

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

選區重劃:制度組成與政治影響 研究成果報告(精簡版)

計畫類別：個別型
計畫編號：NSC 94-2414-H-004-034-
執行期間：94年08月01日至96年07月31日
執行單位：國立政治大學選舉研究中心

計畫主持人：游清鑫
共同主持人：蔡佳泓
計畫參與人員：碩士班研究生-兼任助理：陳彥欣、黃傳宙、張進逸
共同主持人：陳陸輝
協同主持人：蔡佳泓

報告附件：國外研究心得報告

處理方式：本計畫可公開查詢

中華民國 96 年 11 月 01 日

行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

中文計畫名稱：選區重劃：制度組成與政治影響

英文計畫名稱：Electoral Redistricting: Institutional Components and Political Consequences

計畫編號：NSC 94-2414-H-004-034

執行期限：94 年 8 月 1 日至 96 年 7 月 31 日

主持人：游清鑫 執行單位：國立政治大學選舉研究中心

中文摘要

選區重劃是選制改革的起點也是持續影響選制改革的重要因素。在總名額確定之後，原有複數選區的選舉疆界修改成以單一選區為主的選舉疆界，對於選民、候選人、政黨甚至是競選過程中的議題呈現，都將帶來不同的競爭面貌。國內過去的研究對此一主題的探索相對不足，此次選區重劃的實施，不僅對於實際台灣政治發展具有重要性，也給學術界對選區重劃的全面評估提供一個新的機會。

本研究針對選區重劃的各面向提出較為完整的討論，除了對選區名額配置與選區劃分問題進行制度面的討論之外，也針對各種不同型態的選區重劃委員會之組成、運作方式、以及隨後的政治效果進行分析。本研究指出，從其他國家的經驗來看，選區名額配置與選區重劃隸屬憲政或是法律層次的問題，在規範層次的內容上，大致可以相通，但對於選區重劃的方式，則不同國家有不同的運作方式與政治影響。台灣此次的重劃經驗，延續憲法規

定下，結合行政區域、人口數、以及選民生活形態完整等標準進行劃分。就劃分結果來看，除了因為憲法規定因素而造成選區人口數差異過大之外，在人口數量的平等與選民生活形態完整的顧及尚稱良好。

關鍵詞：

選區重劃、名額配置、傑利蠟蝟、政黨重劃委員會、獨立重劃委員會

Abstract

The implementation of electoral redistricting is a starting point and continuously affects the success of over-all electoral reforms. After the total number of single member districts is decided, the electoral boundary of new single member districts will bring different competition structures to voters, candidates, parties and even the issues presented in elections. Unfortunately, it is relatively rare in Taiwan to find studies on this subject. The upcoming implementation of electoral redistricting will not only exercise significant impact on

Taiwan's electoral politics but also provide researchers an opportunity to have a thorough examination on this subject.

This project aims at presenting a comprehensive discussion of electoral redistricting. In addition to the institutional arrangements of apportionment and redistricting, it further explores the various types of redistricting commissions in other countries. The compositions, operations, and political consequences of these redistricting commissions will be examined. It argues that, from the experiences of other countries, institutional requirements or principles for reapportionment or redistricting are basically identical. Nonetheless, the ways of redistricting and the organizations of boundary commissions may have different political consequences. These experiences are valuable for Taiwan to find an optimal way of electoral redistricting. The redistricting process reveals a combination of constitutional requirements, political equality, and respect for voter's living style. The constitutional requirements also bring in population inequality in districts.

Key Words:

Electoral Redistricting, Apportionment, Gerrymandering, Partisan Boundary Commission, Independent Boundary Commission

研究目的與緣起

隨著台灣國會選舉制度由單記不可讓渡投票制轉成同時包含單一選區相對多數決以及政黨名單比例代表制並用的混合制（mixed system）之後，有關選區重劃較為嚴肅的關切才開始顯現。在此之前，將選區重劃過程單獨進行研究的主題相對缺乏，如有，則多數集中在透過模擬的作用，瞭解在現行複數選區改成單一選區之後的政黨勢力分佈（林繼文，1999；徐永明，2002；陳華昇、涂志堅，2002）。基本上，此種模擬雖然具有參考價值，但是對於選區重劃問題與決定選區重劃的委員會角色探討卻有所不足。本研究主要目的並不在於對未來的單一選區如何影響政黨得失進行模擬，而在於瞭解政選區重劃問題的各项因素，包含代表名額的配置問題，選區疆界的區劃問題，選區重劃委員會的組成問題，以及選區重劃委員會的政治影響，並以其他國家的經驗為比較研究的對象，從中瞭解選區重劃問題的各项環節。

研究方法

在研究方法上，以文獻探討著重在資料蒐集與分析比較，瞭解相關的學術理論；並以訪談方式以鄰近的日本為比較對象，瞭解其選區重劃的各项因素與推動過程，同時也探索美國選區重劃委員會的角色與政治影響，包含司法體系在其中所扮演的角色評估，以做為台灣選區重劃的參

考。

結果與討論

一、代表與名額配置問題

選區重劃導因於（議會）代表名額的配置（apportionment）或是重新配置（reapportionment）。名額配置的意義在於訂定某一選區議會代表的數量，此種議會包含中央級的議會，以及地方級的議會。在現今的意涵下，議會代表名額的配置通常是指需要經過選舉產生的代表席位，如在單一選區之下，其名額配置為一名；但是如果在複數選區之下，則有多名的名額配置。從另一角度來看，名額配置即為選區的應選名額。

常用的名額配置標準如下：

（1）依據人口數的多寡來考量，即每一代表名額其背後所要代表的選民數應當儘量接近，也要考量人口變動所帶來的名額配置問題。既然是儘量讓每一代表與其所代表的人口數儘量相當，則當人口數產生變化時，則代表的名額也將隨之變動，人口的變動，尤其是總人口的增加，並不盡然會導致議會代表的增加。相對的，人口變動常見結果是不同選區代表數量的變化，也非代表總額的變化，而是選區疆界的新區劃；

（2）憲政制度規定，在兩院制的國家中，其議會代表的產生方式經常因為代表所屬的議會而有所不同，以美國為例，目前的

國會設計分為參議院與眾議院，兩院共同掌有國家的立法權，但兩院議員的產生方式卻有所不同；

（3）特殊社會結構，考量該國家所具有的社會結構、文化歷史、宗教、族群分佈等的差異而決定。

二、選區與選區劃分

選區的地理範圍界定議會代表選舉的場域，所以不同範圍的場域也構成不同大小的選區，以地理區域做為選區劃分的依據，以符合代表配置的數量，當議會代表對於該選區所配置的名額有所改變時，則選區的地理區域也隨之受到影響。所以當議會代表的配置名額增加或減少，選區規模也隨之增加或減少。而不論選區規模增加或是減少，對原來的選區地理疆界都有影響，甚至需要進一步地調整選區。所以，選區重劃（redistricting）在某種程度上可視為代表數量配置改變之後所造成的對於選舉疆界的調整。選區重劃會因為新重劃後的選區形狀，產生不同的社會與政治效果，這些結果也直接影響民眾與代表之間的關係，以及民眾對民主政治的參與程度。

選區劃分的原則，「族繁不及備載」，例如 Lijphart 提出所謂的「公平代表的判準」（criteria of fair representation）中的 16 項主張即經常被提起討論；Niemi 也指出選區的劃分應當考慮（1）中立性（neutrality）；（2）回應的範圍（range of responsiveness）；（3）經常性的轉換比例

(constant swing ratio)；(4) 競爭性 (competitiveness) 等四項原則。但各項標準之間相互衝突也所在多有，也因而造成更多的爭議。

三、選區劃分的偏差

選區劃分所產生的偏差，可以分成數字意義上的偏差，包含了每一選區人口數量的平等問題，以及每一選區人口影響選舉結果或是選後政策的影響力問題（如近期美國的 majority-minority district 問題）；以及選區疆界上的偏差，是對於選區疆界的操縱，使其疆界的形狀有利於某些候選人或是政黨，或是經常被討論的傑利蠅螞劃分法 (gerrymandering)，常見的傑利蠅螞選區劃分有三種形式 (1) 替競爭對手創造過剩選票 (excess vote) 的選區；(2) 是替競爭對手創造廢票 (wasted vote) 選區；(3) 第三種則是替自己創造出有效選票 (effective vote) 的選區。

許多民主國家皆定期進行選區重劃的工作，而且此種選區重劃的工作也已經走向制度化的層面，即透過選區重劃機關來進行。如果就各國有關選區劃分委員會的型態與背後的考量因素來看，可以簡單區分成議會主導型、行政主導型，以及居於其間的獨立型態三種，詳如附錄一。

四、司法機關與選區劃分

美國選區劃分的一項獨特經驗是透過司法體系處理相關的爭訟，此一部份的經驗雖為美國所特有，但其運作程序以及爭

論要點所造成的影響相當巨大，從 1962 的 Baker V.Carr 的案例開始，另一種司法進入政治的面貌持續出現。

五、新選區的劃分結果

中央選舉委員會依據憲法增修條文第四條、公職人員選舉罷免法第四十二條公布選區劃分原則，重新進行各直轄市、縣市的立委名額重新配置，並據以進行新選區的重劃工作，詳細如附件二。雖然這樣的劃分合乎憲法規定，但顯而易見，部分選區的人口數量太小，如金門、連江、澎湖、花蓮與台東等選區，其人口數離選區平均數皆有相當差距，也因而造成人口平等的問題。

六、選區劃分對候選人/政黨/選民的影響

對候選人來講，尤其是現任者 (incumbent)，選區劃分總是增加選舉結果的不確定性，能不遭遇就不要遭遇，如遭遇就儘量畫出對自身有利的區域，並且重新面對新的選舉疆界與其領域內的「新選民」。對政黨來講，新選區的候選人如何產生是一項難題，「安全選區」人人爭取，「競爭性選區」要尋找「刺客」，既有的動員系統需要重新界定，而長期來講對政黨體系的影響也是另一項研究議題。對選民來講，新舊選民的差異問題，新選民與候選人/民意代表之間的關係要重新建立，甚至民意代表的問政行為也隨之改變。

就實際結果來講，在全數單一選區的疆界劃定之後，對於個別政黨的選舉命運

各有不同，如簡單的以 2004 選舉結果為參考，考量各政黨之間沒有合作的行為（共同提名或是相互禮讓），則民進黨將可以取得 73 個單一席次當中的 39 席，國民黨則有 29 席。但如考量政黨合作，及「泛藍」、「泛綠」兩大陣營之內皆經過協調在每一選區只推選出一名候選人，則「泛藍」取得 73 席當中的 39 席，而「泛綠」取得 31 席，如附錄三所示。

計畫成果自評

在整體研究計畫執行完成之後，可以對學術界的研究與實際的過程觀察提供以下的助益：

首先，在當前台灣選舉研究的領域中，有關選區重劃的研究在數量上與品質上皆相對不足，本研究主題在性質上即隸屬選舉制度的研究，經由本研究深入且完整的分析，將有利整體選舉制度內容的充實性。

第二，長期以來，有關政黨在選區重劃中的角色問題，學術界的研究較多注重政黨利益的分配，較少觸及選區重劃委員會的型態與特性，站在此一研究成果的反省上，本研究所設定的主題相當集中，聚焦論述選區重劃問題，在基本上展現選舉制度所忽視以及目前即將接觸的主題之間的聯結，有彌補此一主題研究缺憾的效果，也能進一步對此一主題的研究提供更為完整的內涵。

第三，在研究方法上，透過參與比較分析與訪談資料的交互應用，一方面瞭解選區重劃制度的運作，另一方面評估不同國家在此方面的經驗，用較少的研究成本取得較多的研究成果，如此完整構成此一主題的探索。

第四，本研究除了相關學術理論的貢獻之外，也透過其他學術單位與領域人士的共同參與，以及在學研究生助理的學習與協助，對於學術研究的傳承也具有非常正面的效果。尤其是面對即將在 2008 年實施的新選區，本研究直接引介年輕研究者進入豐富的研究環境，並佐以學術理論作為對照，使研究成果更具實證性。此種學術擴大與傳承也將是往後國內深化此一研究主題最大的依據。

最後，本計畫聚焦於選區劃分問題，對於選區劃分之後的政治影響探索有限，但選區劃分的制度面設計仍舊需要其與其實際的政治影響相結合，尤其是對選民、政黨選舉過程中互動的改變，以及立委進入國會之後的問政行為以及選區服務行為之改變等，皆是重要的研究課題，這些問題應當是本計畫完成之後的下一階段所要處理的問題，也期待學術界其他成員可以共同接力完成。

參考文獻

林繼文，1999

單一選區兩票制與選舉制度的改革。

新世紀智庫論壇，第 6 期，頁 69-79。

徐永明，2002

單一選區兩票制政治衝擊的模擬。*新世紀智庫論壇*，第 17 期，頁 6-16。

游清鑫、王業立、劉義周，2005

修憲後選區劃分法制問題之研究。內政部委託研究報告。

陳華昇、涂志堅，2002

單一選區制立委選區重劃問題之分析。台北：國家政策基金會研究報告。

Lijphart, Arend, 1982

Comparative Perspectives on Fair Representation: The Plurality-Majority Rule, Geographical Districting, and Alternative Electoral Arrangements. In Bernard Grofman eds., *Representation and Redistricting Issues*. Lexington Books, pp. 143-159.

Niemi, Richard G. 1982

The Effects of Districting on Trade-off among Party Competition, Electoral Responsiveness, and Seat-Votes Relationships. In Bernard Grofman eds., *Representation and Redistricting Issues*. Lexington Books, pp. 34-42

附錄一：各國選區重劃委員會之組成

國家	委員會名稱	人數	檢討或重劃年限	成員組成	運作方式與特色
日本	眾議院議員選舉區劃分審議會	7	10年	由行政體系任命學者、專家、政府人員共同組成。	審議會針對選區劃分的各項原則，以及最後結果送交國會同意 強調專業特色。
英國	英格蘭：英格蘭疆界委員會	5	8-12年	由行政體系任命具有地方政府行政經驗或是媒體工作經驗之非政治性人員。	國會可全盤接受或全盤推翻。 強調專業特色。
	蘇格蘭：蘇格蘭地方政府疆界委員會	6	8-12年		
	威爾斯：威爾斯地方政府疆界委員會	4	8-12年		
	北愛爾蘭：北愛爾蘭疆界委員會	8	8-12年		
德國	選區委員會	7	每次選舉後	由行政體系任命政府主計官員以及司法官員。	國會可全盤接受或全盤推翻。 強調專業特色。
紐西蘭	代表委員會	7 ¹	5年	由行政體系任命調查總長、政府統計官、選務總長、地方政府委員會主席、朝野政黨代表各一名、地區法院法官。	強調共識決，若有需要則由主席裁示表決 國會可全盤接受或全盤推翻。 注重毛利人選區。
美國	各州自行組成選區劃分委員會	5~7 ²	10年	由行政體系（州長）任命各政黨議員代表，或是政黨代表組成委員會。	委員會針對選區劃分，最後結果送交國會同意。 強調政黨力量介入。

資料來源：游清鑫、劉義周、王業立，2006。修憲後選區劃分法制問題之研究。內政部委託研究計畫。

¹ 劃分毛利選區時再加入 3 名毛利人

² 各州組成方式不一，整體平均約在 5~7 人

附錄二、第7屆立法委員直轄市、縣市應選出名額分配計算表

直轄市縣市別	95年1月31日人口數(不含原住民人口數)	區域人口數未達305658人以上縣市先分配1人	區域人口數超過305658人以上縣市分配67人	超過320166人以上每滿320166人分配1人	所餘人口數	餘額再分配名額	應選名額	第6屆立法委員應選名額	第7屆每名立委平均人口數
台北縣	3 698 674	-	3 698 674	11	176 848	1	12	28	308 222
台北市	2 604 914	-	2 604 914	8	43 586	0	8	20	325 614
桃園縣	1 834 204	-	1 834 204	5	233 374	1	6	13	305 700
台中縣	1 516 912	-	1 516 912	4	236 248	1	5	11	303 382
高雄市	1 500 859	-	1 500 859	4	220 195	1	5	11	300 171
彰化縣	1 311 732	-	1 311 732	4	31 068	0	4	10	327 933
高雄縣	1 227 283	-	1 227 283	3	266 785	1	4	9	306 820
台南縣	1 103 562	-	1 103 562	3	143 064	0	3	8	367 854
台中市	1 027 612	-	1 027 612	3	67 114	0	3	8	342 537
屏東縣	843 379	-	843 379	2	203 047	1	3	6	281 126
台南市	755 279	-	755 279	2	114 947	0	2	6	377 639
雲林縣	732 212	-	732 212	2	91 880	0	2	6	366 106
嘉義縣	552 549	-	552 549	1	232 383	1	2	4	276 274
苗栗縣	550 645	-	550 645	1	230 479	1	2	4	275 322
南投縣	510 390	-	510 390	1	190 224	1	2	4	255 195
新竹縣	460 667	-	460 667	1	140 501	0	1	3	460 667
宜蘭縣	447 530	-	447 530	1	127 364	0	1	3	447 530
新竹市	388 859	-	388 859	1	68 693	0	1	3	388 859
基隆市	383 900	-	383 900	1	63 734	0	1	3	383 900
嘉義市	270 859	1	0	0	0	0	1	2	270 859
花蓮縣	258 456	1	0	0	0	0	1	2	258 456
台東縣	159 717	1	0	0	0	0	1	1	159 717
澎湖縣	92 367	1	0	0	0	0	1	1	92 367
金門縣	70 398	1	0	0	0	0	1	1	70 398
連江縣	10 130	1	0	0	0	0	1	1	10 130
合計	22 313 089	6	21 451 162	58		9	73	168	

說明：

- 一、依憲法增修條文第4條規定，直轄市、縣(市)選出立法委員73人，每縣市至少1人。
- 二、以台閩地區「95年1月31日人口數」為準扣除原住民人口數為22,313,089人，應選名額73人，平均每305,658人分配1人，人口數未達305,658人以上之6個縣(市)，先分配1人，其餘名額67人，依人口比例分配其他19個直轄市、縣(市)。
- 三、其他19個直轄市、縣(市)人口數21,451,162人，分配名額67人，平均每320,166人分配1人，餘額再依各直轄市、縣(市)人口數分配名額後，所餘人口數大小依次分配。
- 四、採最大剩餘數法比例分配。

附錄三：新選區下主要政黨席次分配

選區	沒有政黨合作下		政黨相互合作下	
	民進黨	國民黨	泛綠	泛藍
臺北市	4	4	1	7
高雄市	5	0	5	0
臺北縣	7	5	4	8
宜蘭縣	1	0	1	0
桃園縣	1	5	1	5
新竹縣	0	1	0	1
苗栗縣	0	2	0	2
臺中縣	2	3	2	3
彰化縣	0	4	0	4
南投縣	2	0	1	1
雲林縣	1	1	1	1
嘉義縣	2	0	2	0
臺南縣	3	0	3	0
高雄縣	4	0	4	0
屏東縣	3	0	3	0
臺東縣	0	1	0	1
花蓮縣	0	0	0	0
澎湖縣	0	0	0	0
基隆市	0	0	0	1
新竹市	0	1	0	1
臺中市	2	1	0	3
嘉義市	0	1	1	0
臺南市	2	0	2	0
金門縣	0	0	0	1
連江縣	0	0	0	0
總計	39	29	31	39

赴國外研究心得報告

計畫編號	NSC 94-2414-H-004-034
計畫名稱	選區重劃：制度組成與政治影響
出國人員姓名 服務機關及職稱	游清鑫，國立政治大學選舉研究中心研究員
出國時間地點	日本東京（2006年5月17日～21日）；美國費城（2006年8月29日～9月1日）
國外研究機構	日本選舉研究學會；美國政治學學會

工作記要：

藉由參加日本選舉研究學會年會，以及美國政治學會年會的機會，一方面蒐集有關選區重劃的文獻，包含專業書籍以及論文，另一方面則藉由年會的場合，約訪日本以及美國學術界在選區劃分問題上有深刻經驗之研究者，瞭解選區劃分問題在日本以及美國之演進。

在日本方面，由於日本的國會選舉制度於1994年從原有的SNTV改為單一選區兩票制（並立制）的新制度，而台灣的國會選舉制度也如同日本的改革方向，故而具有很高的參考價值。研究期間，透過資料蒐集與訪談，瞭解日本選區劃分的過程與各項問題，包含選區劃分審議委員會的成立、國會兩院的同意權利、單一選區的劃分原則與限制等，有相當多的資訊可供參考。除了文獻之外，透過與日本選舉研究學會的成員交換意見，瞭解日本選制改革的諸多問題，尤其是在選區劃分上各項人口數的標準與地理疆界完整性的問題，這些經驗也是台灣會面臨到的問題。

比較上來講，美國方面有關選區劃分的文獻相當多，因此，除了發表論文之外（論文內容與本計畫無關），在美國停留的時間多數用在資訊收集的工作上，尤其是美國各州在選區劃分過程、選區劃分委員會組成、以及各州議會、司法機關的角色等問題，以及新近一次選區重劃所引發的多數少數選區（majority-minority districts），以及傑利蠟蝟（gerrymandering）等問題，皆有即時之資訊，對於整個計畫的進行有相當大的幫助。

整體而言，透過實地的資料蒐集與訪談工作，對於美日兩國在選區劃分的經驗有更深入的瞭解，而且，也從中得到更多聚焦於選區劃分而帶出來的重要研究議題，有些研究議題是短期性的，如選區劃分的爭端問題、選區劃分的電腦與地理資訊系統問題等；有些則是長期性的，如選區劃分對於議會代表與選民的影響關係、選區劃分對於政黨勢力的消長變遷等。這些新的研究議題也將是我國立法委員選制改變之後，所帶來的嶄新研究議程。