

立法委員選區劃分

黃錦堂*

一、前言

二、關於 73 個單一選區之劃分

(一)、制度設計應採嚴格要求

(二)、選區劃分的標準

(三)、有無必要調整行政區域？

1、中選會之劃分原則係保障金門縣、連江縣等之獨立名額

2、憲法增修條文第 4 條相關的文字

3、維持金門縣與連江縣為獨立選區之正當化事由

〈四〉、關於選區劃分公告之法律屬性

〈五〉、就既有直轄市、縣市之內之多個選區的劃分

三、關於原住民之選區劃分

四、結語

一、前言

我國國民大會於 2005 年 6 月 10 日完成中華民國憲法增修條文之修改，引入

* 德國杜賓根大學法學博士，台大政治學系公共行政組教授。本文原發表於公益信託法治斌教授學術基金，「選區劃分議題探討」，時間：2005 年 9 月 17 日（六） 09：30－12：00，地點：台北市金華街 187 號（國立政治大學公企中心），經小幅修改。

立委席次減半暨單一選區兩票制的選舉制度改革¹。自第七屆起，立法委員總數為 113 人，任期四年，依下列規定選出之：

- 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（以上，憲法增修條文第 4 條第 1 項）。

前項第 1 款依各直轄市、縣市人口比例分配，並按應選名額劃分同額選舉區選出之（第 2 項）。

本文的關懷有二。首先，前述 73 個單一選區應如何劃分，包括須否修改公職人員選舉罷免法，以及有無必須調整縣市行政區。第二個焦點，為前述第 2 款原住民選區的劃分。

新近的相關發展為，中央選舉委員會已經於 2005 年 8 月 3 日通過「第七屆立法委員直轄市、縣市選舉區劃分原則」（詳載於中央選舉委員會網站新聞稿，並見本文章之附件）。

該劃分原則得區分為實質標準與決策流程，兩大部分。若以 2005 年 4 月人口數 22723000 作為基準²，扣除原住民人口數部分，剩下人口數再除以 73 個席次，如此約可得出每一立委席次之人口基數。目前依報章的分析，粗估約每 30.8 萬人分配一席；人口數未達以上數目者計有嘉義市、花蓮縣、台東縣、澎湖縣、金門縣、連江縣；而這六個縣市，上述劃分原則認為，依前述憲法增修條文第 10 條第 1 項第 1 款（每縣市至少一人之規定），各分配名額一人。至於其他之剩餘名額，則分配於尚未分配名額之直轄市、縣市；亦即其餘 19 個直轄市、縣市，各以其人口數，以 31.9 萬分配一席為計算，則宜蘭縣、基隆市、新竹市與新竹

¹ 該次修憲並將任務型國民大會加以終止而將修憲案改由公民投票方式加以決定，此外則是有關國大廢止後之總統副總統之彈劾案與罷免案等制度有關的改革，其中彈劾案改由司法院大法官審理。

² 主計處，中華民國統計月報，2005 年 7 月。

縣因為餘額不足，僅分配一席立委；依據上述劃分原則之計算結果，台北縣將劃分為 12 個選區，台北市為 8 席，桃園縣 6 席，高雄市、台中縣各為 5 席，彰化縣 4 席，高雄縣 4 席，台南縣 3 席，台中市 3 席，屏東縣 3 席，台南市 2 席，雲林縣 2 席，嘉義縣 2 席，苗栗縣 2 席，南投縣 2 席³。

這些應選名額超過 2 人以上的縣市，在選區劃分上，依前述劃分原則第 3 項之規定，「應考量地理環境、人口分配、交通狀況，此外則是應兼顧行政區域完整與票票等值的目標，每一選區人口數與該縣市應選名額除人口數之平均數，相差以不得超過百分之十五為原則。」

至於在程序上，各直轄市、縣市選委會必須依照本項劃分原則，提交各自所研擬的劃分草案與理由，而且在此研擬過程中應邀請政黨、立法委員、學者專家、社會賢達等召開公聽會廣泛徵詢意見，於 2006 年 4 月底前提報中央選舉委員會；中選會將組成專案小組，參考地方所送來的劃分草案，擬具建議案，最後提交中央選委會經由委員會議審議通過，並為公告。

至於原住民選區劃分部分，中選會發言人表示還需與行政院原住民委員會、原住民立委等各方溝通，另行專案討論⁴。

二、關於 73 個單一選區之劃分

(一)、制度設計應採嚴格要求

單一選區的劃分，涉及政黨間的公平競爭⁵，而且也涉及人民之選舉權之「票票等值」，也涉及自由民主法治國家之核心之政權輪替，屬於重要的制度，而應

³ 中國時報，2005 年 8 月 4 日，A11 政治綜合版，記者林庭瑤台北報導。

⁴ 中國時報，2005 年 8 月 4 日，A11 政治綜合版；中選會迄今尚未公告有關的劃分原則(網站查詢日期:2005 年 8 月 23 日)。

⁵ 政黨並不是自然人，不享有德國基本法之各基本人權條款所為的保障；但政黨畢竟為重要的制度，對人民的選舉權的行使、表意自由及各種基本人權在國會內之經由立法與監督而為落實等這可能，具有重要的意義，政黨從而係受到德國基本法之享有制度性保障的地位，而制度性的保障當中的一環，在於國家的有關的制度設計—其中最直接者為選舉事項—必須進行公平、公開、公正的要求。

被賦予高度的關注；相關的制度設計必須以高標準來加以檢視。

以上源自德國的公法學與憲法制度的理論，在我國也應有所適用，蓋我國憲法本文有選舉權的規定，釋字第 499 號解釋並指出我國係一個以自由民主的基本價值秩序為基礎所建立的憲政國家（亦即民主與法治為憲政原則而得作為憲法解釋與憲法政策上的依循），而我國大法官在若干號解釋中也建立所謂的「制度保障」理論，地方自治、家庭、媒體、政黨等涉及人民相關領域之基本權之實現而屬於重要制度，國家各權力機關於相關決定時，應妥為珍惜並作出必要的保障決定；我國憲法並有平等權與選舉權的規定，後者尤其涵蓋票票等值之價值。

我國儘管在實務上各政黨得透過向敵方陣營挖角或徵召當地社會知名人士入黨以為參選的作法，例如民主進步黨於 2001 年在嘉義陳明文參選成功，而在 2005 年年底的縣市長選舉中民進黨在苗栗縣係徵召曾為國民黨籍的現任苗栗市長邱炳坤參選，而這些模式在未來立法委員單一選區的選舉中也可能被「複製」，而降低了選區劃分所可能直接導致的「一翻兩瞪眼」的激烈影響性；換言之，選區劃分並非各政黨之選戰成敗的唯一因素或關鍵因素，蓋尚有策反敵營人士或徵召社會賢達以為己用的可能。但無論如何，選區的劃分畢竟涉及民主與法治制度的建立，也涉及人民投票權票票等值的貫徹，吾人仍應予以高度的關注。

（二）、選區劃分的標準

每一選區人口數均達到絕對相同，係不可能，也無必要，一定程度的出入，應得被容許，尤其若係出於維持既有直轄市或縣市或鄉鎮市轄區完整的必要時。在比較立法例上，德國聯邦選舉法（Das Bundeswahlgesetz）第 3 條規定，選區的劃分應遵守如下的原則：一、各邦的邦界（亦即轄區）應予維持；在各邦之內選區的數目應儘可能合於各邦的人口比例；個別之某一選區的人口數不得高於或低於選區平均人口數之百分之十五；若偏高或偏低已達到百分之二十五的程度，

則應重新進行選區之劃分⁶。

其次，邦的層次而言，吾人得以德國 Brandenburg 邦之選舉法(Wahlgesetz fuer den Landtag Brandenburg; in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Januar 2004 GVBl. I /04 S.30)作為說明。該邦共計有 88 位國會議員，其中 44 席係以單一選區選出，另外 44 席係以政黨比例代表制選出，而且係採單一選區兩票制的選舉方式。該邦選舉法第 15 條有關選區劃分，係有如下的規定：選區之劃分應盡可能在每一選區均顯示出相同的人口數；選區劃分的的結果應該使各該選舉區整體而言構成一個互相關聯的整體，而且能夠盡可能保障地區性既存的各種關係

(moeglichst unter der Wahrung der oertlichen Verhaeltnisse)；此外，選區的劃分也應儘可能考量到未來人口發展趨勢有所變更時之維持可能；鄉鎮市轄區以及行政官員的空間上的活動區域只能在例外情形下才被突破；此外，選區之人口數的偏高或偏低，應以百分之二十五為限，超過百分之三十三者必須進行選區之重劃(以上見前述邦選舉法第 15 條第 1 項與第 2 項)。此外，就選務機關之設計而言，係組成邦選舉委員會(Der Landeswahlausschuss),其係由邦選委會主席以及其他成員而共同組成，成員均係由邦政府任命，但需取得邦議會秘書處之同意；解職亦同。就邦秘書處之前述相關提名權限的行使而言，其係遵照邦議會內之各政黨或黨派的建議而為之；換言之，在實務上應該係依政黨比例而為有關人選的任命。凡此，與我國現行中央選舉委員會委員的產生方式有別，以上見該邦法第 11 條。至於選區的劃分應作為該法律的附表(以上，該邦法第 15 條第 1 項)。至於為了兼顧行政區的完整而得對票票等值加以破棄，該邦法第 15 條第 2 項規定原則上不得超過百分之二十五；若相關人口的差距已經達到百分之三十三的程度，則應立即進行新的選舉區劃分。

國內學界援引美國學者 Arend Lijphard 的十六項標準之見解，而將選區劃分

⁶ 德國聯邦眾議院的選舉制度係採參考選區當選人之政黨比例代表制，亦即其固然係採單一選區與兩票之制度，但最後計算各政黨之當選席次，係以第二票之政黨比例代表制之選票當作唯一的計算基礎，故嚴格言之也可謂係一種以政黨比例代表制為根本的選舉制度，特予說明。

之標準歸納為四項：公平代表性（亦即票票等值）、席次比例性（政黨所獲得席次應與選票成比例）、行政轄區完整性、保障少數團體⁷。

（三）、有無必要調整行政區域？

1、中選會之劃分原則係保障金門縣、連江縣等之獨立名額

如前所述，依中選會之劃分標準，嘉義市、花蓮縣、台東縣、澎湖縣、金門縣、連江縣被保障一席名額。而如前所述，粗估約每 30.8 萬人分配一席；果爾，澎湖縣之九萬兩千人、金門縣之六萬七千人與連江縣之一萬人之人口數，將不得成爲單一選區。

凡此，因爲明顯違反票票等值的要求，從而引發有無必要強迫、絕對針對台灣地區縣市層級（或進一步擴張到直轄市層級）爲行政區劃之重劃？

2、憲法增修條文第 4 條相關的文字

憲法增修條文第 4 條第 1 項第 1 款固然規定「自由地區直轄市、縣市七十三人，每縣市至少一人」，但同條第二項則明確規定：「前項第一款依各直轄市、縣市人口比例分配，並按應選名額劃分同額選舉區選出之」。

本項修憲條文之由來，係立法院於相關修憲條文的審議時，根據「吾黨團所提修正動議」的版本，經三讀通過而來。其中就有關前述選區劃分用詞之拿捏，並沒有任何修改，亦即與柯建銘與廖風德所分別領銜之修憲提案相同。而在柯、廖所分別領銜的提案版本中，就此有關的修憲條文對照表的「說明」欄，沒有任何的說明。綜上，對現行增修條文的理解，只能從條文的文字加以掌握⁸。

若吾人將以上兩項爲整體觀察，尤其第 2 項在文字中明白指稱係對第 1 項爲進一步之精確規定，則可得知，修憲者在有關單一選區之立委選舉選區制度設計

⁷ 朱雲漢，「立委選舉區劃分之評估與建議」，律師通訊，150 期，頁 25（1992）；引自潘春義，原住民的身份與選區劃分之研究，中山大學政治學研究所在職專班碩士論文，頁 18（2002）。

⁸ 關於第七次修憲有關的提案與討論，立法院公報，第 93 卷，第 37 期，頁 95 以下（2005）。

中，係以現狀為出發，亦即金門縣、連江縣、澎湖縣均得保有一席；凡此不排除未來視需要（而非強迫性、絕對性）將選區重為劃分而朝向「依人口比例分配之」⁹。依前述德國法，選區之人口數差異於達到百分之二十五（聯邦）、三十三（布蘭登堡邦），必須強制進行選區之重新劃分；凡此值得我國參考。

3、維持金門縣與連江縣為獨立選區之正當化事由

若欲維持澎湖縣、金門縣、連江縣之各單獨作為選區，可能的正當性的理由，為迄今的選區安排係已經有一定的票票等值的差距性，當地的居民從而可謂有源自傳統以來的信賴；第二個正當化的考量，毋寧在於如此一來可避免行政區之重新劃分，而就這三個地區的行政區域重新劃分事實上有其嚴肅性/困難性，例如金門縣與連江縣係在福建省之下，而福建省之維持又意味著中華民國所現實統治的地區涵蓋台灣省與福建省；而金門縣與連江縣因人口實在太少而在選區劃分上若無法單獨維持則勢必被併入到鄰近縣份，而這對金門人與馬祖人的情感又有相當的影響性，而兩區的居民生活態樣、產業與實質生活起居的重心所在，又有所不同—金門縣與連江縣事實上係與大陸相關省份有較高的互動性—；此外，我國向來對屬於離島地區的澎湖縣照顧不周，而作為彌補的手段之一，或許在於政治上容許其得有一位自己的立法委員席次。

〈四〉、關於選區劃分公告之法律屬性

前述憲法增修條文並沒有明確定性選區劃分行為之屬性，我國公職人員選舉罷免法第 42 條亦然。前述劃分原則係規定由經由委員會決議，然後加以公告；從公告要求以及該決定內容係屬於通案性決定而言，中選會顯然將之界定為法規命令，立法院從而得依「立法院職權行使法」第 60 條有關行政命令之審查之規定，而為審查；亦即相關的行政命令必須提報立法院會議，而立法委員認為有違

⁹ 於此，筆者先前的文稿，係認為必須強迫進行選區重新調整，但於聽取盛治人教授的見解後，加以修改。相關的討論見：公益信託法治斌教授學術基金，「選區劃分議題探討」，時間：2005 年 9 月 17 日（六） 09：30—12：00，地點：台北市金華街 187 號（國立政治大學公企中心）。

反、變更或抵觸法律者，如有三十人以上連署或附議，提交付有關委員會審查（該法第 60 條）；各委員會審查行政命令，應於院會交付審查後三個月內完成之；逾期未完成者，視為已經審查；但有特殊情形者，得經院會同意後展延；展延以一次為限（第 61 條）。相關委員會於審查後，認為行政命令有違反、變更或抵觸法律者，應提報院會，經議決後，通知原訂頒之機關更正或廢止之；經通知或廢止之行政命令原訂頒機關應於兩個月內更正或廢止，逾期未為更正或廢止者，該命令失效（該法第 62 條）。

由以上觀之，立法院非無審查之權限，但問題在於立法院有議期的限制、諸多忙碌的事項以及執政與在野間的對抗，能否如期於三個月內完成審查，以及所為的審查是否公正妥善，也非無爭議。

我國現行中央選舉委員會係由行政權所單方任命，其並享有最終之選區劃分之決定權，而立法院依前述的劃分原則以及立法院職權行使法之規定只能享有類如針對行政命令監督之權限，相較於前述德國布蘭登堡邦法的規定，不無行政權偏大的情形。這並不因為中選會將有關的選區劃分的決定權局部下設於直轄市與縣市之選委會作成初步決定，而有所改變。

在比較法上，德國聯邦與各邦選舉法係將選區劃分結果作為該法的「附表」（Anlage），亦即附錄於該法律之末，而成為該法律的一部分，國會從而有完整的審查權¹⁰。

〈五〉、就既有直轄市、縣市之內之多個選區的劃分

依前述，未來台北縣將劃分為十二個選區、台北市六個選區…。這類的選區，應如何劃分？

中選會所提的劃分原則係以票票等值與行政區域完整為主要考量，亦即各選

¹⁰ 國內一說主張應就選區劃分另外成立專法與專責機構，以避免從委員任命而言仍非屬獨立機關性質之中選會之壟斷，見陳華昇、陳朝政，「健全立委選區劃分法制之建議」，國政評論，內政（評）094-033 號（2005）。

區人口數差距不得超過百分之十五；如需合併其他鄉鎮市，必須以相鄰的區域劃為同一選舉區。

前述德國布蘭登堡邦選舉法第 15 條有關選區劃分，係有如下的規定：選區之劃分應盡可能在每一選區均顯示出相同的人口數；選區劃分的結果應該使各該選舉區整體而言構成一個互相關聯的整體，而且能夠盡可能保障地區性既存之各種關係（*moeglichst unter der Wahrung der oertlichen Verhaeltnisse*）；此外，選區的劃分也應儘可能考量到未來人口發展趨勢有所變更時之維持可能；鄉鎮市轄區以及行政官員的空間上的活動區域只能在例外情形下才被突破；此外，選區之人口數的偏高或偏低，應以百分之二十五為限，超過百分之三十三者必須進行選區之重劃（以上見前述邦選舉法第 15 條第 1 項與第 2 項）。

就我國未來的選區劃分而言，以台北縣為例，板橋市、三重市、中和市、永和市人口均超過三十萬以上，但又未足以分配兩席，板橋市人口五十四萬人而形成棘手問題，而中和向來為泛藍的票倉；凡此將可能成為棘手問題。若謂前述德國邦法有任何的啟發，在於其提出劃分後諸選區整體而言應呈現一個共同關聯性以及確保地方上的各種關係，以及考量未來人口發展下之可維持性等。

我國中選會所提的劃分原則中有關必要時與相鄰接區域劃為同一選舉區，也有整體關聯性的意涵。前述德國邦法所採地方各種相關利益及考量未來人口發展情形，則為我國所未明顯提及。依此而為的解釋為，選區劃分也得考量歷史的因素；政府部門在有關計畫中所提生活圈的概念，或所擬議中的未來鄉鎮市的合併方案等，也得當作參考¹¹。

正因縣市內之選區劃分易有爭論，吾人應要求相關的規劃必須展現一個整體

¹¹ 我國曾經在各縣市進行「縣市綜合開發計畫」，其中對鄉鎮市的部分係以跨越個別行政區域層市而建立若干個區域(region)而為討論，以台北縣之縣市綜合開發計畫而言，台大城鄉所所為的規劃案中便將土城、樹林、三峽、鶯歌劃為一個區域；但無論如何，此類的規劃並沒有法源的依據，而且規劃的過程周延性與實質內容的精確性也非無值得討論之處，更何況相關的規劃過程並沒有經過地方之民意之充分參與。

的考量性，而且應踐行必要的諮詢程序，甚至也不排除須以法律附表的方式而由立法院審查。

三、關於原住民之選區劃分

我國目前係區分為平地原住民與山地原住民兩個選區，各選出四席，以各選區候選人之得票數多寡為決定，並沒有依各原住民族族群而為分配或保障名額。其問題在於選區太大而難以經營，相對選舉制對各族群未必公平，甚且不乏某一原住民族之住民因行政轄區不同，而被區分為平地與山地而發生選區分散情形¹²。

未來，依新修訂之增修條文第 4 條第 1 項，仍將區分為平地原住民與山地原住民，各有三席。在選區劃分上，於現今平地與山地各為四席情形時，原住民菁英便已經提出多種改革方案，包括單一選區（一選區應選出一席）、全國為一個選區、各族群一席而多餘則保留予人口多者等，或其他更進一步的方案（例如以族群為基礎之小選區與政黨比例代表制併行；大選區制與政黨比例代表制併行）¹³。

筆者認為，以全國為一選區並兼顧各族群之代表性之選制，最為合理；但增修條文已經明白區分平地與山地，這個方案將不免產生解釋上的爭議。

四、結語

選區劃分問題箭在弦上，而制度設計又極為重要，儘管中央選舉委員會已經提出劃分原則而且也有一定的合理性，國內各界仍應為進一步之討論，並關注後

¹² 約見潘春義，原住民的身份與選區劃分之研究，中山大學政治學研究所在職專班碩士論文，頁 93（2002）。

¹³ 同上註，頁 25 以下。

續的發展。

附件：「第 7 屆立法委員直轄市、縣市選舉區劃分原則」¹⁴

一、第 7 屆立法委員選舉，直轄市、縣（市）選舉區之劃分，依憲法增修條文第四條、公職人員選舉罷免法第四十二條及本原則之規定辦理之。但法令有變更者，依變更之法令規定辦理。

二、各直轄市、縣（市）應選立法委員名額七十三人，其分配方式如下：

（一）以應選名額七十三人除直轄市、縣（市）總人口數所得商數之整數為人口基數。縣（市）人口數未達人口基數者，即依憲法增修條文第四條第一項第一款「每縣市至少一人」之規定，各分配名額 1 人。其剩餘名額，分配予尚未分配名額之直轄市、縣（市）。

（二）以前款之剩餘名額，除尚未分配名額之直轄市、縣（市）總人口數所得商數之整數為人口基數。以人口基數分別除各直轄市、縣（市）人口數所得商數之整數，即為各該直轄市、縣（市）之分

¹⁴ <http://www.cec.gov.tw/news/new.htm>，查詢日期 2005/10/05。

配名額。如有剩餘名額，應按各直轄市、縣（市）分配名額後之剩餘數大小，依次分配剩餘名額。

（三）前二款人口數不包含原住民人口數，以 95 年 2 月底戶籍統計人口數為準。

三、各直轄市、縣（市）其應選名額一人者，以各該縣（市）行政區域為選舉區外；其應選名額二人以上者，應考量地理環境、人口分布、交通狀況並依下列規定劃分其選舉區：

（一）應於各該直轄市、縣（市）行政區域內劃分與其應選名額同額之選舉區。

（二）每一選舉區人口數與各該直轄市、縣（市）應選名額除人口數之平均數，相差以不超過百分之十五為原則¹⁵。

（三）單一鄉（鎮、市、區）其人口數達該直轄市、縣（市）應選名額除人口數之平均數以上者，應劃為一個選舉區。其人口數如超過平均數百分之十五以上時，得將人口超過之部分村、里與相鄰接

之鄉（鎮、市、區）劃為一個選舉區。

- （四）人口數未達前款平均數之鄉（鎮、市、區），應連接相鄰接之鄉（鎮、市、區）為一個選舉區。必要時，得分割同一鄉（鎮、市、區）行政區域內之部分村里（村里不得分割），與其他鄉（鎮、市、區）合併為一個選舉區。但不得將不相鄰接區域劃為同一選舉區。

四、各直轄市、縣（市）應劃分選舉區者，其程序如下：

- （一）各直轄市、縣（市）立法委員選舉區，先由各直轄市、縣（市）選舉委員會研擬劃分草案及理由，於95年4月底前報中央選舉委員會（以下簡稱本會）。
- （二）本會組成立法委員選舉區劃分專案小組，參考直轄市、縣（市）選舉委員會之選舉區劃分草案，擬具立法委員選舉區劃分建議案，提報本會委員會議審議通過後公告。
- （三）各級選舉委員會研擬選舉區劃分，應邀請政黨、立法委員、學者專家、社會賢達等，召開公聽會廣泛徵詢意見。