政治科學論叢／第 67 期／民國 105 年 3 月／頁 1-50

從德國選舉法修正論我國立委選制改革：聯立制的適用性*

蘇子喬**、許友芳***

摘　要

我國立委選制自 2008 年採行並立式單一選區兩票制（以下簡稱「並立制」）以來，一直有檢討批判的聲音。社會各界批判的主要觀點認爲，並立制造成各黨得票率與席次率頗不吻合（即比例性偏差的現象），且扼殺小黨的生存空間，而主張以德國聯立制取代現行的並立制，甚至有批判者認爲並立制違反自由民主憲政秩序而聲請釋憲。選制改革至今仍是政壇與學界熱烈討論的議題，而其中核心的議題即是：就我國整體憲政運作而言，聯立制是否眞的是比並立制更適切的選舉制度？

事實上，德國聯立制實施至今，在德國國內也引起了許多爭議，例如當選基數、政黨門檻、選區劃分等爭議，而其中最重要的一項爭議，即是超額議席及其所衍生的選票負面效力。而近年來德國聯邦憲法法院已兩度宣告聯邦選舉法的若干規定違憲，促使德國國會修法進行選制改革。德國選舉法修正採行了「平衡議席」機制，雖然矯正了

臺灣大學學術期刊資料庫

* DOI:10.6166/TJPS.67(1-50)。本文初稿曾發表於台灣政治學會 2014 年年會暨學術研討會，感謝會議評論人中央研究院政治學研究所林繼文教授的評論意見，也感謝本刊匿名審查人對本文的指正。所有文責由作者自負。

** 中國文化大學行政管理學系副教授，E-mail: tzuchii@hotmail.com。

***德國波昂大學政治學博士，E-mail: hsuyufang@googlemail.com。

收稿日期：104 年 4 月 10 日；通過日期：104 年 12 月 29 日

超額議席的問題，卻導致計票程序更爲複雜，並使國會總席次大幅增加，德國選制改革顯得治絲益棼。就此看來，德國聯立制在德國人的心目中並非完美無暇的選舉制度。

本文以德國選舉法修正的前因後果爲基礎，探討我國立委選制改爲聯立制的妥適性，並分析當前社會各界對聯立制的普遍讚揚是否是一種迷思。本文認爲，若將憲政體制與選舉制度進行配套思考，在我國當前半總統制的基本格局未大幅更動的情形下，立委選制採行聯立制並不見得是一個妥適的改革方向。若要改良我國當前的立委選制，以當前的並立制爲基礎進行微調，或許較爲妥適。

關鍵詞：單一選區兩票制、聯立制、並立制、選制改革、超額議席

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、前言

我國立委選舉制度於 2005 年第 7 次修憲時，由原先以單記非讓渡投票制（single nontransferable vote, SNTV）爲主的選制改爲並立式單一選區兩票制（mixed member majoritarian system, MMM）（以下簡稱「並立制」），並於 2008 年第 7 屆立法委員選舉首次實施。在我國並立制下，立法委員任期 4 年，總席次 113 席，其中 73 席爲區域立委，34 席爲全國不分區立委，另有 6 席原住民立委（平地與山地原住民立委各 3 名）。一般選民在選舉時可投兩票，其中一票（候選人票）選舉區域立委，另一票（政黨票）選舉全國不分區立委。區域立委以單一選區相對多數決制選出，亦即全國分爲 73 個選區，每個選區應選席次一席，由得票最高的區域立委候選人當選，每縣市至少選出一席。全國不分區立委則以政黨名單比例代表制選出，由各政黨於選舉時提出一個排有順序的候選人名單，選民的投票對象是政黨而非候選人。各政黨根據政黨名單比例代表制部分所獲得的得票率來計算其可獲得席次，並依政黨名單中的先後順序決定當選者，此部分並設有 5% 政黨門檻，亦即政黨在政黨名單比例代表制部分的全國得票率須獲 5% 以上，始有資格分配不分區立委的席次。全國不分區立委亦有規定婦女保障名額，即各政黨當選名單中，婦女不得低於二分之一。至於原住民立委則仍以單記非讓渡投票制選出，以全國爲選區，由得票最高的前 3 名平地與山地原住民立委候選人當選。

上述立委選制自 2008 年實施以來，一直有檢討批判的聲音。社會各界批判的主要觀點認爲，並立制造成各黨得票率與席次率頗不吻合，扼殺小黨的生存空間，席次結果無法反映實際民意，社會多元價值與進步力量遭被扼殺，甚至有批判者認爲並立制違反自由民主憲政秩序而聲請大法官釋憲。而當前批判並立制的論者，絕大多數主張應該將並立制改爲德國聯立制（mixed member proportional system, MMP）。例如 2008 年立委選舉後，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「國會選制改革公民運動聯盟」，主要訴求便是認爲我國立委選制應由並立制改爲聯立制。近年來學界對於我國立委選制的檢討，也有不

臺灣大學學術期刊資料庫

少學者甚至是現任大法官主張應以聯立制取代並立制，例如盛治仁（2006）、陳春生（2008）、楊婉瑩（2008）、陳淑芳（2009）、張志偉（2009）、楊惟任（2012）、黃茂榮（2014）、楊承燁（2014）。2014 年 5 月，甫再度當選民進黨主席的蔡英文發表憲政改革主張，亦強調立委選制應改爲聯立制。而當前甚囂塵上的修憲議題討論中，也有不少論者倡議修憲時應納入選制改革的方案，將立委選制改爲聯立制。主張聯立制的論者認爲，聯立制比並立制更能正確反映選民對各政黨的支持度，既能如實反映民意，且具有保障少數、促進社會多元價值存在的功能。總之，目前國內輿論趨向頗有「聯立制優於並立制」的認知，而選制改革在我國立委改採並立制以來始終是政壇與學界不時討論的議題。我們不禁要問：就我國整體憲政運作而言，聯立制是否眞的是比並立制更適切的選舉制度？

事實上，德國實施聯立制至今，在德國國內也引起了許多爭議，例如選區劃分、當選基數、政黨門檻、超額議席，都曾是爭論議題，而其中最重要的一項爭議，即是超額議席及其所衍生的選票負面效力（指一個政黨第二票政黨票的增加，卻導致該黨總席次減少；或一個政黨第二票的減少，卻導致該黨總席次增加，詳見後述）。對此，近年來德國聯邦憲法法院已兩度宣告聯邦選舉法的若干規定違憲，促使德國國會修法進行選制改革。德國聯邦選舉法修正採行了「平衡議席」機制，雖然矯正了超額議席的問題，卻導致計票程序更爲複雜，並有可能使國會總席次暴增，德國選制改革顯得治絲益棼。就此看來，德國聯立制在德國人的心目中亦非完美無暇的選舉制度。

本文擬以德國選舉法修正的前因後果爲基礎，探討我國立委選制改爲聯立制的妥適性，並檢討當前社會各界對聯立制的普遍讚揚是否是一種迷思。在下一節中，本文將先探討聯立制在德國實施以來所產生的問題、德國各界對於聯立制的檢討聲音，以及晚近的改革方向。而後在接下來的一節中，本文將著眼於我國的現實政治環境，分析我國選制若採行聯立制可能面臨的若干問題。本文對立委選制改革的基本看法是，若將憲政體制與選舉制度進行配套思考，在我國當前半總統制的基本格局未大幅更動的情況下，立委選制採行聯立制並不見得是一個妥適的改革方向。若要改良我國當前的立委選制，以當前的並立制爲基礎進行微調，或許是比採行聯立

臺灣大學學術期刊資料庫

制更爲妥適的改革方向。

貳、德國聯立制的運作及其問題

德國是世界上最早使用混合式選舉制度的國家，從 1949 年二次世界大戰後第一次的聯邦眾議院選舉開始，當時的西德便是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。1953 年後，席次分配方式改採二分之一單一選區相對多數決制與二分之一政黨比例代表制，並改採兩票制。政黨門檻自 1956 年後提高爲全國 5% 的政黨得票率或 3 席單一選區席次。計算議席時，係採「聯立」方式，亦即是以第二票（政黨得票率）爲準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。1989 年東西德統一後，選舉制度仍採行聯立制，目前聯邦眾議院的議席總額爲 598 席，其中 299 席以單一選區相對多數決制選出，另外 299 席由政黨比例代表制選出。

德國是聯邦制國家，其政黨比例代表制部分並非以全國爲選區，而是以邦（länder）爲單位。在 2008 年之前，其計票方式係以「嘿爾－尼邁耶最大餘數法」（Hare/Niemeyer Largest remainder system）算出達到政黨門檻的各政黨在全國應分得的總席次，再以各黨在各邦（共 16 個邦）實際所獲得的有效票除該黨在全國所獲得的有效票數，計算出各黨在各邦所應分得的實際席次。2008 年之後，則改以「聖拉噶最高平均數法」（Sainte-Laguë highest average system）分配席次。在確定各政黨在各邦所應分得的席次後，扣除該黨在各邦的單一選區中已當選的席次，再來分配比例代表席次。在分配比例代表席次時，德國係採封閉式政黨名單制，但允許雙重候選，即候選人可同時角逐邦的單一選區議席又列名於邦的政黨比例代表名單上。如果有政黨在單一選區中所獲得的席次，已超過其依政黨得票率所應分得的總席次時，則該黨可保留多餘的席次，該黨在政黨名單部分則不再分配席次，該黨所獲得的多餘席次即爲「超額議席」。因此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（王業立，

臺灣大學圖書館期刊資料庫

2011：33-37）。

德國聯立制又稱「個人化的比例代表制」（personalisiertes Verhältniswahlrecht），當初制定的背後，並非是政治行動者試圖將一個清楚的理念具體化。探究該選制成型的歷史，它其實是決策者在衝突的過程中，意見折衷下所產出的「拼裝物」（Stückwerk）（Strohmeier, 2009: 15；Scarrow, 2001: 56）。然而，這樣的成因背景並不影響德國選制在日後成爲許多國家選制改革的參考範本。但相對於德國選制在國際上的「成功」形象，德國學者對於它的批評也因此更受到矚目，而其中不乏相當嚴厲的批評。1980 年代時，長期致力於德國選制研究的學者 Eckhard Jesse (1987) 便以「有嚴重瑕疵」（seriously defective）來形容當時還只是在西德實施的選制。他認爲德國選制不但對選民來說過於複雜，並且易受政黨操作。雖然，並不是所有學者都認同這樣嚴厲的批判，但長期以來德國社會各界也不時對選舉制度提出改革建言。由於制度本身是否能因應社會變遷所帶來的挑戰，向來是德國政治制度研究關懷的核心，因此針對民主制度中最基礎的選舉制度的研究也相當多。大多數論者追求的是溫和的改革，並非選制的全面性調整；比例代表制的精神到目前爲止，仍舊是德國學界的共識。然而，在德國經歷兩德統一後的政黨體系變遷，以及表現在投票率降低的民眾政治冷漠（Politikverdrossenheit）越趨明顯後，越來越多學者試圖提出一些較大膽的改革建議，例如使選舉成爲國民義務（Faas, 2012: 408），或是以下將會提到的「並立制」（Grabenwahlsystem）改革方向。以下本文將對近年來德國學者提出選制改革的背景做一個整體性的介紹，也許這些觀點可以更豐富我國當前的選制改革討論。

一、評判選制優劣的標準

分析德國選制在德國國內受到許多學者批評的原因，我們可以先從評判選制的標準切入。德國政治學者 Dieter Nohlen 曾經提出幾個標準（2010：254）來判斷一個選舉制度的優缺點：第一是「代表性」（Repräsentation），是指選制必須能公平地反應出社會上的團體組成，而且選票必須能夠盡量詳實的被反應在席次上。二是「集中性」（Konzentration），此一標準考量的是，選制是否會產生過於分裂化的政黨體系，造成被代表的民意過於分散，

臺灣大學學術期刊資料庫

以致無法轉化爲實質政策。第三是「參與性」（Partizipation），此一標準又涉及兩個層面：第一個層面是選制能否讓選民影響政府的組成？第二個層面考量的則是選民與被選舉人之間的關係（Decker, 2011b: 144），亦即選制的設計是否得以讓選民可以決定哪些候選人進入議會（亦即「選人」的元素是否在選制中被納入考慮）。[1] 第四是「簡易性」（Einfachheit），是指選制是否是一般民眾能夠清楚明瞭的制度，簡易性足以影響選制在一般民眾心中的地位。當一個選制就以上 4 項評判標準都出現一定程度的瑕疵，它的「合理性」（Legitimität）便會受到質疑。

從上述的標準來看，德國的選制乍看之下似乎有所掌握：首先，在代表性上，德國的聯立制雖然在 1980 年代以前，塑造的是穩定的「二加一」政黨制，但在 1980 年代以後，它也並未阻撓綠黨（Bündnis 90/ Die Grünen）以及左翼黨（Die Linke）出現。以 2005 年的選舉結果來看，自由民主黨（Freie Demokratische Partei, FDP）、綠黨與左翼黨三個小黨總計約代表了德國 30% 以上的選票。這意味著，德國選制在反應社會團體組成的代表性上，具有一定成效。同時德國選制也試圖盡量保障少數族群的政黨，例如聚居於什列斯威霍爾斯坦邦（Schleswig-Holstein）的丹麥族群所組成的「南什列斯威選民協會」（Der Südschleswigsche Wählerverband，簡稱 SSW），德國選制便特別規定不受 5% 的政黨門檻限制（Niedermeyer, 2014: 73）。法律上的特別保障，使少數族群在德國政治上可以擁有一定的代表性。第二，在集中性上，德國選制長期所塑造的「二加一」政黨制，彰顯了這種選制亦有效地控制了政黨的數量（Prittwitz, 2003: 13；Capoccia, 2002）。1953 年引入的 5% 政黨門檻，長期排除了「單一議題政黨」（Ein-Themen-Parteien）、「抗議型政黨」（Protestpartei）、「樂趣型政黨」（Spaßpartei）等型態的政黨

臺灣大學學術期刊資料庫

[1] 舉例言之，有些採行比例代表制的國家爲了顧及「參與性」，會針對選舉制度「選人」部分的不足進行補強，讓民眾能夠更直接選出自己所喜愛的候選人，如採行開放式的政黨名單（offene Parteiliste）。又例如採行多數決制的國家，雖然在「選人」方面原則上較爲突出，但不同的多數決制設計，亦會表現出強弱有別的「選人」元素，如澳洲的選擇投票制（Alternative Vote System）「選人」元素即優於英國的單一選區相對多數決制（Linhart, 2009: 640）。

進入聯邦眾議院影響多數政府的籌組（Strohmeier, 2009: 15）。[2] 第三，在參與性上，德國雖然採取了比例代表制的原則，但第一票所強調的「選人」元素，也讓民眾在政黨名單之外，得以圈選自己選區中的候選人，因而補正了一般比例代表制僅能選擇政黨在「選人」元素上的不足。

但是，若從嚴格的角度檢視，德國學界對於德國選制是否眞的符合以上各個標準，是相當值得存疑的。Frank Decker (2011: 146-148) 整理了德國學界的幾點批評：首先，在代表性上，德國的選舉結果顯示，有越來越多的選票因爲投給了無法跨過 5% 門檻的政黨，而成爲無用的選票，使得選票無法轉爲席次的「比例性偏差」（Dispropotionalität）問題越來越明顯。而且超額議席在兩德統一後亦有增加的趨勢，由此所產生的比例偏差也跟著提高（Manow, 2010: 150）。第二，在集中性上，德國選制近年來似乎無法阻止德國政黨體系朝向多元化的方向發展（Krumm, 2013: 420）（詳見後文）。第三，在參與性上，德國選人又選黨的制度實際上在「選人」的效力上並沒有外界想像得完善。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。選民投票時的主要考量，還是參選人所屬政黨的政策與方向（Franke and Grimmel, 2007: 594；Mackenrodt, 2008: 83）。此外，由於德國選制允許雙重候選，若候選人在政黨名單上的排名順序相當前面，即使候選人在單一選區中落敗，他還是有可能在政黨名單部分當選，故這種設計也一定程度淡化了「選人」的元素。最後，在簡易性上，德國的選制絕非簡單明瞭。事實上，許多德國選民並不完全瞭解德國選制在計算政黨所贏得的總席次時是以第二票爲依據。德國民意調查機構 Infratest Dimap 於 2013 年所做的一份民意調查顯示，有 47% 的德國選民並不清楚政黨在

臺灣大學圖書館期刊資料庫

[2] 在每屆聯邦眾議院選舉中，通常都有 10～20 個，甚至是 20 個以上的政黨參加角逐，其中許多是單一議題、抗議型、樂趣型政黨。「樂趣型政黨」（Spaßpartei）是指主打詼諧諷刺、較不正經或怪誕訴求的政黨。例如，在 2013 年聯邦眾議院選舉中，有 34 個政黨參與，其中便有政黨取名爲「不要！意念」（NEIN! Die Idee），該黨自稱是一個「對什麼都說不」的團體。另外也有要求在聯邦層面引進公投制度的單一議題性政黨，其政黨名稱爲「從現在開始，藉由公投實現民主」（Ab Jetzt...Demokratie durch Volksabstimmung）。關於德國小黨的參選數據及形態分析，參閱 Niedermeyer (2014)。

國會中總席次的分配主要是以第二票爲準，這樣的現象在過去 20 年以來幾乎沒有改變（Infratest Dimap, 2013）。除了近半數選民對選制不甚了解以外，研究德國選制的專家也不諱言，德國選制計算席次方式的複雜程度，甚至對專門的研究者來說都是很大的挑戰（Seils, 2013）。

基於上述對於德國選制的質疑，各界對於選制改革的建言相當多，涉及的範疇也非常廣泛。其中有兩點近幾年來在德國受到熱烈討論：一是關於集中性與代表性之間的衝突，這點起因於德國近年來政黨體系的變遷與組閣的困難。與其相對的改革建議，是爲德國選制引入多數決制的元素，將現行的聯立制改爲並立制。二是 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，此一問題最終促成了德國聯邦選舉法的修正。本節以下即分爲「德國政黨體系變遷引發的選制改革辯論」與『超額議席』問題引發的實際選制改革」兩部分加以討論。

二、德國政黨體系變遷引發的選制改革辯論

㈠德國政黨體系的變遷

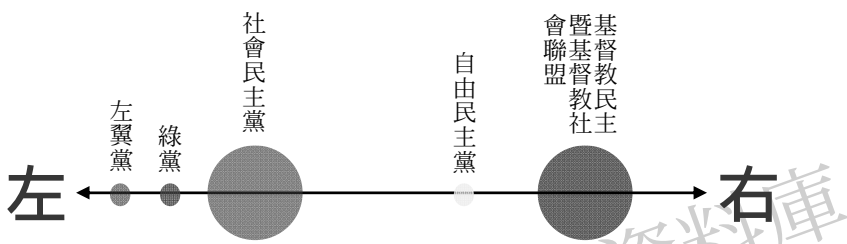
從德國自兩德統一後的政黨體系變遷現象看來，德國選制在集中性上的功能似乎大不如前。基於德國過去威瑪共和時期小黨林立導致憲政運作混亂的失敗經驗，德國選制在集中性方面的衰退趨勢會成爲德國社會各界關注的焦點並不令人意外。從上述評判選制優劣之標準的定義中，我們可以明顯看出集中性與代表性這兩項標準間的衝突：當一個選制在代表性上越能夠反映多元社會需求的同時，就會越背離集中性的標準。然而，若僅顧及選制的集中性而犧牲選制的代表性，卻也不符合民主原則。因此如何取得這兩者間的平衡，成爲許多學者關注的核心議題。

以「五黨制」（Fünfparteiensystem）這個詞彙描繪德國的政黨體系，在德國目前已成爲一個政治慣用詞（參見圖 1），這種政黨體系的形成主要是源於 1980 年代之後綠黨的興起以及東西德合併後左翼黨勢力的逐漸鞏固。綠黨以反核、環保、女權議題爲主要訴求，1980 年代以來逐漸在各邦與聯邦層面立足。在 1990 年東西德統一後，前身爲東德共產黨而在德東地區擁有

臺灣大學期刊資料庫

扎實基層組織的民主社會主義黨（Partei des Demokratischen Sozialismus, PDS）則將德國的政黨體系進一步多元化（後又改名爲左翼黨）。雖然在德西地區，民眾目前仍普遍對左翼黨的執政能力以及其昔日在東德進行獨裁統治的歷史有所顧忌，但 2005 年它與從社會民主黨（Sozialdemokratische Partei Deutschlands, SPD）分裂出來的團體「勞動與社會正義選舉聯盟」（Arbeit & soziale Gerechtigkeit - Wahlalternative, WASG）組成目前的左翼黨後，在德東地區已儼然是僅次於基督教民主黨（Christlich Demokratische Union Deutschlands, CDU）的第二大黨。以 2011 年的邦議會選舉爲例，左翼黨雖在德西地區的巴登符騰堡邦（Baden-Württemberg）未能達到 5% 政黨門檻（其得票率 2.8%），同年卻能在德東地區的撒克森昂賀邦（Sachsen-Anhalt）取得 23.7% 的選票，成爲該邦第二大黨。

圖 1　德國的「五黨制」



資料來源：參考 Decker (2013)

左翼黨作爲代表德東地區廣大選民的「地區型政黨」（Regionalpartei）地位逐漸確定後，拉走許多原本支持社會民主黨的選民，因此在聯邦層面最直接受其影響的便是左派陣營的組閣能力。社會民主黨與綠黨在 1998 年聯邦眾議院選舉後兩黨合計尚能囊括過半席次而共同組閣，2005 年選舉後社會民主黨若要選擇與單一小黨合作，便只能與左翼黨（當時還稱民主社會主義黨）共同組閣才能組成掌握國會過半席次的左派聯合政府。然而，由於德國選民及體制內政黨（etablierte Parteien）對於左翼黨的民主忠誠度與執政能力仍有質疑，且在右派陣營的國會席次亦未過半而無法組成右派政府的情況下，最後基督教民主暨基督教社會聯盟（Unionsparteien，以下

臺灣大學學術期刊資料庫

簡稱基民／基社聯盟）與社會民主黨這兩個分屬右派與左派的大黨只好勉爲其難地組成左右大聯合政府。直到 2009 年聯邦眾議院選舉後，基民／基社聯盟與自由民主黨合計的席次超過國會半數而共同組閣，先前的左右大聯合政府才轉變爲較典型的右派聯合政府。

左右派兩大黨被迫組成大聯合政府的情況，在 2013 年聯邦眾議院選舉後又再次上演，而這次左右大聯合政府出現的主要因素，乃是右派陣營無法組成多數。由於自由民主黨在這場選舉中未能跨過 5% 的政黨門檻而無法進入國會，傳統上常與自由民主黨組閣的基民／基社聯盟若要組閣便被迫只能與綠黨或是社會民主黨結盟。雖然自由民主黨在國會中暫時被淘汰出局，德國政黨體系似乎一時之間朝向四黨制發展，[3] 但實際上並未減輕組閣的難度。由於基民／基社聯盟與綠黨的政策立場差距太遠，最後基民／基社聯盟再度被迫與社會民主黨共組左右大聯合政府。這次左右兩大黨再度組成大聯合政府的無奈，不僅可從社會民主黨將是否與基民／基社聯盟合作組閣的問題交由全體黨員投票決定看出，也可從此次大聯合政府的籌組時間長達 85 天（德國二次大戰後時間最長的一次）的現象看出端倪（Sturm, 2014: 228）。

如此的政黨體系變遷，不僅逼迫政黨未來必須更彈性地與非理想中的夥伴組閣，也使政黨在選前必須更小心翼翼地提出競選主張，避免日後因爲必須與選舉時的敵對政黨組閣，而背離選前所提的承諾。對選民來說，藉由手中的選票引導出自己所希望的內閣也變得更爲困難，以致削弱了選

[3] 由於自由民主黨所代表的自由市場經濟派論述，明顯地被 2013 年異軍突起的反歐元政黨－「德國新選項黨」（Alternative für Deutschland，簡稱 AfD）取代，雖然後者以些微差距（政黨得票率 4.7%）未能進入聯邦眾議院，但在 2014 年的歐洲議會選舉以及邦議會選舉（薩克森、布蘭登堡）皆有亮眼的表現。因此德國五黨的政治分歧仍舊存在，只是目前部分選民背棄了自由民主黨，選擇了德國新選項黨。自由民主黨近年來背離中間偏右的自由經濟市場論述，使該黨的傳統選民開始游移（Alternbockum, 2014）。不過，若自由民主黨未來能夠重新提出令人信賴的政策意見，游移選民重返自由民主黨並非毫無可能。因爲相較於自由民主黨，德國新選項黨在外國移民的議題上抱持激進的排外立場，因此被歸類爲更右傾的政黨，而這可能是未來阻礙德國新選項黨茁壯的關鍵因素。關於德國政黨體系會如何演變，雖然目前無法定論，但似乎在短時間內難以回歸到穩定狀態（DER SPIEGEL, 2012: 26-27）。

臺灣大學學術期刊資料庫

制的「參與性」。我們可以觀察到，目前在邦議會層面，基民／基社聯盟與綠黨正在試探黑綠政府的可能性，[4] 而社會民主黨內部也在考量與左翼黨未來在聯邦層面的結盟關係。這些現象顯示，政黨是否能夠跨越意識型態分歧而彼此合作將會是未來組閣能否順暢的關鍵。若是各黨無法在組閣的彈性上有所突破，在少數政府傳統淡薄的德國，大聯合政府可能會成爲未來持續出現的不得已選項（Strohmeier, 2007: 581；Linhart, 2009: 654）。

大聯合政府固然有其優點，如大聯合政府掌握的超級國會多數可能較有利於政府推動大型改革，但常態性的大聯合政府卻也可能削弱政黨之間的競爭（Grotz, 2005: 493），並且使國會的其他在野黨無法有效發揮監督的力量，久而久之可能會強化國會外的反對勢力（außerparlamentarische Opposition），促成體制外的極端勢力興起（Strohmeier, 2007: 582）。而且大聯合內閣的日常施政在左右派路線互相掣肘的情況下也可能較無效率。在這樣的背景下，德國開始有學者倡議採行並立制，希望爲原則上強調比例代表制精神（Behnke and Grotz, 2011）的德國選制加入更多多數決制的元素，例如 Strohmeier (2007)、Franke and Grimmel (2007)、Falter (2009) 等，而其中最受矚目的是 Gerd Strohmeier 提出的「溫和多數決制」（ein gemäßigtes Mehrheitswahlsystem）。Strohmeier 的建議雖僅僅是眾多改革構想中的一個，但由於 Strohmeier 在 2011 年德國面對選制爭議時，乃是德國聯邦眾議院內政委員會聽證會中唯一位身爲政治學者的選制改革專家，因此他所提出的改革構想相當受到政治學界注意。而且這個提議也讓德國長時間以來著重於聯立制框架下的小型改革，轉爲選制大框架的改革辯論（聯立制 vs. 並立制），與台灣近來關心的焦點相仿。也由於這個改革構思頗爲大膽，引發學界熱烈議論，論辯過程一來一往間有助於我們更多方面了解德國關於選制的討論，激發對聯立制更多元的思考。

臺灣大學學術期刊資料庫

[4] 德國聯邦與邦層面的政黨，在立場、組織上有高度的統一性（Unitarisierung；參閱 Lehmbruch, 1976），因此政黨在邦層面的組閣實驗，原則上可被視爲聯邦層面組閣的試金石。一般稱爲黑綠政府（Schwarzgrüne Regierung）的基督教民主黨與綠黨組成的聯合內閣，到目前爲止已在漢堡（Hamburg, 2008-2010）與赫森邦（Hessen, 2014-）出現過。

㈡並立制的改革構想

Strohmeier (2007: 585-590) 所提議的溫和多數決制，目的是希望能夠塑造一個一黨多數政府，同時也使小黨在國會中能擁有一定程度的代表性，解決德國當前經常面臨的組閣困難問題。他主要的改革方案，是把現行制度一半由單一選區、一半由政黨名單產生的比例，改成四分之三由民眾直接以相對多數決制選出，其他部分則由政黨名單選出。兩部分的席次分開計算，[5] 不再採行以政黨得票（第二票）比例決定各黨總席次的聯立制，以此將原本以聯立制計算的比例代表制原則，改成大部份議員由單一多數決制選出，少部分議員以政黨比例代表制選出。也因此 Strohmeier 稱它爲「溫和的」多數決制，而不是純粹的多數決制。

Strohmeier 的構想，是從比例代表制與多數決制的比較觀點切入。雖然理論上，比例代表制的優點是使國會中能產生符合選民意向的席次結構，但他認爲，若只思考國會層面代表性的觀點是過於簡化的。如果考量到實際執政的層面，經由比例代表制所產生的政府，其實也如同多數決制一樣，僅是代表一部分選民的意見。投給在野黨的票，其實亦可視爲是無效的選票，因爲他們幾乎無法影響政府政策的走向。所以比例代表制與多數決制在政府層面的公平代表性上，由此來看並無太大差別（Strohmeier, 2007: 583-584）。而且若考量到必須組成聯合政府的情況，選民實際上並不能用選票決定哪個政黨應該敗選，哪個政黨又應該在選舉中眞正勝出成爲執政黨。因爲，最終組閣的結果，也許還是會讓選民以選票懲罰的政黨又再度入閣，而形成「選舉輸家組成的聯合政府」（Koalition der Wahlverlierer）。相對地，本來選舉的贏家（選票增加的政黨）最後有可能因爲組閣的困難而未能執政，造成「選舉贏家的弔詭」（Wahlsiegparadoxon）。這種不甚公平的組閣結果，Strohmeier 認爲在 1960 年代到 1980 年代間能明顯看出。自由民主黨雖然身爲一個小黨，卻在組閣上擁有決定性的影響力。它的組閣

臺灣大學學術期刊資料庫

---

5 無獨有偶的是，聯邦憲法法院在 2008 年關於超額議席爭議的裁判中也提到了採行「並立制」的可能性。聯邦憲法法院指出，只要法律制定者同意，德國的選制不論是要維持原制、改爲並立制或是改成多數決制都是合憲範圍（BVerfG, 2 BvC 1/07 vom 3.7.2008, Abs. 95）。

意願決定了社會民主黨還是基民／基社聯盟得以執政，顯然由誰執政並非由多數選民決定。以這點來看，德國選制是一個「有著公平概念，卻無法決定結果」（Gerechtigkeitskonzept ohne Konsequenz）的選制（Strohmeier, 2007: 585）。若要改善這種現象，他認爲應增加直接議席（單一選區議席）佔總席次的比例，國會多數的席次應由多數決制來決定。

由於 Strohmeier 的考量主要是基於德國近年來政黨體系的轉變，使得政黨間的組閣變得越來越困難，而擔心出現無法執政的問題，所以他認爲必須做一些取捨。在他提倡的選制下，小黨的代表性雖然會比現行制度來的低（不過仍有機會進入國會），但卻可以組成一個擁有國會明確多數的一黨政府（Strohmeier, 2007: 589）。他這樣的倡議隨後引發了一場學界的論戰（參閱在 Zeitschrift für Parlamentsfragen 中的論戰：Decker, 2007；Schoen, 2007；Köppl, 2007b；Strohmeier, 2008；Linhart, 2009；Pappi and Herrmann, 2010）。Frank Decker 認爲，Strohmeier 偏好多數決制的立場，忽略了提出制度改革建言必需考量它是否可行，且忽略了選制改革在德國民主體制的整體適用性。Frank Decker (2007: 859) 認爲，如果依據 Strohmeier 的建議，小黨的代表性將被嚴重犧牲，在此制採行下可能會被削弱到僅剩個位數的席次，[6] 而且一黨政府的實現並不足以成爲一個合理的理由將小黨的代表性如此猛烈地減低，因此這種選制改革方案不可能受到小黨及其支持者的支持（Schoen, 2007: 865）。Decker (2007: 857-858) 認爲，在民主政治的制度運作中，各黨因爲政黨體系變遷而被迫要彼此合作，不能直接與「無法執政」劃上等號，政黨的功課應該是準備好去面對這樣的挑戰（Decker, 2013: 341），而不是反過來藉由選制改革試圖扭轉這樣的趨勢。而且，如果考量到德國的聯邦制度與對等平衡的國會兩院制，即使溫和的多數決選制可以產生一個擁有清楚國會多數的政府，政府重要決策的執行還是必須獲得聯邦參議院的支持。在如此的限制條件下，一個擁有穩定國會多數的政府仍舊必須採取合作的態度執政，不可能完全發揮多數的優勢。

臺灣大學學術期刊資料庫

---

6 以 2005 年以來自由民主黨、綠黨、左翼黨的第二票得票率總和來看（2005 年：26.6%；2009 年：37.2%；2013：21.8%），這三個小黨至少這十年以來都代表著 20% 以上的民意。

除了上述學者對於溫和多數決制的質疑與批評，Strohmeier 的提議似乎也沒有考慮到聯邦憲法法院亦在德國民主制度中扮演相當有力的否決者角色。就算聯邦參議院同意了政府的決策，反對黨仍舊可以檢視法案的合憲性，試圖藉由聯邦憲法法院的判決阻撓一黨多數政府所做的政策決定。此外，Strohmeier 的論述也漠視了國會所扮演的代表功能，因爲國會中的反對黨就算不足以影響執政黨的政策走向，單就他們在國會中的存在本身而言就已經反映了社會上不同的價值。但無論如何，我們可以確定的是，Strohmeier 會提出這樣的改革建言，其實也已經反映出，德國經歷過去十年多來政黨體系的變遷，已經對德國選制的合理性開始造成挑戰，所以 Eric Linhart (2009: 654) 也呼應 Strohmeier 的觀點：「我們不需要贊成 Strohmeier 的看法：未來也許黑黃或是紅綠聯合政府又能再次組成多數，或許他們也能達成新的結盟關係。但 Strohmeier 所擔憂的難以組閣或大聯合政府反覆出現的景象，並不是絕對不可能的。因此我們有必要去仔細研究，到底並立制對集中性而言可以帶來多少幫助，讓一大黨加一小黨的多數仍舊可以組成政府」。[7]

三、「超額議席」問題引發的實際選制改革

德國政黨體系的變遷，不僅使得政黨間組閣變得困難，也引發了德國政界與學界對「超額議席」這個問題的重新評估（Kleinert, 2012: 185）。1994 年的柯爾（Helmut Kohl）政府、1998 年的施洛德（Gerhard Schröder）政府、2009 年的梅克爾（Angela Merkel）政府，都是因爲超額議席的緣故才得以掌握國會的絕對多數，因而引發外界對於選制公平性的質疑。[8] 而且，

臺灣大學學術期刊資料庫

[7] 所謂的黑黃政府，是指由基民／基社聯盟與自由民主黨的聯合政府，紅綠政府稱的是由社會民主黨與綠黨組成的政府。由於 Linhart 的文章是在 2009 年完成，當時社會各界對於自由民主黨目前的衰敗還未能預見（至少沒能想像到它會如此快速的從 2009 年選舉中 14.6% 的得票率，在 2013 年選舉掉到 5% 門檻以下）。

[8] 1994 年柯爾領導的基民／基社聯盟與自由民主黨所共組的聯合政府，若未加上超額議席僅能拿到 326 席而未過半（總席次 672 席，過半數須 337 席），加上超額議席後增加到 341 席而能夠過半。1998 年施洛德領導的社會民主黨與綠黨共組的聯合政府，若未加上超額議席僅能拿到 331 席而未過半（總席次 669 席，過半數須 335 席），但加上超額議席則有 345 席而過半。2009 年梅克爾領導的基民／基社聯盟與自由民主黨共組的

隨著政黨體系分裂化程度提高，超額議席的現象也將會更加明顯。因爲分裂化程度越高的政黨體系，代表投給大黨的政黨票越少，然而大黨卻仍是擁有贏得直接議席實力的政黨，小黨則無此實力（Nohlen, 2011: 312-320）。換言之，當政黨體系更加分裂化，超額議席出現的可能性與超額議席的數量便會增加，進而提高政黨席次比例與政黨票比例之間的偏差，使政黨所獲席次越來越不符合其所獲政黨票的得票比例。對選民來說，超額議題的弊病是，當他們想要藉選票來懲罰大黨，或只是單純認爲小黨比較能夠代表他們的意見，而將政黨票改投小黨，這樣的舉動卻反而會讓大黨在直接議席的部分獲利，而造成選民的意志無法眞正清楚地藉由選舉表達出來（Blumenstiel and Fürnberg, 2012）。由於德國的選制自威瑪共和以來便採行比例代表制的原則，從歷史發展來看，德國傳統上對於比例性偏差的容忍度應會比世界上長期採行多數決制的國家來的小，因此超額議席造成比例性偏差的現象，被德國學者形容爲德國選制的「污點」（Behnke, 2003）。[9]

不過，眞正使超額議席成爲憲法爭議的直接導火線，而且實際帶動選制改革的關鍵成因，卻不是超額議席所帶來的席次偏差問題，而是一個長期以來在實務層面被忽略的問題，它稱爲「選票負面效力」（negatives Stimmgewicht）。選票負面效力產生的原因，是因爲超額議席與合併名單（Listenverbindungen）交互影響下產生的一種特殊結果，這種現象發生在下層分配（Unterverteilung）的部分。[10] 當這種效應出現時，某黨的第二票

聯合政府也是因爲超額議席的關係才得以掌握國會過半而執政（數據參閱 Strohmeier, 2015: 66）。

9 超額議席是聯立制下會產生的特殊情況。在德國 2013 年的聯邦選舉法修正前，席次分配的第一階段依照的是各政黨在聯邦層面政黨票的選票結果來計算，以決定各黨所應得的席次，在這層的分配稱爲「上層分配」（Oberverteilung）。「下層分配」（Unterverteilung）則是把各黨所應得的席次，再依照該黨在各邦的政黨票比例進行分配。由於所有在單一選區獲選的直接議員都可以進入國會，有資格參加席次分配之各政黨會先扣除掉該黨在該邦所獲得的直接議員數目，剩餘席次再由邦名單上的候選人依名次遞補。

10 超額議席是選票負面效力出現的必要條件。選票負面效力出現的具體情況如下：在國會選舉中，某一單一選區因特殊事故暫停選舉，而全國其他單一選區皆已完成投票，而某黨根據全國已完成投票部分的選舉結果已確定在某邦獲得超額議席。之後，該暫停選舉的單一選區舉行選舉，加計該單一選區的選票於既有的選舉結果中，該黨在邦層面所得的第二票比例加計這些選票後並沒有使該黨的全國席次總數增加，卻影響了

臺灣大學學術期刊資料庫

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。2005 年聯邦眾議院議員薩克森邦（Sachsen）德列斯敦（Dresden）第一選區舉行延後選舉時，政黨明顯地操作選票負面效力試圖使自己獲利。該選區進行議員選舉時，聯邦眾議院其他議員的正式選舉已在兩周前結束，選票結果已經公開，[11] 基督教民主黨因此發現，如果他們的得票率像往常經驗一樣，那麼聯邦層次上所計算的政黨席次在各邦之間分配（下層分配）時，該黨在其他邦的一個席次便會轉移到薩克森邦。但由於基督教民主黨在薩克森邦的直接議席已經超出第二票所應得的席次，也就是已獲得超額議席，於是原本分配到薩克森邦的 1 席因爲該邦已獲得超額議席而無法獲得，反而會使該黨最終在別邦少了 1 席（Haug, 2012: 659）。因此這次的補選造成了一個奇特現象，即基督教民主黨呼籲支持者不要投票給本黨，試圖使自己的第二票不要增加；但社會民主黨則呼籲自己的支持者投票給基督教民主黨，試圖使該黨的第二票增加。上述德國選制蘊含的選票負面效力所造成的明顯不合理現象，在 2008 年 7 月 3 日被聯邦憲法法院宣告違憲，聯邦憲法法院要求國會必須在 2011 年 6 月底前修法改善此一問題。

基於這個導火線引發的憲法爭議，使各政黨必須實際著手改革選制，但對於是否要連帶根除超額議席的現象，每個政黨各自立場不同。可想見的是，有機會獲得超額議席的大黨並無意願完全根除超額議席的現象，因此只想針對聯邦憲法法院所指責的選票負面效力進行調整；而對小黨而言，超額議席才是他們關切的核心問題，他們眞正關切的並不是選票負面效力這種只會在極少數特定情況下出現的現象。許多學者跟專家都指出，有超額議席並不一定會產生選票負面效力，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）。換言之，

臺灣大學學術期刊資料庫

該黨各邦之間的席次分配（下層分配），如此將會造成該黨在邦與邦之間席次的流動。這時，如果一個席次從未獲得超額議席的邦流動到已獲得超額議席的邦，則這個席次便會被該黨在該邦本已獲得的超額議席所涵蓋，這個席次如同被該邦的超額議席「吃掉」，而在原本未獲得超額議席的邦卻因此少了一個席次。關於選票負面效力產生的條件，參閱 Strohmeier (2009: 28)。

11 2005 年 9 月 18 日聯邦眾議院選舉前夕，薩克森邦德列斯敦第一選區有候選人因腦溢血去世，導致該選區的選舉延後至 10 月 2 日舉行，因此在該選區舉行選舉時，全國其餘 298 個單一選區的選舉結果皆已出爐。

超額議席乃是選票負面效力發生的必要條件。因此，若要改善選票負面效力的問題，應有必要針對超額議席問題加以處理。

不過，聯邦憲法法院之所以僅針對選票的負面效力宣告違憲，而未宣告超額議席的現象違憲，其實並非聯邦憲法法院漠視超額議席的爭議。一方面聯邦憲法法院不想過於介入國會制定法律的權力，另一方面則是論述超額議席違憲的理由往往在立論上不夠具有說服力。在 1997 年針對聯邦選舉法是否違憲的判決中，聯邦憲法法院曾認定超額議席並不違反憲法所保障的平等原則。其所持的理由是：在比例代表制裡，平等原則追求的是每個選民的選票對選舉的結果有一樣的效力，盡量使政黨在國會中的席次比例符合選票的比例，而德國選制雖然採行的是比例代表制的原則，以第二票（政黨票）作爲各黨席次分配的標準，但由於立法者當初設計的是「個人化的」比例代表制，而非全然的比例代表制，超額議席的增加雖然會使各政黨第二票的得票比例與實際獲得的席次比例不盡相同，但超額議席仍舊是屬於個人化比例代表制的特徵之一（BVerfGE: 95, 335）。聯邦憲法法院也指出，德國的選制還採行了 5% 的政黨門檻，選民投給未跨過門檻之政黨的選票也無法轉換成席次。在邏輯上，如果超額議席違憲，5% 的政黨門檻也會基於同樣的理由違憲（Nohlen, 2009: 179）。而且，當時設定政黨門檻的目的就是希望在一定程度上限制比例代表的特性。

在聯邦憲法法院未判定超額議席違憲的狀況下，當時的執政黨基民／基社聯盟以及自由民主黨便希望在不變動超額議席的前提下改革選制。身爲小黨、在超額議席上無法得利的自由民主黨表示，「憲法法庭只是指出選票負面效力違憲，並不是指出超額議席本身違憲」（Der SPIEGEL ONLINE, 2011），竟也同意基民／基社聯盟不想廢棄超額議席的立場。相反的，身爲反對黨的社會民主黨則要求引入平衡席次：一旦有政黨出現超額議席，則各黨的席次必須隨之增加，使席次比例符合各黨第二票的比例（Haug, 2012: 660）。而綠黨與左翼黨這兩個小黨則是試圖廢除超額議席。綠黨的建議是，當一個政黨獲得超額議席，則該黨其他邦第二票所獲的席次就必須同額減少。左翼黨則是同時抱持社會民主黨與綠黨的建議（Behnke, 2014: 17）。可以想見的是，在野黨的提議沒有獲得執政黨的首肯，因爲基民／基社聯盟試圖將選票的負面效力與超額議席的問題切割。2011 年 11 月 25 日，在

臺灣大學政治學系選舉資料庫

朝野沒有共識的情況下，執政聯盟憑藉其在國會的優勢地位，強行通過自己的選制改革版本，完成修法工作。執政聯盟通過的聯邦選舉法修正，是將聯邦眾議院 598 席的總名額於第一階段先依各邦的選舉人數（Wählerzahl）確定每邦所應獲得席次，第二階段再由各邦的政黨分配這些席次（Haug, 2012: 661），希望以此解決同一政黨在邦與邦之間席次流動的問題，避免選票負面效力的出現，但超額議席現象仍舊可以保留。這次聯邦選舉法修正是德意志聯邦共和國成立以來，第一次在沒有在野黨的支持下強行通過（Dehmel and Jesse, 2013: 203），也因此預告了違憲爭議與憲法訴訟的不可避免。[12]

2012 年 7 月 25 日，聯邦憲法法院針對 2011 年聯邦選舉法修正的違憲爭議作出判決。聯邦憲法法院認爲這個由執政聯盟單獨推動的選制改革方案並無法妥善解決選票負面效力的問題，同時也針對超額議席提出看法。雖然聯邦憲法法院還是允許超額議席存在，但認爲政治環境長期來的變遷已使高額度的超額議席變成常態（BVerfG, 2 BvF 3/11 vom 25.7.2012, Abs. 151），因此超額議席的額度必須有所限制。聯邦憲法法院這樣的見解，與 2009 年聯邦眾議院選舉結果中超額議席的數量從 2005 年的 16 名，大幅上升到 24 名的高峰有關（Decker, 2011: 150）。聯邦憲法法院指出，超額議席總數最高不得超過 15 名，若數量高出 15 名以上就必須要平衡政黨間的席次（BVerfG, 2 BvF 3/11 vom 25.7.2012, Abs. 144）。這次的判決，可以稱得上是聯邦憲法法院對超額議席一次較明確的否決。然而，聯邦憲法法院針對超額議席的判決，在學界並沒有得到太多的掌聲，因爲 15 名的限額普遍被學界認爲是聯邦憲法法院「獨斷」（willkürlich）的決定（Roßmann, 2012）。聯邦憲法法院的判決無法充分解釋，爲什麼一個政黨拿到 15 名超額議席會

[12] 德國的選舉制度雖然沒有入憲，修改上不需要特別多數，但基於選舉制度爲民主政治中最基本的制度，通常都由執政黨與在野黨共同推動。此外，由於聯邦憲法法院在制度運作上是一個相當有力的否決者（veto player），因此常與執政黨互有齟齬。德國財政部長 Wolfgang Schäubler 就曾經批評聯邦憲法法院的法官「想要修改法律的話，就應該努力去成爲國會議員」（Der SPIEGEL ONLINE, 2009）。雖然執政黨對聯邦憲法法院時常介入法律的制定感到不滿，不過另一方面，若執政黨欲推動重大爭議法案而遭受強大的黨內及社會輿論壓力時，他們則往往希望聯邦憲法法院介入，以判決取代執政黨的政策決定。

臺灣大學圖書館期刊資料庫

比兩個政黨同時拿到 8 名超額議席顯得更難以忍受？Dehmel 與 Jesse (2013: 205) 認爲，超額議席的「總數量」本身並不適合作爲評判標準，重點應該要放在每個政黨所分配到的超額議席數量是否相差過大。如果每個政黨都可以分配到符合比例的超額議席，那麼就算超額議席總數超過 15 名，也不至於影響選制的公平性。

儘管聯邦憲法法院的判決見解毀譽參半，但由於聯邦選舉法的內容既已被聯邦憲法法院宣告無效，當下已不存在有效的選舉法，而當時距離預計於 2013 年 9 月舉行的聯邦眾議院議員選舉，僅有一年左右的時間，因此國會必須盡速完成修法，否則無法因應接下來將舉行的聯邦眾議院議員選舉。在緊迫的時間壓力下，國會朝野各黨（除了左翼黨反對）在 2013 年 2 月 21 日通過聯邦選舉法修正案，德國的選制終於在歷經多年爭議後在朝野各黨的暫時共識下進行改革。

新選制由於必須改善選票的負面效力、維護各邦比例（Länderproporz）的特性，以及平衡政黨的超額議席數量的前提下（Dehmel and Jesse, 2013: 205），使得席次分配方式不得不更爲複雜化。在 2013 年聯邦選舉法修正後，德國聯立制的席次計算，在選前 598 個席次就將先照各邦的人口數分配給各邦，選後政黨在該邦所得的席次將按照政黨在該邦第二票的得票比例計算，皆採用聖拉噶最高平均數法。一旦產生超額議席，那麼在聯邦層次的國會席次數量會持續提高，直到每個政黨所獲得的席次符合其依第二票所應得的席次比例。而一個政黨在此階段因爲平衡議席所獲的總數，將再分配到邦層面政黨的邦名單上。

在新修正的選舉制度下，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，直到聯邦眾議院內各政黨的席次多寡能如實反映其第二票的得票率。如此一來，使得沒有一個政黨所當選的選區代表席次超過其在各該邦所分配的席次，因此超額議席造成比例性偏差的問題，將因平衡議席的補償而消除，選票負面效力的問題也因此可以避免。然而，本次選制改革將議席分配程序改變得更爲複雜，不僅一般選民難以一窺全貌，甚至對於專家也是一種挑戰，且平衡議席的分配採各黨「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

臺灣大學學術期刊資料庫

忠，2013），這次朝野各黨共識下的聯邦選舉法修正不免令人覺得治絲益棼。

德國這次選制改革，可說是各個政黨暫時共識下的產物，回顧如此長期的爭議過程，也可看出德國的選制改革將不太可能朝大規模改革的方向進行，而是會在個人化的比例代表制的框架下進行必要的修正。由於德國長期以來的社會價值，主要是將維護選制的比例代表性視爲優先考量，因此過去一般認爲德國選制朝向多數決制或是並立制改革的可能性不高（Decker, 2011: 156；Kleinert, 2012: 191）。不過，基於德國聯立制實施以來引發的種種爭議，目前已有越來越多的學者開始思考德國採行並立制的可行性，甚至聯邦憲法法院在過去裁判中都曾提出相關建議（見本文註 5），例如前文提到的學者 Strohmeier 始終對德國未來採行並立制抱持期待。Strohmeier (2009: 40) 雖然希望透過選制改革預防大聯合政府出現，但他也冀望當前德國大聯合政府的穩定多數能夠推動他所期待的選制改革。

參、我國立委選制改採聯立制的商榷之處—聯立制優於並立制？

從上節關於德國選制改革的討論可以發現，德國學界與政界對於從二次大戰後實施至今的聯立制，其實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則是其中最受批評之處。而基於德國近年來政黨體系變遷造成的組閣難題，甚至使德國出現將聯立制改爲並立制的檢討聲音。若從德國選制運作的經驗思考我國立委選制改革的問題，我們不禁想問：我國現行立委選舉所採行的並立制是否眞的是一個不良的制度？立委選制是否應改採聯立制？

在本節探討我國立委選制改採聯立制的商榷之處之前，筆者必須強調本文並不認爲我國現行的並立制是一個完全無需改善的制度。相反的，我國當前的並立制若從前述 Dieter Nohlen 所提出的評判標準來看，存在著很大的改善空間。由於我國並立制中有約七成的立委席次由單一選區相對多數決制選出，遠高於德國的五成，且在僅占三成的不分區立委部分，又採取了 5% 的政黨門檻。因此不論投給區域立委或是政黨票的部分，讓選票

臺灣大學資訊期刊資料庫

如實轉換成席次的理想受到了雙重的限制。我國比例性偏差的問題，不僅展現在無法參與席次分配的小黨所得的政黨票數當中，也很明顯地表現在 2008 年以來執政黨所獲席次比例與得票比例的偏差上。因此若以 Dieter Nohlen 評判選制優劣的標準來檢視，我國的並立制在「代表性」的考量上明顯有所不足。

基於「代表性」與「集中性」兩者之間的抵換（trade-off）關係，可想而知的，我國選制在「代表性」上的不足，將會突出選制的「集中性」。不僅 2008 年以來兩屆立委選舉都產生穩定的多數，而且在 2008 年立委選舉結果比例性偏差特別大的情況下，使得執政黨拿到壓倒性的近四分之三席次，反對勢力幾乎無制衡的能力可言。因此相較於德國體系政黨多元化而造成的民意分散問題，我國可能反而要思考的是現行的並立制是否有可能不利於政黨之間的公平競爭、是否有利單一政黨成爲固定的多數，關於這些問題當然還需要更長期的觀察。

就「簡易性」而言，我國並立制的選票計算比德國聯立制所要考量的問題簡單許多。我國並立制由於多數的席次是由單一選區相對多數決制產生，且立法院總席次固定，席次的計算相對簡單。雖然我國與德國選民對於自己國家選制的認識，在研究上都呈現頗多選民對選制不甚了解的情況（針對台灣的研究，參閱 Huang et al., 2013），但可以確定的是，我國並立制不會出現超額議席與選票負面效應的現象，選票透過選制所產出的選舉結果將會比德國聯立制顯得清晰易懂。

就「參與性」而言，在參與性強調的「選人」元素方面，由於並立制下單一選區席次與比例代表制席次分開計算，在我國單一選區名額遠多於比例代表制名額的選制下，「選人」元素確實比聯立制明顯。至於在參與性強調的影響政府組成方面，我國人民透過並立制對於政府組成的影響似乎受到我國憲政體制的壓制。在我國當前的憲政體制下，內閣成員的任用實際上由總統掌握，而且在國會議員禁止兼任政府官員的憲法規範下，選民的確無法藉由立委選舉導引出自己所想要的政府。不過，一旦政府組成後，並立制相較於聯立制較可能形成單一的國會過半數政黨，此一國會多數仍舊強烈左右著政府政策的推動。也正因爲如此，總統與內閣依然會受到國會多數的制衡與羈絆，因此我國立委選制在目前憲政體制的籠罩下，固然

臺灣大學期刊資料庫

無法直接影響政府組成，但對於政府組成後的施政能力仍產生強大的影響。

基於上述的討論，我們可以看出我國並立制最受質疑之處，乃是選制造成的明顯比例性偏差，以致造成代表性不足。因而不令人意外的，社會各界針對我國選制改革的建議集中在引入相對重視代表性的德國聯立制。不過，比例性偏差這項缺失是否可以藉由引入聯立制來大幅改善，可能會是有疑問的：不僅是聯立制造成的超額議席本身仍舊會扭曲選制的比例代表性，而且一旦我國的大黨在聯立制下由於獲得許多超額議席而拉大比例性偏差，這種現象在比例代表制傳統遠比德國薄弱的我國，是否會像德國一樣受到社會各界重視並獲得妥善處理，可能必須打上問號。

我國若改採聯立制，若比例代表制部分仍爲全國不分區，而不像德國分爲 16 個以邦爲範圍的選區，將不會發生選票負面效力的問題，因爲選票負面效力乃是在有多個比例代表選區的情況下才有可能發生。儘管如此，我國仍可能如德國一樣面臨超額議席的難題。除了超額議席的問題之外，聯立制可能遭到濫用；其較爲複雜的選舉方式使一般民眾難以理解，「簡易性」不如並立制；而從選舉制度與憲政體制配套的角度思考，聯立制若與我國目前的半總統制相互搭配，並非適宜的制度組合。而且，大法官釋憲也已確認我國目前並立制的合憲性，亦即透過司法審查反駁了若干論者對於並立制的批評。[13] 就此看來，我國立委選制若要往聯立制的方向改革，

臺灣人選舉研究資料庫

[13] 2008 年立委選舉首次實施並立制後，由於各政黨的得票率與席次率出現明顯的落差，針對這種選制發生明顯的「比例性偏差」現象，當時立法院民進黨黨團於選後隨即聲請大法官釋憲，主張並立制不能眞實反映民意，造成「選票不等值」，違反平等選舉原則。大法官嗣後作成不受理決議。但 2012 年立委選舉後，制憲聯盟、公民黨、綠黨等小黨亦聯合聲請釋憲，他們認爲並立制的憲法規定違反國民主權原則，侵害平等原則以及人民平等權、參政權的保障，主張憲法所規定的並立制違反自由民主憲政秩序。對於此聲請案，大法官於 2014 年 6 月 6 日作成釋字第 721 號解釋，宣告憲法中並立制的規定並未違反自由民主憲政秩序。大法官指出，關於各國國會選舉，有重視區域代表性而採相對多數決制者，有重視政黨差異而採政黨比例代表制者，其爲民主政治之不同選擇，反映各國政治文化之差異。大法官於此號解釋中，對於並立制未違反民主憲政基本原則的具體理由雖未做非常細緻的闡述，但此號解釋實隱含認爲，選舉平等原則適用於不同選舉制度上，其作用與意義各有差異。換言之，選舉平等原則的具體意涵不能一概而論，在不同選舉制度下，對於選舉平等原則的要求不盡相同。選舉平等原則就選舉人而言，指的是每位選舉人所擁有的投票數均相同，且選票等值。而選

頗待商榷。本節以下將就我國採行聯立制可能面臨的超額議席問題、可能遭濫用的問題、簡易性不足致使全世界採行國家較少的現象、聯立制與我國憲政體制難以搭配的疑慮分別說明，藉此論證我國立委選制改採聯立制的可疑之處。

一、採行聯立制可能面臨超額議席的難題

我國立委選制若採行聯立制，可能會跟德國一樣出現超額議席的現象。當然，若根據 2008 年與 2012 年兩次立委選舉實施並立制的各黨得票結果，去模擬這兩次選舉若採行聯立制各黨所能獲得的席次，從模擬結果中並不一定會看到超額議席的情況。如表 1 所示，在 2008 年立委選舉中，國民黨在全國獲得 53.48% 的區域立委得票率，獲得 51.23% 的政黨名單得票率，但在立法院總席次 113 席中獲得 81 席，席次率高達 71.68%；民進黨在全國獲得 38.65% 的區域立委得票率，獲得 36.91% 的政黨名單得票率，但在立法院獲得的席次僅有 27 席，席次率爲 23.89%。若以同樣的得票結果模擬採行聯立制下各黨可獲得的席次，國民黨在立法院所能獲得的總席次將從 81 席降爲 63 席（區域與原住民立委 62 席，不分區立委 1 席），民進黨的總席次將從 27 席增爲 45 席（區域與原住民立委 13 席，不分區立委 32 席）。在此模擬結果中，並未發生超額議席的情況。

臺灣大學學術期刊資料庫

票等值具有兩個層面的意涵，一是「計算價值」平等，係指每張選票於投票時具有相同的影響力，在此要求下，每個議員代表的選民數應盡可能相同；另一是「結果價值」平等，係指每張選票於國會席次分配上具有相同的價值，即對於當選席次的產生，每張選票均具有相同的影響力，其選票分布能相應呈現於席次分配上。不同選舉制度中選舉平等原則的具體意涵既然各有不同，在並立制這種綜合單一選區制與比例代表制的選舉制度中，我們當然不能將比例代表制所要求的「結果價值」平等，強加於並立制中的單一選區制之上，而主張並立制中單一選區部分未能落實「結果價值」平等而違憲。總之，大法官第 721 號解釋明確反駁了我國若干批評者主張並立制違反選舉平等原則的觀點，確立了並立制的合憲性，也強化了我國並立制未來持續實施的正當性。

表 1　2008 年第七屆立委選舉結果與採行聯立制的模擬結果

現行並立制的實際選舉結果							採行聯立制的模擬席次		
區分／政黨別	區域選舉得票率 (%)	區域及原住民席次	全國不分區選舉得票率 (%)	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	2	63
民進黨	38.65	13	36.91	14	27	23.89	13	32	45
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	100.00	79	100.00	34	113	100.00	79	34	113

資料來源：整理自中選會選舉資料庫網站（2015）

又如表 2 所示，在 2012 年立委選舉中，國民黨在全國獲得 48.18% 的區域立委得票率，獲得 44.6% 的政黨名單得票率，但在立法院總共獲得 64 席，席次率爲 56.64%；民進黨在全國獲得 43.8% 的區域立委得票率，獲得 34.62% 的政黨名單得票率，在立法院最終獲得的席次爲 40 席，席次率爲 35.4%。若以同樣的得票結果模擬聯立制下各黨可獲得的席次，國民黨在立法院所能獲得的總席次將從 64 席降爲 52 席（區域與原住民立委 48 席，不分區立委 4 席），民進黨的總席次將從 40 席微增爲 41 席（區域與原住民立委 27 席，不分區立委 14 席）。在此模擬結果中，也未發生超額議席的情況。

以下的模擬結果可以讓我們了解各黨同樣的得票結果在不同選制下的席次差異，這種推論方式是以各黨在目前選舉制度下的得票狀況爲基礎，模擬在其他選舉制度下所能獲得的國會席次。但是，這種模擬方式存在一個盲點，即是將政黨的得票表現在不同選舉制度下皆視爲固定不變的常數。事實上，我們所眞實看到的一個政黨的得票表現乃是在當前既有選舉

臺灣人國會研究網站資料庫

制度下所產生的結果，當選舉制度改變，政黨的得票表現本身即可能發生變動。舉例來說，在一個採取並立制的國家，某政黨獲得 40% 的得票率，並不代表該黨在聯立制下亦會獲得 40% 的得票率，因此若以該黨在並立制下所獲得的 40% 得票率爲前提，就認定該黨在聯立制下也會獲得 40% 的得票率，進而去模擬該黨在聯立制下所能獲得的席次，其實是會發生誤失的。就此看來，上述模擬結果固然未出現超額議席的情況，但基於這種模擬方式必然存在的誤失，故不能推論我國立委選舉若實施聯立制就必然不會出現超額議席的情況。

表 2　2012 年第八屆立委選舉結果與採行聯立制的模擬結果

現行並立制的實際選舉結果							採行聯立制的模擬席次		
區分／政黨別	區域選舉得票率 (%)	區域及原住民席次	全國不分區選舉得票率 (%)	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	4	52
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	11	11
無黨籍與其他	5.61	1	4.89	0	1	0.88	1	0	1
合計	100.00	79	100.00	34	113	100.00	79	34	113

資料來源：整理自中選會選舉資料庫網站（2015）

臺灣人文社會學術期刊資料庫

本文認爲，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。本文之所以認爲聯立制下選民分裂投票的傾向可能會比並立制明顯，主要是基於以下的推論：在聯立制下，乃是以各政黨所獲政黨票（第二票）的得票率決定各黨在國會總席次中的席次率；而在並立制下，各政黨所獲政黨票的得票率則僅是決定各黨在政黨比例代表部分的席次率。例如，在總席次 100

席（單一選區與政黨名單應選名額各 50 席）的情況下，一個小黨獲得 8% 的政黨票，在聯立制下可獲得 8 席，但在並立制下僅能獲得 4 席。就此看來，在聯立制下，選民所投的政黨票發揮的效用會高於並立制，政黨票在選舉中的重要性將大幅提升。以此觀之，就政黨參選動機而言，由於小黨在聯立制下獲得國會席次的空間相較於並立制會更爲寬廣，小黨在政黨比例代表制部分參選的動機相較於並立制應該會更強，故在聯立制下政黨比例代表制部分的參選政黨相較於並立制應該也會較多。就選民投票行爲而言，由於小黨在聯立制中獲得國會席次的機會相較於並立制來得大，支持小黨的選民在政黨票部分也會有較大的動機將選票投給自己心中屬意的小黨，使得小黨在聯立制下所獲得的政黨票應會比在並立制下所獲得的政黨票來得高。因此，若將大黨與小黨整體觀之，聯立制下各政黨在政黨票所獲得的選票應會較採行並立制時來得分散。

承上所述，在聯立制與並立制下，各政黨在政黨票（第二票）的得票情況應有明顯不同：在並立制下各政黨的選票較集中，在聯立制下各政黨的選票較分散。不過，在單一選區（第一票）的部分，不論是聯立制或並立制，由於只有得票最高的候選人才能獲得選區席次，致使許多支持小黨的選民在單一選區部分，會放棄自己喜愛的小黨候選人，將選票投給有機會當選的大黨候選人，故單一選區部分的選票不論是聯立制或並立制皆會集中在兩大黨身上。換言之，選民在第一票部分往往會進行策略投票（strategic voting），傾向將選票投給大黨，這個傾向在聯立制與並立制皆然，沒有太大差異；而在第二票部分，由於各政黨所獲得的選票較爲分散，小黨在聯立制下所獲得的得票率可能會高於並立制下所獲得的得票率。因此，就第一票與第二票整體觀之，選民在聯立制下應該會比在並立制下有更明顯的分裂投票（split-ticket voting）現象。

從另一角度來看，或許也可推論選民在聯立制下選民分裂投票的傾向可能會比並立制下明顯。我們通常會直接想到的分裂投票，是指小黨的支持者就第一票進行策略投票而將選票投給大黨，而就第二票進行誠摯投票（sincere voting）而將選票投給心中眞正屬意的小黨。上述這種分裂投票在聯立制與並立制都會存在。然而，在聯立制下，尚存在另一種分裂投票的現象，而這種分裂投票在並立制下較不容易出現。這種現象是：在強調

臺灣大學圖書館期刊資料庫

比例性的聯立制下，由於通常各黨皆難以獲得國會過半數的席次，一旦在聯立制下設有席次分配的門檻，支持大黨的選民在「聯盟席次最大化以追求過國會半數」的考量下，選民亦可能就第二票進行策略投票而將選票投給與大黨屬於同一聯盟的小黨，一方面協助該小黨超過選舉門檻，避免該小黨因爲得票率未及選舉門檻而無法分配席次；另一方面也促成自己所支持的大黨與該小黨所組成聯盟的席次總合可以得到國會過半數的席次。以德國實務爲例，當基民／基社聯盟欲與自民黨結盟以追求獲取國會過半數的席次時，假若選前自民黨的民調支持度無法篤定跨過 5%，而一直徘徊在 4.8% 上下，則基民黨往往會呼籲自己部分的支持者分裂投票，即第一票投給基民黨的選區候選人，第二票則進行策略投票而投給自民黨，以協助自民黨跨過 5% 門檻，促成基民／基社聯盟與自民黨能夠在選後組成掌握國會過半數席次的政治聯盟。對基民黨而言，這樣的操作可說是效益甚高的選舉槓桿操作，因爲自己只要花費 0.2% 的選票奧援就可以協助友黨獲得 5% 的國會席次，進而讓國會多數聯盟可以順利組成。就此看來，在聯立制下，不僅支持小黨的選民可能分裂投票（第一票進行策略投票而投給大黨，第二票進行誠摯投票而投給小黨，即我們一般想像的分裂投票），而且支持大黨的選民也可能分裂投票（第一票進行誠摯投票而投給大黨，第二票進行策略投票而投給小黨）。

相對而言，在並立制下，由於大黨通常自己本身即有獲得國會過半數席次的實力，因此大黨與小黨在選舉中合作結盟的誘因較低，較不會出現大黨動員自己的支持者將第二票投給小黨的現象。因此，在並立制下，支持小黨的選民雖然可能分裂投票（第一票進行策略投票投給大黨，第二票進行誠摯投票投給小黨），但支持大黨的選民則較無可能分裂投票（第一票進行誠摯投票而投給大黨，第二票進行策略投票而投給小黨）。因此整體而言，在聯立制下分裂投票的選民應該會比並立制下分裂投票的選民來得多。

總之，本文推論，我國若實施聯立制，選民分裂投票的傾向可能會更爲明顯，兩大黨在第一票與第二票的得票差異相較於並立制會顯得更大，也因此增加了超額議席出現的機會。[14] 聯立制下超額議席的現象，一方面

[14] 筆者必須承認，上述推論確實難以透過實證資料完全確證。在研究方法上，由於無法

臺灣大學期刊資料庫

使得聯立制強調比例代表性的制度原意受到抹煞，得到超額議席的大黨可以獲得與其第二票得票比例不符的席次，仍然會造成一定的比例性偏差。而且弔詭的是，選民試圖拉抬小黨而將政黨票（第二票）投給小黨，卻可能提高大黨的超額議席，這種不公平的現象是德國近年來進行選制改革的原因之一；另一方面聯立制下的超額議席也將導致國會每次選舉選出的總席次不固定，對國會議事運作造成了若干不便。[15] 總之，我國立委選制若採行聯立制，應以德國經驗爲鑒，不宜將超額議席視爲是一個無關緊要的技術性與枝節性問題，而須妥善規劃解決超額議席所可能帶來的爭議。

二、聯立制遭到濫用的可能性

爲了追求較完善的比例代表性，上述所提到超額議席所引發的比例性偏差問題也許仍舊不足以令國內聯立制的支持者就此卻步。尤其對向來對於比例性偏差容忍度較高的我國來說，產生數名超額議席也未必會被視爲聯立制的「汙點」。但接下來本文所想討論的問題，則是要探討聯立制結構上特性（依第二票決定總席次）遭到濫用的可能性。聯立制一旦遭到誤用，可能全面扭曲了聯立制較具比例代表性的優點。這種情況已有數國的實例得以供我國參考，它出現的主要方式是：政黨藉由結盟或是創造僞裝政黨（fake party）參選，使政黨所獲得的第二票與第一票脫鉤。表面上看來是聯立制的選制，經刻意操作後實際上將脫離比例代表制的特性。到目前爲止，國內僅有極少數學者注意到聯立制的運作隱藏著如此的缺陷。以下我們將引入這些國家的例子，並分析台灣採行聯立制可能面臨的問題。

臺灣大學學術期刊資料庫

控制影響選民分裂投票的各種變項，故即使我們在實證上發現採行聯立制的德國或紐西蘭進行分裂投票的選民比例，確實多於採行並立制的日本或我國，也無法完全確證上述的推論。若要完全確證上述推論，必須在世界上找到在不同時間階段先後採行並立制與聯立制的同一國家並確實符合上述推論。然而，目前世界上這樣的實際案例幾乎不存在。即便如此，上述推論應非筆者無端的臆測。事實上，亦有若干學者認爲聯立制下選民的分裂投票傾向應該會高於並立制，例如吳東野（1996）、Burden and Kimball (1998)。

15 我們可以想像，在聯立制的超額議席造成立委總席次不固定的情況下，立委公費助理的名額設置、立委辦公室的分配、立法院各委員會立委名額的規劃，乃至議事程序等細節事項，都可能造成困擾。

學者 Daniel Bochsler 曾在 2012 年以一個引人注目的標題問道，聯立制這種「具比例代表制精神的選制是否『只能給誠實的人』使用？」（A quasi-proportional electoral system “only for honest men”?），來強調聯立制只有在政黨及選民願意放棄大規模的策略性操作與投票時，才能維持比例代表制的特性。Bochsler 指出，理論上利用聯立制選制漏洞的方式有兩種。一種是 A 黨與 B 黨結盟，A 黨要求支持者將第一票投給 A 黨，由自己贏得大量直接議席；政黨票部分則要求支持者全給 B 黨，B 黨將獲得的是 A 與 B 黨支持者總和的政黨票。由於 A、B 兩黨實際上可視爲政黨合體，但檯面上獨立參選，制度上 A 黨的總席次多寡與 B 黨的政黨票無關，如此的政黨合作便能規避聯立制下第二票決定總席次的規定。第二種方式則更具爭議，爲了讓第二票的得票率不影響 A 黨的整體席次，A 黨可直接用新的政黨名稱提出一份「僞裝政黨名單」（decoy list），但名單上所列的卻皆爲 A 黨人士。如此一來，這個僞裝政黨藉由政黨票所獲得的席次便能與 A 黨在單一選區所獲得的席次脫鉤。換言之，由於這個僞裝政黨在表面上與 A 黨是不同政黨（實質上則是同一政黨），A 黨在單一選區獲得的席次將不會佔到這個僞裝政黨依政黨票所獲的國會總席次名額。透過這種操作方式，A 黨將可以實質擴大自己在國會中獲得的席次，聯立制的比例代表制精神也將蕩然無存。

這些理論上所構思的選舉策略並非天馬行空，而是確實發生在某些國家：委內瑞拉、阿爾巴尼亞、賴索托及義大利的選制內涵細節雖非完全與德國選制等同，但都一定程度如德國選制「聯立」了第一票與第二票的計算方式。爲了不讓政黨在第一票所獲得的席次與第二票所獲得的席次兩者「聯立」，在某些選舉中，這些國家的某些政黨便運用了爭議性極大的選舉策略規避聯立計算。例如，委內瑞拉在 2005 年時，「第五共和運動黨」（Movimiento V República, MVR）爲了避免單一選區的當選席次占去依政黨票所獲得的席次，該黨便只提政黨名單，不提名單一選區的候選人，而由另一政黨「贏家聯盟黨」（Unión de Venecedores, UVE）提名單一選區候選人（Nohlen, 2014: 281）。但事實上，「贏家聯盟黨」乃是「第五共和運動黨」的姐妹黨，「贏家聯盟黨」提名的單一選區候選人主要是「第五共和運動黨」的成員（Bochsler, 2012）。透過這樣的提名策略，「第五共和運動黨」

臺灣大學學術期刊資料庫

所獲政黨票數的多寡，計算上都與「贏家聯盟黨」無關。這種實爲姐妹黨但檯面上卻獨立參選以規避選制聯立計算席次的作爲，在委內瑞拉被稱作「孿生」（Las Morochas）政黨的策略（European Union Electoral Observation Mision [sic], 2005: 8）。當時這種孿生政黨的操作方式相當具有爭議，使得其他不滿這種作方式的政黨憤而退出 2005 年國會選舉，並質疑當年選舉結果的正當性（Yazbeck and Temes, 2010: 16）。

至於 Bochsler 所說的第二種漏洞則在義大利 2001 年的國會選舉中發生。爲了使政黨所獲得的第一票與第二票在席次計算時脫鉤，當時義大利主要的政黨便創造一份僞裝政黨名單。這個僞裝政黨猶如原先政黨的「子黨」，「母黨」把許多他們的單一選區參選人放在這個選前才突然成立的「子黨」名單上。[16] 由於「母黨」與「子黨」（僞裝政黨）在名義上是兩個不同的政黨，「子黨」與「母黨」所獲得的選票便可以分開計算（Köppl, 2007a: 104）。這個身爲「子黨」的僞裝政黨對外也不打選戰（Newell and Bull, 2001: 31），僅僅爲了「母黨」而存在。不僅是義大利，選前創造出新政黨以規避選制聯立與比例代表制精神的情形也發生在賴索托與阿爾巴尼亞（Bochsler, 2012；European Union Electoral Observation Mision [sic], 2005）。

不論是在義大利或委內瑞拉，觀察家都注意到，這樣的競選策略其實很大程度上違反了當時選制聯立方式的原意，比例性偏差的程度在如此的操作下反而更趨明顯。另外他們也觀察到，這樣的選戰策略通常只有大型政黨才有能力運作（Newell and Bull, 2011: 32；European Union Electoral Observation Mision [sic], 2005: 13），因此引發了選舉不公的爭議。義大利的例子亦顯示，一旦選戰中的一方運用了此種選戰策略，競爭對手往往會被迫做出相同的決定（Newell and Bull, 2001: 32），而選戰中輸家則是那些並無強大政黨組織或不願同流合污的政黨。值得注意的，委內瑞拉、義大利與阿爾巴尼亞在經過這些爭議後又都再次進行選制改革：義大利在 2005

臺灣大學學術期刊資料庫

[16] 主要政黨聯盟之一的自由之家選舉聯盟（Casa delle Libertà）首先創造了一個僞裝政黨，黨名爲 Abolizione Scorporo，自由之家選舉聯盟把單一選區議席的參選人列於 Abolizione Scorporo 上。而中間偏左的橄欖樹選舉聯盟（L'Ulivo）也隨之跟進，創立了一個僞裝政黨，黨名爲 Paese Nuovo，以便讓該陣營的單一選區議席的參選人列於 Paese Nuovo 名單上。

年將混合制改爲比例代表制;阿爾巴尼亞在 2008 年將聯立制改爲純粹的比例代表制（Schmidt, 2008）; 委內瑞拉則在 2009 年將選制改爲並立制，如此一來孿生政黨的選舉策略就變得沒有必要（Wilpert, 2010）。

上述發生選制濫用情形的國家，民主狀態並非穩定，台灣的民主程度雖然較這些國家突出，但卻也無法完全排除類似選舉策略出現的可能。Nathan Batto (2014) 就曾以一篇「聯立制會怎麼坍塌？」（How MMP could crash?）的文章來分析聯立制在台灣實施可能出現的問題。他認爲在聯立制下，若政黨利用僞裝政黨，或禮讓非由該黨正式提名但實際上該黨親近的獨立候選人的方式，試圖獲得大於該黨實力所應得的席次，而引起他黨仿效，最後可能癱瘓聯立制的運作邏輯。依台灣的選舉經驗來看，政黨禮讓獨立參選（實質上偏特定政黨）的候選人這樣的選舉策略，發生的可能性不低。如果政黨在聯立制下大量地禮讓實質偏該黨的候選人參選區域立委，或單純讓該黨有能力奪取區域立委的人不以該黨提名的名義「獨立」參選，則這些藉由「獨立」參選而當選的區域立委便可視爲該黨創造的另一種超額議席，但這種超額議席與德國超額議席的意涵並不同，使超額議席在台灣呈現另一種面貌。這時，就算爲了要讓選制公平同時引入平衡議席也毫無意義，因爲這種情況下產生的超額議席並非由該黨獲取，而是由獨立候選人或僞裝政黨黨所獲取，故無法透過平衡議席矯正比例性偏差的問題。另外，我們也可以想像，在台灣的選舉情境中，政黨亦可能透過策略性結盟，或甚至分裂爲子、母兩黨的方式來扭曲聯立制的原本精神。事實上，只要能讓一個政黨的區域立委與政黨得票率計算脫鉤，都是政黨可以選擇的操作方式。如同他國的經驗，在聯立制被操作的情況下，選舉輸家將會是那些不苟同這種策略的誠實政黨。[17]

上述情形要實際發生的必要條件是選民的策略投票。依 Bochsler (2012) 的分析，如果政黨想要操作聯立制而獲取最大利益，他們就有動機去指導選民做出集體式的分裂投票。以阿爾巴尼亞爲例，在 2005 年大選中據估計

[17] 政黨在聯立制下創造假性超額議席的策略之一，是政黨在單一選區中不提名自己的候選人，而支持與本黨友好的無黨籍候選人參選。這樣的選戰策略在台灣目前立委選舉中並非罕見，因此，若我國採行聯立制，政黨透過競選策略的操作創造假性超額議席，並非難以想像的事。

臺灣大學社會科學期刊著作權所有

便有 79% 的大黨支持者跟隨政黨的指示進行分裂投票，而將政黨票投給與之結盟的政黨。在這種情況下，這些大黨支持者所投選票的影響力，會因爲集體式的分裂投票，比拒絕這種選舉策略的「誠實」選民來的高。在聯立制下要避免大黨利用僞裝政黨、策略結盟、禮讓獨立候選人的方式去創造這種有別於「德國版」的超額議席，關鍵是政黨能夠自我節制、能夠限制自己擴大獲利的行爲。不過這也只會是一種道德呼籲。因爲即使法律能夠禁止政黨創立僞裝政黨，防範政黨透過子黨代替參選，也無法禁止政黨之間相互的合作。因此，在我國許多人士認爲聯立制會是較公平的制度時，本文認爲實有必要考慮聯立制被刻意操作的可能性，以及其造成的負面效應。

三、全世界採行聯立制的穩定民主國家數目不多

自從德國於 1949 年開始實施混合式選舉制度以來，朝向兼顧多數決制與比例代表制的混合制方向發展，是近年來許多成熟民主國家或新興民主國家選舉制度改革的重要趨勢（王業立，2011：32）。有學者統計，世界上已有超過 30 個國家，在其下議院、上議院或地方議會選舉中使用各式各樣的混合制（Massicotte and Blais, 1999；Norris, 2004）。究竟全世界穩定民主國家的國會採行混合制的國家有哪些？表 3 是本文所整理的全球民主國家總統與國會選制的組合狀況。

表 3 所列的全球民主國家，乃是指自第二次世界大戰結束之後（1945 年）至 2013 年 7 月爲止，國會議員至少連續舉行過兩次民主選舉的內閣制國家（即無總統直選制度的國家），以及總統與國會議員皆至少連續舉行過兩次民主選舉的總統制與半總統制國家（亦即有總統直選制度的國家）。本文所謂的「民主選舉」，是指在民主政治的環境下所舉行的選舉。[18] 表 3 將

臺灣大學期刊資料庫

[18] 本文對於一個國家是否存在民主政治的判斷標準，則是以自由之家（Freedom House）與 Polity IV 對世界各國的民主評比爲依據。自由之家依各國民主狀況，均給予 1 至 7 的分數（1 爲最佳，7 爲最劣）。各國的分數若爲 1.0 至 2.5 爲自由國家，這些國家即一般認定的民主國家；若爲 3.0 至 5.0 爲部分自由國家（即半民主國家）；若爲 5.5 至 7.0 則爲非自由國家（即非民主國家）。至於 Polity IV 的民主評比，則是在 10 分（最民主）至 –10 分（最獨裁）的量表上，對世界各國的民主狀況進行評估，而一個國家的民主

民主國家的總統選制分爲「無總統直選制度」、「相對多數決制」與「絕對多數決制（兩輪決選制）」三類，將民主國家的國會選制分爲「單一選區相對多數決制」、「比例代表制」、「並立制」、「聯立制」等四類。因此，如表3所示，關於總統選制與國會選制的配套在邏輯上會 3×4=12 種組合情況。

表 3　全球民主國家總統與國會選制的組合情況[19]

總統選舉制度 國會選舉制度	無總統直選	絕對多數決制 （兩輪決選制）	相對多數決制
單一選區 相對多數決制	巴貝多、貝里斯、波札那、加拿大、多米尼克、格瑞那達、印度、牙買加、紐西蘭、巴哈馬、聖克里斯多福、聖露西亞、聖文森、千里達、英國	迦納、蒙古	美國
比例代表制	比利時、捷克、丹麥、愛沙尼亞、希臘、蓋亞那、以色列、義大利、拉脫維亞、盧森堡、荷蘭、紐西蘭、挪威、南非、西班牙、蘇利南、瑞典	阿根廷、奧地利、貝南、巴西、維德角、智利、哥倫比亞、克羅埃西亞、塞浦路斯、東帝汶、薩爾瓦多、芬蘭、瓜地馬拉、那米比亞、祕魯、波蘭、葡萄牙、羅馬尼亞、聖多美普林西比、塞爾維亞、斯洛伐克、斯洛維尼亞、烏拉圭	阿根廷、巴西、智利、哥倫比亞、哥斯大黎加、多明尼克、宏都拉斯、冰島、巴拉圭、委內瑞拉
並立制	匈牙利、日本	保加利亞、喬治亞、立陶宛	墨西哥、菲律賓、南韓、台灣
聯立制	德國、紐西蘭		

資料來源：蘇子喬、王業立（2012：43）

臺灣大學學術期刊資料庫

[19] 狀況必須在 6 分以上，才是 Polity IV 所認定的民主國家。因此，表 3 所列的國家，是指民主狀況在自由之家獲得 2.5 分以下評分，或在 Polity IV 獲得 6 分以上評分的國家。本文選取的國家並未論及人口數少於 10 萬的極小型國家。這些國家包括格瑞納達、馬紹爾群島、密克羅尼西亞、聖克里斯多福、吐瓦魯、摩納哥、列支敦斯登、安道爾、諾魯、萬那杜、薩摩亞。

從表 3 中可以看到，世界上以混合制爲國會選制的國家中，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、南韓與我國等。本文推斷，採行並立制與聯立制國家數目懸殊的根本原因，可能與選舉制度本身的簡易性有關。[20] 很明顯的是，並立制是一般民眾較能夠明瞭的選舉制度；相反地，一般民眾在常識與直覺上，通常較難理解聯立制的選舉規則，因爲一般民眾通常不容易理解聯立制既然分爲單一選區與比例代表制兩部分的席次，爲何自己投給某政黨的比例代表制選票會決定該黨在國會中獲得的總席次，而不僅是該黨在比例代表制部分的席次。事實上，我國當時立委選制改革之所以採行並立制而非聯立制，除了各政黨的利益計算爲關鍵因素外，也有考慮到一般社會大眾不易理解聯立制的內涵。回顧我們對於聯立制的認識，通常是透過學校課堂中公民領域相關課程的專心學習才得到的，這種選舉制度要使一般社會大眾充分明瞭，顯然不是簡單的政令宣導或廣告宣傳即能達成。如果一種選舉制度使得民眾投票時對於自己的選票會造成什麼結果都不能夠完全明瞭，不論這種選舉制度本身蘊含何種崇高的價值，其適用性仍然是大打折扣的。

四、聯立制與我國當前憲政體制不宜相互搭配

一個國家究竟應採行何種國會選舉制度較適宜，亦有必要與憲政體制進行配套思考。我國目前的憲政體制爲半總統制，至於就半總統制的次類型而言，一般認爲我國屬於較具總統制精神的「總統議會制」（president-parliamentarism），而非較具內閣制精神的「總理總統制」（premier-presidentialism）。在我國憲政體制下，總統與國會分別由人民選舉產生，民選總統有權直接

[20] 許多國家在混合制的制度選擇時會選擇並立制而非聯立制，必然還有該國個別的具體脈絡因素，並非選制的簡易性此一因素能夠完全解釋。但不容易否認的一般趨勢是，選舉制度越複雜，採行的國家越少。正是因爲這樣的趨勢，我們可以看到在全世界各民主國家中，國會選制採行較容易爲民眾所理解的單一選區相對多數決制或政黨比例代表制的國家較多，至於選擇投票制（alternative vote）、單記可讓渡投票制（single transferable vote）等較複雜的選制則僅有少數國家採行。簡言之，即便各國選舉制度的成因涉及多元因素，但選制的簡易性畢竟是一個國家在決定採行何種選舉制度時應該會考量的基本因素。

臺灣大學政治學系期刊資料庫

任免閣揆，故閣揆所領導的內閣除了須對國會負責（國會對內閣有質詢權與倒閣權）之外，亦須對總統負責。國會固然有倒閣權，但由於總統於國會倒閣後有權力解散國會重選，使得國會唯恐被解散而不敢倒閣，致使國會通過倒閣的機率非常低。於是，當總統與國會多數不一致時，總統仍敢任命自己陣營的人士組閣，並不畏懼國會行使倒閣權。此時就總統與國會的關係而言乃形成分立政府的格局，就內閣與國會的關係而言此時的內閣型態爲少數內閣。我國過去 2000 年至 2008 年陳總統在任期間的憲政運作便是如此。在這種「分立政府且少數內閣」的情況下，行政權（總統與內閣）與立法權（國會）係全面對立，容易發生政治僵局且施政效率低落，這種情況是半總統制應盡量避免的憲政格局。

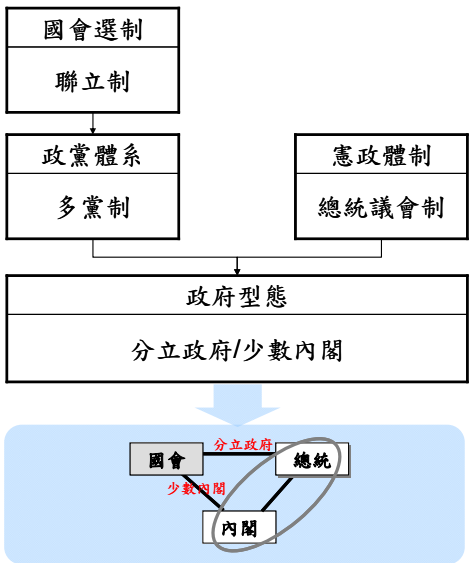
Scott Mainwaring (1993: 198-228) 曾指出，在總統制的憲政體制中，總統與國會皆由人民選舉產生，各有任期保障，整個憲政體制具有雙元民主正當性存在，兩者之間容易出現衝突與僵局。總統與國會發生僵局和衝突的現象，尤其容易發生在總統與國會多數不一致的分立政府格局下。若同時搭配國會選舉制度的思考，當一個總統制國家的國會選舉制度採取比例代表制時，國會政黨體系容易形成多黨制，單一政黨在國會中過半的可能性極低，此時幾乎難以避免形成分立政府的局面，這種情形普遍出現在拉丁美洲各國。在拉丁美洲國家，一方面經常可以看到行政部門與立法部門間經常發生政治僵局，政府施政效率低落；另一方面有時亦可看到自恃有強大民意基礎的總統，以直接訴諸民意的民粹手段來對抗國會，甚至使用體制外的方式來迫使國會就範，而引發民主倒退的危機。故 Mainwaring 認爲，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），在許多新興民主國家的實際經驗中，當總統制與比例代表制所形成的多黨制國會同時出現時，民主政治是難以維繫的（蘇子喬，2010：55-56）。雖然 Mainwaring 提及的憲政體制是總統制而非半總統制，提及的選舉制度是比例代表制而非聯立制，但由於我國半總統制的實際運作接近總統制，且聯立制亦可說是一種「附帶單一選區的比例代表制」，故 Mainwaring 關於憲政體制與選舉制度配套的提醒仍是相當值得我們參考的。

我們可以試想，若我國國會選制採行聯立制，如圖 2 所示，國會政黨體系將在聯立制的影響下通常會形成多黨制，國會中將難有單一政黨掌握

臺灣大學社會科學資料庫

國會過半數的席次。[21] 如此一來，總統與國會之間容易形成分立政府的格局，而假若總統依循我國過去實際運作經驗任命自己陣營人士組閣，「分立政府且少數內閣」將成爲難以避免的憲政格局。[22]

圖 2　憲政體制與選舉制度的配套思考(一)



資料來源：作者自製

臺灣大學社會科學論刊資料庫

[21] 聯立制雖然在第一票的部分採取了單一選區多數決制，但這種選制是以第二票的政黨得票率決定政黨的總席次，因此本質上屬於比例代表制。比例代表制理論上將會比第一、第二票脫鉤的並立制容易造成政黨體系的零碎化。政黨體系零碎化的程度也可以由小黨在國會中席次的增減來看出。從本文所模擬的結果來看，若我國 2012 年立委選舉採用聯立制，如表 2 所示，親民黨與台聯的席次皆能大幅度地成長。因此可以想像，若我國採行聯立制，即便政黨體系不至完全脫離目前兩大黨加兩小黨的格局，但將導致國會中各政黨的席次較目前來得分散。實證上一個明顯的例子是紐西蘭。紐西蘭 1996 年採用聯立制的用意便是希望讓國內不同的社會勢力能在國會中擁有自己的代表，除了增加代表的多元性，也希望減低兩大政黨的權力壟斷。紐西蘭在引入聯立制後，國會內的有效政黨數由原先平均 2.4 個政黨，增加到 6～8 個政黨。

[22] 在我國，自並立制這種對小黨不利的選制實施以來，以兩大黨得票率總和（2008 年 88.14%、2012 年 79.17%）看來，小黨仍有獲得 10%～20% 選票的空間，這些選票在聯立制下足以讓兩個以上的小黨獲得一定的席次。因此，筆者認爲，一旦採行聯立制，即便我國政黨體系在目前國家認同的分歧下不致完全跳脫兩大政治集團相互對峙的格

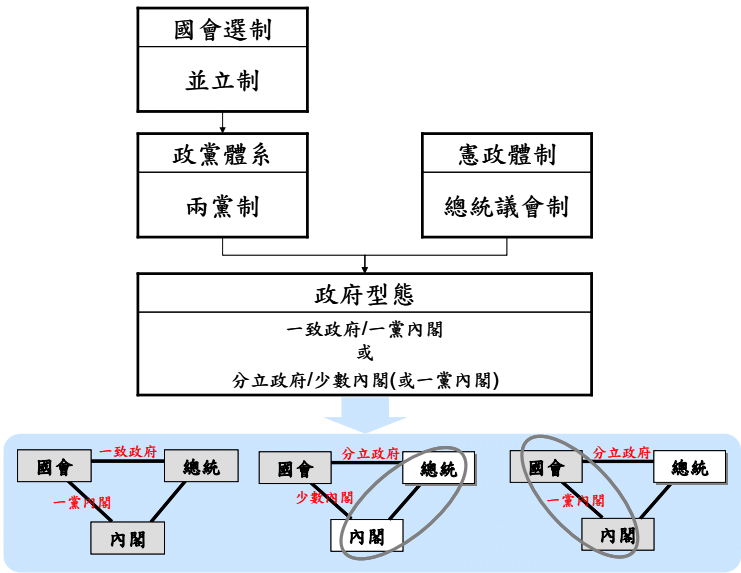
相反地，在國會選制採行並立制的情況下，如圖 3 所示，國會中的政黨體系通常會形成兩黨制（或是兩大黨爲主的政黨體系），在國會中通常會有單一政黨掌握國會過半數的席次，而當民選總統所屬政黨即爲國會中掌握過半數席次的政黨時，即能避免分立政府，此時總統既然與國會多數一致，總統任命的閣揆通常也會與國會多數一致，這種總統、國會、內閣三者「一家親」的情況即是「一致政府且一黨內閣」的格局。這種格局下的憲政運作一般而言會比前述「分立政府且少數內閣」的情況來得順暢。事實上，我國 2008 年之後之所以有單一政黨可以在國會中獨立過半，組成一黨內閣，其中一項重要的制度因素應是我國 2008 年國會選舉改採並立制。當然，我們必須承認，在我國總統與國會分別由人民選出的憲政體制下，仍無法完排除總統與國會多數不一致的情況發生。當總統與國會多數不一致時，總統若如過去往例堅持任命自己陣營人士組閣，仍會形成「分立政府且少數內閣」的格局。不過，也有論者推斷，在並立制的選制效應下，一旦遇到總統與國會多數不一致的情況，立法院與國會對抗的誘因將會增加，[23] 總統若仍像過去一樣不理會國會多數而任命自己陣營人士組閣，國會並非絕對不敢倒閣。總統迫於國會多數陣營的壓力，或許有可能任命國會多數陣營組閣而形成共治，亦即「分立政府且一黨內閣」的格局（蘇子喬、王業立，2014）。

局，但仍會使小黨在國會中席次增加，以致各黨不過半的可能性提高。

23 並立制之所以會增加國會與總統對抗的誘因，可析論如下：首先，就國會中的政黨生態而言，在並立制的選舉效應下，國會中各黨的黨紀與凝聚力應會強化，這是因爲在並立制中的單一選區下，每個政黨僅會提名一位候選人參加選舉，候選人之間的競爭也同時意味著政黨之間的競爭，政黨的政策訴求、標籤與形象應是候選人能否當選的重要關鍵之一，立委當選既然相當程度依賴政黨的奧援，爲了獲得政黨的提名與奧援以追求連任，會較願意遵從黨紀。其次，就立委的代表角色與行爲而言，由於多數單一選區的地理範圍縮小，選區幅員小於一個縣市的轄區，票源集中、著重選區服務的地盤形候選人的當選機率可能提高。且在單一選區當選的立委將是各選區中的「唯一」代表，選民與立委的連結性更爲加強，立委的現任者優勢也可能會更爲顯著（王業立等，2013：346）。在立委現任者優勢漸增的趨勢下，立委改選結果變動的可能性將會降低，亦即連任失敗的風險與改選的成本將會降低，這將使立法院較不懼怕倒閣後被總統解散重選。

臺灣人文學術期刊資料庫

圖 3　憲政體制與選舉制度的配套思考(二)



資料來源：作者自製

總之，從我國憲政體制與選舉制度配套思考的角度來看，「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，應是較「總統議會制－聯立制－多黨制」更爲合宜的制度組合。採行並立制雖然不保證多黨制必然會消失，但聯立制下通常會形成的多黨制將使成分立政府成爲常態。值得一提的是，如前文表 3 所示，當前世界上的穩定民主國家中，採行聯立制者僅有德國與紐西蘭，而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。我們會發現，當代世界固然存在著憲政體制爲內閣制、國會選制是聯立制的穩定民主國家，但並無任何一個憲政體制爲半總統制、國會選制是聯立制的穩定民主國家。

肆、結語

我國目前立委選制改革的討論，充斥著採行聯立制的改革聲音，聯立制儼然被視爲選舉制度的「模範」，聯立制幾乎被看成是無懈可擊的選舉制

臺灣大學學術期刊資料庫

度。事實上，這樣的觀點忽略了聯立制在我國也可能引發的「集中性」與「代表性」之間的矛盾。國內希望引入聯立制人士的本意，是爲了追求更完善的「代表性」，亦希望提高小黨在政治上的影響力，但有鑒於超額議席常常是由大黨取得，因此若採取聯立制，我國也將一樣面臨比例代表性的扭曲，並對大黨有利。而且我國大法官釋憲時司法積極主義（judicial activitism）的精神遠不及德國聯邦憲法法院，我國大法官要像德國一樣由司法違憲審查機關介入限制超額議席的可能性並不高。

德國聯立制過去造成的超額議席與選票負面效力的問題，以及近年德國選制改革引進平衡議席的治絲益棼，顯見聯立制亦有其運作上的難題。我國選舉制度若改採聯立制，且仍以全國爲政黨名單選區，雖然不會發生選票負面效力的問題，但超額議席的問題勢必無法避免。我國倡議聯立制的論者經常將超額議席的問題略而不談，或許是因爲這些論者認爲超額議席是聯立制下的枝節問題，殊不知超額議席在德國屢屢引發憲法訴訟與激烈的選制改革辯論。且德國聯立制實施至今超過半個多世紀，許多民眾對於聯立制的內涵仍然不明就裡。試問，我國若採行聯立制，對於超額議席的問題是否有足夠的心理準備加以因應？聯立制的倡議者是否以爲只要經過簡單的政令宣導，就可以讓全國民眾充分了解聯立制的內涵？而且，從現實經驗來看，聯立制在某些國家明顯遭到濫用，比例性偏差的問題反而更形惡化，使得選制的合理性備受質疑。另外，聯立制的倡議者是否也曾思考過選舉制度與憲政體制的配套問題，亦即聯立制與我國目前的憲政體制是否能夠適切地相互搭配？如果我們有考慮到這些問題，應會發現我國立委選制採行聯立制的改革倡議是亟待商榷的。

本文認爲，比例性偏差是並立制必然會存在的現象，也是採行這種選舉制度必須忍受的缺陷，而不宜過度將並立制造成的比例性偏差視爲此種選制的「嚴重病症」。即使我們承認比例性偏差是並立制的病症，也絕非無法忍受的嚴重病症。並立制雖然可能造成一定程度的比例性偏差，但另一方面也較能避免政黨體系過於零碎化，促成國會中單一政黨過半，而強化政治穩定。在我國現行憲政體制爲總統議會制的情況下，採行具有高度比例性的聯立制並不利於我國憲政運作的順暢；相反地，具有一定比例性偏差的並立制則較有利於憲政運作的順暢。與其說比例性偏差是並立制的嚴

臺灣大學法律學系期刊資料庫

重病症，不如說比例性偏差是並立制必然存在的「基因」。由於它不是嚴重病症，因此也就根本不需要透過聯立制這個藥方來治療。將比例性偏差視爲並立制的嚴重病症，很有可能是錯診並立制的病情，就好像是將沒重病的人誤診爲病入膏肓。而把聯立制視爲藥方，則猶如是對沒病重的人投錯藥方，不僅沒有對症下藥，反而要承擔這種錯誤藥方的後遺症。

本文認爲，我國未來立委選制的改革方向，較爲可行的方案應是在維持當前並立制的選制類型下進行制度調整。在我國當前的憲政體制下，採行並立制較能降低分立政府出現的機會，但並立制仍不應過度壓抑小黨的生存空間，畢竟保障少數團體仍是採行混合式選制的制度初衷。既然並立制中設置政黨比例代表制席次的初衷是要讓小黨亦有獲得席次的機會，且並立制下大黨在單一選區部分已具有明顯優勢，則政黨比例代表制的部分在制度設計上似乎就不應對小黨限制太多，而抹煞小黨進入國會的機會。就選舉制度與憲政體制的配套思考而言，我國國會中的政黨體系仍應以準兩黨制（兩大黨與若干小黨並存）且有單一政黨過半的情況較爲妥適，國會中的政黨體系不宜形成各黨不過半的多黨制。以此檢視我國目前的立委選制，我國目前 113 席的立委總名額似乎太少，34 席政黨比例代表制選出的立委應選名額也似乎不足，5% 的政黨門檻也稍嫌過高，過度壓抑小黨的生存空間。未來若有選制改革的機會，應可考慮在擴充立委總名額的同時，增加政黨名單比例代表制的應選名額，並應考慮降低政黨門檻。在這樣的調整下，小黨應有機會獲得較多席次，但尚不致形成各黨不過半的多黨制。總之，本文認爲就我國立委選制改革的方向而言，應破除德國聯立制必然優於並立制的迷思，在目前並立制下進行制度調整仍是較爲可行的選制改革方向。

臺灣大學學術期刊資料庫

參考書目

一、中文部分

王業立，2011，《比較選舉制度》，台北：五南圖書公司。

王業立、蘇子喬、郭銘峰，2013，〈台灣選舉制度研究的回顧與前瞻〉，吳玉山、林繼文、冷則剛（編），《政治學的回顧與前瞻》，台北：五南圖書公司，頁 329-358。

中選會資料庫網站，2015，http://db.cec.gov.tw/，2015/3/20。

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。

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。

陳淑芳發言，蘇俊雄主持，2009，〈橘逾淮爲枳？單一選區兩票制與選區劃分之司法審查〉，《台灣法學雜誌》，124: 29-36。

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。

黃茂榮，2014，〈釋字第七二一號解釋不同意見書〉，司法院大法官網頁，http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/uploadfile/C100/721 不同意見書－黃大法官茂榮.pdf，2014/11/22

楊承燁，2014，〈由憲法平等原則平析我國立法委員選舉制度〉，《中研院法學期刊》，15: 331-400。

楊婉瑩發言，湯德宗主持，2008，〈展望並檢討新選制下的新國會—制度面的省思〉，《台灣法學雜誌》，104: 176-179。

楊惟任，2012，〈立委選制之檢討及改革可行性之研析〉，《國會月刊》，40(9): 25-40。

蕭國忠，2013，〈負選舉值與超額議席－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、中興大學國際政治研究所。

蘇子喬，2010，〈憲政體制與選舉制度的配套思考〉，《政治科學論叢》，44: 35-74。

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

臺灣大學學術期刊資料庫

與研究》，51(4): 35-70。

蘇子喬、王業立，2014，〈國會與總統選舉制度對半總統制憲政運作的影響－台灣與法國的比較〉，「第五屆半總統制與民主國際學術研討會」論文（5 月 17 日），高雄：中山大學政治學研究所、中央研究院政治學研究所、香港珠海學院亞洲研究中心。

二、外文部分

Altenbockum, Jasper Von. 2014. “Lektion aus Sachsen. Eine beunruhigende Wahl. (*FAZ.NET.*)” in http://www.faz.net/aktuell/politik/harte-bretter/afd-und-fdp-in-sachsen-eine-beunruhigende-wahl-13128299.html. Latest update 14 October 2014.

Batto, Nathan F. 2014. “How MMP could Crash. (*Frozen Garlic.*)” in https:// frozengarlic.wordpress.com/2014/12/18/how-mmp-could-crash/. Latest update 27 July 2015.

Behnke, Joachim and Florian Grotz. 2011. “Das Wahlsystem zwischen normativer Begründung, empirischer Evidenz und politischen Interessen. Ein Kommentar zu Gerd Strohmeier sowie Franz Urban Pappi und Michael Herrmann.” *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (2): 419-425.

Behnke, Joachim. 2003. “Überhangmandate. Ein (behebarer) Makel im institutionellen Design des Wahlssystems.” *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (3): 1235-1269.

Behnke, Joachim. 2009. “Überhangmandate bei der Bundestagswahl 2009. Eine Schätzung mit Simulationen.” *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (3): 620-636.

Behnke, Joachim. 2014. “Das neue Wahlgesetz im Test der Bundestagswahl 2013.” *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (1): 17-37.

Blumenstiel, Jan Eric, Ossip Fürnberg. 2012. “Wissen und Einstellungen zu Überhangmandaten.” *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (1): 132-141.

Bochsler, Daniel. 2012. “A quasi-proportional electoral system ‘only for honest men’? The hidden potential for manipulating mixed compensatory electoral systems.” *International Political Science Review* 33(4): 401-420.

Burden, Barry C. and David C. Kimball. 1998. “A New Approach to the Study on Ticket Splitting.” *American Political Science Review* 92(3): 533-544.

Capoccia, Giovanni. 2002. “The Political Consequences of Electoral Laws: The German System at Fifty.” *West European Politics* 25(3): 171-202.

Decker, Frank. 2007. “Konsens- oder mehrheitsdemokratischer Wandel des Parlamentarismus? Eine Replik auf Gerd Strohmeier in Heft 3/2007 der Zparl.” *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (4): 857-861.

Decker, Frank. 2011a. “Parteiensystem und Regierungsbildung. Ende der stabilen Verhältnisse?” In *Regieren im “Parteienbundesstaat”*, ed. Frank Decker.

臺灣大學學術期刊資料庫

Wiesbaden: VS Verlag, 77-104.

Decker, Frank. 2011b. “Brauchen wir eine Änderung des Wahlrechts?” In *Regieren im “Parteienbundesstaat”*, ed. Frank Decker. Wiesbaden: VS Verlag, 131-164.

Decker, Frank. 2013. “Das Parteiensystem vor und nach der Bundestagswahl 2013.” *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 11(3): 323-342.

Demehl, Niels, Eckhard Jesse. 2013. “Das neue Wahlgesetz zur Bundestagswahl 2013. Eine Reform der Reform der Reform ist unvermeidlich.” *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (1): 201-213.

Der SPIEGEL ONLINE. 2009. “Bundesverfassungsgericht: Schäuble legt sich mit Karlsruher Richtern an.” in http://www.spiegel.de/politik/deutschland/bundesverfassungsgericht-schaeuble-legt-sich-mit-karlsruher-richtern-an-a-612560.html. Latest update 14 October 2014.

Der SPIEGEL ONLINE. 2011.“Entscheidung im Bundestag: Deutschland bekommt neues Wahlrecht.” in http://www.spiegel.de/politik/deutschland/entscheidung-im-bundestag-deutschland-bekommt-neues-wahlrecht-a-789210.html. Latest update 14 October 2014.

Der SPIEGEL. 2012. “PARTEIEN - Das Ende der Amateure: Der Erfolg der Piraten beruht auch auf ihrem fröhlichen Dilettantismus. Mit ihrer wachsenden Bedeutung stößt das Konzept an seine Grenzen.” *Heft* 15/2012: 26-27.

European Union Electoral Observation Mision [sic]. 2005. “Venezuela 2005. Final Report.” in http://www.eods.eu/library/FR%20VENEZUELA%202005_en.pdf. Latest update 17 April 2016.

Faas, Thorsten. 2012. “Thinking about Wahlpflicht: Anmerkungen zu einer überfälligen Diskussion.” *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 22(3): 407-418.

Falter, Jürgen W. 2009. “Mehrheitswahl und Regierbarkeit. Mehr Transparenz und höhere Legitimität durch Mehrheitswahl?” In *Wahlsystemreform*, ed. Gerd Strohmeier. Baden-Baden: Nomos Verlag, 133-154.

Franke, Heiko and Andreas Grimmel. 2007. “Wahlen mit System? Reformüberlegungen zur personalisierten Verhältniswahl.” *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (3): 591-692.

Grotz, Florian. 2005. “Bundestagswahl 2005: Kontext, Ergebnisse, absehbare Konsequenzen.” *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 3(3): 470-495.

Haug, Volker M. 2012. “Das Bundesverfassungsgericht als Gesetzgeber anstelle des Gesetzgebers. Eine kritischer Blick auf das Wahlrechtsurteil vom 25. Juli. 2012.” *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (3): 658-674.

Huang, Chi, Wang Hung-Chung, Lin Chang-Chih. 2013. “Knowledge of the Electoral System and Voting: the Case of Taiwan’s 2012 Legislative Election.” *Issues & Studies* 49(4): 1-45.

Infratest Dimap. 2013.“Wahlsystem: Wählen ohne Wissen?” in http://www.infratest-

臺灣大學學術期刊資料庫

dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/ard-deutschlandtrend/2013/wahlsystem-waehlen-ohne-wissen/. Latest update 14 January 2015.

Jesse, Eckhard. 1987. "The West German Electoral System: The Case for Reform, 1949-1987." *West European Politics* 10(3): 434-448.

Kleinert, Hubert. 2012. "Anmerkungen zum Wahlrechtsstreit – Ein Problem gelöst, ein anders bleibt. Oder: Ein Blick über die Grenzen lehrt Gelassenheit." *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (1): 185-192.

Köppl, Stefan. 2007a. *Das politische System Italiens. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Köppl, Stefan. 2007b. "Ein Blick über die Grenzen hilft manchmal weiter. Eine Replik auf Ger Strohmeier in Heft 3/2007 der Zparl." *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (1): 163-168.

Krumm, Thomas. 2013. "Wie wirksam sperren Sperrklauseln? Die Auswirkung von Prozenthürden auf die Parteienzahl im Bundestag und im internationalen Vergleich." *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 23(3): 393-424.

Lehmbruch, Gerhard. 1976. *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*. Stuttgart: Kohlhammer.

Linhart, Eric. 2009. "Mögliche Auswirkungen von Grabenwahlsystemen in der Bundesrepublik Deutschland. Theoretische Überlegungen und Simulationen." *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (3): 637-660.

Mackenrodt, Christian. 2008. "Wie wichtig ist die Person? Zur Bedeutung von Persönlichkeitsfaktoren von Wahlkreisbewerbern bei Bundestagswahlen." *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (1): 69-83.

Mainwaring, Scott. 1993. "Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination." *Comparative Political Studies* 26 (July): 341-366.

Manow, Philip. 2010. "Disproportionalität und ihre Folgen. Die Mehrheitswahlkomponente des deutschen Wahlsystems." *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 20(2): 149-178.

Massicotte, Louis and André Blais. 1999. "Mixed Electoral Systems: A Conceptual and Empirical Survey." *Electoral Studies* 18(3): 341-366.

Newell, James L. and Martin J. Bull. 2001. "The Italian General Election of May 2001. (*Keele European Parties Research Unit Working Paper 4*.)" in https://www.keele.ac.uk/media/keeleuniversity/group/kepru/KEPRU%20WP% 204.pdf. Latest update 28 August 2015.

Niedermyer, Oskar. 2014. "Aufsteiger, Absteiger und ewig 'Sonstige': Klein- und Kleinstparteien bei der Bundestagswahl 2013." *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (1): 73-93.

Nohlen, Dieter. 2009. "Erfolgswertgleichheit als fixe Idee oder: Zurück zu Weimar? Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts über das Bundeswahlgesetz vom 3. Juli 2008." *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (1): 171-195.

臺灣大學學術期刊資料庫

Nohlen, Dieter. 2010. “Wahlen und Wahlsysteme.“ In *Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung. 3., aktualisierte und erweiterte Auflage*, ed. Hans-Joachim Lauth. Wiesbaden: VS Verlag, 237-263.

Nohlen, Dieter. 2011. “Zur Reform von Wahlsystemen. Internationale Erfahrungen und der deutsche Fall.” *Zeitschrift für Politik 58* (3): 310-323.

Nohlen, Dieter. 2014. *Wahlrecht und Parteiensystem. Zur Theorie und Empirie der Wahlsysteme*. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.

Norris, Pippa. 2004. *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior.* Cambridge: Cambridge University Press.

Pappi, Franz Urban, Michael Herrmann. 2010. “Überhangmandate ohne negative Stimmgewicht: Machbarkeit, Wirkungen, Beurteilung.” *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (2): 260-278.

Prittwitz, Volker von. 2003. “Vollständig personalisierte Verhältniswahl. Reformüberlegungen auf der Grundlage eines Leistungsvergleichs der Wahlsysteme Deutschlands und Finnlands.” *Aus Politik und Zeitgeschichte* B52: 12-20.

Roßmann, Robert. 2012. “Der Bundestag wird größer. (*Süddeutsche.de.*)”*in* http://www.sueddeutsche.de/politik/wahlrechtsreform-der-bundestag-wird-groesser-1.1505375. Latest update 15 October 2014.

Scarrow, Susan E. 2001. “Germany: The Mixed-Member System as a Political Compromise.” In *Mixed Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?* eds. Matthew Soberg Shugart and Martin P. Wattenberg. Oxford: Oxford University Press, 55-69.

Schmidt, Fabian. 2008. “Albanien: Neues Wahlgesetz verabschiedet.” in http://www.dw.com/de/albanien-neues-wahlgesetz-verabschiedet/a-3808824. Latest update 28 August 2015.

Schoen, Harald. 2007. “Eine optimale Lösung? Eine Replik auf Gerd Strohmeier in Heft 3/2007 der Zparl.” *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (4): 862-865.

Seils, Christoph. 2013. “Das neue Wahlrecht und die Krux mit den Überhangmandaten. (*Bundeszentrale für die politische Bildung*.)” in http://www.bpb.de/politik/wahlen/bundestagswahlen/163311/das-neue-wahlrecht?p=all. Latest update 14 October 2014.

Strohmeier, Gerd. 2007. “Ein Plädoyer für die ‘gemäßigte Mehrheitswahl’: optimale Lösung für Deutschland, Vorbild für Österreich und andere Demokratien.” *Zeitschrift für die Parlamentsfragen* (3): 578-590.

Strohmeier, Gerd. 2008. “Die (gemäßigte) Mehrheitswahl im Streit der Wissenschaft. Eine Antwort auf Frank Decker, Harald Schoen und Stefan Köppl.” *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (2): 419-425.

Strohmeier, Gerd. 2009. “Vergangene und zukünftige Reformen des deutschen Wahlsystems.” In *Wahlsystemreform*, ed. Gerd Strohmeier. Baden-Baden:

臺灣大學學術期刊資料庫

Nomos Verlag, 11-44.

Strohmeier, Gerd. 2015. “Die Bundestagswahl 2013 unter dem reformierten Wahlszstem: Vollausgleich der Überhangmandte, aber weniger Erfolgswertgleichheit.” In *Die Bundestagswahl 2013. Analysen der Wahl-, Parteien-, Kommunikations- und Regierungsforschung*, ed. Karl-Rudolf Korte. Wiesbaden: Springer Verlag, 55-78.

Sturm, Roland. 2014. “Die Regierungsbildung nach der Bundestagswahl 2013: lagerübergreifend und langwierig.” *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (1): 207-230.

Wilpert, Gregory. 2010. “A New Opportunity for Venezuela’s Socialists.” in http://venezuelanalysis.com/analysis/5683. Latest update 28 August 2015.

Yazbeck, Cristian Balteo, Melina Fernández Temes. 2010. “Venezuela: Lektüre eines geteilten Landes.” *Aus Politik und Zeitgeschichte* (H41/42): 12-18.

臺灣大學學術期刊資料庫

An Analysis of Taiwan's Electoral Reform in Terms of German Electoral Law Amendment:

The Applicability of Mixed Member Proportional System*

*Tzu-chiao Su** & Yu-fang Hsu****

Abstract

Ever since Taiwan's adoption of a Mixed Member Majoritarian system (MMM) for its legislative elections in 2008, the disproportionality between the percentage of votes and actual seats, as well as the marginalization of smaller parties which has resulted from this shift, have been heavily criticized. Those opposing the system even petitioned for a constitutional interpretation which, they hoped, would find the MMM system to be in violation of liberal and democratic principles. Among the proposed solutions, a shift to a German-style Mixed Member Proportional system (MMP) has received the most attention.

However, in framing the issue in terms of a clear-cut decision for either MMM or MMP, the debate about electoral reform in Taiwan lacks nuance. In particular, it tends to overlook the challenges which MMP has faced in Germany in the recent past. The problem of overhang seats and the connected problem of negative vote weights, in conjunction with changes in the party system, have

臺灣人學學術期刊資料庫

* DOI:10.6166/TJPS.67(1-50)

** Tzu-chiao Su is an associate professor of the department of Public Administration and Management, Chinese Culture University.
E-mail: tzuchii@hotmail.com

*** Yu-fang Hsu is a PhD in Political Science, University of Bonn, Germany.
E-mail: hsuyufang@googlemail.com

all led to greater disproportionality. Bearing these in mind, this paper discusses the question of which electoral system best suits the needs of Taiwan, and concludes that the MMP system is not compatible with the current semi-presidential system of government. In short, it is rather more feasible to have minor reforms on the existing MMM system, instead of switching into the MMP one.

Keywords: Mixed System, Mixed-member Proportional System, Mixed-member Majoritarian System, Electoral Reform, Overhang Seat

臺灣大學學術期刊資料庫

50 從德國選舉法修正論我國立委選制改革：聯立制的適用性 蘇子喬、許友芳

臺灣大學學術期刊資料庫