

20141220 永社年會 場次四: 台灣未來選舉制度的改革( 蔡佳泓×賴中強×黃國昌 )

喂，那個首先謝謝永社的邀請，那中強跟佳泓兩位都是我認識超過20年的朋友，從大學就相濡以沫，一直混到今天，那我想中強在今年年底選舉他所發動的這個翻動選舉，要求地方選制改革是一個非常重要的運動，那在他的報告當中也提出了非常多具體的建議，那因為時間的關係，我可能就比較縮小範圍地稍微談一下我自己過去幾年的一些觀察以及跟現在要推動的憲政改革彼此之間可能所存在的一些互動的關係。

就目前我們在講憲改的時候，當然考試監察我們先把它放到旁邊，那就立法的部分，我們現在在考慮的事情是說，為什麼立法院裡面所做出來的決策跟一般人民的意志差距會這麼的大，那當然因素非常的多，我相信在座的各位也都是專家，要瞭解那個因素並不困難。

那其中一個核心的關鍵就是立法委員的代表他跟民意的結構存在一定程度的落差，那會產生這樣的現象事實上就是中強所剛剛講的單一選區兩票制跟席次減少以後加總的效果，我先帶各位看一下，因為我們接下來到憲改的時候，席次是不是要增加，那增加了以後，不分區跟區域兩者之間要怎麼樣的調整，我相信都是未來可能在進行憲政改革討論的時候非常重要的重點。

那我先帶大家看一下說，我們過去的一些歷史的選舉經驗，大家會發現說，我們以前在區域原住民不分區跟僑選比例的分配上面加起來是有161席的立法委員，在第二屆的立法委員選舉的時候，投票率72%，那國民黨跟民進黨他們得到的得票率53%跟31%，但是實際上面的席次是63%跟31%，看得出來說，國民黨在席次上的比例佔了便宜，但是民進黨雖然沒有特別佔便宜，但是也沒有吃虧，兩者合比例性的程度是滿高的。

到1995年第三屆立法選舉的時候，一樣，按照人口數去算，是選出164席，那投票率是67%，那個時候因為國民黨內部在路線上面的分裂，所以新黨出來了，那兩個大黨一個小黨，彼此之間他的得票率跟他的得票數彼此之間的比例基本上還是相對稱的，沒有造成太大的扭曲。

那接下來呢是，我特別去看1997年的修憲跟2005年的修憲是，1997年的修憲是我們把160幾席立法委員調整成225席的，那大家如果對於那次修憲的歷史有一些記憶的話，會記得說，之所以為什麼把160幾席調成225席是因為凍省，為了要

去解決那個時候的所謂的省議員他們政治出路的問題，所以把席次增加到225，那當然大家可以去回想一下，依照我自己在記憶所及的時候，在我們立法委員160幾席的時候，從來沒有人說，我記憶所及啊，從來沒有人說那個人數是太少的，也就是說，從160幾增加到那個時候修憲的225，不是因為人太少而增加，是為了要解決某些人的政治出路而增加。

那2005年修憲的時候，我覺得2005年修憲你要分開來看，一個是席次減半，減半了以後要怎麼選那是另外一回事，那有很多人說林義雄先生必須要對2005年修憲以後，2008年的結果去負責任，但是我覺得比較公允的講是，那個時候是在2004年的時候，所有的政黨，所有的政黨在競選的時候，都喊出了席次要減半，因為那個時候從160幾席增加到225席的時候，大家對於那個時候的國會品質事實上，因為人數增加嘛，有很多人進去嘛，那整體的素質就下降，國民對國會的表現是非常不滿的，所以那個時候主要的政黨為了要回應民意的怒吼，才自己在選舉的時候，把政見開出來說，那國會減半，是各個政黨自己開出來，那是他們選完了以後，林義雄先生才要求說，欸，你們這些政黨你們政見開出來了，那你們要兌現，所以他那個時候才喊誠信立國。

那至於說，席次減半了以後，要怎麼選，這個是完全是另外一回事，那那個時候兩大黨他們聯手做的就是單一選區的兩票制，那單一選區的兩票制他們事實上採取的就是大家所熟知的並立制，那沒有辦法讓政黨最後的得票反映他實際的席次，所以剛剛中強分析得很精闢的就是在2008年對他很大的震撼的這一次立法委員的選舉，這一次立法委員的選舉可以看得出來說，在不分區的政黨票裡面，最後投出來的得票率，民進黨對國民黨是37%對51%，在分席次的時候，民進黨分到了14席，佔41%，國民黨分到20席，佔59%，這兩大黨事實上通通都有得到好處，那被消滅的是小黨，就12%的那不分區的人，大概145萬票，那些人的票全部都變成廢票，等於是平均分給，按照比例去分給兩大黨。

那在區域裡面是造成扭曲效果最大的，就是國民黨得票得到54%，但是席次卻分到61席，佔81%；民進黨得票38%，但是席次竟然只剩下13席，比他的不分區的席次14席還要少，加起來只有27席，那在這樣子的結構下面，你也可以看得出來說，在...欸那個中文怎麼講啊，就是在單一選區，小選區的狀況之下，它會造成的效果是，你只要在那個選區過51%，你等於拿到100%的票，因為只有一席，那一席就是你的，那這個是兩大政黨他們在不分區的選制上面，先用5%的門檻，把小黨給先全部消滅掉，然後在這個選制下面，這兩大政黨是在賭大的，所謂賭大

的就是只要在那個選區我過51%我就全拿，那因此在現在在修憲的時候，有一些人用陰謀論，我其實不太喜歡用陰謀論去思考事情，就是這個時候國民黨他產生修憲的誘因，有人說是因為說，欸，到2016年的時候，這個圖啊可能會繼續發生，只是轉過來，藍的變綠的，然後綠的變藍的，就是在2016年的時候，國民黨如果在並立制下面之所以有可能大輸，最後的結果就是可能在2008年的時候，整個結果的倒反。

那在2011年的時候，我那個時候自己在當澄社的社長，對於那個時候的整個在選制上面已經有很多朋友在提出反省，那當然反省的面向非常的多，包括了有關於政治獻金、公費選舉、《政黨法》、《公職人員選舉罷免法》等等的規範，大家全方面的在檢討，但是我就先限縮在就有關於不分區選制，不修憲那個時候可以達成的改革主張是，第一個廢除保證金的制度，改成連署制，可以避免產生像光遠兄要去把錢繳回給國家，然後對於小黨參選造成很大的經濟壓力。

第二個事情是，中選會建立電子連署的系統便於人民行使權利，第三個是開放政黨聯盟，所謂政黨聯盟就是AB黨他們為了要去競逐不分區的選票，怕5%被搞掉了，那我就AB黨形成一個聯盟，放在不分區的票上面，啊這樣子的話，那些票就不會變成廢票，然後改採開放名單的制度，所謂開放名單的制度是open list那個制度是，我們現在不分區所有的，誰排第一名誰排第二名，譬如說，民進黨第一名為什麼是柯建銘，那最後一名為什麼是誰，這件事情是完全是政黨決定，但是有另外一種open list的制度是選民在選黨的同時，他也可以選人，就是你裡面誰排第一名誰排最後一名，不是你這個政黨可以獨斷，選民在投那個政黨的時候，我同時也可以投人，讓選民自己來決定說，在不分區的名單當中的上上下下，當然在全部的閉鎖名單跟全部的開放名單當中，中間還有很多不同的變形啊，各位如果有興趣的話等一下可以請教蔡佳泓教授。

那第二個部分是要通過修憲才能改革的主張，包括現在常常大家講的說，啊，我們在這次憲改當中，從並立制改成聯立制，就降低分配不分區選票的門檻，那同時可能要合理增加不分區的席次，所謂合理增加不分區的席次，有人是說直接從現在調可能不太可能，大概要提到160席，那160席剩下的全部都是用不分區的名單，所以加起來分區跟不分區大概都80左右，維持這樣改革幅度。

對不起，我剩下最後一點的時間，就是我去秀一下那個時候我們跟今周刊在做的一份有經過設計的網路民調，那個pool其實滿大的，然後他的人口結構基本

上也反映現在人口結構，但是從網路做民調這件事情，大家就可以知道說，他一定是偏重於網路的使用者，那因此在年紀上面偏低，教育程度上可能偏高，而且是有接近網路使用習慣的人，那事實上那個結果我自己滿驚訝的是說，你要求把不分區的名單，就不分區的比例從三分之一提到二分之一，事實上贊成或者是非常贊成的只有30幾%，那顯然選民，就是它大概透露了一個訊息是選民對於自己誰可以當立法委員這件事情，他希望有某個程度的控制，不是完全是由政黨所控制。

那這個題目的結果大概可以跟其他題目的結果相結合，可以看得出我剛剛所講的那個趨勢是說，就是針對那個open list，在歐洲很多國家採行的制度，就是你選不分區的時候，選黨同時要選人，這個贊成跟還算贊成在那次民調的比例當中，就是favor這個制度的比例非常高，非常贊成有19%，還算贊成有43.6%。那我再回去那個其他的問題，對不起，降低5%的門檻的這件事情，它事實上贊成的比例只大概比一半多一點點，它可能還比不上採取像open list的那個制度所贊成的比例。

那我講這些東西指的是什麼，就是說大家都可以說，啊，可能有很多受訪者根本就不知道從5%降到2.5%是什麼意思，有很多受訪者根本就不知道你講的open list是什麼意思，但是我要講的事情是，我們接下來的修憲，任何的政界菁英提出的修憲主張，如果這個修憲或者是這個憲政改革要跟人民結合在一起的話，你絕對不能夠像以前的那種菁英式的傲慢態度說，因為你不懂，所以我不需要跟你解釋，因為最後還有最後的公民投票，那個公民投票還是要讓人民出來投票，投過900萬人都同意以後，這個憲改才會成功。

那簡單的來講就是說，這些選制的改革對於未來臺灣民主政治的形塑都很重要，但是政界菁英除了一方面在提出自己的主張之外，怎麼樣進一步地跟人民產生直接的對話，讓人民的意見可以反映出來可能是我們下個階段，憲改的部分，包括今天賴律師所講選制的改革的部分一個非常重要的部分，謝謝。

(掌聲)

(跳下一黃老師片段)

蔡佳泓：在國昌回應之前，我想問說公投法要先修正嗎，才能修憲公投？

你公投法修正沒有辦法解決修憲公投的問題，因為修憲公投它要900，就是要過選舉權人數一半以上同意，這是寫在憲法增修條文當中，所以你修公投法對那件事情是reach不到，如果公投法即使廢除50%的門檻，對於憲法它自己本身在2005年所增加的那個限制是沒有任何的影響，那當然嗯...既然你講到這個，我就先講一件事，2005年那個時候把人民公投這件事情放下去是因為在2005年以前，包括2005年那次，臺灣人民從來沒有親自參與過憲法修正的同意程序，也就是這個憲法到目前為止修了七次，還沒有跟臺灣人有直接的連結。

公投這件事情的門檻太高，這沒有問題，要把它弄掉，但是如果未來把修憲門檻下降的方式是把公投在不管任何情況之下的公投全部都拿掉的話，那我個人會很明確的表示我反對，理由是，你會根本違反國民主權的原則，你對於2005年要把這部憲法跟這個土地上面人民連結在一起，想要達到的目的也從來沒有什麼，現實的被達到過，那除非是今天我們搞一個新憲制憲公投，在制憲公投那個公投程序完了以後，真的產生連結了，你接下來在修憲的部分，一些比較沒有太重要的東西你不讓人民參與OK，但是你要把人民參與的那個過程全部都拔掉，全部交給代議機關的話，過去有代議機關自己修憲，造成代議機關自肥的歷史經驗，大家都歷歷在目，包括他們自己延期自己的任期等等。

那現在立法院，像剛中強講的，即使2008年國民黨四分之三過半，他即使在國會裡面，我們說好啦，讓一黨修憲好了，但是你猜國民黨如果修憲修得太離譜，真的公投900萬票他催得出來嗎？即使是馬英九他第一次當選的時候，他拿到幾票，765萬票，那還差得遠，所以他在那個後面，那個東西在後面當check是意義。

那第二個事情是說，我完全贊成大家的觀察，就地方派系很嚴重，這個是臺灣未來的民主文化要去處理，我們一定要100%要克服的問題，但是在克服的過程當中，制度可以發揮很大的助益，但是我也要反過來講就是說，光憑制度本身，光憑制度本身，如果那一個人民對於選舉的民主意識跟那個習慣沒有改變的話，政治人物跟政黨都很厲害啦，你制度跟著調了，他就會跟著調成另外一種玩法，那以這次年底選舉來講，的確大家可以看得很清楚，就如同中強他們所做出來的分析一樣，在縣市議員的部分，就是改變的幅度並不大，但是老實講，我個人是的確還看到一點希望，所謂一點希望是說，1129的選舉真的跟以前變得有一些不太相同，我不要講選區啦，也不要講名字，要不然這樣會傷感情。

就是有市議員的選舉，有A是傳統的地方派系，那種非常大的地方派系，B是

一個新人，但是最後票出來，AB兩個人當選，但是B的得票比A高一倍以上，他傳統的那個地方派系的影響力在不在？在，但是新世代他們這次勇於出來投票，藉由他們自己的投票行為去參與政治，對這件事情有沒有影響？有。

那我會覺得說，未來在制度上面調整，去慢慢改變這個選舉文化是很好的事情，那特別是怎麼樣讓選一個民意代表可以不要選得那麼貴，這個是重點，因為當民意代表，選一個民意代表變得很貴，不僅造成剛剛很多，包括顧律師或其他很多前輩講的是說，你光那個門檻就非常的高，你現場數一數，大概除了顧律師以外，也沒有人有那個(全場笑)能力去參與像立法委員這樣子層級的選舉嘛。

那但是，同樣的情況是，當進去的門檻高以後，他會變成是，讓你要退場你都不想退，譬如說我們說啊，我們國家之前在扁政府執政的時候，有憲政僵局嘛，那有人對陳水扁提的行政院院長他不滿嘛，那不滿在我們那個時候的憲政制度下面，是你可以倒閣啊，那你為什麼不倒？從來都不敢倒，從來都不敢倒，你票夠不夠？算起來夠啊，但是他怕你倒閣了以後，另外一方解散國會，想說不對耶，欸挖開挖這集氣蒜欸，啊丟啊賣回收(台語)，現在又要解散國會再重新選舉，那你光這種非制度面的考慮就會讓你在憲政制度下面，本來要去解決那個憲政僵局的設計在現實上是根本沒有辦法被運作。

那有時候要想一想說，那這個到底是制度的問題還是文化的問題，就解決僵局的制度有沒有設計，有啊，但是那些立法委員不敢去搞啊，譬如說，你說現在要罷免馬英九，三分之二的立法委員過就可以了嘛，那你要去問的是國民黨那些立委說，你為什麼不敢罷免？你對於現在的那個誰，毛治國，你如果不高興的話，你可以發動不信任投票啊，你們為什麼，你們為什麼不發動？你如果說那些立法委員真的都是聽民意的話，他們的決定應該是滿清楚的啊，那但是顯然就是有一些非制度面上面的考量，導致我們憲政機制裡面，本來所存在的一些設計，就導致了它現實上面沒有辦法運作。

那這個也是為什麼我們一直在講說，在做憲法改革的時候，你沒有辦法脫離臺灣這塊土地去進行抽象的理論思考，你如果脫離臺灣這塊土地，現在所面臨的狀況，我們未來希望改革的目標，脫離這個思考，在真空當中去鑄造的話，那樣子的憲改一定是悲劇，你從97年的憲改就看得出來，現在大家回去翻，在1997年憲改的時候，那個憲法的論著是汗牛充棟，有多少學者那個時候跳出來說雙首長制是臺灣現在應該就是要採行的制度，半總統制是臺灣的未來，我們要可長可久

就是要採行半總統制，那結果現在才用了多久，現在才用沒有多久，現在半總統制被大部分的臺灣人覺得是最糟糕的制度，我們要不要走內閣，要不要走總統，但是千萬不要去採取所謂的半總統制，時間沒有多久，當那個時候的觀察跟一些理論你拿到現在的時空環境上來看，我覺得有很多事情一方面是，有很多事情可以帶給我們很多新的啟示。