





第三章 「權力、決策與影響力」案例分析

盧孟宗（臺灣大學社會學研究所博士班、財團法人婦女權益促進發展基金會前研究員）

3-1 背景理念與學習目標

一、背景理念

無論是 1979 年聯合國通過《消除對婦女一切形式歧視公約》，及其後 1995 年第四次世界婦女大會所提出的《北京宣言暨行動綱領》，都具體的指出女性充分的進入決策領域，並獲得決策權力，是落實平等、發展與和平的重要基礎。這樣的立場其實是體認到，長期以來私人領域（家庭）和公共領域（國家）二分的概念，加上性別分工的模式，都使得女性成為決策權力的掌握者的可能性相對偏低，這個情況更深遠的影響則是女性的意見、經驗與觀點都難以發揮對決策內容實質的作用。然而民主政治非常重要的一項基本要件，就是政治系統對其社會中所有公民都有完整或近乎完整的回應，但如果對照於現實情況，權力和影響力在不同性別之間的落差，以及現有各國公共政策常未平等的回應不同性別的需求，就不難看出在以民主政治為主要政治體制的社會，性別不平等仍然是亟待克服的問題。



面對這樣的境況，以婦女為主體訴求的賦權行動（empowerment movement，或譯充權）於不同國家逐步興起開展。在各種針對女性群體不利地位的矯正方案和措施中，保障參與機會就是經常運用的策略和制度。然而女性爭取和男性擁有同等政治權力和影響力的行動，在華人社會中可能面臨的挑戰，除了對既有的性別分工框架進行重整的壓力，更觸及了深受儒家文化影響而根深柢固的社會價值觀，「牝雞之晨，惟家之索」一語（「牝雞司晨」）即充分道盡對女性親近權力的敵視心結，也使得當論及婦女賦權行動時，仍不免引發各種質疑、抵制與對抗。

不過，在當代對女性賦權的理解與詮釋中，並不只從單一面向來看待賦權和權力本身的意義與作用，而至少包括了四個層次的思考（陳方，2009：118-121）：第一，是傳統的支配地位與翻轉：權力在傳統意義上是一種對他人的支配性力量，當女性和男性都有平等的機會得到這種力量時，就意味其都可能成為

控制和主導決策的行動者，然而如果對照既有的性別權力不對等關係來看，賦權行動主要表現了女性可能由屈從和附屬的位置解放，同時取得支配的力量。其二，是能力的取得與增長：在這個面向上的權力來源是一種基於技術、知識和能力來發現並解決問題的可能，也就是說，當我們認為不同性別有平等的決策權力地位時，同時也指向認為應包含他們在進行思考、判斷時具有同樣品質水準的能力。其三，是社會和群體意義上的權力：賦權的目標雖然是強調個體應有平等能力和地位參與決策，然而在運作過程中，原本處於相對弱勢和不利的社會群體會因組成成員的逐漸發展而開展出更有力的群體自我認知。在婦女平權的脈絡中，就是從對個人的培力，發展出個別女性之間的連結並形成尋求共同目標的動力，這樣的過程就觸發女性群體認知到其整體地位的提升和個人權能之間有著密不可分的關連。其四，是個人內在力量的體現：當個人感知到自己確實對群體和更大的社會具有實質

的影響力量，其自我效能感的提升讓個體意識到自身自我實現的可能，而不只是受支配的一員，這種能自主決定命運的權力，其實是獲得幸福感與存在感的重要基礎。

從對賦權的多個面向更細緻的說明即可了解，權力的意義已不只是單一個人對他人的支配與掌控，更是社會群體趨於平等以及個體自我實現的重要關鍵，在這樣的概念下，本章期望藉由呈現各國與我國在政治與經濟決策面向上不同性別的參與現況，並進一步思考，平等參與除了在權力面向上的平衡外，更能促進社會更大效益的機制與理由。

二、學習目標

（一）了解性別權力差異的狀況：說明在政治與經濟決策的平等參與面向上，臺灣與其他國家、社會的比較概況，以及我國在不同層級政治組織的性別權力差異。

（二）認識性別比例保障的概念：藉由

了解目前在政治與經濟決策面向所引入的一些性別比例保障制度，進一步反思平等原則與保障制度之間相互呼應或可能存在的隱含矛盾，同時觸發對我國制度改革探索性思考。

（三）理解性別平等參與的效益：嘗試從民主參與對公共決策品質，以及經濟組織在決策層級性別多樣化的影響，了解權力與影響力的平等，不只是對社會價值更趨公正的追求，而同時能對我們所處的社會與世界所能帶來的實質助益。





3-2 案例解析



案例一

不只是比例：政治參與平等的意義與作用

「到底怎樣才算是性別平等？」；
「這樣的情況還不夠平等嗎？」…
對於如何說明或評估性別平等情況的困惑在平權概念日益普及於國際社會和各國內部的今日，顯得越發重要。從 1995 年聯合國發展計畫署首度在人類發展報告（Human Development Report）中發布性別相關發展指數（Gender-related Development Index）、性別權力指數（Gender Empowerment Index）之後，世界經濟論壇（World Economic Forum）也於 2006 年起每年定期發布全球性別落差報告（The Global Gender Gap Report）。而為了修正早先兩項

性別指數的缺點，聯合國在 2010 年起整合各項指標，更新為性別不平等指數（Gender Inequality Index），彙整了孕產健康、賦權和勞動力市場參與等三個面向，各種指標持續提出、修正，其實正如实的反映了性別平等這一概念蘊涵的多層次與多面向意義，以及因此而難以完美測量和評價的現實。

數字固然會說話，透過女性代表在國會議員整體比例的變化可以看出女性在重大國家政策上的影響能量，不過是否只由這個數字即能評價性別權力的平等？而即使不同性別都更廣泛的參與在決策中，對民主政治的決策效果又有什麼幫助？

■ 性別觀點解析

「國會議員的性別比率」在各類性別權力平等的指標與調查中，始終被列為主要計算的重點數據。顯然在公共領域的政治參與部分，兩性代表的比率是否平衡，一直是備受關注的重點。在這個基礎上我們進一步思考三個議題：

- 一、臺灣的國會議員女性代表的比率，在歷屆改選過程中呈現了如何的變化趨勢？而這些現況和目前世界各國的情況相比有何特殊？同時，也應對照部會首長的性別比率，來思考在中央政府層級政治參與的變化。
- 二、在中央機關之外，臺灣在地方層級的行政與民意代表趨勢，和中央層級有何異同？另一方面，文官體系的性別與層級分布又展現了怎樣的現況？

- 三、性別比率平衡的政治代表為什麼在決策過程中如此被重視？女性的權益是否只能透過女性代表來落實？平衡的性別比率對公共決策的又有什麼意義和實質影響？

■ 實務運用

一、國會議員性別比例的變化與跨國比較

根據國際議會聯盟（Inter-Parliamentary Union, IPU）在 2013 年 7 月統計的資料顯示¹，包括兩院型態在內的世界各國國會，女性的國會代表占整體代表人數的 20.9%，其中如果僅估算單一國會和下議院（通常為主要民意機構），其女性代表比率則為 21.3%。而從各主要區域（以地區、文化和政治傳統分類區分）來看，女性代表在議會所占比率多寡依次為北歐地區（42%），美洲地區（24.8%），歐洲

¹ 國際議會聯盟是在 1889 年成立，以各國國會為主要成員的國際組織，在代議民主政體下促進各國國會互動、合作與和平進程，並與聯合國保持緊密協作。目前共有 162 個以主權國家議會的會員，以及 10 個區域性議會聯盟。



（不包括北歐的歐洲安全與合作組織會員國，22.7%），非洲（次撒哈拉非洲各國，21.3%），亞洲（18.8%），阿拉伯各國（15.7%），太平洋區域各國（12.8%）等。

當然，如果只以大區域來評估，其實無法看出區域中各國的主要差異，從 IPU 統計的數據中我們將女性代表比率較高的前 30 位（包含比例相同共 35 國）國會整理如下表（表 3-1）：

表 3-1 各國國會議員女性比率概況（至 2013 年 6 月 1 日）

排序	國 家	下院或單一 國會總席次	女性議員 席次	女性議員 百分比
1	盧安達 Rwanda	80	45	56.3%
2	安道爾 Andorra	28	14	50.0%
3	古巴 Cuba	612	299	48.9%
4	瑞典 Sweden	349	156	44.7%
5	塞席爾 Seychelles	32	14	43.8%
6	塞內加爾 Senegal	150	64	42.7%
7	芬蘭 Finland	200	85	42.5%
8	南非 South Africa	400	169	42.3%
9	尼加拉瓜 Nicaragua	92	37	40.2%
10	冰島 Iceland	63	25	39.7%
11	挪威 Norway	169	67	39.6%
12	莫三比克 Mozambique	250	98	39.2%
13	丹麥 Denmark	179	70	39.1%
14	厄瓜多爾 Ecuador	137	53	38.7%

排序	國 家	下院或單一 國會總席次	女性議員 席次	女性議員 百分比
14	荷蘭 Netherlands	150	58	38.7%
15	哥斯大黎加 Costa Rica	57	22	38.6%
16	東帝汶 Timor-Leste	65	25	38.5%
17	比利時 Belgium	150	57	38.0%
18	阿根廷 Argentina	257	96	37.4%
19	墨西哥 Mexico	500	184	36.8%
20	西班牙 Spain	350	126	36.0%
20	坦尚尼亞 United Republic of Tanzania	350	126	36.0%
21	烏干達 Uganda	386	135	35.0%
22	安哥拉 Angola	220	75	34.1%
22	馬其頓 The F.Y.R. of Macedonia	123	42	34.1%
23	格瑞納達 Grenada	15	5	33.3%
24	尼泊爾 Nepal	594	197	33.2%
24	塞爾維亞 Serbia	250	83	33.2%
25	德國 Germany	620	204	32.9%
26	紐西蘭 New Zealand	121	39	32.2%
26	斯洛伐尼亞 Slovenia	90	29	32.2%
27	阿爾及利亞 Algeria	462	146	31.6%
28	義大利 Italy	198	198	31.4%
29	蓋亞那 Guyana	67	21	31.3%
30	蒲隆地 Burundi	105	32	30.5%

(資料來源：Inter-Parliamentary Union, IPU)



而我國在最近一屆立法委員選舉中，女性國會議員比率達到 33.6%，對照前述亞洲國家的平均數值 18.8%，確實有相當的差距；相較於幾個東亞鄰近國家和主要先進國家而言，臺灣國會的性別比率差距也是最小的（表 3-2）。

表 3-2 我國與其他各主要國家女性國會議員性別比率

國家	中華民國	韓國	日本	新加坡	美國	英國	法國	澳洲
%	33.6	15.7	8.1	24.2	17.7	22.5	26.9	24.7

（資料來源：中央選舉委員會、Inter-Parliamentary Union，表格為作者自行整理）

從前二表所提供的訊息中可得知，女性議員比例達三成以上的 35 國主要以地理區位而言主要分布於歐洲（共 14 國）、非洲（共 10 國）、拉丁美洲（共 8 國）、亞洲（2 國）與大洋洲（1 國）。這反映出政治代表的性別比率與國家社會經濟發展的程度不全然有相關關係，例如一方面可看到以社會民主和性別平權政策著稱的北歐各國與部分議會民主歷史悠久的歐洲國家，它們可能是基於長期代議民主政治的運作、社會多元化

或各種福利政策的平衡效果，促成性別在公共決策領域中的落差縮減；但同時，也有許多對國人而言相當陌生或印象中屬於開發中或後進國家（例如女性代表比例最高的盧安達²），或過去對其性別平權議題較不熟悉的國家（例如拉丁美洲的阿根廷）。這顯示影響各個社會中，政治決策領域內不同性別的代表比率的因素，可能都有其特定的政治、經濟、文化與社會背景，並在制度的運作下呈現不同的樣貌。

² 盧安達在歷經多年內戰與種族屠殺動盪後，於新憲法制訂時明定國會議員保留 30% 予女性。資料來源：
<http://www.lihpao.com/?action-viewnews-itemid-125404>

而臺灣在 1992 年全面改選國會後，歷經多次立法委員總額的變化，以及相關法規的修訂，其中影響性別比率變化較大的，應屬 2005 年第七次憲法增修條文，以及 2007 年選罷法修訂，在婦女團體積極倡議下，法規明定各政黨在不分區政黨比例當選人數中，婦女不得低於二分之一。影響所及，在修法後迄今舉行的首屆（2008 年）立法委員選舉中，女性代表比率首次超過 30%，並在最近一屆（2012 年）選舉中達到 33.6%。

表 3-3 近六屆立法委員當選人性別比率

	第 3 屆 1995 年	第 4 屆 1998 年	第 5 屆 2001 年	第 6 屆 2004 年	第 7 屆 2008 年	第 8 屆 2012 年
區域代表總數	134	184	184	184	73	73
女性人數 / 比率	19 / 14.2%	36 / 19.6%	42 / 22.8%	34 / 18.5%	16 / 21.9%	19 / 26.0%
不分區代表總數	30	41	41	41	34	34
女性人數 / 比率	4 / 13%	7 / 17.1%	8 / 19.5%	13 / 31.7%	17 / 50.0%	18 / 52.9%
立法委員總數	164	225	225	225	113	113
女性比率	23 / 14.0%	43 / 19.1%	50 / 22.2%	47 / 20.9%	34 / 30.1%	38 / 33.6%

（資料來源：中央選舉委員會，比例與表格為作者自行計算繪製）

從結果來看，選舉制度與選舉法規的改變確實促進立法委員女性比率的增加，特別是在委員人數總額減半的不利條件下。不過這項變革在當時確曾使婦女團體擔憂，認為在單一選舉區多數決的選制下，各政黨在選區提名人選時，將更傾向最符合主流社會價值的候選人，而通常這樣的人很少是女性。相關資料也證明，在工業民主國家中，



以政黨比例代表為主要選舉制度（如北歐），女性代表的比率較單一選區制度的國家（如英、美）為高。而臺灣的選舉制度對女性代表產生的不利之處即在於仍以區域選舉代表為主（占整體三分之二），不過由於其他條件的配合（以不分區政黨比例當選之立法委員，女性不得低於二分之一），使得女性代表的整體比率在制度改革後反而有相當的成長，也進一步改寫了過去女性參與政治的紀錄³。

二、重要的現象：中央與地方層級的性別比率落差

以國會議員女性代表比率做為政治面向上性別平等評估的指標，固然是基於此數據的重要意義，不過也有一些未盡之

處。一方面單一指標可能使讀者忽略了每個國家獨特的選舉法令、政治制度、政黨體系以至於整體經濟、社會條件與文化背景可能造成的影響與後果；另一方面也未見到在以選舉組成的最高民意機構之外，整個政治體系—包括其他中央政府組織、文官行政體系和地方政府的情況⁴。當然，如果要探討或比較各國在各面向公共領域的參與或將非常困難，但對自身現況的了解可能是重要的基礎。以下我們將轉向國內，從中央政府其他重要機關，以及地方政府首長與民意代表的性別比率，進一步呈現在地的性別差異狀況。

（一）行政院部會首長

國際間衡量性別權力的另一個較常運用

³ 例如學者楊婉瑩認為，從 2008 年選舉結果來看，區域女性立委當選人有高連任率、高政治世家背景和高學經歷背景。相對於此，一般女性在沒有世家背景的支援下，如何能在家族政治的路徑之外，培植個人的政治資源，開拓出不同的參政機會，在這個課題上，民主化的臺灣並沒有太大的進展。<http://forum.yam.org.tw/bongchhi/old/tv/tv258.htm>

⁴ 包括彙編性別不平等指數的聯合國發展計劃署，以及出版性別落差報告的世界經濟論壇組織，都指出該項平權指標並無法完整反映在地方、社區的公共參與性別差異。

的數據，是行政體系部會層級的女性首長百分比。依行政院人事行政總處的資料顯示，近幾年來部會首長（包含政務委員）的女性比率略有波動，雖然趨勢是逐漸增加，但仍未達到四分之一。以國際議會聯盟 2012 年的統計，這個比率數字大約排在全球第 35 位，與臺灣女性國會議員的較高比率略有差距（表 3-4）。

表 3-4 行政院部會首長性別比率

年份	女性部會首長 (人)	男性部會首長 (人)	女性部會首長 比率 (%)	男性部會首長 比率 (%)
2005	7	38	15.56	84.44
2006	5	40	11.11	88.89
2007	5	35	12.50	87.50
2008	5	39	11.36	88.64
2009	8	32	20.00	80.00
2010	7	33	17.50	82.50
2011	9	31	22.50	77.50
2012	11	37	22.92	77.08

（資料來源：中華民國統計資訊網）

其實，根據該項國際資料也呈現，在女性部長級官員比率達三分之一以上的

20 個國家中，有 11 個國家來自歐洲，其它 9 個則為非洲與拉丁美洲國家。女性官員過半的國家則全為北歐國家（挪威、芬蘭、瑞典和冰島），這樣的現象一方面略為呼應國會議員的比率，但更突顯在行政權力的平衡分享上，北歐諸國更為積極的措施。

（二）其他各院變化趨勢

依目前的中央政府體制，包括司法、監察、考試等院的任務職權，都與政治運作和公共領域權力分配有關。而最近一屆的考試委員女性比率為三成，監察委員則為 24%，司法院大法官近年則維持在 13%，15 名大法官僅有 2 位為女性（表 3-5、表 3-6）。

表 3-5 歷屆女性考試委員比率

屆次	一	二	三	四	五	六	七	八	九	十	十一
百分比 (%)	11	6	5	5	11	5	11	10	10	16	30

（資料來源：考試院）



表 3-6 近十年司法院女性大法官比率

年	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
百分比 (%)	20	20	20	23	27	13	13	13	13	13

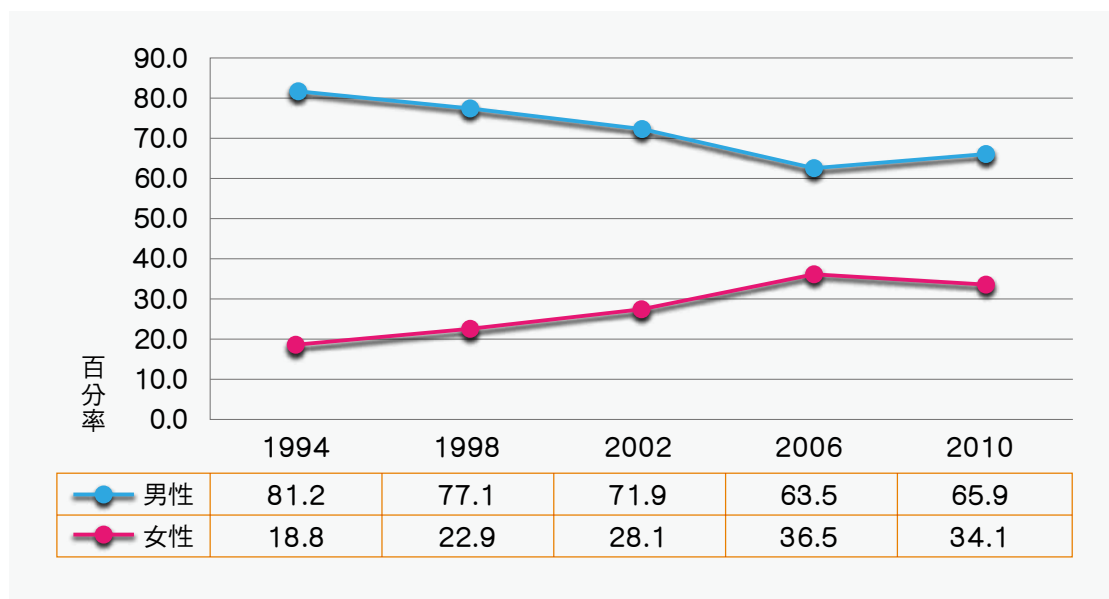
（資料來源：司法院）

（三）地方民意代表與行政首長

和國會議員的性別比率變化類似，地方層級的民意代表選舉，女性議員的比率也呈現增長趨勢。如果比較各層級與地區的民意代表選舉結果，會發現在都會區域、層級越高的民代選舉中，女性當選人的比率更高。例如以最近一屆的選舉而言，立法委員（2012 年）、直轄市議員（2010 年）幾乎都有超過三分之一的女性代表（其中合併升格的臺南市更達到 40%）。相對的，縣市議員女性比率略有增加，但大約在二成七左右，而最近一次的鄉鎮市民代表選舉中，女性當選人占整體比率為 22.7%⁵，顯示在與日常生活更為基層的代表選舉中，女性代表仍然較少（圖 3-1、圖 3-2、表 3-7）。

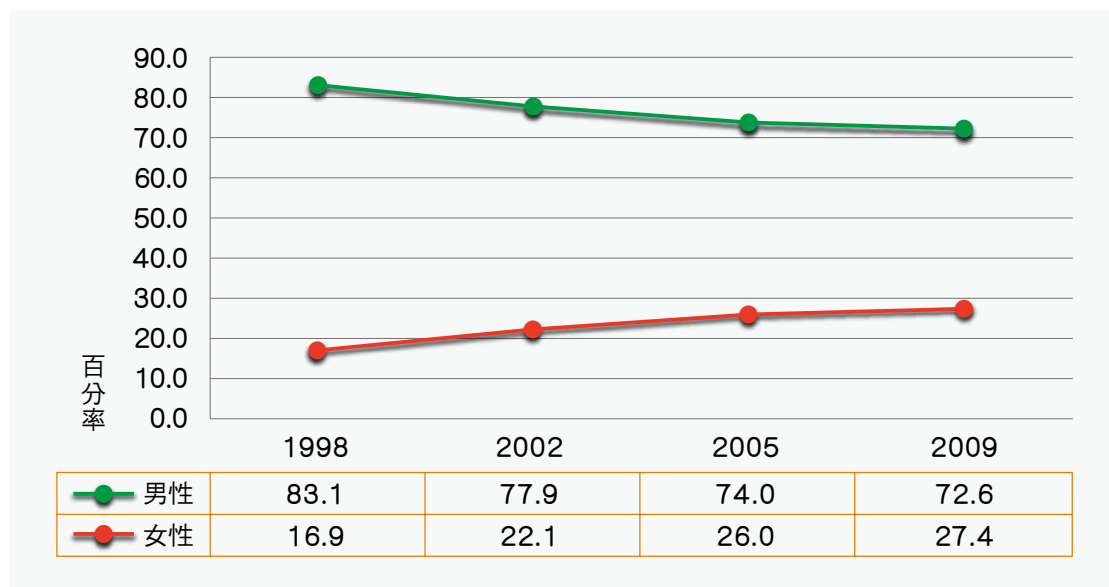
⁵ 本數值為作者自行計算，資料來源：中央選舉委員會（2013）。歷屆公職選舉資 - 鄉鎮市民代表選舉，選舉資料庫網站，取自：<http://db.cec.gov.tw/>。下載日期：2013 年 11 月 30 日。

圖 3-1 近五屆直轄市議員性別比率



(資料來源：中央選舉委員會)

圖 3-2 近四屆臺灣省縣市議員性別比率



(資料來源：中央選舉委員會)



表 3-7 2010 年五大直轄市議員性別比率（%）

直轄市	臺北市	新北市	臺中市	臺南市	高雄市
女性	34	35	27	40	35
男性	66	65	73	60	65

（資料來源：中央選舉委員會）

女性在公共領域參與甚至主導資源分配的侷限性，從各層級的行政首長來看更為明顯。除了目前在五大直轄市中僅有一位女性市政首長外，就近四屆的縣市長、鄉鎮市長和基層里長的性別比率來看，女性人數與比率仍相對較低。這個現象對比於民意代表漸趨平衡的趨勢，或許象徵我們的社會目前雖然越來越能接受女性做為政治意見的代表、代理人，然而在關於實質資源分配的政治任務，卻還是以男性政治人物為主（表 3-8、表 3-9）。

表 3-8 近四屆縣市長當選人數性別概況（人）

年	1997	2001	2005	2009
女性	3	2	2	3
男性	20	21	21	14
總計	23	23	23	17

（資料來源：中央選舉委員會）

表 3-9 近四屆臺灣省、福建省鄉鎮市長當選人數性別概況（%）

年	1998	2002	2005	2009
女性	5.6	6.3	7.8	11.8
男性	94.4	93.7	92.2	88.2

（資料來源：中央選舉委員會）

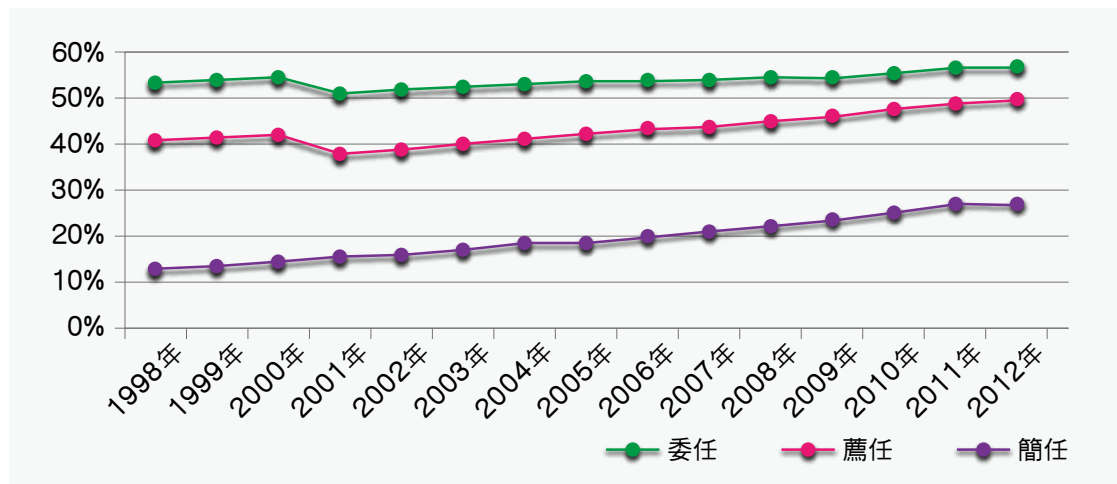
當然，形成此一現象的社會政治因素相當複雜，但可能的原因仍可由結構性的問題來推敲，例如前述當該選區只能有一位當選人時，政黨的提名靠向社會主流選擇，較不傾向提名女性候選人；而在臺灣，政治工作文化又與社會網絡的建立、私人關係的互動深刻交織，在多數仍以男性為主的相關場合與互動中，女性也較難打入甚至成為領導角色。當然，

華人文化對於女性與權力競逐之間的關係一向抱持警戒或污名化的認知或許是更深層的因子，即使在性別平等觀念日益普及的今日，女性的公共參與雖已不見顯明的反對，然而在其中面臨的非正式因素，往往使女性在成為政治領袖的過程中較男性需面對更多挑戰與阻力。

（四）文官體系的變化

事實上，在廣義的政治系統內，除了以選舉和政治任命的官員有重要的決策權力外，行政文官亦有非常重要的角色。其擔負的資料搜集、訊息彙整、方案規劃甚至專業建議等重要職責，都對公共政策的形成與最後決定有相當程度的影響力。此亦是性別主流化推動重視政府內部性別意識培力、各項工具運用以及平等機制建立的主要原因。

圖 3-3 行政機關公務人員各官等女性比率變化



（資料來源：考試院銓敘部，比率係作者自行計算）

在這個觀點下我們觀察臺灣行政機關內各級官員的性別比率變化，可以看到隨著時間變化，女性文官在委任層級的比率在 14 年間增加了約 3.28 個百分點，同期間內高階



的簡任女性文官比率，則增加了 14.28 個百分點，此間反映出隨著時間推移，女性成為高階資深文官的比率已較以往攀升，就人數的性別比例而言，正朝向一個數量平衡的趨勢發展。

三、政治代表及決策參與的性別平衡意義

關於在政治決策的各個層面保障女性參與的各種制度，從行之有年廣為所知的「婦女保障名額」；到晚近修正的《憲法增修條文》、《公職人員選舉罷免法》；以及行政院部會所屬委員會任一性別比例不得低於三分之一等規定，都突顯了以額度的保證來確保不同性別的代表需有一定比率。這樣的設計我們可從直接的理由與間接的效果來思考：

（一）直接的理由—政治代表與人口分布的連結和補強：

不同社會群體在政治系統內應該有比例、數量相當的代表才能表達各自對政策的需求與看法，而人口特質—包含性別、族群、地區、職業…等，能否以對應的比率投射到政治代表群體，通常會是我們認定政治代表所決定的政策與法律是否具有正當性基礎的前提。如果單以女性與男性人口數而論，直觀的期望各個層級的代表與實際人口樣態趨近相符，或正是援用性別額度（Gender Quotas）的主要原因之一⁶。

而另一方面，性別額度和基於其他理由的代表保障制度（如少數民族、宗教…等群體）一樣，是期望能針對意見的弱勢群體，其政策需求受到忽略、漠視或扭曲的一種積極矯正對策，在政治制度上設計比例額度基準的基本預設，就是在這樣的前提上運用於各個公共事務組

⁶ 政治體系內性別保障額度系統的目的最初在於確保婦女能確實被引入政治系統內而不再只是象徵性的代表。各國或透過憲法上特定席次的保留、選舉法規對政黨提名方式的規範或政黨內規等來運作相關規定。雖然各國規範方式不同，但主要的關鍵在於其制度設計是否確實能使女性代表進入政治體系。相關基本介紹可參閱 <http://www.quotaproject.org/>。

織層級和選舉規範運作中，換句話說，就是希望藉由改善決策體系中特定意見群體代表人數的不足，讓決策過程確實融入了各個群體的意見，進而讓決策實質且衡平回應社會各群體需求，以強化決策在公共面向的正當性。就此而言，婦女或性別額度不只在代表人口特徵有重要象徵意義，同時也在反映弱勢意見上有著重要作用。

（二）間接的效果—民主決策的正當性與效益

數量上平衡的意義，如果只為了如實反映社會人口的各種特質，會否過於偏狹？許多人應會立刻聯想到更多後續的疑惑，例如政治代表是否真的代表了該群體的意見，又或當選者進入政治決策運作過程中，考慮的究竟是自身、政黨、選民或特定群體的利益；另方面，個人與群體的政策需求往往是複雜、多樣甚至矛盾和衝突的，即使是同一個社會特徵的群體也會對法律、政策有不同的立場和觀點（例如臺灣社會女性對於通姦

除罪化的看法）。既然我們很難確認，透過在性別比例上的平衡就能保證不同性別公民的意見都能有效且均衡的被政治系統考量，那麼為什麼還是需要性別額度的設定與要求？

回答這個問題可以從消極面和積極面來思考。就前者言，雖然有性別（以及各種社會人口特徵）比例的政治代表，不見得能充分反映不同的社會意見，特別是在不同面向上處於弱勢的群體；但是只有單一、主流的代表恐怕更不可能如實的達到此一理想。而從積極面向來看，當政治系統代表具有更多樣的差異時，其實蘊涵著更多豐富、可參考的思想與價值資源在其中。

例如著名的女性主義政治思想學者 Iris Marion Young（2000：133-141）就認為，除了傳統的身份認同與利益政治的連結，政治代表的內涵範圍其實包括了意見（opinion）與觀點（perspective）的層面。特別是觀點的代表性，因為每個個人所處的社會



位置是多層次的，角色也往往是多重的，所以政治代表會因位置及相應的社會經驗，在不同的政策議題上發展出各自的觀點。而這些觀點做為公共溝通的起點，讓各種差異的背景與經驗透過在溝通過程中相乘，得到一個更厚實的社會知識，從而能讓決策更為全面性。這個所謂「位置知識」（situated knowledge）的概念，讓分屬不同社會類別與特質的參與者，不僅是因為她／他們的人口特徵能反映特定群體而具有代表正當性，更是因為所處的不同社會位置、經驗能成為有效的充實政策審議與討論的內容（Young，2000：114-119）。

由上述兩個面向來解讀性別額度對政治代表和決策品質與正當性的意義，是要強調看待政治代表不是僅由利益政治的動機來討論她／他們所代表的群體，而應從她／他們和代表特定群體，處於類似的社會位置與背景，進而較能使代表者與其所屬群體發生經驗感受上的連結，讓政治代表對傳達與詮釋群體的經

驗與意見更為可能。而不同性別的代表在溝通與政治決策的意義，不再只是象徵性和本質化的宣稱「女人才能代表女人」，而是我們體認到不同性別（以及更多複雜特徵）的個人，都有各自特別且重要的需求，而各種相異的社會經驗融入到決策過程中，才能充分的滿足對政治決策所需的知識判斷，進而有效的增益決策在實質效果和民主正當性的基礎。

■ 問題與討論

- 一、在你投票時，候選人的性別是考慮的重要條件嗎？
- 二、你認為女性候選人的參選及當選各代表什麼意義？
- 三、請問你支持或反對婦女保障名額制度？你的理由為何？

案例二

改變經濟決策參與的玻璃天花板
政治層面的決策與影響力，應對不同性別群體的代表人數額度有基本規範，這樣的觀點已逐漸為各國所認同並保障，其最大的理由在於現代國家以公民構成政治統治權力的正當性基礎，而公民應有平等的權利，得以參與在政治過程中。因此政治上的代表應盡可能反映不同人口特徵、社會屬性等特質，以做為決策中平等顧慮不同群體需求意見的基礎，性別額度在這個意義下以不同方式、規範融入各國政治制度與運作機制中。

而類似的概念在國際間也逐漸援用到企業的主要決策組織—董事會的規範。我國的臺灣證券交易所在民國 102 年 3 月也參考各國對企業管理層級性別平等的關注趨勢，修正

《上市上櫃公司治理實務守則》第 20 條：「董事會成員組成應注重性別平等，並普遍具備執行職務所必須之知識、技能及素養。」這項修訂雖然尚無具體規範董事會成員的性別比例原則，但顯然已開始注意到平等參與的潮流。不過，一個在決策層級上有多樣性別成員的企業組織，除了在社會公平的面向上更能體現性別平等的意涵之外，還會對企業自身與社會帶來那些潛在和顯明的影響，即是本節要進一步思考的問題。



■ 性別觀點解析

一、經濟決策參與和政治決策參與的對比

對任一性別在政治決策過程中代表性的保障，能否推廣到經濟領域商業法規的運用中，是一個必須思考與討論的問題。因為當代民主政治立基的個人權力平等概念，和以自由放任為前提，強調市場機制並以資本持有多寡來決定經濟權力大小的資本主義架構並不完全相容。在民間經濟部門強化性別平等參與企業決策，除了道德概念上的平權信念外，有沒有更重要的理由。

二、企業組織的自主和經濟效益的提升

女性長期在經濟權力的弱勢如何能在性別配額的方案中得到矯正，而以公共法規規範，是否又引發對市場自由與企業自主的疑慮，是在此議題下更需討論的焦點。以下我們先簡要介紹挪威的方案與歐盟的嘗試，再引入幾項研究報告的數據來呈現各國的概況，並思考其中的不同觀點。

■ 實務運用

一、挪威與歐盟的嘗試

挪威在 2005 年修訂了《挪威公共有限公司法案》（Norwegian Public Limited Company Act），成為全球第一個引入董事會性別配額制度的國家。該法規定：「如董事會由兩名或三名董事組成，則兩種性別均須有代表」；「如董事人數超過九名，則每個性別的代表比率均須達到 40%」。更規定公司必須在 2008 年 1 月前達成上述規定標準，否則有可能因為不合規定而遭到解散。同時，《挪威會計法案》（Norwegian Accounting Act）亦要求公司需揭露性別多樣化（gender diversity）的情形。在這些法規影響下 Governance Metrics International 編制的 2012 年《董事會中的女性》（Women On Boards）調查報告即指出，挪威的女性董事總比率為 36.3%。由此可見其效果是相當明顯的，配額制度足以促使企業委任女性董事。挪威的配額制度規範

化、專業化了委任流程，並可能改變了人們的思維方式⁷。

不過當這項規範欲進一步廣泛的運用時，即面臨相當的阻礙。最著名的案例即為歐盟執委會副主席 Viviane Reding 在 2011 年 3 月發表《保障歐洲董事會女性》（Women on the Board Pledge for Europe）一文，要求企業承諾於 2015 年女性將占董事會成員的 30%，2020 年則擴充到 40%。如果歐洲大公司未能在 2020 年前滿足董事會女性成員比率不低於 40% 的要求，它們屆時必須在各項條件近似的女性董事候選人和男性董事候選人中選擇前者，否則即會面臨制裁。不過這項提案在經過激烈的討論後，未獲得歐盟專員團（EU college of commissioners）多

數委員的支持，而變更為對企業不具強制性的政策指導目標，即引入一系列行政要求，以促使公司任命更多女性非執行董事。也就是即使企業並未達成此一標準，歐盟也不能施以處罰⁸。

修訂後的提案促使企業必須證明其如何盡力將最高管理層的女性比率增至不低於 40% 的水準。為此，它們必須各自建立透明機制，並且每年彙報為實現該目標所取得的進展。如果到 2020 年企業仍未實現該目標的話，就將適用「優先規則」，優先選擇女性董事候選人。而未被選上的女性候選人則有權要求公司揭示遴選過程所持的資格標準。不過這個倡議計劃仍被認為可能存在缺陷，例如未能在董事會成員遴選機制上設定明確的規則，可能導致女性候選人質疑公

⁷ 《挪威董事會性別配額制度的啟示》，<http://big5.ftchinese.com/story/001047404?full=y>。

⁸ 《歐盟企業董事會女性配額提案將受阻》，<http://big5.ftchinese.com/story/001047083>；《歐盟放棄董事會女性配額草案》<http://big5.ftchinese.com/story/001047122>。值得注意的是，表達反對意見的，主要為委員會的女性專員，相對的，支持者多為男性專員，此顯示主要反映各專員所屬政黨在社會經濟政策的立場與取向，而非性別立場。



司的遴選標準並與後者對簿公堂。同時要求比較分析每位候選人的資格，並採用明確清晰、性別中立的標準——這種做法在實際操作中充滿了風險和困難。但也有歐盟官員認為企業在這些壓力下，將會因擔心遭訴而努力達成目標⁹。

二、趨勢與意義

然而強調董事會成員的多樣性（包含性別面向），促使女性有更多機會擔任董事會職務，在不同的經濟體有怎樣的趨勢，而對經濟發展又帶來那些與過去不同的影響？可能帶來改變的原因又是什麼？以下我們從幾份相關的資料報告來討論晚近的重要變化。

（一）女性成為企業董事會成員在各主要經濟體的概況

一份針對全球具代表性的 2,360 家重要企業所進行的調查報告指出¹⁰，就區域情形來看，歐洲（特別是挪威）確實在董事會女性比率上有明顯的增進，而自 2005 年到 2011 年的變化而言，董事會女性比率增加最多的也在於歐洲（表 3-10）。此外，相較於小型的企業，規模越大的企業組織越有可能有較多的女性擔任董事，而增長速度較慢的則是亞洲地區，特別是資訊通信相關產業部門（Credit Suisse 2012：9-11）。

⁹ 《歐盟修訂女性董事配額計劃》，<http://big5.ftchinese.com/story/001047530>。

¹⁰ 該報告為瑞士信貸集團（Credit Suisse）於 2012 年 8 月發布，就全球 46 個主要經濟體中，名列摩根史坦利資本國際指數（Morgan Stanley Capital International Index，MSCI 指數）的 2,360 家企業資料進行調查研究。

表 3-10 各經濟體企業董事會有至少一位女性董事的比率

		董事會至少有一位女性董事（%）		增加百分點	企業數 調查樣本數
		2005 年	2011 年		
亞太地區	澳大利亞	60.9	88.2	27.3	68
	香港	28.8	51.6	22.9	93
	日本	2.9	11.2	8.3	312
	紐西蘭	80.0	100.0	20.0	5
	新加坡	25.0	48.4	23.4	31
	中國	6.5	50.0	43.5	58
	印度	30.4	46.5	16.1	71
	印尼	8.3	24.0	15.7	25
	馬來西亞	4.3	42.9	38.5	42
	菲律賓	58.8	38.9	-19.9	18
	南韓	0.0	3.8	3.8	105
	臺灣	4.3	9.2	4.9	98
	泰國	44.4	80.0	35.6	20
歐洲	奧地利	25.0	50.0	25.0	8
	比利時	25.0	83.3	58.3	12
	丹麥	50.0	91.7	41.7	12
	芬蘭	80.0	100.0	20.0	15
	法國	47.8	97.1	49.3	70
	德國	34.0	86.0	52.0	50
	希臘	25.0	75.0	50.0	4
	愛爾蘭	33.3	33.3	0.0	3
	義大利	10.7	57.1	46.4	28
	盧森堡	33.3	66.7	33.4	3



第三章 「權力、決策與影響力」案例分析

		董事會至少有一位女性董事（%）		增加百分點	企業數
		2005 年	2011 年		調查樣本數
歐洲	荷蘭	54.2	79.2	25.0	24
	挪威	80.0	90.0	10.0	10
	葡萄牙	0.0	50.0	50.0	6
	西班牙	22.2	88.9	66.7	27
	瑞典	97.0	100.0	3.0	33
	瑞士	39.5	65.8	26.3	38
	英國	62.8	84.9	22.6	106
	捷克	33.3	33.3	0.0	3
	匈牙利	25.0	0.0	-25.0	4
	波蘭	25.0	60.0	35.0	20
	俄羅斯	3.8	38.5	34.7	26
中東、非洲	摩洛哥	0.0	0.0	0.0	3
	以色列	100.0	100.0	0.0	11
	埃及	10.0	50.0	40.0	10
	南非	86.0	95.9	9.9	49
	土耳其	30.0	50.0	20.0	24
拉丁美洲	巴西	29.7	42.3	12.6	78
	智利	11.1	15.8	4.7	19
	哥倫比亞	50.0	60.0	10.0	5
	墨西哥	31.8	45.5	13.6	22
	秘魯	0.0	0.0	0.0	1
北美	加拿大	56.4	75.5	19.1	102
	美國	73.0	85.7	12.7	587
總計		41.1	58.8	17.8	2,359

（資料來源：Credit Suisse 《Gender Diversity and Corporate Performance》）

（二）董事會成員性別多樣化的影響

不過環繞在支持或反對以性別配額來規範企業董事會女性比率的論辯中，其中的關鍵在於，「有女性的董事會企業表現是否更佳？」前述的研究報告即證實在企業財務的各項指標中，有女性出任董事的企業有較高的股東報酬率（Return On Equity）、較良好的負債情況、較高的股價淨值比（Price/book value, P/BV）以及更佳的淨收入成長。而從企業股價在市場上的表現來看，至少有一位女性董事的企業，其股價表現相較於完全沒有女性董事的企業來得更為優異，特別是在經濟環境變為不利時，董事會性別多樣性程度越高的企業反而更能展現在股票價值上的保護力（Credit Suisse 2012：14-15）。

也有反論者認為，我們並無法明確知道性別多樣化對公司獲利或股價表現的實質影響關係，甚至可能對公司、企業帶來其他負面影響。不過其他的研究則指出，比較企業股價與獲利能力的表現會

發現，女性進入公司董事會對營運、管理等決策上的實質效果雖然尚待進一步研究澄清，然而其對企業股價表現卻經常帶來負面影響，探討其中的原因並不是具性別多樣化的董事會帶來公司在營運獲利上不佳的表現，而是掌握大量資金的法人投資者，對女性擔任董事職位的偏見所導致（Dobbin and Jung，2011）。綜合這些資訊我們可以得到一個圖像，雖然目前無法完全確認其中的因果關係與作用機制，但是企業董事會成員的多樣性，特別是女性的加入，其表現與能力相對於沒有多樣性的董事會是較為優異的。而女性加入最高層級的管理在短期內會引發企業股價表現的負面效果，然而真正的原因並不是企業獲利能力的下降，而是資本市場的非理性因素—法人投資者對性別的偏見，所造成的後果。

（三）性別多樣性的優勢

女性更高比例的參與在經濟決策中會造成什麼影響過程以致能優化企業和經濟發展



表現。前引的研究報告同時指出，可以從7個面向來分析與討論性別多樣化的效果（Credit Suisse 2012：17-19）：

1. 性別多樣化是較佳企業的表徵：目前對於其中的因果關係（是女性參與讓企業更好；或是良好、大型企業更樂於晉用女性為決策階層）雖然尚無定論，但是有女性參與董事會的企業其規模和表現確實較佳。
2. 團體多樣性觸發董事會成員更為投入：其一，團體投入與豐富訊息：當個人處在一個異質性較大的群體中，會投入更多的準備與心力，因為在不熟悉的他人面前，人會傾向投入更多心力以避免困窘，而決策群體也因此接收彙整更多的資訊與觀點並因而得到更正確的對策來解決問題。其二，成員互動方式的差異：當群體有更高的社會敏感度、成員彼此有更多互動溝通，而非單一意見表達時，其決策智能更佳，而這些條件在女性更多比例的加入董事會時更為明顯。
3. 更好的領導技能組合：女性與男性在領導統御時所擅長的能力技巧適足以互補，這或許與不同性別的社會化過程與後果有關，諸如男性習慣個人決策與錯誤修正；女性長於引領和訓練後進。而各種不同的要素均應包含於領導群體才能更有效管理企業組織。
4. 擴大選才範圍與視野：鑑於已有更多女性在各領域學習與能力的傑出表現，企業如果以性別多樣性為董事任命的考量之一，將更有機會晉用到更多優秀的人才。
5. 生活經驗與消費需求結合：女性在日常生活中的角色經驗（如家戶中採買和一般消費需求等），在未來以消費者為導向的產業發展趨勢需要更為重視，但以目前情形而言，生產生活基本需求用品的企業其董事會的女性比例仍是相對偏低的產業。
6. 增益企業治理：女性在董事會比例的增加，對於企業內部的治理、管控與

監督等都更為進步，例如勞雇關係溝通、提高消費者滿意度和促進企業社會責任等。

7. 趨避風險：女性參與董事會決策的企業，在舉債行動上較為保留，這呼應了以往認為女性在投資行為上較為趨避經濟風險的特質。而事實也證明在長期趨勢中，具多樣性董事會的企業在發展上反因能趨避風險而在整體獲利表現上更為優異。

（四）量變抑或質變

就企業與整體經濟發展而言，更多女性參與到決策層級帶來各種明確或潛在的益處。不過欲變革社會既存的性別權力結構，往往不能只期待在人數上的變化，而同時需要考慮個人在決策體系中所受到的其他影響，亦即一個對性別多樣友善的環境，才能真正帶來改變。研究也指出，董事會存在的「玻璃天花板」仍然會以隱微的形態存在，因而必須更深入的變革其決策方式才可能帶來

真正的改變（Groysberg and Bell，2013）：

1. 性別平等只是表面機會平等：女性欲進入董事會，必須在本身各方面條件都優於男性，而根據對女性董事的調查也發現，她們為晉身決策層級必須有更多個人與工作的取捨，例如相較於男性董事，女性董事已婚和有子女的比率較低，離婚的比率也較高。而在徵選新董事的過程中，原董事仍習慣在熟悉的社交圈中尋找人才。
2. 女性經驗並未成為考量重點：董事會雖然越來越歡迎多元性的成員加入，但卻未必能善用多元化的經驗而成為參考資源。一方面在正式會議運作過程中，女性董事的提問、意見並不受尊重，而無法做為決策的討論主題；另方面，在非正式的私人互動上，不同性別的董事的私人生活往往也有性別區隔，這也使許多女性無法真正進入決策互動—特別是那些透過非正式活動交誼所蘊釀出的意見與決定。



3. 董事會的流程與文化需變革：女性進入決策層級並不表示就能改變既有的決策文化，相對的仍需要就決策群體本身的運作方式一併考量。包括讓所有成員更多團體互動的溝通訓練；有計畫的擴大董事會晉用人選的多元性，從經驗、技能、觀點和行為特質等面向建立標準；同時透過企業董事倡議，建立領導人的人才庫；更需要時常檢視董事績效以汰換表現不佳的董事。

三、性別額度的規範與平等原則的深化

（一）平等原則和經濟效益

和政治代表的性別額度比率類似，透過制度規範來達成企業董事會性別比率更為平衡，同樣引起對於平等原則的思辯。雖然根據初步的調查發現，已經立法實施董事會性別最低額度比率的國家，男性董事贊同這項規定的比率較未實施的國家為高，而女性更是幾乎全數支持這項制度。雖然剛開始許多既有的男性董事反抗或有所疑慮。但是當施

行後無論是就董事會的體質運作，以及性別更平衡的工作團隊，都使得成員的滿意度更高（Groysberg and Bell，2013）。過去認為透過法律、政策強調的平等原則規範，可能妨礙企業組織以更有效率的方式運作，不過以本例而言，突顯了當企業董事會能更多元並平等的進用不同背景、特質的人才，將帶來更好的營運表現和效益。

（二）性別額度的持續外溢效果

當然，每個社會對於如何讓不同性別在經濟決策與影響力的面向更為平衡或有各自的做法與顧慮，然而其潛在的論辯，大致可以從支持與疑慮兩個面向所持的理由來思考：

1. 反對性別額度規範的論點，主要在於它可能破壞了個人平等的原則，例如在和女性一同競爭同一職位的男性，會面臨即使有同樣條件卻處於不利地位的可能；再者，性別額度仍會使女性在董事會中僅為樣板型的角色，而

不能真正和其他董事一樣發揮影響力與意見權力的功能；更甚者，在對女性名額的比例保障下，反而形成女性之間彼此競爭有限的名額，因為對特定比例的強調，易使企業認為這個數量是上限而不是一個基本的比例。

2. 支持以性別額度規範的理由，主要在於制度規範是最能立竿見影的做法，能最有效且最快破除既有菁英圈的障礙，而更多女性進入決策層級，也提供了後進更多的學習模範，當然，女性也更願意甄拔更多女性。最重要的是，這項制度並不是對男性的歧視，而是對既有不平等與偏見的矯正，特別是當我們相信越來越多女性和她們的男性同事一樣優秀，而現有的決策權力在人數比例上的平衡卻沒有清楚的反映出這個事實時。因此，透過性別額度的規範將能逐漸使更多女性認知到其確實有進入企業經濟決策的平等機會，從而促進在教育與就業的過程中更高的選擇意願，帶來持續的外溢效果。

關於經濟決策與性別平衡的討論，反映出經濟和政治雖然屬於不同的生活面向，企業和政府組織運作的基本邏輯也不甚相同，但它們都是構成現代社會的重要成份，彼此之間也有交錯影響的面向，當我們越來越樂見在政治決策過程中，不同性別的經驗與意見應該被有效的考慮並融入時，也應開始思考，在同樣深遠的影響我們日常生活的經濟結構和企業運作，如何可以援用同樣的概念，同時提升企業營運的績效以及增益社會的公平。

■ 問題與討論

- 一、你有家人在企業服務嗎？該企業董事會和決策層級的性別比例狀況為何？
- 二、你認為我國應立法規範企業董事會成員的性別比例基準嗎？保障女性參與企業董事會的做法有何優點及缺點？



3-3 結語

在政治與經濟決策權力的面向上保障女性參與的機會，並進一步強調不同性別平等參與的必要。這樣的發展趨勢與過程，包含了對平等概念的再次定位和轉化，過去認為只要移除對特定性別的限制障礙，給予平等的機會或競爭性的平等，就可以改變既有的狀況。然而事實證明，如果我們希望的目標是社會在性別面向實質結果的平等，則只以權利和法律地位的平等賦予仍然有所不足。而額度的保障是一種積極移除無形歧視的方式，同時落實賦權概念下對個體能力的培養，才能形成正向循環，改善群體不平等位置和不利的處境。

更重要的是，在改變過程中積極引入的平等實質參與，對民主政治和企業治理，都能基於類似的動力機制帶來更好的決策後果。就前者言，不同性別的意見與觀點能多樣的反映到政治決策過程中，除了確保該項政策的政治正當性，更能因在過程中有效的整合相異的訊

息、觀點，從而形成更周延和適宜的政策、強化決策的品質和效果；同樣的，經濟活動與社會發展是彼此相互影響和嵌合的，企業的組織決策層級如果能更有效讓不同生活經驗與需求的成員加入，除了因多樣化的視角讓其組織發展更貼近社會脈絡，也能因更有效的運用人力資源而創造較佳的表現。也因此，對權力、決策與影響力的平等追求與落實將不只是規範性、道德性的理念推動，更是實質的增益社會各層面發展的重要基礎。



■ 參考資料

- 中央選舉委員會（2013）。歷屆公職選舉資料，選舉資料庫網站，取自：<http://db.cec.gov.tw/>。下載日期：2013年11月30日。
- 中華民國統計資訊網（2013）。性別統計專區，我國國際性別平權綜合指數，取自：<http://www.stat.gov.tw/ct.asp?xitem=33332&CtNode=6020&mp=4>。下載日期：2013年11月30日。
- 司法院（2013）。司法院大法官暨所屬各機關法官人數，司法院統計網站，取自：<http://www.judicial.gov.tw/juds/year101/01/01.pdf>。下載日期：2013年11月30日。
- 考試院（2013）。歷屆考試委員人數，考試院全球資訊網性別統計專區，取自：<http://www.exam.gov.tw/public/Attachment/3781646056.pdf>。下載日期：2013年11月30日。
- 考試院銓敘部（2014）。行政機關性別統計，銓敘部全球資訊網統計專題，取自：<http://www.mocs.gov.tw/pages/detail.aspx?Node=1120&Page=4230&Ind>ex=4。下載日期：2014年2月10日。
- 〈挪威董事會性別配額制度的啟示〉（2012年11月9日）。金融時報中文網，取自：<http://big5.ftchinese.com/story/001047404?full=y>。
- 陳方（2009）。全球化、性別與發展。天津：天津大學。
- 〈歐盟企業董事會女性配額提案將受阻〉（2012年10月22日）。金融時報中文網，取自：<http://big5.ftchinese.com/story/001047083>。
- 〈歐盟放棄董事會女性配額草案〉（2012年10月24日）。金融時報中文網，取自：<http://big5.ftchinese.com/story/001047122>。
- 〈歐盟修訂女性董事配額計劃〉（2012年11月15日）。金融時報中文網，取自：<http://big5.ftchinese.com/story/001047530>。
- 〈盧安達屠殺後 女性團結拚重建〉（2013年1月2日）。立報，取自：<http://www.lihpao.com/?action-viewnews-itemid-125404>。



Credit Suisse. (2012). Gender Diversity and Corporate Performance.

Dobbin, F, & J. Jung. (2011). “Corporate Board Gender Diversity and Stock Performance: The Competence Gap or Institutional Investor Bias?” . North Carolina Law Review 89(3): pp.809-838.

Groysberg, B. & D. Bell, (2013). “Dysfunction in the Boardroom” . Havard Business Review,91(6): pp.88-95.

Inter-Parliamentary Union (2013). Women in national parliaments , <http://www.ipu.org/wmn-e/arc/classif010613.htm> 。下載日期：2013年11月30日。

Young, Iris M. (2000). Inclusion and Democracy. New York: Oxford University Press.

