

台灣的選舉制度宜儘速革新

■吳東野／政治大學國際關係研究中心美歐研究所研究員、南華管理學院歐洲所教授

修訂選罷法以改善選風僅是治標辦法，治本關鍵仍在於政府對建立社會公平環境的認知與根除選舉弊病的決心。朝野政黨必須摒除私利，從改善選舉制度踏出革新的第一步，才能為歷史與後世子孫負責。

台灣多年來所推動的自由選舉，確實有一些傲人之處，它也經常受到國際社會的讚揚。然而，台灣政治民主化的實踐過程中，社會輿論批評最多的地方不外乎選舉的公平性和選舉弊端衍生的政治腐敗問題。這些年來台灣各項公職人員選舉所清楚地呈現出地方化、個人化、民粹化、世俗化特徵，固然與選民的民主素養不足、偏頗的政治文化發展和選民結構分布不均等因素有關，但選舉制度設計的不良卻是主要病因。持平而論，台灣嚴重的賄選風氣、選舉經費毫無底限、黑道與暴力介入選舉、派系政治形成的政商勾結等現象，已持續發展到影響國會議事效率和問政品質的地步，法律規章的欠缺也導致民主政治強調的公平遊戲規範形同虛設。當然，最大的負面效應還是累積了太多的民怨，許多民眾對台灣的民主政治失去信心。本文即從選舉方式與選舉經費設限等兩項制度面的思考，試圖釐清良性政治發展與選舉制度的必然關係，進而提供朝野政黨一個較廣闊的改革空間。

現行選舉制度是地方派系坐大的溫床

以單一選區兩票制取代當前的「單一不可讓渡投票法」(SNTV)與複數選區制，雖未必能完全根除當前的選舉異象，最起碼它可以舒緩台灣民主政治最嚴重的地方派系問題日益為患，繼而抑制派系與黑金勢力持續坐大。派系原屬民主政治的常態，西方民主國家政黨內部亦難避免派系競爭，但是台灣的地方派系發展已邁入不分黨派、共同聯合壟斷國家經濟資源的地步，串連後的派系勢力更從傳統掌控的農漁水利會、信用合作社、汽車客運公司，逐步擴大至分食金融證券市場。目前顯而易見的是，派系和財團支持的候選人已經充斥立法院與財經政策相關的各委員會，政商關係更遭到嚴重被扭曲的地步。金牛級立委的政治壓力與人情關說，不僅導致整個國家金融政策的脫序，台灣社會貧富差距的擴大亦源與此。更甚於此的是，黑道長年依附地方派系並介入議會選舉，對

台灣的治安造成嚴重衝擊。坦白說，執政的國民黨不是沒有體驗派系政治的後患無窮，近年來它不斷倡議政治革新卻始終無法擺脫派系政治的陰影，主要還是受制於現行的複數選區制。因為，選罷法規定選民只能就眾多的候選人之中選擇一位，政黨分到的全國不分區議席，也要視各區域選區候選人的總得票數。這種制度基本上提供了派系茁壯的溫床，也讓黑道與財團有機可乘。當候選人僅憑藉派系的運作即有當選機會時，政黨的標籤對他們而言反而變成次要。這也是國民黨為何在考量輔選作業與勝選因素之後，不得不提名具有派系和財團背景的候選人，惡性循環的結果當然更助長了派系勢力的坐大。

單一選區的優點除了能改善複數選區的參選爆炸情形，解決同黨候選人的兄弟鬩牆，促使各黨候選人放棄走偏鋒而回歸至中庸路線的思考邏輯；最重要的是各政黨為了提高勝選機率，必然會嚴懲違紀參選者，間接逼使其必須建立符合民主程序的提名方式；換言之，傳統上派系主導黨機器的提名權，即可回歸於基層黨員之手，沖淡派系動員的力量。此外，單一選區不會改變台灣民眾傳統選人不選黨的投票習慣，它既能維繫選民強調的「主權在民」原則，選區因為縮小而更有利於當選人重視選區的服務。當然，單一選區也有難以克服的缺點。無論是採行兩輪決對多數或一輪簡單多數的方式，單一選區都會因為選區人口的經常性變動，導致每隔幾年即須進行一次調整選區；又如單一選區逢缺必補，易於形成常見的補選活動(bye-election)。另值得一提的是，單一選區無法根除台灣候選人的買票行為，但理論上它有助於司法機關查察賄選的工作，也易

於受到政黨內部機制與他黨參選人的監督。然而，就解決台灣當前的問題來看，僅賴單一選區的設計還無法排除前述複數選區的缺點，它必須同時思考兩票制的構思，就是藉著第二票產生的政黨比例名單當選人，來彌補單一選區種種可能發生的偏差。

單一選區兩票制應有助於改善選風

思考單一選區和兩票制的優劣得失，我們可以從理論與實際兩個面向切入。就制度面本身而言，第二票的功能主要是為鼓勵各政黨把具有專業和學養的人士送進國會，以強化立法院的議事及問政效率，原本毋庸置疑，但就現實面向的發展來看，它能否成為各政黨提名作業時的唯一參考指標，則不無疑問。國民黨在1992年四、五月間主導的國民大會第二次修憲，曾針對改善國會議事效率而訂定政黨比例分配的30席全國不分區議席，第四次修憲更把全國不分區的議席提高至41名，正顯現出改善國會問政品質的用心，可惜制度面的設計與事實的發展有很大出入。從前後兩屆立委選舉國民黨推出的不分區名單來看，它顯然並未與黑金政治劃清界線；新黨也因為採取美式開放性的初選，違反當初設計不分區制度的初衷。綜合前述之論證，未來台灣改變現行選舉制度雖屬必要且為必然的趨勢，不過筆者卻認為「單一選區兩票制」能否澈底達到改善選風之目的，還涉及到另一項思考性議題，即我們究竟應採行德國的「聯立制」(純比例代表)或日本的「並立制」(半比例代表)? 理論上，聯立制或並立制皆可紓緩當前的

選舉弊端，也比目前的選舉方法更強調公平性，所不同的只是台灣的政治文化特殊，朝野在思考根除賄選、派系或金權政治的同時，尚無法排除各政黨為保障既得利益而可能爆發選區劃分議題的爭端。假設我們採行日本模式，因為兩張選票的功能完全被區隔，國民黨實際上很難擺脫地方派系的牽制，尤其選區大幅縮小之後，國會議員與縣市議員選區的幅員相當，未必有助於舒緩派系及賄選現象，何況選區劃分的工程浩大，不僅各政黨參選人為爭取有利選區的提名而可能造成內鬥，黨際間也必然為選區劃分是否公平，先進行一場惡鬥。如果思考採取德國模式，那麼基於該制度允許候選人可以同時參與區域選舉和列入不分區名單，政黨獲分議席又完全根據第二票數的多寡而定，理論上當然有助於改善選風及舒緩派系與財閥政治的弊端；換言之，候選人即使在單一選區失利，仍可靠政黨名單的排名順序而當選，賄選的誘因自然降低。此外，聯立式的制度可以避免因單一選區當選人出缺而必須不定期地進行補選作業(by-election)，尤其鑒於政黨中央掌握了提名候選人的生殺大權，長期勢必逼使其建立一套更民主的提名制度。台灣選民過去多半根據候選人的個人表現決定投票對象，理論上它也會基於制度改變而重視對政黨的整體表現(包括提名人選優劣)做出評比，相對有助於台灣建立良性的政黨政治運作。

嚴格來說，無論採取前述那一種選舉方式，立法者都需要思考幾項當務之急的革新方案：其一，針對提升國會議員的素質，是否宜擴大政黨比例產生的議席？其二，針對台灣政黨的黨內民主機制尚不健全的情況，是否必要立法規範政黨保障不

分區名單中專業人士的固定比例；其三，朝野在改變選舉制度之前，是否想到其他配套性的革新方案，例如制定規範政黨行為的政黨法、政治獻金法、選區劃分法、大幅修訂現行選罷法、擴大公費補助政黨及個人選舉經費的範疇等。整體而論，國內政黨尚未建立黨內的民主機制之前、相關配套的革新法案又不夠完備，未來即使我們引進再好的某種選舉制度，只怕在落實的過程中一切都會淪為空談。

修訂選罷法的思考面向

台灣這次「三合一選舉」所反映的第二個制度面問題是，政黨與候選人的選舉花費年年水漲船高，迄今已達到毫無底線的地步。嚴格來說，競選經費的規範不周和執行不嚴，往往就是助長派系與賄選所匯集成的金權政治現象。一般所謂的「金權政治」係指候選人靠金錢擁有權勢，再利用權勢獲取經濟利益，而派系與黑道及財團的結合，自然成為金權政治的幫兇。針對此一弊端，立法院通過的「公職人員選舉罷免法」(第四十五條)，即訂有嚴格的規範，中央選舉委員會亦會在各項公職人員選舉前公告參選人的競選經費最高限額。然而，觀察近年來台灣各項選舉的過程，選罷法的規範只凸顯了「立法不周」與「執法不嚴」的結果。事實上，以這次「三合一選舉」為例，除了極少數強調不花大錢的候選人之外，能把競選花費限制在法定最高限額內的候選人可謂絕無僅有。從電子與文字媒體廣告、文宣品、大街小巷的競選旗幟，至競選班底的日常開銷，競選經費動輒花費法定限額數十倍的候選人大有人在；換言之，台灣當前的選

舉法規已完全無法反映政治現實面，更何況選罷法有關「競選期間政黨、候選人或第三人不得自行於廣播、電視播送廣告」（第五十條）或「候選人印發以文字、圖畫從事競選之宣傳品，應親字簽名；除候選人競選辦事處及宣傳車輛外，不得張貼」（第五十一條）等類似規範，早已形同具文。民主選舉的發展如果朝此方向邁進，當然要付出極高的社會成本。其次，這次「三合一選舉」也反映出台灣賄選文化的嚴重性。根據法務部長城仲模在選後提出的「三合一選舉查察賄選及暴力介入案件」的專案報告，司法機關於選舉期間查獲的相關案件高達1297件，其中僅賄選部份就有1195件，被告人數多達2039人，而賄選情況最嚴重地區多屬非都會選區，依序為中縣、南投、高縣、北縣、雲林等地，可謂達到歷年來的最高峰。也難怪城部長會痛斥「台灣的選舉文化已江河日下」，同時決心把1999年訂為台灣的「民主法治年」。總結前文所述，競選經費設限與賄選行為具有息息相關的互動效應，立法規範之餘仍須視執法單位的決心與毅力。

李登輝總統選後在國民大會所強調的「選舉是台灣人民生活與文化的表現」，如果真是台灣社會的寫實，那麼國內所有選舉行為的脫序現象和賄選文化，就不是僅賴法律規範能夠解決。不過，從政治學理及西方國家政治運作等兩個面向來看，改善選舉經費過度膨脹的問題，除了靠長期的民主教育及改善社會風氣等措施外，基本上還是要從改變選舉制度、修訂符合現實需要的選罷法與擴大公費補助選舉等三個方向著手。根據這次中央選委會的公告，各級公職參選人的競選經費上限分別

是台北市長24,685,000元及高雄市長18,145,000元，台北市議員（6個選區）4,076,000元至4,566,000元與高雄市議員（5個選區）4,063,000元至4,371,000元，立法委員則依不同的人口數訂定為6,077,000元（連江縣）至7,815,000元（台東縣）。我們僅根據前項規定粗淺地統計這次「三合一選舉」所耗費的社會成本，當不下於數十億新台幣，甚至可能高達數百億的驚人地步。在此，我們暫且先不論前述競選經費的上限是否合理，最起碼從歐洲民主國家的選舉制度與經驗來看，選舉其實不需要花這麼多錢也可以達到選賢與能的目標；換言之，朝野在思考「維持選舉熱鬧場面」的同時，似乎亦應考慮把選舉的喧鬧面縮小成黨際間的電視辯論。以目前台灣的政治文化發展來看，藉修訂選罷法全盤檢討（提高或減少）現行的選舉經費上限，恐怕很難收立竿見影的功效，最直接而具有衝擊效應的是思考如何改變台灣選民的投票行為。下一會期的立法院若能擬訂出一套讓選民逐漸習慣把「當家作主權」交付給政黨去負成敗責任的選舉方法，同時建立另一套完善公費補助競選的制度，或許是台灣建立政黨良性互動與維繫政治長治久安的途徑。

標本兼治有賴制度配套設計

嚴格來說，透過立法解決競選經費浮濫的現象，只是治標的辦法，因為它涉及台灣奢靡的選舉文化和拜金主義的社會風氣等因素，治本的關鍵仍在於為政者對建立社會公平環境的認知與根除選舉弊病的決心。西方國家為了保障憲法賦與選舉機會均等的原則，各國對競選經費的規範不

一，但通常在政治獻金法、政黨法或司法審判機制的配套措施下，執行的過程中往往能發揮預期成效。以嚴格規範競選經費的法國為例，不僅制定出一套因應每年通貨膨脹的計算方式，對政治獻金的規範尤其嚴謹，甚至政黨補助提名人選舉經費時還要透過簽署借款契約（載明償還方式），且不允許政黨在同一選區補助兩位以上的提名人。當然，最關鍵的步驟還是查察與執法機關職權行使的超然獨立地位。我們的政治文化成熟度雖不比西方，卻也不能讓選罷法的條文徒具虛名，尤其不能在執法的過程中處處受制於政治壓力，導致成千的賄選訴訟案件最後多半是雷聲大，雨點兒卻很小，甚至是萬里遍佈烏雲但不見雨絲的結果。

選舉的程序非但複雜，相關變數的互動更可能對選舉結果產生重大之影響，也因此當五年前第二屆立委選舉過後，輿論呼籲進行選舉制度改革迄今，民眾只看到朝野政黨不斷地爭吵，卻始終不見任何改革的動作。誠然，推動選舉制度改革是一項既艱巨又漫長的任務，特別是它還涉及到政黨急於維護的既得利益，政黨間在短期內很難產生共識。面對此種困境，我們實不敢樂觀地期待朝野政黨會摒除私利，適時把握修法與立法的時機，讓台灣民眾見到久望的政治新面貌。無論如何，我們還是期許各政黨展露為歷史負責的心胸，一切的革新從改變選舉制度踏出第一步。◎