

單一選區兩票制與選舉制度改革

林繼文 / 中央研究院中山人文社會科學研究所

導論：回到歷史

1934年9月，台灣總督勒令停止「台灣議會設置請願運動」，為近代台灣第一個民主政治運動劃上句點。就在短短的8個月後(1935年1月)，總督府卻發佈地方自治改革相關法令，規定市會議員、街庄議員中半數由州知事選任，半數民選；州會議員半數由總督任命，半數由市會議員及街庄協議員間接選出。在選舉制度方面，引進當時行於日本的「中選舉區制」。根據「台灣州制施行令」第14條，州選舉採無記名一票制，投票對象為候選人；當選概以候選人得票高低判定之(同令第30條)。選舉區共劃分為台北州一區等21區，每區應選名額三至七人不等(中越榮二 1938: 523-524)。在市、街、庄議員方面，也是採取無記名一票制。市街庄議員的應選名額，在市會方面每市依人口比例由24至40人不等，街庄協議會則每區8至20人不等(井出季和太 1937: 860)。

對於1935年11月22日所舉行的「第一回市會、街庄協議會員選舉」，《臺灣總督府警察沿革誌》有著這樣的記載：「11月3日(自治聯盟)台中支部...等四名候選人商定協調及當選之策，...但競選活動一開始誰也不遵守前述協定...」(台灣總督府 1939: 581-582)。結果是兩人落選，但如果四人選票均分，卻可能四席全上。在其他的選區，凡是有「地盤協定」且被遵守的，自治聯盟的表現就很好，反之產則生台中選區的問題(陳明通、林繼文 1998: 37-38)。

這種現象，在64年後的今天看來一點也不令人陌生。所謂「地盤協

定」，正是台灣地方派系的生存基礎。在選舉中，各派系推出自己的候選人，每個派系的票源也集中於特定的鄉鎮。地方派系雖然根源於血緣及地緣，在台灣卻透過一次又一次的選舉而建制化，而且影響力並不隨著現代化的提升而稍減(黃德福 1994: 81)。反之，缺乏地盤的候選人或政黨則面臨強大的生存壓力，或因內部理念衝突而衰頹(例如新黨)，或因為協調失敗而蒙受不必要的損失(如 1998 年立委選舉的民進黨)。

有趣的是，今天實行於全台灣各級民意代表選舉的制度，和 64 年前的制度幾乎是相同的(除了選舉人資格的放寬)。¹這種制度的當代名稱，是「複數選區單記非讓渡投票制」(single nontransferable vote under multi-member district system, 以下簡稱 SNTV-MMD)。其定義已如名稱所示：每位選民只投一票給特定候選人，候選人所得的選票即使超過當選門檻也不可讓渡給其他候選人，得票最高的 m 名候選人取得 m 個席次，而 m 通常大於 1。這種選舉制度看似平常，卻只有在日本和台灣被長期用於全國性的國會議員選舉。²

我們很容易從此制的特徵，解釋發生在台灣及日本的特殊政治現象。由於只能投一票，選民所選擇的必是最能夠照顧其切身利益者。由於是多席次當選，當選的最低票數只佔選民總數的小部份。再因投票對象是候選人，且選票不能轉移，候選人只要固守地盤即可當選，而沒有和其他候選人合作的動機。這幾個特性相加，造成這樣的政治風貌：在選舉的場域，候選人的勝選關鍵在於鞏固少數人的特殊利益；³在立法機關，民意代表在乎的也是選民服務而非公共政策的辯論。因此，政黨紀律薄弱，立法機關的效能也不

¹ 本文主要探討的是台灣立法委員的選舉制度。現行立法委員選舉制度的法源包括：憲法增修條文第 4 條(立委名額分配)、選罷法第 61 條(單記法、投票對象為候選人)、選罷法第 42 條(選區劃分權責屬於中選會)、選罷法第 65 條(相對多數決當選)、選罷法第 65 條(全國不分區政黨比例代表之計算)。

² 南韓在 1980 年至 1988 年亦採取此制，但每選區的應選名額只有 2 席。

³ 具體的手段因選區特性而有不同。例如，在都會區候選人可以因為立場鮮明的政見而攫取選票，在鄉村型選區則可能需要倚賴特殊經濟的交換乃至於買票(Lin 1998)。地方派系，只是其自然的結

彰。

對於 SNTV-MMD 的諸項弊端，學界已多有議論且具有一定的改革共識(謝復生 1992；王業立 1995)。政界對於選制改革的考量則受到現實政治發展的影響。1994 年國民黨在台北市長選舉敗選後，即有黨政高層人士主張推行「單一選區兩票制」，以消弭現行制度的弊端(聯合報 1994 年 12 月 10 日)。1995 年國民黨再度在立委選舉中失利，幾乎失去國會多數席次。行政院長連戰乃公開倡議單一選區兩票制，但遭受在野黨的反對。中央選舉委員會於 1996 年 6 月提出妥協方案，提議將選區規模(district magnitude，即每一選區的應選名額)縮減到 5 以下，並引入兩票制。但 1996 年 9 月行政院卻說改革仍以單一選區為目標，只有在沒有共識的情況下才採用縮小選區規模的方案。對此，在野黨依然表示異議。(聯合報 1996 年 9 月 18 日)。

1996 年底各黨派為了化解重大政治爭議而召開國家發展會議，選舉制度改革也有了轉機。在新黨的抗議聲中，國民黨與民進黨達成了「選舉制度改革應朝單一選區兩票制努力」的共識。然而，對於究竟採取日本式的並立制或德國式的聯立制(下段將會界定)，兩黨沒有共識。

究竟什麼是單一選區兩票制？此一制度真的優於現制嗎？作為改革方案，兩票制有可能被接受嗎？以下，本文就分別回答這些問題。首先，我們界定單一選區兩票制，並指出並立制和聯立制的重大差異。其次，我們提出選舉制度改革的成功條件，在於制度的正當性及對政黨與在職者之可接受性。我們並透過學理分析及模擬(simulation)，對於現制及各種版本的單一選區兩票制是否滿足這些條件做出研判。最後，我們也根據同樣的標準，探討其他可能的選制改革方案。

單一選區兩票制與選制改革

國民黨之所以提倡單一選區兩票制，表面上的理由是呼應世界潮流。從表 1 看來，這種制度的確是 1990 年代新興民主國家的寵兒。然而，所謂單一選區兩票制的內涵卻是十分複雜的。這種制度是「混合制」(mixed systems)的次類型。根據 Maurice Duverger 的說法，混合制兼具多數代表制(majoritarian)與比例代表制的特徵(Duverger 1959: 108-110)。所謂單一選區兩票制，是以如下的方式來呈現這種特徵的(cf. Lancaster 1997: 2)：(1) 全國被劃分成若干單一議席選區與比例代表選區，(2) 選民同時在單一議席選區及比例代表選區各投一票，⁴(3) 國會議席的分配，須同時考慮單一選區與比例區的投票結果。

問題出在第三項條件。目前最常見的方式包括並立制與聯立制與兩種。

1. 並立制：這是一種最直接的議席分配法。選民在單一選區和比例代表區所投的兩票被分開計算，分別產生兩類的代表。在每個單一選區的最高票者獲選為議員，其餘席次則依據政黨在比例區的得票等比例分配。值得注意的是，在表 1 所列的 7 個並立制國家中，只有日本和亞塞拜然以單一選區制分配過半的國會議席。因此，將並立制的單一選區兩票制描繪成日本式的制度，並不恰當。
2. 聯立制：德國是此制的創始國，所以此制又被稱為德式選制。又因其目的在於修正單一選區制的缺陷，學界也稱之為「補正式制度」(corrective system)。以德國的聯邦眾議院(Bundestag)選舉為例，其施程序為：選民將第一票投給某個經各區黨代表大會所提名的候選人，並將第二票投給某個政黨名單。⁵其次，依(得票超過 5%之)各黨所得之第二票票數等比例分配其應得國會議席數，並以各單一選區得票最高者為當選人。如

⁴ 根據此項標準，多輪投票制(如法國)與單票式混合制(如南韓及目前的台灣)都不屬於單一選區兩票制。

果某黨在單一選區獲勝者數少於其應得議席數，即以該黨在邦比例代表名單上之人士依排名補之。只有在罕見的情況下，才會發生某黨單一選區勝選人數超過應得席次數，而必須增加國會總席次的請況。

表 1：採取單一選區兩票制的主要國家

國家	種類	起始年度	單一選區數	比例代表席次	單一選區議席數÷ 比例代表議席數
德國	聯立制	1949	328	328	1
墨西哥	聯立制	1977	300	200	1.5
義大利	聯立制	1993	475	155	3.06
紐西蘭	聯立制	1993	60	60	1
委內瑞拉	聯立制	1993	102	102	1
玻利維亞	聯立制	1994	68	62	1.1
保加利亞	並立制	1990	200	200	1
幾內亞	並立制	1990	38	76	0.5
立陶宛	並立制	1992	71	70	1.01
俄羅斯聯邦	並立制	1993	225	225	1
日本	並立制	1994	300	200	1.5
亞塞拜然	並立制	1995	100	25	4
克羅埃西亞	並立制	1995	47	80	0.59

資料來源：LeDuc, Niemi and Norris (1996: 13-48)及作者自行蒐集。

並立制和聯立制最大的不同，在於其等比例性(proportionality)。在聯立制之下，政黨席次以其所得第二票的數目等比例分配，因此基本上不會出現有大黨的得席率(seat share)高於得票率(vote share)的「不等比例」(disproportional)現象。⁶Arendt Lijphart 甚至主張德式的制度也是一種比例代表制(Lijphart 1984: 162)。並立制的等比例性則取決於兩項因素：(1)選民的兩票是否投給不同政黨，以及(2)單一選區在整個席次中所佔之比重。對小黨最不利(亦即不等比例性最強)的情況為小黨在區域代表與比例代表的得票皆低，而單一選區佔的議席比例也重。

⁵ 德國的比例區以以邦為單位，但政黨議席分配則以全國為計算單位(謝復生 1992: 111)。

⁶ 如果政黨得席率高於得票率，則說選舉制度讓其具有「議席紅利」(seat bonuses)。即使在比例代表制下，大黨還是可能因計算公式的不同或最低門檻的規定而取得議席紅利，但這種紅利並不顯著。

等比例性是衡量選舉制度最常見的標準之一。等比例性越高，表示大黨越難獲得超額的席次，制度也越顯得公平。那麼，為什麼比例代表制沒有被所有國家採用？很顯然地，等比例性並非設計選舉制度時的唯一考慮。以台灣現行選舉制度的諸項弊端來看，至少應該顧及下列四項標準：

1. 選舉制度是否具有等比例性。
2. 選舉制度可以減低賄選。
3. 選舉制度是否可提升立法機關的政策形成能力。
4. 選舉制度是否能使憲政運作合理化。

這些問題並不完全取決於選舉制度，但都受選舉制度的影響。不過，這些標準都屬於規範性(normative)的。就算有選舉制度能滿足這些標準，也不見得會被採用。以台灣目前的政治生態而言，一個新制度如果明顯違背政黨和現任者的利益，是很難被接受的。⁷因此，單一選區兩票制或任何其他的制度要能取代現行制度，須能滿足三項條件：

1. 在公平性、防止賄選、提升立法效能及憲政運作等方面優於現制。
2. 能被主要政黨接受。
3. 能被大多數現任的立法者接受。

以下各節，乃針對這三項條件分別提出分析。比較的對象包括現行制度、國民黨版的單一選區兩票制，以及德國式制度。目的則在找出同時滿足這些條件的選舉制度。

選舉制度的評比：四項標準、三種制度

本節針對選舉制度在各項指標上的表現做比較。分析的方法，是根據制度的特性，進行演繹推理：如果政黨和候選人的目的都在於勝選，不同的制

⁷ 政黨和現任者能扮演的角色和修改制度的程序有關。修改的程序越複雜，或表決門檻越高，小黨和議員個人的意見就越具影響力。以台灣而言，修憲、修法或逕由中選會進行選區重劃都可達成選制改革的效果，而修憲所需的表決門檻最高。不過，就議題的形成和討論而言，政黨和其領袖都是不可或缺的角色。

度最可能造成的結果為何？

【等比例性】

前節已經說明，德國式的單一選區兩票制(聯立制)就其等比例性而言，接近比例代表制。就並立制式的單一選區兩票制來看，其等比例性雖因諸多因素而有差別，但不可能比德國式的制度更強。更何況國民黨所提版本傾向將較多席次分配給區域代表，更減低其等比例性。我們在次節會提出具體的模擬，來支持這個論點。至於現行的 SNTV-MMD，有學者將其視為「準比例表制」(semi-proportional representation)(Lijphart et al. 1986)。的確，就「議席-得票比」來看，大黨在 SNTV-MMD 下所獲得的超額議席並不多。但大黨在 SNTV-MMD 之下有更直接的獲利方法：透過配票、妥當提名及組織動員，大黨比小黨更容易獲得選票(Cox and Niou 1994; Cox 1996)。至於這些選票如何轉換成席次，是另一個問題。

總體來看，三項制度的等比例性依序為聯立制 > SNTV-MMD > 並立制。

【選舉制度與賄選】

台灣在現行選制下之所以賄選橫行，有諸多原因。除了非制度性的文化和政治背景外，主要因素有二。首先，選民投人不投黨，使候選人必須建立和選民的直接連帶，而金錢交換是最直接的手段。其次，當選門檻低(詳見次節)，降低了賄選成本。第三，由於多名額當選，導致選區內賄選人數眾多，也提高了查賄成本。從第一項原因來看，現行制度和兩種單一選區兩票制有著同樣的問題。一旦選票是投給候選人，而其得票高低又影響當選機率，部份候選人就有賄選的動機。

因此，問題的關鍵在於當選所需的安全票數。許多論者以為，採取單一選區制可以藉由提高當選門檻來降低賄選。這種觀點是錯誤的。我們可以證

明，如果每個縣市的總應選名額和人口都不變，則採取完全的單一選區制將會降低每個選區的當選安全票數。⁸因此，如果當選門檻影響賄選成本，採取單一選區制有可能讓賄選更容易。⁹至於第三項因素，也要看總席次數目而定。如果全國總席次不變，又都用區域代表選出，單一選區制仍能導致賄選的惡化。

由此可知，賄選和選舉制度的關係取決於選區劃分。如果採取德國式的制度，單一選區的議席勢必比目前大幅減少，也最能降低賄選的機率。¹⁰如果並立制要達到同樣的效果，就必須大幅減少區域代表的席次。總體來看，三項制度的防賄效果依序為聯立制 > 並立制 > SNTV-MMD。

【選舉制度與政策形成】

SNTV-MMD 最為人詬病的方面之一，就是不利政策的討論與形成。在此種制度下，候選人只注重特定區域或族群的利益，當選後也重選區服務而輕立法問政(黃秀端 1994: 49-50)。因此，關乎社會國家長遠發展的公共政策，並非大多數立委所關切。即使有案待議，也每因偏狹的選區利益而造成立法品質不佳。

單一選區兩票制是否能改善這些情況，取決於兩大因素。第一，國會議員選票基礎的質量是否有變化？第二，政黨體制為何？第一項因素和賄選機率類似。除非選舉制度能改變立法者和特殊利益的關係，目前這種重選區而輕立法的問題依然存在。就第二項因素來看，許多人認為單一選區制能促成

⁸ 證明如下：令 M 為某縣市總應選名額， D 為選區數目， N 為選民總數。假設每一選區應選名額和選民數都均等，則每一選區之應選名額和選民數分別為 M/D 及 N/D 。Taagepera & Shugart (1989: 273-275) 的公式告訴我們，應選名額為 x 時保證當選的安全門檻為 $1/(x+1)$ 。據此，在我們的例子中每一選區的安全門檻為 $N/(M+D) = T$ 。以 T 對 D 微分顯示 $T'(D) < 0$ 。因此，當 $D=M$ (即將該縣市劃成 M 個單一選區) 時當選安全門檻最低。

⁹ 前提是候選人擁有固定的地盤。如果是在二人搶一席的局面，候選人又可自由進出對方的地盤，就會發生相互競逐支持者，而賄選成本不斷升高的情形。這種情況較難在多人搶多席的選局中發生 (Lin 1998)。

¹⁰ 本文所謂的賄選，是就選區的層次而言。即使採取比例代表制，還是可能發生黨內賄選的問題。但我們不能證明黨內賄選在何種制度下會最嚴重。這個論題，屬於政黨研究而非選舉制度研究。

兩黨政治的發展(Duverger 1954: 217), 近而刺激公共政策辯論與形成。但這是就英美的經驗來看的。一般而言, 影響政黨數目的因素還有社會分歧的結構。如果社會分歧複雜而嚴重, 則不論選舉制度為何, 都可能產生多黨制(謝復生 1992: 17)。¹¹兩大黨制必須靠單一選區制和單純社會分歧的共同作用, 才較可能產生。

就台灣目前的情形來看, 國家認同主宰了其他的社會矛盾。因此, 三黨並立的局面是相當穩定的。如果改採德國式的制度, 其他小黨或有更大的生存空間, 但並不能改變既有政治版圖(因為現有制度已經接近比例代表制)。如果採取以單一選區為主的並立制, 新黨在大多數的選區會失去當選機會, 但因其票源本來就集中在都會區, 再加上比例代表的補救, 整個損失也不會太大。

因此, 問題在於何種制度較能改變議員問政的動機。很顯然地, 德國式的制度在這方面較能導引以政黨為中心的政策辯論。即使因為多黨並立而增加決策成本, 也因台灣並非內閣制(詳後)而不至於立即帶來政局動盪。如果要透過並立制來改善現狀, 就須先妥善劃分選區。但兩黨制不見得就會因此而產生。總體來看, 在政策形成的效用上也許是聯立制 > 並立制 > SNTV-MMD。

【選舉制度與憲政運作】

選舉制度的政治效應必須和憲政體制的設計配套來看。在純粹的內閣制國家, 由於政府來自國會, 選舉制度的影響力最顯著。台灣在 1997 年的憲改引入半總統制, 剝奪了立法院對閣揆的同意權, 但加入內閣制中的倒閣權和解散權。然而, 此種設計卻因 SNTV-MMD 的兩項特徵而形同具文: 競選成本極高, 而現任落選率也極高。¹²對立法委員而言, 倒閣成功換得的頂多

¹¹ 原因在於每個選區的當選者都出自地區性的小黨。

¹² 舉例而言, 美國國會議員的連任率高達九成, 台灣卻只維持在六、七成。

是對其勝選幫助不大的政府重組，卻必須付出大筆競選經費，甚至可能落選。因此，現行選舉制度將使倒閣機制難以發揮效用，使憲政體制嚴重向總統擴權傾斜。

競選成本和連任率的問題都可透過比例代表制來改善。因此，德式選制遠較現制能促進憲政體制的合理運作。至於並立制，似乎不可能比現制問題更大，但也不比聯立制更佳。因此，選舉制度在憲政運作上的功效也是聯立制 > 並立制 > SNTV-MMD。

各種改革方案的可行性

總結前節分析，聯立制在各項指標的表現都最佳，而現行制度除了等比例性外幾乎全無長處。那麼，選制改革是否就此有望了？問題的關鍵，在於主要政黨與政治領袖是否願意推動改革。¹³其關切所在，自然是各種方案對其勝選機率的增減。以下，我們分別就政黨及候選人分析之。

【政黨議席之模擬】

表 2：各黨在不同選制下的議席數與議席率

政黨 (選票百分比以 1998 年為準)	選舉制度			
	複數區單記非讓 渡投票制(區域 168 席, 其餘 57 席)	單一選區兩票並 立制 (區域 113 席, 不分區 112 席)	單一選區兩票並 立制 (區域 135 席, 不分區 90 席)	單一選區兩票聯 立制(德式)(區域 113 席, 不分區 112 席)
國民黨 (46.43%)	81+26 = 107 (48%)	71+52 = 123 (54.7%)	83+42 = 125 (55.56%)	104 (46.2%)
民進黨 (29.56%)	48+17 = 65 (29%)	13+33 = 46 (20.4%)	17+27 = 44 (19.6%)	67 (29.8%)
新黨 (7.06%)	9+4 = 13 (6%)	0+8 = 8 (3.6%)	1+6 = 7 (3.1%)	16 (7.1%)
建國黨 (1.45%)	1+1 = 2 (1%)	0+2 = 2 (0.9%)	0+1 = 2 (0.9%)	3 (1.3%)

說明：格內第一項數字為單一選區得席數，第二項數字為比例代表區得席數。括弧內數字為百分比。所有數字皆為根據 Taagepera 公式模擬的結果。

¹³ 由於台灣尚無公民投票的機制，立法者和政黨必然成為改革的主角。紐西蘭在 1993 年就是透過公民投票引進了為大多數現任者所不喜的聯立制，取代單一選區制(Vowles 1994)。

Rein Taagepera(1986)曾經根據數學原理提出能運用於多席次選舉的「立方方法則」(cube law),以預測政黨在不同得票率下的議席率。Steven Reed (1996)將之運用於日本,並發現其預測極準。其公式如下:

$$s_K = v_K^{\tilde{n}} [(v_K^{\tilde{n}} + (\tilde{N}-1)^{1-\tilde{n}} (\tilde{1}-v_K)^{\tilde{n}})],$$

其中 s_K 為 K 黨之議席率, v_K 為 K 黨之得票率, N 為有效政黨數目, V 為選民數, D 為選區數, M 為應選名額, $n = (\log \tilde{V} \log DM)^{1/M}$ 。我們可以運用此公式來計算各黨所能獲得的區域代表席次,再加上其所獲得的比例代表席次,就是其總席次。如果是德式制度,則直接以等比例值來計算其議席率。又因我們所討論的是兩票制,選民人數在各種制度下是相同的。由於不能確定選民是否具有分裂投票的傾向,我們暫時假定各黨在兩票所得的比率是相同的。

以台灣主要政黨在 1998 年選舉的得票率為準,結果如表 2。¹⁴很明顯地,單一選區兩票制有利於國民黨,而民進黨和新黨只有在聯立制之下才不會蒙受損失。如果民進黨和國民黨對改革都具有否決權,似乎很難找到兩黨都能接受的方案。即使採取區域、比例各半的並立制,民進黨還是沒有理由接受。

【候選人勝選機率之模擬】

候選人所面臨的問題和政黨不同。比較單純的是,候選人所顧慮的只有不同選舉制度對其當選安全票數的影響。安全票數越高的制度越不容易被候選人接受。困難的是,對於安全票數的估計並沒有現成公式可以運用。因此,我們先運用歸納法,觀察 1998 年立委選舉所有當選者的得票狀況,以及各選區最低票當選者的狀況。結果如下表。

¹⁴ 表 2 對 1998 年立委選舉的預測和實際結果有些差距。在這次選舉中,國民黨成功地撫平地方派系的問題,民進黨卻陷於同黨相爭。再加上國民黨向來在原住民區域都是大勝,其實得席次超過預期。不過,此公式在預測 1995 年選舉上就十分準確:三黨得預測得席率分別是 59:40:13,實際則是 61:41:16。在 1995 年的選舉中,民進黨並未遭受太嚴重的黨內相爭問題。

表 3-1：1998 年台灣立委選舉得票數分布(所有當選者)

	得票數	得票率
最低票數	2443	4%
中位票數	42188	9%
最高票數	98553	100%
平均票數	44819	13%
標準差	14009	11%

N = 168

表 3-2：1998 年台灣立委選舉得票數分布(最低票當選者)

	得票數	得票率
最低票數	2443	4%
中位票數	31913	11%
最高票數	48182	100%
平均票數	31452	19%
標準差	9733	21%

N = 29

從上表可知，如果隨機詢問現任立委其當選票數或得票率，所得答案可能是「三萬多票」，或「10%的選票」。當然，由於應選名額不同，這個答案並不能普遍適用所有的選區。不過，如果我們以平均應選名額 5.8 來計算，卻可發現一些有趣的現象。令 $m=5.8$ ，則 $1/2m = 1/(2 \times 5.8) = 0.09$ 非常接近 0.1。為什麼要用這個公式？Rokkan(1968)曾提出 $1/(m+n-1)$ 這個公式來描繪勝選門檻(threshold of representation)，其中 n 是參選者數目。如果我們採取 Duverger 的著名假說(Reed 1990; Cox 1994)，令 $n=m+1$ ，則此門檻可寫成 $1/(m+m+1-1) = 1/2m$ 。此項公式的有效性還有另一項佐證：以 1998 年中位選民人數 35032 來計算，勝選的絕對門檻為 $35032 \times 0.09 = 31529$ 。這個數字和表 3-2 的中位得票數 31913 十分接近。

不過， $1/2m$ 是一個經驗門檻。候選人在考慮其勝選機率時，還須計算其「安全門檻」。經驗門檻所顯示的，是「當選所需的實際選票數」，安全門檻則表示「保證當選的最低票數」。在探討候選人如何看待選制改革時，我們

要回答的問題是：單一選區制是否必然提高候選人的當選門檻？

針對此問題，我們提出這樣的命題：

【在國會區域議席總數不變的前提下，就經驗門檻而言，單一選區制對當選所需的實際票數沒有影響；但就安全門檻而言，單一選區制反而可能降低保證其當選的安全票數。因此，除非議席大幅減少，單一選區制不會提高候選人的當選門檻】

證明如下：

1. 經驗門檻 設某選區原有 m 個議席及 V 票，現將其等分為 x 個單一選區。若候選人在兩種情況下的經驗門檻相等，則 $V/2m = (V/x)/2 \Rightarrow x = m$ 。因此，只要國會的區域議席總數減少，候選人的經驗門檻就會增加。
2. 安全門檻。在討論賄選成本時，我們曾提到安全門檻之公式為 $1/(m+1)$ 。¹⁵因此，若將選區等分為 x 個單一選區而候選人安全門檻卻不變， $V/(m+1) = (V/x)/2 \Rightarrow x = (m+1)/2$ 。因此，當原有的議席數極大時，只要將其劃分為一半數目的單一選區，就可維持候選人的安全門檻。

以台灣來看，最典型的選區規模是 6 席。只要將這 6 席重劃為 4 個單一選區，候選人的安全門檻就不會提高。就全國來看，可將原有的 29 個選區 168 席區域立委劃分為 98 個單一議席選區，而不至於提高參選者的安全門檻。表 2 所提出的各種方案都能滿足這個條件。

總結：展望未來

「複數選區單記非讓渡投票制」在台灣已有六十多年的歷史，不但帶來明顯的弊端，更形塑了台灣特殊的政治文化。本文的主要目的，即在探討台灣立法委員選舉制度改革的可能性。檯面上的幾種方案，雖都被稱作「單一選區兩票制」，內涵卻十分不同。我們透過公平性、廉潔性、效能性、合理

¹⁵ 見註 8。

性等指標，衡量了這些方案的優劣，發現德國式的聯立制較佳。即使是並立式的單一選區兩票制，也在一定條件的配合下優於現制。然而，從可行性來看，卻沒有任何現存方案能同時滿足兩大黨的利益。¹⁶因此，只要政黨持續主導改革，最可能的結果就是滯留現狀。即使現任立委不一定因為改革而失利(如同前節的計算所顯示)，一些改革過程中的不確定性因子卻可能使其退卻。¹⁷這些因子包括選區劃分是否公平合理、對於改革機關的不信任(如立法院與國民大會的衝突)、了解各種選制差別的訊息成本、以及改革過程中的利益交換成本等。

然而，選制改革的前景果真如此悲觀嗎？情況不必然如此。最壞的結果，不過是回歸原狀而已。改革固然需要很大的工夫，但引進更壞的制度也不容易。問題的重點在於，朝野各界只把替代現制的方案侷限於單一選票兩票制，而忽略了其他上百種的選舉制度。我們就以施行於西班牙等國的連記法(包含全額連記法及限制連記法)為例說明之。

若能將現行制度改為連記法，最明顯的好處在於程序簡單。只要把選罷法第 61 條修改為：「選民投 x 票」(x 大於 1 但不大於應選名額)即可，既不必重劃選區、調整議席數，也不必修憲。就其政治效應而言，最大的優點在於降低派系型、偏鋒型候選人的當選機率。換言之，只要某候選人能被多數選民排在第二、三順位，其當選機率即大於靠特殊利益而只被少數人排在第一順位的候選人。¹⁸能被大多數選民接受的候選人，一定是靠政見或形象。同理，賄選者的成本將大幅提高。這將有利於選舉風氣的淨化，以及以政策辯論為主的議會政治。就其等比例性而言，連記法比 SNTV-MMD 稍弱，但

¹⁶ 其實，這些條件還具有內在的矛盾。以防止賄選而言，擴大當選人的選票基礎是必要的。但這卻會增加參選者的競選成本，進而促其抵制改革。

¹⁷ 一個看似和本文的推論矛盾之現象是，在台灣的選舉制度改革過程中，政黨遠比立法委員來得積極。然而這只是因為政黨較易掌握議程設定權，而不表示政黨間更容易取得妥協。

¹⁸ 推而廣之， x 越大這種「中間化」效應就越強。因此，有人主張最好的選舉制度就是讓選民投 n 票給 n 個候選人的「審查投票制」(approval voting)。

遠勝於單一選區(Lijphart 1986: 158)。¹⁹即使大黨的選民集中投票，小黨還是有一定的生存空間。同理可證，候選人在連記法下的當選門檻和現行制度不會差太多。當然，改成連記法最大的阻力將來自派系型的候選人。

論者當然可以提出其他的替代方案。²⁰本文的重點並不在於支持特定制度，而是提出衡估選制改革的幾項準據。如果這些指標是周全的，我們就可針對更多的制度進行分析模擬。而替代方案越多，就越有可能找到能滿足各種條件的選舉制度。很明顯地，單一選區兩票制既非最佳的選擇，也非最可能的結果。²¹

【參考文獻】

- 中越榮二編，1938，《台灣地方制度法規輯覽》，台北，台灣地方自治協會。
- 井出季和太，1937，《台灣治績誌》，台北，台灣日日新報社。
- 王業立，1995，單記非讓渡投票制的政治影響：我國民意代表制度的探討，《選舉研究》，第2卷第1期，頁147-167。
- 台灣總督府，1939，《台灣總督府警察沿革誌第二編日本領台以後之治安狀況中卷台灣社會運動史》，台北，台灣總督府警務局。
- 陳明通、林繼文，1998，台灣地方選舉的起源與國家社會關係轉變，收錄於陳明通、鄭永年主編，《兩岸基層選舉與政治社會變遷》，台北，月旦出版社，頁23-70。
- 黃秀端，1994，《選區服務：立法委員心目中連任之基礎》，台北，唐山出版社。
- 黃德福，1994，現代化、選舉競爭與地方派系：一九九二年立法委員選舉的分析，《選舉研究》，第1卷第1期，頁75-92。
- 謝復生，1992，《政黨比例代表制》，台北，理論與政策雜誌社。

¹⁹ 連記法下的安全門檻是 $x/(x+m)$ ，其中 x 是選民可投的票數。因此，越接近全額連記，當選的安全門檻就越高。

²⁰ 例如謝復生教授(1992: 131-134)所支持的「封閉式名單比例代表制」、沈富雄立委所倡議的「開放式名單比例代表制」等。

²¹ 即使如此，選制改革的可能性還是存在的。例如，國民黨可以用其他的議題來交換民進黨對單一選區兩票制的支持。但這種交換來的結果，不一定能滿足本文所提的幾項規範性條件。

- Duverger, Maurice. 1954. *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State* (translated by Barbara and Robert North). London, Methuen.
- Duverger, Maurice. 1959. *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel* (4th ed.). Paris, Presses universitaires de France.
- Cox, Gary. 1994. "Strategic Voting Equilibria under the Single Nontransferable Vote." *American Political Science Review* 88: 608-621.
- Cox, Gary and Emerson Niou. 1994. "Seat Bonuses Under the Single Non-Transferable Vote System: Evidence from Japan and Taiwan." *Comparative Politics* 26: 221-236.
- Cox, Gary. 1996. "Is the Single Non-Transferable Vote Superproportional? Evidence from Japan and Taiwan." *American Journal of Political Science* 40: 740-755.
- Lancaster, Thomas D.. 1997. "The Origins of Double Ballot Electoral Systems: Some Comparative Observations." Paper presented at the 1997 International Political Science Association World Congress, Seoul, Korea.
- LeDuc, Lawrence, Richard G. Niemi, and Pippa Norris eds.. *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*. Thousand Oaks, CA, Sage Publications.
- Lijphart, Arend, Pintor, Rafael Lopez, and Sone, Yasunori. 1986. "The Limited Vote and the Single Nontransferable Vote: Lessons from the Japanese and Spanish Examples." In Bernard Grofman and Lijphart, Arend eds., *Electoral Laws and Their Political Consequences*. New York, Agathon Press.
- Lijphart, Arendt. 1984. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Governments in Twenty-one Countries*. New Haven, Yale University Press.
- Lin, Jih-wen. 1998. "Vote Buying vs. Noise Making: Two Models of Electoral Competition under the Single Non-transferable Vote - Multimember

- District System.” *Chinese Political Science Review* 30: 93-12.
- Reed, Steven R.. 1990. “Structure and Behavior: Extending Duverger’s Law to the Japanese Case.” *British Journal of Political Science* 20: 335-356.
- Reed, Steven R.. 1996. “Seats and Votes: Testing Taagepera in Japan.” *Electoral Studies* 15: 71-81.
- Rokkan, Stein. 1968. “Elections: Electoral Systems.” In *International Encyclopedia of the Social Sciences*. New York, Crowell-Collier-Macmillan.
- Taagepera, Rein. 1986. “Reformulating the Cube Law for Proportional Representation Elections.” *American Political Science Review* 80: 489-504.
- Taagepera, Rein and Shugart, Matthew S.. 1989. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven, Yale University.
- Vowles, Jack. 1994. “The Politics of Electoral Reform in New Zealand.” *International Political Science Review* 16: 95-116.