第三章 英國的選區劃分

英國國會的組成與運作被視為現今代議政治的典範之一，英國國會的產生以及發展，也帶出代議理論與選區問題相互間的關係。本章將藉由介紹英國的選區劃分歷史，探索其價值取捨以及背後代表觀念的演進狀況。

第一節 歷史沿革

做為一個單一制的國家，英國的構成並不單純，今日的英國，其組成單位有英格蘭、蘇格蘭、威爾斯與北愛爾蘭四個地區，不過這四個地區並非一開始就屬於同一個國家，而是在不同的時間逐漸合併。西元前六百年左右，塞爾特人(Celts)居住在今天英格蘭一帶，而後有不列顛人到來（Britons)，西元前五十四年羅馬入侵，將英格蘭設置為羅馬帝國的一個省。羅馬人統治四百年後，勢力逐漸撤出，許多民族如日耳曼（German)、安格魯（Angles)、薩克森（Saxsons）等等先後渡海進入英國，成立了許多小王國，相互征戰多年，最後由威塞克斯國（Wessex）國王愛格伯(King Egbert)於西元八九二年統一英格蘭全境，建立了英格蘭王國。英格蘭王國是以安格魯-薩克森民族（Anglo-Saxon）為主幹，並成為現代英國文化的創立者。然而嚴格來說，這時的英格蘭王國型態還不能算是君主制。到了一０六六年，法蘭西的諾曼地公爵登基為威廉一世，正式成為英國君主體制的開始（羅孟浩，1968；黃琛瑜，2001)。而後威爾斯、蘇格蘭與愛爾蘭等地區陸續加入聯合王國，這些地區加入聯合王國的過程中，也透過各自的合併法案訂定各地區在國會中的議席數量。

另一方面，一二一五年約翰王(King John)與貴族簽訂大憲章(Magna Carta)後，承認貴族享有特權，讓每個貴族都有權參加國會。到了一二五四年每個郡（county）以及自治市鎮（borough）都可以派兩名代表參加國會，這些代表除了讓君主的要求得以合理化之外，也反應各地區的需求(Rossiter et. al, 1999: 8-9)。對此我們可以知道英國國會的起源，剛開始並沒有決定政策的權力，而是由於君

主對於徵兵以及徵稅的需求增加，為了合法化這些需求所成立的機構。後來，中古世紀的國王也漸漸擴張其諮詢機構，以容納更多來自其領土內的與會者，進而產生了國會代表與代表所處地區的關連性。

然而，當我們再進一步探究國會成員的組成時，可以發現許多原本與今日民主政治無關的事情。國會中的三種成員：教士（clergy）、貴族（barons）以及平民（commons），本不是因為擁有出席的權利（right）而出席，是因為背負著必須出席的義務（duty）而出席，出席國會是種例行工作，是責任而非權利，甚至常常是很不甘願地去執行（Judge, 1999: 47）。這要等到國會擁有了向君主討價還價的權力之後，情勢才有所改變。

在功能上而言，國會剛開始的功能並不在於制訂法律，而是被要求扮演像是法院一樣的角色，去檢視傳統法律在地方性案件上的適用性。當一個平民被召喚到國會時，此平民的任務是要帶著當地的案件去給扮演法院角色的國會審議，同時也認可（ratify）國王提出的特別徵稅案，回到地方告知大家。當然，此時的同意（consent）只是形式上，平民並不具有實際上表示同意與否的權力。發展至後來，這樣的工作與羅馬法的精神連結在一起。羅馬法提到會與某案件發生利害關係的人，都有權利去參加並瞭解此案件的審議，由於當時的國會具有類似法院的功能，這使平民得以秉持羅馬法的精神進入國會去關切與他們地區有關的事務。日後平民被召喚往返國會的情況愈來愈頻繁，待在國會的時間也愈來愈久，平民進行這些活動所需的花費漸漸由所屬地方來負擔。而從各地被召喚至國會的平民們則因為認識了彼此而自稱為國會的成員（members of Parliament）（Pitkin, 1969: 3）。最後這些人聯合起來，利用拒絕同意國王的徵稅案當作籌碼，要求國王重視他們的意見，也就是要重視各地方的權益，進而產生了能夠與國王討價還價的權力。因此，這些代表慢慢演變出兩種功能性的意義：分攤稅賦以及為地方爭取權益（張福建，1998：145）。

國會地位確立的關鍵是在十七世紀。十七世紀時，英國發生內戰，國會驅逐了國王詹姆士二世，接管國家統治權，迎立威廉三世為國王，史稱光榮革命。之

後通過權利法案，君主權力受到限制，君主專制被君主立憲所取代，這使得國會在政治上的地位獲得確立（黃琛瑜，2001：30）。國會代表的權力與重要性更形提高，透過選出代表參與政治變成英國人民神聖不可侵犯的權利，其後美國獨立戰爭就是秉持著沒有代表權的徵稅案即為暴君（taxation without representation is tyranny）這樣的觀念，法國大革命也是受此觀念的影響。到了十九世紀全球興起一股代議政治的風潮，各國紛紛成立代議機構，並不斷擴張機構規模以及擴大選舉權，使得議會與代表的角色受到更大的注意。Birch（1972: 48）就指出在十九世紀時，政治上的代表有兩個新概念產生：

一. 統治權是取決於人民，而非世襲的貴族。所有的權威最後都是取決於人民，代表們被選出來行使權利根基於此。

二. 國會議員是獨立的政策制訂者，他們被選民選出的過程就是其權威合法化的來源。既使他們被選出之後，不代表其選民在國會發聲，也無損於其合法性。

從英國民主憲政發展的歷史發展我們可以知道，英國民主發展與各個地區有密切關係。國會創設後，被國會召喚的人民猶如各地區的使者一般，帶著各地區的案件進入國會，同時也帶著政府的法案訊息回到各地區去告知地區居民；日後這樣的行為與羅馬法的精神結合，地區使者取得了關心地區事務的正當性，並得以反映地區利益。而後各地使者更是聯合起來向君主施壓，迫使君主更加重視地區的權益。本文第二章也談論到中古時期選民可以用訓令的形式，來約束其代表，從這樣的模式來看，我們應該可以認定早期英國的代表角色應該是比較偏向委任代表（delegate）的模式。然而，十八世紀的惠格黨人對於代表角色的主張，以及柏克對布里斯托選民著名的演說，卻又將代表的角色定位在全權委託代表（trustee）上頭。

英國從最開始的委任代表轉變成全權委託代表，其中的轉變關鍵為何？筆者以為這與英國的權力機構轉移有關。從英國國會的起源以及功能發展來看，英國國會原本是牽制君主王權的機構，來自各地的代表在國會替地方發言，向君主爭

取地方利益，同時透過聯合施壓，讓君主無法為所欲為，這也是托利黨人（Tories）所持的觀點，視國會議員為中古騎士精神的延伸，代表地方利益，對抗王權（Birch, 1972: 48；劉昶演，1997：28）。然而在十七世紀之後，國會的角色從原本的監督王權角色，逐漸發展成英國政治權力的中心，原本君主握在手中的權力轉由國會來行使，國會當然必須有所調整。為了行使原本是由君主來執行的角色，國會必須轉型成為一個以全國整體利益為出發點的審議機關，國會代表的角色也就無法僅侷限於地方代表（Beer, 1957: 615）。

再就國會議員實際扮演的角色來講，Cain（1979: 504-517）等人研究五名英國國會議員的代議行為，發現這五名議員的出身與各別條件不同，其代議模式也大相逕庭。從 Cain 等人的研究中可以發現，五名英國的國會議員，因為其本身的選區型態、出身背景、政治遠景、意識型態的不同，形成相當不同的問政方式。其中有偏向委任代表的模式，也有偏向全權委託代表的模式，更有因為自己在政府職位上的轉變，其選區選民對代表角色的要求，從早期的委任代表轉變成為全權委託代表的情況。由 Cain 等人的研究我們可以知道，在英國，代表們也必須因為選區狀況的不同來選擇適合的代議模式。

值得注意的是，如同議會與議會代表角色的變遷，代表的產生型態與選區的劃分也是經歷了相當漫長的歷史。從各地開始派遣代表出席國會之後，數百年來社會與人口發生重大的改變，而英國的選區劃分與代表名額卻沒有跟著改進。例如在十八世紀左右，由於工業的發展，英國的政治以及社會發生劇烈變化，工業革命所產生出大量的新興市鎮如曼徹斯特（Manchester）、伯明罕（Birmingham），這些地方因為發展工業的關係聚集了許多人口，城市發展也日漸繁榮，但國會代表名額的配置方式仍與數百年前一樣，造成這些人口眾多的城市只擁有很少數的代表，而許多早已衰廢的市鎮仍然保有跟過去一樣的席位數。這些衰廢的市鎮所保有的席位被私人壟斷，當地領主或地主可以隨意指派親信擔任代表的工作。而新興地區沒有獲得獨立的代表席位，仍舊跟其他廣大的農村地區牽扯在一起，沒有依據社會、人口的變動而對選區重新進行分割（Birch, 1972: 37-38; Rossiter et.

al, 1999: 11)。就連一生擔任了二十九年平民院議員的柏克，大多數的時間都是從衰廢市鎮選區中選出（張福建，1998：134）。

一七七0年代開始一連串要求改革的呼聲，也衍生出選區代表的角色討論。部分改革呼聲主張應該對議席進行重新分配，以符合社會變遷的現況。抱持著這樣觀點的人，是將代表視為地方利益的代理人，國會議員是選民選出的委任代表，因此各地方必須選出自己的代表以便在國會裡反映各地區的意見。不過也有數不少的反對力量，例如惠格黨人提出了實質代表（virtual representation）的觀念。所謂實質代表，乃是相對應於實際代表（actual representation）。實際代表是指有些地區如布里斯托可以選出代表，但是有些地區如伯明罕卻沒有選出代表的權利，所以布里斯托有實際代表，而伯明罕沒有實際代表。不過因為伯明罕與布里斯托這兩地性質相同，布里斯托選出的代表在國會中也會照顧伯明罕的利益，因此伯明罕就被視為在國會中有實質代表。從這樣的角度出發的話，就可以主張並非所有新興工業城市都要有自己的代表，只要在議會中有工業城市選出的代表，這些代表自然就會照顧全國所有工業城市的利益（Pitkin, 1967: 173-174; Judge, 1999: 50；張福建，1998：140）。此外，柏克還提出了自然貴族（natural aristocracy）的觀念，認為所謂自然貴族不在於出身，而在於才能，舉凡法官、律師、科學家、藝術家與成功的資本家等等，這些有才幹與德行的人，都屬於自然貴族。由於代表應該運用自我的良知與判斷來做決定，自然貴族所擁有知識與技能，讓他們足以擔任好的代表，來投身於複雜的政治事務（張福建，1998：138-139）。柏克提出這些主張的目的是在維護一個獨立而健全的國會，希望國會能夠以理性、智慧與審慎的判斷來追求國家福祉，不過這些主張會面臨許多問題。柏克眼中的實質代表，必須是以利益共享、情感與慾望共鳴為前提，同時相信有一整體、客觀的利益存在，各種利益的總和就是國家利益，國會與代表則是用客觀的角度來追求國家整體利益（Pitkin, 1967: 169-170）。這樣高度理想性的觀點，面對選舉殘酷的壓力，結果很難令人樂觀。況且布里斯托的利益，是否真的跟伯明罕的利益一致？如果兩地利益不一致，則從布里斯托出的代表，將會以

何地區利益為優先？其實實質代表觀點還是要靠某些地區選出了實際代表為基礎，某地是否被賦予實際代表的名額，取決於該地的利益是否受到實際的保障；如果主政者有意敷衍，認定某地區的利益已經被其他地區所代表，則可以理直氣壯地拒絕給予該地實際代表權（Pitkin, 1967: 178）。所以實質代表的各項前提跟要求都過於脆弱與樂觀，很難禁得起事實的考驗（張福建，1998：140-141）。

若我們從以社會契約的概念切入，認為每個公民交出一些自然權力，就應該獲得相對的酬謝，也就是相當程度上能影響政府的決策。由於公民給了權力予政治代表，就表示公民只遵從他們所認同者制訂的法律。這種概念漸漸衍生成較具體的沒有代表就不交稅（no taxation without representation）的觀念，往後隨著選舉權的擴張慢慢興盛起來，同時也受到立法者的認同。在十九世紀，英國展開了三波重大的選舉改革：一八三二年法案、一八六七年法案以及一八八五年法案，這三次改革主要是選舉權擴張，同時也伴隨著對地理上進行選區重新規劃的工作，而英國現今的憲政也是奠基於這三次改革之上。

第二節 各階段所代表的意義

英國的議席分配與選區劃分歷經了相當長久的時間沒有重新調整，使得議席分配相當不公平。這種情況一直持續到十九世紀英國進行三波著名的改革，才徹底改變了英國的政治生態。

在一八三0年左右，國會多數代表都是從自治市鎮中選出，而這些自治市鎮的選民數卻非常少。如表 3-1 所示，當時英國合格選舉人數少於五十人的自治市鎮就有五十六個，其中 Old Sarum 地區在一八三一年的人口數只有十五人，合格選民數更只有十一人，也一樣具有兩個代表名額。雖然這些地區選民數少，卻不影響他們握有代表席位的事實，這些地區的選舉與席次就被當地領主或者地主掌握在手中，每逢選舉，領主或地主公然介入操控選舉的情形屢見不鮮，當時也沒有秘密投票的制度，選民多半用舉手、呼喊候選人姓名等等方式來進行投票，由

當地的行政長官（sheriff）來裁決誰是獲得最多支持的人，就當選成為該地區的代表。無論是在什麼地區，各地選民多半都是替當地的領主或地主工作，其選票也就輕易地被這些領主或地主所收買與控制，甚至也有整個地區被貴族所購買成為私產情形。這種整個市鎮的代表名額與產生完全掌握在領主手中的情況，被稱為口袋市鎮（pocket borough），雖然有選舉之名，卻完全沒有今日選舉所要求的競爭性精神可言（Jennings, 1969: 25; Hirst, 1975: 14; Hart, 1992:5; Manin, 1997: 95-96）。這種情形直到十九世紀英國進行三波重大選制改革後，才有所改變。

表 3-1：英格蘭自治市鎮的選民數

合格選民數	自治市鎮數
多於 5000 人	7
1001 人-5000 人	36
601 人-1000 人	22
302 人 -600 人	24
101 人-300 人	26
51 人-100 人	21
少於 50 人	56

資料來源：Rossiter et. al（1999: 18）

一. 一八三二年改革法案（The Reform Act, 1832）

十九世紀的首波改革法案是一八三二年改革法案。它最大的意義不僅帶來數字上的平等，也在於向改革之路邁進一大步，帶領了後來的幾波改革法案。

一八三二年法案的精神，主要是放寬人們取得選舉權的資格條件。一八三一年英格蘭與威爾斯的合格選民只有四十三萬五千多人，透過該法案擴張選舉權之後，到了一八三三年合格選民總數大幅增加至六十五萬三千人，該法案讓英格蘭與威爾斯的合格選民總數增加了將近百分之 50（Rossiter et. al, 1999: 19）。為了因應選民數的大幅增加，伴隨而來的工作就是修正現有的議席分配。

如表 3-2 所示，以英格蘭為例，在改革法案尚未推動之前，英格蘭在平民院的席次，從自治市鎮所選出的代表名額遠大於從各郡選出者。這次改革法案的議席重新分配，是在總席次變動不大的情況下，將自治市鎮所佔有的席位大幅縮減並轉移到各郡，拉近自治市鎮與各郡的代表名額差距。

表 3-2：十九世紀與二十世紀初英國平民院組成方式之變遷

	英格蘭	蘇格蘭	威爾斯	愛爾蘭	小計
		1830 年			
自治市鎮					
四人選區數	2	0	0	0	2
兩人選區數	195	0	0	2	197
單一選區數	5	15	12	31	63
席次數	403	15	12	35	465
郡					
四人選區數	1	0	0	0	1
兩人選區數	39	0	0	32	71
單一選區數	0	33[a]	12	0	45
席次數	82	30	12	64	188
大學選區					
兩人選區數	2	0	0	0	2
單一選區數	0	0	0	1	1
席次數	4	0	0	1	5
總選區數	244	48	24	66	382
總席次數	489	45	24	100	658
		1832 年改革法案後 [b]			
自治市鎮					
四人選區數	1	0	0	0	1
兩人選區數	133	2	0	6	141
單一選區數	54	19	13	27	113
席次數	324	23	13	39	399
郡					
六人選區數	1	0	0	0	1
四人選區數	26	0	0	0	26
三人選區數	7	0	0	0	7
兩人選區數	6	0	3	32	41
單一選區數	1	30	9	0	40
席次數	144	30	15	64	253
大學選區					
兩人選區數	2	0	0	1	3
席次數	4	0	0	2	6
總選區數	231	51	25	66	373
總席次數	472	53	28	105	658
		1867 年改革法案後			
自治市鎮					
四人選區數	1	0	0	0	1
三人選區數	4	1	0	0	5
兩人選區數	89	2	1	6	98
單一選區數	91	19	14	27	151
席次數	285	26	16	39	366
郡					
十人選區數	1	0	0	0	1
八人選區數	1	0	0	0	1
六人選區數	10	0	0	0	10
四人選區數	15	0	0	0	15
三人選區數	7	0	0	0	7
兩人選區數	5	3	4	32	44
單一選區數	1	26	9	0	36
席次數	170	32	17	64	283
大學選區					

兩人選區數	2	0	0	1	3
單一選區數	1	2	0	0	3
席次數	5	2	0	2	9
總選區數	228	53	28	66	375
總席次數	460	60	33	105	658
1885 年改革法案後					
自治市鎮					
兩人選區數	21	1	1	1	24
單一選區數	183	29	10	14	236
席次數	225	31	12	16	284
郡					
單一選區	231	39	22	85	377
席次數	231	39	22	85	377
大學選區					
兩人選區	2	0	0	1	3
單一選區	1	2	0	0	3
席次數	5	2	0	2	9
總選區數	438	71	33	101	634
總席次數	461	72	34	103	670

說明：a. 在蘇格蘭，有六個郡是輪流選出代表，每次選舉只有三個郡舉辦，因此蘇格蘭有四十八個單一選區，總席次數只有四十五席，全英國的總席次數也為六百五十八席而非六百六十一席。

b. 原始資料提供之總選區數、總席次數，與每細格之累加結果不符，因此一八三二年改革法案後的總選區數、總席次數乃筆者自行計算後之數字。

資料來源：修改自 Rossiter et. al（1999: 20-21）

我們再進一步分析英格蘭各地區的席位變化，如表 3-3 所示，可以發現英格蘭自治市鎮被取消的席位，以英格蘭東南以及英格蘭西南這兩個區域損失最大，總計被取消近一百席，不過仍有地區的自治市鎮席次是增加的，如大都會區、英格蘭西北以及北英格蘭這幾區的席次是增加較多的區域。英格蘭各地區郡的席位則完全沒有被取消，純粹都是增加的狀況，且各地區增加的席次相當平均。將自治市鎮與郡一併計算後，全英格蘭在大都會區、英格蘭西北以及北英格蘭是獲益較多的三個地區。調整過後的席次分配相當程度地反映了各地區勢力消長的狀況，逐漸沒落的地區的席位被減少，新興地區則獲得了實際代表的席位。不過雖然新興工業地區的席次數獲得改善，其實際獲得的代表總數還是遠遠低於其所應該獲得的代表席次。

表 3-3：英國各地區在十九世紀改革後各區域的席次變動狀況

	1832					1867					1885				
	郡		自治市鎮			郡		自治市鎮			郡		自治市鎮		
	失	得	失	得	計	失	得	失	得	計	失	得	失	得	計
地區 [a]															
大都會區	0	0	0	10	+10	0	0	0	4	+4	0	5	2	39	+42
英格蘭東南	0	9	36	3	-24	0	4	8	1	-3	0	5	20	1	-14
南密德蘭	0	6	9	0	-3	0	0	5	0	-5	0	1	12	0	-11
東英格蘭	0	9	10	0	-1	0	6	8	0	-2	1	5	18	4	-10
英格蘭西南	0	9	69	3	-57	0	4	17	0	-13	0	7	33	0	-26
西密德蘭	0	7	5	5	+7	0	0	6	0	-6	1	4	16	2	-11
密德蘭	0	10	0	7	+17	0	4	1	2	+5	0	1	12	9	-2
英格蘭西北	0	6	3	17	+20	0	7	5	7	+9	0	30	8	18	+40
北英格蘭	0	6	11	18	+13	0	0	2	4	+2	0	6	12	0	-6
南威爾斯	0	2	0	2	+4	0	0	0	1	+1	0	3	4	1	0
北威爾斯	0	1	0	0	+1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0
蘇格蘭 [b]					+8					+5					+12
愛爾蘭					+4					0					-2
大學選區					+1					+3					0
總數	0	65	143	65	0	0	25	52	19	0	2	68	138	74	+8

說明：a. 本章所列的是十九世紀英格蘭各地區名稱，與現行的英格蘭地區分類不同。現在英格蘭地區的分類為：英格蘭東北、約克夏與漢伯、英格蘭西北、西密德蘭、東密德蘭、英格蘭東區、大倫敦區、英格蘭東南以及英格蘭西南。

b. 蘇格蘭於一八六八年的總計為增加五席，這五席是指蘇格蘭於自治市鎮與各郡共增加五席，實際上蘇格蘭於一八六八年另增加了大學席次兩席，共計一八六八年增加七席。詳情請參考表 3-2。

資料來源：修改自 Rossiter et. al（1999: 24）

在法案還在研擬階段，政府就已經決定選區劃分依附著是地方行政疆界，因此決定了各地區的席次分配方式之後，政府特別任命了英國陸軍中尉 Drummond 擔任主持，並帶領二十名委員來進行對各地區行政疆界的檢討工作，特別是重新規劃自治市鎮的疆界。如同本文第二章所提及，早期的選區是依附著行政區疆界，委員們在進行業務時，被要求盡可能地依循自然環境，如溪流、道路或地標等較醒目的目標來進行規劃，以方便眾人辨識。除此之外，若區域裡頭有興起中或者具有興起潛力的城鎮，其未來發展對於地區可能造成的影響，也是委員們在規劃時的考慮重點（Rossiter et. al, 1999: 25）。

一八三二年法案彷彿是為英國選舉生態投下一顆震撼彈。Judge（1999: 47）指出一八三二年的改革不僅讓各地區的代表席位產生變動，其價值更在於英國代

表觀念因此又有了轉變，他認為在一八三二年之前所謂代表們是代表著經濟上有財產的人們，代表們其所追求是客觀的利益，選民選舉出代表的目的是要選出代表來替國家做出決策，在這種狀況之下的代表觀念，全權委託模式是主流；一八三二年之後，選舉權大幅擴張，許多人取得了選舉代表的資格，代表們所代表的變成一般大眾，代表們表達的是大眾的看法，選民選舉出代表的意圖則是要選出代表後，讓他們去牽制那些在做決定的人。

如前所述，一八三二年的法案只是個開端，主要意義在於其嘗試性，其結果並沒有達到完全公平的目標，因此對於選舉改革的要求仍然繼續進行著。

二. 一八六七年改革法案（The Reform Act, 1867）

在一八三二年改革法案推動之後，由於議席分配與選區劃分仍未到達公平的程度，在一八六六年執政的自由黨政府計畫提出進一步的改革法案，希望能使各地區代表席次更為公平。自由黨政府的構想主要是透過將小的自治市鎮的代表席位合併，等於變相取消其席位，再將席位分配給擴張中的城市（towns）與郡。[1] 不過自由黨政府提出來的法案沒有獲得國會多數同意，原因之一是自由黨政府想要取消小的自治市鎮席位的作法，直接衝擊到從這些地區選出來的自由黨籍議員的權益，因此發生自由黨籍議員也不支持同黨政府提案的現象，結果自由黨政府解散，保守黨政府上台。當時保守黨政府由 Disreali 領導，也提出了改革法案，法案的內容是企圖透過重新界定行政疆界，擴大自治市鎮的地理範圍，將自由黨潛在票源多的地區被併入原本就是自由黨優勢的選區，使得郡裡頭的保守黨選票能夠輕易達到多數，以利保守黨完全掌握郡的席位（Rossiter et. al, 1999: 28）。今日看來，保守黨政府的作法無疑地是一種傑利蠑螈現象，然而在保守黨政府的法案通過之後，負責執行疆界重劃的委員會所提出的選區劃分方案又公然地一面倒向保守黨政府，其偏袒程度之大，引起其他政黨以及社會賢達極大的抨擊。最後在輿論以及時間的壓力之下，保守黨政府不得不妥協，與在野黨進行協商，將提

[1] 在自由黨政府的合併方式裡，會出現兩個在地理上並不相連接的自治市鎮共享一個名額的情形。

案中爭議性太大的部分取消或修改，也就成為後來一八六七年的法案。

表 3-2 顯示一八六七年法案之後，英格蘭自治市鎮的席次數與郡的席次數差距進一步縮小，已經和一八三０年的時候有很大的不同。表 3-3 也顯示出對於各地區的席次數調整大致承續著一八三二年法案的方向，進一步減少自治市鎮的席次數，並增加郡的席次數。

一八三二年對於選舉權取得的放寬，使得選舉人數增加，同時帶來議席調整與疆界重劃。一八六七年的改革法案，更進一步放寬了財產權的限制，讓取得選舉權的資格更為降低。如表 3-4 所示，在自治市鎮的部分，英格蘭西北在一八六六年約每 20.4 人中，才有一人擁有選舉權；狀況較好的南密德蘭，也是每 13.6 人才有一人擁有選舉權。南威爾斯與北威爾斯的差距更大，分別是 25.1 人與 9.7 人。在一八六七年法案之後，人口數與選民數的比例下降，在一八六九年英格蘭西北每 7 個人就有一人有選舉權，南密德蘭也降到了 6.3 人，原本差距甚大的南北威爾斯則趨近於相同。

英格蘭與威爾斯各郡的狀況也是如此。在一八六七年法案之前，英格蘭西北每 25.2 人才有一人有選舉權，一八六七年法案之後降到每 15.7 人中有一人有選舉權；大都會區更是從每 24.9 人中有一人有選舉權，降到每 14.6 人就有一人有選舉權。

進一步觀察一八六七年法案前後，發現郡所獲得的選舉權都比自治市鎮來得低。一八六九年南密德蘭的郡每 16.6 人中有一人有選舉權，而南密德蘭的自治市鎮卻是 6.3 人就有一人擁有選舉權。比較自治市鎮與郡每名代表背後的人口數來看，可以發現不論是在什麼地區，每名從郡選出之代表背後的人口數遠大於從自治市鎮選區的代表，其差距甚至可以達到數倍。例如一八六九年英格蘭西北的自治市鎮每名代表背後的人口數是四萬八千人，但同地區的郡卻是每十一萬多人才有一名代表；英格蘭東南的自治市鎮每一萬六千人就有一名代表，而郡卻要每五萬九千人才擁有一名代表。同時期同地區的兩種不同行政單位存在如此大的差距，可見得當時自治市鎮所獲得的待遇的確優於郡。

不平等不僅存在於自治市鎮與郡之間，就連同樣是自治市鎮，南密德蘭的自治市鎮大約每一萬人就一名代表，而大都會區的自治市鎮卻要每十二萬四千人才有一名代表；南密德蘭的郡每萬七千人有一名代表，而大都會區的郡卻是每十八萬四千人有一名代表，可見得無論是自治市鎮或者是郡，其每名代表背後的人口數差距仍然很大，不公平的現象仍舊存在。這些情況都顯示一八六七年法案雖然賦予更多人選舉權，也改善部分地區的人口數不均問題，但距離代表數公平的理想還需再努力。

表 3-4：英格蘭與威爾斯在一八六七年、一八八五年改革法案前後各項比例

	1867 年改革法案				**1885 年改革法案**			
	1866		1869		1884		1886	
	人口/選民	人口/代表	人口/選民	人口/代表	人口/選民	人口/代表	人口/選民	人口/代表
自治市鎮								
大都會區	15.1	137000	10.0	124000	9.6	157000	8.0	65000
英格蘭東南	14.3	13000	7.9	16000	7.9	21000	7.0	42000
南密德蘭	13.6	8000	6.3	10000	6.8	14000	6.2	30000
東英格蘭	14.5	12000	5.9	14000	6.1	22000	6.5	39000
英格蘭西南	16.8	8000	8.7	11000	7.5	12000	7.5	28000
西密德蘭	16.0	19000	6.6	18000	7.0	25000	8.7	48000
密德蘭	17.5	32000	6.1	34000	6.3	47000	5.9	56000
英格蘭西北	20.4	49000	7.0	48000	7.2	67000	6.8	58000
北英格蘭	16.6	17000	6.3	20000	6.0	30000	5.5	46000
南威爾斯	25.1	28000	6.6	25000	7.2	37000	6.2	49000
北威爾斯	9.7	18000	6.6	18000	6.6	22000	6.5	23000
郡								
大都會區	24.9	184000	14.6	184000	10.2	197000	5.5	53000
英格蘭東南	23.0	72000	13.7	59000	13.0	84000	5.6	57000
南密德蘭	22.5	47000	16.6	47000	16.6	50000	5.5	52000
東英格蘭	20.9	66000	15.0	53000	15.1	60000	4.6	44000
英格蘭西南	20.3	68000	15.3	56000	13.8	56000	5.5	50000
西密德蘭	17.2	51000	12.8	51000	13.8	59000	5.3	53000
密德蘭	19.8	63000	13.9	52000	13.5	59000	5.0	52000
英格蘭西北	25.2	171000	15.7	111000	15.7	152000	5.7	57000
北英格蘭	16.5	57000	13.5	57000	13.5	70000	5.4	54000
南威爾斯	18.6	53000	11.5	54000	13.2	63000	5.3	47000
北威爾斯	19.9	48000	11.9	48000	11.7	53000	5.2	48000

資料來源：Rossiter et. al（1999: 33）

一八六七年改革法案除了在縮小自治市鎮與郡的人口與代表差異有所助益之外，一八六七年的法案在民主政治演進上，還有另一層貢獻。一八六七年法案從構想到完成，各政黨對整個過程可說是充滿了歧見，因此雙方妥協的一八六七年法案中，附帶了一個對後來造成相當重大影響的條文，就是它規定在法案通過後，由委員會委員，或指派助理委員，立即檢視所有因為該法案通過後所形成的自治市鎮選區疆界，以及對所有其他現有的自治市鎮、郡的疆界進行檢視，這些檢視不僅要做成報告，還要公告周知。這個附帶條文立即獲得執行，法案於一八六七年八月十五日獲得國王的批准後，政府立刻於八月十六日任命五位選區疆界委員會委員。這五位委員將英格蘭與威爾斯分成十八個區域，每區域任命兩名助理委員，其中一名是律師（Barrister-at-Law），另一名則是軍方專業人士，由這兩名助理委員實際檢視負責區域內的各疆界。委員會檢視的基準在於，若疆界有變動，要檢視變動是否符合該地區的利益、是否因為該地區有新興城鎮；若變動是必要的，變動之後的疆界也要明確易懂，例如儘量與各地教區相符合，用民眾能夠一目了然的方式來規劃，迅速的作業使得完整報告在一八六八年二月五日就得以完成公告（Rossiter et. al, 1999: 29-30）。所以我們可以知道這次改革法案帶來的另一層意義，在於它建立了一個組織，來檢視這個過程風波不斷的法案，探討選區劃分方式的合理與否，形成日後英國成立中立性選區劃分機構的雛形。

三. 一八八五年改革法案（The Reform Act, 1885）

經過一八三二年以及一八六七年兩次改革法案，英國的平民院席次分配產生相當大規模的變動，但選舉權的取得、各選區人口數的差距以及議席分配公平程度仍有改善空間。加上工業快速發展，各地人口流動率高，新興地區人口數快速提升，在在都顯現出議席分配與選區規劃都還需要做進一步調整。例如 Smith（1966: 238） 指出，選民最多的六個自治市鎮（Birmingham、Finsbury、Leeds、Liverpool、Manchester 以及 Sheffield）從一八六六年的 98363 人，成長到一八七七年的 316400 人，但他們的代表席次仍舊維持十六席；選民最少的六個自治市

鎮（Andover、Knaresborough、Midhurst、Northallerton、Petersfield 以及 St Ives）在一八六六年有選民 2060 人，到了一八七七年也只有 5470 人，卻一直保有六席。加上人口數的擴張，以及經濟發展迅速，讓先前兩次改革法案之下的修正過後的選區，也很快就面臨再次調整的需要。

表 3-5 是一八八一全英國人口數、選民數與代表數的情形。當時各郡的人口數佔全國總人口數的百分之 57，不過從郡選出的代表總數只佔平民院總席次的百分之 44；自治市鎮的人數佔總人口數的百分之 43 卻享有百分之 56 的平民院代表名額。各郡平均每 16.73 人有一人有選舉權，平均每名代表背後的人口數超過七萬人；自治市鎮平均每 8 人有一人有投票權，每名代表背後的人口數僅四萬多人，足見自治市鎮獲得的代表席次仍優於郡。

表 3-5：一八八一年英國全國選區人口數、選民數與代表數情形

人口數規模	人口數	選民數	選區數	代表數	人口/代表	選民/代表	人口/選民
郡							
50000＞	609235	39116	19	21	29011	1863	15.58
50000-74999	1762134	110121	28	43	40980	2561	16.00
75000-99999	1947490	140902	22	41	47499	3436	13.82
100000-124999	2631433	167287	23	47	55988	3559	15.73
125000-149999	3554281	202706	27	54	65820	3755	17.53
150000-199999	2427399	136835	15	29	83703	4718	17.73
200000＜	7105149	400680	25	48	148024	8347	17.73
總數	20037121	1197647	159	283	70803	4232	16.73
自治市鎮							
7000＞	248990	30913	42	42	5928	736	8.05
7000-9999	250317	33662	30	30	8344	1122	7.43
10000-19999	713137	91826	48	72	9904	1275	7.77
20000-29999	569963	74265	22	32	17811	2320	7.67
30000-49999	1543466	207721	38	55	28063	3776	7.43
50000-99999	2309614	334961	34	53	43577	6320	6.90
100000-199999	2430047	340340	18	33	73637	10313	7.14
200000＜	6745594	736789	19	43	156874	17134	9.16
總數	14811118	1850477	251	360	41142	5140	8.00

資料來源：Hanham（1978: 403-404）

從表 3-5 也可以看出，不過無論是自治市鎮或者是郡，都呈現一個趨勢，即人口數規模愈大的選區，其每名代表背後的人口數就愈多，也就是人口數愈大的選區，被低度代表的情況愈嚴重。以自治市鎮為例，人口數規模小於七千人的選

區，平均每名代表背後人口數不到六千人；人口數規模大於二十萬人的選區，平均每名代表背後的人口數竟接近十五萬七千人，雙方差距達到 26.46 倍，這透露出一個訊息，就是即便自治市鎮所獲得的代表席次數較郡來得好，但各個自治市鎮本身也存在著極為嚴重的不平等現象。

另一個需要改進的重點是在當時對於取得選舉權的資格規定是相當不公平的。表 3-5 顯示當時全英國各郡當中，有選舉權的人口數佔全國各郡全體人口數不到百分之 6；而自治市鎮有選舉權的人口數佔全國自治市鎮人口數的百分之 12.5。這是因為相同的條件之下，自治市鎮的居民可以獲得投票權，但是郡的居民則否。因此自由黨政府於一八八四年提出改革法案放寬選舉權，讓選舉人數一口氣又增加了百分之 67，其中郡增加了百分之 162，自治市鎮只增加百分之 11（Rossiter et. al, 1999: 36）。法案規定，人口數低於一萬五千人的自治市鎮的席位被剝奪，要與附近的郡合併分享席位。空出來的席位則重新分配至各郡以及自治市鎮，特別是新興的工業城鎮。從表 3-2 可以看出，一八八五年法案讓英格蘭各郡的席位數超過了自治市鎮席位數，且值得一提的是，全國絕大多數的選區，都是以單一選舉區的形式出現，一改過去兩人選區佔多數的情形（Leonard, 1968: 18）。表 3-3 則顯示了一八八五年的議席分配方式也大致依循前兩次改革法案，並大幅度賦予大都會區以及英格蘭西北席次。以英格蘭跟威爾斯為例，從表 3-5 看出一八八五年法案縮小了自治市鎮與各郡的代表差距，一八八六年的時候英格蘭以及威爾斯自治市鎮跟郡的人口數與選民數比例已較先前公平許多，各地區每名代表背後的人口數也大致達到平等的情況。

當席位配置完畢之後，對於選區進行規劃的作業就由特別任命的三個選區疆界委員會（Boundary Commissions）來負責。三個委員會（England＆Wales, Scotland, Ireland）的正副主席均由資深公務人員擔任，每個委員會的成員還包括另外兩名委員，加上全國地形測量局（Ordnance Survey）提供必要的專業人員以及地圖。同時每委員會有三名助理委員，分別是由軍方代表以及律師擔任。將選區劃分成單一席次是委員會被要求的重要作業之一，在規劃選區時，必須注意個區域內的

人口數均等與否，還要反應社群的利益，特別是要將發展中的城市地區從農村地區分離出來。委員會被要求親自前往各地區進行實地調查，除了探勘自然環境與地方行政疆界之外，諮詢各地有影響力的人士以及各政治團體的意見也有助於委員會進行選區規劃作業。

由於先前存在各選區之間的人口數差異過大的情形，因此本次委員會秉持著人口數均等的原則，相當重視選區人口數均等，對於某些地區也就展現了精密的人口數均等規劃。例如劍橋郡（Cambridgeshire）依規定要分成三個區，依人口數均等原則，委員會規劃之後的三個選區人口數分別為 48650 人、48958 人以及 47108 人，足見其精密程度。一般而言，選區劃分有兩大原則，原則一是選區規劃要尊重地方政府疆域，原則二則是要求每個選區的人口數應該盡可能符合選民基數，但在一些特殊的情況下，如地理、人文環境特殊，則可以不在此限。但在實際上這兩大準則並非可以完全被應用（McKay& Patterson, 1971: 62），本次委員會實際深入各地，進行實地探訪以及考察的過程中，有感對於某些自治市鎮應該盡可能的維持完整，以維護社群利益，所以提出建議認為在某些地區應該允許較大程度的人數差異範圍。這樣的作法，隱約看出英國對於選區劃分原則的取捨，這也影響了今日英國在面臨選區特殊利益與人口數均等相衝突時，選擇優先尊重地區特殊利益，維護地區完整，保障特殊地區得以選出自己的代表（Rossiter et. al, 1999: 41）。雖然各選區人口數均等是十九世紀三波改革的重點，但面臨某些具有特殊利益的地區，英國還是選擇尊重這些地區選出代表的權利。

值得注意的，在劃分選區的過程中，勢必會出現某些劃分個案會產生重大政治影響的情況，這些劃分案多半直接關係著國會代表的政治生命，以及政黨勢力消長。選區規劃委員會在一八八五年規劃選區時當然也會遇到這種情形，不過各政黨領袖卻都能堅定地支持委員會的劃分建議案，使得劃分建議案沒有受到大規模的修正，這也建立了後來英國選區劃分委員會運作的中立精神（non-partisan spirit）（Chadwick, 1976: 682），因此一八八五年的法案可以說是替現在的英國選區規劃奠定基礎。Cannadine（1996: 36）就指出，一八八五年的改革法案讓擁有

土地的貴族掌控政治的情形終結，為英國政治創造了一個全新的面貌同時，也開啟了工人階級在政治上具有巨大影響力的時代。

綜觀十九世紀三大改革法案，可以發現法案是先放寬選舉權，再配合上對選區進行規劃。從一八三二年之前對於投票權取得的限制與不公，造成選舉權握於少數人手中；一八三二年初步放寬了投票權限制，讓擁有一定財產者也能取得投票權；一八六七年進一步降低財產權限制的門檻，讓取得投票權的民眾大幅增加；到了一八八四年年滿二十一歲有住所的男性均取得投票權；進入二十世紀之後，英國仍然持續對於選舉權放寬。一九一八年，年滿三十歲的女性獲得選舉權後，全面的普選權則是一九二八年，一九四八年更是完成全國一人一票的目標（Leonard, 1968: 10）。每一次的法案放寬選舉權限制之後，便接著重劃選區，調整代表與選民數之間的比例，使代表與選民數量的比例更為合理，同時藉由對於行政區與選區的修正，讓各地區代表席次的增減確實依循各地區的興衰狀況。一八八五年之後，人數最多跟人數最少的選區差距是八比一；一九一八年之後，人數最多跟人數最少的選區差距已經縮小到五比一（Leonard, 1968: 18）。表 3-6 則是綜合了十九世紀改革之後，英格蘭與威爾斯各地區的席次得失結果。我們可以發現大都會區、密德蘭以及英格蘭西北經過三次改革之後，獲得相當大量的席次；反之英格蘭西南、英格蘭東南則共計失去了一百三十七席代表。這樣席次轉移狀況說明了十九世紀末英國人口分佈情形，人口數多的地區就獲得較多席次，人口數少的地區席次即被剝奪，由席次數來反應人口數，也說明了實際代表（actual representation）的觀念取得優勢，實質代表（virtual representation）的觀念則日漸式微。

表 3-6：英格蘭與威爾斯各區域於十九世紀改革後席次得失狀況

	郡		自治市鎮		
地區	失	得	失	得	計
大都會區	0	5	2	53	+56
英格蘭東南	0	18	64	5	-41
南密德蘭	0	7	26	0	-19
東英格蘭	1	20	32	4	-9
英格蘭西南	0	20	119	3	-96
西密德蘭	1	11	27	7	-10
密德蘭	0	15	13	18	+20
英格蘭西北	0	43	16	42	+69
北英格蘭	0	12	25	22	+9
南威爾斯	0	5	4	4	+5
北威爾斯	0	2	1	0	+1
總數	2	158	329	158	-15

資料來源：Rossiter et. al（1999: 43）

選舉權的擴張，伴隨而來的是選區重劃的工作。一八三二年、一八六七年、一八八五年、一九一八年以及一九四八年都是由首相或內政大臣（Home Secretary）臨時任命的選區重劃委員會來進行。到了一九四四年與一九四九年的平民院席次重分配法（House of Commons Act-Redistricting of Seats, 1949），正式規定在英格蘭、蘇格蘭、威爾斯與北愛爾蘭設置了四個永久性的選舉規劃委員會，負責進行選區的檢視與重劃工作（Blackburn, 1995: 118；黃偉峰，1997：88）。在運作上，四個委員會獨立行使職權，定期評估選區與議席。就近期發展來講，到了二０００年，英國的選舉委員會成立（The Electoral Commission），是一個獨立機構，直接對國會負責，下轄四個疆界委員會（Boundary Committees），依規定其成員不能從事與政黨、選舉事務有關的行業，多以資深公務員、法律界人士來擔任。每次選舉之後，委員會就必須對該次選舉進行檢討並提出報告（游清鑫等，2005：34）。設計出中立性的機關來負責檢視政治性極高的選區劃分案，除了是因為歷史發展經驗帶來的構想之外，其能夠順利運作，也足見英國政治人物對於委員會組織與運作的尊重。

第三節 小結

英國是現今談論到民主政治時，不得不多加重視的一個國家。他們有悠久的憲政發展歷史，配合上各種不同的政治思考模式，將政治制度模式帶給全世界。

跟隨著政治發展，英國的代表觀念也充滿了不同的意涵。從早期英國國會組成的形式來看，代表們無疑地是扮演著地區利益的發言人，到國會去反映民意；君主代表國家，以國家整體發展為考量，行使權力。歷史的發展讓權力從國王手中轉移到國會，國會為了行使這項職權，也必須扮演過去國王扮演的角色，以國家整體利益為目的，國會的成員們當然也就不能再擔任著重於擔任個別地區利益的擁護者，否則將使得國會內部紛爭不斷。一八三二年之後，如 Judge 所言，一步步選舉改革讓平民享有選出代表的權利，也讓英國的代表觀念再次面臨轉型。有了選舉，規劃了選區，候選人為求當選，自然必須以選區利益為訴求；當選之後，其在國會的行為，也就成了選民在連任選舉中繼續支持與否的關鍵，所以代表們絕對無法忽視選區利益。

由中立機構來從事高度政治性的工作，是最理想的一種安排。英國擁有著可能是全世界中立程度最高的選區劃分機構，來進行選區規劃的工作。選區內的人口等因素可能會隨著時間的變遷而有所改變，因此定期的檢視，可以杜絕十九世紀之前數百年來的弊病。從實際經驗來看，英國對國會代表的意義有兩個概念。第一個是代表著各社群的利益（representation of interests）；第二個是人口數的平等（population equality），也就是所謂一人一票、票票等值的概念（McKay& Patterson, 1971: 59-62），但在實際上這兩大準則在應用上卻存在相互矛盾的可能性。英國的選區規劃並不是像美國一樣，要求數字上絕對的精確（Hibbing& Patterson, 1986: 993）。在英國，雖然人口數的平等原則是規定於 House of Commons Act 法案當中，但這只是此法案中第二優先的精神，此法案最重要的精神是每個地區都要選出自己的代表（Jonhston, 1985: 327）。面對人口數與社群利益的衝突，英國人的取捨則是地方社群利益大於數學上的平等。這種尊重地方的

作法，不僅在英格蘭各地進行選區劃分業務時，盡可能維持地區的完整性，同時也表現在英國給予蘇格蘭威爾斯與北愛爾蘭代表席次上的設計。

蘇格蘭、威爾斯以及北愛爾蘭的基本席次，都是藉由與英格蘭合併法案中的明文規定來保障。如表 3-7 所示，在一八三二年、一八六七年以及一八八五年的三波改革法案中，讓英格蘭各地區的席位分配產生大幅度改變，但同時期在蘇格蘭、威爾斯與愛爾蘭，除了愛爾蘭於一八八五年被減少兩席之外，這些地區的席位都是增加的。從與各地區的合併法案就給予基本席次，到歷次改革法案之下也增加了這些地區的席位，足見英國對於特殊地區的保障。

表 3-7：英國平民院席次分配情形

年份	英格蘭	蘇格蘭	威爾斯	愛爾蘭	全國
1830 年	489	45	24	100	658
1832 年	472	53	28	105	658
1867 年	460	60	33	105	658
1885 年	461	72	34	103	670

資料來源：筆者自行整理

再以實際的人口數與代表之間的關係來看，英國的選區劃分是以各區域的選民數除以區域席次數，得出的一組數字即為該區域的選民基數（electoral quota），所以四個區域的選民基數也不同。以一九六五年為例，英格蘭為 58759 人，蘇格蘭為 47745 人，威爾斯為 50367 人，北愛爾蘭為 74952 人（McKay& Patterson, 1971: 61）。一九八三年時四個區域的人口基數，英格蘭為 65753 人，蘇格蘭 53649 人、威爾斯 58753 人、北愛爾蘭 61206 人（Hibbing& Patterson, 1986: 993）。而實際進行選區規劃時，也由於要尊重地區行政區域以及各社群利益，因此劃分出的選區之間人口數仍有落差。例如一九九二年委員會為了尊重英格蘭懷特島（Isle of Wight）的行政疆界，將該島劃分成一個單一選區，造成懷特島選區成為全英國人口數最多的選區，選民數高達 101492 人。同樣的，蘇格蘭的西方列島（Western Isles）人口數僅 23015 人，但委員會考慮該地的特殊情形，認為應該賦予該島獨立的席次，懷特島與西方列島就成為一九九二年全英國人口數最多與最少的兩個選區（Blackbure, 1995: 114-115；黃偉峰，1997：99-100）。雖然為了尊重特殊地

區的結果就是造成各選區選民數差距過大，不過長期來講，不同地區擁有不同的選民基數，讓少數、邊陲地區擁有較多的席次，顯示出對這些地區權益的重視。

整體來說，英國的選區劃分是相當進步的，不過在進步之餘，也是有些檢討存在。選區劃分委員會的業務是獨立進行的，但這也並非表示其中完全沒有政治考量，政黨跟現任者可以在合法的範圍之內表達意見。由於選區的任何些微改變，都可能影響現任者連任與否，更不用說是整個選區面臨被取消掉的情形，這關係著政治人物的政治生命能否延續與否，因此每位現任者對於選區規劃委員會的決議都戰戰兢兢，若候選人認為劃分案將不利於己，在合法的範圍之內，現任者也會表達適度的關切之意（Rossiter et. al, 1999: 1-2）。所以雖然委員會的作業是中立、獨立的，但在作業的初期，有一項傳統是與政黨進行會商，參考政黨跟政治人物的意見（Jonhston, 1985: 328）。歷史上也曾發生劃分案受到挑戰的例子。例如一九六九年委員會所提出建議案後，工黨政府認為按照此劃分方式，保守黨將比一九六四年多獲得六到二十席的席位，工黨政府認為這相當不利於執政黨的選舉，因此阻撓新選區的實行（Rossiter et. al, 1999: 3; McKay& Patterson, 1971: 64）。

另一個問題在於委員會的運作習慣。Hibbing& Patterson（1986: 995-997）的研究指出，一般而言擁有較多席次的地方，理應是由於它擁有較多選民數；然而實際上常常發生某兩地的選民總數差距並不大，按換算都應被分配 3.5 席，但委員會握有分配議席的權力，可以依照自己的判斷，來決定分配的方式，導致分配結果呈現一個區域分得四席，另一個區域只分得三席這樣的落差。這些落差是由委員會所創造出來的，起因於傳統上委員會傾向多給席次，畢竟多給席次比剝奪席次來得受歡迎。例如英格蘭的蘭開夏（Lancashire）在一九八三年選民數 1017165 人，依照基數來換算，蘭開夏應可選出 15.47 席；委員會最終決定給予蘭開夏十六席。這種情形不但使得蘭開夏被過度代表，長遠來看，也會在全國製造出許多額外的席次，結果導致英國平民院的規模愈來愈大。英國的平民院規模，從一九一八年的六百一十五席，一九五０年的六百二十五席，一九七四年的

六百三十五席，到了一九八三年全國共有六百五十席。事實上，英國各界也存在著呼籲控制平民院議員數的呼聲，認為與美國、法國相較之下，英國的平民院規模實在過大。一個過大的國會，將可能無利於議事的運作與國會功能的發揮（Blackburn, 1995: 116-117）。

對於上述情形，Hibbing& Patterson 提出了幾項建議，首先認為應該明確界定委員會的權責。現行制度中，會造成各選區選民數不均的主因是委員會傾向增加選區，因為在面對尷尬人口數時，增加選區比減少選區來的容易；再來是取消對於偏遠市鎮的選區設立，長久以來對偏遠席位的選區設立造成各選區在整體上人口數偏誤很大，這些偏遠選區的選民數較少，但為了保障其權益，委員會也會給予該地區獨立的議席。不過 Hibbing& Patterson 認為在資訊跟交通發達的現代，這些偏遠地區與外界的聯繫已經相當便利，因此讓偏遠地區也獨自設立成選區的正當性已不復存在；最後則建議成立一個適用於全英國的人口基數。Hibbing& Patterson 的各項建議都是以人口數均等的原則為優先，建立起一體適用的規則（Hibbing& Patterson, 1986: 1002-1003）。不過筆者認為這些建議被採納的可能性不高，因為 Hibbing& Patterson 以上建議都跟基於一個訴求，就是將全英國視為一個單一的地區，建立起一套單一標準來套用於英格蘭、蘇格蘭、威爾斯與北愛爾蘭。若我們將問題回歸到英國憲政發展的原點，英國基於保障地區利益，因而對於各地區的選區劃分有不同的規定，希望讓每個地區都能選出代表。面對選民數均等與地區利益兩大原則相衝突時，英國也選擇將地區利益置於優先地位。為了給予地區保障，勢必就要容許較大程度的選民數不均等與過度代表這些數學上的誤差。

綜觀英國的選區劃分歷史，可以清楚看出其受到代表觀念變遷的影響。最早代表被視為是各地利益的代言者，不僅陸續加入國體的地區代表名額被明文保障，各郡以及自治市鎮也都能選出兩名代表，到國會裡替各所屬地區爭取利益，代表當然被視為是地區的委任代表。日後君主的權力逐漸轉由國會掌握，國會為了擔負起追求全國整體利益的角色，代表模式也就從委任代表轉為全權委託代

表，希望各地選出的代表都以全國利益為考量。工業革命後新興工業地區爭取成立選區以及獨立的代表權，更引發了實質代表與實際代表兩派理論的角力。經過十九世紀三波改革法案的努力，奠定了今日英國選區的基礎，也為日後英國獨立運作的選區劃分機構建立雛形。英國的選區劃分歷史不僅隱含著代表觀念的變遷，其運作方式也成為一套值得他人學習的典範。