

# 從歐美經驗論國會議員人數 及「立委席次減半」

彭錦鵬\*

## 摘 要

民國九十年底立法委員選舉時，「立委席次減半」成為競選主要訴求之一，反映人民對於立委人數在民國八十六年修憲後增加為 225 人的反感。從歐美經驗觀察，經濟合作發展組織國家的國會議員人數，基於委員會及院會運作之考慮，有下限 150 人上限 660 人的情形，而大部分的中型國家（人口 1,500 萬人至 9,000 萬人）則約每十萬人產生一位國會議員。國會議員人數反映國家人口數，也反映憲政體制、國會院會、委員會運作之實際需要。從不同因素加以考慮，我國立法委員人數並未明顯偏高，席次減少固可考慮，席次減半則可能導致少數壟斷、委員會人數不足等問題。受到詬病的立法院議事不彰現象源自於立委品質，而立委品質問題源自於選舉制度，並非立委席次減半所能解決。

關鍵詞：立法院、國會、選舉制度、經濟合作發展組織

## 壹、前 言

「立委席次減半」的口號在二〇〇〇年底由民進黨立委所首先提出（彭錦鵬，民 89），並陸續得到其他包括台灣團結聯盟等政黨的支持<sup>1</sup>。此一口號在二〇〇一

---

\*中央研究院歐美研究所副研究員，台灣大學政治學系副教授

<sup>1</sup> 於民國九十年底立委選舉中，民進黨和台灣團結聯盟將立委席次減半列為共同政見。另據一項調查 290 位參選人意見的民調顯示，142 份有效問卷中，有 108 位贊成立委席次減半。（聯

年立委選舉中形成主要訴求之一，反映了民眾對於立法院議事混亂，立委個人形象不佳的反感。但是就制度面而言，立委席次如由目前的 225 人加以減半設置，則其利弊得失，殊值詳細檢討。

我國憲法在民國八十六年修憲之後，將立法委員人數由原憲法條文採用之按人口浮動計算制改為固定總額制，立委總額將不會因人口變動而不斷膨脹。同時在考慮立委總額應符合各國下院人數成例，及我國政治情勢需要下，修憲條文將立委人數增訂為 225 人。第四屆立法院於民國八十八年初開議以來，國會議事秩序紊亂一如以往，並未明顯改善。民國八十九年總統大選後，陳水扁總統堅持組成少數政府，由於重大政策如核四案引起重大爭議，經濟情勢反轉直下，受到立法院在野聯盟的強烈挑戰。政府無法提出有效施政政策，形成立法院不斷質疑、杯葛行政院之現象，民眾從而認為立委人數已過多，而人多的立法院是政局混亂的來源。民進黨為求卸責，無視其在九七修憲時堅持立委人數 250 人之主張，轉而提出「立委人數減半」之國會改革口號，企圖轉移民眾注意的焦點。本文因之針對立委人數究竟多少為妥之憲政問題，從歐美各國之經驗，及立法院之實際運作需要全盤加以分析考量，以為憲政成長之參考。

本文認為，主司立法的國會其議員人數不但與國家人口有明顯正比例關係，也有上限及下限的情形存在。以我國人口數、政經發展程度，及立院委員會分工專業化的需求考量，立委人數不宜輕易遽降，以免造成議事被少數人壟斷的情形。

## 貳、我國立委人數之制度沿革

我國立法委員人數，由於憲法第六十四條規定之立法委員基於固定人口數而產生，在人口不斷增減情形下，總額是浮動的。從民國三十六年行憲起四十餘年間，雖有立法委員之增補選，總額浮動的情形並無改變。民國八十六年修憲之後，立法委員之總額才規定由第四屆起固定為 225 人，並排除憲法第六十四條之限制。

憲法第六十四條規定，立委之產生係依各省、直轄市在人口 300 萬以下者選出 5 人，人口超過 300 萬者，每滿 100 萬人增選 1 人。其他蒙藏、邊疆、僑民、職業團體及婦女名額則由法律定之。由於行憲之初，憲法適用於全中國大陸，第一屆立法委員法定名額高達 773 人，選出人數則為 760 人（中華民國行政概況，民 76, 24）。第一屆立委自民國三十六年選出後直至民國八十一年底均未改選，此期間依憲法臨時條款進行增補選及增額改選，勉強維持立法院具有部分定期改選的國會正當性。民國七十八年立委改選產生 130 人，加上長年未改選的「資深」立委 120 人，合計共有立委 250 人。

民國八十年修憲後除原住民、僑民、全國不分區立委有固定名額外，立委之產

---

合晚報，民 90.9.29，二版）

生仍依人口採浮動式設計。每省、直轄市各 2 人，人口逾 20 萬人者，每增加 10 萬人增 1 人，逾 100 萬人者，每增加 20 萬人增 1 人。民國八十一年十二月依修憲後增修條文而全面改選出的第二屆立法委員共有 161 人，而民國八十四年十二月所選出的第三屆立法委員則增加為 164 人。

民國八十六年修憲，立法委員選制第二次改變，立委人數由人口浮動制改採總額固定制，立委席次計算辦法改變後並使立委人數實際上由第三屆之 164 人，增加為 225 人。依照憲法增修條文第四條之規定，派自由地區直轄市、縣市共選出 168 人，每縣至少 1 人。派自由地區平地原住民與山地原住民各 4 人。僑民 8 人。林全國不分區 41 人。

立委人數由第三屆的 164 人，增加為 225 人的關鍵，在於民國八十五年底召開的國家發展會議主張適度增加立委人數。國家發展會議對立委人數的共同意見是：「立法委員之總額要視國民大會與省議會名額的調整情形，於必要時得增加至 200 250 名為原則，任期應改為四年。」國家發展會議中國國民黨與民主進步黨達成精簡省府組織，廢除省議員選舉的共同意見，也希望將國民大會選舉改為政黨比例方式，因此從政治面上考慮，要化解來自部分省議員及國民大會代表的反彈，希望以增加立委名額方式，化解現職民代政治生命斷而引發的壓力。次年修憲協商過程中，主要是國民黨與民進黨的兩黨協商。國民大會黨團協商修憲條文細節時，民進黨協商代表不但要為省議員不能再選而謀出路，更為民進黨籍國代參選立委的空間著想，相當堅持立委人數越多越好的看法。經冗長協商後，終達成立委人數 225 人的修憲方案並通過為憲法增修條文第四條<sup>2</sup>。

### 參、歐美國會議員人數的分析

各國國會議員的人數並沒有一定的數據或理論可資遵循。一般而言，政治學者根據世界各國國會議員人數的實證調查所顯示的是，國會議員人數最主要的考慮因素是人口數 (Lane and Ersson, 2000, 159)，而越先進的民主國家國會議員人數就相對越多。經濟合作發展組織 (OECD) 國家的下院國會議員人數和其人口比較起來，就比拉丁美洲國家的議員人數高了一倍 (表一)，這似乎暗示國會議員人數和民主

<sup>2</sup> 作者於一九九七年修憲時擔任國民黨籍不分區國大代表，全程參與包括新黨在內之三黨修憲協商過程。當時國民黨是執政黨，基於立院運作效率及順暢著想，主張立委人數不宜過多，只適度增加到 200 人。此一意見基本上是主導修憲過程，時任行政院長連戰先生的謹慎評估，有其實務經驗上的考慮。在黨團協商過程中，中國國民黨協商代表非常重視憲法機關中人數規定的制度性影響，堅持只宜訂在小幅多於 200 人的總額。但在民進黨堅持只降到 230 人而形成僵局後，中國國民黨協商代表最終才不得已提出 225 人的數目而終獲民進黨代表同意。民進黨協商代表非但無人提出應儘量減少立委人數的建議，且全體一致主張應朝 250 人的方向提高立委總額。

發展具有強烈的相關關係。雖然原則上國會議員人數和人口數成正比，但更精確地說，國會議員人數是和國家的人口數平方根或立方根成正比( Taagepera and Shugart, 1989; Lane and Ersson, 2000, 160 )。

表一：一九九〇年代各國議會（下院）的絕對人數與相對人數

	絕對人數	相對人數*
經合組織	300	34.2
拉丁美洲	166	16.5
非洲	203	23.1
亞洲	307	20.3
後共產國家	205	29.4
合計	237	24.4

資料來源：Lane and Ersson, 2000, 160.

\*相對人數指國會議員人數與人口之比值。

所謂國會議員的人數，其總數事實上包含了四種數目，也就是  
 一、兩院制國會的上下兩院總人數。  
 二、兩院制國會的上院人數（通稱第二院）。  
 三、兩院制國會的下院人數（通稱第一院）。  
 四、一院制國會議員人數。

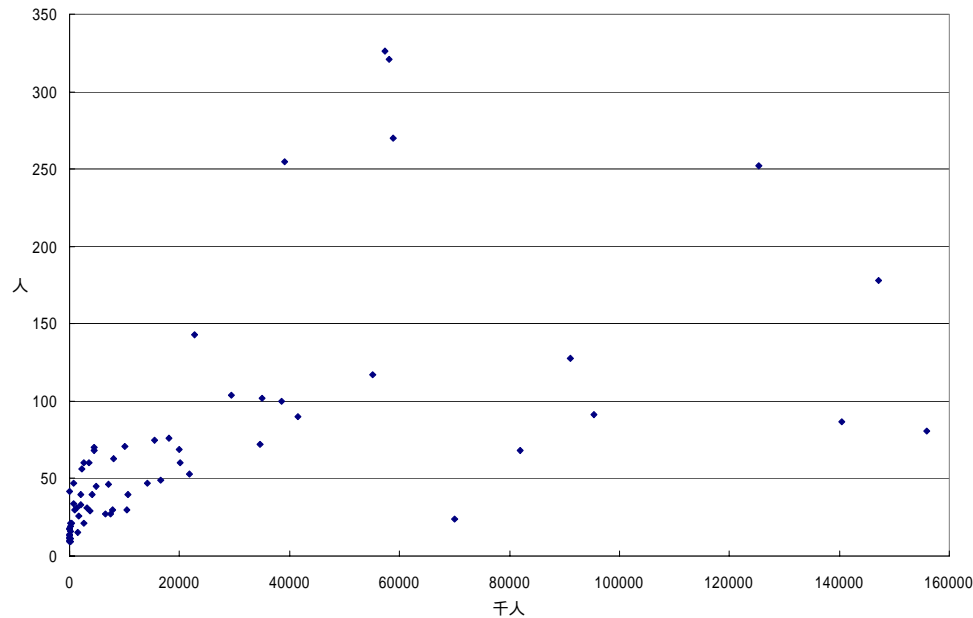
這四種數目中，第一種兩院制國會的總人數比較不具比較分析的意義，因為國會受到兩院人數結構規定不同的影響，總額不見得能反映兩院各自的組成比例及重要性。光看這個數目並不易看出議員總數和人口多少、或其他上院組成特殊結構的關係。不過，兩院制是具有相當人口規模的先進民主國家所採用的國會常態。以經合組織國家人口超過 1,500 萬人以上的國家而言，只有發展較慢的韓國及土耳其是採用一院制，其他均採兩院制。更進一步分析，世界各國中，只要是聯邦國家的，幾乎都是採行兩院制（一九九六年時，22 個聯邦國家，除了 4 個 200 萬人口以下的國家外，均採用兩院制，見 Coakley and Laver, 1997）。而單一國家中採用兩院制的國家平均人口為 4,700 萬人口，採用一院制的平均人口為 2,400 萬人，但是扣掉採用一院制的大陸，則平均人口只有 1 千萬人（Coakley and Laver, 1997）。兩院制存在於絕大部分的聯邦制國家，及人口 1、2 千萬以上的國家，是相當明顯的。

兩院制的上院人數與權力相較於下院，各國情形不同。首先，國會議員人數的第二種數目是國會的上院人數。上院人數根據統計較下院人數少，平均只有下院人數的 60%（Russell, 2000, 25）<sup>3</sup>，且不論人口數多少，大致都在百人以下，甚至絕

<sup>3</sup> 上院人數大於下院的，全世界只有兩個國家，是英國和布吉納法索（Burkina Faso）。見 *The*

大部分集中在 80 人以下（圖一），而人數在 150 人以上的國家，相較而言，比例很低。其次，就上院權力而言，根據 Coakley and Laver (1997) 的統計，全世界在一九九六年時共有 58 個國家採用兩院制，其中只有美國和波士尼亞—赫塞哥維納（Bosnia-Herzegovina）上院權力大於下院，其他 15 國兩院權力相等（佔 58 國中的 26%），另外 41 國則上院權力較小（71%）。不過，除了義大利之外，大致而言，下院如果對政府可以行使信任投票的話，上院並無此項權力（Russell, 2000, 33）。在此情形下，縱然兩院法案審查權力相當，上院整體權力仍將小於下院。上院權力大致小於下院，再加其人數也小於下院，使得政治學者在討論國會人數時，傾向集中於討論下院人數，及一院制國會人數。本文以下所討論的國會議員人數，除另有明示外，因此亦只討論國會議員人數之第三種下院人數及第四種一院制國會人數。

圖一：世界各國兩院制國家上院人數



說明：本圖不含：英國（人口：59,450 千人，上院：670 人）、印尼（人口：195,283 千人，上院：1,000 人）、美國（人口：27,463 千人，參院：100 人）、印度（人口：935,744 千人，上院：245 人）。

資料來源：根據 *The Statesman's Yearbook*, 2001 數據製圖。

民國八十九年修憲後，我國國會制度已變為一院制。依憲法規定國民大會已改

變成為任務型國大，只有在修憲等三種特定情況下才進行選舉並集會一個月，國會功能將近喪失，因此我國已成為只有立法院可稱為國會的一院制國家。經合組織國家中，人口 900 萬以上的國家而採用一院制的，國會議員總數最少的是 299 人（韓國）。其他國家如匈牙利 981 萬人，386 位國會議員；希臘 1,060 萬人，300 位國會議員，均遠較我國為多。因此，和先進國家的一院制大小相比，我國立委人數是明顯偏低的。

其次，不論採用一院制或兩院制，500 萬以上人口的經合組織國家中，其下院（或一院）國會議員總數少於 150 人的只有澳洲一國而已（1,884 萬人，148 位議員，但是，澳洲為兩院制，仍有為數 76 人的上院）。而 500 萬的人口數，其實只大略等於一個現代大型都會的人口數，以此一人口數來觀察國會議員的人數規模，對於我國國會規模的討論也比較具有實質意義。

從經合組織國家的一院及下院國會議員人數可以分析出以下的結論：

杖 1,500 萬人以下的國家大約每 2.5 萬人就選出一位國會議員。比利時 1,026 萬人有下院議員 150 人，算是人數較少的，但是它另有 71 位上院議員。

机 1,500 萬—9,000 萬人口的國家中，大約每 10 萬人有一位國會議員。每一國會議員所代表人口數最少的是波蘭，3,873 萬人有 460 位下院議員，亦即每 8.42 萬人就選出一人，而代表人口數最多的是韓國 299 人，每 15 萬人方選出一人。

杈 9,000 萬人以上的國家是墨西哥、日本、美國，他們下院議員人數都在 400—500 人之間。

從以上三點事實可以得知，人口再多的國家其下院人數最多也只有約 660 人（如英國 659 人、德國 669 人，但美國只有 435 人）。國會議員人數的上限在 660 人左右，基本上有其議事硬體設備的考慮。會議人數超過 300 人以上時，通常已很難進行對實質事務的討論，僅能進行原則規範的審議，對法律、預算案的精緻審查，幾乎是不可能的事。英、法下院議事廳的設備因人數眾多，連座位都極窄小，不適久坐，文件亦難以放置。凡此均為議會規模不得不考慮的因素。相對的，人口較少的國家（500 萬—1,500 萬人），其下院議員人數也不少於 150 人。而中型國家（人口在 1,500 萬—9,000 萬間），其下院議員大致和人口成正比，約每 10 萬人產生一位下院議員（見表二及圖二、三）。從經合組織國家的經驗可以看出，主司立法的國會，不論其為一院制的國會或二院制的下院，人數均有上下限的現象，最低不少於 150 人，最高不超過 660 人，而中型國家（1500 萬人至 9000 萬人）則與其人口成正比例增加國會議員人數，並維持大約每 10 萬人產生一位下院議員。也就是決定國會規模的因素包括：人口數與國會運作規模的上下限人數。依此觀察，我國人口為 2,300 萬人，屬於中型國家，民國八十一年起之第二屆、第三屆立委人數分別為 161、164 人，及目前我國立委人數為 225 人都是符合先進民主國家國際常態的。

以上基於經合組織國家國會議員數目的分析顯示，我國立法委員人數 225 人並未呈現偏高的情況。而究竟理論上而言，國會議員數目是否有最可遵循的規模呢？

Rein Taagepera 和 Matthew Soberg Shugart (1989)提出了一國主要議院的最能反映國會議員人數趨勢的規模約等於其活躍人口 ( active population ) 的兩倍，再開立方：

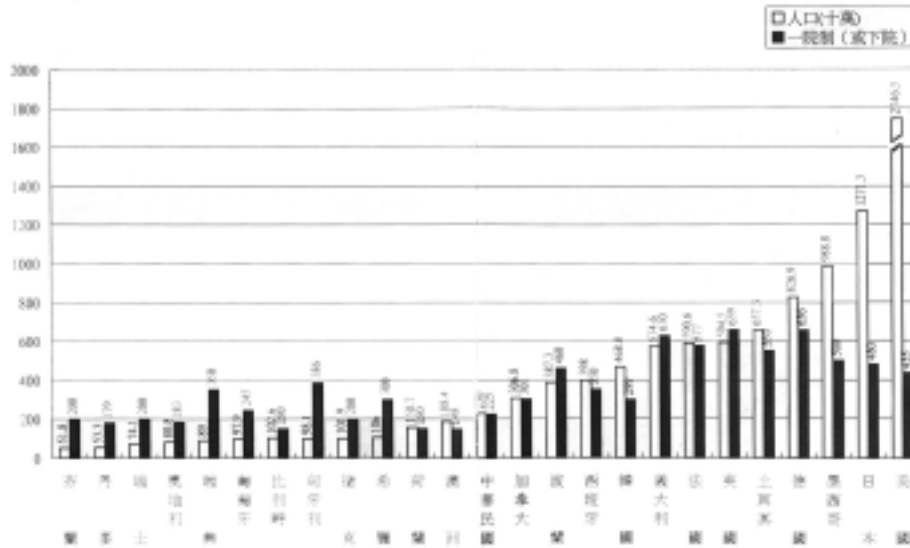
$$S = (2P)^{1/3}$$

S = 國會議員人數  
P = 活躍人口

其中，「活躍人口」是總人口數與識字率、工作年齡人口比率的乘積。此一公式的假設是，國會議員的主要活動為溝通工作，包括與選區選民及與其他議員之溝通。基於溝通需要耗費時間成本及國會議員需要面對的溝通管道數，而求得國會議員的最適人數。據此公式推算，英國 5,945 萬人，下議院議員 659 席屬偏高，美國 2 億 7 千萬人，眾議員 435 人屬偏低，而日本人口 1 億 2 千萬人，480 席為適中。我國近 2,300 萬人，立方根為 281 人，如與目前立委 225 人相較，僅為成年識字人口的立方根，則立委總額亦未高於此一推算公式的結果（謝相慶，民 90，111）。

Taagepera 和 Shugart 根據各國人口所作的國會議員人數迴歸分析，固然呈現了相當令人滿意的契合程度，但對於歐美先進國家的國會議員人數大略存在 150 人的下限情形，並無法單純以迴歸公式來加解釋。也就是說此一公式難以細部說明人口較少的國家，如 4、5 百萬人口的國家，仍然維持 150 人以上的國會之情形。而這種情形之存在，其實與國會運作基本上寄託於為數不少的委員會結構息息相關，下一節將進一步探討。

圖二：OECD 國家人口超過 500 萬之下院（或一院制）國會議員人數



資料來源：根據 *The Statesman's Yearbook*, 2001 數據製圖。

表二：OECD 國家國會議員人數（二〇〇一）

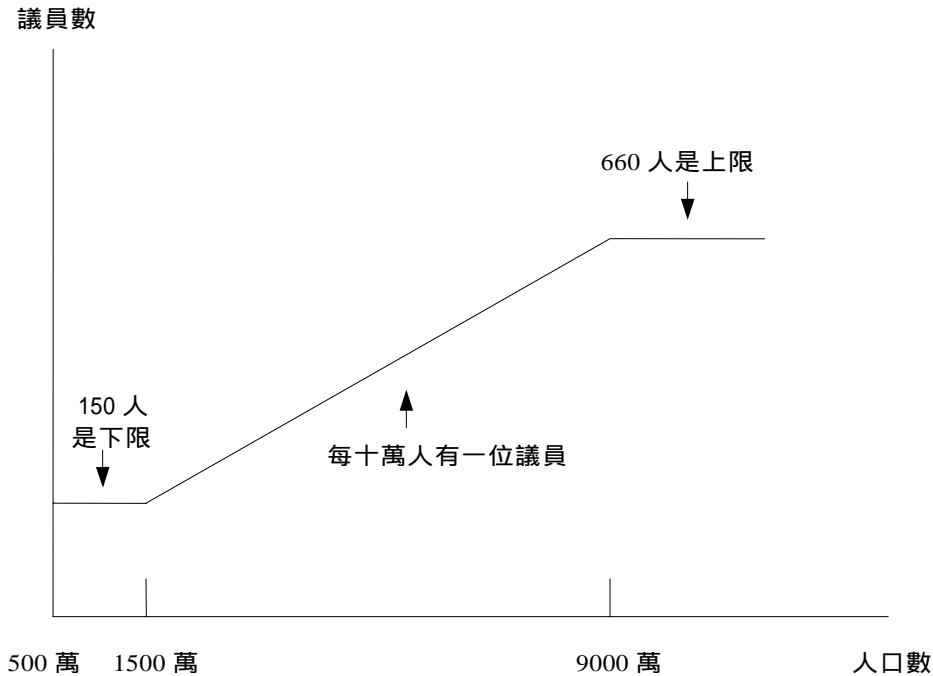
	人 口 (萬)	一 院 制	下 院	上 院	下院（一院）議員代表人口
冰 島	28		42	21	0.67
盧 森 堡	43	60			0.72
愛 爾 蘭	371		166	60	2.23
紐 西 蘭	380	120			3.17
挪 威	446		124	41	3.60
芬 蘭	518	200			2.59
丹 麥	533	179			2.98
瑞 士	741		200	46	3.71
奧 地 利	808		183	64*	4.42
瑞 典	890	349			2.55
葡 萄 牙	979		230		4.26
匈 牙 利	981	386			2.54
捷 克	1,019		200	81	5.10
比 利 時	1,026		150	71*	6.84
希 臘	1,060	300			3.53
荷 蘭	1,587		150	75	10.58
澳 洲	1,884		148	76	12.73
中 華 民 國	2,300	225			10.22
加 拿 大	3,068		301	104	10.19
波 蘭	3,873		460	100	8.42
西 班 牙	3,980		350 (300-400)	257*	11.37
韓 國	4,688	299			15.68
義 大 利	5,746		630	315	9.12
法 國	5,906		577	321	10.24
英 國	5,945		659	670*	9.02
土 耳 其	6,573	550			11.95
德 國	8,269		669*	69	12.36
墨 西 哥	9,888		500	128	19.78
日 本	12,713		480	252	26.49
美 國	27,463		435	100	64.37

說明：\*人數浮動



資料來源：根據 *The Statesman's Yearbook*, 2001 數據製表。

圖三：OECD 國家人口數與一院或下院議員人數之分布示意圖



#### 肆、委員會專業化與國會人數下限 150 人之必要性

世界各國國會的運作幾乎都不是完全靠國會全院的討論來完成法案與預算的審議，而是靠各種不同的委員會來進行法案、預算的細部審查。委員會類型中包括常設委員會 (permanent committee)、特設委員會 (select committee)、臨時委員會 (Ad hoc committee) 及全院委員會 (the committee of the whole house)，其中以常設委員會為國會審議的核心機制。由於現代國家事務繁多，政府功能日益分化，不但中央各部會因功能業務需要，都分成十幾個核心部會，國會的常設委員會數目也都為數不少。

從 *Parliaments of the World* 一書及表三可知，世界各國國會中，其常設委員會之數目，有少至聖文森、格拉納達的 1 個委員會，到最多的墨西哥兩院各有 52 個常設委員會。不過就整體而言，大約一半的國家 (40 國)，其下院或一院制常設委員會數目是在 11 個以上。

表三：世界各國國會常設委員會數目

委員會數目	國家數	
	聯邦院或上院	下院或一院制
0	0	2
1 5	4	23
6 10	6	18
11 15	6	16
16 20	6	14
21 25	3	3
25 以上	2	7
合計	27	83

資料來源：Parliaments of the World (2nd ed.), 1986, p. 626.

由於世界各國國會中，不乏因其國家人口數目少，議會規模小，民主發展時程短，而使其國會常設委員會數目相形變少，因此本文將進一步分析比較民主先進的經合組織國家國會的常設委員會組織結構。

從經合組織國家下院或一院制的常設委員會結構來看，除了少數國家比較特別外，如愛爾蘭只有 3 個常設委員會，丹麥 0 個，法國 6 個，及墨西哥 52 個，其他國家的常設委員會數目均在 10 個以上。更精確的說，扣除上述四國特別情形國家，經合組織國家的常設委員會數目平均高達 17.6 個，而這些納入計算常設委員會數目的國家人口數，有一半以上（13 國）是少於我國的。

表四：經合組織國家下院或一院制常設委員會數

委員會數	國家
10 個以下	愛爾蘭(371)、丹麥(533)、澳洲(1884)、法國(5906)
11 15	挪威(446)、芬蘭(518)、瑞士(741)、匈牙利(981)、比利時(1026)、西班牙(3980)、韓國(4688)、義大利(5746)
16 20	盧森堡(43)、紐西蘭(380)、瑞典(890)、葡萄牙(979)、希臘(1060)、加拿大(3068)、波蘭(3873)、德國(8269)、日本(12713)
21 25	奧地利(808)、美國(28000)
25 個以上	荷蘭(1587)、英國(5945)、墨西哥(9888)

說明：括號內為人口數，單位為萬人。

從表四可以清楚得知，歐美先進國家國會的常設委員會數目大致都在 10 個以上，而且大多數國家的國會常設委員會是分佈在 10—20 個之間。常設委員會的數目，往往又是對應於該國的主要部會或政府的主要業務部門（Norton, 1990, 145; Laundry, 1989, 96-116; IPO, 1986, 628）。雖然也有像英國將對應於各部會業務的委員會，設為特設委員會而非常設委員會，但絕大多數的西歐國家都是設置常設委員會，以對應政府部會之分工。再進一步觀察，經合組織國家的主要部會數目，除了瑞士只有 6 部以外，其他所有國家的主要部會均超過 10 個，甚至連冰島、盧森堡兩國人口不到 50 萬的國家，也有 12 個部。由以上的跨國數據比較即明顯看出，歐美國家兩百年來長久民主政治發展的經驗顯示，國會的有效運作，並對法案預算做好審查的工作，常設委員會的數目不太可能低於 10 個，而政府的部會大致都在 10 個以上。為求國會能有效監督政府各部會，常設委員會的數目平均高達 17.6，應是自然、合理的發展結果。除了常設委員會，各國國會經常性針對各種事務的調查需要，組成各種臨時委員會；為了增加非正式審議討論的機會，召開全院委員會；為了各種國會運作、內規的需要設置特設委員會，更是國會必有的制度特色。

又由於各常設委員會經常性的集會需要，及對於國會議員資深歷練的重要性，各國國會都限制議員參加委員會的數目。根據國際國會聯盟（Inter-Parliamentary Union）的統計，有 17 個國家規定，只能參加一個委員會，而 13 個國家規定不能參加兩個以上委員會。其他國家雖未明文規定，但通常也都不能參加兩個以上委員會（IPO, 1986, 629）。

綜合以上有關經合組織國家國會的委員會組成及運作情形，除了極少數國家外，國會單是常設委員會數目均在 10 個以上，而平均數目則是 17.6。各委員會的成員數目有極大差異，但大致上都在 10 人以上，依國會議員人數之不同，委員會成員甚至有達到 50 人者，如日本、英國（Laundry, 1989, 97-115）。常設委員會既和各國部會分工息息相關，而核心部會數目又難以精簡到 14 個以下<sup>4</sup>，委員會數目不易輕易減少，乃屬必然。因此，就整個國會議員人數來加考慮，本文所述及圖三所示，下院或一院制議員人數的下限是 150 人，基本上是適應國會運作及政府架構需求所形成的經驗性數額。如果國會議員不足 150 人，則明顯將產生委員會數目少於 10—15 個，或委員會人數少於 10—15 人的情形。委員會數目太少，不足以反映現代政府業務日趨複雜，需要更細緻監督的要求。委員會人數太少，則容易導致少數人操控委員會的不良後果。兩者皆對國會監督政府、審查法案預算產生嚴重不利效果。

<sup>4</sup> 作者根據經合組織國家部會之分析，各國核心部會雖然名稱容有少許不同，但幾乎都包括以下 14 部：外交部、財政部、經濟部、教育部、國防部、法務部、內政部、交通部、勞動部、農業部、衛生福利部、文化部、環境部、企劃部。

## 伍、立法院運作的癥結

民國八十一年底首次全面改選後的第二屆立法院運作至今，立法效率不彰，議事秩序混亂，某些立委行為不檢，甚至動手打人，黑道立委橫行等現象層出不窮，深為國人所詬病。而自國民大會在民國八十九年修憲實質自廢職權及改變選舉方式後，立法院之表現更令新聞媒體聚焦批評，再加上立委人數由 164 人增為 225 人，人數多而表現不佳乃使「立委席次減半」的口號被政黨及候選人引為解決立法院運作不佳的處方。

事實上，立法議事效率不彰，乃至立委形象不佳，與立委人數多少關係不大，而與其他因素則息息相關。立法院係合議制機關，其運作之良窳，決定於立法委員個人及整體之品質如何，及議事制度之健全與否。就整體立委品質而言，決定的因素包括選民的素質與民主判斷能力、選風的好壞、政治文化、一國的教育水準。但是，就個別的立法委員品質而言，核心的篩選關鍵仍在於選舉制度是否良善，及是否能達到擇優汰劣的功能（參見圖四及表五，陳學聖，民 90，151-163）。

我國長久以來所實施的立委選舉制度，採用複數選區制，除少數人口較少縣市選區如連江、金門、台東、澎湖縣外，目前各選區當選人數在 2 至 13 人之間。複數選區制的最大弊病是造成同黨候選人互搶選票，及因而無法形成選舉時政黨間的良好競爭。同一黨的候選人在此選舉制度下的理性選擇策略是優先爭取選區內大多數同黨支持選民的認同，而非耗費力氣去爭取中間選民的支持。而在民國八十年代迄民國九十年底立委選舉中，政黨為了克服在複數選區下其票源難以掌握的弊病，實施請選民按其本人身分證號碼尾數或出生月份進行投票時之配票動作，顯然使政黨獲得席次極大化，但也相對產生因配票作業而讓相對品質、水準不夠的候選人得以被「包裹」性選上民代。

其次，複數選區制之下，選區當選名額越多，則當選人需要爭取選區內多數民意支持的百分比就越低。如以同一選區之候選人而言，可能只需爭取 5% 的極端選票支持，即可當選<sup>5</sup>，堅持極端言論之候選人亦有當選的可能。而黑道人士透過其關係網絡爭取部份特定選民主動、被動支持而當選，可能性亦因而大增。另外，類似像顏清標仍然因案羈押在獄的政治人物，亦能在第五屆立委選舉中當選，也顯示複數選區制度的缺陷。

複數選區制除了造成立委不該上也會上的情形外，也可能造成該上而沒有上的不確定狀況。以民國九十年底的立委選舉而言，多位形象好而且民調支持度高的現任立委<sup>6</sup>，都不幸高票落選。雖然落選與其競選末期數日之文宣作為有關，但與受

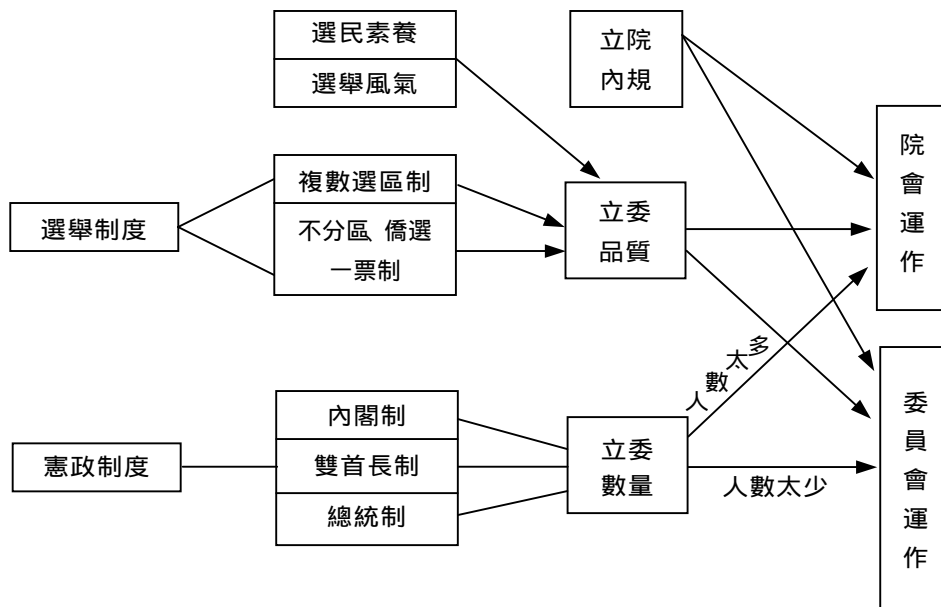
<sup>5</sup> 民國九十年底立委選舉，桃園縣選出 13 位立委，最低票當選者所得票數為整縣投票數的 3.75%。

<sup>6</sup> 如丁守中、潘維剛、賴士葆等人都是在選前長期民調中擁有優勢者。選民因誤信他們必定當選

民調支持度高而讓選民自動配票，轉而支持其他第二優先人選仍有密切關連。

另一方面，過去十年立委選舉選出之僑選立委及不分區立委，乃依附在區域選舉之選票上，缺乏完整的民意代表性，亦屢為政、學各界所批判。不分區立委及僑選立委依附在區域立委的選舉結果，造成選民無法針對政黨在立院的表現以選票來加評斷，因此不分區立委所代表的政黨背書意義就無法彰顯。其次，由於政黨提名之不分區、僑選名單不必經過選民投票考驗，政黨的提名作業也許符合黨的規定及黨員的支持，卻非選民所能加以抉擇。因此也就造成當政黨所提不分區及僑選立委名單中有明顯不適當者在內時，政黨缺乏誘因去加以淘汰而選民也無法加以拋棄，形成制度上的重大缺陷<sup>7</sup>。立委選制之不當為過去近二十年間，政治學界及媒體討論之焦點，而各界對於改革之道在於單一選區兩票制，亦大致形成為共識<sup>8</sup>，並成為修憲提案中不斷出現的項目<sup>9</sup>。

圖四：立法院運作良窳之因素示意圖



而自動對他們行使轉票動作，僅發生在選舉前三日內，連候選人都難以立刻扭轉劣勢。

<sup>7</sup> 民國九十年底立委選舉中，政黨所提不分區、僑選立委候選人有涉及黨內初選賄選、索賄弊案、及性侵害者。

<sup>8</sup> 中國時報社論「現行選制的改革已經刻不容緩」，民國九十一年十二月四日。

<sup>9</sup> 民國八十六年修憲時，中國國民黨及民主進步黨均已提出單一選區兩票制之修憲提案，未獲通過。民國八十九年四月修憲時，國大代表蔡志弘等 79 人亦曾提出單一選區兩票制的修憲修正案。

表五：立院運作不佳的制度性癥結

制 度	造 成 的 主 要 現 象
複數選區制	<p>杖同黨候選人互挖選票，而非政黨間競爭，不利立院政黨政治運作。</p> <p>杖鼓勵偏激型候選人參選，黑道背景仍有相當可能性當選，如當選，政黨難以約束立委。</p> <p>杖選民難以對特定立委課責，尤其是無黨籍立委。</p> <p>杖優秀立委可能因選民自動配票而落選。</p>
不分區、僑選一票制	<p>杖選民對政黨表現無法表達選擇。</p> <p>杖政黨所提名單不必經選民直接檢驗。</p> <p>杖政黨所提非人，選民無法予以制裁。</p>

立法院成員的來源是透過選舉產生，而選舉制度則決定了立委與立法院的議事表現。由於選制本質上鼓勵同黨成員互相競爭，整體黨紀有可能趨於薄弱。立委在任時為博取少部份民意的支持，言論行為易走偏鋒。一票制之下，僑選及不分區立委由於缺乏民選正當性，地位低於區域選出者，亦不易成為主動積極的立法者。在目前選制下，難以避免的是有黑道色彩的也可以參與選舉，而不分區代表本質上是政黨代表，但所選非人，選民亦無法用選票加以抵制。因此，在選制出現明顯瑕疵下，縱然一九九七年修憲時有意以增加立委席次，強調立院朝「委員會專業化，院會政黨化」改革，但實施以來，成效微小。

## 陸、立委席次減半之商榷

立院運作的亂象與選舉制度密切相關。但是亂象是否與立委人數多寡有關呢？從圖四可知，亂象與立委品質有關，與立委數量則關係微弱。立院運作良窳和立委數量有關係的情況，在立委明顯太少或明顯太多時會產生，但如非明顯過多或太少，則不應輕易將立院亂象歸責於立委人數問題。前文以經合組織國家之例顯示，跨國比較而言，我國立委人數不但不多，甚至有偏低的現象。如果再就立院的實際運作來觀察，則立委人數能否減低就更值存疑。

立法院現有 12 個委員會，包括：內政及民族委員會、外交及僑務委員會、科技及資訊委員會、國防委員會、經濟及能源委員會、財政委員會、預算及決算委員會、教育及文化委員會、交通委員會、司法委員會、法制委員會、衛生環境及社會福利委員會，大致如前文所述，對應於中央各個部會之主要業務。目前每個委員會人數不到 19 人，而以目前立院內規之「立法院各委員會組織法」第八條規定，三

分之一的人出席便可開會，6、7位立委就可以左右一個委員會的決定。如果立委席次減半成為113人，而立院仍維持相關必要的12個委員會，「可能每2、3個立委就可以操縱委員會，1個當主席，2個在台下」（李慶雄，民90）。「立委席次減半」的口號固然簡單、明確，但是沒有客觀合理的根據，亦未證明其可行性與可欲性。立法院既需要委員會來進行法案的審查，無論是基於專業化、代表性等考慮，2、3位立委就能把持一個委員會的情況，顯然並不可取。這也反映出經合組織國家下院議員人數維持在下限150人以上的根本原因。在現代國家行政多元而複雜的情況下，職司立法及監督行政的立法部門，需要專業分工的審查制度，則職司審查的委員會數目就無法少於10個。而為了避免少數立委壟斷委員會，立委人數就必須較多。倡議立委減半後，雖有人建議立委可參加兩個委員會，但只有在某一個委員會具有表決權，事實上仍無法避免會遭少數立委壟斷的弊病。

在現狀下，立委席次減半成為113人最明確的好處是，立法院每年支出的人事經費可以大幅減少。在立院有權決定立委之俸給、福利情形下，立委所得之經費一直在逐屆增加中。雖然民國八十三年通過之憲法增修條文第七條即已規定國大代表及立委之「報酬或待遇應以法律定之。除年度通案調整者外，單獨增加報酬或待遇之規定，應自次屆起實施。」但立委待遇有增無減則是事實。目前立委月薪17萬元，助理補助6位各5萬元，國內交通費可報銷，每年可在一會期出國考察等等優惠待遇所費不少。立委席次減半，當然有助減少立院經費。單以目前立委歲費、公費及助理費用計算，如果立委減半，則一年將可節省6億7千8百萬元左右（自由時報，民90年9月9日，版4）。如果有其他配套條件，如採取內閣制而又能有嚴明黨紀，立委素質又高，則立委席次減半自能得到運作良好，經費又省的國會<sup>10</sup>。然而在這些配套條件並不存在的形式下，立委減半對立院民主代表性、專業性、公正性的負面效應，將遠大於節省經費所能得到的效益。至於立委人數減少就能提高議事效率的說法，學者亦持否定的見解。具體而言，「美國眾議院的議事效率比參議院高，過去省議會（只有79位省議員）的議事品質也不見得就比立法院好」（王業立，民90）。

立委席次減半的口號得到部分民意共鳴的原因，除以上減省經費、提高議事效率的訴求外，尚可能包括：增加選民對立委的壓力，立委人數減少素質會提高，人民易於檢視立委表現等可能優點。然而這些可能的優點，唯有靠更能釐清負責機制的選舉制度的改進，或是更有效的國會觀察機制來達成，而非僅靠立委減半就能獲致目的。因此，立法委員總額多少為佳的問題，至少應考慮以下各種因素：

欽憲政制度為內閣制、雙首長制或總統制。內閣制及雙首長制的國會，執政黨國會議員要參與組成內閣，制度設計上需要較低的議員輪替比例與行政歷練機會，議員人數需要較多。拉丁美洲盛行總統制，相較國會議員人數也較少。

<sup>10</sup> 內閣制之下，多數黨議員出任閣揆及部會首長，除非採行遞補制度，否則為因應現實需要，國會議員人數仍不宜太低。經合組織國家多採內閣制且議員人數不少於150人可以明證。



机國會為一院制或兩院制。雖然兩院制國家的國會議員總額往往大於一院制國家，但一院制國家的國會議員人數仍比兩院制的下院國會議員人數為多。权立法院院會及委員會的合理人數，經合組織國家的經驗可以作為借鏡。地立法院運作的內規機制。例如設幾個委員會，可以參加幾個委員會，委員會召集人由抽籤或政黨比例產生。籽國會立法的複雜性與重要性。這一因素又與國家的經濟發展程度息息相關。同時也與是否為聯邦國或單一國有關。

## 柒、結 論

國會議員人數就經合組織國家的經驗顯示，在 500 萬以上人口的國家，150 位國會議員是下限，其主因與國會運作相當倚重委員會的運作有關，低於 150 人時則委員會無法充分顧及專業分工、針對行政部門分工而有對應機制的難題。國會議員人數基於民主政治為代議政治的原則，在中型國家（1,500 萬人至 9,000 萬人）中，大約與人口成正比例增加，每 10 萬人產生一位國會議員。我國立委人數在 150 至 250 人中間，應皆為適當人數，少於 150 人則將面臨委員會專業化上人手不足的情況。至於人口眾多的大型國家，其國會議員的人數亦非無限制的膨脹下去，而以 660 人為其上限，其原因與會議之有效進行有關。因此，從歐美經驗及我國立法院運作的經驗來看，目前 225 人的規模並未偏離先進民主國家的常軌，如果未來有修憲的情形時，配合憲政制度的改革或選制的改革，酌為減少立院人數規模，仍可考慮。但是將立委人數降低到 150 人以下，則很可能造成制度性的風險，不可不慎重。

基於以上原因，「立委席次減半」的口號並沒有任何事實或理論的根據。而就算人數真的減為 113 人，真正能得到的好處，只有減少公帑一項比較明確具體。其他有關藉此提昇議事效率與品質、解決國會亂象等目標，皆不太可能藉由減少立委人數就能達到。然而，立委減半的負面效應，諸如少數操縱、作秀心態更濃、單獨立委施壓行政官員的強度增加等等，則在立委選制情況不變下，幾乎是無可避免的。立委減半所可能帶來立法院委員會審議人數不足之缺憾，亦是無法補救的。

「立委席次減半」雖獲一些政黨引為民國九十年年底立委選舉的政見訴求，但是此一口號卻需透過修憲才能達到。從民國八十九年修憲後，修憲案不僅要通過立法院高門檻的考驗，更必須進行國民大會代表選舉及國民大會複決的兩道程序，修憲的可能性已經不高。而立委席次減半將直接衝擊到區域立委人數大量減少的立委切身利益，修憲成功機率更為渺茫。修憲難度極高，而所能得到的效益可疑，則「立委席次減半」的政見，終不免是一張無法兌現的政見支票。

## 參考書目

### 一、中文部分

- 王業立。民國九十年八月十三日。「立院亂象癥結與席次多寡有關嗎？」《聯合報》，版十五。
- 王業立。民國九十年九月三日。「座談會發言」。《中國時報》，版六。
- 李慶雄。民國九十年九月三日。「座談會發言」。《中國時報》，版六。
- 陳學聖。民國九十年。「如何改進委員會的功能」，於蘇永欽主編，《國會改革》，台北：新台灣文教基金會。
- 彭錦鵬。民國八十九年十二月四日。「立委減半，少數十幾個人便可以決定國家未來？」《聯合報》，版十五。
- 謝相慶。民國九十年。「立委席次為成年識字人口數的立方根，應屬合理議席數」。《國家政策論壇》，一卷一期，頁一一一至一一三。

### 二、英文部分

- Copeland, Gary W. and Samuel C. Patterson, eds. 1994. *Parliaments in the Modern World: Changing Institutions*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Inter-Parliamentary Union(IPO). 1986. *Parliaments of the World: A Comparative Reference Compendium*, 2nd ed. Volume I. New York, NY: Facts on File Publications.
- Lane, Jan-Erik and Svante Ersson. 2000. *The New Constitutional Politics: Performance and Outcome*. London: Routledge
- Laundy, Philip. 1989. *Parliaments in the Modern World*. Aldershot: Dartmouth.
- Norton, Philip, ed. 1990. *Parliaments in Western Europe*. Portland, Oregon: Frank Cass.
- Shugart, Matthew Soberg and John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Taagepera, Rein and Matthew Soberg Shugart. 1989. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale University Press.
- Turner, Barry, ed. 2001. *The Statesman's Yearbook*. New York, NY: St. Martin's Press.
- Rusell, Meg. 2000. *Reforming the House of Lords—Lessons from Overseas*. London: Oxford University Press.
- Coakley, J. and Laver, M. 1997. "Options for the Future of Seanad Éireann," in

*The All-Party Oireachtas Committee on the Constitution, Second Progress Report: Seanad Éireann.* Dublin: Government of Ireland.

## Cutting the Parliamentary Size in Half? A View from the OECD Experience

Thomas Ching-peng Peng\*

### Abstract

“Cutting the size of the Legislative Yuan in half” was an appealing platform during Taiwan’s 2001 parliamentary election. The slogan strongly reflected the public’s aversion to disorder in the parliament and the parliament’s increased size (to 225) after a 1997 constitutional amendment. This paper, based on a review of OECD experiences, maintains that for a country that has more than five million people there are upper and lower limits to the size of the parliament. The reasons behind the various models of parliamentary size are discussed. It is then argued that the size of the Legislative Yuan should not be blamed for the inefficiency of the body. Rather, the electoral system of the single nontransferable vote (SNTV) is the cause of the undesirable legislative composition and the disputed legislative performance. Before any drastic reduction in the size of the Legislative Yuan is made, the potential negative impact of such a move on the adequate functioning of the parliamentary committee system needs to be considered.

key words: parliament, Legislative Yuan, OECD, SNTV, parliamentary size

---

\*Associate Research Fellow, Institute of European and American Studies, Academia Sinica; Associate Professor, Department of Political Science, National Taiwan University

