

政治意志與社會資本對性別平等機制的影響：以柯文哲市長與台北市女委會為例

黃淑玲（國防醫學院通識教育中心）

本文以台北市柯文哲市長與第 10、11 屆（2015-2019）台北市女性權益促進委員會（女委會）為研究對象，提出一組分析政治意志與社會資本存在和強弱的指標，探討兩者之間的連結與變化如何影響女委會的運作效能，以及如何受到市議會、婦運／同志團體、反同志團體、相關法律與社會輿論等政治環境因素的影響。本文主要有三個發現：（1）柯市長在政治意志的四項指標低落，包括：缺乏性平進步價值，處理同志教育議題立場搖擺；大會出席率極低，不願意親自主持；沒有特別指示與獎懲措施，導致女委會難以推動跨局處性平政策；忽視性別平等辦公室（性平辦）人力需求與監督機制之建立。（2）這兩屆女委會的民間委員人數增多且團體成員多元，但無法建立較強的結合型社會資本，與性平辦、局處也發展不出橋接型社會資本，影響推動性平政策的成效。（3）個別民間委員發展出體制內外同步交攻的抗爭策略，企圖阻止修改性別平等教育委員會設置要點，聘任反同志家長團體擔任委員。本文最後提出理論發展與建立問責制度的建議。

關鍵詞：性平會、性別平等政策機制、國家女性主義、婦女運動、同志運動、女性主義官僚

收稿日期：2020 年 5 月 21 日；接受日期：2020 年 12 月 30 日。

致謝詞：筆者感謝兩位匿名審查人提供重要且具體的修改建議，裨益筆者建立新的理論分析架構。本文初稿曾發表於 2019 年台灣女性學學會「脆弱性與能動性」年度學術研討會，感謝評論人黃長玲教授給予寶貴意見。投稿第一版內容承蒙李文英、傅立葉與王兆慶等友人提供修改意見。本文為科技部專題研究計畫「地方政府治理性別主流化之行動研究」（MOST105-2410-H-016-003-MY2）的部分成果。

一、前言

台灣中央與地方政府的性別平等政策機制（以下簡稱性平機制）皆採用公私合治體制，近年來卻出現民間委員直接以委員身分在體制內外進行抗爭行動。這個現象顯示一些民間團體與學者專家已經充分體認到體制內性平機制的限制，必須運用外在的政治力量，或是社會運動的抗爭策略，來提高執政者的政治意志（political will）。例如，2020年6月行政院性別平等會（以下簡稱行政院性平會）的民間委員集體舉行記者會，批評女性閣員人數創下歷史新低（葉冠好，2020）。自2014年柯文哲市長上台後，台北市女性權益促進委員會（以下簡稱女委會）民間委員的抗爭行動更是頻繁與多樣，包括呈遞聲明書給市長，連同民間團體舉行記者會，向媒體投書與爆料，以及要求市長改變政策、召開臨時大會、親自主持大會、接受性平教育、為歧視女性言論道歉等等（陳燕珩，2020）。同一時間，台北市議會也出現正反兩股勢力試圖制衡女委會，一方是督促市長重視女委會並認真推動性平／同志政策（葉宜哲，2019），另一方則是施壓市長讓反同志團體與學者進入教育單位的性平機制（黃驛淵，2018）。市議會介入學校同志教育是引發民間委員發起這波抗爭的主因，企圖扭轉黃長玲（2016）所指的性平機制遭到誤用問題，亦即，教育部與地方政府違反《性別平等教育法》精神，遴聘反同志人士與團體進入性別平等教育委員會（以下簡稱性平教育委員會）擔任委員。

本文探討柯文哲市長在第一任內第10、11屆（2015-2019）女委會所展現的政治意志，分析有哪些因素促成或削弱柯市長的政治意志，並且視需要分析第12屆出現的新發展。選擇柯市長與女委會作為研究場域的原因是，女委會從第10屆末到第11屆，正逢台灣社會

為了婚姻平權議題，同運團體與反同志團體在立法、行政部門的公領域進行法制攻防最為激烈的時期，所以出現上述提到的女委會民間委員面對市議員施壓市長而產生的抗爭策略。

國內現有文獻指出台灣性平機制之成立與運作功能，至少受到兩個因素的影響：首長的政治意志，民間委員彼此以及與首長、公務機關的社會資本。這些文獻皆強調政治意志的重要性，但未深入探討政治意志的定義或指標，也沒有分析首長政治意志之改變與強弱受到什麼因素的影響（如王孟睿，1998；李文英，2011；林芳玫，2008；彭滄雯、黃淑玲、黃長玲、洪綾君，2015；黃長玲，2007；黃淑玲、伍維婷，2016；楊婉瑩，2004；陳俞安，2016）。另外，國內研究者指出影響性平機制運作的另一項關鍵因素是社會資本（黃淑玲、伍維婷，2016），發現民間委員彼此之間若能建立雄厚社會資本，較能施壓首長提高其政治意志，然而該文並未探討政治意志是否影響民間委員與公務機關的社會資本，以及如何影響；也未注意到政治意志與社會資本會受到政治環境因素的影響。

1990年代歐美澳等學者運用一套國際比較質化研究方法，探討西方後工業民主國家的性平政策機制發展與演變，迄今仍是探討國家女性主義（state feminism）最重要的文獻（如 Kantola and Outshoorn, 2007; Lovenduski, 2005; Mazur and McBride, 2008; McBride and Mazur, 2010）。¹ 本文研究旨趣與 Joni Lovenduski（2005）的「國家女性主義理論」（theory of state feminism）最為相關，同樣關注婦運與政策

1 國家女性主義的定義不一，本文採用 Lovenduski（2005: 4）的定義：「在國家體制內倡議婦女運動訴求」（advocacy of women's movement demands inside the state），至於婦運訴求的實質內涵與相應的女性主義論述則須回歸個別政策去討論。

環境如何影響性平機制對國家政策的影響力，但執政者的個人政治意志問題不在 Lovenduski 理論架構中，本文則強調首長政治意志的關鍵角色。

本文亦關注台灣性平機制因缺乏課責機制而可能導致運作失靈的問題。性平機制的課責性是國家女性主義研究的另一項重要議題（彭滄雯等，2015；顧燕翎、范情，2009；李文英，2011；Rai, 2003）。民間委員採取體制內外抗爭策略的新現象，即暴露台灣性平機制運作亟需建立問責制度的問題。

澳洲執政者政治意志改變以致性平機制大幅萎縮的殷鑑，特別值得我們借鏡。1970 年代澳洲的勞工黨執政，率先實施國家女性主義，創立車轂一車輻（hub-spokes）模式的婦女政策機制，許多聯邦政府與州政府部門都設置女性主義官僚職位，車轂是「首相與內閣婦女地位辦公室」（Office of the Status of Women, Department of Prime Minister and Cabinet），其他行政層級婦女辦公室構成車輻（spokes）。當時澳洲婦運享有社會高能見度，受到各政黨普遍接納，婦女政策機制效能高。然而，1996 年右派執政黨上台後陸續撤除許多部門的婦女辦公室，更於 2004 年降編「首相與內閣婦女地位辦公室」，改制於「家庭與社區服務部」（Office for Women in the Department of Family and Community Services），直到 2013 年才復歸原本層級。澳洲婦運挫敗的關鍵點在於當婦女辦公室陸續被撤除時沒有群起抗爭，政府因而有恃無恐（Sawer, 2007）。可見執政者的政治意志是重要關鍵，將決定性平政策機制的制度能量（institutional capacity），至於婦運界能否扭轉局勢在於能夠發動多大的集體抗爭力量。

本文提出一個分析架構來解釋政治意志、社會資本與政治環境

因素如何交互影響女委會運作，主張政治意志與社會資本皆是動態現象，各自有幾項指標可以判斷其強弱程度。本文分析柯市長政治意志的產生、強弱與增減的過程，如何受到民間委員集體力量與國家行動者的社會資本，以及政治環境中包括市議會的監督與制衡、市民社會的遊說與抗爭等等因素的影響。

二、文獻討論

（一）政治意志

政治意志的分析單位可以是集體的或是個人與其團隊的（Manor, 2004; Brinkerhoff, 2000; Post, Raile, and Raile, 2010），前者如 Lori Ann Post、Amber Raile 與 Eric Raile（2010）探討美國健保改革制度中行政、國會與司法機構等相關政治人物的政治意志。本文則是探討性平政策機制召集人的政治意志，以台北市女委會來說就是市長，在行政院性平會是行政院長及對院長有影響力的總統，而在部會性平專案小組的召集人是首長或副首長。

本文有關政治意志的定義與分析架構主要參考 Derick Brinkerhoff 與 James Manor 的詮釋與概念，兩位學者皆強調政治意志不是存在於真空中（Brinkerhoff, 2000: 243），「政治」遠比「政治意志」更為重要（Manor, 2004: 7），所以必須從更廣闊的政治脈絡去分析政治意志的生成、增強、減弱甚至喪失的過程，並探討政治意志與推動改革的結果深受哪些社會、政治和經濟等外在環境因素的影響。

Brinkerhoff 探討政治人物推動反貪污政策的政治意志，強調政治意志是複雜的現象，須透過事後結果與其他間接方法進行分析。

他的分析架構包括三個部分：(1) 構成改革者政治意志的五項特性及指標；(2) 影響政治意志、反貪污改革與政策結果的主要環境因素；(3) 政治意志特性／指標、環境因素與政策結果三者之間的連結 (Brinkerhoff, 2000: 241)。

Brinkerhoff 提出判斷政治人物反貪污的政治意志的五項特性與指標，強調每一個指標都足以分析政治意志的存在與否，更可判斷其強度與變化動態：(1) 推動改革的緣由 (locus of initiative)：探討政治人物推動改革是否真正認知到問題的重要性，分析其動機出自真誠之心或是迫於外在的社會政治壓力；(2) 分析貪污成因的嚴謹度 (degree of analytical rigor applied to understanding the context and causes of corruption)，亦即，探討政治人物是否徹底診斷貪污問題的沉痾與成因，以及是否針對可能引發或阻止貪污的政府與企業的制度、權責和行為提出有效的解決辦法；(3) 動員支持 (mobilization of support)：探討政治人物是否有能力與意願去指認並動員重要利害相關人以獲得廣泛支持，以及是否願意公布改革成功與失敗的進展情形。(4) 實施可信的制裁 (application of credible sanctions)：分析政治人物提出的懲罰手段是否足以遏止犯罪，政治意志較強者會採取較強的懲處手段；(5) 持續性努力 (continuity of effort)：了解政策推動過程是否提供適當人力與財政資源，並且建立監督機制，可以反映出政治人物是長期持續性努力，或者只是象徵性的一次插曲行動 (Brinkerhoff, 2000: 242-243)。

值得注意的，Brinkerhoff 強調政治意志特性與環境影響因素是彼此交互作用的雙向關係，所以必須分析政治意志、環境因素、反貪污政策的規劃、執行與結果如何環環相扣。Brinkerhoff 指出有多項環境因子會影響國家反貪污的成效，包括政權體制類型是民主或專制，國

家的社會政治經濟穩定程度，貪污的特性與程度，既得利益者的勢力，以及市民社會、私部門、捐助者與政府的關係等等。

英國學者 James Manor 探討印度、巴西與烏干達三國政治領袖推動減貧計畫成功的研究指出，「政治意志」的狹義定義為：「一個政治人物有決心去做出並說出將產生期望結果的事情」(the determination of an individual political actor to do and say things that will produce a desired outcome) (Manor, 2004: 1)。Manor 認為分析政治意志要同時使用兩種方法：其一，分析政治人物是否提出相關計畫與措施；其二，藉由政治人物的言行與相關人士訪談，分析她／他的動機、思想與感受。他指出當政治人物願意運用時間、精力、資金和政治資本來實現改革時，便可肯定地說她／他正在展示「政治意願」。

Manor 強調「政治意志」只能為任何政治結果提供一小部分解釋，「政治」比「政治意願」來得重要。政治人物改變決心的主因，大都是為了增強個人的政治聲譽與影響力，所以其「政治意志」的建立、支持、加深或破壞，會受到各種正式與非正式的政治結構和利益集團的影響。他提出十種以上會導致政治意志喪失的政治因素或特徵，例如，有組織力量的團體反對其政策，大眾與其他政治人物對於該政策的敵意太強，該政策可能傷害自己的聲譽，該政策傷及政黨或某些團體的利益，該政策與傳統行政或政治作風大相逕庭，該政策可能因法律或憲法障礙過於強大而無法克服，出現失敗或令人沮喪的結果顯示自己正失去支持，自己正被其他問題或政治危機所脅迫以至於必須擱置該政策。

本文參考 Brinkerhoff 與 Manor 的概念架構，整理出柯市長推動性平政策的四個政治意志的特性／指標，據此分析柯市長推動性平政策的政治意志強弱，並且探討哪些政治環境因素會影響其意志改變。

政治環境主要包括市議會、婦運／同志團體、反制同志團體、相關法律與社會輿論等等因素。

(二) 社會資本：網路、信任與互惠關係

本文探討市長政治意志如何影響性平機制的運作效能，採用社會資本理論分析民間委員能夠發揮多大影響力，亦即除了市長個人政治意志這項因素之外，還有什麼其他影響因素。此分析架構乃參照黃淑玲與伍維婷（2016）探討行政院第5、6屆（2005-2009）婦女權益促進委員會（行政院性平會的前身，以下簡稱行政院婦權會）民間委員推動性別主流化的策略與結果，運用 Putnam（2000）的社會資本理論，將行政院婦權會比擬為「國家行動者與市民社會共同治理的社區」。Putnam（2000: 19）將社會資本定義為「個體之間的連結—社會網絡及其所產生的互惠規範與信任」，強調社會網絡是市民社會的基礎，若網絡成員密集互動即能增強彼此互信關係，與政府部門互動也更有自信。此外，社會資本的屬性是公共財，人們必須透過一些社會活動持續得到生產與累積，促進集體行動之效率。

Ross J. Gittel 與 Avis Vidal（1998）引用 Putnam 的結合型社會資本和橋接型社會資本的分類概念，探討美國低收入社區重建計畫實施成果，指出社會資本確實可以促使社區成員更有效地追求共享目標。他們的研究中，結合型社會資本指涉社區原本就認識的居民或組織之間的聯結與合作，這是社區動員力的基礎；橋接型社會資本是尋求社區中與鄰近城市互不認識的居民和團體提供援助，將外部的資源與機會帶入社區。他們主張這兩種社會資本對社區重建同等重要，缺一不可。黃淑玲與伍維婷（2016）借用這項概念，將婦權會民間委員（代

表市民社會，理想上應是婦運社群）之間的網絡、互惠與信任關係歸為結合型社會資本，需要各方有意識地動員方能成為有戰鬥力的倡議團體；另外，她們將民間委員與國家行動者之間的社會資本歸為橋接型，需要民間委員透過制度建立與「博感情」去營造並增強。結合型與橋接型社會資本若能建立、匯流，就能提高性平政策機制的運作效能，增強婦運對國家的政策影響力以及國家女性主義實踐成果。

黃淑玲與伍維婷（2016）的研究發現第 5、6 屆婦權會民間委員共享婦運經驗，原本彼此熟悉且經常聚會以增強互信關係，因而能夠形成擁有高強度結合型社會資本與團結合作的運動團體。此外，這些民間委員積極營造與國家行動者的橋接型社會資本，除了主動與公務體系博感情之外，還建立幾項制度性的溝通平台（例如，部會性平專案小組、性別主流化支援小組），提高雙方互動頻率，進而產生互惠與信任關係；過程中，有些公務員開始認同婦運理念，成為女性主義官僚，與民間委員建立出結合型社會資本。民間委員更透過幾位婦運領袖與總統的信任關係，施壓行政院長增強其政治意志。由於具有強大的結合型與橋接型社會資本，這兩屆婦權會的運作效能與政策影響力大幅提高，在四年期間建立許多性別主流化的制度性創制，打造出今日台灣國家女性主義基石。

三、研究方法與分析架構

本文的資料來源包括三部分：（1）歷屆女委會會議資料，主要對象是第 10、11 與 12 屆會議紀錄；（2）相關媒體報導；（3）筆者擔任第 11 屆女委會民間委員的參與觀察筆記；（4）深度訪談 12 位女委會民間委員（第 10 屆 3 位、第 10-11 屆 6 位、第 11-12 屆 2 位、第 12

屆1位)，以及非正式訪談1位第10-11屆委員與1位第7屆北市性平教育委員會委員。其他接受深度訪談者還有1位前市府重要職務官員、1位市議員、2位性平辦員工，以及4位局處性平業務工作人員，總共22位受訪者。最早的受訪者是局處人員於2017年5月進行，接著是2018年3-4月訪談性平辦員工，2018年5-10月及2019年5月至2020年4月訪談民間委員與前市府官員，最後一波是2020年9-10月再訪談前市府官員、市議員與幾位民間委員。其中5位受訪者接受2-3次訪談。訪談分成多波進行乃為了多方佐證與釐清資料訊息。

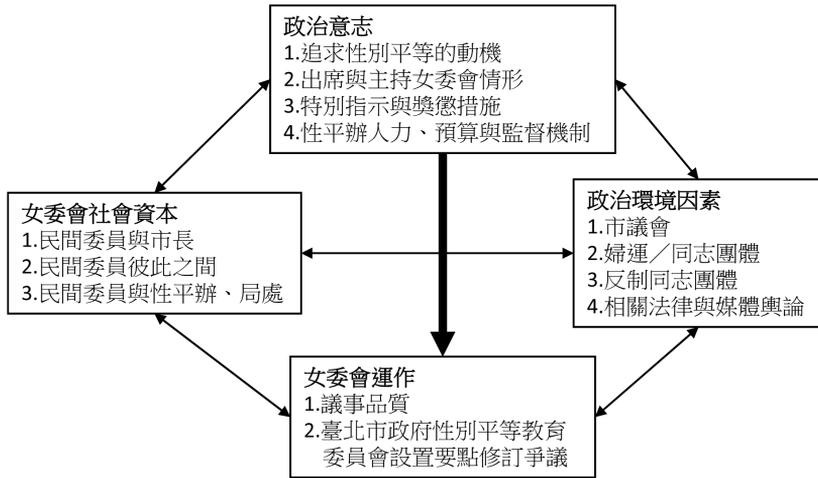
第10、11屆民間委員受訪者有11位，占這兩屆全體民間委員三成六比例。²更重要的是，所有受訪的民間委員皆有豐富的性平政策機制參與經驗，除了1位之外，都擔任過中央性平會或婦權會時期委員，且絕大多數曾任其他縣市性平會委員或行政院部會與市府局處性平專案小組委員；其中5位更擔任過前三任市長時期的女委會委員。由於她／他們有豐富經驗作為比較基礎，觀察與分析柯市長上任後女委會運作情形就更顯犀利。即使是受訪的市議員與市府前官員對女委會運作也不陌生，因為都曾是女委會民間委員或研究者。

圖一乃本文探討女委會民間委員對市府推動性平政策影響力的分析架構，涵蓋以下幾個論點：第一，柯市長的政治意志強弱可從四個特性／指標加以分析。第二，柯市長的政治意志強弱與他和民間委員之間的社會資本建立及消長有關。政治意志的強弱與社會資本的強弱，乃是雙向發展的關係，兩者交互作用的結果將影響民間委員與性平辦、局處的社會資本，進而影響女委會推動性平政策的結果。第

2 第10屆有19位民間委員，第11屆有18位民間委員，其中7人連任兩屆。

三，政治環境因素對於市長政治意志的影響極大，運作政治壓力的行動者包括市議會、婦運與同志團體、反制同志團體，以及相關法律與媒體輿論。女委會運作效能與民間委員的政策影響力則以兩個指標／事件為例：議事品質，以及民間委員針對台北市性平教育委員會要點修訂之提案。

圖一：本文分析架構：政治意志、社會資本與政治環境因素對女委會運作的影響



四、研究發現

研究分析發現將分成三個部分進行論述：首先剖析柯市長所展現的政治意志特性與指標，兼論受到政治環境因素何種影響。其次討論柯市長與婦運界／民間委員的社會資本及柯市長政治意志之生成和消長的關係，並分析這兩個因素如何影響民間委員與性平辦、局處的社

會資本。最後以第 11 屆民間委員的一項提案分析政治意志、社會資本與政治環境因素如何交互作用，終而影響教育局的處理方式。

（一）柯市長政治意志的四個特性

本節從四個指標探討柯市長推動性平與同志教育政策的政治意志：(1) 柯市長針對相關議題政策的想法、感受與實施動機；(2) 出席與主持女委會大會的次數；(3) 是否給予性平辦與局處特別的指示和獎懲措施；(4) 性平辦的人力、預算與監督機制。每一個指標皆可評估柯市長的政治意志之存在與強弱，而加總四個指標，更能清楚判斷其政治意志的強弱程度。

1. 動機、價值與理念

本文依受訪者提供之資料、媒體報導與女委會會議紀錄，檢視柯市長推動性別政策的動機，分析他對性平與同志議題的想法、感受、理念和價值。

柯市長在首次參選與第一任期間，媒體不時揭露他對女性不尊重的歧視言語，例如漂亮的候選人應該當櫃台小姐，婦科只有一個洞，女性不婚是國安問題，女人不化妝上街嚇人（林朝億、謝莉慧、周煊惠，2019）。進入第二個任期，他在市議會接受質詢時說出「陳菊是比較肥的韓國瑜」，這種貶抑女性政治人物身體外貌的言詞（楊心慧，2019）。有媒體人指出柯市長是台灣最缺乏性平意識的民選市長（陳嘉宏，2020），網友更認為他有仇女與厭女情結（芋傳媒編輯部，2018）。柯市長缺乏性平的概念與價值，另一個例證是他支持悠遊卡採用日本女優波多野結衣事件（簡稱波卡事件），他無法理解這

個事件和性別平等有何關聯，在許多婦女、福利、教育團體與藍綠市議員紛紛批評後，才承認自己不在意性別議題，因此支持悠遊卡公司的這項政策。³

柯市長對於同志議題一樣缺乏明確的價值與信念。受訪者 F2 表示，當媒體報導校園同志教材一事，柯市長曾說同志教材怎麼可以進入校園，這是侵害反對者的自由。柯市長上任後第一次出席女委會大會時，民間委員請他持續努力推動同志友善政策，他回答說：

問我有沒有贊成修改民法納入同性結婚，我說我棄權，我根本沒有想過這個題目，一大堆人給我上課，那我變成不反對。以前是根本不想談這個題目，最後不反對，如果法案通過我有沒有意見，我說我贊成，但也是做到這樣，我內心也是很多疑惑。⁴

一位媒體人指出，「過去 25 年，台北市政府一直是個友善同志的城市，但柯文哲主政北市府的五年半時間裡，卻正是反同團體肆虐台北市各機關學校最嚴重的時刻」（陳嘉宏，2020）。同志婚姻是高度政治敏感性議題，社會正反意見激烈衝突，民眾意向往往影響選舉結果。柯市長不願選擇並堅守一個明確的立場，其曖昧態度也顯示他推動同志教育政策的動機不是出於性平的價值與理念。

每當柯市長在性平與同志議題發言出錯，在市議員、輿論與婦團的壓力下就會道歉，表示願意接受性別平等教育（陳燕珩，2020），說「該改進要改進，這我要上性平課程」、「這個錯了就錯了」（葉宜

3 參考自維基百科「波多野結衣悠遊卡事件」。

4 節錄自台北市性平辦公室網站，女委會第 9 屆第 6 次大會會議紀錄。取自 https://www.oge.gov.taipei/Content_List.aspx?n=AB054B12A2882D6B

哲，2019)。一開始，這種直白表態給予一位政治素人真誠表現的印象，但四年多來相同情景一再重複出現，可見性平教育課程顯然對他沒有正面作用，無法讓他對性平與同志人權產生價值認同，單純是意識到性平／同志議題處理不當會帶來政治殺傷力，才會願意道歉。因此可以斷定柯市長的動機就是為了包裝個人形象，以及應付外在政治與社會壓力。

從柯市長有關性別與同志議題的種種言論，可以看出他對於女性與同志在社會受到不平等對待並無太多感受，推動性平政策與同志教育的動機主要是顧及市議會、市民社會與民間委員，以及法律規範與選票考量等外在政治壓力，而非出自內心真誠的價值與信念。

2. 出席與主持女委會會議

第二個政治意志指標是柯市長出席與主持女委會大會的次數。市長親自主持會議的重要性在於可以提高女委會的運作效能，因為這代表他重視與禮遇民間委員，以及願意花時間與心力聽取民間委員的意見，了解市府性平政策的內涵，也是警示性平辦與局處須積極配合。受訪者 O1（前市府政務官）透露，市府局處首長只聽市長的話，不一定會重視由副市長主持女委會會議所做的裁示，若有歧見甚至會在晨報或隨時去向市長稟報。

表一是台北市各任市長出席與主持會議的次數。出席可能只是現身幾分鐘來頒獎、致詞或其他原因；主持可分全程主持或半途就離開。陳水扁市長在 2 年半期間召開了 10 次女委會大會，親自主持 9 次且都全程參與；馬英九市長在 8 年內任期共有 21 次大會，出席率百分之百，但有 6 次中途離席或早退。柯市長第一任 4 年共有 15 次大會，只主持 1 次，所展現的政治意志遠遠低於陳水扁與馬英九兩位

市長。

若就出席大會次數而言，柯市長確實比郝龍斌市長多次，但郝市長是全程主持會議，柯市長在第 10 屆女委會議都只現身幾分鐘。「柯 P 把形式維持住，我們一年開三次，兩年六次，前兩次有來一下下就走了，要不然來頒獎，頒完獎就走了。要不然最後來 15 分鐘，這樣子」(F1，第 10 屆委員)，「他都是默默來默默走，像幽靈一樣」(F2，第 10 屆委員)。受訪者 O2 (市議員) 認為柯文哲身邊幕僚有李文英與一些思想進步的年輕人會不時提點他出席，郝市長則沒有這樣的幕僚。郝市長歷經四屆女委會，民間委員對他缺席不曾有意見或微詞 (李文英，2011: 95)，直到第 9 屆民間委員在第 4 次大會才要求郝市長出席，並在第 6 次大會即柯市長上任後參加的第一次大會，對他提出同樣要求。⁵

表一：台北市各任市長出席與主持大會次數

市長	任期時間／女委會 (屆、次)	大會	出席	主持
陳水扁	3 年／第 1、2 屆 (2 次)	10	9	9
馬英九	8 年／第 2 屆 (5 次)、3、4、5 屆	21	21	21
郝龍斌	8 年／第 6、7、8 屆、9 屆 (5 次)	23	4	4
柯文哲	4 年／第 9 屆 (1 次)、第 10、11 屆	15	6	1
	2 年／第 12 屆 (至 11 月 30 日)	7	4	2

資料來源：筆者整理自台北市性平辦公室網站，女委會大會紀錄。

柯市長不出席大會，引發對他有極大期待的第 10 屆民間委員的

5 參考資料：台北市性平辦公室網站，女委會第 9 屆第 4 次與第 6 次大會會議紀錄。

質疑與抗議。這些民間委員中有許多人曾在中央婦權會／性平會或在陳、馬市長時期擔任過委員，了解行政院長與市長親自主持會議的功能，因此多次在大會上要求柯市長親自主持會議，到了第 5 次大會，柯市長終於答應親自主持，委員也依照他方便的日期安排會議，然而開會前一天才告知市長無法出席，導致其中 8 位民間委員串連集體缺席大會，並寫了一份「聲明暨請假書」給市長，請他依法規親自出席並擔任主席，俾利共同持續推動台北市性平業務。⁶

柯市長面對民間委員的質疑與抗議，舉行了便當會作為第 10 屆第 6 次會議，親自主持了一個小時，之後又交給副主委（也是民間委員）主持。第 10 屆最後 1 次會議與第 11 屆所有會議，則皆由副市長陳景峻主持，柯市長大多是突然現身，抬頭看幾下，十分鐘左右又默默離開。第 11 屆民間委員從未公開討論或抗議市長缺席問題。

柯市長輕視女委會的嚴重程度，若與他頻繁出席青年事務委員會來做比較就更清楚了（見表二）。台北市女委會成立二十多年，是正式編制組織，他不願意出席，而青委會是在柯市長任內成立，不是正式編制組織，他卻非常積極、樂意出席，顯示這兩個委員會在他心中的重要性極為懸殊。

6 受訪者 F9 提供資料。「聲明暨請假書」的內容：一、爰台北市女性權益促進委員會設置要點第 1 點及第 4 點規定，由市長兼任主任委員，並擔任委員會主席。府外委員（包括專家學者委員及民間團體委員）等期以市長能依前揭規定親自出席並擔任主席，俾利共同持續推動本市性別業務，以促進性別平等。二、就本次 105 年 11 月 22 日委員會議，府外委員等人因故請假乙次。

表二：柯市長參與青委會與女委會會議次數⁷

	青年事務委員會 (2015/9/11-2019/6/25)	女性權益促進委員會 (2015/2/13-2019/7/29)
會議次數	18 次	18 次
柯市長參與次數	14 次	6 次 (沒有一次全程參與)
成員人數	12-20 人	30-35 人
成員組成	1. 市府機關首長 3-5 人 2. 專家學者代表 1-3 人 3. 能反映社會多元意見與觀點的府內外青年代表 8-10 人，年齡在 45 歲以下，其中包括高中職學生代表、大專院校學生代表至少 3 人	1. 市府機關首長 14 人 2. 婦女或性平團體代表 9-12 人 3. 專家學者 7-9 人

民間委員屢次抗議並無法撼動柯市長的政治意志，反而讓他對女委會越發不耐煩與反感，與民間委員的關係也越差。柯市長競選連任時，由多個關心婦女及性別議題的民間團體組成的「婦女團體市政聯盟」，抨擊柯市長歧視女性的發言相當於「暴力與貶抑女性的溫床」，其競選團隊承諾未來柯若順利連任，將提高親自主持會議的次數（程士華，2018）。但柯市長連任後並沒有實踐諾言，直到一年後，經多位市議員質詢，才開始親自主持第 12 屆女委會大會，但之後並不是每一次會議都親自出席與主持。

2019 年 9 與 10 月期間，多位議員在市政質詢時痛批柯市長的女委會會議缺席率近 7 成（張潼，2019；翁子竣，2019）。隨後柯市長

7 參考資料：簡舒培議員 2019 年 10 月 24 日對民政部門的質詢稿。

親自主持第 12 屆第 2 次大會（2019 年 10 月 21 日），至今（2020 年 11 月）第 12 屆女委會共舉行 7 次會議（含括一次臨時會議），柯市長親自出席與主持 4 次，其中有 2 次全程主持。柯市長經常出席與主持第 12 屆大會的原因，除了市議員的監督與要求之外，性平辦在第 2 次大會上告知他，台北市在行政院性平業務考核從來沒有獲得第一名的原因之一，就是市長沒有主持女委會被扣分。柯市長為了得第一名，當場承諾：「這沒有問題，妳只要講，時間到，我就會來。那也要通知行程小組，把我時間 booking 進去。」⁸

由以上討論可見，柯市長不願意出席第 10、11 屆女委會每四個月召開一次的大會，即使出席也只是亮相幾分鐘，可見民間委員在第 10 屆第 3 次大會以臨時提案方式要求制定市長出席與主持會議的計算規範，驗證了區分出席與主持會議是測量政治意志強弱的重要指標。柯市長出席第 12 屆大會，究其原因不外是政治因素，尤其是市議會質詢與行政院性平業務考核，至於民間委員在體制內的抗爭或性別與婦運團體在體制外的抗議，效果皆不大。

3. 特別指示與獎懲措施

本節檢視柯市長對性平辦與局處推動女委會決議，是否有特別指示與獎懲措施。首先，柯市長是性平辦召集人，卻從未與員工開過會。性平辦員工 B1 坦承柯市長不重視性平辦：「市長在不在乎，跟他有沒有直接指示，這些都有關。現在市長根本就沒有直接指示，這也顯示出他並沒有很在乎性平這件事情。對，那所以局處要不要配合，通常都是跟首長，也是滿有關係的。」

8 參考資料：台北市性平辦公室網站，女委會第 12 屆第 2 次大會會議紀錄。

再者，柯市長不出席女委會大會，民間委員無法與他當面溝通，他也不曾要求性平辦與局處積極配合民間委員的建議，或是給予特別指示與獎懲。陳、馬市長時期民間委員可以「挾天子以令諸侯」（李文英，2011: 62），而第 10、11 屆民間委員的影響力與之形成反差對比。例如，受訪者 F1 表示她在某分工小組會議上提出意見，局處的事務官都會說「那沒效，或是那以前我們做過了……以前做哪裡行不通」，她覺得局處對女委會事務都不願意配合，感覺很無力。

我是第 10 屆委員，那一屆功能不是很好，發揮的功能不佳。我認為，一方面是市長不重視的關係；加上一些台北市單位可能久了，皮了，加上市長不重視，下面馬上就反映出來。我參加幾個分工小組，有小組的召集人大部分都是副局長或主任秘書，沒有局長。我覺得就是不是很重視。（受訪者 F1，第 10 屆委員）

更糟的狀況是，柯市長非但不會懲罰消極應付民間委員的性平辦與局處，甚至會抑制性平辦與局處主動發想的政策創意。受訪者 F8 舉例有一個性別多元地景案子，只因柯市長說了一句：「不要沒事找事」就流標，從此相關局處就不再處理此案了；她認為市長對於性別沒興趣、沒專業，成為澆熄公務員熱情的壞榜樣，就有壞的影響。

另外，市長不親自主持會議，讓局處感受不到市長對性平業務的重視，對於委員在分工小組所提的跨局處業務，局處自然不以為意或拖延。以下是另一位受訪者的親身經歷：

小組各局處自己的例行性業務都還好，若委員提的有關跨局處的，就會說這不是我的業務，主席是勞動局副局長，他也無法叫

產發局，什麼局的。……為何同酬日辦不出來，光主責單位就換了好幾個，剛開始是勞動局，後來是觀光局，後來又改產發局，只要關係到跨局處的業務就不積極，因為主席的層級太小。（受訪者 F2，第 10 屆女委會委員）

然而，這個懸宕多時的同酬日提案，在第 10、11 屆女委會柯市長唯一主持的大會上得到解決。柯市長裁示立即辦理，但都是能彰顯政績的政策或活動，包括：「本案請商業處擔任 PM 專案」，「請商業處確定明年 2 月 23 日辦理同酬日宣導活動，並邀請本人及女委會委員出席」，「請勞動局研議並預為準備給市長於 106 年 2 月 23 日可發布的勞動政策」。⁹可見，唯有柯市長親自坐鎮，聽取民間委員的意見，才會給性平辦與局處明確的指示和獎懲。

4. 持續性作為與努力：性平辦的人力、預算與監督機制

本節分析性平辦的人力、預算與監督機制，來檢視柯市長的政治意志強弱。首先，在專職人力方面，柯市長就任後這 5 年期間，性平辦人力減少一至三名，直到 2021 年方將補齊原有的六名人力。郝市長於 2014 年 3 月成立性平辦，規劃六個專職人力，其中三位由社會局招用約聘人員，另三位由法務局、研考會、公訓局借調過來，這三名人力於 2015、2016 年陸續歸建原單位。柯市長於 2015 年 12 月底上任，2016 年 1 月至 2018 年 5 月的性平辦人力就減為五名，2018 年 7 月至 2019 年 7 月又降為四名，甚至一度只有三名人力。2019 年 6 月市府秘書長召開協調會，柯市長方核定性平辦六名人力將全部改為

9 參考資料：第 10 屆女委會第 6 次大會會議紀錄，頁 9，2016 年 12 月 29 日。

約聘研究人員，2020 年 4 月先增聘一名督導，2021 年再聘一名研究員。¹⁰

性平辦人力短缺問題也是市議員監督下才獲得關注。「性平辦為正式編制辦公室，但每年人員皆為其他局處借調，人事變動頻繁，基本實際專職人力只有三人，自柯市長上任以來從未補滿過。」¹¹可見來自市議員的政治壓力才是改變柯市長政治意志的主因。至於議員會關注到柯市長缺席女委會會議或性平辦人力短缺等問題，皆須民間委員與議員相互合作。受訪者市議員 O2 就表示：「像這樣的事情民間委員沒告訴我們，我們就很難知道。」第 10、11 屆民間委員鮮少採取這項策略來提高市長的政治意志，這與民間委員缺乏結合型社會資本有關，於下節討論。

市長若重視性平業務，就會想辦法提高性平辦的經費預算。性平辦設置以來在預算部分幾乎沒有變化，誠如性平辦員工 B1 說：「我們沒有經費，我們只有人事費、一筆 70 萬的宣導費、一筆出國的錢、女委會的出席費。我們錢這麼少，只要把它用掉就好了。」

再者，市府沒有建立監督性平辦與局處推動性平業務成效的相關機制，對女委會推動性平業務成效至少有兩個障礙。第一，性平辦員工是約聘人員，很難要求各局處公務人員配合，除非市長力挺，或分工小組召集人（即局處的首長或副首長）認同性平業務。第二，民間委員應是性平辦的監督者，然而民間委員的監督只能透過大會上的發言，或私下告知性平辦直屬上司；前項作法需民間委員彼此在會前有共識，後項作法則需民間委員與性平辦直屬上司有信任關係。性

10 參考資料：整理自簡舒培議員提供之台北市性別平等辦公室專職人力歷年編制狀況。

11 參考資料：簡舒培議員 2019 年 10 月 24 日對民政部門的質詢稿。

平辦的直屬上級是社會局長（一度是其他官員），如果本身缺乏性平專業，凡事交給性平辦自行處理，不見得能夠監督性平辦的工作表現。舉例來說，幾位受訪者都觀察到第 10、11 屆性平辦的議事品質不佳，發生過沒有遵守女委會議事規範的情形。連任兩屆委員的 F11 表示性平辦沒有確實遵守女委會議事規範，有時甚至會竄改會議紀錄。第 11 屆委員 F6 說：「她把大會的決議都做成不是決議的決議。她沒給我們看，一直拖一直拖，拖到上次會議才給我們，我看了就非常生氣，我說這個不是。就很生氣。」又如，女委會的組織章程規定分工小組每四個月開一次會，但第 11 屆曾出現長達 6 個月才開會。再例如，大會議程安排以工作報告為主題，占據會議大半時程，讓不少委員感嘆大會討論內容瑣碎無效率，性平辦只想在大會上表現工作成果。然而，性平辦拖延開會時間、會議紀錄錯誤、議程安排不佳等等問題，除了缺乏監督機制之外，人手不足可能是最重要的原因，而這又起因於柯市長不重視女委會。

以上分析柯市長四項政治意志的特性／指標，顯示這些特性／指標環環相扣，而且綜合四個指標更能清楚判斷柯市長政治意志的強弱程度。受訪的民間委員皆表示柯市長不出席與主持會議，根本不把女委會當一回事，導致公務機關上行下效，不重視民間委員意見，也讓委員認清市長缺乏進步的性平價值，推動性平政策的動機並非出於支持性平與同志人權的想法或感受，只是為了應付外在政治壓力，亦忽視性平辦人力需求與監督機制的建立，導致女委會難以推動跨局處性平政策。

(二) 政治意志與社會資本的相互作用

政治意志是一種動態現象，隨著時間的推移，面對不斷轉變的環境和事件，會發生變化和調整。本文主張政治環境因素之外，市長身為女委會召集人，其政治意志亦受到個人與民間委員之間社會資本強弱的影響，直接影響女委會的運作效能。

1. 柯市長的政治意志以及與民間委員的社會資本

台北市婦權會（女委會的前身）成立於陳水扁市長時代，聘請多位與陳市長有信任關係的婦運者擔任民間委員。他重視婦權會，禮遇民間委員，親自坐鎮主持會議，「還規定各局首長都要親自出席，貫徹婦權會決議，使得剛從威權體制走出來的官員，不得不開始認真對待這個新單位」（李文英，2011: 31）。可見陳市長推動性平政策的政治意志強烈，與民間委員之間的社會資本亦頗強。本文沒有足夠資料可以分析馬、郝兩位市長與民間委員之間的社會資本狀況，僅能從受訪者 F6 親身經驗中得知一二。F6 在馬、郝與柯三位市長時期皆擔任過委員，她認為馬市長相當信任、支持出身婦運界並與他友好的民間委員，而郝市長雖不常主持會議但充分授權副市長，加上當時的民間委員積極推動性別主流化，與幕僚單位社會局密切互動，亦常與各局處開小組會議，因此與公務機關的信任和互惠關係頗強。由此可見，柯市長與民間委員的社會資本，以及他對於性平議題的政治意志，與前三位市長時期明顯不同。

(1) 柯市長受到婦運界支持建立推動性平議題的政治意志

2014 年柯市長首次參選時，與婦運界並無淵源，一些親緣的婦運人士認為他較有進步思維而支持他或幫忙助選。受訪者 O1 是民進

黨政治人物，與許多資深婦運人士關係良好，促成雙方開始接觸。O1 表示她當時認為柯市長具有進步的價值與理念，主動去幫忙他競選，並邀請婦運前輩李元貞等人擔任婦女議題諮詢顧問，為他上性平課程，避免他因為屢次發言不當而流失選票；此外並組織焦點團體幫他塑造鐵漢柔情的形象，爭取女性選民支持。O1 後來被柯市長延攬進入市府擔任重要職務，負責處理文化、教育、婦團相關事務。當時柯市長在社福界也受到信賴，受訪者 F1 指出柯市長在競選前承諾由社福團體（其中許多是以女性為服務對象的社福團體）推舉社會局長，而與這些社團建立一些網絡關係。當時這些市民社會團體可能期待彼此的網絡與互惠關係，可以增強他在性平政策的政治意志。

（2）柯市長與民間委員之間社會資本改變

然而，柯市長上任不久後就發生多起性平相關事件，遭到婦運界與女委會民間委員嚴厲批評，導致雙方的信任與互惠關係逐漸轉弱。第一個事件是柯當選之後並沒有實現對社福團體的諾言，而是用了自己的學生擔任社會局長，此舉打破他與原本支持他的社福團體之間的網絡、信任和互惠關係。受訪者 F1 說：「選前，白秀雄帶領我們很多社福團體是支持柯文哲的，那時他說他是很民主，所以社會局局長要由社福界來推選，我們都很認真推人去，結果他沒有用，他用許立民。後來社福界有開記者會砲轟他，我也去參加記者會。」

第二個事件是柯市長不時說出對女性不尊重的言語，引爆婦女團體與第 10 屆女委會民間委員的不滿，要求他上性平課程。F1 表示柯市長有去上課且認真聽講：「上回他說錯話要上性平課程，他有認真聽，他有反駁說妳的是什麼什麼，不過我的想法是什麼什麼，妳們是這樣想，我再想想看。」

第三個事件是第 10 屆民間委員面對柯市長不親自主持會議，在

多次會議中要求卻得不到回應後，發起集體請假抗議行動。第四個事件是 2015 年 8 月發生波卡事件風波，三分之一的民間委員具名發出聯合聲明，譴責市府並且要求撤換悠遊卡公司董事長。波卡事件讓民間委員與婦運人士就此更認清柯市長缺乏性平進步價值。受訪者 O1 說：「婦運前輩李元貞在波卡事件後就不挺他了。」她自己也在波卡事件之後對柯市長一度很灰心，「對我而言這件事情關乎價值，因為這件事情我才發現和柯理念不同。」

經過上述這些事件，柯市長受到第 10 屆女委會民間委員諸多質疑，造成他害怕女委會委員。受訪者 F1 說：「他的心思不在這裡，一方面也很怕。我聽性平辦公室說他很怕女委會的委員，因為他常常說錯話。」另一位與柯市長辦公室幕僚熟識的受訪者也表示：「市府有人私下告訴我們……說她們私下有勸過柯 P 要出席，但柯 P 不想出席女委會，柯 P 說他對性別議題不熟，他還在適應，給他一些時間。面對這種議題他會怕，給他一點時間他會慢慢適應。」

第 11 屆女委會期間柯市長幾乎完全不出席，民間委員也不再有所寄望，彼此關係淡然。到了第 12 屆由於有多位市議員砲轟柯市長缺席會議，他才開始較常出席與主持會議。第 12 屆委員 F12 表示：「柯 P 有出席，有主持，（但）無法讓委員充分發言，他會叫委員不要說了，我們來處理。他無法久坐一小時，會不耐煩。可能是以前被委員釘，被指責的經驗，對女委會沒好感……和委員社會資本不多。」

第 10、11 屆民間委員與柯市長難以建立社會資本的另一個原因，是彼此溝通模式迥異，而且缺乏居間協調的官員。受訪者 O1 是柯市府負責處理教育、婦團與同志相關事務的官員，但她的職責範圍不包括女委會事務，也不是女委會的官方委員。O1 指出柯市長喜歡

與議員、民眾的互動方式，是一起吃便當或參加慶典活動（見後文案例分析）。在第 10、11 屆期間唯一一次親自主持的會議就是採便當會形式，但在受訪者 F3 眼裡形同「摸頭」而拒絕出席。對許多民間委員而言，大會就是她／他們與市長溝通的平台，若想要進行遊說，可能就是要求正式拜會。O1 進一步指出，柯市長要求官員討論業務要簡要有效率，須將問題與結論寫在一張 A4 紙張內，而民間委員則認為四個月才開一次會，唯有在大會上完整陳述意見，才能讓市長了解哪些是重要的性平政策。

以上分析可見，2014 年柯文哲首次參選市長期間，願意接受婦運諮詢顧問傳授性平教育，彼此的互惠關係逼著他開始建立或表現出支持性平價值的政治意志。他當選之後，民間委員對他抱持高度期待，以為透過女委會這個溝通平台，可以增強市長推動性平政策的理念與意願，雙方可進一步發展互惠與信任的關係。但很快地，他的種種言行與政策，接續引發民間委員抗議，導致彼此的信任與好感漸失。加上重視年輕人選票而忽視女性，並不積極和民間委員建立互惠關係，雙方之間的社會資本朝往相互減弱的雙向關係發展。

2. 民間委員之間的結合型社會資本：網絡、信任與互惠關係

本節舉出幾個現象指標，並從制度面與成員組成多樣化切入，分析第 10、11 屆女委會民間委員難以發展出較強的結合型社會資本的可能因素。

（1）檢視社會資本強弱的指標

杜文苓與彭滄雯（2008）主張若有多數婦運者集體進駐，委員會的能效會比較強大。黃淑玲與伍維婷（2016）則指出除了婦運者集體進駐，彼此之間的社會資本強不強更是關鍵。如果民間委員的結合型

社會資本越強，越可能密集串連、私下聚會共商，並在正式會議上集中火力。社會資本的三個核心要素中，信任最為重要，網絡與互惠則是信任得以形成的前提，三者相互相生，環環相扣。

第 10、11 屆女委會分別有 21 位與 20 位民間委員，其中 16 位與 15 位具有婦運／同運社群的背景（按：現任／曾任婦運與同志社團的董理監事或幹部），比例皆高達七成半，可說是集體進駐女委會。但根據受訪者的經驗與筆者的參與觀察，這兩屆民間委員的信任、網絡與互惠關係並不強。

判斷民間委員結混合型社會資本強弱程度的最重要指標為：是否曾串連與聚會共商策略？次數有多頻繁？就此指標來看，第 10 屆民間委員的社會資本比第 11 屆強了許多，例如曾有多次串連抗議與商討聚會。第一次是幾位委員先在群組討論，串連十一位民間委員連署「針對台北市悠遊卡罔顧公益民意，引發社會性別議題爭端，『台北市女性權益促進委員會』民間委員共同聯合聲明」（2015 年 8 月 31 日）。¹²第二次是八位民間委員連署「聲明暨請假書」，在第 5 次大會（2016 年 11 月 22 日）集體請假抗議市長不出席。第三次是民間副召集人在全國婦女團體聯合會辦公室召集十位民間委員討論三項議題（2016 年 12 月 15 日），包括召開臨時大會要求市長出席（獲得 17 位民間委員連署），教育局應積極處理中小學校園流傳性別教育種種訛傳，以及相關局處針對市府同志政策推動停滯的改善措施。¹³第 11 屆民間委員則只有一次「聯合聲明稿——反對台北市教育局提

12 參考資料：公民行動影音紀錄資料庫（2015 年 8 月 31 日）〈針對台北市悠遊卡罔顧公益民意，引發社會性別議題爭端，「台北市女性權益促進委員會」民間委員共同聯合聲明〉。取自 <http://www.civilmedia.tw/archives/36157>

13 受訪者 F9 提供當日會議紀錄。

高性平會『家長會代表』席次，犧牲委員會之專業性及比例原則」（2018年2月26日），共有十二位女委會委員與四位性平教育委員連署。¹⁴

然而，這兩屆民間委員的連署抗爭行動並非大家一起決策的集體行動，而是由提案委員或幾位熟識的委員先行討論，再找其他委員幫忙連署。例如，第10屆民間委員之中幾位有很強的結合型社會資本，可以串連幾波抗議行動，只是她／他們的結合型社會資本沒有擴及到全體。受訪者F3表示：「我們四人有建立一LINE群組，有事情會先討論好，然後再各自找人講。多數委員是用Email連繫，但沒什麼討論，沒發揮功能。」這種情形正是這兩屆民間委員集體社會資本不夠強大的表徵。社會資本強大的例子，如第5、6屆行政院婦權會絕大多數委員經常在正式會議之前，在周清玉家裡共商（黃淑玲、伍維婷，2016），或是第4屆行政院性平會民間委員（包括筆者在內）為抗議蘇貞昌內閣性別比例嚴重失衡，先在LINE群組密集討論，經全體同意方決定集體舉行記者會。

第10、11屆女委會民間委員的串連與聚會，主要是針對柯市長歧視女性的言論與政策，從未針對性平辦主導的議事品質與政策規劃進行檢討。這兩屆各次大會的議程相當瑣碎，性平辦花很多時間展現工作成果，壓縮民間委員討論重要議題的時間，然而民間委員卻不曾在大會上公開提出糾正。會議缺乏效率也是因為民間委員沒有事先協調好，發言沒有集中火力或相互奧援，反而大多是打游擊戰，各抒己見。當某些民間委員發言冗長，其他委員不會提醒對方適可而止，也不曾在會議上正式提案要求制定與遵守發言規範。另外，即使民間委

14 受訪者F8提供資料。

員不滿性平辦僭越委員決策權，也只是私下議論，不曾串連共商對策。這些現象正是民間委員彼此信任關係不足的表徵。

(2) 制度改變與成員多元化影響民間委員建立較強的結合型社會資本

黃淑玲與伍維婷(2016)發現第5、6屆行政院婦權會民間委員的結合型社會資本特別強大，乃因絕大部分成員彼此熟識、政黨偏向雷同以及共具女性主義理念。另一項關鍵因素是有人自願擔任「黨鞭」，積極號召大家。這位「黨鞭」是續任委員，婦運輩分不低，又了解委員會運作規則與公務體系回應方式，所以能獲得眾人信服。另外，婦權會採三級會議制，在大會與分工小組之間有大會前協商會議，再加上推動性別主流化，有許多的協調會議與專案會議，允許委員彼此之間以及與公務體系頻繁互動。

對照黃、伍的研究發現，女委會第10、11屆民間委員難以產生強大結合型社會資本的團體動力，可從制度面與團體成員特質兩方面來探討。第一，在制度面上，第10屆女委會府內外委員從原本23位增加到33位，民間委員人數則從13位增到19位，人數眾多的副作用就是提高集體串連合作的門檻。再者，這兩屆女委會只有二層級會議，且很少有專案會議，加上性平辦不願意諮詢民間委員，這些因素綜合起來使得民間委員之間，以及與性平辦或局處之間的網絡溝通機會減少許多，而頻繁溝通是建立信任與互惠關係的基礎。對比郝市長時期，受訪者F6表示民間委員根本不用私下聯繫，因為推動性別主流化大家經常在各種小組會議上碰面。

第二，就團體成員特質來看有兩個部分。首先，這兩屆民間委員缺少自願的「黨鞭」召集人。女委會設有民間委員擔任副主任委員，應可擔負起類似的角色功能。第10屆副主任委員確實有此企圖

心，曾經成功召開一次聚會，她表示是當時委員為了回應波卡事件，而且剛上任充滿熱情，然而後來她想再召集大家，就沒有得到積極回應。受訪者 F2 與 F10 則認為副主任委員的角色，比較像是協調民間委員與市府及性平辦之間的「橋梁」，而不是召集民間委員集體行動的「黨鞭」。到了第 11 屆，副主任委員不曾召開共商會議，第 10 屆留任委員也沒人出來擔任「黨鞭」。受訪者 F3 自承因為「有多位前輩與老師在」，她不好出來號召大家，至於新任委員（如筆者）更不覺得有身分與資格召集大家。

其次，這兩屆民間委員有世代差異，團體代表委員特質更為多元，很多人過去不曾合作過，甚至彼此不認識。受訪者 F7 表示許多委員是他的老師輩；受訪者 F6 則指出因為在某些議題的理念不同，特別是對同婚議題的想法有所差異，所以難以合作。即使是同志團體彼此關係也不見得緊密，一位受訪者說：「我覺得女委會無法成為同志的蹲點，因為委員之間關係太弱。而且同志三個團體，想法有些不同。」市議員 O2 曾是女委會民間委員，她認為：「現在的女委會成員很多元，很多新的。新的做法跟以前的運動方式又不一樣。有些比較個人主義，我不是說這樣不好，就是比較個人主義，只關心自己的那個題目。」

受訪者 F7 同時是女委會與中央性平會的委員，他直言：「女委會委員之間沒有中央性平會強烈，女委會有 LINE 群、Email，但是都沒有人在使用。在女委會沒有明確的共同行動，沒提案，合作關係就不會建立。」另一位受訪者也有同樣的觀察：

我覺得中央的性平會比較強，因為就馬英九的時候也還有一定比例我們的人在。像老師說的，我們群體的力量是足的，但很多地

方的委員已經跟過去陳水扁時代的不一樣。過去那一群人現在在中央。那一群人如果還在台北市女委會，相信還是會非常團結。
(受訪者 O2，市議員)

第 10、11 屆民間委員由於很少集體串連共商，所以不曾結盟市議員透過質詢改變市長缺席大會與性平辦人力問題。市議員 O2 指出：「以前我就是跟 ××（按：前市議員），她知道議員可以給市府什麼力量，我知道委員可以一直針對一個議題一直盯一直盯，議員工作很多，我只能打，後續的就要委員去盯。」她也觀察到，現在有比較多年輕議員會質詢第 12 屆女委會，因為她／他們有同學就是民間委員。

簡言之，制度設計、委員人數增加、世代差異與成員特質更為多樣化等組合因素，可能造成第 10、11 屆民間委員無法形成較強大的結合型社會資本；加上柯市長的政治意志低落，且他與民間委員之間幾無社會資本，又導致民間委員與性平辦之間無法建立互惠、信任與網絡關係，以致雙方發生權力衝突，下節將討論這個現象的癥結與影響。

3. 民間委員與性平辦、局處之間的橋接型社會資本和權力衝突

性平辦成立以來已歷經四屆女委會，每一屆民間委員與性平辦的橋接型社會資本有所不同。本節探討第 11 屆雙方缺乏橋接型社會資本，以及出現決策權力衝突的問題與原因。這個現象的重要性在於凸顯當市長的政治意志低落，民間委員彼此結合型社會資本不足，性平辦女性主義官僚又特別強勢時，由單方主導議程與局處性平業務，會帶給性平政策機制什麼新問題。

(1) 民間委員與性平辦的權力衝突

依據多位受訪委員的觀察，從第 10 屆到第 11 屆的短短一兩年間，性平辦從輔助委員的幕僚角色變成政策制定的主導者。第 10 屆民間委員 F3 表示，性平辦在她們那一屆剛成立不久，工作人員很稱職地扮演幕僚的角色：「大會是副執行長在報告。那時性平辦給我們的感覺就是幕僚單位，排議案，請各局處寫好，沒什麼功能，大都是開會通知。」受訪者 F5 擔任多屆女委會與中央性平會委員，她說：「行政院婦權會或是阿扁時期（北市婦權會），比較是委員主導，主導政策、意見。但是現在有點反過來，是她們在主導，告訴委員要做什么。」

以下這幾件事讓第 11 屆民間委員感到漸失政策主導權。首先，性平辦成立之後，市府有性平辦網頁而無女委會網頁，無疑是將由一級主管與市民社會共同決策、市長擔任召集人的委員會，降級為由性平辦管轄的諮詢委員會。對照行政院性平會與性平處來看，只有性平會有網站，清楚地顯示性平處是性平會的幕僚單位。

其次，性平辦與民間委員對於性平辦的權責和權力來源認知不同。民間委員認為性平辦是女委會的幕僚單位，女委會是授權者，性平辦卻認為市長才是老闆；民間委員認為各局處推動的所有性平業務都應提到女委會討論，性平辦則認為應由她們主導。

女委會成立以來，其權力與資訊來源都是民間委員，市府被動式執行這些建議。性平辦成立後就有一個重新處理的方式，現在的業務就不是只有女委會的來源，還有性平辦本身對於全府性平政策規劃有一些新的東西。（受訪者 B1，性平辦員工）

再者，受訪委員表示性平辦在會議上沒有主動發言權，官員才有。例如，F11 認為性平辦人員錯置幕僚角色將自己變成官員，在（11 屆）大會上常常發言，且發言時會抹除委員的意見，不尊重委員的權力與專業。受訪者 F5 說：「她們也不花力氣去理解委員想要什麼。這基本的心態不一樣。我參加很多政府的會議，大部分的幕僚會很在意委員在想什麼，滿足委員的要求。可是對她們來講好像沒有這個東西。」然而，她和多位受訪者仍肯定性平辦很認真地在推動市府性平業務。

最後，女委會屬公私合治機制，主要的功能是市府藉由委員會整合民間的意見與力量來推動性平政策，幾位受訪委員指出性平辦理應扮演民間委員與市府之間的橋梁角色，但她們沒做好，沒和委員多連結。

（2）民間委員與性平辦的橋接型社會資本

何以第 11 屆民間委員無法與性平辦工作人員形成有力的橋接型社會資本？大致可歸納出幾個因素。本文的受訪者大都在中央與其他縣市性平政策機制擔任過委員，都觀察到性平辦發展出與其他性平政策機制明顯不同的單位文化。第一，柯市長不重視女委會，就會傳達給性平辦不必重視委員的暗示，也會希望性平辦不要從女委會搞事情給他。受訪者 F6 即認為市長不重視性平政策，不要委員涉入太深，所以性平辦體察上意，便有意和委員保持距離。另一位受訪者表示前幾任市長時期女委會整個能量很活潑，到第 11 屆時卻變得停滯，以前女委會有很多專案小組在執行，她常常每個月至少要到台北市政府兩次，現在三個月去一次。她認為自己對台北市充滿感情，卻感受到性平辦有意疏離委員，委員投入的熱誠自然就不高。只有一位同志團體代表表示很滿意和性平辦的關係，她／他會主動寫信聯繫性

平辦，討論提案內容或是索取資料，對方都很積極回應，若有提案不到位、不能解決的，也會給予提醒。另一位受訪委員表示性平辦工作人員會用 LINE 聯繫請他幫忙在會議上發言支援。可見性平辦選擇性地與少數委員建立關係，卻讓其他委員感到性平辦有意疏離、專業不受尊重，甚至是在爭奪決策權力。

第二，性平辦資深員工認為與民間委員沒有「專業互惠」的關係。性平辦工作人員具有女性主義的專業與認同，對性平議題的優先性與政策方向有自己的想法與規劃，反而與民間委員產生「專業」衝突問題。一位受訪委員指出，如果性平辦自我設定角色為：如果我不是幕僚，我不是公務員，更可以做自己；我是女性主義者，我有自己想做的事的權力想像。那就會表現出，不認為自己是幕僚、不想被中央評鑑、不重視委員的情形。這位委員舉例說性平辦自行研發出一本「性別友善廁所手冊」，要求各局處做，因此而產生成就感，讓性平辦感覺自己的角色不只是幕僚。但她指出，性平辦工作人員畢竟專業有限，又不願找委員諮詢，就做不出更有高度，讓長官可以出風頭的議題。

第三，性平辦與民間委員難以建立密切關係，也受到人事制度的影響。市長不重視的結果，性平辦人力很長一段時間只有四人，以致沒有時間和委員溝通，如少子化、老化的性平政策方針，與委員的討論會只有辦過一場。性平辦員工不是正式公務員，而是每年一聘的約聘人員，加上沒有升遷管道，自然在意上級是否看見自己的工作成效，所以必須在大會上花大幅時間說明工作成果，導致幕僚角色定位錯置，忽略民間委員的主體性。

簡言之，第 11 屆女委會時期，性平辦女性主義官僚和大部分民間委員缺乏信任、互惠、交流與溝通，這個現象與柯市長不重視女委

會與性平辦極為相關。雖有個別委員在大會上質疑性平辦沒有廣納民間委員意見，¹⁵甚至在會後向性平辦執行長抱怨會議效率太差，但民間委員從未公開或私下討論如何改善議事品質欠佳，以及與性平辦決策衝突的問題。

(3) 民間委員與局處的橋接型社會資本

女委會第 10、11 屆民間委員與大部分局處只有數月開一次會，關係不緊密，也很少建立互惠與溝通等關係。不過也有局處聯絡人 B3 表示民間組織代表的委員令人感動，因為她／他們常常提出很務實的意見。性平辦的成立與主導態度也造成各局處和女委會委員關係不再像性平辦成立之前那麼緊密。第 10 屆女委會正逢性平辦剛成立，小組會議主要是推動上一屆小組委員規劃的「亮點計畫」，有幾位受訪委員認為自己給意見，公務員常常推說已經做過或是上屆規劃的計畫無法更動而覺得很無力。受訪者 F1 表示各分工小組召集人的政治意願從強到無，極為懸殊，市長不重視民間委員，大家莫可奈何，也不會特別花心思與局處公務員進行溝通或增進感情。第 11 屆期間，性平辦主導性更強，分工小組結束「亮點計畫」，改為進行「創新政策」行動方案，許多局處和性平辦的關係比和委員的關係緊密。某局處性平業務指導人 B4 就表示局處所有科室有關性平業務的問題，不懂時都會請教性平辦。

民間委員與教育局的信任關係薄弱最值得注意。前市府政務官 O1、同時身兼女委會與性平教育委員會委員的受訪者 F12，皆指出教育局處理同志教育議題態度特別保守。例如，下一節分析的北市性平教育委員會欲修改設置要點提高家長席次一事，一位民間委員指責教

15 參考資料：女委會第 11 屆第 6 次大會委員發言摘要（2018 年 10 月 12 日），以及筆者當天的觀察筆記。

育局是「圖利特定意識團體」、「外神通內鬼，什麼叫做內鬼，就是拿了國家的薪水，沒有執行國家的政策，國家政策是什麼，就是性別平等教育法」。¹⁶

(三) 案例分析：政治環境因素、社會資本與政治意志的交互作用

本節以第11屆女委會第2次大會的提案（2017年10月2日）—「建請討論教育局擬修改教育局性平委員設置辦法，提高家長會代表席次（設置家長會代表保障席次）一事之適法性與合理性」，探討分析政治意志、社會資本與政治環境因素，如何相互影響女委會民間委員的政策影響力。選擇此案例的原因是此案有多重差異的政治因素影響柯市長的政治意志，主要討論此提案歷經一年多的發展，並且將帶入目前第12屆與此案例相關的現況，聚焦分析反同團體與民間委員體制內外的攻防策略、市議會藍綠抗衡與市府立場反覆不定等等過程。

1. 反同志團體進行政治遊說爭取進入性平教育委員會

2011年教育部宣布將「同志議題」納入國中、小學性別教育，次年台灣伴侶權益推動聯盟（簡稱伴侶盟）提案「多元家庭民法修正草案」，引起反同志教育與反同婚的宗教信徒、家長，陸續成立台灣真愛聯盟、台灣宗教團體愛護家庭大聯盟、下一代幸福聯盟等組織，於2013年底在全國串連遊行掀起一波反同浪潮，台灣社會進入支持

16 參考資料：女委會第11屆第2次大會會議記錄。

同志與反對同志的分裂。

之後反同團體成員積極加入依各地方政府法規，如「台北市中小學校學生家長會設置自治條例」，所成立的小學、國中、高中與高職四學層家長會聯合會，並成立台灣全國媽媽護家護兒聯盟、全國家長會長聯盟等家長組織，發起進入體制內反同志教育的行動策略。國民黨執政時期，發表過反同婚姻言論的丁雪茵、曾品傑、林珍華等三人首先進入第 6 屆教育部性平教育委員會（2014/1/1-2015/12/31）；第 7 屆（2016/1/1-2017/12/31）還有林珍華、饒月琴。

這些反同家長團體試圖進入縣市政府性平教育委員會，以體制內的方式從地方包圍中央。全國家長會長聯盟、媽媽盟等家長團體透過台北市國民黨議員汪志冰等八人提案，市議會在 2017 年 1 月 10 日審議通過「中華民國 106 年度台北市地方總預算案暨附屬單位預算及綜計表審議意見書」的附帶決議——「台北市政府性別平等教育委員會」應增列小學、國中、高中與高職四學層各一名家長代表。¹⁷

其實這些家長團體和藍營議員的提案是要將原只有一名「家長會」代表，增為四名「家長會」代表。但有婦運界出身的綠營議員反對，會議紀錄因而有所修正，變成四名「家長」代表。

那時在大會，好像是在審預算，我就站起來反對那個提案，因為她們說要讓家長會的代表進入學層。我認為家長會不代表家長……我可以接受家長進入性平會（按：北市性平教育委員會）。原因有兩個，第一個家長要來關心性平教育這是積極要推動的；第二，如果性平議題都是性平團體、專家學者關心，那永

17 參考資料：《中華民國 106 年度台北市地方總預算案暨附屬單位預算及綜計表審議意見書》第 31 頁。

遠是小圈圈，所以我認為應該要擴大……他們先提案之後，我們就有修正。（受訪者 O2，台北市議員）

剛開始柯市長對於此案沒有特定立場，在市政府擔任政務官的受訪者 O1 說：「一開始柯 P 沒有非得怎樣不可，他覺得家長進來也沒什麼。」此事全權由 O1 負責，她與反同家長、藍營議員溝通，消極執行議會的附帶決議，在不修改設置要點之下，讓四學層四名家長會聯合會代表自第 6 屆（2016/3/28-2018/3/27）第 5 次性平教育委員會大會（2017 年 3 月 31 日）開始列席，有發言權，但沒有投票權。其中有一位代理「家長會聯合會」出席者是反同團體領袖，他在大會臨時提案——「建議性別平等教育委員會相關事務，僅由性別平等教育委員會決議及執行；另建議同志會報邀請性平委員與會」，明顯想要反制女委會介入性平教育委員會，並且讓反同家長在市府同志業務聯繫會報會議占有席次。¹⁸ 這名代表曾在公開場合發表過反同文字。O1 經性平辦工作人員告知後，認為他牴觸委員會設置宗旨而不適合繼續出席，請家長會聯合會另派代表。O1 指出「家長會聯合會八成是反同的，都很年輕。這些家長進去之後也沒做什麼」，因此持續讓他們列席。受訪者 F12 是第 6 屆性平教育委員會委員也說：「反同的委員在會議上會節制，不太敢發言，也沒有反同的發言。」受訪者 F13 是第 7 屆性平教育委員會委員，也表示家長會代表都很安靜。

此案在性平教育委員會經過一年才執行，期間同志團體、性平教育團體、婦女團體到市政府召開記者會反對家長會代表列席（王顯中，2017）。家長會聯合會才發現市政府並沒有積極落實 2017 年

18 參考資料：台北市政府第 6 屆性別平等教育委員會 106 年度第 5 次會議紀錄。

1月10日通過的附帶決議而修正設置要點，並堅持紀錄有誤，四名「家長會」代表寫成四名「家長」代表，於是展開新一波遊說行動，找上藍營議員去施壓市長、教育局與性平教育委員會副主委（經常代理柯市長主持大會）。另外，這些聯合會的家長懂得柯市長喜好的互動方式，例如學校活動邀請他參加，到市府與他便當會，趁勢要求改回原來附帶決議內容。

那屆家長團體很知道柯P，在活動時跟柯P說什麼活動你要來，尤其××（按：家長會聯合會總會長）很厲害，很有手腕，和柯P相談甚歡，透過學校和柯P密切來往……因為這些都是選票，市長也不得不顧及……那時社會有反同氣氛，國民黨議員又窮追不捨……議員擋預算，便當會時市長答應議員。（受訪者O1，台北市政府前政務官）

最後在藍營議員與反同家長會雙重施壓下，柯市長同意了。市議會於2018年1月11日三讀審議通過「中華民國107年度台北市地方總預算案暨附屬單位預算及綜計表審議意見書」，新的附帶決議要柯市長執行修正「台北市政府性別平等教育委員會設置要點」，明定：為廣納學生家長意見，北市府性別平等教育委員會應增加四大學層各一名家長代表，且「該家長代表由本市國小、國中、高中、高職家長會聯合會推派」（黃驛淵，2018）。

2. 女委會民間委員展開體制內外反制行動

行政院性平會、北市女委會或教育單位性平教育委員會自成立以來，雖有同志個人以學者專家身分擔任委員，但少有同志團體代表，

直到近年才有所改變。郝市長時期為了重視同志權益於 2011 年 2 月成立同志業務聯繫會報會議，由民政局主責。柯市長第一任期時經由同志團體爭取，開始將同志議題提升至府層級位階的性平辦來協調處理，即女委會開始處理同志議題。自第 10 屆女委會（2015 年 3 月至 2017 年 2 月）開始有伴侶盟許秀雯以專家學者身分參與；第 11 屆有伴侶盟、同志諮詢熱線、性別平等教育協會等三個性平團體代表；第 12 屆有同志諮詢熱線、伴侶盟、酷兒權益推動、性別平等教育協會四個團體。

女委會的同志團體與性平團體代表，面對 2017 年 1 月市議會的附帶決議，一開始是從體制外抗議不能讓這麼多位家長進入性平教育委員會，這些團體各自到市府或市議會抗議，到教育局遞抗議書，找市議員與其他民間團體舉行記者會，聯合其他民間團體發表聲明，或是將女委會相關會議訊息，以及教育局的作為與反制同志團體在性平教育委員會的作法透露給記者，給予市長壓力。歷經十個月體制外抗爭努力無效，於是改從體制內對市政府施壓。

第 11 屆女委會伴侶盟代表許秀雯結集十一位女委會民間委員與六位性平教育會委員連署，在第 2 次大會（2017 年 10 月 3 日）提案阻止反同家長會進入性平教育委員會，會議上多數民間委員各抒意見，皆表示可接受增加家長代表席次，但不能限定只能是家長會聯合會代表；甚至痛斥教育局擅自擴大解釋市議會附帶決議。主席陳副市長表示他代表市長，最後決議尊重議會附帶決議，增加四名家長代表，請教育局召開專案會議邀請女委會與性平教育委員會委員更周延充分地討論，一併討論如何確保委員性別平等意識及遴選方式（相關辦法可另定之）。陳副市長所做的這項裁示，引發國民黨議員不滿，認為女委會不尊重議會，揚言要凍結性平辦的預算、甚至砍掉他個

人的特別費，並在 2018 年 1 月 11 日通過新的附帶決議（黃驛淵，2018）。

此提案歷經女委會第 3、4、5、6 次大會討論，期間雖然市議會通過新的附帶決議，但教育局在女委會壓力下沒有修正設置要點，而是修改第 7 屆新聘委員的遴選辦法，執行四位家長會聯合會代表進入性平教育委員會，同時遴聘同志諮詢熱線代表擔任委員。女委會也做了幾項牽制性平教育委員會的決議：（1）教育局邀請女委會召開設置要點修法專案會議；（2）教育局研議女委會民間委員列席性平教育委員會之可行性，以及第 8 屆性平教育委員會府外委員遴選時，須針對委員的多元性以及具備性別意識作為遴選的重點。結果是，第 8 屆性平教育委員會的府外委員有兩位聯合家長會代表、一位新增的多元教育家長協會代表（由支持同志人士組成的家長團體），但少了同志團體代表，仍有兩位曾有反同言論的人士擔任委員。因此第 12 屆女委會召開第 1 次臨時會議（2020 年 5 月 28 日）提案解聘這兩位反同的委員，最後決議組成調查小組審查，歷經兩次審查小組專案會議，因兩人的反同言論不在聘任期間發生，決議不解聘。另外，第 7 屆性平教育委員會提案增加學生列席參與及相關配套措施，促成 2019 年 9 月 4 日台北市政府公告修正「台北市政府性別平等教育委員會設置要點」，增訂「學生會或其他相關自治組織」代表參與委員會之規定。¹⁹

在這個案例中，女委會民間委員出現過兩次集體力量。第一次是上文所提到的，伴侶盟代表許秀雯運用民間委員集體力量提案，得到主席副市長的支持，決議由教育局邀請女委會與性平教育委員會的委

19 參考資料：台北市性別平等教育網，第 7 屆性平委員會第 1 次大會紀錄。

員召開專案會議。第二次是許秀雯以 Email 連署十六位女委會與性平教育委員會的民間委員，送給市長辦公室「聯合聲明稿——反對台北市教育局提高性平會『家長會代表』席次，犧牲委員會之專業性及比例原則」，只可惜這項行動沒有得到柯市長的回應。

女委會民間委員與柯市長之間的社會資本相當薄弱，無法增強柯市長在此案例的政治意志，但關注這項議題的一些民間委員與性平辦有社會資本，所以性平辦員工積極地聯合民間委員試圖從女委會制衡在性平教育委員會失守的議案。一些團體代表委員與市議員之間也有社會資本，用以尋求支持性平的市議員阻擋此案。受訪市議員 O2 表示有某性平團體來找她，她協助由家長代表而不是家長會聯合會的代表進入性平會。提案的團體代表委員也曾找教育局與當時和婦運友好的政務官 O1，O1 表示因市長已同意市議會的附帶決議：「我對 XX 一直很抱歉，她有來找我要我不要让家長會的人列席性平會（按：北市性平教育委員會），不過我沒辦法做到。」

3. 小結：市議會監督市長推動女委會政策

從以上性平教育委員會增加四個家長席次的過程與結果，可看出政治意志、社會資本與政治因素相互影響。有關政治意志的詮釋與分析，Brinkerhoff 與 Manor 兩位學者指出，外在的社會政治經濟等環境因素對領導人推動政策的政治意志強弱變化影響甚深。在本案例的政治環境因素有市議會、婦運／同志團體、反制同志團體，深深影響柯市長的態度。受訪者 O1 表示當時市政府壓力很大，面臨市議會、反同家長和同婚立法三大壓力。後來同婚專法通過後的大環境因素才讓社會反同氛圍漸漸減壓，因而減緩柯市長、教育局的壓力。

由此案例也可看出柯市長第一任時期的第 10、11 屆女委會這項

性平機制出現幾個值得注意的現象：柯市長政治意志搖擺影響女委會的運作，民間委員與性平辦的衝突和合作關係涉及民間委員的社會資本強弱與議題，女委會企圖制衡性平教育委員會之決議，市議會不同黨派企圖制衡與監督女委會，民間委員連署對抗市府決議而發出聯合聲明與抗議，個別（而非集體）民間委員聯合所屬民間團體與市議員進行體制內外抗爭。更值得注意的是，本屆（第 13 屆，任期自 2018 年 12 月 25 日起）新議員組成跨黨派性平連線，「關心所有性別、包容不同族群、尊重多元觀點的議題，例如推動台北市各級學校依照教育部性別平等教育法施行細則的精神進行性別平等教育」，可望成為未來民意機關監督性平機制的先例（葉宜哲，2019）。

五、結論

本文以柯文哲市長治理下的北市女委會為例，提出一個概念性分析架構，主張政治意志、社會資本與政治環境因素這三者彼此交互作用，影響台灣性平機制的運作結果。本文有幾項值得關注的發現。第一，柯市長在第 10、11 屆女委會時期所展現的四項政治意志指標皆明顯低落，包括推動性平政策的動機、出席與主持大會頻率、特別指示與獎懲措施，以及性平辦的人力、預算與監督機制。第二，柯市長的政治意志，與他和民間委員缺乏社會資本密切相關；柯市長不重視女委會的結果，影響性平辦、局處對民間委員的態度，也影響民間委員與性平辦、局處無法建立強大的橋接型社會資本，進而減弱女委會的運作效能。第三，第 10、11 屆民間委員之間沒有強大的結合型社會資本，碰上政治意志特別低落的柯市長，雖然個別委員在體制外尋求市議員政治施壓、媒體輿論介入以及與民間團體聯合抗議，但效果

不佳，進而轉戰到體制內持續抗爭，發展出體制內外同步交攻的抗爭策略，試圖制衡與改變市府性平教育委員會決策。第四，市議會強力介入，以及反同家長團體與柯市長藉由學校活動建立互惠關係，這兩個因素影響柯市長同意反同家長團體進入性平教育委員會。然而，支持同志的市議員的聯合監督，加上行政院性平處的考核評鑑，促使柯市長親自主持第 12 屆女委會大會。可見改變柯市長政治意志的最重要因素是，可帶來實質利益的選票，可增加其政治聲望的評鑑成績，以及來自議員的監督問責。

依據以上研究發現，本文提出一項理論性與多項實務性的建議。在理論觀點方面，本文認為政治意志與社會資本交互作用的確可作為評估各種性平機制運作成效的分析架構，但兩者的幾項特性與分析指標，能否中央與地方政府的性平機制一式通用，則有待進一步研究。

在實務上，如何增強台灣性平機制運作效能？本文建議從以下幾個方向建立問責制度，強化行政首長重視性平機制的政治意志。第一，婦運界與同志團體遊說立法部門須監督性平機制，促使行政部門將性平機制所有的政策推動及執行納入施政報告範圍。本屆台北市議員所組成的跨黨派性平連線，若能進一步建立監督制度化，就是一個可以借鏡的例子（葉宜哲，2019）。市民社會亦可仿效公民監督國會聯盟，成立體制外的婦運監督聯盟，問責各級首長對性平機制的重視程度。第二，民間委員可提案要求首長修訂性平機制設置要點，將公務機關推動性平業務納入績效考核。第三，婦運界與同志團體應加強與性平機制的女性主義幕僚建立橋接型社會資本；行政院性平處對地方政府性平機制的評鑑，應注意民間委員與專責辦公室的權責衝突問題；以及朝組織設計改善（例如實施三層級會議），達到委員會發揮主導政策、專責辦公室負責規劃政策的功能，有效利用公私合治的溝

通平台。第四，若民間委員彼此之間有較強的結合型社會資本較易發揮集體影響力。然而，社會資本涉及人際關係，加上民間委員為義務職，專業度與投入熱誠因人而異，如何對她／他們課責？這或許是下一階段改革性平機制應面對的問題。

最後，女委會案例再度凸顯台灣性平機制定位的重要問題，它是諮詢或決策的委員會？筆者認為這個問題很複雜。若從法律面來看，女委會或行政院性平會是依行政法規而設置的任務編組，原則上應屬諮詢性質。但其召集人為行政首長且含括所屬機關多位首長為官方委員，就此來看，性平機制的行政位階可謂相當高。在實務執行方面，女委會運作不只四個月開一次大會，還有跨局處分工小組，這些會議都會追蹤各機關執行前次會議決議的情形。行政院性平會更有四層級會議，透過性平處管制考核所有機關的性平業務。再就外聘委員的權責範圍來看，她／他們在各層級會議上皆有提案權，亦即，擁有推動新政策與新法規的權力，但這項權力的行使與結果，也就是真正的政策影響力，卻依賴首長政治意志，以及個別與集體委員投入、專業、理念和合作的程度，這些因素結合影響每一屆委員會的功能強弱。至於不同的執政者對於性平機制的定位究竟是諮詢或決策，亦有不同的看法與作為。這些問題相當複雜，尚須另一篇專文探討與回答。

參考文獻

- 王孟甯（1998），《婦女運動與政府體制的結合？以台北市婦女權益促進委員會為例》，政治大學社會學系碩士論文。
- 王顥中（2017年9月7日），〈北市性平會擬增家長代表席次 社民黨：願專業 開性平倒車〉，《苦勞網》。取自 <https://www.cooloud.org.tw/node/89117>
- 李文英（2011），《從民主治理探討台北市女性權益促進委員會之變遷（1996~2010年）》，台灣大學政治學研究所碩士論文。
- 杜文苓、彭濟雯（2008），〈社運團體的體制內參與及影響：以環評會與婦權會為例〉，《台灣民主季刊》，5(1): 119-148。doi: 10.6448/TDQ.200803.0119
- 芋傳媒編輯部（2018年10月24日），〈網友批柯文哲帶頭歧視 仇女歷史大回顧〉，《芋傳媒》。取自 <https://taronews.tw/2018/10/24/159977/>
- 林芳玫（2008），〈政府與婦女團體的關係及其轉變：以台灣為例探討婦女運動與性別主流化〉，《國家與社會》，5: 159-203。doi: 10.30174/JSS.200812.0005
- 林朝億、謝莉慧、周煥惠（2019年10月4日），〈常爆歧視女性失言 柯文哲：因過去大P每天罵小護士〉，《新頭殼》。取自 <https://newtalk.tw/news/view/2019-10-04/306805>
- 翁子竣（2019年10月30日），〈女委會開會屢「中離」！柯文哲遭控父權主義…簡舒培批：當大家都在改變，市長腦袋仍沒變〉，《放言》。取自 <https://www.fountmedia.io/article/39364>
- 張潼（2019年9月11日），〈被爆性平相關委員會常缺席 柯P竟說：主委是我喔？〉，《中國時報》。取自 <https://www.chinatimes.com/>

realtimenews/20190911003793-260407?chdtv

陳俞安（2016），〈行政院性別平等政策機制運作之研究〉，政治大學公共行政學系碩士論文。

陳嘉宏（2020年6月29日），〈柯文哲早把同志人權拿來稱斤論兩〉，《上報》。取自 https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=90408

陳燕珩（2020年5月17日），〈【性平委員爆爭議】女委會提案檢討究責 柯市府竟扯防疫、開議拖延〉，《上報》。取自 https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=87575

彭滄雯、黃淑玲、黃長玲、洪綾君（2015），《行政院性別主流化政策執行成效探討》（委託研究報告）。台北：行政院性別平等處。

程士華（2018年11月17日），〈性別歧視發言頻挨批 柯文哲陣營提5點承諾回應婦團〉，《民報》。取自 <https://www.peoplenews.tw/news/ceb9db00-ecfd-43b9-bf0a-26cc1791333b>

黃長玲（2007），〈彼此鑲嵌，互相形構：轉變中的國家與社會關係〉，錢永祥主編《自由主義與新世紀台灣》，289-323。台北：允晨。

黃長玲（2016），〈民主深化的挑戰：社會運動與權力重新配置的國家〉，王業立主編《台灣民主之反思與前瞻》，255-286。台北：台灣民主基金會。

黃淑玲、伍維婷（2016），〈當婦運衝撞國家：婦權會推動性別主流化的合縱連橫策略〉，《台灣社會學》，32: 1-55。doi: 10.6676/TS.2016.32.01

黃驛淵（2018年1月25日），〈反同聯手8議員逆襲 北市性平會代表將「限家長會聯合會」推派〉，《上報》。取自 https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=34105

楊心慧（2019年9月11日），〈柯文哲身兼女權會主委卻涉性別歧視 議員要求這樣做...〉，《自由時報》。取自 <https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2913115>

- 楊婉瑩 (2004),〈婦權會到性別平等委員會的轉變：一個國家女性主義的比較觀點分析〉,《政治科學論叢》,21: 117-148。doi: 10.6166/TJPS.21(117-147)
- 葉宜哲 (2019 年 4 月 8 日),〈北市議會成立跨黨派性平連線 籲市府做好同婚登記合法準備〉,《新頭殼》。取自 <https://newtalk.tw/news/view/2019-04-08/230391>
- 葉冠妤 (2020 年 6 月 30 日),〈行政院性平委員今「畢業」籲內閣性別比例法制化〉,《聯合報》。取自 <https://udn.com/news/story/6656/4668496>
- 顧燕翎、范情 (2009),《性別平等專責機制之研析》(委託研究報告)。台北：行政院研究發展考核委員會。
- Brinkerhoff, Derick W. (2000). Assessing political will for anti-corruption efforts: An analytic framework. *Public Administration and Development: The International Journal of Management Research and Practice*, 20(3): 239-252. doi: 10.1002/1099-162X(200008)20:3<239::AID-PAD138>3.0.CO;2-3
- Gittel, Ross and Avis Vidal (1998). *Community organizing: Building social capital as a development strategy*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Kantola, Johanna and Joyce Outshoorn (2007). Changing state feminism. In Johanna Kantola and Joyce Outshoorn (Eds.), *Changing state feminism* (pp. 1-19). New York: Palgrave Macmillan.
- Lovenduski, Joni (2005). Introduction: State feminism and the political representation of women. In Joni Lovenduski (Ed.), *State feminism and political representation* (pp. 1-19). Cambridge: Cambridge University.
- Manor, James (2004). Appendix 3: Understanding 'political will'. In *'Politicking for the Poor'*. *Final Report to the U.K. Department for International Development*. Retrieved from <https://assets.publishing.service.gov.uk/>

media/57a08cbfed915d622c001551/R8236Appendix3.pdf

- Mazur, Amy G. and Dorothy E. McBride (2008). Women's movements, feminism, and feminist movements. In Gary Goertz and Amy G. Mazur (Eds.), *Politics, gender, and concepts: Theory and methodology* (pp. 219-243). Cambridge: Cambridge University.
- McBride, Dorothy E. and Amy G. Mazur (2010). *The politics of state feminism: Innovation in comparative research*. Philadelphia: Temple University Press.
- Post, Lori Ann, Amber N. W. Raile, and Eric D. Raile (2010). Defining political will. *Politics & Policy*, 38(4): 653-676. doi: 10.1111/j.1747-1346.2010.00253.x
- Putnam, Robert D. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. New York: Simon and Shuster.
- Rai, Shirin M. (2003). Institutional mechanisms for the advancement of women: Mainstreaming gender, democratizing the state? In Shirin M. Rai (Ed.), *Mainstreaming gender, democratizing the state: Institutional mechanisms for the advancement of women* (pp.15-39). London: Transaction Publishers.
- Sawer, Marian (2007). Australia: The fall of the femocrat. In Joyce Outshoorn and Johanna Kantola (Eds.), *Changing state feminism* (pp. 20-40). New York: Palgrave Macmillan.

◎作者簡介

黃淑玲，國防醫學院通識教育中心教授，現任行政院性別平等會委員，曾任女性學學會理事長、台北市女性權益促進委員會委員。學術研究領域為國家女性主義、性別主流化、性社會學、男子氣概、原住民研究。近年研究計畫有：「地方政府治理性別主流化之行動研究」、「促進科技領域之性別友善與知識創新規劃推動計畫」（蔡麗玲、彭滄

雯、張怡玲、黃淑玲)、「大專院校試辦性別主流化計畫成效檢討計畫」(謝小芬、黃淑玲)等。

〈聯絡方式〉

Email: shwang@mail.ndmctsg.edu.tw

The Impact of Political Will and Social Capital: A Case Study of Mayor Ko Wen-je and the Taipei City Committee of Women's Rights

Shu-Ling Hwang Center of General Education
National Defense Medical Center

This article examines the operational effectiveness of the 10th and 11th Taipei City Committee of Women's Rights (TCCWR). The article elaborates an analytical framework that identifies a set of characteristics/indicators of political will and social capital, and elaborates external political factors that influence the expression and intensity of Ko's political will. The conceptual model traces how the links between political will, social capital, and external factors have affected the TCCWR's efforts to promote gender equality policies. There are three main findings: (1) Ko's four indicators of political will were all very low: lack of progressive values of gender equality; extremely low attendance rate and reluctance to preside over the TCCWR's meetings; no special instructions, rewards and punishments, making it difficult for the TCCWR to initiate cross-departmental policies; and neglect of the need for manpower and an oversight mechanism for the Gender Equality Office (GEO). (2) The increase in the number and diversity of commissioners in these two terms prevented them from building stronger bonds and social capital among themselves. Ko's lack of attention also impeded the commissioners building social capital to liaison with the GEO and public agencies,

which in turn undermined the TCCWR's effectiveness. (3) Several commissioners developed campaign strategies both inside and outside the establishment to try to bolster Ko's sagging political will. One effort was an attempt to prevent the Department of Education, under pressure from anti-gay city councilors, from amending the Establishment Directions for Gender Equity Education Committee to include anti-gay parent groups as members. The article concludes with recommendations on development of theory and institutionalization of accountability.

Keywords: gender equality committee, gender equality policy mechanism, state feminism, women's movements, LGBT movements, femocrat