

第六章 結論

Blondel (1973: 97) 指出，國會議員作為民眾與政府之間的橋樑，在政府與民眾之間扮演中介的角色，是全世界代表所通用的一種功能，因為代表們接近政治核心的能力與機會，無疑地比一般民眾大太多了，因此代表是維繫民主政治的運作不可或缺的關鍵因素。針對代表的角色與選區規則的關係，本章第一節首先提出本論文的研究發現，其次則提供本研究之檢討與改進。

第一節 研究發現

一個國家對於代表角色的認知不同，會影響到該國如何劃分他們的選區，最明顯的地方就是在面臨各項選區劃分原則衝突時，該國如何做出取捨。以英國而言，整個代議政治發展的開始，是著重於反應各地區的聲音。其他地區陸續加入國體之後，在法律上也給予這些地區席次上的保障。隨著歷史的發展，各地區的席次分配與選區劃分並未跟上地區興衰、人口變遷的腳步，造成衰落市鎮的出現。後來英國國會功能發生了轉變，對於代表角色的要求從各地區利益的代言人轉變為憑藉自己良知與智慧來做判斷的全權委託模式 (trustee)，這樣的情勢配合上實質代表 (virtual representation) 的概念，使得不公平的名額配置與選區劃分得以延續，每個選區人口數差距過大的現象不被正視，新興市鎮也無法獲得代表席次，衰廢市鎮代表名額被掌控，各選區人口數差距也相當大。一直到十九世紀三波重大的改革法案徹底改變了英國國會的席次分配，新興地區得到席位，也改善了各選區的人口數差距，而後更成立中立性的選區劃分機構來負責英國的選區劃分業務，讓英國的選區規劃呈現相當進步的面貌。

雖然選區人口數均等是整個十九世紀英國選舉改革的重點之一，然而英國在面臨維護地區完整以及選區人口數均等這兩大原則相衝突時，採取的態度仍是優先維護地區的完整。維護地區的完整，尊重地區的利益，將具有共同利益的地區劃歸成一個選區選出代表，這樣的作法有助於代表採取委任模式，反映地區利益。

美國的選區劃分，同樣也呈現出受到代表觀念影響的影子。美國在開國之初，先賢們就希望代表們能扮演委任代表（delegate）的角色，擔任選區利益的代言人，也設計出較短的任期和較頻繁的選舉，讓代議士們回到選區，傾聽選區的民意。同時，美國規定參選人必須是該地區的居民，這也顯現出美國的制度與英國之不同。另一個與英國不同的是，美國的選區劃分相當重視人口數均等的原則，為追求每個選區的人口數均等，往往犧牲了地區完整性，有私心的政治人物或政黨更得以利用這項原則做為工具，創造出對自己有利的傑利蠔選區，也造成原有代表精神的扭曲。近年來各州陸續成立非政治性的機構來劃分選區，期盼能以中立、客觀的態度來從事選區劃分工作，洗刷之前所留下來的惡名。然而相關研究卻指出，許多所謂非政治性的選區劃分機構，其實仍可以看到兩大黨居間操控的影子，因此要想實現非政治性的目標，還有相當漫長的路。

美國同樣也有保障少數族裔的措施，使用的方式是在單一選區、人口數均等的情況之下，劃分出建設性傑利蠔選區，希望能藉此增加國會中具有少數族裔身份代表之比例。由於是國家有意讓少數族裔選出自己的代表，這類的代表其代議模式應該較偏向採用委任代表的角色。至於一般選區選出的代表應該採用何種代議模式，必須視各選區的情況而定，但是筆者認為為了追求各選區人口數平等而破壞地區完整性的作法，無助於讓代表採取委任模式。

理想上的全權委託模式與委任模式是在光譜線的兩端，任何一名代表是無法單純地只選擇一端。代表有選舉的壓力，需要選民的選票，就需要服務選民，傾聽選民的心聲，並反應選區的利益；但代表的問政也無法事事都先請示選區意見，常常需要代表們自己判斷該下什麼決定，此時就必須扮演全權委託代表的角色。筆者認為，無論是哪種代議形式，其出發點都是為了選民好，也就是二者的目的是相同的，只是過程不同。全權委託模式主張用自我的知識與良知，以國家整體利益為考量之後再行動，選區屬於國家的一份子，對國家有利，國內的各部分當然也會受益，從這裡可以感覺全權委託模式的理想相當崇高，但在面臨連任選舉的壓力之下，可行性不如委任代表模式。委任模式主張確實反映地區民意，

會造成代表們為了各選區利益而角力，使得國會較容易產生紛爭，但站在制衡行政權的角度，這也是必然的現象。

筆者認為，雖然兩種代議模式在現實政治環境下無法單獨存在，但若面臨純粹的全權委託代表與委任代表兩種模式，優先採行後者是較合適的。原因在於全權委託模式要求代表以全國利益為出發點，通盤考量之後做出最有利於國家的決定，與之有密切關係的實質代表觀念，也主張不需要每個工業城市都選出代表，只要國會中有從工業城市選出的代表，自然就會照顧到所有工業城市的利益。然而將這種觀念推演至極致，只要國會中有一群賢能之士對國家進行通盤的考量即可，選舉的意義就只剩下選出這些賢能之士，甚至我們可以讓這些賢能之士成為終身職，根本也就不需要舉辦定期選舉。類似於我國第一屆中央民意代表長期沒有進行改選，若將這些民意代表視為全權委託代表，只要他們能夠確實以全國利益為考量，扮演好全權委託代表的角色，就是一個好代表，從何時何地選出變得不重要，自然也沒有改選的必要。

另一方面，委任代表的概念也較容易為一般民眾所接受。選民選出代表後，代表替當地選民爭取利益，表現得好選民會以選票繼續表達支持，表現不好則失去連任選票，這樣能夠讓代表確實感受到其作為都受到選民的監督，選民也可以用手中的選票有效地控制代表。選民用選票選舉出代表，自然也會希望該名代表能為選區帶來實質利益，試想，若選民選出了代表後，該名代表在國會中卻不替選區爭取利益，或者為了追求所謂全國利益，導致選民感覺選區利益受損，那在下次選舉時，選民為何還要繼續投票支持這名代表？若選民需要透過代表來傳達意見，但代表卻拒絕提供服務，導致選民無法透過該名代表來與政府取得連結，這不也是一種代表失職的表現？

因此在委任代表模式之下，最具體的選區劃分原則將是給予特殊地區或團體保障。偏遠地區的利益往往跟大部分地區較為不同，因此給予偏遠地區保障，讓這些地區也能選出當地的代表進國會，確實反映其特殊利益；經驗顯示此舉勢必將會造成各選區在人口數上會有較大的差距，但這也是為了保障特殊地區所必須

付出的代價。同樣的，對於國內少數族群的保障則是困難度較高的一項工程，影響也較為長久，我國的立法委員選舉，給予原住民獨立選區與席次的保障，設立這些特殊的選區，讓他們能選出具有少數族群身份的代表，就是希望從特別選區選出的代表能偏重於扮演委任代表，為了讓少數族群選出代表，也就必須容忍特別選區的選民數與一般選區選民數差距較大的現實。決定完特殊選區與劃分方式之後，其他一般的選區則應該盡可能追求選區內人口數均等，畢竟人口數均等才能符合一般所謂公平的原則。

我國從第七屆立法委員開始，區域立法委員將採用單一選區的方式。單一選區之下，每個選區只有一名代表，選民與代表之間的關係明確，也將有助於立法委員扮演委任代表的角色。但單一選區之下各政黨在區域選舉的重要性也將增加，屆時代表們要如何在自我判斷、選區民意以及政黨立場之間取得平衡，是非常值得長期觀察的一項課題。同時在第七屆立法院中，有三十四席立法委員是藉著政黨比例產生，佔全體立法委員名額的百分之 30。這些代表沒有經營選區的壓力，可以專心擔任政黨政策的執行者，也有較多的空間來關注國家整體發展方向，扮演全權委託代表的角色。這一股力量可以提供國會較宏觀的視野，或許將成為整體立法方向的領航者。

第二節 檢討與建議

本研究希望藉由比較各國選區劃分的方式，試圖探索各種選區劃分背後的代表精神，並為台灣的選區劃分提供思索的方向。而限於各種因素，本文不可避免地受到若干研究上的限制，以下分別就本文的研究方式進行檢討，並提出改進之建議，做為未來相關研究的參考。

一. 檢討

由於本文採用的是歷史與制度研究法，從歷史演進的角度，探索制度的興起、持續與變遷的過程，在本質上針對不同時期與不同地區的制度進行比較，研究英美兩國的選區劃分歷史以及其制度的演進，希望藉由探索各項歷史事件的前因與後果，以重建過去來瞭解事實，達到鑑古知今的作用，替我國將來面臨到選區劃分原則衝突時，提供一個參考的方向。

和所有其他類似研究一樣，對歷史與制度進行分析時，必須體認到每一段歷史都發生在特定的時空，具有其獨特性，研究每個事件背後的因果關係，以及做出推論的過程更是要相當小心，況且本文是將英美兩國的經驗進行歸類與比較，只要稍不留意就會失去客觀的態度，做出較偏頗的解讀。此外，若能更進一步地取得英美兩國的選區劃分機構進行劃分業務的第一手文獻，諸如會議紀錄等，來研究其選區規劃的過程、爭議與取捨，勢必能讓本文更加完善。

英美兩國的民主發展都是經歷了長久的歷史，各自發展出一套相當完善的法則。而我國從第一屆立法委員選出到今日約六十年，第二屆立法委員開始全面改選迄今也不過十餘年，所以我國的選區劃分歷史與英美的經驗相較之下，顯得相當短暫。要研究英美的經驗以及我國立法委員的選區劃分經驗，應認清我們是以英美的經驗做為參考，而非以英美的經驗做為評價我國選區劃分完善與否的標準，因為制度應該是發展而來，而非完全移植國外經驗。

本文從歷史與制度的角度，討論了各種代議理論與哪種選區劃分方式相配合會較為可行，但這方面的討論層次多屬於應然面，實際上代表的代議模式不見得都能完全按照這樣的理想而行。就如同本文談到的，代表每天都必須面對眾多的議題以及多方面的壓力，絕對無法只選擇一種代議模式來問政。所以本文的另一項限制在於對各種問題的討論僅限於應然面，缺乏代表們在實際作為上的研究，然而代表們實際的行為對於本文的理論建構相當重要，本文在實際證據這方面的資訊顯得相對缺乏，是本文最大的不足之處。

二. 建議

本文探討英美兩國的選區劃分與其代表角色的關係，同時也討論了第七屆立法委員的選區劃分方式，評估其可能對我國的立法委員行為產生的影響。如前所述，本文所討論的，多半屬於應然面的探討，缺乏實然面的證據，同樣的情況也出現在與台灣相關的討論。由於台灣的立法委員新選制尚未實施，關於不同選區規劃之下的代議模式選擇僅為筆者之推論，所有相關的討論與評估尚無法得到確切的證據來支持本文的觀點。在新選制實施之後，若能對立法委員的問政方式進行研究，來探索立法委員的行為模式究竟偏重於全權委託模式或者委任模式，以及立法委員如何在選區民意、個人理念以及政黨政策之間取得平衡，相信將更能夠讓選區劃分與代表角色之間的對話更為豐富。甚至若能針對選制改革前後的立法委員行為模式做完整的比較，諸如選區經營方式、在議會的提案、發言與投票行為，進一步研究代表們是否因為新選制的實施，而影響了自己在代議模式上的選擇，將更能對本文的論點進行檢視。這部分有待新選制實施後，進行更多後續的研究。