

# 從四分之一到三分之一？

## 婦女保障席次的選舉效應評估 \*

鮑 彤\*\* 莊文忠\*\*\* 林瓊珠\*\*\*\*

- 一、前言
- 二、我國婦女保障名額制度的變革
- 三、婦女保障名額制度的誘因與效果
- 四、實證分析結果與討論
- 五、結論

民主政治的基本原則之一即是實踐政治平等，性別平等即是其一，時至今日，雖然有不少國家已經出現女性的政治領袖，國會中的女性議員亦不在少數，但絕大多數國家的政治權力依然掌握在男性的手上，是以，如何提升女性的政治代表性和政

---

\* 論文初稿發表於臺灣政治學會主辦之 2013 年臺灣政治學會年會暨「東方政治學？-- 臺灣經驗、中國崛起及國際流變」國際學術研討會，2013 年 11 月 30 日至 12 月 1 日。本文作者感謝評論人游盈隆教授給予寶貴建議，同時也感謝兩位匿名審查委員提供建設性的修改建議，唯一文責由作者自負。

\*\* 中央研究院政治學研究所助研究員。E-mail：nbatto@gate.sinica.edu.tw

\*\*\* 世新大學行政管理學系副教授。E-mail：jwj@cc.shu.edu.tw

\*\*\*\* 東吳大學政治學系副教授。E-mail：clinf@scu.edu.tw

投稿日期：2014 年 02 月 10 日；接受刊登日期：2014 年 04 月 17 日。

東吳政治學報/2014/第三十二卷第一期/頁 99-141。

治參與度，也就深為相關團體和各國政府所關注。有鑑於此，為了提高女性參與政治的意願與機會，各國在推展民主化的政治工程中往往會設計不同的制度性誘因，期能達到一定的成效，如婦女保障名額制度即是箇中一例。不過，任何制度的誘因效果不能僅從制度本身加以檢視，尚需考量制度運作的環境系絡，否則可能出現「名不符實」或「忘梅止渴」的現象。另外，任何的制度設計都可能出現「天花板效應」或「地板效應」，效益變化的幅度明顯減緩，此時即是制度趨疲的跡象，需要再次進行制度變革，重新發揮誘因效果。

本研究以臺灣縣市議員選舉為例，利用 1998 年至 2010 年的選舉資料，以選區為單位，分析婦女保障名額制度的誘因機制是否產生效果的探討，企圖回答幾個理論層次的問題：（1）此一制度是否激勵了女性參選的意願？（2）此一制度是否影響政黨提名的策略？（3）此一制度是否提高了女性當選的機會？（4）此一制度的變革（提高保障席次比例）對女性的參選和當選是否會造成影響？並從中獲得一些正面結論與反思，有助於吾人思考婦女保障名額制度變革所可能衍生的相關效應。

**關鍵詞：**女性參政、婦女保障名額、選舉制度、選舉效應、性別差距

## 一、前言

民主政治的基本原則之一即是實踐政治平等，性別平等即是其一，時至今日，雖已有不少國家出現女性的政治領袖，國會中的女性議員亦不在少數，但大多數國家的政治權力依然掌握在男性手中，是以，如何提升女性的政治代表性和政治參與度，也就深為各國政府和民間團體所高度關注（林瓊珠等，2011）。事實上，若回到哲學層次的探討，「差異」（difference）和「平等」（equality）之間的辯證關係由來已久，傳統政治將差異視為不平等的現象而必須加以消滅，使之趨於平等，只是近代政治不再將差異和不平等視為同一件事，轉而承認和尊重差異的存在，並企圖透過「描述性代表」（descriptive representation）的機制來矯正群體和群體之間的不平等，以改善社會中長期被壓迫或忽視之群體的處境<sup>1</sup>（黃長玲，2001：72），這正是在選舉制度中設計婦女保障名額制度獲得許多國家支持的重要基礎，因而有些國家在1970年代以後逐漸出現採納婦女保障名額（reserved seats for women）或是性別比例原則（gender quotas）的政策，促進婦女參政的機會，在1990年代甚至蔚為全球風潮（黃長玲，2012：90）。

自另一角度言之，在代議民主國家中，人民經由選舉選出代表組成議會，代替人民執行決策的權力，這是實踐主權在民的基本制度設計。雖然選舉是實行民主制度的關鍵性工具與條件，是手段而

---

1. 甚至有些學者主張，為了確保弱勢群在政治參與上的平等，描述性代表的人數必須超越等比例原則且達到一定的數量，跨過對政治能產生實質影響力的「門檻」，才可能使該弱勢群體所關心的議題有機會進入政治議程，其權益始能獲得伸張（黃長玲，2001：73）。

非目的（蔡宗珍，1997：6），不過，選舉制度的設計往往不是中性的，不同的選舉制度所蘊含的內在誘因機制，可能產生完全不同的選舉結果，如單一選區制度有利大黨，複數選區制度有利於小黨或政治上的弱勢團體，在理論上與實務上均已獲得證實（Hickman, 1997）；另一例則是某些政黨別有私心，在選區劃分時出現「傑利蠟蝟」（Gerrymandering）的選區形狀，以謀取選舉利益，其對民主價值的扭曲效果可能更為嚴重。當然，並非所有的選舉制度設計均會產生負面的效應，也有些制度的設計是為了追求更符合實質政治平等的目的，如婦女保障名額制度即是箇中一例，其目的在於破除政治參與上的「性別差距」（gender gap）。

申言之，有鑑於國際社會中，女性參政比例已是衡量一國民主化程度的重要參考指標之一，因之，為了提高女性參與政治的意願與機會，各國在推展民主化的政治工程中往往會設計不同的制度性誘因，期能達到一定的成效。以我國為例，學者蔡宗珍（1997：5）指出，考察我國歷次修憲過程中，有關民意代表選舉中的婦女保障名額<sup>2</sup>問題，雖然不是論述討論的重點，但卻存在著近乎理所當然的政策取向，提高婦女保障比例的主張不會間斷。

持平論之，一方面，任何制度的誘因與效果不能僅從制度本身加以檢視，尚需考量制度運作的環境系絡，否則可能出現「名不符實」或「忘梅止渴」的現象。如黃長玲（2001：74）的研究指出，

---

2. 雖然近年來，國內婦女團體在推動婦女參政時傾向不再使用「婦女保障名額」這個名詞，而是以「性別比例原則」取而代之，兩者乍看之下並無新意，但就制度的運作及背後精神而言則有很大的差異，前者的目的是保障女性，後者的目的則是促進性別均勢。不過，由於本文係從實證觀點探討婦女保障名額制度的誘因與變革對女性參政的影響，基於讀者理解上的方便，故主要仍使用相關法律用語「婦女保障名額」一詞，但並無任何貶抑女性參政之意，特此說明。

婦女保障名額制度在過去確實有助提昇女性參政的比例，但是到 1990 年代初期，十分之一的保障比例就已顯露出落後政治現實的情形，以 1991 年第二屆國代和 1992 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 人與 12 人。莊文忠等人（2011）的研究亦指出，此一制度在都市化程度較低的選區較容易產生保障的效果，但在都市化程度較高的選區，幾乎沒有任何適用的餘地。不過，這些研究似乎有點過度簡化制度本身的誘因與效果，事實上，即使未適用此一制度，並不代表此一制度失效，不能以結果論來評估此一制度的成效，必須深入檢視各個選區是否因為制度的實施而造成選舉過程的質變，如女性參政意願、政黨提名人選、選舉競爭程度及選民投票行為等，此實為本研究所欲檢證的論點之一。

另一方面，任何制度的設計與施行都可能出現「天花板效應」或「地板效應」，效益變化的幅度明顯減緩，此時即是制度趨疲的跡象，需要再次進行制度變革，重新發揮誘因效果，如我國的中央與地方民意代表選舉中，婦女保障名額即從早期的十分之一提高至四分之一，甚至在全國不分區立委選舉中規定各政黨的婦女名額不得少於二分之一，這對促進女性參政具有相當正面積極的效果。不過，邇來社會上也有一些改革意見指出，在公民意識提高及社會環境快速變化之下，四分之一的婦女保障比例似乎偏低，已經不符合現實需求，有必要再調高至三分之一，以達到實質的保障效果，此一保障比例的變革能夠達到多大的激勵女性參政效果，也是本研究所欲檢證的另一個重點。

歸納言之，從民主政治的角度，婦女保障名額有幾個值得探討的問題（黃長玲，2001:70）：（1）婦女保障名額是否違反民主或

平等的原則？(2)婦女保障名額是否確實提供了女性更多的參政可能？(3)這樣的制度對民主體制的發展又有何影響？就理論層次而言，這些都是大哉問的問題，支持或反對的陣營即使進行大辯論，雙方也可能難以形成共識。不過，就經驗層次而言，這三個問題之中，又以第二個問題最有可能被操作化，且可藉由分析過去的選舉資料加以檢證。因此，本研究並不打算加入第一個和第三個問題的爭辯，而是嘗試透過實證資料的分析來回答第二個問題。詳言之，關於第二個問題的探討，即等同於是在檢視制度設計的內在誘因能否達成其預期的效果，本研究有關婦女保障名額制度的誘因機制是否產生效果的探討，主要可以分為幾個層次：(1)此一制度是否激勵了女性參選的意願？(2)此一制度是否影響政黨提名的策略？(3)此一制度是否提高了女性當選的機會？(4)此一制度的變革(提高保障席次比例)對女性的參選和當選是否會造成影響？

## 二、我國婦女保障名額制度的變革

一般而言，擁有較多參與政治機會的人，通常也對公共事務的討論和決策較感興趣，投入參政的可能性亦較高，不過，台灣絕大多數的女性從日據時代、國民黨執政初期都被排除在政治領域之外，導致女性的政治啓蒙和政治介入的機會少於男性，早期多數女性參與政治主要是被政黨所吸納或是家人與地方勢力的勸進，基於自主意識而獨立參選的比例較低(周碧娥，1987；姜貞吟，2005)，是以，要提升婦女參與政治的興趣和意願，實有賴於制度設計的保障與激勵。

黃長玲(2001：73)進一步指出，就促進婦女參政而言，無論

是採取婦女保障名額或性別比例原則，可以實行此一制度的領域至少有三個：政務官的任命、民意代表的當選、政黨對民意代表的提名、政黨黨職的任命。在這三個不同的領域中，目前受憲法和法律規範的只有民意代表當選的部分，其他兩個領域中，婦女參政的情形受到政黨政策、選舉制度、政治文化及民選政治人物的競選承諾等因素的影響。基於本文的研究旨趣，以下簡要說明我國中央層級和地方層級的民意代表選舉中，有關婦女保障名額制度的變革過程及席次由四分之一提高至三分之一的相關主張。

## （一）中央層級的民意代表選舉方面

隨著中華民國的建立，女權的提升也成為當時社會改革的重要議題，不過，黃長玲（2012：109）考察民國初年的制憲運動發現，我國之所以能夠開世界之先河，在憲法中出現婦女保障名額的制度設計，實與孫中山先生為了打破以地域產生代表的傳統作法，主張以社會代表性作為政治代表的基礎有關，這等於是讓社會生活的現實與政治體制連結，使得當時尚未取得參政權的女性，必須直接面對女性在任何社會團體都不可能成為代表的事實，也因此促成「婦女團體代表」這個訴求的出現。最後如同各國在憲法層次明文規定保障性別平等與提升女性權益的作法，1947年所制定的中華民國憲法，除了追求兩性的平等權、保障女性的受益權和工作權之外，第134條條文規定：「各種選舉，應規定婦女當選名額，其辦法以法律定之。」，正式承認女性之參政權，成為保障女性參政權益的基本法源，各級選舉即根據此一條文保障女性參政的基本空間。

1991年國民大會修憲時，首次將婦女保障名額的規定入憲，增修條文第1條和第2條均規定，國民大會代表和立法委員選舉中，

各縣市的當選名額「在五人以上十人以下者，應有婦女當選名額一人，超過十人者，每滿十人應增婦女當選名額一人」，此即十分之一保障原則。1997年修憲時，增修條文第1條針對國民大會代表選舉中政黨當選名額的婦女保障名額新增規定，即僑選和全國不分區的代表「採政黨比例方式選出之，各政黨當選之名額，每滿四人，應有婦女當選名額一人。」，首次將婦女保障名額提高至四分之一。2005年任務型國民大會修憲時，憲法增修條文第4條規定：「立法委員的名額自第七屆起減為113席，並改採單一選區兩票制，全國不分區及僑選立委依政黨名單投票選舉之，由獲得百分之五以上政黨選舉票之政黨依得票比率選出之，各政黨當選名單中，婦女不得低於二分之一。」此乃是因為在立委的人數減少及選制變革之後，為了避免女性之相對當選機率降低，因而在不分區的政黨名單中強制規定女性最低當選比例，以保障女性的參政空間，也巧妙地避免陷入各政黨的不分區名單中的女性候選人排序爭議。

在制度的保障效果方面，姜貞吟（2005：39）分析了1969年至2004年的立法委員選舉結果發現，女性參選與當選比例有逐屆小幅度成長的趨勢，尤其是1998年和2001年的女性參選和當選比例均有大幅度進步，唯2004年的區域立委女性參選與當選比例呈現下滑的現象，即使計入不分區和僑選立委，其比例仍低於2001年，此一結果顯示第六屆政黨保障的不分區與僑選立委女性參與者與當選者佔一定比例，相對在區域增加提名女性候選人的意願降低。不過，本研究認為，此是否與2005年修憲時將第七屆的立法委員名額減半的預期心理有關，導致有志投入政治的男性和女性望之卻步，值得其他研究予以探討。

不過，雖然憲法中有關人民權利之規定並無性別差異，並以婦

女保障名額制度提高女性的政治參與興趣。女性在現實社會中尚未完全享有實質之平等，無論是在政治、經濟、社會及文化等面向，其所遭受到的歧視對待仍時有所聞，爲了課予國家積極法及行政措施促進男女平等，不僅是消極地避免公權力從事性別歧視而已，故於 1992 年修憲時，增修條文第 18 條：「國家應維護婦女之人格尊嚴，保障婦女之人身安全，消除性別歧視，促進兩性地位之實質平等。」（陳昭如，2012：68），企圖從各個層面提升女性的社會地位與性別平等，而不僅僅是強調政治參與的平等，然其具體作爲與成效亦值得後續研究的評估。

## （二）地方層級的民意代表選舉方面

在 1998 年之前，包括縣市議員和鄉鎮市民代表的地方層級民意代表選舉的選制與中央層級民意代表選舉一樣都是採取「複數選區單記不可讓渡投票制」（SNTV），故對婦女保障名額的計算方式亦與中央層級的民意代表選舉一樣。1999 年制定的地方制度法第 33 條規定：「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。直轄市選出之原住民名額在四人以上者，應有婦女當選名額；縣（市）選出之山地原住民、平地原住民名額在四人以上者，應有婦女當選名額；鄉（鎮、市）選出之平地原住民名額在四人以上者，應有婦女當選名額。」2010 年修訂的地方制度法第 33 條針對原住民的婦女保障名額作出補充規定：「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。直轄市、縣（市）選出之山地原住民、平地原住民名額在四人以上者，應有婦女當選名額；超過四人者，每增加四人增一人。鄉（鎮、市）選

出之平地原住民名額在四人以上者，應有婦女當選名額；超過四人者，每增加四人增一人。」

在制度的保障效果方面，本研究整理了婦女保障名額制度改革前後，各縣市議員選區的婦女保障席次統計結果（如表一所示）。在 1998 年之前，根據法律的規定，應選名額在四人以下者，並無任何婦女保障名額；五至十四人者，婦女保障名額為一人；十五至二十四人者，婦女保障名額為二人，故在 1998 年縣市議員選舉的 207 個選區中，共有 110 個選區沒有任何婦女保障名額，比例為 53%；95 個選區有一名婦女保障名額，比例為 46%；2 個選區有二名婦女保障名額，比例為 1%。在縣市議員席次方面，該屆選舉共計有 987 席，其中有 99 席為婦女保障名額，佔總席次的 10%。

表一 保障名額制度改革前後縣市議員選舉概況

	1998	2002
每選區保障名額 計算方法	1-4 席： 0 5-14 席： 1 15-24 席： 2	1-3 席： 0 4-7 席： 1 8-11 席： 2 12-15 席： 3 16-19 席： 4
保障名額選區數	0 個保障名額： 110 1 個保障名額： 95 2 個保障名額： 2	0 個保障名額： 92 1 個保障名額： 67 2 個保障名額： 45 3 個保障名額： 3 4 個保障名額： 1
選區數	207	208
席次	987	992
保障名額	99	170
保障名額 / 席次	10.0	17.1

資料來源：本研究。

在 1999 年地方制度法訂定之後，各選區的最多婦女保障名額由二席提高至四席，其中，應選名額在三人以下者，並無任何婦女保障名額；四至七人者，婦女保障名額為一人；八至十一人者，婦女保障名額為二人；十二至十五人者，婦女保障名額為三人，十六至十九人者，婦女保障名額為四人。在 2002 年縣市議員選舉的 208 個選區中，共有 92 個選區沒有任何婦女保障名額，比例為 44%，較 1998 年減少 9% 左右；67 個選區有一名婦女保障名額，比例為 32%，較 1998 年減少 14% 左右；45 個選區有二名婦女保障名額，比例為 22%，較 1998 年大幅增加 21% 左右；3 個選區有三名婦女保障名額，比例為 1%；1 個選區有四名婦女保障名額，比例不到 1%。在縣市議員席次方面，該屆選舉共計有 992 席，其中有 170 席為婦女保障名額，佔總席次的 17%，較 1998 年增加 7% 左右，顯示婦女保障制度的變革的確對保障女性參政機會有很大的助益，不過，這是否為此一制度設計的唯一誘因機制，乃是本研究所欲深入檢證的焦點。

### (三) 從四分之一到三分之一的主張

近二、三十年來，各國逐漸重視女性的政治代表性的相關議題，例如為了提升女性政治地位和政治參與，聯合國曾在 1979 年通過「消除對婦女一切形式歧視公約」（CEDAW），同時 1995 年第四屆聯合國世界婦女大會在北京舉行的論壇中，也將如何提升女性國會議員的代表性列為優先討論的議題，透過這次會議決議，要求各會員國的女性國會議員比例應達 30%，目前至少有 189 個國家表態

遵循此協議 (Sawer et al., 2006; 莊文忠等人, 2011)。<sup>3</sup> 不過, 根據相關文獻指出, 早在 1936 年 5 月, 我國南京婦女界即曾邀請全國各地婦女團體推派代表齊集南京, 成「全國婦女國民大會代表競選會」, 共同向中央請願, 並在其所提出的四點要求中, 要求政府「明令規定在各種選舉代表中, 比例婦女人數至少須佔三分之一, 並通令各地選舉監督遵照辦理」。1940 年, 「全國婦女國民大會代表競選會」甚至要求政府在來國民大會由政府指派的代表中, 指定 50% 的女性代表, 用以彌補區域選舉中女性無法當選的缺憾。在 1946 年的制憲國民大會中, 保障婦女參政機會的主張成為許多提案代表的提案內容, 當時 11 項針對選舉應設婦女保障名額的提案中, 有的只要求設定婦女保障名額, 有的則明確要求額度設定為 20%, 其中劉純一的提案則要求「婦女名額不得少於十分之三」(李南海, 1998; 梁惠錦, 2000; 黃長玲, 2012)。

雖然相較於其他國家, 我國透過制度提升女性參政機會的起步甚早, 但自 1990 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。如黃長玲 (2001: 74) 的研究指出, 1995 年, 國民黨中央婦工會發表的婦女政策白皮書, 就曾建議採逐年實施的方式, 將婦女保障名額提高到 40%, 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; 1997 年 7 月, 國民大會修憲的過程中, 婦女團體三度上陽明山請願, 要求將四分之一婦女保障名額入憲, 也列為各政黨修憲的主要共識之一, 不過, 最終在多位男性國代抵制的情況下, 未能通過; 1999 年國民大會再度修憲時, 四分之一婦女保障名額再

---

3. 然而根據 Quota Project: Global Database of Quotas for Women (全球配額制度資料庫) 統計顯示, 目前採用不同方式配額制度的國家有 125 個 (International IDEA, 2009)。

度成爲各政黨少數具有共識的議題之一，婦女團體進一步提出以「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，可惜因國民大會遭到廢除，憲法當中有關婦女保障名額的規範仍然未能修正。

除了婦女團體的長期倡議之外，內政部配合民國成立一百年的活動，於 2011 年 3 月 7-8 日舉行「全國婦女國是會議」<sup>4</sup>，大會結論之一即是賡續推動任一性別達三分之一政策，其中，「各類選舉婦女保障名額應改爲性別比例原則，達成「任一性別比例不得低於三分之一」的目標，另總統任命之考試委員、監察委員與大法官等亦應比照辦理。此外，馬英九總統於 2011 年競選連任時所提出的「性別平等政策綱領」中表示，未來將推動兩性共治，平等決策，現行婦女當選 1/4 保障名額，將「以突破 30% 爲中程目標，達 40% 爲終極目標」；並擴大實行各行政機關、國營事業所屬委員會委員的性別比率也要達 1/3。<sup>5</sup> 這也是本研究據以模擬婦女保障名額由四分之一提升至三分之一的選舉效應的原因。

---

4. 在行政院婦女權益促進委員會召集人吳敦義院長的指示下，內政部部长江宜樺在民國 99 年 11 月 9 日主持「全國婦女國是會議」開跑記者會，宣布於民國 100 年 3 月 7、8 日正式召開「全國婦女國是會議」，邀請各級政府部門、學者專家及婦運團體代表共同出席，並揭鑿「性別平等政策綱領」。在會議正式召開之前，除開放民眾在專屬網站及臉書線上討論之外，內政部、地方政府與婦權基金會先後在全台各地舉辦 38 場會前座談會，邀請民間團體、專家學者、一般民眾以及學生，希望能讓各個不同區域和不同族群的需求皆能進行充分的溝通與對話（全國婦女國是會議，2010）。

5. 可參見徐珮君等（2011）的報導。

### 三、婦女保障名額制度的誘因與效果

從憲法法學的角度，在民意代表選舉中預先保留一定比例的當選名額給「女性」的婦女保障名額條款，實屬以「性別」作為基準的差別待遇，即男性和女性的候選人受到不同的處理，此舉與憲法本文第7條規定「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等」的「平等權」原則相衝突（蔡宗珍，1997：5）。不過，學者黃長玲（2001：70-71）指出，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，即女性的弱勢是資源上的弱勢，而非能力上的弱勢，因此，制度的設計應該是著重於性別正義的實現，而非將女性視為需要保護的弱者，否則，將會深化或再製這個社會對女性的歧視，而這也是婦女團體主張以「性別比例原則」一詞取代「婦女保障名額」的原因，男性也有可能是制度設計的受益者。姑且不論支持哪一個論點，這些爭論背後所隱含的意義是制度設計本身的誘因機制，有助於達成特定的政治的或社會的目的。基此，以下分別探討婦女保障名額制度對激勵女性參政和政黨提名的誘因與效果。

#### （一）婦女保障名額制度對激勵女性參政的影響

觀察國外的經驗可以發現，各國女性國會議員比例在過去二十年有明顯的成長，可歸諸於婦女保障名額制度的採用（Dahlerup, 2006; Krook, 2009）。不過，各國所採取的婦女保障名額制度並不見得帶來同等的效果，這是由於配額可能是由政黨主動為之，或由法律規定，或者是於一國憲法規定保留席次的方式為之。然而，無

論何種婦女保障名額制度，其最終的目標希望達成改變往昔由男性主導政治的情勢，以實踐結果的平等。學者從不同面向論述實施配額的影響和作用（參見表二），首先，從正義（justice）觀點論之，女性和男性一樣，應該要有同等的機會來參與和決定公共政策，有權訴求消弭政治生活結構上的歧視，而這些價值觀也都可從國際人權公約和「消除對婦女一切形式歧視公約」（CEDAW）中可發現。其次，從效用主義觀點，施行性別配額政策，可以增加政黨的人才庫，培養更多女性參與政治，亦可增加政黨的競爭優勢，這也是本文欲試圖加以討論的觀點。第三，從審議式民主的觀點，施行性別配額政策，可以有效地納入女性觀點或集體的經驗進入政治領域，可以讓所有討論更為豐富，同時也具有教化的作用。第四，從代表性論點觀之，認為此舉可鼓勵更多女性參政，增加社會上對女性的尊敬，提升女性自尊，讓其他女性效法，因而鼓勵更多女性參與政治，並增進社會對於兩性平等地位的認知，以及增進機關的合法性基礎。最後，從保障利益的觀點，由於女性和男性的利益和價值觀是不同的，女性可以帶入不同的價值、專業和經驗到政治領域中，而這些利益和價值觀是需要被保障的（Manza and Brooks, 1998; Opello, 2006; Sawer et al., 2006）。要言之，婦女保障名額制度具有鼓勵女性參選的效果。

表二 對提升女性政治代表性的論點之整理

代表論點	內 容
正義論點：同等權利	有權參與公共政策的制訂
	有權抵抗政治生活結構的歧視
效用主義論點	增加人才庫
	黨派優勢
審議式民主論點	納入女性觀點或集體的經驗能讓所有討論更豐富
	討論具有教化作用
代表性論點	對團體的地位狀態之效果
	效法的效果（女性也可做任何事情）
	機構的合法性
	增加文化上的選擇性
保障利益論點	女性和男性的利益和價值觀是不同的，這些需要被保障

資料來源：Sawer et al. (2006: 19)。

根據印度的經驗顯示，婦女保障席次的設計確實增加女性參政的空間，藉由保障席次的設計，促使政黨提名女性候選人，因而導致地方議會女性議員超過一百萬人的結果；此外，印度的性別配額措施有助於普遍地提昇女性的自尊、自信心和動機，帶來一種質性的改變（Nanivadekar, 2006:122-124）。在孟加拉的例子更彰顯配額措施的顯著影響。當其未實施配額措施時，女性議員人數從 30 人減至 6 人，2004 年修憲恢復配額措施後，女性議員增加至 45 名（Nanivadekar, 2006: 119-120）。台灣實施婦女保障名額制度亦產生類似的效果，如姜貞吟（2005）探討第二屆至第五屆立法委員參

政的背景分析後亦發現，包括政黨屬性、首次參選年齡、教育程度、社會階級、公職經驗、社團參與經驗及省籍等社會背景因素，均有具體而明顯的變化；女性立委連任的比例約在四成至六成之間，而男性立委的連任比例則約在三成五至五成五之間。姜貞吟指出，就兩性政治參與情況來看，雖然女性參政在量的表現不輸西方民主國家，但深究其參政動機卻發現，多數女性未必是社會公民自發參與所致，女性甚少承認是基於自主性決定的參政意識，而是情境式參與，其中因素之一即是婦女保障名額發揮實質功效。

由此可知，婦女保障名額制度具有鼓勵女性參選的效果，這是制度本身所提供的誘因，也是女性主義者支持此一制度的主要理由之一。不過，此一制度對女性候選人當選機會的影響卻是相當微弱的，蓋女性候選人的政治實力即是此一制度能否發揮作用的關鍵，當女性候選人具有高度的政治實力時，該選區適用婦女保障名額當選的機會就很低；反觀在女性候選人的政治實力不足的選區，此一制度就有可能適時地發揮作用，幫助女性候選人當選。此外，學者也指出，雖然個人層次的因素（如成就動機、社會化、經濟條件、宗教信仰等）都可能是影響女性參與公共事務意願的重要因素，但就制度與環境層次由民主國家的發展經驗可以發現，婦女的參政比例和政治體制、選舉制度、社會政策及社會文化等因素也是密切相關（黃長玲，2001；姜貞吟，2005）。

換言之，婦女保障名額制度的措施，對於女性候選人當選機率的影響也與該國所採用的選舉制度相關，Carroll（1994）認為女性代表性與政治機會和選舉情境有關。研究顯示採用比例代表制的國家或是選區規模大的情況下，比例代表制讓各政黨更願意提名涵蓋社會不同背景的政黨名單；而在複數選區中，政黨提名女性的風險

降低，選民也比較願意支持女性候選人，因為選民在單一選區相對多數決制之下，可能不願意投給女性候選人，讓她成爲唯一的代表，但在複數選區之中，選民可能願意支持女性成爲數位代表的其中一個，進而促進女性國會議員比例（Norris, 1985; Hickman, 1997; Caul, 1999; Reynolds, 1999; Sawer et al., 2006; 梁雙蓮，1993；黃長玲，2001；姜貞吟，2005）。這是由於政黨在單一選區選制下，比較不傾向提名女性候選人，而且單一選區下，以候選人爲中心的競選模式，候選人比在比例代表制下需要更多競選經費和資源，不利於女性候選人的競選（Sawer et al., 2006: 4）。學者也指出在採用混合制的國家，經由政黨名單當選的女性比例也高於使用多數決區域選區當選的女性議員，例如在日本 1985 年的眾議員選舉，不分區女性議員是使用單記不可讓渡制度當選的女性議員的四倍，德國也有類似的情況（轉引自 Park, 1999: 439）。我國縣市議員選區屬於複數選區相對多數決選舉制度，但是 Batto（2014）針對台灣選舉的研究指出，我國議員選舉採用的單記不可讓渡制和婦女保障名額的規範下，女性當選的效果不見得比政黨名單比例代表制來得差，該研究指出傳統上認爲多數決制度不利女性代表性的論證仍有所不足。

除此之外，社會福利政策也有間接鼓勵婦女參與政治的效果存在，將傳統上屬於私領域的照護問題變成是公共議題，例如幼兒托育、老人照顧等，提供社會支持的力量，讓女性可以從家庭中主要照護者的角色釋放，投入公共領域的活動。不過，因本研究的目的並非企圖全面檢視影響女性參政意願與比例的因素，<sup>6</sup> 而是將焦點放在婦女保障名額制度所產生的效果，透過實證分析具體評估此一制度對女性參政意願與比例的影響程度，故對選舉制度以外因素略過不提。

---

6. 對此議題有興趣的讀者可以參閱姜貞吟（2005）的文章。

綜言之，婦女保障名額制度的設計對於女性代表性的影響，除了鼓勵政黨提名女性候選人，增加女性參選的意願外，也進階創造更多的女性參政人才庫，培力女性的政治參與。如前所述，關於保障額度制度的討論，已有呼籲增至三分之一的聲浪，若從現有四分之一保障名額制度，改變成三分之一的保障名額，對於女性參選和代表性將有何種影響呢？這是本文最後欲探討的問題。

## (二) 婦女保障名額制度對政黨提名的影響

在民主國家中，政黨是培育和甄補政治人才的重要管道，不過，就台灣政黨的實際運作面觀察，雖然參與政治的人物中不乏政黨自行培育的人才，但仍有不少是利用吸納的方式來甄補人才，如姜貞吟（2005：61）即指出，被政黨吸納者大多是已具相當專業的人士或社會中具高知名度的人士，至於在地方選舉中被政黨吸納提名的人才，為深植政黨在地方的勢力，主要都是地方上較具有實力的家庭，因此，性別不是主要考量，而是這個家庭能為政黨吸引多少票源，通常還是以男性為主要吸納對象，尤其是在政黨長期為男性所把持的情況及政治位置逐漸減少<sup>7</sup>的情況下，政黨願意以吸納人才的方式提名女性參政的變數很大。

由於女性參政者若無政黨支持，很難獲得競選資源與選民的認同，以第二屆至第六屆的立法委員選舉為例，女性立委以無黨籍身分參選而當選者，比同等身分之男性立委更形困難，相較於男性，女性甚少發生脫黨或獨立參選現象，即使是以無黨籍身分當選者，

---

7. 台灣十多年來，隨著政府體制與選舉制度的改變，包括修憲後國大代表選舉的取消和立委席次的減半、精省後取消省長與省議員選舉、縣市升格後鄉鎮市長與市代表選舉的取消等，導致政治位置不斷減少。

大都是與政黨的關係深遠，不然就是具有高社會能見度的女性（姜貞吟，2005：42-43）。因此，政黨提名規則對女性的參選與當選更顯得重要，而婦女保障名額的制度設計提供政黨提名女性為候選人的誘因，而女性也可以藉此作為跳板，在下次的選舉贏得勝選（Hickman, 1997: 7），不需要再依賴此一保障制度。

相關文獻指出，婦女保障名額制度的採用對政黨本身有諸多面向的影響，其一便是政黨提名候選人的規則。由於政黨是執行提名候選人的重要行動者，同時也扮演著配額是否成功的關鍵角色之一。政黨作為一理性行動者，在提名時，希望達成席次極大化，在有限的資訊和資源下，一國婦女保障名額的設計，自然鼓勵政黨去提名女性候選人的文化出現，同一選區參選的主要政黨自然也都會提名女性候選人參選，是以間接鼓勵女性參選的風潮，這是制度本身所提供的誘因，如同在歐陸國家政黨的情形，雖然歐陸國家多數是由政黨內規去進行性別比例配額的規範，但此也帶來政黨間的相互仿效之效，促進政黨提名更多女性投入選舉，也提升該國女性議員的代表性（Krook, 2009）。回顧我國縣市議員選舉制度與規範，由於採用單記不可讓渡制度，選區規模屬於複數選區，加上保障制度的設計，讓政黨有誘因提名女性候選人，是以我國縣市議員選舉女性參選和代表性的情況，我們或許可從過去幾屆的議員選舉結果預期，國內在婦女保障名額制度實施後，出現比沒有保障制度下更多的女性參選人，同時也鼓勵主要政黨在有保障名額的選區提名女性候選人參選的現象。

觀察台灣的經驗可以發現，民進黨首開先例，該黨在 1996 年 12 月通過的公職人員提名辦法中，採用四分之一性別比例原則，並於 1998 年的縣市議員選舉中首次適用此一提名原則。其後，新黨在

1998 年的立委選舉中採取三分之一婦女保障名額，但此一政策僅針對該項選舉有效，並未條文化或體制化。國民黨則是在 2000 年總統大選失去政權後，才在 2000 年 6 月舉行的臨時黨代表大會上修改黨章和立委提名辦法，在不分區立委的提名部分採取四分之一婦女保障名額。除此之外，國民黨和民進黨也在黨章中規定黨內職務也適用四分之一婦女保障名額或性別比例原則（黃長玲，2001：75-76）<sup>8</sup>，由此可以看出，婦女保障名額制度的改革的確可能誘使政黨改變提名原則，而政黨間的相互競爭有利於強化制度的誘因效果。

#### 四、實證分析結果與討論

由前文的分析可知，任何制度的設計均有其內在誘因機制促使可欲目標的實現，而任何制度的變革都可能是牽一髮而動全身，是以，在政策研議規劃階段若未能充分評估其效應與效益，反而可能陷入治絲益棼的困境或是改革成效不彰的後果，甚至成為引爆政治衝突的導火線。有鑑於此，本研究以臺灣縣市議員選舉為例，利用 1998 年至 2010 年的選舉資料，以選區為單位，分析婦女保障名額制度的變革對女性參政意願與當選結果的影響，並在不考慮選區重劃的前提下，模擬評估婦女保障席次比例由四分之一，再到三分之一的變革對選舉結果的可能效應。此一實證研究不僅可以檢證此一制度是否具有天花板效應，也有助於思考制度變革所可能衍生的政治效應。

---

8. 雖然國民黨和民進黨在提名辦法和黨職任用上都採取四分之一原則，不過，前者的用字是「不低於四分之一」，後者的用字是「每滿四人，需有一人」，因此，實際在保障名額的計算上卻有所差異，國民黨採取低額計算的方式，可以確保女性代表的比例至少占四分之一，而民進黨採取高額計算的方式，女性代表的比例可能在四分之一至七分之一不等（黃長玲，2001：79）。

## (一) 2002 年制度改革對激勵女性參政的效應

本文使用 1998 年、2002 年、2005/6 年和 2009/2010 年的縣市議員選舉資料進行分析。<sup>9</sup> 表三呈現這四次選舉的描述性統計。首先，1998 年之前尚未改變婦女保障名額制度，此時有 10% 的席次保留給女性，1999 年制度改革後則約 17% 左右的席次保留給女性。其次，就女性參選與當選的表現來看，女性的表現在歷次都有一定的成長，在參選方面，1998 年共有 2167 人參選，其中有 359 人(16.6%) 為女性，改革後的三次選舉，女性候選人比例分別為 22.1%、24.7% 與 27.1%，呈現逐年增長趨勢；在當選方面，1998 年有 17.8% 的當選人是女性，改革後的女性當選比例分別增加到 22.7%、27.0% 與 29.7%。

乍看之下，女性的參選與當選比例的成長趨勢似乎並非完全依靠保障名額而來。先以絕對數字來看，1998 年有 31 位女性依靠保障名額當選，2002 年有 32 位女性因保障名額條款當選，與 1998 年情形差不多，2005/6 與 2009/10 年有明顯的縮減，只有 23 位與 15 位女性依靠保障條款當選。換句話說，改革後保障名額總數變多，但依賴保障名額當選的人數並未跟著增加。若就相對數字來看，這個趨勢更為明顯，1998 年當選的女性縣市議員，有 17.6% 是靠保障條款當選，但此比例分別下降至 2002 年的 14.2%，2005/6 年的 8.6% 和 2009/10 年的 5.9%。要言之，單純從總體資料來看，婦女保障名額制度已經落後現實，對女性代表性的成長似乎毫無影響力，這似頗為符合文獻中若干學者的觀察與論點。

---

9. 包括直轄市議員與省轄縣市議員。雖然兩種議員在地位、曝光率與權力方面有所不同，但本文作者認為他們是地方最重要的民意代表，因此兩者的選舉資料合併以進行分析。

表三 近年縣市議員選舉女性表現基本統計

	1998	2002	2005/6	2009/10
選區數	207	208	209	213
席次	987	992	997	906
候選人	2167	2286	1869	1581
女性候選人	359	505	461	429
女性 / 候選人	16.6	22.1	24.7	27.1
女性席次	176	225	269	269
女性席次 / 席次	17.8	22.7	27.0	29.7
保障名額	99	170	168	154
保障名額 / 席次	10.0	17.1	16.9	17.0
使用保障名額條款當選席次	31	32	23	15*
使用條款 / 女性席次	17.6	14.2	8.6	5.9
各政黨席次比例				
國民黨	58.0	41.7	45.1	46.2
民進黨	14.5	17.9	22.6	28.5
新黨	1.9	0.8	0.6	0.3
親民黨	-	6.5	3.7	0.6
台聯	-	0.9	1.4	0.6
無黨籍	25.6	32.1	26.6	23.8

說明\*：本表僅涵蓋單一選區的保障名額。另外 2009 年台東縣有一位女性靠跨選區保障名額而當選。

資料來源：本研究。

然而，如果以選區為觀察單位進一步探究可以發現，其實婦女保障名額制度的影響力是相當可觀的。根據表四結果，1998年與2002年乃屬改革前、後兩次選舉，共有201個選區劃分未有變更，我們進一步將這201個選區依據保障名額數目區分成六種情形，其中有137個選區保障名額沒有改變，包括前後保障名額為零的90個選區和兩次都有一個保障名額的47個選區。再者，有64個選區保障名額數目有增加，多數選區是增加一名，有17個選區是從零席增加到一席（第三類），也有43個選區從一席變成二席（第四類），最後，還有四個選區增加兩個保障名額，但因個案數少，故本文不會特別聚焦討論之。

在第一類選區中，1998年的候選人中只有10.1%女性，此比例於2002年略微增加至13.0%。在第二類選區女性候選人的比例比第一類略多出一倍，但一樣只有小幅度的成長，從22.0%增加至22.6%。這兩類選區與第三類、第四類選區的趨勢有很明顯的差異。第三類選區，1998年候選人中僅有13.1%為女性，與第一類選區差異不大，但此比例在2002年時大幅增加至33.1%；第四類選區雖然成長幅度不及第三類選區，但其比例也從16.5%增加至22.4%。

換句話說，我們從表三的實證分析結果發現，女性候選人的參選比例在近年來的選舉中有所成長，隨著社會大眾對兩性平權觀念的提升，社會環境鼓勵婦女參政，的確可能會激勵女性參選。但如果單純是此種社會價值觀或社會氛圍改變的影響，那麼其影響應該是全面性的，亦即每個選區女性參選的成長比例應該會很相近，然就本研究的分析數據顯示，並不見得每個選區的成長幅度都是一樣的，在婦女保障名額沒變的選區呈現微幅增加，但在保障名額增加的選區則出現大幅度的成長，由此可看出保障名額制度也發揮了影

響力，可以刺激較多的女性投入選舉。

若再就席次觀之，也呈現類似的趨勢。第一類選區所產生的議員當中，女性相當少，1998年只有7.9%為女性，到2002年也僅增加至10.0%，女性的表現在這些無保障名額的選區中遠遠不如在其他選區。第二類有一席保障名額，女性的表現比在第一類選區優秀一些，但與第一類選區一樣，兩次選舉並沒有很明顯的成長。在第三類、第四類選區反而可以發現女性席次比例快速增長，尤其是第三類選區，女性席次比例從15.2%增加至29.4%，成長接近一倍。有趣的是，在第三類和第四類選區，保障名額都只增加一名，但從候選人與當選人性別比例來看，保障名額制度改革的影响力似乎在第三類選區特別大，雖然第四類選區也有成長但沒有第三類選區那麼快速。

這個結果其實是很合理的，蓋第三類選區大多數為四席，2002年有一個保障名額，所以25%的席次是保留給女性，與1998年的0%的席次來比較，這是相當大的改變。第四類選區大多為八到十一席，以十席為例，1998年保留10%給女性，2002年將增加到20%，雖然這10%的增值不小，但並未像第三類的25%那麼大。所以這樣看來，制度改革的效果其實很明顯，保留席次比例增加很多的選區，女性代表性有顯著的增長，保留席次比例增加幅度較小的選區，女性代表性成長較溫和，而在保留席次未改變的選區中，女性代表性成長緩慢。

表四 改革前後女性參選與當選統計（依保障名額分類）

前後 保障 名額	年份	選 席次 區 數		女性候選人比例			無提名女性 選區比例		女性 席次 比例
				全部	國民黨	民進黨	國民黨	民進黨	
0,0	1998	90	152	10.1	10.5	12.8	81.1	94.4	7.9
	2002	90	150	13.0	16.3	8.1	75.6	96.7	10.0
1,1	1998	47	285	22.0	24.4	20.9	6.4	61.7	24.2
	2002	47	284	22.6	24.7	24.3	23.4	51.1	24.6
0,1	1998	17	66	13.1	16.1	8.0	52.9	88.2	15.2
	2002	17	68	33.1	32.1	16.0	11.8	76.5	29.4
1,2	1998	43	393	16.5	19.1	18.2	4.7	48.8	18.8
	2002	43	397	22.4	27.0	24.8	4.7	34.9	24.9
1,3	1998	3	37	17.4	16.7	33.0	33.3	0.0	10.8
	2002	3	37	28.6	40.0	28.6	0.0	0.0	24.3
2,4	1998	1	16	11.4	11.1	0.0	0.0	100.0	12.5
	2002	1	17	35.4	35.3	50.0	0.0	0.0	23.5
全部	1998	201	949	16.6	18.2	18.0	43.8	75.1	18.0
	2002	201	953	22.2	24.8	22.6	42.8	69.2	22.8

說明：本表只涵蓋 201 個選區劃分未變更的資料。

資料來源：本研究。

## (二) 2002 年制度改革對政黨提名的影響

如果婦女保障名額制度是鼓勵較多女性投入選舉，我們應該可從各政黨所提名的候選人陣容看出這樣的趨勢。尤其政黨的提名策略應該會受到婦女保障名額的影響，如果某選區沒有保障名額，甲黨可能不會考慮到候選人的性別而會提名勢力最強的候選人；但如果該選區有保障名額的話，甲黨可能會調整它的提名策略，確定至少提名一位女性候選人。不過，這種邏輯可能不適用於小黨，因為即使是大選區，小黨的勢力也可能只足夠支持提名一位候選人，所以小黨很可能會提名最強的候選人而不會優先考慮性別。

換言之，大黨的考量則不一樣，大黨通常提名數名候選人，但不提名女性候選人，放棄保障名額就是提高自己席次極大化的困難度，譬如某選區應選席次為七席，如果甲黨提名三位男性候選人參選，甲黨便只能從六個席次中去爭取席次，但若三人中有一位女性，甲黨就可從七席去競選席次，三席全部當選的可能性大很多。至於無黨籍候選人，可將之視為是一人政黨，屬小政黨的極端例子，所以他們應是最不受到保障名額誘因影響的參選者。

各政黨於歷年縣市議員的表現情形可從表三統計結果來看。國民黨是最大政黨，每次選舉都能贏得約四至五成的席次；民進黨在基層選舉的表現往往不如中央選舉，雖然是第二大黨，但 1998 年與 2002 年只贏得 14.5% 與 17.9% 的席次；其他政黨在基層選舉勢力更為薄弱。由此推論，我們可以預期國民黨的提名策略與保障名額多寡應有很高的相關性，民進黨則較弱。<sup>10</sup> 從表四可以看到，國民黨

---

10. 於此部分，我們不針對小黨或無黨籍的提名策略進行分析討論。

的提名策略很明顯地受到保障名額制度的刺激，從女性候選人比例來看，國民黨在第一類與第二類選區呈現小幅成長，但遠遠不如第三類與第四類選區成長的幅度，尤其是第三類選區中，國民黨女性候選人比例增加了一倍。

再就國民黨是否在每一選區至少提一位女性候選人的面向來觀察，在第一類選區中，國民黨於 1998 年有高達 81.1% 的選區並未提名女性候選人，到 2002 年該比例雖減少至 75.6%，但很明顯地，國民黨並未在這些選區刻意地培養女性參選。至於在第三類選區的情況則完全不同，1998 年時有超過一半的選區國民黨並未提名女性，但 2002 年增加一席保障名額後，此比例降到 11.8%。民進黨的情況也很類似，然因民進黨當時的基層勢力較弱，所以在很多選區無法推出具有選舉優勢的候選人（無論性別），所以，民進黨的趨勢並沒有國民黨那麼明顯。

整體而言，從選舉結果來看，婦女保障名額制度的確影響各政黨和有意參選人士的提名策略或參選意願，有保障名額的選區，各政黨必須鼓勵更多女性出來參選，女性候選人比例會提高。然而，選舉結果其實也受到候選人陣容所影響，如果女性候選人很多，女性當選人也隨著增多，婦女保障名額一旦提高，整個運作邏輯重新調整，因此產生更多女性候選人與當選人。此外，本研究亦發現，候選人與當選人的性別比例很接近，這是很有趣的現象，這意味著這些新刺激出來的女性候選人大部分是玩真的，並不只是象徵而已。換言之，婦女保障名額制度製造的不只是較多女性參與選舉，而是更多強而有力的女性政治人物出現。

### (三) 2002 年制度改革對女性當選的影響

爲了瞭解婦女保障名額制度對女性候選人的當選機會是否有所影響，我們進一步建立兩個簡單的迴歸模型並呈現於表五。首先模型一是預測每個選區的女性候選人比例；模型二是預測每一選區的女性當選人比例。我們可將 1998 年保障名額制度改革前看成是舊制的平衡點，換言之，此時各界人士都已有各自的提名策略以面對舊保障名額制度的誘因，而制度改革也產生一些新的誘因，所以 2002 年的結果就是舊誘因加上新誘因而產生的。以下我們先分別說明模型一和模型二探討的自變數和依變數。

模型一的依變數爲 2002 年女性候選人比例，納入分析的自變數第一個是 1998 年女性候選人比例，有的選區可能會產生較多女性候選人，這當然與保障名額有關，但這也會受到其他因素的影響，諸如選區都市化程度或選民是否持有較傳統的性別角色態度。第二個自變數是該選區 1998 年女性當選人比例，絕大多數的現任議員都會競選連任，所以上次選舉如果產生較多女性議員，這次選舉的候選人陣容中，女性比例很可能也會偏高，是以，前述這些自變數都反映出改革前的平衡點。第三個自變數則代表改革帶來的新刺激，爲保障席次比例之增加。其計算方式是如果一個選區有十席，保障名額從一席變成二席，保障席次比例從 0.10 變 0.20，所以保障席次比例之增加爲  $0.20 - 0.10 = 0.10$ 。我們預期上述三個自變數的係數均爲正值。

模型二的依變數爲 2002 年女性席次比例。和模型一自變數不同之處是候選人的性別比例，模型二採用的是 2002 年而非 1998 年的資料，因爲該次選舉的候選人陣容會直接影響到該次選舉結果。此

外，於 1998 年當選的女性議員於此次參選時都為現任者，經過四年的選區經營，當選的機會往往會比新人來得高，我們可預期這兩個自變數的係數是正值。至於保障席次比例的增加，有兩種可能性：一方面，保障名額主要的貢獻可能是影響候選人陣容的條件，亦即刺激較多女性出來參選之後，保障名額制度並沒有發揮其他的影響力，如果此說法是正確的，那麼可以預期係數應為零。另一方面，保障名額制度的影響也可能不只在提名階段有影響力，也可能在選舉階段發揮一定的影響力，如果此說法是正確的，那麼我們可以預期係數應該為正值。以下，我們就進一步藉由說明模型結果來檢證上述的說法。

根據表五模型一的分析結果顯示，三個自變數與依變數都呈正向且顯著的相關。上屆女性參選踴躍，有助於該選區女性候選人的提高，這樣的結果並不令人意外，不過，控制 1998 年這個舊制度的平衡點後，保障席次比例增加的係數是+0.558，顯示制度的變革對 2002 年女性候選人比例有相當大的影響。而模型二中，與我們所預期的影響相符，上屆女性席次比例、本屆女性候選人比例皆和此屆女性席次比例呈現顯著正向關係，但後者的係數比前者係數大一倍，顯示在兩個變數中候選人陣容的條件重要許多。至於保障名額的變革也和女性席次比例呈現正向關係，但  $p$  值為 0.075，僅接近達到統計顯著的門檻。整體而言，影響議員性別比例最重要的變數是候選人的性別比例，而婦女保障名額制度則是對候選人陣容具有影響力。換句話說，婦女保障名額制度雖然有增加女性當選席次的效果，但是其真正的影響是在於增加女性的參選人數及參選實力。

表五 女性候選人比例與席次比例之迴歸模型

依變數	模型一			模型二		
	2002 女性候選人比例			2002 女性席次比例		
	b	se	sig	b	se	sig
常數	.064	.015	**	.003	.013	
1998 女性候選人比例	.362	.088	**			
2002 女性候選人比例				.634	.057	**
1998 女性席次比例	.397	.067	**	.315	.053	**
保障席次比例之增加	.558	.128	**	.197	.110	\$
N	201			201		
Adj R2	.456			.679		

說明一： \*\*：  $p < .000$ , \$:  $p < .100$

說明二：本表只涵蓋 201 個選區劃分未變更的資料。

資料來源：本研究。

#### (四) 從四分之一到三分之一制度改革的預測

最後，若依據民間婦女團體的主張，將保障名額從現有的每四席保障一席改變為每三席保障一席，這樣的制度改變對女性議員比例性將會產生多少影響呢？於此部分，我們將試圖模擬下一屆若採用現行保障名額制度和每三席保障一席的結果。<sup>11</sup> 該模擬主要是根據 2009/10 年的縣市議員選舉產生的 906 位議員為基礎，這當中有

11. 本研究的模擬分析並非完全符合民間婦女團體的「三分之一性別比例原則」的訴求，基於本研究的旨趣與分析的一致性，本研究只是單純地模擬將婦女保障名額提升到三分之一後對女性當選的效果為何，至於此一制度變革對男性候選人的可能影響並未納入分析。

269 位女性，本研究將此結果納入表五的兩個模型並進一步推估選舉結果。舉例來說，2010 年新北市第五選區（中和區）有七個席次，其中一席保留給女性，共有 13 人參選當中有 2 人為女性，而這兩位女性候選人都當選。若改革現行制度的話，該選區的保障名額會從一席變成二席。根據模型一，可以估計下一屆選舉該選區的候選人中，在每四席保障一席的條件下，將有 23% 是女性，但改革後此比例上升至 31%；而以模型二來模擬，可以預測兩種情況的女性當選人比例分別為 24% 與 32%，再乘上應選名額，可估計女性當選人分別為 1.69 與 2.24 席，表六呈現所有選區的預測結果。

值得注意的是，下一屆選舉在現有規定下，女性議員估計將比 2009/10 選出來的還少，這是因為模型一和模型二是迴歸 2002 年的平均數，但於 2009/10 年時其實已經有兩屆選舉的成長了，所以 2009/10 年的平均都比較高。此也凸顯出本論文所模擬的結果不見得是個好的絕對估計，但其重要價值是我們可以進行兩個點估計的相對比較。

在每四席保障一席的條件下，會有 249.65 席（27.6%）是女性，若更改為三席保障一席的話，則可以預測約有 299.01 位（33.0%）女性議員，換言之，制度的改變將會增加 5.5% 的女性議員。此外，在每四席保障一席的模擬中，幾乎每個選區女性當選人都高於保障名額，因此，全國總加起來需要靠保障名額當選的，只有 0.83 人；<sup>12</sup>而在三席保障一席的模擬中，由於全國保障名額從 154 席提高到 227 席，所以有一些選區預測女性當選人低於保障名額，有 9.98 席需要用保障條款。相較之下，在三席保障一席的制度下，將多產生出 49.36

---

12. 假若一個選區有一席保障名額，估計該選區婦女當選席次為 0.98 席，那麼靠保障名額當選的則為 0.02 席。

位女性議員，這當中絕大部分（79.8%）的女性是靠實力當選，而不是保障條款所致。這個發現再次提醒我們，或許不應該僅討論有多少人需要靠保障名額條款當選，來評價保障名額制度是否對女性有幫助，而是應該更進一步討論，婦女保障名額制度的變革，將可能帶來新增加 39.38 位靠自己票數當選的女性，這才是保障名額制度最奇妙的力量，因為一般人根本看不出來她們與保障名額制度之間的關係。

表六 依表五迴歸係數與2009/10選舉實際結果預測有無保障名額制度改革的差異（依選區應選名額分類）

席選 次區	總 席 次	2009/10 實際結果				每四席保障一席的預測				每三席保障一席的預測						
		保 障 名 額	女性席次			保 障 名 額	女性席次			保 障 名 額	女性席次					
			靠 實 力	靠 保 障	合 計		靠 實 力	靠 保 障	合 計		靠 實 力	靠 保 障	合 計			
1	56	56	0	9	0	9	0	9	0	9.50	.00	9.50	0	9.50	.00	9.50
2	28	56	0	8	0	8	0	8.44	.00	8.44	0	8.44	.00	8.44		
3	21	63	0	13	0	13	0	13.63	.00	13.63	1	25.19	2.07	27.26		
4	26	104	1	38	3	41	1	35.80	.44	36.24	1	35.80	.44	36.24		
5	18	90	1	33	1	34	1	29.38	.08	29.46	1	29.38	.08	29.46		
6	14	84	1	18	2	20	1	20.71	.00	20.71	2	28.42	2.27	30.69		
7	11	77	1	21	2	23	1	20.70	.02	20.72	2	26.76	.90	27.66		
8	12	96	2	35	0	35	2	30.82	.09	30.91	2	30.82	.09	30.91		
9	10	90	2	20	6	26	2	24.57	.06	24.63	3	30.08	2.53	32.61		
10	7	70	2	25	0	25	2	21.88	.00	21.88	3	25.74	.42	26.16		
11	3	33	2	7	1	8	2	8.01	.00	8.01	3	9.66	.33	9.99		
12	4	48	3	13	1	14	3	13.46	.13	13.59	4	15.67	.84	16.51		
13	3	39	3	13	0	13	3	11.94	.00	11.94	4	13.60	.00	13.60		
總 和	213	906	154	254	15	269	154	248.82	.83	249.65	227	289.03	9.98	299.01		

資料來源：本研究。

## 五、結 論

在一個民主國家，長期漠視婦女政治參與低落的實況而不致力於結構性的變革，無疑是一個重大錯誤，強化女性的政治參與意識，設法增加女性於國會的問政席次也是當務之急（蔡宗珍，1997：7），然而，或許吾人更需要思考的是，採取婦女保障名額制度，甚至進一步提高婦女保障的席次比例，是否真能對症下藥，解決問題？我國的婦女保障名額制度已行之有年，該項政策是否有助於婦女參政之辯論也從未間斷，婦運團體從 1990 年代中、後期開始，提出修法將中央民意代表女性當選名額的規定，修改為當選者中任一性別比例不低於三分之一的建議，目前社會各界對婦女保障名額是否應該進一步提升的看法不一，然而從各國配額制度實施的結果看來，配額制度在促進女性代表性上確實有顯著的作用。本文認為保障名額制度提供政黨誘因去提名女性候選人參選，有鼓勵女性參與政治之效，同時提升女性參政的過程，無形中也擴大女性政治菁英的人才庫，進而培力更多女性的參與。

本文藉由分析四屆縣、市議員選舉資料，發現婦女保障名額的確影響各政黨的提名策略，有保障名額的選區，各政黨必須鼓勵更多女性出來參選，因此女性候選人比例會明顯提高。當然，選舉結果其實也受到候選人陣容所影響，如果女性候選人很多，女性當選人也隨著增多，因為保障名額一提高，整個提名和競選的運作邏輯會重新調整，是以產生更多女性候選人與當選人。不過，本文也發現候選人與當選人的性別比例很接近，這意味著這些新刺激出來的女性候選人大部分是具有選舉實力的政治人物。換言之，婦女保障

名額制度所產生的效果，不僅只是有較多女性參與選舉而已，而是促進更多強而有力的女性政治人物的出現。從本研究的模型分析結果也可以確定，保障席次比例之增加，確實對女性候選人比例有正向的效果。若就影響當選議員女性比例的因素來看，參選的候選人陣容是最主要的因素，而保障名額制度則會影響參選的候選人陣容，是以，我們也發現保障名額制度對當選議員女性比例呈現一種間接的影響力。

最後，從模擬的選制變革結果中可以發現，當婦女保障席次由現行的四席保障一席更改為三席保障一席的條件下，在其他條件不變的情況下，將會多當選 49.36 位女性議員，而這當中有將近八成的女性是靠實力當選，而不是保障條款所致。這個發現也凸顯出另一個值得思考的議題：當我們討論保障名額的席次與保障制度對女性參政的效果的同時，我們不應該問有多少女性靠保障名額條款當選來判斷保障制度的效益，或許應該更進一步思考，其實保障制度的改變將可能促進約 39.38 位是基於自己的實力而當選的女性。這個發現其實更加凸顯出保障制度更深層的影響力，亦即保障制度提供女性參選的誘因，也刺激政黨提名女性候選人來競爭，選舉競爭勢必促進女性候選人的參選實力，女性一旦當選後，可掌握更多資源，累積自身選舉實力，一旦具有選舉實力，則更有可能再度獲得政黨提名參選，此也凸顯了此保障制度的誘因。

## 參考書目

- Batto, Nathan F. 2014. "Was Taiwan's Electoral Reform Good for Women? SNTV, MMM, Gender Quotas, and Female Representation." *Issues & Studies* (Forthcoming).
- Carroll, Susan J. 1994. *Women as Candidates in American Politics*. Bloomington: Indiana University Press.
- Caul, Miki. 1999. "Women's Representation in Parliament: The Role of Political Parties." *Party Politics* 5, 1: 79-98.
- Dahlerup, Drude. 2006. *Women, Quotas, and Politics*. New York: Routledge.
- Hickman, John C. 1997. "The Candidacy and Election of Women in Japanese SNTV Electoral Systems." *Women and Politics* 18, 2: 1-26.
- International IDEA. 2009. "Quota Project: Global Database of Quotas for Women." in <http://www.quotaproject.org/country.cfm>. Lastest update 17 April 2014.
- Krook, Mona Lena. 2009. *Quotas for Women in Politics-Gender and Candidate Selection Reform Worldwide*. New York : Oxford University Press.
- Manza, Jeff and Clem Brooks. 1998. "The Gender Gap in U.S. Presidential Elections: When? Why? Implications?" *American Journal of Sociology* 103, 5: 1235-1266.
- Nanivadekar, Medha. 2006. "Are Quota a Good Idea"? The Indian

Experience With Reserved Seats for Women.” *Politics and Gender* 2: 119-28.

Norris, Pippa. 1985. “Women’s Legislative Participation in Western Europe.” *West European Politics* 8, 4: 90-101.

Opello, Katherine A. R. 2006. *Gender Quotas, Parity Reform, and Political Parties in France*. MA: Lexington Book.

Park, Kyung-ae. 1999. “Political Representation and South Korea Women.” *The Journal of Asian Studies* 58, 2: 432-448.

Reynolds, Andrew. 1999. “Women in the Legislatures and Executives of the World. Knocking at the Highest Glass Ceiling.” *World Politics* 51, 4: 547-572.

Sawer, Marian, Manon Tremblay and Linda Trimble. 2006. eds. *Representing Women in Parliament-A Comparative Study*. New York : Routledge Press.

全國婦女國是會議。2010。〈「全國婦女國是會議全面啓動」記者會〉。https://www.facebook.com/women100/notes。2013/10/31。 (National Women's National Affairs Conference. 2010. “Press Conference: National Women's National Conference Started.” in https://www.facebook.com/women100/notes. Latest update 31 October 2013.)

李南海。1998。〈制憲時期婦女爭取代表名額始末－以國民大會代表之選舉爲例〉。《近代中國》 123 : 170-190。(Lee, Nan-Hai. 1998. “The History of Women Fighting For Representativeness during Constitution-Making Period: A Case Study of Assembly Election.” *Modern China* 123: 170-190)

- 林瓊珠等。2011。〈女性國會議員之保障制度及其效果的跨國比較分析〉。《2011 臺灣政治學會年會暨「辛亥百年與兩岸政治發展」學術研討會》。2011年11月11-13日。台北：政治大學。（Lin, Chiung-Chu et al. 2011. "A Cross-National Study of the Quota System and its Effects on Women in Parliament." *Proceeding of a Congerence on the 2011 Annual Meeting of the Taiwanese Political Science Association*. 11-13 November 2011. Taipei: National Chengchi University.）
- 周碧娥。1987。〈台灣地區婦女政治參與的變遷〉。《社區發展季刊》37：13-25。（Chou, B. E. 1987. "The Changes of Women's Political Participation in Taiwan." *Community Development Quarterly* 37: 13-25.）
- 徐佩君等。2011。〈婦女保障當選馬喊目標 40%〉。《蘋果日報》2011/09/03。（Hsu, Pei-Chun et al. 2011. "Women Quota: Ma Advocated 40%." *Apple Daily News* 3 September 2011.）
- 莊文忠等。2011。〈我國選舉制度婦女保障名額之研究〉。行政院研考會委託研究案編號 RDEC-RES-100-008。台北：行政院研考會。（Juang, Wen-Jong et al. 2011. *A Study of Quota System in Taiwanese Election System*. Research, Development and Evaluation Commission Research Report, RDEC-RES-100-008. Taipei: Research, Development and Evaluation Commission, Executive Yuan.）
- 陳昭如。2012。〈改寫男人的憲法：從平等條款、婦女憲章到釋憲運動的婦運憲法動員〉。《政治科學論叢》52：43-88。（Chen, Chao-Ju. 2012. "Rewriting a Male Constitution: Constitutional

Mobilization by the Women's Movement from the Gender Equality Clause and Women's Charter to the Constitutional Litigation Movement." *Taiwanese Journal of Political Science* 52: 43-88.)

姜貞吟。2005。〈兩性參政之現況問題與未來展望〉。《國家政策季刊》4, 1: 33-68。(Chiang, Chen-Yin. 2005. "Political Participation of the Two Sexes and Future Expectations." *National Policy Quarterly* 4, 1: 33-68.)

梁惠錦。2000。〈婦女爭取參政代表保障名額的經過〉。秦孝儀編《蔣夫人宋美齡女士與近代中國學術討論集》: 519-547。台北: 近代中國出版社。(Liang, Hui-Jin. 2000. "The Process of Women Fighting for Quota." in Hsiao-Yi Chin, ed. *Madam Chiang, Kai-Shek and Modern China Academic Collections*: 519-547. Taipei: Modern Chinese Press.)

梁雙蓮。1993。〈影響台灣省女性議員參政的背景因素分析(1951-1989)〉。《社會科學論叢》41: 1-30。(Liang, Shung-Lian. 1993. "The Factors that Affect Female Political Participation in Taiwanese Provincial Council: 1951-1989." *Social Science Review* 41:1-30.)

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》40, 3: 69-82。(Huang, Chang-Ling. 2001. "From Reserved Seats for Women to the Gender Quota System: Theory and Practice of Gender arity in Politics." *Issues and Studies* 40, 3: 69-82.)

黃長玲。2012。〈差異政治的形成: 1946年婦女保障名額制定的歷

史過程)。《政治科學論叢》52：89-116。(Huang, Chang-Ling. 2012. “The Formation of the Politics of Difference: Reserved Seats for Women in the 1946 Constitution.” *Political Science Review* 52: 89-116.)

蔡宗珍。1997。〈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》44：5-7。(Tsai, Tzung-Jen. 1997. “Alternative Thinking about Quotas for Women in Representatives.” *Women and Gender Research Communication* 44: 5-7.)

## **From One Fourth to One Third: The Electoral Effects of Reserved Female Seats**

Nathan F. Batto\* Wen-Jong Juang\*\* Chiung-Chu Lin\*\*\*

Political equality is one of the core values of democracy, and one facet of this is gender equality. While women are no longer rare in national legislatures and have ascended to leadership positions in many countries, it is still true that most political power is wielded by men. As such, democrats around the world seek to further increase the presence of women in politics. One common strategy is to build incentives into the institutional structure, and Taiwan's electoral system of SNTV with reserved female seats is one such example. There are concerns that this system has not been effective in promoting gender equality. Some worry that it has only created a "floor effect," merely guaranteeing a minimum number of women, or, even worse, a "ceiling effect." However, there is little empirical evidence supporting these fears.

In this paper, we examine city and county council elections from 1998 to 2010, with the electoral district as the unit of analysis. We consider the incentives created by the reserved

---

\* Assistant Research Fellow, Institute of Political Science at Academia Sinica.

\*\* Associate Professor, Department of Public Policy and Management, Shin Hsin University.

\*\*\* Associate Professor, Department of Political Science, Soochow University.

seat system and look at whether reserved seats have in fact produced (1) more overall female candidate, (2) large parties nominating more female candidates, and (3) more female winners. Finally, we examine a previous reform in the number of quota seats to determine whether (4) increasing the number of reserved seats would increase the number of women elected. In all instances, we find the reserved seat system to be a very powerful spur, and this has important implications for future institutional reforms.

**Keywords:** female political participation, female reserved seats, electoral systems, electoral effects, gender gap