

全球年代中「性別主流化」之在地提問： 論地方政府的新角色（演講內容摘要）

◎ 孫瑞穗（婦女新知基金會常務董事）

本文曾刊登於台北市政府公訓中心出版：【性別主流化】專題（12月號）

台海地區即將進入一個越來越需要面對自由競爭的經濟全球化年代。它也意味著，東亞（也包括中國）這個區域之間，即將會有更多的性別流動，而在地性別衝突形式也會更交互作用。能夠面對一個跨國跨區域的社會議題，才能避免政治危機。而能否具有「全球視野，在地實踐！」的施政能力，是全球年代中地方政府真正的考驗。

一、前言：在性別主流化之前

自從一九九五年聯合國在北京召開的婦女世界會議後，以「性別主流化」(gender mainstreaming) 為名組織了一個政策執行上的行動方案 (Action Plan)，以檢視並督促聯合國諸會員國政府部門在決策和施政上必須將性別 (gender) 當成一個重要指標 (criteria)，藉此來達成公共領域中性別平等之目標。根據 (UNIFEM) 聯合國婦女發展基金會指出，「性別主流化」包括「婦女主流化」 (mainstreaming women) 與「性別觀點主流化」 (mainstreaming gender) 兩方面。前者著重女性的參與及設立有效的機制以確保婦女有參與的空間和權利；而後者則著重提升決策者與執行者的性別自覺意識，並把性別觀點帶入主流的治理技術。（詳見 2001 Capacity Building for Gender Mainstreaming. New York: UNIFEM East and South East Asia）。

簡言之，這個行動政策目標重點在於希望所有政府部門的公共資源重分配都能夠被鄭重地被「性別化」(engendering)，以形成國家與社會發展的主流觀念。儘管「性別主流化」的想法和立意良好，但棘手的問題是，在非歐美中心國、非發達資本主義社會，甚至現代化未徹底發展的東亞國家社會脈絡中要如何落實。尤其是，在落實性別主流化時，將會牽涉到原有國家與社會中既存制度和社會條件發展的衝擊。再者，八十年代以來全球資本主義從製造業資本轉成金融資本，從第一型產業轉成城市型或服務型的第三產業等這些區域和全球的經濟結構性轉型，勢必將會使性別主流化的實踐過程變得更加困難與複雜。

也因此，在落實性別主流化之前，除了中央級性別專責機構之設置和相關的修法行動之外，我認為最棘手的部分將會是社會部門的實踐。換言之，也就是跟性別公民和民間最直接接觸的交接處，而地方政府將會是一更具挑戰性的部門。也因

此，在執行之前需要先釐清一些關鍵性的概念，執行態度和自我提問，才能夠在「借力使力」的時候，有更深思熟慮的行動。

我覺得幾個重要的問題如下：

(一) 如何重新定位聯合國這類國際組織，它跟我們東亞國家（尤其當我們又不是法定會員國時）的關係為何？聯合國所提出的性別發展方案跟我們在地社會的情境有何不同？

(二) 如何面對這三十年來劇烈的全球化發展，以及對性別議題帶來的衝擊？性別議題於在地社會產生了如何的特殊發展與衝突形式？該如何去理解與面對？

(三) 在全球化年代中地方政府如何重新自我定位？有何新的使命和角色？有無可能實現地方層級的女性主義治理？等等。

本文的寫作將不特別針對如何執行性別主流化的相關修法與執行技術之細節，而是想要提出一些在執行時應該考慮到的思考面向與課題，以作為行動前的自我提醒和反思。我將以這三個問題意識為主軸在以下的段落來深入闡述我的看法。

二、重新思考「聯合國」：國際組織對世界邊陲國家的意義

如同我之前曾經在中國時報民意論壇的評論〈性別主流化的在地提問〉一文中所明言，我們在面對聯合國提出來的行動方案時，第一個反應動作並不是急著修改自己當下政治社會差異條件去當它的模範生，符合它的要求。相反地，我們要先認清並質疑，這個規格是從哪裡來的？在何種歷史條件下制訂？由誰來制訂的？跟我們的社會基礎有何差異？我相信，也只有這樣批判性提問和自我反問，才能夠找到比較適切於在地社會的自我定位，甚至確切掌握與在地政治經濟條件與國際社會或先進國之間的落差，使得執行上比較不會出大錯。

而這樣的反問讓我們必須重新思考「聯合國」這樣的國際組織跟我們東亞的關係。

事實上，「聯合國」是上一個歷史階段的全球化產物，它是在二十世紀初期歐美國家的資本主義開始向外擴張時引發了世界戰爭之際所協議出現的國際政治協調單位。然而，在由幾個國際間的強國掌控重要決策機制的情況下，它也早就成為少數歐美先進資本主義國家對外輸出他們國內經驗的機器。以性別議題而言，主要就是「美國經驗」的輸出。而（我們所熟知的）美國婦女運動經驗多半以中產專業白人女性的經驗為主，多著重在主流政治參與和法律制度的改革，但移民社會中的多元種族、階級和認同差異就比較沒有被處理。當這樣的經驗被輸出到

其他國家，尤其是資本主義發展邊陲地區（像是一般被稱為「第三世界」的地區），其執行的內容和形式都可能必須經過修改才能做。

七十年代的時候，聯合國曾好心地希望把北美的現代化通過「自助式公共住宅方案」，協助像是哥倫比亞、秘魯、墨西哥等這些國家解決貧窮和公共設施低度發展的困境。但是當它們進入這些地區時，由於沒有好好考慮當地的派系林立和公部門貪污的問題，以致經由正式管道撥放的資源多被不肖官僚貪走，真正需要資源的老百姓並沒有因此受惠，遑論更弱勢的女性。只有一些個案例外。那是一些通過熟悉社區組成的非政府部門組織，知道婦女和社區關係其實最為緊密，因而組織婦女工作坊，教授相關技術和知識，才使得這些美意真正被落實與執行。

八十年代聯合國也曾帶頭召喚對東亞地區深具影響的「婦女十年」行動方案。通過提供各種經援方案，與各民族國家聯手促進資本和勞動的現代化。以「婦女與發展」為名，曾經大量動員了婦女進入勞動力市場，並深深影響了此階段以職場性別平權為主要政治議程的各國婦女運動。然由於聯合國資源分配多通過正式管道發放，忽視東亞婦女勞動力多在非正式部門就業的特性，她們的勞動成果在GDP這種數字中是顯示不出來的，以致平權運動所爭取到的制度性改革對當時低階或非正式部門就業的勞動婦女處境之改善是很有限的。這是未來需要避免的問題。

我這樣說，並不是說聯合國不好，而是聯合國的行動方針並不是天意聖旨，它需要各國重新評估自己國內的以及區域的各種特殊性，才能決定執行的方向與方法。更何況我們是「非法定會員國」，更不需要「依樣畫葫蘆」，而更能夠也更應該考量在地社會真實情境來進行相關政策制訂。

三、性別全球化過程於在地社會的表現和衝突：多元與差異的性別爭議

當今的性別議題之執行不同於往昔，它受到在地的既有的性別社會運動之差異與爭議（**local differences and debates**）影響，也同時受到全球化力量（**global forces**）的左右，在執行性別政策的時候需要同時考慮這兩種力量的交互作用。比如說，性別主流化政策中所謂的「主流化」（**mainstreaming**）的說法很容易引起誤解，尤其在一個已經有多元性別論述與發展的台灣在地社會中便需要進一步解釋。

「主流化」在這裡的意思絕不是說，希望把性別議題做得很「主流」，或者去符合施政者的施政需求（事實上在許多施政者眼裡，女性只不過就是未開發的「選票」而已），相反地，它是在提醒著我們，過去的公共政策並非完全性別中立或完全性別盲目，而是說過去的性別議題在政策上長期地被過度邊緣化了

(over-marginalized)，也因此主流化是要矯正這種邊緣化的扭曲現象，並不是說只要處理「主流的議題」。這是不一樣的作法。

相反地，我認為我們更應該在這個時候把一些所謂「非主流的議題」趁這個關鍵的時刻讓她們一併出現在檯面上以爭取應有的社會正義。然而考慮到非主流議題，被邊緣化的性別不只是婦女，還有同性戀者，以及更邊緣的跨國移民與移工。換句話說，台灣自從九十年代以來在地性別運動的發展其實是相當多元並進的，因而在執行性別主流化過程中，不應只照聯合國行動方案的標準來做，只考慮正式部門的女性或團體，更應該要多元並呈在地社會以及考量在地的差異。

如同長期為同志運動倡議直言的朱偉誠教授為文指出：「台灣並不是一個在社會輿論上缺乏進步意識、需要國際組織來推一把的未開化地區啊！事實上，一九八七年解嚴前後以來，台灣由各式各樣社會運動所激發的、為建立一個更公平合理社會所進行的『主流自我改造』工程，表現在支持各種弱勢訴求以及學習進步概念的開放態度上，至今仍是我們重要文化資源。」（參考朱文）

「社會運動的確應該順勢加以掌握，只是總不要忘了社運的初衷，因為台灣早該主流化的絕對不僅限於性別，或者應該說性別涵蓋的範圍需要更廣，至少應包括如性傾向以及大陸與外籍新娘等各類差異的平等保障」（參考朱文）

朱教授的批評其實就是期待在地社會中不同性別運動團體之間的發展落差可以被關照，因而在有機會借力使力時，便應該要好好重現這個實質的在地實況，以期進一步細緻地對待，以達更深刻的平等。

四、地方政府在全球化年代中的新角色 — 必須確實執行社會再生產與再分配的角色

除了在地社會的性別差異發展不均外，還有經濟全球化所帶來的性別不均議題。在台灣相當明顯的議題就是，從東南亞以及中國各地湧入大量的（一）國際（短期）移工，以及（二）女性（婚姻）新移民。目前台灣已有三十多萬「外配」了，且仍逐年加速地進入台灣社會貢獻勞動力或加入這個共同體，但由於國籍和公民權身份的限制，造成實際社會生活條件的重大落差，是當前社會中最關鍵的社會問題之一，也是地方政府在面臨全球化挑戰時，最棘手的治理問題之一。

地方政府其實比中央更接近民眾，是關係著實質社會再生產和社會再分配的重要節點。女性主義政府治理之改革運動（或者說，政府治理的女性主義化運動），曾經是七十年代某些實施社會民主制國家中進步地方政府重要的政治實驗。當時有許多性別運動份子進入地方政府擔任公職，讓公職人員接受女性主義教育，積

極培養女性主義文官體制，讓位居第一線執行者具有清楚的性別政治關懷，並修改部分地方政府與議會制度，使地方城市政策可以貫徹性別平權理想。

以英國大倫敦議會中的婦女委員會為例，他們曾制訂大倫敦地區的反家庭與性暴力行動方案，以地方政府之名在城市中設立了兩百多個受暴婦女庇護所。而北美加拿大的多倫多市則更進步，她們通過議會許可，組織了常設性的「城市婦女權益委員會」，不僅有審查現有施政的監督與諮詢功能，而且被議會賦予實際的行政權，可以每年動用一定比例的預算來實施相關性別政策。再者，以美國洛杉磯地區的西好萊塢市（West Hollywood City）為例，同志社區的居民不僅經由民主程序選上該市市長，更以同志議題作為該市市政發展重要的主軸，並落實到實質的社區公共建設分配和公共藝術表現上。

反觀台北，在市長民選以來，也有婦女權益促進會（簡稱婦權會）這樣的制度實驗，經由公共政策來處理婦女「托兒照顧工作」的負擔（參考〈五五五照顧方案〉）。但是到目前為止，這個地方的「婦權會」系統都還只是諮詢功能，沒有主動提案執行的能力。這就是性別議題被邊緣化的實況。要將性別主流化，首先應該先恢復這個性別議題在決策系統中的地位。我的意思是，應該恢復婦權會在地方政治決策上的主動性，讓她擁有更多的主動決策權和行政權。

事實上，性別主流化在地方政府的貫徹並不是新事務，它本來就一直是女性主義運動的重要實踐。與往昔不同的是，在一個全球化的年代中，「在地的」也要同時處理許多「全球的」問題。在一個有國際移工移民的時代，地方政府處理家務照顧工作就必須同時處理外傭問題。一個有全球視野的在地政府，在處理社會福利分配的時候，不會只牽涉有國民身份證的公民福利之分配的問題，而是更廣泛地關照是否有能夠處理全球在地政治社會秩序的調節能力。

換言之，由於新的議題和新的移民與住民使得地方事務變得複雜了，以致於我們也需要改變地方政府的某些制度或部門分工，才能繼續有施政和面對問題的能力。在性別議題上的特殊性是，需要對新的「性別流動」現象和問題有新的眼光，而且不能夠一直把它當作「暫時」現象。因為，這就是全球在地化所帶來的後果，而且顯然未來不會「消失」，因而成為女性主義地方治理中重要的課題。

五、地方政府是重要的性別公民權得以具體實踐的空間：性別公民培力行動

除了制度上的改革之外，我認為地方政府更重要的任務是使得「治理空間可以開放和參與」，使公民有被培力的機會，更有行動能力。而且，這些參與和開放不止於過去在國族主義意識型態中的社區而已，還應該開放給新加入的國際成員。換言之，需要重新定義何謂「公民」以及「公民權」的範圍。事實上，這些真

對移民移工問題已經有許多非政府部門的民間團體已經從事很久的組織工作了，其實地方政府只要下放資源，並與這些民間機構進一步合作就可以。

以外配為例，以美濃地區為主的「南洋姊妹會」便長期從事東南亞配偶的語言教學和自我網絡組織的工作；而長期從事婦女運動的團體像是婦女新知基金會，也做了許多跟「中國配偶公民權教育工作坊」等，這些都是可以考慮下放公部門資源的組織和地方。

小結：全球視野，在地實踐！

2006 年就快來到了，台灣與中國成為世貿組織（WTO）的一員的緩衝準備期都即將結束。台海地區即將進入一個越來越需要面對自由競爭的經濟全球化年代。它也意味著，東亞（也包括中國）這個區域之間，即將會有更多的資本、人口、勞工、貨物、資訊等的流動，性別的流動，網絡互動將會更頻繁，而在地衝突形式也會更交互作用。換言之，地方政府必須改變過去以空間領域所建立起來的公民權概念，要重新從住民生活中的實質需求（local needs in everyday lives）與新的全球網絡關係（global networks）來思考新的社會關係及其治理。

香港「菲傭」組織的跨國化的行動，已經給了我們許多啓示了。她們的生活和工作既牽涉在地的家庭和社會制度，也同時牽涉到她們跨國的社會關係與在他方的家庭與社會。唯有能夠面對一個新的跨國跨區域的社會議題，才能避免未來的政治危機。而能否具有「全球視野，在地實踐！」的施政能力，是全球年代中地方政府真正的考驗。

作者：孫瑞穗，婦女新知基金會常務董事

參考資料（簡略）：

1. 關於性別主流化，比較批判性提問可參考中國時報民意論壇兩篇文章，一為朱偉誠教授的〈差異主流化〉，二為孫瑞穗教授的〈性別主流化的在地提問〉。
2. 想瞭解聯合國的〈性別主流化〉定義與方案，請直接參考其網頁。