

第一章 緒論

第一節 研究動機和目的

壹、研究動機

立法院亂象，早為社會所詬病。議事脫序、作秀式的問政風格，國人早已司空見慣，立法院的議事效率低落，攸關國計民生的重大法案，也往往因為立法委員個別的利益或者非理性杯葛的影響，無法順利通過，影響國家經濟、國民生計甚鉅。我們經常可以見到，立法院開會時，備詢的官員往往比參與開會質詢的立法委員還要多，許多立法委員在開會時不見得會出席，卻勤於上電視參加政論性節目，或者從事所謂的「選區服務」，往往到了會期的最後一天才以「挑燈夜戰」的方式處理法案，在會期結束之後，更以這會期通過了多少法條（案）作為立法的績效，以粉飾其問政的成績。然而，令人質疑的是，如此形同「趕進度」般的立法方式，所制訂出來的法案，其品質能否保持一定的水準，實在令人懷疑。

在談到國會改革的時候，最響亮、最為國人所認同的口號竟然是「立委減半」，簡單言之，其原因不外乎國人對於立法院的印象實在太差，粗俗、侮辱等的言語暴力經常堂而皇之地出現在國會殿堂之上，而委員們的惰於議事也讓國人深惡痛絕，因此也難怪國人會期望「立委減半、國會不亂」了。

自從 1991 年第一次修憲，確立了中央民意代表的選舉方式，立法院全國不分區及僑居國外代表採用政黨比例代表方式選出，「全國不分區」制度的設計原本具有兩方面的意義：一方面對國家未統一之事實

下，能兼顧省籍的代表性，有其政治價值；另一方面可改善民主政治往往形成富人政治的弊端，透過全國不分區代表以拔擢各政黨有才能卻未必有財力的優秀菁英參政。期望藉由此一制度的引進，能夠提高國會立法的品質。然而，這樣的期待顯然是落空的，國會的亂象並未因為不分區制度的引進而有改善的跡象，不過這並非是不分區制度的問題，就不分區制度的設計來看，其立意是良善的，然而或許因為各政黨私心自用，未必提出真正具有專業背景的人才，或者提出形象不錯的學者專家，然而因為所佔名額比例不高，因此全國不分區委員制度似乎未能發揮預期的功效，無法改善立法院的亂象。

我國特殊的立委選舉方式——單記不可讓渡投票制（single non-transferable vote；以下簡稱 SNTV 制），使得立法委員為了爭取媒體的曝光率，無法引起新聞關注的議案，往往乏人問津，而爭議性越高的法案，便成了許多立委競相追逐的目標，許多學者歸咎原因，認為跟國內選舉制度設計不良有關。由於立法委員選舉制度採取 SNTV 制加上複數選區的設計，在這樣的制度之下，區域立法委員候選人只要能夠獲得該選區相對多數的選票便可以當選，但是所謂相對多數的選票，在實質上卻是少數，只是一小比例的選票，所以部分候選人經常依靠派系力量或提出激進的訴求，甚至以賄選等手段獲得當選；未能獲得派系奧援或者沒有金錢實力的候選人，只能爭取在新聞媒體上曝光，因此為了爭取曝光率，這些候選人（立法委員）必須製造新聞、運用奇特的問政方式（奇裝異服、或揭發弊案等）以吸引媒體的關注，這相當程度鼓勵偏鋒政治及惡質的選風，也不利於黨紀的維持。同時由於是複數選區，選舉成為個人本位的競爭，候選人主要競爭對手往往是同黨候選人而非他黨候選人，形成同室操戈的情況，黨內競爭經常比黨際競爭激烈，不僅弱化黨的約束力，也驅使候選人向派系財團

甚至黑道尋求援助，導致選風敗壞，黨紀渙散（彭天豪，1999：13-14）；立法委員關注的焦點不在於法案的審查或者預算的把關，而在於如何爭取選區部分選民的支持，如何做好選區服務、為區域利益而奔走、爭取媒體曝光率…等，原因無他，制度的設計佔極大的比重。

過去不論是學術界或政治界對於 SNTV 制度多有研究，不過大多呈現負面批評，儘管就比例性而言，SNTV 制選舉結果的比例性介於其他採行比例代表和單一選區多數決制的國家之間，比例性不致太差；我國區域立委選舉結果也顯示，除了席次數目較低的部分選區之外，多數地區選舉結果也頗符合比例性（劉世康，1997：78）。選舉制度改革的研究在國內可說是不勝枚舉，然而在相關的研究中，卻甚少針對立法院全國不分區制度的實施與改進加以著墨¹。因此，基於研究者個人的興趣以及學術研究的理論層面要落實為現實制度設計的理念，乃決定以「我國立法院全國不分區委員制度」為研究的起點，本研究旨在探討該制度的設計、實施以及未來的發展的方向，期為國內選舉制度改革提供不同的思考方向。

貳、研究目的

就選舉制度的分類而言，我國立法院的全國不分區委員制度乃是採用各政黨提出政黨名單，並且依據各政黨所提名或推薦的區域立法委員在該次選舉中，所得票數之總和為基礎，依比例分配各政黨所應分得之全國不分區席次，因此可歸類於比例代表制；然而，儘管不分區選舉採用比例代表制，但是由於我國有 5% 的門檻限制及一票制的效果，使得不分區立委的有效政黨數目則從第二屆立委選舉的 1.86 個遞

¹ 就我國目前有關於全國不分區委員制度實施與檢討的專文而言，只有吳東野在 1999 年的「我國立法院全國不分區委員制度之研究」，至於朝陽於 1992 年的「全國不分區政黨代表制」以及吳滄海於 1992 年的「我國中央民代設全國不分區代表問題之研究」，撰文之時，不分區委員制度尚未施行。

增至第五屆立委選舉的 3.46 個，平均為 2.52 個；而區域立委選舉的有效政黨數目在第二屆時是 2.29 個，到第五屆時增加至 3.46 個，平均是 2.71 個（參見表 1-1）；換句話說，不分區選舉部分的有效議會政黨數目較區域選舉來得相對穩定。

表 1-1 歷屆立委選舉有效政黨數目一覽表

屆別	有效政黨數目	
	區域選舉	不分區選舉
第二屆	2.29	1.86
第三屆	2.54	2.50
第四屆	2.54	2.25
第五屆	3.46	3.46
平均	2.71	2.52

資料來源：陳佳吉，2003：413。

就學理和現實面而言，目前世界上並沒有哪一種被公認為毫無缺點的選舉方式，而我國所實施的 SNTV 制，則是為許多學者所詬病；至於立法院全國不分區委員制度在設計之時，其實並沒有太大的缺失，問題多半顯於運作時遭到人為因素的扭曲，而直接影響制度所預期發揮的功能。因此，本研究的目的是透過對全國不分區委員制度的設計、實施，作一通盤性的檢視，探究全國不分區委員制度為何無法發揮其預期的功能，改善國會議事效率與品質，並且試圖找出解決之道。職是，本論文的研究目的有：

一、探討全國不分區委員制度的設計與實施。

- 二、分析全國不分區委員制度無法發揮原設計應有的功能之原因。
- 三、提出目前制度運作不良之解決建議。

第二節 研究方法與架構

壹、研究方法

本研究擬採用非實驗性研究方法中的文獻分析法、比較研究法及歸納研究法，詳述如下：

一、文獻分析法

本研究首先對現有文獻作一整理，以分析「政黨比例代表制」之理論基礎，和我國實施全國不分區委員制度時的各項規則與細節（包含議席分配、政黨比例議席的性質、選票結構、比例代表當選規則、法定門檻和選區規劃等）及其實際運作情形。分析資料包括：

- （一）國內外有關選舉制度理論研究與行使方式之書籍。
- （二）國內外有關選舉制度理論研究與行使方式之期刊論文。
- （三）政府出版品及各種相關資料。

二、比較研究法

透過資料的分析比較全國不分區委員制度的實施，對於我國立法院的整體運作、立法品質及問政風格是否有具體的改善，並且透過國內各政黨提名方式之比較，瞭解黨內民主落實之情形，以及政黨提名之委員是否符合人民心目中之期待。

三、歸納研究法

政黨政治與選舉制度關係著民主政治的實現，藉著西方國家的選舉制度和政黨體系等的實際運作，參酌我國從實施全國不分區制度以

來的實際運作狀況，由其中歸納出運作模式與發展軌跡，並藉以提供我國全國不分區制度的未來發展方向，健全我國國會運作，促進民主憲政的鞏固。

貳、研究架構

本論文第一章為緒論，說明研究動機與目的、研究方法與分析架構、研究範圍與研究限制、文獻探討與名詞釋義。

第二章主要對於政黨比例代表制的相關理論加以討論，第一節說明選舉制度的意義與理論，第二節則探討政黨比例代表制的沿革，第三節針對政黨比例代表制的種類加以分析，第四節則說明各種政黨比例代表制的選票與席次分配計算方式。

第三章為我國全國不分區委員制度的沿革與實施，第一節先就全國不分區委員制度設立的背景加以探討，第二節探討此一制度之演變，第三節則說明席次分配的方式，第四節則是針對實施以來的狀況加以分析，並檢視不分區委員制度是否發揮了其應有的功能。

第四章則全國不分區委員制度的未來展望，針對一票制、封閉式政黨名單、門檻、選區、人數比例、提名制度等作一整體性的檢視，並且綜合學者的研究，提出改進方向；並對於學者或政治人物所提出的方案加以討論，不拘泥於既有制度，思考其他方向的可能性。

第五章為結論部份，提出整體性之歸納與說明。

本研究之研究架構如圖1-1：

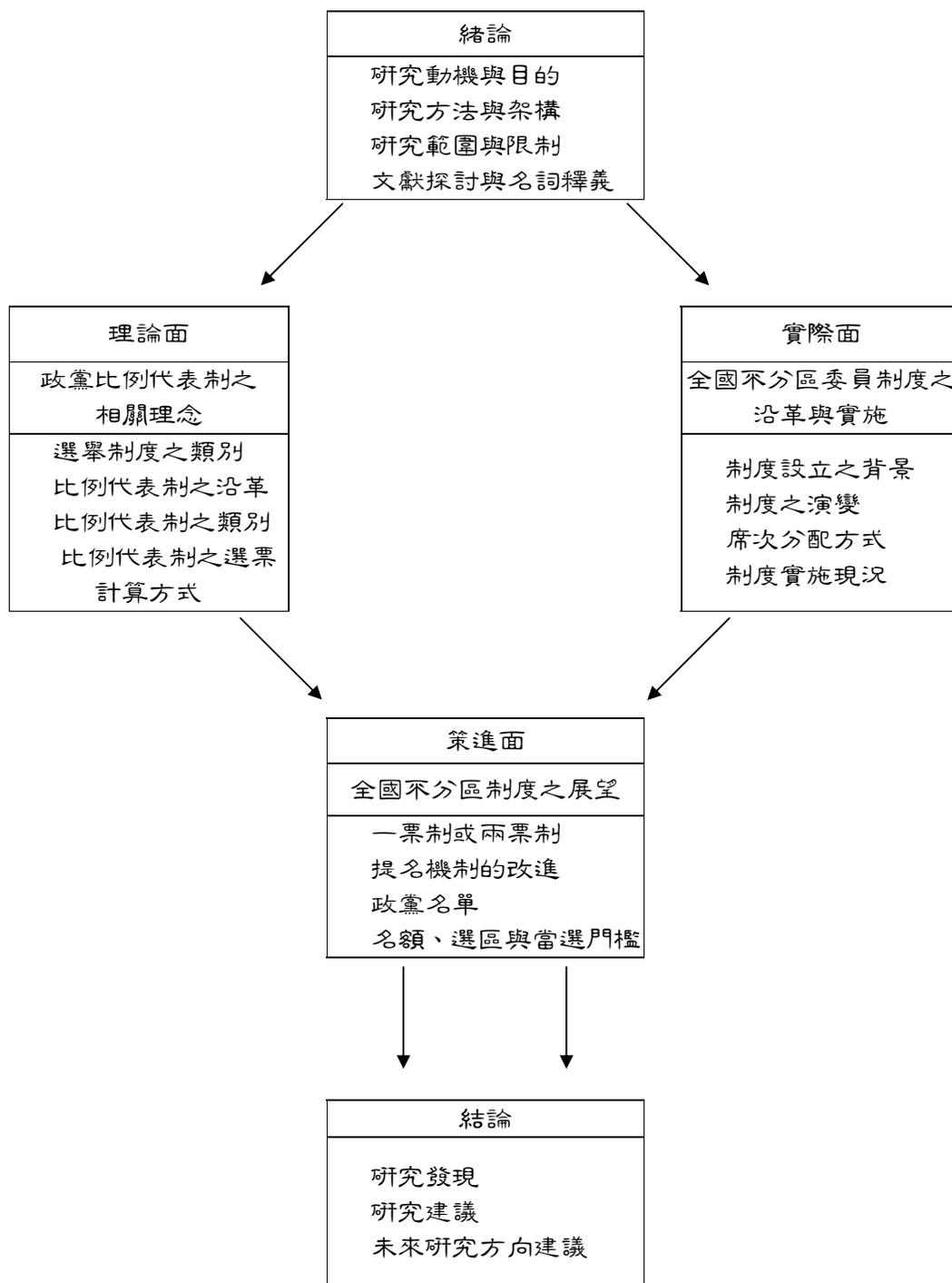


圖 1-1 本研究之研究架構圖

第三節 研究範圍與限制

壹、研究範圍

本文是從大法官會議釋字第二六一號解釋文為起點，去探究我國立法院全國不分區委員制度的設計與實施，由於我國全國不分區委員制度從開始實施至今不過十餘年的時間，所以在研究的範圍上，為第二屆立法委員選舉到第五屆立法委員選舉，即自 1992 年至今的立委全國不分區委員制度的實施狀況、省思及未來展望。由於僑選立法委員亦採用政黨比例代表制產生，因此亦包含在本論文的探討範圍之內，本文以下所提及之全國不分區委員均包含僑選立法委員，唯恐敘述過於繁雜，因此均以全國不分區委員稱之。本論文僅探討全國不分區委員制度，包括制度的設計、運作與實施、未來展望等，無意對整體立法委員選舉及立法院之內部運作方式作討論。

貳、研究限制

一、由於我國目前所採行的立法委員產生途徑有區域選舉和全國不分區兩種方式，從事選舉研究者，在研究國內外的選舉制度時，大多以區域選舉或選舉制度之整體為主要研究課題，甚少針對其混合制的政黨比例代表部分作單一之研究，因此在資料收集上，僅能就其研究內容加以擷取關於政黨比例代表部分之相關資料，加以分析歸納，以為本研究之根據，此為研究之第一個限制。

二、評估選舉制度的良莠與否是十分複雜的，單就制度本身的優缺點與政治影響就遽下論斷我國不分區委員制度及其發展方向恐有所

失。選舉制度也應當考量到一國獨特的社會環境背景；然而這一文化條件十分龐大，想要同時處理似乎不太可能，因此在本論文的研究前提之下，無法論及政治文化因素的影響，此為研究的第二個限制。

三、對於目前實際運作中的制度而言，如能訪談實際參與決策或者現任之立法委員，由於委員或決策者身在其中，對於實際狀況與決策過程必然較深入的見解與觀察，對於研究應是一大助力，可以獲得更為充分的資訊；然而，限於研究者本身之人脈，以及進行研究的時間限制，無法進行訪談，此為本研究的第三個限制。

第四節 文獻探討與名詞釋義

壹、相關文獻探討

選舉研究一般包括兩個領域，一是選民投票行為的研究，二是選舉制度的研究。在臺灣，選舉行為的研究已經累積了相當多的成果，而在選舉制度方面的研究，在這幾年來，也有相當多的文獻，惟就「全國不分區制度」的議題，甚少就專文探討者。

謝復生（1992）在《政黨比例代表制》一書中，對於荷蘭、比利時、義大利、芬蘭及德國等五個歐洲國家所採行的比例代表制進行比較研究，其中亦論及臺灣目前所採行的選舉制度。他認為，臺灣目前所採行的單記不可讓渡投票，候選人只需獲得一小比例的選票即可當選，因此政黨的標籤變得不是那麼重要，候選人通常僅需走偏鋒，利用派系或黑道勢力便可當選，導致議事效率及品質低落，黨紀不彰。他認為選舉制度是導致黑道、派系、金權介入政治的根源之一，為了解決此一問題，謝在結論中提出九項評估標準，比較各種選舉制度後，認為「封閉式政黨比例代表制」的優點最多，而在其後來的研究〈我國現行選舉制度之評析〉中，他亦明白建議以封閉式比例代表制，作為臺灣中央民代選舉制度改革的方向（謝復生，1996：4）。

謝復生在其上述研究中指出，無論採用何種選舉制度，現任者、地方關係深厚者、與利益團體關係密切者、有派系支持者、高社會經濟地位者被提名的機會較大；選舉制度的不同，也會影響到提名的考量。因此他認為以政黨為主要投票對象的名單比例代表制，受到外在環境的干擾較小，比較能夠將學有專精、弱勢團體或者婦女代表納入名單。而其建議的選舉制度是否能改善現行選舉制度之缺失？儘管他

在其九項評估標準提出部分說明，但其論證前後亦僅兩頁，似乎稍嫌單薄。舉例而言，臺灣目前存有許多不具政黨傾向甚至厭惡政黨的選民，改採封閉式比例代表制是否為民眾所樂見？再者，是否相對地剝奪了無黨無派之候選人參選機會及選民選擇的空間？目前的政黨惡鬥，更讓人民對政黨失去信心，政黨是否能夠貫徹政黨理想與理念，不為派系所影響，提出適合的名單，這些都是存在疑問的。

吳文程（1996）在《政黨與選舉概論》中，對於政黨及政黨體系的主要組織特徵與理論，以及政黨與選舉之間的關係，在不同選舉制度的採用對於政黨的影響等，均有精闢的論述。本書在我國的選舉制度上偏重於區域立委選舉的單記不可讓渡投票，對於全國不分區選舉則完全沒有談及，在選舉制度的探討上顯然地沒有政黨相關議題來得重視，再者對於我國單記不可讓渡投票制度的缺點，並未提出具體的改進方向。

王業立（1998）在其《比較選舉制度中》對各種選舉制度有詳細的介紹，但是對於我國選舉制度的介紹則偏重於區域立委選舉，對於全國不分區制度著墨不深。且本書偏重於選舉制度之探討，對於選舉制度改革似乎並非本書討論的重點。

吳東野（1999）的〈我國立法院全國不分區委員制度之研究〉，則是目前僅有專就我國全國不分區制度探討的專文之一，該論文的理論架構與邏輯思考，主要是依據我國今後將改採「單一選區兩票制」的假設性基礎上，並且藉由比例代表制選舉方法的相關理論，配合世界各國的實施經驗，來印證其假設，並且探討全國不分區制度下立法委

員的角色與功能，而對於全國不分區制度的缺失與改進，吳則認為一票制與政黨提名的策略是最主要導致不分區制度無法發揮其功能的主因，並且提出具體的改進方向：

- 一、適度擴增比例代表部分的立委名額。
- 二、小幅降低法定分席門檻。
- 三、將選區由全國不分區修訂若干個比例分席區。

由上述的文獻分析得知，國內目前對於「立法院全國不分區委員制度」的研究，可說是非常貧乏，對於整體選舉制度改革，或者單一選區兩票制等的相關研究則較為研究選舉制度之研究者所關注。此一缺乏則可能導致一個問題：我國若欲進行選舉制度改革，相關的學術性分析勢必不足以支應改革所需，因而改革者在思考改革方向時，焦點多半會放在如何補救單記不可讓渡投票制的缺失，而在全國不分區委員制度的修正上，僅能援引國際的研究文獻，以補本土文獻的不足，這樣的結果，可能未必能夠切中實際，讓此一制度發揮更大的功效，導正國會風氣。如此缺憾的負面影響是非常明顯的，因為選舉制度的選擇與該國特殊的政治環境有密切相關，當一國家進行選舉制度改革時，通常並不具有完全的選擇自由，而必須遷就既有的體制及當時的政治環境。國際研究文獻雖可提供一定的借鏡，但其效果畢竟不若針對我國特定政治環境的分析一般切合需要。因此，本研究對於我國未來全國不分區委員制度的改進上，實有其必要性。

貳、名詞釋義

一、全國不分區（at large system）

本研究中所提到的全國不分區，乃是指我國立法委員選舉中，依

照政黨比例代表產生的委員，包括了全國不分區立委及僑選立委。由於立法委員的全國不分區選舉乃是以全國當作一選舉區，因此以全國不分區稱之。

二、名單比例代表制 (list proportional representation)

名單比例代表制，是以政黨為主要的投票和計票對象，而且通常採「類別選票」的類型。在選前，各政黨會提出一份政黨候選人名單，以供選民抉擇。選民在投票時是以政黨為對象，選後依據各政黨的得票，按照一定的公式來分配所有的席位。各政黨所獲得的席位數，則是依照名單順序來分配，順序在前者即為當選。舉例而言，如甲黨在某次選舉中，可分配到五個席位，則甲黨的政黨名單的前五名即告當選。至於分配席位又有各種不同的公式，而且其結果也有差異，其不同將在第二章加以分析。

依照選民在投票時是否有權變更政黨名單上的排名順序來區分，則名單比例代表制又可分為兩種：「封閉式名單」(closed lists)與「開放式名單」(open lists)。封閉式的名單是指候選人的當選順序是事先由政黨決定，選民僅能選擇其喜好的政黨，而不能選擇其個別偏好的候選人，德國便是採用此制；開放式的名單是指候選人的當選順序沒有事先固定，選民投票時可以針對其喜好的候選人在選票上以數字排序或以其他形式註記，而獲得較多選民青睞者，其當選順序便往前調整，當選的機會也相對地來得較大。

三、單記非讓渡投票法

所謂的「單記非讓渡投票」係指在複數選區中，不管應選名額為若干，每位選民均只能投一票的選舉規則。之所以被稱為「非讓渡投

票」，主要係指不管候選人得到多少選票，均不能將多餘之選票轉讓或讓渡給其他候選人。有些學者將此種選舉規則歸納為半比例代表制（semi-proportional representation）（Lijphart, 1984:154；楊泰順，1991：16）。

日本是最早使用單記非讓渡投票制的國家。從 1900 年首次採用此制度以來，日本即持續使用這個選舉規則直到 1994 年。韓國在 1988 年以前，也是採用單記非讓渡投票制。臺灣則是在日本統治時期，於 1935 年舉行的市會議員及街庄協議會員選舉，亦是採用單記非讓渡投票制。而我國於 1947 年、1948 年所選出的第一屆中央民代，也是採用這種選舉制度。在臺灣光復之後，除間接選舉（如 1951 年臨時省議會第一屆議員選舉）外，各級民意代表選舉均採用單記非讓渡投票制，一直沿用至今。在日、韓兩國相繼修改選舉規則之後，我國可說是世界上僅存的使用單記非讓渡投票制的國家。

四、單一選區兩票制

「單一選區」（single member districts）和「兩票制」（two votes system）原本是兩種不同的概念和意涵。單一選區是把全國劃分為若干選舉區，以多數決的方式，每個選區只選出一人的制度。兩票制則是在同一項選舉中同時進行兩次投票行為的制度，又可分為兩種方式，其一為西德所首創，選民在同一張選票上完成兩項投票行為，一票圈選候選人、另一票圈選政黨，又稱為「聯立制的單一選區兩票制」；其二為目前日本所採用，將兩次投票行為分別在兩張選票上進行，一張選票圈選候選人，另一張選票圈選政黨，又稱為「並立制的單一選區兩票制」。

這兩種制度最大的不同在於，德國制是以第二票來分配國會中的

總席次，依照政黨的總得票率為準來決定各政黨應得的總席次，再扣掉各黨在單一選區中已經當選的席次，再來分配比例代表席次，因此其結果全國是比例性的（王業立，2001：34-35；郭秋慶，1996：321）。舉例而言，若某國國會應選席次為 200 席，甲黨在某次選舉中政黨總得票率為 50%，而其在單一選區中已經當選 70 席，則依照政黨得票比率，甲黨應該在國會擁有 100 席的席次，扣除其在單一選區已經當選之 70 席，則該黨可以再分配到 30 席的政黨比例代表；而日本制則是單一選區跟政黨比例代表部分分別產生，不相關連。

目前實施單一選區兩票制的國家有德國、紐西蘭、日本、義大利、匈牙利、俄羅斯等，各國單一選區的席位與政黨比例代表的席位、得分配政黨比例代表之門檻、聯立制或並立制等規定均有不同（參見表 1-2）。

表 1-2 實施單一選區兩票制的國家

國家	實施時間	席位分配		門檻	比例代表 分配方式
德國	1949	656 席（眾院） 單一選區相對多數決 比例代表	328 席 328 席	5%或 3 席	聯立制
俄羅斯	1993	450 席 單一選區相對多數決 比例代表	225 席 225 席	5%	並立制
匈牙利	1994	386 席 單一選區兩輪決選制 比例代表(20 個選區) 全國不分區比例代表	176 席 152 席 58 席	5%	並立制
義大利	1994	630 席（眾院） 單一選區相對多數決 比例代表	475 席 155 席	4%	並立制
日本	1996	500 席（眾院） 單一選區相對多數決 比例代表（11 個選區）	300 席 200 席	2%或 5 席	並立制
紐西蘭	1996	120 席 單一選區相對多數決 比例代表	65 席 55 席	5%或 1 席	聯立制

資料來源：蔡學儀：2003：99-100。

