

我國國會選舉制度改革方案評估

江大樹（暨大公行系副教授兼系主任）

jos@ncnu.edu.tw

蔡雨臣（暨大公行系四年級學生）

s7106057@ncnu.edu.tw

壹、前言

去年底的立法委員選舉，是我國中央政權從國民黨移轉到民進黨後的第一次國會改選。選舉結果，雖然民進黨順利取代國民黨成為國會第一大黨，但是少數政府的政權結構並未因而產生根本變化，行政、立法兩院間的互動關係依然呈現爭端不斷的運作困境。鑑於國會生態如此紛擾，輿論要求健全國會體制壓力日益增強；其中，國會選舉制度改革，始終是朝野眾所關切的重要課題之一。

我國各級民意代表選舉，長久以來皆採所謂的「複數選區單記非讓渡投票制」(Multi-Member-District, Single Non-Transferable Vote；SNTV-MMD)(王業立，2001:99)。所謂複數選區，又稱為大選區，是指在同一個選區之內，當選人數超過一名以上；而單記非讓渡投票制，則是選民只能單記投票給一特定候選人，選票不能轉讓給其他候選人。此法優點是程序簡便，且較小政黨能有當選機會；但缺點則是造成剩票與死票仍多，故對有辦法妥善配票的政黨有利，另複數選區往往造成同黨相爭與選人不選黨的特殊競選與投票行為（江大樹，1992：145）。

這種複數選區單記非讓渡投票制目前全世界獨存於台灣，其與歐美民主國家所普遍採行的單一選區制、比例代表制，或單一選區及比例代表混合制（兩票制）頗多差異。雖然，日本、南韓早期亦曾採行此制，但已分別在一九八八年、一九九四年相繼完成選舉制度變革。不論根據日韓施行經驗，或我國當前的政治現況皆可知：複數選區制固然比較有利於執政黨掌握國會多數，但卻同時潛存選舉風氣敗壞，候選人只要爭取極小比例特殊選民的支持就能當選。因此，走偏鋒與賄選買票便成為常見的選舉文化；加上黨內派系林立，在競選過程中的黨內競爭有時比黨際競爭更為激烈。這些運作缺失，對於一個邁向民主鞏固的國家而言，無疑皆是重大阻礙。所以，台灣未來進行國會改造工程，勢須針對此一選制課題，儘速謀求妥適變革方案（江大樹，1999）。

貳、各種選舉制度簡介

世界各國選舉制度種類繁多，由於不同歷史背景與政治環境，在制度設計上常有頗大差異；即使是同一個國家，也可能因政治環境變遷，採取不同選舉制度。學界一般根據選舉規則、選區大小、選票結構等主要變數加以分類，大致可歸納為四種不同類型：多數代表制、少數代表制、比例代表制、混合制（王業立，2001）。

一、多數代表制 (Plurality and Majority Formulas)：係以候選人中得到較多選票者為當選代表，依計票規則又分為下列三種次級類型：

(一)相對多數決 (Plurality Formula)：一次投票決定當選者 (first-past-the-post)，比較各單一選區中候選人所得票數最高者 (比較之多數)，就可決定其為當選者。本制優點為手續簡單明瞭，缺點則是沒有過半數選票也能當選，有代表性不足的問題存在。就整體而言，本制可能發生大黨過度 (誇大) 代表和小黨低度代表之情形；反之，有時也會造成得票率不到一半的政黨，因對手剩票及死票分配不均，反而獲得過半數席次的奇特情形。

(二)兩輪投票制 (Double-Ballot Type)：在第一次 (首輪) 投票時，如果沒有任一候選人得票過半數而當選，則須進行第二次投票；次輪 (通常取首輪前兩名) 就僅以相對多數決定當選者。本制優點係能確保代表性，惟缺失是各政黨因預料還有第二輪投票，就競相推出候選人，導致第一輪經常無人能獲絕對多數選票，而須再舉行第二輪投票，頗為浪費時間且勞民傷財。

(三)選擇投票制 (Alternative Vote)：選民可同時對該選區內各候選人表示偏好順序，然後先計算各候選人獲第一優先支持之得票數，若無人獲絕對多數，則把「獲得第一偏好得票數最少者」先予消除，並將其選票依第二優先標記分給其他候選人，直到有人得票超過半數為止。本制雖可避免相對多數決和兩輪投票制的前述缺失，但各政黨因選民偏好移轉，較難確知其所獲得的支持情形，同時本制也較不利於小黨生存。

二、少數代表制 (Minority-Plurality Formulas)：為減少小黨因票源分散而致死票過多，當選可能性甚低，違反民主政治「尊重少數」的精神，故有保障弱勢政黨當選機會之少數代表制的產生。迥異於多數代表制實施於單一 (小) 選區的是，少數代表制必須實施於複數 (大) 選區，至少是當選名額二人以上之選區。學理上，少數代表制又稱半比例代表制，類型另分：

(一)單記非讓渡制 (Single Nontransferable Vote)：已如前言所述。

(二)限制連記法 (Limited Vote)：在複數選區中，允許選舉人得同時圈選二位以上候選人，但連記 (圈選) 之人數必須限制少於應選名額，選後再依相對多數決定哪些人當選。此種方式雖然較能保障少數，但其效果顯著與否，須視「限制連記」的數目高低而定。

三、比例代表制 (Proportional Representation)：基本精神在於「選票的可讓渡性」，故須實施於複數或大選區中。而依其轉讓對象主要為候選人或政黨，一般又分為兩大類：

(一)單記可讓渡代表制 (Single Transferable Vote)：假若某一候選人所得第一優先之票數超過當選「基數」 (quota)——全部有效選票除以應選席次，所得的商數為每一當選人之基本票數；則超過基數部分之選票，可依其第二優先轉讓給其他候選人，然後依此類推產生所有當選者。此制最大問題在於，因開票時間之偶然性

使得優先順序之認定、計算與轉讓，皆會影響各個候選人的當選與否；又因其排除採用政黨名單，導致削弱政黨在選舉中的影響力，所以依然未能擺脫同黨內部爭鬥問題。

(二)政黨名單比例代表制(Party List Proportional Representation)：所謂「政黨名單」係由各參選政黨於選舉前一定期間內，提出該黨所有候選人名單。而依據政黨是否須排列名單順序、選民能否直接投票給特定候選人、可否一次連記多位候選人、可否跨黨投候選人等規則，本制又分為政黨封閉名單、名單開放單記、名單開放連記及跨黨混合連記等多種不同次級類型。本制最重要的特色在於減少選票與席次間之不合比例性，故其選舉規則主要有二：採行大選區(至少五席以上)甚至全國選區、依各政黨總得票數比例分配其應得席位。此外，還有一個重要且常引起爭議的變數，就是政黨分配「門檻」(threshold)有無及高低問題，各國通常對小黨獲取席位設有特別限制，藉以避免導致政黨林立亂象。

四、混合制(Mixed or Hybrid Systems)：多數代表制與比例代表制乃是選舉制度的兩大體系，少數代表制則是以前者為主，參採後者意旨的特殊設計。除此之外，有些國家在選舉制度改革過程中，轉而兼採多數代表制與比例代表制；本制又可分為以德國為代表的「聯立制」，及以日本為代表的「並立制」。

(一)德國式「聯立制」：在兩票制的結構下(一票投人，一票投黨)，以第二票(政黨的得票率)為基準，來決定各政黨應得的國會席次。在實作上，係先扣除各政黨在區域選舉(單一選區)中已當選的席次，然後再以封閉式政黨名單制，來分配比例代表的應得席次。

(二)日本式「併立制」：同樣在兩票制的結構下，各政黨依政黨得票率來分配比例代表名額；另依相對多數代表制決定區域選舉(單一選區)中的當選席次。二種選制併立，雖然同時舉行，但卻分別計算，彼此並無相關。

至於，我國目前施行政黨比例代表制產生全國不分區及僑選代表，規則係採併立制、一票制、5% 政黨門檻。其中，一票制係指區域選舉部份仍依複數選區單記非讓渡投票制選出；政黨名單部份，選民並未直接投票給政黨，僅依各政黨在區域選舉所提名候選人的得票總和，作為政黨得票計算基礎；然後，按照比例將不分區及僑選代表的席次分配給得票超過 5% 的各個政黨。

參、各種選舉制度的政治影響

選舉制度對政治生態的影響，並非單一或直線關係，經常必須同時考量如：歷史文化、種族、地域、語言、宗教、政黨及其他政治制度或特定權力結構等相關變數的影響。因此，吾人應以整體觀察分析，掌握動態變化過程，方能正確評估選舉制度改革對政治環境變遷所產生之影響效果。要言之，真正重要的目標在於，提出適合特定時空環境下所需求的選舉制度。以下簡單比較各種選舉制度之政治影響(江大樹，1992：159-167)。

首先，每種選舉制度在規則設計上各有其著眼點，諸如政治穩定、程序簡便、代表性、比例性等。但就規則本身而言，也有若干邏輯運作之必然性。舉例言之，採相對多數決，因屬單一（小）選區，又是一票單記，必然造成「贏者全拿」

（winner-take-all），產生所謂餘票和死票的問題，形成各政黨得票率和議席間的不合比例現象。絕對多數決中的兩輪投票，在席次比例性方面，因可透過政黨聯盟運作，故可獲得改善。選擇投票制透過偏好之排列，使選票等值性和席次比例性較佳，但程序上頗為複雜。而在少數代表制中，只要掌握特定部分選票支持，即可當選，較富等值性和比例性，效果類同於政黨比例代表制。

其次，有關選舉制度之政治影響，最常為學界所津津樂道的是法國政治學者杜瓦傑（Maurice Duverger）所提出的選舉定律。杜氏從選舉規則本身之「機械因素」（mechanical factor）及規則對選民投票行為產生影響之「心理因素」（psychological factor）兩個層面，說明不同選舉制度對政黨政治所產生的影響。其主要立論有三：

（一）單一選區相對多數決會趨向兩黨制，形成兩個大黨互相交替、輪流執政的局面。

（二）兩輪投票（絕對多數決）會趨向多黨制，且其不但政黨數目多，性質亦多為結構鬆散、具依賴性、個人取向的政黨。

（三）比例代表制趨向形成多黨制，但屬於數目眾多卻又各有嚴密組織與紀律、富獨立性、有鮮明意識型態之政黨體系。

申言之，因為單一選區相對多數決經常造成大量死票，規則上已不利於小黨生存，加上選民策略投票心理會轉而支持對自己立場傷害較小之政黨，久而久之必然造成兩大陣營對立競爭之政治結構。兩輪投票制雖仍將形成兩大聯盟對抗，但因第一輪投票常無法直接產生一位獲絕對多數票之當選者，第二輪投票時各黨則有相互退讓與結盟之依據，故在規則上及選民心理上皆有助多黨政治之形成。少數代表制因係複數選區，故有利於組織嚴謹、能夠準確黨內配票之大型政黨。在混合制中，德國式以政黨名單比例代表制作為主軸之選舉制度，各黨較可公平競逐，形成有紀律之多黨政治，日本的兩票制則較有利於大黨。

再者，依上述選舉制度對政黨政治之形塑，可衍生其對一國政治情勢穩定性之影響。吾人可在政黨多寡與政治穩定中間引進社會（民意）同質性此一變數，經由實證資料統計分析得知，當社會異質性很高，即便是兩黨制，也難避免政治混亂特別是因兩黨制易造成政黨立場過於空泛而模糊，使社會上若干團體缺乏代表，因無適當溝通管道而易走向極端，導致政局動盪；反之，如社會同質性高，不論任何政黨體系都能高度包容衝突。因此，我們似可採民意敏感性此一指標，來說明不同選舉制度在此方面所發揮之政治效果，即兩大黨或一黨獨大之型態，比起多黨政治對民意較不具敏感性，倘遇有若干極端意見被長期壓抑，較易引發衝突，

造成政局不安。

此外，不同選舉制度也會直接或間接地形塑候選人間的競爭型態，進而影響選民與代表間之互動關係。複數選區之少數代表制及一黨獨大的政權結構，經常造成同黨各候選人間必須既合作又競爭之情形，甚至出現脫黨違紀參選的現象。反之，政黨比例代表制不但有助黨內民主紀律之培養，各黨彼此又能公平競爭，相對而言，比較符合民主政治精神；不過，政黨介入、掌握候選名單，可能弱化或扭曲選民與代表間的委任與信賴關係。

肆、我國選舉制度之改革方向

在討論過各種不同選舉制度及其政治影響後，不難理解學界、實務界對我國現行選舉制度的缺失批評，以及因而相對提出的許多改革方案（朱雲漢、黃德福、江大樹，1992）。本文簡單歸納其中最主要的兩個問題加以討論：一是區域選舉由複數選區制改採單一選區制；二是政黨比例選舉由一票制改採兩票制。至於，有關減少國會席次、防杜黑金參選等其他課題，囿於篇幅，暫不論述。

（一）區域選舉改採單一選區制

單一選區制在選務運作上的明顯優點是選務單純化，而選區規模小對候選人的競選時間和經費較能產生節省效果，減少不必要的浪費。而且，單一選區有助釐清多數選民的偏好認同，進而導引候選人理性、趨中的競選訴求，減少不必要的激情與極端言論，避免引發社會不安或對立衝突（江大樹，1999：4）。

（二）政黨比例選舉改採兩票制

如前所述，兩票制包括日本式併立制和德國式聯立制，二者皆較台灣現行所採一票制來得公平、合理；其中，尤以聯立制更能避免出現大黨席次率（*seat share*）高於得票率（*vote share*）的不合比例性（*disproportional*）現象。就台灣目前的情形來看，國家認同似乎主宰了其他的社會矛盾，因此多黨並立局面應該是相當穩定的。如果改採德國的聯立制，讓其他小黨有更大的生存空間，且未改變既有政治版圖（因現制已接近比例代表制）。從另一方面來說，聯立制也比較能改變國會議員問政的動機，導引以政黨為中心的理性政策辯論。即使因為多黨並立而增加若干決策成本，也因我國憲政體制並非典型內閣制，應不致於立即帶來政局動盪（林繼文，1999：71-73）。

伍、結論

經由各種選舉制度的扼要介紹，可以發現並無一種零缺點的選舉制度存在。當前我們應該努力的是，選擇並改採一套符合國情需要，同時能杜絕現有弊端的選舉制度。在比較各種選舉制度的政治影響後，我們支持未來國會選舉制度應採學術界與實務界已有普遍共識的德國式單一選區兩票制。綜而言之，單一選區制的優點在於選務單純，有助強化政黨紀律，並釐清選民的偏好認同，導引候選人進行理性、趨中的政見訴求；德國聯立式兩票制則融合了區域代表制及政黨比例

代表制的優點，應可促進朝野政黨間的良性競爭。更進一步來說，如能藉由選舉制度變革，改善行政立法兩院互動衝突，促成政黨之間理性互動，則對國家憲政體制運作將有正面影響。因此，基於台灣民主政治的鞏固與健全發展，國會選舉制度改採單一選區兩票制，應有其必要性與迫切性。

陸、參考書目

- 王業立，2001，比較選舉制度，台北市：五南圖書出版公司，三版。
- 江大樹，1992，「當前民主國家選舉制度評介」，收錄於林嘉誠等，民主制度設計（台北市：業強出版社），頁 139-171。
- 江大樹，1999，「單一選區制」的政治影響評估，政策月刊，第 42 期，頁 2-4。
- 朱雲漢、黃德福、江大樹，1992，「立委選區劃分改革方案評估」，國家政策雙週刊，第 25 期，頁 4-9。
- 林繼文，1999，「單一選區兩票制與選舉制度改革」，新世紀智庫論壇，第 6 期，頁 69-79。