

國立臺灣大學社會科學院政治學系

政府與公共事務碩士在職專班

碩士論文寫作計畫

指導教授：王業立博士

新北市升格後「對市議員選舉影響」之研究

學生姓名：邱婷蔚

學號： P02322010

中華民國 105 年 10 月

# 目 錄

第一章 緒論 .....	3
第一節 研究背景與動機.....	3
第二節 研究目的與問題.....	7
第三節 研究架構與方法.....	11
第四節 研究範圍與限制.....	15
第五節 章節安排.....	16
第二章 議員選舉制度之文獻探討 .....	17
第一節 新北市選務架構.....	17
第二節 單記非讓渡投票制.....	24
第三節 黨內提名機制.....	29
第四節 單記非讓渡投票制對政黨之影響.....	35
第三章 進度規劃.....	40
參考文獻.....	42

# 表圖目次

圖 3-1 論文進度甘特圖 .....40

表 1-1：臺北縣、臺北市、高雄市每位民眾決算分配數對照表 ....**錯誤!**  
尚未定義書籤。

表 1-2 預計訪談對象一覽表.....13

# 第一章 緒論

2007年，台北縣依《地方制度法》第四條第二項「縣人口居達兩百萬以上，未改制前，準用直轄市規定」，台北縣成為準直轄市。但地方政府之實質體制、行政劃區及選舉制度皆尚未改制。2009年6月24日，內政部審核通過台北縣「單獨升格」為直轄市，並且修訂《地方制度法》第五十八條及五十八條之一，改制後，廢除台北縣之鄉鎮市長及鄉鎮市代表之選舉，改為官派之區長及區諮政諮詢委員。突如其來的改制，彷彿在地方民主中投下一顆原子彈。

因此，本研究擬討論新北市升格對市議員選舉之影響，本章共分五節，說明研究之背景與動機、研究目的與問題、研究架構與方法、研究範圍與限制以及章節安排。

## 第一節 研究背景與動機

臺北縣幅員廣大各鄉鎮市之政治生態均有不同，2007年「單獨升格」為直轄市其轄下之鄉鎮市均改為區，廢除台北縣之鄉鎮市長及鄉鎮市市民代表之選舉，將原有之三級政府架構，快速的壓縮成二級政府；對於行政體系而言，升格後的新北市公務人員之職等、員額等均可提升，然而，負責立法、監督行政的民意機構，即原有的縣議員、鄉鎮市市民代表，卻相對「減員」，雖減少鄉鎮市市民代表，有助於政府機構扁平化、減少財政支出等效益，但是否能透過政府重組，一方面深化選民民主程度，一方面提高民意代表素質，達到「減員增效」功能，其中關鍵端看升格後民意代表選舉之變化。

## 壹、 研究背景

臺灣之行政區域劃分，於日治時期多次變動，1895 年日本延用清朝之地名，在臺灣設立「三縣一廳」，首見「臺北縣」之稱謂，即臺灣北部設有臺北縣，初始管轄範圍涵蓋北台灣全境，約當今之臺北市、新北市、基隆市、桃園市、宜蘭縣、新竹縣及新竹市。陸續改變行政區域後，1901 年（明治三十四年）改制為「二十廳」，逐一將新竹、宜蘭等劃出，縮小臺北縣之轄區，至 1920 年始確立現今之臺北縣範圍隸屬於「臺北州」，日治時期至第二次世界大戰戰後初期，係指由原臺北廳合併宜蘭廳及桃園廳的三角湧支廳而成，其下管轄三市九郡，州治設於臺北市，土地管轄包括今臺北市、新北市、基隆市及宜蘭縣。1945 年國民黨接收臺灣，爰用日治時代以臺北市為首府，行政區域劃分改原臺北州為臺北縣，轄下臺北、基隆二市改為省轄市外，餘劃設臺北縣隸屬於臺灣省。臺北縣成立後，經過多次變動，於 1968 年始確立現今轄區。

1949 年國民黨政府帶領百萬軍民渡海來台，改臺北市為直轄市，為中央政府所在，隨著臺灣經濟起飛，臺北市商業發展迅速，工作機會、人口大量增加，包圍臺北市之臺北縣，即成為臺北市之衛星城市，離鄉背景要到臺北市工作的鄉民，散居一河之隔的臺北縣，各種噪音、環境等污染的工業，也從臺北市移至臺北縣。臺北縣廣大的幅原圍繞共生的臺北市，因此隨著不同的地形地貌、人口族群等發展出各不同之鄉鎮市。

例如大漢溪溪南的板橋、永和、中和，及溪北的三重、蘆洲、新莊，平地較多人口密集，除支援臺北市外，已有自己的工商發展，新店、土城次第成長；臺北縣西北兩側的汐止、淡水除冬季多雨外，亦因對臺北市交通尚屬便利，人口亦逐漸增多；臺北縣南側的樹林、三峽、林口近年來因政府大力造鎮，移居人口亦

有增加，而鶯歌、五股、泰山人口較少，但保有工業發展，仍較瑞芳、八里、深坑、三芝、萬里、金山、貢寮、石門、雙溪、石碇、坪林、烏來、平溪這些大致維持自然景觀之區域，人口組成多元。上開區域人口多者，約有五十萬人，而人口少的僅有五萬人，縣域內有工商發展密集區域，也有廣大的自然休閒景觀，是以城鄉差距非常大，治理可說非常不易。

臺北縣的大部分居民，平日之商業活動多在臺北市，也成就了臺北市之發展，直至台北縣改制為新北市前，臺北縣人口逾三百萬，遠超過台北市的二百二十萬人，但尚未改制成直轄市前的臺北縣，受限於《地方制度法》等相關法令之規範，使得政府機關之員額、財政等，均遠較臺北市小，也使得臺北縣居民所享受的福利、建設，甚至公務人員數量，皆無法比擬直轄市。

以 97 年總歲入預算為例，因直轄市與縣市可徵收之地方稅不同，舉債限制不同、中央統籌分配稅款不同，改制前臺北縣 97 年度，總歲出決算數(加計 29 鄉、鎮、市)，為 1,190 億 4,140 萬元，而臺北市 97 年度歲出決算數 1,481 億 9,289 萬元，依 97 年 12 月之人口數計算，97 年度臺北市每位市民所分配的政府歲出 56,499 元；臺北縣每位縣民所分配政府歲出金額為 31,051 元，僅為臺北市民之 54.96%(表列如下)：

表 1-1：臺北縣、臺北市、高雄市每位民眾決算分配數對照表

	97年決算數(億元)	97年12月底人口數(人)	平均每人分配數(元)
臺北縣	1,190.41	3,833,730	31,051
臺北市	1,481.93	2,622,923	56,499
高雄市	685.65	1,525,642	44,941

資料來源：臺北縣、臺北市、高雄市 97 年決算資料(臺北縣歲出 1,236.56 億元減除鄉(鎮、市)補助及協助收入 46.15 億元後為 1,190.41 億元)

我國地方政府財政，不患寡而患不均，臺北縣歷來民選首長有鑑於此，均極力以各種方式爭取中央對臺北縣之財源，以及如何提升臺北縣員額、行政效能之各種計劃。1979年臺北縣議會，建議中央將臺北縣升格為直轄市，並因時空背景因素建議命名為「中正市」，臺北縣議會經臺灣省政府轉呈中央，至臺灣省政府即駁回。

嗣 1989年，臺北縣議會再提出合併台北生活圈的構想，「請縣政府建請行政院合併台北盆地各行政區成立都會區，以提昇此一地區居民生活品質，合理分配資源共享建設成果。」，但臺灣省政府與內政部仍回覆已陳報行政院，迄尚未奉復。

民國 1995年，臺北縣議會再提出「建請台北縣升格為直轄市」、「簡化政府行政層級，建議中央政府及早做國土規劃，並作廢省之決定。」等建議，此時因我國地方自治法規業已修正，內政部依新法回覆：「按直轄市自治法規定，人口聚居達一百五十萬以上，且在政治、經濟、文化及都會區域發展上有特殊需要者得設市，台北縣人口數已符合條件，其他則待評估；除此之外，尚必須有未通過之行政區劃法配合。」，至此，臺北縣升格始出現曙光。

2007年在縣長周錫偉，一舉突破歷任縣長努力 30年的臺北縣升格案，由立法院增修「地方制度法第四條第二項」，使縣居住人口達兩百萬以上，於未改制前，準用直轄市規定，台北縣遂成為準直轄市。其後，馬英九政府各種政治考量，同時升格新北市、台中市，與原有之台北市、高雄市致使台灣一隅併存四都，其後再增加桃園市，及人口數不足之台南縣市，以文化古都等理由，台灣共有六都，此舉雖係用以平衡各直轄市間行政資源之分配，但是我國地方自治仍然存有(一)地方層級上的差異：縣市與直轄市自治能量差距過大，直轄市組織規模、編制員額、職務表列等人事財政均遠優於縣市；(二)地方財政問題極待改善：我國中央地方財政方配基礎不均，地方政府需依靠中央補助款彌平短差，且因人事費用過高，

地方政府負債比例升高<sup>1</sup>。我國富市窮縣間之資源戰爭，更加劇烈，政府組織仍未達最適化，必然還有繼續組織改造。

## 貳、 研究動機：

適逢此際，筆者初試鋒芒步入政壇，切身參與民進黨台北縣議員黨內初選、升格後新北市第一屆議員，及新北市第二屆議員選舉，觀察到「升格」對於地方自治帶來的真實變化，地方基層民意代表，不止從鄉鎮市代表、縣議員扁平壓縮，更加入原擔任鄉鎮市長，共同角逐新北市議員一職，地方民主頻添波瀾。上開三種職務，均不相同，再加上臺北縣城鄉差距，因此，原有臺北縣各區域及各職務生態均不相同，在臺北縣升格為臺北市時，一舉打破地方原有的民主生態，地方民意代表選舉競爭更激烈，各別民意代表間如何因應，政黨又如何競爭，新北市各地方自治能否藉此平衡差距，均有深入研究之必要，於是興起研究新北市升格後對選舉影響之研究。

## 第二節 研究目的與問題

臺北縣改制前地方民選公職人員總額數，縣議員為 65 人，鄉鎮市長 29 人，鄉、鎮、市民代表 460 人，基層民意代表人數眾多，雖然有良莠不齊、耗費公帑之缺點，但是要確保有充份的基層民意代表人力，用以監督各級政府。臺北縣升格為新北市後，目前應選直轄市議員為 66 人，然而，地方住民之代議士也僅剩市議員一職，參政空間比升格前大幅縮減，首先帶來的是選舉競爭之激烈。其次則是我國地方政治體制，近似「首長制」與「議會內閣制」之混合體系，但是臺北縣升格後，改鄉鎮市為區，地方行政權收歸新北市政府，民意代表部分除去鄉鎮

---

<sup>1</sup>內政部民政司，99 年縣市改制直轄市實錄，內政部，2011 年 12 月初版，第 6-9 頁。

市代表，僅剩新北市市議會及市議員，府會間效能彰顯與否等考量，這種地方生態之改變，即是本論文研究之重心，以下分別說明本文之研究目的與研究問題如下。

## 壹、 研究目的

「選舉制度」雖是對政治人才選拔之中性行為，但隨著選制的不同，人才的選擇也會產生差異，因此，「政治學」須對各「選舉制度」研究，剖析優缺點，以提供實務參考，進而建言制度之改革。「單記非讓渡投票制」是台灣地方民意代表選舉，一貫採用之選舉方式，該選舉方式係源自日本，且僅有日本、台灣、南韓曾經採用，有別於西方民主國家之比例代表制及單一選區相對多數決，此種投票方式係指在複數選區中，不論應選名額為幾名，每選民僅能投一票，且該票無法讓渡於其他候選人。

本次，新北市「升格」相較於台灣其他各都的「合併升格」而言<sup>2</sup>，是難得的獨立變數(Independent Variable)，在社會科學的觀查中，行為模式的改變，往往包含了許多變數，而無法精確剖析。而本文之研究，設立常數( Constants)為新北市議員的選舉方式，仍採行「單記非讓渡投票制」，而獨立變數(Independent Variable)為新北市「升格」，未合併、變更各選區之分配，僅改變地方基層民意代表員額為66名新北市議員，並廢除鄉鎮市長及市民代表選舉，對「單記非讓渡投票制」產生之影響。本文認為，至少包括兩部分。

一是台北縣單獨升格，其在制度上的改變，帶給行政部門及地方選舉甚至於人民，都有相當程度的衝擊，而本研究的目的就在於探究單獨升格為直轄市，對

---

<sup>2</sup> 台北縣於2010年12月25日起改制升格為新北直轄市後，桃園縣亦於2014年12月25日，獨立升格為桃園市。

於地方民主選舉的影響到底為何，是否更加彰顯複數選區「單記非讓渡投票制」，何種優缺點。

二是現有鄉、鎮、市長及鄉、鎮、市民代表之競逐，改制後新北市 29 鄉、鎮、市改設為 29 區，由市政府派出區長，鄉、鎮、市民代表則裁撤。我國地方政治採行權力分立制(Separation of Powers)，因地方行政機關與議員，分別由人民直選之「首長制」，並且類似「內閣制」地方首長仍受地方議會之監督制衡，而屬「混合制」之府會關係，臺北縣升格為新北市，行政權上新北市政府得到了更多的管理權，然而，基層民主之民意代表人數，面臨參政空間遭壓縮，選舉後基層民意，能否有效監督，順利且有足夠的管道反應住民意見，亦有待觀察。

上開兩問題，均為本論文研究之重心，後續本論文討論時，若連帶涉及其他影響，筆者行有餘力，也將切時討論。

## 貳、 研究問題：

本研究基於以上研究目的，探討下列研究問題：

### 一、 複數選區「單記非讓渡投票制」之特色為何？

複數選區單記非讓渡投票制之定義為何？與其他選制不同之特色為何？

為何我國會採用？台灣施行本選制後，是否產生獨有之本土色彩？臺北

縣升格為新北市，廢除鄉鎮市後對選舉之影響是什麼？

台北縣原為三級政府之設計，升格後改為二級政府，加大了直轄市之行政權，但是原有自治能力之鄉鎮市均廢除，除了對行政權之重大影響外，

鄉鎮市長、市民代表均不再選舉，是十分重大之變革。因此，原本可主

導行政區域內之資源的各地方小諸侯鄉鎮市長，在升格後無同職缺下，

各該行政首長即面臨生涯挑戰，是否有能力挑戰不同之職位轉換跑道，

參加民意體系之公職，選擇前進中央國會？還是轉進地方議會？而同屬三級政府之鄉鎮市民代表原係地方自治中，最基層之地方聲音，也是人民參政之「鄉試」，升格後廢除鄉鎮市民代表後，不但減少了人民參政的初階管道，刻正擔任鄉鎮市民代表者，有無足夠民意基礎，轉化為其他政治舞台發展？或者以不同方式參與政治活動？均有待討論。

## 二、新北市升格，對於議員選舉方式有何改變，又有何發展？

「升格」廢除鄉鎮市及行政區域重劃，已由上開問題第次檢討，基層政治人物最佳之政治途徑，為參選新北市議員，在僧多粥少的現實狀況下，對於議員選舉方式有何改變，又有何發展？對於「複數選區單記不可讓渡制」之選舉，帶來什麼變化？更加突顯該選舉之何種特色？

## 三、新北市升格，對於議員選舉的結果，藍綠版圖有何消長？

新北市議員選舉之變革，進一步帶來的影響是，議會內部版圖之變化，自藍軍綠營勢力消長，到各派系生態改變，甚至，對新北市市長、中央立法委員、總統均會有一定之影響，本論文將擇要說明「升格」帶來的變化。並且，將以實證之研究方式，整理出各選區藍綠議員如何因應選制之改變。

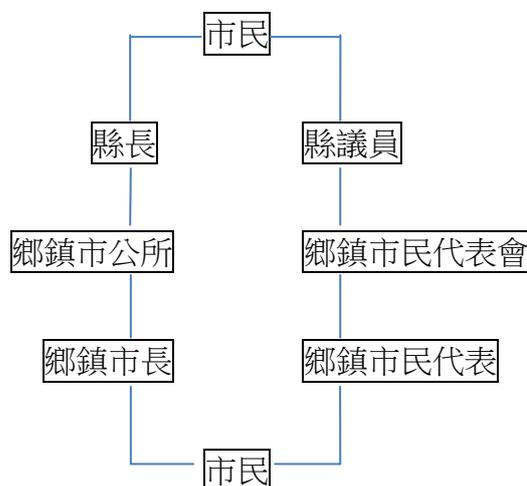
### 第三節 研究架構與方法

新北市之政治生態，原係一池池不同之魚群，「升格」一次性的打破「鄉鎮市長」、「鄉鎮市民代表」、「縣議員」，不同生態池之區隔，所造成的影響會是優勝劣敗，或是劣幣驅逐良幣，這不但顯示中央政治力操作「升格」議題，同時操作地方「選舉」之政治力。本論文所要展現的即是，新北市升格議題中，升格帶來的優點，及升格帶來的缺點，尤其是對選舉實務之顯響，筆者身為基層民意代表，得以藉由升格前後選舉之歷史變化，深入整理探討升格對市議員選舉帶來之影響，並欲針對升格前不同之「鄉鎮市長」、「鄉鎮市民代表」、「縣議員」背景政治領袖，逐一分析對於選舉之影響，最後，再架構起新北市政府與議會、人民之三階層互動關係變。為達成本文之架構，筆者將同時採取文獻分析、參與觀察、深度訪談等多種研究方法，以期深入瞭解升格後對新北市議員參選人之選舉影響。

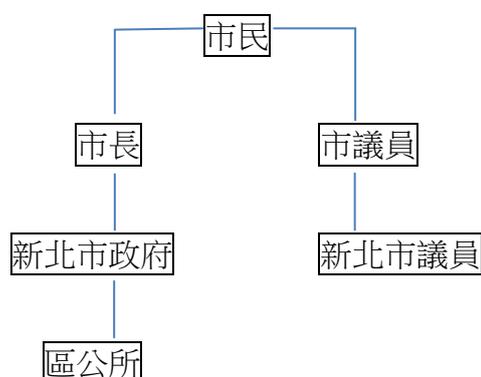
#### 壹、 研究架構

為簡明表現本研究的主題，擬定研究架構如下：

改制前：



改制後：



資料來源：作者自行繪製

## 貳、 研究方法

「選舉」是民主公開的競逐方式，惟實際上之攻防，往往相當野蠻又同時深不可測，本論文所研究者，將可能是其他文獻所無之第一手資料，是以，為能直接展現選舉之實況，筆者除採用文獻分析法外，一併以參與觀察法、深度訪談法等 3 種研究方法，再加以整理討論，茲分述如下：

### 一、文獻分析：

針對新北市升格前後之歷史發展，深入說明相關過程，及升格對於新北市市政府之優、缺點，用以先行架構新北市升格之必要，及本論文之背景。

### 二、參與觀察法：

筆者現為基層民意代表，並曾於新北市升格前後參選，又長年觀察地方政治生態，能深入了解新北市升格之過程，及升格對於選舉之影響，透過非正式會話訪談及日常觀察的紀錄資料，將使研究內容更為充實。

### 三、深度訪談法：

針對研究問題先作深入性的剖析，據以設計訪談大綱，擇定新北市市議會中不同背景之議員，及參選人、助選員、市議會行政人員、市府人員、地方黨部人員、媒體記者等進行深度訪談，告知訪談目的及相關問題，徵求受訪者之同意，對之進行訪談，以錄音或筆記談話重點之方式進行，以供日後整理內容之參考。

(一) 訪談對象

本研究訪談對象的選擇，以曾為「鄉鎮市長」、「鄉鎮市民代表」、「縣議員」背景者，各擇若干人探訪，茲整理如下表：

本研究訪談對象的選擇，以了解台北縣議員與新北市議員選舉人員為主，包括台北縣第 16 屆議員 5 至 6 人、新北市第 1 屆議員 5 至 6 人、新北市第 2 屆議員 3 至 4 人、議會行政人員 2 至 3 人、市府人員 2 人、國民黨及民進黨黨部人員 2 人、媒體記者 2 至 3 人，地方耆老 2 至 3 人，共計 23 至 29 人，茲整理如下表：

表 1-1 預計訪談對象一覽表

編號	訪談對象類型	預計訪談人數
1.	台北縣第 16 屆議員	5-6 人
2.	新北市第 1 屆議員	5-6 人
3.	新北市第 2 屆議員	3-4 人
4.	議會行政人員	2-3 人
5.	市府人員	2 人
6.	黨部人員	2 人
7.	媒體記者	2-3 人
8.	地方耆老	2-3 人

資料來源：作者自行整理

## (二) 訪談大綱

1. 請問您在台北縣時期擔任什麼職位？擔任時間有多久？
2. 請問您在新北市時期擔任什麼職位？
3. 請問您隸屬的政黨屬性？
4. 您覺得在台北縣時期各政黨（或您隸屬的政黨）與現新北市議員提名有什麼不同嗎？
5. 如果有所不同，您覺得是因應新北市升格而改變提名策略嗎？
6. 那您覺得升格對您或是您的隸屬政黨有好處嗎？
7. 您參與或是經歷過黨內初選嗎？
8. 您覺得同黨候選人間的競爭有更激烈嘛？或是有哪些變化？
9. 您覺得升格後，廢除鄉鎮市對您（或是對選舉）有沒有產生影響？
10. 以前（在您選區）存在之地方派系，改制後您覺得還存在嗎？對選舉還能產生影響嗎？
11. 就您的選區來說，新北市升格後，您覺得對地方有產生什麼影響嗎？
12. 您認為新北市升格對市議員藍綠版圖有影響嗎？
13. 您認為新北市升格對政黨政治的發展是好是壞？
14. 您認為現在已經是新北市第 2 屆市議員的選舉了，未來還會有什麼衝擊？或是應該改變的地方嗎？有無其他補充意見？

## 第四節 研究範圍與限制

本文的研究對象為新北市升格後第 1 屆、第 2 屆之議員，與升格前臺北縣「鄉鎮市長」、「鄉鎮市民代表」、「縣議員」，以下針對本文之研究範圍與限制分別敘述之。

### 壹、 研究範圍

本論文主要研究為「升格」對選舉之影響，因此研究之範圍僅限於，升格前一屆臺北縣「鄉鎮市長」、「鄉鎮市民代表」、「縣議員」之選舉，及新北市升格後第一屆、第二屆之影響，至於新北市升格後將來政治生態，是否形成永久性之變革，已逾越本研究之範圍。

### 貳、 研究限制

本研究訪談內容牽涉各不同背景參選人之選舉過程、行為等，由於此話題極具政治敏感性，受訪者可能會有所保留，或是選擇性回答，以致無法反映真實情貌，為提高研究信度與效度，除事先廣泛閱讀相關文獻及反覆檢討研究過程外，更擬由各個研究面向，多方面蒐集資料，輔以本文平日參與觀察所得，透過多元的資料來源管道，加以相互查核、驗證、比較、分析。

## 第五節 章節安排

本研究章節安排如下：

### 第一章 緒論

第一節 研究背景與動機

第二節 研究目的與問題

第三節 研究架構與方法

第四節 研究範圍與限制

### 第二章 議員選舉制度之文獻探討

第一節 新北市選務架構

第二節 單記非讓渡投票制之介紹

第三節 單記非讓渡投票制對黨內提名機制之影響

第四節 單記非讓渡投票制對市議員選舉之影響

### 第三章 新北市升格後廢鄉鎮市對選舉影響之分析

第一節 新北市升格之體制調整

第二節 基層民意代表之功能

第三節 廢鄉鎮市民代表對選舉之影響

第四節 小結

### 第四章 新北市升格前後議員選舉之分析

第一節 新北市升格前議員選舉之分析

第二節 新北市升格後議員選舉之分析

第三節 新北市升格後府會關係之分析

第四節 小結

### 第五章 結論與建議

## 第二章 議員選舉制度之文獻探討

台灣自 1950 年以來，地方議會之選舉方式，均採行「單記非讓渡投票制」(SNTV-MMD)，本次臺北縣「升格」為新北市之變革中，仍繼續採行此種投票制，此投票方式對於台灣選舉之影響，已不僅是投票方式而已，包括選務、選區經營、選民服務、黨內投票，均產生相互制約的效果。本章節旨在解說，台灣地方選舉，尤其是議員選舉之特色，本章共分為五節，第一節先行說明，新北市選務架構，第二節以後深入了解「單記非讓渡投票制」，黨內提名機制，「單記非讓渡投票制」對政黨之影響等，進而探討採「單記非讓渡投票制」對新北市議員選舉之影響。

### 第一節 新北市選務架構

#### 壹、選務機關

我國選務工作，係由中央之中選會擔任政策規劃，而由地方政府之選舉委員會擔任執行之任務，因此在「升格」前台北縣，即由台北縣選舉委員會辦理台北縣之縣議員選舉，「升格」後即將同一機關，改制為新北市選舉委員會，承辦新北市之市議員選舉。「立法委員、直轄市議員、直轄市長、縣（市）議員及縣（市）長選舉，由中央選舉委員會主管，並指揮、監督直轄市、縣（市）選舉委員會辦理之」，《公職人員選舉罷免法》第七條第一項定有明文，即選舉有關之技術性、細節性事項，由中央選舉委員會訂立相關行政規則，交由下級之各地選舉委員會執行。上開中央及地方之選委會係採行獨立於一般行政部門之常設委員會機構模式，委員會之成員則係由各黨推舉人員外，亦有無黨籍人士參與。選委會主要之工作為，辦理選民登記、審查和公佈選民名單、在選舉來臨前之登記、審核和公佈候選人名單、受理選民之申訴、劃定選舉區域、規定選舉日期和選舉方法、頒

發選民投票通知單、召開並主持選舉大會、主持投票站、計算票數、公佈選舉結果、確定當選者及公佈其名單、發給當選證、受理選舉後之爭訟等<sup>3</sup>。

## 貳、投票方式與選區劃分

選舉之方式，則依《公職人員選舉罷免法》第三十六條規定：「地方公職人員選舉，其選舉區依下列規定：一、直轄市議員、縣（市）議員、鄉（鎮、市）民代表、原住民區民代表選舉，以其行政區域為選舉區，並得在其行政區域內劃分選舉區；其由原住民選出者，以其行政區域內之原住民為選舉區，並得按平地原住民、山地原住民或在其行政區域內劃分選舉區。二、直轄市長、縣（市）長、鄉（鎮、市）長、原住民區長、村（里）長選舉，各依其行政區域為選舉區。前項第一款直轄市議員、縣（市）議員、鄉（鎮、市）民代表按行政區域劃分之選舉區，其應選名額之計算所依據之人口數，應扣除原住民人口數。」，本規定即為我國地方民意代表，採用「複數選區」(Multi-Member District, MMD)之法源基礎，亦即新北市市議員選舉，以其行政區域為選舉區，並得在其行政區域內再劃分選舉區，而應選名額之計算所依據之人口數，應扣除原住民人口數，因此同一選區中，得有數名應選名額。並且，同法第六十四條第一項第一款規定：「選舉票有下列情事之一者，無效：一、圈選二政黨或二人以上。」，意即每一選舉人僅得於選票上圈選一候選人，且未規定選舉人得註記圈選之候選人，可轉換為其他候選人選票，而為不可讓渡制(single non-transferable vote)之效果，綜合上開規定，我國直轄市議員之選舉，即採用政治學者稱之為「複數選區單記非讓渡制」

---

<sup>3</sup>中央選舉委員會全球資訊網

(single non-transferable vote with multi-member-district system ; SNTV-MMD)之投票方式<sup>4</sup>。

新北市市議員選區，係中央選舉委員會於民國99年1月13日召開，「研商縣(市)改制後第一屆直轄市、縣(市)合併改制為直轄市後第一屆直轄市議員選舉選區劃分暨選舉委員會整併相關事宜會議。」，確定選區劃分原則辦理劃分作業進程序、劃分作業應具備資料事宜，並以99年3月4日中選一字第0993100065號函請新北市等改制之直轄市，參照立法院第7屆第4會期至第1次臨時會議第1次會議通過之地方制度法修正案附帶決議：「依本法改制之直轄市，其第一屆直轄市區域議員選區，應依改制前之直轄市、縣市議員選區，不得變更之。」<sup>5</sup>，是以，新北市之第一、二屆議員選區，即與上開台北縣第16屆縣議員選區相同，而僅對於選區之應選議員人數調整。

比較如下：

一、新北市第一屆直轄市市議員，共分十二選區

第一選區	石門區、三芝區、淡水區、八里區
第二選區	林口區、五股區、泰山區、新莊區
第三選區	蘆洲區、三重區
第四選區	板橋區
第五選區	中和區
第六選區	永和區
第七選區	樹林區、鶯歌區、土城區、三峽區

<sup>4</sup>王業立，比較選舉制度，五南圖書出版股份有限公司，2015年11月六版四刷，第14頁。

<sup>5</sup>中央選舉委員會，99年直轄市市長及議員選舉實錄，中央選舉委員會出版，2011年5月，第87-88頁。

第八選區	新店區、深坑區、石碇區、坪林區、烏來區
第九選區	平溪區、瑞芳區、雙溪區、貢寮區
第十選區	金山區、萬里區、汐止區
第十一選區	平地原住民
第十二選區	山地原住民

## 二、台北縣第十六屆議員選區劃分，共十二選區

第一選區	板橋市
第二選區	中和市
第三選區	永和市
第四選區	樹林區、鶯歌區、土城區、三峽區
第五選區	蘆洲區、三重區
第六選區	新莊市、泰山鄉、五股市、林口鄉
第七選區	淡水鎮、八里鄉、三芝鄉、石門鄉
第八選區	金山區、萬里區、汐止區
第九選區	平溪區、瑞芳區、雙溪區、貢寮區
第十選區	新店區、深坑區、石碇區、坪林區、烏來區
第十一選區	平地原住民
第十二選區	山地原住民

## 參、選舉辦理之時程

惟為因應我國政府改造，將縣市政府升格為直轄市之改制方式，《公職人員選舉罷免法》第三十七條第一項規定：「第三十五條之立法委員選舉區及前條第

一項第一款之直轄市議員、縣（市）議員選舉區，由中央選舉委員會劃分；前條第一項第一款之原住民區民代表、鄉（鎮、市）民代表選舉區，由直轄市、縣選舉委員會劃分之；並應於發布選舉公告時公告。但選舉區有變更時，應於公職人員任期或規定之日期屆滿一年前發布之。」，及增訂之第十七條之一明言：「（第一項）縣（市）改制或與其他直轄市、縣（市）合併改制為直轄市，改制後第一屆直轄市議員、直轄市長及里長之選舉，應依核定後改制計畫所定之行政區域為選舉區，於改制日十日前完成選舉投票。（第二項）原住民區以改制前之區或鄉為其行政區域，其第一屆區民代表、區長之選舉以改制前區或鄉之行政區域為選舉區，於改制日十日前完成選舉投票。（第三項）前二項之直轄市議員、原住民區民代表選舉區之劃分，應於改制日六個月前公告，不受前條第一項但書規定之限制。」

## 肆、新北市議員及市長合併選舉

「政府改造」中除了縣市升格等問題，以調整政府人事冗職，避免政府資源之浪費外，亦屬一環，有鑑於每次選舉均需耗費相當多的社會資源，民國九十年民進黨政府成立政府改造委員會後，合併選舉為政府改造之一環，民國九十一年初進一步的展開「簡併選舉」之政策規劃，民國九十四年謝長廷行政院長則指示，合併縣市長、縣市議員與鄉鎮市長「三合一」選舉方向規劃，即與本研究所欲討論「新北市升格後對市議員選舉影響」習習相關。據民國九十四年四月二十日中央選舉委員會第三四五次會議<sup>6</sup>提案，「第三案：年底縣市長與明年縣市議員及鄉鎮市長選舉是否同日舉行投票一案，敬請核議。」說明：

---

<sup>6</sup> 中央選舉委員會全球資訊網

## 一、利弊分析：

在不修法之前提下，3項選舉如合併同日舉行投票，只有將縣市議員（鄉鎮市長）選舉投票日提前至與縣市長選舉同日舉行投票。合併選舉，將使檢警調查賄加倍辛苦。茲就合併同日舉行投票之利弊分析如下：

### （一）利：

- 1.合併選舉可降低過於頻繁之選舉，避免短期間內，過度之社會動員及浪費太多之社會成本。
- 2.合併選舉可節省政府之財力及人力。
- 3.合併選舉可以擴大選民之政治參與：縣市議員（鄉鎮市長）選舉之投票率，有愈來愈低之趨勢，87年台灣省投票率為62.59%，91年為55.58%。部分縣市之投票率甚至於低於5成，87年僅台北縣一個縣市低於5成，其投票率為47.76%，91年則有台北縣、桃園縣、基隆市、新竹市、台中市5個縣市低於5成。分別為台北縣43.33%、桃園縣49.83%、基隆市48.13%、新竹市46.17%、台中市41.12%；反觀縣市長選舉，86年台灣省投票率為65.9%，90年為66.46%，86年及90年兩屆之投票率僅少數縣市低於6成。如合併選舉，應可以提升縣市議員（鄉鎮市長）選舉之投票率，擴大選民對於縣市議員（鄉鎮市長）選舉之參與。
- 4.符合簡併各項公職人員選舉之潮流，況台北、高雄兩直轄市，市長與市議員合併辦理選舉已有3屆，運作良好，並無不良之後遺症。

### （二）弊：

- 1.合併辦理選舉，選票有4至5種選票（縣議員分為：區域、平地原住民、山地原住民），選舉作業較複雜，較易造成失誤，投開票所工作人員負擔較重，意願不高，遴聘不易。

2.因縣市長、縣市議員（鄉鎮市長）選舉，為省選舉委員會（縣市選舉委員會）主管，省選舉委員會如決定縣市長與縣市議員選舉合併辦理，省選舉委員會需再協調縣(市)選舉委員會，鄉鎮市長選舉配合與縣市長、縣市議員合併辦理，並協調縣(市)政府與鄉(鎮、市)公所，配合追加編列縣市議員、鄉鎮市長選舉經費。縣(市)政府與鄉(鎮、市)公所如於本年度未能及時或不配合編列縣市議員、鄉鎮市長選舉經費時，需由本會報請行政院先行墊支（預計墊支新台幣 894,238,000 元），並請縣(市)政府及鄉(鎮、市)公所於 95 年度預算編列是項經費予以歸墊。

3.合併辦理選舉，縣市議員（鄉鎮市長）須選後 3 個月左右才就職，未連任者，恐會有倦勤現象，影響地方行政運作。

4.合併辦理選舉，候選人僅能擇一參選，分開辦理選舉，則有較大選擇空間。

二、另根據行政院研考會於 94 年 3 月 21 日，對台灣地區 20 歲以上民眾所「民眾對縣市長、縣市議員及鄉鎮市長合併選舉的看法」民意調查報告，有 58.1%贊成將縣市長、縣市議員、鄉鎮市長等 3 種選舉合併辦理，16.4%不贊成。顯示大多數的民眾對於地方選舉合併辦理給予高度認同。

決議：分函省縣市選舉委員會，參酌 13 日中選會委員之發言內容，本於職責儘速作成決定。」是根據上開決議，民國九十四年首開我國之地方「三合一」選舉先河。

而民國九十九年台北縣升格為新北市，因地方制度法第 87-1 條第 1 項及第 2 項規定，縣市改制應以當屆直轄市長任期屆滿之日為改制日。改制後第一屆直轄市市議員、直轄市長及里長之選舉，應依核定後改制計劃所定之行政區域為選舉區，於改制日十日前完成選舉投票。是以，新北市升格改制日為民國 99 年

12月25日，改制日10日前完成選舉投票，依上開規定，第一屆新北市市長、市議員及里長選舉，依法應於民國99年12月14日前完成選舉投票，是項規定即為前開簡併選舉之政策延續，而中央選舉委員會於第401次委員會決議，於民國九十九年十一月二十七日同的舉行投票<sup>7</sup>。則本研究所討論之新北市議員選舉之方式即底定為「複數選區單記非讓渡投票制」，並與新北市市長合併辦理選舉。

## 第二節 單記非讓渡投票制

### 壹、複數選區單記非讓渡投票制之定義

「複數選區單記非讓渡投票制」(single non-transferable vote with multi-member-district system ; SNTV-MMD)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<sup>8</sup>，而「非讓渡投票」則是選民之投票未加以排序，所圈選之候選人得票，不得移轉或讓渡至其他候選人。

各民主國家中普遍之投票方式，可區分為「單一選區相對多數當選制」(single-member district with plurality system)，和「比例代表制」(proportional representation system, PR)<sup>9</sup>兩種類型，「單一選區相對多數當選制」，即單純以得票最多的候選人獲得勝選，不論票數多少領先者當選(First Past the Post, FPTP)；「比例代表制」則以各參選組合所得選票，依全部之百分比分配當選席次。

---

<sup>7</sup> 中央選舉委員會，99年直轄市市長及議員選舉實錄，中央選舉委員會出版，2011年5月，第17-18頁。

<sup>8</sup> 王業立，比較選舉制度，五南圖書出版股份有限公司，2015年11月六版四刷，第14頁。

<sup>9</sup> 吳重禮，SNTV的省思：弊端肇因或是代罪羔羊？，問題與研究第41卷第2期，2003年3、4月，第48頁。

而「複數選區單記非讓渡投票制」，則是介於上開兩種類型選舉方式之間，「複數選區」(Multi-Member District; MMD)，即同一選區內選出 2 名以上之當選席次，計票時採相對多數決方式，依照各候選人得票數之高低依次當選。就得票率與席次率間之「比例性」來看，複數選區係介於「單一選區相對多數當選制」，和「比例代表制」之間的一種折衷制，若選區越大，其特性就越接近比例代表制，非比例性(disproportionality)就會越低，若選區越大，對小黨也就越有利，選區越小，其特性就越接近相對多數單一選區制，非比例性就會越高，對小黨也就越不利<sup>10</sup>。是以，「複數選區」若選區越大，優點是在選出人數愈多時，當選者們便各自具備著不同選民的民意基礎整體的比例代表性將愈加彰顯<sup>11</sup>；缺點則是「複數選區由於當選人數眾多，因此只要擠進應選名額即可當選，因此易導致小黨林立，向少數極端選民負責，同黨自行參選劇烈競爭，金權政治及滋生賄選等弊端。

「複數選區」尚有不同之投票方式，可再區分為全額連記投票(block vote)，另有類似之累積投票制(cumulative vote)；限制連記投票(limited vote)；單記非讓渡投票制<sup>12</sup>。新北市議員選舉方式即是「單記非讓渡投票制」，此種投票方式與其他複數選區之投票方式，形式上最大之區別即為，選民可投票數之不同，而計票時仍依候選人得票高低依次當選；全額連記投票中每一選民得投票數，與應選人數相同；單記投票則每一選民僅得圈選一位候選人；限制連記投票係介於兩者之間，並視相關規則設定之投票數。然而，「可投票數」對選民及候選人間之影響，係選民可投票數越多，則多數派越容易掌控全局；選民可投票數越少，對於少數派則

---

<sup>10</sup> 吳文程，政治發展與民主轉型：比較政治理論的檢視與批判，五南圖書出版股份有限公司，2007年九月初版一刷。

<sup>11</sup> 謝復生，政黨比例代表制，理論與政策雜誌，1992年，第19頁。

<sup>12</sup> 王業立，比較選舉制度，第11-15頁。

較有利，只要候選人能得到少數派的集中支持，即得以擠上關鍵議席之可能。因此全額連記投票出現最大的問題便是，任何一方只要能掌握過半數的選票，理論上便可「勝者全拿」，而取得全部的當選席次，因此極容易造成當權派或較占優勢的一方壟斷全局的局面，讓少數派完全沒有存在的空間，而形成嚴重性的比例性偏差問題<sup>13</sup>。而限制連記比例愈低，少數愈有獲得席次之機會，甚至單記法更是徹底保障少數，但相對而言，也使選舉易陷入小團體運作並加深派系或次級團體之間的對壘色彩。另一方面限制連記比例太低甚至採用單記法，也將使賄選易於產生<sup>14</sup>。

## 貳、議員選舉採「複數選區單記非讓渡投票制」之原由

台灣以「複數選區單記非讓渡投票制」選舉，起因於 1895 年至 1945 年日本殖民統治之影響，從日治時代 1935 年(昭和 10 年)舉行之州、市、街、庄議員選舉開始，採用「單記非讓渡投票制」，其後，國民黨政府撤退來台，開始辦理中央民意代表、地方民意代表選舉，均採此選舉制度，直至 1991 年第二屆國民大會代表後，中央民意代表(包括國民大會代表及立法委員)選舉制度開始革新，加入比例代表制等不同之選舉方式。然而，自從韓國於 1988 年放棄「單記非讓渡投票制」，日本則在 1994 年將國會參眾議員選舉制度，改為「單一選區相對多數決制」及「政黨比例代表制」的混合制後，台灣國會選舉制度上，也放棄此選制<sup>15</sup>，惟我國地方民意代表之選舉方式，至今仍採取「複數選區單記非讓渡投票制」，是以，此選舉方式在台灣選舉歷史上占有極重要之篇幅。本研究欲討論之新北市升格對議員選

---

<sup>13</sup> 王業立，比較選舉制度，第 70 頁。

<sup>14</sup> 王業立，比較選舉制度，第 71 頁。

<sup>15</sup> 張世燮，立法委員選舉制度的改革與過渡-2001 年立委選舉結果的省思，中國行政評論第 11 卷第 4 期，2002 年 9 月，第 1-24 頁。

舉之影響，首要了解議員選舉之方式，及植根於人民之觀念，再予比較升格後之差異。

「複數選區單記非讓渡投票制」持續於我國採用，除了上開歷史因素外，尚有簡單，選民容易理解及投票，選務機關容易進行選務工作，保障少數派及地方民主聲音之優點。雖「複數選區」(MMD)有前開缺點，易選出向少數極端選民負責之代表，且易導致小黨林立，同黨間候選人競爭劇烈，金權政治及滋生賄選等弊端，但是對我國而言，難以揚棄本選舉制度，乃因在同一選區中應選名額較多之情況下，小黨能有生存空間，因此在野小黨亦不反對此種選舉方式<sup>16</sup>。而就政治現實而言，對一個基層組織穩固、配票能力強大的大黨來說，實施「複數選區單記非讓渡投票制」將有助於維持其穩定之多數，過去我國立委選舉國民黨及民進黨，自 1992-2001 年第二屆至第五屆立委所獲得之當選度次，均基於選制之因素享有「超額代表」(政黨所獲得席次高於得票率)之優勢<sup>17</sup>。是以，縱有部分學者及政治人物，有改革選制之呼籲，使得我國立法委員選舉方式改變，惟地方民意代表之選舉方式，仍採用「複數選區單記非讓渡投票制」。

### 參、單記非讓渡制選舉之特色

「複數選區單記非讓渡投票制」在台灣選舉中，非但歷史悠久，學術研究亦十分發達，學者尚討論得出，依公式計算候選人在複數選區中，保證當選之「安全票數」，在應選名額為  $N$  席時，選區中有效票為  $V$  的複數選區，候選人可當選

---

<sup>16</sup> 謝復生，中央民代選舉辦法之探討，亞洲與世界文摘，第 13 卷第 2 期，1990 年 8 月，第 16-19 頁。

<sup>17</sup> 張世燮，立法委員選制制度的改革與過渡-2001 年立委選舉結果的省思，中國行政評論第 11 卷第 4 期，2002 年 9 月，第 1-24 頁。

的安全票數計算公式為， $[V/(N+1)]+1$  張選票可保證當選<sup>18</sup>。但單就臺灣過去的縣市議員或改選制前之立委選舉經驗觀察顯示，當選區中存在著強力的吸票機，即得票數超高的候選人時，或選區參選候選人過多，發生參選爆炸現象時，此時位於當選邊緣的候選人，其實際得票數往往低於公式所計算得出的安全票數，意即候選人只要得到少於安全票數的選票，甚至在選區內得票不足總票數的 5%均有當選可能<sup>19</sup>。

總和來說，「複數選區單記非讓渡投票制」制度之評價，均在於「比例性」之觀察角度，學者吳重禮整理各學者的論點歸納為其優點如下：游清鑫研究曾指出，「目前所實施的單記非讓渡投票法其好處乃在有利少數黨派或候選人獲得席次，不受選舉制度機械因素的嚴重侵害，在選票與席次上可有相當的比例性，也可以提供選民更大的選擇空間」；林佳龍則研究「台灣採行 SNTV 制度固然助長政黨體系的破碎和極化，但因為此一制度提供以意識型態為取向的小黨和利益分配為取向的派系一定的發展空間，因此使台灣的黨派競爭比較是一種多面向和非零和賽局，而這可能多少有助於維持政局的穩定」；吳文程則認為「單記非讓渡投票制」對於政黨體系的影響是在單一選區相對多數制所造成的兩黨制和比例制所造成的多黨制之間取得一個平衡點：在小黨有生存空間的前提下產生一個穩定的執政黨，單記非讓渡投票制的優點亦正在此」<sup>20</sup>。

而抨擊「複數選區單記非讓渡投票制」之理由甚多，大體可歸納為：其一，小黨林立導致政黨競爭的弱化；其二，刺激極端意識型態的發展；其三，裨益派

---

<sup>18</sup> 王業立，比較選舉制度，第 101 頁。

<sup>19</sup> 莊卓穎，臺灣成形中之地方政治新生態初探：從縣市層級觀察臺中市與嘉義縣地方派系，2015 年 8 月，第 48 頁。

<sup>20</sup> 吳重禮，SNTV 的省思，弊端肇因或是代罪羔羊？，問題與研究第 41 卷第 2 期，2002 年 3、4 月，第 49-50 頁。

系政治的運作；其四，形成候選人為中心的選戰型態；其五，助長賄選風氣與黑金政治<sup>21</sup>。尤其是賄選風氣與黑金政治，例如日本 1980 年代的黑金政治醜聞，其中綜合情報公司里庫路特(Cosmos)會長江副浩正，向執政之自民黨要人與政府官員，贈送其不動產事業子公司「里庫路特 Cosmos」之未上市股票之黑金醜聞，重創自民黨該黨五大派中除了河本派，其他四派自會長以下所有要員全部涉及此案，最後，直接促成 1990 年代的制度改革，因此，原本長期使用之日本及南韓，亦不再行此投票制度。

然而，我國立法委員選舉方式雖改制，以「單一選區兩票制」(Single-District Two-Votes System)<sup>22</sup>。但在基層民意代表選舉方式，仍採用「複數選區單記非讓渡投票制」，目的恐係著重於民意比例代表性之結果，避免贏者全拿，並使社會中各種聲音皆有其代表，而有疏導不滿情緒，防止暴亂發生之效果，同時又能動員選民投票，提高投票率等理由<sup>23</sup>，使得地方選舉繼續保留本投票制。

### 第三節 黨內提名機制

政黨做為民意陣營之集合，必須在各項選舉中提名候選人，供選民認識及選擇，政黨既提出候選人，自然需要全力輔選，支持候選人當選，並使候選人得以貫徹黨的政策，政黨對候選人之提名制度，乃是實踐其政策的第一步，也是政黨向選民負責的表現。

---

<sup>21</sup> 吳重禮，SNTV 的省思，弊端肇因或是代罪羔羊？，問題與研究第 41 卷第 2 期，2002 年 3、4 月，第 45-60 頁。

<sup>22</sup> 即混合比例代表制和多數代表制，由選民投兩票，一票投候選人(地方代表)，一票投選政黨，用來決定選舉最終的當選席次總數。

<sup>23</sup> 謝復生，中央民代選舉辦法之探討，亞洲與世界文摘，第 13 卷第 2 期，1990 年 8 月，第 16-19 頁

在新北市直轄市議員選舉之選區，雖均採單記非讓渡投票制，然而，隨選區人口分佈不均，從第二選區應選十位市議員，至第九第十二選區各應選一位市議員，因此會隨著選區之不同，呈現單記非讓渡投票制，對政黨呈現不同影響。

就政黨之比例代表性而言，單記非讓渡投票制應介於單一選區制相對多數決制與比例代表制之間，因此政黨間相互聯合的意願不若單一選區制相對多數決大，但又不像比例代表制小；同時選民棄小黨，就大黨的誘因也不會比單一選區制相對多數決大，但會較比例代表制強，其結果是政黨數多於二，但小黨林立的現象較緩和。同時，在單記非讓渡投票制下，選區愈大比例代表性會愈彰顯，小黨生存空間也就愈大，反之選區愈小則相反<sup>24</sup>。

這意味著，在新北市市議員之選舉，政黨提名之策略，會隨著選區之不同而有所不同，在候選人數少之選區，只需提名一位候選人，而在複數選部分，因同一選區得當選數人，所以有實力當選數席之政黨，均會盡力提名數位有望當選之候選人，並且，在本選制下可以從候選人參選數量及當選名額，計算應選名額為 N 席的複數選區，在單記非讓渡投票制下容易形成 N+1 名主要競爭者，這個數目亦與保證當選的安全票數公式呼應<sup>25</sup>。在選區具有一定實力得當選數席之政黨，若欲追求在選戰中獲得席次極大化，便需謹慎評估提名的候選人數量，以及候選人屬性，即可規劃出直轄市議員候選人之人選。以我國主要之政黨民主進步黨與中國國民黨而言，有各自之提名機制。

## 壹、民主進步黨市議員之黨內初選機制

---

<sup>24</sup> 謝復生，中央民代選舉辦法之探討，亞洲與世界文摘，第 13 卷第 2 期，1990 年 8 月，第 19 頁。

<sup>25</sup> 王業立，比較選舉制度，第 101 頁。

民主進步黨之《公職候選人提名條例》(二〇一三年五月二十五日第十五屆第二次全國黨員代表大會修正)<sup>26</sup>第三條及第四條規定直轄市市議員之提名由中央黨部辦理，但直轄市及準直轄市市議員之提名名額，應經所屬市黨部之建議。中執會如不接受其建議，須由出席委員三分之二以上投票議決。顯示出中央黨部及地方黨部，對於直轄市議員提名之角力，亦前述「複數選區單記非讓渡投票制」，派系政治影響也儼然而生。

同條例第八條也規定中央黨部、縣市黨部在接受登記前應決定各選區之提名名額。本條之提名名額亦因「複數選區單記非讓渡投票制」，而使政黨特別須計算各選區之主要競爭者。

再從同條例第九條可以看出民進黨在黨內提名機制，乃循黨內協議為原則，無法協議時則辦理黨內初選，而初選方式以民意調查為之。

至於同條例第十條也規定了否決直轄市議員初選結果之條款，亦即經全國黨員代表總額五分之一以上連署提案，全國黨員代表大會二分之一以上，在場五分之三之決議，得否決黨內初選提名之人選，並由中央執行委員會另行徵召適當人選參選。

民進黨提名制度及初選之演變，在政黨形成最開始的「黨外時期」，各黨外民主人士，多靠其個人政治魅力參選，各自於地方單打獨鬥，1980年代左右開始以「推薦」黨外名單、巡迴助選團等鬆散之組織方式，「推薦」候選人名單，1984年黨外人士組成「公政會」，1985年進一步有「1985年黨外後援會」，同年9月28日召開候選人「推薦」大會。其後1986年民進黨成立，上開「民主進步黨公職候選人提名辦法」於1989年訂立，民進黨之提名方式開始有「初選」之制度。

---

<sup>26</sup> 民主進步黨全球資訊網站

學者王業立將民進黨之初選提名制度分為三個時期<sup>27</sup>，第一時期(1989-1993年)黨員投票期，由黨員直接選舉候選人；原則上以各地方黨部採地方自主原則，先以溝通協調方式產生候選人，若無法達成協議，則以初選方式產生候選人；第二時期(1994-1996年)，黨員投票與幹部評鑑之「二階段初選制」：即提名以溝通協調為先，若無法達成共識，則進一步採黨員投票及幹部評鑑各50%決定，而省、市長候選人再引入「公民投票」概念；第三時期(1997-2016年)黨員投票與民意調查並行時期，本時期民進黨候選人之產生，均賴黨員投票及民意調查，但是，隨著每次不同的選舉，二者之比例有所不同。

綜上所述，民進黨在新北市議員之提名名額由新北市黨部報請中央決議，若不同意則須由中執會出席者三分之二議決；而決定出新北市各區名額後，由中央黨部辦法初選，目前初選方式採全民調，由民調高低排列決定初選結果，也因之決定出民進黨新北市議員之提名候選人。

## 貳、中國國民黨市議員之初選機制

中國國民黨《黨員參加公職人員選舉提名辦法》(中華民國一〇一年十月十七日第十八屆中央委員會第一四一次常務委員會議修正)第二條及第三條規定，直轄市議會議員候選人之提名，由相關直轄市、縣(市)委員會，依據「黨員投票」(佔百分之三十)與「民意調查」(佔百分之七十)之結果，對於現任者，應同時參考其任內表現，並考量地區特性及選情評估等因素，經提名審核程序，提出建議輔選方式及提名名單，報請中央常務委員會核定。

---

<sup>27</sup> 王業立，選舉制度對政黨合作的影響，政黨重組：台灣民主政治的再出發(蘇永欽編)，新台灣人文教基金會，2001年，第178-187頁。

原住民直轄市議員候選人之提名，分別由中央、直轄市委員會依據原住民黨員投票（佔百分之五十）及幹部評鑑（佔百分之五十）之結果，對於現任者，應同時參考其任內表現，並考量原住民族群生態及選情評估等因素，經提名審核程序，提出建議輔選方式及提名名單，報請中央常務委員會核定。

而同辦法第四條使得國民黨之候選人，在未獲提名下，仍保有自行參選之空間，該條亦使候選人間同黨競爭更加劇烈。

第十二條：「為促進團結和諧，贏得選舉，本辦法各項選舉經協調產生建議提名人選者，得不辦理黨員投票、黨員意見反映、幹部評鑑或民意調查。」，該規定亦以協調為提名之優先考量。

國民黨之提名制度，初始於列寧式由上而下的政黨結構，黨中央擁有最終的核定權，國民黨早於 1947 年即訂立指導黨員參選辦法，然而，自國民黨渡海來台後，才開始真正參與選舉提名。學者吳重禮研究區分國民黨之初選為<sup>28</sup>：第一時期(1950-1957 年)，重建期，由黨部主動與地方菁英接觸「擇優支持」；第二時期(1957-1981 年)集權時期，提名方式為黨員與黨內提名小組的意見反映，雖採由省黨部向上級中央黨部，提出候選人名單，但是實際上中央黨部有實質核定權；第三期(1983-1992 年)趨向分權期，因應黨外勢力之興起，以增加參與人與選民及基層黨員之接觸，以求提名過程公開透明；第四時期(1989-1992 年)初選主導期，國民黨提名制度之重大改變，原則上以黨員初選投票結果為提名之重要參考依據，但因實施後激起參選者之反彈，其後降底比重輔以幹部評鑑為綜合參考；第五期(1993 年至今)折衷期，中央黨部將提名權限授權給各縣市黨部主導，並提供了黨員意見反映、幹部評鑑、民意調查等三種方式探尋民意機制。

---

<sup>28</sup> 吳重禮，(轉引自)黃向羣，台北市議員選灣之研究(1986-2002)-析論民進黨的角色與運作，2004 年 1 月，第 117-119 頁。

綜上所述，目前國民黨在新北市議員各選區的提名名額以協調為主，而提名之候選人也以協調為主，無法達成共識者才辦理黨內初選，至於初選方式還是以協調方式決定機制，其後以黨內初選結果提名國民黨之新北市議員候選人。

### 參、兩黨初選機制與「複數選區單記非讓渡制」之關聯

由我國主要政黨，民進黨及國民黨之提名辦法中，可窺見兩黨在於基層民意代表之候選人提名，因選舉制度仍採「複數選區單記非讓渡投票制」，同黨之候選人因「複數選區」之特性，同一選區中同黨候選人彼此屬性相似，選票來源也容易重疊之特性，因此協調機制與地方黨部之意見，均十分重要，因為候選人不僅必須要與它黨候選人競爭，更必須與同黨候選人競爭，因選民即便認同某一政黨還須在該政黨推出的數名候選人中做出抉擇；面對同黨候選人的黨內競爭壓力，有時甚至高於面對他黨候選人的黨際競爭，為了避免黨內同志同室操戈，因選舉而生的政治恩怨或利益衝突，事先以協調等初選方式「溝通」，但複數選區易流於政黨內部之派系競爭，仍無可完全避免<sup>29</sup>。兩黨之黨內提名機制，以地方黨部「協調」為優先考量，再輔以初選、民調，亦即顯現，直轄市議員之提名，不乏派系考量，黨內先自行協調，甚至，大於以勝選考量之初選、民調方式，並且，兩黨歷經多次民主選舉之角力，提名方式逐漸類似。不過，兩黨之黨性終究不同，國民黨較民進黨為不透明不公開。

民進黨之提名制度，則可歸納出幾點特色：第一、「以溝通協調方式產生提名人選」為最優先考量，民進黨之提名制度仍充滿黨外時期的折衷協調氣息；第二、除協商外，黨中央無法介入，更無翻案之權，使提名制度較具公信力；第三、民進黨「公職候選人提名條例」相較於其他政黨之提名制度，「法制化」程度高，因

---

<sup>29</sup> 王業立，比較選舉制度，第 104 頁。

此若黨員脫黨參選即失去正當性，脫黨即難以當選；第四、基層黨員的參與是提名機制之重點，民進黨黨員亦高度參與，其後，輔助民調機制，亦拉近黨意與民意差距<sup>30</sup>；現在民進黨進一步改為全民調之方式，完全體查民意之基礎。

## 第四節 單記非讓渡投票制對政黨之影響

在「複數選區單記非讓渡投票制」下，由於政黨希望每一候選人得票不要過於突出，以免影響同黨候選人的當選，因此在某些狀況下，候選人與政黨的利益有潛在衝突；有時候選人希望拉高選票，以求當選且選得漂亮；政黨則希望「平均」每位提名候選的選票，以免某些候選人得票太高，致使其他候選人落選<sup>31</sup>。

因此在投入大選時，候選人與政黨之操作策略，雖各有不同，常見政黨採取「配票」之模式，及候選人或政黨採取爭取少數選民之策略，以下逐一說明，以表現「複數選區單記非讓渡投票制」對政黨之影響，至於本文討論之新北市升格影響，第次於後章節說明。

### 壹、政黨「配票」策略

「單記非讓渡投票制」對政黨之影響，就比例代表性而言，單記非讓渡投票制應介於單一選區制相對多數決制與比例代表制之間，因此政黨間相互聯合的意願不若單一選區制相對多數決大，但又不像比例代表制小；同時選民棄小黨，就大黨的誘因也不會比單一選區制相對多數決大，但會較比例代表制強，其結果是

---

<sup>30</sup>黃向羣，台北市議員選舉之研究(1986-2002)-析論民進黨的角色與運作，2004年1月，第100-109頁。

<sup>31</sup>盛杏澗，再探選區服務與立法問政：選制改革前後的比較，東吳政治學報第三十二卷第二期，2014年7月，第77頁。

政黨數多於二，但小黨林立的現象較緩和，同時，在單記非讓渡制下，選區愈大比例代表性會愈彰顯，小黨生存空間也就愈大，反之選區愈小則相反<sup>32</sup>。

然而，對於大黨則是只要選舉操作適宜，仍可順利於維持其穩定之多數，過去我國立委選舉國民黨及民進黨，自 1992-2001 年第二屆至第五屆立委所獲得之當選度次，基於選制之因素享有「超額代表」(政黨所獲得席次高於得票率)之優勢。而就政治現實而言，對一個基層組織穩固、配票能力強大的大黨來說，「複數選區單記非讓渡投票制」仍是一個「好選舉」的選舉制度。

若就選舉方式觀察，在「單記非讓渡投票制」下，民進黨曾提出「聯合競選」與「配票」的競選策略，用以因應「單記非讓渡投票制」制度之特性，1995 年立法委員選舉中，民進黨在台北市南區首次採用「聯合競選策略」，即同黨候選人在選舉當中建立一個機制，使得候選人之間可以：(1)減少相互間的競爭；(2)採用統一政見與文宣策略；(3)用最少的選票贏得最多的席次；在此目的之下，為使票源有效率的分配給各候選人，必須採用一些客觀性且候選人共識的分配標準，且各候選人及選民亦藉由此標準投票而達勝選。

而配票能否成功涉及：(1)候選人組合與選民意願，亦即候選人各自實力差距不能太大，能說服支持者配票，而選民理解並願意配票；惟配票對候選人以及選民來說，均屬違反其自由意志，在投票決定上係以政黨選擇代替個別候選人，對選民而言將造成選擇上之壓力，迫使其在投票時放棄自己平時熟悉之候選人，而改投其所不了解之候選人，日後當選時該等候選人之間政表現是否理想，終究成為疑問，因此選民對於配票之意願日益低落；(2)聯合競選約束力低，通常聯合競選時，候選人間會簽署一份合作章程，詳盡的規範聯合競選之各種工作與進程，

---

<sup>32</sup> 謝復生，中央民代選舉辦法之探討，亞洲與世界文摘，第 13 卷第 2 期，1990 年 8 月，第 19 頁。

尤其是關於個別候選人間如何防止選舉期間偷跑和挖票之行動，用於開拓更多票源及減少黨內競爭，倘聯合競選無法約束候選人完全無保留的聯合，一有自主空間，各候選人即會尋求自利自保，甚至隨著選舉進行中，當選邊緣之候選人一宣稱告急，黨內聯合競選隨即灰風煙滅<sup>33</sup>。

## 貳、政黨及候選人向少數選民靠攏

大黨在同一選區有機會提名不同候選人時，很自然的會造成同黨候選人的競爭，為防止同黨候選人自相殘殺而失去席次，有時往往不願足額提名，以確保安全當選，但有時仍難完全如願，一個選區既可選出數個當選人，而選民對候選人之支持，又無可避免地夾雜對政黨的支持，為了避免相殘損害政黨本身之形象，政黨往往不希望候選人太過突出自己，有些候選人固然可以仗恃個人聲望，但他卻也可能占掉太多黨的票源，而造成組織配票的困難<sup>34</sup>。因此候選人提名就不能完全憑依個人實力，否則政黨提名作業就很自然地受到其他因素的干擾，例如：黨內大老的私人或派系的考慮，要求增加提名某位候選人等等，如果這些因素無法擺平，大黨往往冒險超額提名，造成黨籍候選人自殺殘殺之結果<sup>35</sup>。

前述雖有「配票」方式，用以減少黨內同室操戈，當政黨配票能力精準且公正、黨紀嚴明且候選人配合度高時，大黨或許可以因「配票」得利<sup>36</sup>。然而，「複數選區單記非讓渡制」之提名機制，往往因缺乏協調機制，造成配票失當，使表

---

<sup>33</sup> 游清鑫，競選策略的個案研究：1998年民進黨台北市南區立法委員選舉的探討，選舉研究第六卷第二期，2000年7月，第163-190頁。

<sup>34</sup> 黃炎東，選舉制度與政黨制度對民主化影響之研究，華人前瞻研究，第10卷第一期，2014年5月，第109頁。

<sup>35</sup> 黃炎東，選舉制度與政黨制度對民主化影響之研究，華人前瞻研究，第10卷第一期，2014年5月，第109頁。

<sup>36</sup> 王業立，比較選舉制度，第102頁。

現佳且高民調的候選人意外落選，表現平平、頻頻打告急文宣之候選人卻反而當選，選舉淪為配票和棄保的結果，與應選賢與能之功能遭到大幅削弱<sup>37</sup>。黨內提名機制的失靈下，候選人為了避免此種現象的發生，往往尋求其他支助體制，即易向地方派系靠攏，藉由派系關係網絡和各項資源，增加當選機會；又或者複數選區之候選人，在不須爭取絕對多數選民支持即可當選，因而，走向意識光譜的極端，選擇鮮明偏鋒路線，或以激烈的言語行動吸引特定偏好的選民，甚且，易產生賄選買票之情形，只要計算好當選所需之得票數，即可用低廉之代價當選，該等行為均違背了代議政治及比例代表制之設計原則<sup>38</sup>。

在黨組織的立場上，當然希望候選人各個都能服從黨意，接受黨的全盤考量與配票，使黨能在固定的票源下，獲得最多的席次，但是站在候選人的立場，突出自身形象，甚至於犧牲其他候選人的得票，以穩固自己當選的機會，才是一個最重要的策略，一旦候選人為了當選不擇手段，黨的紀律與組織配票就不再受到候選人重視，這時候選人所依憑的，反倒是個人後援會，及黨內募款能力強，具有全國聲望領袖的支持與助選<sup>39</sup>。

在候選人僅需取得部份比例選票便可以跨過安全門檻，而且應選席次越多時，則安全門檻越低，候選人只要依恃個人關係或與黑金勾結，爭取若干選民支持即可當選。這種情形下，一方面使得政黨提名時必須根據所謂的「實力」原則，提名地方派系支持或財力雄厚的候選人，另一方面，間接鼓勵某些候選人必須以買

---

<sup>37</sup> 盛治仁，單一選區兩票制對未來台灣政治發展之可能影響探討，第3卷第二期，2006年，第63-86頁。

<sup>38</sup> 莊卓穎，臺灣成形中之地方政治生態初探：從縣市層級選舉觀察臺中市與嘉義縣地方派系，2015年8月，第50頁。

<sup>39</sup> 黃炎東，選舉制度與政黨制度對民主化影響之研究，華人前瞻研究，第10卷第一期，2015年5月，第109頁。

票賄選、黑道脅迫的非法方式介入選舉獲致當選的目的；或者，候選人必須訴諸極端意識形態，以爭取少部分忠誠支持者的奧援；以台灣為例，激進統派和獨派勢力的候選人，在選戰中爭鋒相對、訴諸族群議題以爭取選票，往往屢見不鮮<sup>40</sup>。

---

<sup>40</sup> 吳重禮，SNTV 的省思：弊端肇因或是代罪羔羊？，問題與研究第 41 卷第 2 期，2002 年 3、4 月，第 48 頁。

### 第三章 進度規劃

在確定研究架構與方法後，作者隨即進行相關之資料蒐集、閱讀及分析，並根據本文之研究目的逐一分析相關資料，茲將論文規劃進度以甘特圖方式呈現如下：

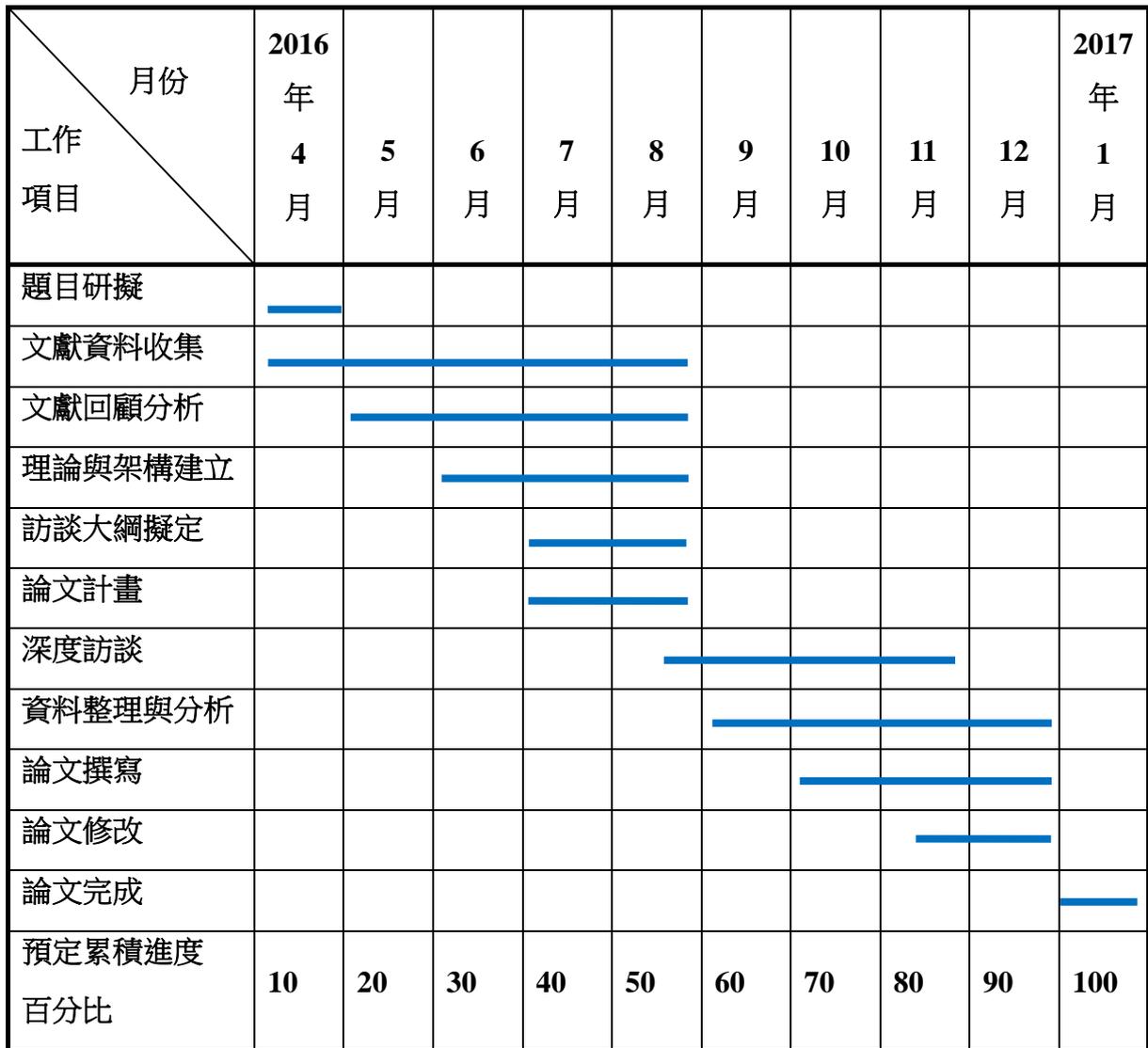


圖 3-1 論文進度甘特圖

新北市升格對於原台北縣的地方政治勢力帶來板塊移動的衝擊，從現任議長蔣根煌身上一覽無遺，蔣在未升格前為新莊市民代表會主席，升格後立即挑戰第一屆新北市議員成功，在第二屆競選連任之後隨即攻下議長寶座，由此可見台北縣的地方派系複雜，而在升格後廢除鄉鎮市民代表會後，適者生存的淘汰賽漫延，新北市升格後帶來的政治影響，相當值得關注。

此外，自升格後民進黨對於新北市議員提名策略有所改變，也讓市議員當選名額開始產生藍綠版圖的移動，因此不管是從地方派系的角力或是政黨競爭，都在新北市升格後受到了影響，本文也希望藉由研究新北市升格對於市議員選舉的影響，找出其中奧妙的變化。

# 參考文獻

## 壹、中文部分

王宏忠，2006，〈我國選民配票行為之研究：以 2001 年立法委員選舉為例〉，《東亞研究》37(2)。

王世義，2007，《臺灣立法委員選舉制度對政黨政治之響影》，臺北：臺灣大學社會科學院國家發展研究所碩士論文。

王業立，2015，《比較選舉制度》，臺北：五南圖書。

中央選舉委員會，2011，《99 年直轄市長及議員選舉實錄》，臺北：中央選舉委員會。

內政部，2011，《99 年縣市改制直轄市實錄》，臺北：內政部出版。

行政並研究發展考核委員會，2009，《國會改革配套措施與選舉制度變革-從民眾政治參與觀點分析》，臺北：行政並研究發展考核委員會。

行政並研究發展考核委員會，2009，《鄉鎮(市)級體制之研析與重建-以台中縣市為例》，臺北：行政並研究發展考核委員會。

李柏諭，2006，〈選舉制度對政黨體系之影響：台灣總統、縣市長、立法委員、任務型國大選舉之實例比較〉，《政治學論叢》，27。

吳文程，2007，《政治發展與民主轉型：比較政治理論的檢視與批判》，臺北：五南圖書。

吳重禮，2002，〈SNTV 的省思：弊端肇因或是代罪羔羊？〉，《問題研究》，41(2)：48-60。

林瑋豪，2014，《政府體制、選舉制度與選舉課責》，臺北：臺灣大學社會科學院政治學系碩士論文。

- 柯于璋，2014，《2014年我國地方公職人員合併選舉政策成效之研究-以南投縣為例》，南投：暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文。
- 莊卓穎，2015，《臺灣形成中之地方政治新生態初探：從縣市層級選舉觀查臺中市舉嘉義縣地方派系》，臺北：臺灣大學社會科學院政治學系碩士論文。
- 高永光，2001，〈「城鄉差距」與「地方派系影響力」之研究-1998年台北縣縣議員與鄉鎮市長選舉的個案分析〉，《選舉研究》，7(1)。
- 陳怡帆，2016，《論鄉鎮自治制度之改革》，臺南：成功大學法律學係碩士論文。
- 盛杏媛，2014，〈再探選區服務與立法問政：選制改革前後的比較〉，《東吳政治學報》，32(2)。
- 張世燮，2002，〈立法委員選舉制度的改革與過渡-2001年立委選舉結果的省思〉，《中國行政評論》，11(4)。
- 黃錦堂，2000，《地方制度法基本問題之研究》，臺北：翰蘆。
- 黃向羣，2004，《台北市議員選舉之研究(1986-2002)-析論民進黨的角色與運作》，臺北：臺灣大學國家發展研究所碩士論文。
- 黃炎東，2004，《新世紀台灣憲政體制與政黨政治發展趨勢》，新北：正中圖書。
- 黃炎東，2014，〈選舉制度與政黨制度對民主化影響之研究〉，《華人前瞻研究》，10(1)。
- 黃紀、游清鑫主編，王業立、王鼎銘、吳重禮、吳親恩、周應龍、林超琦、盛杏媛、陳陸輝、游清鑫、黃信達、黃紀、蔡佳泓、鄭夙芬、鄧志松合著，2008，《如何評估選綑變遷：方法論的探討》，臺北：五南圖書。
- 游清鑫，1999，〈競選策略的個案研究：1998年民進黨台北市南區立法委員選舉的探討〉，《選舉研究》，6(2)。
- 趙永茂，1998，《台灣地方政治的變遷與特質》，臺北：翰蘆。

臺北縣政府，2010，《臺北縣改革實錄》，新北：臺北縣政府。

蔡學儀，2009，《單一選區兩票制新解》，臺北：五南圖書。

藍健欽，2004，《地方制度法下府會關係之研究--以高雄市個案分析(民國八十七年至九十一年)》，高雄：政治大學中山人文社會科學研究所。

謝相慶，2011，《我國立法委員選舉制度改革及其政治效應》，新北：韋伯文化國際。