

第四章 外國國會議員實施單一選區兩票制之經驗檢視

前已述及任務型國民大會代表¹複決通過修憲案，確立第七屆起立法委員選舉制度改為單一選區兩票制，2004年6月7日國民大會複決通過修正憲法增修條文，立法委員自第七屆減半為一百一十三人，採單一選區兩票制選舉產生。

三百位國代複決投票，除了民盟兩票未投、一票廢票外，贊成修憲的兩百四十九票，全票開出，反對的有四十八票，超過四分之三複決門檻通過修憲複決。

可以預料的是，在單一選區，民進黨和國民黨將是大贏家，對親民黨和台聯黨會很不利。至於政黨票的不分區的總席位只有30%左右，對小黨在立法院的總席位而言應不致產生太大的好處，台灣的政黨生態必然會產生不小的變動。

茲簡列主要民主國家國會議員選舉制度如下表；

¹立法院2004年八月二十三日通過立委席次減半等憲法修正案，2005年二月二十六日公告半年期滿，依憲法規定，最遲應於五月二十六日前選出三百名任務型國代複決修憲案。朝野修憲案複決門檻為四分之三。

4-1 主要民主國家國會議員選舉制度表

國名	人口 (萬)	國會席次	人口／席次 (萬)	選舉制度
台灣	2300	225	10.2	混合制(複數選區 176+比例代表 49)
澳洲	1831	148	12.4	單一選區(絕對多數;另類投票)
奧地利	806	183	4.4	比例代表制(開放名單)
比利時	1016	150	6.8	比例代表制(開放名單)
加拿大	2996	301	10.0	單一選區(相對多數)
丹麥	536	179	3.0	比例代表制(開放名單)
芬蘭	513	200	2.6	比例代表制(開放名單)
法國	5838	577	10.1	單一選區(絕對多數;二輪相對多數)
德國	8191	656	12.5	比例代表制(單一選區 328+補足名單)
希臘	1071	300	3.6	比例代表制(開放名單)
國名	人口 (萬)	國會席次	人口／席次 (萬)	選舉制度
冰島	28	63	0.4	比例代表制(開放名單)
印度	100085	543	184.3	單一選區(相對多數)
愛爾蘭	363	166	2.2	比例代表制(單一讓渡)
以色列	575	120	4.8	比例代表制(封閉名單)
義大利	5738	630	9.1	混合制(單一選區 475+比例代表 155)
日本	12618	500	25.2	混合制(單一選區 300+比例代表 200)
韓國	4688	273	17.2	混合制(二席選區 227+比例代表 46)
荷蘭	1552	150	10.3	比例代表制(開放名單)
紐西蘭	366	120	3.1	比例代表制(單一選區 65+補足名單)
盧森堡	42	60	0.7	比例代表制(開放名單)
挪威	438	165	2.7	比例代表制(開放名單)
葡萄牙	992	230	4.3	比例代表制(封閉名單)
俄羅斯	14639	450	32.5	混合制(單一選區 225+比例代表 225)
新加坡	353	90	3.9	集選區(超級單一選區)
西班牙	3926	90	11.2	比例代表制(封閉名單)
瑞典	891	349	2.6	比例代表制(開放名單)
瑞士	797	200	3.5	比例代表制(開放名單)
英國	5911	659	9.0	單一選區(相對多數)
美國	27264	435	62.7	單一選區(相對多數)

資料來源：<http://www.agora.stm.it/>；除了希臘引自“Greek Election Law”(http://www.ariadne-t.gr/%20election/law_us.txt)；印度引自 M. P. Singh. 2001. “India’ s National Front and United Front Coalition Governments: A Phase in Federalized Governance,” Asian Survey, Vol. 41, No. 2, p. 341；以色列引自“ The Electoral System in Israel” (http://www.knesset.gov.il/description/eng/eng_mimshal_beh.htm)

)；韓國引自 Yong-ChoolHa. 2001. "South Korean2000:A Summit and the Search for New institutional Identity," Asian Survey, Vol. 41, No. 1, p. 32；俄羅斯引自" Russian Duma Election - ' 95:A Scorecard" (<http://users.aimnet.com/~ksyrah/ekskurs/elect.html>)；台灣引自施正鋒，1999：235

單一選區兩票制為第二次世界大戰後（簡稱戰後）西德所首創，時至今日，模仿德國選舉制度的有紐西蘭、日本、匈牙利等多國，各模仿國各針對其國情訂定出不同的選舉運作規範譬如紐西蘭採取聯立制，日本採取並立制。

戰後德國鑑於威瑪共和時期，比例代表制下眾議院內多黨林立、閣潮紛爭不斷以致造成日後的納粹獨裁等慘痛教訓，將選舉制度改為「單一選區兩票制」，其後雖略有修正，但基本架構至今仍未改變，的確導正選舉風氣有所改善。

日本亦為擺脫昔日「單記非讓渡投票法」下金權政治橫行、派系林立、選風敗壞的惡名，模仿德國制定了新的選舉制度，一九九四年實施單一選區兩票制，並且在一九九六年十月眾議院選舉中首次採用。

紐西蘭的政黨由兩個主要的政黨—「勞工黨」(Labor Party)和「全民黨」(National Party)—輪流執政達 60 年之久，其他小黨在這「單制」下很難獲得席位。

德國、日本、紐西蘭雖然同樣採行「單一選區兩票制」。但是在制度運作上卻各具特色。

從一開始，日本民眾對於選舉制度改革就沒有特別的期待，反而自民黨各黨派在大選中曇花一現的勝利，主要還是因為民眾對於自民黨長期執政下的腐敗失望，因而寄望一個新的選項、新的希望所導致的，「希望改革日本政治」是民眾對過去接連爆發的政壇醜聞，而認為多半與選舉的花費較多而產生利益勾結劃上等號，期望新制度能夠改變它，結果還是無法做到。

另一方面，德國聯邦選舉法採取的是一種多數代表制與政黨比例代表制的併行制，以政黨比例代表制為制度設計的主要精神，但是同時包含以候選人為主的多數代表制，在學理上稱為「個人化的政黨比例代表制」，屬於「兩票制」的設計，選票有兩欄，第一欄投給各個選區的候選人，第二欄則是投給政黨。其政治效果如何？紐西蘭情況又怎麼樣？容後詳述。

第一節 日本

壹、緣起

日本是個島國，四面環海。在以前，航海不甚發達的時代，日本是幾乎很少的對外發展，屬孤立的民族。然而日本自明治維新²之後強力推進的君主立憲與富國強兵政策，使日本得以在短短數十年間，從岌岌可危的海島小國，轉而為成連續擊敗清帝國與俄羅斯帝國的新興強權。

明治維新初期，日本四個島上的居民，還只有薩摩人、長州人、土佐人或江戶人等地緣意識（類似義大利的威尼斯人、米蘭人等區別本地或外地的概念，以及清帝國境內的上海人、廣東人等區別本省外省的意識）並無統一的日本人意識，因而大大有礙於近代國民

²明治維新是日本步入近代化國家一個很重要的時期，而推動明治維新的人物明治天皇更是功不可沒，是日本天皇中最特殊的一個天皇。總攬大權於一身。皇室典範是皇室制度的基本法律，1889年（明治22）於大日本帝國憲法之下制定，在明治憲法下，皇室典範異於一般法律，與憲法同為最高法規。明治憲法係基於天皇主權的原理，由天皇總攬立法、司法、行政之統治權。此外，行政各部的官制、陸海軍的統帥、宣戰的公布、條約的締結等，都屬於天皇的大權。從此，天皇搖身一變，成為神聖不可侵犯的神人。

國家體制的建立。

日本在同步推進君主立憲與富國強兵的過程中，對外取得展示國權的代價，卻是內部的民權扼殺，因而將明治維新（西化運動）所應當追求的國民（nation）締造工程，轉化為臣民的製造。

日本式的富國強兵模式，成為人們跟隨與模仿的重點。日後影響中國歷史與臺灣歷史深遠的蔣總統中正先生，在日俄戰爭後的1906年前往日本留學並專門學習軍事，一生的統治行為與以德報怨情懷，不能不說一部份是受日本模式的影響。

貳、自然景觀與文化人文

日本人內斂的性情、團結的凝聚力是很強勢的。更影響對母語的敬體是一定的，日本語有方言，但方言與東京標準語的差異，實在太小，文化、生活，甚至於吃飯的習俗都是相同的。

日本人，在異國遇到自己同胞的那一種喜悅，讓人深刻感覺到日本人對於自己同胞很強烈的認同感。的確大和民族是實實在在的一個完全民族。

當前日本社會的老齡化和出生率下降終將可能嚴重影響日本經濟，因為工作的人越少，但卻得供養越來越多的老人。而最近的數據顯示，日本人口可能已開始下降，比國立人口與社會安全研究中心的預測提早了兩年。日本今年進行的全國人口普查初步結果顯示，日本人口為127,757,000人，較一年前估計的127,776,000稍有減少。

參、政治與立法

近代日本努力整備「國民國家」(nation-state)的需要，源於十九世紀幕府³末期所遭受的西歐衝擊。與甫至1870年方才獨立建國

³在十九世紀中葉以前，日本長期處於封建專制統治下。住在京都的天皇名義上是全國領袖，實際

的義大利與德意志相似，這個時期的日本，也是個國際體系中的後進國，也同樣面臨了如何統合內部，以資強化在險峻的「萬邦對峙」之國際環境中生存的能力。

近代日本所面臨的西歐衝擊，在政治體制的原理上，就是國民國家的衝擊。要成功地回應西歐的衝擊，首先必須認清西歐國際體系與國民國家體制的本質，而當時的幕府參謀福澤諭吉，則提出了自己的解答。

1860年代，福澤提出了「文明開化」的理論，敏銳地指出西歐國家體系的權力政治本質，因而有「百卷萬國公法不若長槍大砲，幾冊和親公約不若數筐彈藥」這句名言。福澤的權力政治見解，後來成為維新後的明治政府對外政策的基本思維與追求富國強兵的理論基礎，而福澤本人，也因此在後來被尊稱為近代日本的「啟蒙」大師，迄今仍享有日圓最高幣值一萬元鈔票上紀念人頭像的無上尊榮。

問題是，福澤只洞穿了西歐國家體系的運作邏輯，並未釐清這個運作邏輯下，後進國所面對的內政課題——締造「國民國家」以創建出有效之國民統合機制的課題。

日本於1890年代創建種族主義右翼的「大日本協會」，參考學習西歐國民國家的版本，鼓吹「日本人」這個超越大和、熊襲、蝦夷、琉球諸種族概念的上位概念——日本「民族」(nation)與「日本主義」，於是，開始形成了近代日本的「國民創造運動」。然而，在這個過程中，日本明治政府並未通過民權的樹立與確保來塑造新的日本國民(nation)，反而是通過天皇制的確立，以及甲午戰爭與日

上沒有權力。設於江戶(今東京)的「幕府」才是全國最高統治機構，其首領稱大將軍。當時統治日本的幕府是德川幕府(1503—1868年)，由德川家族出身的大將軍掌握了全國軍政大權。

俄戰爭⁴的戰爭勝利，確立了帶有血緣外觀的一體化日本「民族」的概念與體制。

nation 一詞在明治時代的日本被引進並被翻譯成帶有血統色彩的民族，即反映出這種日式政治加工與扭曲的內涵。如此，學習西歐國族國家模型的近代日本，雖然透過對外征服與對內壓制的手段，創造出日本版的單一國「族」國家，但卻在天皇制的威力下，日本人民被改造成只能服從於政權意志的「臣民」，國民形成（nation-building）變成了「臣民形成」（subject-building）帝國政府創造出絕對服從於天皇意志的忠順臣民，卻未能創造出足以參加國家意志之形成的「國民」（因而必須等到二次大戰戰敗，導入英美版的民主主義體制後，才完成了「日本國民」的建設）綜合的說；日本現在仍然是君主立憲國家，有天皇制度是其來有自的。

肆、國會議員的選舉制度

1996年日本廢除了在一個選區必須選舉多個議員的制度後，實行小選區和比例代表並立制。在這種制度下，每個政黨的候選人只有一人當選，在同黨候選人之間不必分配選票。候選人以政策作為競爭的手段。只有提出中間政策的候選人才可以當選。所以，城市

⁴1894年，中日兩國為了朝鮮東學黨事件而衝突，終引發甲午戰爭。1894年8月1日，中日兩國同時宣戰，這年歲次甲午，故稱中日甲午戰爭。翌年2月，中國的北洋艦隊全軍覆沒，中日簽訂《馬關條約》，結束戰爭。日軍又南陷澎湖，威脅台灣，清廷知事無可為，遂命李鴻章為全權大臣赴日議和，1895年4月與日本首相伊藤博文簽訂《馬關條約》，中日甲午戰爭正式結束。中日甲午戰爭的失敗，對中國朝野打擊很大，《馬關條約》又是一個喪權辱國的不平等條約，影響中國至深。甲午戰爭中國的不堪一擊，增強日本侵華野心；為日本佔據的朝鮮、台灣、澎湖成為日本侵華的基地；而中國的巨額賠款，更加強日本發展侵華的軍事實力。之後引起日俄戰爭《馬關條約》中，中國割讓遼東半島給日本，影響俄國在華利益，俄國遂聯同德、法強迫日本歸還遼東半島。此事加深日俄矛盾，終引發1904年的日俄戰爭。

甲午戰後，日本聲望大增，而其在華奪取的利益，遠超西方各國，列強在華均勢遂遭破壞，遠東從此多事。

中產階級的政策取向可以反映到政治決策過程中。

但問題是每個候選人為了當選而提出靠向中間位置的政策公約，使每個候選人的政策基本相同，選民無法有別的選擇。這時只有靠候選人自身的經濟實力、守信、人品來決定誰當選。這樣，當地的名門望族就會更容易當選。

當前的日本政壇甚至出現了電視、電影界明星當選議員的情況，日本電視臺也哀歎說日本的議員是先當選後學習。同時這種選舉制度使大的政黨處於有利地位。在選舉中採用的多數規則要求選票多數就可以當選，存在幾個候選人時可能 20%-30% 的得票就可以當選。這樣，議員不能真正代表當地選民的利益。

日本為擺脫昔日「單記非讓渡投票法」下派系林立、金權政治橫行、選風敗壞的惡名，模仿德國制定了新的選舉制度，並且在一九九六年十月眾議院選舉中首次採用。日本前於 1994 年實現的選舉制度改革，確立了小選區比例代表並立制，當時改革的目標有三：第一、讓日本成為像英國一樣的兩黨制國家。

第二、讓選舉過程由選民服務的競爭轉變為以政策為中心的競爭。

第三、讓以候選人為本位的選舉變成政黨本位的選舉。結果出現了並非當初所預期的結果，現在日本的政局變成了自民黨獨大，在野黨無力抵抗的狀態。

在日本，「選舉區」是《公職選舉法》的附表(別表)，選區重劃要經過「法律修正」程序；日本民眾並沒有要求改革選舉制度，而只是比較關心如何限制政治獻金⁵、強化瀆職的罰則。而改革選舉

⁵政治獻金係指對從事競選活動或其他政治相關活動之個人或團體，無償提供之動產或不動產、不相當對價之給付、債務之免除或其他經濟利益。但黨費、會費或義工之服務不包括在內。政治獻

制度，一開始是由政治人物（自民黨內的青壯派議員）提倡，以及1992年後由包含括有媒體、財界、勞工組織、學界的意見領袖組成的「政治改革推進協議會——即一般所謂的民間政治臨時調查會所推動的改革。

日本有自民黨、公明黨、新生黨等大黨。1988年底青壯派日本眾議員提出「政治改革提言」，希望將選舉制度改為「增加比例代表的小選區制」。當時的首相竹下登因此在黨內成立政治改革委員會，延攬研究會成員數人加入，並提出「政治改革大綱」，廢除中選區制度，實行以小選區制為基礎，加上比例代表制的制度改革。

綜觀青壯派議員的特徵與行動主張，不難理解為什麼會成為改革者的先驅，因為以其選舉基盤來看，他們本來就不如資深議員有穩固的支持基礎，所以對於搶攻浮動票的慾望特別濃厚，而這些浮動票又是對政治醜聞特別敏感的，同時，因為青壯派日本眾議員擔任國會議員的經驗較短，對較專業的政策，熟習度、處理能力也不夠，所以有能力主導的議題選擇上，不可避免的只剩下政治改革這個選項。

但最矛盾的是，青壯派議員所支持的改革選舉制度，其三個主要目的，都是對未來的發展製造更多的障礙。首先，因為青壯派議員成立之新黨是小黨，所以如果要推動新選舉制度，就不可能像自民黨、公明黨、新生黨一樣支持一票制，因為支持一票制會導致日本政黨⁶制度傾向兩大政黨，所以新黨只能不可避免的支持兩票制。

金法在93年3月18日經立法院三讀通過，並由總統於同年3月31日公布施行，該法立法主要目的係為規範及管理政治獻金，促進國民政治參與，確保政治活動公平及公正，健全民主政治發展。

⁶自由民主黨，簡稱自民黨，是民主保守政黨，是日本最大的政黨。名字中的「自由」指的是自由經濟，及政治意義上的自由，自由主義。日本社会党。在1945年結成。曾經於1947年短期執政。1950年代曾分裂為左派社會黨與右派社會黨，但於1955年統一為日本社會黨，成為五五年體制

而要讓變成政黨本位、政策本位的競爭，也不符合新黨個人特質之表現的競爭，導致政治改革的對立日趨嚴重，最後終於分裂與失敗。

日本的小選區比例代表並立制中，小選區員額 300 人，比例代表制員額 200 人（現已改為 180 人）是對小黨比較不利的制度，而 1996 年眾議院選舉結果，大黨在小選區制的戰績確實遠勝於其他小黨，日本會成為兩大政黨制的國家，日本的小選區比例代表並立制中，小選區員額 300 人，比例代表制員額 200 人，是對小黨比較不利的制度，現在全部已經改為 480 人，而 1996 年眾議院選舉結果也確實發現，新進黨與自民黨在小選區制的戰績確實遠勝於其他小黨，這樣的結果在當時來看，也合乎改革路線，即希望日本成為兩大政黨制的國家。

可是日本後來為何無法真正走向兩黨制國家？回顧當時各黨派實力都不夠大，因為一旦走向兩票制，實力又不夠大時，就註定穩健的兩黨制無法實行了，改革結果，變成不但改革者沒有得到任何利益，改革的目標也沒有達成。手段與目的都沒有顧到，顯然精於計算與協調的，充其量只是完成了「改革」這個動作罷了，在改革的目的上，讓整個制度改革變成改變，而非改善。

日本採「並立制」，日本制以個別「區域落選人」在區域選舉得票比率(惜敗率)高低，決定「區域落選人」在比例代表名單是否當選及其次序，有匡正「黨內不民主」之功效。

中的與自民黨抗衡的主要在野黨。日本共產黨，為日本的現存政黨之一，成立於 1922 年 7 月 15 日，屬日本的左翼政黨。日本共產黨是以政府宣佈非法的情況下成立，1923 年便被有關單位檢舉而於 1924 年解體；1926 年再成立，並且主張社會主義與民主主義的二階段革命，目標為廢除絕對天皇制與實現國民主權，1928 年再度被取締，不少重要領導人如德田球一等都被逮捕而於 1935 年再度解體，直到 1945 年戰後才告合法化並重建黨組織。其他小黨---公明黨日本民主黨社會民主黨

小選區相對多數決制度，會讓選民產生「策略投票」將票投給最接近自己政策立場以及最有可能當選的候選人，這樣會造成對當選可能性較低的小黨不利，因而使得政黨政治朝向兩大黨制發展。這就是杜法傑（Duverger）法則，經由「機械效果」與「心理效果」達成這個目的。的確，杜法傑法則，經由機械效果機，在單純的小選區制度下，得票率高的政黨，議席率會比得票率還高，相反的，得票率低的政黨，議席率會比得票率更低。心理效果在單純的小選區制度中，因為機械效果的作用，選民會在選擇投票的對象時，防止自己的一票被浪費，而傾向投給大黨，制度設計出現了效力，但結果分析；改革選制的三大目的。

一、為了讓選舉變成政黨本位與政策本位的競爭，將中選舉區改為小選舉區的制度，是因為中選區制度下的政黨競爭，一個政黨提名複數的候選人，導致政黨間的競爭變成候選人間的競爭。小選區制度一個政黨提名一人，才符合政黨本位、政策競爭的模式，相當理想。

二、小選區相對多數決制度，因為比例代表制佔了四成（200人）的席次，讓小黨雖然受到小選區制度的衝擊，卻不會產生毀滅性的打擊。從1996年眾議院選舉的得票率與議席率來看，自民黨在小選區得到38.6%的選票，卻擁有56.3%的議席率（169席）新進黨得票率28%，議席率32%，共產黨得票率12.6%，只有兩席。比例代表制則讓小選區議席極少的共產黨得到24席，而自民黨也是照得票率分配，拿到70席，算是很明確的反映了實際的得票。於是整個選舉結果變成大黨雖大，但小黨仍有生存空間，意圖讓日本成為兩大政黨制的選舉制度改革，其目的並未達成。

三、又有重複候補制度的小選區比例代表並立制，重複候補制

度是指眾議員候選人可以在小選區參選的同時，名列政黨比例代表名簿上。即使候選人在小選舉區落選了，也照樣可以用比例代表的身份當選，不過若是獲得票數不到小選區有效票的一成，就不能以比例代表的身份當選。或若是在沒有強力的地域政黨的情況下，小選舉區確實會出現兩大黨制的現象。因為「重複候補」制度的設計，杜法傑法則效果被弱化。候選人比例代表的順位由各政黨決定，而且可以在同一個比例代表的順位上，名列複數的人選，而這時要判斷那一位當選，就要由該候選人的「惜敗率」 $(\%) = (\text{落選者的得票數} \div \text{同選區最高得票者的得票數}) \times 100$ 來決定。使得選民在投票時，因為考慮到惜敗率，不用擔心自己的選票會浪費掉，所以心理效果會降低。

換句話說，在小選區制度下落選的候選人，可以因為惜敗率較高而在比例代表「復活」，這樣在小選區下選民的策略投票會被影響，不一定投給獲勝機會較高的大黨候選人，這就是心理效果會被削弱的現象。

但正因為重複候補制度的出現，心理效果被減弱，因而破壞了本來制度改革的目的。然而自民黨只要聯合一個小政黨就能獲得穩定的多數，基本上仍然是一黨獨大，最大的反對黨勢力太小，幾乎無力抗衡。也因為這種機制的運作，若是在有壓倒性力量的候選人所在的小選區，等於代表該選區其他候選人惜敗率太低，這種讓選民覺得自己支持的其他候選人必敗的心理，反而導致投票率降低，因為投與不投已經沒有差別了。選舉的投票率低的一個重要原因。這樣的效果會造成在有壓倒優勢的農村選區更為明顯。

原本在沒有重複候補制度的小選區比例代表並立制中，若是在沒有強力的地域政黨的情況下，小選舉區確實會出現兩大黨制的現

象，但正因為重複候補制度的出現，心理效果被減弱，因而破壞了本來制度改革的目的如前揭所言。

本來是對大黨有利的兩票制度設計，也因為重複候補制度讓小黨又重新獲得了生存的機會，所以改革的主要目的——讓日本走向兩大政黨制的國家，被比例代表制度與重複候補制度所破壞。

復以從政黨、政策本位的目的來看，選制改革後，各政黨為了因應新選舉制度的衝擊，揭示現職優先原則，即政黨提名現職議員參選，不需要進行黨內初選。因此個別候選人對所屬政黨的自立性提高，且黨內無法拔擢新人，即使現職議員的評價較低、形象較差甚至行為有爭議者，都無法受到黨內提名機制的過濾。這代表政黨的機能降低了選民服務與利益勾結才是當選的保證。這些都是因為小選區制度才更凸顯出來的弊病。

在原本的中選區制度⁷中，每個候選人可以靠著個人不同的優勢當選，不論是形象、政見、政績或是特定團體的支持，但在小選區制度中，有重複候補制度中惜敗率的考量，每個候選人都要儘可能的求得選票的極大化，這樣更容易導致為了當選，而不擇手段的獲取更多組織上、金錢上、利益上的支持。

選風敗壞的問題姑且不論，整個選舉依舊延續著過去候選人本位的選舉，而非政黨、政策本位的選舉。

日本政治改革的下一個目標已轉向「官」而且主導者變成那些最該被改革的自民黨政治人物。喊出改革的政治人物總是會比較受選民歡迎，卻是民主政治下常見的現象，但在未定之天。

⁷中選區與小選區的差異是應該人數的不同。大致來說，選一名當選者的選區稱小選區、二至五名為中選區、五名以上為大選區。因此我國總統選舉儘是全國性選舉，仍稱小選區。立委選舉選區多以縣為應選單位，但仍稱大選區。

前面所述，日本在 1994 年採用單一選區兩票制、學理上此單一選區兩票制是比其他制度更能符合公平性和代表性的民主的原則，因為它是加上單一選區兩票制融合多數選舉法和比例代表制的優點。

國會議員選舉採單一選區兩票制的國家，原只有西德於 1953 年採用，到 1990 年代才陸續有紐西蘭、日本、義大利、俄羅斯、委內瑞拉、波利維亞、墨西哥、匈牙利、立陶宛、南韓、烏克蘭等 12 個國家採用此制，成為全世界選舉制度改革的新潮流。這 12 個國家當中採用聯立式的有德國、波利維亞、紐西蘭與委內瑞拉等 4 國，其它 8 國採並立式。

義大利於 1993 年、俄羅斯 1993 年、匈牙利 1994 年和紐西蘭於 1994 年都採用單一選區兩票制，雖然這些國家的單一選區兩票制在內容上各有差異，然而就其制度而言，不出德國式和日本式兩種模式。因此，本文的目的主要即針對日本式單一選區兩票制，作進一步的分析，並指出在臺灣政治環境適用上必須考慮何種問題，藉此進一步解析一旦我國實施單一選區兩票制後，可能會面臨的問題和解決之道。

日本選舉的投票方式，不是我國慣用的圈選，而是由選民手寫，除全名外，寫簡稱、暱稱、綽號都可以，前提是足以辨識。「如果候選人只有一個姓劉的，選票若只寫一個『劉』字，就屬於劉的選票」。對於日本這套行之多年的投票方式，有效票的認定應該「尊重選民的決定」，不需要那麼嚴格，從寬認定沒有甚麼不好。

日本眾議院議員⁸總額在 1996 年定為 500 名，小選區 300 名，比例區分 11 區選出 200 名；2000 年總額減為 480 名，小選區不變，比

⁸眾議院議員選舉制度之歷史發展來看，日本最早是在一八八九（明治二十二）年二月首次公布眾

例區減為 180 名。小選區候選人以得高票者當選，比例區各政黨依其得票比例分配議席，兩者分開計算，沒有關連。

單一選區兩票制有助於政黨政治良性發展，論者常以「日本式」單一選區兩票制稱呼此一新的國會議員選舉制度。事實上，在實施並立式單一選區兩票制的國家中，日本是極少數採取高比例單一選區席次的國家。

目前眾議院 480 席比例為 62.5% 中扣除無黨派與無所屬的議員後，共有七個政黨分享其餘席次，但分配極不均勻。最大的自民黨就擁有將近半數(49.4%)的席次，第二大的民主黨也有 36.9% 的席次。日本眾議院的有效政黨數是 2.6%，可稱為「二又二分之一黨制」。

又並立式單一選區兩票制則可以呈現出「單一選區兩票制」中兼顧區域席次與政黨比例代表之優點。

我國過去也一貫主張採用「日本的並立式單一選區兩票制」而民進黨執政後，在 2002 年 5 月 27 日通過之立院黨團版修憲提案中，也主張實施「並立式單一選區兩票制」。

又單一選區兩票制係指國會議員選舉有部分名額由單一名額的小選區產生，其他名額由政黨比例方式產生。每一選民可投兩張票，一票投小選區的候選人，一票投政黨。茲以簡圖概略述之，如下圖。

議院議員選舉法，並在次（一八九〇）年七月進行第一次選舉，當時採取小選區制，眾議員名額為三百席。到了一九〇〇（明治三十三）年修正眾議院議員選舉法，眾議員名額改為三六九席，並改採以府、縣為單位之大選舉區制。其後一九一九年（大正八）年六月再度修正，名額改為四六四席。到了一九二五（大正十四）年三月，通過男子普通選舉法，將議員名額改為四六六席，並開始導入一選舉區選出三至五席之中選舉區制，當時共劃分為一二二區，其中三人區為五十三區、四人區為三十八區、五人區為三十一區。到了一九九四年改採「小選舉區比例代表並立制」後，改為五〇〇席，其中三百席由三百個小選舉區各選出一席，其他二百席由全國十一個區域以比例代表方式選出。

日式「並立制」

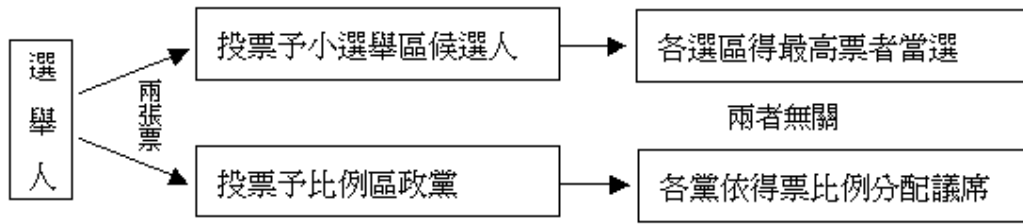


圖 4-1 日式「並立制」圖

資料來源：謝相慶，2002：3

經比較日本、德國、紐西蘭、義大利、匈牙利、俄羅斯，不管是採行聯立制或是並立制的國家最少不分區（日本 0.375）都有 1/3 強的比例，往往會成為黨鞭或是不具有地方選局能力的臨時安插名單。根本無法發揮兩票制的功能，政黨比例少的封閉式名單造成像是過去我國國民黨的酬庸、利益交換名單，佔有 4/5 的強大比例的區域立委會淪為地方派系繼續存在的強大理由，就像是過去我國國民黨立委選舉中大量的省議員轉換跑道成功的因素造就了其立委勝選。

反觀我國 73 名單一選區席次共佔總數 113 席的 69.9%，比重比日本更高。基於此點原因，再加上立法院委員總數的減半，論者大多以為新制較有利於大黨。如此對於將來的憲政運作將產生何種影響？由於修憲條文規定廢除國民大會⁹，將來修憲要透過人民複決方

⁹中華民國憲法在 1946 年十二月二十五日由制憲國民大會通過，1947 年一月一日公佈，同年十二月二十五日施行。依照憲法規定，國民大會代表全國國民行使政權，其職權包括選舉、罷免總統及副總統；修改憲法；複決立法院所提憲法修正案。第一屆任務型國代今天複決通過廢除任務型國大，形同自廢武功，成為末代。未來憲法的修改，必須經立委四分之三出席、出席四分之三同意通過修憲提案後，經公告半年，再交由人民投票複決，但必須有效同意票超過選舉人總額的半數才通過，引發外界質疑門檻過高，徒增公投障礙。雖然外界人民複決修憲案的門檻過高，但是廢除國民大會後，修憲的最後決定權落在人民身上，還憲於民，落實主權在民，為憲改跨出歷史性的一大步，以後人民才是憲政體制上最大的「頭家」至於國大多次修憲功過，則留待歷史公論。

能成立，而其通過門檻為總選舉人半數以上同意(第12條)，這是很高的門檻。我們甚至可以假設，單一選區兩票制和半總統制(或某些學者所稱的雙首長制)就是未來我國憲政架構的兩大主軸，分別規範國會議員的產生以及行政部門的權責。

這兩條主軸如何配套？對於台灣憲政穩定和政府效能的影響如何？又選舉制度對政黨體系的影響，目前既以朝向單一選區兩票制前進，但其內容內涵則有待商榷。在這樣的混合制情況下，我們必須考慮採用類似日本的「並立制」還是採用類似德國的「聯立制」。事實上兩者的本質不同，我國目前選制就是一種「並立制」。

為了瞭解單一選區兩票制和半總統制配套的效果，我們要先從選舉制度對政黨政治的影響談起。相關理論早就指出，在其它條件不變的情況下，選舉制度比例性(proportionality)越高，政黨數目就越多，也越不容易由單一政黨形成穩定多數。大多數研究選舉制度的學者，都認為選舉制度的比例性是形塑政黨體系最重要的因素之一。基於此理，單一選區制不利小黨。反過來說，如果選區的應選名額高，小黨容易生存，國會當然就不容易有單一政黨取得半數以上的席次。

況且單一選區本來就對於小黨生存不利，政黨比例比一般小的狀況下少數意見將會消失的可能，可能會使政黨朝向兩極化而抹殺小黨的生存空間。(看無黨聯盟與台聯黨的反對就知道，以及之前民進黨尚未執政前都是支持德國式的聯立制都是害怕生存空間縮小)使得小黨對大黨的監督作用消失。

本來為了避免複選區中大選區對於參選人數過多選民無法對所有參選人進一步瞭解，容易造成極端立委能夠勝選，選人不選黨的情況出現，進而採行單一選區。不過杜絕利益交換與酬庸的方式

並不覺得是採用開放式選單給選民選擇，兩票制本身就是為了進行政黨政治，讓政黨充分考量與決定提名的人選，也有助於政黨建立黨紀規範及促進黨內的民主化。若連名單候選方式都交給選民自由抉擇政黨的責任就會減少。

日本現在主要有六個政黨：自民黨、民主黨、自由黨、保守黨、社民黨、共產黨。日本政黨：一極多黨的政黨體制，自民黨是一黨獨裁。日本的政黨是議會黨團，在社會上並不發展政黨組織，在競選時，政黨公認候選人，這樣，候選人就以政黨候選人的身份參加競選。

日本於 1945 年無條件投降後，盟國為使日本非軍事化和民主化，實行了解散財閥、農地改革、組建工會、整肅戰犯等措施。1947 年日本國新憲法規定：國民有結社自由和言論自由，議會由國民選舉，政府形式採用三權分立。由此促使政黨紛紛成立。日本現代政黨制度作為日本憲政民主制的重要載體開始形成。

另外主張並立式單一選區兩票制。比例代表與區域代表名額分配應接近一比一。舉日本等為例，以日本公職選舉法第四條規定，由小選區選出的是三百，比例代表的是兩百人，小選區造成日本國會議員素質的低落，以及買票及地方派系問題嚴重。

而紐西蘭國會由單一選區選出的是 65 人，依比例代表選出的是 55 人；德國國會 656 席，俄羅斯國會 450 席，都是單一選區選出以及比例代表選區的各佔一半，下兩節再述。

換句話說，我國強烈主張比例代表制與區域所選出的立法委員有一定比例，原住民至少應有六席之外。除了直轄市、縣市、不分區代表之外，主張明定性別提名保障制有一定比例，更接近民主國家水準。

第二節 德國

壹、緣起

西元 768 年，法蘭克族的查理曼大帝將境內許多小邦整合，建立起一個基督教王國，並在西元 800 年由羅馬教宗¹⁰在羅馬聖彼得教堂替他加冕，正式稱為皇帝。但在後代子孫的爭權奪位之下，使一個統一的帝國又宣告破裂。直至西元 870 才因為默爾遜條約把帝國分為東西南三部份：西部為今日法國，南部為義大利，東部為德國；這就是德國最早的起源。

貳、自然景觀與文化人文

位於中西歐的德國，領土面積為 35 萬 7 千平方公里約台灣九倍；渾然天成的自然景緻，豐富的人文歷史，悠久特出的建築文物，交雜著四序轉換，德國就如同伸展台上造型多變的模特兒，時時為觀光客展現著不同風情。無論是萊茵河畔如圖畫般的田野風光、鬱鬱蒼蒼的葡萄園、或是黑森林中靜謐的湖光山色，都會讓你彷彿踏進了童話世界中，確切體會到大自然的魔力，不妨現在就讓我們一起來巡禮德國這美麗的國度，以下就其政治與立法，國會議員的選舉制度分述之。

¹⁰按天主教會的立場，教宗（Pope）是耶穌基督在世的代表，伯鐸（Peter）宗徒的繼承人，天主教的首領和羅馬主教，西方的宗主教，意大利的首席主教，意大利教省的總主教和首席主教，梵蒂岡的最高元首。古代主教稱「教宗」隱修圈內，這個名詞用得很普遍；東方教會與羅馬天主教的羅馬地區，「教宗」成為司鐸的普通名稱。第六世紀中葉以來，「教宗」在西方限定為羅馬天主教的名稱；教宗額我略七世並立法規定。由於教宗職務的獨特性，今天關於他的任期等等問題，天主教法典都無規定。至於在教會歷史中，教宗為帝王撤職者有之，辭職者也有之。歷史中也出現過教宗瀆職與失去智能等等問題的討論。在教會法典 335 條指出：「宗座出缺或完全被阻時，在普世教會治理上，任何事不可變更，但應遵守對這種情況所制訂的法律。」

叁、政治與立法

德意志本是神聖羅馬帝國的領土，一八〇六年神聖羅馬帝國因受拿破崙的侵略，由於德意志在事實上及名義上，都變成許多國家。這些小國在政治體制上，一直都是君主專制政體。即使普法戰爭的結果，由普魯士統一了德意志，並於一八七一年制定憲法，改稱德意志帝國（das deutsche Reich, 1871-1918）卻仍然是個專制的國家。

到了一九一四年歐洲發生大戰，致使德國因外戰而於一九一八年十一月九日發生革命，改國體為共和，德國政治民主化的制度方才漸萌。是故直到第一次大戰末期前，德國政治生活的特色，乃在於專制的政體（autocracy）德國在普魯士時代即制定了成文憲法，且第一次大戰後制定的威瑪憲法堪稱世上最完備的一部憲法，但由於缺乏近代立憲主義自由思想的民主根基，以及十九世紀中葉民主改革的浪潮襲捲歐洲之際，僅稍微影響了德國而設有民選的立法機關，但其政府卻仍然循以威權式的路徑（authoritarian）加以德國傳統的實證主義法學（legal positivism）之影響，故而將法律視為主權者之命令，是用以控制社會與人民的工具。因此，德國式的立憲思想中，應該缺乏「有限政府」之理念，而其所謂的憲法，實為完成國家目的之另外一種形式的法律而已，並非是基於以個人主義為基礎的自由主義思想，乃是為限制國家權力之目的而設計的一套政治程序。

十九世紀之德國，由於受到自由主義立憲思想的衝擊，自由主義人士企求以人民的政府（popular government）取代皇室，並透過制定一部憲法用以對抗國家而尋獲保障。因此，法治國（Rechtsstaat）的理念便成為對抗君主及貴族命令的武器。然而，

德國終究未能擺脫其國家至上的傳統思想，故其法治國之理念，只能說是「用法律來統治」(rule by law)而已。

法治國的建立固然將國家的統治權力由一人或少數人的手中，轉移至民選的國會，但由於深受傳統的法律實證主義之影響，法律的執行與適用必須嚴格地受限於實定的法律規定，並對實定法律規定的內容，絲毫無置喙之餘地，否則，便將侵蝕了國家的法律權威之根基。在國家任何行動都需在實定法律上能夠找到依據的情形下，立法者無疑地就是國家最高的統治者，其立法並不受到任何的限制。於是，國會通過的法律即為指導國家一切事務的依據，而所謂的法律，除了制定的程序上異於君主專制時期外，對於法律的認知，仍然視之為控制國家行動的方法，而非限制國家權力的工具。

德國人在1999年能夠回顧半個世紀以來在憲法方面所取得的經驗。1989年慶祝聯邦德國成立40周年時，基本法就被譽為在德國土地上曾經有過的最好和最自由的憲法。過去沒有那一部憲法像基本法這樣為公民所接受。隨著基本法的出現，誕生了一個至今無嚴重憲法危機的國家。為了表示紀念，還將在德國和歐洲舉行有國際人士參加的探討其基本價值以及國家目的的研討會。

對各項基本權利可按憲法規定直接由一項法律或間接地根據一項法律在小範圍內加以限制，但絕不允許法律觸犯基本權利的核心內容。各項基本權利是直接有效的法律。這是基本法同過去的憲法相比最重要的改革之一。以往各憲法中關於基本權利的條款更多地具有法律上無約束力的綱領性聲明的性質。今天，國家的三權、作為立法機構的議会同各州政府、法院、行政機關、警察和軍隊一樣，都必須嚴格遵守基本權利的規定。每個公民只要感到他的某一項基

本權利受到國家的侵犯，就有權在已無其他法律途徑時向聯邦憲法法院對國家的決定或行動提出訴訟。

在 1952 年參加歐洲保護人權與基本自由公約之後，德意志聯邦共和國從 1953 年起擁護對人權狀況進行國際監督。該公約第 25 條賦予締約國公民向歐洲委員會對自己國家起訴的權利；歐洲保護人權公約第 9 號附加議定書也為公民提供了向歐洲法院就個人在人權問題上的遭遇起訴的機會。1973 年聯邦共和國還批准了聯合國的國際人權公約。

肆、基本法意涵

德國人民首先通過定期進行的議會選舉，行使屬於它的國家權力。基本法與某些國家的憲法不同之處在於它只是例外地，即只是在出現聯邦領土重新劃分的情況下才規定公民表決或關於舉行公民投票等直接民主的形式。基本法決定採用的是「好鬥的民主」方案。它來自毀於激進的、敵視憲法的黨派之手的威瑪共和國的經驗。其基本思想是各派政治勢力的自由競爭、終止於民主制可能被民主的手段毀掉之時。這樣，基本法就有可能使聯邦憲法法院¹¹禁止那些打算損害或毀掉民主的國家制度的政黨活動。

憲法決定聯邦制國家意味著，不僅聯邦，而且還有 16 個聯邦州都應具有這一國家性質。它們各有自己的、限制在一定領域裡、並由自己的立法、行政及司法機構行使的領土權。在國家任務和管轄權分配給聯邦和各州之後，立法的重點事實上在中央國家聯邦，而

¹¹戰後西德於一九四九年制定基本法之際，參酌了奧國憲法法院及美國司法審查制度之精神，「希冀借助憲法裁判權，以保障德國」（註二），因而特別設立了聯邦憲法法院（基本法第九十三條）以專司憲法解釋之權力。從憲法法院所掌有的全部權限內容來看，除了法規之審查權另當別論外，其餘各種權力之作用，則大致與德國傳統之憲法審查權相當。

各州主要是負責行政，即執行法律。這個任務分配是權力分散和權力平衡的基本法體制中的根本因素。

基本法的修改：只有在聯邦議院（議會）2/3 議員同意以及聯邦參議院（各州議會）2/3 票同意的情況下方能對基本法進行修改。由於一個政黨或一個政黨聯合在極少情況下能在聯邦議院以及聯邦參議院內同時擁有這樣的多數，因此，修改基本法需要很廣泛的意見一致才行，只有一部分反對黨也表示贊同，方有這種可能。

另基本法的幾項規定是不得修改的。這些憲法準則包括聯邦制的國家制度、三權分立、民主制、法治和社會福利國家等原則。不可觸犯的還有信奉人的尊嚴以及基本權利方面的平等與自由法的核心。基本法新的歐洲條款第 23 條闡明，德意志聯邦共和國謀求一個具有民主的、法治國家的、社會福利的和聯邦制結構的統一的歐洲。在這方面，補充原則起著特殊的作用。新的第 23 條還規定，聯邦議院和聯邦各邦在歐洲一體化的進一步發展過程中將起何種作用。

伍、國會議員的選舉制度

在「複數選舉區」（一選區有兩個以上應選名額），超高之當選票數其實「浪費」，因為理論上可轉讓予同一政黨的其他候選人而增加當選席次；至於落選人得票，除了比較之意義外，形同「廢票」。「單一選區」亦同。

「兩票制」應將投予政黨的「第二票」，來彌補「第一票」票票不等值的闕失；德國「聯立制」有此「補偏救敝」的功能，選舉制度由聯邦選舉法(Bundes wahlgesetz)¹²來具體化、德國基本法

¹²決定選區，總席次除以二即是區域直選的選區數目，也就是說，在 1998 年時有 328 位議員是區域直選出來的，2002 年時有 299 位議員是區域直選出來的。區域直選的得票，由第一票決定。

各政黨所能擁有的國會總席次則由第二票決定，不過有門檻條款，只有在第二票得票率至少百分之五以上的政黨，才可以參加眾議院席次的分配；或者，至少要有三個區域直選候選人當選，才可以再根據其第二

(德國憲法)在第三十八條規定「德國聯邦眾議院議員依普通、直接、自由、平等及秘密¹³選舉方式選舉之」。其他—1、德國為兩院制的國家，聯邦參議院立法決策中主要代表邦的利益，聯邦眾議院(Bundestag)相類似我國立委選舉有比較憲法相關性的是聯邦眾議院議員的選舉。2、德國基本法(德國憲法)對於聯邦眾議院議員的選舉方式，並沒有像德國威瑪憲法第二十二條為具體的規定—政黨比例代表制，完全的政黨比例代表制常常會造成國會中小黨林立，以致很難形成穩定的多數，造成政府(內閣)的不穩定性，德國威瑪共和的聯合內閣經常變動就是這個例子為唯一的選舉制度。

德國聯邦眾議院選舉所採行的單一選區與政黨比例代表併行制度，不僅在投票制度的設計上以及國會席位的計算分配上，均有異於其他國家，其運作的情形與實際的影響，經常是選舉制度研究上的重要課題。從憲法的觀點以言，此項制度是否合乎選舉平等原則

票得票率參加眾議院席次的分配。

¹³選舉事務應以普通、平等、直接、秘密與制度法制化為其操作意涵。

(一)普通—普通選舉權乃是公民行使選舉，不受限制，普通選舉與民主政治的發展，有密切關聯。現代民主國家，對於公民的選舉，除了一般法定資格外，大皆不予限制或放寬限制，事實上由限制選舉到普通選舉，亦為民主政治進步的途軌。普通選舉其大要不論性別，種族、財產、識字等皆有選舉權之謂。

(二)平等—平等的意義是一人一票，一票一值(one man one vote one vote one value)這是體現政治平等具體最實際的制度。

(三)直接—直接投票，是指選民可以直接選出公職人員。直接選舉自是民主政治的一個思潮。

(四)自由秘密投票(不記名)—選民投票的對象，他人無法得知，可以免除或減少威脅利誘的弊端，如何做秘密的程度，最主要的為無記名投票。能夠做到真正的秘密投票，選民才有投票或選投的自由。

的意旨，特別是此項選舉制度所特有的「超額席位」對國會內部的政黨結構有何影響，經常引起爭議與討論，值得研究。

在德國，《聯邦選舉法》規定選區劃分「票票等值」(當選名額與選民人數比例在百分之二十五變異內等值)的原則，第二票「政黨代表」當選名額要減去該黨在第一票業已當選的「區域代表」名額。是以，從選舉平等的觀點，對德國聯邦眾議院選舉制度進行探索，釐清政黨比例代表制與選舉平等之間的關係。德國政黨比例代表制的相關規定與基本特徵，德國歷來聯邦憲法法院的裁判為主軸，論述政黨比例選舉制度的設計與憲法所保障選舉平等原則之間的關係。德國實行政黨比例選舉制度的經驗，以作為我國選舉制度改革的借鏡。

德國國會議員的選舉制度有下列特色：

一、「個人化的政黨比例代表制」學理上稱為「個人化的政黨比例代表制」一種多數代表制與政黨比例代表制的併行制，以政黨比例代表制為制度設計的主要精神，但是同時包含以候選人為主的多數代表制，選舉屬於「兩票制」的設計，選票有兩欄，第一欄投給各個選區的候選人，第二欄則是投給政黨。意即選票有兩欄，第一欄直接圈選多數代表制的候選人，第二欄則是圈選有依法提出「邦名單」(Landes list)的政黨政黨才可以提出「邦名單」，這是政黨的「名單特權」，此外在「邦名單」中的候選人排序在選舉前就固定了，不得變更。

二、席次分配以政黨比例代表制為主：真正決定聯邦眾議院的組成的是；根據每個政黨第二欄的得票比例(百分比)來決定其所能擁有的總席次。選民透過第一欄只能在某種程度上影響國會的成員組成(personelle Zusammensetzung)，而無法影響到各政黨所佔

的席次，所以第二欄的得數才是決定哪一個政黨勝選的關鍵。

三、聯邦眾議院議員人數 598 人，區域代表與比例代表各佔 299 人從第十五屆起。原先聯邦眾議院總共有 656 位議員，有 328 位由各該選區選出，另外 328 位則是根據政黨得票比例由政黨名單中選出。

四、有關「門檻條款」(Sperrklausel)限制，政黨票百分之五以上，或是至少有三個候選人當選的政黨，才可以根據得票比例參加眾議院席次的分配。根據「赫爾/尼邁亞一計算法」(Hare/Niemeyer-Verfahren)決定政黨席次的計算各個政黨所獲得的總席次，即所謂的「聯邦比例」(Bundes proporz)，選舉法根據該法第六條第六項，一個政黨所有的「邦名單」卻被視為聯合的名單，亦即被擬制為一份「聯邦名單」(在德國選舉法裡雖然沒有「聯邦名單」(Bundes list)，在確定每個政黨的總席次後，同一個政黨再根據其個別的「邦名單」來分配席次，百分之五的門檻設計，也會制度性地阻止小黨進入國會，因此會妨礙其發展，此外也會妨礙新政黨的成立，因此就會產生是否違反政黨機會平等(Chancengleichheit der Parteien)的憲法疑慮。因為每張選票的「計算值」(Zählwert)雖然一樣，但是其「結果值」(Erfolgwert)卻不相同。

五、採取單一選區制相對多數當選制；全國劃分為 299 個選區，在每個選區只選出一個眾議院議員，稱為「單一選區制」。此外，採取「相對多數」選舉法，得到該選區中最多票的候選人即當選議員。如果候選人不屬於任何政黨，則須有兩百個選民的連署才能登記競選。如果是政黨候選人，則必須經過每個選區的區黨部以合乎民主的方式選出。

六、眾議院議員先由第二欄的得票數確定該黨在眾議院的總席次，每個政黨的眾議院議員並不是一半由選票的第一欄，另一半由政黨名單中選出，而是先由第二欄的得票數確定該黨在眾議院的總席次，在席次總額不變的條件下，每個政黨根據第一欄所選出的代表越多，由政黨名單選出的代表就會越少。此外，如果一個政黨在一個邦所獲得的多數代表席次多於在該邦根據政黨比例所應獲得的席次，就會產生總席次就會超過法定席次「超額席次」(Überhangmandate)的問題。

七、赫爾/尼邁亞一計算法分配議員席次¹⁴在聯邦選舉法第六條第二項就規定，將待分配的席次總額乘以某個可以參加分配的政黨第二欄的得票數，再除以所有可以參加分配的政黨第二欄的得票數，就可得出該黨在眾議院所分配到的席次，若分配後有餘額，則比較計算所得數字之小數點後的數字，依此數字大小分配席次餘額。這個計算法，在分配餘額時，對於小黨較有利舉例言之，如果選票總數為 100,000 張，甲黨獲得 50,000 張，乙黨獲得 35,000 張，丙黨獲得 15,000 張，總席次為 11 席。根據「赫爾/尼邁亞一計算法」，則甲黨獲得 5 席，乙黨 4 席，丙黨則可分配到 2 席。

¹⁴英國法學者赫爾(Hare)所創，並進一步由德國數學家尼邁亞(Niemeyer)所加以精緻化的比例計算法(Proportional ver fahren)，這個程序就取代之前一直沿用的「頓特式最高數計算法」(d' Hondtsche Höchstzahl ver fahren)。在聯邦選舉法第六條第二項就規定，將待分配的席次總額乘以某個可以參加分配的政黨第二欄的得票數，再除以所有可以參加分配的政黨第二欄的得票數，就可得出該黨在眾議院所分配到的席次，若分配後有餘額，則比較計算所得數字之小數點後的數字，依此數字大小分配席次餘額。

表 4-2 赫爾/尼邁亞－議員席次計算法表

政黨	總票數	乘以 11	除以 100,000	暫時席 次	小數點後 的數字	最後席 次
甲	50,000	550,000	5.50	5	0.50	5
乙	35,000	385,000	3.85	3	0.85	4
丙	15,000	165,000	1.65	1	0.65	2

資料來源：本研究整理

八、分裂投票的問題違反了選舉權的平等

(Wahlrechtsgleichheit)。選民的分裂投票行為，亦即在選票的第一欄所圈選的候選人所屬政黨與第二欄所圈選的政黨，分屬兩個不同政黨，超額席次之所以會產生，常常是來自於選民的分裂投票行為，亦即在選票的第一欄所圈選的候選人所屬政黨與第二欄所圈選的政黨，分屬兩個不同政黨，這會影響原本設計中多數決選舉制與政黨比例代表制的和諧性，使得選舉系統的邏輯出現不一致性，所產生的嚴重後果就是使得選票具有雙重的分裂投票的問題，違反了選舉權的平等(Wahlrechtsgleichheit)。

九、「換票」的情況會發生而可能違憲

執政黨為了繼續組成可以執政的聯合內閣，較大的 A 政黨想要確保較小的 B 政黨可以順利進入國會，就向其部分選民作的呼籲：在其選票的第二欄圈選 B 政黨，相應 A 政黨的友好行動，B 政黨也呼籲其選民在第一欄圈選 A 政黨的候選人，使得 A 政黨的候選人在一些選區選贏丙政黨（反對黨）的候選人，並取而代之，此種「換票」的情況在德國會發生。此選舉策略濫用了超額席次的制度，使得一個投票行為產生雙重的效果，因為 A 政黨會利用第一欄來獲取比它在第二欄所能得到的多出許多的超額席次，而扭曲原先以政黨比例代表制為原則而具有內在一致性的選舉制度，結果是一個本身合憲

的選舉制度，由於選戰策略對之濫用而可能違憲。

十、德國提名制度符合民主原則值得效法

聯邦選舉法第二十一條，每個選區的候選人

(Wahlkreiskandidaten)由各該選區的黨員大會或是黨員代表大會，以秘密投票的方式選出。根據該法第二十七條的規定，邦政黨名單上的候選人(Listenkandidaten)則由邦黨員間接透過所選出的黨員代表大會，依秘密投票的方式選出。政黨候選人的提名並不是由黨部的行政部門(Parteivorstand)，而是由黨的基層(Parteibasis)來決定，亦即直接由黨員大會或是間接由黨員代表大會來選拔。

另一方面，德國聯立式是由政黨票決定各政黨總席次比例，區域當選席次扣除後，再分配比例代表席次。採取德國式的「聯立制」來分配政黨比例代表制當選名額，容易造成選舉結果的總席次有「超額當選」的現象，這是施行「聯立制」最困擾之處，但是國內學界仍然較為普遍支持「聯立制」就是因為「聯立制有利小黨，並立制有利大黨」而這樣的的政治後果是比較符合「公平性」的理想。

基於民主原則，在德國，政黨候選人的提名並不是由黨部的行政部門(Parteivorstand)，而是由黨的基層(Parteibasis)來決定，亦即直接由黨員大會或是間接由黨員代表大會來選拔。具體言之，根據聯邦選舉法第二十一條，每個選區的候選人

(Wahlkreiskandidaten)由各該選區的黨員大會或是黨員代表大會，以秘密投票的方式選出。同樣的，根據該法第二十七條的規定，邦政黨名單上的候選人(Listenkandidaten)則由邦黨員間接透過所選出的黨員代表大會，依秘密投票的方式選出前已述及。這符合德國憲法對於政黨內部民主化的要求，但對於政黨候選人的選舉程

序，聯邦選舉法則未詳細規定，而授權各政黨自行制定。

德國主要政黨：右翼政黨——基督教民主聯盟（基民盟）、中左翼政黨——社會民主黨（社民黨）、社民黨、綠黨、左派黨，共五個政黨。戰後德國鑒於多變的政黨體系、政治文化的發展與政治慣例的形成，堪稱為最典型亦最強調政黨合作與結盟的國家。德國政治學者對該國政治運作視為「合作的議會制度」（Kooperativer Parlamentarismus）或「結盟的民主政治」（Koalitionsdemokratie）。進一步而言，德國無論是聯邦政府或地方政府的組成，幾乎完全仰賴相關政黨間的合作意願，只要沒有任何政黨能單獨贏得議會的絕對多數席次，政黨間勢必要透過結盟方式以取得穩定多數。當然，政黨之間即便是合作的意願不高，理論上還是可以形成少數執政的局面，不過觀察戰後德國的政治發展經驗，特別是近廿年期間，德國僅見極少數幾個邦(Länder)出現過少數執政或政治僵局(Patt)的案例，其餘多半有賴政黨合作或結盟來維持政局的穩定。當然，僅見的幾次少數政府亦多屬過渡性質，執政時間多半不會太長。唯一的例外是1983年黑森邦(Hessen)邦議會改選後，居中關鍵的綠黨(Gruene)與社民黨(SPD)未能達成聯合組閣的情況下，表示願意容忍社民黨的少數政府，因而導致社民黨單獨執政長達兩年三個月，但最終雙方還是組成聯合政府。至於德國歷屆聯邦政府也都是以政黨結盟的方式組成，即便是1957年基民/基社黨(CDU/CSU)單獨囊括了半數以上的議席，卻依然決定與德意志黨(DP)共組聯合政府。

如前揭所書「單一選區兩票制」為戰後西德所首創，時至今日，模仿德國選舉制度的日本、俄羅斯、匈牙利等國，則各自針對其國情訂定出不同的選舉運作規範。德國有鑑於昔日威瑪共和時期，純

粹比例代表制下眾議院內多黨林立、閣潮不斷以致造成日後的納粹獨裁等慘痛教訓，將選舉制度改為「單一選區兩票制」，其後雖略有修正，但基本架構至今仍未改變。德國聯邦眾議院議員的選舉制度則是採取「兩票制」，選票分為兩欄，第一欄投給選區候選人，第二欄圈選政黨，並以政黨比例代表制為主要的建構原則，以選票第二欄（選黨）的投票結果來分配各黨在眾議院的總席次，選區的政黨候選人當選越多，可以根據邦政黨名單當選的候選人就越少，兩者相互消長。雖然有時候因為「超額席次」的產生，而發生政黨在席次比例的些微變化，但是一般而言影響不大，選票第一欄（選人）的投票結果，則只能部分影響眾議院的人員組成，而無法決定誰勝選。原則上，那一個政黨贏得第二欄就成為執政黨。雖然「個人化的政黨比例代表制」已經納入了多數決選舉的要素，但是由於還是以政黨比例代表制為主要精神，所以選民與候選人之間的連結比較弱。

圖示如下。

德式「聯立制」

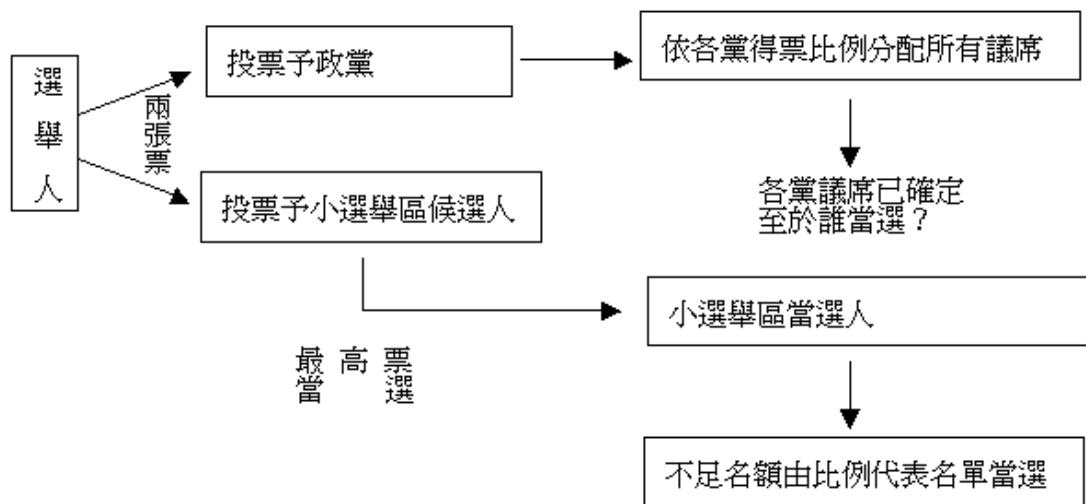


圖 4-2 德式「聯立制」圖

資料來源：謝相慶，2002：3-4

單一選區兩票聯立制是以第二票（政黨得票率）為基準來決定各政黨應得的席次，扣除各政黨在單一選區中已當選的席次，再來分配比例代表席次等等。實施「單一選區兩票制」的日本和德國，近年都舉行國會大選，成為台灣選民觀摩的好機會、活教材。

我國許多小黨或邊陲勢力為贏得（共享）資源，在單一選區兩票制中選前結盟為黨團，共同登記，以爭逐全國不分區分配席次，是必然之政治途徑。

第三節 紐西蘭

壹、緣起

紐西蘭人口如以人種之組成而言，歐洲裔白人約有269萬人（佔總人口數之75%），毛利人約52萬人（佔總人口數之14.7%），太平洋島嶼居民約23萬人（佔總人口數之6.5%），華人約10萬人（佔總人口數之2.8%），印度裔人士約5.9萬人（佔總人口數之1.7%），餘為其他國家之移民。紐西蘭位於西南太平洋邊陸地帶，領域疆界涵蓋南緯33度至53度，東經160度至西經173度之間，國土由南北兩大島及若干小島所組成，全國面積約27萬多平方公里，較台灣大7倍半有餘，2003年統計，全國人口總數為403.9萬人，約為台灣人口之六分之一。

貳、自然景觀與文化人文

紐西蘭嘉里道頓（Kelly Tarlton）海底世界（Under water World）及南極（Antarctic Encounter）——可透過水底隧道觀賞紐西蘭的各種海洋生物，另有逼真的南極奇觀。Hobson Wharf海洋博物館——展覽奧克蘭海事及航運歷史，奧克蘭城市藝術畫廊（Auckland City Art Gallery）——展覽歐洲和紐西蘭藝術品，尤以毛利人的繪畫最著名。交通運輸四通八達，公路、鐵路貫穿各大城市，南、北兩大島及沿海小島間，則有定期渡輪行駛，堪稱便捷，重大交通意外事故並不凸出。就常發生意外事故之公路運輸而言，一般年青紐西蘭人喜開快車，而在紐西蘭駕車係靠左行駛，故來紐西蘭遊客在穿越馬路時，應先看右方有無來車，再看左方倘確無來車後，始快速穿越，以策安全。紐西蘭國家社會治安尚稱良好，惟城市中竊盜案件及旅館住房遭宵小闖入之事件仍時有所聞，紐西蘭國家社會之犯罪形態以城市竊盜、縱火、強姦、搶劫、暴力攻擊及兇殺案為主，每年全國登記有案之大小犯罪案件總數約在40萬件以

上，但偵破不及總數之一半。紐西蘭國家空氣及水質俱佳，一般均極重視衛生，故來紐西蘭前，無須事先在國內注射疫苗。惟為避免水土不服，宜隨身攜帶適合自己體質之藥物（如治療感冒、頭痛及腸胃等藥物），以備萬一。

參、政治與立法

紐西蘭政體採責任內閣制，國會採單院制，選舉制度為「混合比例代表制」，國會議員共120席。每屆國會大選，由在國會中獲多數或相對多數議席之政黨籌組政府。紐西蘭選舉制度，國會大選圈選票時，紐西蘭是用官方製橘色彩色筆打勾。選民的資格是必須自己去登記的。當然，只要你不要離開紐西蘭太久（公民不超過3年，居民不超過1年），那就不需要重新去註冊。而且一次登記，就可以享有選舉資格，地方議會選舉資格及參加公民議題/政府議題投票資格。其次紐西蘭採混合比例代表制，根據婦女新知基金會之說帖，「比例代表兩票制」就是選民的兩票分別對區域候選人與不分區政黨名單投票，但都依政黨得票比率分配席次。此項制度之優缺點如下：

1. 優點

- (1)藉由比例分配，可以建立公平的政黨競爭。
- (2)改成比例代表制，在區域選舉中，同一政黨內候選人容易發揮團隊精神，有助於強化政黨政治的發展。
- (3)因為各政黨希望增加其提名名單的代表性，或可擴大弱勢團體的參政。
- (4)革除長期敗壞的選風。

2. 缺點

不過事實上，此項制度仍有以下缺點：

- (1)恐無助提高國會議員素質：雖說此項制度可以在選舉過程

中強化政黨內部合作，但也可能產生政黨可以高形象候選人夾帶低素質候選人過關之機會，進而影響國會議員之素質。

- (2) 恐對政黨政治的發展未必有利：此制度運用在區域選舉上，仍給予利用極端意識型態而獲取一定席次之關鍵小黨與無黨候選人有存在的空間，進而形成國會關鍵少數，不利於政黨政治。
- (3) 買票之風仍無法遏止：候選人可以藉由買票而達到該政黨之安全名單中，故仍無法遏止買票之風。
- (4) 政黨內部派系林立情況無法遏止
- (5) 有促成多黨林立的傾向：由於比例代表制不需爭取中間選民，導致各黨或候選人可能產生各自訴諸於意識型態，最終造成如同過去許多歐洲國家的例子一樣，小黨林立、內閣更換頻繁，被迫要組成聯合政府。
- (6) 政黨黨紀無法因此更加嚴明：相反地，區域產生之同黨席次，可能產生大小委員之分，造成國會內部衝突。

另外紐西蘭選區之公投綁大選，不過公投的議題好像是投票社區的公立游泳池要不要改建比反飛彈、愛台灣公投實際，最近紐西蘭的大選制度MMP(Mixed Member Proportional representation)，其實就是台灣這次修憲吵翻天的單一選區兩票制。舉例領到一張選票，選一位這個選區的國會議員(一個選區應選一席，其中候選人有政黨推薦的，也有自己參選的)；最後這一區最高票的就可以當選國會議員。另外再領有一張選票，可以選擇投一個政黨票。最後把全國的政黨票總和起來算出比例，換算出各政黨所占的國會席次，過半比例的政黨就拿下執政權。各政黨就依照所得到的席次，像台灣

不分區代表，依照先前的排名，依次當選國會議員。

換句話說，贏了地方選舉，就是當然的國會議員；如果輸了地方選舉，但是在政黨的排名名單位置前面的，還是可以當選國會議員。所以各政黨開黨代表大會時，幾乎沒有不為各自的排名吵翻天的。這種投票制度的好處是既可選人也可選黨。避免了喜歡的政黨在你的選區推出不喜歡的政黨推出喜歡的候選人的掙扎處境。不過這種制度在紐西蘭實行下來的結果，似乎造成會往中間靠攏，大黨恆大，小黨恆小的趨勢之選舉制度缺點。

紐西蘭的政黨：在 1935 年之前，紐西蘭的政黨分分合合，到 1936 年，紐西蘭的政黨制度才開始穩定，從此之後由兩個主要的政黨——「勞工黨」(Labor Party)和「全民黨」(National Party)——輪流執政達 60 年之久，其他小黨在這「單制」下很難獲得席位。

1954 年選舉，「社會信用政治聯盟」(Social Credit Political League)獲得 11.1% 的選票，成為得票第三高的政黨，但卻得不到一個席位。從此開始，紐西蘭人對「單制」的席位分配公平性開始強烈質疑。

對紐西蘭而言，一般選制改革困難的原因都是存在的。此外，既得利益者照理會反對改革。在「單制」下既得利益者通常是兩個大黨，因此改革的主導者是一些政治菁英，期望在短期內擴張勢力，或希望透過選制改革來造成長期性的政黨體制的更張。這種改革重擔通常落在小黨、新興政治勢力、和學術界的肩上。在大黨不支持改革的情況下，小黨或政治團體很難有所作為。

在 1978 的選舉中，「全民黨」所獲得的總票數少於「勞工黨」(39.8%對 40.4%)，但在席位數卻多於勞工黨(51 比 40)，獲得絕對的多數而繼續執政，而「社會信用政治聯盟」也獲得可觀的選票

(16.1%)，卻只得到一個席位。接著在 1981 年的選舉，「全民黨」獲得 38.8% 的選票卻得到 47 個席位，「勞工黨」獲得 39% 的選票，但只得到 43 個席位，「社會信用政治聯盟」更慘，獲得 20.7% 的選票，卻只得到 2 個席位。這種情況使選制的公平性受到很嚴厲的批判，選制改革開始成為政治改革的焦點，助長了選制改革的力量。

由於台灣是「單一選區、兩票制」，紐西蘭也算是「單一選區、兩票制」表面上兩者類似。但台灣是並立制，政黨名額只有 30%，紐西蘭是聯立制(實際上是不折不扣的「比例代表制」)，基本上是以政黨得票率分配席位，在選戰策略和選舉結果上紐西蘭和台灣還是會有很大的不同。

