

第四章 法制化國家女性主義

教育部性平會的正式成立，是 2004 年性平法通過以後的事情。雖然教育部性平會的名稱起於性平法的規定，但是教育部性平會這樣的稱呼其實早在教育部兩平會時期就曾出現。兩平會時期因為葉永鈺事件，委員發動了正名運動，建議教育部將兩平會正名為性平會，並也帶出後續的效應，即兩平法的草案也決定改採「性別」兩字於名稱當中（羅燦煥，2004）。由此來看，教育部性平會的成立與運作，不啻是累積與延續自教育部兩平會時期。這樣的發展，也正如歷史制度論對制度發展的觀察，其指出過去的制度選擇會影響、限制後續的制度選擇，亦即制度發展乃為一路徑依賴的過程。而類似的制度形貌，也將造成類似運作模式的出現。所以本章第一節將說明教育部性平會制度與運作延續的部份。第二節則將針對因法規依據的不同，所造成教育部性平會與教育部兩平會不同內涵的可能進行討論。

第一節 教育部性平會的路徑依賴

教育部性平會的路徑依賴可以從制度延續和實際運作延續兩方面來說。制度延續部份，主要說明教育部性平會與教育部兩平會在組織結構設計的相似性。運作延續的部份，主要闡述實際委員名單決定者的延續，組成委員的延續，以及延續委員的角色延續性。

一、制度的延續

制度延續部份，將藉著對性平法整體立法過程的討論，從中指出民間與政府的環境因素，以及人的因素，是如何地結合，讓教育部兩平會的經驗反映在性平法之上，並進而影響著教育部性平會的組織結構。

性平法在兩平會第三屆左右（2000 年）之所以得以研擬，與當時的民間與政府之間所形塑的環境氛圍，有相當大的關係。就民間來說，教育部兩平會民間學者與婦團委員所顯示的參與意義與能量，以及民間婦女團體的訴求，可說相當

重要。而民間之所以能擁有當時的展現，其實又與當時政府所呈現的環境機會有相當大的關係。

在民間方面，第三章曾指出性別平權機構的出現，即進入 Banazak (2002) 體制內的三種互動類型。一般性別平權機構絕大多數會延攬民間委員，民間委員的進入即表示民間已從數量上佔據國家體制內的位置，而此也顯示婦運與國家進入平等對等關係的可能。民間委員在國家體制的數量雖成慣例，但是量變則又不一定導致質變，所以數量與實質影響間仍有程度之別，不過就民間委員進入國家體制數量的保障來說，即表示進入 Banazak (2002) 處於政府內，但卻是邊緣化地位類型 (inside government but marginalized)。教育部兩平會的出現與民間委員的延攬，也是此一類型的表現，但是若從教育部兩平會民間委員足以影響政策規劃的方向與精神來說，婦運與國家的互動則不僅是平行關係，還是婦運足以影響國家政策，此一實證證據，則讓婦運與國家的關係進入 Banazak (2002) 內部參與規範的類型 (norms of inside participation)。雖然教育部兩平會婦運與國家的關係屬於內部參與規範的類型，但是其中民間委員的影響力還是取決於當時的政治環境，顯得民間掌控的影響力還是相當不穩定。因而還不至於進入 Banazak (2002) 完全參與的類型 (complete inclusion)。或許到了教育部性平會擁有性平法的保障，民間的影響力更顯穩定時，才能說達成完全參與的類型。

不過儘管教育部兩平會僅為內部參與規範的類型，但是教育部兩平會運作期間，在民間委員的努力下，也達成了一些階段性成果的展現。諸如：各級學校成立兩性平等教育委員會、教師的在職與職前進修、大學中性別相關議題通識課程與學程的設立，以及九年一貫課程將兩性平等教育規劃成重要議題之一等等。(謝臥龍，2000) 然而，儘管三年來的運作，已讓兩性平等教育有了萌芽式的成果，但是兩平會的民間委員卻仍憂心，若繼續無常設機構與獨立的預算，紮根性的推行成果，將有化為泡沫的可能。加上當時各級學校兩性平等教育工作的規劃與執行，法源依據為性侵害犯罪防治法第八條，有可能讓民眾誤以為兩性平等教育等同於性侵害防治教育的結果。所以兩平會的委員一直呼籲希望能夠制定性平法。

(謝臥龍，2000；蘇芊玲，2001)

再就民間婦團來說，當時民間婦女團體組成的「二〇〇〇年總統大選全國婦女團體聯盟」，提出了八項婦女政策，以要求各組總統候選人簽署，並承諾選後實施的，也有性平法的訴求(謝臥龍，2000)。其希望在有法源依據的情況底下，更能有效地追求性別平等，以營造尊重多樣與多元文化的環境。因此，民間委員與民間婦團的互相呼應，形成性平法研擬的環境氛圍。

然而，以上民間的影響力固然重要，但是另一個影響性平法的關鍵脈絡，則與政府的更換有關。2000年的總統選舉，最後乃由在野政黨(民主進步黨)取得中央的政權。而民進黨執政以來，對於弱勢關懷、福利保障、平等多元的價值觀等等，著墨相當的多(羅燦煥，2004)。在這樣的脈絡底下，則提供了性平法追求與落實的可能性。據此，種種以上民間與政府的關係發展，促使著教育部把性平法列為年度計畫，並開始了性平法一連串的研修過程。

隨著性平法成為教育部的正式議程，哪些人員參與擬定的過程，則又影響著性平法的樣貌與內涵，並進一步影響教育部性平會的組成結構與運作。性平法的研擬主要分為兩個階段，第一階段主要由4位學者專家⁶⁶進行初步的研擬，歷經一年時間完成草案。第二階段則為使該法適用於各區域，擴大研修成員為13位，主要身份為學者或校長⁶⁷。進行了多次的公聽會，廣泛納進婦團與社會教育各界的意見，耗費了將近四年的時間，終於完成性平法的擬定。

在性平法兩階段的推動過程中，參與性平法擬定過程的成員，多數也同時是教育部兩平會的委員⁶⁸，一方面這些委員因著其制度性位置，將各小組所碰觸的

⁶⁶ 銘傳大學通識教育中心蘇芊玲教授、沈美貞律師、國立政治大學法律系陳惠馨教授、清華大學通識教育中心謝小苓教授。

⁶⁷ 世新大學性別與傳播研究中心羅燦煥教授、財團法人杏陵醫學基金會晏涵文教授、台北市立萬芳高級中學周麗玉校長、台北縣中山國小楊心蕙校長、國立台中文華高級中學葉麗君校長、國立宜蘭高級商業職業學校楊瑞明校長、高雄市立三民高級家事商業職業學校黃秀霞校長、國立草屯商工職業學校林恭煌校長、台灣婦女團體全國聯合會尤美女理事長等。(陳惠馨，2005a)

⁶⁸ 有些在性平法擬定前即已是教育部兩平會的委員，如：蘇芊玲教授、沈美貞律師、羅燦煥教授、晏涵文教授、周麗玉校長、楊心蕙校長。有些則是性平法擬定的過程中(第三屆之後)進入兩平會擔任委員的，如：陳惠馨教授、葉麗君校長。

政策議題與各民間聲音加以連結，另一方面這些委員更運用其實質的影響力⁶⁹，將這樣的連結反映在性平法的法條當中。換句話說，性平法的法條可說是教育部**兩平會**民間委員主導的結果⁷⁰，所以理應反映著這些民間委員的意志。因此，這些民間委員參與教育部**兩平會**組織與運作的經驗，將或多或少會包含於性平法當中，進而影響教育部**性平會**的組織結構與運作模式。

以性平法第七條規定來看，教育部**性平會**置委員十七人至二十三人，採任期制，以教育部部長為主任委員，其中女性委員應占委員總數的二分之一以上；性別平等教育相關領域之專家學者、民間團體代表及實務工作者之委員合計，應占委員總數三分之二以上。所以教育部**性平會**的組成，將包含了教育部部長為會議召集人，以及大量的民間委員，若以此對照於教育部**兩平會**的組成結構來說，大致上是相同的。另外，再從教育部**性平會**設置要點（依著性平法而訂定的），也可發現教育部**性平會**以訓委會為幕僚，也同於**兩平會**時期。甚至會議三階層的運作方式，未明確規範於**兩平會**設置要點的，到了**性平會**階段，也都已明確地羅列在**性平會**設置要點之上。

二、實際運作的延續

制度的延續將讓實際的制度運作產生類似的結果，所以教育部**性平會**在實際的運作過程中，跟教育部**兩平會**相似的部份，成為此一部份討論的核心。

依照教育部**性平會**設置要點（教育部，2005a）與教育部**性平會**運作參考模式及流程（教育部，2005b）（設置要點與流程參見附錄四、附錄五），教育部**性平會**委員聘任的工作，乃由教育部部長遴聘，並由訓委會承其指示，辦理相關事宜。此程序上的教育部決定者，與教育部**兩平會**的情形一樣。除了程序上雷同之

⁶⁹ 前一章對**兩平會**民間委員的分析已指出，委員對於**兩平會議案**的決定擁有相當的主導權，因此當**兩平會**的委員成為性平法的參與成員時，性平法的內涵則似乎足以趨向民間精神與期盼的可能。

⁷⁰ 性平法的委託與提案乃是教育部的主動作為，或可稱之為政府的法案，但是此僅侷限於形式上，若從法案精神來看，則教育部民間委員出力相當的多，且多符合民間的期待與要求，所以內涵上則可說是民間的法案。

外，教育部**性平會**實際委員的組成（下表 5），也是教育部**兩平會**時期不同層級民間影響力與教育部斡旋結果的延續。

表 5：教育部性平會委員身份統計表⁷¹

屆別	第一屆		第二屆	
	N=23	%	N=23	%
政府官員	4	17.4	2	8.7
學者	15	65.2	12	52.2
民間團體代表	1	4.3	3	13.0
小中高教育行政人員	2	8.7	5	21.7
其他(警察、律師、醫生)	1	4.3	1	4.3

來源：筆者自行整理

從表 5 來看，政府委員的部份，比例上持續地減少，實際名單上也僅剩下教育部部長與教育部政次/常次⁷²的參與。除此之外，實際運作過程也還有訓委會與各司處的參與。名單上與非名單上的教育部人員的參與，雖然是延續自教育部**兩平會**的情形，但是教育部**性平會**非名單的各司處人員的參與程度，卻是不同於教育部**兩平會**。在教育部**性平會**時期，各司處人員參與的人數大量增加，甚至還有相關窗口聯絡人的設計。上述這些人的參與增加，乃是教育部**性平會**普遍的現象，此一新現象非此處討論的重點，將在第二節有詳細的說明與分析。

教育部**性平會**民間委員的部份，從表 5 與表 6 來看，團體代表方面，名目數字上呈現逐漸地增加，而若以團體身份來說，第一屆與第二屆的團體代表主要都是教育團體，如：人本基金會、全國教師會等等。這樣集中於教育團體代表的現象，其實早在教育部**兩平會**第六屆就已開始，所以在這個部份委員的組成，可說

⁷¹ 教育部性平會歷屆委員名單、歷屆不同類屬委員人數與詳細名單可見附錄二。

⁷² 教育部性平會第一屆為政次，第二屆為常次。

是教育部兩平會的延續。其次在學者方面，比例仍然很高，而且從這些學者的經驗來看，多數除了學者的身份之外，也仍然擁有婦團參與的經驗⁷³，這樣的情形，也延續自教育部兩平會。至於小中高教育行政人員的比例則是逐漸增長，以身份來看，第一屆僅延攬校長當委員，這樣的組成與教育部兩平會時期的組成差異不大，到了第二屆，多了許多基層老師代表，基層老師的進入，則逐漸突顯出教育部性平會與教育部兩平會的組成差異所在。透過以上教育部性平會民間委員組成的說明，教育部性平會小中高教育行政人員的比例，相較教育部兩平會來說，增加許多，並且也逐漸確立婦運與教育現場兩種委員為組成的重心。而這兩種不同委員為主的組成，可能會有削弱教育部兩平會婦運能量的延續。但是從表 6 來看，小中高教育行政人員（主要是基層老師）參與婦團與性別團體的比例也很高，以婦運角度來說，或許並非表示婦運已經退場，相反地則代表婦運日常化與擴大化的可能。

表 6：教育部性平會學者、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
三種委員總人數	N=18 (%)	N=20 (%)
參加婦運/性別團體人數		
學者	11 (61.1)	9 (45.0)
民間團體代表	0 (0.0)	1 (5.0)
小中高教育行政人員	0 (0.0)	3 (15.0)
總和	11 (61.1)	13 (65.0)

來源：筆者自行整理

⁷³ 教育部性平會第一屆與第二屆是學者又有婦團參與經驗的，如：羅燦煥、畢恆達、陳惠馨、洪久賢、蕭昭君、李貞德、唐文慧等等。以兩屆學者 27 人次來看，具備雙重經驗高達 20 人次。

經由上述對於教育部**性平會**委員組成的分析，教育部人員的大量參與和基層老師的行為展現屬於教育部**性平會**才有的情況，暫且不談，此處的焦點在於延續類別的委員。延續類別的委員僅剩下學者與團體代表，但是其中的學者委員基於同樣為委員會組成的核心，這樣的延續性，成為再次關注與討論之處。換句話說，同樣類別的學者委員，到了教育部**性平會**，其行為與所扮演的角色延續情形又是如何？

前一章的分析指出，教育部**兩平會**的學者委員（包括婦團委員）面臨多元角色的調整與抉擇，最後扮演的角色乃以規劃和監督為主。同樣的角色轉變，也反映在教育部**性平會**學者委員的角色。從教育部**性平會**設置要點提及委員需辦理與規劃性別平等教育相關事宜來看，點出學者委員擁有規劃政策的角色。並且在前一章的分析之下，教育部**兩平會**學者委員（包括婦團委員）於政策執行時為迴避利益，而逐漸趨向以監督角色為主的變化，也漸漸地反映在教育部**性平會**學者委員的角色，一位受訪者的訪談正好可以印證：「大家就會互相說不可以包，然後你要包案子你就不要進委員會」（訪談記錄 C）。

教育部**兩平會**與**性平會**的學者委員規劃與監督角色兼備的同時，如何有效監督讓政策規劃與執行可達一致性，則成為民間委員必須面臨與處理的問題。在教育部**兩平會**階段，這樣的問題受到注意與期待改善，到了教育部**性平會**時，督導機制的訂定與出現，則讓教育部**兩平會**監督的問題，有了解套的方式。

「案子的成效怎麼樣，以前其實，當然行政單位他都是一個程序要求你要有報告說明執行的狀況等等，但是我是覺得因為委員都太忙了，都不是非常確定這些委託案出去的成效怎麼樣，所以我們現在就要訂一個制度，請期中報告，就是請他們要到我們的委員會來做報告，然後另外一個就是說很多接過案子的機關就跟我抱怨說，給的錢太少阿，承辦人員管太多啦，什麼課程都要請什麼老師都要管阿，他們有很多的意見，所以我們就說好，那我們來召開專案會議，就請這些執行過的單位都來，大家坐下來好好的談，看怎麼樣能夠，就是怎麼樣能夠讓這麼程序就是變得比較周延一點，...」（訪談記錄 C）

相較於教育部**兩平會**，教育部**性平會**學者委員監督角色或許更為有力，但是，相同角色之間的細微差別，並不至於促成兩教育部委員會的學者委員具備不同的特性。相反地，相同角色可能會因為前後經驗的學習而有不同的展現。而此種透過經驗與價值理念補強運作、委員角色內涵，乃至於政策的方向，則普遍成為學者委員在實際運作過程中的行為背後特性。所以教育部**性平會**學者委員的角色與特性可說與教育部**兩平會**相同。

然而，相同的角色與特性，則又因為法源基礎所架構出權力環境的不同，而導致增權（empowerment）的展現是不同的。所謂的增權（empowerment）一方面意味著外力施加、他人給予的意含；另一方面則意味著主體增長、培養出權能的能動過程（游美惠，2002）。因此，當教育部**性平會**處於法源（指性平法）基礎相對穩固時，學者委員又會有何不同於教育部**兩平會**的行為展現？另外，先前提及新增加的基層老師委員和政府人員，並非延續自教育部**兩平會**，因而形成另一討論的要點所在。換句話說，其在教育部**性平會**又呈現出什麼樣的參與形貌？

第二節 教育部性平會法制化的轉化效果

教育部**性平會**的法制化所帶來的轉化效果，可以從民間委員和政府官僚人員的參與情況加以說明。首先，對民間委員來說，教育部**性平會**法制化的增權效果，似乎有利於民間委員監督政策執行與落實。不過當民間委員的角色轉為監督，而委員會的階段性任務也轉向落實時，則造成政策紮根階段，官僚的重要性被加以突顯。因此，官僚的角色與權力為另一個討論教育部**性平會**轉化效果的重心。

一、民間委員監督政策的執行與落實並進

教育部**性平會**學者委員角色、特性、價值理念與教育部**兩平會**的學者委員（包括婦團委員）是一樣的。⁷⁴但是增權的依據來源不同，所造成的委員能動性效果、

⁷⁴ 前一節已有詳細討論，此處不再贅述。

意義則也不同。

在教育部**兩平會**階段，學者委員（包括婦團委員）是在民間婦團輿論施壓下進入教育部**兩平會**當委員，透過與民間婦團的連結，形成其增權來源來自於民間。當這些委員進入教育部**兩平會**時，依據前一章的分析，確實發揮實質的能動性，但是其之所以擁有實質影響力，體制內女性官僚的加持更不容忽視。因此，根據這樣的分析，正好指出教育部**兩平會**學者委員（包括婦團委員）的影響力是存在一定條件的，所以相對來說，委員的權力與能動性是不穩定的。

相對於教育部**兩平會**的情形，教育部**性平會**學者委員增權的來源轉而為政府，在政府正式增權的情況下，學者委員於體制內的能動性乃受到更多的保障，而更能對教育部外部與內部有較多的影響力。

就對教育部外部影響來說，教育部**性平會**階段，在性平法的作用下，學者委員更能將法的規定轉為執行的依據，進而監督學校與各縣市相關教育機構的行為。

「...性別平等教育法，性別平等教育法 xxx 應該有跟你講過吧，那個也是兩性平等教育委員會的一個計畫，那通過有一條是大學反彈的很厲害，就是三分之一條款，但是他們也乖乖的辦阿，因為法令阿，因為法令就是法令，他不得不照著辦阿，所以我們就抓到一個訣竅，就是法令還有制度，你只要把它弄成一個制度的時候，那學校就得要乖乖遵循去做，當然制度到它真的實質很賣命去推動會有個距離，它可能只是去作 paper work 阿，虛應一下故事阿，但是至少它成爲一個制度，它就得去作，...」（訪談記錄 C）

「...我想性平法是一個很重要的一個關鍵啦，就說過去很可能還有很多的老師或行政人員可能會說這個議題就看我要不要做阿，不做也不會怎樣阿，就有點有些人就是應付一下的那種心態，或者他還可以忽視嘛。但是當他已經變成一個正式的法的時候，他就比較不容忽視，所以就說對很多學校裡面或行政或教育局，各縣市教育局，就說他就得要比比較把這件事當一回事，...」（訪談記錄 B）

再就對教育部內部影響來看，教育部**性平會**學者委員藉著性平法的保障，足以施壓於教育部各司處，要求其化被動為主動，以由上而下地深耕性別平等的觀念於不同的教育領域。

「我記得第一屆喔，我們那個時候要求各司處要提年度計畫，那有的都提很好笑，那被委員就噓他們這樣子，第二年就提的比較好...我們還要求那個研習會要各司處的人都要來，而且要一級的主管也要來開會，就是那個性別主流化研習會。那教育部的性別主流化研習會最重要是研習性別平等教育法啦，就是各司處要怎麼去執行這個法，可是這個法不是只有性別平等委員會的職責而已阿，你懂那個意思嘛，這個是一個很大的轉變。在過去兩平會的時候就不敢做這個事情，因為他們沒有法令賦予這個委員會這個高的職責。這個法令看你怎麼解釋，因為這個委員會是全國最高教育的指導委員會，最高的就表示他有權力下命令給教育部的各司處，那叫各司處，如果這個委員會的功能只限於在提案就沒有意義嘛，因為你的人力、時間還是有限，各司處他以後他們就必須自己推，...」（訪談記錄 C）

上述教育部**性平會**學者委員能動性的施展，在在說明性平法的功效，有利於學者委員要求各機關單位（包括教育部相關機關、各縣市相關機關、學校）的配合與落實，讓政策的規劃到落實呈現出一致性，因而，在性平法的作用下，讓學者委員的監督角色相對穩定與持續。然而，當教育部**性平會**委員組成逐漸傾向基層老師時，其監督與參與的情形又是如何？

在教育部**性平會**的運作過程中，這些基層老師委員的生命經驗相當特別，除了教育現場的經驗，還包括了參與民間團體的經驗⁷⁵。透過民間團體的參與不僅造成這些基層老師性別意識的萌芽，更讓這些基層老師重新審視教育經驗與問題。換句話說，這些基層老師的雙重生命經驗有助其更為細緻地意識到教育現場的性別議題。當擁有這樣經歷的基層老師進入教育部**性平會**的運作過程時，其或

⁷⁵ 教育部**性平會**的基層老師代表都是性別平等教育協會的成員，有些甚至擁有參與其他婦團的經驗。

許意味著教育現場基層的經驗得以進入政府體制內⁷⁶，但是，這些基層老師進到教育部性平會，擔任政府機關的委員，除了開始認識政府體制運作之外，同時也面臨了委員身份與基層老師身份定位的問題。

「...我其實到現在還是有點戰戰兢兢地去開會的時候，因為我會一直不斷的思考說，現在這個是什麼會，就是如果我在這個地方發聲，接下去並沒有什麼效果，就是說它並沒有什麼效果可以去改變那種既有對於老師應該怎麼做的決策的方式，就是即使我在那邊發聲，我覺得還是個委員，他們並不會 recognize 我是一個國中老師，有些還蠻好笑，就是每個學校都要成立性別平等教育委員會嘛，但是你如果實際在國中國小當過老師，你就知道要每一個學校都成立一個委員會，其實非常的困難，它所謂的 paper work，所有的 document，所有的人事組織，它是不斷重疊而且交錯，可能是同時累積在一個人身上，對，那它就說就是要處罰這樣子...我當初在想的時候，說是說我心裡在想說本來在掙扎，要不要發言，可是其實我知道我發言並沒有太大的效力這樣子，就是說他們已經就認為這是一個絕對的措施，有時候我會覺得蠻可怕的，即使它是一個性別平等教育的場域這樣子，可是當要處罰學校的時候，其實你不知道處罰到了誰這樣子，...召集人會議上，那我自己想法是說我還是講了，就算他們不聽，我還是講了，講的意思是說，我覺得就是把國中老師的這個位置把它弄出去，會比去推展一個所謂的主流化的性別平等教育政策還要好，我的感覺是這樣子...」（訪談記錄 G）

不同的身份定位，決定了不同的想法與行為模式。基層老師由於其長久位處教育現場的場域，當其進入教育部性平會時，基層老師的身份自然影響了參與行為，基本上這些基層老師的行為展現均與教育場域有所連結。一方面，進入教育部性平會的基層老師將其個人教育經驗反映在政府體制內，另一方面，其也將個人政府體制的參與經驗回饋到教育現場，透過這兩方面的行為表現，說明了基層

⁷⁶ 「...其實這幾位基層教師的代表基本是參與很多民間的一個教育，或者是說活動，那其實他們所吸收到民間團體所帶給他們的能量吧，我覺得是高過於一般的教師的，所以他們在性平會這邊的討論是更務實，更能夠提供基層的意見，對。」（訪談記錄 D）

老師與教育場域相當密切的關係。

「...然後老師或者是召集人，其實對每個委員，其實都非常的友善的，都蠻友善的，對。所以你就會覺得說在這種氛圍底下，你反而可以談很多自己的經驗阿，教學現場的經驗阿，或者是說你對於某一些議題或是政策的看法阿，對，你反而就是說不需要有太多的顧慮啦。」（訪談記錄 E）

「...我覺得我一個橋樑，或者是說我參與教育部委員會的運作，我覺得我還有一個可以分享，就是說教育部的委員會到底要怎麼走，到底現在在討論的議題是什麼，我們關心的議題是什麼，或是說教育部它是如何的推動性別平等教育議題，我在教育現場，或者是說我到縣市政府去開會的時候，我可以做這個橋樑，對，聽取就是說我們基層老師到底在做什麼，或是縣市政府他們到底做了一些什麼，然後就是多給一些正面的，對於已經在積極推動，或是正在做的，就是多積極一些正面的鼓勵跟一些回饋，就是多給予，或是多放一些訊息給基層的單位，那我覺得他們會很喜歡，就是會很喜歡聽到這方面的訊息，對。」（訪談記錄 E）

基層老師與教育場域的連結關係，乃是由下而上參與模式的一種展現。當這種由下而上的參與進到了政府體系既有由上而下的運作模式時，基層老師可以透過其制度性位置，提供不同的政策內涵。

「...像最近一次去開會，然後就因為某個計畫沒有執行嘛，那這個預算要怎麼用，那我們就，不是我提案，是另外一個委員提案嘛，就是說那我們是不是就是說把它就是在用一個媒體教育的那個部份去用，就是討論，就是說我曾經參與媒體教育的模式，那到底是怎麼辦的，效果如何這樣子，就是會去做分享，我覺得我現在還不曉得我可以作什麼樣的提案，但是我可以作一些分享這樣子。」（訪談記錄 E）

雖然這些基層老師成為教育部性平會委員，或許透過其教育經驗，開啓了政

策規劃更能符合教育現場，並從而使性別平等教育的價值深耕於教育場域的機會。但是這些基層老師進入體制，參與體制的運作，卻顯示出其由下而上的參與和政府政策由上而下的推行，乃是兩種矛盾的運作體系。

「...那前幾天開校務會議，我就覺得很好笑，就我們就是有一個決議嘛，就是性騷擾小組，我不是那個小組，但是我知道有這個決議就是說，校外的委員，外聘的性騷擾調查小組的委員，就是他出席是可以由學校來支付的，就是每次一千到兩千之間，那前幾天在開校務會議的時候，就公文就，一定是這樣子傳的嘛，從教育部到教育局，教育局再到學校來，我就看到就覺得還蠻好笑的，我在做一件事情，可是我並沒有辦法改變這種由上對下的系統，我覺得還是會有一個關係說，底下的人還是沒有辦法去往上，或者是往前看現在教育，整個教育環節到底出了什麼問題，我們要改進的是哪一個部份這樣子，...」（訪談記錄 G）

「...當初的想法並沒有說我是一個國中老師進去，所以所有的性別平等教育政策就會非常的去瞭解國中要做什麼...我知道那是不可能的事情，因為實際上也是這樣子嘛，就是它並不會去考量到說這個國中應該怎麼做，它所有大部分的研習阿都還是一種那種非常學術化的研習，或者是來參加研習的老師，因為研習對老師來講就是有點像是可去可不去，阿要去都可以混的那一種方式，所以它其實不是一個很好的管道，但是我們還是會想說在既有的的一個形式裡頭，再去做一些什麼事情可以去讓盡量讓這種研習是有效的這樣子，但我自己會知道說這要求的並不是說，讓更多的老師知道什麼東西叫做性別平等教育的精髓，或者是說爭議是什麼，...」（訪談記錄 G）

隨著基層老師的進入國家體系運作的場域，教育場域基層的經驗與國家政策有了結合的可能，但是本文訪談資料，卻闡述了基層老師教育經驗與國家政策之間仍有一段差距。而這同時也成為這些基層老師參與教育部性平會的困難所在。不過即便如此，在這樣的條件底下，這些基層老師仍然使用某些策略方式，達成其有限的能動性。

「...就是說我是一個基層老師，對，然後在教育部就是一個性別教育委員，因為中間落差真的太大了，有可能我自己做的決策我最後自己要執行這樣子，或者講說這樣我可能比較負責任吧，我不知道怎麼講，就是有些人他不用去執行基層工作，可是他在上面制定政策，就是傳統所謂的標準上對下，但是我覺得我們到了教育部去之後，我們沒有辦法以一個基層教育工作者的身份講話，因為好像決策都會要去符合政策執行的那種效果，對，所以我現在唯一能夠，所以我剛跟你講我現在要做的嘗試的另外一個就比較不是抬面上的，而是說當我有些需求的時候，就是直接跟性平會的專員討論這樣子，然後就是也讓他們有一個，就是平常就有一個準備，就是下次會議的時候可以討論什麼東西，對阿，...」（訪談記錄 G）

「...比如說我上一次在看公文的時候，...我重點是說我看到它上面是寫兩性關係教育這樣子...（問：兩性，不是已經改了嗎...）對阿，我就直接打電話直接跟 XX（訓委會人員）講，就想說請他麻煩跟校外會那邊，還是跟教官室，那個叫什麼，軍訓處溝通，這個指標是怎麼樣...」（訪談記錄 G）

基層老師參與教育部性平會有其侷限也有其能量，然而在這些基層老師回到校園位置時，相較於學者委員來說，反而有可能更關注政策在校園紮根的情況。在性平法的保障之下，基層老師或許更有政策紮根的依據，但是在實際的校園紮根過程中，其學校位階又不同於同為教育人員的校長⁷⁷，所以其政策的紮根也遭遇了一些困難。而這些困難，則又突顯這些基層老師在校園紮根過程所處的性別環境以及所遭遇的困境。

「...就是如果老師真的有心要做的話，在執行上其實是沒有什麼個人上的困難的，我覺得真正的困難是整個大環境對於教育的期待的那一種，就是有一種氣氛讀書為上，所有的事情必須要跟菁英教育有關係，如果你脫離這個想像，你就是罪人這樣子，所以還包括那種為了要篩選菁英，就只好把一些人篩選掉的分類的意識型態，所以那時候其實花很多

⁷⁷ 前一章的分析已指出校長因為處學校領導者位階，所以教育場域的政策落實似乎更容易。

時間在人權教育上的研討會上，我們花了一點時間去討論，分流教育到底要怎麼做，這種作法，因為我，像我這幾天剛回去復職，我就看到三年級有假性分班...（問：現在還是有？）恩，他們用一些技術，我還在做研究調查，然後就所謂的好班，一般裡頭 38 個學生，只有 1 位原住民學生，對，其他的都被篩選到其他的非升學班，所以我覺得這種，這是一個在性別平等教育實施上非常大的困境，就是我們對人的分隔跟歧視其實是只存在某一種單一的價值判斷當中，但是它就是很難突破，...」（訪談記錄 G）

「...比如說在我們自己學校裡頭，其實有些制度或作法就很對女老師不友善，比如說它的制度，比如說產假，比如說育嬰假，就沒有，那個勞基法就是 56 天嘛 8 週，兩性工作平等法就是 8 週嘛，對可是我們學校就沒有，我們私立學校都在狀況之外，對阿，那我的意思是說，就說後來我自己進去裡頭也做一些運動啦，也做一些運動就對了，...那我講四年是說我在學校作運動，作運動，就跟教師會結合作運動，就是要四年，就是至少要四年...」（訪談記錄 E）

校園性別的困境是每個基層老師都會面臨的情形。但是參與政府體制經驗的不同，則也影響其解決校園困境的方式。參與教育部性平會的基層老師，由於其性平會委員的身份，足以借其制度性位置，改善個人校園困境的可能。⁷⁸ 然而，儘管這些基層老師透過其教育部性平會委員身份，落實某些性別平等教育政策，但是從其花費較多的時間與精力來看，想要達成扭轉並改善整體基層教師校園性別處境，仍然需要一段時日。雖然基層老師落實政策的行為看似有所侷限，但是整體來說，其實也有一定的正面意義存在。

「...然後另外還有可能就是比較特別的就是說，好像是一種由下而上的那種決策的參與，就

⁷⁸ 「...XX（教育部性平會基層老師委員）之前可能就是這樣子，她是委員，可是還是被學校的老師為難之後，這個委員的身份才有效...（問：阿...這個部份我不知道，因為其實我有訪問 XX（教育部性平會基層老師委員），那像我知道是她自己在推育嬰假的部份，她在學校推了很久，推了四年這樣子，然後我不知道她可能在因為她委員的身份而被其他老師知道之後，對她來說有什麼改變，或是有一些不同的地方，對，那老師您知道是說，可能她委員的身份背景被知道了，那其他的老師對她的觀感或想法...）就只是因為她是委員阿，所以別人才幫她阿，也跟我們協會有關係啦，因為我們協會花點力氣幫她...」（訪談記錄 G）

覺得蠻好的，...」（訪談記錄 E）

「...性別教育或是女性主義正是要說我們每天的那個經驗都是知識的來源，那如果不能夠讓基層的老師瞭解這個事情的重要性，跟與他生命的結合性，這個東西根本紮不了根，就說這個前提如果我們是知道的話，那當然要讓那個整個決策的階層可以是慢慢地由下往上，做出來的所有規劃都可以就是你剛說的更有代表性嘛，...」（訪談記錄 B）

決策階層的由下而上，其實乃是說明更基層民主的委員會正逐漸形成，同時真正契合基層民意的國家政策也正開始產生。

總結來說，教育行政人員的行為展現主要還是集中於實務與落實面向，學者則專注於結構原則的面向。不同類屬的委員出現不同行為的可能，乃是多元類別的委員組成必然的現象。而多元類別的委員同是教育部**兩平會**與**性平會**委員組成的特色所在。但是多元委員組成的主要核心委員的類屬，則又是塑造委員會凝聚力與議題走向的關鍵。

在教育部**兩平會**階段，委員組成的數量與類別雖然很多，但是從內涵上來看，仍可說呈現出單一的趨向。教育部**兩平會**成立之初學者與婦團的比例相當的高，可說是委員組成的核心，甚至經驗上來說，這些委員疊合著學者與婦團經驗的現象又很普遍，所以在此階段，有利於婦運意識與價值的凝聚。在這過程當中，雖然持續有小中高教育行政人員的進入，乃至於比例的提升，但是相較來說比例仍然偏低，也僅有校長委員，且這些校長委員多數甚至是從教育部**兩平會**第一屆擔任委員，並持續到教育部**兩平會**的結束⁷⁹。因此，這些校長委員在不斷地與學者和婦團委員互動的過程中，經過磨合，達成緊密結合的關係。⁸⁰所以教育部**兩平會**民間委員的組成類別雖然眾多且多元，但是卻有一股主要意識與行為的出現，而這樣的意識則影響著教育部**兩平會**導向以社會運動議題為重的階段。

⁷⁹ 如：台北市萬芳高中前校長周麗玉校長、台北縣中山國小校長楊心蕙校長。

⁸⁰ 「...我們彼此之間的結構非常緊密嘛，大家非常的合作，那也非常的能夠，就是我講的，就是大家就是好像去做一件有意義的事，比較沒有個人的名、利，或者堅持，我覺得我們早期在推動，真的很棒，就是每一個人都是被尊重的，因為你這種東西，還是有重點的不一樣嘛，對不對，...」（訪談記錄 F）

到了教育部**性平會**，學者委員則同樣持續佔有相當高的比例，並延續雙重身份的部份。但是此時，小中高教育行政人員的比例到了第二屆卻是逐漸地增加，甚至形成委員組成的特色所在。所以到了教育部**性平會**的第二屆，民間委員組成數量雖然依舊很多，但是在多元的部份，卻開始形成兩股的意識與行爲。因此，相較於教育部**兩平會**量多卻一致的內涵，教育部**性平會**量多卻多元的內涵，則對於凝聚力的發展又有何影響？

根據許多女性參政的研究顯示，女性參政比例的增加，將足以改變政治運作的本質。而這樣量變導致質變的線性關係，卻忽略了女性參政者的異質性。即使同為女性，也有階級、文化資本、性取向、價值認同等諸多的差異(彭滄雯, 1998)，所以不同的女性參政，其所考量的利益與所表現的行爲將有所不同。因而數量增多但內涵卻多元，可能不利於女性利益的凝聚。因此，由此觀看教育部**性平會**的多樣性的委員內涵，不同的民間委員關懷的面向不大相同，因此，教育部**兩平會**婦運凝聚力集中的情況到了教育部**性平會**或許會受到削弱。雖然教育部**性平會**民間逐漸的多樣性看似削弱婦運的能量，但是由於這些基層老師均有參加婦團或性別團體的經驗，性別意識也已覺醒，這樣條件的基層老師則如同 Hooks 一樣，足以從生活情境中產生批判意識，而開始知覺自己的生存境遇(轉引自楊滿玉, 2002)，所以透過基層老師在校園內零碎化的行爲，則足以讓婦運型態趨向日常化的可能。

「...他們現在做的，我覺得比較小事啦，他們現在覺得他們在做落實，但是我是覺得這也不能怪他們，就是他們的經驗，還有他們本身的背景，畢竟他們看的面比較小，他們看得都在學生這一點，大塊的東西看不見，...」(訪談記錄 F)

婦運日常化也許如同上述訪談所提少了結構性的影響，但是這樣的運動方式，或許更易傳達性別平等教育的觀念，也更貼近與融入基層教師的教學經驗。

整體來說，以上的分析指出教育部**性平會**的民間委員透過性平法的作用，更

可以監督政策的執行與落實，但或因爲在委員會轉爲監督的角色，或因爲教育現場制度位置的不足，使得教育部**性平會**階段的政策推行出現了限制。而當性別平等教育的推行經歷了教育部**兩平會**時期的摸索期，進入教育部**性平會**的實踐期的時候，仍然僅想依靠教育部**性平會**民間委員的付出，落實的效果會相當有限。畢竟性別平等教育政策的落實，將牽扯到教育部各個單位的業務。所以在教育部**性平會**法制化的階段，政策能否真正的進入校園，並加以落實，與各單位的行爲與態度有相當大的關聯。因此，在教育部**性平會**的運作過程中，教育部各司處、訓委會的人員，乃至於教育部部長與政次（或常次）的行爲，成爲教育部**性平會**法制化後另一個更重要的討論要點。

二、權力回流到政府人員

由於上述的政府參與者的角色相當關鍵，加上這些政府人員廣義來說可稱之爲行政官員（*administrator*），在行政體系當中，行政官員的行爲是受到正式法令的規範，因而存在一定的課責（*accountability*）。但是在實際的運作過程中，行政體系有其權力文化體系的可能，因而使得其行爲並非單一的課責傾向，而是擁有多元、複雜的可能（*Eisenstein, 1995*）。所以當上述教育部各類行政人員，均置身參與教育部**性平會**運作過程的時候，其課責行爲的展現與走向，將左右政策落實的程度。因此，在教育部**性平會**運作過程，這些人扮演什麼樣的角色？本文將試圖一一討論與分析。

先前針對教育部**兩平會**政府人員代表的分析提及，行政決策女性官僚與被增權（*empower*）的女性科層人員的存在乃是民間委員在政府機關內發揮影響力的有力支撐點，因此，性別平等教育相關政策的推行顯得順遂。到了教育部**性平會**這樣的女性官僚（*femocrat*）同樣存在，並且擴及的層面似乎更廣。除了范巽綠政次持續參與教育部**性平會**（僅第一屆）的運作之外，訓委會陳金燕常委的加入（教育部**性平會**第一屆到未滿第二屆），以及被增權的訓委會人員的持續參與，

均屬於女性官僚的一部份。這些女性官僚在教育部**性平會**則又扮演什麼樣的角色？是否因為法制化足以保障民間委員的政策影響力，而導致女性官僚的重要性降低？這些都是值得討論的問題所在。

針對女性官僚如何影響政策的產出，Eisenstein（1995）的研究曾討論過，其指出澳洲女性官僚的出現跟婦運有相當大的關係，理論上應對婦運有一定的課責（accountability），但是實際經驗顯示不見得會存在這種單純的課責關係。澳洲的女性官僚跟一般的官僚一樣，對政府負有課責（accountability）。換句話說，其對於婦運的課責並不存在正當性。因為這層關係，導致澳洲的女性官僚不免遭受婦運伙伴的質疑，加上其身份的非傳統官僚特性，也面臨了體系內官僚對其忠於體制的懷疑。在這樣的雙重課責衝突之下，女性官僚為了能夠在體制內達成行為的有效性（effectiveness），必須面臨課責對象的抉擇。而女性官僚抉擇的過程常常是先獲得官僚的信任，以獲取權力，建立體制內權力地位的穩固之後，再進而藉著其體制內的位置，從體制內解決體制外的婦運問題。總而言之，上述的過程意味著女性官僚可以不是政府的公僕，而是體制內運動者（crusaders）的可能（Hart，1992）。

以此關照教育部**性平會**的女性官僚，可以發現女性官僚的意識與權力達到自我的能動性。范異綠政次對女性議題的認同，乃至其在體制內相當有力的影響力，早從教育部**兩平會**就已開始，並一直持續到教育部**性平會**。而到了教育部**性平會**，訓委會有了陳金燕常委的進入，則同樣足以對體制產生影響的效果。陳金燕常委因其關注性別、女性經驗的背景，並透過行政的位置，足以引領訓委會的整體作為，進一步與教育部**性平會**民間委員達成政策上的連結與互動。

「那陳常委因為她本身應該也是女性主義的研究者，或者是說她也是在一個 group 裡面去瞭解這個議題的，那其實長期有參與這個議題，所以對她來說這件事情我們就是依法推動，那當然堅持的價值是一定的，...（問：所以就是比較有想法，那可能也比較會主動做一些事情，那可能也是會影響到你們的一些作為...）對，對，對，那個主管的意識其實還

是很重要。」（訪談記錄 D）

「...那性平法通過之後喔，又加上陳金燕去當常委，那陳金燕也是女學會的會員，然後她有比較高的認同，而且跟以前那個常委是不大一樣的，以前那個常委或專門委員都是男的，然後他們有幾分就是要被迫接受這個工作阿，但是陳金燕她本身是有熱忱的，所以對於性別教育這樣的業務她是非常有認同感，所以她有做比較多的事情，而且她跟我們配合得很好。」（訪談記錄 C）

至於因增權而成爲女性官僚的訓委會人員，由於其從教育部**兩平會**性別意識即開始萌芽，並且運作過程中，不斷地與民間委員互相磨合，甚至一直持續到教育部**性平會**。⁸¹總而言之，教育部**性平會**這些女性官僚雖身處於體制當中，將面臨女性意識或官僚二擇一的角色扮演，但是這些女性官僚廣及不同的行政層級，而各層級女性官僚的整合，對性別官僚環境的改變，似乎抵銷了角色的衝突，帶出行爲一致的可能。

不過隨著教育部**性平會**逐年的發展，范巽綠政次與陳金燕常委的離開，似乎突顯出教育部**性平會**運作的危機。教育部**性平會**法制化後，民間委員雖得以依法要求教育部人員的行事，但是法制化後處於需要各司處配合的政策落實階段⁸²，在女性官僚的協助，更可以達到政策執行與落實的可能。但是這類的女性官僚卻逐漸地空洞化，無疑削弱了民間委員落實的影響力，而且也失去了制約教育部落實的可能。

「...我覺得他們 routine 的東西做做，但是在影響力就，在校園裡面影響力就差很多，該有

⁸¹ 「...我們基本上我們的作法是我們跟委員這邊會有很多很多的討論，那我們提出來的東西不成熟，到了小組會議委員會直接說阿~這個應該這樣做這樣做，那我們就會去作修正，...」（訪談記錄 D）

⁸² 「...那性別平等教育委員會它在法上上位的東西做得到，但是你說學校要教什麼，它就管不到，教育部是管不到地方教育的，因爲國民教育法根據地方自治條例，它是屬於地方政府的，那地方政府，像台北市就不理中央政府，你有什麼辦法，它英文要從三年級上，照理講是五、六年級才上，那你就沒辦法，所以有些東西只能在那邊做宣導啦、推動啦，但是具體的落實常常還有很多條件...（問：就是還要跟教育部其他的各司處做配合...）對對對，...」（訪談記錄 F）

的會，該有的做，資源也越來會越少...（問：越來越少，爲什麼？）因爲范政次走了阿...

（問：那就是教育部那一方面比較沒有，那陳金燕常委也走了嗎？）她也走了阿，阿現在來的又不是學性別的，現在來的他是不是有性別觀，都很懷疑，我們還沒見過啦，...」（訪談記錄 F）

女性官僚的消失，意味著民間借其位置的使力點也在消失，於此同時，權力則又逐漸回流到傳統官僚的身上。而此權力流轉的改變，同時也引起民間委員將施壓點置放於這些人的身上⁸³，要求其提相關政策年度計畫，藉著核心的主動作爲，影響擴及校園的實踐。而當這些教育部人員參與性別平等教育政策推行的同時，則出現了新思維模式與原有官僚文化的衝突。

「...因爲公務人員一般他會跟你講說他會依法行事，對，那有一個法在那邊，其實他就有行事的依據嘛，那平常他對於你推動的這些事情，他還會覺得他只是配合著，對，他沒有自己主要的想法，對，所以比如說他去弄課程，他不會從性別的角度去作思考，那這個就是說他以配合者的角度，我配合你在某個領域去修改，某個領域去把這樣的議題放進去，可是他如果說他是一個能夠落實的作法應該是說，他在從研究這個課程，或是研究這個教學，或是他在人才培訓的過程當中，他其實就是要教會他要有這個敏感度跟意識，對，那這樣的思考其實並不會因爲有個法，而他就能做那樣子的一個思考，而是說他對於他的工作的認知，就是很我覺得這可能是大部分行政單位的通病，就是說他只認定他就做這件事，那他大部分不會去思考說他應該帶著一個什麼樣的價值去作這件事情，去造成什麼樣的影響...」（訪談記錄 D）

衝突情形的發生，其實乃跟官僚文化的習性息息相關。Chappell（2002）針對澳洲、加拿大、英國的女性主義官僚（femocrat）比較的研究，其解釋澳洲相較於其他兩國擁有較爲成功的女性主義官僚的原因之一，乃是官僚的中立主義是

⁸³ 「教育部自己本身，我們覺得他們各司處、包括教育部長都是要被教育，...」（訪談記錄 C）

弱化的。澳洲的官僚機構對於部門利益（sectional interests）的提倡，是有助於女性主義主張的滲透，相反地，強調價值中立的官僚體系，則壓抑官僚對政策擁有自我的看法，反而阻礙了女性主義主張的進入。在台灣官僚乃屬於公務人員體系，而關於公務人員的文化，諸多的討論均聚焦於公務人員應具備中立的價值（楊鈞池，2005）。而在這樣的前提下，官僚專業、中立價值的特質，並不容易被其他的想法、意識所撼動，因此導致其行事與性別意識之間產生相當的落差。據此，當權力流轉到官僚體系之際，而官僚體系卻有其根深蒂固的中立規範時，可以想見性別平等教育政策如果要透過官僚進一步地深化，則仍有相當一段路要走。

第三節 小結：法制化國家女性主義

透過以上的分析與討論，教育部性平會的制度結構主要延續自教育部兩平會，並藉著性平法的基礎，使得教育部性平會的制度安全感，進入相對穩定的階段。在這樣的條件底下，教育部性平會的運作似乎即將步入軌道。在實際的運作過程中，性平法作為中介的基礎，民間委員更有行事的法律依據，足以要求與檢視全國性別平等教育政策的推行與落實。在性平法的影響下，也確實對內、對外造成體制結構上的改變。然而，民間委員看似較有權力影響力的表象下，因著教育部性平會組成人員、政策趨向教育領域成員與議題，加上民間委員因利益迴避不具執行角色的可能，使得政策的真正落實，必須承包外部團體或交由教育部各司處辦理。因此，在教育部性平會的組織內涵逐漸轉向執行面之時，達成制度形式上的改變固然重要，但是實質的改變才是達成本質轉化的根本之計。所以要達成這樣的目的，將政策推進校園的關鍵者，轉而為教育部內部的人員，以致民間委員將施壓點置於教育部內部。

因此，在法制化與訴求政策落實的教育部性平會，教育部內部人員的行為與態度，顯得相當重要。教育部性平會同樣存在女性的官僚，對於政策的執行與監督，仍然具備把持的效果。但是教育部性平會截至目前為止（第二屆），這些行

政決策的女性官僚卻已流失，對於往後教育部**性平會**的運作，不免產生一定的衝擊。而如何維持教育部**性平會**運作的效能，同樣也是值得深思的問題所在。而在這樣的情形底下，教育部各司處的行爲與態度則足以關係著教育部**性平會**往後的運作。在教育部**性平會**階段，各司處乃爲逐漸被教育的一群政府人員。性平法雖催促著其行爲上的改變，化被動爲主動，但是性別意識的養成，卻不是一蹴可及的。因此，相對來說，這也衝擊著教育部**性平會**往後的運作有效性。