

知識天地

選制改變的影響：從 SNTV 到「並立式單一選區兩票制」

吳親恩（政治學所籌備處助研究員）

從 2007 年 12 月的第七屆立法委員選舉開始，立法委員席次減半為 113 席，任期延長為四年。其中區域立委 73 人，全國被劃分成 73 個單一議席選區（單一選區多數決制，簡稱 FPTP），全國不分區及僑選立委計 34 席，全國劃分為一選區。既有選制的問題為何？改成新制之後又會有何影響呢。

既有選制的問題

- 一、金權選舉。因為中選區下一個政黨提名數個候選人，讓選舉不只是政黨間的競爭，更有著同黨候選人間的競爭。而同一個政黨內的幾個候選人彼此的政見沒有太大差異時，候選人就會轉而以提供選民直接的金錢與物質手段來贏取選票。因此在台灣維持了地方派系的存在。台灣地方派系與日本候選人的後援會類似，都有一定的地盤範圍，使用物質手段與人情關係來進行集票與動員。
- 二、中選區使派閥可以繼續存在。複數選區的 SNTV 在日本則造成了自民黨多派閥並存，派閥是圍繞國會實力派領袖組建出的聯盟，在中選區下，一個黨有數位候選人，允許了每個政黨可以同時存在好幾個派系。在台灣 SNTV 也減弱黨中央對從政黨員的控制力。不過政黨中雖有派系，但實力上並未出現類似日本派閥之全國性派系，這與台灣採行半總統制而非內閣制有關。
- 三、賄選與走偏鋒。在多人選區之中，候選人只要靠經營選區，爭取到一小部分選票就可以當選，所以候選人不必像單一選區的候選人一樣要向中間選民靠攏，形象不好或者買票，例如在台灣與日本，也可以當選。在 SNTV 下候選人只要贏得一部份選票即可當選，對於一些形象不好的候選人來說，複數選區提供了一個賄選的溫床，因為他們可以針對部分中低教育程度選民進行買票。另外候選人走偏鋒的情況也常出現，這主要是在台灣。因為複數選區下同一政黨會在相同選區提名數位候選人，誘使某些候選人移動到選民光譜的兩端，以吸引特定群體的選票，所以有走偏鋒的情形。

往單一選區體制改革的影響

- 一、比例性降低。FPTP 下比例性必然降低，因為低比例性的關係，單一選區造成兩大黨獨大，但比例代表制讓小黨仍可以生存，就台灣的情形來看，在最近兩次立委選舉中，兩大黨的席次地位其實已經更為強化，在 2007 單一選區施行之後，可以預期國民黨與民進黨的席次將大幅增加，而親民黨與台聯獲得的席次將會減。比例性降低，使得獨立候選人當選的機率不高，脫黨參選的成本將增加而當選的機率將下降，政黨黨紀可以獲得進一步的增強。其次是極端立場的候選人與政黨，因為無法吸引中間選民的支持，出線的可能性都會降低。
- 二、派閥的力量下降。因為每個選區只選一人，因此獲得黨的推薦來代表黨變得很重要，這樣自然可以取得政黨標籤與資金，對候選人來說加入派系或依賴派系的必要性也跟著降低。因此在施行 FPTP 之後，包括國民黨與民進黨中原有的派系力量將會減弱，黨中央的權力會更上升。
- 三、議題選舉的出現。在日本議題設定的重要性在單一選區經過幾次選舉之後逐漸浮現。政黨領袖若能選擇可以吸引選民的議題，則較有機會主導選戰並贏得選舉。例如 2005 年小泉純一郎採取的「郵政民營化」改革主張與刺客戰術，吸引了媒體與選民的目光，也促成自民黨的大勝。在議題選舉下，個別候選人對選區提供的服務的重要性將會下降，因為靠著政黨選舉議題的拋出與操作，對作為政黨在每個選區的唯一代表的候選人來

說，議題設定與政黨標籤的重要性將上升。因此，可以預見，改成 FPTP 之後，未來在台灣議題選舉的重要性將逐漸浮現。

不過值得注意的是，選舉議題的設定可以是社經議題也可以是民粹主義式的動員。在台灣因為近年來國家認同在選舉當中都成為政黨競爭的一個主軸，所以單一選區雖然會促成議題選舉出現，但是政黨領導提出的議題有可能是廉價的族群議題動員，讓國家認同與統獨議題有關的主張成為選舉的主軸。加上未來立委選舉的時程與隔年舉行的總統大選相隔三個多月，所以勢必被總統大選競選的議題所牽引，因為這個層次的選舉更容易出現象徵式的議題。而即使未來選戰主軸不是單純的象徵性議題，當兩岸經貿關係的整合持續面臨加速或維持緊縮的抉擇時，國家認同與經濟議題也可能結合，兩者無法脫勾。而即使選舉議題的設定是屬於社經議題的一部份，但是政黨很有可能推出大規模肉桶立法的拼盤來吸引選民，例如未經仔細成本利益評估但雨露均沾的公共建設方案，造成政府預算赤字不斷往上增加，而不一定會觸及到經濟與社會體制中需要改革的部分，這樣即使有議題選舉的出現，對整個社會福利的改善還是會有限。

四、候選人中心的選舉仍會存在。因為 SNTV 中候選人可以以某一特定地理區域的地盤為基礎，在 FPTP 下候選人同樣可以分別在各自的選區中進行長期的耕耘，因此在地方經營長久、基礎穩固的候選人，仍然會有較高的當選機率。地方派系的影響力在新選制下仍會存在，特別是若選區的劃分若與既有地方派系勢力範圍相重疊，則其影響力將持續。而即使選區的劃分與現有地方派系相不相重疊，新的動員與集票網絡還是可能在一段時間後被建立起來。整體來說，相較於比例代表制，特別是全國只有一個選區的設計，FPTP 不可避免會鼓勵議員重視地方議題的傾向，並促成紮根地方的議員容易繼續連任。與候選人中心的選舉相關的是賄選的問題，不管複數選區或單一選區都有可能出現。台灣的鄉鎮長選舉也是採取單一選區，但是賄選的情形還是不斷發生。更大範圍來說，即使到 2005 年，台灣的縣長選舉也不時有賄選的傳聞發生。立委選區相較縣市的選區範圍還是小很多，所以賄選的誘因似乎無法完全避免。

一般所指的金權選舉，其實包括兩個部分：地方層級與中央層級，地方層級的部分指的是直接的物質手段與賄選來吸引選票等問題。全國層級的金權選舉則牽涉到利益團體的政治獻金問題與國會中的法案制訂問題。在利益團體的政治獻金方面，FPTP 下並不必然會顯著改善這個問題。在法案制訂方面，若派系與黑金型立委佔據大部分立法院席次，則國會不免淪為各種特殊利益的競技場，官僚的自主性被嚴重削弱。若在施行 FPTP 之後，減少這類型立委的當選，增加形象清新者當選的比例，則也能減少中央層級的金權政治的情形。

小結

從日本的經驗來看，選制對政治生態的影響，是經歷接近十年的四次的選舉後才逐漸展現。而且選舉制度本身提供的誘因某種程度來說並不是議題選舉出現與派閥勢力衰減的充分條件，以日本的經驗來看，改成單一選區後的前幾次選舉，派閥的勢力依舊，選舉的主軸也不是議題的差異，只有在 2005 年的選舉，小泉設定「郵政民營化改革」作為選戰的主軸，議題選舉才比較明顯，派閥勢力也開始下降。所以這說明，單一選區並不會自然的改變政治生態，因為政黨領袖若要依循 SNTV 下的派系與金權選舉的邏輯，FPTP 依舊可以提供操作的環境，例如繼續提名地方派系型人物、以既有地方派系網絡來動員、以及依賴賄選等物質手段來集票等等。但是單一選區很可能是選舉生態改變的一個必要條件，有了這個條件的存在，加上黨魁在黨內的人事與政策權力逐漸增加，企圖推動改革的政黨領袖才有揮灑的空間。當然議題選舉的提出，如前指出，也可能是廉價的族群議題來動員選民，或者是以大規模的肉桶立法計畫來吸引選票，這樣對整個社會的福利是沒有太大幫助的。