

地方制度法有關婦女保障制度檢討座談會會議紀錄

壹、時間：101 年 5 月 2 日（三）下午 2 時

貳、地點：中央聯合辦公大樓南棟 8 樓簡報室

參、主持人：內政部林常務次長慈玲

紀錄：林正德

肆、出席人員：（如簽到單）

伍、主席致詞：（略）

陸、業務單位說明：（如後附件）

柒、討論題綱

- 一、我國現行地方制度法中婦女保障名額制度有哪些優缺點？是否有達到保障效果？
- 二、地方制度法婦女當選名額是否應維持現行規定？或應再提高其保障比例？如應提高，比例應為多少？理由為何？
- 三、地方制度法「婦女當選名額」是否應修正為「性別比例原則」？如修正為「性別比例原則」是否有逾越憲法第 134 條「應規定婦女當選名額」規定之疑慮，而必須俟修憲後才得據以修法？理由為何？
- 四、現行原住民婦女當選名額之保障係以行政區域為範圍，而非以選舉區為範圍，故如臺東縣等原住民議員較多之縣，屢有議員建議原住民議員婦女保障名額，亦應以選舉區為計算範圍，此項建議是否合理？理由為何？
- 五、地方制度法第 33 條有關婦女保障名額之規定如不修正或未修正前，有何方法可提高婦女當選名額之比例？

捌、與會者發言紀要

一、黃長玲教授

- （一）關於「婦女保障名額」修正為「性別比例原則」，修法上應無逾越憲法第 134 條的問題，憲法文字未明文規定「婦女保障名額」，而是「應規定婦女當選名額，其辦法以法律定之」，最初立法背景是要保障女性當選一定席次。當「婦女保障名額」修正為「性別比例原則」時，此概念是在保障特定選區之少數性別，非只保障女性，此修正將可使國家政策更具前瞻性。

- (二) 地方制度法四分之一保障名額，實際計算絕非四分之一，因選區大小而異，若每選區當選名額最少有 4 位時，其保障名額介於四分之一至七分之一間，如當選額度未達第 8 人，其保障不會到四分之一，所以實際保障額度非常低。
- (三) 對於婦女保障名額，很多人或許覺得保障人數已足夠，不需再予提高，惟「提高保障額度」及「保障少數性別」應併為考量，其最終目的是要達到在民選民意代表上性別比例的均衡。
- (四) 回顧 1946 年我國憲法通過時的世界局勢，20 世紀前半期是全球各國女性在爭取公民權的年代，因此很多國家將保障婦女參政權放在法律，或政黨自訂內規，放在憲法中的國家很少，即使有些國家放在法律，也只談政黨提名額度，未談當選額度。此問題乃牽涉到選舉制度，無法只看保障額度，就韓國來看，其為小選區，在單一選區中幾乎無法在法律中訂定保障當選名額，而轉將焦點放在強迫政黨提名；印度則是少數例外，因其有一類似輪流的特別計算方式。當地方選舉採複數選區，不論對何種性別，在保障當選額度上才能達到制度相容性。
- (五) 在寫性別平等政策綱領的時候，其實是在文字上改成當選席次每 3 席，任何一性別不低於 1 席。現在的概念是每 4 席有 1 席，要到第 8 席才有第 2 席，而現在的情況可以變成每 3 席各有 1 席，但要到第 6 席才會各有 2 席，未來在文字的操作上，也會有說服力的問題，終究國家法律的修正還要去說服民意代表、國會議員。
- (六) 有關最低當選門檻問題，個人是不傾向還要有門檻。以前是只保障女性，現在是保障少數性別，當在法律上是保障的概念時，就是掃除門檻，但在掃除門檻時又加了一個門檻，其實是不理想的。幾十年來國家規定的婦女保障名額，其實就像過去一樣只要 1 票就能當選，但這後來形成效應，從臺灣民主化的歷程便知。回頭來說現在的狀況，到底是保障當選還是保障參政？就是想達到的效果是有更多的人當選，還是有更多的人來參選。88 年地方制度法立法就是大幅度提高比例，就是現在看到的每 4 席有 1 席，第一次適用是 2002 年，到今年是 2012 年，

差不多整整 10 年的時間，可從過去這 10 年裡看到非常有趣的事情，就是因為 88 年那次立法，2002 年地方選舉的女性參選人的人數就是空前，因為大家看到當選機會增加，在臺灣地方政治的效應是非常明顯的。當然目前我們還未做出細緻的規劃，從研考會的委託研究也可看到這樣的趨勢，就是臺灣不分藍綠，在地方的選舉基本上派系、家族影響相當的大，過去的習慣是父傳子、兄傳弟、叔傳侄，但現在看到這空間時，加上臺灣女性地位的提升，所以是會產生連動效應，在法的這一端把體制空間打開的時候，其實創造參與空間，至於政黨補助金的進一步規範，應該是一個加強性的效果。

- (七) 有關於原住民婦女保障問題，可修正地方制度法採用外加之方式，即先在選區內訂定保障名額，若有女性不足額情況，直接補足女性差額，除不妨礙原選區最低票數當選者，亦可保障女性。從選舉原理來說，我國是平行選區，既保障女性，亦保障族群，但過去未同時使用此一原理，未來如以外加方式修法後，並規定可容許席次差額，議會之議員總席次不固定為較明顯的影響。但外加的確有道德風險的問題，例如原住民女性不用太認真選，最後再來外加，會對原住民女性參政造成負面效果，從國家民主發展長遠的方向來看，需要更細緻的設計降低道德風險。
- (八) 提出以性別比例取代婦女保障是前瞻性概念，現實操作上會需要一段時間，體制設計效果來得速度比大家想得快，不管未來保障男性或女性，只要是保障少數性別，再設門檻就有點治絲益棼，概念上也與原本精神有點抵觸。
- (九) 我國促進婦女參政的特殊性，在憲法、法律及主要政黨皆有規範，國際上與其他國家交流時，很多國家是注意到臺灣的經驗，現在講到國家法律的不可取代性及為什麼一定要放在國家法律而不是放在政黨內規裡，很大關鍵是政黨的自然競爭，放在內規處理是與選舉制度及政治競爭情境有關，不管國家法律怎麼規定，馬上面臨政黨不做的狀況。例如韓國一個女的也不提名、也沒罰則和法國錢很多給你罰的狀況，實在很難避免。

- (十) 選舉區越劃越小的問題是嚴肅的，學理上單一選區對女性是最不利的，例如英美法女性國會議員女性比例都比我們低，我們至少是混合制。選舉制度事實上是有影響的，地方選委會是否有這麼大權力，透過選區劃分改變地方選舉制度，將複數選區劃成幾乎等於單一選區，那個問題就真的非常嚴重，相關配套上的確要避免地方可以透過選區劃分方式實質改變選舉制度。

二、廖達琪教授

- (一) 「婦女保障名額」修正為「性別比例原則」，未逾越憲法第 134 條規定，二者並不衝突，憲法如此規定有其時空背景，雖法無「性別比例」之文字，但精神上就是保障少數，建議可聲請大法官釋憲做成正式解釋文以解套，憲法本就應與時俱進，非固定不變，若只依白紙黑字才為，則憲法與死無異。
- (二) 「婦女保障名額」制度屬我國憲法特色，其他國家極少以憲法保障。雖現今婦女參政及當選比例已大幅提高，惟不能因此就將此保障規定刪除。保障制度僅為基本門檻，達到此門檻表示制度產生了績效，但按天然之性別比例，女性目前仍是弱勢，在未達二分之一前，不應刪除此保障制度，保障應該提高，不應減少。從諸多研究觀之，對提高至三分之一似乎已有共識，現需考慮應是如何將「性別比例平等原則」文字帶入，若在官僚體系執行有困難，可採修憲方式，來找到較為寬闊的空間。
- (三) 之前辦理內政部研究案時，臺東地區的座談曾反應原住民女性保障名額採外加方式，女性不足額部分以最高票數外加當選，個人與黃長玲教授意見一致。
- (四) 既然是保障任意性別，精神上是跟每一票的價值是不一樣的，票數的背後還有太多複雜社會機制，剛開始只看到男女不平等，最深刻的還有經濟上的不平等，影響到選票價值，我們先解決表面上的不平等，再用制度的力量提升。
- (五) 個人曾擔任高雄市選委會委員，曾經希望選區合併，但地方舉辦公聽會時未獲支持，後來這案子送中選會，駁回並強力支持合併，所以中選會權力很大，請中選會朝支持性別保障方向進

行選區劃分。

三、楊婉瑩教授

- (一) 就法制層面而言，憲法條文很明確規範「婦女當選名額，其辦法以法律定之」，以性別比例來看，實際產生之法律效果大於憲法規範之效果，若改為規範任一性別不得低於三分之一之比例，將不只保障女性，也保障了男性，必定可達到憲法所要求之目的，同時也大於憲法所要求的基本門檻規範，所以「婦女保障名額」修正為「性別比例原則」應無抵觸憲法條文，違反其精神的問題。若公部門在法規修正有所顧慮，釋憲也是個可行的辦法，透過釋憲的過程，營造公共討論，此係可考慮的途徑。
- (二) 至於保障比例是否應提高，依內政部準備之資料顯示，不論是CEDAW、歐盟或非洲的團結組織，均有性別比例的規範，此乃是一個普世追求性別平等的價值趨勢。多數國家在基層選舉中，女性當選的比例其實是高於中央層級選舉的性別比例，主要原因在中央層級參選成本及競爭空間，對女性是更困難的，反而地方層級選舉是培育女性參政的空間，從基層慢慢磨練、累積政治資歷，再往中央層級的政治舞台發展，國外很多是從地方到中央，多數是地方性別比例高於中央的。但在臺灣，立法院女性性別比例雖已達三分之一，在地方層級女性參政卻未跟上中央層級比例成長，地方和中央層級的參政空間產生落差，此落差若未弭平，可能對女性持續參與中央參政的管道，或在人才培育上形成潛在斷層。和其他國家經驗相較，我國中央層級參政空間已打開，但在地方層級確有需要加速趕上，給女性更多基層參政的資歷。
- (三) 有關原住民婦女保障問題，以德國為例，該國會選舉總席次並不固定，以外加方式，較能解決問題，以設門檻方式，反而失去保障族群及性別價值之效果。在兩性平等的角度，增加全區之婦女保障名額較不適當，原住民選區是以保障民族之觀點，並不同於一般選區，臺東跨區競選的男性候選人，在計算上無

法確定競爭對手，造成規劃不易，以外加方式才能解決此一問題。

四、莊文忠教授

- (一) 性別平等是一個普世價值，不論在憲法、法律、政策層次都有其必要性，特別是尚未達到平等狀態的國家、社會，就過去訪談資料來看，此制度基本上是優點多於缺點。
- (二) 關於三分之一的保障是多數人認為可接受的門檻，個人亦表贊成，但若就現實運作來看，有 2 點問題提出來供大家思考：
 - 1. 選區規模的平衡問題：當保障比例提升到三分之一時，因制度保障當選的第二位或第三位女性，其得票數可能比高票落選的男性差距更大。現已有落差存在，若將比例提高後，其落差將更明顯，此對落選頭的男性候選人，其不平衡感將會更重，這是現實政治需考慮的。
 - 2. 重複當選的比例，會隨保障比例提升而增加：過去 10 年來婦女保障的席次有 301 席，其中 28 席是以婦女保障當選 2 次，4 席當選 3 次，此制度對某些人來說，會一直受制度保障，當然憲法無法限制適用此保障者當選次數，所以應注意在保障比例提升後，當參選人數不多的情況下，變成保障特定既有參選人。應思考此保障制度是在「保障參政」或「鼓勵參政」，其可能跟提高至三分之一無直接關係，但會產生一些政治上效果。
- (三) 「婦女保障名額」修正為「性別比例原則」，應不至於違憲。若聲請釋憲，大法官會議也會依社會發展趨勢為解釋，不見得一定會宣告違憲，此部分較無問題。若採修憲，則整個問題應可解套，惟礙於修憲程序有其困難。
- (四) 關於現行原住民婦女保障當選名額是否要改為以選區為計算範圍，雖制度本身是個問題，但選區規模的差異性亦需考量。選區規模的差異性本身就是造成制度不公平效果存在的因素，很多選區可能都無法適用此制度，所以才以整個行政區做考量。就現實面來說，若能從行政區或選區劃分來調整，會不會是較快的方式，這是一個思考點。現行以行政區為計算範圍將產生

另一問題，其對選區規模大者的參選者較有利，因其以整個行政區計算，在人口數較多的區域，得到比較多的票數，適用此保障者其當選票數會是較高的。另外，其可能會對人口數比較大的原住民族群較有利，對居於少數的原住民族較不利，不論以行政區或選區劃分，這是另一個可以納入考量的問題。

- (五) 若不修正地方制度法或不提高保障名額門檻，或許可從政黨法、選舉補助法著手落實對女性參政的保障，政策推動本身需要一些誘因機制，政策上若能讓女性或政黨有誘因、意願去做，例如直接要求一定金額用在培養、協助女性參政，便可能達到相同效果。
- (六) 有關原住民婦女保障，外加名額是有創意的作法，但會變成常態，本來是沒有人當選才外加，但會變成搓圓仔湯，例如女性會被勸退，不要在原本的名額內競爭，而把選區讓出來，這是應考量的一個道德風險問題。
- (七) 婦女保障變成性別比例，建議思考訂定最低當選門檻，現在保障女性如有當選門檻可能感覺有歧視存在，但如果是保障性別比例，應考量要有至少的民意基礎或基本的一個民意能量，當選才有正當性、公平性，制度雖要有理想性，但如果可能有被攻擊的缺陷，則制度要通過將更為困難。

五、游清鑫研究員

- (一) 有關性別平等或是婦女保障原則，個人是贊成用性別平等來取代婦女保障名額，而憲法上的修正，利用大法官釋憲是最簡單、最直接的方式，憲法第 134 條是沒有談到如何進行名額保障，只有提到如何進行原則性投票，或許在詮釋上如果有人反對這樣的想法的話，會有一個不同的詮釋方式，如果走到大法官會議的時候，從原來憲法制定時的精神，應該就是所謂性別平等的情況，自然就會關注保障名額的情形。
- (二) 至於現在到底能不能保障四分之一或是三分之一，雖然現在看到的選舉結果，女性當選人遠遠高於四分之一的名額，或者是說慢慢在接近四分之一，好像沒有保障的必要。但法律是在保

障最差情況的發生，所以個人不建議取消，甚至應該上修到三分之一或者其他情況。

- (三) 有關弱勢的人在選舉中公平性的問題，這邊弱勢是以性別為切入點，在性別上的弱勢不見得都是女性，所以才會以性別平等的角度來看。除了弱勢性別保障外，選舉也有其公平性問題，每一票的值要儘量一樣，這是另外一個價值存在，也是民主政治一個很難去推翻的價值，如果用保障名額來保障女性候選人當選的比例時，對性別來講是對的，但是從選舉公平性來看當然是不對的。在精神上可以保障性別上的弱勢，雖然可以去調整或者容忍選舉公平上的扭曲，而扭曲可以到達怎樣的程度，這是比較沒有談到的問題，如果性別保障造成弱勢性別的得票數大幅低於最低當選另一性別的票數，那這個保障有什麼特別意義？反而對選舉的傷害很大。個人不是反對性別平等，而是如何實施的好一點，讓阻力不會太大，而且可以進步到在選舉中強調票票等值的基本價值所在。所以進一步來說，當推動性別平等時，那個被保障的弱勢性別，在選舉中的得票數，應該要有一定的門檻（如得票數要高於保證金被沒收的門檻或者在最低當選人得票數一定比例內），這樣會比較公平，否則單純用一個清楚的比例來算，那對於另一個性別的候選人來說是比較不公平的。
- (四) 有關原住民方面，從行政區改成選舉區，個人覺得意義不大，因為改成選舉區對於性別的區分會更嚴重，在這邊寧可犧牲掉選舉區所造成的不公平，但是這個被保障的弱勢性別，得票數還是要一定的比例。換句話說，這個重點不在行政區或選舉區統一化的取捨問題，還是在於被保障的弱勢性別得票不能太少，最後還是回到這個角度。如果這邊弱勢性別是以女性為主的話，那應該朝向如何讓當選比例提高的方向，但提高的過程如何避免犧牲了選舉中政治平等的原則。

六、民政司謝美玲科長

選罷法第 74 條第 2 項有關地方民意代表出缺的遞補規定，適

用幾種條件：當選無效或者褫奪公權尚未復權。現行法令沒有對婦女保障部分有做規範，過去是透過解釋，如果這些婦女保障名額出缺，那還是以婦女保障名額來遞補，但同樣受到上開兩個事由的限制，還有該條但書，要在該選舉區最低當選人二分之一的票數。現在立法院審查的紀國棟委員版本是希望放寬遞補的事由，只要是死亡或者辭職、去職相關事由出缺，婦女保障名額都可以遞補，另外有的討論是遞補要不要受到二分之一的限制。

七、中央選舉委員會楊松濤副處長

- (一) 有關遞補的問題，曾經在去(100)年1月28日的中選會的委員會有所建議，既然正式的婦女保障名額1票也能當選，遞補的時候應該1票也可以當選，不要有二分之一的限制，才有符合婦女保障的精神，也曾建議內政部在修法時能納入參考。
- (二) 目前地方制度法有關婦女保障名額，有兩種保障方式，一種是原住民是以總額，也就是行政區域；另外一種是以選舉區達4人要有1人，也就是說地方制度法是有兩套制度，很顯然若是要站在保障婦女的精神，似乎是總額制是會比較能夠達到，因為不會因為選區的劃分，而無法達到四分之一的規定。當然，如果按照總額制，也是會有婦女保障名額會跨選舉區當選的問題，若是要落實婦女保障，那這個部分地方制度法是否能做個比較好的思考。
- (三) 有關性別比例原則，剛才教授們都認為要提高到三分之一，個人沒有意見，但若是3個候選人，則1人當選可以達到三分之一；但若是4個，則必須要有2席才能達到三分之一，就變成無條件進到50%，也就是在兩性平等下，均必須達到50%，那1席的話，就幾乎無法達到兩性平等。這部分假如要落實到修法階段，還需要審慎去評估。
- (四) 有關原住民婦女保障問題依然是當選總額與選區之衝突，總額保障必須跨區，或者是以外加方式（增額錄取）處理。
- (五) 選區劃分是比名額計算早，而且變更必須1年前要公布，縣市級以上選區劃分是由中選會來劃，不是地方選委會，這個部分中

選會應可考慮整體情況。選區劃分變更有其歷史及其他因素，不單只有婦女保障考量。

八、臺東縣政府蘇基山科長

有關臺東縣原住民的問題，地方制度法規定在區域的部分是規定選舉區的保障，在原住民的部份是採總額保障，總額保障因為選舉區域的關係，會有跨選區保障的問題，以臺東縣議員的現況，因為原住民採總額保障的關係，常常造成最高票落選，選舉公平性遭到質疑，每次選舉完這樣的情形都會造成抗爭，造成選舉工作的困擾，這樣的制度又常常需要到選舉最後才會知道結果，所以個人認為婦女保障應該在選舉區內保障，這樣會比較好。跨選區保障會很不明確，常常使得地方的選舉工作遭到質疑。所以如果還是照現行法規的話，是否可以提高門檻，如果要使用婦女保障，至少得票數要達到一定的門檻，但最好還是在同一選區規定。

九、新竹縣議會黃寶蓮主任

就會議資料顯示，新竹縣議員女性比例為 17%，跟地方制度法規定之 15 至 25%，明顯偏低且達不到保障效果，新竹縣有 13 個選舉區，有婦女保障名額僅 4 個選區，並沒有以婦女保障名額當選者，若要提高婦女參政比例，地方制度法有修正必要。若能修正為每 3 席需有 1 名婦女保障名額，新竹縣會增加 2 席婦女當選者，將有助於婦女當選名額之提高；另原住民席次部分，平地 1 席、山地 2 席，且目前當選者皆為男性，若能以外加方式，才有婦女當選之可能。本縣選舉區劃分較小，當選人數多為 1 至 2 人，若能以行政區考量，不以選舉區劃分，較有利於婦女保障名額之推動。

十、宜蘭縣政府曾魏傳科長

- (一) 建議可從政黨提名角度思考，以政黨提名女性候選人比例，作為選舉補助誘因，不但有助於推動婦女保障，在實務執行上，亦較具有可行性。
- (二) 宜蘭縣女性名額確實仍有成長空間，可能是因為議員席次較

少，以前縣議員選區除了宜蘭市和羅東市是單獨選區，其他都是合併行政區的選區，例如礁溪人口比頭城多，但頭城當選3個，礁溪只當選1個，或者壯圍當選3個，員山當選1個，甚至員山那個又因賄選抓去關，變成沒有民意代表監督，後來議員跟選委會反應，才檢討選區，除了大同與三星、南澳與蘇澳維持一個選區，其餘鄉鎮均單獨一個選區，然劃分結果變成僅有人口較多的宜蘭市和羅東市有婦女名額的保障，所以女性民意代表少很多。假如今天遊戲規則訂為保障三分之一，上有政策下有對策，是不是配套措施也應考量。

十一、澎湖縣議會郭承榮主任

澎湖議員共19席，其中僅有馬公市會有婦女保障名額，其他鄉應選名額皆未達4名，未能受到該制度之保障，未來若改以每3名需有1名婦女保障名額，樂觀其成；另本案是尚在討論階段，亦或是將適用於本次地方七合一選舉，是否有實施期程，仍須請主席裁示。

十二、行政院性別平等處趙惠文科長

肯定這個會議的召開，至少落實了性別平等政策綱領及CEDAW公約，在門檻部分，終極目標是40%比例參政，剛提到3個人就有1個保障，就我所知道銓敘部訂人事甄審考績是2個保障1個，未來朝這個方向，就會有2個、3個才落實到1個，如果低於2個就沒機會，是不是有可能朝這個方向突破。

十三、臺中市議會（書面意見）

基於保障女性參政之立法精神，婦女保障名額出缺遞補不應有過多的限制，以下有幾項建議：

1. 有鑑於婦女保障名額是特別的制度，婦女保障名額的遞補問題，是一個並不太受到重視的問題，不過基於制度的周延性考量，仍應對選罷法第74條予以增修婦女保障名額出缺的遞補方式，訂定明確的法律規定。

2. 不論從憲法、地方制度法、公職人員選罷法等法律相關規定或從婦女保障與兩性平等觀點，如有婦女保障名額出缺或女性民代轉任其他公職，均可由該選區女性得票數次高者遞補，讓遞補制度更加完善，以保障婦女參政權，若該選區已無其他女性候選人，為了公平起見，得由同選區落選之男性候選人依次遞補，如此將不會因為缺額而損及該選區人民的權益。上述方式不但可以落實保障婦女參政權的精神，亦可兼顧選舉的公平性，同時也可以避免因缺額的產生，再次耗費社會成本辦理補選。

玖、主席結語

- (一) 本次會議議題是配合行政院性別政策綱領頒布，之前行政院研究發展考核委員會亦有相關研究，惟未有一定共識，故目前未有確切之政策目標及期程，仍需透過大家的討論後再作政策分析。
- (二) 與會專家學者均未反對提高婦女保障名額之比例，以每 3 名需有 1 名婦女保障名額。而選舉制度名額分配涉及政治資源分配，在立法院一定會受到重視，如果把修法重點放在每 3 個保障 1 個，加上以性別比例保障的文字，阻力應該會比較小，分階段性達到終極目標。
- (三) 本次會議與會者的發言都會列入會議紀錄，作為地方制度法未來修法之參考。

拾、散會（下午 3 時 45 分）