

臺大公共論壇

「單一選區與國會減半對政黨與立法院的影響」

單一選區制對於台灣地方政治生態的衝擊與因應對策

趙永茂

臺大政治學系教授兼社會科學院院長

一、單一選區制對於地方政治生態的可能衝擊

- 1、在單一選區制及國會議員人數減半的壓力下，將有可能會帶來地方政治勢力與政治生態的重組。尤其北部部分立委名額一至二名的縣市，可能會造成都市型鄉鎮市長與縣市議員，甚至與議長、副議長等地方勢力結盟，挑戰現任立委；南部同類型縣市更有可能造成由現任立委，或過去強勢的縣市長與派系領導人，結合鄉鎮市長、縣議員，爭奪立委席次。其結果將造成未來立委更鄉鎮市長化及縣市議員化。換句話說，現有佔百分之二十九由縣市議員及鄉鎮長出身之立委比例，有可能更為提高。由於現有鄉鎮市長、縣市議員水準普遍較為偏低，未來立委不但將遭受來自地方更大的壓力，其素質也有可能更為下降。
- 2、由於小選區選舉競爭更為激烈的結果，不但會造成國會議員更為縣市議員化（或鄉鎮市長化），更有可能造成未來國會議員不但選區的利益壓力更大，紅白帖及個別利益服務化的壓力也將更為增多。換言之，選民服務的壓力將大於國家政策、法律及預算評估工作，造成國會議員更無心於全國性議題的關注，及國會問政品質的提升，此項發展與國會原先改造的目標不相符。
- 3、在單一選區制下，許多縣市不但選前黨內初選過程同黨人士競爭激烈，立委選舉期間各政黨間的競爭更是激烈，不但會造成許多脫黨競選者，競選經費也將有增無減，甚至會造成地方政黨、派系政治與山頭政治的重組，以及無黨籍聯盟政團的重新盤整。部分地區甚至在短期內會產生政黨分裂

性，及政黨忠誠的新裂解。甚至還會造成地方原有政治勢力對主要政黨中央不分區名額的擠壓，產生全國政黨不分區名額的地方派系化（地方勢力化）。此項發展將不利國會需要各專業領域人才進駐的需求，也將使國會期待政策、預算及法律品質提升的希望更為落空。

二、因應之道與政策建議：

- 1、為因應現有地方政治生態對單一選區制選舉可能造成的負面衝擊，各政黨應負起提升國會專業能力及增強國會社會多元功能的責任。積極徵召社會各類弱勢團體代表及各領域專業代表性人才成為不分區立委，以充實國會法律制訂、預算編列及施政監督上的代表性及專業能力，使得國會更能關照社會各階層弱勢議題，及減輕國會議員更為地方化以及政商結合化的衝擊。
- 2、單一選區制及國會人數減半的改造案，事實上是一個不完整改造案，缺乏建立功能性國會的配套。尤其國會功能的改造，依照先進民主國家的經驗，不但需要政黨發展政策、法案與預算評估能力，國會更需要大量引進政策、法案及預算評估專業人才，讓他們進駐國會相關部門及各委員會。也就是說，未來立法院應有計畫改變其人力結構，大量增強專業研究分析人才，減少各立法委員選區服務助理名額。使未來國會更有專業能力監督各部會的施政、預算與相關法律。如此也可以彌補國會議員過度重視選區服務的缺失。
- 3、長期而言，各政黨應積極在各縣市主動培育地區性的政策專家與法律人才，使其及早參與地方相關事務，甚至提早規劃讓他們參與各縣市鄉鎮長與縣市議員選舉，提高其知名度，讓這一批地方政治菁英能在未來有更多的機會，培育成為國會議員。此一政策如果能夠落實，也必將有助於提升各縣市、甚至鄉鎮市的政治水準，有利於地方政治的發展。

『單一選區與國會席次減半對各政黨與立法院之可能影響』

高育仁

前臺灣省議會議長、前立法委員

- 一、 依據憲法增修條文，第七屆立法委員選舉，採單一選區兩票制並將國會席次減半。即由第六屆立法委員 225 席減為第七屆之 113 席。除平地原住民、山地原住民各 3 人及全國不分區、僑居國外國民 34 人外，直轄市、縣市 73 人，每縣市至少 1 人，將全國劃分 73 個選區，每選區選出 1 人，平均 31.9 萬人選出立委 1 人。
- 二、 在上開單一選區及選區劃分下，第七屆立委選舉很可能成為兩大政黨—國民黨與民進黨之強烈競爭。小黨如親民黨、台聯黨或無黨籍之個人獲勝機會似乎不高。而國民黨在離島或小縣市本已佔有優勢，似已可穩獲 10 席左右，加上北部大縣市之台北市（8 席）、台北縣（12 席）、桃園縣（6 席）共 26 席，國民黨佔優勢之情況下，第七屆立委選舉，預料國民黨可能獲 60 席以上，已成穩定過半數之政黨。小黨與無黨籍個人至多可能在 10 席以下，而民進黨席次似難超過 50 席。
- 三、 第七屆立法院，倘國民黨確獲 60 席以上，成為穩定過半數之政黨，則第七屆立法院必為國民黨所主導。立法院院長、副院長必為國民黨所推舉之立委擔任。國民黨立法院黨團很可能主導立法院議事運作。因此第七屆立法院院長及國民黨黨團負責人如能有民主雅量與精神；如能有智慧與魄力；如能遵循「尊重少數，服從多數」之民主大原則；如能遵照「立法院職權行使法」與「立法院議事規則」貫徹執行；則第七屆立法院之議事運作，料可順利進行，而立法效率與品質必可提昇。
- 四、 針對第七屆立法院之變革，應妥為修訂「立法院組織法」、「立法院職權行使法」、「立法委員行為法」、「立法院議事規則」等。尤其因席次減半，立委人數僅 113 人，立法院委員會組織應合理精簡或修正為一委員可參加二委員會等。此外，立委人數 113 人，負責中央總預算及

法案之審議等，權責極為重大，如何防止立委個人發生不正當之干預或作為，不僅有賴立委本身之自愛、自律，亟需強化立法院之倫理規範與紀律及政黨之約制與考核，更應加強立法院議事運作之透明化及媒體輿論之有效監督。

國會減半對立法院黨團協商、政商關係及議事運作生態的衝擊

陳景峻

現任立法委員

國會減半的立論是來自台灣雖已逐步民主化，但國會亂象卻越演越烈，使多數人民認為，減少立法委員人數是一種有效改革國會的手段。但國會減半也引來立委角色膨脹、立法院可能遭少數人把持的疑慮。譬如以立法院常設委員會為例，如以現在有十二個委員會來計算，立委減半後，每個委員會只有十個不到的委員，五人出席即可開會，三人即可達成決議。簡言之，單一立委的影響力大大提升，深深影響國家未來走向。

立委席次減半的改革隨之而來對立法院方面的影響，其一，就立法院黨團協商而言，除立委減半，單一選區兩票制的選制改革將更催化兩黨制的浮現，因此立院黨團協商可能兩大黨勢力更增強（現在為民、國、親、無盟、台聯五黨團）；但如上述提及單一立委權力大幅提升的變化，可能使得黨團協商的成成本不降反升，以往可能黨團三長或加上少數幾個立委就達成協商結論，在立委減半後使立委參與議案協商、討論的機會大幅提昇，每位立委的「參與感」、「使命感」提高，因此未來要達成任何協商結論可能不是很快能達到的事，但正面的是可能有更充分的討論。也因此，對黨團協商的透明化、建制化是接下來立院需要關注的工作。其二，就政商關係而言，未來因為少數立委即把持國家立法大權，政商勾結、利益團體的遊說情形可能加劇，再加上單一選區的因素，立委間沒有選區衝突問題，不同黨派立委間往往有默契的共謀政商資源以利經營各自選區，將造成行政機關難以招架。加上，現行立委行使職權的「利益迴避問題」（例如多項司法案件纏身的邱毅立委這會期竟然登記參加司法委員會）規定籠統，包括〈遊說法〉等在內的陽光法案雖列為優先法案，但立法效率奇差，雷聲大雨點小，如這屆立法院無法通過陽光法案的諸多立法，未來減半後的立院如何期待其「自廢武功」？其三，就議事運作而言，譬如上述提及委員會人數的問題，在立委減

半後針對立院內委員會設置的數目、委員參與的方式等應如何變革的諸多立院內規，都有待立院在下屆國會產出前要好好討論定案通過。但是目前立法院朝野黨團幾乎都忙於政治性法案的互相杯葛對抗，空轉議事，再加上立委選戰逼近，立法委員紛紛將問政重心轉回地方經營，以求鞏固自己的工作權，未來單一選區的立院運作規則變成無人聞問之狀態。其四，立委減半後立委的素質攸關未來立法的品質，但是單一選區（多數是小選區）造成地方經營型、地方派系型政治人物往往享有選舉優勢，在加上不分區立委僧多粥少，各主要政黨的不分區提名面臨不得不提名黨內大老、黨員大戶或資深立委的情形、未來弱勢族群代表與學者專家將難以取得各黨不分區立委提名，未來立委素質勢必下降，地方型及老人型立委充斥立法院，將進一步衝擊未來的立法品質及議事運作！

國會減半只是國會改革的手段之一，但如果相關配套無法完成，則國會減半帶來的將可能不是改革而是災難，試想這屆立委如果無法完成相關法制的立法，如何期待未來的減半立委自廢武功呢？目前立法院的表現不讓外界認同，但我也對未來減半後的立院形象感到悲觀，本席期待民間社會、媒體、學界監督的力量持續提昇，監督各政黨及立法院對單一選區諸多法制的建立及各政黨的不分區立委提名素質，如此才能轉化立委減半所帶來的負面衝擊為社會進步的動力。

國會減半對立法院黨團協商、政商關係及議事運作生態的衝擊

丁守中

現任立法委員

一、黨團協商方面 |

1. 目前黨團協商（立法院職權行使法第十二章）權力過大，經常少數參與協商者改變委員會審查之決議，黨團協商的設計也使得立法院議案審議（立法院職權行使法第二章第九條）第二讀會的程序實質上停擺，剝奪了不同委員會委員就該法案廣泛參酌意見與論辯的機會。依現行黨團協商（前法第六十八條）之規定，只要任一黨團或二十位委員提案，該議案即交黨團協商。國會減半後，只要任一黨團或十人提案即交黨團協商，且黨團協商逾四個月無共識（前法七十一條之一），才可由院會定期處理，容易造成少數人即可杯葛或延宕立法，並有立法粗糙之虞。目前黨團協商的機制一定要改，應回歸正常第二讀會機制。
2. 如仍要維持黨團協商機制，則至少目前黨團協商的相關規定，亦應修正。除現行將協商結論刊於公報外，應修法將協商過程重點記錄，並全程錄影、錄音，以遵守立法院院會及委員會開會階段審查議案需公開舉行之規定（立法院各委員會組織法第九條及立法院會議錄影錄音管理規則第二條），更可體現立法委員議事公開負責與受大眾監督，減少密室政治之精神。至於現行四個月黨團協商之規定，亦應大幅縮短，以提升立法與議事效率。

二、政商關係 |

個人認為政商關係的規範應在「立法委員行為法」、「公職人員利

益衝突迴避法」、「政治獻金法」及「遊說法」、「公職人員財產申報法」甚至「選罷法」及「政府採購法」中加強規範，並嚴加落實。加上前述委員議事公開負責與受大眾監督的議事規範，應可大幅減少不當政商掛勾情事。個人認為不必太過擔心國會減半對政商關係的負面影響，畢竟單一選區只選一位立委情況下，政敵及選民大眾更會睜大眼，全力監督。

三、議事運作方面 |

1. 單一選區制對議事運作的影響，會讓立委問政傾向中庸溫和，不敢走偏鋒極端，更會多關心公共政策與民生法案，甚至地方選區議題，減少意識型態統獨的抗爭，如此才可爭取選區內多數及中間選民，贏得當選與連任。
2. 立法委員人數減半，每個委員會的人數不到十個人，立法委員審法議事及決定預算的權力相對大增，因此更要強化議事紀律、黨團運作與黨紀約束，及議事透明化，媒體及大眾的監督，以降低少數人把持或杯葛抵制立法及預算的議事運作。

國會減半對立法院黨團協商、政商關係及議事運作生態的衝擊

蕭全政

臺大政治學系教授

國會減半這種量上的變化，固然可能為國會的運作和政商關係帶來量上和質上的影響；而更重要的是，國會減半同時伴隨著「單一選區兩票制」和國會減半中各功能結構配額不等比例的調整，故必然帶來複雜的影響。

首先，立委名額從 225 名降為 113 名；其功能性的結構，也從區域立委 168 名，原住民 8 名，僑居代表 8 名，及全國不分區代表 41 名，調整為區域立委 73 名，原住民 6 名，僑居代表 4 名，及全國不分區代表 30 名。其中，區域代表的縮減，顯然多於一半，而達 56.5%；相對的，採政黨比例方式選出的僑居代表和全國不分區代表，卻只縮減了 30.6%。若單從數量看，政黨相對於區域代表，其相對影響力就增加了將近 60%（ $69.4\%/43.5\%=1.595$ ）。

其次，從「單一選區兩票制」看，「兩票制」本身就凸顯政黨的重要性，而「單一選區」更讓大黨在選舉動員上，要比小黨或無黨占盡便宜。

因此，無論從區域代表的部分或從政黨比例代表的部分看，政黨的重要性都將比以前更提升，尤其在於大黨又比小黨有利的情況下，將來台灣的國會非常可能會逐漸趨向於兩大黨的結構發展。這樣的趨勢，看來將強化黨團的力量，而有利於政黨協商和議事運作；但是，若此兩大黨是目前民進黨和國民黨的延伸，而且是以統獨和南北作為政綱的主軸，卻可能強化藍綠對抗而出現相反的結果，至少在涉及統獨或南北議題上會是如此。

第三，「單一選區兩票制」，從日本的經驗看，在減少政商掛鉤的作用上，似乎沒有明顯的效果。然而，在台灣的情況，由於加上國會減半，卻可能更強化政商之間的連結，因為立委席次少了，各相關委員會中的成員亦將減少，而增加各委員影響政策制定的能力。

另外，和現行的制度相比，以「單一選區兩票制」選出的委員，需要平

均而言較高的票數才能當選；他們不須要進行黨內同志的相互攻訐以突顯自己的惡性競爭，或以賄選等方式鞏固少數的鐵票。一般而言，他們必須以整個選區為基礎，而照顧整個選區的利益；他們因而比較能照顧政策導向的訴求，而減少譁眾取寵式的作秀，並因而更有助於黨團的協商和議事的運作。另外，尤其在排除黨內競爭之餘，他們將來獲得連任的可能性亦將提高，而有助於國會資深制的建立。

單一選區制及國會減半對國內政黨政治的衝擊

葛永光

臺大政治學系暨國發所教授

從第七屆立法委員選舉（2007年）開始，台灣將採行兩項重要的制度上的變革：第一，是將立法院原有的225席次減為113席；第二，是將原來的單記非讓渡投票（SNTV）的複數選區相對多數決制的選舉制度改為單一選區兩票制。這兩項制度上的變革，究竟對我國的政黨政治會產生何種影響？這是本文探討的重點。

一般而言，單一選區制可能造成的影響為：首先，現任者（連任）的優勢（incumbent advantage）可能會日趨明顯。換言之，現任者容易獲得連任，這對國會結構和運作的穩定，會產生明顯的助益。由於多數連任者都是現任者，他（她）們對國會議事的運作、國會的文化與規範，都非常熟悉，這對國會有效率和有秩序的運作，都會產生正面的助益。

其次，現任者連任的多，容易在國會中建立起資深制（seniority）。資深制是國會運作順利的基礎，也是國會政黨領袖產生的重要依據。

第三、由於資深制的重要性建立後，會鼓勵立法委員選擇停留在固定的委員會，因此，也會幫助建立國會議員的專業性，不但是國會的業務，同時對法案和相關行政部門的業務，都可建立其專業性。國會議員愈專業、愈資深，一方面有助於國會議員轉任內閣首長，另一方面也容易使國會議員在其黨內扮演重要的角色。就後者而言，加上國會減半的影響，個別委員的影響力將比從前加倍增加，使國會議員在政黨內部的決策和政治影響力會相對增加，而有助於政黨（尤其是在野黨）轉型成為「內造政黨」。

第四，根據杜佛傑法則（Duverger's Law），單一選區相對多數決容易產生兩黨制，因為每一選區只選出一位立法委員，有利於兩大黨的競爭。小黨的支持者，在自知其支持的候選人當選無望的情形下，會採取「詭譎投票」（sophisticated voting）的策略，支持兩大黨的候選人。不過由於受到兩票制的

影響，小黨存在的空間仍在。但是，由於不分區名額只有 34 席，僅佔總額（113 席）的三分之一，又是使用日本式的「並立制」，即使小黨能跨過 5% 的門檻，能分配的名額也有限。因此，未來台灣政黨制度的模式，大約是維持兩大黨 2-3 小黨的制度。

第五，受到選區制度改變和國會減半的影響，目前國會中未有任何單一政黨過半的情形，可能會在年底的選舉中改變。換言之，目前制度的變革，應該有利於國會產生一個穩定的多數黨。在這種情形下，如果我國中央政府制度仍照現行方式運作，過去幾年少數政府出現，行政—立法對峙僵局的情形仍將難以解決。改革的方法，最好仍是按照「雙首長制」的精神運作，依據國會的多數，建立內閣換軌的機制。

總之，國會改革對政黨政治的影響能否如學者預測所發展，仍有待觀察，但是，希望透過學術的分析，能將我國政制發展帶向一個好的方向。

「台大公共論壇」—單一選區及國會減半對國內政黨政治的衝擊

黃旻華

臺大政治學系副教授

我國即將在年底的立法委員選舉中採行「單一選區兩票制相對多數決」新制，以取代採行已久的「單記不可讓渡複數選區」制，一般來說，針對選制變革所帶來的政治效應，許多專家學者以及輿論有下面的看法：

- 一、新選制有利於大黨，會加速政黨的整併或淘汰而朝向兩黨制發展。
- 二、由於小選區制的本質，使得當選的立法委員在重要政治主張上會趨向中間民意，進而減低走極端路線的立法委員數量，進而提升整體立法委員的素質。
- 三、由於兩票制計算採並立制，允許選民進行分裂投票，因此政黨比例代表名單和區域候選人的民選基礎可以完全分割，意味著政黨得票不必仰賴區域候選人，又不分區名額的百分比由原先的 21.8% 上昇到 30% 左右，新選制提供了政黨強化黨紀和其自主性的契機。
- 四、然而在立委席次減半的狀況下，加上選區重劃使得現任立委在地方長久經營的民意支持不必然在新選制中反映出來，使得各黨內部競爭激烈，因此選情遠比預期來得複雜。
- 五、由於小選區制的特色，特別是離島以及偏遠地區席次所需的當選票數較少，選情較為單純，未來可能有長期連任，甚至是世襲現象的發生，這些地區出身的委員也可能在各政黨內部扮演更積極的角色。

上述看法都有其立論基礎，不過本文要指出另一種政治效應，也就是「立委選舉的鄉鎮市長化」，將使得新選制採行後原先大家所期待的正面效應落空。

「立委選舉的鄉鎮市長化」指的是在新選制底下，由於選區劃分細密，加上政黨與區域選票分離，使得地方的政治生態更趨向以選區經營，甚至是綁樁和地方利益糾結為主，如此一來，在新選制下當選機會較大的不是那些具備全國知名度的政治明星，反倒是長期以地方服務、甚至是以政策或直接賄選為手段的參選人。一旦如此，那麼就算是新選制有利促成兩黨制，兩黨的委員素質不見得會顯著提升，選風也不一定會改善，政黨形象和黨紀也恐怕無法樹立，更糟糕的是，如果兩黨的決策由這類型的委員主導，不但黨團的議事協商、立法過程的進行都將淪為政治利益的交換而不見公共政策的專業討論，進而連不分區立委的提名都以擺平黨內競爭或酬庸為主要考量時，新選制所帶來的負面效應恐怕比既有的選制還來得嚴重。

上面的擔憂或許顯得杞人憂天，但根據許多學者私下評估，在新選區劃分之下，約有四分之一屬地方經營型立委選區、四分之一屬於全國知名型立委選區、另二分之一則是兼有兩種特質的選區，由於這還是非常粗略的推估，尚且看不出確切各選區參選人，以及最後的選舉結果，因此還難以論斷「立委選舉的鄉鎮市長化」的情形嚴不嚴重。不過從近來兩黨在各地黨內初選所引發的紛爭，特別是現任立委和地方參選人之間的矛盾，以及兩黨在不分區提名作業上仍然處處受到各方政治利益左右而不見理想性來看，恐怕「立委選舉的鄉鎮市長化」的效應已經或多或少正在發生當中。