

# 選舉制度與印尼女性國會代表權的發展： 開放性名單比例代表制、選區規模、 與多黨競爭的交互作用初探\*

孫采薇

國立政治大學  
東亞研究所  
副教授

## 摘要

當代民主國家在政治決策過程中，是否兼顧兩性代表平衡，是其政權合法性很重要的來源，並且也是外界評判是否為「良善治理」的一項重要標準。有鑑於女性過往在社會經濟乃至於政治層面的相對弱勢地位，許多國家也嘗試以不同的制度設計，保障女性在國會中的代表席次。在兩性平等的世界風潮下，印尼自 1998 年以降，在國會選舉法與政黨法歷經數次沿革，試圖提升該國女性國會與各級議會議員的比例。本文試圖從 1998 年至 2019 年的五屆大選結果，觀察印尼女性政治參與在國會選舉層面上的進展，並初步探討影響該國女性代表比例的主要制度性因素。不同於傳統認為開放性名單比例代表制會造成黨內競爭與不利弱勢女性候選人的理論，印尼在小選區規模與多黨均勢競爭的情況下，採取開放性名單模式，反而使得未列於名單前段的女性候選人，仍能有機會當選。

關鍵字：印尼、女性國會代表權、配額制度、開放性名單比例代表制

\* 收稿日期：109 年 3 月 2 日；修回日期：109 年 7 月 10 日；接受刊登日期：109 年 7 月 10 日。

## 壹、前言

當代民主國家在公共事務參與以及政治決策過程中，是否兼顧兩性代表平衡以回應不同需求，是其政權合法性很重要的來源，並且也是外界評判是否具備「以民為本」精神的「良善治理」的一項重要標準。有鑑於女性過往在社會經濟乃至於政治層面的相對弱勢地位，許多國家也嘗試以不同的制度設計，保障女性在國會中的代表席次。即便如此，占全球一半人口比例的女性，在多數社會中，對於公共事務的參與程度，較之於男性，其比例仍是偏低許多；其中最明顯的一項指標，即是在國會層次女性代表的普遍不足。根據國會聯盟（Inter-Parliamentary Union，以下簡稱：IPU）於 2019 年 10 月所公布的最新統計資料顯示（見表一），全球女性國會代表的比例，平均僅達 24.5%，並且區域之間有很大的落差：在對婦女福利與權益最為重視、男女在政治經濟各層面最為平等的北歐國家，其女性代表在各國國會中的平均比例，已達將近二分之一（44.0%）；但除去這群「模範生」，居次的美洲國家與北歐以外歐洲國家，國會中女性代表僅達三成（分別為 30.8%與 28.2%）；而在各洲區域比較中，亞洲落於後段班，女性國會代表平均比例為 19.7%，在非洲之後（24.0%），並僅略高於大洋洲（19.4%）與阿拉伯國家（16.8%）。

表一 女性國會代表比例區域比較（2019）

	國會或眾議院	參議院	兩院平均
北歐國家	44.0%	---	---
美洲	30.6%	31.5%	30.8%
歐洲（不包括北歐）	28.1%	28.5%	28.2%
非洲	24.1%	23.9%	24.0%
亞洲	20.1%	16.7%	19.7%
大洋洲	16.6%	43.8%	19.4%
阿拉伯國家	17.7%	10.7%	16.8%
全球平均	24.6%	24.3%	24.5%

資料來源：Inter-Parliamentary Union (1st October 2019). <http://archive.ipu.org/wmn-e/arc/world011019.htm>

女性在各國政治層面的代表性及其參與公共事務程度的高低，除了受到世界兩性平權倡議風潮的刺激，當然更深受本國政治制度、經濟發展、社會風氣、教育程度、與宗教或傳統文化等因素的影響。本論文的焦點則是制度層面的規範對於提升女性代表權比例的探討，並將以過往較被學界忽視的東南亞國家為研究案例。具體言之，本文將從比較東南亞各國當代女性在政治領域的參與程度為起始點，對照於印尼自 1998 年民主轉型以來，女性國會代表比例逐屆提升的事實，因而嘗試透過檢視印尼在國會選舉法與政黨法的數項沿革，探討選舉制度對於持續提升該國女性國會議員比例的貢獻，並試圖歸納影響印尼女性參政的主要制度性因素。在接下來的第二節中，本文將從民主理論對保障女性代表權的探討為始，並略述世界各國為維護適量女性國會代表而為的各種制度設計；第三節將針對東南亞 11 國女性政治經濟參與現狀做簡短的比較；第四節將介紹印尼自 1998 年以降，國會選舉法與政黨法在女性配額制度方面的數項沿革，並以數據顯示這些沿革對於提升該國女性國會議員比例的正面影響；第五節則探討局限印尼女性參政與代表權進一步提升的其他制度性因素，並從 2019 年大選結果

中，分析開放性名單比例代表制的實際效果；並於第六節做出總結。

## 貳、保障女性代表權的理論與實踐

在民主國家中，如何確保社會多元社群參與公共事務和政治機構，以使得他們的利益與價值在決策過程中能被充分保障，是很重要的課題之一；而「代表權」之所以重要，乃由於代議民主是透過人民選出的代表在國會中作出政治決策、並授權官員執行。如果有特定群體無法經由選舉產生代表、進而取得參與立法或行政的機會，則這些人的利益與價值就很可能被忽視、邊緣化、甚至排除於決策過程之外（Przeworski et al. 1999）。如果出現這種情況，則民主國家所強調的「民主程序」是不完整的，其所產出的公共政策的合法性將受到質疑。

但是，何謂「適當的」代表性？為什麼國會代表必須符合所謂「性別比例原則」？為何吾人需要斤斤計較於女性代表的比例必須與人口比例相襯、而不能委託男性代表？畢竟，老百姓需要「代表」的原因，是他們無法付出所有的時間與精力去直接參與政治，所以他們才會授權「代理人」為之。理論上代理人究竟是誰無關緊要，他們的所作所為是否合乎期望才是重點。正如在庭上的被告選擇辯護律師時是看其能力而非其性別，選民選擇他們的代表也應如此（Pitkin 1967; Verba et al. 1995）。反之，若特地為女性設置代表，甚至以特殊機制降低進入國會的門檻，不僅有違人人平等票票等值的自由民主理念，並且不但對其他未享同等特權的社群團體造成不公，也忽略了女性內部成員間所可能存在的巨大歧異。此外，太過於強調「差異」也不利於政治整合，而認同的激化甚至可能導致不理性的政治分歧持續或加深（Bird 2003; Phillips 1995）。

然而，增進女性代表權確有其理論與政治現實上的正當理由。首先，從公平正義的角度觀之，代表權的扭曲分布—即女性代表性不足—多少證明了男性長期以來強勢壟斷政治、以及社會存在歷史與結構性歧視的事實，從而使得女性儘管得到形式上平等的選舉與被選舉權，卻因其在經濟社會上的弱勢地位，致使其代表難以進入政治決策核心（Pitkin 1967; 黃長玲 2001）。再者，男女性畢竟仍有不同的生理特徵、成長經驗、經濟利益和需求，這之間甚至可能會相互衝突。比如說，在倡議女性進入職場與國會的同時，亦意味著男性進入職場與國會機會的被壓縮。倘若男性特權和利益將會因容納女性而受到限制，則又如何可以指望他們會真心誠意地作為女性利益的保障者呢？退一步言之，國會或行政機構必須有相當比例的女性代表，也在防止男性依其自身經驗與習以為常的價值判斷，擅自定義和解釋何謂公共利益的性質、或專斷地作出自私的決定，而忽略甚至於犧牲了女性應得的利益（Hale and Kelly 1989; Iyengar and Valentino 2000; Mansbridge 2000）。第三，從認同的角度來說，參與政治事務不但相關自身利益，並且也是「自我形象」與「自我發展」的肯定—即其意味著個人身分被公認為與其他擁有同等價值（Bachrach 1967; Phillips 1995; Taylor 1994）。倘若女性被不成比例地排除在決策過程之外，則意味其「相對無能於」參與公共事務；而當我們宣稱男女都有公平的機會參與決策過程，也就應該讓國會或政府部門有此公平的外觀—即兩性代表之間的比例應有適當的呈現。

而除了補救結構性弱勢地位、保障女性利益、以及肯定其能力價值之外，女性代表的存在更具有增進選民信任、鼓勵政治參與、以及提升政治品質的積極意義。第一，女性代表具備 Jane Mansbridge（1999, 642; 2000, 99-123）所稱之的「溝通優勢」，亦即代表與其選民之間，因為擁有若干共同的生理特徵或相似經歷以作為信任的基礎，而比較能夠釋放出「我群」的

訊息，這使得代表在與選民溝通時比較不會產生障礙與誤解，並且在需要做出超越原本選民授權範圍的決策的時候，也比較容易說服他們的選民與解決內部矛盾。其次，即便在民主實踐中，女性代表的行為和政策立場未必明顯不同於男性，但因為此類代表在國會殿堂與政府機關的存在，為女性提供了具體的「線索」，讓他們可以追蹤並期待「有符合其利益的政策」產出的可能，而這些資訊都能夠影響女性看待政府的態度、也會使得女性選民更能理解其投入政治的價值與利益所在，從而積極參與，也增加其對政府效能的正面評價（黃長玲 2001）。最後，許多倡導審議式民主（deliberative democracy）的學者更提出，女性代表不僅僅是在決策過程中作為女性利益的代言人與守護者，更可以積極地在民主辯論過程中引入新的觀點和更廣泛的視野，而有益於民主政治「質」的提升（Dolan and Ford 1995; Karl 1995; Young 1990）。事實上，在民主政治多數決制度之下，性別代表在決策過程中的意義當然不會是在計算票數之時，而是在討論政策的過程之中，以往被邊緣化的意見，現在可以理性公開的分享與被理解，而此種溝通式的民主，理論上遠比強暴式表決的民主有助於政治融合與共處。

從以上的理論論述，咸信增加女性的政治參與以及代表「數量」，將大有裨益於民主「品質」的提升。但在政治現實上，若非在制度層面有特殊設計，則僅僅是確保女性在國會中的足夠數量，都不是件簡單的任務。三種常見用以提升國會與地方議會中女性代表比例的措施，包括在憲法或選舉法層次規定定額的婦女代表保留席次（reserved seats）、或強制政黨在候選人名單中實施配額保障（legislated candidate quotas）、或較軟性的交由各政黨於內部選舉規章中訂定自願配額保障（voluntary political party quotas）。根據國際民主暨選舉建構組織（International Institute for Democracy and Electoral Assistance，以下簡稱：IDEA）的全球配額制度資料

庫 (Gender Quotas Database) 顯示，目前全球計有 56 國實施候選人名單配額保障制，24 國實施保留席次制，另有 54 個國家共計 112 個政黨在其內部組織明訂女性配額。<sup>1</sup>

在這三種方式中，當然「政黨自願配額保障」並無法律約束力而僅具宣示意味與政黨宣傳效果，而「保留席次制」會立即而有效地提升女性民選代表至特定比例。至於「政黨候選人名單配額制」，則並不必然造成相應的選舉結果，尤其在甫施行之初，其效果往往並不明顯，並且各地區與國家之間也因為文化與結構性因素的影響，顯現巨大的差異：在世俗化程度比較高的地區、女性獲投票權較早的國家、以及男女地位較為平等、大眾態度也比較支持女性擔任公職的社會，配額制度的實施，對於女性席次的提升，會有比較明顯的效果 (Childs and Lovenduski 2013)；反之，若缺乏其他制度設計與社經文化條件的配合，例如在輿論對女性參政或擔任公共領導較無法接受的社會，則藉由保障制度提升女性代表以及政治參與的效果並不顯著 (李冠成、楊婉瑩 2013; Hillman 2017b)。不過，隨著配套措施完善化 (包括對名單順位的規定以及對不配合政黨的懲罰性條款)，以及此類制度施行時間愈長，為社會與政黨所帶來的學習效果與觀念轉換，都有助於女性代表的穩定提升 (Paxton and Hughes 2015)。

除了性別配額制度，選舉制度本身也會對女性代表的多寡產生影響：一般而言，單選區相對多數決制與比例代表制相比，前者較不利於居於弱勢的社群，因為在零和賽局中基於勝選考量，各個政黨不但在提名之初便較不會考慮性別平權等議題，甚至在某些較為保守的社會文化環境下，還有可能

---

<sup>1</sup> 詳細清單可查詢 <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas>。另有關於婦女保障席次在台灣所呈現的選舉效應，可參考鮑彤、莊文忠、林瓊珠 (2014) 一文。

在選舉過程中扭曲操作性別議題，以達勝選目的（Lovenduski and Norris 1993; Matland 1998; Matland and Studlar 1996; Norris 1987）；反之，比例代表制的施行，使得各個政黨在提名候選人之際，必須以容納多元社群的名單來吸引最廣泛基礎的選民支持（Johnson-Myers 2017; McAllister and Studlar 2002; Paxton, Hughes and Painter II 2010），而黨對黨的競爭，也可減少女性候選人在個人化選舉中的不利地位以及互相排擠的效果（楊婉瑩 2001a; 2001b）。同樣是比例代表制，封閉式政黨名單的設計，會使得黨中央高層在候選人提名過程中的重要性增加，而開放式政黨名單的設計，則會提升地方支持者的影響力（陳澤鑫 2018, 62）。此外，在相似的選舉制度中，選區規模的大小也會對女性參政產生影響：即便同樣是施行比例代表制，各選區應選議員名額愈多，政黨就愈有餘裕納入不同背景的候選人，因此就愈有益於女性與其他弱勢社群在政黨提名過程中出線（Johnson-Myers 2017; Norris 1985; Rule 1987; Yoon 2011）。

綜觀以上對於提升女性代表權的探討，大致可分成「爲何要這麼做」（或可達成哪些目標）、以及「如何實施」（即落實的方法、條件、與過程）兩個面向，而在過去 20 年，也有爲數衆多針對「女性代表權的有效提升程度」以及「提升代表權與諸項政治品質指標關係」的量化、比較、或個案分析等實證研究結果產生。<sup>2</sup> 然而，由於東南亞地區民主政治發展經驗較爲稚嫩，其社會風氣與文化也較爲保守，除了家族政治人物，女性參政的風氣並不盛行，其政治代表權的重要性也是直至近幾年才成爲選舉時期可見度較高的議題，是以東南亞女性參政與代表權保障的實證研究，相對而言較爲匱乏，目前仍以

---

<sup>2</sup> 相關期刊文章不計其數，但較具全面性的文獻回顧，可參考 Franceschet, Krook and Piscopo, eds. (2012) 及 Waylen, Celis, Kantola and Weldon, eds. (2013) 兩本專書。



國際組織的全球性或區域性年度報告為主要資料來源。零星學者的研究，則多半專注於單一國家、或特殊個案的探討，並以期刊論文方式呈現。少見的例外，一是印尼 Kurniawati Hastuti Dewi 於 2015 年所著的 “*Indonesian Women and Local Politics: Islam, Gender and Networks in Post-Suharto Indonesia*” 一書，藉由三個爪哇地區穆斯林女性從政人員的經驗，探討後蘇哈托時期隨著地方直接選舉的開放，穆斯林女性是如何透過伊斯蘭宗教信仰與傳統性別想像和家庭人際脈絡等環節的連結，而贏得執政的機會。不過，這本書焦點在地方政治層面的探討，而缺乏對選舉制度以及全國性選舉的分析。另一是中國學者范若蘭於 2015 年所出版的《東南亞女性的政治參與》，對於過往東南亞女性爭取家庭社會經濟與政治權力的歷史，有很詳細的回顧。不過，一方面由於這本書是作者更早之前學位論文的改寫，因此研究結束的年代較早，另一方面，對於各國政黨政治與競爭的脈絡，也並非本書最為重視的一環，甚至選舉制度對女性參政保障的設計與否，本書也完全沒有著墨。

有鑑於學界對東南亞女性參政的研究相對稀缺，而印尼又是目前該區域少數對女性代表權採取制度性保障的國家之一（另一個國家為東帝汶，詳見下節），因此本文試圖以對印尼自 1998 年以降，數次在選舉法與政黨法層面的制度性改革為研究起點，觀察印尼女性代表權漸次提升的歷程，並初步探討影響該國女性代表權提升的重要制度性因素。而在此之前，本文將先對東南亞女性參政現況做一個簡短的摘要整理。

### 參、東南亞各國女性政治參與現況比較

比較東南亞 11 個國家女性政治參與現況，一般憑據的資料來源有二：聯合國開發計畫署（The United Nations Development Programme，以下簡稱：UNDP）的《2018 年人

類發展報告》以及世界經濟論壇（World Economic Forum，以下簡稱：WEF）的《2018 年全球性別差距報告》。聯合國開發計畫署每年都會發布年度人類發展報告，其中包括兩項重要指標：人類發展指數（Human Development Index，以下簡稱：HDI）及性別不平等指數（Gender Inequality Index，以下簡稱：GII）。前者用以衡量一國在健康、教育及經濟等領域的綜合發展成果；而後者則從生殖健康、賦權及勞動市場等三面向，評估世界各國因性別不平等所造成的發展損失。至於世界經濟論壇每年公布的性別差距指數（Gender Gap Index，以下簡稱：GGI），則是從經濟參與、教育、政治參與及衛生健康 4 個範疇共 14 項次指標中，評量男女差距的另一項綜合性指標。

從 2018 年人類發展指數觀之，新加坡、汶萊與馬來西亞屬於第一級的「極高發展國家」，泰國屬於第二級「高度發展國家」，印尼、菲律賓、越南、東帝汶、柬埔寨、寮國、緬甸等七國則屬「中度發展國家」。表二即是將東南亞 11 國依據此指數在 2018 年的世界排名所做的排序，而此排序約略與世界經濟論壇以國民所得為準所做的排序相一致。<sup>3</sup> 然而，一國的整體發展狀況或國民所得水準未必與其性別平等狀況相符合，即便是整體發展程度與所得較高的國家，因其社會文化與制度的不同，也有可能造成其在性別不平等指數與性別差距指數兩項全球排名落後的情況發生；另一方面，人類發展指數排名較後或所得較低的國家，也未必意味著女性在該國經濟政治領域中不能撐起半邊天。

---

<sup>3</sup> 其中新加坡與汶萊同屬第一級「高所得國家」，馬來西亞與泰國屬於第二級「中高所得國家」，印尼、越南、菲律賓、東帝汶、寮國、柬埔寨與緬甸屬「中低所得國家」。

表二 東南亞 11 國女性政治經濟參與現況指標比較 (2018)

	HDI 2018 排名	GII 2018 排名	政治參與 國會議員 比率	GGI 2018 排名	政治參與			經濟參與		
					世界 排名	國會議員 (排名/比率)	部長職 (排名/比率)	世界 排名	管理階層 (排名/比率)	專技階層 (排名/比率)
新加坡	9	12	0.23	67	<b>103</b>	<b>64 (0.23)</b>	<b>134 (0.05)</b>	<b>24</b>	<b>56 (0.35)</b>	<b>89 (0.48)</b>
汶萊	39	<b>51</b>	0.09	<b>90</b>	<b>145</b>	<b>134 (0.09)</b>	<b>144 (0)</b>	26	19 (0.41)	<b>80 (0.49)</b>
馬來西亞	57	<b>62</b>	0.13	<b>101</b>	<b>131</b>	<b>113 (0.14)</b>	<b>122 (0.08)</b>	<b>84</b>	<b>112 (0.2)</b>	<b>100 (0.44)</b>
泰國	83	<b>93</b>	0.05	73	<b>130</b>	<b>145 (0.05)</b>	<b>109 (0.11)</b>	22	66 (0.33)	1 (0.57)
菲律賓	113	97	0.29	8	13	43 (0.3)	39 (0.25)	14	1 (0.52)	1 (0.58)
印尼	116	104	0.20	85	60	87 (0.2)	38 (0.26)	96	93 (0.28)	73 (0.49)
越南	116	67	0.27	77	99	55 (0.27)	<b>138 (0.04)</b>	33	94 (0.27)	1 (0.54)
東帝汶	132	--	0.32	124	56	33 (0.34)	75 (0.19)	<b>138</b>	64 (0.33)	127 (0.3)
寮國	139	109	0.28	26	89	49 (0.28)	123 (0.07)	1	1 (0.59)	1 (0.5)
柬埔寨	146	116	0.19	93	108	83 (0.2)	119 (0.09)	45	73 (0.32)	102 (0.43)
緬甸	148	106	0.10	88	133	129 (0.1)	135 (0.05)	35	49 (0.36)	1 (0.61)
國家總數	189	160	--	153	--	--	--	--	--	--

說明：性別相關指標世界排名劣於該國 HDI 排名 5 名以上者以粗體字表現。

資料來源：UNDP (2019)；WEF (2018)。

由於本文著重於女性參政層面的討論，因此焦點在性別不平等指數中「賦權」領域的「國會議員兩性比率」一項次指標比較，以及性別差距指數中「政治參與」範疇裡的「國會議員兩性比率」與「部長兩性比率」兩項次指標比較。此外，表二也登列了性別差距指數中「經濟參與」範疇裡的「管理階層兩性比率」與「專業與技術階層兩性比率」兩項次指標，作為各國女性在當地社經地位的參考。必須特別說明的是，本表在人類發展指數、性別不平等指數和性別差距指數三項指數所列數值是各國的世界排名，而非原始得分值（0~1 之間，0 代表完全無性別差距，1 反之），這是因為在其後諸項次指標中，也加入了女性在該國此項目的所占比率，例如新加坡女性國會議員一欄所呈現的是「64 (0.23)」，意思是女性國會議員占新加坡國會議員總數的 23%，而這個占比在 153 個國家中是排名第 64。由於各項占比數值，與人類發展指數、性別不平等指數和性別差距指數的原始得分值都是介於 0~1 之間，但其意義並

不相同，放在一個表中將顯得混亂，而本文比較關心的，是女性國會議員在各國的比例，以及這個比例與其他國家相比所呈現的意義，因此省略臚列原始得分值。不過，人類發展指數、性別不平等指數和性別差距指數三項指標納入測量的國家數目略有不同（如本表最末列所示），而這似乎使得觀察者難以比較一個國家在三項指標中的排名落差。但是，仔細檢視原始資料並以人類發展指數受測國家數（185）為基準，而受限於某些國家或地區性別資料取得不易，使得可計算性別不平等指數和性別差距指數數值的國家少於 185 國，則若其他條件不變，吾人可以預期多數國家在性別不平等指數和性別差距指數的排名會超前於其人類發展指數排名；反之，若某國的性別不平等指數和性別差距指數世界排名大為落後其人類發展指數世界排名，則便應值得探究該國兩性之間的落差。而在本表中，對於性別相關指標世界排名劣於該國人類發展指數排名 5 名以上者，則以粗體字標示。

從表二中可看出，東南亞國家中，整體發展程度較高的國家，在兩性平權或女性政經參與方面的表現，反而是比較不如人意的。屬於「極高發展國家」的新加坡、汶萊、馬來西亞，女性在政治與高階（管理與專業技術）經濟參與，與男性都有不少的差距。人類發展指數排名世界第 9 的新加坡，性別差距指數排名是 67，女性政治參與程度更僅排名 103，雖然女性國會議員比例達總數的 23%，女性部長職比例則僅 5%；與新加坡同樣採行議會內閣制的馬來西亞，其女性國會議員的比例僅佔全部的 14%，女性部長職比例則為 8%；而汶萊為王權國家，立法議會（國會）成員與政府高層均由國王任命而非民選，並且幾無女性。位居「高發展國家」的泰國，其女性國會議員僅占 5%，甚至低於汶萊的 9%，不過政府部門則有 11% 的部長職為女性擔任，另外泰國女性高階經濟參與的程度，則在這四個國家中反而是最高的。另一方面，表二所呈現最有

趣的部分，在於東南亞所得水準與發展程度排名較後的國家，包括菲律賓、印尼、越南、東帝汶、寮國、柬埔寨、緬甸，各國女性政經參與現況的各項排名都反而比較超前。尤其是菲律賓，性別差距指數的排名高達世界第八，單就女性政治參與一項也排名世界 13，為東南亞國家之冠，其女性國會議員所占比例是 30%，女性國會部長比例則是 25%。除了菲律賓以外，東帝汶的女性政治參與世界排名 56，印尼排名 60，寮國排名 89，越南則是排名 99，這五個國家都比新加坡的排名 103 為高。

而若欲探討選舉制度對東南亞國家女性代表權的影響，則根據全球配額制度資料庫顯示，目前東南亞只有 4 國有相關的制度規範，包括東帝汶、印尼、菲律賓、與泰國。其中，東帝汶與印尼國會選舉採行政黨比例代表制，並且兩國選舉法均明訂在政黨所提出的代表名單裡，每 3 人即必須要有 1 名女性。菲律賓的地方政府法對於地方議會代表也有女性需占三分之一的規定，但因其國會大選是採取 80% 單選區相對多數決與 20% 政黨比例代表的混合制，而對性別比例並未有硬性規定；不過菲律賓有數個全國性政黨自行訂定 25~30% 不等的婦女保障名額，甚至有一個全數由女性組成的政黨。<sup>4</sup> 至於泰國，則也是由各政黨在其內部選舉法規中訂定一定比例的女性參選名額，而在 2011 年大選前，當時執政的民主黨，便有 30% 女性候選人的內規；不過，自 2014 政變由軍事政府掌權之後，泰國國會被軍政府罷免，並由泰國國家立法議會取代，250 議員全由泰國軍方委任，2019 年在新憲法對軍方席次的保障下，雖然剩餘席次舉行了全國性大選，但因整體政治狀況比較特

---

<sup>4</sup> 即 Gabriela Women's Party，為代表 250 個婦女組織的左派政黨。2003 年成立，極盛期是在 2016 年全國大選中獲得 4.2% 的選票以及國會 2 席，不過 2019 年大選中僅得 1.6% 的選票以及國會 1 席。

殊，因而難以此單次選舉結果論斷泰國女性參政的現況。

換言之，在東南亞 11 國中，只有東帝汶與印尼兩國，在國會選舉的層次，採行比例代表制並且有政黨代表名單 30% 需為女性的強制規定。對照表二女性國會議員所占比例一項，則東帝汶的 32.3%，也剛好是東南亞國家的第一名，然而在印尼，最後當選的國會女性代表卻僅達 20%，這又是什麼原因呢？以下第四節將首先回顧印尼自 1998 年邁向民主轉型之後，選舉相關法規中有關女性配額制度的數次沿革，並與主要政黨的配合情況相互對照；而在第五節則探討配額制度在與其他制度性因素的交互作用之下，對於提升印尼女性國會代表權保障的貢獻，以及可能阻礙女性代表權進一步提升的可能原因。

## 肆、印尼女性配額制度的沿革與提升女性議會代表權的成效

表三是印尼自 1950 年至 2019 年的國會中，女性議員的人數以及所占整體百分比的資料。其中，1950~1955 年是蘇卡諾總統的議會民主時期，在那個年代，印尼女性參政情形是很低的，但值得注意的是，一般認為對女權並不友善的伊斯蘭宗教，並不是彼時印尼女性參選的最大障礙。以印尼最大的宗教團體「伊斯蘭教師聯合會」（Nahdlatul Ulama，以下簡稱：NU）為例，其在 1955 年便正式允許女性成為政黨候選人，而在當屆 17 名女性國會議員中，便有 5 位出自「伊斯蘭教師聯合會」，另有 3 位出自另一伊斯蘭政黨「馬斯友美黨」（Masyumi）。相對於宗教政黨與社會主義陣營政黨，眾民族主義政黨菁英反而傾向於將婦女權益以及政治代表性置於國家民族利益之下，此陣營女性參政的比例也更低。

表三 印尼女性國會議員數（1950-2019）

	1950	1955	1971	1977	1982	1987	1992	1997	1999	2004	2009	2014	2019
議員數	9	17	36	29	39	65	62	54	48	61	103	111	117
%	3.8	6.3	7.8	6.3	8.5	13.0	12.4	10.8	9.6	11.1	17.9	19.8	20.3

說明：1971~1997 蘇哈托時代的選舉以灰底顯示。

資料來源：范若蘭（2015, 67-68）；Purwanti and Hum (2015)；Hillman (2017a, 41)；IPU (2019)；2014 與 2019 為作者自行統計。

1971~1997 年是蘇哈托威權政體下所舉辦的有限的政黨競爭選舉，而此時的女性參政狀況也深受蘇哈托政府所左右。不過，由於蘇哈托曾經強調，婦女雖然首要角色是母親，第二角色卻是要在國家建設中做出貢獻，因此印尼在 1978 年便成立了婦女事務部，是東南亞地區第一個設立婦女部的國家（范若蘭 2015, 66-76）。而隨著印尼整體經濟發展與教育水準的提高，女性參與政治的比例也逐漸提升，從 1970 年代的 6.3~7.8%，到 1987 年國會達到最高峰的 13%（65 人）。雖然在蘇哈托時代，國會基本上是橡皮圖章，而許多女性政治人物也是憑藉其家族男性政治人物的關係而獲得提拔，並且在 1990 年代，女性國會議員比例有稍稍下降的趨勢，但另一方面，自 1993 年起，前總統蘇卡諾之女梅嘉娃蒂開始擔任反對黨印尼民主黨（Partai Demokrasi Indonesia，以下簡稱：PDI）主席，其後並成為蘇哈托末期重要的反對派領袖之一。

在蘇哈托下台後的民主轉型期，印尼婦女組織與運動也隨之空前活躍。然而，在該國 1999 年所舉辦的邁向民主化的第一次國會大選中，雖然印尼是採取政黨比例代表制，1998 年頒布的新選舉法以及政黨法對於各政黨提名女性參政並沒有特殊的保障，而在各方參選勢力爆炸的情況下，女性在社會經濟所處的劣勢具體顯現，因此該屆當選的女性國會議員只有 48 人，占全部的 9.6%，這個比例甚至低於蘇哈托威權時期（1987、1992、1997 三屆）。而其後婦女團體組織的努力，

則促成了印尼自 2003 年起，開始實施 30% 女性候選人配額制度。

不過，必須強調的是，印尼自 1998 年開始邁向民主轉型，在政治上需要處理的難題是多重而艱鉅的，包括修復百廢待舉的社會經濟秩序、應付如雨後春筍般冒出的地方與全國性政黨、規範新舊勢力團體與菁英的競逐鬥爭，甚至平息分離主義運動與地方族群衝突。因此，其政治體制與競爭方式的選擇，當然不可能一步到位，而類似「摸著石子過河」的漸進修正模式。最明顯的例子，便是在 1999 年後，每每爲了調整下一屆國會大選時政黨的參選資格或總統的選舉方式，而陸續在 2002（2004 大選前）、2008（2009 大選前）、與 2012 年（2014 大選前），三次針對憲法、國會與總統選舉法、或政黨法進行部分條文修正。<sup>5</sup> 而攸關女性代表權的配額制度的提出與內容修正，僅僅是整體修法工程中的一個環節。表四整理了歷次有關國會選舉、總統選舉、政黨資格等所做的重要修法內容。「修法」意味著遊戲規則的改變，這當然會對行爲者一政黨以及參選者，甚至政黨體系一產生深刻的影響，相關分析可見孫采薇（2016），在此無法詳述。不過，正因爲歷次諸法規的修正頒布，都是配合即將舉辦的大選，因此也比較容易可以針對各屆選舉前的修法內容，對照選舉結果作初步分析，觀察制度規則的改變對於印尼女性在國會大選層面參與以及代表程度的影響。

---

<sup>5</sup> 與本文相關的法令包括：政黨法三次修正（2002 年第 31 號法律，2008 年第 2 號法律，2011 年第 2 號法律），以及選舉法三次修正（2003 年第 12 號法律，2008 年第 10 號法律，2012 年第 8 號法律）



表四 印尼歷次選制改革主要內容 (1998-2019)

	1999.2	2002-2003	2008	2011-2012	2017
國會 (5年)	500 民選+38 軍席 封閉式名單比例代表制 27 選區 (4-82 席) 無政黨分配門檻	550 民選 (取消 38 軍席) 69 選區 (3-12 席) 政黨分配門檻 1%	77 區 (3-10 席) 開放式名單比例代表制 政黨分配門檻 2.5%	政黨名單 30% 為女性 政黨分配門檻 3.5%	575 席 80 選區 政黨分配門檻 4%
政黨參選資格*	在 >1/2 省目的 1/2 以上縣市設有黨組織者 (下屆國會參選資格) : 本次 > 2% 國會或 3% 地方議會席次之政黨	在 >2/3 省的 2/3 以上縣市設黨組織, 黨員均 >1000 人或 >1/1000 縣市人口 (下屆參選資格) : 本次 > 3% 國會且 4% 地方議會席次之政黨		在 29 省與 5 特區的 75% 以上縣市, 各縣市 >50% 地區都有黨組織 : 黨員 >1000 人*	
總統提名		得 5% 全國票或國會 3% 席次之政黨可提名 (即 17/550 國席)	得 25% 全國票或國會 20% 席次之政黨 (即 112/560 國席) **		前屆大選 25% 全國票或國會 20% 席次之政黨
總統 (5年)	由人民協商會議選出 (500 國會+135 地方議會+65 團體)	直接民選, 可連一任 全國 50%+1/2 省均 >20% 選票 ; 或第一輪前兩名進入第二輪, 相對多數決			總統與各級議會選舉同日舉行 ; 相對多數決
女性代表		政黨在提名候選人時「應考慮」每個選區的婦女代表所占人數達 30%	「須」提名至少 30% 女性, 且有拉鍊制 ; 選委會對未達比例者應退回修正 (但無懲罰條款)	政黨「不得在不符合配額的選區提交政黨名單」(強制)	

說明 : \*亞齊特別行政區的政黨不受此限。 \*\*依此標準, 該屆只有民主黨有資格可以單獨提出總統候選人。  
資料來源 : 作者自繪。

## 一、2002-2003 年改革與 2004 年大選結果

根據 2002 年政黨法第 7 條第 5 款以及 2003 年選舉法第 65 條第 1 款的修正規定，每個參與國會、省議會、與縣市議會的政黨，在提名候選人時，「應該慮及性別平等的原則」，亦即「每個選區的婦女所占人數應達 30%」。然而，除此之外，不論選舉法或政黨法，都未明示性別平等原則應如何被落實，缺乏任何強制政黨遵守保障比例的條款，對未達規定的政黨也無懲罰措施。甚至，在該選舉法第 67 條第 3 款，更同時賦予了各政黨領導人對於候選人名單的最終決定權。換言之，上述性別平等條款最終僅具宣示意味，對於政黨並無實值約束價值。

因此，2004 年大選，在 24 個參選政黨中，只有 14 個在婦女配額上達到標準，並且多半為中小型政黨，多數甚至未能在選舉中獲得任何席次。<sup>6</sup> 進一步從印尼主要政黨提名女性候選人的狀況觀察，統計數據呈現於表五，其中戈爾卡黨（Golkar）、民主奮鬥黨（Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan，以下簡稱：PDI-P）、以及團結建設黨（Partai Persatuan Pembangunan，以下簡稱：PPP）為三個在蘇哈托時代即存在的舊政黨，以粗體字顯示；四個在後蘇哈托時期較大伊斯蘭宗教政黨—團結建設黨、國民使命黨（Partai Amanat Nasional，以下簡稱：PAN）、民主復興黨（Partai Kebangkitan Bangsa，以下簡稱：PKB）、與公正福利黨（Partai Keadilan Sejahtera，以下簡稱：PKS）一則以灰底標示（這其中除了團結建設黨外，均為新成立之政黨）；其它則為陸續成立的新世俗性政黨。有趣的是，根據表五所示，在 2004 年大選 7 個得

---

<sup>6</sup> 在這 14 個政黨中，只有國民使命黨、民主復興黨、與公正福利黨 3 黨，至今依然存在。

到國會 3% 以上席次的較大政黨中，只有 3 個新成立的伊斯蘭政黨—國民使命黨、民主復興黨、公正福利黨—在全國候選人總額上符合女性候選人占 30% 的標準（但並非每個選區都達標），而伊斯蘭宗教在傳統上被認為是對女性參與公眾事務較不友善的。反之，世俗性政黨，包括擁有相較於其他新興政黨更為充裕群眾基礎的戈爾卡黨與民主奮鬥黨，卻未能提名足額的女性候選人，無疑顯示這些主要政黨在此時對於女性政治參與議題的缺乏重視。

此外，根據研究者指出，不論政黨是否願意在帳面上達到女性候選人 30% 的標準，多數政黨都傾向於在該黨不熟悉與難以獲勝的選區提名女性候選人，或在名單排序之時把女性候選人放在排名很後的順位，而使其幾乎沒有機會當選（Bessell 2010, 229-231）。比如，公正福利黨雖然在全國共提名了 180 名女性候選人，最後只有 3 人順利當選。而從整體的結果來看，則女性當選的國會議員僅有少許成長，從前屆的 48 人增至 61 人，所占比例則從 9.6% 小升至 11.1%（表三）。其中，戈爾卡黨女性當選者有 18 位，占該黨國會議員總數 128 席的 14%，不論是人數或占比，都是當屆國會最高的政黨（表五）。

表五 印尼主要政黨提名女性國會議員狀況 (2004-2019)

政黨	2004						2009						2014						2019										
	候選 人數	女性候選 人 (%)	選區 總數	達女性30% 選區數(%)	當選 席次	女性當選 席次(%)	候選 人數	女性候選 人(%)	選區 總數	達女性30% 選區數(%)	當選 席次	女性當選 席次(%)	候選 人數	女性候選 人(%)	選區 總數	達女性30% 選區數(%)	當選 席次	女性當選 席次(%)	候選 人數	女性候選 人(%)	選區 總數	達女性30% 選區數(%)	當選 席次	女性當選 席次(%)	候選 人數	女性候選 人(%)	選區 總數	達女性30% 選區數(%)	當選 席次
Golkar 戈爾卡黨	652	185 (27.0%)	69	24 (34.7%)	128	18 (14%)	639	192 (30.1%)	77	38 (49.4%)	106	18 (16.9%)	560	202 (36.1%)	91	38 (49.4%)	106	17 (16.5%)	574	217 (37.8%)	85	38 (49.4%)	91	17 (18.7%)	574	217 (37.8%)	85	18 (21.2%)	
PDIP 民主衛門黨	558	158 (28.3%)	69	31 (44.9%)	109	12 (11%)	628	219 (34.9%)	77	73 (94.8%)	94	17 (18.1%)	560	200 (35.7%)	107	73 (94.8%)	94	22 (20.6%)	573	215 (37.5%)	128	73 (94.8%)	107	22 (20.6%)	573	215 (37.5%)	128	26 (20.3%)	
PPP 團結建設黨	497	111 (22.3%)	69	30 (43.4%)	58	3 (5.2%)	469	128 (27.3%)	77	32 (41.6%)	38	5 (13.2%)	548	214 (39.1%)	39	32 (41.6%)	38	9 (23.1%)	554	233 (42.1%)	19	32 (41.6%)	39	9 (23.1%)	554	233 (42.1%)	19	5 (26.3%)	
PAN 國民使命黨	520	182 (35.0%)	69	45 (65.2%)	52	7 (13.5%)	592	179 (30.2%)	77	38 (49.4%)	46	7 (15%)	560	208 (37.1%)	48	38 (49.4%)	46	10 (20.8%)	575	219 (38.1%)	44	38 (49.4%)	48	10 (20.8%)	575	219 (38.1%)	44	7 (15.9%)	
PKB 民主復興黨	451	170 (37.6%)	69	45 (65.2%)	52	7 (13.5%)	392	134 (34.2%)	77	50 (64.9%)	28	7 (25%)	558	210 (37.6%)	47	50 (64.9%)	28	11 (23.4%)	575	220 (38.3%)	58	50 (64.9%)	47	11 (23.4%)	575	220 (38.3%)	58	12 (20.7%)	
PKS 公正福利黨	446	180 (40.3%)	69	65 (94.2%)	45	3 (6.6%)	579	215 (37.1%)	77	76 (98.7%)	57	3 (5.3%)	492	191 (38.8%)	40	76 (98.7%)	57	1 (2.5%)	533	212 (39.8%)	50	76 (98.7%)	40	1 (2.5%)	533	212 (39.8%)	50	8 (16%)	
PD 民主黨	433	117 (27.0%)	69	31 (44.9%)	57	6 (10.5%)	666	222 (33.3%)	77	47 (61.0%)	149	35 (23.3%)	560	205 (36.6%)	62	47 (61.0%)	149	15 (24.2%)	573	223 (38.9%)	54	47 (61.0%)	62	15 (24.2%)	573	223 (38.9%)	54	10 (18.5%)	
Gerindra 大印尼行動 民主黨	--	--	--	--	--	--	386 (28.8%)	111 (28.8%)	77	33 (30.0%)	26	4 (15.4%)	557	203 (36.5%)	72	33 (30.0%)	26	11 (15.3%)	569	209 (36.7%)	78	33 (30.0%)	72	11 (15.3%)	569	209 (36.7%)	78	12 (15.4%)	
Nasdem 國家民主黨	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	559	226 (40.5%)	36	--	--	6 (16.7%)	575	221 (38.4%)	59	--	36	6 (16.7%)	575	221 (38.4%)	59	19 (32.2%)	

資料來源：Purwanti and Hum (2015, 162)；Usu (2010, 11-13)。2014年女性當選人為作者依據印尼國會官方網站提供照片 (<http://www.dpr.go.id/en/anggota>) 統計；2019年女性當選人為作者依據印尼中選會公布之當選者名單 ([https://jdih.kpu.go.id/data/data\\_kepku/KPPT%201318%20THN%202019.pdf](https://jdih.kpu.go.id/data/data_kepku/KPPT%201318%20THN%202019.pdf)) 對照網路照片統計。

## 二、2008 年改革與 2009 年大選結果

2004 年大選的結果，顯示印尼主流政黨對於提升女性代表的配合意願並不高，因此 2008 年的政黨法修正第 2 條，首先便規定各政黨在註冊之時，其全國性的行政組織中，必須有 30% 的女性成員；第 20 條也規定，各政黨的地方組織，也應考慮女性代表不低於 30% 的原則。於此同時，選舉法第 8 條第 1 款以及第 15 條，也配套規定只有中央行政組織有 30% 女性成員的政黨，才可以登記參與選舉。以上種種，俱是試圖從各政黨的體質著手，在註冊之時便必須容納一定比例的女性；另一方面，也是從較基層的政黨內部活動開始，鼓勵女性積極參與政治相關事務。

其次，2008 年選舉法修正第 55 條，規定各黨在國會、省議會、與縣市議會選舉時，均「必須」提名至少 30% 女性，並且每三名候選人至少應有一名女性（即所謂的「拉鍊制度」（zipper system））。第 57 至 58 條，則責成選委會針對政黨所提出之名單詳細核實，若未達比例者應退回修正提名。不過，由於許多小型政黨以女性候選人難尋而恐被剝奪參選資格的理由強烈反彈，<sup>7</sup> 在顧及政黨競爭公平的壓力下，這次的修正法規仍然沒有硬性的懲罰條款，僅另明文（第 61 與 66 條）要求地方與全國選委會在將政黨名單公布於大眾之時，必須將候選人按性別分開列名，以試圖利用傳媒與社會大眾的監督，對於政黨與選委會施與額外的配合壓力。

---

<sup>7</sup> 2008 年選舉法修正尚包括增加最低門檻等多項不利於小黨進入國會的條款，這已經遭致許多來自小黨的反彈，若加上拉鍊制度懲罰條款，將會使得多數小黨一開始便不能參與大選。有關印尼選舉法修正與政黨政治關係的較全面探討，可參考孫采薇（2016）。此文僅就女性代表權的相關環節作討論。另根據 Noor (2015, 171) 指出，本屆參與國會大選的 38 個政黨中，有 6 個未達女性候選人 30% 的標準。

而在印尼對婦女地位日趨重視的開放社會風氣之下，雖然新制還是沒有違規懲罰條款，但 2009 年的國會大選，女性候選人已達總數 34.7%，當選國會議員的比例也提升至 17.9%，趨近同時期的全球平均水準 19%。而該屆 9 個國會主要政黨，雖然仍不能在全國 77 個選區的政黨名單中都湊足 30% 的女性候選人代表，但就總數而言，只有團結建設黨與大印尼行動黨（Partai Gerakan Indonesia Raya，以下簡稱：Gerindra）略低於法定標準（分別提名了 27.3% 與 28.8% 的女性候選人）。<sup>8</sup> 在當選席次中，該屆國會第一大黨民主黨（Partai Demokrat，以下簡稱：PD），<sup>9</sup> 也是女性議員數量最多的政黨，共計 35 名，占該黨議員的 23.5%。拉鍊制度的成效，則顯示於民主黨 14 名排序第一順位的女性全數中選，戈爾卡黨 12 名排序第一順位的女性有 9 名中選，而民主奮鬥黨 2 名排序第一順位的女性也全數中選（Hillman 2017b）。此外，如下表六所示，除了國會這個層級之外，在 33 個省議會中，女性議員平均也達 16%，縣市議會則是 12%。女性代表在地方與基層民意機關比例的提升，是可喜的趨勢；然而，縣市議會女性代表比例竟低於國會層級女性代表比例的現象，卻也顯示印尼社會對於女性參與公共事務認可度的增加速度，仍不及於中央政府推動性別平權的熱度。

---

<sup>8</sup> 此是 2008 年由普拉博沃（Prabowo Subianto）脫離戈爾卡黨而成立的新政黨，普拉博沃並憑此參加 2009、2014、2019 年的總統選舉，但是都不成功。

<sup>9</sup> 2001 年尤多約諾（Susilo Bambang Yudhoyono）將軍與支持者於其生日當天（9.9）成立，以利其於 2004 年競選總統。

表六 印尼女性各級議員現況（2004-2019）

	國會女候選人與%	國會女議員數與%	當選率%	女性省議員占比	女性縣市議員佔比
2004	2507 (33%)	61 (11.1%)	2.4%	12%	6%
2009	3910 (34.7%)	103 (18.4%)	2.6%	16%	12%
2014	2465 (37.3%)	111 (19.8%)	4.5%	14.6%	14.2%
2019	3194 (40.1%)	117 (20.3%)	3.7%	(待查)	(待查)

資料來源：Noor (2015); Purwanti and Hum (2015); Hillman (2017a, 40-41); IPU (2019); KPU (2019)。

### 三、2011-2012 年改革與 2014、2019 年兩屆大選結果

在 2011-2012 年印尼第三次修正的政黨法與選舉法中，終於規定了各政黨在各級選舉政黨名單的提出，每三名候選人至少應有一名女性，並且不符規定的政黨「不得在不符合配額的選區提交政黨名單」。

由於懲罰性條款的制約，在 2014 年國會大選中，各參選政黨終於在全國 77 個選區，都足額提名女性候選人（表五）。就總數而言，在全國 6607 名國會議員候選人中，2465 名為女性，占全部候選人的 37.3%；而選舉結果，在 560 名國會議員中，則有 111 名女性，占全部議員的 19.8%，比前屆小升約 2%。本屆國會最大黨是民主奮鬥黨，其女性議員共計 22 名，也是總數最多的政黨，但僅占該黨議員的 20.6%。另一方面，在基層縣市議會選舉層級，女性當選者所占比例，也從 12% 提升至 14.2%；不過，在省議會選舉這個層級，女性當選議員的比例，反而比前屆略為下降 1.4%（表六）。

2019 年 4 月，印尼再次舉行全國大選，並且在選舉之前，相關法規進行了第四次重大修正，將以往國會大選先舉行，從各個政黨在此次大選的表現決定提名總統參選人的資格，再舉行總統大選的慣例，大幅修正為總統與國會以及各級

議會選舉同時舉行。<sup>10</sup> 雖然此次選舉法規修正無關女性參選條款的任何改變，但在實質競選氣氛與政黨策略考量上，都有深刻的影響，包括整個選舉的軸心更加集中於總統候選人而非政黨或政黨聯盟，而這勢必將會衝擊到政黨競爭與政黨體系的未來，值得後續研究。

而單就女性政治參與這個層面觀察 2019 年大選，則還是會發現「雷聲大雨點小」的情況。首先，在本屆共有四個新成立的政黨參與選舉，包括 2014 年成立的印尼團結互助黨（Partai Solidaritas Indonesia，以下簡稱：PSI）。該黨黨魁是具全國高知名度、被喻為「印尼最性感主播」的格蕾絲·娜塔莉（Grace Natalie，36 歲），而該黨從各區候選人到政見內容，都是以女性社群和年輕人為主要吸引目標，在選戰過程中也得到媒體的廣泛關注。不過，最後印尼團結互助黨的總得票數並未能通過 4% 門檻，因此未能進入國會。其次，本屆大選也是女性候選人人數最多的一次，7968 名國會議員候選人中，3194 人是女性，佔總數的 40.1%。但是，從選舉結果來看，則只有 117 名女性當選，佔總數 575 名國會議員的 20.3%。表六顯示，雖然從國會女性議員的占比來說，2019 年大選是歷年最高，並且也終於超過五分之一的關卡，但是如果把國會女性議員數與女性參選人數相比，則本屆大選女性國會候選人，最終只有 3.7% 的人能夠當選。

從 2009 到 2019 年的三屆選舉，不難發現雖然印尼的選舉法規在政黨候選人名單層次，提出了 30% 女性保障名額以及強制拉鍊制度，確保女性在提名之時的適當比例，也制約了各政黨在甄拔人選之時的性別選擇考量，但其結果並沒有保障女

---

<sup>10</sup> 因此，2019 年大選是「五合一」投票，包括選出正副總統、眾議院、參議院、省級議會、市區級地方議會共五個級別的政治代表。



性在各議會層級的議員比例真正達到 30%，一直到本屆大選仍存在 10% 的大幅落差。而儘管女性候選人數與所佔比例是逐屆增加，當選率卻低的可憐，即便是 2014 年也僅有 4.5% 的當選率，遠低於男性參選者 10.8% 的當選率。這顯示了制度層面的性別配額保障，在落實之時，似乎受到了其他因素的制衡。因此，本文下一節將進一步探討局限印尼女性參政與代表權提升的其他制度性因素。

### 伍、選區規模、開放式名單、黨內競爭與金權政治

在檢討印尼女性國會代表權在強制拉鍊制度的施行之下，仍無法獲顯著提升的文章中，多數人歸咎於 2008 年選舉法的修正，把原本「封閉式政黨名單」改變為「開放式政黨名單」比例代表制，亦即允許選民在選擇政黨之後，也可以在該政黨名單中，選擇偏好的候選人，而不受原本名單上既定排名之限。這使得各個政黨內部的候選人之間必須相互競爭，而造成了女性參選的障礙（Prihatini 2019a; 2019b）。首先，正如 Edward Aspinal (2014) 所指出，開放式名單制度的施行，助長了印尼政治文化中的金權政治與傳統侍從網絡，尤其在地方選舉層次，候選人必須提供各式賄賂品以換取選票，從捐贈給社區體育隊的制服、種子和化肥等農資器材、個人禮品如祈禱墊和頭巾、到現金等等，不一而足；爲了更有效在各選區建立有組織的後援會，候選人甚至必須聘請「樁腳」（*tim sukses*）管理。這些支出對於在社會與家庭中仍處於相對經濟弱勢的印尼女性，都是很沉重的財務負擔。在 Argoposo Cahyo Nugroho (2016) 於 2014 年大選中對萬丹省丹格朗市（Tangerang, Banten）的三位女性參選人所做的近身觀察中，也顯示選舉期間藉由參與各種宗教團體、婦女與兒童保健、甚至移民團體的活動、而以各種名義捐款或禮物採買，都是拓展人脈與爭取選

票所必須的手段，而雖然「選民可以用比買一隻雞還便宜的價格買到」（頁 154），累積起來也是相當可觀，因此其中一名身為家庭主婦的女性參選人，就難以循此途徑拓展票源。

另一方面，印尼政黨普遍存在財務困窘狀況，因此無法成為候選人的有力後盾。印尼雖然有政治獻金法，包括限制企業與個人年度對政黨政治獻金的上限分別為 75 億與 10 億印尼盾，但此法只規定到政黨層次，要求政黨如實申報，而個人交易並未納入管制。並且，捐錢給政黨並沒有賦稅抵免的配套優惠政策。如此一來，選民多傾向把錢直接而私下地捐給特定候選人，以免麻煩。這種暗盤交易當然弊端更多，並且造成印尼各政黨得到的政治獻金，平均竟少於政黨總資金的 1%。更甚者，原本 2001 年規定政府對於政黨的選舉補助為每票 1000 印尼盾，但在 2005 年，尤多約諾總統卻將金額降低為十分之一的 100 印尼盾（Mietzner 2013）。政治獻金來源不足與政黨補助款的減少，都代表著一般政黨公共競選資金普遍缺乏，也意味著各個候選人的競選經費—包括前述林林總總的花費，幾乎不可能得到政黨奧援，而全得自行從私人財產或是其與企業網絡中尋求金援。這些都為缺乏公眾資源的女性設下進入政治的高門檻，尤其是非菁英階級家庭出身的女性。根據印尼大學研究數據顯示，在 2009 年的女性國會議員中，有 41.7% 來自政治世家，而 2014 年更增加到 46.8%（Hillman 2017a, 43）。這些女性多半是政治人物的妻子或女兒，出來競選的主因是政黨為了填滿 30% 女性配額的要求，而說服男性政治人物退居幕後。而在此類情況下，女性參選人在參選過程中，便明顯是花瓶或魁儡，從競選策略的擬定到重要的宣傳與訪談活動，依然是身為競選總幹事的丈夫或父親主導—或甚至代為發言（Nugroho 2016）。

以上對於開放式政黨名單的批判，邏輯在於印尼原本非

制度性的社會因素（諸如傳統父權主義與侍從主義）、以及女性處於經濟財務弱勢的事實，均可在開放式名單的制度設計之下，繼續運作與發揚，而持續造成對於女性從政的障礙，從而使得制度對於女性代表權的保障效果不彰。但是，本文第二節也曾指出，選區規模大小對女性參政以及代表權的提升影響至深：即便是實施比例代表制的國家，其選區規模愈大，政黨高層就愈有餘裕在提名之時考量多元弱勢社群的代表性。然而，印尼因其多島嶼多文化族群的特性，全國一共被分成 80 個小選區，各選區規模僅有 3 至 10 席。<sup>11</sup> 在印尼歷屆大選都有眾多政黨競爭的態勢之下，許多中型政黨僅能夠在零星選區被分配 1 席，甚至大型政黨也僅能在 6 席以上並且為該政黨傳統勢力範圍的選區，被分配到 2 席以上的席次。而在這種情況下，除非女性候選人被排在第一或第二順位，否則根本無緣當選。舉例而言，在 2004 年大選時，公正福利黨一共提名了 180 位女性候選人，占全黨候選人的 40.3%，是當屆提名女性參選最多的政黨，並且在 94% 的選區都超過了 30% 的性平標準。然而，最後選舉結果，公正福利黨僅得到 550 席中的 45 席，其中女性當選者只有 3 人。即便是在 2014 年有著拉鍊制度的強制排序制約，而公正福利黨也在所有選區共提名了 191 名女性候選人，但最後該黨 40 名當選者中，女性只有 1 人。Noor (2015, 168) 便指出，在 2009 年當選的 103 名女性國會議員中，有 44% 是在政黨各分區名單中排名第一順位者，而只有 29% 與 20% 的女性議員來自於政黨排名第二與第三順位者；至於當初在政黨名單中排名第四而能當選者，僅有 7 人（7%）。這些數據都顯示，在小選區規模之下，拉鍊制度對於女性代表權的保障，有很大的局限性。

---

<sup>11</sup> 這是 2019 年的最新選區數，在此之前各屆選舉的選區數與選區規模，請參見表四。

而若從 2019 年大選結果進一步分析，則似乎當前對於印尼女性國會代表權提升的最大不利制度性因素，來自於選區規模，而非開放式名單。首先，印尼是多黨體系的國家，而本屆通過國會 4% 門檻的政黨共有 9 黨。以本屆共 80 個選區，每區應選 3 至 10 席不等（見表七）。在此小選區規模下，復從歷屆選舉的結果可看出，參與國會選舉的主要政黨實力並沒有懸殊差距，在此勢均力敵的激烈多黨競爭的情況之下，各個政黨在每個選區所能分配到的席次，多半只有一席。正如表八所統計，在此次大選中，有 27 個選區是各個政黨最多只能分配到 1 席的狀況（比如該選區應選 3 席，即得票率前三名政黨各分 1 席），有 38 個選區有一到兩黨可以分配到第 2 席，12 個選區有單一政黨得到第 3 席，而只有 3 個選區，剛好都是本屆國會最大黨民主奮鬥黨占極大優勢的選區，而可以被分到 4 至 6 席的多席次。

表七 2019 年國會大選的選區規模

應選名額	3	4	5	6	7	8	9	10
選區數（共 80 區）	6	5	1	15	14	19	8	12

資料來源：作者自行統計。

表八 2019 年國會大選各選區政黨被分配席位的極大值

被分配席位	1	2	3	4	5	6
選區數（共 80 區）	27 (33.75%)	38 (47.5%)	12 (15%)	2 (2.5%)	0	1 (1.25%)

資料來源：作者自行統計。

換言之，在印尼，全國八成以上的選區，各個政黨能被選上的候選人，最多只有兩名。如果是採取封閉式比例代表制，並且若如前述學者所稱，印尼女性候選人都被放在名單比較後面的順位，即便是拉鍊制度下，也應該是以第三與第六順位者居多，則女性候選人在各政黨只能獲得 1 至 2 席的 65 個選區

中，幾無獲選之可能。但結果似乎並非全然如此。表九統計了本屆 117 名女性當選者在各黨名單的排序順位，可見本屆有 54 名女性當選者是在第一順位，占女性當選總數的 48.7%；排在第二順位的有 28 名當選，占總數的 23.9%。顯然的，排序順位仍是當選與否的關鍵性因素。但是，令人感興趣的，是排第三順位的當選者有 15 名（12.8%），而排名四至六順位而當選的也有 16 名，甚至有 1 位當選者在政黨名單上是第七順位。與前述各政黨在各選區所能分配到的席次多半只有 1 至 2 席的事實相比對，則可以合理推論，原本排名政黨名單第三順位之後的 32 名女性當選者（共占女性當選總數 27.4%），的確是拜開放式名單制度之賜，才能在擊敗排名於前的黨內競爭者後脫穎而出。

表九 2019 年國會大選女性當選人的政黨名單排序順位

排序順位	1	2	3	4	5	6	7
當選數（共 117）	57 (48.7%)	28 (23.9%)	15 (12.8%)	5 (4.3%)	5 (4.3%)	6 (5.1%)	1 (0.9%)

資料來源：作者自行統計。

## 陸、結論

本文作者長期研究東南亞區域政治，尤其關心東南亞國家女性政治參與以及政治代表權的發展。而本文嘗試以印尼個案為起點，探討影響該國女性參政的各項制度性因素。如前所述，印尼經驗有助於豐富整體女性參政比較研究的原因，首先在於過往對於東南亞國家相關研究的稀缺，而本文研究可補足缺口的一小角。其次，印尼是以穆斯林為多數的國家，而一般既定印象多認為此類國家的婦女參政與女性代表比例一向是低落的，加上印尼在 1999 年邁向民主化之前，曾歷經了長久的軍事威權統治，而這似乎也不利於民主化之後的女性參政。但

是，從表二可看出，目前印尼的女性政治參與情況，在東南亞國家中大約是屬於前段班；而如表三所示，至少從女性國會代表比例這個層面，印尼女性政治代表權是逐年緩和提升中。

透過第四節與第五節的分析，本文嘗試指出，印尼女性政治代表權的逐年提升，與選舉相關法規中對於女性所設下的配額保障有很大的關係。不過，相較於東帝汶所採取的全國性封閉式政黨名單制與 30% 性別拉鍊制，印尼的小選區規模加上開放式政黨名單制度卻為選舉結果帶來了不確定性，因為即便印尼在政黨提名階段保障了女性候選人在各個選區達 30% 的機會，卻在多黨激烈競爭並且勢均力敵的現實狀況下，無法保證當選的結果，以致直到 2019 年大選，女性國會當選者仍僅達 20.3%，與理想仍存在 10% 的差距。這個差距似乎說明了，制度上的保障雖然的確有助於印尼女性的政治競爭力，卻還尚未能完全克服當前印尼女性參政的非制度性障礙。不過，單從制度層面分析之，則開放性名單制並不若傳統政治理論所言的不利於女性參選者：小選區規模加上均勢多黨競爭，其結果是各政黨在多數選區都只能有 1 至 2 人當選，而開放式政黨名單的設置，反而使得少數排序較後位的女性有當選的機會。

本文受限於寫作時間倉促與篇幅所限，僅在第五節中探討影響印尼女性代表權提升的數項制度性因素的交互作用，而未能深入探討其他社會文化層面等非制度性因素的影響。例如，多數學者認為傳統以男性為統治主宰並認為女性應以家庭為優先的父權文化（*patriarchal culture*），在印尼社會仍是根深蒂固（*Vermonte and Gayatri 2014*）。父權文化的展現在主流宗教政黨中更為具體，例如，公正福利黨是目前印尼伊斯蘭宗教政黨中對婦女參政相關議題有最詳細規約和討論平臺的政黨，支持者有 54% 為女性，而該黨女性各級民代候選人的甄拔也有制度化標準，並多半來自於國內重點大學且在學生時代已是活

躍社運份子，因此有相當的政治和社會經驗。然而，在黨甄拔婦女幹部的標準中，首要考量是其「是否治家良好」，並且根據黨章規定，女性被推薦人必須提交家中男性成員（父親或丈夫）的書面同意參選書，才能獲得黨的正式提名。此外，黨規定婦女日落後必須以家務優先，而不得外出活動。這項規定並不僅僅是在競選時造成女性候選人的不便，即便是平日，許多黨內部核心會議都是在晚間舉行，婦女成員難以參加，也就自始無緣決策程序（Gayatri, Mar'iyah and Patriana 2016; Nurjanah 2013）。

不過，政黨競爭的現實，使得缺乏政治經驗與網絡的女性較難受到政黨高層青睞與甄拔，以及父權文化對於女性參政的阻礙，其實不僅存在於印尼，也是東南亞多數國家的共同特徵。雖然隨著經濟發展與教育普及，此區女性社會經濟地位普遍提升，但在政治層面，傳統父權文化所造成的以男性為決策核心的局面並沒有太大的改變（Iwanaga 2008; Rahayu and Ikayanti 2014; True et al. 2014; Prihatini 2018）。有關社會文化因素如何以及是否將持續影響印尼女性政治參與的探討，以及以東南亞女性參政為範疇的全面性深入比較，都有待未來進一步的研究與補充。

## 參考書目

- 李冠成、楊婉瑩，2013，〈性別相關制度與政策對於兩性政治涉入的效果：33 個民主國家的經驗研究〉，《問題與研究》，52（4）：33-69。Lee, Kuan-chen, and Yang, Wan-ying. 2013. "Xingbie xiangguan zhidu yu zhengce duiyu liangxing zheng zhi sheru de xiaoguo: 33 ge minzhu guojia de jingyan yan jiu" [The Effects of Gender-Related Institutions and Policies on Political Engagement: An Empirical Study of 33 Democracies]. *Wenti Yu Yanjiu* 52(4): 33-69.
- 范若蘭，2015，《東南亞女性的政治參與》，北京：社會科學文獻出版社。Fan, Ruo-lan. 2015. "Dongnanya nvxing de zhengzhi canyu" [Women's Political Participation in Southeast Asia]. Beijing: Social Sciences Academic Press.
- 孫采薇，2016，〈印尼民主化：優勢政黨的式微與多黨政治的發展〉，《民主與治理》，3（1）：31-61。Sun, Tsai-wei. 2016. "Yinni minzhuhua: youshi zhengdang de shiwei yu duodang zhengzhi de fazhan" [Democratization of Indonesia: Decline of Golkar and the Development of Party Politics]. *Journal of Democracy and Governance* 3(1): 31-61.
- 陳澤鑫，2018，〈選舉制度、候選人提名制度和政治代表性關係的探討——一個分析架構的討論〉，《國家發展研究》，17（2）：49-82。Chen, Tse-hsin. 2018. "Xuanzhidu houxuan ren timing zhidu he zhengzhi daibiaoxing guanxi" [The Relationships among Electoral Systems, Candidate Selection and Political Representation: An Analysis Framework]. *Journal*



*of National Development Studies* 17(2): 49-82.

- 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. “Cong funv baozhang mingde dao xingbie bili yuanze —liangxing gongzhi de lilun yu shijian —” [From Reserved Seats for Women to the Gender Quota System: Theory and Practice of Gender Parity in Politics]. *Wenti Yu Yanjiu* 40(3): 69-82.
- 楊婉瑩，2001a，〈選舉制度對婦女參政影響之評估〉，《理論與政策季刊》，14（4）：71-90。
- Yang, Wang-ying. 2001a. “Xuanju zhidu dui funv canzheng yingxiang zhi pinggu” [An Evaluation of the Impact of Electoral Systems on Women's Political Representation in Taiwan]. *Theory and Policy* 14(4): 71-90.
- 楊婉瑩，2001b，〈由民主代議政治的理論與實踐檢視性別比例原則〉，《人文與社會科學集刊》，13（3）：305-344。
- Yang, Wang-ying. 2001b. “You minzhu daiyi zhengzhi de lilun yu shijian jianshi xingbie bili yuan ze” [Examining Gender Quotas from the Theory and Practice of Democratic Representation]. *Journal of Social Sciences and Philosophy* 13(3): 305-344.
- 鮑彤、莊文忠、林瓊珠，2014，〈從四分之一到三分之一？婦女保障席次的選舉效應評估〉，《東吳政治學報》，32（1）：99-141。
- Nathan F. Batto, Juang, Wen-jong, and Lin, Chiung-chu. 2014. “Cong sifen zhiyi dao sanfen zhiyi funv baozhang xici de xuanju xiaoying ping gu” [From One Fourth

- to One Third: The Electoral Effects of Reserved Female Seats]. *Soochow Journal of Political Science* 32(1): 99-141.
- Aspinall, Edward. 2014. "Parliament and Patronage." *Journal of Democracy* 25(4): 96-110.
- Bachrach, Peter. 1967. *The theory of democratic elitism: a critique*. Boston, MA: Little Brown.
- Bessell, Sharon. 2010. "Increasing the Proportion of Women in the National Parliament: Opportunities, Barriers and Challenges." In *Problems of Democratisation in Indonesia: Elections, Institutions and Society*, eds. Edward Aspinall and Marcus Mietzner. Singapore, SG: Institute of Southeast Asian Studies.
- Bird, Karen. 2003. "The Political Representation of Women and Ethnic Minorities in Established Democracies: A Framework for Comparative Research." Paper presented at the Academy of Migration Studies in Denmark (AMID), Aalborg University.
- Childs, Sarah, and Joni Lovenduski. 2013. "Political Representation." In *The Oxford Handbook of Gender and Politics*, eds. Georgina Waylen et al. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Dewi, Kurniawati Hastuti. 2015. *Indonesian Women and Local Politics: Islam, Gender and Networks in Post-Suharto Indonesia*. Singapore, SG: NUS Press.
- Dolan, Kathleen, and Lynne E. Ford. 1995. "Women in the state legislatures: feminist identity and legislative behaviors." *American Politics Quarterly* 23(1): 96-108.

DPR-RI, Indonesia. MPs 2014-2019. <http://www.dpr.go.id/en/anggota> (January 26, 2020)

Franceschet, Susan, Mona Lena Krook, and Jennifer M. Piscopo, eds. 2012. *The Impact of Gender Quotas*. Oxford, UK: Cambridge University Press.

Gayatri, Shaffira D., Chusnul Mar'iyah, and Civita Patriana. 2016. *Indonesian Women's Political Representation: Affirmative Action Policy of Political Parties for the Upcoming 2019 Election*. Seoul, KR: Korean Women's Development Institute.

Hale, Mary M., and Rita Mae Kelly (eds.) 1989. *Gender, bureaucracy, and democracy*. New York, NY: Greenwood Press.

Hillman, Ben. 2017a. "Increasing Women's Parliamentary Representation in Asia and the Pacific: The Indonesian Experience." *Asia and the Pacific Policy Studies* 4(1): 38-49.

Hillman, Ben. 2017b. "The Limits of Gender Quotas: Women's Parliamentary Representation in Indonesia." *Journal of Contemporary Asia* 48(2): 1-17.

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). 2019. *Global Database of Quotas for Women*. <http://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas> (September 20, 2019).

Inter-Parliamentary Union. 2019. *Women in National Parliaments*. <http://archive.ipu.org/wmn-e/arc/world011019.htm>. (September 20, 2019).

Iwanaga, Kazuki. 2008. *Women's Political Participation*

*and Representation in Asia: Obstacles and Challenges.*  
Copenhagen, DK: NIAS Press.

Iyengar, Shanto, and Nicholas A. Valentino. 2000. "Who Says What? Source Credibility as a Mediator of Campaign Advertising." In *Elements of Reason: Cognition, Choice, and the Bounds of Rationality*, eds. Arthur Lupia, Matthew D. McCubbins, and Samuel L. Popkin. New York, NY: Cambridge University Press.

Johnson-Myers, Tracy-Ann. 2017. "The Impact of Electoral Systems on Women's Political Representation." In *The Mixed Member Proportional System: Providing Greater Representation for Women?*, ed. Tracy-Ann Johnson-Myers, Cham. Sweden, CH: Springer.

Karl, Marilee. 1995. *Women and Empowerment*. London, UK: Zed Books.

KPU, Indonesia. 2019. Document No.1318/PL.01.9-Kpt/06/KPU/VIII/2019. [https://jdih.kpu.go.id/data/data\\_kepkpu/KPT%201318%20THN%202019.pdf](https://jdih.kpu.go.id/data/data_kepkpu/KPT%201318%20THN%202019.pdf) (January 26, 2020).

Lovenduski, Joni and Pippa Norris. 1993. *Gender and Party Politics*. London, UK: Sage.

Mansbridge, Jane. 1999. "Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent Yes." *Journal of Politics* 61(3): 628-657.

Mansbridge, Jane. 2000. "What Does a Representative Do? Descriptive Representation in Communicative Settings of Distrust, Uncrystallized Interests, and Historically Denied

- Status.” *Citizenship in Diverse Societies* 1(9): 99-124.
- Matland Richard E., and Donley T. Studlar. 1996. “The contagion of women candidates in single-member district and proportional representation electoral systems: Canada and Norway.” *Journal of Politics* 58(3): 707-733.
- Matland, Richard E. 1998. “Women’s representation in national legislatures: developed and developing countries.” *Legislative Studies Quarterly* 23(1): 109-125.
- McAllister, Ian, and Donley T. Studlar. 2002. “Electoral systems and women’s representation: a long-term perspective.” *Journal of Representative Democracy* 39(1):3-14.
- Mietzner, Marcus. 2013. “Political party financing in Indonesia is a recipe for corruption.” *Strategic Review*. [www.sr-indonesia.com/in\\_the\\_journal/view/political-party-financing-inindonesia-is-a-recipe-for-corruption?pg=all](http://www.sr-indonesia.com/in_the_journal/view/political-party-financing-inindonesia-is-a-recipe-for-corruption?pg=all) (September 20, 2019).
- Noor, Firman. 2015. “Electoral Reforms and Women’s Representation in Indonesia: Successes, Challenges and the Way Forward.” In *Improving Electoral Practices: Case Studies and Practical Approaches*, ed. Raul Cordenillo. International Institute for Democracy and Electoral Assistance. Swesen, SE: IDEA.
- Norris, Pippa. 1985. “Women’s legislative participation in Western Europe.” *West European Politics* 8(4): 90-101.
- Norris, Pippa. 1987. *Politics and Sexual Equality*. Boulder, CO: Lynne Rienner.

- Nugroho, Argoposo Cahyo. 2016. "Tangerang, Banten: Women Candidates in the Shadow of Men." In *Electoral Dynamics in Indonesia: Money Politics, Patronage and Clientelism at the Grassroots*, eds. Edward Aspinall and Mada Sukmajati. Singapore, SG: NUS Press.
- Nurjanah, Nunik. 2013. *Gender, Progressive Islam and Islamism in Indonesia: Analysing the Political Attitudes of PKB and PKS*. Thesis of Australian National University.
- Paxton, Pamela, and Melanie M. Hughes. 2015. "The Increasing Effectiveness of National Gender Quotas, 1990-2010." *Legislative Studies Quarterly* 40(3): 331-362.
- Paxton, Pamela, Melanie M. Hughes, and Matthew A. Painter II. 2010. "Growth in Women's Political Representation: A Longitudinal Exploration of Democracy, Electoral System and Gender Quotas." *European Journal of Political Research* 49(1):25-52.
- Phillips, Anne. 1995. *The Politics of Presence*. Oxford, NY: Clarendon Press.
- Pitkin, Hanna Fenichel. 1967. *The Concept of Representation*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Przeworski, Adam, Susan C. Stokes, and Bernard Manin (eds.). 1999. *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Prihatini, Ella S. 2018. "Indonesian Young Voters: Political Knowledge and Electing Women into Parliament." *Women's Studies International Forum* 70: 46-52.

- Prihatini, Ella S. 2019a. "Women Who Win in Indonesia: The Impact of Age, Experience, and List Position." *Women's Studies International Forum* 72: 40-46.
- Prihatini, Ella S. 2019b. "Women's Views and Experiences of Accessing National Parliament: Evidence from Indonesia." *Women's Studies International Forum* 74: 84-90.
- Purwanti, Ani, and S. H. M. Hum. 2015. "Quota Laws for Women in Politics: Implementation in Indonesia." Working Paper. Kuala Lumpur International Business, Economics and Law Conference6, Vol 4, Malaysia.
- Rahayu, Ruth Indiah, and Adisti Ikeyanti. 2014. *The Success and the Barriers to Women's Representation in Southeast Asia: Between State Policies, Political Parties and Women's Movement*. Indonesia, ID: Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan.
- Rule, Wilma. 1987. "Electoral systems, contextual factors, and women's opportunity for election to parliament in twenty-three democracies." *Western Political Quarterly* 40(3): 477-498.
- Taylor, Charles. 1994. "The Politics of Recognition." In *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition*, ed. Amy Gutmann. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- True, Jacqui, Nicole George, Sara Niner, and Swati Parashar. 2014. *Women's Political Participation in Asia and the Pacific*. New York, NY: Social Science Research Council.
- United Nations Development Programme (UNDP). 2019. *Human Development Report 2019*. <http://hdr.undp.org/sites/default/>

- files/hdr2019.pdf (January 26, 2020).
- Usu, Novi Rusnarty. 2010. "Affirmative Action in Indonesia: The Gender Quota System in the 2004 and 2009 Elections." *AsiaOnline*, April 2010.
- Verba, Sindy, Kay Lehman Schlozman, and Henry E. Brady. 1995. *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Vermonte, Phillips Jusario, and Irine H. Gayatri. 2014. *The Increased Number of Female Members of Parliament: Identifying Its Origins and Obstacles in Indonesia, the Philippines and Timor-Leste*. Indonesia, ID: Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan.
- Waylen, Georgina, Karen Celis, Johanna Kantola, and S. Laurel Weldon, eds. 2013. *The Oxford Handbook of Gender and Politics*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- World Economic Forum (WEF). 2018. *The Global Gender Gap Report 2018*. [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GGGR\\_2018.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2018.pdf) (September 20, 2019).
- Yoon, Mi Yung. 2011. "Factors hindering 'larger' representation of women in parliament: the case of Seychelles." *Commonwealth and Comparative Politics* 49(1): 98-114.
- Young, Iris Marion. 1990. *Justice and the Politics of Difference*. Princeton, NJ: Princeton University Press.



# **Electoral System and the Development of Female Parliamentary Representation in Indonesia: the Interactive Effects of Open-list PR, District Magnitude, and Multi-party Competition**

**Tsai-Wei Sun**

Associate professor  
Graduate Institute of East Asian Studies  
National Chengchi University

---

## **Abstract**

From the perspective of political inclusiveness and accountability, how to ensure the adequate participation of women in public affairs and include their interests in the legislative process are important issues in contemporary democracies. Many countries have also tried to increase female representation in politics via various institutional arrangements. Under the global trend toward gender equality, Indonesia has undergone several legal reforms to raise the proportion of female candidates in the People's Representative Council (Dewan Perwakilan Rakyat, DPR) elections in the post-Suharto era. Using data covering the period from 1998 to the 2019 general elections, this paper intends to examine the participation of women as candidates and as elected representatives in the DPR elections, to highlight the candidacy barriers impeding the entry of women into politics, and to discuss the role of electoral systems as a

means of increasing women's political representation in Indonesia. Unlike the traditional theory that the open-list PR will lead to intra-party competition and disadvantage female candidates, in Indonesia within the context of small district magnitude and multi-party competition, open-list PR gives female candidates who are not at the front of the party list a chance to be elected.

---

Keywords: Indonesia, female parliamentary representation, quota system, open-list PR