

《性別平等教育法》：我的認識、思考與想像

文 | 蘇芊玲 | 銘傳大學通識教育中心副教授
臺灣性別平等教育協會監事

圖 | 作者、編輯部提供

立法前後

1980年代中期，有學者開始注意到教科書中的兩性問題；1988年，由雜誌社改組的婦女新知基金會全面檢視國中小和高中人文、社會領域教科書，發現問題嚴重，發表了檢視報告，並呼籲落實兩性平等教育。

1990年教改呼聲四起，在1994年四一〇教改遊行之後，行政院以成立「教育改革審議委員會」（簡稱「教改會」）回應，預計用兩年的時間提出教改藍圖。1996年教改會完成的總諮議報告書中，列入了由婦女新知基金會團隊建議的「落實兩性平等教育」。

1996年底發生彭婉如事件，在一連串抗議行動過後，政府做了一些具體回應，包括教育部成立的「兩性平等教育委員會」，兩性平等教育正式成為教育政策。1999年，在委員會的建議之下，教育部委託專案小組草擬《兩性平等教育

法》（後更名《性別平等教育法》）。歷經草擬、公聽、研修等階段，《性別平等教育法》（以下稱「性平法」）於2004年6月23日通過、公布實施。性平法通過之後，教育部陸續擬定《性別平等教育法施行細則》、《校園性侵害性騷擾或性霸凌防治準則》、《懷孕學生輔導與處理要點》等作為配套。

2010年3月教育部頒布《性別平等教育白皮書》，除了規劃短中長期各階段實施重點，並將性別平等與公民社會做了連結。

2011年6月性平法完成修法，性霸凌防治入法，並進一步強化通報、處理及處分等校園性平事件相關條文。

性平法的落實

平心而論，性平法在立法階段並沒有遭受到太大的困難，究其原因，有可能是許多人並不了解性平教育的重要性與內

涵，不認為這是「玩真的」，沒有嚴肅看待它。許多質疑或抗拒是在立法通過、正式實施之後才陸續出現，譬如，性平法要求學校考績會和教評會之組成須符合三分之一性別比例原則，許多大學強烈表示做不到，教育部特別舉辦了溝通說明會，並提供可行做法才化解。

性平法第一章明確規範各級教育單位的職責，無論是中央教育部、縣市教育局或各級學校，依法都必須設置性別平等教育委員會。除此，各縣市也設有資源中心，協助落實。教育部前後透過訪視與評鑑，協助與督導大專院校和縣市政府的落實狀況。2009年教育部國教司也設置了「課程與教學輔導組－性別平等教育議題輔導群」（簡稱性平輔導群），協助各領域教師做性平融入，各縣市也依此成立性平輔導團。多年來，教育部和各縣市算是投入了相當的人力物力，逐步落實性平法，包括舉辦研習、培訓人力、研擬課程，發展教材，等等。

那麼，到底性別平等教育至今的實施該如何被評價呢？

這其實不是個容易回答的問題。從量化角度而言，當然有累積出一些成績，可以提出各種數據，今年因為是性平法十週年的關係，各方的檢視活動更相繼推出。

教育部率先在6月23日以「性別更友善，校園樂和諧」為題召開了記者會，發表成果，但可惜提出的資料極少，只呈

現近年來臺灣教育環境中男女差距逐年縮小的現象，特別是在高等教育中的碩博士生、各級教授，以及各級學校的一級主管方面。其他資料則表明稍後才會另行公布於教育部性別平等教育全球資訊網。

6月27日，幾個民間團體和學生社團，包括臺灣性別平等教育協會、同志諮詢熱線協會、婦女新知基金會、臺灣女性學學會、臺北市女性權益促進會、臺大學生會性別工作坊&校園同志甦醒日（GLAD）等，則針對性平教育做了總體檢，指出各級性平會、校園多元性別學生處境、懷孕學生受教權、師資培育和研究、相關教材研發、性教育以及情感教育等各方面仍存有許多問題，總結為「性平教育淪黑箱，友善多元剩口號」。

教育部《性別平等教育季刊》67期也策劃了「下一個十年」專題，以過去十年的作為和現狀為基礎，前瞻未來十年的發展方向。十一月底，教育部也將委託高師大舉辦「性平法十週年研討會」，屆時相信會有更多值得參考的研究和建議。

我的思考與想像

在本文後半，我想嘗試針對性平法以及性平教育提出自己的思考。但在繼續之前，似乎有必要交代一下自己和性別平等教育這個議題的關係與所處的位置。

我大約於1986、87年間開始訂閱《婦女新知》雜誌，成為讀者和志工，1988

年婦女新知基金會針對教材兩性觀的檢視是我兩性平等教育議題的啟蒙。我於1991年接受邀請成為董事，1993至97年擔任副董事長，也是教改會《落實兩性平等教育》專案計畫主持人。1997年教育部成立兩性平等教育委員會，我應聘擔任了一至五屆的委員，也是《兩性平等教育季刊》創刊總編輯。1999至2004年參與了《性別平等教育法》從草擬、研修到通過的整個過程，後來亦是《性別平等教育法施行細則》與《性別平等教育白皮書》研擬小組的成員。性平法通過後，又擔任性別平等教育委員會第三屆委員，目前是《性別平等教育季刊》副總編輯。民間團體部分，1999至2001年，我是婦女新知基金會董事長，卸任之後，另與一群朋友成立臺灣性別平等教育協會，擔任創會暨第二任理事長，目前是監事。

因為長久的接觸和深厚的淵源，我有許多機會和管道聽聞關於性平法和性平教

育的批評，以下僅就其中兩點，提出我的看法與思考。



一、性平法 = 校園性平事件處理？

性平法共有七章，38個條文，分別是：第一章，總則；第二章，學習環境與資源；第三章，課程、教材與教學；第四章，校園性侵害、性騷擾及性霸凌之防治；第五章，申請調查及救濟；第六章，罰則，以及第七章，附則。十年來，知名度最高、最被當真執行的恐怕是第四、第五兩章，前面三章屬於「基礎工程」的部分，投入的人力物力相對較少。

究其原因，並不難了解。首先，當年在發生重大性侵害事件的龐大社會壓力底下，1996年底立法院快速通過《性侵害犯罪防治法》，其中第七條載明中小學每學年必須實施相關教育，內含「兩性平等之教育」。根據當時教育部官員的說法，

這是 1997 年 3 月教育部成立兩性平等教育委員會的法源，許多人因此將性侵害防治與這個委員會做了近乎全盤的連結，也以同等比例去理解 2004 年通過的性平法。

包括性侵害、性騷擾和性霸凌等所謂「校園性平事件」，當然有可能造成重大危害，影響受害者的人格尊嚴、人身安全和受教權，必須受到重視和被好好處理。性平法當然不能迴避校園性平事件的嚴重性，因此訂有專章，針對校園性平事件明確訂出處理流程，將過去校園比較輕忽或不熟悉的「程序正義」做了清楚的規範和要求，不僅是被調查屬實的行為人，還有負有處理責任卻失職的學校相關人員，都可能受到處罰。同時，在當事人的權利意識逐漸抬頭，以及媒體、民間團體和民意代表的強力監督之下，校園性平事件也有可能衍生成校園危機。種種這些原因，都使得學校不敢掉以輕心。

嚴格說起來，以符合實質正義和程序正義的方式來處理校園性平事件，是一件值得肯定的事，但它同時造成的一些「非預期結果」，卻值得憂心。首先，因為校園性平事件的影響和後果較為明顯，對學校造成極大的壓力，一有事件發生，學校自不敢輕忽，立即依法投入人力物力做處理。一個案子下來，一千人等往往筋疲力盡，有時還得面對來自上級或外界的壓力，情緒更是緊繃、低落，有些學校和教育人員因此把氣出在性平法上，覺得這是一部帶來麻煩的法令。

學校和教育人員對性平法的情緒，其

實來自對性平法相當侷限的認識，只把第四、五章抽離出來解讀和執行，忽略了性平法應該被整體看待。事實上，校園性平事件之所以發生和前三章存有因果關係，也就是說，校園性平事件是性別平等教育沒有做好的結果，而要減少校園性平事件，非得從基礎工程著手才行。從教育的角度來說，也只有把精力和時間花在日常的、具建設性的工作上，才會帶來成就和愉悅。

這當然不是學校或相關人員的錯。從 80 年代末到 96 年將近十年間，在民間團體和教改會亟力呼籲「落實兩性平等」時，政府並沒有將它當一回事，卻等到社會對一再發生的性侵害事件忍無可忍的壓力湧現時，才被迫面對。換句話說，校園性平事件處理和落實性別平等教育被切割成兩個議題，兩者被對待的比例懸殊，中央政府和教育部的後知後覺，難辭其咎。後來教育部性平教育委員會雖然察覺這個現象，特別在 2010 年 3 月頒布《性別平等教育白皮書》，提出「以學校為主體，並擴及家庭和社會；以人為核心，以教育為手段，回歸教學與課程；並以事件處理和輔導矯正為救濟。各級政府及學校應在健全組織之運作下，提供充沛資源與人力，協助達成目標」的理念，但能否扭轉已牢固的觀念，以及將性平教育回歸到基本面，則有待持續關心。

這個問題也可以從另一個面向來做討論。近年來，在教育主管機關的要求之下，學校通報校園性平事件的數量大幅成長，但經調查後認定屬實的比例卻下降，

由性平法實施初期的七成以上，降至 2013 年的五成三。¹ 在教育部的統計當中，最明顯的成長是發生在國中小階段的「生對生的互動事件」，其中許多牽涉觸及刑法的所謂「兩小無猜」事件，以及因定義不夠嚴謹被寬鬆認定的「性霸凌」行為。不涉及違反意願的青少年學生之間的情愛互動，到底該如何被看待與處理，是一個亟需被好好正視的議題。而所謂「性霸凌」是否更應將之放置於學生的生活情境中做更多方的了解，也很重要。「兩小無猜」或「性霸凌」都是性平教育很可以著力的議題，唯有當它們可以不會被迅速、過度簡化地當作觸法事件處理的時候，教育手段才有空間，教育目的也才能達成。



二、性平法是從上而下的壓迫？

認為性平法是一種從上而下的壓迫的看法，不僅來自學校教育人員，甚至來自一些關心這個議題的民間團體人士和學者。從某些角度而言，這個看法有其道理，也必須被重視。法律本來就是體制的產物，一旦訂定，執行起來免不了有種種需要遵循的規定、做法和處罰，在在都對負有執行責任的人產生束縛和壓力。

但這個問題，也可以從不同角度來談。首先，以體制而論，幾乎每一個政策的施行都是「由上而下」，性別平等教育不是例外。這樣說並不表示它因此不需要被檢討，該檢討的有許多面向，諸如政策

形成的過程如何、內容如何，人力物力等資源是否足夠，鼓勵措施是否充足，如何以及由誰做督導、評鑑等等。也就是說，一個政策若是必要，其目標是好的，擁有權力的上級是否願意釋放足夠的資源，和下屬單位與人員一起協力達成目標？還是只給壓力，要求「成果」，並不提供協助、分憂解勞？目標與過程要被分開檢討。

另外，還想提醒的是，性別平等教育政策的形成過程不應該被斷裂地看。在我的認識和經驗裡，性別平等教育源於婦女運動、女性主義和性別平權運動，它深具「消除歧視，保障平等，鼓勵多元」的社會正義內涵，國際經驗如此，臺灣也不例外，從本文一開始所介紹的兩性平等教育源起，以及性平法的立法過程，足以證明。因此，若在執行過程中，性平教育只淪為「壓迫」之評價，是一件十分嚴重的事。

事實上，這個批評或提醒，多年前已出現，當時我曾寫過一篇題為〈創造草根與體制的雙贏策略〉的文章做回應，² 文中我稱推動性平教育進入體制是一種「借力使力」的做法。早在 1980 年代，婦運團體就開始呼籲兩性平等教育的落實，婦女運動想要提升婦女權利，需要號召更多婦女的意識覺醒，落實兩性平等教育也一樣，需要教師的性別意識有所提升才行。但在那個民間團體普遍被視為洪水猛獸的時代，一般學校，尤其是中小學，對民間團體避之唯恐不及。築起銅牆鐵壁的校

1 參考自吳志光（2014）〈法入校園——性平法處理校園性別事件之回顧與展望〉一文，《性別平等教育季刊》67 期。

2 蘇芊玲（2006）〈創造草根與體制的雙贏策略〉，《應用心理研究》14 期。

園，民間團體根本不得其門而入，極少有機會跟老師們接觸、對話。在此情況下，透過政策的推動和法令的通過，其實是要創造開啟校門的可能性。回頭看，性平法確實有達成這個目的，只要從同志諮詢熱線、臺灣性別平等教育協會等團體統計的年度校園演講數量即可看出。和大學校園相比，中小學校園在過去的時代被禁錮得更嚴峻，但校園若無法敞開自己面對外面廣大的世界，不僅性別平等觀念與素養不得其門而入，校園民主化的過程恐怕也會更艱難、更緩慢。性平法的通過也提供了校園中不少早已有心從事性別平等教育的老師一個有力的支持，有很多老師因此開得成課、辦得了活動、有空間做研究。從臺灣社會的狀況來說，性平法的通過對中小學校園的意義遠大於大學。

在我的想法裡，民間和政府，草根和體制，在性質上雖有諸多差異，但不必然完全相斥或對立，多方串聯、多管齊下是一個比較務實的做法。和大社會一樣，校園裡有各式各樣的人，對已經很有性平意識和行動力的老師和學生，性平法還是可以提供她／他們支持的力量，有加成效果；而對於為數更

多、尚未接觸或接觸較少性平議題的老師和學生們，能多做一些就是一些（better than nothing），譬如教材變好了、校園友善了、觀念多元了，就比原來多了很多空間和參照。雖然性別主流化是近年也被大力推動的政策，但從鬆動既有、打開空間、提供選擇（alternatives）到成為主流（mainstream）卻是一段漫長的過程，在過程中任何能讓現狀變得更好的大小行動，都值得肯定，更何況，教育要做的不就是改變，即使滴水穿石，有誰或甚麼是永遠改變不了的嗎？

近幾年，校園裡大小議題充斥，辛苦、繁瑣異常。有些議題做起來雖然辛



本圖來自 criminalatt at FreeDigitalPhotos.net。

苦，但其價值比較容易被擁抱，譬如環境保護；有些議題則被視為例行公事，只要照章行事就好。性別教育似乎是另一種，除了被抱怨辛苦之外，往往也激起較多的情緒。為什麼會這樣，這本身就是一個有趣的問題，其中一定有些甚麼東西被觸動了。簡單地說，在這個過程中，有人被直接挑戰了，包括既得利益者、權威擁有者，以及價值固守者。因為性平觀念的推動，他／她們原本不需被質疑的安穩世界變得不再平靜，他／她們因為不安全或被剝奪感而引發種種抗拒、質疑和反彈。性平法從一開始的不被當一回事，掀不起任何波瀾，到後來激起一波又一波越來越強勁的反挫和對抗，如「真愛聯盟」事件、教師教學手冊被阻擋發行事件等等，可見一斑。這一方面可以說因為性平法被當真了；另方面也是因為所有進步觀念的推動從來就不在真空的世界之中，社會中各種不同力量的彼此對話、角力，甚或對抗，都是可預期的必然過程。只要謹守民主的分際和手段，也知道這股力量有在朝往民主普世價值靠近，就比較不令人擔心；若不然，問題才大。然而，必須提醒的是，當各方在各憑本事角力的同時，有些人的生命和幸福正在點滴流逝，或許這是這個議題最嚴肅的面向。

再問一次，性平法十年，應該或足以做出甚麼？

不是總說「十年樹木，百年樹人」嗎？性平教育是教育議題，它要改變的不

只是體制，更是文化和觀念的體質，需要更長時間和更大耐心。或許，列出指標、計算數字、端出成果，是體制不得不依賴的工具，但回答這個問題，應該還有別的方式。或許，可以這樣問：幾年來，校園中的刻板印象是否減少了？自由度是否更寬廣了？有更多探索人生、學習成長的空間了嗎？大家對權力是否更敏感、有更深入的認知了？擁有權力的人，是否願意擔負更多的責任？願意善用、慎用權力，甚至釋放權力與他人共享？而原本較弱勢、較被輕忽的人，有被培力了（empowered）嗎？更有能力表達自我、與他人協商了嗎？尊重他人意願是人際互動中普遍的準則了嗎？有更多人可以自在地呈現真實的自己了嗎？有更多人可以了解保障平等與擁抱差異並不是相斥的概念嗎？性平教育有解放更多人，讓大家活得更自信、更勇敢、更有創意嗎？

拿以上提問來檢視自己，以及和自己在工作、生活和生命中互動或共事的人，多數答案如果還是否定的，那我們所推動的性別教育一定是哪裡錯了！但要論斷之前，又不能忘了，性別教育既是獨立議題，也和其他議題交織，光是在教育場域就有一堆，更別說性平議題還置身在許多迅速變動的世界潮流和嚴峻的社會挑戰之中，如全球資本主義化、貧富差距加劇、環境持續惡化、人權不斷倒退等等。這樣說不是推卸，而是要提醒，如何既獨立又交織、既個人又體制，既細緻又清晰地做評估，或許是我們必須養成的一種視野和能力。