

吳 庚主編

選 舉 與 政 治 參 與

國民大會憲政研討會出版
正中書局印行

選舉與政治參與

吳 庚 主 編 民 國 70 年 台 北 市
正 中 書 局 印 行

3, 780面 有表 21公分

(憲政理論叢書)

I, 吳 庚主編

572.3

886

「選舉與政治參與」目次

導言

第一編 選舉法制之比較

一、二十世紀之選舉行政	郎裕憲	七
二、英國的選舉制度	朱志宏	三五
三、日本選舉制度論	李鴻禧	六二
四、日本選舉制度的特徵	施嘉明	一〇一
五、對日本現行選舉制度之改進	林志行	一一〇
六、美國之政黨與地方選舉	許慶復	一二九
七、美國聯邦競選經費的法律限制	張世賢	一四五
八、西德國會選舉制度與最近期前改選	洪秀菊	一八五
九、選舉法、政治系統與選民	聶有溪	一九九
十、中、外民主政黨選擇候選人之方式	葉振輝	一九九
	郎裕憲	一二〇

十一、英美等七民主先進國家如何準備其選舉人名冊·····	郎裕憲·····	二五二
十二、選舉爭訟·····	李鴻禧·····	二九四
十三、美國法院有關選舉訴訟判例舉隅·····	焦興鎧·····	三二五
十四、選舉爭訟事件的法律救濟途徑·····	吳庚·····	三六五
十五、加強選舉監察與選舉訴訟之審級問題·····	楊與齡·····	三七八
十六、選舉罷免法案中之選舉監察與選舉訴訟·····	董世芳·····	三八八
十七、臺灣地方選舉訴訟案件之分析與檢討·····	項昌權·····	三九六
第二編 選舉分析及投票行為		
十八、選舉制度的政治後果·····	朱志宏·····	四四五
十九、選舉與政治安定·····	石甫·····	四五一
二十、選舉與政治權威——英美兩國選舉角色的探討·····	張煥卿·····	四六三
二十一、選舉變遷的研究·····	朱健華·····	四八五
二十二、政治選舉中的投票、態度與社會階段·····	張俊國·····	五一二
二十三、美國的投票參與·····	袁頌西·····	五四〇
二十四、一九六九年西德衆議院大選選舉人投票行為之分析·····	郎裕憲·····	五五七
二十五、法國總統選舉與政治發展·····	王立人·····	五八八

第三編 政治參與之理論

二十六、一九七四年英國大選競選費用與宣傳效用之分析·····	陳鴻瑜·····	六〇七
二十七、金錢影響選舉結果之分析·····	陳鴻瑜·····	六一七
二十八、政治參與在觀念上的各種問題·····	石甫·····	六三三
二十九、政治參與及影響策略之比較研究·····	范珍輝·····	六七一
三十、權力欲望和政治參與·····	許介麟·····	六九〇
三十一、政治參與——政治過程的危機·····	陳文俊·····	七一八
三十二、義大利政治參與的型態·····	源藩·····	七四一

選舉與政治參與

吳 庚

導 言

十八世紀的法國大思想家盧梭，在「民約論」(Contrat Social)一書的開頭寫下了一段名言，大意是說：人生而自由，但到處皆是束縛；一個人自以為是別人的主人，但他所受的奴役並不比別人的少。何以致此？難以解答。然而如何使這種情勢合法(正當)化？則已有答案(Man is born free and everywhere he is in chains. One thinks himself the Master of others, and still remains the greater slave than they. How did this change come about? I do not know. What can make it legitimate? that question I think I can answer)。什麼是盧梭的答案？一言以蔽之：即「人民的公意是政治權威合法性的唯一基礎」。現代國家的建制深受這種民主思潮的影響，設法使人民的公意制度化的反映出來。於是，定期選舉藉以表現民意，遂成為現代民主國家的合法性基礎。

選舉簡單的詮釋就是：人民選擇政治上領導人物的過程。有關選舉的法制，表面上看來，無非是關於主辦選舉的機關，選舉區域的劃分，成為候選人的條件和手續，競選活動應遵守的規定，選舉人的資

格，選舉人名冊的登載，投票及開票的手續，票數計算的方式，選舉結果的宣布，候選人及選舉人違法行為的處罰，以及與選舉有關的訴訟程序等非常技術性的規則。實則，這類技術規則，往往影響一個國家政治體制的本質。例如在極權國家，也有形式上的選舉，也承認「一人一票一值」(One man, one vote, one value)的原則，但由於特殊的候選人提名方式，除了掌握政權之黨派所挑選和同意的人員以外，公民根本沒有參加競選的機會。所以，在這些國家所實行的是「沒有選擇的選舉」(election without choice)，選舉不是讓人民真正的政治參與，而是強迫人民支持極權的政治體制，塑造其合法性的形象。至於，民主先進國家所建立的各種選舉制度，也曾產生不同的政治後果。

英國和美國所排取的小選舉區多數代表制，有利於實力較強的政黨，防止小黨力量的增長；一般皆承認是維持兩黨制度的重要因素之一，對於政治安定有相當程度的貢獻。但是多數代表制不僅無法正確在國會中反映，各個政黨所得選票的比例，而且在多邊競選(multisided contest)的場合，得票較多而當選的候選人，可能只是小部分選民所支持的人選，與民主政治多數治理的原則，難免不符。這種缺點，已很明顯，但尚不若熊彼得(Joseph A. Schumpeter)所指陳者嚴重。熊氏在其名著「資本主義、社會主義及民主政治」(Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie. 2. erw. Auf., München: Verlag A. Francke, 1950)書中，以「市場民主」比喻今天西方國家的民主體制，少數的幾個政黨支配政局，它們所提出來的人選，人民只有接受或拒絕的選擇；就如同少數廠商所造成之市場的寡頭獨占一樣，要消費就得購買。所謂「民意」云云，成為新的政治謊思(Myth)。

歐洲大陸各國常採用的比例代表制，或許能改正多數代表制的若干缺點。但是又有產生小黨林立，造成政治不安定的後果。日本所採取的選舉制度，被其本國學者稱為中選舉區制，實際上是大選舉區單記法，既非純粹的多數代表，也不是比例代表。在選民政黨認同的意識深厚之地方，這種制度對多數黨有利，少數黨如果在一個選區提名二位以上的候選人，便容易引起打擊同志的結局，亦非完美的辦法，在日本也有學者提出改進的建議。目前，我國立法委員的選舉也採取大選舉區單記法。就政黨的實力而言，除中國國民黨有雄厚的力量之外，在野黨的勢力不大，同時每次選舉，有不少候選人是以無黨派獨立人士的身分參加競選，候選人的個人性比政黨認同的意識在選舉過程中，更具決定作用。在這種情形下，大選舉區單記法比其他投票方法，較為合理。

在西方國家政治發展過程中，選舉權的普及曾經歷了一百餘年的歷史。即使在選舉權普及之後，仍然有未能完全實現平等的現象，例如：英國對大學選區優遇的國會席位，到一九五〇年才告取銷。美國南方各州過去曾想盡辦法，使白種人在民主黨的旗幟下獲得選舉勝利。這些辦法包括：「祖父條款」或者規定選民要能朗誦憲法條文，使黑人被拋除於選舉登記之外；黑人不准參加民主黨的預選；利用田徑場上決賽式的第二次預選，把跑道減少，只留給二位「選手」，然後白人集中票數支持一位候選人；將選區劃成變形蟲式的奇形怪狀（即所謂 *Gerrymandering*），便利民主黨候選人當選。種種不平等的情形，直到五十年代中期黑人民權運動掀起高潮，以及聯邦最高法院的堅決支持，才逐漸消失。就世界的趨勢而言，選舉權還是朝着「普通、平等、直接及無記名投票方法」（參看我國憲法第一百二十九條）

的方向發展。

選舉法規是政治競爭的規則，選務機關、候選人和選民三者都應該在選舉法規所規律的範圍內活動。良好的選舉法規應以提供公平合理的投票參與程序為宗旨，在開發中國家而言，舉辦選舉所面臨的最大問題是：競選活動期間法律與秩序的維持，以及選舉結果一旦出現政權更迭的局面時，是否能夠和平的轉移？在民主先進國家所遭遇者，屬於另一層次的困難：如何防止資財雄厚的私人或團體，利用金錢影響的選舉？因此，民主先進國家的選舉法規，對競選經費的限制，非常瑣碎而嚴苛，與開發中國家的選舉法規，以着重法律與秩序的維持為其內容者，成為明顯對比。

選舉事件的爭訟，各國所採的制度大體與原有的司法體制有關。英美法系國家，選舉訴訟（選舉無效及當選無效）與一般民事訴訟無異，均由普通法院管轄。大陸法系國家或由行政院管轄，或歸普通法院受理，但皆承認此類事件性質上屬於公法爭訟，應受與審理一般民事事件不同原則的支配，俾能維護公益。我國歷來選舉法規，均規定選舉訴訟由普通法院審理，形式上與一般民事訴訟沒有分別，惟基於我國法制的結構，無論在學理或實務上，允宜對選舉事件的公法爭訟性質，建立正確的認識。

本書所選輯的文章，分為三大類，第一類以比較各國選舉制度或選舉法規為主。有概括性對各國法制作廣泛的介紹；也有對主要國家英國、美國、日本、西德等國的選舉制度作深入的檢討；有着重於選舉制度，對民主體制之影響的論述；也有如何選擇候選人，如何準備選舉人名冊等非常技術性的文字。屬於第一類的文章共十七篇，前面十三篇都是與外國法制有關，殿後的四篇則是檢討我國最近公布的

「動員騷亂時期公職人員選舉罷免法」，以及分析過去所發生過的選舉訴訟案件的專文，兼具理論與實用的價值。

第二類入選的文章共十篇，分別與選舉分析及投票行為有關，包括政治學上描述的及經驗的方法之應用。如所周知，對選舉及投票行為的研究，幾已成為一種專門的學問。根據學者的分析，關於選舉的研究在方法論上，約有四種基本的類型：(1)起源於英國努非爾德學院 (Nuffield-College) 的選舉描述性研究；(2)對選舉過程按統計相關性所作的研究；(3)法國選區生態學式的研究；(4)盛行於美國的個人投票行為研究 (見 Nils Diederich 所著：Empirische Wahlforschung. Konzeptionen und Methoden-im internationalen Vergleich, Köln-Opaladen, 1965)。第二類十篇作品中，所使用的研究方法有：單純的選舉描述性分析，或將選舉過程結合政治系統理論所作的分析，以及經驗性的行為研究。投票行為是最適合於經驗研究的題材，政治學計量化的成就在這一方面也比較豐碩。但是社會科學受到基本性質和研究對象的影響，縱然是運用最嚴格的科學方法，所獲致的原則和定律，其準確性也是有限的。必須假定其他各種條件不變，結論的成立才有意義，政治科學的原則和定律，也應作如是觀。自然科學的定律，有許多也是建立於特定的情況之下，例如氣體動力學說的波義爾定律 (Boyle's Law) 假設溫度與分子結構不變的情況下，氣體體積與壓力的乘積恒為一常數——便是一例。這類定律所假設的條件，屬於人們可以控制和重複體驗的 (re-experiencing)。在社會科學的領域，則殊難想像個人如何在純粹假設的情況下行為，因此，不能將兩種科學的定律，同等看待。基於此一瞭解，對於若干投票行為的預

測欠缺準確性（例如：一九七九年美國雷根與卡特競選總統，投票前的許多民意測驗），便不足為奇了。

第三類收集的譯文五篇，都是闡述政治參與的一般性理論。政治參與選舉關係密切，因為在一切政治參與方式之中，選舉是制度化和具有常規的一種，同時也是最基本的和必備的參與活動。在理論上，各種支持政府或影響政府決策的行為，都可由政治參與這一概念加以涵蓋，西方學者甚至主張：法律認可的活動，諸如：遊行、請願、示威、遊說、和平反抗固然屬於政治參與的行為，就是非法的行動，像暴動、私刑、暗殺等也是政治參與的一種方法（參看本書所輯「政治參與——政治過程的危機」一文）。這種按照行為研究的觀點，建立不含價值判斷的概念架構，作為分析的工具，自屬可行的途徑。惟在通常觀念上，非法活動視為政治參與，難於令人接受。政治參與的探討已成為研究政治發展理論中，最重要的項目之一；在事實上，亞非洲的國家，的確面臨了政治參與的難題：如何在擴大政治參與的過程中，維持政治安定和經濟成長。「憲政思潮」季刊對於介紹政治學的新理論，在國內期刊之中一向居於先驅的地位。早期所刊登有關政治參與的文章，仍有相當參考價值，故將之與有關選舉的譯文及專論，編輯成書。

二十世紀之選舉行政

郎裕憲譯

本文根據麥肯西 (W. J. M. Mackenzie) 教授所著「自由選舉」(Free Elections, First Published in 1958, Third Impression 1968, Printed in Great Britain) 一書之導論及第三部份選舉行政與選舉爭端之裁決中內容編譯而成。麥氏現任英國曼徹斯特市維多利亞大學政治學教授 (Professor of Government, The Victoria University of Manchester) 其「自由選舉」一書或係學術界首先以專書討論全盤選舉問題之著作。

——譯者——

一、前言

「自由選舉」(Free Elections) 實際上已成為現世界兩種對立生活方式之所以有別之標誌 (badge)。當我們使用「自由選舉」一詞時它不僅是一句時髦話 (catchword)，也表示只有在舉行「自由選舉」

之處，始有民主政府與民主政治。然則，何種政府才算是民主政府？此對馬克斯主義者言，倘該政府由「民主」政黨共產黨所領導，即爲民主政府。但對真正信仰民主自由者而言，倘該政府係基於自由選舉而成立者，即爲民主政府。

但是，怎樣的選舉才算是自由選舉？嚴格言之，任何選舉都不是完全自由的，因爲毫無限制的選擇自由（unlimited freedom of choice），就否定了選舉本身的價值；也因爲不可能使每一個選舉人，都能選舉他自己的候選人，倘有人企圖如此，則無異將政府交給組織良好的少數派手中。選舉自由並非絕對，只是程度（a gradation）問題。然則，到甚麼程度才算是達到了選舉自由？此種問題，從邏輯上講，雖難回答，但根據吾人對自由尺度的了解，卻又不難確定。依照英國及其自治領、美國、法國、與西方諸民主小國，百餘年來實施普選之經驗，證明只要政府之成立，係由全體選民中之多數投票決定，選民投票時不受威脅與操縱，甚至參加投票與否，亦自由決定；而且，此種成立政府之普選，定期舉行，不會有長時間之間斷；則選舉自由即已存在，而自由選舉即已名實相符。

話雖如此，舉行自由選舉，究非易事。在舉行此種選舉之先，最好要具備以下幾個條件，方屬理想。第一、司法必需獨立行使職權，負責解釋選舉法規。第二、主辦選舉的行政當局，必須由中立的公務員組成，超黨派、正直而且行政效率高超。第三、必須有健全的政黨組織，負責擬訂政綱政策，並提出候選人名單，以供選舉人抉擇。第四、整個社會同意若干廣泛的選舉原則，倘有人違反此等原則，應受懲罰；而且，必要時可宣判選舉無效，重新舉行。由此可知，舉行自由選舉，實爲一項沉重與困難之政

治負擔。如何能保證其處處理想與必然成功，尙難確知。然則，何以要舉行自由選舉以成立政府？吾人之回答爲：「不得已而爲之」。因爲以自由選舉而成立政府，乃迄今爲止，人類設計以管理公衆事務之最佳方式。

以上，已概略說明自由選舉之難辦與不得不辦。以下要將舉行自由選舉的重大負擔之一——選舉行政——作詳細之說明與分析，此爲本文之主旨所在。

人類在公共事務的管理上，自進入二十世紀以來，已有重大進步。在經由自由選舉以成立政府的過程中，亦因爲選舉權的普及，政黨的發達，與投票方法的變化，而益加複雜。因此，行政當局辦理選舉的任務，遂遠較十九世紀者爲重。因有關選舉人與候選人之資格，與後者之代表性，固需事先慎重決定，即投票方法 (Method of Voting) 與選舉道德 (Electoral Morality) 亦需詳作討論與規定；而選舉行政 (Electoral Administration) 尤稱複雜。概括言之，所謂選舉行政，至少應包括左列五大項：

- (一) 管理之方式 (Methods of Management) ..
- (二) 選舉區之劃分 (Delimitation of Constituencies) ..
- (三) 選舉人登記冊 (The Register) ..
- (四) 投票所 (Polling Stations) ..
- (五) 投票與計票 (Voting and Counting the Votes) ..

二、管理之方式 (Methods of Management)

應採取那些方式來管理選舉，很久以來即爲各國政治家們爭論不休的問題。因爲管理方式，不僅影響選舉制度的性質，而且關係整個選舉的成敗。假如管理選舉的人，直接受命於當時的政府，又假如此等人員具有充分權力，決定有關法律和事實的爭端，則無論選舉制度如何完善，都不會獲得公衆的信任。因事實上，幾乎任何政府，都難以抗拒「製造選舉使之合乎本身利益」的誘惑。十九世紀歐洲有一個牢固的傳統，就是選舉由親近政府的死黨 (henchmen) 以及地方行政首長所操縱。法國當時的情形，尤爲嚴重。從某種意義上言，此種辦法，無異將選舉視爲一部機器，由政府任意開關。因當時的所謂選舉自由，只是一點一滴的分配給人民，或恐其過多，影響政權的安定。即使在一九五〇年代的法國選舉，由於選舉法的朝令夕改，與政客們的弄權，仍難免有人「製造」選舉之嫌。英國十九世紀前半期的情形，也不比法國好多少。至於美國，當時的選舉也是弊病叢生。其他在今日已是相當民主的國家，當年或則專制鼎盛，或則並無全國性之定期選舉。

可能行政部門的官員，永不能完全脫離當權者之控制。所謂「當權」，意即它有合法之權力，直接指揮文官們的工作。不過，二十世紀的今日，已有四種方法，可使文官們獲得某種獨立行使職權之權利。第一種可能，只有理論上的重要性。

一、民選的政府 (An Election Government)：法國第四共和國憲法，直到一九五四年修正爲止，有一條規定，即在內閣解散下議院時，總理及內政部長應即辭職；前者由下議院議長代替，他並應在下議院所有政黨同意之條件下，指派一人爲內政部長，而且他更需使原在內閣中，尙無代表的下議院每一政黨，各派代表一人入閣。在此等條件下，直到一九五四年止，任何內閣都未曾干冒改組危險，以解散下議院。一九五四年法國修改憲法，規定內閣此後再逢前述情勢時不需改組。法國的此一制度，在其他國家不易實行。

二、非政治性的文官團 (A non-political civil service)：行政部門或其某些部份，在某些國家，依照法律或傳統獲得了實質上的獨立。因此，除非政務官們經正式授權，並依適當合法手續，即不能命令一般文官。在英國，監督選舉機關的權力，操之內政部一個小單位之手。此一單位對有關選舉程序的技術問題，向政府提供建議，並對下級機關發布訓令，可說掌有相當大的權力。但是，英國有一個固有傳統，即公務員中之行政級人員，均屬非政治性。此一傳統，足以影響處理選務單位的態度，而此一單位是完全尊重傳統的。所以，英國內政部在處理選務上，無人懷疑其公正態度。但法國的內政部，則不受信任，即令該部無罪，亦可能被人認爲犯罪；因爲久遠的傳統顯示，內政部長及其所屬地方行政首長，都是政府的人，有意「製造」選舉，以圖有利於政府。

法國的這種情形，現在已作進一步的折衷，因爲該國向來都是由內政部長，經省長而縣長，負責辦理選舉的。在英國，較低級的行政機關，具有相當特殊而又古老形式的獨立性，選舉人的登記，由縣書