



戰 後

台灣婦女參政問題的檢討（1949~2004）

——以婦女保障名額制度為例

黃秀政*

* 國立中興大學歷史學系教授

摘 要

戰後台灣，婦女參政所面臨的性別差距（gender gap）問題，亦如大多數的亞洲其他國家。所不同的是，台灣是極少數在憲法中明定婦女保障名額制度的國家，這在民主選舉政治初期與婦女地位普遍低落的時期，確具階段性的催化作用，對民主政治的落實具有一定程度的幫助。

從 1949 年迄今的五十多年期間，台灣縣（市）議員以上各級民意代表歷屆選舉結果所佔的名額與比例來看，台灣婦女在選舉政治的參與確實年有進步。雖然這些幅度不大，但卻能超越婦女保障名額的規定，並跨越每一層次的選舉。惟隨著社會的變遷與政治的發展，婦女保障名額制度的原始目的與比例似已不符時代的需要，其存續亦有重新加以評估與檢討的必要。

根據本文的討論，婦女保障名額制度的修正，似可採取放寬或廢止兩個方案。前者為進一步落實婦女保障名額，以漸進優惠的方式，逐步提高婦女保障名額比例到 30%，甚至 40%；後者為避免婦女保障名額制度所衍生的流弊，諸如婦女的依賴心理、政黨提名的限制、票值不等、選政矛盾等問題，則不妨乾脆廢止婦女保障名額制度，以鼓勵更多的婦女憑藉自身的實力當選。二者利弊互見，究應採取何者？尚有待不同政治勢力的折衝與妥協、學術界居中扮演平衡者的角色，以及社會大眾的集思廣益。

關鍵詞：參政、婦女保障名額、性別差距。

一、前言

政治參與的範圍很廣，凡是設法影響政府政策或措施的行為都是政治參與，最普遍的政治參與是投票。此外，參與競選或加入政府工作，參加政黨、利益團體、壓力團體，或在報章雜誌撰文投書，以輿論影響政府政策，甚至進行示威、遊行、罷工、罷課、暴動、革命等均屬之。¹《中華民國憲法》第十七條規定「人民有選舉、罷免、創制、複決之權。」第十八條規定「人民有應考試與服公職之權。」這些都是人民得以其身分，主動參加國家統治權的行使，可稱為「參政權」，也是最主要的政治參與方式。²

在亞洲，由於各國傳統社會的束縛，婦女地位普遍低落，婦女參政均無可避免地面臨性別差距（gender gap）問題。這些差距包括男女教育機會的不平等、男女經濟地位的差距、女性在職場競爭的不利地位，特別是女性本身角色衝突與角色緊張——來自女性本身對於家庭與政治參與無法兼顧的內心衝突或外在壓力。³如何讓婦女在政治參與一如男性，擁有寬廣的空間，落實男女平權的理想，乃是嚴肅而值得探討的課題。

戰後台灣，從1949年迄今的五十多年期間，在中華民國政府的統治下，執政的中國國民黨長期「一黨獨大」，延續1949年以前在中國大陸的政權與法統，實施局部的民主選舉政治，對於婦女參政訂有「保障名額」辦法，以保障婦女參與各級民意代表選舉當選名額的下限。2000年的總統大選，民主進步黨勝選，中國國民黨失敗在野，是為戰後首次的「政黨輪替」；惟婦女保障名額制度仍照舊施行。

1 呂亞力，《政治學》（台北市：五南圖書公司，1990年7月），頁61～62。

2 梁雙蓮，〈台灣婦女的政治參與現況與發展〉，中國論壇主編《女性知識分子與台灣發展研討會論文集》（台北市：中國論壇雜誌社，1987年3月），頁71。

3 周碧娥，〈台灣地區婦女政治參與的變遷〉，《社區發展季刊》第37期，1987年3月，頁13～15。

本文的討論，擬針對戰後台灣婦女參與縣（市）議員以上各級民意代表選舉的課題，以婦女保障名額制度為例，就此一制度的訂定、五十多年來各級民意代表選舉的實施，以及婦女保障名額制度的存續等，加以檢討與分析，以提供亞洲各國解決婦女參政問題的參考。

二、婦女保障名額制度的爭取與相關規定

1945年8月，第二次世界大戰結束，台灣脫離日本的殖民統治，成為中華民國的一省。1946年2月，因對日抗戰遷都重慶的國民政府已還都南京，執政的中國國民黨中央黨部婦女運動委員會召開臨時會議。會中多數委員對民意代表選舉婦女名額問題極為重視，他們根據在教育部查得的資料，全國接受高等教育的人數，婦女約佔百分之二十，於是決議在即將召開的制憲國民大會中，盡力爭取百分之二十的婦女保障名額。經過執政黨婦女代表的積極佈署與活動，在制憲國民大會召開之前，民意代表「百分之二十」婦女保障名額已成為社會輿論討論最熱烈的重大問題之一，引起舉國矚目。

1946年11月，制憲國民代表大會在南京召開，出席代表一千三百五十五人。會議開始之後，與會的婦女代表便分別準備提案，並盡力爭取所有代表的支持，俾婦女代表所希望的百分之二十婦女保障名額，能夠列入憲法之中。在審查會開始前，便有一連串的議案提出，如伍智梅代表等所提：「請於中華民國憲法草案修正案……增補：國民大會代表、立法委員、監察委員及各省縣市各級議會，均應有婦女名額，其名額以法律定之」；劉純一代表等所提：「於第十二章第一百十三條後，增補：本憲法所規定之各項人選，其婦女名額不得少於十分之三」；崔振華代表等所提：「為求徹底實現全民政治，請在憲法中規定，各種選舉中婦女當選名額，最低不得少於百分之二

十」；張岫嵐代表等所提：「請於憲法中加列職業選舉，並在各種職業選舉中，規定百分之二十應為婦女當選人」；蔣宋美齡代表等所提：「各種選舉，應規定婦女當選名額至少佔百分之二十，其辦法以法律定之」。此外，尚有陳顧遠代表等所提多案，大意與以上諸案近似。這些提案之中，其中尤以伍智梅代表等所提案，提案及連署者達四百五十七人；崔振華代表等所提案，提案及連署者達三百五十七人；蔣宋美齡代表等所提案，提案及連署者達四百零七人，聲勢最為浩大。而當時所有代表中，婦女代表不過八十餘位，可見在該次大會中，婦女代表們對爭取保障名額，不遺餘力。

在爭取保障名額的過程中，從提案到分組審查，再到大會正式討論，婦女代表在制憲國大開會期間，雖然只有八十餘位，卻對爭取婦女參政權利一事，盡到最大的努力，不分黨派，不論省籍，大家通力合作，收到非常良好的效果。雖然百分之二十的保障名額，終究未獲列入憲法，但卻規定了婦女保障名額由法律另定之。同時，因為有這一番奮鬥，使一般人對婦女參政問題，增加了深刻的認識，使婦女參政因而進入一個嶄新的時代。⁴

制憲國民代表大會於1946年12月三讀通過《中華民國憲法》，其中第一百三十四條規定：「各種選舉，應規定婦女當選名額，其辦法以法律定之。」第二十六條有關國民大會代表組織又規定：「婦女團體選出代表，其名額以法律定之。」翌年3月，國民政府公佈的《國民大會代表選舉罷免法》、立法院《立法委員選舉罷免法》、監察院《監察委員選舉罷免法》，均對婦女保障名額有所規定；隨後舉行的第一屆國民大會代表、立法委員、監察委員三項選舉，亦均依此規定產生第一屆中央民意代表。旋因國民黨政府在中國大陸的國共戰爭中失利，於1949年12月播遷台灣，憲法規定的婦女保障名額制度，因此僅在台灣繼續施行。

4 呂雲章，〈民意代表婦女保障名額爭取經過〉，《中國一周》第575期，1961年5月，頁4～6。

茲分中央民意代表、省（市）議員、縣（市）議員三個層級，就其婦女保障名額相關規定略述如下：

（一）中央民意代表

(1)國民大會代表：國民大會代表由婦女團體選出者，以省（市）婦女團體為選舉單位，其保障名額規定為：台灣省婦女團體五名；台北市、高雄市婦女團體各一名。（《動員戡亂時期自由地區增加中央民意代表名額辦法》第六條）

(2)立法委員：省（市）五名以上、十名以下者，婦女當選名額定為一名；超過十名者，每滿十名應有婦女當選名額一名。（《動員戡亂時期自由地區增加中央民意代表名額辦法》第十條）

(3)監察委員：省（市）監察委員名額中應有婦女當選名額一名。（《動員戡亂時期自由地區增加中央民意代表名額辦法》第十一條）

（二）省（市）議員

(1)省議員：台灣省各縣市選出的省議員，名額達四名以上者，應有婦女當選名額一名；台灣省議員婦女保障名額定為八名。（《台灣省議會組織規程》第二條）

(2)市議員：台北、高雄兩個直轄市各選舉區選出之市議員名額，每滿四人，應有婦女當選名額一名；兩市之市議員婦女保障名額，均定為五名。（《直轄市自治法》第十四條、《台北市議會組織規程》第三條修正條文、《高雄市議會組織規程》第三條修正條文）

（三）縣（市）議員

台灣省各縣（市）議員分區選舉，各選舉區應選出之議員名額，每滿四名，應有婦女當選名額一名。（《省縣自治法》第十七條修正條文、《台灣省各縣市議會組織規程》第二條修正條文）

由上可知，戰後台灣縣（市）議員以上各級民意代表的選舉，對婦女均訂有保障名額及優待辦法。婦女參政不但未受任何不平等對待，且有較男子更優待的保障，並係由憲法特別加以保障。至於民選行政首長部分，如省（市）長、縣（市）長因當選名額僅一名，須以實力競爭，故對婦女候選人未予優待。

5

三、婦女保障名額制度與各級民意代表的選舉

（一）中央民意代表

中央民意代表的選舉，由於 1949 年 12 月國民黨政府播遷台灣，原依憲法選出的國民大會代表、立法委員及監察委員，或身陷中國大陸，或無法定期改選，經於 1954 年由司法院大法官會議解釋，使第一屆中央民意代表在第二屆中央民意代表依法選出前，仍繼續行使其職權。故若就當時的國民大會、立法院、監察院婦女中央民意代表所佔比例，實不足以說明當時婦女在中央民意代表方面的參政實況，而應以 1969 年以後婦女參加自由地區增額中央民意代表的選舉，以及 1991 年以後的國會全面改選為準，加以觀察與比較，始能獲得全盤的了解。

（1）國民大會代表：戰後台灣國大代表的選舉，共舉行六次，前四次分別於 1969 年、1972 年、1980 年、1986 年舉行，是為第一屆增額補選；後二次於 1991 年、1996 年舉行，是為全面改選。惟從 1996 年起，國大代表改為任務型修憲國大，不再選舉。（見表一）從這六次選舉中可以看出，無論是當選總人數、婦女保障名額，或是婦女當選人數，均一次比一次增加。特別是，婦女

5 梁雙蓮，前揭〈台灣婦女的政治參與現況與發展〉，頁 76～77。

當選人數佔當選總人數的百分比，亦呈現逐次增加的趨勢，充分說明女性參選人甚具競爭力，其實力不可低估。

(2)立法委員：立法委員的選舉，共舉行十二次，前七次分別於 1969 年、1972 年、1975 年、1980 年、1983 年、1986 年、1989 年舉行，是為第一屆增額補選；後五次於 1992 年、1995 年、1998 年、2001 年、2004 年舉行，是為第二～六屆的全面改選。（見表二）前七次雖為增額補選，但已因政治情勢的改變，以及蔣經國主政，推動「本土化」政策⁶，立委當選總人數逐次增加，惟因婦女保障名額不多，故婦女當選人數佔當選總人數的百分比僅微幅增加。國會全面改選之初，1992 年、1995 年兩次選舉，婦女當選人數的百分比仍維持前幾次的水準；迨 1998 年、2001 年兩次選舉，因台灣省「精省」，省議會結束，不再選舉，原先活躍在台灣省議壇的本土女性菁英乃全部轉戰立法院，婦女當選人數因而呈現倍數成長，約佔當選總人數的 20% 左右。剛於本（2004）年十二月十一日舉行的第六屆立法委員選舉，婦女當選人數亦佔當選總人數的 20.9%⁷，表現略遜第五屆，但較第二、三、四各屆為佳。

(3)監察委員：監察委員的選舉，第一屆增額補選分別於 1969 年、1973 年、1980 年、1987 年舉行；自 1992 年起，監察院改為準司法機關，不再選舉。（見表三）四次的增額補選，由於監察委員係由省（市）議會間接選舉，而且依照修正後的動員戡亂時期公職人員選舉罷免法第三條規定，增額監察委員選舉，一改以往一人一票的「單記投票」方式為「限制連記」投票法，每位省（市）議員最多可以圈選應選名額的二分之一。連記投票對少數派絕對不利，雖訂有婦女保障名額辦法，但受制於黨派支持的因素最大，尤其是執政

6 有關蔣經國推動「本土化」政策，參見黃秀政，〈論蔣經國對台灣民主政治的貢獻：以「本土化」與解嚴為例〉，氏著《台灣史志論叢》（台北市：五南圖書公司，2000 年 3 月），頁 209～214。

7 自由時報編輯部，〈2004 立委選舉特別報導：立委得票數統計表〉，《自由時報》總號第 6207 號，增 1 頁，2004 年 12 月 12 日。

的中國國民黨。由 1987 年的增額監察委員選舉，中國國民黨未提名任何女性候選人，可以看出執政黨並不熱中支持婦女參選監委職位。⁸

（二）省（市）議員

省（市）議員屬於地方層級的民意代表，其重要性原遠不及中央民意代表；但就戰後台灣的實際統轄區域僅及於台、澎、金、馬的特殊情勢而言，省（市）議員確有它不可忽視的特殊地位。特別是，1998 年台灣省「精省」之前，省議會為當時台灣民意的重鎮，省議員的重要性實不下於當時的中央民意代表。而 1967 年、1979 年先後升格的台北市、高雄市，其市議會亦充分扮演直轄市的民意機關功能。以下分別加以論述：

（1）省議員：戰後台灣省議員的選舉，共舉行十二次，前二次分別於 1951 年、1954 年舉行，是為臨時省議會時期；後十次先後於 1957 年、1960 年、1963 年、1968 年、1972 年、1977 年、1981 年、1985 年、1989 年、1994 年舉行，是為省議會時期。惟自 1998 年起，因台灣省「精省」，省議會結束，改為「省諮議會」，不再選舉。（見表四）臨時省議會時期舉行的兩次，雖訂有婦女保障名額，但因當時中國國民黨政府遷台之初，婦女參政風氣未開，故婦女當選人數並未跨越婦女保障名額的門檻。省議會時期舉行的十次，前三次亦如臨時省議會時期，婦女當選人數與婦女保障名額相同；惟自第四次起，婦女當選人數乃逐漸超出婦女保障名額，至 1994 年婦女保障名額雖僅九名，但婦女當選人數達十六名，大多數的婦女候選人均未依賴婦女保障名額而當選。

（2）市議員：台北市自 1967 年升格為直轄市後，市議員的選舉已舉行九次，分別於 1969 年、1973 年、1977 年、1981 年、1985 年、1989 年、1994 年、

⁸ 同註 5，頁 72～73。

1998年、2002年舉行。（見表五）其婦女保障名額最初為四名，其後漸有增加，至2002年增為九名；而自1969年第一屆開始，其婦女當選人數除1994年第七屆外，其餘八屆均大幅跨越婦女保障名額之門檻。就婦女當選人數佔當選總人數的百分比而言，最初幾屆大約維持在15%左右，其後幾屆互有增減，至1998年、2002年最近兩屆劇增為33.3%，充分顯示首善之區台北市婦女參政的熱烈，以及其問政之實力，讓人刮目相看。

高雄市自1979年升格為直轄市後，市議員的選舉已舉行六次，分別於1981年、1985年、1989年、1994年、1998年、2002年舉行。（見表六）其婦女保障名額前五屆均為五名，至2002年最近一屆始大幅增為九名；而自1981年第一屆開始，其婦女當選人數有五屆均僅超出婦女保障名額一名，1998年第五屆甚至婦女保障名額等同婦女當選人數。就婦女當選人數佔當選總人數的百分比而言，前五屆均未達15%，至2002年最近一屆始因婦女保障名額的增加，而增為23.3%，充分顯示港都高雄市婦女的保守性格，故其參政意願與問政實力，均遠不如首善之區的台北市。

（三）縣（市）議員

縣（市）議會是培養戰後台灣地方政治菁英的搖籃，不少抬面上的政治人物其首次參政即為競選縣（市）議員。由於競選成功，取得民意代表的職位，在縣（市）議會為民喉舌，從而嶄露頭角，成為舉足輕重的政治人物。

台灣省縣（市）議員的選舉，自1950年首次舉行以來，已舉行十五次。第二次以後的選舉，分別於1952年、1954年、1958年、1961年、1964年、1968年、1973年、1977年、1982年、1986年、1990年、1994年、1998年、2002年舉行。（見表七）這十五次縣（市）議員的選舉，均訂有婦女保障名額，唯1950年、1952年、1954年、1958年前四屆的婦女保障名額，有二屆等同婦女當選人數，有二屆甚至比婦女當選人數還超出一名，充分顯示戰後初

期台灣省縣(市)社會的保守態勢，婦女參政意願不高，問政能力不強。自1961以後的幾屆，婦女當選人數雖比婦女保障名額為多，但超出有限；直至1998年、2002年最近兩屆，婦女當選人數始大幅超出婦女保障名額。由此可見，台灣省縣(市)婦女長期缺乏參政意願及問政能力，這種情況的改變乃是最近幾年的事。附表一～表七如下：

表一：國民大會代表歷屆選舉婦女當選百分比(1969～1996)

時間(西元)	當選總人數	婦女保障名額	婦女當選人數	百分比	備註
1969	15	2	2	13.3 %	增額補選
1972	53	5	8	15.1 %	
1980	76	7	12	15.8 %	
1986	84	8	16	19.0 %	
1991	325	28	42	12.9 %	全面改選
1996	334	29	61	18.3 %	1997年起，國大代表改為任務型修憲國大，不再選舉。

資料來源：(含表二～表七)

- 1 中央選舉委員會編印，《中華民國選舉統計提要(35年～76年)》(台北市：編印者，1988年6月)，頁28～232。
- 2 中央選舉委員會編印，歷屆選舉實錄，1969～2002(台北市：編印者)。
- 3 監察院編印，《監察報告書》(台北市：編印者，1994年2月)，頁14～19。
- 4 台灣省政府民政廳編印，《台灣選政(1～3冊)》(台灣省南投縣：編印者，1970年6月)。
- 5 台灣省選舉委員會編印，歷屆選務實錄，1951～2002(台灣省南投縣：編印者)。
- 6 高雄市選舉委員會編印，歷屆選舉實錄，1982～2003(高雄市：編印者)。
- 7 Bih-Er Chou, Cal Clark, Janet Clark, "Women in Taiwan Politics: Overcoming Barriers to Women's Participation in Modernizing Society" (Boulder, Colo.: L. Rienner, 1990) pp90~92.
- 8 梁雙蓮，〈台灣婦女的政治參與現況與發展〉，中國論壇主編《女性知識分子與台灣發展研討會論文集》(台北市：中國論壇雜誌社，1989年6月)，頁182～187。
- 9 梁雙蓮，〈婦女與政治參與〉，梁雙蓮等著《婦女與政治參與》(台北市：婦女新知基金會，1989年11月)，頁36～43。
- 10 隋杜卿，〈「婦女保障名額」與我國選舉制度改革〉，蘇永欽主編《國會改革：台灣民主憲政的新境界？》(台北市：財團法人新台灣人文教基金會，2001年10月)，頁72～73。

表二：立法委員歷屆選舉婦女當選百分比（1969～2004）

時間（西元）	當選總人數	婦女保障名額	婦女當選人數	百分比	備 註
1969	11	0	1	9.1%	增額補選
1972	36	3	4	11.1%	
1975	51	3	5	9.8%	
1980	97	5	8	8.2%	
1983	98	5	8	8.2%	
1986	100	6	8	8.0%	
1989	101	7	13	12.9%	
1992	161	12	17	10.6%	全面改選
1995	164	13	23	14.0%	
1998	225	14	43	19.1%	
2001	225	14	50	22.0%	
2004	225	14	47	20.9%	

資料來源：同表一

表三：監察委員歷屆選舉婦女當選百分比（1969～1992）

時間（西元）	當選總人數	婦女保障名額	婦女當選人數	百分比	備 註
1969	2	NA	0	0%	增額補選
1973	15	NA	1	6.7%	
1980	32	3	4	12.5%	
1987	32	3	3	9.4%	
1992	29	3	3	10.3%	1993年起，監察院改為準司法機關，不再選舉。

資料來源：同表一

表四：台灣省議會歷屆選舉婦女當選百分比（1951～1994）

時間（西元）	當選總人數	婦女保障名額	婦女當選人數	百分比	備 註
1951	55	5	5	9.0%	臨時省議會
1954	57	6	6	10.5%	
1957	66	9	9	13.6%	省議會。1998年起，因台灣省「精省」，省議會結束，改為「省諮議會」，不再選舉。
1960	73	9	10	13.7%	
1963	74	9	10	13.5%	
1968	71	10	11	15.5%	
1972	73	10	12	16.4%	
1977	77	10	13	16.9%	
1981	77	9	10	13.0%	
1985	77	9	13	16.9%	
1989	77	9	14	18.2%	
1994	79	9	16	20.3%	

資料來源：同表一

表五：台北市議員歷屆選舉婦女當選百分比（1969～2002）

時間（西元）	當選總人數	婦女保障名額	婦女當選人數	百分比	備 註
1969	48	4	7	14.6%	1967年台北市升格為直轄市
1973	49	4	7	14.3%	
1977	51	5	8	15.7%	
1981	51	5	7	13.7%	
1985	51	5	9	17.6%	
1989	51	6	10	19.6%	
1994	51	6	6	11.8%	
1998	51	6	17	33.3%	
2002	51	9	17	33.3%	

資料來源：同表一

表六：高雄市議員歷屆選舉婦女當選百分比（1981～2002）

時間（西元）	當選總人數	婦女保障名額	婦女當選人數	百分比	備 註
1981	42	5	6	14.3%	1979年高雄市升格為直轄市
1985	42	5	6	14.3%	
1989	43	5	6	14.0%	
1994	43	5	6	14.0%	
1998	44	5	5	11.4%	
2002	43	9	10	23.3%	

資料來源：同表一

表七：台灣省縣（市）議員歷屆選舉婦女當選百分比（1950～2002）

時間（西元）	當選總人數	婦女保障名額	婦女當選人數	百分比	備 註
1950	814	70	69	8.5%	
1952	860	74	74	8.6%	
1954	928	94	94	10.1%	
1958	1,025	102	101	9.9%	
1961	929	91	95	10.2%	
1964	907	108	123	13.6%	
1968	847	100	123	14.5%	
1973	850	99	119	14.0%	
1977	857	93	121	14.1%	
1982	799	89	115	14.4%	
1986	837	97	127	15.2%	
1990	842	94	128	15.2%	
1994	858	94	129	15.0%	
1998	865	87	151	17.5%	
2002	871	153	191	21.9%	

資料來源：同表一

四、婦女保障名額制度存續商榷

婦女保障名額制度之規定，原無深厚之理論基礎，故歐美各國之立法亦均無此例。歐美各國女子久遭歧視，男女不平等之現象不僅存於經濟、教育、社會各方面，更表現於女子全無參政之可能，故自十九世紀中葉起，婦女爭取選舉權之運動即於歐洲及北美洲次第展開，直至二十世紀第一次世界大戰前後始逐漸達到平等參政之目標。但各國並未進一步規定婦女團體為個別之選舉單位或有所謂「保障名額」之設，此或因當時已能體認職業團體與婦女團體有其本質之差異；不僅婦女之職業並非一致，專業背景不一，且其人數眾多，於區域選舉中未必即處於不利之局面，實不宜相提並論。同時，對女性候選人特為「保障」，實即形同對男性候選人之「歧視」，與歷經千辛萬苦所爭取之男女平等憲法原則豈非又「背道而馳」？二次大戰後區域選舉制度之地位更為穩固，以地區及人口為標準之選舉方式已不復遭受任何嚴重之挑戰，任何較為特殊之安排，自非想像所能及，更與時代潮流之發展相牴觸。⁹

在亞洲，對女性候選人訂有保障名額者，似僅巴基斯坦 1961 年之憲法。該憲法明定每省選出之國會議員，應有婦女保障名額三名。分離自巴基斯坦，而於 1971 年獨立之孟加拉共和國，亦於其翌年公布之憲法中規定全國婦女保障名額總數為十五名，且僅行之於憲法實施後之十年內。故婦女保障名額制度僅具過渡性之地位，至為明顯。¹⁰

就戰後台灣婦女保障名額制度而言，支持對婦女參政權特別優待之理由，不外社會、教育、經濟等方面之考慮。在台灣，由於傳統男尊女卑之觀念自古有之，「三從」、「四德」教條下之女子，可謂終身依附於男子，既無

9 劉鐵錚主持，《職婦團體代表選舉制度之研究》（台北市：中央選舉委員會，1985 年 10 月），頁 57～58。

10 同前註，頁 58。

受教育之機會，經濟上更無法自力維生，故男女不平等之現象，可謂由來已久。如今雖已於法律上取得男女平等之地位，惟傳統之觀念究非能於朝夕之間徹底改觀，故為加速並落實真正之男女平等，鼓勵女子參與政治，以非常之手段革除相沿成習之積弊，亦有其必要。¹¹同時，女性在取得與男性相同的受教育機會、參政機會、法律上的地位後，女性知識分子在人數與影響層面上仍然不如男性突出，實有她們的困境。其一，女性安於現實、滿足於傳統社會中女性性別角色或所謂「持傳統和現代雙重女性特徵」的女性性別角色；其二，男性中心社會有形與無形的壓制與束縛；其三，認同社會性別角色刻板印象的影響；其四，女性懼怕成就所產生的問題；其五，女性兼顧職業與家庭的艱辛與困苦；其六，時間分割以致不易做整體性或思考性的活動；其七，來自當前大環境的限制，使女性知識分子不能在更廣闊的層面發揮影響力。¹²女性參政者的困境，就如同女性知識分子的困境一樣，在家庭與事業難以兼顧的情況下，其所承受的壓力遠較男性來得大，故在參政上給予保障名額的優待，以鼓勵更多女性參政，也就不足為奇了。

由於女性在參政上有前述的不利因素和困境，因此 1991 年「婦女新知基金會」和台灣女權運動的創始者呂秀蓮（時任立法委員，2000 年起任副總統）均強調，除維持婦女保障名額制度外，更要以漸進優惠的方式，逐步提高婦女保障比例到 40%，一旦婦女參政實力超過此數，婦女保障名額制度才可取消。她們所持的理由有二：其一為以目前男性仍掌握政治資源絕對優勢的社

11 同前註，頁 61~62。另外，皮以書從男女從政的經驗能力、社會的產權分配、社會的傳統習俗三方面，強調婦女保障名額制度可提高婦女從政的經驗與能力、保障經濟上居於弱勢的婦女，並可逐漸改變傳統社會重男輕女的習俗，故保障婦女當選名額實屬必要。見皮以書，〈論婦女選舉權及其保障名額〉，國民大會秘書處編印《選舉之理論與實踐》（台北市：編印者，1965 年 11 月），頁 317~318。

12 李本華，〈社會變遷中女性知識分子的影響、困境與超越〉，前揭《女性知識分子與台灣發展研討會論文集》，頁 18~27。

經結構下，假如廢除婦女保障名額，女性候選人想贏得選舉，必須付出數倍於男性的精力，如此女性參政的人數將快速萎縮，造成男女兩性皆排斥女性參選的惡性循環。其二為就長期言，廢除婦女保障名額是應該的，但在當前政經社會條件皆未成熟的環境下，婦女保障名額仍應維持一段時間，並可由原來的 10% 逐漸提升至 40%。等到女性當選公職選舉的比例達到此數，即可廢除婦女保障名額制度。¹³

另一方面，反對婦女保障名額制度者亦大有人在。有人從去除婦女依賴心理方面入手，主張廢除婦女保障名額制度，其所持的理由有三：其一為此制度養成女性依賴心理，無法培植自身實力。其二為各政黨提名時，容易將女性提名人數限制在保障額度內，反使婦女在政治上不得發展。其三為對於部分憑實力當選，未靠保障名額上榜的女性，仍落人靠保障名額上榜的口實。¹⁴同時，此種依賴心理，容易造成女性參政者依附執政黨與地方派系的負面影響，以 2000 年「政黨輪替」之前的女性省議員為例，由於中國國民黨一直是台灣的執政黨，女性參政相當依賴國民黨支持，因此女性省議員以國民黨籍居最大多數，且多擔任黨內職務，並曾至國民黨的培訓機構革命實踐研究院受訓，多數參加由國民黨指導的外圍婦女動員團體如婦女會等。除依賴執政黨外，參加地方派系，尋求派系之支持亦是當選多任女性省議員的特色。但地方派系介入選舉，是否會對民主政治的健全發展及選賢與能的旨義，產生負面影響，值得深入探討。¹⁵

有人依據若干實證之統計所示，認為婦女保障名額及婦女團體之選舉制度已引發其他不良之副作用。由於婦女保障名額之規定而身受其惠者，其得

13 林文琪整理，〈婦女參政開步走〉，《婦女雜誌》第 278 期，1991 年 11 月，頁 121。

14 同前註。

15 梁雙蓮、朱宏源，〈從溫室到自立：台灣女性省議員當選因素初探（1951～1989）〉，《近代中國婦女史研究》第 1 期，1993 年 6 月，頁 120。

票數必較同一選區內若干男性候選人為低，故易產生票值不等之問題；又婦女團體之會員有限，故由此選出之女性國大代表，其當選之票數亦均較低。前者如 1981 年台北市第四屆市議員選舉，第四選區之女性候選人周陳阿春當選票數為 3,667 票，而同一選區獲得票數為其一倍以上（7,954 票）之男性候選人王寵鈞卻因婦女保障名額之故，而告落選。後者如 1980 年增額國大代表選舉，省市婦女團體中，當選票數最少之高雄市婦女團體所選出國大代表當選人蔡淑媛，其得票數僅 2,064 票；而該次選舉中，台灣省各縣市所選出之男性國大代表之最低票數者為澎湖之鄭光豐，其得票數亦達 20,748 票，二者差距竟達十倍，可知其票值不等之程度已嚴重之至。¹⁶

另外，也有人從選政矛盾著眼，質疑婦女保障名額制度執行上的矛盾之處。1960 年選出的台灣省議會第二屆議員許世賢在對當時省主席嚴家淦的質詢中，曾就婦女保障名額制度在縣（市）議員選舉的執行，提出兩個選政上的矛盾問題，其一為女性參選縣（市）議員，在同一屆之選舉，有時以全縣比票，有時以方便為由，暫以分區比票，有失公平。其二為男性分區選舉分區比票，女性分區選舉而全縣比票，顯有矛盾。許世賢提出的質詢，雖經台灣省政府提出答覆，在適法上並無問題。¹⁷但因縣（市）議員採分區選舉，而各區人口數及人口結構不一；同時各區當選名額與人口數的比率亦不相同，無論以全縣比票或是分區比票，在執行上均有失公平，其矛盾之處無法克服。

從以上的討論，對於婦女保障名額制度的存續，可說是見仁見智。贊成者主張應繼續維持，以確保婦女參政的機會，鼓勵更多的女性參政；反對者則從婦女的自主、選票的等值，以及選政矛盾等方面著眼，認為婦女保障名

16 同註 9。按婦女團體之選舉，係國民大會代表特有之優待條款，已隨國大代表改為任務型修憲國大，而不再辦理。

17 許世賢質詢，〈地方自治關於選政問題〉，歐素瑛主編《地方自治與選舉（戰後台灣民主運動史料彙編五）》（台灣省台北縣：國史館，2001 年 12 月），頁 712～721。

額制度應予廢除。事實上，由於婦女保障名額制度是選舉制度的一環，而選舉制度往往影響政治資源與權力重分配的結果，故選舉制度的改革不僅是一個各種制度與理論的競爭比較，更是一個政治角力的過程。隋杜卿認為「選舉制度的改革在本質上是一個政治問題，婦女保障名額亦然。有關婦女保障名額的存廢或興革，必然牽涉到當前政治勢力，特別是政黨與婦女團體之間的（觀念）衝突與（行動）妥協。而學術界在其間，可以扮演教育者與平衡者的角色，一方面促進社會大眾客觀理解不同選舉制度對婦女參與選舉競爭的影響，二方面提供當前政治勢力面對選舉制度改革的取捨策略。」¹⁸誠然，婦女保障名額制度的存續或改革，必然牽涉到當前政治勢力，有賴學術界居中扮演平衡者的角色。

五、結論

任何選舉制度的設計，都有其特定的時空背景與政治環境。以婦女保障名額制度而言，其立意乃是 1947 年中華民國立憲之初，為彌補當時男女性別差距的特殊考慮，「故予婦女在各種選舉中有保障名額，使婦女的權益有一定的代表為之表達，以及早促進男女實質的平等地位。」¹⁹

自 1949 年迄今，婦女保障名額制度在台灣已施行五十多年。根據表一～

18 隋杜卿，〈「婦女保障名額」與我國選舉制度改革〉，蘇永欽主編《國會改革：台灣民主憲政的新境界？》（台北市：財團法人新台灣人文教基金會，2001 年 10 月），頁 81。

19 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〉，劉毓秀主編《台灣婦女處境白皮書：1995 年·參政篇》（台北市：時報文化公司，1996 年 4 月），頁 97～98。關於婦女保障名額制度提供婦女取得議會席次的保證，可參閱 Bih-Er Chou, Janet Clark, 'The Political Representation of Women in a "Reserved Seats" System: the Application of Gender Gap Theories in Taiwan' (Women's Research Program of Population Studies Center, National Taiwan Univ. Taipei, Taiwan, 1986) Monograph, #2 PP47～49。

表七的統計，前四十多年，縣（市）議員以上各級民意代表的婦女當選人數，或與保障名額相同，或略高於保障名額，可見婦女保障名額制度確實發揮其「保障名額」的功能，提供婦女參政的機會，為婦女自身的權益發聲。惟近十年來，由於社會的變遷與政治的發展，無論是中央層級的國民大會代表、立法委員選舉，或是地方層級的台灣省議員選舉、北高兩直轄市議員選舉，以及台灣省縣（市）議員選舉，其婦女當選人數除高雄市議員選舉以外，均遠高於婦女保障名額。²⁰顯然地，婦女保障名額制度已逐漸形同虛設，不再具有「保障名額」的功能，其制度的原始目的與比例似已不符時代的需要，而有重新檢討的必要。

在台灣，婦女保障名額制度係憲法明定的，其修正有一定的憲政程序，是相當慎重的。同時，由於婦女保障名額制度是選舉制度的一環，而選舉制度影響政治資源與權力重分配的結果，其制度的存續或改革，必然牽涉到當前的政治勢力。如何在不同的政治勢力中取得共識，乃是修正的前提。根據本文的討論，婦女保障名額制度的修正，似可採取放寬或廢止兩個方案。前者為進一步落實婦女保障名額，以漸進優惠的方式，逐步提高婦女保障名額比例到30%，甚至40%；後者為避免婦女保障名額制度所衍生的流弊，諸如婦女的依賴心理、政黨提名的限制、票值不等、選政矛盾等問題，則不妨乾脆廢止婦女保障名額制度，以鼓勵更多的婦女憑藉自身的實力當選。二者利弊互見，究應採取何者？尚有待不同政治勢力的折衝與妥協、學術界居中扮

20 近十年台灣的各級民意代表選舉，其最近一次的選舉結果，依表一～表七的統計，1996年的國大代表選舉，保障名額為29名，當選人數為61名；2004年的立法委員選舉，保障名額為14名，當選人數為47名；1994年的台灣省議員選舉，保障名額為9名，當選人數為16名；2002年的台北市議員選舉，保障名額為9名，當選人數為17名；2002年的高雄市議選舉，保障名額為9名，當選名額為10名；2002年的台灣省縣（市）議員選舉，保障名額為153名，當選人數為191名。根據上述的統計，當選人數略高於保障名額者僅高雄市議員選舉而已，其餘的當選人數均遠高於保障名額。另外，1992年的監察委員選舉，因最近一次已超過十年，不在討論範圍之內。

演平衡者的角色，以及社會大眾的集思廣益。

附記：本文曾於 2004 年 12 月 18 日香港珠海書院亞洲研究中心主辦之「亞洲婦女問題的檢視與展望國際學術研討會」宣讀，承蒙與會學者專家惠提寶貴的修正意見，特此致謝。

～引用書目～

◎中央選舉委員會編印

1988《中華民國選舉統計提要（35年～76年）》。台北市：編印者。

◎中央選舉委員會編印

歷屆選舉實錄，1969～2002。台北市：編印者。

◎監察院編印

1994《監察報告書》。台北市：編印者。

◎台灣省政府民政廳編印

1970《台灣選政（1～3冊）》。台灣省南投縣：編印者。

◎台灣省選舉委員會編印

歷屆選務實錄，1951～2002。台灣省南投縣：編印者。

◎高雄市選舉委員會編印

歷屆選舉實錄，1982～2003。高雄市：編印者。

◎歐素瑛主編

2001《地方自治與選舉（戰後台灣民主運動史料彙編五）》。台灣省台北縣：國史館。

◎自由時報編輯部主編

2004《自由時報》總號第6207號。台北市：自由時報社。

◎劉鐵錚主持

1985《職婦團體代表選舉制度之研究》。台北市：中央選舉委員會。

◎梁雙蓮等著

1989《婦女與政治參與》。台北市：婦女新知基金會。

◎劉毓秀主編

1998《台灣婦女處境白皮書：1995年》。台北市：時報文化公司。

◎中國論壇主編

1989《女性知識分子與臺灣發展研討會論文集》。台北市：中國論壇雜誌社。

◎蘇永欽主編

2001《國會改革：台灣民主憲政的新境界？》。台北市：財團法人新台灣人文教育基金會。

◎呂亞力

1990《政治學》。台北市：五南圖書公司。

◎黃秀政

2000《台灣史志論叢》。台北市：五南圖書公司。

◎國民大會秘書處編印

1965《選舉之理論與實踐》。臺北市：國民大會秘書處。

◎呂雲章

1961〈民意代表婦女保障名額爭取經過〉，《中國一周》第575期。

◎梁雙蓮、朱宏源

1993〈從溫室到自立：臺灣女性省議員當選因素初探（1951-1989）〉，《近代中國婦女史研究》1：91-124。

◎林文琪整理

1991〈婦女參政開步走〉，《婦女雜誌》278：118-125。

◎周碧娥

1987〈臺灣地區婦女政治參與的變遷〉，《社區發展季刊》37：13-25。

◎Bih-Er Chou, Cal Clark, Janet Clark

1990 Women in Taiwan Politics: Overcoming Barriers to Women(s) Participation in a Modernizing Society, (Boulder, Colo: L. Rienner, 1990) pp90-92.

◎Bih-Er Chou, Janet Clark

1986 The Political Representation of Women in a "Reserved Seats" System: the Application of Gender Gap Theories in Taiwan (Women(s) Research Program of Population Studies Center, National Taiwan Univ. Taipei, Taiwan) Monograph #2: 1~59。

