

英國近年來國會改革的回顧與啟示

蘇子喬、王政和

摘要

2024年5月28日，我國立法院通過《立法院職權行使法》修法，引起朝野熱議，可謂是我國在2024年最重要的法案之一。在這國會改革的關鍵時刻，本文試圖回顧英國的國會改革經驗，作為我國參考。英國於2010至2015年的保守黨—自由民主黨聯合政府執政期間推行若干國會改革，分別是選舉制度改革、解散國會權改革，以及罷免制度改革，其中選舉制度改革與罷免制度改革也為我國所經歷過的國會改革。英國在推動國會改革時的政治生態與我國有些相似，皆為大黨與小黨合作推動，且改革本身的主要倡議者為小黨，國會改革的推行有政黨間策略性合作的色彩。鑑於以上的相似性，本文認為，英國的國會改革歷程足供我國參考。值得注意的是，在英國，由於國會改革的政黨合作色彩，導致當合作的環境變化後，也影響到了改革推行本身，此一現象在解散國會權的改革上尤其明顯。

關鍵字：國會改革、單一選區相對多數制、選擇投票制、解散國會制度、罷免制度

壹、前言

2024 年 5 月 28 日，立法院院會三讀通過《立法院職權行使法》修法。自 2024 年初總統與國會大選以來，我國國會政黨呈現朝小野大的局勢，執政黨民進黨未在國會掌握多數，且作為關鍵少數的在野黨民眾黨選擇與同為在野黨的國民黨合作，致使《立法院職權行使法》不符合執政黨的想望，也因此該法案歷經覆議、釋憲等來自執政黨的反對。在這一時刻，本文試圖回顧他國的國會改革經驗，從中萃取出智慧，以抽取可供我國參考的啟示。

本文綜觀近年來國會改革的事例，決定以英國 2010 至 2015 年保守黨—自由民主黨聯合政府的國會改革歷程作為個案研究。英國的國會改革起因於 2010 年的選舉結果，在總席次 650 席的下議院中，傳統的兩大黨皆未取得過半席次：保守黨取得 306 席（席次率 47.08%），工黨則取得 258 席（席次率 39.69%）。採行內閣制的英國，政府的存在仰賴於其是否在國會擁有過半

席次；若沒有取得過半席次，通常而言有三個選項：其一是組成少數政府，在執政上如履薄冰，隨時都有可能被國會以不信任投票的方式解散；其二是直接解散國會¹；其三則是尋找國會中的小黨組成聯合政府²。因此就 2010 年的選舉結果而言，保守黨能否執政，仰賴於掌握關鍵少數席次的小黨——取得 57 席（席次率 8.77%）的自由民主黨——能否提供支持。就結果而言，自由民主黨確實選擇與保守黨合作，組成聯合政府。可想而知，此時政府的存續便仰賴小黨是否提供支持，自知身價的小黨也可以此要脅大黨，讓大黨以小黨所偏好的政策，換取小黨對大黨的支持。

英國與我國在憲政體制與文化上有很多不同，但值得注意的是，英國近年來國會改革的項目也曾經或正在為我國所關注。首先，英國國會改革的若干重要目標——選舉制度改革、罷免制度改革——雖然不是我國這次《立法院職權行使法》

《註 1》擁有解散國會制度的國家，在行使解散國會動議上，可能源自政府，也可能源自國會決議。以本文的例子（英國）而言，首相擁有主動解散國會的權力。

《註 2》工黨的 Harold Wilson 內閣（1974 至 1979 年）反映了上述三種情況。在 1974 年 2 月的選舉過後，國會各黨均未取得過半數席位，也沒有哪兩個政黨願意組成席次過半的聯合內閣，導致工黨組成為期甚短的少數政府。由於少數政府施政困難，工黨決定於同年 10 月再次舉行選舉。選後工黨僅取得過半 3 席的微弱多數，在 1977 年 3 月的補選中失去多數地位，只好轉而尋求自由民主黨、厄爾斯特聯盟黨、蘇格蘭民族黨的支持；這種支持並非一同組成聯合內閣，依然是由工黨執政，小黨則是透過自己的信任來換取政府在特定政策或法案上的讓步。在 Wilson 內閣的末期，工黨失去小黨的支持，不再擁有國會多數的信任，國會中 Margaret Thatcher 領導的保守黨於 1979 年 3 月通過不信任動議，工黨政府下台。

的改革內容，但也為我國所經歷過，即我國在 2005 年第七次修憲進行國會選制改革，以及在 2016 年對《公職人員選舉罷免法》修法。除此之外，英國的解散國會制度改革，涉及立法權與行政權的關係，而我國這次《立法院職權行使法》的改革內容也牽涉到立法權與行政權的互動。英國這些國會改革的目標、制度，也可為我國所參考。除此之外，英國國會改革的政治脈絡與我國近日（2024 年）進行的國會改革頗有相似之處，都是一個主要政黨與一個關鍵少數政黨共同推行，且改革內容主要是由小黨所倡議；差別在於，英國這個大黨與小黨的組合是執政黨（聯合政府），我國則為在野黨。

本文是對英國國會改革的個案研究，並非以比較研究為目的，僅會在末尾以綜合性的方式，從英國國會改革的歷程萃取出相關經驗作為我國國會改革的啟示。本文按照時間順序的方式介紹這些改革措施，但僅以能夠供我國參考的經驗為主，因此像是上議院改革、選區劃分改革、席次縮減等，本文並未著墨³。在下一節，本文首先將介紹英國的國會選制改革。儘管該次改革最後並未成功，但鑑於

我國也經歷過選制改革，因此還是納入本文範疇。第三節將介紹英國的解散國會制度改革，儘管該改革成功立法，但對實際政治產生的作用有限，最後於施行十一年後遭到廢除。由於該制度的內容相對其他兩項改革更為複雜且爭議甚多，故本文將以較大的篇幅進行探討。第四節則將探討英國的罷免國會議員制度改革，在該次改革中，英國引入了對於國會議員的罷免制度，但與我國有很大不同。最後，本文從這三項改革議題中，提取智慧，作為啟示。

貳、英國的國會選制改革

一、英國的選舉制度

英國的國會議員選舉制度與我國的區域立委一樣，採行的是單一選區相對多數決制（plurality with single-member-district system, SMD），亦即候選人是同選區所有候選人中得票數最多者，就能獲得國會議員席次，也因此被稱作「領先者當選制」（first-past-the-post system）⁴。根據 Duverger 法則，SMD 下，小黨會在長期因無法取得同選區最高選票而缺少席次

《註 3》實際上，選區劃分改革跟選舉制度改革為同一法案，名為《國會選舉制度與選區法案》（The Parliamentary Voting System and Constituencies Bill），但本文側重於選舉制度本身。上議院改革歷程可參考王保健，〈論英國國會改革法案之成敗及其影響〉，《國會季刊》，第 43 卷，第 1 期，2015 年 1 月，頁 23-46；選區劃分改革方面的評析可參考 Bogdanor, Vernon. “The Coalition and Constitutional Reform.” *Amicus Curiae*, 86 (2011): 19-24.

《註 4》Ranney, Austin. *Governing: An Introduction to Political Science*. 8th ed. Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall, 2001.

的「機械性因素」(mechanical factor)，以及選民擔憂浪費選票、避免另一個較討厭的大黨當選而選擇不投給小黨的「心理性因素」(psychological factor) 這兩種機制下逐漸消滅，最後形成兩黨制⁵。這種政治制度雖然犧牲了政黨政治上的多元性，但好處在於可以維持一個穩定且責任清楚的一黨政府，且候選人為了獲得最多的選票，而較不會提出極端的政策⁶。然而，SMD 的負面影響也是明顯的，亦即它會造成嚴重的比例性偏差問題。例如，儘管 A 黨和 B 黨在全國支持度上勢均力敵，但在理論上，A 黨有可能在大部分選區僅以一票之差勝過 B 黨，在少數選區則大輸，那儘管兩黨在全國層次上得票不分軒輊，A 黨也能擁有國會的絕大多數席次。以 2024 年的英國國會選舉為例，執政黨工黨雖然在全國層次取得了 33.7% 的得票率，卻在國會斬獲了 63.23% 的席次率，相比之下

其主要對手保守黨的得票率雖然落後 10% (23.7%)，但在國會中只取得 18.62% 的席次率；或者以小黨為例，自由民主黨的得票率 (12.2%) 比改革黨 (14.3%) 低，但前者的席次率為 11.08%，後者則僅有 0.77%⁷。圖 1 列出了在 2024 年的英國國會選舉中，得票前五高政黨的得票率與席次率⁸。

SMD 有利於大黨，因此不難想像，小黨更渴望一個能有效轉換其選票為席次、鼓勵潛在支持者投票給自己的選舉制度。這種選舉制度在 2010 年英國國會選舉後得到可能，正如前文所言，在該次選舉中，保守黨為了執政，必須與自由民主黨合作組成聯合政府。對於自由民主黨而言，這個關鍵少數地位成爲了一個很好的談判籌碼，以對保守黨的支持換取有利於自己的政策⁹。在保守黨和自由民主黨的《聯合政府執政綱要》(*The Coalition: Our*

《註 5》 Duverger, Maurice. *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. 3d ed. London: Methuen, 1969.

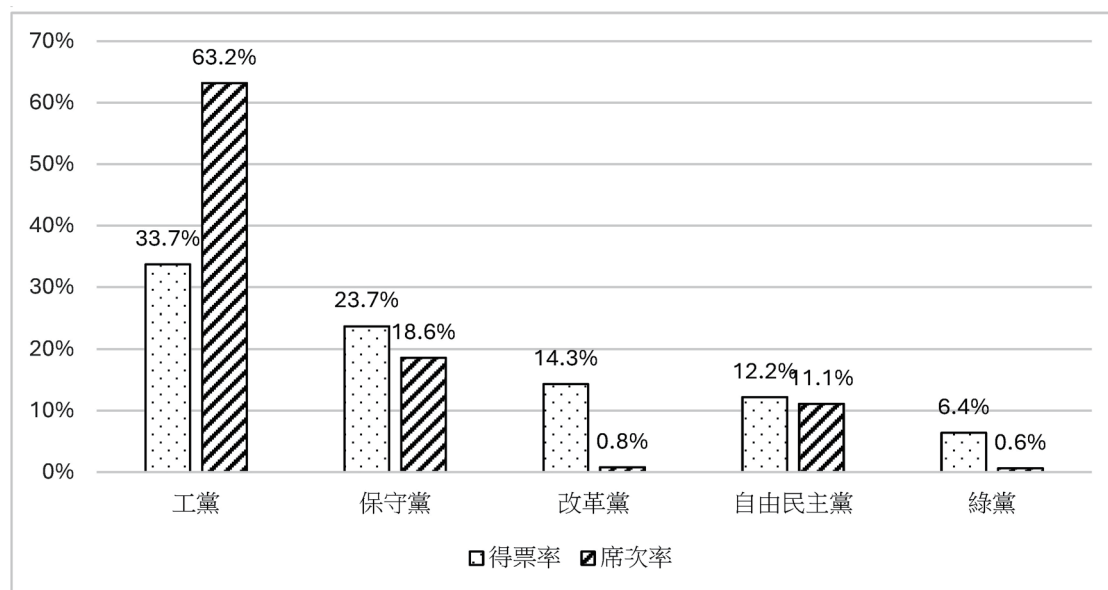
《註 6》 Norris, Pippa. “Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems.” *International Political Science Review / Revue Internationale de Science Politique*, 18, no.3 (1997): 297-312.

《註 7》以我國立委選舉為例。在 2024 年的區域立委選舉中，民進黨的得票率 (45.17%) 比國民黨 (39.61%) 多，但兩黨的區域立委席次一樣。爲了與英國類比，上述區域立委選舉結果並不包括選舉制度非採行 SMD 的原住民選區。

《註 8》自 2010 年以來長期執政的保守黨爲何於 2024 年國會選舉中慘敗，致使工黨斬獲六成議席，是個值得探索的議題。本文於第參部分提及的關於首相所持有的主動解散國會權的研究，顯示了執政黨得藉主動解散國會來獲得優勢席次。本文的一個猜想是，保守黨在 2024 年的選舉結果，說不定已經是「最好的慘敗」。然而這類看法受限於反事實因果推論 (counterfactual causal inference)，礙於本文篇幅有限，並顧及再進一步討論恐超出研究範圍，故在此存而不論。

《註 9》 Hix, Simon. “Electoral Reform: A Vote for Change?” *Political Insight*, 1, no.2 (September 1, 2010): 61-63.

圖 1 英國 2024 年國會選舉全國得票數前五大黨之得票率與席次率



資料來源：整理自 House of Commons Library, General Election 2024: Result and Analysis, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-10009/CBP-10009.pdf>

Programme for Government) 中，選舉制度改革便納入其中，計畫將選舉制度改為選擇投票制 (alternative vote, 以下簡稱 AV)，並將之付諸公投決定是否採行¹⁰。

二、何謂 AV？為何 AV？

(一) AV 是有助於小黨的選舉制度

AV 對於大部分人而言是個相當陌生的選舉制度，主要原因在於該制度在全世界並不普遍：以此作為國會選舉制度的國家為澳洲、巴布亞紐幾內亞、斐濟，愛爾蘭與斯里蘭卡則以該制度作為總統選舉制

度，其中既有研究大多聚焦在澳洲上。在該制度下，選民對選票上的候選人進行喜好的優先排序。計票時，首先會看各候選人在所有選票中取得第一偏好的數目，此時如果有候選人取得有效票數的過半（即絕對多數），那他就會當選；倘若沒人過半，那麼此時取得第一偏好票最少的候選人便會被淘汰，並將按照將第一偏好票投給他的選票，按照選票上的第二偏好進行移轉，依照前述程序繼續進行，直至有候選人過半為止¹¹。該制度的用意在於確保當選人取得過半票數；與同樣有如此目標的兩輪投票制不同的地方在於，在 AV

《註 10》 Cabinet Office. *The Coalition: Our Programme for Government*. London: Cabinet Office, 2010.

《註 11》王業立，《比較選舉制度》，8 版，五南出版，2021 年，頁 15-16。

下，選民只需要投一次票¹²。與澳洲需要對選票上所有候選人進行排序不同，英國擬訂的 AV 是由選民自行決定要進行多少排序。在這種情況下，如果選民只有對兩位候選人進行排序，那麼待第二次選票轉移時，由於該位選民沒有第三偏好，其選票形同作廢，這時當選的絕對多數票數便是隨不同轉移階段進行調整的，依每次選票轉移後的總有效票來計算。也因此，在英國擬訂的 AV 中，在幾次選票轉移後產生的當選人，仍是有可能以非嚴格意義上的絕對多數所產生。

作為小黨，選擇 AV 作為替代選舉制度的原因不難想像。這點可以從 SMD 的邏輯逆向思考，在 AV 下，支持小黨的選民毋須擔心自己的選票會被浪費掉，倘若小黨候選人取得的第一偏好票過少、在選票轉移階段被淘汰，選民的選票在後續的選票轉移仍能發揮作用，故小黨支持者可

以放心投給小黨¹³。就此看來，小黨更有可能獲得席次，有望打破兩黨體系的桎梏；然而澳洲的實際經驗則表明，該制度仍會產生兩黨體系，小黨候選人往往早在選票分配早期階段便出局¹⁴。不過，縱使小黨無法取得席次，它的影響力也是有所增加的。對於大黨而言，小黨支持者的第二偏好票會投給誰至關重要，而這往往又取決於小黨候選人如何動員選民。因此，小黨可以以此為籌碼，在選前與大黨進行協調，用支持者的第二偏好票來換取大黨在特定政策上的支持，這樣縱使無法取得席次，也能發揮影響力¹⁵；然而，這種作用的好處其前提是奠基於小黨本身不會有害於民主自由的政治體制，當小黨具有極端色彩時，自然會帶來負面影響¹⁶。除了小黨在 AV 下更有可能出頭外，其在意識型態上的位置也影響到其能從制度變革後獲得的選票收益。以主要倡議 AV 的自由

《註 12》 AV 看似方便，但在以當選人獲得絕對多數為目標的國家中，選舉制度仍以兩輪投票制為大宗，因為 AV 的計票制度較為困難。後文會提到 AV 的其他缺陷。

《註 13》 Orr, Graeme, and K. D. Ewing. *AV OR NOT AV? Lessons from Australia*. In <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6152/8.pdf>. 2010. Accessed August 20, 2024.

《註 14》 Jackman, Simon. "Measuring Electoral Bias: Australia, 1949-93." *British Journal of Political Science* 24, no.3 (1994): 319-357.

《註 15》 Reilly, Benjamin. "Electoral Systems for Divided Societies." *Journal of Democracy*, 13, no.2 (2002): 156-170.

《註 16》 Farrell, David M., and Ian McAllister. "Australia: The Alternative Vote in a Compliant Political Culture." In *The Politics of Electoral Systems*, edited by Michael Gallagher and Paul Mitchell, 79-98. Oxford University Press, 2005. 不過，在國會選舉同樣是 SMD 的加拿大中，針對採行 AV 的地方選舉的研究表明，其影響大致上與 SMD 無太大差異；見 Jansen Harold J. "The Political Consequences of the Alternative Vote: Lessons from Western Canada." *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, 37, no.3 (September, 2004): 647-669.

民主黨而言，其主要被視作中間偏左的政黨；相較右派的保守黨以及左派的工黨，其處於大致位於兩黨中間的位置。因此，作為英國政黨生態長期的第三大黨，如若採行 AV，可以預期的是，倘若選民為保守黨或工黨支持者，很有可能將第二偏好票劃給中間的自由民主黨，而該黨便能在後續選票轉移中獲得選票。

（二）小黨以外的行為者如何看待 AV

談完小黨本身的觀點以及影響，其他行為者對 AV 的觀點及其可能對社會的影響也必須提及。首先，該制度雖然能保

障當選人一定能獲得過半數選票，但就理論上而言，這種制度也可能淘汰掉更好的落選人。例如，一名候選人擁有所有選民的第二偏好票，但偏偏沒有獲得第一偏好票，這種「次佳選擇」就會在第一輪立刻被淘汰掉¹⁷。其次，也有學者主張 AV 促進政黨協調的特性，有助於緩和社會分歧，不過該觀點仍有些許爭論¹⁸。第三，蘇子喬和王業立指出，對於大黨而言，考量到自己在政黨體系內意識型態光譜的位置，除非制度的變革能在預期上明顯地提升自己未來的席次，不然大黨往往對此興致缺缺；也因此，大黨對於制度的偏好並

《註 17》Flanagan, Tom. "The Alternative Vote." *Policy Options*, 22, no.6 (2001): 34-40.

《註 18》支持方為 Horowitz 和 Reilly；見 Horowitz, Donald L. *Ethnic Groups in Conflict: With a New Preface*. 2. ed., Nachdr. Berkeley, California: University of California Press, 2008; Horowitz, Donald L. "The Alternative Vote and Interethnic Moderation: A Reply to Fraenkel and Grofman." *Public Choice*, 121, no.3 (December 1, 2004): 507-517; Horowitz, Donald L. "Strategy Takes a Holiday: Fraenkel and Grofman on the Alternative Vote." *Comparative Political Studies*, 39, no.5 (June 1, 2006): 652-662; Horowitz, Donald L. "Where Have All the Parties Gone? Fraenkel and Grofman on the Alternative Vote: Yet Again." *Public Choice*, 133, no.1/2 (2007): 13-23; Reilly, Ben. "The Alternative Vote and Ethnic Accommodation: New Evidence from Papua New Guinea." *Electoral Studies*, 16, no.1 (March 1, 1997): 1-11。反對方則為 Fraenkel 和 Grofman，見 Fraenkel, Jon. "Electoral Engineering in Papua New Guinea: Lessons from Fiji and Elsewhere." *Pacific Economic Bulletin*, 19, no.1 (2004): 122-133; Fraenkel, Jon, and Bernard Grofman. "A Neo-Downsian Model of the Alternative Vote as a Mechanism for Mitigating Ethnic Conflict in Plural Societies." *Public Choice*, 121, no.3 (December 1, 2004): 487-506; Fraenkel, Jon, and Bernard Grofman. "Does the Alternative Vote Foster Moderation in Ethnically Divided Societies?: The Case of Fiji." *Comparative Political Studies*, 39, no.5 (June 1, 2006): 623-651; Fraenkel, Jon, and Bernard Grofman. "The Failure of the Alternative Vote as a Tool for Ethnic Moderation in Fiji: A Rejoinder to Horowitz." *Comparative Political Studies*, 39, no.5 (June 1, 2006): 663-666; Fraenkel, Jon, and Bernard Grofman. "The Merits of Neo-Downsian Modeling of the Alternative Vote: A Reply to Horowitz." *Public Choice*, 133, no.1 (October 1, 2007): 1-11。跟今日相比，彼時英國還尚未有太大的社會分歧，因此就算 AV 具有如此優勢，對於當時的政治行為者而言，恐怕也不是一個太吸引人的點。

非是持久恆定的，而是取決於當下各黨意識型態立場的分布、評估自己能否從制度變革中獲取更多選票¹⁹。

此外，公投的倡議也可讓我們瞭解當時各方如何看待 AV。支持方（自由民主黨及相關倡議團體，如「贊成更公平選舉聯盟」）除了如上文那般主張過半數當選的優點，可以放心投票且選票不被浪費外，也主張這種制度能夠消弭「安全選區」的存在，以避免議員將其職位視作鐵飯碗。反對方（保守黨、工黨及相關倡議團體，如「反對選擇投票制聯盟」）的主張則類似於上文對於 SMD 優點的描述，也強調 SMD 悠久的歷史文化。對於 AV，反對方則抨擊計票方式複雜、選制改革相較其他議題較不具急迫性、選票的重複計算違反一人一票原則、容易造成效率不佳的聯合政府等²⁰。

三、改革的失敗

（一）公投未獲通過

公投於 2011 年 5 月 5 日舉行。該次公投僅有 42.2% 的投票率，較 2010 年國會

選舉的 65.1% 低上不少。比起慘澹的投票率，表決結果更會讓選制改革的倡議者大失所望：僅 32.1% 的人贊同選制改革，反對票共 67.9%，為贊同者的兩倍以上。正如同 AV 為小黨所倡議一樣，制度的變革取決於政黨所處的脈絡。不難想像，如果彼時自由民主黨為英國兩大黨之一，那它便不大可能主張改採 AV；正是因為對既有的選舉制度不滿、想望的制度在理論上能帶來收益的增長，才会有變革的動力。在這種情形下，不只如 Duverger 所言——選舉制度影響了政黨體系——政黨體系也會因此變革或維持制度²¹。先不談會從 AV 中受益的自由民主黨，對於其聯合政府夥伴保守黨而言，採取 AV 會造成潛在的席次損失；對於工黨而言，由於其在意識型態光譜上的位置為左派政黨，相較中間偏左的自由民主黨，其能從 AV 獲得的席次是有限的。故而，對於兩大黨而言，AV 若不是完全不可欲的制度，就是不夠可欲的制度。這也是為什麼，儘管自由民主黨是保守黨的聯合政府夥伴，自由民主黨在公投宣傳的過程中也完全得不到保守黨的支持；在 2011 年的公投過程中，保守黨高

《註 19》蘇子喬、王業立，〈選擇投票制與英國國會改革〉，《東吳政治學報》，第 31 卷第 2 期，2013 年 6 月，頁 71-137。

《註 20》蘇子喬、王業立，同《註 19》，頁 100。

《註 21》Colomer, Josep M. “It’s Parties That Choose Electoral Systems (Or, Duverger’s Laws Upside Down).” *Political Studies*, 53, no.1 (March 1, 2005): 1-21.

舉反對大旗，可能對其而言，允許該議題交付公投，便是最大的「仁慈」²²；當然，透過將「如此重要的事情」交付給公民，也能讓厭惡 AV 的保守黨避免將選制改革以國會議事表決的方式進行，不用在議案上受限於自由民主黨以對聯合政府的信任支持要脅。

對於工黨而言，其在 1930 年代、1990 年代、2010 年也倡議過採用 AV（或類似制度），而潛在席次增減的考量也使得這個曾經一度支持 AV 的政黨在 2011 年的當下選擇反對。就歷史而言，工黨在 1990 年代末對於 AV 的倡議，正是止於 1997 年國會選舉的大勝；儘管工黨在 2010 年再度倡議選制改革，但不難想像，如果其於 2010 年選舉取得大勝，那麼相關倡議也會再次被丟進垃圾堆。基本上，也可以總結出這麼一個規律：對於小黨（自由民主黨）而言，AV 有利於小黨出頭，相較於 SMD 是更為可欲的，故小黨較為支持選制改革；第二大黨（工黨）沒有從上次選舉中受益，而且可能由於 SMD 的比例性偏差而與執政黨有相當大的差距，但其會考量當前各黨在意識型態光譜上的位置、評估選制變革的潛在收益，再表達對 AV 的支持與否；作為執政黨的第一大黨（保守黨），由於是 SMD 下的既得利益者，自然對 AV 興致缺缺。

（二）阻礙公投通過的因素

撇開 AV 可能帶來的影響，當時的一些事件也降低了公投通過的機率。首先是政黨間的怨懟，工黨內部因為自由民主黨選擇與意識型態較不相似的保守黨組成聯合政府，而對自由民主黨心生不滿。尤其是，工黨在 2010 年國會選舉期間對於 AV 的倡議，很大程度是預期到了選後席次恐怕無法過半，而意圖在選前拉攏自由民主黨，以便在選後與該黨組成聯合政府或獲取該黨的內閣外支持。

第二，2011 年的公投項目為包裹表決。2011 年公投的鎂光燈雖然聚焦在 AV 上，但它其實是一整個法案的公投，稱作《國會選舉制度與選區法案》（The Parliamentary Voting System and Constituencies Bill）。在該法案中，除了將國會議員選舉制度改為 AV 外，還包括選區重劃、國會席次縮減等議題。根據該法案的規劃，倘若通過，將衝擊工黨在威爾斯和蘇格蘭的席次。公投議案的包裹，也可能摻雜了保守黨的政治算計，亦即以包裹表決的方式，降低工黨對公投的支持，以讓公投不獲通過。

第三，公投正方也陷入了宣傳上的困境。自由民主黨作為 AV 制度的頭號支持者，其於選前的輿論觀感並不差，尤其

《註 22》尤其是考量到說，對於秉持國會至上原則的英國而言，舉行公投是極其罕見的政治活動。在 2011 年的公投以前，英國僅舉行一次公投，即在 1975 年公投決議是否加入歐洲共同體。就算將 1975 年公投納入討論，2011 年的公投也具有一項前所未有的性質：1975 年的加入歐洲共同體公投僅具諮詢性質，2011 年的選制改革公投具有法定拘束力。

是其黨魁 Nick Clegg，就個人聲勢而言不輸工黨黨魁 Gordon Brown 和保守黨黨魁 David Cameron²³；然而，在意識型態光譜上中間偏左的自由民主黨，卻選擇與保守黨合作，再加上在部分政策上配合保守黨的右派立場，致使輿論急轉直下，昔日的政治明星，在公投當下變成票房毒藥，致使其成了公投倡議的阻力。尤其是，在 2010 年國會選舉期間，面對工黨的 AV 提案，Nick Clegg 也曾對此不屑一顧，也稱其為「可憐而微不足道的妥協方案」，該形象與 2011 年自由民主黨對公投的鼎力支持形成鮮明對比，也被不少反對方拿來做文章²⁴。

第四，正方的倡議疲弱，無法如同反方一般將意見深入選民之中。正如前文所言，反方認為選制改革並非急迫性的議題，對於彼時的英國而言，經濟才是真正重要的問題；在經濟疲軟的背景下，反方也訴諸 AV 這種複雜的選制一旦採行可能會增加選務成本，更給 AV 蒙上了一層灰。

第五，對於更追求比例性的小黨而

言，AV 仍遠遠不足比例代表制等其他選舉制度²⁵，故對於 AV 的支持並不踴躍。最後，英國選民往往以政黨的決定為投票意向。閱讀本文的讀者可能大多對 AV 感到陌生，更甬論一般大眾。對於選民而言，對複雜議題的認識，便取決於其認同的政黨或政治人物如何詮釋該議題。英國政黨政治主要由兩大政黨主導，多數選民只會選擇工黨或保守黨。而正如前文所言，工黨和保守黨對於 AV 的態度要麼是認為其不夠可欲，要麼是完全不可欲。對於傳統兩大黨的支持者而言，他們的投票意向服膺於其所認同的政黨對於制度的詮釋及支持與否，既然認同的政黨不偏好 AV，那他們自然更沒有支持的動力。

四、小結

英國於 2011 年的選制改革嘗試最終迎來了失敗。不過，這並非表示英國從此再無選制改革的機會。首先，正如 Klemperer 的研究所揭露的，就歷史而言，英國國會選舉當前採行的 SMD 並不具任何歷史的必

《註 23》在當時，Nick Clegg 的人氣高漲到媒體稱之為「Clegg 瘋」(Cleggmania)，甚至右翼媒體因此將攻擊對象從傳統敵人工黨轉移至自由民主黨。見 Burkeman, Oliver. "Cleggmania sets off 'raw panic' in right-wing media outlets." *The Guardian*, April 22, 2010. In <https://www.theguardian.com/politics/2010/apr/22/cleggmania-nick-clegg-newspaper-attacks>. Accessed August 20, 2024.

《註 24》Helm, Toby. "Nick Clegg Targeted as Anti-AV Campaign Links Him to Broken Promises." *The Guardian*, February 5, 2011. In <https://www.theguardian.com/politics/2011/feb/05/av-get-clegg-campaign>. Accessed August 20, 2024.

《註 25》我國的不分區立委席次便是以封閉名單比例代表制選出。在這種制度下，政黨取得的選票（以我國而言是政黨票）只要跨過法定門檻（以我國而言為 5%），便能獲得席次的分配，且席次是按照各跨過門檻的政黨得票率進行分配。相較 SMD，比例代表制確實為一更具比例性、較適宜小黨生存的選舉制度。

然性，其是在 1948 年新的《人民代表法》（Representation of the People Act）才正式底定為全國議員選舉的唯一方式；就算以今時而言，英國仍存有相當豐富的選舉制度，例如在脫歐前的歐洲議會議員選舉是採取封閉名單比例代表制、蘇格蘭以及倫敦等地方議會採取附加投票制（additional member system）、2022 年前的倫敦市長和警察及犯罪事務專員（police and crime commissioner）是採取類似於 AV 的補充投票制（supplementary vote）²⁶。因此，對於英國選民而言，他們在選務中本就面臨著多元的選舉制度。一個生活在 2015 年的倫敦市民，用 SMD 選出國會議員、用補充投票制選出市長、用附加投票制選出市議員，並且用比例代表制選出歐洲議會議員。如果有人說英國的 SMD 具有悠久的歷史而謂之難以撼動，那是言過其實的。

就本文的分析而言，作為能影響議題與決策的大黨的意向相當重要。對於大黨而言，制度變革的可欲性，在於變革後的制度能否提升其政治實力。SMD 在眾多選

舉制度中，為最有利於大黨的選舉制度，但本文的分析表明，大黨並不會因此而拒絕改革，尤其是作為主要在野黨的國會第二大黨仍有追求選制變革的可能，但這取決於當下各黨在意識型態光譜上的位置，以及其在選制變革後的潛在收益。不過，Shugart 也指出，選制改革的契機主要分為固有因素（inherent factors）與偶然因素（contingent factors），前者是制度本身的缺點使得民眾對制度的不滿累積形成變革的壓力，後者則是特定的重大政治事件成為了改革的觸媒²⁷。隨著小黨在選舉中逐漸嶄獲選票，其席次轉換率低代表性偏差或許會被數量逐漸增長的小黨支持者所厭惡，進而呼籲選制改革。學界常用 Laakso 和 Taagepera 的公式來計算國會有效政黨數²⁸；若以該公式來看，英國自千禧年以來的政黨體系並非典型的兩黨制，2005 至 2024 年六次選舉的國會有效政黨數為 2.49、2.58、2.53、2.47、2.39、2.22。Rae 則提出以國會中持有席次前兩大的政黨席次率加總來判斷政黨體系，低於 90%、且沒有一個政黨獲得 70 以上席次，便為多

《註 26》這些其他選舉制度並非本文的討論標的，在此存而不論。Klemperer, David. *Electoral Systems and Electoral Reform in the UK in Historical Perspective*. London: The Constitution Society, 2019.

《註 27》Shugart, Matthew Soberg. “Extreme Electoral Systems and the Appeal of the Mixed-Member Alternative.” In *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds*, edited by Matthew Soberg Shugart and Martin P. Wattenberg, 25-51. Oxford: Oxford University Press, 2001.

《註 28》公式為 $1/\sum P_i^2$ ，其中 P_i 為個別政黨席次率。Laakso, Markku, and Rein Taagepera. “‘Effective’ Number of Parties: A Measure with Application to West Europe.” *Comparative Political Studies*, 12, no.1 (April, 1979): 3-27.

黨制²⁹；若以該標準來看，2005 至 2024 年六次選舉中前兩大黨的席次率為 0.85、0.87、0.87、0.89、0.87、0.82。無論是以 Laakso 和 Taagepera 的公式還是 Rae 的標準，英國的國會政黨體系雖然就傳統認知而言由兩大黨主導，但小黨擁有的席次仍不少，致使該國並非嚴格意義上的兩黨體系。事實上，這樣的評判標準有所偏誤，單從上述數字來看會讓人誤以為該政黨體系數目反映的是全國性的政黨競爭，而忽略了英國政黨體系具有相當程度的地域性色彩，許多地方性政黨都能在國會選舉中斬獲些許席次。英國作為聯合王國，在威爾斯、蘇格蘭、北愛爾蘭都有地方性政黨，在這些地方，地方性政黨握有一定優勢，能擁有一定席次，但在國會議事中會與工黨或保守黨合作。這些地方政黨也曾如同 2010 年的自由民主黨一樣，對政府的存續產生關鍵作用；在 2017 年國會選舉後，保守黨再度未取得過半席次，此時保守黨政府獲得北愛爾蘭的民主聯盟黨的支持，以少數政府的形式存續。有鑑於英國的小黨仍有生存空間，再加上當前世界各

地的政治極化狂潮，英國的小黨在未來或許能有更大幅度的增長，而產生選制變革的關鍵作用。

參、英國的解散國會制度改革

一、簡論英國的解散國會制度

(一) 何謂解散國會制度？

前文提及，英國作為內閣制國家，政府（內閣）的存續仰賴國會的信任，閣員也由國會議員所組成。因此，與我國不同的是，內閣制國家的政府隨國會的更替而更替。此外，由於內閣的權力來自國會，因此當國會不信任內閣時，內閣便倒台；這種權力稱作「倒閣權」，通常以國會發起的「不信任投票」通過或內閣提起的「信任投票」不通過的形式行使之。在國會有權使內閣倒台的同時，內閣也大多擁有權力來解散國會，重新舉行選舉，這種權力稱作「解散國會權」³⁰。但不同於不信任投票在各國通常只有程序上的差異，解散國會權在內閣制國家則有兩種主要類

《註 29》Rae, Douglas W. *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press, 1971.

《註 30》一些解散國會的條件與背景可以參考 Gay, Oonagh, Vaughne Miller, Jon Lunn, and Arabella Thorp. *Fixed Term Parliaments—Early Dissolution Arrangements*. London: House of Commons Library, 2010。有些內閣制國家的解散國會權則不屬於任何機構，而是取決於特定情況：例如在瑞典，若國會無法在四輪內選出新總理，國會便自動解散；在比利時，國會只要提出修憲案，就必須自動解散，並由新國會決斷修憲案是否通過。有些內閣制國家的解散國會權則與人民相關：例如在拉脫維亞，公民得舉行解散國會的公投；在愛沙尼亞，若國會交付的公投未獲通過，就必須解散；挪威則沒有解散國會制度，算是罕見個案。

別：一些內閣制國家的內閣只能被動解散國會，其要件通常是國會先通過了不信任投票、內閣認為國會的不信任投票不具民意支持，故解散國會³¹；在其他一些內閣制國家，內閣得主動解散國會，這通常是基於選舉考量，例如首相認為當前的政治局勢有利於自己的政黨，便會主動解散國會³²。以英國而言，內閣得主動解散國會，且權力集中於首相，亦即首相一人就能決斷下議院是否解散。自1945年以來，首相恣意解散國會的權力愈加明顯，其在行使這項權力時往往是對媒體直接宣布，而不是向下議院宣布；就宣布與解散的間隔時間而言，在1970年代後有縮短的趨

勢，今時則大多在一週內解散，更加地令在野黨猝不及防，突然地便迎來選舉³³。

在有關內閣制與總統制的兩種典型憲政制度優劣的辯論中，內閣制的解散國會制度經常被提及。畢竟內閣制與總統制最大的不同在於行政與立法的權力關係，不同於總統制的權力分立，內閣制中行政權對立法權負責，這種權力關係下建構的制度便為倒閣權與解散國會權。內閣制的擁護者認為，總統制下政府與國會固定的任期導致體制僵化，政策缺乏長遠視角，內閣制的倒閣權與解散國會權則不會有這種問題³⁴。不過，正如Horowitz指出的，在內閣制與SMD的搭配下，也經常會產

《註31》我國作為半總統制國家，也有行政權對立法權負責的機制。根據《憲法增修條文》第3條第2項第3款，立法院得對行政院長提出不信任案；根據《憲法增修條文》第2條第5項，總統在立法院通過不信任案十日內，經諮詢立法院長後，得解散立法院。就此而言，我國的解散國會制度為被動解散。許多半總統制國家也有倒閣權、解散國會制度的設計，但這並非本文的研究標的，在此存而不論。

《註32》蘇子喬，《中華民國憲法：憲政體制的原理與實際》，2版，三民書局，2021年，頁6-7。Schleiter和Issar稱因不被國會信任而解散國會進行的選舉為失敗選舉（failure election），內閣主動解散國會的選舉則為機會主義選舉（opportunistic election）。Schleiter, Petra, and Sukriti Issar. “Constitutional Rules and Patterns of Government Termination: The Case of the UK Fixed-Term Parliaments Act.” *Government and Opposition*, 51, no.4 (October, 2016): 605-631.

《註33》就最短的紀錄而言，Harold Wilson領導的工黨政府在1974年2月宣布解散國會時，宣布與解散之間僅間隔一天。Hazell, Robert. *Fixed Term Parliaments*. The Constitution Unit, August 2010. In https://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/sites/constitution_unit/files/150.pdf. Accessed August 21, 2024; Kelly, Richard. *Dissolution of Parliament*. London: House of Commons Library, 2023.

《註34》彭錦鵬，〈總統制是可取的制度嗎？〉，《政治科學論叢》，第14期，2000年，頁75-106；Linz, Juan J. “Presidential and Parliamentary Democracies: Does It Make a Difference?” In *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*, edited by Juan J. Linz and Arturo Valenzuela, 3-87. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994; 反對意見，見Heywood, Andrew. *Key Concepts in Politics*. Houndsmille, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2000, 173-174; Horowitz, Donald L. “Presidents vs. Parliaments: Comparing Democratic Systems.” *Journal of Democracy*, 1, no.4 (1990): 73-79; Lijphart, Arend. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. Yale University Press, 1984, 74.

生任期穩定、難以被國會所不信任的一黨政府。就本文的主角英國而言，在過去一百年間，也只有三次政府因國會的不信任而下台的事件發生——有兩次均發生在 1924 年，最近一次則是 1979 年 Margaret Thatcher 領導的保守黨發起以反對 James Callaghan 領導的工黨政府——而在 1924 年的第一次不信任案通過時，並未引發解散國會，當時 Stanley Baldwin 領導的保守黨政府下台後，改由 Ramsay MacDonald 領導的工黨政府上台，該年的第二次不信任案通過後才促發解散國會。

（二）英國解散國會制度改革的緣由

因此，倒閣權與解散國會權兩種制度，前者在英國近乎沒有使用空間，後者則經常被使用。那麼，對於擁有這個權力的首相而言，只要妥善地使用這個權力，就能圖利其所屬政黨，使所屬政黨的選情最大化³⁵。在 2010 年選後，作為聯合政府的協議之一，自由民主黨希冀限縮首相行使解散國會的權力。這項法案最後於 2011 年 9 月 15 日頒布，也就是《2011 定期國會法》（Fixed-term Parliament Act 2011，以下簡稱 FTPA），該法案最後在 2022 年廢

除。不難想像自由民主黨意圖限縮首相權力的原因。首先，首相主動解散國會的權力，正如前文所言，有助於他所屬政黨的選情；既然首相只會出身於大黨，再考量到英國的選舉制度為對小黨不利的 SMD，那麼主動解散國會權本身對於小黨的生存而言只會是雪上加霜。其次，或許也是最重要的，雖然此時保守黨未持有過半席次、執政仰賴自由民主黨的信任，但只要首相仍持有主動解散國會的權力，當保守黨見情勢妥當，有信心取得過半席次後，便能直接解散國會，舉行大選，將自由民主黨從內閣中踢開。因此，自由民主黨深刻意識到在英國的憲政體制下，與保守黨組成聯合政府有烏盡弓藏、兔死狗烹的風險存在。作為英國歷史上罕見的聯合政府時刻，自由民主黨便以對保守黨的支持，換來自己在聯合內閣中得以安穩參與執政的保障。

二、FTPA 如何改變解散國會制度

（一）解散國會制度限縮化

FTPA 主要規範解散國會的條文在於該法第 2 條。首先，如果首相意圖提前舉

《註 35》 Blackburn, Robert. “Memorandum by Professor Robert Blackburn, BA, MSc, PhD, FRHistS, Solicitor, Professor of Constitutional Law, University of London (King’s College).” *Home Affairs—Appendices to Minutes of Evidence* (Volume II). Select Committee on Home Affairs, May, 1998; Norton, Philip. “From Flexible to Semi-Fixed: The Fixed-Term Parliaments Act.” *Journal of International and Comparative Law*, 1 (2014): 203-220; Schleiter, Petra, and Valerie Belu. “Electoral Incumbency Advantages and the Introduction of Fixed Parliamentary Terms in the United Kingdom.” *The British Journal of Politics and International Relations*, 20, no.2 (May, 2018): 303-322.

行大選，亦即解散國會，必須獲得下議院全部議員三分之二的支持，亦即 66.67% 的議員。單一政黨要獲得這個席次，在英國的選舉史上是相當罕見的。以 2024 年的選舉為例，這次工黨斬獲了 63.23% 的席次率，這種優勢在英國選舉史上算是罕見的大勝；倘若 FTPA 存活至今，工黨也無法單靠其大勝而來的席次來提前舉行選舉，必須仰賴國會其他在野黨的支持。也就是說，在 FTPA 的三分之二門檻下，首相若要解散國會，基本上很難單靠所屬政黨通過相關提案，因此解散國會的行使仰賴執政黨與在野黨的共識³⁶。

其次，在下議院以多數決倒閣通過

後，若政府沒有在十四日內獲得信任，那麼也將促發提前國會選舉³⁷。前文有提及，英國通過不信任案的經驗屈指可數（僅三次）。在內閣制國家中，國會通過不信任案通常都會迎來內閣的解散國會，FTPA 降低了國會在通過不信任案後被政府解散的可能，FTPA 通過後，國會只有在不信任案通過後沒有通過對政府的信任案才會被解散。部分研究稱其具有建設性不信任案的色彩³⁸。

第三，FTPA 規定了不信任案的主文形式，為「本院對女王陛下的政府沒有信任」³⁹，即使不信任案的範圍得到框定，也使得信任原則法制化，解放了個體議

《註 36》在一開始的規劃中，該門檻為 55%，大致等於彼時保守黨與自由民主黨聯合政府的席次率（55.85%），後來才改成正式法案中的三分之二門檻。見 Blick, Andrew. “Constitutional Implications of the Fixed-Term Parliaments Act 2011.” *Parliamentary Affairs*, 69, no.1 (January, 2016): 19-35.

《註 37》這種制度有點類似註 30 提到的瑞典解散國會機制，但不完全相同。FTPA 並未直接談及（不）信任案的門檻，按照慣例，（不）信任案是以多數決決議之。此外，根據 Hazan 和 Lento 的以歐洲十四個民主國家的研究，僅英國等四個國家以出席席次過半的簡單多數決表決不信任案，其餘十個國家皆設有須總席次過半同意的絕對多數門檻；見 Hazan, Reuven Y., and Tal Lento. “The Vote of No-Confidence: Towards an Analytical Framework for Analysing Parliaments and Government Termination.” *2019 ECPR Joint Sessions of Workshops*, ECPR, April 8-12, 2019。

《註 38》所謂的建設性不信任案為國會在撤銷對當前政府信任的同時，也尋求對政府的信任。在大部分擁有建設性不信任案制度的國家中，是先選出新政府，才能夠對舊政府倒閣。英國的狀況較為特殊，FTPA 的條文可能暗示了信任案的對象不一定是新政府，待後文明敘。Strong, James. “Confidence and Caretakers: Some Less-Obvious Implications of the Fixed-Term Parliaments Act.” *The Political Quarterly*, 89, no.3 (2018): 466-473; Schleiter, Petra, and Georgina Evans. “The Changing Confidence Relationship Between the UK Executive and Parliament in Comparative Context.” *Parliamentary Affairs*, 74, no.1 (January, 2021): 121-137; Craig, Robert. “Restoring Confidence: Replacing the Fixed-Term Parliaments Act 2011.” *The Modern Law Review*, 81, no.3 (May, 2018): 480-508.

《註 39》“That this House has no confidence in Her Majesty’s Government.” 在 FTPA 執行的期間（2011 至 2022 年 3 月），英國的君主為 Elizabeth 二世，因此相關議案都是以女王陛下尊稱。

員⁴⁰。在過往，雖然政府的存續仰賴國會的信任是內閣制的基本原則，但在不具成文憲法的英國中，實際的施行仰賴慣例。就既有經驗而言，執政黨可以將特定重大議案視作不信任案，甚至不用事前明示，事後認定便可。因此，對於執政黨議員而言，他在面臨不符合選區民意或自己心意的議案時，他不禁會擔心該議案是否會被視作不信任案；如果是，那麼國會將被解散，而自己又必須投入新一輪選舉。於是乎，執政黨議員在議事上只好服膺於黨意。這種對不信任案的恣意認定，雖增強黨紀，但也抹滅了議員個人的意志。

(二) 君主得以遠離政治風波

另外，藉由解散國會的法制化，FTPA 得以讓君主遠離政治風波⁴¹。在 FTPA 實施以前，英國首相雖然被描述為擁有主動解散國會權，但就慣例上而言通常是請求君主行使這項權力；由於民主化以及君主立憲制的緣故，君主基本只能被動接受，

所以常言首相擁有主動解散權。然而，根據 1950 年的「Lascelles 原則」，君主仍有權拒絕首相的請求。在 1950 年，英王 George 五世的君主私人秘書（Private Secretary to the Sovereign）Alan Lascelles 公開表明了君主拒絕首相請求的條件，亦即 1. 當前的下議院仍有能力履行職責；2. 選舉將損害經濟；3. 君主有辦法在合理期限內找到有資格繼任的首相，並獲下議院的信任。因此，在 FTPA 立法以前，就法律上而言，君主仍有權拒絕首相有關解散國會的請求；立法後，解散國會的條件法制化，若不是下議院決議通過解散國會，就是無法在不信任案通過後十四日內通過對政府的信任案，將君主排除於潛在的政治風波外⁴²。

此外，下議院政治和憲法改革委員會（Political and Constitutional Reform Committee）也提及了 FTPA 將有助於政策的連貫實施，讓社會與經濟活動不至於因不規律的選舉而不穩定⁴³。

《註 40》Blick，同《註 36》，頁 25；Norton，同《註 35》，頁 206；Schleiter 和 Evans，同《註 38》；Cheibub, José Antonio, and Bjørn Erik Rasch. “Constitutional Parliamentarism in Europe, 1800-2019.” *West European Politics*, 45, no.3 (April, 2022): 470-501.; Norton, Philip. “The Fixed-Term Parliaments Act and Votes of Confidence.” *Parliamentary Affairs*, 69, no.1 (January, 2016): 3-18. 不過，Schleiter 和 Belu 認為，這也可能造成政策難以推行 Schleiter, Petra, and Valerie Belu. “Avoiding Another ‘Squatter in Downing Street’ Controversy: The Need to Improve the Caretaker Conventions before the 2015 General Election.” *The Political Quarterly* 85, no.4 (2014): 454-461；Strong，同《註 38》，則指出，理論上存在執政黨議員以不信任案要脅政府在政策上讓步的可能。

《註 41》Blick，同《註 36》，頁 23、28-30；Hazell，同《註 33》，頁 11、34-36。

《註 42》這樣說並非意指 FTPA 完全排除君主的角色。除了後文提及的潛在風險外，在 FTPA 中，選舉的公告、召集下議院，仍由君主所持有。此外，君主仍持有休會的權力。

三、學界對 FTPA 優缺點的討論

幾個支持 FTPA 的觀點與研究也值得提及。就價值論而言，Schleiter 和 Belu 指出，如今英國愈來愈難形成一黨政府，國會政黨數目愈來愈多，而 FTPA 制度下，各黨必須有共識才能提前選舉，故這種蘊含共識民主理念的制度是有追求價值的⁴⁴。Horsley 從憲法的功能論著手，強調民主政治的發展應當穩固自由主義價值，包含構成政府、正當化政府權力，以及限制政府權力三個面向；就沒有成文憲法且秉持國會至上原則的英國而言，下議院則負有立法追求上述目標的責任，而 FTPA 取消了首相的主動解散國會權便達到了限制政府權力的作用⁴⁵。Morgan-Jones 和 Loveless 的跨國量化研究顯示，當提前選舉的決斷行為者為個人時（無論是總統、首相，還是總理），將會使得民眾對民主的評價降低；若是由國會集體決定，那便不會影響民眾對民主的評價⁴⁶。以 FTPA

通過前英國的解散國會制度來看，是否解散國會由首相一人決斷，由此便有可能影響民眾對民主的評價。就解散國會權的長期發展而言，Cheibub 和 Rasch 則注意到，就歐洲內閣制國家有主要往穩固國會的趨勢，故 FTPA 的立法也符合這項趨勢⁴⁷。

雖然如此，也有些學者抨擊 FTPA 通過可能帶來的負面影響。Bogdanor 除了如同抨擊總統制的學者批評任期的固定會導致僵化，選舉次數的減少將削弱選民對議員的壓力外，也主張首相解散國會並非純然以選舉為考量，例如尋求特定政策的授權、下議院缺少過半數政黨無法運作、聯合政府更換夥伴等，在這些事件中，透過解散國會來尋求直接民主的新民意的授權，似乎並無不正當可言⁴⁸。此外，對於主動解散國會權是否真的能造就現任者優勢，學界並非沒有爭論⁴⁹，2017 年 Theresa May 領導的保守黨政府發起解散國會後的選舉便是一例。

《註 43》內閣制的「靈活性」也因此常被總統制的擁護者批評其實是「不穩定性」。Hazell，同《註 33》，頁 11；Norton，同《註 35》；Political and Constitutional Reform Committee. *Fixed-term Parliaments: the Final Year of a Parliament*. London: Stationery Office, 2014.

《註 44》Schleiter, Petra, and Valerie Belu. "The Decline of Majoritarianism in the UK and the Fixed-Term Parliaments Act." *Parliamentary Affairs*, 69, no.1 (January, 2016): 36-52.

《註 45》Horsley, Thomas. "Constitutional Functions and Institutional Responsibility: A Functional Analysis of the UK Constitution." *Legal Studies*, 42, no.1 (March, 2022): 99-119.

《註 46》Morgan-Jones, Edward, and Mathew Loveless. "Early Election Calling and Satisfaction with Democracy." *Government and Opposition*, 58, no.3 (July, 2023): 598-622.

《註 47》同時，不信任案的門檻有所提升，有往穩固政府維持的趨勢。Cheibub 和 Rasch，同《註 40》。

《註 48》Bogdanor，同《註 3》，頁 22-24；Craig，同《註 38》，頁 488-489；Hazell，同《註 33》，頁 11。

《註 49》Craig，同《註 38》，頁 486。

四、外強中乾的 FTPA

儘管 FTPA 看似立意良善，其優點超出了自由民主黨支持該法案的利益考量，然而正如後文將揭露的，這項法案絕非想像中美好且堅實。就後續觀察來看，除了 2015 年的選舉外——這次選舉日期也是被明定在 FTPA 內——英國在後續的 2017、2019 年兩次選舉皆提前舉行，且這兩次選舉都是由執政黨所發起。具有遠見的觀察者，早在 2011 年立法的當下就預見了 FTPA 的終點。或許也正是因為 FTPA 沒用，所以它才會為保守黨所接受；在 FTPA 的辯論過程中，一名議員便這樣評論：「支持它的最好理由是它毫無意義。」⁵⁰ 以下探討了 FTPA 的內在缺陷。

(一) 恐使社會政治動盪

首先，就 FTPA 的設立初衷本身而言，似乎削弱了前文提及的內閣制的彈

性優勢⁵¹。在 FTPA 下，解散國會需要獲得超級多數的支持，參酌英國的政黨體系，這是個相當高的標準。例如，儘管這在英國不常見，但當政府型態為少數政府時⁵²，其不僅在執政上綁手綁腳，也無法直接解散國會，尋求新的民意，此時就只能仰賴在野黨是否願意提出不信任案。而正如同首相的主動解散國會權被認為有利其所屬政黨時機舉行選舉的作用，對於在野黨而言，倘若它沒打算在不信任案通過後再通過對政府的信任案，它可能也會參酌當下提出不信任案是否有利於自己的選情，此時國家便處在少數政府的僵局，難以就政策推動大展拳腳。尤其考量到，在 FTPA 施行期間，英國面臨了近年來最大的政治風波——脫歐議題——便有學者指出，FTPA 對首相主動解散權的剝奪，使得他無法就重大政策透過解散國會，使國會提前改選，以取得人民的授權，進而讓政治陷入癱瘓⁵³。

《註 50》Norton，同《註 35》，頁 217。

《註 51》Craig 稱僵化的任期與靈活的內閣制的結合宛若方枘圓鑿 (square the circle)，同《註 38》，頁 484-488；Norton，同《註 38》，頁 207；Hazell，同《註 33》，頁 11；Blick，同《註 36》，頁 23；Youngs, Raymond, and Nicklaus Thomas-Symonds. “The Problem of the ‘Lame Duck’ Government: A Critique of the Fixed-Term Parliaments Act.” *Parliamentary Affairs*, 66, no.3 (July, 2013): 540-556.

《註 52》之所以不假設是聯合政府，是因為聯合政府有執政上的承諾，相較在下議院單純給予支持的政黨，其在撤銷信任上負有較大的政治壓力。

《註 53》Craig 認為，如果提前選舉真的不妥，那也應該是由選民決定的事，否則提前選舉的時機和次數都不應該成為問題；Craig, Robert. “The Fixed-term Parliaments Act 2011: Out, Out Brief Candle.” In *Sceptical Perspectives on the Changing Constitution of the United Kingdom*, edited by Richard Johnson and Yuan Yi Zhu, 125-150, Bloomsbury: Bloomsbury Publishing, 2023. 反對意見參 Schleiter 和 Evans，同《註 38》，他們認為只要輿論沒有太大改變，對脫歐的分歧仍會造成僵局；此外，從 2019 年的地方選舉和歐洲議會選舉來看，提前選舉並不利於保守黨。

（二）違背英國國會至上原則

其次，FTPA 制度下解散國會的三分之二多數門檻，被質疑有違英國的國會至上原則⁵⁴。在國會至上的概念下，國會有權以任何常規程序（即過半數）通過任何決議；因此，FTPA 給解散國會設立的三分之二多數門檻，便被質疑與英國的憲政體制有所不符。同樣跟國會至上原則有關的是，該法案可能有給司法介入的空間存在。一些學者對 FTPA 並未排除司法可審理性（*justiciability*）感到擔憂，深怕這會給予法院審理的空間，而這在奉行國會至上原則的英國而言可謂大忌⁵⁵。Strong 指出，由於 FTPA 對（不）信任案的主文形式予以規範，這使得（不）信任案本身具有審理性，即國會可能對於並不符合 FTPA 的（不）信任案的效力有所異議，進而給了法院介入的空間⁵⁶。

（三）法條形同虛設

第三，結合 FTPA 規定的兩個解散國會要件——通過解散國會案本身以及不信任案通過後十四日內沒有新政府獲得國會的信任——就會發現制度的弔詭之處，使得其形同虛設。前文提及，不信任案的通過只需要下議院的多數決，那以英國選舉制度下經常出現一黨多數政府的政府型態來說，縱使執政黨難以合縱連橫各黨以通過解散國會提案，它也可以單靠通過對自己的不信任案，並在十四日內對任何可能對政府的信任案予以否決，便可以觸發解散國會。也就是說，在英國常態的一黨多數政府型態下，FTPA 就其規範而言形同虛設；即使解散國會權不再具有主動性質，在英國政黨強韌的黨紀約束下，作為黨魁的首相自然能動員同黨議員發動對自己政府的不信任案⁵⁷。當然，這個場面如果成真，必定是相當古怪滑稽的，畢竟是

《註 54》見 Blick，同《註 36》，頁 24。

《註 55》Hazell 雖然不排除這個可能，但表明從國際經驗來看，法院大多選擇避開深涉政治事務的案子；Hazell，同《註 33》，頁 38。也見於 Laws, Stephen. *The Fixed-term Parliaments Act and the Next Election*. Policy Exchange, 2019.

《註 56》Strong，頁 2，不信任案的主文形式，見《註 38》，信任案的主文形式則為「本院對女王陛下的政府具有信任」（That this House has confidence in Her Majesty's Government）。

《註 57》因此，Youngs 和 Thomas-Symonds 認為應當在不信任案上有所規範，以防這種違反 FTPA 初衷的事件發生。然而，他們給出的解法是交給法院裁決，正如前文所言，這是英國政治的大忌。見 Youngs 和 Thomas-Symonds，同《註 51》。

《註 58》Blick 認為這樣做有風險，主要在於可能會讓自己顯得很軟弱，而濫用制度也可能使得輿論觀感不佳，見《註 36》，頁 28。但在 2017 年 Blick 則指出，如果預期的選票收益能超出這種負面印象，那這也並非不可能，見 Blick, Andrew. "Good idea, bad outcome: whatever happened to fixed-term parliaments?" *British Politics and Policy at LSE*, May 17, 2017. In <https://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/whatever-happened-to-fixed-term-parliaments/>. Accessed August 22, 2024.

自己人反對自己人⁵⁸。

(四) 背離英國對（不）信任案的傳統憲政認知

第四，FTPA 對於不信任案與對政府的信任案的定義與傳統憲政見解有不合之處。Craig 認為，如果政府的重大議案未獲下議院通過，按照慣例而言，它等同失去國會的信任，因此仍應當辭職；但此時由於並不符合 FTPA 關於不信任案的要件，因此也不會促發選舉，可能會導致政治癱瘓⁵⁹。此外，FTPA 雖然規定在國會通過不信任案後將促發對政府的信任案，但並沒有說，如果下議院在非不信任案通過後的情境下未通過政府提的信任案時會發生什麼事。根據內閣制的邏輯，政府的生存仰賴國會的信任。此時政府失去了下議院的信任，應當辭職，但又不符合 FTPA 的要件，亦可能導致政治上的癱瘓⁶⁰。與此相同的是，若下議院通過不符合 FTPA 規範的不信任案，其會帶來怎樣的效果：是會導致政府失去國會信任而下台且不必面臨十四日內通過對政府的信任案的壓力，還是政府會以不符合 FTPA 為由拒絕下台。不過，Schleiter 和 Evans 認為這種安排未嘗不是一項優點，因為在原先的選項中，下議院若通過不信任案，且在十四

日內未通過對政府的信任案的情況下，仍會被解散，因此下議院對不信任案的通過仍具有被解散的風險；透過不符合主文形式的不信任案，下議院可以在拒絕當前政府後也不必面臨大選，而是產生新政府⁶¹。

(五) 君主仍未遠離政治風波

第五，FTPA 對信任案對象的規範，可能致使君主捲入政治，這點便跟前文提及的 FTPA 優點形成鮮明對比。前文提到有論者認為解散國會的法制化有助於讓君主遠離政治。先不論前述第三點提及的執政黨發動對自己的不信任案的情況，就常態而言，不信任案應會出現在當政府型態為少數政府或聯合政府時；在這種政府型態下，執政黨（或執政聯盟中的大黨）有面臨倒閣的危機，此時若下議院各黨無意解散國會，而剛好有另外一個大黨爭取到過半席次以發動不信任案，那麼根據 FTPA，下議院有十四日的時間來給予政府信任。然而，信任案的對象是誰？是下議院原在野黨組成的新政府，還是讓舊政府（即已經被通過不信任案的政府）在這十四日內爭取信任？還是兩方皆可成為信任案的對象？由於信任案是在不信任案通過後進行，一般會認為信任案的對象是原在野黨組成的新政府而非舊政府。然而，

《註 59》Craig，同《註 38》，頁 491。

《註 60》Norton，同《註 35》，頁 213。

《註 61》Schleiter 和 Evans，同《註 38》。當然，這有造成政治僵局的可能。

從 FTPA 的條文來看，其信任案主文是「本院對女王陛下的政府具有信任」（粗體為本文所加）⁶²。這代表，除非在野黨組成的新政府獲得了君主的任命，否則信任案的對象應當是舊政府。

不過，倘若舊政府拒絕辭職，那麼君主將被捲入政治風波：因為就法律上而言，下議院僅能對「政府」進行信任投票，因此在這種狀況下，要對在野黨組成的新政府進行投票，前提是君主必須介入將舊政府免職並任命新政府，這種信任案才可能成真；否則，拒絕辭職的舊政府，也可以此熬過十四日的信任案期限，以此舉行大選⁶³。即使不論舊政府可能為了熬過十四日而拒絕辭職，就君主立憲制而言，首相是君主的首席顧問，對君主負有憲政上的責任，因此也不能在不信任案通過後立刻辭職，以免國家運作出現空窗。事實上，根據《內閣手冊》（Cabinet Manual），辭職時機的決斷權也是由首相所掌握的⁶⁴；甚至就法條的嚴格意義上而言，FTPA 有關不信任案的規範也沒有要求首

相要在不信任案通過後立即辭職。而且，倘若上述困境發生，已經不信任舊政府的下議院能否作出決議建請君主任命新首相也是問題，因為首相的產生是由君主自行任命最有可能獲得下議院信任者，所以倘若下議院在這種困境下對君主做出要求，會有侵犯君主特權的疑慮。在擁有悠久民主歷史、採行君主立憲制的英國，如何盡可能地避免君主被捲入政治是政治共識，因此對於希冀君主遠離政治的人而言，FTPA 暗埋了一個可能引發憲政危機的地雷。

（六）FTPA 並未真正降低提前選舉的誘因

FTPA 雖然限制了提前選舉的可能，但認為 FTPA 限制不夠的人認為其並未降低提前選舉的誘因⁶⁵。這種觀點指出，如果要降低提前選舉的誘因，應當避免提前選舉後任期重新計算；倘若 FTPA 避免了重新計算，那對於個別議員而言，支持解散國會後就算自己連任了，也只能做完剩

《註 62》“That this House has confidence in Her Majesty’s *Government*.”（斜體為本文所加）。

《註 63》Craig，同《註 38》，頁 489-491；Laws，同《註 55》；Norton，同《註 35》，頁 219-220；Strong，同《註 38》。

《註 64》Laws，同《註 55》，頁 22。例如，首相可能會主張不具民意授權的新政府並不是合適的政府，而拒絕辭去首相職位。以不信任案為例，下議院通過對政府的不信任案後首相並不會立刻辭職，而是等待適任的後繼人選出現後才會向君主請辭；因此，不信任案通過後的解散國會，除了是意謂政府質疑國會的倒閣決議是否符合民意外，也具有揀選適任首相（新的多數黨黨魁）的作用。

《註 65》Hazell，同《註 33》，頁 30；Allen, Graham, and Andrew Blick. “Protecting Even Prime Ministers from Themselves: Why Fixed-term Parliaments Seem a Good Idea.” *British Politics and Policy at LSE*, July 13, 2017. In <https://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/why-fixed-term-parliaments-seem-a-good-idea/>. Accessed August 22, 2024.

餘的日期，不久後又是一場正式的大選，支持解散國會的誘因就會因此減少；對於政黨而言，它可能也會擔憂選舉成本的增加、議員的反彈等。

(七) 法律位階問題

接著要討論的是 FTPA 以外的因素如何致使該法案形同虛設。先討論憲政層面。英國不同於我國，其並沒有成文憲法，因此各法律之間並沒有位階問題。雖然 FTPA 本身若妥善落實，將深深影響英國的憲政運作，但其頂多算是個相當重要的法案，跟其他法案並沒有位階上的差異。且英國秉持國會至上主義，國會有權對任何法律進行制定與廢除。在 2019 年的提前選舉中，Boris Johnson 領導的保守黨政府三次提出解散國會案，雖然獲得過半同意，但未達 FTPA 要求的三分之二門檻。這時，雖然就 FTPA 的條文而言，保守黨有能力操縱不信任案來解散國會，但保守黨準確意識到了法律位階的問題，於是提出《2019 提前選舉法》(Early Parliamentary General Election Act 2019)。在國會至上主義下，國會有權以任何常規

程序通過任何決議，因此掌握國會多數的保守黨便順利通過該法案⁶⁶。法案的內容很簡單：依本法在指定日期提前選舉。因此，由於英國的憲政制度，法案之間無位階之差，下議院有權議決各種法案，致使就算無法依 FTPA 解散國會，就英國的政治常態而言，掌握下議院多數的執政黨也能以另外立法的形式來解散國會。這種國會至上原則是英國政治的基礎原則，也解釋了為何雖然在野黨不支持 Boris Johnson 領導的保守黨政府的解散國會案，但卻無法否定《2019 提前選舉法》的正當性，因為這麼做符合國會至上原則。

(八) 英國政治文化削弱法案有效性

再來是討論實際政治層面。首先，雖然就法律而言，通過解散國會提案的三分之二門檻難度不低，但其實恐怕也沒有立法者想的那麼難。2017 年舉行的選舉便是由 Theresa May 領導的保守黨政府發起解散國會提案，該提案於 4 月 19 日在下議院議決，獲得 522 名議員的支持，占了下議院 80.31% 的席次，遠遠超過三分之二席次，也就是 433 席的門檻⁶⁷。以 2015 年

《註 66》 Craig, 同《註 38》，頁 487；Hazell, 同《註 33》，頁 11；Bull, Martin J. Parliament has breached the spirit and intent of the Fixed-Term Parliaments Act, rendering it meaningless. British Politics and Policy at LSE, October 31, 2019. In <https://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/ftpa-rendered-meaningless/>. Accessed August 22, 2024.

《註 67》 Sparrow, Andrew, Claire Phipps. "General Election 2017: MPs Vote in Favour of 8 June Poll by Margin of 509 — as It Happened." The Guardian, April 19, 2017. In <http://www.theguardian.com/politics/live/2017/apr/19/election-2017-theresa-may-mps-early-vote-politics-live>. Accessed August 22, 2024.

選舉結果而言，執政黨保守黨僅有 50.77% 席次率，為何它會選擇法律上難度高的解散國會提案，而非難度較低的不信任案？有可能的原因是，保守黨料到了工黨會同意解散國會。在該次提案中，工黨有 174 名議員贊成解散國會，占該黨議席的 75%。許多學者指出，在英國的政治文化下，怯戰是相當可恥的一件事⁶⁸。倘若工黨拒絕了保守黨的提案，那麼很有可能被選民視作膽小鬼，進而在下次選舉中被唾棄。就算不論主要政黨，大部分的小黨都鼎力支持 2017 年的解散國會案；就連當時推動 FTPA 的自由民主黨，在該次提案中也是全員支持⁶⁹。於是乎，就算 FTPA 旨在限縮首相的主動解散國會權，但就實際政治而言，其提案幾乎無法阻攔，因為在野黨會在意輿論如何看待自己。

不過，這樣似乎無法解釋為何工黨會否決 2019 年的三次解散國會議案，但綜合政治局勢來看便明瞭了。在 2019 年，Boris Johnson 領導的保守黨政府試圖推行「無協議脫歐」，該政策為工黨以及自由民

主黨等小黨所拒絕。雖然保守黨此舉是想讓選民授權「無協議脫歐」，但由於「無協議脫歐」的期限將至，對於反對「無協議脫歐」的其他政黨而言，此時舉行選舉只會造成審議脫歐的空窗期，故在野黨表明除非政府推遲「無協議脫歐」的期限，否則不會同意保守黨的解散國會提案。因此，在特定的政治脈絡下，在野黨仍有可能拒絕解散國會的「挑戰」，而不擔心被視作懦夫⁷⁰。

（九）FTPA 並非可欲的制度

其次，FTPA 本身就不是一個可欲的制度。FTPA 是 2010 年保守黨與自由民主黨聯合政府協議的一部分，之所以立法是保守黨為了換取自由民主黨的合作。而正如本文反覆提及的，英國的政府型態常態上以一黨多數政府為主，因此對於任何一個主要政黨而言，只要沒有小黨的壓力，它自然會希望能取回主動解散國會的權力，畢竟主動解散國會有助於首相所屬政黨的選情。於是乎，在 2017 以及 2019 年的選舉

《註 68》Allen 和 Blick，同《註 65》；Blick，同《註 36》，頁 28；Blick，同《註 58》。Blick 另外指出，光是政府運作到法定任期尾聲而遲遲不解散國會，都會被視作貪戀權位，不敢面臨挑戰，而被視作懦弱；同《註 36》，頁 21。

《註 69》在這裡不得不提到，在 FTPA 立法前，前自由民主黨議員曾抨擊政黨不畏懼選舉是「大男子主義政治風格」(macho style of politics) 和「政治圈的膽小鬼博弈」(game of political chicken)。引自 Hazell，同《註 33》，頁 24。

《註 70》較為弔詭的是，就《2019 提前選舉法》的表決結果來看，有 437 名議員投下贊成票（占總席次的 67.23%），而這已經超過了 FTPA 要求的三分之二門檻。先前反對提前解散國會的工黨議員為何回心轉意，值得後續研究探討。在此可以初步推論的是，基於《註 68》的見解，以多數決決議的《2019 提前選舉法》幾乎必定通過，此時工黨若仍執意反對，可能會被視作軟弱的象徵。因此工黨最終改變態度轉為支持該法案。

中，保守黨便以廢除 FTPA 為政見，工黨也在 2019 年選舉中將廢除 FTPA 列為政見。

五、FTPA 的廢除

(一) FTPA 的取代者

2022 年，Boris Johnson 領導的保守黨政府履行選舉承諾，通過了《解散和召集議會法》(Dissolution and Calling of Parliament Act, 以下簡稱 DCPA)，以取代 FTPA。圖 2 展示了 FTPA 從立法、實踐，至廢除的大事件。DCPA 的主要目的是恢復 FTPA 之前的狀態，即恢復首相的主動解散國會權。在立法過程中，儘管上議院要求解散國會仍應當類似 FTPA 所規定的那樣，必須經過下議院的投票後才能通過，但為下議院所否決。

(二) 新法案的不同之處

與 FTPA 實施之前狀態不同的是，DCPA 在第 3 條規定了該法案的不可審理性，也就是法院不能介入解散國會相關權力的行使。該法之所以這麼規定，很大程度是受到 2019 年 *R (on the application of Miller) v The Prime Minister* 及 *Cherry and others v Advocate General for Scotland* 兩案的影響。2019 年，時任首相 Boris Johnson 領導的保守黨政府深受脫歐議題所苦，黨內對此議題也並非沒有疑義。8 月 28 日，首相建議女王休會，女王准許國會自 9 月 10 日休會至 10 月 14 日。此舉引發朝野震驚，因為「無協議脫歐」的期限為 10 月 31 日，意謂待國會復會時，僅剩兩週可以商議脫歐議題。在休會前的 9 月

圖 2 FTPA 的生滅

2011 年 9 月 15 日	法案頒布
2015 年 5 月 7 日	依 FTPA 之明定日期舉行國會選舉
2017 年 4 月 19 日	提前選舉議案，通過
2017 年 6 月 8 日	依 FTPA 的提前選舉議案舉行國會選舉
2018 年 12 月 18 日	不信任案，未通過
2019 年 1 月 15 日	不信任案，未通過
2019 年 9 月 4 日	提前選舉議案，未通過
2019 年 9 月 9 日	提前選舉議案，未通過
2019 年 10 月 28 日	提前選舉議案，未通過
2019 年 10 月 29 日	2019 年提前選舉法通過
2019 年 12 月 12 日	依 2019 年提前選舉法舉行國會選舉
2022 年 3 月 24 日	DCPA 通過，FTPA 廢除

資料來源：作者自行彙整。

3日，共21名保守黨議員倒戈，拒絕即將於10月底到期的「無協議脫歐」。在保守黨祭出黨紀後，在2017年國會選舉後本就沒有獲得穩定多數的保守黨，此刻在下議院更是如履薄冰。休會決定使得英國商人Gina Miller以及蘇格蘭民族黨議員Joanna Cherry提出訴訟。一開始法院的裁決是休會不具可審理性，但待案件上升到最高法院，事情迎來了反轉，法院不僅承認休會具有可審理性，而且還裁決該次休會決議因為妨礙了國會行使憲政職能而為非法之決議。該次判決帶來的政治影響不亞於休會，因為這表明了法院能夠且會介入政治運作，而正如前文所言，這已經踩到了英國政治的大忌。於是在DCPA的規定中，對於解散國會相關權力的行使，法院介入的權力遂被完全排除。

另外一個與FTPA有些許不同、但沒有在法條上明文表示的是，在DCPA的審議過程中，君主的角色被更加強調了⁷¹。儘管在審議過程中，各方都一致認同應該讓君主遠離可能的政治風波，首相有義務在提起解散國會時考量君主可能在其中的角色，但同時也幾乎一致認為君主仍應該

有法律上拒絕首相解散國會請求的權力。下議院以及上議院組成的聯合委員會，對君主角色的強調細緻到文字的陳述上，要求政府在提到解散國會時，應是首相「請求」(request)而非「建議」(advise)君主解散國會，而這要求也被政府所接受。不過，法案在審議過程中，並沒有具體指出君主在何種情況下可以拒絕，內閣也沒有提出可能的情境，並將之推託為權力行使的靈活性⁷²。因此，君主在當今實際憲政運作中，應無太大可能拒絕首相解散國會的請求，首相也被要求有義務避免君主捲入政治風波，但君主拒絕首相請求與捲入政治風波的可能性仍存在於理論中。

(三) 英國特殊的法律廢除規定

這邊可以補充一個有趣的討論：為什麼下議院不直接廢除FTPA，而要另外立法？一個簡單的解釋是，DCPA畢竟跟FTPA之前的狀態不同，因為法院的介入被DCPA完全排除。一個複雜的解釋是，就法律上而言，單純廢除FTPA，可能不同於恢復FTPA之前的狀態。根據1978年的《詮釋法》(Interpretation Act)，當

《註71》 Joint Committee on the Fixed-Term Parliaments Act. Report: Session 2019-21. House of Commons and House of Lords, March 24, 2021. In <https://committees.parliament.uk/publications/5190/documents/52402/default/>. Accessed September 10, 2024; Kelly, Richard. *Dissolution and Calling of Parliament Bill 2021-22*. London: House of Commons Library, 2021.

《註72》 Kelly, 同《註71》，頁26。另外，Anne Twomey指出，其實君主拒絕首相解散國會請求的情境可能並非我們想得那麼少見，因為這種權力的實際行使是私底下的，例如在首相告知君主有解散國會的打算時，君主可能請首相思慮再三，而達到事實上（但非公開）對首相請求的否決。轉引自 Joint Committee on the Fixed-Term Parliaments Act，同《註71》，頁36。

表 1 英國解散國會權的變遷與比較

	FTPA 之前	FTPA 實施	DCPA 之後
解散國會權的使用	首相擁有主動解散國會權，政府也預期會在不信任案通過後主動解散國會	解散國會提前選舉須獲得下議院三分之二多數的同意。倘若下議院通過不信任案後沒在十四日內通過對政府的信任案，將自動解散	首相擁有主動解散國會權，政府也會在不信任案通過後主動解散國會
君主的角色	通常不會干涉首相解散國會的決定，但法律上可能根據 <i>Lascelles</i> 原則而予以拒絕	排除君主在解散國會同意上的干涉可能。但在信任案上仍有君主被捲入的空間	通常不會干涉首相解散國會的決定，但法律上可能根據 <i>Lascelles</i> 原則而予以拒絕，且更強調了君主的角色
法院的角色	未提及	由於對（不）信任案主文有所規範，被部分學者認為提供了司法介入的空間	明文排除法院介入的可能

資料來源：作者自行彙整。

新法案試圖廢除舊法案時，除非有明確表示恢復，不然新法案生效時並不會恢復舊法案規範而失效的權力。因此，倘若單純廢除 FTPA，並不保障首相就能重新獲得主動解散國會權。故而恢復舊有法律所廢除的權力，不能單單只是廢除舊法，還必須在廢除舊法的新法中明確表示權力的恢復。因此，DCPA 除了在該法第 1 條表示 FTPA 的廢除之外，也在第 2 條明定恢復 FTPA 施行前有關首相解散國會的權力⁷³。

六、小結

就 FTPA 來看，其之所以誕生是因為 2010 年的聯合政府協議，是政黨間為了因應當時的政治局勢而推出的法案，並且很大程度是基於自由民主黨的想望，畢竟對於作為大黨的保守黨而言，這種法案只會拘束自己的手腳。然而，FTPA 是注定失敗的法案，它具有明顯的內在缺陷，且本來就不為主要政黨所欲求、不符合主要政黨的利益、不貼合英國政黨政治的文

《註 73》值得注意的是，DCPA 並不是恢復 FTPA 所「廢除」的權力，而是恢復 FTPA 所「停止」的權力。也許對於我國讀者很難想像的是，君主的特權（*prerogative*）是超乎法律的存在，這在不具成文憲法的英國尤其重要。君主的特權不為國會的律所剝奪，頂多只能說是「停止」。Craig，同《註 38》，頁 483、492-499。相反意見參 Phillipson, Gavin. “A Dive into Deep Constitutional Waters: Article 50, the Prerogative and Parliament.” *The Modern Law Review*, 79, no.6 (2016): 1064-1089。

化，更是無法在英國的憲政體制下生存。這並非代表該法案在英國未獲得完全尊重：2017 年的大選為該法案規範的解散國會權的首次運用，由於英國的政黨政治文化，基本上沒有一個政黨反對這個提案；2019 年的大選雖然是由 Boris Johnson 領導的保守黨政府以常規立法的方式繞過了 FTPA，進而舉行大選，但在這之前，保守黨政府仍按照 FTPA 的規範提出了三次的解散國會案。在不具成文憲法、強調國會至上原則的英國，FTPA 完全無法與這種憲政體制相結合而產生穩定的作用，這也導致了它在 2019 年的提前選舉形同虛設，並在 2022 年遭到廢除。

肆、英國的罷免國會議員制度

一、英國罷免制度的緣起

(一) 因醜聞而生的改革

在 2015 年的《國會議員罷免法》(Recall of MPs Act, 以下簡稱 RMPA) 之前，英國的選民並無法罷免國會議員。議員若在非選舉期間被動離職，唯一的方式便是根據 1981 年修正的《人民代表法》，在執行有期徒刑一年後自動解職。必須先

說明的是，儘管我國所有民選公職人員（除不分區立委外）都能罷免，但就全球視野而言，這並不常見；全球在國家或地方層面具有罷免民選公職人員制度的國家總計只有 25 國⁷⁴。英國之所以一反「常態」加入罷免制度，跟當時的政治事件有關。在 2009 年，媒體報導大量議員浮濫報銷，最後共計 392 名前任或現任議員被勒令要求償還相關費用。該次醜聞使得部分議員主動辭職，而在補選的進行過程中，便出現了引進罷免制度的聲音，工黨、保守黨、自由民主黨也在 2010 年選舉中將引進罷免制度作為政見。2010 年，保守黨和自由民主黨組成的聯合政府上台，而引進罷免制度也成為了聯合政府協議的一部分。因此，不同於選制改革與 FTPA 具有小黨的政治考量，罷免制度的引入在朝野各政黨間具有相當大的共識。RMPA 最後在聯合政府末期通過，罷免制度正式登陸英國。

(二) 法案誕生的過程

RMPA 直到聯合政府執政末期才登場，涉及一連串爭議。一開始，除了 RMPA 的罷免版本外，下議院也考慮過其他兩個方案，分別是由下議院的標

《註 74》除我國外，人民具有罷免所有民選公職人員權利的國家僅有古巴、厄瓜多、委內瑞拉；其中古巴絕大多數公職都是間接選舉，其具體能罷免的只有最低層的民選公職，因此加上我國全球僅有三國具有罷免所有民選公職人員的權利。Welp, Yanina. "Recall Referendum around the World." In *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*, edited by Laurence Morel and Matt Qvortrup, 451-463. London: Routledge, 2018.

準委員會 (Commons Select Committee on Standards) 直接開除議員的有效排除 (effective exclusion)，以及如同我國那般由公眾發起罷免。第一個方案很快就被否決，儘管對於國會至上原則的英國而言，由下議院自己處理議員似乎並無不妥。標準委員會的主要職責是審查議員是否符合《國會行為守則》(Code of Conduct for MPs)；該委員會由 14 名委員組成，其中一半為跨黨派議員，一半為社會專業人士⁷⁵。然而，對於一個面臨罷免壓力的議員而言，他可能會迫於輿論壓力自願辭職，可能根本輪不到標準委員會介入；而且，標準委員會中的議員若按照黨意投票，則這樣的審理不免有些偏頗，也不排除標準委員會會因為輿論壓力而恣意做出決定。至於由公眾發起罷免，下議院政治和憲法改革委員會擔心若引進全面罷免制度，該制度恐遭濫用，議員可能受限於選

區的利益，而無法為國家長遠的規劃著想，並質疑罷免制度是否真的能提升民眾對體制的信心⁷⁶。對於能否提升民眾對體制的信心，Judge 認為，如果 RMPA 的目的是為了解決 2009 年醜聞的負面輿論，那麼下議院內部對於議員報銷制度的改革已經發揮了提升體制信心的成效；不過由於政黨的承諾，該法案有了推行的壓力⁷⁷。

(三) 有關罷免的學說與理論

關於罷免制度的爭辯，涉及了代議民主理論中對於國會議員角色的爭辯，即國會議員為根據選民意見行事的委任者 (delegate)，還是按自己想法行事的委託者 (trustee)⁷⁸：如果國會議員的角色是委任者，那麼當他沒有按照選民意見行事時，選民自然可以指責他沒有履行議員的職責，而要求罷免該議員，另外選出能妥善反映選民意見的議員；如果國會議員

《註 75》我國立法院也有類似的機構，叫作「立法院紀律委員會」，為立法院的特種委員會。與英國不同的是，我國的紀律委員會成員由立委組成。也或許因為組成人員全為立委，紀律委員會很少發揮作用；在多年的議事活動中，僅 1969 年的魏惜言和 2001 年的羅福助兩位立委被懲戒。

《註 76》事實上，委員會的建議是放棄引入罷免制度。他們認為，若引進有限的罷免制度，反而更會阻礙民眾對體制的信心。Political and Constitutional Reform Committee. *Recall of MPs: First Report of Session 2012-13*. London: Stationery Office, 2012.

《註 77》Judge, David. "Recall of MPs in the UK: 'If I Were You I Wouldn't Start from Here.'" *Parliamentary Affairs*, 66, no.4 (October, 2013): 732-751.

《註 78》以我國為例，大法官釋字第 499 號解釋提到了強制委任 (imperatives mandat) 與自由委任 (freies mandat) 的概念，並以我國憲法保障罷免權利，而謂我國為非純粹自由委任；其中強制委任在政治學中對應的是「委任者」的概念，自由委任則對應了「委託者」的概念。另見，蘇子喬，〈立法部門〉，2 版，《政治學與臺灣政治》，王業立編，雙葉書廊，2021，頁 253-287。

《註 79》Bowler, Shaun. "Recall and Representation Arnold Schwarzenegger Meets Edmund Burke." *Representation* 40, no.3 (January, 2004): 200-212.

的角色是委託者，在擔任議員職位後，他在職期間就不須隨時反映選民的意見，如此才能理性地進行議員的工作。事實上，支持與反對罷免制度的人，往往也對議員的角色抱持不同的看法⁷⁹。罷免制度強調議員個體對選區的責任，不強調議員的能動性，並且議員的行為是以選區為導向的；就憲政體制來看，英國西敏寺型內閣制國家的議員的行動往往是以政黨為單位的集體行動，並且以國家政策為焦點，因此罷免制度似乎與其有些格格不入⁸⁰。儘管研究顯示，在英國，選民往往還是以政

黨認同作為投票依據，但也發現當議員更致力於選區服務時，他會有違背黨意的動力⁸¹；倘若罷免條件放寬，並考量下議院政治和憲法改革委員會的擔憂，則議員可能不只將更注重選區利益，也會磨損英國強韌的黨紀⁸²。在罷免條件放寬的情況下，立法者也將面臨一個巨大的問題，也就是何謂失職的議員，而這樣的定義也可能反過來影響到議員角色的定位⁸³。至於罷免制度到底會帶來或好或壞的影響，當前的研究大多在正面影響上沒有共識，負面影響則有待實證研究證實⁸⁴。

《註 80》 Judge，同《註 77》，頁 744。英國近幾年有研究顯示，如果議員面臨連任壓力，他便會加強與選區的交流，但對立法行為的影響仍有待實證研究證實；見 Auel, Katrin, and Resul Umit. "Explaining MPs' Communication to Their Constituents: Evidence from the UK House of Commons." *The British Journal of Politics and International Relations*, 20, no.3 (August, 2018): 731-752。就算不論特定情境，從歷史趨勢而言，重視選區的議員也愈來愈多；見 Campbell, Rosie, and Joni Lovenduski. "What Should MPs Do? Public and Parliamentarians' Views Compared." *Parliamentary Affairs*, 68, no.4 (October, 2015): 690-708。以沒有政黨色彩的無黨籍議員行為更能理解他們對自己行為的認知，而研究顯示，他們更將自己視作委託者，儘管該研究的樣本只有四位議員；見 Cowley, P., and M. Stuart. "There Was a Doctor, a Journalist and Two Welshmen: The Voting Behaviour of Independent MPs in the United Kingdom House of Commons, 1997-2007." *Parliamentary Affairs*, 62, no.1 (October, 2008): 19-31。

《註 81》 Gaines, Brian J. "The Impersonal Vote? Constituency Service and Incumbency Advantage in British Elections, 1950-92." *Legislative Studies Quarterly*, 23, no.2 (May, 1998): 167-195.

《註 82》這是一個可能的影響。不過，英國的選舉制度仍是個高度強調政黨選票（也就是候選人以政黨標籤來獲取選票）的制度，致使議員有很大的動力服膺於黨意，因此就理論上而言罷免制度有損於英國的黨紀，但仍有待實證研究證實；見 Carey, John M., and Matthew Soberg Shugart. "Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas." *Electoral Studies*, 14, no.4 (December 1995): 417-439。

《註 83》 Judge，同《註 77》，頁 745。

《註 84》 Springer, Frederik, Markus Klein, and Christoph Kühling. "Do Recall Elections Undermine Political Support? Insights from the Recall of the Mayor of Frankfurt in 2022." *German Politics*, published online January 31, 2024; Vandamme, Pierre-Etienne. "Can the Recall Improve Electoral Representation?" *Frontiers in Political Science*, 2 (September, 2020): Article 6; Qvortrup, Matt. "Hasta La Vista : A Comparative Institutional Analysis of the Recall." *Representation*, 47, no.2 (July, 2011): 161-170.

二、RMPA 的內容

RMPA 呈現出的是一個較嚴格的罷免程序。罷免成案須符合以下三項要件之一：(一) 在成為議員後被定罪並被判監禁或羈押；(二) 下議院勒令停職十日以上；(三) 違反 2009 年的《國會標準法》(Parliamentary Standards Act) 第 10 條(在報銷上提供虛假資訊) 並定罪確定。第二個要件是由下議院標準委員會以及非屬下議院委員會的獨立專家小組(Independent Expert Panel) 進行判斷，如果是由獨立專家小組的處分所引發的罷免，須先報告給標準委員會⁸⁵。若認定符合要件，由下議院議長通知議員選區的罷免請願官(petition officer)，並展開為期六週的罷免請願連署。由於是連署而非投票，選民必須在連署表上簽名。如果該選區有至少 10% 的合格選民連署罷免請願，則罷免生效，該議員即遭解職。倘若罷免成功，被罷免議員仍能參加補選，以重新獲得民意的檢驗。不過，倘若罷免距離下一次選舉不到六個月，或被罷免連署的議員先行辭

職或死亡，那麼罷免便將停止。

可以看出，RMPA 所規範的罷免對象，主要以刑事犯罪判決確定、被監禁或羈押，或是被下議院認定有瑕疵的議員為標的。按照《人民代表法》，議員在服刑一年後自動解職，考量到 RMPA 的要件，除非議員犯的是《國會標準法》第 10 條(即上述第三要件)，不然通常只有刑期在一年以下的議員會成為罷免對象⁸⁶。透過這樣的規定，下議院得以迴避「什麼是稱職的議員」的問題，避免了抽象的罷免規範，但代價便是罷免條件的嚴格化。比起嚴格的條件，罷免成立規定就較為寬鬆，選民有六週的時間做出抉擇，而且只須該選區 10% 的選民同意，罷免便會通過⁸⁷；RMPA 的罷免方式是在支持罷免的連署書上簽名，亦即就算該選區有九成的選民反對罷免，只要有一成的選民支持，罷免便會成功。或許也是因為如此，RMPA 允許被成功罷免的議員參加補選的機會。就英國的罷免制度而言，根據 Qvortrup 透過免職議員的發起方與決定方是國會還是人民而創設的罷免類型學，英

《註 85》獨立專家小組有將議員停職若干時間的功能，但根據原本 RMPA 的規範，這並不會引發罷免程序，故於 2021 年修法，將之納入 RMPA。

《註 86》之所以會這麼說，在於被判處一年以上有期徒刑的議員在服刑一年後便會自動解職，那麼選民似無對必定遭解職的議員發動罷免的必要，因為這不僅勞民傷財，而且倘若罷免沒通過，則會給予將被解職的議員民意正當性。不過，仍不能否定這麼一個可能，即選民對該議員恨之入骨，無法默默等待一年，所以發動罷免，讓其早去職。

《註 87》不過，考量到英國的低投票率，且罷免連署是簽名進行的，於非選舉期間進行的罷免活動能否成功動員選民會是個問題。

《註 88》Qvortrup，同《註 84》。

國的制度為國會發起、人民決定的間接罷免（indirect recall）⁸⁸。

三、小結

儘管 RMPA 實施至今，且看似不會被廢除，也並非代表其是完美的。不過，目前有關修法的倡議與研究甚少。一個值得提及的是罷免連署的配置缺少標準化，可能影響連署結果⁸⁹。Tonge 觀察了三個罷免連署事例，發現它們在請願站（petition station）的人均數量、物理距離，以及開放時間，都具有相當大的異質性。例如，在 North Antrim 選區，每 25,142 名選民才有一座請願站；而在 Peterborough 選區，每 6,967 名選民就有一座請願站。在 North Antrim 選區，每 462 平方公里才有一座請願站；而在 Peterborough 選區，每 20 平方公里就有一座請願站。之所以會如此，在於 RMPA 缺少對連署配置的標準化，將之交由罷免請願官全權處理。Tonge 建議，為了追求罷免的公正性，一個標準化的配置是必須的。此外，英國的選舉委員會（Electoral Commission）也給出了修法的若干建議，像是縮短既有的連署時間、

保障簽名的保密性、增加罷免請願的公開透明度、審查請願活動的收支等。此外，工黨則曾建議要讓選民也能罷免那些在任職期間脫離所屬政黨的議員⁹⁰。

自 RMPA 通過以來，就目前而言，只有六場罷免請願成功發動，其中有四次成功罷免議員，其中只有 Brecon and Radnorshire 選區的議員 Chris Davies 在被罷免後參加補選，但並未當選。其餘兩次中，一次是發生在上文提到的 North Antrim 選區針對議員 Ian Paisley 的罷免案，但該次連署並未達到法律要求的 10% 門檻；另外一次則是發生在 Blackpool South 選區針對議員 Scott Benton 的罷免案，但他在連署過程中辭職。單看罷免案件的數字而言，會讓人以為如此低的數目是由於 RMPA 的嚴格條件所致，然而很多時候是因為議員在定罪或是標準委員會及獨立專家小組做出決策前便先行辭職；例如，Owen Paterson、Christian Matheson、Boris Johnson等議員⁹¹。這種結果使得學者難以衡量 RMPA 的有效性。有鑑於 RMPA 的嚴格條件，罷免案的低數目很大程度應是受到其影響。

《註 89》Tonge, Jonathan. “Petitions, Polling Stations and Paisley: The First Outworking of the Recall of MPs Act 2015.” *The Political Quarterly*, 90, no.1 (January, 2019): 143-147; Tonge, Jonathan. “The Recall of MPs Act 2015: Petitions, Polls and Problems.” *The Political Quarterly*, 90, no.4 (October, 2019): 713-718.

《註 90》Johnston, Neil, and Richard Kelly. *Recall Elections*. London: House of Commons Library, 2024.

《註 91》McKeon, Christopher. “Eight MPs who risked recall petitions after breaking Commons rules since 2019.” *The Standard*, February 20, 2024. In <https://www.standard.co.uk/news/politics/uk-parliament-mps-boris-johnson-owen-paterson-parliament-b1140382.html>. Accessed August 23, 2024.

伍、結語——英國國會改革的啓示

2010 年代英國國會改革的目標——選舉制度的改變、解散國會制度的限縮與法制化，以及罷免制度的創設——是相當巨大的，任何一個研究國會改革的學者都不應該忽視該事例。然而，就結果來看，英國的國會改革並不算成功：罷免制度算是唯一成功的案例；選舉制度的公投未獲通過；FTPA 在 2022 年遭到廢除，解散國會制度基本上回到 2011 年之前的狀態。

可以觀察到，英國的三項國會改革項目也曾經或正在為我國所關注。就選舉制度而言，英國的國會改革意圖採取有利於小黨的選擇投票制；我國則在 2005 年的第七次修憲案中，將我國原本採行的複數選區單記不可讓渡制，自 2008 年以後的國會選舉制度改為由單一選區相對多數制選出 73 席、複數選區單記不可讓渡投票制選出 6 席、封閉名單比例代表制選出 34 席的並立制。與英國不同的是，英國的選制改革嘗試是往有利於小黨的方向，我國的選制改革則是有利於大黨⁹²。就罷免制度而言，英國的國會改革引入了罷免制度，使得選民可以罷免符合《國會議員罷免法》要件的議員；我國的罷免制度為憲法所保障，但長期因門檻過高而難以實踐，後於 2016 年通過《公職人員選舉罷免法》，降

低了提議、連署，以及通過的門檻。故英國的改革引入了對國會議員罷免制度，我國的改革則使得對立法委員的罷免制度得以可能實現。就立法權與行政權的關係而言，英國的國會改革透過將解散國會權移交給下議院，以及不信任案通過後不一定會引發解散國會，使得代表立法權的下議院相較之前獲得更多權力，但最終迎來失敗；我國在 2024 年的《立法院職權行使法》修法，諸如國會調查權的法制化、聽取總統國情報告權的修法，以及禁止官員反質詢等，也使得代表立法權的立法院相較之前獲得更多權力。

鑑於我國於 2024 年也進行國會改革，英國國會改革的失敗經驗應可供國人參考。首先，選舉制度改革的失敗在於主要政黨都相當厭惡該改革，但保守黨為了維持與自由民主黨的聯合政府關係，將之付諸公投，以達到對自由民主黨卸責的作用，在公投宣傳期間也大力反對選舉制度改為選擇投票制。選舉制度改革的失敗，在於它對主要政黨而言是不可欲的制度，若通過將大大影響英國的政治格局。其次，FTPA 失敗的原因，除了它是不可欲的制度外，其本身也有相當大的內在缺陷，而且就憲政體制與政治文化而言也難以與英國契合，導致就算 FTPA 為主要政黨所認可，它在長久運作下也必定會產生問題。最後，作為唯一完整成功的《國會

《註 92》關於我國第七次修憲為何將選舉制度改為並立制，見蘇子喬，〈台灣憲政體制的變遷軌跡（1991-2010）：歷史制度論的分析〉，《東吳政治學報》，第 28 卷，第 4 期，2010 年 10 月，頁 147-223。

議員罷免法》，其之所以成功，在於在該時空脈絡下，英國民眾對於引入罷免制度有相當大的期待，且保守黨、工黨、自由民主黨等三黨在選戰中一致同意應引入該制度。而且，罷免制度相較其他兩個改革目標，也較不會影響主要政黨的利益。

選制改革與解散國會制度改革還有一個不同於罷免制度改革的共通點，本文認為這相當程度決定了兩者的失敗。相較於主要政黨都有共識的罷免制度改革，選制改革和解散國會制度改革都是保守黨在 2010 年選後爭取自由民主黨參與組閣的產物，作為主要政黨的保守黨其實對這些改革興致缺缺。也就是說，改革的參與者僅將改革視作手段，而非目的，而且這個手段只是為了一時的政治結盟。因此，當結盟的環境改變時，保守黨自然沒有繼

續維持這些制度的必要。改革少了主要政黨的認可，自然將被摒棄。其實，關於 FTPA，也難以得知作為推行該改革的自由民主黨，是否如表面觀察那樣對此一改革具有熱情，還是只是將其作為能確保擔任執政黨五年的手段。

從英國的案例可以得知，改革的參與者對於改革真實有意的追求是成功的必要條件，而改革參與者的態度受到改革通過後的潛在後果的影響。我國在 2024 年的國會改革修法將很大程度影響行政與立法的關係，參考英國的案例，本文認為我國 2024 年的國會改革修法即便通過憲法法庭違憲審查的考驗，也不代表改革就此穩固。改革的成功與否取決於我國朝野政黨是否真實有意推動改革，英國國會改革的案例及其歷程足為我國之借鏡與啟示。

(本文作者蘇子喬為東吳大學政治學系教授，
王政和為國立政治大學政治學研究所博士生)

參考文獻

中文部分

- 王保健，〈論英國國會改革法案之成敗及其影響〉，《國會季刊》，第 43 卷，第 1 期，2015 年 1 月，頁 23-46。
- 王業立，《比較選舉制度》，8 版，五南出版，2021 年。
- 彭錦鵬，〈總統制是可取的制度嗎？〉，《政治科學論叢》，第 14 期，2000 年，頁 75-106。
- 蘇子喬，〈台灣憲政體制的變遷軌跡（1991-2010）：歷史制度論的分析〉，《東吳政治學報》，第 28 卷，第 4 期，2010 年 10 月，頁 147-223。
- 蘇子喬，〈立法部門〉，2 版，《政治學與臺灣政治》，王業立編，雙葉書廊，2021，頁 253-287。
- 蘇子喬，《中華民國憲法：憲政體制的原理與實際》，2 版，三民書局，2021 年。
- 蘇子喬、王業立，〈選擇投票制與英國國會改革〉，《東吳政治學報》，第 31 卷，第 2 期，2013 年 6 月，頁 71-137。

英文部分

- Allen, Graham, and Andrew Blick. "Protecting even prime ministers from themselves: Why fixed-term parliaments seem a good idea." *British Politics and Policy at LSE*, July 13, 2017. In <https://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/why-fixed-term-parliaments-seem-a-good-idea/>. Accessed August 22, 2024.
- Auel, Katrin, and Resul Umit. "Explaining MPs' Communication to Their Constituents: Evidence from the UK House of Commons." *The British Journal of Politics and International Relations*, 20, no.3 (August, 2018): 731-752.
- Blackburn, Robert. "Memorandum by Professor Robert Blackburn, BA, MSc, PhD, FRHistS, Solicitor, Professor of Constitutional Law, University of London (King's College)." *Home Affairs—Appendices to Minutes of Evidence (Volume II)*. Select Committee on Home Affairs, May, 1998.
- Blick, Andrew. "Constitutional Implications of the Fixed-Term Parliaments Act 2011." *Parliamentary Affairs*, 69, no.1 (January, 2016): 19-35.
- Blick, Andrew. "Good idea, bad outcome: whatever happened to fixed-term parliaments?"

- British Politics and Policy at LSE, May 17, 2017. In <https://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/whatever-happened-to-fixed-term-parliaments/>. Accessed August 22, 2024.
- Bogdanor, Vernon. “The Coalition and Constitutional Reform.” *Amicus Curiae*, 86 (2011): 19-24.
- Bowler, Shaun. “Recall and Representation Arnold Schwarzenegger Meets Edmund Burke.” *Representation*, 40, no.3 (January, 2004): 200-212.
- Bull, Martin J. Parliament has breached the spirit and intent of the Fixed-Term Parliaments Act, rendering it meaningless. British Politics and Policy at LSE, October 31, 2019. In <https://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/ftpa-rendered-meaningless/>. Accessed August 22, 2024.
- Burkeman, Oliver. “Cleggmania sets off ‘raw panic’ in right-wing media outlets.” *The Guardian*, April 22, 2010. In <https://www.theguardian.com/politics/2010/apr/22/cleggmania-nick-clegg-newspaper-attacks>. Accessed August 20, 2024.
- Cabinet Office. *The Coalition: Our Programme for Government*. London: Cabinet Office, 2010.
- Campbell, Rosie, and Joni Lovenduski. “What Should MPs Do? Public and Parliamentarians’ Views Compared.” *Parliamentary Affairs*, 68, no.4 (October, 2015): 690-708.
- Carey, John M., and Matthew Soberg Shugart. “Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas.” *Electoral Studies*, 14, no.4 (December, 1995): 417-439.
- Cheibub, José Antonio, and Bjørn Erik Rasch. “Constitutional Parliamentarism in Europe, 1800–2019.” *West European Politics*, 45, no.3 (April, 2022): 470-501.
- Colomer, Josep M. “It’s Parties That Choose Electoral Systems (Or, Duverger’s Laws Upside Down).” *Political Studies*, 53, no.1 (March 1, 2005): 1-21.
- Cowley, P., and M. Stuart. “There Was a Doctor, a Journalist and Two Welshmen: The Voting Behaviour of Independent MPs in the United Kingdom House of Commons, 1997-2007.” *Parliamentary Affairs*, 62, no.1 (October, 2008): 19-31.
- Craig, Robert. “Restoring Confidence: Replacing the Fixed-Term Parliaments Act 2011.” *The Modern Law Review*, 81, no.3 (May, 2018): 480-508.
- Craig, Robert. “The Fixed-term Parliaments Act 2011: Out, Out Brief Candle.” In *Sceptical*

- Perspectives on the Changing Constitution of the United Kingdom*, edited by Richard Johnson and Yuan Yi Zhu, 125-150, Bloomsbury: Bloomsbury Publishing, 2023.
- Duverger, Maurice. *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. 3d ed. London: Methuen, 1969.
- Farrell, David M., and Ian McAllister. "Australia: The Alternative Vote in a Compliant Political Culture." In *The Politics of Electoral Systems*, edited by Michael Gallagher and Paul Mitchell, 79-98. Oxford University Press, 2005.
- Flanagan, Tom. "The Alternative Vote." *Policy Options*, 22, no.6 (2001): 34-40.
- Fraenkel, Jon, and Bernard Grofman. "A Neo-Downsian Model of the Alternative Vote as a Mechanism for Mitigating Ethnic Conflict in Plural Societies." *Public Choice*, 121, no.3 (December 1, 2004): 487-506.
- Fraenkel, Jon, and Bernard Grofman. "Does the Alternative Vote Foster Moderation in Ethnically Divided Societies?: The Case of Fiji." *Comparative Political Studies* 39, no.5 (June 1, 2006): 623-651.
- Fraenkel, Jon, and Bernard Grofman. "The Failure of the Alternative Vote as a Tool for Ethnic Moderation in Fiji: A Rejoinder to Horowitz." *Comparative Political Studies*, 39, no.5 (June 1, 2006): 663-666.
- Fraenkel, Jon, and Bernard Grofman. "The Merits of Neo-Downsian Modeling of the Alternative Vote: A Reply to Horowitz." *Public Choice*, 133, no.1 (October 1, 2007): 1-11.
- Fraenkel, Jon. "Electoral Engineering in Papua New Guinea: Lessons from Fiji and Elsewhere." *Pacific Economic Bulletin*, 19, no.1 (2004): 122-133.
- Gaines, Brian J. "The Impersonal Vote? Constituency Service and Incumbency Advantage in British Elections, 1950-92." *Legislative Studies Quarterly*, 23, no.2 (May 1998): 167-195.
- Gay, Oonagh, Vaughne Miller, Jon Lunn, and Arabella Thorp. *Fixed Term Parliaments- Early Dissolution Arrangements*. London: House of Commons Library, 2010.
- Hazan, Reuven Y., and Tal Lento. "The Vote of No-Confidence: Towards an Analytical Framework for Analysing Parliaments and Government Termination." *2019 ECPR Joint Sessions of Workshops*, ECPR, April 8-12, 2019.
- Hazell, Robert. *Fixed Term Parliaments*. The Constitution Unit, August 2010. In <https://www.>

- ucl.ac.uk/constitution-unit/sites/constitution_unit/files/150.pdf. Accessed August 21, 2024.
- Helm, Toby. “Nick Clegg Targeted as Anti-AV Campaign Links Him to Broken Promises.” *The Guardian*, February 5, 2011. In <https://www.theguardian.com/politics/2011/feb/05/av-get-clegg-campaign>. Accessed August 20, 2024.
- Heywood, Andrew. *Key Concepts in Politics*. Houndsmille, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2000.
- Hix, Simon. “Electoral Reform: A Vote for Change?” *Political Insight*, 1, no.2 (September 1, 2010): 61-63.
- Horowitz, Donald L. “Presidents vs. Parliaments: Comparing Democratic Systems.” *Journal of Democracy*, 1, no.4 (1990): 73-79.
- Horowitz, Donald L. “Strategy Takes a Holiday: Fraenkel and Grofman on the Alternative Vote.” *Comparative Political Studies* 39, no.5 (June 1, 2006): 652-662.
- Horowitz, Donald L. “The Alternative Vote and Interethnic Moderation: A Reply to Fraenkel and Grofman.” *Public Choice*, 121, no.3 (December 1, 2004): 507-517.
- Horowitz, Donald L. “Where Have All the Parties Gone? Fraenkel and Grofman on the Alternative Vote: Yet Again.” *Public Choice*, 133, no.1/2 (2007): 13-23.
- Horowitz, Donald L. *Ethnic Groups in Conflict: With a New Preface*. 2. ed., Nachdr. Berkeley, California: University of California Press, 2008.
- Horsley, Thomas. “Constitutional Functions and Institutional Responsibility: A Functional Analysis of the UK Constitution.” *Legal Studie*, 42, no.1 (March, 2022): 99-119.
- Jackman, Simon. “Measuring Electoral Bias: Australia, 1949-1993.” *British Journal of Political Science*, 24, no.3 (1994): 319-357.
- Jansen Harold J. “The Political Consequences of the Alternative Vote: Lessons from Western Canada.” *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, 37, no.3 (September, 2004): 647-669.
- Johnston, Neil, and Richard Kelly. *Recall Elections*. London: House of Commons Library, 2024.
- Joint Committee on the Fixed-Term Parliaments Act. Report: Session 2019-2021. House of Commons and House of Lords, March 24, 2021. In <https://committees.parliament.uk/publications/5190/documents/52402/default/>. Accessed September 10, 2024.

- Judge, David. "Recall of MPs in the UK: 'If I Were You I Wouldn't Start from Here.'" *Parliamentary Affairs*, 66, no.4 (October, 2013): 732-751.
- Kelly, Richard. *Dissolution and Calling of Parliament Bill 2021-22*. London: House of Commons Library, 2021.
- Kelly, Richard. *Dissolution of Parliament*. London: House of Commons Library, 2023.
- Klemperer, David. *Electoral Systems and Electoral Reform in the UK in Historical Perspective*. London: The Constitution Society, 2019.
- Laakso, Markku, and Rein Taagepera. "'Effective' Number of Parties: A Measure with Application to West Europe." *Comparative Political Studies*, 12, no.1 (April, 1979): 3-27.
- Laws, Stephen. *The Fixed-term Parliaments Act and the Next Election*. Policy Exchange, 2019.
- Lijphart, Arend. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. Yale University Press, 1984.
- Linz, Juan J. "Presidential and Parliamentary Democracies: Does It Make a Difference?" In *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*, edited by Juan J. Linz and Arturo Valenzuela, 3-87. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994.
- McKeon, Christopher. "Eight MPs who risked recall petitions after breaking Commons rules since 2019." *The Standard*, February 20, 2024. In <https://www.standard.co.uk/news/politics/uk-parliament-mps-boris-johnson-owen-paterson-parliament-b1140382.html>. Accessed August 23, 2024.
- Morgan-Jones, Edward, and Mathew Loveless. "Early Election Calling and Satisfaction with Democracy." *Government and Opposition*, 58, no.3 (July, 2023): 598-622.
- Norris, Pippa. "Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems." *International Political Science Review / Revue Internationale de Science Politique*, 18, no.3 (1997): 297-312.
- Norton, Philip. "From Flexible to Semi-Fixed: The Fixed-Term Parliaments Act." *Journal of International and Comparative Law*, 1 (2014): 203-220.
- Norton, Philip. "The Fixed-Term Parliaments Act and Votes of Confidence." *Parliamentary Affairs*, 69, no.1 (January, 2016): 3-18.
- Orr, Graeme, and K. D. Ewing. "AV OR NOT AV? Lessons from Australia." In <https://>

archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6152/8.pdf. 2010. Accessed August 20, 2024.

- Phillipson, Gavin. “A Dive into Deep Constitutional Waters: Article 50, the Prerogative and Parliament.” *The Modern Law Review*, 79, no.6 (2016): 1064-1089.
- Political and Constitutional Reform Committee. *Fixed-term Parliaments: the Final Year of a Parliament*. London: Stationery Office, 2014.
- Political and Constitutional Reform Committee. *Recall of MPs: First Report of Session 2012-13*. London: Stationery Office, 2012.
- Qvortrup, Matt. “Hasta La Vista : A Comparative Institutional Analysis of the Recall.” *Representation*, 47, no.2 (July, 2011): 161-170.
- Rae, Douglas W. *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press, 1971.
- Ranney, Austin. *Governing: An Introduction to Political Science*. 8th ed. Upper Saddle River, N.J: Prentice Hall, 2001.
- Reilly, Ben. “The Alternative Vote and Ethnic Accommodation: New Evidence from Papua New Guinea.” *Electoral Studies*, 16, no.1 (March 1, 1997): 1-11.
- Reilly, Benjamin. “Electoral Systems for Divided Societies.” *Journal of Democracy*, 13, no.2 (2002): 156-170.
- Schleiter, Petra, and Georgina Evans. “The Changing Confidence Relationship Between the UK Executive and Parliament in Comparative Context.” *Parliamentary Affairs*, 74, no.1 (January, 2021): 121-137.
- Schleiter, Petra, and Sukriti Issar. “Constitutional Rules and Patterns of Government Termination: The Case of the UK Fixed-Term Parliaments Act.” *Government and Opposition*, 51, no.4 (October, 2016): 605-631.
- Schleiter, Petra, and Valerie Belu. “Avoiding Another ‘Squatter in Downing Street’ Controversy: The Need to Improve the Caretaker Conventions before the 2015 General Election.” *The Political Quarterly*, 85, no.4 (2014): 454-461.
- Schleiter, Petra, and Valerie Belu. “Electoral Incumbency Advantages and the Introduction of Fixed Parliamentary Terms in the United Kingdom.” *The British Journal of Politics and International Relations*, 20, no.2 (May, 2018): 303-322.
- Schleiter, Petra, and Valerie Belu. “The Decline of Majoritarianism in the UK and the Fixed-

- Term Parliaments Act.” *Parliamentary Affairs*, 69, no.1 (January, 2016): 36-52.
- Shugart, Matthew Soberg. “Extreme Electoral Systems and the Appeal of the Mixed-Member Alternative.” In *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds*, edited by Matthew Soberg Shugart and Martin P. Wattenberg, 25-51. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Sparrow, Andrew, Claire Phipps. “General Election 2017: MPs Vote in Favour of 8 June Poll by Margin of 509 – as It Happened.” *The Guardian*, April 19, 2017. In <http://www.theguardian.com/politics/live/2017/apr/19/election-2017-theresa-may-mps-early-vote-politics-live>. Accessed August 22, 2024.
- Springer, Frederik, Markus Klein, and Christoph Kühling. “Do Recall Elections Undermine Political Support? Insights from the Recall of the Mayor of Frankfurt in 2022.” *German Politics*, published online January 31, 2024.
- Strong, James. “Confidence and Caretakers: Some Less-Obvious Implications of the Fixed-Term Parliaments Act.” *The Political Quarterly*, 89, no.3 (2018): 466-473.
- Tonge, Jonathan. “Petitions, Polling Stations and Paisley: The First Outworking of the Recall of MPs Act 2015.” *The Political Quarterly*, 90, no.1 (January, 2019): 143-147.
- Tonge, Jonathan. “The Recall of MPs Act 2015: Petitions, Polls and Problems.” *The Political Quarterly*, 90, no.4 (October, 2019): 713-718.
- Vandamme, Pierre-Etienne. “Can the Recall Improve Electoral Representation?” *Frontiers in Political Science*, 2 (September, 2020): Article 6.
- Welp, Yanina. “Recall Referendum around the World.” In *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*, edited by Laurence Morel and Matt Qvortrup, 451-463. London: Routledge, 2018.
- Youngs, Raymond, and Nicklaus Thomas-Symonds. “The Problem of the ‘Lame Duck’ Government: A Critique of the Fixed-Term Parliaments Act.” *Parliamentary Affairs*, 66, no.3 (July, 2013): 540-556.

A Review and Implications of Recent Parliamentary Reforms in the United Kingdom

Tzu-Chiao Su & Cheng-Ho Wang

Abstract

On May 28, 2024, Taiwan's Legislative Yuan passed an amendment to the "Law Governing the Legislative Yuan's Power," igniting fierce debate across political parties. This amendment is considered one of the most significant bills in Taiwan in 2024. At this critical moment of parliamentary reform, this paper aims to review the experiences of parliamentary reforms in United Kingdom for Taiwan's reference. During the Conservative-Liberal Democrat coalition government from 2010 to 2015, the UK implemented several parliamentary reforms, including the reform of electoral system, the reform of dissolution of parliament, and the reform of recall; among these, election system reform and recall reform are also parliamentary reforms that Taiwan has experienced. The political situation in the UK during these reforms bears some similarities to Taiwan's, as both major and minor parties collaborated to promote reforms, and the reforms were primarily advocated by the minor one. The implementation of parliamentary reforms was characterized by strategic cooperation between parties. Given these similarities, this paper argues that the UK's parliamentary reform process is worthy of reference for Taiwan. Notably, in the UK, the party cooperation involved in parliamentary reform led to

challenges in implementing the reforms when the cooperative situation changed, particularly in the reform of dissolution of parliament.

Keywords: parliamentary reform, plurality with single-member-district system, alternative vote, parliamentary dissolution system, recall system.