

評「總統選制的選擇與效應」

■黃偉峰／中研院歐美所助研究員

林佳龍教授大作「總統選制的選擇與效應」不論在文章的組織結構與文字的表達清晰的程度均有水準以上的表現。尤其在文章的前言部分即清楚地交待該文的發現，該人有開門見山，豁然開朗之感。這是一篇很值得參考的論文。

林佳龍教授從公平性、政黨體系，及憲政體制三個面向來評估總統選制。評論者基本上同意林佳龍教授之結論，故不擬重複其發現，僅就文中幾項疑問就教於作者，並提出觀察選制的其他面向，以供參考。首先，評論者同意林佳龍教授的看法，即絕對多數決「機械」地在第二輪投票中製造絕對多數的總統當選人；而相對多數決則以「自然」的方式驅使有志參選者選前結盟。換言之，絕對多數決（以下皆是指兩輪投票型態）使得各黨參選者有堅決的誘因去投入第一輪選戰。各黨再依照第一輪得票實力與得票前兩名之政黨討價還價，並組成聯盟以求第二輪獲勝。基本上絕對多數決有利於選民在第一輪投票中真誠地投其所好（sincere voting）。雖然不可否認的絕對多數決機械式地促使各黨在第二輪投票結盟，但這種結盟通常是光明正大下進行，而且有特殊的政策利益交換，否則各黨支持者也無法於第二輪投票中遵照黨意投票。所以在第二輪投票中

選民偏好或許隨政黨結盟協定而轉變，但因為只有前兩名候選人參選，故也無所謂策略性投票的問題。反觀相對多數決制，由於一次決勝負，所以迫使參選者在選前結盟，但各黨選前如何結盟則不得而知。有可能小黨被大黨收編，也有可能候選人被搓圓仔湯，也有可能因大小黨實力在投票前無法確知而訂下與實力不成正比的結盟協定。而且就政黨長遠發展來看，選前結盟無異於政黨合併，所以在英國即使某些選區工黨與自由民主黨可以結盟共推一位候選人去擊敗保守黨，但迄今無任何正式的結盟協定。原因是自民黨害怕結盟後，其政黨失去區隔工黨之立場而喪失其支持者。因此，在單一選區相對多數決下，政黨光明正大的結盟便等於合併，宣判小黨的死亡。這使得第三黨領導人極不願意表態合作。於是即使是相對多數決下，通常參選的政黨數目都是多於兩個，而選前之政黨結盟以暗盤較多。既然在相對多數決下，參選者的數目通常是兩個以上，這時相對多數決便迫使選民去策略性投票，以避免其最痛惡的候選人當選。於是雖然在相對多數決下，前兩名得票總和是83.1%，但在83.1%的支持者中有許多非真正地投其所好。相對地在絕對多數決的第一輪投票中前兩名得票總和雖只有

65.3%，但這65.3%的支持者中大多數可以被推定為真誠地投其所好。於是價值判斷的癥結是如果一個選制的結構迫使選民投非真正所好是否值得推廣呢？

第二，從政黨發展的角度來看，相對多數決制的確有促使政黨合併的作用，但是這種合併必須經過是長期的過程。例如 Gary Cox的*The Efficient Secret*一書中描述英國維多利亞時代由「多名額選區」改為「單一選區相對多數決」後，經過百年才使兩黨制逐漸成形。然而這種迫使政黨合併之過程並不穩定。原因是社會分歧及階級利益崛起，使得英國始終存在第三黨，隨時準備取代兩大黨。台灣社會在統獨分歧及省籍情結特別嚴重。而這兩個社會分歧幾乎無法妥協，這時單一選區相對多數決並無法立即消滅政黨的數目。因此，林教授所提的相對多數決的政黨體系效應應該是長期效應而非短期效應。而且這種長期效應可能受到嚴重社會分歧所抵銷，使得有效競爭的政黨數目高於兩個。就政黨分化的角度來看，絕對多數決的確有助於小黨鞏固，因為在第一輪投票中各黨支持者會全力支持其所歸屬之政黨，以便展現實力並於第二輪投票前尋得最有利的結盟協定。於是小黨不可能因為無緣問鼎總統寶座而消失，反而因為在第二輪結盟協定中展現與其實力相稱的政策影響力，故小黨支持者也不易轉移政黨認同。但必須指出的是在絕對多數決下，政黨分化指數較接近相對多數決，但卻遠低於比例代表制。於是另一個價值判斷是在多元社會分歧的台灣，是否有必要鼓勵體制內的極端政黨？或是應該仿效英美同質社會的兩黨制呢？

第三，林佳龍教授對於總統制之國會政黨數目的效應似乎深具信心。其理由是在總統與國會議員同時舉行選舉（concurrent election），總統的「裙尾效應」（cocktail effect）會帶動同黨議員當選，於是總統選舉之參選政黨數目應與國會之有效政黨數相似。其實證資料是來自美國總統與國會大選。但必須指出的是美國總統與國會大選均由單一選區相對多數決產生，因此投票邏輯相同。如果總統選制是單一選區相對多數決，而國會選制是比例代表制，評論者懷疑國會政黨分化情況是否會隨著總統的「裙尾效應」而降低。換言之，國會政黨分化程度應以國會選制為主，與總統選制相關性較低。此外，晚近美國「分裂政府」之研究也指出「裙尾效應」不見得敵過選民「割裂投票」（split-ticketing）的傾向。1996年柯林頓挾其高聲望連任並未逆轉共和黨國會多數便是一例。要消弭分裂政府的癥結並不在選制，可能應在憲政體制上多下功夫（例如採行權力集中的內閣制），或多瞭解選民「割裂投票」的心理因素。

第四，就憲政體制的穩定發展而言，評論人同意林佳龍教授的看法，即絕對多數制的結果常常不可預測，也可能出現策略性操縱的現象。但不可諱言的是各黨派為尋求第二輪獲勝時所締結同盟協定是維持憲政安定的主要因素。因為政黨同盟協定可能涉及政策利益交換或閣員任用。當這些都被執政聯盟所履行時，國會政黨零碎化並不足以妨礙政治運作。比較危險的是總統與國會選制及選期不同，可能導致總統選戰的政黨同盟協定無效。因此，當我們探討總統選制的憲政效應時，我們首先注意的不是總統選制本身，而是憲政架

九 九 憲 改

構如何規範總統與國會的權限和互動。再則就選制不確定性來看，絕對多數決因為促使第二輪投票前政黨結盟，使得落後的候選人有可能反敗為勝。這種選制不確定性並不一定是壞事。林佳龍教授對台灣民主化有深刻研究，想必非常瞭解Przeworski的uncertainty在民主化過程中扮演的正面角色。由於獨裁者面對較高的不確定性故較可能犯錯去接受一個不見得有利於自己但卻具公平性的民主遊戲規則。同理，由於絕對多數決具有高度不確定性，故世界上91個有總統選舉的國家中，有61個採行絕對多數制，但僅20個採取相對多數決制。原因也可能是在民主化過程中，確定性高的選制不易獲得妥協而採行。

第五，從不確定性來衍伸公平性的概念，其實是John Rawls的veil of ignorance。由於選制後果的不確定性不但使得各黨派在現實上有妥協的空間，更導致欲操縱選制來影響選局的人必須三思。因為不確定性會使得偏私的選制惡果報應始作俑者。於是選制設計時，不確定性越大的選制越可能展現其公平性。當然這只是公平性的一種特殊定義，評論者並不堅持。可是林教授文中並未界定何者是公平的。於是在討論台灣選制改革的建議時，將公平性誤解成對各黨的有利條件與否。所以，絕對多數決對民進黨稍為不利便表示該選制是不公平的。原因是認同國民黨者較認同民進黨者多，故在絕對多數決第二輪投票中，國民黨團結一致必能打敗民進黨。所

以絕對多數決有利於國民黨（特別是一個分化的國民黨）。但這並不表示該制是不公平的。評論人的看法是一個選制是否公平應取決於多數和少數是否有互換的可能性？如果一個選制長期扭曲多數與少數互換的可能性，則這個選制是不公平的。就實證的經驗來看，絕對多數決和相對多數決實施至今，基本上皆能造成政權互換的情況，因此兩者應是公平的。但就短期政黨利益考量則是有差異，林佳龍教授在這裡敘述非常詳盡，故很值得參考。唯一必須保留的是林佳龍教授以過去政黨認同比例來闡述政黨實力可能會有偏差。因為在台灣候選人投票取向仍是選民投票行為的主流解釋。尤其北高兩市以外地區，與其說是政黨認同，不如說是派系認同。勉強稱得上具政黨認同的選民可能是新黨及建國黨之支持者。因此欲分析總統選制的選票效應或許應細分至派系，來做為國民黨之實力評估較為正確。

最後，評論人同意林佳龍教授之建議如果目前選制無法大幅修改又不願維持現狀，則我們或許可以試試Shugart and Taagepera的「兩倍餘數制」。如林佳龍教授所言，這種修正足以避免相對多數決制產生極端的「少數總統」。尤其可以避免候選人得票懸殊卻須進行第二輪投票，或候選人得票非常接近卻不能進行第二輪投票。總之，林佳龍教授這篇大作，不論在邏輯推論及證據論述方面都下了很大的功夫，其結論和建議也應為各黨決策者參考。◎