

選舉制度與族群政治： 以新竹縣立法委員選區劃分為例*

王保鍵**

《摘要》

選舉制度之設計，涉及應選名額、投票制度、選區劃分等面向。我國立法委員自第7屆起改採單一選區兩票制，依《公職人員選舉罷免法》第35條所定「每10年重新檢討一次」，第10屆區域立法委員新竹縣應選名額由1席增加為2席。本文以文獻分析法，檢視投票制度、選區劃分相關制度設計，並運用投票行為理論，探討第10屆新竹縣立法委員選區劃分，獲致研究發現為：（1）新竹縣立法委員選區，劃分為「閩客混合選區」、「客家選區」，依苗栗縣選區劃分實作經驗，未來可能發展為閩南、客家各1席立法委員之族群政治平衡。（2）民進黨在新竹縣、苗栗縣之「閩客混合選區」，皆提名客家籍候選人，以「政黨及族群雙元認同」模式，爭取勝選。

關鍵字：單一選區多數決、選區檢討劃分、族群政治、立法委員選舉

* 本文為作者執行客家委員會客家知識體系發展獎勵補助研究計畫（HAC-108-IR-0005-02）之部份成果。作者非常感謝兩位匿名審查人的寶貴意見。

** 國立中央大學客家語文暨社會科學系副教授。Email: paochien@cc.ncu.edu.tw。

壹、前言

依憲法增修條文第4條規定，我國自第7屆立法委員選舉，改採單一選區兩票制，全國113席立法委員中，73席的區域立法委員由直轄市、縣（市）以單一選區相對多數選制選出，並由中央選舉委員會於2007年1月31日公告各直轄市、縣（市）之立法委員應選名額及選區。第7屆立法委員任期屆滿1年8個月前，中央選舉委員會依2007年11月7日修正公布《公職人員選舉罷免法》第37條規定，於2010年5月20日函送第8屆立法委員臺中市、臺南市及高雄市選區變更案請立法院同意。案經立法院2010年8月19日第7屆第5會期第2次臨時會修正通過《公職人員選舉罷免法》第35條，修正後條文規定：直轄市、縣（市）選出之立法委員，其名額分配及選區以第7屆立法委員為準，自該屆立法委員選區變更公告之日起，每10年重新檢討一次。原應變更的第8屆立法委員臺中市、臺南市及高雄市選區，因而未變更。

2017年，符合《公職人員選舉罷免法》第35條第3項所定「每10年重新檢討一次」區域立法委員選區之條件，中央選舉委員會依法進行第10屆立法委員選區檢討變更作業。依憲法增修條文第4條第2項規定，直轄市、縣市73名立法委員，依各直轄市、縣（市）人口比例分配，並按應選名額劃分同額選舉區選出之。意即，立法委員選舉區檢討變更，分為兩階段，依《公職人員選舉罷免法》第37條規定辦理：（1）依第9屆立法委員任期屆滿前2年2個月月底戶籍統計之人口數為準，檢討各直轄市、縣（市）應選名額有無變動；（2）應選名額有變動之直轄市、縣（市），斟酌行政區域、人口分布、地理環境、交通狀況、歷史淵源等因素，進行選區劃分之變更。事實上，第10屆立法委員選區檢討，各直轄市、縣（市）應選名額分配，出現究應採取第4屆立法委員名額分配方式（漢彌爾頓法），或第7屆立法委員名額分配方式（1席保障加漢彌爾頓法）之爭議。中央選舉委員會經過第499次、第500次、第501次會議討論後，最後決議採第7屆立法委員名額分配方式。

應選名額分配方式確定後，採取由下而上方式，應選名額為2名以上之直轄市、縣（市）選舉區，如有選區變更之必要，由各該直轄市、縣（市）選

舉委員會擬議選區變更案，提報中央選舉委員會審議。除應選名額變動的4個直轄市、縣（市）外，應選名額未變動的臺中市，基於「行政區域完整性」，亦提報選區變更案。5個地方選舉委員會所提報的選區變更案，經中央選舉委員會第507次會議通過，送請立法院審議。嗣後，依《公職人員選舉罷免法》第37條第5項規定，經行政、立法兩院院長協商後，新竹縣、屏東縣變更原案（中央選舉委員會送立法院版本），餘3個直轄市（臺中市、臺南市、高雄市）維持原案。又行政、立法兩院院長協商後變更選區劃分之新竹縣、屏東縣兩案中，屏東縣僅微調原案，¹新竹縣則大幅變更原案。

新竹縣立法委員選區劃分變更，劃分版本的變化，除「行政區域完整性」與「票票等值」（特定選區人口數與平均人口數差距）兩者間之衡平性議題外，更涉及客家族群政治代表性及閩客族群關係議題。事實上，在政治光譜上，一般認為桃竹苗客家地區選民之投票行為，多傾向支持國民黨或親民黨之泛藍政治勢力（何來美 2008, 289）。觀察第10屆立法委員選舉之桃竹苗客家地區選舉結果，可發現：（1）民進黨2016年執政後所推動的國家級浪漫臺三線政策，並未翻轉桃竹苗客家地區長期偏藍之政治局勢；²（2）苗栗縣閩南族群約佔總人口三分之一，第7屆立法委員應選名額為2席，透過選區劃分，形成客家籍、閩南籍各一席立法委員之閩客平衡。

就制度（institution）與行為（behavior）間相互影響而言，選舉制度之改變，將影響相關政治參與者之行為；相關政治參與者亦會對選舉制度之調整，進行反饋。本文以文獻分析法，檢視英美等國之選舉制度規範及實作，運用投票行為理論，討論：（1）我國各直轄市、縣（市）立法委員應選名額分配方

¹ 行政、立法兩院院長協商結果，調整屏東縣立法委員選區劃分原案（中央選舉委員會送立法院版本），將原劃分為第一選區之萬丹鄉改列第二選區，並將原第二選區之內埔鄉改列第一選區。

² 民進黨2016年5月20日執政，行政院旋即於同年7月14日第3506次會議通過「國家級臺三線客庄浪漫大道推動方案規劃」，將桃園市平鎮區至臺中市新社區的16個客家文化重點發展區（鄉鎮市區）列為實施範圍，後加入大溪區，共17個。國家級浪漫臺三線實施範圍，第10屆立法委員選區主要為桃園市第5選區（當選人為國民黨籍呂玉鈴）、新竹縣第2選區（當選人為國民黨籍林思銘）、苗栗縣第2選區（當選人為國民黨籍徐志榮）、臺中市第8選區（當選人為國民黨籍江啓臣）。

式之爭議？以及選區劃分之實作為何？（2）新竹縣立法委員選區劃分變更公告後，主要政黨之競選提名作法為何？（3）立法委員選區劃分對閩南及客家之族群關係，有何影響？

貳、理論分析

一、選舉制度

以選舉制度之選擇與設計，如暫不論議會議員應選總名額因素（我國立法委員總人數明定於憲法），可分為投票制度（voting system）與選區劃分（electoral district）³兩個層次。

（一）投票制度與選區劃分

在投票制度層次，常見者，包含單一選區多數決制（first-past-the-post）、單記可讓渡投票制（single transferable vote）、附帶席位制（additional member system）、兩輪投票制（two-round system）、選擇投票制（alternative vote）、政黨名單比例代表制（party list proportional representation）等（King 2000；Norris 1997）。又部分國家在傳統選舉制度基礎上，因實際需要而發展出新的選舉制度，如英國英格蘭與威爾斯地區選舉市長、警察及犯罪事務專員（Police and Crime Commissioners）所採行的增補性投票制（supplementary vote system）（Kolk et al. 2006）。就比較選舉制度而言，各國實施的選舉制度可類型化為：（1）比例代表（proportional）與贏者全拿（winner-take-all），前者如政黨名單比例代表制，後者如美國總統選舉人團（electoral college）；（2）單一席次當選者（single-winner）與多席次當選者（multi-winner），前者如單一選區多數決制，後者如我國原住民立法委員；（3）多數制（plurality/majority system）、比例代表制（proportional representation system）、混合制（mixed system）等（Hummel 2011；Reynolds et al. 2005）：

³ 不同國家，對於選區的用語，呈現多元風貌，如constituency（英國國會下議院）、electoral ward（英國地方議會議員）、electoral division（澳洲聯邦眾議院）、electoral district（澳洲省議會）、electoral riding（加拿大）。

28-30；King 2000）。

在選區劃分層次，「選區」係為候選人與選民間進行政治契約場域，由一定數量選民投票產生特定當選人之區域。⁴ 行政首長的選舉，如總統、縣（市）長，為單一席位選舉，以行政區域為選區，無另行劃分選區之必要。民意代表的選舉，為多席位的選舉，是否劃分選區，及如何劃分選區，受投票制度之影響。例如，皆採單一選區兩票制的我國及日本，我國全國不分區立法委員，以政黨名單比例代表制產生，全國為1個比例代表制選區；惟日本眾議院465名議員中的176席，以政黨名單比例代表制產生，並劃分為11個比例代表制選區。⁵

（二）選區劃分之原則、機關、定期檢討機制

依政治權力在中央與地方的分配，可分為「單一國」與「聯邦國」兩類，我國與英國則歸屬為單一國體制，美國為聯邦國體制。關於選區劃分原則、機關、定期檢討等，探討如次。

1. 選區劃分原則

採行單一國體制的英國，依《國會投票制度及選區法》（Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011）第11條規定，選區劃分之原則為，（1）人口數原則（numerical rule）：以全英人口分配基數（United Kingdom electoral quota）⁶ 為基準，任一選區不得超過該基數的105%，亦不得低於該基數的95%。（2）四大區域內原則（parts of the United Kingdom）：英國

⁴ 如《加拿大選舉法》（Canada Elections Act）第2條第1項對於選區之定義。

⁵ 日本最高法院判決選區劃分違反票票等值，為將「一票的差距」修正為2倍之下，日本遂進行眾議院選制改革，單一選區名額縮減為289席，比例代表縮減為176席（久永隆一與竹下由佳 2017）。比例代表制選區劃分為北海道（8席）、東北（13席）、北關東（19席）、東京都（17席）、南關東（22席）、北路信越（11席）、東海（21席）、近畿（28席）、中國（11席）、四國（6席）、九州（20席）等11個（王業立、蘇子喬、石鵬翔，2018，121）。

⁶ 英國國會（下議院）共600席，《國會投票制度及選區法》定有4個保障選區（protected constituencies），全英人口分配基數（United Kingdom electoral quota）係以英國選舉權人數除以596個選區。英格蘭選區邊界委員會（Boundary Commission for England）於2018年9月5日提出選區檢討建議指出，全英選舉權人為44,562,440人，除以596，獲致全英人口分配基數為74,769人（Boundary Commission for England 2018）。

(United Kingdom) 由英格蘭 (England)、威爾斯 (Wales)、蘇格蘭 (Scotland)、北愛爾蘭 (Northern Ireland) 四個區域所構成，任一選區必須全部在上開四大區域之一內，不得跨越。(3) 選區面積原則：任一選區的面積不得超過13,000平方公里。(4) 其他原則：包含選區地理性 (大小、形狀、可及性)、地方議會議員選舉區、現有選區邊界、選區變更對地方鏈結之破壞、選區變更對地方造成的不便性等。

採行聯邦國體制的美國，依美國憲法第1條規定，立法權由參議院及眾議院共同行使 (二院制國會)，各州參議院議員固定為2人，各州眾議院議員人數依據各州人口數，於每十年人口普查 (decennial census) 後，重劃國會議員選區。國會議員選區劃分，屬州議會 (state legislatures) 職權；各州之州議會，依其州憲法或州法律，定其選區劃分機關及劃分原則。基本上，美國各州選區劃原則可分為：(1) 傳統選區劃分原則 (traditional districting criteria)，如最短距離 (compactness)、地理相連 (contiguity)、縣或市或鎮行政區域完整 (preservation of counties and other political subdivisions)、保障社區居民政治利益 (preservation of communities of interest)、維持既有選區 (preservation of cores of prior districts)、避免現任者競爭 (avoiding pairing incumbents) 等；(2) 新興標準 (emerging criteria)，2000年以降，有部分州推行新的選區劃分原則，如禁止有利或不利於特定政黨或候選人 (prohibition on favoring or disfavoring an incumbent, candidate or party)、禁止使用政黨性資料 (prohibition on using partisan data)、競爭性 (competitiveness) 等 (NCSL 2019)。

2. 選區劃分機關與傑利蠅螞

就制度比較，選區劃分機關，約略可分為三種類型：(1) 設置獨立選區邊界委員會 (Boundary Commission) 者，如英國《國會選區法》(Parliamentary Constituencies Act 1986)⁷、加拿大《選區調整法》(Electoral Boundaries

⁷ 依英國1986年《國會選區法》附錄一 (Schedule 1) 規定，選區邊界委員會由委員4人組成，包含，(1) 主席 (chairman) 1人：由下議院議長 (Speaker of the House of Commons) 擔任。(2) 副主席1人：英格蘭、威爾斯由高等法院法官擔任，係由上議院的法律貴族 (Lord Chancellor) 選任；而蘇格蘭由最高民事法院 (Court of Session) 法官出

Readjustment Act) 等。⁸ (2) 選區劃分機關歸屬於行政部門者，如日本《眾議院議員選區劃定審議會設置法》⁹、我國中央選舉委員會等。¹⁰ (3) 選區劃分由議會進行者，如美國喬治亞州議會選區重劃委員會 (Committee on Reapportionment and Redistricting)、賓夕法尼亞州議會選區重劃委員會 (Pennsylvania Legislative Reapportionment Commission) 等。事實上，美國許多州之選區劃分係由州議會為之，若特定政黨掌握議會多數席次，選區劃分常出現保障特定群體或利益之傑利蠅螞 (gerrymandering)，不論是種族 (族群) 性傑利蠅螞 (racial gerrymandering) 或政黨性傑利蠅螞 (partisan gerrymandering) 之選區劃分 (Cox and Holden 2011)，多滋生重大政治爭議。

美國最高法院 (Supreme Court of the United States) 早期視選區劃分為政

任，係由蘇格蘭最高民事法院院長 (Lord President of the Court of Session) 選任；至於北愛爾蘭由北愛爾蘭高等法院法官擔任，係由北愛爾蘭首席大法官 (Lord Chief Justice of Northern Ireland) 選任。(3) 委員2人：經公開徵選程序，由內閣大臣 (Secretary of State) 任命。目前設有英格蘭選區邊界委員會、威爾斯選區邊界委員會 (Boundary Commission for Welsh)、蘇格蘭選區邊界委員會 (Boundary Commission for Scotland)、北愛爾蘭選區邊界委員會 (Boundary Commission for Northern Ireland) 等四個。另英國選舉之選務工作分別由具獨立地位的選舉委員會 (Electoral Commission) 負責監督選舉；至於投票、開票事務，則由地方政府首長兼任的選舉官 (Returning Officer/Chief Electoral Officer) 負責。

⁸ 依加拿大2019年修正《選區調整法》第4條規定，各省的選區邊界委員會3人，由主席1人及2位委員組成；主席由該省首席法官 (Chief Justice) 所任命的法官擔任，另2位委員則由眾議院議長 (Speaker of the House of Commons) 任命。另紐納武特 (Nunavut)、西北領地 (Northwest Territories)、育空 (Yukon) 三個地區，國會議員應選名額均為1席，未設置省選區邊界委員會。

⁹ 依日本2016年修正《眾議院議員選區劃定審議會設置法》第1條、第2條、第4條、第6條規定，內閣府設置眾議院議員選區劃定審議會，經國會同意，由首相任命非國會議員之學者專家7人組成，任期5年；審議會依每10年依人口普查結果，進行選區劃分審議，並作成選區劃分變更建議，陳報首相。本屆 (2019年4月11日就任) 會長為川人貞史 (東京大學法學部政治學科教授)、副會長為久保信保 (一般財團法人自治體衛星通信機構理事長)，其他5人亦為學者專家 (4人大學教授、1人律師)，具有外部性及專業性。

¹⁰ 依《公職人員選舉罷免法》第8條第1項規定，中央選舉委員會隸屬行政院。又依《公職人員選舉罷免法》第37條規定，直轄市議員、縣 (市) 議員選舉區，由中央選舉委員會劃分；立法委員選區變更，應經立法院同意。因而，我國選區劃分機關 (中央選舉委員會) 歸屬於行政機關，但選區劃分決定權分為兩層次：(1) 中央民意代表 (立法委員) 選區劃分決定權，由行政機關與立法機關共同決定 (最終由行政、立法兩院院長協商)，(2) 地方民意代表選區劃分決定權，專屬行政機關。

治問題，不介入審查，如1946年的科爾格羅夫對格林案（*Colegrove v. Green*, 328 U.S. 549 [1946]）。惟至1960年代，美國最高法院轉變態度，開始介入選區劃分的審查，如1962年貝克對卡爾案（*Baker v. Carr*, 369 U.S. 186 [1962]）建構認定政治問題之原則，並認定本案非政治問題，法院可介入選區劃分之審查。又如1963年格雷對桑德斯案（*Gray v. Sanders*, 372 U.S. 368 [1963]）關於一人一票原則（one person, one vote），或1964年雷諾茲對辛氏案（*Reynolds v. Sims*, 377 U.S. 533 [1964]）關於選區劃分與憲法平等保護條款（equal protection clause）。1980年代，最高法院進一步審查選區劃分之傑利蠟蝟問題，如1986年6月30日戴維斯案（*Davis v. Bandemer*, 478 U.S. 109 [1986]）。¹¹ 近期，最高法院於2019年6月作出兩個重要判決，其中一個涉及族群政治議題為：¹² 選區劃分可保障「少數」族群之政治代表性，亦可確保「多數」族群之利益。意即，共和黨所控制維吉尼亞州議會，進行州議員選舉區重劃時，將非洲裔選舉人（黑人）集中在11個選區（每個選區非洲裔選民超過55%），形成種族性傑利蠟蝟之爭議，經最高法院於2019年6月17日做出判決（*Virginia House of Delegates et al. v. Bethune-Hill et al.*, No. 18-281），以州眾議院無資格代表州或州議會提出上訴，駁回上訴，產生有利於民主黨的判決結果。¹³

又美國近年來，有許多州為處理傑利蠟蝟問題，陸續設置獨立選區重劃委員會（Independent Redistricting Commission），如亞利桑那州（Arizona Independent Redistricting Commission）、¹⁴ 加州（California Citizens Redistricting

¹¹ 本案認為傑利蠟蝟是可作為司法審查對象（justiciable），是應受到聯邦憲法拘束者（*Bryant et al.* 1991）。

¹² 另一個判決為民主黨在馬里蘭州（Maryland）、共和黨在北卡羅萊納州（North Carolina）選舉劃分，所生政黨性傑利蠟蝟之爭議，最高法院於2019年6月27日就做出判決（*Robert A. Rucho, et al. v. Common Cause, et al.*, No. 18-422），認為政黨性傑利蠟蝟為政治問題，非聯邦法院決定的法律問題（partisan gerrymandering claims present political questions beyond the reach of the federal courts），應由國會和各州處理。

¹³ 按維吉尼亞州非洲裔約佔19.9%、白人約69.5%（U.S. Census Bureau 2019），本案的種族性傑利蠟蝟，造成非洲裔選民的被邊緣化及不利益（Hurley 2019），為社會輿論關注焦點所在。

¹⁴ 2000年11月亞利桑那州通過公民投票案（Proposition 106），修正州憲法（Arizona State Constitution）將原由州議會重劃國會議員及州議員選區之權，移轉給獨立選區重劃委員會。依州憲法第4條第2項第1款（Article 4- Part 2 - Section 1）規定，獨立選區重劃委員

Commission)、¹⁵ 密西根州 (Michigan Independent Citizens Redistricting Commission) 等。¹⁶ 州議會為反制獨立選區重劃委員會之機制，以援引聯邦憲法第1條第4項選舉條款 (elections clause) 所定參眾議員選舉時間、地點、程序為州議會之權，提請司法訴訟；案經美國最高法院於2015年6月29日判決 (Arizona State Legislature v. Arizona Independent Redistricting Commission, No. 13-1314)，認為由獨立選區重劃委員會進行選區重劃，並未違反聯邦憲法第1條第4項規定。

實作經驗顯示，英國、加拿大的選區劃分機關雖隸屬於議會，但組成結構及職權行使具獨立公正性 (independent and impartial)，所產出的選區劃分，較少發生傑利蠅螞爭議 (Knight 2015, 89)；而美國設置獨立選區重劃委員會經驗，亦顯示以獨立委員會進行選區檢討，有助於營造政黨公平競爭之政治環境 (Mathis 2019)。易言之，早期加拿大選區劃分常發生傑利蠅螞爭議，曼尼托巴省 (Manitoba) 於1955年設置獨立的選區邊界委員會，以解決傑利蠅螞爭議，隨後各省陸續採用 (Courtney 2004, 55-56; Hoffman 2006)；以及美國近年來興起獨立選區重劃委員會之設置，顯見選區劃分機關之「獨立性」為發展趨勢。另除獨立性外，亦有重視選區劃分機關之「專業性」及「外部性」者，如日本選區劃分審議會之成員則由學者專家組成。我國選區劃分機關與選務機關合一，選區劃分實作採「由下而上」模式，由地方選舉委員會擬議選區變更案，提交中央選舉委員會審議；惟地方選舉委員會之組成，實作慣例係由各直轄市長、縣 (市) 長擔任主任委員，¹⁷ 並由選務行政主導的選區劃分，致

會共5人，由州眾議院最高階官員、少數黨領袖、州參議院最高階官員、少數黨領袖，依序自候選人名單 (pool of nominees) 中任命，同一政黨不得超過2人。

¹⁵ 2008年11月加州通過公民投票案 (Proposition 11)，制定《選民優先法》 (Voters First Act) 創設獨立選區重劃委員會，由14人組成，採取公民申請制，但有政黨平衡要件 (5人為民主黨、5人為共和黨、4人為無黨籍)。2010年首次組織獨立選區重劃委員會，超過3萬人申請擔任選區重劃委員會委員 (Citizens Redistricting Commission 2020)。

¹⁶ 2018年11月密西根州通過州憲法修憲案，創設獨立選區重劃委員會，由13人組成，採取公民申請制，但有政黨平衡要件 (4人民主黨、4人共和黨、5人無黨籍)。

¹⁷ 依《中央行政機關組織基準法》第21條、《中央選舉委員會組織法》第3條及第5條規定，中央選舉委員會為獨立機關。依《公職人員選舉罷免法》第8條第2項規定，直轄市、縣 (市) 選舉委員會隸屬中央選舉委員會，各置委員若干人，由中央選舉委員會提

使選區劃分缺乏獨立性、外部性，選區劃分易受地方行政首長偏好影響。

3. 選區重劃定期檢討

就各國實作而言，選區重劃定期檢討（periodically reviewed）機制，一般可分為兩種：（1）依定期人口普查之時間間隔，進行選區劃分檢討；如加拿大依《選區調整法》（Electoral Boundaries Readjustment Act）第3條規定，每10年人口普查後，檢討選區並重劃；或如美國憲法第1條所定每10年人口普查。（2）依國會議員任期之時間間隔，進行選區劃分檢討；如英國2011年制定《固定任期制國會法》（Fixed-term Parliaments Act 2011）及《國會投票制度及選區法》（Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011），將國會議員任期定為5年，並規定每5年定期檢討選區。

在我國，依《公職人員選舉罷免法》第35條至第37條規定，民意代表選區變更採雙軌制：（1）直轄市、縣（市）選出立法委員選區變更，每10年重新檢討一次。（2）直轄市議員、縣（市）議員、鄉（鎮、市）民代表、原住民區民代表選舉，每屆選舉投票前，重新檢討一次。¹⁸

又我國區域立法委員選區「每10年重新檢討一次」規定，為政治協商結果，與定期人口普查並無直接相關。¹⁹ 事實上，改採「每10年重新檢討一

請行政院院長派充之，並指定一人為主任委員。因此，各地方選舉委員會為中央選舉委員會所屬機關，其人事費及業務費，係由中選舉委員會編列預算支應，縣市選舉委員會亦屬獨立機關。直轄市、縣（市）選舉委員會之主任委員、總幹事、職員等，依法可由中央選舉委員會自行派任；惟因投開票業務需要地方政府公務員配合，實作多由直轄市長、縣（市）長擔任主任委員、民政局長擔任總幹事。

¹⁸ 依《公職人員選舉罷免法》第37條但書規定，選區變更應於公職人員任期或規定之日期屆滿1年前發布之。中央選舉委員會在每屆地方民意代表任期屆滿1年6個月前，皆會以公文函請各直轄市、縣（市）選舉委員會針對下屆直轄市、縣（市）議員選舉區是否須變更研提意見。而各地方選舉委員會所提議員選區變更，未必因人口數變動，有時係因應地方政治發展實際需要；如2009年新竹縣議員選舉，將原第8選區（竹東鎮、寶山鄉、五峰鄉，應選7名），變更為第8選舉區（竹東鎮、五峰鄉，應選6名）及第9選舉區（寶山鄉，應選1名），其後選區依序順移。

¹⁹ 我國於1999年廢止《戶口普查法》，現行「人口及住宅普查」係依《統計法》第10條規定，每10舉辦1次的基本國勢調查，以掌握依《戶籍法》之戶籍登記所無法呈現的真實居住狀況及家庭型態變動情形（行政院主計總處，無日期）。我國區域立法委員、地方民意代表之名額分配及選區劃分所依據人口數，皆以《戶籍法》戶籍登記資料為準（公職人員選舉罷免法第4條及第38條第2項），並未參採人口普查統計資料。

次」，係立法院2010年8月19日第7屆第5會期第2次臨時會所修正通過《公職人員選舉罷免法》第35條、第37條條文，但此修法產生違憲與否爭議。²⁰

二、選舉制度與族群政治

（一）投票制度與客家族群

選舉制度對候選人之參選動機、競選方式、選舉策略、選民投票行為，有著重要影響，甚至型塑出不同類型的政黨制度（王業立 2006, 3）。而投票制度對政黨體系之影響，最爲人所熟知者，應爲杜瓦傑法則（Duverger's law）。杜瓦傑法則指出，單一選區多數決投票制易促成兩黨體系，形成這種結果的解釋中，理性選民的「心理性因素」是重要的一項；即在單一當選相對多數決的選舉中，理性選民爲避免浪費選票會策略性地投給有希望勝選的大黨候選人（田弘華與劉義周 2005）。

就投票行為理論，Campbell等人1954年的《選民決定》（The Voter Decides）及1960年的《美國選民》（The American Voter）指出，政黨、候選人及議題都佔有重要的地位，尤其將政黨認同認爲是最主要影響選民投票決定的因素（鄭夙芬 2014；蕭怡靖與蔡佳泓 2010）。然而，受臺灣族群人口結構及民主化發展影響，族群因素也被認爲是影響選民投票取向的重要變數。如吳重禮與李世宏（2005）認爲，族群認同輔以省籍因素、統獨議題的交互影響，爲影響投票行為的重要因素。或如邵宗海與唐玉禮（2005）指出，族群意識認同程度越高，對特定支持候選人之支持就越加明顯。甚至，族群因素可能導致選民對特定政黨之敵視，而影響選民投票選擇；如莊淑媚與洪永泰（2011）指出國家認同、族群意識、政黨形象所形成的「特定政黨不認同」。

²⁰ 《公職人員選舉罷免法》第35條、第37條條文修正合憲與否，依中央選舉委員會第499次會議紀錄指出，採「合憲說」理由略爲：（1）公職人員選舉罷免法第35條之修正係屬立法裁量範疇，尚未逾越憲法所容許之界線，（2）區域立法委員應選名額分配及選舉區每10年重新檢討1次可建構立法委員選舉區安定性；而採「違憲說」理由略爲：（1）公職人員選舉罷免法第35條之修正逾越憲法增修條文第4條「依各直轄市、縣市人口比例分配」規定之文義範圍，應屬違憲，（2）區域立法委員應選名額分配及選舉區每10年重新檢討1次之規定，違反憲法「票票等值」之基本精神。

就我國客家族群分布來看，主要聚居在北部的南桃園、新竹、苗栗地區，及南部的六堆地區（竹田、麟洛、長治、內埔、新埤、佳冬、美濃、高樹、萬巒），暨花東地區。北部客家族群的投票取向，在政黨屬性上，一般認為多支持泛藍；觀察近三屆新竹縣、苗栗縣總統副總統選舉，民進黨（總統候選人皆蔡英文）得票率：2012年新竹縣為30.93%、苗栗縣為33.18%，2016年新竹縣為42.52%、苗栗縣為45.45%，2020年新竹縣為46.88%、苗栗縣為45.02%（中央選舉委員會 2020a）。檢視客家人口比例，新竹縣為73.6%、苗栗縣為64.3%（客家委員會 2017, 3），兩縣客家人口比例皆超過6成，但近二屆總統選舉，民進黨能獲得接近半數選票，顯見許多客家人之投票行為，有別於傳統，不一定圈投泛藍政黨。

（二）選區劃分與族群政治

除客家族群之投票取向議題外，應選名額與選區劃分之交錯，亦影響族群政治之發展。直轄市、縣（市）立法委員選舉自第7屆起改採單一選區相對多數選制。民進黨在新竹縣、苗栗縣立法委員選舉採多席次當選制（舊制），並以全縣為一個選區，尚至少能取得1席；²¹ 惟改採單一選區多數決（新制），並按應選名額劃分選區，便甚難取得當選席次。又總統副總統選舉與立法委員選舉，同日舉行投票，選民在投票所可一次圈投總統與立法委員選舉票，進一步觀察選民投票結果，可發現選民進行分裂投票（split-ticket voting）。如2020年大選，在閩南人為主、選票結構有利民進黨之苗栗縣通宵鎮、後龍鎮等，民進黨總統候選人（蔡英文）得票率皆超過50%，但民進黨立法委員候選人（羅貴興）得票率卻低於國民黨立法委員候選人（陳超明）。上開影響選民

²¹ 依1987年7月21日修正公布之憲法增修條文第4條規定，立法委員自第4屆起為225人。第4屆立法委員選舉，新竹縣應選3席，國民黨2席（邱鏡淳、鄭永金）、民進黨1席（張學舜）；苗栗縣應選4席，國民黨2席（何智輝、劉政鴻）、民主聯盟1席（徐成焜）、無黨籍1席（陳超明）（中央選舉委員會 1998）。第5屆立法委員選舉，新竹縣應選3席，國民黨1席（邱鏡淳）、親民黨1席（陳進興）、民進黨1席（張學舜）；苗栗縣應選4席，國民黨2席（何智輝、劉政鴻）、親民黨1席（徐耀昌）、民進黨1席（杜文卿）（中央選舉委員會，2001）。第6屆立法委員選舉，新竹縣應選3席，國民黨2席（邱鏡淳、葉芳雄）、民進黨1席（林為洲）；苗栗縣應選4席，國民黨2席（何智輝、劉政鴻）、親民黨1席（徐耀昌）、民進黨1席（杜文卿）（中央選舉委員會 2004）。

分裂投票之因素，可能是臺灣選舉中所特有的族群因素。

族群因素與選區劃分間關係，可就已有多屆立法委員選舉實證經驗的苗栗縣為例，加以討論。苗栗縣向有山線、海線之分，山線的頭份市、苗栗市人口數較多，人口結構以客家族群為主；海線的竹南鎮、後龍鎮、通霄鎮、苑裡鎮等四鎮人口結構以閩南族群為主。苗栗縣第7屆立法委員選舉，應選2席，以單一選區多數決制劃分單一選區，即採海線為第1選區、山線為第2選區。按苗栗縣第4屆至第6屆立法委員席舉以全縣為一個選區，應選4席，選舉結果呈現：（1）政黨政治，為國民黨3席，民進黨1席；（2）族群政治，為客家籍2席，閩南籍2席。意即，族群政治概念下的2席客家籍（何智輝及徐耀昌）、2席閩南籍（劉政鴻及杜文卿）態樣，顯示出閩客平衡之政治發展。苗栗縣第7屆立法委員選區劃分，則在族群政治（閩客平衡）基礎上，劃分為兩個選區。中央選舉委員會函送予立法院之第7屆立法委員選區劃分變更案，苗栗縣選區劃分理由，便敘明第1選區以閩南族群為主，第2選區以客家族群為主。²²

而以選區劃分獲致閩客族群平衡，也影響主要政黨的立法委員提名作為。就兩大黨在苗栗縣立法委員選舉所提名候選人來看，第7屆立法委員選舉，第1選區民進黨提名杜文卿、國民黨提名李乙廷，兩人皆為閩南人；第2選區民進黨提名詹運喜、國民黨提名徐耀昌及何智輝，三人皆為客家人。第8屆立法委員選舉，第1選區民進黨提名杜文卿、國民黨提名陳超明（閩南人）；第2選區民進黨提名楊長鎮（客家人）、國民黨提名徐耀昌。第9屆立法委員選舉，第1選區民進黨提名杜文卿、國民黨提名陳超明；第2選區民進黨提名吳宜臻、國民黨提名徐志榮，二人皆為客家人。然而，至第10屆立法委員選舉，民進黨在第1選區嚐試新的提名作法，提名羅貴興（客家人），國民黨提名陳超明；第2

²² 依中央選舉委員會2006年5月30日中選一字第0953100080號函，苗栗縣立法委員選區劃分理由：（1）依苗栗縣行政區域以山線地區、海線地區、中港溪流域而劃分，第1選區以閩南族群為主之海線4鎮（竹南鎮、後龍鎮、通霄鎮、苑裡鎮）與山線4鄉（造橋鄉、西湖鄉、銅鑼鄉、三義鄉）等8鄉鎮，合併為一選區。西湖鄉、銅鑼鄉、三義鄉在縣議員選舉為同一選區，基於兩個選區人口平衡，故將西湖鄉、銅鑼鄉、三義鄉劃入第1選區。（2）第2選區以客家族群為主之山線7鄉鎮市（苗栗市、公館鄉、頭屋鄉、大湖鄉、獅潭鄉、泰安鄉、卓蘭鎮）與中港溪3鄉鎮（頭份鎮、南庄鄉、三灣鄉，縣議員選舉為同一選區）等10鄉鎮市，合併為一選區。

選區民進黨提名徐定禎（客家人）、國民黨提名徐志榮。就主要政黨在苗栗縣歷來在兩個選區所提名候選人以觀，族群因素在一定程度上，為政黨求取勝選之重要考量，也反映出選民投票行為會受族群因素之影響。

另除立法委員選舉以選區劃分獲致族群政治之衡平外，選區劃分亦可促進弱勢族群之政治參與。如2018年臺東議員選舉，為保障卑南族、魯凱族之參政權，將原第8選區（應選2人）劃分為2個選區：第8選區（卑南鄉、蘭嶼鄉之平地原住民）、第9選區（太麻里鄉、金峰鄉、達仁鄉、大武鄉之平地原住民），各應選1人；其後選區依序順移。

綜上，選區劃分涉及族群政治、政黨政治之發展。新竹縣為全國客家人口比例最高者，第10屆立法委員選舉之應選名額增加為2席，於選區劃分後，對新竹縣族群政治發展有何影響？相關政治參與者（如政黨）如何因應新的政治局勢，而為相應的競選提名策略？本文以選區劃分、政黨提名方式、閩客族群關係等作為分析架構，探討新竹縣立法委員選區劃分過程、選區劃分與閩客關係之相關議題。

參、新竹縣立法委員選區劃分

我國區域立法委員投票制度採單一選區多數決制，並由直轄市、縣（市）選出，新竹縣須先成功爭取立法委員應選名額由1名增加為2名，後續方能進行選區劃分變更。

一、應選名額分配之爭取

我國立法委員應選名額規範，第2屆至第3屆採「浮動級距制」，第4屆起採「定額制」。²³ 2005年6月10日公布《憲法增修條文》第4條規定，立法院立

²³ 依1991年5月1日公布《憲法增修條文》第2條規定，立法委員選出方式為：（1）自由地區每省、直轄市各2人，但其人口逾20萬人者，每增加10萬人增1人；逾100萬人者，每增加20萬人增1人；（2）自由地區平地山胞及山地山胞各3人；（3）僑居國外國民6人；（4）全國不分區30人；依上開規定，省、直轄市選出之第2屆立法委員名額，係採「浮動級距制」，經依人口數計算，第2屆立法委員總額為161席，第3屆立法委員總額

法委員自第7屆起113人，其中自由地區直轄市、縣市選出之立法委員73人，立法委員名額持續採「定額制」。

立法委員總名額確定，接續而來，就是如何分配區域立法委員之應選名額。學理上，應選名額的分配，概略有漢彌爾頓法（Hamilton/Vinton method）、傑佛遜法（Jefferson method）、韋伯斯特法（Webster method）、杭亭頓法（Huntington-Hill method）等類型（U.S. Census Bureau 2019）。法制架構上，應選名額的分配及投票制度之規範，分成「憲法」及「法律」兩個層次。²⁴

依《公職人員選舉罷免法》第35條及第37條規定，直轄市、縣（市）選出之立法委員，其名額分配及選舉區以第7屆立法委員為準，除本法或其他法律另有規定外，自該屆立法委員選舉區變更公告之日起，每10年重新檢討1次。第7屆立法委員選舉區變更，由中央選舉委員會於2007年1月31日以中選一字第0963100022號公告，依上開規定，中央選舉委員會應於2017年重新檢討第10屆立法委員名額分配及選舉區。

然而，進行第10屆立法委員選舉區檢討，於各直轄市、縣（市）應選名額分配，出現究應採取第4屆立法委員名額分配方式（漢彌爾頓法），或第7屆立法委員名額分配方式（1席保障加漢彌爾頓法）之爭議。

1. 第2屆至第6屆立法委員名額分配所採「漢彌爾頓法」（最大餘數法）為：（1）每一直轄市、縣（市）分配基本名額1人，餘額依各直轄市、縣（市）人口數多寡分配之；（2）各直轄市、縣（市）人口數每超過人口基

為164席（中央選舉委員第499次會議紀錄）。嗣後，1997年7月21日公布《憲法增修條文》第4條規定，立法院立法委員自第4屆起225人，其中自由地區直轄市、縣市168人，每縣市至少1人；依上開規定，立法委員名額改為「定額制」（中央選舉委員第499次會議紀錄）。

²⁴ 「憲法層次」，依《憲法增修條文》第4條第1項及第2項規定，直轄市、縣（市）選出之區域立法委員73人，每縣市至少1人，並依各直轄市、縣市人口比例分配，並按應選名額劃分同額選舉區選出之；另有平地原住民及山地原住民各3人。「法律層次」，依《公職人員選舉罷免法》第3條規定，公職人員選舉，以普通、平等、直接及無記名單記投票之方法行之；同法第67條第1項規定，公職人員選舉，除另有規定外，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。意即，區域立法委員以單記、單一選區多數決產生；原住民立法委員以單記、多席次當選制產生。

數者，再予分配1名，餘額再依所餘人口數多寡依次分配之（中央選舉委員第499次會議紀錄）。「漢彌爾頓法」之名額分配方式，僅有1個分配基數；依此名額分配方式，第10屆區域立法委員於桃園市、臺中市及臺南市各增加1席，南投縣、嘉義縣及屏東縣各減少1席，其餘直轄市、縣（市）名額不變。

2. 第7屆立法委員名額分配所採「1席保障加漢彌爾頓法」為：（1）以應選名額73人除直轄市、縣（市）總人口數所得商數之整數為人口基數。縣（市）人口數未達人口基數者，各分配名額1人；其剩餘名額，分配予尚未分配名額之直轄市、縣（市）；（2）以前款之剩餘名額，除尚未分配名額之直轄市、縣（市）總人口數所得商數之整數為人口基數；以人口基數分別除各直轄市、縣（市）人口數所得商數之整數，即為各該直轄市、縣（市）之分配名額；如有剩餘名額，應按各直轄市、縣（市）分配名額後之剩餘數大小，依次分配剩餘名額（中央選舉委員第499次會議紀錄）。「1席保障加漢彌爾頓法」之名額分配方式，則有2個分配基數；依此名額分配方式，第10屆區域立法委員於臺南市及新竹縣各增加1席，高雄市及屏東縣各減少1席，其餘直轄市、縣（市）名額不變。

對於直轄市、縣（市）「應選名額分配方式」之爭議，可從城鄉發展、政治變動兩個面向討論。第一，「漢彌爾頓法」（最大餘數法）較有利於都會區域，特別是具人口磁吸效應之直轄市。以2017年8月底、2017年11月底兩個人口數統計基點，以漢彌爾頓法分配名額，就會產生兩種不同結果。為廣納眾議，中央選舉委員會於2017年9月至11月於公共政策網路參與平臺，就名額分配方式徵求意見，當時以2017年8月底人口數試算結果：（1）採「漢彌爾頓法」，新竹縣、臺中市及臺南市各增加1席，南投縣、嘉義縣及屏東縣各減少1席，其餘直轄市、縣（市）名額不變；（2）採「1席保障加漢彌爾頓法」，與現行公告分配結果相同（參見附錄一）。進一步分析，以2017年8月底人口數，採漢彌爾頓法，新竹縣人口餘數為214,256，桃園市人口餘數為213,133，故新竹縣可增加1席；然而，以2017年11月底人口數，依然採漢彌爾頓法，新竹縣人口餘數為215,239，桃園市人口餘數為221,632，桃園市可增加1席。我國各直轄市、縣（市）出生率差異不大，但因直轄市的工商發展、福利制度

遠優於縣（市），磁吸效應讓人口遷徙至直轄市，²⁵ 致使同為漢彌爾頓法，卻因不同時間點的人口數，而產生不同的席次分配結果。又以2017年11月底人口數，以漢彌爾頓法分配名額結果，立法委員席次增加者，為三個直轄市；立法委員席次減少者，為三個縣。我國《財政收支劃分法》、《中央統籌分配稅款分配辦法》又迭有「重直轄市、輕縣（市）」爭議（呂曜志 2013, 78），增加直轄市並減少縣（市）立法委員名額，不利於地方資源之爭取，恐加劇城鄉發展失衡。

第二，比較漢彌爾頓法、1席保障加漢彌爾頓法對於立法委員政治代表性的衝擊，（1）就變動之直轄市、縣（市）數：漢彌爾頓法影響6個，1席保障加漢彌爾頓法影響4個，採1席保障加漢彌爾頓法所造成的政治變動性較低。（2）就各直轄市、縣（市）之立法委員人數：不論是漢彌爾頓法，或1席保障加漢彌爾頓法，屏東縣都減少1席，已成定局。但若採漢彌爾頓法，南投縣、嘉義縣立法委員各由2席，減少為各1席；相對地，若採1席保障加漢彌爾頓法，高雄市由9席減少為8席。因此，為減緩城鄉發展落差，並降低政治衝擊性，採取1席保障加漢彌爾頓法，實屬較為合理的選擇。

又因人口數計算時間基點為2017年11月底人口數，若依漢彌爾頓法分配席次，新竹縣立法委員仍為1席；為爭取新竹縣由1席增加為2席，遂以「1席保障加漢彌爾頓法」為目標。新竹縣爭取以「1席保障加漢彌爾頓法」分配立法委員席次，採「選務行政程序」及「政治動員」兩種路徑，（1）選務行政程序者：由新竹縣選舉委員，以2018年1月2日竹縣選一字第1073150001號函知中央選舉委員會，主張採「1席保障加漢彌爾頓法」。²⁶（2）政治動員者：新竹縣長邱鏡淳除帶著地方人士（包含當時擬參選立法委員的林思銘議員）前往

²⁵ 依桃園市政府民政局人口靜態統計資料（<https://cab.tycg.gov.tw/home.jsp?id=10516&parentpath=0,10432,10513>）顯示，桃園市區域人口數2017年8月底為2,103,445人、2017年9月底為2,106,829人、2017年10月底為2,109,684人、2017年11月底為2,112,682人；另2017年11月底遷入人數為8,209人、遷出人數為6,040人。

²⁶ 新竹縣選舉委員會主張採「1席保障加漢彌爾頓法」之理由為：（1）落實依法行政，應依《憲法增修條文》第4條及《公職人員選舉罷免法》第35條所定「名額分配及選舉區以第7屆立法委員為準」之規定；（2）採第4屆立法委員計算方式（漢彌爾頓法），違反行政先例；（3）採第4屆立法委員計算方式，有違選舉制度穩定性及可預期性；（4）採第4屆立法委員計算方式，嚴重影響非六都之參政權，並擴大城鄉差距。

中央選舉委員會拜會主任委員外，縣長邱鏡淳、縣議會議長張鎮榮及議員、鄉鎮市長等於2018年1月15日在縣議會大廳共同召開記者會主張應採「1席保障加漢彌爾頓法」名額分配方式來分配第10屆區域立法委員（新竹縣政府2018）。新竹縣長邱鏡淳更於2018年1月23日監察委員至湖口鄉視察時，當面向監察委員提出立法委員增加名額分配之陳情書（莊旻靜 2018）。

因以漢彌爾頓法分配立法委員名額，有利於直轄市，而受到名額檢討分配影響的高雄市立法委員，遂採取積極的修法（修憲）倡議。意即，高雄市若採漢彌爾頓法，第10屆立法委員仍可維持9席，故高雄市立法委員積極運作採漢彌爾頓法，如陳其邁及趙天麟提案增訂《公職人員選舉罷免法》第35條之1條文草案，²⁷ 或劉世芳、鍾佳濱、鄭寶清等提出《中華民國憲法增修條文》第4條條文修正草案。²⁸ 在兩方動員下，案經中央選舉委員會第499次、第500次、第501次會議多次討論後，最後決議採1席保障加漢彌爾頓法，以分配第10屆區域立法委員名額。

綜上，關於區域立法委員「應選名額分配方式」爭議，係因《公職人員選舉罷免法》無明文規定分配方式，且中央選舉委員會在實作上，又曾採取「漢彌爾頓法」及「1席保障加漢彌爾頓法」兩種名額分配計算方式所致。第10屆立法委員名額分配時，兩種名額分配計算方式產生相異結果，致使名額減少（高雄市）或擔憂無法增加名額（新竹縣）者，進行政治動員。最終雖由主管機關（中央選舉委員會）涵攝法律，做出採行「1席保障加漢彌爾頓法」決議；然而，為免日後再發生此爭議，有關立法委員名額分配計算方式，本文建

²⁷ 草案規定應選名額分配方式為第4屆立法委員之計算方式，全國各直轄市，縣市應選名額使用同一人口基數計算（院總第1044號，委員提案第21187號）。

²⁸ 草案於不變動立法委員總額113人，規定：（1）自由地區直轄市、縣市，每縣市至少1人；各直轄市、縣市依其扣除原住民族之人口數分配，每30萬人應選1人，所餘人口數不足應選1人但在15萬人以上者，增選1人；（2）自由地區原住民族6人；（3）全國不分區應選人數為立法委員總人數扣除前2款之人數；依政黨名單投票選舉之，由獲得百分之5以上政黨選舉票之政黨依得票比率選出之，各政黨當選名單中，婦女不得低於二分之一（院總第1607號，委員提案第21953號）。高雄市、屏東縣選出立法委員劉世芳、趙天麟、鍾孔昭、邱志偉、賴瑞隆、許智傑、莊瑞雄、鍾佳濱、周春米、陳其邁等，於2018年4月18日共同在立法院議場前召開記者會，推動修憲案（鄭鴻達2018）。

議應於《公職人員選舉罷免法》明定為宜。

二、選區之劃分

第10屆區域立法委員分配，經依「1席保障加漢彌爾頓法」計算結果，臺南市應選名額由5席調整為6席，高雄市應選名額由9席調整為8席，新竹縣應選名額由1席調整為2席，屏東縣應選名額由3席調整為2席，其餘直轄市、縣（市）應選名額未有變動。中央選舉委員會隨即以2018年2月6日中選務字第1073150044號函請各地方選舉委員會進行選區檢討變更。

基本上，新竹縣第10屆立法委員選區劃分，包含地方選舉委員會擬議選區劃分變更草案、中央選舉委員會審議、立法院審議（含行政、立法兩院院長協商）三個階段，共出現兩個版本之選區變更案（表1）。兩個版本選區變更案，投射出新竹縣立法委員選區劃分實作，涉及《公職人員選舉罷免法》第37條第2項所定選區劃分原則適用時之判斷選擇（行政區域完整與票票等值之衡平）。

第一，新竹縣選舉委員會擬議選區劃分草案，可細分為內部草擬選區劃分作業、辦理公聽會、縣選舉委員會審議三個步驟。新竹縣選舉委員會於內部草擬選區劃分，初期為三案，後期縮減為兩案，最後提報一案，於2018年3月12日辦理公聽會，廣徵民意。新竹縣選舉會提出於公聽會討論之選區劃分草案：第1選區範圍為新豐鄉、湖口鄉、竹北市；第2選區範圍為新埔鎮、關西鎮、芎林鄉、竹東鎮、橫山鄉、寶山鄉、北埔鄉、峨眉鄉、尖石鄉、五峰鄉。²⁹ 提報公聽會之選區劃分草案，經2018年3月22日新竹縣選舉委員會第288次會議通過後，於3月27日以竹縣選一字第1073150025號函報選舉區變更建議案，送請中央選舉委員會審議。

²⁹ 新竹縣選舉委員會辦理選區劃分公聽會時，與會人員多數贊成新竹縣選舉委員會所擬議草案；但亦有提出不同選區劃分方案者，包含：（1）民國黨代表提出將竹北市民代表選舉第二、三、四選區，與新豐鄉、湖口鄉、新埔鎮合併為第一選區，竹北市民代表選舉第一選區，與關西鎮、芎林鄉、竹東鎮、橫山鄉、寶山鄉、北埔鄉、峨眉鄉、尖石鄉、五峰鄉合併為第二選區。（2）葉芬英議員代表提出以新豐鄉、湖口鄉、新埔鎮、關西鎮、芎林鄉為一選區，餘8鄉（鎮）為另一選區。

第二，中央選舉委員會經彙整臺中市、臺南市、高雄市、新竹縣、屏東縣選舉委員會所提報之選舉區變更草案，於2018年5月14日邀集主要政黨、立法院各黨團、學者專家等召開公聽會，聽取各界意見。檢視公聽會會議記錄，涉及新竹縣立法委員選區劃分意見，約略有二，（1）偏離票票等值原則之正當性存否：5個選區變更案中，臺中市、高雄市、新竹縣雖偏離較大，但因無黨派的因素或政治性考量，而係基於尊重傳統行政區域和共同生活圈，應尊重地方選舉委員會所提建議案。（2）維持行政區域完整性：直轄市區長非民選，非直轄市的縣（市）之鄉（鎮、市）長是直接選舉產生，於非直轄市劃分選區時，應將行政區納入考量。案經中央選舉委員會2018年5月29日第507次會議審議，基於新竹縣立法委員選區劃分變更案「2個選舉區人口數與平均人口數差距略高，惟基於行政區域完整性，且地方民意已有共識，公聽會亦未有反對之意見」，爰依新竹縣選舉委員會所擬議之選區變更案通過。中央選舉委員並以2018年5月31日中選務字第1073150166號函送第10屆立法委員選舉臺中市、臺南市、高雄市、新竹縣、屏東縣選區變更案予立法院審議。

第三，依《公職人員選舉罷免法》第37條第5項規定，立法院應於立法委員任期屆滿1年1個月前，對選舉區變更案完成同意，未能於期限內完成同意部分，由行政、立法兩院院長協商解決之。中央選舉委員會所送選舉區變更案，經立法院院會交由內政委員會審查，惟立法院未於立法委員任期屆滿1年1個月前（2018年12月31日前）完成同意，遂由行政、立法兩院院長協商解決。經兩院院長於2019年1月7日完成協商，³⁰ 調整新竹縣、屏東縣之選區劃分，臺中市、臺南市、高雄市則依中央選舉委員會所送版本，以立法院2019年1月8日臺大院議字第1080700129號函送協商結果予中央選舉委員會。³¹ 中央選舉委員會爰依據立法院前開函文及《公職人員選舉罷免法》第37條第1項規定，於

³⁰ 立法委員蘇震清於2019年2月14日與媒體聚會時，就選區重新劃分指出，行政、立法兩院院長協商，係就2個草案版本，三位區域立法委員及選委會人員在場，以抽籤方式決定（范家豪 2019）。

³¹ 兩院院長先於2018年12月27日進行協商，達成共識為：（1）關於席次增減部份，將依中央選舉委員會已提報立法院的選區變更案處理，台南市及新竹縣各增加1席，高雄市及屏東縣各減1席；（2）關於該選區變更後的選區劃分細部調整，則依《公職人員選舉罷免法》規定，由行政院長及立法院院長繼續協商處理（顧荃 2018）。

2019年1月11日以中選務字第1080000091號公告第10屆立法委員選舉臺中市、臺南市、高雄市、新竹縣及屏東縣選舉區之變更。

表1 新竹縣立法委員選區劃分三階段版本

	新竹縣選舉委員會	中央選舉委員會	兩院院長協商
第1選區	新豐鄉、湖口鄉、竹北市	同新竹縣選舉委員會	新豐鄉、湖口鄉、新埔鎮、芎林鄉、關西鎮、尖石鄉，及竹北市（尙義里、崇義里、大義里、大眉里、新港里、白地里、麻園里、聯興里、新庄里、溪州里、新國里、新社里）之12里
第2選區	新埔鎮、關西鎮、芎林鄉、竹東鎮、橫山鄉、寶山鄉、北埔鄉、峨眉鄉、尖石鄉、五峰鄉	同新竹縣選舉委員會	竹東鎮、橫山鄉、寶山鄉、北埔鄉、峨眉鄉、五峰鄉，及竹北市（泰和里、竹北里、竹義里、新崙里、福德里、竹仁里、文化里、北崙里、興安里、北興里、十興里、中崙里、斗崙里、鹿場里、東興里、東海里、中興里、隘口里、東平里）之19里



資料來源：整理自中央選舉委員會2018年5月31日中選務字第1073150166號函、2019年1月11日中選務字第1080000091號公告。

按《公職人員選舉罷免法》第37條第2項所定選區劃分標準，採取「多元指標」之「原則性」規範，且賦予選務機關裁量選擇空間（條文之「斟酌」各項指標）；惟在實作上，則重視「行政區域完整」及「票票等值」原則，如《第7屆立法委員直轄市縣市選舉區劃分原則》。³² 又因區域立法委員選區劃分結果，涉及政黨政治利益及政治資源分配，致使實作上易出現適用選區劃分指標之「浮動」（因地制宜）現象：即依中央選舉委員提出新竹縣選區劃分理由，重視行政區域完整性；³³ 但行政、立法兩院協商，基於票票等值由，將竹北市分割，分別劃入第1選區及第2選區，但仍尊重臺中市立法委員選區之行政區域完整，呈現兩院院長對新竹縣、臺中市選區劃分之指標適用上的差異性。³⁴ 申言之，選區劃分之實作，除涉及同一選區劃分機關在指標適用（行政

³² 依中央選舉委員會第349次會議通過《第7屆立法委員直轄市縣市選舉區劃分原則》規定：每一選舉區人口數與各該直轄市、縣（市）應選名額除人口數之平均數，相差以不超過15%為原則；單一鄉（鎮、市、區）其人口數達該直轄市、縣（市）應選名額除人口數之平均數以上者，應劃為一個選舉區；其人口數如超過平均數15%以上時，得將人口超過之部分村、里與相鄰接之鄉（鎮、市、區）劃為一個選舉區。上開規定以鄉（鎮、市、區）之行政區域完整性為基礎，如特定鄉（鎮、市、區）人口數過多，與其他選區形成票票不等值，則應分割該鄉（鎮、市、區）。臺北市（士林區、松山區、中正區）、新北市（原臺北縣三重市、新莊市、板橋市、中和市）、桃園市（原桃園縣中壢市）、臺中市（原臺中縣大里市）、高雄市（三民區）都因「票票等值」因素，行政區被分割，選區劃分至「里」，以落實「票票等值」原則。又為進行第7屆區域立法委員選區劃分，中央選舉委員會依《第7屆立法委員直轄市縣市選舉區劃分原則》規定，組成立法委員選舉區劃分專案小組，並依《劃分第七屆立法委員直轄市縣市選舉區劃分準繩》參考直轄市、縣（市）選舉委員會之選舉區劃分草案，擬具立法委員選舉區劃分建議案，提報中央選舉委員會委員會議審議。第10屆立法委員選區劃分，中央選舉委員會則不再訂定相關劃分原則或準繩，致使該會送請立法院同意的選區變更案，出現特定選區與平均人口差距超過20%情況（如臺中市第1選區及第5選區、高雄市第1選區）。

³³ 依中央選舉委員2018年5月31日中選務字第1073150166號函指出，新竹縣立法委員選區劃分理由為：（1）第1選區，竹北市人口數約佔新竹縣區域人口數三分之一，惟仍不足以單獨劃分為一選區，基於行政區域完整性、地理位置相連、交通動線連貫、產業結構分布及議員選區完整，加上相鄰新豐鄉及湖口鄉劃為第1選區；（2）第2選區，考量行政區域完整性、地理位置、交通動線連貫、人文生活圈、議員選區及產業結構分布，將位處新竹縣東南之新埔鎮等10鄉（鎮）劃為第2選區。檢視上開劃分理由，行政區域完整、議員選區完整，為主要劃分理由，並考慮到地理環境、交通狀況等就《公職人員選舉罷免法》第37條第2項所定選區劃分標準。

³⁴ 臺中市以「行政區域完整」，將原劃入第2選區大里區東湖里、西湖里改劃入第7選區，維持大里區之行政區域完整；但舊新選區與平均人口數落差由9.87%增加為14.85%。

區域完整性及票票等值)之判斷外,尚有:(1)區域立法委員選區劃分,部分選區係由行政、立法兩院院長協商之最終程序所決定,但此程序實具有高度政治性,外界不易知悉兩院院長協商過程。(2)掌握最終選區劃分決定權的政黨,會利用選區劃分以「擴大」(非單純保障)其政黨之政治利益。

事實上,採聯邦國體制的美國,選區劃分權掌握在州級政府手中,各州所出現的傑利蠟蝕,不論是族群性或政黨性之傑利蠟蝕,概多反映出該州之政治勢力所欲「保障」特定族群或政黨政治利益。新竹縣閩客族群人口,呈現近山客家、近海閩南之地理區位分佈,但整體人口仍以客家人為眾,立法委員選區劃分結果,具有保障閩南族群利益之傾向。又除族群性保障之選區劃分外,在政黨利益方面,我國《公職人員選舉罷免法》第37條關於立法委員選區劃分規定之實作,導致立法委員選區劃分結果,並非全然是地方政治勢力妥協的產物,實具有中央政府層級之政黨政治介入運作因素,³⁵因而促使主要政黨可利用立法委員選區劃分來「擴大」其政黨政治利益。申言之,就歷來選舉總體資料,客家族群政治取向呈現「北藍南綠」趨勢,自第7屆立法委員選舉以來,新竹縣立法委員皆由國民黨取得,民進黨甚至連續二屆放棄提名參選人(表2);然而,適逢選區重劃之機會,在「族群結構」與「政黨利益」兩者交錯下,掌握中央行政權與立法權的民進黨,以「由上而下」置入其所欲的選區變更案(兩院院長協商版),否決了原「由下而上」形成的選區變更案(縣選舉委員會版),非僅從「保障」政黨政治利益著眼,而係嘗試裂解地方派系及宗親政治,以「擴大」其在新竹縣之政黨勢力,型塑有利民進黨政治發展的環境。³⁶

³⁵ 立法委員選區重劃受政黨政治影響,可從兩個面加以觀察:(1)立法院黨團的角色:立法委員選區變更案須經立法院同意,經立法院否決者,中央選舉委員會應參照立法院各黨團意見,修正選區變更案(公職人員選舉罷免法第37條第4項),而立法院黨團係由每屆立法委員選舉當選席次達3席且席次較多之5個政黨,且每1政黨以組成1黨團為限(《立法院組織法》第33條第1項)。(2)兩院院長的角色:立法院如未能於期限內完成同意立法委員選區變更案,則交由行政、立法兩院院長協商決定(《公職人員選舉罷免法》第37條第5項);而第7屆及第10屆兩次立法委員選區重劃,部分縣市的立法委員選區(包含本文探討的新竹縣),最終係由行政、立法兩院院長協商決定。

³⁶ 新竹縣竹北市分別劃入立法委員第1選區及第2選區,隨著竹北市持續移入外來青壯人口,朝向都會政治型態發展,將衝擊傳統地方派系及宗親網絡。又縣長選舉及區域立法

三、選區劃分之政治動員

「制度」與「行爲」間互動，不論是制度影響行爲者（組織或個人）的行爲，或行爲對制度反饋所造成制度變遷（林文斌 2004），長期來是社會科學重要的研究取向。當新竹縣立法委員名額確定增加爲2席，劃分選舉區遂成爲相關政治行動者或利害關係人所關注議題。具有能力或管道影響新竹縣選劃分之行爲者，約略分爲政黨組織及個人兩個層次：（1）政黨者，爲掌握地方執政權之國民黨，及握有中央執政權之民進黨；（2）個人者，爲時任（第9屆）立法委員（林爲洲），及主要政黨擬參選人（民進黨鄭朝方、國民黨林思銘）。

因不同行爲者，在不同時間點，³⁷ 有不同的角色，遂以時間序討論。第一，爲徵詢地方意見，新竹縣選舉委員會於2018年3月12日辦理選區劃分公聽會，公聽會前，縣選舉委員會擬議2個選區劃分草案（甲案、乙案），並以A、B兩案併陳方式（A爲甲乙案皆提公聽會、B爲裁示兩案中一案提公聽會），陳報縣選舉委員會主任委員（由新竹縣長邱鏡淳兼任），³⁸ 經主任委員裁示，以乙案（亦爲縣選舉委員會提報中選會版本）提公聽會討論。又檢視新竹縣選舉委員會2018年3月12日選區劃分公聽會之出席者意見，議長張鎮榮、議員林思銘（擬參選立法委員）、國民黨新竹縣黨部書記長洪文彬、立法委員

委員選舉皆爲單一選區，2018年縣長選舉得票率，民進黨（鄭朝方）爲27.68%，國民黨（楊文科）爲38.19%（中央選舉委員會 2018）；2020年立法委員選舉得票率，民進黨（鄭朝方）爲34.62%，國民黨（林思銘）爲36.17%（中央選舉委員會 2020b）；兩次選舉比較，同一政黨、同一候選人的鄭朝方在區域立法委員選舉得票率較佳，選區劃分扮演某種程度的助力。

³⁷ 縣選委會進行選區劃分實質作業，爲2017年年底至2018年年初，中央選舉委員會進行選區劃分實質作業爲2018年年中（5月31日將選區變更案函送立法院），行政院與立法院爲2018年11月24日縣市長選舉投票結束，才進行兩院院長協商。

³⁸ 依《公職人員選舉罷免法》第8條及《中央選舉委員會組織法》第3條規定，各直轄市、縣（市）選舉委員會，隸屬於中央選舉委員會，兩個層級的選務機關之獨立性有別：（1）中央選舉委員會委員中同一黨籍者，不得超過委員總數三分之一；而地方選舉委員會委員中同一黨籍者，不得超過委員總數二分之一。（2）中央選舉委員會委員，由行政院院長提名經立法院同意後任命；地方選舉委員會委員，依法由中央選舉委員會提請行政院院長派充之，實作則由縣市首長擔任主任委員，並推薦其他委員。因此，縣選舉委員會進行中央、地方民意代表之選區變更作業，縣長爲實質決策者。

林為洲辦公室主任陳金滄等，皆支持縣選舉委員會所提出選區劃分草案，顯見國民黨、國民黨籍立法委員擬參選人，偏好縣選舉委員會版本的選區變更案。另民進黨部分，黨部執行長彭作仁於公聽會亦表達支持縣選委會所提劃分案；但並未有民進黨籍擬參選人出席公聽會，可能因當時民進黨尚無可能的立法委員參選人（鄭朝方當時為縣長候選人），³⁹因而對選區劃分未有明確民進黨版本。

第二，中央選舉委員會於2018年5月14日辦理臺中市、臺南市、高雄市、新竹縣、屏東縣選區劃分公聽會。檢視出席者意見，涉及新竹縣選區劃分部分，縣長邱鏡淳、立法委員林為洲支持縣選委版本，其他與會者並無反對或修正新竹縣選區劃分草案。因而，中央選舉委員會遂採縣選舉委員會選區劃分版本，送請立法院審議。

第三，立法院收到中央選舉委員會所送第10屆立法委員選區變更案，依程序於2018年9月25日由院會交內政委員會審查，惟內政委員會在整個會期（第9屆第6會期）都未排案審查，致使選區變更案無法在法定期限內，⁴⁰由立法院完成同意程序，遂依法由行政院長賴清德、立法院長蘇嘉全進行協商，經2018年12月27日、2019年1月7日兩次協商，協商結果為分割竹北市，分別劃入第一、二選區。

事實上，就縣選舉委員會版本第一選區、兩院院長協商版本第一選區，皆屬「閩客混合選區」，兩個選區變更版本，除人口數差異外，人口數佔全縣三分之一的竹北市被分割為兩個選區，可能產生的政治影響為：（1）國民黨林為洲在原第1選區（縣選委會版本）已長期經營，透過分割竹北市為東區、西區，恐減損林為洲的得票。（2）國民黨林思銘久任議員（5任縣議員），長期深耕竹東鎮，竹東鎮人口數佔原第2選區（縣選委會版本）的42.5%，兩院院

³⁹ 鄭朝方為鄭永金（曾任縣長、立法委員）之子，2018年代表民進黨參選縣長，敗給楊文科（邱鏡淳任縣長時，楊文科為副縣長）。邱鏡淳與鄭永金兩人同年（生肖皆屬牛），兩人在政治上「牛鬥牛」纏鬥20餘年（何來美 2017, 316）。

⁴⁰ 立法院內政委員會第9屆第6會期召集委員為管碧玲（民進黨）及黃昭順（國民黨），兩人皆高雄市選出，因反對高雄市立法委員名額減少1名，拒絕排案審查選區變更案（黃欣柏 2018）。依《公職人員選舉罷免法》第37條第5項規定，立法院應於2018年12月31日前同意選區變更案。

長協商版本，將竹北市東區與竹東鎮劃為同一選區，提高第2選區人口數，稀釋竹東鎮對該選區選舉結果之影響力。（3）竹北市外來移居人口日益增加，地方派系及宗親組織影響力較低，未來第11屆（或第12屆）立法委員選舉，竹北市東區、西區人數日增之獨立選民，渠等投票行爲，勢將衝擊第1選區、第2選區選舉結果，並影響新竹縣政黨政治之發展。⁴¹

肆、選區劃分與閩客關係

新竹縣立法委員選區劃分，經兩院院長協商所決定的選區變更案，較符合票票等值原則。⁴² 惟依票票等值原則劃分選區，除影響行政區域完整性外，亦會影響族群政治之發展。

一、票票等值與閩客族群

就理論而言，Arend Lijphart曾提出16個選區劃分標準，可化約為公平代表性、席次比例性、席次完整性、保障少數團體等4大項（鄧志松等 2010）。公平代表性，即我國憲法第129條所定，本憲法所規定之各種選舉，應以平等之方法行之的平等原則，即為一人一票、票票等值原則。依司法院釋字第721號解釋意旨，立法委員選舉兩票並立制、政黨比例席次及5%門檻規定均合憲，選制未違國民主權原則、未變動選舉權平等權核心內涵；惟關於區域選舉選區劃分規定，與政黨比例代表選舉無關，且未敘明其憲法之權利如何因此受有損害，此部分聲請核與《司法院大法官審理案件法》第5條第1項第2款規定不合，依同條第3項規定，應不受理。意即，我國立法委員投票制度，經司法

⁴¹ 檢視第10屆立法委員選舉得票率，民進黨在竹北市獲得較高支持：第1選區，周江杰（民進黨）在竹北市以41.09%，勝過林為洲（國民黨）的40.97%，其他鄉（鎮、市）皆為林為洲勝出；第2選區，鄭朝方（民進黨）在竹北市以33.82%，勝過林思銘（國民黨）的28.97%，但竹東鎮得票率則由林思銘（43.23%）勝過鄭朝方（34.65%）（中央選舉委員會 2020b）；就竹北市移入人口趨勢及該市居民投票取向，未來政治環境似有利於民進黨。

⁴² 依中央選舉委員會選舉資料庫，第10屆立法委員選舉，新竹縣第1選區選舉人數為205,119，第2選區選舉人數為215,236人。

院大法官審查，係屬合憲；至於區域立法委員選區劃分，則予以程序駁回，未進行實質審查。

中央選舉委員會進行第7屆立法委員選區劃分時，以《第7屆立法委員直轄市縣市選舉區劃分原則》明定選區與平均人口差距不得超過15%。然而，第10屆區域立法委員選區劃分，中央選舉委員會並未訂定關於人口數票票等值之比例規範；因此，中央選舉委員會擬議的5個選區變更案中，有3個（臺中市、新竹縣、高雄市）出現選區與平均人口差距超過15%之情況。⁴³

經行政、立法兩院協商後的新竹縣選區劃分，分割了竹北市，雖較符合票票等值原則，但也易招致傑利蠟蜆爭議；⁴⁴ 然而，竹北市之分割，係以市民代表第3選區及第4選區劃為立法委員第1選區，市民代表第1選區及第2選區劃為立法委員第2選區，尚屬有據。進一步檢視人口結構，竹北市人口分布，存有客家族群聚居於東部，閩南族群聚居於西部之情況，⁴⁵ 竹北市分割為立法委員

⁴³ 立法委員新竹縣第1選區人口數（312,702），與平均人口數（265,207）差距為17.91%；第2選區人口數（217,712），與平均人口數差距為負17.91%（中央選舉委員2018年5月31日中選務字第1073150166號函）。

⁴⁴ 第7屆區域立法委員選區劃分，與平均人口數差距15%規定，造成部分行政區被機械性切割，產生爭議，如臺中市大里區的西湖里、東湖里劃入第2選區，被稱為「臺版傑利蠟蜆」（黃鐘山 2019；周志豪等 2018）。

⁴⁵ 依新竹縣志所載1920年（日大正9年）調查，當時竹北舊港庄有閩籍住民1萬1千人，客籍住民2千6百人；六家庄則有閩籍住民1千3百人，客籍住民4千4百人；舊港庄位在竹北市西部沿海地區，居民以閩南籍為主，六家庄居東，居民以客家籍為多（新竹縣竹北市公所 無日期）。國民政府治臺，戶籍登記以「省籍」為人群類屬標準，未有客家人口統計。客家委員會成立後，為政策規劃所需基礎資料，進行客家人口推估調查，但人口推估統計僅調查到鄉（鎮、市、區）層級；依客家委員會2016年客家人口統計調查推估資料顯示，竹北市客家人口比例為55.31%。目前雖無竹北市各次分區或各里之族群人口統計資料，但竹北市仍存有「東客西閩」族群分佈，可從以下兩個面向觀察，（1）地理環境：按竹北市劃分為5個次分區，分別為六家區10里、竹北區9里、豐田區5里、新社區3里、鳳岡區4里（彭瑞金 2019, 216），東邊的六家區（亦為市民代表第1選區）多為客家族群，與客家人口比例高的新埔鎮（87.81%）、芎林鄉（88.28%）、竹東鎮（90.24%）接壤。西邊的豐田區及鳳岡區（兩個次分區合為市民代表第4選區）為閩客混合聚居，與客家人口比例較低的新豐鄉（69.1%）、新竹市北區（28%）接壤。（2）客家宗教、文化活動：東邊六家區迄今仍保有豐富的客家活動，如新埔褒忠亭義民廟15大庄祭祀圈（六家為第1庄），或農曆8月15日客庄平安戲（2017年六家區有5場），或犁頭山蓮華寺農曆8月14日當調及8月16日平安祭典等（彭瑞金 2019, 270-284）。上開客家人口比例資料引自（客家委員會 2017, 35-36）。

兩個選區，寓有「閩客分治」之意。

就全縣之閩南與客家族群關係來看，新竹縣沿海的竹北市（西部）、新豐鄉多為閩南人聚居，與客家人聚居的湖口鄉、新埔鎮、芎林鄉、關西鎮劃為1選區，形成立法委員第1選區為「閩客混合選區」；至於第2選區，則以客家人聚居為主之「客家選區」。第10屆立法委員選舉結果，新竹縣2席立法委員，呈現閩南、客家各1席立法委員（林為洲為閩南裔、林思銘為客家裔），參照苗栗縣經驗，⁴⁶ 未來似將朝向閩客平衡之族群政治發展模式。

二、政黨提名作為

選舉制度之變革，影響相關政治參與者之行為。新竹縣立法委員由1席增加為2席，並劃分選區為「閩客混合選區」、「客家選區」後，主要政黨之立法委員提名方式為何？

新竹縣選舉實作，一般認為「宗親」因素，為重要變數。如蕭新煌與黃世明（2001, 506）指出，1982年新竹縣遷治竹北後，客家重視宗親因素，反映在地方選舉上；在政治生態在重新組構中，宗親力量掛帥，⁴⁷ 派系其次，個人形象魅力再其次，政黨力量居末。檢視第7屆至第10屆新竹縣立法委員選舉（表2），國民黨似仍受制於地方派系、宗親組織；相對地，民進黨在第7屆、第9屆立法委員選舉，並未提名候選人（第9屆支持鄭永金），第8屆則提名彭紹瑾。⁴⁸

第10屆立法委員選舉，新竹縣增加為2席，面對嶄新的政治局勢，民進黨為求勝選，在新竹縣「閩客混合選區」（第1選區）採取「跨區提名客家人」的新模式：結合「政黨認同」與「族群認同」，以「雙元認同」模式，爭取立法委員席次。

⁴⁶ 苗栗縣2席立法委員，自第7屆立法委員選舉劃分為「閩客混合選區」、「客家選區」，歷屆選舉之實作，已然形成閩南、客家各1席立法委員之族群政治平衡。

⁴⁷ 新竹縣的宗親組織，以陳、范、林、劉等全縣性的大家族對政治有較大的影響力（蕭新煌與黃世明 2001, 519）。

⁴⁸ 新竹縣選出第7屆立法委員邱鏡淳，於立法委員任期中當選新竹縣長，依法辭去立法委員，2010年2月27日缺額補選投票，民進黨提名彭紹瑾（曾任桃園縣選出的第3、4、6屆立法委員），擊敗國民黨提名鄭永堂。

表2 新竹縣立法委員選舉概況（第7屆至第10屆）

屆別	候選人	推薦政黨	得票率	當選註記	
第7屆	徐欣瑩	無	31.31%		
	余玉池	客家黨	2.15%		
第8屆	邱鏡淳	中國國民黨	66.52%	當選	
	傅家賢	中華民國臺灣基本法連線	0.71%		
	彭紹瑾	民主進步黨	37.04%		
	徐欣瑩	中國國民黨	61.69%	當選	
第9屆	戴國樑	台灣主義黨	0.53%		
	林為洲	中國國民黨	36.74%	當選	
	黃秀龍	無	1.09%		
	鄭永金	無	33.47%		
	范振揆	中華統一促進黨	0.35%		
	蘇雯英	健保免費連線	0.63%		
	李宗華	軍公教聯盟黨	0.59%		
	卓恩宗	信心希望聯盟	2.13%		
	邱靖雅	民國黨	24.96%		
	第10屆第1選區	林為洲	中國國民黨	49.88%	當選
		劉復嵐	無	0.79%	
余筱菁		綠黨	4.81%		
吳旭智		國會政黨聯盟	6.48%		
周江杰		民主進步黨	36.93%		
第10屆第2選區	傅家賢	無	1.11%		
	林碩彥	台灣民眾黨	11.05%		
	陳冠宇	綠黨	2.54%		
	林思銘	中國國民黨	36.17%	當選	
	鄭朝方	民主進步黨	34.62%		
	黃秀龍	無	0.66%		
	劉士睿	台灣基進	0.77%		
	邱靖雅	國會政黨聯盟	14.18%		

資料來源：中央選舉委員會選舉資料庫（<https://db.cec.gov.tw/histMain.jsp?voteSel=20200101A2>）。

所謂「政黨及族群之雙元認同」模式，係指在「閩客混合選區」內之閩南族群對民進黨具較高的政黨忠誠度，為爭取客家族群選票，提名客家裔候選人，以同時獲得「政黨認同」（民進黨選票）選民及「族群認同」（客家選票）選民之支持，俾以勝選。

事實上，第10屆立法委員選舉，民進黨在苗栗縣、新竹縣的「閩客混合選區」，皆採結合「政黨認同」與「族群認同」之提名作法，以爭取立法委員席次。按直轄市、縣（市）層級，新竹縣客家人口比例為73.6%，苗栗縣的客家人口比例為64.3%（客家委員會 2017, 32），兩縣客家人口比例超過二分之一，是全國應依《客家基本法》第4條第2項及《客語為通行語實施辦法》第2條第3款所定「客語為主要通行語地區」之二個縣。惟新竹縣、苗栗縣在濱海鄉（鎮、市）皆呈現客家人口比例較低之情況：（1）新竹縣竹北市、新豐鄉為全縣11個「客家文化重點發展區」⁴⁹中，客家人口比例最低的2個；（2）苗栗縣竹南鎮、後龍鎮、通霄鎮、苑裡鎮為全縣18個「客家文化重點發展區」，客家人口比例最低的4個。⁵⁰

區域立法委員選區劃分，兩縣濱海鄉（鎮、市）所屬選區，皆是合併鄰近客家庄為一選區，形成「閩客混合選區」。⁵¹ 苗栗縣向有山線、海線之分，山線多為客家族群，政黨屬性偏向國民黨；海線多為閩南族群，政黨屬性偏向民進黨，第7屆至第9屆立法委員選舉，國民黨、民進黨在苗栗縣第1選區皆提

⁴⁹ 依《客家基本法》第4條規定，客家人口達三分之一以上之鄉（鎮、市、區），由客家委員會將其列為客家文化重點發展區。目前全國共有70個客家文化重點發展區，新竹縣13個鄉（鎮、市），除五峰鄉及尖石鄉為原住民地區外，餘11個鄉（鎮、市）皆為客家文化重點發展區。新竹縣11個客家文化重點發展區之客家人口比例高低，依序為橫山鄉（94.24%）、北埔鄉（93.26%）、關西鎮（92.03%）、竹東鎮（90.24%）、峨眉鄉（88.7%）、芎林鄉（88.28%）、新埔鎮（87.71%）、寶山鄉（82.08%）、湖口鄉（80.81%）、新豐鄉（69.01%）、竹北市（55.31%）（客家委員會 2017, 35-36）。

⁵⁰ 2016年客家人口推估調查結果，此4鎮客家人口比例高低，依序為苗栗縣竹南鎮（34.17%）、後龍鎮（28.05%）、通霄鎮（27.55%）、苑裡鎮（24.81%），後龍鎮、通霄鎮、苑裡鎮雖在2016年調查之客家人口未達該鎮三分之一，但以整合近四次客家人口調查數據，採推估客家人口比例移動平均值，並納入估計誤差，讓該三鎮達到33%（客家委員會 2017, 37-38）。

⁵¹ 立法委員苗栗縣第2選區，將閩南人為主的竹南、後龍、通霄、苑裡等4鎮，與客家人為主的銅鑼、三義、西湖、造橋等4鄉，合併為一選區，形成「閩客混合選區」。

名閩南籍。⁵² 然而，第10屆立法委員選舉，民進黨在苗栗縣第1選區提名曾任三義鄉民代表、現任縣議員羅貴星（客家裔）參選。民進黨一改苗栗縣第1選區提名閩南裔之傳統，改提客家裔，似考量民進黨在此選區已有一定的基本盤（閩南族群長期支持民進黨），嚐試以客家裔候選人，爭取客家選票，尋求勝選。

在選票結構有利於民進黨的「閩客混合選區」，提名客家裔候選人的作法，另出現於第10屆立法委員選舉新竹縣第1選區。在新竹縣，非客家裔在濱海的新豐鄉、竹北市之單一席次的鄉（市）長選舉中，有當選前例，如新豐鄉現任鄉長許秋澤、竹北市現任市長何淦銘皆非客家裔。新竹縣自第10屆立法委員選舉由原一個選舉區，變更為兩個選舉區，就兩個選舉區之選票結構以觀，一般認為第1選舉區的選票結構，較有利於民進黨（顏振凱 2019）。民進黨在立法委員新竹縣第1選舉區所提名之周江杰，為竹東客家人，2014年以綠黨籍當選新竹縣第8選區（竹東鎮、五峰鄉）議員，⁵³ 民進黨似考量第1選區之閩南裔較支持民進黨，為爭取該「閩客混合選區」之客家選票，採取「跨區提名客家人」作法：即提名非該選區（第2選區）之客家籍政治人物參選第1選區立法委員。

事實上，觀察第10屆立法委員新竹縣第1選區，國民黨所提名的林為洲，⁵⁴ 較接近傳統宗親政治系統之政治人物；相對地，民進黨提名的周江杰，

⁵² 第5屆及第6屆立法委員選舉為複數選區選制（應選4席），民進黨籍杜文卿（閩南裔）、國民黨籍劉政鴻（閩南裔）皆當選，另兩席為國民黨籍何智輝（客家裔）、親民黨籍徐耀昌（客家裔）。第6屆立法委員選舉，民進黨提名共提名2人，除杜文卿外，另1人為陳超明（閩南裔）；嗣後，陳超明退出民進黨，以國民黨籍當選第8屆、第9屆立法委員選舉苗栗縣第1選區（海線）。

⁵³ 周江杰，1980年生，2018年加入民進黨，曾任民進黨客家事務部主任、新聞部主任。

⁵⁴ 林為洲，1961年生，竹北人，閩南族裔（會說客語），1998年以無黨籍身分當選新竹縣議員（竹北市選區），隨後加入民進黨，2004年以民進黨身分當選第6屆立法委員，2006年退出民進黨。2009年以無黨籍身分再度當選新竹縣議員（竹北市選區），隨後加入國民黨，2016年以國民黨身分當選第9屆立法委員。2018年因擬參選新竹縣長，原被國民黨新竹縣黨部提報開除黨籍，但林為洲最後選擇退出縣長選舉，並以國民黨身分參選第10屆立法委員。值得注意的是，林為洲在堅持參選縣長時表示：宗親的支持，是他決定參選的關鍵（劉冠廷 2018）。林為洲所稱宗親的支持，是新竹縣林氏宗親會決議支持其參選縣長，包含民進黨籍前縣長林光華表達，縱使民進黨祭出黨紀處分，林光華仍會支持林為洲參選縣長（周毓翔等 2018）。

則以政黨支持為主，非屬傳統宗親政治、地方派系之系統。進一步檢視兩黨候選人各鄉（鎮、市）得票率，在第1選區之竹北市（西部），林為洲得票率為40.97%，敗給周江杰的41.09%（中央選舉委員會 2020b）。發生此情況，或許是竹北市都會區之人口結構不同於鄉村地區，選民投票行為較不易受宗親、派系影響。又就立法委員選舉苗栗縣、新竹縣「閩客混合選區」之選舉結果，民進黨結合「政黨認同」（民進黨傳統閩南選票）與「族群認同」（客家選票）之作爲，雖未獲成功；但採取此種以「政黨及族群之雙元認同」的提名方式，嚐試突破傳統地方派系、宗親政治之高牆，確爲政治競選上的巧思。⁵⁵

伍、結論

選舉制度之設計，涉及應選名額、投票制度、選區劃分等面向。我國立法委員分爲區域立法委員、原住民立法委員、全國不分區及僑居國外國民立法委員三種類型，立法委員「應選名額」採定額制，「投票制度」分採單一選區多數決制、多席次當選制、政黨名單比例代表制，「選區劃分」則採單一選區（區域立法委員）、全國爲一選區（平地及山地原住民立法委員）。

區域立法委員自第7屆起改採單一選區，依法「每10年重新檢討一次」，因人口數變動致各直轄市、縣（市）之應選名額產生變動。本文檢視投票制度、選區劃分相關制度設計，並運用投票行為理論，探討第10屆新竹縣立法委員選區劃分，獲致研究發現爲：（1）新竹縣立法委員應選名額由1席增加爲2席，劃分爲「閩客混合選區」、「客家選區」，參照苗栗縣選舉實作經驗，未來新竹縣似將走向閩客平衡（閩南、客家各1席立法委員）之族群政治發展。

（2）第10屆立法委員選舉，以客家族群爲主的新竹縣及苗栗縣，國民黨依選

⁵⁵ 雖無法確認民進黨究竟是有意在閩客混合選區提名客籍候選人，抑或是恰巧所提名候選人具客籍背景者；但爭取客家族群選票，是民進黨選舉事務重點所在。2020年大選結束後，民進黨主席蔡英文指出，民進黨在客庄不只是一要蹲點，更要「深蹲」、用心經營；客家部主任周江杰則認爲，要到客庄深蹲必須具備客語能力，「年輕人能不能到客家庄的廟宇前，來段客語演講？」必須具備這樣的能力才能在客庄經營，拉近距離（葉素萍 2020）。

區屬性，在2個選區分別提名閩南籍、客家籍候選人；民進黨在2個選區都提名客家籍候選人，以「政黨及族群之雙元認同」模式，在「閩客混合選區」爭取勝選。

又第10屆區域立法委員選區劃分所生爭議，主要為直轄市、縣（市）「應選名額分配方式」議題，在法律未明文規定情況下，高雄市立法委員、新竹縣政府基於自身利益考量，各有堅持，進行政治動員，據理力爭，最終由中央選舉委員會決議，並經行政、立法兩院院長協商同意採「1席保障加漢彌爾頓法」；此爭議雖已初步獲致解決，但未來應修法明定為宜。至於選區劃分實作，除涉及《公職人員選舉罷免法》第37條第2項選區劃分指標（行政區域完整性及票票等值）之適用判斷外，⁵⁶ 尚牽涉國民黨（新竹縣政府）與民進黨（中央政府）之政黨政治利益，及選區劃分決策程序議題。⁵⁷

另依我國法制框架，選舉事務劃分為「選政」、「選務」，分由內政部、中央選舉委員會執掌；⁵⁸ 立法委員及地方民意代表之選區劃分歸屬於選務行政，由中央選舉委員會主管。選區劃分機關設置模式，雖非本文討論主軸，惟因我國選區劃分決策之設計，⁵⁹ 僅立法委員選區劃分需經國會同意，衍生立法委員選區劃分涉及國會自律或國會自治，並產生是否於立法院設置「選區檢討變更委員會」之思考，可為後續研究方向。

⁵⁶ 《第7屆立法委員直轄市縣市選舉區劃分原則》重視票票等值原則（特定選區與平均人口差距不得超過15%），第10屆區域立法委員選區劃分容忍一定程度的票票不等值（特定選區與平均人口差距超過20%以上），以維持行政區域完整性。

⁵⁷ 現行實作，選區劃分循「由下而上」途徑，由地方選舉委員會擬議選區變更草案，提報中央選舉委員會審議後，送請立法院同意；惟行政、立法兩院院長協商後，可「由上而下」逕行決定選區變更案。

⁵⁸ 《公職人員選舉罷免法》之修正，為選政範疇，由內政部主管，依《公職人員選舉罷免法》第133條規定，《公職人員選舉罷免法施行細則》由內政部會同中央選舉委員會定之。

⁵⁹ 依《公職人員選舉罷免法》第37條第1項及第3項規定，立法委員選舉區由中央選舉委員會劃分，並應將選舉區變更案送經立法院同意後發布；直轄市議員、縣（市）議員選舉區，由中央選舉委員會劃分；原住民區民代表、鄉（鎮、市）民代表選舉區，由直轄市、縣選舉委員會劃分之。意即，我國選區劃分決策採雙軌制：（1）選務行政機關「決定」直轄市、縣市議員、原住民區民代表、鄉鎮市民代表選區變更，（2）選務行政機關「建議」立法委員選區變更。

附錄一 第10屆立法委員直轄市、縣市應選出名額試算結果⁶⁰

一、漢彌爾頓法

直轄市 縣市別	106年8月底人 口數（不含原住 民人口數）	基本 名額	區域人口數超 過315,052人以 上每滿315,052 人再分配1人	所餘 人口數	餘額再 分配名 額	第10屆立法 委員應選名 額試算（暫 定）	備註	
							第9屆 立法委 員名額	名額 增減 情形
臺北市	2,668,878	1	7	148,462		8	8	
新北市	3,929,464	1	11	148,840		12	12	
桃園市	2,103,445	1	5	213,133		6	6	
臺中市	2,746,477	1	7	226,061	1	9	8	+1
臺南市	1,878,478	1	4	303,218	1	6	5	+1
高雄市	2,746,514	1	7	223,098	1	9	9	
宜蘭縣	439,958	1	0	124,906		1	1	
新竹縣	529,308	1	0	214,256	1	2	1	+1
苗栗縣	544,262	1	0	229,210	1	2	2	
彰化縣	1,277,815	1	3	17,607		4	4	
南投縣	473,539	1	0	158,487		1	2	-1
雲林縣	689,288	1	1	59,184		2	2	
嘉義縣	506,745	1	0	191,693		1	2	-1
屏東縣	772,500	1	1	142,396		2	3	-1
臺東縣	141,026	1				1	1	
花蓮縣	237,087	1				1	1	
澎湖縣	102,911	1				1	1	
基隆市	362,485	1	0	47,433		1	1	
新竹市	435,751	1	0	120,699		1	1	
嘉義市	268,360	1				1	1	
金門市	134,959	1				1	1	
連江縣	12,564	1				1	1	
合計	22,998,814	22	46	2,568,683		73	73	

⁶⁰ 此二表係以2017年8月底戶口統計速報表為準進行試算；第10屆立法委員各直轄市、縣市名額分配，應以2017年11月底人口數為準。資料來源：國家發展委員會公共政策網路參與平臺（<https://join.gov.tw/policies/detail/51868c6b-3722-4244-a0bb-4891f76b975f>）。

二、1席保障加漢彌爾頓法

直轄市 縣市別	106年8月底 人口數(不 含原住民 人口數)	區域人口數		區域人口數 超過329,879 人以上縣市 分配67人	超過329,879 人以上每 滿329,879人 分配1人	所餘 人口數	餘額 再分 配名 額	第10區立 法委員應選 名額試算 (暫定)		備註
		超過315,052 人以上每滿 315,052人再 分配1人	第9屆 立法委 員名額					增減 情形		
臺北市	2,668,878	2,668,878	8	29,846	8	8	8	8	8	
新北市	3,929,464	3,929,646	11	300,796	1	12	12	12	12	
桃園市	2,103,445	2,103,445	6	124,171	6	6	6	6	6	
臺中市	2,746,477	2,746,477	8	107,445	8	8	8	8	8	
臺南市	1,878,478	1,878,478	5	229,983	1	6	6	6	5	+1
高雄市	2,746,514	2,743,514	8	104,482	8	8	8	8	9	-1
宜蘭縣	439,958	439,958	1	110,979	1	1	1	1	1	
新竹縣	529,308	529,308	1	199,429	1	2	2	2	1	+1
苗栗縣	544,262	544,262	1	214,383	1	2	2	2	2	
彰化縣	1,277,815	1,277,815	3	288,178	1	4	4	4	4	
南投縣	473,539	473,539	1	143,660	1	2	2	2	2	
雲林縣	689,288	589,288	2	29,530	2	2	2	2	2	
嘉義縣	506,745	506,745	1	176,866	1	2	2	2	2	

直轄市 縣市別	區域人口數		區域人口數 超過329,879 人以上縣市 分配67人	超過329,879 人以上每 滿329,879人 分配1人	所餘 人口數	餘額 再分 配名 額	第10區立 法委員應選 名額試算 (暫定)		備註	
	106年8月底 人口數(不 含原住民 人口數)	超過315,052 人以上每滿 315,052人再 分配1人					第9屆 立法委 員名額	增減 情形		
屏東縣	772,500		772,508	2	112,742		2	3	-1	
臺東縣	141,026	1			0		1	1		
花蓮縣	237,087	1			0		1	1		
澎湖縣	102,911	1			0		1	1		
基隆市	362,485		362,485	1	32,606		1	1		
新竹市	435,751		435,751	1	105,872		1	1		
嘉義市	268,360	1			0		1	1		
金門市	134,959	1			0		1	1		
連江縣	12,564	1			0		1	1		
合計	22,998,814	6	22,101,967	60	2,309,197	7	73			

參考文獻

- 久永隆一、竹下由佳，2017，〈衆院97小選區劃分變更案，政府審議會提出建議〉，朝日新聞：https://asahichinese-f.com/politics_economy/11109641，檢索日期：2020年1月10日。
- (久永隆一、竹下由佳. 2017. “衆院97選挙区、区割り変更,19都道府県、06減で勧告”. 朝日新聞デジタル. https://www.asahi.com/articles/DA3S12900301.html?iref=pc_ss_date [accessed January 1, 2020].)
- 中央選舉委員會，1998，〈第4屆立法委員選舉（區域）候選人得票數〉，選舉資料庫網站：<https://db.cec.gov.tw/histQuery.jsp?voteCode=19981201T1A2&qryType=ctks>，檢索日期：2020年1月18日。
- (Central Election Commission. 1998. “Di 4 Jieh Li Fa Wei Yuan Syuan Jyu (Chyu Yu) Hou Syuan Ren De Piao Shu” [The Votes Obtained of the 4th Legislative Yuan (Regional Constituencies)]. Central Election Commission Database. <https://db.cec.gov.tw/histQuery.jsp?voteCode=19981201T1A2&qryType=ctks> [accessed January 18, 2020].)
- 中央選舉委員會，2001，〈第5屆立法委員選舉（區域）候選人得票數〉，選舉資料庫網站：<https://db.cec.gov.tw/histQuery.jsp?voteCode=20011201T1A2&qryType=ctks>，檢索日期：2020年1月18日。
- (Central Election Commission. 2001. “Di 5 Jieh Li Fa Wei Yuan Syuan Jyu (Chyu Yu) Hou Syuan Ren De Piao Shu” [The Votes Obtained of the 5th Legislative Yuan (Regional Constituencies)]. Central Election Commission Database. <https://db.cec.gov.tw/histQuery.jsp?voteCode=20011201T1A2&qryType=ctks> [accessed January 18, 2020].)
- 中央選舉委員會，2004，〈第6屆立法委員選舉（區域）候選人得票數〉，選舉資料庫網站：<https://db.cec.gov.tw/histQuery.jsp?voteCode=20041201T1A2&qryType=ctks&prvCode=03&cityCode=004&areaCode=01&candNo=2>，檢索日期：2020年1月11日。
- (Central Election Commission. 2004. “Di 6 Jieh Li Fa Wei Yuan Syuan Jyu (Chyu

Yu) Hou Syuan Ren De Piao Shu” [The Votes Obtained of the 6th Legislative Yuan (Regional Constituencies)]. Central Election Commission Database. <https://db.cec.gov.tw/histQuery.jsp?voteCode=20041201T1A2&qryType=ctks&prvCode=03&cityCode=004&areaCode=01&candNo=2> [accessed January 11, 2020].)

中央選舉委員會，2018，〈縣市長選舉候選人得票數〉，選舉資料庫網站：
<https://db.cec.gov.tw/histQuery.jsp?voteCode=20181101C1C1&qryType=ctks>，檢索日期：2020年6月21日。

(Central Election Commission. 2018. “Sian Shih Jhang Syuan Jyu Hou Syuan Ren De Piao Shu” [The Votes Obtained of the County Magistrates (City Mayors)]. Central Election Commission Database. <https://db.cec.gov.tw/histQuery.jsp?voteCode=20181101C1C1&qryType=ctks> [accessed June 21, 2020].)

中央選舉委員會，2020a，〈第15任總統(副總統)選舉候選人得票數〉，選舉資料庫網站：<https://db.cec.gov.tw/histQuery.jsp?voteCode=20200101P1A1&qryType=ctks&prvCode=00>，檢索日期：2020年1月18日。

(Central Election Commission. 2020a. “Di 15 Ren Zong Tong (Fu Zong Tong) Syuan Jyu Hou Syuan Ren De Piao Shu” [The Votes Obtained of the 15th President (Vice President)]. Central Election Commission Database. <https://db.cec.gov.tw/histQuery.jsp?voteCode=20200101P1A1&qryType=ctks&prvCode=00> [accessed January 18, 2020].)

中央選舉委員會，2020b，〈第10屆立法委員選舉（區域）候選人得票數〉，選舉資料庫網站：<https://db.cec.gov.tw/histQuery.jsp?voteCode=20200101T1A2&qryType=ctks&prvCode=10&cityCode=004&areaCode=01>，檢索日期：2020年1月20日。

(Central Election Commission. 2020b. “Di 10 Jieh Li Fa Wei Yuan Syuan Jyu (Chyu Yu) Hou Syuan Ren De Piao Shu” [The Votes Obtained of the 10th Legislative Yuan (Regional Constituencies)]. Central Election Commission Database. <https://db.cec.gov.tw/histQuery.jsp?voteCode=20200101T1A2&qryType=ctks&prvCode=10&cityCode=004&areaCode=01> [accessed January 20, 2020].)

王業立，2006，《比較選舉制度》，臺北市：五南。

(Wang, Yeh-lih. 2006. "Bi Jiao Syuan Jyu Jhih Du" [Comparative Electoral Systems]. Taipei: Wunanbooks.)

王業立、蘇子喬、石鵬翔，2018，《臺、日、韓憲政體制與選舉制度》，臺北市：五南。

(Wang, Yeh-lih, Su, Tzu-chiao and Shi, Peng-xiang. 2018. "Tai, Rih, Han Sian Jheng Ti Jhih Yu Syuan Jyu Jhih Du" [Constitutional System and Electoral System in Taiwan, Japan, and South Korea]. Taipei: Wunanbooks.)

田弘華、劉義周，2005，〈政黨合作與杜瓦傑法則：連宋配、國親合的賽局分析〉，《臺灣政治學刊》，9(1)：3-37。

(Tien, Hung-Hua and Liu, I-Chou. 2005. "Jheng Dang He Zuo Yu Du Wa Jieh Fa Ze: Lian Song Pei, Guo Chin Ge De Sai Jyu Fen Si" [Party Cooperation and Duverger's Law: A Game-theoretical Analysis of Pan-Blue Alliance]. *The Taiwanese Political Science Review* 9(1): 3-37.)

何來美，2008，〈解嚴後客家族群投票行為取向的流變〉，載於《多元族群與客家：臺灣客家運動20年》，張維安、徐正光、羅烈師主編，新竹市：臺灣客家研究學會。

(He, Lai-mei. 2008. "Jieh Yan Hou Ke Jia Zu Chyun Tou Piao Sing Wei Chyu Siang De Liou Bian" [The Change of the Hakka Ethnic Voting Behavior in Post Martial Law Era]. In *Duo Yuan Zu Chyun Yu Ke Jia: Tai Wan Ke Jia Yun Dong 20 Nian* [Multi-ethnics and Hakka: Taiwan Hakka Movement 20 Years], eds. Wei-An Chang, Zheng-guang Xu and Lieh-Shih Lo. Hsinchu City: Association for Taiwan Hakka Studies.)

何來美，2017，《臺灣客家政治風雲錄》，臺北市：聯經。

(He, Lai-mei. 2017. "Tai Wan Ke Jia Jheng Jhih Fong Yun Lu" [A Record of Taiwan Hakka Politics]. Taipei: Linkingbooks.)

吳重禮、李世宏，2005，〈政治賦權、族群團體與政治參與：2001年縣市長選舉客家族群的政治信任與投票參與〉，《選舉研究》，12(1)：69-115。

(Wu, Chung-li and Lee, Shih-hung. 2005. "Jheng Jhih Fu Chyuan、Zu Chyun Tuan

Ti Yu Jheng Jhih Tsan Yu : 2001 Nian Sian Shih Jhang Syuan Jyu Ke Jia Zu Chyun De Jheng Jhih Sin Ren Yu Tou Piao Tsan Yu” [Political Empowerment, Ethnic Groups, and Political Participation: Political Trust and Voting Participation of the Hakkas in the 2001 County Magistrate/ City Mayor in Taiwan]. *Journal of Electoral Studies* 12(1): 69-115.)

呂曜志，2013，〈檢討次區域發展下的中央與地方分權與財政分配〉，載於《打破悶經濟：新區域主義的動力學》，林佳龍主編，臺北市：獨立作家。

(Lu, Yao-zhi. 2013. “Jian Tao Tsih Chyu Yu Fa Jhan Sia De Jhong Yang Yu Di Fang Fen Chyuan Yu Tsai Jheng Fen Pei” [Review the Decentralization between Central and Local, and Fiscal Distribution under the Sub-regional Development]. In *Da Po Men Jing Ji: Sin Chyu Yu Jhu Yi De Dong Li Syueh [Breaking the Boring Economy: The Dynamics of New Regionalism]*, eds. Chia-Lung Lin. Taipei: Showwe.)

周志豪、張加、陳易辰、陳洛薇、邱菀苓、楊懿、韓光耀，2018，〈搶地盤生死戰，台美「傑利蠟螞」誰最暗黑〉，聯合晚報：<https://theme.udn.com/theme/story/6773/3008751>，檢索日期：2020年1月22日。

(Zhou, Zhi-hao, Zhang, Jia, Chen, Yi-chen, Chen, Luo-wei, Qiu, Yuan-ling, Yang, Yi and Han, Guang-yao. 2018. “Chiang Di Pan Sheng Sih Jhan, Tai Mei Jieh Li Rong Yuan Shei Zuei An Hei” [Who is the Darkest "Gerrymander" in Taiwan and the U.S.]. United Evening News. <https://theme.udn.com/theme/story/6773/3008751> [accessed January 22, 2020].)

周毓翔、楊佳穎、邱立雅、楊樹煌，2018，〈林為洲死心，脫黨選新竹縣長〉，中國時報：<https://www.chinatimes.com/newspapers/20180725000558-260107?chdtv>，檢索日期：2020年1月6日。

(Zhou, Yu-xiang, Yang, Jia-ying, Qiu, Li-ya and Yang, Shu-huang. 2018. “Lin Wei Jhou Sih Sin, Tuo Dang Syuan Sin Jhu Sian Chang” [Lin Wei-Chou Withdrawing the Party and Running for the Hsinchu County Magistrate Election]. Chinatimes. <https://www.chinatimes.com/newspapers/20180725000558->

- 260107?chdtv [accessed January 6, 2020].)
- 林文斌，2004，〈制度變遷：動態機制的觀點以台灣中央銀行制度的變遷，1949-61為例〉，《人文及社會科學集刊》，16(3)：389-433。
- (Lin, Wen-pin. 2004. "Jhih Du Bian Chian: Dong Tai Ji Jhih De Guan Dian Yi Tai Wan Zhong Yang Yin Hang Jhih Du De Bian Chian, 1949-61 Wei Li" [Dynamic Mechanism of Institutional Change: A Case Study in Transitions of the Central Bank System in Taiwan, 1949-61]. *Journal of Social Science and Philosophy* 12(1): 69-115.)
- 邵宗海、唐玉禮，2005，〈臺灣地區的族群差異意識與政治參與〉，《展望與探索》，3(10)：53-71。
- (Shaw, Chong-Hai and Tang, Yu-Li. 2005. "Tai Wan Di Chyu De Zu Chyun Cha Yi Yi Shih Yu Jheng Jhih Tsan Yu" [The Differences of Ethnic Groups' Identities and Political Participation in Taiwan]. *Prospect and exploration* 3(10): 53-71.)
- 客家委員會，2017，《2016年度全國客家人口暨語言基礎資料調查研究》，新北市：客家委員會。
- (Hakka Affairs Council. 2017. "2016 Nian Du Chyuan Guo Ke Jia Ren Kou Ji Yu Yan Ji Chu Zih Liao Diao Cha Yan Jiou" [2016 National Hakka Population and Language Basic Data Survey Research]. New Taipei City: Hakka Affairs Council.)
- 范家豪，2019，〈立委蘇震清說明屏東縣立委選區劃分問題〉，屏東時報電子報：<https://pingtungtimes.com.tw/?p=7171>，檢索日期：2020年3月31日。
- (Fan, Jia-hao. 2019. "Li Wei Su Jhen Ching Shuo Shuo Ming Ping Dong Xian Li We Xuan Qu Hua Fen Wen Ti" [Su Chen-Ching explained the Pingtung County redistricting]. Pingtungtimes. <https://pingtungtimes.com.tw/?p=7171> [accessed March 31, 2020].)
- 行政院主計總處，無日期，〈政府已經有戶籍登記資料、房地產登記管理制度及地政資訊系統，為何還需辦理人口及住宅普查〉，統計資訊網：<https://www1.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=28552&ctNode=2722>，檢索日期：2020年3

月22日。

(Directorate General of Budget, Accounting and Statistics, Executive Yuan. n. d. “Jheng Fu Yi Jing You Hu Ji Deng Ji Zih Liao, Fang Di Chan Deng Ji Guan Li Jih Du Ji Di Jheng Zih Syun Si Tong, Wei He Hai Syu Ban Li Ren Kou Ji Jhu Jhai Pu Cha” [The Government Already Has Household Registration Information, Real Estate Registration Management System, and Land Administration Information System. Why Does it Need to Conduct a Population and Housing Census?]. National Statistics. <https://www1.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=28552&ctNode=2722> [accessed March 22, 2020].)

莊旻靜，2018，〈監委下鄉視察，竹縣長陳情盼立委增席〉，中國時報：<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20180123004079-260405?chdtv>，檢索日期：2020年1月6日。

(Zhuang, Min-jing. 2018. “Jian Wei Sia Siang Shih Cha, Jhu Sian Jhang Chen Ching Pan Li Wei Zeng Si” [Hsinchu County Magistrate Ask for Increasing the Seat of Legislative Yuan When Control Yuan Comes]. Chinatimes.<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20180123004079-260405?chdtv> [accessed January 6, 2020].)

莊淑媚、洪永泰，2011，〈特定政黨不認同：台灣地區民意調查中關於政黨認同的新測量工具〉，《選舉研究》，18(2)：1-29。

(Chuang, Shu-mei and Hung, Yung-tai. 2011. “Te Ding Jheng Dang Bu Ren Tong: Tai Wan Di Chyu Min Yi Diao Cha Jhong Guan Yu Jheng Dang Ren Tong De Sin Tse Liang Gong Jyu” [A Study of Negative Identification against a Specific Party in Taiwan]. *Journal of Electoral Studies* 18(2): 1-29.)

彭瑞金，2019，《新修竹北市志（上冊）》，新竹縣：新竹縣竹北市公所。

(Peng, Rui-jin. 2019. “Sin Siou Jhu Bei Shih Jih (Shang Tse)” [Revised Zhubei City History (Volume 1)]. Hsinchu County: Zhubei City Government.)

黃欣柏，2018，〈拒絕排審選區重劃案，管碧玲：對高雄、屏東是雙重懲罰〉，自由時報：<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breaking-news/2647811>，檢索日期：2020年3月30日。

(Huang, Xin-bo. 2018. “Jyu Jyueh Pai Shen Syuan Chyu Chong Hua An, Guan Bi Ling: Dwei Gao Syong, Ping Dong Shih Shuang Chong Cheng Fa” [Refusal to Review the Constituency, Kuan Biling: Double Punishment on Kaohsiung and Pingtung]. Liberty Times. <https://news.ltn.com.tw/news/politics/breaking-news/2647811> [accessed March 30, 2020].)

黃鐘山，2019，〈臺中立委第7選區調整，東湖里、西湖里重回大里〉，自由時報：<https://news.ltn.com.tw/news/local/paper/1260604>，檢索日期：2020年1月22日。

(Huang, Zhong-shan. 2019. “Tai Jhong Li Wei Di 7 Syuan Chyu Tiao Jheng, Dong Hu Li, Si Hu Li Chong Huei Da Li” [Adjustment the 7th Constituency of Legislative Yuan in Taichung; Donghuli and Xihuli Return to Dali]. Liberty Times. <https://news.ltn.com.tw/news/local/paper/1260604> [accessed January 22, 2020].)

新竹縣竹北市公所，無日期，〈人文現況〉，新竹縣竹北市公所：https://www.chupeigov.tw/iframecontent_edit.php?menu=25&typeid=657，檢索日期：2020年1月20日。

(Zhubei City Government, Hsinchu County. n. a. “Ren Wun Sian Kuang” [Humanities]. Zhubei City Government. https://www.chupeigov.tw/iframecontent_edit.php?menu=25&typeid=657 [accessed January 20, 2020].)

新竹縣政府，2018，〈竹縣大團結，爭取第10屆立委名額分配合理化〉，縣府新聞：https://www.hsinchugov.tw/News_Content.aspx?n=153&s=105568，檢索日期：2020年1月19日。

(Hsinchu County Government. 2018. “Jhu Sian Da Tuan Jieh, Jheng Chyu Di 10 Jieh Li Wei Ming E Fen Pei He Li Hua” [Hsinchu County Fights for the 10th Seat of Legislative Yuan]. County News. https://www.hsinchugov.tw/News_Content.aspx?n=153&s=105568 [accessed January 19, 2020].)

葉素萍，2020，〈超前部署客家艱困區，民進黨覓才深蹲客庄〉，中央社：<https://www.cna.com.tw/news/aip/202007120065.aspx>，檢索日期：2020年9月19日。

(Ye, Su-ping. 2020. “Chao Chian Bu Shu Ke Jia Jian Kun Chyu, Min Jin Dang Mi Tsai Shen Dun Ke Jhuang” [Advance Arrangement in Hakka Constituency, DPP Seeks Talents Working in Hakka Villages.]. Central News Agency. <https://www.cna.com.tw/news/aip/202007120065.aspx> [accessed September 19, 2020].)

劉冠廷，2018，〈林為洲：參選被做掉，比退出民進黨打擊更大〉，中央社：<https://www.cna.com.tw/news/aip/201807240271.aspx>，檢索日期：2020年1月6日。

(Liu, Guan-Ting. 2018. “Lin, Wei-Chou: Tsan Syuan Bei Zuo Diao, Bi Twei Chu Min Jin Dang Da Ji Geng” [Lin Wei-Chou: It Is a Big Frustration that I Couldn't Run for Election, Comparatively Withdrawing from DPP.]. Central News Agency. <https://www.cna.com.tw/news/aip/201807240271.aspx> [accessed January 6, 2020].)

鄭志松、吳親恩、柯一榮，2010，〈選票空間分布與席次偏差：第六、七屆立委選舉的考察〉，《選舉研究》，17(1)：21-53。

(Teng, Chih-sung and Wu, Chin-en and Ko, I-Jung. 2010. “Syuan Piao Kong Jian Fen Bu Yu Si Tsih Pian Cha: Di Liou, Chi Jieh Li Wei Syuan Jyu De Kao Cha” [Spatial Distribution of Votes and Disproportionality: An Observation of the 6th and 7th Legislative Elections]. *Journal of Electoral Studies* 17(1): 21-53.)

鄭夙芬，2014，〈候選人因素與投票抉擇：以2012年臺灣總統選舉為例〉，《臺灣民主季刊》，11(1)：103-151。

(Cheng, Su-feng. 2014. “Hou Syuan Ren Yin Su Yu Tou Piao Jyueh Ze: Yi 2012 Nian Tai Wan Zong Tong Syuan Jyu Wei Li” [Candidate Factor and Vote Choice: The Case of 2012 Presidential Election]. *Taiwan Foundation for Democracy* 11(1): 103-151.)

鄭鴻達，2018，〈籲暫緩選區劃分，高屏立委連署修憲〉，自由時報：<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1193413>，檢索日期：2020年3月31日。

(Zheng, Hong-da. 2018. “Yu Jhan Huan Syuan Chyu Hua Fen, Gao Ping Li Wei Lian Shu Siou Sian” [Kaohsiung and Pingtung Legislators Ask for Postpone-

- ment Redistricting.]. Liberty Times. <https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1193413> [accessed March 31, 2020].)
- 蕭怡靖、蔡佳泓，2010，〈政治責任與投票：2009年苗栗縣第一選區立法委員補選之探析〉，《臺灣民主季刊》，7(2)：1-32。
- (Hsiao, Yi-ching and Tsai, Chia-Hung. 2010. “Jheng Jhih Ze Ren Yu Tou Piao: 2009 Nian Miao Li Sian Di Yi Syuan Chyu Li Fa Wei Yuan Bu Syuan Jhih Tan Si” [Political Responsibility and Voting: Analysis of the 2009 Legislative By-Election in Miaoli County’s 1(superscript st) District]. *Taiwan Foundation for Democracy* 7(2): 1-32.)
- 蕭新煌、黃世明，2001，《臺灣客家族群史：政治篇（下）地方社會與族群的分析》，南投縣：國史館臺灣文獻館。
- (Hsiao, Hsin-huang and Huang, Shih-ming. 2001. “Tai Wan Ke Jia Zu Chyun Shih: Jheng Jhih Pian (Sia) Di Fang She Huei Yu Zu Chyun De Fen Si” [The History of Hakka Ethnic in Taiwan: Politics (Part 2) Analysis of Local Society and Ethnic Groups]. Nantou City: Taiwan Historica.)
- 顏振凱，2019，〈鄭朝方無意參選新竹縣第一選區立委，民進黨擬推前綠黨周江杰〉，風傳媒：<https://www.storm.mg/article/1578994>，檢索日期：2020年1月6日。
- (Yan, Zhen-kai. 2019. “Jheng Chao Fang Wu Yi Tsan Syuan Sin Jhu Sian Di Yi Syuan Chyu Li Wei, Min Jin Dang Ni Tuei Chian Lyu Dang Zhou Jiang Jieh” [Zheng Chao-fang Has No Intention to Run for the Legislator of the First District in Hsinchu County, and the DPP Intends to Push Zhou Jiang-jie, the Former Green Party.]. Storm Media. <https://www.storm.mg/article/1578994> [accessed January 6, 2020].)
- 顧荃，2018，〈賴清德蘇嘉全達共識，第10屆立委高雄屏東各減一席〉，中央社：<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201812270347.aspx>，檢索日期：2020年1月22日。
- (Gu, Quan. 2018. “Lai Ching De Su Jia Chyuan Da Gong Shih, Di 10 Jieh Li Wei Gao Syong Ping Dong Ge Jian Yi Si” [Lai Ching-te and Su Jia-chyuan reached

- the consensus that the 10th legislator of the Kaohsiung and Pingtung will lose one seat.]. Central News Agency. <https://www.cna.com.tw/news/first-news/201812270347.aspx> [accessed January 22, 2020].)
- Boundary Commission for England. 2018. "2018 Review." <https://boundarycommissionforengland.independent.gov.uk/2018-review/> (accessed January 10, 2019).
- Bryant, Bill L, Katherine E. Giddings, and Mark E. Kaplan. 2011. "Partisan Gerrymandering: A New Concept for Florida's 1992 Reapportionment." *Florida State University Law Review* 19: 265-305.
- Citizens Redistricting Commission. 2020. "Background on Commission." <https://wedrawthelines.ca.gov/commission/> (accessed March 24, 2020).
- Courtney, John Childs. 2004. *Elections*. Vancouver: University of British Columbia Press.
- Cox, Adam B. and Richard T Holden. 2011. "Reconsidering Racial and Partisan Gerrymandering." *University of Chicago Law Review* 78: 553-604.
- Hoffman, Charles Paul. 2006. "The Gerrymander and the Commission: Drawing Electoral Districts in the United States and Canada." *Manitoba Law Journal* 31(2): 331-359.
- Hummel, Patrick. 2011. "Proportional versus Winner-take-all Electoral Vote Allocations." *Public Choice* 148(3/4): 381-393.
- Hurley, Lawrence. 2019. "Virginia Republicans Lose in U.S. Supreme Court Racial Gerrymandering Case." Reuters: <https://www.reuters.com/article/us-usa-court-gerrymandering/virginia-republicans-lose-in-u-s-supreme-court-racial-gerrymandering-case-idUSKCN1T11TN> (accessed March 21, 2020).
- King, Charles. 2000. "Electoral Systems." <https://www.peelregion.ca/regional-government/leadership/> (accessed January 3, 2019).
- Knight, Julian. 2015. *British Politics for Dummies*. West Sussex: John Wiley & Sons, Inc.
- Kolk, Henk van der, Colin Rallings, and Michael Thrasher. 2006. "The Effective Use of the Supplementary Vote in Mayoral Elections: London 2000 and 2004."

Journal of Representative Democracy 42:2, 91-102.

- Mathis, Colleen, Daniel Moskowitz, and Benjamin Schneer. 2019. "The Arizona Independent Redistricting Commission: One State's Model for Reform." <https://ash.harvard.edu/publications/arizona-independent-redistricting-commission-one-states-model-reform> (accessed March 20, 2020).
- NCSL [National Conference of State Legislatures]. 2019. "Redistricting Criteria." <https://www.ncsl.org/research/redistricting/redistricting-criteria.aspx> (accessed June 24, 2020).
- Norris, Pippa. 1997. "Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems." *International Political Science Review* 18(3): 297-312.
- Reynolds, Andrew, Ben Reilly, and Andrew Ellis. 2005. *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- U.S. Census Bureau. 2019. "Methods of Apportionment." https://www.census.gov/history/www/reference/apportionment/methods_of_apportionment.html (accessed January 3, 2020).
- U.S. Census Bureau. 2019. "Quick Facts: Virginia." <https://www.census.gov/quick-facts/VA> (accessed March 3, 2020).

The Electoral System and Ethnic Politics: The Case of Legislative Redistricting in Hsinchu County

*Wang, Pao-Chien**

《Abstract》

The design of the electoral system includes seats, voting, and electoral districts. From the Seventh Legislative Yuan, the single electoral district and the two-vote system have been adopted. According to Article 35 of the “Civil Servants Election and Recall Act,” seat distribution in the Legislative Yuan is reconsidered every 10 years to account for changes in the population. In 2020, the number of lawmakers’ seats increased from 1 to 2 in Hsinchu County. This study employs a literature review to explore the voting system and legislative redistricting, as well as voting-behavior theory to discuss the issue of redrawing electoral districts in Hsinchu County. The findings include: (1) The legislators’ electoral districts of Hsinchu County are divided into a “Minnan-Hakka mixed constituency” and a “Hakka constituency”. Learning from Miaoli’s experience, Hsinchu may have one Minnan lawmaker and one Hakka lawmaker. (2) In order to win the 2020 legislative election, the Democratic Progressive Party (DPP) is employing a new campaign strategy, namely, the “dual identity of political parties and ethnic groups” model, via nominating Hakka candidates in Hsinchu and Miaoli.

Keywords: first-past-the-post, redistricting, ethnic politics, legislative elections

* Associate Professor, Department of Hakka Language and Social Sciences, National Central University. Email: paochien@cc.ncu.edu.tw.