

# 總統選制的選擇與效應

■林佳龍／中正大學政治學系助理教授

總統選制之所以成為朝野和學界的爭議，是因為很多人都瞭解選舉規則的設計極可能影響選舉的結果。事實上，其他國家的經驗顯示，選舉規則的設計不但會影響選舉的結果，還會影響到一個國家政黨體系和憲政體制的發展。

## 前言

關於總統選舉制度的設計，目前爭議的焦點主要集中在「絕對多數決制」和「相對多數決制」孰優孰劣的問題上。<sup>1</sup>基本上，國民黨和新黨傾向支持絕對多數制，而民進黨則支持相對多數制。最近的民意調查顯示，支持兩制的力量旗鼓相當。<sup>2</sup>即使在學術界，兩種主張的擁護者也是勢均力敵，不相上下。<sup>3</sup>總統選制之所以成為朝野和學界的爭議，是因為很多人都瞭解選舉規則的設計極可能影響選舉的結果。事實上，其他國家的經驗顯示，選舉規則的設計不但會影響選舉的結果（即誰贏誰輸），還會影響到一個國家政黨體系（例如兩黨制或多黨制）和憲政體制（例如總統與國會關係）的發展。雖然沒有選舉規則是絕對公平和中性的，但如果我們能瞭解不同制度可能導致的政治後果，也許比較可以超越黨派和短期的利益計算，為台灣設計一個相對較好和可行的總統選制。

這篇文章包含四個部份。作者將從比較政治的角度介紹各種總統選制的特色。接

著，我們將就公平性、政黨體系和憲政體制等三方面分析並評估不同選制的可能政治效應。第三部份將檢視朝野不同黨派的制度偏好、背後的政治計算以及修憲時各行動者的實力、策略和可能結果。在結論處，作者將就總統選制的改革提出建議。本文的主要發現和論點可以簡述如下：(1)就絕對多數制和相對多數制比較而言，前者是以「機械的」方式選擇在第一輪投票中領先的前二名候選人進行第二輪投票，再定勝負，後者則是以「自然的」方式驅使有志參選的黨派進行選前結盟，以便在一次決戰中勝出。(2)就選舉結果而言，如果參選者在三位以上，兩種制度皆可能發生少數派獲勝的現象，而其中又以二輪投票絕對多數當選制的不可預測性較高。(3)在政黨體系和憲政體制的效應上，相當諷刺的是，雖然主張絕對多數制者希望藉二輪投票來提高總統的民意支持度，但較於相對多數制，卻更容易導致零碎化的政黨體系，不利於國會的穩定以及總統的有效統治。(4)在選制偏好方面，台灣不同黨派和候選人的制度選擇大都出於「自利」的考量。換句話說，影響台灣政治行動者支

持絕對多數制或相對多數制的因素主要來自對自身政治前途（包括權位和政策）的追求，而非「公共的善」。(5)依據台灣目前主要政治勢力的實力和立場來分析，採取不同的選舉制度不但將影響選民的投票行為，也會影響候選人的參選和競選行為。(6)以目前國民大會的組成來看，因為國民黨和民進黨都具有足以否決修憲案的票數（四分之一的國代席次），如果兩黨不能妥協出新的選制方案或以其他議題進行交換，則此次憲改結果將是維持現行相對多數制的「僵局」。(7)如果害怕維持相對多數制可能產生代表性不足的直選總統，一個折衷的方案是適度降低絕對多數制在第一輪投票時的當選門檻（例如將50%改為45%或40%）。(8)另一個也許更可行的辦法是採用所謂的「二倍餘數制」或「相對距離制」（即在第一輪投票中如果得票最多者和50%的距離小於得票次多者和最多者之間的距離，則得票最多者直接當選，否則則需第二輪投票），其特點是既有較公平的公式可以遵循，又可保有絕對多數制和相對多數制的主要優點（即避免產生民意基礎脆弱的少數派總統以及鼓勵政黨之間進行選前聯盟以免小黨林立）。(9)因為總統選制和國會議員選制（主要是選舉辦法和週期）的政治效應往往交互影響，在改革總統選制的同時，也應該配套進行國會選制的改革，以增加台灣政黨體系和憲政體制的正當性與穩定性。

## 壹、幾種主要的總統選制

根據Andre Blais等人（1997:446-7）的統計，在全球170個國家中，有超過半數國家的總統是由人民直接選舉產生；而在

採行總統直選的91個國家中，有61個採行「絕對多數決制」（majority system）、20個採行「相對多數決制」（plurality system）、7個採行較複雜或混合的制度、另有3個國家的制度仍無法歸類。由此可知，採行絕對多數制的國家明顯多於相對多數制的國家。在採行絕對多數制的國家中，又以實施「兩輪決選制」（majority runoff）為主（佔61個中的49個）。

所謂的絕對多數兩輪決選制，其共同特徵是如果在第一輪投票中無人獲得過半數選票，則再就領先的前二名候選人進行第二輪投票，由得票最高者當選。也有一些國家，像是波利維亞、愛沙尼亞和桑比亞，將第二輪投票交由國會決定。此外，德國在威瑪憲法時代以及挪威在1905到1919年之間則是採行「絕對-相對多數決制」（majority-plurality system），其辦法是由第一輪投票的前三名（德國）或甚至是全部候選人（挪威）參與第二輪投票。在愛爾蘭和斯里蘭卡，則採行的是一輪投票的絕對多數制，即所謂的「順位投票制」（alternative vote）和「偏好投票制」（preferential vote）。在愛爾蘭的順位投票制中，選民只投一票，但是可以依偏好順序列出所支持的候選人；在記票時，如果有候選人獲得過半數選民的最高偏好支持則當選；但此時若無人當選，則將得票最少的候選人剔除，並將支持他的選民的第二偏好列入計算；依此方法，直到產生一位受到半數選民支持的候選人為止。至於斯里蘭卡的偏好投票制則較為簡單，其辦法是由選民依偏好順序列出支持的候選人，而如果沒有候選人獲得過半數選民支持，則保留前兩名候選人的選票，並將其他候選人所獲得的選票依偏好順序記為前兩名候選人的選

## 九 九 憲 改

票，最後由得票最多者當選。另一種相當獨特的制度是烏拉圭在1996年之前所採行的制度，其辦法是不同政黨可以既推出自己的總統候選人但又和其他也推出候選人的政黨形成聯盟（稱為*lema*），在投票時，選民直接將票投給屬意的候選人，但是在記票時則將同聯盟各候選人所獲得的票加總計算，由獲票最高的聯盟獲勝，並由獲勝聯盟中得票最高的候選人當選為總統。<sup>4</sup>

在實施兩輪決選制的國家中，也有一些國家採行修正式的絕對多數制。在哥斯大黎加，得票最高的候選人只要得票超過40%，則無須舉行第二輪投票。反之，在獅子山國（*Sierra Leone*），則必須有人在第一輪得票超過55%才無須舉行第二輪投票。在阿根廷，如果得票最高的候選人在第一輪投票時得票超過45%或超過40%且領先第二名超過10%，則算當選，否則亦須進行第二輪投票。鑑於以上第一輪勝選門檻的設定流於武斷，*Matthew Shugart*等人建議採用所謂的「兩倍餘數法」（*double complement rule*），其計算公式是：如果第一名候選人得票比例和50%（即半數）的差小於第二名候選人得票比例和50%的差之二分之一，則直接當選，否則則須就得票最多的前兩位候選人進行第二輪投票。<sup>5</sup>為了便於理解，我們可以將這個辦法稱為「相對距離法」（*relative distance rule*），即如果得票最高者和50%的距離小於得票次高者和最高者的距離，則得票最高者當選，無須進行第二輪投票。舉例而言，有A、B、C三位候選人，如果得票分別為45%、35%、20%，則A直接當選。但是如果得票分別為40%、35%、25%，則須就A、B進行第二輪投票。這種辦法的特色（也是優點）

在於避免發生候選人得票懸殊卻須進行第二輪投票（例如49%：26%：25%）或是候選人得票非常接近卻不能進行第二輪投票（例如48%：47%：5%）。

相較於絕對多數制，相對多數制的特色是簡單、清楚和便利。顧名思義，在相對多數制中，無論參選者有多少人或選票的分佈如何，得票最高者即為當選。也因此，有人將這種制度也稱為「領先者當選制」（*first-past-the-post*）。採行這種制度的包括墨西哥、冰島、肯亞、瑪拉威、辛巴威、菲律賓、南韓和台灣等國。在這種制度之下，有可能產生一個少數派的總統。菲律賓和南韓是很好的例子。在南韓1987年的總統大選中，盧泰愚以37%擊敗金泳三（26.7%）和金大中（26.2%）。在菲律賓1992年的大選時，*Fidel Ramos*更只以24%的得票率在七人競爭的選戰中當選總統。智利在1970年的總統選舉常被學者引用來批評相對多數制。<sup>6</sup>在該次選舉中，左派候選人*Salvador Allende*只獲得36.6%的選票，但卻以些微比數擊敗分別獲得35.2%和28.1%的勁敵。稍後*Allende*雖經國會同意擔任總統，但日後和國會的衝突卻日益惡化，意識型態的對立終於導致軍方在1973年發動政變，造成民主的崩敗。<sup>7</sup>

雖然導致民主崩敗的因素可能很多，但是智利的不幸經驗相當程度影響了許多新興民主化國家（尤其是拉丁美洲國家）對相對多數制採取保留的態度。<sup>8</sup>根據*Matthew Shugart and John Carey*（1992: 216-7）的觀察，最近確實有愈來愈多的國家改採絕對多數制選舉總統。雖然全球的趨勢如此（包括在台灣也有愈來愈強的聲音支持改採絕對多數制），但是學者之間並

未對此議題形成共識（許多學者甚至質疑施行絕對多數制反而會弊大於利）。在台灣，一般批評相對多數制的理由主要有二：<sup>9</sup>（1）在相對多數制之下，如果參選人眾多，極可能發生當選人得票偏低，如此，不但總統的代表性容易遭受質疑，總統和國會的衝突也很難避免；（2）在相對多數制之下，因為當選無須爭取過半數選民支持，容易導致候選人強化極端的意識型態和特殊群體的利益，升高政治社會的衝突，有害民主的穩定發展。也因此，不少人認為採行絕對多數制可以彌補相對多數制的缺點，其主要論點有二：（1）一個直選的總統既然不太可能虛位化，應該透過絕對多數制賦予他/她較高的民意基礎；（2）採用絕對多數制雖然選出的可能是「多數人的次佳選擇」，但至少可以避免產生「少數人最喜歡但卻是多數人最厭惡的選擇」。

相反地，一般主張相對多數制的理由主要是：（1）一輪投票決定勝負比較簡單、清楚，而二輪投票則勞師動眾、增加選務和社會成本；（2）採行相對多數制可以降低小黨的干擾，有助於形成兩黨競爭的局面。主張相對多數制者認為絕對多數制的主要弊病在於：（1）採取絕對多數制，如果出現第一輪領先者在第二輪投票時失敗，容易引起爭議與衝突；<sup>10</sup>（2）在第一輪和第二輪投票之間，領先的前二名候選人為了獲勝極可能不擇手段與其他小黨進行利益交換，不但將增加小黨操縱政局的機會，也會助長政治腐化。<sup>11</sup>作者接下來即從比較研究的角度來檢視以上的各種論點。

## 貳、總統選制的效應評估

從以上介紹可知，主張絕對多數制者和相對多數制者各有論據的基礎，也似乎都能言之成理。要評判這兩種制度的優劣，必須先建立評判的標準。基本上，我們可以從三個層面來評判這兩種總統選制的優劣，即對參選者、對政黨體系和對憲政運作的影響。相對而言，這三個層面分別涉及到選制「公平性」（fairness or proportionality）、政黨制「零碎性」（fragmentation）和憲政體制「穩定性」（stability）的問題。基本上，一個好的總統選制除了要符合公平的原則之外，最好還能避免出現小黨林立和政府不穩的局面。用John Carey（1997: 68-9）的話說，公平性涉及到人們對政體的支持程度（正當性 legitimacy），而零碎性和穩定性則關係著政體能否有效的運作（可治理性 governability）。表一列有這兩種總統選制的可能政治效應（稍後將對照分析「兩倍餘數制」／「相對距離制」的政治效應）。茲簡要分析如下：

表一：三種總統選制的政治效應分析

	選舉規則的公平性	政黨體系的零碎性	憲政體制的穩定性
相對多數制	1. 結果較可預測。 2. 對兩大政黨較有利。	1. 鼓勵政黨選前結盟。 2. 有助於形成兩黨制。	1. 國會較容易出現穩定多數黨。 2. 總統所屬政黨較可能成為國會多數黨。
絕對多數制	1. 結果較難預測。 2. 小黨或新人有發展空間。 3. 對立場極端政黨較不利。	1. 鼓勵政黨選後（第1、2輪間）結盟。 2. 有助於形成多黨制。	1. 國會中較可能出現小黨林立。 2. 總統較可能和國會衝突。
兩倍餘數制 ／ 相對距離制	1. 可提高當選者代表性。 2. 可降低選民策略性投票。 3. 對中、大型政黨較有利。	1. 鼓勵政黨選前結盟。 2. 減少第二輪投票機會。	1. 國會中較不會出現小黨林立。 2. 總統和國會衝突的可能性較低。

## 九 九 憲 改

### 一、選舉規則的公平性

在總統選制的辯論中，一個主要的焦點是何者比較「公平」？主張相對多數制者認為所謂公平應該是能尊重多數決的原則，因此誰能獲得「最多」選票的支持即為當選者，不應在開票之後再用「人為」方法使落後者有機會在第二輪投票時反敗為勝。但是主張絕對多數制者則認為，一個候選人即使能夠獲得相對多數選民的「支持」，但卻可能不是最多數選民可以「接受」的人選，因此所謂的多數決原則應該是要找出能為最多數選民接受的候選人，而非少數人最支持的候選人。換句話說，雖然兩制的主張者皆強調尊重民意，但是何謂「民意」卻取決於主張者是採取正面的還是負面的界定法。因為兩者對何謂「多數」抱持著不同的界定，對於什麼是「公平」自然也有不同的理解。

根據「社會選擇理論」(social-choice theory)，採用不同的投票方法可能產生不同的投票結果。關於以上兩種選制的辯論，社會選擇理論大師 William Riker (1982: 41-64) 曾經歸納指出，在只有兩個選項的情況下，簡單多數制(即相對多數制)能夠產生最「公平」的結果，因為它能免於「策略性操縱」(strategic manipulation)，確保產生「康氏贏家」(Condorcet winner)。<sup>12</sup>不過，社會選擇理論也指出，如果選項增加到三個以上(含三個)，理論上將無法得出「公平」的辦法。<sup>13</sup>換句話說，無論是採行相對多數制或絕對多數制，只要候選人數目在三個以上，皆可能發生不符合「康氏原則」(Condorcet criterion)的現象。Gary Cox (1997) 從另一個角度也指出，無論在相對多數制或絕對多數制中，皆可能發生選

民因為策略性投票(strategic voting)而影響選舉結果的情形；而在兩種選制中，也都可能發生候選人因為企圖影響選舉結果而選擇策略性參選或退選(strategic entry or withdrawal)的情形。

基本上，就公平性而言，我們很難斷言相對多數制和絕對多數制孰優孰劣。比較可以確定的是，當候選人在三位以上時，相對多數制較可能產生立場極端者當選的情形，<sup>14</sup>也較可能產生當選者是「康氏輸家」(Condorcet loser)的情形。<sup>15</sup>相較之下，絕對多數制因為不是一次投票就決定結果，自然能夠「避免」發生當選者票數過低的情形。但是必須指出的是，因為只要在第一輪投票時得到第二高票就能參與第二輪決選，絕對多數制反而較可能鼓勵人們投入選戰；而因為更多人投入選戰(企圖擠入或影響決選)，可能使第一輪領先者的票數下降，代表性也跟著降低。當然，支持絕對多數制者認為最後當選者因為在第二輪投票時得票過半而大大增加其代表性，但這畢竟是用人為方式「製造」出來的多數(manufactured majority)(因為在第二輪投票時只允許兩位候選人參加)。再者，如果參與第一輪投票的候選人很多，也可能發生持極端立場的候選人以少數選票(例如20%)取得進入決選的資格，甚至發生極端者當選的情形(例如在第一輪領先者分別是激進左派和極端右派的候選人)。誠如 Matthew Shugart and Rein Taagepera (1994: 329) 指出，如果投入選戰的候選人愈多，則「康氏贏家」名列第三名以下(包括第三名)或是無法產生「康氏贏家」的可能性愈高。換句話說，絕對多數制的不可預測性甚至比相對多數制更高。

## 二、政黨制的零碎性

自從 Maurice Duverger (1954) 和 Anthony Downs (1957) 以降，學者普遍認為選舉制度對政黨體系的發展具有顯著的影響。<sup>16</sup>但是稍微遺憾的是，相關研究主要是針對國會議員的研究，較少觸及總統選舉的研究（包括總統選舉規則以及總統選舉和國會選舉之間的關係）。<sup>17</sup>根據 Duverger 的理論，一般認為「單一選區相對多數決制」（single-member-district/plurality system）鼓勵形成兩黨制（Duverger's Law），「政黨名單比例代表制」（proportional representation/party-list system）有利於形成多黨制（Duverger's Hypothesis）。運用空間模型理論，Downs 的研究亦指出，相對多數制會驅使各政黨為了爭取「中間選民」（median voter）向中間立場移動（converge），因此形成兩大黨競爭的局面。

晚近的研究進一步指出，選舉制度除了影響政黨體系，還影響政府的運作，尤其是行政-立法關係。基本上，我們可以將相關研究的發現整理如下：（1）採行低或無門檻障礙（threshold）的政黨名單比例代表制比較容易出現零碎化的政黨體系和多黨聯合政府，也有助於強化選民投票的政黨取向和國會議員的黨紀。（2）單一選區相對多數決制對小黨不利，容易形成兩黨制，而選民的投票取向則較重視候選人個人條件（至於國會議員的黨紀強弱則還受到提名規則影響）。（3）至於台灣和日本在1994年前所採行的「多席次選區單記不可讓渡制」（multi-member-district /single-non-transferable vote system）則容易助長多黨競爭的局面，鼓

勵派系主義和以個人利害為取向的選民投票行為和議員問政模式。（4）晚近有愈來愈多的國家採行兩票制（two-ballot system），即一票投給候選人一票投給政黨。關於兩票制的政治效應，目前仍缺乏系統性的研究。不過一項研究初步指出，兩票制對政黨體系的影響相當程度受到政黨和候選人對當選所需資源掌握相對能力的影響，即如果政黨對當選資源的掌握能力較個別候選人大，則政黨的黨紀較強，政黨體系的零碎化程度也較低。<sup>18</sup>

既然國會議員的選舉會影響政黨體系的發展，那麼總統選舉的影響又是如何呢？根據 Duverger's Law，我們可以推測如果總統選舉採行相對多數制應該比較容易形成兩黨制。可以想像的是，在相對多數制之下，選民為了避免浪費選票，不太可能把票投給明顯沒有當選機會的候選人，即使這位候選人是他/她最喜歡的候選人；如果資訊足夠，比較可能的情況是，選民為了阻止最不喜歡的候選人當選，退而求其次將選票投給並非最喜歡但卻有機會當選的候選人。Duverger 將這種現象稱為「心理因素」（psychological factor），亦有學者將之稱為「策略性投票」（strategic voting）。正因為選民的這種「理性」行為，將使沒相當把握的政黨不敢隨意推出候選人，也就是所謂的「策略性退選」（strategic withdrawal）。不斷互動的結果，將產生「自然淘汰」（natural selection），最後發展成兩黨體系。從另一個角度分析，因為相對多數制是一次決勝負的競爭，要獲得勝利的門檻相當高，對希望取得政權的小黨而言，最好的策略應該是和其他有希望勝選的政黨結成選前的聯盟（pre-election

## 九 九 憲 改

coalition)，而最後結果極可能形成兩大政黨聯盟一對一競爭的局面。

相反的，如果採行的是絕對多數制，因為進入第二輪投票的門檻相對較低（只要獲得第二名即可進入決選），政黨推出候選人參選的誘因自然較大。根據一項針對13次第二輪投票所做的統計，其中就有4次是第一輪落後者反敗為勝。<sup>19</sup>再者，因為預期到在第一輪和第二輪投票之間將有政黨重新協商和結盟的空間（post-election coalition），即使是小黨，為了強化自身談判的籌碼，也會傾向推出候選人參與第一輪的競選。在選民方面，如果採行的是絕對多數制，因為在第一輪時將選票投給最喜歡的候選人並不會浪費選票（waste votes），在投票時將較可能忠實地反映他們的政黨偏好（sincere voting），而其發展自然較有利於小黨的生存。在理論上，絕對多數制比相對多數制更容易鼓勵小黨和「局外人」（outsider）參選，進而導致政黨體系的「零碎化」。<sup>20</sup>根據John Carey（1997: 72-3）針對13個國家54次選舉所做的研究，在絕對多數制之下，「有效的總統候選人」平均數為3.8，在相對多數制之下，則只有2.8。

### 三、憲政體制的穩定性

有人也許會問：比較零碎化的政黨體系是否就是比較不好的政黨體系呢？回答這個問題，我們必須先瞭解政黨體系和政府運作之間的關係。基本上，我們可以假設，如果政黨的數目愈多，那麼愈難在國會中形成穩定的執政聯盟。在兩黨制之下，因為國會內較可能存在一個多數黨，黨紀的約束將使同黨議員比較不敢倒戈。如果總統與國會同屬一個政黨或聯盟，行

政和立法部門之間的運作應該會較為順暢。相反的，在絕對多數制之下，因為小黨較有發展空間，不但總統在第一輪投票時可能得票較少，國會中也較可能小黨林立，其結果將使總統較難維持有效的統治。尤其在新興民主國家，因為缺乏憲政傳統，如果太常發生「分裂政府」（即總統和國會由不同勢力控制），黨派衝突極可能演變為憲政危機，甚至導致民主的崩敗。

Matthew Shugart and Rein Taagepera（1994: 333）認為一個好的總統選制應該要達到兩個標準：（1）使當選者能獲得廣泛甚至是過半數的支持，（2）使候選人的數目不要超過兩個以上太多。就此而言，絕對多數制似乎較能滿足第一個標準，而相對多數制則較能滿足第二個標準。但如果進一步觀察，我們會發現絕對多數制是否較能滿足第一個標準是有爭議的。我們知道，絕對多數制是用人為的方法在第二輪投票時將候選人的數目限制為二，「強迫」勝選者獲得過半數的選票。但如果用第一輪的得票計算，領先者所獲得的選票可能反而較少，因此並不符合第一個標準。根據Shugart and Taagepera（1994: 333-5）的統計，在相對多數制之下，當選者平均獲得的選票是48.9%，但在絕對多數制之下，第一輪領先者則只獲得40%的選票。就獲票次高的候選人之平均得票率而言，相對多數制也是高於絕對多數制，其數字分別是34.2%和25.3%。合計來看，在相對多數制下，前兩名候選人的得票總和是83.1%，而絕對多數制則只有65.3%。

以上發現似乎不符合一般人的直覺。也就是說，相對多數制竟然比絕對多數制能

使當選者獲得更廣泛的支持。如果我們考慮總統選舉和國會選舉之間的相互影響，則更難否認以上的發現。這是因為總統選舉的重要性一般高於國會議員選舉，總統選制極可能對國會選舉產生所謂的「外溢效果」(spillover effect)。換句話說，總統選制不只會影響總統候選人的數目，還會影響到國會中的政黨數目。在相對多數制中，如前所述，為求在一輪投票的總統大選中獲勝，政黨之間較可能在選前致力於形成多數聯盟，其影響所及很可能減少國會政黨零碎化的程度。反之，在絕對多數制下，因為國會選舉常與第一輪總統選舉同時舉行，而選民對國會議員的支持極可能反映他們對總統候選人的支持，各政黨競相推出總統候選人的結果，極可能使國會的政黨體系更加零碎化。

除了影響政黨體系的發展之外，總統選制還會影響總統和國會之間的運作以及憲政體制的穩定性。一般來說，如果總統和國會選舉同時舉行 (concurrent elections)，受總統「裙尾效果」(coattail effect) 影響，總統當選人所屬政黨或聯盟所推出的國會議員候選人也比較容易當選。此一現象對憲政運作的影響主要反映在兩方面。第一，總統所屬政黨或聯盟比較可能取得國會多數的支持，也就是說，比較不會發生「分裂政府」(divided party control of government) 的情形。第二，因為總統幫助國會議員當選，在選後自然比較可能有效地領導同黨的國會議員，而行政-立法關係的運作也會比較暢順。

Matthew Shugart (1995)、Mark Jones (1995) 和 John Carey (1997: 74-8) 的研究都證實，在總統和國會議員同時選舉

時，總統當選人所屬政黨或聯盟的國會議員候選人會有較好的表現，而這種效果在相對多數制中又較在絕對多數制中更為明顯。研究美國選舉的學者有一個有趣的發現便是，每期中選舉 (midterm election) 時，即只有國會議員改選但無總統大選，在位總統所屬政黨的選舉表現幾乎都比總統和國會議員同時選舉時差。這除了顯示選民可能對在位總統施政不滿之外，也表示總統的裙尾效果已經逐漸消退。一般說來，總統的裙尾效果在同時選舉時最大，在總統剛當選之後的蜜月期 (honeymoon period) 內也還有相當影響，但是到了任期的後半段則甚至可能出現負面的影響。這也難怪法國總統 Francois Mitterrand 在兩次當選之後都立即解散國會，於蜜月期內舉行改選。而其結果也都如其所料，社會黨獲得大勝。<sup>21</sup>

總的來說，相對多數制加上同時選舉應該較能避免政黨體系的零碎化，也較能促進憲政體制的穩定發展。至於就公平性而言，作者在前面也提到，當候選人在三位以上時，相對多數制和絕對多數制的效果差異並不大，而如果純粹就兩制的可預測性來看，絕對多數制的結果甚至更不可預測，也就是較可能出現策略性操縱的現象。總的來說，絕對多數的弔詭在於：雖然支持者主要是想藉由絕對多數制來增加總統的民意基礎 (mandate)，但是卻往往造成政黨體系的零碎化以及總統難以獲得國會的支持。憲政衝突的起源常常來自總統自認擁有「過半數」民意支持，因此執意而為，而國會和反對派則認為總統只不過是「加工的多數」(manufactured majority)，只有國會才真正能夠代表民意。



## 九 九 憲 改

雖然相對多數制的政治效應並不如一般想像的差，甚至應該比絕對多數制好，但是相對多數制仍然必須面對一個致命的批評，即「萬一」總統只獲得極少數選民（例如20%）的支持時怎麼辦？這個問題的關鍵又跟總統職位的重要性也相關。因為直選產生的總統往往在憲法上被賦予領導軍隊和政府的職責，如果此一職位是由一個代表「少數民意」的極端總統所掌握，難免使人會對政局穩定感到憂心。

為避免相對多數制萬一選出了極端派的「少數總統」，學界曾提出三種改革的主張。第一種思路是採用所謂的「認可投票制」（approval vote）或前述的「順位投票制」（alternative vote）和「偏好投票制」（preferential vote）。在認可投票制中，每個選民可以投票給一位以上的候選人，每票等值，由得票最高者當選。此一制度的優點是可以產生趨中化的均衡（centrist equilibria）並避免發生策略性的操縱。雖然一些學者極力提倡，但是目前並無國家的總統選舉採用此一制度。此外，學界對其可能產生的政治效應之評估亦有爭議。<sup>22</sup>一個主要的批評在於此制可能導致政黨體系的極度零碎化，因為不但選民無須顧慮投給少數派會浪費選票，候選人也無須擔憂參選可能面臨選民的策略性投票。

第二種思路是設定相對多數制的當選門檻以作為安全閥（safety valve）（例如哥斯大黎加採用40%為第一輪當選門檻，阿根廷的門檻為45%或40%加上領先第二名10%）。此一制度在哥斯大黎加施行的效應似乎相當不錯（阿根廷在1995年後才改採此一制度，因此目前仍缺乏系統性的資料和研究）。資料顯示，在1953年至1986年的9次選舉，有效總統候選人的平均數

是2.2，其中當選者的平均得票率為50.3%，第二名為41.2%。<sup>23</sup>不過必須指出的是，在1958年的選舉時，因為執政黨PLN分裂，結果使中間偏右的反對派以44.8%擊敗PLN陣營推出的兩位候選人（得票率分別是41.3%和10.4%）。可以想像的是，如果當時採行的是絕對多數制，PLN極可能在第二輪投票時反敗為勝。基本上，40%的門檻設計應該可以避免總統當選人的代表性過低，但是也無法排除可能發生例如41%：40%的局面。再者，此一制度也無法排除「攪局者」為了不讓領先者順利當選而以參選來拉走領先者的選票。

第三種思路是建議採用「兩倍餘數制」（double complement rule）或作者所稱的「相對距離制」（relative distance rule）。作者同意 Matthew Shugart and Rein Taagepera（1994）等人的看法，此一制度可以同時保留相對多數制和絕對多數制的優點，而無其主要缺點。首先，和相對多數制一樣，相對距離制可以達到鼓勵政黨進行選前結盟因此避免政黨零碎化的效果。這是因為小黨在決定是否參選時將考量到即使第一輪投票時無人得票過半數，只要第一名領先第二名一定票數也算當選，在這種情況下，如果貿然參選，不但無法導致第二輪投票，還可能因選民策略性投票而慘敗。第二，不像在相對多數制下少數派常常可以因為多數派的分裂而坐收漁翁之利。在相對距離制之下，即使多數派分裂推出兩個候選人，少數派要取得勝利不只要獲得最高票，還要領先另二名一定票數才算當選（例如少數派的得票率如果為36%，則必須第二名得票率在22%以下才算當選），否則還需舉行第二輪投票。在第二

輪投票時，可以想像的是，多數派因為只有一人進入決賽，勢將團結起來與少數派一決勝負。第三，和絕對多數制一樣，相對距離制可以保有如果候選人得票極接近時舉行第二輪投票的機會。例如，如果前兩名的得票率為47%：46%，則需第二輪投票；而如果為47%：43%，則領先者直接當選。第四，在相對距離制之下，比較不會出現攪局者為了拉下其他人而參選分票的情形。因為攪局者如果不能確定拉走的票一定是他所反對者的票，反而可能幫了倒忙。舉例來說，假設原先前兩名候選人分別可獲得50%和40%的選票支持，如果採行絕對多數制時，則攪局者只要能從第一名拉走1%的選票，就要進行第二輪投票；但如果採行相對距離制，則第一名仍然當選。第五，相對距離制的另一個好處是不需要武斷地設定一個當選門檻。最後，相對距離制的一個小「缺點」也許是尚無國家採行過此一制度，而用「相對距離」作為當選與否的依據，對一般人來說，也許稍嫌間接了一些（不像相對多數制得最多票者即為當選，或絕對多數制得票過半數才算當選）。不過總的來看，相對距離制基本上應該符合前述三項評估選制優劣的指標（參見表一）。

### 參、解釋行動者的選制偏好

瞭解選舉制度的政治效應之後，我們不難理解為什麼不同的政治勢力會有不同的選制偏好，而且致力於影響選制的選擇。台灣目前的總統選制採行相對多數制基本上也反映了先前修憲時各黨派的選制偏好和相對實力。在1994年通過憲法增修條文前，國民黨主張總統選制採行相對多數制，而民進黨則相對上傾向絕對多數制。

在國民黨的計算中，根據當時的民意調查，李登輝如代表國民黨參選總統應可輕易獲得最高票支持，但如採行絕對多數制，因為李登輝不一定會獲得過半數選票，反而會產生變數。首先，絕對多數制可能會提供另一組候選人（林洋港）更大的參選誘因，這是因為在第一輪投票時支持林洋港的選民將比較無須擔憂投票給林洋港會「浪費選票」會讓民進黨候選人漁翁得利。再者，萬一李登輝在第一輪投票時得票率未過半，在第二輪投票時，反對陣營有可能結合起來與李登輝一決勝負。因為考慮到這些變數，而國民黨當時又控制修憲所需的國代席次，乃決定採行相對多數制。在1996年的大選時，李登輝在四人競爭中以54%的選票順利當選總統。有人或許會說，當時即使採行絕對多數制，李登輝也會在第一輪投票中獲勝。但作者必須指出的是，如果當時採行的是絕對多數制，也許會有不少在相對多數制中會策略性投票給採中間立場的李登輝的選民會在第一輪時支持他們最喜歡的候選人（林洋港、陳履安和彭明敏）。可以想像的是，如果當時採行絕對多數制，而在李登輝的支持者中有5%是所謂的「策略性選民」，那麼就必須舉行第二輪投票。也許第二輪投票的結果還是李登輝獲勝，但我們無法否認不同選制可能產生不同的政治效應。

表二：朝野各黨派對總統選制的偏好及其變化

時間	黨派	主張/行動
1994.7	國民黨	國民黨主張總統選制採行相對多數制。
1994.7	民進黨	民進黨傾向採行絕對多數制。
1994.7.29	國民大會	國民大會通過憲法增修條文，規定「總統、副總統由得票較多之一組為當選」。

## 九 九 憲 改

1996.3.22	選民	李登輝以54%的得票率當選第一屆民選總統。
1997.2.2	國民黨/連戰	國民黨修憲幕僚蔡政文(屬連戰人馬)提出將總統選制改為絕對多數制(兩輪制)。
1997.4.11	民進黨	民進黨國大黨團主張總統選制維持相對多數制。
1997.4.15	國民黨	國民黨修憲策畫小組決議總統選制兩案並陳。
1997.4.21	國民黨/連戰	國民黨修憲幕僚蔡政文、黃德福表示如果總統選制改採絕對多數制,國民黨可同意國代產生改採政黨比例兩票制。
1997.4.26	民進黨	民進黨黨版修憲方案主張相對多數制。
1997.5.3	國民黨	國民黨中常會確定採絕對多數制。
1997.5.9	國民黨、新黨	國民黨與新黨協商達成共識採絕對多數制。
1997.6.27	民進黨	民進黨將相對多數制列為四大堅持之一。
1997.6.28	民進黨/陳水扁	陳水扁表示堅持相對多數制,否則拉倒。
1997.6.30	國民黨	國民黨表示如果民進黨不接受絕對多數制,國民黨不惜放棄先前與民進黨達成之十四點共識。
1997.6.30	民進黨	民進黨國大黨團提出40%或45%折衷門檻。
1997.7.2	民進黨/陳水扁	陳水扁表示只要國民黨接受其他三項共識(包含公投入憲),則他不堅持相對多數制。
1997.7.2	國民黨、民進黨	國民黨蕭萬長和民進黨張俊宏協商獲兩階段修憲共識,第一階段採絕對多數制,第二階段修憲再談折衷門檻。
1997.7.4	民進黨	民進黨張俊宏和張川田指出總統選制不具急迫性,可留待第二階段再說。
1997.7.5	民進黨/陳水扁?	民進黨張川田表示若總統選制改採絕對多數制,國大的手將舉不起來。
1997.7.7	國民黨	國民黨謝隆盛與民進黨張川田私下協商,總統選制與公投入憲可於下次修憲處理。
1997.7.8	民進黨	民進黨黨中央確定總統選制與公投入憲將於第二階段修憲時再議。
1997.7.10	國民黨	國民黨蕭萬長表示難以接受總統選制留待下次修憲再議。

1997.7.10	民進黨	民進黨九人小組決議用公投入憲交換總統選制,否則兩者一起留待第二階段處理。
1997.7.10	新黨	新黨表示有條件支持絕對多數制,但應把中央政府體制留待第二階段再議。
1997.7.10	民進黨	民進黨黃信介表示李總統不堅持總統選制採絕對多數制在此次修憲完成。
1997.7.11	國民黨/連戰	國民黨連戰表示國民黨仍堅持包括總統選制等十四項協商共識。
1997.7.11	國民黨	國民黨蔡壁煌表示堅持絕對多數制,但若限於政治現實未能在此次修憲通過,將要求民進黨最遲至明年完成。
1997.7.12	國民黨、民進黨	國、民兩黨同意先表決無爭議條文,總統選制最後再表決。
1997.7.18	國民黨、民進黨	國、民兩黨簽署協議書,確定總統選制列為下次修憲優先協議議題
1998.10.19	國民黨/李登輝	李登輝向作者表示他個人對於總統選制並無特別偏好,去年修憲時絕對多數制的主張是連戰領導提出的。
1999.2.19	國民黨/連戰	國民黨連戰陣營傳出若採絕對多數制亦產生第二組人馬參選,對國民黨,尤其對連戰不一定有利。
1999.3.10	國民黨	國民黨蕭萬長表示採絕對多數制可使總統有較高民意,有利於領導國家。
1999.3.13	民進黨/許信良	民進黨許信良表明支持絕對多數制。
1999.3.14	新黨	新黨修憲小組成員多數主張絕對多數制。
1999.3.19	國民黨	國民黨修憲小組基於宋楚瑜可能參選,對絕對多數制的態度轉趨保守。
1999.3.24	民進黨/施明德	民進黨施明德表示相對多數制有利於國民黨內部整合,逼迫「連宋配」形成;但如採絕對多數制,則在野陣營於第二輪投票時結盟空間擴大,民進黨將有勝出機會。

註：以上資料整理自報章雜誌及作者所參與國科會「民主化與憲政變遷」研究計畫之資料檔。作者感謝周永鴻和張鐵志兩位助理協助資料整理。

總統選制在1997年修憲時再度成為朝野爭議的焦點。造成這個爭議的起源來自以連戰為首的國民黨人士主張將總統選制改為絕對多數制（參見表二）。在連戰集團的計算中，如果公元2000年的總統大選仍然採用相對多數制，那麼因為連戰的民調支持率一向落後民進黨的陳水扁，極可能輸掉總統大選（尤其是國民黨分裂形成兩組人馬參選）。但如果採行絕對多數制，只要連戰能打入決選，和陳水扁進行一對一對決，則因為陳水扁的台獨色彩可能造成爭取中間選民的障礙，連戰仍有較大的獲勝機會。對於國民黨的提議，民進黨（尤其是陳水扁所屬的正義連線）自然持反對的立場。因為民進黨在1996年的國大選後掌握了否決修憲案所需的四分之一票數，國民黨已經無法再強渡關山。也因為國民大會的生態發生變化，1997年修憲期間朝野各黨派之間充滿了合縱連橫和各種談判妥協。在國民黨方面，為了爭取民進黨支持絕對多數制，除了多次宣稱不惜放棄先前朝野達成的十四點憲改共識之外，連戰的幕僚也表示如果民進黨能夠接受絕對多數制，國民黨將同意國代產生辦法改成政黨比例兩票制（實質上的廢國大）。在民進黨方面，鑑於當時的輿論和民意似乎比較支持絕對多數制，為了避免公然反對造成傷害，陳水扁在策略上乃提出「公投入憲」等議題作為交換變更總統選制的條件。在陳水扁的計算中，因為國民黨不太可能在公投議題上讓步（因為極可能引發統獨爭議與台海緊張），自然很難堅持要變更總統選制，而其結果將是民進黨比較樂見的「維持現狀」。除了國、民兩黨之外，新黨的立場是支持絕對多數制，但希望以此要求國民黨將中央政府體

制的修憲方案（雙首長制）延到以後再處理。基本上，新黨之所以支持絕對多數制乃是出於維護小黨的利益（參見前述對相對多數制不利於小黨發展之分析），但因為新黨的實力不足以左右修憲結果，它的主張在當時並未產生實質的影響力。

隨著今年修憲的逼近，總統選制的爭議再次浮上台面。稍有不同的是，因為宋楚瑜和許信良皆可能投入大選，國、民兩黨對總統選制的偏好也發生了微妙的變化。在連戰陣營方面，宋楚瑜的可能脫黨競選是促使其重新考量兩種選制利弊的主因。<sup>24</sup>如果宋楚瑜確定不參選，則以1998年台北市長選舉的經驗來看，連戰仍比陳水扁較可能吸引到新黨和中間選民的支持，因此即使採行相對多數制，連戰還是有較大的勝算。但如果宋楚瑜決定投入選戰，則到底哪一種制度才會對連戰較為有利將充滿不確定性。對連戰來說，如果採行絕對多數制，只要連戰能在第一輪投票中排名第二，因為連戰的中間色彩，極可能在第二輪投票中擊敗陳水扁（甚至是宋楚瑜）。但採行此制的風險則是選民在第一輪投票時可能完全照個人偏好投票，而以三人目前的民調支持率來看，連戰甚至可能在第一輪投票時即中箭落馬。此外，絕對多數制的另一個風險是可能更強化宋楚瑜投入選戰的決心（因為比較無須顧慮選民的策略性投票）。如果採行的是相對多數制，對連戰來說，也是利弊參半，甚至弊大於利。採行相對多數制將迫使不希望陳水扁當選的選民在連、宋之間選擇一人，如果連戰能夠「說服」這些選民他的選票領先宋楚瑜，則這些選民極可能策略性的放棄宋楚瑜，將選票集中支持連戰以求打敗陳水扁。當然，事情的發展也可能

## 九 九 憲 改

和連戰的預期完全相反，即原先較支持連戰的選民認為宋楚瑜比連戰更可能打敗陳水扁因此把票轉投給宋楚瑜。另一種情況是，連、宋相持不下，最後由陳水扁以些微領先的票數當選總統。

相較於連戰的處境，陳水扁對兩種選制的偏好立場則是相當清楚。在陳水扁陣營的計算中，如果採行絕對多數制，因為民進黨在歷年的全國性選舉中得票率從未過半，因此即使在第一輪投票時領先，也很可能在第二輪時敗選。在民進黨方面，比較有趣的是許信良對總統選制的態度。許信良先前並未對總統選制表達明確的偏好，但是最近在民進黨內各派系逐漸表態支持陳水扁參選之後，許信良表示基於對總統職權和台灣政治形勢的研判，他主張絕對多數制。<sup>25</sup>雖然許信良並未闡釋為何支持絕對多數制，但是我們不難推測此一主張背後的政治理性。許信良因該相當瞭解，以他目前的民間聲望，即使獲得民進黨的提名，要在相對多數制的競爭中獲勝也幾乎不可能。但如果採行絕對多數制，則以他的政治手腕，將可能在第二輪投票前與第一輪的落選者形成策略性聯盟，反敗為勝。就算他未能在第一輪中脫穎而出，也可以在第二輪投票前和進入決選的勢力結盟以交換總統之外的政治職位（例如行政院長）。就算在最壞的情況下必須脫黨參選，對許信良來說，絕對多數制也可以使他獲得較高的得票率，這是因為其支持者將比較不會有策略性投票或「棄許（信良）保陳（水扁）」的情形；而只要許信良能在第一輪投票時獲得5%左右的選票，那麼就有機會在第二輪投票前和進入決選者之一談判勝選後組成聯合政府。

雖然出發點不一樣，施明德最近在接受媒體訪問時也提出和陳水扁陣營不同的思考。<sup>26</sup>他認為總統選制如採相對多數將有利於國民黨的內部整合，逼迫「連宋配」成形；如採絕對多數制，則在野陣營於第二輪投票時結盟的空間擴大，民進黨將有勝出機會。根據施明德的分析，在連、宋、陳三位候選人的民調中陳水扁始終排名第二，因此如採相對多數制，陳水扁勢將落敗，但如採絕對多數制，則陳水扁反而可以順利進入第二輪投票；而如採絕對多數制，連、宋因為經過第一輪的慘烈廝殺，將很難在投票後再和對方聯手，換句話說，陳和連或陳和宋結合的機會都將大於連、宋的合作。施明德以上的分析基本上建立在兩個前提上，即宋楚瑜會投入選戰以及選民會跟隨政治人物進行策略性的結盟。關於第一個前提，目前仍是假設性的問題，其發展仍有待觀察。對於民進黨來說，也許並不急於在宋確定前即做出決定，因為一旦總統選制改絕對多數制而宋楚瑜卻決定不參選，則將對民進黨不利。關於第二個前提則牽涉到對選民投票行為的判斷，但是必須注意的是，支持連戰或宋楚瑜的選民在第二輪投票時是會遵從政治人物的指示還是會按照自己原先的偏好順序投票，恐怕後者的可能性並不低於前者偏高（當然，結果會是如何仍須嚴謹的研究才能斷定）。

從目前可得的調查資料中，如表三所示，如果連戰、宋楚瑜、陳水扁和許信良皆投入選戰，其得票率排名順序依次是宋楚瑜、陳水扁、連戰和許信良。<sup>27</sup>先假設選舉制度不會影響候選人決定是否參選，則在相對多數制下，宋楚瑜將當選總統。但如果採行絕對多數制，則將由宋楚瑜和

陳水扁進行第二輪投票，此時連戰的支持者將對選舉結果具有關鍵性的影響。但是因為表三的調查中並無連戰支持者的候選人偏好順序資料（即對宋楚瑜和陳水扁的相對偏愛程度），我們無法推知誰會勝選。不過根據表三第二列（連、宋、許競爭）的資料，我們可以推測在一對一的競爭時，支持宋楚瑜的比例明顯高於支持連戰。換言之，如果支持連戰的選民主要是依據政黨或統獨立場投票，則極可能在第二輪時將票轉投給宋楚瑜（因為宋楚瑜和連戰原先皆是國民黨而且統獨立場接近）。但如果省籍背景是個影響的因素，則不能排除連戰的支持者會將票轉投給陳水扁（不過根據同一調查的資料顯示，宋楚瑜支持者的省籍分佈似乎相當平均）。表三第三列資料（連、陳競爭）進一步顯示，在連戰和陳水扁一對一競爭時，連戰雖然稍微落後，但是陳水扁的支持率並未過半。換句話說，如果採行的是絕對多數制，連戰仍可能在第二輪投票時反敗為勝。

表三：不同組合下各總統參選人之民調得票率分佈

	連、宋、陳、許	連、宋、許	連、陳
連 戰	20%	24%	38%
宋楚瑜	38%	54%	---
陳水扁	27%	---	43%
許信良	1%	4%	---

註：資料得自山水民意調查公司於1999年3月9-12日所做之調查。有效樣本數為1071，在95%信心水準下，抽樣誤差為正負3%。

由以上分析可知，基本上，無論採行哪種選制，宋楚瑜都有獲勝的機會。對陳水扁來說，如果採行的是相對多數制，只有

當連戰和宋楚瑜得票相當接近（例如各約三成），才有獲勝的獲勝；如果採行的是絕對多數制，而宋楚瑜未參選，則陳水扁在第一輪投票時獲選可能領先，但是勝敗的關鍵將取決於能否爭取到中間選民的支持。在連戰方面，如果採行的是相對多數制，而宋楚瑜又決定脫黨參選，則連戰有可能受選民的策略性投票影響而低票落選；如果採行的是絕對多數制，而連戰又未能勸退宋楚瑜，連戰同樣可能是在第一輪投票時即中箭落馬，但若連宋能夠結合或是宋被勸退，則連仍有機會在絕對多數制的第二輪投票中反敗為勝。

總結以上分析可以歸納出幾點發現。首先，各黨派和候選人似乎是以勝選作為總統選制選擇的唯一考量。換句話說，解釋行動者選制偏好的最重要變項應該是行動者的「自利」計算，而非對「什麼是好的制度」的深思熟慮和無私抉擇。第二，雖然「自利」是主導行動者選制偏好的最主要力量，但有時候因為資訊的不足（例如對選民投票行為和候選人參選行為的難以預測），行動者可能無法判斷什麼制度對自己最有利。也就是說，在資訊不足的情況下，行動者必須面對某種程度的不確定性和風險，也可能做出「錯誤」的選制抉擇。第三，選制選擇往往是一種「路徑依循」（path-dependent）的過程，即先前的選制選擇會限制後來的選擇空間。特別是修改選制需要2/3以上的絕對多數決時，只要受惠於既存制度的少數派堅持，選制的變革將相當困難。第四，一般分析選制的政治效應往往將選制的存在視為前提再分析候選人和選民的行為如何受選制制約，但是事實上，選制的選擇本身即是一個必須被解釋的對象。

## 肆、對選制改革的建議

思考總統選制改革必須觸及兩個關鍵問題，一個是理論性的問題，一個是現實性的問題。關於第一個問題，一個「好的」選制改革，除了必須滿足最起碼的公平性要求之外，最好還能促進政黨體系和憲政體制的健全發展。以台灣的現況來說，我們應該思考的是，是相對多數制或絕對多數制較能提供有意參選者一個相對公平的競賽規則，兩制對台灣民主憲政發展的利弊影響各是如何？有無其他更好的選制改革方案？關於第二個問題，任何「好的」選制改革方案，也必須要政治勢力願意接受，才有實現的可能性。以台灣的現況而言，修憲必須獲得3/4以上的絕對多數支持才能通過，而國民黨和民進黨又都擁有足以否決對方提案的實力；換句話說，如果兩黨的選制偏好不同而且雙方都以「自利」為考量，那麼改革必將陷入「僵局」。有鑑於此，能夠突破改革僵局的作法大體有二，一是在兩制之外提出創新或折衷的主張讓雙方皆能接受，一是進行利益交換，由獲勝一方以另一方所關切的議題彌補其因為讓步所產生的損失。

關於相對多數制和絕對多數制的政治效應，作者在前面已經做過一般性的討論，並指出一般人直覺認為「絕對多數制優於相對多數制」與理論和事實並不相符。以下先就兩種選制在台灣實施可能產生的政治效應（包括選制公平性、政黨制零碎性和憲政體制穩定性三方面）做一評估，再討論如果採行「門檻制」或「相對距離制」的可能利弊。如果維持現狀實施相對多數制，以台灣目前的政治生態，對國民黨和民進黨兩大政黨應該較為有利，對新

黨和建國黨等小黨則較為不利。根據歷次選舉和民意調查，國民黨的得票率大約在40-50%，認同國民黨者大約有30%，而民進黨的得票率大約在30-40%，認同民進黨者大約有20%。至於新黨和建國黨的得票率或認同者，則大體在10%和5%以下。<sup>28</sup>可以判斷的是，在相對多數制之下，新黨和建國黨候選人幾乎不可能當選總統。但因為國民黨和民進黨皆無法穩定獲得過半數的選票，在總統大選中勢將盡力尋求小黨的支持，也因此既存小黨仍有生存的空間。也因此，相對多數制對台灣的小黨並不能算是不公平。至於對國民黨和民進黨來說，相對多數制也算是符合公平競爭的基本要求。可以這麼說，因為雙方皆未能單獨獲得過半數選民支持，他們的勝負將取決於能否爭取到其他小黨的支持以及能否團結同黨只推出一位候選人。如果國、民兩黨皆能維持黨的團結只推出一位候選人，而且未有一黨囊括所有小黨的支持，則國民黨將處於較有利的地位；但如果國民黨分裂，導致兩位以上候選人參選，則民進黨亦有獲勝機會。

在政黨體系的零碎性方面，相對多數制應該可以鞏固兩大黨的領導地位，降低發生小黨林立的机会。在相對多數制之下，小黨或是獨立候選人為了避免受選民的策略性投票所害，可能不太敢直接推出候選人參選，而是選擇在選前和兩大黨之一形成聯盟。另一方面，國、民兩黨為了獲勝，極可能將政治立場向中間移動，以爭取「中間選民」的支持。影響所及，台灣的政黨體系將朝兩黨制方向鞏固，而統獨爭議也可能比較緩和，甚至出現所謂的「新中間」路線。一種經常對相對多數制提出的質疑是，如果參選人過多，總統當

選者的代表性可能不夠。在台灣，這種質疑似乎有些過慮。以目前的政黨體系，即使國民黨或民進黨分裂，出現類似1996年總統大選時的局面，當選者應該也有35%以上的選票。即使用表三的情形作說明，假設連、宋、陳、許皆投入選戰，獲勝者也應可獲有40%上下的選票支持。這個數字，從國際的角度來看，代表性並不算低。

最後一個評估的指標是對憲政體制穩定性的影響。一般人常質疑相對多數制可能選出少數派的總統，也比較容易發生府會衝突甚至是憲政危機。從形式上看，這個批評似乎有道理，但如果深一層來分析，會發現事實上可能並非如此。以台灣的情況來說，我們可以想像，如果民進黨的陳水扁（或脫黨的宋楚瑜）以相對多數當選總統，將面臨一個由國民黨控制的立法院，此時如果陳水扁以強勢作為企圖領導國會，極可能引發國民黨立委的反彈，甚至引發府會的激烈衝突。但事情的發展並非只有以上一種可能。如果陳水扁能認識到自己只有相對多數的民意支持，進而任命一個朝野皆能接受的人擔任行政院長，台灣的憲政體制可能朝內閣制發展，此時總統將主要扮演國家元首（head of state）而非政府首長（head of government）的角色。另一種可能是，立法院在下一次選舉後發生「三黨不過半」的局面，此時陳水扁可以籌組以民進黨為首的聯合政府，同時扮演國家元首和部份政府首長的角色（因為總統和行政院長同屬民進黨）。相較於相對多數制，絕對多數制雖然可用第二輪投票的方式提高總統當選人的票數，但是對憲政發展反而可能產生負面的影響。可以想像的是，假設陳

水扁（或脫黨的宋楚瑜）因為第二輪投票才以絕對多數當選總統，他可以宣稱自己握有比國會更高的民意；但如果國民黨控制的立法院抵制陳水扁，宣稱陳水扁的代表性是加工的，只有立法院的國民黨才真正擁有過半數的民意支持，府會的衝突可能很難化解。<sup>29</sup>

分析了相對多數制的利弊之後，接下來再來探討實施絕對多數制可能產生什麼不一樣的政治效應。就公平性來說，絕對多數制對民進黨可能稍微不利，不過和相對多數制比較起來，絕對多數制對各政黨所造成的偏差也並不算太大。以台灣目前的政治生態，在第一輪投票時，可能排名在前的候選人仍將是國、民兩黨推出的候選人，新黨和建國黨雖然較有生存空間，但要脫穎而出的機會仍然相當渺茫。到了第二輪投票一對一競爭時，則民進黨將面臨比國民黨更艱鉅的挑戰。首先，因為目前認同國民黨的選民多於認同民進黨的選民，即使國民黨先前有兩組人馬參選，到了第二輪投票時，國民黨認同者也會團結起來支持進入決選的候選人。此外，民進黨在爭取中間選民和獨立選民方面似乎比國民黨遇到較大的障礙。在台灣目前的民意光譜上，支持台獨者仍為少數（大約三成左右），多數人仍然傾向「維持現狀」，而國民黨似乎比民進黨更能爭取到這些人的支持。這一方面固然和國民黨善於將選戰議題界定為國家安全，使民進黨因為台獨主張而處於防禦立場有關，但也和民進黨未能將選戰議題成功轉化為政治清廉和社會公平有關。可以想像的是，只要統獨議題繼續成為選戰的主軸，而且民進黨未能形成新的改革論述，則執政的國



## 九 九 憲 改

民黨在一對一的競爭中仍將處於優勢的地位。

在政黨體系方面，台灣如果採行絕對多數制，將會提供新黨和建國黨等小黨較大的發展空間，而且也可能強化政黨體系兩極化的趨勢。三個因素將鼓勵小黨推出總統候選人。第一，如同我們先前討論過的，即在絕對多數制之下，小黨或獨立候選人或者認為較有機會進入決選，或者企圖影響第二輪投票之前的利益交換，都較採行相對多數制時更可能參選。第二，在絕對多數制之下，因為第一輪投票並不一定就會產生總統當選人，小黨或獨立候選人比較可能說服選民將票投給他們最支持的候選人，甚至可以呼籲選民把票投給立場堅定者，以使他們能在第二輪投票前後發揮更大的影響力。第三，如果國會議員和總統同時選舉，小黨為了爭取更多國會議員席次，較可能推出總統候選人以達到聯合造勢的效果；而因為選民大多會將選票投給同一黨的總統和國會議員，國會內的政黨體系也可能反映總統選舉的政黨零碎化現象。

再就憲政體制的發展加以分析。因為經由絕對多數制產生的政黨體系會有零碎化的傾向，不但總統當選人所屬的政黨在國會中可能無法掌握過半數席次（因為國會議員選舉大多和總統選舉第一輪投票同時舉行），即使總統有心在國會中爭取過半數議員的支持，也可能因為國會政黨體系的零碎化而無法形成穩定的多數聯盟。而如果國會無法形成有效的多數聯盟，總統可能走向個人的強勢領導。但是必須擔憂的是，雖然國會無法形成有效的多數聯盟，但是卻有能力杯葛總統的施政，而其結果可能發展成Giovanni Sartori（1997）

所稱「歸咎遊戲」（blame game）或「膽怯遊戲」（chicken game）。

總結以上分析結果，如果僅就相對多數制和絕對多數制做一選擇，似乎沒有理由捨前者而就後者。如果真要就相對多數制的「缺點」有所改革（主要是可能產生少數派總統），也許可以考慮以下兩種設計。第一個設計是設定相對多數制的當選門檻。在具體作法上可以參考哥斯大黎加行之已久的制度（以40%為當選門檻）或阿根廷最近通過的辦法（以45%為當選門檻或40%門檻加上第一、二名得票率相差10%以上）。事實上，一個直接獲得40%選民支持的總統已經算是一個具有相當民意基礎的總統。就利弊而言，與其要求當選者得票率一定要過半數因此使第一輪領先者反而可能在第二輪投票時落選，不如降低當選門檻，讓獲得40%或45%選票支持的候選人就能當選總統。如此，一方面可以避免進行第二輪投票的行政和社會成本，也可以降低兩輪投票結果不同所可能引發的政爭。基本上，以上的門檻制可以保留相對多數制大多數的優點而又無總統代表性不足的缺點（關於門檻制可能產生的缺點，請參見稍早的討論）。

在台灣，如果以40%門檻制作為選制改革的主張，通過修憲的可能性應該相當高。對民進黨來說，用40%作為第一輪投票的當選門檻將是一個值得嘗試的行動。首先，民進黨在台北市長和縣市長選舉中皆曾獲得40%以上的選票，因此並非不可達成的目標。再者，40%門檻制在某些情況之下也可能有利於民進黨。舉例來說，如果國民黨和民進黨候選人的得票率分別是39%和38%，那麼多出來的第二輪投票反而可能使民進黨反敗為勝。在國民黨方

面，如果採行以上的門檻制，雖然可能發生前述先勝後敗的情形，但是多一輪投票的保護，總是多一些勝算。這是因為只要民進黨得票未超過40%，那麼即使民進黨在第一輪投票時領先，國民黨也可能在決賽時反敗為勝。

正因為門檻制對國民黨和民進黨皆有一定風險，但也都可能有正面效應，雙方合作的空間應該不小。事實上，任何制度的變革要能成功，往往是利害各方對於新制度的可能後果既有期待但又不能完全預測，因此願意冒險接受新的遊戲規則。就總統選制而言，因為民進黨握有否決權，如果國民黨真要推動絕對多數制，作法上必須說服新制度不一定對民進黨不利。而因為民進黨主要勢力至今仍認為絕對多數制主要是對國民黨有利，國民黨不妨以門檻制作為替代方案。而如果民進黨仍認為門檻制仍然對其較為不利，國民黨恐怕還需在其他議題上讓步（例如公投入憲、單一國會和立委選制等），以取得民進黨的配合。

除了門檻制之外，另一種彌補相對多數制和絕對多數制缺陷的設計是 Matthew and Rein Taagepera 所建議的「兩倍餘數制」或作者所稱的「相對距離制」，其公式是如果第一輪投票時得票最多者的得票率和50%的距離小於得票次多者和最多者得票率之間的距離，則得票最多者直接當選，否則必須就前兩名在進行第二輪投票。採行此制的好處是可以避免如門檻制時發生41%：40%而前者直接獲勝的情形。此外，此一設計因為是以候選人得票率的相對距離而非以得票最多者的絕對票數作為判定勝負的標準，可以避免有「攪局者」為了不讓領先者順利當選而以參選

來稀釋其選票的作法。再者，相對距離制也可以避免門檻制武斷地用一個數字來判定勝負。如同先前分析指出，相對距離制基本上符合表一用來評估選制優劣的三個標準，除了滿足公平原則之外，對台灣政黨體系和憲政體制的發展應該也有正面的影響。雖然目前仍無國家採行相對距離制，但各界在思考台灣總統選制的改革時，不妨以之作為參考。

最後必須指出的是，因為總統選制的政治效應往往和國會議員選舉辦法交互作用，我們在改革總統選制時也應配套改革國會選制。基本上，如何強化台灣的政黨體系以及降低出現分裂政府的機會應該是兩個改革的主要目標。在具體作法方面，可考慮廢除現行的「多席次選區單記不可讓渡制」（即MMD/SNTV），改採「單一選區相對多數決制」或是「政黨比例兩票制」；盡量將總統和國會的選舉安排在同一時間；廢除國民大會或將國民大會和立法院合併為一院制國會。

#### 【註釋】

1. 總統選制的爭議一般可能涉及到以下四個方面：（1）直接選舉 vs. 間接選舉，（2）相對多數決制 vs. 絕對多數決制，（3）總統與國會同時選舉 vs. 分開選舉，（4）總統的任期限制及任期長短。
2. 根據聯合報近兩年來的三次調查，支持絕對多數制者和支持相對多數制者的比例有逐漸拉近的趨勢。在1997年4月第四次修憲前，支持絕對多數制者為71%（反對絕對多數者為15%）；在1997年7月第四次修憲後，支持絕對多數制者降為54%（支持相對多數制者為32%）；最近一次調查顯示，支持絕對

## 九 九 憲 改

- 多數制者更下降到46%，而支持相對多數者則增加到41%，二者相差只有5個百分點。（參見聯合報1997/4/7，1997/7/11，1999/3/13）
- 3.有趣的是，多數學者的主張似乎似乎和他們的黨派支持取向有密切關連。基本上，支持國民黨和新黨者大多主張絕對多數制，而支持民進黨者則傾向支持相對多數制。
  - 4.參見Andrew Reynolds and Ben Reilly等著：*The International IDEA Handbook of Electoral System Design*（1997: 103-6）。
  - 5.其公式為： $50\% - V1 < (50\% - V2) / 2$ 。詳細說明請參見Matthew Shugart and John Carey（1992）和Matthew Shugart and Rein Taagepera（1994）。
  - 6.事實上，智利的總統選舉制度是二輪投票制，在第一輪投票時，必須有候選人獲得過半數選票才算當選，否則則由國會進行第二輪投票，由得票較高者當選。
  - 7.關於智利民主的崩敗，可參見Arturo Valenzuela（1978）。
  - 8.參見Matthew Shugart and Rein Taagepera（1994: 343）和Andre Blais（1997: 448）。Shugart and Taagepera（1994:333-4）曾經指出，影響許多國家採行絕對多數制的原因，除了所謂的「Allende症候群」之外，另一個重要原因是控制選制設計的執政者希望透過採行絕對多數制來增加執政者進入決選的機會，因為只要能進入決選則執政者一般擁有較多的資源可和其他勢力進行政治交換。Blais（1997:449）的統計研究則指出，總統選制的選擇和一個國家的殖民地經驗以及地緣位置有一定關係。
  - 9.關於台灣各界對總統選制的辯論，可參見立法院圖書資料室所編立法報章專輯第四十八輯「總統選舉（下輯）」（1994）、1997年中第四次修憲時之媒體報導、王業立（1996, 1998）和董孟郎（中國時報, 1999/2/19）。
  - 10.一個顯著的例子是葡萄牙1986年的總統大選。在第一輪投票時，Diego Freitas do Amaral以46.6%領先Mario Soares的25.4%（第三名得票為20.9%）。但在第二輪投票時，Freitas卻以48.8%：51.2%輸給了Soares。（Matthew Shugart and John Carey, 1996: 216）
  - 11.最近的例子是1996年俄羅斯的總統大選。在第一輪投票時Boris Yeltsin只以35.3%：32%的些微比數領先共黨候選人Gennadii Zyuganov，而Alexander Leded則以14.5%名列第三。在第二輪投票之前，Yeltsin爭取到Leded的支持，並承諾在當選後任命Leded為國家安全會議秘書長暨總統國家安全顧問。在第二輪投票時，Yeltsin乃以53.8%的選票擊敗Zyuganov（40.3%）。（Stepan White, 1997: 56）
  - 12.所謂康氏原則（Condorcet criterion），是法國人Marquis de Condorcet提出做為衡量投票規則公平性的一項準則，意指在任何一對一簡單多數決的捉對競爭下，如果一個候選人能夠分別擊敗所有其他的候選人，那麼這位候選人在任何投票規則下均應獲勝。所謂的康氏贏家

(Condorcet winner) 是指在多人競爭中能夠以一對一方式個別擊敗每個對手者。至於康氏輸家 (Condorcet loser) 則指在一對一競爭中會輸給所有對手者。

13. 例如，無法產生康氏贏家，形成週期性贏家 (即A贏B，B贏C，C贏A) 等等。
14. Gary Cox (1987) 的研究指出，在多人參選的相對多數制中，候選人之間的均衡將是不穩定的或非中心化的 (equilibria among candidates are either unstable or noncentrist)。相對多數制一個常為人詬病的「缺點」是容易鼓勵立場極端者投入選舉，企圖在多人參選的競爭中以些微領先的票數脫穎而出，其結果很可能使原先處於均衡狀態的一對一競爭朝「非中心化」發展。
15. Matthew Shugart and Rein Taagepera (1994: 328)。
16. 關於相關文獻的整理，請參見 Rein Taagepera and Matthew Shugart (1989)、Kenneth Shepsle (1991)、Arend Lijphart (1994) 和 Gary Cox (1997)。
17. 晚近的例外包括 Matthew Shugart and John Carey (1992)、Mark Jones (1995)、Matthew Shugart (1995)、John Carey (1997)。
18. John Carey (1997: 85-7)。
19. Matthew Shugart and Rein Taagepera (1994: 341-3)。
20. 秘魯1990年的總統大選是個很好的例子。Alberto Fujimori在參選時並不屬於既有的兩大政黨，但是在他的計算中，只要能夠入第二輪的決選與領先者右派的Vargas Llodra對決，則有可能結合一切反對勢力獲得勝選，因此Fujimori的主要競選策略乃在說服支持原先另一位中間派候選人Alva Castro的選民轉而支持他。根據Gregory Schmidt (1996) 的研究，一般選民選前認為在一對一的競爭中，Vargas Llodra會擊敗Castro，Castro會擊敗Fujimori，而Fujimori會擊敗Vargas Llodra。第一輪投票結果，果然有不少反對Vargas Llodra但支持Castro的選民策略性的將選票投給Fujimori，而Fujimori乃能在第二輪投票時擊敗Vargas Llodra。可以想像的是，如果當時採行的是相對多數制，在三人選舉中，Vargas Llodra可能會獲勝，或者Fujimori可能不會出來參選，或即使Fujimori決定參選也不會當選。
21. 在1981年的總統大選中，Mitterrand於第一輪投票時以25.8%落後Valery Giscard d'Estaing的28.8%，但在第二輪時則以51.8%：48.2%擊敗Giscard當選總統。再稍後舉行的國會改選中，Mitterrand的社會黨獲得了54.4%的國會席次，比三年前的席次21.8%足足多了一倍以上。(Ranald Tiersky, 1994: 126)。
22. 參見Gary Cox (1985)、Steven Brams and Peter Fishburn (1978)、Dag Anckar, (1984)、Richard Niemi (1984)、Matthew Shugart and Rein Taagepera (1994)。
23. Matthew Shugart and Rein Taagepera (1994: 333-6)。
24. 參見中國時報/聯合報 (1999/3/19) 和董孟郎，「絕對多數？相對多數？總

## 九九憲改

- 統選制引爭議」(中國時報, 1999/2/19)。
25. 中國時報, 1999/3/13。
26. 中國時報, 1999/3/24。
27. 聯合報在1999年3月11-2日所做的調查亦有類似的發現(參見聯合報, 1999/3/13)。
28. 關於民主化以來台灣的選舉和政黨發展, 可參見林佳龍(1998)。
29. 關於台灣憲政體制的特色及可能發生的危機, 可參見林佳龍(1999)。
- 【參考書目】
- Anckar, Dag (1984). "Presidential Elections in Finland: A Plea for Approval Voting," *Electoral Studies*, 3: 125-38.
- Blais, Andre, Louis Massicott and Agnieszka Dobrzynska (1997). "Direct Presidential Elections: A World Summary," *Electoral Studies*, 16, 4: 441-55.
- Brams, Steven J. and Peter Fishburn (1978). "Approval Voting," *American Political Science Review*, 72: 831-47.
- Carey, John M. (1997). "Institutional Design and Party Systems," in Larry Diamond, Marc F. Plattner, Yun-han Chu and Hung-mao Tien, eds., *Consolidating the Third Wave Democracies: Trends and Challenges*, pp.67-92. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Cox, Gary W. (1985). "Electoral Equilibrium under Approval Voting," *American Journal of Political Science*, 29:112-8.
- Cox, Gary W. (1987). "Electoral Equilibrium under Alternative Voting Institutions," *American Journal of Political Science*, 31:82-108.
- Cox, Gary W. (1997). *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Downs, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.
- Duverger, Maurice (1954). *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, translated by Barbara and Robert North. London: Lowe & Brydone, Ltd.
- Jones, Mark P. (1995). *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Notre Dame: The University of Notre Dame Press.
- Jones, Mark P. (1995a). "A Guide to the Electoral Systems," *Electoral Studies*, 14, 1: 5-21.
- Lijphart, Arend (1994). *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. Oxford: Oxford University.
- Lin, Chia-lung (1998). *Paths to Democracy: Taiwan in Comparative Perspective*. Ph.D. dissertation, Department of Political Science, Yale University. (Oxford: Oxford University Press, forthcoming)
- Niemi, Richard G. (1984). "The Problem of Strategic Behavior under Approval Voting," *American Journal of Political Science*, 78:952-8.
- Reynolds, Andrew and Ben Reilly (1997). *The International IDEA Handbook of Electoral Design*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Sartori, Giovanni ([1994] 1997). *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into*

- Structures, Incentives, and Outcomes*. New York: New York University Press.
- Schmidt, Gregory D. (1996). "Fujimori's 1990 Upset Victory in Peru: Electoral Rules, Contingencies and Adaptive Strategies," *Comparative Politics*, 28:321-54.
- Shepsle, Kenneth (1991). *Models of Multiparty Electoral Competition*. New York: Harwood Academic.
- Shugart, Matthew Soberg (1995). "The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Presidential Government," *American Political Science Review*, 89 (2) : 327-343.
- Shugart, Matthew Soberg and John M. Carey (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew Soberg and Scott Mainwaring (1997). "Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate," in Scott Mainwaring and Matthew Soberg Shugart, eds., *Presidentialism and Democracy in America*, pp. 12-54. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew Soberg and Rein Taagepera (1994). "Plurality versus Majority Election of Presidents: A Proposal for a 'Double Complement Rule'," *Comparative Political Studies*, 27 (3) : 323-48.
- Taagepera, Rein and Matthew Soberg Shugart (1989). *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale University Press.
- Tiersky, Ronald (1994). *France in the New Europe: Changing Yet Steadfast*. Belmont (California) : Wadsworth, Inc.
- Valenzuela, Arturo (1978). *The Breakdown of Democratic Regimes: Chile*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- White, Stephen (1997). "Russia: Presidential Leadership under Yeltsin," in Ray Taras, ed., *Postcommunist Presidents*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 王業立 (1996)。 「相對多數 vs. 絕對多數：各國總統直選方式的比較研究」， *選舉研究*， 第三卷第一期， 頁 49-67。
- 王業立 (1996)。 *比較選舉制度*。 台北：五南圖書出版公司。
- 立法院圖書資料室 (1994)。 *總統選舉 (下輯)*。 立法報章資料專輯第四十八輯。
- 林佳龍 (1998)。 「台灣的奠基選舉、政黨重組與民主鞏固：一個制度論的觀點」， 台灣政治學會第五屆年會研討會發表論文。 東吳大學 (台北)， 12月12-3日。
- 林佳龍 (1999)。 「半總統制、多黨體系與不穩定的民主」， 見林繼文編， *政治制度：理論與現實*。 台北：中央研究院中山人文社會科學研究所。(出版中)
- 董孟郎 (1999)。 「絕對多數？相對多數？總統選制引爭議」。*中國時報*， 2月19日。 ◎