

第三章 全國不分區委員制度的沿革與實施

我國中央民意代表選舉制度，因為國家分裂的關係以致無法進行全面性的改選，如何既不違憲又可以使中央民意代表得以全面改選，使其具有民意基礎及正當性，可說是我國行憲以來的憲政難題。全國不分區制度便是在此一考量下的產物。本章第一節將探討該全國不分區制度是在怎樣的背景下制訂？第二節則將探討全國不分區制度的變革。第三節則對全國不分區制度的席次分配方式加以說明。而第四節則對於各政黨在歷次不分區選舉中的得票與席次分配狀況加以簡單說明。

第一節 全國不分區委員制度設立的背景

壹、釋字第三十一號解釋文

我國自從 1949 年國民政府播遷來台之後，在大陸選出第一屆立法委員的任期，應於 1951 年 5 月期滿，因無法「在全中國」依法辦理第二屆選舉，於是司法院大法官會議做出釋字第三十一號解釋：「憲法第六十五條規定立法委員之任期為三年，第九十三條規定監察委員之任期為六年，該項任期本應自其就職之日起至屆滿憲法所定之期限為止，惟值國家發生重大變故事實上不能依法辦理次屆選舉時，若聽任立法、監察兩院職權之行使陷於停頓，則顯與憲法樹立五院制度之本旨相違，故在第二屆委員未能依法選出集會與召集以前，自應仍由第一屆立法委員、監察委員繼續行使其職權。」

此解釋文凍結了憲法的第六十五條，並讓第一屆立委「延任」繼續行使職權。在延任 18 年（等於七屆未改選）之後，於 1969 年依「動員戡亂時期臨時條款」增補選出 11 位立法委員，與第一屆立法委員共同行使職權。1972 年時，再依 1966 年修正後之動員戡亂時期臨時條款，選出 51 名三年一任定期改選之增額立法委員，開始了我國在台灣地區的中央民意代表的增補選。隨著時代的變遷，人民對於第一屆中央民意代表持續行使職權開始提出不同的意見，終生任期的議題已然成為整個社會的情緒性爭議，對於其是否具備民意基礎也開始有質疑的聲浪出現；由於民意是具有流動性的，若未能定期改選則無法顯示出最新的民意所在。而立法委員之所以得以行使憲政上民意機關的職權，乃是因其代表最新民意，因此，大法官會議釋字第三十一號解釋

文，儘管暫時地解決了無法定期改選的問題，但是在法理上已經產生重大的爭議（王泰升，2000：178）。

貳、釋字第二六一號解釋文

隨著 1990 年 3 月 21 日李登輝當選第八任總統，而國民大會代表乃利用選舉正副總統之際，自行增加出席費，並意圖在審查臨時條款修正案中擴張職權（行使創制複決兩權、每年集會一次、延長增額國代任期至九年），此舉引起全國民眾及輿論的抨擊；3 月 14 日，台大學生會部分幹部及學生約 2 百人，於國民黨召開中常會時，至國民黨中央黨部抗議，之後更擴大為「三一九中正紀念堂靜坐抗議活動」。3 月 19 日，各地的學生紛紛聚集於中正紀念堂，並提出「解散國民大會、廢除臨時條款、召開國是會議、訂定民主改革時間表」四大訴求。於是李登輝總統召見 50 名學生代表並承諾召開國是會議，擬定政經改革時間表之後，方結束歷時一週的學運（李炳南，1992：27-28）。

在學運落幕之後，陳水扁、余政憲、彭百顯等 26 位立法委員提出對憲法疑義之臨時提案，主要內容為針對大法官會議釋字第三十一號解釋、國民大會代表任期、以及動員戡亂時期臨時條款之條文是否違反國會定期改選之憲法精神，對於上述三項憲法之疑義，聲請大法官會議加以解釋。而大法官會議也在 1990 年 6 月 21 日做出釋字第二六一號解釋，主要內容為：「第一屆未定期改選之中央民意代表除事實上已不能行使職權或經常不行使職權者，應即查明解職外，其餘應於 1991 年 12 月 31 日以前終止行使職權，並由中央政府依憲法精神、本解釋意旨及有關法規，適時辦理全國性之次屆中央民意代表選舉，以確保憲政體制之運作。」

在其解釋理由書中第四段提到：「未定期改選之中央民意代表既須終止行使職權，而憲法第二十六條、第六十四條及第九十一條關於中央民意代表選舉之規定，目前事實上仍不能完全適用，中央政府自應依憲法之精神、本解釋之意旨及有關法規，妥為規劃，在自由地區適時辦理含有全國不分區名額之次屆中央民意代表選舉，以確保憲政體制之運作。」

釋字第二六一號解釋所表達的歷史意義，乃在於終止第一屆中央民意代表的任期，結束了終身任期的中央民意代表；但它同時在解釋理由書中表達了「在自由地區適時辦理含有全國不分區名額之次屆中央民意代表選舉」，為中央民意代表選舉的方向做了指示，也使得全國不分區代表制度的制訂與意義在後來的國是會議及社會大眾的輿論成了一個討論的焦點。

參、國是會議

1990年6月26日至7月4日，李登輝總統邀集海內外各界菁英代表召開「國是會議」，會議是以國人最關切之兩大問題「健全憲政體制」及「謀求國家統一」為討論範圍，其五項議題為「國會改革問題」、「地方制度問題」、「中央政府體制問題」、「憲法（含臨時條款）修訂方式有關問題」、「大陸政策及兩岸關係」（齊光裕，1998：91-92）。其中最具關鍵性的決定為：終止動員戡亂時期、廢止臨時條款回歸憲法、第一屆中央資深民意代表應該全部退職、採用一機關兩階段修憲方式、修憲用附加條款並冠以中華民國增修條文等（李國雄，1997：57-58；謝瑞智，2000：53-54）。

有關中央民意代表之僑選、職業團體、婦女團體代表問題、全國不分區代表的設置在國是會議中被熱烈的討論，由於會議中對於是否設置大陸代表有兩種截然不同的主張，有主張設置大陸代表者、亦有主張不設置大陸代表者，而最後達成的共識為：雖然兩岸處於分裂狀態，但並不表示我們放棄大陸主權，對於無法行使行政權、無法透過選舉產生大陸代表，因此只好把原本也是跨地域選區之職業及婦女團體和海外代表變成所謂的「全國不分區代表」，再由各政黨在其中分配大陸代表名額，使中央民意代表具有全國性的象徵意義，而此亦正是國家立場的表示（吳滄海，1992：60；李煥，1995：166）。

國是會議閉會時，主席團曾提議設置「憲政改革諮詢小組」，以求落實國是會議結論，但國民黨內部傾向於黨內設置「憲改小組」，以落實各項憲改事宜，並於1990年7月11日中常會時決定於其黨內設置「憲政改革策劃小組」，由當時的副總統李元簇擔任召集人，並於其下設置「法制」與「工作」兩個分組，前者負責憲法修訂及修訂程序之研擬；後者則負責有關憲政改革意見之蒐集、整理、分析與有關機關、政黨就憲政改革事項的協調與聯繫。

第二節 全國不分區委員制度的演變

壹、修憲經驗的探討

一、第一次修憲（1991年4月8日至1991年4月22日）

本階段的修憲定位在程序性的修憲，此次修憲的主要目的在終結動員戡亂時期臨時條款、賦予第二屆中央民意代表之法源並調整「憲法」之適用，以因應當前政治環境及國家尚未統一之特殊國情之需要。本次修憲通過了中華民國憲法增修條文一至十條，要點為：樹立中央民意代表的法源、規定第二屆國民大會臨時會的召開、修正總統發佈緊急命令的程序、限定動員戡亂時期法律適用的期限、賦予國安會之法源暨落日條款、授權制訂兩岸人民事務的法律（呂炳寬，2002：3-4；陳佳吉，2003：78）。

在上述的修憲重點中，有關於立法院立法委員的部分為增修條文第二條及第四條：

（一）增修條文第二條

立法院立法委員依下列規定選出之，不受憲法第六十四條之限制：

- 1.自由地區每省、直轄市二人，但其人口逾二十萬人者，每增加十萬人增一人；逾一百萬人者，每二十萬人增一人。
- 2.自由地區平地山胞及山地山胞各三人。
- 3.僑居國外國民六人。
- 4.全國不分區三十人。

前項第一款每省、直轄市選出之名額及第三款、第四款各政黨當選之名額，在五人以上十人以下者，應有婦女當選名額一人，超過十人者，每滿十人應增婦女當選名額一人。

（二）增修條文第四條

國民大會代表、立法院立法委員、監察院監察委員之選舉罷免，依公職人員選舉罷免法之規定辦理之。僑居國外國民及全國不分區之名額，採政黨比例方式選出之。

大法官會議第二六一號解釋文只提出「辦理含有全國不分區名額之選舉」，並未有具體的選舉方式，而在此次修憲的條文中則明確地規範，僑居國外國民及全國不分區之名額，為政黨比例方式選出，也使得我國的選舉制度納入了政黨比例代表制的精神，至於具體的實施方式，則由公職人員選舉罷免法加以規定之。而在第二次修憲及第三次修憲過程中，立法委員選舉的方式均未做任何修改，直到第四次修憲才有大幅度的改變。

二、第四次修憲（1997年5月5日至1997年7月18日）

本次的修憲有關於立法院立法委員的部分，主要是在立法委員總席次的規定，以及區域立委、原住民立委、僑選立委及全國不分區的席次分配比例的規定。不再採用之前的依照各縣市人口數的變動方式。而此規定則訂於憲法增修條文第四條：

立法院立法委員自第四屆起二百二十五人，依左列規定選出之，不受憲法第六十四條之限制：

- 1.自由地區直轄市、縣市一百六十八人。每縣市至少一人。

- 2.自由地區平地原住民及山地原住民各四人。
- 3.僑居國外國民八人。
- 4.全國不分區四十一人。

前項第三款、第四款名額，採政黨比例方式選出之。第一款每直轄市、縣市選出之名額及第三款、第四款各政黨當選之名額，在五人以上十人以下者，應有婦女當選名額一人，超過十人者，每滿十人應增婦女當選名額一人。

本此的修憲，將立法委員總人數訂為 225 人，其中區域立委為 168 人，平地原住民及山地原住民各 4 人，全國不分區委員 41 人，僑居國外國民 8 人。最大的特色，便是將立法委員的總人數加以固定，不再是依照各縣市人口的變動而有應選席位的變化，至於婦女保障名額部分，則跟第一次修憲相同。

三、第七次修憲提案（2004 年 8 月 23 日）

本次的修憲為首次由立法院發動，而這項修憲案的正式提出，並不表示修憲已告完成。因為此項修憲提案尚應依據現行憲法增修條文第一條的規定，公告半年，並依比例代表制選舉三百位國民大會代表，集會複決此項修憲提案；而立法院則需在六個月內完成國民大會代表選舉方式、國民大會職權行使程序等相關立法，以順利選出任務型國民大會代表，並使其職權之行使有所依循。

本次修憲的重要內容主要在立法委員人數及選舉方式的改革，將立法委員人數降到 113 席、並且將選舉方式改為「單一選區兩票制」，可說是我國立法院選舉方式的一大變革。以下僅就增修條文第四條加

以說明：

立法院立法委員自第七屆起一百一十三人，任期四年，連選得連任，於每屆任滿前三個月內，依左列規定選出之，不受憲法第六十四條及第六十五條之限制：

- 1.自由地區直轄市、縣市七十三人。每縣市至少一人。
- 2.自由地區平地原住民及山地原住民各三人。
- 3.全國不分區及僑居國外國民共三十四人。

前項第一款依各直轄市、縣市人口比例分配，並按應選名額劃分同額選舉區選出之。第三款依政黨名單投票選舉之，由獲得百分之五以上政黨選舉票之政黨依得票比率選出之，各政黨當選名單中，婦女不得低於二分之一。

此次的修憲提案，將立委席次從 225 席降至 113 席，其中區域立委佔 73 席、平地及山地原住民立委各 3 席、全國不分區及選立委 34 席，規範政黨名單應另外投票，不再是依附於區域立委選舉，亦即以「第二票」選舉產生，而政黨當選名單必須有二分之一以上的婦女。

貳、公職人員選舉罷免法之規定

憲法對於全國不分區立委及僑選立委的規定僅止於名額的規定，至於實際的施行及運作則詳盡地規定於公職人員選舉罷免法之中，現將相關之條文敘述如下：

- 一、第三條第二款：中央公職人員全國不分區、僑居國外國民之選舉，採政黨比例方式選出之。
- 二、第三十一條第二款：選舉人年滿二十三歲，得由依法設立之政

黨登記為中央公職人員全國不分區選舉之候選人。

三、第三十一條第三款：僑居國外之中華民國國民年滿二十三歲，未曾設有戶籍或已將戶籍遷出國外連續八年以上者，得由依法設立之政黨登記為中央公職人員僑居國外國民選舉之候選人。

四、第三十一條第五款：政黨登記之全國不分區、僑居國外國民選舉候選人，應為該黨黨員，並經各該候選人書面同意；其候選人名單應以書面為之，並排列次序。

五、第三十三條第一款：二種以上公職人員選舉同時辦理時，申請登記為候選人者，以登記一種為限。同種公職人員選舉具有二個以上之候選人資格者，以登記一個為限。

六、第六十五條第二款：

全國不分區、僑居國外國民選舉當選名額之分配，依下列規定：

(一) 以國民大會代表、立法委員區域及山胞選舉，各政黨所推薦候選人得票數之和，為各政黨之得票數。以各政黨得票數相加之和，除各該政黨得票數，求得各該政黨國民大會代表、立法委員得票比率。

(二) 以應選名額乘前款得票比率所得積數之整數，即為各政黨分配之當選名額；按政黨名單順位依次當選。

(三) 依前款規定分配當選名額，如有剩餘名額，應按各政黨分配當選名額後之剩餘數大小，依次分配剩餘名額。剩餘數相同時，以抽籤決定之。

(四) 各政黨分配之婦女當選名額少於應行當選名額時，優先分配當選。

(五) 政黨登記之候選人名單人數少於應分配之當選名額時，或婦女候選人數少於應分配之婦女當選名額時，均視同缺額。

(六) 各該政黨之得票比率未達百分之五以上者，不予分配當選名額。其得票數不列入第一款計算。

(七) 無黨籍及未經政黨推薦之候選人之得票數，不列入第一款及第六款計算。

第一款至第三款及第六款小數點均算至小數點第四位，第五位以下四捨五入。

七、第六十八條之一：

全國不分區、僑居國外國民選出者，其所遺缺額，由該政黨登記之候選人名單按順位依序遞補；如該政黨登記之候選人名單無人遞補時，視同缺額。

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，喪失其中央公職人員資格，由中央選舉委員會函請國民大會或立法院予以註銷。其所遺缺額，由該政黨登記之候選人名單按順位依次遞補；如該政黨登記之候選人名單無人遞補時，視同缺額。

其中在選罷法第三條明文規定了，全國不分區代表和僑選代表由政黨比例代表選出；而第三十一條的條文中，規定了全國不分區和僑選代表候選人之資格：一、年滿二十三歲；二、該黨黨員。三、無戶籍或已遷出國外連續八年以上（僑選代表）。由此可知，選罷法對於全國不分區候選人的資格並沒有特別地設限，換句話說，只要政黨願意將其列名於名單之中，並徵得該黨員之同意，便可成為候選人，此部分固然給予各政黨極大的空間去思考該政黨之政黨名單，然而也可能造成所提非有才能、或是弱勢團體之代表的弊端。

第三十三條第一款則規範了候選人不得為雙重候選。

在第六十八條之一中規定全國不分區代表如果出現缺額，則由該政黨登記之候選人名單按順位依序遞補；如該政黨登記之候選人名單無人遞補時，視同缺額。因此各政黨勢必評估自己政黨的實力，提名比能夠當選的席次略多的名單，以免造成缺額的狀況。而「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，喪失其中央公職人員資格，由中央選舉委員會函請國民大會或立法院予以註銷」之規定，則與第三十一條相呼應，如果全國不分區代表在當選之後，喪失黨籍，則自然喪失全國不分區之資格，如此政黨對於這些全國不分區代表能夠有充分之約束力，使其真正能為政黨之代表。

第三節 全國不分區委員的席次分配方式

我國目前立法委員的總席次為 225 席，其中 168 席由各直轄市、縣市選出（簡稱區域立委）、平地原住民及山地原住民各 2 席、僑居國外國民 8 席、全國不分區代表 41 席；而公職人員選舉罷免法第三條中規定：「中央公職人員全國不分區、僑居國外國民之選舉，採政黨比例方式選出之。」由此可知，我國目前立法委員的選舉制度除了區域立委之外，尚有政黨比例代表的成分在內，只是我國採用的制度較為特別，全國不分區與僑選立委的席次分配乃是依照各政黨在各選區（包含區域立委與平地、山地原住民）所提名或報准參選的候選人在選舉中所獲得的得票數之總和，凡是總得票數超過全國有效票數百分之五的門檻者，才得以分配全國不分區及僑選立委席次；再由這些超過百分之五門檻的政黨，按照前述的「嘿爾—尼邁耶」最大餘數法去分配其應得之席次；其中區域選出名額與政黨比例代表選出名額各自獨立，所以是屬於「並立制」的制度，而我國的候選人不得同時列名於區域選舉及全國不分區代表中，也就是沒有像德國、日本兩國一般的「雙重提名制」（呂世昌，2002：293）。

以民國 90 年所舉行的第五屆立法委員選舉為例，共有十二個政黨提名候選人參與本次的選舉，各參選政黨所提名或推薦的候選人在區域立委及原住民立委選舉中之總得票數如表 3-1：

表 3-1 第五屆立法委員選舉各參選政黨總得票數

政黨名稱	得票數	百分比
中國國民黨	2949371	28.6
民主進步黨	3447740	33.4
新黨	269620	2.6
建國黨	1382	0
全國民主非政黨聯盟	22784	0.2
親民黨	1917836	18.6
中國台灣原住民黨	790	0
台灣團結聯盟	801560	7.8
綠黨	1045	0
大中華統一陣線	332	0
台灣吾黨	12917	0.1
慧行黨	3224	0
無黨籍及其他	899254	8.7
合計	10327855	100

資料來源：中央選舉委員會網站，網址：

<http://210.69.23.140/cec/B2001005.PDF>，擷取日期：2004年9月20日。

從上表可以得知，只有中國國民黨、民主進步黨、親民黨、台灣團結聯盟等四個政黨得到超過百分之五的選票，得以分配全國不分區及僑選立委的名額。而得票超過百分之五門檻的四個政黨之得票數總和為 9116507 票，按照「嘿爾—尼邁耶」最大餘數法分配席位之後，

此四個政黨可以分配到的席位如表 3-2：

表 3-2 第五屆立法委員選舉各政黨全國不分區
(僑選立委) 當選席次

政黨 名稱	各政黨 得票總數	各政黨得票 比率 (%)	全國不分區 當選席次	僑選立委 當選席次
中國國民黨	2949371	32.3519	13	2
民主進步黨	3447740	37.8186	15	3
親民黨	1917836	21.0369	9	2
台灣團結聯盟	801560	8.7824	4	1
合計	9116507	100	41	8

資料來源：中央選舉委員會網站，網址：

<http://210.69.23.140/cec/B2001006.PDF>，擷取日期：2004 年 9 月 20 日。

在此簡述其計算方式：

一、全國不分區部分

$$\text{中國國民黨：} \quad \frac{2949371}{9116507} \times 41 = 13.264$$

$$\text{民主進步黨：} \quad \frac{3447740}{9116507} \times 41 = 15.505$$

$$\text{親民黨：} \quad \frac{1917836}{9116507} \times 41 = 8.625$$

$$\text{台灣團結聯盟：} \quad \frac{801560}{9116507} \times 41 = 3.600$$

由計算出來的結果我們可以得知，中國國民黨可獲得 13 席、民主進步黨可獲得 15 席、親民黨可獲得 8 席、台灣團結聯盟可獲得 3 席，總計分配出去 39 席；然而全國不分區的總席次為 41 席，尚有 2 席未完成分配，經過比較餘數之後， $0.625 > 0.600 > 0.505 > 0.264$ ，因此餘數較大的親民黨與台灣團結聯盟各可再分配到 1 個席次，其分配結果便為：中國國民黨 13 席、民主進步黨 15 席、親民黨 9 席、台灣團結聯盟 4 席。

二、僑選立委部分

$$\text{中國國民黨：} \quad \frac{2949371}{9116507} \times 8 = 2.588$$

$$\text{民主進步黨：} \quad \frac{3447740}{9116507} \times 8 = 3.025$$

$$\text{親民黨：} \quad \frac{1917836}{9116507} \times 8 = 1.682$$

$$\text{台灣團結聯盟：} \quad \frac{801560}{9116507} \times 8 = 0.702$$

由計算出來的結果我們可以得知，中國國民黨可獲 2 席、民主進步黨可獲得 3 席、親民黨可獲得 1 席、台灣團結聯盟沒有分配到席次，總計分配出去 6 席；然而僑選立委的總席次為 8 席，尚有 2 席未完成分配，經過比較餘數之後， $0.702 > 0.682 > 0.588 > 0.025$ ，因此餘數較大的台灣團結聯盟與親民黨各可再分配到 1 個席次，最後分配結果為：

中國國民黨 2 席、民主進步黨 3 席、親民黨 2 席、台灣團結聯盟 1 席。

綜合以上之分析，我國不分區委員制度的設計，從 1990 年的大法官會議釋字第二六一號解釋文，為不分區委員制度的設計指示了方向之後，在 1991 年的第一次修憲正式納入，採用的是依照人口的變動名額方式，在 1992 年第二屆立法委員選舉首次實施；第四次修憲時，改採固定名額，將名額固定為 49 席（41 席全國不分區，8 席僑選立委）；而 2004 年立法院的修憲提案，又提出將不分區名額修改為 34 名（全國不分區加僑選立委），並且規範了政黨名單應以第二票之方式實施，唯此修憲提案尚須經過國民大會通過方為成案。

