

公務出國報告

〈出國類別：考察〉

英國選舉制度考察報告

中央選舉委員會

出國人：主任委員 黃石城

專員 蕭淑珊

出國地區：英國

出國期間：92年7月12日至7月19日

報告期間：92年10月

1/10

A1/c09203876

壹、考察目的

中央選舉委員會黃主任委員石城應邀考察英國單一選舉區劃分、競選經費管制及其他選舉行政制度，以供我國選舉制度改革參考，於九十二年七月十二日至十九日由蕭專員佩珊陪同，前往英國實地考察。考察活動委由外交部轉請我駐外單位協調安排下，拜訪英國有關單位及人員，並蒐集相關選舉資料。謹就考察結果，扼要報告如下：

貳、英國選區劃分制度

在大不列顛聯合國一共有英格蘭、蘇格蘭、威爾斯及北愛爾蘭四個選區劃分委員會。此次考察特拜訪英格蘭選區劃分委員會，並承蒙該會詳實介紹選區劃分制度，由於四個區域的「選區規劃委員會」之組織權限大致相同，本報告以英格蘭委員會做為論述之重點。

一、英國「選區規劃委員會」之成立簡史

在 1942 年，英格蘭及威爾斯政務司(Registrar General)之下的委員會，Sylvanus Vivian 委員命令在人口普查局之下設置選區規劃委員會，使得每一次的選舉中，對當時的選區能有一個一般性的觀點。將 Vivian 委員會的建議具體化，此為 1944 年的"下議院議席重分配法"，即設置了四個獨立性的"選區規劃委員會"--分別為英格蘭，威爾斯，蘇格蘭及北愛爾蘭，每一個委員會都有五名成員，其成員的地位在下議院主席之下。而其他四名在英格蘭及威爾斯為人口普查局長，而版圖調查局長及其兩個名額是由內政秘書處及衛生部負責提名。

在 1944 年的法案建立了議會選區規劃委員會以及議席重分配的慣例，要求立即的劃分這些超過十萬人的選區。在 1945 年的春天，英國的選區規劃委員會的報告中即為有關

於特別大的選區的劃分。而新的選區劃分也影響了 1945 年的普選。隨著下議院在 1947 年通過了選區規劃委員會的法案，此委員會需要根據其他慣例提出選區中可行性的選民配額，而非之前 25% 的選舉配額。在 1947 年，委員會提出了他們最初的報告及建議，而此報告修正了舊的議會，並增加了 17 名的英格蘭席次，而這影響了 1950 年的普選。

在 1944 至 1947 年的法案藉由下議院在 1949 年公佈的法案加以確定，根據一九四九年的「平民院議席重分配法」，四個「選區規劃委員會」必須在三到七年之間，將選區和議席重新評估一次。但是這樣的法定重劃間隔實在太短，為許多議員所詬病，於是在一九五八年國會修法，將法定重劃間隔延長至十到十五年。直到一九九二年的「選區規劃委員會法」(Boundary Commission Act)才又將這法定間隔縮短為八至十二年。

自從第二次世界大戰以後，英國曾於一九五五年、一九七四年、一九八三年，及一九九五年完成了四次選區重劃的工作。而目前規範「選區規劃委員會」的條文主要是基於一九八六年的「國會選區法」(Parliamentary Constituencies Act 1986)。依照上述的法律，「選區規劃委員會」的最終報告（其中包含選區重劃之建議）必須送至英國的內政部(Home Office)，內政部以國會草案的形式提交國會，經由平民院及貴族院雙雙同意，以及女王的簽字後，重劃之選區始得生效。

二、英國「選區規劃委員會」組織及權限

根據一九八六年「國會選區法」、「選區規劃委員會」的主席是由平民院議長所擔任。可是根據慣例議長雖有權主持「選區規劃委員會」卻從未參加其任何會議。議長的實際功能是給予「選區規劃委員會」一個名義上的政治連繫，

展現國會對其本身成員有最後定奪的權力。此外，英國平民院議長向來扮演政治中立的角色，由他(她)出任「選區規劃委員會」主席正意謂著超越黨派的考量。

同樣的基於政治中立與超黨派的考量，英國「選區規劃委員會」的副主席則由貴族院所任命的高等法院(High Court)法官所擔任。由於平民院議長不主持且不列席開會，因此這位副主席成為「選區規劃委員會」的實際負責人。此外，該委員會亦得聘任兩位委員。根據一九七五年「平民院喪失資格法」(The House of Commons Disqualification Act 1975)，兩位委員不得為現任平民院議員，也不得在過去從事任何黨務活動。雖然該法並未限制兩位委員的法律背景，但依照過去經驗，出任「選區規劃委員會」委員者要不是法官就是著名的律師。這兩位委員是由內政部長(Home Secretary)和環境部長(Environment Secretary)在諮詢各政黨後各任命一名。在過去，「選區規劃委員會」的四個

主要成員，即主席、副主席、和兩位委員均不額外支薪，任期也沒有一定，出任委員的法官只是免去其法院職務罷了。直到一九九二年「選區規劃委員會法」才給予兩位委員適當的薪水，至於其薪水額度及任期則由相關部會會同財政部決定之。

最後，一九八六年「國會選區法」亦賦予內政部長任命若干名助理委員(Assistant Commissioners)的權力。這些助理委員的任務主要是協助委員辦理其指定事項，以及主持並回報地方公聽會，並將地方意見列入委員會的暫時建議(Provisional Recommendations)中。雖然該法並未規定助理委員的資格，實際上所有任命的助理委員皆是律師或法學教授。至於「選區規劃委員會」之行政助理和秘書則由內政部長任命，大約是由十名的第二級公務員充當。另外，人口普查局長(Registrar General)和版圖調查局長(Director General of Ordnance Survey)亦給予專業的意見和輔助。

綜觀上述所言，英國「選區規劃委員會」的組織主要是法官和律師，其權限完全由國會法律規定之，因此，附屬在國會之下是毋庸置疑。但是由於英國人對其憲政慣例的尊重，其實際運作上仍是相當獨立超然的。

三、英國「選區規劃委員會」運作過程

「選區規劃委員會」必須參照一九八六年英國的「國會選區法」的第二節列舉八條規劃綱領辦理審議及提出建議。

第一及第二條綱領確立「單一選區制」及總選區數。第三條綱領規定倫敦市(City of London)選區是不可分割的。第四至第八條綱領規定一些劃分原則。第四條綱領規定在可行的情況下(“So far as is practicable”)選區應侷限在地方行政區域的範圍內。第五條綱領規定任何選區內之選民數目應儘可能接近選區「選民配額」(Electoral Quota)。第六條綱領規定在特殊的地理考量下，特別是指選區面積的大

小、形狀、和交通便利程度等考慮下，委員會可以偏離「選區選民配額」。第七條綱領則賦予委員會對於上述綱領適用之自由裁量權。但也特別強調委員會必須盡力考慮選區重劃後對選民造成的不便，以及其拆散地方連繫的可能性。

第八條綱領界定「選區選民配額」的計算方式。

值得注意的，即在下列原則下規程是可以被修訂的：避免選民間過大的不平等；考量特殊的地理條件；顧及方便性或破壞地方文化經濟關係的完整性。

選區規劃運作過程要素分項討論如下：

（一）選區總數及其分佈

根據英國一九八六年「國會選區法」全英國選區總數不可以實質上(Substantially)高於或低於 613 個。但是由於「實質上」的定義是屬於「選區規劃委員會」的自由裁量權，因此英國平民院議員的人數則不斷的膨脹。從表一我們知

道自一九五〇年以後英國選區從 625 個增加至 659 個。但是各區域增加的幅度並不相同，主要是因為法律規定蘇格蘭的選區不得少於 71 個，威爾斯的選區不得少於 35 個，而北愛爾蘭的選區不得多於 18 個或少於 16 個，可是英格蘭卻無最低保障名額的限制，於是當英格蘭人口迅速增加之際，「選區規劃委員會」只能不斷的增加英格蘭選區數目來校正偏離「選民配額」的幅度。

表一：英國選區數目的分佈及變化

大選年	英格蘭	蘇格蘭	威爾斯	北愛爾蘭	總數
1950-51	506	71	36	12	625
1955-70	511	71	36	12	630
1974-9	516	71	36	12	635
1983-7	523	72	38	17	650
1992	524	72	38	17	651
1997	529	72	40	18	659

資料來源：David Butler (1992), "The Redrawing of Parliamentary Boundaries in Britain." *ibid.*, p. 8; McLeod

(1995), "The Fourth Periodical Review in its Contest: How the Commissions Approached

Their Task." *ibid.*, pp. 1-3.

儘管如此，英國選區「選民配額」的差異程度仍大。從表二我們可以看出在一九八七年大選時如果英格蘭按照全國選民比例來分配席次應分得 542 席，但實際上卻僅分到 523 席。相對地，蘇格蘭因為最低保障名額的規定，實際上分得 72 席，與按照全國選民比例分配的席次多出 12 席。威爾斯與北愛爾蘭的實際所得也比其選民比例應得之席次多出 6 席和 1 席。這意謂著必須有較多的英格蘭選民才能選出一位平民院議員，於是英格蘭選區的代表性不足 (Under-represented)。相反地，蘇格蘭僅須五萬四千多位選民即可選出一名議員，與全國選民比例相較，蘇格蘭的選區是代表性過度 (Over-represented)。

表二：一九八七年英國大選時選區的代表性

每一選區	選區	按照全國選民
選民平均數	數目	比例應得之席次

英格蘭	68,811	523	542
蘇格蘭	54,895	72	60
威爾斯	56,614	38	32
北愛爾蘭	64,068	17	16
全英國	66,433	650	650

資料來源：David Butler (1992), *ibid.*, p. 9.

(二) 尊重地方行政界線

一旦英格蘭、威爾斯、和北愛爾蘭的選區數目確定後，各「選區規劃委員會」始將其區域內最近登記的選民總數除以該區域所分得的席次而計算出選區的「選民配額」。然後「選區規劃委員會」再以各地方行政界限內的選民總數除以「選民配額」而得該行政區域應選之席次數目。

(三) 考慮特殊的地理因素和社區共同利益

由於「選區規劃委員會」對於社區利益及地理因素有自由裁量權，於是不同選區選民數目常常差異頗大。在地方公聽會中，政黨及地方人士也針對社區利益及地理因素大做文章。尤其是當歷史悠久的選區，因人口暴增而必須做適度調整時，地方衛道人士常常爭論不休，遲遲無法定案。究其原委除了地方深厚感情及社區認同感作祟外，選區劃分的方式更夾雜著政黨得失，故政黨及地方人士莫不據理力爭。另外，委員會認為地圖在進行國會選舉區複審時扮演著很相當重要的角色。委員會的顧問版圖調查官通常在地圖繪製上提供專業的諮詢。除了在規劃選舉區時使用地圖，委員會同時也編製地圖來說明他們的報告。法令上並無強制使用地圖的規定，但是委員會認為只要民眾看了地圖就能了解，委員會的報告會如何影響他們。

（四）英國選區規劃的公眾參與制度

當委員會決定對於某郡區的「選區草案」後，他們必須將

決議事項出版發行，最起碼要在各選舉區中，選取一家以上、具流通性的新聞報紙公佈。此公告必須陳述以下事項：

(a) 對此郡區所提議之建議事項結果。即事項名稱、指定任命、內容（選區或行政區）、以及各選區之選民。

(b) 每一個選區必須有一個可供各選區大眾查詢暫時性提議的地址。

(c) 暫時性提議的書面代表必須在出版發行公告後的一個月內，提交給委員會。

在鄉村地區，委員會有時會將公文存放在不只一處地址以供選民諮詢。此供大眾諮詢的地址通常為地方政府辦公處，有時也會放置在圖書館等公共場所。為了放置此公告在該地址，以及協助大眾容易了解提議的內容，委員會也會把詳細的圖表內容，包括事項名稱、指定任命、內容、放在現存與規劃之選區。亦會把公告寄送至各黨各派（如

各地方政府、國會議員、學術界等)。地方政府與下議院圖書館也都會收到詳細的計畫內容。在公告發行於報紙媒體之前，委員會也會將新發佈有關於暫時性條例、及其代理期限、以及隨後的複審程序（如地方公聽會等）的資料給予各大新聞媒體。

委員會被要求在法定的一個月期限內整體考量所有的代表所提之建議。這些成為代表的人一定要表示贊同支持，或反對委員會的「提議」。尤其，反對者們更被建議說出他們的意見以取代委員會的原始提議。一個有附加不同提議的反對，能比單純的反對陳述，獲得更多的影響力。在此著眼點下，一個綜合採納各不同選區意見之反對提議組合，比起單一選區缺乏關鍵性影響的陳述，能更具有說服力。

委員會很掛念這些有用的資訊是否在地方公聽會以前已經成功傳遞公佈，以確保能有一個能根據所有事實而審慎考

慮的決定。但是如果在某些特殊情況下，如代表與不同提議的送達有延遲，則委員會就比較難估計出支持此提議的程度。因此，那些希望提出不同意見的代表，被強烈建議在時效內，確保他們的意見已經送達。他們的不同意見可以在公共場所中，陳列在公聽會之前，使得有興趣的民眾可以有機會閱讀研究。在第四期的複審中，有許多根據地方公聽會後，對於委員會「選區草案」的修訂，在這些修訂中，只有不到 5% 的修訂，是根據代表們所提出已經超過法定期限一個月內的不同提議而修改。

如果代表們提出對於「選區草案」反對的意見，或著有超過一百位選舉人的地方性連署（如地方選區、倫敦選區等），則委員會一定要舉行地方性的公聽會。此外，即是沒有任何的反對意見被提出，如果委員會認為舉行公聽會有幫助，則委員會也可以有要求舉行地方公聽會的裁量權。

由這些被國務卿任命之委員中，選出一位助理特派委員（一位獨立的律師）來代表委員會的帶領此咨詢。在助理特派委員召開咨詢後，他通常會先詢問每一個要發表意見者的名字（或其所代表的團體或個人），並決定發言順序。一個順暢的程序十分重要；在開始時，任何有意願提出或詳細說明的參與者，在說出他們姓名的同時，應盡量提出一個有實質效果且詳細的反對意見。同時，他們最好也能提供書面的證據與圖表來佐證，給予助理特派委員、文字記錄員、及相關參與民眾一個機會來充分討論研究他們的不同意見。如果助理特派委員認定這些複雜的反對意見需要充分的時間來衡量，助理特派委員有權暫時中止一段時間。但是，這種情況最好是能盡量避免。

如同先前所述，地方公聽會的任何反對提議，如果並未在先前公佈於公共場所，則第一次提出時，通常是很有影響力的。這主要是因為，助理特派委員無法在事前，估算民

眾對於此反對意見支持或反對的程度。一般而言，只有對此議題有興趣的黨派，事前可能有機會研究並預判情勢。而許多參與公聽會的民眾也因此有機會知道此項反對意見的內容。簡而言之，如此的反對意見沒有如先前按照一個月法定程序公佈之反對意見有機會受到民眾的仔細研究。遇到此情況，助理特派委員通常會暫時中止一段時間，讓廣泛的大眾，於此人提出意見後，接受一個新的全盤性提議，來產生新的代表性意見。

其他有意願提出意見，或詳細閱讀書面說明的民眾，也須提供他們意見或說明的副本，以方便助理特派委員、文字記錄員、其他參與者的了解。

助理特派委員在聆聽每一個陳述者的意見後，他通常會對陳述者提出包括自己本身以及大家的問題。但是提出問題的權利與否是由助理特派委員來審慎決定，而非現場民

眾。當此諮詢結束，且收到逐字記錄的手稿後，助理特派委員將撰寫報告呈交委員會。在此報告中，他被授與完整的權力來評論與仲裁代表們的建議、委員會的議案、與其他的相關的提議。他可能原封不動的採納委員會的議案，或做些許的更動。他也可能建議採用一些未修正或修正後的反對意見，並遵照相關條例的前提，以使委員會的議案獲得更多來自地方的支持。

委員會會綜合考量書面的建議、助理特派委員報告、地方公聽會的記錄（逐字記錄的手稿）、與其他相關資訊。如果他們決定要修正選區草案，則修訂後的草案需要重新發行，新聞稿也會對有興趣的民眾公佈，並且在接下來的一個月內，廣納各方意見後，按照之前的「發行公佈」程序執行。

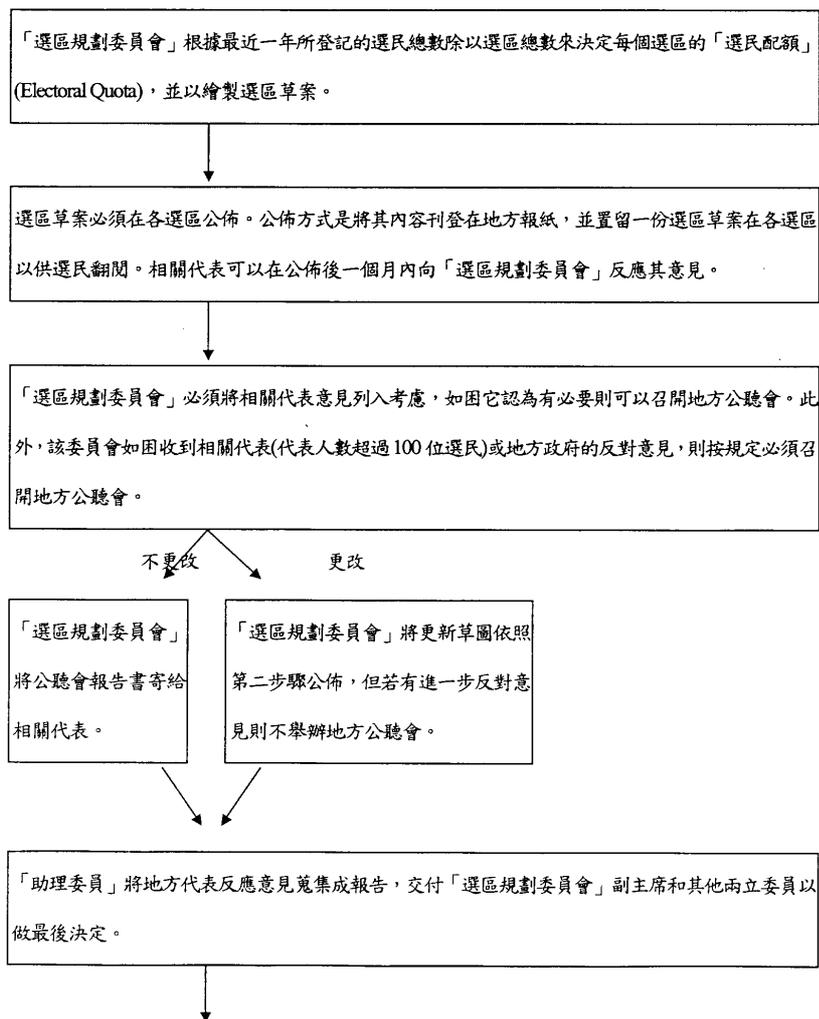
當選區草案按照地方公聽會意見而修正後，助理特派委員

的報告與委員會決議的說明將與其他相關文件（如新聞稿、圖表說明等），一並陳列於地方議會、公眾圖書館等地，讓公眾有充分的檢視與研究空間。此外，公聽會的文字記錄也可以向委員會索取。任何代表的修正性意見，委員會都會詳加考慮。但是，如果代表們提出的是反對的意見，委員會沒有義務要再次舉行公聽會，但是委員會也可以衡量本身需要而舉行。委員會希望可以盡量避免第二次公聽會所造成的社會負擔，同時也希望第一次公聽會就能完整的達到目標；第二次公聽會僅僅是在能達成共識的新意見需要更多的資訊或地方支持時，才需要舉行。

如果地方性公聽會第二次召開，則將比照之前所述之程序，修改後的建議被視為代表們的決議與第二次公聽會的報告，則此修改後的建議將會發行公佈，並且按照「發行公佈」的程序而再次執行。

委員會作成最後選區報告後，送交內政部，再由內政部已草案形式向國會提出，經過平民院和貴族院的雙雙同意及女王簽字後，新劃定的選區始得生效。

英國選區規劃之運作過程以圖示如下：



三位委員做成最後選區報告後，送交內政部，再由內政部以草案形式向國會提出，經過平民院和貴族院的雙雙同意及女王簽字後，新劃定的選區始得生效。

參、英國競選經費管制

一、英國選舉委員會職掌

依據 The Political Parties, Election, and Referendums

Act 2000（2000年政黨、選舉及公民投票法 PPERA）成立

創設英國選舉委員會，主要職掌：

（一）選務現代化

- 1、修定檢討選舉法規及相關細則。
- 2、主導一系列之政策檢討，議題如具政治性之政黨廣播電視廣告文宣與選舉相關事務之補助。
- 3、測試新式選舉程序及評估具有指標性之方案。
- 4、促進選舉行政效率。

（二）教育宣導

宣導並提昇對選舉及民主體系的認知

(三) 法律規範

1、依 2000 年 PPERA 法，對政黨登記人、其他個人及組織進行規範。

2、監督並規範避免有違反 PPERA 法之情事，並印製出版有關選舉經費之開銷、政黨接受政治捐獻暨明定可接收捐獻人之資格條件、政黨黨產之年度報告等主題報告

其他亦負責關於公民投票之辦理，對於政黨廣播電視廣告文宣提出建議等。

二、競選經費 (Campaign Expenditure)

(一) 背景與法之制定

2000 年 PPERA 法為避免主要政黨在競選經費的使用上過當對於政黨之競選經費有額度的限制與規定。

PPERA 法對政黨使用於歐盟議會選舉、英國全國性大選與其他代議士選舉，有不同的額度限制之相關規定。該法於

2001年2月16日生效，並於2001年6月7日第一次遇到英國國會改選之全國性大選。

（二）競選經費

根據PPER法對於競選經費之定義，係指政黨之經費使用於對政黨或該黨候選人之推薦等情事。該法所稱之選舉為英國國會、歐洲議會、蘇格蘭國會、威爾斯議會及北愛爾蘭議會之選舉。地方級選舉與其他大選同時辦理時，地方選舉之競選經費部分之規定就其仍計算於該大型選舉之競選經費支出中。這包含了以攻擊其他候選人或政黨為手段來宣傳自己的政黨。

競選經費的支出規範並無包含各項選舉之候選人個人，但是候選人依規定向其所屬之地方選舉主管機關提出競選支出報告。

PPER法中特別定義了政黨於選舉期間不同類型之競選支出，這些類型共分為：

- 政黨之具有政治性之廣播或電視
- 廣告
- 自行寄發予投選舉人之各種形式文宣
- 政黨之政見手冊
- 民意調查
- 記者會及媒體
- 競選期間之交通
- 選舉造勢大會或其他相關活動

競選經費開支亦包括概念性的競選經費支出，該支出包含了免費取得或是折扣購得之貨物或是服務。在PPERA法附則八中授予選舉委員會法定的職權，並對各種形式之競選支出進行法定上的分類及編號(statutory codes)，然而並非所有設計之編號項目適用於所有的競選活動行為，因此該委員會另外針對各項進行更明確的定義與說明，以利各政黨明確了解並遵守PPERA法對選舉經費支出之規範，而

選委會的另一項工作，即對法定競選經費項目及編號之修訂及存廢進行檢討。

立法機關	單一選舉區競選經費限額	單一地區競選經費限額
英國國會	£30,000 (約 150 萬台幣)	N/A 無相關資料
歐洲議會	£12,000 (約 60 萬台幣)	£45,000 (約 225 萬台幣) 每位歐洲議會議員於區域選舉
蘇格蘭議會	£12,000 (約 60 萬台幣)	£80,000 (約 40 萬台幣)
威爾斯議會	£10,000 (約 50 萬台幣)	£40,000 (約 200 萬台幣)
北愛爾蘭議會	£17,000 (約 85 萬台幣)	N/A 無相關資料

(三) 選舉經費之限制

PPERA 法對於政黨於選舉期間所從事之競選活動開支有最高額度限制之規定。就英國國內大選來說，競選活動為期 368 天至投開票日止，而其他選舉競選期間為期四個月至投開票日當天結束。政黨於選舉期間之競選經費如超過 PERA 法所規定之額度視為違法，而違反 PERA 法，依其違法程度之不同，處以罰金或是一年以下有期徒刑。

上開表格所示，於不同之選舉辦理時政黨可使用之最高競選經費額度，不過上述額度限制與各政黨之參選席次相關。為使對各政黨之競選經費額度限制更加合理明確，以選區為（或是地區）範圍作競選經費額度之規定則須被調整為以該黨於英國各區參選人數為標準的額度限制。英國國會大選於單一席次競選最高額度為三萬英鎊，以地區為基準於英格蘭地區為八十一萬英鎊、蘇格蘭十二萬英鎊及威爾斯六萬英鎊，如兩標準之限制額度不同時則取最高額。如一個政黨於英國全國 659 席次均有其推薦之國會大選候

選人，該政黨之競選經費總額則有一千九百七十七萬的最高限制，且須依上述表內之規定辦理。然而以 2001 年英國之全國國會大選為例，因 PPERA 法之頒布適用之初至大選投票當日尚不足一年，故於 2001 年大選對全國 659 席次之競選經費限制則向下修正為一千五百八十一萬六千英鎊。

（四）提報競選經費之規定

參與選舉之政黨必須對其競選財務收支之細節對選委會提出報告，該報告須著實填報該政黨之競選經費支出總額，以及該黨於各名目之支出（如選舉文宣、廣播電視廣告等），而上開資料亦會公開於選舉委員會之網站。各政黨之競選經費報告必須提報任何一筆高於 £200 之經費支出，須附上收據或相關證明。違反規定而拒絕繳交資料之政黨，將可能會受到最高 £5000 之罰金，如提供不正確資料，可能於英格蘭、威爾斯、或是蘇格蘭地區之地方法院受到 £5000 之罰金或是六個月有期徒刑，於英格蘭及威爾

斯地區之皇家法院則會受到一年有期徒刑或是罰金。

(五) 結論

英國選舉委員會試著依 PPERA 法提供的思考架構，進行細部的資料分析。各政黨須自選舉結束後三個月內（競選經費超出 £250,000 於六個月內）申報各黨競選經費收支名細，透過各政黨所申報之資料從競選經費限制。

肆、結語

考察英國選舉制度，其單一選舉區劃分制度實行已久且施行良好，審慎的規劃過程、充分的公眾參與、良好的憲政慣例，使得英國選區劃分委員會獨立運作模式得以確立；而為避免主要政黨在競選經費的使用上過當，立法對政黨之競選經費有額度的限制與規定，其中有若干值得借鏡參考之處。希能就本次考察所攜回英國選舉制度資料，並繼續蒐集其他民主國家相關資料，做深入研究評估，以供未

來研議我國選舉制度之改革參考。

中央選舉委員會此次赴英考察行程，經事先洽請外交部聯絡駐外單位，代為聯繫接洽拜會單位，並預為蒐集相關選舉資料，考察行程並蒙我國駐英代表處人員熱忱接待協助，得以順利完成考察任務，謹對外交部及駐外單位人員致以最高誠摯謝意。