

我國直轄市與縣市議員 選舉制度的檢討

蘇子喬

摘要

我國直轄市議員、縣市議員選舉長年以來採行「單記非讓渡投票制」(single non-transferable vote, SNTV)。在這種選舉制度中，選區的應選名額為複數，但選民只能投一票，候選人依得票高低按應選名額依序當選。一般國人對於這種選舉制度習以為常，但這種選舉制度在全世界民主國家的公職人員選舉其實頗為罕見。過去日本、南韓及我國的國會選舉亦曾採用這種選舉制度，但近二、三十年間亦相繼放棄採用這種制度，並皆採行並立式單一選區兩票制 (mixed-member majoritarian system)。不過，儘管我國立委選舉制度已放棄單記非讓渡投票制，但我國直轄市、縣市等地方議員選舉至今仍持續採取這種選舉制度。這種選舉制度受到不少論者詬病，但也有論者認為這種選舉制度亦有其可取之處。本文擬檢視這種選舉制度對我國地方政治生態造成的影響，探討我國地方議員選舉長期實施單記非讓渡投票制的利弊得失，並且提出我國地方議員選舉制度改革未來的可行方向。

關鍵字：直轄市議員、縣市議員、選舉制度、單記非讓渡投票制

壹、前言

我國各級民意代表選舉長期以來採行單記非讓渡投票制 (single non-transferable vote, SNTV)。在這種選舉制度中，不論選區中的應選名額為幾席，選民只能投一票，故稱「單記」；候選人則依得票高低按應選名額依序當選，不論候選人獲得多少選票，均不能將多餘的選票讓渡給其他候選人，故稱「非讓渡投票」。這種選舉制度也常被稱為複數選區相對多數制，「複數選區」是指選區中應選名額為複數；「相對多數」是指候選人以票數高低依序當選，當選人的得票數不須過半¹。日本是過去使用單記非讓渡投票制選舉國會議員最具代表性的國家，過去臺灣與南韓的國會議員選舉亦長期採用這種選舉制度。不過，南韓與日本分別於 1988 年與 1994 年透過國會立法進行國會議員選制改革，臺灣則於 2005 年透過修憲調整國會議員（立委）選舉制度後，皆放棄該制而改採並立式單一選區兩票制 (mixed-member majoritarian

system)，目前世界上使用此制選舉國會議員的國家已相當罕見²。然而，儘管我國中央層級的國會議員選舉絕大多數的名額不再採用此制³，地方層級的民意代表（直轄市議員、縣市議員、鄉鎮市民代表及直轄市山地原住民區民代表）仍繼續使用此一特殊的選舉制度。

我國學界對於選舉制度的研究，主要集中在國會議員選舉制度的探討。學界與實務界對於選制改革的探討，亦多將焦點放在國會議員選舉制度。即便我國國會議員選舉制度目前已改為並立制，國會選制改革的議題仍持續受到關注與討論。相較之下，學界與實務界對於地方議員選舉制度的探討則相當少，本文乃試圖對這樣的研究空缺狀態略盡心力。長期以來，我國地方議員選舉制度採行的單記非讓渡投票制受到不少論者詬病，但也有論者認為這種選舉制度亦有其可取之處。本文擬以直轄市議員與縣市議員選舉為焦點（原則上不論及鄉鎮市民代表選舉），檢視這種選舉制度對我國地方政治生態造成的影響，

《註 1》精確而言，單記非讓渡投票制是複數選區相對多數制中的其中一種制度。複數選區相對多數制依選民投票數的多寡，可分為全額連記投票制 (block vote)、限制連記投票制 (limited vote) 與單記非讓渡投票制。在全額連記投票制下，應選名額有幾席，選民即可投幾票，亦即選民投票數與應選名額相同。在限制連記投票制下，選民投票數少於應選名額，例如在 1/2 限制連記投票制下，若選區的應選名額為 10 席，則選民僅能圈選 5 名候選人。在單記非讓渡投票制下，不論選區應選名額多寡，選民皆只能圈選 1 名候選人。

《註 2》據筆者考察，當前世界各國國會僅有泰國參議院、印尼參議院、阿富汗國會、萬那杜國會及日本參議院（部分席次）採行 SNTV。

《註 3》我國目前立委總額 113 席，其中 73 席區域立委以單一選區相對多數制選出，34 席全國不分區立委以政黨名單比例代表制選出，另有 3 席平地原住民立委與 3 席山地原住民立委，以全國為範圍的單記非讓渡投票制選出。因此嚴格來說，我國目前立委選制仍含有單記非讓渡投票制的成分。

探討我國直轄市與縣市議員選舉長期實施單記非讓渡投票制的利弊得失，並且提出我國直轄市與縣市議員選舉未來制度改革的可行方向。

貳、我國直轄市與縣市議員選舉制度的介紹

我國直轄市與縣市議員選舉制度規定於《公職人員選舉罷免法》與《地方制度法》等法律。《公職人員選舉罷免法》第 36 條第 1 項第 1 款規定：「地方公職人員選舉，其選舉區依下列規定：一、直轄市議員、縣（市）議員、鄉（鎮、市）民代表、原住民區民代表選舉，以其行政區域為選舉區，並得在其行政區域內劃分選舉區；其由原住民選出者，以其行政區域內之原住民為選舉區，並得按平地原住民、山地原住民或在其行政區域內劃分選舉區。」同法第 36 條第 2 項規定：「前項第一款直轄市議員、縣（市）議員、鄉（鎮、市）民

代表按行政區域劃分之選舉區，其應選名額之計算所依據之人口數，應扣除原住民人口數。」同法第 67 條第 1 項規定：「公職人員選舉，除另有規定外，按各選舉區應選出之名額，以候選人得票比較多數者為當選；票數相同時，以抽籤決定之。」《地方制度法》第 33 條第 1 項規定：「直轄市議員、縣（市）議員、鄉（鎮、市）民代表分別由直轄市民、縣（市）民、鄉（鎮、市）民依法選舉之，任期四年，連選得連任。」同法第 33 條第 2 項則規定直轄市議員、縣（市）議員、鄉（鎮、市）民代表以該直轄市、縣市與鄉鎮市人口多寡為依據所訂的名額範圍⁴。從以上規定看來，我國直轄市與縣市議員除了少數人口數較少的選區因為應選名額僅有 1 席，故其選制為單一選區相對多數制之外，其餘絕大多數直轄市與縣市議員的選舉制度皆為單記非讓渡投票制。

以 2018 年臺北市議員選舉為例，臺

《註 4》《地方制度法》第 33 條第 2 項規定：「直轄市議員、縣（市）議員、鄉（鎮、市）民代表名額，應參酌各該直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）財政、區域狀況，並依下列規定，於地方立法機關組織準則定之：

一、直轄市議員總額：（一）區域議員名額：直轄市人口扣除原住民人口在二百萬人以下者，不得超過五十五人；超過二百萬人者，不得超過六十二人。（二）原住民議員名額：有平地原住民人口在二千人以上者，應有平地原住民選出之議員名額；有山地原住民人口在二千人以上或改制前有山地鄉者，應有山地原住民選出之議員名額。

二、縣（市）議員總額：（一）縣（市）人口在一萬人以下者，不得超過十一人；人口在二十萬人以下者，不得超過十九人；人口在四十萬人以下者，不得超過三十三人；人口在八十萬人以下者，不得超過四十三人；人口在一百六十萬人以下者，不得超過五十七人；人口超過一百六十萬人者，不得超過六十人。（二）縣（市）有平地原住民人口在一千五百人以上者，於前目總額內應有平地原住民選出之縣（市）議員名額。有山地鄉者，於前目總額內應有山地原住民選出之縣議員名額。有離島鄉且該鄉人口在二千五百人以上者，於前目總額內應有該鄉選出之縣議員名額。」

北市議員應選總額為 63 席，其中除了平地與山地原住民議員在全市應選名額各為 1 席而採單一選區相對多數制，由臺北市平地與山地原住民選民分別選出之外，其餘 61 席議員由臺北市 6 個選區的選民選出。這 6 個選區係以臺北市 12 個行政區為依據，每兩個行政區規劃為一個選區，各選區因人口數不同而應選名額不等，分別是第一選區（北投區與士林區）應選名額 13 席；第二選區（內湖區與南港區）應選名額 9 席；第三選區（松山區與信義區）應選名額 10 席；第四選區（中山區與大同區）應選名額 8 席；第五選區（中正區與萬華區）應選名額 8 席；第六選區（大安區與文山區）應選名額 13 席。其他直轄市、縣市議員亦是依照上述方式規劃，以鄉鎮市區為依據規劃選區。其中人口較少的鄉鎮市區合併為一選區，人口較多的鄉鎮市區則單獨為一選區，同一鄉鎮市區的轄區範圍內則不再劃分選區。以屏東縣為例，潮州鎮、萬巒鄉、內埔鄉、竹田鄉、新埤鄉、枋寮鄉、泰武鄉、來義鄉、春日鄉等 9 個人口較少的鄉合為一選區，應選名額 10 席；人口較多的屏東市則單獨為一選區，應選名額 12 席。

此外，我國直轄市與縣市議員選舉制度亦有規定婦女保障名額，《地方制度法》

第 33 條第 5 項規定：「各選舉區選出之直轄市議員、縣（市）議員、鄉（鎮、市）民代表名額達四人者，應有婦女當選名額一人；超過四人者，每增加四人增一人。」同條第 6 項規定：「直轄市、縣（市）選出之山地原住民、平地原住民名額在四人以上者，應有婦女當選名額；超過四人者，每增加四人增一人。鄉（鎮、市）選出之平地原住民名額在四人以上者，應有婦女當選名額；超過四人者，每增加四人增一人。」簡言之，我國直轄市與縣市議員選舉目前採 1/4 婦女保障名額。

參、直轄市與縣市議員選舉制度的政治影響

就衡量席次率與得票率間吻合程度的比例代表性（proportionality）而言，單記非讓渡投票制由於選區的應選名額為複數，其比例代表性理論上乃是介於單一選區相對多數制與比例代表制之間。當選區的應選名額愈多，其比例代表性會愈彰顯，小黨的生存空間也會愈大⁵。理論上，應選席次為 N 的選區中，任何候選人只要能獲得該選區中 $[1/(N+1)] + 1$ 張以上的有效票，便篤定能夠當選，因此選區中 $[1/(N+1)] + 1$ 的有效票可視為當選的「安全門檻」⁶。在其他條件不變的情形下，當

《註 5》謝復生，〈政黨比例代表制〉，《理論與政策雜誌社》，1992 年 9 月，頁 19。John Fuh-Sheng Hsieh and Richard G. Niemi, 1999. "Can Duverger's law be extended to SNTV? The case of Taiwan's Legislative Yuan elections." *Electoral Studies* 18, No. 1 (1999): 101-116.

《註 6》例如選區的應選名額若為 2 席，候選人獲得該選區中超過 1/3 的有效票便篤定當選。選區的應選名額若為 3 席，候選人獲得該選區中超過 1/4 的有效票便篤定當選。

N 愈大時，則安全門檻的票數愈少。假若在選舉中有部分候選人得票數超高，或是在參選爆炸且競爭激烈的選區中，候選人數明顯高於應選名額，且多位候選人票數極為接近，則實際的當選票數往往低於前述的安全門檻票數⁷。換言之，在單記非讓渡投票制下，候選人僅須取得部分比例選票便可跨越安全門檻，而且應選名額愈多，安全門檻愈低。

我國直轄市議員與縣市議員大部分選區的應選名額頗多。以 2018 年直轄市議員選舉為例（參見表 1），6 個直轄市共有 64 個選區，全部應選總額為 356 席（未包括原住民議員選區與席次）。其中應選名額為 1 席的小選區僅有 3 個，應選總額為 3 席；應選名額為 2 席至 5 席的中選區有 34 個，應選總額為 131 席；應選名額為 6 席至 13 席的大選區有 27 個，應選總額為 222 席⁸。換言之，在直轄市議員所有應選總額中，有 62.4% 的應選席次是來自應選名額 6 席以上的大選區（222/356）。在 2018 年縣市議員選舉中（參見表 2），16 個縣市共有 95 個選區，全部應選總額為 485 席（未包括原住民議員選區與席次）。其中應選名額為 1 席的小選區有 14 個，應選總額為 14 席；應選名額為 2 席至 5 席的中選區有 42 個，應選總額為 140 席；應選名額為 6 席至 13 席的大選區有 39 個，應選總額為

表 1 2018 年直轄市議員選舉的選區規模、選區數目與應選總額

選區規模 (應選名額)	選區數目	應選總額
1	3	3
2	5	10
3	8	24
4	8	32
5	13	65
6	10	60
7	1	7
8	6	48
9	3	27
10	2	20
11	2	22
12	1	12
13	2	26
總計	64	356

資料來源：整理自中央選舉委員會選舉資料庫，<https://db.cec.gov.tw/>，最後瀏覽日期：2019 年 9 月 20 日。

表 2 2018 年縣市議員選舉的選區規模、選區數目與應選總額

選區規模 (應選名額)	選區數目	應選總額
1	14	14
2	14	28
3	9	27
4	10	40
5	9	45
6	6	36
7	10	70
8	6	48
9	5	45
10	6	60
11	2	22
12	2	24
13	2	26
總計	95	485

資料來源：整理自中央選舉委員會選舉資料庫，<https://db.cec.gov.tw/>，最後瀏覽日期：2019 年 9 月 21 日。

《註 7》王業立，《比較選舉制度》，7 版，五南圖書公司，2016 年 8 月，頁 98-99。

《註 8》在選舉制度名稱的習慣用語中，選區的大小是指選區應選名額的多寡，並非指選區的幅員或選區中選民人數的多寡。

331 席。換言之，在縣市議員所有應選總額中，有 68.2% 的應選席次是來自應選名額 6 席以上的大選區（331/485）。整體而言，我國直轄市與縣市議員大多數的席次是從大選區中選出。

由於我國直轄市與縣市議員大多數席次是從應選名額甚多的大選區選出，導致多數選區的當選門檻相當低，實際當選者的最低得票率與得票數則比當選門檻更低。例如在 2018 年直轄市與縣市議員選舉中（參見表 3），新竹縣共有 13 個選區，

其中應選名額最多的選區為 11 席，該選區的安全門檻為 8.33%（ $1/(11+1)$ ），但實際上候選人只須獲得 3.49% 的選票即可當選；花蓮縣共有 10 個選區，其中應選名額最多的選區為 9 席，該選區的安全門檻為 10%（ $1/(9+1)$ ），但實際上候選人只須獲得 6.11% 的選票即可當選。整體而言，從表 3 可以看出，各直轄市與縣市議員當選者的實際最低得票率（亦即「吊車尾」當選者的得票率）大致在 3% 至 8% 之間，明顯低於安全門檻。就最低當選票數而言，

表 3 2018 年直轄市與縣市議員選舉結果統計

縣市	應選名額	選區數	最大選區 應選名額	最小選區 應選名額	最低當選票數	最低當選得票率 (%)
臺北市	63	8	13	8	11,762	3.98
新北市	66	12	11	1	16,532	5.33
桃園市	63	14	12	1	7,559	3.99
臺中市	65	17	6	2	10,652	8.45
臺南市	57	13	7	1	7,218	7.67
高雄市	66	15	8	3	13,022	6.36
基隆市	31	8	7	3	2,794	6.86
新竹市	34	6	12	2	3,360	4.68
嘉義市	23	2	13	10	3,052	3.91
宜蘭縣	34	13	7	1	2,767	5.68
新竹縣	36	13	11	1	2,840	3.49
苗栗縣	38	8	9	2	3,746	6.24
彰化縣	54	9	13	4	5,965	3.71
南投縣	37	8	10	4	4,329	6.10
雲林縣	43	6	10	6	4,424	6.09
嘉義縣	37	7	7	3	3,522	6.28
屏東縣	55	16	12	1	4,514	4.75
花蓮縣	33	10	9	2	2,422	6.11
臺東縣	30	16	10	1	1,576	5.14
澎湖縣	19	6	11	1	996	4.09
金門縣	19	3	10	2	1,464	5.65
連江縣	9	4	5	1	506	13.37

資料來源：整理自中央選舉委員會選舉資料庫，<https://db.cec.gov.tw/>，最後瀏覽日期：2019 年 9 月 23 日。

除了臺北市、新北市、臺中市及高雄市等直轄市所需票數超過 1 萬票之外，在多數縣市僅須獲得 3,000 票至 5,000 票左右即可當選。換言之，在直轄市與縣市議員選舉中，一個候選人在選區中即便有九成以上選民對其極度厭惡，依然可能當選，並且當選後還可以宣稱自己是該選區的代表。

由於候選人贏得席次所需的票數不高，候選人即使沒有任何政黨的奧援，憑藉自己建立的個人選票亦有機會當選，因此無黨籍人士在我國採行單記非讓渡投票制的直轄市與縣市議員選舉中不乏生存的空間，因而在議會中占有一席之地。以歷年直轄市議員選舉為例（參見表 4），在過去僅有北高兩個直轄市的時期，若將北高

兩市分別觀察，臺北市議員選舉中無黨籍候選人的得票率將近一成，高雄市議員選舉中無黨籍候選人的得票率則約有兩成到三成。自 2010 年改制成「五都」甚至「六都」時期之後⁹，就所有直轄市議員選舉整體觀察，無黨籍候選人的得票率約有兩成。至於在歷年的縣市議員選舉中（參見表 5），無黨籍候選人整體的得票率皆在三成以上，2002 年與 2018 年無黨籍候選人的得票率甚至超越其他任何政黨的得票率。在直轄市與縣市議員選舉中，多數選民較關切的是一般地方性、社區性的議題，而人際關係網絡更為密切。相較於中央層級的選舉，選民在地方選舉中投票時的政黨色彩較為淡薄，無黨籍候選人在地方選舉中原本就較有發揮空間，單記非讓渡投票

表 4 歷年直轄市議員選舉政黨得票率 (%)

選舉年	選舉別	國民黨	民進黨	新黨	親民黨	台聯黨	無黨籍
1994	臺北市	39.1	30.1	21.7	-	-	9.2
	高雄市	46.3	24.9	4.8	-	-	23.8
1998	臺北市	40.1	31.0	18.6	-	--	6.3
	高雄市	45.2	26.8	3.8	-	-	22.3
2002	臺北市	32.1	28.5	9.0	17.6	3.7	9.0
	高雄市	25.8	25.0	0.6	11.9	6.7	29.9
2006	臺北市	43.65	30.77	5.87	6.98	5.12	7.14
	高雄市	35.95	30.49	0.03	6.78	5.74	19.78
2010	五都	38.63	35.34	1.27	2.03	1.69	20.72
2014	六都	36.49	41.63	1.57	2.02	2.30	15.99
2018	六都	42.72	33.82	0.80	1.18	0.7	20.78

資料來源：整理自中央選舉委員會選舉資料庫，<https://db.cec.gov.tw/>，最後瀏覽日期：2019 年 9 月 24 日。

《註 9》2010 年 12 月，我國由原本臺北市、高雄市兩個直轄市改制為臺北市、新北市（原為臺北縣）、臺中市（原臺中縣市合併）、臺南市（原臺南縣市合併）、高雄市（原高雄縣併入高雄市）等五個直轄市，俗稱「五都」。2014 年 12 月，桃園縣升格為直轄市（桃園市），成為第六個直轄市，六個直轄市俗稱「六都」。

表 5 歷年縣市議員選舉政黨得票率 (%)

選舉年	國民黨	民進黨	新黨	親民黨	台聯黨	無黨籍
1998	48.85	15.81	3.06	-	-	32.28
2002	35.96	18.19	0.44	7.01	1.47	36.93
2005	40.21	22.25	0.45	3.97	2.34	30.78
2009	43.94	24.42	-	0.13	0.62	30.89
2014	37.14	27.92	0.01	0.62	0.91	33.40
2018	35.36	25.06	-	0.43	0.45	35.72

資料來源：整理自中央選舉委員會選舉資料庫，<https://db.cec.gov.tw/>，最後瀏覽日期：2019 年 9 月 24 日。

制更擴大了無黨籍候選人著力的空間。無黨籍議員的存在雖然無可厚非，但若直轄市與縣市議會中充斥太多無黨籍議員，將不利地方議會政黨政治的茁壯與發展。

我國直轄市與縣市議員選舉採行的單記非讓渡投票制還造成了以下的政治效應：首先，候選人只須贏得少數比例的選票即可當選，候選人所欲努力爭取的是特定少數而非多數選票，因此候選人不須向中間路線靠攏，而往往以極端訴求為政治主張，以走偏鋒、譁眾取寵的方式爭取偏激選民的支持。以這種偏激或煽情手段當選的候選人一旦進入議會，其問政方式必然是趨於激進，影響議事和諧與效率¹⁰。

其次，單記非讓渡投票制也對議會中政黨凝聚力的維繫產生負面影響。因為政黨在同一選區往往提名多位候選人，候選

人不僅要面對其他政黨候選人的挑戰，也必須與同黨的候選人競爭，候選人的當選不能完全依賴政黨的奧援與標籤，而須依賴自己建立的個人選票（personal vote），競選過程中的黨內競爭有時甚至比黨際競爭更為激烈¹¹。因此，在選舉過程中，黨內同志兄弟鬩牆、同室操戈的情況時有所聞。換言之，由於單記非讓渡投票制的緣故，使得黨內同袍在選舉時即因互相攻訐而產生嫌隙，使得黨內團結不易維持。

第三，在此種選舉制度下，候選人為了建立自己的個人選票，必須依賴候選人本身的人脈與金脈贏得勝選，在這種強調候選人角色的選舉制度下，遂形成以候選人為中心（candidate-centered）的選戰型態，使得地方派系（提供人脈）、財團（提供金脈）、黑道（綁樁護盤）的勢力很容易趁虛而入，不肖候選人也可能以賄選買票方式建立自己的個人選票以求當選。更嚴重的是，當候選人憑藉派系、財團、黑道等勢力，或以賄選方式當選，擔任議員之後，勢必會對這些勢力予以回報，或試圖回收其選舉中付出的龐大支出，於是產生特權關說、官商勾結、勾結黑道包工程等流弊¹²。單記非讓渡投票制雖然不是我國地方政治生態中派系政治與黑金政治的唯一成因，但這種選舉制度確實在制度面提供了

《註 10》吳重禮，〈SNTV 的省思：弊端肇因或是代罪羔羊？〉，《問題與研究》，第 41 卷第 2 期，2002 年 5 月，頁 50。

《註 11》Gary W. Cox and Frances McCall Rosenbluth. “The electoral fortunes of legislative factions in Japan.” *American Political Science Review* 87 (1993): 579.

《註 12》吳重禮，同註 10，頁 57。

滋長與茁壯的空間。我們也可以看到，在地方議員選舉中，國民黨與民進黨兩主要政黨所提名的候選人被地方派系壟斷的情況非常明顯，兩大政黨所提名的議員候選人不屬於任何派系支持者如鳳毛麟角。政黨提名派系化的傾向，與單記非讓渡投票制的制度因素有非常密切的關係¹³。

此外，由於我國縣市議員與直轄市議員的選區應選名額甚多，選舉制度的比例

代表性 (proportionality) 頗高，使得各政黨在議會中獲得的席次率與其得票率相近¹⁴，且無黨籍候選人亦有一定的當選機會，進而使得議會中不容易有政黨獲得過半數席次，通常呈現各黨不過半的格局。以 2018 年直轄市議員與縣市議員選舉為例 (參見表 6)，在全部 22 個直轄市與縣市議會中，有多達 15 個直轄市與縣市議會的最大黨席次未過半數，僅有桃園市、

表 6 2018 年直轄市及縣市長黨籍、議會最大黨與府會型態

直轄市、縣名	直轄市、縣市長 (黨籍)	議會最大黨 (席次率)	府會型態
臺北市	柯文哲 (無黨籍)	國民黨 (46.03%)	分立政府
新北市	侯友宜 (國民黨)	國民黨 (50%) ¹⁵	分立政府
桃園市	鄭文燦 (民進黨)	國民黨 (50.79%)	分立政府
臺中市	盧秀燕 (國民黨)	國民黨 (49.23%)	分立政府
臺南市	黃偉哲 (民進黨)	民進黨 (43.39%)	分立政府
高雄市	韓國瑜 (國民黨)	國民黨 (50%)	分立政府
基隆市	林右昌 (民進黨)	國民黨 (51.61%)	分立政府
新竹市	林智堅 (民進黨)	國民黨 (44.12%)	分立政府
嘉義市	黃敏惠 (國民黨)	無黨籍 (56.52%)	分立政府
宜蘭縣	林姿妙 (國民黨)	國民黨 (38.24%)	分立政府
新竹縣	楊文科 (國民黨)	國民黨 (52.78%)	一致政府
苗栗縣	徐耀昌 (國民黨)	無黨籍 (47.37%)	分立政府
彰化縣	王惠美 (國民黨)	國民黨 (51.85%)	一致政府
南投縣	林明溱 (國民黨)	國民黨 (45.95%)	分立政府
雲林縣	張麗善 (國民黨)	無黨籍 (51.16%)	分立政府
嘉義縣	翁章梁 (民進黨)	民進黨 (45.95%)	分立政府
屏東縣	潘孟安 (民進黨)	無黨籍 (40%)	分立政府
花蓮縣	徐榛蔚 (國民黨)	國民黨 (54.55%)	一致政府
臺東縣	饒慶鈴 (國民黨)	國民黨 (70%)	一致政府
澎湖縣	賴峰偉 (國民黨)	無黨籍 (57.89%)	分立政府
金門縣	楊鎮浚 (國民黨)	國民黨、無黨籍 (皆為 47.37%)	分立政府
連江縣	劉增應 (國民黨)	國民黨 (77.78%)	一致政府

資料來源：整理自中央選舉委員會選舉資料庫，<https://db.cec.gov.tw/>，最後瀏覽日期：2019 年 9 月 26 日。

《註 13》王業立，同註 7，頁 103。

《註 14》以 2018 年臺北市議員選舉為例，國民黨提名候選人的得票率為 42.0%，而國民黨議員所占的議會席次率為 46.0%；民進黨提名候選人的得票率為 29.6%，而民進黨議員所占的議會席次率為 30.2%，政黨得票率與席次率差距不大。再以同年臺中市議員選舉為例，國民黨提名候選人的得票率為 45.8%，而國民黨議員所占的議會席次率為 49.2%；民進黨提名候選人的得票率為 33.0%，而民進黨議員所占的議會席次率為 38.5%，政黨得票率與席次率亦差距不大。

《註 15》新北市議會國民黨議員的席次率剛好為半數 (50%)，仍未過半。高雄市議會亦是同樣的情形。

基隆市、新竹縣、彰化縣、花蓮縣、臺東縣、連江縣等 7 個直轄市與縣市議會中有單一政黨過半。在嘉義市、苗栗縣、雲林縣、屏東縣、澎湖縣等 5 個縣市議會，無黨籍議員的席次甚至超越其他任何政黨，在嘉義市、雲林縣與澎湖縣等 3 個縣市議會甚至超過半數。由於各直轄市與縣市議會通常呈現各黨不過半的局面，也導致直轄市長與縣市長所屬政黨難以掌握議會多數席次，呈現府會不一致的「分立政府」(divided government)，造成地方政府施政的困難。以 2018 年直轄市議員與縣市議員選舉結果為例，在全部 22 個直轄市與縣市議會中，僅有新竹縣、彰化縣、花蓮縣、臺東縣、連江縣等 5 縣的府會型態為一致政府，其餘 17 個直轄市與縣市的府會型態皆是分立政府。

儘管單記非讓渡投票制有上述不少缺點，但這種選舉制度並非毫無優點。由

於這種選舉制度具有一定的比例代表性，小黨生存的空間較有保障，使得社會上的少數勢力有機會透過選舉獲得議會席次，因此這種選舉制度具有保障少數勢力的精神。除此之外，「簡單性」(simplicity)也是這種選舉制度的另一項優點。對於選民而言，這種選舉制度是一種極易理解且計票方式相當方便的制度¹⁶。

肆、我國直轄市與縣市議員選舉制度的改革方向

基於我國直轄市與縣市議員選舉制度造成的弊病，當前選舉制度確實有調整的必要，但社會各界對於制度改革的建議方案各有不同。有論者主張應將直轄市與縣市議員選舉制度改為單一選區相對多數制¹⁷，有論者主張應如同立委選舉制度改為並立式單一選區兩票制¹⁸，亦有論者倡議改為限制連記投票制¹⁹。本文認為，上述

《註 16》Lijphart, Arend, Rafael Lopez Pintor and Yasunori Sone. "The limited vote and the single nontransferable vote: Lessons from the Japanese and Spanish examples." In *Electoral Laws and Their Political Consequences*, 155-156, Bernard Grofman and Arend Lijphart, eds., New York: Agathon Press, 1986.

《註 17》林信雄，〈我國縣市議員選舉實施單一選區之可行性：一個公共選擇理論的觀點〉，《人文資源研究學報》，第 5 期，2009 年 6 月，頁 57-73。

《註 18》趙永茂，〈台灣地方自治的變遷與特質〉，3 版，翰蘆出版公司，2002 年 12 月。黃建銘，〈論我國縣市議員選舉制度之困境與變革〉，「三合一選舉後我國地方自治發展的議題與前瞻」研討會論文，國立臺北大學公共行政暨政策學系，2006 年 3 月 24 日。陳華昇，〈我國直轄市、縣市議員選舉制度相關問題評析〉，《國政評論》，2010 年 1 月 7 日，<https://www.npf.org.tw/1/6929>，最後瀏覽日期：2019 年 9 月 26 日。趙俊人，〈我國地方議會議員選舉制度改革之研究〉（立法院法制局專題研究報告，計畫編號：A00754），2010 年。

《註 19》王業立，同《註 7》，頁 119-121。劉兆隆，〈都會型地方議會代表性與其選舉制度改革的芻議〉，「民主化·全球化·議會角色：慶祝高雄改制院轄市廿五週年」學術研討會論文，國立中山大學政治學研究所，2004 年 12 月 4 日。

的改革選項都值得商榷。在各直轄市與縣市議員應選總額不變的情況下，改採單一選區相對多數制將導致選區劃分過細。以基隆市為例，如果議員總額維持 31 名不變，採行單一選區相對多數制須將基隆市劃分為 31 個選區，選區的幅員將大幅縮小，若以基隆市目前 157 個里來劃分，大約 5 個里的範圍劃分為一個選區，有可能導致「議員里長化」的現象。

至於地方議員選舉若採行混合單一選區制與比例代表制的並立式單一選區兩票制，有待斟酌之處在於：地方議員選舉中，選民較關切的多是社區性、地方性的議題，候選人個人的服務績效及人脈關係也遠重於其政黨標籤，在目前無黨籍議員大約占有兩、三成選票的地方政治生態下，採行政黨比例代表制似乎未能符合當前的地方政治生態，政黨名單也可能淪為地方派系的禁巒。而且採行並立式單一選區兩票制同樣會有選區劃分過細的疑慮。以臺北市為例，如果議員總額仍維持 63 席，即使半數名額由單一選區選出，另外半數由政黨比例代表制選出，幅員不大的臺北市至少需要劃分為 31 個單一選區，個別選區的幅員似乎過小，仍會存在「議員里長化」的疑慮。

或有論者認為，若直轄市與縣市議員的總員額縮減，採行單一選區相對多數制

或並立式單一選區兩票制，前述選區幅員過小與議員里長化的疑慮即可獲得緩解。然而，採行單一選區相對多數制或並立式單一選區兩票制的最根本問題，是這兩種選制改革方案都將有利於大黨提名的候選人當選，降低小黨與少數團體獲得席次的機會。本文認為，目前中央層級的立委選舉採行並立式單一選區兩票制，已大幅壓縮國會內小黨與少數勢力生存空間，關於地方議員選舉制度的改革，或許應抱持與國會選舉制度的效果相互均衡的思考，在制度上使小黨在地方議會中保有一定的生存空間，而不宜過度壓抑小黨，導致少數勢力在中央與地方層級的選舉中都難以發聲。因此本文認為，單一選區相對多數制與並立式單一選區兩票制都不是合宜的改革方案。

至於限制連記投票制，從制度規則的運作邏輯而言，雖能推論其具有保障小黨問政空間的制度效果，理論上限制連記的比例愈低，少數勢力愈有獲得席次的機會²⁰。然而，世界各國國會議員與地方議員選舉採行此制的案例極少，我國在各種人民團體（如農會、漁會）選舉理、監事時，過去雖曾採取此制而有實際經驗可循，但這種選舉制度實際適用於人民普選議員時會產生的制度效果，在全世界各國實證上並不十分明確。我國直轄市與縣市議員選

《註 20》江欣彥、莊姿玲、王業立，〈人民團體選舉制度之研究：單記、全額連記、限制連記法之影響〉，《選舉研究》，第 13 卷第 1 期，2006 年 5 月，頁 1-42。王業立，同《註 7》，頁 70-71。

舉是否適宜採行這種罕見的選舉制度，亦有待進一步審慎評估。

我國當前直轄市與縣市議員選舉制度具有保障少數勢力的優點，而其弊端肇因於選區的應選名額過多。本文認為，最務實可行且變動最小的改革方案是維持單記非讓渡投票制，但須進行選區重劃，取消應選名額在 6 席以上的大選區，將所有選區依相近的人口數改為應選名額固定為 4 席的中選區；亦即將選區的應選名額減少，既保有單記非讓渡投票制保障少數的優點，又能相當程度改善此種選舉制度造成的弊端。至於將選區應選名額改為定額的理由，是因為目前直轄市與縣市議員的選區應選名額不一致，造成各選區當選的安全門檻票數不相等的不公平現象。舉例來說，A 選區選民數 20,000 人，應選名額 2 席；B 選區選民數 80,000 人，應選名額 8 席。雖然 A 選區與 B 選區皆是每 10,000 人選出 1 名議員，但 A 選區當選的安全門檻票數是 6,667 (20,000/3) 票，B 選區當選的安全門檻票數是 8,889 (80,000/9) 票，兩個選區當選的安全門檻票數並不相等。因此，將各選區應選名額依相近的人口數改為定額，可以使各選區當選的安全門檻票數趨於相等，強化選舉的公平性。

將選區應選名額改為固定 4 席，更能落實目前婦女保障名額的制度精神。我國現行制度是各選區應選名額達 4 席，應有 1 席婦女保障名額；應選名額每增加 4 席，增加 1 席婦女保障名額。在實務上，我國直轄市與縣市議員婦女保障名額的制度基

於選區劃分與選區應選名額不同，而有許多不合理的現象。舉例來說，某縣市應選總席次 36 席，若劃分為應選名額皆為 4 席的 9 個選區，每個選區將有 1 席婦女保障名額，則此縣市總共有 9 席婦女保障名額。但若將該縣市劃分為應選名額皆為 3 席的 12 個選區，每個選區則無婦女保障名額，此縣市亦將完全沒有婦女保障名額。就此例可以看出，實際上婦女保障名額的多寡可以透過選區劃分來操作。

再舉一例，某縣市應選總席次 16 席，劃分為應選名額皆為 8 席的 A 選區與 B 選區，兩個選區皆有 2 席婦女保障名額，則此縣市將有 4 席婦女保障名額。假若該縣市在總人口維持不變的情況下，A 選區人口往 B 選區移動，導致 A 選區人口減少，應選名額減少為 7 席；B 選區人口增加，應選名額增加為 9 席，此時 A 選區的婦女保障名額將減少為 1 席，B 選區的婦女保障名額仍為 2 席，則此縣市的婦女保障名額總共為 3 席。此例中不合理的現象是該縣市總人口與應選總席次並未變動，卻因縣市內選區人口的變化，導致該縣市婦女保障名額減少。若將各選區應選名額固定為 4 席，每個選區將固定有 1 席婦女保障名額，即可避免上述的不合理現象。

基於上述，本文認為相較於單一選區相對多數制、並立式單一選區兩票制與連記投票制等各種改革方案，選區應選名額定額為 4 席的單記非讓渡投票制，應是直轄市與縣市議員選舉未來值得採行的改革方案。

伍、結語

長期以來我國直轄市與縣市議員選舉採行單記非讓渡投票制，本文討論了這種選舉制度對我國地方政治生態的利弊得失。一方面，由於我國直轄市與縣市議員多數選區的應選名額甚多，候選人以相當低的得票率與得票數即可當選，因而導致以下弊病：無黨籍候選人當選機會高，不利地方議會政黨政治的發展；走偏鋒的候選人容易當選，不利議事和諧與效率；黨內競爭比黨紀競爭激烈，使同黨議員缺乏凝聚力；在以候選人為中心的競選型態下，使黑道、金權、派系政治得以孳生茁壯；議會中容易形成各黨不過半的局面，府會不一致的分立政府成為常態。另一方面，單記非讓渡投票制的可取之處在於具有一定的比例代表性，使得社會中的少數勢力有機會進入議會發聲，可以實現民主政治中保障少數的精神。總之，單記非讓渡投票制雖然有不少缺點，但並非一無是處，這種選舉制度仍具有一定的優點。

關於我國直轄市與縣市議員選舉制度未來的改革方向，本文檢視了社會各界的

各種改革方案後，認為目前最具可行性的改革方案是改良而非廢棄目前採行的選舉制度，亦即將選舉制度調整為各選區應選名額固定為4席的單記非讓渡投票制。這樣的改革方案既可以維持我國目前選制保障少數的優點，亦能改善目前選制對地方政治生態的不良影響，並能避免目前婦女保障名額因各選區應選名額不一致導致的扭曲現象。

長期以來，學界與實務界對於我國選制改革的討論，始終關注於國會議員而較忽略地方議員的選舉制度。值得注意的是，我國立委選舉制度目前規定於憲法增修條文，直轄市與縣市議員的選舉制度則是規定於法律中。立委選舉制度的改革必須透過修憲才能達成，而直轄市與縣市議員選舉制度的改革透過修法即能調整。相較於立委選舉制度，攸關地方政治生態良窳的直轄市與縣市議員選舉制度其實有較彈性的調整空間。當前的地方議員選舉制度很明顯有改革的必要，本文提出初步建議；至於更為具體合宜的改革方案應如何規劃，值得社會各界進一步討論。

(作者蘇子喬為中國文化大學行政管理學系教授)

參考文獻

中文部分

中央選舉委員會選舉資料庫，<https://db.cec.gov.tw/>，最後瀏覽日期：2019年9月26日。
王業立，《比較選舉制度》，7版，五南圖書公司，2016年8月。

- 江欣彥、莊姿玲、王業立，〈人民團體選舉制度之研究：單記、全額連記、限制連記法之影響〉，《選舉研究》，第 13 卷第 1 期，2006 年 5 月，頁 1-42。
- 林信雄，〈我國縣市議員選舉實施單一選區之可行性：一個公共選擇理論的觀點〉，《人文資源研究學報》，第 5 期，2009 年 6 月，頁 57-73。
- 吳重禮，〈SNTV 的省思：弊端肇因或是代罪羔羊？〉，《問題與研究》，第 41 卷第 2 期，2002 年 5 月，頁 45-60。
- 陳華昇，〈我國直轄市、縣市議員選舉制度相關問題評析〉，《國政評論》，2010 年 1 月 7 日，<https://www.npf.org.tw/1/6929>，最後瀏覽日期：2019 年 9 月 26 日。
- 黃建銘，〈論我國縣市議員選舉制度之困境與變革〉，「三合一選舉後我國地方自治發展的議題與前瞻」研討會論文，國立臺北大學公共行政暨政策學系，2006 年 3 月 24 日。
- 趙俊人，〈我國地方議會議員選舉制度改革之研究〉（立法院法制局專題研究報告，計畫編號：A00754），2010 年。
- 趙永茂，《台灣地方自治的變遷與特質》，3 版，翰蘆出版公司，2002 年 12 月。
- 劉兆隆，〈都會型地方議會代表性與其選舉制度改革的芻議〉，「民主化・全球化・議會角色：慶祝高雄改制院轄市廿五週年」學術研討會論文，國立中山大學政治學研究所，2004 年 12 月 4 日。
- 謝復生，〈政黨比例代表制〉，《理論與政策》雜誌社，1992 年 9 月。

英文部分

- Cox, Gary W. and Frances McCall Rosenbluth. "The electoral fortunes of legislative factions in Japan." *American Political Science Review* 87 (1993): 577-589.
- Hsieh, John Fuh-Sheng and Richard G. Niemi, 1999. "Can Duverger's law be extended to SNTV? The case of Taiwan's Legislative Yuan elections." *Electoral Studies* 18, no. 1 (1999): 101-116.
- Lijphart, Arend, Rafael Lopez Pintor and Yasunori Sone. "The limited vote and the single nontransferable vote: Lessons from the Japanese and Spanish examples." In *Electoral Laws and Their Political Consequences*, 154-169, Bernard Grofman and Arend Lijphart, eds., New York: Agathon Press, 1986.

A Review on the Electoral System of the Municipal, County and City Councilmen in Taiwan

Su, Tzu-chiao

Abstract

In Taiwan, the elections of the municipal, county and city councilmen have adopted the single non-transferable vote (SNTV) over the years. Under this electoral system, the seats in every electoral district are plural, but the voters only have one vote. In every electoral district, candidates are declared elected in order by the number of the votes which the candidates get from high to low. The people in Taiwan are generally used to this electoral system, but such an electoral system is quite rare in democratic countries around the world. In the past, the parliamentary elections in Japan, South Korea, and Taiwan also adopted this electoral system. However, in the past two or three decades, the countries have quit adopting this system and have instead adopted the mixed-member majoritarian system. However, although the parliamentary electoral system in Taiwan has given up on the single non-transferable vote system, the municipal, county and city council elections in Taiwan still maintain this electoral system. This kind of electoral system has been widely criticized, but some people are convinced this kind of electoral system also has its merits. This paper examines the impact of this electoral system on the Taiwanese local politics, explores the pros and cons of the electoral system from the practical experience in Taiwan, and proposes a feasible direction for the electoral reform of the municipal, county and city councilmen in the future.

Keywords: municipal councilmen, county and city councilmen, electoral system, single non-transferable vote