



財團法人凱達格蘭基金會 新台灣國策智庫通訊

第 60 期 2017 年 11 月

- 編者的話 1
- 在野鷸蚌相爭，難阻安倍暴走 2
- 加泰隆尼亞獨立公投省思 4
- 領導無方內政失和，庫德公投建國夢碎 6
- 「票票不等值」的小立院與大立委 8

編者的話

美國總統川普大陣仗的亞洲之行，五國 12 天訪問的最大成果就是「印太戰略」的出爐，但是美國之音的評論指出這只是一種戰略模糊；中共十九大鞏固了習核心的集權領導，也確立了中國的獨裁壟斷地位，台灣須注意不要成為中國進軍世界的踏板，以及獨裁者訴求其統治正當性的棋子；台海關係在蔡政府執政以來外馳內張，宋楚瑜在 2017 年 APEC 經濟領袖會議盡責的賣力演出，但是結果顯示出外交效益遞減之勢；新人新政的賴清德院長面臨烏雲罩頂，《勞動基準法》「一例一休」沉重的修法爭議，前朝埋下的獵雷艦重大弊案，加上高難度的拼經濟救五缺，賴揆必須努力撥雲見日才能帶來光明。

本期開卷延續上期日本選情討論，何思慎教授撰文〈在野鷸蚌相爭，難阻安倍暴走〉，認為下次改選前，在野勢力必須整合為一股力量，始能有效撼動安倍的「一強政治」，當中「希望之黨」與「立憲民主黨」在「憲修」上的磨合至為關鍵。選後，首度寫入自民黨政權公約的「修憲」為朝野攻防重點，反對「修憲」立場鮮明的「立憲民主黨」將成《日本國憲法》「第九條」在國會中的最後防線，因「自公聯合政權」承諾「修憲」須取得最大在野黨共識。因此，「立憲民主黨」難以背棄「護憲」的民意，為扳倒自民黨，與「希望之黨」合流。

西班牙加泰隆尼亞的獨立公投，不但震撼歐洲政壇，也引起全球矚目，林彥宏主任所著〈加泰隆尼亞獨立公投的省思〉分

析，這次加泰隆尼亞的獨立公投，可發現到民主主義社會的根幹，最主要就是市民投票，但西班牙政府卻用暴力來阻止這項行為。然而，西班牙又是 EU 加盟國之一，EU 存在的價值在於 EU 條約第二條規定「基於對人之尊嚴、自由、民主、平等、法治、人權以及少數民族權利的尊重而創立」，西班牙是否違背其加盟 EU 的意義，靜觀後續變化。

蘇世岳副主任所發表〈領導無方內政失和，庫德公投建國夢碎〉一文，評析獨立建國無法只建立在一般民眾民族主義的熱情上，政治菁英如何引導擘劃建國理想的實踐更是關鍵，就這一次庫德自治區公投獨立建國夢碎觀察，庫德政治菁英領袖誤判情勢、私心自用才是讓整個局勢逆轉的重要原因；伊拉克庫德自治區公投過關卻建國難成，關鍵不在於人民獨立意志的薄弱，政治領袖的一意孤行，缺乏整體的擘畫思維，由此導致政治領導的失敗，才是我們應當注意的重點。

在〈「票票不等值」的小立院與大立委〉文中，張人傑總召集人提出專業性、透明性、回應性的國會，不會自己從天上掉下來，要建立權責相符的立法院，要先打破「票票不等值」的困境，首先應消除選區之間的巨大落差，調整每縣市至少一席的特殊保障，並適度增加立委名額，但是在排除憲法增修條文規定的選制框架之前，所有的選制改革方案都將是空談。

在野鷸蚌相爭，難阻安倍暴走

何思慎

輔仁大學日文系(所)教授兼日本研究中心主任

民意質疑中，安倍輕騎過關

9月28日，日本眾議院臨時會議召開，民進黨等在野政黨原計劃向安倍首相不當介入森友學園及加計學園新設校、院的關說疑雲進一步追究真相之際，安倍斷然解散國會，此種在國會開議當天的「冒頭解散」為日本戰後第四次。

安倍首相精算政治，在森友學園及加計學園的弊案疑雲揮之不去及「安倍經濟學」所創造之利益無法雨露均霑的情況下，聲望走跌，但金正恩核武進程上的急行軍成為安倍內閣的神救援，安倍的支持率在9月間，從瀕臨「危險水域」的3成脫困，回升至5成。

相對的，民進黨黨魁選舉後，前原誠司所領軍的保守派與枝野幸男為首的自由派仍無法有效彌平歧見，整合困難。此外，小池百合子的「都民優先會」在7月初的東京都議會選舉初試啼聲，表現不俗，但其羽翼未豐，尚不足以成為挑戰自民黨執政地位的全國性政黨。

在野勢力的破碎化將使自民黨在小選舉區與比例代表並立制的眾議院選制下，佔盡席次率的便宜，延續安倍內閣，在來年尋求三連霸自民黨總裁，進而在2020年實現修憲的夙願。誠然，安倍解散眾院，選民不買帳，NHK民調中，高達67%民意不認同此次眾院解散，內閣支持率亦重回3成，與4成的不支率呈現「死亡交叉」，民調顯示，33%的受訪者期待在野黨增加眾議院席次，超過支持執政聯盟的22%，但在野勢力無法分進合擊，在近八成小選區中，複數的在野黨推出候選人，徒令自民黨佔盡選制上的便宜，與公明黨聯手席捲小選區，在眾議院維持3分之2多數。

安倍解散眾議院促動政界重組

此次眾院大選雖未見到「阻止安倍暴走」的結果，但解散眾議院仍成為日本政界重組的起爆劑，小池百合子擔起整合在野勢力的責任，迅速張起「希望之黨」的旗幟，與民進黨內以前原誠司為首的保守派合流，將黨定位在保守偏中間的政黨，試圖將自民黨擠向更右的位置，區隔兩黨，以利選戰中爭取

中道保守選民的支持。惟「希望之黨」在憲法第九條及安保法制之立場與枝野幸男為首的民進黨「自由派」格格不入，故民進黨難以舉黨加入「希望之黨」，枝野幸男決意另立「立憲民主黨」投入選戰。

此次大選共有 10 個主要政黨，其中自民黨與希望之黨為兩大爭奪執政權的政黨，而此 10 個政黨形成三股結盟，一為自民黨、公明黨與「日本之心」；二為「希望之黨」與日本維新黨；三為「立憲民主黨」、日本共產黨與社民黨。此三股勢力中，當屬執政的自、公兩黨較具優勢，雖說在解散眾議院後，NHK 的民調中顯示，自民黨與安倍內閣的支持率雙雙明顯滑落，但自民黨的支持度仍在各黨之上，獲三成的支持，維持「自公聯合執政」態勢確立，而剛結黨的「希望之黨」因小池未辭官參選，聲勢開高走低，僅獲 5.4% 的支持。

此外，枝野幸男領軍的自由派「立憲民主黨」維持原民進黨與左派共產黨及社民黨共鬥的路線，不僅吸納中間偏左的選票，更

因不計選票得失，堅持政策主張，不與小池百合子合流，意外贏得選民肯定，成為推特 (Twitter) 中，人氣最高的帳號，政黨支持率甚至凌駕「希望之黨」，達 6.6%，但因缺乏組織力，仍難以將政黨支持率化為對個別候選人的支持，在小選舉區攻城掠地，比例代表遂為渠等晉身眾議院的主要途徑。選舉結果，「立憲民主黨」較「希望之黨」略勝一籌，成為最大在野黨，但鷸蚌相爭，自民黨得利。

囿於日本眾議院的小選區與比例代表並立制，下次改選前，在野勢力必須整合為一股力量，以凝聚不滿自民黨的民意，始能有效撼動安倍的「一強政治」，當中「希望之黨」與「立憲民主黨」在「憲修」上的磨合至為關鍵。選後，首度寫入自民黨政權公約的「修憲」為朝野攻防重點，反對「修憲」立場鮮明的「立憲民主黨」將成「憲法第九條」在國會中的最後防線，因「自公聯合政權」承諾「修憲」須取得最大在野黨共識。因此，「立憲民主黨」難以背棄「護憲」的民意，為扳倒自民黨，與「希望之黨」合流。 

加泰隆尼亞獨立公投的省思

林彥宏

新台灣國策智庫研究部主任

位於西班牙東北部的加泰隆尼亞州，人口約 750 萬人，擁有獨自的語言與文化。加泰隆尼亞原本不屬於西班牙王國，大約在 300 年前，才正式由西班牙接收統治。直到 1978 年，西班牙政府承認加泰隆尼亞州的自治權，經過與西班牙政府的協商後，加泰隆尼亞州制定了『自治憲章』。

加泰隆尼亞州主要的產業是工業與觀光，其 GDP 占西班牙 20%。加泰隆尼亞州內，學校使用的語言是加泰隆尼亞語，並教導與其它地區不同的文化，擁有它特殊的獨自性。

到底是什麼樣的原因造成加泰隆尼亞州的居民希望從西班牙中獨立出來，其理由有三點。第一，2010 年加泰隆尼亞州所修正的自治憲章，被西班牙憲法法院判定違憲。當時 2006 年執政的社會勞動黨對州政府所提出的自治憲章中，關於州的權限的部分，被執政的社會勞動黨大幅度的刪減。不僅如此，當時強烈主張西班牙·民族主義的國民黨（在野），連署 100 名議員針對自治憲章的內容「嚴重破壞西班牙國民間的自由與平等的

原則」，隨即向憲法法院提起控訴，憲法法院接受並加以審理。4 年後，2010 年西班牙的憲法法院宣判，認定自治憲章違憲。這樣的結果對加泰隆尼亞的居民來說無法接受的，他們認為對於中央政府的要求，已經讓步再讓步，憲法法院的判決是荒謬的。第二，2011 年後半，整個歐洲面臨嚴重的債務危機，造成加泰隆尼亞州的人民傾向從西班牙獨立出來。受到嚴重金融危機的西班牙政府不得不要求各個州政府對於財政實施緊縮政策。2011 年，國民黨的拉霍伊 (Mariano Rajoy Brey) 政權成立後，預估財政赤字將會占現有 GDP8.5%，比前政權社會勞動黨所預估的 6% 還多。此結果，預計讓州的財政赤字膨脹。另外，從自治州的角度來看，拉霍伊政權所主導的財政政策，將再度使財政轉向中央集權化。也因此，2012 年 11 月於加泰隆尼亞州所舉行的州議會選舉中，反對中央政府的集權，支持獨立的加泰隆尼亞左翼黨 (Esquerra Republicana de Catalunya, ERC) 在這次選舉中，席次大幅增加。第三，「受益與負擔」不平衡，根據 2015 年 7 月，州政府所發表的報告書中，2012 年加泰隆尼亞州平均一個人的財政負擔比例，在西班牙

15 個州中排名第 3 位，但在社會保障的受益權利中排名第 10 位，這兩項的金額差異竟然高達 150 億歐元。不僅如此，加泰隆尼亞州在財政上無法享有自主權，讓加泰隆尼亞的居民更深感不滿。

綜觀以上三點理由，2017 年 9 月 6 日，加泰隆尼亞州議會通過獨立公投法案，宣布 10 月 1 日正式舉行公民投票。西班牙中央政府對於加泰隆尼亞州實施公民投票一事，並不認同且認定違憲，但加泰隆尼亞州政府認為，此公投有其『正當性』，希望透過公投來實現獨立。加泰隆尼亞州政府於 10 月 6 日公布公民投票的結果，在 2,286,217 有效票中，贊成的有 2,044,038 票（得票率：90.18%），反對 177,547 票（得票率：7.83%），但投票率只有 43%（擁有投票權的人數約 5,313,564 人），是否能真正反應民意很難定奪。根據加泰隆尼亞州政府 9 月初所通過的公民投票法規定，不論投票率的高低，公投的結果是贊成獨立的話，必須在 2 天以內，即 10 月 10 日在議會中宣佈獨立。但是，加泰隆尼亞州首相卡萊斯·普伊格蒙特（Carles Puigdemonet）10 日在議會進行演說時，向議會報告目前政治情勢的同時，關於獨立宣言的聲明是，正在與中央政府進行交涉，獨立的程序將往後延遲。針對公投的結果，西

班牙拉霍伊首相，採取強烈手段回應，如果不撤回獨立宣言的話，將收回加泰隆尼亞的自治權。並發表聲明，要求加泰隆尼亞州政府在 10 月 16 日 10:00 前（當地時間），做出回應。若不採取回應，將視同加泰隆尼亞承認獨立宣言。若加泰隆尼亞回應並承認獨立宣言，在 10 月 19 日 10:00 前（當地時間），允許加泰隆尼亞變更回答，給予緩衝的餘地。10 月 27 日加泰隆尼亞州首相卡萊斯·普伊格蒙特宣佈獨立，西班牙拉霍伊首相立即行使憲法 155 條，停止加泰隆尼亞州的自治權，目前加泰隆尼亞州由中央政府接管，除了解除卡萊斯·普伊格蒙特首相的職權，並以涉嫌發動叛亂罪的罪名，向整個歐洲發布逮捕令；逃到比利時的卡萊斯·普伊格蒙特首相，11 月 5 日被比利時當局限制行動，11 月 6 日決定行使逮捕令或給予保釋。

綜觀這次加泰隆尼亞州的獨立公投，我們可發現到民主主義社會的根幹，最主要就是市民投票，但西班牙政府卻用暴力來阻止這項行為。然而，西班牙又是 EU 加盟國之一的情況下，EU 存在的價值在於 EU 條約第二條規定「基於對人之尊嚴、自由、民主、平等、法治、人權以及少數民族權利的尊重而創立」，西班牙是否違背其加盟 EU 的意義，靜觀後續變化。BT

領導無方內政失和，庫德公投建國夢碎

蘇世岳

新台灣國策智庫研究部副主任

今 (2017) 年 9 月，伊拉克北部的庫德自治區舉行獨立公投功虧一簣。在超逾七成的投票率中，贊成獨立的選民高達九成二，眼看多年的夙願終將開花結果，但迎接建國的喜悅卻只延續約一個月，接踵而來的武力干預、經濟封鎖以及國際孤立，讓許多的庫德族人打了退堂鼓，激進的獨立派領袖黯然下台，求和的溫和派企求伊拉克當局的退讓而不可得，進退維谷。庫德獨立建國之路崎嶇難行，關鍵不在於庫德族人缺乏追求獨立自主的正當性與勇氣；相對地，政治菁英領袖領導無方、內政失和才是建國難成的主因。

庫德族做為中東地區人數最多，卻迄今沒有屬於自己的「民族國家」，是廿世紀民族自決運動的一大遺憾。據不完全的初步統計，中東地區庫德族的人數近四千萬人，是該地區的第四大民族，人口主要分布在伊拉克（約九百萬人）、伊朗（約一千萬人）、土耳其（約一千五百萬人）以及敘利亞（約三百萬人）等國，但不論是在哪一個國家，庫德族都是該地的少數民族，欺壓凌虐時有所聞，最受人關注的是伊拉克海珊政權時期對該地的大

屠殺，據估計約有數十萬庫德族人因此喪命。有鑑於此，國際社會終於伸出援手，1992 年在強權美國的首肯下，庫德族終得以在伊拉克北部地區獲得自治區的地位，也奠下了公投獨立建國的基礎。特別是在伊斯蘭國(IS)肆虐期間，庫德族戰士英勇抗暴的表現，不但守住了伊拉克北部地區的穩定，也是促成伊斯蘭國進一步覆滅的重要因素。可以說，庫德族是用自己族人的血汗扼守住這塊傳統的生活領域，想當然爾，這也應該就是未來「庫德國」的「領土」範圍。

然而，獨立建國無法只建立在一般民眾民族主義的熱情上，政治菁英如何引導擊劃建國理想的實踐更是關鍵。就這一次庫德自治區公投獨立建國夢碎觀察，庫德政治菁英領袖誤判情勢、私心自用才是讓整個局勢逆轉的重要原因，這主要包括三個方面：

首先，庫德政治菁英錯誤地將獨立建國與區域政治情勢切割，使得周邊國家成為最主要的反對者。如同事實所呈現的，庫德族的分布涵蓋數個國家，庫德自治區政府高舉民族自決的旗幟，目標在建立一個覆蓋所有

庫德族人的「大庫德國」，這勢必牽動包括伊朗、敘利亞甚至土耳其內的分離主義運動。因此公投前，這些周邊國家早已發出警告，公投後，包括土耳其、伊朗都進一步強化對邊境的管制，甚至啟動經濟制裁。庫德自治區政府一味追求建國理想，卻忽略政治現實，公投受挫勢所必然。

其次，庫德政治菁英無視強權因素，單邊進行公投，造成孤立無援。無可否認的是，庫德族的獨立建國絕對具有道德上的正當性，然而國際政治是權力政治，庫德族要改寫既有的權力版圖，脫離國際強權的支持，單憑己力無異是徒勞無功。針對這一次的公投，伊拉克做足了功課，讓美國基於領土的完整性以及區域情勢的穩定性，明白反對公投的結果，庫德自治區政府忽略了與美國溝通的重要性，讓自己成為「麻煩製造者」，欠缺從美國的利益角度，找出證成庫德族獨立建國的有利基點，這要不是庫德政治領袖欠缺世界觀，就是妄想強權國家會單純基於道德性，而支持庫德族的獨立建國。

第三，庫德政治菁英並沒有為獨立建國做足因應的準備。獨立的開始才是問題的開始，庫德政治菁英過分低估伊拉克的決心與能耐，在巴格達政府發動圍剿、切斷庫德自治地區

的空中運輸航線，重新奪回重要產油區時，立即顯得手足無措。因此，不論是在經濟上、軍事上、外交上，甚至時機的選擇上，庫德的政治菁英都沒有深思熟慮，未能事先提出因應的方案，而最終使得公投結果的發布引來一連串抵制的勢力，觸發庫德政治菁英進一步的分裂，而失望的庫德族人民也因此只能無奈暫棄建國的夢想。

人民是需要領導的，政治菁英責無旁貸，而公投獨立建國更需要有志之士的倡議與投入，責任更加重大。在近幾年接連發生的數件公投獨立案例中，不論是英國或是在西班牙，我們發現大多數的輿論目光，只關注在人民意志的展現，對於政治菁英的課責卻罕於討論，這就使得公投結果的分析，缺少了更加完整的面向。我們認為，處於新媒體高度發展的當代，資訊不對稱的落差已經大幅縮減，這就使得人民有更多充裕的訊息來進行政治判斷，由此改變了政治菁英所扮演的領導角色內容。伊拉克庫德自治區公投過關卻建國難成，關鍵不在於人民獨立意志的薄弱，政治領袖的一意孤行，缺乏整體的擘畫思維，由此導致政治領導的失敗，才是我們更加應當注意的焦點。BT

「票票不等值」的小立院與大立委

張人傑

新台灣國策智庫研究小組總召集人

蔡英文總統九月在民進黨全代會，宣布要啟動修憲工程，處理包括「票票不等值」及「18 歲公民權」等問題，「票票不等值」與立委席次、選區劃分密不可分；2020 第十屆立委選舉雖然為時尚早，選區劃分問題已經是山雨欲來，為了台南、屏東可能的立委名額以及選區變動，中央選委會已經召開多次公聽會，地方各界則如臨大敵神經緊繃；選區劃分問題，直接牽動地方政治生態變化，也造成國會結構的連鎖效應。

目前實施的立委選制來自 2005 年第七次修憲，民意透過修憲“修理”立法院，但是有沒有“修好”則見仁見智；當時人民普遍對立法院不滿，厭惡立法院的藍綠惡鬥以及效率不彰，一口氣將國會席次腰斬減半，並將選制改為俗稱小選區的單一選區兩票並立制；小選區制自第七屆以來歷經三屆選舉，已經浮現幾個當初未能預見的疑慮，最嚴重的首推「票票不等值」問題，即部分選區人口相差懸殊，而且有日漸惡化的趨勢；其次是部分立委民主代表性與選區脫離現實，可能扭曲立院政治正當性；第三是立委分工與選區經營壓力大，不易專業問政；再次是不利小黨生存發展，扼殺新興政治動能；最後是立

委席次過少，立委社群的群體與生態體質羸弱，存在既不易研議政策制衡行政部門，又有少數委員即可壟斷委員會的兩難。

在單一國會制的我國，直選的單一選區應符合一人一票，票票等值的民主原則，但是礙於憲法增修條文第四條「每縣市至少一人」規定，保障人口數量未達人口基數（第七屆為 305658 人）的較小縣市，這種對某些行政區的特殊保障，在世界各國並非罕見，實質上即是一種賦權或充權（empowerment）措施，但是政治領域與社會領域的充權是不宜混為一談的，社會領域透過再分配與補償手段，挹注、協助弱勢團體以提升社會公平，但是政治領域的國會議員，是代表人民行使權力的利益代表，維護國家政治共同體的生存發展，因此國會席次分配應有均衡、公平及普遍性，特殊保障席次應在必要與限制下設立，不得過度浮濫或偏倚，以選區劃分而言，如日本判例主張選區選民數限制在 0.51 ~ 1.49 倍之間的幅度，以防止選區人口差距過於極端，美國的某些屬地與地區有特定的保障席次，如北馬里亞納群島、關島、維京群島、華盛頓特區等都有自己的國會代表，但這些代表並無投票權，也不佔用直選選區

席次計算，使特殊地區代表不致扭曲、誤導政治共同體的普遍意志與利益。

現在直選 73 席總額 113 席的立院有規模太小的問題，形成「小立院，大立委」現象；席次過少反應在立院的實際後果就是委員會運作困難且失衡，席次過少和「票票不等值」存在交互作用，與選區劃分更有因果關係；選區劃分與立委名額的問題，以第七屆立委而言，平均每 305658 人分配一席直選立委，但是依照「每縣市至少一席」規定，扣除掉人口不足基數的縣市後，其他縣市平均每 320166 人分配一席，選區人口多寡的差距可達 48 倍；反映在實際得票數更是懸殊驚人，相對於連江 2182、金門 9912、澎湖 19548、台東 34794 的當選票數，北市 2 席、北縣有 1 席得票超過 10 萬，竹縣席次得票則高達 12 萬，得票數的落差不能說不大；第九屆的傾斜更戲劇化，相對於連江 2927、金門 16350、澎湖 23107、台東 42317 的當選票數，北市 1 席、新北 5 席、台中 3 席、台南 5 席、高雄 5 席、宜蘭 1 席，雲林、屏東也各有 1 席，

總計有 22 席得票都超過 10 萬，台南甚至有高達 15 萬票者，一席台南與連江立委的當選票數，可以相差達到 52 倍之鉅，立委選區劃分僵化、不當，造成選區、選票的極化 (polarized) 是對民主最無情的傷害。

國會員額規模多寡的相關學理法則並不欠缺，但實際運作並無定論與通則可依循，各國政治文化、歷史傳承與現實處境不同，要決定合理的立委名額與選制，較實際的作法大概就是參考體質相近國家的設計；帕雷多法則認為沒有全贏制度的存在，制度變遷總是會在利害關係者之間，造成利益分配的得失與影響，但我們不能並因此而放棄改革與理想；專業性、透明性、回應性的國會，不會自己從天上掉下來，要建立權責相符的立法院，要打破「票票不等值」的困境，首先應消除選區之間的鉅大落差，調整每縣市至少一席的特殊保障，並適度增加立委名額，但是在排除憲法增修條文規定的選制框架之前，所有的選制改革方案都將是空談。 BT



財團法人凱達格蘭基金會
新台灣國策智庫通訊

發行人：高志鵬

總編輯：李明峻

副總編輯：張人傑、陳致中

執行編輯：林彥宏、蘇世岳

