第四章 全國不分區制度之運作與檢討

第一節 一票制或兩票制

壹、一票制

在單記非讓渡投票制下，由於只能投一票，選民所選擇的必是最能夠照顧其切身利益者。由於是多席次當選，當選的最低票數只佔選民總數的小部分。再者因投票對象是候選人，且選票不能轉移，候選人只要固守地盤即可當選，沒有和其他候選人合作的動機。這幾個特性相加，造成這樣的政治風貌。在選舉的場域，候選人的勝選關鍵在於鞏固少數人的特殊利益；在立法機關，立法委員在乎的也是選民服務而非公共政策的辯論（林繼文，1999：69-70）。身為中央民意代表的立法委員，卻做和地方民意代表的縣市議員相同性質的選區服務，而且必然造成立委將選區利益至於全國利益之上，扭曲了中央民意代表應以全國利益為關注焦點的任務，形成「中央民意代表地方化」的現象。（呂世昌，2002：309）。以下就我國立委選舉為何會採用「一票制」，以及採用「一票制」會有什麼樣的缺點加以探討。

一、採用「一票制」的理由

我國立法委員選舉採取「一票制」，將全國不分區的得票計算依附於區域立委的選舉結果，使得選民在「選人」的同時，也自動的、不加區分的「選黨」，依照區域立委選舉的結果各政黨得票數之總和，依比例分配各政黨之當選名額，並按政黨名單順序依次當選。由於區域立委與全國不分區代表的名額，在憲法增修條文中已經明文規定，所以同一個政黨的兩種代表的席次都由區域代表的選舉所決定，因此不

會互相消長。

我國在全國不分區立委的選舉，公職人員選舉罷免法之所以規定為「依附式」的「一票制」，究其原因可以回溯到選舉利益的考量，因為臺灣的選民有明顯「分裂投票」的傾向，選民「選人重於選黨」、「政黨認同度」低。如果採取「兩票制」，可能會將第一票投給國民黨的候選人，第二票卻投給分國民黨以外的其他政黨（黃錦堂，1990：7）；所以當時在立法時，在國會占多數席次的國民黨就決定採用「一票制」，以免影響其優勢地位。而除此之外，一般認為採用「一票制」有以下的優點：

（一）符合國人投票習慣

僅須圈選一張選舉票，符合現行國人投票習慣。且投票、開票作業簡化，節省投、開票時間，迅速完成投、開票作業（陳佳吉，2003：436）。

（二）有助於政黨政治

在一票制下，小黨無足夠人才推薦為區域候選人，為獲取區域及原住民選舉之選票，乃不得不結合多數黨或組成聯盟，此對政黨政治之良性發展甚有助益（謝瑞智，2000:414）。

（三）選舉活動單純化

政黨可全力為候選人助選，不需另外為政黨輔選或造勢，力量集中，亦可節省人力物力。

（四）避免發生選舉分贓現象

臺灣的選民往往情感重於理性，如可同時投兩票，就可能因情感包袱，而造成選票分贓，如區域選舉投給甲黨，全國不分區投給乙黨，如此對於政治清明及穩定並無幫助（謝瑞智，2000：415）。

二、採用「一票制」的缺點

(一)「一票制」的不正義性

一票制隱含著一項假定，即選民在圈選某候選人時，就同時認定了他也支持該候選人所屬的政黨。然而，這樣的假定，無論在實際經驗或邏輯分析上均站不住腳。舉例而言，在 1994 年台北市長、市議員選舉中，國民黨在市長選舉的總得票數為 364618 票，得票率為 25.9%，市議員選舉的總得票數為 544670 票，得票率為 39.1%，其差距達 13.2%；而在 1998 年立法委員、台北市長、台北市議員「三合一」選舉中，民進黨在市長選舉的總得票數為 688072 票，得票率為 45.9%，市議員的選舉的總得票數為 455613 票，得票率為 31%，其在兩項選舉中的得票數差距高達 232459 票，得票率差距則達到 15.9%。

上述的數據可簡單說明臺灣的選民「選人重於選黨」，並非所有的選民都會以政黨來當作投票的依據，相反地，對候選人的偏好程度反而是其投票與否的重要關鍵，因此採用一票制在學理上來說，有剝奪選民自由選擇意志的問題，因為選民投票給某位候選人，並不代表該選民願意投給某候選人所屬的政黨全國不分區名單。事實上，在選舉的過程中或選舉過後，我們常聽到選民抱怨，他不喜歡某政黨，或不滿意某政黨所提名的全國不分區名單，因而影響了該選民支持該黨所提名的區域候選人的意願。所以，「一票制」往往混淆了選民投票的態度，而且強迫將其選票轉給政黨不分區名單，對選民及對參加區域選舉的候選人而言，都是不公平的（葛永光，2000：103）。

「一票制」是選民將選票投給區域候選人，再將這些票自動轉移給政黨的不分區名單上，如此產生一種現象，就是區域候選人花費大量的金錢與心力，參與競選並求獲得勝選，不管當選與否，其選票均自動貢獻給該黨的全國不分區名單，因此常有人戲稱不分區委員為「搭

區域立委的便車」，尤其是名列在所謂「安全名單」上的候選人，不需參與實際的競選活動，亦已坐穩「準」立委的位子。如此的狀況，不免造成區域立委候選人心理的不平衡。不僅對區域候選人不公平，而且也容易造成區域候選人和不分區代表間的心結，使得政黨內部產生嫌隙，對國會內政黨間的協調及議事運作的順暢，均無助益（葛永光，2000：103-104）。

（二）不分區立委的地位低落

由於「一票制」是選民投票給區域候選人，因此區域選舉產生的代表具有雄厚的民意基礎，而不分區代表則是搭便車而來，於是在國會中形成「一等公民」及「次等公民」之分，不分區代表常被認為是「次等公民」，其發言份量及地位均低人一等，形成民主社會中不平常的現象（葛永光，2000：104）。

（三）政黨對不分區名單的輕忽

由於不分區名單係代表政黨的形象，原先設計是希望形象好、具有專業知識、且有代表性，而不擅於選舉活動的人士能藉由列入不分區名單，以進入國會殿堂，改善國會議員的素質。然而「一票制」實施的結果，使政黨不必靠不分區名單的整體形象來爭取選票，使不分區名單流於政黨內部的分贓及政治勢力間的妥協，使政黨不分區名單的理想性無法凸顯，失去了當初設立政黨不分區名單的原意（葛永光，2000：104）。

事實上，從這幾屆的立法委員選舉中，我們可以發現，選舉活動的主軸多半是以區域立委為主，政黨在「區域立委的得票數越高，獲分不分區立委名額就越多」，很自然地使得各黨提名不分區立委時，較少考慮到社會輿論及選民的反應。幾乎沒有任何一個政黨在選舉過程中特別強調他們的不分區名單，甚至只重視內外環境的變化，甚至把

大量地方派系領導人或金牛級人物列入不分區名單，且多排入安全範圍內（吳東野，1999：154-155）。

貳、兩票制

目前許多採行單一選區及政黨比例代表混合制的國家，多半是採行「兩票制」，不管是德國式的「一票兩欄制」或者是日本的「兩張選票制」，基本的設計都是一票投人、一票投政黨。至於我國所採行的「一票制」，投票給某特定候選人時，其選票同時還兼具有投給該候選人所屬政黨的效果。

國內許多學者在當初設計選舉制度之時，即倡議採行「兩票制」，而在選舉實際運行之後，關於採行「兩票制」的研究或建議可說是此起彼落。他們認為採用兩票制的規劃，可以建立以政黨為本位的選舉競爭，並促使各政黨提出完整的施政綱領為競選政見，以落實責任政治的精神。以下就「兩票制」的優越性以及實施可能面臨的困難加以分析：

一、「兩票制」的優越性

（一）強化政黨競爭，削弱黨內派系

許多從事選舉研究的學者認為：實施「兩票制」，選民可透過選票支持理念相近的政黨，更清楚地反應選民對政黨的喜好程度。此外，從理論上來看，全國不分區立委的制度設計，是希望能吸收部分不擅長選舉造勢，但具有政策專業背景的人才，讓他們有機會進入國會參與問政，落實「專業立法」。「兩票制」的實施，將提供選民機會對政黨的不分區名單來進行整體評比，因此政黨勢必提出更具有競爭力、形象更佳、專業能力受到肯定的人士，列入該黨的不分區名單之中。

比起現階段「一票制」所造成的政黨酬庸、派系分贓或金錢政治的惡質現象，「兩票制」的改革效果其實是令人期待的（楊鈞池，2003）。

由於選民是以政黨為投票的對象，使得各政黨必須以政見、施政成績、平時表現以及政黨形象等條件，來爭取選民支持，以贏得更多席次，如此的制度設計有助於政黨之間的良性競爭，對於落實政黨政治有很大的助益。各政黨也可以透過不分區名單的提名，強化黨的權威和紀律，可以更有效地約束其不分區委員在國會問政的表現（蔡學儀，2003：185），例如：前行政院長郝柏村在第二屆立法委員選舉前，曾在國民黨的中常會中提出黨對於全國不分區代表的提名人選的重要原則，一是是否能貫徹黨的政策，另外則是必須是專業的，勤於開會議事（聯合報，1992）。由此可見，在「兩票制」的設計之下，各政黨為了能夠多獲得席位，爭取選民的青睞，在提名人選上必定會有一番不同於現今「一票制」的考量，而在政黨運作上，也更加可以有效地約束經由其提名而當選的立委，透過問政品質、問政方式的修正，相信也可以有效地提升立法院的形象。

日本的眾議院將選舉制度改為「單一選區兩票並立制」之後，在比例選舉區部分，分配席位是以政黨為對象，同一政黨內所有派閥必須凝聚共識爭取選票，與其他政黨對抗，因此政黨角色相形提高，派閥政治的影響力相對減少。以長遠的眼光來看，這種競爭方式有助於以「政策本位」和「政黨本位」為中心之政黨政治的發展（呂世昌，2002：261）。以我國的政黨而言，「黨中有派」的情況頗為普遍，因此「兩票制」應可有效地加強政黨內的團結，並削弱各政黨中的派系影響力。

（二）具有民意基礎

由於目前我國的選舉文化中，「選人重於選黨」、「政黨認同度」偏

低的情況下，唯有採行兩票制，各政黨的全國不分區代表可直接獲得民意基礎的正當性，並且兩票制的實施將有助於選民「政黨認同」程度的提升，有助於政黨政治的良性發展。倘若仍維持一票制，依附於區域代表選票間接當選，容易引發是否具有民意基礎的疑慮，也可能淪為議會中的「次等議員」。

（三）小黨有生存空間

根據許多的調查研究顯示，我國的選民有相當部分在投票時是「選人不選黨」，此現象可能和我國既有選舉制度有關，在選舉中候選人強調個人特質，或者是地方派系作用、或是選民個人習慣有關。我國目前選舉制度改革似乎皆以「單一選區兩票制」為考量，若依照所謂的「杜弗傑法則」(Duverger Law)：「單一選區相對多數決」有形成兩大黨對決的趨勢，相對地對小黨不利；而「兩票制」則提供給選民一個分裂投票的機會，此種分裂投票的形式是在區域立委選舉中投給甲黨候選人，在政黨名單代表則投給另一黨的候選人，這樣的制度設計有助於削弱單一選區所造成對小黨不利的因素，使得小黨即使無法在區域選舉中獲得席位，仍可透過第二票取得若干席次的政黨比例代表，相對地增加小黨存活的空間。

依照日本 1996 年眾議院選舉來看，分裂投票的最大受益者是以往勢力較小之政黨，在該次選舉中，因兩票制的設置而席次成長最大的是共產黨，該黨所獲得的 26 席，其中有 24 席是來自於比例選舉區（呂世昌，2002：216）；甚至在 2000 年的選舉中，共產黨所獲得的 20 席，全部都是來自於比例選舉區，可見比例選舉區所產生的席位對共產黨的存續具有重大意義，若無比例選舉區的設置，則共產黨早已面臨泡沫化的危機（呂世昌，2002：264）。

（四）兩票制具有高度共識

自從 1996 年 12 月底召開「國家發展會議」(國發會)之後，在「改進選舉制度、淨化選風」的議題上，達成「中央民意代表選舉制度採單一選區制與比例代表制二者混合的兩票制(即單一選區兩票制)，並成立跨黨派的小組研議」的共同意見，「兩票制」似乎就成為選舉制度改革應當推動的方向(王業立，2001：116-117)。

(五) 給予選民更多選擇空間

游清鑫(1996b：6)認為兩票制提供選民一個分裂投票的機會，選民可能在區域選舉中投票給某政黨的候選人，但在政黨比例名單中則投給另一黨的候選人，而不論選民分裂投票的原因是基於權力制衡的觀點，或者基於對小黨派的同情，兩票制的實施，將可以給予選民更多選擇空間。

然而，選民是否會分裂投票，或者分裂投票的比例是否會因為實施兩票制而增加，跟所選擇的兩票制的制度也有關係。德國的「聯立式兩票制」，由於其席位的分配乃是依據第二票來分配，因此，選民在投票時，第一票往往會投給有希望當選的大黨候選人，第二票則傾向投給小黨。王業立認為除了兩票制下選民因選制不同所造成的策略性投票誘因，使選民會將單一選區的第一票投給較不易勝選的小黨以避免造成廢票(王業立，1998：81-82)。反觀採行「並立式兩票制」的日本，由於兩票並重分開計算，其原先設計就是希望選民能夠同等重視兩票的價值，但由於兩票制的選票結構設計，選民採行策略性分裂投票的可能性依舊存在(彭怡菲，2001：60)。因此，不管是採行「聯立式兩票制」或是「並立式兩票制」，在若干程度上都會提供選民分裂投票的機會。

二、實施「兩票制」可能面臨的困難

（一）投開票的複雜性

在制度設計之初，前司法院長林洋港便針對兩票制的困難性明白指出：「如採兩票制，事務方面的困難很多，目前已有 62 個政黨辦理登記，政黨名稱都要印在選票上，投票、計票確有不少困難。」（陳世耀，1991）

截至 2004 年 8 月 20 日為止，我國合法登記的政黨數目已經高達 108 個，因此倘若實施兩票制，是否要將所有的政黨名稱都印在選票上，如此選票是否會過長，是否會增加投票與開票過程的複雜性，都是值得思考的。

（二）選民無法改變名單順序

由於現行制度乃由各政黨提出其政黨名單，選民只能就各政黨所提出之名單表達認同與不認同之意見。根據國內立委選舉經驗，意識型態對於選民投票決定，仍具有一定的作用，政黨名單的內容是否足以讓選民改變黨派認同，因而影響第二票的行使結果仍充滿疑問。即使實施「兩票制」，原有黨內不分區名單所可能產生的爭議仍會存在：在封閉式政黨名單制度下，黨內候選人為了爭取最佳的排名確保當選，會設法引進黨員，以增加黨內初選的勝算，再加上選舉激烈以及候選人彼此換票，換票和派系的問題依然存在（蔡學儀、柯三吉，2001：112）。

（三）政黨可能操控黨內提名

儘管兩票制的設計使得選民可就政黨提名名單進行投票，就選民對政黨提名的控制力而言，較諸現行不分區立委的產生方式為佳，故較現制而言是一種進步。然而，此一制度仍舊在採行此制的許多國家中招致批評，其最主要的原因在該制度可能導致政黨領袖或黨內活躍份子操控黨內提名、宰制政黨發展方向的權力，致產生「政黨專制」

的嚴重弊端，阻礙了民意代表對人民的負責。然而，此一缺點不單是兩票制才會產生，在一票制中亦會有同樣的問題出現，其主要原因還是在於提名制度的缺失或者不夠公平公正，而提名制度的相關討論則於下節詳細說明。

第二節 提名機制的改進

民主國家的政黨最主要的功能就是推薦候選人競選公職，並進而取得組織政府的機會，以實現政黨的政策與理想。政治學者謝茲耐德（E.E. Schattschneider）曾指出：「提名是政黨最重要的活動...是現代政黨最顯著的特徵；如果一個政黨不能夠從事提名活動，它就不再是一個政黨（Schattschneider, 1942:64）。」提名候選人成為了政黨很重要的工作，並且成為政治甄補過程中最重要的一環。政黨能否透過提名制度選拔出優秀的候選人，不只會直接影響到公職人員的素質，就某個程度而言，甚至會影響到一個國家的政治是否能健全的發展；而政黨是否能夠以公平公正的方式提名出適當並且真正有能力、有理想能為人民謀福祉的優秀人才，一直是選舉研究中很重要的一環，所以提名制度絕對不是政黨關起門來的家務事而已（王業立，2001：145）。

提名制度的好壞，不只在於過程是否民主，還有賴是否對於所有有意參選者公平，過程是否有效率，以及是否能推出選民滿意的候選人，更重要的是能不能藉過程以整合內部，團結力量贏得選戰，進而執政並實現理念。提名過程大致反映了政黨的本質，若一個政黨無力掌控提名過程，不過是烏合之眾，已無為了整合志同道合者而存在的意義（施正鋒，1999：180）。

對於一個民主國家的政黨而言，在選擇不同的提名制度時，下列四項指標最常被引用：一是否民主（democratic），即提名過程中權力的分佈；二是公平與否（fair），即所有符合資格者是否得到公平的待遇；三是效率（efficient），提名的決策過程是否有效率；四是針對選舉結果是否有效（effective），意指是否能挑選出「好」的候選人（王業立、楊瑞芬，2001：4）。而在這四項指標中，最受爭議的就是黨內民

主的部分，國內許多研究政黨政治與選舉的學者也針對這方面有許多的研究；Michael Gallagher 依據權力集中化這項指標，將民主國家的政黨提名制度分成七種類型：(一) 政黨選民 (party voters)、(二) 黨內初選 (party primaries)、(三) 選區幹部投票 (subset of constituency party members)、(四) 黨中央決定 (national executive)、(五) 利益團體 (interest groups)、(六) 全國性派系領袖 (national faction leaders)、(七) 黨魁決定 (party leader) (Gallagher and Marsh, 1988:236-245)。

以比較政治的觀點看來，不同國家的政黨，或是在一個國家中不同的政黨，甚至同一政黨在不同的時期，提名制度的差異可能相當大。柯蒂 (William J. Crotty) 與傑克森 (John S. Jackson III) 以政黨成員參與程度為衡量的指標，將提名制度歸納出兩類基本模型：菁英主導 (elite-dominant) 與大眾參與 (mass participation)。菁英主導模型強調的是，提名過程中由黨務幹部憑藉著本身專業的政治知識或者黨務考量，參酌提名人選的背景與能力，兼顧黨內生態，決定提名人選。相反地，大眾參與模型著重的是一般黨員與人民的參與，經由民眾的常識、喜好及判斷力來選擇政黨候選人，藉以提出符合黨意或民意的候選人 (Crotty and Jackson III, 1985:216-220)。

真正的提名競爭，乃是始於提名制度的制訂。一般而言，提名制度是黨內勢力較勁的結果，而經常傾向於權力較大或人數較多的一方，因為牽涉到黨內同志或派系的利益與勢力的消長，所以提名制度很難真正中立 (施正鋒，1998：170)。

以政黨政治的觀點來看，候選人的產生 (candidate selection) 是政黨用來聯繫選民與國家的機制，它決定了誰在選舉中可以使用黨的背書來號召選民的支持 (施正鋒，1998：169)。政黨必須決定在選舉中要推薦那些候選人，挑選候選人的過程又必須有一套黨內的機制，因

此政黨的候選人提名制度就顯得格外重要，以下就國內主要政黨之全國不分區立委的提名制度及其演變加以說明。

壹、各政黨提名制度與比較

一、中國國民黨

中國國民黨（以下簡稱國民黨）在我國長期執政，在解嚴以前，其領導方式始終堅持「民主集中制」，而這樣的方式也反映在其黨內的提名制度上。在外在環境改變（國會全面改選、黨禁解除）與黨內民主化的壓力，國民黨的提名制度才出現比較大的變革。國民黨於 1992 年 9 月 23 日中央常會時通過「二屆立委全國不分區候選人提名辦法」，其中規定提名方式為中央委員、中央評議委員、省級以上黨部推薦，推薦之後經過中央提名審查小組、審核委員會及中常會三個階段審核，方可獲得提名；提名名額、名單及排名順序由中央提名審核委員會審核通過，提請中央委員會對被提名人個別行使同意權，再報請主席核定。被提名人如經中央委員會出席委員二分之一以上不同意者，取消其提名¹；獲得提名且當選立法委員者，必須全程出席立法院會議，執行黨的決策（陳佳吉，2003：170）。

爾後此提名辦法有兩次修正，大體上並沒有太大的變革，只增列了提名名額每四人中，應有婦女保障名額一名及不分區立委原則上以擔任一屆為原則，除有特殊貢獻且黨有需求者，得連任一屆。

就國民黨之提名方式而言，由於提名名額、名單及排名順序由中央提名審核委員會審核通過，提請中央委員會對被提名人個別行使同意權，再報請主席核定。因此，其全國不分區立委的提名之決策模

¹ 資料參考：「中國國民黨黨員參加全國不分區立法委員選舉提名辦法」（2000 年 7 月 19 日第十五屆中央委員會第 141 次常務委員會會議修正）。網址：<http://www.kmt.org.tw/AboutUs/Aboutus-11-2.html>（2004 年 10 月 1 日擷取）

式，傾向於黨中央集權。

二、台灣團結聯盟

台灣團結聯盟（以下簡稱台聯），成立於2001年8月12日，由於成立之後馬上面臨第五屆立法委員選舉，由於剛成立不久，黨內並沒有一套完整的提名制度，因此臨時成立一個「推薦委員會」負責提名作業，由該委員會推薦人選，最後在經黨主席或其精神領袖李登輝親自面談後，黨內提名人選便告確定（陳佳吉，2003：195-196），黨中央可決定所有的提名名單，因此就提名方式的分類而言，是屬於黨魁決定。

三、民主進步黨

民主進步黨（以下簡稱民進黨）的「公職人員提名選舉辦法」²，自1989年制定以來已修正過十二次，其頻率可謂非常頻繁。其中有關係到全國不分區立法委員的提名主要有五次，詳見表4-1，以下加以說明³：

（一）1992年第二屆立法委員選舉

全國不分區提名人選及名額由中央執行委員會決定，由全國黨員投票決定提名順序。每4位不分區立法委員提名人選中，保留1席給專家學者，1席給弱勢團體。

原本民進黨在第二屆立法委員不分區代表的提名是由黨員代表選出，但是在初選的過程中，賄選傳聞不斷，為防杜賄選，因而改由全國黨員直選產生。

² 於1994年4月30日第六屆第一次全國黨員代表大會修改為「公職人員選舉提名條例」。

³ 資料來源：民主進步黨網站，全代會大事年表；網址：http://www.dpp.org.tw/history/pub/LIT_0.asp?ctyp=LITERATURE&catid=1799，（2004年10月10日擷取）。

表 4-1 民主進步黨不分區立委提名制度演變(第 2 屆至第 6 屆)

	提名方式	備註
第二屆	提名人選由中央執行委員會決定，由全國黨員決定提名順序，每提名 4 位，保留 1 席給專家學者，1 席給弱勢團體	
第三屆	黨員投票及幹部投票各佔 50%，名單排名順序採「三三三」制	依照「政治人物」、「專家學者」、「弱勢團體」等三組分組投票，依序循環排名。
第四屆	仍採「三三三」制，但全部由黨員投票	
第五屆	增列「民意調查」，即民意調查及黨員投票各佔 50%，名單排名順序採「三三三」制	增加連任限制，不分區立委只能連任一次，僑選立委則只能擔任一屆
第六屆	「政治組」、「專家團體組」各佔一半名額，並依序循環排名。各組每 4 名至少應有 1 名女性。政治組維持民意調查及黨員投票各佔 50%；專家團體組及僑選代表之名額、名單及順序由提名委員會提出，經中央執行委員會通過。	連選得連任一次之條文刪除

資料來源：民主進步黨網站，全代會大事年表；網址：

http://www.dpp.org.tw/history/pub/LIT_0.asp?ctyp=LITERATURE&catid=1799，擷取日期：2004 年 10 月 10 日，研究者自行整理。

（二）1995 年第三屆立法委員選舉

雖然黨員直選是黨內民主的落實，但卻也衍生出「人頭黨員」的問題⁴，而受到相當大的詬病，因此為降低黨員直選的比重，設計出「幹部評鑑制度」，亦即在黨員投票以外，加入了「幹部投票」；不分區立法委員提名人選由黨員及幹部投票決定，其中黨員投票與幹部投票的比重各佔百分之五十，名單排名順序則採「三三三制」，亦即名單排名順序分為「政治人物組」、「學者專家組」與「弱勢團體組」三組（施正鋒，1999：173-174），分組投票，依序循環排名決定人選及排名順序。

然而，加入了幹部投票卻也衍生出幹部影響力過大的問題，以當時黨內 192 名幹部，其選票比重與當時五萬多名黨員的比重相當，此舉不僅不成比例，且幹部投票更容易為派系所操縱，因此派系壟斷提名的現象依然存在，甚至有變本加厲的趨勢。因此廢除或改革「幹部投票」的呼聲不斷（陳佳吉，2003：179）。

（三）1998 年第四屆立法委員選舉

第四屆不分區立法委員的提名初選，和第三屆最大的不同在於取消了幹部投票的部分，改為全部由黨員初選產生；而其名單排名順序則和第三屆同樣採用「三三三制」。

（四）2001 年第五屆立法委員選舉

本屆不分區立法委員的提名初選，和第四屆最大的不同在於增列了民意調查，亦即「民意調查」和「黨員投票」各佔百分之五十；而名單排名順序則和第三屆同樣採用「三三三制」。而在這次的修訂過程中，亦增加了連任的限制，不分區立委自第四屆起只能連任一次⁵，僑

⁴ 所謂的人頭黨員，指的是對黨務並不關心或不參與的黨員，由派系、人頭大戶、現任公職人員獲欲爭取黨內提名者，憑藉人際關係或代繳黨費入黨。在黨內初選時，人頭黨員聽從他人意見投票。甚至成為人頭大戶或派系之間換票甚至買票的籌碼與工具。（楊圓娟，2002：8）

⁵ 即現任（第四屆）不分區立法委員，倘若第五屆再獲提名不分區立法委員，則第五屆任滿之後不

選立委則只能擔任一屆。

(五) 2004 年第六屆立法委員選舉

本屆不分區立法委員的提名在所謂「青壯派」立法委員的大力要求改革的呼聲之下，改為「政治組」和「專家團體組」各佔一半的名額，並依序「循環」排名，各組每 4 名至少應有 1 名女性，而「連選得連任一次」的條文則遭到刪除。至於選舉方式，「政治組」的提名方式按照舊制，即「民意調查」和「黨員投票」各佔百分之五十；而「專家團體組」及「僑居代表」之提名名額、名單及排名順序，由提名委員會提出，經中央執行委員會通過。

四、新黨

新黨自 1993 年 8 月 10 日成立以來，其黨內提名的方式，仍然具有相當程度的「菁英化」色彩，其中扮演最重要角色的，則是該黨「全國競選暨發展委員會」（以下簡稱全委會）（王業立，1998：213；陳佳吉，2003：184-185），事實上，「全委會」是新黨的最高決策權力機關。新黨成立至今參加過四次立法委員的選舉，詳見表 4-2，其不分區立委提名制度有何改變？以下加以說明：

得再續任。

表 4-2 新黨不分區立委提名制度演變（第 3 屆至第 6 屆）

	提名方式	備註
第三屆	由全委會審議通過，經提名委員會二分之一出席，三分之二同意	
第四屆	採用「開放式初選」，選舉人資格不限為該黨黨員，不分區立委分為九大類	
第五屆	由全委會審議通過，經提名委員會二分之一出席，三分之二同意	
第六屆	不分區立委未提出名單	本屆新黨候選人除吳成典外，其餘皆以國民黨提名方式參選

資料來源：研究者自行整理

（一）1995 年第三屆立法委員選舉

本次立法委員選舉，新黨制訂了「民國八十四年新黨立法委員提名辦法」，根據其第五條規定：「參加提名人應先經全委會會議審議通過後，提報提名委員會，經提名委員會二分之一委員出席，三分之二委員同意，正式成為本黨之提名人」。根據該辦法第六條的規定，提名委員會委員由全委會之委員、列席全委會之顧問、正副秘書長；縣市級以上公職人員、社會賢達及公正人士所組成，由全委會召集人擔任召集人及會議主席。

就制度的設計而言，新黨藉由提名委員會的擴大參與，避免全委會成員掌控所有提名過程與結果，使提名的名單更具有正當性與代表性，也可減輕外界對其黨內初選不民主的疑慮。但是，若就實際運作而言，儘管有提名委員會的最後把關，但是其提名的決定權，仍然是掌握在全委會的手中，提名委員會似乎只有為提名名單背書的功能（陳佳吉，2003：187-188）；換言之，仍然是由少數黨內菁英掌握了提名的

權力。

(二) 1998 年第四屆立法委員選舉

由於新黨在第三屆立法委員選舉之後，黨內的權力鬥爭、內訌造成了選票的大量流失，為了挽救這樣的頹勢，因此新黨全委會召集人周陽山力邀趙少康擔任 1998 年三項公職人員（立委、省市議員及北高市長）選舉競選總經理，在趙少康的建議之下，此次提名辦法採用「開放式初選」方式行之，此方式之特點為在於選舉人資格沒有限定為黨員，凡是有選舉權之公民憑身份證均可在戶籍所在地投票，選舉人可圈選區域立委 1 人、僑選立委 1 人、不分區立委九大類⁶每一類各 1 人。

(三) 2001 年第五屆立法委員選舉

由於「開放式初選」制度，許多黨員甚至民眾並不熟悉，再加上層出不窮的「不當動員」（例如：餐會、抽獎、遊覽車接送投票、集體出遊、贈送紀念品、買賣及黑函等），使得新黨內訌激烈，加上黨內選監小組處理不當，以及他黨介入的疑雲，部分黨內菁英不服初選的結果而出走，造成得票率及席次下降，初選制度非但無法拉抬選情，反而帶來負面效果，終究導致此一制度的失敗，最後新黨在本屆的不分區立委提名方式還是不得不回到「提委會」負責提名，「全委會」最後核定的高度權力集中化之提名方式（陳佳吉，2003：191-192）。

(四) 2004 年第六屆立法委員選舉

依照新黨全國委員會在 2004 年 5 月 27 日通過的「第六屆立法委員選舉提名作業要點」，仍然是由「提委會」提出建議名單，再經由「全委會」同意後提名之，和第五屆並沒有太大差異。

然而，新黨黨主席郁慕明於 2004 年 9 月 21 日表示，新黨八名區

⁶ 不分區立委分為九大類：1. 中小學及幼稚園教師、2. 大陸台商、3. 殘障人士、4. 退伍軍人、5. 基層員警、6. 計程車司機、7. 護理人員、8. 基層產業勞工、9. 原住民。

域立委參選人將以國民黨名義參選，而在不分區立委方面則不提出名單，其區域立委選票則併入國民黨的政黨得票計算，此舉固然選舉策略考量，並且使其選票達到最大之效用。因此，原本的不分區提名方式自然失效，也未推舉任何名單，形同在此次不分區委員的角逐上棄權。

五、親民黨

親民黨成立於 2000 年 3 月 31 日，黨齡迄今只有四年，就立委選舉而言，僅參與過第五屆、六屆立法委員選舉。以下就其提名方式加以說明：

（一）2001 年第五屆立法委員選舉

根據「親民黨黨員參加九十年縣市長暨原住民立法委員選舉作業要點」親民黨在這次選舉中之提名作業，採二階段辦理，在各縣市成立「舉薦參選委員會」，委員 9 至 15 人，由中央組織部就各縣市相關黨部幹部、義工組織及地方具清望人士聘任之；原住民立法委員選舉提名，由那魯灣黨部負責舉薦；於中央成立「中央提名委員會」，委員九至十五人，委員由黨主席聘任之，統籌辦理選舉相關事宜，並得分批核定提名人選。

儘管在選舉作業要點中明白規定採二階段提名方式，但是由於親民黨成立不久，人才缺乏及組織體系尚未健全，所以首次提名工作仍偏向由黨中央全權決定（陳佳吉，2003：194-195）。

（二）2004 年立法委員選舉

親民黨在本次的不分區提名中，於中央成立七人提名小組，由主席進行徵詢作業，再交由七人提名小組做出決議。因此此次提名作業仍偏向於黨中央決定。

由以上對各政黨的提名方式的說明與分析，可以知道各主要政黨之間的提名制度，彼此間有很大的差異，而各政黨也經常針對其提名方式加以修改，以防止可能發生的弊端，期使該黨能在提名的人選上更切合選民的期望。

國民黨在歷次的不分區提名中，雖然有提名辦法可資依循，但仍常見到黨內人士或者輿論的批評，認為黨中央的影響力仍然非常大，如要獲得提名，必須仰賴黨中央「關愛的眼神」(陳玲玲與謝公秉，1998)再者，其行使同意權的方式也大受爭議，提名人選經審核通過後，還要送到中央委員會進行同意權的行使，倘若不同意票未達到 50%，儘管沒有任何同意票，一樣可以獲得提名，此一方式也受到媒體人馬道容的詬病，認為這種黨內民主只是半吊子的民主(馬道容，2001)。

民進黨經過歷次立委選舉的調整與修正，似乎已經發展出比較制度化的提名方式，納入黨內初選以及民意調查，期望提名人選盡量切合黨意與民意，就制度面而言，其黨內民主相對於其他政黨來得落實。

新黨的提名方式，儘管曾經採用過一次公民投票的方式，仿照美國的開放式初選，固然立意甚佳，然而卻未能達到預期效果，加上不當動員、反動員等等的流弊，因此還是回到黨中央決定的決策方式。

反觀親民黨及台聯兩黨的提名制度，則尚未有比較制度化的提名方式，往往是由黨主席約詢，確定之後就可決定其提名與否，偏於黨內高層決定提名的方式(參見表 4-3)。

表 4-3 我國各政黨不分區立委提名制度類型之比較(第 2 屆至第 6 屆)

政黨	國民黨	台灣團結 聯盟	民進黨	新黨	親民黨
第二屆	黨中央決定	尚未成立	黨內初選	尚未成立	尚未成立
第三屆	黨中央決定	尚未成立	黨內初選 幹部投票	黨中央決定	尚未成立
第四屆	黨中央決定	尚未成立	黨員初選	公民投票	尚未成立
第五屆	黨中央決定	黨魁決定	民意調查 黨內初選	黨中央決定	黨中央決定
第六屆	黨中央決定	黨魁決定	民意調查、黨內 初選(政治組) 專家團體組 (黨中央決定)	未提名	黨中央決定

資料來源：研究者自行整理。

貳、現行提名方式產生的弊端

一、流於派系分贓

吳東野(1999: 154-155)在其研究中指出：觀察當前跨越立法院分席得票率門檻(即可以分配全國不分區席次的門檻 5%)的三個政黨，其所提名的不分區立委普遍受到輿論的批評。原本立法院的全國不分區制度的設計，主要是針對改善國會議事效率不彰及區域委員出席率偏低等現象，但是從該研究中可以得知，各政黨所提名的不分區立法委員，學者或者西方先進民主國家所重視的專業取向的議員(如律師、科技人才、醫生或財經專家等)所佔之比例甚低(參見表 4-4)，顯然並非政黨提名所重視的條件；再者，兩大黨所提名的不分區立委，

多具有地方派系、家族長期參與政治或者特定財團支持的背景。

表4-4 各政黨提名及當選之不分區委員政治屬性（第2屆至第4屆）

	第2屆（1993.2~1996.2）					第3屆（1996.2~1999.2）					第4屆（1999.2~2002.2）				
	黨 政	民 代	學 界	軍 系	其 他	黨 政	民 代	學 界	軍 系	其 他	黨 政	民 代	學 界	軍 系	其 他
國民黨	（提名：27 分席：19）					（提名：28 分席：15）					（提名：38 分席：23）				
提名	4	10	4	2	7	2	15	1	2	8	1	20	3	2	12
當選	4	10	2	2	1	0	10	0	2	3	0	18	1	2	2
民進黨	（提名：16 分席：11）					（提名：19 分席：11）					（提名：29 分席：15）				
提名	5	6	1	0	4	2	10	2	0	5	2	11	5	0	11
當選	3	5	0	0	3	0	7	2	0	2	0	10	2	0	3
新黨	（未參選）					（提名：8 分席：4）					（提名：13 分席：3）				
提名						0	2	3	0	3	0	1	0	1	11
當選						0	1	2	0	1	0	1	0	0	2

註：黨政—政黨幹部與各級政府官僚。民代：各級民意代表。軍系：指黃復興或退伍軍人。其他：包括工商企業界、教育界、社運或社會人士。

資料來源：吳東野，1999：156。

其主要原因無非是台灣長期所實施的選舉制度以及地方派系文化有關，而各政黨在面對現實的選戰競爭與席次壓力之下，不得不屈就於現實，將大量的地方派系領導人或者形象不佳的人選列入不分區名單，以換取他們在地方的影響力，求得區域立委得以獲得較佳的成績，進而勝選；從表 4-4 中我們可以清楚地發現，兩大政黨提名的民代佔了大部分的比例，而且均能名列於所謂的「安全名單」之中，反觀學者所佔的比例不僅非常少，且也未必能夠列於安全名單，充其量只是點綴性質居多，未能予人耳目一新的感受。

在各政黨之中，亦有派系的存在，如民進黨中有美麗島、新潮流、

正義連線、福利國等。這種「黨中有派」是我國政黨政治的一項特色。各政黨的全國不分區委員的提名，亦常需要兼顧各派系之間的平衡與意見⁷，因此往往需要考慮到黨內各派系的勢力消長，以決定各派系的不分區委員的席次分配，因此，能夠列名不分區委員名單，不一定是因為專業能力受到肯定，往往只是派系角力之下的結果。在國民黨方面，不分區立委則往往成為黨中央擺平地方派系的良方（周怡倫，1998）。吳東野（1999：157）甚至表示：「從民進黨第四屆的不分區立委提名者的政治屬性來看，八成具有派系色彩」。此種「派系利益大於黨的利益，黨的利益大於全民的利益」對於不分區委員制度著實是很大的傷害，完全喪失了不分區委員制度設計的始意。

二、黨中央左右提名名單

從各政黨的提名方式的演進中，幾乎各政黨都面臨相同的問題：黨中央在提名中的角色定位。以黨內民主的機制而言，黨中央在初選提名的過程中應該是必須嚴守中立的，但是政黨似乎不可避免地會介入提名的過程，黨內集權化越深的政黨，這樣的情況就越加嚴重。從親民黨、台聯黨的提名方式來看，這樣的趨勢是非常明顯的，甚至是黨內高層就可決定提名人選。以親民黨為例，在第五屆立法委員選舉時，其不分區名單就是由黨主席宋楚瑜、秘書長鍾榮吉等人研商提出。

以國民黨而言，儘管在提名制度，加入了黨員投票的部分、甚至是民意調查的部分，但仍保留了「協調」、「徵召」等產生候選人的空間，足見黨中央也可能不辦理初選，甚或推翻初選結果進而直接推出其屬意的候選人，大大地影響初選提名的公正性（陳佳吉，2003：173）。

⁷ 以民進黨為例，在1991年，國民大會全面改選首次採用政黨比例代表制度，民進黨內對於提名人選出現不同的意見。其中新潮流系主張應該保障弱勢團體與專家學者；但是美麗島系則認為要依對黨的貢獻程度來提名（鄭明德 2003：205-206）。

三、初選制度的缺失

歷經多次選舉的過程，各政黨或多或少都調整了其初選提名的方式，其目的不外乎期望能夠提出更適當的人選，以求在選舉中能夠受到選民的青睞，贏得席位。而這裡所謂適當的人選，不見得是最優秀的人選，因為選民在投票時的考量相當複雜，不見得完全考慮候選人的素質或問政能力。

各政黨儘管調整了提名的方式，加入民調或黨員投票的部分，但是不可避免的都面臨到同樣的問題：一是黨員投票的爭議，二是民調的準確性。

（一）黨員投票的爭議

1. 黨員結構與選民結構的落差

由於政党的基本成員為黨員，因此，黨員的意見對於提名也十分重要。除非是極度集權於黨中央的政黨，否則黨內初選提名不可能完全棄黨員於不顧。然而實施黨員投票，首先要面對的問題就是黨員的數量畢竟只佔全體公民的少數，會積極參與政黨活動的黨員又是全體黨員中的少數，因此這些極為少數參與黨員投票的黨員，所表達出來的投票意向與該政黨支持者的喜好或社會的期望往往會有很大的落差，這是實施黨員投票所面臨的第一個問題。

2. 人頭黨員影響初選結果

其次，由於參與黨員投票的人數畢竟有限，因此，在民進黨實施的歷屆立法委員初選中，黨員投票往往充斥著「人頭黨員」或「口袋黨員」的問題，許多候選人或樁腳，以動員入黨並且代繳黨費的方式來「養」所謂的人頭黨員或口袋黨員，在初選投票時，便發動這些黨員參與初選投票，甚至彼此來相互換票，以達到使特定人選獲得提名的目的（蔡學儀，2003：160；王業立，1996：16；楊泰順，2001：72-73）；

至於國民黨則是以黃復興黨部為大宗的相關特種黨部主導了初選，這些鐵票部隊支持誰，誰就是初選的贏家。這樣的制度事實上是有相當大的人為操作空間，而且在民意調查的差距極為微小的情況下，黨員投票就有可能發揮關鍵的作用，這是兩黨的提名作業都會發生爭議的主因（中國時報，2004）。

3. 賄選傳聞不斷

在初選的階段，由於黨員投票佔了一定的比重，因此候選人想盡辦法希望能夠在黨員投票中多獲得一些選票，除了動員人頭黨員之外，最常出現的便屬賄選了。以民進黨在本屆（第六屆）不分區立法委員初選的過程中，賄選傳聞不斷，儘管黨主席以堅定的態度表示：「只要有證據，一定嚴辦。」然而，由於出現了這樣的傳聞，嚴重地傷害了黨內的互信機制，也讓初選結果的正當性打了一個大大的問號，未獲得提名者也往往心存不平，為黨內的團結埋下了變數。

（二）民調的準確性

民意調查是目前有效測知民意的途徑之一，在政治領域中應用的範圍也非常廣泛。不論是政府施政、政策方向的評估，或是在選舉時，分析候選人的支持度、預測選舉結果，民意調查早已成為政黨或候選人在選舉時重要的分析資料。從民進黨提名制度的演進中，我們可以得知，在第六屆的立法委員黨內初選，不分區立法委員的提名方式改成黨員投票佔 50%、民意調查佔 50% 的方式（王業立、楊瑞芬，2001：5-6）。然而，值得注意的是，原本民進黨在第五屆立法委員的區域立委提名，其民意調查的比重佔 70%，黨員投票僅佔 30%；第六屆立法委員的區域立委提名，則改成各佔 50%。

為何民進黨在第六屆立法委員提名時，要將民意調查的比重調低，其原因不外乎民意調查與實際的選民投票意向差距過大，民調支

持度高的候選人未必能獲得較多的選票，以致於造成「叫好不叫座」的狀況。從王業立、楊瑞芬（2001：11）的研究中，可以得知民意調查與實際選民的意向會產生落差的原因，主要來自於：樣本結構的差異、電話訪問的限制、民意調查的時間落差，茲分述如後：

1.樣本結構的差異

樣本結構的差異可能來自於民調訪問的時間（白天或晚上、假日或非假日等）、抽樣的方式等。

2.電話訪問的限制

一般而言，電話訪問的問卷題目通常不能太多，因此扣除掉暖身題、障礙題，真正與候選人相關的題目只有兩、三題，想要進一步處理複雜的問題更顯得困難；再者，「拒答」、或「不知道」等比例如果太高，亦會影響到民調的準確性；而如果訪問到他黨的支持者，亦有可能以假民意來應對，因此誤差值可能比理論值來得大。

3.民意調查的時間落差

因為各政黨在辦理初選時，往往離正式選舉投票還有好幾個月，而幾個月前的舊民意是否在幾個月之後仍然維持相同的意向，這是沒有人能夠打包票保證的；以2000年的總統大選為例，當時各民意調查單位所進行的民調，看好度最高的是國民黨所提名的候選人連戰，倘若民意調查的真能確實代表民意的趨向，當選者應該是連戰而非陳水扁。因此，民意調查的時間落差，不可避免地會造成選民實際投票和民意調查的結果的誤差。

四、黨內競爭惡質化

初選為黨內的競爭，猶如一般兄弟鬩牆，由於所爭取的為同黨內黨員的支持，候選人為了達到提名的目的，往往不惜互相攻訐，甚至

以黨作為攻擊的目標，有導致黨內分裂的憂慮，因此所引發的怨憤往往更甚於在正式選舉中對他黨對手的不滿。此一怨憤未必會因為初選結束而消退，甚至因時間的累積，而成為黨的分裂因子(楊泰順，2001：67；葛永光，2000：209)。

誠如媒體人何榮幸所言：由於初選制度是以黨員投票與民調來決定，有些知名度較低候選人可能不擇手段施展負面抹黑戰術，以達到「知名度不如你，但將你形象抹黑後，大家就半斤八兩」的戰略目標(何榮幸，2001)。這樣的造謠抹黑手段，往往也嚴重地破壞了黨內和諧。

參、提名制度的改進

一、初選制度的改進

吳重禮(2002：84-86)在其研究中，將提名制度分為集權化與分權化模型兩種類型。而施正鋒(1998：170)則將提名制度的結構分成兩個層面：一是黨中央主導的程度，二是黨員或選民參與的程度。基本上，以上兩個區分方式是大同小異的。分權化模型的基本前提以為，就政黨的定位而言，在多元社會之中，儘管政黨組織型態與其他私人團體殊無二致，然而，政黨所執行的政治功能卻是有別於一般的社團組織。政黨執行的政治功能，包括表達與匯集社會利益、制訂黨綱政策、提名候選人、募集選舉經費、擬定競選策略，以贏得選舉取得政權，這些政治功能遠非一般的社團所能達成。政黨既然以取得政權為政鵠，勢必與廣大社會階層利益產生縝密互動，因此，政黨實為具有「公器」(public utility)性質的政治組織，是故黨內民主與體制民主之間遂存在著密不可分的關係。這種觀念反映在黨務組織方面，往往強調政黨內部民主程序的必要性，而提名過程與結果必須著重選民的參

與，藉以反映社會多元的利益。至於在提名過程中的資訊與經費方面，大眾傳播媒體成為提供各候選人以及其他相關訊息的主要來源，初選所需的經費支出，則來自於政府所提供的公費及小額的私人捐款（吳重禮，2002：84-86）。

由於各政黨提名人選的良莠，攸關國會政治是否清明，立法工作是否能夠完善，前述的分權化提名制度是將提名作業開放給所有選民參與，經由政府相關部門所辦理的公民投票，或者其他類似的開放方式，來決定政黨候選人。因為民眾對於提名人選擁有最終、最後的決定權，而且社會中每位成年公民都有平等的參與機會，因此，這種提名方式的特徵是，候選人提名過程中具有高度的大眾政治參與。以美國為例，美國的初選制度是比較特殊的方式，其將政黨視為「公共事業」，而非一般的「人民團體」，政黨是提供國民參政管道的重要工具，政府為了保障參政管道的公平及公開，因此以公權力介入規範政黨運作，把候選人的產生交給一般選民來決定（楊泰順，2001：64）。其初選行政是由官方來執行，把黨內初選當成是國家正式選舉的一部份，並且由各州自訂初選規則，政黨無從操縱。初選制度的起源乃是對於政黨的不信任，尤其是山頭與派系的惡質化競爭，只好引入直接民主的方式，讓選民來控制提名。這種提名制度雖然改善了山頭壟斷與派系分贓，卻相對地減少協商和妥協的學習機會，同時也相當不利於政黨組織的發展（施正鋒，1998：171）。

吳重禮（1999：148）認為，初選制度並不是造成我國政黨提名過程中種種弊病的主要因素，並且提出三點檢討：一、部分黨務人員無法恪守「選務中立」的原則，負責初選選務的人員將個人好惡、權力鬥爭介入選務程序，積極介入運作「規劃人選」，黨部因而喪失公平、公允立場。二、初選時候選人為爭取出線機會，往往以賄選等不當籠

絡選民，造成選舉風氣的惡質化；初選落敗者，基於維護自身利益，往往攻訐黨部違反「程序公正」與「機會均等」的原則，而拒絕接受初選結果。三、選舉文化的良莠，主要關鍵在於選民素質的提升，而我國選舉文化未臻成熟，部分選民接受以利益交換選票的方式，是造成台灣地區選舉活動弊端的主因。而針對上述三項問題，吳重禮亦指出，美國政黨初選制度的經驗可以做為我國我國實施初選的借鏡。首先，初選方式以封閉式初選為宜，由政府選務機關辦理。選民向選務機關登記參與特定政黨的初選，再就其所屬政黨的候選人中投票圈選，選務機關公開投票結果，獲得多數選票即取得正式提名資格，以此賦予選舉結果正當性的基礎，並且杜絕黨務組織徇私不公的情況（吳重禮，1999：148-149）。陳佳吉（2003：485）亦提出相同的看法，認為國內各政黨的黨內初選，已出現賄選傳聞斷、人頭黨員充斥、集體退黨等現象，嚴重扭曲初選的意義，因此建議政府代辦黨內初選，以遏止賄選及不當動員，確立公正的初選制度。

二、提名資格法制化

由於政黨在黨內初選時，對於形象或者行事風格有爭議者，甚或有案在身者，似乎沒有拒絕其參與黨內初選的理由，因此只要其符合參選資格，都可以參與黨內初選，只要能贏得黨內初選，則政黨似乎不得不提名，如此的狀況造成所提非人的機率大增。尤其是全國不分區代表，其原意便是希望形象清新者、專家學者、弱勢族群等的代表進入國會，如果由黑道人士、不學無術者、非弱勢族群者進入提名名單，豈不抹煞全國不分區制度設計之美意。沈富雄即曾經形容該黨的不分區立委人選中，「政治組都是政客；學術組不學無術；弱勢團體組則個個強勢」。因此，在公職人員選舉罷免法或相關法律納入有關於全

國不分區委員的提名資格，應是值得考慮的方向。

三、雙重提名的可能性

雙重候選乃是德國國會選舉首創，其實施方式乃是允許各黨提名人同時名列各政黨提名名單與角逐單一選區議席。透過此制，一方面將優秀人才放到單一選區中，增加當選機率，另一方面，如果這些具有專業素養的候選人不幸在區域選舉中落敗，仍有機會在政黨比例代表中當選，不至於有遺珠之憾。因此，雙重提名制一則有利於菁英型政黨和幹部型政黨在專業領袖人才的培育，例如德國 1990 年的國會選舉中，在總數 2338 名參選人中，就有 1455 名具「雙重提名」身份，佔總參選人數的 62.2%（吳東野，1996：72）；二則有助於大眾型政黨解決其內部派系的衝突。

對於政黨而言，此制可以保障優秀人才，增加當選率，特別是針對小黨而言，因為考量其政治人才有限，所以往往傾向透過雙重提名的方式，將其政治人才送進國會。但是對於個別候選人而言，相當於是買雙重保險，成為保障現存政治勢力的機制；對於選民而言，則是扭曲其意志，如果在選區中被淘汰的候選人，可以因為不分區而獲得重生，則對於選民而言，其原有的選擇權乃是無效的，如果人才果真優秀，應將之直接置放於可當選的政黨名單前面，雙重提名似有投機之嫌。整體而言，此制成為既得利益者保障權位工具的成本，多於鼓勵小黨吸收人才的功效，因此改革者多半不主張在選區與政黨提名中採取重複提名（楊婉瑩，2002：26）。

沈靜倫（2002：162-163）在其研究中則持不同的觀點，沈認為，區域立委必須多顧慮到區域選民的利益，而同時全國仍需要有關注全國性議題的代表，這些性質屬於全國性的立委較無法關注到地方人情

利益，儘管其具有較高的知名度，但卻很可能在激化的選舉過程中，不敵平常勤跑基層的人士。並以新黨在第五屆立委選舉為例，幾乎所有的人都投入區域選戰當中，儘管早已意識到獲勝的機率不高，但是因為新黨可投入選戰的人選不多，所以如果這些較具知名的立委不參與選戰，那麼也很難找到其他人選。因此沈認為，為了確實保障小黨，重複提名的設計應該存在，政黨公平的原則會比防止部分政客投機的問題更為重要。如果要避免部分政客投機，則可以在制度的設計上，對重複提名的比例加以限制，如不得超過區域選舉提名人的 20% 等，如此便可相當程度地降低類似日本眾議院選舉中，政客兩邊投機的缺點。

如果我國採用「單一選區兩票制」之後，各黨是否會因為第二票的採行而改變其一貫的提名方法，或是說各政黨黨中央真的有能力去改變派系、金錢、酬庸的模式，事實上是令人有所懷疑的。但是至少應就當前各政黨黨內提名時所面臨的問題，加以思考提出解決方案。而將政黨內部初選納入選罷法規範的方式來思考，就解決賄選問題而言，如果政黨代表是經由賄選產生，事實上是一大諷刺，若在選前提名階段都未作法律規範時，到後來產生的漏洞是很難以防堵的；將政黨內部初選的提名階段從一開始就納入選罷法的規範當中，在有適當的法律制度之下，促成選舉制度的透明化，至少可以跳脫現行體制中，對顯而易見的賄選，卻只能說「證據到哪裡，就辦到哪裡」、「拿出證據來」等的駝鳥式心態。

由政府公辦政黨初選，其主要功能在遏止敗壞選風，杜絕動員人頭黨員輔選，以公正立場選拔各黨之公職候選人，並藉以消弭政黨自行辦理所產生之爭議，使初選制度更具公信力，並可減輕各政黨自辦

初選之經費負擔，如就其正面功能而言，應能發揮相當之預期效果。然而，由於目前登記有案的政黨已達 108 個，倘若各政黨均要求參與公辦政黨初選，以提高其政黨知名度，勢必造成紛亂，所以適度地制訂門檻是必須的，如規定上次選舉得票率超過一定比率者等；然而，制訂門檻對於小黨或者新成立之政黨則相對地產生極大之影響，而且我國歷來均有相當之比例的無黨籍候選人參與公職人員選舉並獲得當選者，如以政黨為單位辦理初選，則這些無黨籍候選人則無法參加，喪失提高知名度的機會，可能引發反彈。再者，政黨的一個重要功能即是提名候選人參與選戰，如果將提名候選人的功能交由政府來辦理，儘管有一定的正面意義，然而，是否政黨未能發揮其應有的功能，那政黨存在的價值何在？因此，研究者對公辦初選持保留態度。

第三節 政黨名單--「封閉式」或「開放式」

壹、封閉式政黨名單

一、封閉式政黨名單的優點

(一) 有助於黨紀的維持

政黨比例代表是政黨整體訴求的作戰方式，可促使責任政治更為落實，可信度較高（李煥，1995：163）。在採用政黨名單的情況下，當選與否決定於候選人在政黨名單上的排名，因此有助於黨紀的維持（施正鋒，1999：242），因此各政黨之不分區委員於當選之後自應依照政黨決策參與立法問政工作，如此有助於政黨政治之良性發展，亦可減低個人化的作秀問政方式，抑制特定意識型態的候選人過度走向極端，有助於提升國會問政品質與政府的行政效率，讓黨內的權力分配趨於透明化，有助於政黨建立黨紀規範及促進黨內的民主化。（吳東野，1999：149）。

不分區委員之所以會依照政黨決策參與問政工作，除了當選需仰賴政黨提名之外，還有另一項重要的原因，根據司法院大法官會議第三三一號解釋：「…僑居國外國民及全國不分區之中央民意代表，…如喪失其所由選出之政黨黨員資格時，自應喪失其中央民意代表資格…。」以及公職人員選舉罷免法第六十八條之一：「全國不分區、僑居國外國民選出之中央公職人員，在就職後喪失其所屬政黨黨籍者，自喪失黨籍之日起，喪失中央公職人員資格…。」因此，不分區委員在任期期間如因違反其所屬政黨之紀律或決策，受到開除黨籍之處分時，就同時喪失了其不分區委員之資格，因此，不分區委員自然需遵從政黨之決策，以避免遭到黨紀之處分，甚至開除黨籍，喪失其立委資格。

（二）提名彈性空間大

採用封閉式的政黨比例代表制，選民就政黨提出的名單來進行投票，但決定提名人選以及順序排列的權力仍在政黨，政黨可以充分考量與決定提名的人選，並且兼顧社會各階層的代表性，依需要將一些特定人士（如婦女、學有專精之士等）納入名單；而比例代表制設計的最大功能即在於政黨提名時可兼顧社會各階層的代表性，並且適度保障婦女、弱勢團體以及少數族群的參政權，政黨對於提名的名單可以有較大的自主性（謝復生，1992：27）

二、封閉式政黨名單的缺點

（一）名單與選民期待的落差

各個政黨在提名其不分區名單時，在程序上和人選上很容易造成爭議，即使有黨內初選機制，但是在程序上的換票買票聯盟或者所謂的「投票部隊」、「人頭黨員」等，都可能影響初選結果，再加上各政黨黨內高層對提名名單的影響力或最後決策機制，都有可能使得不分區名單成為利益分贓的結果，所提出來的人選未必能夠代表各個階層或者符合專家學者的條件。

（二）政黨操控名單

以目前現行的全國不分區制度而言，決定政黨名單的提名人選及排列順序的權力仍在政黨。封閉式名單最大的缺點便是選民對於政黨所提出的名單只有投票與否的權力，而無改變名單內容或順序的權力（楊婉瑩，2002：24）。倘若政黨的決策機制趨於寡頭化、或菁英化，黨內民主機制失靈，都可能導致所提出的名單淪為利益交換或者派系分贓的結果，並非真正符合制度設計之初的理想。

貳、開放式政黨名單

立委沈富雄曾經提出「開放式名單」比例代表制作為選制改革的方案，唯其想法乃是針對區域立委的選制改革而言，並非針對不分區立法委員。所謂的開放式名單比例代表制，由人民直接針對各政黨所提出的政黨名單上的候選人投票，候選人所獲得的票數有兩項作用：一是作為政黨所得票數，某政黨提名的所有候選人在選舉中獲得多少的選票，以其總和作為該政黨的總得票數，用以分配該政黨在本次選舉中可獲得多少席位；二是作為該候選人在政黨名單上之排序，如候選人在選舉中所獲得的選票越多，則其在政黨名單上的排序便會往前調整，反之，得票數越少，則其排序便向後移。

開放式政黨名單，其實就是開放式比例代表制，現今世界上採用比例代表制的國家，大多採用開放式的名單，使選民得以調整候選人在政黨名單上的順序。芬蘭的國會選舉即是採用此種制度，其運作方式、投票及政黨席次分配規則如下：

一、選民在呈現各政黨提名名單的選票上，在候選人名字上方的空格中，圈定一位支持的人選；選票上不許可選民圈選政黨。

二、所有政黨候選人選票依其政黨分別加總，成為各政黨得票數。

三、依照頓特法比例代表制席次分配計算方式，在各選區中決定各政黨當選的席次。

四、各政黨取得分配的席次之後，依照提名候選人個別的得票高低決定當選人。

此一制度，由於各政黨在每一選區皆可提名足額的候選人，席次分配卻是以政黨總得票數為計算依據，加上何人當選係依據候選人個人得票數的多寡而定，因此就算政黨提名人數超出了預期的當選席

次，也無礙於最後所可以分配的席次結果。這樣的設計卻可以讓政黨利用「超額提名」的方式，避免初選時所造成的諸多爭議，這對處理初選過程中，因為黨內惡質競爭，所導致的派系分贓和人頭黨員問題相當有效，而且在提名人數大幅鬆綁，加上候選人當選與否直接繫於選民決定的制度設計之下，就算派系的問題不可能完全解決，但各政黨在一定程度的範圍內可以擺脫黨內派系或地方勢力的箝制，同時亦可確實促成政治人物的換血。

根據彭天豪（1999：59-73）的研究中指出，開放式比例代表制的政治影響為：

一、選舉結果比例性，促成多元意見表達、保障少數。

開放式比例代表制原本即為比例代表制的一種，因此其席位的分配乃是依照政黨得票的比例，因此即使是少數的意見也得以獲得保障，分配到其應有的席位。

二、增進政黨及候選人間的政策競爭。

開放式比例代表制在「選人等於選黨」的情形下，投給任一候選人的選票，都等於是支持該黨的所有候選人及該政黨間的政策，並且會影響到該候選人以外候選人的當選或者落選，故其政黨競爭的意味，更濃於單一選區選舉；其可能的原因乃在於，該制度使得選民在投票時，不僅考慮到個別候選人，還需評估該候選人的政黨，因為其選票不僅僅選出特定候選人，更選出該黨的其他候選人。

三、形成穩定的政府。

單一選區多數決制容易產生兩黨制、比例代表制則容易形成多黨制，然而，開放式比例代表制因為「席次以政黨為分配單位」的特質，降低了小黨或無黨籍因政黨提名或配票失靈分配剩餘席次的機率。由

於無黨籍人士事實上是「一人政黨」，倘若政黨無法獲得跨越門檻的得票數，則無法獲得席位，則開放式比例代表制並不至於產生比例代表制容易形成多黨制的缺點。

四、增進政黨凝聚性，降低黨內競爭、強化黨紀。

由於政黨席次的分配是以各政黨所提名的所有候選人的得票總和來分配，因此，列名於政黨名單上之候選人必須以爭取政黨的高得票為目標，政黨之間的競爭勢必大於黨內競爭，因此可以有效地降低同志在選舉間「同室操戈」的局面，相對地，對於政黨之間的向心力的凝聚，有很大的幫助。

五、匡正選風：降低賄選效用、降低派系的負面影響。

在開放式比例代表制下，對選民賄選即使能夠順利地使選民將票投給該名候選人，由於政黨的總得票數會直接影響到該政黨所可以分配的席位數，因此即使該賄選的候選人因為賄選，而使得其排名順序往前移動，但是，卻未必可以獲得當選，其賄選的效用相對地來得低，候選人賄選的動機應大大降低。

六、提昇議事品質及議事效率。

由於開放式比例代表制對於有政黨認同傾向的選民，可以在不違背自己政黨信念的前提下，在許多候選人間進行選擇，而可能導致的結果是，現任者的表現如果不佳或者議事怠惰，則可能在下次的選舉中，被同一政黨的新候選人所取代，如此的淘汰方式，有助於提升立法委員在立法院內的議事品質與效率。

七、解決政黨提名困境（包括初選問題）。

政黨提名制度的最終目的，在於提出足以勝選的候選人，若目前的制度既符合民主原則，又可以提出「最適當的候選人」，並且因此而勝選，則此一初選制度可稱為適當的制度。現今的問題為，人頭黨員

的存在，降低了初選的正當性；初選中的些微差距，都可能導致當選與否的兩極化結果。而爭取提名的候選人，對於政黨所提出的「最適提名數額」的不同判斷，亦可能導致菁英間的衝突。

在開放式比例代表制之下，不僅原先具有知名度者可獲得提名，無派系奧援者，以及不具有人頭黨員者，也有可能獲得提名，進而與派系人士或黨員基礎較為紮實的人選在實際的選戰中一決高下，以其獲得選民票數的多寡，決定政黨名單的順序。政黨亦無須為了提名大費周章，凡是有意參選者，均可列名於政黨名單之上，提供給選民選擇的機會，以減少黨意和民意的落差。

八、增加對不分區代表制的監督。

不分區代表制的設計原意，是為了增加學者專家或弱勢團體的代表，而各政黨所推出的列於政黨名單上的候選人，不見得或完全符合這樣的期待，甚至可能推出形象不佳或者備受爭議的候選人，因此，藉由選民的意向表達，可以使得符合選民期待的候選人，在名單上的排序可以往前調整，如此一來，自然可以使得不分區代表制度更加可以發揮其應有的功能。

惟須注意的是，彭天豪所做之研究為對臺灣整體立委選舉改革之研究，因此，其思考方向為整個選舉制度的改革，並非單針對全國不分區委員制度。然而，其提出的政治影響中的選舉結果比例性、保障少數、降低黨內競爭、解決政黨提名困境、增加對不分區代表制的監督等，研究者認為適可說明了開放式政黨名單的優越性，亦可有效地改善現行全國不分區制度的缺失。

倘若選民只能就政黨名單表達贊成與反對，無法對名單排列順序

有任何意見，那麼就難保進入立法院的不分區委員的品質，開放式政黨名單則提供選民有對各政黨所提出的名單順序有意見表達的權利。若採行開放式名單比例代表制，則選民不僅可以表達其所支持的政黨，並且可以以選票調整政黨所提出之政黨名單，以達到影響政黨名單的排序，使獲得大多數選民青睞的候選人得以當選。目前世界上各國已經很少有像德國這樣採取封閉式的比例代表制了，大部分都是開放式的比例代表制，因此如果參考先進國家的制度，我國應可考慮採開放式的名單。然而，倘若採取「開放式政黨名單」，可能造成的缺點是：不分區代表如果有了直接的選票基礎，除了與原始政黨比例代表制的精神稍有差異外，對於黨紀的維繫或黨政策的貫徹情形，可能會出現與現行的區域立委相去不遠的狀況，這是國內各政黨或選民在做選擇時，值得考慮之處（王業立，1999：155）。

第四節 不分區名額、分配門檻、選區

壹、不分區名額

一般而言，越強調候選人個人的選舉制度，派系就越容易滋長；以政黨為本位的選舉方式，政黨的因素相形之下更為重要重要，而個人或派系的色彩相對地會被沖淡。

由於我國區域立委選舉乃是採用複數選區，亦即一個選區選出若干名的立法委員，因此候選人只要取得大於投票數除以選區應選名額加一的安全票數即可當選，使得非理性議題取代理性的政黨政策辯論。許多候選人會走偏峰，爭取少數特定選民的支持，以尋求當選之機會；而各政黨則致力於提名與配票的精準化，以求當選席次之最大化（楊婉瑩，2002：22），這些都是區域立委選舉可能產生的弊端。

然而，以目前區域立委的名額與不分區立委的名額相較，區域立委加上原住民立委總額為 176 席，全國不分區加上僑選立委僅佔 49 席，在比例上而言，不分區委員僅為區域立委的四分之一左右，即使各政黨所提出的不分區委員人選均能符合當初不分區委員制度設計的宗旨，但在不分區委員的人數比例過少的情況之下，事實上不容易對整體國會的運作產生決定性的影響。

一、不分區委員制度的優點

（一）保障小黨空間

由於不分區委員制度是採用政黨比例代表的方式產生，因此相較區域選舉較能保障小黨的生存空間，故選民的心聲可以有其代表的委員加以表達，不致因為選民所支持的候選人或者政黨實力不足，而無法在議會中得到任何席次，以致於剝奪了少數選民的意見。換言之，

小黨只要得票能跨越門檻，就能依得票率分配席次，有助於保障小黨生存的空間。

（二）選舉風氣方面

以政黨為選舉對象，可以減少候選人之財務負擔，也可以避免買票賄選，運用暴力手段或其他不正當手法從事競選行為的狀況也會大大地減少（李煥，1995：163）。相較於以候選人為取向的區域選舉，政黨比例代表制的選舉風氣較為純淨，各黨的當選人可以減輕來自於選民或者樁腳的人情壓力，日後從事問政立法工作時較能夠保持其自主性，不受政黨以外的壓力束縛。

（三）政黨紀律

不分區委員的當選與否，完全取決於其所屬的政黨是否提名以及其所列於名單的順序，因此政黨對於不分區委員或者候選人的約束力相較於以個人實力從事競選行為的區域立委，無庸置疑地不分區立委勢必遵從政黨的政策與命令；再者，根據司法院大法官會議第三三一號解釋文以及公職人員選舉罷免法第六十八條之一的規定，不分區委員在任期期間如因違反其所屬政黨之紀律或決策，而導致受到開除黨籍之處分時，就同時喪失了其不分區委員之資格，因此，不分區委員自然必須遵從政黨之決策，否則極有可能喪失其政黨代表之資格。而以政黨為選舉對象，既可避免候選人在競選時形成的黨內競爭，也可使無財無權勢的優秀人才得以進入國會，不僅有利於政黨團結、有利於提高議事運作，更能提升政治品質，有助於建立政黨的責任制度，加強政黨互動，並使政黨之間學習相互妥協及整合的風氣（彭錦珍，1996：107）。

（四）專業立法

政黨比例代表設計之初，其原意便是希望各政黨能夠拔擢不善於

選區經營或競選活動的專業優秀人才，或者各階層及弱勢團體之代表，藉由政黨名單進入國會從事立法問政工作。因此，倘若各政黨能確實地將專業人士送進國會，則相信立法品質必可大幅改善，也較能夠兼顧到各階層的意見，不分區委員也可以不受地方派系或者財團的拘束，在立法工作上得以從專業以及對國家的未來有所助益的前提上來實施立法工作，如此，政治必然能夠更加清明，立法委員也不至於成為財團的代言人。

二、名額的建議

就國會人數是否過多的議題而言，可以由兩個標準來評估。一是採相對標準，將我國與其他國家國會議員代表基礎作一比較，將世界各國的人口數除以國會議員數，可以求得平均每位議員所代表的選民數，我國國會議員代表的人口數大約是 98000 人，在 163 個國家中排名第 47，和我國代表比例相當者如法國（十萬二千人）、英國（九萬人）、加拿大（十萬二千人），與世界各國比較，我國目前國會議員人數可以算是適中。二是採用絕對標準，可以由學者 Taagepera & Shugart 所導之「議會規模立方根法則」（the cube root law of assembly sizes）推算國會最適規模，將國會議員人數由人口數開立方根來推算得知，根據此一法則，我國立法委員之總數應為 282 名（以 2000 年人口為標準），我國目前國會議員人數還少於此公式推算出來的結果（呂世昌，2002：318-319）。理論上，我國立法委員人數並非真的太多，且減少立委人數後，委員會的運作將出現問題，少數立委權力更形膨脹，議事效率可能更加不彰（楊婉瑩，2002：23）。

施正鋒（1999：248）曾表示：為反應社會多元意見的結構，政黨比例代表所選出的席次不應太少。適度提高比例代表的部分，但不要

超過 50%，否則國會將過於零碎，恐將會重蹈拉丁美洲國家行政無能的路子。而未來立法委員選舉制度倘若改為單一選區兩票制，參酌各國實施的經驗可以得知，單一選區將對兩個大黨的形成較為有利，同時不分區名單的席次佔總席次的比重，也將直接影響國內政黨政治的情況；一般而言，不分區席次比例越高，對較小政黨較為有利（游清鑫，1996b：7）。

區域與不分區的比例應為多少較為合理？其實並沒有一定的準則，就先進國家的例子來看，德國是各佔一半、日本則約為 3：2，以我國而言，現行的區域與不分區比例則約為 7：2，就比例而言，實在是太過懸殊，即使不分區委員均為一時之選，但在比例過少之情況之下，實在難以發揮關鍵性的作用。因此，依照我國目前的政治現況，在社會的意見趨於多元化，且朝野對立的情況趨於緊繃，實應給予第三勢力或者有不同意見的族群發展的空間，因此許多學者如：王高成、呂亞力等均認為提高不分區席次至 50% 或高於 50%，對於政黨政治的建立較有助益（民生報，1996）；研究者也抱持相同看法，如果能夠將不分區立委席次提高至與區域立委席次相同，相信較能夠保障小黨生存的空間，兼顧社會的多元意見，避免少數人因為被排除在政治參與之外，採用較激烈的手段表達訴求，造成社會的紛爭與國家的內耗。

貳、分配門檻

在任何實施比例代表制的國家，都隱約地或明顯地設有門檻的限制⁸。凡低於門檻設定標準之下的政黨，將沒有資格參與席位的分配。

⁸ 隱約式門檻的限制：以荷蘭為例，荷蘭下議院共有 150 個席位，係按各政黨在全國的得票率分配之，因此得票率低於 1/150（即 0.67%）的政黨，便無法分配任何席位，雖然選舉法規無明文規定設有門檻之限制，但基於小黨必須達到某百分比的得票率之事實，所以隱約中含有門檻之要求；而明顯式的門檻限制則是在選舉法規中明確地規範：凡得票率或得席數低於某百分比的政黨不得參與名單比例代表制的席位分配。

門檻是規定某政黨需在全國的得票率獲得一定數額以上的席位，或是任何選區獲得一定數額以上的席位，或是二者皆同時具備。因此選舉門檻的設定往往對小黨在爭取席位上構成障礙（陳坤森，1993：54）。

依照我國目前現行制度設計，參與立法委員選舉之政黨，其政黨得票數須超過全國選舉之有效票數 5% 以上，才得以分配全國不分區委員席次。但是這個門檻對台灣大多數的小黨或獨立候選人所臨時組成的政團而言，是難以跨越的（隋杜卿，2001：241）。反觀以色列的選舉制度，其採行政黨名單比例代表制，以全國為一個選區、不具意義的分配席次門檻（得票率的 1%），公認的優點是能夠容納廣泛的政治勢力，缺點則是：小派系能輕易組成政黨（林東璟，2001：21），換句話說，如果門檻過低，小黨或者派系容易取得席次，則不啻鼓勵小黨的成立，恐將造成政黨林立的現象。然而，倘若門檻過高，則難以兼顧少數族群的意見，容易造成部分民眾的意見遭到封殺，亦有造成政治紛爭之可能性。因此，如何訂定一適當的門檻，實屬不易。

然而，是否應該保障小黨的地位或者少數民眾的意見，使得獲得應該有的代表進入國會，以臺灣目前的現況來分析，臺灣是屬於多元社會，政黨政治尚未發展完全，因此，小黨的存在代表著不同的民意與意識型態，因此其存在是有價值的。因此，在未來不論立委選舉改採「單一選區兩票制」及「立委人數減為 113 席」的修憲提案是否通過，為顧及多元意見，確保不同的民意與意識型態均能有其代表的席位，適度降低門檻應是值得思考的方向。在呂世昌（2002：330）的研究中，建議將門檻降為 4%，然而其思考方向乃在於將立委人數調整成 200 席，其中全國不分區與區域立委各為 100 席，與修憲提案之席次數有相當的差距。若以第七次修憲提案來看，立委人數減為 113 席，其中全國不分區立委佔 34 席，倘若繼續維持 5% 的門檻，則小黨獲得席

次的困難度必大幅提高；然而，若以隱約式門檻的觀念來觀察，全國不分區立委只有 34 席，因此在取得席次的隱約式門檻應該為 1/34，亦即 2.94%，換句話說，假設國內政黨高度分化，那麼凡是得票率低於 2.94% 的政黨，便無法分得席次，儘管這種情況不容易發生，但是在制訂相關法規時，似乎必須考慮到所有的狀況，因此門檻不宜降到 2.94% 以下。基於上述的理由，研究者認為，應將分配全國不分區席次之門檻降至 3%，一方面可避免門檻過低，喪失訂定門檻之意義，也可避免法律層面的矛盾；另一方面，兼顧小黨的生存空間，保障少數意見，避免少數人因為長期被摒除於政治參與之外，進而採用非理性的政治參與手段，造成社會動亂。

參、選區

選舉區 (electoral district) 在選舉領域中，不僅是一個敏感的問題，也是一個極為複雜的問題，它可能涉及到候選人的地緣背景、選民的投票傾向、地方派系的色彩，以及政黨資源的分布與動員等等不同的變數，而每一個變數互動的結果，都會產生不同的影響，尤其是在實施比例代表制的國家，執政黨如果稍存私心，即可利用行政的方便，劃出對自己有利的「安全選區」，小黨即會一個個遭到封殺而永遠沒有問政的機會。因為選舉區的劃分，對選局可以發生如此重大的影響與變化，所以難怪近代民主國家的選舉人、候選人、政黨，乃至選舉策略家對它付出極大的注意力，來注視選舉區的規劃與設計了（吳文程，1996：220-223）。

每一個民主國家除了以色列和荷蘭之外，都將全國劃分成一些地理上的次級單位，也就是大家所俗稱的「選區」(district)，而每

個選區選出一名或多名的國會議員。「議席配置」(apportionment)是指分配各地方選區每一個代議士進入國會所需基數的過程。在實際的政治運作中，「議席配置」也是全國利益團體之間及各地方之間政治權力分配的過程。面臨公平的「議席配置」最嚴重的困擾就是採行「單席次選區制」的國家，但它也存在於實施「多席次選區制的國家」(彭懷恩，2000：229)。

目前歐洲大部分實施比例代表制的國家，除了荷蘭以外，大多都有劃分不同層級的選區，很少以全國為一選區來分配代表席位(王業立，1998：25)，而實施「並立制」的日本，其200席的政黨比例代表，也是將全國分為11個大選區分別產生。因此，對於我國以全國為一大選區產生政黨比例代表的方式，是否有改革或調整選區的必要，似乎值得深入思考。

目前立委選舉改為「單一選區兩票制」的修憲案雖未完成修憲程序，但是倘若實施單一選區兩票制，則立即浮現的是選區如何公平劃分的問題，由於我國選區劃分向來依照行政區域為主，對於傳統地方政治生態不會發生重大影響，故較少為人提及，可是若以單一選區制為主，則我國選區勢必需要重劃，而且將由現行29個大小不等的選區，增加數倍，則目前我國採行以內政部中央選舉委員會劃分選區的方式必將受到公平與否的質疑。。

根據游清鑫(1996a：5-7)的研究指出，選區調整機關，以組成成員區分，主要有以下三種分類：

一、政黨委員會

主要的例子為美國。美國聯邦眾議員選區調整，會在每10年一度的人口普查後一年內辦理，先依照各州人口數分配名額，再由各州分別自行負責選區調整的工作，將選區調整的工作由州議會所組成的委

員會或臨時成立的委員會來劃分，並以議會中各黨派的代表作為委員會的組成對象。

二、非黨派性組織

主要以英國為代表。自從 1944 年之後，英國便成立永久性的疆界委員會，負責定期提出綜合性的國會選區調整事宜。組成成員為下議院議長、1 名高等法院法官、總檢察官、總記錄官（戶政司長）與 2 名公正人士（通常為律師）所組成，下議院議長為該委員會主席，高等法院法官為副主席。

三、混合型

此種方式乃是混合了上述兩種方式所產生的，選區調整是由一部分政黨成員以及一部分非政黨成員所組成的混合型委員會來實施，參與調整規劃者包括政黨成員、議員以及專業人員，選區調整的依據是依人口普查的結果。相較於以上的兩種類型的選區調整機關，此種方式較不普遍。

我國在進行選舉制度改革的同時，不可避免地會遭遇到選區劃分的問題，如何設計出公平的選區劃分機構，例如所謂「超然中立之超黨派的選區劃分審議委員會」如何落實，在在考驗立制者的智慧。以德國為例，該國設有「聯邦選區委員會」(wahlkreiskommission)，其成員除聯邦主計長與一名聯邦行政法院法官為當然委員外，其餘五人則由總統就各界菁英挑選而任命之。該委員會根據人口的變動，隨時向內政部提出選區劃分之必要性，內政部再根據委員會的建議案交付國會討論。日本係依「選區劃定審議委員會設置法」，於總理府下設置「選區劃分審議會」，該審議會根據每十年一度的人口普查資料，向內閣總理大臣提出選區重劃之議案（吳東野，1996：93）。

有鑑於選區重劃對政治發展與政治人物的前途具深遠影響，因此我國今後設置選區劃分的相關機構時，為避免其「中立性」、「公正性」受到質疑，除了應該考慮參與成員的專業知識外，如能夠以公平為本，引進監督與制衡的機制，讓學術團體、行政、立法機關以及社會人士等皆參與選區人口評估和重劃的工作，再由司法機關監督執行方稱妥適（周良儼，1997：91），並且在執行選區劃分工作時，不宜有任何涉及政黨利益的政治考量，應僅就選區的集中性、現存行政區域的完整性、社區利益維護角度等去思考。

就目前我國不分區委員制度實施現況而言，由於在制度面上有其不完備之處，有許多人為操作可以介入，以致於無法確實地發揮其功能，因此如能夠透過兩票制的實施、開放式政黨名單、提名方式的修正等，減少人為因素的干擾，提升不分區委員候選人名單的品質，在輔以名額比例的提高、降低分配名額的門檻等，更可有效地兼顧少數民眾的意見，減少社會的分歧與衝突。