

選舉制度

雷競旋著



政治學叢書③
洞察出版社印行

雷競旋著

選舉制度概論

政治學列系③

選舉制度

作 者／雷競旋

編輯校對／張愛芬、魏秀惠

著 作 權／國協文化實業股份有限公司

發 行 人 彭懷真

發 行 所 洞察出版社

地址—台北市10037懷寧街62號8樓之2

電話—331~8875・311~6959

法律顧問 葛苗華

地址—台北市松江路200號402室

電話—511~7104

印 刷 所／合益印刷製版有限公司

地址—台北縣永和市中和路421巷18號

電話—9212746・9274843

定 價／130元

劃撥 0785532~9 鄭台芬帳戶

行政院局版台業字第3703號

中華民國七十八年三月初版

版權所有，不得翻印。

※本書若有缺頁、破損、裝訂錯誤，請寄回更換。

目 錄

引 言.....	1
第一章 選舉與民主.....	3
第二章 選舉的組成部份.....	53
第三章 各種選舉制.....	82
第四章 各種選舉制的政治 效果和影響.....	120
結 語.....	171

引言

在法國，人們一般將學術性著作分為三類。第一類是研究著作（Ouvrage de recherche），它主要是對一個以前未為人所研究過的問題進行探討，或者是對一個現存的理論或觀點作出質疑，從而提出新的看法。第二類是綜合性著作（Ouvrage de synthèse），它的目的不在於提出新的東西，而在於將一個時期內在某一問題上的各方面研究成果和定論綜合起來，令人一目了然，掌握全局，有一種參攷作用。第三類是普及性著作（Ouvrage de vulgarisation），它的目的是以通俗的、易為人懂的文字，將某個問題向有興趣但缺乏了解的讀者介紹。前兩類屬於知識的生產和累積，後一類則屬於知識的推廣和普及。如果我們應用這個分類法的話，則本書是介乎第二類和第三類著作之間。它對選舉制的問題並非提出甚麼新見解和觀點，而只在於將此問題作一較為全面的綜合介紹，讓對此問題有興趣的讀者能獲得一個基本的了解。事實上，在西方國家，選舉是一個已經存在了兩百多年的制度，在過往

三十年來，西方對選舉制的研究也相當豐富，本書目的是發揮一種橋樑作用，將這些研究成果作一個較為全面和通俗的介紹。

選舉是伴隨着近代的民主思潮和民主制度而出現的，它是被視為建立民主、實行民主的手段，故此，民主的問題是選舉制的源頭，也是選舉制的理論根據，本書的第一章將集中討論有關民主的問題，從而弄清楚選舉制的理論背景。至於其餘各章，則可視作選舉制的技術性問題的討論，它們分別針對選舉的組成部份（第二章）、各種不同的選舉制（第三章），和各種選舉制的政治效果及影響（第四章）。不過，在這紛紜的技術性問題當中，存在着很多爭論，都是涉及一定的理論旨趣的。同時，由於選舉制在西方國家已經是個行之有素的制度，它對各國的政制、政黨制和政治生活都造成了一定的影響和效果，本書也會作出評介。

最後，本書作探討和引以為例的對象，主要是西方國家，特別是西歐國家在選舉制方面的實踐經驗。這並不等於說其他國家（特別是第三世界國家）沒有選舉經驗或者它們的選舉經驗不重要，而主要是因為筆者的認識和了解，較集中於西方國家，另一方面是西方國家在選舉制方面有較悠久的歷史，能提供的事例較為豐富，因而對於我們了解選舉制度也較具參考價值。

第一章 選舉與民主

當我們提到“選舉”這個名詞時，在一般人的意識裏，會自然地聯想到民主，彷彿選舉和民主是相連在一起的。例如一個團體的負責人，如果是經由選舉程序產生，便會被視為民主，若不然，便往往會被視作不民主；在政治範圍內，也是一樣，一個政府如果是經由選舉產生的，便會被視為民主的政府，因而在人們心目中也就具有合法性，若不是經由選舉產生的（例如經由政變、奪權的方式），便會被視為不合乎民主的政府，它的合法性也就往往受到質疑。從這個初步的觀察，我們會不難發現，在一般人的心目中，選舉和民主這兩者之間的關係，基本上也就是手段與目的、方法與目標的關係，選舉就正是被當作促成民主、達致民主的方法和手段。

如果我們將觀察的角度倒轉過來，先從民主這個名詞出發，看看它為何需要經由選舉的程序來體現，我們便又會發現這兩者之間的另一種內在關係。對於當代的人來說，無論他屬於甚麼種族或國籍，無論他屬於甚麼文化背

景，“民主”都或多或少是他的嚮往；對今天的人類社會來說，民主差不多已構成政治領域內一個放諸四海而皆準的價值。發達國家的人民和發展中國家的人民都頌揚民主，都渴望民主（或更大的民主）；針鋒相對、水火不容的資本主義制度和社會主義制度都各自宣稱其本身為民主政體，都宣稱其所體現的民主程度大於對方；民主的磅薄價值，令到一些明顯地是屬於專制和獨裁的政權，例如一些第三世界國家的個人獨裁、寡頭統治和軍人政府等，也不得不自稱只是基於該國的特殊情況，而暫時擱置民主，並自稱施行專制統治的目的正是要為民主創造條件。因此，民主彷彿是一個超乎不同的意識形態、不同的制度、不同的國家和民族、不同的階級的更高價值。對人民來說，它是魚與熊掌，是希冀得到的東西；對執政者來說，它又是錦衣美服，不穿上它就不太見得人。雖然民主在當代人的心目中一向有這樣子肯定甚至是崇高的地位，但是如果我們進一步追問：究竟民主的實質內涵是甚麼？究竟在現實的政治秩序中如何實現民主？那麼，不單止有不少人一下子答不出來，即使那些能夠作出答覆的，也會是衆說紛紜，莫衷一是。不過，如果我們問得具體一點：為甚麼民主要經過選舉來體現呢？那麼，一般人大概都會作如下的答覆：

“民主就是承認人民是國家的主人，承認人民有權對和他們有關的公共事務作出決定，簡言之，民主就是

表示人民當家作主；但是，由於我們現在的社會是如此龐大而複雜，因而在公共事務的決定和執行上，不可能由全體社會成員來參與，因此只能將有關的權力交付予一小部份人，這些人便組成代表人民的政府；爲了令到這些政府成員和他們所施行的政策是真正地符合人民的要求，就需要建立選舉的制度，讓人民可以通過選舉的程序來決定由誰來執掌權力。”

上述這個提法，基本上是不錯的；它一方面代表了一般人對民主政治的看法和觀念，另一方面，它也點出了代議制度的基本根據，而代議制正好就是近代西方民主政治的模式。不過，這個提法其實也包含了一個深刻的矛盾，即一方面，民主是作為政治秩序的理想和原則，也可以說：民主是個理想的政治程序；但同時，這也是個不可能的或不可能達致的理想；而正好是由於它的不可能，才引出選舉制度。從這個角度來看，選舉不是體現民主，而相反地却是體現民主的不可能，或者說，選舉是作為民主的不可能之下的補救和權宜之計。於是，民主和選舉之間的關係便複雜起來了。我們不妨用如下的簡化程式來表達一般人對這種關係的看法，即以 A 來代表民主，以 B 來代表選舉：

一般人大致認為：B 促成和達致 A ($B \rightarrow A$)；
但同時又認為：由於 A 之不可能，才需要 B 和造成 B 的出現 ($\neg A \rightarrow B$)。

討論至此，我們不得不承認，雖然在當代人的政治生活中，民主和選舉是兩個經常遇到的問題，而且看來都好像很淺顯，當中的關係也好像一目了然，但稍為剖析，就發覺一般的看法很容易陷入偏差和矛盾。從上述粗淺的觀察出發，就讓我們先對民主和選舉這兩個事物分別作較為細緻的探究，從而從中找出其間的關係。

一、古代民主與近代民主

“民主”這個名詞，最早出現於公元前五世紀古希臘學者希羅多德（HERODOTUS）所著的《歷史》（The Histories）一書中，該字從希臘文翻作拉丁文是 *demokratia*，譯成英文便成為 *democracy*。其中 *demos* 是指“人民”的意思，而 *kratia* 則指“權力”、“統治”、“政體”之意，全字的字義是“人民的統治”，或者“由人民執行的統治”等意思。漢字將之譯作“民主”是相當恰當貼切的，其中“民”當然是“國民”、“人民”之意，而“主”既可意會為名詞（“主人”之義），也可了解為動詞（“主持”、“掌管”之義），演譯為現代用語，可以說是“由人民來當家作主的政體”。

至於“民主”一詞所指的原來實際內涵，是公元前五世紀推行於古希臘一些城邦（特別是雅典）的一套制度；在這些城邦，疆域不大，人口不多，一般估計居民人數只

有數千至萬餘，他們定期和經常地舉行全體民衆集會，對各種涉及全體民衆的事務進行討論和作出決定，至於由誰來負責執行各種決議的事項，則一般經由抽籤來定出人選，而且很快就會更換；至於一些涉及特殊技術的職務（如軍事、工藝等），則用推舉的方式來決定負責人選。古希臘這種政治制度，可說是一種“人民自行統治”的制度，最接近“民主”一詞的字義。這種制度基本上是一種“直接民主”制，即是人民自己統治自己，而不是經過和依靠一些中間人來進行統治。不過，對於古希臘的民主制，有兩點值得特別注意：一是此制度所指的“人民”其實是有特殊限制的，例如奴隸和異邦人就沒有參與權；二是此制度往往被後世美化，有時甚至被視作一種理想的狀態，但事實上，當時推行這種制度的城邦却是相當動盪不穩，內部的紛爭無法有效地得到解決。因為對這些城邦的居民來說，政治參與不是一種權利，而是一種義務，他們的整個生活都被籠罩在城邦的共同活動之下，公共事務和私人事務之間並沒有什麼界線，每個居民都要無休止地參與公共事務；而這種將公共事務經由數目衆多的人來作出決定的方式，往往也很容易走入極端，而當出現紛爭時，却又難於解決^①。基於這種種的漏洞和矛盾，難怪古希臘的民主制在當時的思想家如柏拉圖、阿里士多德等人的眼中，不單止不是一個好的政體，而相反地却是個壞政體，例如柏拉圖在他的《理想國》中所討論的四種政體當中，

民主制排列第三，只是比暴君制稍好罷了^②。不過，評價的問題暫且不論，古希臘民主制所遺留給我們的最主要價值，便是提供了一種直接民主制的歷史參攷。

但是，古希臘的民主制和近代的民主制度，基本上是南轅北轍的兩個東西。古希臘的民主制消逝後，在歐洲中世紀的整個封建時期，雖然在政治制度上可以找到一些符合近代民主觀念要求的原素，但民主在當時來說，是個不存在的概念。中世紀封建制度的政治權力，主要是立足於兩個基礎，一個是宗教（君權神授），一個是家族（父權）。近代的民主制則只是在資本主義的生產方式以及資產階級漸漸形成之後才開始得到孕育。近代最早對民主問題進行探討，因而為民主觀念的形成踏出第一步的，是十六世紀的英國，也正好是資產階級革命發生得最早的地方^③，其中霍布斯（Thomas HOBBS, 1588—1679）和洛克（John LOCKE, 1632—1704）在這方面的貢獻尤為重要。但是，近代民主觀念的全面形成，則是十八世紀的事，在當時的歐洲，特別是法國，湧現了一大羣思想家，從哲學、宗教、社會、經濟和政治等不同角度對整個封建社會的秩序提出挑戰，並且提出種種構想，勾劃人類的理想社會，這便是被後世稱為啓蒙運動的時期^④；在此時期衆多的卓越思想家當中，對政治問題探討得最深刻透澈、對近代的民主觀念影響最深遠的，首推盧梭（Jean-Jacques ROUSSEAU 1712—1778）。在這裏，我們簡略地介

紹此三位人物對民主問題的思攷，從而了解近代民主觀念的形成過程。

在十六世紀，人們還沒有直接地提出民主這個名詞，也沒有直接針對民主問題進行探索，他們當時所關心和討論的，主要是圍繞着權力的來源和性質、政治的義務和權利等問題。霍布斯在1651年發表他的《利維坦》（Leviathan）一書，指出統治者的權力不是上帝賦予他的，而是來自被統治者的，他認為在原始時期處於自然狀態下的人，爲了避免自相殺戮和各種威脅，便通過一種“社會契約”將各人的自然權利和自由交付給一個統治者，以換取秩序和安全。而這個本來屬於人民、而却由他們自己交付出來的“主權”，便形成一個至高至上、擁有絕對權威的東西（國家），人民都得服從它。“利維坦”本是《聖經》中一隻可怕的水怪的名稱，霍布斯借它來比喻國家的絕對權威。《利維坦》一書的寫成，與當時英國的政治處境有密切關係，當時的英國正值長期慘烈內戰之後，很需要建立一個强有力的中央政治力量來維持穩定與秩序。霍布斯本身是個絕對主義者和專制主義者，他所擁護的，是一種絕對的專制皇權，但有趣的是，他在論證權力的來源問題上，指出了統治者的權力是來自被統治者的賦予，這就正好對中世紀以來所建立的“君權神授”說提出挑戰，從而使近代的民主思想邁出了第一步。⑤

到了洛克，權力的來源和性質問題就更爲尖銳了。洛

克在1690年發表他的《政府論》兩卷 (Two Treatises of Government) ⑥；他接受當時相當流行的“契約論”觀點，認為統治者是受被統治者的委託而執行統治的權力和職責，因而統治者和人民之間的關係是一種“委託”的關係；因此之故，統治也就必須是基於委託者即人民的認許與同意；如果人民一旦不再滿意統治者的統治，認為統治者違背了委託給他的契約，人民便可以起來結束這種委託契約，再行委託另一個統治者。因此，從霍布斯到洛克，民主問題的步伐又跨過了一個重要歷程，因為洛克不單論證了權力是源自被統治者，而且提出了“誰來判斷君主或立法機關的行為是否辜負他們所受的委託？”這個問題，並且作出“人民應該是裁判者”⑦這個肯定的答案⑧。

到了十八世紀啓蒙運動的時期，對於權力的來源和性質、政治的權利和義務的討論和思辯，就更為蓬勃了。被視為近代民主思想之父的盧梭，對這方面問題的探討也是最為全面和深刻，而且是直接針對和提出民主的問題。因此，在民主思想的歷史中，前此的霍布斯、洛克等不妨被視為序幕，到了盧梭，民主的概念才正式登場，而盧梭之後，則是民主思想的深化和推廣拓展時期。

盧梭關於政治問題的思攷，主要集中在《論人類不平等的起源和基礎》 (Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes , 1754年)、《愛彌兒》 (Emile , 1762年) 和《社會契約論》 (Du

contrat social, 1762) ^⑨三書中，其中以《社會契約論》尤為重要，影響和傳播也最深遠廣泛。盧梭提出在自然狀態下的人，是自由的，是不受任何壓迫的，也是平等的，這便是人的自然權利。^⑩之後，人羣通過一種“社會契約”，自由結合成為國家，但這種契約的性質，不是人將自己的自由和自然權利放棄，將之交付給統治者^⑪，而是人與由人羣自由組合而成的政治共同體（國家）之間訂立契約，每個人將自己的權利交付到整個集體之中，而這個集體却又是各個個人滙合而成的，因此人服從此集體契約就等於是服從自己本人，因而仍然是像以往一樣，仍是自由而平等的。在這種契約關係下，主權是屬於組成共同體的人民，人民作為一個整體，就是主權所在。盧梭在民主思想史上的重要性，便在於他首次明確地、有系統地闡釋國家的全部政治權利應該屬於人民、應該歸還人民的觀點。盧梭又提出，人民的主權是不可分割的，不可轉讓的，而且也是不可代表的，因此，直接的立法權一定要由人民掌握，而政府不過是受主權者即人民的委託，是負責執行各種決定的工具性機構而已。但政府執行什麼實質內涵的工作呢？於是，盧梭從人民主權出發，又提出：“公意”（或稱為“普通意志” *Volonté générale*）的概念。公意即人民的共同意志和公共利益的集中表現，政府執政的最重要準則，就是遵循公意來辦事^⑫。盧梭對公意的提法的一個重要作用和影響，便是肯定政府的施政和政治行動，要以

反映人民的意願為依歸，這一點是非常重要的。於是，在盧梭的思攷當中，無論是國家的起源和內涵、政府權力的來源和責任，以及政策的制訂和目的，一切都變得是以人民為依歸。為了要確保人民有效地行使主權，盧梭在討論具體的政治制度時，提出要建立定期和經常的人民集會制度，令人民的意志可以直接表達，人民的主權可以直接行使，令立法權牢牢地掌握在人民手中，這無疑是趨向“直接民主”，因而也就只能在小國寡民的狀況下才能實現，不過，在同時，盧梭也提出各小城邦之間可以結合成為聯邦國家，以便有能力來對抗外來的壓力和侵略⁽¹³⁾。

盧梭對民主問題的思辯，不但全面，而且其論證方法非常嚴謹，對每一個論點都推敲備至，毫不含糊，論點與論點之間的邏輯關係亦極其緊湊，非常鏗鏘，因而令到他的整個民主理論具有高度的邏輯說服力量。盧梭民主思想的這種全面性和透徹性，成為他的理論很快便被廣為流傳的重要原因之一。盧梭的一生，雖然都貧窮潦倒，遭遇坎坷，他的書在各地屢屢遭到禁止和燒毀，但他的著作却是愈禁而印刷得愈多，在他逝世之前，他的全集已一共出了六版，科西嘉和波蘭都曾請他為這兩個民族起草憲法。事實上，在十八世紀的西歐，特別是在當時的知識階層中，“自然權利”（人生而自由、平等）和“契約政府”的提法已成為相當流行和普遍的哲學思想。盧梭逝世前二年（1776年），美國革命爆發了。《獨立宣言》中很

多的論點便是以盧梭的思想為依據的^⑭；盧梭逝世後十一年，法國大革命便爆發了，盧梭的民主思想，直接成為革命運動和革命黨人的指導思想。不過，盧梭民主思想之所以具有如此大的影響，其理論的全面性和透徹性還只是次要原因，主要的是當時歐洲的社會和經濟處境，正是處於資本主義全面取代封建主義的時期，盧梭的思想，正好是旗幟鮮明地為新時代建立了理論上的根據。近代的民主思想，便基本上在十八世紀啓蒙時期，特別是在盧梭的思辨當中奠定下來。自此之後，民主思想便進入一個深化和傳播的時期。所謂深化，主要是指思想內涵的細緻化和豐富。至於傳播，則是指民主思想自西歐發源地向世界各處的延展。在深化方面，我們可以注意到，直到十八世紀為止，關於民主的探索幾乎全部是集中於政治民主的問題上換言之，也就是關於權力、統治者與被統治者之間的關係等問題，之後，隨着生產的急遽發展，社會和經濟條件的變化，於是對民主問題的探索便被進一步擴大，有“經濟民主”、“工業民主”、“社會民主”等理論的提出^⑮。不過，在這裏，我們將不對這些理論詳述，因為一方面這不是本書的旨趣，二方面是這各種各樣的民主其實都是以政治民主為先決條件，沒有政治上的民主，其他民主都只是幻象；而政治民主的理論，則正是在十八世紀奠定的。在我們今天身處的時代，雖然人們已經不再像十八世紀的思想家那樣，從“自然權利”、“契約政府”等角度來思攷