

# 選制改革與國會運作正常化

● 徐永明 / 中央研究院人文社會科學研究中心助研究員

世界上民主國家共有上百種形形色色的選舉制度，不盡相同，個別制度都是為適用於一國獨特的政治文化演化而成，但這些紛雜的制度背後有兩種原型——**單一選區相對多數決**（以英國為代表）與**比例代表制**（以芬蘭為代表），幾乎所有其他制度都是根據這兩個制度修訂而成，老牌民主國家適用這兩個制度都有長久的歷史。但是單一選區相對多數決制會造成小黨幾乎失去生存空間、代表性不足等問題，而比例代表制又致使政黨體系零碎，政治決策難以達成，因此新興民主國家在沒有適當的政治文化下，都不敢貿然使用這兩種原型，特別是在二次大戰後部分國家的失敗例子（如拉美國家），使得選舉制度的設計都傾向於混合制，將單一選區相對多數決與比例代表制混合使用，調和彼此的缺點，以適用各種不同的政治情勢，深化民主政治。

以下簡單討論各項選制安排的優缺點：

## 1. 多數決 / 比例代表制

相對多數決是得票領先者當選的制度，獲得多數選票者獲勝，又可分為絕對多數決與相對多數決，而相對多數決又可分別適用於各種選區幅度，如現行SNTV就是一種多席次的相對多數制，其優點包括多數民意、向心競爭、議題溫和等，但有選票浪費、代表性不足等問題；而比例代表

制乃是按照政黨得票比例分配席次，適用於分歧的多元社會。依據選民有無選擇候選人的權力可分為開放式名單與封閉式名單，優點在於符合代表性，但易使政黨體系零碎、離心競爭，因此兩制各有其優缺，新興民主國家多採用混合制，以求調和，也因此選民通常會有兩票。現行制度便是採用混合制。

## 2. 一票制 / 兩票制

兩票制代表選民可表達的偏好不只是一個面向，而是選擇代表該區域的民意代表外，表達其政黨認同，其中兩票並立制指選民一次兩票分別投給候選人與政黨，單一選區依據選民候選人票計算，政黨票計算政黨比例代表；兩票聯立制選民一次兩票分別投給候選人與政黨，選民的政黨票總加計算政黨總席次，而候選人票僅選擇區域中的當選人，不影響政黨總席次。現制乃是選民投出的一票兼具兩種意涵，因此建議修改選罷法將其分開，採行兩票並立制。

## 3. 選區規模

選區規模指的是選區內的應選名額，小選區又稱為單一選區，中、大選區則是以應選名額五名為分界。選區越大其具備的比例代表性越高，越小則越趨向於單一選區相對多數決。而目前立委選制的多席次設計（或稱中選區），立委要吸引的選票

基礎是部分的，因此在問政走向，政策立場上都容易走偏鋒，尤其在威權統治時期，立委選舉是國民黨統治正當性的重要來源，透過多席次的競爭在地方形成派系，運用買票系統來建立選票動員機制，尤其是多席次的環境下，立委問政以地方建設、選民服務、人際關係為主要內容，立法院不淪為行政部門的橡皮章也難。

民主化後，多席次的設計反而成為國民黨分裂的重要制度性管道，無論是早期的新國民黨連線、新黨、親民黨，乃至台聯，都是在立委選前分裂自國民黨，因為多席次的選舉提供了新興政黨生存發展的空間，但是同時也深化了國會的亂象，這是為什麼民眾對於民主化後的國會評價很低，不但有作秀、亂源之譏，最後國會改革的民間動力，竟來自國會減半的訴求，時至今日，席次減半仍是這次臨時會憲改的主要關懷。

#### 4. 總席次數

2001年立委選舉前許多政黨都將立委人數減半作為政見，呼應民意認為現有立委素質太差，導致立法品質低落，透過縮減代表人數可以縮減政治增補的管道，使得素質好的政治人物才會得到選民青睞，進而增加國會議事殿堂的運作效率。值得注意的是，國會改革作為下一階段憲改的「扳機」效果，在於國會席次減半的民間動力，因為立院席次是明文規定在憲法條文上，所以要啟動國會改革必然需要透過憲改，至於單一選區、兩票制是在選罷法上規範，如果不是席次考量，否則單一選區調整是國會修法的層次就可以進行的，尤其兩票制甚至只要更動選罷法條文即可，延續以上的討論，我們再對聯立制單一選區兩票制、並立制單一選區兩票制與

現行SNTV-MMD做綜合的比較。

先從**規範面**來看（見表一）。等比例性一直是選舉制度課題的重點之一，強調政黨的席次分佈應該與民意相同，就多項研究可以判斷聯立制單一選區兩票制最符合比例性，因而有『準比例代表制』的別稱。並立制單一選區兩票制則有利於大黨，因此比例性最差。

現行制度因為候選人當選門檻甚低，加上政黨控制力量低落，因而容易產生賄選的情況，因此目前提出的方案都希望除去此一弊端。聯立制單一選區兩票制與並立制單一選區兩票制都採用單一選區，應能有效促使候選人以政策與地方議題作為競選主軸，大幅減低候選人賄選的成效，特別是聯立制強化政黨地位更具成效。

就強化國會與政策形成的政黨政治而言，聯立制單一選區兩票制高於並立制單一選區兩票制，而現行制度則敬陪末座。排名越前面則顯示其政黨在政治過程中的重要性較高，相反則容易傾向候選人中心，以政黨為中心的政治運作較能夠有效率的形成政策，避免個人政治人物從中牟利。

表一、各種選制改革方案的規範評估

	聯立制單一選區兩票制	並立制單一選區兩票制（修憲結果）	現行制度
等比例性	1	3	2
防賄效果	1	2	3
選區幅員	3	3	1
政策形成	1	2	3
強化國會	1	2	3

說明：分數表示排名，排名越前者越佳。  
節錄自林繼文：〈單一選區兩票制與選舉制度改革〉，新世紀智庫論壇，6：69-79，1999。

若我們以現行**政治現實**作為評估的準則

(見表二)，台灣屬於半總統制國家，但是總統權力實大於行政院長，因而運作上接近總統制。若總統制加上政黨體系零碎的比例代表制就容易形成如拉丁美洲國家一樣的情況——政治動盪不安。因此在我國憲政體制下，聯立制單一選區兩票制卻成了最差的選項，不如現行SNTV-MMD，相對的，單一選區兩票並立制有利於大黨，反而容易形成穩定的政治聯盟，對國家政策的形成亦有助益。

各種改革方案對於政黨體系的衝擊可以從兩個相反的方向進行討論，以現行政黨體系為基準，並立制單一選區兩票制對於大黨較為有利，一旦施行將可能減少有效政黨數，但是第二票的設計不會使小黨完全失去生存空間。若是並立與聯立兩者相比，並立制單一選區兩票制比現制更利於大黨。但是相反的，接近比例代表制的聯立制單一選區兩票制，各政黨都可根據(選民政黨票)得票率分配到等比例的席次，因此會增加有效政黨數。

就強化政黨的面向看來，並立制單一選區兩票制有利於大黨，雖然較不符合比例性，但從跨國研究指出，採用有利於大黨的選制的國家有效政黨數少，政治較為穩定，因此是各種選制中最佳的方案，其次才是聯立制單一選區兩票制。一旦政黨地位強化，則政黨對國會議員的掌控也會增加。

民意對於現行制度產生的種種問題與國會亂象早生不滿，選舉制度改革的期待已久。雖然聯立制單一選區兩票制以政黨本位為運作方式，政策形成效率較高，然而修憲困難且對於現行政黨體系衝擊太大，施行困難，且民意也害怕完全由政黨掌控政治，所以並非第一選項。目前修憲結果下，並立制單一選區兩票制則是擁有類似

政黨政治的功效，但區域候選人並非全然附著在政黨之下，因此是民意最適的選項。

表二：各種選制改革方案的政治評估

	聯立制單一選區兩票制	並立制單一選區兩票制(修憲結果)	現行制度
修憲條件的要求	3	1	1
與既有憲政體系的相容	3	2	1
對政黨體系的衝擊	3	2	1
強化政黨	2	1	3
強化國會	2	1	3
民意的期待	3	1	4

## 代 結 論

撇開各黨派的政治計算，國會改革的這個起頭，毋寧是台灣憲改的試金石，這考驗朝野政黨能否在政治改革上形成共識，以積極回應民眾改革的期待；尤其當陳總統五二〇演說中回歸體制內修憲的立場，更是面臨立即的檢證，如果具有社會廣泛共識的國會改革，都有可能因政黨勾心鬥角而破局，那麼憲改的前景不必然是樂觀的。

總統選後，台灣社會的不信任感瀰漫，藍綠政治對峙並未消解，反而因選舉逼近而流於惡鬥，要化解這個內耗僵局，當下的國會改革其實提供了一個契機，透過具體的改革共識與行動，不但昭示政治事業積極有生產力的面貌，政治人物可以摒棄利益來追求公義，也必然是重建台灣民眾對於未來信心的歷史道路。