

國立台灣大學社會科學院政治學系

碩士論文（口試本）

Department of Political Science

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis

立法院選舉採聯立制之可行性評估

The Applicability Assessment of Mixed Member  
Proportional System in Legislative Yuan Election

林欣儀

Hsin-Yi Lin

指導教授：王業立博士

Advisor : Yeh-lih Wang

中華民國 106 年 7 月

July, 2017

# 目錄

第一章 緒論 .....	1
第一節 研究背景與動機.....	1
第二節 研究問題與目的.....	4
第三節 研究範圍與章節安排 .....	5
第二章 文獻回顧.....	6
第一節 民主國家的選舉制度 .....	6
第二節 多數決制.....	8
第三節 比例代表制 .....	14
第四節 混合制.....	18
第三章 研究架構與設計.....	26
第一節 研究架構.....	26
第二節 研究設計.....	27
第四章 我國選舉制度的沿革 .....	31
第一節 台灣選舉制度的變遷 .....	31
第二節 台日並立制比較.....	35
第三節 採聯立制面臨超額議席難題.....	37
第四節 聯立制與半總統制如何搭配.....	44
第五章 我國實施聯立制的利弊得失.....	51
第一節 超額議席爭議 .....	51
第二節 聯立制搭配半總統制 .....	56

第三節 聯立制對國會選舉的影響.....	61
第四節 兩黨制 v.s 多黨制 .....	66
第五節 綜合討論.....	75
第六章 結論與建議 .....	81
第一節 研究發現.....	81
第二節 未來研究建議.....	83
參考文獻.....	85

# 表圖目次

圖 3-1	訪談架構.....	29
圖 5-1	總統國會制.....	47
圖 5-2	總理總統制.....	48
表 3-1	深度訪談受訪者.....	28
表 4-1	台灣立委選舉新、舊選制的比較.....	33
表 4-2	1989 年至 2016 年立委選舉結果「有效政黨數」.....	34
表 4-3	台灣與日本並立制比較.....	36
表 4-4	2008 年第七屆立委選舉結果與聯立制模擬結果.....	39
表 4-5	2012 年第八屆立委選舉結果與聯立制模擬結果.....	41
表 4-6	2016 年第九屆立委選舉結果與聯立制模擬結果.....	43
表 5-1	政黨得票率整理.....	66
表 5-2	修改現制的三個方案.....	77

# 第一章 緒論

## 第一節 研究背景與動機

針對我國選舉制度的改革，國內學術界、政界都提出不少建議，自從第七次修憲後我國採取單一選區兩票制並立制之後，對於並立制的檢討聲浪不斷，不同於國民黨堅持採取並立制的主張，民進黨對於選制則無一貫的理念，從 1998 年偏好聯立制，2001 年轉移到並立制，2014 年蔡英文再度當選當主席後，又主張聯立制，直到 2016 年 5 月 20 日蔡英文就任中華民國第 14 屆總統，完成台灣第三次政黨輪替，更帶領民進黨全面執政。全面執政的民進黨，是否會貫徹蔡英文在 2014 年當選第 15 屆民進黨主席在報紙上發表文章，2014 年，認為台灣的「憲政時刻」（constitutional moment）正在浮現，為了解決當前國會與民意脫節的問題，有必要適度增加國會席次，特別是增加不分區席次，也主張以德國「聯立制」（mixed member proportional system, MMP）取代目前「並立制」（mixed member majoritarian system, MMM）。

“要提升國會民意代表性，「讓政黨席次比例符合選票比例」、「減少票票不等值」及「讓小黨有生存空間」將是憲政改革的重要目標。由於票票不等值問題，主要是行政區間人口差異懸殊所造成，不容易解決，因此適度增加國會席次就有其必要，特別是增加不分區的席次，也將對提升立法品質有明顯的幫助。同時，降低政黨門檻讓小黨有當選空間，並以德國「聯立制」取代現行「並

立制」，這樣國會的最終席次分布，將趨近於民意的政黨傾向。當然，給小黨生存空間可能會影響民進黨的利益，但換個角度來看，增加了多元代表性的國會，也會讓未來組閣的「最小多數聯盟」多了想像的可能性。」<sup>1</sup>

2016 年總統立委選舉，蔡英文所領導的民進黨不只重返執政，立法院更首度單獨過半，向來是國民黨囊中之物的立法院龍頭寶座，亦藍天變綠地，由前民進黨秘書長蘇嘉全擔任立法院長，立法院首次變天。民進黨行政立法一把抓，不再有過去扁政府時期朝小野大的窘境。相較於聯立制有助於小黨生存，目前國會選舉採取單一選區兩票制並立制（以下簡稱並立制），對於大黨較有利。就比較政治學的觀點來看，日本並立制對大黨有利，較易形成穩定的單一政黨多數政府；而德國聯立制具有濃厚比例代表制的精神，易形成多黨制，較能保障小黨的席次（王業立，2016：62-66）。

1997 年修憲時，民進黨在立法院的席次只有三分之一，主張採取聯立制，反對並立制，國民兩黨在選制上有諸多攻防，當時身為立法院第一大黨的國民黨，主張單一選區兩票制並立制，2000 年底時，連戰擔任國民黨主席時，出版「新藍圖新動力」一書中，明確指出立委選舉制度，應調整為「日本的並立式單一選區兩票制，同時，單一選區席次應高於政黨比例代表席次。」（連戰，2000）。國民黨主張單一選區兩票制並立制，而且單一選區選出席次，不應低於總名額百分之六十，選制調整後，也有利於國民黨持續握有立法院多數優勢。2001 年立委選舉，民進黨獲得 87 席，比上屆選舉增加 17 席，國民黨則從 123 席下降到

---

<sup>1</sup> 蔡英文。2014/5/26。〈焦點評論：我對憲政改革的主張〉。《蘋果日報》。  
<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20140526/35852858/>

68 席，失去 55 席，國民黨喪失了第一大黨的優勢，民進黨政治版圖大幅增加，首度躍升為國會第一大黨。

徐永明以 2001 年立委選舉結果，針對縣市議員選舉區劃分或國大選區劃分，模擬單一選區兩票制的政治衝擊，皆呈現對民進黨有利<sup>2</sup>。簡單來說，民進黨的「席次紅利」（seat bonus），多於其他政黨；國民黨的席次紅利雖為負，但仍支持單一選區兩票制並立制，然而民進黨在 2001 年立委選舉後，放棄原有聯立制的主張，轉向並立制。本文一開始提到，民進黨對於選制的偏好，從 1998 年偏好聯立制，在 2001 年轉移到並立制，2014 年蔡英文再度當選當主席後，又主張聯立制，2016 總統立委大選後，不只再度成為第一大黨，更首度掌握國會過半席次，亦拿下中央執政權，民進黨全面執政後，蔡英文還會主張推動憲政改革，以德國「聯立制」取代現有的「並立制」嗎？

德國聯立制實施至今，超額議席及其所衍生出來的選票負面效力，在德國國內引起不少爭議，近幾年來，德國聯邦法院已經兩度宣告聯邦法選舉法若干規定違憲，促使德國國會修法選制改革。而攸關國內選舉制度變革，「聯立制」和「並立制」目前各有擁護者，在我國半總統制的基本格局未大幅更動之下，台灣若改為「聯立制」後，對現有的政治生態、藍綠政治版圖到選民的投票行為將有何影響和改變，將是本文要討論的焦點。

---

<sup>2</sup>徐永明，2002，〈單一選區兩票制政治衝擊的模擬〉，《新智庫論壇》，17：6-16。  
<http://www.taiwanncf.org.tw/tforum/17/17-02.pdf>

## 第二節 研究問題與目的

2005 年修憲後，國會立法委員席次從 225 席減半為 113 席。113 席立委席次中，區域立委 73 席、原住民立委 6 席和不分區立委 34 席。2008 年第七屆立委選舉，改為「單一選區兩票制並立制」，區域立委的選舉方式，由「複數選區單記非讓渡投票制」改為「單一選區相對多數決制」，每縣市至少一人；不分區立委仍維持「政黨比例代表制」，但計算基準由原先的「一票制」改為「兩票制」。

2008 年總統立委大選，首度實施單一選區兩票制並立制，實施多年來，國會單一政黨得以過半，具有強化政治穩定的優點，避免政黨體系過於零碎化，但也引來對小黨較為不公平的批評，因此一直存在代表性不足的偏差。比例性偏差的缺失，是否能透過聯立制來大幅改善，一直是各界爭論的焦點。在另一方面，以我國憲政體制為半總統制來說，較為偏向具總統制精神的「總統議會制」（president parliamentarism），而非較具內閣制精神的「總理總統制」（premier presidentialism）。在這樣的憲政體制與選舉制度下，「總統議會制—並立制—兩黨制」的搭配較能避免分立政府與少數政府出現，然採行並立制，不等於多黨制必然會消失，而聯立制形成的多黨制，將使得分立政府成為常態。

當今世界上穩定的民主國家中，採行聯立制者只有德國和紐西蘭，這兩個國家的憲政體制都是內閣制，在聯立制趨向形成多黨制的情況下，這兩個內閣制國家的政府型態都是聯合內閣，憲政運作堪稱順暢（蘇子喬、許友芳，2016）。我國憲政體制屬半總統制，跟上述採取內閣制的德國和紐西蘭不同，如果國會選制要提高「政黨代表性」改為聯立制，不只得面對「超額議席」和「選票負面效力」的爭議，還得面臨多黨制、分立政府的問題。

### 第三節 研究範圍與章節安排

2008 年國會選舉開始採取「單一選區兩票制並立制」之後，引發不少爭議，也掀起國內選舉改革的聲浪。本研究將以 2008 年到 2016 年三次國會並立制的選舉結果，模擬採取「聯立制」後，對立委分配席次多寡、大黨小黨板塊挪移以及超額議席問題，並以探討民進黨對於選制改革從聯立制—並立制—聯立制的轉變，在日本並立制和德國聯立制的經驗下，分析在我國實施聯立制的利弊得失。

本研究預計分為「緒論」、「文獻回顧」、「研究架構與設計」、「我國選舉制度的沿革」、「我國實施聯立制的利弊得失」與「結論與建議」六個章節，第一章「緒論」先說明研究背景與動機、研究問題與目的。

第二章「文獻探討」共有四節，討論各國的選舉制度，分為「民主國家的選舉制度」、「多數決制」、「比例代表制」和「混合制」四節分別討論。第三章則說明本研究的研究架構、研究方法以及研究限制。第四章介紹我國選舉制度的沿革，並模擬 2008 年到 2016 年採用聯立制選制的模擬結果，分為「台灣選舉制度的變遷」、「台日並立制比較」、「採聯立制面臨超額議席難題」與「聯立制與半總統制如何搭配」等四節。第五章則將分析深度訪談的結果，以四小節分別論述「超額議席爭議」、「聯立制搭配半總統制」、「聯立制對國會選舉的影響」以及「兩黨制 v.s 多黨制」。最後第六章為結論與建議，將對現階段研究不足之處提出檢討，並對未來相關領域提出建議。

## 第二章 文獻回顧

世界各民主國家的選舉制度，種類繁多。一個國家選舉制度的抉擇與設計，通常是反映出該國「歷史遺緒」(historical legacies)、國際社會化(international socialization)、「政治文化」(political culture)及當時國內政黨或政治菁英個人的意識形態、偏好及理性抉擇(rational choice)後的均衡結果(王業立，2016：7-9)。不同的選舉制度有不同的優缺點。在這些因素有些可能是制度性因素，有些可能是非制度性因素(吳玉山，2001：4-9)。各國之間，由於不同的歷史背景與政治環境，在制度設計上有很大的差異；即使是同一個國家，也可能因為政治環境的變遷，而採用不同的選舉制度(江大樹，1992：139)。針對世界各國選舉制度的介紹，將在本章中陳述，至於國內選舉制度的沿革，將在第三章說明。

### 第一節 民主國家的選舉制度

「所謂民主方法，指的是一種達成政治決定的制度安排；其中個人透過競爭性的爭取老百姓選票的辦法，以獲致決策權力。」著名政治經濟學者熊彼德(Joseph A. Schumpeter)在「資本主義、社會主義與民主」(Capitalism, Socialism and Democracy)一書中，將民主界定為具有競爭性選舉的制度。(Schumpeter, 1976：269；謝復生，1992：5)。

世界民主國家各有各的選舉制度，李帕特（Arend Lijphart）認為，不同國家選舉制度的差異，可從選舉規則（electoral formulas）、選區規模（district magnitudes）、補充席次（supplementary seats）、選舉門檻（electoral thresholds）以及選票結構（ballot structure）等五個面向加以觀察，李帕特以「選舉規則」之間的差異，將民主國家的選舉制度區分為：一、相對多數及絕對多數決制（plurality and majority formulas）；二、半比例代表制（semiproportional formulas）；三、比例代表制（proportional representation）（Lijphart, 1984: 151-156，王業立，2016：7-9）。

而除了以選舉規則之間的差異來區分選舉制度外，也有部分學者以「選舉規模」作為區分選舉制度的基準。例如塔格培拉與蘇加（Rein Taagepera & Matthew Soberg Shugart）將選舉制度區分為：一、單一選區制（single-member districts）；二、複數選區制（multimember districts）（Taagepera & Shugart, 1989: 20-29，王業立，2016：7-9）。國內政治學者在做選舉制度的區分時，大致上也是依循李帕特等學者的分類方式，而以選舉規則之間的異同做為最主要的區分（王業立，2016：7-9）。

綜觀國內外對於選舉制度的分類，本章在選舉制度分類上，將以「選舉規則」為主，其他面向為輔，將民主國家的選舉制度區分為：一、多數決制（plurality and majority system）；二、比例代表制（proportional representation system; PR）；三、混合制（mixed or hybrid system），再論述各選舉制度對政治的影響。

## 第二節 多數決制

所謂「多數決制」，係指在選區內獲得選票多的候選人即可當選的選舉制度。這是最簡單也是最古老的一種選舉方式，最早可追溯自 12 世紀（Norris, 1997: 299；王業立，2016：9-14）。至今多數決制仍是西方民主國家主要的選舉制度之一。根據 ACE The Electoral Knowledge Network 跨國研究資料統計，目前全世界 234 個國家或地區中，有 99 個國家（占 42.3%），使用此種選舉制度選出國會議員（此處主要係指下議院或眾議院）（王業立，2016：9-14）。

多數決制又可區分為：一、相對多數決制（plurality，或稱 relative plurality）；二、絕對多數決制（majority，或稱 absolute majority）這兩大類。而相對多數決制因為選區規模不同，又可分為：一、單一選區相對多數決制(plurality with single-member-district system; SMD)；二、複數選區相對多數決制(plurality with multimember-district system; MMD)。絕對多數決制，必須在單一選區下施行。

### 壹、相對多數決制（relative plurality）

在相對多數決制下，當選者得票數不一定要超過有效選票的半數，只要候選人的選票領先即可當選，簡言之，候選人不需要過半，只要票數領先就可當選。而因為選區規模的不同，在單一選區或複數選區施行選舉也有所差異。

#### 一、單一選區相對多數決制（SMD）

單一選區相對多數決制在英、美也習慣被稱為「領先者當選制」(“first-past-the-post” system) (Ranney, 2001: 172; 雷競旋, 1989: 84); 在應選名額為一名的單一選區(又稱為小選區)下, 眾多角逐者當中, 只有得票最高者(不一定過半)當選。因為應選名額只有一名, 所以「贏者全拿」(winner-take-all)。許多英國過去殖民或英語系國家, 多採用此種選舉制度, 例如英國、美國、加拿大、印度等國的國會議員選舉, 長久以來皆是採行此種選舉制度(王業立, 2016: 10)。目前我國的總統、直轄市長、縣市長等各級行政首長選舉, 也是採取單一選區相對多數決。2000年總統選舉, 當時的民進黨總統候選人陳水扁就以39.3%、未過半的得票率贏得勝選, 成為中華民國第十任總統。

## 二、複數選區相對多數決制 (MMD)

當選區應選名額為一名時, 我們稱之為「單一選區」或「小選區」; 當選區中應選名額大於一時, 便是所謂的「複數選區」; 選區大小, 或選區規模, 係以應選名額為基準, 而與選區的面積大小或選區內的選民人數多寡無關(王業立, 2016: 10-11)。

在複數選區相對多數決制下, 選舉時, 視應選名額多寡, 候選人以票數的高低依次當選。而因為圈選候選人數目的不同, 又可分為全額連記投票 (block vote)、限制連記投票 (limited vote) 和單記非讓渡投票 (single non-transferable vote; SNTV)。

### (一) 全額連記投票 (block vote)

「全額連記投票」係指在複數選區中, 應選名額為幾名, 每位選民即可投幾票的選舉方式 (Carstairs, 1980: 12; 王業立, 2016: 11-12)。依據我國《人民團體選舉罷免辦法》第4條規定, 目前我國人民團體(包括政黨)內部的選舉方式, 仍以全額連記投票為原則, 限制連記投票為例外。

## （二）限制連記投票（limited vote）

「限制連記投票」係指在複數選區中，選民可圈選的票數，少於應選的名額。日本在戰後美軍占領下的 1946 年，也曾在應選名額為四名以上的複數選區，使用過一次限制連記投票（Mackie & Rose, 1991: 277；王業立，2016：12），目前則只有西班牙的上議院選舉，使用限制連記投票（Norris, 2004: 48，王業立，2016：12）。

## （三）單記非讓渡投票（single non-transferable vote; SNTV）

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多少票，均不能將多餘的選票宜選或讓渡給其他的候選人，以有別於愛爾蘭、馬爾他、澳大利亞（上議院選舉）等國所實施的「單記可讓渡投票」（single transferable vote; STV）（王業立，2016：13-14）。

日本是過去使用單記非讓渡投票至最具有代表性的國家。台灣在日本統治時期，於 1935 年舉行首次的市議員及街庄協議會員選舉，就是採用單記非讓渡投票制。1947 年、1948 年我國所選出的第一屆中央民意代表，也是採用這個制度。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單記非讓渡投票制（王業立，2016：14）。

不過，在 2005 年通過的第七次修憲增修條文中規定，立法委員自第七屆開始，減為 113 席，區域選區部分選出的 73 席，改採單一選區多數決制。從第七屆立委選舉開始，我國中央級民意代表選舉，已經停止使用複數選區單記非讓渡投票制，但原住民立委選舉仍採複數選區單記非讓渡投票制，而地方層級的民意代表選舉，則持續採用此一選舉制度。

## 貳、絕對多數決制 (absolute majority)

絕對多數決係指當選者得票數超過有效選票的半數。當今世界上主要的民主國家所使用的絕對多數決制，可分為選擇投票制 (alternative vote) 和兩輪決選制 (runoff election) 兩大類。

### 一、選擇投票制 (alternative vote)

澳大利亞的眾議員選舉，自 1918 年以來，即是在單一選區下實施「選擇投票制」(Mackie & Rose, 1991: 503；王業立，2016：15)，或稱為「偏好投票制」(preferential ballot) (Ranney, 1996: 169；王業立，2016：15)。投票時，選民可依據自己的偏好，將候選人排列順序，並標示在選票上。開票時，如果有候選人得到超過有效選票半數以上的「第一偏好票」，即該候選人即可當選；如果沒有候選人獲得的「第一偏好票」超過半數，則將獲得「第一偏好票」最好的候選人刪除，並將這些選票依照選票上的「第二偏好」，分別轉移給其他候選人。如果轉移選票之後，仍然沒有任何候選人獲得的票數超過半數，將獲得「第一偏好票」次少的候選人刪除，並將這些選票依照選票上的「第二偏好」，分別轉移給其他候選人。這種選票轉移的過程持續進行，直到有候選人獲得過半數選票為止。除了澳大利亞的眾議員選舉之外，諾魯和巴布亞新幾內亞的國會議員選舉亦使用選擇投票制，此外愛爾蘭和斯里蘭卡兩國的總統選舉 (Blais et al., 1997: 446；王業立，2016：15) 也是採行此種選舉制度。

### 二、兩輪決選制 (runoff election)

18、19 世紀時，比例代表制尚未出現前，歐洲許多國家放棄英國式的相對多數決制<sup>3</sup>，而開始採兩輪決選制在各選區中選舉議員，其目的就是希望避免選

---

<sup>3</sup> 2008 年 5 月 1 日英國在倫敦市長選舉中，使用了一種新的選舉制度，與「選擇投票制」有一

出的「少數代表」，而發生代表性不足的問題（Carstairs, 1980: 10；王業立，2016：16）。兩輪決選制選民往往需要投兩次票。在第一輪投票中，如果有候選人已經獲得過半數的選票，該名候選人獲勝，無須進行第二輪投票；若無任何候選人得票過半，在第一輪投票中，獲得最高票的兩位候選人將進行第二輪決選。在第二輪投票中，只以簡單多數決（simple majority），獲勝者必然是得半數以上的有效選票而當選（王業立，2016：16）。

法國即是採用兩輪決選制的國家，從 1965 年以來的總統選舉，都是採用這個選舉規格。除了法國以外，許多的拉丁美洲國家，如：阿根廷、哥倫比亞以及我國友邦多明尼加、薩爾瓦多、哥斯大黎加、瓜地馬拉、海地等國的總統選舉，都是採行兩輪決選制。

## 參、多數決制對政治的影響

選舉制度如何影響一個國家政黨政治的發展，政治學界已有非常廣泛的討論。法國政治學者杜弗傑（Maurice Duverger）在 1950 年代提出了「杜弗傑法則」（Duverger's Law），根據 Duverger 的觀點，國會選制採行單一選區相對多數制的國家，傾向形成兩黨制；國會選制採行比例代表制的國家，則易導致許多相互獨立的政黨出現，傾向形成多黨制。只要沒有其他特殊的社會狀況妨礙小黨出頭，在比例代表制下，多黨制就很容易出現了（謝復生，1992：18-19）。

---

些類似之處。倫敦市民在選舉市長時，可依據自己的偏好同時圈選兩位候選人，分別是「首選票」（column one first choice）和「次選票」（column two second choice）。選民在投票時，「首選票」必須圈選，否則選票將作廢；「次選票」即可投可不投。在計算選票後，若有候選人的「首選票」的得票率超過有效選票的半數，即可宣布當選。如果沒有候選人的「首選票」超過半數，則「首選票」得票最高的前兩名候選人必須進行第二輪計票。此時，將兩名候選人的「首選票」與「次選票」相加，總數最多者即可當選倫敦市長（王業立，2016：15-16）。

以單一選區相對多數制來說，各選區應選名額只有一名，參選的候選人不論得票多寡，得票最多的候選人才能獲得席次，具有「贏者全拿」的特質。政黨在這種選制下，容易出現超額當選（over-representation）或代表性不足（under-representation）的嚴重「比例性偏差」（disproportionality）現象。在選區中，假設政黨評估自己的實力敵不過對手，無法獲得最高票當選，基於勝選考量，政黨通常會在選前彼此結盟，意圖操作棄保效應，此即選舉的制度的「機械性因素」。而當選民了解到票投第三黨形同浪費選票時，自然傾向將選票轉移到原本不打算支持的兩大黨中較不討厭的一方，防止最不喜歡的一方當選，Duverger 將此現象稱為「心理因素」（Duverger, 1966: 226），亦有學者稱之為「策略性投票」（strategic voting）或「複雜性投票」（Spafford, 1972: 129-134; Riker, 1986: 4-35; Cox, 1997: 69-98; Karp et al., 2002；謝復生，1992: 18；黃秀端，2002；王鼎銘，2003，王業立，2016: 44-45）。

綜言之，單一選區相對多數制在選民和政黨的「策略性投票」下，將使得政黨「融合」（fusion）和「消滅」（elimination），使選區中的選票集中於兩主要政黨，進而形成兩黨制<sup>4</sup>。Duverger's Law 也遭到許多學者的挑戰與批判。像 Giovanni Sartori 就認為，單一選區相對多數制本身不見得能夠產生全國性的兩黨政治，但有助於維持一個已經存在的兩黨政治，在探討選舉制度對政黨體系的影響時，必須考量政黨體系結構化程度（strength of structure）在其中扮演的中介角色<sup>5</sup>。

---

<sup>4</sup> Maurice Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State* (London, UK: Methuen, 1954) : 224~226. Maurice Duverger, "Duverger's Law: Forty Years Later." in Bernard Grofman, and Arend Lijphart, eds., *Electoral Laws and Their Political Consequences* (New York: Agathon Press, 1986) : 70. 王業立，2016，比較選舉制度，44-45。

<sup>5</sup> Giovanni Sartori, *Comparative Engineering: An Inquiry into Structure, Incentives and Outcomes* (New York: Macmillan Press, 1977) : 53~58.

### 第三節 比例代表制

比例代表制，顧名思義，強調比例代表性（proportionality），即每一政治力量（尤指政黨）所得席次佔總席次支筆應與其所獲選票佔總選票知彼相吻合。為達到比例代表性，選區應選名額必須大於一，而且，在一般情形下，選取應選名額越大，比例代表性越佳（Taagepera and Shgart, 1989: 112-125；謝復生，1992：8）。比例代表制是目前普遍實行於歐陸國家的選舉方式。在 20 世紀以前西方民主國家的選舉制度都是採行多數決制，所不同的，只是一輪投票與兩輪投票的差別而已（雷競旋，1989：82）。但當政黨競爭逐漸出現，自 19 世紀中葉開始，一些數學家與政治家便陸續提出比例代表制的構想，鼓吹應根據政黨選票的比例來分配議會的席位。到了 1899 年，比利時採行頓特（Victor d' Hondt）的設計，正式開始實施全國性的比例代表制，成為第一個實施比例代表制的國家。（王業立，2016：18）。目前全世界 234 個國家或地區中，有 84 個國家（佔 35.9%）使用此種選舉制度選出國會議員（王業立，2016：19）。

除了俄羅斯、以色列、哈薩克、蒙特內哥羅少數國家以全國為一選區外，大多數實施比例代表制的國家，仍會因為歷史、地理、政治、種族等因素，而將全國畫分成若干個複數選區，而每個選區應選名額的多寡，又會影響到比例代表的高低，所以有許多國家，另外又增設「補充席次」（supplementary）或「補償席次」（compensatory seats）等措施，再加上不同的當選基數（electoral quota）、選舉門檻（electoral thresholds）、選票結構（ballot structures）與計票公式，使得歐洲各國所使用的比例代表制，變得十分複雜，並且幾乎沒有兩個國家是完全相同的（王業立，2016：18-19）。

政黨議席計算公式包括我國目前使用的最大餘數法（largest remainder system）；鄰近的日本則採用頓特最高平均數法（d'Hondt highest average system）；北歐國家（如丹麥、挪威、瑞典）以及德國、波蘭、紐西蘭（第二政黨票議席）則使用聖拉噶最高平均數法，在此節並不細說計算方式，留待第四節日本並立制與德國聯立制以及第三章論台灣選舉制度沿革時，一併說明。

## 壹、超選區層次議席與政黨門檻

一些使用比例代表制的國家，是在各選區中將應選的席次全部分配完畢，但也有一些國家，將各選區中因政黨得票未達當選基數而剩餘的席次都保留下來，在選區之上的更大區域或以全國為範圍，依各政黨的總得票數比例再分配一次。這中「超選區層次議席」的設計目的，是在保障一些小黨，他們或許在個別的選區中，因得票未達當選基數而無法分配席次，但卻在全國擁有一定的支持比例，也有機會能分配到席次（王業立，2016：28）。另外有些國家設若干「補充席次」（supplementary seats），而政黨是否具有分配這些補充席次的資格，則要視其在選區層次的選票或席次比例而定（Golder, 2005: 110-111；王業立，2016：28）。

Matt Golder 將超選區層次議席的分配方式單獨分類，稱之為「多層制」（multi-tier system）（Golder, 2005: 110-111；王業立，2016：28）。而進一步以選區層次的選票與較高層次的選票或席次之間是否有關聯而區分成「關聯式」（connected）與「非關聯式」（unconnected）兩種。絕大多數採行「多層制」選舉制度的國家，係採行「關聯式」，並且多以比例代表制分配議席（Golder, 2005: 110-111；王業立，2016：28）。

許多採行「超選區層次議席」的國家，還設有「政黨門檻」(thresholds)，規定各政黨或政黨聯盟的得票率或在選區中的當席次，必須超過某個標準，才有資格分配「超選區層次議席」。例如歐洲國家的冰島和俄羅斯都是 5%、奧地利是 4%、希臘是 3%、荷蘭是 0.67%。而瑞典還規定，一個政黨必須全國的總得票率超過 4%；或是在任何一個選區的得票率超過 12%，才能分配「超選區層次議席」。由於德國採混合制，其「政黨門檻」，將在第四節中進一步說明。

## 貳、政黨名單：封閉式 v.s 開放式

採行比例代表制的國家，在選票結構上，有些國家規定採取「類別選票」(categorical ballots)，規定選民只能將選票投給某一政黨，或是同一個政黨的一位或數位候選人。有些國家則是採取「順序取票」(ordinal ballots)，允許選民將選票投給不同政黨，或是不同政黨的候選人 (Rae, 1971: 17; Lijphart, 1984: 156；王業立，2016：29-30)。

我國以及德國第二票的政黨議席都採取「封閉式政黨名單」(closed party list)，是典型的「類別選票」。選民只能投票給各個政黨，而不能在各政黨名單中圈選個別候選人，各政黨依政黨票的得票率決定當選數額，再依政黨名單上的排名順序依次當選。除此之外，像是奧地利、比利時、丹麥和芬蘭等國採取「開放式政黨名單」(open party list)，允許選民可以在同一政黨名單中(類別選票)，甚或是不同政黨名單中(順序選票)，挑選一位或數位候選人 (Lakeman, 1970: 255-261；王業立，2016：29-30)。各政黨以其所有候選人得票數之和的比例作為分配議席的標準，而各黨內個別候選人則以本身得票數的多寡決定當選順序 (Katz, 1986: 89；王業立，2016，29-30)。

## 參、單記可讓渡投票

單記可讓渡投票（STV）的投票方式，類似在本章第一節說明的「選擇投票制」，投票時，選民可依據自己的偏好，將候選人排列順序，並標示於選票上，因此都是屬於「順序選票」的類型（Rae, 1971: 17-18；王業立，2016：30-31）。所不同的是，「選擇投票制」是在單一選區中實施，而「單記可讓渡投票」卻是在複數選區中進行，但對於選民而言，其投票方式是完全一樣的。

## 肆、比例代表制對政治的影響

一般而言，一種選舉制度之比例代表性越高，對小黨越有利；反之，比例代表性越低，小黨就越難生存（謝復生，1992：16-17）。而強調「比例代表性」的比例代表制，重點在於各政黨在國會中所擁有的席次比例，盡量符合各政黨在選舉中所得到的選票比例。一個政黨只要能跨過當選門檻，即可以得票比例，在國會中擁有相當比例的席次，在此情形下，小黨較有機會存活，小黨之間互相聯合的誘因將會減弱，選民「策略性投票」將選票集中於大黨的機會也會降低。比例代表制容易導致許多獨立政黨的 formed，Duverger 認為，比例代表制有助於形成多黨制。也有學者提醒，比例代表制不見得有利小黨的產生與維持，尤其是當小黨的支持者具有相當的流動性時，比例代表制不見得可以對其生存提供保障（游清鑫，2006: 73-113）。

## 第四節 混合制

1980 年代以降，隨著「第三波」的民主化浪潮（Huntington, 1991）席捲全球，「新興民主國家」大量出現。過去長期受到威權統治或是共產專政的國家在面臨選舉制度抉擇時，受到歷史遺緒、國際社會化、政治文化及當時國內政黨或政治菁英個人的意識形態、偏好及理性抉擇等（王業立，2005：2）因素影響後，除了前述的兩種制度外，許多國家為兼容多數決與比例代表制之特性，而將此兩種制度混合搭配，形成混合制。使用混合制較具代表性的國家是德國之單一選區兩票制聯立制與日本之單一選區兩票制並立制。並立制的混合選制是強調兩種議席是獨自分開計算，而聯立制則是強調兩種議席具備密切關連性。我國也在 1991 年第 1 次修憲後，將立委選舉修改為混合制，至 2005 年第 7 次修憲則變更為單一選區兩票制並立制，以下將分別說明德國聯立制以及日本並立制以及不同制度對政治帶來的影響。

### 壹、德國聯立制

#### 一、德國實施聯立制沿革

德國是最早使用混合選舉制度的國家，德國聯立制比例代表名額的分配方式係以第二票（政黨得票率）為準，再來決定各政黨應得的總席次，扣除掉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。1949 年二次世界大戰後，西德第一次聯邦眾議院選舉開始，採用五分之三單一選區相對多數決制與五分之二政黨比例代表制的混合制。當時採取一票制（即僅有投給候選人的一票），並

規定只要政黨在任何一個單一選區中當選一席，或是在一邦中獲得 5% 的選票，即可分配比例代表制的名額。直到 1953 年後，席次分配改採單一選區相對多數決制和政黨比例代表制各佔二分之一，並改採兩票制。1956 年後政黨門檻拉高為全國 5% 的政黨得票率或 3 席單一選區席次。1989 年東西德統一後，選舉制度仍採取聯立制，目前聯邦眾議院的議席總共為 598 席，單一選區相對多數決制和政黨比例代表制各佔二分之一、各選出 299 席（王業立，2016：33）。計算議席時，採取「聯立」的方式，以第二票政黨得票率來決定各政黨應得的總席次，扣除掉各黨在單一選區中已當選的席次，再來分配比例代表席次。因為兩票聯立的緣故，故而此一選舉制度在形式上雖然是單一選區兩票制，但兩票所決定的席次並非獨立不相干，而是處於一種連動與主從的關係，德國國會的選舉制度也被稱為「聯立式兩票制」或「聯立制」，以之作為「並立式兩票制」或「並立制」的對照（蕭國忠，2015：4）。

許多研究發現，德國選民通常不在意選區議員的背景以及候選人針對於選區需求所提的政見，有時候選民甚至不認識政黨所推出的參選者。選民投票時主要考量，還是參選人所屬政黨的政策與方向（Franke and Grimm, 2007: 594；Mackenrodt, 2008: 83；蘇子喬、許友芳，2016: 8）。德國屬聯邦制國家，政黨比例代表制並非以全國為選區，而是以邦為單位，2008 年之前，計票方式以「嘿爾－尼邁耶最大餘數法<sup>6</sup>」，2008 年之後改為「聖拉葛最高平均數法<sup>7</sup>」（Sainte-Lague

<sup>6</sup> 嘿爾基數是最簡單的基數計算方式，亦是將選舉的有效票總數（V），除了選區應選名額（N），所得的商數就是當選基數（Q），故其公式為  $Q=V/N$ 。嘿爾基數最大餘數法的計算方式，亦可簡化為： $(\text{各政黨的有效選票} \div \text{選區有效選票總數}) \times \text{選區應選名額}$ 。此公視有稱為「尼邁耶」（Niemeyer）最大餘數法，或是「嘿爾-尼邁耶」（Hare/Niemeyer）最大餘數法（吳東野，1993：10-11）。

<sup>7</sup> 聖拉葛最高平均數法的政黨席位分配過程與頓特最高平均數法完全相同，其政黨議席計算方式為：凡是得票超過當選基數的政黨，可先分得 1 席，如果還有議席尚未分配完畢，則凡是已經當選 1 席的政黨，將其票數除以 2 後，再比較各政黨的平數，以分配剩餘的席次；如果還有議席尚未分配完畢，則凡是已經當選 2 席的政黨，將其總票數除以 3 後，在比較各政黨的平數，以分配剩餘的席次，以此類推。而聖拉葛最高平均數法與頓特最高平均數法唯一的差別是，在頓特最高平均數法下，是以分配到的席次數加一作為除數（divisor），其餘數序列為 1,2,3,4...（亦即

highest average system) 分配席次，德國係採封閉式名單，但允許雙重候選，即候選人可同時角逐邦的單一選區席次，以及邦的比例代表名單上，如果有政黨在單一選區中，所獲得的席次，已經超過其一政黨得票率所應分得的總席次，則該黨可保留多餘的席次，在政黨名單部分則不再分配席次，所獲得多餘的席次即為「超額議席」(overhang seats)。

有時候德國聯邦眾議院選舉後，實際的當選議席總額，可能會多於應選席次總額。2013 年以後，如果某些政黨因獲得「超額議席」而致使各政黨的席次比例失衡，則需另外增加「補償席次」(compensatory seats) 例如 2013 年 9 月 22 德國國會選舉，由於有 4 席的「超額席次」和 29 席「補償席次」，使得最後的總席次高達 631 席，比法定的 598 席多出 33 席(王業立，2016，33-37)。超額議席造成的政治影響主要有三：其一，擴大國會的規模；其二，改變政黨之間的實力對比，有利於「超額的政黨」，卻造成比例性偏差的不公平結果；其三，改變幫在國會中原本按人口數應有的代表份量，有利於「超額的邦」，卻在一定程度上傷害各邦比例(蕭國忠，2015：8)。日本並立制並不會出現像德國聯立制「超額議席」的問題，德國政黨體系的變遷，不僅使得政黨間組閣變得困難，也引發德國政界與學界對於「超額議題」這個問題的重新評估(Kleinert, 2012: 185；蘇子喬、許友芳，2016: 15)。

## 二、超額議席爭議

對於一個政黨而言，出現「超額議席」的直接原因主要有二：一是當選許多區域代表、二是獲得不多的第二票。至於促成直接原因出現的間接原因主要有

---

$N+1, N$  為分配到的席次數)；然而在聖拉噶最高平均數下，除數序列為 1,3,5,7...(亦即是  $2N+1$ )，換言之，已分得一席的政黨，將其總票數除以 5 後，再比較各政黨的 average，以分配剩餘的席次。由於除數的增大，對於已經分得席次的政黨在分配到席次的困難度將大為提升；而上為分配到席次的小黨，相對而言，則有較佳的機會能夠分配到席次(王業立，2016：24-27)。

三：一是分裂投票，其結果是促成兩個直接原因同時出現。二是低投票率，其結果是促成第二個直接原因出現，因為倘若某一邦的投票率相對較低，該邦的政黨可以分配到的比例席次也相對比較少。三是薄弱的選區勝選人，此種情形主要出現在三強鼎立的德東地區，其結果是造成最強大的政黨以相對較少的選票當選許多區域代表（蕭國忠，2015: 7）。由此可知，保留超額議席的規定其實是獨厚大黨，對小黨則是不公平的。

1994 年的柯爾（Helmut Kohl）政府、1998 年得施洛德（Gerhard Schröder）政府、2009 年的梅克爾（Angela Merkel）政府，都是因為「超額議席」的緣故才得以掌握國會的絕對多數，也引發公平性的質疑。有學者認為，保留「超額議席」的規定其實是獨厚大黨，對小黨則是不公平的，因為在第一票選人部分的單一選區相對多數決制下，小黨的選區候選人勝選的可能性甚微，所以小黨幾乎不可能「當選許多區域代表」，進而擁有「超額議席」（蕭國忠，2015: 6-9）。

而從歷屆選舉中，也可以觀察到「超額議席」給予政黨聯盟及其支持者「策略性投票」的操作空間。政黨透過分裂投票，讓結盟的友黨獲得相對不多的第二票，但卻可以當選許多區域代表，刻意讓超額議席出現，友黨全國總席次增加的同時，又不會減損己黨第二票分配的比例席次，這也引衍伸出所為「選票負面效力」（negatives Stimmgewicht）又稱「負選票值」，當此效應出現時，某黨的第二票選票減少，反而會使該黨的席次增加，相反地，政黨在第二票選票增加卻反而損失席次（蘇子喬、許友芳，2016: 15-21）。德國選制蘊含「選票負面效力」所造成的不合理現象，德國聯邦憲法法院在 2008 年 7 月 3 日宣告違憲，要求國會必須在 2011 年 6 月底前修法改善。

聯邦眾議院也因此分別在 2011 年及 2013 年兩度進行選舉制度改革，最後在朝野沒共識情況下，執政聯盟憑藉在國會的優勢地位，強行通過自己的選制改革

版本，採行了複雜的「平衡議席」機制，避免選票負面效力的出現，但「超額議席」現象仍舊予以保留，以期達成憲法法院所賦予修法任務。修法後，2013 年 10 月國會選舉時，卻導致原本 598 席的國會，席次暴增為 631 席，超額議席加平衡議席多達前有未有的 32 席，引發更大的爭議與不滿。

### 三、選票負面效力違憲、超額議席合憲

所謂的「選票負面效力」就是「相反的選舉結果值」(inverser Erfolgswert)，出現背離選民意志的結果。政黨透過結盟、換票來達到其政治目的。然而，「負選票值」無法在選前遇見，只能在選後根據選舉結果檢驗。許多專家和學者都指出，負選票值的出現必定先有「超額議席」的出現，而有「超額議席」不一定會出現「選票負面效力」，但「選票負面效力」一定是與「超額議席」一起發生(Behnke, 2009: 621；Dehmel and Jesse, 2013: 202；蘇子喬、許友芳，2016: 15-21)。換言之，「超額議席」是「選票負面效力」出現的必要條件。

針對「超額議席」的違憲爭議，聯邦法院在 2008 年 7 月 3 日的裁判理由中指出，聯邦選舉法所規定的議席分配方法造成「選票負面效力」，故宣告違憲。簡言之，「選票負面效力」導致一個已經在某一邦獲得「超額議席」的政黨，在某種情況下對其投下的第二票出現副作用，反而讓該政黨在該邦或其他邦流失議席。投給任何一個政黨的每一張選票都必須產生正效果(positive Wirkung)，一種造成或容許選票負面效力的議席分配方法，將導致背離選民意志的選舉結果，同時也使得爭取選民贊同的民主選舉變得荒謬(BVerfGE 121, 266；蕭國忠，2015: 13)。

聯邦憲法法院認為「超額議席」合憲，容許「超額議席」的存在，卻宣告「選票負面效力」違憲。在新修正的「平衡議席」的選舉制度下，在議席分配過程中

出現的所有「超額議席」，都會予以「平衡」，只要有政黨得到「超額議席」，聯邦眾議院的總席次將會跟著增加，直到聯邦眾議院那個政黨的席次多寡能如實反映其第二票的得票率。平衡議席的分配採取「通通有獎」的寬鬆方式，將造成聯邦眾議院的總議席大幅膨脹，總議席甚至有可能超過 700 席（蕭國忠，2013）。

## 貳、日本並立制

### 一、日本實施並立制沿革

日本在 1996 年 10 月，首度採行混合制選舉制度來選舉 500 席眾議院議員，300 席單一選區相對多數決、200 席比例代表選區，2000 年後比例代表選區縮減為 180 席，目前日本眾議員總席次為 475 席。在比例代表選區上，全日本分成東北、北關東、南關東、東京、北陸信越、東海、近畿、中國、四過、九州等 11 個選區，採取頓特最高平均數法（d'Hondt highest average system）<sup>8</sup>，一般而言，頓特最高平均數法常被批評對於大黨較有利，而對小黨不利（王業立，2016: 24-26）。

日本的比例代表制係各政黨依其政黨得票率，來分配應以政黨比例代表選出的固定名額，這與各政黨在區域選區已當選席次多寡無關。然而在日本不但允許政黨把區域選區的候選人，重複列為政黨比例代表的候選人，還能將候選人的排名列為同一順位，如相同列為同一順位的候選人，未能在單一選區中獲勝，則他們之間在政黨比例代表名單中的排名順位，將由各候選人在單一選區中獲得的票

---

<sup>8</sup>在使用比例代表制的國家中，頓特最高平均數法係相當常見的一種政黨議席計算方式。其政黨議席計算方式為：凡事得票超過當選基數的政黨，將其總票數除以 2 後，在比較各政黨的 average 數，以分配剩餘的席次；如果還有議席尚未分配完畢，則凡事以當選 2 席的政黨，將其總票數除以 3 後，在比較各政黨的 average 數，以分配剩餘的席次，餘此類推，凡是已分配到席次的政黨，必須將其總票數除以以分配到的席次數加一，除完之後，比較各政黨的 average 數，再來分配剩餘的席次，如此繼續進行，直到所有議席分配完畢為止。

數，算出所謂的「惜敗率」(first loser margin)，惜敗率高的優先當選。此種制度可以保障小黨領袖進入中議案，還能鼓勵候選人下鄉參選，為政黨拉高當選席次，但也引來「腳踏兩條船」、「買雙重保險」的批評(王業立，2016: 67)。

## 二、並立制對小黨的影響

對於單一選區兩票制並立制，過去學界傾向認為，單一選區席次所佔的比重越重，小黨越難贏得國會席次。Duverger 在杜弗傑法則也曾提到，單一選區相對多數決制傾向促成兩黨制，比例代表制對小黨較為有利。在日本並立制下，小黨獲得比例代表席次的機率遠高於在單一選區制中的勝選。重複提名和惜敗率的制度設計，其實鼓勵小黨進行另一種「犧牲打」的參選策略(林繼文，2008: 37-66)。日本選制變革後，政黨體系也出現重大改變。在 1993 年選制變革之前，呈現自民黨、社會黨、新生黨、公明黨、日本新黨和共產黨的多黨競爭狀態，1996 年新制上路後，逐步轉移為以自民黨、新進黨、民主黨、共產黨的少數主要政黨局面，新制的確使得參與競選的政黨數量逐漸縮減，相當程度壓縮了小黨的空間。

反觀選制和日本類似的台灣，全國只有一個比例代表選區，小黨即使採取犧牲打的策略，換得的第二票也因為選區過大而被稀釋，難以跨過當選門檻(林繼文，2008: 37-66)。台灣國會採取日本並立制的選舉制度，過去也常引發對小黨不利的批評。

## 三、混合制對政治的影響

混合制主要的目的在緩和與兼容多數決制與比例代表制的優缺點，藉由多數決制形成有效的政黨數目，而以比例代表制化解多數決制比例性嚴重不足的問題，試圖找尋兩種制度之間的平衡。在「羅斯比例代表性指標」(Rose's index of

proportionality) 部分，(越接近 100 代表選舉制度的比例代表性愈佳)，採行多數決制的國家，其平均「比例代表性指標」為 81.9，使用比例代表制的國家，其平均「比例代表性指標」為 91.2，而採行混合制的國家，其平均「比例代表性」為 85.0 (Norris, 2004: 91；王業立，2016：63)。從比例代表性來看，混合制介於多數決制和比例代表制之間。

從不同的比例代表名額分配方式和比例、不同的政黨門檻，以及不同的比例代表計票公式，進一步來看德國的聯立制是以第二票(政黨得票率)為準來決定各政黨應得的總席次，扣除掉各政黨在單一選區中已經當選的席次，再分配比例代表席次，在精神與內涵上，德國的混合制較接近比例代表制 (Lijphart, 1984: 152；謝復生，1992：16；吳東野，1996：72)。

至於並立制，因比例代表制的得票率與區域選區勝選與否無關，兩者互不干涉，使得區域選區中所發生的重大比立性偏差，無法在比例代表席次中獲得適當的補償與平衡，當然會降低比例代表性。以「羅斯比例代表性指標」為 91.0 (藉近比例代表制國家的平均值)，使用「並立制」的國家，其平均「比例代表性指標」為 82.6(接近多數決國家的平均值)(Norris, 2004: 91；王業立，2016：63-64)。

整體來說，在混合制下，單一選區的名額越多，比例代表的名額愈少，政黨門檻愈高，其政治影響會較接近多數決制；如果比例代表的名額愈多，政黨門檻愈低，加上採取「聯立制」的話，其政治影響會較類似比例代表制 (Shugart & Wattengerg, 2001: 13；王業立，2016：64-65)。

# 第三章 研究架構與設計

## 第一節 研究架構

2008 年以降，立法院選舉採取並立制並經過三次選舉洗禮。並立制實施以來，一向由國民黨掌握立法院多數，2016 年總統立委合併選舉，民進黨成為立法院最大黨，並首度單獨取得過半席次，在席次優勢下，選出首位民進黨籍立法院長，立法院首度政黨輪替。然而實施並立制八年多來，也出現代表性不足、扼殺小黨等批判，各界檢討聲浪不斷，並立制和聯立制各有擁護者，討論此一議題的文獻相當多，多聚焦在單一選區兩票制對政黨提名、政黨體系和選區劃分的影響，或只針對某屆選舉分析，並未全面探討並立制或聯立制在台灣半總統制的憲政體制下的可行性。

台灣在半總統制的憲政體制下，本文假設台灣從並立制改採聯立制的國會選舉制度，對現有兩黨制帶來的衝擊，是否將台灣從兩黨制帶向多黨制，如果台灣轉向多黨制，未來是否可能出現聯合內閣的情形。2016 年 1 月 16 日總統立委選舉後，民進黨得到空前的勝利，不只拿回執政權，也寫下國會過半的歷史新頁，時任總統馬英九願釋出組閣權，由準總統蔡英文組閣，蔡英文以過去沒有憲政慣例為由婉拒組閣，而台灣若改採聯立制，聯合組閣是否會成為「憲政慣例」，另外面對聯立制較為複雜的席次計算方式以及「超額議席」的問題，現今朝野及選民是否能接受，將成為聯立制在台灣推行之可行性的觀察重點。

## 第二節 研究設計

### 壹、訪談對象

本文採取質性研究，以深度訪談為主，佐以資料分析法。首先，本研究以替蔡英文起草「憲政改革的主張」的起草者、現任總統府文稿小組組長李拓梓為主軸，以蔡英文對憲政改革的構想為經，以現任、或曾任立法院黨團幹部、資深立委與黨務主管為緯，串起本研究探討立法院選舉採聯立訪之可行性評估，佐以兩位專家學者加深學術探討的深度。由於對並立制、聯立制這類選制，許多立委不熟稔，在約訪上也出現許多困難，或者需要更多時間去研究此項問題，原本預計約訪 8-12 位受訪者，但最終只成功訪談到 9 位。

在訪談立委層面，除了國民黨和民進黨兩大主要政黨的黨團幹部、資深立委之外，從並立制中，跨過門檻的小黨也在訪談之列，包含了在 2016 年崛起的時代力量黨以及面臨泡沫化危機的台聯黨，從實務經驗來探討立法院選制改革所帶來的利弊得失；希望結合立委的實務經驗，加上學者專家的長期關注台灣選制的研究成果，將訪談成果交叉比對分析，結合理論與實務，訪談對象如下表 3-1。

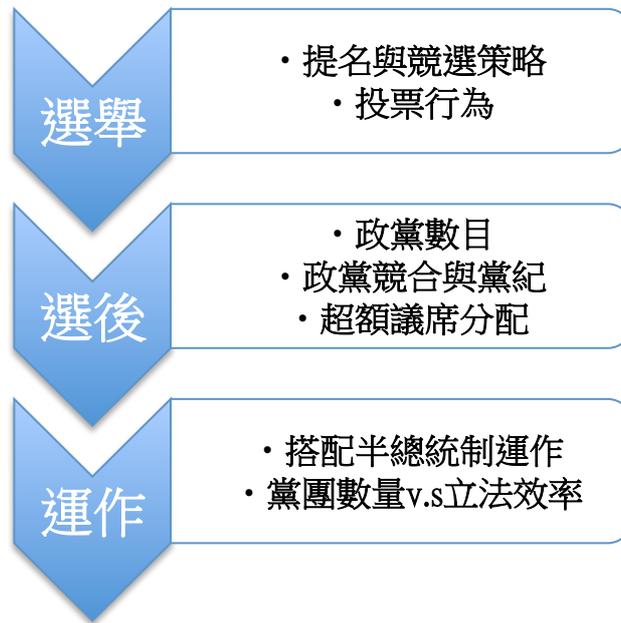
表 3-1 深度訪談受訪者

受訪者編號	政黨	性別	經歷
A1	民進黨	男	蔡英文「憲政改革的主張」起草者 現任總統府文稿小組組長
A2	民進黨	男	前民進黨修憲委員會召委 現任民進黨立委
A3	民進黨	男	民進黨團幹事長
A4	國民黨	男	前國民黨團書記長、現任國民黨立委
A5	時代力量黨	男	時代力量黨團總召 東吳政治系教授
A6	台聯黨	男	前台聯秘書長 現任立法院秘書長
A7	無	男	政治大學美歐研究所研究員兼所長
A8	無	男	政治大學選舉研究中心研究員

## 貳、訪談設計

本研究鎖定聯立制在立法院選舉的可行性評估，因此訪談將假設立法院選舉維持單一選區兩票制，但是選舉制度從現行的並立制改為聯立制，針對選舉、選後以及立法院運作三階段進行討論。首先，在選舉的部分，將細分為提名與競選策略以及投票行為。由於德國聯立制和日本並立制都採取重複提名的做法，若重複提名一併加入考量，在提名與競選策略以及投票行為上，將會有哪些衝擊？第二階段將探討採用聯立制之後，立法院的政黨數目、政黨競合、黨紀以及超額議席分配等問題；第三階段就是聯立制對立法院運作的影響，與現今半總統制的憲政體制相互搭配是否順暢？黨團數量若增多，是否影響立法院的立法效率？訪談時間每位大約 30 分鐘到 1 小時，訪談架構如下圖：

圖 3-1：訪談架構



### 參、研究限制

本研究採取深度訪談，如上所述，將鎖定立法院黨團幹部、資深立委以及專家學者訪談。約訪的過程中，發現並非所有委員都熟悉立法院的選舉制度，即便對國內選舉制度爛熟，但仍不願接受訪談，認為談此問題太過「敏感」，具有政治學背景的立委，較有意願接受訪談，也能侃侃而談制度上的差別，多以學界轉政界的實務操作經驗，談台灣的國會選舉改革，也是本文重要的研究成果。另外，原本規劃約訪國民黨和民進黨兩大黨的黨中央高層人士、選舉操盤手或智庫，談談推動修憲或立法院選制的規劃，以及改為聯立制後在提名策略和選戰上的佈局，由於事涉「選舉」的敏感話題，經過五個多月的溝通，仍無意願接受訪談，不希望藉由討論「選制」挑起爭端。

除了現今立委之外，也嘗試約訪前國大代表，希望能談談當時從 SNTV 改為 MMM 以及修憲相關話題，約訪多人均遭到婉拒。再者，由於受訪者掌握關鍵的提案權，涉及敏感的修法問題，在受訪時不見得會說出真話，可能以模擬兩可的態度帶過，也成為本文的研究限制所在。開始約訪後，將原先針對國會、政黨和學界三大體系的訪談，改為國會（實務）與專家學者（學界）的交叉分析，來評估台灣立法院選舉採聯立制的可行性。

## 第四章 我國選舉制度的沿革

### 第一節 台灣選舉制度的變遷

2008 年之前，我國區域立委選舉採取「複數選區單記非讓渡投票制」(single nontransferable vote under multi-member district system, SNTV-MMD，以下簡稱為 SNTV)，從 1900 年單記非讓渡投票制首度被採行以來，日本持續使用這個選舉規則直到 1994 年。日本是過去使用單記非讓渡投票制最具有代表性的國家。我國於 1947 年、1948 年所選出的第一屆中央民意代表，也是採用這種選舉制度(王業立，2016：13-14)。直到 2005 年 6 月 7 日國民大會複決通過第七次修憲案後，我國選舉制度出現重大變革，立委席次減半、改採單一選區兩票制並立制，第七屆立委選舉開始，中央層級的民意代表停止使用 SNTV(原住民立委選舉仍採取 SNTV)，地方層級的民意代表選舉，則沿用 SNTV 選舉制度(已在第二章說明 SNTV 選舉方式，此章不再贅述)。

#### 壹、單記非讓渡投票制 v.s 單一選區兩票制

中華民國憲法於 1947 年正式實施後，依照憲法規定，同年以及隔年，我國在全國各地選出第一屆中央民意代表，選舉制度採取 SNTV。SNTV 制度在台灣實施的最大缺點，在於候選人只需少數得票率即可當選，容易讓候選人的問政風

格走偏鋒，不顧多數民眾評價而以激烈或作秀的問政風格來吸引少數選民支持（盛治仁，2006:71）。SNTV 雖然可能較有利於個政黨內部派系的席位分配，但此種選舉制度往往也容易造成在競選過程中的黨內競爭（intraparty competition）可能比黨際競爭（interparty competition）更為激烈。候選人不但要面對其他政黨候選人的挑戰，更要防範同黨候選人前來分食票源，甚至「拔樁」（王業立，2016: 103）。因此走偏鋒、甚至買票賄選便成為 SNTV 選制下常見的競選手段了（謝復生，1992: 21）。從 1980 年代末社會各界已開始物議 SNTV 的諸多弊端（王業立，1989: 55-58；牛銘實、王業立，1990: 44-49；林繼文，1999: 69-79），而實際的選制改革行動，則來自於 2004 年 8 月立法院提出的第七次憲法修正案。

2004 年 8 月，中華民國憲政史上首次立法院修憲院會，通過國會改革的憲法增修條文修正提案，內容包括立委席次減半、任期四年，選制改為並立制單一選區兩票制。2005 年第七次修憲時，將我國區域立委選舉制度由單記非讓渡投票制改為單一選區兩票制並立制（Mix member majoritarian system, MMM），並於 2008 年第七屆立法委員選舉首次實施，採取混合選制。所謂的混合選制，是指同時使用單一選區與比例代表制的選舉制度。其中的並立制，是指分別用兩種選制選出當選者，獨立計算當選席次（王業立，2001: 32-38）。

113 席立委中，73 席區域立委採取單一選區相對多數決制，另外 6 席原住民立委（平地與山地原住民立委各 3 席）則維持原有的單記非讓渡制 SNTV-MMD，另外以政黨票產生 34 席立委。一般選民在選舉時投兩票，其中一票（候選人票）選區域立委，另一票（政黨票）選全國不分區立委，區域立委以單一選區相對多數決制選出，全國 73 個選區，每個選區應選席次一席，由最高的區域立委候選人勝出。全國不分區立委則以政黨名單比例代表制選出，政黨在選舉前，提出排名順序的候選人名單，選民依喜好選擇喜歡的政黨，而非候選人。各政黨依據得

票率，來計算可獲得的席次，並依政黨名單中的優先順序決定當選者，在此部分設有 5% 的政黨門檻，政黨在政黨名單比例代表制的全得票率必須獲得 5% 以上，才有資格分配不分區立委的席次。而全國不分區亦有婦女保障名額，各政黨名單中，婦女不得低於二分之一。至於原住民立委仍以單記非讓渡投票制選出，以全國為選區，得票前三高的平地與山地原住民立委候選人當選。我國國會的選舉制度，以 2008 年作為分水嶺，以下表整理新制和舊制的比較。

表 4-1：台灣立委選舉新、舊選制的比較

項目	舊制	新制
總席次	225	113
區域立委席次	168 (SNTV-MMD)	73 (plurality-SMD)
原住民立委席次	8 (SNTV-MMD)	6 (SNTV-MMD)
全國不分區立委及僑選席次	41+8 (PR)	34 (PR) (1/2 婦女)
不分區政黨門檻	5%	5%
不分區政黨名單	封閉式政黨名單	封閉式政黨名單
不分區席位計算	最大餘數法	最大餘數法
立委任期	三年	四年
席位分配方式	並立制一票制	並立制兩票制

資料來源：王業立，2016: 40。

而從過去歷次的立委選舉結果觀察，亦可發現立法院中「有效政黨數」<sup>9</sup>已由國會全面改選前的 1.92，在第五屆立委達到最高的 3.47，「政黨分化」(party

<sup>9</sup> Markku Laakso 與 Rein Taagepera 所提出的「有效政黨數」(effective number of parties)指標來進行測量，如果有效政黨數之值為 2 的話，代表呈現兩黨對決的局面，若有效政黨數之值超過 3，則是顯示形成了多黨競爭的局面。

fractionalization) 程度逐漸擴大。而 2008 年國會選舉改採單一選區兩票制後，降到 1.75，顯見立法院中的「有效政黨數」明顯減少，而 2012 年第八屆立委 2.23 以及 2016 年第九屆立委 2.17。（詳見下表 3-3），也顯示我國國會運作主要由兩大黨運作，小黨的空間比起第二屆到第六屆立委選舉，還受到壓縮。

表 4-2：1989 年至 2016 年立委選舉結果「有效政黨數」

選舉類別	1989 增額 立委	1992 第二 屆立 委	1995 第三 屆立 委	1998 第四 屆立 委	2001 第五 屆立 委	2004 第六 屆立 委	2008 第七 屆立 委	2012 第八 屆立 委	2016 第九 屆立 委
有效 政黨 數	1.92	2.28	2.54	2.48	3.47	3.26	1.75	2.23	2.17

資料來源：王業立，2016：100。

## 貳、單記非讓渡投票制的缺失

依照台灣過去實施單記非讓渡投票制的經驗顯示，複數選區下的提名過程，雖然有利於各政黨內部派系的席位分配，候選人向派系靠攏，派系也因選舉的成敗而壯大、式微、或重組。透過複查的人際關係網路與樁腳系統，派系遂成為單記非讓渡投票制下必然的產物（王業立，1995：155）。在此選舉制度下，選人的因素勢必重於選黨的因素，者夜市過去台灣選民「政黨認同」的比例始終偏低的重要因素之一。（王業立，1995b：61）。對於候選人而言，他所欲努力爭取的，往往只需要是足以使其當選的一小比例（例如 6%至 8%）特殊選民的忠心

支持即可。因此走偏鋒、甚至買票賄選片成為單記非讓渡投票制下常見的競選手段了（謝復生，1992：21）。

## 第二節 台日並立制比較

不同的國家的選制結構，終會導致不同的政治效果。根據過去的研究，台灣和日本推動選制改革，是希望能導正 SNTV 選制下的諸多弊端，分別在 2008 年及 1996 年採取新選制，亦即單一選區兩票制並立制，並立制的混合選制強調兩種議席獨自分開計算。台日雖都採行的單一選區兩票制並立制，但在制度設計上仍有差異。首先，在席次上雙方差距甚大，台灣在 2005 年修憲後，國會減半，從原有的 225 席減到 113 席，日本在 2000 年將比例代表制從原有的 200 席降為 180 席，目前總席次為 475 席。

其次，台日對於比例代表制選票設計略有不同。台灣採取全國單一選區，一起分配 34 席的全國不分區立委，日本則是將全國分為 11 個選區，每個選區有 6 到 29 席不等的比例代表席次。台灣比例代表制上，設有政黨票 5% 的門檻，日本雖然對於選後的席次分配不另設門檻，但其實是採取事前門檻的限制規定，即參與比例代表選舉的政黨必須在最近一次全國性選舉（含參眾議院）得票率超過 2%、或議席超過 5 席，或是比例代表選區可提出該比例區 20% 以上的候選人，符合前述三項條件之一始可競逐政黨比例代表席次的分配（王鼎銘、郭明峰，2009: 105）。在席次分配上，台灣採取最大餘數法（the largest remainder）中的嘿爾/尼邁耶（Hare/ Niemeyer）基數來分配議席，日本則是採取最高平均數法（the highest average）中的頓特最高平均數法。而兩國制度最大的差異在於，日本允

許所謂的重複提名制度（dual candidacy）以及惜敗率的設計。以 1996 年首度採用新選制的第 41 屆日本眾議員選舉為例，光是自民黨，在當年提出 280 位的單一選區候選人中，就有高達九成以上，也就是 260 位的候選人被重複提名於比例代表名單上。關於台日選制的比較，詳見下表 2。

表 4-3：台灣與日本並立制比較

項目	台灣	日本
選舉構造	兩票制 單一選區 + 比例代表	兩票制 單一選區 + 比例代表
席次比例	113 席 SMD 73 席 + PR 34 席	475 席 SMD 295 席 + PR 180 席
選區規模	SMD：73 個單一選區 PR：1 個比例代表區（席次 34 席）	SMD：300 個單一選區 PR：11 個比例代表選區（各區席次 6-29 席）
比例席位計算	最大餘數法	最高平均數法
比例代表政黨門檻	5%	無
婦女保障名額	全國不分區 1/2 名額	無
原住民保障名額	平地、山地各 3 席	無
特殊規範	無	允許重複提名、惜敗率設計

資料來源：王業立，2016: 41、王鼎銘、郭銘峰，2007: 106、作者自行整理。

即便台日皆採取並立制，由於台灣在區域及不分區立委不允許重複提名，以及設有比例代表政黨門檻 5% 等選制上的不同，直接影響政黨的提名策略以及選民投票思維。從比例代表選區的規模影響來看，根據 Leys (1959)、Sartori (1968) 等人的研究，比例代表制下如果選區規模較小席次較少的情況，由於席次不夠等比例的按選票結果來分配，選民會有如同在多數決時般的疑慮，因唯恐支持小黨浪費選票，而策略性地選擇投票的對象（王鼎銘、郭銘峰，2009: 111）。Duverger

推論單一選區下的策略投票，在規模較小的比例代表制下仍舊會發生。在這樣的推論下發現，由於日本將全國分為 11 個選區，選區名額再依人口狀況分配 6 到 29 個不等的席次，相較於台灣的不分區是採全國單一選區共 34 名額，日本不分區的規模較小，因此較易促使策略性投票。（王鼎銘、郭銘峰，2009: 111）。

### 第三節 採聯立制面臨超額議席難題

2008 年立委選舉採取單一選區兩票並立制之後，最被人批判的就是扼殺小黨的空間，造成各黨得票率與席次率不吻合，無法反應實際民意，由民間司法改革基金會、澄社、婦女新知基金會、公民監督國會聯盟等公民團體共同組成的「國會選制改革公民運動聯盟」，認為我國立委選制該改為聯立制。許多專家學者，甚至是現任大法官也主張應該以聯立制取代並立制，像是盛治仁（2006）、陳春生（2008）、張志偉（2009）以及楊承樺（2014）等，2014 年 5 月，再度當選民進黨主席的蔡英文在憲政改革主張中，就大力提倡立委選制改為聯立制，更能反映選民對各政黨的支持度，並保障少數、促進多元價值。我國現行單一選區兩票制並立制的立委選制，從 2008 年實施以來，歷經三次選舉洗禮，是否設計不佳、該改為聯立制，改為聯立制後，是否會和德國眾議院一樣出現超額議席的問題？本節討論將模擬 2008 年、2012 年到 2016 年立委選舉若採取聯立制試分析之。

我國立委選舉如果採取聯立制會不會衍生出超額議席的問題，2008 年首度實施單一選區兩票制並立制的選舉結果，如表 4-3 所示，國民黨區域立委得票率為 53.48%、全國不分區得票率為 51.23%，獲得 20 席不分區立委，加上區域立

委 61 席，總席次是 81 席，總席次率為 71.68%，在立法院獲得過半數的優勢；而民進黨全國不分區得票率為 36.91%，獲得 14 席不分區立委，加上區域立委 13 席，總席次是 27 席、總席次率為 23.89%，不到立法院三分之一的席次。區域立委上，無黨團結聯盟獲得 3 席、親民黨 1 席以及無黨籍立委 1 席，但在不分區得票率上，其他政黨並沒有跨過 5% 的門檻，因此沒有獲得不分區立委的席次。

如果以同樣的得票結果模擬聯立制下各黨可獲得的席次，以最大餘數法計算，不分區立委席次上，國民黨僅能獲得 4 席、民進黨則大幅邁進可獲得 34 席，國民黨的總席次由原本的 81 席降為 65 席，民進黨則從 27 席，提高為 47 席。在模擬結果中，出現超額議席的情況，總席次由原先的 113 席增加為 117 席。詳見下表 4-4。

表 4-4：2008 年第七屆立委選舉結果與聯立制模擬結果

	現行並立制選舉結果						聯立制模擬結果		
	區域 選票 得票 率 (%)	區域 及原 住民 席次	全國 不分 區得 票率 (%)	全國 不分 區席 次	總席 次	總席 次率	區域 及原 住民 席次	全國 不分 區席 次	總席 次
國民黨	53.48	61	51.23	20	81	71.68	61	4	65
民進黨	38.63	13	36.91	14	27	23.89	13	34	47
無黨 團結 聯盟	2.25	3	0.7	0	3	2.65	3	0	3
親民 黨	0.02	1	---	---	1	0.89	1	0	1
新黨	---	---	3.95	0	0	0.00	---	0	0
台灣 團結 聯盟	0.96	0	3.53	0	0	0.00	0	0	0
無黨 籍與 其他	4.64	1	3.68	0	1	0.89	1	0	1
合計	100.0	79	100.0	34	113	100.0	79	38	117

資料來源：作者整理自中選會選舉資料庫網站（2016）

2012 年立委選舉結果，如表 4-5 所示，國民黨區域立委得票率為 48.18%、全國不分區得票率為 44.55%，獲得 16 席不分區立委，加上區域立委 48 席，總

席次為 64 席、總席次率為 56.64%，席次比上屆少，但仍為立法院過半數的第一大黨；民進黨區域立委得票率為 43.80%、全國不分區得票率為 34.62%，加上區域立委 27 席，總席次為 40 席、總席次率為 35.4%，比起上屆席次略有增長。而本屆立委選舉，親民黨和台聯全國不分區得票率衝破 5% 門檻，分別獲得 2 席和 3 席。

如果以同樣的得票結果模擬聯立制下各黨可獲得的席次，國民黨不分區立委從 16 席（並立制）減為 5 席（聯立制），總席次從 64 席降為 53 席，民進黨的不分區立委，則增加 1 席，總席次 41 席；親民黨的不分區立委則從 2 席增加為 5 席，台聯增加幅度最大，從 3 席增加為 10 席，在此模擬結果中，並未產生超額議席的情況，總席次仍維持原有的 113 席。

表 4-5：2012 年第八屆立委選舉結果與聯立制模擬結果

現行並立制選舉結果							聯立制模擬結果		
	區域 選票 得票 率 (%)	區域 及原 住民 席次	全國 不分 區得 票率 (%)	全國 不分 區席 次	總席 次	總席 次率	區域 及原 住民 席次	全國 不分 區席 次	總席 次
國民 黨	48.18	48	44.55	16	64	56.64	48	5	53
民進 黨	43.80	27	34.62	13	40	35.4	27	14	41
無黨 團結 聯盟	1.08	2	--	--	2	1.77	2	0	2
親民 黨	1.33	1	5.49	2	3	2.65	1	5	6
新黨	--	0	1.49	0	0	0.00	0	0	0
台灣 團結 聯盟	--	0	8.96	3	3	2.65	0	10	10
無黨 籍與 其他	5.61	1	4.89	0	1	0.88	1	0	1
合計	100.0	79	100.0	34	113	100.0	79	34	113

資料來源：作者整理自中選會選舉資料庫網站（2016）

2016 年立委選舉結果，如表 4-5 所示，國民黨區域立委得票率為 38.89%、全國不分區得票率為 26.91%，獲得 11 席不分區立委，總席次為 35 席、總席次

率為 30.97%；民進黨區域立委得票率為 44.59%、全國不分區得票率為 44.06%，獲得不分區立委 18 席，首度在立法院獲得過半席次，成為第一大黨，而剛成立不久的時代力量黨崛起，不只在區域立委拿下 3 席，也成功跨越 5% 門檻，獲得 2 席不分區立委；親民黨雖然區域立委沒獲得席次，但再度跨越 5% 門檻，獲得 3 席不分區立委。

如果以同樣的得票結果模擬聯立制下各黨可獲得的席次，國民黨不分區立委席次從 11 席增加為 12 席、民進黨則從 18 席減為 9 席、時代力量黨則從 2 席增加為 5 席，親民黨增加最多、從 3 席增加為 8 席。在此模擬中，也未產生超額議席的情況，總席次仍為原來的 113 席。

以上三次的模擬的結果，僅有 2008 年出現超額議席，總席次從原有的 113 席增加為 117 席。本研究採取的模擬方式，依據現行並立制的政黨門檻，各政黨獲超過 5% 以上的政黨票，才列入計算。以全國不分區得票率來計算個政黨應所獲得的總席次，扣除區域及原住民席次後，則產生全國不分區席次。然而 2012 年和 2016 年的立委選舉，均未發生超額議席的情況。不過，有學者認為，我國若採行聯立制，出現超額議席的可能性很高，主要原因是聯立制下，選民分裂投票的傾向可能會高於目前並立制的情況（蘇子喬、許友芳，2016: 26）。蕭國忠更指出，聯立制兩票制在運作上出現的最大問題就是超額議席，此乃制度本身無法避免的運作結果。所以若廢棄聯立制兩票制改為其他選舉制度，超額議席將不再出現，其所引發的諸多爭議也會隨之煙消雲散（蕭國忠，2015: 38）。

表 4-6：2016 年第九屆立委選舉結果與聯立制模擬結果

現行並立制選舉結果						聯立制模擬結果			
	區域 選票 得票 率 (%)	區域 及原 住民 席次	全國 不分 區得 票率 (%)	全國 不分 區席 次	總席 次	總席 次率	區域 及原 住民 席次	全國 不分 區席 次	總席 次
國民 黨	38.89	24	26.91	11	35	30.97	24	12	36
民進 黨	44.59	50	44.06	18	68	60.18	50	9	59
時代 力量 黨	2.89	3	6.11	2	5	4.25	3	5	8
無黨 團結 聯盟	0.88	1	0.64	--	1	0.88	1	0	0
親民 黨	1.29	0	6.52	3	3	2.65	0	8	8
新黨	0.62	0	4.18	--	--	0.00	0	0	0
台灣 團結 聯盟	0.80	0	2.51	--	--	0.00	0	0	0
無黨 籍與 其他	0.88	1	9.07	--	1	0.88	1	0	0
合計	100.0	79	100.0	34	113	100.0	79	34	113

資料來源：作者整理自中選會選舉資料庫網站（2016）

## 第四節 聯立制與半總統制如何搭配

### 壹、改良式的內閣制到半總統制

1947 年所制定的中華民國憲法是採取「改良式的內閣制」<sup>10</sup>，但從 1997 年第四次修憲以來，我國的憲政體制就轉入了介於總統制和內閣制之間的「半總統制」（Semi-presidentialism），也就是一方面總統由人民直接選舉產生、一方面內閣總理（我國稱行政院長）領導政府對國會負責。依據 Duverger 在 1980 年對半總統制的定義，所謂的半總統制是制度上滿足以下三種特性的體制：1. 總統經營普選產生；2. 總統擁有一定的權力；3. 除了總統之外，總理及內閣個部長行使行政權，並只有在國會不表示反對下得以持續行使其職權（Duverger, 1980: 165-187）。半總統制下的總統可能擁有實權，又任命需要對國會負責的總理，所以具有雙首長制（dual-executive）的特性，台灣在 1997 年修憲後，進入半總統制國家的行列。

由於半總統制同時具有總統制和內閣制的特徵，其核心特色是「不確定的兩軌制」，吳玉山指出半總統制有多種運作的次類型，包括「準內閣制」（quasi-parliament, QP）、「換軌共治」（alternation-cohabitation, ALT）、「分工妥協」（compromise-powersharing, COM）與「總統優越」（presidential supremacy, PS）等。從 1997 年以來的憲政經驗顯示我國是採取了「總統優越制」，此制所產生的困難是在府會一致時，有可能造成總統的權力氾濫；而當府會不一致時，

---

<sup>10</sup> 我國最早的憲政體制是規定於 1947 年的中華民國憲法。在這個體制當中，總統由國民大會選舉，而根據孫中山先生的國父遺教，國民大會是代表人民行使政權的機關，並不是依照人民意指投票的選舉人團，因此中華民國的總統不是直選（中華民國憲法前言及第 25 條）。另一方面，國家的最高行政權力是掌握在行政院手中，而行政院要對立法院負責（憲法第 53 條、57 條）。行政院長由總統向立法院提名、並獲得同意後任命（憲法第 55 條）。非直選的總統加上責任內閣是內閣制的標準特徵，所以我國憲法的原型是內閣制的（吳玉山，2016：4-5）。

又可能造成行政和立法相互頡抗，導致施政困難（吳玉山，2016：1）。所以半總統制是頗為難以預測與運作的憲政體制（吳玉山，2016：4）。吳玉山將我國憲政演化分為六個階段：第一階段是 1947 年到 1948 年，曾經有實現機會的「改良式內閣」；後來因為動員戡亂臨時條款制定和頒行，造成民主法案被凍結，我國進入總統獨裁的第二階段（1948-1991）；第三階段是民主化後，歷經四次修憲，總統直選、立法院也取得倒閣權，滿足了半總統制的條件要求；進入半總統制之後，歷經了「府會一致」的第四階段（1997-2000）、「府會不一致」的第五階段（2000-2016）；之後又復歸「府會一致」的第六階段（2008-至今）。詳見下表 4-7。

表 4-7：我國憲政演化的各個階段

發展階段	時間	政府體制	總統
第一階段	1947-1948	改良型內閣	蔣中正
第二階段	1948-1991	總統獨裁 動員戡亂時期臨時條款	蔣中正 嚴家淦 蔣經國 李登輝
第三階段	1991-1997	進入半總統制	李登輝
第四階段	1997-2000	半總統制：府會一致	李登輝
第五階段	2000-2008	半總統制：府會不一致	陳水扁
第六階段	2008-至今	半總統制：府會一致	馬英九 蔡英文

資料來源：吳玉山，2016：6-7。

## 貳、總統優越次類型的半總統制

上述半總統制運作的次類型，包括「準內閣制」<sup>11</sup>、「換軌共治」<sup>12</sup>、「分工妥協」<sup>13</sup>與「總統優越」<sup>14</sup>等，而這些次類型有不同的分類方法。Shugart 和 Carey (1992) 首開先河，將半總統制區分為「總理總統制」(premier presidentialism) 與「總統國會制」(president parliamentarism) 兩個類型<sup>15</sup>，成為國內學術界中最普遍的分類方法。就二元行政而言，總理總統制(詳見下圖 5-1) 因為總理的正当性僅來自於國會，因此可以與總統出現對等式的二元關係；而總統國會制(詳見下圖 5-2) 則因為總理的正当性可能來自國會，也可能來自總統，因此正当性來自總統時，則可能出現，是對政府的課則能力，也就是以議會內閣制中的信任/不信任投票，體現政府存在的正当性來自於國會信任的條件之上(沈有忠，2015：15)。

吳玉山也指出，台灣總統在實務上將行政院長是為首席僚屬，可以任意任免，是以學術界均將之視為「總統國會制」(吳玉山，2011：1-32)。總統國會

---

<sup>11</sup> 準內閣制是依內閣制的原則來運作的半總統制，也就是雖然是總統是由人民直接選舉產生，並請可能被憲法賦予實際的權力，但是總統在任命總理和組成內閣上，都是尊重國會多數，而並不要以本身所屬意的人來領導政府。(吳玉山，2016：8)

<sup>12</sup> 換軌共治是因法國在 1986 年以後出現的三次共治而著名，甚至被錯誤地認為是半總統制的常態。在這種半總統制的次類型之下，府會是否一致會帶來很大的不同，當府會一致時，總統做為國會多數黨的實際領袖，對於決定總理和內閣的人事有最大的權力，並成為政府的實際最高領導人。總統可以隨時撤換總理、變更政策；而總理既然由總統所任命，又是被總統所領導的國會多數黨所支持，因此是直接對總統負責。然而一旦產生府會不一致的情況，則國家的治理方式開始換軌，總統會任命掌握國會多數的反對黨黨總理並組織內閣，而政府的行政權也就移轉到反對黨手中。(吳玉山，2016：9)

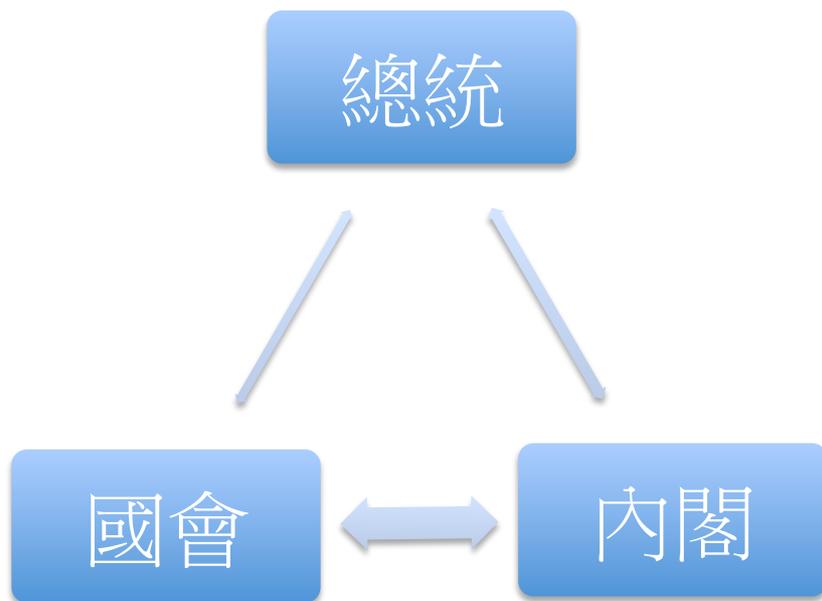
<sup>13</sup> 分權妥協是指總統在府會一致時主導正式，而在府會不一致時和掌握國會多數的反對黨妥協，達成分割權力的協議。(吳玉山，2016：9)

<sup>14</sup> 總統優越是不分府會一致或是府會不一致的。當總統和國會多數同屬一黨的時候，總統是執政黨的領袖(不論是否有黨魁名義)，並以此號令執政黨的國會議員，因此總理不論如何任命、如何負責，其對象都是總統。在府會不一致的時候，由於總統擋不國會的多數黨，因此政府會面臨一種兩難的情況，會同時受到總統和國會的壓力。(吳玉山，2016：9-10)

<sup>15</sup> Shugart, Matthew Soberg and John M. Carey (1992), *President and Assemblies*. Cambridge: Cambridge University Press. 沈有忠，2015：15。

制被認為較偏向總統制，總理總統制較偏向內閣制。一般認為我國屬於較具總統制精神的「總統國會制」，而非較具內閣制精神的「總理總統制」。

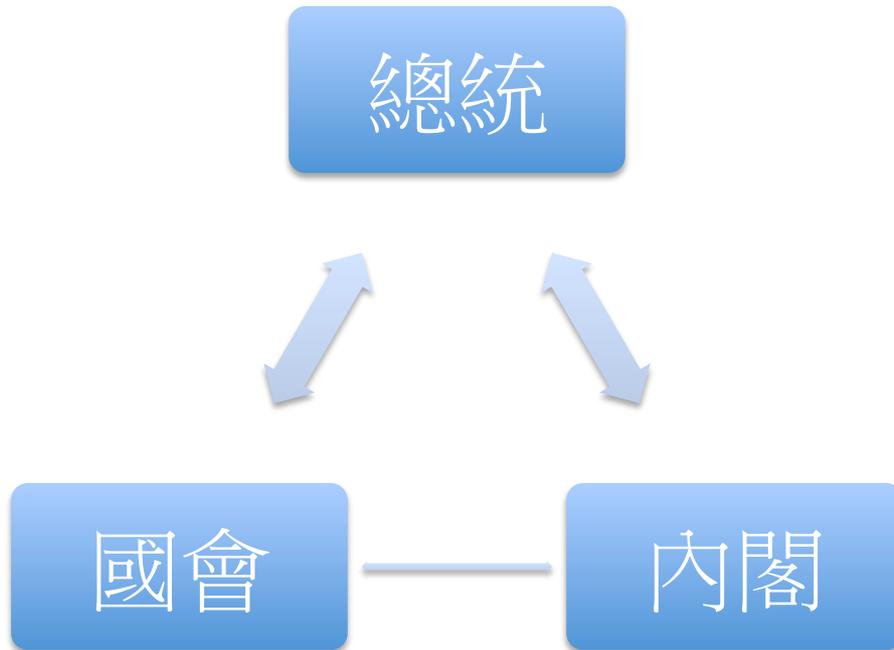
圖 5-1 總理總統制



資料來源：作者自製

總理總統制中，總統面對國會與內閣均無實權，以細箭頭來表達總統與國會和內閣之間的關係。內閣與國會之間以粗箭頭來顯示內閣對國會負責，而國會也負起監督之權。

圖 5-2 總統國會制



資料來源：作者自製

總統國會制中，總統對國會和內閣的箭頭，以粗箭頭顯示總統對內閣握有任命權、總統對國會有立法性權利或解散國會之權，或兩者兩者兼具。

在吳玉山半總統制的次類型中，我國到底屬於哪一種？吳玉山指出，我國在 1997 年第四次修憲之後，雖然已經進入半總統制，但由於長期以來由國民黨掌控總統與國會，府會維持一致，因此還看不出來究竟是採取哪一種半總統次類型，只知道由於總統在此種情況下對於內閣有決定權，因此不會是採用「準內閣制」。但扁政府執政時期，面臨分立政府的情況，陳水扁八年任內一共任命了六位行政院長（唐飛、張俊雄 I、游錫堃、謝長廷、蘇貞昌、張俊雄 II），完全沒有徵詢國會的意見。2000 年關鍵時後所建立的先例，乃決定了我國半總統制的運作模式為「總統優越」（吳玉山，2016：11）。

「總統優越」是半總統制中總統權威最大的次類型，從 2000 年到 2016 年的府會關係來看，府會一致時，總統優越制會給予總統極大的權限，不只透過行政

院長控制政府，同時透過多數黨控制國會，可能產生權力氾濫的問題；府會不一致時，總統優越制還是能讓總統依照本身意志來決定政府的人士和重大政策，與國會多數黨產生衝突，立法院也成為朝野對抗的戰場。

## 參、半總統制下的並立制 v.s 聯立制

### 一、並立制搭配半總統制

目前我國立委並立制的選制中，七成是以單一選區相對多數決制選出，遠高於德國的五成，只有三成的不分區立委，又採取 5% 的政黨門檻，雙重限制下，無法理想地反映「民意」。自 2008 年到 2016 年三屆立法委員選舉，都產生穩定的多數。2016 年選舉，立法院變天，民進黨拿下超過百分之六十的席次，幾乎讓反對勢力沒有制衡的空間。不過，值得注意的是，2012 年，選民分裂投票的狀況，反映在親民黨和台聯的政黨票上，在並立制實施後，兩個「小黨」第一次跨越 5% 的門檻，獲得不分區立委的席次並能在立法院組成黨團。這樣的情況，也出現在 2016 年的選舉中，2015 年才成立的時代力量黨在民進黨了禮讓下，挾著高知名度，拿下 3 席區域立委，更一舉衝破政黨門檻，拿下 2 席不分區立委，讓剛成立的小黨也有機會進入國會。親民黨雖然在區域立委掛零，但不分區立委還比上屆多了 1 席，台聯則是沒跨過門檻，產生泡沫化危機。

理論上，並立制國家若單一選區名額占國會總名額的比例越高，對大黨越有利，小黨則較無生存空間，趨向形成兩黨制，但若並立制國家的比例代表制名額在國會總名額中占有相當比例，則小黨仍有一定的生存空間。依三次選舉結果來看，國內採行的並立制似乎還是有小黨的舞台，但各界對於政黨門檻 5% 檢討聲浪不斷，到底門檻該訂多少才能如實反映？的確是相當大的難題。長期來說，值

得思考的是，現行區域立委占七成、不分區立委三成的並立制選制，是否有可能不利於政黨之間的公平競爭，而有利於某些政黨成為固定的多數，小黨隨時得面臨泡沫化危機。我國並立制在「代表性」的考量，明顯有所不足。但是否為了更具「代表性」而採用聯立制所引發「超額議席」的難題，立委和學界各界有不同看法。

## 二、聯立制搭配半總統制

在我國憲政體制下，總統與國會分別由人民直接選舉產生，2008 年實施並立制以來，歷經三任總統與國會選舉，總統與國會都呈現一致政府，若向前回溯 2000 年 2008 年陳水扁總任內期間，則出現分立政府。在分立政府且少數內閣的情況下，行政權與立法權全面對立，容易發生政治僵局，而且施政效率低落。從我國憲政體制與選舉制度配套思考的角度來看，「總統國會（議會）制-並立制-兩黨制」的搭配較能避免分立政府與少數政府出現，是較「總統國會（議會）制-聯立制-多黨制」更為合宜的制度組合（蘇子喬、許友芳，2016: 39）。

世界上以混合制為國會選制的國家中，採行聯立制的民主國家其實數目不多，僅有德國和紐西蘭兩國，相對地，採行並立制的國家則較多，如日本、匈牙利、保加利亞、喬治亞、立陶宛、墨西哥、菲律賓、南韓與我國。有學者認為，採行並立制與聯立制國家數目懸殊的根本原因，可能跟選舉制度本身的簡易性有關。並立制是一般民眾較能夠明瞭的選舉制度（蘇子喬、許友芳，2016: 35）。

蘇聯解體後，半總統制的憲法架構成為多數後共國家的選擇。我國走向總統優越制的半總統制的憲政體制下，該搭配並立制？還是聯立制？具有強烈比例代表制精神的聯立制是否適合我國，政界和學界各有不同看法，透過深度訪談，將在下一章完整說明。

## 第五章 我國實施聯立制的利弊得失

本研究採取深度訪談法，訪談國內多位立法院資深黨團幹部、資深立委與研究選舉制度的專家學者，以下將分「超額議席爭議」、「聯立制搭配半總統制」、「聯立制對國會選舉的影響」、「兩黨制 v.s 多黨制」等四小節，探討我國實施聯立制的利弊得失，並整理受訪者對於國會改革的構想。

### 第一節 超額議席爭議

德國學術界與政界對於二次大戰後實施至今的聯立制，存有許多反省與檢討，這種選制可能出現的選票負面效力與超額議席是最受批評之處。台灣如果實施聯立制，有沒有可能出現超額議席的問題？在本文第四章第三節中已模擬 2008 年到 2016 年三次國會選舉採聯立制的選舉結果，雖然 2012 年和 2016 年並未出現超額議席，但 2008 年從 113 席增加為 117 席，顯示台灣如果採取聯立制，也可能出現超額議席的情形。不過 2005 年第七次修憲時，將我國區域立委選舉制度由單記非讓渡投票制改為單一選區兩票制並立制，並於 2008 年第七屆立法委員選舉首次實施。中華民國憲法增修條文明定：「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：一、自由地區直轄市、縣市七

十三人。每縣市至少一人。二、自由地區平地原住民及山地原住民各三人。三、全國不分區及僑居國外國民共三十四人。」憲法增修條文明定立委為 113 席，區域立委 73 席、不分區立委 34 席以及平地及山地原住民立委共 6 席，白紙黑字將立委的名額規定在憲法中，針對聯立制將衍生出超額議席的問題，國民黨和民進黨兩大黨的立委都認為我國除了修憲困難外，國內民眾對於「超額議席」接受度低。

在內閣制的國家，內閣是同時可以兼任閣員的，所以某種程度上，或許你增加一些其他的國會議員，他對於民意的代表性是有幫助的。但是在台灣大家普遍對國會的印象不好的狀況底下，觀感不佳情況底下，你要去改成說喔，這能有次選舉會增加五個唷！那這大家搶破頭，用盡各種手段來想要達到這個目的，那這個民眾印象更不好。」(受訪者 A4)

那其他因為他們大部份都用內閣制的國家，那配合聯立制算出來席次不一定，那個其實大家接受程度比較高。在台灣我覺得有一點點困難就是說大家一定在那裡爭，不是說聯立制好或是並立制好，是爭說那到底要幾席？(受訪者 A2)

那個這樣有可能會違憲啦。這是一個很特殊的設計，國會議員的總席次用數字定在憲法，在全世界來說，應該很少見吧！這個我覺得這個並不好，有的國家是用人口數，然後去算這個席次，所以它不會把席次寫死，因為人口也是會有變動啊！所以它就是把那個席次給定死了，我們台灣修憲很困難耶。(受訪者 A3)

相較於大黨擔心超額議席所衍生出的爭議，小黨代表則力排眾議，認為席次只有稍微變動，民眾是可以接受的。

如果說你聯立制的話，就稍微會有一些席次的變動。我覺得民眾應該是可以接受，因為如果只是小幅，總數就差那麼幾席，所以我們這就牽涉到我們要修憲，因為總額是在憲法裡面規定，所以當然聯立制有這樣一個問題。就是說他可能總席次偶爾會有多一點，如果說我們把憲法規定好，用聯立制、偶爾超席的話，大家也可以接受（受訪者 A6）。

德國聯立制的選舉制度，是一種結合人物投票的混合形比例代表制，彰顯政黨多元性也兼顧區域代表性。雖然此一選舉制度是單一選區兩票制，由於兩票聯立的緣故，兩票所決定的席次並非獨立不相干，而是處於一種連動與主從的關係。不管國內選民能否接受超額議席，但我國憲法明文規定立法委員總席次為 113 席，若不修憲，選制改為聯立制，依舊無法避免超額議席的問題，在學界有不同看法。A8 認為台灣和德國雖然在憲法都明定席次，但德國憲法法庭卻不認為違憲，原因在於兩國憲法上的「規定」還是有所不同。A7 提出不同看法，認為台灣是小選區，全國只有一個不分區的選區，根本不會出現超額議席的問題。

德國對超額議席說違憲，因為憲法已經明定說 599 席，所以才違憲，即便違憲，但容許他們存在啊，違憲就違憲嘛！他們認為說那是數字上違憲，但是呢，造成數字上的出入，是他們憲法運作上的方式，因為憲法規定說要聯立制啊！可是我們憲法沒有講說，我們採取什麼制度，只有明定 113 席。我們憲法沒有講說你席次的產生怎麼走。（受訪者 A8）

德國之所以有超額議席的原因，是因為德國是聯邦制的國家，多半都出在小邦，這十幾年來，超額議席都是出現在東德或是小的邦裡面。像慕尼黑、巴發利亞邦都不會出現這些問題。小黨不會出現，基本上都是在在大黨。台灣為什麼不會出現，因為台灣是全國不分區啊，高雄台北、台南都一個區，怎麼可能產生呢。

（受訪者A7）

即便A7指出台灣是全國不分區，因此不會產生超額議席，但根據本文模擬2008年到2016年的立委選舉採聯立制的結果，2008年出現超額議席的情形，比憲法規定的113席多出4席，顯見即便我國不分區立委是全國不分區的選制，依然無法避免超額議席的情況，不能完全杜絕超額議席的發生，而究竟是小黨還是大黨較容易出現超額議席的情況？A8進一步說明，多出來的席次，一定是給大黨，小黨並非因為聯立制的超額議席席次就會增加。

為什麼超額議席是給大黨，大黨通常是代表這次選戰中最受歡迎的黨，那誰會抗議？是小黨抗議。抗議超額議席的還是都站在黨派的角度去想，那實際的效果、超額議席的影響到底有多大，其實基本上是幫大黨做錦上添花啊。超額議席也不會是常態，可能每次都會出現，但是每次出現的內容都不太一樣。這次是給那個黨，下次給第二大黨。（受訪者A8）

2008年以來德國選制所引發的憲法爭議，尤其是聯立制下的席次計算方式所產生的「超額議席」問題，也促成了德國聯邦選舉法的修正。而德國超額議席引發的負選票直效應所引發的反常投票行為，聯邦憲法法院在2008年7月3日的裁判指出，聯邦選舉法第7條第3項第2具及與其連結的第6條第4項、第5項，其所規定

的議席分配方法造成附選票直效應，違反基本法第38條第1項第1句的規定，故而違憲。<sup>16</sup>換句話說，投給任何一個政黨的每一張選票都必須產生正效果，負選票值效應也違反直接選舉原則，因為選民已經無法辨認，他的選票是否會對所支持的政黨產生正效果。由於複選票值的出現必定先有超額議席的出現，而有超額議席不一定會出現負選票值，簡言之，超額議席是附選票值出現的必要條件，超額議席是一種制度本身無法避面的運作結果。

談完德國聯立制超額議席爭議後，從訪談內容中，我們可以區分超額議席在台灣可能所衍生出兩種現象。第一、德國屬於內閣制國家，搭配上聯立制所產生的超額議席，聯邦憲法法院始終認為，超額議席是合憲的，因為它是附帶選區候選人的比例代表制中多數決制元素所造成的結果。而台灣憲法增修條文上，除了規定總席次之外，還詳細規範區域、不分區和原住民立委的席次，卻不像德國將選舉制度明定於憲法上，因此，台灣若發生超額議席情形，勢必陷入違憲爭議。第二、政黨長期形象不佳，影響國人對政黨的評價，若選舉發生超額議席的情況，現階段國人是無法接受的。

總結來說，台灣若採取聯立制並不一定會發生「超額議席」的情況，以本文模擬2008年到2016年的立委選舉，僅出現有一次超額議席的情形，也顯見台灣發生超額議席的機率相對較低，但一旦產生超額議席，將產生違憲爭議，若台灣要變更選舉體制為聯立制，修憲勢在必行。

---

<sup>16</sup> 基本法第 38 條第 1 項第 1 句規定：「聯邦眾議員議員依普通、直接、自由、平等及秘密選舉的方式選舉之。」

## 第二節 聯立制搭配半總統制

1947年所制定的中華民國憲法，我國憲政體制採取改良式的內閣制，直到1997年第四次修憲後，我國從改良式的內閣制轉入了介於總統制和內閣制之間的「半總統制」，在2000年以後，總統任命行政院長時，完全沒有徵詢國會的意見，也決定了我國半總統制的運作模式為「總統優越」，屬於較具總統制精神的「總統國會制」。德國採取內閣制的憲政體制，搭配上聯立制的選舉制度，而聯立制搭配我國半總統制的憲政體制，是否合適抑或造成憲政運作窒礙難行，將在本節中深入討論。

我國到底適合何種憲政體制，國內政壇和學界已有諸多討論。針對蔡英文提出憲政改革的主張，蔡英文的幕僚A1認為，現行的半總統制造成總統權力不連續，若要更改選舉制度為聯立制，應該朝向法國雙首長制的方向改革。

其實現在這個體制最大的問題是在於總統跟行政院之間的關係是不連續，她的權力是不連續，就總統也沒辦法把大家叫來開會，但是因為妳是直選，所以最後民意都找妳算帳，我過去的主張是比較傾向說，就雙首長制做一些改良，做一些調整，就是弄的比較像，再像法國多一點，現在問題可以調整。（受訪者A1）

針對A1提到朝向法國雙首長制的改革，在這裡對於台灣和法國的雙首長制做一些比較。2002年法國總統任期改為五年之前，法國的統與國會選制共同塑造兩大聯盟的多黨制；我國2005年立法委員選制改革之前，我國的總統與國會選制亦塑造兩大陣營的多黨制，儘管兩國的政黨體系看似相近，但由於政黨體系中政

黨凝聚力的差異，法國的國會選制與政黨體系將憲政體制塑造為總理總統制，我國的國會選制與政黨體系則將憲政體制塑造為總統議會制。

在第四章曾提及，雙首長制（亦即第四章所稱的半總統制）運作的次類型，包括「準內閣制」、「換軌共治」、「分工妥協」與「總統優越」等，法國呈現換軌共治的憲政運作模式，並形成「一致政府且聯合內閣」或「分立政府且聯合內閣」（亦即共治）的政府型態；而我國2000年以來並未呈現換軌的憲政運作模式，反而偏向「總統優越」，並形成「一致政府且一黨內閣」或「分立政府且少數內閣」，兩國的憲政運作仍有很大的差異。而在我國對於「共治」沒有共識，也不曾出現過，唯一有出現「共治」機會的是，在2016年總統與國會大選過後，民進黨大獲全勝，但一月選後到五月新任總統就職有四個月的時間，當時的總統馬英九提出由國會大黨民進黨人組閣，但新當選的總統蔡英文主張無此憲政慣例，國民黨應以無看守內閣的形式繼續執政到五二〇就任為止，並認為馬總統的提議會造成憲政混亂。由於民進黨拒絕組閣、當時的行政院長毛治國又請辭下台，馬總統改以張善政組閣，成為馬政府的第六任、也是最後一位閣揆，由此來看，我國仍維持「總統優越」的半總統至運作的次類型。

從2000年到2008年與2016年的經驗來看，各主要政黨在如何運作半總統制上面，並沒有共識，因此我國要朝向法國「換軌共治」次類型的改革，國內主要政黨不只無共識，也難以推行改革。

學者A7不諱言，國內要成聯立制的话，未來的憲政體制勢必要走向內閣制，也得修憲，刪除憲法第75條「立法委員不得兼任官吏」，才能充分展現內閣制的精神。

聯立制講不客氣的話，將來還要推行政立法權合一，就是內閣制。聯立制可以先把國會議員的素質慢慢提升，花很多的心力，將來也許說，立法委員做得不錯的話，就到政府去當官員，就辭掉立法委員就可以做官，但「不能同時兼任官吏」，那可還是沒有解決一個問題，可是修憲這麼困難。（受訪者A7）

要改為內閣制，除了要修憲刪除憲法第75條立法委員不得兼任官吏之外，聯立制產生超額議席的問題，也得透過修憲，在國內政黨對於修憲尚無共識的情況下，修憲難度高；再者我國偏向半總統制的「總統優越」，甚至可以說是偏向總統制，學者A8坦言，聯立制搭配半總統制是不好的搭配，形容一個有民意基礎的總統加上比例代表制的國會，那是災難。而聯立制造成小黨太多，使得國會沒有穩定的大黨，政府很難做事。

國會他沒有一個穩定的大黨，總統怎麼做得好。單一選區的制度，責任政治很清楚，政黨幹得差，馬上被換掉。那聯立制就不一定，因為聯立制太多政黨，你不曉得責任在哪邊。一個有民意基礎的總統、加上比例選舉的國會選舉制度，那是災難啊，這是不好的搭配。聯立制讓國會產生很多黨的生態，那我覺得那個對總統的施政其實滿難做的。（受訪者A8）

而我國總統是由人民直選，具有強大的民意基礎，即便總統馬英九在2008年上任後，將總統角色對在「二線」，但歷經八八風災和全球金融風暴等的挑戰，面對民眾要求總統「負責」的聲浪不斷，馬應久的角色也越來越偏向「總統議會制」，在兼任國民黨黨主席後，影響力更大，雖定調「以黨輔政」，但每週一的「五巨頭」午餐會、每週二國民黨中央的中山會報及週三的中常會上，常常定調

國家重要施政方針，現任總統蔡英文亦是如此，每週一晚上的行政立法政策協調會報上，都由蔡英文拍板定案國家重大政策走向。

值得思考的是，獲得全國多數人民支持的總統，是否願意甘為虛君，而民眾對總統又僅有虛君的期待，則是制度修改所難以期望達成的目標。即便是鞏固民主的準內閣制國家，其總統行為、政黨體系、內閣組成與政府存續等方面，都還是和純粹的內閣制有所不同（沈有忠，2011:33-64）。

民進黨資深立委A2指出，1996年之後，我國開始開放總統直選，民眾較不能接受虛位元首，主張我國的憲政體制應該改為總統制，現今要將選制改為聯立制又搭配現行的半總統制相當不合適，聯立制跟內閣制的搭配，由於一部份的國會議員要去擔任閣員，依照我國現行規定的113席立委肯定是不夠。

台灣總統直選後，很難說服人民總統是一位虛位元首。要採用內閣制，現在113席立委一定不夠，有一部份要去當那個閣員，我們內閣閣員的人數還不少，如果還是維持總統制，或是說像維持現在這樣完全不動，那其實你用聯立制、並立制意義沒有那麼那麼明顯啦！一般在內閣制的國家都用聯立制比較多。（受訪者A2）

除了A2明確指出聯立制搭配半總統制不適合之外，國民黨團書記長A4和民進黨團幹事長A3沒有明確表態。A4認為與其糾結涉及修憲的憲政體制問題，不如檢討國會到底需要多少席次，才能讓國會的運作有效率。

假設說我們沒辦法一次去改成內閣制或總統制，那到底在權力分配上面，你還是要傾向於總統制還是內閣制，這個起碼是可以有個選擇的。在這個選擇之下我

們來檢討，國會需要多少席次，才能夠讓國會的運作很有效率，的確現在113席是有很多困難存在，8個委員會、其實以前16個委員會。（受訪者A4）

而小黨強烈支持聯立制的立場，並沒有考量到與我國憲政體制的相互搭配，認為制度的搭配不是絕對的，推行聯立制的就是要讓小黨有多一點的空間，不論搭配何種憲政體制。

現在這種制度又不是總統制、又不是內閣制，但是嚴格上是比較親總統制啦。我們已經比較親總統制了，親總統制搭配聯立制也是一樣，就是讓小黨有空間。總統制的话，就變總統掌控所有的行政部門所有要做的事情，然後他就要對國會負責，因為這些小黨幾乎都是、傾向反對黨，因為小黨他對政府原則上都是要監督。（受訪者A6）

從憲政體制的調整來講，你要走總統或內閣，哪個方向，比較偏哪個方向，其實不一定要修到憲政體制，你其實只要改選舉制度就好。改選舉制度你就會去影響到他的立委的行為、選舉的行為，甚至他在立法院的行為，都會受到影響，譬如說我講聯立制，黨的力量就會比較強。（受訪者A5）

總結來說，我國半總統制一直以來遭受外界批評權責不符，總統常被批評「有權無責」，閣揆卻是「有責無權」，半總統制底下的「總統優越」無論在府會一致或是府會不一致的情況之下，都有其特殊的問題。修憲茲事體大，即便社會上出現修憲聲浪，但對於我國未來的憲政體制走向仍曖昧不清，朝野政黨尚無共識。我國屬於半總統制中總統優越的次類型，要搭配上具有濃厚內閣制精神的聯立制，

兩者在運作上將產生「不順暢」的情況，再者我國立委席次僅113席，若依照德國聯立制國會議員兼任閣員，現今已出現席次不足的情況底下，也直接影響到聯立制在我國實施的可行性。

### 第三節 聯立制對國會選舉的影響

#### 壹、重複提名

不管是德國的聯立制還是日本的並立制，都有重複提名的制度，可同名列區域和不分區名單，我國雖然採取日本並立制，但在區域和不分區立委不允許重複提名，在這次訪談過程中，學界均認同重複提名。A7認為，聯立制最重要的配套就是重複提名的設計，而且區域候選人還必須名列不分區的前面。A8認為，政治就是妥協，重複提名多了些彈性，「不是壞事」，不只可以弭平黨內紛爭，還能栽培人才。

如果你要設這個制度的話，政黨就必須要把區域選舉的人同時放在不分區的前面，兩個做配套才有辦法。那不是腳踩雙條船，那是惜才，不是兩個都要。有的人會認為說，那你佔了這個席，那我不分區不就退後一個，憑良心來講，幾乎沒有人說，不在選區還列在不分區裡面，幾乎沒有，只有小黨。（受訪者A7）

重複提名對小黨有利啊！政黨政治本來就是談妥協。政黨為了內部的問題用重複提名去擺平，或者是說政黨基本上認為這個人很好，要刻意去栽培，不是壞

事啊。假設民進黨和國民黨要在艱困選區提名，一方面讓他選區域、一方面在不分區掛一席，就可以在艱困選區做選區服務啊。（受訪者A8）

而小黨代表都支持重複提名的制度，認為這較能確保小黨的政治菁英進入國會。

如果是在聯立的狀況，其實選民投票行為也會不同，比較會樂於投給小黨，因為不會覺得選票會被浪費掉，如果又重複提名的話，其實我們在選舉遇到一些困難的狀況就不會發生，譬如說我們在選舉的時候，常常面臨是不是要退選，那一旦退選，就只能在區域跟不分區之間做選擇，那如果重複提名的話就不會有這個問題。（受訪者A5）

重複提名會比較有利。因為小黨的政治菁英確保能進到國會啦！比較確保，也不敢說完全確保，比較能夠有機會進到國會，他的機會會比較大。就是說小黨的一些政治領袖、或政治菁英，他就比較有機會可以進到國會來，他就代表小黨的聲音好好發揮。（受訪者A6）

小黨贊成重複提名，國民黨立委A4沒有正面回應，強調這只是表面的問題，重點還是我國的憲政體制該往哪裡走。但兩位受訪的民進黨立委都不贊成重複提名制度，認為目前國人還無法接受這樣的選制設計。

我認為在台灣的實務就可能性很低。因為位置有限，那大家都在爭嘛，不要忘了，這些立委他們選市長，是因為立委如果有一個選上了，這個立委又馬上空

出來，那麼馬上就要補位了，而且一個蘿蔔一個坑嘛，台灣人接受這制度比較低啦（受訪者A2）

德國就是這樣，它們就是雙邊都一起重複提名。這個是對於現有的政治人物比較大的保障啦，我覺得台灣民眾很難接受。站在保護優秀國會領袖的角度來講，就是區域排、然後也可以到不分區的排名有些立名在前面，這個就保障當選，這一樣也有它的弊病啊，就是我也不用很認真經營選區。（受訪者A3）

在德日等國，候選人可以同時參與區域選舉，並名列政黨比例代表名單，一旦該候選人在單一選區中獲勝，則從政黨名單中剔除，政黨名單的排名順序則依序往前遞補，我國立委選舉，候選人不得同時在區域選舉中參選，並名列政黨全國不分區名單。在日本，不但允許重複提名，還可以將候選人的排名列為同一順位，例如同列為第一順位。而我國在2008年單一選區兩票制實施後，小黨無法與兩大黨競爭，加上黨內人才有限，若實施重複提名制度，較能保障黨內菁英進入國會，不用為了投入區域選舉，而喪失不分區提名的機會。學界也贊同重複提名的作法，認為此種方式對培養黨內人才有利，也能平衡黨內紛爭，並不是如外界批評的「腳踩雙條船」。但國內主要政黨國民黨和民進黨立委都持保留態度，認為此種制度現階段民眾無法接受，也因為「位置」有限，一個蘿蔔一個坑，黨內廝殺競爭激烈，若要實施重複名制度恐怕爭議不小。

## 貳、政黨提名與戰略佈局

重複提名制度的設計各界意見不一，但假設我國從並立制改為聯立制，是否影響政黨提名策略與選戰戰略佈局，小黨均認為，難以在區域選舉中贏大黨，陸戰贏不了，只能透過空戰，強打全國性議題獲取選民認同，而立委選舉與總統選舉綁在一起，如果採取聯立制的話，未來總統選舉的候選人，將不限於兩大黨候選人對決，小黨也將更有動機推出人選。

聯立制的改革會改變選民的投票動機，不會強調「個人」，而是政策導向，立法院問政生態也會改變，不分區地位會提升。連帶影響總統選舉，總統候選人就不只有2位，因為其他第3位或第4位出來，很多小黨就有動機去推總統候選人。我們可能更強化就是空戰跟以政策跟人權為主，地方經營的壓力就會變比較小。」

（受訪者A5）

小黨在區域選舉很難出線，如果大黨不願意讓你的話，就是他硬要選一個來的話，小黨就選不上了。對區域來講，小黨在單一選區兩票制，幾乎沒有辦法出頭，那唯一能夠出頭的就是用聯立制讓他來有能夠取得席位嘛，在地方上的經營，對小黨來講，就會變成聚焦在全國性議題上面。（受訪者A6）

若改為聯立制之後，小黨將選戰策略提高的全國議題層次，增加曝光度。民進黨立委A3對此感到憂心，認為一旦改為聯立制，區域立委的選區經營將不再受到重視，那未來總統立委選舉立委席次隨著總統候選人的強弱而有所增減。

台灣這麼多年來的選舉習慣都有在做選區經營。你如果完全以政黨得票來去分配，那選區經營大家就不會那麼認真啦！反正是政黨的得票比較重要嘛，地方的經營就不重要了，我的服務也不重要了，媒體呈現比較重要。如果總統候選人強，立委席次就多。如果總統候選人弱的，席次就會很慘啦。（受訪者A3）

即便A3感到悲觀，但同樣是區域立委的A4卻不這麼認為，強調個人形象只要夠強，一定能超越政黨。

選民在判斷上，受到政黨所代表的立場的影響比較大，個人的形象、個人的經營相對被稀釋，可是每一個人的型都不太一樣，是可以跨越過政黨所代表的東西，所以我覺得不會地方經營都沒有效，除非是第一次選舉的候選人，被黨影響的機率最大，當建立到一定程度的時候，個人形象是超越政黨的。（受訪者A4）

而學界看法類似A4的主張，認為區域立委在立法委員中屬於一軍地位，不需仰望政黨臉色，即便德國實施聯立制，區域的國會議員候選人相對重要。

區域的立委本身屬於一軍的地位，有自己地方的人脈地方的選舉，可以不用仰望政黨和黨領袖的臉色，只要人脈基礎夠，政黨就會提名你，靠著在地方服務的政績，回頭去幫政黨。德國的聯立制一開始就強調政黨責任，用聯立制去算，也不敢否定區域代表的重要性。（受訪者A8）

學界代表A7則補充說明，認為聯立制的最大好處將促使國內選風更加乾淨。

聯立制最大的好處就是，他不會去賄選，就算沒選上，我不分區還是會上，我有必要去花錢，現在抓賄選抓這麼兇，這情況不會。（受訪者A7）

總結來說，聯立制對政黨提名和選戰佈局有相當的影響，尤其是對小黨來說，省去經營選區的壓力，改打全國性議題獲取曝光度與支持。但對於大黨的區域立委來講，感受不同，有人擔心選區經營不再受到重視，只能跟隨「政黨」的腳步，也有人不擔心，反而認為在地方建立起個人「招牌」反而不受政黨大環境的拖累，還能走出自己的一條路。學界也不認為改為聯立制之後，區域立委不再重要，實施聯立制多年的德國，還是相當重視區域的國會議員選舉，不會因為不分區的席次而犧牲區域的席次，透過聯立制的制度，還能端正選風，杜絕賄選。

## 第四節 兩黨制 v.s 多黨制

選舉制度不只受到並立制或聯立制的影響，重複提名以及設有比例代表政黨門檻5%等選制上的不同，將直接影響政黨的提名策略以及選民投票思維，進而改變國會的內部生態，形成兩黨制或多黨制，目前我國國會政黨可歸類為兩大黨兩小黨，但民進黨獲得過半席次，也讓傳統大黨的國民黨感受到極大的壓力。本節將從政黨門檻來探討兩黨制還是多黨制對我國國會運作較為順暢。

## 壹、政黨門檻

針對「政黨門檻」，依據公職人員選舉罷免法的規定，可以區分為以下三種。

一、政黨得票率 2%：公職人員選舉罷免法規定，於最近 3 次全國不分區及僑居國外國民立法委員選舉得票率，曾達 2% 以上政黨，可提出不分區立委候選人名單；換句話說，下屆立委選舉可直接提不分區名單，不必在區域及原住民立委推薦 10 名以上候選人。二、政黨得票率 3.5%：選罷法規定，國家應每年對政黨撥給競選費用補助金，撥款標準以最近一次立委選舉為依據。全國不分區及僑居國外國民立委選舉政黨得票率達 3.5% 以上者，應補貼政黨競選費用，每年每票補貼新台幣 50 元，可領到該屆立法委員任期屆滿為止，就是可領 4 年。三、政黨得票率 5%：可參與分配 34 席立委，下次總統、副總統選舉時，還可推出候選人。詳見表 5-1。

表 5-1 政黨得票率整理

<p>政黨得票率 2%</p> <p>可提名不分區</p>	<p>政黨得票率 3.5%</p> <p>可獲得政黨補助</p>	<p>政黨得票率 5%</p> <p>可參與分配不分區立委</p>
<p>最近 3 次全國不分區及 僑居國外國民立法委員 選舉得票率，曾達 2% 以上政黨，可提出不分 區立委候選人名單。</p>	<p>全國不分區及僑居國外 國民立委選舉政黨得票 率達 3.5% 以上者，應補 貼政黨競選費用，每年 每票補貼新台幣 50 元，可領到該屆立法委 員任期屆滿為止，就是 可領 4 年。</p>	<p>可參與分配 34 席立 委，下次總統、副總統 選舉時，還可推出候選 人。</p>

資料來源：作者自行整理

本文所討論的「政黨門檻」，係指政黨得票率 5% 的門檻，面對各界疾呼調降門檻，多位受訪者也表態支持，也呼籲調降門檻的同時，必須考量我國立委席次，也不能降到太低，造成立法院政黨過多，而同時也要注意立法院成立黨團的門檻，如果過於破碎，恐怕影響議事進行，但無可避免小黨都希望門檻能夠調降，讓更多元的聲音進到國會。

門檻的問題，希望不要都是五趴啦。全世界各國大概都是那個門檻、為了保障小黨在國會裡面有席次有聲音，還可以再降一點，降到 2 左右啦！2% 左右就有席位這樣子，會讓一些小黨只要有 20 幾萬票到 30 萬票，就有一席代表進到國會來發聲。（受訪者 A6）

調降門檻我們是沒有意見啦，當然你要搭配就是你不分區的席次，是不是增加，你如果不分區的席次增加，你降門檻，其實就會有意義。只是說，大黨之間怎麼看，這可能要看他們的想法，調了以後可能對小黨是比較有好處。（受訪者A5）

小黨急切希望調降門檻，協助小黨能在立法院立足，而到底我國「政黨門檻」5%是怎麼訂出來的？學者指出，我國政黨門檻5%是學德國，但並未向德國經過仔細的估算 5%的門檻過高，導致許多小黨無法進入國會。對於外界擔心門檻降到太低，是否造成民意過於破碎，學者強調在台灣政黨門檻連2%都很難拿到了，調降並不會造成國會政黨林立，運作窒礙難行。

如果你降到3%，你去看上次選舉，應該新黨就上去了。德國一開始不是5%，最早是3%還是1.5%，精算過後才改成5%，就是因為小黨林立。但台灣3%就會政黨林立嗎？2%都很難拿到了。台灣聯立制不會形成多黨，以我們現在這個發展來講，會讓小黨有發聲的機會，比兩黨制好。（受訪者A7）

然而學者代表A8卻不認為調降政黨門檻就能幫助小黨進入國會，政治還是講求實力原則，如果實力不夠無法跨越門檻，甚至要求改為聯立制並增加席次，只是讓大黨與小黨的距離拉得更遠而已。

現在5%你一個席次都沒有，如果從5%降到3%，你是從0到2，增加2席。但不要空談要多少席次，最後讓大黨拿走，113席的2席跟200席當中的2席是差很多

的耶。小黨一直抱怨要增加席次，都沒想到自己的力量到多少。那個想像是有一點不切實際。（受訪者A8）

政黨門檻的調降牽動立法院國會的生態，影響到立法院黨團的數量，國民黨立委A4直言，現行三人一個黨團，若調降更多，更多政黨進入國會，那立法院的議事效率將受到影響，也強調「社會上每一種聲音，不代表都會政治化、政黨化」。

現在立法院是三席可以有一個黨團，小黨太多的時候，黨團太多時，你要麼運作，會不會又要改這個門檻，這要配在一起，不是單一選制改革而已。社會上每一種聲音，不代表都會政治化、政黨化，沒有辦法確保說你開放更多的政黨，就一定進入政治運作。要在國會裡面去呈現更多元的聲音，其實有更多管道可以去做的。（受訪者A4）

政黨門檻世界各國的規定也不盡相同。前述德國採取5%或3席的門檻外，菲律賓的政黨門檻為2%、南韓為3%或5席，其他國家像是烏克蘭為4%、雅美尼雅、喀麥隆、喬治亞、羅馬尼亞及台灣為5%，塞席爾高達10%。匈牙利則規定單一政黨門檻為5%、兩個政黨的聯盟則必須超過10%、三個政黨的聯盟必須超過15%（王業立，2016：36）。國內的政黨門檻為5%，而先前提到關於在立法院成立黨團，我國立法院組織法規定，每屆立委選舉當選席次達3席且席次較多的5個政黨得各組成黨團；席次相同時，以抽籤決定組成；每黨團至少需維持3人以上。而第八屆立法院原另有親民黨團，但親民黨立委林正二因為第七屆立委的賄選官司遭判刑定讞，被解除立委資格，親民黨團在只剩兩席立委下被迫解散。後來在立

法院朝野黨團協商後同意新政團「立院新聯盟」成立，由親民黨立委李桐豪、陳怡潔、無黨團結聯盟立委高金素梅以及退出國民黨的立委徐欣瑩共同組成<sup>17</sup>。

立法院的黨團數量跟政黨門檻息息相關，但門檻若調降太低，容易造成立法院「黨團」太多，反而阻礙議事進行，現行朝野協商制度，每個黨團均可提出協商，協商期為一個月，若有意杯葛相關法案，只要超過兩三個不同黨團輪流提出「朝野協商」，法案根本是停留在原地，只能倒到協商期過後，採用表決方式處理。而現在立法院的「黨團」，有的多到60多人一個黨團，有些僅有3人就成一個黨團，在人數懸殊的情形底下，卻能發揮一樣的力量，的確有些不盡公平，應該思考黨團在立法院的運作上，怎樣更能符合公平與效率。另外，現今立法院效率不彰，國民黨和民進黨兩大黨常常互相杯葛，議事效率大打折扣，若放寬政黨門檻，讓更多小黨進入國會組成黨團，將讓立法院的議事效率雪上加霜，因此政黨門檻不宜調降太低。

總結來說，各方對於調降政黨門檻表達支持，但對調降的幅度各方多持保留態度，3%到3.5%是目前多數的想法。即便小黨進入國會，只要三人就能成立一個黨團，在訪談過程中，也有許多立委和學者呼籲若要調降政黨門檻，同時也該一併修法增加黨團的代表性，改善現行三席立委就能成立一黨團的情況，才有助於國會多元發聲與運行順暢。

## 貳、兩黨對立 v.s 多黨林立

---

<sup>17</sup>「立法院組織法」規定，每屆立委選舉當選席次達3席且席次較多的5個政黨得各組黨團；在黨團未達5個時，得由四席以上的立委組成政團；各黨團置公費助理10到16人，政團準用黨團相關規定。

政黨票的門檻設定影響到立法院的政黨生態，政黨門檻高，小黨很難進去國會，相對地，政黨門檻低，小黨較有機會進入國會，也影響到立法院運作是兩黨制或是多黨制。目前我國立法院的政黨生態，屬於兩大兩小，但小黨人數過少，實難發揮出影響力，而民進黨單獨過半，立法院的相關法案要通過，幾乎都得看民進黨的臉色。國民黨 2016 遭逢敗選，立委席次在立法院大幅縮減，但廣義來說，現今立法院的政治生態可以說是穩定的兩大政黨。以下將討論我國半總統制的憲政體制，搭配多黨制抑或兩黨制較為合適。有學者認為，我國半總統制的憲政體制搭配多黨制，將很難做事。

內閣制多黨是可以的，內閣政府有一定的議席，可是我們的選擇一路走來，都是離內閣制越來越遠。大家想像中的內閣制不太可能，除非總統蔡英文說，我們來修改憲法，我來當總理、當首相，然後我們沒有總統，或者說我們有個虛位元首就好、然後我來當行政院長、我來向立法院報告，就是內閣制。那這樣的話，我覺得你多黨制我還可以勉強接受。（受訪者 A8）

學界反對半總統制搭配多黨制，在立法院實際運作上，資深民進黨立委 A3 也質疑在傾向總統制的我國，多黨林立並無好處。

在總統制度的國家，這麼多黨林立好嗎？這也是要另外的考慮啦。你就是機關算盡，認為說怎麼樣的政治制度對你黨的席次可以極大化，用這樣角度出發不是在替國家考慮整體的政治。因為這樣就變成只是在求自己政黨的的那個席次極大化嘛！（受訪者 A3）

蔡英文的幕僚 A1 也不認為該給小黨這麼大的空間，批評小黨很多主張都不

用負責，只要不停喊價就好，並舉出蔡政府提出的「一例一休」政策，被勞工和資方 K 得滿頭包，但其實小黨當時喊出「兩例」，在議題正熱的時候，都默不出聲。

但是我現在再回頭去想，真的要給小黨那麼大的空間，這是政治的現實。就說你知道小黨他有很多主張，跟我們不一樣，就是說，他不用負責，所以他可以喊價喊得更多，你到底要讓多激烈的力量進來，還是要讓比較能負責的對象進來。（受訪者 A1）

對於兩黨制和多黨制，學者 A7 給出了一個明確的定義，其實只要超過兩黨，就算多黨。A7 認為台灣最好的政黨數目就是兩大兩小，目前立法院剛好就是兩大兩小，小黨就扮演重要的角色，可以平衡兩大黨的政策。

三黨就多黨制了啊！多黨不是十幾個、二十幾個。不是。我們最多就是三、四個、兩大兩小。十幾個就太多了，一開始我們限制 5% 就是怕這個，但你發現 3% 的政黨都沒有，就你們兩個黨在玩，國會裡面，兩大兩小最好。其實現在一個過半、就是一大了，那如果兩個都沒過半的話，靠小黨來平衡的話，那是最好。（受訪者 A7）

小黨代表 A6 認為民主社會並非專制體制，外界質疑多黨會造成立法院議事效率差，雖然溝通協調導致速度慢，但卻能將缺失降到最低，並非一黨說了算。

民主社會本來就是他就是需要溝通協調協商再處理，速度看起來比較慢，但真正處理的事情，會比較圓滿。如果就是說只有兩黨，會變成惡性競爭，有小黨

的話，人民還可以給第三黨或第四黨，多一點席次壓制兩黨的聲音。民主時代就是要多元不要那麼對立、極端化或對立化，對國家的發展會好一點。（受訪者 A6）

這種傾向於單一選區制的混合選制，畢竟還是對大黨有利，甚至可能促成兩黨制的形成，當政治資源逐漸被大黨壟斷，小黨的空間是否會跟著縮小。台灣從 2008 實施單一選區兩票制以來，其實並未完全剝奪小黨的政治空間，小黨能在大黨的禮讓下，選上區域立委，也能衝破 5% 的門檻限制。但我國從 SNTV 改為單一選區兩票制後，確實比較有利於大黨選票的聚集，也讓國會生態呈現穩定的兩黨。

總結來說，如果不考量我國憲政體制的運作，小黨和學者 A7 所主張的多黨制構想，較能平衡立法院內長期以來藍綠對立的生態，但前提必須是兩黨都不過半，小黨才能發揮關鍵的作用，反之，2016 年的立委選舉結果，民進黨晉升為第一大黨、單獨過半，第二大黨國民黨、時代力量以及親民黨加起來的議席總數在表決時刻，根本無法與民進黨相互抗衡，形成另一種「一黨獨大」的狀況。若配合國內的憲政體制半總統制，學者 A8 建議，國會應該形成穩定的兩大黨，立法院才能有效運作，如果我國的半總統制是偏向內閣制或是往內閣制的方向運作，那立法院多黨制是可以被接受的。

## 第五節 綜合討論

### 壹、 並立制 v.s 聯立制

經過聯立制選舉模擬結果與深度訪談後，到底我國採行聯立制的可行性如何？相較於小黨均主張聯立制的立場，國民黨和民進黨等大黨，黨內爭論不斷，當然這也包括黨內的路線之爭。總統蔡英文在 2014 年提出的憲政改革，主張改採「聯立制」反映多元聲音，但在民進黨躍升為國會第一大黨後，會不會藉著國會多數的優勢，完成當年提出的憲改主張，蔡英文憲改主張起草者 A1 雖然說聯立制比較符合「現實的政治力量」，也提出區域和不分區的比例應該調整為「五十五十」，但仍強調黨內意見分歧，蔡英文得說服黨內支持才有辦法推聯立制，因為牽涉到區域立委的利益，最終還是得交由立法院決定。

第一個她要說服黨內的支持，那黨內支持以後，她才有可能來說服國內的支持。立法院本身就針對聯立制跟並立制就各自主張。真的會用心去討論說聯立制是什麼、並立制是什麼的委員老實講不多。那他們會討論就是說那我的選區好不好選啦。那這個才是大家真正考量的因素。（受訪者 A1）

A1 談到黨內意見分歧，根據我訪談的民進黨團幹事長 A3 以及民進黨前修憲小組召集人 A2，兩人都是區域立委均支持繼續維持現行的並立制，A3 傾向不改變現有的區域和不分區立委席次，而 A2 認為可以在並立制下，創造具有聯立制精神的選制，首先，增加立委席次到 150 到 180 席，接著再讓區域和不分區席

次各半，將有助於突顯各政黨的主張，又能導正目前的國會生態。

如果沒有很急迫、必須要調整的重大理由，維持現制不變動，因為變動的可能性不高。如果再把區域減少，這讓票票不等值又增加，如果要解決票票不等值你席次就要增加，然後那個不分區的席次也跟著增加問題，這樣又突破了那個一百一十三席的門檻，無論如何都要修憲啊。（受訪者 A3）

我認為比較合理的一個國會應該是一百五到一百八席啦，然後一半一半，就是不分區的一半、區域的一半，這樣有助於突顯政黨的政策。台灣現在最困難的就是修憲。以台灣現在的狀況來講，我覺得這是比較可行的，當然如果純粹從國會的角度來看聯立制，也許是比較適當的，但是只要你實力到那裡，聯立制跟並立制你都會贏啦。（受訪者 A2）

民進黨內意見不一，國民黨團書記長A4對於立法院的選舉制度也採取較為保留的態度，傾向維持現行的並立制，如果要改，必須要全盤考量。

並立制、聯立制這當然可以去討論，但立委的職權行使法相關的權力分配制度要重新再來改，後端的思考其實也滿重要，包括國會解散的機制等等，我覺得現階段，國內外環境變化很快的情況底下，國會對民意的回應能不能那麼地快、那麼地精確，都是不斷在考驗著選民跟國會議員之間。（受訪者A4）

整體來說，目前僅有小黨對於聯立制有較為強烈的改革想法，但大黨的態度尚未明朗，以受訪的立委來看，都支持維持現行的並立制，頂多在區域和不分區的議席比例做變化，縮小兩者之間的差距。而為了配合我國半總統制的憲政體制，

學者則是各有堅持，A8強烈建議台灣走完全的比例代表制，讓「政黨」取代傳統的「個人」，更加符合政黨政治的精神。A7則認為如果我國無法改變偏向總統優越的半總統制，國會不該貿然改成聯立制，否則將是自討苦吃，將加深行政立法之間的鴻溝。

聯立制比較容易讓政黨進步。聯立制的好處是讓選民，慢慢習慣信賴政黨，因為是政黨來執政。我們現在都變成個人，我這『個人』拿到選票我就可以在政黨裡面我脫黨、我照樣可以當選，在德國只要一脫黨，你如果被開除黨籍之後，你就不用再選了，你絕對選不上，沒有無黨籍可以選得上。（受訪者A8）

從想像內閣制走雙行政首長，走到偏總統制的時候，我們好像沒有回頭路了！那如果你沒有辦法改變這實權總統的時候，你的國會最好不要改成太有聯立精神的制度，真的不要，那個自討苦吃。（受訪者A7）

而吳玉山建議，如果試圖改變現有體制，無論是禁止總統兼任黨職（在總統優越制中微調）、將閣揆決定權轉移給國會（可能轉入換軌共治、分工妥協獲准內閣制的次類型），或是廢除總統直選（進入內閣制），在效果上均為有限，而副作用甚大，或實不可行，因而無法斷定較現制為優（詳見下表5-2）。更準確地說，如果因為民眾無法接受總統非由直選產生，因而必須維持半總統制，則現行的總統優越體制較換軌共治與分工妥協易於運作，而副作用較小。至於準內閣制雖然滿足了維持總統直選與節制總統權力的兩項要求，但是與一般政治菁英與民眾的期待不合，同時缺乏適宜的國際環境，在可行性上甚低。因此在衡量限制的狀況、其他選項的得失優劣，與實際可行性之後，可以看出現行的總統優越型半總統制有其持續的理由（吳玉山，2016：27-28）。在維持總統優越型半總統制下，若搭

配聯立制，將造成憲政體制上的諸多問題，因此現階段國會選舉制度不宜改為聯立制。

表5-2 修改現制的三個方案

	方案一	方案二	方案三
內容	取消總統兼任黨主席的規定	恢復立法院之閣揆同意權，且明定總統不得將行政院長或內閣閣員解職。	取消總統直選
修改幅度	小修	中修	大修
對現制的影響	維持總統優越的半總統制	從「總統優越」向「分工妥協」、「換軌共治」或「準內閣制」的半總統制移動	從半總統制進入內閣制
預期效果	防止總統干涉立法，維持府會間制衡	使總統無法全面掌控內閣	使總統成為虛位元首
實際影響	僅有部分效果，增加府會協調成本	換軌共治與分工妥協均難度高，造成行政權內部分裂，可能導致民主崩壞；準內閣制缺乏出現的政治文化與國際環境	總統由國會選舉，將喪失絕大部分政治影響力
可行性	毋需修憲及可行	需要修憲，民眾至遲度較高	需要修憲，民眾至遲度極低

資料來源：吳玉山，2016：27

## 貳、 修憲建議

並立制和聯立制的選制在國內討論已久，但最大的癥結點在於修憲難度太高，到目前為止，各界也看不到修憲的最佳時機點。而本文一開始談到民進黨對於選舉制度的偏好，從 1998 年偏好聯立制，在 2001 年轉移到並立制，2014 年蔡英文再度當選當主席後，又主張聯立制，針對這個部分，學者 A8 認為民進黨沒有思考到底要素造成什麼樣政黨政治的型態，沒有定見，才會左右搖擺。對於蔡英文 2014 年提出的聯立制主張，要更改選制必須修改憲法，但訪談對象幾乎一半以上都不認為有看到「修憲的曙光」。不過，國民黨團書記長 A4 認為，其實修憲的時機都在，現在的蔡政府跟過去的馬政府都在立法院擁有過半席次，如果有意願修憲，在人數優勢下，的確可能達成，但至今只處於只聞樓梯響的階段。前民進黨修憲小組召集人 A2 認為 2015 年大規模討論修憲，最後一條都沒修成，但預估可能的時間點將會在 2018 年以後才會有修憲的作為，建議從最沒爭議的開始討論，例如公民投票年齡降到 18 歲就是很好的方向。

## 第六章 結論與建議

本文探討立法院選舉採聯立制之可行性評估，不只針對2008年到2016年的立委選舉進行模擬，更訪談了立法院朝野黨團的幹部以及總統蔡英文的幕僚，想深入探討聯立制在立法院選舉的可行性，經過資料蒐集、統整，並嘗試與既有研究對話，對於立法院選舉採取聯立制之可行性的研究發現以及未來研究建議提出個人淺見。

### 第一節 研究發現

#### 壹、聯立制與半總統制不宜相互搭配

一個國家究竟應該採行何種國會選舉制度較為適合，有必要與憲政體制進行配套思考。Scott Mainwaring (1993: 198-228) 曾指出，在總統制的憲政體制中，總統與國會皆由人民選舉產生，各有任期保障，整個憲政體制具有雙元民主正當性，兩者之間容易出現衝突與僵局。總統與國會發生僵局和衝突的現象，尤其容易發生在總統與國會多數不一致的分立政府格局下。因此總統制與比例代表制所形成的多黨制是一種「困難的結合」(difficult combination)。立法院選舉制度如果採行聯立制，國會政黨體系將像德國一樣，難有單一政黨掌握過半席次，總統與國會間容易形成分立政府的格局。相反地，立法院選舉制度採行並立制，國

會中的政黨體系通常會形成兩黨制或以兩大黨為主的政黨體系，在國會中通常會有單一政黨掌握過半數的席次，形成一致政府，憲政運作將比分立政府且少數內閣情況更為順暢。

筆者為政治記者，長期主跑立法院，即便是一致政府的情況底下，只要小黨或在野黨拿出「朝野協商」進行杯葛，許多法案根本窒礙難行，法案長期「躺」在立法院多年後又因為屆期不連續，只能由下一屆的立委再次提案。若立法院選舉採取聯立制，在單一政黨未過半的情況，各黨之間的主張在難以協調的情形下，法案難以推動。誠如受訪者 A8 所言，「聯立制搭配半總統制是不好的搭配，形容一個有民意基礎的總統加上比例代表制的國會，那是災難。而聯立制造成小黨太多，使得國會沒有穩定的大黨，政府很難做事」。受訪者 A7 雖然支持選制改為聯立制，但也希望國內的憲政體制改往內閣制，搭配重複提名、調降政黨們檻等配套措施，才能讓聯立制的運行更加順暢。

總結來說，聯立制不移搭配我國目前半總統制的憲政體制，如果貿然實行，恐怕讓許多政策都無法推行。

## 貳、超額議席難解

根據訪談結果以及本文模擬 2008 年到 2016 年聯立制的選舉結果，僅在 2008 年出現超額議席的狀況。而過去德國實施聯立制多年，每次國會議員選舉超額議席的情形通常伴隨出現，礙於我國憲法明定立法委員是 113 席，也將區域、不分區以及原住民立委的席次列在條文中，如果選制真的要改成聯立制，也將先通過修憲這一關。而自從 2005 年第七次修憲之後，目前國內朝野政黨對於修憲議題態度冷漠，即便小黨強烈希望修憲，為小黨在立法院創造更大的空間，由於小黨

人數少，即便經由黨團提案，也無法獲得大黨的支持，如果大黨和小黨對聯立制沒有高度共識，修憲只能淪為口號，而無實質進展。

另外，聯立制中，由於一部份的國會議員要去擔任閣員，依照我國現行規定的113席立委肯定是不夠，簡單來說，除了必須增加原有立委席次外，還得修憲，針對憲法第75條所規定立法委員不得兼任官吏的規定，這又回到了修憲的層次。訪談中，總統蔡英文憲政改革主張的幕僚對於推動聯立制的時程，也有所保留，強調黨內也有爭論，將最終的決定權丟回立法院，身為國會第一大黨的民進黨如果無推動聯立制，再加上修憲難度高，現階段是很難有實際作為的。

## 第二節 未來研究建議

並立制雖可能造成一定程度的比例性偏差，但卻能避免政黨體系過於零碎化，促使國會中有單一政黨過半，有助於政治穩定。我國現行憲政體制為半總統制的次類型「總統優越制」或稱為「總統議會制」，若採取有高度比例代表性的聯立制，並不利於我國憲政運作。本文認為我國立委未來選制的改革方向，可在現行並立制中進行調整。雖然小黨對於並立制有許多批評，但現行並立制的確也讓小黨有進入國會的機會，雖然2016年台聯因為未達到政黨門檻失去在立法院的席次，面臨泡沫化危機，但另個新創立的政黨時代力量黨卻異軍突起，不僅拿下3席區域立委和2席不分區立委，可見並立制並不過度壓抑小黨的生存空間。並立制為人所詬病「代表性不足」的部分，雖可藉由降低政黨門檻，放寬對小黨的限制，但也必須經過修憲，才能解決並立制代表性不足的部分。每個國家受限

於歷史、文化和政治環境的不同，沒有哪個制度是最好的，只要能讓政府運作順暢，就是好的制度。

而我國立法院究竟需要多少席次才夠，未來還需要朝野政黨和學界共同討論。的確，目前 113 席立委對現行的立法院來說，真的不太夠。到底需要多少席次，各界有不同意見，從 150 席到 200 席通通都有。區域立委和不分區立委的席次是否該重新調整比例配置，也需要經過詳細估算，不能只考量到政黨或立委的私利，政黨門檻的調降幅度，也該配合我國立委總額來做規劃，而非像在菜市場喊價一般，誰的聲音大就贏。選舉制度需要搭配一國的憲政體制，制度的設計也相形重要，是否該納入日本並立制和德國聯立制的重複提名設計，也必須一併考量。

# 參考文獻

## 壹、中文部分

- 王業立，1989，〈由集體選擇理論探討我國立委選舉制度〉，《政治學報》，17:55-85。
- 王業立，1995a，〈單記非讓渡投票制的政治影響：我國民意代表選舉制度的探討〉，《選舉研究》，2(1)：147-167。
- 王業立，1995b，〈省市長選舉與台灣地區政治發展〉，《亞洲研究》，14：60-90。
- 王業立，2005，〈台灣憲政運作之回顧：政治制度的影響〉，「憲政回顧與憲法修改」圓桌討論會（由中央研究院政治學研究所籌備處主辦），3月12日，台北。
- 王業立，2016，《比較選舉制度》，台北：五南圖書公司。
- 王鼎銘，2003，〈策略投票及其影響之檢測：2001年縣市長及立委選舉結果之探討〉，《東吳政治學報》，16: 95-123。
- 王鼎銘、郭銘峰，2009，〈混合是制度下的投票思維：台灣與日本國會選舉變革經驗的比較〉，《選舉研究》，16(2): 101-130。
- 牛銘實、王業立，1990，〈現在的選舉要怎麼賓才會贏？〉，《中國論壇》，29(8)：44-49。
- 江大樹，1992，〈當前民主國家選舉制度評介〉，《民主制度設計》，台北：國

策中心。

- 吳玉山，2001，〈制度、結構與政治穩定〉，《政治學報》，32：1-30。
- 吳玉山，2011，〈半總統制：全球發展與研究議程〉《政治科學論叢》，47: 1-32。
- 吳東野，1993，〈選舉制度與選區劃分：以歐市國家為例〉，《政策與理論》，7(2)：7-18。
- 吳東野，1996，〈單一選區兩票制」選舉方法之探討：德國、日本、俄羅斯選舉之實例比較〉，《選舉研究》，3(1)：69-102。
- 林繼文，1999，〈單一選區兩票制與選舉制度改革〉《新世紀智庫論壇》，6: 69-79。
- 林繼文，2006，〈政府體制、選舉制度與政黨體系：一個配套論的分析〉，《選舉研究》，15(2): 1-35。
- 林繼文，2008，〈以輸為贏：小黨在日本單一選區兩票制下的參選策略〉，《選舉研究》，15(2): 37-66。
- 沈有忠，2015，〈東歐新興民主的半總統制對憲政主義的實踐〉《淡江大學歐盟文獻中心通訊》，47: 11-24。
- 徐永明，2002，〈單一選區兩票制政治衝擊的模擬〉《新智庫論壇》，17: 6-16。
- 張志偉，2009，〈從選舉平等原則檢視單一選區兩票制〉，《法學新論》，17: 75-104。
- 陳春生，2008，〈單一選區兩票制實施後立法院之運行與改革〉，《台灣本土法學》，104: 129-139。
- 盛治仁，2006，〈單一選區兩票制對未來台灣政黨政治發展之可能影響探討〉，《台灣民主季刊》，3(2): 63-86。

- 黃秀端，2002，〈單一選區與複數選區相對多數決制下的選民策略投票〉，《東吳政治學報》，13: 37-75。
- 連戰，2000，《連戰的主張—新藍圖新動力》，台北：天下文化。
- 游清鑫。2006，《選舉、選舉制度與投票行為》，陳義彥編，政治學（下），台北：五南圖書公司，73-113。
- 楊承燁，2014，〈由憲法平等原則評析我國立法委員選舉制度〉，《中研院法學期刊》，15: 331-400。
- 雷競旋，1989，《選舉制度》，台北：洞察出版社。
- 蔡英文，2014，〈焦點評論：我對憲政改革的主張〉。《蘋果日報》。
- <http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20140526/35852858/>
- 謝復生，1992，《政黨比例代表制》，台北：理論與政策雜誌社。
- 蘇子喬、王業立，2012，〈總統與國會選制影響政黨體系的跨國分析〉，《問題與研究》，51(4)：35-70。
- 蘇子喬、許友芳，2016/3，〈從德國選舉法修正論我國立委選制改革：聯立制的適用性〉《政治科學論叢》，67: 1-50。
- 蕭國忠，2013，〈負選舉直語超額議席—德國選舉法的改革〉，「2013年中國政治學會年會暨國際學術研討會論文」（11月16-17日），台中：中國政治學會、中興大學國政治研究所。
- 蕭國忠，2015，〈德國國會選舉的議席分配方法〉，《國家發展研究》，15(1): 1-46。

## 貳、西文部分

- Cox, Gary W., 1997, *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, New York: Cambridge University Press.
- Duverger, Maurice, 1966, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, Translated by Barbara and Robert North, New York: Wiley.
- Duverger, Maurice, 1980, "A New Political System Model: Semi-Presidentialist Government.", *European Journal of Political Research* 8(2): 165-187.
- Duverger, Maurice, 1986, "Duverger's Law Forty Years Later", in Bernard Grofman, and Arend Lijphart, eds., *Electoral Laws and Their Political Consequences*, New York: Agathon Press: 69-84.
- Giovanni Sartori, *Comparative Engineering: An Inquiry into Structure, Incentives and Outcomes*, New York: Macmillan Press, 1977: 53~58.
- Huntington, Samuel P., 1991, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, OK: University of Oklahoma Press.
- Karp, Jeffrey A., Jack Vowles, Susan A. Banducci, and Todd Donovan, 2002, "Strategic Voting, Party Activity, and Candidate Effects: Testing Explanations for Split Voting in New Zealand's New Mixed System", *Electoral Studies* 21(1): 1-22.
- Riker, William H., 1986, "The Diverter's Law Revisited", in Bernard Grofman, and Arend Lijphart, eds., *Electoral Laws and Their Political Consequences*, New York: Agathon Press: 19-42.
- Sartori, Giovanni, 1986, "The Influence of Electoral System: Faulty Laws or Faulty

Methods?", in Bernard Grofman, and Arend Lijphart, eds., *Electoral Laws and Their Political Consequences*, New York: Agathon Press: 43-68.

Mainwaring Scott, 1993, *Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: the Difficult Combination*, *Comparative Political Studies* 26(2): 198-228.