

單一選區

■ 2009年最新版

兩票制新解

蔡學儀◎著



單一選區 兩票制新解

蔡學儀◎著



國家圖書館出版品預行編目資料

單一選區兩票制新解／蔡學儀著．——二
版．——臺北市：五南，2009.01

面：公分

參考書目：面

ISBN 978-957-11-5521-0 (平裝)

1.選舉制度 2.政黨政治

572.33

97025594



1P17

單一選區兩票制新解

作 者 — 蔡學儀 (378.2)

發行人 — 楊榮川

總編輯 — 龐君豪

主 編 — 劉靜芬 林振煌

責任編輯 — 李奇羣

封面設計 — 鄭依依

出版者 — 五南圖書出版股份有限公司

地 址：106台北市大安區和平東路二段339號4樓

電 話：(02)2705-5066 傳 真：(02)2706-6100

網 址：<http://www.wunan.com.tw>

電子郵件：wunan@wunan.com.tw

劃撥帳號：01068953

戶 名：五南圖書出版股份有限公司

台中市駐區辦公室/台中市市區中山路6號

電 話：(04)2223-0891 傳 真：(04)2223-3549

高雄市駐區辦公室/高雄市新興區中山一路290號

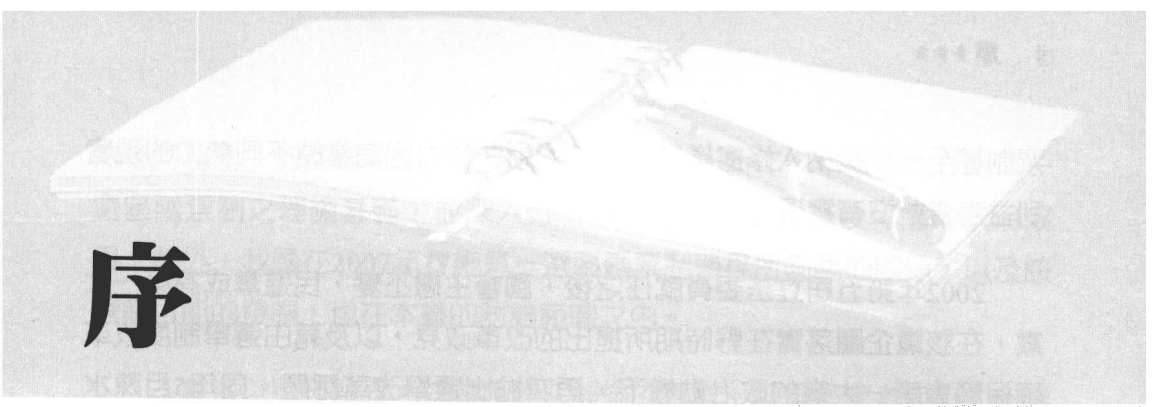
電 話：(07)2358-702 傳 真：(07)2350-236

法律顧問 元貞聯合法律事務所 張澤平律師

出版日期 2003年9月初版一刷

2009年1月二版一刷

定 價 新臺幣280元



序

本書係以筆者2003年出版之「解析單一選區兩票制」——我國第一本單一選區兩票制研究專書——為基礎增修改寫

選舉是民主政治最主要的實踐，人民透過選舉表達他們對政策的偏好，並間接影響政府施政，民主國家便是經由選舉機制的作用，使人民意見得以和政府政策聯結起來。此外，選舉也是人民選擇政治領袖和執政黨的重要途徑，攸關執政政權的合法性。因此選舉制度對於民主政治的運作和維持具有重要的意義。

隨著臺灣政治民主化，以往在威權時代所禁固的種種政策和措施都隨之消逝，取而代之的是解除戒嚴、國會全面改選和民主改革。然而，隨著選舉在臺灣民主發展的角色日益重要，舊選舉制度所衍生的問題，如派系政治、金權政治等也就益加明顯，尤其1992年立法院全面改選之後，亂象橫生，紀律敗壞，議事效率不張，造成民意反彈，一般都歸咎於舊選舉制度設計不當所致，因此在2007年我國首度實施單一選區兩票制之前，該選制成為期待選舉改革者最常提及的替代方案。

早在1996年行政院就曾指示中選會就選舉制度採行兩票制進行研究，同年底朝野共同召開的國發會，也曾就選制改革應採「單一選區與比例代表制混合的兩票制」進行討論，翌年7月國大第四階段修憲，單一選區兩

票制甚至一度被納入修憲議題，只不過這些努力因為當時不同勢力的現實利益考量並沒有實現。

2002年第五屆立法委員就任之後，國會生態丕變，民進黨成為第一大黨，在該黨企圖落實在野時期所提出的改革政見，以及藉由選舉制度改革確保國會第一大黨的政治動機下，再次拋出選舉改革話題。同年5月陳水扁總統於第五次政府改造會議後，宣布推動立法委員自第六屆起將改由單一選區兩票並立制產生，引起朝野熱烈討論，更讓整個話題推到高潮。雖然2007年底第七屆立法委員選舉首度採取單一選區兩票制，但迄今該選制的討論還是獲得許多關注。

1999年作者從英國完成博士學位，返國發展，第一份工作就是到國立臺北大學選舉研究中心擔任副研究員，期間正好該校接受中央選舉委員會委託，負責「單一選區兩票制研究案」，作者也出任協同計畫主持人，負責研究案之規劃與進行，這也是作者首度接觸選舉制度研究，並開始對該一領域產生興趣。

爾後，作者經常出席各界舉辦之相關議題之研討會，並在中國時報和聯合報等媒體之言論版針對單一選區兩票制提出拙見。2002年在《行政暨政策學報》發表「單一選區兩票制於我國實施之研究」論文，同年底一篇題為「國會改造之選舉制度方案比較」的論文，也在聲聞俱著的《選舉研究》出刊。2008年則發表「單一選區兩票制之政治影響分析」論文，收錄於梁世武老師編著的《單一選區兩票制》一書。本書可以視為筆者這幾年在該領域研究心得之階段性結論。

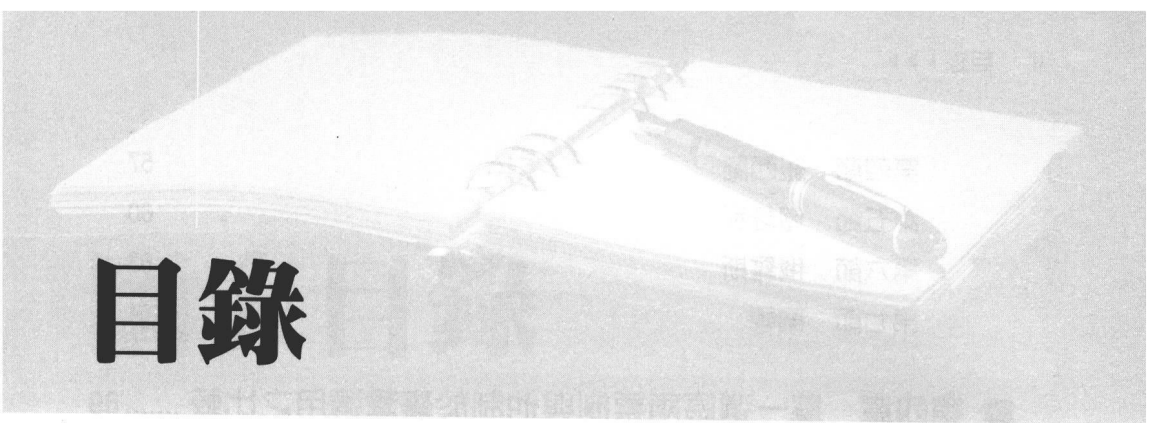
儘管在諸多不可能的環境因素之下，單一選區兩票制仍然在2007年順利實施，但相關研究還有待各界共襄盛舉。為增益國內單一選區兩票制之研究，並深入剖析政策實務之需求，本書在筆者2003年發表之「解析單一

選區兩票制」的基礎之上，經補強之後發表此一新作。本書首先介紹單一選區兩票制之理論基礎，並深入分析不同設計方案實施後可能的政治效果。此外，我國在2007年實施單一選區兩票制過程所面臨的問題，以及該選制可能的發展，也在本書的討論範圍之內。

本書得以順利發表，首要感謝沈靜倫的貢獻。靜倫是筆者執行中央選舉委員會委託國立臺北大學選舉研究中心辦理之「單一選區兩票制研究計畫」時的助理，該計畫案是她接觸單一選區兩票制研究的第一步，後來並以該研究為基礎擴充為她的碩士論文，筆者在寫作過程有部分資料係參考靜倫的文獻分析，所以本書能順利發表，靜倫功不可沒。筆者也要感謝五南圖書公司的大力支持，使國內又再多一本有關單一選區兩票制研究之著作。

蔡學儀

2009年3月



目錄

■ 序.....	1
----------	---

■ 第一章 緒 論	1
-----------------	---

第一節 前 言	2
第二節 我國舊行立委選舉制度架構	3
第三節 單記非讓渡制度特性探討	6
第四節 選舉制度改革緣起	8
第五節 研究方法與論文架構	10

■ 第二章 單一選區兩票制之理論分析	11
--------------------------	----

第一節 選舉之意義與功能	12
第二節 選舉制度種類與分析	16
第三節 選舉區相關理論	25
第四節 單一選區兩票制內容	34

■ 第三章 單一選區兩票制於各國實施概況	39
----------------------------	----

第一節 德 國	40
第二節 日 本	46
第三節 義大利	53

第四節	紐西蘭	57
第五節	匈牙利	60
第六節	俄羅斯	63
第七節	南韓	64
■ 第四章	單一選區兩票制與他制於臺灣適用之比較	69
第一節	主要替代選舉制度內容	71
第二節	比較架構建立	76
第三節	替代分案比較分析	81
第四節	研究發現和結論	94
■ 第五章	單一選區兩票制於臺灣實施之配套措施	99
第一節	選區劃分	100
第二節	立委人數減半爭議	104
第三節	黨內初選制度	106
第四節	門檻限制	109
第五節	重複提名	111
第六節	超額當選	114
第七節	婦女、僑民和原住民參政權保障	116
第八節	法制面配套措施	118
■ 第六章	結論與建議：單一選區兩票制之政治影響 分析	121
第一節	單一選區兩票制於日本實施之經驗	124
第二節	單一選區兩票制適用之問題	128
第三節	研究結論	134
■ 參考書目		137



圖表目錄

圖2-1	選舉制度種類	18
表2-1	各國選區劃分機構和調整時距	34
表3-1	德國眾議院選舉選區劃分及名額配置	44
表3-2	德國1998年眾議院選舉結果	46
表3-3	日本眾議院選舉選區劃分與名額配置	51
表3-4	日本2000年眾議院選舉結果	52
表3-5	紐西蘭1999年國會選舉結果	60
表3-6	各國「單一選區與政黨比例代表混合制」之比較	66
表4-1	主要政黨之選舉制度偏好比較	89
表4-2	SNTV和開放式名單比例代表制對各黨席次影響之比較	90
表4-3	主要替代選舉制度可行性分析	97
表5-1	臺北市行政區人口統計表	102
表5-2	臺北縣10市名額分配估算	102
表5-3	各國國會議席與人口數比	105
表5-4	憲法及增修條文關於婦女、僑民和原住民參政權保障規定	117
表5-5	國會改革相關法案	119

CHAPTER

1

緒 論

第一節 前言



隨著近百年來人類文明發展，民主政治已經成為普世價值，所謂的民主政治就是主權在民的全民政治，具體而言就是民意政治、責任政治與政黨政治，其政府的建立是根據主權在民、政治平等、公眾諮商和多數決等原則而來。Schumpeter（1942）在其《*Capitalism, Socialism and Democracy*》一書提到，民主政治是一種「制度的安排」（institutional arrangement），其方式乃透過爭取人民選票的支持，以贏得擔任公職的機會。

換言之，民主政治指的是人民擁有機會選擇或淘汰管理他們的人的一種制度安排，這樣的制度安排透過選舉而運作，而這樣的制度使得政府的行動，雖然不是經由公民直接行使而來，卻必須間接透過自由與平等為基礎選出的代表來執行，因此政府必須依人民的偏好進行統治。

因此，在現代政治中，民主政治已等同於政黨政治，人民藉由透過選舉的管道，表達政策偏好，並使政府依照人民的偏好施政。民主國家便是經由選舉此一連繫機制（linkage mechanism）的作用，使人民意見得以與政策聯結起來，選舉因此成為民主國家人民參政最重要的方式。然而，民主政治施行雖必須經由選舉制度完成，但選舉制度存在並不同於民主國家，究其關鍵乃是在於選舉是否公正、公平，而且自由運作。

選舉是一種競爭，競爭必定要有一套規則，而這些規則的設立主要就是為了維護公平競爭與選民的自由選擇權利，為了達到選舉的目標，所有的候選人、助選人員、選務工作人員與選民的行為必須受到適當規則的約束，只有一個國家的選舉達到公正與公平時，才能真正實踐民主的理念，維持完全平等的競爭機會是選舉制度設計時最基本的重要考慮。

選舉制度之於多數的人民而言，僅止於投票行為，但對政治單元（包括候選人、政黨等）而言，選舉就不只是經由選票圈選，行使公民權利而已，而是攸關政黨競爭和資源分配的競爭，為了爭取選民支持，贏得政治職位和執政權，候選人和政黨在提名和競選過程必須使盡一切資源，因此選舉本身具有高度排他性，其運作對政黨提名制度、輔選方式、競選策

略、候選人政見，乃至於權力結構和政治發展都有重大影響。一個好的選舉制度是民主政治成功與否的先決條件，因此「選舉」自然而然成為民主研究的重要標地。

第二節 我國舊行立委選舉制度架構



我國選舉制度可以就「選務機關」、「候選人提名登記方式」、「投票方式」、「議席分配」和「選區劃分」說明如下：

一、選務機關

依據公職人員選舉罷免法第7條第1項、第6項及同法施行細則第4條第1項第2款、第3款規定，行政院設置中央選舉委員會，主管總統、副總統、國民大會代表、立法委員、直轄市議員及直轄市市長選舉，委員11人至19人，由行政院院長提請總統派任，並指定一人為主任委員。

其中立法委員區域選舉，省按縣市劃分選舉區時，由縣市選舉委員會主辦，縣市選舉委員會隸屬省選舉委員會，各置委員7人至11人，由省選舉委員會遴報中央選舉委員會派充之，並指定一人為主任委員。立法委員原住民選舉，由省選舉委員會主辦，省市選舉委員會隸屬中央選舉委員會，省置委員5人至23人，市置委員9人至13人，由中央選舉委員會提請行政院院長派任，並指定一人為主委。

縣市選舉委員會於辦理選舉期間並在鄉（鎮、市、區）設辦理選務單位——選務作業中心，各級選舉委員會委員當中，應有無黨籍人士。委員具有同一黨籍者，在中央選舉委員會不得超過委員總額五分之一，省（市）、縣（市）選舉委員會不得超過各該選舉委員會委員總額二分之一，以期公正行使職權。

二、候選人提名登記方式

根據選罷法規定，中央、地方公職人員選舉候選人登記，其中採政黨比例方式選出之全國不分區、僑居國外國民大會代表、立法委員候選人，由依法設立的政黨推薦參選，經推舉之候選人，應檢附政黨推薦書向選舉委員會登記，其他中央、地方各種公職人員候選人，不論參加競選者屬何政黨或有無黨籍，悉以個人身分自由登記。而各政黨提名何人參選不分區代表以及各政黨之不分區名單排序，由各政黨自行決定。

三、投票方式

根據民國89年11月1日修正公布之「公職人員選舉罷免法」第14-16、60-61條規定，凡年滿20歲，且無褫奪公權、受禁治產宣告的中華民國國民，在各該選舉區繼續居住四個月以上，皆享有選舉權，原住民公職人員選舉，以具有原住民身分且同上資格者，有選舉權。此外，選罷法第3條規定，我國公職人員選舉以普通、平等、直接及無記名單記投票法行之。同法第60條規定，選舉票應由選舉委員會按選舉區印製分發應用，選舉票上應刊印各候選人之號碼、姓名及相片，但中央公職人員選舉，經政黨推薦之候選人應同時刊印其黨籍，這是因為全國不分區、僑居國外國民選舉採政黨比例，是以政黨推薦的區域候選人總得票率為計算當選名額的基準，故規定需在選票上刊印各候選人黨籍。至於其未經政黨推薦或無黨籍的候選人，黨籍欄應予空白。選舉投票時，由選舉人於選舉票圈選欄上，以選舉委員會製備的選務工具圈選一人。

四、議席分配

屬於中央公職人員之立法委員選舉，除由區域、原住民選出者外，另設全國不分區、僑居國外國民應選名額，採政黨比例方式選出。在區域選舉部分，按各選舉區應選出之名額，以候選人得票比較多數者為當選；票數相同時，則以抽籤決定，同時因選舉有婦女當選名額，所以若當選人少

於應行當選名額時，應將婦女候選人所得選舉票單獨計算，以得票比較多數者為當選。

而全國不分區、僑居國外國民選舉當選名額分配，係依照選罷法第65條第3項各款規定，以累記該次立法委員選舉在區域及山胞部分，各政黨所推薦候選人得票數總和為各政黨的得票數，以各該政黨得票數相加之和除各該政黨得票數，以先求得各該政黨的得票比率。

接著以應選名額乘以得票比率所得積數之整數，即為各政黨所能分配到的當選名額後，按各政黨名單順位依次當選，而基本上政黨比例代表的名單不會列印在選票上，排名順位由各黨內部決定，但是各該政黨在該次選舉中的得票比率若未達5%以上者，則不可參與比例代表席次分配，無黨籍及未經政黨推薦的候選人亦同。若有剩餘名額，則應接各政黨分配當選名額後之剩餘數大小，依次分配剩餘名額，剩餘數相同時，以抽籤決定。

此外，我國憲法對於女性參政權益有特殊保障，因此對於女性候選人有特別規定。憲法增修條文第4條第2項明文，各縣市當選名額在5人以上10人以下者，應有婦女當選保障名額1席，超過10人者，每滿10人應增加1席婦女當選名額。為了配合此項規定，因此選罷法第65條第3項第4、5款亦規定，在各政黨分配的婦女當選名額少於應行當選名額時，優先分配當選，而政黨登記之候選人名單人數少於應分配的當選名額時，或婦女候選人數少於應分配之婦女當選名額時，均視同缺額。

五、選區劃分

民國36年第一屆立法委員選舉，臺灣省被規劃為「不分區選舉」區域，應選席次以全省作為一個選區選出；58年，立法委員增補選，決定因應當時社會發展條件，將臺灣省劃分為兩個選舉區；而61年，政府公布「動員戡亂時期自由地區增加中央民意代表名額選舉辦法」，開始辦理增加中央民意代表名額的選舉，臺灣省改劃分為6個選區，其後歷經64年、69年、72年以及75年之選舉，選區的劃分皆未有變更。

之後，政府在78年，再次對選區進行劃分，改以縣市為單位作為立委選區單位，全省被劃分為21個選區。而80年第二屆國大與85年第三屆國大選舉，81年與84年的第二、三屆立委選舉，開始設置全國不分區代表席次，透過由政黨比例代表制選出的全國不分區代表名額的設置，試圖減緩國會中派系政治的作用（廖忠俊，1997：97-98）。

86年，我國憲政體制出現重大變革，其中關於中央公職選舉部分，決定將立法委員的產生，由過去以省及直轄市為選出單位之方式，改由直轄市及縣市為選出單位，其應選名額固定為225席，其中由直轄市、縣市選出之區域立委為168席，每縣市至少1席，而山地、平地原住民各4席、僑居國外國民8席，全國不分區41席。

第三節 單記非讓渡制度特性探討



我國立委選舉一貫採行單記非讓渡投票法（SNTV），該制度並沒有被歸類在多數選舉法中。立法院目前雖設有全國不分區議席，具有比例代表功能，但不分區代表並非由選民透過選票決定，而是取決於各政黨在區域選舉所得的總票數，其運作方式並不符合「並立式兩票制」內涵，勉強可定位為「半比例代表制」。

過去不論是學術界或是政治界對於SNTV制度多有研究，不過大致呈現負面批評。其實就比例性而言，SNTV制是頗具價值的制度。根據Taagepera與Shugart針對多國選舉制度比例性比較研究結果發現，SNTV選舉結果的比例性介於其他採行比例代表制的國家之間，而我國區域立委選舉結果也顯示，除了席次數目較低的部分選區外，多數地區選舉結果也頗符合比例性（劉世康，1997：78-86）。

此外，SNTV不會排除小黨，使得小黨與少數意見的獨立候選人可以獲得保障，確保多元意見呈現，也降低死票（wastes votes）的產生。而且選民是對候選人個人直接選投而非對政黨，所以候選人與選民之間存在直接的聯繫關係，如此將驅使候選人落實選民服務，為區域性利益奔走，在

現實上不失為落實民意政治的一種面向。至於制度簡單易行與計票方便，也是SNTV制度的優點。

然而，這樣的制度設計與國內的不分區制度結合之後，即產生缺乏選民賦予政黨提名名單合法性的問題。關於全國不分區立委選舉，憲法增修條文並沒有清楚規定其選舉方式，歷次修憲都僅明文「採政黨比例方式選出之」，但沒有就何謂「政黨比例方式」加以界定，留待公職人員選舉罷免法將其具體化。然而，公職人員選舉罷免法對於不分區代表產生方式並未採取兩選票設計，而是將全國不分區代表產生依附於區域代表選舉結果。

所以不分區提名人當選與否並非取決於選民直接投票的結果，而是由各政黨在區域選舉中的總得票數決定，因此不分區名單提名人能否當選或當選議席多寡，靠的不是選民投給政黨多少張選票，而必須仰賴區域選區同黨候選人的得票數，這讓此兩種選舉制度存在一種特定的依附關係，使得區域立委及不分區立委的角色、地位、心態皆不盡相同，並且產生與憲法原理扞格的疑慮。

尤以為甚，這樣的制度使得原先不分區議席的設計用意受到扭曲。全國不分區議席原為鼓勵各黨提拔學養豐富且專精立法工作，但卻未必適應臺灣選舉文化或缺乏選舉細胞的人士進入國會，以提升國會議事效率和問政品質，但在一票制設計下，政黨在進行提名作業時，並不需要考量選民的直接壓力，因此不分區名單的提名結果往往是政治妥協的結果，各政黨經常把不分區代表視為派系和金權利益的交換籌碼，即使辦理初選，也難以擺脫人頭黨員與派系運作，如此便無法掌握提名人選品質，這使得各界對於不分區制度質疑與日俱增。

此外，SNTV制度加上複數選區設計，也造成國內政治發展的困擾。在這樣的設計下，區域候選人只需獲得一小比例選票即可當選，所以部分候選人經常依靠派系力量，或提出激進的訴求，甚至買票、賄選等手段當選，這相當程度鼓勵偏鋒政治及惡質的選風，也不利於黨紀的維持。同時因為複數選區，選舉形成個人本位的競爭，候選人主要競爭對手往往是同黨候選人而非他黨候選人，形成同室操戈的情況，黨內競爭經常比黨際競

爭激烈，不僅弱化黨的約束力，也驅使候選人向派系財團甚至黑道尋求援助，導致選風敗壞，黨紀渙散（彭天豪，1999：9-10）。

第四節 選舉制度改革緣起



理論上，選舉制度的選擇與更迭只需獲得國會通過即可付諸實施，但根據英國學者Andrew Reeve與Alan Ware研究指出，選舉改革往往因為選民缺乏專業知識、憲法限制、既得利益者干預、對改革後結果不確定、政黨擔心選票流失，以及政治衝突增加等因素的影響，使得改革工程不易進行（Andrew Reeve and Alan Ware, 1992: 10-14）。

除非政黨體系明顯改變、一連串政治醜聞或政府政策失敗，進而動搖人民對政治體系的信心、選舉投票規定影響到某政黨建立利益的途徑、國家發生特殊事件、派系勢力、聯合政府立法運作、政治壓力團體與媒體的推動等，否則選舉不易發生（Pippa Norris, 1997: 297-312）。

近年來世界各國興起一波選舉改革浪潮，在1980和1990年代中，東歐民主化與蘇聯解體後的俄羅斯和匈牙利，加上義大利、紐西蘭等國家，以及與我國地理位置相近，有著相同文化淵源的日本與南韓，皆相繼進行選舉改革，而這幾個國家在廢棄舊有選舉制度之際，竟不約而同選擇「單一選區兩票制」作為替代制度，特別是日本與南韓，其國會選舉原本所採用的制度與我國現行SNTV制度相同，這兩國選舉改革的動機、背景和結果，尤其值得我們注意。

隨著臺灣政治民主化，以往威權時代所禁錮的種種政策和措施都隨之消逝，取而代之的是解除戒嚴、終止動員戡亂時期、國會全面改選，以及總統直選，民主化的結果使得選舉的角色更加重要，現存選舉制度所衍生的問題，愈來愈受到注目，社會對於選舉改革的呼聲也愈來愈高張。然而，選舉制度的改革涉及目前政治人物極大的利益，是一項龐大複雜的工程，因此困難重重，但選舉制度的改革仍然是許多政治人物和學者所關切的問題，其中單一選區兩票制更是經常被提及的一個制度。