

從婦女保障名額到性別比例原則

——兩性共治的理論與實踐——

黃 長 玲

(國立政治大學國際關係研究中心
第一研究所助理研究員)

摘 要

我國憲法中對婦女參選設有當選保障名額，以保障婦女的參政權。近年來婦女團體提出以性別比例原則取代婦女保障名額的修憲建議，希望提昇婦女參政的比例，也希望制度的設計以實現性別正義為目標。本文回顧過去幾年來婦女團體以性別比例原則取代婦女保障名額的過程，並就性別比例原則和平等與差異的關係，討論相關的制度安排，並針對性別比例原則的實施提出政策建議。

關鍵詞：婦女、保障名額、參政、性別比例、選舉

* * *

壹、前 言

五年前，現任的副總統呂秀蓮女士，公開撰文指出民進黨「如果再不收斂男性沙文思想，再不積極延攬女性人才並且分享領導權力，恐怕會被日形高漲的兩性平等共治的時代潮流所淘汰」。^①這項指責肇因於一九九五年第三屆立法委員選舉時民進黨的提名政策。該次選舉民進黨的女性提名率僅為 8.3%，遠低於國民黨的 13.33% 與新黨的 22.22%，然而就當選率而言，民進黨參選女性的當選率卻高達 83.33%，為各政黨之冠。^②在呂文發表後不久，民進黨對一九九六年總統及國代的選舉結果進行檢討時，也將民進黨無法吸引婦女選民一事，作為檢討的重點之一。當時，代理主席張俊宏坦承民進黨無法吸引婦女選票，女性黨工也指責民進黨內存在嚴重的男性沙

註① 呂秀蓮，「婦女參政勢不可擋」，中國時報（台北），民國 85 年 3 月 8 日，版 11。

註② 呂秀蓮，前引文。

文主義。^③然而，五年之內，這個被指責有嚴重男性沙文主義的政黨，不但修改了黨章，對於公職人員的提名，採用四分之一性別比例原則，還提名了指責它的女性為副總統候選人。同時，去年總統大選前的民意調查顯示：女性選民認為民進黨的候選人陳水扁最有誠意拔擢女性參政，也最有誠意保障婦女權益。^④更重要的是，基於選前對婦女團體所做的承諾，陳水扁總統在內閣人事的安排上，採用了四分之一性別比例原則，起用了多位女性閣員。此舉使得內閣中女性部長所占的比例從 15.6 % 增加到 25.7 %，也使得我國女性擔任內閣首長的全球排名，躍昇至前十名。^⑤不僅如此，資源龐大的內政部、交通部，及衆所矚目的處理兩岸關係的陸委會，都由女性出任首長，更是破除了象徵主義（tokenism）的限制；而媒體對於新政府的人事布局，也將女性閣員視為報導焦點。

長期執政的國民黨則在敗選之後的第一次黨代表大會（十五全臨時會）上不但選出了第一位女性副主席，並且新選出的中常委女性比例超過三分之一。同時國民黨也修正黨章，在黨章第二十三條中明訂各級委員會委員，黨代表大會代表選舉，婦女當選名額應不低於總名額四分之一。此外，新修訂的不分區立委提名辦法也規定，提名名額每四人應有婦女保障名額一人。一時之間，政黨輪替似乎確實為兩性共治開創了新局。

然而，從民主政治的角度而言，婦女保障名額是否違反民主或平等的原則？婦女保障名額是否確實提供了女性更多的參政可能？這樣的制度對民主體制的發展又有何影響？本文的目的是從理論和政策分析的角度來討論上述的問題，並將指出目前由憲法規範的婦女保障名額制度，對於繼續提昇婦女參政，利弊兼具。就民主體制的長期發展而言，婦女團體在推動婦女參政時應考慮將重點放在政黨競爭的層次上，並推動選舉制度的改革。全文共分為五部分，除前言以外，第二部分討論婦女保障名額和性別比例原則的差異以及代表性（representation）的問題，第三部分討論目前和婦女保障名額或性別比例原則相關的法律規範及政黨政策，第四部分討論和性別比例原則相關的制度安排，第五部分提出政策建議並總結全文。

貳、描述性的代表

婦女保障名額在我國的選舉制度中行之有年，然而，近年來國內婦女團體在推動

註③ 聯合報（台北），民國85年5月6日，版4。

註④ 這項調查是蓋洛普徵信公司，接受三立電視臺委託，於2000年1月27、28日兩天，針對女性選民所做的調查。認為陳水扁較有誠意拔擢女性參政的比例為 45.3 %，遠高於另外兩位主要候選人連戰（11.1 %）和宋楚瑜（16.6 %）。認為陳水扁較有誠意保障婦女權益的比例為 35.3 %，也高於連戰（14.9 %）和宋楚瑜（23.4 %）。這個調查的部分結果，刊載於婦女新知通訊（台北），民國89年2月號，頁17~19。

註⑤ 截至一九九九年年底，排名全球第十的荷蘭，其女性擔任內閣部長的比例為 23.5 %。關於女性擔任內閣首長的全球排名，請參閱彭滄雯，「參政篇」，1999 台灣女權報告（台北：婦女新知基金會，民國89年），頁75。

婦女參政時，不再使用「婦女保障名額」這樣的詞彙，取而代之的是「性別比例原則」。兩者之間看似相同，但是就制度的運作及背後精神而言有很大的差異。婦女保障名額的目的是保障女性，但是性別比例原的目的則是促進性別均勢。所謂的「四分之一性別比例原則」的意思是任何一個性別的比例不低於四分之一，而非只是女性的比例不低於四分之一。換言之，性別比例原則可以保障女性也可以保障男性，端視情況而定。以性別比例原則來取代婦女保障名額也蘊涵了婦女團體對於所謂婦女作為弱勢者的看法。從婦女團體的角度而言，女性的弱勢是長期以來性別歧視的結果，而非兩性差異的原因。女性的弱勢是資源上的弱勢，而非能力上的弱勢，因此制度的設計應該著重於性別正義的實現，而非將女性視為需要保護的弱者。如果一個制度將女性視為需要保護的弱者，那麼它無疑會深化（perpetuate）或再製（reproduce）這個社會對女性的歧視。

性別比例原則的實施蘊涵了一個觀念，那就是特定性別的利益只能透過該性別的民意代表或政府官員才能實現。這種只有女人才能代表女人，或只有男人才能代表男人的觀點，是建立在所謂的描述性的代表上（descriptive representation）。^⑥描述性的代表，一般可以分為兩類，一種將議會視為它所代表的選民結構的縮影（microcosm），另一種則是透過選擇（selection）的方式，儘可能使議會的成員具備和選民相同的特質或經驗。^⑦許多對於描述性的代表的批評，其實是針對前者，因為，如果議會真的是選民結構的縮影，那麼精神失常的人是否也應該由精神失常的人代表？^⑧而智能不足的人由智能不足的人代表？^⑨

即使不是將議會完全變成社會的縮影，而是透過適當的選擇方式，儘可能兼顧不同的人的意見和利益，描述性的代表仍有許多問題：第一、每一個人都具備許多不同的特質，議會究竟要針對那些社會類屬來反映選民的特質？它應該要儘可能反映選民的階級結構，族群分布，性別比例，還是宗教立場？即使是對需要反映的社會特質有共識，那麼需要反映到甚麼程度呢？^⑩譬如，如果性別比例原則有實施的必要，那麼是否也應該有族群比例原則呢？如果都應該，兩者的比例應該一樣嗎？第二、描述性的代表會導致本質主義（essentialism），亦即認為某一個群體具備某一種本質，這項特質是永恆的，不隨時間或社會情境而改變的。在這樣的情形下，不但無法凸顯群體中成員的差異，而且如果這個群體在整個社會中處於弱勢，它還有可能在群體內部複製主流社會的宰制關係。美國女性主義者討論姐妹情誼（sisterhood）時，有時反映的

註⑥ Hannah F. Pitkin, *The Concept of Representation* (Berkeley: University of California, 1967), pp. 60~61.

註⑦ Mansbridge 指出，除了代表和被代表者間在可以看得到的特徵（visible characteristics）上的相似外，具有共同的經驗（shared experience），譬如職業，也是描述性的代表的基礎之一。Jane Mansbridge, "Should Blacks Represent Blacks, and Women Represent Women? A Contingent 'Yes'," *Politics and Society*, 1999, pp. 628~657.

註⑧ Hannah Pitkin, *op. cit.*, p.89.

註⑨ Roland J. Pennock, *Democratic Political Theory* (Princeton: Princeton University Press, 1979), p. 314. 轉引自 Jane Mansbridge, *op. cit.*, p. 629.

註⑩ Jane Mansbridge, *op. cit.*, pp. 633~637.

是白人中產階級的觀點，就是一個例子。^⑪第三、描述性的代表假設一旦代表和被代表者具有相同的特質，則代表者的利益和被代表者的利益會是一致的，但是在現實上卻往往並非如此。於是，支持描述性代表的人會陷入兩難：要確保代表充分反映被代表者的利益，代表在行使權力時，就必須受到一定的約束，然而這樣一來，描述性的代表就失去意義，因為制度上越能使代表對被代表者負起責任時（accountability），誰是代表就越不重要。^⑫第四、在政治的過程中強調描述性代表的重要性，可能會使社會的分歧持續或加深，畢竟民主的最終目的是使社會的各個成員透過互動尋找出共同的價值，而非固守自己的觀念或利益。換言之，選民應該重視的是代表們所提出的政策的差異，而非代表們本身的差異。^⑬

儘管描述性的代表遭遇以上的批評，很多學者還是認為描述性的代表，譬如由女人代表女人，原住民代表原住民，有它的意義。這樣的看法和當代對差異政治（politics of difference）的討論有密切的關係。傳統對差異的討論多半從階級出發，差異代表的是不平等，是負面而且應該被消除的，就如同不平等是應該被消除的一樣。一九六〇年代以來在西方崛起的新社會運動，不再將差異與不平等當作同一件事，也不再將群體與群體之間的差異，尤其是文化和價值上的差異視為負面。以追求種族與性別平等為主要目標的新社會運動者認為合理的社會政策也許可以使勞工階級和中產階級在生活水準上的差異降低，勞工階級在主觀上也可能希望變成中產階級。然而，沒有政策可以使女性變為男性，黑人變成白人，女性以及黑人也並不見得想改變他們的性別或膚色，他們所希望的是他們和男性或白人之間的差異，能夠得到承認（recognition）與尊重，並且不再處於被強迫同化的處境裏。在這樣的情形下，在政治的場域中，重要的不只是政治的議題或理念（the politics of ideas），政治過程中的參與者是誰（the politics of presence）也同樣的重要。^⑭

對差異的重新理解，相當程度影響了其後民主理論對於平等和正義的討論。描述性的代表被視為重要的矯正機制，矯正長時期以來群體與群體之間的不平等。支持描述性的代表的學者認為以民主與代議的關係而言，描述性的代表在兩個層次上有助於民主的實質發展。^⑮一是增加弱勢群體的政治參與，另一是使議員能更有效的代表弱勢群體的利益。就政治參與而言，通常一個社會中的弱勢群體長時期受到優勢群體的宰制，群體之間的不平等關係，往往使得優勢群體的成員在自覺與不自覺的情形下，對弱勢群體的成員抱持優越感或漠不關心，而後者也可能無法信任前者，於是這兩個群體成員之間的溝通障礙就很難克服。在這樣的情形下，政治過程中是否有來自弱勢群體的代表，會高度影響這整個群體參與政治的意願。以美國的經驗來說，黑人長時期以來受到歧視，實證研究的結果顯示，如果黑人選民所在選區的國會議員是黑人，

註⑪ Jane Mansbridge, *op. cit.*, pp. 638~641.

註⑫ Anne Phillips, *The Politics of Presence* (Oxford: Clarendon Press, 1995), p. 79.

註⑬ Anne Phillips, *op. cit.*, p. 22.

註⑭ Anne Phillips, *op. cit.*, p. 8.

註⑮ Jane Mansbridge, *op. cit.*, pp. 647~655.

則選民接觸國會議員的可能性就較高，而連帶的他們的政治參與程度也較高。^⑥就弱勢群體的利益而言，在代議政治的過程中，有許多議題所涉及的是尚未具體化的利益（uncrystalized interests），一個議員也許還沒有機會得知其選民對某一特定議題的態度，就已經必須對該議題做出決定，在這個情形下，描述性的代表，將使得議員最有可能做出和選民態度一致的決定。^⑦

要確保弱勢群體在政治參與上的平等，有些學者甚至認為描述性的代表必須超越等比例原則。Kymlicka 提出門檻原則（threshold of presence）的觀念，亦即如果一個群體，譬如原住民，在社會的總人口中為極端的少數，這時候按照人口比例來產生政治代表的名額，並不見得能使原住民所關心的議題有機會進入政治議程（political agenda）。在這樣的情形下，原住民的代表人數必須要能達到一定的數量，也就是要跨過對政治能產生實質影響力的門檻，才有可能使長時期被漠視的原住民權益得到伸張。Kymlicka 的門檻原則也顯示，在總人口數中所占比例較高的弱勢群體，它不見得需要和人口比例相同的政治代表人數才能對政治產生實質影響力。以女性來說，在總人口中大約占二分之一，但是這並不表示政治代表的女性人數要達到二分之一，婦女權益才能得到保障。^⑧

如果描述性的代表，可以被接受為一種矯正機制，用以改善社會中長期被壓迫或忽視的群體的處境，那麼像婦女保障名額或性別比例原則這樣的制度，就是此一機制的落實。

叁、法律規範與政黨政策

無論是採用婦女保障名額或性別比例原則，就婦女參政而言，可以實行這樣的制度的領域至少有四個：政務官的任命，民意代表的當選，政黨對民意代表的提名，以及政黨黨職的任命。在這四個不同的領域中，目前受憲法規範的只有民意代表當選的部分，在其餘的三個領域中，婦女參政的情形受到政黨政策及選舉制度的影響。

就政務官的任命而言，因為並無任何的法令規範政務官的性別比例，所以此一議題就成為政黨揭示婦女政策的場域之一。二〇〇〇年總統大選期間，婦女團體聯合要求各候選人簽署婦女政策支票。在婦女團體所提出的八項政策支票中，其中一項是內閣閣員及由總統直接任命之大法官、考試與監察委員，每四名將有一名女性。當時幾乎所有的候選人都做了這項政策承諾。^⑨陳水扁總統當選以後，在內閣中確實任命了四分之一的女性閣員，然而在大法官，考試委員及監察委員的部分，則由於任期的關

註⑥ Claudine Gay, "The Impact of Black Congressional Representation on the Behavior of Constituents," paper presented at the 1996 Annual Meeting of the Midwest Political Science Associations. 轉引自 Jane Mansbridge, *op.cit.* p. 653.

註⑦ Jane Mansbridge, *op. cit.*, p. 656.

註⑧ Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship* (Oxford: Oxford University Press, 1995), chapter 7.

註⑨ 唯一的例外是宋楚瑜。

係，還無法得知陳水扁總統是否會貫徹此一政見。^{②①}

民意代表當選的部分，我國實行婦女保障名額多年，憲法第143條規定「各種選舉，應規定婦女當選名額，其辦法以法律定之」。然而，由於法律規範的不同，導致不同選舉的婦女保障名額不同：中央民意代表約為十分之一，北、高兩市約為七分之一。^{②②}此一制度在過去確實有助於提昇婦女參政的比例，但是這樣的保障比例，在一九九〇年代初期就已顯露出落後政治現實的情形。以一九九一年第二屆國代和一九九二年第二屆立委選舉為例，兩者的婦女保障名額人數分別是19人與10人，而兩者的區域代表女性當選人數則分別是31與12人。^{②③}

從一九九〇年代中期起，女性學者和婦女團體就已經注意到現行婦女保障名額逐漸落後政治現實的情形。一九九五年時國民黨中央婦工會發表的婦女政策白皮書，就建議採逐年實施的方式，將婦女保障名額提高到百分之四十，並援引歐洲各國的例子，建議主要政黨在黨內提名辦法上，自訂婦女保障名額的比例。^{②④}但是，當時是執政黨的國民黨的婦女政策白皮書，並未對婦女政策造成具體的影響。一九九六年底，長期在民進黨內推動四分之一性別比例原則的婦女部主任彭婉如在高雄遇害，於是推動四分之一婦女保障名額入憲成為婦女團體繼承彭婉如遺志的主要方式。婦女團體在一九九七年七月國代修憲的過程中，三度上陽明山請願，要求國代支持四分之一婦女保障名額入憲，媒體報導也將婦女保障名額之修正，列為各政黨修憲的主要共識之一，然而該項條文最終還是在多位男性國代抵制的情形下，沒有通過。一九九九年修憲時，「四分之一婦女保障名額」再度成為各政黨少數具有共識的議題之一。婦女團體也進一步提出以「三分之一性別比例原則」，取代「四分之一婦女保障名額」的觀點。然而由於國大遭到廢除，憲法當中關於婦女保障名額的規範仍然未能修正。

婦女團體在修憲方面的努力雖然受挫，但卻在內政部制訂地方制度法時卻得到具體的成就。四分之一婦女保障名額在一九九七年國代修憲時未能實現後，婦女團體在葉金鳳擔任內政部長時，到內政部拜會，希望內政部在制訂「地方制度法」時能將地方民意代表選舉的婦女保障名額提高到四分之一，內政部採納了該項建議。^{②⑤}一九九八年三月通過的地方制度法第33條第3款規定：「各選舉區選出之直轄市議員、縣（市）議員、鄉（鎮、市）民代表名額達四人者，應有婦女當選名額一人；超過四人者，每增加四人增一人。」這項條文將在二〇〇二年初的地方選舉中首次適用。由於地方制度法將婦女保障名額的比例提高，因此，就目前的法規而言，地方民意代表選

註②① 大法官任期為一任九年，考試委員任期為一任六年，察委員任期為一任六年。目前這三項職務的女性比例都不及四分之一。見下文表一。

註②② 彭滄雯，前引文，頁82，註22。

註②③ 梁雙蓮、顧燕翎，「台灣婦女的政治參與：體制內與體制外的觀察」，台灣婦女處境白皮書（台北：女性學學會，民國84年），頁100，表1。

註②④ 梁雙蓮，「婦女政治參與政策白皮書研究與建議」，國家婦女政策的規劃與發展（台北：邁向21世紀婦女政策系列研討會，婦女政策白皮書研究發表會，民國84年7月13日），頁109~111。

註②⑤ 彭滄雯，前引文，頁87。

舉的婦女保障名額當選比例超過中央及北，高兩市。

婦女保障名額或性別比例原則適用的第三個領域是政黨提名的部分。在這個領域中，目前是執政黨的民進黨首開先例，在該黨公職人員提名辦法中，採用四分之一性別比例原則。民進黨將四分之一性別比例原則體制化的過程中，前婦女部主任彭婉如扮演了關鍵性的角色。彭婉如出身婦運團體（婦女新知），於一九九四年進入民進黨中央，擔任民進黨婦女發展委員會（後改為婦女部）主任。在一次由台北市婦女新知協會主辦的婦女參政生活營中，美國的婦運人士 Joe Freeman 和國內婦運人士在進行經驗分享時，指出根據美國的經驗，如果女性在一個團體的人數能夠占四分之一左右，性別均勢的動能就會逐漸出現。當時與會的婦運人士對這個說法都深感興趣，彭婉如隨後就開始著手在民進黨內推動「四分之一性別比例原則條款」。^⑤

一九九六年五月，在彭婉如的推動下，民進黨黨章研修小組，通過婦女參政權四分之一保障條款，明訂黨職及公職人員提名皆須採用四分之一性別比例原則。^⑥這項黨章修正案隨後在民進黨中執會內因無法達成決議，而採取四分之一和十分之一兩案並陳的方式，提交民進黨全國黨代表大會議決。^⑦中執會兩案並陳的決定，引起民進黨內很多女性的不滿，為了爭取支持，婦展會召開記者會，聯合黨內各派系的女性，公開要求社會各界支持民進黨的這項黨章修正案。^⑧在黨內積極連署遊說四分之一條款的彭婉如，也被消遣為「彭四分之一」。^⑨儘管有這些努力，在民進黨的全國黨代表大會中，這個條款還是因些微之差而沒有通過。在隨後的半年中，彭婉如結合民進黨內各派系的女性，及國內其他婦女團體，持續在民進黨內推動四分之一性別比例原則。

一九九六年十二月，民進黨在高雄召開臨時黨代表大會，彭婉如於會前南下，對黨代表進行遊說，於十一月三十日晚間失蹤。十二月一日，民進黨全代會在不知道彭婉如已經遇害的情形下，通過公職提名採用四分之一性別比例原則。^⑩

一九九八年一月的縣市議員選舉，民進黨第一次採用四分之一性別比例原則提名政策。民進黨縣市議員總共成長 18 席，其中女性就占 15 席，女性參政效應明顯呈現。^⑪換言之，實行性別比例原則非但沒有影響民進黨的當選率，反而替民進黨開拓了新的政治空間。儘管如此，當年五月民進黨內的男性議員，仍在黨代表大會上提出對四分之一性別比例原則條款的修正案，並且在提案說明時充滿對女性的歧視，引起民進黨內女性的激烈反彈，最後該修正案因遭到擱置而未能通過。^⑫

註⑤ 這個過程由資深婦運人士李元貞女士告知筆者。

註⑥ 聯合報，民國 85 年 5 月 6 日，版 4。

註⑦ 聯合報，民國 85 年 5 月 9 日，版 4。

註⑧ 自立早報（台北），民國 85 年 6 月 10 日，版 4。

註⑨ 立報（台北），民國 85 年 6 月 10 日，版 4。

註⑩ 強調民進黨在不知道彭婉如遇害的情形下通過此一條款是有意義的。一般常有的印象是，民進黨在彭婉如遇害後通過此一條款。這樣的印象，其實與事實不符，因為民進黨與會的代表，是在此一條文通過後，由於驚訝彭婉如不在場，才了解到她可能失蹤。

註⑪ 自立晚報，民國 87 年 1 月 25 日，版 2。

註⑫ 民進黨 1998 年全代會上的爭議發生時，當時的民進黨婦女部主任李永萍在發言時表示，民進黨如果修正四分之一性別比例原則，就對不起彭婉如。見中國時報，民國 87 年 7 月 20 日，版 2。

在民進黨之後，新黨針對一九九八年的立委選舉提名則採用三分之一婦女保障名額，但是這個政策只針對該項選舉有效，並未條文化或體制化。國民黨則如上文所述，在失去政權後於去年六月的臨時黨代表大會上修改黨章，在不分區立委的提名部分採用四分之一婦女保障名額。

表一 婦女保障名額/性別比例原則在婦女參政的各領域中之適用情形

適用領域		目前女性所佔比例	有無採行婦女保障名額或性別比例原則	規範之法源或基礎
政務官及由總統任命之職位	內閣閣員	約 1/4*	1/4 性別比例原則	總統選舉承諾
	行政院政務委員	1/6	無	
	監察委員	1/12	無	
	考試委員	1/9	無	
	大法官	1/17	無	
民意代表之當選	立法委員	約 1/5	1/10 婦女保障名額	憲法增修條文
	北，高市議員	北市：約 1/3 高市：約 1/9	目前：1/7 婦女保障名額 未來：1/4 婦女保障名額	地方制度法
	縣市議員	約 1/6	目前：1/10 婦女保障名額 未來：1/4 婦女保障名額	地方制度法
	鄉鎮市民代表	約 1/6	目前：1/10 婦女保障名額 未來：1/4 婦女保障名額	地方制度法
政黨對選舉之提名	國民黨		1/4 不分區立委婦女保障名額	國民黨立委提名辦法
	民進黨		1/4 性別比例原則	民進黨公職人員提名辦法
	新黨		無	
	親民黨		無	
政黨黨職	國民黨		1/4 婦女保障名額	國民黨黨章
	民進黨		1/4 性別比例原則	民進黨黨章
	新黨		無	
	親民黨		無	

* 新政府最初組成的內閣在 32 位主管部會的政務官中有 8 位女性，女性比例佔內閣官員中的四分之一。前行政院長唐飛辭職後內閣改組，原新聞局長鍾琴轉任行政院政務委員，因此目前內閣中擔任部會主管的女性閣員比例為 7/32。

資料來源：作者整理。

政黨對婦女參政的態度不僅表現在民意代表的提名政策上，也表現在女性出任黨職的比例上。繼一九九六年通過公職人員採用四分之一性別比例原則後，一九九七年

九月，民進黨在全國黨代表大會中，通過黨內職務也適用四分之一性別比例原則。國民黨則如前所述在去年六月修改黨章時，除了不分區立委的婦女保障名額外，也將黨職部分予以同樣的規範。值得注意的是，民進黨和國民黨的制度有兩項差異，一是民進黨在所有相關條文上使用性別比例原則的概念，而國民黨仍採用婦女保障名額的概念。兩者在概念和精神上的差異，我們在上文已有討論。另一項差異則牽涉到比例的計算方式，同為四分之一，由於相關條文用字上的不同，使得國民黨所採用的計算方式可以稱為「高額的四分之一」，而民進黨的計算方式則是「低額的四分之一」，此一部分我們將在下文較為詳盡的討論。

綜觀目前針對婦女參政的制度安排，我們觀察到幾個現象。首先，提昇婦女參政的作法在不同的參政領域有不同的進展，有些領域仍採用婦女保障名額，而有些領域已用性別比例原則來取代婦女保障名額。上述不同領域在制度適用上的差異，我們可以從表一所整理的結果看出。同時，從表一中我們也可以看出如果四分之一這個數字具有任何指標性的意義，則我國在婦女參政這個領域中，仍有許多可以努力的空間。再者，民進黨能在短短五年之內，成為國內唯一一個採用性別比例原則的政黨，是彭婉如和民進黨內外的女性共同努力的結果。性別比例原則條款在民進黨內幾度遭受挑戰的時候，黨內女性毫無例外的跨越派系界限來捍衛此一原則，而婦女團體發表聲明或撰文聲援也造成對民進黨的壓力。最後，從一九九七年的「四分之一婦女保障名額」到一九九九年的「三分之一性別比例原則」，國內婦女團體在修憲立場上的改變，不但力圖使女性走出需要被保護的形象，也反映了對兩性平等更長遠的思考。

肆、與性別比例原則相關的制度安排

如果參考先進民主國家的發展經驗，婦女的參政比例和選舉制度及社會政策密切相關。如同表二所顯示的，在婦女參政比例上居全球領導地位的北歐國家，除冰島外，其婦女參政的比例，不論是國會或政府部會，都直逼百分之四十。北歐國家的婦女參政比例如此之高，一般認為和至少兩個因素有關：社會民主政黨的長期執政以及比例代表制的選舉制度。

北歐各國長期以來由社會民主政黨執政，社會民主政黨在價值上重視平等，在政策上推動社會福利。在價值上對平等的重視，源於社會主義的信念，然而，如前所述，當代的社會運動是透過對差異的理解去重新理解平等的意義，北歐婦女也是在強調差異的基礎上要求增加女性的政治代表。^③另一方面，社會民主政黨在政策上對社會福利的重視，使得傳統公、私領域的界限變得模糊。當國家政策高度的進入家庭生活的安排時，傳統私領域的許多活動就成為重要的公共議題。例如被其他國家視為邊緣議題的托育政策，在挪威不但受到各黨派的重視，並且在執行上是性別中立（gender-neutral）的。男性和女性一樣可以有育嬰假，育嬰假的意義對幼兒的父母而言，都是

註③ Hege Skjeie, "The Uneven Advance of Norwegian Women," *New Left Review*, 1991, p. 94.

暫時離開職場，履行家庭義務的一個過程，育嬰假結束，重回職場也是自然的事。^④ 福利政策使得照護（care）成爲一個公共議題，而不是向來被視爲照護者（care taker）的女性的個人責任。公、私領域界限的模糊，使得北歐婦女較其他國家的婦女容易從傳統的角色中釋放出來。^⑤

表二 北歐各國婦女參政比例的演進

	1970 年代		1980 年代		1990 年代	
國會議員						
丹麥	1971	17 %	1984	26 %	1990	34 %
芬蘭	1972	22 %	1983	31 %	1992	39 %
冰島	1971	5 %	1983	15 %	1991	24 %
挪威	1973	24 %	1981	26 %	1993	39 %
瑞典	1971	14 %	1982	28 %	1991	33 %
政府部會首長						
丹麥	1971	11 %	1984	26 %	1990	34 %
芬蘭	1972	11 %	1983	18 %	1992	35 %
冰島	1971	7 %	1983	10 %	1991	10 %
挪威	1973	13 %	1981	24 %	1993	42 %
瑞典	1971	11 %	1982	28 %	1991	38 %

資料來源：Nina Cecilie Raam, "Women in Local Democracy," in Lauri Karvonen and Per Selle, eds., *Women in Nordic Politics: Closing the Gap* (Aldershot: Dartmouth, 1995), chapter 7, 轉引自彭滄雯，前引文，頁 76。

造成北歐婦女參政比例較高的另一個因素是比例代表制（proportional representation）的選舉制度。許多實證研究已經指出，採用多席次比例代表制的國家，女性在國會中所占的比例比較高。^⑥ 比例代表制使政黨願意將提名名單儘可能涵括不同背景的候選人，對政黨而言，多席次的選區也使政黨提名女性的風險降低。對選民來說，多席次的選區也使選民較願意支持女性，因爲在多席次的情形下，女性當選者只是他

註④ Hege Skjeie, "The Rhetoric of Difference: On Women's Inclusion into Political Elites," *Politics and Society*, Vol. 19, No. 2 (1991), p. 242.

註⑤ 有些研究者認爲，社會民主黨長期執政下的北歐之所以能有高比例的婦女參政，是因為在社會民主黨執政下，最重要的政治協商是在組合主義（corporatism）勞、資、政三方會談的架構下，而非國會。換言之，女性參政比例之所以提高，是因為男性已經轉移陣地至真正有權力的所在。這種說法爲 Skjeie 所駁斥。Hege Skjeie, "The Uneven Advance of Norwegian Women," pp. 82~84。

註⑥ Lane Kenworthy and Melissa Malami, "Gender Inequality in Political Representation: A Worldwide Comparative Analysis," *Social Forces*, Vol. 78, No. 1 (September 1999), pp. 237~239.

們所支持的衆多代表之一。^③北歐國家的經驗也顯示，在比例代表制的選舉制度下，性別比例原則比較容易因為政黨之間的競爭而成為政黨提名的通則。當某一個政黨開始致力於推動婦女參政後，其他政黨也會逐漸的將女性的提名比例增高，以顯示女性在那些政黨中也獲得了充分的代表。以挪威的經驗來說，左翼的社會主義政黨於一九七〇年代中期開始採用百分之四十的性別比例原則，這種做法在一九八〇年代初期為執政的勞工黨所採用，到了一九八〇年代末期，其他政黨也紛紛開始採用類似的做法。^④

我國目前的選舉制度主要是所謂的「複數選區單記非讓渡投票制」(SNTV-MMD)。就婦女參政而言，這樣的選舉制度不如比例代表制，因為經由政黨競爭來增加對女性提名比例的機制較不存在。^⑤但是這樣的制度勝過單一選區多數制，因為後者贏者全贏(winner-takes-all)的特性使得政黨較無動機承擔提名女性的風險，而選民也會對於支持女性候選人較為猶豫。^⑥

除了選舉制度以外，在制度的設計上，有兩個問題值得討論。一是性別比例或婦女保障名額的計算方式，二是性別比例原則或婦女保障名額的實行領域。不論是「地方制度法」中的四分之一婦女保障名額，或民進黨在黨職任命及公職人員提名上所採用的四分之一性別比例原則，皆是採用低額計算的方式，只有國民黨在黨職任命及公職人員提名辦法上所採用的四分之一婦女保障名額是高額計算。兩者的差異牽涉到相關條文上的用字：前者的用字是「每滿四人，需有一人」，而後者的用字是「不低於四分之一」。因此，在執行上後者確保女性代表的比例至少占四分之一，而前者所造成的結果是女性代表的比例可能在四分之一到七分之一之間不等(14.29%~25%)。如果對照表三所列出的近年來各級民選公職的女性參選及當選比例，則我們可以看出，低額計算的四分之一性別比例原則或婦女保障名額，就提昇婦女參政而言，已逐漸落後社會現實，因為除第五屆高雄市議員選舉中女性的當選比例偏低外，其他各級選舉中女性的當選比例都超過七分之一(14.29%)。

關於性別比例原則或婦女保障名額的適用領域也值得討論。如前所述，性別比例原則可以在四個不同的層次上施行：政務官的任命，民意代表的當選名額，政黨對於選舉的提名，以及政黨內部的職位。其中引起爭議最大的，就是民意代表當選名額的部分。一九九七年「四分之一婦女保障名額」入憲失敗後，即有學者認為性別比例原則入憲違反民主原則，值得婦女團體三思。^⑦事實上，目前性別比例原則在其他國家的實行方式，鮮少有類似我國在當選名額部分予以規範的情形，通常法律規範的範圍

註③ Wan-Ying Yang, *Politics of Gender Differences in Taiwan's Legislative Yuan: Descriptive, Symbolic, or Substantive Representation*, Ph. D. Dissertation, Michigan State University, 1999, p. 39.

註④ Hege Skjeie, "The Rhetoric of Difference: On Women's Inclusion into Political Elites," p. 244.

註⑤ 比例代表制本身並不具備動員功能，就婦女或其他弱勢群體的參政情形來說，比例代表制的優勢只有在政治或社會動員已經出現後，才能發揮作用。

註⑥ Yang, *op.cit.* p. 40.

註⑦ 蔡宗珍，「關於民意代表之婦女保障名額條款的另類思考」，婦女與兩性研究通訊，第44期（民國86年），頁5~7。

都只限於政黨提名的部分，也就是規定政黨在提名時必須符合一定的性別比例，由於有這樣的規範的國家多半在選舉制度上採用比例代表制，因此對政黨提名名單的性別比例予以規範也就間接的在某一程度上規範了當選者的性別比例。^④

表三 近年各級民選公職女性參選及當選比例

選舉別（屆別）	年度	女性參選人數	女性參選比例	女性當選人數	女性當選比例
立法委員（第四屆）	1998	86	16.1 %	43	19.1 %
國大代表（第三屆，分區）	1996	79	19.7 %	43	18.4 %
國大代表（第三屆，總數）	1996	79	19.7 %	61	18.3 %
台北市議員（第八屆）	1998	27	25.0 %	17	32.7 %
高雄市議員（第五屆）	1998	14	14.4 %	5	11.4 %
縣市議員（第十四屆）	1997	306	19.3 %	151	17.5 %
鄉鎮市民代表（第十六屆）	1998	1104	16.5 %	622	17.0 %

資料來源：改編自彭淦雯，前引文，頁78。

伍、結論與建議

回顧過去幾年來婦女團體推動性別比例原則的經驗，以及性別比例原則和民主理論及選舉制度的關係，我們可以看到當代對於平等的理解和實踐，已逐漸從尊重差異出發，性別比例原則是否能成為政治過程中普遍被接受的原則，取決於一個社會對差異的理解和對平等的重視。如果施行性別比例原則是實踐兩性共治的開始，那麼在未來需要進行的制度性的改革，至少包括以下幾項：

- 一、在制度上全面以性別比例原則取代婦女保障名額，使得提昇婦女參政的制度將重點放在性別均勢和性別正義上，而非將女性視為需要保護的弱者。
- 二、實行性別比例原則時，名額的計算不應該再採用低標準計算方式，如前所述，低標準的計算方式其實已經落後台灣的政治現實，對於有意向選民表示重視女性參政的政黨來說，規範上應該明確表示「任一性別比例不低於百分之幾」。
- 三、北歐國家的經驗顯示選舉制度若為比例代表制，對於提高婦女參政的比例，較

註④ 更精確的規範還包括了政黨提名名單上的排序，譬如去年（2000年）法國所通過的政黨提名平權條款就規定提名名單上不只是總數必須符合男女一比一的比例，也規定提名名單必須按排序以區段劃分，每一區段中的性別比例必須是一對一。譬如若某一政黨的提名名單上共有20位候選人，則該政黨必須提名10位女性及10位男性，且在排序上不可以將10位男性全放在前面而將10位女性全放在後面，必須將該名單先分為若干區段，譬如每四人成一區段，而在該區段中男女比例必須相等。因此，如以最後提名名單的頭兩個區段為例，性別分布可以是「男女男女男男女女」、「女女男男女女男男」或「男女男女男女男女」……等等。

為有利。^{④③}近年來，學界與政界已有改革選舉制度的呼聲。^{④④}從婦女參政的角度出發，則選舉制度的改革應儘可能朝向多席次政黨比例代表制。^{④⑤}

四、如果選舉制度的改革能夠實現，則性別比例原則入憲的意義就相對降低。換言之，性別比例原則在憲法層次規範，並非最好的制度安排，比較理想的做法，應該是配合選舉制度改革，透過政黨競爭來提昇婦女的參政比例。如此一來，既能使政黨持續拔擢女性從政人才，也免除可能違反民主原則的質疑。

多年來，隨著教育的普及和經濟的發展，婦女的地位已經持續的改善，也有越來越多的女性投身參與公共事務。實證研究也顯示立法院中女性立委所佔比例最高的教育委員會是立法院各委員會中運作情形最良好，問政品質最整齊的委員會。^{④⑥}因此，提昇婦女參政不僅符合性別正義也有連帶提昇台灣民主品質的可能。然而，要達到兩性共治的目標，對於朝野各黨，以及整個台灣社會而言，都還有許多尚待努力的空間。

* * *

（收件：90年3月14日，修正：90年5月24日，接受：90年5月28日）

註④③ 從婦女參政的角度而言，選舉制度的改革只能解決民意代表選舉的問題，無法解決行政首長選舉的問題。目前我國的女性在民選行政首長的部份，比例仍然偏低。以最近兩屆的鄉鎮市長選舉及縣市長選舉為例，1993年的鄉鎮市長選舉中，當選女性僅佔1.9%，1997年時，略增為5.6%。縣市長選舉部份，1993年為4.3%，而1997年為13%。北高兩市則從未出現女性參選人，遑論當選。此點作者感謝本文匿名審查人之提醒與指正。

註④④ 林繼文，「單一選區兩票制與選舉制度改革」，憲政與民主改革（台北：新世紀基金會，民國88年），頁21～34。

註④⑤ 國民黨和民進黨曾達成將選舉制度朝向「單一選區兩票制」改革的方向，這個方向將會使現行的選舉制度具有更多比例代表制的色彩。但是單一選區兩票制有日本制和德國制，亦即並立制和聯立制的差別。如果考慮選舉的公平性，亦即政黨的得票率和國會席次成比例，則聯立制又較並立制公平。請參考林繼文，前引文，頁30。

註④⑥ 黃秀端，「立法院內不同類型委員會的運作方式」，東吳政治學報，第11期（民國89年9月），頁35～70。

From Reserved Seats for Women to the Gender Quota System: Theory and Practice of Gender Parity in Politics

Chang-ling Huang

Abstract

The Constitution of Taiwan (The Republic of China) protects women's rights in political participation by reserving seats for women in congress and local councils. In recent years, women's organizations have proposed a constitutional amendment to replace the institutional design of the reserved seats with a gender quota system. The goal is to achieve a greater degree of women's participation in politics as well as to ensure gender justice. This article examines the process in which women's organizations made the constitutional amendment proposal. The article also discusses the relevant institutional arrangements regarding the gender quota system and makes policy recommendations accordingly.

Keywords: women; reserved seats; political participation; gender quota; election

