

# 选举制度与台湾政党体系变迁

□ 陈 兵

**摘要:** 20世纪50年代,台湾开始实施地方自治,政治选举自此出现于台湾社会的政治生活中。随着时间的推移,台湾选举的种类不断增加,选举范围不断扩大,而台湾的政党体系在此期间也发生了巨大的变迁。政党体系的变迁是因政治、经济、文化和历史传统等多方面因素的综合影响所致,但选举制度的影响却是最直接和迅速的。本文就从选举制度与政党体系的关系入手,具体分析60多年来,台湾选举制度改革以及计票方式、选区划分等选举制度细节的设计对台湾政党体系的影响。

**关键词:** 选举制度; 政党体系; 迪韦尔热法则; 选区划分

## 一、选举制度与政党体系的关系

政党体系 (party system) 是一个国家在一定时期内政党间的竞争与互动关系以及政党和国会、内阁之间的互动关系。<sup>①</sup>对于政党体系的分类,西方政治学界通常以政党数目多寡为依据,将政党体系划分为一党制、两党制和多党制。政党体系形成和变迁的原因十分复杂,一国政治、经济与社会等多层面的因素都可能成为最终的影响因素。迪韦尔热认为,影响政党体系形成的各国共有的因素是社会经济因素、政治思想意识和选举制度;<sup>②</sup>李普塞特从阶级团体的视角出发,认为宗教革命、民族革命和工业革命都能影响政党体系;<sup>③</sup>而舒加特和凯里等则认为,国家的宪政体制也会对政党体系产生影响。<sup>④</sup>

在政党体系形成和变迁的诸多影响因素中,选举制度对政党体系的作用是最直接和迅速的。20世纪50年代,法国学者迪韦尔热提出了著名的“迪韦尔热法则”,揭示了选举制度影响政党体系的规律,即:(1)相对多数制倾向产生两党制;(2)比例代表制易导致多党制;(3)绝对两轮多数制易导致政党结盟的多党制。<sup>⑤</sup>虽然该法则一经提出就不断受到批判,如

耶鲁大学教授雷伊就曾批判该法则的第一条,认为该推论实际上只是建立在单一选区的基础上,并不适用于由多个选区组成的全国范围,因为在一个选区竞争的两大党,并不一定也是在另一个选区竞争的两大党。而在实践中,也能很容易地找到与“迪韦尔热法则”相违背的例子,如奥地利和以色列均实行比例代表制,但两国的政党体系却都带有明显的两党制倾向。但是,这些批判和实例并没有撼动“迪韦尔热法则”在这一领域中的权威地位,因为社会科学是不可能存在放之四海而皆准的“铁律”的,大多数社会科学里的所谓的定律,实际上都只是一种倾向或可能性,任何社会科学的定律都存在不适用的例外情况。在“迪韦尔热法则”提出的60多年间,各国或地区的政党体系随选举制度变化的实际情形已经验证了该法则在多数情况下还是适用的。王绍光用“迪韦尔热法则”验证世界上195个政体的结果显示,66%的两党制国家和51%的一党独大制国家采用相对多数制,而57%的多党制国家采用比例代表制。<sup>⑥</sup>台湾虽仅是一个地区,笔者仍将以此法则作为基础来探讨选举制度变迁对台湾政党体系的影响。

日据时期,日本殖民者严厉压制台湾人民的政治权利,根本就不允许台湾人民结社组党,政党政治在台湾完全没有根基,也就不存在政党体系一说。日本战败后,尤其是1949年国民党败退到台湾之后,台湾才真正有了以政党为统治工具的政权,政党政治才由此在台湾生根。虽然仍与现代民主意义上的政党政治相去甚远,但终究可归为政党体系的一种。此后60多年间,台湾政党体系发生了翻天覆地的变化,这当然是受到岛内外政治、经济和社会变迁的影响,尤其是台湾在这一时期内还完成了“民主转型”,政治环境的巨变对政党体系的变迁更有着决定性的作用。但是,如前所述,选举制度的设计与改革仍然是影响台湾政党体系变迁最直接的原因,甚至一些政治和社会因素还需通过选举制度才能作用于政党体系。

二、“戒严”时期(1949~1987):国民党一党独霸与反对势力的潜滋暗长

(一)地方选举与有限的“中央”选举

国民党在“戒严”时期以党领政、大搞“党国”体制,根本不允许政治反对势力和反对党的存在,岛内政治气氛肃杀。依照萨托利对政党体系的划分,此时的台湾政党体系属于霸权型一党制。但是仅有的地方选举和有限的“中央”选举仍为日后台湾政党体系的变迁埋下了伏笔,国民党虽有意识地通过选举制度的设计来技术性地管控地方势力和反对势力的发展,却不能面面俱到,仍使地方派系和“党外”势力逐步坐大,并进一步组织化。

在“戒严”时期,台湾的直接选举共有五级九类,即“中央级”的“国大”和“立委”增补选,第二级的省议员和“院辖市”议员选举,第三级的县市长和县市议员选举,第四级的乡镇市长和乡镇市民代表选举及第五级的村里长选举。这九类选举又可依被选举机关的性质划分为地方行政首长选举和“立法”机关选举两大类。

县市长、乡镇市长和村里长等地方行政首长的选举制度采用多数制。第一届选举采用“单记多数两轮投票制”,这是一种将绝对多数

制和相对多数制相结合的选制,在第一轮投票中,得票超过投票总数之过半数者为当选。选举结果,无人当选时,应就得票较多之前2名候选人,于20日内举行二轮投票,以得票较多者为当选。但从第二届选举开始,这三项选举的选举制度全部改为“单一选区比较多数决制”,取消当选人须得票过半的规定,不再举行第二轮选举,在第一轮选举中得票最多者即为当选。

增额“国大”、“立委”和省议员等“立法”机关的选举实行“复数选区单记不可让渡制”,也即中选区或大选区的相对多数制。这是一种偏向多数制的混合选举制,<sup>⑦</sup>由于选举结果的代表性介于小选区比较多数制和比例代表制之间,也被称为半比例代表制。在该选制下,选民只能投一票,与应选名额相当的得票最多的前几名候选人即可当选。

(二)维护一党霸权的选举制度设计

在选举制度的设计上,国民党当局体现出了其为维护一党霸权的良苦用心。在选举制度中处处可见当局意图分散地方派系和反对势力的力量,避免其凝聚成一股洪流,以维护国民党一党独霸地位。

首先,将地方行政首长的选举制度由“单记多数两轮投票制”改为“单一选区比较多数决制”,除了降低选举损耗之外,更是为了避免地方派系因第二轮选举的需要而相互结合。如迪韦尔热所言,绝对两轮多数制易导致政党结盟的多党制。这是因为只有第一轮得票前两位的候选人才能进入第二轮选举,各党为了避免敌对政党获胜,只能在第二轮中与意识形态相近的其他政党联合,组成政党联盟。而将单记多数两轮投票制应用于一党威权的台湾地方,它所可能产生的效应就是原本分散的地方派系可能为了对抗强大的执政党而走向联合。如1950年的第一届县市长选举,台南市的无党籍市长候选人叶斑圭在第一轮投票中落后于国民党的黄百禄,但在第二轮投票中叶斑圭却成功集合了其他地方派系的选票,一举逆转黄百禄,成为台湾历史上首个“党外市长”。<sup>⑧</sup>

其次，“立法”机关的选举制度采用复数选区单记不可让渡制，是为了制造地方派系和反对势力的分裂。因为选区名额是复数，所以候选人可能会面临本党或本派系其他候选人的竞争，这就为地方派系和反对势力的内讧和分裂提供了动机。如1986年的增额“国代”和“立委”选举，“党外公政会”就与“党外”在台北的“首都分会”在“国代”推荐人选上，发生严重对立。<sup>⑨</sup>又由于不规定最低当选票数，当选者的票数分布可能非常不均，导致当选门槛极低。在一些县市议员选区中，得票最低的当选者经常只有两三千票。低当选门槛具有鼓励参选的作用，这就使得完善和健全的提名协调制度更显重要，而这对力量分散的地方派系和反对势力几乎是苛求，国民党也往往利用反对势力的“自相残杀”而坐收渔利。学者盛杏媛研究台湾1980到1985年的几次选举结果发现“国民党无论在中央或地方的选举，其所获席次比例恒大于得票比例”，究其原因就是“党外无固定的组织形态，无法有秩序的提名适当的候选人”。<sup>⑩</sup>

此外，增额“国代”、“立委”横跨几个县市的选区划分，也为反对势力当选增添了难度。因为选区规模愈大，选举开销就越大，对政党的组织动员能力和候选人知名度的要求也越高。反对势力在“戒严”时期处于半地下状态，无论政治人物声望、竞选资金和组织能力都难以符合超大大选区的高要求。

### （三）反对势力利用选举制度坐大

但选举制度是把双刃剑，国民党当局在利用选举制度的有利因素的同时，却无法做到面面俱到，选举制度也为地方派系和“党外”势力的发展，乃至进一步的组织化提供了契机。

首先，在国民党在多数地方掌握过半民意的绝对优势之下，采用“单一选区比较多数决制”产生地方行政首长，因一轮选举造成的选举更易受突发情况影响的特性，以及不追求过半多数的低当选门槛，为处于弱势的地方派系依靠少数选票赢得选举增加了可能。1950年的第一届县市长选举，有13个县市举行了第二轮

选举。而在这13个县市的第一轮选举中，无党籍人士领先的有4个县市，但在第二轮选举后，无党籍人士只赢得了台中市一席。反观国民党，在第一轮中的8个县市领先，在第二轮选举后，只丢掉台南市一席。将双方的得失相加，就能发现，如果没有第二轮选举，无党籍人士将赢得6席县市长，而经过第二轮选举之后却只赢得3席。<sup>⑪</sup>“立法”机关选举采用的复数选区单记不可让渡制，也因其较低的当选门槛，从而为地方派系和反对势力提供了与之相类似的更大的当选机会，而其“选人不选党”的制度特性，则为家族式地方派系的衍生提供了温床。

其次，“复数选区单记不可让渡制”容易造成同一阵营内讧的特性，是促使“党外”势力加强自身组织建设的最直接的原因。1981年的三项地方公职人员选举，“党外”势力第一次通过推荐制度提名候选人，堪称“党外”的组织化之始。而随后几年“党外”组织化的每一次重大发展，直接原因也都是为因应选举。1983年的“增额立委”选举，“党外”势力第一次组织统一的选举后援会；1985年的三项地方公职人员选举，“党外”势力组成“中央后援团”，赴全台各地为“党外”人士助选。1986年促成“党外”组党的圆山会议召开的初衷，也是为了协调年底的“增额立委”选举的人选。可以说，如果不是为了因应选举制度，“党外”势力的组织化进程就不可能展开得如此迅速，选举制度是“党外”组织化的直接动因。

## 三、“解严”及民主化初期（1987～2000）：国民党一党霸权的崩解

### （一）选举范围扩大与选举制度改革

1987年台湾当局宣布“解严”，紧绷的政治氛围逐渐改善。政治环境的剧变，使反对党合法化，反对党的生存空间急剧扩展，这当然是这一时期台湾政党体系产生变动的决定性因素，但选举范围的扩大与选举制度的改革却直接形塑着该时期的台湾政党体系。国民党的一党霸权迅速崩解，反对党尤其是民进党快速成长，终致政党轮替，国民党下台。

从1991年开始,“国大”、“立法院”全面改选。在选举制度方面,在保持大多数“中央民意代表”仍然由“复数选区单记不可让渡制”产生的同时,最大的变化是在“立委”和“国大代表”选举中引入“名单式比例代表制”。“国代”中的侨选代表30人,不分区代表80人,“立委”中的侨选代表6人,不分区代表30人,都在以全台湾为一个选区的比例代表制选区中产生。<sup>⑫</sup>比例代表制选区以各政党在地方多数制选区的得票率为分配席位的依据。这实际上是一种多数制与比例代表制结合,而又以多数制为主导的混合选举制。在选区划分上,由于应选名额大幅增加,所以“戒严”时期的横跨数个县市的超大选区也被取消,除“平地原住民”和“山地原住民”选区外,所有新选区都在同一个县市的范围之内,选区规模大大缩小。在1994年后,省市市长和“总统”选举也相继开放直选,其选举制度均采用“单一选区比较多数决制”。

(二) 选举制度诱导与加速国民党一党霸权崩解

在“解严”初期,国民党尚能基于“历史——结构”优势维持其一党独大地位,但民进党等反对党的成长,迅速改变了这种局面。选举制度则对国民党一党霸权的崩解起着诱导和加速的作用。

首先,“立法”机关选举仍以“复数选区单记不可让渡制”为主导,且选区规模缩小,当选门槛进一步降低,增加了处于弱势的反对党的当选可能,也为新成立的小党和从大党中分裂出去的派系提供了生存的机会,在一定程度上起着诱导大党分裂的作用。如从民进党分裂出去的“中华社会民主党”、从国民党分裂出去的新党,都在分裂大党组建新政党后即能在“立委”等选举中获得一席之地,从而得以生存。其次,地方行政首长选举采用“单一选区比较多数决制”,则直接将国民党的分裂转化为反对党的红利,加速了国民党一党霸权的崩解。观察1988至2000年的台湾历次重要选举,我们会发现台湾选民并没有出现大规模的结构

与重组现象。国民党及从国民党分离出去的新党的总得票率一直维持在六成以上,民进党的得票率虽一直在成长,但始终维持在三四成左右,并未达到足以威胁国民党的过半数。但“单一选区比较多数决制”的一轮选举中得票最多者获胜的机制,却让民进党屡屡因国民党的分裂而获利。如1994年的台北市市长选举,因国民党的黄大洲和新党的赵少康相互瓜分选票,民进党的陈水扁以43.67%的选票获胜;1998年的高雄市长选举,争取连任的国民党吴敦义的得票率仅输给民进党的谢长廷0.58%,若国民党能得到新党的0.81%,国民党仍能保住高雄的执政权。

四、第一次政党轮替后(2000~2005):以两大党为主导的政党联盟的对立

(一) 蓝绿两大政党联盟的形成

2000年,民进党在“大选”中获胜,实现台湾历史上的首次政党轮替。民进党上台执政,标志着国民党的一党威权统治正式宣告终结,台湾政党体系也因之发生巨大变化。2001年和2004年的两次“立委”选举,民进党都力压国民党,成为“国会”第一大党。民进党的实力与政治影响力大增,逐渐在台湾政坛取得与国民党平起平坐的地位,两大党对峙的格局基本成形。而“立法院”依旧沿用“复数选区单记不可让渡制”,中小政党仍可在两大党的夹缝中觅得生机。亲民党、“台联党”和新党都在“立法院”拥有一定的席位,保持着相当的政治影响力。但因意识形态的对立,这些中小政党纷纷选择与本党统“独”意识相近的大党结成同盟,分别形成“泛蓝”与“泛绿”阵营。因此,这一时期台湾政党体系是以两大党对峙为基础的蓝绿两大政党联盟的对立。

(二) 两大政党联盟的直接促成因素 “单一选区比较多数决制”

两大政党联盟对立格局的形成,虽然源于各个政党统“独”意识形态的对立,但台湾“大选”采用的“单一选区比较多数决制”的选举制度却是最直接的促成因素。

如前所述,“单一选区比较多数决制”的

制度规则是，第一轮选举中得票最多的候选人即为当选者，而不问其所得选票是否达到过半的绝对多数。这种“领先者获胜”的机制，也就决定了当它应用于选民意识形态两极对立的社会时，同一意识形态阵营的政党分裂，另一阵营的政党笃定得利。2000年“大选”，民进党正是利用国民党的连战与宋楚瑜的分裂，以不到40%的选票最终赢得选举。

因此，即便是在“国会”采用不同选制，小党因此也能独立生存的台湾，各个政党亦不愿看到因自身的分裂而导致与自己最对立的政党取得“中央”执政权。所以各政党才会一拍即和、自觉站队。在“大选”时小党与大党合作结盟，小党不推出候选人，全力支持与本党意识形态相近的大党候选人，由此才形成以两大党对峙为基础的两大政党联盟对立的政党体系。

五、“立法院”选举制度改革后（2005至今）：两党制格局基本奠定

#### （一）“立法院”改采“单一选区两票制”

2005年的“任务型国大”将“立法院”的总席位由225席减半至113席，并将其选制改为“单一选区两票制”，即73席“区域立委”在地方的73个小选区中依相对多数制产生，34席不分区和侨选“立委”在以全台湾为一个选区的比例代表制选区产生，得票5%以上的政党方可参与比例代表制选区议席的分配。但山地和平地少数民族的6席“立委”仍以“复数选区单记不可让渡制”产生。

“单一选区两票制”也是一种结合多数制与比例代表制的混合选举制，选民每人须投两票，一票投给多数制选区的候选人，另一票投给比例代表制选区的政党名单。依据计票方式的不同，“单一选区两票制”又可分为联立制、并立制和附带席位制。台湾采用并立制，在计票时将多数制选区和比例代表制选区的选票分开计算，得到两个独立的结果，二者相加之和即为政党最终获得的议席数。

从计票方式上看，多数制和比例代表制在并立制中的地位是平衡的，但由于台湾“立法

院”中由多数制选区产生的议席数远远多于比例代表制选区，所以在实际上，台湾“立法院”采用的“单一选区两票制”是以“单一选区比较多数决制”为主的。

“单一选区比较多数决制”是多数制中最为典型的类型，由于实行“胜者全拿”的机制，所以它会产生“机械性因素”和选民的“心理因素”，“机械性因素”即各政党的得票率与议席率不成比例，大党超额代表，小党缺额代表。也即某个政党的得票率达到一定比率后，它的议席率就会远远高于它的得票率；相反，如果某个政党的得票率达不到一定比率，那么它的议席率又将会远远低于它的得票率。在“机械性因素”的影响下，选民会进一步产生不愿意让自己的选票成为废票的“心理因素”，进而舍弃当选无望的小党，转投有希望当选的大党。这两种因素综合，使“单一选区比较多数决制”成为了最有利于大党而不利于小党的选举制度。

（二）“单一选区两票制”促进政党整合，奠定两党制格局

在促进两党制形成方面，“单一选区两票制”在台湾的效果非常明显。2008年的第7届“立委”选举是新选制的第一次实行，结果国、民两大党的总议席数相加达到108席，两大党对“立法院”的议席占有率高达95.6%，远高于前一次选举的74.7%，而进入“立法院”的政党数目也由前一次选举的6个减为4个，无党籍“立委”的数量则由前一次的4个减为1个。国民党取得压倒性胜利也是得益于小选区相对多数制的“机械性因素”。在仍采用“复数选区单记不可让渡制”的2004年“立委”选举中，国民党的得票率与议席率的差额不到0.5%。而在2008年的选举中，国民党的这一差额却飙升至近24%，如果按得票率分配席位，国民党将少拿19席。

在“单一选区两票制”之下，小党和地方派系等第三势力的生存空间已被挤压至极限，任何候选人只要是非国、民两党党籍，或是擅自脱离两党参选，几乎都是笃定落选。实际上，

“单一选区两票制”也加速了大党对小党的兼并。在第7届“立委”选举前，亲民党就自知在新选制下单独提名，不仅候选人当选的可能性不高，还很可能让民进党渔翁得利。所以亲民党主动与国民党合作，不在区域单独提名候选人，而是让大量亲民党候选人身披国民党的战袍竞逐选战。结果，亲民党仅在少数民族选区守住一席。仅仅经此一役之后，曾经贵为台湾第三大党的亲民党就几近泡沫化。可以说，“单一选区两票制”只实施了一次，就已基本奠定了台湾地区两党制的格局。

在2012年的第8届“立委”选举中，虽然“台联党”和亲民党双双迈过5%的政党门槛，在“立法院”获得组建党团的3席最低议席数。但国、民两大党对议席的控制率依然达到92%。而且本次选举还有宋楚瑜参加“大选”，以“母鸡带小鸡”的效应带动亲民党“立委”选战声势的特殊情况。而宋楚瑜以第三势力为主诉求，在“大选”中仅得不到3%的选票，以及先后两次“立委”选举，“无党团结联盟”和无党籍候选人都只能在金门、马祖或少数民族选区等选民人数少，宗亲势力庞大的选区取得零星席位，业已证明因“单一选区两票制”的实施，第三势力在台湾几乎已无生存空间，具有排他性的两党制格局在台湾地区已基本确立。

## 六、结论

在出现政治选举的60余年间，台湾的政党体系也经历了国民党一党专制、一党独大、两大政党联盟对立和两党制四个阶段。选举制度虽不是台湾政党体系变迁的唯一影响因素，但却发挥着最直接的作用。计票方式、选区划分等选举制度细节设计的改变，都会对台湾政坛中的“在朝”和“在野”势力、大党和小党的生存空间产生影响。尤其是2005年开始实行的“立法院”选举制度改革（改采“单一选区两

票制）为台湾基本奠定两党制的格局发挥了重要的作用。可以预见，未来的台湾只要不发生剧烈社会变动，选举制度仍将持续发挥作用，国、民两大党对立的两党制格局将在台湾得到维持和巩固。

（作者单位：厦门大学台湾研究院政治研究所）

## 注 释：

①吴文程《政党与选举概论》，台北：五南图书出版公司，1996年，第125页。

②⑤（法）莫里斯·迪韦尔热《政党制度概论》，香港：青年文化事业有限公司，1991年，第76页。

③⑨彭怀恩《台湾政党论》，台北：米罗文化有限公司，2005年，第17页，第210页。

④（美）阿伦·李帕特《选举制度与政党制度》，上海：谢岳译，上海世纪出版集团，2008年，第15页。

⑥王绍光《民主四讲》，上海：三联书店，1998年，第177页。

⑦（法）让·马里·科特雷、克洛德·埃梅里：《选举制度》，张新木译，北京：商务印书馆，1996年，第81页。

⑧张昆山、黄政雄《地方派系与台湾政治》，台北：联合报社，1996年，第240页。

⑩盛杏溪《国民党与党外》，台北：桂冠出版社，1986年，第72页。

⑪董翔飞《“中华民国”选举概况（下篇）》，台北“中央选举委员会”，1984年，第413-417页。

⑫1997年第四次“修宪”通过的“宪法增修条文”第4条规定“立法院”总席位增至225席，“侨选立委”和“不分区立委”名额分别增至8人和41人。

（责任编辑：刘凌斌）