

# 「地方民意代表婦女保障名額制度檢討公聽會」 會議紀錄

- 壹、會議時間：106年9月18日（星期二）下午2時
- 貳、會議地點：中央聯合辦公大樓北棟8樓第4會議室
- 參、主持人：林司長清淇  
紀錄：陳丘玫
- 肆、出席單位及人員：如後附簽到單
- 伍、主持人致詞：略
- 陸、討論題綱：
- 一、有關婦女保障名額修正為單一性別比例保障名額，並提高保障額度問題。
  - 二、有關原住民婦女保障名額相關問題。
  - 三、其他有關婦女保障名額之議題。
- 柒、與會人員發言摘要(依發言順序)：
- 一、黃長玲教授：
    - (一)有關保障額度的問題，「性別平等政策綱領」已在2012年核定通過，把地方選舉額度拉高，並改成性別比例原則，就如會議資料所述，內政部之前也開過學者專家諮詢座談會。中華民國憲法第134條婦女保障名額，只定有各級選舉應規定婦女當選名額，換言之，在憲法原文文字上，沒有使用保障名額這個概念。國際上在這一類的體制設計，是用一個比較廣泛的概念，就是所謂的「Gender quotas」，翻譯成中文為「性別配額」。所以不管是臺灣從50年代地方選舉開始以來就存在的婦女當選名額，或是憲法針對國會選舉用的婦女保障名額，在

國際上其實都是 Gender quotas 之下的一個次類型。地方制度法的可能修法方向是將保障額度拉高，從現行的每 4 名中有 1 名，拉高到每 3 名中有 1 名，而配額設計上採國際所稱的「性別中立」，性別中立的意思是沒有預設受到保障的一定是女性。現行法律規定受保障的是女性，如果一個選區裡當選的全是女性，那個選區的男性是不會受到任何保障，但是現在想要調整的方向，沒有預設保障一定是女性，而是保障選區裡的相對少數性別。這個是在國際上「Gender quotas」這個大的概念之下，另外一種次類型「Gender neutral quotas」（性別中立額度），它是靈活的，有可能保障男性或女性，當然所謂 Gender quotas 在國際的體制設計上也有其他次類型，因為今天不是學術討論會，就不談那部分的問題。

（二）針對討論題綱一，我的想法跟幾年前出席內政部座談會時一樣，認為第一沒有違憲，第二從體制設計角度，從國際上及文獻上討論的體制設計型態來講，只是從不同次類型中移動而已。如果就整個國家長遠的性別平權發展，我個人也覺得額度拉高，但保障名額從保障女性改為男性、女性都有可能受益的方式，是具有前瞻性的。最後補充，國內學者關於我國地方選舉運用婦女保障名額所產生的效應，在這幾年已有初步的研究成果，研究發現婦女保障名額最大效應是促進婦女參政。所謂促進婦女參政的意思，並不是指保障額度的問題，各位從會議資料的附錄就可以知道，目前臺灣因為婦女保障名額

當選的地方議員比例不高，但是它會促使更多在政治上可能有能力或是有意願的女性來參與政治。

(三) 關於討論題綱二「原住民婦女保障名額」的問題，我的看法跟吳重禮教授所提一個意見有一點小小的不同，吳老師反對外加名額，但我是支持的。我們通常會想像等比例代表是公平的，在思考婦女代表比例時常常被引用，但國際上關於當代少數政治代表權的討論裡，已有學者指出，女性人口數占總人口數的 50%，在總人口中有一定的數量，所以在制度設計時，不見得要保障女性比例到 50%，保障到 30%、40%，其實平衡、平權的動能就會出現。除了非常少數的國家外，大部分國家的保障額度也都設在 30%~40%之間，目前比例為 40%的國家，當年一開始的起點大概是 20%，所以說不定有一天，40%的國家就會繼續往前走，成為一個新的國際趨勢。可是像原住民這樣人口數極少數的族群，就有學者主張，因為他們在總人口的比例實在太低了，我國原住民人口數占總人口數的比例差不多 3%而已，如果代表性只考量原始比例 3%，坦白講，代表性的效果是有限的，也就是在政治、公共事務的場域上，原住民的能見度及與他們相關議題的迫切性將無法被突顯。所以有學者發現，國際上討論少數族群政治代表權時，有些國家逐漸開始採納提高比例，而且變成制度改革的一部分，例如我國原住民占總人口 3%，但在政治代表比例的規劃，額度可以超過 3%，可能到 6%、10%或 15%。

(四) 回到討論題綱二，有學者建議外加名額，就我個人的角度而言，是可以考慮並支持的，這樣的方式在一定程度上有學理支撐，在國際上也有新的趨勢。再來談到票數，目前採計標準是大家比較得票數，就如王業立教授的意見，可能對選舉人數比較多的選區有利，如果是看得票率，就可能對相對比較小的選區有利。這個制度會適用至鄉的層級，建議主管機關在制度設計上可以更細緻，再集思廣益。我想提一個「雙門檻」的建議，就是兩個標準都使用，如果以得票數計算，對於選區較大者有利；如果用得票率，對選區較小者較有利，若採雙門檻，得票數是最多，得票率也最高，那就毫無爭議及疑義。在現實上可能出現一個狀況，就是原住民選區，有可能發生得票數最多的，跟得票率最高的是不同人，那這個時候該怎麼辦呢？我個人的看法是用外加名額或抽籤方式，而抽籤可能是相對公平方式。

(五) 我要回應吳重禮教授所提女性名額拉高可能產生的問題。事實上討論題綱一所提的修法方向並不是要拉高保障女性的名額，而是男性也受保障。第二，臺灣選舉生態受地方派系、家族政治的影響其實非常深，多年來是由兒子、女婿、姪子或弟弟繼承這些政治資產，國內學者對這些情形，多年來也沒有太多意見，碰到婦女保障名額，突然好像變得非常嚴重。我是半開玩笑，但是也是半認真，這事實上也是我們在民主政治持續發展進步中，要逐漸克服的問題。跟大家分享一下國內學者的研

究成果，當女性在議會裡的人數提高時，其實對於議會政治文化的改變是有影響的，原因很簡單，在國內性別研究學者的研究中顯示，過去在議會，尤其是地方議會，當女性人數太少的時候，很多男性是非常習慣不在議會裡開會決定事情，他們前一天晚上私下聚會，就把事情都喬好了，等到第二天在議場上開會時，女性議員常發現，她有沒有來開會沒差別，為什麼？因為這些男性前一天已經把事情喬好了。可是當女性議員人數提高時，當然他們也有可能在外面喬事情，但至少去特定場所的機率就不可能，如果看國會生態的變化，過去 20 年國會最重要的變化，也跟這部分有關。原因很簡單，國會各黨團幹部都有女性擔任，男性在外面再怎麼喬，重大議案或重大資源、利益的分配，還是要回到黨團處理。所以我要強調，這個部分有很多效應，對地方政治生態的衝擊會分成非常多種，我很直率地說，其中有一種就是增加女性的政治參與，或是更多人的參與，政治生態的變化當然有很難預測的部分，但它某個程度上就是體制改革的目標之一。

(六) 最後回到當選門檻的問題，我建議不要有當選門檻。如果是為了避免降低地方民意代表水準而認為性別比例或婦女保障需設定當選門檻，在此跟各位分享我個人的研究，針對 2002、2005、2009 年，三次縣(市)議員選舉，直接比較因為婦女保障名額而當選的議員，跟被她們取代的男性，從他們的資歷、學歷、經歷跟政治參與資歷

相比得到的結果，我自己其實有點驚訝，以婦女保障名額當選的這些女性將近 90%，在資歷、學歷、社會參與經歷、政治參與經歷等部分，與她所取代的男性相當或超過。我們從性別研究的角度來講，其實這個結果、趨勢，在全球很多不同國家，做出來的結果非常類似。婦女保障名額也好、性別比例原則也好，過去 20 年是全球性趨勢，所以覺得因為有保障名額的問題，要設計最低當選門檻，我坦白講，至少在目前我們針對臺灣的研究或國際上其他國家文獻來看，其實不需要這麼憂慮。

## 二、王業立教授：

- (一) 我蠻贊同剛才黃長玲老師的觀點，以單一性別保障方式來取代過去婦女保障名額。只是必須思考如何寫在條文裡，現在每 4 名就有 1 名女性，如果修改為任一性別保障，每滿 3 名或每 4 名，至少保障任意性別 1 名的情況，條文文字如何呈現，與會來賓大家可以集思廣益。基本上，我認為過去配額的保障，的確有提升女性參政的優點，看過去幾年的資料，以現在 1/4 的保障制度來看，議員和鄉（鎮、市）女性代表比例大概都是接近 1/4，當然其中很多人不是靠保障名額當選。如果我們把保障比例提高到 1/3，相信無論是男性或女性，當選的比率應該會再往上提升，這一點我是相當的贊成，基本上應該就可以達到「性別平等政策綱領」中期目標 30%，但是對 40% 長遠目標，可能要從另一個角度思考，這部分有點超出今天的範圍，我個人的看法，立委選舉已經改

成單一選區兩票制，目前地方民代選舉制度是不是維持複數選區制，其實需要通盤檢討。如果未來的地方選舉也能改成類似兩票制，比如在目前名額不變的情況下，部分使用政黨比例代表制，另一部分參照日本參議員選舉，繼續維持複數選區制，那麼或許對未來任一性別比例達到 30%甚至 40%更有助益，當然這未來需要公職人員選舉罷免法及地方制度法配套修正。

(二) 關於原住民的部分，我個人認為以臺東實際發生的情況而言，當然是有些問題，但在目前的制度下似乎很難避免。在不同選區，因為選區的競爭狀況、人數多寡等因素，會有一些問題，你得到 3,000 票，我得到 2,500 票，我就輸你，可是問題是我的選區競爭比你激烈，又或者你的選舉人數比較多。所以建議改採計候選人的得票率，得到選區中 15%及 13%的選票，以得票率 15%的候選人優先當選或許比較合理。若因此有男性因為婦女保障名額被刷下來的情況，在其他縣（市）選區同樣是會出現，這實在很難避免。但我建議因為不同選區應選人數不一樣，比較得票數，還不如比較得票率，可能會比較合理。

三、姜貞吟教授：

(一) 我跟前面兩位老師一樣，都是傾向認同、贊同，再補充一下任一性別比例保障的部分，從婦女保障名額走到任一性別比例，是非常前瞻性的作法，但未來修正相關法規時，因應性別上可能的變動，可能要同時考慮「無性

別」的增加，如果有「無性別」的增加，那「任一性別」可能會充滿複雜度，也會失去原本對婦女的保障。一個選舉制度的設計，可能未來十年、二十年都不太會變動，這個部分建議要考慮進去。

- (二) 剛提到婦女保障名額要從 1/4 提高到 1/3，究竟要放在選區或是政黨比例這個部分，基本上，我比較在意是一些都會區的女性參選基本上都已經用不到婦女保障名額，但在比較小的鄉鎮，其實不是很偏鄉，一、二十年來沒有女性出來參選、當選民意代表。我比較擔心是原本設計要以婦女保障名額鼓勵女性參政，不只是有量，也要有促進女性參政的質，如果用政黨比例的方式，在比較小的選區或鄉鎮，這個意義可能會比較沒辦法彰顯。它的名額如果沒有回到在地的小選區，基本上就是不會鼓勵在地女性積極的參與公共領域及政治事務。

#### 四、楊鈞池教授：

- (一) 對於討論題綱一，我的看法跟前面幾位學者專家是一致的，第一、從婦女保障名額，有前瞻性的改為單一性別比例保障名額，基本上我是非常贊成的。從討論題綱一延伸的問題，保障名額比例是不是要提高？比方說要提高到每 3 人有 1 人，我想這是可以作為將來修法的參考，但如果選舉制度不改，會涉及選區劃分是否公平的問題。現在每 4 人有 1 個婦女保障名額，將來如果改成每 3 人有 1 個婦女保障名額，這樣選區劃分或重新劃分而延伸出是否票票不等值的問題，這需要再審酌。換句



話說，討論題綱一是比較屬於執行面的問題。整個修法的背景和方向，應該是沒有問題的，執行上是否能夠一次到位，達到一個完美的境地，我還是建議從選舉制度來加以調整，也就是說，地方民意代表選舉制度是不是參考立法委員的選舉制度，或是日本參議院的選舉制度設計，由政黨比例代表制度來作為所謂單一性別的比例保障，我想這是比較長遠的規劃，現階段如果維持所謂的 SNTV 制度（複數選區單記不可讓渡投票制），選區如何劃分，以及選區劃分之後所產生的名額，會不會違反地方制度法所規定的議員名額等執行面的問題。

- (二) 有關原住民婦女保障名額問題，畢竟是少數個案，現行方式於這些女性候選人當中，找出一個得票數最高，讓她當選然後拉下另外一個男性候選人，現行的制度應該是 OK 的。如果採外加的方式也可行，剛才王老師所提的計算得票率，也是一個可行的方式。

#### 五、蔣麗君教授：

- (一) 以一位女性的感覺，說實話女性要從政真的非常困難，除了剛剛講到的所謂數量的保障，或是考量如何調整制度，我會回過頭來思考社會的文化，如何讓女性願意走出來，在這個社會上可以作她想做的事。比如她想要當一個議員，或是她想要當一個地方上的民意代表，她獲得什麼樣的保障及鼓勵，我會從社會面跟她所生活的環境來思考，政府用什麼樣的條件鼓勵女性可以走出來。當沒有激勵誘因，女性不知道參選或擔任民意代表背後

所要承受生活或各方面壓力，是否可以成為大家所期待的民意代表，這是我會去思考的一個問題。所以我想要回到我們社會環境和社會文化來看。再來，臺灣目前對於女性參政沒有像過去那麼排斥，可是女性畢竟還是少數，而且我會考慮到城鄉差距，假設我們要把這個差距縮小，還是要回到如何鼓勵女性參政。

(二) 另外，我們的性別平等指標是什麼？如何讓這些想要出來服務的人，可以瞭解標準在哪裡？也就是說我們整個大環境，如何讓女性出來參政，如何看待所謂的男女平等？因為平等有很多可能和不可能達到的地方，畢竟男女有許多相同及不同的部分，另外有些是無性別的，要從什麼角度看？我比較從鼓勵、誘因和心態，來看待這些問題。

#### 六、吳重禮教授：

(一) 為了今天的會議，特別看了「性別平等政策綱領」，它有完整版、簡要版，還有很多完整的規劃。我們今天討論的，只不過是在「性別平等政策綱領」裡頭的一部分，關於婦女在選舉的相關事務，它只是在確保性別平等的方向。不過雖然我認為它整個政策方向是對的，但是它跟相關法律之間的位階，會不會有競合的關係？這可能也是承辦單位要思考的。討論題綱一，如果我們用性別比例原則，會不會有違憲之虞？因為憲法第 134 條是規定「應規定婦女當選的名額」，至於相關細節是由法律定之。我的想法是，會不會有違憲之虞，恐怕沒有辦法

在這裡作定見，這真的是要送司法院大法官會議解釋。但因為憲法制定時，並沒有性別比例原則這樣的概念，我個人的判斷應該是不會違憲，因為性別主流化是現在一個潮流跟趨勢，所以如果我們修改地方制度法第 33 條採用單一性別比例原則會不會有違憲之虞？至少我個人的判斷應該不會，但實際上是不是如此，我們還是必須要送司法院大法官會議解釋。

- (二) 關於保障名額是不是應該調整？目前規定是 4 個人裡，就有一位是婦女，希望增加為 3 位中就有 1 名，基本上整個方向我是支持的。這裡牽涉到一個問題，我們要保障社會裡各種不同團體的人，都有公平參與政治的機會，正因為對於某一些團體有不利的情形，所以以法律來保障，這時候會不會產生「反向歧視」，什麼是反向歧視，我用一個很簡單的例子說明，假設在美國社會，為了確保黑人能夠在各機關或學校，有公平就業、就學的機會，會不會產生一個現象，例如有一群白人，他的錄取分數可能要到 150 分，但是為了保障黑人，他只要 130 分就能夠錄取了，從某一些角度來說，不是對於那些必須取得 150 分才能錄取的白人產生反向歧視嗎？類似這樣的爭議，在美國社會很多，但是這樣的現象沒有辦法避免，正是因為它要確保社會裏，各種不同團體、種族或族群，有共同參與政治的機會，所以必然會發生這種反向歧視的現象。所以在臺東就會發生票數差很多但因保障名額當選的情形，但這種例外是一定會發生的。所

以整體來說，我覺得如果將保障名額提高至每 3 人增加為 1 人，能夠符合「性別平等政策綱領」的方向，基本上是可以支持的。不過有一點，在修法的時候，仍要確認「性別平等政策綱領」是具有法律位階嗎？或只是政府實行政策的指導方針？希望朝向這個方向？我是覺得基本上整個方向是對的，但到底我們能不能以「性別平等政策綱領」作為立法意旨修改地方制度法，提高保障額度，這個我不確定，必須由承辦單位自己審酌，不過整個方向我是支持的。

- (三) 會議資料顯示在過去幾年來，婦女保障名額在直轄市議員、平地及山地原住民部分幾乎沒有什麼太大的影響，最主要的影響其實是縣（市）議員跟鄉（鎮、市）民代表，尤其是在鄉（鎮、市）民代表影響最為明顯，未來額度從現行的 4 人增加 1 人，提升到 3 人增加 1 人，對於縣（市）及鄉（鎮、市）的政治生態會產生更明顯的衝擊，尤其在中南部地區。
- (四) 有關原住民婦女保障名額，我不建議採外加名額的方式，因為外加名額的方式，會牽動到地制法的一些相關規範，詳細的部分，我想在第 33 條及會議資料附件都有提到，我覺得一旦調整了，基本上對於朝野各政黨爾後在計算提名縣（市）議員跟鄉（鎮、市）民代表，婦女代表的審酌會變得更為重要，所以這個部分恐怕也是承辦單位要特別考量。
- (五) 提高保障額度對於縣（市）議會跟鄉（鎮、市）民代表

的衝擊會是最大，我可以設想大概會有一些政治效應產生，女性候選人從來不會平白出現，在地方上當父執輩沒有辦法出來參選時，就可能派女兒出來競選，家族政治及派系政治仍然會延續下來。政黨部分，我認為對於國民黨跟民進黨是特別有利，而對於其他小黨是高度不利，因為在既有的政治生態裡，最主要的政黨跟家族及地方派系的關係比較緊密，其他的小黨事實上在地方政治生態裡，生存空間幾乎很少。

#### 七、中央選舉委員會陳宗蔚科長：

- (一) 婦女保障名額制度確實有助於落實婦女參政，中選會對保障額度提高為 1/3，原則上支持。只是要考慮 107 年地方選舉將屆，希望斟酌推動修法時點。
- (二) 對於剛才王老師提到原住民婦女保障名額，是不是採用得票率，目前依公職人員選舉罷免法規定，只有不分區立委選舉採得票率。王老師剛也有提到，因為每個選舉區選舉人數和應選名額都不一樣，單純用得票率會有剛王老師提到的問題，是不是真的代表具有較高民意？

#### 八、高雄市唐惠美議員：

- (一) 地方制度法第 33 條規定，議員及代表的名額中，是 4 個人有 1 席婦女保障名額，全國有 24 個山地鄉，有 6 個直轄市山地原住民區，人口超過 1 萬人以上的，只有 5 個鄉跟區，其它幾乎都不到 1 萬人。鄉（鎮、市）民代表部分，1 萬人以上是 11 席，11 席的選區劃分 4 席或 3 席為一個選區，選區劃分每個選區 3 席、3 席、3

席、2席，還有劃分4席、4席、3席等方式。超過一萬以上的鄉（鎮、市），選區如果劃分為3席、3席、3席、2席，永遠沒有婦女保障名額的機會，只有選區劃分為4席、4席、3席，有兩個選區可以有婦女保障名額。所以依照地制法規定，1萬人以下的鄉（鎮、市），選區中有4個名額的只能保障1席，那選區中只有3個名額就永遠沒有保障席次。像我們高雄市的市議員，我們是4個原住民名額，1個是平地原住民，3個是山地原住民，因為礙於平地跟山地的區別，沒有婦女保障名額，這對我們也是一種不公平。希望政府能夠落實公平正義，修法以3席中有1席保障名額為原則，在每一個地方，我們婦女是弱者，但大家都有心要為民服務時，是不是讓我們婦女有更多機會。建議修正地方制度法第33條的規定，婦女保障名額能改為3席有1席的婦女保障，這樣才算公平。原住民地區因為人口比較少，選區劃分為4席跟3席，就只有保障1席，這對我們不公平。議員的部分也是一樣，改為3席有1席為婦女保障名額，希望大家能夠有共識，讓婦女有更多的機會來為地方的鄉親們服務。

- (二) 原住民分有平地及山地原住民，有些地方對我們是不公平。怎麼說呢？像臺東縣金峰鄉，只是一條馬路區隔，靠海邊就是平地原住民，靠山邊就是山地原住民，常常為了這個爭來爭去，明明是我的兄弟姐妹，可是一個變成平地原住民，一個是山地原住民，選舉時爭吵不休。

平埔族馬上要列入原住民，為什麼還要分平地及山地原住民呢？對我們來講，每次選舉最不公平的地方是什麼呢？直轄市平地或山地原住民超過 2,000 人以上有 1 席議員，我們高雄市茂林區是全國人口最少的，只有 1,800 多人，可是它就有一個區長及 7 席代表，但議員的選區要跨區到平地都會區，我跟平地原住民立法委員一樣，變成是 12 個選區，選區太大了，希望高雄市在各原住民區，議員也能有 1 席，在都會區就看多少個原住民區來增加議員的名額，這樣是不是比較公平，要不然原住民市議員每天行程在路上的時間就要 3 到 4 小時，只要為 1 個選民服務，就要到都會區。高雄有 16 個原住民族，光是婚喪喜慶，有時要到臺東、屏東、高雄。建議原住民議員要跟山地原住民區區長一樣保障，都會區有都會區的議員，我們山地原住民區保有 1 席的名額。還有不要再分平地及山地原住民，立委選舉也區分平地及山地原住民，全國都是他們的選區，我們當原住民議員、立法委員，真的非常辛苦。是不是能有這樣的政策及修法考量，讓我們服務的品質能夠更好，這個問題希望大家一起思考。

#### 九、原住民族委員會田專員維嘉：

- (一) 憲法增修條文第 10 條第 12 項明定，國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，本會支持遵循基本國策保障原住民的參政權益，提升原住民婦女參政比例。專家學者都有提到的單一性別比例，如果能夠保障

原住民婦女權益，我們當然支持。

(二) 另外有關平埔原住民取得原住民身分的相關法案已經送到立法院審議，貴部未來修法可能要納入研議。

捌、主持人結語

今天議題討論共識度很高，本部未來也會朝這些方向研議，大家的發言會後將整理及公布於本部網站，並作為本部未來修法的參考，感謝大家的參與。

玖、散會。(下午 3 時 7 分)