政治科學論叢／第五十二期／民國 101 年 6 月／頁 89～116

差異政治的形成：
1946 年婦女保障名額制訂的歷史過程

黃長玲*

摘　要

選舉中的婦女保障名額是中華民國橫跨海峽兩岸的歷史中，最具有歷史延續性的體制之一。就體制設計的精神而言，婦女保障名額的設定，和當代差異政治的觀點非常相符。然而，差異政治的相關理論，是 1960 年代西方第二波婦女運動與新社會運動發展後的產物。相比之下，中華民國憲法本文中婦女保障名額的規定，就差異政治的實踐而言，有先驅性的意義。過去的歷史研究，往往將憲法本文中婦女保障名額的制定，視爲婦女爭取參政權的一個連續過程，並未細究兩者之間的區別。然而，女性爭取成爲平等的公民，和女性爭取成爲政治代表的機會，無論在概念上或是實踐上，都並不完全相同。兩者之間，非但不見得同時出現，也不存在必然的歷史連續性。

婦女保障名額的訴求爲什麼會出現？在目前關於民國時期婦女參政的研究中，學界並沒有清楚或一致的看法，但是多半認爲差異政治的思維是 1930 年代中期出現。本文重新檢視辛亥革命到制憲時期婦女參政運動的歷史，並且主張 1920 年初期五四運動的影響及孫中山聯俄容共的政策，使得政治代表應如何產生出現關鍵性的變化。1924 年孫中山呼籲召開國民會議時，建議以 9 種社會團體產生代表，此一建議打破了辛亥革命以來以地域爲基礎產生政治代表的慣例，也使得社會身份與政治代表之間產生聯結。這使得 1924 年到 1925 年間婦女爭取參與國民會議的運動，促成了婦女應成爲一個社會類別的思維，也因此開啓差異政治的論述，最終形成對婦女保障名額的爭取。

關鍵詞：差異政治、保障名額、婦女參政、公民權、憲法

* 國立臺灣大學政治學系副教授，E-mail: changling@ntu.edu.tw。
收稿日期：100 年 11 月 11 日；通過日期：101 年 6 月 21 日

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、前言

中華民國憲法於 1946 年制定，1947 年施行，然而，1948 年這部憲法就因爲「動員勘亂時期臨時條款」而被凍結。1949 年當中華民國政府遷移到台灣時，這部被凍結的憲法以及凍結它的臨時條款，也隨之而來。臨時條款於 1991 年廢除，而中華民國憲法也出現增修條文。因此，1946 年制定的中華民國憲法本文，對於今天的中華民國公民而言，其實是陌生的。憲法本文過去因爲威權體制而被凍結，在台灣民主化後因爲國家認同的爭議與國際政治的限制而無法輕易更動。1991 年民主化以來，朝野各政黨在憲政層次上的許多角力，都表現在對於憲法增修條文的制定及修正中，1946 年所制定的憲法條文，則是一字未改。然而，看似與台灣人民不甚相關的中華民國憲法本文，其實有一個條文，自 1946 年制定以來，就持續而且具體的與台灣人民的政治生活發生關聯，那就是中華民國憲法本文第 134 條：「各種選舉，應規定婦女當選名額，其辦法以法律定之」。威權體制之下的台灣，雖然缺乏真正公平的選舉，但是自 1950 年以來實施的地方自治，使得人民對於選舉並不陌生，也使得婦女保障名額成爲中華民國橫跨海峽兩岸的歷史中，最具有歷史延續性的體制之一。

就體制設計的精神而言，婦女保障名額的設定，和當代差異政治的觀點非常相符。然而，差異政治的相關理論，是 1960 年代西方第二波婦女運動與新社會運動發展後的產物。全球許多國家，在婦女參政上採納婦女保障名額（reserved seats for women）或是性別比例原則（gender quotas）的體制，更是 1970 年代以後才逐漸出現的現象，而且是到 1990 年代才成爲全球性的風潮。[1] 相比之下，中華民國憲法本文中婦女保障名額的規定，就差異政治的實踐而言，其實有先驅性的意義。過去的歷史研究，往往將憲法本文中婦女保障名額的制定，視爲婦女爭取參政權的一個連續過程，並未細究兩者之間的區別。然而，女性「爭取成爲平等的公民」，和女性

[1] Krook (2009: 4) 曾經指出，1930 年到 1980 年間，全球只有 10 個國家有婦女保障名額或性別比例原則的體制。1980 年代增加 10 多個，然後到 1990 年以後快速增加。

臺灣大學學術期刊資料庫

「爭取成爲政治代表的機會」，無論在概念上或是實踐上，都並不相同。兩者非但不見得同時出現，也不存在必然的歷史連續性。

以國際婦女運動的歷史脈絡而言，女性爭取公民權，是第一波國際婦女運動的核心議題。它大約起源於 19 世紀中葉，在兩次世界大戰中到達高峰，然後在第二次世界大戰結束時，暫時告一段落。在這個歷史過程中，許多國家的女性，得到了選舉及被選舉的權利，但是這些賦予女性平等公民權的國家，並不見得會有保障女性成爲政治代表的法律規範。然而，中華民國的女性，在 1946 年新制定的憲法中，不但得到了平等參政權，還爭取到保障當選的機會。換言之，在具體的實踐上，從 1911 年辛亥革命成功，到 1946 年制定憲法的前後三十多年中，女性參政權在當時中華民國的發展，不只是與世界潮流同步，甚至領先了世界趨勢。

婦女保障名額爲什麼會出現？什麼樣的論述與實踐經驗，促使當時的女性爭取婦女保障名額？在出席總數 1701 人的制憲國民大會代表中，僅佔 80 名的女性，又如何成功的使婦女保障名額成爲憲法條文？這些問題，在目前關於民國時期婦女參政的研究中，學界並沒有清楚或一致的看法。李南海（1998）與梁惠錦（2000）的作品，對於婦女保障名額的入憲有相當清楚的說明，但兩者的分析重點，都是針對 1930 年代以後，也就是中華民國訓政時期之後的發展，而且特別著重制憲國民大會的會議過程，但是婦女保障名額爲什麼會在 1930 年代以後成爲婦女爭取參政權的重要訴求，並非這兩個作品討論的重點。張玉法（2003：64）對於民初婦女參政權的研究中，提到 1935 到 1936 年間，「面對以男性爲中心的中國社會，婦女受教育者、就業者、有獨立財產權者，遠較男子爲少，如何在劣勢中爭取更多的參政機會，爲婦女參政運動者的新課題」。然而，他也沒有說明這個課題爲什麼會是在那個時間點出現？是什麼因素促使這個課題出現？Edwards 的作品，某個程度上回答了張玉法沒有處理的問題。她指出 1930 年代的中國女性已經有機會看到西方國家女性獲得參政權後的經驗，也因此理解到即使已經贏得參政權，卻還是有可能缺乏參政機會。女性是在這樣的因素下，開始倡議婦女保障名額（Edwards, 2008: 208）。Edwards 也指出抗戰期間的國民參政會議，具備戰時國會的性質，女性代表的人數雖然有限，但是政治實踐的經驗，使得女性更感受到婦女保障名額的重要

臺灣人文學術期刊資料庫

（Edwards, 2008: 214-215）。然而，如果西方國家的選舉結果會促使 1930 年代的中國婦女爭取保障名額，那麼令人感到困惑的是爲什麼直接面對那些選舉結果的西方婦女沒有在那個年代產生類似的行動？同樣的，並非完全民選的國民參政會議的運作，如果能使得中國女性更感受到婦女參與政治過程的重要，那麼爲什麼完全民選的西方國家國會的運作，在當時無法產生類似的效果？

本文的目的是要回答上述的問題。筆者將指出中華民國憲法中婦女保障名額的制定，固然是從辛亥到制憲的三十多年中眾多女性持續奮鬥的結果，但是這個體制的出現，其實也是近代中國在面對世界性的社會主義思潮時，試圖實踐西方自由民主（liberal democracy）的結果。如果回溯歷史，就會發現中華民國建國以後，關於政治代表如何產生，自辛亥革命以後到 1920 年代中期的各種法律或規定，無論是草案或正式發佈的法律都是以地域爲基礎，和當時西方一般的民主選舉原則，並沒有太大差別。然而 1924 年孫中山以中國國民黨總理名義，發表對時局的宣言時，主張召開國民會議，並且具體的建議國民會議的預備會議，應該由九種人民團體之代表組成。這種以社會群體作爲基礎來組成政治代表的方式，並非西方以自由主義思維爲基礎的民主體制所慣用的模式，但是這種組成方式，對於當時中國的政治情境，具有非常重要的意義。其中關於工會及農會代表的納入，不但反映了那個年代社會主義思潮的影響，也可以被視爲孫中山聯俄容共的政策結果。

筆者將會在本文中指出，以社會身份作爲基礎的政治代表組成方式，對當時爭取參政權的女性創造了體制爭議的空間，也使得女性的政治動員目標更爲明確。換言之，是先有了關於爲什麼需要有婦女團體代表的論述與行動，才會有關於婦女代表名額應受保障的倡議。婦女保障名額的倡議，雖然是 1930 年代的課題，也受到西方經驗的啓示，但是理解到政治上女性與男性的差異，是從 1920 年代開始，因爲主要的政治力量之一，也就是中國國民黨，對於政治代表如何組成，產生了不同的、受到社會主義影響的視野。筆者認爲，這個關於體制圖像的變化，才是使得中華民國在婦女參政部份，得以較其他國家更早實踐差異政治的關鍵。

本文共分爲六部份，除本節前言外，第二部份說明差異政治（the politics

臺灣大學學術期刊資料庫

of difference）的主要內涵及其與自由主義及民主體制的關聯。第三部份敘述辛亥革命後到 1924 年孫中山發表時局宣言前，婦女爭取參政權的努力，以及那個時期各種形式的議會的組成方式。第四部份說明 1924 年中國國民黨的改組，其重要意義之一就是促使國民黨面對該黨的社會代表性不足。而 1924 年底孫中山呼籲召開國民會議以後，婦女運動者爲了爭取參與國民會議的機會，而形成「婦女團體代表」的概念及差異政治的論述。第五部份說明 1928 年以後，在女性確立必須有自己的代表的運動目標後，關於代表額度的思考及爭取過程。第六部份總結全文，並說明從中華民國婦女保障名額入憲的歷史經驗來看，差異政治的形成路徑雖然與西方不同，但兩者的共同點是對公民的社會群體身份的重視。

貳、差異政治與民主

差異政治（the politics of difference）的核心思維是人與人之間的差異，往往具有政治性，也就是具有權力意涵－具備支配和壓迫的可能性－而不僅僅是單純的不同（dissimilarity）。差異政治的崛起，是受到西方 1960 年代以來新社會運動的影響。當婦女及其他弱勢群體在西方社會紛紛從性別、族群、宗教或文化等不同面向，要求平等的地位時，強調群體差異以及以群體權（group rights）爲基礎的論述也就隨之展開。[2]

西方自由主義傳統下的民主體制，是以個人權利與自由作爲基礎，而且強調公民經驗的普遍性。差異政治的相關論述與實踐則是對自由主義的反省與批評。主要的批評在兩個軸線上展開：一是關於差異的看法，另一則是關於群體的看法。在自由主義的思維下，人與人之間的差異，主要是理念（idea）的差異，民主體制的運作，就是在解決各種理念上的差異。因此，只要每一個人的基本權利受到保障，每一個人享有相同的自由，個人與個人之間在理念上的差異，會在政治競爭的場域中，自然而合理的得

2 以下關於差異政治的核心思維以及對自由主義的批評的概要敘述，來自以下幾個重要的差異政治理論家的主要觀點：Dworkin (1985)；Kymlicka (1989)；Young (1990)；Phillips (1998)。

臺灣大學學術期刊資料庫

到解決。換言之，對自由主義而言，人與人之間的差異是社會的常態，人們因爲有階級、族群、宗教、性別……等等的差異，自然在政治場域中會出現不同的想法，只要這些想法不受壓抑，也就是個人的言論及人身自由得以保障，那麼在政治場域中，經由對這些想法的反覆說理或論辯，最終人們在自由選擇的權利下所做的決定，就是民主政治的實踐。然而，對於差異政治的理論家而言，人與人之間的許多差異，並不只是單純的，不帶有權力關係的「不同」，而是具備權力意涵的。男性與女性的差異，少數族群與主流族群的差異，都有權力的意涵，而且在特定的歷史文化及社會規範的脈絡中，具備支配與壓迫的痕跡。因此，在這樣的情形下，人與人之間的差異，就不再只是單純的不同，而是在人們心中會有位階性，譬如認爲男性比女性優秀，白人比黑人優秀。也因爲如此，民主政治的實踐經驗，也就不可能是像自由主義者所想像的，每個人可以平等參與，相互論辯彼此的理念差異。相反的，在民主體制的運作中，往往會因爲歷史性的壓迫與支配的經驗，使得某些人的觀點（譬如主流族群的男性）比另外一些人的觀點（譬如少數族群的女性）更容易受到關注和重視。具有位階性的差異，往往是群體經驗的衍生：一個個別男性之所以會被認爲比另一個個別女性來得優秀，或是一個白人會被認爲比另一個黑人優秀，反映的不見得是社會對這兩個個人的看法與認知，而是對男性與女性或是白人與黑人的認知。由於具有權力意涵的差異往往反映的是群體經驗，差異政治的理論家也就因此強調群體經驗及群體權的重要。

就差異政治的觀點言，如果個別公民之間的差異，被認知爲其所屬的社會群體之間的差異，那麼自由主義的盲點就是假設人們一旦具有相同的公民身份，就可以同等程度的行使公民權利。就自由主義的思維而言，個別公民的社會群體身份（membership of a social group）非但是不重要的，甚至是應該跨越的。從自由平等的理念出發，民主政治必須建立在人們有能力超越自己的群體身份來達到共善，對於個別公民的社會群體身份的強調，會妨礙民主政治的實踐。然而，對差異政治理論家而言，正因爲社會上不同群體之間所存在的權力與資源差距，個別公民的社會群體身份非但不容易超越，甚至會影響他實踐公民權利的機會。因此，對於個別公民的社會群體身份的忽視，而非重視，才是影響民主政治實踐的原因。政治參

臺灣人文學術期刊資料庫

與和政治競爭如果沒有考慮群體經驗的差異對個別公民的影響，就會失去真正的公平性。因此，基於不同的社會處境、文化傳統和歷史經驗所形成的差異，以及這些差異所隱涵的權力關係，不同群體的公民很難真正彼此代言。群體代表權（group representation）的存在，因此對於弱勢群體的成員而言非常重要，只有在不同的群體都在政治過程中被涵括進來時（inclusion），民主體制的平等性才有具體的意義。在這樣的情形下，具備弱勢群體身份的公民是否在政治過程中出現，是否在場（presence）就相當關鍵。爲了確保具備弱勢群體身份的公民也能實質的具備政治參與的機會，相關的體制設計就成爲重要的課題。換言之，在考慮群體經驗的差異對於個別公民的影響時，傳統自由主義的觀點認爲相同對待（equal treatment）就等於是平等的想法，不再具有足夠說服力。相反的，如何使得各種公民能夠被平等的對待（treated as equal），才是民主體制必須面對的挑戰，以及必須實踐的精神。

差異政治對當代民主體制最大的影響，就是指出了個別公民的社會群體身份的重要性。對大多數西方國家而言，理解到差異政治的意義，是已經實踐了自由主義傳統下的民主政治後，才出現的結果，是在理解了普遍公民權不足以使得所有公民都能有效參與民主體制後才出現的反省。這也是爲什麼對於女性或少數族群在參政、就學或就業等各方面的保障，在西方多半是 1960 年代以後，當女性或少數族群的群體經驗成爲政治爭議的焦點後，相關的論述與政策才逐漸出現。相比之下，20 世紀前半期，中華民國的經驗顯得非常特殊，當時的女性雖然也是從爭取成爲平等的公民開始，但是在民主政治尚未充分實踐的情形下，就出現了爭取群體代表性的努力。這樣的情形，似乎顯示差異政治的實踐，可能有不同的路徑，而此一路徑上的差別，必須回到具體的歷史經驗中討論。

參、爭取成為公民

1911 年辛亥革命到 1924 年孫中山發表時局宣言之前，這段時間婦女對於參政權的爭取，主要和三個歷史情境有關：辛亥革命、五四運動以及聯省自治運動。在這段時期中，爭取參政權的婦女，目標就是建立性別平

臺灣大學學術期刊資料庫

等的公民權。以政治代表的組成而言，這兩個歷史情境中，對於政治代表的產生，雖然在資格限制上有些許差異，但是產生方式基本上是相同的，都是以地域爲基礎產生代表。

武昌起義發生於辛亥年 8 月，同年 9 月江蘇、浙江、及上海都督，聯電請各省公舉代表，集議上海。電文中表示「共和政治已爲全國輿論所公認」，並且提及美國建國之時的 13 州會議，而且表明「美利堅合眾國之制，當爲吾國他日之模範」（謝振民、張知本編，1937：45-46）。[3] 這個電文，透露出當時人們對於民主共和的渴望，但是也預告了民國初年女性爭取參政權的困難。1911 年辛亥革命成功時，不僅美國女性尚未取得參政權，當時全球各國中，除了芬蘭在 1905 年賦予女性普遍參政權外，僅有澳洲部份地區的女性享有普遍權。大部份國家的女性或是完全沒有取得參政權，或是只取得部份的參政權，譬如可以有選舉權，但是不能有被選舉權，可以參與地方選舉，但是不能參與全國選舉。[4]

辛亥革命後，依據 1911 年 12 月武昌各省代表所議決的臨時政府組織大綱，由各省自訂方法選派參議員 3 人，組織臨時參議院，並於次年 3 月制定臨時約法（謝振民、張知本編，1937：48）。由於約法第五條的條文未將性別平等納入而導致婦女團體在參議院中激烈抗議，抗議婦女甚至揚言將以武力對抗（王家儉，1988：588-589）。[5] 類似的激烈衝突也發生在 1912 年 8 月國民黨政綱的爭議上，由於國民黨爲了遷就當時與它合併的其他政黨，於是將先前同盟會對於男女平權的主張，在新的政綱中刪除，此一做法引發唐群英、王昌國等女子參政同盟會會員，與擔任會議主席的宋

---

3 這個電文也列出各省代表的集議方法 4 條：(1) 各省舊咨議局，各舉代表 1 人；(2) 各省現時都督府，各派代表 1 人，均常駐上海；(3) 以江蘇教育總會爲招待所；(4) 兩省以上代表到會，即行開議，續到者隨到隨與議（謝振民、張知本編，1937：46）。此處所謂的各省咨議局，是清末君主立憲運動的產物，多半在 1909 年開議，具有議會性質（簡笙簧編，1992：26-27）。

4 關於全球各國女性取得參政權的時間，以及相關作品及資料，可以參見女性史（women's history）網頁（Lewis, 2011）。

5 該條文內容爲：「中華民國人民一律平等，無種族、階級、宗教之區別」。當時婦女團體的訴求是在該條文中加上「男女」，或是將「無種族、宗教、階級之區別」刪除，以示公允。這樣的訴求持續出現在後來幾波婦女爭取參政權的行動中。

臺灣大學學術期刊資料庫

教仁之間兩度發生扭打（王家儉，1988：594-595）。

民初爭取參政權的許多女性都有參加辛亥革命的背景，她們認爲中華民國是她們與男性共同建立的，理應獲得參政權。這一點在萬國女子參政同盟會（The International Woman Suffrage Associaton）會長嘉德夫人（Ms. Carrie Chapman Catt）訪華時，所引發的婦女參政辯論中，可以明顯看出。曾經參與女子參政同盟會國會請願活動的沈佩貞的觀點就很具代表性。她曾表達：

> 去歲革命時，既未嘗以我等爲女子，而擯棄於革命同志之外。豈今日共和告成，我等女子即不能享受共和之幸福耶！（引自王家儉，1988：597-598）。

當時婦女爭取參政權的行動雖然激烈，並未得到具體結果。1912 年 8 月所通過的國會組織法中，關於參眾兩院，無論是選舉權或被選舉權，女性皆未獲得。[6] 至於議員選出的方式，眾議員由人民經初選及複選選出，參議員則由「有選舉權之各團體選出」然而，所謂的各團體，除了華僑團體與中央學會外，主要是各省及蒙藏青海（謝振民、張知本編，1937：68-69）。

民國初年兩院制的國會，在 1913 年制訂了憲法草案（天壇憲草），憲法草案中，關於國民權利平等的條文，仍然承襲臨時約法的文字，並未賦予女性平等的公民權。[7] 國會於 1914 年被袁世凱解散，1916 年袁氏稱帝不成過世後，國會復會。隨後張勳復辟失敗，段祺瑞主政下選出安福國會，孫中山於 1917 年號召護法，在廣州召開國會非常會議，並建立軍政府，於是南北正式分裂。然而孫中山雖能號召部份國會議員，卻無法得到西南軍閥的奧援，於是在 1918 年辭去軍政府大元帥一職。[8] 北方政府在這段時間

---

6 此一國會組織法不僅沒有賦予女性參政權，還剝奪了廣東婦女在辛亥革命後所成立的廣東軍政府中，短暫享有的平等權利（Edwards, 2008: 87-89）。

7 天壇憲法草案第 4 條的條文是「中華民國國民無種族階級及宗教之別，於法律之前，均爲平等」（胡春惠，1978：80）。

8 李劍農（1957：471-475）對此一情勢的形容是「軍政府有政府而無軍，軍閥有軍而無政府」。李劍農也指出，孫中山在護法軍政府中雖然被迫去職，但是在去職後，謀求

臺灣大學學術典藏資料庫

修改國會組織法及議員選舉法，提高選舉資格的財產門檻（謝振民、張知本編，1937：164-167）。這個改變，從公民權的角度而言，對男性都是明顯倒退，遑論對女性權益的考慮。1919 年秋天南方的護法國會準備制憲，再度掀起婦女爭取參政權的風潮，婦女運動者不但在廣州曾召開千餘人的女子國民大會，也通電各省上書國會要求女子參政權。然而，由於南方國會受軍閥干擾，未能開議制憲，於是這波女性參政運動也隨之結束（張玉法，2003：55）。因此，女性參政權無論是在北方或南方都依舊未能實現。

在南北分裂的情形下，1919 年發生五四運動，1920 年則出現聯省自治運動，兩者都對婦女參政權的爭取有深刻影響。五四新文化運動造就了婦女解放運動，除了出現女學生參與罷課，女工參與罷工的具體抗爭行爲外，也出現大量的女性刊物與婦女團體，主要報刊也開闢專版討論婦女議題。女性的教育權、工作權、繼承權、婚姻自由、家庭負擔、勞動處境……等等，無一不是當時熱烈討論的議題（顧秀蓮編，2008：146-186）。五四運動使女性解放成爲 1920 年代重要的社會論述，1921 至 1923 年間的聯省自治運動，則使得辛亥革命時期爭取參政權的女性再度活躍。聯省自治運動的主要表現之一就是省憲的制訂，於是爭取參政權的女性針對省憲制訂，在各地進行動員。除了浙江、湖南、廣東三省議定的省憲賦予女性參政權，四川、河南、湖北的相關草案或自治條例，也都在女性參政權上有所突破。省憲運動最活躍的湖南，不但選出女性省議員，也選出女性縣議員（張玉法，2003：55-59）。然而，省憲運動就婦女參政權而言，雖然有相當意義，但是省憲運動本身的成果有限，連帶也使得婦女參政權並未因此落實。[9]

辛亥革命之後到聯省自治運動爲止，女性爭取參政權主要是針對憲法或法律制訂來進行動員。從修改臨時約法的條文、抗議國民黨黨綱的改變、上書準備制憲的南方國會、到參與各省省憲的制訂，一波又一波的婦女參政運動，都是追求性別平等的公民權。在這個階段，女性動員、抗議、訴

改革國民心理，孫文學說產生於此一時期，也成爲國民黨後來改造的開端。

9 曾經主持起草湖南省憲的李劍農，就在他自己撰寫的「中國近百年政治史」中，形容湖南省憲在施行的兩三年中，「也僅僅具一種形式，于湖南政治的實際，未曾發生任何良果」（李劍農，1957：550）。陳茹玄（1933：124）也表示「省憲運動……成效可謂俱等於零」。

臺灣大學圖書館 期刊資料庫

求的目標是各種形式的憲法中的無差別對待，以及與男性相同的權利。然而，憲法或法律權利的爭取，無可避免的涉及國會的運作，在這個階段，婦女參政運動所面臨的是體質非常脆弱的國會。短短十多年中，國會不但被解散，也發生分裂，北方國會更於 1923 年在曹錕賄選的情形下匆促公佈毫無正當性的憲法，南方政局也在護法戰爭的混亂中無法穩定。在混亂的政局中，孫中山開始著手改組國民黨。1924 年初國民黨改組後在廣州舉行第一次全國代表大會，所發表的宣言中，不僅主張普選，廢除公民資格的財產及教育程度的限制，也重新確認了男女平等的原則（李劍農，1957：634-635）。同時，國民黨在改組過程中，成立了專責婦女事務的中央婦女部，然而同年年底，當孫中山主張召開國民會議時，他所建議的參與團體，並沒有包括婦女。爭取「婦女團體代表」於是成爲婦女參政權運動的一部分，也開啓了差異政治的論述與實踐。

肆、「婦女團體代表」的出現

1924 年 10 月孫中山在北方政府希望進行善後會議而電請北上的情形下，發表時局宣言，呼籲召開國民會議，並且建議以人民團體爲代表基礎，先召開國民會議的預備會議。孫中山所建議的九種人民團體分別是現代實業團體、商會、教育會、大學、各省學生聯合會、工會、農會、反對曹吳各軍、以及政黨（李劍農，1957：659-660）。召開國民會議的建議，在意義上其實和當代民主轉型過程中圓桌會談（RTT/Round Table Talks）的意義非常接近。1980 年代末期到 1990 年代初期，第三波民主化的國家在民主轉型的階段，因爲威權政府已經失去統治正當性，而長期的威權統治，又沒有發展出合理的政黨政治，因此民主轉型初期的重要政治協商，是由具備社會基礎的政治及社會團體代表參與。[10]

孫中山所建議的代表類別，反映了五四運動以來的社會變化，以及改組後的國民黨所重視的社會代表性。舉例來說，各省學生聯合會是五四運

[10] 這個模式普遍在東歐國家發生，參見 Elster (1996)。台灣在民主化初期所舉行的國是會議也有類似意義。

臺灣大學學術期刊資料庫

動的產物，在那之前，學生的角色或影響力並不明顯，但是五四運動不但促成了學生的動員，也使學生會的力量受到重視。[11] 至於 1924 年國民黨的改組，則是深受蘇聯顧問鮑羅廷的影響，也是孫中山採取聯俄容共政策的結果。過去關於國民黨的改組，多半被認爲與五四運動的影響有關：新文化運動所帶領的各種新思潮，使得社會產生對新的國民運動的需求，而五四運動促成了中國共產黨的出現，以及知識界對西方的失望及對蘇聯的傾斜（李劍農，1957：603-610）。然而，1990 年代蘇聯瓦解後，從蘇聯的歷史檔案中，可以看出當時鮑羅廷認爲國民黨人追求西方民主是脫離中國的社會現實的，在一篇鮑羅廷的扎記和通報中（鮑羅廷，1996a：425），他說：

> 國民黨人在美國、英國等等國家生活時，不能不發現實際情況和成文憲法之間的矛盾，但是他們不是用社會不平等而是用憲法中的缺陷來解釋這種矛盾……他們根本不理解在社會上佔優勢的力量，彼此間的社會經濟關係，相反，卻很喜歡“先進民主國家”，並且以爲這些國家的制度和憲法可以搬到中國來。（底線爲筆者所加）

在同一篇文章中，鮑羅廷（1996a：438）對於國民黨左派的看法則是他們思想混亂，因爲他們「正在重複威爾遜民主政治的所有胡言亂語」。鮑羅廷對於國民黨改組的主要影響是促使國民黨建立黨綱，並且發展群眾運動（蔣永敬，2003：114-130），他也在與國民黨員的互動中，不斷闡述中國應該進行反帝鬥爭的理由及觀點。他在寫於 1923 年，關於華南形勢的扎記中表示，他在廣州與國民黨員的宴會中，話題常與俄國革命成功的因素、軍隊中的政治工作、帝國主義國家，殖民和半殖民地國家等議題有關。他說「正是在這些宴會上，爲國民黨改組的工作奠定了基礎」（鮑羅廷 1996b：372）。

---

[11] 李劍農（1957：606-607）對五四運中所出現的學生組織的評價是「已經有了長久歷史的國民黨的組織和黨員間的聯絡指揮，恐怕還不如這個新成立的全國學生聯合會組織的完密，運用的活潑靈敏。」

臺灣大學學術期刊資料庫

雖然沒有證據顯示鮑羅廷對西方民主嗤之以鼻的態度有直接對孫中山或是國民黨的主要參與者表達，但是他對階級議題的重視，以及中國社會底層人民與西方帝國主義的關聯，卻很有可能在與國民黨員的互動中呈現。1924 年國民黨的改組，無論是在黨綱所表現的價值上，或是在組織工作上，都著重強化黨的社會代表性，也因此改組後重新出發的國民黨，按照李劍農（1957：620）的說法，「從此漸漸與國民發生關係了」。國民黨在改組過程中，成立了農民、青年、工人、商民、以及婦女等部。然而，孫中山所建議的國民會議代表類別中，其他四類皆有代表，獨缺婦女。國民黨組織工作的對象既然包括了婦女，顯然表示婦女是國民革命動員的對象，然而國民會議代表並不包括女性，這反映了女性雖然被期望參與國民革命的大業，但是並不被承認具有共商國是的權利。

當孫中山呼籲召開國民會議後，各界支持者成立了「國民會議促成會」，而婦女運動者也在各地組織「婦女國民會議促成會」，並且成立了全國性的組織「女界國民會議促成會」（梁惠錦，2000：522）。相比於辛亥革命之後，或是省憲運動之時的婦女參政運動，1924 年爭取參與國民會議的運動中，由於國民黨聯俄容共的政策，有許多積極的參與者是共產黨員。1924 年初國民黨改組後，同年 8 月，對共產黨態度友善的何香凝成爲國民黨中央婦女部長，何香凝擔任婦女部長後，中共黨員大量進入中央婦女部，其中許多人都受過五四新文化運動的洗禮，譬如在上海執行部擔任部長助理的向警予，以及協助她的楊之華，張琴秋，在北京執行部擔任秘書長的繆伯英，以及擔任中央婦女部幹事的高恬波，都是跨黨參與國民黨的共產黨員（洪宜媜，2010：29-31）。

在馬克思主義的傳統中，共產黨向來對於具備資產階級色彩的議會民主批判有加，然而中國共產黨在面對婦女參政運動時，很謹慎的避免讓女權運動者感到疏離（Edwards, 2008: 146-147）。柯臨清（Christina Gilmartin）也指出創立中國共產黨的陳獨秀與李大釗，不但沒有敵視婦女權利和婦女參政團體，還將這些組織視爲共產黨的同盟者，這個態度與同一時期歐洲的男性共產主義者與社會主義者相較，是鮮明的對比（柯臨清，2007：93）。在共產黨員大量加入國民黨之前，針對婦女參政運動，也曾經有過批判。共產黨對於婦女參政運動缺乏階級意識的批判在 1922 年中共第一份機關

臺灣人文學術期刊資料庫

報「嚮導週報」發行後不久即已出現。中共早期黨員，在五四時期曾經擔任北京大學學生會負責人的高君寧（1984：53）在「女權運動者應當知道的」一文中表示「現在中國婦女要求參政的呼聲，是少數特權階級婦女與官僚爭座位的活動，不能夠成功一種群眾的運動，與婦女解放四字絲毫不發生關聯」。左翼刊物「婦女週報」的前身「婦女評論」在 1921 年的創刊宣言，不但對男女平權嗤之以鼻，也具備某些粗淺的差異觀點：

> 我們覺得僅僅叫現在的女性做成和現在的男性一樣的人，不是討論婦女問題的根本辦法，女性底要求如果僅僅限於取得和男性同樣的現在已有的生活，這有什麼大意思呢？這對於將來社會的建設有什麼大利益呢？所以我們對於那些純乎是「女性主義者」所發的言論一概要反對。我們不承認那些「把女子提到和男人一樣的地位」的謬論，我們不談荒謬可笑得什麼「男女平權」。我們是主張解放了歷來施予女性的種種束縛，讓女性自由發展出伊們底能力來。凡思想、制度，能成爲新鎖鐐的，我們都要不容情的攻擊。[12]

儘管有這些對婦女參政運動的批評，1922 年中國共產黨第二次全國代表大會中關於婦女運動的決議並沒有否定女性參政權的意義，而是認爲婦女運動必須在結合勞動階級婦女的前提下進行。[13]

由於孫中山所建議的國民會議是以人民團體，也就是社會群體身份爲基礎，因此政治代表的產生就和群體身份發生了聯結。這和辛亥革命以來，政治代表向來是由各省推派或選舉的模式非常不同。既然國民會議的代表是以群體身份爲基礎，邏輯上來說，婦女的參與途徑只有兩種可能：在各種團體中，爭取成爲該團體的國民會議代表，或是爭取將婦女本身被列爲一種人民團體，然後選出自己的代表。以當時兩性之間的種種差距而言，不難理解婦女團體所選擇的運動目標是後者，然而，選擇後者這個途徑，

---

12 從身份政治的角度而言，這段文字不能單純的被看成是當時婦女已經出現的觀點，而應該被看成是當時所出現的性別觀點，因爲婦女評論的重要參與者除了向警予外，陳望道、沈雁冰和邵力子都是男性。

13 中國共產黨（1984：29-30）。

臺灣博碩士論文知識加值系統 國立臺灣大學圖書館 期刊資料庫

就必須說明說明爲什麼婦女有必要自成一類，爲什麼婦女不容易成爲其他類型團體的代表，以及爲什麼男性代表無法真的代言女性的利益，這樣的說明無可避免的必須凸顯男性與女性在權力、資源、經驗與需求等各方面的差異，而這樣的說明也使得差異政治的論述在 1924 到 1925 年間針對國民會議的參政權運動中開始出現。

在爭取成爲國民會議的參與團體之一的過程中，婦女運動者公開提醒孫中山，國民黨的黨綱中，關於男女平等的規範（Edwards, 2008: 155），而具有共黨背景的女性領袖向警予則是在論述上清楚的表達了婦女作爲一種社會團體的集體性（collectivity）。向警予在 1923 年時，曾經撰文檢討辛亥革命以來的婦女參政運動，她認爲婦女參政運動主要的錯誤是「以爲幾十個人開開會，打打電報，上封書，便已盡了女權運動問題的能事……沒有參加真正的國民革命運動……把大多數的勞工婦女除外了」（Edwards, 2008: 149-154）。認爲向警予是中共早期的婦女運動中，最盡力兼顧調和勞工運動與婦女運動的領導者。向警予雖然批評了婦女參政運動，但是在爭取國民會議的婦女團體代表權中，向警予是重要的倡議者之一。她在倡議過程中所呈現的觀點和當代差異政治的觀點，非常接近。1924 年底，向警予（1984：210-212）在中共的主要婦女刊物「婦女週報」上所發表的「國民會議與婦女」一文表示：

> 一般婦女受歷史條件的限制還沒有進步到在各團體中奮鬥當選的能力，而且事實上各團體中的婦女份子本來就很少，甚且沒有一個婦女在內的。如果國民會議婦女團體不參加，婦女簡直沒有機會在國民會議中發表政見，而國民會議亦終於是個半面的人民團體的國民會議，而非全個的人民團體的國民會議……縱然有一二傑出婦女能在各團體中當選爲代表之一，然而一種團體有一種團體的性質，一種團體代表負有一種團體的使命。婦女本身的要求，如母性保護、結婚離婚自由權、財產繼承權、職業平等權、教育平等權、參政權以及社會一切地位上之男女平等的權利種種，可以以學生會代表、工會代表、商會代表……等等的名義來提出嗎？……在這樣根本解決國是的國民會議裡，婦女團體

臺灣大學學術期刊資料庫

> 如不列席，則將來關於婦女的本身要求，即令有人提出，而座中沒有要求的主體，即是沒有抗爭的實力，不能激起婦女群眾的擁護與奮鬥，別人雖代爲提出，力量微弱，也必終歸於打消……。

向警予的觀點中，觸及了男女兩性當選機會的差異、群體特性的意義、以及「在場」（presence）的重要。這些觀點和當代差異政治的觀點，幾乎如出一轍。除了凸顯差異以外，對於群體意義的強調，也表現在由鄧穎超出任主席的，1924 年底成立的「天津婦女國民會議促成會」的成立宣言中：

> 直到現在，我們婦女仍是奴隸貨品而不是一個「人」。我們這種覺悟，並不自今日始，在辛亥時代，一般女界先驅已倡導過男女平權，婦女參政了。尤其是在近代啓蒙運動「五四」而後，我們曾試用過更多的方法，爭婚姻自由，爭經濟獨立，爭教育職業開放。我們現在已經覺悟，這種運動都是建設在個人主義的根基之上，而更是零碎解決的……孫先生的國民會議是直接將政權交還民眾。各階級應當在這個國民會議裡，宣示他們的痛苦。於男子所嘗痛苦之外，我們婦女嘗著更多的苦痛……。[14]（底線爲筆者所加）

婦女爭取參與國民會議的努力從 1924 年底一直持續到 1925 年初。1925 年春天，段祺瑞雖然依照孫中山建議的團體類別，邀請各界參與善後會議，但是由於各界代表不具備真正的決策權，與孫中山主張的國民會議不符，因此國民黨反對善後會議，國共兩黨繼續鼓吹舉行國民會議。即使如此，北方政府仍然制訂了國民代表會議條例，並且通電全國，請各省推派國憲起草委員（李劍農，1957：658-661）。北方政府制訂的國民代表會議條例，仍然排除婦女參政權，此舉引起婦女團體的抗議。上海女權運動同盟會不但召開緊急會議討論對付方法，也通告各地婦女團體，並且召集女國民大會，議決示威遊行（談社英，1936：155-156）。當時南京最高學

[14] 本文原出處爲 1924 年 12 月 31 日的民國日報，此處引自中華全國婦女聯合會婦女運動歷史研究室編（1984：226）。

臺灣大學學術期刊資料庫

府東南大學的女學生，致電中國婦女協會，[15] 貢獻三點意見，其中第三點爲「申請國憲起草委員會中，至少須有女子二人。審查會至少須有三分之一爲女審查員。否則將來國憲，僅能代表男子，二萬萬女子將完全否認之」（談社英，1936：156）。從現有的文獻中，無從得知東南大學這些女學生的建議是否曾爲中國婦女協會正式採納，並且公開鼓吹。但是這個意見已經很清楚的呈現了婦女爭取參政權在思維上的變化：女性不只是爭取與男性一樣的權利，也不只是爭取代表權，而是要爭取到一定數量的代表。這樣的想法既然在 1925 年出現在大學女生的意見中，那麼到了 1930 年代，成爲婦女團體爭取參政權的主要目標，也就不足爲奇。

1924 年底到 1925 年初婦女參與國民會議的運動，最終因爲 1925 年春天孫中山的逝世以及後來政局的變化，而逐漸消退，但是對於後來婦女保障名額的爭取，有關鍵性的意義。[16] 雖然孫中山所主張的國民會議和段祺瑞所主張的國民代表會議都未能真正召開，中華民國的憲法也仍然未能制定，但是這波歷時不長的婦女參與國民會議運動，開啓了婦女爭取參政權的新思維。自此以降，婦女參政運動的目標已經不只是男女享有相同的權利，而是也要確保女性有自己的代表。國民黨 1928 年完成北伐後，中華民國政府也因此具備一定程度的穩定性，到了 1930 年代差異政治的觀點，就成爲婦女參政運動的主流論述。

伍、要有多少代表才合理？

1928 年國民黨完成北伐後，結束了軍政時期，進入訓政階段。1928 年開始國民政府陸續公佈的各級政府的組織法及議會選舉辦法，都規定男女選舉權平等（張玉法，2003：62）。由於訓政時期的法律已經賦予女性

---

15 中國婦女協會是由浙江女權運動同盟會和上海女權運動同盟於 1925 年在上海合組，主要的參與者包括朱其慧、康同璧、張默君、沈儀彬、王璧華、談社英（張玉法，2003：62）。談社英與張默君都是國民黨的婦運領袖。

16 從婦女運動的角度而言，除了孫中山過世，國民會議的訴求因此冷卻外，很重要的變化是「五三十慘案」的發生。「五三十慘案」所引發的反帝示威，使得中共女性黨員的數量大增（Gilmartin, 1995: 132-133，引自 Edwards, 2008: 161）。

臺灣大學學術期刊資料庫

選舉權，因此婦女參政權的爭取已經從一般公民權再往前推進。1930 年代國民黨在其統治區域，不但召開國民代表會議，也醞釀召開國民大會，而這兩種會議的代表都採取區域代表及社會團體代表並存的性質。一方面這顯示了前一階段對於政治代表組成在思維上的改變，另一方面也使得女性必須有一定數量的代表成爲 1930 年代國民黨統治區域中婦女爭取參政權的焦點。

1931 年國民政府爲了制訂訓政時期約法而召開國民會議，但是政府所公佈的國民會議代表選舉法中，婦女團體仍然沒有被列爲可以選出代表的團體。選舉法公佈後，各地婦女團體紛紛向政府請願或抗議。當時各地的抗議遊行與請願活動中，就已出現「明白規定婦女代表名額」的訴求（梁惠錦，2000：526）。在一片抗議聲浪中，國民會議主席團允許婦女團體派列席代表 10 人（張玉法，2003：62）。1931 年的抗議與請願，似乎並沒有改變國民政府對於婦女的團體代表性的看法，因爲 1936 年國民政府公佈了國民大會組織法及國民大會代表選舉法，在選舉法中，區域與職業及特殊代表並列，但是婦女仍未取得團體的代表性。當時婦女團體在南京組成「首都婦女國民大會代表競選會」，不但要求政府將婦女列入團體代表的類別，也公開指責國民大會代表選舉法中所謂的男女平等，就像美國白人與黑人的紙上平等一樣虛假（梁惠錦，2000：522）。婦女團體反應如此強烈的原因是，無論就職業團體代表的選舉或是區域代表的選舉而言，婦女都因爲男女就業比例的懸殊、職業團體推選代表的方式、政府關於團體註冊的規定、以及社會文化中種種不利女性當選的因素等等，而幾乎不可能在職業團體或區域選舉中當選代表（梁惠錦，2000：522-524）。

1936 年 5 月，南京婦女界繼「首都婦女國民大會代表競選會」後，又邀請全國各地婦女團體推派代表齊集南京，成立「全國婦女國民大會代表競選會」，共同向中央請願，並在其所提出的四點要求中，要求政府「明令規定在各種選舉代表中，比例婦女人數至少須佔三分之一，並通令各地選舉監督遵照辦理」（梁惠錦，2000：526）。由於 1937 年抗日戰爭爆發，因此國民大會並未召開，但是選舉中必須有一定數額的婦女，在隨後關於國民參政會及國民大會代表的組成方式的討論中，都是婦女團體訴求的重點。1940 年「全國婦女國民大會代表競選會」甚至要求政府在未來國民大

臺灣大學學術期刊資料庫

會由政府指派的代表中，指定 50% 的女性代表，用以彌補區域選舉中女性無法當選的缺憾（梁惠錦，2000：527-528）。

以婦女團體對於代表額度的訴求而言，無論是選舉代表中須佔三分之一或是指定代表中須佔 50%，對於額度多寡的設定，都沒有明確的理由。直到 1945 年，在功能上類似戰時國會的國民參政會提出有關國民大會的建議案時，唐國楨提出女性在受中等教育人數中已佔 20%，作爲婦女代表名額應佔 20% 的理由（梁惠錦，2000：529）。在制憲過程中，當男性代表挑戰 20% 的額度，並且質疑既然要求保障，何不保障 50% 的時候，女性國代呂雲章表示提案前已對婦女受教育的比例有過研究，並表示「如果我們受教育和男子一樣多，當然就要爭百分之五十」（引自梁惠錦，2000：537）。以教育程度作爲參政資格的依據，其實是訓政時期通過普遍選舉權之前，各種選舉法規中，經常設定的門檻。在那段時間中，女性雖然爭取與男性平等的選舉與被選舉權，但是並未對於教育程度作爲門檻一事，有非常強烈的反對。換言之，至少在辛亥革命之後到 1924 年國民黨第一次全國代表大會通過普遍公民權的決議之前，爭取參政權的女性嚴格來說，所爭取的並非普遍公民權，以教育程度作爲公民權的門檻是被默認的（Edwards, 2008: 23）。[17] 就這個歷史脈絡而言，不難理解爲何會出現以女性教育程度，作爲女性代表名額的論證依據。

唐國楨的建議案提出後，20%婦女保障名額隨後就在 1946 年的制憲國民大會中，成爲許多提案代表的提案內容。當時 11 項針對選舉應設婦女保障名額的提案中，有的只要求設定婦女保障名額，有的則明確要求額度設定爲 20%，其中劉純一的提案則要求「婦女名額不得少於十分之三」（李南海，1998：182-183）。以這 11 個提案而言，就提案文字可以看出，差異論述成爲主要的提案理由。當時提案中，連署人數最多的兩個提案，分別是由蔣宋美齡及國民黨重要婦女領袖伍智梅領銜，兩案的連署人數都超過 400 人，等於分別有近四分之一出席國代的連署。蔣宋美齡領銜的提案

[17] 也因爲當時爭取參政權的女性默認教育程度可以作爲參政權的門檻，因此也使得相比於西方，近代中國爭取參政權的女性，對於推動女子教育非常重視（Edwards, 2008: 24）。

臺灣大學學術期刊資料庫

文中，提到「自由競選，婦女必無選出之機會」，並提到憲法不能只表現政治理想，也必須兼顧現實，否則「或使一部份處於特殊環境之人民，不能享受憲法所賦予之權利，致憲政徒具民主之名，而無民主之實」（國民大會實錄，1946：1127-1128）。伍智梅領銜的提案文中，則表示憲法草案中雖然已經表示人民無分男女，在法律上一律平等，但是「法律自法律，事實自事實」，數千年重男輕女的文化，使得男女平等的憲法精神非一朝一夕可以實現，因此憲法對於女性權利的保障有其必要（國民大會秘書處，1946：1070）。

婦女保障名額的提案在制憲國民大會的分組審查會議中，引起許多男性代表的反對，開會過程中，婦女代表對於反對保障名額的男性代表，在其發言時，一律報以噓聲，雙方僵持多日後，婦女代表在得到蔣宋美齡的支持後，揚言若是保障名額無法入憲，所有婦女代表都將退席，且女性不會承認只有男性制定的憲法（李南海，1998：184）。在討論過程中，以自由主義思維著稱的重要知識份子如胡適和傅思年都發言反對婦女保障名額，民社黨代表蔣勻田也發言表示：

> 憲法中列入保障婦女名額的規定，在舉世所有的成文憲法中，尚無前例可循……不過據常識判斷女的和男的應是五十對五十，始爲公道，不應是二十對八十。這樣太偏差的比例明定於憲法中，等於向世界說明我們中國社會男女不平等……人民對被選者的對象，有其絕對的自由投票權……（李南海，1998：184）。

中華民國是否爲世界上第一個在憲法中明訂婦女保障名額的國家，容或還有爭議，但是蔣勻田認爲將保障名額的額度入憲等於昭告世人當時的中國男女不平等，卻是很精準的看法。[18] 當代關於各國促進婦女參政體制的研究就顯示，凡是採取保障名額的國家，通常女性都是處在極端不平等的社會處境中，也因此目前全球在制度設計上是婦女保障名額，而非性別

[18] 以巴基斯坦爲例，該國的婦女保障名額 1935 年就制訂，當時的巴基斯坦仍是印度的一部分，並同屬英國殖民地。婦女保障名額的規定出現在「印度政府法」（Government of India Act）中（Krook, 2009: 59）。這部法律雖然沒有完全實行，但是成爲後來印度憲法，以及從印度分離出來的巴基斯坦的憲法的重要基礎。

臺灣大學圖書館 期刊資料庫

比例原則的國家，多半是在亞洲、非洲及中東地區（Krook, 2009: 6）。婦女保障名額最終在得到蔣中正支持入憲，而婦女代表同意不在憲法中明訂額度的情形下，成爲憲法條文（梁惠錦，2000：539）。

陸、結論：差異政治形成的不同路徑？

Krook (2009: 9-10) 曾經指出婦女保障名額或是性別比例原則的體制設計，在當代的文獻中，通常被認爲和四個主要因素有關：婦女團體的動員、政黨精英的策略行動、代表性與平等價值的實踐、以及國際規範或趨勢的影響。如果要以歷史經驗來逐一檢視這四個因素如何分別或共同影響婦女保障名額入憲的過程，需要更爲細緻的關於歷史經驗的研究。但是我們仍然可以約略看出，以 1946 年制憲時納入婦女保障名額的背景而言，關鍵性的因素是對於代表性以及平等價值的實踐。在那個年代，婦女保障名額的制度設計，雖然也在中國共產黨統治的區域出現（顧秀蓮編，2008：502），[19] 但是在這個議題上政黨競爭的態勢並不明顯。這點可以從當時國民黨婦女爭取婦女保障名額的論述中可以看出，因爲相關論述並未涉及國共對抗或競爭的議題。爭取婦女保障名額也與國際趨勢無關，因爲 20 世紀前半期中，爭取婦女參政權雖然是世界性的潮流，但是就婦女保障名額而言，當時西方國家並沒有類似的制度。婦女團體的動員固然重要，但是如果對於代表性及平等價值缺乏差異政治的思維，婦女團體的動員，仍然有可能是爭取女性與男性個人權利的平等，而不涉及女性作爲一個集體的代表性。Krook (2009: 10) 指出對於代表性及平等價值的實踐，往往涉及對於男女差異的認肯（recognition），也往往發生在政體轉型民主革新（democratic innovation），以及政權希望增加正當性的時候。

回顧辛亥革命以後到制憲時期婦女爭取參政權的歷史，Krook 針對代表性及平等價值的實踐，所指出的因素，都在婦女爭取參政權的過程中出現。然而，筆者在本文中所要指出的是，如果不是受到社會主義思潮的影

[19] 當時中國共產黨所統治的各根據地，都有規定參議員中婦女必須佔有一定名額，有的是四分之一，有的是五分之一（顧秀蓮編，2008：502）。

臺灣大學學術期刊資料庫

響，如果不是國民黨 1922 年以後的改組，將自己的任務從建立及鞏固中華民國的政治與軍事鬥爭，轉變爲結合社會各階層的國民革命運動，孫中山在 1924 年建議召開國民會議時，很可能就不會是以社會群體類別作爲產生代表的基礎。孫中山的建議很清楚的打破辛亥革命以來產生政治代表的慣例，也就是以地域爲產生代表的基礎。以社會代表性作爲政治代表的基礎，等於是讓社會生活的現實與政治體制聯結，這使得當時尚未取得參政權的女性，必須具體面對女性在任何團體都不可能成爲代表的事實，也因此促成「婦女團體代表」這個訴求的出現。從民國初年強調女性應有與男性相同的權利，到 1920 年中期以後強調女性在資源、機會、與需求上與男性存在的差異，婦女參政運動在論述上的轉向，使得 1930 年代以後，爭取婦女參政權與爭取婦女保障名額成爲同一件事。[20]

當代的差異政治理論，在相當大的程度上是對於自由主義傳統下，西方民主政治的反省。由於自由主義假設政治過程中的所有個人都是相同的，因此個人所具備的社會群體身份（the membership of a social group），對其公民權實踐的影響，在很長一段時間是被忽略的，也因此在體制上缺乏突破。Krook (2009: 106) 比較巴基斯坦和印度的婦女保障名額發展歷程時，發現民主政體有時對於採用婦女保障名額反而是障礙。相反的，威權政體有時比民主政體更願意包括社會團體，以顯示政權的正當性。Krook 雖然觀察到威權政體的正當性需求，但是忽略了大多數民主政體缺乏差異政治思維的盲點。

中華民國憲法條文中的婦女保障名額，遠較西方國家實踐差異政治的時間早，顯示差異政治形成的路徑，不一定是對自由主義傳統的民主政治（liberal democracy）實踐經驗的反省。它也有可能是在民主政治尚未真正

---

20 以歷史發展的經驗而言，很值得探尋的一個問題是，如果在民國建立之時，女性就已經順利取得參政權，那麼到了 1924 年，女性是否仍然會要求建立自己的團體代表性？筆者初步的看法是可能不會。假設 1912 年起中華民國的女性已經取得了完整的公民權，除了選舉與被選舉權以外，也取得集會結社及服公職的權利，那麼經過十多年實際公民權的經驗，即使女性與男性在實際的政治參與上仍然有巨大的差距，女性作爲一個群體的不平等處境，很有可能會因爲每一個個別女性在法律上都已取得完整公民權，而暫時被忽視與掩蓋，因爲這正是西方國家女性的經驗。

臺灣大學圖書館 期刊資料庫

建立，爲了確保政治參與者有足夠的社會代表性，才出現的思維或體制。也因此，有婦女保障名額的許多國家，在建立這個體制時，不只是如 Krook 所言，性別權力差距很大，他們也往往並非民主國家。差異政治的理論與實踐在當代已經深刻的影響了承襲自由主義傳統的民主政治，然而尚屬威權但是在政治代表上考量差異政治的國家，類似婦女保障名額的體制設計，對其政治體制或是政治文化會有什麼影響，其實學界甚少研究。中華民國憲法中的婦女保障名額，在戰後台灣的威權體制下也行之有年。民主化初期，學界就有額度不足的批評（梁雙蓮、顧燕翎，1995），民主化以後，婦女團體也在歷次修憲中持續爭取（黃長玲，2001）。但是鮮少爲人注意的是 1946 年以及在那之前曾經參與爭取婦女保障名額的許多女性，戰後也隨著中華民國政府來台，並且持續擔任無須改選的民意代表或公職。[21] 20 世紀前半期曾經積極爭取或捍衛女性權益的這些女性，其從政經驗與戰後台灣的婦女運動，似乎並未接軌，對於這些女性的從政經驗在理解或記錄上的空白，形成了對憲法中婦女保障名額的實踐經驗，以及對差異政治形成的另一路徑，在理解上的空白。如果回到歷史的視野中，中華民國與西方差異政治實踐的差別，以及這樣的差別可能的影響，還有許多值得追問而未被探究的問題。但是至少，我們已經知道，無論是哪一種形成路徑，對於公民的社會群體身份的重視，是差異政治形成的關鍵。

參考書目

一、中文部分

中國共產黨，1984，〈中國共產黨第二次全國代表大會關於婦女運動的決議〉，中華全國婦女聯合會婦女運動歷史研究室（編），《中國婦女運動歷史資料：1921-1927》，北京：人民出版社，頁 29-30。

中華全國婦女聯合會婦女運動歷史研究室編，1984，《中國婦女運動歷史資料，1921-1927》，北京：人民出版社。

臺灣大學學術期刊資料庫

[21] 比較明顯的幾個例子是呂雲章（立法委員）、謝社英（國大代表）、張岫嵐（監察委員）。

王家儉，1988，〈民初的女子參政運動〉，李又寧、張玉法（編），《中國婦女史論文集第二輯》，台北：台灣商務印書館，頁 577-608。

向警予，1984，〈國民會議與婦女〉，中華全國婦女聯合會婦女運動歷史研究室（編），《中國婦女運動歷史資料：1921-1927》，北京：人民出版社，頁 210-212。

李南海，1998，〈制憲時期婦女爭取代表名額始末－以國民大會代表之選舉爲例〉，《近代中國》，123: 170-190。

李劍農，1957，《中國近百年政治史》，台北：台灣商務印書館。

柯臨清，2007，〈共產黨早期組織中的性別和性別政治〉，游鑒明、羅梅君、史明（編），《共和時代的中國婦女》，台北：左岸文化，頁 87-128。

洪宜媜，2010，《中國國民黨婦女工作之研究（1924-1949）》，台北：國史館。

胡春惠，1978，《民國憲政運動》，台北：中正書局。

高君寧，1984，〈女權運動者應當知道的〉，中華全國婦女聯合會婦女運動歷史研究室（編），《中國婦女運動歷史資料：1921-1927》，北京：人民出版社，頁 53-54。

國民大會秘書處，1946，《國民大會實錄》，台北：國民大會秘書處。

張玉法，2003，〈二十世紀前半期中國婦女參政權的演變〉，呂芳上（編），《近代中國的婦女與國家（1600-1950）》，台北：中央研究院近代史研究所，頁 39-71。

梁惠錦，2000，〈婦女爭取參政代表保障名額的經過〉，秦孝儀（編），《蔣夫人宋美齡女士與近代中國學術討論集》，台北：近代中國出版社，頁 519-547。

梁雙蓮、顧燕翎，1995，〈婦女與政治參與－體制內與體制外的觀察〉劉毓秀（編），《 台灣婦女處境白皮書》，台北：時報出版社，頁 93-143。

陳茹玄，1933，《中國憲法史》，上海：世界書局。

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

臺灣大學學術期刊資料庫

與實踐〉，《問題與研究》，40(3): 69-82。
蔣永敬，2003，《國民黨興衰史》，台北：台灣商務印書館。
談社英，1936，《中國婦女運動通史》，南京：婦女共鳴社。
鮑羅廷，1996a，〈鮑羅廷的扎記和通報〉，中共中央黨史研室第一研究部（編），《聯共（布）、共產國際與中國國民革命運動（1920-1925）》，北京：北京圖書館出版社，頁 419-487。
鮑羅廷，1996b，〈鮑羅廷關於華南形勢的扎記〉，中共中央黨史研室第一研究部（編），《聯共（布）、共產國際與中國國民革命運動（1920-1925）》，北京：北京圖書館出版社，頁 366-377。
謝振民、張知本編，1937，《中華民國立法史》，上海：正中書局。
簡笙簧編，1992，《中國近百年憲政大事年表》，台北：國史館。
顧秀蓮編，2008，《20 世紀中國婦女運動史》，北京：中國婦女。

二、英文部分

Dworkin, Ronald. 1985. *A Matter of Principle*. Cambridge: Harvard University Press.
Edwards, Louise. 2008. *Gender, Politics, and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
Elster, Jon. ed. 1996. *The Round Table Talks and the Breakdown of Communism*. Chicago: University of Chicago Press.
Gilmartin, Christina. 1995. *Engendering the Chinese Revolution: Radical Women, Communist Politics and Mass Movements in the 1920s*. Berkeley: University of California Press.
Krook, Mona Lena. 2009. *Quotas for Women in Politics: Gender and Candidate Seletion Reform Worldwide*. Oxford: Oxford University Press.
Kymlicka, Will. 1989. *Liberalism, Community, and Culture*. Oxford: Clarendon Press.
Lewis, Jone Tohnson. 2011. “International Woman Suffrage Timeline-2.” in http://womenshistory.about.com/od/suffrage/a/intl_timeline_2.htm.

臺灣大學學術期刊資料庫

Latest update 3 September 2011.

Phillips, Anne. 1998. *The Politics of Presence*. Oxford: Oxford University Press.

Young, Iris Marion. 1990. *Justice and the Politics of Difference*. Princeton: Princeton University Press.

臺灣大學學術期刊資料庫

The Formation of the Politics of Difference:

Reserved Seats for Women in the 1946 Constitution

*Chang-ling Huang**

Abstract

Reserving seats for women in elections was stipulated in the Constitution of the Republic of China in 1946, and this constitutional practice has enjoyed historical continuities after the Republic of China government moved to Taiwan. As an institutional design, the reserved seats stipulation fits the contemporary discourse on the politics of difference. Theories of the politics of difference, however, are products of the new social movement of the 1960s in Western countries. The reserved seats stipulation in the Republic of China's constitution therefore, comparatively speaking, was a pioneering practice of the politics of difference. Previous studies on how the reserved seats became a constitutional stipulation tends to regard it as part of the struggle for women's suffrage. However, fighting for the rights to vote is different from fighting to have the opportunity to be political representatives.

How did the idea of reserved seats emerge as a political appeal? The current literature does not have a clear answer for this question, but most studies show the emphasis of the difference between men and women emerged as a political discourse in the mid-1930s. This paper traces the history of the women's suffrage movement since 1911, when the Republic of China was established, and argues that the critical moment came in 1924. Influenced by the socialist thinking since the May Fourth movement and his policy on accommodating the Chinese Communist Party, in the mid-1920s Sun Yat-sen came to a different view on how political representatives should be elected. In 1924, when Sun called for a national

* Associate Professor, Department of Political Science, National Taiwan University.
E-mail: changling@ntu.edu.tw.

臺灣大學學術期刊資料庫

conference and suggested that the conference should have delegates from nine different social groups, he made a major departure from the previous practice whereby representatives were mainly elected on a regional basis. It was the linkage between the social groups and political representation that prompted feminist activists to campaign on recognizing women as a social group. The campaign led to the emergence of the discourse on the politics of difference, and eventually to the constitutional stipulation on reserved seats for women in elections.

Keywords: the Politics of Difference, Reserved Seats, Women's Political Participation, Citizenship, Constitution

臺灣大學學術期刊資料庫