樣是當然委員。」（訪談記錄 D）

為政策執行的角色。以比較具體的位置來說，即從當然委員轉為共同委員。⁶⁴

總結來說，上述的分析，點出了政府機關對教育部兩平會政策的影響，已不再如同以往政府（主要指的是傳統官僚）佔有政策主導的角色，而是兩者間的決策互動呈現出「主客異位」的關係，亦即政府機關從政策的主事者變為執行者，民間委員則從政策的背書者成為主導者。而政府機關與民間的關係除了達成角色轉換之外，兩者之間的權力範圍也逐漸地模糊，女性官僚的出現不啻為民間滲入政府機關權力結構做了最好的說明。所以從教育部兩平會運作的過程來看，乃為跳脫政府與民間既有的互動模式，逐漸地妥協出另一套互動的運作過程。

第三節 小結：磨合的國家女性主義

教育部兩平會的出現，並不是第一個婦女參與公共事務的公私合作機構。在此之前，有兩性教育諮詢小組、台北市婦權會、台北市教育局兩性教育暨性教育委員會的成立。但是在這些性別平權機構當中，教育部兩平會卻足以在成立之初，擁有較為詳盡的組織形貌規劃，乃至於達成實質運作的可能，關鍵則在於民間婦運能量的環境催化，及其促成性別意識人員的大量進入與參與。環境方面，早在 1989 年開始，婦運等民間即已著手累積對兩性平等教育改革與推行的能量，在時間的發展下，兩性平等教育的領域逐漸被瞭解，也吸納了更多學者專家與婦團投入其中，而形成一定的互動網絡。當兩性平等教育的價值與觀念不斷地被強調與重視的同時，一旦出現了教育部兩平會這種參與式的機構，等於給予了民間從體制內進行改造的機會窗口。所以當分享相同性別價值的學者與婦團大量進入教育部兩平會時，其最主要的目標則為，防止教育部兩平會淪為政府作秀的機構，轉而為能夠達成實質運作與貢獻的委員會。

而民間的影響，在教育部兩平會一創始即已逐漸立下根基。創始階段進入的

⁶⁴ 「...那時候認定也是說如果這件事情是教育部就是要推動很重要的事情，那經過這些計畫經過大會的決議，就是部長的意思了，部長裁示之後就是各業務單位要去執行阿，那就很自然的這些人就跟我們訓委會一樣他就是業務單位，他不應該是委員會的委員，他不應該是來指導我們做這些事，他是跟我們要一起共同要去推動這件事的人的單位。」（訪談記錄 D）

民間學者與婦團，由於其性別意識交流的網絡與可能的婦團經驗，一方面，不僅讓教育部**兩平會**的組織形貌與運作模式，如：以教育部部長為召集人、訓委會擔任幕僚協助工作，乃至於民間委員比例種類多元，而傾向分層的決策運作，大致符合其預期。另一方面，上述的這些民間委員，也由於其性別意識的傾向，影響了其在教育部**兩平會**的決策權力，具備了制定權，並適時地將民間運動的訴求與精神融入政策內容當中。此外，教育部**兩平會**中增加更多校長等教育行政人員，也擴大了議題的推行更深入教育體制。然而，在民間影響的過程中，女性官僚的逐漸出現與培養（范巽綠與訓委同仁），更是助長民間委員的影響力，促成了教育部**兩平會**以民間為主體的特殊運作氛圍與特質。

然而，或許教育部**兩平會**整體的運作經驗，已不同於以往性別平權機構的發展，甚至可以說明民間與政府逐漸磨合出另一互動的方式，造就了教育部**兩平會**特殊的主體性運作文化。但是教育部**兩平會**的運作仍有一些問題存在：首先是民間委員參與角色的轉變，此一問題到了教育部**性平會**又會有何發展？下一章將有詳細的討論。

其次則是法源基礎薄弱的問題。教育部**兩平會**因為缺乏一個更為明確的法源基礎⁶⁵，而無固定的經費與人力，所以並無法持續地從根本改造既有的教育文化體質。這讓教育部**兩平會**從第三屆開始，著手擬定與推動性平法。到了 2004 年性平法終於三讀通過，不僅造成教育部**兩平會**的結束，更帶出教育部**性平會**的出現。進入了教育部**性平會**階段，即代表法制化階段的開始，在這一階段，擁有性平法法源根基的教育部**性平會**，其制度的面貌與運作的過程，又是如何的發展？其與教育部**兩平會**運作的經驗，相異之處又是何在？這些問題將一併在第四章做更詳細的分析與說明。

⁶⁵ 兩平會做為推動兩性平等教育相關工作的委員會，主要是以性侵害犯罪防治法第八條為其法源依據。但是這樣的法源基礎往往使得兩性平等教育的議題被窄化為性騷擾/性侵害的議題，阻礙了兩性平等教育的推動與執行。所以性別平等教育法的擬定與推動將足以使兩性平等教育工作的推動更有明確依據，也更足以澄清兩性平等教育的概念與觀念。

