

「單一選區兩票制與選舉制度改革」評論稿

■許志雄／淡江大學公共行政學系副教授

我國選舉制度問題重重，應如何改革，乃近年來朝野共同關注的焦點。林繼文教授在本文中首先略做歷史的回顧，檢討我國選舉制度的弊端，然後針對現行制度及國民兩黨屬意的改革方案進行評估，比較其優劣得失，最後則提出另一可能的選擇方案。全文理路清晰，立論明快，相當值得肯定。

林繼文教授指出，台灣自一九三五年引進「中選舉區制」後，至今已逾一甲子歲月。這種制度屬於「複數選區單記非讓渡投票制」（SNTV—MMD），長久以來造成多項弊端，諸如：地方派系化、賄選、政黨紀律薄弱、同黨操戈，選民服務重於政策辯論及立法機關效能不佳等皆是。一九九六年國民兩黨於國發會達成「選舉制度改革應朝單一選區兩票制努力」的共識，但國民黨主張採取日本式的「並立制」，而民進黨主張採取德國式的「聯立制」，雙方相持不下，終究無法取得一致。

林繼文教授以「等比例性」、「賄選」、「政策形成」及「憲政運作」做指標，對聯立制、並立制及現制進行評比，結果顯示聯立制在各項指標的表現都最佳，而現制除了等比例性外幾乎全無長處。但就實現的可能性言之，因政黨利益及政治領袖意願的問題，無論聯立制或並

立制都不樂觀。林教授表示，若將現行制度改為連記法，具有程序簡單、淨化選風及促進政策辯論等優點，不失為可以考慮的替代方案。

一般而言，按照歷史起源的順序，選舉制或代表制可分為多數代表、少數代表及比例代表三種類型。第一次世界大戰後，比例代表制逐漸受到重視，採行的國家頗多。惟於今日，國會議員選舉採取比例代表與多數代表或少數代表混合制度，毋寧是一種新趨勢。

基本上，我國現制兼含少數代表與比例代表制，而擬議中的聯立制、並立制屬於比例代表與多數代表混合制。表面看來，這種發展似乎符合時代趨勢；進一步觀察，則發現問題並不單純。蓋比例代表制的出發點在於對政黨政治之重視，而我國一九九一年憲改引進政黨比例代表制，根本目的係為解決所謂全國不分區代表及僑民代表的選舉問題，政黨只是一種權宜工具，並非主事者真正認識到政黨的重要性而特予明文規定；後來選罷法採取「一票制」而非「兩票制」，足以為證。

此外，聯立制與並立制雖然同樣劃歸「單一選區兩票制」，屬於比例代表與多數代表混合制，事實上兩者的精神與機能大異其趣，不宜相提並論。尤其，如論文

所述，聯立制具有高度等比例性，直接視為一種比例代表制，亦無不可；反之，並立制的等比例性受各種因素影響，甚至比現制還差。國發會中國民兩黨儘管達成「選舉制度改革應朝單一選區兩票制努力」的共識，其實質內涵卻南轅北轍，不免令人感嘆。

不同的選舉制度各有優缺點，在做制度的選擇時，除了從事一般性理論的考察外，還必須針對個別的政治、社會及其他可能影響制度運作之因素進行評估。吾人認為，林繼文教授提出的「等比例性」、「賄選」、「政策形成」及「憲政運作」四項指標固然十分重要，但似乎比較偏重於一般性理論的考察，而疏於其他個別因素（如我國政黨的生態）的評估。另外，政權的穩定性、政權輪替的可能性、民意直接反映到行政部門的可能性，以及責任政治的實現等，似乎亦可作為評比的指標。例如，聯立制就有促成多黨制及聯合政權的可能性，從某種角度而言，會受到負面評價。

最值得注意的是，比例代表制係以政黨為本位的選舉，無論聯立制或並立制皆涉及比例代表制，故有從政黨角度加以探討的必要。眾所周知，我國政黨政治不健全，特別是國民黨迄今仍然帶有濃厚的列寧式政黨色彩，而且違背政黨的本質，擁有龐大資產，大量投資經營營利事業。在這種情況下，採取政黨本位的選舉制度是否妥適，不無疑義。總之，政黨因素足以左右選舉制度的成敗，不容忽視之。

對於文中的若干觀點，吾人或有疑問，或不甚了解，僅提出來就教於林繼文教授：

1. 單一選區制可否降低賄選，牽涉許多變數，未可一概而論。關於此點，林繼文教授文中似乎亦有同感。惟林繼文教授同

時表示，整體來看，三項制度的防賄效果依序為聯立制 > 並立制 > SNTV—MMD。此一判斷，推論是否稍嫌不足？

2. 林繼文教授指出，聯立制較能導引以政黨為中心的政策辯論，具有較高的政策形成效用。的確，政黨本位的選舉制度有助於提升政策辯論，可供人民為政策的選擇，乃一般的看法。不過，我國政黨生態特殊，尤其國民黨的政策一向不明確，即使第九任總統選舉時，其候選人亦不重視政策訴求；聯立制有無改變現況的功能，或許實施後才能見真章。

3. 誠如林繼文教授所言，在現行選舉制度下，由於競選成本及連任率的問題，使倒閣機制難以發揮效用，導致憲政體制嚴重向總統擴權傾斜；為改善此等問題，以促進憲政體制的合理運作，可採聯立制。問題是，何謂「憲政體制的合理運作」？在現行憲政體制不健全的前提下，此一問題恐怕難有圓滿的答案。

4. 小選區的劃分，若經人為不當的操作，對各黨當選席次可能產生重大影響。在表2「各黨在不同選制下的議席數與議席率」，涉及小選舉區的劃分問題，不知係在何種基礎上估算？

5. 過去，關於監察委員的選舉，曾引進限制連記法，表面理由係為杜絕賄選，實際則為封殺在野黨派；結果是在野黨派遭到封殺，而賄選卻更加嚴重，造成金牛院之譏。立法委員的選舉如果將限制改成連記法，有無重蹈覆轍之虞，尚待評估。

最後，吾人認為，選舉制度的變動關係重大，必須審慎為之。選舉制度的改革方案，應具備充分的合理性，而且朝野政黨達成共識，方可付諸實現。 ◎