

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

一、研究動機

民主政治為近代多數國家所追求或實行之政治體制，除極小的社群外，所謂的民主往往透過代議方式落實，其代表之產生則需透過選舉制度。因此選舉制度之公正、完善與否，常成為評斷一國是否真正民主的指標(Huntington,1991:7)。選舉制度除影響候選人之參選動機、競選策略、選民投票行為外，另一重要影響即為塑造出不同之政黨體制(黃德福等，1995：23-25)。

我國立委選舉制度，原採複數選區單記非讓渡投票制(Multi-Member-District, Single Non-Transferable Vote; SNTV-MMD)，此種選制的優點在於可使小黨有一定程度之生存空間，且政黨得票率與席次率可達相當一致性，但亦因如此，少數極端或行事鮮明之候選人，僅藉一定的票源即可當選，對政黨政治之發展較為不利。我國實施此制以來，最為人所詬病之處在於選風敗壞、金權政治、立法委員素質低落、國會議事效率不彰、政黨派系林立等缺失一直不易克服¹，過去曾採此種選制之國家尚有日本及南韓，但皆因弊病叢生而先後廢除²。

在各界寄望國會改革的呼聲下，在 1996 年底「國家發展會議」召開期間，各黨派才達成「中央民意代表選舉制度採單一選區制與比例代表混合的兩票制，並成立跨黨派的小組研議」的共識，在歷經近十年的討論與協商，於 2005 年第七次修憲過程中，在國民黨及民進黨的

¹隋杜卿，〈立委選制改革：前景與困境〉刊於中央日報，2002/5/25，版 3。

² 日本及南韓分別在 1994 及 1988 年廢除此一選舉制度，改採單一選區相對多數決制與比例代表制的混合制（林建地，2004：34）。

大力推動下，將立委選舉制度做一大幅度修正，立法委員之選舉方式從第七屆起將改採「單一選區兩票制」³，此項制度目前已有許多民主先進國家採行，其中將對政黨造成衝擊者為選區的改變，將從現行複數選區改為單一選區，由於將直接影響各縣市選情，因此選區如何劃分備受關注。

選區劃分雖只是選舉制度的構成要項之一，但若選區劃分存有瑕疵，即使選舉過程再公開透明，亦無法達成公正公平之選舉結果。在我國以往的選舉中，由於選區多半和行政區相吻合，在執行上較無爭議，因此選區劃分問題較不受重視，但隨著立委席次減半及國會選舉制度改革呼聲下，選區劃分成為各政黨積極角力之關鍵問題。

根據公職人員選舉罷免法，我國選區劃分之權責機關為中央選舉委員會，負責各縣市選區重劃之工作，選區劃分機構之中立性、選區劃分原則之訂定、劃分及執行過程能否公平公正、及如何避免既得利益者透過操縱選區劃分增加當選機會，而改革後的選舉制度將對我國的政治環境產生何種效應等，在在引發筆者研究之興趣，因此將從選區劃分著手，進一步探討及預測其對政黨生態的影響。

二、研究目的

本文主要從選區劃分的研究出發，以瞭解我國的政黨生態是否會因選區名額重新分配及選區改變而受到影響，將以近年之選舉結果作為模擬第七屆立委選舉的基礎，以期進一步分析不同的選區劃分方案與政黨生態之相關性做一推論。

根據杜瓦傑定律 (Duverger's Law)，在選區劃分上若採單一選區，有助於兩黨制的產生。且在其他條件不變的情況下，採行相對多數決

³ 所謂「單一選區兩票制」(Single-Member-District & Proportional Representation System) 為混合制的一種，此指單一選區相對多數決制與比例代表制的混合，由於選民有兩票，一票用以選舉單一選區候選人，另一票圈選政黨，用以產生政黨比例代表，在國內普遍簡稱此種制度為「單一選區兩票制」，詳見本章第四節，頁 12。

制，由於選舉規則本身的「機械性因素」(mechanical factor)，失敗的政黨會產生「代表性不足」(under-representation)的情況，亦即席次率低於得票率，這種情形對第三黨而言更為嚴重；原本支持第三黨的選民在一段時間後便會瞭解到將選票投給第三黨形同浪費時，他們自然會傾向於將選票移轉到原本不打算支持的兩大黨中較不討厭的一方，以防止他們最不喜歡的一方當選。Maurice Duverger 稱此種現象為「心理性因素」(psychological factor)，因此在這種淘汰機制下，第三黨通常不易立足(Duverger,1966:224-227)。

學者 Douglas Rae 曾進一步指出，不同的選舉制度對於政黨有不同的影響，但亦具有共同效果。所有的選舉制度均較有利大黨產生「超額代表」(over-representation)及小黨產生「代表不足」的狀況，若加以細分說明則可分為三個面向：

- 1.所有選舉制度都會產生比例性偏差(disproportionality)的現象
- 2.所有選制都有可能產生未獲選民過半支持的政黨，卻獲得過半數席次的情形
- 3.若將有效國會政黨數目與有效參選政黨數目作比較時，所有選舉制度都會傾向於減少有效國會政黨數目

而以上三種狀況的產生，採行多數決制的國家會較實施比例代表制的國家更為明顯 (Rae,1971:67-129)。

若依我國立委選舉方式加以探討，原採複數選區相對多數制的立委選情，勢必會因選區改成單一選區而產生重要改變，再加上立委席次減半，立委選情勢必更加激烈，而我國的政黨結構是否會如 Duverger 的假設，朝向兩黨制發展？這是本文研究的第一個目的。

其次，在政黨間的激烈競爭下，選區的重劃分，是否能符合公平公正之原則，小黨是否能保有一定的生存空間？民意代表的比例代

表性是否能被正確反映？這是本文欲研究觀察的第二項重點。

其三，選區劃分方案的不同，是否會對各政黨的席次有所影響？台中市的政黨生態又將有何改變？此為本文研究之第三個目的。

最後，本研究之進行是在第七屆立委選舉之前，本文驥盼能藉此透過中央選舉委員會的選區初步規劃預作模擬，推測各政黨之得票概況，及進一步瞭解新選制之利弊得失，以期在政策定案前能稍做建言，以達興利除弊之效，此為本研究之最大理想與目標。

第二節 研究方法與架構

一、研究方法

本文在研究方法上將採以下四種研究方法，分別為：

(一) 文獻分析法(literature analysis)

目前世界各國採用單一選區兩票制之國家所在多有，但主要型態可區分為「日本單一選區兩票並立制」及「德國單一選區兩票聯立制」兩種，我國則較類似前者。而本文研究著重在我國單一選區劃分對政黨生態之影響，除參照國外實施概況外，應以我國選舉為主要探討對象，雖然新制立委尚未產生，但我國幾項重要例行性選舉採用單一選區相對多數決早已行之有年，因此本研究亦將透過近年之縣市長選舉，觀察我國政黨生態之變化與發展，以彌補此部分之缺憾。

(二) 選票重分配法(voting analysis)

由於第七屆立委選舉尚未舉行，要透過實際選舉得票來分析單一選區劃分後的政黨生態有其困難，因此本文將透過第五、六屆立委、第十五屆市長及第十六屆市議員的選舉得票歸納出各政黨的得票分佈，並依照台中市選舉委員會及中央選舉委員會所公布的選區劃分草案重新分配，假設選民在政黨傾向及投票行為不變的情況下，推估第

七屆立委之選舉結果，以得知政黨生態可能之變化。

(三) 訪談法(intensive interviewing)

由於新的選舉制度涉及選區的重新劃分，其規劃公正與否將直接影響各政黨之席次，而各政黨之態度及因應措施甚至選舉策略的進行，一般民眾不易得知，因此本研究將訪問四位台中市現任立委，包括國民黨籍的盧秀燕委員、民進黨籍的謝明源委員、親民黨籍的黃義交委員及台灣團結聯盟之何敏豪委員。在訪談過程中將全程錄音，並整理成文字稿，以利瞭解各政黨所支持之選區劃分方案、因應策略及相關資料。

(四) 參與觀察法(participant observation)

本文在分析政黨生態時，除參考過去公職人員選舉之資料外，更將透過參與觀察法，以局內人的角色，實際參與社會活動。台中市為筆者自幼生長之都市，實際見證並參與從 2000 年起的總統大選、立法委員、市長及市議員選舉，以親身經驗彌補現有文獻資料之不足，在觀察過程中並力求訊息之信度與效度，以維持學術之中立。

二、研究架構

選區劃分在我國以往採複數選區的選舉制度中較不受重視，由於一個選區之中有多位候選人可以當選，較不易透過選區劃分操縱選舉，但採用單一選區後，候選人之間的競爭趨於白熱化，此時選區的影響將大為提升。

一般而言，欲探討選區劃分的公正與否，大致從選區劃分機制設計(districting mechanism)和選區劃分標準(districting criteria)兩部分著手。前者包含選區劃分之權責機關、選區劃分的調整時距、選區劃分之執行等，後者則可從人口標準、地理標準及政治標準三個層面來加以探討(王大立, 1997:15)。

以選區劃分機制為例，基於公平性與中立性之考量，世界先進民主國家大多設立中立委員會進行相關選區劃分作業；另外，隨著時間變動，社會環境發展及人口特質皆有改變之可能，為忠實反映民意及正確代表性，每隔一段時間必須進行選區調整，時間長短則各國不一；在選區劃分之執行層面，若能掌握公正公開之原則，且由獨立之委員會執行，一般不致引起太大爭議，但在職者基於自身利益考量，往往無所不用其極干涉劃分結果之公正性，以我國而言，選區劃分的專責機關，依據公職人員選舉罷免法為中央選舉委員會，該機構直接隸屬於行政院，選區劃分是否能公正執行備受考驗，因此本研究亦將此因素列在研究項目之中。

在選區劃分標準部分將以其他先進國家之劃分標準及我國中選會所公告之劃分原則作為檢驗選區劃分是否公正之依據，並進一步探討依據此原則所進行之選區劃分是否能公正客觀反應選情及政黨生態將會呈現何種改變，是否符合比例代表性及各政黨面臨此一選舉重大變革，又有何因應之道等。影響選舉結果的因素十分複雜，包括政治議題、政黨及候選人形象、政治環境等都可能使選舉結果發生變化，本研究僅針對選區劃分對政黨生態之影響深入探討，排除其他可能之變項，以選區劃分為自變項，選票分析為中介變項，選後之政黨生態為依變項，並包含上述面向作細部探討，試繪本研究之研究架構如圖 1-2-1：

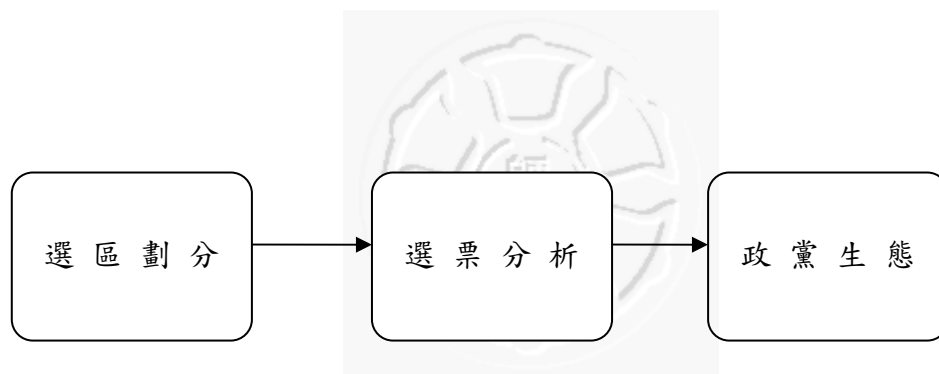


圖 1-2-1 研究架構圖

資料來源：作者自行繪製

第三節 研究範圍與限制

一、研究範圍

單一選區劃分所造成之影響，一般學者多以全國為研究範圍，針對各縣市之政黨生態的研究則鮮少提及，因此本研究將以台中市之選區劃分為主，期盼能透過縮小研究範圍，更精準地驗證選區劃分之公正性。全國各政黨之席次因另涉及不分區之政黨比例分配，將參雜選民之「分裂投票」等因素，在未有實際選舉案例為基礎之下，較難有準確之分析，因此將不在本文之研究範圍之中。

再者，本文研究重心為單一選區劃分對政黨生態之影響，但就實際面而言，造成政黨體系之因素繁多，諸如社會分歧程度、歷史背景等，並非只有選舉制度一項因素，如同 Duverger 在探討選舉制度對政黨體系的關係時指出：「選舉規則與政黨制度之間的關係，並非機械的與自動的，某一特定的選舉制度並不必然會產生某一種特定的政黨制度，影響一個政黨制度的形成有諸多助力與阻力的因素，而選舉制度僅是助力因素之一。」(Duverger,1986:71) 因此本文僅針對選舉制度這

項助力加以研究，其他影響因素則忽略不談。

本文主要在研究預測台中市的政黨生態在第七屆立委選舉之後會有何改變，在目前台中市的 8 位現任立委中，民進黨有 3 席，國民黨及親民黨各有 2 席，台灣團結聯盟 1 席，因此在評估未來政黨勢力消長時，將以此四個政黨為主要論述重心，其他政黨及無黨籍人士將不在討論範圍內。

另外在研究政黨生態勢力消長時，主要時間點著眼在 2000 年總統大選後，至 2006 年六月間，各政黨的選舉情勢與相互關係，透過對最新政黨互動模式之瞭解，以期較準確地預測在第七屆立委選舉後之政黨生態，2000 年之前的政黨生態則不在本文討論範圍內。

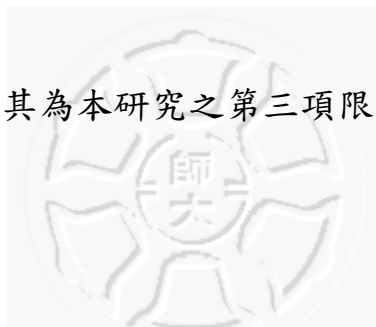
二、研究限制

在本研究進行時，尚未舉行第七屆立委選舉，因此在研究選舉中需以前幾屆之立委選舉政黨得票率及台中市地方選舉之政黨得票率劃分出各政黨在台中市之政黨生態作為預測分析，無法以真正實施後的政黨生態作分析，此為本研究的第一項限制。

另外，本研究在瞭解各政黨對於第七屆立委的因應態度上，將參考與現任立委之訪談資料，其主要原因為選舉制度改變，直接牽涉現任立委的自身利益及未來出路，對於此制度之利弊最為關心，瞭解程度應會較其他地方政治人物為深，但因立委均有其政黨色彩，在政黨形象或利益的考量下，或有較為主觀之言論，筆者將力求客觀平衡呈現，此為本研究之第二項限制。

最後，根據中央選舉委員會的規劃，第七屆立委選舉之選區劃分與法律修正，預計在 2006 年 9 月底前提報委員會議審議通過後公告，但本研究將在 2006 年 6 月完成，因此所採用的選區範圍，將以中選會在 2006 年 5 月底前所公佈之初步規劃為研究基礎。無法以最後定案之

選區劃分為預測基礎，其為本研究之第三項限制。



第四節 重要名詞界定

一、選區劃分 (election districting)

所謂選區 (electoral districts) 乃是「彙整政黨或候選人之得票，並將得票轉換為議席分配的單位」(Rae,1971:19)，是選舉制度的構成要項之一。在選舉運作上，為了選務工作行使的方便，政府都會依照區域、職業、社團等經過長時間發展的結果進行選區劃分，我國則是由中央選舉委員會負責選區劃分之工作。一般會根據兩個基本原則：其一乃是以人口的特性作為劃分的標準，其二是以地理位置為標準，通常以行政區域作為選舉活動的範圍 (林士郁，1999：17-18)。但因涉及候選人地緣背景，選民投票傾向，地方派系和政黨資源分佈與動員等不同的變數，且每一個變數互動的結果都會對選舉結果產生不同影響，若執政黨稍存私心，即可規劃出對自己有利的「安全選區」，對其他政黨亦會產生不利的影響。也由於選區具有訂定代表席次以及使選民與代表產生連結的功能，選區劃分乃成為選舉制度重要的要素之一，若選區劃分的程序和原則存有缺失，即使在選舉過程能做到公正、公平、公開，但選舉結果還是會有扭曲民意的問題出現，所以就各層面觀之，選區劃分的重要性，絕不只是方便辦理選務工作而已 (許介鱗，1986：13)，更是在探討選舉制度的公正與否十分重要的概念。

二、政黨生態 (ecology of political parties)

政黨生態一詞在我國政治學的相關討論中尚不多見，根據我國學者曲兆祥對政黨生態之定義：「在某一政治系統中，各政黨或政治團體

對政治資源分配之結果的結構與狀態，稱之為某政治系統的政治生態。其為一動態的過程，而非僅僅只是靜態的描述⁴。」，本文即是利用此一概念，研究台中市的政黨在第七屆立委選舉後，將如何分配原有之政治資源，各政黨的實力結構狀態將產生何種改變。

而在探討政黨的實力分佈時，應以哪些政黨為考量範圍？各種大小不等的政黨應如何計數？規模極小的政黨是否應計算在內？針對這些問題，Giovanni Sartori提出「相關性政黨」(relevant party)的概念，以一個政黨是否具有「執政潛能」(governing potential)⁵及「勒索潛能」(blackmail potential)⁶(雷飛龍，2003：138-142)來加以區分。Laakso和 Taagepera則是針對此種情況提出計算「有效政黨」(effective number of parties)之公式如下 (Laakso & Taagepera,1979:3-27)：

$$N=1/\sum Pi^2$$

此處 N 為有效政黨數；Pi 則為個別政黨（候選人）的得票率，依照目前第六屆立委選舉結果，得票率分別為民進黨 35.72%、國民黨 32.83% 及親民黨 13.9%、台灣團結聯盟 7.79%、無黨團結聯盟 3.63%，其有效政黨數 N=3.82，亦即有四個主要的競爭者，分別為民進黨、國民黨、親民黨及台灣團結聯盟，但第四黨（此指台灣團結聯盟）勢力相對較弱；而以 Sartori 的標準來看，我國具有執政及勒索潛能的政黨，亦為上述四個政黨，本文亦將以這四個政黨的實力分佈狀態作為主要研究核心。

三、單一選區 (Single-Member-District)

⁴ 此為曲兆祥教授於 2005 年 7 月於台灣師大政治學研究所暑期教學碩士班授課時，對政黨生態所做之定義。

⁵ 一個少數黨，如果長期處於多餘的地位，從未在任何「可行的聯合多數」中被需要或被延攬加入聯合政府行列，即可視為不相關的政黨。相反地，少數黨不論其實力如何小，在某段時間或某些時機，處於至少曾是可能的「政府多數」成員的地位，即須予以計算。

⁶ 一個政黨的存在或出現時，將影響政黨競爭的技術，尤其是改變了「執政取向」政黨的競爭方向，使其向左轉、向右轉或同時左右轉，由向心的競爭變成離心的競爭，都有資格稱之為「相關性政黨」。

就選區的劃分方式而言，可分為單一選區（Single-Member-District）和複數選區（Multi-Member-District），若該區只有一位候選人可當選，則稱之為單一選區或小選區（small electoral district）。若該區的應選名額在二位以上時，則稱為複數選區或大選區（large electoral district）。不過學者吳東野則認為，「單一選區」並不等於「小選區」，其採德國學者Dieter Nohlen的界定方式：將法定二至五名當選名額的選區界定為「小選區」，六至九名應當選名額的選區界定為「中選區」，法定十人以上當選人之選區視為「大選區」，至於應選二十人以上或僅產生一人之選區則稱之為「超大選區」或「單一選區」（吳東野，1996:95），而本文將採前者之界定方式。單一選區的特性在於易形成兩黨政治體制；建立選民和代表之間的緊密和責任關係；有助強化黨紀和政黨政治運作。但因為選區小，加上競爭激烈，容易發生買票、賄選的情形；死票⁷太多或發生選票和議席不對稱的問題；阻礙小黨生存發展，以及新人難以出頭，地方政治容易被地方家族或勢力把持（蔡學儀，2003：43-44）。

四、單一選區兩票制（Single-Member-Districts & Proportional Representation System）

單一選區兩票制實為一混合之選舉制度，為德國在第二次世界大戰之後融合單一選區相對多數決與比例代表制的原理設計而成，德國的混合制實施多年後，漸漸引起重視，在1990年代全球選舉改革風潮中，有許多國家決定採取此種選舉制度，但採行新制的國家也各自依照不同的社會結構、歷史背景和政治需求，將德國的混合制作了部分修正。在投票的行使過程中，可以在同一選票上完成兩次投票行為，

⁷ 死票（wasted votes），指投給落選者的選票，由於這些票未能反應在席次上，形同浪費，被稱為死票，此名詞來自於單一選區相對多數決的選舉制度，對於全國性的小黨而言，選民在心理上相信在此種情況之下，投給第三個小黨的選票是浪費的（Duverger, 1966:224-227）。

一票圈選候選人，另一票圈選政黨，如德國；亦可將兩次投票行為分別在兩張選票上進行，例如日本；而最後的議席分配方式又可分為聯立制與並立制，各政黨所得總席次以政黨得票為基礎，扣除單一選區所得席次後，剩餘席次才為政黨比例代表；以日本而言，雖然也是融合單一選區多數決和比例代表制，但在議席分配上，各自所獲得的選票之間沒有連結，也就是兩種議席名額各自獨立，不互相流用（柯三吉，2000：9-10），我國所採行之制度和日本較為接近。

五、單記非讓渡投票制（Single Non-Transferable Vote）

所謂單記非讓渡投票係指在複數選區中，不論應選名額為若干，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，均不能將多餘的選票移轉或讓渡給其他的候選人。有些學者將單記非讓渡投票視為限制連記法的一種特殊形式（Mackie & Rose,1991:503；謝復生，1992：13-14），另外，也有學者將此種選舉規則歸納為半比例代表制（Semi-Proportional System）（Lijphart,1984:154；Taagepera & Shugart,1989:28；楊泰順，1991:16），日本是使用單記非讓渡投票制最具有代表性的國家。從1900年單記非讓渡投票制首度被採行以來，日本即持續使用這個選舉規則直到1994年，韓國在1988年以前也是使用單記非讓渡投票制。

台灣在日本統治時期，於1935年舉行首次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、1948年所選出的第一屆中央民代，也是採用這種選舉制度，台灣光復後，除了間接選舉外（如1946年第一屆縣參議員選舉、省參議員選舉；1951年臨時省議會第一屆議員選舉），各級民意代表選舉皆依循往例採行單記非讓渡投票制（王業立，2001：16），直到2005年第七次修憲，才將立法委員選舉改用單一選區兩票制，但縣市議員的選舉方式仍使用單記

非讓渡投票制，並未完全廢除。



