

# 鑲嵌的能動性： 台灣性別平等政策機制的組織改革 ——制度企業家的觀點

盧孟宗

中央研究院社會學研究所博士後研究

本文以制度企業家 (institutional entrepreneurship) 概念結合女性主義制度論 (feminist institutionalism) 內涵，提出「性別平等制度企業家」一詞，解釋台灣中央層級性別平等政策機制制度化的關鍵歷程。經由分析深入訪談與次級資料發現，婦女平權行動者在政治機會結構變化的歷史機遇中成為婦權會民間委員，在新興場域秩序模糊的脈絡中，以性平制度企業家角色，運用各種策略實作創制婦權會的實質機制。她們在集體行動過程建構出組織身分認同，轉譯國際規範—性別主流化為組織目標，再以倡議、教育等理論化實作，塑造政策機制的專業化地位。同時也因在行政場域與文官溝通協商的持續過程，使婦權會與行政體系日趨嵌合而制度化。本文再現組織變革的複雜情境並梳理鑲嵌的能動性 (embedded agency) 樣態，性平制度企業家引導創制改革，雖然因位處場域規則繁多的行政部門而使策略多有侷限，然而，各種實作所觸發的連結正是組織制度化的重要過程，是以改革成果不能僅視明文規章變更與否，其實作過程同樣對組織與制度變革有重要影響。

關鍵詞：制度企業家、女性主義制度論、鑲嵌的能動性、性別主流化、國家女性主義

台灣社會學第 47 期 (2024 年 6 月)，頁 13-69

收稿：2023 年 10 月 25 日；接受：2024 年 9 月 30 日

\* 通訊地址：11529 台北市南港區研究院路二段 128 號中央研究院社會學研究所

Email: lmt0627@gmail.com

## Embedded Agency: Organizational Reform of the Gender Equality Policy Mechanism in Taiwan—An Institutional Entrepreneurship Perspective

Meng-tsung Lu

*Institute of Sociology, Academia Sinica*

This research integrates the concept of feminist institutionalism with the institutional entrepreneurship framework to introduce the term “gender equality institutional entrepreneur,” explaining the critical processes by which gender equality policy mechanism became institutionalized at the central level in Taiwan. The study finds that women’s rights activists, amidst changes in the political opportunity structure, became civil members of the Committee of Women’s Rights Promotion (CWRP), a task force under the Executive Yuan. These gender equality institutional entrepreneurs navigated the ambiguous order of emerging fields, employing strategic practices to establish the substantive mechanisms of the CWRP. Through collective actions, they constructed an organizational identity, incorporated the international norm of gender mainstreaming into the organization’s goals. They further solidified the professional status of the policy mechanism through various practices such as advocacy, education, theorization and more. Additionally, negotiations with civil servants in the administrative field led to the institutionalization of the CWRP within the administrative system. By reconstructing the context of organizational change and exploring the forms of embedded agency, this study indicates that while gender equality institutional entrepreneurs spearheaded reforms, their strategies were often constrained by their position within the administrative sector of the policy field. Nevertheless, the connections activated through their practices played a critical role in the institutionalization process. Thus, the success of reform should not be measured solely by changes in formal regulations; the practical processes themselves also have significant impacts on organizational and institutional change.

*Keywords: institutional entrepreneurship, feminist institutionalism, embedded agency, gender mainstreaming, state feminism*

## 一、前言：台灣經驗的特徵與脈絡

台灣行政院在 1997 年設置婦女權益促進委員會（以下簡稱婦權會），至 2012 年更名為性別平等會（以下簡稱性平會）並新增院內性別平等處迄今，中央層級的性別平等政策機制在組織建構、理念設定和體制規範等面向逐步鞏固。委員會民官合組體現參與式民主理念，含括的民間代表與部會首長逐漸擴增，<sup>1</sup> 功能也由諮詢、監督，提升至倡議、規劃等面向；再增加性別平等處為正式幕僚單位，於行政體系內督促輔導性別相關業務常規運作。現有性平政策機制的四層級會議，包括年度三次大會、會前協商會議、六大分工小組會議以及各部會性平專責小組，多始於婦權會自 2003 年後各項體制運作的常態化。而機制發展過程中諸如 2005 年底決議推動性別主流化，在政府內部展開制度性創制（彭滄雯 2008: 18-20），2011 年通過性別平等政策綱領，2019 年起訂定四年一期的性別平等重要議題等，都更為明晰地結合組織與理念。台灣婦女運動由市民社會延伸到國家體制之內，從早期推動法律改革與監督政策的議題性合作，轉向制度化的常設分工，創造女性主義運動者或女性主義官僚（femocrats）在體制內的位置與管道，建立兩者體制性的結盟，使國家能為女性主義的目標服務，體現「國家女性主義」（state feminism）意涵（楊婉瑩 2004; 2014: 133-134），雖然這與原初引進此概念的設想模式相異（林芳玫 2008），卻也如實反映出各國國家女性主義的殊異經驗（如 Eisenstein 1996; Franzway et al. 1989: 133-138; Hernes 1987）。

為使國家女性主義更具研究分析意涵，許多研究遂著力探討各

---

1 前行政院婦女權益促進委員會即為今行政院性別平等會，委員會編成根據《行政院婦女權益促進委員會設置要點》（已廢止）、《行政院性別平等會設置要點》和《行政院處務規程》等行政規則。設立初期時委員會為 11 至 15 人，其中官方成員 9 人，民間團體及專業學者為 2 至 6 人。自 2001 年第三屆婦權會始，增加政府代表至 14 人，社會專業人士與婦女團體代表合計為 14 至 18 人。及至 2012 年行政院組織改造再確立，訂政府代表為 14 至 16 人，民間代表為 14 至 18 人。

國婦女政策機構 (Women's Policy Agency, WPA) 能否連結婦女與平權團體並落實倡議目標，不過大多數的結論指出，除了需要非西方後工業民主社會的經驗個案，更應脈絡化地解釋政治和社會變化如何影響婦女政策機構的制度變遷 (McBride and Mazur 2010: 264-265; Stetson and Mazur 1995)。以此視角而言，台灣經驗即有三個重要的特徵值得思考。第一，台灣婦女政策機構發展的在地脈絡影響甚於國際組織。相較於許多新興民主國家為回應 1975 年聯合國倡議要求 (Squires 2007: 33)，或如歐洲聯盟成員國受反歧視政策和歐洲法院裁決等超國家 (supranational) 因素影響 (Outshoorn and Kantola 2007: 269)，台灣因主權地位特殊無法廣泛參與國際組織，使得國家外部規制力量相對薄弱。第二，婦運策略和政黨價值亦與過往研究不同。跨國研究指出，左翼政黨執政並支持婦女運動理念是政策機構成功的要素之一 (McBride and Mazur 2010: 14; 2013)，不同政黨對婦女政策機構的資源、人力與地位的變化造成影響 (Outshoorn and Kantola 2007: 273-276)；但是台灣婦女運動除了政治化程度較低、與政黨的結盟關係謹慎 (范雲 2003)，也無主流左翼政黨，政策機制也未因政黨輪替而弱化，反而隨民主化過程逐步鞏固。第三，性別主流化雖是國際社會肯認的重要規範，但論者亦指出其與女性主義的矛盾，甚而有弱化婦女政策機制的可能 (Walby 2011)，而台灣不僅由婦權會標舉性別主流化理念，更以轉譯國際性平規範來鞏固政策機制，此間受哪些重要因素與脈絡影響而致，尚仍待解釋。

據此，本文結合組織研究、新制度論和女性主義觀點，藉由對台灣性別平等政策機制的個案分析，解釋政策機構的制度變遷與制度化並延展國家女性主義研究議程。聚焦於 2001 至 2009 年間婦權會民間委員的行動經驗以探討幾項問題：其一，婦權會機制的在地影響因素，是怎樣的行動者與脈絡促成了由形式象徵逐漸到制度化鞏固。其二，行動者的改造策略如何形成，選擇性別主流化為改革理念在與既有體制的協商互動中造成哪些後果。其三，行動者如何理論化引入的理念、影響機制的組織內涵，從而成為現有制度化體制的原型。

本文立意分析此時期有三個理由。首先，政策機制在初期僅有空泛的行政命令條文，而現有機制的基礎架構都是在該時期逐漸確立，顯然彼時的行動對制度化有關鍵意義。再者，2010年通過組織改造修法、鞏固現制，理據之一即是與2005年開始引入的性別主流化更貼合，<sup>2</sup>是以說明理念如何被選擇，對理解組織制度化亦具重要意涵。最後，性平政策機制這組由行政院院長召集、院內督導、協調、協助跨部會相關工作的模式，從幾無作用到晚近被視為可供模仿的建制，<sup>3</sup>更突顯正當性受認可，因此分析核心要素的成形過程深具經驗啟發價值。

## 二、文獻回顧與理論觀點

事實上，婦女政策機構同時涉及國家體制性別化和組織制度化這兩個面向。就前者言，女性主義認為制度向來就是性別化的（an institution is gendered），是組成體制的規則（Acker 1992），因此始終關注制度規則和組織過程所鑲嵌的更大的結構，並往復於結構—制度—組織等不同層次的分析（Montoya 2016）。就後者言，組織研究的新制度論將「制度」視為長期時程中重複活動的次序，「制度化」則是達致秩序的過程（Jepperson 1991: 145），組織制度化不僅是形式、要素與規則在場域中取得正當性，更繫於行動者認知而有微觀基礎、過程意涵和行動可能（Powell and DiMaggio 1991; Greenwood et al. 2017）。由這二面向交疊的視野出發解釋婦女政策機制的制度

- 
- 2 2010年1月12日《行政院組織法》修訂，自2012年1月1日起施行。定調性平政策機構定位為強化既有體制，而非另立獨立機關，「落實性別主流化之政策，強化政府各機關之橫向連繫及民間參與機制……維持目前跨部會『行政院婦女權益促進委員會』之運作，並設立性別平等處，作為行政院婦女權益促進委員會之秘書單位，統籌行政院實行性別主流化之相關事宜」《立法院公報》（第99卷第5期，頁408）。
- 3 行政院促進轉型正義委員會停止運作後，改以行政院院長召集6個部會組成「推動轉型正義會報」，並成立人權與轉型正義處。時任政務委員羅秉成表示，會報「未來將督導、協調、協助跨部會間對人權與轉型正義的工作，有助於垂直整合各部會在人權與轉型正義上的工作，是有必要的，這個模式也曾出現在性平會與性平處」（中央廣播電臺，2022年5月12日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2132695>）。

化，實則說明行政制度性別化如何在它所鑲嵌的結構內浮現，並與既有體制產生特定連結。而由於過往較少連結思考這兩個面向，故本文以下先簡述其個別理路，再透過說明不足與互補處提出整合性分析概念。

## （一）制度的性別化與挑戰：國家女性主義、性別主流化與女性主義制度論

### 1. 國家女性主義的研究框架

國家女性主義研究原本受 Theda Skocpol 國家理論與歷史制度論啟發，綜合社會運動、民主化與代表性和政策衝突與構框等觀點，檢視婦女運動、政策環境等因素是否受婦女政策機構其特質與模式的中介作用而能影響政策（McBride and Mazur 2010: 6-10; 2013）。然而，比較案例、概念框架和政治社會脈絡的差異，不能不證自明地類比於後工業民主社會之外的非西方國家（Valiente 2007），因為這些架構對婦女政策機構的定位，大多是以連結國家與社會功能表現並將其類型化，視國家—社會為分立關係，卻忽略論述、行動的交互影響對既有界線產生模糊、變化和翻轉可能（Dean 2010）。

另一方面，許多對國家體制、機構功能的研究，雖不沿用國家女性主義架構，但同樣聚焦於思考體制內部的性別變革如何可能。例如 Lee Ann Banaszak（2010: 11-12）就認為，運動者的體制內位置不必然決定其立場、價值與策略；至於國家體制除了法定組織，有更多處於國家社會模糊邊界的空間，使婦運行動者與策略的內涵更為複雜。另如女性主義官僚則是指具有女性主義意識並任職政策機構的官員和文官，在政治體制內和政策過程中連結民選女性代表、婦女運動者和政府官員為婦女需求發聲（Squires 2007: 33），且當內閣決策層級有婦女政策網絡的集線中心（hub）和執政黨支持時更能確保成功（Chappell 2002; Vickers 2011）。此外，國家案例也揭示婦女政策機構正反不一的效益。正面而言，若婦女政策機構有穩固資源及自主地位，即使規模不大，仍能協力民間倡議行動，以女性主義行動基

地、培力人才等方式，作為國家內運動體制（movement institutions）（Bereni and Revillard 2018）；但若機構未具女性主義內涵，無法有效地回應女性政策需求，反而將阻卻廣泛女性大眾的公共政治參與（Hern 2017）。

綜上所述，國家女性主義如同研究者自評，尚需廣納不同區域、國家的政策機構案例（McBride and Mazur 2010: 265），部分國家個案也呼應早先研究的看法，指出各國政策機構不僅社會政治脈絡分殊，各自的條件因素、組織模式和表現成果也無必然關係（Rai 2003: 26-34, 265-274）。本文認為，對婦女政策機構的分析若僅著重於組織構造或條件脈絡，其實仍將之視為反應制約、理性中立的機械組件，而這正是女性主義要挑戰且批判的制度和組織中性預設；而從制度論看來，組織不單是機械的輸出，更與行動者如何認知、理解和實踐密切相關，組織內涵是動態建立的，更是理念表徵的再現（Scott 2014: 50-52）。值此，說明行動者所認知的理念在何種條件中轉化為組織與制度，就成為解釋應緊扣的主軸。

## 2. 性別主流化對政策機制制度化的影響

性別主流化做為國際社會認可的重要規範，主張「讓女性關注的事項和她們的經驗如同男性一樣地被重視，並據以納入政治、經濟、社會等所有領域的政策與方案的設計、落實、監測和評估，以使女性與男性能平等受益」（OSAGI 2001: 1），在 1995 年倡議之初曾被視為改變政策過程、引領性別化治理而深具潛力的性別變革策略（Squires 2007: 15, 137; Walby 2005）。然而開展近十年後，許多國家經驗顯示，這項理念與既有體制結合時所產生的問題。由於概念可塑性高，各國推動時往往只與原有的相關政策連結或吸納至既有的政策流程（Beveridge and Nott 2002; Daly 2005; Hafner-Burton and Pollack 2002; Verloo 2005），不僅因政府組織結構不利水平協作及行政組織運作阻礙，使性別主流化因工具操作化而窄化性平理念（McGauran 2009），民間的性別觀點與意見仍難進入行政組織（Roggeband and

Verloo 2006)。加上未能更深刻地挑戰認知框架，經常標舉經濟發展而非性別正義的理路 (Mósesdóttir and Erlingsdóttir 2005)，使性別目標在新自由主義脈絡中受限和扭曲 (distorted) (Squires 2007: 139)，不僅可能失去女性主義對群體處境交織性以及性別權力關係的關注 (Eveline and Bacchi 2005)，甚或縮減特殊保障婦女權益的政策、裁撤縮編原有的婦女政策機構 (Mazey 2002; Rees 2005)。因此各國不僅採用策略不一，也因對婦女政策機構影響好壞參半 (mixed blessing) 而未必將之與婦女政策機構結合 (Outshoorn and Kantola 2007; Walby 2011: 97-99)。

相對於此，台灣民間婦運行動者於 2003 年起的一連串政治機會機遇中，倡議並緊密結合性別主流化與婦權會 (黃淑玲、伍維婷 2016)，不但未如某些國家弱化婦女政策機構 (黃淑玲 2014)，更促使行政院自 2005 年底開展性別主流化實施計畫 (以下簡稱「實施計畫」)，並成為 2010 年組織改造時建制現有性平政策機制的理據。誠然，後續也出現行政組織分工零碎使權責不清而監督困難 (黃淑玲 2008)，以及執行工具偏重專家官僚技術取向，欠缺對交織性的考量等問題 (彭滄雯 2015: 131, 135)。不過這些挑戰其實與各國多有相仿，諸如政策與組織對性別變革的迴避致使主流化目標在決策和執行的斷點間蒸發 (evaporation) (Van Eerdewijk 2014)；官僚體制對主流化理解不足，抵抗而弱化執行成效 (Ylöstalo 2016)；循證治理 (evidence based governance) 模式使行動者難以用非量化指標協商平權資源 (Springer 2020)。即便長年深耕性別主流化的瑞典，也仍有資源不足、政治意志支持不一，對成果自滿和政策觀點壅塞 (congestion of perspectives) 的狀況 (Freidenvall and Ramberg 2021)。顯見性別主流化並無法迅速翻轉體制，必須迂迴前進地緩步革命 (Benschop and Verloo 2006; Davids et al. 2014)，且因實作深層鑲嵌在結構中，更需關注過程才能討論政策的性別化難題 (Cavaghan 2017; Van Eerdewijk and Davids 2014)。

台灣經驗呈現出政策機制因結合價值目標而強化組織正當性，不

只在模糊脈絡條件中揀選特定理念，更克服前述論者所指主流化與婦女政策機構因內涵不定而可能扞格的矛盾，顯然在理念轉譯與制度體現的過程中確實出現某些重要機轉。那麼，是哪些行動與條件能使性別主流化理念與既有體制共構，促成婦權會制度化，亦需要更多的說明解釋。

### 3. 女性主義與新制度論的交織視野

性別主流化、國家女性主義、性別配額 (quotas) 等政治制度的性別改革，向為女性主義政治研究關切重點，然反思相關主題未受新制度論重視，遂開展出女性主義制度論 (feminist institutionalism) 研究思潮 (Mackay et al. 2010; Thomson 2018)。女性主義制度論肯認規則、規範與程序在政治過程的影響，視國家為各種制度競爭場域的交集 (Krook and Mackay 2011: 3; Curtin 2019)，也認為制度是解析政治與社會現象的核心，但更著意強調制度的性別化本質 (gendered nature)，深化新制度論在四個面向的理解 (MacRae and Weiner 2021; Thomson 2018)。

其一是制度的性別後果。分析性別氣質與日常文化和政治制度邏輯的交錯共構，以理解制度、行動者 (性別差異的) 關係及制度的作用 (Krook and Mackay 2011)，並擴展至如階級、族群、宗教等結構共構的複合性別不平等 (Ahrens and van der Vleuten 2020)。其二重視非正式制度與微觀互動的政治如何影響正式制度的運作，揭示制度所蘊含性別化的適宜邏輯 (gendered logic of appropriateness)，說明政治與法律等體制如何鞏固 (Chappell 2006) 或漸進變化 (Waylen 2014)。其三追問權力的性別向度，從動態或四散的觀點來理解權力關係作用 (Mackay et al. 2010)。其四則強調女性主義的實踐關懷有助於探討制度變化或制度創新如何可能 (Kenny and Mackay 2009)。

然而，重視變革使女性主義制度論由制度效果溯源至制度生成和變遷解釋 (Thomson 2018)，但也因為尚未系統化地整合新制度論各學派知識與本體論差異，使得解釋框架和分析概念經常混雜不

一 (Grahn 2024)。例如「嵌入性革新」(nested newness) 概念認為，變革係萌發於既有制度環境下的日常實作、習慣、規則和資源而逐漸形成的藍圖，使得即便激進劇變也仍是對既存制度的反應和遺緒 (Mackay 2014)，這個觀點結合社會學制度論的結構取向，卻缺乏解釋變遷動力與策略的生成而需另覓理路 (Bogaards 2022)。又或援引歷史制度論，認為制度是在既有條件下以偏離 (drift)、層化 (layering)、轉換 (conversion) 和置換 (displacement) 等模式漸進變遷 (Mahoney and Thelen 2010)，變革性的立法將因與原有制度交互作用而影響改革效果 (Chappell 2014)，而此間非正式制度與正式制度的互動模式和其影響機制則仍待探究 (Waylen 2014)。

上述理論整合問題其實反映女性主義制度論結合新制度論各學派所形成的多元內涵，以及對制度運作的權力、改革關懷尚無法妥適地架接等狀況 (Bogaards 2022; MacRae and Weiner 2021)，雖然其思辨仍在進行且非本文主旨 (參考 Grahn 2024)，但它連結制度漸變觀點，提出嵌入性革新的視角，重視非正式制度的作用，都有助於思考婦女政策機構的組織和制度變化。此外，當慮及制度變革的動能時，女性主義制度論主要仍以個體層次的行動為解釋取徑而與新制度論偏重結構的理路有內在緊張 (參見下述)。因為設若制度結構已深刻影響生活世界，那麼嵌合於其中的個體如何產生變革意識，甚至發展翻轉制度結構的行動策略？此問題不單是概念論理，更是經驗解釋制度變化動能的關鍵核心，而需著重梳理。

## (二) 制度變遷的動能：企業家精神與鑲嵌的能動性

### 1. 個體層次的性別改革推動者：關鍵行動者、性別公平企業家與政策企業家

承上所述，由於女性主義制度論關切性別變革，積極尋求明確的變革動能，因而非被動地等候環境驟變等外生因素。例如，分析體制內行動者們促進性別改革的策略動能與民主化創新時，關鍵行動者 (critical actors) 和性別公平企業家 (gender equity entrepreneurs)

都是重要的概念 (Caravantes and Lombardo 2024)。關鍵行動者是補充早先關鍵多數 (critical mass) 概念的主張，認為弱勢群體代表一旦在體系內達到一定比例，就能促成性平法律政策的改進 (Dahlerup 2006)，關鍵行動者更著眼於立法者或民意代表的政治代表屬性、政策價值與理念態度，以及法案政策的過程脈絡，並以代表者的性別效果與特定政策的配適度 (fit) 來分析行動角色 (Childs and Krook 2009)，強調與其他政治工作者策略結盟、合縱連橫促使政策轉變，才能體現實質的 (substantive) 代表性 (Thomson 2018)。

性別公平企業家也有相近的意涵，例如認為體制內部行動者能伺機打破既有規範，在不違反法律下挑戰、干擾並動搖既定假設、規範和實踐 (Chappell 2006)，內部行動者或與運動聯盟於體制設計變動中，觸發更多性別平等思維達成嵌入性革新 (Mackay 2014)，或在體制內做性別 (doing gender)，經由每日實作一點一滴地再性別化 (re-gendering) 各種既存制度，達到漸進變遷 (Kenny 2013: 47-50)。不過，這也引發如何定義制度改變的程度與範圍等變遷的尺標問題，並意味著改變會曠日累時，行動者未必有能力與意願持續地投入 (Staab 2017: 208)。而性別公平企業家與關鍵行動者概念也都有將制度動能繫於特定個體的解釋取向。

事實上，性別公平企業家概念來自於對政策企業家 (policy entrepreneurs) 的延伸或連結 (Chappell 2006; Dittmar 2015; Staab 2017)。政策企業家指有意願投入資源，包括時間、精力、聲譽甚或財物，以促成自我利益或所重視的理念得以推進或獲取回報的個人，他們有敏銳、彈性、善於連結的特徵 (Kingdon 2003)，經由指出需求、定義問題、組建團隊和範例引導等行動 (Mintrom and Norman 2009)，在機會之窗出現時整合問題、政策與政治潮流 (Ackrill et al. 2013)，不僅以說故事方式構框受眾利益，並提出已預備解方的問題，因應機會模式調整策略 (Cairney 2018)，也會經由溝通網絡或國際規範等政策的內生或外生因素，帶來價值與偏好的轉移。其改變政策的機制同樣是充分計畫、理性行動、循證基礎的行動者們對偶然

和機遇的運用 (Jarvis and He 2020)。

然而，政策企業家研究者回顧指出，概念廣泛延展，偏重特徵與能力等個人屬性的解釋，造成將行動者設定為極富理念與技巧的角色。對於觀點如何形成脈絡的邏輯 (logic of context)，以及如何定義改變所體現的價值欠缺分析，也導致應用研究僅為累積個案而難以匯聚理論 (Bakir and Gunduz 2020; Jarvis and He 2020)，且研究主題也與性別或婦女議題幾無關連 (參考 Bakir and Gunduz 2020; Frisch Aviram et al. 2020)。而女性主義制度論援用其視角，部分雖然樂觀地看待制度中的可能機會，但動能解釋仍偏重個體層次，如邊緣群體的行動 (Montoya 2016)，或女性政治人物、官員、官僚和運動倡議者的行動意識與行為後果影響 (Hern 2017)，乃至非個體能動性的制度外部衝擊改變等 (Montoya 2016)。

綜上所述，性別公平或政策企業家雖有助於說明結盟策略和倡議行動，但其預設仿若全能且充分掌握局勢的行動者形象，與現實經驗常不相符。以本文案例來說，婦權會是在機制模糊中摸索開展，而不是在穩固的制度中累進轉變，推進變革的婦女平權行動者也非橫空出世，她們改變的能力亦是在特定情境下得以發揮，其影響解釋更需要脈絡化以結合鉅觀與微觀層次。一如政策企業家研究者自我反思認為，經由組織研究的多層次互動視野，辨析理念如何連結結構、制度、能動性與政治過程才能脈絡地分析 (Bakir and Jarvis 2017)，制度企業家精神 (institutional entrepreneurship) 視行動者的動機和能力來自制度環境的激發與使能，並著重個體、組織與其位處制度的互動影響的概念內涵 (Battilana et al. 2009)，即正適合借鑑以深化解釋 (Bakir and Jarvis 2017; Bakir and Gunduz 2020)。

## 2. 鑲嵌的能動性：由制度企業家到動態實作過程

制度企業家原初簡要地定義為「受制度編排而產生利害相關，因而組織起來以槓桿地運用資源，創建新的制度或改變既有制度的行動者與其活動」 (Maguire et al. 2004: 657; Hardy and Maguire 2017)，

強調改變繫於行動者鑲嵌的組織或更廣的制度環境，決定其內涵關鍵的不是改變行動的成敗，而是行動的企圖和想望（Battilana et al. 2009）。由於其關注象徵結構如何影響合宜性和秩序的建立與變化，亦欲解釋各種脫逸規範的行動如何產生並變革既有結構（Garud et al. 2007; Sine and David 2010），因此逐漸聚焦於辨析「鑲嵌能動性的矛盾」（paradox of embedded agency），亦即當行動座落於制度構築的場域內而深受規則、規範或認知面向型塑，如何能覺察利益與認同，產生變革既有制度的動機，甚而運用資源形成策略（Marti and Mair 2009: 92; Seo and Creed 2002; Thornton and Ocasio 2008: 103-104）。這個主軸使制度企業家對制度動能的解釋，從理性行動者和個人英雄的預設，轉向能動性與制度脈絡的結合（Hardy and Maquire 2008），關注場域特徵和行動者社會位置這兩個主要面向，來探討促發制度企業家與其創制行動的條件（Battilana et al. 2009）。

以場域特徵來說，制度企業家往往應運環境中各種不確定性和（被認知的）問題等狀態而生（Hardy and Maquire 2017: 266）。場域中各種編排所產生的矛盾（contradictions）經常因制度彼此交錯更為激化（Clemens and Cook 1999），激發行動者從參與轉變為批判（Seo and Creed 2002）。例如在建制成熟的場域裡，邊陲位置者因嵌合度低而較易有批判制度的覺知，但因資源不足而無力改變，反而是核心者會因橫跨不同組織場域而習知替代性的實作或理念，從而發揮邊界橋接（boundary bridging）的作用並推動變革（Greenwood and Suddaby 2006）。新興場域（emerging fields）則因尚未成熟、權力資源分散，使行動者有機會彈性運用，連接不同的利益相關人並理論化創新的實作，將之連結於原有的常規與價值，進而產生制度創新（Maguire et al. 2004）。

從社會位置而言，制度固然是規則侷限，但也提供行動者（不均質的）機會與資源，而有操作調節制度環境的可能（Sine and David 2010），能動性因此不只是個體能力稟賦，更是行動座落的位置所關連的資源、權利與責任（Abdelnour et al. 2017）。至於採取特定行動

和資源多寡，取決於社會建構與認可的正當性，且資源不僅止於實體物質，亦能以文化、論述等非物質形式，連結於場域中既有的獎懲規則來實現影響力（Hardy and Maguire 2017）。社會位置嵌合了組織與個別行動者從而影響制度創業行動，其權力關係也會隨時間脈絡而動態變化（Battilana et al. 2009）。直言之，行動者並不「擁有」權力，而是因位居特定社會位置得以發生對應的互動關係（Maguire et al. 2004; Hardy and Maguire 2017: 264）。

除了整合地看待行動者和能動條件的連結，制度企業家概念所從出的組織研究向有重視實作（practices）和過程（process）的內涵，使其進一步導向動態進行（Hjorth and Reay 2022），以及批判反思的視野（Staggs et al. 2022）。由於實作體現了人們共享的理解所產生行動序列（Schatzki 2001），呈顯制度的表現樣貌，肯認組織內部行動者和組織自身的日常實踐對社會秩序的重要意義（Smets et al. 2017），也在過程中透過裝配（assembling）異質的個人、資源和價值，使行動與組織創建有著緊密關係（Hjorth and Reay 2022; Hjorth 2014）。在此語境下，制度本質是「成為」（becoming）而不只是「存在」（being），是一種認知想望和既有體制的動態辯證，制度企業家在規則中以破口（breaching）而非毀壞（breaking）的實作帶來改變（Bouilloud et al. 2020; Colombero et al. 2021）。換句話說，在更開放性的系統、更多交疊的場域中，制度的流變動態不僅速率不一、階段參差，制度變遷也因這些實作揉合各種要素和元件，而具顯為混雜補綴（patchwork）的不平整樣貌（Abdelnour et al. 2017）。

對比於女性主義制度論所援引的行動者意涵，制度企業家更為具體地以場域條件和社會位置分析能動性的來源、侷限與支持。改革者並不歸屬為特定群體或個人身分，而是在場域與位置條件中出現，並經由意義創造與再定義等實作的行動（Staggs et al. 2022; Zilber 2007），以及制度結構與制度企業家因實作過程而共進（co-evolution）所型塑的群體身分（Olsen 2017），這個概念特徵除了更扣合制度論看待行動—結構交互影響的立場，其晚近對制度本體轉向

過程性且雜糅不均質的理解，也較妥適地說明在新興模糊的場域中，行動者如何有能力開展構想並實現想望，以及因有限策略而呈顯的非預期後果。本文認為，雖然女性主義制度論與制度企業家以往的概念連結程度有限，但兩者均重視實作對制度變革影響的視角，其實正適合做為概念整合的起點。

### （三）以實作整合概念：性別平等制度企業家

此處需先釐清的是，制度企業家源出於組織研究因此與組織企業家主題有部分重合（Battilana et al. 2009），而組織企業家精神（entrepreneurship）原即有藉由行動改變經濟、社會、制度與文化環境的解放性（emancipatory）內涵（Rindova et al. 2009），與女性主義觀點結合則亦具性別經濟平權擴展至社會平權變革的面向（Calás et al. 2009），並延伸思考組織的交織性不平等及其改善（Benschop 2021）。不過，相關回顧研究已指出，過去 30 年的性別與企業家研究主題，主要是比較女性與男性經濟創業行動差異，尚無法形成更具批判性的女性主義知識（Henry et al. 2016）。另一方面，雖然許多相似的名詞概念都有女性充權和挑戰新自由主義典範的作用，如女性主義企業家（feminist entrepreneur）期望以經營企業來克服從屬地位、強調創業經營者的女性身分；或企業女性主義者（entrepreneurial feminist）以產品、技術與服務創新來實現平等成果，但大多仍著重於產業領域中創業行動對經濟典範或傳統文化領域男性宰制的挑戰（Lagrasta et al. 2024）。

相對的，制度企業家強調行動者對主流模式的脫逸，以及意欲在場域層次開創新制（Battilana et al. 2009），進而變革場域內主導的規則、規範和信念等框架（Scott 2014: 117）。這使其分析更聚焦於組織體制的實質面向與建構意義的往復行動，例如，揉合在地信仰習俗轉變畜產方式和社區營造的場域與內部權力關係（Cucchi et al. 2022）；藝術場域中的組織力量和藝術觀點如何辯證結合而改變了藝術組織的創造面貌（Holm and Beyes 2022）。亦或制度創業概念對爭

議公地爭奪協商的規則影響（Ben-Slimane et al. 2020），以及制度對地方意義的再想像、拼貼與認同的共進等（Staggs et al. 2022），都顯見同時關注於行動、組織或體制，以及場域等多層次的變貌。

此間以制度企業家概念解釋性別平等變革的研究雖然尚屬有限，主題亦非政治體制，然而敏銳於反思制度改變的表象認知與實際執行差距，以及日常執行的諸種協商情狀（Styhre 2014; Salignac et al. 2018），可說近似女性主義制度論關切非正式制度和權力關係等影響，亦警覺於制度顯化的樣態結果和其原意的落差（Grahm 2024）。更關鍵的是，制度企業家將實作視為制度結構與行動的雙向嵌合（Smets et al. 2017），與女性主義制度論欲由「做性別」呈現社會引導的複雜互動與微政治中的處境實作（situated doing）（Kenny 2013: 48; West and Zimmerman 1987），其概念彼此具親近性，且分析層次與視角亦能互補而增益。

綜上所述，本文結合女性主義制度論的意涵及制度企業家的觀點，以實作取向整合，提出「性別平等制度企業家」（gender equality institutional entrepreneurs）概念，意指因制度編排而群集，積極運用資源和策略以推動或催化制度性別化變革的個人與群體。以此觀點分析婦女政策機制制度化，則是經由呈現行動者的浮現與其實作受限的條件，理解並說明機制及其場域從模糊到明確的發展歷程，透過解釋行動者如何透過選取理念並定義，策略性地運用資源，既改變既有位置在場域中的內涵，亦賦予組織正當性的基礎，從而使特定的性平政策機制制度化。

### 三、資料與方法

承於上述概念內涵，本文所述的性平制度企業家是指於 2001 至 2009 年間，擔任第三至六屆婦權會民間委員及其行動。以場域性質而言，此時期政策機制由初創漸至穩固，呈現新興場域的模糊秩序狀態，及至 2010 年立法院確認組織改造方明確建制。就實作特徵言，

此時民間委員大多反映創造、連結和定義等制度新創取向。而由社會位置來看，婦權會民間委員的位置座落在行政體制內的新興場域，因規則所訂而與學術領域和市民社會團體交疊。這些界定呼應制度企業家並非特定個人、群體的身分，而是能動性與結構條件併合時現身的行動者和行動。因此當時雖有其他參與的文官、官員，但因其實作與位置等特徵非本概念所指，故非此時期的性平制度企業家；同理，同一位行動者其性平制度企業家的角色，也會因制度脈絡變化影響其能動條件，而可能不復存在。

為分析行動者實作，本文以深入訪談方式蒐集資料，經由立意選擇方式聯繫邀訪不同部門身分的行動者。受訪者均曾參與婦權會及其相關機制的運作或討論。

第一，婦權會民間委員：婦權會自成立至正式更名（1997年4月至2011年12月），共經八屆運作，每屆任期為二年。本研究訪談曾任行政院婦權會的民間委員，任期含括第一至八屆，依初任時間為匿名編碼排序。其中M02至M11等10位受訪民間委員，是本文所指之性平制度企業家（詳見表1）。另亦以〈表2〉整理各屆次受訪委員對整體委員之比例。

《行政院婦女權益促進委員會設置要點》（以下簡稱《設置要點》）明訂民間委員由社會專業人士和婦女團體代表組成。本文所列是依受訪者自述，或參照同屆成員名單之比例標定。所有社會專業身分皆為大學教師或研究機構專職工作，受訪者M02、M04、M05、M08擔任民間委員時亦參與婦女團體。多位受訪者認為，專業身分受聘是為避免個人發言被過度解讀為所屬團體立場，但仍保持與團體的連結以做為意見管道。所有婦女團體委員（包括專業身分委員所參與之團體）皆有政策倡議並與行政部門不同形式的互動經驗。

第二，行政部門的政策機制參與者：包括曾、現任參與政策機制的文官或官員，如機關性別聯絡人、業務承辦人、性別平等處文官等。受訪者皆曾參與初期婦權會運作，包括2位中央性別平等機制文官（女性），3位曾、現任中央部會性別文官（2位女性、1位男

表 1 受訪者分類、匿名編碼與身分

受訪者身分分類	匿名編碼	身分備註
曾任行政院婦權會民間委員	M01	社會專業
	M02	社會專業
	M03	婦女團體
	M04	社會專業
	M05	社會專業
	M06	婦女團體
	M07	社會專業
	M08	社會專業
	M09	婦女團體
	M10	社會專業
	M11	婦女團體
	M12	婦女團體
	M13	社會專業
	M14	婦女團體
行政部門性別平等機制文官	F01	中央政府層級
	F02	中央政府層級
	F03	中央政府部會
	F04	中央政府部會
	F05	中央政府部會
非政府組織工作者	N01	民間婦女團體
	N02	民間婦女團體
性別學者專家／地方婦權會委員	E01	學者專家
	E02	學者專家

性)。編碼依受訪者參與相關機制起始先後排序。

第三，非屬中央性平機制的民間行動者：2 位未參與中央機制但關注相關議題之民間婦女團體工作者，以及 2 位學界工作者（均為女性，受訪時皆為地方婦權會民間委員）。

訪談進行期間自 2018 年 1 月起至 2020 年 7 月，所有訪談於進行後過錄謄打為逐字稿做為分析資料。次級資料則蒐閱已出版與公開的各類檔案，如報紙、傳記、研究訪談紀錄、研究論文、網頁資訊、會議紀錄、方案報告、專書、評述等內容。

表 2 婦權會歷屆委員與受訪人數

屆次	任期時間	民間委員人數	該屆受訪人數
一	1997.04.02~1999.03.31	9	1
二	1999.04.01~2001.03.01	9	1
三	2001.04.01~2003.03.31	18	3
四	2003.04.01~2005.03.31	16	5
五	2005.04.01~2007.03.31	14	7
六	2007.04.01~2009.03.31	17	5
七	2009.04.01~2011.03.31	18	4
八	2011.04.01~2011.12.31	18	4

資料來源：筆者參照行政院性別平等會網頁資訊製作。由於同一受訪者可能連任、回任於不同屆次而重複計算，故受訪民間委員總數與各屆期受訪者數不一致。

## 四、研究發現與分析

### （一）新興場域與性平制度企業家的浮現

#### 1. 新興場域的浮現：秩序模糊與刺激

婦權會創發是回應 1996 年重大社會事件的輿論壓力。當時已投入婦運並曾任第七屆婦權會與性平會民間委員的受訪者（M12）認為，婦運工作者彭婉如遇難對政治系統造成壓力，激發婦女團體介入政治的動能，「希望能夠從行政系統裡介入。……尤其那時候（還）沒有政黨輪替，彭婉如走了之後，大家會覺得我們應該要更積極的做一些事情……」（訪談紀錄 M12）。

但國家部門的回應只是暫時性的安排，當時的研究報告訪問參與婦權會規劃學者時談到：「婦權會是做婦女部的先驅工作，必須做資料蒐集……小部分的政策制定也是有的，也是有一些監督、評估的功能」；「當初是政治因素影響而成立，組織鬆散沒有專責的人來做……做的事情沒有評估……」（古允文、許雅惠 2001: 110-111）。因此即使在創立的當下，時任行政院院長連戰宣稱婦權會是統籌整合

相關部會推動促進婦女權益工作、廣徵學者專家及民間團體建議，<sup>4</sup>但僅依行政院函頒的行政規則設置，屬於規範機關內部運作的一般性規定，使其位階、體制與功能皆不明確。中央性平機制文官（F02）述及當時婦權會指出：「如果用政府的心態來看的話，基本上那個時候是一種息事寧人的心態，因為整個社會鬧成那個樣子……有點滅火器的作用」（訪談紀錄 F02）。

一位曾任第一、二屆婦權會民間委員指出，初期的體制不完備，諸如行政資源僅有內政部編列少量預算，民間委員七席中更只有二席為民間團體，無法廣集民間意見，加上召集人只是部會首長，沒有跨部綜整的權力，且由部會首長兼任的官方委員經常未親自參與會議，縱使民間代表積極提出建言，但礙於《設置要點》並無明確職權規定，決議也無法追蹤考核（郭玲惠 1998）。<sup>5</sup>一份評估報告則認為，原初婦權會定位只是社會教育宣導和喚醒問題意識，並沒有規劃專責機構來協助跨部會運作（古允文、許雅惠 2001: 118）。另位第一、二屆民間委員，後來曾任性平會委員的受訪者（M01），描述參與早期婦權會時的場景：「沒有機制的話……諮詢型的組織是沒有用的……我們什麼都沒有，我們沒人也沒錢，每次講幾句就走了，然後大家就生氣，因為各部會覺得為什麼要配合婦權會的思考邏輯來做事？」（訪談紀錄 M01）。

當時民間婦女團體同樣批評初期第一、二屆的婦權會，認為「只是為了安撫民心的『煙幕彈』，現在沒有預算、沒有人力配置，也沒有行政裁量權，成員又都是政府官員，要如何落實宣示？又怎麼能把民間的聲音或資源吸納進去？」。<sup>6</sup>然而，婦團原本冀望婦權會在政黨輪替後能迅即改變，卻並未在 2000 年後立刻實現，及至 2001 年 4 月第三屆民間委員名單公告時，更引發許多民間婦運者極度不滿（李元貞 2014: 201），除了召集人仍為行政院副院長而未提升至院長，

---

4 行政院婦女權益促進委員會第一次會議紀錄（1997 年 5 月 6 日）。

5 行政院婦女權益促進委員會第三次會議紀錄（1998 年 5 月 22 日）。

6 〈婦運團體批評政府保障婦女權益不力〉（中央社，1997 年 5 月 7 日）。

且「原本期待本屆擴大民間婦女團體參與，不料前兩屆委員不僅全數留任，唯一增加的委員也不是民間婦團代表」。因此進一步要求「擴大民間婦團參與第三屆委員會，往後並應固定換血，保持活力；第三屆委員會的工作計畫應儘速規劃，告知社會；為避免議而不決、決而不做，各部會首長應親自出席委員會議，且將會議決議的執行列入研考」。<sup>7</sup>

這些經驗顯示，重大社會事件產生壓力，行政體系以臨時編制成立婦權會應對，彼時並不是民間婦女團體影響政策的管道，不具基本完備組織要件，是一個「無實體」甚或是「無組織」的機制樣態。但外界對婦權會的批評，卻開啟不同行動者對婦女政策機制合宜性的設想討論，因此即使原初臨時編制概念模糊，《設置要點》所揭示的跨部會機制、民官共組的跨部門概念，卻讓關於婦女政策機制場域的想像帶入了各方利害相關人。同時，各界的質疑顯示婦權政策機制未被廣泛認可，處於正當性存疑的狀態，而這種模糊與爭議狀態，往往是制度企業家得以介入的條件（Hardy and Maguire 2017），因為無主導的制度秩序和低度制度化，能使各種觀點於此間因交錯與矛盾而激發反思行動（Battilana et al. 2009），且新興場域中秩序不明和權力資源四散，亦有利於行動者開發變革策略（Maguire et al. 2004），對破碎或空洞的制度編排尋求規則重建（Zietsma and McKnight 2009: 143-145）。而在政策機制場域模糊的情勢中，下一個問題即是，為何某些行動者得以浮現並成為性平制度企業家？

## 2. 性平制度企業家的出現：特質與位置的交集

場域規則模糊雖然是激發制度企業家的條件，但並非隨機任意的個人。他們有著制度不服從（institutional nonconformity）的認識視野，不受主流框架和制度邏輯宰制而發起對抗（Lepoutre and Valente 2012），同時有運用場域中權力與資源的條件（Everett 2002）。婦權

---

7 〈婦女團體聯合抗議行政院婦權會運作不良〉（中央社，2001年4月17日）。

會機制在 2001 年左右仍處於秩序模糊樣態，有利於摸索嘗試行動，而早先曾有近似經驗的行動者，更容易成為性平制度企業家的角色。

此即為行政院婦權會從第三屆起，開展重要轉變的條件脈絡。在政治機會結構變動後擴大聘任而進入中央機制的民間委員，多具有曾參與台北市婦權會的經驗認知：其一是民間的婦女團體、專家學者代表與官方的局處首長共同組成婦女政策機制的參與式民主模式。<sup>8</sup> 其二是首長政治意志支持，如陳水扁以市長身分擔任召集人親自督導局處官員，婦女團體「挾天子以令諸侯」在會議現場藉由市長之力指揮官員，這種組織型態和決策模式是台灣獨特的產物（顧燕翎 2020: 295），「無中生有」的過程衝擊既有官僚體制，也從對抗性做法轉變為官民合作（李文英 2011: 62）。其三是政策參與範圍權力擴大，經常由民間委員提案，再由行政官僚進一步規劃執行，如原本為諮詢角色的婦權會變成台北市婦女政策的規劃者，決策得到背書成為正式的施政內容（傅立葉 1999）。這些經驗形成民間婦女團體所認知的婦女政策機制基礎，也觸發她們與政府官員對話並平等互動的能力和意識。曾擔任第五、六屆婦權會的受訪者（M09），回憶曾參與台北市第一屆婦權會的經驗指出：「其實陳水扁在當台北市長的時候就有性平會（指婦權會）了……在那個過程當中婦女團體，我覺得大家開始會學習跟政府對話，是對話不是一種對立，是合作的夥伴關係」（訪談紀錄 M09）。

這些因經驗而成形的認知，意識到參與和建制是機制的正當性基礎。例如早在中央政黨輪替前，參與台北市婦權會的多個民間婦女團體就曾組成五一八行動聯盟，要求「藉由制度化的管道落實保障婦女權益……行政院重組『婦女權益促進委員會』將其落實為一常設性組織，並由新閣揆擔任主任委員，其二分之一成員更須為民間婦女團體代表」。<sup>9</sup> 事實上，這也是當時政治菁英的認知。資深婦運工作

8 台北市婦權會第一、二屆的民間委員各為 15 和 16 人，民間委員中，專家學者皆為 6 人，民間團體則為 9、10 人。

9 〈婦女團體用腳愛台灣要求換內閣女人執政〉（中央社，1997 年 5 月 17 日）。

者（M02）述及她先後參與台北市和行政院婦權會委員的經驗指出，2000年甫獲選總統的陳水扁雖想延續北市經驗任婦權會召集人，但受限憲政分工制度規範，只得將期待交付憲法所定最高行政首長——行政院院長：

他很想做行政院性別平等委員會〔按：指行政院婦權會〕的召集人……他難忘這個東西，很緊密地跟一群人帶動著政府部門跟社會可以動起來的那種感受，他說他想要做這個召集人，但是不能，所以就說要由院長來做，因為院長才有這個肩膀可以扛起。（訪談紀錄 M02）

行動者因過去經驗的引導形成對制度認知的取向，在婦女團體和政治菁英皆然，但同樣的行動者在場景轉換而嵌合於新的制度環境時，未必能直接完全複製經驗。例如擔任第三屆民間委員的婦運工作者李元貞在回憶錄記述當時民間婦團失望於新政府未掌握新任機會改變婦權會，尋求由先前建立的私人網絡關係積極表達抗議與警醒，或在公開場合向首長直表「請接婦權會主委！」（李元貞 2014: 199-201, 217），呈顯了早先的婦運經驗和網絡連結下，對體制不服從的性平制度企業家，她們即使能與體制中最具權力的行動者有政治聯盟，但在新條件脈絡下仍須重新協商行動。熟悉當時黨政狀況的政治與婦運工作者，後來擔任第六屆婦權會委員的受訪者（M11），就指出這種條件變化的狀況：

那時候的氣氛就是黨政分立，就是以前批評國民黨，對不對？所以阿扁剛上來之後，就分得很清楚，黨都沒有辦法干涉政府。坦白講，她們（指婦運夥伴）都不太相信，「蛤？民進黨是這樣子？都執政了還這麼無力？」真的很無力啊（笑）。（訪談紀錄 M11）

從婦運發展而言，1994 年民進黨首度在直轄市執政，雖出現「參與機會的開放」（access to participation）和具「有影響力的政治盟友」（availability of political allies），不過聯盟合作的政黨取得了執政地位，卻未必能自動地從無婦運的政治轉為有婦運的政治（范雲 2003）。2000 年中央層級政黨輪替，開創新的政治機會結構，同樣也不意味過往合作經驗與政治結盟能順利地移轉和複製。

來自民間社會並具婦女權益和性平觀點的行動者，在政治機會結構驟變的偶發條件下與行政體制場域交疊進而有機會擔任行政院婦權會委員。早先經驗形成對機制合宜性的認識基礎，且因婦運在公共領域的邊緣與弱勢，使她們更有動機和意志構思與挑戰既有秩序，成為首批性平制度企業家。同時，婦女政策機制的秩序模糊脈絡既有侷限亦有機會，一方面與政治菁英有盟友關係，但在制度場域中無法直接複製，與其他行動者的互動關係、權力模式與角色功能等，都尚未取得體制內外認可；另一方面秩序模糊也意味著制度企業家能運用散布於場域的資源，讓在此背景中的民間委員有採取不同行動的可能。

## （二）政策機制正當性的實作與策略

綜觀婦權會《設置要點》自 1997 年訂定後的七次修訂，最重要的明文變動在於 2001 年委員組成、召集人與執行秘書等位階改訂，<sup>10</sup> 以及 2005 年後納入性別主流化推動為組織任務。而諸如「審議」、「諮詢」、「評議」等原初任務設定，則是在召集人終於由行政院院長出任，提升婦權會位階後才發生關鍵變化。2002 年 2 月第 13 次會議中，甫任行政院院長的游錫堃直接提示：「為強化運作功能，本委員會將增設副召集人，由本院副院長擔任；另執行秘書一職則改由內政部部长擔任，以有效協調各機關與委員之意見」。<sup>11</sup> 除將每年召開

10 中華民國 90 年 7 月 10 日行政院令修正發布。將原訂民間代表的社會專業人士由 2 至 5 人增為 4 至 6 人，再增為 7 至 9 人；婦女團體代表則由 3 至 4 人，增為 3 至 5 人，再增為 7 至 9 人。之後再修訂擴大委員會總數為 23 至 27 人，亦規範民間代表每兩年應屆改聘時，應至少改聘 4 至 6 人以促進代表多元性。

11 行政院婦女權益促進委員會第 13 次會議紀錄（2002 年 2 月 28 日）。

三次的大會再分為三層級（議題分工小組、會前協調會和委員會）會議，更以分工表為「推動相關工作的指導綱領」，具體化各項議題的任務分配和執行內容。<sup>12</sup> 部會因任務指派和分工小組而劃入婦權會運作的範圍，層級會議還創造了民間委員與行政部門互動的機會。幾位第三至五屆民間委員（如 M03、M04、M05）都直言，確實都感受到多位行政院長的「相挺」，<sup>13</sup> 但正如第五、六屆民間委員（M07）所述：「一再地講到上位者的 political will 對不對？那也許也不一定是 political will，而是一個 political performance，那都沒有關係，我們就是善用這一塊，觀察到了很多東西，然後我們把它發揮出來」（訪談紀錄 M07）。

易言之，高層政治意志支持是條件，不過並不能直接轉化為婦權會機制的影響力，必須經由委員演繹在實作中開展，其中關鍵則是權力的微觀借轉、非正式制度的型塑，以及身分群體認同的建構。

### 1. 微觀權力的調動借轉

即使高層意志支持發展，但婦權會政策機制正當性當時並未立刻受行政文官認可。曾在婦權會第五屆前後擔任幕僚業務的資深文官（F02）坦言，當時行政部門都希望該幕僚單位能掌握狀況以免多增業務，另位曾參與初期建制的文官（F05）更直指，該時期民間委員與晚近建制化後的行動截然不同：「我覺得那時的委員不算諮詢性，他深入部會去主導你的一切。……根本就已經是自己好像那個要跟部長一起來主持這個會議的人。部長在前面，她甚至於好像我們共同來主持……」（訪談紀錄 F05）。

由文官看來，民間委員在欠缺明確職權規範中積極行動，是對科層權力節制與決策正當性的挑戰。然而，多位民間委員受訪者都談

12 行政院婦女權益促進委員會第 14 次會議紀錄（2002 年 6 月 14 日）。

13 第四、五屆民間委員（M05）指出，行政院長游錫堃對婦權會分工的推展建制有直接貢獻；民間委員（M03）則認為，雖不必歸因個人，但院長對自身性別權力的反省意識有助於婦權會推動。

及，當時許多策略的目標是促使行政體系正視婦權會任務的作為。例如，民間委員欲與部會首長平等主持會議的舉措，是針對部會首長經常缺席婦女政策機制會議的情況，欲藉由突顯民官委員政治權責的矛盾來迫使首長重視，第四、五屆民間委員（M05）對此印象深刻：

那時還有個驚人之舉，○○部長常不來開會，雖然那個部的主祕非常友善客氣，但我說：「對不起您不是（婦權會）委員您不能主持會議……。以後若部長不能來，那就請○○（民間）委員主持，她是民間團體裡有資格的，作的裁決就要遵守」，從此以後部長每次都來。（訪談紀錄 M05）

受訪者自述絕非不知決策權力與責任，反而正是基於理解部會的顧慮，欲藉由「如首長未能主持會議，將由民間委員擔任主席並決議」的制度解釋，以看來悖反政治責任的主張，促使各部會首長確實參與相關會議機制。

另一種場景則是為了督導要求部會提供參考資料卻遭文官拒絕，擔任第四、五屆民間委員（M04）轉而在婦權會大會「告狀」，要求部會首長同意：

跟他們（某部會單位）要這個資料，結果他們不給我。……說給學者就會有意見（笑）。就不給我喔，那我就到婦權會去了，在會上……○○○（部長）就是說他挺我，所以就是部長出面，他才給我喔。（訪談紀錄 M04）

不過，職務實作並非全然以突顯矛盾為手段，亦有許多民間委員、行政官僚與部會首長在互動協商中累積信任。例如第三屆加入且多次擔任婦權會委員（M03）憶及協助行政幕僚單位理解民間委員提案並盡力促成決議的經驗：

院長交代內政部長，內政部長交代社會司長，社會司長會跑來找我說：「委員拜託，議事的時間不用太長，因為院長還有行程」。……所以我把每個委員為什麼提案、希望達到什麼推演一下……他搞不懂的你幫他搞懂了。最誇張的一次是 70 幾案都是我給他做決議文的，你就幫嘛。（訪談紀錄 M03）

這些在婦女政策機制的新興場域脈絡中的實作，呈現性平制度企業家如何調動、借轉和協力場域內既有的制度性權力，她們觀察並運用不同場景下看似分散的權力規則，持續與行政首長和文官衝突或協商而深化機制的制度影響力，使得婦權會「民官共治」的參與式理念因實作而具體化。

## 2. 非正式制度的型塑凝聚

制度化也經常發生自民間委員彼此的互動形成共識默契，甚至外溢而成為婦權會會議內規，使婦權會場域的邊界和規則逐漸成形。例如民間委員有意識地區隔不同場景的行動方式，多位受訪人都清楚地區分不同位置的行動策略，資深婦運工作者（M02）就直言：「我自己開記者會罵很兇啊，但是到婦權會的時候，尤其是很具體的那些相關的人、公務員，就必須去跟他們討論可行的路啊……我們做運動之一也是跟社會溝通」（訪談紀錄 M02）。

同樣是婦女團體代表的第四、五屆民間委員（M06）也指出顛覆了以往參與公部門的行動經驗：

我們長期的經驗是被（政府部門）佈達，可是在這個場域裡面，我看到的其實對婦權會的運作、開會，那個被尊重的程度……她們（其他民間委員）就直接說「為什麼找我們來開會，你（行政部會）也不重視」，於是就開始制定新的婦權會的會議機制。（訪談紀錄 M06）

因應不同場景的實作，不只是衝突或妥協的兩手策略，更有對婦權會應當如何有政府體制形貌作用的期許。突顯場域內矛盾與模糊，是為了逐步確認更為明確的制度規則，在實作中形成持續的秩序。例如具專業背景的受訪者（M05）憶及在部會層級的經驗：

曾接到兩個單位問我說：「明天要開會能不能來？」明天開會現在才來問我，當然是沒空啊。等到下次開會的時候，突然出現已經開過小組會議的另位（民間）委員……我舉手問：「只有一個委員出席的會議是否有效」？從此以後○○部沒有一個單位敢再這樣對待我們。……這是什麼，這是機制。如果只有我一個人去開的會也不算會啊，至少要三個人才叫做會議。（訪談紀錄 M05）

婦權會機制制度化的細節也同時在委員會內部發生。多位民間委員都談到協助行政部門與承接委託研究案的界線，或所屬團體與政府部門的合作關係，既敏感於因身分權力而獲取經費資源，又擔憂與行政部門的資源連結將弱化委員監督行政的立場與力量。委員之間因此經常彼此提醒質問：「我覺得婦運的價值基本一致……為什麼婦權會可以做到很多首長都買單，因為我們都沒有拿案子、沒有利害關係。如果有利害關係就會保留嘛，但我們沒有，不爽還可以辭職，○○她們不爽就不做啊」（訪談紀錄 M03）。

類似的委員內規並未明文化為禁制規則，但受訪者普遍認為界線是為了彰顯婦權會應獨立監督政府的立場。而在抵抗收編之虞，三至六屆委員都對當時在各會議前密集的非正式聚會與溝通討論印象深刻，認為民間委員陣線的形成是婦權會能發揮影響最重要的機制：

交換意見就會凝聚共識，彼此就會知道我們底線是什麼，從會前會到大會，因為都有先交換過意見，有些論述就會慢慢去形成，這樣子我們就可以打集體戰，有人主攻有人助攻。

本來每個人的個性不一樣，扮演的角色也會不太一樣……所以大家互信基礎是不斷在每一次的討論當中去建立起來的。  
(訪談紀錄 M09)

上述經驗一方面體現出，非正式制度經由性平制度企業家實作而成為補強正式制度不足的基礎，而實作來自既有行政場域規則和行動者對體制的經驗想像。另一方面，非正式制度亦能對正式制度發揮批判作用，例如民間委員的內部溝通與私人聚會，反而成為累積共識與擬定策略的重要慣例，從而能更有效地藉由正式大會場合推動訴求。

### 3. 組織成員的認同建構

建構認同 (constructing identities) 同樣是制度化過程的重要形式，提供了對組織或群體共同行動的基礎，也是行動者與所在場域的運作連結。成員在與行政體系的協商實作逐漸制度化婦權會的同時，因密集互動組織認同。例如第五、六屆民間委員 (M09) 認為，婦權會的「位置」讓她體認到多重策略的重要：

做社運，其實是在推銷一個我們認為好的政策、價值。說服的過程當中一定有進有退……這是在婦權會我學到的，怎麼樣去跟這些政府部門的人能夠溝通、作夥伴……有時候我們怎麼會知道這種東西，也是他跟我們講……。 (訪談紀錄 M09)

事實上，包括前述的內部會議、議題分工與集體行動，都逐漸形成了行動者的委員身分認同。諸如受訪委員 (M03) 說：「我們開會多有謀略啊，會前會、分工小組會、分工小組的會前會，還要沙盤推演」 (訪談紀錄 M03)；或委員 (M04) 認為行政院支持是「因為他知道我們力量很大啊，力量很大是因為我們團結」 (訪談紀錄 M04)，她對比自己參與其他政策機制的經驗，傳神地描述婦權會委

員互動如何塑造強烈的群體認同：

我社會運動的精神其實沒有那麼積極，但我進入那個團體（指婦權會）以後，發覺跟她們的磁場太接近，那時候是愛死了。……我在○○學界，人家都認為（我）太急躁，可是我發覺在那邊急躁的人比我多得多（笑）……三更半夜還會打電話給我說「○○啊，我又想到什麼了」。跟她們比就覺得我 slow 很多了，所以我說我愛死了，那個 identity 非常強烈。（訪談紀錄 M04）

處在共同位置的密集互動，使制度不服從的精神與婦權委員職責的設定有了交集，也強化了性平制度企業家的集體行動，不過這個集體性對個別參與者的意涵仍有差異。例如第五、六屆委員（M07）自謙「只是讀書的學者」，也認為「社會運動的思維當然要有，可是社會運動的手段，有時候不適合拿到這裡來使用」（訪談紀錄 M07）。此外，經驗傳承固然使委員（M06）認為「跟一群很優秀的性別界前輩們學習……婦權委員這個機制，其實就是要為女性權益去奮鬥」，但在遭遇交織性議題而分歧時，仍不免感慨「姊妹在哪裡？不要亂喊姊妹……在婦權會的機制，當有這些衝突，或要鬆動，你就是你，所以還是很孤單」（訪談紀錄 M06）。婦權會固然能因進駐的行動者自身經驗和群體動能，而將制度位置轉化出集體力量，但個別成員間的殊異性仍較單一團體高，預示婦權委員會組織認同的維繫將因成員的變動而有挑戰。

誠如第四、五屆委員（M05）所述：「委員是最重要的，因為沒有部會是真的專心做這件事。……我們都是被賦予一種權力，所以應該要認真思考自己的角色」（訪談紀錄 M05）。當體制尚未完整而行政資源有限，民間委員耗費精力、時間督促行政部門認真處理婦權會相關議題，或犧牲個人專業工作時間、動員所屬團體成員協助，都是一種資源的投入。在婦權會後期（第七屆）擔任委員，但本身熟識

多位歷屆委員的受訪者就評述：「委員的組成是關鍵。就是說一定要有一群人共識都很夠，而且都能夠溝通，然後彼此目標很清楚……那就可以有很好的力量，就是一個團隊啦……但不是說啊都是一言堂」（訪談紀錄 M11）。

性平制度企業家的觀點使我們看到：第一，場域與位置交集下經由實作而逐步制度化婦權會體制規則，例如《行政院婦女權益促進委員會議事手冊》，<sup>14</sup> 就是明訂會議程序、議案追蹤、部會分工、召集人身分等內部規則，呼應制度企業家實作的建構性——設立後續制度基礎與實踐（Lawrence and Suddaby 2006）。第二，非正式制度的多層次作用，除了使上述的實作建制為規則之外，部分共識、默契也成為婦女政策機制場域中國家—社會關係和界線的參照準則，更因延展婦運經驗和精神，自組共識溝通的非正式會議，強化了婦權會作為政策機制的制度效果。第三，性平制度企業家在開展策略實作行動中強化群體成員認同，但該身分與個人既有理念和交織身分認同仍屬暫時性結合，一如許多受訪者直言在離任後不再特意關注委員會相關發展。這顯示出婦權會或能成為民間婦女運動的另項平台，不過未必能深刻地成為婦運完整集結的基地。

### （三）理念選擇與理論化實作

婦權會自 2001 年始經第三、四屆委員會實作使體制機制逐漸成形，但臨時編制的法制地位並未改變，而民間婦團在蘊釀爭取婦女性平專責機構時，對於應走向「強化現制」或「新創機關」也多有歧見而激烈對話。時任行政院組織改造委員會召集人葉俊榮即曾於公聽會指出：「組織設計時的難題在於，性別平等的內涵到底是什麼，組織到底要做些什麼事情。」<sup>15</sup> 這個組織與理念連結的提問，即是 2005 年開始推動性別主流化策略的主要背景。

14 行政院婦女權益促進委員會第 21 次會議紀錄（2005 年 3 月 24 日）。

15 〈設立中央性別事務專責機關北區公聽會會議紀錄〉（2003 年 5 月 3 日）。

## 1. 理念倡議與建制化策略

婦團在多次的內部對話後逐漸形成「中央設立性別平等委員會，以推動性別主流化」的共同主張，組織設定的要求包括跨部會機構、專職委員、獨立預算與人力，具社會統合效果及研擬性別平等基本法。<sup>16</sup> 這個將組織目標與特定理念結合的理據，由當時參與討論的主要團體之一女學會的聲明可見一斑：

聯合國正式確認性別主流化為各國政府政策行動綱領。……各國，有義務在一定的時間，建立國內性別主流化的機制……性別主流化成為各國政府組織改造的一項重要原則。……性別平等……不是特定人口的福利，更不只是婦女福利。……。為了落實性別主流化，我們需要中央一級的專職專責單位——性別平等委員會！」（謝小琴 2003: 121）

在主張聲明中，婦團將政策機構與性別主流化緊密連結，訴求改變婦權會《設置要點》中僅以「婦女權益」為範疇的定位。直觀而言，政策機構結合性平理念顯得順理成章，然正如文獻所述，二者的結合並非國際經驗慣例，甚至性別主流化與婦女政策機構更可能有內在矛盾（Walby 2011）。台灣是在民間婦團意見分歧中為尋求一致對外主張的背景策略性地引入。曾參與當時溝通辯論過程的資深婦運行動者（N01）回憶當時的背景緣由：

我覺得是婦女團體策略性地把它引進來這個概念，那個辯論（組織選擇）是很激烈的……要怎麼去遊說？但無論是哪一派，大家都覺得一定要在政府組織改造的這個時機點，要爭取到某個東西……然後我記得是在 email 裡面討論就開始加

---

16 2003 年婦女團體聯合說帖：〈性別主流化，我們要求設立中央一級專責機關推動！〉，《設立中央性別事務專責機關公聽會會議手冊》，財團法人婦女權益促進發展基金會編印。

入性別主流化，覺得可以引進這個論述。（訪談紀錄 N01）

體制外婦運的爭取行動與意見，自然也影響與婦團連結或相熟的民間委員。性平制度企業家因婦權會逐步制度化，在互動中更熟知首長與文官治理心態，例如第五屆委員（M09）及曾任職行政部門（M10）的二位民間委員都同意，標舉「國際規範」的遊說策略對行政體系接受的可能性有助益與正當性：

你可以用很簡單的方式去說服他，譬如說「國際上 APEC 在做性別主流化，那我們很想參與國際，我們要不要做性別主流化？」性別主流化其實是政府整個改造的工程，但我們在他們（行政首長）還沒搞清楚之前，「他們就對對對，APEC 很重要，他們（國際組織）做性別主流化我們也要做」……後來才發現我們根本是給人家翻轉。（訪談紀錄 M09）

這種規範理念對高層決策者而言，特別有影響力，例如：「行政院長這些政治領導人，他們不太清楚性別主流化是什麼東西，可是他知道理念上這是一個應該要支持、是進步的觀念。所以就幾乎沒有阻力」（訪談紀錄 M10）。

至於對需要從組織運作角度考慮如何實際執行的中高階文官而言，模仿國際組織的體系架構，更是組織正當性合理的基礎。當時參與的文官（F02）就舉例，婦權會開始延伸出各部會設置性別聯絡人，即是基於模仿國際組織推動性別主流化的做法，「APEC 性別聯絡人網絡會議……如果每一個部會都有這樣子的設置的話，要做的事情會深入、滲透」（訪談紀錄 F02）。民間委員熟悉在這些行政體制內不同位階行動者的「銜角」後，就選擇擬訂更為建制的推進策略。參與第四至五屆的受訪委員（M05）回憶當時婦權會委員提出「實施計畫」的考量：

我們知道性別主流化很重要，但這樣很像是點和點之間的游擊……如果真的要去做，應該要在行政院訂一個施行政策。我記得一開始寫得很簡單，○○委員還跟我說時機還沒到先不要推，但婦權會還是在 05 年最後一次開會的時候通過了。  
(訪談紀錄 M05)

由這段歷程可知，首次擬訂的「實施計畫」固然僅粗略地表述主流化的範疇、項目，呼應政策領域應有性別觀點，<sup>17</sup>但反映了性別主流化藉由國際規範成為在地主軸，性平制度企業家觀察行政體系不同層次的行動者思維以及行政體制場域特質，擇定以建制方式繼續推展理念策略。她們不只倡議促使行政部門接受，更在後續實作中進一步將其理論化，再度體現制度企業家的創制特徵。

## 2. 理論化實作與再專業化

雖然民間委員和婦女團體經常密切溝通，但體制內外的位置差別確實使思考的焦點不同。體制外倡議視性別主流化為構建新組織正當性的論述，但對婦權會民間委員而言，「實施計畫」授權予她們指導行政部會相關工作，使得性別主流化「是什麼」和「怎麼做」的關鍵問題，迅即成為必須對行政部門說明的焦點。受訪民間委員 (M07) 憶及 2006 年計畫啟動初期，各部門對性別主流化認識莫衷一是的情況：

我一直好焦慮。因為在不同的場合聽到大家講出來的性別主流化都不一樣。……就像瞎子摸象一樣，摸到尾巴了，就說是繩子，摸到耳朵了，就說是扇子，摸到大腿了，就說是柱子。……性別主流化它自己本身不是那麼具象的一隻大象。

---

17 2006 年起一年內，所有部會在 3 個月培訓階段後，即進入試辦階段。培訓內容包括：性別主流化觀念、性別主流化實施計畫架構、性別影響評估、性別統計、性別分析、性別相關議題等。

(訪談紀錄 M07)

由於尚未有公認完整的操作模式可以複製，許多起步工作往往結合原有的行政事項進行，例如資深中央性平機制工作者（F01）指出「sex-disaggregated data，是第一個，最基本而且最快就是先倡議性別統計，要求做性別統計的圖像」（訪談紀錄 F01），但整體應如何執行仍然未知，於是部分民間委員就開始構思如何理論地陳述並使行政體系理解，受訪者（M07）提及委員們的講述內容：

第一個階段，那個 base line，一定是性別統計……做性別統計只做男女，就是最多是二維，那是不夠的……所以上面就有一個性別分析。……這些內容提供一個更好的方案評估一些客觀的數據。那方案評估出來了之後，啊錢要怎麼辦？……所以在預算的這一塊也要很認真地去面對啦。……耕耘的人就是那個機制。在體制內做就是各部會的那個機制要弄好。那陽光跟水就是性別意識……。（訪談紀錄 M07）

這樣的理路展現在「實施計畫」中，即可見整體規劃反映各項工具彼此之間的關連。<sup>18</sup> 實作揀選並模仿部分他國經驗，同時肯認既有工作，並將不同的材料組織為完整的解說，揉合、併置並拼裝（bricolage）屬於台灣自身的性別主流化概念。性平制度企業家的理論化實作，讓倡議工作由規範理念開展出在地應對之道，使性別主流化不只是口號和概念。

18 性別統計：透過區分性別的統計資料呈現，了解不同性別者的社會處境。性別分析：針對性別統計資料及相關資訊，從具有性別意識的觀點來分析性別處境及現象。性別預算：預算編列優先考量對於不同性別者的友善環境建制。性別影響評估：在制訂方案、計畫、政策、立法時，考量不同性別觀點，對於不同性別者的影響及受益程度進行評估檢討。性別意識培力：透過性別主流化策略及性別意識相關研習訓練等，更了解不同性別者觀點與處境，提升個人追求並落實性別平等之能力。組織再教育：透過組織內部性別主流化課程、研習或性別主流化實施計畫執行，讓組織內部人員產生性別主流化意識，並在工作場域中加以落實（本項後併入意識培力，另新增性別平等專責機制）。

關鍵的是，理論化實作不僅影響行政部門執行方式的基礎框架，使婦權會在體制內鞏固，更是民間委員再專業化的過程。許多受訪委員表示，她們原屬各專業領域，性別主流化反而是在成為婦權會委員後才開始接觸、學習和理解，「說實在，沒有參加婦權會前我甚至沒有聽過性別主流化這幾個字……但直覺告訴我這是可以推動台灣性別平等的策略發展」（訪談紀錄 M05）。民間委員（M08）也提及，雖然體制內外都倡議性別主流化，但行動者是否參與到行政體制並擔任委員，會實質影響到其後續對性別主流化的認識。例如，民間委員內部非正式會議討論，顯示婦權會與性別主流化理念結合後重新學習的經歷。參與第四、五屆婦權會的民間委員就說：「我覺得其實我自己學到很多……那時候光是要推性別主流化……。第一個是所有的委員也都先理解，光是委員彼此內部也花了很多的時間」（訪談紀錄 M06）。

同樣的，民間委員不只針對性別主流化內涵討論，更著眼於在婦權會所面對的外部制度條件下，以對政府運作的了解為基礎背景而構思應該進行何種策略，第五、六屆的受訪者（M09）指出：「聚會中有人會解釋這是什麼，他覺得可以怎麼做……。你在婦權會裡面，大概就慢慢會了解說政府運作的方式是什麼，大概○○委員講一下，大家會很熱烈討論說那可以怎麼做」（訪談紀錄 M09）。同時，理論化實作既搭建婦權會與行政體系的組織連結，在這個新興場域中也使不同背景的民間委員形成組織分工的機會與默契。學者專業身分民間委員（M10）即認為：

民間團體（的委員）都是支持的，也許他們不那麼熟悉理論的部分……我覺得這就是婦女運動很好的地方，就是知識生產跟行動是結合。一方面知識生產的人都會參與行動，一方面行動跟知識生產的人之間都有很好的互信關係。（訪談紀錄 M10）

性別主流化的啟動歷程說明了性平制度企業家的創制實作如何確立婦權會的體制地位。部分民間委員開展理論化賦予在地意義，並經由內部分工、彼此說服、互相教育形成共識基礎，甚至換屆後委員也歷經此再專業化，這使主流化既是變革行政體系的策略，也根本地強化行政院婦權會的功能價值。然而，當理論化實作開始延展至建制成熟的行政組織場域時，新興理念與既有規則的衝突和協商就成為主要的場景。

#### （四）觀念實作與組織制度化

引入性別主流化是政策機制在行政部門制度化的重要轉折，也是邊做邊學的過程（彭滄雯 2008），而性平制度企業家的理論化實作賦予婦權會專業定位，更在與行政體系廣泛的互動中，與既有政府體制嵌合並鞏固。

##### 1. 場域交錯下的「抵抗衝突」與「協商收編」

「實施計畫」使中央各部會產生了一群因職位任務而必須開始學習性別主流化的文官，對他們而言，新增工作並非原本職務專業與任務，也無法理解該理念和工作內容的連結，遂出現各種消極回應的策略，第五、六屆民間委員憶及：

你會覺得他們根本就是擺爛，放個連結過來、倒了所有的資料給你，只要有「男女」這個變項的全部給你。……有些部門甚至跟你說，「我不曉得，我沒有這個統計數字，我生不出來」。……那時候花了非常多的力氣。（訪談紀錄 M09）

民間委員或在第一線與文官討論中仔細告知、篩選，或嘗試經由影響部會首長，希望自上而下改變行政組織執行的意願：

也許這不是敷衍，他們是真的不知道該怎麼做。當時○○部

的性別統計，做的特別差。有次開會我忍不住（對部長）說：「對不起，你是那麼友善的人，可是你們的統計資料完全沒有性別分析。」對他來說實在是太沒面子了。會後他馬上叫他們的統（主）計長來跟我講電話，我沒有學過統計，可是他的統計長有，所以我一講對方就懂了！（訪談紀錄 M05）

這兩段敘事揭示民間委員對中層文官與高層首長的分進策略。正如受訪者（M09）所指出，因為性別主流化旨在改變文官體制，「是他們（中階和基層文官）去整個盤整，整個去重新設定一些規則，翻轉他們過去一些工作的模式。……（所以）會有反彈的是中階主管」（訪談紀錄 M09）。而高層政務官雖不需要負擔更多的工作，但他們的態度會影響中、基層文官。參與第一期推動的民間委員（M03）就對當時在部會講述性別主流化與高層主管衝突的場景印象深刻：

在場一位非常高階的主管他就不以為然，我上面在講、他下面在講，我就說：「這位先生，你可能對性別主流化有獨到見解，給你上來講，講師費給你領，我不講了。」他不敢講話也不敢離開……。那些高階的男性主管在壓抑年輕的幕僚……行政文化長久以來就是很性別的。（訪談紀錄 M03）

民間委員的工作要求和強勢作風，使部會高層不贊同但也不敢反對，夾處其中的許多中基層文官承擔壓力。在 2007 年左右擔任相關事務的文官（F04）憶及，一開始民間委員與行政文官「信任的基礎是很薄弱的」，且「街頭式的講課……她沒有先告訴我們說，這個故事是怎樣發生，可以怎麼思考……所以你就會看見（性別）」。然而，這並不表示他們處於無法表達的弱勢位置。該受訪者曾向委員私下建議，應該像家長教育子女，在指責之餘同時說明鼓勵的策略：

「她後來說『我把你的話跟其他委員分享，大家覺得你講得很有道理』，所以他們……罵完以後，就會開始肯定你，然後對你期望。後來那個氣氛就慢慢變化」（訪談紀錄 F04）。

另位自初始參與，現亦為資深性平文官的受訪者（F03）指出，關鍵在首長和長官態度，高層若在婦權會受到肯定，就會更信任中、基層文官的建議和做法，因此夾處其間就必須和委員形成友善連結：

你必須要讓你的首長信任說，你可以把這件事做好。不要讓他到婦權會被罵。後來長官是被稱讚，所以當然他們（指長官）會更肯定啦。……我們也會跟委員說，你看，稱讚我們的首長，我們首長就會很信任讓我去做。……所以變成要跟委員做一個夥伴關係。（訪談紀錄 F03）

誠如研究已指出，婦權會委員肯定行政文官、緩解擔心受責、搏感情和機會教育等情感工作方式，使倡議能在行政體制內順利進行（黃淑玲、伍維婷 2016）。本文更認為，此過程反映了在新興場域中，規則與秩序模糊固然有抵抗或衝突，但經由協商並理解為另種夥伴關係而雙向調節，文官建議使民間委員逐漸熟悉行政體制的組織文化，在制度開啟的互動中進一步展現反饋「獻策」的互惠。

## 2. 工具實作下的「內部獻策」與「制度嵌合」

當組織欲推動新的變革時，既有結構下的各行動者對於正當性是否充分或者更容易處於爭議（debated）狀態，將更為敏感（Deephouse et al. 2017）。在機制未完全建制的當下，民間委員雖創造了性別主流化方案，但與文官、官員互動的過程中仍受質疑挑戰。參與第五、六屆的受訪者（M08）敏銳地反思指出：「我們的問題是，對於這些體制的東西，你是不夠清楚的。像我們那樣衝，他會衝出事情來。但你不那樣子衝，你就做不出事情來……我們這些人都是在負責，哪有什麼權力啊」（訪談紀錄 M08）。

同時期的民間委員（M07）更直指，單以性別意識培力不足以改變公務部門：

意識形態的這種東西，不是只有兩堂課或十六堂課就會變的。一個人最容易改變的是什麼？就是在你的 daily work 裡，你要去做的某個事情 drive 你去這樣思維……所有的意識形態一定要有一個實踐力的配合。（訪談紀錄 M07）

然而，文官並非總是被動地等待布達，也會基於理解民間委員的期望，在行政機關內對組織任務分工的處境知識，提出如何讓性別主流化具體化，例如受訪文官（F04）回憶當時如何建議分工：

我建議應該把這個性別主流化分類……例如說預算，就抓行政院的主計總處（時為主計處），他就主管各部會預算啊……研考會就是考核各部會的施政計畫，讓他負責性別影響評估。然後……人事總處（時為人事行政局）負責意識培力……。這樣拆開以後就是一個系統化的（分工）。……並不是說我多聰明，與其這樣大家都這樣摸索，不如一個系統化。（訪談紀錄 F04）

這樣的內部獻策使主流化理念進一步與行政規制結合，最典型的即是「性別影響評估」的推動經驗。資深性平文官（F03）認為，最初期（2006-2007 年）文官因畏懼民間委員而被動接受指令的成果並不理想，使得被交付任務的文官開始反向以行政體制的步驟規劃向委員說明，構想「循序漸進」、「範圍具體」且「可長可久」的做法，「要有制度的、有這個方法去做推動」，而「中長程個案計畫有一個編審辦法，也都是政策重點，又都要報行政院審核」，先以重點範圍說服，再藉由外部專業的意見來協助部會進行，開創性地建立程序參與機制：

在討論的過程當中，會覺得公務員在（性別觀點）這個部分非常陌生。所以程序參與也是那個時候很重要討論出來的……這個其實算是除了環境影響評估之外，一個非常新的創見。……雖然也是有很激烈的討論，但是那個公私夥伴關係，其實是走得不錯的。（訪談紀錄 F03）

誠如參與規劃的性別學者（E02）所言，性別影響評估是行政院研考會因婦權會任務分派而啟動，「研考會是政府的風紀股長，所以當然他就是從一個程序面去規範，然後也會發展出程序參與這件事情」（訪談紀錄 E02）。這項工具因而雖有濃厚的行政特質，但也因連結機關主管行政規則，而能快速地與行政體制結合，使中長程個案計畫、行政院主管法律和國科會的科技計畫皆須進行性別影響評估。<sup>19</sup>

因「實施計畫」被動參與的官僚或基於不同的動機而反饋，他們的再次轉譯與性平制度企業家協商出適宜策略。曾參與此過程並仍在性平機制工作的受訪者（F01）回憶指出，性別主流化建制為「實施計畫」與操作工具並非原本預期：「是一個小意外，原本告訴部會應該要有一些做法，可是不知道為什麼後來被定義成六大工具。後來通過實施計畫，還是行政院幕僚提出的這個六大工具的計畫」（訪談紀錄 F01）。

此處顯示新興理念在成熟的行政場域內的成形過程，很難不與原有行政制度更多的結合，使性別主流化循著行政組織內程序的理路進行。民間委員（M08）反思此時期參與經驗前後變化而認為：「那時候可能非常天真，會覺得公務員一定比我們懂，只要懂得性別觀念，對於這些業務內容就懂了。是後來越做我才越清楚，這事情沒這麼簡單……你就知道我們多麼輕忽那種專業性」（訪談紀錄 M08）。

---

19 相關規定載於《行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點》、《行政院所屬各機關主管法案報院審查應注意事項》與《政府科技計畫性別影響評估審議作業》。

意識到欲經由發展實踐工具改變既有的行政組織，需要考慮更廣泛的政策專業，這正是民間委員能力與資源所不及，必須倚重行政組織的建議。見證此過程的第六屆民間委員（M10）對此則持較為正面的評價：

我覺得剛好是一個天時、地利、人和，就是非常幸運地所有有利的因素都湊在一起。譬如說行政院首長支持，研考會變得非常有積極作為，也剛好遇到對的承辦人，很樂意跟婦女團體代表、學者 working together，創造出一個新的東西，然後這樣子一點一滴進行無聲無息的革命。真的是一個非常值得記錄的經驗。（訪談紀錄 M10）

民間委員的理論化實作，在文官協力中架接於行政規則，從而制度化了性別主流化和性平政策機制。這些經驗清晰地呈現出性平制度企業家在初期秩序模糊的場域中，與政務官員、行政文官反覆互動而形成體制，不同行動者的實作協商過程使抽象理念得以具體化為操作工具，行政體系也因為與婦權會有更多交疊而實質地發生制度關連，從而讓婦女政策機制於場域中制度化。這些規則、理念、機制運作方式，最終在 2010 年立法院決議成為現有機制的基礎。誠如受訪民間委員（M10）所言，這個「本來是體制外的編制」經此過程，讓婦女團體「發現這個才是他們可以直接參與以影響到政府的政策，這是更好的一個機制，比起一個婦女部，更好」（訪談紀錄 M10），強化了婦權會被社會肯認的正當性。亦如民間委員（M05）的評述：「制度化不像我們想像只是爭一個部會，而是那種 powerful，有人會說我們婦權會最大，不是，我們只不過是依照規則訂了一個裁定」（訪談紀錄 M05）。運用既有規則並加以再創造，恰如其實地體現出性平制度企業家的概念內涵。

## 五、結論與反思

台灣中央層級婦女政策機制在 2001 至 2009 年間，經由性平制度企業家在特定脈絡中實作，使組織與機制因引入理念變革而逐步取得制度正當性。這項經驗回應至不同理論主軸亦能映見下述各項啟發與反思。

### （一）女性主義制度論與制度企業家的視角對話

以女性主義制度論的視角而言，首先，非正式制度在正式制度脈絡中以實作成形再回饋為正式體制，一如「使用規則」（rules-in-use）循著正式規則而衍生（Lowndes 2014）。雖然女性主義制度論最初關切非正式制度對性別變革的消極和負面影響（Chappell and Mackay 2017），但本文經驗呈現，包括會議程序、非正式聚結共識會、委員會內部規範等民間委員的創造實作，使非正式制度能充實婦女政策機制的內涵，甚或成為正式規則，因此非正式制度與正式制度間的關係，需視其時空脈絡才能判定。此亦具體呼應部分論者的推想，認為非正式制度或能對正式制度發生積極正向作用（Chappell and Mackay 2017; Waylen 2014）。其次，權力散布於制度場域中並富含微觀變動的可能。權力不僅是制度明訂的授權，無論是借轉首長權力以形成決議或監督，與文官協商或說服而整合出性別主流化行政規則，甚或在特定情景中挪用社會運動姿態與策略對抗，都反映出權力多向的影響互動並散落於場域中，在規則鬆散且行動者善於觀察發揮的脈絡下更為顯明。再者，主要行動者或因知識專業具性別觀點，或因團體倡議經驗而熟悉政策，對於政府場域體制都不陌生，而共享部分女性主義的價值基礎，能很快地形成共同陣線，運用知識能力轉譯主流化為在地意涵，也因專業權威更能說服官員與文官體系，運動經驗則使她們能在共識基礎上快速地行動，在實作中既促使婦權會空泛的規章得到實質運作的內涵充實，更經由規範性目標的意義創造，逐

步鞏固婦女政策機制在行政部門場域的正當性。

而制度企業家關注鑲嵌能動性，使看來個體層次的行動因場域狀態更可理解。首先，此時期婦權會具新興場域特徵，建制化程度低且秩序模糊的情境激發了具有相關經驗的平權行動者關注，在政治機會結構改變的機遇下，她們自民間社會交疊嵌合於行政體制，卻仍能保有批判意識。她們在民間委員的位置上，雖不像 Paul J. DiMaggio (1988) 所述制度企業家富有實質資源，但仍能以文化、論述等非物質形式，連結於場域中既有的獎懲規則來實現影響力 (Hardy and Maguire 2017)，性別主流化理論化實作既統合多樣行動者，亦在協商與妥協中連結行政體系鞏固婦權會體制內的定位。其次，鑲嵌中的實作更多是由民間委員透過如場域內外關係串連、試驗創發新概念挑戰主要框架，並提問質疑現況等方式實現，如同論者所述以微抵抗 (minor rebellion) 做為制度中的能動 (Välikangas and Carlsen 2020)，以尋求破口而非毀壞規則來變革制度 (Colombero et al. 2021)。而在以抵抗與挑戰策略進一步制度化的進程裡，諸如在行政程序中穿插性別影響評估、架構於體制間的層級會議，都揭示婦女政策機制更多是基於與環境反覆不斷的制度補綴 (Abdelnour et al. 2017)。再者，正因制度是行動者創制舉措 (instituting) 和規則鞏固 (instituted) 間持續的動態過程 (Bouilloud et al. 2020)，因此當制度場域因行動帶來變化，也將影響制度企業家位移。在婦女政策機制確認制度建制後才擔任婦權會和性平會的民間委員 (M13)、(M14) 都表示，<sup>20</sup> 曾聽聞過往民間委員的非正式共識會議，但形成共同陣線的模式已不復存，甚至曾在第四、五屆積極參與機制建構的民間委員 (M07) 也對照後來再任性平會委員的經驗，感慨地反思「體制化讓創新的構想好像更難提出」，一語道出場域條件變遷的影響。

---

20 受訪委員 (M13) 即指出：「以前……針對那個開會內涵的議題形成委員的共識跟找出策略，那個是跟政府部門謀對謀的那個那種形式。……可是我擔任委員之後，其實這個機制並不存在。……我覺得這個是很可惜的」(訪談紀錄 M13)。

## （二）性別平等制度企業家對既有研究取徑的延展與反思

性平制度企業家經由實作結合兩者理路，對於組織和制度的性別化改革分析有更廣的視野。首先，場域條件與行動者角色是辯證動態的。制度場域條件改變時，即使仍有類似位置、甚至是同一行動者，也未必再具開創動能。相對的，脈絡改變也產生新的行動群體、權力關係與組織認同，激發出新的制度變革動能。例如，性平政策機制建制後，國家內部新生的性平文官，與民間委員、政策部門構成新的關係模式，或將能促使更多行政體制中的行動者轉變為女性主義官僚進而引導新變革。換言之，性平制度企業家並非固著於特定個體、群體的身分標籤，也意味著體制界線和行動者的交互關係將更具開放和流動的可能。

其次，共享的理念價值能增益制度創新行動，並經實作型塑個人或群體認同。性平制度企業家雖是在機遇中因制度條件編排而群集，不過這些來自不同場域的行動者具有的女性主義價值框架或行動經驗，能有效地整合並形成集體實作。更重要的是，婦權會委員原本缺乏意涵的場域位置，既經由實作而再專業化，更據而強化對此位置的職務認同。這些經驗揭示，行動者會因組織中的實作而更新對制度和職位的內涵認知與身分認同，因此更普遍地設立平權制度和職務，確實可能催化更多行動者因參與或執行組織任務和目標，而促發更大範圍的制度性性別革新。

最後，性別變革會因既有場域條件影響而有不均質的制度化程度。嵌入性革新指出制度變革會受原有體制，特別是性別體制的影響讓創新性受侷限（Mackay 2014），而制度企業家的場域觀突顯某些變革要素與既有體制更近似而易於建制。例如性平政策機制在行政規程、會議程序、主流化工具，乃至幕僚單位的建制鞏固，都更切合於行政體系對組織理性的規範要件標準。然而，推進變革的動能本身——委員會與民間委員，卻並未形成明確積極的資格與職責內涵，此固然呈顯性別平等專業性的定義政治相對複雜，但亦與委員會做為具載女性主義或性別平等價值核心的實體，仍與既有男性中心體制有

所扞格有關。

而國家女性主義研究若取徑性平制度企業家概念將能有多項延展。首先，辨識婦女政策機構在不同時間點的組織樣態與性質：組織或機制不只是各項因素的中介，它與環境條件互動所產生的組織模式與制度化變遷，會實質地影響其在政策場域中的效能。其次，更開放地觀察體制界線與行動者角色：不同政策議題、時空脈絡下相異的場域條件，會影響行動者策略選擇，甚至是定位與認同的認知調整。運動者因此可以是政府體制建構者，而官僚亦可能於實作中解消轉化既有制度，位處體制的內外並不能本質化地界定行動者，必須將行動與場域特質和社會位置嵌合而進行理解。再者，因為實作能引發群體和組織認同，所以更廣泛地賦予行政體制性別平等和婦女權益等目標，創造制度條件，有助於政府組織成員因實踐職務而建構具性平意識的工作或職位認同，以倡議角度而言，確為具體可行的變革策略。

另就性別主流化來說，性平制度企業家觀點解釋了它如何成為鞏固性平政策機制的關鍵，理論化實作是行動者擴大與行政體制互動並展現專業權威的主要過程，塑造機制組織的群體行動與認同。此外，因為其理念內涵彈性，在場域秩序模糊中欲達成實作的目標，必須連結並嵌合於已有的行政制度，此亦能說明許多國家推展上的共同困難。同時，由於創制變遷不可免地雜揉場域既有的其他規則與元素，使得成果更近似持續地拼湊補綴，誠然採取小贏策略以有限行動於程序擴散（黃淑玲 2017），是脈絡情境下合理的考量，然而整體策略若能更敏感於組織與制度要素的影響，或能避免誤區，並藉由實作引發場域內多層次的微抵抗，以廣泛地改變建制成熟的行政體制場域。

以性平制度企業家來分析政策機制或組織，亦有部分待持續探討與不足之處。首先，場域變化需跨時對比。本文探討 2001 至 2009 年部分民間委員的創制實作，亦發現在機制更為建制的場域變化後，後續民間委員感於侷限而不利於創制。然而本文除了制度場域因素外，諸如其他新興組織行動者的作用，或民間委員組成不如以往集中於知識專業和政策倡議等特質，是否弱化凝聚共識的動能，仍須比較不

同時期的行動者方能確知。其次，性別主流化在本文研究範圍中鞏固婦權會地位，亦建制為各種規則。然而建制化與制度化仍屬不同層面主題，當主流化建制並產生新的性平制度企業家，他們在新場域條件下的實作成果如何影響制度，乃至性平機制的效果，仍待後續深入分析。再者，性平制度企業家因共享女性主義價值，知識專業與公共參與經驗較為一致而能增益行動效率，不過當政策機制建制且場域秩序鞏固的條件下，女性主義內涵與性別觀點的多樣化會如何影響創新的行動與實作，亦需持續探究。

誌謝：本文部分改寫自我的博士論文《到國家女性主義之路：台灣性別平等機制的新制度論與組織理論分析》。感謝指導教授林國明老師對理論觀點的啟發引導，黃淑玲老師、黃長玲老師和范雲老師對分析視角的指引提示，以及彭濟雯老師在資料蒐集過程中的協助與支持。本文初稿曾先後發表於「中央研究院社會學研究所第八屆博士後學者論壇」及「2023 台灣女性學學會年度研討會」，謝謝評論人姜貞吟老師與曾凡慈老師的寶貴意見，而《台灣社會學》前、現任編輯委員會及主編，二位審查人的評閱和激勵，以及編輯對文字精細的校閱建議，都促使本文能更為精進，專題召集人王舒芸老師的關照、督促和協力，更是在審查修改過程中的重要支持，一併深致感謝。最須感謝的，是所有參與改革的行動者及其中願意分享經驗和想法的受訪者，我常在訪談過程中感受到她們的行動熱情和對理念的堅持，在此表達敬意和謝意。希望這篇研究能對這些重要變革略盡記錄分析之力，當然，文中若有任何疏漏不足，概由我負責。

## 參考文獻

- 古允文、許雅惠，2001，《設立婦女權益及福利專責機關可行性研究》。內政部委託研究計畫報告。台北：內政部。
- 李元貞，2014，《眾女成城：台灣婦運回憶錄（下）》。台北：女書文化。
- 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）》。台北：國立台灣大學政治學研究所碩士論文。
- 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。
- 范雲，2003，〈政治轉型過程中的婦女運動：以運動者及其生命傳記背景為核心的分析取向〉。《台灣社會學》5: 133-194。
- 郭玲惠，1998，〈行政院婦女權益委員會介紹〉。論文發表於「第三屆婦女國是會議『女人與公共參與』研討會」。台北：台北市市政資料館，1998年3月13日。
- 傅立葉，1999，《行政院與北、高兩市「婦女權益促進委員會」的比較分析》。國科會研究計畫報告。台北：行政院。
- 黃淑玲，2008，〈性別主流化：台灣經驗與國際的對話〉。《研考雙月刊》32(4): 3-12。
- ，2014，〈全球典範！？瑞典性別主流化實施模式〉。《公共治理季刊》2(2): 69-82。
- ，2017，〈台灣與瑞典性別主流化實施模式之比較〉。頁 11-42，收入黃淑玲編，《性別主流化：台灣經驗與國際比較》。台北：五南。
- 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。
- 彭滄雯，2008，〈當官僚遇上婦運：台灣推動性別主流化的經驗初探〉。《東吳政治學報》26(4): 1-59。
- ，2015，《行政院性別主流化政策執行成效探討委託研究》。行政院性別平等處委託研究計畫報告。
- 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。
- ，2014，〈鑿洞取光或是拆除高牆？〉。頁 117-170，收入陳瑤華編，《台灣婦女處境白皮書：2014年》。台北：女書文化。
- 謝小芬，2003，〈女學進行式：性別主流化〉。《歷史月刊》188: 119-125。

- 顧燕翎，2020，《台灣婦女運動：爭取性別平等的漫漫長路》。台北：貓頭鷹。
- Abdelnour, Samer, Hans Hasselbladh, and Jannis Kallinikos. 2017. "Agency and Institutions in Organization Studies." *Organization Studies* 38(12): 1775-1792.
- Acker, Joan. 1992. "From Sex Roles to Gendered Institutions." *Contemporary Sociology* 21(5): 565-569.
- Ackrill, Robert, Adrian Kay, and Nikolaos Zahariadis. 2013. "Ambiguity, Multiple Streams, and EU Policy." *Journal of European Public Policy* 20(6): 871-887.
- Ahrens, Petra and Anna van der Vleuten. 2020. "Fish Fingers and Measles? Assessing Complex Gender Equality in the Scenarios for the Future of Europe." *JCMS: Journal of Common Market Studies* 58(2): 292-308.
- Banaszak, Lee Ann. 2010. *The Women's Movement Inside and Outside the State*. New York: Cambridge University Press.
- Bakir, Caner, and Darryl S. L. Jarvis. 2017. "Contextualising the Context in Policy Entrepreneurship and Institutional Change." *Policy and Society* 36(4): 465-478.
- Bakir, Caner and K. Aydin Gunduz. 2020. "The Importance of Policy Entrepreneurs in Developing Countries: A Systematic Review and Future Research Agenda." *Public Administration and Development* 40(1): 11-34.
- Battilana, Julie, Bernard Leca, and Eva Boxenbaum. 2009. "How Actors Change Institutions: Towards a Theory of Institutional Entrepreneurship." *Academy of Management Annals* 3(1): 65-107.
- Benschop, Yvonne. 2021. "Grand Challenges, Feminist Answers." *Organization Theory* 2(3): 1-19.
- Benschop, Yvonne and Mieke Verloo. 2006. "Sisyphus' Sisters: Can Gender Mainstreaming Escape the Genderedness of Organizations?" *Journal of Gender Studies* 15(1): 19-33.
- Ben-Slimane, Karim, Rachida Justo, and Nabil Khelil. 2020. "Institutional Entrepreneurship in a Contested Commons: Insights from Struggles Over the Oasis of Jemna in Tunisia." *Journal of Business Ethics* 166(4): 673-690.
- Bereni, Laure and Anne Revillard. 2018. "Movement Institutions: The Bureaucratic Sources of Feminist Protest." *Politics & Gender* 14(3): 407-432.
- Beveridge, Fiona and Sue Nott. 2002. "Mainstreaming: A Case for Optimism and Cynicism." *Feminist Legal Studies* 10(3): 299-311.
- Bogaards, Matthijs. 2022. "Feminist Institutionalism(s)." *Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica* 52(3): 418-427.

- Bouilloud, Jean-Philippe, Mar Pérezts, Thierry Viale, and Valentin Schaepeynck. 2020. "Beyond the Stable Image of Institutions: Using Institutional Analysis to Tackle Classic Questions in Institutional Theory." *Organization Studies* 41(2): 153-174.
- Cairney, Paul. 2018. "Three Habits of Successful Policy Entrepreneurs." *Policy and Politics* 46(2): 199-215.
- Calás, Marta B., Linda Smircich, and Kristina A. Bourne. 2009. "Extending the Boundaries: Reframing 'Entrepreneurship as Social Change' Through Feminist Perspectives." *Academy of Management Review* 34(3): 552-569.
- Caravantes, Paloma and Emanuela Lombardo. 2024. "Feminist Democratic Innovations in Policy and Politics." *Policy & Politics* 52(2): 177-199.
- Cavaghan, Rosalind. 2017. "Bridging Rhetoric and Practice: New Perspectives on Barriers to Gendered Change." *Journal of Women, Politics & Policy* 38(1): 42-63.
- Chappell, Louise. 2002. "The 'Femocrat' Strategy: Expanding the Repertoire of Feminist Activists." *Parliamentary Affairs* 55(1): 85-98.
- . 2006. "Comparing Political Institutions: Revealing the Gendered 'Logic of Appropriateness.'" *Politics & Gender* 2(2): 223-235.
- . 2014. "'New,' 'Old,' and 'Nested' Institutions and Gender Justice Outcomes: A View from the International Criminal Court." *Politics & Gender* 10(4): 572-594.
- Chappell, Louise and Fiona Mackay. 2017. "What's in a Name? Mapping the Terrain of Informal Institutions and Gender Politics." Pp. 23-44 in *Gender and Informal Institutions: Feminist Institutional Perspectives*, edited by Georgina Waylen. London: Rowman & Littlefield International.
- Childs, Sarah and Mona Lena Krook. 2009. "Analysing Women's Substantive Representation: From Critical Mass to Critical Actors." *Government and Opposition* 44(2): 125-145.
- Clemens, Elisabeth S. and James M. Cook. 1999. "Politics and Institutionalism: Explaining Durability and Change." *Annual Review of Sociology* 25(1): 441-466.
- Colombero, Sylvain, Raffi Duymedjian, and Amélie Boutinot. 2021. "The Embedded-Agency Paradox Revisited: Discussing Deleuze and Guattari's Concept of Becoming for Institutional Entrepreneurship." *Scandinavian Journal of Management* 37(1): 101142.
- Cucchi, Carlo, Rob Lubberink, Domenico Dentoni, and William B. Gartner. 2022. "'That's Witchcraft': Community Entrepreneurship as a Process of Navigating Intra-Community Tensions Through Spiritual Practices." *Organization Studies* 43(2): 179-

- 201.
- Curtin, Jennifer. 2019. "Feminist Innovations and New Institutionalism." Pp. 115-133 in *Gender Innovation in Political Science: New Norms, New Knowledge*, edited by Marian Sawyer and Kerryn Baker. Cham: Palgrave Macmillan.
- Dahlerup, Drude. 2006. "The Story of the Theory of Critical Mass." *Politics & Gender* 2(4): 511-522.
- Daly, Mary. 2005. "Gender Mainstreaming in Theory and Practice." *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society* 12(3): 433-450.
- Dauids, Tine, Francien Van Driel, and Franny Parren. 2014. "Feminist Change Revisited: Gender Mainstreaming as Slow Revolution." *Journal of International Development* 26(3): 396-408.
- Dean, Jonathan. 2010. *Rethinking Contemporary Feminist Politics*. New York: Palgrave Macmillan.
- Deephouse, David L., Jonathan Bundy, Leigh Plunkett Tost and Mark C. Suchman. 2017. "Organizational Legitimacy: Six Key Questions." Pp. 27-54 in *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism, 2nd ed.*, edited by Royston Greenwood, Christine Oliver, Thomas B. Lawrence and Renate E. Meyer. London: Sage.
- DiMaggio, Paul J. 1988. "Interest and Agency in Institutional Theory." Pp. 3-21 in *Institutional Patterns and Organizations: Culture and Environment*, edited by Lynne G. Zucker. Cambridge, MA: Ballinger.
- Dittmar, Kelly. 2015. "Change Agents? Female Political Professionals as Gender Equity Entrepreneurs." Paper Presented at The European Politics and Gender Conference, Uppsala, Sweden, June 11-13.
- Eisenstein, Hester. 1996. *Inside Agitators: Australian Femocrats and the State*. Philadelphia: Temple University Press.
- Eveline, Joan and Carol Bacchi. 2005. "What Are We Mainstreaming When We Mainstream Gender?" *International Feminist Journal of Politics* 7(4): 496-512.
- Everett, Jeffery. 2002. "Organizational Research and the Praxeology of Pierre Bourdieu." *Organizational Research Methods* 5(1): 56-80.
- Franzway, Suzanne, Dianne Court, and Raewyn Connell. 1989. *Staking a Claim: Feminism, Bureaucracy and the State*. Cambridge: Polity Press.
- Freidenvall, Lenita, and Madeleine Ramberg. 2021. "Implementing Gender Mainstreaming in Swedish Model Municipalities." *Politics & Gender* 17(2): 225-249.

- Frisch Aviram, Neomi, Nissim Cohen, and Itai Beeri. 2020. "Policy Entrepreneurship in Developing Countries: A Systematic Review of the Literature." *Public Administration and Development* 40(1): 35-48.
- Garud, Raghu, Cynthia Hardy, and Steve Maguire. 2007. "Institutional Entrepreneurship as Embedded Agency: An Introduction to the Special Issue." *Organization Studies* 28(7): 957-969.
- Grahn, Michal. 2024. "Gendered Institutions and Where to Find Them: A Critical Realist Approach." *Politics & Gender* 20(2): 449-473.
- Greenwood, Royston and Roy Suddaby. 2006. "Institutional Entrepreneurship in Mature Fields: The Big Five Accounting Firms." *Academy of Management Journal* 49(1): 27-48.
- Greenwood, Royston, Christine Oliver, Thomas B. Lawrence, and Renate E. Meyer. 2017. "Introduction: Into the Fourth Decade." Pp. 1-23 in *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism, 2nd ed.*, edited by Royston Greenwood, Christine Oliver, Thomas B. Lawrence, and Renate E. Meyer. London: Sage.
- Hafner-Burton, Emilie and Mark A. Pollack. 2002. "Gender Mainstreaming and Global Governance." *Feminist Legal Studies* 10 (3): 285-298.
- Hardy, Cynthia and Steve Maguire. 2008. "Institutional Entrepreneurship." Pp. 198-217 in *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*, edited by Royston Greenwood, Christine Oliver, Kerstin Sahlin, and Roy Suddaby. London: Sage.
- . 2017. "Institutional Entrepreneurship and Change in Fields." Pp. 261-280 in *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism, 2nd ed.*, edited by Royston Greenwood, Christine Oliver, Thomas B. Lawrence, and Renate E. Meyer. London: Sage.
- Henry, Colette, Lene Foss, and Helene Ahl. 2016. "Gender and Entrepreneurship Research: A Review of Methodological Approaches." *International Small Business Journal* 34(3): 217-241.
- Hern, Erin. 2017. "The Trouble with Institutions: How Women's Policy Machineries Can Undermine Women's Mass Participation." *Politics & Gender* 13(3): 405-431.
- Hernes, Helga Maria. 1987. *Welfare State and Woman Power: Essays in State Feminism*. Oslo: Norwegian University Press.
- Hjorth, Daniel. 2014. "Entrepreneurship as Organisation-Creation." Pp. 97-121 in *Handbook of Research on Entrepreneurship and Creativity*, edited by Rolf Sternberg and Gerhard Krauss. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

- Hjorth, Daniel and Trish Reay. 2022. "Organizational and Institutional Entrepreneurship: Introduction to the Special Issue." *Organization Studies* 43(2): 159-177.
- Holm, Ditte Vilstrup and Timon Beyes. 2022. "How Art Becomes Organization: Reimagining Aesthetics, Sites and Politics of Entrepreneurship." *Organization Studies* 43(2): 227-245.
- Jarvis, Darryl S. L. and Alex Jingwei He. 2020. "Policy Entrepreneurship and Institutional Change: Who, How, and Why?" *Public Administration and Development* 40(1): 3-10.
- Jepperson, Ronald. 1991. "Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism." Pp. 143-163 in *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, edited by Walter W. Powell and Paul J. DiMaggio. Chicago: University of Chicago Press.
- Kenny, Meryl. 2013. "A Feminist Institutional Approach." Pp. 34-62 in *Gender and Political Recruitment: Theorizing Institutional Change*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kenny, Meryl and Fiona Mackay. 2009. "Already Doin' It for Ourselves? Skeptical Notes on Feminism and Institutionalism." *Politics & Gender* 5(2): 271-280.
- Kingdon, John W. 2003. *Agendas, Alternatives, and Public Policies, 2nd ed.* New York: Longman.
- Krook, Mona Lena and Fiona Mackay. 2011. "Introduction: Gender, Politics, and Institutions." Pp. 1-20 in *Gender, Politics and Institutions: Towards a Feminist Institutionalism*, edited by Mona Lena Krook and Fiona Mackay. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lagrasta, Francesco Paolo, Barbara Scozzi, and Pierpaolo Pontrandolfo. 2024. "Feminisms and Entrepreneurship: A Systematic Literature Review Investigating a Troubled Connection." *International Entrepreneurship and Management Journal* 20: 3081-3112.
- Lawrence, Thomas B. and Roy Suddaby. 2006. "Institutions and Institutional Work." Pp. 215-254 in *The Sage Handbook of Organization Studies*, edited by Stewart R. Clegg, Cynthia Hardy, Thomas B. Lawrence, and Walter R. Nord. London: Sage.
- Lepoutre, Jan M. W. N. and Michael Valente. 2012. "Fools Breaking Out: The Role of Symbolic and Material Immunity in Explaining Institutional Nonconformity." *Academy of Management Journal* 55(2): 285-313.
- Lowndes, Vivien. 2014. "How Are Things Done Around Here? Uncovering Institutional Rules and Their Gendered Effects." *Politics & Gender* 10(4): 685-691.

- Mackay, Fiona. 2014. "Nested Newness, Institutional Innovation, and the Gendered Limits of Change." *Politics & Gender* 10(4): 549-571.
- Mackay, Fiona, Meryl Kenny, and Louise Chappell. 2010. "New Institutionalism Through a Gender Lens: Towards a Feminist Institutionalism?" *International Political Science Review* 31(5): 573-588.
- MacRae, Heather and Elaine Weiner. 2021. "Feminist Institutionalism." Pp. 56-67 in *The Routledge Handbook of Gender and EU Politics*, edited by Gabriele Abels, Andrea Krizsán, Heather MacRae, and Anna van der Vleuten. New York: Routledge.
- Maguire, Steve, Cynthia Hardy and Thomas B. Lawrence. 2004. "Institutional Entrepreneurship in Emerging Fields: HIV/AIDS Treatment Advocacy in Canada." *Academy of Management Journal* 47(5): 657-679.
- Mahoney, James and Kathleen Thelen. 2010. "A Theory of Gradual Institutional Change." Pp. 1-37 in *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, edited by James Mahoney and Kathleen Thelen. New York: Cambridge University Press.
- Marti, Ignasi and Johanna Mair. 2009. "Bringing Change into the Lives of the Poor: Entrepreneurship Outside Traditional Boundaries." Pp. 92-119 in *Institutional Work: Actors and Agency in Institutional Studies of Organizations*, edited by Thomas B. Lawrence, Roy Suddaby, and Bernard Leca. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mazey, Sonia. 2002. "Gender Mainstreaming Strategies in the EU: Delivering on an Agenda?" *Feminist Legal Studies* 10(3): 227-240.
- McBride, Dorothy E. and Amy G. Mazur. 2010. *The Politics of State Feminism: Innovation in Comparative Research*. Philadelphia: Temple University Press.
- . 2013. "Women's Policy Agencies and State Feminism." Pp. 654-678 in *The Oxford Handbook of Gender and Politics*, edited by Georgina Waylen, Karen Celis, Johanna Kantola and S. Laurel Weldon. New York: Oxford University Press.
- McGauran, Anne-Marie. 2009. "Gender Mainstreaming and the Public Policy Implementation Process: Round Pegs in Square Holes?" *Policy & Politics* 37(2): 215-233.
- Mintrom, Michael and Phillipa Norman. 2009. "Policy Entrepreneurship and Policy Change." *Policy Studies Journal* 37(4): 649-667.
- Montoya, Celeste. 2016. "Institutions." Pp. 367-384 in *The Oxford Handbook of Feminist Theory*, edited by Lisa Disch and Mary E. Hawkesworth. Oxford: Oxford University Press.

- Mósesdóttir, Lilja and Rósa G. Erlingsdóttir. 2005. "Spreading the Word across Europe: Gender Mainstreaming as a Political and Policy Project." *International Feminist Journal of Politics* 7(4): 513-531.
- Olsen, Tricia D. 2017. "Rethinking Collective Action: The Co-Evolution of the State and Institutional Entrepreneurs in Emerging Economies." *Organization Studies* 38(1): 31-52.
- OSAGI. 2001. "Gender Mainstreaming: Strategy for Promoting Gender Equality." <https://www.un.org/womenwatch/osagi/pdf/factsheet1.pdf> (Date visited: June 9, 2022)
- Outshoorn, Joyce and Johanna Kantola. 2007. "Assesing Changes in State Feminism Over the Last Decade." Pp. 266-285 in *Changing State Feminism*, edited by Joyce Outshoorn and Johanna Kantola. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Powell, Walter W. and Paul J. DiMaggio, eds. 1991. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rai, Shirin M. 2003. "Institutional Mechanisms for the Advancement of Women: Mainstreaming Gender, Democratizing the State?" Pp. 15-39 in *Mainstreaming Gender, Democratizing the State: Institutional Mechanisms for the Advancement of Women*, edited by Shirin M. Rai. New York: Manchester University Press.
- Rees, Teresa. 2005. "Reflections on the Uneven Development of Gender Mainstreaming in Europe." *International Feminist Journal of Politics* 7(4): 555-574.
- Rindova, Violina, Daved Barry, and David J. Ketchen Jr. 2009. "Entrepreneurship as Emancipation." *Academy of Management Review* 34(3): 477-491.
- Roggeband, Conny and Mieke Verloo. 2006. "Evaluating Gender Impact Assessment in the Netherlands (1994-2004): A Political Process Approach." *Policy & Politics* 34(4): 615-632.
- Salignac, Fanny, Natalie Galea, and Abigail Powell. 2018. "Institutional Entrepreneurs Driving Change: The Case of Gender Equality in the Australian Construction Industry." *Australian Journal of Management* 43(1): 152-169.
- Schatzki, Theodore R. 2001. "Introduction: Practice Theory." Pp. 10-23 in *The Practice Turn in Contemporary Theory*, edited by Theodore R. Schatzki, Karin Knorr Cetina, and Eike Von Savigny. London: Routledge.
- Scott, W. Richard. 2014. *Institutions and Organizations: Ideas, Interests and Identities*. London: Sage.
- Seo, Myeong-Gu and W. E. Douglas Creed. 2002. "Institutional Contradictions, Praxis,

- and Institutional Change: A Dialectical Perspective.” *Academy of Management Review* 27(2): 222-247.
- Sine, Wesley D. and Robert J. David. 2010. “Institutions and Entrepreneurship.” Pp. 1-26 in *Institutions and Entrepreneurship, (Research in the Sociology of Work, Vol. 21)*, edited by Wesley D. Sine and Robert J. David. Bingley: Emerald.
- Smets, Michael, Angela Aristidou, and Richard Whittington. 2017. “Towards a Practice-Driven Institutionalism.” Pp. 365-391 in *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism, 2nd ed.*, edited by Royston Greenwood, Christine Oliver, Thomas B. Lawrence and Renate E. Meyer. London: Sage.
- Springer, Emily. 2020. “Bureaucratic Tools in (Gendered) Organizations: Performance Metrics and Gender Advisors in International Development.” *Gender & Society* 34(1): 56-80.
- Squires, Judith. 2007. *The New Politics of Gender Equality*. New York: Palgrave Macmillan.
- Staab, Silke. 2017. “Gender and the Politics of Gradual Change: Comparative Findings and Conclusions.” Pp. 191-211 in *Gender and the Politics of Gradual Change: Social Policy Reform and Innovation in Chile*. New York: Palgrave Macmillan.
- Staggs, Jonathan, April L. Wright, and Lee Jarvis. 2022. “Institutional Change, Entrepreneurship and Place: Building a Smart State.” *Organization Studies* 43(2): 269-288.
- Stetson, Dorothy McBride and Amy G. Mazur. 1995. “Introduction.” Pp. 1-21 in *Comparative State Feminism*, edited by Dorothy McBride Stetson and Amy G. Mazur. Thousand Oaks: Sage.
- Styhre, Alexander. 2014. “Gender Equality as Institutional Work: The Case of the Church of Sweden.” *Gender, Work & Organization* 21(2): 105-120.
- Thomson, Jennifer. 2018. “Resisting Gendered Change: Feminist Institutionalism and Critical Actors.” *International Political Science Review* 39(2): 178-191.
- Thornton, Patricia H. and William Ocasio. 2008. “Institutional Logics.” Pp. 99-128 in *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*, edited by Royston Greenwood, Christine Oliver, Kerstin Sahlin, and Roy Suddaby. London: Sage.
- Valiente, Celia. 2007. “Developing Countries and New Democracies Matter: An Overview of Research on State Feminism Worldwide.” *Politics & Gender* 3(4): 530-541.
- Välilikangas, Liisa and Arne Carlsen. 2020. “Spitting in the Salad: Minor Rebellion as

- Institutional Agency.” *Organization Studies* 41(4): 543-561.
- Van Eerdewijk, Anouka. 2014. “The Micropolitics of Evaporation: Gender Mainstreaming Instruments in Practice.” *Journal of International Development* 26(3): 345-355.
- Van Eerdewijk, Anouka and Tine Davids. 2014. “Escaping the Mythical Beast: Gender Mainstreaming Reconceptualised.” *Journal of International Development* 26(3): 303-316.
- Verloo, Mieke. 2005. “Displacement and Empowerment: Reflections on the Concept and Practice of the Council of Europe Approach to Gender Mainstreaming and Gender Equality.” *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 12(3): 344-365.
- Vickers, Jill. 2011. “Gendering Federalism: Institutions of Decentralization and Power-sharing.” Pp. 129-146 in *Gender, Politics and Institutions: Towards a Feminist Institutionalism*, edited by Mona Lena Krook and Fiona Mackay. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Walby, Sylvia. 2005. “Introduction: Comparative Gender Mainstreaming in a Global Era.” *International Feminist Journal of Politics* 7(4): 453-470.
- . 2011. *The Future of Feminism*. Malden: Polity Press.
- Waylen, Georgina. 2014. “Informal Institutions, Institutional Change, and Gender Equality.” *Political Research Quarterly* 67(1): 212-223.
- West, Candace and Don H. Zimmerman. 1987. “Doing Gender.” *Gender & Society* 1(2): 125-151.
- Ylöstalo, Hanna. 2016. “Organizational Perspective to Gender Mainstreaming in the Finnish State Administration.” *International Feminist Journal of Politics* 18(4): 544-558.
- Zietsma, Charlene and Brent McKnight. 2009. “Building the Iron Cage: Institutional Creation Work in the Context of Competing Proto-Institutions.” Pp. 143-177 in *Institutional Work: Actors and Agency in Institutional Studies of Organizations*, edited by Thomas B. Lawrence, Roy Suddaby, and Bernard Leca. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zilber, Tammar B. 2007. “Stories and the Discursive Dynamics of Institutional Entrepreneurship: The Case of Israeli High-Tech after the Bubble.” *Organization Studies* 28(7): 1035-1054.