

出國報告（出國類別：研究）

「性別主流化在台灣與瑞典：
國家機制與落實問題的比較分析」

瑞典田野調查研究返國報告

服務機關：國防醫學院

姓名職稱：黃淑玲教授兼通識教育中心主任

派赴國家：瑞典

出國期間：102年4月1日-102年12月5日

報告日期：103年3月5日

摘要

本計畫是到瑞典實地訪查，經由深入訪談了解其推行性別主流化（以下簡稱 GM）的狀況。主要發現是，目前瑞典 GM 實施模式有五點特色：（1）中央政府每年指示某些政策領域或機關加強實施 GM，如三軍部隊與交通機關。（2）概念上強調 GM 是實踐國家性別平等目標的主要策略。（3）中央政府專款給地方政府發展學校、交通、醫療照顧、社會福利等相關的 GM 計畫。（4）非常重視 GM 實施窒礙問題及科技、醫學、國防與工程領域的性別研究。（5）重視 GM 的專業度。比較瑞典模式之後，筆者建議台灣政府要重視 GM 實施的研究與專業，才能改善日益嚴重的形式化；實施目標要扣緊性別平等政策綱領，確實執行。筆者也建議行政院性別平等處須加速本身跨領域的性別專業知能，編列經費建置 GM 英文網頁將台灣經驗宣傳到國際社會。

「性別主流化在台灣與瑞典：國家機制與落實問題的比較分析」瑞典田野調查研究心得報告

目次

摘要.....	2
壹、目的.....	4
貳、研究過程.....	4
參、研究發現.....	6
肆、心得.....	17
伍、建議事項.....	22

目的

本次出國研究主要工作是在瑞典進行八個月（自 4 月 1 日迄 12 月 4 日）的實地調查研究，欲瞭解瑞典推動性別主流化(GM)的模式，與台灣的明顯差異為何，又面臨哪些問題以及如何改善這些問題，主要探討以下五個問題，並著重瑞典最近期發展，作為與台灣比較的基礎：

1. 瑞典對 GM 的基本定義與概念為何？行政部門推動 GM 的基本模式為何？與台灣的差異為何？是否有技術官僚化問題？如何克服？
2. 婦運層面的研究問題：婦女團體與婦運者以哪種管道參與 GM？
3. 機制與人力層面的研究問題：瑞典推動的國家機制為何？婦女運動與女性主義學界對於國家機制有哪些批評？公務機關對 GM 的認同情形為何？
4. 專業層面的研究問題：瑞典如何改善 GM 專業性的困境？近年性別學術界如何調整以因應 GM 實行？
5. 以軍隊為例，討論瑞典三軍推動 GM 的模式、論述與目標，分析影響 GM 行動計畫的因素。

壹、研究過程

本次出國的田野調查研究工作內容包括，蒐集文獻、拜訪相關機構、訪談學者或實務者，以及參與相關研討會。

蒐集文獻部份主要是收集瑞典相關機構的 GM 資料，包括政府網頁、文件、訓練手冊、出版品與研究文獻；而訪談相關機構與學者或實務者之時，也實地參訪瑞典的中央機關與地方縣府；另外，也參與三次國際研討會，獲得性別主流化在瑞典與其他國家的最新研究資訊。¹

¹3rd European Conference on Gender and Politics (2013 年 3 月 21-23, University of Pompeu Fabra 西班牙巴塞隆納)、2013 Stockholm Conference on Global Gender Equality Politics (Stockholm University, 2013 年 9 月 10-11 日)、Equality, Growth and Innovation — In theory and Practice Conference (2013 年 10 月 9-10 日, 瑞典北部 Luleå University of Technology)

有關深入訪談的部份，筆者於 2013 年 4 月 1 日起在斯德哥爾摩大學(Stockholm University)的政治系擔任訪問學者，系上負責大學部教育的教師 Lenita Freidenvall 是我的當地聯絡者，她是斯德哥爾摩大學與瑞典國會的合聘雇員，具有公務員身份，長期擔任國會性別專家，協助審核內閣提交到國會的部會預算有否性別觀點。2013 年六月間，國會派遣她到設置在教育部下的性別平等處 (Division of Gender Equality)，協助該處審查內閣的預算計畫書。透過 Lenita Freidenvall 與另一位政治系教授 Diane Sanisbury 的媒介，以及筆者在研討會認識的性別平等專家與政府機關工作人員，經由滾雪球方式接觸受訪者。

受訪者共計 25 人，其中四人歷經二或三次訪談，計有公務員、已退休女性主義官僚、私人性別平等顧問、大學教授、婦女團體負責人與工作者。實地參訪機關：瑞典國會、斯德哥爾摩大學、卡羅琳醫學院性別醫學中心(Center for Gender Medicine, Karolinska Institute)、瑞典婦女團體聯盟 (The Swedish Women's Lobby)、哥德堡大學的國家性別研究秘書處 (National Secretariat for Gender Research, University of Gothenburg)、教育部性平處、交通管理機關 (Transport Administration)、緊急救助署 (The Swedish Civil Contingencies Agency)、地方政府與區域協會 (The Swedish Association of Local Authorities and Region)、斯德哥爾摩縣議會 (Stockholm County Council)、厄勒布魯郡管理委員會 (Örebro County Administration Board)、監獄和緩刑服務 (The Swedish Prison and Probation Service)、企業、能源和通信部 (Ministry of Enterprise, Energy and Communications) 等等。

雖然此次在瑞典實地研究已經長達八個月之久，但因建立關係需要時間，業已聯繫上另外幾個政府機關如三軍 (Swedish Armed Forces)、民間團體如瑞典女子自願防衛組織(Swedish Women's Voluntary Defence Organization)、哥德堡性別平等照護中心 (Center for Gender Equal Care, Göteborg)，感覺人脈資源正豐沛，卻面臨研究時間要結束必須回國，無法進行訪談，甚是可惜。

訪談以英語進行，皆有錄音。但考量經費，大部分訪談由筆者摘錄重點，兩項較重要訪談則聘請一位瑞典大學生協助謄稿。

文獻部分包括學術研究文獻、中央與地方政府的 GM 訓練手冊與相關文件 (如 18 個政府機關 2014 年 GM 實施計畫)、歷年 GM 研議委員會的報告與出版品。這許多資料是瑞典文，有些經由電腦軟體直接譯成英文，有些檔案為求精確亦請瑞典大學生協助翻譯。



斯德哥爾摩大學校園筆者攝影

叁、研究發現

對本次在瑞典進行實地調查瑞典 GM 的執行模式有以下發現：

(一) 瑞典行政部門推動 GM 的基本模式

(1) 瑞典政府組織與新公共管理理念

瑞典的中央政府組織係由政府 (the Government)、總理辦公室 (Prime Minister's Office)、各部 (the Ministries)、行政事務辦公室 (the Office of Administrative Affairs) 以及政府機關 (government agency 或 public authority) 組成。瑞典內閣採取集體共決制度，總理與各部首長每週開會，依據國會決議來指示各個機關擬訂其年度計畫

與預算。政府機關雖設置在各部之下，憲法保障其自主獨立運作的權利，對政府而不是對總理或部長負責。學者指出部長仍會透過非正式關係而能影響機關主管。與台灣的部長制極為不同，瑞典部長能夠直接指揮的本部人員相對很少，業務專家主要在「半自主」政府機關中工作（Larsson & Bäck, 2008）。中央政府機關依據需要不時進行整編與重組，2009 年共有 216 個（Stensöta, 2010）。

瑞典行政組織的另一個特色是許多與日常生活攸關的公共事務由地方政府負責執行，民眾需交付所得稅給兩級地方政府。瑞典共有 290 個市（municipalities）20 個郡區(counties and regions)。郡級政府主管民眾的醫療照顧之需，市府則管轄幼托、中小學、老年與失能者照顧、社會服務、自來水與污水處理、大眾運輸、交通、環境、救援、緊急事件前置。郡府與市府的 GM 計畫也主要集中在這些政策領域。

瑞典政府的治理模式深受新公共管理理念(New Public Management)的影響。爲了改善官僚組織傳統弊病，特別強調行政效能與效率，裁併政府機關以精簡公務人力，重視目標達成而非死板規定以降低形式主義。瑞典 GM 是在這樣的行政組織下進行，而有助於改善 GM 技術官僚化的問題。

然而，瑞典以政策結果作爲管理目標，也可能產生新型的官僚文化與形式主義，例如評估指標形式化的問題（Larsson & Bäck, 2008：196）。GM 的執行模式亦出現類似問題。一項探討交通機關 GM 計畫的研究即發現，GM 雖有性別專家協助擬訂計畫與設定目標，但給政府的成果報告是一堆統計數據，核心業務並沒有落實 GM 的檢視（Wittbom, 2012）。這位學者接受筆者訪談時，指出瑞典人很會寫漂亮的報告，GM 出現形式化問題依舊存在。但另一位受訪者則根據親身指導地方政府的經驗，認爲形式化的問題不存在。筆者觀察，兩位受訪者的見解都有道理，GM 的形式化程度會依業務屬性而有所不同，癥結仍在機關主管的意願及能否克服核心業務在運用 GM 策略時因專業不足而產生形式化的問題。

（2）選擇特定政府機關優先實施 GM

台灣政府推動 GM 的方式是，行政院擬訂好 GM 實施計畫範本，一聲令下，所屬部會與機關即全面推動 GM。瑞典政府並未強制所有的部與機關都要擬訂 GM 實施計畫及回報實施成果，而是選擇與大多數民眾生活較爲有關的政府機關，或爲了特定的性別平等目標而選擇特定機關參加 GM 實驗計畫。例如，爲了提升中央政府機關女性管理階層人數，2009-2010 年推動 Women's Career Advancement within the Swedish Central Administration 的計畫，選擇 20 個機關參加如交通行政機關（The Swedish Transport Administration）、國防學院（The Swedish National Defence College）、海防隊（The Swedish Coast Guard）、國家警察委員會（The National Police

Board)。又例如，2013 年選擇 18 個政府機關作為 GM 的良例示範，預定在 2014 年完成以提出有效且持續進行 GM 的處方。

(3) 瑞典的 GM 有明確的概念定義與明確的國家性別平等政策目標

瑞典政府對 GM 的定義是：達成平等政策目標的主要策略（In Sweden, gender mainstreaming is seen as the main strategy for achieving targets within equality policy）。²換言之，就是所有政策領域運用 GM 的工具，盡其可能發現性別平等的目標與成效指標。2006 年經由各政黨共識通過而確定了瑞典國家性別平等目標，2007 年之後許多 GM 的教戰手冊會將 GM 的目標界定在追求國家性別平等目標。性平處協助訂定的瑞典政府 2012-2015 Gender Mainstreaming Plan 其計畫分成兩大部份：國家性別平等目標與計畫內容，很清楚界定兩者之間是目標與策略的關係。

瑞典的國家性別平等目標（The Power to Shape Society and Your Own Life: Towards New Gender Equality Policy Objectives）很聚焦也很明確：男女擁有塑造社會與己身生活的相同權力，並分成具體的四項子目標—男女均分權力與影響力、男女經濟平等、男女均分無薪的照顧與家務工作、以及男性對女性的暴力必須停止。起草的婦運者在受訪時表示，這是根據縝密分析瑞典的社會性別不平等的結構後提出的。這四項目標引導 GM 有所聚焦，婦運也有本可持續施壓政府推動性平政策。

(4) 中央協助地方政府推動 GM

瑞典地方政府主責民眾日常生活息息相關的公共事務，1990 年代中央政府即補助推展 GM 計畫。「瑞典地方當局與區域協會」(The Swedish Association of Local Authorities and Regions) 是推動此工程的主要國家機制。此協會是市郡相互觀摩與交換經驗的重要平台，市郡可自由加入成為會員，年費依據稅收比例。協會接受瑞典中央與歐盟經費，補助市郡進行性別主流化計畫。這個協會出版許多的 GM 手冊與研究報告，舉辦研習會與研考會，提供經費由市與郡申請計畫。著名的 3R 方法就是該協會的計畫成果，該法起草人 Gertrud Åström，也是 The Swedish Women's Lobby 的主席，接受筆者訪談時，指出限於經費，只有部分的市參加 GM 計畫。她與另一位女性主義官僚 Birgitta Åseskog 皆表示以計畫補助 GM 推動非長久之計，因為中央補助一旦結束，仍會積極推動 GM 的地方政府有限，仍需設置專責政府機關執行性別平等政策業務。

²參見 Government Offices of Sweden, Ministry of Education and Research 網站。



中間為Gertrud Åström，筆者攝於2013 Stockholm Conference on Global Gender Equality Politics（斯德哥爾摩大學, 2013年9月10-11日）

（5）瑞典政府極為重視GM研究

瑞典的政府與政府機關持續進行GM相關研究。重視研究是瑞典政府施政的原則，也是國家維持競爭力的基石。自1994年以來，瑞典政府設置多個性別平等政策與法案的研議會以調查並改善性別平等與GM的實施成效，女性主義學者、婦運者、女性主義官僚可透過這個機制參與決策。例如1994年的女性權力研議會（Women's Power Inquiry），集合數十位性別研究學者，從家庭、工作/勞動市場、福利國家三個主題，致力於診斷瑞典社會的性別權力關係，在1997-98年出版了13冊的研究報告。又例如，2002年總理辦公室成立GM指導小組，2005年Swedish Gender Mainstreaming Support Committee (JämStöd)，協助GM發展方法與手冊（Åseskog，2007；Sterner and Biller，2007），2006年各政黨根據該委員會建議，通過國家性別平等政策目標（Bengtsson，2011）。

2008年瑞典政府又成立瑞典性別主流化委員會（A Swedish Commission for Gender Mainstreaming），進行名為Jämi的計畫，試圖找出能使GM持續發展的長期支持系統。Jämi委員會在2011年發表的總結報告坦言，GM在瑞典面臨兩大困境：文官體系抱怨GM艱深難懂，無法瞭解GM與業務的關係；缺乏追蹤考核制度，GM成功與否取決於主管個人意志。該報告建言瑞典需要建構長期支持GM的條件與策略，包括提升政府機關的性別平等意識與實施GM動機，修訂政府採購法引入私人企業與市民社會參與，建置平台讓學術研究與實務經驗得以進行緊密的雙向交流（Bengtsson，2011）。根據這些建議，2013年度性平處GM的主要工作之一是協調政府機關加強實施意願。

瑞典政府也贊助學術支援 GM 的目標與執行，例如，1998 年成立國家性別研

究秘書處（National Secretariat for Gender Research），設於 University of Gothenburg。其職責是監督、分析及發佈瑞典境內性別研究的發展；增強瑞典性別研究的國際化；製作性別研究者資料庫(Gender Researchers database)。2009 年國家性別研究秘書處結合其他政府機關與歐盟經費設立 Includegender.org 網站，目的在收集和傳播瑞典 GM 的執行的經驗和知識，協助機關如何「做」GM 的業務。

（6）個別化的GM實施計畫與對性別專業的重視

瑞典模式與我們不同的另一項作法是，個別機關提出個別的 GM 性別平等計畫，由內部的性別策略專家或聘請短期專任的外部專家擬訂行動計畫。例如，瑞典地方政府與區域協會的 GM 計畫，通常聘請專職的性別平等策略專家進行協助。又例如，上述提到的中央政府提升機關女性管理階層人數的計畫（Women's Career Advancement within the Swedish Central Administration），金額高達 1 千 7 百萬瑞幣，委託一位策略專家擔任總協調人。反觀在台灣，公務機關忌諱使用「部會性別專家」一詞，因為公務體系沒有這種人力編制，叫專家會引來側目。

（二）婦運政治層面

在婦運政治層面有以下幾項主要發現。

第一，1980 年代瑞典的女性主義政務官與女性主義官僚是打造瑞典國家女性主義的推手，更是 1994 年瑞典開全球先鋒，推動 GM 的功臣，她們與其他歐盟國家的婦運者與女性主義學者，協助北京世界婦女會議揭櫫 GM 的婦運綱領。而台灣公務人員自認自己是女性主義者的人數則仍寥寥可數。

第二，瑞典婦運界參與性別平等決策的重要管道，包括因需要而召開的性別平等政策研議委員會、每年與性別平等部長會面四次的 Gender Equality Council，性平處也會聽取此委員會的建議。另外，數十個婦女團體組成聯盟團體—The Swedish Women's Lobby—雖有政府補助人事費，仍積極監督政府的 GM 與 CEDAW 實施情形。根據一位斯德哥爾摩大學學者皆表示婦運力量在地方的勢力很弱，地方執行 GM 的情形並不理想。The Swedish Women's Lobby 的主席 Gertrud Åström 更直說許多地方婦團對推動 GM 沒有興趣。

第三，女性主義官僚、女性主義學者與女性主義者組成私部門的性別顧問公司 (gender consulting firms)，提供 GM 的課程及編著訓練手冊。例如，The Swedish Women's Lobby 的主席本身就開設顧問公司。這個現象標誌瑞典婦運與國家之間的關係出現新的趨勢，即 Kantola & Squires (2012) 所稱的從國家女性主義轉向市場女性主義 (market feminism)。她們指出，新自由主義與新公共管理理念影響下，

公部門裁減人力，但 GM 實施後，越來越多的性別平等政策需要性別專家協助執行，是市場女性主義出現的原因。筆者詢問一位女性主義官僚，她認為瑞典的信念是每個人都應經濟獨立，參與婦運的公務員與學者有正職，但其他人則沒有，需要賺錢養活自己。一位性別顧問則表示，如果性別顧問不需付費，性別研究知識與專業不會被珍惜。

筆者曾參與一項以平等、創新與發展為主題的研討會（Equality, Growth and Innovation—In theory and Practice Conference），注意到許多與會者是受雇於政府機關的臨時計畫的性別平等專家。該研討會主題演講者是性別顧問公司執行長 Pernilla Alexandersson。筆者到公司訪談她，她的公司聘有 10 位性別專家。她成立了平等企業家協會（The Swedish Business Association for Equality Entrepreneurs），估計全瑞典性別顧問大概有 250 人左右，但大部份公司是一人工作室。性別顧問的市場很小，同業競爭激烈，經常四處尋找工作，角色身份變換高，有時擔任一、兩年政府計畫的性別專家，結束後恢復自由身份，尋找下一個工作。性別顧問的顧客包括公部門與企業界。瑞典政府規定 25 人以上的企業需提性別平等計畫，但基本上非常形式化。GM 的理念尚未延展到私部門。性別顧問公司提供的服務項目包括課程訓練、分析、諮詢服務。也有受訪的女性主義官僚表示，她們偏好聘請對行政運作較為瞭解的資深性別平等專家來訓練公務人員或執行 GM 計畫。



性別平等顧問公司 Add Gender 執行長 Pernilla Alexandersson 演講，筆者攝於研討會

（三）機制與人力層面

1976 年瑞典就已設有性別平等部長(Minister for Gender Equality)，兼任其他部首長，但未設立性別平等部。1982 年「性別平等處」成立，隨性平部長其他職位而移動至就業部、衛社部、文化部、農業部、司法部，1994-95 年一度隨副總理移到總理辦公室。2007-2010 年設立「融合與性別平等部」（The Ministry of Integration and Gender Equality）。2010 年該部解散，性平處移往「教育與研究部」，由副部長兼任性平部長。

根據我在性平處的訪談，性平處人員並非政策業務執行單位，只有 16 人。2013 年性平處 GM 實施計畫包括：性平處主任與部長們中餐；總理辦公室的資深文官需加強對政府機關的監督；各部的性平聯絡人成立網路，每四個月須定期開會；提升政府所有的研議委員會參與者的性別意識。可見性平處仍努力在提升政府部門推動 GM 的意願與知識。一位受訪者表示婦運界與性平處的公務員熟悉，縱有不滿也不願公開批評她們。她認為過去幾年性平處沒有做好協調工作，多年來許多政府機關沒在做 GM，現在的新部長履任後才又啟動起來。筆者認為台灣性平處與婦運界的關係如何經由其他制度性管道建立交流，也是台灣需要思考的議題。

此外，中央政府設置在 20 個郡的行政委員會（County Administrative Board），各配置一位性別平等專家協助郡內性別平等業務之推動。「瑞典地方當局與區域協會」，以及部分的中央政府機關編有性別平等專家、性別平等策略家或性別顧問職位如三軍（Armed Forces）、緊急救助署（Swedish Civil Contingencies Agency）。但大部份的中央政府機關與地方政府沒有性別業務專職人力，可能委派人力資源管理部的策略專家兼任，或者推動短期的 GM 計畫時雇用臨時性別專家。所以瑞典婦女運動者一直希望設置一個政府機關，擁有固定經費與人力，負責推動性別平等業務。

在瑞典國會部份，有女性主義官僚負責檢視政府預算是否具有性別平等觀點。瑞典國會議員有九人推動性別平等小組，議長是召集人。我們的立法院則無類似組織。

（四）專業層面

瑞典政府推動 GM 如同治理其他政務，強調專業，講求效益，減少形式化。上述已提到瑞典政府重視 GM 的研究，提撥經費補助研究計畫。GM 所需的應用性別知識分布在行政、企業、管理、醫學、理工與科技等領域，這些應用性別研究與課程正在發展中，多所瑞典大學設立跨領域性別研究中心，如 Luleå University of Technology 的性別與科技研究中心，Karolinska University 成立 Centre for Gender Medicine。研究單位如 The Swedish Governmental Agency for Innovation Systems 鼓勵以性別、多元平等與社會創新為主題的研究計畫。有些大學已經開設實務的性別平等課程（Callerstig, 2011b: 167）。但也有三位女性主義官僚及學者表示，大學性別研究系所若強調人文科學而無政治學、法律學、或社會學等社會科學的訓練，對國家行政運作不甚瞭解，很難為政府機關所用。

（五）三軍實施性別主流化策略

三軍是瑞典政府持續要求執行 GM 的重點機關。以下說明對三軍的性別想

像、行政組織，以及積極參與國際維和，如何影響三軍 GM 計畫的實施方式。

(1) 瑞典國防部與軍隊軍文職性別分佈

首先，瑞典現任國防部長是女性，曾在軍中服務過。可見瑞典人已經接受，軍人與軍隊已不再是男性壟斷的專業與組織，保衛國家安全與國際和平維持是男女共同責任，女性也可以帶頭擔任國防部長。這樣的思維與軍隊制度是在過去二十年逐漸建立的。瑞典原本與台灣一樣是徵兵（男性）與募兵並行，2010 年廢除徵兵制。1980 年代軍隊才開始招收自願役女軍人，到 1989 年所有軍種已開放給女性進入，但女性軍人人數成長極為緩慢，目前僅占軍官總數 5%，占士官兵總數的 10%-12%。國防部本部和隸屬機關文職人員中女性則高達四成。³由於騎兵隊、皇宮守衛及駐外維和部隊都是男女混合編組，女性軍人的公眾曝光相當高。

瑞典軍力約五萬人（包含軍文職）。國防部總部本部聘有 160 名雇員，49% 是女性，51% 是男性，大都具有政治、法律或經濟的碩士或博士學位，有些專家如三軍軍官也在國防部短期服務。⁴

(2) 2014(-2019)三軍 GM 行動計畫的擬訂過程

2014 年瑞典政府挑選 18 個政府機關進行 GM 標竿典範計畫，國防部的兩個機關—三軍（Armed Forces）、急難救助署（Swedish Civil Contingencies Agency）—被挑中。內閣通過此項 GM 標竿典範計畫，性別平等部負責，委託瑞典國家性別研究秘書處提供專業協助。性別平等處部長親自與秘書處討論計畫內容。在訪談中，秘書處強調各機關最熟悉本身業務，秘書處的角色是提供諮詢，並非越俎代庖，負責擬訂計畫。這 18 個機關對 GM 的熟悉度不一，秘書處的策略是請各機關都要組成工作小組，一起討論出個別計畫。三軍一直有在執行相關性別計畫，秘書處於是請工作小組盤點過去與目前執行過的性別計畫，再決定 GM 計畫草擬方向。以下說明三軍 GM 行動計畫 Action plan for gender mainstreaming in the Armed Forces 2014 (-2019) 的擬定過程。

瑞典內閣爲了表示對此行動計畫的支持，性別平等部長與負責撰寫的生產與

³參見 *Action Plan for Gender Mainstreaming in the Armed Forces 2014 (-2019)*。

⁴參見 *Booklet about the Swedish Ministry of Defence*。國防部總部部門：Department for Strategy and Security Policy, Department for Budget Management and Administrative Support, Department for Civil Crisis Preparedness, Department for Acquisition, Research and Development, Department for Military Capability and Operations, Department for Intelligence Coordination, Legal Secretariat。國防部隸屬政府機關：Swedish Armed Forces, Swedish Civil Contingencies Agency, Swedish Coast Guard, Swedish Accident Investigation Board, Defence Materiel Administration, Defence Recruitment Agency, Swedish Defence Research Agency, Swedish Defence and Security Export Agency, National Defence Radio Establishment, Swedish Foreign Intelligence Inspectorate, Foreign Intelligence Court.

人力資源單位的主任會面，也獲得內閣辦公室相關專家支持。此外，國防部長與性別平等部長一塊參加三軍性別教練課程訓練（Armed Forces Gender Coachprograms），國防部代表亦參與人力資源管理部門提高三軍女性比例的工作會議與工作坊。

人力資源單位負責擬訂此行動計畫，跟生產管理、作戰、軍事情報和安全局、人事人員、工會的代表組成工作小組。爲了確保計畫品質，草擬過程曾諮詢過三軍兩單位的性別平等專家（1325 /equality at the HR center 和 Nordic Centre for Gender in Military Operations and Operations Directorate），也曾請教其他單位、學校和總部的專家提供意見。

行動計畫的具體策略在將 GM 融入三軍的政策文件、訓練與管控三個部份，特聘三位全職業務開發員（business developer），負責和一個相關部門工作、互動。未來工作報告包括現有資料/機制情形分析與具體建議、訓練課程說明與建議，以及一般控制、培訓和後續機制如何落實 GM 情況與建議。

（3）2014(-2019)三軍 GM 行動計畫的內容

行動計畫開宗明義即指出，瑞典政府視 GM 策略爲國家優先政策，三軍接受政府的指令來擬定本計畫，旨在達成瑞典國家性別平等政策目標。行動計畫指出保衛民主、人權和性別平等是三軍獲得社會信賴的基石，可從三個角度來論述這項觀點：(a)權利的角度：瑞典國家性別平等政策目標強調男女享有影響與參與社會的同等權利，性別平等既是人權也是市民權利，而軍隊是國家持續其合法性的根基，須實踐國家價值與目標。(b)實用的角度：三軍必須是值得人民信任的雇主，擁有吸引人的工作環境，才能招聘到優秀人才。(d)提高軍事行動的角度：男女混合軍隊，有助蒐集資訊與國家安全評估的周全性。（筆者按：換句話說，軍隊成員來自不同生活背景，較能掌握變化萬端的戰地情境，做出較好的行動決策）。

三軍的核心業務主要透過兩個管道落實 GM 策略：三軍組織內部實施性別平等長期性工作，以及執行安理會 1325 決議任務。

執行 1325 聯合國安理會決議任務，在戰區行動的性別計畫

- (a) 2013 年與 UN、EU、NATO、OSCE 等國際組織合作，在瑞典設立「北歐性別與軍事行動中心」（Nordic Centre for Gender in Military Operations 簡稱 NCGM)作爲指導歐洲性別與和平議題的中心，提供國際和瑞典軍事行動策略的性別觀點，籌劃訓練課程和研習會，目的在提升瑞典與聯盟國執行 1325 決議任務的能力。

- (b) 1325 介入計畫整合性別觀點的文件：自 2012 年三軍開始建立 1325 行動計畫文件的性別觀點，維護戰區婦女安全，讓婦女參與跟執行和平協議，包括索馬利亞行動計畫、瑞典版 NTAO COPD 指導規劃文件、瑞典協助聯合國安理會阿富汗駐軍計畫，詳列戰地性別顧問（Gender Field Advisor）的工作以及情報蒐集、執行操作規劃、軍民合作等工作雇員應注意性別事項。
- (c) 建立回饋系統，參與 1325 決議案任務的三軍可以反映意見，2012 年起已舉行兩場研習會。
- (d) 戰地性別顧問訓練課程，內容包括人權、1325 決議案、市民社會、安全、婦女參與、性別分析等，以及過來人經驗分享。
- (e) 內部控制文件：自 2004 年起，三軍積極將 1325 觀點放入內部管理文件、軍事策略論述、三軍發展規劃與經營計劃等。
- (f) 聘請性別顧問與戰地性別顧問：三軍編制永久職位的性別顧問一職，她們曾參與 2010-11 年阿富汗跟 2012-2013 年烏干達 UN 任務。2008 年以來阿富汗任務亦聘有戰地性別顧問。
- (g) 設立性別聯絡人，訓練三軍幹部將性別觀點整合至招募、訓練、執行、監督等工作事項。
- (h) 使用國際認證手冊/檢查表以確保性別觀點，例如聯合國維和行動與聯合國維和工作的檢查表。

三軍員工發展的長期性別平等努力

- (a) 制訂 2012-2014 年三軍性別平等政策條文。
- (b) 地方行動計畫，要求三軍遵守反歧視法。
- (c) 2013-2014 年特別開設給六位三軍最高階指揮官的性別教練計畫（GenderCoach program），這些指揮官包括 The Director, Production Manager, Insert Manager, Finance Director, Head of the Military Intelligence Service (MUST) and the Human Resources Director，課程內容是 1325 決議事項及軍人職業發展性別平等議題。
- (d) 進行一項 2012-2013 三軍員工調查（由哥得堡大學執行），24%受訪者表示遭遇過性別歧視。

- (e)使用 Gender Equality Index and Attractive Employer Index 監測三軍單位的性別平等環境。
- (f)三軍雇員年度核心網路研討會，探討性別議題。
- (g)訂有性騷擾與受害者檢查單、反歧視與騷擾手冊。
- (h) 其他：離職原因加入性別分析、高階管理教育課程加入性別議題。

上述 2014（-2019）瑞典三軍 GM 行動計畫，許多值得我們學習，例如國防部長由女性擔任、三軍最高指揮官接受密集性別課程訓練、調查三軍員工是否遭受性別歧視研究、設置專職的性別專家與性別顧問職位、重視跨單位主管之間的溝通協調、強調專業諮詢、行動計畫由工作小組（不像台灣經常是單人獨立作業）研商草擬。以高階軍官的性別課程訓練而言，瑞典實行起來可比我們認真許多。筆者訪問緊急救難署的性別專家，她指出開設給高階軍官的性別教練課程，採取小班制度，密集上課，課程結束前要繳交「派外駐軍行動計畫」。



瑞典皇宮後門，男女混合守衛筆者攝影

（六）總結

現階段瑞典實施 GM 的模式有以下特點：（1）強調 GM 是實踐國家性別平等目標的主要策略；（2）中央政府指示某些政策領域或機關加強實施；（3）中央政府專款給地方政府發展學校、交通、醫療照顧、社會福利等相關的 GM 計畫；（4）重視 GM 的專業性與研究，依據研究結果持續修正實施方式；（5）個別機關聘用性別專家協助制訂 GM 計畫，設定個別的性別目標與行動方案。

然而，瑞典缺乏台灣有性平會與性平處的國家機制，GM 執行模式主要是以點狀的個別計畫進行，計畫結束後，機關經常就不再執行 GM。瑞典的 GM 計畫因

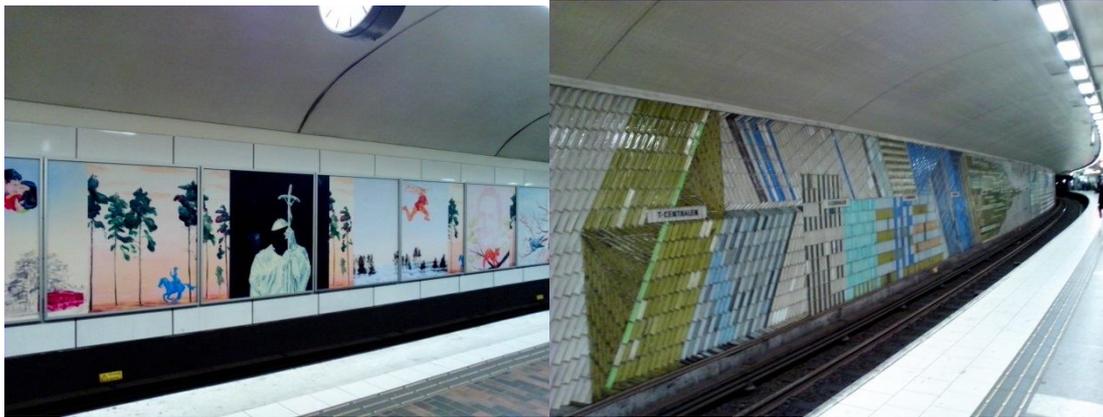
此很強調永續策略，例如，如何確保組織主管的參與及承諾，如何將 GM 融入組織的核心業務，以及如何借用計畫發現以改善組織的程序與規章。

借用一位瑞典婦運領導者之比喻，GM 的房子需要有橫樑與垂柱，前者是國家機制與法律依據以確保 GM 能夠永續執行，後者是落實 GM 時所需的專業人才與知識，兩者缺一不可。台灣模式中，前者已有厚實基礎，但後者嚴重落後；瑞典模式則剛好相反。實務上兩國如何截長補短，理論上兩種模式的出現與發展如何詮釋，將是筆者未來研究的重點。

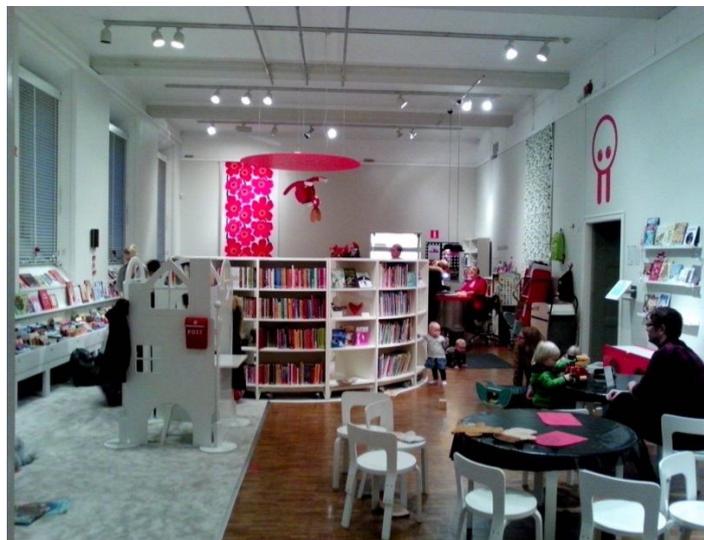
肆、心得

此次到瑞典實地研究收穫非常多。以往筆者在台灣以為已收集到不少瑞典實行 GM 的相關資料，等到此次親自到瑞典實地研究，才知道以往的理解與實際情形還是差異相當大，比如說，瑞典政府的組織與效率與台灣非常不同，筆者在台灣時並不了解而以台灣的行政組織來思考瑞典的情形，以及瑞典的女性主義官僚與婦運者對於 GM 的瞭解與台灣也非常不同，這些因素都直接影響 GM 的推動成效。另外因為實地來到瑞典，才了解到瑞典政府對於落實 GM 政策主要著重在生活實務面上。

筆者走在瑞典首都斯德哥爾摩或其他城市，不時在公車、捷運、火車、渡輪、公園、大學、博物館、圖書館、百貨公司、超級市場裡，處處可見父母推著大型嬰兒車（坐兩個小孩），老人使用輔具，教師帶學童戶外教學。瑞典自 1970 年代開始建立友善公共措施，今日嬰兒、老人、身障者能在公共空間通行無阻，得來不易。瑞典公共措施也有不如台灣之處，瑞典的捷運站沒有廁所，火車站、公車站、圖書館甚至有些博物館的廁所需自費 5 元或 10 元瑞幣，比買一瓶牛奶還貴。而台灣 GM 實施以來的最大成就之一，就是提高女廁間數和提供免費潔淨的公廁。



斯德哥爾摩地鐵每站都有其獨特藝術裝飾，被稱為世界最長的藝廊筆者攝影



Gothenburg City Library 哥得堡市立圖書館筆者攝影

友善交通政策是瑞典 GM 的重點目標，值得我們效法。過去幾年行政院各部會的公共建設計畫都要進行性別影響評估，目的就是要建立友善公共空間，至今已經有廁所改善、「博愛座」、「廁所育嬰台」、「哺乳室」、「公車性騷擾警示鈴」、「廁所警示鈴」、「捷運夜間婦女等車區」。往後應該著重提升孩童、身障者、老人的行動權益，加強這些人的交通友善空間設備。



筆者攝影公園嬰兒推車軌道斯德哥爾摩文化中心的嬰兒推車停放處

到瑞典政府機關參訪，見識到她們政府現代化與國際化的程度悉當高。瑞典政府機關的門禁「森嚴」，訪客採用電腦化登記，出入有電子感應，大樓外觀與辦公室布置典雅。瑞典政府的英文網頁設計精緻，內容強調民主、社會平等、人權、和平、人道主義，以及願意擔任國際社會進步價值的捍衛者，鮮明的論述讓人強烈感受到瑞典國家精神所在。與瑞典相比，台灣民間資訊科技發達，政府機關專業人才相當多，也有現代化與國際化的能力，例如增強官方英文網頁內容，增加辦公地點的設備科技化，與環境的設計美感。



Ministry of Enterprise, Energy and Communications
企業、能源與通信部電子感應門筆者攝影



The Swedish Association of Local Authorities and Regions
瑞典地方政府與區域協會員工咖啡廳筆者攝影



The Swedish Association of Local Authorities and Regions
瑞典地方政府與區域協會辦公大樓筆者攝影



瑞典國家圖書館 Nationallibrary of Sweden 筆者攝影

瑞典雖享有全球男女最平等社會的美譽，國家統計處(Statistics Sweden) 仍每年發佈性別統計，呈現男女平等的真實狀況，作為國會與婦運檢視政府預算跟施政是否合乎GM之依據。筆者在瑞典政府網站讀到女性閣員已過半數，本以為瑞典的性別暴力很少，男女在政治、經濟、職業、家庭分工等各方面都很平等了。到了瑞典才知道事實並非如此。根據2012年瑞典政府統計顯示，這些性別平等指標都有待改善。1995年瑞典就開始實施Parental Leave Act (育嬰假法)，保障父母共同享有480天有薪育嬰假，二十年過了，瑞典女性仍是家中主要照顧者，申請了全部天數的75%，男性只占25%。女性兼職情形也依舊居高不下，每三個就業女性當中就有一人是兼差，男性兼差比率是十比一。二十年來，女性花在家務的時間減少了一小時，但男性相對只增加八分鐘。職業性別區隔同樣嚴重，在三十種就業人口最多的職業當中，只有廚師、醫師、高教老師的任一性別超過四成。前十名擁有最多雇員的職業當中，有九種男性平均薪資較高，以女性居多的照顧行業是唯一例外。男性經濟優勢越往企業高層越明顯，全國私人企業董事成員當中男性占88%，女性占12%。而暴力也仍是女性的隱憂，性別平等部近年重點政策是防止暴力。一項調查顯示高達29%的16-24歲瑞典年輕女性（5%的同齡男性）表示會因擔心遭害而改變交通方式。⁵

筆者來瑞典之前，還以為瑞典學術界與公務機關應該對 GM 耳熟能詳，其實這是天大的誤解。瑞典執行 GM 的政府機關數量，在過去二十年起伏頗大，今日規模遠不及我們。但瑞典政府很有國際視野，建置英文網路平台是重點工

⁵參見「Women and men in Sweden. Facts and figures 2012:Gender equality in Sweden treading water」，2014年2月21日下載自 Statistics Sweden 網站

http://www.scb.se/en/_/Finding-statistics/Statistics-by-subject-area/Living-conditions/Gender-statistics/Gender-statistics/Aktuell-Pong/12259/Behallare-for-Press/Women-and-men-in-Sweden-Facts-and-figures-2012/

作，上傳許多瑞典製作的 GM 手冊與案例，瑞典經驗因而成爲全球標竿學習典範。台灣推動 GM 亦有不少成就讓瑞典學者欣羨不已，未來政府機關可以注重國際化，善用網路這項利器宣揚台灣經驗。

伍、建議事項

針對此次出國研究結果，筆者提出以下建議事項：

- 一、從與瑞典比較，就機制結構而言，台灣由行政院全面推動 GM，性平處的權力位階非常高，有利於推動 GM。建議政府要投入性別影響評估付之實施所需經費。行政院性平處再強化各領域業務性別專業，培訓新轉進同仁，便有能力的指導其他政府機關進行 GM。
- 二、在概念上，台灣歷經近十年的 GM 基礎建設，實施成效不差，然 GM 的實施範圍相當大，當各領域的應用性別研究知識尚未產出之前，慎重建議政府在下一階段 GM 實施計畫應該設定優先實施的部會，針對這些部會的核心業務，投入相關的應用性別研究經費，運用研究結果的嚴謹科學證據，制訂改善性別不平等的實用政策，則推動 GM 的成效會更大。一旦中央政府確立優先需要運用 GM 的重要政策，地方政府可作爲借鏡，易達成效。
- 三、在論述方面，建議師法瑞典強調性別平等是人權與民主的實踐，而 GM 是達成性別平等的策略；學習瑞典政府的遠見，能夠看到 GM 有助社會創新與永續發展，鼓勵大學與研究機構發展醫學、科技、工程與國防等實用性別研究。
- 四、本次筆者的研究發現，瑞典的婦女運動者非常實際地推動與參與性別主流化，她們成立性別顧問公司提供政府單位或民間企業公司各類性別的課程，讓性別的論述滲透進入公部門與私人企業界。可以作爲台灣推動 GM 的借鏡，筆者建議政府或民間婦女團體機構可以邀請瑞典婦女運動者或女性主義官僚來台灣進行交流。台灣已有三所大學設立性別研究所，加上許多婦女團體工作人員，她們都具有性別專家的身份，政府機關應善用這些性別專業人力，進行核心業務的 GM 專業研究。
- 五、筆者此次出國研究參與了三次國際研討會獲得性別主流化在瑞典與其他國家的最新研究發展，或者到政府機關進行訪談時，席間筆者也會說明台灣的情形，獲得某些與會者或受訪者的共鳴，期望能更了解台灣的狀況，故筆者建議邀請各國學者來台交流；再者也建議台灣的學者或政府相關機構

的高階主管能多多參與國際性 GM 研討會，除了能吸取各國的經驗之外，另外也能推展台灣的經驗到國際學術舞台上。此外，加強行政院性平處與婦權基金會的中英文網頁，將台灣成功的 GM 案例與經驗譯成英文放置於網頁。這些基礎建置可發揮多方功能，既可作為中央與縣市政府相互交流與學習的網路平台，亦可大幅提升台灣的國際名聲。

陸、參考書目

- Andersson, Renee and Gun Hedlund (2011). Gender Mainstreaming and Local Democracy. Pp. 189-215 in *Gender Mainstreaming in Public sector Organisations: Public Implications and Practical Applications*, edited by Kristina Lindhom. Sweden: Studentlitteratur.
- Åseskog, Birgitta (2007) National Machinery for Gender Equality in Sweden and Other Nordic Countries. Pp.146-166 in *Mainstreaming Gender, Democratizing the State: Institutional Mechanisms for the Advance of Women*, edited by Shirin M. Rai. London: Transaction Publishers.
- Berggist, Christina, Blandy, Tanja Olsson, and Diane Sainsbury (2007) Swedish State Feminism: Continuity and Change. Pp. 224-245 in *Changing State Feminism*, edited by Joyce Outshoorn and Johanna Kantola. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Callerstig, Anne-Charlott (2011a). Gender Equality and Public Services. Pp. 93-115 in *Gender Mainstreaming in Public sector Organisations: Public Implications and Practical Applications*, edited by Kristina Lindhom. Sweden: Studentlitteratur.
- Callerstig, Anne-Charlott (2011b). Implementing Gender Policies through Gender Training. Pp. 167-187 in *Gender Mainstreaming in Public sector Organisations: Public Implications and Practical Applications*, edited by Kristina Lindhom. Sweden: Studentlitteratur.
- Daly, Mary (2005) Gender Mainstreaming in Theory and Practice. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 12(3):433-450.
- Kantola, Johanna and Judith Squires (2012) From State Feminism to Market Feminism? *International Political Science Review*:33(4) 382–400.
- Larsson, Torbjörn and Henry Bäck (2008) *Governing and Governance in Sweden*. Sweden: Studentlitteratur.
- Meier, Petra& Karen Celis (2011) Sowing the Seeds of Its Own Failure: Implementing the Concept of Gender Mainstreaming. *Social Politics* 18(4):
- Persson, Alma (2011) *Changing Boundaries, Defending Boundaries: Gender Relations in the Swedish Armed Forces*. Studies in Arts and Science No. 546. The Department of Thematic Studies – Technology and Social Change. Linköping University.

- Sainsbury, Diane & Christina Bergquist (2009) The Promise and Pitfalls of Gender Mainstreaming : The Swedish Case. *International Feminist Journal of Politics* 11(2):216-234
- Verloo, Mieke (2005) Displacement and Empowerment: Reflections on the Concept and Practice of the Council of Europe Approach to Gender Mainstreaming and Gender Equality.
- Wittbom, Eva (2012) Gender Mainstreaming in Transportation: Impact of Management Control. Women's Issues in Transportation. Summary of the 4th International Conference Volume 2: Technical papers. Pp. 264-273

瑞典政府委託研究報告

- Bengtsson, Elin Andersdotter (2011) JÄMI (A Swedish Commission for Gender Mainstreaming Report)
<http://www.jamiprogram.se/english/1-11-report-jami-a-swedish-commission-for-gender-mainstreaming/>
- Taylor, Marie Christine (2013). *Women's Career Advancement within the Swedish Central Administration*. Final Report.
- Stensöta, Helena Olofsdotter (2010) *Processes in Gender Mainstreaming: A Conversation with Ten Agencies*. National Secretariat for Gender Research University of Gothenburg.
- Sterner, Gunilla and Helene Biller (2007) *Progress, Obstacles and Experiences at Governmental level Gender Mainstreaming in the EU Member States*. Ministry of Integration and Gender Equality, Sweden
- Nyberg, Anita (2010) *A lot of talk but little action? – The influence of gender equality policies on the state budget since 1980 to 2012 in Sweden*. National Secretariat for Gender Research University of Gothenburg.

瑞典政府文件、手冊、相關網站

- 瑞典政府網站 Government Offices of Sweden <http://www.government.se/sb/d/573>
- Sweden's Nordic Center on Gender in Military Operations 網站
- Action Plan for Gender Mainstreaming in the Armed Forces 2014 (-2019)
- Action Plan for Gender Mainstreaming MSB 2014 (-2016).
- Active Work for Gender Equality – A challenge for municipalities and county councils: A Swedish Perspective. Swedish Association of Local Authorities and Regions. 2008.
- Booklet about the Swedish Ministry of Defence.

Gender Equality in Public Services: Some Useful Advice on Gender Mainstreaming.
From Mainstreaming Support Committee (JämStöd) Swedish Government Official
Reports SOU 2007:15

Gender Mainstreaming Manual. A book of practical methods from the Mainstreaming
Support Committee (JämStöd) Swedish Government Official Reports SOU
2007:15.

Momentum: Gender Mainstreaming and ESF Jämt. Örebro County Administrative
Board.

Swedish Government Gender Mainstreaming Plan 2012-2015

Plan for Equal Rights and Opportunities at the Swedish Transport Administration
2011-2013