

紐西蘭國會選舉制度改革評析

李憲榮

長榮大學翻譯學系(所)專任教授兼主任、台灣研究所兼任教授

摘要

在世界任何國家，選制改革都有其必然的困難，但是也有改革成功的例子，例如最近的日本、義大利、以色列、台灣、和紐西蘭等國。紐西蘭在1993年以公民投票的方式成功地將「單一選區、先駐得點制」改為「混合代表制」。

本文評析其改革的背景、過程、論辯、和新制的利弊得失。紐西蘭選制改革成功的主要因素是舊制「得票率不等於得席率」的基本缺點，加上有利於改革的條件如政黨的政治誤算和正反雙方的攻防策略運用。在論辯上，正方以「規範民主的理論」為基礎，反方以「公共選擇理論」為基礎。

紐西蘭的新選制採「單一選區和政黨兩票」、聯立制的「混合代表制」，以政黨票為計算國會總席位的基礎。這種選制當然矯正「得票率不等於得席率」和弱勢族群難有代表性的缺點，但也衍生了多黨林立聯合政府難產和小黨取得過多政治權力的缺點。

關鍵字：選制改革、規範民主的理論、公共選擇理論、單一選區、先駐得點制、混合代表制

壹、前言

人類發明民主制度後就有選舉制度，選舉制度是由法律制定的，而法律影響社會上每一種團體和其成員的利益。換另一個角度看，選舉制度決定由誰來代表人民制定法律，因此選舉制度對社會上所有的團體和其成員都是很重要的。所以有關選舉制度的研究已有很長遠的歷史。

選舉制度的結構可歸為三個層面：投票結構、選區結構、和換算公式，但因每個層面都有變項和子項，例如投票結構又有投票對象和投票過程兩個變項，投票對象又有對個人和對政黨兩個子項等等。因為這些複雜的變項和子項，根據研究，全世界各國的選制超過 300 種，足見選舉制度是很複雜的，而一個國家要選擇採用那一種選舉制度，便成爲一個相當困難的政治問題。

學者們對選舉制度的分類各有不同的標準和著重點。Arend Lijphart (1994) 以選舉規則、選區規模、補償性席次、當選門檻、和選票結構等五個面向來觀察選舉制度。根據選舉規則之間的差異，他將民主國家的選舉制度區分爲：相對多數(relative plurality)及絕對多數制(absolute majority)、半比例代表制(semi-proportional representation)、和比例代表制(proportional representation)等三種。Douglas Rae (1967) 則將選舉規則區分爲：絕對多數決制、相對多數決制、和比例代表制等三種。國內的學者多依循 Lijphart 以選舉規則之間的差異區分選制¹ 不管如何分類，學者們共同的想法是，沒有一個選舉制度是十全十美的。

正因爲沒有一個選舉制度是十全十美的，近三十年來，有許多國家已興革它們的選制，例如日本、義大利、紐西蘭、和以色列。也有國家正在醞釀興革的，如加拿大和台灣。

¹ 參閱 Lijphart 與 Grofman (1984)、及 Rae (1967)。

選制的改革原本是很困難的。首先，選制有不易變動的基本原因，施正鋒教授根據 Reeve 和 Ware, Norris 等學者的研究歸納出七種：(1) 選民或政治人物對選制不甚瞭解；(2) 受限於憲法規範，使選制的變動不易；(3) 想要更改遊戲規則的人沒有能力主導；(4) 既得利益者不願自廢武功；(5) 怕選制改革會有預期不到的結果；(6) 怕對方推動選制改革暗藏陰謀而不願上當；(7) 於各方人馬爲了自肥而想盡辦法使改革對自己有利，爲了避免衝突，大家都不要想變動制度（施正鋒，1999：204）。

政黨之外，促進改革的力量來自民間社運或壓力團體和大眾傳播媒體，通常是政治極端腐敗或社會極度敗壞的情境下它們才會大力地投入。

施正鋒教授根據 Scarrow, Thelen 和 Steimo 等學者的研究指出，在很困難的情況下，選制改革也有幾種契機：(1) 政治或經濟環境的大變動；(2) 政治生態的大變動；(3) 改革行動者的目標變動；(4) 改革行動者針對其他制度的變動做調整。所謂政治環境的大變動包括選民對政治人物或政黨的表現表達強烈的不滿，或對整個政治體系的信心大失，進而產生正當性的危機（施正鋒，1999：208）。

選制改革是很一項很具體的政治改革，因此以上這些契機必須和選制的缺點有互動性的關聯才会有實質的效果。施正鋒（1999：210-11）根據 Taagepera 與 Shugart 等學者舉出四種狀況：(1) 現有的選制太複雜，使選民看不懂其基本機制；(2) 選民的偏好被扭曲，如選票多但席位少、或選票增加而席位反而減少；(3) 選制過度敏感，只有少數選民的偏好變動，卻造成大幅的席位變動；(4) 選制過於遲鈍，無法反映政黨得票率的差別。

學者們基於各種考量，大多主張漸進式或溫和式的選制改革，少主張全盤性的理性選擇。施正鋒（1999：216）認爲，若改革協商是在舊勢力下臺前由朝野通力合作進行的，選制改革比較傾向漸進式的方式；相反地，選制改革是在舊勢力下臺之後，改革的幅度有可能較大。

紐西蘭原本採用「單一選區、先駐得點制」(single member districts, first-past-the-post, FPTP) (以下簡稱「單制」)，在 1993 年以公民投票的方

式將此選制改為「混合比例代表制」(mixed members proportional, MMP)(以下簡稱「混制」)。正如上面所說，紐西蘭選制改革的過程也不單純。本論文的目的是在探討紐西蘭選舉制度的修改動機、情境、和修改後的實施狀況。台灣於 2004 年的憲法增修條文將採用已久的「複數選區一票制」(multi-member districts, single non-transferable vote) 改為「單一選區兩票制」(single member districts, two non-transferable votes)。本論文希望紐西蘭選制的改革和其「混制」的實施狀況能對台灣的選制有一些啓示作用。

貳、紐西蘭選制改革的歷史背景²

從 1853 到 1907 年，紐西蘭是英國的一個自治屬地，1907 年起成為不列顛國協的一個獨立國家。在這 150 年的歷史裏，紐西蘭的政治制度甚至於政治文化都是承襲英國，包括採取英國的國會選舉制度，只有兩點不同，一是英國採兩院制，紐西蘭採單院制，另一個不同點是紐西蘭在 1867 年設立四個原住民 Maori (毛利人) 的國會保障名額。除了 1908 和 1911 年曾嘗試絕對多數制外，從 1913 到 1993 年，紐西蘭國會的選舉制度就是「單一選區、先駐得點制」。大選至少每三年應舉行一次。

在 1935 年之前，紐西蘭的政黨分分合合，到 1936 年，紐西蘭的政黨制度才開始穩定，從此之後由兩個主要的政黨——「勞工黨」(Labor Party) 和「全民黨」(National Party) ——輪流執政達六十年之久，其他小黨在這「單制」下很難獲得席位。在 1954 年選舉，「社會信用政治聯盟」(Social Credit Political League) 獲得 11.1% 的選票，成為得票第三高的政黨，但卻

² 有關紐西蘭的選制，可參閱紐西蘭官方網站 www.elections.org.nz。至於有關紐西蘭選制改革的研究，可參閱民間網站 www.nzes.org，內有很豐富資料、報告、和分析。另外有關政黨名稱的中譯，有人將 Labor Party 譯為「工黨」(本文譯為「勞工黨」)，將 National Party 譯為「國民黨」或「國家黨」(本文譯為「全民黨」)，將 NZ First 譯為「紐西蘭優先黨」(本文譯為「紐西蘭第一黨」)。譯名並無正確或錯誤的問題，只是因為台灣對紐西蘭政治的研究尚未普遍，所以沒有約定成俗的譯名，暫時就各隨所好。

得不到一個席位。從此開始，紐西蘭人對「單制」的席位分配公平性開始強烈質疑。

對紐西蘭而言，一般選制改革困難的原因都是存在的。此外，既得利益者照理會反對改革。在「單制」下既得利益者通常是兩個大黨，因此改革的主導者是一些政治菁英，期望在短期內擴張勢力，或希望透過選制改革來造成長期性的政黨體制的更張。這種改革重擔通常落在小黨、新興政治勢力、和學術界的肩上。在大黨不支持改革的情況下，小黨或政治團體很難有所作為。

在 1978 的選舉中，「全民黨」所獲得的總票數少於「勞工黨」(39.8% 對 40.4%)，但在席位數卻多於勞工黨(51 比 40)，獲得絕對的多數而繼續執政，而「社會信用政治聯盟」也獲得可觀的選票(16.1%)，卻只得到一個席位。接著在 1981 年的選舉，「全民黨」獲得 38.8%的選票卻得到 47 個席位，「勞工黨」獲得 39%的選票，但只得到 43 個席位，「社會信用政治聯盟」更慘，獲得 20.7%的選票，卻只得到 2 個席位。這種情況使選制的公平性受到很嚴厲的批判，選制改革開始成為政治改革的焦點，助長了選制改革的力量。

此外，在 1979 年曾是憲法學者、當時擔任「勞工黨」議員的帕爾莫 (Geoffrey Palmer) 出版了一本極具影響力的書 *Compensation for Incapacity: A Study of Laws and Social Change in New Zealand and Australia*，以相當辛辣的字眼批判「單一選區、先駐得點制」所造成的政治獨裁和腐敗，引起民眾的共鳴。1984 年「勞工黨」重回執政，但其經濟改革政策備受批評，在民怨四起下，擔任司法部長兼副總理的帕爾莫於翌年成立中立性的五人「選舉制度改革委員會」(Royal Commission on the Electoral System) (以下簡稱「選改會」)，研究國會選舉的替代制度。在 1986 年提出的報告中，「選改會」建議採取德國式的「混合比例代表制」。「選改會」曾考慮「單一選票可讓渡制」(single member transferable vote)，但因此制還是採用單一選區，不如比例代表制在席位分配的公平性，因而決定採用前者。該委

員會也建議以公民投票的方式來決定是否採用「混制」。

雖然「勞工黨」和「全民黨」這兩大黨都不想改變現有的選舉制度，但在選戰時都想利用這個議題做有利於己的宣傳。因此在1990年的競選時，兩大黨都承諾要舉行公民投票來決定新選制。大選結果「全民黨」獲勝執政。在1992年9月，「全民黨」政府舉行了一次兩階段、無法定拘束力的公民投票：第一階段決定是否要改變現有的制度，第二階段決定「選改會」所考慮的四個制度：「混合比例代表制」(或稱為 additional member system)、「單一選票可讓渡制」(single transferable vote)、「補償制」(supplementary member system)和「偏好投票制」(preferential vote 或 alternative vote)。結果投票率有55%，其中84.7%的人贊成、15.3%的人反對廢除現有的選制，70.5%贊成廢除現有選制的人選擇「混合比例代表制」。

1993年11月6日具有法定拘束力的公民投票與大選同時舉行，選擇「單制」或「混制」，結果投票率有85.2%，選擇「混制」的有53.9%，選擇「單制」的有46.1%。根據先前國會通過的選制改革法，「混制」正式取代原有的「單制」。

參、紐西蘭選制改革的過程

紐西蘭選制改革的成功可能要歸功於一連串的權謀策略和「政治誤算」(political miscalculations)，也就是上述選制改革的契機。首先，「全民黨」在1978和1981年以較少的選票取得執政權本就讓選民不滿，而該黨總理在1984年突然要求國會提早改選，一般選民認為這個行動是相對多數政府的濫權，使紐西蘭的選制改革問題備受選民注視，也助長了民間「選制改革聯盟」(Electoral Reform Coalition)的火力。

1986年政府任命的「選改會」提出以《邁向更好的民主制度》(*Toward a Better Democracy*)為名的研究報告，同時國會成立一個「勞工黨」佔多

數的「特別審查委員會」(Parliamentary Review Committee)來檢討該報告，並接受全國選民的建議，結果收到 600 個以上的建議，大多來自支持選制改革的個人和團體。「特別審查委員會」所提出的結論和建議不出悲觀者的預料，是比較保守的改革，並不包括「比例代表制」在內，但它建議把原有的名額增加到 120，以公民投票方式決定所增加的名額以多數決或「補償名額」來分配，以安撫改革者的反彈 (Electoral Law Committee, 1988)。

在 1987 年大選的一次電視競選辯論時，「勞工黨」籍的總理藍格(David Lange)承諾要以公民投票的方式來決定新選制³。其實「勞工黨」並無此計畫，因此這個承諾不但得不到黨內的支持，反而給對方抓到該黨政策搖晃不定的辮子。此時「勞工黨」政府正面臨變動，在 1989 年主張「比例代表制」極力的帕爾莫取代藍格擔任總理。帕爾莫無法取得黨內對「比例代表制」或「特別審查委員會」建議的支持，只能依靠「全民黨」在國會內來推動。本來「全民黨」也不支援以公民投票方式來處理選制改革，可以看「勞工黨」無法推動選制改革的好戲，但因 1990 年的大選將近，在權謀考量下轉而支持公民投票。

然而「全民黨」黨內也不支持選制改革，尤其是民調顯示「全民黨」可以在這次選舉獲得全勝，所以它支持公民投票的權謀策略其實是無必要的。但是放出去的已收不回來，為了減少風險，它想出了兩階段公民投票的策略，希望在第一階段就使選制改革失敗。結果有如前述，事與願違，公民投票的投票率雖不高，但其選擇選制改革是相當明確的。

在此情況下選制改革已完全不是政客所能掌控了，「全民黨」不得不在 1993 與該年的大選一併舉行第二次有法律拘束力的選制改革公民投票，結果投票率有 85.2%，選擇「混合比例代表制」的有 53.9%。

這些政府或政黨的權謀策略或政治誤算造成有利於紐西蘭的選制改革的契機，如果沒有這些情況，選制改革能否水到渠成也很難說。

³ 事後藍格解釋說，那是因為他看錯了他的講稿所致。

除了以上這些政治誤算外，紐西蘭選制改革的成功還有其他因素。首先，「選改會」的中立和客觀性受到肯定，其報告的內容和分析也受到贊賞。它以十個標準來檢視幾個選制的優缺點，結論是「混制」比「單制」要公平很多，也是「比例代表制」裏最好的制度。它可使國會更具代表性，也會減少政府的濫權。

反對改革的陣營以商界所組成的「紐西蘭商界圓桌會」(New Zealand Business Roundtable) 和由兩大政黨的國會議員所組成的「支持『單制』運動」(Campaign for FPTP) 為主軸。前者被視為是社會的既得利益者，後者也被視為是只為自己的政治利益辯護的人。「支持『單制』運動」後來被「更好的政府運動」(Campaign for Better Government) 所取代。這個運動主要的支持者都是被視為既得利益的大企業或是自私自利的政客，本來就不能吸引中低階層的支持，特別是在選制改革已箭在弦上的時機，更得不到選民的支持。

其次，民間「選制改革聯盟」的成功的宣傳攻勢也值得一提。它採取以官方「選改會」的論點為統一聲音的策略，收到減少雜音並支持政府改革的之效。它在主要城市建立宣傳機構，開會、發佈「混」聞稿、寫讀者投書、散發宣傳單和冊子、對國會議員發動遊說等等動作。在公民投票的前夕，五個小政黨結合的「聯盟黨」(Alliance Party)、紐西蘭聯合工會、還有幾個「全民黨」和「勞工黨」的國會議員也加入行列。

再次，從「單一選區、先駐得點」制變為「比例代表制」是一個極端的改變，但是改為「混合比例代表制」就緩和了許多，它一方面得到「比例代表制」的公正比例優點，另一方面又保持原有的地方選區，使選民不致於面對完全陌生的「混制」，也不會完全浪費他們的選票在小黨身上。

再次，帕爾莫投入選制改革確有舉足輕重的影響。帕爾莫身為憲法學者，其對選制的看法本具有一定的說服力，加上他又是「勞工黨」的主要人物（曾任國會議員、副總理、總理），他挺身為選制改革鼓吹，對改革的成功有很大的助力。

從以上紐西蘭選制改革過程，我們可以得出以下幾點結論：選制改革本來就有不易的基本原因，然而紐西蘭「單制」在每次選舉結果都充分顯示出其分配席位的不公平性，加上執政黨濫權和不良的政經政策又受到選民嚴厲的抨擊，造成選制改革的契機。我們也看到紐西蘭的兩大黨，也就是「單一選區、先駐得點」制的既得利益者，不願改革的心態，和頻頻的政治誤算使小黨和民間的改革力量有機可乘。當改革之聲已匯成社會的洪流時，反改革的勢力就無法抵擋了。

雖然紐西蘭的「混制」基本上是「比例代表制」，但因一部分保留「單制」的席位，這次紐西蘭選制改革的幅度也算是漸進式。每個國家的選制改革過程都是很獨特的，紐西蘭的選制改革當然也是獨特的。但是它也脫離不了一般民主國家政治改革或選制改革的模式，在大黨不支持的情況下，改革需要一段很長時間的社會多元化的發展，選民情緒的變動，和社會改革力量的醞釀，和得利於大黨的政治誤算。

肆、選制改革的論辯

主張改為「混合比例代表制」的論點大多以「規範民主的理論」(Normative Democratic Theory)為出發點，主要以「選改會」的報告為主(Royal Commission on the Electoral System, 1986)，它認為「單制」與「混制」比較，「混制」有以下的優點：第一，「混制」將對政黨所得選票和所得席位會有更公平的比例；第二，對在政治上居於弱勢的團體，特別是婦女和毛利人，在國會將得到更合理和有效的代表性；第三，「混制」比較可能防止單一相對多數政府，造成聯合政府，並防止以些微選票勝選的政黨取得「選票的專制」(elective dictatorship)。第四，「混制」不但不會減少政治整合，反而會擴大社會的多元代表和參與，凝聚較大的政治公約數；第五，由於席位分配門檻的限制，「混制」可防止極端政黨的存在或使政黨體制破碎化；第六，投票率會提高因為浪費票會減少。

此外，「選改會」的報告也提到下麵幾點「混制」的優點或可避免「單制」的缺點：「混制」仍保留地方選區的代表性，政黨提名的候選人仍可在選區競選，使選民有更多的選擇，並間接地透過政黨向選民負責；在選前可能的聯合政府組合可以預期，即使組合不如預期，選民會要求而發展出提早大選的傳統；選民的兩張選票可以一張選大黨，另一張選小黨，或一張選政黨，另一張選候選人，兩全其美；雖然「混制」有給予小黨過大的權力，選民的態度可以防止它從聯合政府取得太大的讓步；如果一個政黨在選前所表示的聯合政府的組合與選後有出入，選民會在下次大選予以懲罰；聯合政府對有爭議性的政策會更謹慎，使政府政策更具有協調和連續性；「混制」的政黨名單給予各政黨挑選專業、學識、和經驗的候選人的機會。

相反地，主張保留「單制」反對「混制」的一方則基於「公共選擇理論」(Public Choice Theory) 提出論辯，主要以「紐西蘭商界圓桌會」(New Zealand Business Roundtable) 的報告為主⁴，認為個人和政黨的行為都是以自私自利的考量做理性的選擇。他們指出，「單制」和「混制」激發選民和政黨各自不同的動機。「單制」透過對兩黨制度的鼓勵促進政黨爭取中間選民，也就是在政策上對國家和市場的角色會傾向中間路線。而「混制」則將中間路線排除，以意識型態掛帥，卻不實行它。例如，在「混制」下的聯合政府在增稅或重新分配財富的能力上會減少，因為此種政府需要達成共識的過程要比「單制」下的單一多數政府困難許多。此外，在國際社會從 1984 年以來採取市場自由化的趨勢下，聯合政府對國際事態的反應能力和效力遠不如單一多數政府。

此外，反對陣營也批評「選改會」的報告太具學術味和理論性，並舉義大利和以色列為例，批評「比例代表制」易造成不穩定的政府，小政黨的力量增大，政府的果斷力減低，聯合政府的政治責任難判定，政黨名單

⁴ 該會請了三位學者 P. B. Cowen、T. Cowen、以及 A. Tabbarok 在 1992 寫出的報告。

候選人無法知道，議員只看政黨老闆不看選民的臉色等等。

再者，反對陣營也指出，「混制」會一方面加強全國性的政黨，另一方面增加政黨的數量；政黨提名的議員將向政黨而不是向選民負責，政黨的忠誠度是政治人物爬升所必須，選區的議員才會向選民負責。「混制」傾向選出一個有代表性的國會，而「單制」傾向選出一個單一政府，然而有代表性的國會不一定做出有表性的的政策。而且在「混制」下，候選人的競選諾言在選後比較可能在聯合政府下妥協或跳票。「混制」固然會加強少數族群的代表性，但會減少中間選民的代表性。「混制」下，重意識型態的人比較可能去投票（因為他有較多政黨可選擇），而較溫和的選民可能因不喜歡所有的政黨而不去投票，兩相抵消，「混制」不一定會提高投票率。

此外，反改革者指出，在「混制」下產生的聯合政府裏的政黨一般較不在手選區，而較在乎其他聯合政府裏的政黨（因為其他政黨的政治人物比一般選民更有資訊和能力去監督政府）。反改革者的理由還有：少數政黨可能從聯合政府得到過多的政策讓步，等於是這些政黨而不是選民在決定政府；聯合政府裏各政黨的責任比較難以釐清；不守競選諾言將成常態；政黨機器的影響力將增加，對候選人有更大的控制權等等。

正反雙方的論點其實都有理論和實證的依據，但雙方的論點裏不全都是根據理論或實證，而是對其所支持的制度有太高的期望和理想化，正方對「混制」太過樂觀，而反方則對它太過悲觀。有些說法甚至是一廂情願，例如，支援「單制」的一方說，在「混制」之下選民難以去除不受歡迎的政府；這個說法似乎是假設「單制」就沒有這個問題，這個假設根本不符英國或紐西蘭自己的實例，也不符實際上「混制」之下的政府都比較短命。所以說，在評價某種制度的優劣時，應該比較它的實際表現。再如，支持「混制」的一方說，在選舉之前選民會表現他們對聯合政府組合的跡象，其實也不然。

伍、紐西蘭現行選制的運作及其利弊得失

在實施「單一選區、先駐得點」制的最後一年(1993)，紐西蘭全國共有 99 個選區(electorate)，選出 99 席。在「混合比例代表制」下，國會總席位從原有的 99 增為 120，包括單一選區 65 席（以「單一選區、先駐得點」的方式選出），由政黨提名(party list)的名額 55 席。每位選民得投兩票，第一票投給選區的候選人，第二票投給政黨，選民不得增減或改變政黨提名的名單和順序。

一個政黨所得的席位是以第二票的政黨票為準，減掉各選區的得勝數後，按照政黨的提名單來補償。這種制度與德國一樣，因此有學者稱之為「實際上是如假包換的政黨比例代表制」（施正鋒，1998：143）。一個政黨要獲得席位分配必須得票總數達到 5% 以上或至少贏得一個選區，否則政黨票全部作廢。

關於政黨比例的計算，紐西蘭採取聖拉葛最高平均數法(Sainte-Lague Highest Average System)和德國的「聯立制」。在聖拉葛最高平均數法下，政黨席位分配，其除數序列為 1, 3, 5, 7, ... (亦即是 $2N+1$)。換言之，已分得一席的政黨，將其總票數除以三後，再比較各政黨的 average 數；已當選兩席的政黨，將其總票數除以五後，再比較各政黨的 average 數，以此類推，分配剩餘的席位。

在「聯立制」下，一個政黨所得的席位以政黨票所得席位為準，不管它的選區勝數。但如果一政黨所勝選的選區數多於政黨票所得的席位時，該政黨得保有其選區的勝選數，因而國會的總席位有擴增可能。換言之，理論上紐西蘭國會的總席位不是固定的，而是看每次選舉的結果而定。相反地，如果政黨提名額少於其政黨票應得的席位時，也有可能發生總席位少於 120 的情況。在實行「混制」後的四次大選，前三次(1996, 1999, 2002)總席位都是 120，但最近一次(2005/9/17)則為 121。

紐西蘭地理上分為北島與南島，南島為政治弱勢，設有保障名額。「單制」下南島保障名額為 25 席，實行「混」選制後南島的保障名額減為 16 席。至於原住民毛利人 (Maori) 的席位，「單制」下固定為 4 席，「混制」則視其人口而調整至五席。毛利人除了在其特定選區參與選舉外，也可在一般選區競選或被列為政黨名單上的提名人，使毛利人的國會總席位增加到 15 席以上。

從實行「混制」後的四次大選結果來看，有幾點是很明顯的：第一，各政黨的得票率和所得席位顯然比「單制」的比例性要好很多，「單制」的落差高於「混制」3 倍以上 (Nagel, 1996: 373-94)。第二，執政權決定於那個政黨可結合其他政黨，以取得超過一半以上的席位，不再出現「單制」下得席位最多但得票率較少的政黨取得執政權，或某政黨得票率不錯卻得不到席位的不公平現象。⁵

此外，在「混制」下，因為政黨名單的設立，總席位的增加，選區數的減少使某些議員不得不提早退出選舉政治等因素，新人和小黨得到取得席位的機會。由於毛利人的席位由固定的四席改為視人口而定，使毛利人的席位增加到 15 位。非原住民的族群也得到 6 個席位。至於婦女的代表比例，紐西蘭婦女在國會的代表比例本來就比其他西方民主國家為高，在「混制」之前略高於 20%，實行「混制」後更提升到 30%。此外，由於婦女的增加，也使婦女取得女性反對黨領袖和首任女性總理的機會 (Arseneau, 1999)。

在「比例代表制」下，聯合政府幾乎是無可避免的現象，但是聯合政府的組成過程會大大地影響聯合政府的效率，也顯現席位的公平分配並不一定導致政治權力的公平分配。

在 1996 年的大選，「全民黨」得 33.8% 政黨票 (44 總席位)，「勞工黨」得 28.2% 政黨票 (37 總席位)。由於這兩大黨是死對頭，不願組成聯合政

⁵ 參閱附表一及附表二。

府。新出現的小黨，也是在政治光譜或意識型態上被視為中間的「紐西蘭第一黨」(New Zealand First)得到 13.4%的政黨票（17 總席位）。另一新出現而傾左的小黨「聯盟黨」(Alliance) 得 10.1%政黨票（13 總席位），一傾右的小黨「行動黨」(ACT) 得 6.1%政黨票（8 總席位）。

由於「第一黨」領袖們在競選時極力批評「全民黨」，選舉結果出來後，選民都認為會由「勞工黨」結合左傾的「聯盟黨」和中間的「第一黨」組成聯合政府，這種組合也是「第一黨」選民的期望。不料「第一黨」的領袖們卻選擇和「全民黨」組成聯合政府，「全民黨」與「第一黨」內部對此組合都有意見，聯合政府很快就出現摩擦。施普蕾 (Jenny Shipley) 取代包爾哲 (Jim Bolger) 為總理，「第一黨」領袖彼得斯 (Winston Peters) 也被逐出內閣。「全民黨」遂轉與「行動黨」等小黨組成政府。

第一次實行「混制」就產生這種不順暢的政府，尤其是「第一黨」在聯合政府獲得相當大的權力（取得三分之一以上的內閣部長和副總理的職位）更使紐西蘭選民對「混制」的支持度一落千丈（因為「第一黨」僅有 13.4%的政黨票卻獲得那麼大的權力），顯示「混制」固然可以產生公平的席位分配，但不能產生公平的權力分配，這也違反了「比例代表制」的公平比例精神。一項研究指出，在 1996 大選後的一年半，支持該制的選民僅有原來的三分之一，其最大的原因是選民仍較希望政府是由單一政黨組成，另外則是對組成政府的過程和權力分配不成比例的現象頗不以為然 (Karp & Bowler, 2001)。由於政府的組成決定於政黨的合縱連橫和協調，不一定是選票的多寡，反而使選民覺得政府的組成不是他們的選票所決定的。

一般理論上認為「比例代表制」可提高投票率，特別是政治上的少數會較踴躍投票，因為在此制下浪費票較少。但是從新制實行後的四次大選的投票率來看（分別為 88.3%，84.1%，77.0%，80.9%），除了 1996 年外，比起舊制下並無提高，反而略降。有一項研究指出，在 1996 年的大選，整體的投票率提升是因為最傾左的選民投票率的增加 (Karp & Banducci, 1999)。但 1999 年之後則一直退步。原因可能如上述，選民覺得政府的組

成不是他們的選票所能決定，而是政黨間的合縱連橫的結果，因而不願去投票。所以說「混制」本身也會減少選民投票的意願。

德國選制是紐西蘭模仿的對象。根據德國的經驗，分裂性的投票 (split voting) 來自於選民對選票的困惑，而不是策略。一般對分裂性的投票（或稱策略投票，strategic voting）的假設是，當選民所屬意的政黨候選人在單一選區當選希望不大時，他會分裂他的選票，一票投給他屬意的政黨，另一票投給不是他最屬意但比較可能當選的分區候選人。但一項針對紐西蘭的大選的研究顯示，分裂性的投票並不是因為困惑，而是策略，而且越有政治知識的人越會做分裂性的投票 (Karp, et. al.: 2002)。

一般預料，在「單制」之下，兩大黨會括攬大部的選票和席位，特別是席位。在紐西蘭實行此制時，小黨的席位都未超過總席位的 5%，甚至於掛零。相反地，在「比例代表制」之下，小黨會林立，為不同的利益或團體說話，也能得到可觀的席位。這種情況在紐西蘭很明顯地反映出來。即使有門檻的限制，能夠取得席位的小黨有四至六個，席位總和超過 20%，甚至於 35%，不能取得席位的小黨有三數個。2005 年的大選共有 17 個政黨參選。

在「混制」下，競選的策略也變得很複雜。因為小黨難以在分區取得席位，有些小黨可能就不推出分區候選人，集中力量在政黨票，大黨除了政黨票外還會繼續爭取分區票，集中力量在他們較強的選區。大黨可能有為了幫助理念相近或友好的小黨爭取跨門檻的選票，在該小黨較強的選區不推出候選人。對大黨而言當然這是很冒險的，對小黨而言也是冒險，因為大黨可能減少對小黨在其他的選區支持。

陸、結論

紐西蘭的選制從「單一選區制、先駐得點制」改變為「混合比例代表、聯立制」確實是很大的改變。適用結果，果然紐西蘭政黨生態也產生很大

的改變，不但小黨林立，而且分分合合，生生死死。雖然已經有十年的歷史，也歷經四次的大選，但是還有許多的現象目前尚未能找到解釋，例如「全民黨」在 2002 年的慘敗是因為它不善於攻取政黨票或是因十年來未曾執政所致？「聯盟黨」在同年的崩潰及 2005 年的消失是因為不適應新的選制或是內部意識型態和策略上的分歧所致？從四次的選舉結果來看，一個比明顯的趨勢是，紐西蘭的政黨政治在「混制」下，已成兩個意識型態相對的大黨主導，和政治傾向尚不太穩定的小黨結合組成政府。

有研究顯示，紐西蘭的新選制在一開始確實獲得選民的支持，對參與投票有正面的態度，特別是極左派的選民。根據「紐西蘭選舉研究」向「紐西蘭選制改革委員會」提出的報告，第一次採用新制之後，紐西蘭選民對「混制」的支持度降低，但是實行的時間尚短，應還不致於在近期內有重大的改革。

台灣 2004 年第七次的憲改已確定下次立法院的選舉將採「單一選區、兩票制」，這種制度與原來的「複數選區一票制」有很大的區別，而且總席位減半。和紐西蘭的選制改革一樣，這種改變也經過很長的醞釀期和社會運動的助力，當然也有兩大政黨的權謀考量才得以完成。

由於台灣是「單一選區、兩票制」，紐西蘭也算是「單一選區、兩票制」表面上兩者類似。但台灣是並立制，政黨名額只有 30%，紐西蘭是聯立制（實際上是不折不扣的「比例代表制」），基本上是以政黨得票率分配席位，在選戰策略和選舉結果上紐西蘭和台灣還是會有很大的不同。可以預料的是，在單一選區，民進黨和國民黨將是大贏家，對親民黨和台聯黨會很不利。至於政黨票的不分區的總席位只有 30%，對小黨在立法院的總席位而言應不致產生太大的好處，台灣的政黨生態必然會產生不小的變動。⁶

⁶ 美國 University of Michigan 1996 至 2001 年對三十幾個國家針對選舉體系的一項調查研究顯示，「對民主制度運作」的滿意度，紐西蘭排 13 名，台灣排 27 名；「選舉是否公平進行」，紐西蘭排 12 名，台灣排 23 名；「國會議員是否了解民意」，紐西蘭排 30 名，台灣排 33 名；「政黨是否重視民意」紐西蘭排 24 名，台灣排 22；「政治體系的運作是否需要政黨」紐西蘭排 14 名，台灣排 22。見李彭廣(2002)。

附表一：紐西蘭大選結果，1890-1993（單一選區、先駐得點制）

選舉 年	主要政黨 [1]						其他政黨、無黨	
	全民黨		勞工黨					
	席次	得票率	席次	得票率	席次	得票率	席次[2]	得票率
1890	38[3]	56.2	25[4]	28.9			11	15.0
1893	51	57.8	13	24.5			10	17.7
1896	39	46.0	25	37.4			10	16.6
1899	49	52.7	19	36.6			6	10.7
1902	47	51.8	19	20.6			14	27.7
1905	58	53.1	16	29.7			6	17.2
1908	50	58.7	26	27.8	1[5]	4.1	3	9.4
1911	33	40.7	37[6]	34.6	4	8.5	6	16.2
1914	33	43.1	41	46.9	6	9.3	0	0.8
1919	21	28.2	47	36.0	8[7]	23.8	4	12.1
1922	22	26.3	37	39.4	17	23.7	4	10.7
1925	11	20.4	55	46.5	12	27.3	2	5.9
1928	27[8]	29.8	27	34.8	19	26.2	7	9.2
1931			51[9]	55.4	24	34.3	5	10.3
1935			19[10]	32.9	55[11]	47.1	6	20
1938			25[12]	40.3	53	55.8	2	3.9
1943			34	42.8	45	47.6	1	9.7
1946			38	48.4	42	51.3	0	0.3
1949			46	51.9	34	47.2	0	1.0
1951			50	54.0	30	45.8	0	0.2
1954			45	44.3	35	44.1	0	11.6
1957			39	44.2	41	48.3	0	7.5
1960			46	47.6	34	43.4	0	9.0
1963			45	47.1	35	43.7	0	9.2
1966			44	43.6	35	41.4	1	14.9
1969			45	45.2	39	44.2	0	10.6
1972			32	41.5	55	48.4	0	10.3
1975			55	47.6	32	39.6	0	12.8
1978			51	39.8	40	40.4	1	19.8
1981			47	38.8	43	39.0	2	22.3
1984			37	35.9	56	43.0	2	21.1
1987			40	44.0	57	48.0	0	8.0
1990			67	47.8	29	35.1	1	17.1
1993			50	35.1	45	34.7	4	30.3

資料來源：紐西蘭選舉委員會。

附註：[1] 在 1930 年前政黨的屬性和標籤並不穩定。1890-1935 的數字只是大約數。政黨屬性到 1957 年才列入選舉結果的計算。

[2] 從 1890 到 1902，代表毛利人的國會議員屬性很難確定。在 1902 年前這些議員被列為「其他」，到 1905 年才 *The allegiances of the MPs representing the four* 計入政黨名額。

[3] 在 1899 年前自由黨的組織很鬆散(尤其在全國層次)，在 1920 年代就破碎，在 1922 年有人以自由／勞工的名義，1925 年以「全民黨」的名義，其他的自稱「自由黨」。1928 年「改革黨」加入這些派系成為「聯合黨」。

[4] 這是「自由黨」人對其對手的稱呼。有些「自由黨」人在 1909 年「改革黨」尚未組成為全國性政黨前自稱為改革黨人。

[5] 在 1916 年成立第二個紐西蘭勞工黨前，有些勞工的候選人代表「社會黨」(在 1901-2 年間成立)，「獨立政治勞工黨聯盟」(*Independent Political Labor Party League*，1905 年成立)，地方性的「勞工代表委員會」(*Labor Representation Committees*)，第一個「紐西蘭勞工黨」(1910-12 年間成立)，「聯合勞工黨」(1912-14 年間成立)，「社會民主黨」(1913-16 年間成立)，或是「獨立勞工黨」。1908-1914 年的席位和選票數是大約數。

[6] 以「改革黨」名義。

[7] 以「勞工黨」名義。

[8] 以「聯合黨」名義。

[9] 以「聯合改革聯盟」(*United-Reform Coalition*)名義。

[10] 以「全國聯合改革黨」(*United-Reform National*)名義。

[11] 這 55 席包括兩個在 1936 年正式加入勞工黨黨團的「雷他那黨」的議員。

[12] 以「全民黨」的名義。

附表二：紐西蘭大選結果，1996-2005（混合比例代表制）

年	政 黨	政 黨 得票率	政黨比 例席次	選 區 得票率	單一選 區席次	總席次
1996	National	33.8	14	33.9	30	44
	Labor	28.2	11	31.1	26	37
	NZ First	13.4	11	13.5	6	17
	Alliance	10.1	12	11.3	1	13
	ACT NZ	6.1	7	3.8	1	8
	United NZ	0.9	0	2.1	1	1
	Christian Coalition	4.3	0	1.6	0	0
	Others	3.2	0	2.9	0	0
1999	Labor	38.7	8	41.8	41	49
	National	30.5	17	31.3	22	39
	Alliance	7.7	9	6.9	1	10
	ACT NZ	7.0	9	4.5	0	9
	Green Party	5.2	6	4.2	1	7
	NZ First	4.3	4	4.2	1	5
	United NZ	0.5	0	1.1	1	1
	Christian Heritage	2.4	0	2.2	0	0
	Future NZ	1.1	0	0.9	0	0
Others	2.5	0	2.9	0	0	
2002	Labor	41.3	7	44.7	45	52
	National	20.9	6	30.5	21	27
	NZ First	10.4	12	4.0	1	13
	ACT NZ	7.1	9	3.6	0	9
	Green	7.0	9	5.4	0	9
	United Future	6.7	7	4.6	1	8
	Anderton's Progressive Coalition	1.7	1	1.8	1	2
	Christian Heritage	1.4	0	2.1	0	0
	Alliance	1.3	0	1.7	0	0
Others	2.3	0	1.7	0	0	
2005	Labor	41.7	19	40.3	31	50
	National	39.1	17	40.4	31	48
	NZ First	5.7	7	3.5	0	7
	Green Party	5.3	6	4.1	0	6
	Māori	2.1	0	3.4	4	4
	United Future NZ	2.7	2	2.8	1	3
	ACT NZ Coalition	1.5	1	2.0	1	2
	Anderton's Progressive	1.2	0	1.6	1	1
Others	1.3	0	1.9	0	0	

資料來源：紐西蘭選舉委員會。

參考書目

- Arseneau, Therese. 1999. "Electing Representative Legislatures: Lessons from New Zealand," in Henry Milner (ed.), *Making Every Vote Count*. Toronto: Broadview Press.
- Electoral Law Committee. 1988. *Inquiry into the Report of the Royal Commission on the Electoral System*. Wellington: Government Printer.
- Karp, Jeffrey A., Jack Vowles, Susan A. Banducci, and Todd Donovan. 2002. "Strategic Voting, Party Activity and Candidate Effects: Testing Explanations for Split Voting in New Zealand's New Mixed System." *Electoral Studies*, Vol. 21, No. 1, pp. 1-22.
- Karp, Jeffrey, and Shaun Bowler. 2001. "Coalition Politics and Satisfaction with Democracy: Explaining New Zealand's Reaction to Proportional Representation." *European Journal of Political Research*, Vol. 40, No. 1, pp. 57-79.
- Karp, Jeffrey, and Susan Banducci. 1999. "The Impact of Proportional Representation on Turnout: Evidence from New Zealand." *Australian Journal of Political Science*, Vol. 34, No. 3, pp. 363-77.
- Lijphart, Arend. 1994. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty – Seven Democracies, 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, Arend, and Bernard Grofman (eds.) 1984. *Choosing an Electoral System*. New York: Praeger.
- Nagel, Jack H. 1996. "Constitutional Reform and Social Difference in New Zealand." *Cardozo Journal of International and Comparative Law*, Vol. 4, No. 2, pp. 373-94.
- Rae, Douglas w. 1967. *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press.
- Royal Commission of the Electoral System. 1986. *Toward a Better Democracy*. Wellington, New Zealand: Government Printer.
- 李彭廣。2002。〈選舉體系的比較研究：初步分析簡報〉(www.ln.edu.hk/pgp/pdf/cases.pdf)。
- 施正鋒。1998。《當代政治分析》。台北：前衛出版社。
- 施正鋒。1999。《台灣政治建構》。台北：前衛出版社。

Electoral Reform in New Zealand

Shane Lee

*Professor and Director, Department of Translation & Interpretation
Chang Jung Christian University, Kway Jen, Taiwan*

Abstract

By its nature, electoral system reform is difficult. But there are success stories such as in Japan, Italy, Israel, Taiwan, and New Zealand. New Zealand successfully reformed its electoral system from “Single Member Districts, First-Past-the-Post” to “Mixed Members Proportional” through a referendum in 1993.

This paper analyzes the reform’s background and process, arguments of both sides, and the advantages and disadvantages of the new system. The fundamental flaw of “the votes do not transfer into seats” in the old system, plus such conditions as political miscalculations and reform campaign strategies, led to the success of the reform. In discussing the issue, the proponents used Normative Democratic Theory while the opposition used Public Choice Theory to support their respective positions.

The new electoral system adopts a mixed proportional representation system with two votes, one for single district candidates and the other for political parties, with the latter deciding the total number of seats in Parliament.

This system rectifies the flaw of “the votes do not transfer into seats” and provides disadvantaged groups with better representation, but it also creates problems such as a difficulty in forming coalition governments and small parties gaining disproportionate political power.

Keywords: electoral system reform, normative democratic theory, public choice theory, single member districts, first-past-the-post, mixed members proportional