

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

選舉制度與婦女參政：東亞三國經驗的比較(II)

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：NSC93-2414-H-002-004-

執行期間：93 年 08 月 01 日至 94 年 09 月 30 日

執行單位：國立臺灣大學政治學系暨研究所

計畫主持人：黃長玲

報告類型：精簡報告

處理方式：本計畫可公開查詢

中 華 民 國 95 年 3 月 29 日

國科會專題研究計劃成果報告

計劃編號：NSC 93-2414-H-002-004-

執行期限：2004 年 8 月 1 日至 2005 年 9 月 30 日

主持人：黃長玲 臺灣大學國際關係研究中心

計劃參與人員：徐子婷 臺灣大學政治學研究所

李雪碧 臺灣大學社會學研究所

一、中英文摘要

選舉制度和婦女參政的關聯在政治學界已有許多作品討論，然而大多數的作品對於各國婦女參政和選舉制度發展的歷史過程很少探究，比較著重於建立選舉制度和婦女參政比例的普遍相關性。本計劃針對 1990 年代中期曾經進行選舉制度改革的日本及南韓，以及目前醞釀進行選舉制度改革的臺灣進行比較研究。研究的焦點將著重於選舉制度改革過程中，婦女團體如何與國家及主要政黨互動，以及如何開展和制度設計呼應的兩性平權論述。此一計劃將充實我們對差異政治理論的了解並促使我們反省婦女參政的相關政策。

關鍵字：差異政治，選舉制度，婦女參政，兩性平權

The relation between electoral system and women's political participation has been well documented in the political science literature. However, most of the works in this field focused on the general pattern of the institutional arrangement that promotes women's political participation, instead of the historical process from which the institutions emerge. This project aims to compare the experience of Japan, South Korea, and Taiwan. Japan and South Korea have recently reformed their electoral systems and a similar reform has been proposed in Taiwan. The project will focus on exploring how women's organizations in these three countries interact with the states and major political parties, and how they develop institutional-relevant discourse on gender equality. This project will enrich our knowledge of the politics of difference and propel us to reflect on policies related to women's political participation.

Keywords: politics of difference , electoral system , women's political participation, gender equality

二、緣由與目的

我國婦女參政的現況，雖然和婦女參政比例高的北歐國家還有明顯的距離，但是相較於東亞鄰國，或甚至某些先進民主國家，卻並不遜色。以國會議員中女性所佔的比例而言，目前居於全球領先地位的瑞典，女性在國會中的比例已達45%，居次的另一個北歐國家--丹麥--女性國會議員的比例也直逼40% (38%)。相比之下，我國目前立法院中女性所佔比例只達瑞典的一半，約22%。然而，這個數字卻遠超過鄰近的日本(7%) 與韓國(6%)，也超過被認為是先進民主國家的英國(18%)，美國(14%)，與法國(12%)。¹

我國婦女參政能略有成果的原因，至今還缺乏較為詳盡的研究。Chou, Clark and Clark (1990) 的作品是截至目前為止對臺灣婦女參政最完整的研究。該書在探討臺灣婦女的參政情形時，認為我國婦女參政比例較許多開發中國家婦女參政比例高的原因主要有二：一是因為憲法中有婦女保障名額的規範，另一則是伴隨臺灣現代化的發展，婦女在教育程度，勞動參與，及社經地位等方面皆有所提昇，從而增加了參政的可能。Chou, Clark and Clark 的作品於1990年出版，因此不可能討論1990年以後台灣婦女參政的情形。然而，我國婦女參政的比例其實是從90年代中期開始明顯攀升，民意代表當選的比例普遍高於婦女保障名額的規範(劉鐵錚1989；彭淦雯2000)，因此婦女保障名額在促進我國婦女參政一事上所扮演的功能，值得做更進一步的探討。Chou, Clark and Clark 的另一個論點，臺灣現代化的經驗帶動婦女參政，就臺灣本身的情形而言，有一定程度的說服力，但是放在跨國比較的脈絡裡考察，此一論點的說服力就明顯下降。如果以現代化的程度來解釋婦女參政的比例，則我們很難說明為什麼某些先進工業民主國家的婦女參政比例低於臺灣。

現代化程度不足以解釋婦女參政程度的差異，在我們考慮鄰近的日本及南韓的經驗時也得到驗證。如前所述，日本及南韓兩國婦女參政的比例很接近，但皆明顯低於我國。如果現代化的程度會決定婦女參政的程度，則日本國會女性議員的比例應超出我國和南韓，但現實並非如此。我國和日本及韓國的差異，也使得另外一項經常被認為和婦女參政程度相關的因素--文化因素，受到質疑。事實上，研究婦女參政的許多作品都指出婦女參政的比例和選舉制度有很密切的關聯。實證資料也支持這樣的觀點：表一所列出的是目前全球女性國會議員比例最高的十個國家，這十個國家無論是就工業化的程度，區域性，或文化傳統而言，皆有很大的差異。他們唯一的共同點是採用了同一種選舉制度--比例代表制。和比例代表制相比，英國，美國，及法國國會議員選舉時採用的單一選區制，一般認為是對女性參政最不利的制度，原因是在單一選區制下，政黨提名女性的意願通常不高(Darcy, Welch, and Clark 1994: 140-141)。

如果選舉制度確實和婦女參政的程度有密切的關聯，那麼有兩個值得探討的議題：一是不同國家在採取不同的選舉制度時，是否有關於提昇或壓抑婦女參政

¹各國女性在國會中的比例參見「各國國會聯盟」(Inter-Parliamentary Union) 網站：
<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>

的考慮，二是如果一個國家變更選舉制度，在變更時是否有關於提昇或壓抑婦女參政的考慮。針對這兩個問題，在既有文獻中，我們可以看到先進工業民主國家在決定選舉制度時，對於性別差異的考慮幾乎不存在。採取比例代表制的國家，和採取單一選區制的國家，確實對於容忍社會分歧(social cleavages)有程度上的差異。然而，當時這些國家所關注的社會分歧主要是種族，階級，宗教，和語言上的差異，而非性別差異 (McGlen and O'Connor 1983: 102-124)。換言之，性別在 19 世紀末期及 20 世紀初期許多國家決定選舉制度時，並不成為一個議題。這樣的情形，其實並不令人意外，因為許多先進國家的婦女在該國建立選舉制度時，並不具備完整的參政權，大部份工業民主國家的女性都是在兩次大戰之間，甚或二次大戰之後才取得完整的參政權 (Przeworski and Sprague 1986: 46)。

19 世紀末期及 20 世紀初期的世界政治情境在進入 20 世紀後逐漸轉變。戰後女性主義論述的開展及兩性平權運動的崛起，使得婦女議題日益受到重視。聯合國 1952 年通過的「婦女政治權利公約」以及 1975 年以後定期召開的世界婦女大會，都使得兩性平權的概念及實踐在國際間產生擴散效果。² 這樣的變化使我們需要探討前述的第二個議題：如果一個國家在 20 世紀的後半期，兩性平權不再是陌生的概念的時候變更選舉制度，在變更時是否會考慮選舉制度的性別效果以及這個效果對該國民主體制的長遠影響。由於過去和我國選舉制度類似的日本與南韓都在 1990 年代中期變更選舉制度，而我國目前也在醞釀改革選舉制度，因此對這個議題的關注是筆者提出此一研究計劃的背景。

本計劃的目的是透過比較研究的方式來探討我國，日本及南韓選舉制度改革的过程中，婦女團體參與的程度及方式。研究的焦點有二：一是這三個國家選舉制度改革的过程中，婦女團體所提出之兩性平權的論述如何和制度的設計呼應，二是和臺灣婦女運動相比，歷史較為悠久以及組織實力較為堅強的日韓婦女運動，為何在提昇婦女參政比例上，所獲得的成果無法和臺灣的婦運相比。

就第一個研究焦點而言，雖然選舉制度和婦女參政比例之間的關聯已在許多文獻中被討論，但是多數的討論集中於「單一選區制」與「比例代表制」之間的差異。日本及南韓在選舉制度變更之前所採用的選舉制度是和我國目前選制類似的「複數選區單一不可讓渡投票制」，但是兩國新採用的選舉制度皆為「單一選區兩票制」。「單一選區兩票制」無論是在概念或實踐上都介於「單一選區制」及「比例代表制」之間，它和婦女參政之間的關聯取決於區域和政黨名單之間席次分配的比例，以及是否有相關配套措施，諸如在當選或政黨提名的部份有婦女保障名額或性別比例原則的設計 (Jones 1999)。筆者曾經指出(黃長玲 2001)，在促進婦女參政上，制度的設計是著重在保障當選或是保障提名，是以婦女保障名額的方式運作還是以性別比例原則的方式運作，相當受到兩性平權的論述內容的影響。我國婦女團體在推動婦女參政上近年來已有「以高額性別比例提名原則」取代「低額婦女保障當選名額」的共識，日韓兩國婦女團體是否曾經出現和選舉制度改革直接相關的論述，十分值得探討。

² 關於聯合國體系下女性議題發展的討論，可參見鄧修倫 (2001)。

就第二個研究焦點而言，和我國婦女運動發展的經驗比較，日本婦女爭取參政權的歷史可以上溯到 20 世紀初期，而日本關於兩性平權的論述也很早就出現 (Molony 2000; Khor 1999)。韓國方面雖然婦女運動的出現時間較晚，但是在組織動員能力方面不遜日本，並且高出臺灣。以韓國目前最具組織實力的婦運團體女性民友會而言，全職工作人員超過 70 人，在韓國各道皆有分會，這樣的組織實力我國婦女團體很難望其項背。³ 然而，儘管日韓的婦女運動較我國婦運歷史悠久或實力堅強，如表二所示，多年來兩國國會議員的女性比例皆不如我國。即使在選舉制度更動以後，兩國女性參政比例雖然皆有提昇，但是近年提昇的速度仍難和我國相比。我國在制度上除了有憲法所規範的婦女保障名額，主要政黨如民進黨及國民黨在近年來皆在黨內建立提昇婦女參政的機制 (黃長玲 2000)。為何婦運組織及動員實力不如日韓兩國的臺灣，在主要政黨內部能出現促進婦女參政的機制，反而日韓兩國的主要政黨尚未建立類似制度，是令人想要探究的問題。

三、結果與討論

本研究以深度訪談及參與觀察為主，並配合文獻的蒐集。研究的焦點是選制變革對婦女參政的影響。比較臺灣，南韓及日本選舉制度改革的过程，筆者初步的發現有二：

- 1) 臺灣和南韓選舉制度改革的過程中，婦女團體或是具有性別意識的學者專家雖然無法主導改革方向，但是可以堅持某些改革的底線。此一底線具體的表現在性別比例原則的設定上。相較於臺灣和南韓的經驗，日本選舉制度改革的過程中，婦女團體非但影響力有限，甚且對於選舉制度改革對婦女參政所造成的衝擊認識有限。
- 2) 對於上述差距的主因，筆者認為關鍵在於婦女團體進入決策過程的程度有多深。南韓及臺灣經驗政黨輪替後，具有性別意識的婦女團體持續的與國家體制接軌，特別是在南韓及臺灣都出現婦女團體與女性國會議員合作的情形。反觀日本，由於民間婦女團體與女性國會議員合作的程度有限，因此選制改變的過程中，婦女團體的利益完全沒有受到保障。

四、計劃成果自評

本計劃的主要成果是對於東亞三國選舉制度改革與婦女參政的關聯提出一個涉及市民社會與國家關係的論證。同時，透過計劃的執行，研究者也反省到新的議題(國家與社會彼此鑲嵌)的出現。研究者已將研究成果寫成相關學術論文，預備發表，因此具體的研究成果很快可以在學術界或甚至實務界分享。

較為可惜的是受限於研究經費，無法在日本停留更長的時間，因此缺乏對於日本國會議員的訪問。這一部份未來如果能有機會應該進行，以便對於此一議題能有更完整的理解。

³關於女性民友會的組織情形，筆者於 2000 年自該會秘書長尹貞淑處得知。