

中央民意代表增額選舉平議

董翔飛

前面的話：

民國六十一年，是國際局勢最動盪，也是姑息主義最瀰漫的一年，尤其是我退出聯合國之後，國內外要求政治革新的呼聲，一天比一天高漲，海內外智識份子，更將改革的焦點，集中於中央民意機構的充實，與中央民意代表的改選以達到「擴大政治基礎，充實新生的中央民意代表機構」的理想。第一屆國民大會第五次會議，適逢是時召開，乃默察輿論的反映與全民的意願，透過修訂臨時條款的途徑，授權總統於動員戡亂時期，訂頒辦法，充實中央民意機構，不受憲法第十六條、第六十四條及第九十一條之限制，並規定在自由地區增加中央民意代表名額定期改選，其須由僑居國外國民選出之立法委員及監察委員，事實上不能辦理選舉者，得由總統訂頒辦法選選之。

國民大會閉會之後，政府即根據臨時條款的規定，展開中央民意代表增額選舉的籌劃，首由國家安全會議起草「動員戡亂時期自由地區增加中央民意代表名額選舉辦法」，於六十一年六月二十九日奉總統明令公布施行；繼由行政院頒施行細則及選舉總事務所組織規程，旋即成立選舉總事務所專責辦理選舉事務，遴選工作會負責辦理海外僑選事宜，司法機關統一執行選舉監察。此一為萬方所矚目之中央民意代表增額選舉，經過選舉總事務所之悉心規劃，省市縣選舉事務所之負責執行，遴選工作會的審慎選報，以及檢察機關的認真監察，至本年二月十五日止，應選出之五十三名國民大會代表，國內應選出之三十六名立法委員，均已按照預定的進度，於去年十二月二十三日，由臺北市、臺

灣省以及福建省的金門、連江縣七百餘萬選民，直接投票產生；應由海外選出的十五名立法委員，五名監察委員，亦由遴選工作會，送往選舉總事務所呈報總統選定；應由省選出之十名監察委員，亦於本年二月十五日，分別由臺灣省議會、臺北市議會選舉產生，至此，應選出之一一九名增額中央民意代表，均已先後順利產生，並經選舉總事務所正式公告當選，於二月二十二日下午四時，在臺北市中山堂發給當選證書竣事。茲將此次增額選舉過程分意義與特色、創新措施、值得稱道的事、不是缺點的缺點，以及建議與期望，作客觀而有系統的剖析：

一、增額中央民意代表選舉的意義與特色：根據國民大會修訂臨時條款的動機，以及根據臨時條款而增訂的增額中央民意代表選舉法中，可以看出這次增額選舉，實具有如下幾點意義與特色：

(一)選舉種類複雜與單位增多：中央民意代表產生之單位，依照憲法規定，國民大會代表係分別由縣市、蒙古、西藏、邊疆民族、國外僑民及職業團體七個單位選出，立法委員係由省、市、縣、蒙古、西藏、邊疆民族、國外僑民及職業團體六個單位選出，監察委員係由省、市、縣、蒙古、西藏、邊疆民族、國外僑民及職業團體六個單位選出；五十八年增補時，因僅限於人口增加而增選，因故出缺而補選，故選舉單位祇有自由地區之部份縣市，而職業團體亦僅限於工會與農會。這次增額選舉，為達成普遍的政治參與，除蒙古、西藏因目前事實上不能辦理選舉外，選舉辦法規定，國民大會代表仍由省、市、縣、職業團體及婦女團體選出，立法委員仍由省、市、縣、職業團體及國外僑民選

出，監察委員仍由省、市、縣及華僑團體選出。是就選舉單位來說，較五十八年增補選更為廣闊，在區域方面，不僅包括金馬前線，且擴及海外地區。在職業團體種類方面，亦予擴張，計有漁民團體、農民團體、工業團體、工人團體、商業團體、教育團體以及婦女團體等七種。此外為適應自由地區實際需要，山胞雖非邊疆民族，但為扶植山胞參與政治，共謀國事，特亦增列山胞應選出國民大會及立法委員，以示保障。

(二)名額增加與選選的採行：關於名額的產生，雖有臨時條款授權總統，不受憲法第二十六條、第六十四條、第九十一條關於名額限制的限制，但如果增加得太多，也似乎沒有這個必要，因為我們中央民意機構的名額，已經比任何國家為多，但若增加太少，亦不能滿足充實中央民意代表機構之功能，失去了政治革新的要求，而必須衡量中央民意機構現有人數。目前在三個中央民意機構中，以國民大會代表最多，立法委員次之，監察委員最少，經過再三的研酌，最後報奉總統核定：國大代表五十三名，立法委員五十一名，監察委員一十五名，總計一一九名。在應選出之一一九名中央民意代表中，五十三名國民大會代表，悉由自由地區縣市及職團體選出；五十一名立法委員中，三十六名由自由地區之省、直轄市、及職業團體選出，其餘十五名則由國外僑民選出；十五名監察委員中，三名由華僑團體選出，七名由臺灣省議會選出，三名由臺北市議會選出。但應由僑民或華僑團體選出而事實上不能辦理選舉者，則依照臨時條款之規定，由

總統另訂辦法選選之，藉以避免僑居地無法順利辦理選舉之困擾，又因總統係由國民大會選舉產生，故規定選選的對象，僅以立法委員及監察委員為限，而不及於國大代表。

中央民意代表由職團體選出之名額比例，第一屆國民大會代表之職團體名額，約佔國民大會代表總額百分之二十一，第一屆立法委員之職業團體名額，約佔立法委員總額百分之十一，經參酌上項比例，決定在增額國民大會代表五十三名中，職業團體名額十人，婦女團體名額五人，約佔總額百分之二十八；增額立法委員五十一名中，職業團體八人，約佔總額百分之十六。至其名額之分配，第一屆國民大會代表及立法委員原規定由農民、漁民、工人、工業、商業、自由職業等七類團體，有分業分區選出，有分區不分業，又有分業不分區選出，至為複雜，婦女團體名額亦規定由全國性、省、市三類團體選出，此次增額國民大會代表及立法委員名額，既極有限，而自由職業團體種類甚多，至少可分為記者、律師、會計師、技師、醫藥等五種，技師尚包括建築技師、船長、獸醫師等不同組織，醫藥團體又可分作中醫、西醫、藥劑師、藥劑生、牙醫師、鑲牙生、助產生、護士等不同公會，但其會員之數，計約三萬三千餘人，僅為職業團體全部會員數一百九十餘萬人中之百分之二點強，設若由各自由職業團體分別選出代表，名額上固不足以分配，且處理上亦欠合理，經衡量團體人數及實際情形，乃將自由職業團體予以揚棄，而分由農民、漁民、工人、工業、商業及教育等六個團體，其選舉方式，均由自由地區各該職業團體聯合選出，不分設省市名額，應由婦女選出之國民大會代表五人，則由臺灣省臺北市分別選出，以臺灣省婦女團體現有會員逾十萬人，臺北市婦女團體現有會員七千多人，故由省選出四人，市選出一人。

(三)定期改選的實施：憲法原規定中央民意代表有一定的任期，後因大陸陷匪，國家遭致重大變故，事實上不能辦理全部改選，為免憲政體制中斷，

既經大法官會議解釋，自應仍由第一屆中央民意代表繼續行使職權。惟此次增額選舉，既係自由地區及海外地區選出，即應依憲法規定任期，辦理定期改選，使中央民意代表生生不息，中央民意機構也可藉新代表之加入，而帶來蓬勃的朝氣與活力。

二、選舉過程中的創新措施：此次中央民意代表增額選舉，它所得到的評價如果是成功的話，選舉機關所提出的幾項創新措施是不可抹殺的。

(一)策訂選舉工作進度：選舉工作實在掌握時效，必須依照法定時限，如期完成，不得有所延誤。為求各項選務工作均能依序進行，必須依一賴個有效途徑。選舉管制總的辦事處成立之後，立即依據增額選舉辦法及其施行細則之規定，並參酌實際經驗與需要，擬訂「選舉工作進行程序表」一種，並實施無缺點計劃 (Zero of Defects)，將整個選舉工作進度，透過計劃評核術 (PERT)，運用現代科學管理方法，將整個選舉活動，納入計劃、追蹤、管制與考核，期使此次選舉做到無絲毫缺失之境界。此外，並嚴格劃分各級選舉機關之權責界線，勵行逐級授權與分層負責，減少不必要的請示，以提高行政效能。

(二)開闢多種溝通路線：溝通 (Communication) 這個名詞，根據學理的解释，就是將一個人的意思和觀念，傳達給別人，並使對方充份而有效的瞭解與接受。選與總事務所這次對於溝通的設計，也是可以值得介紹的：

1. 舉辦選務工作人員講習會：此次選舉不僅產生名額較以往增加，種類亦屬繁多，選務工作相當複雜，為使各級選務工作人員，熟悉法令、溝通觀念、統一作法、交換意見，特於各級選務所成立之初，以整整三天的時間，舉行講習會，將各級選務所主要工作人員一百五十餘人，調集一堂，先講解增額選舉的意義、立法精神、法規內容，以及如何辦好選務等，然後再行廣泛的交談，藉以溝通觀念，提供經驗，交換意見，效果良好。

2. 有效利用大眾傳播：為使此次選舉的政治意

義及法規內容，向社會及選民作有系統的介紹與分析，除經常透過電視、報紙、廣播電臺等大眾傳播工具，接受訪問，發表談話，刊登公告，發佈新聞，舉行記者招待會外，復再統一製作幻燈宣傳標語，一五〇套，每套十張，分送各地電影院輪迴放映，又編印「選務問答」一種，計二萬冊，每冊一本，普遍分送，深入基層，又譯印選舉法規，供國際新聞界運用，藉以增進國際間的瞭解與溝通。此外，省市及縣市選舉事務所，亦均因地制宜，或利用里鄰組織及村里大會，普遍講解，或設置陸橋及汽球標語，或出動宣傳車，或印刷小型標語按戶張貼，促進了政府與人民之間的有效溝通。

(三)合併編造選舉人名冊：選民名冊乃選民行使選舉權之唯一依據，以往由於選務機關造冊的疏忽、漏列選民的名字，而使有選舉權的人因此而不能投票，這是造成選舉糾紛的最主要原因。五十八年增補時，就是因為選舉機關把一大批具有公民資格的選民漏列了，使他不能投票，沒有地方投票，而跑到臺北市政府理論爭吵，就是最好的例子。此次增額選舉，在種類上，除區域與山胞外，尚有漁民、農民、商業、工業、工人、教育會等職業團體及婦女團體，如再加上臺灣省的省議員及縣市長在內，計四種二十二類，選民身份已很複雜，加以選舉法規又允許具有兩種以上選舉權之選民（如某甲是區域選民，同時又具有工人身份）即得依其意願，自由選擇行使，是選民名冊之編造又與職團體會自由資格，以及行使選舉權之選擇有密切之關連，稍一不慎，即會發生遺漏或重複之情形。所以選舉總事務所於成立之初，即把重點放在「如何造好選舉人名冊」的方面，經過再三的設計與創思，最後決定將選民名冊，分國民大會代表，立法委員，省議員，縣市長（臺北市、福建省除外）四種合併編造，然後在國大代表一欄中，再分區域、平地山胞、山地山胞、農民、漁民、工人、工業、商業、教育、等九類；省議員分為平地與山胞二類，不僅便於查閱與管理，且亦便於發票，絕少有遺漏、多列或