

第五章 結論

一、選舉制度選擇與變遷

九十年代前後，新興民主國家或是已經長時間施行民主的國家，對於選舉制度的選擇或是變革成為一個顯著的政治現象。日本與台灣也處於這一波變革選制的浪潮下，但由兩者目前的改革成果而言，呈現相當的差異性。基於對這個現象的興趣，本文想要探討的目標是，理論上尋找可以解釋選制改革動力及結果的因素，實證上則以比較研究的觀點，分析日本與台灣選制改革的問題。

檢視國內對於選制改革的研究包括三類：「最適制度」研究、「改革史」研究、以及「理論建構」研究。第一類研究成果最為豐富，但其面臨設計理想的制度與選制變革的實現之間具有重大落差的問題，其成果或有助政策決定者做為方案參考，卻無法告訴我們改革的原因，自然也無法告訴我們如何可以達成改革。這二類研究缺乏理論引導，累積了大量資料，卻指不出深刻的影響因素。第三種研究較少，目的在建立對選制興革的動力及軌跡具解釋力的理論。

選舉制度改革的「理論建構」研究較少，主要來自於過去對於選舉制度研究皆偏重各種選制的政治影響。在研究選舉制度與政治系統的互動關係上，明顯呈現出文獻不對稱的情況。以「杜維雪法則」為核心主張的研究大致劃出選舉制度與其他政治系統的因果關係方向，選舉制度大多被視為自變項或是中介變項。本文的目標即是想要填補這個不對稱情況，對於選舉制度選擇的上游研究給予適當的重視。

二、選舉制度的選擇研究

早期關於選制選擇的討論根源於學者對「杜維雪法則」的質疑與批評。到1990年代前後，伴隨新的政治發展，制度選擇成為新的關注焦點，同時也開始有學者強調選制變革動力及過程的研究。

新制度論者的特性在強調制度環境對個體偏好的影響，但在理論上傾向對制度變革抱持較保守的觀點，對於制度有新結構化的問題。新制度論認為制度會對行為發生制約，當某種制度被選擇後，對於後起的制度即發生導引的作用，制度成為結構的一部分，制度改革必然是漸近的。而理性抉擇論者看待制度選擇為議題空間，個別或集體行動者基於理性，順序排列其對於制度的偏好，並選擇對其生存發展最有利的策略，這又失之簡約。綜合來說，以新制度論途徑出發的選制改革研究比較注意結構或制度對行為者的制約效果；而以理性抉擇論出發的研究則較重視政黨角色及改革中利益計算與談判的過程。

本文的方法論採取一種綜合的觀點，認為在制度變遷中，結構因素與行動者理性交互影響。基本上接受新制度論者對於制度制約的看法，認為理性行動者的計算無法自外於現有制度環境，不是單純的席次增減的成本效益計算考量，但也認為政治行動者並非全無施力之處，在認知所處的制度環境後，行動者仍可選擇適當策略以因應環境或是變動之。

三、研究方法與架構

本文的核心觀點為選舉制度的形成與變遷不是獨立存在，而是受到政治系統中早已經形成的制度限制及分歧情況所影響。同時重視九〇年代選舉制度變革所呈現的兩點特徵：政黨體系優先於選制、以及政治行動者傾向在各種已存選舉制度中作選擇。

研究設計上則擬定以下策略：

1. 建立一個解釋架構來研究選舉制度選擇的問題；
2. 以這個架構為導引，去解釋比較式的個案，尋求形成差異的影響因素。

本研究從新制度論的兩個假設出發。其一為制度本身是限制也是誘因，會影響政治人物的偏好；其二則是政治人物對於行動策略及政治方案的選擇乃是出於政治上的利己心態。制度與個體間是循環起伏、相互影響的，研究焦點在於當個體面臨制度變革壓力時，既有制度環境如何影響個體的偏好，並形成新的制度。

解釋架構

在解釋架構的建構方面，首先分析選制改革趨力的來源。當政治分歧、政黨體系、與選舉制度的互動關係發生不協調，並影響到政治的運作時，改革趨力就會出現。其方向性分為朝向增加穩定性及在提高比例性兩方面，單一選區制下長期地無法吸納的分歧及對體制的不信任，會成為改變選舉制度以反映更多比例性的動力來源；而比例代表制所表現的政局動盪、無法明確質疑的政治責任以及政府的無效率則是促進政客或改革者朝向單一選區制轉變的誘因。

本文的解釋架構包涵兩組變項，結構性考量及行動者理性考量。前者又分為四變項：(1) 示範效應、(2) 制度傳統、(3) 政治分歧以及(4) 改變規則；後者則則強調政黨的(1) 利益考量、以及(2) 相對實力與結盟考量。結構性考量為各個國家在面對制度選擇時的制度環境，這四個變數框出了選舉變革的可能範圍；但在面臨制度變革時，政治行動者基於生存需求及聯盟的可能會選擇符合其利益的立場，行動者考量即可解釋各政黨立場的形成理由，至於最後制度的產出則結合這些因素考量後，政黨立場鬥爭的結果。

最後，把選舉制度當作依變項，各式各樣的選舉制度可視為一個游移於兩端分別為增加穩定性與提高比例性的連續光譜，選舉制度改革結果的產出是在光譜上的位移。

比較研究設計

選擇日本與台灣這兩個過去採用相同制度，而且政治發展狀況相似的個案來做比較，乃是遵循方法學上比較研究法中的「最類似研究途徑」(most similar approach)。這種途徑強調在各方面相當類似個案間的比較，就理想的設計而言，研究者應該選擇除了原先鎖定的研究面向外，各方面條件皆相同的國家做為研究對象，就其他條件極為相似的情況下，進行相異部分的探討，找出造成變異的關鍵因素。日本與台灣長期以來的政治文化與過去選舉制度的相似性皆滿足這個途徑大部分的條件，使比較研究可以集中於選舉制度改革結果不同的影響因素這個焦點上。

日本與台灣進行比較研究的觀點如圖 2 所顯示，日本與台灣過去長期採用的選舉制度雖然具有半比例性的特徵，但是它也有著相當明顯的制度上的流弊。在 1990 年代前後，兩者的改革背景皆伴隨重大的政治環境變遷。日本在 1994 年完成選制改革，放棄這種制度，而我國則成為碩果僅存的實施複數選區單記不可讓渡制的國家。

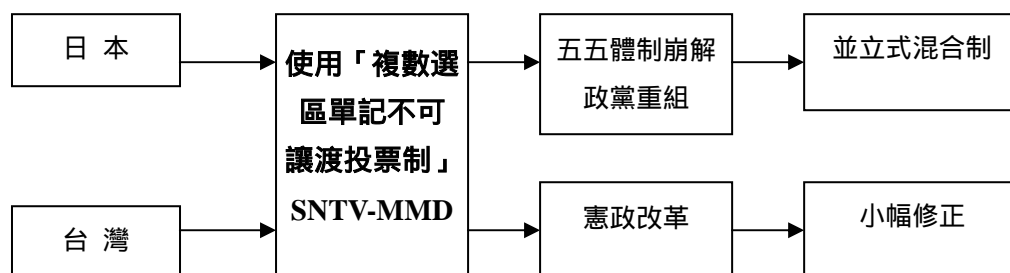


圖 1 日本與台灣比較

四、主要研究發現

制度變遷的理論

制度變遷的理論，通常可以分為三大類，即社會式、經濟式、以及歷史式（或稱政治式）的制度論觀點。第一類帶有「結構決定論」色彩，認為制度為社會深層結構的反映；第二類受到「個體行為論」的影響，認為制度選擇是經由個體理性抉擇，策略互動的結果；第三類或可視為上述兩類的綜合，制度選擇是結構與個體「互動」後的結果。何者解釋力強？學界仍未完全獲致結論。筆者以為結構、個體、以及結構與個體的互動關係，在制度變遷的過程中在不同的層次發揮其影響力，任一途徑目前而言皆無法完全取代及排斥其他的解釋能力。做為探索的研究，本文採用綜合式的解釋架構，將結構、個體、以及兩者互動關係皆視為變項加以納入，也認為唯有認知這些變項在制度改革過程所各自擔任的角色及發揮的影響，才能進一步掌握影響制度變革的原因。

浦薛鳳曾經指出，影響政治有五個重要的因素：制度、人物、勢力、觀念、現象。五個因素間相互影響，要分析政治的整體面貌，應該由對於這五個因素的互動關係來理解。如果加上時間變項，我們可以說制度的變遷事實上並無法由單一因素的影響來解釋，這與本文的看法若合符節。如圖 2 所示，在政治的場域中，制度、人物、勢力、觀念、及現象彼此之間呈現連動關係，而當制度由時間 $t - 1$ 演變到到時間 t 時，五個因素間還是彼此影響，引導著新制度（時間 t ）的出現。制度變遷的軌跡與結果並非全由社會結構、制度限制、或是個體理性等單一因素決定，而是相互影響的。雖然由短期來看，制度是相對穩定的政治建構，但長期而言，制度卻是動態的權力互動而產生的結果。

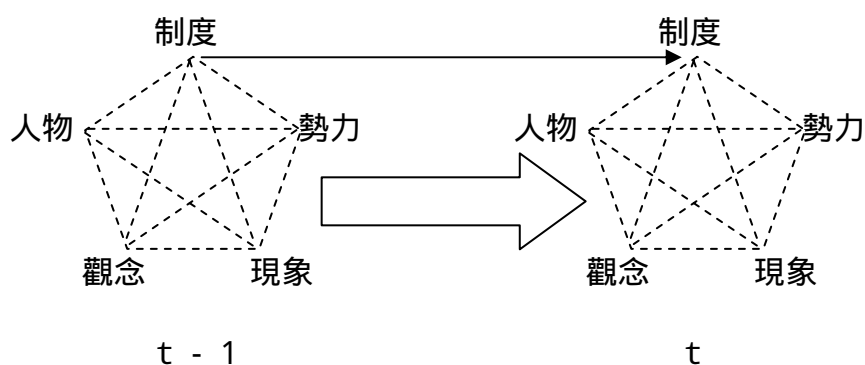


圖 2 政治五因素與時間變項的關係

就選舉制度而言，由於選舉制度涉及權力分配，在規範層面上被期待必須回應政治制度中權力配置的合法性、合理性、以及正當性，當選舉制度失靈，無法符合這種期待，一種藉調整制度來改善效能，使政治運作恢復正常及穩定的動力會逐漸累積，產生改革趨力。但這不必然造成改變的結果，暨有制度場域所長期形成的利益結構可能形成改革困境，制度相對穩定性可能使行動者改變行為以適應制度，最後，效能失靈有可能在一段時間後得到改善。不過，另一方面，改革趨力創造出新的政治動員空間及利益計算結構，當這種趨力與其他議題（如政治重組）產生關聯，選舉制度改革就可能進入議程。

選舉制度改革成功的條件與結果產出

1. 選舉制度改革真正的內在趨力來自於社會分歧、政黨體系與選舉制度的不協調。
2. 改革趨力有兩個方向，一個是朝向增加穩定性，另一個是朝向提高比例性。選制改革是在選舉制度連續體上位置的移動。
3. 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，是決定改革是否成功的要件，這個要件的達成要視政黨對利益的計算及結盟而定。
4. 掌握每個國家的結構性因素與行動者利益考量，便較有可能得到對產出結果正確的判斷。

日本個案

1. 「中選舉區制」影響日本政治，包括塑造一大多小的政黨體系、形成政治弊端、以及制度具有長期穩定性。
2. 七十年代開始，選制帶給自民黨的穩定優勢日漸消褪，外部因素的改變使選舉結果呈現更高的比例性並減損穩定半數，自民黨考慮將選舉制度朝向促進穩定性做修正以維持優勢。這種趨力在八十年代與民眾對政治體系的不滿相結合，構成改革動力。
3. 結構因素方面，混合式並立制為日本新選制的可能方向。示範效應及制度傳統相對而言是比較穩定的；而政治議題分歧面向正在改變，改革議題的重要性逐漸掩蓋傳統議題；改變規則需要國會半數的同意。1993的大選，短暫地改變政治分歧的軸線。
4. 1993年以前，以行動者利益考量而言，一旦自民黨想要朝向單一選區制改變時，在野各黨皆能組成聯合陣線，與自民黨內守舊派呼應構成反對的勢力，阻撓改革的進行。1993年大選後，政黨重組及取得政府的

執政權力做為重要的目標，改變了各黨對選制改革的偏好，進而促成改革談判的空間。新議題的進入使得政黨偏好短期改變並改變談判空間，在改變規則限制不大下逕行政治交易而通過改革方案

5. 政黨利益及結盟關係確定下來後，最後僅剩下政府版及自民黨版的改革法案相互競爭。由於國會中執政集團與自民黨實力相近，加上社會黨議員的叛變威脅，最後的方案全面傾向自民黨版。
6. 2000 年的再度修訂，是同一軸線更加朝向提高穩定度方向改變，事實上日本政治發展的大方向，正在朝著兩大黨體系運作。2000 年在自民黨的主導下，同時以聯合競選的承諾減少共同執政的保守及公明黨的反彈，在比例代表制部分減少了 20 席，成為 300 席由單一選區選出與 180 席由比例代表選出的混合制。

台灣個案

1. 「複數選區單記非讓渡投票制」對台灣的政治發展造成若干影響，包括政黨體系分化、政治競爭多極化、以及誘發派系林立與選風敗壞等。
2. 國民黨的支持度日漸下降，原本由選制效果所得的組織優勢及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。這個意圖與先前改革呼聲相呼應，構成了選制改革的動力。
3. 結構因素使台灣選制改革的提案範圍為各種不同組合的「混合制」。改變規則的高門檻為重要阻擋因素。而政黨體系日漸地分化，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。
4. 就行動者考量而言，國、民兩黨皆各有堅持，並握有否決權，使 1997 年的修憲擱置選制改革。2000 年及 2001 年的大選政黨版圖改變，進而改變政黨對選制改革的立場，唯可見的未來仍然由於改變的門檻過高，使得這一波改革前景堪慮。

日本與台灣的比較

1. 選制變遷的過程中，政黨版圖的變化與改革時機具有很大的關聯性。日本與台灣選舉制度變革的趨力皆來自原先的獨大政黨感受到其統治優勢逐漸的喪失，而將選制調整做為其維持優勢的選項之一。
2. 日本在九〇年代發生數次重大的政治弊案，選民對政治系統產生疑慮，進而要求改革，並以選票支持倡言改革的新政黨，將改革與政治重組聯結。台灣則仍缺乏一項重要的觸媒，使改革問題進入議程，民眾雖對於立法委員的表現普遍不滿，卻仍未與政治系統的失靈產生關係。
3. 日本與台灣的比較而言，兩者的主要政黨對於選制改革的態度，基本上沿著席次增減的利益考量與相對實力認知及結盟可能性而定調或轉變。
4. 結構因素影響了政黨互動的結果，在日本與台灣的比較中，最重要的差異在政治分歧與改變規則兩方面。在台灣，1997 的修憲前對於選制改革雖有共識，但制度細節的爭議卻難以弭平，在國、民兩黨皆有否決權情況下，為達成各自更重要的政治目的，選制改革即被擱置。
5. 民主體系下，各政黨基於理性而對於選制改革的偏好與表現出來的行為，其實有一定的脈絡可尋。

表 1 日本與台灣結構性因素比較

變項	日本		台灣	
	內容	改變可能性	內容	改變可能性
示範效應	德國模式的成功 混合制為世界潮流	+	德國模式的成功 日本選制改革的示範	+
制度傳統	長時間使用中選舉區	-	長時間使用中選舉區	-
政治分歧	議題：2 大 2 小→改革 政黨：1 大 4 中 3 小	-	議題：統獨 政黨：2 大 1 小到 2 大 3 小	-
改變規則	法律案、國會半數通過	適中	修憲、3/4 多數	-

六、檢討與建議

關於本文成果的檢討，可能還是要回到開頭所提的問題。那就是那些相關因素導引了選制變革的動力及過程？以及現實上台灣選舉制度改革將會走到那裡去？以下，便沿著解釋架構的適用性及台灣選舉制度改革的未來發展來回答上述的問題。

解釋架構的適用性

選舉制度變革的動力來源，不僅來自選舉制度自身所發生的弊端，更重要的是政治分歧、政黨體系、以及選舉制度三者的互動關係。選舉制度的功能在提供「可統治性」的調節機制，內容包括對政府效能與分歧管理兩方面的能力。要回應政治系統的可統治性，必須在提供統治穩定及意見比例兩要素上作調和，這代表兩種不同政治目的的追求。換言之，選舉制度之於政治體系的作用在於，如何促成「穩定性」及「比例性」兩者間適當的調和。從日本及台灣例子都顯示這一點，兩者選制變革的真正趨力來自長期執政的最大黨對選制優勢的喪失。

選舉制度的各種類型依其效果，分佈在以穩定性與比例性兩面向構成的空間中，並集中在一條曲線上。對於選舉制度的選擇，可以看作選擇曲線連續體上的某一點：而制度變革，則是在連續體上的位移，方向則是朝向塑造穩定性或是強調比例性兩種。是否抑制政黨數或是反映比例原則的考量，使各政黨或是政治團體基於生存的利益選擇其偏好制度，並依政治勢力的分佈趨勢進行角力，最後落於光譜的某一位置上。在日本與台灣例子中，各黨對於選舉制度新方案的態度，的確呈現出這樣的情況，大黨（尤其是最大黨）對增加穩定性具有偏好，小黨則儘可能地要求維持比例，值得注意的是第二大黨的態度，其對於選制的偏好還要取決未來取代最大黨，獲得政權的可能性。

上述政黨對於選舉制度的行動者理性並非沒有限制，還要受到制度環境的結構因素干擾。結構因素會限縮政黨選擇的幅度和範圍，在這個範圍之內進行立場及策略選擇，所以要理解選制改革的過程與結果，在掌握結構因素與行動理性

後，將較可能得到正確的結果。結構因素包括示範效應、制度傳統、政治分歧以及改變規則；行動者考量則要注意政黨的利益考量、以及相對實力與結盟。

台灣選制改革的未來

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幾個。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，此外，台灣還可能需要一個關鍵性的事件，明確使選制失靈的問題顯露出來，以啟動改革議程。

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，可以考慮簡化憲法中關於選舉制度的規定或引用公投機制。以第一個方案而言，在各界皆有選制必須改革的共識下，求同存異，先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。第二個途徑則是以公投機制迴避現任者或政治菁英反對改革的阻力，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發聲。

政黨結構改變則是另一條路，這可以改變談判空間。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比例性方向改革。而在現今政黨結構下，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。

最後，台灣的選制變革或許缺乏某一具觸媒性質的事件，將制度失靈的情況整體顯露出來。由日本經驗來看，八十年代連續爆發的政治醜聞對於選制改革有相當程度的催化效果，這些醜聞不論規模、範圍及頻率皆較過去為廣，以致於自民黨一時找不致具資歷的「清白」政治人物出任首相。這使得日本民眾直接認知了政治失靈的狀況，也使得政治改革口號立即獲得了選票，造成三個新黨的出現並鬆動以往的政治結構。由於選民的認知將政治菁英的利益與改革產生聯結，加上部分政治菁英希望以制度改革啟動政治的重組，以獲取政治權利，1993 年的改革才真正得以進行。

選舉制度研究未來可努力的方向

選舉制度的上游研究仍然屬於選舉制度研究中較為薄弱的一環。沿著「杜維雪法則」的因果關係方向，Taagepera & Shugart 關於各種選制選票與席次的轉換關係已經提昇到大部分公式化與量化的精緻程度，而關於各種選舉制度間的運作方式、政治影響的研究也相當地充實。但對於選制起源的研究，仍處於各有說法的階段，本文嚐試整合相關的理論與方法來建構關於選舉制度選擇的解釋架構，以理解選舉制度選擇或變革的動力、過程、與結果的相關變數。

不過，就個案研究的結果來看，許多變項仍處於描述性質。未來這些相關的變項仍需要進一步的細緻化，包括有效的運作化、量化，以釐清各變項的變異程度與選制選擇的關係。

此外，本文僅將注意力放在日本與台灣兩個案上，進行個案探索的篇幅較多。但至少東亞或許還有一個國家——南韓——應被共同放在解釋架構下來比較，因為南韓也曾使用過「二席位的單記非讓渡投票制」，而且其文化背景與日本、台灣有共通性，未來對於這三個鄰近且相互影響甚採的國家進一步比較會是重要的研究方向。

此外，本文解釋架構的設計是以跨國式的比較基礎為出發點，關心到選制改革的大多數層面。是故有些變項在日本與台灣沒有變異性，但在其他國家納入後就會顯現出來（如結構因素的示範效應與制度傳統）。未來應將解釋架構運用於更多的個案，包括九〇年代前後的新興民主國與其他已經改革或是想要改變選制的國家，並進一步作跨國的量化比較。如此一來，或許未來的研究將可從第二章第一節的表 2-1 開始發展。事實上，這個表仍非常的不完整，尚有許多選制選擇或改革的個案沒有被納入整合研究。當這個表逐漸完成時，我們對於各國選舉制度的社會選擇結果的產出原因，將會得到更進一步的理解。