



法律與制度如何規範性別權力

■ 楊婉瑩 國立政治大學政治系教授

本文希望討論法律與制度做為性別規範的重要性，以及這些法律制度如何地決定了性別權力的安排與結果。從性別政治的觀點出發，本期專題所談的不管是從家庭、婚姻、員工升職或是性暴力，幾乎都涉及法律或制度的相關規範，在制訂時本身就是權力施為的過程，在制訂後更起著政治作用。這些是從很廣義角度來談性別政治，我希望從一個很簡單的現象出發，從最近剛剛落幕的九合一選舉來談制度的影響與作用。2014 年底剛落幕的九合一選舉，媒體報導都是藍軍大挫敗，綠軍的大勝，還有無黨籍興起，被稱為公民政治的一個新現象，但從性別角度來看，只有兩位女性縣市首長。而關於縣市議員的性別比例，相關報導較少，即使如此，在選前我們都可以確定的是，縣市議員中女性的比例一定有兩成以上。為什麼我們會這麼認為？因為這是制度規範的結果。

因為在規範縣市議員選舉的地方制度法中訂有 1/4 婦女保障名額，所以我們選前就知道結果不會低於那個低標。但是我們要回過頭來問的一個問題就是，如果在投票之前我們就已經知道它起碼的結果會長什麼樣子，選舉的不確定被降低了，是否會危及選舉的價值與公平性？性別保障名額做為一種性別比例規範 (quota)，為什麼要有性別比例的規範？學理上很簡單，它有象徵性意義：我們的人口一半是女性，政治人物幾乎都是男性為主，擁有權力跟做決策的都是男性，因此就象徵性平等的意義來講，女性參政人數必須要被提高。另外一個很重要的原因就是我們所謂的實質平等。如果我們的男女人口各占半數，很多女性選民也有關心的議題或利益，可能必須要透過跟她們有相同的社會經歷、社會位置的性別身分的人，才有辦法能夠去實質代表這一半人口的利益。但是學理的討論，不論是象徵平等或是實質

平等，還是有一塊拼圖沒有回答，就是即使性別比例具有這些價值，可是我們不是經常主張「法律之前，人人平等」嗎？那為什麼我們要特別去保障這些人的選票和當選呢？此外，不僅只是法律規範平等的問題，「一人一票，票票等值」的原則，難道不是民主制度重要的價值，性別保障名額是否違反此價值？因此，我想要從這兩個角度來談性別比例的意義。本文的重點不是要去論證性別比例的必要性，而是要去挑戰與反思認為制度與法律應該是中立的迷思，我將從反面來推敲制度與法律的既偏又倚，如何反映了特定的社會現實。唯有當法律與制度的神聖不可更動的迷思被打破，制度規範的積極性意義才有打開的可能。

法律是公然的歧視

首先，先從所謂的「法律之前，人人平等」的問題來談。一般都會認同這樣的說法：性別比例規範給某些人特別的優惠，讓女性可以保證當選，是不是違反了「法律之前，人人平等」的命題？但是，我們可以反過來思考，我要指出的是，其實我們的法律一直在公然地創造不平等。我們做個簡單的民主政治歷史回顧：在古典民主的希臘，這種理想國、小國寡民的城邦政治中，在城邦議會（council）裡面決定這個城邦的公共生活的決策者是誰？我們會認為是公民，但公民是誰？公民是有錢又有閒的人，有一些人是完全被排除在外的，例如女人跟奴隸，所以從古典希臘的城邦民主，我們就知道「法律」在這種所謂的古典民主的理想裡面，它其實就有一個非常強烈的不民主、不平等的意涵。

談談比較現代的民主經驗。我們很難想像，現代的民主國家，怎麼能夠漠視、或者公然地用法律來遂行歧視呢？然而，現實上，其實法律或者更上位的《憲法》本身，就是一個公然歧視的歷史。打開現代民主國家憲政的歷史，其實就在檢閱一個不平等的歷史。例如說，當代最古老的民主國家，一般人會想到的就是英國。英國的民主到目前為止，它的上議院還是像一個元老院，是一個不需要經由人民選舉產生的貴族院，女王也還在，它的古典跟現代似乎融合得很好，還是被人稱為一個議會民主的典範。可是它的整個民主歷程，所謂的投票權運動，即一般平民獲得投票權的過程，其實是從階級到性別的不平等逐步被改變的一個過程。從



歷史來看，19世紀在1832年改革法案之前，英國擁有投票權的人大概不到5%的比例。1832年改革法案之後，開始給予中產階級投票權，從中產階級逐步擴張到勞動階級再擴張到農民，一個個的改革法案，人民才擁有了投票權。可是若將上述19世紀的討論視為英國人爭取民主投票權的歷程，歷史還是只講一半，因為這裡面沒有女人。在整個19世紀的人權的歷史裡面，儘管階級的平等被取得了，仍有一半的人口沒有投票權。英國的女性，要一直到1918年甚至到1928年才擁有投票權，1918年時國會認為，30歲以上的女人才可以投票，因為30歲以下的女人是沒有能力做出獨立自主判斷的——這是英國的歷史。英國這個所謂的民主的國家，法律創造公然的歧視，一直到1928年，做為「不成文憲法」的英國，才透過這個所謂的國會立法，通過女性的投票權。

再舉美國為例，這個透過獨立革命打造出來的新國家，不像英國有這麼多的包袱。一般被認為是天之驕子的美國，人人生而自由平等，但是美國也有一段非常不平等的歷史。1776年大革命之後，美國開始制憲之初，有個很有趣的條文：誰可以成為美國的公民，誰就可以擁有投票權。這個時候，女人不在討論的範圍裡面，但是有一種人在討論的範圍裡面。英國要處理階級的問題，美國則要處理種族的問題。美國先處理種族的問題，然後他們就出現了一個很荒謬的條文。美國《憲法》制定過程中有個重要的爭議，涉及到選舉議員代表和課稅時，黑人算不算公民基數，北方跟南方吵得很兇，北方是主張解放黑奴，南方因為有莊園有蓄奴的需要，表面上看起來北方比南方文明，但是在計算黑人算不算公民人數的時候，北方人說黑人不算公民，因為黑人在南方的州比較多，所以如果黑人算公民的話就會損及北方的議員席次，能夠選出來的議員人數就會較少；從南方的角度來看，南方雖然把黑人當奴隸對待，可是把黑人算作公民數，這樣人口數越多，就可以選出較多的議員人數，才能跟北方抗衡。所以他們得到了一個妥協的結果：黑人是 $\frac{3}{5}$ 的人。這規範在美國《憲法》本文第一條裡面，因為美國和臺灣一樣採取增修條文方式，只要查看美國的《憲法》，這個條文都還在，只是被增修條文修正而已，現在美國黑人都已經當總統了，這個條文更顯得荒謬可笑。所以，在許多所謂民主國家中，法律是一個公然歧視的歷史，法律往往反映著不同時代的社會對平等的錯誤理解方式（隔離竟然也算是平等之類的）。「法律之前，人人平等」

這是我們第一個要打破的命題，它是個高尚的呼籲，但不是法律的現實。

制度創造不平等

第二個命題很簡單，我要談的是「一人一票，票票等值」的問題，這也是民主政治很重要的價值。很多人會認為，因為有了性別比例，而讓有些人的選擇最後被否決掉了，因為保障名額，所以本來沒選上的要擠掉一些原來選上的人，因此有一些選民的票會給予比較多的權重，有些選民的票被拉掉了，性別比例是不是會扭曲票票等值的精神？我同樣要反過來思考，我要指出的是，我們的制度總是在創造不等值的選擇。

舉一個很簡單的例子，當我們比較日本和美國的婦女參政，大部分人也許會認為，美國做為一個民主國家，相對較為進步，但其實差異並沒有如我們想像得大。日本在小泉純一郎首相時代曾經有過女刺客的現象，或是後來民主黨的公主兵團，好像看到很多的女性從政，突然一下子很多的新面孔，可是仔細觀察就會發現，女性從政大幅增加只是曇花一現，而且可能不是事實。從比較的角度來看，日本一直到刺客那一年，女性從來沒有超過 10%，那一次僅只是稍微改變了整個國會議員都是男性的常態，只不過是改變一點點，且女性比例也不過是在 10% 左右徘徊而已，到目前為止日本女性在國會裡面比例還是很低的。相對於日本，美國的婦女運動是活躍的，除了有全國性的婦女組織（NOW），也有所謂的「EMILY's list」，專門為女性的候選人籌措選舉資金的團體。但是，美國的女性在國會中所佔的比例一直到 1992 年之後，才真正突破了 10% 的門檻。為何從 1776 年獨立革命到 1992 年，過了兩個世紀，女性比例才超過 10%？現在雖然有一些成長，但是還是沒有超過 1/5。為什麼會有這樣的一個結果？是婦女運動不夠積極，影響力不足的問題嗎？或是女性的社會地位相對低落的問題？當然，從文化或婦女運動的角度，或許可以解釋一部分，但很難解釋從投票權運動開始，女性積極參與政治的美國，女性從政的比例和日本同樣偏低。

比較政治制度研究提出了一套解釋。在跨國比較的經驗中，相對而言，實施比例代表制選舉國會議員的國家，女性在國會裡面的席次相對較高，而在單一選區多數決的國家（如美國和改制後的日本多數國會席次選舉方式），女性的國會席



次相對較低。這是一個統計上發現的跨國趨勢，而其背後的理論解釋，主要是制度會創造出不同的誘因。在單一選區，也就是選縣市首長這類型選舉，一對一的對決中，通常會勝出的，就是所謂很有實力的人。而在臺灣誰有實力？就是有派系、有自己的靠山、有資源的人會出來。相對地，在政黨名單比例代表制的國家，因為選民所選的是政黨的名單，而政黨在提名名單時，會想辦法讓名單更多元來吸引越多不同選民的支持，所以在政黨名單提名過程中，往往不同的階級與不同的性別都會被吸納進來。政黨提名還有選民的選擇意願，都會創造出不一樣的行動與抉擇誘因。這當然不是一個鐵律，但是在我們比較許多國家經驗時，可以觀察到採用相似制度的民主國家（如日本和美國），不論其文化的差異或是婦運的積極度差別，婦女參政的情況同樣偏低；反之，即使是相似的文化，但不同的制度下，婦女參政可能有不同的結果。這個很簡單的事實告訴我們，表面看來公平的制度並不是中立的，其結果更不一定是公平的。這就是我所謂的反命題，制度在改變個人行為誘因的過程，經常就在創造一個不等值的選擇。

反思

所以，從這兩個角度進行反思，當我們談所謂的「法律之前，人人平等」，或是「一人一票，票票等值」的時候，其實仔細檢視，很多的制度並沒有平等，我們的法律也創造了非常多的歧視。上述的反命題當然並非反對平等的價值，而是要提醒，這些平等的陳述仍是眺望的遠方，而不是我們生活的當下。制度與法律永遠反映著特定時空下的某種性別規範，如果我們同意在現今的社會結構下，兩性在文化物質條件上仍是不平等的，那麼我們那看似中立、客觀公平的法律與制度安排，也只是將不平等的社會關係轉錄為更為明確而不對等的權力布署配置。國會中兩性所分配到的席次，或許可以理解為一種透過選舉制度過錄與轉碼後的社會性別權力符碼（他與她的權力差距 8:2/7:3）。而在討論性別比例的時候，我們不能假設原本的選舉制度（沒有性別比例）的起點是平等的，加入了性別比例會扭曲產生不平等；而是要反過來思考，性別比例更多時候是要去揪出並進一步去改變假性中立的制度可能產生的不平等的選擇和結果。對於性別比例的理解，不妨可以想像成，制度在轉錄社會既存的不平等的過程中，透過一些施力，讓既存

的權力不對等被看到也被改變的一種介入過程。

所以，在現實中，我們可以如何理解性別比例（quota）呢？再舉一個例子。當我們在講 quota 的時候，它其實是蘊含著積極保障（affirmative action）的精神，一般直接翻成保障名額。可是，有一次有一位美國學者來臺灣訪問一些女性政治人物，訪問她們是否贊成 quota，她原本問題中的英文 quota，請個學生翻譯成中文，學生就把 quota 翻成「限制／額」。這很有趣，我們從婦女保障名額的經驗出發，我們看到 quota，我們就知道它意涵著保障，可是不理解這個脈絡的人，光從文字表面就有完全不同的理解。這個脈絡所指的是什麼？女性人數雖非少數但因為身處權位的弱勢，因而需要性別比例的「保障」。當人們忽略這個脈絡，也可能會將 quota 轉譯／想像成是一種「限額」，而在缺乏對婦女權位弱勢的脈絡的理解下，配額確實可能是一種限制。從這裡可以衍伸出對性別比例簡單的兩面性解釋，不論是在臺灣或是在其他國家討論婦女參政時，性別比例，它最簡單的意義是「對特權的一種限制，同時更是對弱勢的一種賦權」。近年來，臺灣婦女團體在談選制與修法時，經常捨棄「婦女保障」用詞，而採取「性別比例」，不去預設也不標籤出哪一性別是需要保障的弱勢，而是從現實政治來區辨需要被限制的特權性別，以及需要被增權的弱勢性別。從上述制度的設計的討論中，我們需要重新理解所謂看似中立客觀卻在實質上複製既有權力關係的各種選舉制度，以及重新理解看似傾斜特定群體實質上卻是真正能追求平等的性別比例。當然，我們也需要持續思考與檢視的是，在我們所看到的跨國的跟臺灣的制度經驗裡面，性別比例在當代的實踐意義。♥

延伸閱讀

- Phillips, A. (1993). *Democracy and difference*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Phillips, A. (1995). *The politics of presence*. Oxford: Clarendon Press.
- Matland, R. E. & Donley, T. S. (1996). The contagion of women candidates in single-member district and proportional representation systems: Canada and Norway. *Journal of Politics*, 58(3): 707-733.
- Rule, W. (1987). Electoral systems, contextual factors and women's opportunity for election to parliament in twenty-three democracies. *Western Political Quarterly* (September): 477-98.
- Squires, J. (1995). Quotas for women: Fair representation? *Parliamentary Affairs*, 49(1): 71-88.