

# 由民主代議政治的理論與實踐 檢視性別比例原則

楊婉瑩

銘傳大學公共事務學研究助理教授

性別比例或婦女保障制度乃是特殊的選舉制度設計，在提昇婦女參政權的同時，限制與改變了一般常態選舉可能產生的結果。本文首先由代議政治的本質入手，解析性別比例原則所牽涉的爭議，進而由自由主義與社群主義者角度切入，探討民主政治理論與婦女保障制度如何相容共存。其次，婦女保障名額在形式上增加了婦女的參政人數，而更多婦女代表可能引發的實質政治效應與結構變化，本文也由國外與本國相關實證研究結果做一比較歸納與分析。在此理論與比較的實證基礎上，本文最後針對我國婦女保障名額所引起的爭議與未來可能的發展做一探討。

關鍵字：婦女保障名額、性別比例原則、自由主義、社群主義、實質代表、象徵性代表。

## 壹、前 言

在代議政治上，性別比例原則的運用主要有兩種情形：<sup>1</sup> 一是以全國一

收稿日期：89年8月3日；接受刊登日期：90年10月8日

1 除了民意代表選舉外，第十屆總統大選過程中，三十多個婦女團體組成的全國婦女團體聯盟向各組總統候選人提出八大政見訴求，其中首要第一項便是四分之一婦女參政門檻：在中央內閣部會首長、大法官、監察委員任命時必須有四分之一為婦女。而民進黨總統當選人陳水扁在選前即簽名應允，加以其副總統搭檔為婦運界先鋒呂秀蓮，以及在新的行政團隊中積極引入新一波婦女進入政府，對於提昇婦女在政治領域的參與自有其象徵性的意義，但本文為理論的一致性考量，將只就民意代表部分的保障名額加以探討。

致的方式，規範一定的女性代表比例；另一種則是政黨本身在提名時，規定提名一定比例的女性候選人。台灣的婦女保障名額為第一種方式的典型代表，<sup>2</sup> 在民國 36 年所制定頒布的憲法中，在民意代表的選舉中，婦女有將近 10%-20% 的保障席次。實際運作時，因台灣為中小型選區，多數選區當選人數未超過五人，因此未達保障的標準。如將所有選區平均計算，則約有 10% 左右的婦女保障名額。一般認為，在過去四十年選舉中，保障名額成為台灣婦女參政的底線（floor），在各級民代選舉中，女性候選人至少維持與保障名額接近或略高的當選率。但是近十年來，當婦女參政能力顯著提昇之後，此制度已明顯落後，成為婦女參政上的上限天花板（ceiling）（Chou, Clark, and Clark, 1990: ch. 5）。

近年來，台灣亦有朝政黨的性別比例原則發展的趨勢，以民進黨的四分之一性別比例原則以及國民黨不低於四分之一的性別保障為代表。由政黨制定性別比例（gender quota），不僅實質上提高婦女參政比例，也象徵了政黨對於婦女參政態度的轉變。在 1970 年代，許多北歐國家的主要的政黨先後採行政黨性別比例名額，有效提昇了婦女參政人數，這些國家的一般民眾也認為，此制度是兩性平等的必要條件。1995 年 IPU（Inter-Parliamentary Union）調查報告顯示，在 36 個國家中共有 84 個政黨採取了性別比例原則，可見以政黨提名刺激婦女參政的人數，已蔚為風氣（Caul, 1998: 2）。研究亦顯示，此種政黨的性別比例規範制度，往往具有渲染傳染的效果（Skjeie, 1992; Matland and Studlar, 1996）。在許多國家的實際運作中發現，一般都是由國內的小型、意識型態左派的政黨開始採行此制；因為小型政黨不同於執政掮客型政黨，往往沒有執政的優勢，相對的也沒有執政包袱，較強調其理念，而意識型態左派的政黨則較注重弱勢群體特定階層的利益。更重要的是，這些左派小型政黨的舉措，往往逐步地影響國內其他較大型的政黨，為表示其進步與爭取選票而跟進採行。例如德國便是由綠黨的高比例婦女名額（50%）開始，陸續影響了其他主要政黨（如 SDP）的提名態度與政策，由此

2 其他國家亦有類似的保障名額設計，例如：埃及（1979-1986）、巴基斯坦、孟加拉。但其制度行使時間不若台灣悠久，且相關研究不如台灣的保障名額完整豐富。

可見個別政黨的性別比例制度亦有可能具有全國性影響力的潛力。

不論是既有的婦女保障名額，抑或是政黨比例原則，在此提高婦女參政人口的趨勢的同時，往往會面臨到一些理論與實際上的爭議：就民主代議政治而言，既是透過選民的自由意志的選擇，為何需要婦女保障名額或是性別比例制度的設計？如此一來是否限制選民的選擇進而與代議民主的精神相違背？在實際運作上，更多婦女從政是否會帶來不同的結果，以及婦女參政主要的影響為何？這些都是過去存而未論，或是在政治正確的口號中容易被簡化的課題，本文的目的便在於釐清婦女保障名額或政黨性別比例的理論與實證基礎。本文第二部分，首先就代議政治本質來解析性別比例原則所牽涉爭議，而在各種代議形式的優劣比較論述上，可進一步由民主理論與代議政治實際運作來檢驗性別比例原則的倫理基礎與現實正當性。因此第三部份，將深入探討民主理論中的自由主義與社群主義者，在支持性別比例與保障制度的議題上，其不同的前提假設以及理論上所遭遇的問題。第四部份則是針對婦女參政的實質政治影響的實證研究結果做一比較分析與歸納，同時亦將台灣所做相關研究做一簡單回顧。在此理論與比較的實證基礎上，最後將針對我國性別比例原則的實施由婦女保障名額到政黨性別比例的演變與所引起的爭議與未來可能的發展做一探討。

## 貳、代議本質的爭議

性別比例原則的目的在於建構性別平等的代議政治，以新的制度安排取代舊有的社會契約下的性別秩序。但不同於在其他領域裡強調性別正義與平等，例如在行政人員的任用上，以性別取代功績制的思考，或是在一般機構人士晉用上，以性別取代成就標準，在代議政治中，性別比例所牽涉的不僅僅只是以性別取代選舉的結果，或僅僅只是一種正向的歧視（positive discrimination）的矯正，同時牽涉到其代表性所引伸的意涵。因此在檢驗性別比例原則的倫理基礎上，有必要先行釐清性別比例原則在代表性上的真實意義，並就代議政治的本質（nature of representation）做一探討。

Hanna Pitkin (1967) 最早將代表性區分為三種：描述性（descrip-

tive)、象徵性 (symbolic) 與實質性 (active) 代表。描述性代表意指代議士與其選民擁有相同的特徵，例如同為女性或男性；象徵性代表意指代議士能使其選民在心理上感受到與其認同；實質代表則指代議士能了解並代表其選民的需要 (Pitkin, 1967: 60–61)。依此分類與定義，則能代表女性選民者，可以是描述性或象徵性的代表，亦即由女人或認同女人者代表女人；也可以是實質性的代表，亦即只要能代表女性需要與利益者皆可，不一定需要由女人來代表女人。而性別比例原則在代議的形式上則是一種描述性代表，增加女代議士以符合真實社會的性別比例。Perkins and Fowler (1980: 92) 對於代表性的問題也提出與 Pitkin 架構內容類似但不同名稱的分類：所謂社會性代表 (social representation)，此與描述性代表接近；以及意見代表 (opinion representation)，此與實質代表接近，性別比例原則基本上乃是一種社會性代表。

不論是 Pitkin (1967) 或是 Perkins and Fowler (1980) 都批評所謂的描述性代表或是社會性代表，在強調代議士與其選民在特徵的對照性的同時，忽略了代議士到底實際上代表了什麼，她進而主張應該注意的是代議士的代表行為的內涵而非其認同或特徵與選民的一致性與否。Perkins and Fowler (1980) 在其實證研究當中發現，受訪的男性與女性選民大都希望其意見與看法能被充分地代表，而不論誰來代表他/她們只是其次的問題。兩份研究都認為即使我們極大化代議士與其選民兩者之間的性別比例對照性，透過性別比例原則大幅提高婦女參政人數，對於婦女權益的提昇仍為有限，因為這些女代表實際上不一定能了解與代表女性的權益。一個代議制度即使能在各方面都是社會組成的對照與縮影，卻仍無法充分代表其選民的需要。相反的，代議士可以充分的代表其選民，即使與其選民之間並無任何共同特徵或認同。依此推論，男代表可以實質地代表女選民的意見觀點，而女代表卻不一定能代表婦女的需要與權益，而前者比後者來的重要，在這樣的主張下，性別比例原則的正當性與必要性也受到質疑。

晚近以來，學者仍沿用與 Pitkin 的代議政治理論類似的架構，但是觀點上卻已開始挑戰既有的看法。Ann Phillips (1995) 將代議政治區分為所謂的理念政治 (politics of idea) 與存在政治 (politics of presence) 兩種類型。

所謂的理念政治強調代議活動與決策內容，不論議會由誰組成並不重要，重要的是能代表選民的需求；而存在政治則強調議會的組成份子的屬性特徵（如性別、階級、族群），決定了代表們是否能充分代表反映其選民的組成，性別比例代表制強調女代表人數與真實社會中女性人數更為接近，故屬存在政治類型。與之前（Pitkin；Perkins and Fowler）的研究不同，Phillips 所贊同的代表型態為存在政治，因為理念政治的運轉必須依賴一套有效的監督機制，以確保議員能夠確實反映其所應代表的民意。對於代議士的可責性（accountability）與真實代表性（authenticity）疑慮與追求，使得 Phillips 質疑究竟誰能確實代表他人（1992: 86–88）。議員本身乃是具有自主性的個體，加以缺乏能充分完整反映選民的需要與想法的管道，或許只有與選民具有共同特徵或認同的人才能代表選民，因此 Phillips 認為議會的組成份子是誰（who is present）比起所要代表為何（what the legislators represent）來得真實而重要；亦即存在政治比理念政治重要。

然而對於存在政治或是描述性代表的支持乃是建立在：代議士與其所欲代表的選民具有同樣特質，則此代議政治能更趨近於真實的代表性的假設上。運用於婦女代表的例子上，則預期女議員能充分反映女選民的需要，此論點的背後乃是基於認同與利益之間乃是有直接關聯的假設，亦即擁有共同認同特徵的人往往亦有共同利益與興趣。但是在真實情境中，女性政治人物之間仍存有許多的差異，例如種族、族群、階級、年齡、教育、婚姻狀況等等，而這些差異將使得女性代表將無法僅止於代表女性單一面向的性別認同與特徵。除此之外，女代表將面臨許多制度中既存的規範的限制，例如政黨的意識型態與黨紀，也會使女代表之間出現差異。女性之間仍存有許多既存的差異，使得其無法單純作為其性別認同的代言者。

在代議形式的優劣比較與爭議上，可進一步將之歸結於兩個本質性的問題：亦即「由誰代表」以及「代表誰」的問題。在「由誰代表」的問題上，在性別比例原則的議題上所牽涉的核心問題為：性別比例原則作為描述性代表或是存在政治的形式，是否較實質性代表或是理念代表來得優越？亦即，提高女代表的比例能反映出社會中女選民的認同特質，可作為描述性或社會性代表，但是可能與一般選民自由選擇的結果所強調的實質代表相違背，這

是否與民主政治的價值相符？回答此問題，必須跳脫代議類別的單一面向的比較，回到民主代議理論的原點重新檢證。

再則，在「代表誰」的問題上，亦即透過性別比例的描述性代表是否有助於性別利益的實質性代表，女代表是否便能代表女選民的利益與權益？這一類的問題則須檢驗現實代議政治運作的情形，性別對於真實政治決策與代表性的影響。因此下文將由民主政治的理論與代議政治實際運作兩個部份來檢驗性別比例原則的倫理基礎與現實正當性。

## 參、由誰代表：民主理論與性別比例制度的相容性

究竟誰應該被代表？何者構成被代表的基礎？性別認同是否為一有效被代表單位或基礎？性別比例原則對代議政治所產生的種種衝擊，仍須由民主理論來尋求解套。代議本質與形式的選擇所牽涉的乃是更深層不同民主理念的辯證。例如，傳統自由主義認為代議政治乃是要代表每個獨立個體的不同主張看法；Dahl 所提倡的多元民主 (pluralism) 則強調代議政治乃是代表各個不同的利益團體的利益；Lijhart 所論及的協和式民主 (consociation) 則認為應透過政黨來代表表達社會既有的分歧；社群主義者則認為代議民主應求能反映出不同認同社群 (identity groups) 的差異，此認同社群包括了由種族、族群、階級、性別所組成的社會性群體 (Squires, 1995)。各種理論對於民主的基本組成單位與內涵，皆有不同的主張，自然也有不同的理論盲點。<sup>3</sup> 本文僅就與婦女參政較為直接相關，且採取不同立場的兩理論：自由主義以及社群主義，探究民主代議政治與性別比例原則如何相容。

3 左派批評多元主義者強化既有政治資源分配上的不平等，將未組織化為團體者的利益排除於公共議題之外，強調個別利益團體的利益，同時弱化了民選代表的功能。另一方面，協和式民主一般被批評為只關注既存的社會分歧，透過政治精英的協商與合作，有效處理既存的社會團體互動，其目的在於追求政治穩定，但如何賦予被排除的團體權力則未加探討。關於自由主義與社群主義的批評，與婦女參政有較直接關聯，將詳述於之後的本文。

## 一、自由主義觀點

基於個人主義以及免於政府干涉的立場，自由主義者認為理想的代議民主必須揚棄對於局部個體的利益的追求，而應尋求全體的普遍性共同利益；應避免強調任何群體的特權，超越個體間的差異，以尋求理想的公民政治；亦即每個個體，不論其社會或文化背景，都應被同等對待，其政治參與的權利應為平等，也因此代議民主不應因為人民所屬社群認同的差異，而加以區分或有所特別待遇 (Bryson, 1992: ch2, ch9)。其論述的中心乃環繞在「公民」以及「個人」等概念，而這個公民或個人究竟指涉的是男人或女人並不重要，重要的是代議士必須能一視同仁地代表所有的抽象的個體。因此，自由主義思維之下，代議士所要代表的對象乃是個別的主張利益或理念的總合而非社群認同。

在婦女參政的議題上，自由派女性主義認為民主政治為了追求政治平等與正義，應致力提昇婦女參政人數。對於佔總人口數約一半的女性，若被排除於包括政治在內的任何形式的活動，都是一種社會不公義的表徵，婦女應得到比現狀更多的代表席次。自由派女性主義者更積極的主張，乃是將 Affirmative Action 觀念帶入代議政治，除了強調機會的平等外，同時以強制配額制度 (quotas) 的設計，追求分配結果的平等。

但是自由主義在民主政治上強調個人權利與平等的同時，往往否認政治社會結構本身可能造成的差異，鼓勵婦女從政但並不期待婦女改變政治結構與文化。此與自由主義的女性主義精神相通；<sup>4</sup> 將結構性的問題擱置，致力追求機會的平等，鼓吹女性能如男性一樣進入公領域，但不挑戰公私領域劃分所有存在的根本性的問題，例如對於所謂普遍性、權利、契約、公平、自由、

<sup>4</sup> 關於自由主義與女性主義的討論，參閱 Friedan, Betty 1981. *The Second Stage*. (New York: Summit Books, 1981); Jaggar, Alison M. *Feminist Politics and Human Nature*. (Totowa, N.J.: Rowman & Allanheld, 1983); Tong, Rosemarie, *Feminist Thought: A Comprehensive Introduction*, (London: Unwin Hyman, 1989); Pateman, Carole, *The Problem of Political Obligation: A Critique of Liberal Theory* (Berkeley: University of California Press, 1979).

正義、利益等價值的肯定。自由主義將提高女性代表人數與代表女性觀點視為獨立的兩件事，支持前者乃是基於平等與正義的考量，而後者則與前者無必然關係存在。自由派女性主義認為任何人皆能代表任何群體，而無須歸屬於該群體，也不認同經由提高政治參與所產生的女性代議士，只能代表特定的族群—女性—的觀點，因為任何社群觀點反映的只是局部利益而非公共利益，過分強調代表特定群體的利益將危及普遍性利益的實現，進而危及公私領域二分的基礎。性別差異並不構成應被代表的價值基礎，提高婦女參政本身即是目的，而非代表女性社群的利益觀點的手段。此種思考的背後，並未考慮到兩性之間可能有的差異，透過增加政治參與可能帶來的變化，以及婦女被視為一個政治性社會群體的重要性。然而如果只是單純地基於個體自由與平等的理由，主張依性別比例平均分配代表席次，其訴求與要求婦女在其他行業中的平等參與權並無二致。此種想法邏輯中，並未探究究竟女性如何從事代議活動？在代議政治中，婦女是否應被視為一個整合的社會群體或者只是個體的集合？婦女參政究竟對於婦女是否有所影響？參政的婦女乃是由男女選民同時選舉產生的，是否較能代表女性的利益？

自由主義的觀點對於個別追求參政的婦女而言，相當程度能解決所謂公平性與平等的爭議，但是對於候選人的代表性，選民群體本身的需要能否被充分反映等問題，自由主義卻無法提供合理的解釋。由此角度觀之，婦女平等參政權本身便是婦女保障名額或性別比例最終的目的，亦即純粹的描述性代表便有其價值，不論婦女參政對於整體政治結構將有何衝擊，是否會帶來任何差異，或者是否能較有效代表婦女。簡而言之，自由派女性主義假設，在沒有人為阻礙的理想狀況下，政治影響力與參與權乃是平均且隨機分配至所有人；每個人不論其性別、年齡、種族、或族群，都應擁有同等的政治參與與代表權利。而自由派女性主義所致力追求的乃是還原於此一理想、無差異的中立狀況，而婦女保障名額或性別比例正是達成此一機會與結果平等的設計。

對於自由主義傳統的政治思想中所蘊含的普遍性以及性別中立原則，持其他觀點的女性主義者視之為男性主流（malestream）的化身，並批評自由派女性主義所強調的抽象個人的平等，乃是將個人由所屬的社會結構中抽

離，但是卻忽視這個被抽離的結構本身卻是不平等的根源之所在。 Duerst-Lahti and Kelly (1995: 31) 批評自由主義下「所謂自由的個體乃是抽離情境的抽象個體——一個有權利而無性別、種族、年齡、或是殘疾的差異，置身於地理與社會疆界之外的個體。此種理想的自由社會是種族盲以及性別盲的」。

自由主義強調不論每個個人的性別、種族、族群差異，都應被視為平等的抽象的個體或公民，此種觀點乃是符合所謂的全體一致的公平性 (impartiality) 的理想。然而 Young (1990: 104) 認為所謂的公平性乃是一種理想的幻影。她認為個人在選擇觀點時不可能不受其所處社會情境所影響；而如果一個人的觀點乃是社會情境的產物，則此觀點不可能是不偏不倚的全面性觀點。甚者，這種追求所謂的全面性的理想往往成為排斥少數觀點的藉口。

## 二、社群主義觀點

在跳脫自由主義的公正性與性別中立的價值框架後，女性主義者轉而強調性別的差異性。Galligan (1982) 的研究指出，由於生理、心理、或社會性的性別差異，女性擁有不同於男性的道德價值，所使用的乃是另一種語言 (speak in a different voice)：女性較重視人際互動關係、責任、對他人的關愛 (ethic of responsibility or care)；而男性較注重競爭、成功、法律、以及個人權益的保障 (ethic of rights)。此種差異透過成人社會化的過程以及社會結構所形塑的互動模式，持續地強化並確認了性別間的差異。雖然 Galligan 的論點經常被批評將兩性的差異本質化，然而不同於傳統觀點往往視性別差異為不平等的來源，Galligan 強調兩者的差異並無絕對的優劣高下之分。

Alison Jaggar, Nel Noddings, Susan Okin, Mary Obrien, and Sra Ruddick (Rhode, 1990) 等女性主義者也認為在女性的歷史脈絡中，女性大多扮演較具關愛特質的照顧者的角色。傳統生產與再生產活動以及公私領域的區隔，已將男性與女性分配至不同的社會角色與功能，而女性持續地扮演家庭照顧者的角色，也使得女性佔據著不同的社會位置，且發展出不同的特質與興趣。運用於政治層面上，這些差異也將轉化為男女擁有不同的政治視

野、興趣、與行為 (Kelly, M.A., and Horn, 1991)。這些研究並指出，女性從政將會提出、追求、或支持不同的議題，這些議題多為與生理或社會生產或再生產活動相關，如關注人類與其他自然資源的保育、控制、與責任。

在性別差異的認知基礎上，女性主義者進一步提出新的民主觀點，強調差異政治的重要性，透過社群代表的設計以吸納包容認同差異 (Phillips, 1991)。此主張認為個人的性別認同乃是代議士之所以能代表其選民的依據。Iris Young 認為既存的代議方式，不能反映社會人口組成的多樣性，不但不公平也不具代表性的。Young 主張在民主的公共領域中，應該提供有效的制度化機制，以確保各種不同社會群體的聲音與觀點能具體的被代表與反映出來，特別是被邊緣化、弱勢的、以及被壓迫的社會群體。她所指稱的社會群體 (social group) 乃是除了擁有共同利益，更重要的是擁有更同生活經驗的一群人。亦即基於認同而凝聚的群體，例如因性別、種族、或階層認同而區分的團體。婦女因為其長期的低度政治參與，亦可被視為邊緣化的社會群體，需要透過制度化來保障女性群體的集體認同，使其差異觀點得以在政治中呈現而非被同化銷解掉 (Young, 1990: 47)。<sup>5</sup>

對於多元文化，特別是認同社群文化的保障與免於被同化，Charles Taylor (1994) 在其著名的認可政治 (politics of Recognition) 觀點中亦有所闡述。他批評自由理論所隱涵的性別盲 (gender-blind) 基本上乃是一種宰制文化的反映，Taylor 認為，對於平等的追求必須建立在對於多元文化與社群認同的充分理解與認可之上，而建立此種認可則需增加被壓迫者的公共出現的機會 (politics of presence)。而增加其公共現身方式，唯有透過確保各種社群的發言權，以及對於多元文化的認可，民主化的公民社會才能成功地運轉。例如，增加婦女的參政率，才能將不同文化價值、生活經驗、專長帶入政治領域中。

然而學者也對社群主義者的主張提出質疑。首先，強調將婦女視為一個

<sup>5</sup> Iris Young 認為 “Social justice . . . requires not the melting away of difference, but institutions that promote reproduction of and respect for group difference without oppression” (Young, 1990: 47)。

社群，擁有自己的發言權與女性代表者，往往建立於人們無法代表非自己社群成員的意見的假設，因此只有婦女擁有代表婦女的正當性。但是如果每一種認同社群都要求擁有自己的代言人，則代議政治將被各種不同的認同社群所切割分裂，演變為各個社群割據的局面（Phillips, 1993）。同時，社群主義者容易落入本質化的迷思，容易忽視同一社群中的成員的差異性，將某一認同社群（如性別）視為一個擁有一致的利益與經驗的集合體的同時，忽視社群內其他認同切割面所可能帶來的差異，亦即認同本身的歧異性與流動性。例如，都市中產階級的婦女與勞工階級的婦女的生活經驗便有很大的差異；家庭主婦與職業婦女也面臨不同的問題等等。將婦女視為一個社群集合體，等於是重複了自由主義將社會視為一個同化的整體，忽視個別組成者差異的重要性的謬誤。再者，何以婦女擁有代表婦女的正當性，勞工則沒有？各個族群是否皆應如婦女一樣擁有自己的代言人？社群認同的次序優先性如何決定？社群的代表人數是否應充分反映其人口的比例或應規範一個基本門檻？究竟社群的代議士應由社群成員所選舉產生抑或由社群成員擔任，何者較為重要？

簡言之，社群主義與自由主義在處理性別比例制度上至少有兩點差異：一、社群主義者認為女性擁有不同的集體利益，因而構成應被代表的政治社群，一個完善的代表制度必須對正視社會群體的多元性與差異性。二、社群主義者認為社群代表乃是達成政治平等不可或缺的基本前提要件。兩者之間主要的差異乃在於它們不同的前提：自由主義忽視甚至否認社群差異但堅持同化式的平等（equality without difference），社群主義強調社群差異的同時追求多元的平等（equality with difference）。再者，對於差異是否將會轉化代議政治與公共政策的形式與內涵，兩者持相對立觀點。自由主義者試圖將政治權利的分配平等化，而不強調代議過程與結果可能因性別比例的改變而有所變化。而多元社群主義者則認為，女性為一具有特殊的利益與興趣的社群，自由主義所強調的抽象的個人乃是不真實的。自由主義並不強調社群代表制度，因為認同與代表性並無必然關聯，性別比例原則的目的在於提昇婦女參政權，而非提昇婦女利益的被代表性；相對的，社群主義則認為社群代表制（group representation）乃是將性別差異帶入政治必須的設計，因為

認同與利益本身乃是一體的。

不論是基於自由主義或是社群主義，性別比例都能與民主理論相容，自由主義者視公平性與平等為性別比例原則的充分基礎，但是其對於既存性別結構的批判的欠缺則可由社群主義的觀點加以彌補，同時相形之下，由社群主義的觀點切入，性別比例原則更兼具了代表性層次的積極性意涵。Iris Young 等社群主義者既然力主以制度化的機制與公共資源保障被邊緣化的群體，因而在代議方式的討論上支持性別比例原則的實施乃是基於存在政治 (politics of presence) 而非理念政治 (politics of idea) 的主張，強調弱勢族群現身 (presence) 的重要性，以凝聚該族群之集體利益，基本上與 Phillips 觀點接近，強調描述性代表的重要性，同樣假定了描述性代表與實質代表之間透過性別集體認同而產生連結。

但是如前所述社群認同既然是異質化與高度流動性的，社群主義者不免對於是否有一可以區別明確的婦女觀點加以保留。因此在代議政治具體的實踐上，社群主義者（以 Young 與 Taylor 為代表）在鼓吹性別比例原則的同時，並不要求完全的描述性代表，即代議士性別比例應符合總人口中的性別比例，雖然主張性別比例原則為認可政治 (politics of recognition) 的實現，但是對於嚴格的性別比例的數字則不加以規範，預留了政策上彈性的空間以回應對於其理論的批評。Phillips (1994: 89) 與 Kymlicka (1995: 146–147) 的存在門檻 (threshold of presence) 的概念也正是此一思考下的產物，強調弱勢族群現身的重要性，但不一定要與其人口數成等比例，只要該弱勢族群的現身人數能跨過政治影響力的門檻，確保該弱勢族群之利益被充分理解與代表。亦即性別比例在訴求標的上僅止於象徵式的代表，而非全面等比例的描述性代表，因為如此強調的結果，將自限於本質化的胡同與社群切割排序的爭議，因此在群體代表概念下比例原則的設計目的並不要求代議士為其社群組成的完全縮影，即代議士的組成完全反映其社會組成員的特徵（性別、族群、階級等），而只要能象徵性地反映特定弱勢社群的認同即可，亦即以性別比例原則作為認可政治與社群代表的具體實現形式，但不要求完全等比例的描述性代表，而在代表性由描述性代表轉向象徵性代表的轉折路上，也正提供了社群主義者在面對具體的性別比例原則政策上一個理論的出路。

## 肆、代表誰：提高婦女參政人數的實質意義

性別比例原則不論作為描述性代表或是象徵性代表，形式上都增加了婦女群體的參政人數，而更多婦女代表可能引發的政治效應與結構變化，是否透過性別的描述性代表能進一步達到性別利益的實質性代表，前文在理論上的辨證上難有定論，只能由女代表在實際代議政治中所扮演的角色加以評估推論。關於性別認同與代表性（representation）的之間的關聯性，實證研究上並無一致的結論。早期比較研究的結果傾向於男女代表在代議行為與認知上並無不同的趨同性研究，此與自由主義所主張的理想代議型態相符，代議士應可超越個人性別界限，對於所有的公民的利益一視同仁，男性代表與女性代表皆由男女選民共同選舉產生，自然不會有太大的差異。但此種發現相較之下仍屬少數，越來越多的研究指出，婦女所關心的議題法案、認同的選民、甚至於其政治態度，乃是受到個人性別角色以及社會化經驗的影響，女性議員往往較男性議員更能反映女性選民的經驗與文化，此與強調差異政治的社群主義的觀點則又不謀而合。然而在實際的代議政治的運作下，確實有許多理論未能涵蓋的層面，例如環境、制度、或結構性文化的限制與型塑，在這些不論是代議政治內在或者外在的因素的互動之下，性別與代表性之間有了更為複雜的連結，學者也進而提出更為細緻的觀察與研究。關於性別在代議政治上的表現，可以由實證的結果分為四種類別：趨同性研究、相異性研究、關鍵人數研究、以及條件說研究。同時參照台灣本身相關的實證研究檢驗性別化代議政治的實證意涵。

### 一、趨同性研究

早期美國國會研究（Gehlen, 1977; Kirkpatrick, 1974; Mezey, 1978; Muller, 1982）指出，女性議員並不傾向將自己定位為女性候選人，因此也不會特別關心所謂的女性議題。學者提出的解釋乃是，女性候選人擔心自己會被貼上激進的標籤，或被窄化為只會關心女性的議題，可能招致男性同儕的處罰。Carroll（1985）使用態度研究以及統計分析議員投票表決的結果，發

現大部分的女性議員候選人並不屬於任何婦女團體，也不強調婦女議題。Diamond (1977) 對於美國州議員的研究也獲致類似的結論，大部分女性候選人在選舉期間並不會特別強調女性議題或女性主義的目標。只有少數女性州議員可以被稱為女權的倡議者，絕大多數的女性議員可以被視為所謂的傳統型的公僕 (civil worker)，她們對於女性在社會上的地位，大多數認為不需要改變或是只需微幅修正。這些關於性別角色在代議政治的運作情形的研究都指出，女性議員並不認為自己在婦女議題上與男性議員有何差異。除了角色定位的趨同性外，Randall (1987) 也認為女性議員在主觀態度也無明顯差距。由於來自政黨的壓力、選拔徵選過濾人才的過程、以及議會中政治社會化的結果，女性議員往往具有與其男性同儕類似的政治態度，這些研究都否認女性代議士會轉化代議政治的內涵。

在其他國家的部分研究，也得到類似美國研究的結論。1970 年代的英國國會研究發現，當時的女性國會議員仍屬非常少數，女性議員對於政黨的認同與服從遠高於其對女性議題的關注 (Vallance, 1979)。在英國政黨紀律原就高於美國，而其女性議員對於過分強調代表婦女的權益，表示相當的不以為然的看法。比較研究國際知名女性政治領導人物，例如 Benazir Bhutto、Corazon Aquino、Margaret Thatcher (D'Amico, 1995)，就其領導風格與政策議題來看，也很難將她們劃歸為同一類型女性代表。最近研究比較北歐女性與男性議員的溝通方式的研究也發現，兩者的政治溝通行為模式也有趨於一致的現象 (Karvonen and Selle, 1995)。

## 二、相異性研究

相對的，亦有研究結果發現，議員在立法態度與行為上呈現出顯著的性別差異。由立法行為的角度來說，研究顯示女性議員較支持婦女權益，較傾向贊助關於健康醫療、社會福利、婦女、兒童照顧、以及家庭等相關性質的法案 (Carroll, Dodson, and Mandel 1991; Reingold 1992; Thomas 1991, 1994; Thomas and Welch 1991)。對於北歐諸國的研究也發現，在國會出現類似的性別的活動分工。Dahlerup (1988) 以及 Haavio-Mannila (1985) 觀察北歐政局指出，女性議員較喜歡針對家庭、醫療保健、住屋、環境、消

費政策等議題發問；而男性議員較喜歡針對金融經濟、勞工市場、能源政策等議題提出問題看法。除了這些一般性的趨勢外，女性議員還喜歡特別將婦女議題提出來討論。

除了立法活動上的差異外，議員在政治態度上也有性別差距的情形。Reingold (1992) 比較 Arizona 與 California 兩州男女議員的政治態度，女性議員傾向較願意代表婦女利益，自認較男性議員受到較多的女性選民的支持，較男性議員重視女性選民的支持，同時她們自認為較男性同儕有能力處理女性選民的需要與利益。Lyn Kathene (1989) 訪問 Colorado 州的眾議院議員，在其態度認知上，也發現男女議員對於政治議題擁有不同的思考方式，對於權力的看法亦有很大的歧異，同時具有不同的政治邏輯與運作方式。

就意識型態的面向而言，Stanwich 與 Kleeman (1983) 研究顯示女性官員往往較同情一些較自由議題 (liberal issues)，例如，解除核武、社會福利方案、墮胎合法化等議題，女性議員一般而言在立法態度與投票行為上，較男性議員具有自由主義傾向 (Frankovic, 1977; Gehlen, 1977; Leader, 1977; Norris, 1986; Welch, 1985)。其他研究亦在政黨代表與州議員身上，發現類似的政治意識型態上的性別差異 (Boxer and Lansing, 1983; Diamond, 1977; Soule and McGrath, 1977)。這樣的發現不限於美國的例子，其他國家也有類似的證據。英國國會研究中顯示，女性較男性更具有左派的思想，且較支持女性主義的價值。

就議員的政治角色與立法工作而言，議員的自我認知與評價上亦有所謂的性別差異。議員的自我角色的認知與定位往往型塑其政治決定與行為。Norris (1996) 對於英國議會的研究，歸納出三種類型的議員：選民服務型 (constituency workers)、立法議員型 (parliamentarians)、以及政黨忠誠者 (party loyalists)。女性議員因為較強調人際互動與關係層面，自居為問題解決者以及公僕的角色，對於所屬選區選民有較強的責任與義務，因而往往在三種角色中，女議員傾向歸類為重視選民服務的類型 (Antolini, 1984; Freeman and Richardson, 1995; Thomas, 1992)。Kirkpatrick (1974) 更早之前便已指出女性議員傾向將自己視為解決問題者，而男性議員傾向自我定位為政治人物與領袖。這樣的自我角色認知的性別差異自有實質經驗的差

異可做為佐證：女性議員往往較男性議員收到較多選民請託的案子，花較長的時間在處理選民的問題上。Thoams (1993) 市議會的研究得到類似的結論；Freeman 與 Richardson (1995) 對四個州議會的調查，統計控制的分析結果，女性確實比男性議員受到較多的選民請託，同時有將近男議員人數兩倍的女議員認為她們處理較多的選民問題與請託案件。

### 三、關鍵人數研究

前兩類的研究結果出現非常明顯的互相矛盾的現象，不論是美國國會、州議會、或者是跨國比較、北歐研究，部分研究強調在政治態度與行為上所出現的性別差異，然而亦有一些研究強調男女政治人物並無太大的實質不同。在此衝突背景下，研究者乃改變研究方向；由代議士是否呈現出性別差異的是非題式的二分法，轉而試圖釐清代議政治上性別差異出現或存在的前提要件。以此出發的研究指出，只要女性跨越了在政治權力發揮影響力上所需的關鍵人數 (critical mass) 的門檻，則女性參政將會為政治帶來實質上的變化。所謂的「關鍵數目」乃是來自於物理學的用語，用以指稱達成連鎖效應變化所需要的數量 (Dahlerup, 1988)。運用於代議政治上則可以衍生為政治行為本身乃是由其環境所型塑的產物，政治人物將會因應其所屬情境的機會與限制做出不同與策略性的反應。依此理論推論，則當女性參政仍為少數時，在代議政治上的性別差異將非常的不明顯。因為以少數的女性挑戰既有的主流政治議題與結構，往往必須甘冒被邊緣化的危險，可能的政治得失權衡之下，少數容易遵循既有的制度規範；然而，一旦女性參政人數增加達到所謂的關鍵人數，挑戰既存結構的風險的計算基準自然不同，情形將有可能改變。(Dahlerup, 1988; Kanter, 1977; Saint-Germain, 1989; Thomas, 1994)。然而對於構成關鍵人數的比例則有不同的版本的說法：由 15% 到 30% 皆有之 (Dahlerup, 1988; Kanter, 1977)。

例如，Saint-Germain 對於 Arizona 州議員由 1969-1986 的長期觀察研究 (1989) 發現兩個現象。首先，女性議員原本就較男性議員更傾向於推動追求兩性平等與改善女性社會地位的具有女性主義屬性的法案，以及有關家庭、教育、與兒童等傳統婦女關心的議題法案。由長時間的趨勢研究更發現，

當女性議員的比例增加時，女性議員對於這些議題法案所關注的程度與時間亦隨之增加。

除了長期的研究外，Thomas 與 Welch (1991) 跨越 12 州的州議會的調查比較也顯示，女性議員所佔的比例與對女性議題的法案的支持度之間成正比，也再度證實了女性參政的比例確實對政治局勢有所影響。即使她們的研究並無系統化的性別差異的結果，但確實由訪問中得知，女性較常提出有關家庭、兒童、與婦女等議題的相關法案，且在被問及所引以為傲的法案成就時，女性議員比較會將此類法案視為其個人成就。而這樣的現象在女性代表佔多數的州議會更形明顯。

## 四、條件說研究

晚近以來，對於將關鍵數目做為解釋性別差異的最主要因素，也開始出現分歧的看法。Yoder (1991) 最早便研究指出，單純增加職場的女性的人數，並不能稍解女性在職場上所遭受的負面的象徵主義 (tokenism) 的現象，因為少數象徵性的男性 (token men) 並未經驗到類似象徵性女性 (token women) 所受到的不平等與負面對待。象徵主義 (tokenism) 的根本問題在於結構性的性別歧視，真正引發不平等的根源是團體的規範性價值而非其人數比例。

Hellevik 與 Skard (Bystydzienski, 1995) 研究挪威 Akershus 郡七個市鎮地方議會的女性代表的結果，便可以被視為關鍵人數研究的反證。即使女性佔了將近 30% 的議會人數比例，只有三分之一左右的女性代表認同婦女以及她們的訴求，或願為女權代言人，或願主動提出攸關婦女權益的法案。即便有多數的女性佔據議席，但是若沒有一個共享的性別議題的意識，女性議員仍不會主動成為婦女的代言人。再者，即使女性議員主觀上願意反映婦女的權益並轉化政治結構，也無法保證政治運作的結果將如預期的一樣，女性是否會改變政治後果乃取決於許多非性別的外在結構性因素的影響。

在日本的例子中發現，女性即使只是佔參政人數比例的一小部分，仍能發揮相當大的改變的效應 (Bystydzienski and Lin 1994; Lin and Matsuno 1992)。在加拿大的例子中則有完全相反的發展，當女人數逐漸增加時卻於

政局毫無顯著影響（Brodie and Gotell, 1991）。在前蘇聯的例子中，女性佔了三分之一到四分之一的代表比例，但是她們在政局中卻無實質影響力。更有研究指出（Epstein 1983; Reskin 1988; Yoder 1991），少數族群所佔比例大小與所處環境的對待與反應之間呈現一種曲線關係。當少數族群人數比例極少時，往往會遭受到來自主流團體的打壓與敵對的對待；而當少數族群人數比例增長時，主流團體的態度將轉為較友善與正面；然而當少數族群人數持續增長時，又將歸回原狀，主流團體感受到威脅的同時將回應以負面敵視的態度。由這些研究可以進一步推知，大量婦女的參政並不必然使得婦女代表在推動與性別相關的議題上變得較為容易。同時婦女參政人數越多，彼此之間的歧異性與多元性也隨之增加，尤其是女性從政人員往往具有不同的政黨屬性與意識型態，婦女參政人數的增加並非代表集體戰力的加成。

Bystydzienski (1995) 歸結女性在政治上能否發生影響力，進而轉化代議政治運作，不能僅由女性在議會所佔的人數比例來推論。相反的，女性在政治上能否發生影響力往往受到許多其他外在因素的影響，例如政治文化的開放與否，主流意識型態的贊同與否，婦女運動的社會能量，以及政治系統的結構本身（選舉制度的設計）。在挪威的個案研究中，Bystydzienski (1995) 質疑許多跨國研究的結果，進而提出一更全面性的觀點解釋：當整體政治氛圍有利於婦女或新的政治團體的參政，社會運動與婦女運動累積了相當的社會支持與能動性，以及整體政治結構相對的具有開放的彈性等因素下，提高婦女參政或許將能帶入多女性的利益與關注的議題，進而改變政治的形貌與內涵。

## 五、台灣關於代議政治上性別差異的研究

Chou, Clark, and Clark (1990) 最早針對台灣婦女參政做出系統化的研究。他/她們最主要的研究焦點，在於探討台灣女性參政所遭遇到的問題，並提出幾項社會性與制度性的因素解釋婦女參政的助力與阻力。其研究指出婦女經由婦女保障名額進入政治後，在政治上的表現，不論是在角色定位上、所參與的立法活動的類型、立法的效能等面向上，皆與其男性同儕大同小異，唯一的例外是女性代表的法案提案數目較少。雖然該研究在方法論與理論上

皆為嚴謹之作，但所處理的時間乃是在 1985 年以前，亦即台灣政治解嚴之前，立法院或立法機構在決策過程所扮演的角色相當有限，立法委員所扮演的角色，不論男女幾乎皆無太大的自主性，該研究雖企圖將焦點置於立法部門，但實質上整個立法部門的運轉，不免受限於當時政治結構，而無明顯的作用。

即使民主化後關於台灣立法院的研究仍屬少數，且其焦點多集中於立法委員的質詢活動或僅選擇少數法案作為研究對象，特別有關於立院的性別政治的研究乃是這十年來才逐步開發的領域，因此研究數量仍少，研究途徑也仍待擴充。鄭至慧（1983）分析立法委員自第 67 會期至第 71 會期的質詢內容，發現性別與資歷乃是影響質詢主題選擇最主要的因素。女性與增額立委比起男性與資深立委，較常就婦女議題提出質詢，然而整體而言，關於女性議題的質詢在整體質詢中仍屬少數。新時代基金會針對質詢的內容分析研究亦得到類似結果，婦女議題與其他弱勢團體的議題的質詢次數，在增額立委的九大類質詢議題次數中實屬少數，而其中女性代表的發言次數較男性代表來得高（吳忠吉，1990）。歐陽翠鳳（1992）同樣針對立委質詢內容進行研究，採取內容分析自第 51 會期至第 84 會期（17 年期間），其結果也發現婦女議題佔質詢的極少數，而在這些質詢中，就其發起者屬性分析，以女性立委的次數居多，增額立委又較資深立委為多，本省籍較外省籍為多；性別、資深、與省籍被視為決定女性議題的質詢次數的主因。

大部分的研究多為針對立委的質詢活動，結果顯示女立委較男立委關注女性議題。但是質詢只是立法行動的一環，其優點在於這方面量化的資料較完整，並且在民主化之前，立法委員主要職責乃在於監督政府施政而非主動立法，因而質詢的資料也成為了解立法院在監督政府施政的活動的主要依據。但是質詢活動的約束力與效力相當有限，因為立委缺乏其他有效牽制行政單位的相關配套措施（如彈劾或否決權）。再者，在台灣的 SNTV 選舉制度下，立法委員所在意的是透過質詢增加個人知名度，以求獲得勝選，因此質詢的內容往往受到媒體的影響與間接操縱，成為追逐熱門議題的產物。加上國是論壇的設計其功能與質詢某種程度重疊，提供了多元意見表達的管道，以質詢作為理解委員的立法行為顯然已非充分的依據。

美國國會的行為研究途徑在 1990 年代開始影響台灣的國會研究途徑與方法。黃秀端（1994）研究立法委員的選區服務發現，女性立委平均收到 200 件左右的選民請託案件；而男性立委平均數約為 112 件。對於二屆立委所做的迴歸分析發現，當立委的黨籍、教育程度、資深程度、背景、選區地理特性等因素加以控制後，性別才是解釋選民請託案件數量變化的顯著性因素。這些研究與美國一些關於選民服務研究的性別差異的結果相近（如前所述）。然而，黃亦注意到二屆立委中，只有 17 名女性立委，其中受訪者只有 15 位，而且多為知名度高且有連任經驗，與地方素有淵源的代表，這些也許是性別以外相當能影響選民請託的意願的其他因素。

鄭麗萍（1997）的論文也針對立委提案與發言紀錄，分析性別對於政治的影響。在鄭所選擇的三件重要婦女議題法案，她紀錄第二、三屆立委的提案、連署、以及發言的次數，同時對於每一個法案做迴歸分析。其研究結果發現，性別、與婦女團體的關聯、以及擔任委員會的召集人三樣因素乃是影響立委參與女性議題的法案的顯著性因素。她的研究試圖結合實證立法研究與性別研究，然而其選擇三項特殊性別法案以彰顯立法參與上的性別差異，對於整體立法結構與過程與性別變項的關聯的解釋與分析不免顯得相對的薄弱。

綜合台灣的立法研究，不論其方法途徑，皆對於代議政治的性別差異做出肯定的實證回應。為求系統性分析婦女參與代議政治的實質意義，筆者（Yang, 1999）也採用了兩套資料針對台灣立法委員的代表性進行不同層次的分析。第一份資料主要透過對 1990-1997 年期間在立法院討論的所有法案進行分類，與個別立委法案參與做一原始的內容分析。法案分析主要是針對立委四組行為變項：提案、召委議題設定、委員會、以及大會法案發言進行研究。第二份資料則是針對第三屆立法委員的態度訪談，選擇了一個男女對稱樣本（matched sample），並透過對此樣本的訪談，了解他／她們的政策議題偏好與選民認同。

質化與量化的資料分析同時發現男女立委具有不同的議題偏好與議題關懷。在筆者所歸類的數種法案區域當中，女立委傾向較關心教育、醫療保健、社會福利、兒童、與婦女權益等議題；男立委則較關心政治、組織、經濟發

展等議題。訪談結果亦顯示，雖然面臨種種結構性抑制性別差異的限制，但普遍而言男女代表具有不同的選民認同組成，女性立委較男性立委認同婦女、兒童、弱勢族群等選民群組。<sup>6</sup>

綜觀性別對議會政治的影響，不論是國外或是國內的研究，雖然研究指標與面向不一，並無一致的結論，但就整體趨勢的發展來看，早期性別在代議政治中呈現出趨同性的研究的解釋力逐漸減落，逐漸被關鍵人數與條件說所取代。當抑制性別差異的制度性或是政治文化結構性因素減弱時，女代表在議會中的代表性也突顯出其性別意涵，而這樣的趨勢也隨時代移轉越趨明顯。這樣的趨勢可進一步延伸為，在政治社會整體大結構的性別文化越趨開放與平等的條件下，女性代表在議會的小結構中，如果能跨越現身門檻 (presence threshold or critical mass)，例如透過性別比例原則的操作，將有利於性別化的實質代表的實踐。就代表性的觀點而言，女性代表在議會的存在 (presence)，並非僅僅只是形式上性別平等的實踐，非僅止於對於女選民的描述性代表或是象徵性代表的落實，同時蘊含了立法過程與議題的實質性改變，以及婦女集體利益實現的可能，這種現象在台灣的立法院研究中可以找到例證，而在其他國家的研究也可找到呼應。

## 伍、台灣性別比例原則的實施爭議與發展

前文主要由民主代議的相關理論以及性別與代表性在實證上的相關性等角度切入，提供一個系統化檢驗性別比例原則的基礎，在此普遍性的基礎上，台灣長期以來的婦女保障名額制度乃至於近年來的政黨性別比例的實施經驗，亦提供了一個可以直接檢視的例證。因此將首先由憲法所規範的婦女保障名額的實質成效評估分析入手，以及與部分第三屆立委的訪談來檢視此一設計的意義與爭議，最後則由近年來的婦女保障名額的相關轉變中展望未來可能的發展。

6 此研究不僅對婦女參政的實質意義加以探討，同時透過與立法委員的實際訪談，也提供了研究婦女保障名額制度本身在台灣的實施現況與問題的相關資料。

## 一、傳統的婦女保障名額

在早期選舉中，保障名額確實有助於婦女參政機會的提昇，女性候選人至少維持與保障名額接近或略高的當選率。Chou, Clark, and Clark (1990) 歸結婦女保障名額過去的貢獻主要在於幾個方面——首先，相較於女性在行政系統中幾乎完全被忽視排除的情形，女性在民意代表的席次上贏得一定比例的席次而且穩定的成長中。假設沒有婦女保障名額，女性在代議系統中也許將陷於與在行政系統中同樣被排除的命運。其次，整個 50 年代中，婦女在縣市級民代選舉中所獲得席次從未超過保障名額的席次。一般認為如果不是婦女保障名額的輔助與支撐，女性候選人將難以獲得這樣的選舉成果。除此之外，在 1980 以前的全國性以及省議會選舉中，婦保制度使得婦女代表維持於一個穩定的比例，唯一的例外是在台北市議會的選舉以及國大選舉中婦女表現較為傑出。最後，相較於其他國家，台灣本身婦運傳統較晚且規模較小，加上傳統的父權社會缺乏自由民主的政治傳統，但是在婦女參政的比例上卻較其他較為開放民主的國家的比例為高，甚至是高於世界的平均比例。例如，美國 (9.9%)，法國 (5.7%)，英國 (9.2%)，義大利 (8.5%) 等先進國家，在國會的婦女代表比例上都未及台灣的水準 (Chou, Clark, and Clark, 1990: 90–93)。

在台灣社會仍屬於保守封閉的時期，此制度確實相當成功地幫助婦女進入政治領域，幫助婦女突破政治參與的門檻。因為政黨在提名時，往往必須提名女性候選人，否則此一保障席次極有可能落入敵對政黨的手中。而婦女透過此一管道進入政壇，即使原來不具有相關的政治背景與實力，也將逐漸發展出個人的政治能力與政治生涯，成為具有競爭實力的政治角色，隨著時間與經驗的累積，越來越多的婦女逐漸開拓出自己的參政空間，而且能夠憑自己的實力當選，取代過去因為被保障而上壘的情形。到了民國七十年代中期以後，婦女參政人數比例，也已超過保障名額的要求。

然而解嚴以後，台灣不論在政治環境或是社會結構上，都經歷了非常劇烈與迅速的變化。各種社會運動團體（包括婦運團體）如雨後春筍般興起，要求更完整的公共參與。在參與的呼聲提高的同時，婦女參政的機會並未隨

之相對性的提昇，在中央民代全面改選後，婦女當選比例，非但沒有增加反而有下降趨勢（梁雙蓮，1989；梁雙蓮、顧燕翎，1995）。婦女保障名額無法發揮其預期功能，主要原因在於額度的規定上太過於保守，<sup>7</sup> 落後於婦女參政的實力，因而難以發揮其積極效果，從政婦女不再需要此制度的保護，最明顯的表現在於大部分的從政婦女不再依靠婦女保障名額求取勝選；相反地許多當選者在其選區都是以第一或第二高票當選（梁雙蓮、顧燕翎，1995）。除了在地方性選舉如縣議員，仍有女性以婦女保障名額取得席次外，在中央級民意代表的選舉，婦女保障名額幾乎已無存在的實質功效與意義。

既有的保障名額制度，除了在名額設計上保守落後於政治現實外，亦可能有負面的效應產生：首先，在政黨提名意願上，因為選區規模的結果，政黨在選區提名時往往只提名一位女性，以滿足婦女保障名額的要求，原以為保障的下限額度反而成為提名的上限。其次，就選民投票選擇時，保障名額反而成為男性候選人向選民招手的利器，以此名額為單獨另外計票系統為由，向其選民表示不需浪費選票於已被保障的女性候選人。在國民黨女性聯誼會所舉辦的「我們需要婦女政策推動委員會」的座談會中，當時台中市議員朱蕙蘭和省議員楊瓊櫻針對婦女參政權表示，婦女保障名額的設計，是扼殺婦女參政權，有違兩性平權的精神，因此建議取消婦女保障名額。「朱蕙蘭議員指出她是婦女保障名額的受害者，因為每到選舉，就有候選人要選民不要投票給她，指她有婦女保障名額，所以婦女保障名額基本上是扼殺婦女參政權。」（中國時報，1996.12.16）。

再者，除了選民的排擠效應之外，女性候選人之間亦有所謂的排擠效應。女人對付女人，往往也成為此制度下爭奪該保障席次的策略結果，例如過去著名的吳德美對許曉丹兩個女人的戰爭，一名資深國民黨籍女性立委也指出

7 目前婦女保障名額的實施，往往呈現一個 U 形曲線分布（U-Curve）。亦即，當選區應選人數少時，例如五到六時，婦女保障人數比例最高（20%-17%）。當選區應選人數增多時，例如五到十九，婦女保障人數比例降至 5%左右。只有當選區應選人數增至二十時，婦女保障人數比例才會有可能再升至 10%。婦女保障名額設計的方式與目的，在於提供一個婦女參政人數的下限，而非隨性別真實人數比例變動調整。在實際運作上，此下限已遠遠落後婦女參政實力的下限（Chou, Clark, and Clark 1990）。

在她個人競選經驗中，幕僚們建議她將主要對手鎖定為該選區的另一名女性候選人，以爭取婦女保障名額，但她以個人實力雄厚而未加採用（訪談紀錄89031）。而在第四屆立委選舉中，唯一一位因婦女保障名額而當選的台中縣立委楊瓊櫻，在選戰過程中也與同選區另一位女性候選人何郁青展開「玫瑰花」與「櫻花」的婦女保障名額爭奪戰，國民黨因而動員各種管道與手法，試圖逼退何郁青（民主聯盟），以確保其一席安全保障席次（台灣日報，1998, 11,05）。

綜觀過去的發展以及訪談中政治菁英對於現存憲法所規範之保障名額的批判，可以歸納為以下幾點原因：就實質提昇婦女參政的成效而言，一則保障額度過低，不但不符合今日社會婦女參政能力的現狀，更使得原本矯正性別歧視的目的，反而有造成性別歧視之嫌，例如政黨提名時可能會以此為上限，因此最直接的回應之道便是適度增加其額度，以符合現今婦女參政實力，以及符合性別比例原則所欲達成性別均勢以及性別代表性的用意。二則是婦保名額造成女性候選人之間有選票上的重疊互斥的危險，選民投票時會有將婦女視為另外計票的名單的危險，這種女性候選人之間造成的排擠作用，雖然也與保障名額額度相關，但是並不必然全是因為此制，而是與整體選制的設計密切相關，在台灣既有的複數選區單記不可讓渡投票制（SNTV）中所形成的個人化的選舉中，這樣的選制結構很容易使得女性候選人競爭特定少數且重疊的票源支持，因此要有效改善這種現象，除了在性別額度上進一步增加之外，也應在整體選制上進行更動。

## 二、婦女保障名額的正當性爭議

傳統的婦女保障名額在推動婦女參政的實質成效上已明顯出現不足，而對該制的爭議也一直存在。早期反對婦女保障名額主要是由該制所象徵的意義提出質疑。這種觀點可以婦運的先鋒，現任副總統呂秀蓮早期的觀點為代表，呂在過去對於此制度持高度懷疑甚至否定的態度：「保障名額的制度，既表徵男子的慷慨大方，復證明女子的軟弱無能；既遺男子以『女權夠高』的口實，復讓女子尋得『畫地自限』的台階。所謂保障也者，實乃『強弱、優劣』的寫照，其用心或許極為良苦，出發點則絕對有失平等」（呂秀蓮，1977:

183)。

由傳統自由主義出發，呂視保障名額為齊頭式假平等，而非立足點真平等。這種觀點也反映出早期對於婦女保障名額的疑慮，無法區分出性別上的差異與價值上的優劣無關，弱勢乃是資源分配上的弱勢，而非性別本身的劣勢。對於結構性性別歧視的批判的欠缺，以及對於所謂平等而無差異性的強調，也削弱了該制度的正當性。

這樣的觀點不獨出現於早期婦運之中，在受訪立委中亦有多位認為婦女已非弱勢，男女參政機會已經平等，女性能力與條件與男性相當，應以自由競爭為宜，且多位女性立委都是高票當選，不需要此種保障制度的安排，而這樣的看法又以男性立委居多數（訪談紀錄 98004、98006、98007、98033、98034、98037）。保障名額所攜帶的保障弱勢的想法，往往引起受訪者矛盾的觀感，反對此制者否認婦女弱勢的處境，當選婦女不需依靠此制當選，或是其社會經濟地位並非弱勢，同時保障名額有深化重製婦女弱勢的處境的危險。特別是當此制並無提昇婦女參政人數的實質效益時，其存在反而對於依靠個人實力當選的女性候選人形成負擔，因此在訪談中多數女性立委多主動表示個人乃是以實力當選而非依靠此制當選，似乎依靠婦女保障名額乃是對於個人實力的一種質疑或是否定，這或許與過去長期使用的婦女保障名額的概念有關。

雖然對於婦女保障名額的意義有負面的評價，但也有的認為該制度有其必要性。訪談中許多女立委也體認到更積極的婦女保障名額的重要性，一位出生政治世家的女立委便表示：

婦女保障名額有很大的鼓勵作用。我沒有靠婦女保障名額，但我支持婦女保障名額。因為不是很多的婦女擁有我這樣多的社會資源，家庭資源。（訪談紀錄 98031）

另一資深女立委亦表示，早期很多女性也反對婦女保障名額，因為許多來自政治家庭或擁有較多社會資源的菁英女性，容易忽略一般婦女的需要，但是她們也逐漸了解，擁有此種反社會化（counter-socialization）優勢的婦

女往往只是少數，婦女在代議機構中仍是少數，因此轉而支持更進步的婦女保障名額（訪談紀錄 98038），也有受訪者支持婦女保障名額，純粹因為

婦女人口佔一半，可是各級代表中婦女不及一半，而且現在要求的只是四分之一，四分之一在國外來說不是很高。北歐國家將近一半，所以目前狀況要求四分之一在台灣是合理，至少一半的人口中有代言人。（訪談紀錄 98028）

亦有立委基於婦女能真正推動婦女權益，落實婦女福利照顧，改變政治型態與議題，而這些都是目前政治運作上往往容易被忽視的，因而支持更多婦女參政（訪談紀錄 98012、98024、98031）。女性立委也提出逐步增加婦女保障名額的比例，以符合社會現況，不至於引起男性過度反彈，並有效刺激婦女參政的進步（訪談紀錄 98014、98017）。

### 三、制度轉變

基於積極推動婦女參政的訴求，近年內，婦女保障名額制度在設計上與內涵上也有更動的趨勢。1997 年國大第四次修憲期間，由數十個婦女團體組成的「全國婦女連線」，推動婦女參政保障名額四分之一條款入憲。國大於七月十六日通過國大選舉婦女保障條款，將不分區婦女保障名額提高為四分之一（分區暫維持十分之一），立委選舉的保障條款則未通過，維持原先分區與不分區皆為 10% 左右的比例。然而即使國大代表的不分區部分提高為「四分之一」，但因為不分區代表人數僅佔國大代表總人數的四分之一，所以合計分區與不分區後，婦女保障名額只是由原本的 10% 微幅提高為 13.75%，比第三任國大女性比例 18.26% 還要低，再加上國大在政治上的影響力已日漸式微與虛級化的趨勢，這樣的修改徒具形式而無太大的實質意義。<sup>8</sup>

在透過修憲推動提高婦女保障名額的失敗後，婦女團體也將婦女保障名

8 如果加上目前國、民兩黨傾向的單一選舉制修改，屆時連分區的十分之一保障名額都將取消，婦女保障名額將更倒退為 6.25%。

額的推動目標與對象進行調整，一則希望將之正名為性別比例（gender quota），婦女團體體認到保障名額名稱本身的爭議性，雖然在實質上同為增加婦女參政人數，但是保障當選的概念下，不但難以體現其差異，更有深化婦女為弱勢需要照顧保護的危險，因此改採性別比例以追求性別正義為訴求。

另外則是推動基層地方選舉保障名額的額度的增加。過去保障名額較能發揮功效的主要是在地方層級的選舉，在比例上仍有相當比例的婦女因婦女保障名額而當選。而在婦女保障名額的規範近年來較顯著的進步，也正是在地方選舉的部分。地方民代的部分，在地方制度法制定前，則於相關地方法規中規定：如縣市議員以及鄉鎮市民代表每滿十名至少應有婦女保障名額一名，餘數在五名以上未滿十名，至少應有婦女一名名則保障一名。在八十八年元月廿五日所公佈制定「地方制度法」，其中條文第四節（自治組織）第一款（地方立法機關）的第三十三條即明文規定各直轄市議員、各縣（市）議員及鄉鎮民代表等名額在四人以上者，應有婦女當選名額，明文納入婦女四分之一保障條款。因此可預見由民國 91 年開始，地方選舉（縣市議員與鄉鎮市民代表）將出現四分之一的婦女保障名額開始適用。

除了上述名稱形式與名額局部改變之外，更為結構性的更動則是在實質規範方式上的改變，由過去傳統全國一致的應選性別名額的保障條款規範，近年來逐漸轉向在政黨提名的部分增加性別比例的規定。政黨的提名方式直接影響婦女的參政比例，相關研究亦顯示一旦婦女獲得政黨的提名，其當選率與男性候選人並無太大的差別，政黨提名或許才是婦女參政上真正的阻礙。筆者訪談中亦有女性立委特別提到，政黨提名方式與態度比婦女保障名額更具關鍵性作用，如果政黨主觀態度上沒有提名婦女的意願，往往在提名時，使得原已保守的保障名額，成為提名的上限（訪談紀錄 98023、98038）。因此為了提高政黨提名女性候選人的意願，亦有由政黨來制定提名的性別比例（gender quota）的趨勢。

民進黨前婦女部主任彭婉如生前提案，<sup>9</sup> 該黨提名公職候選人時，每四

<sup>9</sup> 1996.07 民主進步黨婦女部晉升為民主進步黨婦女發展部，便由彭出任首任婦女部主任。

名應提名一名婦女，一般將之稱為彭婉如條款。但隨後此條款在黨內審議時，仍受到許多的攻擊與修正提案，引發男女大戰。一位男性國代便認為「女性候選人平時不努力耕耘，愛之適足以害之，女性候選人可將黨員移轉或賣票給其他候選人而左右選情，不僅不公平且易造成賄選現象，大選時成事不足，敗事有餘，耗損其他候選人選票」（中國時報，1998,07,20）。在全代會的激烈討論中，男代表對該條款的修正動議以及類似的發言，在女性黨代表的一致反對聲浪中，最後才以擱置的結果化解爭議。但是部分受訪男性立委仍擔心此制可能會對男性候選人產生排擠，或是無法找到適當且有實力的女性候選人，對其政黨選舉時的競爭實力有不利的影響。（訪談紀錄 98013、98026）

由男性主導的政黨在主觀意願上對於性別比例制度的接受度其實並不高。民主政治常態下，政黨本身乃是選舉的機器，因而勝選思維凌駕一切，代表性或是公平與否並非最主要考慮，這也是所有政黨在推動性別比例原則上經常遭遇的難題。但是在實際運作，以 1998 年的縣市議員為例，民進黨採用新制的四分之一性別提名的結果，在縣市議員成長的 18 席中，其中婦女便佔 15 席（自立晚報 1998,1,25）。足見這樣的以勝選作為攻擊性別比例名額的說法實際上不具說服力，婦女只要跨過政黨提名的門檻，其勝選的機率並無顯著差異。

除此之外，一位曾擔任民進黨中央高層核心黨職的資深立委，以他對民進黨內生態的熟悉，提出的民進黨性別比例條款在運作上兩個可能發生的問題：派系政治與家族政治。他指出：

假如黨內派系惡鬥沒有剷除，用婦女保障名額只會更形惡化。例如：兩大派系的競爭，將來大派系提名男的，再提名女的，因為婦女保障名額，他會用大派系的女的，把小派系的男的踢掉，這是一個問題。另一個問題是家族。民進黨慢慢出現家族政治。家族政治中，做先生的也要，做太太的也要。有的立委、國大、省議員整個家族全包。這個情形已慢慢增多。例如，先生已經佔了一個位置，太太又用保障名額佔了一個，把非家族勢力又逼掉了。這些東西不釐清，把一個好意變惡意，不是真正保障婦女。我希望參與婦女保障名額

的，脫離派系，反對家族政治，這兩樣能做到，才有意義。不然爭到最後，婦女還是成為大派系男性的工具，沒有用而且不公平，把小派系男的擠掉。（訪談紀錄 98039）

此種將既有選制的問題下派系政治與黨內惡質競爭生態所造成的問題，轉嫁至性別比例原則的說法，也遭到女性立委激烈的反駁，認為只是男性不願接受進步制度的推託之辭（訪談紀錄 98022）。派系政治以及家族政治之所以成為女性參政的途徑，也正是因為女性傳統上欠缺獨立參選的資源，所以需要借重家族或是派系之力以求勝選，在傳統權力結構中，女性必須借力使力以突破在政治權力分配上邊緣化的處境，因此不必然都是派系或家族利用婦女排擠其他派系或家族，也可能是婦女利用既有的遊戲規則進行滲透。當然這會影響到當選的女性本身的獨立性，而也正因為如此，所以需要更進步的性別比例原則來突破既存的婦女參政門檻，使得婦女不必全然依賴傳統的男性競爭法則以求勝選。

然而不可否認的是，單純政黨提名制度的比例性設計仍有其漏洞存在，需要其他的制度配套，有系統地培養獨立並且有政治經驗歷練的女性人力資源，使得整個徵選提名的過程更趨完善，也不至於因人才短缺而由家族或派系所把持，同時在制度所創造的需求上，在婦女參政人才的供給上也必須有相對應的進步。因此於民進黨於黨內公職四分之一提名條款後，民進黨再度於 1997 年九月二十七日第七屆第二次全國黨員代表大會上，通過各級黨職四分之一單一性別保障。這項條文將使女性有更多機會進入黨中央與地方的決策體系，同時由基層開始培養女性從政人員，打破民進黨內地方派系與家族政治壟斷政治資源的弊病。整體而言，雖然政黨性別比例有運作上的困難，但一般仍認為瑕不掩瑜，一個真正積極性的性別比例制度，應當能鼓勵更多沒有背景的女性參政。

政黨在提名與黨職的性別比例原則，確實如同其他國家經驗所預示，乃是具有渲染效果，帶動其他政黨的跟進。<sup>10</sup> 在國民黨部分，在 2000 年總統大

10 除了國民黨之外，新黨也在 1998 的立委提名中也採用了三分之一婦女保障名額，但是乃是

選後的黨改造會議後，也於黨章修訂通過，提高黨內各級選舉對婦女青年與弱勢團體的保障，在不分區立委的提名部分，婦女保障名額不低於四分之一，在黨職的部分也有同樣的規定。兩大黨在規範的形式意義上，民進黨所採性別比例原則概念比國民黨所採保障名額來得進步，如前所述，保障名額所攜帶的保障弱勢族群的想法容易引起爭議，但在實質成效上，國民黨所採行之不低於四分之一的規定，卻可能較民進黨的四分之一比例對增加婦女參政比例更有成效。<sup>11</sup>

#### 四、由保障名額到政黨性別比例的探討

受訪者對於婦女保障名額的正反分歧看法，主要基於婦女是否為弱勢，是先天或是後天社會地位上的弱勢等認知上的差異，以及機會平等與結果平等的爭議上。反對者立論基礎往往在於：一、婦女在社會結構中已非弱勢，而二、保障名額是用來保障弱勢的。反對婦女保障名額的女性受訪立委多以個人實力乃足以當選而質疑此制，對於立法院的性別均勢的訴求並無迫切感，更多的男性受訪者則經常舉高票當選的女性來作為反對的理由，然而即使個別婦女具有參政實力並非弱勢，但是為何整體而言這些有實力的婦女在代議政治中仍是少數（立法院 20%左右），與真正的性別平等仍有相當距離，是否有必要透過制度安排來矯正這樣的現象，反對者則往往切缺結構性的思考。這種觀點反映出傳統自由主義者一味強調個體機會平等，接受既有的公私領域劃分的傳統社會結構，而不論大多數的婦女所受到的社會化的制約與私領域角色的負擔。該觀點接受選舉規則為一切公平的起點，而不論政治結構本身對於婦女參政的限制，例如台灣現行的選舉制度以及派系政治的常態選舉下，同樣不利於婦女從政的（楊婉瑩，2001）。沒有完全中立的制度，但

針對單次選舉而言，並未制度化。這種方式使得政黨得以視其提名婦女的實力斟酌是否採取保障的措施，對於政黨而言，乃是較有彈性與勝選的計算，但是就進步性主動甄選培養婦女而言，則不若透過黨章的硬性規定，來得具強制性與積極性。

11 黃長玲（2001）將民進黨的每滿四人須有一人的規定，稱為低額比例代表，而國民黨的不低於四分之一稱為高額比例代表，因為此種不低於的規範結果，可能使得女性代表的比例佔四分之一到七分之一不等。

是反對保障婦女名額制度者卻相信沒有保障的制度便可能是公平與中立客觀的制度。同時，反對該制者對於提高女性代表人數背後可能的「代表性」意涵亦毫無所覺，僅強調個人的代表性來自於選民的自由選擇，但是對於代議士本身的性別是否會影響其代議行為內涵，應該代表誰並未加以深究。前文提及台灣的實證研究顯示，立法院的委員的性別確實影響其選民認同與所關心的議題取向 (Yang, 1999)。反對此制者顯然也欠缺對於性別與實質代表性間的關聯性的思考。

當然除了反對的觀點外，一般而言，越來越多的女性立委認知到其弱勢乃是整體結構性與資源分配上的弱勢，因而表示支持進步性的保障名額，同時多數女性立委雖然本身不須依賴保障名額才能當選，但也逐漸認知到整體結構對於其他更多數婦女參政的阻礙，唯有擴大婦女的參政機會才能更有效解決過去資源分配不公的現象與問題，這種自由主義觀點下對於更積極公平性的追求，是大多數受訪者支持此制的原因，而部分受訪者也提及支持該制的主要原因在於透過增加婦女參政人數比例，婦女集體權益的落實將進一步受到保障，女性代議士人數的增加，不僅是性別組成的更動，也有可能由量變而為質變，轉化代表性的性別意涵。而受訪者由強調機會平等到追求女性集體利益的實質代表性的認知，同時強化了性別比例原則的正當性，不但與自由主義所強調的性別平等概念相容，也與社群主義者所倡議的差異代表性相呼應。

廣義而言，保障名額只是性別比例的一種類型，而且是最易引起爭議的方式，其名稱本身意義過於狹隘，因此在追求性別平等與正義的訴求上，宜改用性別比例的規範方式較為妥適之外，也能化解一般受訪者對於女性是否為弱勢在概念上的混淆。而在近年來由傳統婦女保障名額往政黨提名的性別比例原則移動的趨勢，在制度的理論操作上較為有利：一則可以迴避原有的保障名額的保障弱勢概念上的爭議，以性別平等取代保障弱勢，同時可以彰顯性別等比例的代表性的意涵。二則迴避保障名額由憲法規範強制當選，對於選民自由選擇結果的限制所可能引起民主意涵的爭議。以政黨提名的過程規範取代保障名額的結果規範，讓更多的婦女跨出政黨的門檻有機會參選，實質上增加了其當選的機會，卻不致於違反民主自由選擇的原則。舊制聽來

雖具強制性卻已喪失實質成效，可以透過此制達到更進步的性別比例的象徵性代表，取代保障名額的描述性代表意涵。

當然政黨性別比例原則雖然在理論上爭議較少，但在實施的方式與效果上仍有爭議，一則受制於各個政黨內部權力分配的生態，不論是傳統的派系山頭、黨職幹部的抵制，或是惡性利用此制為權力鬥爭的工具，或是基於選舉勝選的考量，男性受訪者對於既有權力結構的維護或顧慮，也使得其對於性別比例的抗拒或遲疑較為明顯。這種現實思考模式，本質上便與性別比例原則意圖改造代議政治的既有性別組成與權力結構的精神明顯地相互衝突。二則則牽涉到各黨約束力的強弱，政黨黨章不論修訂與實施，乃是政治團體的內部規範，明顯地較為柔性也較不容易維持，因此即使兩大黨已有條文規範，但不代表此制可行可久，容易受到內部角力與選舉結果的影響。三則在目前的選舉制度仍以複數選區單記不可讓渡投票制（SNTV）為主比例代表制為輔的情形下，在政黨提名採用性別比例的實施也有許多的困難，在選區的規模大小不等的情形下，應如何提名以符合性別比例的精神便成了技術性的難題，而如果只是在不分區的政黨代表部分採用性別比例原則，則將因不分區總代表數額過少而成效不彰。這些問題都是在提倡政黨性別比例制度下必須深思的問題。

## 陸、結語與建議

在探尋性別比例原則的理論基礎上，綜觀民主理論支持性別比例原則主要基於兩種觀點：一是公平性（justice）考量，以自由主義的觀點為代表，認為性別分工的本身乃是錯誤的，女性不應被排除於公領域與政治領域之外，女性應享有同等的參與機會，因此透過此制增加婦女參政機會有其必要性。二是基於多元性（diversity）以及社群代表（group representation）的考量。持此觀點的學者認為，女性擁有不同的價值觀與社會化與生活經驗，如果讓更多的婦女參政，勢將影響原來的政治形貌，豐富既有的政治生活。同時透過性別比例原則的運作，跨過代表性的門檻（threshold of presence），女性集體權益與認同價值將獲得確保，不至於被男性佔多數的代議機

制所同化，同時將形塑新的政治議題與文化。兩種觀點各有其立足點與盲點，對於性別比例的看法其實有相互補充之處。

在自由主義與社群主義對性別比例原則的支持論點中，前者忽視性別認同政治的重要性，而後者強調社群認同與差異政治乃是關鍵，而由相關實證研究中可知，多國與我國研究結果顯示代議政治中的社群差異乃是具有實證基礎，性別在解釋代議士對代表性的認知與行為上有其效度，早期性別在代議政治中並無顯著影響的現象，也逐漸地為關鍵人數與條件說所取代。女性代表在議會的存在 (presence)，並非僅僅只是如自由主義所主張的形式上性別平等的實踐，非僅僅只是女選民的描述性代表或是象徵性代表，也具備了立法過程與議題的性別利益的實質性代表，而自由主義所主張以個人為代表單位追求普遍性的共同利益，忽視了群體差異性與代表性 (group difference and representation)，也往往低估了群體認同對於代議士的選民認同與政策偏好，以及整體代議結構與過程可能造成的影響，因此在處理性別比例的議題上，社群主義對於群體代表性的觀點顯然較自由主義來得激進。

而就現實層面而言，台灣的婦女保障名額，受訪的政治菁英雖然過去就性別平等的觀點上有所分歧，但近來女性政治菁英普遍上就性別均勢或是就實質代表性的角度，支持性別比例原則。但舊有的婦女保障名額一則保障的概念過時，二則無法有效反映婦女參政的實力與需求，與性別比例原則設計的精神與用意有所落差，需要更進步的規範。除了以性別比例的概念取代婦女保障名額有其進步性的象徵意涵外，同時為解決上述既存制度的種種問題，筆者建議可以朝向兩個結構性的更動。

一則性別比例原則的運用必須配合整體選舉制度的改變，宜以政黨比例代表制結合政黨性別比例原則，取代台灣現行的混合制中複數選區單記不可讓渡投票制下的婦女保障名額，因為在現制複數選區單記不可讓渡投票制下，選區規模多為中小型選區，政黨性別比例的實施不易，多侷限在不分區的部分，如國民黨的性別比例即為一例，而不分區所佔名額畢竟是少數，如果將選制往政黨比例代表制方式移動，性別比例的實施將更具形容易且效力更為普及。同時選制改變為政黨名單比例代表制的方式，將轉為政黨與政黨之間的競爭，可減少上述女性候選人在個人化的選舉中互相排擠的效果，以

及改變選民消極性的支持態度。

政黨比例代表制的實施，除了因應政黨性別比例的需求外，該制度本身便具有比例代表性的效果，對於提昇少數族群的代表性頗有助益。比較實證研究發現在實施比例代表制的國家比在實施多數制國家女性在國會佔較高比例 (Rule, 1987; Lijphart, 1994; Darcy, Welch and Clark 1994)。理論上，由政黨的角度來看，在比例代表制之下，政黨有較高的意願提名不同類型與不同選民基礎的候選人，以拓寬其提名名單訴求以及吸引更多不同來源的選民。婦女也因此擁有較多的機會被提名出線，在此制度下政黨提名婦女的風險成本也相對的減少，同時此制下顯然提供選民較多的選擇機會。至於由女性參選意願的角度來看，她們也因為較易為政黨與選民接受，而有較高的意願參選與當選 (Matland, 1993)。因而政黨比例代表制也可以被視為「無配額的比例代表性」(proportional representation without quotas)，但是政黨比例代表制在群體代表性上顯然不若性別比例代表在促進性別均勢上來的積極。

二則政黨性別比例宜由法律層次加以規範取代憲法普遍性或是黨章個別性的規範。由憲法加以規範其理論爭議性較大，但若由黨章規範則其強制性有限，因此最好是由相關政黨法與選罷法中加以具體規範，增加其法律強制性與效果，同時避免強制當選的理論爭議。阿根廷的經驗提供一個理想的借鏡。過去北歐與其他歐洲國家的經驗中，性別比例原則多為由個別政黨發起，而非全國一致的措施，阿根廷為第一個透過法律將所有政黨性別比例強制化的國家。在 1991 年性別比例法 Ley de Cupos 通過後，所有的政黨都必須在政黨提名名單中提名至少 30% 的女性候選人，且這些女性候選人必須在政黨名單排名上位於可當選 (electable list) 之列。該制實施初期，政黨主觀意願上並未配合依照該制運作，產生了大量的法庭訴訟爭議，透過法律爭訟的結果，也使得此制得以進一步落實，突顯了法律的強制性遠較政黨黨章來得有效。阿根廷國會中婦女的比例，也一舉由該制實施前 1991 年的 5%，躍升為實施後的 1993 與 1995 年選舉的 21% 與 28% (Jones, 1996)。

性別比例原則在台灣的運作逐漸由傳統的保障婦女名額轉向政黨性別比例的規定，而在傳統男性主導的政黨中，性別比例原則如果不能透過更制度

化且規範性的方式有效地推及各個政黨，同時由基層開始培養更多的婦女參政人才，尋求更多選民的呼應與支持，使之成為一普及化的政治風氣，則有可能成為個別政黨選舉失敗時的代罪羔羊。因而，希望透過本文的探討，能在具體的制度的設計上，帶入更為結構性的思維，或由代議的本質出發、或由自由主義、或由社群主義，翻整梳理現存政治體制在性別政治的思考上的匱乏，以此作為補充或改良制度的理論與實證基礎。

## 參考資料

- 中國時報 1996, 12, 16.
- 中國時報 1998, 07, 20.
- 自立晚報 1998, 01, 25.
- 呂秀蓮  
1977 《新女性主義》。台北：拓荒者出版社。
- 吳忠吉  
1990 〈為誰發言之分析〉，《立法院擂台：增額立委問政評估》。台北：時報出版公司。
- 梁雙蓮  
1989 〈婦女與政治參與〉，清大社人所《性別角色與社會發展學術研討會論文集》。台北：台大人口研究中心婦女研究室。
- 梁雙蓮、顧燕翎  
1995 〈台灣婦女的政治參與——體制內與體制外的觀察〉，劉毓秀等編《台灣婦女處境白皮書》。台北：時報文化。
- 黃秀端  
1994 《選區服務——立法委員心目中連任之基礎》。台北：唐山出版社。
- 黃長玲  
2001 〈從婦女保障名額到性別比例原則：兩性共治的理論與實踐〉，《問題與研究》，第 40 卷第 3 期。
- 楊婉瑩  
2001 〈選舉制度對婦女參政影響之評估〉，《理論與政策季刊》，第十四卷第四期，頁 71-90。
- 歐陽翠鳳  
1992 「立法委員質詢婦女問題之研究——五十一至八十四會期立法院公報之內容分析」，政治大學三民主義研究所碩士論文。
- 鄭至慧  
1983 〈立法委員為婦女做了些什麼？〉，《婦女雜誌》，第 182 期，頁 24-30。
- 鄭麗萍  
1997 「第二、三屆立法委員對兩性平權相關法案之間政分析」，東吳大學政治研究所碩士論文。

- Antolini, Denise  
1984 "Women in Local Government: An Overview". in J. Flammang (ed). *Political Women: Current Roles in State and Local Government*, Beverly Hills, CA: Sage.
- Baxter, S, and M Lansing  
1983 *Women and Politics*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Brodie, J., and L. Gotell  
1991 "Women and Parties: More Than an Issues of Numbers". in H. G. Thornburn. (ed.) *Party Politics in Canada*, Scarborough Ontario: Prentice-Hall.
- Bryson, Valerie  
1992 *Feminist Political Theory*. New York: Paragon House.
- Bystydzienski, Jill M.  
1995 *Women in Electoral Politics: Lessons from Norway*. Westport: Praeger.
- Bystydzienski, J. M., and Y. Lin  
1994 "Women in Politics in Norway and Japan: A Comparative Study of Peace Issues." in S. Takayanagi and K. Kodama (eds.) *Peace and Japan*. Kamihama: Mie Academic Press.
- Carroll, Susan, J., D.L. Dodson, and R.B. Mandel  
1991 *The Impact of Women in Public Office*: CAWP.
- Carroll, Susan J.  
1985 *Women as Candidates in American Politics*. Bloomington: Indiana University Press.
- Caul, Miki  
1998 "Political Parities and Candidate Gender Quotas: A Cross-National Study of the Influences on Adoption." Paper presented at the Annual Conference of the Midwest Political Science Association. Chicago, Illinois.
- Chou, Bih-er, Cal Clark, and Janet Clark  
1990 *Women in Taiwan Politics: Overcoming Barriers to Women's Participation in a Modernizing Society*. Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Darcy, R., Susan. Welch, and Janet. Clark  
1994 *Women, Elections, and Representation*. University of Nebraska Press.
- Dahlerup, D.  
1988 "From a Small to a Large Minority". *Scandinavian Political Studies* 11:275-299.
- D'Amico, F.  
1995 "Women National leaders." in F. D'Amico and P. Beckman (eds), *Women in World Politics*, Bergin and Garvey.
- Diamond, I.  
1977 *Sex Roles in the State House*. New Haven: Yale University Press.
- Duerst-Lahti, Georgia, and Rita Mae Kelly  
1995 "The Study of Gender Power and Its Link to Governance and Leadership." in G. Duerst-Lahti and R. M. Kelly (eds.), *Gender Power, Leadership, and*

- Governance. Ann Arbor: University of Michigan.
- Epstein, C. F.
- 1983 *Women in the Law*. NY: Anchor.
- Frankovic, K.
- 1977 "Sex and Voting in the US House of Representatives, 1961-75." *American Politics Quarterly* 5:315-30.
- Freeman, Patricia K., and Lilliard E. Richardson
- 1995 "Gender Differences in Constituency Service Among State Legislators." *Political Research Quarterly* 48(1):169-179.
- Galligan, Carol
- 1982 *In a Different Voice*. Cambridge: Harvard University Press.
- Gehlen, F.L.
- 1977 "Women Members of Congress: A Distinctive Role." in M. Githens and J. Prestage (eds.) *A Portrait of Marginality*. New York: McKay.
- Havvio-Manilla, Elina et al.
- 1985 *Unfinished Democracy: Women in Nordic Politics*. New York: Pergamon.
- Jones, Mark P.
- 1998 "Gender Quotas, Electoral Laws and the Election of Women: Lessons from the Argentine Provinces." *Comparative Political Studies* 31(1):3.
- Kanter, Rosabeth M.
- 1977 "Some Effects of Proportion on Group Life: Skewed Sex Ratios and Response to Token Women." *American Journal of Sociology* 82:965-90.
- Karvonen, Lauri, and Per Selle, eds.
- 1995 *Women in Nordic Politics: Closing the Gap*. Dartmouth Publishing Company.
- Kathlene, Lyn
- 1989 "Uncovering the Political Impacts of Gender: An Exploratory Study." *Western Political Quarterly* 42:397-421.
- Kelly, R.M., Saint-Germain M.A., and J.D. Horn.
- 1991 "Female Public Officials: A Different Voice?" *Annals of the American Academy of the Political and Social Science* 1991.
- Kirkpatrick, Jeane J.
- 1974 *Political Women*. NY: Basic Books.
- Leader, S.G.
- 1977 "The Policy Impact of Elected Women Officials." in L. Maisel and J. Cooper (eds.), *The Impact of Electoral Process*. Beverly Hills Sage.
- Lijphart, Arend
- 1994 *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. New York: Oxford University Press.
- Ling, Y., and A. Matsuno
- 1992 "Women's Struggle for Empowerment in Japan." in Bystyzienski. (ed), *Women Transforming Politics: Worldwide Strategies for Empowerment*, Bloomington: Indiana University Press.

- Matland, Richard E.
- 1993 "Institutional Variables Affecting Female Representation in National Legislatures: The Case of Norway." *The Journal of Politics* 55:737-55
- Matland, Richard E. and Donley T. Studlar
- 1996 "The Contagion of Women Candidates in Single-Member District and Proportional Representation Systems: Canada and Norway." *Journal of Politics* 58(3).
- Mezey, S.
- 1978 "Support for Women's Rights' Policy." *American Political Quarterly* 6:485-97.
- Muller, C.
- 1982 "Feminism and the New Women in Public Office." *Women and Politics* 2 (7-21).
- Norris, Pippa
- 1986 "Women in Congress: A Policy Difference." *Politics* 6:34-40.
- 1996 Women Politicians: Transforming Westminister? *Parliamentary Affair*.
- Perkins, Jerry, and Diane Fowlker.
- 1980 "Opinion Representation Versus Social Representation; or Why Women Can't Run as Women and Win." *American political Science Review* 39:92-103.
- Phillips, Anne
- 1991 *Engendering Democracy*. University Park: The Pennsylvania State University Press.
- 1993 *Democracy and Difference*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- 1995 *The Politics of Presence*. Oxford: Clarendon Press.
- Pitkin, Hannah F.
- 1967 *The Concept of Representation*. Berkely: University of California Press.
- Randall, Vicky
- 1987 *Women and Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Reingold, Beth
- 1992 "Concepts of Representation Among Female and Male State Legislators." *Legislative Studies Quarterly*. 17:509-537.
- Reskin, B.
- 1988 "Bringing the Men Back In: Sex Differentiation and the Devaluation of Women's Work." *Gender and Society* 2:58-81.
- Rhode, Deborah L.
- 1990 "Theoretical Perspective on Sexual Difference." in D. L. Rhode (ed), *Theoretical Perspective on Sexual Difference*. New Haven: Yale University Press.
- Rule, Wilma
- 1987 "Electoral Systems, Contextual Factors and Women's Opportunity for Election to Parliament in Twenty-three Democracies." *Western Political Quarterly* September:477-98.

- Saint-Germain, Michelle A.
- 1989 "Does Their Difference Make a Difference? The Impact of Women on Public Policy in the Arizona Legislature." *Social Science Quarterly* 70:956-68.
- Skjeie, Hege
- 1992 "The Rhetoric of Difference: On Women's Inclusion into Political Elites." *Politics and Society* 19(2):233-263.
- Soule, J.W., and W.E. McGrath
- 1977 "A Comparative Studies of Male-Female Political Attitudes at Citizen and Elite Levels." in N. Githens and J. Prestage. (eds.), *A Portrait of Marginality*, New York: McKay.
- Squires, Judith
- 1995 "Quotas for Women: Fair Representation?" *Parliamentary Affairs*.
- Stanwick, K, and K Kleeman
- 1983 *Women Make a Difference*. New Brunswick, NJ: Center for the American Woman and Politics, Rutgers University.
- Taylor, Charles
- 1994 "The Politics of Recognition." in A. Gutmann (ed), *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition*. N. J.: Princeton University Press.
- Thomas, Sue
- 1991 "The Impact of Women on State Legislative Policies." *Journal of Politics* 53: 958-76.
- 1992 "The Effects of Race and Gender on Constituency Service." *Western Political Quarterly* 45:169-80.
- 1994 *How Women Legislate*. Oxford University Press.
- Thomas, Sue, and Susan Welch
- 1991 "The Impact of Gender on Activities and Priorities of State Legislators." *Western Political Science Quarterly* 44:445-456.
- Vallance, E.
- 1979 *Women in the House*. London: Athlone.
- Welch, Susan
- 1985 "Are Women More Liberal than Men in the US Congress." *Legislative Studies Quarterly* 10:125-34.
- Yang, Wan-ying
- 1999 "Politics of Gender Difference in Taiwan's Legislative Yuan: Descriptive, Symbolic, or Substantive Representation?" Ph.D Dissertation at Michigan State University.
- Yoder, Janice
- 1991 "Rethinking Tokenism." *Gender and Society* 5(2):178-192.
- Young, Iris Marion
- 1990 *Justice and the Politics of Difference*. Princeton: Princeton University Press.

# Examining Gender Quotas from the Theory and Practice of Democratic Representation

Wan-ying Yang

Graduate Institute of Public Affairs, Ming-Chuan University

## ABSTRACT

Gender quotas or the women reserved-seat system are special electoral systems; while they promote women's political participation, they also restrain and change the normal electoral outcome. This paper first examines the relationship between gender identity and representation with reference to the conception of representation; meanwhile, it examines how the democratic polity co-exists with the reserved-seat system from the liberal and communitarian perspectives. Secondly, while the reserved-seat system does elevate the proportion of female representatives, the real impact of gender on representation can only be known through the empirical analysis of women's representation across countries. This paper also addresses the empirical question: what difference does it make whether there are greater numbers of women represented? On the basis of systematic theoretical and empirical analysis, this paper finally investigates the current status and future development of the reserved-seat system in Taiwan.

**Key Words:** women reserved seats, gender quota, liberalism, communitarianism, substantive representation, symbolic representation.