

# 從參與理論的觀點論台灣婦女的政治參與 ——就擔任公職而言

胡藹若

革命理論系

副教授

## 摘 要

爭取政治權一直是婦女人權運動的一個主要目標，也是女權主義的一個重要議題。參政是取得政治決策權力的途徑之一，婦女參政的目的就是要擠身權力核心，成為政策制定者。賦予女性權力、增進女性自主性，以及提升女性社會、經濟、政治地位，這些對女性而言都是必要的。

同時，達成兩性能同時兼顧工作與家庭生活之目標，一直是各工業先進國家、國際組織努力的方向；我國亦然。然而直至 2002 年 3 月 8 日「男女兩性工作平等法」正式施行時，我國才有消除各種就業上性別歧視、促進兩性工作平等之法規可資依循。

台灣婦女的工作權問題、就婦女政治參與而言，應屬擔任公職最為重要、最具探究的必要。因此，本論文結合理論與實際，以參與理論針對 1949 年以後台灣女性公務人員的職場問題作一研析，探究台灣婦女擔任公職的處境，釐清、歸整其中問題癥結之所在，並提出台灣婦女擔任公職的展望，冀能對台灣婦女的政治參與有所裨益。

除前言與結語外，本論文計分為五大部分：

- 壹、婦女的政治參與：論述政治參與、婦女參政權二個名詞之意義，以釐清婦女政治參與之內涵。
- 貳、婦女的工作權：探究婦女工作權的意涵、重要性與侷限性，論證其與婦女政治參與的密切關係。
- 參、政治哲學中的參與理論：研析政治哲學與參與理論之意涵，論證援引參與理論以檢閱台灣婦女的政治參與，乃是合理且適切的。
- 肆、台灣婦女擔任公職的處境：說明 1949 年以後台灣婦女擔任公職的景況，並以參與理論的觀點，檢證 1949 年以後台灣婦女擔任公職的處境。
- 伍、台灣婦女擔任公職的展望：就參與理論的觀點，從四個面向提出化解台灣女性公務人員職場問題的可行方案。

**關鍵詞：**政治參與、參與理論、政治哲學

## 壹、前言

參政是取得政治決策權力的途徑之一，婦女參政的目的就是要擠身權力核心，成為政策制定者。賦予女性權力、增進女性自主性，以及提升女性社會、經濟、政治地位，這些對女性而言都是必要的。傳統關於婦女與政治的研究，著重於婦女作為社會公民、參與政治體制的活動，而以婦女在參與投票、競選、擔任公職（黨職）為主要的研究主題。此外，在西方民主國家中，婦女透過參與草根民主活動，如：請願、抗議、遊行示威等，而達到影響政策的目標，亦被認為是屬於政治參與的範疇。

同時，達成兩性能同時兼顧工作與家庭生活之目標，一直是各工業先進國家、國際組織努力的方向。中華民國憲法第 7 條與第 15 條、歷次修憲的增修條文中，亦強調消除性別歧視、促進兩性地位之實質平等，但這些條款僅具宣示作用，並無法發揮消除就業上性別歧視之實質功效。在婦女新知基金會與各婦女團體、學者專家的努力下，2002 年 3 月 8 日「男女兩性工作平等法」正式施行，自此我國才有消除各種就業上性別歧視、促進兩性工作平等之法規可資依循。

台灣婦女的工作權問題、就婦女政治參與而言，應屬擔任公職最為重要、最具探究的必要。因此，本論文結合理論與實際，以參與理論針對 1949 年以後台灣女性公務人員的職場問題作一研析，探究台灣婦女擔任公職的處境，釐清、歸整其中癥結之所在，並提出臺灣婦女擔任公職的展望，冀能對臺灣婦女的政治參與有所裨益。

## 貳、婦女的政治參與 ( Women's political participation )

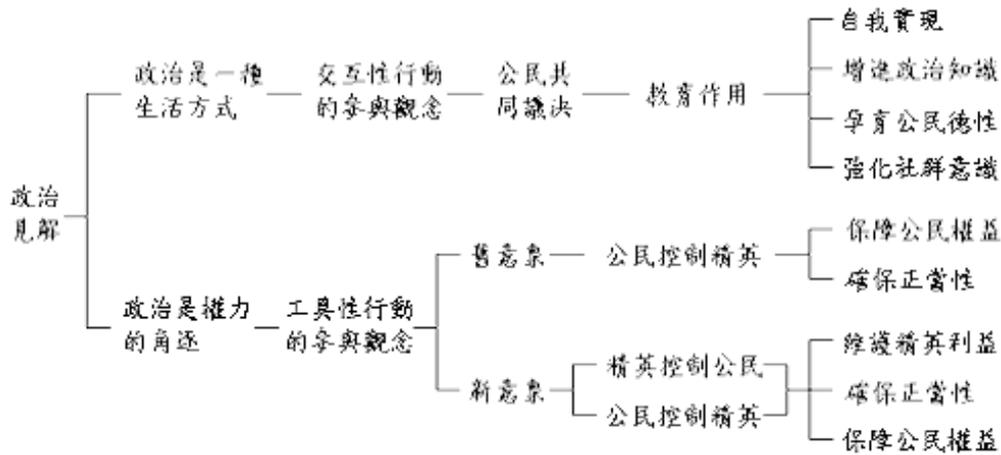
婦女的政治參與即為婦女參政權 ( women's political participation right ) 的行使，以下分別就政治參與、婦女參政權二個名詞論述之。

### 一、政治參與

政治參與至少從 18 世紀以降，就成了政治研究領域內的一個主要部門，近二、三百年來，世界各國重要政治制度的種種變革，比如：專制政體轉變為共和政體、朋黨傾軋改變成政黨政治、有限選舉權更改為普通選舉權、殖民統治成為獨立自主等，幾乎都以政治參與為其樞紐，從而建立人民和政府之間的各種新關係。由於政

治參與確實是一個根本的政治現象，因而長久以來成為政治學家的研究重心之一<sup>1</sup>。

由西方政治理論史可知，許多學者專家都曾致力於詮釋政治參與此一名詞，並隨著時間不斷地在修正。大體而言，這些研究約可區分為兩類：一類是規範性的研究，一類是經驗性的研究，如：R.Dahl (1956、1961、1973、1981)、A.Birch (1993)、S.Huntington (1952、1968、1976、1987、1996)、M.Weiner (1966、1971)、S.Verba & N.Nie (1971、1972、1975、1978)、C.Pateman (1978)、K.Graham (1986)、D.Held (1987)、G.Sartori (1987)、G.Almond (1987)……等，歸整西方有關政治參與的學說，可以圖一來表現：



圖一 政治參與觀念的演化趨勢

資料來源：郭秋永 (2001)，《當代三大民主理論》，(台北：聯經出版事業公司)，頁 139。

比較政治與政治發展的學者常指出，傳統與現代化政治系統基本的區別是，在前者一般人民沒有政治參與，而在後者則具有。然而，政治參與究竟所指為何？它包含那些主要方式呢？簡單地說，它是指公民參加政治決策者的選擇、對政策問題表示意見以影響政府的行為，也就是公民參政。作為一種規範，現代國家幾乎無不鼓勵公民參政。但在實際上，公民如何參政？參政程度如何？在不同政治體制下，方式有何差異？仍是值得探究的問題。

政治參與的方式甚多，諸如投票、參加政黨或壓力團體、公開評論政事，乃至遊行、示威、罷工、罷課、暴動、革命、參加選舉、加入政府工作……等均屬之。參與的目標，其一為提出政治要求，其二為表示對某種政策的支持或反對；

<sup>1</sup> 郭秋永 (1988)，《政治學方法論研究專集》，(台北：台灣商務印書館)，頁 161。

此外為獲取政治職位，以實現一己的政治願望，也可視為政治參與目標之一<sup>2</sup>。政治參與被視為是由一些個別的公民，或是一些私人、公共的團體，所採取的合法或非法行動，透過這些行動來影響、改變政府結構、人事、政策的決定<sup>3</sup>。

也就是說，本文對政治參與採從寬界定<sup>4</sup>：可包括合法及非法的活動；既可針對人，也可針對施政、規範及認同；公民行動所影響的體系，不應僅限於政府，也應擴大到其他社會團體。

## 二、婦女參政權

1948年聯合國通過的「世界人權宣言」(Universal Declaration of Human Rights)中聲明人皆有參政權，亦即人不分性別、在政治參與上，應享有平等的機會和空間。參政是取得政治決策權力的途徑之一，婦女參政的目的就是要擠身權力核心，成為政策制定者。賦予女性權力、增進女性自主性，以及提升女性社會、經濟、政治地位，這些對女性而言都是必要的。

也就是說，為了增進社會民主程度、促進社會適當功能的發展，必須在公領域及私領域上，達成男女平等參與決策的目標，才能正確反應社會平等原則。政治決策必須是性別平等的，在女性地位增進的一般過程中，平等參與政治扮演著關鍵性的角色；女性介入公領域、平等享有決策權力，不只是單純公平性的要求，而是考慮女性整體利益的必要<sup>5</sup>。

婦女通常被認為是與政治分離的，婦女被描繪成低政治化或非政治的動物；對政治不感興趣、不具政治知識與能力、是政治的被動者。然而，值得探究的是，婦女之所以給大眾這種刻板印象，到底是天性使然？或是源自於其社會化經驗？抑或為其社會背景與家庭角色定位所致？學者專家從不同的視度切入，而有不同的看法。

無論如何，爭取政治權一直是婦女人權運動的一個主要目標，也是女權主義的一個重要議題。雖然婦運不同派別對婦女參政的基礎、追求的目標有所差異—或是基於相同的公民權，而追求與男性平等的參政權；或基於特殊女性的特質，而要求應有差異的政治代表權，但面對長期以來婦女普遍被排拒於政治主流之外，女權論

---

<sup>2</sup> 呂亞力(1984)，《政治學》，(台北：五南圖書出版公司)，頁61~62。

<sup>3</sup> 吳文程(1996)，《台灣的民主轉型：從權威型的黨國體系到競爭性的政黨體系》，(台北：時英出版社)，頁80。

<sup>4</sup> 胡佛(1998)，《政治學的科學探究(三)：政治參與與選舉行為》，(台北：三民書局)，頁2。

<sup>5</sup> 行政院婦女權益促進委員會編(2000)，《跨世紀婦女政策藍圖》，(台北：行政院婦女權益促進委員會)，頁44。

者的關懷則是一致的。因此，追求原因、發展突破障礙的策略，以便達到提升參政的水平、擴大參政的機會，進而改善政治的實質內涵，就成了當前研究婦女與政治的主要議題。

傳統關於婦女與政治的研究，著重於婦女作為社會公民、參與政治體制的活動，而以婦女在參與投票、競選、擔任公職（黨職）為主要的研究主題。此外，在西方民主國家中，婦女透過參與草根民主活動，如：請願、抗議、遊行示威等，而達到影響政策的目標，亦被認為是屬於政治參與的範疇<sup>6</sup>。

本論文引用參與理論（participatory theory）來論述台灣婦女政治參與中擔任公職的部份，即欲經由對此一理論的研究與論述，而能正確地闡述台灣婦女人權運動中參政權行使的問題癥結所在。

## 參、婦女的工作權

邇來女性大量投入勞動市場，在各國已是一個不爭的事實，為因應此一事實、並設法消除各種就業上性別歧視之現象，各工業先進國家莫不自 1960 年代起，開始著手制定各類有關促進兩性工作平等之法規，以維護兩性生存權性質之勞動工作權、社會權性質之工作權、自由權性質之工作權等權益，其中尤以歐美國家最為積極。

達成兩性能同時兼顧工作與家庭生活之目標，也一直是國際組織努力的方向，以聯合國及其附屬機構為例，除「消除對婦女一切形式歧視公約」外，在「世界人權宣言」及之後所通過的多項決議案與行動綱領中，莫不對兩性在職場上各方面平權之理念多所著墨。國際勞工組織也曾多次在相關的公約及建議書中，籲請各會員國共同促進在工作場所兩性平等之理念。至於在歐洲聯盟方面，除在「羅馬條約」中明確宣示男女同工同酬之原則外，並曾先後通過多項具有拘束會員國之相關指令，使得促進兩性工作平等之議題，在該國際組織中益受重視。

「經濟參與」一般被認為可以增加接觸社會議題、政策決策的機會與時間，因此婦女進入勞動市場，將有助於提昇婦女的政治參與。「階層理論」（stratification theory）認為，女性必須先達到經濟平等，才可能獲致政治權力。Chafetz（1984、1990）提出，女性的經濟地位改變，將影響其政治參與地位，婦女必須從無給的家務勞動，進入有給的高技術、高價值工作；Blimberg（1984、

---

<sup>6</sup> 周碧娥（1996），〈台灣婦女與政治：1985~1994〉，台灣大學人口研究中心婦女研究室編，《婦女研究十年—婦女人權的回顧與展望》，（台北：台灣大學人口研究中心婦女研究室），頁 127。

1990) 則認為，除了上述因素外，女性工作的產值必須轉大，同時她的工作成果具不可或缺性，如此才可能擁有政治上的平等權力。

Oakes & Almquist (1993) 對 73 個國家進行跨國性研究發現，女性自身的經濟參與程度越高，的確會提升她們的政治參與情形；他們也認為，在上述結果成立的前提下，欲實質增加女性國會席次或政治參與，則必須將女性從家務勞動中解放出來，同時政府也必須配合醫療、社會福利政策的推動，讓女性無後顧之憂地從事政治參與<sup>7</sup>。也就是說，在研析婦女政治參與議題時，應先針對婦女的經濟保障做一周延的規劃。

早期有關女性職業生涯動機的研究認為<sup>8</sup>，女性是因為社會的原因而工作，男性工作則是為了權力、金錢、成就。但近年來的研究發現：女性期待和男性有同樣的報酬，工作目標也和男性相近；男女兩性都希望經由工作以獲得金錢、成為社會上有生產力的一員，男女兩性亦都看重和工作有關的權力、有相似的成就目標。因此，女性和男性一樣，認為工作是自我認同的重要部份，並且從高品質的工作中，獲得自尊與幸福感；女性一樣期待從工作中自我實現、重視和工作有關的成就、工作安全、收入的可能、工作伙伴的尊重。

基於現存的女性生涯發展史可歸納出：現今女性預期職業生涯在未來生活中佔重要地位，並期望在婚後仍能繼續其勞動力，計劃結合家庭及職業生涯兩種角色於一身。但是其他研究則顯示，家庭因素影響女性職業生涯的延續；一旦婦女希望結合這兩種角色，她們在修業方向與職業生涯的選擇就更有限了。

因此，欲探討女性經濟保障、工作權益的議題，不能只侷限在有酬的勞動市場框架之下，女性工作之權益問題，是和其所存在的父權家庭制度、資本主義下勞動市場邏輯、國家公共資源配置之公私二元劃分下的隱藏性性別不平等建構息息相關。換言之，國內女性工作權的受損狀況，應是絕對超過了「勞動參與率」、「平均薪資差異」等一些表象，而是緊扣到根深蒂固的「家庭」、「市場」、「國家」環節的核心機制；亦即低參與率、平均薪資差異只是冰山浮出的一角，而為女性工作權益受損顯而易見的「指標」罷了。

從「男主外，女主內」這樣的性別意識型態出發，（不論是那一階層的家庭主婦或職業婦女）家庭工作之「私化」、「無償化」、「隱形化」，便成為女性工作「權益」的頭號殺手，讓女性拱手讓出權益而無法察覺，而勞動市場和國家

<sup>7</sup> 許翠谷 (2002)，〈影響我國女性政治參與之因素分析—以第四屆女性立法委員為例〉，國立中山大學公共事務管理研究所，第九屆碩士論文，頁 28。

<sup>8</sup> 陳斐娟 (1993)，〈女性生涯發展新貌—尋找「關係」和「生涯」之平衡〉，《學生輔導通訊》，第 29 期，頁 51、55。

政策更進一步地，以各種制度「強化」此種剝奪女性工作權益之文化思考<sup>9</sup>。

也就是說，台灣婦女在勞動市場參與率和薪資結構偏低的現象，所反映出的婦女工作權問題，不只是「公領域」的問題，亦牽涉到「私領域」的不平等問題。這種女性「私領域」工作只是「職」而無權無償的現象，卻往往在「男主外，女主內」的文化迷思中，經由國家、市場、家庭的共同剝削，而將女性工作權益受損現象，加以「自然化」、「合理化」了。

不少女性主義學者重新檢視了，資本主義與父權體系對女性工作「私化」、「無償化」和「母性」、「母職天職化」的歷史建構過程。近年來更有不少學者，開始對國家福利的性別雙元化現象提出批判。

美化「母性天職」，使兒童托育的國家、雇主、家庭的男主人，得以逃避職責分擔的義務，卻使得婦女的育兒工作無償化，更讓勞動市場公平參與、女性資源開發受到重挫。國內女性雖得以分享公共教育資源，但是在無視女性權益的意識型態下，女性無法公平參與勞動市場，也無法更進一步公平取得國家保障的勞工福利。公領域上參與機會、福利享有的不平等，在女性中的弱勢尤為明顯，她們受到「性別」、「社會階層」的雙重剝削。

依據中華民國憲法第 7 條與第 15 條之規定，人民之工作平等權應受最高位階法律之保障，此外在歷次修憲的增修條文中，也強調消除性別歧視、促進兩性地位之實質平等，但卻未對就業歧視之禁止有任何宣示；雖有學者認為根據工作平等權之理念，應可推論出在就業上不受性別歧視之暗示性權利，但由於憲法上所規定之基本權利，一向僅在於限制國家公權力的行使，並不適用於私法關係，從而這些條款僅具宣示作用，並無法發揮消除就業上性別歧視之實質功效<sup>10</sup>。

因此，自 1983 年 3 月起婦女新知基金會即匯集了各婦女團體、學者專家，完成「男女兩性工作平等法草案」之初步研擬，直至 2002 年 3 月 8 日時，旨在消弭兩性職場之不平等（包括禁止性別歧視）、排除婦女就業障礙（包括性騷擾之防治、促進工作平等措施兩部份）的「兩性工作平等法」始正式施行，自此我國才有消除各種就業上性別歧視、促進兩性工作平等之法規可資依循。

台灣婦女的工作權問題、就婦女政治參與而言，應屬擔任公職最為重要、最具探究的空間；亦即有必要探索，受雇於政府、為數甚多的女性公務人員<sup>11</sup>於職

<sup>9</sup> 胡幼慧（1996），頁 204~205、224~225。

<sup>10</sup> 焦興鎧（1999），〈兩性工作平等法制之國際趨勢比較〉，《勞資關係月刊》，第 18 卷，第 7 期，頁 30、33、42。

<sup>11</sup> 依據我國現行法律，公務人員的定義有廣義、狹義之分，廣義的公務人員是指依法令從事公務之人員（刑法第 10 條），而狹義的公務人員則是指各機關組織法中，除政務官及民選官員外，訂有職稱及官等、職等之文職人員（公務人員任用法施行細則第 2 條）。本論文所謂的

場上的處境若何？參與的廣度與深度是否充足？是否合於「兩性工作平等法」的理念？以下即以參與理論針對 1949 年以後台灣女性公務人員的職場問題作一研析，以釐清、歸整其中癥結之所在。

## 肆、政治哲學中的參與理論

### 一、政治哲學 ( political philosophy )

政治哲學向來為整個政治研究領域中不可或缺的基礎學問<sup>12</sup>，但在 1950、1960 年代，政治哲學竟然一蹶不振、乏人問津；這種景況固然是多方面因素造成的，但若只就方法論而言，則邏輯實證論 ( logical positivism or logical empiricism ) 的衝擊，乃是一個十分重要的原因。

1970 年代以後，政治哲學的研究狀況似乎逐漸改進，終至煥然一新；不但獻身於政治哲學研究的人才輩出，有關政治哲學的學術期刊、專著、叢書及學術交流，亦皆在 1970 年代之後穩定成長茁壯，時至今日幾乎可說是蔚為風尚。進一步說，曾導致政治哲學式微的邏輯實證論，在政治哲學復甦時，早已不再是當代哲學界中的顯學了，而其所支持的行為主義也已轉為「後行為主義」 ( post-behaviorism ) 。

B.Barber 曾指出，當政治哲學研究處於「死亡」或「式微」階段時，絕大多數的政治學者，埋首於「科學化」的工作，而忘卻「政治」的研究，終於使政治學淪為一門「規避政治而未達科學水準」的學科，或導致「傲慢的科學，擄掠了政治」的困境；當處於復興階段時，政治哲學的研究基本上是以「自由主義」的形式而風起雲湧。自由主義者雖然漠視政治研究的「科學化」工作，但也遠離政治判斷的「未定性」，轉而全力追求哲學研究上的「確定性」。這種追求哲學確定性的研究取向，雖然使得政治哲學的研究免於科學的強取豪奪，但卻橫遭哲學的宰制，終於「既扭曲了我們的政治意識，又破壞了我們的政治理解」，而造成「傲慢的哲學，擄掠了政治」的局面<sup>13</sup>。

---

女性公務人員，係指經由國家考試及格、任職於政府機關編制內之女性文職人員。

<sup>12</sup> 郭秋永 (2001)，《當代三大民主政治》，(台北：聯經出版事業公司)，頁 175。

<sup>13</sup> Barber, B. *The Conquest of Politics: Liberal Philosophy in Democratic Times* (N. J.: Princeton University Press, 1988), pp.4-5; Idem, *An Aristocracy of Everyone: The Politics of Education and The Future of America* (N.Y.: Oxford University Press, 1992), pp.84-90.

誠然，促成政治哲學「起死回生」的因素是多方面的<sup>14</sup>，但若僅就方法論而言，則它的復興是否意謂，政治哲學已理直氣壯地反駁了邏輯實證論的批評？或者它的再起、如同後行為主義取代理行為主義一樣，只是代表一種力圖扣緊時代重要問題的知識傾向或態度而已？若屬前者，則政治哲學的蓬勃生機勢將長青；若為後者，邏輯實證論的一些觀點—尤其是「事實與價值的區別，以及倫理學上的反自然主義（anti-naturalism）」兩個見解，則將在政治哲學領域中繼續佔有舉足輕重的地位。關於此一議題，至今尚無定論，學者專家各有其主張，亦值得吾人深思熟慮之。

## 二、參與理論（participatory theory）

自由主義既藉哲學「擄掠」政治，而使得「自由主義式的民主理論」或「自由主義式的民主」，呈現出「淺薄的」或「弱勢的」症狀，那麼是否另有一種民主理論，足以掙脫「哲學的擄掠」，而在新時代的民主實踐中，提供一個「真正的希望」？並在頓失自由主義所奠定的哲學基石之下，猶能確保各個體的自由權利，而不致促使民主政治陷入「無理性的統治或多數暴政」呢？B.Barber 即主張以「強勢民主理論」（theory of strong democracy）—亦即現代形式的「參與民主」（participatory democracy），來解構這一問題<sup>15</sup>。

也就是說，參與理論的建構始於一個掙脫「哲學虜掠」的信念，從而是將「政治」設想為一種生活方式、認識論、社會存在，進而推出轉化、政治判斷、政治談論、社會性等論點，終而導出公民身份與民主社群兩個要旨<sup>16</sup>。參與理論雖未始於某種共識，但卻密切關連「人際的實踐活動」；不同於民主菁英論者，參與理論家的理論建構，並不僅僅止於描述、解釋一般公民的疏離感或無能力而已，他們力圖提出治療的處方，因而其理論隱含著變遷的觀念<sup>17</sup>。

參與民主原是 1960 年代激進學生運動所喊出的口號<sup>18</sup>，而後迅速傳播至對職業工作不滿、普遍具有疏離感的勞工階級，乃至引發了「勞工控制工業」（「工業民主」運動），以及公民普遍參與政府決策的觀念，並成為社會學家、管理專家、政府研考單位、民間新聞事業者所愛探討的主題。

<sup>14</sup> 郭秋永（2001），頁 176。

<sup>15</sup> 郭秋永（1999），〈強勢民主：新時代的政治參與〉，《問題與研究》，第 38 卷，第 6 期，頁 73~74。

<sup>16</sup> 郭秋永（1999），頁 80。

<sup>17</sup> 郭秋永（2001），《當代三大民主政治》，（台北：聯經出版事業公司），頁 207。

<sup>18</sup> 張明貴（2003），《民主理論》，（台北：五南圖書出版股份有限公司），頁 145、164。

多位參與理論家約在 1970 以降興起，他們各自建構的理論細節雖不盡相同，但在知識背景、理論核心、理論骨幹、公共驗證等方面則皆有相似的論點，從而可以組成一套參與理論<sup>19</sup>。就知識背景而言，參與理論基本上乃是回應民主菁英論（theory of democratic elitism）的一種規範理論；除了對民主菁英論提出批評外，參與理論家亦提出達成政治民主所需的特殊方法、行動計畫，並利用大眾教育來推展，而大眾教育則依賴不同社會廣義的政治活動參與來推進。畢竟要建構更平等、更人道的社會，則必須有容許擴大參與的政治體系存在<sup>20</sup>。

在回應民主菁英論上，參與理論家既承認民主菁英論者的一些經驗調查報告，也同意他們的一些觀點<sup>21</sup>。然而，參與理論家認為民主理論不應自限於「消極性的描述」，尚應涵蓋「積極性的推薦」，以期能改善現狀，尤其促進多數公民的道德發展。基於這種理論見解，則民主政治便被視為一種「參與社會」（a participatory society）——一種所有政治系統皆已民主化，而在社會各個領域中皆可透過參與，進行社會化的社會；而不應該也不能夠被窄化為一種政治方法。

鑑於現行制度中，政治參與無可置疑的是有階級差異存在，而假定階級差異是低階層的人，一直不能表達他們的要求或提出需求的原因與結果；這並不是說，擴大參與的體系本身，就會消除社會中所有的不平等，只是論說低度參與和社會不公平密切相關。因此，更平等、更人道的社會，就必須有容許擴大參與的政治體系存在<sup>22</sup>。

參與理論家既然根據參與社會來界定民主政治，其理論核心當然就是參與觀念——試圖泯除少數領袖與追隨大眾分隔的參與觀念，強調平等參與決策的參與觀念。同時，參與理論家所肯定的參與程度，十分接近民主政治在語源學上原來的字面意義：民主政治乃是人民統治或人民自治<sup>23</sup>。

參與理論家所謂的人民統治或自治，常被籠統地視為「政治系統中所有公民參加集會、面對面討論公共問題」，從而屢次遭到下述的譏評：在今日社會之中，這樣的人人參與、事事介入，縱非荒誕、也是困難重重。然而，值得注意的是，即使接受此種論斷與批評，參與理論家仍然可以指出，這不足以推斷說，社會與政府體制不能加以轉變。

依據參與理論，社會與政府體系的轉變，首在人們基於「有限系絡」（limited

<sup>19</sup> 郭秋永（2001），頁 199。

<sup>20</sup> 張明貴（2003），頁 148、166。

<sup>21</sup> 郭秋永（2001），頁 200~201。

<sup>22</sup> 張明貴（2003），《民主理論》，（台北：五南圖書出版股份有限公司），頁 148。

<sup>23</sup> 郭秋永（2001），頁 200。

context)<sup>24</sup>中的經驗，培育出諸如團體認同感的心理傾向、降低不同見解的衝突過程，並能夠轉化為政治系絡中有能力的行動者，是以人民要能真正參與制定決策，就只能落實於其生活、工作所在的地方<sup>25</sup>。不同於民主菁英論，參與理論家不但著重「非政府權威結構」中的參與過程，並且特別要求這些結構的民主化。除了工廠的權威結構外，參與理論家所強調的社會與政府體制的轉變，也涉及政黨組織的更新，亦即政黨本身應予以民主化，而使之成為「參與政黨」(participatory party)：依據直接民主的原則和程序，或至少應以較少層級性的原則 (less hierarchical principle)，重新組織政黨系統。

從上述社會與政府體制的轉變方式可以知曉，參與理論家並未論及直接民主制度可擴展到所有的政治、社會、經濟等領域，因而並未完全排除間接民主制度。因為在人口眾多的現代工業社會中，要在國家的層次上實施直接民主，實際上並不可能；即使電腦科學發達，最終仍須有一個負責統籌制定，並執行決策的代議政府。是以人民要能真正參與制定決策，就只能落實於其生活、工作所在的地方<sup>26</sup>。如此，不論是理論上或實際上，參與民主都只能在基層實施直接民主，然後由下至上、形成逐層節制的金字塔式政治體制。

這也就是說，在參與理論的理論骨架上，競爭性的政黨、選任官吏、民意代表、定期選舉，仍是不可或缺的制度。這種混和間接民主與直接民主的理論骨架，或可運用參與理論家所謂的「金字塔體制」(pyramidal system)略加說明：金字塔的底層，乃是工廠、地方社群、工作場所等「有限系絡」，實行直接參與決策的直接民主；金字塔的上層，則是民選代表以間接民主的形式，進行公共事務的協商與決策，而參與政黨則從中整合並提出議題<sup>27</sup>。

雖然有一些情勢，如：革命剛結束的情況、潛在的階級分立與對抗一再浮現、基層民眾冷落等，會促使金字塔體制不能如預期地產生作用，以致不能成為主動積極的民主。然而參與理論家相信，就大規模工業化的現代社會而言，這種金字塔體制的實施，仍具有十分深遠的重要意義<sup>28</sup>。

依據一般政治學者的見解，則整套參與理論可以按照 D.Held 的總括，綜述如表一：

---

<sup>24</sup> 所謂「有限系絡」，除了居民支配學校、警察、鄉里計畫委員會等地方社群 (local community) 和工作場所之外，主要指工廠或企業。

<sup>25</sup> 張明貴 (2003)，頁 164~165。

<sup>26</sup> 張明貴 (2003)，頁 164~165。

<sup>27</sup> 郭秋永 (2001)，頁 203~204。

<sup>28</sup> 張明貴 (2003)，頁 160~161。

表一 參與理論模型

	參與民主
驗證原則	自我發展的平等能力，只能在「參與社會」中達成。一個參與社會，乃是孕育政治功效感、培育集體問題的關懷、裨益有識公民的養成、強化有識公民介入統治過程的能力等的一個社會。
基本特徵	1. 公民直接參與社會中基本制度的管理，包括工作場所與地方社群。 2. 重新組織政黨系統，以使政黨幹部直接向黨員負責。 3. 國會或議會中運行「參與政黨」。 4. 維持一個開放的制度系統，以期確保各種政治體制的實驗可能性。
一般條件	1. 透過物質資源的再分配，逕行改善許多社會團體的匱乏基礎。 2. 儘量縮小公、私生活中不負責任的官僚權力，假使可能的話，予以根除。 3. 一個開放的訊息系統，期能確保精明決定的做成。 4. 再次檢視兒童照顧條款，以至於女人與男人皆有參與機會。

資料來源：此一模型的繪製，參酌 Poulantzas、Macpherson、Pateman 等參與理論家的主要見解。轉引自 郭秋永（2001），《當代三大民主政治》，（台北：聯經出版事業公司），頁 206。

雖然參與理論的驗證工作，不符合當代政治哲學家所接襲的驗證方式<sup>29</sup>，且至今仍在發展中；除了強調使公民平等的參與制定決策外，尚無具體一致的理論建構<sup>30</sup>。但筆者認為參與理論仍不失為一種檢證政治參與的可用模型，且符合 1949 年以來台灣政治參與的遞嬗過程。

台灣政治參與的層面自 1949 年以來，一直在由下向上擴充，在 1968 年以前，台灣政治參與的層面限制在地方性的層次；1968 年以後，台灣政治參與的層面逐漸擴及中央層次，亦即台灣從權威型的黨國體系（authoritarian party-state system），逐漸轉型至競爭性的政黨體系（competitive party system），和參與理論的理論模型相符合<sup>31</sup>。是以在本論文中即採參與理論，做為檢視台灣婦女人權運動—尤其是婦女參政權的理論依據，期能為台灣婦女的政治參與做一合理的說明與適切的規劃。

因此，就參與理論的規範意涵而言，台灣女性於擔任公職時，應能享有與男性同等參與決策的權利與機會；可依性向擔任各種類的職務、依能力晉升高階職位，不因性別而受到任何的歧視與限制。然而，實際運作是否如此？則是值得加以研析的議題。以下即就 1949 以降台灣女性擔任公職的處境論述於下。

<sup>29</sup> 郭秋永（2001），頁 205~208。

<sup>30</sup> 張明貴（2003），頁 166。

<sup>31</sup> 吳文程（1996），頁 75。

## 伍、台灣婦女擔任公職的處境

就我國人事法規而言，公務人員任用、俸給、考績、升遷、退休撫卹及保障各法中，均無任何對於性別差異或歧視之規定，公務人員請假規則中，對女性有娩假、產前假、流產假的設置，對男性亦有陪產假的規定，其餘各假均一視同仁；所以在法制上不會因性別的區隔，而使得某一性別的公務人員權益受損。但在實務上，則因男女公務人員之生理體能、傳統觀念、社會風氣之影響而有所差異<sup>32</sup>。

儘管在現今多元化的社會中，兩性刻板化印象逐漸減弱，女性進入職場已是時代所趨，大部分的年輕婦女想要兼顧家庭與職業發展二者，甚至有不少婦女在選擇職業時，所優先考慮的因素已不再是家庭，而是由廣泛的職業領域中，挑選一個值得終身發展的生涯，並為之計劃；女性的成就動機已逐漸高漲，但傳統性別角色刻板印象（sex-role stereotypes），在現今社會中還是存在著，女性在工作機會與家庭責任上，仍被迫享有性別不平等的待遇<sup>33</sup>。

影響台灣女性工作權最大的，莫過於一些社會結構性因素，如：職場中的性別歧視、支持女性就業相關措施不足（包括托兒—托老等），以及傳統社會價值觀中女性社會角色的定位等。目前許多企業的內規與文化，仍視男性為主要的養家者，所以在升遷上常以男性為優先（或唯一）考慮，女性則被置於輔助性、替代性與缺乏發展性之職位上，而常被排除在可見的升遷管道之外。

家庭雖是由夫妻和子女共同打造的園地，但是誠如劉建鷗所言（請參閱附錄：訪談記錄），女性（包括妻和女小孩）總是承擔較重的責任。同樣在外打拼，有職婦女比有職男性負擔數倍以上的家務工作，常有人形容台灣的職業婦女是「一根蠟燭兩頭燒」，正貼切地說明了有職婦女的一般處境。不公平的家務分工，也造成婦女在職場上無法順利升遷的阻礙，雇主常以女性必須照顧家庭、無法專心發展事業為理由，先行剔除拔擢女性的機會；女性公務人員的處境亦然，只是程度上的差別罷了<sup>34</sup>。

近年來由於我國社會開放、性別差異漸趨淡化，在公務人力方面已有顯著的變化。女性公務人員考試及格的比例雖快速成長，但在任用方面的成長速度則十分緩慢<sup>35</sup>，且職階越高男女人數比例差距越大，由此可見公部門女性的升遷不及

<sup>32</sup> 吳泰成（2001），〈公務人員性別問題淺論〉，《公務人員月刊》，第65期，頁2。

<sup>33</sup> 黃有麗（2000），《女性公務人員生涯發展歷程之質性研究》，國立嘉義大學國民教育研究所，碩士論文，頁2。

<sup>34</sup> 行政院婦女權益促進委員會（2000），頁31。

<sup>35</sup> 吳泰成（2001），頁2。

男性的狀況<sup>36</sup>，其中原因值得深思。

此外，1949 以後我國若干國家特考仍有性別限制，如：法務部調查局調查人員、國安局國家安全情報人員、司法人員、交通事業人員等考試；其中或全限男性，性別不拘者亦設有女性最高錄取名額，明顯違憲，侵犯婦女人權、剝奪女性就業機會。主管機關的解釋是因工作機動辛苦，有危險性不宜女性擔任，基於愛護女性故予限制，並聲稱並不違憲。然而，考選用人，資格應以工作所需條件限制，至於女性是否適合擔任，可由應考者自行判斷，而不可以性別設限，阻扼女性以實力公平進入政府公職之路。

大體言之，女性進入機關服務的人數與比例逐年增加，並進入傳統男性工作領域，但職等普遍偏低，女性公務人員以年輕及資淺者為主體，但其教育程度、任職條件則較同職級男性公務人員為佳，少數進用仍受不公平對待<sup>37</sup>。

此外，不論是在政府機關或私人企業，女性均大量集中於少數傳統以女性為主的行業，如：教師、護理人員、接待人員、秘書、助理等職務，女性在管理階級所佔的比例偏低。行政院主計處（2001）的統計資料顯示，2000 年底台閩地區女性受雇者，每月平均薪資僅及男性的 70% 左右，2003 年年底在政府機關裡包括政務官、民選機關首長、簡任公務人員之女性人數比例僅 16.56%。造成女性收入偏低、勞動條件不如男性的原因，固然不能排除個人的特質、能力、動機因素，但不可否認社會結構性、文化性的傳統社會價值觀，以及性別角色刻板印象的偏見影響亦是不容忽視，再再顯示出台灣女性於勞動市場普遍擔任低階職位，且面臨同工不同酬、職業隔離、升遷受限等性別歧視的問題<sup>38</sup>。

國內許多研究女性公務人員生涯發展的學者專家亦指出<sup>39</sup>，女性公務人員在追求成就的過程中，會比男性公務人員遭遇到更多的困境；在資格、條件相當的情況下，男性升遷機會多於女性，且上司及同僚對女性有傳統的性別角色刻板印象，對其從事管理職務有負面的評價，影響女性事業生涯發展至鉅。亦即女性公務人員必須付出更多的努力、擁有更優秀的資格條件，才能在升遷中脫穎而出，且女性公務人員儘管憑藉自身的優越條件，有機會晉升為基層主管，但仍多無法

<sup>36</sup> 郭玲惠（2003），〈婦女就業與經濟〉，財團法人婦女權益促進發展基金會編著，《台灣婦女權益報告書【全集】》，（台北：財團法人婦女權益促進發展基金會），頁 40。

<sup>37</sup> 梁雙蓮、顧燕翎（1995），〈台灣婦女的政治參與—體制內與體制外的觀察〉，女性學學會著、劉毓秀主編，《台灣婦女處境白皮書，1995》，（台北：時報出版社），頁 105~106。

<sup>38</sup> 賴碧蘭（2002），《行政機關女性主管生涯發展策略及相關因素之研究—以兩性工作平等觀點》，國立中山大學人力資源管理研究所在職專班，碩士論文，頁 9。

<sup>39</sup> 賴碧蘭（2002），頁 125。

晉升為高階主管<sup>40</sup>；職等越高參與決策的機會越大，婦女在決策層次參與人數的不足，使得婦女無法在重要議題上提出女性的觀點，以保障婦女自身的權益。

學者專家的實證研究結果亦顯示<sup>41</sup>，男女公務人員間存有相當大的差異：女性公務人員對機關的認同感、對所從事工作的滿意程度、對長官領導的滿意程度，較男性為低；女性公務人員在尊嚴需求、自我實踐需求、才能發揮及成就感等方面的滿足，較男性為低；男女公務人員對考績升遷制度均感不滿，但女性公務人員對考績之公平性、以及能否反映努力與績效之不滿，更超過男性公務人員；女性公務人員受訓的機會較男性少，但資淺女性較資深女性的機會多；女性公務人員較男性調動的機會少；女性公務人員雖較不滿意她們的工作，但留在公家機關工作的意向還是較強。這顯示女性公務人員進入機關後，對其工作及發展的滿意度較男性為低，其中顯有不公平存在，亦即女性在公職生涯的發展上，所遭遇到的阻礙、挫折較男性為多。

缺乏教育與訓練機會、文化中對女性的偏見等，亦是造成女性無法晉升、獲得適當職位的重要因素。因為缺乏教育及訓練的機會，使得女性在專業技術、相關資格的認定和發展上，常不及男性。文化中對女性的偏見，如：認為女性最好、最終的發展，還是在建立及維持一個家庭；或是某些職業與行業，傳統上被視為只能由男性擔任，甚至有些工作地點，女性被視為不祥的象徵或意涵，而不宜進入<sup>42</sup>。這些障礙實須透過建立全面性的平等保障制度來改變和移除。

「升遷」為人事行政管理的重要問題，升遷調動為配合機關業務之需要外，亦含有鼓勵上進、提擢俊秀、調節公務人員志趣與需要等作用，因此晉升在鼓舞士氣、獎勵公務人員上進方面，有其不可忽視之重要性<sup>43</sup>。由此可見，升遷乃是促進工作效率、獎勵公務人員上進之重要原動力，更是公務人員希望之所託。因此，升遷實含有心理上、精神上、地位上的報償，且是工作責任、法律地位之改變，非僅物質報償之加薪所可取代。職是之故，如晉升不當不但會影響到工作效率，最重要的則是喪失公務人員之信心，使其迷失而無所適從<sup>44</sup>，甚而影響到組織整體的運作。因此，對女性公務人員而言，無法獲得合理的升遷對待，實在是非常重大的損失與不公平。

---

<sup>40</sup> 黃有麗（2000），頁 2~3。

<sup>41</sup> 梁雙蓮（1995），〈第九篇 婦女政治參與政策篇〉，中國國民黨中央婦女工作會主編，《婦女政策白皮書》，（台北：中國國民黨中央婦女工作會），頁 411。

<sup>42</sup> 行政院婦女權益促進委員會（2000），頁 31~32。

<sup>43</sup> 陳耀祖、姜占魁、金神保等合著（1966），《我國中央部會人事問題研究報告》，（台北：國立政治大學公共行政研究所），頁 67。

<sup>44</sup> 邱華君（1996），〈公務人員升遷意義與依據〉，《公務人員月刊》，第 2 期，頁 56~57。

同時，依公務人員退休之規定，無論男女公務人員皆可獲得退休金之保障，然而女性公務人員獲得退休金的比例與額度，較男性明顯低許多；縱使高普考女性及格之比例皆高於男性，然因為升遷較不易、婦女工作中斷的比例高於男性公務人員，造成婦女可請領退休金之額度與人數，均較男性低許多<sup>45</sup>。如：2003年底時，女性公務人員平均服務年資為 13.22 年，較男性公務人員的 15.71 年為短<sup>46</sup>，而平均退休年齡，女性的 39.27 歲較之男性的 42.57 歲也少了 3 歲之多，可見女性進入公務機關後，服務時間較短，此不僅影響個人升遷機會，也會造成國家的損失<sup>47</sup>。

1990 年代台灣地區女性工作權未受到重視、勞動權益也未受到保障的問題，雖非單一的社會或政治因素可以解釋，但不外乎：國家對於婦女的勞動參與選擇權仍不重視，亦無具體的呼籲和支持政策；職業上兩性工作不平等現象到處可見，惟兩性工作機會均等相關法令卻只聞樓梯響；社會上不平等的兩性文化意識與偏見，也形成了無法落實女性工作權的不利環境<sup>48</sup>。

有鑑於長期以來，婦女在就業市場上受到性別差別待遇，而現行法規對男女工作平等權相關招募、雇用、升遷、職訓、福利、退休、解雇等規定多所闕漏，婦女新知基金會匯集各婦女團體、專家學者，歷經一年多的蒐集資料、研究討論、舉辦專題報告，並融合世界各國男女工作機會平等之立法特色、兼顧我國經濟發展之現實，終於在 1989 年 3 月完成「男女工作平等法草案」之初步研擬。該草案於 1989 年 3 月 3 日召開第一次公聽會後，由趙少康等 39 位立委連署完成提案，進入立法程序。經廣泛討論後，至 1990 年時已經過三次修正，其認真、謹慎的精神，遠非行政機關推諉怠惰的行政效率所可比擬。

此次民間婦女力量的躍升，確實引起諸多類同的迴響與跟進，然而就「男女工作平等法草案」的落實成效而言，卻在風起雲湧的提案聲中，愈形模糊而無法辨認。「男女工作平等法草案」遲至 1993 年始於立法院內政、司法聯席會審查，並通過法案名稱，而主管機關—行政院勞工委員會至 1995 年始完成對案，在行政院院會卻因前經濟部長江丙坤、前行政院副院長徐立德擔心過於保護女性，會使雇主排斥女性或影響企業投資，而退回重審；1996 年經建會通過「男女工作平等法草案」，1999 年「男女工作平等法草案」一讀，直至 2001 年 12 月 21 日「兩性工作平等法」始通過，並於 2002 年 3 月 8 日正式施行。從這個過程可以

<sup>45</sup> 郭玲惠（2003），頁 52。

<sup>46</sup> 銓敘部（2004），《中華民國九十二年銓敘統計年報》，（台北：銓敘部），頁 58。

<sup>47</sup> 吳泰成（2001），頁 2~3。

<sup>48</sup> 林國璋（1996），〈我國政府機關兩性工作權關係之探討〉，《人事管理》，第 33 卷，第 9 期，頁 30。

看出，國家對女性工作權益保障所持的態度，以及對民間需求和努力的反應；「國家」、「公共政策」在國內成為成功壓抑「女性權益合法化」的有效機制<sup>49</sup>。

「兩性工作平等法」不僅是一般工作場所適用，連公務及軍務機關都在其規範之下，所以在要求私人企業消除性別歧視及差別待遇的同時，公務機關更應建立一套升遷無障礙、待遇無差別的公務任用系統，以做為企業仿效的模範典型。依據「兩性工作平等法」第7條之規定，職業所限制的條件除有正當理由外，不能特別針對某一性別而有不利之限制，但是我國若干國家特考，卻仍在條件及錄取人數上，存在相關的性別職業隔離狀況，該限制是否真的符合兩性工作平等法第7條之正當理由？應按照各個考試的實際狀況去認定<sup>50</sup>，確實有待進一步之檢討與修正。

綜而觀之，就參與理論而言，則1949年以後台灣婦女的政治參與、在擔任公職部份，實在是不公平、不周延的，不僅廣度不夠（無法依性向擔任各種類的職務），深度亦不足（無法依能力晉升高階職位），更有違「兩性工作平等法」的理念，女性公務人員的處境艱難，實應予以修正與再規劃。

追求性別平等，是一個民主進步國家的既定目標，國家應建立女性晉升的機制，其功能在促進與落實行政、監督、評估、倡導、並動員政策支持女性晉升。國家應在政策、計劃的制訂和推行上，實施性別平等的積極措施，設立以改善婦女地位為工作的國家機構，如：婦女部或其他專屬部門，此機構應成為國家的高層機構，擁有經費預算與充足的資源和人員，並與其他國家和聯合國婦女委員會緊密聯繫。

同時，政府應該制訂、定期發表，以性別為基礎、男女分開計算的各項數據和資料，蒐集針對不同性別所做的統計與指標，並發展新的指標以便在制訂和評估政策上，能反映出對不同性別的影響<sup>51</sup>，如：制訂婦女福利政策、增加婦女福利預算、針對年度婦女政策議題編列經費預算等。

此外，在公家機關用人方面，首先機關首長應敞開心胸，對男女性公務人員一視同仁、公平拔擢，給女性公務人員適宜的工作環境與同等的教育訓練、升遷機會；其次為迎接簡任文官女性比例增加之必然趨勢，身為部屬的男性應學習適應女性首長、長官之領導，善盡部屬之職責；再者女性公務人員應多自我期許、

---

<sup>49</sup> 胡幼慧（1996），〈男主外，女主內？婦女與工作〉，台灣大學人口研究中心婦女研究室，〈「婦女研究十年—婦女人權的回顧與展望」研討會論文集〉，（台北：台灣大學人口研究中心婦女研究室），頁216。

<sup>50</sup> 郭玲惠（1998），〈男女工作平等權與女性勞工權益之保障〉，《勞工行政》，第117期，頁41。

<sup>51</sup> 行政院婦女權益促進委員會（2000），頁32。

當仁不讓，在工作中盡心盡力，切勿因性別而劃地自限<sup>52</sup>。

然而，改善婦女工作權的最根本、有效的方式，應是「男主外，女主（？）內」意識型態的扭轉。女性的家庭、工作雙重負擔，本就是不合理的社會產物，反過來形成女性晉升機會的障礙則是更不合理，這均需要制度性的矯正，如：建立合理的社會福利制度，以分擔個別家庭的托育、養老、家務責任，使得人人、不分性別都能自由地發展自我、規劃未來<sup>53</sup>；政策官員、民意代表、雇主及「家長」首當其衝，必須先認清高品質的托兒、托老工作之「責」是大家的，市場與國家所提供的工作權益與福利，也是大家的一不分男女。

此外，破除「保障婦女工作權益不利於經濟發展」的迷思，亦是當務之急；歐洲諸國之國家托育政策所創出的高女性勞動參與，可說是「權益保障與人力資源或經濟發展同步」的良好例證<sup>54</sup>。可見保障兩性平等獲致工作權，正是「理所當然」、「合情合理合法」的措施，更是政府相關單位應當戮力而為的要務。

## 陸、台灣婦女擔任公職的展望

從國際上對婦女工作權的保障與成效之檢視、國內調查之婦女訴求、學者的研究建議、婦女組織代表的呼籲中，反映出婦女工作權的保障需要國家最高政策的重新考量，其中包括：國家訂定健全法令；國家托育、托老政策；國家社會保險制度，提供婦女經濟安全和工作保障；國家經濟發展政策對弱勢勞工工作機會和工作條件的保障。

要能推動以上政策，則：婦女必須有公平機會，經由立法、行政、工會、民意代表等政治管道，以民主方式參與婦女工作相關之國家政策制定；國家應從「法之制定和增修」、「專責行政組織之建構（包括經費、預算、人力）」、「性別文化之再建構（如：教育、媒體）」、「稅收及相關制度之結構重組」等各個層面著手，以落實以上政策。

回顧 1949 年以來經濟之貢獻實為良多，近年來我國婦女勞動力參與率逐年增加，其增長率甚至超過男性投入勞動市場的比率，雖然台灣地區面臨空前之不景氣，但 2002 年 3 月 8 日「兩性工作平等法」施行後，並未造成婦女就業者大量失業，顯示婦女人力資源仍扮演重要的角色。反之因為該法通過之後，對

---

<sup>52</sup> 吳泰成（2001），頁 3。

<sup>53</sup> 行政院婦女權益促進委員會（2000），頁 31。

<sup>54</sup> 胡幼慧（1996），頁 225。

於婦女受顧者的相關勞動條件，有更進一步的保障<sup>55</sup>，理應可讓婦女受雇者滿意、並有更彈性的工作時間，來發展自我、兼顧家庭與工作才是。

然而，2004年3月8日、「兩性工作平等法」於台灣實施屆滿兩年時，我勞委會所公佈的「兩性工作平等狀況調查」結果卻顯示<sup>56</sup>，兩年來事業單位實施比率已提高20%以上；女性勞工只有對產假滿意度高達70%以上，生理假、哺乳時間、育嬰假滿意度皆不到40%。調查發現，事業單位實施「兩性工作平等法」各措施，以「行業別」來說，教育服務、醫療保健業、水電燃氣業、金融業、保險業較佳；農林漁牧業、營造業、礦業及土石採集業、住宿餐飲業實施普遍不佳，其中公營事業單位實施比例接近100%。但在「性騷擾防治措施」、「設置或提供托兒設施」方面，則仍分別有近20%與40%企業未能做到。

此外，在女性勞工因性別而遭受不平等待遇方面，以「調薪」最高佔4.4%，其次是「工作配置」佔3.4%、「考績」佔3.3%。若與2000年的統計資料相比較，則女性勞工在「考績」項目上，因性別因素遭受不平等待遇的感受，明顯有增加。

由此可知，雖然近年來政府提供各項輔助方案與制定各種法令，然而相關之保障措施，卻未能完全符合婦女實際的需求。「兩性工作平等法」相關的措施有待落實，特別是行政機關督導與執行相關配套措施，仍有相當的努力空間，否則雖有美意卻無法收其實質的功效。

雖然，要建構一個兩性均等的勞動參與結構，以保障婦女勞動權益、提升婦女之工作平等機會，實非一蹴可及、更不是一朝一夕可達成的工作，但是完備的婦女勞動政策可提昇婦女的工作權益，保障婦女的就業機會；去除兩性不平等，提升婦女在工作場所上公平對等的對待機會；加強婦女就業的能力，用以開發潛在婦女勞動力；克服婦女就業的障礙，提升婦女選擇就業的自主權<sup>57</sup>。是以研擬完備的婦女勞動政策，乃是刻不容緩的事。

整體而言，欲落實婦女政策、在婦女擔任公職方面，就參與理論的觀點而言，應可朝以下四個面向來規劃<sup>58</sup>：

## 一、協助女性平等獲得就業資源與機會

<sup>55</sup> 郭玲惠（2003），頁61~62。

<sup>56</sup> 聯合報，2004年3月9日，C1版（財經版）。

<sup>57</sup> 詹火生（1995），〈第四篇 婦女勞動政策〉，中國國民黨中央婦女工作會主編，《婦女政策白皮書》，（台北：中國國民黨中央婦女工作會），頁136~137。

<sup>58</sup> 行政院婦女權益促進委員會（2000），頁33~36。

制定和落實婦女勞動權益法令，以保障男女同工同酬，防止勞動市場上各種的性別歧視；鼓勵雇主雇用二度就業女性，協助二度就業女性具有較佳的就業能力和職業調適；獎勵雇主落實兩性機會平等的勞動政策，提高弱勢女性，如：農村女性、低教育女性、貧窮女性的生產潛力，使其獲得工作能力與工作機會，並能平等地接近、使用生產資源；採取政策確保女性兼職、短工、季節性、居家取向工作者的勞動條件，以及社會安全給付的適當保障；協助女性生涯發展，並促使兩性得以平衡工作與家庭的責任；確保兩性有保障工作性質的親職假與親職給付之權益；強化兩性平等教育，以調和性別勞務分工的態度，促進家中工作責任共同分擔的概念。

## 二、強化促進性別平等的國家機構及其他行政體系

確保婦女就業與升遷的責任歸屬，在於政府最高行政層級應設立一個國家專責機構，如：婦女部或相似組織，以形成並積極推動婦女勞動政策；以性別觀點規劃及分析勞動政策，積極推動婦女職業訓練、就業輔導等措施；建立政府之政策議題相關資訊，並持續以此程序在政府內進行對策發展及過程之檢視；定期檢視法令執行成果，適當主導性別議題、確實執行行動綱領；鼓勵與促進更廣泛多元的公立機構、私人及志願部門的行動者，主動投入男女平等的推動工作。

## 三、在立法、公共政策、計劃、方案中整合性別觀點，推動工作平等措施

落實「兩性工作平等法」的施行，保障婦女的工作權；定期檢視國家政策、方案及其執行，評估其對進用、薪資政策等影響，以保證女性是政策發展的直接受益人；促使國家政策朝向性別平等目標，消除女性行使權利的障礙與所有形式的性別歧視；要求所有部會首長檢視，依據性別觀點、行動綱領所制定之政策與方案，將命令的執行責任放置於可能的最高層級，建立或強化一個跨部會協調結構，去執行此命令、監控進度並予相關機構聯繫；促成政府各相關部門、性別研究中心、學術及教育機構、私人部門、媒體、非政府組織等行動者的合作；進行法制改革行動，特別是針對家庭、就業狀況、社會安全、所得稅制、平等教育機會、促進女性晉升之策略、平等的態度認知和文化，並在法治政策和方案改革中促進性別觀點；鼓勵婦女積極參與公共事務，讓婦女不僅成為政策發展的推動者，更是發展過程的受益者；與有女性晉升政策的國家及國際組織，建立直接互動網絡，以加強交流與學習。

#### 四、調查研究和發表以性別為變數的數據及資訊

確保個人工作相關之統計被收集、分析，並以性別及年齡呈現，藉以反應出與性別相關之議題；結合性別研究中心或相關組織參與研究發展，檢視出適當的性別分析指標、研究方法，並監控、評估行動綱領的執行；政府應派任人員加強性別統計方案，確保協調、監控所有領域之統計工作，並定期發表不同主題、領域之整合性統計；增加男女經濟貢獻資料的收集，並包括非正式部門的經濟活動；發展以量化方式評估婦女在國家生產指數之外的無酬工作價值，如：處理家務、照顧家人，以認同女性經濟貢獻的觀點，呈現男女在有酬、無酬工作的不平等分配；確保定期出版與發行各項性別統計的最新資料，並使其適合一般大眾閱讀—特別是非技術專業者使用，以使人人都能定期檢視官方統計資料，評估其對性別議題反映之適當性，並可在必要時提出統計資料以改善計劃。

#### 柒、結語

爭取政治權一直是婦女人權運動的一個主要目標，也是女權主義的一個重要議題。雖然婦運不同派別對婦女參政的基礎、追求的目標有所差異—或是基於相同的公民權，而追求與男性平等的參政權；或基於特殊女性的特質，而要求應有差異的政治代表權，但面對長期以來婦女普遍被排拒於政治主流之外，女權論者的關懷則是一致的。因此，追求原因、發展突破障礙的策略，以便達到提升參政的水平、擴大參政的機會，進而改善政治的實質內涵，就成了當前研究婦女與政治的主要議題。

傳統關於婦女與政治的研究，著重於婦女作為社會公民、參與政治體制的活動，而以婦女在參與投票、競選、擔任公職（黨職）為主要的研究主題。此外，在西方民主國家中，婦女透過參與草根民主活動，如：請願、抗議、遊行示威等，而達到影響政策的目標，亦被認為是屬於政治參與的範疇。

同時，達成兩性能同時兼顧工作與家庭生活之目標，一直是各工業先進國家、國際組織努力的方向；我國亦然，中華民國憲法第7條與第15條、歷次修憲的增修條文中，亦強調消除性別歧視、促進兩性地位之實質平等，但這些條款僅具宣示作用，並無法發揮消除就業上性別歧視之實質功效。

雖然，就我國人事法規而言，公務人員任用、俸給、考績、升遷、退休撫卹及保障各法中，均無任何對於性別差異或歧視之規定，但在實務上，則因男女公務人員之生理體能、傳統觀念、社會風氣之影響而有差異。在婦女新知基金會與各婦女團體、學者專家的努力下，2002年3月8日「男女兩性工作平等法」正

式施行，自此我國才有消除各種就業上性別歧視、促進兩性工作平等之法規可資依循。

參與理論試圖泯除少數領袖與追隨大眾分隔的參與觀念，強調平等參與決策的參與觀念。綜而觀之，就參與理論而言，則 1949 年以降台灣婦女的政治參與、在擔任公職部份，實在是不公平、不周延的，不僅廣度不夠（無法依性向擔任各種類的職務），深度亦不足（無法依能力晉升高階職位），更有違「兩性工作平等法」的理念，女性公務人員的處境艱難，實應予以修正與再規劃。

因此，國家應在政策、計劃的制訂和推行上，實施性別平等的積極措施，設立以改善婦女地位為工作的國家機構，制訂、定期發表以性別為基礎、男女分開計算的各項數據和資料，蒐集針對不同性別所做的統計與指標，並發展新的指標以便在制訂和評估政策上，能反映對不同性別的影響。

也就是說，欲落實婦女政策、在婦女擔任公職方面，就參與理論的觀點而言，應可朝向：協助女性平等獲得就業資源與機會；強化促進性別平等的國家機構及其他行政體系；在立法、公共政策、計劃、方案中整合性別觀點，推動工作平等措施；調查研究和發表以性別為變數的數據及資訊等四個面向來規劃。當然，改善婦女工作權的最根本、有效的方式，則是「男主外，女主內」意識型態的扭轉。

## 參考書目

### 一、中文

#### (一) 書籍

- 女性學學會著、劉毓秀主編（1998），《台灣婦女處境白皮書：1995 年》。台北：時報文化出版社出版企業股份有限公司。
- 中國國民黨中央婦女工作會編（1995），《婦女政策白皮書》。台北：中國國民黨中央婦女工作會。
- 台灣大學人口研究中心婦女研究室編印（1996），《「婦女研究十年—婦女人權的回顧與展望」研討會論文集》。台北：台灣大學人口研究中心婦女研究室。
- 行政院婦女權益促進委員會（2000），《跨世紀婦女政策藍圖》。台北：內政部。
- 呂亞力（1984），《政治學》。台北：五南圖書出版公司）。
- 吳文程（1996），《台灣的民主轉型：從權威型的黨國體系到競爭性的政黨體系》。台北：時英出版社。

- 胡佛（1998），《政治學的科學探究（三）：政治參與與選舉行為》。台北：三民書局。
- 財團法人婦女權益促進發展基金會（2003），《台灣婦女權益報告書【全集】》。台北：財團法人婦女權益促進發展基金會。
- 陳耀祖、姜占魁、金神保等合著（1966），《我國中央部會人事問題研究報告》。台北：國立政治大學公共行政研究所。
- 郭秋永（1988），《政治學方法論研究專集》。台北：台灣商務印書館。
- （2001），《當代三大民主理論》。台北：聯經出版事業公司。
- 張明貴（2003），《民主理論》。台北：五南圖書出版股份有限公司。
- 銓敘部（2004），《中華民國九十二年銓敘統計年報》。台北：銓敘部。

## （二）學位論文

- 許翠谷（2002），《影響我國女性政治參與之因素分析——以第四屆女性立法委員為例》。高雄：國立中山大學公共事務管理研究所，碩士論文。
- 黃有麗（2000），《女性公務人員生涯發展歷程之質性研究》。嘉義：國立嘉義大學國民教育研究所，碩士論文。
- 賴碧蘭（2002），《行政機關女性主管生涯發展策略及相關因素之研究——以兩性工作平等觀點》。高雄：國立中山大學人力資源管理研究所在職專班，碩士論文。

## （三）期刊

- 吳泰成（2001），〈公務人員性別問題淺論〉，《公務人員月刊》，第 65 期。台北：公務人員月刊，頁 2~3。
- 林國漳（1996），〈我國政府機關兩性工作權關係之探討〉，《人事管理》，第 33 卷，第 9 期。南投：人事管理雜誌社，頁 28~32。
- 邱華君（1996），〈公務人員升遷意義與依據〉，《公務人員月刊》，第 2 期。台北：公務人員月刊社，頁 56~57。
- 郭秋永（1999），〈強勢民主：新時代的政治參與〉，《問題與研究月刊》，第 38 卷，第 6 期。台北：國立政治大學國際關係研究中心，頁 63~94。
- 郭玲惠（1998），〈男女工作平等權與女性勞工權益之保障〉，《勞工行政》，第 117 期。台北：勞工行政雜誌社，頁 33~42。
- 陳斐娟（1993），〈女性生涯發展新貌——尋找「關係」和「生涯」之平衡〉，《學生輔導通訊》，第 29 期。台北：教育部學生輔導通訊月刊雜誌社，頁 51~55。

從參與理論的觀點論台灣婦女的政治參與—就擔任公職而言

焦興鎧（1999），〈兩性工作平等法制之國際趨勢比較〉，《勞資關係月刊》，第 18 卷，第 7 期。台北：中華民國勞資關係協進會，頁 30~46。

#### （四）報紙

聯合報，2004 年 3 月 9 日，C1 版（財經版）。

## 二、英文

Barber, B. (1988), *The Conquest of Politics: Liberal Philosophy in Democratic Times*, N.J.: Princeton University Press.

## 附錄：訪談記錄

政治作戰學校教學部主任 劉建鷗 ( 2004.02.08 )

問：請談談您對婦女人權運動的看法，以及在職場多年的感受。

答：我覺得台灣婦女與國外婦女比較起來，應是很平權了。就立法委員為例，台灣女性的表現很好，所佔的比例也很高，應算是相當平權了，台灣婦女人權運動也非常好、有進步。就我的認知而言，台灣女性知識份子早已有自覺意識，在工作上能受到公平的對待，且現在從事教職者，大都以女性為主，在女性老師的教導下，一般公民亦都有此認識，也無須去覺醒；我反而認為小學、中學老師的男、女比例應平均一點較好，以利男生陽剛人格的養成。

不論男女都應該清楚自己的角色扮演，在男女立足點平等的基礎上，男女都應盡自己的本分，發揮自己工作上的魅力—內在品德涵養，以及與任何人相處都能愉快的人格特質。我兩度在美國留學時，曾看見婦女溫和的罷工、示威遊行，追求女性平權，我不太追求女性平權，因為追求過份的話，會變成母系社會，女權社會高漲，會造成社會、國家的毀滅。我認為真正要改革的是男性的意識型態，男性不要有大男人主義，應尊重女性、平等對待女性，這樣女性平權自然就能達成了。

平權社會的實質內涵中，第一個應該包含的是教育、其次則為環境，包括生活教育（環境）、家庭教育（環境）、學校教育（環境）應結合在一起。因此在幼稚園、小學、日常生活等教育中，應講人權、不要講女性平權，尤其在家事上男女參與、男女平等；在工作上則男女平等競爭、平等拔擢。

現代女性在職場上的表現越來越亮眼，尤其在中上階層的拔擢上，女性大都能受到平等對待。婦女工作的困境來自家庭、家人，所以我們需要他們的體諒和協助，它也是婦女能在職場上一展長才勝敗的重要因素，因此家人應支持，做婦女的後援部隊。

（投稿日期：94年6月6日；採用日期：94年8月9日）

從參與理論的觀點論台灣婦女的政治參與—就擔任公職而言