

婦女充權與社會參與

許雅惠

壹、前言

民國100年，行政院頒訂「性別平等政策綱領」，首篇以「決策、權力、影響力」為題，分析了婦女在政治、經濟與社會參與的困境，倡議婦女應從多面向的決策參與出發，進而提升女性實質影響力；終極目標當然就是追求性別平等的永續發展目標。本文認為，女性想要參與決策、獲得平等權力、真正發揮影響力，需要透過持續地「參與式民主」來落實。透過保障名額的暫行特別措施或許可以讓婦女獲得較多政治參與機會；但父權意識形態的優位運作，仍持續讓婦女在日常生活裡的各種社會參與產生障礙。

「消除對婦女一切形式歧視公約」(CEDAW) 宣示，性別平等權利的推動，其中「婦女參與政治及公共事務權、參與國際組織權」為重要指標，並強調機會平等、參與公共生活和決策的重要性。第

23號一般性建議第13段指出，婦女於公共及政治生活的低參與度，強化其不平等地位，也未能實踐民主之真義。1995年第四次世界婦女大會主張「增進女性參與決策的能力與機會，並讓各項重要決策過程能有更多以女性價值為主體的政策輸出」為核心思維，且以提升「女性參與權力和決策」為各國政府及公民社會消除歧視、提高女性權利及影響力之具體作法。2015年聯合國永續發展目標是世界各國政府、企業與公民社會所共同追求的目標。婦女的充權(empowerment)與平等也是17項目標之一，是追求經濟成長、環境保護與社會進步不可或缺的目標。簡言之，如果無法達到性別平等，其他的永續發展目標就很難實現。

從歷史來看，社會工作專業與消除貧窮、歧視、維護人權的關係十分密切。2018年「全球社會工作倫理原則宣言」(The Global Social Work Statement of

Ethical Principles, GSWSEP) 強調，二十世紀的社會工作倫理基礎，多偏向於自由主義的道德哲學論述，強調個人的理性與自主，但卻忽略了多元文化與性別上的差異。2018年GSWSEP的人性論基礎，提出一個更接近女性主義關懷倫理學的觀點：強調「脆弱性 (vulnerability)」是人類普遍存在的現象；每個人都鑲嵌在社會之中，都需要仰賴社會、政治、經濟與文化結構。人性的尊嚴不純粹是獲得自主性，更是相互主體性與相互依賴 (IASSW & IFSW, 2018; Sewpaul & Henrickson, 2019) 的存在。2018年的GSWSEP非常強調，社會工作專業應關注人與人的連結與關係，超越「人是獨立自主的個體」此一假設，倡議「人類的生活就是一種團體的生活 (group life)」觀念。據此，若女性的社會參與存在著不平等，這也代表了社會的不正義。本文認為，女性透過社會參與，從結社過程中，學習、涵養、獲得民主的價值，是促進性別平等 (Voicu & Voicu, 2016) 不可或缺的一步。

貳、性別落差：個人的即是政治的

雖然世界先進各國目前多已致力於追求性別平等，但人類歷史長期以來所累積性別歧視與性別落差，距離實質性別平等，仍有一段遙遠的距離。世界經濟

論壇 (World Economic Forum) 從2006年開始公布《全球性別落差報告》 (Global Gender Gap Report)，以性別落差指數 (Gender Gap Index, GGI) 呈現全球追求性別平等的狀況，該報告以經濟參與和機會 (如：勞動參與率女男比例，女男薪資公平性，按購買力平價計算之女性平均每人工作所得占男性比例，民意代表、主管及經理人員女男比例，專技人員女男比例)、教育成就 (如：成人識字率女男比例、初等教育淨在學率女男比例、中等教育淨在學率女男比例、高等教育粗在學率女男比例)、健康與生存 (如健康平均餘命女男比例、出生嬰兒女男比例)、政治充權 (如國會議員女男比例、部會首長女男比例、總統任職年數 (過去50年女男比例) 等四個面向測量性別平等。GGI數值介於 0至1 之間，值愈接近 1表示性別平等程度愈高。

在2020年的報告中，總計羅列了全球153個國家的資料，全球平均的性別落差值是0.686；意即全球女性在經濟、教育、健康與政治的參與仍落後男性31.4%。其中最大的性別落差是政治充權的落差，GGI是0.247；經濟參與和機會的GGI是0.578；教育成就和健康與生存的落差較小，分別是0.961和0.957。該報告也預測，全球要達到女性與男性在經濟、教育、健康與政治的參與等面向均沒有落差的情形，恐怕要再等99.5年。在經濟面向

平衡性別落差需要再花257年；政治參與的平等仍需再努力94.5年；教育的平等可望再12年達成；但健康與生存的平等已有40個國家達到完全的平等，但全球因各國環境差異，尚難預估何時可全面平衡性別落差（World Economic Forum, 2019）。

世界經濟論壇的《全球性別落差報告》並沒有納入我國的數據，不過行政院主計總計從2007年開始也依據世界經濟論壇的指標將我國的資料帶入計算。依據主計總處的計算，我國在全球的排名從2007年的53名進步到2020年的29名，臺灣2020年的GGI是0.746，其中經濟參與和機會為0.733；政治參與為0.283；教育成就為0.997；健康與生存為0.969（行政院性別平等會，2020）。從行政院主計總處的數據來看，我國的GGI優於全球的平均值，在亞洲僅次於菲律賓，優於新加坡、日本、韓國等國。在教育方面幾乎達到真正的性別平等；在健康與生存方面有接近性別平衡；在經濟與生存方面也優於全球的平均值；唯有在政治參與方面雖然由於全球平均值，但性別政治參與仍有很大的落差，雖然也優於新加坡、日本、韓國和大陸，在全球排名約39名，顯見亞洲地區除了孟加拉（54.5%，全球排名第7）之外，女性的政治參與仍遠落後於男性。

就世界經濟論壇的指標來看，我國的性別落差逐年縮減，不論是整體指標或四項次指標也都由於全球的平均值，但是在

經濟和政治參與這兩個面向仍需持續努力改善性別落差，方能落實性別平等。

除了前述四個GGI指標外，行政院的《性別圖像》以更多元的面向呈現性別現況，在「性別平等政策綱領」架構下，《性別圖像》以「權力、決策與影響力」、「就業、經濟與福利」、「人口、婚姻與家庭」、「教育、文化與媒體」、「人身安全與司法」、「健康、醫療與照顧」及「環境、能源與科技」等7大議題為主軸，呈現我國不同性別在各領域發展的成就與差異。依據我國的《性別圖像》顯示，2018年我國女性參與私部門及擔任其決策階層，例如農、漁會理事及監事、會員，工會理事及監事等女性比率均有提升之趨勢，但是農、漁會理事及監事之女性比率與男性有極大落差（行政院性別平等處，2020）。《性別圖像》中之社會組織參與僅是社會參與的一小部分，本文將從更寬廣的視野探討婦女的社會參與議題；正如女性主義名言，「個人的即是政治的」（personal is political），許多看似是個人的抉擇，其實背後都牽涉到結構與資源的不對等，需要以更政治的眼光來因應處理。

參、參與和充權：相輔相成的變生概念

參與是民主社會的重要前提，它意

味著公民所擁有的權力（power），也是積極公民權（active citizenship）的展現。參與，意指在某些活動中和他人有連結，這種連結可能是參與勞動力市場、參加投票、投入社會運動或參加志願服務等。不管是哪一種形式的連結，參與的主要目的是「試圖影響他人、改變現狀、締造公平的社會、影響公共服務的決策或提升個人及他人的福祉」。所以，參與不僅是民主社會的內在價值，也是解決個人與社會問題的方法（Juhila, Raitakari & Hansen Löfstrand, 2017）。一般而言，參與可包含經濟參與、政治參與和社會參與。本文將著重於婦女的社會參與之探討，特別是女性個人層面參與志願服務以及女性參與公民社會（非營利）組織的探究。

社會參與是一種動態的概念與行動上，希望藉由個人自發性或主動參與的方式，投入於社會的工作，使個人與群體透過互助與互動交流，讓雙方皆能獲利的建設性活動（Tomaka, Thompson & Palacios, 2006）。Dorfman（1995）在探討退休人員的健康、經濟及社會參與的研究中認為，社會參與是個人在社會網絡中所接觸的親朋好友或社區等，藉由增強人際之間的互動或以組織團體推動大家關心的事務。

在傳統封閉的社會中，每個人社會角色相當固定，而且也沒有多元複雜的角色組合（role set）。現在則是一個開放民主的社會，多數人有多元的社會角色，而社

會參與往往也被視為與社會地位、權力與資源分配密切相關，例如參與扶輪社或獅子會通常被認為具有較高的社會地位與擁有較多的資源與權力。長期以來，社會科學研究也認為社會參與和自我實現、社區融合、多元社會、政治參與及社會變遷息息相關（Piškur et al., 2014）。雖然參與是社會科學長期所關注的議題，但對於參與的定義、內涵或面向的解釋莫衷一是。

一般來說，社會參與可分為正式與非正式的行動。正式的社會參與，是個人透過正式的社會組織與他人互動，而想達成某些特定目的；非正式的社會參與，則是指個人不透過社會組織與他人互動，是個人的人際關係或社會聯繫。以目前探討最多的高齡者社會參與為例，正式的社會參與，例如出席預先規劃的團體集會或志願性團體，且在其中有社會接觸，像是宗教服務、社團及志願服務；非正式的社會參與，則包括更多形式簡單的社會接觸，像是拜訪朋友或電話聯繫朋友，以及自行外出參與社會等（Zettel-Watson & Britton, 2008）。

關於社會參與的構面衡量方面，大致可分為狹義和廣義兩種（Kuo et al., 2004）。狹義的社會參與是，僅參與社會層面中公眾事務等活動，包括社團參與、社區參與等；廣義的社會參與則泛指參與家庭及社區以外的各種社會生活，包括政治、經濟、教育、宗教等各種社會層面活

動。從另一個角度看，廣義的社會參與，包含社會聯繫、政治（公民）參與、經濟參與、以及傳統所謂的社團組織參與。行政院主計總處的「國民幸福指數」中，社會聯繫包含親人聯繫、朋友聯繫與志願服務；而公民參與指的是參與政治活動（行政院主計總處，2018）。

前述GGI談及的性別落差，女性的教育成就和健康福祉較容易相當於男性，但在政治參與和經濟機會方面則明顯落後許多。作者認為，這是長期以來將婦女的活動，侷限在「私領域」所導致。雖然社會逐步多元開放，但是婦女所具備的機會和權力資源仍遠不及男性。女性從事沒有報酬的工作及家務時間是男性的2.6倍，間接導致女性勞動低薪、較少時間參與非就業性質的社會活動。雖然近年來有越來越多的女性擔任公職，但女性擔任國會代議席次僅有23.7%，遠低於男性。女性在私部門的參與也沒有比較好，全球女性勞動參與率是39%，但是世界各國企業的中、高階主管只有27%是女性。聯合國永續發展目標中的性別平等的訴求不僅希望在2030年之前能消除對婦女的各種歧視，更積極的是要促進婦女在公領域與私領域的平等參與（UN Women, 2019）。

從人力資本的觀點來看，因婦女教育成就與男性落差較小，女性的能力應足以承擔政治事務與經濟領域的高階管理工作，但要消除政治與經濟的性別落

差，卻還要等上近百年之久，或許我們在有生之年都無法看到目標實現。但如能藉由積極的社會參與，或可逐漸提升婦女的權力、影響力和參與機會。回顧美國社會工作的先驅們，特別是女性的社會工作先驅，有不少人是美國第一代接受高等教育的女性，但她們的參與角色仍多被鎖定在家庭與教會的服務，很難直接跨入經濟與政治領域。以Jane Addams（1860-1935）為例，在完成高等教育之後，和一群女性志同道合之士投入於社區睦鄰運動。她們藉由社會參與，培養了女性的能力，之後Jane Addams成為當代最具影響力女性，獲得諾貝爾獎肯定；而幾位於芝加哥霍爾館的女性夥伴，也陸續成為州政府和聯邦政府的重要官員。再以與Jane Addams同時的Mary Parker Follett（1868-1933）為例，她不僅是社會工作先驅，也是近代管理學先驅，可惜那個時代的管理學界仍由男性主控，M. P. Follett長期擔任波士頓的社區工作者，但後來她在管理學領域的真知灼見逐漸受到肯定，影響許多美國國內外企業經營。管理學大師Peter Drucker尊稱M. P. Follett為管理學的先知，當代的管理學者稱她為管理學之母。這些女性社會工作先驅都是藉由社會參與獲得充權，同時也因這些女性的參與讓社會組織的發展更加成熟，更進一步得以在政治界和經濟界發揮其影響力。Themudo（2009）的研究指出，婦女充權與非營利

組織的發展呈現正相關，婦女的充權將能促成公民社會的發展。

「充權」是女性主義理論核心的觀點，企圖針對受壓迫即被邊緣化的族群，提升其個人、人際和政治的權力，以促成個人和集體的轉型（Turner & Maschi, 2015）。充權本身可以是一種結果或目標，亦即讓人覺得擁有權力、有自尊和能力；充權也可以是一種過程，是改變個人和結構的條件，使人獲得權力和賦予權力的過程（Itzhaky & York, 2000）。Mary Parker Follett認為充權是一種自我治理（self-governance），每個人需要透過團體的生活才能實踐自我治理，這樣的觀點和女性主義所重視的「關係中的自我」（self-in-relation）一致（Turner & Maschi, 2015）。她覺得一般人都將權力定義為有些人或團體「掌控」（power over）其他人或團體。我們應該可以發展出一種「權力分享」（power-with）的概念，和他人一起培養力量、彼此相互影響，而不是以強制的力量宰制他人（Metcalf & Urwick, 1942）。這種「權力分享」的理念就是Follett的充權概念。

傳統自由主義下多數人談論的充權，大都是心理上的充權（psychological empowerment），著重於個人的特質像是個人內在的動機、自我效能、自我控制等，希望藉由心理的充權而能夠掌握自己的命運。可是，充權不只是個人的轉

型，也可能是社會的變遷，透過集體的行動提升社區意識，以改善社區經濟、治安與社會信任等，這是一種**社會的充權**（Gutiérrez, Parsons & Cox, 1998）。事實上，充權的概念涉及人與人之間的權力關係，這不純粹是個人「心理」的議題，而是人際之間的權力關係。

「參與」和「充權」是一對孿生的概念，彼此互為因果關係、互為手段與目的之關係（Narayanan, 2003）。主張「唯有得到充權，才能促成真正參與」的學者認為，若個人或團體察覺有能力與動機，才會實際採取行動，並真正的參與。若沒有足夠的自信與權力，在治理的過程中，雖然有形式上的參與，可能只是一種樣板的參與假象，不僅無法發揮影響力，甚至可能強化權力的不對等。也有一些發展研究的學者會針對社會的邊緣或弱勢族群，強調透過參與得以充權（empowerment through participation）。

在這種情況下，**參與的機制和空間是邁向充權的過程**。在參與的過程藉由與他人共同合作，強化自我效能、去除獲得權力的障礙。如果缺乏有意義的參與，充權就會變的空洞，是一種無法實踐的承諾。就像當前全球的性別落差，婦女的教育與健康已經和男性差異不大，這可視為是一種心理的充權，可是政治和經濟的參與仍有很大的落差，落實性別平等的承諾仍很遙遠。

肆、臺灣當前的婦女社會參與

婦女的社會參與和實踐行動，可由幾個層面來彰顯其價值：第一，是一種公民政治的民主體現；第二，是一種個人增強權能（政治的、經濟的、社會的）的展演場域；第三，社會參與能夠促進人與人之間的社會信任與凝聚。

行政院性別平等處，針對婦女與社會參與，共統計了六項指標，分別是「農田水利會會員數」、「農會會員數」、「漁會會員數」、「勞工工會會員數」、「志願服務人數」、「社會發展協會會員數」，分別由農業委員會、勞動部、衛生福利部等業務主管機關，負責性別分析與促進婦女社會參與（行政院性別平等處，2020）。根據衛生福利部國民健康署的分類，農會與漁會會員身分不被列入政治參與，因農會、漁會本身不含政治功能，會員也非自願性參與的社會團體。因此，本文將婦女社會參與議題聚焦於，社區治理（社區發展）、志願服務、參與社會團體組織等三大領域。

一、女性參與社區治理

女性參與社區治理的態樣，某種程度反映出一個地區的公民社會是否成熟，以及其性別角色分工的進程。「社區」在臺灣的社會文化史上，有著很獨特的發展脈絡。在1960年代，政府從聯合國經社理事

會引進「社區發展」的國際經驗，在1965年頒布「民生主義現階段社會政策」，正式將「社區發展」標示為國家社會福利措施七大要項之一。在「客廳即工廠」、「媽媽教室」等各種強力置入行銷於農村社區的政策下，女性往往被定位為「維繫家庭再生產」的母親和妻子的角色，也是安定社會的重要力量（王惠元，2000；李清如，1996；林淑娟，2002）。

多數來自女性主義或性別觀點的批判指出，政府透過社區發展政策來強化家庭價值，多數婦女的角色被設定為以照顧家庭為優先，強化「女主內，男主外」的分工模式。這些深植在社區治理脈絡下的性別文化，不僅長期形塑婦女的性別意識與角色，也對婦女參與社區的方式產生深遠影響；例如，在地方的社區組織裡，一直延續著男人位於「決策位置」，女人處於「實踐角色」的模式。直到1990年代後，因解嚴而釋放的社會力，才讓社區發展跳脫以往由上而下的模式，改而出現能結合在地居民生活，著眼於地方文化再造的社區營造工作，進而撐起了社區意識、婦女行動的空間。

由於國家資源持續挹注，許多女性逐漸體認到，參與社區公共事務，可以幫助她們獲得組織團體所需的資源（如經費、動員力量）；而以「家庭利益」為議題的社區事務，與婦女家庭角色也有相當的重疊性和相似性，無形中可以減少婦女參與

公共事務的阻礙，吸引更多女性參與社區（林淑娟，2002）。

隨著女性在社區的基層組織中活動力越顯活絡，女性參與社區發展的涉入程度增加，女性參與社區的形式，從早期的「媽媽教室」到後來逐漸增多的成長團體、讀書會、愛心媽媽，各類型社區抗爭活動、參選村里長、組成社區發展協會等，各種豐富的參與經驗，也開啟了女性公共事務參與的多元性（彭滄雯，1998；林淑娟，2002）。曾鈺琪（2004）研究指出，地方性的公共參與和公共溝通之所以能夠展開，是因為人情關係網絡的存在。她以參與觀察與深度訪談的方式，深入了解靈泉社區客家婦女的公共參與、溝通與動員的經驗，發現這種以個人為中心開展的人際關係，經過社區發展協會加以組織，形成社區動員的社會資本，人情網絡中培養的情感、信任與互惠成為客家婦女參與社區公共事務的強大力量。然而，在女性參與社區組織、公共事務時，她們面臨如何平衡家庭與社區的拉扯，社區志工為了應付「母職」的種種需求，慢慢從社區退回家庭，當她們獲得有酬的社區工作時，通常也會捨棄無酬的服務性工作。總之，社區工作與家庭事務抵觸時，家庭角色仍優先於公共服務角色。

表1中顯示，參與社區發展協會的會員人數，在性別比例上並無太大差異；但在社區組織的領導決策階層則仍有明

顯的性別落差。民國107年全國有6,823個社區發展協會，其中男性理事長5,399人占79.1%，女性理事長1,424人占20.9%。以作者居住的臺中市為例，臺中市共有616個社區發展協會，其中男性理事長有489人（占比79.83%），女性理事長127人（占比20.61%）。社區理事與監事總計9,373人，男性占比75.23%；女性理監事比例為全部的24.76%，低於全國社區發展協會平均女性理監事的比例33.3%。臺中市的女性理事長人數比例和全國的比例相當，女性理監事的比例則較低，同時也都遠低於男性理事長和理監事的比例。張英陣（2016）指出，在臺灣的社區發展進程中，女性承擔了服務工作的核心，於建構福利社區、承擔老人照顧關懷、參與社區防暴、投入社區發展建設等各種基層志願服務著實功不可沒。但若從參與決策、分享權力的角度看，掌握社區資源分配權力、享有聲望與光環的，還是社區中的男性（理事長和理事會），女性未能公平地參與決策是非常明顯的現象。究其原因，除了女性可能比較重視服務過程，勝於享受成果外，其實也有很多女性是因為缺乏自信、不願與男性競爭、維護社區和諧、擔憂被貼標籤等因素，而傾向不爭取領導位置。

二、女性參與志願服務

志願服務是另一項社會行政系統中，用以觀察女性社會參與的重要指標；也是

表 1 107 年度六大直轄市社區發展協會、會員數與組織決策之性別統計

年份	協會 個數	社區理事長			社區理事、監事			社區會員人數		
		男	女	總計	男	女	總計	男	女	總計
全國	6823	5,399 (79.1%)	1,424 (20.9%)	6,823	75,483 (66.7%)	26,448 (33.3%)	79,344	400,438 (52.9%)	357,219 (47.1%)	757,657
新北市	453	340 (75.1%)	113 (24.9%)	453	4,952 (65.6%)	2,597 (34.4%)	7,549	30,276 (44.5%)	37,763 (55.5%)	68,039
臺北市	360	239 (66.4%)	121 (33.6%)	360	2,831 (53.2%)	2,658 (46.8%)	5,489	9,862 (42.1%)	13,589 (57.9%)	23,451
桃園市	278	224 (80.6%)	54 (19.4%)	278	2,877 (73.5%)	1,614 (36.5%)	4,491	23,710 (46.4%)	27,400 (53.6%)	51,110
臺中市	616	489 (79.4%)	127 (20.6%)	616	7,052 (75.2%)	2,321 (24.8%)	9,373	29,233 (53.1%)	25,861 (46.9%)	55,094
臺南市	674	541 (80.3%)	133 (19.7%)	674	7,329 (76.2%)	2,294 (23.8%)	9,623	43,412 (49.1%)	45,091 (50.9%)	88,503
高雄市	736	546 (74.2%)	190 (25.8%)	736	7,224 (67.3%)	3,511 (32.7%)	10,735	37,188 (46.6%)	42,559 (53.4%)	79,747

資料來源：衛生福利部推行社區工作成果（2019），作者自行加總計算。

傳統女性社會參與最深、最廣的具體行動。特別是在福利慈善、宗教、教育文化、醫療照顧等領域，幾乎都看到大量的女性身影，以各種參與形式，落實她們對社會的關懷實踐。根據我國「志願服務法」第三條定義，志願服務係指，「民眾出於自由意志，非基於個人義務或法律

責任，秉誠心以知識、體能、勞力、經驗、技術、時間等貢獻社會，不以獲取報酬為目的，以提高公共事務效能及增進社會公益所為之各項輔助性服務。」。而所謂的志工，則指那些本著志願服務的精神（volunteerism），不計有形的報酬（tangible gain）而實際付出時間、財

物、勞力和知能來協助他人的行動者。特別是在一個民主社會中，投入志願服務工作之比例，往往被視為是一種社會凝聚程度的指標，體現人民了解社會的需求、參與公眾事務、願意實際付出行動以善盡社會責任的素養（許雅惠、張英陣，2017）。然而，從西方到臺灣，幾乎全世界的志願服務統計，從參與人數、時間、動機、服務部門與內容，到服務的滿足感與成本計算等，皆呈現明顯的性別落差。

許多女性主義者認為，女性具有母性的思維（*maternal thinking*），在言語和行動上比較具利他、和平、關愛和重視關係的傾向。對於社會參與的議題比較著重於促進社會融合、兒童與家庭、人類福祉、環境保護、國際和平等議題（Schlozman, Burns, Verba & Donahue, 1995）。雖然志願服務不應該被女性化（*feminized*），但確實是應該從女性主義的觀點來檢視志願服務的性別差異。女性主義學者甚至質疑，女性在志願服務的高參與率，其實正反映出女性長期在政治參與缺席、經濟活動弱勢、照顧責任文化等各種不利處境。舉例來說，家庭主婦和已婚職業婦女從事志工的落差明顯，原因牽涉到機會成本和實質的金錢報酬。婦女的志願服務多半集中於照顧工作和福利服務，與男性擔任政治選舉志工的比例就有差異。又如，女性志工人數遠高於男性，可是在某些具有決

策或權力的職位上，例如財團法人董監事、社區發展協會理事長等，女性擔任領導者的比例卻低於男性。

多數國家的統計都顯示：女性投入志願服務的人數還是遠多於男性。在美國、澳洲、英國、日本、愛爾蘭、荷蘭和義大利及臺灣等國，包括臺灣，女性參與志願服務者遠多於男性。根據衛生福利部統計處（2020）的資料，2019年地方政府社會局（處）所轄的志願服務人總計321,743人，其中男性占31.87%（102,559人），女性占68.12%（219,184人）。而從2004年以來的歷年統計也呈現類似的結果，男、女性參與志願服務的比例大多維持在3：7左右（許雅惠、張英陣，2017）。臺灣的志願服務參與內容，亦呈現明顯的性別區隔。絕大多數的服務領域像是健康服務、社會福利、教育、文化與環保仍以女性志工居多；消防、救難、義交、義警、社區守望相助隊等，則較多以男性為主。雖然消防單位的鳳凰志工特別標榜以女性為主力，但其工作內仍多是屬於靜態的消防宣導；而警察志工的服務，若是以接待工作為主者，則是以警察的女眷擔任居多。可惜國內目前的統計蒐集仍不完備，也缺乏性別統計資料。

許雅惠、張英陣（2017）也發現，「男人要養家活口」與「男人放不下這個身段」這兩個理由經常被女性志工用來解釋「臺灣男性為何較少投入志願服

務？」。這也反映出臺灣多數人仍期待男性是活躍在支薪職場上，認為參與志願服務是那些「有閒、有錢」的家庭主婦或退休人士的事，這樣的社會文化認知仍是我國未來推展志願服務有待突破的觀念。以社會資本的角度來看，通常男性的社會網絡較廣、人際接觸較多，男性會廣泛受邀參與各種社會活動，但志工參與形式往往比較短暫；而女性雖然網絡較窄，但她們傾向持久地投入參與，以利累積凝聚性社會資本。

三、女性參與社會團體組織

在20世紀中以前，婦女通常被排除在政治領域之外，女性的政治公民權無法充分落實。因此，女性所能參與的公共領域只有在志願性組織，或稱為非營利組織、第三部門組織、公民社會組織（Ishkanian & Lewis, 2007）。就經濟參與和政治參與而言，女性仍普遍遭遇歧視性對待。但是在公民社會的參與部分，女性的貢獻相當

大，卻被社會大眾所忽視。過去有關公民社會組織的社會科學研究指出，女性比男性更具有公共精神（public spirited）而且較不自私。例如女性比較會長期投入於助人的工作，將經濟決策時更加慷慨，而且較不會涉入貪汙腐敗；女性也比較會投入薪資較低的公民社會組織就業（Themudo, 2009）。

公民社會組織有各種不同類型，但主要以財團法人基金會和社團法人兩大類居多。財團法人基金會的主管機關分屬各部會，較少有整體性的統計資料。表2為作者整理了幾個性別統計相對較為完整的部會網站資料，呈現2018年文化藝術、環境保護、社會福利慈善、教育等類型的全國性基金會董事會性別組成。表2資料顯示，文化藝術類的全國性基金會，共有董監事1,461人，其中男性999人（68.38%），女性462人（31.62%）；環境保護基金會總共有董監事566人，其中男性403人（71.20%），女性163人

表 2 2018 年四大領域全國性基金會董、監事人數

基金會屬性	總計 (%)		
	合計	男	女
文化藝術	1,461	999 (68.38)	462 (31.62)
環境保護	566	403 (71.20)	163 (28.80)
社會福利慈善	7,849	5,394 (68.06)	2,455 (31.24)
教育	4,709	3,520 (74.75)	1,189 (25.25)

資料來源：文化部、性別平等會、衛生福利部、教育部性別統計（2020）網頁資料下載，作者自行製表。

(28.80%)。2018年全國有892家社會福利慈善基金會，總共有董監事7,859人，其中男性5,394人(68.06%)，女性2,455人(31.24%)。教育基金會總共有董監事4,709人，其中男性3,520人(74.75%)，女性1,189人(25.25%)。

依據行政院內政部統計處資料，截至108年6月底，我國總計人民團體總計6.7萬個。各類人民團體中，以社會團體計5.6萬個，占比82.9%，職業團體及政治團體則分別為1.1萬個及331個(行政院主計總處，2019)。在社會團體中，女性理監事比例超過三分之一的只有宗教體41.0%，其次是社會服務及慈善團體39.4%，以及學術文化團體34.9%。

根據行政院性別平等處(2020)臺

灣性別圖像顯示(詳如圖1)，女性參與社會組織及擔任決策階層比率雖逐年略有提升，但相較於男性，仍有極大落差。觀察我國女性參與私部門及擔任其決策階層之趨勢，比較2012年及2018年資料，農、漁會理事及監事、會員，工會理事及監事等女性比率均有提升，其中，工會理事及監事比率自2012年25.9%提升至31.4%，增加5.5個百分點為最多，惟農、漁會與工會之理事及監事，以及農會會員等，均尚未達到1/3性別比例，其中，農、漁會理事及監事之女性比率分別為3.5%、4.8%，與男性有極大落差。

從志願服務的性別比例來看，女性的社會參與人數遠多於男性；但就公民社會組織的決策和權力而言，男性擁有決策及

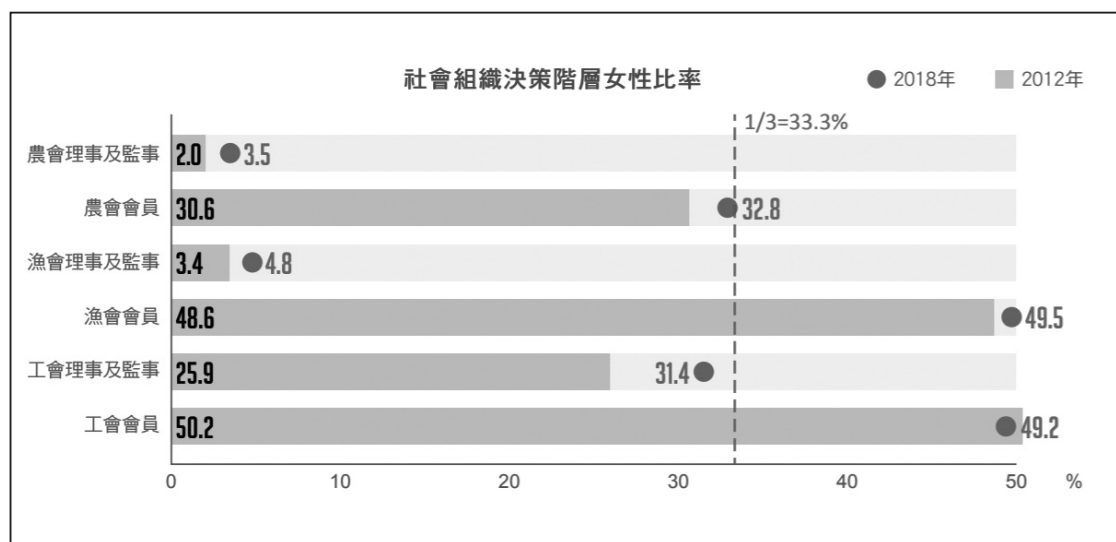


圖 1 社會組織決策階層女性比率

資料來源：2020年性別圖像，行政院性別平等處。

影響力的職位仍高於女性。這也顯示社會參與仍存在著性別差異，在深化民主過程中，提升女性的社會參與權力及影響力仍有待努力。

伍、結語

參與公共事務是一個非常重要的成長過程；女性參與社區公共事務所學習的知識與技能，涵蓋了工具性的技巧、增進自我了解、增加工作能力，以及與人相處的能力等，主要方式通常是透過團體合作與支持所達成的（Hayes & Flannery, 2000；引自劉宏鈺、吳明儒，2005）。以女性參與社區為例，女性的學習資源大致來自社區組織、婦女會或民間團體等，她們大多是樂於主動學習，幾乎沒有被迫或被動參與學習活動，「學習」在女性增能中是重要的成長關鍵。透過社區學習活動，女性的視野提升、人際關係增強、技能技藝增多、自信心躍升、增多家人間話題等，都是女性增強權能的有力佐證。

公民社會組織受益於女性的充權，而且女性的充權是研究公民社會組織所不能忽略的議題。而女性投入於公民社會組織，對女性而言就是一個充權的過程，如果這個充權對公民社會組織有更積極地的影響，那麼女性在公民社會組織擁有領導地位，對公民社會組織將會產生更大的效果（Evans, Mayo & Quijada, 2018）。

然而女性的社會參與經常受到個人因素與環境因素的影響。在個人因素方面，擁有婚姻狀態與子女通常不利於女性的社會參與；教育程度越高及就業的女性，因認知與經濟獨立有利社會參與；較年輕的女性世代，因較具性別平等的觀念，也可能有助於社會參與；宗教信仰可能促進女性參與慈善性的服務，但可能對社會倡議的參與有負面的影響（Voicu & Voicu, 2016）。環境因素主要是該社會的文化對於女性的看法，若文化觀念仍保有許多性別的迷思，例如「男主外、女主內」，女性的主要生活場域是在私領域而非公共領域，那麼將不利於促進女性的社會參與。經濟與科技的發展產生大量的服務業，提供女性更多的就業機會，也同時促進女性的社會參與。

能夠參與，代表在社會中被認可，參與是公民權具體表現，但是社會參與亦有程度、過程、品質、效益等諸多議題仍有待評估發展。社會中的弱勢族群，包括身心障礙婦女、農村婦女、新住民婦女、原住民婦女、青少年、老年婦女等，通常在族群、文化、環境的限制下，社會參與程度較低，也較容易出現樣板式的參與圖像，導致政治與經濟上的嚴重性別落差。樣板式的參與，容易令人產生幻象，不僅無法促進性別間的權力平衡，反而會保存、強化原有的性別權力落差。本文主張，唯有透過個人的與集體的雙管式充

權，女性才能實際參與決策過程，進而生活中的各項領域縮短性別落差，促進性別平等。

（本文作者為國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系教授）

關鍵詞：性別平等、女性充權、社會參與

📖 參考文獻

- 王惠元（2000）。《公領域中女性傳統家庭角色的影響與再複製——以參與社區發展協會的女性為例》。國立臺灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。
- 行政院主計總處（2018）。〈國民幸福指數統計〉，<https://www.dgbas.gov.tw/fp.asp?xItem=40131&ctNode=5624>。2018/7/9。
- 行政院主計總處（2019）。〈國情統計通報，第229號〉，<https://www.stat.gov.tw/public/Data/91241551213HCL2D3O.pdf>。2019/12/4。
- 行政院性別平等處（2020）。《2020年性別圖像》。臺北：行政院。
- 行政院性別平等會（2019）。〈2018性別不平等指數（GII）國際比較〉，<https://gec.ey.gov.tw/Page/B08994C9CFD296BA>。2019/12/17。
- 行政院性別平等會（2020）。〈2020性別落差指數（GGI）國際比較〉，<https://gec.ey.gov.tw/page/E0810325D36C4E10>。2020/4/30。
- 李清如（1996）。《社區中的性別政治：國家的社區政策與女性的社區參與經驗》。國立政治大學社會學研究所碩士論文。
- 林淑娟（2002）。《婦女參與社區公共事務影響因素之分析》。國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文。
- 張英陣（2016）。〈福利社區化的省思：社區治理的觀點〉，《社區發展季刊》154，頁44-55。
- 許雅惠、張英陣（2017）。〈性別與志願服務參與〉，行政院性別平等處編，《性別與決策、權利與影響力》，頁118-151。臺北：行政院。
- 彭滄雯（1998）。《基層社區女性的參政與賦權：台北市現任女里長的參政經驗研究》。國立臺灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。
- 曾鈺琪（2004）。《逃不開的人情關係網絡？從客家婦女的志願性服務工作探討社區參與和溝通中的社會資本與人情關係網絡》。國立清華大學社會學研究所碩士論文。
- 劉宏鈺、吳明儒（2005）。〈女性觀點的社區婦女學習——以嘉義縣「女人四季」系列講座為例〉，《社區發展季刊》109，頁459-474。
- 衛生福利部統計處（2020）。〈地方政府社會處（局）所轄志工按年齡別分〉，<https://dep.mohw.gov.tw/DOS/cp-2979-14035-113.html>。2020/5/15。

- Dorfman, L. T. (1995). Health conditions and perceived quality of life in retirement. *Health & Social Work*, 20(3), 192-199.
- Evans, C. A., L. M. Mayo & M. A. Quijada (2018). Women's empowerment and Nonprofit sector development. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 47(4), 856-871.
- Gutiérrez, L. M., R. J. Parsons and E. O. Cox (1998). *Empowerment in social work practice: A sourcebook*. Pacific Grove: Brooks/Cole Publishing Company.
- International Association of Schools of Social Work (IASSW) and International Federation of Social Workers(IFSW) (2018). *Global Social Work Statement of Ethical Principles*. Available online at: <https://www.iassw-aiets.org/2018/04/18/global-social-work-statement-of-ethical-principles-iassw/>.
- Ishkanian, A. & J. Lewis (2007). Gender, civil society, and participation: Introduction to the special issue of social politics. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 14(4), 407-414.
- Itzhaky, H. & A. S. York (2000). Empowerment and community participation: Does gender make a difference? *Social Work Research*, 24(4), 225-234.
- Juhila, K., S. Raitakari & C. Hansen Löfstrand (2017). Responsibilisation in governmentality literature. In K. Juhila, S. Raitakari & C. Hall eds.. *Responsibilisation at the margins of welfare services*, pp. 12-34. London: Routledge.
- Kuo, Y. F., M. A. Raji, M. K. Peek & J. S. Goodwin (2004). Health-related social disengagement in elderly diabetic patients. *Diabetes Care*, 27(7), 1630-1637.
- Metcalfe, H. C., & Urwick, L. eds.. (1942). *Dynamic administration: The collected papers of Mary Parker Follett*. New York: Harper & Brothers.
- Narayanan, P. (2003). Empowerment through participation: How effective is this approach? *Economic and Political Weekly*, 38(25), 2484-2486.
- Piškur, B., R. Daniēls, M. J. Jongmans, M. Ketelaar, R. J. Smeets, M. Norton & A. J. Beurskens (2014). Participation and social participation: are they distinct concepts? *Clinical Rehabilitation*, 28(3), 211-220.
- Schlozman, K. L., N. Burns, S. Verba & J. Donahue (1995). Gender and citizen participation: Is there a different voice? *American Journal of Political Science*, 39(2), 267-293.
- Sewpaul, V. & M. Henrickson (2019). The(r) evolution and decolonization of social work ethics: The Global Social Work Statement of Ethical Principles. *International Social Work*, 62(6), 1469-1481.
- Themudo, N. S. (2009). Gender and the nonprofit sector. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 38(4), 663-683.
- Tomaka, J., S. Thompson & R. Palacios (2006). The relation of social isolation, loneliness, and social support to disease outcomes among the elderly. *Journal of Aging and Health*, 18(3), 359-384.

- Turner, S. G. & T. M. Maschi (2015). Feminist and empowerment theory and social work practice. *Journal of Social Work Practice*, 29(2), 151-162.
- UN Women (2019). SDG 5: Achieve gender equality and empower all women and girls. Retrieved on 2019.12.08 from <https://www.unwomen.org/en/news/in-focus/women-and-the-sdgs/sdg-5-gender-equality>.
- Voicu, M. & Voicu, B. (2016). Civic participation and gender beliefs: An analysis of 46 Countries. *Czech Sociological Review*, 52(3), 321-345.
- World Economic Forum (2019). *Global Gender Gap Report 2020*. Cologny/Geneva: World Economic Forum.
- Zettel-Watson, L. & M. Britton (2008). The impact of obesity on the social participation of older adults. *The Journal of General Psychology*, 135(4), 409-423.