

## 第四章 台灣選舉制度變革

台灣的選舉制度引發相當多的批評，就學術界及輿論的討論內容來看，對於現行制度必須加以改革，目前已具有一定的共識。可是自從 1991 年台灣當局開始因應民主化的要求，進行修憲及中央民代全面改選以來，選舉制度變革的議題一直不是政治改革的核心。

同樣曾經或長期使用「複數選區單記非讓渡投票制」的南韓及日本，分別在 1988 年以及 1994 年進行選舉制度改革，放棄先前制度，台灣則是目前少數仍採用這個制度的國家。其他過去使用這個制度的國家，也都浮現改革選舉制度的聲浪，結果是日本及韓國成功的改變舊選制，而台灣雖屢有改革之議，但至今仍沒有實質改變，成了全國性選舉唯一使用此制度的國家。<sup>1</sup>

九 年代之前的台灣，處於威權統治時期，1950 年開始恢復舉辦地方選舉、1972 年局部開放三年一任的立法委員增額選舉。<sup>2</sup>由於政治權力由國民黨所寡佔，政黨、言論、參政自由皆受到限制，選舉的規模有限，且過程與結果通常都由國民黨所掌控，對於異議人士而言，早期對選舉訴求的目標在憲政結構層次的選舉全面化（中央民代全面改選）、常態化（開放黨禁）以及正當化（去除買票做票的疑慮），對於選舉制度本身並沒有特殊的意見。在民主化的過程中，執政的國民黨藉長期運作的組織動員能力及地方派系，在「單記非讓渡投票制」下在取得選舉優勢，在野的反對陣營（黨外及後來的民進黨）則是因為選制所帶有的比例性而取得當選空間，選制是否合理仍然不是主要議題。

<sup>1</sup>除台灣、日本及南韓外，尚有約旦及萬那杜（Vanuatu）以「單記非讓渡投票制」產生區域國會代表，不過後兩者皆欠缺健全的政黨競爭體系，而學界對其選制的解讀也不一致，如萬那杜曾被歸為兩輪投票制及政黨名單投票制（林繼文，2001：61；王業立，2001a：137）。所以事實上，在全國層次採用「單記非讓渡投票制」，台灣經驗目前是碩果僅存的。關於日本「中選舉區制」弊端的討論，請參看本文第三章第一節；台灣「單記非讓渡投票制」的政治影響則在第四章第一節；南韓二席位 SNTV 的影響則可見 Mo & Brady（1999：227-51）以及 Kap-Yun Lee（1999：252-65）。

<sup>2</sup>第一屆選出立法委員由於大陸淪陷而無法改選，日久逐漸老弱病死，1966 年修正臨時條款辦理自由地區中央民代增補選，之後 1969 年補選 11 名，1972 年增選 51 名，1975 年增選 52 名，1980 年 97 名，1983 年 98 名，1986 年 100 名，1989 年 130 名。（許主峰，2001）

真正的改革倡議始於 1995 年，國民黨得票率首次大幅度的滑落。國民黨選票支持度滑落的原因，一方面來自民主化後，在野民進黨強力的挑戰；另一方面，更為重要的是，國民黨內因政治路線歧異而出現分裂的傾向，並藉著選舉制度所提供的進入空間而成功組織具有得票實力的新政黨。新黨在 1993 年自國民黨分裂出來，主要瓜分了原本國民黨中的外省籍、立場更偏統的支持者。國民黨中央覺察到統治性危機進而將增加選舉制度的穩定性效應做為維持統治的選項之一。這個政黨自利動機結合民間、輿論、學者本來就對「單記非讓渡投票制」選出的代表有所質疑的聲浪，進一步地將選舉制度改革納為國會改革的一環。不過，直到現在，選舉制度改革問題還是停留在提案階段，這種改革困境的原因為何？是本章首先要探討的問題。其次，若是台灣的選制改革要成功，還需要什麼條件？而改變的可能方向又該如何預測？則是另外一個重點。

本章將首先簡略探討台灣所使用的「單記非讓渡投票制」的制度內容、特性與其影響，並分析該制度的改革趨力來源以及改革困境；其次以歷史觀點回顧台灣過去對選制改變的內容，主要是 1991 年及 1997 年的修憲；接著說明影響改革成功與否及改革結果的相關因素；再次則討論 2001 年立委選舉後的發展；最後為未來發展可能方向的分析。

## 第一節 台灣的「單記非讓渡投票制」

### 一 現行選舉制度

#### 1. 台灣選制沿革

台灣選舉制度的核心為「複數選區單記非讓渡投票制」(「單記非讓渡投票制」),使用於佔 78%的區域立委選舉中,包括 168 席各縣市選區以及 8 席原住民立委;另有 22%的席次乃以政黨比例代表產生,以區域選舉的政黨得票率分配席次,包括 41 席全國不分區以及 8 席僑選立委(分別計算)。但是由於政黨比例部分的所佔比重較小,而且席次分配的基礎乃根據各政黨在區域選舉得票總和,是故各界皆以「單記非讓渡投票制」為我國選舉制度的主要討論內容。<sup>3</sup>

表 4-1 將台灣選制沿革以時間先後做排列,表中顯示台灣長期使用的選舉制度幾乎全是「單記非讓渡投票制」。這個制度具有相當的獨特性,除台灣外,少數國家如日本與南韓也曾於全國性的國會議員選舉使用這個制度。王業立(1999:143)甚至認為台灣的選制源於日本殖民時代的遺留。<sup>4</sup>台灣最早的選舉始自 1935 年日本為因應台灣地方精英的興起而進行的地方制度改革,容許部分的基層及地方選舉,其中基層的市會議員街庄協議會員半數由人民選出,選舉制度採大選舉區單記非讓渡法;而州選舉則引進「中選舉區制」,州議會半數議員由市、街、庄議員間接選出,每個選區應選名額為 3-7 人不等(陳明通、林繼文,1998:30-2;王業立,1999:101-2)。

<sup>3</sup> 有些學者主張,台灣現行的立法委員選制,也是某種型式的混合制(王業立,1999:144;李憲榮,2001)。另外,對於不分區代表的運作方式,各政黨分配席次,以其所提名的候選人在區域選區的總得票比例作為計算基礎,為一票制,分配公式係以「嘿爾-尼邁耶絕對餘數法」(Hare-Niemeyer Absolute Remainder Method)(吳東野,1996:86-88),另有 5%的政黨門檻規定。

<sup>4</sup> 陳明通、林繼文(1998:41)以及林繼文(2001:75)對此看法有所保留,這是由於 1947-1948 中國大陸舉辦的第一屆中央民代選舉,也採用單記非讓渡制,對於採用該制的理由,仍需進一步釐清制度史。不過,林繼文也同意 1935 年日本在台灣所採取的制度乃移植自日本本土。

表 4-1 台灣選舉制度沿革

實施年代	選舉類別	選制內容	選區劃分	備註
1935~ 日本殖民時期	市會議員、 街庄協議會員	大選區 單記非讓渡	市會 24-40 人不等 街庄協議會 8-20 人 不等	半數民選、半數總督選 任；限制選舉
	州議會議員	中選舉區 單記非讓渡	21 區，每區 3-7 人	半數選舉、半數州知事選 任；由市街庄議員間接選 舉
1947-8 行憲	第一屆國代、 立法委員	複數選區 單記非讓渡	國代 27 名、 立法委員 8 名 <sup>1</sup>	此為台灣選出名額
1972-1990	中央民代增額選 舉 立委部分	複數選區 (大選區) 單記非讓渡	名額由 51 擴增到 130 <sup>2</sup>	
1991-1997 (加入部分比 例代表席次,具 混合制特徵)	國代部分 <sup>3</sup>	複數選區 單記非讓渡	區域依人口數改變； 原住民 6 席； 全國不分區 80 席； 僑選 20 席。	區域部分可依人口增加 <sup>4</sup> 全國不分區與僑選以政 黨比例代表制選出
	立委部分	複數選區 單記非讓渡	區域依人口數改變； 原住民 6 席； 全國不分區 30 席； 僑選 6 席。	區域部分可依人口增加 <sup>5</sup> 全國不分區與僑選以政 黨比例代表制選出
1998~ (混合制)	第四、五屆 立委	複數選區 單記非讓渡	總額 225 席： 區域 168 席(應選名 額 1~13 不等)； 原住民 8 席； 全國不分區 41 席； 僑選 8 席。	席次總額憲法定為 225 全國不分區與僑選以政 黨比例代表制選出

<sup>1</sup> 此為台灣地區選出名額。第一屆國民大會代表選舉含邊疆地區、僑選、職業及婦女團體全計選出 2,936 名；至於第一屆立法委員選舉則是含邊疆地區、僑選及職業團體共選出 756 名。

<sup>2</sup> 第一屆立委因無法全面改選，延任 18 年後，1969 年增補選 11 位立法委員，任期等同第一屆；1972 年開始辦理增額選舉，第一屆為 51 名，三年一任；此後 1978 年因中美斷交而暫時中止，1980 年恢復，人數增為 97 名；1989 年，國會全面改選，增額立委總數 130 人。

<sup>3</sup> 1999 年修憲後，國民大會非常設化，第 4 屆國代任滿後不再改選。

<sup>4</sup> 第二屆國大代表選出總額為 325 席、第三屆則為 334 席。

<sup>5</sup> 第二屆立委選出總額 161 席、第三屆因人口變動增為 164 席。

資料來源：筆者自行整理。

台灣光復之後，除了初期的某些間接選舉外，各級民意代表的選舉皆依循往例採行單記非讓渡投票制（王業立，2001：102）。在立委選舉方面，民國 37 年依據《中華民國憲法》以及《立法院立法委員選舉罷免法》選出行憲後第一屆立法委員，共 756 人，台灣地區選出 8 名，其制度就是「單記非讓渡投票制」。（高崑峰等編，1992：108-9）由於缺乏當時制度設計經過的記載文獻，所以我們無法得知國民政府選擇這個制度的主要原因及目的。後因動員勘亂延長第一屆中央民代任期，但其間包括 1950 年起開始舉辦的地方選舉、1969 年中央民意代表的增補選，有限度地開收中央層級的選舉、以及 1972 年到 1989 年的立法委員增額選舉，仍採用同一制度。<sup>5</sup>

九 年代前後的一段時期，台灣走向民主化，威權體制逐漸鬆動，在透過修憲調整政府體制的同時，選舉制度也受到影響。在此期間制度改革目標在於促使選舉的正常化，選舉制度的核心部分不是改革重點。1991 年的第一次憲法增修的結果，只有為了解決部分主權與法統延續問題，增加一部分「全國不分區」名額，以政黨比例代表方式產生，惟其目的不在建立以比例性為基礎的政黨政治，而是以標榜不分區來表示其對於中國大陸地區的全面代表性，在國家處於分裂狀態下，寓「法統傳承」於其中，此乃是受到意識型態影響的變革（林水吉，1998：104）；此外，將憲法原文中少數民族代表以原住民名額取代，並保留部分僑選代表；而佔多數的區域選舉部分仍保持原制。

這次選舉制度的改變，對於選舉規則的核心有關鍵的改變，新加入全國不分區代表及原來的僑選代表以政黨比例代表制選出，將職業團體代表廢除。這個改變使某些政治學者將台灣的選舉制度歸類為「混合一票制」。不過，由於所佔比例太少（22%），並且採一票制，以區域選舉的政黨得票總和做為計算標準，實質上沒有太大的政治意涵。1997 年第四次修憲再次討論到選制改革，依據國發會共識，開始以單一選區兩票制做為未來制度的方向，不過由於對單一席次及比例席次分配比例、以及聯立或並立採用方式等爭議，最後並未實質地改變立委選

---

<sup>5</sup> 見《動員勘亂時期公職人員選舉罷免法》第卅九條、第六十五條。

舉方式，僅為因應停止省議員選舉的政治變化，而調整立委員額至 225 席。<sup>6</sup>

雖然台灣地區開始施行具有民主意義的選舉是近十幾年的事，但對於選舉制度的採用卻行之有年。由於特殊的歷史經驗，台灣地區自 1945 年以來，長期地處於威權統治的體制之下，非競爭性的政治體系由國民黨掌控大部分的政治權力。國民黨為維護統治合法性，此期間仍舉辦規模有限的地方選舉及中央民代增額選舉，民主化之後，進行中央民意代表的全面改選，至今已歷經三次立法委員選舉，在這些過去選舉的歷史經驗中，台灣所用的制度皆為「單記非讓渡投票制」，選區劃分的原則也大致相同，具有相當的持續性。<sup>7</sup>

## 2. 現行選制的法源與特徵

立法委員選舉制度的相關法律規定，分佈於憲法及法律兩個層次。席次總額、區域與不分區的席次分配、婦女保障名額等規定於《憲法增修條文》；選舉方法、選舉區劃分、投票方式、以及當選計算規則皆規定在《公職人員選舉罷免法》中，另外，關於行政區域內的進一步劃分，權責屬於中央選舉委員會。

《憲法增修條文》第四條第一款將立法委員總額定為 225 人，並明定區域選舉與不分區選舉的名額分配，其中，區域選舉部分直轄市、縣市定額 168 人，每縣市至少 1 人，原住民立委分平地與山地各為 4 人；另外規定僑選立委 8 人、以及全國不分區 41 人，是故區域與不分區兩者比例為 78% 與 22%。<sup>8</sup>同條第四款為婦女保障名額規定。<sup>9</sup>此外，關於立委區域選舉部分所採用的「複數選區單記非

<sup>6</sup> 王業立(1999:144)指出，1997 年的第四次修憲，將立法委員的總額由 164 席增加到 225 席，乃是為了解決「精省」後原省議員的「出路」問題。

<sup>7</sup> 僅 1997 修憲後以縣市為選區再劃分單位，中選會才將台北縣原本共選 27 人之超大選區一分為三，在人數大幅增加前，台北縣的選區規模也是 16、17 人，相當可觀。

<sup>8</sup> 這裡的規定脫胎於原憲法，「中華民國憲法」原文第 64 條規定：立法委員由各省、直轄市(三百萬以下者五人，每滿一百萬人增加一人，有婦女保障名額)，蒙古，西藏，邊疆地區，僑民，職業團體等選出，總名額依人口總數變動。由於政治現實(管轄區域限於台澎金馬)，原行政區域選區限定為「自由地區」、少數民族保障修正為原住民選區、保留僑選立委、廢除職業代表，加上全國不分區以處理大陸代表問題。其中最重要的差異為現行規定採「法定名額」，與過去依人口改變不同(見民國 36 年《立委選罷法》第 2 條，民國 80 年《憲法增修條文》第 2 條，民國 83 年《憲法增修條文》第 3 條。

<sup>9</sup> 婦女保障名額的規定，始於《憲法》第 64 條，這裡將名額做詳細的規定，以保障女性參政權

讓渡投票制」，分別規定於《公職人員選舉罷免法》的若干條文中，基本上以行政區域為選舉區，並得於行政區域內劃分；選區劃分權限機關為中央選委會；選舉方法為單記投票法，並且以候選人為投票對象；選舉結果的產生，區域選舉以相對多數依序決定當選者，比例代表部分則以各政黨區域得票比率為計算標準，計算政黨可分配席次，再依提名名單順序依次當選。選區的規模依各行政區人口數不同而調整，應選人數 1 人至 13 人不等，包括四個 1 人區、十個 3-5 人區、九個 6-9 人區、以及六個 10 人以上的大選區（見表 4-1）。<sup>10</sup>

綜合上述內容，台灣立法委員選舉制度的特徵可以歸納為下列幾項：(1) 法定名額規定於憲法(2) 區域選舉依行政區劃分為若干複數選區(3) 投票方式為單記法、對象為候選人<sup>11</sup>(4) 當選規則，區域部分為相對多數決、不分區則為政黨比例代表制（以區域政黨得票率來分配）。除了部分選區規模較大、以及 1991 年加入的小部分比例代表制外，台灣的立委選舉制度的精神與日本過去的眾議院議員選舉制度相當類似。不過要特別注意的是，日本選區規模相當一致，多為應選 3-5 席，1、2、6 席則為少數例外。但在台灣，選區規模的大小由 1-17 席不等，這是由於牽制於選區依照行政區規劃，而各行政區人口比例分佈差異又太大，雖然 1997 修憲得對台北縣超級選區進行分割，但選區應選名額大於 6 的大選區還是不少。這使日本與台灣的競選模式與選制效應產生相當的差異。（見表 4-2）

---

利。將婦女保障方式提高到憲法層次，使得某些選制改革方案必然與修憲相聯結，也提高了改革的困難度，不過，這方面的討論並非本文重點，相關探討可見隋杜卿（2001a：67-97，2001b：167）。

<sup>10</sup> 選區劃分方式見《公職人員選舉罷免法》第 39 條。選區劃分權利機關見同法第 42 條。選舉方式見同法第 3 條、第 61 條。選舉公式見同法第 65 條。立委選舉區的劃分，權限在中央選舉委員會，發布選舉公告時公告，若選舉區有變更時，公告須一年以前發布，見同法第 42、43 條。

<sup>11</sup> 除了在區域選舉的投票方式為單記，對象為候選人外。比例代表選舉的計算也未以政黨為投票對象，台灣的混合制採行一票制，相對於兩票制投人又可投黨而言，其個人化傾向更為加深。

表 4-2 台灣地區自 1989 年後立委選舉選區劃分表

行政區	選區劃分	增額立委 (1989)	第二屆立委 (1992)	第三屆立委 (1995)	第四屆立委 (1998)	第五屆立委 2001
台北市	第一選區	6	9	9	10	10
	第二選區	6	9	9	10	10
高雄市	第一選區	4	6	6	6	6
	第二選區	4	6	6	5	5
台北縣* (第四屆起劃為 三個選區)	第一選區	11	16	17	8	8
	第二選區				10	10
	第三選區				9	9
宜蘭縣	宜蘭縣選區	2	2	2	4	4
桃園縣	桃園縣選區	5	7	8	12	13
新竹縣	新竹縣選區	1	2	2	3	3
苗栗縣	苗栗縣選區	2	3	3	4	4
台中縣	台中縣選區	4	7	7	11	11
彰化縣	彰化縣選區	4	7	7	10	10
南投縣	南投縣選區	2	3	3	4	4
雲林縣	雲林縣選區	3	4	4	6	6
嘉義縣	嘉義縣選區	2	3	3	4	4
台南縣	台南縣選區	4	5	6	9	8
高雄縣	高雄縣選區	4	6	6	9	9
屏東縣	屏東縣選區	3	5	5	7	7
台東縣	台東縣選區	1	1	1	1	1
花蓮縣	花蓮縣選區	1	2	2	2	2
澎湖縣	澎湖縣選區	1	1	1	1	1
基隆市	基隆市選區	1	2	2	3	3
新竹市	新竹市選區	1	2	2	3	3
台中市	台中市選區	3	4	4	7	7
嘉義市	嘉義市選區	1	1	1	2	2
台南市	台南市選區	2	4	4	6	6
金門縣	金門縣選區	1	1	1	1	1
連江縣	連江縣選區	--	1	1	1	1
合計		79	119	122	168	168
平均應選名額		2.93	4.41	4.52	5.79	5.79

\* 1997 年第 4 次修憲之前，選區劃分的基本單位為省及直轄市，是故縣為進一步劃分選區的標準，修憲之後，選區劃分基本單位改為縣及直轄市，以下得劃分選區，才將名額增加後變為 27 席的超級選區台北縣劃分為三個選區單位。

資料來源：中央選舉委員會。



## 二 「單記非讓渡投票制」對台灣政治的影響

台灣在 1991 之後才開始舉行全國性的選舉，由這幾年選舉的過程及結果中可以發現，台灣所使用的「單記非讓渡投票制」仍然對政治發展造成若干影響，最重要的包括政黨體系逐漸分化、政治競爭趨於對立、以及制度誘發派系林立與選風敗壞等。

### 1. 政黨體系由兩黨趨向多黨

台灣在「複數選區單記非讓渡投票制」的影響下，民主化後的政黨體制由兩黨對抗逐漸演變為多黨制。八十年代以前，台灣是非競爭性的政黨體系，屬於一黨威權制；九十年代前後開始民主化，回歸正常的選舉，選舉制度特性發揮功效。初期由「黨外」（民進黨的前身）與執政的國民黨對抗形成兩黨制。其後因理念之爭及政治人物的鬥爭而趨於分裂，新黨及親民黨先後由國民黨出走，建國黨則由民進黨分出。到了 2001 年的立委選舉後，得到席次的政黨有民進黨、國民黨、親民黨、台聯、新黨等五個政黨，政黨體系更為破碎。

從八十年代末開始，台灣的政治發展進入民主化的階段，由於選舉逐步的開放，出現了兩個主要的競爭陣營：一個是過去執政的國民黨；另一個則是由反對勢力所組成的「黨外」。這時的政治競爭是反對陣營不斷的向國民黨挑戰，以求打破由國民黨壟斷政權的體制，政黨體系在九十年代初期很自然地演變為國民黨與民進黨競爭的兩黨制。<sup>12</sup>1992 年立法委員全面改選的結果，國民黨 102 席（63.4%），民進黨 50 席（31.1%），其他 9 席，此即為 Rae 所定義的兩黨制。<sup>13</sup>

但在之後的選舉，政黨體系受到選舉制度的影響，在制度具有「半比例性」之下，逐漸成為多黨制（吳玉山，2001；洪永泰，2001）。1993 年新國民黨連線自國民黨出走，宣布成立新黨，這是國民黨的第一次分裂，1995 年及 1998 年的

<sup>12</sup> 八十年代末到九十年代，政治發展面臨快速的變遷，1986 年民進黨違法成立；1987 年解除戒嚴；1988 年解除報禁；1990 年召開國是會議；1991 年廢除臨時條款、通過憲法增修條文。

<sup>13</sup> 這裡乃根據 Rae 對政黨制度的定義，兩黨制體系為：兩大黨席位合計超過 90%，但沒有任一黨超過 70%。此外，若有單一政黨超過 70%，則為一黨獨大制；若無兩大黨合計超過 90%，又無任何單一政黨擁有 70% 的席次，則為多黨制。

第三、四屆立委選舉結果，國民黨、民進黨以及新興的新黨成為兩大一小的二個半政黨體系；2000 總統大選後政黨輪替，由民進黨取得執政權，選後宋楚瑜在支持者的要求下成立親民黨，國民黨二度分裂。<sup>14</sup>2001 立委選前，台灣團結聯盟成立，選舉結果，民進黨 87 席，國民黨 68 席，親民黨 46 席，台聯 13 席，新黨 1 席，其他 10 席，成為兩大一中一小的體系，政黨體系更為碎裂。（見表 4-3）

表 4-3 歷屆立法委員選舉各黨所得席次及比例

	國民黨	民進黨	新黨	親民黨	台聯	其他	合計
1992 二屆立委	102 63.4%	50 31.1%	-- --	-- --	-- --	9 5.59%	161 100%
1995 三屆立委	85 51.8%	54 32.9%	21 12.8%	-- --	-- --	4 2.4%	164 100%
1998 四屆立委	123 54.7%	70 31.1%	11 4.89%	-- --	-- --	21 9.3%	225 100%
2001 五屆立委	68 30.2%	87 38.7%	1 0.4%	46 20.4%	13 5.8%	10 4.4%	225 100%

資料來源：洪永泰，2001

立委選舉制度中的「複數選區」、「相對多數決」等特性，使得在選區中只要掌握相當選票即可獲得席次，相當程度降低小黨進入的門檻，傾向保護小黨，使跨過門檻的政黨都有生存空間，在全國的層次可以表現出相當的比例性。這種特性提供既有政黨體系分裂的誘因。其所具備的比例代表性特徵，在適當的提名及競選策略下，勢必造成多黨的政黨體系。即使因總統選舉的相對多數決某種程度稍微抑制了政黨的碎裂，考察 1995 年之後的立委選舉結果，還是呈現了政黨分化的趨勢。立委選舉方式容許並誘使政黨內部路線的爭議、或是政治領袖間的利益衝突，可以被轉化為實際的政治分裂。

<sup>14</sup> 這一次選舉前後國民黨二次分裂，台灣政治進入政黨重組的關鍵期，以宋楚瑜及李登輝為號召的國民黨內極端不同的路線先後出走。先前新黨成立時，也有學者提出政黨重組的看法，並引進關鍵性選舉的概念來解釋（劉義周，1995）。

## 2. 政治競爭趨向極端化

在對日本選舉制度效果的討論中，曾經提到部分比例代表性的主要原因與選區中當選門檻較低有相當的關係。在複數選區中，候選人只要取得部分比例的選票就能當選，就政黨政治而言，其後果為小黨與派系具有生存的空間；就候選人而言，則促使其以激化的方式爭取選票，令人印象深刻的個人特質、鮮明煽情的政見訴求，有助於個別候選人於競爭激烈的選舉中勝出。

第三章曾提過「單記非讓渡投票制」的安全門檻為  $[V/(N+1)]+1$  ( $V$  為有效票數， $N$  為應選名額)，在台灣實際的選區規模中，半數左右的選舉區應選名額大於 6，為大選區，當選所需要的安全票應該更少。以應選名額 6 席為例，候選人只要得到  $[100\%/(6+1)]+1=14.3\%+1$  的選票就能保證當選。林繼文 (2001: 62) 指出，1998 年的立委選舉，各選區平均最低當選票數為 31,452 票，平均得票比例是 11%。如果選區中參選爆炸或是存在一兩個得票能力超高的候選人，那當選門檻將會降的更低，當選的最高得票與最低得票甚至是倍數關係 (劉世康，1997: 82-4)；再者，以台灣過去選舉的經驗來看，每個選區的候選人實際上遠大於  $N+1$  人，當一個選區有十幾個人參選時，可能只要 3%~5% 的選票就可以當選了。以 1992 年二屆立委為例，台北縣應選 16 席，安全門檻為 5.9%，而實際最低當選門檻為 2.65%；1998 四屆立委選舉，台北市南區應選 10 席，安全門檻 9.09%，結果當選最低得票率為 4.22%。(王業立，2001a: 104-5) 在一個呈常態分佈的議題空間中，單一席位將促使候選人向中心點接近，複數席位則使候選人偏離中心，部分候選人為求固票，會以偏激的言論與政見爭取特定的選民支持，即而進一步造成政治競爭的兩極或多極對立 (牛銘實、王業立，1990: 46-47)。

## 3. 造成派系政治

除了對小黨的生存有利外，「複數選區單記非讓渡投票制」也對政黨內的派系帶來好處，只要具備足夠當選的實力，便可做為與黨中央議價的本錢。長此以往，黨紀自然無法貫徹，派系成政治的主角，不利健全政黨政治的發展。

派系政治的形成與「複數選區單記非讓渡投票制」帶有某種關聯性，已有許多學者做過學理上以及實證上的研究（Cox & Rosenbluth, 1993：578-83；游清鑫，1996a：6；謝志得，1996：33）。雖然部分學對於派系政治的成因是否直接源於選舉制度抱持保留的態度，但對於在單記非讓渡投票制下，政黨運作易受派系政治的影響，並且該制度易於容納派系政治的存在，卻已具有一定的共識（劉世康，1997：61）。台灣的實際情況中，國民黨長期地與地方派系以恩庇—侍從的模式形成共生關係，民進黨在選舉行為中也逐漸發展出派系共治的型態。威權時期執政的國民黨，以區域性的聯合獨佔經濟利益交換地方領袖的效忠，初期的策略十分具有操弄性，國民黨作為外來政權一方面需要地方菁英的合作，以取得普遍的支持，另一方面為防止後者的擴大，又必須將其勢力限於地方，防止全國性的串連，在這個過程中，「複數選區單記非讓渡投票制」被當做是強化這種統治結構的工具（陳明通、林繼文，1998：42-53）。到了民主化時期，透過選舉的常態化，地方派系由選舉動員中取得相當資源，影響力日增，反過來使國民黨對其依賴加深，但派系政治不利於民主政治正常發展的缺點也逐漸浮現出來。

表 4-4 歷屆台灣省區域立委選舉國民黨籍候選與當選人的派系背景

年	國民黨籍 派系候選人	國民黨籍 派系當選人
1972	52.6% (10/19)	52.6% (10/19)
1975	55.6% (10/18)	55.6% (10/18)
1980	47.4% (9/19)	50.0% (9/18)
1983	51.5% (17/33)	54.8% (17/31)
1986	47.1% (16/34)	46.7% (14/30)
1989	52.8% (28/53)	58.5% (24/41)
1992	78.3% (65/83)	82.0% (41/50)
平均	59.8% (155/259)	60.4% (125/207)

資料來源：黃德福（1995：83）

以實際的選舉結果來看，台灣的民主開放後，具有派系色彩的候選人所佔比例有越來越高的趨勢。以國民黨為例（表 4-4），國民黨自增額選舉以來，具地方派系背景的候選人一直佔很大的一部分，其當選能力也大於沒有派系背景的候選人。解嚴後這種趨向益發顯明。1992 年的第二屆立委選舉，派系當選人的比例高達 82.0%，與 1972 年的增一屆相比多了 30%，立委選舉結果全面地為地方派系所掌握。王業立（2001）的研究也提供相同的論點，在複數選區下，使得各政黨藉由選舉甄拔政治人材的管道漸為派系所壟斷，造成政黨提名的派系化。

除了國民黨外，反對黨民進黨內部也有派系產生，其形成很大一部分是來自於選舉制度的助長（黃德福，1992：70）。民進黨早期的派系，根源於「主流派」及黨外「新生代」在運動路線上的爭議，之後逐漸發展為多個派系的鬥爭（黃德福，1992：74-92）。但為了與強大的國民黨抗衡，民進黨內雖派系林立，但仍能維持合作的局面而不致分裂，其中複數選區使各派系皆能分配到選舉資源也是重要原因之一。民進黨派系政治發展到最高峰時，黨內新潮流系、美麗島系、正義連線、福利國連線、獨盟五大派系並立，並維持派系共治的局面。<sup>15</sup>（見表 4-5）

表 4-5 1989、1992 年立法委員選舉民進黨各派系參選與當選情形

A. 1989 年增額立委

	美麗島系	新潮流系	派系不明	合計
參選人數	25	15	12	52
當選人數	11	8	2	21

B. 1992 年第二屆立委

	美麗島系	正義連線	福利國	新潮流系	獨盟	超派系	合計
參選人數	28	9	14	10	6	9	76
當選人數	15	8	11	9	4	3	50

資料來源：劉世康（1997：63）

<sup>15</sup> 2000 年總統大選許信良爭取民進黨提名不果後脫黨參選，其所屬美麗島系在大老相繼出走或淡出後逐漸衰微，民進黨目前主要的派系則成為正義連線、新潮流系、以及福利國連線等。

#### 4. 選舉風氣敗壞

「複數選區單記非讓渡投票制」的特殊性，使其對於政治文化的塑造也帶來獨特的影響。如前所述，「複數選區單記非讓渡投票制」在政黨體系的層次，長期而言，容易促進多黨競爭及政黨分裂；在黨內競爭的層次，造成派系林立及激化對立；而對於更廣泛的選舉活動及選舉行為而言，民主化、政治權利鬆綁後，各方過去由國民黨所壓制的勢力一下子解放出來，在選舉制度的進入門檻過低的情形下，地方派系、金權、黑道力量獲得相當的空間介入政治運作，由選舉進入政治體系，以壯大其影響力。王業立進一步將選舉風氣敗壞的影響，延伸到政黨提名制度中，指出由於「複數選區、一票制」的影響，2001年第五屆立委選舉的不分區提名，「黨內初選」過程中紛爭不斷、賄選傳聞甚囂塵上，任何政黨想要建立公平的提名方式，注定治絲益棼。<sup>16</sup>這樣的情況使得各界對於台灣選舉過程有風氣日漸敗壞的批評。

在「複數選區單記非讓渡投票制」之下，政黨通常必須在同一選區提名複數的候選人，結果是黨內競爭比黨際競爭更為激烈(Cox & Rosenbluth, 1993: 579)。在台灣，選舉恩怨及利益衝突經常使得地方派系間水火不容，政黨內部的派系及候選人為了爭取同一群支持者的選票而嚴重對立；其次，同黨競爭，投票對象為個人的結果，想要在同質候選人中勝出，不能只依靠黨部，還要發展其他的個人特質以及經營與選民的直接關係；<sup>17</sup>再者，由於只要獲得部分的選票就可當選，

<sup>16</sup> 《中國時報》，2001.3.12 立委選舉制度是當前賄選根源

<sup>17</sup> 王業立認為(2001: 110-1)在「單記非讓渡投票制」之下，政黨的標籤作用不大，「選人重於選黨」，政黨提名若干候選人的情況下，即使選民認為某政黨，仍必須在此政黨中選出一個最喜歡的候選人，所以在台灣選制下，長期而言選人的因素重於選黨的因素。但是這個說法應是以國民黨為主的選舉型態作為例證，對新興的政黨而言，如民進黨及新黨，以政黨理念與形象爭取選民認同，集合一群相當忠誠的支持者，選舉時會沿著政黨認同的界限投票，在長期穩定的政黨得票率下，以政黨認同為基礎的配票策略因此可以有效執行。1995年3屆立委選舉，新黨在台北市、台北縣，民進黨在台北市南區，以身份證字號尾數及出生月份，要求支持選民投票某一特定候選人，以達到平均選票的效果，一般認為獲致相當的成功(游清鑫，1996c；包正豪，1998)。相對地，過去國民黨以責任區與地方黨部組織所架構的配票系統則被認為已逐漸退化。劉義周(2001: 196)質疑「選人不選黨」的一般性說法，並以調查研究資料與選舉活動的運作經驗說明，台灣的選民選黨也選人，且「選黨」重於「選人」。在複數選區下，選民本來就必須在同黨中再決定一人選，「黨中選人」的動作，很可能只是「選黨」的必要後續。但不論如何，除了政黨認同之外，台灣的候選人還是必須十分強調與選民及選區建立更緊密的直接關係，以求不管是黨際競爭或黨內競爭皆能取得優勢地位。

而且有時經常是少數選票的差別，這便鼓勵候選人走偏鋒爭取特定背景的選民、或是以賄選手段取得足夠當選的票數。此外，當選門檻過低的其他附加效應還包括：政黨無法發揮影響力，國會中黨紀不彰（因為許多人選舉不靠政黨）；選區服務的重要性大於政策研究、議事品質及效率低落（直接利益才可換得選票）；後援會組織、安排樁腳、跑紅白帖成為鞏固選票的主要手段（政治人物必須強調與選民及選區的個人關係）；最後，個人特質的重要，使得爭取媒體青睞而嘩眾取眾的政客比比皆是，於是，激進分子、暴力分子、造謠者、金牛、或黑道大哥皆有可能成為立法委員而傷害立院形象（林繼文，2001a：58）。

凡此種種關於複數選區競爭的壓力，加上選舉制度本身所提供的空間，使得派系、財團及黑道等各種力量有機會乘虛而入（謝復生，1995；2001：7-9）。長此以往，立法委員素質低落、選舉風氣敗壞便成為必然的結果。當然，黑金介入、賄選文化並非複數選區的專利，只是在台灣的例子中，「單記非讓渡投票制」只要部分選票即可當選的特性，讓這些文化有機會得到成長的空間。

### 三 改革議題的出現

#### 1. 改革呼聲浮現

威權時代的政治環境不容許人民擁有政治自由，縱使有選舉活動也只是民主樣版，候選及當選都必須由國民黨認可或甚至全由政府規劃。民主化時期的前夕，反對人士開始以選舉衝撞黨國體系，同時對選舉的公平性有所質疑。但是此時的焦點集中在要求中央民代的選舉正常化、以及去除選舉過程中的政治干預，批評的重點還沒有與選制效果產生密切關聯。「單記非讓渡投票制」的制度弊病是 1991 年中央民代的全面改選後才被逐漸認知的。

二屆國代的選舉中，就已經出現對於選舉風氣的批評，學界也有重新劃分選區、重塑選舉制度的提議與政策研究（朱雲漢、黃德福、江大樹，1991：24-28；謝復生，1992：19-23）。之後在學者的大力批判、媒體的重點報導下，進一步引

發民眾對於派系、金權、黑道介入選舉與政治活動，以及立法院中的立法委員素質低落、黨紀廢弛、立法議事效率不彰等現象逐漸產生不滿的情緒，使得國會改革成為重要政治議題之一。由於批評現狀可換得選票，以致最近的立委選舉中（2001年第五屆），各政黨及個別候選人紛紛以國會改革作為主要訴求。當選舉弊端浮現、選制功能失靈，並為社會大眾及輿論媒體所詬病，便有要求進行選舉制度改革的呼聲，藉以澄清選風，遏阻金權政治的擴張。

## 2. 選制改革的困境：制度的僵固性

雖有改革呼聲，可是目前看來短期內想要達成選制改革的結果，可能性還是比較低。那麼為什麼一個弊病叢生、民眾詬病的制度得以長時間延續，最重要的答案當然是現有選制對於檯面上的政黨仍具有利益誘因，也就是有助於現有版圖維持及有助於取得（或接近）政府決策的權力。

選制研究者或觀察家對於台灣選制的不能改變，皆歸諸政黨利益及候選人當選與否的考量。<sup>18</sup>施正鋒「台灣選舉制度改革困境之研究」一文，即以政黨利益的角度分析了各主要政黨對於選制改革的立場（1999b：244-7）：

1. **對於國民黨而言：**為「單記非讓渡投票制」的長期獲利者，除了挾其組織力量來進行精準的配票、以確保當選人數達到最高外，進而以此節制有心參選的黨員，並且運用一區多席的特色來扶植地方上的多元派系。我們甚至可說，國民黨與地方派系的共生，完全是建立在具半比例代表制特性的選制之上。國民黨亦曾以「縮小選區」為其對策（朱雲漢、黃德福、江大樹，1991：24-5），讓黨外的票源無法匯集，此外，也可強化本身的組織動員與配票能力。
2. **對於民進黨而言：**民進黨思考模式自囿於戒嚴時間的窠臼，相信在「單

---

<sup>18</sup> 相關評論可見《中國時報》，1997.5.28 社論；1997.6.9 社論；1997.12.29 經建會痛批立法效率不彰；2002.5.9 王業立，沒有政黨協商 沒有國會改造；《中央日報》，2002.6.9 余元傑，國會改革的省思與前瞻。



記非讓渡投票制」下，在野黨可以在國民黨的圍剿下仍能蒐集碩果僅存的游離票，至少可以確保一席。對於選制變更民進黨往往視國民黨的選制改革暗藏陰謀，對於必須面對選戰的政治人物來說，他們原已在各選區作重點佈署與經營，自不願意任何改革使其心血白流。

3. **對於新黨而言：**新黨的心態有如早期的民進黨，盤算在目前的支持率之下，選區的席次愈多，他們愈有選上的機會，因此反對縮小選區，並且提出擔心賄選、黑道等理由來說明。

綜合而言，國民黨內部的意見呈現紛歧的狀態，行政部門及黨部希望朝向單一選區兩票並立制改變，以維持統治穩定性，同時強化黨紀 減少政黨分裂誘因；而個別候選人與地方派系則傾向現制，以維持其長期經營的選舉地盤，持續由選舉中獲利。而民進黨長期而言，SNTV 的半比例性使其得以維持政治版圖（大致維持 1/3）。也由於政治實力長期固定，使其在選制上呈現保守的態度，對於新制度的得票能力沒有信心。如真要改革，民進黨則傾向以忠實反映比例的德國式混合聯立制，否則民進黨不會支持改革。新黨則更為保守，擔心在兩大黨之下被泡沫化，是故基本上較贊同民進黨的立場並希望至少增加比例選區席次至半數。但新黨實力不足不具備發言權，在選制改革議題上較民進黨更傾向維持現狀。

1995-1997 國民黨所提出的單一選區兩票並立制的穩定性雖對於國民黨政權穩固有所幫助，可是國民黨內各種既得利益者的意見無法整合，尤以現任立法委員為最大阻力。其中，具有地方派系色彩藉選舉進入中央體制的政治人物，以派系存廢與個別利益為考量，更缺乏誘因來促進選制改革。不僅執政的國民黨內部抗拒選制改變，當時的在野黨在比例性方面一樣有所堅持，對於明顯偏向大黨的選制方案極力抗拒，因為那表示新選舉制度只對國民黨有利。於是乎，在國民黨內部有意見，民進黨、新黨堅持比例性下，「單記非讓渡投票制」成為難以改變的現狀（SQ, status que），在政黨的層次即無法加以改變。雖然國民黨具有過半的優勢，不過若選制變革牽涉到修憲，則須國大代表 3/4 多數，第三屆國民大會後的席次分配，國民黨與民進黨皆具有否決權，下一節將再加討論。

### 3. 制度改革的趨力

台灣與日本的經驗相似，各界對於選舉制度弊端的批評雖有助選舉制度改革背景的形成，卻不是觸發改革進程的主要原因。因為在穩定的政治競爭結構，及長期穩定的選舉版圖下，政治場域中的政黨與個人的利益皆鑲嵌在原有的選舉制度之中，選舉制度有效地反映各政黨與個別候選人的利益結構，行動者自然沒有變革的動因。真正表現出選舉制度變革趨力的是來自於政治競爭場域具有帶方向性改變趨勢。其中，最重要的是國民黨的民眾支持度日漸下降，原本可由選舉制度效果所得的組織優勢席次紅利也在逐漸流失。國民黨便希望在仍掌握修憲主導權時，進行朝向提供更多的穩定性、維持其一黨獨大執政優勢的選舉制度變革。

表 4-6 1991 年以後全國性代表選舉主要政黨得票率與席次率

時間	選舉項目	中國國民黨	民主進步黨	新 黨	其 他	合計
1991	二屆國大代表	71.2 ( 78.2 )	23.9 ( 20.3 )	--	4.9 ( 1.5 )	100.0 ( 100.0 ) <sup>1</sup>
1992	二屆立法委員	61.7 ( 63.4 )	36.1 ( 31.1 )	--	2.2 ( 5.5 )	100.0 ( 100.0 )
1994	省、市議員 <sup>2</sup>	49.1 ( 52.0 )	31.7 ( 29.7 )	6.2 ( 8.6 )	13.0 ( 9.7 )	100.0 ( 100.0 )
1995	三屆立法委員	46.1 ( 51.8 )	33.2 ( 32.9 )	13.0 ( 12.8 )	7.8 ( 2.5 )	100.0 ( 100.0 )
1996	三屆國大代表	49.7 ( 54.8 )	29.8 ( 29.6 )	13.7 ( 13.8 )	6.8 ( 1.8 )	100.0 ( 100.0 )
1998	四屆立法委員	46.4 ( 54.7 )	29.6 ( 31.1 )	7.1 ( 4.9 )	17.0 ( 9.3 )	100.0 ( 100.0 )

<sup>1</sup> 括號內為政黨席次率

<sup>2</sup> 為省議員、台北市議員、高雄市議員三者合計結果。

資料來源：選舉研究中心選舉資料庫；筆者自行整理。

表 4-6 為 1991 年中央民代全面改選以來，各政黨在歷次民意代表選舉中以全國為範圍的得票率及席次率。表中所顯示的政黨版圖變化，國民黨的得票率由 1991 年第二屆國代選舉高達 71.2% 後便一路下滑，降到 1995 年第三屆立委選舉的 46.1%，惟其席次率仍具有跨越二分之一強的 51.8%。這個結果對於穩定的統治而言，已具有相當的威脅性。在朝野實力拉近的背景下，在野的民、新兩黨聯合發動「二月政改」，首先成功地拒絕副總統兼行政院長的連戰到立法院進行施政報告。其次並欲將民進黨的施明德推上立法院長寶座。後雖因張晉城投廢票而以一票落敗（楊世雄，1998：1-2），但這已經表示國民黨過去主導行政立法各種政治權力的優勢已經不再，這種情況使得國民黨開始思考以選制變革來穩定政府的新選項。第三屆立法委員選後不久，1995 年 12 月間連戰以行政院長的身分發表談話，表示未來選舉制度的改革，可朝向「單一選區」、「兩票制」方向思考。1996 年 6 月內政部選舉罷免法研修小組隨後即進行政策研究，也建議未來選舉制度應採「單一選區/比例代表」的混合制，而在單一選區各界未形成共識前，以不超過 5 名的「中選舉區」為過渡。（王業立，2001：116）

以往「單記非讓渡投票制」有利於具有組織動員力量的國民黨，因為適額的提名及準確的配票，相對於實力不足的黨外或後來的民進黨，往往得以享有超額的利益。在「單記非讓渡投票制」下，國民黨發展出與之相合的政黨組織及選舉動員機制，使長期以來國民黨皆能享有選制的超額利益（廖益興，1996）。<sup>19</sup>但隨著民主化的進展以及在野黨實力的增加，在黨際競爭方面要面對民進黨的強力挑戰及因路線爭議而分裂的新黨；在黨內提名時又要面臨原有地方派系挾動員能力與中央相互抗衡、競租的局面。<sup>20</sup>國民黨面對非主流勢力與地方派系的結盟反

<sup>19</sup> 國民黨政黨組織的選舉動員，乃是以「責任區輔選」做為配票的主要機制，先劃定各政黨提名候選人的責任區，再以責任區為中心向四周進行動員拉票，其得票分佈的結果也大致以責任區為界（劉義周，1991）；至於特種黨部的機動配票機制，以與「退輔會」關係密切的「黃復興」黨部最為特出，其以眷村生活的人際系絡為主體，再以組織嚴密的黨部運作來操作選票流向，使得所支持的人選往往能夠具有穩定的得票率（陳陸輝，1994）。

<sup>20</sup> 國民黨與地方派系的關係，處於暨互生又互抗的微妙關係，初期利用地方派系來填補國民黨來台後統治架構的基層支持空缺，同時防止全島性及與中央的串連，形成「中央—地方」明顯區隔的「雙重派系結構」，但因選票的動員，使得地方派系漸具自主性，尾大不掉，引發國民黨替代政策的實行，從蔣經國擔任行政院長時期的「吹台青」政策到蔣經國時代晚期關中的「黨內初選」的引入，皆是對抗地方派系的方法，可是這幾次的努力皆因實際選舉時地方派系所展現的實力而挫敗。（陳明通、林繼文，1998：47-59）民主化之後，選舉的全面施行，更強化了地方派系

撲，深受「單記非讓渡投票制」所促成的黨內路線分化及地方派系尾大不掉等問題所苦，亟思引入單一選區制，期使黨中央能藉掌握選舉提名，強化黨紀，以斷政客離心、地方派系挾持之誘因。<sup>21</sup>

圖 4-1 代表這種情況的空間分佈。由於 SNTV 的半比例性效果，使得選舉結果逐漸呈現比例性特徵衝擊國民黨的統治優勢，國民黨便希望調整選制提高穩定性（有助於創造多數）。不過國民黨內的地方派系型政治人物則因現制得利，立場接近不改變；與此同時，民進黨對於政治改革的一貫立場使其不能自外於選制改革，只是對於新制的意見，反映其實力將朝向維持現有比例的混合聯立制；至於新黨，對此議題較無發言權，但就政黨利益而言，則希望維持現有制度，或朝向更為比例的混合聯立制。這表示在野黨將可結成聯盟，在選制改革議題上進行杯葛（劉世康，1997：93-95）。最後，必須進一步指出的，由於國民黨位於執政地位，並具有龐大的實力，選制改革的趨力方向初期便由國民黨立場來引導，也就是圖 4-1 中箭號的方向，代表朝向混合並立制的趨勢。

各界對於現行選制的批評、以及國民黨對於執政優勢逐漸喪失的認知，共同形成了希望選制變革的內在趨力。不過，這種趨力因為各政黨立場的差異而有所抑制，沒有更大的政治改變之前，多數政治人物及政黨還是傾向維持現況或幅度較小的改變。

---

競價的實力，國民一方面相當需要地方派系的支持以贏得選舉，另一方面又因地方派系在社會上所招致的批評而形象日挫，執政根基日漸動搖。對於國民黨而言，要同時減緩各方的挑戰及修正地方派系的影響，廢除造成派系的中選區制也是方向之一。就較高的層次而言，單一選區兩票制的採行，應該屬於地方派系替代政策的一環，只是這仍必須面對地方派系各種反撲的可能（包括自行違紀參選或與反對勢力進行策略聯盟）。

<sup>21</sup> 近年來惡劣的選風與派系鬥爭已成為國民黨的包袱，黨中央除了假藉凍省與凍結鄉鎮長選舉來削藩外，更強力由中央空降人選來介入提名，甚至不惜因地方派系反彈而落選。（施正鋒，1999b：246）

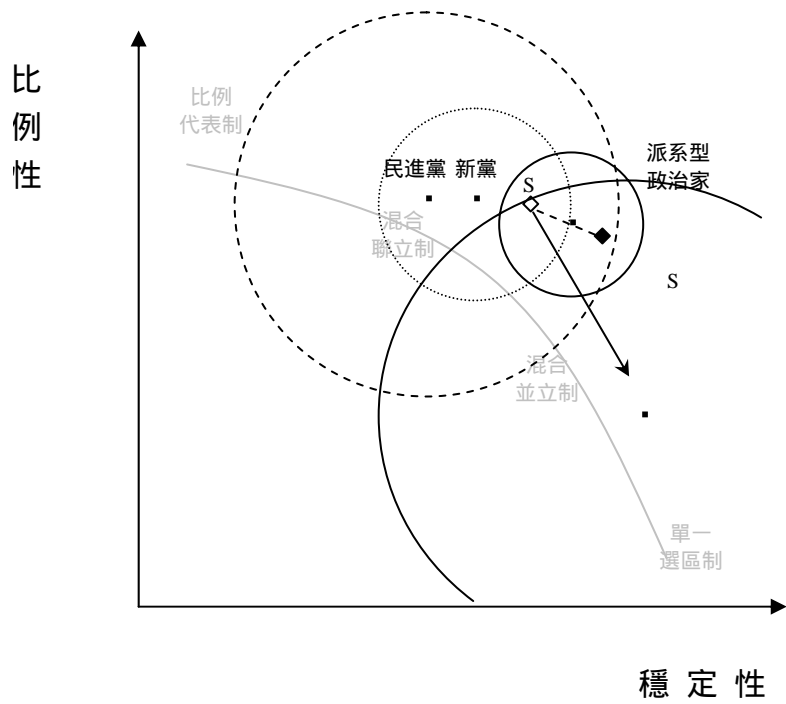


圖 4-1 2000 年總統大選前各政黨在二維面向上的分佈

資料來源：筆者自行整理

## 第二節 台灣選制改革的歷史

從威權體制過渡到民主，這十多年來台灣的選舉制度經歷了兩次改變。首先是 1991 年第一次修憲時，將選舉制度由過去的區域代表制「單記非讓渡投票制」之外，多加了全國不分區的名額，以政黨比例選出；其次，則為 1996-1997 年由國發會共識到第四次修憲將席次總額提高到 225 席。不過兩者的改變皆未觸及選舉制度的核心。前者的改變根源於由威權過渡到民主時期，法律體制的斷裂，並非來自政黨體系與選舉制度的矛盾；後者雖已有關於選制核心替代方案的提出，但受限於改變規則過高、以及政黨立場分歧太大，結果仍無法實質改變。以下分別討論之。

### 一 1991 年選舉制度修訂

1991 年 4 月 22 日，長時間無法改選的第一屆國民大會召開第二次臨時大會，以《憲法增修條文》之方式完成第一次修憲，同時並通過廢止《動員戡亂時期臨時條款》，台灣正式告別威權體制。

對照修憲前後選舉制度的差異，條文整體的精神被保留下來，修正細節乃因為現實統治區域的範圍與原憲法不同而加以修訂。《憲法增修條文》第 2 條凍結憲法原文第 64 條，明定立法委員由「自由地區」（台、澎、金、馬）選舉，廢除蒙古和西藏之名額及職業團體代表，改為平地山胞和山地山胞以及全國不分區，保留僑選代表，並有婦女保障名額之規定；而僑選代表及不全區代表以政黨比例代表方式選出。<sup>22</sup>1992 年第二屆立法委員乃依此條文之規定選舉產生，共選出區域立委 119 名（台灣省 87 名、台北市 18 名、高雄市 12 名、福建省 2 名）全國不分區 30 名、以及山胞及僑民各 6 名，共 161 名立法委員。

<sup>22</sup> 第一次修憲《增修條文》第 2 條規定：「自由地區」每省、直轄市各 2 人，但其人口逾二十萬人者，每增加十萬人增 1 人；逾一百萬人者，每增加二十萬人增 1 人。另有平地山胞、山地山胞各 3 人，僑民 6 人，全國不分區 30 人。省、直轄市選出之名額、僑選以及全國不分區各政黨當選之名額，在 5 人以上 10 人以下者，應有婦女當選名額 1 人，超過 10 人，每滿 10 人加 1 人。

1991 年第一階段的修憲定位為規範程序性的議題，以為第二階段實質修憲作準備。內容包括處理中央民代的退職、修正第二屆中央民代產生的法源依據、重新規範總統緊急命令權之行使、廢除臨時條款、以及明訂兩岸人民權利義務關係及其他事務之處理以法律定之等。其中關於中央民代表的產生方式之修正，重點在於原憲法設計以中國大陸全體為範圍，明顯與現實不同，國民政府自播遷來台後，統治權只能及於台、澎、金、馬。戒嚴時期以動員勘亂時臨時條款第六條規範增補選以及增額選舉，暫時擱置這個問題。動員勘亂臨時條款終止後，憲法立即發生不適用問題，所以必須在增修條文中加以補救，惟此僅修正法條的不適用部分，比較大的改變為加入比例代表制的特性，惟所佔比例過少，區域選舉的選舉方式沒有改變，實質上的政治效果改變甚微。事實上，在先前國是會議的共識中，也沒有提到選制改革問題，與會人士對於國會改革議題形成的共識為：1. 第一屆中央資深民代應全部退職；2. 反對國民大會維持現狀；3. 淨化選舉風氣（林水吉，1998：7）可見各方關注的焦點乃是選舉正常化及國大存廢問題。國是會議共識落實到 1991 年修憲的結果，增修條文中關於選制的規定為區域選舉部分沒有改變，少數民族代表以原住民代表取代、維持僑選立委，職業團體代表廢除、增加全國不分區的制度。

有學者認為增設全國不分區是選舉制度的顯著改變，這是與立委增補選時期僅舉行區域選舉相比較的結論。但事實上增加「全國不分區」的設計乃是基於「主權及於中國大陸」之意識型態，寓「法統傳承」於其中，並非因為有意地引進政黨比例代表制精神（林水吉，1998：104-5）。<sup>23</sup>加上全國不分區所佔比例不高，結果之產生又依附於區域選舉，所以這個改變幾乎沒有更動到先前選制的核心。

<sup>24</sup>齊光裕（1996：701）說明當時「全國不分區」的設計具兩點意義，一方面在

---

<sup>23</sup> 我國的不分區所佔名額不多，並以區域立委的政黨得票合計來做分配基礎，運作的結果，事實上原先構想之功能皆無法發揮，反而造成新的弊病（彭天豪，1999：10）吳東野（1999：143-74）的研究結論發現：我國的不分區立委，學者專家的比例甚低，僅為點綴性質；專業人士未成為各黨優先提名對象；兩大黨的不分區提名多具地方派系、家族企業或財團支持背景，或成為政治酬庸的途徑之一。

<sup>24</sup> 此即為混合一票制，王業立（2001：20）認為此乃執政當局擔心政黨比例代表單獨投票選出，在當時的氣氛下，投給政黨的認同票，容易被人詮釋為統獨公投，因此堅持以一票制產生全國不分區及僑選代表。另一方面，就效果而言，政黨比例代表依附區域得票的一制對於國民黨而言，有助於穩定多數的維持。

國家未統一之事實下，能夠兼顧省籍代表性，有其政治價值；另外，可以改善民主政治往往形成富人政治的弊端，透過不分區代表可以拔擢各政黨有才無財的優秀精英參政。李憲榮（2001）則認為對當時執政的國民黨而言，表面上的理由是藉由政黨比例代表的不分區名額鼓勵各政黨提名學者專家、弱勢族群代表參與立法工作，免受台灣不良選舉文化影響，提昇立委的素質及專業化，另一方面則是滿足代表「自由地區」以外之「全國代表」立法委員的法統延續。

就選制改革的影響因素觀之，1991年前後的政治發展並未伴隨政黨體系的實質變遷，所以選制變革的趨力事實上無由出現，選舉制度具有強烈的延續性，政黨也沒有誘因去改變既有制度。在圖 4-1 的兩維空間中，1991年新黨還未出現，所以其偏好空間並不存在；而國民黨的實力持續的強大，其中一部分理由來自於其具備適合現有選制下的動員組織能力；民進黨源自早期的黨外，實力尚在發展當中，加上第二屆國大代表選舉新敗，對選制的立場則是希望維持某種比例性以免在席次上吃虧；此時的「單記非讓渡投票制」的選制效果應落於圖中的 SNTV 實點上，一方面反映了部分的比例性，另一方面有助於創造過半數政府。不論對國民黨或民進黨的利益計算而言，現況都是有利的。不需要冒進創造不確定的未來，是故就算是國民黨具有一黨修憲的能力，政黨及現任者也傾向不會考慮進入選制改革的進程。

## 二 1996-1997 國發會共識與修憲

台灣政治發展的主要特徵之一，就是對《憲法增修條文》的多次修訂，從 1991 年到 1999 年國大非常設化為止，國民大會對於《憲法增修條文》一共進行了六次的修訂。<sup>25</sup>不過其間對於立委選舉制度的改變，除了上述的 1991 年局部

<sup>25</sup> 1991 年時最早的憲改進程，國民黨即以「一機關兩階段」的修憲為其目標。第一階段為程序修憲，第二階段才是實質修憲。關於立委選制的改變僅第一階段中以全國不分區代表取代職業團體代表，第二階段則加上「明定僑選及全國不分區代表以政黨比例代表制選出」的條文；第三次修憲乃是為解決上階段未解決的總統、副總統選舉方式問題，對於其他選舉制度沒有涉及；1996 年首次總統大選及第三屆國代選舉結束後，為因應總統直選後中央政府體制的調整，成為 1997 年第四次修憲的背景，選舉制度在修憲前的國家發展會議中，達成「單一選區與比例代表混合制」的共同意見，後來修憲時因混合比例及席次計算採德國制或日本制相持不下而擱置；第五次修憲



的改變外，只有 1997 年的第四次修憲觸及到選制改革的議題。第四次修憲規定自第四屆開始立法委員定額為 225 名（《憲法增修條文》第 2 條）。其中包含台灣省各縣市 135 名、台北市 20 名、高雄市 11 名、金馬地區 2 名、全國不分區 41 名、僑選及原住民各 8 名，區域選舉與不分區選舉的比例為不規則的 176:41（約為 78%:22%）。<sup>26</sup>

1996 年到 1997 年間對於選制改革的行動導因於 1995 年第三屆立法委員的選舉，行動內容則包括 1996 年的國發會共識及 1997 年修憲過程中關於選制改革的討論。1991 年起國會全面改選後，「單記非讓渡投票制」的半比例性效果便逐漸浮現，選制弊端在選舉活動中也日益為選民所感知，同時國民黨過去的優勢也在日益喪失，立即的效果是新黨的出現，雖不至於小黨林立，卻造成國會三黨實質不過半（施正鋒，1999b:247）。第三屆立委選舉由於新黨的出現，國民黨得票率首次低於 50%，雖然選前「三黨不過半」的訴求沒有成真，但卻已經給國民黨行政部門帶來極大的壓力。如何面對未來可能的立院多黨下的行政立法關係，也成為第四次修憲的導火線之一。（楊世雄，1998:9-14）

1995 年第三屆立委選後，行政院長連戰公開表示，未來選舉制度的改革，可朝向「單一選區」、「兩票制」方向思考。內政部「選舉罷免研修專案小組」經過多次研商，也建議未來選制改革，應採「單一選區比例代表」的混合制，但單一選區在各界尚未形成共識前，建議區域選舉每一選區應選名額，以不超過五名的「中選舉區」為原則。1996 年 12 月舉行的國發會，將選舉制度改革列為研討議題之一。（王業立，1996）會後達成的關於憲政體制與政黨政治議題的四大「共同意見」中，則主張 1.未來立委總額視國民大會與省議會名額調整情形，必要時增加至 200-250 名，任期改為四年；2.中央民意代表選舉制度採單一選區與比例代表混合的兩票制、並成立跨黨派小組研議；3.選區劃分成立超然中立的超黨派

---

目標本為國大虛級化，過程中演變為國大自肥的延任案，在全國各界一遍錯愕及不滿聲浪下，經由大法官解釋使國大自肥條款失效；2000 年 4 月，國大代表最後終於在輿論壓力下進行第六次修憲，使國民大會非常設化。

<sup>26</sup> 其他實行混合制的國家，對於區域選區與比例代表選區席次的分配，通常為某種整數比例，如德國、俄羅斯、紐西蘭的 1:1，日本的 3:2 等，少數的因特殊的政治歷史而另有特別選區的設計。（參見第三章表 3-7）

選區劃分審議委員會；4.淨化選風、修改選罷法、改善選舉制度（楊世雄 1998：36-37）。

但是，在 1997 年的第四次修憲過程中，選制改革議題很早就被迫放棄。初期國、民兩黨的國大黨團協商結果，就決定擱置選制改革議題，由於對新選舉制度單一選區與比例選區比重分配及第二票的計算方式（聯立式或並立式）有嚴重歧異，無法妥協，兩方便確定立法委員選舉制度維持現狀，暫不改變。<sup>27</sup>對於立法委員未來的總額問題，則為了解決「精省」後原省議員的「出路」問題，朝野協商將立法委員的總額由 164 席增加到 225 席。其中，176 席為區域立委（包括 168 席各縣市選區、原住民選區平地山地各 4 席），佔 78%；41 席為全國不分區、8 席為僑選立委，皆以政黨比例代表產生，佔 22%。<sup>28</sup>

此次選制的改變，最顯著的改變不是選舉規則的修訂，而是員額的增加，立法委員席次總額由 164 席增為 225 席。區域立委部分由 122 席增為 168 席，全國不分區由 30 席增為 41 席，僑選與原住民名額皆由原來的 6 席增為 8 席，增加的倍率約為 1.3（表 4-7）。很明顯的這是由於先訂定立委的總額後，再依增加的固定比例計算各種立委增加的席次的原故。這或許可以解釋台灣區域與不分區立委席次比例呈現不規則的原因。另外，對於 225 這個數字的決定，完全是政治性的，所以經常被冠以某種別有用心的傳聞。<sup>29</sup>這個突兀的席次增加也成為日後各界批評的重點，許多改革論述皆稱立院席次增加的結果使得立委素質更為低落，「立委席次減半」遂成為下一波選制改革的起點。

<sup>27</sup> 請參閱，《中國時報》，國民黨版傾向中選區，1997/6/3；《中國時報》，兩黨協商獲全面性共識，1197/6/26。

<sup>28</sup> 一票制，各政黨分配到的席次，以其所提名的候選人在區域選區的總得票比例作為計算基礎，分配公式據吳東野（1996：86-88）所做的研究，係以「嘿爾-尼邁耶絕對餘數法」（Hare-Niemeyer Absolute Remainder Method），另有 5% 的政黨門檻規定。

<sup>29</sup> 關於 225 這個魔術數字的定出，有兩個有趣的政壇傳聞。其一為第四次修憲另一重大議題為精省，為了防止省議員因凍省失去工作而杯葛，所以增加立委名額以提供省議員轉換跑道，當時立委名額為 164，而省議員共 61 人，兩者相加就是 225；其二則為政黨間方案的妥協，國民黨及新黨的版本立委名額 200 人，民進黨則主張 250 人，協商後為 225 人。（許主峰，2001）不過，必須注意的是，各黨版提出的名額乃是與其選制主張相配套的。國民黨主張日式並立式，單一比例分配為 150：50；民進黨 250 席則是單一比例席次各半，採德式聯立式；新黨則主張維持原制加比例代表，區域與不分區比例約為 1：1，第二票以德國式聯立式計算。

表 4-7 第四次修憲後立委名額增加的倍率

	區域	原住民	全國不分區	僑選	合計
第三屆席次	122	6	30	6	164
1997 增加後	168	8	41	8	225
增加倍率	1.38	1.33	1.37	1.33	1.37

資料來源：筆者自行整理

### 第三節 台灣選制改革的相關因素

筆者稍前分析了台灣因為選舉制度的弊病所引發的改革呼聲，以及國民黨選舉優勢逐漸地喪失，反而因為選舉制的半比例性，造成因黨內路線歧異形成分裂及在野黨強力杯葛，加速穩定多數的崩解。使得國民黨領導菁英考慮將選舉制度朝向增加穩定性改變作為鞏固政權的選項之一。這個意圖與先前改革呼聲相呼應，真正構成了選制改革的趨力。不過，這種趨力要發揮效果，還會受到啟動時機，以及時機來到時的結構限制與利益考量兩者的互動結果影響。

#### 一 政黨體系變遷與選制改革

台灣的選制改革契機與政黨體系變遷息息相關，分別是 1997 修憲以及 2001 年立委選舉前後的國會改革熱潮。不確定的未來使得政黨及政治人物為生存而進行計算與鬥爭。是故選制改革的時機經常來自政黨體系的重大變遷前後。因為選舉制度直接關係到未來政黨版圖的消長，自然成為各政黨及政治人物寸土必爭之處。

台灣的政黨體系發展是由一黨威權、兩黨競爭、兩個半政黨體系過渡到現在的多黨體系。在整個九〇年代政黨體系基本上由兩黨制朝向兩個半黨體制發展。其中，國民黨內部出現各種流派，並在 1993 年發生新國民黨連線出走的事件。之後自國民黨分裂出來的新黨在台北市長、市議員、第三屆立委、以及第三屆國

代選舉中頗有斬獲。另外，民進黨中，派系共治的互動模式有效化解黨內紛爭，加上國民黨的持續強大又使反對陣營的支持者強烈要求團結，民進黨大致維持統一。在上述兩個趨勢下，政黨體系基本上維持兩黨競爭，及一較小政黨的局面。2000 總統大選，宋楚瑜自行參選，席捲 468 萬選票。隨後親民黨成立，加上 2001 立委選前以李登輝為號召成立的台灣團結聯盟，2001 年的立委選舉，主要的政黨變成了民進黨、國民黨、親民黨、及台灣團結聯盟，台灣政黨體系正式進入多黨制（吳玉山，2001；洪永泰：2001）。

表 4-8 台灣政黨體系的集中指數與有效政黨數

	集中指數 <sup>1</sup>	有效政黨數 <sup>2</sup>	政黨體系
1989 (增額立委)	0.454	2.20	兩黨
1991.12(二屆國大)	0.566	1.77	兩黨
1992.12(二屆立委)	0.457	2.19	兩黨
1995.12(三屆立委)	0.393	2.54	兩個半黨
1996.3(三屆國大)	0.359	2.78	兩個半黨
1998.12(四屆立委)	0.407	2.46	兩個半黨
2000.5 <sup>3</sup>	0.363	2.76	兩個半黨
2001.12(五屆立委)	0.287	3.48	多黨

<sup>1</sup> 集中指數的計算公式如下（吳玉山，2001）

$$\text{HH 指數} = \sum_{i=1}^n P_i^2 \quad P_i \text{ 指第 } i \text{ 個政黨的席次佔有率}$$

<sup>2</sup> 有效政黨數的計算公式如下

$$\text{有效政黨數} = 1 / \sum_{i=1}^n P_i^2 \quad P_i \text{ 指第 } i \text{ 個政黨的席次佔有率}$$

<sup>3</sup> 宋楚瑜脫黨參選總統，並於選後成立親民黨，國民黨二次分裂。

資料來源：筆者自行計算。

在這段發展期間，關於選制改革的兩個重要的環節點在於 1995 年的第三屆立委選後、以及 2001 年的第五屆立委選後。由表 4-8 台灣政黨體系的集中指數與有效政黨數來看，1995 年三屆立委選舉前，中央民代選舉的結果一直是兩黨競爭，有效政黨數在 2.2 以下，為兩黨制。<sup>30</sup>這些選舉中還有另外的特徵，即國民黨一直維持獨大但支持率持續而穩定地下降。1995 年的立委選舉，自國民黨出走的新黨加入競爭，並馬上在集中指數及有效政黨數中顯現出來，有效政黨數突破 2.5，成為兩個半政黨的體系。這次選舉成為一個臨界點，集中指數由上屆選舉的 0.457 驟降到 0.393，有效政黨數變為 2.54，使得一向具有過半優勢的國民黨不得不面對因流派鬥爭出走、以及派系黑金等負面形象所帶來的統治危機。在行政院長連戰提出選制改革議題後，經國家發展會議的討論一直延燒到 1997 年的第四次修憲，終因各黨立場差異太大而遭到擱置。在此之後的朝野力量又趨於穩定，1998 年的第四屆立委選舉集中指數微幅上揚為 0.407，有效政黨數 2.46，結果對於選制改革的進展一直無法跳出 1997 年第四次修憲時的模式。<sup>31</sup>

2000 年總統大選，宋楚瑜挾超強人氣自行參選，席捲 468 萬票，並在選後應支持群眾要求成立親民黨，衝擊原先的政黨體系，集中指數由 0.407 滑落到 0.363，有效政黨數上升到 2.76。2001 立委選舉前夕，原國民黨本土派成員之一的黃主文在精神領袖李登輝支持下，以部分過去國民黨員為基礎成立台灣團結聯盟。選舉的結果，集中指數驟然下降到 2.87，有效政黨數增加為 3.48，政黨體系進一步碎裂。

綜合言之，選制改革的先兆與政黨體系的變動相互呼應，潛在或是已見的巨大變遷都會創造改革契機，因體系的變遷而使得行動者不得不在體系變動之際，進行制度設計的議價，以取得新制度下的優勢或減少其損失。

---

<sup>30</sup> 二屆國民大會代表選舉結果比較特殊，國民黨取得極大的優勢，政黨集中指數 0.566，有效政黨降為 1.77。此次國民黨所得席次數為 254，佔 78.2%，超過修憲門檻 3/4，所以也有批評者指出此次修憲乃淪為一黨修憲。一般認為，國民黨這次選舉的成功與選前適度縮小選區、宣傳安定牌奏效、以及民進黨提出台獨主張的失誤等相關。

<sup>31</sup> 連戰（此時為副總統，並被認為國民黨下一屆總統候選人）於 1999 年 1 月再次提出單一選區兩票制，內政部公開表示支持日本式的並立混合制，以因應年底可能的第 5 次修憲，民進黨則仍以德國聯立式回應。雙方還是沒有交集。

## 二 相關因素的探討

選制改革要成功，除了時機問題外，尚需其他因素的配合。結構性因素會對改革過程及結果帶來限制。是否有足夠數量的政黨與政治人物跨越制度限制，決定改革是否成功的要件。這個要件的達成則視政黨對利益的計算及結盟而定。接下來的討論將針對台灣選制改革中這些影響因素的內涵。

### （一）結構性因素

#### 1. 示範效應

示範效應是影響台灣選制改革的第一個重要因素，與許多嘗試改變選制的國家相同，九〇年代混合制採用的熱潮也同樣成為台灣選制改革的重要引導，德國式制對於單一選區制及比例代表制適度的調和，成為許多想同時擁有兩種制度優點並避免缺失的國家的新典範（見表 3-6）。台灣選制改革的真正啟動發端於 1995 年，其時過去與台灣實行相同制度的日本，正於前一年完成選制改革。日本從受舊選制弊病所累到各界希望改革，最後終於成功變革選制的經驗，成為台灣選制發展的最重要示範。就像上一節所提到的，台灣的選制與日本出於同類，經長期的使用也發生類似的弊端，是故在討論選制改革時，對於日台選制內容及其影響的比較，形成非常重要的一部分，許多研究台灣選制改革並嘗試提出建言的學者皆不約而同地以日本改革的過程、方案提出與結果，做為台灣選制變革的參考。由表 4-9 來看，最早倡議選制改革、並提出確切方向的國民黨行政院長連戰，就是以接近日本改革方案的「單一選區」、「兩票制」為主要考量。其後各政黨討論的範圍也大致是各種不同比例的混合制，為了比例代表應佔多少而相持不下，以及計算第二票的方式究竟採用「德國式」或「日本式」的拉踞。

表 4-9 自 1995 年以來歷次改革主張

時間	主要提案者與改革方案
1995	連戰：未來立委選舉可朝「單一選區」、「兩票制」方向改革
1996	選罷法專案小組：未來選制，應採「單一選區/比例代表」的混合制，但在單一選區尚未形成共識前，以中選區為過渡
	國家發展會議：國、民兩黨達成共識，立委選舉制度朝向「單一選區與政黨比例制兩者混合的兩票制」改革
1997	國民黨憲改主張：單一選區兩票並立制。總額 200，單一選區 150（含原住民 8 席），比例選區 50（含僑選 4 席）
	民進黨憲改主張：單一選區兩票聯立制。總額 250，單一選區 125，比例選區 125（含原住民 13 席），以第 2 票計算政黨總席次
	新黨憲改主張：現制改兩票，總額為 200，區域及比例選區分別投票。區域 102（含原住民 8 席）；政黨比例 98（含僑選 8 席）
1999	國民黨：單一選區兩票制，日本式
	民進黨憲改小組：單一選區兩票制，德國式。100 席，單一與比例各半 50：50
	新黨：總額不能多於 120，選區不可少於 50，不分區應佔半數
	連戰（6 月）：大選區、多席次、兩票制
2000	連戰政見：日本式單一選區兩票制
	陳水扁政見：改良式德式兩票制
	宋楚瑜政見：德國單一選區兩票制
2001	內政部：中選區兩票制，縮小選區為 3-5 席，並增加第二票計算不分區
	民進黨政策會：單一選區兩票制總額 120 席，單一選區 60，比例選區 60
	沈富雄：計算公式改芬蘭式「複數選區單記可讓渡投票法」
	改造國會行動聯盟：席次減至 150 以下，單一選區兩票制，任期 4 年
2002	民進黨版本：單一選區兩票並立制。總額 150，單一選區 90，比例選區 60
	國民黨版本：仍具並立式單一選區兩票制方向，不過黨中央、政策會、智庫、立院黨團各說各話，對於總額及選制改變皆有保守化的傾向。總額在 164-200 席之間
	親民黨版本：中選區兩票制、或絕對多數兩票制（法國兩輪投票制）。總額 165（區域 100+8，不分區 49+8）
	台聯版本：席次減半至 113，區域選區 60，比例代表選區 53；支持中選區兩票制，反對單一選區
	無黨籍聯盟：廢不分區代表，席次縮減為 184 席

資料來源：立法院議案關係文書，委員提案第 3365、3445、3761、3763、3800、4286、4306 號；各大報有關選制改革報導資料。筆者自行整理。

## 2. 制度傳統

制度依循效果也會影響及限制了新規劃制度的可能方向。對台灣而言，長期以來中央民意代表的選舉制度只有一種模式，就是「單記非讓渡投票制」。<sup>32</sup>政黨及候選人的競爭模式及選民投票行為都深受這種制度的制約。從第二節制度僵固性的討論中可知，由於各政黨在此選舉制度下得票長期穩定，政黨版圖相當固定。因此改變現狀朝向壓縮比例性的方案皆會受到民進黨及新黨所反對；另一方面，改變選區劃分方式會需要候選人調整競選策略，現任者因此必然猶豫。

制度傳統的影響可從各種改革的提案表現出來。由於政黨與個別候選人在現有制度的利益短時間無法削弱或被直接取代，各種方案大體都是小幅度局部的改變。在最終目標無法達成下，先以某種具過度性質的方案做局部改革，或是修正選區規模劃分小幅降低，或修正現有制度的選票計算規則，以求在現有政黨及個別候選人可以接受的範圍進行小規模改革。在修正選區規模方面，中選會的研究方案中，一直有以中選區兩票制為過渡的選項；而修正選舉規則方面，則有加入限制連記法、選票可轉讓等局部修正的提議。

## 3. 政治分歧

台灣的政治分歧一向表現出二元對抗的模式。從威權時代的國民黨與黨外；演變為民主化初期的國民黨與民進黨，一在朝一在野展開選舉競爭；近年來雖因選制效果長期影響，造成國會中的多黨制形成，但依然可分別歸類為泛藍與泛綠兩大陣營。<sup>33</sup>

造成這種二元對抗模式的內部社會支持，其實就是各黨對於「統獨」議題的立場差異。依政治學者的普遍看法，台灣政黨在「統獨」的政治光譜下，呈現出十分穩定的競爭模式與版圖分佈，在兩個依據對「統獨」意識形態而分歧的大集

---

<sup>32</sup> 雖然大法官解釋曾將國大代表、立法委員、及監察委員共同視為中央民代，惟實質上前兩者與監委，不論是職權的內涵或產生的方式皆有很大的不同，早期的監委是由地方議會以間接選舉產生，其間曾改採限制連記法，因流弊過大而遭人非議。這裡所指的中央民代選舉制度，乃是以國大代表及立法委員的選舉為主。

<sup>33</sup> 泛藍與泛綠對抗的說法在 2001 年選前由李前總統引爆，用來指涉本土派政黨及傳統國民黨系（包括國親新，或統稱外來政權）政黨的選舉競爭。其後普遍由媒體新聞及政治分析所採用，近來成為民眾認知政治分歧的基本依據。



團內，再以其立場的強弱區分出不同的政黨團體。過去一邊為國民黨、新黨，另一邊則是民進黨、建國黨、新國家連線等；2001 年立委改選後，泛藍陣營為國民黨、親民黨、新黨，泛綠陣營則為民進黨、台灣團結聯盟。除了統獨議題外，雖然還有關於經濟政策差異、改革問題等。<sup>34</sup>不過在台灣的政治發展中，其重要性相對小了許多，經常被統獨議題所掩蓋，或甚至其他議題的分歧也沿著統獨分歧方向切割。

就政治分歧的角度來看，選制變革方向受到政治議題與實際政黨數目的影響。在台灣，統獨問題的二元分裂，在選舉變革時有機會朝向塑造兩黨的方向。當泛藍對抗泛綠的論述成形，劃訂了政治競爭的軸線，使政黨體系集結，就可能進一步為了這個目的來改變選制。但另一方面，先前因半比例性而出現的小黨也會同時考慮要求保留部分的比例性來維持生存。選制改革即成為兩種力量的角力，混合制也會成為較具說服力的選項，但是要採用並立制或聯立制與比例選區席次所佔名額多寡將視關鍵政黨的實力大小及結盟情況而定。

#### 4. 改變規則

台灣關於選舉制度的規定分佈於憲法與公職人員選罷法中，是故關於選制改革也分為不同的層次。對於現行選制的變革依改變幅度不同，可以由三方面入手。首先，幅度最大的改變在修憲，徹底更動席次總額及區域、不分區的分配名額；其次，在不修憲的情況下修正公職人員選罷法，這只能改變選票結構及投票規則；最後，變動最小的是選區劃分，這可由中央選委會以發佈選舉公告方式為之。一般認為，若想要真正對於選制的核心做徹底變革，還是需要經過修憲的程序，更小幅度的方案乃是在修憲不易達成時的替代手段。

憲法修正的規則規定在憲法第 174 條，憲法修正案的提出與通過有兩種程序。首先為國民大會代表五分之一提議、三分之二出席、以及出席代表四分之三

---

<sup>34</sup> 謝復生、牛銘實、林慧萍（1995：80-82）對 83 年省市長選舉的議題投票作分析，測量選民對於各黨立場的認知相當程度，使用傳統的左右問題、統獨問題、改革安定孰先孰後問題三項來觀察，結果傳統的左右議題在台灣可說是不顯著，統獨與改革問題的差距就較大也較明顯。之後關於台灣選舉中議題的研究，也大多以統獨問題為主

之決議；其次為立法委員四分之一提議、四分之三出席、以及四分之三之決議擬定憲法修正案，再交國民大會複決。<sup>35</sup> 所需程序的困難度非常高，要達到 3/4 的絕對多數，就算主要的政黨公開支持選制改革，個別候選人也很容易組成少數否決的聯盟，甚至只要消極不表態即可阻擋選制修正案的通過，更何況實際上台灣各政黨對於新選制方案各有堅持，想要達成政黨間在選制改革的合作，還有一段距離。

改變規則的高門檻是台灣選制變革中最重要的阻擋因素，由於要達成四分之三多數非常不容易，反過來表示只要相當地少數就可以對改革方案加以否決，大大地增加了改革的困難。此外，改革契機通常來自政黨體系的變動，台灣的政黨變遷乃是日漸地分化，這與改革成功必須組成四分之三絕對多數的方向有基本地衝突，形成改革的困境。（見表 4-10）

表 4-10 台灣選制改革的結構性因素

變項	內容	影響	改變可能性	有利改革方向		
				單一選區制	混合制	比例代表制
示範效應	德國模式的成功 日本選制改革的示範	朝向混合制	+	弱	強	弱
制度傳統	長時間使用中選舉區	最大黨有利、比例性 競選模式的塑造	-	中	強	弱
政治分歧	議題：統獨 政黨：2 大 1 小到 2 大 3 小	單一議題有助兩集團的形成 多黨則阻止抑制比例性	-	中	中	弱
改變規則	修憲、3/4 多數	3/4 的絕對多數 各方皆具備少數否決能力	-	弱	弱	弱

資料來源：筆者自行整理

制度結構限制了選舉制度變革的範圍，政黨以變革過程主要的行動者，在面對選制變革趨力浮現時，基於利益考量選擇有利的制度方案。台灣的過去選制改革的過程及相關政黨或政治人物所提出的方案可以證實這一點。如同先前的表

<sup>35</sup> 《憲法》第 174 條。立法院所提之憲法修正案必須在年國民大會召開前半年公告。

4-9，自 1995 年以來各方所提出的關於選制改革的方案，除了 1996 年 6 月連戰突然提出的語焉不詳的「大選區、多席次、兩票制」以及民進黨沈富雄委員 2001 年提出的芬蘭式「複數選區單記可讓渡投票法」外，歷年來對於選制改革方案的設計幾乎全數表現出各種不同組合的「混合制」特徵。

## （二）行動者考量

各種方案的提出，受到結構性因素的影響，但決定新選制方向的關鍵因素還是在於行動者根據自身利益的考量而進行的合縱連橫。首先，經由對未來利益的計算及結盟的可能結果，是否具有足夠多數跨越改變規則是現狀會不會改變的因素；其次，這種計算及結盟關係也決定改革結果。台灣在 1997 年的選制改革行動中，政黨的利益與結盟關係無法跨越這一個重要限制。

### 1. 利益計算與政黨基本立場

政黨對於自身利益的考量決定其可能接受的新選制方案。就國民黨而言，因為對於統治危機的認知，使其考慮改變選制以提高政黨的影響力並朝向更具穩定性的方向調整（實際上對最大黨有利），2000 總統大選以前，國民黨擁有得票率及席次的雙重優勢並掌握行政權，對選制具有提案權，以相當偏向大黨的單一選制兩票制為其方案；在野的民進黨與新黨則視選制變革為生存之爭，質疑國民黨對比例性的限縮，要求更為比例的方案。

表 4-11 1991-1996 全國性中央民代選舉政黨平均得票率與席次率

	中國國民黨	民主進步黨	新 黨	其 他
平均得票率	55.0	30.5	11.3	7.7
平均席次率	60.6	29.0	10.5	4.1
(席次率-得票率)	5.6	-1.5	-0.8	-3.6

資料來源：筆者自行整理。

表 4-11 為各政黨長期得票率及席次率的平均值。表中的數字大致可以表現各政黨在選制改革上的可能立場，國民黨過去在「單記非讓渡投票制」下擁有超額席次的優勢，也形成穩定多數的統治基礎，其平均席次率高於平均得票率 5.6%。近幾年來國民黨整體得票率的下降使其席次優勢也在下滑（見表 4-6），是故如何保有優勢是其考量，國民黨在這樣的考量下自然會偏好朝向穩定性的選制方案；對於民進黨而言，其支持度長期的穩定在 30% 上下，現有選制對其席次率具有保障性，席次率與得票率平均差額為 1.5%。由於短期間其實力要提昇到與國民黨平起平坐，像英美兩大黨交互執政仍有困難，所以對於選制改革的立場傾向德式的兩票制，可以第二票平衡其單一選區的損失，保障其實力；至於新黨為小黨，自然較民進黨更堅決反對壓抑比例性的選制方案，甚至視單一選區制是兩大黨要消滅新黨的陰謀。所以在 2000 年以前，主要政黨對選制改革的基本立場為國民黨主張「日本式單一選區兩票制」，並使單一選區名額大幅多於比例名單；民進黨主張德式單一選區兩票制，並要求比例代表名額要提高到一半；新黨的立場與民進黨接近，也有主張不要大幅改變的主張。

至於個別的候選人，表面上由於社會及選民的壓力，而大致上具有選制改革的共識，但實際上站在個人的立場來考量，現任者多已經習於現在選制下的選舉動員方式，任何改變都會帶來不確定性，為了不甘心長期的耕耘付諸流水，現任者多數傾向不改變現制。

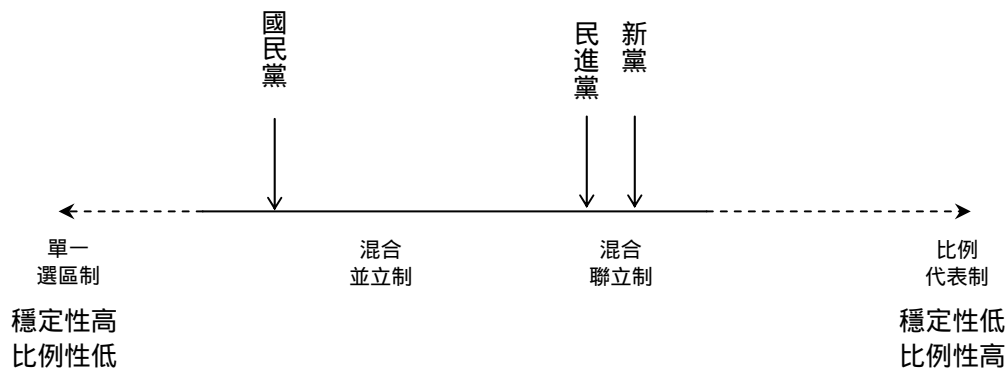


圖 4-2 台灣各政黨在選制上的偏好 (2000 年以前)

資料來源：筆者自行整理

## 2. 選制方案效果與政黨利益計算

將上述的政黨基本立場置於各黨在各種選制方案下，席次數增減的模擬，可以進一步解釋政黨對於改革的贊成與否。<sup>36</sup>表 4-12 為以 1995 年的立委選舉得票為基礎所做的各政黨在各種選制方案下的席次分配情況。<sup>37</sup>以模擬結果來看，當

<sup>36</sup> 劉世康 (1997: 95-116, 附錄一) 使用人口數的總體資料模擬各種方案下可能的選區劃分，並以第三屆立委選舉各鄉鎮區開票結果，進行各政黨席次的模擬分析，並依政黨得票強弱區分八類型選區分析政黨在單一選區得席情況。所得結果 (見下表) 與本研究以 Taagepera & Shugart 公式計算結果十分相近，如劉文所計算的 DPP 方案採德式兩票與表 4-12 中混合並立制下各黨席次分配差距不超過 2%；DPP 案及 NP 案在德式兩票制下，與表 4-混合聯立制差距在 0.5% 以下。表中 KMT 方案：總額 200，單一選區 150，比例代表 50；民進黨方案：總額 250，單一選區比例代表各半 125；新黨方案：總額 200，單一選區比例代表各半 100。

政黨	原制	單一選區	日式兩票制		德式兩票制		
			KMT 方案	DPP 方案	KMT 方案	DPP 方案	NP 方案
KMT	85 (51.8)	111 (74.0)	136 (68.0)	156 (62.4)	111 (52.1)	125 (49.6)	100 (49.8)
DPP	54 (32.9)	30 (20.0)	48 (24.0)	69 (27.6)	72 (33.8)	90 (35.7)	72 (35.8)
NP	21 (12.8)	7 (4.7)	14 (7.0)	23 (9.2)	28 (13.2)	35 (13.9)	28 (13.9)
無黨籍	4 (2.4)	2 (1.3)	2 (1.0)	2 (0.8)	2 (0.9)	2 (0.8)	1 (0.5)
合計	164 (100%)	150 (100%)	200 (100%)	250 (100%)	213 (100%)	252 (100%)	201 (100%)

<sup>37</sup> 表 4-12 中席次預估乃是採用 Taagepera & Shugart (1989: 237) 歸納出的計算公式。此外，為計算方便，筆者將新方案簡化為 200 席，單一比例各半，僅聯立制或並立制不同的兩種混合制。但實際上的方案討論，對總額乃是增加到 200-250 間，而國民黨還將單一選區名額提高到 3/4。單一選區比重的提高，在效果上是對於穩定性進一步加強，請參見本文第 2 章第 2 節的討論。

時競逐的兩方案效果呈現極為顯著地異質性，並立制或聯立制的選擇直接關係到下回選舉的實力重分配。在混合並立制下，國民黨的席次數將會大幅提昇到62.8%，較原先51.8%增加11個百分點，增加統治穩定性。另一個直接的影響為第三黨及無黨籍的空間被壓抑，可以讓國民黨內分裂及地方派系要挾的能力降低。民進黨雖然只微幅減少，但先前長期穩定的得票趨勢表示，在新制度下要以一黨之力打敗國民黨取得政權短期內變得更不可能。至於混合聯立制，由於效果接近比例代表制，三黨不過半的得票率會更明白地反映在席次上。對國民黨而言，與其選制改革的基本目的相衝突。新黨在此制下會強化政策要脅的能力，甚至成為聯合內閣的關鍵第三黨，民進黨部分則開創新的版圖重組的可能，先前的大和解行動可能進一步轉化為聯合內閣的成立。

表 4-12 以 1995 年立委選舉得票率模擬各種選制的效果

政黨	舊選制	單一選區制	混合制並立 100：100	混合制聯立 100：100	比例代表制
國民黨 46.1%	85 51.8%	147 73.4%	76+50=126 62.8%	76+24=100 49.9%	100 49.9%
民進黨 33.2%	54 32.9%	52 25.8%	24+36=60 29.9%	24+48=72 36.0%	72 36.0%
新黨 13.0%	21 12.8%	1 0.7%	0+14=14 7.2%	0+28=28 14.1%	28 14.1%
其他 7.7%	4 2.4%	0 0.1%	0+0=0 0.0%	0+0=0 0.0%	0 0.0%
合計 100.0%	164 100.0%	200 100.0%	100+100=200 100.0%	100+100=200 100.0%	200 100.0%

資料來源：筆者自行整理

從上述的討論可知，對於選制改革的方向，各黨具有根本性的差異。從政黨的立場出發就沒有什麼談的空間，更不用考慮到個別候選人的層次。雖然國發會達成混合制共識，但其內容僅涉及選舉制度前半部。在修憲過程中即因另外半部

沒有共識的混合比例分配及聯立並立之爭而觸礁。何況此時國、民兩黨尚為了其他的權力重分配議題而進行協商（包括雙首長制、精省等），先擱置這個差距過大的議題以有助於當時的其他議題合作關係是兩黨必要的選擇。<sup>38</sup>

### 3. 實力分佈與結盟

表 4-13 顯示 1997 年修憲前後有權發動選制改革的國民大會與立法院的各黨實席位及力量的分配。從消極面而言，在修憲提案的改變規則限制下，若國大代表的三分之一（112 席）或立法委員的四分之一（42 席）不出席就可杯葛新方案。由積極面來看，掌握國民大會的四分之一（84 席）或立法委員的四分之一（42 席）就具備否決權。而改革法案的通過，則需要國民大會四分之三（251 席）取得共識。

表 4-13 1997 年各黨於國民大會及立法院的實力分佈

	國民大會席次數 (席次率)	立法院席次數 (席次率)
國民黨	185 ( 55.4% )	85 ( 51.8% )
民進黨	100 ( 29.9% )	54 ( 33.0% )
新黨	46 ( 13.8% )	21 ( 12.8% )
其他	3 ( 0.9% )	4 ( 2.4% )
合計	334 ( 100% )	164 ( 100% )

資料來源：筆者自行整理

<sup>38</sup> 當時由於「二月政改」以及國民大會代表選舉失利，國民黨深感政權岌岌可危。李登輝總統遂召開國發會尋求修憲共識。國民黨對於修憲的主要立場為希望取消立法院對行政院長的同意權，以免之後立院三黨不過半時政權發生危機。由於國民黨人數不足，需要民進黨的支持，是故民進黨就得到要價的本錢，民進黨對這次修憲的議題，重視的是「廢省」。當時這兩議題爭議皆高，連國、民兩黨自己都不認為會通過。（楊世雄，1998）於是，在避免其他政治爭議的情況下，國、民兩黨皆把重點放在這兩案的交涉。至於立場差距大的選制改革，由於要談的細節太多，為免黨內同志反彈，不支持上述兩案，只有先擱置一途。

以結盟可能性來看，在野黨(民進黨、新黨)在選制議題上具有相近的立場，但與國民黨相左。1997 年的修憲中，國民黨與民進黨取得合作，目標在落實先前國發會的共識。但整個修憲過程皆在強調「中央政府體制」及「精簡省府組織」，政黨間及政黨內皆有紛歧的選制改革則被擱置。事實上，當中央政府體制採雙首長制後並取消同意權後，國會對行政的牽制削弱，反而使得選制改革的迫切性降低。以圖 4-2 所標示的政黨立場，偏好距離相近的民進黨與新黨在選制上較易採取聯合的態度，與國民黨則難以妥協。

另外，由改變門檻及實力分佈來看。國、民兩黨相互具有改變規則上的否決權，即使後來新黨退出修憲，結果也是一樣。修憲案的成立需要國民大會代表五分之一提議、三分之二出席、以及出席代表四分之二的決議；其次為立法委員四分之一提議、四分之二出席、以及四分之三的決議擬定憲法修正案，再交國民大會複決。不論從那一個途徑來看，對修憲具有提案權的只有國、民兩黨，而新方案通過的門檻則需要國民大會的 251 席同意，或是由立法院 124 席立委同意提案，由國民大會以過半數複決之。這裡的所需席次皆以法定名額的最高值再加 1 席為主，因為修憲案為重要法案，關係到各黨未來的生存發展，是故應皆會全面動員來參與投票對決，除非是因為無法反擊之下以退席表示抗議。1997 年第四次修憲的過程中，新黨即以集體退席來抗議國民黨、民進黨合作修憲對其主張的漠視，但並無實質的效果。任何方案通過的前提為至少國民黨與民進黨共同接受。但事實上對於選制改革，雙方對自身方案皆有相當的堅持立場。

由上述分析可知，1997 年前後在國民大會與立法院的實力分佈情況，要達到選舉制度改革的提案，困難度即非常的高。只有國民黨與民進黨新選舉制度的的偏好上取得相近的機會，進一步進行政治交易。但 1997 年間修憲時實際的情況是，國民黨與民進黨支持的方案差距太遠，並且當時兩黨修憲的優先考量目標皆不在此。國民黨重點在取消行政院長的同意權，民進黨則是希望完成省的精簡。結果，為免節外生枝，擱置差異過大的選舉制度改革成為兩黨共同的選擇。



## 第四節 未完的改革：2001 立委選後的改革問題

### 一、選舉制度改革的新進展

1997 年修憲對於選舉制度改革雖然沒有實質結論，但選制必須改革漸成各界公論，每隔一段時間都會重新成為話題。每次重要的選舉，各候選人莫不將選制改革列為重要的政見。2000 年總統大選時，三組總統候選人皆對選制改革提出相關的政見。民進黨總統候選人陳水扁在《政策白皮書》中主張「改良式德國兩票制」；國民黨總統候選人連戰則再度鼓吹「日本式的單一選區兩票制」，這是其 1995 年即提出的主張；獨立參選的宋楚瑜在主要政見《跨世紀國家政策綱領》中也表示支持「德國式單一選區兩票制」。

2001 立委選舉前，選民對於立法院與立法委員表現的不滿情緒高漲，因而有國會改造與選制改革的呼聲，不論是民間團體與政黨都對選制改革提出看法。民間成立了「改造國會行動聯盟」，針對選舉制度改革提出了「國會席次減至 150 席以下；單一選區兩票制；立法委員一任四年」等三大主張，希望以民間輿論的力量壓迫政黨及政治人物面對改革。<sup>39</sup>這個行動在選舉期間獲得了 179 名立委連署表示支持。親民黨秘書長、台聯秘書長、民進黨副秘書長分別代表各黨簽署推動國會改造承諾書，國民黨秘書長發表國民黨推動國會改革的五項主張，支持「單一選區兩票制、立委席次應減少」。親民黨的立委候選人也在「十六項共同主張」中，明列對選舉制度改採「單一選區兩票制」，「一票投人、一票投黨」的政見。

2001 年關鍵性選舉所帶來的政治版圖重組成為選制改革的新契機。表 4-14 為選後立法院中各政黨的席次分配，過去二個半政黨體系的政黨版圖發生變化。民進黨以 87 席立委躍昇為國會中第一大黨；上屆具有絕對優勢的國民黨則大敗，僅獲 68 席立委；新黨泡沫化，得票率降至 2.6%，僅得金門 1 席。親民黨與台灣團結聯盟為選前成立的新政黨，分別取得可觀席次（46 席與 13 席），重整了政治版圖。這個變化乃根源於 2000 年總統大選扁、李、連、宋的政治競爭。

<sup>39</sup> 參見《當代》，第 171 期（2001：56-7）。

從總統大選到立委選舉，政黨體系歷經解組再重組，政治競爭場域發生變化，加上民間團體的呼籲及運作，這些改變帶動了新一波選制改革的進程。

表 4-14 2001 立委選後政黨體系與實力分佈

	第五屆 (2001)			上屆 (1998)		
	得票率%	席次數	席次率%	得票率%	席次數	席次率%
民進黨	33.4	87	38.7	29.6	70	31.1
國民黨	28.6	68	30.2	46.4	123	54.7
親民黨	18.6	46	20.4	--	--	--
台灣團結聯盟	7.7	13	5.8	--	--	--
新黨	2.6	1	0.4	7.0	11	4.9
其他	11.7	11	4.9	17.0	21	9.3
合計	100	225	100	100	225	100

資料來源：選舉研究中心選舉資料庫，筆者自行整理。

2001 年立委選後不久，選制改革議題重新浮上檯面。民進黨及國民黨分別重提選制改革。<sup>40</sup>陳水扁總統也在各種場合宣示「國會改革」勢在必行，為政府、黨務、國會三大改造之一。具體作為則是在總統府政府改造委員會下設置「國會修憲小組」，民進黨立法院黨團設「國會改造憲政推動小組」，民進黨中央則設「國會改造委員會」，府院黨等多方機構就各個版本展開整合。<sup>41</sup>而國民黨、親民黨、以及台聯等在野黨也紛紛發聲，以免在國會改革中缺席。<sup>42</sup>

2001 年 5 月 5 日的政府改造委員會第五次會議確立了陳水扁政府對於國會選舉制度改革的基本方向。其重要內容為：立法委員選舉制度自第六屆起改採「單一選區兩票並立制」；立法委員總額縮減為 150 人（區域代表 90 人，含直轄市、

<sup>40</sup> 民進黨提出「國會改革三階段」計劃，第一階段為修正國會五法的內規改革，第二階段則提出選制改革、席次減半、任期調整等憲法修正案，第三階段則是完成陽光法案。國民黨則強調國會改革勢在必行。（《中國時報》2001/12/8；《中國時報》2001/12/13）

<sup>41</sup> 整合初期，民進黨內共有 12 個版本之多。（《自由時報》2002/4/13，3 版）

<sup>42</sup> 《中央日報》2002/4/29，4 版，連戰主張單一選區兩票制 親民黨屬意中選區兩票制；《自由時報》2002/8/14，4 版，台聯反對單一選區；《民眾日報》2002/11/6，3 版，無黨聯盟促廢不分區立委。

縣市立委 84 名及原住民代表 6 名；不分區代表 60 人，內含僑選代表 4 名)；立委自七屆起任期延長為四年，並與第十二任總統同時改選。<sup>43</sup>稍後的民進黨版與上述方案則是大同小異，去除僑選立委，主要內容成為：選舉制度採「並立式單一選區兩票制」；不分區名單採「封閉式名單」；任期四年；席次總額 150，包括區域立委 84 名，原住民 6 名，以及不分區 60 名。比較重要的是，民進黨就此成立「憲改推動小組」並劃訂時間表（見表 4-15），推動選制改革。

表 4-15 民進黨 2002 年規劃之選制改革時程

程 序	時間表
憲法修正案提出、付委	2002.5.30 提出、6.4 付委
修憲委員會審查 朝野協商	2002.9 立法院開議
憲法修正案 2、3 讀 立院公告憲法修正案	2002.12.1 前
立院通過選舉國大法源依據、 國代行使職權相關規定	2002.12.31 前， 通過國大代表選舉法以及職權行使法
經公告半年，至 2003.6.1	
選出「任務型」國民大會代表	2003.6.1~7.1
國大集會通過憲法修正案	2003.7.10~8.10（任期一個月）
選舉罷免法修正	2003.12.31 前
選區重劃及公告	2004.1.31 前
第六屆立法委員選舉	2004.12

資料來源：民進黨中央；《自由時報》，2002/8/14，4 版。

在陳水扁政府及民進黨國會版本的改造方案出爐之後，各黨反應不一。國民黨與親民黨以改革具有選舉考量質疑扁政府，並批評其轉移焦點，以政治問題掩蓋表現不佳的經濟。至於選制立場，令人訝異的是，國民黨由本來主張單一選區

<sup>43</sup> 陳水扁總統親自主持這個會議，對選制改革的方向表示，這個制度可使候選人不致迎合極端、激情的少數選民，而以理性的政見爭取多數選民的認同，有利於國會「中道」力量的形成；兩票制的設計，符合國人選人也選黨的期待，能夠反映不同層次的民意代表，並且賦予政黨更重的責任，而立委總額的適度縮減，不但能提高區域立委的選票基礎，減輕國家財政負擔，也強化了個別立委的責任付託，有助於國會議事深度及共識達成。（《自由時報》，2002/5/6，2 版）

兩票制立場轉趨審慎；親民黨則是主張「中選舉區兩票制」或是「絕對多數兩票制」。綠軍的另一盟友台聯，雖強烈要求席次減半，但在選舉制度上則反對單一選區，支持原來的中選區模式。這段時間選制改革的因素是否有所變化，又是否影響到選制改革的未來，關於這一波選制改革的理解，稍後回到本文的解釋架構來檢視，以說明改革的可能性。

## 二、相關影響因素的變化

### 一、結構性因素

2001 年後的選制改革結構環境面對兩項變化，政黨體系的進一步分裂以及改變規則的更趨複雜。前者使政黨產生新的利益考量環境，後者則是使選制改革的啟動變的更為困難。至於示範效應與選制的歷史影響則是維持一貫的影響。

台灣社會政治分歧改變的事實上具有兩種相反的趨勢，首先是政黨數的增加，其次是政治競爭模式沿藍綠陣營切割與集結。<sup>44</sup>兩種趨勢相互拉扯，形成政黨輻合或輻散，現在還未定論，不過卻可能在短期影響選制改革的方向。對於 2001 年後的選制改革而言，目前政黨體系仍是輻散的。立委選後民進黨躍為第一大黨，其次是國民黨、親民黨、以及台灣團結聯盟。比起過呈現較碎裂的情況。這種碎裂情況使得選制改革必須向較高的比例性修正或維持現狀，否則改革方案必然會遭到中、小型政黨的強烈反對。

未來之修憲，原則上完全看立法院政黨席次生態，若立法院無法在修憲案上形成四分之三的多數，那麼修憲幾乎完全不可能（高永光，2000）。台灣憲法的修憲程序在 2000 年第六次修憲後部分調整，憲法修正的途徑只剩下一種，依國

---

<sup>44</sup> 李登輝支持台聯成立的最終目的，很可能是希望在選後使政黨重組為兩大黨或至少兩個聯盟競爭的模式，結果台聯的選舉結果未達目標卻也差強人意，無法啟動政黨的重組。泛綠與泛藍的指稱是一次成功的政治版圖重劃的切割，雖然沒有完全達成目的（按李登輝發表的公開談話，成局的關鍵在於民進黨 80 席加台聯 45 席構成聯合政府主體，或是由國民黨挖出幾席，當然，結果是兩者皆未成真），但其影響力從立委選舉一直延續至今。這個論述框住了政治發展的方向、也限制了政治結盟的範圍，如選前曾有人提倡聯合內閣，選後也有主張最小獲勝內閣的，但皆因藍綠之間壁壘分明而缺乏實現的條件。

民大會提修憲案並以四分之三通過的第一個途徑不再適用，立法院成為單一國會，啟動修憲門檻為立法院立法委員四分之三出席及四分之三的多數同意後才能成案。依 2000 年《憲法增修條文》的規定，未來國民大會為任務型而非非常設型，只有在立院提出修憲案，彈劾總統、副總統，領土變更案時，才選舉國民大會代表集會加以複決。<sup>45</sup>與過去相比，憲法的修正在程序上更為繁複。以前只要國民大會內提案處理，現在則要經由立院提案、選舉國大代表、集會複決等過程，環節較多，更何況關於國民大會代表選舉辦法、組織法、職權行使法等相關法案還需進一步處理。

總體而言，考察 2001 年立委選舉後的結構環境，更為困難的改變規則與更為碎裂的政黨體系使得選制變革的制度限制大為提高，改革幅度無法得到擴展。雖然各界要求改革的聲浪不斷，但其結果仍然使得改革進程停留在提案階段而不能更進一步推展。以現實的發展來看，由於結構沒有大的改變，現今的選制改革議題與過去相比改變還是不夠大，就算有機會改變，那也是限於立法層次與行政命令。要達憲法修正案的提案，是非常困難的政治工程。

## 二、行動者考量因素

### 1. 各政黨對於選制改革新立場的形成

政黨對選制改革方案的主張，與其實力有相當的關係。在 2001 大選前國民黨與民進黨一直在選制混合的比例以及聯立、並立的使用問題上分歧。國民黨主張日本式並立混合制，並壓抑比例代表席次；民進黨則傾向德國式聯立混合制，並主張提高比例代表席次至一半。2001 年立委選後，由於政黨版圖重組而改變兩黨原本所抱持的立場。民進黨取得政權並成為第一大黨後，立場向提高穩定性（單一選區制）方向移動；國民黨雖大致上維持其「並立式單一選區兩票制」的立場，但從黨中央、政策會、智庫、立院黨團發表的各種不同談話來看，對於總

<sup>45</sup> 未來國民大會代表共 300 人，依比例代表制選出。選舉時機為立法院提出憲法修正案、領土變更案，經公告半年，或提出總統、副總統彈劾案的三個月內。選後十日內集會，集會時間不得超過一個月。見《憲法增修條文》第 1 條。

額及選制改變皆有保守化的傾向。這是由於從總統大選到立委選舉，國民黨得到的選票支持度大幅下降，加上親民黨的強力挑戰與台聯的成立，瓜分了一部分的力量，在所餘實力極度不確定下，也造成對選舉改革立場的不確定。

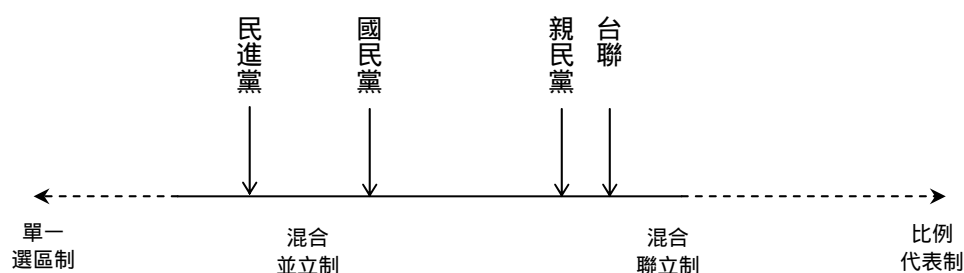


圖 4-3 台灣各政黨在選制上的偏好（2000 年以後）

資料來源：筆者自行整理

親民黨與台聯在 2001 年立委選舉中頗有斬獲。親民黨一向被認為沒有具體的政策訴求，2001 年的競選策略在於維持總統大選中宋楚瑜所累積的政治能量。台聯則是在標榜李登輝路線的訴求下，成員多來自以往的國民黨本土派在黨內初選失利者。與日本新興政黨不同，這兩個政黨的出現並非伴隨著新的政治改革議題，反而是沿著政治人物的選舉恩怨以及台灣長期以來的統獨議題，經由「單記非讓渡投票制」所提供的制度空間而由過去的政黨體系中裂解出來。是故，在選制改革的訴求上，新興政黨的傾向反而是保守的。親民黨對於選制的主張初期是被動的，後來公開支持中選區制或絕對多數決；台聯雖然強烈主張席次減半，但對於選制內容則不希望改變。兩者皆希望維持選制的比例性。

## 2. 席次模擬與政黨利益

若進一步以席次模擬來看各政黨在選制改革上的利益計算，其結果如表 4-16。在現有政黨體系的基礎上，不論是否改動席次總額，民進黨皆為「並立式

混合制」的最大獲利者，其席次甚至有可能超過半數，取得穩定的多數。國民黨的支持度在各種方案下的差異不大，這可以推論選制改革議題對其而言沒有急迫性，其對於選制改革的立場考量將依附於其他有關政治重組的議題當中。最有可能的發展是，國民黨以支持或反對選制改革來換取結盟機會，以重新取得政治影響力。結盟的對象理論上沒有限制，只要提供其重回政府的途徑，惟現實上因核四停建風波，使得國民黨中央與扁政府發生的難以彌補的裂痕，國親合作成為惟一的選擇。這表示在選制問題上，國民黨必須尊重親民黨的意見。親民黨與台聯則明顯地因為選制改革方案的不同而對於其生存發展帶來重大影響。親民黨與台聯在現有選制下，得票率可以大致反映在席次率上。但若由政府改革方案來模擬，其席次率幾乎折半。就理性考量而言，兩黨皆不太可能無條件接受民進黨政府的版本；目前看來，兩個小黨有可能考慮接受的，是對於比例性傷害較小的「中選區混合制」或「單一選區比例代表聯立式混合制」，尤其中選區混合制的改變幅度最小，僅加上第二票及局部重劃選區，與兩黨利益更為接近。

表 4-16 以 2001 年立委選舉得票率模擬各種選制的效果

A. 以總額縮減為前提的改革方案

政黨	舊選制 (席次縮減)	單一選區制	混合制並立 90 : 60	中選區混合制 並立 90 : 60	混合制聯立 90 : 60	比例代表制
民進黨 33.4%	56 37.6%	86 57.0%	53+22=75 50.1%	34+22=56 37.5%	53+2=55 36.7%	55 36.7%
國民黨 28.6%	46 30.9%	53 35.3%	31+19=50 33.5%	28+19=47 31.2%	31+16=47 31.4%	47 31.4%
親民黨 18.6%	27 17.7%	10 7.0%	5+12=17 11.6%	16+12=28 18.7%	5+26=31 20.4%	31 20.4%
台聯 7.8%	8 5.6%	0 0.3%	0+5=5 3.5%	5+5=10 6.7%	0+13=13 8.6%	13 8.6%
新黨 2.6%	2 1.3%	0 0.0%	0+2=2 1.3%	1+2=3 1.9%	0+4=4 2.9%	4 2.9%
其他 9.1%	10 6.9%	1 0.5%	0+0=0 0.0%	6+0=6 4.0%	0+0=0 0.0%	0 0.0%
合計 100%	150 100%	150 100%	90+60=150 100%	90+60=150 100%	53+2=55 36.7%	150 100%

B. 不改動總席次數狀況下，各政黨選舉的可能結果

政黨	舊選制	單一選區制	混合制並立 176 : 49	中選區混合制 並立 176 : 49	混合制聯立 176 : 49	比例代表制
民進黨 33.4%	87 38.7%	125 55.5%	99+18=117 52.1%	67+18=85 37.7%	99+0=99 40.9%	83 36.7%
國民黨 28.6%	68 30.2%	80 35.5%	62+15=78 34.5%	55+15=70 31.2%	62+8=70 28.9%	71 31.4%
親民黨 18.6%	46 20.4%	18 8.0%	13+10=23 10.2%	31+10=41 18.2%	13+33=46 19.0%	46 20.4%
台聯 7.8%	13 5.8%	1 0.5%	1+4=5 2.1%	10+4=14 6.1%	1+19=20 8.3%	19 8.6%
新黨 2.6%	1 0.5%	0 0.0%	0+1=1 0.6%	2+2=4 1.6%	0+6=6 2.5%	6 2.9%
其他 9.1%	10 4.4%	1 0.5%	1+0=1 0.4%	12+0=12 5.2%	1+0=1 0.4%	0 0.0%
合計 100%	225 100%	225 100%	176+49=225 100%	176+49=225 100%	176+67=242*	225 100.0%

\* 總席次原為 225，含超額 17 席

資料來源：筆者自行計算。



### 3. 實力分佈與結盟

前面提到憲法修正案的門檻為立法委員四分之三出席，並以四分之三的多數通過始能提出。也就是說必須得到至少 127 到 169 名現任立法委員的同意（視委員出席狀況而定），選制改革方案才能成案。惟選制改革為重要法案，各黨必然強加動員，對於以低標通過的情況，實際上不太可能發生。在關鍵少數即能否決的情況下，政黨缺席的誘因也不存在。所以在選制改革法案上，政黨甲級動員是必然的，那就需要高標的 169 名立委的贊成。這表示必須要有三個以上政黨的合作才能提出關於選制改革的憲法修正案，在還不考慮個別政治人物的立場前，就已經決定了選制改革的命運。以第五屆立法委員的生態（參見表 4-14，民進黨 87 席，佔 38.7%、國民黨 68 席，佔 30.2%、親民黨 46 席，佔 20.4%、台聯 13 席，佔 5.8%），以及考量政黨輪替後政黨間的互動關係看來，通過關於選制改革的修憲案是非常困難達成的任務。因為贊成的絕對多數結盟難以實現，而反對的局部合作卻容易達成。以親民黨與台聯的立場來推測，即使是意識型態南轅北轍的兩者也可能在朝向穩定性、限縮政黨數目的選制方案中採取消極反對的態度。此即阻斷了改革的進行。

總而言之，由於結構沒有大的改變，現今的選制改革議題與過去相比改變還是不夠大。或許有可能在立法層次及行政命令層次進行改革，但這種改革的實質意義不大，反而因為過小的單一選區劃分使個別現任者的抗拒變大。比較有可能的只有將第二票政黨票加到公職人員選舉罷免法中。

## 第五節 小結：未來的台灣選舉制度改革

我國民主轉型的重心一直放在政治權力的轉移，著眼點在於中央政府的安排（施正鋒，1999b：227）。對於選舉制度改革，幾乎沒有實際的進展。雖然 1991 年第一次憲法增修，增加了全國不分區與僑居國外國民之代表，並以政黨比例代表制選出，但是學者多認為只是在處理與意識型態相關的外省族群代表及主權法統問題，選制的核心並未改變。

1991 年以後，定期選舉的開展使選舉制度的制度效果逐漸發酵，台灣政治很快地面臨與日本選制改革前相類似的政治弊端而引發改革呼聲。同時國民黨面臨長期統治優勢的喪失，而思考以調整選制做為穩固政權的選項之一。兩者的結合構成 1997 年修憲中，關於選制改革的背景因素。1996 年國發會及 1997 年的第四次修憲為台灣選制改革的第一個時機。制度結構限制了選制改革的範圍以及落實的難易度，在台灣，混合制的示範效應、「單記非讓渡投票制」的制度傳統、以及多元化的政治社會分歧使得新選制以不同型式的混合制做為最主要的選項；改變規則所需的高門檻則使得只要 1/4 的政治勢力便具備否決權。在這種結構下，除非有很高的共識，否則選制核心的改革幾乎不可能達成。就行動者理性而言，要突破制度制約的結盟關係必須至少國民黨與民進黨的立場取得一致。但現實上，光是以席次增減為考量的利益計算，兩黨就難以妥協，為了進行其他兩黨認為更重要的修憲議題，雙方反而優先擱置了這個差距過大的部分。

2000 總統大選的政黨輪替以及接著 2001 立委選舉後的政黨版圖重組，再一次啟動選制改革時機。與 1997 年的制度環境相比，示範效應及制度傳統的影響仍舊相同，但政治上的分歧更趨多元，而改變規則的困難度則較過去提高的情況，呈現改革的基本困境。雖然就行動者理性而言，各政黨的立場因版圖變化而有所改變，但上述制度結構的困境卻不具備讓政黨間進一步談判交換的空間。以此推斷，在其他條件沒有改變下，選制改革在可見的未來是無法實現的。2002 年底，民進黨籍立法委員沈富雄及總統府秘書長陳師孟相繼表示國會改革要完成

的可能性不大、有可能跳票。而這是年初執政的民進黨政府所大力主張的。<sup>46</sup>

那麼，選制改革要成功還需要那些條件呢？回到本文的解釋架構來推測，如果選制改革是政治改革的必經途徑之一，今後要努力的方向可以有兩個。首先是修正改變規則的高門檻，其次是期待政黨結構的改變。

修正改變規則的目標是改善制度變革所面臨的高門檻限制，以免受到過大的制約。首先可以考慮簡化憲法中關於選舉制度的規定，雖然已有政治人物及學者倡議不必通過修憲而逕行調整選制，包括直接改為兩票制，或將區域代表部分改為比例代表選出。但前者的問題在於以現有立委劃分單一選區的規模過小，立法委員代表性不足，若小幅修正為中選區又失去改革意義；後者的問題在於太過複雜，目前也較不為各界所認知，推動不易。由於憲法並未規定區域立委的選舉方式，是故便有學者認為直接修改選罷法關於選舉方式及選區劃分的規定，設立部分的區域比例代表來達成「單一選區兩票制」的改革。但這種改革途徑可能會面臨單一選區代表性不平均、政黨票一票雙效、三組候選名單過於繁複等問題，而且修正的環節過多也是關鍵。但就改革難易的觀點，此方法還是較修憲容易些，不過由於制度複雜難以宣傳，要以之為改革方案的主張，短期不容易實現。

不過，上述途徑的考量精神皆在迴避高門檻的修憲程序。筆者以為，在大家皆有選制必須改革的共識下，求同存異，通過憲法修正案將憲法中關於立委選舉規定改以原則性規範，相關規定「以法律定之」，將選制改革的困境由修憲門檻過高中解放出來。另一個越過修憲的方式則為公投機制的引用，許多民主國家的選制改革，如紐西蘭與義大利，皆是沿此途徑而獲得成功。選制改革最大的問題在於，改革的對象為改革者本身。此時若具備公投的機制，便有機會使得民意、輿論及民間團體的社會動員能越過現任者的利益糾結而化為選舉制度改革。

政黨結構改變是另一個可以期待的變化，雖然立委選制促使政黨多元化，但總統選舉的相對多數決則相當程度收斂政黨分化。未來政黨政治的發展若兩大黨實力之和能超過 75%，並且勢鈞力敵，那其利益考量結果便有助於選制朝向限縮

---

<sup>46</sup> 請參見《中央社電》2002.8.20，《中國時報》2002.10.28。

比例性方向改革，表 4-17 可以看出這種邏輯。筆者以為，在現今政黨結構下，最關鍵的是國民黨與親民黨未來合作關係的發展，國親兩黨合併或形成德國基民黨/基社黨的結盟形式，尤其在立委提名機制上有效協調，選制改革在政黨方面的阻力便有可能再減少一些。

表 4-17 以政黨集結為兩大陣營各方案的席次計算

政黨	舊選制	單一選區制	混合制並立 90：60	中選區混合制 並立 90：60	混合制聯立 90：60	比例代表制
泛綠 41.2%	100 44.4%	57 38.0%	34+34=68 45.3%	38+27=65 43.1%	34+34=68 45.3%	68 45.3%
泛藍 49.8%	115 51.1%	93 62.0%	56+26=82 54.7%	48+33=81 53.7%	56+26=82 54.7%	82 54.7%
其他 9.1%	10 4.4%	0 0.0%	0+0=0 0.0%	5+0=5 3.2%	0+0=0 0.0%	0 0.0%
合計 100%	225 100%	150 100%	90+60=150 100%	90+60=150 100%	90+60=150 100%	150 100.0%

資料來源：筆者自行整理