

歐洲共同體國家選舉制度之比較

吳東野

(國際關係研究中心副研究員)

中華民國台灣地區的第二屆立法院改選剛剛結束，內政部中央選委會即行宣告，將考慮研究修改選罷法中的投票方式與選區劃分等問題。事實上，投票方式與選區劃分乃一國選舉制度中最重要的兩個環節，而這兩項問題早在一九九一年的國民大會全面改選之前，政治學者就已經提出類似之呼籲。如今，中央選委會主動表示研修之意，顯見我國建立制度化的選舉規範，已從摸索階段邁向起飛的脚步。本文除了介紹歐洲共同體十二個成員國的選舉制度之外，尤其注重這些國家的選舉方法與選區劃分。

壹、前言

選舉原本就是一項複雜的程序，它是由許多不同的要素所組成。任何單一要素或各個要素間的組合，都可能對選舉結果產生直接的影響。任何一個國家唯有先保障選舉機構的合法性，始能進一步提昇選舉之功能。換言之，民主政治體系下的選舉，若無合法的民主程序，那麼談論選舉方式就顯得毫無意義。從比較政治學的角度來看，歐洲共同體(EG；以下簡稱歐市)這十二個號稱為民主憲政國家的選舉方式，就非常值得探討。

民主的選舉一般可分為「多數決」(majority)與「比例代表」(proportional representation)等兩種基本類型。政治學者在界定比例代表制與多數選舉制的內涵時，通常會從選區的範疇着眼，亦即比例代表制較適於全國性(省或州)的選區，而多數選舉法則僅適合單一選區或名額較少的選區(如三至五名)。①就反應民意之層次而言，則比例代表制較符合「

註① Dieter Nohlen, *Wahlsystem der Welt: Daten und Analysen*, (München: R. Piper & Co. Verlag, 1978, p. 48ff.

選票反映席次分配」的代議原則，多數選舉法却僅強調「領先者當選」(first pass the post)或「獲勝者囊括」(winner takes all)的原則。當然，同時採用上述兩種選舉方式的國家，亦非絕無僅有(如德國)。問題祇在於，國會席次的技術性分配(各政黨所獲席位)是否依照各政黨的得票數比例產生。

就當前二十三個西方工業國家的選舉制度來看，②七個國家採行多數決(majority)選舉法，其中除了最具代表性的英國、美國、加拿大、與紐西蘭等係採單一選區的相對多數選舉法(plural majority)之外，法國國民議會(Assemblée Nationale)選舉，則採用單一選區的兩輪投票絕對多數選舉法(absolute majority)。至於其他的十六個國家，則完全施行比例代表制。這些國家的選舉制度雖不盡相同，但卻沒有人會批評其為不民主。原因是它們在選舉的過程中，多能秉持公平、公正、及公開的原則。正因為這些國家的選舉已經制度化，有關投票方式或選區劃分等問題，自然不易成為各黨派的爭議焦點。

其實，當今全球沒有任何一種選舉制度被公認具有最多的優點與最少的缺點。儘管有關多數決選舉法與比例代表制優劣的討論良多，但「公平與否」才是政治學者優先考量的議題。例如在民主選舉的過程中，選區劃分無疑被視為與「公平問題」最有關連的議題，因此西方民主先進國家在制定選舉方法，或評估選舉結果時，都不敢輕忽選區劃分不公可能形成的政治爭端。當前歐市十二個會員國的國會選舉，除了英、法兩國是採用多數決方式，其他皆採行比例代表選舉法。絕大多數的國家，能從以往實施的多數決選舉法，逐漸取向當前的比例代表制，無非也是希望建立公平分配的原則，力求透過比例分配制，使社會各選民階層在議會中皆有自己的代言人。選舉制度與政黨體系之形成，與政治的穩定性、或與動員選民三者間的互動影響，學界曾為此不斷地探討，但迄今仍無一致性看法。其中最主要的原因在於，選舉制度牽連的問題層面廣泛而複雜。相同的選舉制度在不同國家內，會出現相異的變數，就算是在制度上作過特殊考量，也難免因時空環境而產生不同的效應。基本上，西方國家並沒有絕對相同的兩種選舉方法。不同的社會結構、歷史經驗、或現實政治條件，都可能演變成不同的選舉方式，即使同樣是採取比例代表制的國家，往往也難避免選票與席次分配的「不均衡效應」(effect of disproportion)，其關鍵因素，除了涉及選區劃分問題外，投票方式與選票計算法，往往也影響政黨分配席次的結果。本文撰寫之目的，正是希望能從歐市國家的選舉制度中釐清若干共通與不同的特徵。

註② 德國政治學者將西方民主先進國家統計為二十三個；見 Dieter Nohlen, *Wahlrecht und Parteiensystem*, (Leverkusen: Leske & Budrich), 1986, p. 108；但是也有西方學者認為全球僅二十一國可視為民主先進；見 Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*, (New Haven/London: Yale University Press), 1984.

貳、歐市國家的選舉制度

歐市會員國的選舉制度，具有相當大的差異性，其中沒有任何兩個國家的投票方式及選區劃分是完全相同。儘管當前十二國皆已把選舉人的法定年齡降至十八歲，但是選舉法的一些相關規定（如參選人的年齡限制或憲法保障選舉方式），仍有若干區別。歷史發展的背景不同，是導致歐市國家選舉制度差別的主因。例如，理論上我們在評估民主憲政國家時，通常會以「議會民主」與「全民普選」等兩項特徵作衡量標準，但就歐市成員國而言，被喻為西方民主政治典型的英國，却是在實施議會民主之後，才考慮推行全民普選措施；屬於另一類型的法國及德國，全民普選的推行顯然較英國更遲；③至於愛爾蘭等國，採取的則是議會政治與民主選舉同時進行的方式。換言之，民主選舉的歷史是否悠久，並不全然會影響民主政治的成效。其實，絕大部份歐市成員國的民主政治，都是在一次世界大戰後逐步形成。發展較慢的西班牙與葡萄牙，還曾經歷一段長時期的威權體制階段，直到一九七〇年代中期，才邁向真正的議會民主；至於希臘在一九六七年至一九七四年時，尚未脫離軍事執政團的陰影。

西方若干政治學者對「選舉方法應否列入憲法保障範疇」的問題，持有不同的看法。④選舉方法若規定於憲法條文中，直接影響的是增加修改選舉法規時的難度。因為，議會一旦決定修改選舉方式，即須透過修憲程序，爭取三分之二以上的國會議員支持。反之，執政的一方可依情勢發展，隨時修改之。表一顯示，當前的七個歐市成員國，都藉憲法條文來保障選舉制度的運行，其餘五國則另定選舉法規。其中較值得一提的是，葡萄牙憲法（第一五五條第二款）明文規定禁止設立全國性的「門檻條款」（Sperklausel threshold clause）。其次，就選舉人的投票年齡限制作例子，歐市十二國的規定無分軒輊。至於被選舉人的法定年齡，各國規定的差別則較大。⑤比利時、希臘、及義大利的憲法，甚至還規範公民的投票義務（褫奪公權者並不列入）。

註③ J. Kohl, "Zur langfristigen Entwicklung der politischen Partizipation in Westeuropa," Steinbach (ed.), *Probleme Politischer Partizipation im Modernisierungsprozess*, Stuttgart, 1982, pp. 473-503.

註④ Eckhard Jesse, "Wahlsysteme und Wahlrecht," Oskar W. Gabriel (ed.), *Die EG-Staaten im Vergleich*, (Opladen: Westdeutscher Verlag), 1992, p. 175.

註⑤ 被選舉人年齡限定為十八歲以上的有德國、法國、西班牙、丹麥；被選舉人年齡限定為十九歲以上的有葡萄牙；被選舉人年齡限定為廿一歲以上的有比利時、英國、盧森堡、愛爾蘭；被選舉人年齡限定為廿五歲以上的有義大利、荷蘭、希臘。

西方政治學者大都承認，歐市國家的選舉制度具有相當大的差異性。⑥先就十二國國會選舉的投票方式而言，其中就包括了「封閉式名單」（德、葡、西）、「開放式名單」（荷、比、希）、「自由式名單」（盧森堡及愛爾蘭）、「單記非讓渡投票」（德、英、法）、「單記讓渡投票」（愛爾蘭），以及「兩票制」（德國）等。其投票的方法如下：（一）封閉式名單：政黨提名之名單順序不得變更，同時每位選民僅有一票，投票時以整體名單為對象；（二）開放式名單：政黨提名名單的人選順序可以重新排列，亦可經選民優先抉擇而變更之，同時每位選民至少擁有一票（以上），一票投給政黨名單，另一票投給候選人。此外，選民亦可將多票集中在某一候選人身上（累積投票；accumulate voting）；（三）自由式名單：政黨提名名單之間或名單內的候選人可自由撤換，同時每位擁有多票的選民，可依各政黨推薦給不同黨派的名單候選人，亦可集中於某一政黨名單（集中投票；preferential voting）；（四）「單記非讓渡投票」係指每位選民祇有一票，投給選區單一候選人；（五）

註⑥

請參閱下列參考資料：A. McA. Carstairs, *A Short Story of Electoral Systems in Western Europe*, (London: Allen & Unwin), 1980; G. Hand/J. Georjel/C. Sasse, *European Electoral Systems*, (London, 1979); D. Nohlen, "Wahlrecht und Parteiensystem," *op. cit.*; W. Steffani (unter Mitarbeit von Jens-Peter Gabriel), *Regierungsmehrheit und Opposition in den Staaten der EG*, (Opladen: Westdeutscher Verlag), 1991; D. Sternberger/B. Vogel, *Die Wahl der Parlamente und anderer Staatsorgane: ein Handbuch*, (Berlin: de Gruyter), 1969.

歐洲共同體國家選舉制度之比較

表一：歐市會員國選舉制度之法律保障

憲法條文保障選舉制度運作的國家			制定選舉法規以保障選舉制度的國家	
比利時	第四十八條	第二款	德	國
丹麥	第三十一條	第二款	法	國
盧森堡	第五十一條	第五款 F	希	臘
荷蘭	第九十二條	第二款	英	國
愛爾蘭	第十二條	第三款	義	大
西班牙	第六十八條	第三款		
葡萄牙	第一五一條至一五五條			

資料來源：Dieter Nohlen, "Wahlen," Klaus von Beyme (ed.), *Politikwissenschaft: eine Grundlegung*, Band II.: Der Demokratische Verfassungsstaat, Stuttgart, 1987, p. 97.

表二：對政黨（或候選人）得票設置「門檻條款」的歐市國家

國名	政黨（或候選人）得票率之障礙	選區設置門檻之方式
德國	5 %	全國選區（或三個單一選區）
西班牙	3 %	各選區
義大利	三十萬張選票（或一個選區席位）	全國選區（第二輪分席）
法國	12.5 %	各選區
希臘	15 %	全國選區（第二輪分席）
丹麥	2 %	各選區

資料來源：作者自行整理

表三：歐市十二國的選舉制度明細表

會員國	選區劃分	名單/單一候選人	選票計算方法
比利時	2/2; 3/4; 4/4; 5/6; 6/5; 7/3; 8/1; 1/1; 20/1; 33/1; M=7.1	開放式名單	銅特最高平均數法 (d'Hondt)
丹麥	2/1; 5/2; 6/2; 8/2; 9/2; 10/1; 11/2; 13/1; 17/1; 18/2; 19/1; M=7.5	單一候選人+ 不同式之名單	聖拉居最高平均數法 (St. Lague) @(門檻條款)
荷蘭	18 投票區 1 全國選區	開放式名單	銅特最高平均數法
德國	328 單一選區	* 政黨提名單一候選人 + 封閉式名單	尼麥耶最大餘數法 (Hare/Niemeyer) @(門檻條款)
義大利	1/1; 3/1; 4/1; 8/2; 9/2; 12/1; 13/1; 14/2; 15/1; 16/4; 18/2; 19/2; 21/1; 22/1; 23/2; 25/1; 27/1; 28/1; 29/1; 38/1; 39/1; 52/1; 55/1; M=19.2	開放式名單	銅特最高平均數法
盧森堡	6/1; 9/1; 20/1; 24/1; M=14 (多票制)	自由式名單	哈根巴嚇基數法 (Hagenbach-Bischoff quota)
葡萄牙	1/1; 2/1; 3/1; 4/2; 5/1; 6/5; 7/1; 9/1; 10/1; 11/1; 12/1; 13/1; 14/1; 15/1; 16/1; 36/1; 55/1; M=11.2	封閉式名單	銅特最高平均數法
西班牙	1/2; 3/7; 4/8; 5/13; 6/3; 7/6; 8/5; 9/2; 10/2; 12/1; 15/1; 32/1; 33/1; M=6.7	封閉式名單	銅特最高平均數法 @(門檻條款)
愛爾蘭	3/13; 4/13; 5/15; M=4.1 (單計讓渡投票法; Single Transferable Vote)	自由式名單	族普基數 (Droop quota)
*法國	577 單一選區	政黨提名單一候選人	絕對多數決選舉法 (absolute majority) @(門檻條款)
希臘	56 個多名額選區 3次計票分席方式	開放式名單	銅特最高平均數法
*英國	650 單一選區	政黨提名單一候選人	相對多數決選舉法 (plural majority)

* 德國的門檻條款限制各黨必須囊括全國百分之五的選票，或贏得三個選區，才有分席資格。

西班牙的門檻條款則僅規定各黨必須在任一單一選區取得百分之三的選票，始具分席資格。

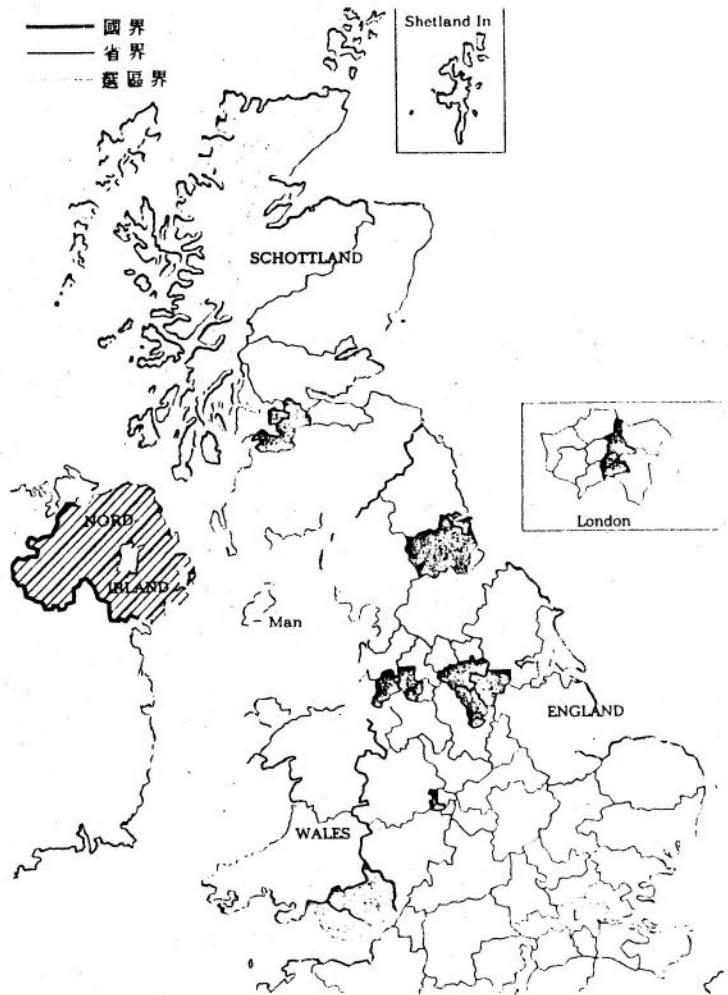
* 國會選舉採用多數決選舉法的國家，目前歐市中祇有英國和法國。

資料來源：作者根據各方資料自行整理。

「單記讓渡投票法」乃指每位選民可作第二(三或四)次的選擇；(六)「兩票制」則是選民擁有兩次投票行為，一票選擇選區候選人，另一票則投給政黨名單。

除了選區劃分之外，選票計算方式也涉及到政黨席位分配的公平性。歐市若干國家設置得票率的門檻障礙(見表二)，就直接造成對某些政黨不利的態勢。例如某一個處於跨越門檻邊緣的小黨，就常因為選民擔心將選票投給該小黨會造成不均衡效應的結果，而寧願選擇其他政黨。事實上，部份歐市國家為維持政治的穩定而

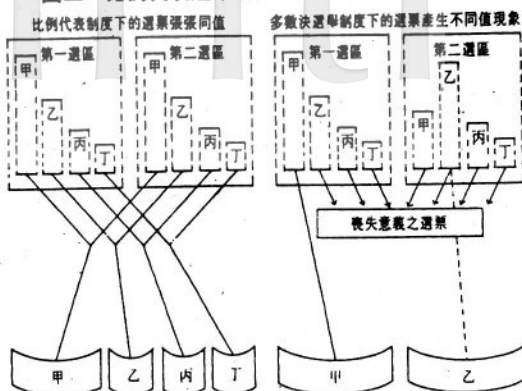
圖一：英國的選區分佈



制定門檻條款，固然無可厚非，但真正的關鍵問題却在於，不論全國選區或單一選區設置政黨獲票率之門檻，其影響分席的結果與實質上顯示的政治意義，皆有所不同。例如德國「選舉法」規定政黨必須獲全國5%選民支持(或贏得三個單一選區席位)，始具有分席資格，就阻礙了許多小黨或新興政黨出頭的機會；但是西班牙與法國對政黨設置之得票門檻，顯然就只在較大的選區發揮抑制小黨生存的作用。基本上，我們可將歐市十二國的選舉制度劃分為三種類型：(請參閱表三)(1)英、法兩國取向的多數決選舉法，祇不過前者採相對多數決，後者用絕對多數決；(2)丹麥、荷蘭、比利時、及德國採比例代表制；(3)其他國家則傾向比例代表與多數決的混合制度，但是一般仍稱其為比例代表選舉制。以下針對此三類型分別詳述之：

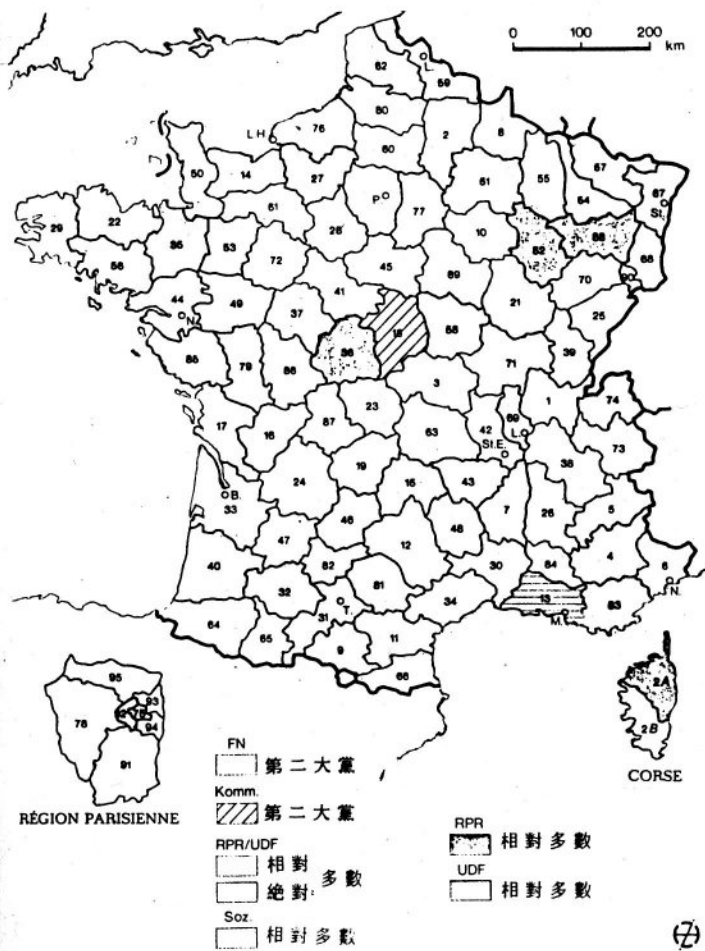
(一) 英國係第一類的典型代表，其百餘年來選舉史所形成的相對多數決傳統，已建立全國選區數與國會議席數(六五〇席)完全一致的觀念。換言之，這種單一選區制限定各選區祇能產生一位當選人(見圖一)，同時必須是所有參選人中得票數最

圖二：比例代表選舉制與相對多數決選舉制之比較



資料來源：Paul Noack, Was ist Politik? Muenchen/Zuerich, 1973, P.211.

圖三：法國以省級單位為主的選區劃分



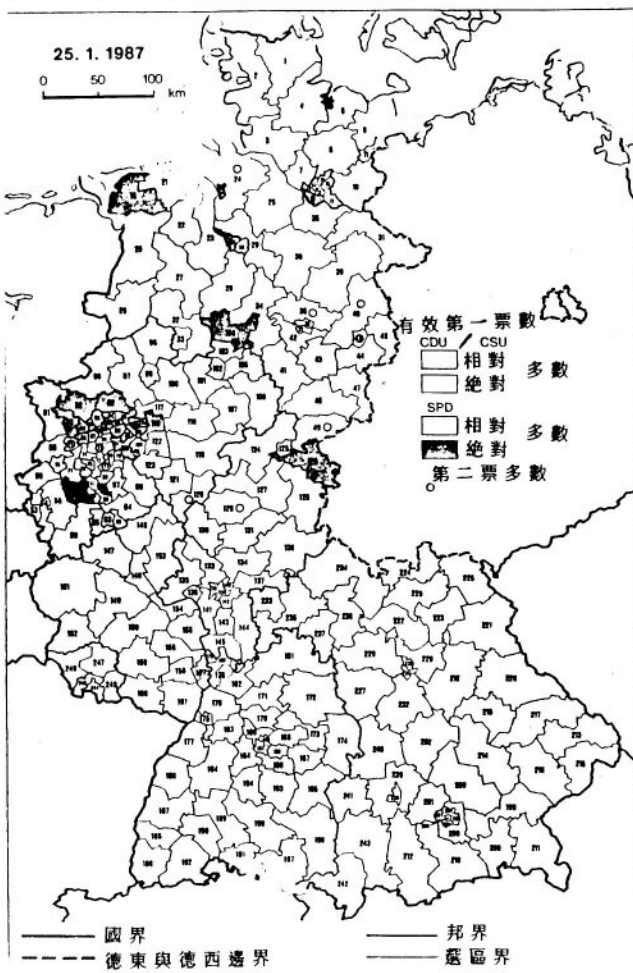
多者（但未必是絕對多數）。此一制度的最大缺憾，反映出當選人的獲票數可能不及落選人得票數之總和，完全失去公平選舉所強調的「同票同值」意義。此項缺點從圖二的顯示，大致已能看出。再由實際的例證觀察，一九八九年英國綠黨參與該國的歐洲議員改選時，儘管獲得全國十五%以上的選票，却未分得一席；同樣在一九九二年四月的英國下議院改選，保守黨取得百分之四十二點三的選票，却囊括半數以上的席次（三三六席）。其次，多數決選舉制度下，每逢國會議員出缺時，即必須進行補選（by-elections），似有勞民傷財之顧慮。然而，英國採用這種有利大黨競爭的單一選區劃分方法，基本上比較能穩固兩黨政治的發展態勢，同時還可藉超黨派人士組成「選區界定委員會」（boundary commission），以避免未來選區的變動過於頻仍，或因選區劃分不公而引起政爭。

(二) 法國從一九五八年創建第五共和以來，除了在一九八五年至一九八六年曾經改為比例代表選舉制之外，國民議會五七七名議員的產生，完全是根據絕對多數決 (absolute majority) 原則。法國所採取兩輪投票法的規定是：舉凡候選人在第一輪的投票，能取得該選區絕對多數之選票 (但有有效票數必須占該區選舉人總額的四分之一)，即宣告當選；如果第一輪的投票結果，並無候選人達到宣告當選之標準時，一週內必須舉行第二輪的投票。換言之，凡於第一輪投票中至少取得百分之十二點五的候選人支持 (一九五八年至一九六六年僅規定為百分之五之選票；一九六六年至一九七六年則規定為百分之十之選票)，皆可參與第二輪之競爭。實際上法國政黨間通常會透過協商手段，或藉選舉法硬性規定候選人的得票數，因此參與第二輪競爭的候選人一般祇有兩名。至於法國的選區劃分 (見圖三)，基本上是以行政區域為主體。換言之，係將全國九十五個省 (Region) 分別劃分為二至二十四個縣級 (Département) 的單一選區。

(三) 德國的選舉制度較為複雜。一九九〇年十月兩德統一之後，鑒於原東德五省加入成為新的五個邦 (Länder)，而使聯邦眾議院 (Bundesrat；國會下議院) 總席數增加至六五六名 (統一前的西德僅五一八席)。在沿襲「參考選區候選人式的比例代表制」 (Personalized Proportional Representation) 之舊規下，每位選民仍擁有「兩票並投」的機會；換言之，每位選民手中都握有一張分投兩種不同對象的選票。第一次投選的對象

圖四：德西地區與德東地區的單一選區劃分

A. 德西地區 (第一選區至第二四八選區)



註⑦ 吳東野，「一九九〇年德國國會大選之分析」，問題與研究，第三十卷，第一期，民國八十年一月，第十一頁至廿頁；U. Andersen / W. Woyke, Wahl'87: Parteien und Wähler, Währecht und Wahlverfahren, Politische Entwicklung, (Opladen: Leske & Budrich), 1986, p. 53.

，是自己選區的各黨提名人選，第二次投選的對象，則以自身屬意的政黨為目標。至於各黨分得的總席數，主要還是取決於第二票所占之比例；舉凡西德地區的參選政黨，或與德西政黨聯合的德東地區參選政黨（例如「德東基民黨」），祇要能取得全國選民5%以上的支持，或在全國任何三個「單一選區」獲勝之政黨（見圖四），即可依「尼邁耶（Hare-Niemeyer）計算法」比例分席^⑧至於沒有聯合對象的德東地區政黨，（例如德東「九〇聯盟／綠黨」，（Bindnis 90 / Die Grünen），基於統一後特殊情勢之考量，暫時沒有門檻之限制。也因此德東「民主社會主義黨」（PDS）雖僅獲百分之二點四的第二票，却能分得十七席。原則上，德國國會的席次分配係以各邦為單位，根據前述的「尼邁耶」計算公式產生：

B. 德東地區（第二四九至第三二八選區）



各黨於某一邦獲取之第二票有效票數×該邦應分得之總席數

各政黨於該邦獲得之有效第二票總和

此外，在德西境內無聯盟對象之德東政黨（如「德國社會聯盟」（DSU）或「民主社會主義黨」（PDS），若能在德東選區獲得5%以上的選民支持，亦享有分席資格，唯其席數之多寡，必須依其在全國選區的總獲票率計算之。

註⑧ 吳東野，「西德第十一屆國會選舉」，問題與研究，第二十六卷，第六期，民國七十六年三月，第五十六頁至七十三頁。

註⑨ 一九九〇年十二月的德國國會選舉結果，鑒於兩德統一之故，而出現數十年來少見的兩個例外：一為自民黨（FDP）於德東薩克森·昂赫邦（Sachsen-Anhalt）提名的（第二九一）選區候選人 Uwe Lühr，擊敗大黨競爭對手（34.4%）；另一為參與角逐柏林（邦）市第二六一選區的「民主社會主義黨」（PDS）主席 Dr. Gregor Gysi，同樣也獲勝（31.8%）。

依照往例，德國新國會中的半數（三二八）席次，應以同數額選區的選民採「直接委任」（Direct Mandate）方式產生之（參閱表四）。換言之，選民的第一票僅選擇三二八個選區中的政黨提名人，祇不過各黨根據第二票計算所分得的總席數時，必須先將該黨的選區當選人列入。任何一個政黨在選區產生的當選名額愈多，由第二票比例產生的各黨「名單候選人」數額即相形減少。事實上，德國各黨選區當選人的數額多寡，並不十分重要。因為就歷屆選舉的各黨提名名單來看，幾乎所有重要的政治人物，皆兼具選區候選人與名單候選人的雙重身份。對小黨而言，德國半數國會議員以名單的方式產生，實際上並無重大意義，因為德國各選區所產生的國會議員，幾乎全為大黨所囊括。小黨雖象徵性地在各選區提名參選，但實際仍靠第二票的多寡獲分席次。^⑨

（四）荷蘭、比利時、和丹麥的選舉制度，基本上與德國大同小異，都是採行比例代表選舉制。國會議席的分配係根據政黨所獲選票多寡決定之。不過這三國的選區劃分方式不一，導致各政黨所獲席次與實際得票比例有所差異。比利時將全國九省劃分為若干大小不同的選區，分別產生二名至三十三名國會議員。總數二一二名的國會（下議院；Kamer van Volksvertegenwoordigers）議員，分別依據下列所劃分之選區產生：2-2-3-4-4-4-5-6-6-5-7-3-8-1-11-1-13-1-14-1-20-1-33-1。每一選區平均選出七點一名議員。基本上，荷蘭並無選區之劃分，但是基於行政作業的考量，荷蘭政府另將全國

表四：德國國會選舉的單一選區劃分與政黨名單產生之議員數（一九九〇）

各 邦 名 稱	單一選區產生之當選名額	各邦政黨名單*實際產生名額
什列斯威、霍爾斯坦邦 (Schlesig-Holstein)	11	13
漢堡市 (Hamburg)	7	7
下薩克森邦 (Niedersachsen)	31	34
不萊梅市 (Bremen)	3	3
北萊茵邦 (Nordrhein-Westfalen)	71	75
黑森邦 (Hessen)	22	26
萊茵、法爾茲邦 (Rheinland-Pfalz)	16	18
巴登、伍騰堡邦 (Baden-Wuerttemberg)	37	36
拜燕 (巴伐利亞) 邦 (Bayern)	45	41
薩爾邦 (Saarland)	5	6
柏林市 (Berlin)	13	15
邁克林堡、弗泊莫邦 (Mecklenburg-Vorpommern)	9	7
布蘭登堡邦 (Brandenburg)	12	10
薩克森、昂赫邦 (Sachsen-Anhalt)	13	13
圖林根邦 (Thuringen)	12	11
薩克森邦 (Sachsen)	21	19
總 額	328	334

*：各邦政黨名單實際當選名額較選區產生名額多六席，係因德國選舉制度中有所謂「超額當選」（Ueberhangmandate）之故。

資料來源：作者自行整理。

劃分出十八個投票區 (Wahlringe—voting districts，非一般之選區) 與劃分一個全國性選區 (Landeswahlkreis；見圖五)。國會 (下議院：Staten—Generaal) 的一五〇名議員，在全國的得票總額，按「銅特最高平均數法」(d'Hondt highest, average system) 分配各政黨的席次，以及決定當選人。⑩嚴格說來，這些投票區對國會議員的席次分配，並無實質的影響力可言。⑪至於丹麥國會 (下議院；Folketing) 的一七九名議員，規劃成三種產生方式：其一，一三五名議員是由全國各個大小不同的選區產生 (見圖六)，這些選區的劃分係依 $2 \sqrt{1.5} - 2 \sqrt{2.6} - 2 \sqrt{2.8} - 2 \sqrt{2.9} - 2 \sqrt{2.10} - 1 \sqrt{1.2} - 1 \sqrt{1.13} - 1 \sqrt{1.17} - 1 \sqrt{1.18} - 2 \sqrt{2.19} - 1$ 的原則，分別選出二至十九名議員。每一選區平均選出七點九名議員；其二，另外四十名議員係採名單比例代表方式產生，平均分配給那些能於選區中取得一個席次或得票率達到二% 門檻的政黨；其三，各保留兩席給格陵蘭地區 (Gro-land) 與費洛爾島 (Farøer Island)。

圖五：荷蘭的選區與投票區分佈



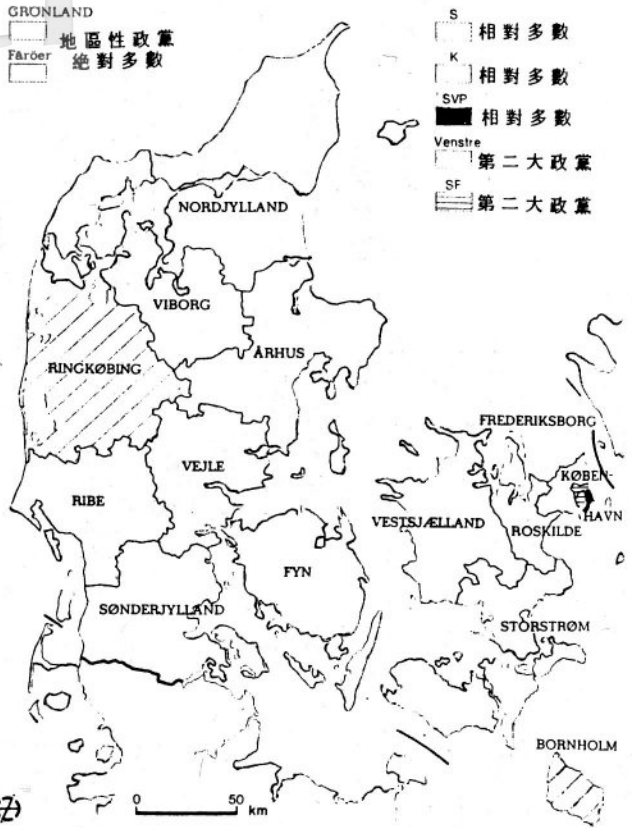
比利時眾議院 (國會下院：Chambre des Représentants) 的二一二名議員，也是依據「銅特最高平均數法」，比例計算產生之。其與荷蘭選舉制度的相同處在於，兩者皆先由選區有效票數與選區應選名額之間，求得一個選舉公約數 (electoral divisor)，⑫同時再用各黨的選區得票數除以選舉公約數，計算出一個選舉商數 (electoral quotient；即獲分席次)

註⑩ Ivor Crewe/David Denver (eds.), *Electoral Change in Western Democracies: Patterns and Sources of Electoral Volatility*, (London: Croom Helm), 1985, p. 342。謝復生，*政黨比例代表制*，台北，理論與政策雜誌社，民國八十一年三月，第三十一頁至四十九頁。

註⑪ E. Jesse, "Wahlssysteme und Wahlrecht," *op. cit.*, p. 177.

註⑫ 選舉公約數的公式如下：選區有效票數 / 選區應選名額 = 選舉公約數

圖六：丹麥的選區分佈



；其次，再根據銅特法算出各省內的剩餘席次。
 ⑬比利時的選區係以九個省為基準，將全國劃分為三十個選區，每省分別設有二至五個選區（見圖七）。每一選區的應選名額為二至三十三名，平均每一選區選出七點一名國會議員。

（五）希臘的選舉制度很難片面地將其界定為比例代表法或多數決法，學界通常稱其為「加強型的比例代表制」（verstärkte Verhältniswahl）。
 ⑭就歐市十二國比較之，希臘僅次於法國，係改變選舉法規最頻仍的國家。當一九七四年軍事執政團被推翻之後，希臘開始引進多名額的選區制度，同時還設定高門檻的得票率障礙，其目的是要阻止聯合政黨參與第二輪（或第三輪）分席的機會。事實上，希臘的選區劃分方式，已十足反映出國會選舉結果的不均衡效應。從該國的選區劃分來看，除了雅典（Athens）與帖撒羅尼迦（Thessaloniki）兩大人人口密集區之外，其餘

五十三個按行政區所規劃的選區中，有二十二個屬於二至三席的小選區（見圖八）。根據希臘選舉法之規定，總計三〇〇名的（單一）國會議員，除由各選區產生之外，尚另定以「哈根巴赫·畢碩夫基數」（Hagenbach-Bischoff quota）比例計算的三階段分席辦法。舉凡第一輪的選舉中，全國得票數低於十五%的政黨，即無權參與第二輪的分席；至於三個以上的聯合政黨，得票數的限制更增至三十%。^⑮此外，希臘選舉制度中的另一大特色是，規劃十二名所謂的「國會議員」（Staatsabgeordnete—Congressman of State）。這些議員既非經由選區選出，亦非藉第二輪的分席過程產生，而係運用選舉商數與最大餘數法分配之。嚴格說來，希臘的這種選舉制度，並無法彌補選區投票結果所產生的不均衡效應，反而因為嚴苛的第二輪

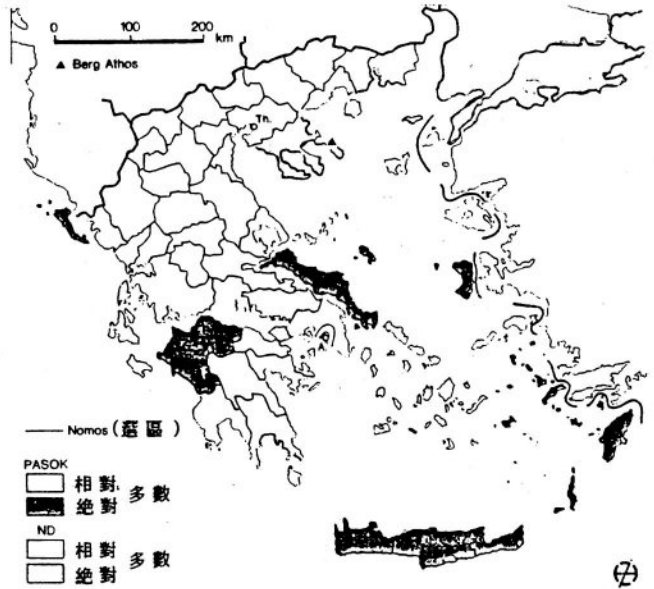
註⑬ 依照規定，各政黨必須在省內任一選區獲三分之二以上選民的支持，始有資格獲分剩餘席次。各省的剩餘席數分配回各選區的計算公式如下：各黨在選區所獲得之選舉商數/各黨於選區已獲分之席次+1=地區公分數（local fraction）參閱謝復生，前揭書，第五十三至五十四頁。

註⑭ Dieter Nohlen, "Wahlsystem der Welt," op. cit., p. 180.
 註⑮ 一九七四年的希臘國會選舉，曾一度將政黨參與第二輪分席的得票數限制，從十五%提高至十七%。然而，此一改變至一九七七年時，又回復原狀；見 Dieter Nohlen, 1978, op. cit., p. 181.

圖七：比利時的選區分佈



圖八：希臘的選區分佈



分席標準，形成對大黨有利的局面。於今，希臘儘管已於一九八九年再度修改選舉法規，同時也廢除了對大黨有利的分席辦法，但並未徹底改善選舉的不公平現象。

(六) 盧森堡由於地窄人稀，全國僅劃分為四個選區（見圖九），分別產生六名、九名、廿名、廿四名（單一）國會（Chambre des Députés）議員。盧森堡的國會選舉同樣設定了第二輪的比例分席辦法，但也類似希臘的分席結果，無法改善不均衡的效應。其中最主要的原因是，選民既可以決定投票給政黨名單，也可以選擇投給不同政黨名單上的候選人（paraschi-

圖九：盧森堡的選區分佈

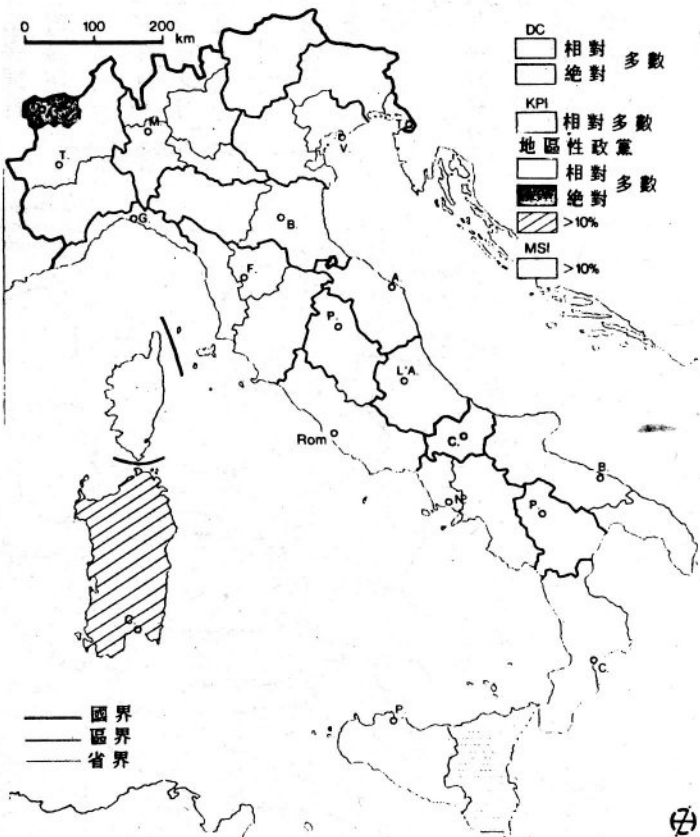


aren (preferential voting)。換言之，如果某選民投給政黨名單，即表示這位選民認同該黨所有提名的候選人；假設某選民僅支持該黨名單上的部份提名人選，那麼這位選民尚可以退而求其次，投給該黨其他未列入名單的單一候選人，或其他政黨的名單候選人，直到這些候選人達到當選的票數。這種多票制的選舉方法，具有培養選民分向投票 (split voting) 的優點，也能避免國會完全受到兩大黨的操控，當然也不致於就此完全淘汰次優選擇的候選人，但是却易於形成選票與政黨席次的不均衡。

(七) 義大利全國劃分為三十二個大小不同的選區 (見圖十)，選出總計六三〇席國會 (Camera dei Deputati) 議員。選區劃分的方式為：1-1, 3-1, 4-1, 8-2, 9-2, 12-1, 13-1, 14-2, 15-1, 16-4, 18-2, 19-2, 21-1, 22-1, 23-2, 25-1, 27-1, 28-1, 29-1, 38-1, 39-1, 52-1, 55-1

。換言之，每一個選區平均選出十九點二名議員。義大利也設有重新分配剩餘席次的辦法。⑩根據該國選舉法之規定，凡能取得進入第二輪分取剩餘席次資格的政黨，必須在全國獲得三十萬張選票，或至少贏得一個選區的席次。此一障礙幾乎已將毫無力量的小黨排除國會門外。義大利國會選舉的兩輪分席計算方式如下：第一輪先計算出各黨在選區的席次；⑪待第二輪時，僅在各選區剩餘票數總和與全國剩餘席次間，求得一個新商數，並由符合資格的政黨分配之。

圖十：義大利的選區分佈



註⑨ Dieter Nohlen, op. cit., pp. 273-278.
註⑩ 計算公式分別是：

某一選區之有效票總和 ÷ 應選出名額 + 2 = 商數

參閱 Dieter Nohlen, 1978, op. cit., pp. 272-277, 謝復生, 前揭書, 第七〇頁。

(八) 西班牙依照全國行政區域(省)的劃分(見圖十一)，共劃定五十二個選區，總計選出三五〇席國會眾議院(Congreso)；最多不得超過四〇〇席)議員。選區劃分的方式為：1-2、3-7、4-8、5-13、6-3、7-6、8-5、9-2、10-2、12-1、15-1、32-1(馬德里區)、33-1(巴塞隆納區)，亦即每一選區平均選出六點七名議員。馬德里及巴塞隆納兩地的超大型選區，雖較有利於地方性的小黨出頭，但是西班牙政府為了淘汰若干泡沫型政黨，特別在選舉法中訂定「選區得票率三%的下限」，以此作為政黨分席的門檻。由於西班牙選舉採行的是封閉式名單，每位選民僅掌握一票的情況下，各選區往往會出現政黨聯合的現象。

正如前文所言，同樣是採取比例代表制的國家，選舉所呈現的功能却不盡相同，主因就在於選區大小之劃分。⑬西班牙的選區劃分就充分反映出這方面的問題。一方面，西班牙選區平均才選出六點七名議員，低於歐市國家的平均值；但另一方面，又規劃馬德里與巴塞隆納兩個超大型的選區，導致儘管選舉法針對政黨設置三%得票率的障礙，却仍難防範小黨林立的現象。一九八九年改選後的西班牙國會，就存在十三個政黨，其中八個地方性小黨當選的議員總和，不過是十九席。

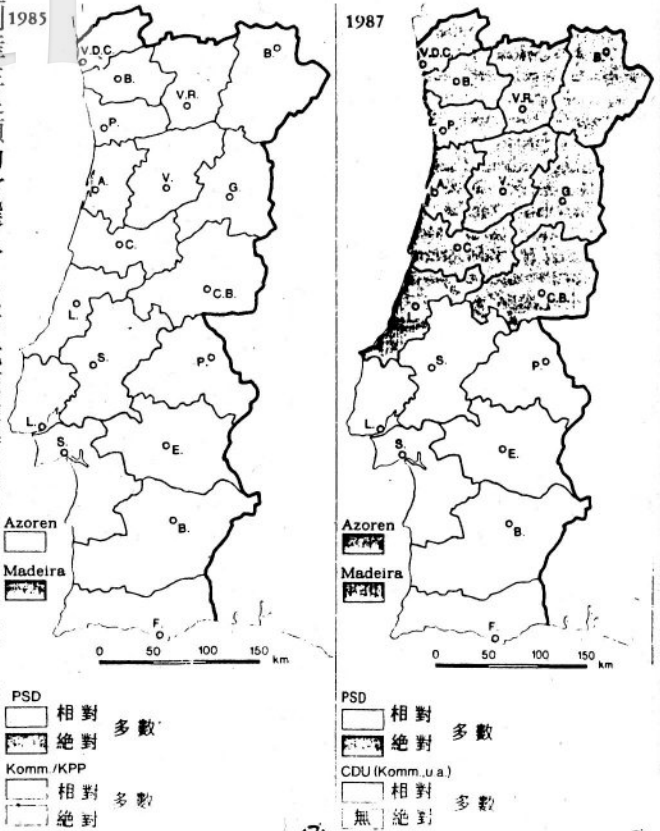
(九) 葡萄牙的憲法詳細規範選舉方法，其至在一九八九年的修憲條款中，還確定(單一)國會的議員總數為二二〇至二三五名。根據其憲法第一五五條的規定，國會議員係依比例代表方式產生，同時不得設置全國性的得票率障礙。葡萄牙的選區劃分

圖十一：西班牙的選區分佈



註⑬ Dieter Nohlen, "Wahlrecht und Parteiensystem", op. cit., p. 217.

圖十二：葡萄牙的選區分佈



(見圖十二)較傾向有利大黨發展的大選區制，其規劃成的二十二個選區為：1-1、2-1、3-1、4-2、5-1、6-5、7-1、9-1、10-1、11-1、12-1、13-1、14-1、15-1、16-1、36-1、55-1，每一選區平均選出十一點二名議員。

⑤ 愛爾蘭的選舉制度可稱為歐市國家中最特殊的一種。一般而言，比例代表制多半實施於「多名額選區」(multi-member constituencies)制，愛爾蘭推行的「單計讓渡投票法」(Single Transferable Vote)基本上排除了政黨對候選人的束縛。依照愛爾蘭的選舉法規，選民可以就個人對候選人的偏愛程度，按一、二、三、四等優先順序圈選，選擇的數目以選區應選名額為上限。選舉結果通常先計算圈選第一順位的選票，當候選人的票數已達當選標準，其剩餘票數(surplus votes)則分配給選票上第二順位的候選人，待第二順位的候選人當選後，再依次類

推直到產生足夠的當選人。以下就該選舉制度的計票方式，舉例說明之：

- (1) 假設有效票數達六千張的某一選區，實際應選出五名議員，而總計參與角逐的十位候選人，得票數依次為甲2009票、乙952票、丙939票、丁746票、戊493票、己341票、庚157票、辛152票、壬118票、癸93票。如果依據計算公式，該選區的選舉商數為1001 (6000 ÷ [5 + 1] = 1001)，達此商數的甲候選人即告當選，而其餘1008張選票，即可轉讓他人。
- (2) 從當選人甲君的2009票中發現，選民圈選第二順位之候選人票數為：丁257、戊11票、己28票、庚1708票。此外，尚有五張選票係選民僅圈選甲君，故不得轉讓他人。基本上，甲君當選票數是1001，因此祇能以其剩餘的1008票轉讓他人，其計算公式如下：

$$\begin{aligned} & (\text{其他候選人}) \text{第二順位票數} \times \frac{\text{剩餘票數 (1008)}}{\text{當選人可轉讓總票數 (2004)}} \\ & = \text{其他候選人受益之票數} \quad \textcircled{19} \end{aligned}$$

統計結果為丁君受益129票、戊君獲得6票、己君拿14票、庚君取得859票。相較之下，庚君以1016票 (157 + 859 = 1006) 宜

註⑱ 小數點後的數字，以最大者進位。

告當選，其餘受益三人的票數增為丁875票(746+129)、戊299票(493+6)、己355票(341+14)。

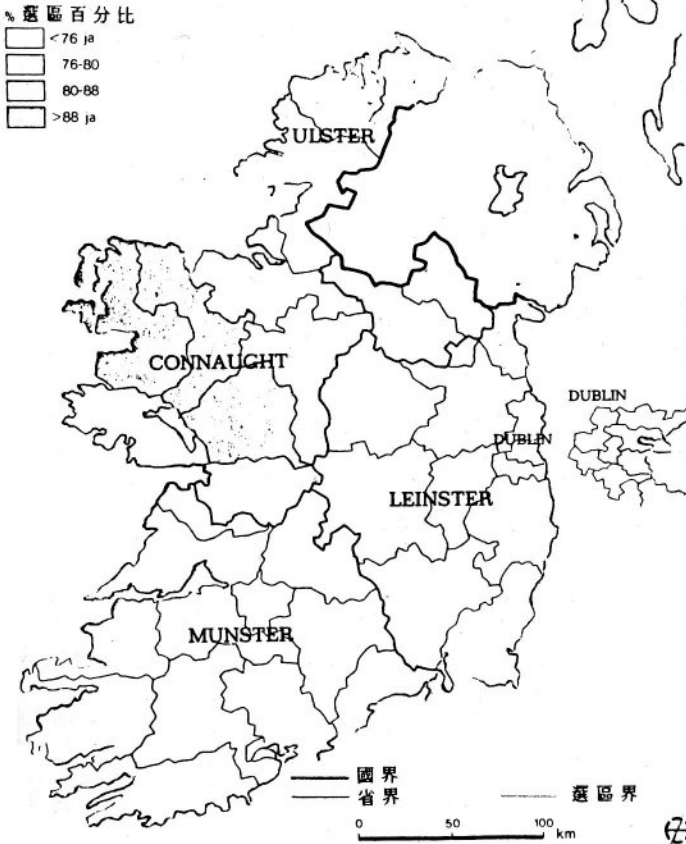
(3) 庚君當選後，理應將其剩餘之十五票轉讓他人，但因票數過少而無法產生第三位當選人。此外，即使庚君剩餘的十五票全數轉給癸君，亦無法使其總票數超過壬君的118票。因此，按規定可宣告癸君落選，他的93票應轉讓他人，這些選票的第二順位統計如後：己89票、丙4票。此一階段重新計算後的得票結果為：甲1001票、庚1016票、乙952票、丙943票(939+4)、丁875票、戊299票、己444票(355+89)、辛152票、壬118票。

(4) 由於第三次計票結果未產生新當選人，而第四輪計票亦可能毫無結果，因此必須再打散壬君的118票，原因是壬君即使取得庚君的十五票，亦無法超越辛君的152票；同理辛君就算獲得壬君全部的118票，也依然敬陪現階段所有候選人之末座。為求迅速而簡單的產生新當選人，必須再統計辛君與壬君總計270票的第二順位，結果是乙君受益119票、丁君獲得107票，另外4票無法轉讓。於是又產生第三位當選人乙君(952+119=1071)。

(5) 理論上，乙君當選後所剩餘的70票可以轉讓他人，但是這些票數無法使剩下四位候選人的得票達到選舉商數，因此採第二輪計票模式，先把乙君受益的119票找出第三順位，結果戊君拿到84票，其餘35票無法轉讓。然而，鑒於乙君祇能讓出70票，戊君所受益的第三順位選票祇有70張。此一輪計票結果為：甲1001票、庚1016票、乙1001票、丁982票、丙943票、戊569票(499+70)、己444票。

(6) 最後再回頭看庚君可轉讓的十五票(1016-1001)，是否能促成第五位當選人。結果出現否定答案，因此必須再打散己君的444票。統計的原則是，先計算最初所得341票中的第三順位，若不足產生新當選人，則再找出第三順位。結果丙君受益353票，戊91票無法轉讓。

圖十三：愛爾蘭的選區分佈



。這一輪的計票結果（甲1001、庚1016、乙1001、丙1296〔943+353〕），造成丙君成爲第四位當選人。此時，由於庚君的15票與丙君的295票（1296—1001）皆可再轉讓，但因為即使全數讓渡給戊君（569+310），亦無法超過丁君的982票。如果再計算下去，已無實質意義，因此宣佈丁君爲最後一位當選人。

鑒於「單計讓渡投票法」的計票程序相當複雜，因此選區的劃分與各選區應選額數，即顯得格外重要。愛爾蘭自從一九二三年引進此一選舉方式，初期（一九二三至一九三五年）的各選區應選名額，還以七名作上限，一九四七年之後即完全改爲三至五名（見圖十三）。²⁰換言之，大選區絕對不適用於這種選舉制度。迄今，愛爾蘭重新劃分過的四十一個選區爲3、13、4、13、5、15。²¹

叁、多數決制與比例代表制的利弊得失

一般而言，政黨在議會中的多數主要靠兩種方式取得：其一，政黨不受選舉制度優劣的拘束，凡由選區競爭中獲勝者，即算取得「先天多數」（earned majorities）；其二，政黨靠選票計算方式而獲勝，即算取得「後天多數」（manufactured majorities）。²²西方政治學者瑞爾（Douglas Rae）早於一九六七年即確信，議會中大部份政黨取得多數席次的肇因，皆源於後者之弊端；換言之，選票計算方式所造成的不均衡（disproportion）效應，使各政黨所獲席次與得票數間的差距過大。瑞爾曾針對一九四五年至一九六五年間全球二十個國家所舉辦過的一一七次選舉，進行統計和分析。從表五可以看出，他總共得出四十三種結果，其中僅有十六種情況（37.5%）對政黨取得議會絕對多數席次有利，而政黨藉選票計算方法取得「後天多數」的可能性，則高達二十七種（62.5%）；特別是瑞爾所提出二十七個政黨取得「先天多數」的實例中，就有十七個（63%）歸因於單一選區的多數決選舉制度。我們若由事實的例證來看，前述美、英等國採相對多數單記非讓渡的投票方式，多多少少都出現過「同票不同值」與「得票率與當選率不對稱」的弊端。有關這方面的缺失，筆者於前文拿英國國會改選與歐洲議會選舉的結果作實例，已經獲得印證。

爲便於比較歐市國家不同的選舉制度，以及分析多數決選舉法與比例代表制的政治性影響，我們可以先界定清楚這兩大

²⁰ P. McKee, "The Republic of Ireland", V. Bogdanor/D. Butler (eds), *Democracy and Elections: Electoral Systems and Their Consequences*, New York, 1983, p. 80.

²¹ E. Jesse, "Wahlssysteme und Wahlrecht," *op. cit.*, p. 176.

²² Douglas W. Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*, (New Haven/London: Yale University Press), 1967, p. 74ff.

類型選舉制度的特徵。大體而言，這兩種選舉方式的傳統解釋為：凡採候選人獲得（絕對或相對）多數選票而當選的方式，即為多數決選舉制；比例代表選舉制則求盡可能精確地反映出選票與席次分配的代表性功能。就學理而言，此種界說並無錯誤，祇是兩種選舉方式所顯現的政治意義不同。另一種更接近真實的說法是：採多數決選舉制的歐市國家，每一個選區僅產生一名當選人，而採比例代表選舉制的國家，每一個選區的當選名額，絕不止於一人。²³如果再依據薩托瑞（Giovanni Sartori）將多數決視為「強勢」（strong）選舉制，而把比例代表法看作「弱勢」（feeble）選舉制的說法，²⁴顯然前者易於受到操縱的影響（manipulative influence），後者則成爲一種「沒有效果的制度」（no-effect system）。²⁵

一般而言，無論是多數選舉法或比例代表制，皆可根據兩項不變的標準予以界定之：即視其是否符合「代議政治原則」與「選舉決定規則」。就選舉決定規則來看，多數選舉法的席次分配，完全取決於任一候選人或任一政黨，能否於該選區獲得多數選民的支持；比例代表制的分席標準，却祇論候選人（或政黨）於該選區的獲票率。換言之，候選人（或政黨）的獲票數祇要能達到規定的商數，即可分到席位。至於就代議政治原則作比較，顯然比例代表制之下的政黨（或候選人）得票率與獲分席數，呈正比走向；而多數選舉法之下的政黨（或候選人）得票率與獲分席數，往往不符代議政治的公平原則。圖十四更明顯地看出，單一選區多數決的不均衡效應：四個參與選舉競爭的政黨，祇有兩個政黨分到國會席次，其中政黨B僅於第一選區囊括絕對多數選票（60%）

²³ Dieter Nohlen, 1986, *op. cit.*, p. 78.

²⁴ Giovanni Sartori, "The Influence of Electoral Systems: Faulty Laws or Faulty Method?" Bernard Grofman/Arend Lijphart (eds), *Electoral Laws and Their Political Consequences*, (New York: Agathon Press), 1986, p. 54.

²⁵ *Ibid.*, p. 58.

表五：西方國家採多數選舉制與比例代表制形成的政黨多數席次（1945—1977）

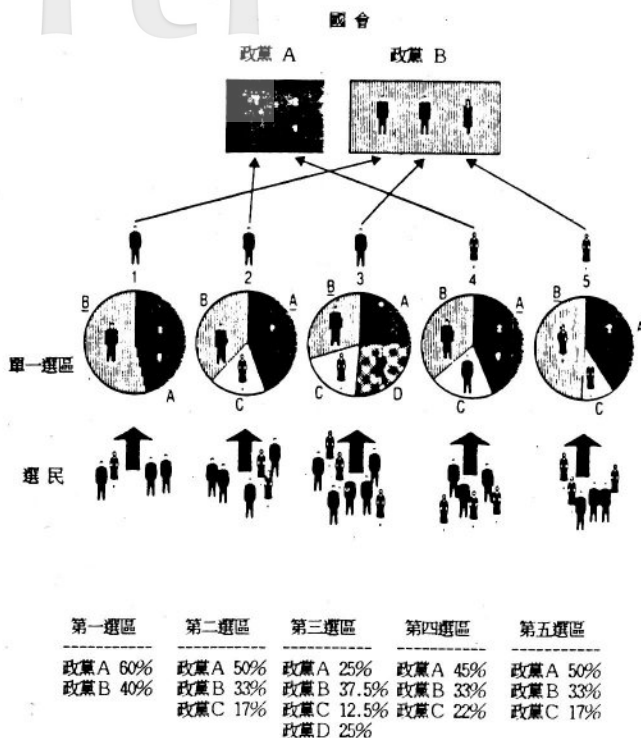
瑞爾（1967；兩次修正）	代表性國家(-)	代表性國家(二)	代表性國家之總和
N = 117	196	58	254
先天多數	16 (37.5%)	15 (40.5%)	27 (29.7%)
後天多數	27 (62.5%)	22 (59.5%)	64 (70.3%)
（其中）			
多數選舉制	18 (66.6%)	16 (72.7%)	49 (66.2%)
比例代表制	9 (33.3%)	6 (27.3%)	15 (33.8%)

代表性國家(-)：瑞爾對二十個西方國家國會選舉所進行統計（1945—1977）。

代表性國家(二)：日本、葡萄牙、馬爾他、南非、土耳其、委內瑞拉、智利、斯里蘭卡、印度。

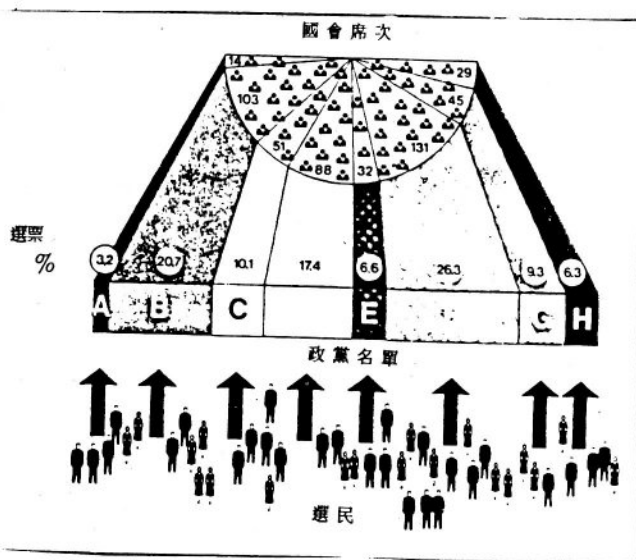
資料來源：Dieter Nohlen, *Wahlsysteme der Welt; Daten und Analysen*, (München: R. Piper), 1978, p. 371.

圖十四：多數決選舉法的代議政治原則



資料來源：Dieter Nohlen, 1986, P.84.

圖十五：比例代表制的代議政治原則



，却在所有選區取得絕對多數的當選名額（五分之三）；此外，第三選區共有四個政黨提名參選，B黨候選人的得票數不足四成，亦告當選。這種選舉法所反映的不公平現象是：B黨在五個選區的總得票數多於C黨，總席數却不如C黨；C黨在四個選區平均能取得一成五以上的選票，却分不到一席。其次，就闡揚「同票同值」精神的比例代表制來看（圖十五），在沒有得票門檻的設限下，每一個政黨無論獲票多寡，皆能在國會中維持一定比例的席位，使各個選民階層在國會中都有利益代言人。

的組成儘管要靠政黨間的合作及妥協，但却少見聯合內閣瓦解的景象（義大利除外）。換言之，歐市的十二個國家當中，選舉制度並非這些國家政治上軌道的主因，其之所以能稱為民主先進國家，主要還是靠健全的憲政制度，以及成熟的政黨政治運作與政治文化發展。

肆、選區劃分的政治意義

筆者在前文中曾論及多數決選舉制度下的單一選區劃分，較不符「同票同值」的公平原則。但講求公平的比例代表制，亦常因為「多名額選區」(Multimember Districts)劃分的程度有別，而產生不同的均衡效應。基本上，不同的選舉制度應有不同的選區劃分方式。就候選人而言，選區的劃分攸關應選名額，其中當然也涉及選票的計算方法。採總統直接民選的美國及法國，或比例代表制度下將全國視為一個大選區的荷蘭，選票的計算集中而單純。但是，對採用比例代表方式產生國會議員的國家，鑒於各選區產生不同名額的議員，相對亦凸顯了選區公平劃分的重要性。

一般而言，選區愈小，選舉制度訴求的比例分配功能即愈低；易言之，就是小黨（或獨立參選人）出頭的機會較小。例如在一個採行相對多數決的「九人選舉區」內，小黨候選人可能祇須八%的有效選票就能當選，但是換成「三人選舉區」就必須達十八%的獲票率，才可能當選。通常選區劃分最為人所詬病的兩點，不外乎選區長年不變，缺乏必要的調整措施；或藉用某種政治手段來操縱選區的劃分，以製造利己的政治環境。從歐市十二國的現實運作觀察，選區的劃分多半承襲歷史淵源、行政機構沿革、與地方政治運作之考量。這些國家在劃分選區時，較偏重行政區（如西班牙與法國）或人口數（如德國），甚至作兩種的均衡考量。基本上，以人口衡量選區劃分的歐市國家較多，但是為了正確反映選民意願與兼顧公平競爭原則，歐市國家通常會作整體性考量，力求保持各行政區域的完整，並且設定各選區人口數的上下限，以避免各選區選民人數的差距太大。

德國在「選舉法」(Wahlgesetz)中明文規定：全國各選區人口不得高（低）於平均數的百分之三十三又三分之一（英國為二十五%）。²⁶其擁有一百萬以上人口的大城市各選區，選舉人總數的差距僅維持在十一萬左右，它自然也就縮短了各單一選區當選人得票數的差距。我國雖然採行的是大（中）選區制，原本即可能造成當選者之間的得票數不成比例，但最重要的因素仍在於，我國過去的選區劃分工作太偏重行政區域（省或縣市為單位），而忽略了人口消長與選民社會結構之轉

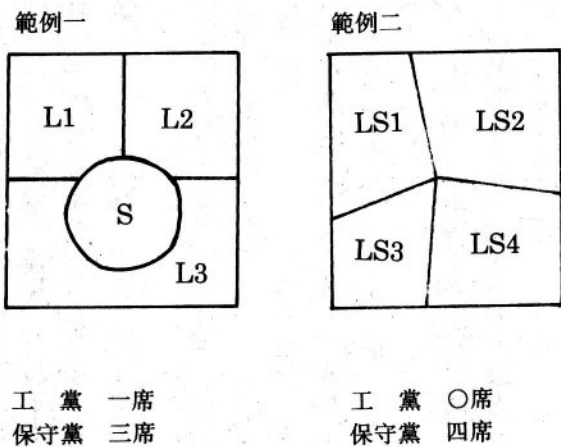
²⁶ Dieter Nohlen, 1986, *op. cit.*, p. 121.

變，無形中影響到各選區當選票數的最低標準。

選區的界定究竟應採那些原則，從歐市十二國的劃分來看，並無完全的正軌可循。換句話說，即使是被公認為最民主的英國，主政者也會因選區重劃問題感到棘手。然而，從立法、行政、及司法等三方面的機構著手，却是歐市國家普遍的作法。換言之，讓這三方面機構共同參與運作，以謀求一個符合公平原則的選區劃分法，無形中可以減少政黨間許多不必要的摩擦。英國的四個「選區界定委員會」，^②與德國包括「聯邦統計局」(Bundesstatistikamt)局長及行政法院法官所組成的「常設選舉委員會」(Ständige Wahlkommission)，就是為了長期觀察選區人口變遷與選民社會結構之改變，得以適時向政府提出選區修正的建議。特別是，德國的選區變更必須經由聯邦憲法法院(Bundesverfassungsgericht)之認可，這不僅增加了適法性，而且在決議之前，政黨間的協商便成為必經程序。

一個國家內各政黨議員即使分配的再公平，也無法全然消除政黨間為選區重劃問題而可能產生的歧見。最明顯的一個例子是，法國第五共和之初，戴高樂總統為了降低法國共黨的獲勝機率，而使用強調不公平的「不規則劃分選區法」(gerrymandering)。^③此一劃分法的最主要戰略，在於混合不同選區的選民階層，以提高(或限制)某黨的當選人數。例如圖十六的解釋：執政的保守黨有意將人口密集的工業區S，打散為若干部份，分別併入周邊的幾個農業區^④；或將工業區祇劃分為一個單一選區，而把農業區劃分為若干個單一選區(如範例一)，如此便可將工業黨的票源鎖定在極少數的選區內，讓保守黨的候選人順利贏得大部份的選區。(如範例二)這一個例子足以解釋，為何選區劃分會對選舉結果產生重大之影響。歐市國家之中，未必皆如德、英兩國設立選區劃分的專責機構，但是鑒於選區劃分會影響選舉的公平，而多半會制定一些特別法規。

圖十六：選區劃分的「以黨見劃分選區法」效應



資料來源：作者自行整理。

註② W. Ridder, *Die Einteilung der Parlamentswahlkreise und ihre Bedeutung für das Wahlrecht in Rechtsvergleichender Sicht (Deutschland, Grossbritannien, USA)*, Göttingen, 1976, p. 184ff.
註③ Dieter Nohlen, 1986, op. cit., p. 48f.

伍、展望我國未來的選舉制度

任何一種理想中的選舉制度，都可能是抽象而需要相對地比較。在現實生活中，取捨選舉方法與選區劃分的各種方案，也是基於過去對實踐的認知，以設法具體地和客觀情勢相結合。我國現行的各項公職人員選舉，種類不可謂不多；從立法院、國民大會、省議員、縣市議員、鄉鎮長、鄉鎮民代表、村里長、乃至於未來的總統直接選舉和省市長選舉。如果我們不能及時建立一套公平的遊戲規則，如果不能計畫成立一個能發揮功能的選區重劃（或仲裁）機構，祇怕年年舉辦的選舉非但不能達到推行民主教育的功效，反而可能一再誤導民衆對選舉意義的認知。

就我國二屆立委的改選結果來看，鑒於相對多數決選舉法與選區劃分所衍生的問題，它顯然還未達到「一票同值」的原則，尤其是一票制的措施，更難以發揮三十名全國不分區代表和六名僑選名額的代表性功能。如今，中央選委會既然決定未來將朝選區重劃與兩票制的方向去考量，勢必還需各界的集思廣義，並運用現代技術和管理方法，特別是透過政黨協商的方式，力求未來的選舉能更趨於合理化與制度化。基本上，無論是我國選罷法中設定5%的「門檻條款」，或政治學者建議的兩票制，皆源於參考德國的選舉制度。然而，由中央選委會所傳達的革新理念來看，考慮採行兩票制之前，似應先讓國人體認兩票制的用心，同時亦須結合考量兩票制與選區重劃間的互動關連。

事實上，如果就我國多年來各項選舉時的賄選及暴力介入等弊端而言，兩票制與選區重劃皆未必能解決問題，根本可行的辦法是改採比例代表制，同時考慮將全國劃分為一個大選區。中華民國台灣地區推行政黨比例代表制的最大難處，在於政黨的民主化仍不够成熟，無論是黨際民主（Inter-Party Democracy）或黨內民主（Intra-Party Democracy）都有加強建立制度化的必要。理論上，比例代表制有助於推動各政黨建立黨內的民主規範，使各政黨必須依循「由下而上」的民主原則，來決定提名名單之人選及順序。如果我國的選舉於短期內尚難以引進比例代表制，退而求其次的辦法，才是從兩票制與選區重劃兩方面著手。就德國選舉法規的理論與實務來看，實施兩票制是爲了彌補比例代表制所可能產生的代表性不足問題，其以國會總議席的半數爲基準，將全國劃分為相同數的單一選區，却是爲了強化國會議員的選民服務工作。如果以德國的選舉制度論我國的選舉革新，那麼單以解決選區重劃問題，尚不足以改善我國當前各項選舉的弊端。換言之，唯有朝向增加全國不分區代表名額的方式邁進，再透過政黨間的協商，逐步將選區縮小至能符合台灣的人口結構，才可能使選舉走向制度化。