

比利時的性別主流化*

彭滄雯、李秉叡

世新大學行政管理學系助理教授、世新大學性別研究所研究生

摘 要

「性別主流化」(Gender Mainstreaming)自1995年起成為聯合國推動性別平等的官方途徑。歐盟也在1997年簽署的『阿姆斯特丹條約』(*Amsterdam Treaty*)中，採取它為推動性別平等的正式政策途徑。不過，這個途徑超越傳統「男女平等」的層次，強調性別關係的整體轉化，在實踐上卻並非那麼容易。回顧國際經驗，歐洲推動性別平等的歷史，在全世界原本就居於領先地位，而比利時在歐盟各國中，實施性別主流化的成績一般被視為中上。因此，本文透過比利時的個案經驗之引介，說明推動「性別主流化」可能遭遇的阻礙、挑戰，以及克服這些挑戰所需要的政治意志、民間力量與政策建制和資源等條件，以做為我國推動性別主流化之參考。

關鍵字：性別主流化、比利時、性別平等、平等機會、絨三角

* 本文曾發表於2007年10月「瞭解當代比利時民主政治研討會」。本文之完成要特別感謝比利時學者Petra Meier, Karen Celis, Joz Motmans等人，不厭其煩地透過Email回答作者瑣細的提問。也謝謝評論人杜文苓教授，以及本刊兩位匿名審查者的寶貴建議。

壹、前言—性別主流化的國際趨勢

「性別主流化」(Gender Mainstreaming) 一詞是在 1985 年聯合國於肯亞奈洛比(Nairobi)召開的第 3 屆世界婦女大會(Third World Conference on Women)中首度被提出,進而於 1995 年北京舉行的第 4 屆婦女大會中獲得各國共識,列入『北京行動綱領』(*Beijing Platform for Action*),作為促進性別平等的全球性策略。聯合國大會也在 1996 年正式採納這項政策,如今它是聯合國組織以及許多國家、跨國組織的官方政策。例如歐盟就在 1997 年簽署的『阿姆斯特丹條約』(*Amsterdam Treaty*)中,採取它為推動性別平等的正式政策途徑。

「性別主流化」緣起的背景,是國際婦女團體對於提升婦女權益與處境的認識,出現了典範的反省和轉移。1975 年聯合國在墨西哥市舉行的第一屆世界婦女大會中,宣布未來的 10 年為「婦女十年」(Decade for Women),責成各國全力推動婦女權益。當時採取了「發展中的婦女」(Women In Development, WID)的框架,致力於讓女性有能力與機會進入既有體系發展,以便獲得同樣的地位與資源。但一味將焦點放在女性身上,往往忽略女性多重角色的負擔以及男性的義務,因此成效非常有限。因此在 1985 年的奈洛比大會中,WID 正式由「性別與發展」(Gender and Development, GAD)框架所取代。GAD 途徑當然支持賦予女性機會與能力參與各面向的社會生活,但也認識到更根本的問題是改變社會中既有的性別權力結構,以及性別與種族、階級等因素的交互作用(Commonwealth Secretariat, 1999; 林芳玫, 2005)。「性別主流化」也就在這樣的脈絡下誕生。

事實上,性別主流化雖是在聯合國背書下而成為國際趨勢,但其最常見的定義,卻是由歐洲理事會所提出的:「性別主流化是透過參與決策過程的行動者,對政策過程加以(重新)組織、改進、發展和評估,促使所有

層級與階段的政策都能納入性別平等觀點」(Council of Europe, 1998; 引自 Meier, 2007: 2)。歐洲推動性別平等的歷史，在全世界原本就居於領先地位。過去一向是在「平等機會」(equal opportunity)的框架下推動。「性別主流化」的出現或許在論述上比「平等機會」更為激進(radical)，但是在『北京行動綱領』實施 10 年之後的各種評估¹，顯示絕大多數國家的實踐與「性別主流化」所強調的性別關係的轉化(transformation)，還有一大段距離。

因此，本文擬透過比利時的個案經驗之引介，說明「性別主流化」在實務推動上可能的困難與改進方向，做為我國推動性別主流化之參考。在進入比利時個案之前，以下先說明「性別主流化」的理論架構，第三節則簡短介紹比利時的性別處境的發展與概況，並在第四、五節針對比利時推動性別主流化的現況與評估，做一批判性回顧。

貳、性別主流化的理論架構

在英文文獻針對性別主流化的相關討論中，一個最核心的問題就是性別主流化「到底主流化了什麼樣的『性別平等』？」(What is the “gender equality” that is being mainstreamed?) (Walby, 2005a: 455)。關於這個問題，Teresa Rees (1998)、Judith Squires (1999, 2005) 和 Sylvia Walby (2005b) 都曾提出理論架構，將性別平等的模式分為三類，可以做為我們進一步分析的參考。由於三人的架構內容類似，只是用詞稍有差異²，以下我們採用 Walby 的詞彙，綜合討論這三種模式。

¹ 光是 2005 年，就至少有 3 個重要的國際性別／社會研究期刊 *Gender and Development*、*International Feminist Journal of Politics* 以及 *Social Politics*，均以專題方式檢討各國「性別主流化」。

² Rees 所提出的三模式是「修補」(tinkering)、裁縫 (tailoring)、轉化 (transforming)；Squires 提出「涵納」(inclusion)、「反轉」(reversal)、「取代」(displacement) 三策略；Walby 則直接以「相同」(sameness)、「相異」(difference)、轉化 (transformation) 來統稱之。

第一種「相同」(sameness) 模式，將性別平等定義為「相同」(equality as sameness)，主張男女應有同樣的機會和權利。這是典型自由主義女性主義的主張，反對因為性別而有的不同待遇。然而，這個模式被批評沒有看到父權結構以及資源差異等因素，會使得平等權利／機會最後仍然得到不平等的結果。Rees 特別指出這種模式敗在沒有分析公領域與私領域的關係，彷彿公私可以完全分開，忽略父權力量在私領域對女人的羈絆影響 (1998: 29)。

第二種「相異」(difference) 模式，則特別關切女性因「異於」男性而「不利」之處，例如家務、托育、照顧等束縛。因此這個模式下的策略一般稱為「積極行動」(positive action)，主張解除綁住女性的負擔，讓女性可以在與男性實質平等的條件下發展，以促進女男實質結果的平等 (equal outcome)。但 Rees (1998) 又將「積極行動」和「積極差別待遇」(positive discrimination) 做一區分，相對於前者僅針對女性的特定需求提出支援，後者則是直接干預／保障結果，例如「積極矯正措施」(affirmative action) 或配額制度等。然而，不論是「積極行動」或是「積極差別待遇」，基本上仍是設法讓女性適應 (fit in) 一個原本由男性主導或佔據的結構，而非挑戰該結構本身所意涵的性別關係。

第三種強調「轉化」(transformation) 模式，則採取差異政治 (politics of difference) 的觀點，看見結構制度的男性中心取向 (androcentricity)，並企圖改造之。而要具備改造性，不只需要看見性別差異，還必須看到「男」「女」內部都有階級、族群、年齡、性傾向等各種多元屬性的差異，也就是 Fraser (1997) 所稱的「多種交會的差異」(multiple intersecting differences)。因此 Rees 強調轉化的模式必須能夠「瞭解可能的參與者的多元性之後，重新設計方案和計畫」(1998: 46)。Squires (2005: 384) 更提出以「多元主流化」(diversity mainstreaming) 來取代性別，透過涵納的審議 (inclusive deliberation)，追求複雜的平等 (complex equality)。

前述三類模式，固然因脈絡所需而在目前各國性別主流化的政策措施

中交雜出現，但女性主義者多半期待「轉化」模式的實踐，因其真正處理與挑戰權力關係，體現性別主流化的精神(Rees, 1998, 2005; True, 2001; Daly, 2005)。例如Rees (1998) 根據歐盟各國推動職場性別平等的經驗，指出前兩種模式對於促進性別實質平等的成效都會很有限，因為它並未改變根本的性別關係。Daly (2005: 438-39) 則分析了包括比利時在內的 8 個歐盟會員國推動性別主流化的概況³，並指出只有瑞典真正落實主流化，將性別平等的責任延伸至絕大部分公部門及社會中的行動者。然而，Daly也承認瑞典經驗有其獨特之處，它本身有重視社會公平的歷史和傳統，因此不能單以瑞典經驗作為性別主流化理論化的模式。

相對之下，被 Daly 評為表現「次佳」，但確實展開一些水平建制的比利時，目前推動性別主流化的進展與困境為何，背後趨力或阻力為何，又要如何才能進一步朝向性別關係的「轉化」邁進，這些經驗的瞭解與累積，對於性別主流化理論深化以及實踐模式的推廣，都可望更有啟發性。因此，以下我們就針對比利時的個案作一介紹。

參、比利時婦女運動發展與影響

在 1830 年比利時建國初期，一如世界上所有國家，婦女在婚後的權利均從屬於其配偶，沒有參政投票權，也幾乎沒有接受正式教育的管道，頂多在有錢人家可聘請家教。比利時最早的婦女權益改革就是針對女子基礎教育的建立，一些先驅者成立私校，教育貧窮家庭的女孩。1864 年，布魯塞爾成立第一所市立女子學校，提供初中教育。大學教育對女性的開放最早則是 1880 年，但即使受了高等教育，女性不一定能找到工作。最知名的案例就是 1888 年畢業於布魯塞爾自由大學 (ULB) 的第一位女律師 Marie

³ Daly 分析的 8 個國家包括比利時、法國、希臘、愛爾蘭、立陶宛、西班牙、瑞典、英國。其中，瑞典被她評鑑為最落實主流化的典範，比利時和愛爾蘭算是具備了初期主流化的雛形，但仍缺乏整體的政策藍圖。至於其他 5 個國家，則是非常瑣碎的實踐，只在少數政策領域或特定計劃執行，與整體的政府性別政策分離，因此甚至不算是執行主流化。

Popelin (1846-1913)，遭多個法庭以「女性不適合當律師」為理由拒絕她的宣誓。法庭的這項性別歧視的慣行，直到 1920 年才打破，彼時 Popelin 早已過世 (RoSa, 2003: 1-2)。

不過，Popelin 的遭遇卻激發了比利時史上第一波婦女運動。由於意識到光是教育的突破還不夠，許多中產階級婦女組織在 1892 年起迄第一次世界大戰以前陸續成立，關注女性的法律地位、工作權、酗酒以及婚姻內的兩性平權等問題。其中，最早的一個團體「比利時女性權益聯盟」(Belgian League for the Rights of Woman) 就是由 Popelin 和其友人成立，一開始針對女性的經濟和法律地位，透過演講、討論等方式推動改革。她們的努力刺激了兩場國際女性主義會議 (International Feminist Congress) 於 1897 年及 1912 年在布魯塞爾召開。而在第二場會議之後，該聯盟就將運動主軸鎖定女性參政權的爭取 (RoSa, 2003: 3)。這個轉向正回應著國際間 (以英美為主) 第一波婦女運動的主軸。

比利時政黨對於婦女投票權的態度不一：基督黨支持，社會黨與自由黨則傾向反對。在政黨政治的協商之下，女性參政權的開放也是漸進的：1919 年只開放給因戰爭失去配偶或兒子的婦女有國會層級的投票權，1920 年開放滿 21 歲的女性都可以在地方性的選舉投票，1921 年起女性可以擔任候選人。因此在 1921 年的市議會選舉中，就有 196 名女性當選，佔所有地方議員比例的 1%。但女性在全國性選舉的投票權，則是直到 1949 年才完全開放，且即使開放女性投票，並不表示有更多女性當選。第一位女性閣員是 1965-68 年負責家庭住宅事務的 Marguerite De Riemaecker-Legot，但她也只在位一任。在她之後直到 1974 年，才出現其他的女性閣員，同時期的女性國會議員，比例為 15.42% (RoSa, 2000: 2-3; 2003: 7; 2005: 2)。

1970 年代以後，隨著新的婦女運動組織的成立，比利時第二波婦運登場，其中許多組織都在荷語區成立，也說明了日後荷語區性別平等建制推展較為順利的脈絡。這些婦運持續爭取同工同酬、政治參與、婚姻法等最

基本的平等權利，並自 1974 年起在各地成立許多婦女會館（Women's Houses）做為女性資訊提供、意識喚醒甚至庇護的空間。1975 年聯合國在墨西哥召開第 1 屆世界婦女大會以及隨後的「婦女十年」，也在比利時性別平等的演進上扮演推手的角色，例如，女性勞動委員會（Commission on Female Labor）就是在當時成立，1985 年更進一步由「勞工與就業部」部長兼任平等機會大臣（Equal Opportunity Portfolio）一職，負責性別平等相關事務。另外也成立了一個婦女地位諮詢委員會，負責監督比利時政策是否符合國際各項公約的要求。

第二波婦運的另一特色是對於私領域與情慾議題的重視，但也面臨因為價值觀不同而有的路線爭議，例如墮胎權就直到 1990 年才合法。此外，比利時的第一個女同志團體 Sappho 於 1974 年成立於 Ghent，其他城市也陸續成立。儘管許多女同志團體都在「婦女會館」內活動，卻也有一些異性戀婦女團體與女同志團體發生衝突或保持距離，因為擔心所有婦運者都被視為同志。

一直到 1980 年代以後，比利時的性別平等運動才逐漸進入體制穩定發展，我們將在下一節對此做一介紹。整體而言，目前比利時的性別平等概況，在歐盟各國當中表現算是中上。表 1 至表 3 是歐盟各會員國在教育、就業、參政等三個面向的性別統計比較，在這三個重要指標當中，比利時的名次（在 27 個國家當中）分別為 13、16、4，以女性參政的排名最為出色。這反映出比利時在參政提名制度上所訂定的「比例原則」（下一節將說明），的確有顯著的成效。

表1：歐盟各國男女國民（20-24歲）具有高中教育程度比例（2005年）

國別	名次	女性比%	男性比%
歐盟總計		80.3	74.7
比利時	13	85.3	78.4
捷克	5	91.1	91.3
丹麥	17	80.5	73.8
德國	24	72.5	70.4
愛沙尼亞	10	87.6	77.6
希臘	9	88.5	79.7
西班牙	25	68.5	55.4
法國	15	85.0	80.1
愛爾蘭	7	88.9	82.6
義大利	20	78.1	69.2
賽普勒斯	6	89.1	71.1
拉脫維亞	14	85.2	74.7
立陶宛	4	91.8	83.9
盧森堡	23	75.8	66.6
匈牙利	16	84.9	81.9
馬爾他	27	57.0	50.5
荷蘭	18	79.9	71.4
奧地利	11	87.3	84.6
波蘭	1	93.3	88.9
葡萄牙	26	57.5	40.8
斯洛維尼亞	2	93.2	88.0
斯洛伐克	3	92.6	91.0
芬蘭	11	85.7	81.0
瑞典	8	88.7	86.4
英國	19	78.9	77.4
保加利亞	21	77.1	75.9
羅馬尼亞	22	76.8	75.2

資料來源：European Commission（2007: 29）。

說明：「名次」為本文作者依照女性受教育程度比例高低所排列。

表 2：歐盟各國內男女國民（15-64 歲）勞動參與率（2005 年）

國 別	名次	女性比%	男性比%	性別差距%	差距名次
歐 盟 總 計		56.3	71.3	15.0	
比 利 時	17	53.8	68.3	14.5	16
捷 克	16	56.3	73.3	17.0	17
丹 麥	1	71.9	79.8	7.9	5
德 國	10	59.6	71.2	11.6	9
愛沙尼亞	6	62.1	67.0	4.9	3
希 臘	25	46.1	74.2	28.1	23
西 班 牙	21	51.2	75.2	24.0	21
法 國	15	57.6	68.8	11.2	8
愛 爾 蘭	14	58.3	76.9	18.6	18
義 大 利	26	45.3	69.9	24.6	22
賽普勒斯	13	58.4	79.2	20.8	20
拉脫維亞	12	59.3	67.6	8.3	6
立 陶 宛	11	59.4	66.1	6.7	4
盧 森 堡	18	53.7	73.3	19.6	19
匈 牙 利	22	51.0	63.1	12.1	11
馬 爾 他	27	33.7	73.8	40.1	24
荷 蘭	4	66.4	79.9	13.5	14
奧 地 利	7	62.0	75.4	13.4	13
波 蘭	24	46.8	58.9	12.1	11
葡 萄 牙	8	61.7	73.4	11.7	10
斯洛維尼亞	9	61.3	70.4	9.1	7
斯 洛 伐 克	23	50.9	64.6	13.7	15
芬 蘭	3	66.5	70.3	3.8	1
瑞 典	2	70.4	74.4	4.0	2
英 國	5	65.9	77.6	11.7	10
保 加 利 亞	19	51.7	60.0	8.3	6
羅 馬 尼 亞	20	51.5	63.7	12.2	12

資料來源：European Commission (2007: 25)。

說明：「名次」為本文作者依照女性勞動參與率高低所排列，「差距名次」為本文作者依照性別差距比例由低至高排列，因此「差距名次」愈前者，性別平等程度愈高。

表3：歐盟各國之國會男女議員比率（2004及2006年）

國別	年別	2004		2006	
		女%	男%	女%	男%
歐盟總計	名次	23	77	24	76
比利時	4	33	67	36	64
捷克	13	15	85	16	84
丹麥	2	38	62	39	61
德國	5	32	68	33	67
愛沙尼亞	10	15	85	20	80
希臘	14	13	87	13	87
西班牙	4	35	65	36	64
法國	14	13	87	13	87
愛爾蘭	15	12	88	12	88
義大利	12	12	88	17	83
賽普勒斯	13	9	91	16	84
拉脫維亞	9	17	83	21	79
立陶宛	8	22	78	23	77
盧森堡	7	24	76	24	76
匈牙利	17	9	91	10	90
馬爾他	18	9	91	9	91
荷蘭	2	38	62	39	61
奧地利	5	36	64	33	67
波蘭	11	21	79	19	81
葡萄牙	5	20	80	25	75
斯洛維尼亞	14	13	87	13	87
斯洛伐克	9	17	83	21	79
芬蘭	3	40	60	38	62
瑞典	1	48	52	48	52
英國	10	18	82	20	80
保加利亞	9	--	--	21	79
羅馬尼亞	16	--	--	11	89

資料來源：European Commission（2007: 30）。

說明：「名次」為本文作者依照2006年女性國會議員比例之高低排列。

肆、從「平等機會」到「性別主流化」—性別平等策略演變

在經過 20 世紀末連續幾波的憲法修正與政府改造之後，比利時漸漸朝架構複雜而完整的聯邦制國家邁進。在聯邦化的過程中，中央政府的各種行政機制與決策權力逐漸分散到行政省份與文化地區上。自 1985 年起，平等機會政策成為聯邦政府的官方政策，由「勞工與就業部」部長兼任的「平等機會大臣」負責，並在 1993 年設立了職屬於首相的平等機會與反歧視中心（CEOOR）專責處理平權事務。值得注意的是，這時期的「平等機會」，所關切的範圍不只是性別上的不平等，也包括種族、文化、性別等各種不平等與歧視現象。

緊隨著聯邦政府的腳步，各行政省份也陸續設置獨立的「平等機會部門」，以處理比利時境內在不同地域中的各類型歧視問題。荷語區政府在 1995 年地區大選後任命第 1 任的平等機會大臣，法語區則在 1994 時就已具備獨立的平等機會部門。但不同地區在設置其各自的平等機會部門時，對於性別關注的程度有所落差：荷語區政府明確的在政策上將女性視為必須以特別手段加以促進其平權地位的群體，但法語區則是將平等作為一廣義的人權概念，因此並未以實際政策和預算投注在性別平等上。這樣的差異主要是由於各地區的婦運與婦女政策機制（Women's Policy Agency, WPA）在發展上的不對稱，以及地區政府首長對於性別議題的重視程度有關。

正如前文所述，比利時政府在 1985 正式設置了平等機會大臣，並由就業與勞工部長兼任；這個職位背後另外有一個涵義，就是當時出任這個部長職位的人選 Miet Smet，是荷語區基督民主黨的婦女政治組織領袖，具有深厚的婦運背景與網絡。這個負責平等機會的部門之所以由女性擔任首長，並非偶然的現象，而是受聯合國在奈洛比的國際婦女大會中的決議所影響（Celis & Meier, 2006）；這也使得「平等機會大臣」成為第一個比利時

婦女政策機制（WPA），亦即負責推動婦女相關政策、並由女性首長主掌的政府單位。

平等機會政策所隱含的思維，包括前一節所討論的「相同」與「相異」模式，除了自由主義式的平等權主張之外，爲了將那些未能享有基本權益的群體提升至政策水平之上，也必須採取某些矯正性、補救性的積極行動（positive action）。因此，在平等機會的框架下，設定了包括女性在內的「目標團體」（target groups），將她們預設爲需要社會救助與特殊待遇的弱勢角色。例如，在參政上，Smet 致力於女性決策參與的提昇，最值得一提的政策，就是 1994 年從地方選舉開始，比照北歐國家的制度，實施 Tobback-Smet Law，也就是提名的三分之一性別比例原則，各政黨提名候選人至少需有三分之一爲女性。這個法案後來在 1999 年時擴大在全國性選舉。但是有鑑於這樣的改革速度仍然緩慢，2002 年進一步制定『性別比例法案』（Quota-laws），各政黨提名的候選人中，任一性別最多只能有「一半多一席」，也就是幾乎男女各半；此外，提名名單上的前兩名候選人，必須男女各一。在這樣的強力介入下，比利時女性國會議員的席次比例明顯上升。（參見表 4）。

表 4：比利時女性國會議員比例（1987-2003）

西元年	女性眾議員%	女性參議員%	女性國會議員%
1987	8.4	8.1	8.3
1991	9.4	10.8	10.1
1995	12.0	23.9	15.8
1999	23.3	28.2	24.9
2003	34.6	29.6	33.0

資料來源：RoSa（2005: 2）。

然而，積極行動的手段在沒有經過謹慎評估便貿然實施的情況，可能反而深化了性別不平等的現狀。歐盟在 2000 年時對其會員國做『北京行動宣言』實踐之評估時，便對於比利時提供女性大量臨時工作機會的積極行

動手段加以批評——原因正是因為這些低薪而不穩定的臨時工作，長期下來反而可能使女性陷入經濟不穩定的困境；而且在國家整體縮減兒福預算的背景之下，這種措施對於女性生涯的長期發展可能是負面的。從這個例子可以略窺一斑的是，性別平等議題在比利時整體政治議程中仍然處於邊緣，使得負責推動平等機會的首長在水平層面推動政策時經常遇到阻力。在缺乏政治意志（political will）的情形下，這也是平等機會框架在使用積極行動策略推動性別平等事務時，結果都並不令人滿意的關鍵因素之一。此外，政策的設計僅限於對女性的救助，而忽略對於社會各面向中性別權力關係及其轉化的思考，其成果因而受到一定侷限。

在這個背景下，聯合國在 1995 北京世界婦女大會中的『北京行動綱領』中所決議的「性別主流化」，對於比利時推動性別平等的策略有了新的啟發。比利時聯邦政府為了因應聯合國對其會員國的要求，在 1996 年通過聯邦法案“Beijing Law”以監督性別主流化在政府內的推動，規定政府所有部會必須對議會提出各自單位內對於北京行動綱領的實踐進度報告。1999 聯合政府上台之後，新任勞工與就業部長 Laurette Onkelinx 雖然並不像 Smet 一般具有深厚的婦運背景，但努力發揮「主流化」的精神，說服內閣其他部長，在各自的政策領域內要能制定攸關性別平等的策略目標。同時，2001 年她在聯邦政府成立了主流化單位（Mainstreaming Unit）、並在 2002 成立性別主流化小組（Cell Gender Mainstreaming），由比利時不同大學的學者組成，專責提供性別主流化必要知識並支援決策者。

這些建制因此直接影響了比利時的政策走向。首先，2002 年度的修憲首度明文肯認性別平等；其次，正如前面在比利時參政制度的變遷時所述，早在 1994 所提出的性別比例原則在 2002 年度入憲成為『性別比例法案』；第三，在 2001 所設立，原本要被合併入「平等機會與反歧視中心」（CEOOR）的「兩性平等中心」（Institute for Equality between Women and Men，IGVM），也在婦運的強烈主張下，於 2003 年正式受轄於負責平等機會的部長而獨立運作。

必須補充的是，「兩性平等中心」的獨立設置，其實也受到歐盟政策的影響，因為在歐盟「歐洲性別機構計劃」（EU plans for European Gender Institute）規劃下，要求會員國都能規劃成立性別平等事務專責中心。因此，「兩性平等中心」後來接管了原本負責平等機會的大臣之業務，而成爲比利時聯邦政府專責推動性別平權政策的單位，負責聯繫歐盟等國際組織並據之提出新的立法草案供議會審查，並執行性別主流化在比利時實施狀況的研究評估工作。

而在「兩性平等中心」成立後，比利時的婦女政策機制開始以新的工具推動性別平等事務，包括在規劃政策時列入性別預算（gender budget）以及性別檢覈表單（gender checklist）。在「兩性平等中心」之外，還有其他機制如平等機會部門，或作爲諮詢單位的兩性平等委員會，也都採納性別主流化的策略。然而，性別主流化在比利時的推動，特別是在地方各層級政府之中，不僅進程不一，並且出現不同建制。以下根據比利時文化地理所劃分兩個主要地區政府：荷語區與法語區，分別做一簡要的介紹⁴。

一、荷語區

荷語區政府在1995年指派了首位負責平等事務的部長，是各地方政府中首創的婦女政策機制。此外，性別主流化首次明文出現在比利時的性別平等政策，也是在荷語區政府的婦女政策機制組織原則之中。1997荷語區議會也通過類似於聯邦的“Beijing Law”要求荷語區政府必須對議會報告對於北京行動綱領的執行進度。

自1999年起，主管平等機會事務的部長必須對於所有行動相關的領域，在水平層面上負責推動性別主流化。在2004年時，荷語區的首相開始

⁴ 根據United Nations Division for the Advancement of Women（2004），比利時在對聯合國報告時主要以荷語區和法語區爲主，僅在建制發展時共以半頁的篇幅提及瓦隆與布魯塞爾原有的平等機會建制；而兩個自治區的針對性別的建制也僅限於諮詢性質的單位內部而已。European Commission（2005）的『北京宣言』10年回顧的報告情形也類似。Council of Europe（2004）甚至根本未提及布魯塞爾。

直接負責推動平等機會事務；這樣的調整是爲了加強性別主流化的進度，讓同時具有水平與垂直的政策推廣能力的首相能夠在推行性別主流化時，克服不同部門在權責上的落差問題，並避免過去在制定政策時，必須說服每一個單位決策者執行性別平等的相關工作。這可以說是比利時各級政府中，賦予性別主流化行政權力中的最高階代表。

荷語區婦女政策機制的另一個特色，就是它成功地在所謂「絨三角」（velvet triangle）的決策架構中，扮演了一個重要角色。「絨三角」是由比利時學者 Alison Woodward (2004) 提出的概念，指的是在婦女權益推動上，由政策制定者、學者、婦運三方所組成的伙伴關係，是一個增進決策品質的溝通管道，由學者專家提供政策制定者技術性意見，婦運團體則提出較爲批判性的觀點與社會實際需求。這樣的伙伴關係確實呈現在荷語區的性別政策過程中，三角關係的半官方性質，得以在政治與科學領域之間建立起有效率的溝通關係，使得荷語區負責平等機會政策的研究中心得以掌握當下研究的優先議題。對其性別主流化推動很有幫助，比利時政府也在其對聯合國的報告中正式提出這個概念。

荷語區的性別主流化工作推動至今，逐漸在政策層面改變了既有的性別概念，並表現在政府的相關論述之中。其主要趨勢大致有以下幾點（Michielsens, 2005）：

首先，對於「婦女」議題的訴求已經逐漸減少，取而代之的是使用「性別」的概念。這樣的改變其背後含義是爲了指出：男／女所各自擁有的陽剛／陰柔氣質及其性別角色是社會性建構的，並以此強調性別主流化將同時改變兩性，甚至會注意到男性獨特的性別現象，而非如過去積極行動策略只關注女性而已。

其次，「多樣性」（diversity）開始急遽地出現在荷語區的性別主流化政策文件中。種族、性傾向／認同、年齡、身心不便等群體，在過去的平等機會政策中是和女性都一樣被視爲是個別需要救助的目標團體（target groups）；然而近來荷語區政府的婦女政策開始強調多樣性所造成的交互壓

迫，其中最常被提到的就是外來移民。例如，從北非和土耳其移入女性相對於比利時女性的弱勢；回教信仰的女性也因此荷語區的政策中明文出現，並強調其平等權。

第三，不再使用「解放」(emancipation)這樣的辭彙。如前所述，性別主流化使用性別的概念來強調男/女的同時改變；而這便明顯與過去婦運所使用較激進的訴求策略有相當大的差異。雖然在政策上，荷語區政府仍然繼續推動特定的積極行動，但其背後的理論架構已經轉換為性別主流化的性別與多樣性框架。

二、法語區

雖然法語區政府在1994年就設立了平等機會部門，但其設立宗旨是主管較為廣義的平等事務，並未對性別平等多加著墨；同時也並不具備獨立的性別預算。聯合國『北京宣言』後，法語區在1996所設立作為諮詢單位的兩性委員會，情形也類似。直到2002年時，議會才通過法案，要求政府對於聯合國的『北京行動綱領』做出回應，但受限於預算及編制，成效明顯落後於聯邦及荷語區。

雖然在政策制定層次上來說，法語區政府的首相原則上應確保平等機會預算中要有性別面向，但是法語區的平等機會框架並未特別強調性別平等；同時，作為諮詢單位的兩性平等委員會，也和政府部門缺乏緊密連結，沒有建立起荷語區的「絨三角」模式。這些都是造成其運作不彰的原因。

從前面的簡單回顧可以看出，比利時的性別平權政策在不同的層級與建制下推動至今，發展程度有很大的差別。整體而言，荷語區的性別主流化可以說推動的較為積極成熟，不過儘管如此，仍有許多值得檢討改進之處，下一節做一綜合討論。

伍、性別主流化初步檢討

比利時的性別主流化推行，由於有立法的監督，無論在策略或建制上都進展頗速；特別是荷語區，將性別主流化推動的層級直接拉高到首相層次，除了首相本身握有的垂直行政權力之外，並以此為中心型塑出水平合作的橫貫模式（transversal model）。這也是比利時在推行性別主流化的橫貫模式之始。

然而，這樣的模式在比利時聯邦化的過程中，所造成的是各層級政府之間缺乏溝通與合作，因此容易造成資源的分散與推動進程的差異，如荷語區與法語區的落差。同時，儘管比利時所採取的橫貫模式，是歐盟各會員國在推行性別主流化時經常被採用的模式，但這樣的模式也已經有學者提出批評；如 Daly（2005）在分析 EQUAPOL（性別主流化評估報告）的綜合比較研究後認為，橫貫主義（transversalism）所隱涵的政策水平化（horizontalization）並未在實踐上落實，也就是說，它並未將性別面向真正整合入政策主流，而僅僅是額外多設一個政策目標，並必須和其他政策在議程上爭奪優先性（Celis & Meier, 2006）。

除了水平聯繫有待改進之外，根據 EQUAPOL 評估報告（Plasman & Sissoko, 2003; Braithwaite, 2005），比利時性別主流化的基本既有建制，仍有一些不足之處：

- 一、性別相關資料的缺乏，以致於相關的評估工具較難實施。聯邦政府曾試圖發展性別分離統計，然單一性別資料並不足以作為性別主流化之所需。
- 二、聯邦政府似乎在性別主流化方面缺乏計畫，大部分工具多是最近才採行，並且多是由國際組織所說服，例如聯合國或歐盟。
- 三、各級政府在推動性別主流化時，仍缺乏與既有負責平等就業的單位的溝通。

這些建制上的不足似乎也說明了，即便兩性平等中心能夠獨立運作，也必須在這些領域加強補足，才可能進行較為全面的性別主流化推動。此外，比利時目前在性別主流化的推動實務上，也仍然面對如下的挑戰(Plasman & Sissoko, 2003; Franken, 2005; Michielsens, 2005; Benschop & Verloo, 2006)：

1. 由於性別平等政策在傳統上採取「平等機會」的框架，使得「性別主流化」在進入比利時後，和平等機會有所混淆，甚至在設立負責推動性別主流化的建制時，也仍然繼續沿用平等機會的頭銜。這個現象和性別平等政策經常附屬於比利時各級政府的就業或勞動部門有關，常將性別問題簡化為「平等權」的問題。
2. 傳統婦運所設定的目標（專注提昇女性地位）和運用的策略（解放、消滅父權壓迫）等等，基本上在完全追求轉化性策略（transforming strategy）的性別主流化概念中是找不到的；理論性質的性別主流化中談的是動態與多元的性別，並且注重在不同脈絡下的不同差異，而非男／女的二元對立。
3. 性別主流化的「多樣性」訴求，強調社會中不同的弱勢群體，並試圖把它們都加以主流化，但也有人批評「多樣性」的過度強調，反而把焦點放在種族、文化、性傾向等差異上面，而可能忽視了性別觀點。
4. 儘管「絨三角」能夠連結政府、專家與民間，但握有權力的政府或首長本身在性別議題上的態度是否能採納專家與民間的意見，以及不同專家與民間之間的不同意見又該如何協調、以決定採取何種策略，仍然是性別主流化推動過程中不斷出現的張力之所在。
5. 政治意志除了口頭宣示之外，具備延續性的政策執行其實更重要；但是在負責性別主流化的首長不停輪替的情形下，很難讓政策制定者提出長期策略，反而都以能短期見效的零碎性積極行動居多。而轉化性的長期策略不一定會被選民和公部門所接受或理解，也是政客經常採取短效方針的重要原因之一。

儘管有著上述許多實務面的挑戰，但在歐盟EQUAPOL報告中的各國比較裡，比利時的表現僅次於性別主流化程度最徹底的瑞典，與愛爾蘭在實踐性別主流化的質量上名列前茅。究其原因，是因為前述挑戰其實也正是比利時推動性別主流化的動力來源，使得參與者必須在面對張力和挫折時不斷反省，而這樣不斷反省的態度，正是強調以「轉化」為宗旨的性別主流化工程所亟需的。例如，前述第3點「多樣性」的挑戰，就反映出來自同志團體的影響力（Dewaele & Motmans, 2003），她／他們對於「多樣性」的強調，使得婦女團體在要求落實性別主流化時，不能只看見「女性」的福祉（Michielsens, 2005; Godemont & Motmans, 2006）。荷語區政府在其政策論述上，會大量提及多樣性，同時又能夠在性別主流化的實踐上繼續保有其動力，就是這種張力所促成的進展⁵。

陸、結語

性別主流化在比利時的發展，有許多經驗是值得我們學習的。首先，比利時一向積極回應國際組織的訴求（如聯合國或歐盟的政策），因此能夠掌握最新的論述與工具，而對本身政策有所反省。其次，去中心化的地方自治架構，使得各地區（特別是在荷語區）可以優先發展聯邦層次所缺乏的主流化政策。第三，比利時（荷語區）公私部門合作創立的「絨三角」模式，讓民間力量與學者專家有固定機制可以補強公部門之不足，讓性別主流化的政策內容不斷檢討改進，也強化政府在推動上的政治意志。這些條件，使得「性別主流化」在今日比利時的政策議程上居於優先地位，並且超越了原本「平等權」和「積極行動」的層次，而朝向多元性別關係轉化的方向持續發展。

⁵ 荷語區政府的政策制定者在處理婦運與同性戀之間對於主流化的不同詮釋時，由於無法在概念上融合性別主流化與多樣性之間的差異，也難免退回早期的「平等機會」框架。而這種挑戰不僅出現在荷語區，全球的性別主流化與多樣性之間都多少仍處於持續具有高度張力的狀況；這也都有待理論與實踐上學者與執行者的持續探索。

台灣由於長期被隔絕於國際社會之外，因此婦女運動與性別平權政策雖然在解嚴之後持續有重大進展，但在 2000 年以前，「性別主流化」的詞彙本身尚屬少見。直到 2000 年以後，隨著性別運動與國際接軌的趨勢⁶，這個詞彙開始獲得婦運界和公部門的重視（楊婉瑩，2004；林芳玫，2005），目前也在行政院婦女權益促進委員會的積極推動下看見初步成果，2005 年行政院各部會已經積極展開「性別主流化實施計畫」，並且都已成立「性別平等專案小組」。因此，儘管起步稍晚，但我們在性別主流化的基本建制上，儼然已具雛形，更重要的是，在這過程中婦女團體、性別學者專家的有效參與，顯示出我們也充分具備比利時經驗所擁有的「絨三角」合作模式。因此，台灣的性別主流化推動經驗將足以與國際社會與學術社群對話，值得未來進一步研究檢視。

⁶ 陳水扁總統在 2005 年 8 月 12 日「性別主流化諮詢顧問小組第一次會議」中裁示指出，「希望我國各層級的決策單位，不論是中央或是地方政府、民間非營利組織以及產業界，大家一起共同努力，以建立一個兼具公平、多元，並研擬與國際經驗接軌的台灣性別主流化策略」，可以看出此一建制與政府推動國際接軌的目標相互呼應與強化。參見總統府網頁（http://www.president.gov.tw/2_special/mainstream/subject8-13.html）（2007/8/15）。

參考書目

- 林芳玫。2005。〈性別主流化在台灣——從國際發展到在地化實踐〉收於《第一屆性別研究與公共政策學術研討會論文集》頁 1-19。台北：世新大學性別研究所。
- 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 期，頁 117-48。
- Benschop, Yvonne, and Mieke Verloo. 2006. "Sisyphus' Sisters: Can Gender Mainstreaming Escape the Genderedness of Organizations?" *Journal of Gender Studies*, Vol.15, No. 1, pp. 19-33.
- Braithwaite, Mary. 2005. "Gender-sensitive and Women-friendly Public Policies: A Comparative Analysis of Their Progress and Impact." *EQUAPOL Deliverable*, No. 8 (<http://cordis.europa.eu/documents/documentlibrary/2747EN.pdf>) (2007/11/1).
- Celis, Karen, and Petra Meier. 2006. "State Feminism and Women's Movements in Belgium: Complex Patterns in a Multi-level System," in J. Kantola, and J. Outshoorn, eds. *Changing State Feminism: Women's Policy Agencies Confront Shifting Institutional Terrain*, pp. 87-100. New York: Palgrave.
- Council of Europe. 2004. "Directorate General of Human Rights, National Machinery, Action Plans and Gender Mainstreaming." In the Council of Europe Member States since the 4th World Conference on Women (http://www.iknowpolitics.org/files/National%20Machinery_actin%20Plan%20and%20Gender.pdf) (2007/11/21).
- Daly, Mary. 2005. "Gender Mainstreaming in Theory and Practice." *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, Vol. 12, No. 3, pp. 433-50.
- Dewaele, Alexis, and Annemie Motmans. 2003. "Equal Opportunities for Lesbians, Gays, and Bisexuals: the Velvet Triangle of Research, Social Movement, and Policy." Paper presented at the Gender and Power in the New Europe, the 5th European Feminist Research Conference (<http://www.rosadoc.be/site/rosa/english/pdf/athena/motmans.pdf>) (2007/11/21).
- European Commission. 2005. "Beijing +10 Progress Made within the European Union: Report from the Luxembourg Presidency of the Council of the European Union." (http://ec.europa.eu/employment_social/events/2005/beijing_lux/report_%20beij_10_final_en.pdf) (2007/11/21)
- European Commission. 2007. "Report on the Equality between Women and Men 2007."

- (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2007/com2007_0049en01.pdf) (2007/11/21)
- Franken, Martha. 2005. "Strategies for Equal Opportunities: Negative Return of Investment ?" (<http://www.rosadoc.be/site/rosa/english/pdf/athena/Strategies%20for%20Equal%20Opportunities.pdf>) (2007/11/21)
- Fraser, Nancy. 1997. *Justice Interruptus: Critical Reflections on the Postsocialist Condition*. New York: Routledge.
- Godemont, Jozifien, and Joz Motmans. 2006. "The Velvet Triangle in the Flemish Field of Women's and LGB Movements: Networks, Strategies and Concepts." Paper presented at the Equal Is Not Enough (http://www.rosadoc.be/site/rosa/english/pdf/athena/Paper%20Athena%20Jozefien%20Godemont_laatste%20versi.pdf) (2007/11/21).
- Meier, Petra. 2007. "Involving Private Actors in Policy-Making: Reflections on Gender Mainstreaming and on Governance," in K. Deschouwer, and T. Jans, eds. *Politics Beyond the State*, pp. 1-24. Brussels: VUB press.
- Michielsens, Magda. 2005. "The Rhetoric of Equal Opportunities." (<http://www.rosadoc.be/site/rosa/english/pdf/athena/rethoriceng.pdf>) (2007/11/21)
- Plasman, Robert, and Salimata Sissoko. 2003. "Gender-Sensitive and Women-Friendly Public Policies: A Comparative Analysis of Their Progress and Impact." (cordis.europa.eu/documents/documentlibrary/2747EN.pdf) (2007/11/21)
- Rees, Teresa. 1998. *Mainstreaming Equality in the European Union: Educational, Training and Labour Market Policies*. New York: Routledge.
- Rees, Teresa. 2005. "Reflections on the Uneven Development of Gender Mainstreaming in Europe." *International Feminist Journal of Politics*, Vol. 7, No.4, pp. 555-74.
- RoSa. 2000. "The Second Wave of Feminism in Flanders." (<http://www.rosadoc.be/site/rosa/english/pdf/factsheetsenglish/03.pdf>) (2007/11/21)
- RoSa. 2003. "The First Feminist Wave in Belgium." (<http://www.rosadoc.be/site/rosa/english/pdf/factsheetsenglish/28.pdf>) (2007/11/21)
- RoSa. 2005. "Women in Politics: Facts and Figures." (<http://www.rosadoc.be/site/rosa/english/pdf/factsheetsenglish/39.pdf>) (2007/11/21)
- Commonwealth Secretariat. 1999. *Gender Mainstreaming in the Public Service: A Reference Manual for Governments and Other Stakeholders*. London: Commonwealth Secretariat.

- Squires, Judith. 1999. *Gender in Political Theory*. Malden, Mass.: Blackwell.
- Squires, Judith. 2005. "Is Mainstreaming Transformative? Theorizing Mainstreaming in the Context of Diversity and Deliberation." *Social Politics*, Vol. 12, No. 3, pp. 366-88.
- True, Jacqui. 2001. "Transnational Networks and Policy Diffusion: The Case of Gender Mainstreaming." *International Studies Quarterly*, Vol. 45, No. 1, pp. 27-57.
- United Nations Division for the Advancement of Women. 2004. "Response to the Questionnaire on Implementation of the Beijing Platform for Action and the Outcome of the 23 Special Session of the General Assembly, Belgium." (<http://www.un.org/womenwatch/daw/Review/responses.htm>) (2007/11/21)
- Walby, Sylvia. 2005a. "Introduction: Comparative Gender Mainstreaming in a Global era." *International Feminist Journal of Politics*, Vol. 7, No. 4, pp. 453-70.
- Walby, Sylvia. 2005b. "Gender Mainstreaming: Productive Tensions in Theory and Practice." *Social Politics*, Vol. 12, No. 3, pp. 321-43.
- Woodward, Alison. 2004. "Building Velvet Triangles: Gender and Informal Governance," in T. Christiansen, and S. Piattoni, eds. *Informal Governance in the European Union*, pp. 76-93. Northampton, Mass.: Edward Elgar.

Gender Mainstreaming In Belgium*

Yen-Wen Peng

*Assistant Professor, Department of Public Policy and Management
Shih Hsin University, Taipei, Taiwan*

Bing-Rei Li

*Graduate Student, Graduate Institute for Gender Studies
Shih Hsin University, Taipei, Taiwan*

Abstract

“Gender Mainstreaming” has been adopted as the official policy approach by the United Nations to advance gender equality since 1995. European Union also subscribed to this approach as endorsed in the Amsterdam Treaty in 1997. However, a successful “transformation” in practice is not easy.

Belgium’s achievement in promoting gender equality is viewed as above average among the European countries. Through the case study of the Belgian experience, this article tries to illustrate the obstacles and challenges of launching gender mainstreaming, and explores the conditions that may overcome the obstacles, including the required political will, civil participation, and policy institutions and resources.

Keywords: gender mainstreaming, Belgium, gender equality, equal opportunities, velvet triangle

* The authors are grateful to Petra Meier, Karen Celis and Joz Motmans for their generous and patient help in providing valuable information and clarifying related details for this paper through email communication with the authors.