

# 選擇投票制與英國國會選制改革\*

蘇子喬\*\* 王業立\*\*\*

- 一、前言
- 二、選擇投票制的介紹
- 三、英國現行國會選舉制度的利弊
- 四、英國 2011 年國會選制改革公投的過程
- 五、英國國會選制改革公投為何失敗？
- 六、英國選制改革實現條件的評估
- 七、結語

英國國會議員選舉長久以來採行單一選區相對多數決制，這種選舉制度固然有助於形成政治責任清楚的單一政黨政府，但這種選舉制度最受詬病之處，在於此制會產生嚴重的「比例性偏差」（disproportionality）問題，使英國各政黨在選舉中所獲得的選票，無法在國會的席次中真實地反映出來。2010 年國會大選後，英國終於出現國會選制改革的契機，選後由保守黨與自由民主黨

---

\* 本文為國科會研究計畫（NSC 101-2811-H-002-036）之研究成果。感謝國科會經費補助及兩位匿名審查委員的批評指教。

\*\* 台灣大學政治學系博士後研究員，台北大學公共行政暨政策學系兼任助理教授。E-mail: tzuchii@hotmail.com

\*\*\* 台灣大學政治學系教授。E-mail: ylwang2008@ntu.edu.tw

投稿日期：2013 年 1 月 31 日；接受刊登日期：2013 年 7 月 9 日。

東吳政治學報/2013/第三十一卷第二期/頁 71-137。

共同組成的聯合政府，提出了選擇投票制（alternative vote）的國會選制改革方案，並於 2011 年 5 月就是否改變國會選舉制度舉行公民投票。但是，最終公投結果仍未通過選制改革方案。

本文的目的在於檢視英國國會選制改革契機曙光乍現而終致功虧一簣的過程。本文介紹了英國選制改革方案—選擇投票制的內涵與可能效應，分析了英國政府提交公投的選制改革方案為何是選擇投票制而非其他方案的緣由，並詳述了英國國會選制改革公投最終無法成功的原因。從英國此次國會選制改革失敗的經驗可以發現：受到現行選舉制度制約的政黨體系，仍有可能在現行選舉制度下找到突破的空間，而跳脫選舉制度長期以來的束縛，反過來去改變既有的選舉制度。以英國為例，英國的兩黨制長期受到單一選區相對多數決制的塑造與制約，使得小黨生存空間有限。然而，在 2010 年國會選舉中，在單一選區相對多數決制下仍例外地出現了各黨不過半的格局，使得自由民主黨在現行選制下找到突破點，有機會促成選舉制度的改變，只是最終未能成功。儘管英國此次選制改革最後以失敗收場，但從長期趨勢看來，隨著小黨得票率與席次率的增加，英國目前的兩黨制正處於不穩定的階段，將來國會大選仍有可能出現各黨不過半的格局。在此格局下，國會選制改革的運動未來仍有機會捲土重來。

**關鍵詞：**選擇投票制、單一選區相對多數決制、英國國會、選制改革

## 一、前言

英國國會議員選舉長久以來採行單一選區相對多數決制，這種選舉制度是英國兩黨制的主要制度成因，而在一個兩黨交替執政的政治體制下，固然有助於形成政治責任清楚的單一政黨政府，並有利於維持一個國家的政治穩定，但這種選舉制度最受詬病之處，在於此制會產生嚴重的「比例性偏差」（disproportionality）問題，使英國的小黨在選舉中所獲得的選票，無法在國會的席次中真實地反映出來，並使得保守黨與工黨這兩大黨在國會中的席次率，往往遠高於選舉中的得票率。自 1970 年代以來，飽受單一選區相對多數決制不公平對待的自由黨（現稱自由民主黨）與其他小黨，便已大聲疾呼國會選制改革的必要性，但工黨與保守黨既然受惠於單一選區相對多數決制，對於選制改革始終意興闌珊。

不過，英國國會選制改革在 2010 年出現了重大契機。2010 年 5 月國會大選後由保守黨與自由民主黨共同組成的聯合政府，提出了選擇投票制的選制改革方案，並決定於 2011 年 5 月就是否改變國會選舉制度舉行公民投票。一般預期，此案一旦通過，將是英國百年來最重大的政治制度變革，英國未來的政黨政治與政府組成也勢必會受到重大影響。然而，2011 年 5 月舉行的公投最終仍未通過選制改革方案，英國選制改革最終仍以失敗收場。本文想要探討的是：選擇投票制究竟是什麼樣的選舉制度？英國目前的國會選舉制度為何有改革的必要？為何英國政府提出的是選擇投票制而非其他的改革方案？為何百年一遇的英國選制改革契機最終仍功虧一簣？是什麼因素導致英國的選制改革無法成功？以上議題乃是本文試圖探究

並回答的問題。

本文透過英國國會選制改革對於選擇投票制進行探討，亦能填補目前學界對於選擇投票制關注較少的空缺狀態。在學界論及選舉制度的各種類型時，選擇投票制固然會被提及，但相對於單一選區相對多數決制、比例代表制、單一選區兩票制（聯立制與並立制）等其他選舉制度受重視的程度，選擇投票制的相關討論通常只是聊備一格。此種選制之所以較受忽視，最主要的原因是世界上採行的國家不多，以致學界對於這種選舉制度的成因與政治影響，較難提出通則化的研究成果。另外一個原因，則是因為這種選舉制度的計票方式較為複雜，以致許多國家在進行選舉制度改革時，唯恐一般民眾無法了解這種選制的計票方式，並未將選擇投票制列為選制改革的其中一項方案。就以我國過去的立委選制改革過程為例，究竟以往採行的單記非讓渡投票制（single non-transferable vote, SNTV）應該往何種方向調整，各種不同的選制改革方案如單一選區相對多數決制、政黨名單比例代表制、中選區兩票制與單一選區兩票制都有論者支持，但卻幾乎看不到有論者將選擇投票制列為我國立委選制改革的選項之一。同樣地，關於我國目前的總統選舉制度，也有論者建議應將目前的相對多數制改為絕對多數制，但論者所指出的絕對多數制，幾乎都是指兩輪決選制，而完全忽略選擇投票制的存在。因此，本文對於選擇投票制的探討，或許亦可對我國選制改革辯論中忽略選擇投票制的缺漏狀態略盡填補之勞。

根據以上的問題意識，本文以下將先說明選擇投票制的制度內涵，接著探究英國目前國會選舉制度的利弊得失，隨後探討英國選制改革公投的實施過程，並分析英國選制改革公投無法通過的原因，最後則對英國選制改革的實現條件進行評估。

## 二、選擇投票制的介紹

本節將先介紹選擇投票制的制度內涵，而後指出目前學界對於選擇投票制的相關研究成果與主要辯論議題。

### (一) 選擇投票制的內涵

在民主國家選舉制度的分類上，單一選區相對多數決制、兩輪投票制與選擇投票制這三種選舉制度皆屬單一選區制。在這三種單一選區制當中，單一選區相對多數決制強調相對多數決的精神，兩輪投票制與選擇投票制則皆是具有絕對多數決精神的選舉制度。綜觀目前世界各國的國會議員與總統選舉，單一選區相對多數決制與兩輪投票制皆有許多國家採行。就單一選區相對多數決制而言，根據學者的統計，目前世界上將近 200 個國家中，有將近三成的國家採取此種選舉制度選出國會議員；在近一百個總統由人民直選的國家中，則有約兩成的國家採行此種制度選出總統（Norris, 2004: 41）。就兩輪投票制而言，以此種選制選出國會議員的國家固然較少（例如法國），但在當前世界上總統直選的國家中，卻有將近六成左右的國家採取這種選舉制度選出總統，儼然是世界上最普遍的總統選舉制度。<sup>1</sup> 相形之下，採行選擇投票制的國家則相當罕見。

---

1. 法國國民議會與總統選舉在細節上仍有些許差異。法國國民議會選舉採兩輪投票制（two-ballot system），每個選區應選名額一名，候選人必須取得該選區中過半數的選票才能當選，若無候選人贏得過半數的選票，則由獲得該選區選舉人 12.5% 票數（亦即獲得該選區 1/8 公民數額的票數）的候選人進入第二輪選舉；在第二輪選舉中，則由得票最高的候選人當選。至於總統選制則採兩輪決選制（runoff election），如果有候選人能夠獲得全國過半數的選票，則該候選人即已當選，無須進行第二輪投票；但是如果沒有

到目前為止，以選擇投票制選舉國會議員的國家有澳洲、巴布亞紐幾內亞、斐濟等國，以此種選舉制度選舉總統的國家則有愛爾蘭與斯里蘭卡。<sup>2</sup>

選擇投票制始於澳洲的聯邦眾議員選舉，自 1918 年以來，澳洲聯邦眾議員選舉即是在單一選區下實施選擇投票制，或稱為偏好投票制（preferential ballot）。投票時，選民可依據自己的偏好，將候選人排列順序，並標示於選票上。開票時，如果有候選人得到超過總有效票半數的「第一偏好票」，則該候選人即可當選；如果沒有任何候選人獲得超過半數的「第一偏好票」，則將獲得「第一偏好票」最少的候選人淘汰，並將這些選票依照選票上的「第二偏好票」，分別移轉給其他候選人，若有候選人原本的「第一偏好票」加上經由移轉獲得的「第二偏好票」的票數超過總有效票半數，即告當選。如果移轉選票之後，仍然沒有候選人獲得的票數超過總有效票半數，則將此時得票最少的候選人淘汰，並將該候選人的選票依照選票上的「第二偏好」，分別移轉給其他候選人；若該名被淘汰之候選人某些選票上的「第二偏好票」是先前計票過程中已被淘汰的候選人，則是依照選票上的「第三偏好票」，分別移轉給其他候選人。這種選票移轉的過程持續進行，直到有候選人獲得總有效票過半的選票為止（王業立，2011：16）。

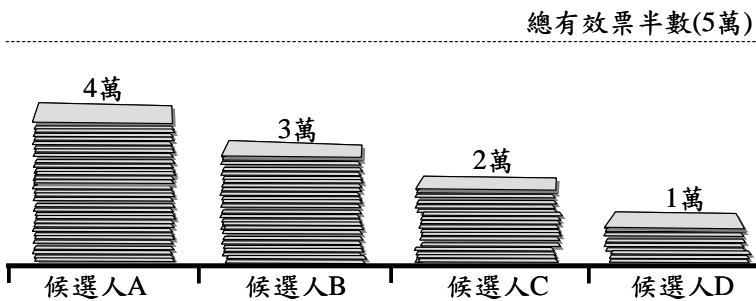
在此可舉一例說明澳洲聯邦眾議員選舉所採行之選擇投票制的

- 
- 候選人獲得全國過半數的選票，則得票最高的前兩名候選人將要進行第二輪的決選。在第二輪投票中，則由兩位候選人中得票較高者當選（王業立，2011：17-18）。
2. 斯里蘭卡在總統選舉中採行的選擇投票制與澳洲的選擇投票制稍有不同，該國的制度較為簡單，其辦法是由選民依偏好排列出支持的候選人，如果沒有候選人獲得超過半數的第一偏好票，則保留得票前兩名候選人的選票，並將其他候選人所獲得的選票依對這兩位候選人的偏好順序高低，記為這兩名候選人的選票，選票加總後由前兩名候選人中得票較高者當選。

計票方式：

1. 若某一選區中有 A、B、C、D 四位候選人，選民在投票時，必須在列有四位候選人的選票上進行偏好排序，例如某選民最喜愛 B 候選人，A、C、D 候選人則是其第二、第三、第四偏好的候選人，則該選民即在選票上 B 候選人的欄位處填寫「1」、在 A、C、D 候選人的欄位處分別填寫「2」、「3」、「4」。選民須對選票上所有的候選人進行偏好排序，不能僅投給一位候選人，也不能僅是對選票中的某些候選人進行偏好排序，否則該選票視為廢票。

2. 如圖一所示，若該選區的總有效票是 10 萬票，其中 A、B、C、D 分別獲得 4 萬、3 萬、2 萬、1 萬張第一偏好票，由於沒有候選人獲得超過總有效票半數（5 萬）的第一偏好票，此時便須將獲得第一偏好票最低的 D 候選人淘汰，而如圖二所示，假若在 D 所獲得的 1 萬張第一偏好票中，將偏好「2」投給 A、B、C 候選人的選票分別有 0.3 萬票、0.5 萬票、0.2 萬票，則經過選票移轉後，A 所獲得的選票是 4.3 萬票、B 所獲得的選票是 3.5 萬票、C 所獲得的選票是 2.2 萬票。

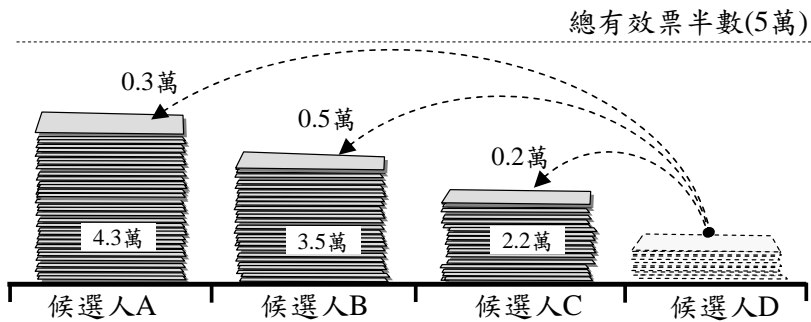


圖一

3. 如圖二所示，到目前為止，A、B、C 三位候選人獲得的票數

皆未達到 5 萬票，由於 C 候選人所獲得的 2.2 萬票在三位候選人中得票最低，此時便如圖三所示，須將 C 候選人淘汰，將其 2.2 萬票選票移轉至 A、B 兩位候選人。C 候選人這 2.2 萬票的移轉方式如下：

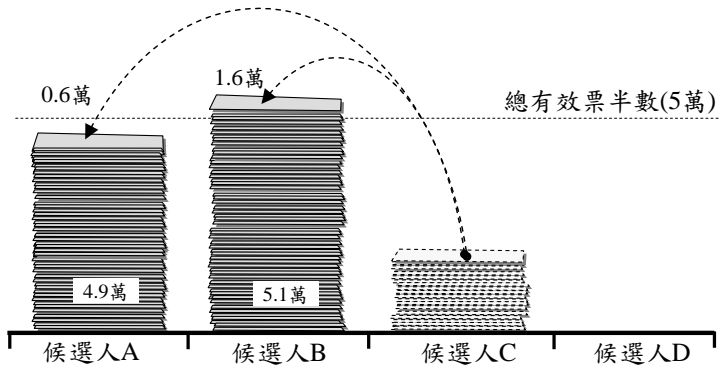
- 一、C 候選人原本獲得的 2 萬張第一偏好票，依選票上的第二偏好轉移給 A、B 兩位候選人。值得注意的是，在 C 候選人的 2 萬張第一偏好票中，可能會有部分選票的第二偏好是投給先前已經遭到淘汰的 D 候選人，若有這樣的選票，則是以這些選票的第三偏好移轉給 A、B 兩位候選人。
- 二、C 候選人在前一輪選票移轉過程中從 D 獲得的 0.2 萬張第二偏好票，則是依這些選票上的第三偏好移轉給 A、B 兩位候選人。



圖二

4. 如圖三所示，C 候選人的 2.2 萬票經過上述選票移轉程序後，若其中有 0.6 萬票移轉給 A，有 1.6 萬票移轉給 B，加上 A、B 在上一輪選票移轉後所獲得的票數，則 A 共獲得 4.9 萬票（4.3 萬票+0.6 萬票），B 共獲得 5.1 萬票（3.5 萬票+1.6 萬票）。B 的票數至此超過總票數的半數（5 萬票），故最後計票結果是由 B 候選人當選。





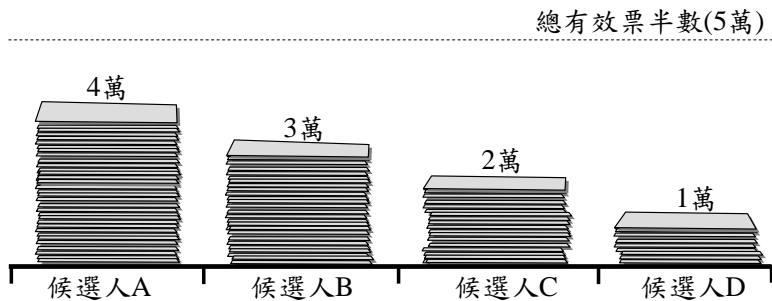
圖三

選擇投票制的計票邏輯，與兩輪投票制有類似之處，兩者都具有絕對多數制的精神。兩者的不同之處，在於前者選民只須去投票所一次，而後者選民卻有可能須上投票所兩次，因此這種選舉制度又稱為「立即的兩輪對決制」（instant runoff vote）。選擇投票制的制度精神，也頗類似國際奧林匹克委員會（以下簡稱奧委會）挑選奧運主辦城市的方式：要成為主辦城市，候選城市必須獲得奧委會委員過半數選票，若無城市得票過半，則將得票最低的城市淘汰，奧委會委員再就其餘城市進行第二輪投票。在第二輪投票中，若仍無城市得票過半，則再將得票最低的城市淘汰，奧委會委員再就其餘城市進行第三輪投票。如此一直進行下去，直到有城市得票過半為止。不過，在選舉公職人員時，基於選務成本的考量，不可能反覆召集選民一輪一輪地投票，因此選擇投票制的制度用意是，選民在選票上對候選人進行偏好排序，猶如是要求選民表明若自己最喜愛的候選人在第一輪選舉中被淘汰，自己在第二輪選舉中會投給哪一位候選人；假若這位候選人在第二輪選舉中被淘汰，自己在第三輪選舉中會投給哪一位候選人。換言之，在選票上進行偏好排序，猶如讓選民進行一輪一輪的投票，以選出得票過半數的候選人，只是逐輪淘汰的計票工作交給選務機關進行，而不是由選民自己執行。

不過，英國交付公投的選擇投票制與澳洲的選擇投票制略有不同。英國擬採行的選擇投票制並未要求選民對選票上的「所有」候選人皆進行偏好排序。換言之，選民可就選票上的部分候選人進行偏好排序，也可以僅投給一位候選人，故這種選制亦被稱為「隨意性偏好投票制」(optional preferential vote)。在此選制下，最後當選人的得票數不一定會超過「總有效票」半數，而只是超過「未被淘汰候選人之總票數」半數。以下舉例說明：

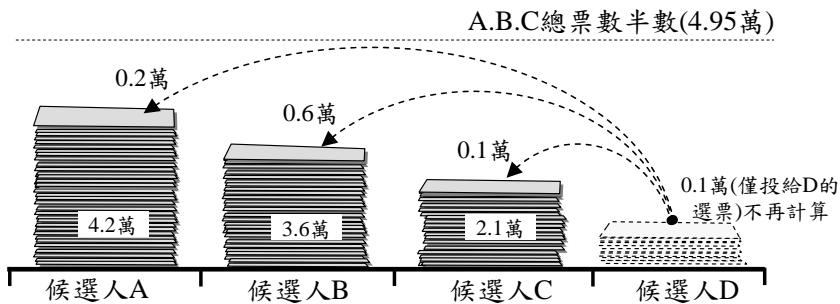
1. 若某一選區中有 A、B、C、D 四位候選人，選民在投票時，可對選票上的候選人進行偏好排序，無須對所有的候選人進行排序。

2. 如圖四所示，若該選區的總有效票是 10 萬票，其中 A、B、C、D 分別獲得 4 萬、3 萬、2 萬、1 萬張第一偏好票，由於沒有候選人獲得超過總有效票半數（5 萬）的第一偏好票，此時便須將獲得第一偏好票最低的 D 候選人淘汰，而如圖五所示，假若在 D 所獲得的 1 萬張第一偏好票中，有 0.1 萬票僅投給 D，未做其他偏好排序。而其他 0.9 萬票中，偏好「2」投給 A、B、C 候選人的選票分別有 0.2 萬票、0.6 萬票、0.1 萬票。在此情形下，該 0.1 萬票僅投給 D 的選票被排除不須再計算，其他 0.9 萬票經過移轉後，加上 A、B、C 原有的選票，A 所獲得的選票是 4.2 萬票、B 所獲得的選票是 3.6 萬票、C 所獲得的選票是 2.1 萬票。



圖四

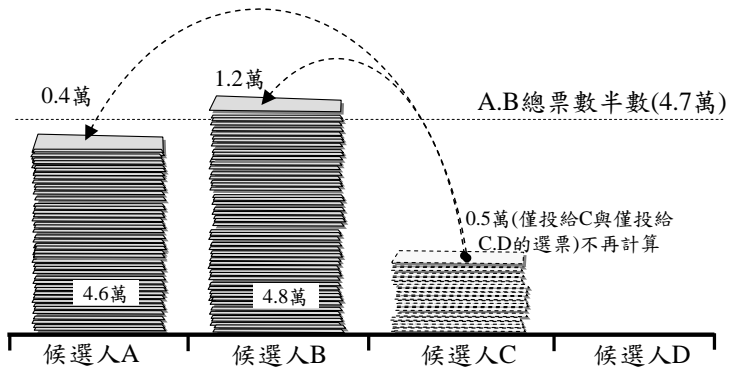
3. 如圖五所示，到目前為止，A、B、C 三位候選人獲得的票數皆未超過「A、B、C 三位尚未被淘汰候選人之總票數」半數 $[(4.2$  萬 $+3.6$  萬 $+2.1$  萬) $\div 2=4.95$  萬]，由於 C 候選人所獲得的 2.1 萬票在三位候選人中得票最低，此時便須將 C 候選人淘汰，而如圖六所示，將其 2.1 萬票選票移轉至 A、B 兩位候選人。C 候選人這 2.1 萬張選票的移轉方式如下：1. C 候選人原本獲得的 2 萬張第一偏好票，依選票上的第二偏好轉移給 A、B 兩位候選人，其中若有選票是僅投給 C 而未進行偏好排序的選票，則這些選票便被排除不須再計算。須注意的是，在 C 候選人的 2 萬張第一偏好票中，可能會有部分選票的第二偏好是投給先前已經遭到淘汰的 D 候選人，若有這樣的選票，則是以這些選票的第三偏好移轉給 A、B 兩位候選人，其中若有選票未排第三偏好，則這些選票亦被排除不須再計算。2. C 候選人在前一輪選票移轉過程中從 D 獲得的 0.2 萬張第二偏好票，則是依這些選票上的第三偏好移轉給 A、B 兩位候選人，其中未排第三偏好的選票亦被排除不須再計算。



圖五

4. 如圖六所示，C 候選人的 2.1 萬票經過上述選票移轉程序後，若其中有 0.5 萬票是被排除不須計算的選票（亦即僅投給 C 的選票以及僅對 C、D 兩位候選人進行排序的選票），而在其餘 1.6 萬票中，

若其中有 0.4 萬票移轉給 A，有 1.2 萬票移轉給 B，加上 A、B 在上一輪選票移轉後所獲得的票數，則 A 共獲得 4.6 萬票（4.2 萬票+0.4 萬票），B 共獲得 4.8 萬票（3.6 萬票+1.2 萬票）。B 的票數多於 A，亦可說 B 的選票超過 A、B 兩位候選人總票數的半數 $[(4.6 \text{ 萬}+4.8 \text{ 萬}) \div 2=4.7 \text{ 萬}]$ ，故最後計票結果是由 B 候選人當選。從上述例子中可看到，由於計票過程中共有 0.6 萬票（0.1 萬票+0.5 萬票）被排除，B 候選人最後獲得的票數儘管未超過總有效票的半數（5 萬），仍可宣布當選。



圖六

## (二) 選擇投票制的相關研究

由於澳洲是世界上實施選擇投票制最久的民主國家，也是當前採行此制的唯一先進民主國家，因此目前學界關於選擇投票制的探討，主要是以澳洲選擇投票制的實施經驗作為研究焦點。事實上，在選舉制度的研究中，探討澳洲選擇投票制的相關研究其實已不算多，其他國家實施選擇投票制的探討則更顯得是寥寥可數。關於當

前學界對於選擇投票制的主要研究成果，可簡要說明如下：

就選擇投票制的成因而言，有學者指出，澳洲的聯邦眾議院選舉在 1918 年採行選擇投票制之前，原本採行的是其殖民母國英國的國會選舉制度，即單一選區相對多數決制。澳洲後來之所以會改採行這種制度，主要是由於二十世紀初期澳洲的保守派（右派）陣營發生分裂，在保守派陣營選票分散的情況下，常造成左派的勞工黨在許多選區因相對多數坐收漁利而當選，因此在 1917 年保守派陣營成功整合右派勢力執政時，便希望改採選擇投票制，以確保自己有較多機會獲得席位，而勞工黨在當時自身選票與席次隨著勞工運動興起而逐漸茁壯的趨勢下，也認為採行選擇投票制對自己並無明顯不利，故亦同意採行此制（王業立，1997；Wright, 1986: 127-128）。

就選擇投票制的政治效應而言，有學者認為，這種選舉制度儘管常被宣稱能選出人民「最不討厭」的候選人，但其實這種說法言過其實，因為這種選制仍有若干偏頗之處。首先，假若有候選人的第一偏好票在所有候選人中得票最低，即使該候選人獲得該選區所有選民的第二偏好票，此一候選人仍會在一開始計票時就被淘汰出局。換言之，選擇投票制對於這種類型的候選人極為不利（Flanagan, 2001）。

第二，在選擇投票制下，最後選舉結果的關鍵決定者往往是極端選民與政黨，擴大了極端選民與政黨在選舉過程中的影響力。例如，當兩位主要候選人的第一偏好票相當接近但皆未過半數，此時第一偏好得票最少之候選人的第二偏好就變得相當重要，因為兩位主要候選人經由這些第二偏好票的移轉，可能就能決定何者勝出當選，而第一偏好票最少的候選人往往是立場極端偏激的候選人，會

將第一偏好票投給此候選人的選民則往往是極端選民，使得主流政黨爲了勝選，不得不去拉攏極端選民與政黨。極端小黨雖然不會是左右主流政黨選民的第二偏好，但極端小黨選民的第二偏好卻是主流政黨爭取的對象，故極端小黨雖然獲得席次的機會不大，卻有機會迫使主流政黨對其進行政策讓步（Farrell and McAllister, 2005）。

第三，學者也發現，此種選制會促成政黨之間進行選前協調，尋求相互合作的政黨可能比單槍匹馬的政黨在選舉中有更好的表現，因爲相互合作的政黨可以建議自己的支持者關於第二偏好票以下的投票對象，要求支持者將第二、三...偏好票投給友黨，甚至在對己黨最不利的選區要求支持者全力支持友黨（Reilly, 2002；吳親恩，2006）。因此，在這種選舉制度中，一些中間派的小黨常會成爲左右兩大黨的結盟對象，在兩大黨的激烈競爭下，中間派小黨常會因選民第二偏好與後續偏好的選票流向，而扮演關鍵性的角色。中間小黨往往就是左右主流政黨選民的第二偏好，故較有機會經由主流政黨第二偏好票的移轉而獲得席次。就此看來，可知無論是極端小黨或中間小黨，在選擇投票制下都有機會得到利益，但兩者獲得利益的內涵不盡相同：極端小黨在選擇投票制下能夠獲得的利益是主流政黨的政策讓步，但較無機會獲得席次；中間小黨在選擇投票制能夠得到的利益一方面是大黨的政策讓步，另一方面則是有機會獲得更多席次。

第四，與單一選區相對多數決制相較，選擇投票制固然可減少選民因擔心浪費選票而產生「棄保」動機（Graeme and Ewing, 2010），但學者仍發現，選擇投票制所造成的比例性偏差問題依舊明顯，澳洲的實施經驗顯示，在歷年選舉中，通常仍有四成左右的選民無法使其第一偏好的候選人當選，這種選舉制度仍然使小黨在

第一輪即被淘汰，與單一選區相對多數決制同樣產生有利於大黨的結果，因此這種選舉制度仍傾向形成兩大政治勢力相互對抗的局面（Jackman, 1994）。不過，澳洲政黨政治運作的狀況比英美較為純粹的兩黨制顯得稍微複雜。基本上，澳洲的政黨體系長期以來呈現的是左派的勞工黨與右派的自由黨與國家黨所組聯盟之間的競爭。

關於澳洲以外採行選擇投票制的國家，學界的相關研究更為少見。不過特別的是，有若干學者曾經針對斐濟實施選擇投票制的經驗引發論戰，一時之間竟有若干研究文獻密集討論斐濟的選擇投票制。Horowitz（2000: 566-576）指出，從斐濟的實施經驗看來，選擇投票制有助於緩和社會分歧嚴重之國家的社會衝突。Horowitz強調，在選舉過程中調節族群衝突最有力的方式是鼓勵各政黨間進行「選票共用」（vote pool）或「偏好交換」（preference swap）。換言之，選擇投票制鼓勵各政黨去爭取選民的第二偏好票。在族群衝突激烈的社會中，由於沒有一位候選人能在第一次計票時就獲得絕對多數選票，各政黨為了贏得較多的第二偏好票勢必得擴大其選舉訴求，這也就意味著想贏得席次的任何一個政黨，皆必須與其他政治勢力進行某種程度的政策妥協與意識形態妥協。Horowitz認為，在社會分歧嚴重的國家，若要緩和社會衝突，選擇投票制可以視為更廣泛的「向心學派」（centripetal approach）之制度設計的一環，「向心學派」的制度設計與Arend Lijphart（1977, 2004）所主張之「協和民主學派」（consociational approach）的制度設計呈現明顯的對比。在選舉制度方面，「協和民主學派」所強調的比例代表制試圖使各社會分歧勢力在「選後」達成妥協，而「向心學派」所強調的選擇投票制則試圖使各社會分歧勢力在「選前」達成妥協，這種選

舉制度提供誘因使各社會分歧勢力廣吸選票，並組成跨族群聯盟。<sup>3</sup>就Horowitz的觀點而言，選前妥協才是較好的做法，各政黨基於選前妥協，會提出較溫和的政見與承諾，若是選後才組成聯盟則較無法產生這樣的承諾。Reilly（1997）根據他對巴布亞紐幾內亞實施選擇投票制的經驗，也認同Horowitz的看法。

然而，Fraenkel（2004）以及 Fraenkel and Grofman（2004, 2006a, 2006b, 2007）不同意 Horowitz 的觀點。兩位學者以中位數選民理論（median voter theorem）的觀點為基礎指出，選擇投票制若要發揮緩和社會分歧的效果，前提是這個社會在社會分歧結構的分布上即是呈現常態分布，亦即支持溫和立場的選民佔全體選民中的絕大多數。兩位學者認為，若斐濟的選舉制度是採行比例代表制而非選擇投票制，其實更能發揮緩和社會衝突的效果。對此，Horowitz（2004, 2006, 2007）則提出反駁，他指出 Fraenkel 與 Grofman 的立論忽略了選民在選擇投票制中進行策略性投票的動機，以及政黨在選舉過程中進行政黨協商的可能性。Horowitz 與 Fraenkel and Grofman 密集

---

3. 關於選舉制度如何調解族群對立的討論，大致有由 Arend Lijphart 所代表的協和民主學派以及由 Donald L. Horowitz（2002）所代表的向心學派（又稱選舉誘因學派 incentive approach）這兩種派別。協和民主學派強調權力分享，故主張選舉制度採用比例代表制，以達到選票與席次的高度比例性，並有利於多黨制與聯合內閣的形成，而不像多數決民主強調贏者全拿，重視責任政治甚於權力分享，不利於分歧社會的族群和諧。向心學派則認為比例代表制僅能鞏固各族群的既有勢力，並不能提供制度性誘因讓政治人物往中間立場移動，跨越族群的界限，主動關注跨族群的利益，以促進族群和諧。因此向心學派主張採行選擇投票制，使政治人物的勝選機率從根本上受到各族群的制約，迫使政治人物兼顧不同族群的利益，以拉近族群間的隔閡。若將兩種學派相比較，協和民主學派是將族群立場視為固定外生無法改變的變項，故採用比例代表制來「公平地」鞏固既有勢力分布，並認為公平的代表性能帶來較高的統治正當性，以降低族群的對立。相反地，向心學派則認為族群分歧是可以透過選擇投票制加以改善或消弭的變項，選擇投票制可迫使政治人物為了勝選的考量而顧及不同族群的利益，將自己的政策議題調整得較為溫和。關於兩種學派的介紹，參見吳親恩（2006）。



地相互辯論，各自堅持自己的論點而互不相讓，究竟選擇投票制是否有利於緩和分歧嚴重社會的社會衝突，顯然有待更多的研究者以更細緻的眼光去斟酌比對兩派學者的前提假設與觀點。

### 三、英國現行國會選舉制度的利弊

英國國會（指國會下議院、平民院）議員選舉長久以來採取單一選區相對多數決制，此種制度又稱為「領先者當選制」（“first-past-the-post” system，或簡稱 FPTP），在應選名額為一名的選區中，由得票最高的候選人當選，得票不一定過半。由於各選區應選名額只有一名，因此任何參與選舉的候選人不論其得票數的多寡，只要不是得票最多的候選人，最終也無法得到席次。這種選舉規則對各政黨在選票與席次之間的轉換效果，也就是選舉規則本身的「機械性因素」（mechanical factor）乃具有「贏者全拿」（winner-take-all）的特質，政黨之間可能會出現超額當選（over-representation）或代表性不足（under-representation）的嚴重「比例性偏差」（disproportionality）現象，對小黨非常不利，而有利於大黨。此外，當原本支持小黨的選民瞭解到他們將選票投給小黨候選人形同浪費選票時，他們自然會傾向將選票移轉到他們原本不打算支持的兩大黨中較不討厭的一方，以防止較不喜歡的另一方當選，這種選舉規則的「心理因素」（psychological factor）亦會促使選民進行策略性投票（strategic voting），使選民最終的投票對象傾向在兩個較大政黨之間作選擇（王業立，2011：44-46）。綜言之，單一選區相對多數決制的「機械因素」和「心理因素」，將使選區中的選票集中於兩位主要候選人。假若一個國家沒有嚴重的地域、

文化、種族等社會分歧，在各選區層次兩大候選人的競爭即可能形成全國層次的兩黨制。總之，單一選區相對多數決制傾向形成兩黨制，此即有名的「杜弗傑法則」（Duverger's law）。而英國在此種選舉制度的長期運作下，確實如「杜弗傑法則」所指稱而呈現兩黨制。

英國長期實施的單一選區相對多數決制有以下的優點。首先，這種選舉制度能夠避免候選人在競選時走偏鋒，因為在選區應選席次只有一席的情況下，候選人如要獲勝就必須吸引多數而非少數特殊選民的認同和支持，因此候選人的政策訴求會趨向溫和化。其次，這種選舉制度傾向塑造兩黨制，而在一個兩黨交替執政的政治體制下，較有利於維持一個國家的政治穩定，並有助於形成政治責任清楚的單一政黨政府（single-party government）（Norris, 1997: 308）。而在兩黨制的格局中，英國選民在選舉國會議員時，猶如同時在選擇一個首相、一個政策綱領、一個執政黨。<sup>4</sup> 第三、在這種選舉制度下，由於各選區只選出一名國會議員，每位議員都是各選區中的唯一代表，議員與選區選民之間的連結性較強，議員為了連任的考量，會較重視選區服務的績效，在國會中較會積極爭取選區的利益。

然而，單一選區相對多數決制最受詬病之處，在於這種選舉制度會產生嚴重的「比例性偏差」問題，由於每一個選區只有一名當選名額，所有投給落選候選人的選票形同廢票，無法反映為席次，

---

4. 在英國的國會大選中，兩大黨的黨魁通常是選舉的主角，選民經常是以「何人擔任首相較適宜」作為投票的思考依據。選民若希望保守黨黨魁擔任首相，就投票給該選區中保守黨的國會議員候選人；若希望工黨黨魁擔任首相，則投票給該選區中工黨提名的國會議員候選人。因此，選民投給國會議員候選人的選票在實質上亦有選擇首相的功能存在。參見 Kavanagh (1995: 98-114)。

可能造成以下不合理的現象：

一、各政黨的席次率與得票率可能相差甚大，大黨的席次率往往遠高於得票率；小黨在選舉中所獲得的選票，則無法在國會的席次中真實地反映出來。如表一所示，英國自二次世界大戰結束後（1945年）至2010年共舉行過18次國會選舉，其中在16次國會大選中，工黨與保守黨這兩大黨之一皆能在國會中獲得過半數的席次（只有1974年及2010年的國會大選為例外），但其實兩大黨在歷次選舉中的全國得票率皆未超過50%。此外也可發現，在這18次選舉中，工黨有15次選舉所獲得的席次率高於得票率，保守黨亦有13次。至於自由黨（1988年改名為自由民主黨）的席次率歷年來皆低於得票率，無一例外。整體而言，工黨與保守黨這兩大黨乃是單一選區相對多數決制的獲利者。

二、對於兩大黨而言，若其中一黨在某次選舉中選情較差，在許多選區皆以些微票數輸給另一主要政黨，儘管該黨在全國層次上加總起來的得票率不低，但仍可能輸掉相當多的席次，使得該黨的國會總席次率遠低於全國總得票率，另一大黨的國會總席次率則遠高於全國總得票率，形成在席次上對選情佳的大黨「錦上添花」、選情差的另一大黨「落井下石」的現象。如表一所示，在1997年、2001年、2005年連續三次國會大選中，皆由工黨獲勝，而工黨的席次率都比得票率高出20%，保守黨的席次率則皆低於得票率。以2001年國會大選為例，工黨的得票率為41%，席次率卻高達63%；保守黨的得票率為32%，席次率卻僅有25%。兩大黨的得票率僅相差9%，席次率竟相差38%。

三、若兩大黨之一在多數選區險勝另一大黨而贏得許多席次，在少數選區慘敗而損失若干席次，甚至有可能導致獲得國會多數的

政黨在全國得票率輸給另一主要政黨的尷尬局面。例如，在 1951 年國會選舉中，工黨獲得 49% 的得票率，保守黨拿下 48% 的得票率，工黨的得票率略高於保守黨，然而，若以政黨所獲席次而論，保守黨卻獲得 51% 的席次率，高於工黨的 47%，結果是由得票率較低但席次過半的保守黨組閣執政。

四、對於兩大黨之外的小黨而言，儘管在各選區中仍會獲得部分選票，但這些選票幾乎都難以轉換成席次，除非該黨候選人能在某些選區中以第一名當選。因此，在單一選區相對多數決制下，除了地區性的政黨之外，全國性小黨的席次率幾乎都低於得票率，往往是此種選舉制度下最大的輸家。如表一所示，自由黨（自由民主黨）此一小黨自 1974 年以來歷次選舉的全國得票率都在兩成左右，但在國會中的席次率卻始終是個位數，此種選舉制度對小黨不利的程度可見一斑。

表一 英國各政黨在歷年國會大選的全國得票率與席次率<sup>5</sup>

選舉年度	保守黨			工黨			自由(民主)黨 <sup>6</sup>			其他小黨 <sup>7</sup>		
	得票率(%)	席次率(%)	席次率減得票率之差(%)	得票率(%)	席次率(%)	席次率減得票率之差(%)	得票率(%)	席次率(%)	席次率減得票率之差(%)	得票率(%)	席次率(%)	席次率減得票率之差(%)
1945	40	33	-7	48	62	+14	9	2	-7	3	0	-3
1950	44	47	+3	46	50	+4	9	1	-8	1	0	-1
1951	48	51	+3	49	47	-2	2	1	-1	1	0	-1
1955	49	55	+6	46	44	-2	3	1	-2	1	0	-1
1959	49	58	+11	44	41	-3	6	1	-5	1	0	-1
1964	43	48	+5	44	50	+6	11	1	-10	2	0	-2
1966	42	40	-2	48	58	+10	9	2	-7	1	0	-1
1970	46	52	+6	43	46	+3	8	1	-7	3	1	-2
1974.2	38	47	+9	37	47	+10	19	2	-17	6	2	-4
1974.10	36	44	+8	39	50	+11	18	2	-16	8	4	-4
1979	44	53	+9	37	42	+5	14	2	-12	5	2	-3
1983	42	61	+19	27	32	+5	25	4	-21	5	4	-1
1987	42	57	+15	31	35	+4	23	4	-19	5	5	0
1992	42	52	+10	34	42	+8	18	3	-15	6	7	+1
1997	31	25	-6	43	64	+21	17	7	-10	9	4	-5
2001	32	25	-7	41	63	+22	18	8	-10	9	4	-5
2005	32	30	-2	35	55	+20	22	9	-13	11	5	-6
2010	36	47	+11	29	40	+11	23	9	-14	12	4	-8

資料來源：整理自黃琛瑜 (2001:201); Adam Carr's Election Archive (2012)。

5. 本表呈現的席次率與得票率僅取到整數位，小數點後面四捨五入。
6. 自由黨於 1988 年與社會民主黨（由工黨分裂出來的政黨）合併，改組為自由民主黨。故本表中的自由黨也同時指 1988 年之後的自由民主黨。
7. 除了保守黨、工黨兩大黨與自由民主黨此一最主要的第三勢力之外，英國的其他小黨包括：蘇格蘭民族黨、威爾斯民族黨、綠黨、英國獨立黨、英國國家黨，以及北愛爾蘭的一些政黨，例如北愛爾蘭統一黨、新芬黨、民主統一黨、社會民主工黨。

從表二中，可以看到英國兩大黨與其他小黨在二次大戰後歷次國會選舉中選票與席次變化的趨勢。在 1945 年至 1970 年間，英國保守黨與工黨加總起來的得票率皆在九成以上，此兩大黨也幾乎占了國會中全部的席次，尤其是 1951 年、1955 年兩次選舉，保守黨與工黨囊括了全國 95% 以上的選票，也幾乎囊括了國會中全部的席次，此時可說是英國兩黨制的極盛時期。1974 年 2 月的選舉則是一個重要的轉折點，在此次選舉中，兩大黨的加總得票率首度低於八成，且自此之後幾乎沒有再回復至八成以上（僅 1979 年選舉略高於八成）。同樣的，也是在 1974 年 2 月的選舉中，自由黨的得票率從過去的一成以下提升到將近兩成，從此以後便始終穩定維持兩成左右的得票率，自由黨之外其他小黨的加總得票率也是在此次選舉中首度超過 5%，此後幾乎都維持在 5% 以上。然而，儘管兩大黨與小黨的得票率自 1970 年代起就已有明顯變化，保守黨與工黨仍持續囊括國會中九成以上的席次，兩大黨與其他小黨的席次率變化卻不大。直到 1997 年，兩大黨的加總席次率才首度略低於九成，但兩大黨席次率下降的幅度，相較於得票率下降的幅度並不大，兩大黨仍始終佔有國會將近九成的席次率。

隨著小黨得票率逐漸提升，在 2005 年國會選舉中，自由民主黨的得票率繼 1983 年、1987 年兩次選舉，再度突破兩成，自由民主黨之外其他小黨的得票率也首度超過一成；相形之下，兩大黨的加總得票率僅有 67%，首次跌破七成，最大黨工黨僅獲得 35% 的得票率，這是英國兩大黨中勝選政黨的全國得票率在二次大戰後首次低於四成；不過，工黨仍獲得 55% 的席次而得以一黨組閣。兩大黨的席次率低於七成，意味著英國參加投票的選民中，每三位就有一位是投票給保守黨與工黨以外的其他政黨，但這兩個政黨卻仍佔據國會將近九成以上的席次。換言之，英國政黨體系在選票層面已呈現多黨競爭的局面，但在國會席次層面卻仍呈現兩黨競爭的格局（Curtice, 2010: 634-637）。選票結構與席次結構上的落差越來越明

顯，英國的選舉制度顯然已無法充分反映英國自 1970 年代以來民意結構的變化，尤其是在 2005 年國會選舉後，工黨竟能以三成多的民意基礎便一黨佔據國會多數並單獨組閣。而且根據統計，在 2005 年所有當選的國會議員中，有三分之二以上的國會議員在自己的選區得票率皆未過半。隨著選舉制度的不合理性漸趨嚴重，使英國社會各界逐漸深切體會到英國的國會選舉制度確實有改革的必要。

表二 英國兩大黨與其他政黨在歷年國會大選的全國得票率與席次率

選舉年度	保守黨+工黨		自由（民主）黨		其他小黨	
	得票率 （%）	席次率 （%）	得票率 （%）	席次率 （%）	得票率 （%）	席次率 （%）
1945	88	95	9	2	3	0
1950	90	97	9	1	1	0
1951	97	98	2	1	1	0
1955	95	99	3	1	1	0
1959	93	99	6	1	1	0
1964	87	98	11	1	2	0
1966	90	98	9	2	1	0
1970	89	98	8	1	3	1
1974.2	75	94	19	2	6	2
1974.10	75	94	18	2	8	4
1979	81	95	14	2	5	2
1983	69	93	25	4	5	4
1987	73	92	23	4	5	5
1992	76	94	18	3	6	7
1997	74	89	17	7	9	4
2001	73	88	18	8	9	4
2005	67	85	22	9	11	5
2010	65	87	23	9	12	4

資料來源：整理自黃琛瑜（2001：201）；Adam Carr's Election Archive（2012）。

## 四、英國 2011 年國會選制改革公投的過程

事實上，英國的國會選制改革並不是晚近才出現的政治議題。早在二十世紀初，英國政界即有倡議選制改革的聲音，而且選擇投票制一直是選制改革的方案之一。1910 年自由黨執政期間，英國皇家選舉委員會（Royal Commission on Voting Systems）曾根據自由黨的建議，提議採用選擇投票制取代單一選區相對多數決制，但此建議遭保守黨強烈反對與自由黨內部人士的抵制而被擱置。1917 年時值第一次世界大戰，自由黨、保守黨與工黨共組大聯合內閣期間，議長會議（Speaker's conference）建議在都市採行選擇投票制，在鄉村地區採行單記可讓渡投票制（single transferable vote），此案係由自由黨積極推動，工黨亦附和之，保守黨則抱持反對立場，但此案後來由於保守黨強烈抵制，工黨亦反悔縮手不支持，且又面臨貴族院的反對而無疾而終。1930 年工黨執政期間，工黨政府提出選擇投票制的國會選制改革法案，在平民院決議通過，但遭貴族院擱置，隨後因工黨政府下台國會重選而不了了之。1930 年之後，隨著自由黨逐漸沒落，保守黨與工黨相互競爭的兩黨制走向全盛期，小黨的得票與席次皆少，選制改革的呼聲遂暫時沉寂（Wilks-Heeg, 2011）。

不過，自 1970 年代以來，自由黨與其他小黨在國會選舉的得票率逐漸提高，但選票卻無法反映為合乎比例的席次，飽受單一選區相對多數決制不公平對待的自由黨與其他小黨，遂大聲疾呼選制改革的必要性，但工黨與保守黨此兩大黨既然受惠於單一選區相對多數決制，自然反對選制改革，並不願意積極回應自由黨關於國會選



制改革的訴求。不過，自 1979 年之後，由於工黨在國會大選中屢次輸給保守黨，工黨亦將落敗原因歸咎於現行的選舉制度，也開始主張選制改革。在 1997 年國會選舉期間，布萊爾（Tony Blair）所領導的工黨在正式的競選宣言中提出，將於選後組成檢討現行選制的獨立委員會，並擬將委員會提出的選制改革方案交付公投。工黨在此次國會選舉獲得壓倒性勝利，擊敗保守黨而執政，爲了兌現選前承諾選制改革的政策支票，工黨政府於 1997 年 10 月成立檢討選制的獨立委員會，由 Lord Jenkins 擔任主席（故該委員會又被稱爲 Jenkins Commission），該委員會於 1998 年提出報告，建議將現行選制改爲「改良式的選擇投票制」（Alternative vote plus, 簡稱 AV+）（McLean, 1999: 143-160）。<sup>8</sup> 然而工黨既然已在國會選舉中獲勝，乃是現行選舉制度下的贏家，此時對選制改革的態度也變得意興闌珊，遂不斷推遲選制改革的公投，最終選制改革仍不了了之。一般認爲，布萊爾在 1997 年之所以會提出選制改革的競選政見，一方面是爲了彰顯「新工黨」的革新形象；另一方面（也是更重要的），則是工黨在當時已長期在野，於 1997 年國會選舉前夕並無把握能夠獲得國會過半數的席次，根據工黨自己的選前評估，工黨在選後可能必須與自由民主黨合作，才能掌握國會過半數席次而執政，因此爲了向自由民主黨示好，才會提出選制改革的政見（Denver, 2003: 36）。不料，工黨於 1997 年國會選舉竟出乎自己意料之外獲得壓倒

---

8. 此制的內容爲：選民在選舉時可投兩票，一票是在單一選區中以選擇投票制選出全國 80-85% 的席次，另一票是以政黨名單比例代表制選出其餘 15-20% 的席次，此部分是以各黨在比例代表制選區（涵蓋多個單一選區）內所獲得的得票率，分配各黨在各比例代表制選區所能獲得的席次。扣除掉該黨在此一比例代表制選區所獲得的單一選區席次後，即爲各黨政黨名單所能當選的席次。換言之，這種選制類似德國聯邦議會議員選舉採行的聯立制，差別在於德國選制是結合「單一選區相對多數決制」與「政黨名單比例代表制」的聯立制，此制則是結合「選擇投票制」與「政黨名單比例代表制」的聯立制。

性勝利，只好騎虎難下地組成委員會檢討選制，但根本無意推動國會選制改革。因此自 1970 年代以來，儘管英國其他民選公職人員的選舉制度已經顯得相當多元化（如表三），但英國國會選制改革始終是處於「只聞樓梯響，不見人下來」的狀態。

然而，自 2009 年開始，國會選制改革的討論聲音逐漸變大。2009 年 5 月，英國爆發國會議員虛報公帳的醜聞，此一醜聞牽涉所有政黨的國會議員，但由於工黨首相布朗（Gordon Brown）對此事件的處理不夠明快，執政黨受到的民意指責最深，對於金融海嘯後經濟不振而民意支持度已大幅流失的工黨而言，實為雪上加霜。由於國會任期在次年將屆滿，未來一年內將舉行國會選舉，首相布朗為了挽救工黨的選情，於 2010 年 6 月提出「淨化國會計畫」，將選擇投票制的選制改革方案列於其中。2011 年 5 月國會選舉期間，工黨在競選政見中主張將國會選制改為選擇投票制，並表示若國會選舉後能繼續執政，擬將此案立法後交付公投。一般認為，工黨此項主張的背後考量，與 1997 年國會選舉期間工黨提出選制改革政見的背後考量如出一轍，仍是為了選後與自由民主黨共組聯合內閣預做準備。因為根據當時的選情評估，工黨在選後將失去國會多數，幾乎已成定局。工黨若要繼續執政，勢必要跟自由民主黨合作才有機會，故在選前提出選制改革方案以拉攏自由民主黨（Hix et al, 2010: 61）。然而，自由民主黨對於工黨的示好動作並不完全領情，基於十多年前工黨食言而肥的經驗，自由民主黨黨魁克雷格（Nick Clegg）甚至直斥工黨的選制改革方案僅是「可憐而微不足道的妥協方案」（miserable little compromise）。

表三 英國目前各種民選公職的選舉制度

選舉制度	公職人員選舉類別
單一選區相對多數決制	國會下議院議員 英格蘭與威爾斯地區的地方議會議員
補充投票制 <sup>9</sup>	倫敦市長 英格蘭與威爾斯地區的市長（當候選人超過兩名時）
單記可讓渡投票制	北愛爾蘭地區的地方議會議員 北愛爾蘭地區的歐洲議會議員 北愛爾蘭議會議員 蘇格蘭地區的地方議員
附加投票制（聯立式單一選區兩票制）	蘇格蘭議會議員 威爾斯議會議員 倫敦市議會議員
政黨名單比例代表制	歐洲議會議員（北愛爾蘭地區除外）

資料來源：Durkin and White (2008)。

9. 「補充投票制」（supplementary vote）的選舉方式與「選擇投票制」有一些類似之處。以倫敦市長選舉為例，倫敦市民在選舉市長時，可依自己的偏好圈選兩名候選人，並標記為「第一偏好」與「第二偏好」。若選民僅想圈選一名候選人（亦即僅想標記「第一偏好」而無「第二偏好」）亦可。計票時，若有候選人的「第一偏好票」超過總有效票半數，即可宣布當選。若無候選人的「第一偏好票」超過半數，則「第一偏好票」得票最高的前兩名候選人必須進行第二輪計票。在第二輪計票中，則將其餘淘汰者的選票中，投給該兩名候選人的「第二偏好票」，與該兩名候選人所獲的「第一偏好票」一起加總，得票較多者即可當選。換言之，補充投票制以第一偏好票為勝負關鍵，第二偏好票則是第一偏好的首輪計票勝負未果時一決勝負的「補充」工具。此一制度的目的，是為了確保當選者必須是獲得第一偏好票得票前兩名的候選人，以強化當選者的民意正當性。相形之下，在選擇投票制下，第一偏好票並非前兩名的候選人，亦有機會透過選票的移轉而當選。而且，選擇投票制的偏好排序對象不只是兩位候選人，計票方式比補充投票制複雜。

2010年5月5日國會選舉後，英國國會選制改革終於出現了難得一見的契機。此次選舉出現了英國非常罕見的各黨皆未過半的「懸峙國會」(hung parliament)，在總席次650席中，保守黨席次最多，獲得306席；工黨次之，獲得258席；自由民主黨位居第三，獲得57席；其餘小黨獲得28席。在這種席次分布下，勢必須組成聯合內閣。原先執政的工黨未能在國會選舉中取得過半數的席次，依英國的憲政慣例，現任首相擁有優先組閣權，但首相布朗於國會選舉後表示，願意讓最大黨保守黨和席次排名第三的自由民主黨先進行組閣談判，如果談判失敗，工黨與自由民主黨便會接續商討組閣事宜。於是，保守黨隨即與自由民主黨進行組閣的談判，工黨也與自由民主黨進行非正式的會談。從各黨的席次來看，即使自由民主黨與工黨聯合組閣，兩黨的總席次仍未超過國會半數，兩黨組閣的前景並不樂觀；然而從政黨的基本立場而言，工黨屬左派，保守黨屬右派，自由民主黨屬中間偏左，故自由民主黨與保守黨的意識形態距離較遠，跟工黨的意識形態相距較近，因此外界也不完全看好自由民主黨會與保守黨合作組閣。究竟選後各政黨會如何組閣，一時之間顯得撲朔迷離。

經過三個政黨於選後密集的協商，至2010年5月下旬，自由民主黨決定選擇與保守黨共組聯合內閣，此一聯合內閣乃是英國於第二次世界大戰後的首次聯合內閣，<sup>10</sup> 由保守黨黨魁卡麥隆(David Cameron)擔任首相，自由民主黨黨魁克雷格擔任副首相。事實上，在政黨的傳統立場上，自由民主黨與工黨較為接近，與保守黨較疏遠，而保守黨與自由民主黨竟然能夠共組聯合內閣，其中一項關鍵

---

10. 上一次聯合內閣為1940年至1945年第二次世界大戰期間由首相邱吉爾(Winston Churchill)所領導的戰時大聯合內閣，由保守黨、自由黨與工黨共同組成。

便是兩黨在協商組閣時達成了將選制改革方案交付公投的協議。特別的是，兩黨打算交付公投的選制改革方案竟是保守黨原本強烈反對、自由民主黨原本態度冷淡的選擇投票制。不過須注意的是，兩黨僅是就「將選制改革方案交付公投」達成共識，並非就「選制改革方案」本身達成共識。

聯合內閣正式組成後，副首相克雷格於 2010 年 7 月代表內閣在國會中宣布，在國會通過賦予選制改革公投正式法定效力的法律後，擬於 2011 年 5 月 5 日舉行公民投票，以決定是否將國會選制由單一選區相對多數決制改為選擇投票制。隨後，國會進行正式的立法程序，此一賦予選制改革公投法定效力的選舉改革法案名為《國會選舉制度與選區法案》（*The Parliamentary Voting System and Constituencies Bill*），公投的問題如下：「目前我國採行單一選區相對多數決制選舉下議院議員，你是否贊成改採選擇投票制？」儘管公投的問題僅詢問人民是否採行選擇投票制，但其實實質內容同時涵蓋將國會議員總額由 650 名縮減為 600 名，以及調整選區界限以使各選區的選民數更為平均等議題，且該法規定公投通過與否不設投票率的門檻。該法於 2011 年 2 月 16 日在國會中正式通過，同日由英王批准生效（White, 2011: 3-4）。

針對選制改革公投，正反立場雙方依法組成正式的宣傳團體，分別是「贊成更公平選舉」（Yes! To Fairer Votes）聯盟（即贊成選擇投票制的陣營，以下簡稱正方陣營）與「反對選擇投票制」（NO to AV）聯盟（以下簡稱反方陣營）。在為期九週的正式宣傳活動期間，雙方陣營都公布了支持自己立場的政治人物與社會各界知名人士，試圖號召更多民眾支持，同時又都希望淡化自己陣營的政黨色彩，各自都強調自己陣營跨黨派的特質。但就政黨的立場而言，自

由民主黨贊成採行選擇投票制，保守黨強力反對，工黨亦傾向反對，因此自由民主黨無疑是正方陣營的背後主要力量，保守黨則是反方陣營背後的主要支柱，而副首相克雷格與首相卡麥隆正是正反雙方陣營的代表人物。

正方陣營在宣傳期間的主要訴求是：一、在選擇投票制下，候選人須獲得過半數選票始能當選，會促使政黨與候選人盡力尋求選區選民更廣泛的支持，而不只是照顧政黨與候選人的「基本盤」，議員將會更善盡自己代表選區的職責；二、選擇投票制使選民在投票時有更多表達意見的空間，減少選民在現行制度下充滿無奈感的策略性投票行爲；三、選擇投票制能減少各政黨的安全選區造成的「永久席位」現象，以消弭國會議員將議員職位視爲「鐵飯碗」的國會文化（“jobs for life” culture）。反方陣營的主要訴求則是：一、現有制度久經時代考驗，簡單易行，能夠保障政府的強大與穩定，確保明確、有效、果斷的政府決策；二、選擇投票制計票方式複雜，花費龐大；三、選制改革較之當前的經濟衰退問題不具優先性；四、選擇投票制下，「第一偏好票」得票最低之候選人的選票將依第二偏好移轉給其他候選人，選票猶如被重複計算，這種選舉方式違反「一人一票」的選舉基本原則；四、選擇投票制較現行制度更容易造成聯合政府，而聯合政府施政效率不如一黨政府。

2011年5月5日，英國選制改革公投正式舉行，這是英國有史以來的第二次全國性公投（第一次全國性公投爲1975年舉行的加入歐洲共同體公投），且是英國首次舉辦具有法定拘束力的全國性公投。<sup>11</sup> 同一日也是蘇格蘭議會議員、威爾斯議會議員、北愛爾蘭議

---

11. 英國此次選制改革公投具有重要的歷史意義。議會主權、議會至上是英國長期以來的政治傳統，公投制度在本質上其實有建議會至上原則，因為假若制度上容許人民透過公投

會議員，以及英格蘭地區若干地方議會議員的選舉投票日。當天選制改革公投的投票率為 42.0%，在全部的有效票中，67.9%的民眾反對選舉制度改採選擇投票制，32.1%的民眾贊成選舉制度改採選擇投票制。在全國 430 個投票區中，有 420 個投票區的反對票高於贊成票，其中有 390 個投票區的反對票多於六成（McGuinness and Hardacre, 2011: 3）。選制改革方案遭到壓倒性否決，英國此一波選制改革運動最終以失敗收場。

## 五、英國國會選制改革公投為何失敗？

若要探究英國國會選制改革公投失敗的原因，必須先分析英國各政黨對於公投案的立場為何會有差異，因為這是公投案通過與否的基本結構因素。掌握了此一基本背景後，而後才能了解在英國選制改革公投的宣傳活動過程中，贊成選制改革陣營為何無法贏得多數民眾的支持。

---

創制國會無意通過的法律，或透過公投複決國會已經通過的法律以決定其存廢，形同對至高無上的國會權力造成侵害。正是基於議會至上原則，英國過去極少實施全國性公投。在 2011 年選制改革公投之前，1975 年加入歐洲共同體公投是英國過去唯一一次全國性公投，但該次公投為諮詢性公投，並無正式法律拘束力，而 2011 年國會選制改革公投則是英國歷史上首次具有法定拘束力的全國性公投。不過，英國本次公投在法理詮釋上仍可說是服膺於議會至上原則，因為英國本次公投乃是由國會制定僅限此一個案的專法，而非由國會制定通案性的公投法而實施，故本次公投仍可視為係基於國會特別授權。值得思考的是，既然基於議會至上原則，英國國會多數即可自行改變選制，為何國會要特別立法規定須經公投程序始能修改選制？這其中既有法理層面的考量，亦有政治利益的算計。在法理上，透過公投程序確認選制改革，可以強化新選制的民主正當性，避免未來新的執政黨恣意推翻新選制；在政治算計上，由於保守黨不希望選擇投票制的選制改革真的實現，故透過公投程序把問題丟給人民，以增加此案通過的障礙。關於保守黨反對選擇投票制的原因，請見後文分析。

## (一) 英國各政黨對選擇投票制立場差異的分析

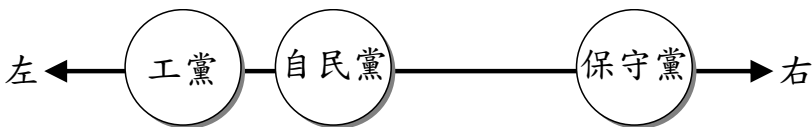
英國聯合內閣決定在公投時以選擇投票制作為選制改革方案，乃是保守黨與自由民主黨相互妥協的結果。若觀察各政黨在 2010 年國會選舉時的競選施政承諾，保守黨反對任何選制改革，自由民主黨主張單記可讓渡投票制，選擇投票制則是工黨的選制改革主張。對於選制改革方案，當保守黨與自由民主黨協商組閣討論到此議題時，兩黨各有其堅持的基本立場。對保守黨而言，保守黨無法接受自由民主黨所提出的單記可讓渡投票制的選制改革主張，因為此種選舉制度具有相當程度的比例性，也是屬於比例代表制的一種選制，如果接受這種選制，保守黨此一大黨在選舉中的優勢將大幅削弱。對自由民主黨而言，推動選制改革是自由民主黨與保守黨合作組閣的前提，若保守黨堅持反對任何選制改革，自由民主黨就不會與保守黨共組聯合內閣。在兩黨各有堅持，也各有退讓的情況下，最後決定以選擇投票制作為交付公投的選制改革方案。

特別的是，保守黨與自由民主黨兩個執政黨最後決定的選制改革方案，竟是工黨此一在野黨所主張的選擇投票制，這是否代表選擇投票制已經成了三黨的朝野共識，可以很順利地通過 2011 年 5 月的公投？事實上，保守黨僅是同意將此案交付公投，並未支持選擇投票此一方案本身；而自由民主黨則認為選擇投票制比目前的單一選區相對多數決制有利於自由民主黨的發展。儘管選擇投票制不像更具比例性的單記可讓渡投票制能使自由民主黨獲得更多席次，但與單一選區相對多數決制相較，自由民主黨在選擇投票制下仍有獲得較多席次的機會，因此自由民主黨尚能接受選擇投票制。至於對在野的工黨而言，選擇投票制僅是他們在國會選舉前夕對自由民主



黨拋出「橄欖枝」的權宜方案，並非積極支持，選後自由民主黨既然選擇與保守黨組閣，工黨在選後對選擇投票制的選制改革遂轉為消極被動的態度。

保守黨、工黨與自由民主黨對於選擇投票制的立場，很明顯是政黨各自利益計算的結果。對於選擇投票制，保守黨為何強烈反對？工黨為何傾向反對？自由民主黨為何贊成？此問題可從三黨政黨政策立場的位置來加以分析。如圖七所示，在政黨政策立場的光譜上，工黨屬於左派，保守黨屬於右派，自由民主黨屬於中間偏左派，與工黨立場較為接近。因此我們可以假設，在選擇投票制下，將工黨列為第一偏好的選民，應該多數會將自由民主黨列為第二偏好；將保守黨列為第一偏好的選民，也應該多數會將自由民主黨列為第二偏好。總之，由於自由民主黨的意識形態位置位於左右兩大黨之間，故自由民主黨應該是三個政黨中能夠獲得最多第二偏好票的政黨。因此，只要工黨與保守黨這兩大黨在選區中未能獲得過半數的第一偏好票，經過第二偏好票的移轉，具有最多第二偏好票實力的自由民主黨有可能後來居上而當選。這是自由民主黨贊成選擇投票制的基本原因。



圖七 英國政黨的政策立場位置

我們還可以從另一個角度較細緻地去分析三個政黨對於選擇投票制的態度差異。由於英國採行的是不須將偏好順序全部填滿的「隨意性選擇投票制」，基於三個政黨政策立場位置的差異，可以推論如下：

1. 由於工黨的政策立場與自由民主黨較近，與保守黨較遠，因此將工黨列為第一偏好、將自由民主黨列為第二偏好的選民，應該會比將工黨列為第一偏好、將保守黨列為第二偏好的選民來得更多。

2. 由於自由民主黨的政策立場與工黨較近，與保守黨較遠，因此將自由民主黨列為第一偏好、將工黨列為第二偏好的選民，應該會比將自由民主黨列為第一偏好、將保守黨列為第二偏好的選民來得更多。

3. 由於保守黨的政策立場與自由民主黨較近，與工黨較遠，因此將保守黨列為第一偏好、將自由民主黨列為第二偏好的選民，應該會比將保守黨列為第一偏好、將工黨列為第二偏好的選民來得更多。

若我們將實際情況略加簡化，假設全國各單一選區都是工黨、保守黨與自由民主黨三黨候選人的競爭，而不論其他小黨，則根據排列組合的邏輯，三個政黨的排序應該會有六種不同的偏好排序情況。以下對這六種情況進行推論（參見表四），從這六種情況將可發現三黨對選擇投票制這個選制改革方案為何會有不同的立場。

1. 在工黨獲得第一偏好票最多的選區，若第一偏好票的多寡排序是：工黨>保守黨>自由民主黨，由於自由民主黨的第一偏好票最低，在第一輪計票中將被淘汰，這些選票必須依選票上的第二偏好移轉給保守黨與工黨。由於自由民主黨與工黨立場較近，與保守黨立場較遠，因此在這些選票中，第二偏好投給工黨的選票應該比較多，投給保守黨的選票應該會比較少，經過選票移轉後，最後仍是工黨當選。（情況一）

2. 在工黨獲得第一偏好票最多的選區，若第一偏好票的多寡排序是：工黨>自由民主黨>保守黨，由於保守黨的第一偏好票最低，

在第一輪計票中將被淘汰，這些選票必須依選票上的第二偏好移轉給自由民主黨與工黨，由於保守黨與自由民主黨立場較近，與工黨立場較遠，因此在這些選票中，第二偏好投給自由民主黨的選票應該會比較多，投給工黨的選票應該會比較少，經過選票移轉後，可能導致自由民主黨後來居上而當選。（情況二）

3. 在自由民主黨獲得第一偏好票最多的選區，若第一偏好票的多寡排序是：自由民主黨>保守黨>工黨，由於工黨的第一偏好票最低，在第一輪計票中將被淘汰，這些選票必須依選票上的第二偏好移轉給自由民主黨與保守黨。由於工黨與自由民主黨立場較近，與保守黨立場較遠，因此在這些選票中，第二偏好投給自由民主黨的選票應該會比較多，投給保守黨的選票應該會比較少，經過選票移轉後，可能仍由自由民主黨當選。（情況三）

4. 在自由民主黨獲得第一偏好票最多的選區，若第一偏好票的多寡排序是：自由民主黨>工黨>保守黨，由於保守黨的第一偏好票最低，在第一輪計票中將被淘汰，這些選票必須依選票上的第二偏好移轉給自由民主黨與工黨。由於保守黨與自由民主黨立場較近，與工黨立場較遠，因此在這些選票中，第二偏好投給自由民主黨的選票應該會比較多，投給工黨的選票應該會比較少，經過選票移轉後，可能仍由自由民主黨當選。（情況四）

5. 在保守黨獲得第一偏好票最多的選區，若第一偏好票的多寡排序是：保守黨>工黨>自由民主黨，由於自由民主黨的第一偏好票最低，在第一輪計票中將被淘汰，這些選票必須依選票上的第二偏好移轉給保守黨與工黨。由於自由民主黨與工黨立場較近，與保守黨立場較遠，因此在這些選票中，第二偏好投給工黨的選票應該會比較多，投給保守黨的選票應該會比較少，經過選票移轉後，可能

導致工黨後來居上而當選。（情況五）

6. 在保守黨獲得第一偏好票最多的選區，若第一偏好票的多寡排序是：保守黨>自由民主黨>工黨，由於工黨的第一偏好票最低，在第一輪計票中將被淘汰，這些選票必須依選票上的第二偏好移轉給自由民主黨與保守黨。由於工黨與自由民主黨立場較近，與保守黨立場較遠，因此在這些選票中，第二偏好投給自由民主黨的選票應該會比較多，投給保守黨的選票應該會比較少，經過選票移轉後，可能導致自由民主黨後來居上而當選。（情況六）

表四 選擇投票制下各黨得票的模擬分析

工黨（左派）獲得第一偏好票最多的選區		自由民主黨（中間偏左派）獲得第一偏好票最多的選區		保守黨（右派）獲得第一偏好票最多的選區	
工黨>保守黨>自民黨	工黨>自民黨>保守黨	自民黨>保守黨>工黨	自民黨>工黨>保守黨	保守黨>工黨>自民黨	保守黨>自民黨>工黨
→ <b>工黨</b>	→ <b>自民黨</b>	→ <b>自民黨</b>	→ <b>自民黨</b>	→ <b>工黨</b>	→ <b>自民黨</b>
可能獲勝 (情況一)	可能獲勝 (情況二)	可能獲勝 (情況三)	可能獲勝 (情況四)	可能獲勝 (情況五)	可能獲勝 (情況六)

以上六種情況可簡單列表如表四，如表四所示，就自由民主黨而言，如表四所示，在自由民主黨獲得第一偏好票最多的選區中，原本在單一選區相對多數決制下即可直接當選，若採行選擇投票制不僅有機會維持既有的席次（情況三與情況四），也有機會在工黨與保守黨獲得第一偏好票最多的選區經由選票的移轉而後來居上當選（即情況二與情況六）。換言之，由於自由民主黨身為左右兩大黨之間的中間政黨，往往是左右兩大黨選民的第二偏好，故有機會

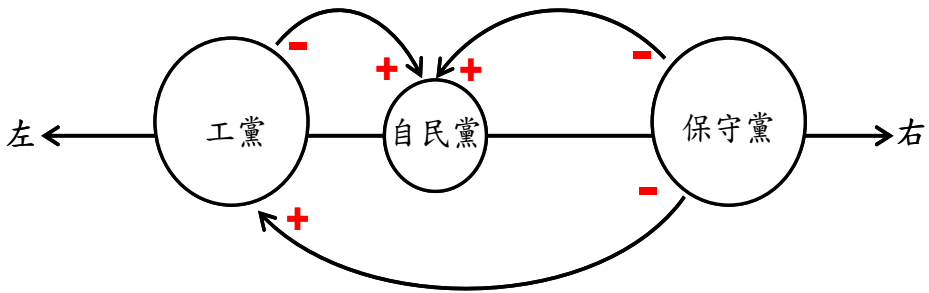
因為獲得較多的第二偏好票，而使得工黨與保守黨這兩大黨在單一選區相對多數決制下能獲得的席次，在採行選擇投票制後被自由民主黨奪走。總之，採行選擇投票制將使自由民主黨有機會獲得更多席次，故自由民主黨贊成採行選擇投票制。

就保守黨而言，在保守黨獲得第一偏好票最多的選區中，原本在單一選區相對多數決制下即可直接當選，但採行選擇投票制後卻可能讓工黨與自由民主黨後來居上而導致自己落選（情況五與情況六）；而且在工黨與自由民主黨獲得第一偏好票最多的選區，保守黨也較無機會經由選票的移轉而當選（情況一、二、三、四）。從另一角度觀之，在政黨政策立場的光譜上，由於保守黨的立場距離工黨與自由民主黨較遠，工黨與自由民主黨彼此立場較近，故工黨能比保守黨得到較多自由民主黨支持者（將自由民主黨列為第一偏好的選民）的第二偏好票，自由民主黨也能比保守黨得到較多工黨支持者（將工黨列為第一偏好的選民）的第二偏好票。就此看來，工黨與自由民主黨都有機會因為來自對方第二偏好票的奧援，使得原本在單一選區相對多數決制下保守黨能獲得的席次，在採行選擇投票制後被工黨與自民黨奪走。總之，採行選擇投票制對保守黨明顯不利。這是保守黨堅決反對選擇投票制的原因。

就工黨而言，如表四所示，在工黨獲得第一偏好票最多的選區中，原本在單一選區相對多數決制下即可直接當選，但採行選擇投票制後有可能讓自由民主黨後來居上而自己落選（即情況二），但也有機會在保守黨獲得第一偏好票最多的選區經由選票的移轉而後來居上當選（即情況五），故採行選擇投票制對工黨而言有得也有失。究竟「得」與「失」何者較多？仔細觀察，工黨可能被自民黨後來居上而失去席次的選區，乃是指情況四的選區；工黨有機會從

保守黨奪走部分席次的選區，乃是指情況一的選區。那麼究竟在全國所有的選區中，情況四與情況一的選區數目何者較多？事實上，由於自民黨是全國層次的小黨，保守黨是全國層次的大黨，全國各選區中自民黨獲得的第一偏好票少於保守黨應為較普遍現象，故在全國各選區中，小黨自民黨獲得第一偏好票最少的選區數目，應該會多於大黨保守黨獲得第一偏好票最少的選區數目，亦即情況一的選區數目應會多於情況四的選區數目。就此看來，若採行選擇投票制，工黨增加的席次（亦即從保守黨奪走的席次）應該會比失去的席次（亦即被自民黨奪走的席次）來得多，也就是「得可償失」。總之，工黨在國會選舉期間之所以會倡議選擇投票制的選制改革方案，固然是將選制改革視為跟自由民主黨示好的風向球，但根本的原因乃是採行選擇投票制對工黨應該有利無害。至於工黨在公投宣傳期間為何會態度變卦反對選制改革的公投案，後文會進一步分析。

因此，若模擬三個政黨採行選擇投票制的席次變化，如圖八所示，保守黨的席次將會減少，因為保守黨將被自民黨奪走若干席次，又被工黨奪走若干席次，選擇投票制明顯對保守黨不利。自由民主黨的席次將會增加，因為自由民主黨既能奪走保守黨的若干席次，又被奪走工黨的若干席次。工黨的席次也有機會增加，因為工黨固然會被自民黨奪走部分席次，但也可能奪走保守黨的部分席次，且如前述分析，工黨獲得的席次應該會多於損失的席次。在此可以清楚看到，各黨對於選擇投票制的立場差異，很明顯地與該黨在選擇投票制採行後席次得失的評估密切相關。



圖八 英國政黨採行選擇投票制後席次消長的模擬

## (二) 英國選制改革公投失敗的原因

分析了各黨的基本立場後，以下將進一步從公投實際過程探究英國選制公投為何失敗的原因。

### 1. 工黨不願支持公投案

從上述的分析看來，英國未來若採選擇投票制，自由民主黨的席次有機會增多，保守黨的席次可能會減少，故兩黨對選擇投票制各自抱持明確贊成與反對的態度，其理至明。對工黨而言，採行選擇投票制有可能獲得更多的席次，為何工黨對公投案抱持反對的態度？原因有二：首先，當一個政黨對於各種選制改革方案進行利益計算時，未必因為新選制的「模擬席次」對己方無害，或有可能些微增加，就願意將原來的選制改弦易轍，他們仍會對看似無害或略顯有利的新選制產生猶豫（Shepsle, 2001）。這是因為政黨一旦是現存制度下的既得利益者，對於新選制的影響將存有高度的不確定感，總會疑慮新選制可能對己方產生始料未及的負面影響，而且政黨往往已經熟悉原本選制的遊戲規則，例如提名、競選、宣傳、合作、選區大小與結構等，若政黨意圖改變選制，就必須承受不確定

性，這些不確定性會阻卻政黨改變選制的意圖（謝易宏，2012：97）。除非新選制的「模擬席次」非常明顯地多於原有的選制，亦即新選制預期的報酬非常明顯地高於新選制的不確定性，政黨才會企圖改變原有的選制。就此看來，工黨在選擇投票制下的模擬席次固然有機會增加，但其席次增加的推測如前文所分析，係來自模擬席次「得失之間」稍嫌複雜的計算，不像保守黨和自民黨席次增減的推測是較為明確篤定的，因此工黨對選擇投票制的改革方案固然不至於強烈反對，但也不一定積極支持。

不過，工黨對於選擇投票制即使不是熱烈贊成，應該也不至於強烈反對，因為工黨在 2010 年國會選舉前甚至為了拉攏自民黨而將選擇投票制列為競選政見。而且，假若工黨在國會選舉後對於選擇投票制轉為抱持反對的態度，與選前的態度相互對照將明顯立場前後不一，勢必遭到民眾質疑。就此看來，自由民主黨若欲說服工黨，呼籲工黨恢復選前的立場而支持選擇投票制，似乎不是絕對不可能的事。然而，真實情況卻比想像的來得悲觀。在國會選後，工黨對於原本與自己立場較親近的自由民主黨與保守黨合作組閣一事，感覺自己遭到自由民主黨遺棄，以致工黨內部在選後瀰漫著一股反自由民主黨的情緒，已無意與自由民主黨在選制改革議題上站在同一陣線。而且，工黨對於自己前後立場不一可能會受到的批評，也找不到辯解與自圓其說的理由。這便涉及工黨對公投案抱持反對立場的更關鍵原因，即當時選制改革的公投案是將選擇投票制、國會名額縮減、選區重劃等三項議題包裹在一起交付公投。而工黨完全不能接受國會名額縮減與選區重劃的內容，因為這將嚴重打亂工黨的選民分布，對工黨的選情明顯不利。在地域上，英國保守黨的根據地主要在英格蘭東部與南部地區，工黨最具優勢的地區則是在英格



蘭中北部地區、威爾斯與蘇格蘭。根據新的選區席次與劃分方案，威爾斯與蘇格蘭的選區數目將會大幅減少，明顯對工黨不利。事實上，保守黨在與自由民主黨研議公投案時之所以會堅持加入國會名額縮減與選區重劃的內容，很明顯就是為了降低工黨支持公投案的誘因。自民黨則明顯錯估情勢，以為工黨在選前既然是以選擇投票制的選制改革作為競選政見之一，在選後應會繼續支持，而忽略了工黨對於國會名額縮減與選區重劃這兩項議題的反對態度，將完全抵銷工黨對於選擇投票制的支持態度。易言之，工黨對於選擇投票制這項議題固然略顯猶豫，但尚傾向支持，對於國會名額縮減與選區重劃這兩項議題則強烈反對，而這三項議題包裹在同一個公投案的結果則使工黨反對公投案。很明顯地，保守黨與自民黨研議公投案內容時，保守黨機巧地藉由包裹議題的策略進行議程操縱，預期工黨的支持者即使贊同選擇投票制，也將因為強烈反對另兩項議題而在包裹議題的公投案投下反對票。自民黨對於工黨贊同選擇投票制的支持強度則顯然抱持過於樂觀的期待，以致同意將這三項議題包裹在一起交付公投。<sup>12</sup>

於是，在公投宣傳活動期間，許多工黨人士宣稱，國會名額縮

---

12. 英國選制改革公投包裹三項議題導致工黨反對公投案的事例，其實可作為吾人進一步反思當代民主政治運作中公投制度正當性的例證。許多質疑公投制度正當性的論者指出，公投經常有過度簡化問題的缺失，因為公投往往是強迫民眾針包裹在一起的多項議題，直接做出贊成或反對的決定，嚴重限制民眾的政策選項。誠如審查人所指出，民眾針對特定議題的投票，其實可以透過公投提案者的議題操縱，如在公投主文加入其他配合方案，加以影響投票結果，而民眾在公投時表達的正反立場也往往並非針對該公投主文的議題。事實上，若從更抽象的角度思考，理性抉擇論者提出的「投票矛盾」(paradox of voting)與亞羅定理(Arrow's theorem)，便已清楚點出：儘管個人的偏好可以排出順序，但群體往往不能，群體做出的集體選擇往往是被議程所操控決定。簡言之，民意既然不可知、不可得，透過公投的議程操縱並不能反映民意。

減與選區重劃的規劃是保守黨與自由民主黨聯手打擊工黨的伎倆，因此工黨不能接受這個公投案。儘管工黨黨魁米利班德（Edward Samuel Miliband）表明「個人」支持公投案，但工黨整體而言其實對公投案抱持冷漠甚至傾向反對的態度。由於正方陣營無法爭取到工黨的支持，英國保守黨與工黨這兩個主要政黨對公投案都抱持不支持的態度，其實已為選制改革公投的失敗設定了基本的格局。

## 2. 克雷格民意支持度低落

當然，在兩大黨都不支持公投案的背景下，若自由民主黨與正方陣營能夠透過關鍵人物的號召與成功的宣傳活動，未嘗不能突破對選制改革不利的基本格局。然而，正方陣營的關鍵人物—副首相（自由民主黨黨魁）克雷格，在公投宣傳期間正處於民意支持度極為低迷的窘境，使得原本就充滿困境的情勢更為雪上加霜。事實上，在 2010 年國會大選期間，克雷格的民意支持度甚至一度超越當時首相（工黨黨魁）布朗與保守黨黨魁卡麥隆，克雷格受民眾歡迎的現象甚至一度被英國媒體稱為「克雷格瘋」（Cleggmania）（Evans, 2011: 48）。然而，自從選後自由民主黨與保守黨合作組閣後，克雷格與他所帶領的自由民主黨為了配合保守黨的政策立場，大幅調整自身原本的政策路線，英國輿論逐漸質疑克雷格言行不一、立場前後矛盾。尤其是 2010 年年底內閣推動大學學費改革法案，將大學學費上限提高三倍，並在國會通過，更是引發輿論對克雷格與自由民主黨的強烈批評。由於民眾對於克雷格在國會選舉前關於大學學費免費的主張還記憶猶新，選後參與執政後竟完全翻轉原來立場，配合保守黨劇烈地提高大學學費上限，此事導致克雷格的聲望急速滑落，與先前國會選舉期間受民眾歡迎的情況有如天壤之別。在接下來的公投宣傳期間，克雷格顯然已無法透過自己過去的高人氣拉抬正方

陣營的聲勢。

相對地，趁著克雷格正受輿論嚴厲撻伐的浪頭，反方陣營在公投宣傳策略上，則試圖將選制改革公投轉變為人民對克雷格個人的不信任投票，將宣傳重心放在克雷格選前與選後不同立場的今昔對照，不斷強化人民對克雷格言行不一，立場反覆的印象（Qvortrup, 2012: 112）。尤其是國會選舉前克雷格曾批評選擇投票制是「可憐而微不足道的妥協方案」，選後竟又支持選擇投票制，此一前後差異被反方陣營不斷強調。在公投宣傳活動期間後期，克雷格幾乎已成了公投案的「票房毒藥」，正方陣營甚至有人建議克雷格個人減少宣傳活動，與正方陣營保持一點距離。綜言之，選制改革的公投案剛擬定時，克雷格個人原本被預期是公投通過的助力，沒想到在公投宣傳活動期間反而成為公投通過的阻力。

### 3. 反方陣營宣傳策略奏效

反方陣營在競選策略上，除了突顯克雷格政治誠信不足的形象之外，另外則將宣傳焦點放在改採選擇投票制可能帶來的龐大選務花費。反方陣營不斷強調，若選舉制度改採選擇投票制，由於投票與計票方式複雜，購置電子投票機的選務成本預估將高達 2.5 億英鎊。儘管反方陣營從未清楚交代 2.5 億這個龐大數字是如何計算出來的，正方陣營也質疑這個數字是反方陣營刻意杜撰誇大，甚至揚言要對反方陣營這項散佈不實消息的行為提出法律訴訟，但「2.5 億」這個數字在當時顯然還是具有非常龐大的宣傳效果。反方陣營不斷向民眾訴求：在英國處於經濟嚴重不振的時刻，人民是要多花 2.5 億英鎊舉辦選舉，還是要將這些經費用放在社會福利、醫療設施、婦幼保障等民生經濟領域？根據英國 YouGov 民調機構在 2011 年 2 月所做的民調發現，當時明確表態反對選制改革的選民約佔 30%，

但若在民調中告知受訪者改採選擇投票制將多花費 2.5 億英鎊，明確表態反對選制改革的民眾即攀升到 53%（Curtice, 2011: 16）。顯然英國民眾在英國嚴重經濟不景氣的時刻，對於選務成本提高的反應是非常激烈且敏感的。總之，整個公投宣傳活動期間，「克雷格」與「2.5 億英鎊」成了當時選民印象最鮮明的人物和數字，公投的主要辯論議題並不是選擇投票制是否能改善目前選制的缺點，而是人民是否要透過公投對克雷格表達不滿，以及人民是否願意花更多錢來舉辦選舉。

相對於反方陣營簡單有力的草根訴求，正方陣營的主要宣傳口號則是選擇投票制能夠「讓議員更努力工作」（**Make your MP Work Harder**），這樣的宣傳口號顯得平淡無味，與基層民眾充滿隔閡，無法激起民眾對選制改革的熱情。事實上，在公投宣傳期間，整個言論市場主要是由反方陣營主導，正方陣營為了回應、澄清反方陣營提出的「克雷格政策立場反覆」、「採取新制浪費公帑」的批評就已顯得疲於奔命，根本無法透過簡單明瞭的論述向民眾說明採取選擇投票制的必要性（Qvortrup, 2012: 113）。事實上，若持平觀察雙方陣營的論點，他們對於選擇投票制某些贊同和批評觀點的正確性，都是有待斟酌的。例如反方陣營質疑選擇投票制違反「一人一票、票票等值」的原則，其實並不完全公允，因為在選擇投票制的計票過程中，每一張選票無論有無移轉，在每一輪計票中其實都可說被重新計算過一次，因此並未違反「一人一票、票票等值」原則；又例如正方陣營主張選擇投票制將使每一選區的候選人得票過半始能當選，其實也不是完全正確的論述，因為英國採行的選擇投票制並不要求選民將選票上的候選人全部做偏好排序，這種隨意性的選擇投票制並不保證當選者必然會獲得過半數的選票（Lundberg,

2011)。然而，上述辯論幾乎只是出現在英國的知識界，無法引起基層民眾的注意和討論。基層民眾對於選擇投票制的計票方式往往一知半解，根本無心去參與或注意這些較細緻的辯論。有學者調查了公投宣傳活動期間在大眾媒體上所呈現的選制改革辯論質量，認為就整體而言，關於選制改革之公共討論的品質其實是非常粗糙的（Renwick and Lamb, 2011）。

#### 4. 部分贊成選制改革的人士對選擇投票制亦有質疑

值得注意的是，有些對於英國現行選制不滿的人士，對於選擇投票制這項選制改革方案也不完全支持。前已論及，英國當前單一選區相對多數決制最主要的弊病是此制造成的比例性偏差問題，但選擇投票制其實並未有效解決這個問題。簡言之，對於目前選制的病症，選擇投票制這個「藥方」根本沒有「對症下藥」。對於許多主張選制改革的人士（例如支持自由民主黨與其他小黨的人士）而言，他們真正屬意的選制其實是更具比例性的政黨名單比例代表制或單記可讓渡投票制，而認為選擇投票制這項選制改革方案的力道不足，以致對於公投案也有所遲疑。在兩大黨反對公投案，小黨內部對公投案也有所遲疑的情勢下，在公投正式舉行之之前，公投通過的前景便已顯得極為黯淡。

#### 5. 民眾以自己支持的政黨為決定自己投票意向的依據

理論上，各政黨對於公投案的支持結構與民眾對於公投案的支持結構並不必然完全相同，因為民眾對於公投議題仍有其自己的意向與自主性，並不一定全然跟隨政黨的意見。不過，就較複雜的公投議題而言，一般民眾在決定其是否要支持公投案時，往往不會花太多心力去了解公投案的細部內容，而會以自己喜愛、支持或認同

的政黨與政治人物作為決定是否要支持公投案的線索，以降低蒐尋複雜資訊的決定成本（Vowles, 2011）。換言之，對於較複雜的公投議題，民眾決定支持與否的主要線索往往是「哪些人在公投案的後面」（who's behind the referendum），若民眾發現自己喜愛的政黨或政治人物支持公投案，就支持公投案，反之亦然。就英國的選制改革公投而言，由於選擇投票制計票方式的複雜，在舉行公投前一個月，在民調上都還有三成左右的選民表示不了解選擇投票制的內涵，因此英國一般民眾跟隨自己支持的政黨和政治人物決定其投票意向，便是再自然不過的事情。

根據英國《衛報》（Guardian）在投票前夕（2011年5月3-4日）所做的民調，71%的自由民主黨支持者表明支持公投案，88%的保守黨支持者與69%的工黨支持者表明反對公投案（McGuinness and Hardacre, 2011: 15），<sup>13</sup> 這顯示一般民眾確實主要是以自己支持的政黨來決定自己在公投案中的立場。而根據英國廣播公司（BBC）在2011年2月所做的民調，支持公投案的自由民主黨的民意支持度僅有8%，強烈反對公投案的保守黨為39%，傾向反對公投案的工黨為44%（Evans, 2011: 43），反對公投案之兩大黨的民意支持度明顯高於支持公投案的政黨，這明顯透露了公投案失敗的跡象。

綜合本節的分析，在兩大黨之中其中一黨（保守黨）強烈反對、另一黨（工黨）消極抵制的情況下，選制改革公投要通過本來就困難重重。在這艱困的情境下，如果主張選制改革公投的陣營在公投宣傳活動過程中，能有關鍵人物的強力號召，以及清晰具說服力的

---

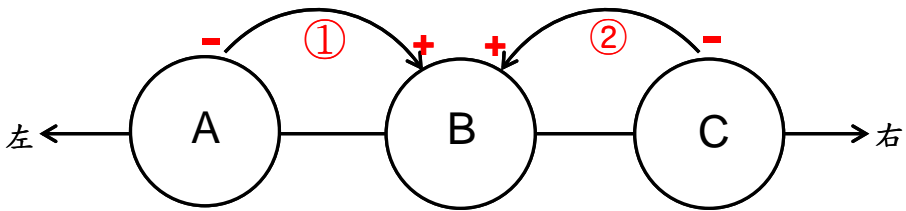
13. 根據另一項公投的出口民調也有類似的調查結果：80%的自由民主黨支持者支持公投案，88%的保守黨支持者反對公投案，54%的工黨支持者也反對公投案。參見 Whiteley et al (2012: 312)。

宣傳論述，或許還有一絲突破困境的機會。然而，這些突破困境的條件在公投宣傳過程中完全不存在，一方面就關鍵人物而言，推動選制改革的主角克雷格民意支持度極為低迷，克雷格的角色非常戲劇性地在國會選舉前後短短一年左右的時間，從推動選制改革的催化劑變成了絆腳石；另一方面就宣傳策略而言，反對選制改革陣營較為草根性的競選策略顯然較為成功。甚至連支持選制改革的部分人士都認為選擇投票制的改革力道不足而不願支持公投案。至於在民眾的層次上，由於選擇投票制內涵的複雜性，多數民眾選擇根據自己的政黨認同決定自己在公投案的投票意向，以上些因素終而導致選制改革公投以失敗收場，而且可說是以全面性潰敗的方式收場。

## 六、英國選制改革實現條件的評估

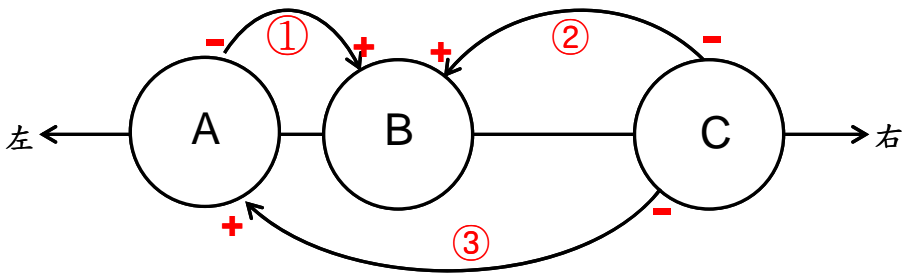
從英國此次選制改革失敗的經驗，我們可以進一步思考未來英國選制改革實現的條件為何。前已論及，自二十世紀初以來，選擇投票制便一直是英國政界推動選制改革的主要方案，1910年自由黨執政期間、1917年自由黨、保守黨與工黨共組大聯合內閣期間、1930年工黨執政期間，都曾試圖以選擇投票制取代單一選區相對多數決制，但都像本次選制改革一樣無法成功；相反地，澳洲於1918年卻成功地將原本採行的單一選區相對多數決制改為選擇投票制。我們或許可以從英國歷年選制改革失敗與澳洲過去選制改革成功的經驗，去找尋英國未來選制改革實現條件的線索。而要探究英國與澳洲過去選制改革成敗的經驗，可以從前文對於英國政黨採行選擇投票制後席次消長的模擬（頁23及圖八）轉化成的一般化模型作為分析的基礎：

(一) 在左右派的意識形態光譜上，如圖九所示，從左到右有 A、B、C 三黨（先不論政黨大小），一旦由單一選區相對多數決制改為選擇投票制，B 黨作為中間的政黨，將有機會從 A、C 左右兩黨奪走若干席次（如圖九的箭頭①與箭頭②）。



圖九

(二) 在左右派的意識形態光譜上，如圖十所示，從左到右有 A、B、C 三黨（先不論政黨大小），且 A、B 兩黨的意識形態位置較近，一旦由單一選區相對多數決制改為選擇投票制，A 黨將有機會從 C 黨奪走若干席次。（如圖十的箭頭③）

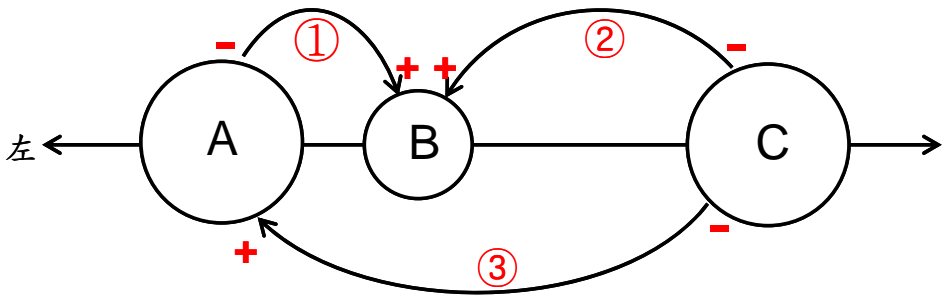


圖十

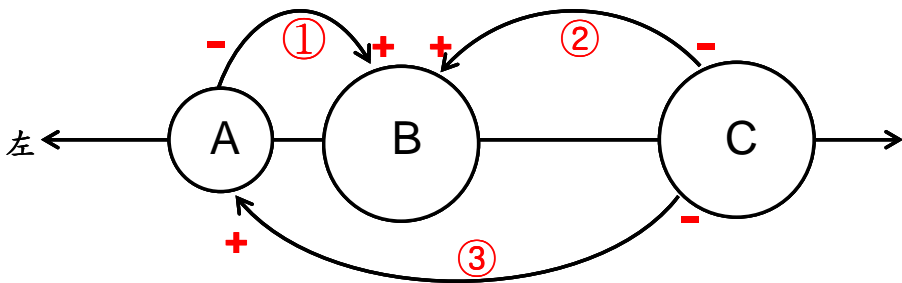
(三) 在左右派的意識形態光譜上，如圖十一所示，從左到右有 A、B、C 三黨，A、B 兩黨的意識形態位置較近；且 B 是全國層次的小黨，A 是全國層次的大黨，一旦由單一選區相對多數決制改



為選擇投票制，A 黨從 C 黨奪走的席次數將大於 A 黨被 B 黨奪走的席次數。簡言之，A 黨「得可償失」，亦即圖十一中③>①。相反地，如圖十二所示，假若在 A、B 這兩個意識形態位置較近的政黨中，B 是全國層次的大黨，A 是全國層次的小黨，一旦由單一選區相對多數決制改為選擇投票制，A 黨從 C 黨奪走的席次數將小於 A 黨被 B 黨奪走的席次數。簡言之，A 黨「得不償失」，即圖十二中③<①。



圖十一



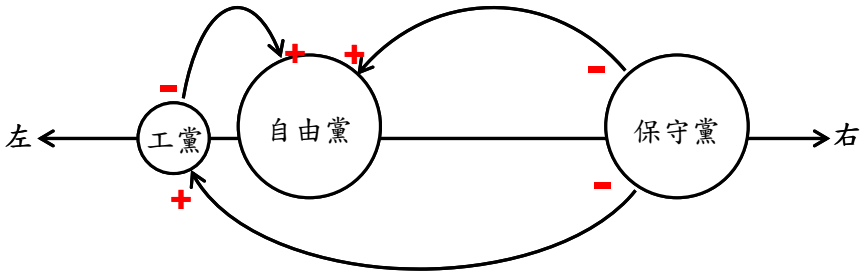
圖十二

綜上所述，在圖十一中，C 黨作為一個意識形態距離 A、B 較遠的政黨，其席次在採行選擇投票制後將會減少，故 C 黨應會反對選擇投票制；B 黨作為一個意識形態介於 A 黨與 C 黨之間的中間政黨，其席次在採行選擇投票制後將會增加，故 B 黨應會贊同選擇投

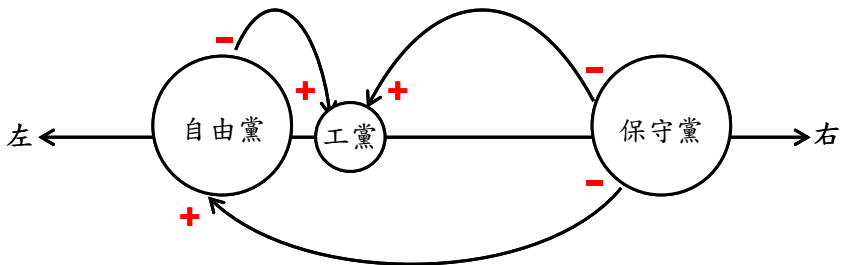
票制；A 黨作為一個意識形態距離 B 較近的大黨，其席次在採行選擇投票制後「得可償失」，席次應該有機會增加，故 A 黨應可接受選擇投票制，但由於 A 黨「得可償失」的推論來自席次模擬稍嫌複雜的計算，且採行選擇投票制這種複雜的選制須承受較多不確定性，故 A 黨對於選擇投票制固然可以接受，但不見得會強烈支持。在圖十二中，C 黨與 B 黨的情形與圖十一類似，即 C 黨在採行選擇投票制後席次將會減少，應會反對選擇投票制；B 黨在採行選擇投票制後席次將會增加，應會贊同選擇投票制，但與圖十一不同的是 A 黨，因為 A 黨作為一個意識形態與 B 黨距離較近的小黨（而非大黨），其席次在採行選擇投票制後將「得不償失」而減少，故 A 黨應會反對選擇投票制。

我們可以根據上述的一般化模型，檢視英國於 1910 年、1917 年、1930 年三次提出選擇投票制改革方案，以及澳洲於 1918 年採行選擇投票制的政黨生態。為何英國自由黨會在 1910 年提出選擇投票制的改革方案，但卻遭到保守黨反對，而自由黨內部亦有反對聲音，導致當時選制改革無法成功？回顧當時，英國的兩大黨是保守黨與自由黨，而工黨是一個剛成立的新興小黨（工黨於 1906 年始正式成立），其政黨立場與保守黨明顯對立，而與自由黨立場較近，但當時英國政黨體系甫發生政黨重組，政黨意識形態的差異正由過去長期以來以「自由—保守」為主軸的意識形態光譜轉變為「勞—資」為主軸的意識形態光譜，故工黨儘管與自由黨立場較近，但工黨當時在意識形態光譜上究竟是在自由黨的左邊還是右邊，尚混沌未明。假若工黨的位置在自由黨的左邊（如圖十三），則自由黨作為一個介於工黨與保守黨之間的政黨，根據前述的一般化模型，採行選擇投票制後席次將會增加，自由黨應會毫無猶豫地採行選擇投

票制；假若工黨的位置在自由黨的右邊（如圖十四），則自由黨作為一個意識形態位置位於最左邊，但與工黨立場較近的大黨，根據前述的一般化模型，採行選擇投票制後席次應「得可償失」，但這種得失計算較為複雜，自由黨對於採行選擇投票制仍會遲疑。而無論工黨是在自由黨的左邊還是右邊，保守黨無疑都是距離工黨與自由黨較遠的政黨，故根據前述的一般化模型，採行選擇投票制後席次勢必會減少。總之，在當時工黨的意識形態位置究竟是在自由黨左邊或右邊尚未完全明確的情況下，自由黨的基本立場固然支持選擇投票制，但對採行此制仍有疑慮，保守黨則毫無疑義會反對此制，以致選擇投票制的改革方案無法實現。



圖十三



圖十四

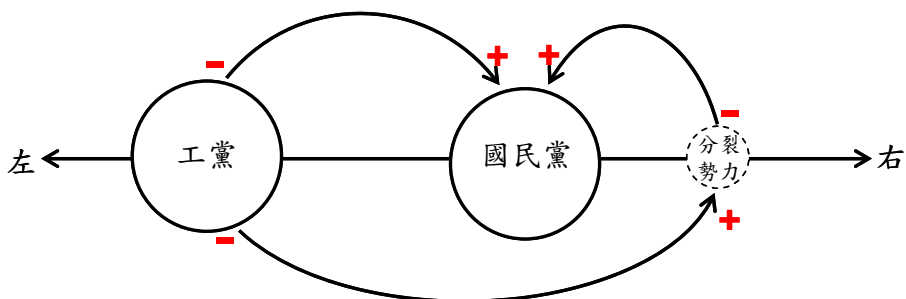
為何在 1917 年的戰時大聯合內閣中，自由黨會提出選擇投票制

的改革方案，原本附和自由黨推動選制改革的工黨後來又縮手反悔，而保守黨則始終反對選擇投票制？回顧當時，工黨的選民基礎日益茁壯，且工黨意識形態位置位於自由黨左邊的態勢已漸趨明顯（即如前圖十二）。在這種政黨生態下，自由黨作為中間政黨，若採行選擇投票制，席次勢必會增加，故很明確地會希望採行選擇投票制；工黨作為最左邊的政黨，而其勢力尚小於自由黨，採行選擇投票制可能會「得不償失」，故工黨對於採行選擇投票制自然會有所遲疑；保守黨作為最右邊的政黨，若採行選擇投票制，席次勢必會減少，故很明確地會反對採行選擇投票制。在自由黨支持、工黨遲疑、保守黨反對的政治背景下，以致選擇投票制的改革方案無法實現。

為何在 1930 年，工黨會提出選擇投票制的改革方案，自由黨強烈附和，但在保守黨的強烈反對下，工黨對選制改革又顯意興闌珊？回顧當時，工黨與保守黨作為左右兩大黨、自由黨沒落為中間小黨的態勢已經確立，此一政黨生態即是當前英國工黨、保守黨與自由民主黨的意識形態位置。因此，就如同前文對於 2011 年選制改革公投前夕各政黨對於選擇投票制支持立場的分析（如前文圖八），採行選擇投票制對於意識形態位於中間的自由黨最有利，故該黨最支持選擇投票制；採行選擇投票對於工黨這個與自由黨立場較近的左派大黨而言，應有機會「得可償失」而增加席次，故工黨對選擇投票制尚能接受，並將其作為對外倡議以標榜自身改革形象的選制改革方案，但基於選擇投票制規則較複雜而可能產生的不確定性，僅是表面上支持而不願積極推動；採行選擇投票制對於保守黨這個右派大黨則明顯不利，故該黨明確反對選擇投票制。於是，在工黨表面倡議實則遲疑，保守黨強烈反對，僅有自由黨這個小黨明確支持

的政治背景下，選制改革最後亦不了了之。

至於澳洲於 1918 年選擇投票制的選制改革為何能夠實現？回顧當時，澳洲 1917 年國會選舉前夕，右派的「聯邦自由黨」（Commonwealth Liberal Party）成功整合右派分裂勢力，並與中間派小黨的「國家勞工黨」（National Labor Party）合併，成立「澳洲國民黨」（Nationalist Party of Australia，以下簡稱國民黨），與左派主要政黨「澳洲工黨」（Australian Labor Party，以下簡稱工黨）形成左右對峙、分庭抗禮的格局。國民黨並在同年國會選舉獲得過半數席次而執政。然而，國民黨執政後，該黨內部立場較鮮明的右派勢力，不滿該黨選前在意識形態光譜上向中間移動的路線調整，欲從黨內出走成立新政黨，於是執政的國民黨又面臨分裂危機。在此格局下，假若澳洲國民黨內部的傳統右派勢力真的出走成立新政黨（以下稱右派小黨），在採行選擇投票制的情況下，根據前述一般化模型的分析（如圖十五），工黨將會有部分席次流向國民黨與右派小黨，右派小黨將會有部分席次流向國民黨。就此看來，國民黨身為工黨與右派小黨之間的政黨，採行選擇投票制後席次是會明顯增加的，因此國民黨才會毫無猶豫地將選制改為選擇投票制。而後來左派大黨工黨執政後之所以也願意維持選擇投票制，是因為工黨在當時澳洲勞工運動日益蓬勃的歷史背景下，預期自己的選民基礎會日益擴大，故認為選擇投票制對自己並未造成明顯不利，選擇投票制的選制改革也因此得以實現並維持下來。



圖十五

以上英國與澳洲選制改革成敗的分析，可以作為探尋英國未來選制改革實現條件的線索。英國選制改革若要能夠成功實現，必須獲得主要政治勢力的支持才能在國會中通過法案，故保守黨或工黨這兩大黨之一的支持態度相當重要，而大黨能夠支持選制改革的關鍵在於大黨在新選制下能夠比現制獲得更多席次。我們若對選擇投票制、政黨比例代表制、單記可讓渡投票制、聯立制、並立制等各種選制改革方案進行政治影響評估，會發現保守黨在任何新選制下，所獲得的席次都可能比現行的單一選區相對多數決制來得少，故對保守黨而言，任何新選制都比現行制度不利，因此選制改革難以冀望獲得保守黨的支持，只能冀望工黨，而選擇投票制此一選制，幾乎是各種選制改革方案中，能夠比現制使工黨獲得更多席次的唯一選制。然而，工黨在選擇投票制下雖然可能比現制獲得更多席次，但席次增加的幅度在「得可償失」下不見得會很多，在選擇投票制內涵稍嫌複雜充滿諸多不確定風險的顧慮下，工黨固然在過去早有選擇投票制的倡議，但始終略顯猶豫，並未積極推動，寧願繼續維持現制。

在工黨仍以維持現行選制為優先考量的情況下，選制改革必須透由小黨敦促工黨推動，而在各種選制改革方案中，選擇投票制亦

能使自由民主黨這個小黨的席次增加，故自由民主黨儘管最喜愛比例代表制，但尚能接受選擇投票制。就此看來，選擇投票制會成為英國最後推出的選制改革方案，其來有自。然而，在工黨對選擇投票制仍有遲疑而推動步伐意興闌珊的情況下，不見得會理會小黨對於選制改革的訴求。小黨若要擁有與大黨談判選制改革方案的籌碼，唯有在「大黨對小黨有所求」的政治背景下才有可能。在英國，目前能夠想像「大黨對小黨有所求」的政治格局，不外乎就是國會中出現各黨不過半而必須組成聯合政府的時刻。因此我們可以推論，各黨不過半應可說是英國選制改革出現契機的必要條件。國會中沒有出現各黨不過半的格局，選制改革幾乎可說是難以實現的。而選擇投票制的選制改革若真要實現，必須透過自由民主黨與工黨彼此合作，自由民主黨促使工黨實現選制改革才有可能。

若將 1918 年的澳洲與當前的英國相互比較，當時澳洲的國民黨在意識形態光譜上位於左派大黨與可能分裂出走的右派小黨之間，採行選擇投票制對其明顯有利，故對於改採選擇投票制的態度顯得非常篤定，因此澳洲不須各黨不過半就能發生選擇投票制的選制改革；相對地，英國工黨在意識形態光譜上位於保守黨與自民黨的左邊，採行選擇投票固然有可能增加工黨的席次，但席次得失的計算如前述分析較為複雜，因此對於選擇投票制的支持態度並非十分篤定，反而是位於中間位置的自民黨幾乎篤定在採行選擇票制後，可以較現行選制下獲得更多席次，故英國的選制改革在兩大黨之一過半的情況下，改革動力較為低落，而必須在各黨不過半的格局發生時，此時自民黨對大黨有較大的談判籌碼與較大的敦促力量，選制改革才較有可能發生。我們或許可以大膽揣測，假若英國 2010 年的國會大選，工黨與自由民主黨的總席次能夠超過國會半數而共同組

閣，兩黨提出的選制改革公投案應該就不至於將對工黨強烈反對的議題包裹在一起，又假若兩黨聯合執政的政績尚佳而能維持一定的民意支持度，在選民通常以自己支持的政黨為決定自己投票意向的情況下，選擇投票制的公投應該是有機會通過的。

## 七、結語

民主國家國會選舉制度的改變向來是相當困難的政治工程，因為國會選制改革的達成，必須透過修法或修憲，而修法勢必透過國會，修憲也往往須由國會發動。從個別國會議員的利益而言，現任者既然都是現有選舉制度下的贏家，選制改革乃是要贏家去改變既有的遊戲規則，這將對現任者帶來不確定的風險，因此通常缺乏誘因與動機去修改既有的遊戲規則，維持現狀往往是個別國會議員的優先選項。就個別政黨的利益而言，目前國會中的政黨勢力既然是透過既有選舉制度而逐漸形成、茁壯的，自然會去維護既有的選舉制度（黃德福、廖益興，2009：22-23）。例如，一旦單一選區相對多數決制塑造了兩黨制，兩黨制下的兩個主要政黨也必然會反過來去維持、鞏固單一選區相對多數決制，以維護自己在國會的優勢地位；同樣地，一旦比例代表制塑造了多黨制，多黨制下皆未過半的政黨通常也會試圖維持、鞏固比例代表制，以維持自己在國會的既有勢力。

然而，在既有選舉制度與既有政治勢力彼此相互影響、相互確保的情形下，仍有可能出現選制改革的契機。Shugart（2001: 26-28）指出，一個國家發生選制改革的因素有兩類：一是固有因素（*inherent factors*），亦即現行選舉制度的潛在性制度弱點與負面效應日益嚴



重，使民眾對於現行選制度下的政治現況產生不滿，對現有選舉制度的合理性產生質疑，繼而形成選制改革的社會壓力。但選制改革的社會壓力，不一定能促使朝野政黨或政治人物會加以回應而推動選制改革。另一是偶然因素（contingent factors），亦即特定的重大政治事件作為引發選制改革的觸媒，促使朝野政黨或政治人物回應社會壓力而實現選制改革。

若以上述觀點來看英國國會選制改革的過程，一方面，英國自 1970 年代以來自由民主黨與其他小黨得票率逐漸提升，選民的選票經由選舉制度轉換而來的席次卻無法有效反映此項趨向，比例性偏差漸趨明顯，國會議員與執政黨的民主正當性則漸趨薄弱，單一選區相對多數決制的制度缺失與負面效應確實日益嚴重，選制改革的社會壓力因此逐漸形成，這是英國國會選制改革的固有因素。另一方面，英國 2010 年國會大選所形成的「懸峙國會」，則是引發國會選制改革的偶然因素。國會各黨不過半的格局使得小黨在組閣過程中有機會以選制改革為籌碼，迫使大黨同意將選制改革方案交付公投。然而，選擇投票制作為大黨喜愛的現行選制與小黨喜愛的比例代表制之間的折衷方案，最後在公投舉行過程中仍面臨大黨的全面反撲而無法被民眾接受，國會選制改革終告失敗。

不過，從英國此次國會選制改革失敗的經驗，仍然讓我們看到：受到現行選舉制度制約的政黨體系，仍有可能在現行選舉制度下找到突破的空間，而跳脫選舉制度長期以來的束縛，反過來去改變既有的選舉制度。就英國而言，長期實施的單一選區相對多數決制形塑了兩黨制，而英國的兩黨制受到單一選區相對多數決制的制約，使得小黨生存空間有限。然而，在 2010 年國會選舉中，在單一選區相對多數決制下仍例外地出現了各黨不過半的格局，使得自由民主

黨在現行選制下找到突破點，遂有機會促成選舉制度的改變，只是最終未能成功。儘管英國此次選制改革最後以失敗收場，但從長期趨勢看來，隨著小黨得票率與席次率的增加，英國目前的兩黨制正處於不穩定的階段，在未來的國會大選中，仍有可能出現各黨不過半的格局。在這種格局下，國會選制改革的運動仍有機會捲土重來。

## 參考書目

- Adam Carr's Election Archive. 2012. "United Kingdom." in <http://psephos.adam-carr.net/>. Latest update 13 June 2012.
- Curtice, John. 2010. "So What Went Wrong with the Electoral System? The 2010 Election Result and the Debate about Electoral Reform." *Parliamentary Affairs* 63, 4: 623-638.
- Curtice, John. 2011. "The Death of a Miserable Little Compromise: The Alternative Vote Referendum." *Political Insight* 2, 2: 14-17.
- Denver, David. 2003. "Whatever Happened to Electoral Reform?" *Politics Review* 38, 1: 36-38.
- Durkin, Mary and Isobel White. 2008. "Voting Systems in the UK." Research Paper SN/PC/04458. London: Parliament and Constitution Centre, House of Commons Library.
- Evans, Elizabeth. 2011. "Two Heads are Better than One? Assessing the Implications of the Conservative-Liberal Democrat Coalition for UK Politics." *Political Science* 63, 1: 45-60.
- Farrell, David M. and Ian McAllister. 2005. "Australia: The Alternative Vote in a Compliant Political Culture." in Michael Gallagher and Paul Mitchell. eds. *The Politics of Electoral Systems*: 79-99. Oxford: Oxford Scholarship Online Monographs.
- Flanagan, Tom. 2001. "The Alternative Vote." *Policy Options* 22, 6: 37-40.
- Fraenkel, Jon. 2004. "Electoral Engineering in Papua New Guinea:

- Lessons from Fiji and Elsewhere.” *Pacific Economic Bulletin* 19, 1: 122-133.
- Fraenkel, Jon and Bernard Grofman. 2004. “A Neo-Downsian Model of the Alternative Vote as a Mechanism for Mitigating Ethnic Conflict in Plural Societies.” *Public Choice* 121, 3-4: 487-506.
- Fraenkel, Jon and Bernard Grofman. 2006a. “Does the Alternative Vote Foster Moderation in Ethnically Divided Societies? The Case of Fiji.” *Comparative Political Studies* 39, 5: 623-651.
- Fraenkel, Jon and Bernard Grofman. 2006b. “The Failure of the Alternative Vote as a Tool for Ethnic Moderation in Fiji: A Rejoinder to Horowitz.” *Comparative Political Studies* 39, 5: 663-666.
- Fraenkel, Jon and Bernard Grofman. 2007. “The Merits of Neo-Downsian Modeling of the Alternative Vote: A Reply to Horowitz.” *Public Choice* 133, 1-2: 1-11.
- Graeme Orr and K. D. Ewing. 2010. “AV or not AV: Lessons from Australia.” in <http://www.juridicas.unam.mx/wccl/ponencias/1/20.pdf>. Latest update 10 July 2013.
- Hix, Simon et al. 2010. “Electoral Reform: A Vote for Change.” *Political Insight* 1, 2: 61-63.
- Horowitz, Donald L. 2000. *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Horowitz, Donald L. 2002. “Constitutional Design: Proposals versus Processes.” in Andrew Reynolds. ed. *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*:

- 15-36. New York: Oxford University Press.
- Horowitz, Donald L. 2004. "The Alternative Vote and Interethnic Moderation: A Reply to Fraenkel and Grofman." *Public Choice* 121: 507-517.
- Horowitz, Donald L. 2006. "Strategy Takes a Holiday: Fraenkel and Grofman on the Alternative Vote." *Comparative Political Studies* 39, 5: 652-662.
- Horowitz, Donald L. 2007. "Where Have All the Parties Gone? Fraenkel and Grofman on the Alternative Vote- Yet Again." *Public Choice* 133, 1-2: 13-23.
- Jackman, Simon. 1994. "Measuring Electoral Bias: Australia, 1949-93." *British Journal of Political Science* 24, 3: 319-357.
- Kavanagh, Dennis. 1995. "Changes in Electoral Behavior and the Party System." in F. F. Ridley and M. Rush. eds. *British Government and Politics since 1945: Changes in Perspective*: 98-114. Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, Arend. 1977. *Democracy in Plural Societies*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Lijphart, Arend. 2004. "Constitutional Design for Divided Societies." *Journal of Democracy* 15, 2: 96-109.
- Lundberg, Thomas Carl. 2011. "Be Careful What You Wish For: Potential Problems for the 'Yes' Side in the Alternative Vote Referendum." *Proceeding of a Conference on Political Science Association Conference*. 21 April 2011. London: the Political Science Association.

- McGuinness, Feargal and Jeremy Hardacre. 2011. "Alternative Vote Referendum 2011: Analysis of Results." Research Paper 11/44. London: Parliament and Constitution Centre, House of Commons Library.
- McLean, Iain. 1999. "The Jenkins Commission and the Implications of Electoral Reform for the UK Constitution." *Government and Opposition* 34, 2: 143-160.
- Norris, Pippa. 1997. "Choosing Electoral System: Proportional, Majoritarian and Mixed System." *International Political Science Review* 18, 3: 297-312.
- Norris, Pippa. 2004. *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Qvortrup, Matt. 2012. "Voting on Electoral Reform: A Comparative Perspective on the Alternative Vote Referendum in the United Kingdom." *The Political Quarterly* 83, 1: 108-116.
- Reilly, Benjamin. 1997. "The Alternative Vote and Ethnic Accommodation: New Evidence from Papua New Guinea." *Electoral Studies* 16, 1: 1-11.
- Reilly, Benjamin. 2002. "Electoral Systems for Divided Societies." *Journal of Democracy* 13, 2: 156-170.
- Renwick, Alan and Michael Lamb. 2011. "The 2011 Electoral System Referendum in the UK: The Quality of Debate in the Print Media." *Proceeding of of a Conference on American Political Science Association*. 1-4 September 2011. Seattle: the American Political Science Association.

- Shepsle, Kenneth. 2001. "A Comment on Institutional Change." *Journal of Theoretical Politics* 13, 3: 321-325.
- Shugart, Matthew Soberg. 2001. "Extreme Electoral Systems and the Appeal of the Mixed-Member Alternative." in M. S. Shugart and M. P. Wattenberg. eds. *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds* : 25-51. Oxford: Oxford University Press.
- Vowles, Jack. 2011. "The Manipulation of Norms and Emotions? Partisan Cues and Campaign Claims in the UK Electoral System Referendum." *Proceeding of the Annual Meeting of the American Political Science Association*. 1-4 September 2011. Seattle: the American Political Science Association.
- White, Isobel. 2011. "AV and Electoral Reform." Research Paper SN/PC/05317. London: Parliament and Constitution Centre, House of Commons Library.
- Whiteley, Paul et al. 2012. "Britain Says NO: Voting in the AV Ballot Referendum." *Parliamentary Affairs* 65, 1: 301-322.
- Wright, Jack F. H. 1986. "Australian Experience with Majoritarian-Preferential and Quota-preferential Systems." in Bernard Grofman and Arend Lijphart. eds. *Electoral Laws and Their Political Consequence*: 124-138. New York: Agathon Press.
- Wilks-Heeg, Stuart. 2011. "The Rejection of AV is the Fifth Occasion in the Last 100 Years That a Proposal to Replace FPTP Has Failed." in <http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/archives/10174>. Latest update 30 June 2013.
- 王業立。1997。〈單一選區絕對多數決之研究〉。國家科學委員會

研究計畫 (NSC86-2471-H-029-001-I11)。台北：行政院國家科學委員會。(Wang, Yeh-lih. 1997. "The Study of Absolute Majority Electoral Systems." National Science Council Research Project (86-2471-H-029-001-I11). Taipei: National Science Council, Executive Yuan.)

王業立。2011。《比較選舉制度》。台北：五南圖書公司。(Wang, Yeh-lih. 2011. *Comparative Electoral Systems*. Taipei: Wu-nan Book.)

吳親恩。2006。〈選制改變的影響—從 SNTV 到「並立式單一選區兩票制」〉。吳重禮、吳玉山編《憲政改革：背景、運作與影響》：271-303。台北：五南圖書公司。(Wu, Chin-en. 2006. "The Influence of the Electoral Change: A Comparison of SNTV and Mixed-Member Majoritarian System." in Chung-li Wu and Yu-shan Wu. eds. *Constitutional Reform: Background, Operation and Influence*: 271-303. Taipei: Wu-nan Book.)

黃德福、廖益興。2009。〈我國立法委員為何選擇並立式混合選舉制度？2004年選舉制度改革之觀察〉。《政治學報》47：1-27。(Huang, The-fu, and Yi-hsing Liao. 2009. "Why Did the Legislators Choose the Parallel Mixed-Member Electoral System in Taiwan? An Observation on the 2004 Electoral Reform." *Chinese Political Science Review* 47: 1-27.)

黃琛瑜。2001。《英國政府與政治》。台北：五南圖書公司。(Huang, Chen-yu. 2001. *UK Government and Politics*. Taipei: Wu-nan Book.)

謝易宏。2012。〈台灣立委選制變遷的新制度論解釋〉。《台灣民



主季刊》9, 1: 81-141。 (Sia, Ek-hong. 2012. “A New-institutional Explanation for Taiwanese Legislative Electoral Change.” *Taiwan Democracy Quarterly* 9, 1: 81-141.)

## Alternative Vote and UK Electoral Reform

Tzu-Chiao Su \* Yeh-Lih Wang \*\*

The UK parliamentary election system adopted the first-past-the-post system (FPTP) a long time ago. This electoral system helps build up a single-party government with clear political responsibilities, but it also creates a serious “disproportionality” problem where the parliamentary seats each party gets are not proportional to the votes it receives. After the parliamentary election in 2011, there was finally a chance to make electoral reforms. The coalition government established by the Conservative Party and the Liberal Democratic Party submitted an electoral reform proposal to adopt alternative vote system, and decided to hold a referendum on changing the electoral system. The referendum was held in May of 2011; however, the result is that the proposal was not approved.

This paper aims to review the reasons why the electoral reform in the UK failed when originally there seemed to be the possibility to change the electoral system. The paper illustrates

---

\* Postdoctoral Fellow, Department of Political Science, National Taiwan University, and Adjunct Assistant Professor, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University.

\*\* Professor, Department of Political Science, National Taiwan University.

the constituent of the alternative vote and the possible effects it would have, analyzes the reasons why the government in the UK proposed alternative vote system rather than other options for electoral reform, and explains the result of the referendum. From the failure of the UK's electoral reform, we can see that even if the party system is confined by the current electoral system, it still has a chance to get rid of the restraint of the current electoral system and change. In the UK, the two-party system has been molded and confined by FPTP over a long period of time. As a result, the electoral system makes it difficult for small parties to survive. Nevertheless, in the parliamentary election in 2010, the exceptional phenomenon where none of the parties received more than half of the total seats occurred under FPTP, and it prompted the Liberal Democratic Party to face the problem and attempt to change the electoral system. However it did not succeed in the long run. Even though the electoral reform ended with failure, with the increase in votes and seats that small parties get now and the current unstable two-party system, there is still a great possibility that none of the parties will have more than half of the total seats after a future parliamentary election, and, in all likelihood, electoral reform will emerge again.

**Key words:** alternative vote, first-past-the-post system, UK Parliament, electoral system