

我國立法院全國不分區委員制度之研究

吳東野*

《 本文摘要 》

台灣政治民主化的過程中，抉擇選舉方式向來是國會改革最重要的動力之一。自從民國80年立法院及國民大會選舉設定全國不分區議席以來，即不斷呈現出許多問題，社會輿論及各政黨呼籲改革現行選舉方法之聲浪高漲。本文主要是在檢視我國立法院不分區制度運作上的一些問題，同時針對未來的選舉方法改革，提供新的思考面向。

鑒於我國立院的不分區議席基本上屬比例代表選舉制，因此本文擬從全球國家採行比例代表選舉方法的相關技術問題與實施經驗，例如選區規模、政黨得票門檻、議席分配方式或政黨提名名單等，藉以分析立法院全國不分區制度對議事運作及政黨生態所造成的影響。

關鍵詞：全國不分區、名單比例代表制、半比例代表制、首先跨越門檻者當選、單記非讓渡投票法、選區規模。

* 本文作者係國立政治大學國際關係研究中心第一研究所（美國暨歐洲）研究員。該文原係1999年3月8日國家政策研究院舉辦「邁向二十一世紀的立法院：新國會、新規範、新挑戰」學術研討會之會議論文。作者除了感謝評論人劉義周教授的指正及補充與國策院同意將此論文發表於學術期刊，特別要感激本刊審查人的細心，能就其專業學養對本文提供寶貴而必要之意見。

壹、前言

就推動政治民主化的程度而言，中華民國台灣（以下簡稱台灣）多年來舉行的各項公職人員選舉，堪稱擁有一些傲人的成就，但是國會（立法院）選舉不斷呈現出地方化、個人化、民粹化與世俗化的特徵（註一），卻讓社會輿論愈來愈感到憂心忡忡。追根究底，我們可以把台灣選舉的種種弊端，歸疚於選舉方式設計的不良與政治文化發展的成熟度不足，其中尤以選舉制度所凸顯的問題最多。去年（1998）12月5日的「三合一選舉」過後，台灣社會再度出現檢討選舉方式的聲浪，副總統連戰在今年元月4日提到「單一選區兩票制」的改革主張後，更成為各方矚目的焦點話題（註二）。我們如果進一步解讀連副總統所倡議新的選舉方法內涵，大致不離把現行複數選區（MMD：Multi-member districts）改為若干單一選區（SMD：Single-member districts），以及訂定一票選人、一票選黨的兩票制等兩大革新議題；換言之，立法院選舉所設計的全國不分區制度，當然亦應包括在內。

持平而論，近年來台灣的各項公職人員選舉可謂弊病叢生，嚴重的賄選風氣、毫無底限的選舉經費支出、黑道與暴力不斷介入選舉、派閥政治互動形成的政商勾結等現象，已經惡化至動搖國本的地步。民怨持續累積的結果，也讓社會大眾對民主政治逐漸失去信心，進一步可能斷喪台灣民主政治的成果。改善選風問題的關鍵，固然與選舉方式有關，但台灣社會現實面所存在一些難以克服的變數，例如拜金主義的政治與社會文化、選民投票時習慣選人而不選黨、政黨缺乏理想與原則、政治領導人難於妥協的個性、媒體重視政治花邊新聞而輕忽民主教育等問題，就無法純靠制度面的改革即能收立竿見影的功效。如果說台灣的選舉風氣不佳和國會的議事效率不彰，係源於選民的民主素養不足、偏頗的政治文化發展和選民結構分布不均等因素，我們未來改革的思考面向可能需要其他革新面的配套措施。假設問題出在選舉法規的漏洞百出或窒礙難行，那麼修訂現行選罷法的相關規範即屬必要。筆者為文之目的並非認為改革選舉制度就能夠解決台灣當前的選舉亂象，而是純就選舉學理的面向探討一些相關問題。無論如何，站在制度設計能夠影響選舉行為的角度來看，奠定良好選風的先決要件應屬健全選舉制度。因此，本文並無意深入探討台灣政治文化層面的問題，僅期望透過對立法院不分區委員的提名及其角色與功能之發揮，做一次通盤性的檢討，進一步擴大我國改變選舉制度的思考空間。

就學理和現實面來看，全球其實並沒有那一種被公認為零缺點的選舉方式。台灣今日之所以迫切需要改變選舉制度，最主要是它能呈現出帶動全面政治革新的政治意涵，

相當程度上也有助於提升國會的議事效率和問政品質；更重要的是，它會因此激勵各個政黨儘速建立黨內民主（inter-party democracy）與黨際民主（intra-party democracy）的規範。選舉提名之目的既然是為選拔優秀的問政人才，而政黨扮演的又只是向選民推薦人才的媒介角色，因此選舉過程中維持公平、公正與公開的原則，乃毋庸置疑。大體上而言，當初我國立法院增列不分區委員名額，就制度本身而言，其實並無太大的缺失，問題多半顯現於運作時遭到人為因素的扭曲，它直接影響制度所預期發揮的功能。鑒於學術論文難免會「小題大作」，筆者在研究此議題的過程中，正秉持著雞蛋裡挑骨頭的原則，試圖為我國未來的選舉制度提供新的思考面向。基本上，這篇論文的理論架構與邏輯思考，主要站在我國今後將改採「單一選區兩票制」的假設性基礎上，同時藉比例代表選舉方法的相關理論，配合全球國家的實施經驗，來印證事前的若干假設，從中探討全國不分區立委的角色與功能精益求精到何種地步。本文第二節在釐清我國國會選舉方式的特徵，繼而與其他國家的選舉制度進行得失比較；第三節是從比例代表選舉制的論證，來檢視我國立院不分區制在實際運作上所產生的問題，再根據不同國家的實施經驗，進一步思考改革的方向；第四節則在評估現行不分區立委的角色與功能，剖析重點置於各政黨的提名方式；第五節亦屬假設性的論證，藉著探討不分區立委的計票與議席分配方式，嘗試找出一個更符合政黨公平競爭原則的改革方案；最後則以相關國家實施「單一選區兩票制」的經驗，為我國未來的選舉制度改革做出總結。

貳、我國現行選舉制度的特徵

根據瑞典「國際民主與選舉協助研究所」（International Institute for Democracy and Electoral Assistance）針對全球211個國家選舉制度所做的統計（參閱表1），大致不出於下列幾種類型（註三）：(1)「首先跨越門檻者當選」選舉法（FPTP：First Past The Post）；（註四）(2)連記投票法（BV：Block Vote）；（註五）(3)選擇性投票（AV：Alternative Vote）；（註六）(4)兩輪（絕對多數或相對多數）投票法（TRS：Two-Round System）；（註七）(5)並立式兩票制（Parallel System）；(6)單記非讓渡投票法（SNTV：Single Non-Transferable Vote）；(7)名單比例代表制（List PR）；(8)聯立式（補償式）或混合式的多議席選區比例代表制（MMP：Mixed Member Proportional）；(9)單記讓渡投票法（STV：Single Transferable Vote）。進一步歸類前述的九種選舉方法，它可以總結成三大類型（參閱附圖）。第一類為多數選舉法（Plurality-Majority），其中包括了「選擇性投票法」、「連記法」、「兩輪絕對多數投票法」等；第二類則為一般通稱的「半比例代表制」（Semi-PR），它包括

「單記非轉讓投票法」與「並立式」兩票制；第三種則為完全的比例代表制（PR），西方學者通常傾向把「政黨名單比例代表法」（party lists）、「單記讓渡投票法」與「多議席選區比例代表制」歸於此類型。

表 1 全球國家或地區的選舉制度分類*（1997年5月）

選舉方式	採行 國家	%	先進民 主國家	%	總人口數 (百萬)	%	自由國家 或地區	%	非自由國家 或地區	%
FPTP	70	33.1	11	30.5	3,123	52.8	35	36	17	36.9
BV	10	5	1	2.8	140	2.4	3	3	3	6.5
AV	2	1	1	2.8	36	0.6	2	2	0	0
TRS	31	14.7	1	2.8	485	8.2	7	7	11	23.9
Parallel	20	9.4	1	2.8	569	9.6	5	5	5	10.8
SNTV	2	0.9	0	0	5	0	1	1	0	0
List PR	67	31.7	15	41.6	1126	19	39	40	10	21.7
MMP	7	3.3	4	11	427	7.2	4	4	0	0
STV	2	1	2	5.5	8	0.2	2	2	0	0
總計	211	100	36	100	5919	100	98	100	48	100

* 根據 Hammond Citation 出版之 World Atlas, (Maplewood, New Jersey: Hammond Incorporated), 1996一書, 全球共具190國(含中華民國), 其餘則歸類為屬地或地區。表列之36個民主國家係根據 Arend Lijphart 著作 *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one countries*, 2nd ed. (New Haven: Yale University Press, 1998)。

自由或非自由國家與地區的定義, 請參閱 *Freedom in the World 1995 - 1996* (New York: Freedom House), 1997.

資料來源: *IDEA Handbook*, P.20.

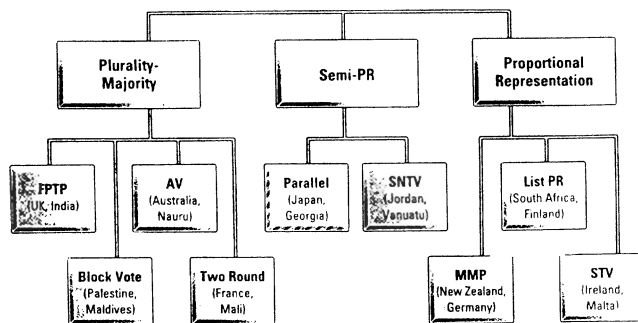


圖 1 全球國家選舉制度家族譜

嚴格來說，前述任何一種選舉方式都有它的優缺點。以 FPTP 為例，如果它運用在單一選區，理論上就不排除候選人僅拿到兩票即可宣告當選的可能性（因為其他候選人只得一票）。當今全球部份採行「連記投票法」與兩輪絕對多數選舉法的國家，就曾經採行過 FPTP 選舉法，爾後才針對 FPTP 的缺點修訂成現行的制度。我國立法院和國民大會選舉採取了數十年的「單記非讓渡投票法」，其實也可以視為 FPTP 選舉法的一種改良。大體上，單記非讓渡投票法介乎於單一選區和比例代表制之間，原本較 FPTP 制度更符合「同票同值」的理念，但是它的最大問題在於採行了複數選區制；換言之，只要某一選區的候選人能獲得「族普基數」（Droop quota）（註八）的保證當選票數門檻即必然當選，例如一個應選三席的選區，能贏得33.33%加一張選票的候選人，即可當選；若換成應選四席的選區，候選人只要拿到25%以上的選票亦保證當選。相對而言，獲得75%選票的大黨，若能夠平均分配選票，極有可能因此取得三席。因此，從好的一面來看，這種制度相當程度上能發揮比例代表的功能，而且選區的規模愈大，即愈顯現比例代表的作用。（註九）這種被視為「一人一票制」（註十）（one man, one vote）的投票方法，還有計票簡單容易的優點，相較單一選區更有利於小黨發展。如果就缺失面而言，這種選舉方式較易導致許多無黨籍人士進入國會，並不利於建立政黨政治的運作模式，尤其複數選區也易於形成黨內同僚的互鬥，凸顯候選人重於政黨角色的現象，甚至因為選民手中僅握有一票，黨際間的激烈競爭可想而知。當選區愈大時，候選人基於能爭取特定少數選民支持即可當選的認知，往往會傾向採取走偏鋒的行為，導致選風日趨敗壞。台灣這些年來的各項公職人員選舉，派系、金權、暴力、賄選或種種抹黑現象的層出不窮，基本上皆源於此種選舉方式。（註十一）再者，複數選區的劃分亦常呈現出不均衡現象，以過去採行複數選區的約旦為例，它把全國劃分為應選三席至九席的二〇個複數選區，就經常造成同為應選五席的選區，人口數卻相差兩倍的情況。（註十二）台灣以縣市為單位的複數選區，情況雖不像約旦那般嚴重，但同為應選一席的台東縣與澎湖縣，人口的差距卻達2.7倍，花蓮縣約每5萬1千名人口選出一席立委，也比宜蘭縣約每3萬1千名人口選出一席立委高出1.6倍。環視當今全球211個國家或地區的選舉制度，目前僅剩下台灣與南太平洋的萬那杜（Vanuatu）仍採行這種選舉方法。早自1900年迄今（1946年例外），特別是二次大戰後1948年至1993年這段期間，日本眾議院選舉亦曾採用過單記非讓渡投票法及複數選區制，如今則因諸多弊端而改為並立式「單一選區兩票制」。1997年約旦的國會選舉（Assembly of Deputies），也為此改變成80個單一選區。

根據附表 1 所顯示，我國現行選舉制度所使用的 SNTV 投票法，並沒有被西方學者歸類為多數選舉法。立法院目前雖設有全國不分區議席，但運作的方式卻又不符合

「並立式兩票制」的內涵，勉強或可將其稱為「半比例代表制」。換句話說，台灣現行的選舉制度被定位於半比例代表制，除了基於單記非讓渡投票法與複數選區原本具有比例代表功能之外，主要還是立法院第二屆委員改選引進了全國不分區制度。顧名思義，立法院選舉分配給政黨的全國不分區議席，其實就是政黨比例代表制，所不同的只是政黨能否跨越法定分席門檻（5%），並非由選民直接投給政黨的選票來決定名單上的候選人誰能夠當選，而是取決於各黨在區域選舉所推薦候選人的總得票數。我國中央公職人員選舉採行這種制度，始於1991年4月22日國民大會的第一次修憲。（註十三）憲法增修條文（第二條）規定設置三〇名全國不分區委員（不分區國代為八〇席），接著又在1997年7月國大第四次的修憲（增修條文第四條），把全國不分區立委名額增至四十一席（不分區國代仍維持八〇席）。這樣的一種制度設計，比較缺乏選民賦與政黨提名名單的合法性，同時基於不分區立委提名人選能否上榜或當選議席多寡，靠的不是選民投給政黨多少張選票，而是必須仰賴區域選區同黨候選人的得票數，因此區域立委及不分區立委的角色、地位、心態皆不盡相同。國民大會透過修憲設計全國不分區議席的出發點，原為鼓勵各黨提拔學養豐富且專精立法工作，卻未必適應台灣的選舉文化或缺乏選舉細胞的人士進入國會，最終目標係針對提升國會議事效率和問政品質開闢一條新管道。然而，立法院歷經三次改選的結果印證，當初設計這套制度的用心和功能，已經被扭曲。以第四屆立委選舉為例，執政的國民黨在提名作業時，若非基於政治妥協決定角逐者的入圍資格與排名順序，就是把不分區委員視為派系或金權利益的交換籌碼；民進黨的不分區委員提名作業雖然規畫成政治人物、學者專家與弱勢團體等三類代表，但從實際當選的委員名單來看，也沒有擺脫派系的幕後操縱；新黨採取的美式開放性初選（Open Primary），儘管也符合民主程序，卻無法掌握提名人選的品質。整體觀察，三黨對全國不分區人選的安排，皆有違立法的精神，所不同的只是程度差別而已。（本文將於第四節詳細討論）

叁、全國不分區立委制度的省思

比例代表制係當今全球普遍採用的一種選舉方式，且廣見於歐洲（註十四）與拉丁美洲（註十五）。毋庸置疑，這種選舉方式的最大功能即在於，它能解決多數選舉法常見的政黨得票數和所獲議席形成比例不均現象，既讓選民有選票不會被浪費的感覺，亦能避免大黨獲取過多的「額外議席」（Seat bonuses），相較多數選舉法或「並立式兩票制」也更符合了「票票等值」的原則。大抵而言，比例代表制有助於政黨提名時兼顧社會各階層的代表性，能適度保障婦女或弱勢團體（或少數民族）的參政權，讓黨內的

權力分配 (Power-sharing) 趨於透明化，更重要的是它可以抑制特定意識形態的候選人過度走向極端，甚至於可以提升國會問政品質與政府的行政效率。(註十六)當然，這種選舉方式也有它的缺點，其中最受質疑的是政府的組成往往需要政黨聯合，政黨體系易朝向多極化的發展，相對政局可能趨於不穩定，尤其這種制度也會造成議員不重視對選區的服務。(註十七)這也說明了為何當今全球許多國家採取融合多數選舉法及比例代表制(兩票)優點的兩票制。

學界在探討比例代表選舉制度時，通常會把焦點置於選票(議席分配)的計算方式、選區的劃分、政黨名單(part list)的類型與法定分席門檻(threshold)等議題，目的多為試圖找出一個更符合公平原則又能減少爭議的方案。理論上，比例代表制無論是採行「最高平均數」(highest average)或「最大餘數」(largest remainder)的選票計票方式，皆遠比多數選舉法來得公平。如果某一政黨贏得10%的選票，大體上應與分得10%的議席差距不遠。所不同的只是，前述兩種方法的計票結果，往往會對政黨分得議席數產生些微地變化(本文第五節另外討論)。再者，比例代表制所涉及的另一項公平問題係選區如何劃分，亦即議席分配是把全國視為一個大選區(如以色列)或劃分為若干個多議席的比例分配選區(within regionally-based multi-member districts)?我們如果觀察歐洲的現況，前述兩種選區劃分方式各有相當數量的國家採行，但若把範圍縮小至西歐國家，則大部份均採行若干多議席的選區，其中包括德國、芬蘭、挪威、瑞典、丹麥、西班牙、瑞士、比利時、希臘、愛爾蘭、盧森堡、葡萄牙、馬爾他等國；換言之，它已超過歐洲聯盟成員國的半數以上。類似荷蘭(註十八)、冰島或賽浦路斯把全國視為一個選區的國家並不多見。至於東歐地區，各國採行的選區劃分方式也不一樣，例如波蘭、阿爾巴尼亞、保加利亞或烏克蘭就把全國劃分為若干選區，而斯洛維尼亞、斯洛伐克、亞美尼亞或克羅埃西亞等國則採全國為一個選區的分席方式。

比例代表制的議席分配究竟採取全國不分區或劃分為若干選區，基本上涉及保障小黨利益的因素較大，部份國家劃分比例分席選區時的思考，尚受制於國情特殊(如多種族或多語系)因素，但甚少國家會考量領土幅員的大或小。德國的領土比丹麥大八倍，比例分席選區劃分為十六個(邦)，尚不及丹麥的十七個選區；同樣採行比例代表制的馬爾他，國會雖僅有六十五個議席，卻也把全國劃分為十三個多議席比例分席選區。當然，選區的大或小是會影響政黨所獲議席的變化，其關鍵因素在於應選名額的多寡。以荷蘭國會的選舉經驗為例，它如果把全國的十九個「投票區」(voting district)改為比例分席選區，那麼小黨的議席就可能大幅縮減。(註十九)反之，1996年日本眾議院的選舉如果把當時的十一個比例分席選區(47個都、道、府、縣劃分為十一個比例分席

選區：東京都、北海道、北關東、南關東、北陸信越、東海、近畿、四國、九州、東北、中國等（註廿））改為全國一個選區，自民黨議席會因此一減少四席，新進黨與民主黨各減少三席，共產黨和社民黨各增加二席，原未獲席次的新社會則新增三席、先驅黨重獲二席、自連合亦獲一席。（註廿一）整體而論，得票率相對較低的小黨面對全國不分區的制度，如果選區的應選名額較少，小黨取得一席的門檻就自然會提高。我國立法院的全國不分區議席現僅有四十一名，理論與現實皆難細部劃分為若干選區，但未來改為單一選區兩票制之後，假設區域選舉名額與比例代表名額的比例定為「五五」或「六四」分配，那麼全國不分區議席將增至80到100名，屆時就有思考改變不分區立委選區的必要。原因很簡單，一方面鑒於各政黨的提名名單必然很長，既不利於選民投票時的參考，政黨提名的程序也會趨於複雜；再者，基於不分區名額大幅增加，比例分席選區規模愈大，政黨用來進行利益交換的機會愈大；反之，若選區縮小，地方派系即難以越區爭取提名。更重要的是，把全國一個選區劃分為若干比例分席區，可能導致大黨議席數大幅減少的理論，未必會在台灣重演。其因在於，我國立院的不分區議席數不比他國（如日本或德國）動輒達數百名，能跨越法定分席門檻的政黨亦極為有限。事實上，它即使會衝擊到大黨的利益，影響的層面卻極微，大小黨間的議席變化通常僅維持在一至兩席之間，何況改變比例代表的選區還能展現大黨的禮讓，促進政黨間的和諧。

我們可以在假設的前提上來印證前述說法，即立法院未來的100席不分區委員根據全國的人口比例，平均分配給各縣市，並依此劃分為25個選區。就理論而言，前項選區劃分的假設涉及高難度的選務技術問題，類似澎湖或台東人口較少的縣市可能僅分到一席，福建省的兩個縣更無法產生比例代表名額。然而，我們如果思考把全國劃分為包括台北市、高雄市、台灣省（北部、中部、南部、東部四區）總計六個選區，（註廿二）問題顯然單純許多。筆者嘗試以第四屆立委的各黨得票總數，再根據前述的假設與中央選委會現行的計票方式，重新統計六個選區的議席比例分配（參閱表2），結果發現各黨議席分配的變化極小。國民黨原本分得二十三席全國不分區立委，因為選區縮小而減少一席，民進黨則在高雄市靠些微的餘數多補上一席，因此總議席從原來的十五名增至十六名，新黨在中部、南部與東部三個選區因為得票率過低，無法獲分議席，但在北部地區也是靠些微餘數的差距補上一席，保持現有的三席。換言之，國民黨若非在高雄市以些微餘數差距禮讓民進黨一席，其結果與當前三黨的議席分配完全一樣。前表的說明只是一個基本假設，卻印證了立院選舉比例代表部份的選區如果縮小，實際上雖微幅損及大黨的既得利益，卻可能因為保障小黨的生存權而有助於黨際間維持和諧，相對也可以減少未來選舉制度改革的阻力。

表 2 (假設性) 全國六個選區的比例代表議席分配結果

政黨	北部	中部	南部	東部	台北市	高雄市	現有議席
人口數*	6,826,791	4,978,568	4,876,048	1,072,305	2,638,565	1,461,996	
應分席	13	9	9	2	5	3	41
得票數							總計
國民黨	1,273,546	1,186,926	1,107,308	177,896	516,456	288,429	4,550,561
民進黨	759,550	513,190	727,189	127,331	536,705	293,193	2,957,158
新 黨	240,354	99,641	44,002	7,646	255,746	59,930	707,319
獲分議席							
國民黨	7	6	5	1	2	1	22
民進黨	4	3	4	1	2	2	16
新 黨	2	0	0	0	1	0	3

* 根據內政部民國八十七年十一月的「台閩地區各縣市戶數及人口統計表」

比例代表制的另一項爭議問題是政黨提名名單係採取封閉式 (closed lists)、開放式 (open lists) 或自由選擇式 (free lists)。封閉式的政黨名單的優點是可以讓政黨充分考量與決定提名的人選，也有助於政黨建立黨紀規範及促進黨內的民主化。以台灣的政治現狀來看，封閉式名單似乎是較佳的選擇方案。不過，我們若觀察一些使用比例代表選舉制度的開發中國家，當可發現選民初期確實難以適應去改變傳統選人而不選黨的投票習慣，相對也可能減弱不分區議員的角色，特別是那些過去沒有政黨、政黨互動才開始起步或政黨政治架構鬆散的國家，政府往往需要耗費大量人力與物力來幫助民衆認識新的選舉制度。以往曾屬英國與法國殖民地的新興獨立國家或阿拉伯語系國家實施比例代表選舉制度時，就顯現出類似的問題。(註廿三) 這種例子其實也反映在英國工黨目前的處境。布萊爾 (Tony Blair) 政府原計畫於一九九九年的歐洲議會選舉改採政黨比例代表制，卻因為英國上議院 (House of Lord) 居多數的保守黨議員堅決反對，五次投票杯葛下議院 (House of Common) 所通過的決議，(註廿四) 導致工黨與自由黨推動的選舉改革徹底失敗。保守黨反對的理由，除了基於選民傳統選人的權利被剝奪外，最重要的是封閉式政黨名單會導致「候選人只對政黨忠誠」 (Candidates will owe their loyalty to the party) 的現象。(註廿五)

所謂封閉式名單 (closed lists) 意指政黨可以決定提名人選的順序排列，選民只能

選擇政黨而無權決定候選人的排名順序。1994年南非的國會選舉曾為此類型政黨名單創立新的模式。南非國會選舉只在選票上印有政黨名稱、政黨標識與政黨領導人的姓名，卻不提任何候選人的經歷或政見。這種政黨名單制比德國、比利時或荷蘭等國提供候選人姓名的做法還要簡單，卻反映出它剝奪了選民自主權的缺點。開放式名單（open lists）正好相反，它不僅讓選民抉擇屬意的政黨，也允許選民從政黨名單中選擇一位最中意的人選，而政黨候選人在名單上的排名則根據個人得票數多寡來決定。此種名單制因為主動權操於選民手中，因此較少引起黨內同僚的爭端，不過仍難避免黨際間的激烈競爭。芬蘭是採取開放式名單的典型例子，它把全國劃分為十五個比例分席選區，選民可以根據單一政黨或政黨聯合提出的候選人名單，把屬意候選人的號碼填於選票空格內。這樣的選舉方式，其實比較強調選人而不選黨，優點是可以避免黨內為排名順序造成內鬥，（註廿六）缺點則易於形成政黨聯合提出名單的現象。（註廿七）台灣目前各政黨的意識形態差距較大，在「兩大（國民黨與民進黨）數小（新黨與其他小黨）」的政治生態之下，產生政黨聯合名單的可能性較低，但不失為一個可以參考的模式。

至於自由名單制（free lists）則較少受到西方國家所採用，目前僅有瑞士或盧森堡等小國。這種名單制度之下，選民擁有和應選名額等數的選擇權，同時可以針對單一政黨名單的候選人決定優先順序，也可以跨越至他黨的名單選擇中意人選；進一步而言，選民既可以針對政黨名單把票投給不同政黨的候選人（「五花八門」Panachage），也可以把幾張選票同時集中投給政黨名單上最喜歡的某一位候選人（Cumulation）。（註廿八）以上三種政黨名單類型各有其優缺點。同樣是採行比例代表選舉制度的國家，因內部的政治環境不同，往往會產生相異的政黨名單制，斯里蘭卡就是一個明確的例子。鑒於該國以錫蘭人（Sinhalese）主導的政黨必須顧及塔米爾（Tamil）少數民族的權益，因此開放式名單反而成爲化解族群衝突的有效手段。（註廿九）此外，採取開放式名單的芬蘭也是基於解決族群問題的考量，才會把講瑞典語的Aland島劃爲單一的選區。我國立院的全國不分區制係採取封閉式名單，若就台灣選民習於選人而不選黨的投票行爲來看，不分區制度的角色與功能能否充分發揮，相當程度上有賴政黨選拔候選人的方式；換言之，政黨若不能在提名不分區委員的過程中善盡把關責任，倒不如把提名權回歸於選民手中。然而，如果站在推動政黨內部民主及政黨互動模式的角度，當前的封閉式名單制確不失爲一種能夠發揮政黨政治功能的制度，問題只在於政黨的自省達到何種程度。

爲避免國會出現政黨林立而影響議事效率的現象，部份比例代表制國家通常會訂定分席門檻（threshold），其範疇低爲0.67%（如荷蘭）高至9%（如非洲的塞契爾－Sechelles）。不過因爲門檻限制易於導致議席與得票率的不均衡結果，也會讓投給未

達法定門檻政黨的選民感到選票被浪費，（註卅）因此大部份國家都未設定得票門檻。目前設定門檻的國家普見於歐洲，例如5%的德國、匈牙利、愛沙尼亞、拉脫維亞或波蘭；4%的義大利（針對聯盟政黨）、烏克蘭、奧地利、保加利亞、摩達維爾、羅馬尼亞或瑞典，3%的西班牙與斯洛維尼亞，2%的丹麥與阿爾巴尼亞或1.5%的以色列等。我國中選會當初設定5%門檻的動機，不外乎為避免過多的小黨進入國會。毋庸置疑，法定門檻的高或低，固然不能只看絕對數字，而必須同時考量選區的應選名額；換言之，選區規模愈小，門檻設限所能發揮的功能即相對降低，但是我們如果從近三屆立法院（不分區議席總額1992：30席；1995：41席）的選舉結果來看，能跨越門檻者亦僅國民黨、民進黨與新黨，未來即使將門檻將低至3%，也不過多增加一個政黨—民主聯盟。站在政黨公平競爭的角度，我國設定的高門檻是否有絕對需要，值得進一步深思。

整體而論，就我國不分區立委制度面的本身來看，基本上與全球國家實施比例代表選舉法的內涵沒有太大的差別。無論是不分區立委的選區劃分、政黨分席門檻限制或比例名單的方式，我們其實無須刻意去凸顯一些小枝小節上的弊端。然而，站在如何把這項制度帶向一個更符合公平原則與規範的角度，不分區立委的產生方式或計票方法，似乎仍有若干著墨之處。目前最大的問題在於，不分區立委較缺乏選民直接授予的委任當選權，選民無法根據政黨的提名單（候選人的排列順序）直接靠選票傳達立場，而必須藉手中唯一的選票投給區域立委候選人，間接表示對各黨不分區立委人選的支持。這樣的制度設計，理論上會降低不分區立委的角色與功能，也易於導致選民投票時的兩難抉擇困境。進一步詮釋，假設選民屬意某黨的區域候選人，卻不滿意該黨所提名的不分區人選，其結果若非選民無奈地把選票投給該黨的區域候選人，即可能改投他黨的區域候選人。兩種結果對政黨或區域候選人皆不盡公平，相當程度上也無法從選舉結果看出民意的取向。這種制度設計的另一項缺失是，它極易造成政黨過於偏重區域候選人的提名，而把不分區立委當做派系妥協與安插職位的籌碼。新黨以往常把國民黨不分區立委多具有黑金背景，提升為強化選民認知的選戰策略運用，（註卅一）也印證了此一凝聚選民反黑金共識的選舉策略，在知識水準較高的都會區確實發揮相當的成效。

肆、不分區立委的角色及功能評估

國民黨贏得去年立法院的選舉，基本上與提名策略運用成功有直接關連，其在台北市、高雄市、台中市等三大都會區偏重提名形象清新且具有黨內改革意識的參選人，提名人數亦採取較為保守的作風，因而能成功地在三大都會區達到七成以上的當選率；（註卅二）其在非都會區則大量地提名轉換跑道的省議員，（註卅三）也充分發揮了吸

塵器的功能，例如國民黨提名的省議員在北縣第一選區（提2中2）、桃園（提2中2）、台中縣（提3中3）、彰化縣（提5中5）、雲林縣（提2中2）、嘉義縣（提2中2）皆達到百分之百的當選率，山地與平地原住民選區（各二席）亦獲致全壘打的戰果。省議員在台灣基層的紮根很深，絕大多數又具有財閥和地方派系色彩，能達到高額的當選率（80.7%）是可以預期得到，（註卅四）尤其國民黨能取得二十三席不分區立委，與衆多省議員的高票當選有直接關連。嚴格來說，國民黨為提高黨內對政權保衛戰的憂患意識而提名衆多的省議員進軍立院，若就政黨內部的家務事來看，輿論原本無置喙的餘地，但是如果從政黨乃具「公器」（public utility）（註卅五）性質的政治團體而言，國民黨採行這種「只問能否拓展票源而不計政黨形象」的提名方式，是否恰當頗值得議論。這種一票制的設計，基於「政黨在區域選區得票數愈高，獲分不分區立委名額就愈多」的定律，很自然地會導致各黨提名不分區立委時，較少顧慮到社會輿論及選民的反映。社會各界原本期望藉不分區立委的制度設計，讓各黨能多提攜一些具有專業、形象或學養的問政人才，對國民黨來說尤其可以因此紓緩派系介入的現象，只可惜現行選舉方式沒有把選票做明確區隔，政黨的提名作業又有過多的現實政治考量，立法的本意受到扭曲。

觀察當前跨越立院分席得票率門檻的三個政黨，其所提名的不分區立委普遍受到輿論的批評。我們如果比較近三屆立委選舉各黨所提名的不分區人選（參閱表3），大致能獲致幾項結論：其一，各黨提名的不分區立委，學界（或專家）所佔之比例甚低，即使少數學者或專家被提名，也多屬點綴性質。例如本屆立委選舉，國民黨總計只提名3位學者列為不分區候選人，（註卅六）其中廖風德一人勉強在安全名單之內；新黨改變黨內提名的遊戲規則後，突出學者問政的風格已成爲歷史；至於相對其他兩黨的民進黨，情況似乎較好一些；其二，西方先進民主國家政黨重視提名專業取向的議員（例如律師、科技人才、醫生或財經專家等），在我國顯然未成爲政黨提名的優先考慮條件。民進黨內擔任不分區立委的專業人士，數量上雖較他黨爲多，但其代表的屬性問題則受到質疑；（註卅七）其三，兩大黨提名的不分區立委，多具有地方派系、家族企業或特定財團支持的背景，其中以國民黨不分區立委所佔的比例最高，特別是國民黨當選的不分區立委之中，除了學界出身與軍系推薦等少數人之外，其餘絕大多數都具有前項背景。如果就問政品質、金權與派系政治等面向觀察，這些人能進入國會通常不是選民支持其專業問政的能力，靠的多半是與地方派系結合或金權政治運作的結果，未來是否有助於國會議事效率和品質的提升，仍有待觀察。此一論點若僅從第二屆和第三屆立法院國民黨黨團的整體問政績效來看，金權與派系出身的國會議員，在議事功能發揮方面確實受到此項變數的影響。至於民進黨提名的不分區立委之中，無論其歸類政治組、學者

專家組或弱勢組，幾乎都有濃厚的派系屬性。

毋庸置疑，我國立院的全國不分區制度設計，主要是針對改善國會議事效率不彰及區域委員出席率偏低等現象，於今這套制度顯然已成為政黨用來進行整合派系利益、酬庸政治人物或政治利益交換的籌碼，完全忽略了制度本身應能發揮的功能。整體來看，未來如果要強化立院不分區委員的角色與功能，除了必須把一票制改為兩票制之外，理論上尚取決於兩項關鍵：其一是制度革新的短期思考面向，即透過周嚴的立法強制各政黨必須提名固定比例的專業問政者，或藉制訂「政黨法」或「政治獻金法」等確立相關的規範，一方面強調政黨應建立符合民主程序的提名方式，另一方面則限制具財閥或黑金背景的特定人物被政黨網羅於不分區立委名單內；其二是提升政治文化面的長期措施，即透過輿論的監督與民主教育，促使政黨訂定自發性的內規，同時激勵黨際間能產生高度的共識。台灣這些年來的政治亂象，主要源於制度不彰與人為破壞等兩項病因。基於制度設計的根本還是在人，因此後者的重要性應大於前者；換言之，國內各個政黨如果不能揚棄本位主義，任何好的制度都不可能在台灣再創政治奇蹟。日本鑒於以往的選舉制度弊端，針對1996年的眾議院選舉引進單一選區兩票制，在沒有任何法律規範的情況下，無論是自民黨、新進黨或社會黨所提出的比例名單，排名前兩位的候選人多屬專業人士；屬共黨前身的德國民主社會主義黨（PDS），普遍被德國人視為處於獨裁邊緣的極左政黨，但從該黨在十六個邦所提出的比例名單來看，專業人士也同樣名列前茅。台灣的民主政治已累積了長時間的經驗，強化不分區立委的角色與功能，其實並不困難，關鍵只繫於事在人為。

剖析當前立院不分區委員無法發揮預期角色和功能的原因，主要與政黨的提名方式有關。各政黨決定比例名單前的提名作業程序，往往較重視考量內外環境的變化，如何導正內部選拔專業菁英的制度化的規範，反而成為次要問題。民國八十一年底舉辦第二屆立委選舉時，國民黨相對他黨的競爭還擁有絕對優勢，因此提名的不分區立委之中，無論出身於黨政官僚體系或民意代表，確實不乏形象清新又具專業素養的各界人士。（註卅八）第三屆選舉時，國民黨面對「三黨不過半」的壓力下，提名的不分區立委名單，陣容即大不如前，但依然還是把李鳴皋、陳健民或葛雨琴等形象牌列於安全名單之內，稱得上是差強人意，然而至本屆立委改選時，國民黨面對眾多轉換跑道的省議員執意參選，顯然不得不屈就現實，把大量地方派系領導人或金牛級人物列入不分區名單，且多排入安全範圍內。研究國內選舉議題的學者，大致都有一項基本認知，即地方派系並不同於黑道與金權，但出身於黑或金的各級民代，必然與派系維持某種程度的瓜葛；換言之，就當前台灣政治的發展現況而言，各級民意代表中，特別是國民黨籍的議員，甚少沒有派系的支持，而派系與金權的界線亦愈來愈模糊，兩者間的相關性可謂相當高。

表3的統計數據顯示，國民黨提名當選的立法委員，各級民代所佔比例從第2屆的52.6%，提升至第3屆的66.6%，進而至第4屆立委選舉高達78.3%。這種趨勢於相當程度上可以看出，國民黨籍不分區立委與派系或金權間的確具有密切的互動關係。（註四十）這幾屆的立委選舉，國民黨不分區提名作業皆採各方推薦的方式，決定權亦操於中央提名委員會少數人之手，而事後提報中常會做最終之核定，往往徒具形式。這種提名方法較容易形成黑箱作業，也經常會導致地方派系的聯合壟斷，（註四一）最終還可能因為黨的最高層臨時授意某人「插隊」，產生一張七拼八湊的政黨提名單。

表3 第2屆至第4屆立院選舉各黨提名及當選之不分區委員政治屬性

政黨	第2屆(1993.2-1996.2)					第3屆(1996.2-1999.2)					第4屆(1999.2-2002.2)				
	黨政	民代	學界	軍系	其他	黨政	民代	學界	軍系	其他	黨政	民代	學界	軍系	其他
國民黨	(提名27;分席19)					(提名28;分席15)					(提名38;分席23)				
提名	4	10	4	2	7	2	15	1	2	8	1	20	3	2	12
當選	4	10	2	2	1	0	10	0	2	3	0	18	1	2	2
	(21%)	(52.6%)					(66.6%)			(20%)		(78.3%)			
民進黨	(提名16;分席11)					(提名19;分席11)					(提名29;分席15)				
提名	5	6	1	0	4	2	10	2	0	5	2	11	5	0	11
當選	3	5	0	0	3	0	7	2	0	2	0	10	2	0	3
	(27.3%)	(45.5%)					(63.6%)					(66.6%)			
新黨	(未參選)					(提名8;分席4)					(提名13;分席3)				
提名	—					0	2	3	0	3	0	1	0	1	11
當選	—					0	1	2	0	1	0	1	0	0	2
								(50%)							(66.6%)

黨政：政黨幹部與各級政府官僚。民代：各級民意代表。軍系：指黃復興系統或退伍軍人。

其他：包括工商企業界、教育界、社運或社會人士等。

註：本表僅初步統計各黨提名的不分區立委，連任中央公職代表之學者即視為民代。

新黨在三年前首度參加立院選舉時，因為無法掌握支持選民的基礎和結構，也很難尋覓適當的參選人才，而賦與「全國競選暨發展委員會」召集人（王建煊）與秘書長（趙少康）二人根據黨章所規定的「徵召提名」方式。當時在確立高學歷和形象清新的基本要件下，勉強在十八個縣市的二十個選區（含金門與連江）提名二十三人參選，再交付未經民主程序產生的提名委員會（現任公職人員、學者、社會人士）予以背書。之後，

新黨歷經多次的黨內權力鬥爭，提名制度成爲許多人爭議的焦點，最後促成本屆立委選舉改採「開放式初選」（open primary）。

新黨的不分區立委提名方式，係把參選資格限定於九種行業（1.中小學與幼教教師；2.大陸投資台商；3.殘障人士；4.退伍軍人；5.基層員警；6.計程車業者；7.護理工作人員；8.基層勞工；9.原住民），參與角逐者不論其得票數多寡，皆依前述各行業代表的順序排名之。這樣的提名方法，不僅同樣扭曲了立委不分區制度的立意，其所產生代表的專業素養可能比「寡頭提名」的候選人更糟，既無助於提升國會議事品質，對政黨本身未來強調維護黨紀，也會造成負面影響。

至於民進黨的不分區立委提名方式，我們暫時無須探討民進黨初選發生「人頭黨員」或「買票換票」等屬於選舉文化面弊端的問題，若僅就制度面來看，基於其同時採行黨員直選與幹部投票的兩階段初選制，相對較符合民主的程序。民進黨不分區立委的提名方式，從第二屆的全國黨員投票產生（每四名必須保障學者專家與弱勢團體各一席），歷經第三屆立委選舉的黨員暨幹部投票產生，排名順序依政治人物、學者專家、弱勢團體等行業代表的「三三制」，同時採取分組投票和比票來決定提名人選，（註四二）至本屆立委改採政治人物、學者專家、弱勢團體三組投票，繼而合併排定提名順序的方式；換言之，民進黨規定每四名不分區立委必須保障一名婦女，原住民代表則歸屬弱勢團體，排名前四位的提名人選亦保障一席。整體就民進黨不分區立委提名方式的幾次變革來看，其最終產生的人選形式上儘管產生了前項三組的代表人物，實際上則依然無法擺脫派系操縱與角力的現象，我們如果從民進黨這次不分區立委提名者的政治屬性來看，八成具有派系色彩。（註四三）其次，民進黨規定不分區立委參選人必須滿足黨齡三年、曾任黨主席（中執委與中評委）兩屆以上、曾任省（市）議員（或縣市長、區域國代、區域立委）、三名現任立委公開推薦等條件，基本上無異是爲政治人物（政治組）開闢一條新的參政管道，不完全符合不分區制度的立法本意。以該黨第三屆不分區立委當選人爲例，大多數人選皆不乏專業問政的取向，但是就學者專家與弱勢團體代表的界定來看，顯然比較模糊，例如王拓（排名5）的出身背景是否具學者專家性質，或林瑞卿（排名9）（註四四）代表弱勢團體，都值得爭議，不過就立委的專業素養與歷練而言，民進黨的不分區立委名單大體上還差強人意。至於本屆立委的不分區人選，它還是凸顯了學者組和弱勢組的代表性問題，例如排名第4的周清玉、第8的許榮淑、第12的范巽綠原爲中央民意代表，理應隸屬政治組，結果卻以婦女保障名額出線，且代表的是弱勢團體；列爲學者專家代表的劉進興（17）、楊四海（排名19）、林哲夫（排名22）、陳耀昌（排名26）或蕭秋德（排名29）等人，皆被列於安全名單之外，顯示所謂的學者專家在民進黨不分區立委名單中，也多半扮演裝飾品的角色。新國家連線區域立

委候選人蕭裕珍曾以「政治組是政客組、學術組是不學無術組、弱勢組是強勢組」（註四五）幾句話批評民進黨的不分區立委名單，多少都呈現出民進黨也難免屈就於現實政治考慮的不分區提名方式。

伍、不分區立委產生的計票方式

鑒於國大第四次修憲時，各黨爭議中的兩票制因為涉及立委總名額與區域及不分區名額的分配問題難達共識，以致於第四屆立委選舉的不分區議席分配，依然採行一票制，不分區議席的分配亦仍根據各黨在區域選舉之總得票率是否達到5%法定門檻為原則。議席分配的計票方式，則以「嘿爾基數法」（Hare quota）計算出各黨應分議席，餘額是以各黨分配當選名額後的剩餘數大小，亦即最大餘數法通常採行的剩餘票數多寡決定之。

環視當今全球採行比例代表選舉制度的國家，其計票方式若非依「最高平均數法」（如比利時或盧森堡）即為「最大餘數法」（如德國）。（註四六）前述兩種計算方式的結果，往往會產生議席分配上的些微落差。國內外有關研究選舉的文獻中經常出現探討類似的議題，出發點不外乎為尋求一個更符合公平競爭與保障弱勢團體的方法。基本上，比例代表選舉制雖然較多數選舉法更能凸顯「同票同值」的意義，但是比例代表制採行那一種計票方式，往往影響到大黨與小黨間的議席變動。德國在一九八五年把傳統使用的「銅特」（d'Hondt）最高平均數法改為「嘿爾－尼邁耶」（Hare/Niemeyer）最大餘數法，正是基於強調讓小黨以促進黨際和諧的原則。（註四七）我們如果去比較1983年與1987年德國國會前後兩次的選舉，當可印證其改變計票方式之後，確實導致小黨增加一席而大黨相對減少一席的結果。（註四八）根據我國「公職人員選舉罷免法」第六十五條規定，（註四九）立法院全國不分區（或僑居國外國民）選舉當選名額之分配，主要是以應選名額乘各政黨得票率所得積數之整數，即為各政黨分配之當選名額（第二項）；如有剩餘名額，應按各政黨分配當選名額之剩餘數大小，依次分配剩餘名額，剩餘數相同時，以抽籤決定之（第三項）。前述所指「剩餘數大小（得票率達小數點四位）」的分席方式，其實就是嘿爾最大餘數法。（註五〇）問題呈現於所謂的「最大絕對餘數法」與「最大相對餘數法」仍有若干區別，後文將針對此再做分析。

鑒於我國現行的選舉方法屬一票制，因此立院產生的全國不分區委員主要根據三個步驟：（一）先統計全國各區域選區各黨推薦的候選人得票數之總和，其中包括金門縣、連江縣與（山地及平地）原住民選區，但不包括未提出不分區名單的政黨候選人或無黨籍人士之得票數；（二）再算出達到法定分席門檻（5%）的政黨，同時統計具有法定分席資

格政黨之得票率；(三)最後則如前文所述，是以「應選(41)名額乘各黨得票率所得積數之整數」來分配政黨議席，不足額時以小數點後的數字大小依序補足。(註五一)以第四屆立委選舉為例，國民黨得票數4,659,679(51.265%)，民進黨得票數2,966,835(32.640%)，新黨得票數708,465(7.794%)，經過第(三)步驟的計算後，國民黨佔具有法定分席政黨總票數之55.905%(獲分22席)，民進黨為35.595%(獲分14席)，新黨為8.499%(獲分3席)；不足總額(41席)的兩席分別由餘數較大的國民黨與民進黨補足。這種計票方式的優點是簡單明瞭，大體上也符合選舉所強調的公平性，但卻與一般採行的「最大相對餘數法」，則略有出入。西方學者雷克(William Riker)對最大餘數法產生的效應，雖做出「並不必然對大黨或小黨有利」的結論，(註五二)然而作者根據多年來對德國選舉的研究心得，則認為「最大相對餘數法」相對仍有利於小黨。事實上，我們如果以這次立委區域選舉的結果，分別運用「嘿爾基數」(Hare quota)、「哈根巴赫－畢卓夫基數」(Hagenbach-Bischoff quota)、「族普基數」(Droop quota)等最大餘數法及「聖－拉噶(Sainte-Lague)和銅特最高平均數法」，重新計算國民黨、民進黨、新黨所分配的全國不分區立委議席，結果發現與中選會公布三黨的現有議席並無不同。問題在於我國不分區立委議席分配採行的是「最大絕對餘數法」而非「最大相對餘數法」，(註五三)就保障小黨利益和促進政黨良性互動的角度來看，中選會現行的這套分席方式並非沒有思考改革的空間。若拿這次立委選舉的結果當例子，表4就印證了計票方式改變後的議席分配變化；換言之，如果中選會採行德國模式的「最大相對餘數法」，則國民黨將禮讓新黨一席不分區名額。

表4 「最大絕對餘數」與「最大相對餘數」的議席變化影響

法定分席政黨	得票數 (得票比例)	絕對 餘數	獲分 議席	相對餘數	獲分 議席	中選會公布 各黨議席數
國民黨	$\frac{4659679}{8334979} \times 41 = 22.921$	.921	23	$\frac{0.921}{22} \times 100 = 4.186$	22	23
民進黨	$\frac{2966835}{8334979} \times 41 = 14.593$	.593	15	$\frac{0.593}{14} \times 100 = 4.236$	15	15
新黨	$\frac{708465}{8334979} \times 41 = 3.485$	.485	3	$\frac{0.485}{3} \times 100 = 16.166$	4	3

資料來源：作者自行整理

英國牛津大學教授杜梅（Michael Dummett）曾經質疑過這種以得票率而非選票餘數計票方式的不確定性。（註五四）他以英國下議院（House of Common）為例，假設650名總議席要分配給十個各獲取10%得票率的政黨，每個政黨因此可獲分65席；如果下議院總議席增至651名，每個政黨還是各拿下65席，甚至一旦總議席達到655席時，剩餘的一個（或五個）議席分配即產生困難。依照我國選罷法的規定，如果政黨的得票率餘數相同則以抽籤方式決定剩餘議席的分配，但這種方式未盡理想，因為某一政黨以0.001的餘數差距意外贏得一席，自然會造成另一黨的遺憾。此外，杜梅教授更舉了另一個例子說明這種計票方式的困境，即擁有600個議席的國會欲分配給得票率分別是35.4%、29.4%、22.4%、7.4%、5.4%的五個政黨，如果根據我國立法院目前的計票方式，各黨依序應分得212.4席、176.4席、134.4席、44.4席、32.4席。結果形成剩餘兩席不知要分給那兩個政黨的窘境，（註五五）最後各黨只能憑籤運決定之。這種情況若兩大黨間的議席差距較大，影響層面會很小，但政黨間的議席差距相當接近（例如第三屆立院的國民黨僅比過半超出兩席），就很容易產生小黨質疑公平性的爭端。當然，前述只是一項假設，未必會真實地反映於我國立院的選舉結果，何況我國立院各黨得票率的計算，均須算至小數點後的第四位，出現「剩餘議席不知應分給那一黨的窘境」可謂微乎其微。然而就學理而言，它是有可能出現這樣的結果。未來我國立院不分區立委的分席方式如能改為最大餘數的計算方式，似乎比目前的最大絕對餘數法來得更精確。

目前採行比例代表制的國家，普遍使用「銅特最高平均數法」的計票方式。這種計票方式一般雖然分兩種算法，（註五六）結果卻無任何區別。所不同的只是選區劃分的方式往往會影響議席的分配。鑒於我國係採行全國不分區制，因此無論是採行銅特法或嘿爾基數，都不可能出現跨越法定分席門檻卻分不到議席的現象；不過，未來若劃分為若干個比例分席選區（如第三節所述），不同的計票方式就可能議席分配的變化。表5的例子係借用本屆立委選舉台北市第一選區開票結果的數據，它說明了一個應選十席的選區，跨越5%得票率的丁黨在銅特計票法之下，未必有機會分到議席。此外，同樣的例子用於聖拉噶最高平均數與最大相對餘數計票方法（甲黨 $3.986 = 3 + 1 = 4$ 、乙黨 $3.329 = 3 + 0 = 3$ 、丙黨 $1.946 = 1 + 1 = 2$ 、丁黨 $0.737 = 0 + 1 = 1$ ），丁黨即意外分得一席。從前文假設性的數據可以看出，我國現行不分區立委儘管採行嘿爾最大絕對餘數的計票方式，卻仍有改革空間，終究不分區的比例代表選舉制度，正是針對多數選舉法的缺點修訂而成，我們進一步去思考如何讓這個制度更趨於完善，確有理論和現實政治的需要。

表 5 選區劃分影響政黨分席的結果（假設性數據）

(一) 黑爾基數 (Hare quota)

甲 黨	$\frac{285566 \times 10}{716381} = 3.986$	乙 黨	$\frac{238513 \times 10}{716381} = 3.329$
(4席)		(3席)	
丙 黨	$\frac{139460 \times 10}{716381} = 1.946$	丁 黨	$\frac{52842 \times 10}{716381} = 0.737$
(2席)		(1席)	

(二) 銅特 (d'Hondt) 最高平均數法(A)

(三) 聖拉噶 (Sainte-Lague) 最高平均數(B)

法定分席政黨	甲黨		乙黨		丙黨		丁黨	
	(A)	(B)	(A)	(B)	(A)	(B)	(A)	(B)
得 票 數	285566	(1) (1)	238513	(2) (2)	139460	(3) (3)	52842	(7)
	142783	(4)	119257	(5)	69730	(9)	26421	
	95189	(6) (4)	79504	(7) (5)	46487	(9)	17514	
	71392	(8)	59628	(10)	34865			
	57113	(6)	47702	(8)				
	47594		39752		-			
	40795	(10)	34073		-			
議席分配	4	4	4	3	2	2	0	1

陸、結論—立院不分區制度的改革方向

鑒於我國歷年來各項公職人員選舉呈現許多制度面的問題，未來在面對政治全面革新之際，現行選舉方法已屆必須思考改弦更張的時刻。誠如本文前言所述，這篇論文既然是站在今後我國將朝向兩票制改革的假設前提上，因此第四節的分析與論述較凸顯出各黨不分區立委的提名作業忽略了被提名人的專業問政能力，而傾向政治性的考慮，這與第五節論證如果我國能改良不分區立委的分席方法，是否即能夠降低各政黨提名不分區委員時的政治性考慮因素，表面上似乎沒有直接的關聯；換句話說，我國未來若改變不分區立委的議席分配辦法，未必就能促使各政黨提名不分區人選時，儘量降低政治性的考慮，相當程度上仍視政黨的勝選因素考量，但是我們如果整體考量立委選舉方法的

變革（包括選區重劃或計票分席方式的精益求精等），兩者間就具有相關性。基於我國現行國會選舉方式仍採一票制，而各黨不分區立委的當選名額主要視同黨區域立委參選人的總體得票率，各黨站在擺平派系爭端與爭取提高區域選區得票數的情況下，難免受到派系與黑金勢力的牽制，而不分區立委的提名作業，自然也要考慮到平衡派系的利益。台灣改採兩票制選舉方式之後，無論是德國的「聯立式」或日本的「並立式」模式，基於區域和不分區立委當選人各源於不同的選票，實際上是有助於政黨提名時降低政治考量因素。原因很簡單，當政黨提名區域候選人時，必然維持傳統重視被提名人爭取選票的實力，而提名不分區委員時，鑒於選民手中的第二票選擇之對象是政黨，相對就可能導致政黨無須過度考量各派系的政治性利益均衡，而傾向提名人的專業問政能力，以維繫政黨與派系及黑金劃分界線的形象。

毋庸置疑，單一選區兩票制或非完美無缺的選舉方式，但基於它兼顧了多數選舉法及比例代表制的優點，特別是所謂「聯立式的兩票制」更堪稱是一個值得參考和採行的模式。根據紐西蘭「選舉制度皇家委員會」（Royal Commission on the Electoral System）的長期研究發現，「聯立式兩票制」至少具有其他選舉方法難團體的代表性；(3)易於促進政治統合；(4)激勵選民的政治參與感；(5)有助於政黨安排社會各階層的代表性；(6)提升政府的行政效率；(7)加強國會的問政品質以同時兼顧的十項特色：（註五七）(1)有助於政黨公平競爭；(2)照顧少數族群與特殊利益與議事效率；(8)帶動政黨內部的民主化；(9)兼顧選區服務與專業問政；(10)維護政黨內部紀律。當然，「並立式兩票制」也能發揮前述若干項特色，兩者最大的不同在於，政黨比例代表功能發揮的程度有別。另筆者自行所做的初步統計，當今全球採行兩票制的國家，若非屬「聯立式」即使用「並立式」，（註五八）共同特徵係國會議席的產生方式分別劃分為若干單一選區名額（第一票）與比例代表名額（第二票），前者僅有的兩個例外是採兩人選區的南韓，以及兩人及多席選區並用的厄瓜多爾。至於第二票產生的比例代表部份，各國的相異之處主要在於比例代表名額的多寡與法定分席門檻的高低。（請參閱本文附錄「全球採行「兩票制」國家之列表」）

就附錄之表採行單一選區兩票制國家的實際例證來看，台灣的政黨生態雖然沒有那麼複雜，但如果使用「並立式」的兩票制，立法院恐難避免充斥若干僅獲一兩席的小黨或眾多無黨籍人士，徒增國會政黨互動的變數。鑒於本文主題不在於探討「聯立式」與「並立式」何者較適宜台灣，筆者也無意對當前各黨爭執單一選區是否能紓緩賄選風氣而多所著墨；換言之，今後不論台灣的選舉方式會如何修訂，但在檢討不分區立委的制度時，最起碼應有以下幾個思考面向：其一是適度擴增比例代表部份的立委名額。理由是不分區立委的人數愈高，愈能沖淡政黨議席與得票率的不均衡（imbalance），政

黨為自身利益考量而造成針鋒相對的機會相對降低，而劃分單一選區時也不會因為選區幅員過小，造成立委和縣市議員爭食大餅的窘境；其二，針對政黨發展現況，考慮小幅降低法定分席門檻，逐漸讓立法院形成兩大兩小或兩大三小的政黨體系。理由是，單一選區既然對小黨不利，那麼小黨在缺乏競爭力的情況下，必然轉而爭取跨越第二票的門檻，相對無異於激勵政黨取向良性的競爭與互動規範，長期亦有助於提升台灣政治民主化的內涵；其三，為避免台灣政黨的派系政治愈演愈烈，全國不分區似乎可以修訂為若干個比例分席區，它一方面能夠有效阻擋地方派系跨區爭取提名，另一方面也算是兼顧到小黨的權益，對大黨沒有傷害，卻有助於政黨在國會的合縱連橫。

附錄 全球採行「兩票制」國家相關規定之比較

國名	國會 議席	任期	下 議 院 名 稱	選區 議席	比例代 表名額	比例代表 議席比率	法定分 席門檻
Europe							
Albania	155	4	Council of Ministers	115 SMD	40	25.8%	2%
Andorra	28	4	General Council	14 SMD	14	50%	
Amenia	190	4	National Assembly	150 SMD	40	21%	
Azerbaijan	125	5	National Assembly	100 SMD	25	20%	
Croatia	127	4	House of Representatives	28 SMD	80	63%	少數民族 8%
Georgia	235	4	Parliament of Georgia	85 SMD	150	63.8%	
Germany*	656	4	Bundestag	328 SMD	328	50%	5%或 3SMD
Hungary*	386	4	National Assembly	176 SMD	152	39.4%	5%
				(餘 58 席分給政黨)			
Italy*	630	5	Chamber of Deputies	475 SMD	155	32.6%	(4%)聯盟
Lithuania	141	4	Diet	70 SMD	70	50%	
Macedonia	120	4	Assembly	85 SMD	35	29.1%	5%
Russia	450	4	State Duma	225 SMD	225	50%	5%
Ukraine	450	5	Council of Ministers	224 SMD	225	50%	4%
Yugoslavia	138		Council of Citizens	60 SMD	78	56.5%	
Latin America							
Bolivia*	130	5	Chamber of Deputies	68 SMD	62	47.7%	3%
Ecuador	125	5	National Congress	105 TMD + MMD	20	16%	
Guatemala	80	4	Congress of the Rep.	64	16	20%	
Mexico*	500	3	Chamber of Deputies	300 SMD	200	40%	
Venezuela*	204	5	Chamber of Deputies	102 SMI	87 + 15 extra compensatory PR seats		
Asia-Pacific Region							
Japan	500	4	House of Representatives	300 SMD	200	40%	5%
S. Korea	299	4	National Assembly	253 TMD	46	15.4%	
N. Zealand*	120	3	House of Representatives	65 SMD	55	45.8%	5%
Africa							
Cameroon	180	5	National Assembly	49 SMD + MMD	131	72.8%	
Senegal	140	5	National Assembly	70 SMD	70	50%	
Seychlles	35	5	National Assembly	25 SMD	10	28.6%	9%

* = 採行「聯立式」國家；SMD = 單一選區；TMD = 二人選區；MMD = 多人選區。

註 釋

- 註 一：筆者認為台大教授朱雲漢以這四句話來形容1998年的立法院選舉最為貼切；見「解讀大選結果，展望朝野政黨消長」，**中國時報**，1998年12月7日，版9；另根據陳世敏的說法，「選舉文化」係指與選舉相關的各種現象、事物、理念等，範疇廣從選舉制度和法規至參選人競選行為和選民投票取向，因此用「世俗化」之名稱，也最能闡明台灣選舉文化的特徵；參閱陳世敏，「台灣選舉文化之世俗化」，**投票行為與選舉行為研討會論文集**，（台北：中國政治學會，1986：67-100）。
- 註 二：學政界相關議題之探討可見黃錦堂，「立法委員選舉制度改革建議」、傅恆德，「第四屆立法委員選舉後的省思：立法改革芻議」、江大樹，「單一選區兩票制的政治影響評估」，**政策月刊**，No.42/1999.1.1；沈富雄，「單一選區兩票制不可行」，**中國時報**，1999年1月7日，版15；「實踐一選區兩票制此其時矣」，「單選區兩票制：日德模式朝野拔河」，**中國時報**，1999年1月6日，版2-3。
- 註 三：Andrew Reynolds, Ben Reilly (eds.), *The IDEA Handbook of Electoral System Design*, 2nd ed., (Stockholm : IDEA, 1997 : 17 - 26.)
- 註 四：純粹的 FPTP 制源於英國，繼而許多大英國協成員國（加拿大、印度、巴基斯坦或馬來西亞）與加勒比海國家（Caribbean nations；例如貝里斯）相繼採行，且多為單一選區。換言之，這種選舉方式可以運用在單一選區（獲最高票者當選），也可以用於多議席選區（The Party Block Vote；政黨名單候選人獲最高票時，所有提名人全數當選）。FPTP 的另一種使用於多議席選區的方法，請參閱後文對「連記投票法」的說明。
- 註 五：「連記投票法」通常亦是使用「首先跨過門檻者當選制」，所不同的是它把單一選區改為複數選區。易言之，每一個選舉人擁有與應選名額數相同的選票，自由選擇所中意的候選人。另一種演變而成的「政黨連記投票法」（Party Block Vote），則指選民只投給政黨提名單上的候選人，舉凡贏得大多數選票的政黨，即取得該選區所有的議席（A. Reynolds, B. Reilly, *op. cit.* : 36）。
- 註 六：「選擇性投票法」係一種相當不尋常的選舉方式，迄今僅見於澳洲與諾魯（Nauru）。這種選舉方法主要採行於單一選區，選民可以按照優先順序排名

投給心目中的人選。它與 FPTP 和兩輪絕對多數選舉法不同之處在於，第一輪計票時若未出現絕對多數當選人，排名殿後者的選票必須被打散，並根據其選票上的第二優先候選人，分別讓渡給其他候選人。這種計票方式可能持續好幾個輪回，直到產生絕對多數當選人為止（A. Reynolds, B. Reilly, *op. cit.* : 37-38）。

註七：作者將“Two-Round System”譯為「兩輪（絕對多數或相對多數）投票法」，主要是因為少數國家之國會選舉法有特殊規定。例如法國總統選舉係採行兩輪絕對多數，而國民議會選舉又規定舉凡第一輪投票未產生絕對多數當選人時，獲得12.5%有效票者皆得參加第二輪之投票，因此理論上第二輪的投票結果有可能出現一名未獲絕對多數選票的當選人。然而，法國現實政治已形成的政黨結盟或選民傾向策略性投票的選舉文化，第二輪投票產生未獲絕對多數選票之當選人，其實並不多見。為避免讀者誤解，特以括弧中的絕對或相對多數投票法表示之。

註八：「族普基數」的計算方式係，選區的總有效票數除以應選名額加一，所餘商數再加一。

註九：A. Reynolds, B. Reilly, *op. cit.* : 51.

註十：此為約旦人的看法；Jorgen Elkit, Andrew Reynolds, “Jordan - Electoral System Design in the Arab World,” at http://www.aceproject.org/main/english/es/esy_jo.htm.

註十一：謝復生，*政黨比例代表制*，（台北：理論與政策雜誌社，1992：131）。

註十二：Jorgen Elkit, Andrew Reynolds, *op. cit.*

註十三：近年來，國民黨總計主導過四次修憲工程，先後順序為第一次（1991.4.22）、第二次（1992.5.28/1992.5.27）、第三次（1994.7.28）、第四次（1997.7.18）。

註十四：歐洲國家絕大多數採行比例代表制，其中除了 United Kingdom、France、Belarus、Kyrgyzstan、Uzbekistan、Tajikistan、Turkmenistan 與 Kazakhstan 係採單一選區，Germany、Italy、Russia、Macedonia、Croatia、Azerbaijan、Georgia、Armenia、Andorra、Hungary、Albania、Yugoslavia 與 Ukraine 等十三國採兩票制之外，其餘二十八國皆為比例代表制。資料來源 “The Electoral Websites’ Parliaments around the world” at <http://www.agora.stm.it/elections/parlemen.htm>.

註十五：根據筆者統計，中美洲國家普遍採行單一選區制，僅多明尼克共和國（Do-

minican Republic)、哥斯大黎加與宏都拉斯為完全的比例代比制；南美洲國家則除了智利採行兩人選區（總計120席）及厄瓜多爾採兩票制之外，餘皆為完全的比例代表制。資料來源 “ The Electoral Websites’ Parliaments around the world ” at <http://www.agora.stm.it/elections/parlemen.htm> .

註十六：A. Reynolds, B. Reilly, “ List PR-Advantages, ” at <http://www.aceproject.org/main/english/es/esf02a.htm> .

註十七：A. Reynolds, B. Reilly, “ List PR-Advantages, ” at <http://www.aceproject.org/main/english/es/esf02b.htm> .

註十八：荷蘭雖把全國視為一個選區，但選票計票時仍以十九個「投票區」（voting district）為準，東歐亞美尼亞的情況與荷蘭完全相同，亦把全國分為十二個投票區。參閱 “ The Law of the Republic of Armenia on the election on the Deputies to the National Assembly ” at <http://www.arminco.com/homepages/ifes/deplaw1.htm> .

註十九：Arend Lijphart, *The Politics of Accommodation : Pluralism and Democracy in the Netherlands*, (Berkely & Los Angeles : University of California Press, 1968), P. 171；謝復生，**前揭書**：42。

註 廿：日本眾議院選舉的比例分席選區分為一個「都」（東京都）一個「道」（北海道）、二個「府」（京都府與大阪府）、四十三個縣（分布於九州、四國、近畿、中國、中部地方、關東地方、東北地方等）。

註廿一：吳東野，「單一選區兩票制選舉方法之探討：德國、日本、俄羅斯選舉之實例比較」，**選舉研究**（半年刊），第三卷第一期，1996年5月：85。

註廿二：筆者的假設方案是，北部包括基市、北縣、桃園、新竹縣（市）、苗栗；中部包括台中縣（市）、彰化、雲林、南投；南部包括嘉義縣（市）、台南縣（市）、高縣、屏縣、澎湖；東部包括花蓮、台東、宜蘭等。北市及高市為獨立選區，至於金門和連江則劃分為獨立的單一選區，原住民仍保留為八個單一選區，兩者皆不列入比例代表之選區，但該區選民的第二票仍計算為政黨總得票數內。

註廿三：A. Reynolds, B. Reilly, “ Jordan : Electoral System Design in the Arab World, ” & “ List-PR disadvantages, ” at <http://www.aceproject.org/main/english/es/esf02b.htm> ; <http://www.aceproject.org/main/english/es/esf02b.htm> .

- 註廿四：George Jones, "Lords defeat Government for fifth time," in *Electronic Telegraph*, November 19, 1998.
- 註廿五：Andrew Sparrow, "List case clearly not open and shut," in *Electronic Telegraph*, November 19, 1998.
- 註廿六：有關芬蘭的選舉制度可參考謝復生，**前揭書**：88-91。
- 註廿七：David Arter, *Politics and Policy-Making in Finland*, (New York: St. Martin's Press, 1987: 58)。
- 註廿八："The International IDEA Handbook," *op.cit.*: 90.
- 註廿九：Ben Reilly, "Sri Lanka: Changes to Accommodate Diversity," at <http://www.aceproject.org/main/english/es/esy-lk.htm>.
- 註卅：波蘭在1993年的國會選舉就是一個名確的例子，該國雖設定5%的法定門檻，分席結果卻顯示超過34%的選民未把選票投給具分席資格的政黨。參閱 A. Reynolds, B. Reilly, "Threshold," at <http://www.aceproject.org/main/english/es/esg01.htm>
- 註卅一：「趙少康：提名黑金立委才是垃圾」，**中國時報**，1998年12月1日。
- 註卅二：國民黨在台北市提名八人當選七席（兩個選區總計應選二〇席），在台中市提名四人當選三席（應選七席），在高雄市提名六人當選四席（兩個選區總計應選二〇席）。
- 註卅三：1994年底選出的省議員總計七十九席，其中除了1997年底民進黨籍的張溫鷹轉戰當選台中市長、劉守成當選宜蘭縣長及國民黨脫黨參選的傅學鵬當選苗栗縣長之外，其餘的七十六位之中，國民黨提名三十六人（佔原四十五席的80%，不含另五位原屬國民黨但此次人以無黨籍身分或由他黨提名參選）；民進黨提名十三人（佔原二十四席的52%，不含另一人由獨派「新國家連線」提名參選）；新黨僅提名一人（佔三席的33.3%，另一人以無黨籍身分參選）。
- 註卅四：此一數據包括了國民黨籍許素葉及民進黨籍周清玉兩位已當選的不分區立委。就區域立委選舉結果而言，國民黨當選三十一席（86.1%）、民進黨當選十席（76.9%）、民主聯盟當選一席（33.3%）、無黨籍則當選三席（邱創良、陳超明、劉詮忠）。
- 註卅五：政黨在美國通常被視為「公器」，反映的是黨內民主與憲政體制民主間的緊密互動關係；見 Leon D. Epstein, *Political Parties in the American Mold*, (Madison: The University of Wisconsin Press, 1986)；何思因，**英美日提名制度與黨紀**，（台北：理論與政策雜誌社，1993）。

- 註卅六：劉光華原屬學界出身，但因已連任兩屆立委，不應再列為學界代表。其餘二人分別為排名第30位的台大教授包宗和與排名第34位的師大教授趙玲玲。
- 註卅七：「國、民兩黨不分區立委人選彭明敏痛批」，**中國時報**，1998年12月2日。
- 註卅八：例如排名第一的程建人（外交部常次）、第三順位的李鳴皋（軍系）、第十二順位的劉瑞生（臺大教授）或第十三順位的陳璽安（教育界）等。
- 註卅九：國民黨提名的二十三位不分區立委人選，絕大多數皆具地方派系、財團支持，甚至黑道的背景，代表性人物包括饒穎奇（台東吳派）、林國隆（盛發證券；屏東林派）、王令麟（立霸集團）、曾振農（台灣涼椅大王；跨嘉義黃林二派）、游淮銀（富隆證券；彰化白派）、鄭逢時（元大證券；板橋鄭系）、翁重鈞（世霖證券；嘉義黃派）、洪昭男（金鼎證券；台中張派）、陳傑儒（豐信證券；台中黑派）等。
- 註四十：William Crotty, John S. Jackson III, *Presidential Primaries and Nominations*, (Washington, D. C.: CQ Press, 1985: 216-220).
- 註四一：Jayshieh Joseph Wu, *Taiwan's Democratization: Forces Behind the New Momentum*, (Hongkong: Oxford University Press, 1995: 327-339); Chen Ming-tong, "Local Factions and Elections in Taiwan's Democratization," Tien Hung-mao (Ed.), *Taiwan's Electoral Politics and Democratic Transition: Riding the Third Wave*, (Armonk, N. Y.: M.E. Sharpe, 1996); 黃德福，「地方派系與選舉之關係——一個概念架構的分析」，**中山社會科學季刊**，第四卷第三期，民國78年9月：58-70；趙永茂，「選舉、地方派系與政治轉型：七十八年底三項公職人員選舉之省思」，**中山社會科學季刊**，第五卷第一期，民國79年3月：84-97。
- 註四二：王業立，**我國選舉制度的政治影響**，（台北：五南，1996）180-204。
- 註四三：第四屆立委選舉，民進黨總計提名二十九位不分區人選，其中除了林忠正、巴燕、達魯、蔡景相或陳道明等人無派系屬性外，其餘皆為各個派系支持的人選。見**自立早報**，1998年3月7日，版7。
- 註四四：王拓雖為政大碩士與二屆國大代表，卻非學界人士；林瑞卿出身黨工與第二屆不分區立委，理論上應否代表弱勢團體，亦值得爭議。
- 註四五：「國、民兩黨不分區立委人選彭明敏痛批」，**中國時報**，1998年12月2日。
- 註四六：兩種計票方式可參閱謝復生，**前揭書**：8-16。
- 註四七：Dieter Nohlen, *Wahlrecht und Parteiensystem*, (Opladen: Leske + Budrich, 1986: 63-73).

- 註四八：Eckart Bomsdorf, “ Ein neues Verfahren zur Umsetzung von Wählerstimmen in Mandate, ” *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, No.2/June 1987: 221 – 228) .
- 註四九：見公職人員選舉罷免法及其施行細則關係條文對照表，（台北：台北市選舉委員會，1994年9月：70 – 71 ）。
- 註五〇：王業立，前揭書：135。
- 註五一：參閱中央選舉委員會公布之「立法委員全國不分區各政黨分配當選名額計算表」，見 <http://www.elect87.gov.tw/015.htm> .
- 註五二：William H. Riker, *Liberalism Against Popularem: A Confrontation Between the Theory of Democracy and Theory of Social Choice*, (San Francisco: W. H. Freeman, 1982: 25) .
- 註五三：有關「最大絕對餘數」和「最大相對餘數」的區別，見吳東野，「『單一選區兩票制』選舉方法之探討—德國、日本、俄羅斯選舉實例之比較」，*選舉研究*（半年刊），第三卷第一期，民國85年5月：85 – 87。
- 註五四：Michael Dummett, *Principles of Electoral Reform*, (Oxford: Oxford University Press, 1997: 20) .
- 註五五：*Ibid* .
- 註五六：一是採行當選基數的做法，先計算出「嘿爾當選基數」，超過當選基數的政黨優先獲分一席，餘額再將2, 3, 4, 5...當做除數持續分配至滿額，首輪未達當選基數的政黨，第二輪分配議席時仍以總票數為起點；二係依各法定分席政黨之總得票數，分別以1, 2, 3, 4, 5...當做除數，再依數字大小依序分配議席，至滿額為止。見 T. Mackie, R. Rose, *ibid* .: 506; Dieter Nohlen, op. Cit. : 63 – 64; Thomas Mackie, Richard Rose, *The International Almanac of Electoral History*, (Washington, D. C. : Congressional Quarterly, 1991: 506) ; 王業立，前揭書：29; 謝復生，前揭書：8 – 10。
- 註五七：Nigel Roberts, “ New Zealand: A Westminster Democracy Switches to PR, ” at <http://www.aceproject.org/main/english/es/esy-nz.htm> .
- 註五八：有關「聯立式」與「並立式」的區別及優缺點，請參閱吳東野，前揭文。

An Analysis of the at Large System in the Legislative Yuan

Tung-yeh Wu

Abstract

The choice of electoral system is one of the most important parliamentary reforms for Taiwan's democracy. The at large system of the Legislative Yuan (Li-fa-yuan) and the National Assembly (Kuo-min-ta-hui) since 1992 is found to have numerous deficiencies, both for the nation and for individual political parties, that there is a growing pressure to have the system reformed. In this paper, the author will examine what's wrong with the implementation of the at large system in the Legislative Yuan, what problems the system has caused, and the proposals for reform and the difficulties encountered.

Because the consequences of different PR systems for parliamentary representation are not merely influenced by the "type" of PR system used but also by a number of other technical-related issues concerning the design of the PR system, the author will detail the important impact of the at large system for the parliamentary representation of political parties in the Legislative Yuan. In addition, relevant technical issues such as district magnitude, the thresholds, apparentement, or closed lists) are examined.

Keywords: at large system, List PR, Semi-PR, First past the post, Single Non-transferable Vote, District Magnitude.

審查意見答覆

審委意見(一)

1. 本文題目為「我國立法院全國不分區制度之研究」，似應觸及這些不分區產生的立法委員在立法院的功能表現，但全文多在討論選舉制度。文中雖提及不分區立委的角色與功能，但僅處理有關各政黨提名的部份問題，似與題目亦只有出入。
2. 有關「聯立式，並立式」分類之界定問題，依加藤秀治郎與橋木五郎編著「圖說：政治」p.83，兩票制分為：(1)並立制如日本新制度，(2)併用制（補償式）如德國。至於「連立制」指的是一票制如我國現行立委選舉制度。
3. 「比例代表制…更重要的是它可以抑制特定意識形態的候選人走向極端」此種說法顯然錯誤。1999年5月17日以色列國會選舉結果，極端的政黨拜比例代表制之賜，獲得議席。
4. 「比例代表制…如果某一政黨贏得10%的選票，大體上應分得10%的議席。」真的嗎？本人認為作者在寫這各句子時，應先舉例計算。茲以應選五名，六黨參選，各黨得票率組合設為（35%，25%，15%，10%，8%，7%）的選區為例：
 - (1)以 d'Hondt 法計算，各黨得席數組合為（2，2，1，0，0，0）
 - (2)以黑爾商數最大餘數法計算，各黨得席數組合為（2，1，1，1，0，0）一個得票率10%的政黨，以 d'Hondt 法計算未獲的議席，以黑爾商數最大餘數法計算得一席，得席率為20%。
5. 對「最高平均數法（如荷蘭比利時、義大利或丹麥）」與最大餘數法（如德國、盧森堡或愛爾蘭）」之舉例，有些國家有錯誤。如德國採兩票制，雖採 Niemeyer quota 最大餘數法計算各黨分配之名額，但仍要考慮有半數議席由小選區產生。

審委意見(二)

1. 作者引用 IDEA 數據並非十分精確，例如，表 1 中顯示使用 AV 者只有澳洲與諾魯兩國，但至少巴布亞紐幾內亞的國會議員選舉與愛爾蘭的總統選舉，亦使用 AV，使用 SNTV 者更不僅只有約旦與萬那杜兩國，另外 IDEA 號稱統計世界211個國家選舉制度那為何表 1 中自由國家總計有98國；非自由國家總計為48國，合計僅146國？另外65國不屬於自由國家，亦不屬於非自由國家？

2. 作者對於 Droop Quota 舉例錯誤，應選三席的選舉區中，候選人只需獲得25%以上選票，即可當選，應選四席的選區中，候選人只要獲得20%以上選票亦保證當選，作者使用的是 Have Quota 而非 Droop Quota。
3. 作者指出韓國採兩人選區，據筆者了解，1988年韓國選舉制度改為224席單一選區與75席 PR（合計299席）1996選舉，PR 部份減至46席，區域部份改為253席，合計仍為299席，至於區域部份是否由單一選區改回二人選區，請再查明。

審委意見(三)

第四節說明不分區立委提名在三黨中都是政治考慮，第五節說明不分區席次的分配辦法。可是分配辦法是不是可以降低政治考慮，作者卻沒有給我們答案（第六節的結論看起來不夠清楚）。如果這問題不清楚回答，第四節和第五節就沒有相關性，作者的論點看起來就很薄弱了。

論文評審意見的答覆

(一)

1. 本文之主標題為「我國立法院全國不分區制度之研究」，因此較偏重制度面的探討，即使作者剖析不分區立委的角色與功能時，亦難免從制度面切入，特別是與選舉相關的問題。審查意見認為應擴大觸及不分區立委在立院的功能表現，作者最初的計畫是列為下一階段的研究議題。
2. 審查意見引述日本學者加藤秀治郎與橋本五郎對「併用制」（德國）、「並立制」（日本）與「連立制」（我國）的兩票制界定，作者並無異議，也認為極具參考價值。然而，作者原為避免混淆讀者的思路，同時亦傾向謝復生教授的界定說法。不過，作者依然感謝審查人的諄諄教誨，今後為文將考慮進一步細分之。
3. 審查意見認為本文提出「比例代表制可以抑制特定意識形態的候選人走向極端」之說法有誤，作者的回覆與詮釋如下：(1) 作者之所以有這樣的看法，除了係根據西方學者 R. B. Reilly 的論證外，國內謝復生教授亦持相同論點（見「比例代表制」一書 P.21）。(2) 作者研究歐洲國家選舉制度多年的經驗和心得，確實認為比例代表制（指設定較高分席門檻之國家）較難讓激進意識形態政黨出頭。審查意見引述以色列 1999年5月17日國會選舉結果為例，證明極端政黨獲得議席，正是拜比例代表制之賜，固然屬實；但以色列國會選舉之政黨得票門檻設限較低（1992之前為1%；1992之後為1.5%），係導致小黨取得區區幾個議席與國會政黨數量激增的主要原因。
4. 審查意見認為 d'Hondt 最高平均數法未必導致獲10%選票之政黨即可分得約10%議

席，審查人並以應選五席之選區為例，印證分獲35%、25%、15%、10%、8%、7%的各黨議席分配並不符合作者的說法。其實，作者係在說明一般的通例，來印證比例代表制較符合公平選舉強調的「同票同值」。如果把審查人舉例的應選五席改為十席，就可以證明作者的說法無誤；換言之，說明比例代表制的各黨代表性，應與選區應選名額不能太少有關，作者為避免讀者誤解，已於論文該處補充解釋。

5. 採兩票制的德國國會選舉，雖有半數議席係由單一選區產生，但各黨整體議席之分配則純屬比例代表制。

(二)

1. 審查意見認為本文表 1 引用 IDEA 的數據不精確，並指出當前採行 AV 投票法只有澳洲與諾魯兩國的說法有誤。作者的解釋為：(1)本表引自 IDEA 一書的 P.18；(2)根據該書，AV 目前確實僅有澳洲與諾魯 (modified form) 兩國採行，至於巴布亞紐幾內亞曾經在1964及1975施行過 AV 投票法，另斐濟亦曾在1996年考慮引進該投票法。(參閱 IDEA PP. 37-39) 此外，有關 IDEA 統計全球211國選舉制度是否精確的問題，應屬作者疏忽未說明總額包括國家與地區，導致審查人產生誤會，感謝審查人的費心，作者已於表 1 夾註加以解釋。

2. 審查意見認為作者把族普基數的保證當選門檻弄錯了。事實上，嘿爾基數的公式為 $Q = V/N$ ，而族普基數的公式為 $Q = (V/N + 1) + 1$ ；作者舉例應選三席的選區中，候選人只需獲得25%以上的選票即保證當選，所指確應是族普基數。(請參閱謝復生，P.10；王業立，P.27)

3. 有關南韓是否仍採行兩人選區問題，經作者再做查證1999.6.29之最新資料，南韓現仍採行兩人選區。請參閱 The Electoral Websites: Parliaments around the World，網站為 <http://www.agora.stm.it/elections/parlemen.htm>。

(三)

改變我國立法院不分區議席之分配辦法，是否即可降低各黨提名不分區委員時的政治考慮問題，必須與改變整體選舉方式一併考量；換言之，兩者具有間接的相關性。作者已於結論部份加以澄清。