

「立法委員名額分配及選舉區劃分北區公聽會」 會議紀錄

- 一、時間：106 年 7 月 18 日(星期二)上午 10 時
- 二、地點：臺北市選舉委員會 9 樓大禮堂（臺北市信義路 5 段 15 號 9 樓）
- 三、主席：陳副主任委員文生
記錄：張瑜明
- 四、出席人員：如簽到單
- 五、主席致詞：

各位學者專家、立法院黨團代表、政黨代表以及立法委員代表、本會 3 位委員，地方選委會代表、各位貴賓、各位媒體朋友大家好：

針對第 10 屆立法委員的名額分配及選舉區劃分，依照公職人員選舉罷免法的規定，每 10 年要重新檢討，自 2007 年第 7 屆立法委員選舉區變更公告發布迄今，已屆滿 10 年，依照法定程序，中選會必須以今年 11 月底的人口數為基準來重新檢討，於明年 5 月底前送立法院同意。立法院對於立法委員席次及選舉區劃分也非常重視，內政委員會特別責成本會辦理公聽會廣徵各界意見，因此，本會這次規劃 3 場公聽會分北、中、南區辦理，今天臺北場是第 1 場的公聽會，本次公聽會的進程序，原則上第 1 輪發言者，每次發言 5 分鐘為限，4 分鐘按鈴 1 次提醒，5 分鐘到按鈴 2 次，時間允許的話，再進行第 2 輪的發言。

- 六、業務單位說明：(略)
- 七、與會人員發言摘要：
 - (一) 第 1 輪發言

主席：接下來進行公聽會第 1 輪發言，首先請實踐大學謝相慶教授，時間 5 分鐘，請謝教授。

謝教授相慶（實踐大學）：

1. 民國 86 年憲法增修條文將立委名額固定化，但各直轄市、縣（市）應選名額如何分配，憲法及選罷法沒有規定，是由中選會依職權決定。第 4 屆至第 6 屆區域立法委員名額分配，中選會採用本次公聽會會議資料附件 2 的計算方式，各直轄市、縣（市）皆依同一人口基數來分配，就是以總人口數除以總應選名額，餘數再做分配，每縣市至少 1 人。
2. 民國 94 年再次修憲，立法委員席次減半，自第 7 屆起 113 人，其中自由地區直轄市、縣（市）73 人，每縣（市）至少 1 人；依各直轄市、縣（市）人口比例分配，並按應選名額劃分同額選舉區選出之。中選會依據「第 7 屆立法委員直轄市縣市選舉區劃分原則」，進行名額分配，其中有關各直轄市、縣（市）應選立法委員名額之分配方式與之前不同，使用 2 個人口基數。第 7 屆新的計算方式，顯然不同於以往中選會所使用的漢彌爾頓法，為什麼要這樣修改，不得而知。
3. 本人曾使用漢彌爾頓法，計算第 7 屆立委名額分配，結果與中選會新算法相同，但預判下次重分配時，因人口變動，兩種不同的計算方法將產生不一樣的分配結果，屆時爭議難免，現在問題就出現了。針對這個問題，我曾經寫過〈國會議員名額比例分配之計算方法—美國眾議員與我國立法委員之比較〉這篇文章進行探討。美國憲法規定，國會眾議員各州名額，應按

各州人口數比例分配，每州應有眾議員 1 人，與我國憲法規定文字相近。但是，美國眾議員總名額及各州名額分配的計算方法，由國會立法規定，以下是美國曾採取過的幾種計算方法：

- (1) 漢彌爾頓法。
- (2) 傑佛遜法。
- (3) 韋伯斯特法。
- (4) 杭亭頓法。

4. 第 7 屆立委選舉計算方式先天上有一些缺失：

- (1) 在一次分配中，採用二個不同的人口基數，在比例代表制「商數最大餘數法」中未曾見過，是中選會自創的計算方式。
- (2) 一次分配使用兩個基數，不僅與中選會行之有年的計算方法不同，而且違反各縣（市）應依相同的方法計算之原則。
- (3) 顯然違反不可人為地犧牲大縣以利小縣之原則，因為第 7 屆採用 2 個基數，第 2 個基數大於第 1 個基數。

5. 如果第 10 屆立法委員名額分配以 2 種方式計算結果進行比例代表性偏差檢定，第 7 屆的計算方式之偏差值 6.33%，第 4 屆的計算方式之偏差值是 5.92%，哪一個方式比較公平，就很明顯了。

6. 為解決爭議，建議中選會制定直轄市、縣（市）立法委員名額分配計算方式規定，作為分配依據，就不用每次做調整。如果沒辦法解決，最後只好由立法院修改選罷法，明定立委直轄市、縣（市）比例配額之計

算方法，予以法制化。另外立法委員名額分配計算方式，建議採用漢彌爾頓法，也就是第4、5、6屆立法委員選舉名額分配的計算方式。

(書面補充資料如附件1)

主席：謝謝實踐大學謝相慶教授！接下來請中研院鮑彤副研究員發言。

鮑副研究員彤（中央研究院政治學研究所）：

1. 有人認為第7屆的分配方式違憲，憲法對於立法委員名額分配的規定有兩個要求，首先是每縣（市）至少1席以及按人口比例分配，本次公聽會提到的2種分配方法，都合乎這個要求，沒有違憲的問題。
2. 如果要衡量這些公式，應該檢討是否有改善票票不等值的問題。我們可以用 Loosemore-Hansby 係數計算，依據憲法規定原住民6席，但原住民人口不足6席，所以有超額代表，另外每縣（市）至少1席，則人口較少的縣（市）也會有超額代表的情形，所以至少會有6.3%的票票不等值程度，這是無法避免的，因為是憲法決定的，如果要按照人口比例來分配，那就有6.3%的席次會分配到原本無法獲得該席次的縣（市）。如果比較第7屆公式與第4屆公式，第7屆公式票票不等值的程度高一點，是7.3%，第4屆低一點是6.7%，這兩個數值就世界標準而言都是很高，但臺灣無法避免，這是憲法的規定。雖然第4屆公式稍微好一點，但二者間其實沒有太大差異。如果要更好，可以採取頓特公式，降到6.3%，但那是另一個議題。

3. 第 4 屆公式有一個數學上的危機，就是超額分配。我們以一個調整的人口數來計算(假設總人口數 2264 萬人)，每個縣(市)先分配 1 席，並產生一個基數 31 萬人，再分配其他名額，經計算後分配給各縣(市)的名額為 52 席，與原本的 22 席合計為 74 席，超過法定的 73 席。所以如果要改回第 4 屆公式，一定要考慮可能出現的這個問題，提出因應措施，可能是要扣除餘額最小的縣(市)，但一樣會引起反彈。
4. 選舉制度是政治競爭的賽場，規則一定要非常公平，讓每個競爭者都有一樣的機會，如果每一屆都改，尤其為了短期利益，並不恰當，應該要追求穩定的價值，不宜輕易修改這個制度。

(書面補充資料如附件 2)

主席：謝謝鮑彤副研究員！下一位請臺灣大學黃凱革助理教授發言。

黃助理教授凱革(臺灣大學政治學系)：

1. 今天開公聽會爭議的焦點在於目前中選會的計算公式有沒有違反憲法依人口比例分配的規定，剛剛鮑老師提過兩種方式基本上都是符合憲法，如果我們是用這兩種公式來計算縣(市)人口比例與席次比例之間的差距的話，事實上兩種之間的差距都不大，不管是它的中位數或是它的標準差，所以基本上來講，兩種公式都沒有違反憲法依人口比例分配的規定。
2. 中選會的計算方式似乎對人口眾多的縣(市)比較不公平，因為它的計算基數事實上是比較高的，但這是沒有辦法避免的現象，因為我們人口少的縣(市)是

保障 1 席，還有就是我國立法委員的名額是固定的，所以任何一個公式很難符合在這兩個要件之下還要求每個縣（市）選出 1 席的委員所代表的人數是相當一致的。

3. 如果我們以每個縣（市）選出 1 席立法委員所代表的人口數來看，不同縣（市）是不太一樣的，比例越大的表示越不平均。以中選會的公式來看，每位立委代表人口數最大的是宜蘭縣，除以人口最小的連江縣，算出來的比例是 35.159，以第 4 屆立法委員的計算方式，算出來的比例是嘉義縣除以連江縣的 40.51，意思就是說第 4 屆立法委員的算法不平均的比例是高於中選會現在使用的公式。那麼我們也可以比較一下兩種公式裡面，失去席次和多得席次之間的數量差距，以中選會的公式，失去席次的高雄市及屏東縣，席次代表人數約為 34 萬人與 38 萬人，增加席次的臺南市與新竹縣，席次代表人數約為 31 萬人及 26 萬人，所以平均來說約 32 萬 6 千餘人，不平均比例大概 0.46；那以第 4 屆立法委員的算法，失去席次的南投縣、嘉義縣及屏東縣分別約為 47 萬人、50 萬人及 38 萬人，取得席次的臺中市、臺南市及新竹縣約為 30 萬人、31 萬人及 26 萬人，平均約 37 萬餘人，不平均比例是 1.92，一樣也是高於中選會目前使用的公式。
4. 事實上這是有票票不等值的現象，比例越高的話代表人口少的縣（市）1 票的重量是高於人口多的縣（市），那所以可能這是必須要討論跟解決的問題，基本上比例是越低越好，表示票票等值的現象是比較平均一點

的。另外，是不是還可以考慮其他公式，因為目前的兩種算法都有餘數的問題，餘數的問題包括剛才鮑老師講的，可能會產生超額的問題，那目前來講在美國的話，事實上不是用所謂的餘額再去算配額，而是在每一次的分配中找出另外一個基數，再去調整分配。

5. 如果用所謂的 Webster 算法，先給人口少的縣（市）1 席，再用 Webster 計算公式去分配其他席次的話，那麼算出來的增減結果跟中選會所算出來的方式是一樣的。如果你是先用人口數去分配，那麼最後再給所謂的人口少的縣（市）那 1 席的話，基本上算出來的方式會變成臺南市及新竹縣多 1 席，這兩個市、縣會增加席次是因為人口比較多，因為我們現在沒有各縣（市）人口的增減資料，事實上沒有辦法看出來人口要增加多少才會增加席次。

主席：謝謝黃凱葦助理教授！接下來有關政黨代表參加部分，請問民主進步黨組織部陳副主任是否發言？陳副主任表示不發言。緊接著請中國國民黨代表黃德福教授發言。

黃德福教授（中國國民黨代表）：

1. 前面幾位學者專家都提到，不論一階段或是兩階段，還是第 4 屆或第 7 屆的算法，都沒有違反憲法裡面的原則，這是大家都肯定的。
2. 從行政程序的角度來看，選務工作應該要有持續性，行政機關對於行政作為，碰到相同的事件，為了保障人民的正當信賴，並維持法秩序的安定，應該受合法行政先例或行政慣例的拘束，如果沒有任何實質正當

的理由，應該作相同的處分，此即所謂行政自我拘束原則。第4屆到第6屆在名額、選制上跟第7屆不一樣，也跟現在不一樣，第7屆跟現在的名額、選制是一樣的，從名額跟選制的角度來看，比較沒有理由跳過第7屆再去用第4屆的算法，基本上從行政的流程來看，比較有延續性。

3. 在不違憲的情況下，2008年第7屆立法委員選舉已經使用目前的計算方式，之後又經過2012年第8屆及2016年第9屆立法委員選舉，大家對這一方式也沒有太多意見跟問題產生，制度是有延續性的，為什麼要把這個制度翻轉，去用十幾年前的制度，我想並不是妥當的方式。
4. 如果以中選會的會議資料來看，以第7屆的算法來試算第10屆立法委員名額分配，會有4個直轄市、縣有變動，如果是用第4屆的算法則是6個直轄市、縣有變動，所有的名額分配及選區劃分都是高度政治敏感的議題，如果以變動4個跟變動6個的情況來看，當然是以變動最小的方式比較好。
5. 再就第4屆的名額決定方法與第7屆進行比較，可以發現臺南市、新竹縣及屏東縣的結果是相同的，但臺中市、南投縣、嘉義縣與高雄市將產生差異，主要差異在於第4屆的算法將導致南投縣、嘉義縣比本屆減少1席（均從2席減少為1席），臺中市增加1席（從8席增加為9席），高雄市則維持原有的席次（9席）；以第7屆的算法則不會改變臺中市、南投縣、嘉義縣的應選名額，高雄市則減少1席（從9席減少到8席），

所以可以看到目前高雄市的反應是最激烈的。以中選會提供的人口數資料並以 2 張表來呈現，首先以第 4 屆的公式來計算人口代表數，在名額有差異的直轄市、縣中代表人口數最低的是臺中市，偏差值設定為 1，其他分別為南投縣 1.5562、嘉義縣 1.6643、高雄市 1.0004，合計 1.2209；再看第 7 屆算法，南投縣代表人口數最低，偏差值設定為 1，各直轄市、縣市偏差值合計為 0.9616，不同的方法在總偏差值的計算結果就不同，由於制度沒有絕對平等的，應盡量將其差距縮小，從這個角度來看，以第 7 屆的 0.9616 總偏差值較低，在不違憲的前提下，再加上從偏差值較小的角度來看，以第 7 屆以來的名額分配方法沿用到第 10 屆立法委員，基本上是比較合理可行。

（書面補充資料如附件 3）

主席：謝謝黃德福教授！接著請時代力量代表發言，時代力量代表表示不發言。接著請親民黨代表發言，親民黨代表表示不發言。接著請無黨團結聯盟代表發言，無黨團結聯盟代表表示不發言。請問立法院黨團代表是否要發言？立法院黨團代表表示不發言。請問立法院林麗婭委員、陳賴素美委員、邱議瑩委員代表是否要發言？各委員代表表示不發言。

（二）第 2 輪發言

主席：接下來進行第 2 輪發言，一樣照剛剛的順序，首先請謝教授發言，時間仍為 5 分鐘。

謝教授相慶（實踐大學）：第 4 屆到第 6 屆與第 7 屆的計算方式不同，如果無法解決爭議，建議由立法院修改選罷

法。美國國會議員名額分配由國會立法，1791年國會通過的第一個計算方式是漢彌爾頓法，後來華盛頓總統動用美國憲政史上第一次否決權，改用傑佛遜法，理由是對維吉尼亞州有利；1876年美國總統的選舉人票185票對184票，差1票，有人主張國會議員的名額分配影響總統選舉結果。第7屆立法委員選舉時，兩種計算方式的結果相同，因此社會上沒有爭議，現在計算結果不同，應採何種方式？有很多學者、代表提到偏差的問題，總體來說以第7屆的計算方式偏差值較大。因此針對這次的名額分配，建議採美國的漢彌爾頓法比較合理。

主席：謝謝教授！接下來請中研院鮑彤副研究員發言。

鮑副研究員彤（中央研究院政治學研究所）：剛才黃德福老師提到第7屆的計算方式比較公平，因為計算出來的偏差值較低。但我計算票票不等值的係數剛好相反。計算上，臺中市可能是8席或9席，所以不成比例性要乘以8或9，至於新竹縣則為1，因此新竹縣的不成比例性雖然很大，但不如臺中市的合計。從全國來看，有12個席次，即原住民及6個較小縣(市)，其所獲席次高過代表性，因此其他67個席次就要貢獻一些代表性出來。另外一個問題是，觀察今年人口增長趨勢，到11月底，很可能桃園市將取代新竹縣多獲1席。

主席：謝謝！接下來請臺灣大學黃凱華助理教授第2輪發言。

黃助理教授凱華（臺灣大學政治學系）：建議將名額分配計算公式固定下來，避免後續因人口增減產生爭議。人口基數影響席次分配。現在美國名額分配使用的公式，已

經不是最大餘數法，事實上是算出基數後，逐步調整人口基數的算法。基本上計算結果比較接近中選會現行的計算方式。至於究竟應該採取何種計算方式，還是要問立法委員、民眾比較在乎的是什麼？如果在乎的是票票不等值的概念，中選會現行算法可能比較適合。

主席：謝謝。接下來請問民主進步黨代表是否要發言。民主進步黨代表表示不發言。請中國國民黨代表黃德福教授發言。

黃德福教授（中國國民黨代表）：這次立法委員名額分配，主要是因為因應這10年來各直轄市、縣（市）人口變動而須做名額重新分配，所以檢討重點應該在因應人口數的變動，而不是計算方式本身。其次，針對4個有差異的縣市，計算其彼此在兩種計算方式下，何者的偏差值較低，經計算結果，第7屆的計算方式偏差值較低。因此，從延續性的角度，以及從票票不等值的角度，考量何種計算方式的偏差值較低，或許是比較可以接受的。

主席：謝謝黃教授。接著請問各政黨代表，時代力量、親民黨是否有要發言？時代力量、親民黨代表均表示不發言。請問各立法院黨團民主進步黨、中國國民黨、時代力量、親民黨立法院黨團是否要發言？立法院黨團代表表示不發言。另外現場立法院林麗嬋委員、陳賴素美委員、邱議瑩委員、莊瑞雄委員、鍾佳濱委員、江永昌委員等委員代表是否要發言。各委員代表均不發言。與會貴賓是否有表達不充分要再次發言者。與會貴賓無人表示要發言。

七、主席結語：

針對立法委員名額分配及選舉區劃分，中選會目前是採取開放的態度，所以今天才會召開公聽會來聽取大家的意見，各位與會代表的發言我們會帶回委員會中討論，謝謝大家今天的參與，祝大家健康愉快，謝謝！

八、散會（上午 11 時）。