

牛銘實

* 本文刪節本刊於《二 一世紀》雙月刊2004年2月號。

選舉制度是將個人意願匯集成整體意願的程序，是民主國家反映民意的主要機制。但中國傳統社會裡很少透過選舉來決斷事務，直到在清光緒三 四年（1908）公布的《諮議局議員選舉章程》和《城鎮鄉地方自治選舉章程》裡，才首次出現法律明文規定的選舉制度。

選舉制度雖然只是一種計票方法，但不同的制度往往會選出不同的結果。另外，一套選舉制度一經採用，據有優勢的政治勢力基於政治利益的考慮，是不希望改變現有選舉制度的。因此在選擇制度之前，必須謹慎評估各種制度的特點。下文，我將選舉分為三類：（1）一人一職的選舉，（2）多人同職的選舉，（3）多人但不同職的選舉，並分別介紹一些各類適用的選舉辦法¹。為了增加本文的特色和提高讀者的興趣，我在介紹制度時，會穿插一些史料，說明有哪些制度曾經在中國使用過。

一 一人一職的選舉

一人一職的選舉，通常用於選各級行政首長。另外，有些國家如美國、加拿大、英國的國會議員選舉，一個選區只選一名議員。這個類型有下面四種常用的選舉辦法：

1、簡單多數決制（Plurality Rule）

在簡單多數決制下，無論多少人參加選舉，以每人得票多少為準，得票最高的候選人當選。

在中國，晚清思想家馮桂芬最早提議使用簡單多數決，他在《復鄉職議》一文中，建議鄉級行政人員應由「里中人」直接選出，而非由上級指派或任命。「滿百家公舉一副董，滿千家公舉一正董」，正董和副董的選舉，由「里中人各以片楮書姓名保舉一人，交公所彙核，擇其得舉最多者用之」。也就是說，得推舉票最高的候選人當選²。

台灣、冰島、菲律賓、韓國和墨西哥的總統大選，都是採用這種選舉辦法。如果候選人只有兩位，簡單多數決是最簡易合理的。但是如果候選人超過兩位，這種選舉辦法可能選出一個不能真正代表民意的候選人。以1987年的韓國總統大選為例，盧泰愚、金泳三和金大中三位候選人實力相當。結果，鷸蚌相爭，漁翁得利，盧泰愚以36.6%當選。但是很多韓國人認為，大多數支持二金的選民認為盧是最不理想的人選。也就是說，無論是金泳三或金大中，兩人都比盧泰愚更能代表民意。但簡單多數決制卻選出了最不能代表民意的盧泰愚。

2、二輪決選制 (Plurality Rule with Runoff)

為了改正簡單多數決制的缺點，很多國家採用二輪決選制。即在第一輪投票後，如果沒有候選人得票超過一個標準（很多國家是以過半數為標準，也有以40%、60%或75%為標準的），得票最高的兩位（也有以得票最高的三位）候選人再進行第二輪的決選。

1913年10月5日，中國公布《大總統選舉法》，採用的也是二輪決選制。《大總統選舉法》規定³：

大總統由國會議員組織總統選舉會選舉之。得票滿投票人數四分之三者為當選。但兩次投票無人當選時，就第二次得票較多者二名決選之，以得票過投票人數之半者為當選。

法國是採用二輪決選制比較著名的國家。自1965年以來，法國總統選舉一直採用這種辦法。在過去六次選舉中，每次都是在第二輪投票才決定勝負。除了法國，俄羅斯也是採用這種辦法的。1996年俄羅斯總統大選，競選連任的葉利欽（Boris Yeltsin）在第一輪投票僅獲得35%的選票，而共產黨候選人久加諾夫（Gennady Zyuganov）卻得到32%的選票。得票第三高的是退休將領列別德（Aleksandr Lebed），得到15%的選票。在第二輪投票中，由於葉利欽爭取到列別德的支持，最終以54%的得票率獲勝。除了法國和俄羅斯，芬蘭、波蘭和許多拉丁美洲國家的總統選舉都使用這種制度。

使用二輪決選制，可避免選出最差的候選人，但它卻不能保證一定會選出最理想的候選人。在例二裡，沒有候選人得票過半，因此，得票最高的兩位候選人A和B，將進行第二輪決選。由於有60%的選民支持候選人A，A當選。但是在這三位候選人中，C是最能反映民意的。因為雖然沒有任何一位候選人得票過半，但如果選民比較A和C時，有65%的選民認為C較理想；如果B和C比較，也有60%的選民認為C比B更理想。

例 二

3、累積投票制 (Accumulative Vote Method)

在累積投票制下，每位選民同時可投好幾張選票，他可將選票分別投給不同的候選人，也可以將選票全投給一位候選人。使用此種選舉辦法的國家很少，南非在1909年之前，曾採用這種制度近半個世紀之久。

中國在1922年11月4日公布的《京都市市長選舉規則》，採用的就是累積投票制⁴：

(1) 投票用無記名投票法，每票三權，一次投足，票中書一人、二人或三人，均聽其便，其式如下：

一、舉三人寫式

甲乙丙

二、舉二人寫式

甲甲乙

三、舉一人寫式

甲甲甲

(2) 京都市市長選舉，以得權較多數者為當選人，但當選權數不得少於總投票權數 分之一。

4、威爾氏選舉制 (Ware Rule)

威爾氏選舉制亦稱為「順位投票制」(Alternative Vote)。投票時，選民依個人喜好，將候選人從最理想到最不理想為序排列。如果沒有候選人得到過半數的第一順位票，則將得第一順位票最少的候選人剔除，將這位候選人的得票移轉給第二順位的候選人。選票會一直向下移轉，直到有候選人得票超過半數為止。自1918年以來，澳洲眾議院議員選舉就是採用這個辦法。

威爾氏選舉制和二輪決選制一樣，雖然最差的候選人無法當選，但最理想的候選人也不一定當選。我們同樣以例二為例，候選人C雖然最能反映民意，但由於他得票最少，因此他在第一輪選舉就會被淘汰。

二 多人同職的選舉

同一個選區有時會選出好幾位職位相同的候選人，例如某選區要選出幾位國會議員。考慮到這個情況，下面有五種相關的選舉辦法可供參考：

1、認可票制 (Approval Vote System)

認可票制⁵讓選民在選票單上，任意圈選他們認可的候選人，人數不拘。投票後，視應選名額的多寡，以候選人得的認可票高低，來決定誰當選、誰落選。

2、全額連記法 (Block Vote)

全額連記法規定，視應選名額的多寡，選民在選票單上可圈選足額的候選人。舉例來說，如果某選區要選三名代表，每位選民有三張選票，可分別投給三位候選人。

清末，清廷以地方自治作為立憲的準備，以奉天、直隸兩省為地方自治的試點。直隸在總督兼北洋大臣袁世凱的推動下，天津縣首次採用普選，選舉縣議事會。這是中國官方第一次舉辦的選舉，也是第一次採用全額連記法。縣議事會的選舉分為初選和複選兩個階段。1906年5月6至8日舉行城內初選投票。辦法是憑選舉執照換取選票，各寫所選一人投入票箱。計有合格選票5,997張、廢票427張，選出初選當選人135名。6月15日舉行複選。複選是由初選當選人互選。當天有127人投票，投票率為90%。每人投30票，共得3,810票。當選議員30名，得票最多者有200票，最少者13票⁶。

中華人民共和國地方人大選舉，一個選區一般選二至四名代表⁷，採用的選舉辦法也是全額連記法⁸。另外，中國國民黨在召開第三次全國代表大會以前，中央委員的選舉也是採行全額連記法。

全額連記法的一個缺點，是掌握多數選票的黨、派系或宗族易壟斷選舉結果，使得只佔少數的一邊完全沒有代表。舉例來說，假如某選區要選出兩名代表，而這個選區內有某個家族控制了六成選票，那麼，如果使用全額連記法，這個家族支持的兩位候選人，每位可得六成的票。因此，在全額連記法下，另外四成選民完全沒有可能選出代表他們意願的候選人。

3、限制連記法 (Limited Vote)

為了避免多數人壟斷選舉結果，讓少數人也能表達意願，有些地方採用了限制連記法。用限制連記法，選民可圈選的票數，少於應選的名額。從九世紀到二世紀初，西班牙和葡萄牙曾經採用過限制連記法。另外，1868到1880年間，英國有三個選區也曾使用此種選舉方式⁹。

中國國民黨召開第四次全國代表大會時，因有部分黨代表批評全額連記法容易造成當權派壟斷全局，所以自「四全」起，中國國民黨中央委員的選舉改用二分之一限制連記法¹⁰。我們可用上述全額連記法的例子，來說明限制連記法比較能保障少數團體的代表權。如果採用二分之一限制連記法，因為應選代表兩名，每個選民只能投一票。有六成票的家族，最多只能保證選上一名代表，而有四成票的少數團體，也能選上一名。

4、單記非讓渡投票制 (Single Non-Transferable Vote, 簡稱SNTV)

單記非讓渡投票制是限制連記法的一種，它的特點是無論應選名額多少，每位選民只能投一票，當選人的名次以得票多寡為序。

日本自1900年起採用單記非讓渡投票制，直到1994年才停止。中國滿清政府於光緒三十四年（1908）公布的《城鎮鄉地方自治選舉章程》和《諮議局議員選舉章程》，採用的就是這套自日本引進的制度¹¹。之後，民國時期1914年公布的《立法院議員選舉法》、1947年公布的《國民大會代表選舉罷免法》和《立法院立法委員選舉罷免法》，繼續延用單記非讓渡投票制¹²。即使台灣今天的各級民意代表選舉還是用這個辦法。

單記非讓渡投票制並不是很理想的選舉辦法。任何政黨如果無法配票得當，或無法準確估計在一個選區內該提幾名候選人，都可能造成不理想的結果。下面，我用兩個簡單的例子來說明。

在例三中，三個候選人競爭兩個席次。根據單記非讓渡投票制，得票最高的兩位候選人（甲和丙）當選。但是，支持甲和乙的選民超過70%，然而由於選票過份集中在候選人甲，才使得丙有機會當選。如果部分支持候選人甲的選民投票給候選人乙，那麼，甲和乙則可以雙雙當選。但是在規模較大的選舉中，如何避免選票過份集中，是需要高度技巧的。

例 三

在例四中，四位候選人競爭兩個席次，候選人甲和乙當選。但是，如果丙和丁中只有一位候選人出來競選，則這位候選人可以得到40%的選票，保證贏得一個席次。因此，提名人數過多，會使得選票過份分散，兩敗俱傷。

例 四

以台灣使用這套辦法的經驗來看，政黨通常不確定在一個選區該提幾名候選人。提的名額多了或少了，都會造成選票的浪費。另外如何配票得當，也不容易。因此為了便於配票，政黨便和地方派系掛鉤來幫助配票，形成了台灣獨特的地方派系政治。

5、單記可讓渡投票制 (Single Trans-ferable Vote, 簡稱STV)

單記可讓渡投票制是英國人希爾 (Thomas Wright Hill) 於 九世紀所設計，它的特點有二：(1) 如果選民支持的候選人得票過高，過剩的票可移轉到下一個順位的候選人；(2) 如果選民支持的候選人沒有當選的希望，他們的票也可以移轉到下一個順位的候選人。這樣一來，選票被浪費的可能性降低到最小。

至於候選人的得票是否過高或過低，以應選席次而定。如果應選出二席，一個候選人只要能得 $33\frac{1}{3}\%$ 的票，就能保證贏得一席；如果應選出三席，一個候選人要當選，至少要贏得25%的票；如果應選出四席，則20%是最低標準。

單記可讓渡投票制計票的辦法比較複雜，我們用例五來說明。在例五中，應選席次是兩席，一個候選人至少要得 $33\frac{1}{3}\%$ 的票才能當選。候選人A得票40%，超過 $33\frac{1}{3}\%$ ，贏得一席。過剩的 $6\frac{2}{3}\%$ 的票移轉到第二順位的候選人C的得票上，如此，C的得票由20%提高到 $26\frac{2}{3}\%$ 。剩下的三位候選人，沒有任何一位得票過標準，在這種情況下，得票最低的候選人不能繼續競爭下去，他所得的10%選票則移轉到下一順位的候選人C的得票上，如此一來，候選人C的得票超過 $33\frac{1}{3}\%$ ，贏得第二席，計票至此結束。

例 五

三 多人但不同職的選舉

有些選舉不僅要選出多名代表，而且這些代表的職位高低也不同。理想的選舉制度除了要選出最好的候選人，還要讓這些候選人適得其所。 八世紀後期，兩位法國數學家分別提出了他們的選舉辦法——博爾達計分法和孔多塞排列法——來決定最理想的候選人排列順序。近年來中國農村的村委會選舉，也面臨同樣的挑戰，除了要選出三至七名村委會幹部外，還要因應職位高低來挑選候選人。村主任的職責最重，副主任和委員次之，才幹高的人應擔任高的職位。這些年來中國農村不同地區，發展出不同的選舉辦法來挑選理想的村委會幹部。

1、博爾達計分法 (Borda Rule)

1770年法國數學家博爾達 (Jean Charles de Borda) 提出一套排列候選人順序的計分辦法。博爾達計分法的操作，可用例六來說明。在例六中，共有四位選民和五位候選人，選民依他們對候選人喜好的程度，將候選人從上到下排列，排列在越高位置的候選人，得分越高。候選人A共得12分，B得13分，C得9分，D得5分，E得1分。因此，根據博爾達計分法，最理想的

排列順序是：B, A, C, D, E。

例 六

從例六可見博爾達計分法有兩個比較大的缺點：第一，很明顯候選人A是最理想的人選，但候選人B的得分卻比A高；第二，為了讓候選人B排名第一，選民4可能故意將A排在最後一名，以壓低A的得分。

中國科舉考試的閱卷制度，與博爾達計分法有相似之處。以清代的閱卷制度為例，一份考卷通常由八位主考官批閱。讀卷官閱卷後，用 | ×（圈、尖、點、直、叉）五等加以標識¹³：

及最後總核，多推首席任之，個人隨同參加意見，大抵前列者必八人皆圈，其有加尖加點者甲第必後。

2、孔多塞排列法（Condorcet Ranking）

孔多塞（Marquis de Condorcet）認為，最佳的排列順序是要盡量減少違背選民意願的可能性。在例七中，假如候選人的排列順序是（A, C, D, B），因為有四名選民認為A比C好（ $A > 4C$ ），（ $A > 4D$ ），（ $A > 3B$ ），（ $C > 3D$ ），（ $C > 3B$ ），（ $D > 3B$ ），所以，這個排列順序的孔氏積分是20。用同樣的方法，我們可計算其他排列順序的積分。結果在所有的排列順序中，（A, C, D, B）的積分最高，所以孔氏認為它是最好的組合¹⁴。

例 七

3、中國村委會選舉使用的幾種選舉辦法

根據1987年公布的《村委會組織法》規定，村委會成員人數是三至七人，由村民直接選舉產生，每屆任期三年，可連選連任。由於村委會選舉包括村主任、副主任和委員三種職位，因此各地的投票程序和計票方法樣式也很多，但大致可分為五類：

（1）三種職位一次投票，一位候選人只能競選一項職位（見附錄1：臨猗縣角杯鄉西齊永村選票樣張）。選票上將候選人依競選職位分為主任、副主任和委員三組，選民分別在村主任、副主任和委員的候選人姓名上圈選理想的人選。一名候選人不可同時競選兩種職位。很多中國民政官員認為，這種計票法雖然程序簡單，但對落選的村主任或副主任候選人卻不公平。因為落選的村主任，也許才幹比任何一位副主任候選人都強，但他們卻沒有參選較低職位的機會。針對這個缺點，很多地方提出了下面這種變通的辦法。

（2）三種職位，分次投票，落選高職位的候選人可競選較低的職位（見附錄2：廈門市禾山鎮高殿村選民投票須知和選票樣張）。有些地區，選民在選舉日需要投三次票。選民首先選村委會主任，接著選副主任，最後選委員。落選的村主任候選人，可列入副主任候選人名單中；落選的主任、副主任候選人可列入委員候選人名單中。有些地方，例如廈門市，投票分三天舉行。第一天選村主任，第二天選副主任，第三天選委員。也有些地區，選民先選主任、副主任，再選委員。落選的主任、副主任候選人，可以參加委員的選舉；或是先選委員，然後再從委員中選出主任、副主任。分次投票的優點，是讓有才幹但落選的主任或副主任候選人，有機會參加較低職位的選舉。但這種辦法的缺點是勞民傷財，社會成本太高。另外，那些需要選民一天內投三次票的村，在選舉日當天要臨時印選票，實施上有困難。為了降低社會成本，有些地區採用了下面的變通辦法。

（3）三種職位，一次投票，競選高職位的候選人同時也是低職位的候選人（見附錄3：臨猗縣西張吳鄉宏土村選票樣張）。統計得票數時，將同一候選人的低職務的得票數加上高職務的得票數，等於低職務得票總數。這種計票法有下面幾項缺點：第一，如果當選的村主任候選人也得了很多副主任的票，容易使副主任候選人得票不過半數，造成選舉失敗；第二，這種計票法容易降低選舉的競爭性。因為，高職位的候選人同時也是低職位的候選人，各項職位的候選人雖然比應選人多，但候選人總數往往只比村委會成員總數多一名，地方俗稱這種選舉為「大差額選舉」。

（4）三種職位，一次投票，候選人同時競選三種職位（見附錄4：遼寧省新民市法哈牛鎮選票樣張）。我簡稱這種計票法為「轉讓累計法」。轉讓累計法的實際操作辦法如下：選票上只印候選人的姓名，而不標明候選人的職務。每位候選人姓名後，列有三項職務讓選民圈選。一位候選人可能得到主任、副主任和委員三種職位的選票。在計算選票時，得主任票最多的候選人當選為主任，沒有當選主任的候選人，他們的主任票數轉加到副主任的票數上。副主任的選票重新計算後，得票最高的候選人當選為副主任。沒有當選副主任的候選人，他們的副主任票數轉加到委員的票數上，根據應選委員人數，以得票最高的幾位當選之¹⁵。這個選舉制度的優點是簡便易行。但如果選民對候選人意見過於分歧，選票分散，那麼，使用轉讓累計法便很容易出現候選人得票不到半數，而選民必須重新選舉。

為了解決候選人得票不過半的情況，我建議採用一種類似博爾達計分法的辦法。在計票時，如果沒有候選人得到過半的村主任票，則可將每個候選人所得副主任和委員的票打個折扣後上加，上加之後，以得分最高的當選。主任選出後，落選的候選人可將他們所得的主任票下加到副主任票上，同樣，主任票比副主任票要更值一些。委員的計票，也可依照同樣的辦法。至於主任票、副主任票和委員票計分時各值幾分，沒有絕對公平的分數，我建議主任票

一票值3分，副主任票值2分，委員票值1分。

(5) 村主任組閣制。村民先差額選舉村委會主任，接著新當選的村委會主任差額提名副主任和委員候選人，最後村民再從村主任提名的人選中，選出其他村委會成員¹⁶。1992年以前，遼寧省鐵嶺市所轄九個縣、黑龍江省青岡縣、河南省項城縣及新鄭縣等地區，都採用這種制度。另外，安徽省岳西縣蓮雲鄉騰雲村和安縣邵集鄉有些村，也採用這種選舉辦法¹⁷。以這種方式產生的村委會，由村主任一人承擔政治責任，這是與其他選舉方式區別最大之處。這種制度的優點，是村委會幹部都是由村主任提名，比較能搭配協調，有助於提高行政效率。它的缺點是，如果沒有一個有效的監督制衡機制，則容易造成村委會專權。

四 結 論

中國直到滿清政府辦理立憲開始，才引進選舉制度。但是滿清被推翻後，中國的政治逐步演變成軍事實力的角逐，選舉成了徒具形式的表面文章。台灣自1950年起推行地方自治，逐漸透過選舉來決定政治權力的分配。大陸1979年頒布《中華人民共和國人民代表大會和地方各級人民代表大會選舉法》，開始有了比較規範的選舉制度。1988年試行《中華人民共和國村委會組織法》後，開啟了中國民主化的另一個契機。由於村委會選舉的成效很好，並沒有造成有些人原先顧慮的混亂和失控，因此，不久將來中國可能開放鄉鎮或縣級的選舉。在本文介紹了一些常用選舉制度的操作辦法和特性，希望能幫助大家對選舉制度有更全面的了解。民主化，是中國改革內政的必由之路。但民主不是一個口號，必須有健全的選舉技術和規則，民主政治才能紮紮實實地推進。

附 錄

註釋

- 1 有關選舉制度系統性的介紹，用中文寫作的，可參考謝復生：《政黨比例代表》（台北：理論與政策雜誌社，1992）；王業立：《我國選舉制度的政治影響》（台北：五南圖書出版有限公司，1996）。
- 2 馮桂芬：《復鄉職議》，載《校邠廬抗議（選錄）》，轉引自中國史學會主編：《戊戌變法》，第一冊（上海：上海人民出版社，1957），頁9。
- 3 居伯均主編：《中國選舉法規輯覽》，第一輯（台北：中央選舉委員會，1984），頁353。
- 4 同註3，頁626-29。
- 5 Steven J. Brams and Peter C. Fishburn, Approval Voting (Boston:Birkhser, 1983).
- 6 甘厚慈輯：《北洋公牘類纂》，卷一（台北：文海出版社，1966），選舉情況引自天津自治局向袁世凱的四個呈文。袁世凱給朝廷的奏摺，也見於天津社會科學院歷史研究所編：《袁世凱奏議》，下冊（天津：天津古籍出版社，1987），頁1521-22。
- 7 許崇德、皮純協編著：《選舉制度問答》（北京：群眾出版社，1980）。
- 8 根據1979年的《中華人民共和國全國人民代表大會和地方各級人民代表大會選舉法》第三 七條規定：每一選票所選的人數，多於規定應選代表人數的作廢，少於規定應選代表人數的有效。
- 9 Thomas T. Mackie and Richard Rose, The International Almanac of Electoral History

(Washington, D.C.: Congressional Quarterly, 1991).

- 10 同註1王業立。
- 11 牛銘實：日本對清末中國地方自治發展的影響，發表於日本靜岡大學中國基層民主研討會（2002年9月）。
- 12 以《諮議局議員選舉章程》為例，投票用無名單記法，每票只准書被選舉人一名，不得自書本人姓名（第四 五條）。當選人名次以得票多寡為序，票數同者以抽籤定之（第五 八條）。
- 13 商衍鎤：《清代科舉考試述錄》（北京：三聯書店，1958）。
- 14 孔氏在他的原著中對孔多塞排列法的描述有些含混，本文採用了揚（H. Peyton Young）的詮釋，見H. Peyton Young, *Equity: In Theory and Practice* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1994)。
- 15 遼寧省是唯一對轉讓累計法有詳細描述的省。1994年《遼寧省村民委員會選舉條例》第二 九條規定，在一次性投票選舉中，村民委員會委員候選人可將其獲得主任、副主任及委員的票數累計相加，計算為所得票數；副主任候選人，可將其獲得主任及副主任的票數累計相加，計算為所得票數。
- 16 目前各地採用的村主任組閣制，規定村主任產生後再組閣，但有些地方為了省事，村主任提出內閣人選後，村委會選舉就結束了，並沒有經過選民投票認可村主任的內閣名單。一個變通辦法是先產生兩名村主任候選人，每位候選人提出他的閣員名單，正式選舉時，選民在兩組候選人中選一。這個變通辦法保留了村主任組閣制的優點，但同時簡化了選舉程序。
- 17 辛秋水：村民自治與「競選組閣制」（研究論文，1998）。

牛銘實 美國杜克大學政治系教授