

亞洲第一的虛與實： 臺灣女性參政的成就與挫折^[註]

文／黃長玲

2020年大選後，除了蔡英文總統以高票連任以外，國內媒體普遍報導臺灣女性國會議員已超過四成，躍居亞洲第一。截至2023年一月為止，亞洲各國中女性國會議員達到四成的國家，除我國之外，只有東帝汶。我國國會的女性比率也遠遠超過同為亞洲民主國家的日本（約一成）及韓國（約兩成）。然而，當媒體熱衷討論臺灣的女力崛起時，蔡總統第二任的內閣女性比例再度創下新低，引發國內婦女團體以「史上最男內閣」來稱呼當時的內閣。相比2016年民間婦女團體已經公開抗議的林全內閣，蘇貞昌內閣是臺灣民主化以來，女性比例最低的內閣。2023年內閣改組以後，陳建仁院長所領導的內閣，女性比例雖然提升，但是提升幅度有限，並未超過20%。蔡總統之前的兩位男性總統，無論是陳水扁總統或是馬英九總統，在每一任任期開始時的第一個內閣，女性比例都超過20%。

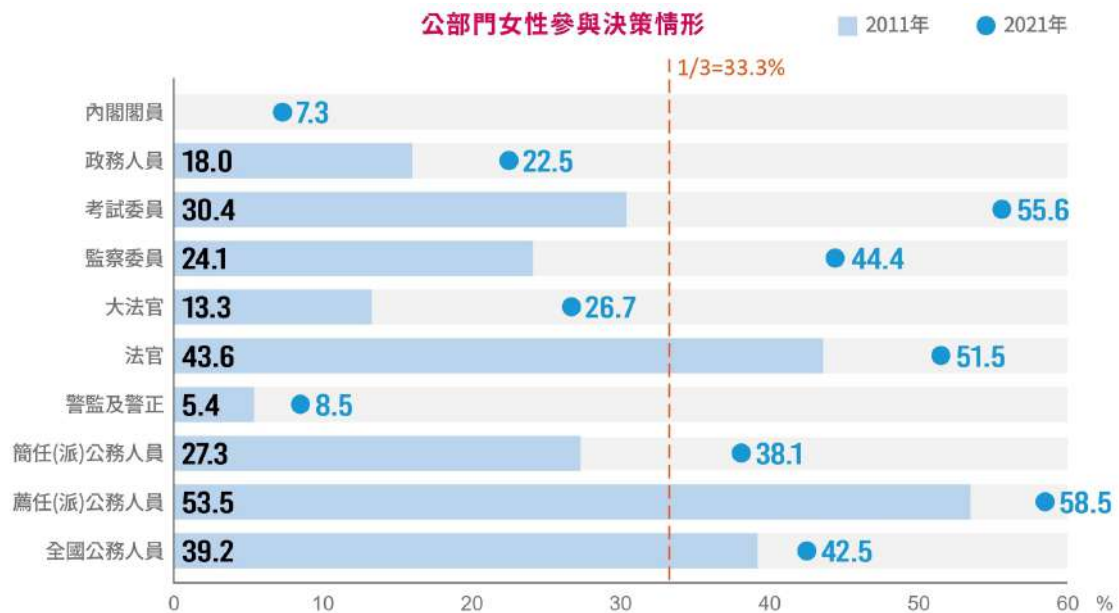
臺灣內閣女性比例創新低

媒體將國會女性比例視為臺灣性別平等的成就，但是內閣女性比例在全球180多個國家中排名大約170，卻鮮少有媒體報導。國會女性比例是國際上常用的性別平權指標，在這個指標的亮麗表現下，臺灣女性在政治上的代表性，其實面臨重大瓶頸，而內閣女性比例低，只是其中最明顯的一項。

討論政治代表性時，學界通常討論三種情形：描述性代表，實質性代表，以及象徵性代表。描述性代表是指針對一個社會群體，代表人數的增加，實質性代表則是指代表確實為該社會群體的權益代言，而象徵性代表則是代表具備的文化性意義，譬如突破刻板印象的程度。在全球女性參政比例節節攀升的情形下，研究者關注的焦點也從女性代表人數是否增加與如何增加，擴展到女性代表是否真的為女性權益代言，以及是否達到體制與文化的轉化。

描述性代表～婦女保障名額效應

以臺灣經驗而言，描述性代表的討論，尤其是針對婦女保障名額的效應的研究，包括筆者的作品在內，已經累積一定的研究成果。主要的發現有幾項：1) 婦女保障名額的最大效益，是誘導具備實力的女性參選。但是女性真的參選後，並不見得依賴婦女保障名額當選。實證上，婦女保障名額的額度在2002年因為地方制度法的規範，而較過去增加，因此女性參



資料來源：司法院、考試院、監察院、行政院全球資訊網、銓敘部、行政院人事行政總處、內政部警政署。

說明：考試委員係以當屆初次特任，加上任期中再行特任，且未剔除辭職、轉任等人數計之；法官含公務員懲戒委員會委員（2020.7.17已改制為懲戒法院），不含大法官，大法官及法官人數不包含僱選；內閣閣員含行政院院長、副院長、政務委員、秘書長、發言人、31個部會（不計台灣美國事務委員會及不當黨產處理委員會）首長，且不重複計算。

我國公部門女性參與決策情形，2011與2021比較。行政院性別平等處製作。
（取材自《2023性別圖像》）

選人數也增加，但是依賴婦女保障名額當選的比例在過去20年間反而持續下降。2）就地方選舉而言，大多數因為婦女保障名額而當選的女性，其資歷要不然與她所取代的男性相當，要不然更好。因此，婦女保障名額的使用會使得資歷較差的女性取代資歷較好的男性的說法，在實證上極少成立。3）就國會選舉而言，政黨在有婦女保障名額的不分區名單中，比較願意提名政治素人，但是在沒有婦女保障名額的單一選區中，則若是提名女性，會提名已有政治資歷的女性。因此，婦女保障名額的存在，有擴大女性參與的意義。

實質性代表～從同婚合法和跟騷法的立法來看

描述性代表之外，臺灣婦女參政的經驗，無論是就實質性代表或是象徵性代表而言，目前的研究成果都非常有限。實質性代表的部分，學界常採用的測量方式是針對法案提案或是國會中的演說辯論，以此判斷女性代表是否比男性代表更為關注女性權益。無論是國外經驗或是臺灣的經驗，相關研究多半顯示在這兩個部分，女性代表確實具備實質代表性。然而，只是以立法或政策成果來衡量，則臺灣在描述性代表轉化為實質性代表的部分，其實還存在許多疑問。此一現象可以從兩個重要法案的立法進程可以看出。

同婚合法的主要推動者多為女性，不僅公開支持者多為女性立委，民間團體的核心參與者也有許多都是女性，然而，同婚合法的關鍵是大法官釋憲，並非當時女性比例已

近四成的第九屆國會。跟蹤騷擾防制法也是如此，即使在第九屆國會中已經完成委員會審查，但是最後仍未能立法。到了第十屆國會，在跨黨派女性立委皆表達關心，而社會出現重大跟騷刑案的情形下，國會再度進行法案討論，但是新冠肺炎疫情產生劇烈變化後，立法進程再度停頓。直到2021年春天屏東發生通訊行女性員工遭到跟蹤騷擾者殺害，舉國震驚，該法才在當年底完成立法。若是探索這兩部法案的立法進程，可以看出行政部門的態度有重要的影響，也因此，在我國行政權獨大的政治傳統中，國會女性比例提升後所面臨的政治瓶頸，首當其衝就是內閣的性別組成及性別意識。

實質性代表～從平權內閣來看

國際文獻在女性政治代表性的相關研究中，較少觸及憲政結構這個重要問題。臺灣的國會女性代表性與內閣女性代表性，在蔡英文總統任內，出現嚴重的斷裂，其實與憲政結構有一定的關係。臺灣並非內閣制國家，因此國會女性比例的增加，對內閣的性別組成沒有影響。雖然有些內閣制國家，閣員不需要具備國會議員的身份，但是多數內閣制國家的閣員，部分或是多數閣員是國會議員。也因此，若是對比2021年國際國會聯盟針對國會和內閣女性比例的全球排名，可以發現內閣女性比例高的國家，除了高居首位的尼加拉瓜是總統制以外，幾乎都是內閣制國家。

但是國會女性比例高的國家並非如此。目前全球雖然有超過100個國家在國會或地方議會的選舉中採用性別比例原則或是婦女保障名額，但是針對內閣也建立類似制度的國家非常少。雖然所謂的平權政府（parity government），也就是內閣閣員有一半是女性的國家，有成長的趨勢，但是這種平權內閣的出現，多半是因為已經建立政治慣例，或是執政黨為了宣示自己的性別平權價值。在這樣的國際趨勢下，臺灣在第一位女性總統的任內，兩度出現內閣女性比例創下歷史新低的情形，是值得深思的議題。

象徵性代表～臺灣落後亞洲國家

若是進一步探究象徵性代表的情形，臺灣則是明顯落後描述性代表不如我們的亞洲鄰國。也就是說日本及韓國國會中的女性比例，雖然遠不及我國，但是以重要部會突破性別刻板印象而言，日本及韓國都超越我國。日本已經有過女性國防部長如防衛大臣稻田朋美，東京都知事小池百合子也是女性，韓國則曾經有過女性總理韓明淑，外交部長康京和，退伍軍人部長皮宇鎮。這些職位在臺灣從未有過女性擔任。康京和與皮宇鎮都是韓國前總統文在寅任內任命，他2017年的競選承諾之一是內閣女性的比例要到達三成，而當選後也確實實踐諾言。皮宇鎮的任命，尤其引起話題，她曾經是韓國陸軍第一位女性直升機飛行員。多年前擔任隊長期間，因為長官下字條要她派女性下屬「穿得漂亮點」去跟長

官們一起吃飯宴飲，她就在派出女性下屬時告訴他們長官邀宴，但是要下屬們穿軍服赴宴。她後來因為罹患乳癌而動乳房切除手術，韓國陸軍強迫她退役，引用的法規是「失去重要身體部位影響作戰能力」，那本來是針對截肢手術或是重大傷病如失明所設的規定，結果她在面臨強迫退役的情形下，對韓國國防部提起訴訟，勝訴後復職。像這樣的經歷，反映一個女性在男性為主，非常陽剛的環境中如何挑戰性別規範，就象徵性代表而言，意義深遠。

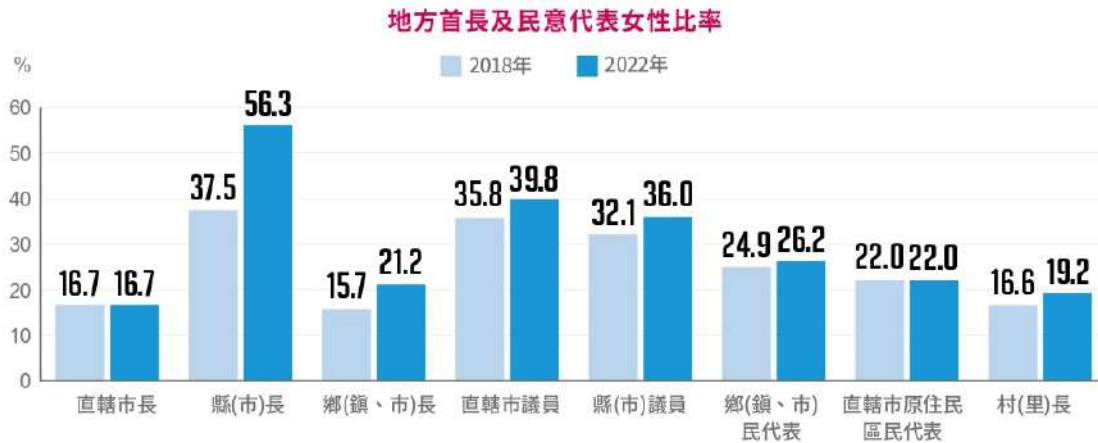
代表性的問題，若是不僅限於國會，那麼即使是描述性代表，我國在地方層級都存在許多瓶頸尚未克服。地方議會中，縣市議會的女性比例和國會女性比例的情形較為接近，民主化以來，隨著婦女保障名額的改革，也就是在地方制度法中，將婦女保障名額規範為「每滿四席，需有一席」後，地方議會的女性比例也持續攀升，雖然仍存在區域差異。然而基層議會，也就是鄉鎮市民代表會，則仍存在「零女性議會」的現象，也就是整個鄉鎮市民代表會的代表，全為男性。此一現象與制度設計有關。目前的規範是針對選區的當選席次來規範，而非針對議會。因此當選席次不到四席的選區，就沒有婦女保障名額，若是某個鄉鎮市民代表會所涵蓋的選區都是較小的選區，譬如都是當選名額為兩席或是三席的選區，那麼所有當選者都是男性的情形就可能出現。

臺灣女性參政的瓶頸

我國國會的女性比例傲視亞洲，究其原因，和很早就採納婦女保障名額，以及民主化以後改革了保障名額有關，在這個歷史過程中，1920到1940年代在中國大陸的婦女運動者和1980到2000年代在臺灣的婦女運動者，都有重要的貢獻。前者的努力奠定了1946年通過的中華民國憲法本文中對婦女保障名額的規範，後者的努力則是在民主化後促成了主要政黨內規的改變，以及國會和地方議會婦女保障名額的增加。然而在國會女性比例創下新高的同時，內閣女性比例的倒退，女性的實質代表性的受限，女性的象徵代表性的欠缺，以及某些基層議會中完全沒有女性的種種現象，持續顯示臺灣女性參政的瓶



皮鎮宇，熱愛軍旅生涯，曾因被迫退役和韓國國防部打官司獲勝訴，後為總統文在寅延攬入閣。（圖取自Elizabeth Fraser / Arlington National Cemetery, Public domain, via Wikimedia Commons）



資料來源：中央選舉委員會。

說明：1999年地方制度法制定後，明訂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4人者，應有婦女當選名額1名，超過4人者，每增加4人增1人；2011年起因部分縣市改制升格直轄市，其鄉(鎮、市)改設為區，首長依法由市長指派，不再由選舉產生。

我國地方首長及民意代表女性比例，2018與2022比較。行政院性別平等處製作。
(取材自《2023性別圖像》)

顛與挫折。亞洲第一是否淪為虛妄，值得臺灣社會嚴肅以對。(本專題策畫／政治學系蘇彩足教授&法律學系楊岳平教授)

註：本文微幅修改自筆者稍早的作品：黃長玲(2021)〈亞洲第一的虛與實：臺灣女性參政的成就與挫折〉。性別視聽分享站：<https://www.gender ey.gov.tw/multimedia/System/Notes/DealData.aspx?sn=gsEBgwjql0hScrD6vNx4aA@@>

延伸閱讀：

- [1] Huang, Chang-Ling. 2022. "Substantive Representation of Women in Taiwan? Why is 42% not enough?" in Devin Joshi and Christian Echle (eds) *Substantive Representation of Women in Asian Parliaments*. London and New York: Routledge. 70-89.
- [2] Huang, Chang-Ling. 2019. "Taiwan: Asia's Exception" in Susan Franceschet, Mona Lena Krook, and Netina Tan (eds) *The Palgrave Handbook of Women's Political Rights*. London: Palgrave McMillan. 641-656
- [3] Huang, Chang-Ling. 2016. "Reserved for Whom? The Electoral Impact of Gender Quotas in Taiwan." *Pacific Affairs* 89 (2): 325-343



黃長玲小檔案

本校政治系教授，芝加哥大學政治學博士。主要研究領域為比較政治與性別研究。近年研究焦點為東亞各國性別比例原則的體制效應以及國家女性主義的發展。