

## 立法院第 9 屆第 1 會期內政、司法及法制兩委員會「地方制度法與公職人員選舉罷免法」公聽會會議紀錄

時 間 中華民國 105 年 4 月 7 日（星期四）9 時 6 分至 12 時 21 分

地 點 本院紅樓 202 會議室

主 席 黃委員昭順

主席：現在開會，歡迎大家來參加今天的公聽會，「地方制度法」與「公職人員選舉罷免法」目前是在內政委員會審查當中，由於社會各界人士對部分議題的看法可說是非常分歧，所以今天特別邀請各位學者專家及政府機關代表出席，請各位發表高見，我們也會將詳實地將這些意見記錄於立法院公報，作為將來審查時之參考，我們也簡要列出本日討論提綱供各位參考，請參閱。

### 討論提綱：

#### 一、「地方制度法」部分：

（一）直轄市是否應推動「區自治」？一般縣市是否應取消鄉（鎮、市）自治選舉？

（二）地方制度法有關婦女當選名額保障規定是否妥適？是否應修正為性別比例原則，或提高保障比例？

（三）現行地方議會正、副議長及鄉（鎮、市）民代表正、副主席選舉、罷免採「無記名投票」之規定是否妥適？如改採「記名投票」，其可能影響如何？

#### 二、「公職人員選舉罷免法」部分：

（一）現行罷免提案、連署及通過門檻有無檢討修正必要？

（二）原住民立法委員出缺採補選或遞補相關問題。

（三）地方民意代表婦女保障名額出缺遞補之事由應否取消？須否訂定最低當選票數？

主席：今天公聽會的程序就按照簽到的先後順序進行，由學者專家進行第一輪的發言，行政機關如需回應，亦可隨時舉手，我們再安排發言順序。第一輪發言結束之後，如果學者專家尚有其他高見，再進行第二輪的發言。委員同仁如欲發言，亦可先告知本席，本席就會安排。現在開始發言，每位發言 8 分鐘，得延長 2 分鐘。

首先請東吳大學人文社會學院謝政諭院長發言。

謝政諭院長：主席、各位委員。今天討論的議題其實是備受全民關注的議題，也影響臺灣選舉文化、政治文化及整個臺灣的行政與立法之間的運作，事關重大，所以我一直認為這是一個很重要的公聽會議題。首先，鄉鎮自治的選舉方面，我個人認為在一段時間以後是應該要廢止了，因為地方雖然可以反映最基層的民意，但臺灣的選舉真的是太多了，對照很多的民主國家，為了要貫徹行政，這麼基層的單位有沒有必要一直再選舉下去？尤其是西歐國家，在這個環節上應該都已經行政一體化了，自治區太小的話，今天鄉鎮長有多少的財源可以發揮他在選舉過程中的政見？有人說得很不好聽，說鄉鎮的財源只剩下賣靈骨塔、只剩下變賣過去傳統以來所留下的一點點鄉鎮的財產，歷任鄉鎮長都在賣這些財產，這樣對嗎？從中央一直到縣應該都要好好

思考這些鄉鎮長到底面臨了什麼。當然我們知道一旦給了這個議題之後，要收回來是很難，但作為一個有效率的立法院，在現在強調改革的過程中，應該要縝密地來思考這個問題。

第二，有關婦女當選名額保障問題，目前在很多法令上是四分之一，不分區立委大概是一半的狀況。許多人說，女性是一個弱勢，這裡的弱勢不是指其能力上的弱勢，而是資源上的弱勢，在資源相對弱勢的情況下，過去一段時間，在許多民主化的國家，多少是有婦女保障名額在。國內部分，我知道婦女團體認為目前的四分之一還太低，應該至少要增加到三分之一。數年前的全國縣市議員選舉中，當選的女性有 269 席，換算成百分比的話是 29.7%，早就超過了四分之一的門檻，法定的名額是 154 席，換言之，等於多了一百多席。所以，在整個選舉趨勢上，其實女性候選人的競爭力並不弱，但是要達到三分之一的法令保障的話，當然我們還有一段距離，所以，我個人認為在鼓勵的性質上，應該還要繼續往上提升一點，亦即在提名候選人時應兼顧性別平等，而不要用所謂婦女保障名額，名稱上可能需要酌予調整，這是我個人的第二點淺見。

第三，今天討論地方制度法的話，正、副議長或國會議長的選舉要不要亮票、記名等等，現在是採無記名，但現在其實用亮票的方式也相等於一種記名，只是亮不亮票變成是政黨內部的一個規約。過去法院的判決不知道是否依然有效，高雄市曾經因為有人亮票而被檢察官起訴，最後法院是判決無罪。關於這部分，我們同樣來看高度民主化國家，以美國眾議院議長的選舉而言，也是改成記名投票，換言之，記名是一個趨勢，過去內政部的解釋表示，因為我們憲法第一百二十九條是保障投票人的不受干擾，我想這裡的保障投票人應該是指一般公民的投票而非議員選議長投票，兩者應該有所區隔，議員對選民負責，所以無論是對事或對人的選舉而言，記名是一個民主化的趨勢，當然也有許多人質疑，記名之後，像過去的亮票，假如從負面的角度來看，在黨紀不嚴謹的情況之下，期約賄選就會產生。簡單的說，這是議員、民意代表對選民負責的一種方式，如果從民主化的角度來看，走向記名投票是一個趨勢。

另外，有關公職人員選罷法部分，第一點，軍公教人員是不是可以做為提案人、連署人？我個人認為還是有一點保留，因為根據公務人員行政中立法，在這些議題上，民意代表的問政是不是偏向哪一個部分，或者嚴重質疑哪一個行政單位，那都涉及到公務人員的行政中立。在這個環節上，包括罷免的提案、連署部分，公務人員是否應該介入，我個人認為是保留的。第二個，門檻部分，我認為要往下修，目前是 2%，但有一個說法是可不可以降為 1%，甚至有人說是千分之五，我個人認為可以降到 1%。此外，提案的時間 30 天實在太短，沒辦法真正把要罷免的理由講清楚或讓選民能夠了解。提案、連署的門檻從 2%往下降一點，也不宜降太低，降太低的話會淪為派系鬥爭的犧牲品，影響社會的穩定。

主席：請淡江大學公共行政學系謝相慶兼任副教授發言。

謝相慶兼任副教授：主席、各位委員。今天立法院內政、司法及法制委員會召開公聽會，討論有關選罷法與地制法議題，本人暫時跳脫提綱，擬針對選罷法中有關第 10 屆立委直轄市、縣市應選名額重分配與選舉區變更的議題發表意見，我相信這是大家關注的議題，因為這牽涉到的是，在座有些立法委員的選區可能就會不見了。

一、選罷法第三十五條第三項規定，「直轄市、縣（市）選出之立法委員，其名額分配及選舉區以第七屆立法委員為準，自該屆立法委員選舉區變更公告之日起，每十年重新檢討一次，如有變更之必要，應依第三十七條第三項至第五項規定辦理。」也就是重劃選區。

我國立委選舉直轄市、縣市原採多名額選區，所以每一屆重新分配名額都沒關係，但自第 7 屆起改為單一名額選區，如果名額重分配，可能選區就要重劃。第 7 屆立委選舉區劃分變更案，中選會於 2007 年 1 月 31 日公告，到明（2017）年 1 月底滿 10 年，依規定要重新檢討。本人想藉今天這難得機會，提前來檢討一下。這 9 年多來，台灣地區行政區劃，歷經縣單獨升格或直轄市、縣市合併升格，二都變六都；25 個直轄市、縣市減少為 22 個。

再者，因縣市人口異動已影響立委應選名額分配，最明類的例子就是新竹縣。新竹縣的人口數早在 2012 年就超過南投縣，也超過嘉義縣，但今年第 9 屆立委選舉南投縣 2 名，嘉義縣也是 2 名，新竹縣卻只 1 名，顯然不公平。

因此，為因應近十年來人口結構的變化，各直轄市、縣（市）應選出之立法委員名額，勢必要重新計算，如有增減，該直轄市、縣市選區劃分再配合變更；也就是名額分配變動在先，選區配合調整在後。

## 二、名額分配的人口數基準

憲法增修條文第四條規定：「立法委員自第七屆起……直轄市、縣市七十三人，每縣市至少一人……依各直轄市、縣市人口比例分配」。

分配直轄市、縣市應選名額的人口數，原先在第 7 屆的時候也沒有規定，是後來才規定的，依選罷法第三十七條第三項規定：「中選會應於本屆立法委員任期屆滿前二年二個月月底戶籍統計之人口數為準」。

本屆任期至 2020 年 1 月 31 日屆滿，也就是要以 2017 年 11 月底戶籍統計之人口數為準。本人先用 2015 年 12 月底的人口試算。

## 三、名額分配的計算方式

各直轄市、縣市立委名額，如何依人口比例分配，憲法增修條文與選罷法都未規定，係由中選會依職權處理。

立委從第 4 屆起，採固定名額以後，針對直轄市、各縣市名額分配，中選會先後使用了二種計算方式，第 4、5、6 屆是一種（姑且稱之「舊算法」），第 7 屆又採用另一種（姑且稱之「新算法」）

舊算法：適用於第 4、5、6 屆，其步驟順序為：

- (一)以應選名額除直轄市、縣（市）人口數相加之總和，求得分配 1 人之平均人口數。
- (二)每一直轄市、縣（市）分配基本名額 1 人。
- (三)各直轄市、縣（市）人口數每超過分配 1 人之平均人口數者，再分配 1 人。
- (四)剩餘名額依各直轄市、縣（市）剩餘人口數多寡依次分配之。

舊算法在美國稱之為「漢彌爾頓法」（Hamilton's method）。

新算法：適用第 7 屆，為中選會自創的。

第一個步驟：先以區域總人口數除以區域名額之平均人口數，作為分配一席的第一個基數，人口數未達第一個基數的 6 個縣（市），各先分配 1 人，剩餘 67 名。

第二個步驟：再加總其他 19 個直轄市、縣（市）人口數除以剩餘的 67 名之平均人口數，作為分配 1 席的第二個基數，這 19 個直轄市、縣市人口數每達 1 個基數者，分配 1 名，餘額再依剩餘人口數多寡依次分配之。

新舊算法的差別，在於舊算法只用一個平均人口數，新算法用 2 個平均人口數。以這兩種算法分配第 7 屆各直轄市、縣市名額，結果沒有不同，還好沒有不同，但用在第 10 屆就有不同。

四、以 2015 年 12 月底人口試算第 10 屆立委各直轄市、縣市名額，再與現有名額比較。

舊算法（即「漢彌爾頓法」）的結果，我想大家會很有興趣，台南市增加 1 名由 5 席變 6 席，新竹縣增加 1 名由 1 席變 2 席。南投縣減少 1 名由 2 席變 1 席，屏東縣減少 1 名由 3 席變 2 席。

（因人口異動，未來還有可能，台中市增加 1 名由 8 席變 9 席，嘉義縣減少 1 名由 2 席變 1 席）

新算法，台南市增加 1 名由 5 席變 6 席，新竹縣增加 1 名由 1 席變 2 席。高雄市減少 1 名由 9 席變 8 席，屏東縣減少 1 名由 3 席變 2 席。（南投縣、嘉義縣維持 2 席不變）。

兩種算法，結果不同，就會有爭議。

五、為免爭議，建議法制化。在選罷法中明定，各直轄市、縣市立委名額比例分配的計算方法。至於新、舊兩種算法究以採哪種為宜？建議採舊算法，也就是美國在比例分配國會眾議員各州名額時所曾採用過的「漢彌爾頓法」，美國現在不採用了。

理由是，中選會自創的新算法，在一次分配中採用二個不同的人口基數，違反「各縣市應依相同的方法計算」之原則；而且第二個基數對人口數較多的直轄市不利，比例代表的偏差值擴大，恐有違反憲法「依人口比例分配」規定之虞，似不宜再採行。

六、有關選舉區變更

現行單一名額選區係以第 7 屆立委名額分配為基準劃分的。如直轄市、縣市應選名額有變化，該直轄市、縣市單一名額選區界線就應重劃，這是必然的。

第 10 屆立委名額分配，無論新算法或舊算法，都可能牽動 4 個或 6 個縣市變化，2 增 2 減或 3 增 3 減，這 4 或 6 個直轄市、縣市必須重劃選區。

至於其他應選 2 名以上的 12 個直轄市或縣市，在第 7 屆立委單一名額選區劃分時，有遵守不得偏離該直轄市、縣市人口平均數±15%之規定。近十年來，直轄市、縣市內各選區人口數雖然有變化，本人研判可能還不至於造成某一選區人口為另一選區 2 倍以上之不公平現象，就沒有重劃選舉區界線的必要，所以這一次如果要變更的話，小規模、局部的變更還比較好。以上發言，謝謝。

主席：請台北大學公共行政暨政策學系陳耀祥助理教授發言。

陳耀祥助理教授：主席、各位委員。很高興今天受邀參與「地方制度法與公職人員選舉罷免法」公聽會。地方制度法與公職人員選舉罷免法的修正，基本上關係到我們台灣民主政治的基礎，以

及所謂公平遊戲規則的問題。現僅就幾項討論提綱發言重點臚列如下：首先關於「地方制度法」，一般鄉鎮市應否取消選舉的問題、直轄市是否應推動「區自治」等問題是一個高度爭議性的問題，我個人認為在制度設計上應思考制度的目的為何。我認為地方自治有兩個重要的目的，第一是所謂的公民參政的訓練，第二是公共服務的提供。目前我們鄉鎮市的選舉有很多弊端，但是我認為還是不宜廢除，這是我個人的見解。而我之所以這樣說明，實因我個人留學德國的背景，其實德國地方自治最重要的單位就是鄉鎮市 **Gemeinde**，基本上台灣的鄉鎮市是因為我們制度的設計及選制設計所導致。我舉一個例子，現在直轄市一直升格，結果在城鄉差距非常大的直轄市取消鄉鎮市層級選舉之後，反而許多公共服務的提供比較不足，或是效率比較差，例如新北市，新北市是我們直轄市裡人口最多的城市，人口將近有 400 萬人，且其城鄉差距滿大，例如有像板橋與貢寮、雙溪、平溪，高雄也一樣，分成原高雄市、高雄縣，所以我認為大家在制度上應該詳細思考，地方自治有一個非常重要的基本原則叫做因地制宜，所謂因地制宜是指所有直轄市是否都跟台北市一樣只設區，甚至我個人認為在直轄市裡面有些地方可以設區，有些可以繼續保留鄉鎮的方法，這是沒有關係的，我們從東京都就可以看出來，所以不是所有的直轄市之下都要設區，而不能保留一定的自治方式。我個人倒是認為我們地方自治在鄉鎮市層級應該打掉重練，亦即其選制及選舉方法要整個重新思考設計，當然這必須搭配政黨法的修正，因為將來我們的政黨法可能要進一步思考開放地方型政黨，至於鄉鎮市層級我建議將來要取消鄉鎮市長與鄉鎮市民代表選舉，合併成為一個鄉鎮市委員會選舉，選出 7 到 9 位委員組成，而且這是行政與立法合一的，此與德國 **Gemeinde** 的作法是一樣的，同時我建議用政黨比例的方法來選，這樣能讓年輕人參政從地方開始，並能維持政黨的比例與互相監督，避免權力腐化，我們現在鄉鎮之所以出現這個問題，就是因為權力還有資源、人力沒有下放的問題，所以我認為鄉鎮市這個層級不宜輕易廢除，像現在整個花蓮縣南北這麼長，如果把整個鄉鎮市全部取消完全改派文官的話，則自治的空間太大，我們自治必須考慮到人口、自然資源，最重要是要考慮到空間問題。

其次，關於婦女保障名額或性別議題，現行的婦女保障名額四分之一，我認為是足夠的，因為基本上這是一個基本保障，隨著台灣婦女受教育及參與公共議題與政策機會越來越高，參與度也越來越高，我認為基本上要以性別作為區別對待的正當性是越來越小，因為我們現在只考慮到選舉，其實參政權不是只有選舉而已，包括國家考試各方面，只要涉及國家資源、參與機會，都會思考到平等的問題。基於目前婦女參政的情況來說，我認為維持四分之一的保障已經足夠，不需要進一步提升，甚至基於所謂性別平等原則，如果真要落實性別平等原則，連這種基本保障都應該取消，因此我個人反對強制依照所謂性別比例原則設計選制。

另外關於地方議會選舉，此與憲法第一百二十九條所謂無記名投票的要求是不一樣的，第一百二十九條係指人民的參政、投票，為避免其受到外在壓力，所以憲法有規定祕密投票原則，但是地方議會正、副議長及鄉（鎮、市）民代表選舉基本上基於所謂的議會自主、議會自律原則及責任政治的要求，在設計上要求其公開是對的，因為每一位議員、代表對其投票所選出來的結果必須負責，就像讓人民知道你是如何做決定的，也就是民意代表受人民之託行使其立法

權，包括選舉正副議長，我認為人民有知道、了解及監督的必要，因此我認為這項公開是對的，雖然記名投票可能形成人情壓力，但這是促進議會政治及杜絕議會賄選滿重要的手段，因此我認為應該可以公開投票。

再者，關於罷免制度的問題，因為罷免是選舉的相對制度設計，亦即人民交付權力是用選舉，人民收回權力是用罷免，所以就整個設計來講，罷免的方式不宜過高，包括各種提案的連署通過門檻，現在整個罷免制度的設計要比選舉高很多，這樣的設計基本上是不合理也不合乎比例原則，甚至我認為在提案連署部分應該考慮引進電子民主的方法，也就是應該開放網路提案、網路連署，而且提案門檻應該降低，因為我們現在有自然人憑證的制度，基本上要查詢誰提案，多少人提案，都應該越來越容易。也就是說，所有制度的設計應該方便人民去行使他的權利，而不能造成權利行使的障礙或門檻，我覺得整個制度的設計應是如此。

至於原住民立法委員出缺補選或遞補的相關問題。我認為若有出缺就應該補選，雖然因為原來採取複式選舉制，所以才有二分之一補選的問題，但是基於所謂民意政治的角度，我贊成只要有出缺原住民立委部分就應該立即予以補選，因為時間關係，就報告到這裡，謝謝。

主席：請中國文化大學法學院吳盈德副教授發言。

吳盈德副教授：主席、各位委員。首先感謝大院邀請我來就我國地方制度法發表看法，現謹依照提綱的方式，進行以下的發言。首先就自治市是否應推動區自治的部分提出看法。在目前我國有六都的設計之下，我認為區自治可在六都的架構下進行相關的作法可能不會有太大的問題，雖然普遍來說六都之間，還是存有滿大的地方差異，不過就這部分，我認為推動上不會有太大的問題我們可能必須注意的是各個不同的直轄市之間因為都市化的情況前後不一或差異過大，所以必須考慮彈性化處理。

其次，一般縣市是否取消鄉鎮市自治選舉？在此，我要呼應淡江大學謝教授的看法。謝教授提到新竹縣，新竹縣是我的家鄉，立委只有一席，以 53 萬人口來說，一席實在太少。

有關鄉鎮市自治選舉的差別性非常大，以新竹縣五峰鄉為例，其面積與台北市相仿，台北市約為 270 平方公里，五峰鄉為 227 平方公里，但人口的差距極大。五峰鄉只有 4,500 人，而台北市有 270 萬人。對於地方自治與鄉鎮市選舉，我希望大院及在座各位先進能審慎思考鄉鎮市自治到底應不應該廢除，畢竟兩者間的差距實在過大，五峰鄉面積為 227 平方公里，人口 4,500 人，台北市面積為 270 平方公里，人口 270 萬，實有因地制宜的必要性。

再者，要不要官派？剛才有人提過，地方自治基於兩個主要精神：人民選舉及投票上的自我訓練，並透過地方自治的概念來彰顯各地方間不同的發展性。假定五峰鄉鄉長官派，或許與這 4,500 位住民的利益衝突不大，因其權力來源與派任權力來自縣長或區長。但對這 4,500 個原住民而言，其權益保障與未來地方事務的推動上，就可能會出現比較不利的影響。也有人提到資源分配問題，我認為資源分配與官派、民選乃政府所應該考量的問題，官派不代表資源多，民選也不代表資源比較少，故應取決於政府的思考。

另外，地方制度法中婦女當選名額的保障妥適與否，以及是否修正性別比例，甚或提高保障比例這點，我想婦女團體都希望能提高婦女保障名額。當初如此立法，固是為了保障婦女參政

權利，但隨著時代推演，婦女參政比例已逐年升高，連即將上任的總統都是婦女同胞，所以對於婦女保障名額，我認為是不是應該思考形式平等，而非比例保障？這不代表會降低對婦女同胞的保障，因為形式保障也可以彰顯婦女保障的精神。

有關正副議長選舉採記名或無記名方式投票這點，其實我認為買票與否和記不記名間並無太大關係，充其量只不過是在彰顯政黨政治，以及政黨對於黨籍議員的控制力罷了！進一步說，亮票只會更加鞏固買票的結果，因為亮票就代表真的有投，反之，若採秘密投票，無記名投票，還比較無法彰顯買票結果。對於政黨是否採取這種方法來控制議員，我認為大家不妨思考，到底政黨政治追求的是什麼？區域黨籍立委或議員雖由政黨提名，但託付權力的卻是選區選民，因此究竟是對選民負責，還是對黨負責？這點是大家所必須思考的，我個人也持保留態度，或許維持無記名投票會比較妥適，除非大院及在座各位先進有更強的理由作為支持。

在罷免提案這方面，憲法規定了選舉、罷免、創制、複決四權，而罷免門檻是否下修，我認為是有思考空間，惟需從制度來做考量。從先前所發生的罷免行動來看，在自己選區獲得的選票都來自支持者，而想罷免的卻很少是支持者，絕大多數都是反對者。照理說，罷免的門檻應該會比較容易達到，但從相關活動來看，達成率似乎並不高。假若真要下修門檻，我認為必須先思考當初獲得選票時的民意基礎，若下修得太低，是否凸顯當初所獲得的民意基礎過於薄弱？將來民意代表在問政時會不會受到掣肘？畢竟一講錯話就隨時可能被罷免，所以必須小心點！我認為這是需要思考的一點。

有關原住民委員出缺遞補問題，因為原住民委員大多非同選區選出，故出缺時不該採遞補方式處理。特別是選舉時，委員與委員間的民意基礎不同，可能第一名的當選者與第二名的落選者間票數差距很大，以遞補方式處理可能會有代表性不足的問題！爰此，我建議最好重新選舉。

最後，有關婦女保障名額出缺時採用遞補方式比較沒有問題，惟需設置最低的遞補門檻或票數規定，以確定其當選的民主性與正當性。

以上意見，敬請指教，謝謝。

主席：請吳委員志揚發言。

**吳委員志揚：**主席、各位學者專家、各位列席官員、各位同仁。我非內政委員會委員，但就法學研究來說，今天所討論的是非常有趣的題目。由於今天的議題很多，所以先聚焦在記名投票上。由於我有一點地方從政經驗，故提供出來給大家參考。大家提案的立意很好，但學法的人卻必須從負面思考著手。首先回歸到投票制度，為何憲法會有對人與對事的差別？其實不光憲法，以民權初步、民主道理來說，對人，因為涉及人與人間的衝擊，而為避免人與人間產生衝突或礙於情面，以致無法依照自由意志投票，所以對人的投票經常是以無記名投票為主。像我們選班長或去哪裡旅遊，對人的選舉是先提名先表決，如果對事也是不同的處理方式，但是是有道理的，不是隨便為了某個政黨方便就怎麼設計，應該不是這樣的。第一，我覺得要跟憲法的意旨符合，對人儘量採無記名的投票，保障投票權者的自由意志，我知道過去只要是間接選舉，不只正副議長，很容易有賄選甚至暴力的事情發生。但是我覺得暴力與賄選是要特別努力去調

查，不是用改變投票方式來處理，而且並不會因為改成記名投票就會減少賄選暴力。

剛剛我在電視上有看到，好像也有 1 位學者說，他也深怕這件事情會發生，就是改成記名投票的時候，會讓很囂張的人得逞。他想的是賄選，我想到的是很恐怖的黑道，因為黑道更希望我們用記名投票，如果你沒有按照他當初威脅的去投票，他可以很清楚去驗證，我們的議員不管是哪一個層級的，個人的生命財產會受到很大的威脅，可能內政部比較知道這種事情。

記名投票是不是可能讓賄選與暴力行使者更能確認有效，反而不能降低賄選與暴力。另外，剛剛有一個說法，有人講這是為了向選民負責，所以我們應該把投給議長或副議長、院長或副院長等級的票告訴選民，我投給誰。感覺上這個理論是對的，但是我想了一下，現在常常有分裂投票，像這一次 1 月 16 日的選舉，有不分區、區域立委與總統 3 塊，選民在選民意代表的時候，他們到底有沒有授權你選誰當上面層級的議長或副議長？換句話說，從政黨的角度，每一個政黨的黨鞭都很希望用記名投票，因為這樣黨紀就可以伸張，不必去猜測誰沒有乖乖遵照黨意，但這是黨意，黨意要不要凌駕民意？比如有些政黨提出正、副議長的人選是大家不喜歡的，可是選民選出這一位立委或民意代表是覺得你很棒、很優秀，但是請你不要過度參與所屬政黨的事，現在民間不是在講選人不選黨嗎？我選了你以後，希望你憑良心去投票，結果要選更重要的院長、副院長或議長、副議長的時候，偏偏這個時候你不再問我們當初投票給你的選民要投給誰，卻去聽你的黨之指示，如果黨推薦的人選又很差，其實這是犧牲民意在成就黨意。當然，以政黨運作來說，政黨希望這樣比較好控制，但是是不是符合現代民意的潮流？值得大家來討論。

還有一件事情，因為我們在立法院也投過好幾次票了，中間有好幾次行使同意權投票，我們都要技術性的亮票，我每次這樣做的時候心裡都非常不安，甚至有時候就不配合，為什麼我不配合亮票或技術性亮票？因為我覺得這個動作很不好，如果覺得亮票動作不好，不見得想要改成記名投票的方式，而是說應該嚴格禁止亮票。你這個黨如果沒有辦法投出應該有的期望，表示你的黨紀鬆散、你提名的人選沒有得到大家的同意，是不是要這麼強烈地去綁架基於民主選出來的國會議員或議員自由意志的表示？我一定尊重黨的決議，但是請你不要來看我投的票，我自己對我自己負責。這個還可以推理，不管什麼理由，在沒有真正除罪化以前做亮票這個動作，其實是對基層老百姓最壞的示範，因為大家搞不清楚，還不知道什麼國會自主，他會覺得，為什麼我們小老百姓投的票不小心被人家看到、撕毀、攜出都有事情，你們這些高知識分子、我們選出來的人，做這些事情卻是大喇喇的，還在那裡嘻皮笑臉的，這是非常差的民主示範。如果不是走記名投票，你應該連另外一個方向—技術性亮票都要嚴格禁止，這個太差的動作、太沒有民主素養了。

從選民的角度來講，請問我投 1 張票能影響什麼？為什麼這一張票會嚴重到妨害秘密，你的那一張票那麼重要，這樣亮票卻沒有事？所以民眾會不滿意。

最後一點，我想一想，記名投票唯一能夠有效防止的是多重買票，就是如果一位議員接受不同單位買票，一定會「露餡」，因為只能投給一個人，如果多個單位向你行使暴力賄選，你一定會「露餡」，這時候我們的目的是不是在防止多重買票這件事情？如果要防止這件事情發生

，是不是更保障有錢、有勢的人進行買票？因為有記名投票，排除其他的人，我覺得這個沒有辦法根本解決黑金與買票的問題，而且會造成所有議員、立法委員自由意志的損害，還可能會違背選民的付託。簡單提供一點淺見，雖然沒有很深的學理，但是我的擔心希望大家能夠考慮，謝謝！

主席：請勤益科技大學基礎通識教育中心法政組周宗憲副教授兼召集人發言。

周宗憲副教授兼召集人：主席、各位委員、各位先進。很感謝立法院今天的邀請，我很榮幸能夠來這個地方，就大院提供給我們的一些議題提綱表示我的淺見，這些議題都是攸關臺灣住民人權的保障，還有地方民主治理。住民人權保障與地方民主治理對整體國家政治的發展，可以提供強固的基礎，對於大院今天能夠邀請很多人來這裡，就這些有關民主政治的議題集思廣益，我表示欽佩與感謝。

因為時間有限，提綱也很多，我只針對一兩個議題表示我個人的看法，就是提綱(三)現行地方議會的正副議長及鄉（鎮、市）民代表正、副主席選舉、罷免採「無記名投票」之規定是否妥適？如改採「記名投票」，其可能影響如何？之前我有聽到 1 種說法說，如果今天把無記名投票改為記名投票，恐怕是違反憲法的，所以我們來看一下我們的憲法是怎麼規定的，憲法第一百二十九條提到，本憲法所規定之各種選舉，除本憲法別有規定外，以普通、平等、直接及無記名投票之方法行之；有關罷免的投票，憲法就沒有規定。我去查目前憲法本文與增修條文的相關規定，這裡所謂的本憲法所規定之各種選舉應該指這些，就是正、副總統選舉、立法委員的選舉、縣（市）長、縣（市）議員的選舉。也就是說，地方議會正副議長的選舉與罷免，在我們的憲法裡面都沒有規定，至於鄉（鎮、市）的部分我先略而不談。既然憲法沒有明示這種選舉與罷免的投票應採取無記名投票，因此，這項選舉與罷免到底要採無記名或記名投票，原則上立法者有其立法上的政策形成自由，換言之，就算是立法者採取記名投票，我們也不能說他們是違反憲法規定。

接下來個人要就大院給我的討論提綱表示意見：首先是現行無記名投票的規定是否妥適的問題，針對採記名或無記名投票乃是牽涉到立法政策，立法者本來就應該對記名與無記名投票的利弊得失作一衡量，雖然我本身並不具有立法政策評量的專業，惟作為一個憲法的研究者，我想試著就地方議會正、副議長選舉與罷免之無記名投票方式是否符合憲法規定提出個人一些淺見，根據現行地方制度法規定，地方議會正、副議長選舉與罷免採無記名投票方式，我個人認為該項規定的確有牴觸憲法的疑義，理由有以下兩端：

一、剛才幾位先進都有提到，在代議民主制度下，作為選民在議會的表決者——議員，必須就其在議會的言論與表決對選民負政治責任，可是無記名投票方式會讓選民無從知道他們所選出來的議員就正、副議長選舉與罷免究竟是採取什麼樣的投票立場，因此，就會阻斷作為議員權力正當性來源的選民在追究議員政治責任的困難度，根據大法官會議第 401 號解釋文，雖然是針對國會議員言論表決免責權的範圍到底有無涵蓋政治責任來做解釋，但事實上，該解釋文也適用地方議會民意代表在做投票時政治責任的追究，該解釋文最終提到民意代表的言論表決免責權是不包括政治責任，也就是說，民意代表在投票時所應負的政治責任還是要追究的。

二、在政黨政治下，作為政黨在議會代表的黨籍議員，本來就負有一種義務，即依照其政黨政策指令而投票，並且對其所屬政黨負政治責任，可是現制採無記名投票方式，使政黨根本無從知道他的黨籍議員就正、副議長的選舉與罷免究竟是採取什麼樣的投票立場，因此，也會阻斷在政黨政治下政黨追究違反政黨意志之黨籍議員政治責任的可能。

今天在這裡有多位先進談到政治責任的部分，事實上，政治責任的確滿重要的，因為政治責任的追究，不論是對民主國家代議民主制度的有效運作，或是對具有協助形成國民意志功能的政黨政治有效運作，都屬必要而且不可或缺的核心手段與基礎。

在結論中我要告訴大家的是，我認為目前妨礙民主國家責任政治遂行的無記名投票制度，恐怕有牴觸民主原則的違憲疑慮。如果改採記名投票方式，其可能產生的影響，我就先講它的優點，議員在投票前就更會去傾聽、去探詢選民跟他所屬政黨的意見與指令，不論選民跟他所屬政黨的意見與指令是不是正確，可是議員傾聽多數選民與他所屬政黨的意見而投票，本來就是代議民主政治或政黨政治的應然。

當然也會有人質疑採記名投票方式，議員在投票時恐怕就沒有辦法依照自由意志去投票，也就是說，勢必會壓縮議員自由投票的空間，所以，才會有人質疑這樣的記名投票制度會不會侵害到議員投票自由權，對這一點，個人認為，這不同於國民選舉與罷免權，是國民在民主國家中當然受憲法保障的基本權，國家不可以強制國民公開其投票立場，國民甚至可以有棄權的自由，就是不投票的自由，可是議員的投票，本質上是行使選民依代議民主制度所授予而由他代為行使的權利，或是以政黨代表的資格代表其所屬政黨投票，性質上並非屬於權利，而是比較傾向於履行依選民或政黨指令而投票的義務。

或許也會有人質疑，今天我們若採記名投票方式，一旦選民的立場與政黨的立場相互衝突時，將會使得議員的投票陷於困難，甚至會害到議員遭黨紀處罰，但我認為議員若真的遇到這種狀況時，他就必須去做衡量，在綜合各種因素之後再做出對他最妥適的抉擇，我們不能因為議員的投票自由被妨害，或有可能遭到黨紀處罰，我們就認為應該採行無記名投票，畢竟這跟責任政治與政黨政治的價值相比，議員的政治利益顯然輕微許多。

最後，我試著對這個議題做個總結，現在的作法是採無記名投票，究竟應採無記名投票抑或記名投票比較妥適，係牽涉到很多政策與利益衡量的問題，在座立法委員與學者專家對這方面都有很高的見解，我覺得無記名投票無疑是妨礙民主國家責任政治與政黨政治的遂行，它是具有高度違憲性的立法，基於對民主國家責任政治之憲政原則的尊重，我個人建議應該修法，改採記名投票制度，以上意見，盼供各位參考，謝謝。

主席：謝謝周教授。接下來請真理大學人文與資訊學系陳俐甫助理教授發言。

陳俐甫助理教授：主席、各位委員。今天非常高興有機會來這裡學習，也願意藉這個機會來跟各位分享我自己的意見。前面幾位先進與委員已經提出許多很有意思的意見，也都很有道理，至於我個人則是在這裡提出幾個思考的方向，首先是有關區自治的部分，就我跟一些實際參與地方政治事務包括縣市級與鄉鎮級選舉的政黨幹部、民意代表或跟一些首長接觸的經驗，對於鄉鎮的選舉，我比較傾向支持廢除的態度，也就是說，我比較不支持目前鄉鎮民代表大會或鄉鎮

長的存在，應改由縣市派任的方式，我的考量主要有以下幾個面向，第一、大家都非常珍惜從地方上來的民主，其實，台灣實施地方自治不只這 60 年，而是從 1935 年到現在，差不多快要有 90 年的歷史，當然，日本統治台灣時期最早實施的就是地方鄉鎮級的半民主制度；又，地方制度的劃分是在 1920 年方臻成熟，所以，應該已超過 100 年，以 1920 年以前當時台灣農業社會及人口分布層級所劃分地方自治組織的疆域範圍與特性，是否符合目前我國經濟與社會發展的現狀，不無疑問。舉個實例來說，目前很多縣市的人口就非常少，有些地方則顯得超級巨大，經過前幾年六都地方制度的改變，對人口非常少的縣市更是造成嚴重的衝擊，特別像台中、台南、高雄等縣市直接合併的直轄市，可以說完全忽略了日本原來設計市要跟周邊鄉鎮一街庄的差別，現在我們硬把他們放在一起，能否再繼續實施區自治，的確需要全盤的考量；由於今天會議所訂的討論提綱並沒有要反省整套制度的調整，所以，我也沒有辦法在這裡多做建議，因為這需要整個配套制度的調整。

就現況來看，針對直轄市裡面區自治的部分，是否可以朝區域民主的觀念來作一轉變，何謂區域民主？即新法律制定時應朝審議式民主、被動強迫式的參與方向來規劃民眾如何參與，而不是選出首長或代表，也就是說，對區域內一些重大的決策，必須要由區域內的住民直接參與公聽會或聽證會，這是屬於一種強制參與的方式，就是一定要經過地方區民的參與過程，而不是區域一定要選出代表或是首長，我覺得這樣比較符合目前我國的情況，包括現在戶籍法也沒有做一些修訂，因為現在普遍發生戶籍和實際居住地是分離的情況，這樣反映出來的這些代表，很可能是幽靈人口式的，其實根本沒有辦法反映真實民意。還有一個，就是日本人當初在臺灣建立的街庄市和街庄協議、市會制度，其實是要透過臺灣的地方仕紳、菁英進行間接治理，這種間接治理的方式，其實是有點菁英治理的性質，而且經過 80 年的培養，臺灣確實也出現非常嚴重的派系問題，特別是北部以外的地區，中南部其實非常嚴重。以未來的民主趨勢來看，臺灣是不是還要走向地方派系為主的運作方式？如果立法有考慮前瞻性的話，我們是不是應該朝向加速解除地方派系對地方縣市議會，或是對地方鄉鎮民代表的控制，這樣的發展來想像？如果是這樣的話，鄉鎮長或者鄉鎮代表的廢除是比較好的策略思考。但是這並不是不讓這些人參與，而是應該加入審議式民主的特性到縣市議會或直轄市議會裡面，做強制性的參與、強制性的表達和甄選他們的意見，是做另外一個方式的參與。所以我說不是走向區自治，而是走向區民主的方式，就是它的範圍不要放在自治，而是放在更民主的理念來看。

第二個，地方制度法裡面有關婦女當選名額的規定是否妥適？本人的看法是認為也應該朝向前瞻性思考，就是朝向性別保障的觀點，這樣的調整幅度，我認為是最小的，就是修法時對字面上的調整幅度最小，而且也符合目前的趨勢。政治參與其實未必完全是性別的考量，就是婦女的參與度會比較低，其實未必是這樣，從這幾幾年來看，國民黨的主席也好，中華民國下一任總統也好，都是選出女性，另外地方縣市議會及我們的主席也都是女性，因此其實女性參與大概不會有什麼太大的問題。我認為應該朝向性別保障，我覺得這是不錯的方向，特別是在目前我們有不分區立委的情況之下。叫選民直接在區域立委當中選出哪些人，其實他們只想選出好人和能夠做事的人，但是呢？他們到底能不能選出性別上符合他們需求的人？其實他們很難挑

，因為他們不能決定候選人。但是在不分區立委上，政黨擁有大量的、各種性別的黨員，其實可以就性別做一個調整，所以部分保留性別比例的原則，我認為還是有前瞻性的誘導作用。當然，如果臺灣社會像北歐這樣比較成熟，以後可能就不需要了，但是在這個過渡時間的修法，把婦女保障改成性別保障，我覺得這樣是比較方便、比較妥適的。

第三個，有關地方縣市議會正副議長的代表選舉罷免是否採取無記名投票的規定，我個人是比較支持、贊成，目前是採取無記名比較有利，就像我前面所講的，目前臺灣的社會形式，除了雙北地區之外，我看到要修改這個部分，我就會想到鄭太吉，鄭太吉就是我最大的陰影，當初鄭太吉要幹掉誰，如果可以全部記名的話，早就都被他幹掉了，那時候屏東的狀況是這樣，因為我們和屏東有點關係，所以我們看到無記名，就想到如果鄭太吉還在的話，我絕對不敢投。其實像這樣的情況、陰影還是存在，這個方式未必是對你生命的要脅，可能是在其他方面的影響。臺灣畢竟是一個人情社會，我們不能否認；雖然我們應該過渡到西洋的社會模式，很多都是就理論理，但是臺灣還是沒有辦法，因為我們還是一個人情社會。所以現在要立法、修法，還是要針對目前臺灣社會的需要，在過渡時間，目前可能還是需要的，特別是中南部地區很需要無記名的保障，以讓他們有勇氣、適合去行使他們的權利。另外，有關這個無記名，我認為還有一個優點，就是我國和泰國不一樣，泰國的政治參與一定要經過政黨才能參與，沒有參加政黨是不能參與的，可是我國並沒有排除非政黨人士的參與，特別是地方選舉，地方政治基本上無黨籍的比例非常高，在這種情況之下，有沒有必要落實政黨對於黨員的控制？選舉方面是不是要用法律來協助它？我是覺得沒有特別的必要，不需要特別去保障政黨。而且我們目前到底是要朝向一個比較鬆散的、軟性的政黨、開放的政黨，往大眾政黨的方式走，還是走向列寧式、民主集中制的政黨方式？我認為無記名投票有助於避免政黨過度強勢，導致慢慢走向實質上變成民主集中制這樣的風險。我覺得這樣是比較適合的。不好意思，因為時間到了，剩下的部分我就不做表述，謝謝各位，謝謝主席。

主席：謝謝陳教授。

請割闌尾計畫林祖儀發言人發言。

林祖儀發言人：主席、各位委員。今天我們來到這邊，最主要是想針對今天的提綱二之一，傳達針對罷免法規的訴求。在 27 年前的今天，也是 4 月 7 日的時候，當時我們的前輩鄭南榕先生，他用他的生命，換來我們的言論自由，他也在那個時候告訴我們，接下來就是我們的事了。27 年後的現在，我在這邊代表割闌尾計畫，我們希望可以爭取臺灣的罷免權，爭取我們擁有實踐罷免權的自由，讓我們的罷免權能夠有行使的一天，這是我們今天來到這邊最主要的目標。

我現在在場上有放一個投影片，請幫我放第 3 張，割闌尾計畫是在 2014 年 4 月時成立，在那個時候，我們將所有的區域立法委員，一共有 79 位，全部放在網路上面，讓網路上的網友進行投票，選出他心中認為不適任的立法委員有哪些，在那個時候，投票規則是每個人只能夠選擇自己戶籍地的委員，然後評判好或是不好。經過了 2014 年 4 月一個月的時間，得到網路投票的募集結果之後，後來我們針對的對象分別是蔡正元、林鴻池和吳育昇這三位委員。兩年之後，我們現在回頭看，當時的罷免行動無論是成功還是失敗，我們覺得最珍貴的是我們留下來的經

驗。我們從罷免第一階段、第二階段、第三階段，也就是在現行的罷免法規制度之下，完整的把它走了一遍。這兩年下來，我們留下了這些相關紀錄，這是我們一年多來的汗水，由 3,000 位到 5,000 位左右的志工協助所留下來的經驗，在這裡，最主要是想要藉此來分享給大家。

在罷免第二階段裡頭有兩個規定，第一個規定是有 30 天的連署期間限制，第二個是要達到 13% 的門檻，如果沒有達到的話，那麼罷免就是失敗，並且接下來整整一年無法提出罷免。經過我們實際經驗之後，大家可以看到現在這張表格，首先我們從結果論來看的話，針對蔡正元委員的部分，我們成功進到臺灣歷史上第二次的立法委員罷免投票，這部分在 2015 年 2 月 14 日實現了。但是針對林鴻池和吳育昇委員的部分，我們有算出平均每天可以收到百分之幾的連署書。我們先看林鴻池委員和吳育昇委員這兩個選區，這是實際上的數字，我們可以看到的是，平均起來我們每天只能夠收到 0.34%、0.37% 的連署書，這邊我們看到的另外一個數字則是說，當時在蔡正元委員這區，我們一天是平均收到 0.67% 的連署書。要先向大家說明第一點，當罷免門檻是 13% 的時候，實際上我們應該要再把它往上加到 15% 至 20%，原因是因為我們在送件的時候，連署書是否正確、他的資料填寫是否屬實，以及中選會或是地方選委會如何認定，其實這個時候我們並不清楚。我們遇到的第一個實務經驗是說，如果今天門檻是設定多少的時候，我們還是需要往上增加為 15% 到 20%，這樣才有機會讓我們推向下一個階段的罷免。所以當門檻是 13% 的時候，例如當時我們自己內部設定的目標就是可能要收到 16%，這是確確實實存在的數據，因為今天不管是臺北市選委會或是中選會，他們在審核的時候還是會有許多份數被剔除掉，所以雖然今天我們看到的是 13% 的門檻，可是實際上它的門檻是 16%，就算今天我們把門檻降到 8%，實際上的實質門檻可能也是 10%，在這邊，第一個是想要與大家分享這一點，讓大家了解實際上發生什麼事情。

第二個，我想和大家分享的是我們在罷免第一階段的時候，平均一天能夠收到的連署書數量有多少呢？在投影片上面我們可以看到，就算是當時非常活躍的蔡正元委員那一區，我們一天還是只能夠收到四十幾份而已，平均起來，其他區則是大概收到 30 到 20 份左右，這邊顯現的一個情況是，我們臺灣的罷免權利非常、非常的不彰顯，這讓我們在收取罷免連署書的時候，無論是民眾對於罷免權的了解，或是我們在街頭上讓民眾簽署這份罷免連署書的過程之中，都會遇到許多的困難。因為在現在的臺灣社會之下，無論今天民眾是否對立法委員的表現滿意，甚至許多民眾可能不見得知道本區的立委是誰，所以在這個時候會關注，而且願意簽署罷免連署書的人，事實上又更少了，所以在這邊我們提出的第一個實際經驗是說，我們一天能夠收到的連署書是非常有限的。以林鴻池這一區來講，今天在我們板橋群組的志工群聯絡群組之中，我們的目標是一天要收到 50 份罷免提議書，這邊也可以看到，對我們來說，一天收到 50 份就是一個這麼高的門檻，但是如果到罷免第二階段的話，這個時候，我們一天平均需要收到 1,500 份到 2,000 份。在這邊想和大家分享的是，罷免第二階段有時間限制，又有 13% 的連署門檻，以我們的實務經驗來看，我們根本很難衝過罷免第二階段這道枷鎖。後來雖然我們有讓蔡委員進到罷免投票的階段，但是我們要和大家分享的是，這次是因為我們當時有推動一個計畫，在 2014 年 11 月 29 日那天，我們想到一個創意，就是可能每個人都會去一個地方一投開票所，而

且當他們去投開票的時候身上都會帶身分證，資料會是對的，所以我們經過許多的時間進行準備，也在那個時候藉由網路的力量，一口氣號召兩、三千位志工，那天一口氣開了 108 個攤點，我們在那天一共收到六萬多份的罷免連署書，於是我們才創造了臺灣第二次的立法委員罷免投票。但是，這並不是一個正常的情況。請大家看投影片第 3 張橘色的部分，如果我們扣掉 11 月 29 日那天很極端的收到罷免連署書份數的話，每一區實際上都只能夠收到 0.28% 的連署書，甚至是 0.19% 而已，如果把它乘以 30 天的話，門檻大概是多少？我們以實際狀況來論證，能夠收到的連署書百分比大概是 6% 到 9% 之間左右。現行的門檻是 13%，而且如果是真正送件的話，可能要收到 15%、16%。

割闌尾計畫透過我們的實際經驗要告訴大家，公民辦不到，所以我們呼籲罷免第二階段的門檻一定要調降，謝謝大家。

主席：楊日青教授發言完畢之後，我們休息一下，好不好？謝謝。

請政治大學政治學系楊日青兼任教授發言。

楊日青兼任教授：主席、各位委員。對於今天的討論提綱一「地方制度法」部分：（一）直轄市不應該推動「區自治」？一般縣市是否應該取消鄉（鎮、市）自治選舉？關於這一點，我的淺見是直轄市的選舉不宜再走回頭路，不宜推動所謂的區域自治，因為維持區長由市長任免可以提升行政效率，並且避免黑金政治復活。

關於鄉鎮市自治選舉的結果，我們根據過去的統計數字來看，很多所謂的鄉鎮市民代表大會，黑道所占的席次比例往往是 60% 左右。黑道當權的後果是往往會出現關說、圍標、超貸、賄賂，甚至是暴力施壓，這些都是過去選舉惡質化所顯示的一些缺點。因此，我們在 89 年修改了地方制度法，裁撤了所謂的鄉鎮市民代表選舉，以地方自治來說，實際上藉由縣市長的民選以及村里長的民選，已經足以落實所謂民主自治以及責任政治的精神。

我們社會上有很多人抱怨選舉太多、選舉氾濫成災，相對的使行政效率趨於低落，進而使很多人對政治失望、對國家失望。我們的經濟發展曾經是亞洲四小龍之首，但是現在我們遠遠落後新加坡、香港、韓國。如果我們要藉由全面選舉，再恢復區長及區民代表的選舉，我覺得只會使政治更加惡化。為了改善人民生活、提升經濟發展，為了提升行政效率，我覺得鄉鎮市的自治應該要劃上句點，這樣才是比較明智的選擇。

關於地方制度法第二個小標題「地方制度法有關婦女當選名額保障規定是否妥適？是否應修正為性別比例原則，或提高保障比例？」關於這一個議題，我是覺得婦女當選與否，現行已經有四分之一的保障，這已經足夠了。實際上婦女因為教育權的平等和普及，婦女的表現和能力可以說已經越來越優異。就立法院來看，現在立委總額是 113 人，這一屆的女性立委有多少？剛剛我詢問工作人員，謝謝他，因為他很精確的告訴我 43 個人，43 個人已經超過三分之一。

有一些學者主張提高婦女保障名額到三分之一，目前的狀況是甚至已經超過三分之一，三分之一是 38 人，113 的三分之一是 38，而現在立法院女性立委已經有 43 人，所以實際上因為教育普及、教育平等權的落實，婦女的表現可以說是越來越優異，所以根本就不需要保障。就我的經驗和觀察，我在大學裡面發現，不管是大學部的大學生也好，或是研究生也好，她們的考試

平均成績往往比男生好，像很多的國家考試，例如公務人員考試，有些類科幾乎是要保障男性了，尤其是有一些工作不適合女性來做，幾乎要保障男性了。所以在這樣的情況之下，如果我們還要修改地方制度法，提升婦女保障名額至三分之一之類的，我覺得是多餘的、沒有必要。我們應該重視什麼？我們更應該重視民主政治的一些基本原則，民主政治最基本的原則就是在選舉的時候一人一票，每票等值的政治平等，這是最主要的原則，我們過度保障婦女的名額，尤其是原住民，結果我們也看到新聞報導出現有婦女得票很低，而原住民的男性得票很高反而落選，得票很低的人當選，這個完全不符合政治平等的基本原則。

所以我的想法和一些朋友可能不太一樣，有一些人是主張婦女要有更多的保障什麼的，我是覺得時代不一樣了，不需要再去強調什麼保障婦女名額，改稱為所謂的性別比例原則，我覺得更符合實際的需要，因為性別包括男性、女性，應該要有一定的比例，這對兩性都有保障，我覺得這個原則反而值得採行。因為時間到了，其他的問題我就不多講。

最後有一點要補充，剛剛吳委員提到記名投票的問題，這個後果的確是值得憂慮，記名投票的結果，暴力介入的嚴重性可能會更可怕，這一點我希望各位能夠慎重考慮，謝謝。

主席：謝謝楊教授。現在休息，10 分鐘之後再繼續開會，謝謝。

休息

繼續開會

主席：現在繼續開會。請高雄大學法學院廖義銘院長發言。

廖義銘院長：主席、各位委員。我個人十分高興今天有這個機會看到大院召開這樣的公聽會，我個人也很榮幸受到大院的邀請，就提綱上面的一些問題提出我個人的看法。有關於提綱上面所講到的，地方制度法和選舉罷免法的相關修法，我個人認為無論修法的方向如何，最好應該要有三項立法政策上面的考量，或者是目標的實現。第一個是權力分立以及權力制衡這個制度，在實際的地方制度及實際的政治操作當中，這部分希望能夠有更多的落實、更多功能的發揮。第二個是對於地方政府以及對於議會自律的尊重，因為以地方政府來說，我們的地方制度法和它整個設計的目標，終究還是相當尊重地方自治。至於議會的運作呢？其實如果要達到它品質上的目標，還是要對它的自律規範、自律精神予以尊重，所以第二個價值應該是在於對地方自治以及議會自主的尊重。第三個是性別的平等，也就是說，單一的性別不應該壟斷，或者是壟斷某一種政策的主張，甚至對於性別的多元性，也就是在男性和女性以外，對於其他性別的人口或者需求，也應該要有包容的聲音，這樣才能夠比較符合現在這種多元化社會的需求。

基於以上三個政策上的考量目標，首先有關於區自治方面，我認為應該要更尊重地方政府，也就是讓各縣市政府、讓直轄市政府，在地方制度法的容許之下，能夠自己決定我們這個縣市政府、我們各區或鄉鎮，到底是要用選舉還是官派，還是用什麼樣的方式來做。因為我認為讓各個地方政府有自己選擇、自己決定它的次級政府的運作方式，可以達到各縣市之間的相互競爭、相互比較，做的比較不好的，可以去模仿做的比較好的，甚至各個地方也可以因地制宜，以及擁有隨著時代和政局的發展而變化的功能。所以是否區自治和是否舉辦鄉鎮市長的選舉，我個人認為還是要多尊重地方政府和地方議會的意見。

第二個，有關於婦女保障名額方面呢？我個人也贊成剛剛陳俐甫教授所講的，應該改為性別保障制度，也就是說，目前臺灣許多的相關法規裡面，對於單一性別不得超過某一個特定比例這樣的規定，其實在各個地方都有一些相關的規範，比方說校務代表、校務選舉、校長的遴選等等，都有單一性別不能超過百分之多少的規定，我個人認為這是對於所謂的單一性別壟斷整個政治選舉的一種制衡，這樣的制度我個人反而是比較贊成的。所以我個人主張，在婦女保障名額方面，可以考量改為某一個單一性別不得超過三分之二或者是四分之三，或者甚至降到二分之一，就是當沒有某個單一性別來參選的時候，這個時候的名額才應該要保障。另外對於第三性，我個人認為第三性別也應該在我們臺灣這個多元的社會裡面被接受，也應該有相關的制度或法規予以容許。

第三個，有關於地方議會的選舉，這部分主要的問題是在於它應該是屬於議會自律的政治問題，也就是說，司法以及行政權不宜介入，這樣才能夠保障議會政治能夠實現所謂三權分立的規範。在議會自律的前提之下，對於議長選舉應該採取記名或不記名的問題，我個人比較主張還是應該要符合憲法的規範採取無記名的投票。因為在選舉方面，對於人的選舉採取無記名投票，確實比較能夠避免所謂利益上的衝突，以及人情世故的壓力，這是比較適當的。但是我個人還是認為，這個部分應該也給予每個縣市的地方政府一個彈性，當每一屆地方議會選出來之後，讓他們有更多的自主權能夠決定議長怎麼選舉，我個人是主張，如果他們有這樣的自主權決定如何選舉的話，還是以無記名投票是比較適當的。

其次是選舉罷免法裡面有關於罷免的門檻和相關制度，我個人認為現在罷免相關制度最大的問題在於，對於參選人的參選條件和參選人當選的條件，與被罷免者的被罷免條件和被罷免通過的條件，有點不相符合。也就是說，當初參選的時候，他是經由什麼樣的方式提名，或者是經由什麼樣的條件，他才能夠成為一個候選人，比方說他必須要繳納多少保證金，那麼後來呢？他在被罷免的時候，罷免他的人應該要相對的，要相對應於當初他參選的時候所繳的保證金或者是相關的這些門檻，這樣比較能夠符合衡平的制度。另外在通過方面，我個人也認為應該簡單一點，比方說有一個立法委員，他如果得到 30 萬票當選了，不要說 30 萬票，比方說 5 萬票當選了，那麼罷免他的，應該最好是當初的 5 萬人，或者比當初的 5 萬人多一點就能把他罷免，而不是比當初的人少很多就能把他罷免，或者是比當初把他選出來的人多很多才能把他罷免，這樣就會產生這種選舉的不衡平狀況。所以我個人是認為，這個候選人當初選他出來的時候，他是經由什麼樣的條件被選出來的，那麼後來他被罷免時，就應該要有相應的條件能夠符合。

最後有關於原住民的出缺部分，我個人也是非常反對用所謂的遞補制，因為用遞補制有可能產生例如民意基礎不一致或者少數當選這種狀況，應該還是採取改選的制度重新改選；雖然改選可能造成選舉上某種成本的負擔，但是為了讓我們在選舉上具有應有的公平性，還是應該要有改選制度，以上是我個人的意見，謝謝各位。

主席：謝謝廖院長。

請財團法人婦女新知基金會覃玉蓉秘書長發言。

覃玉蓉秘書長：主席、各位委員。今天我忍不住注意到，我是受邀發言的學者專家裡面唯一的女性，所以我今天就先專注談大家在談的婦女保障名額部分，我先提出幾件事情就教於大家。其實剛剛很多先進發言時提到，認為婦女保障名額應該廢除，因為臺灣的性別已經很平等，但是我這邊也要回應幾件事情。婦女保障名額存在的意義，不是因為我們女性以前不夠優秀所以需要保障，而是因為社會歧視所以女性的優秀不被整個社會所承認，這就是這個保障存在的意義，國家也有義務來做這些措施。大家都應該看過田徑比賽，田徑比賽的時候，從最外圈起跑的人的起跑點會是在最前面，所以不是所有人的起跑點都是在同一條線上面，這就是我們國家進行促進平等措施的意義。

我們要去消除女性因為各種社會歧視所產生的障礙，包括社會參與的障礙，包括就業的障礙。我舉個例子，例如今天雖然女學生在學校的成績遠比男生好，但是我們也看到這些女生出來就業之後，她們的薪資只有男性的八成，臺灣的女性每年要多工作 52 天，才能拿到和男性同樣的薪水。昨天才有一篇報導指出，美國的女性一生中所賺的薪水比男性少了臺幣 1,400 萬元。從這些數據，其實我們都可以很實際的看到，社會上的性別歧視還是存在的。雖然我們現在有了女總統，我們也看到女性當選主席，我們也看到地方議會選出女性的議長，這其實都是過去採行性別平等的一個進步成果，但是我們不能因為看到三棵非常茂盛的樹，就決定國家公園不需要再存在了，這其實是不甚合理的一種說法。

我們今天回到實際的數字和學術研究來看，從 2014 年大選結束之後，其實地方議會的女性議員比例確實已經是歷史新高。我們臺灣男女的人口比例大概是一比一，但是我們在地方選舉開辦以來，女性的議員比例從來沒有超過 50%，也沒有達到過 50%，2014 年底是最好的一次表現，所謂最好的表現，其實是全國女性議員比例占 30.65%，也沒有達到三分之一。全國女性議員比例最高的是臺南市議會，達到 40.35%，其實也沒有超過 50%，女性議員比例最低的是 11.11%，在連江縣。為什麼我們有所謂的地方制度法婦女保障名額，還會出現這麼低的比例？其實主要是因為選區劃分的關係，因為我們現在的規定是說，如果當選名額達四人者，應有婦女當選名額一人，超過四人者，每增加四人增一人，所以在這個狀況下，有些選區如果是七個人的話，那這裡面只會保障一個女性的名額，所以在這個狀況下就會出現連江縣 11.11% 這樣的女性比例。

我要說明一下我們婦女新知基金會的主張，關於婦女當選名額的規定是否應該修正為性別比例原則？是否要提高保障比例？我們認為應該要提高保障比例，但是是修正為提高婦女保障名額，或是改成三分之一的性別比例原則，這兩者我們都可以接受。為什麼這樣說呢？其實臺大政治系副教授黃長玲老師最近才完成一篇學術論文，之後將會發表在一個英文期刊上面，但是現在還沒刊登出來。其實她用臺灣 2002 年、2005 年和 2009 年的地方大選資料去跑了一些模型，並針對婦女保障名額當選的這些地方女性議員，用了一些指標去衡量她們的能力和表現，她發現這些婦女保障名額當選的女性，和他們取代的男性議員比較，其實她們的能力與表現是與這些男性不相上下，或者優於這些男性議員。也就是說，即使在現在的制度下，女性還是要和男性不相上下或是比他更優秀，才可能透過保障名額當選。另外一件事情是，黃長玲老師也跑

了另外一個模型，她假設我們今天把這個選舉制度改成所謂的三分之一性別比例原則，也就是說，當選名額每三人中，至少有一名男性及一名女性，這也是我們所同意的一個修法方向，在這個修法方向之下，這樣的法律可以同時保障男性和女性，所以如果說今天這個制度已經過度保障的話，我們就會看到一個現象，就是有很多男性議員也會因為這樣的條文而當選。但是黃長玲老師對比了過去的選舉資料發現一件事，即使我們今天把法律改成當選名額每三人中，至少有一名女性及一名男性，經由保障名額當選的議員們會多 90 個席次，但這 90 個席次也都還是女性。這也就進一步證明，我們地方選舉結構上的性別不平等落差，其實懸殊非常大。

假設我們今天已經把法律改成當選名額每三人中，至少應有一名女性及一名男性，黃長玲老師又再去比較了這些保障名額當選的女性，和她取代的男性議員的能力和表現，這時候就會發現其實兩者的差距更接近了，其中大概有三分之一的女性議員是優於這個男性議員，大概有三分之一的女性議員和男性議員不相上下，另外三分之一則是這個女性劣於男性議員。所以其實我們可以發現，依這個模型跑出來的結果，如果我們改成三分之一性別比例原則的話，男性和女性的當選門檻才會非常的接近。所以我們的建議是，地方制度法第三十三條第四項其實可以修改成當選名額達三人者，應有婦女當選名額一人，超過三人者，每增加三人增一人，這是第一個方向。第二個，我們覺得也可以的方向是改成性別比例原則，也就是當選名額每三人中，應至少有一名女性及一名男性；當然，第二個修法方向其實也同樣有機會保障到男性的參選人。我們剛剛聽到先進說到臺灣未來真的性別太平等的狀況，雖然我們不認為那件事情可能會在短期內實現，但如果真的發生，這一條確實可以保障任何一方。

另外關於公職人員選罷法婦女保障名額出缺遞補之事由，是不是應該要取消？我們認為不應該取消，應該要維持現狀，就是維持目前的事由，也不設最低當選的門檻。因為地方制度法中規定的婦女保障名額，其實本來就沒有設所謂的最低票數門檻，所以遞補的時候如果又設了這個門檻，似乎也不盡合理。

另外就是公職人員選罷法關於婦女保障名額出缺事由的限制，如果取消的話，其實我們有一個擔憂，婦女保障名額的設置，其實不只是為了消除性別不平等，它除了保障女性參政權之外，也是為了創造多數參政，希望能夠強化民主的品質，增加民主的競爭，如果今天取消了這個出缺遞補的事由，我們擔心未來可能會出現一個狀況，只要議員今天自行辭職，下一個順位就可以自行遞補，那可能會出現更多檯面下的選舉交易，其實這對民主選舉的品質是不利的，也有負選民所託，不利民主政治的發展，所以我們對這部分的主張是維持現狀，以上向各位就教，謝謝。

主席：謝謝覃秘書長。

請王展星律師發言。

行政單位如果要發言的話，也可以先舉手。

王展星律師：主席、各位委員。因為前面很多發言的前輩都有提到非常多精進的學理和看法，所以我這邊就簡單針對今天的問題切入。其實我們知道做一個立法的改變，或是一個新的立法，其實它背後考量的是一個政策，政策沒有絕對的優點，也沒有絕對的缺點，我們在看很多事情的

時候，其實是要思考正反兩面，我自己當律師十多年，當我們在辦案件時，常常也是正反兩面思考，這是法律人以天秤衡量的個性，因為我們從事實務久了，也會把這個想法帶進我們的心裡面。

在地方制度法的部分，直轄市到底要不要推動區自治？一般的縣市是不是要取消鄉鎮市的自治選舉？這表面上是兩個議題，可是事實上我們來看的話，這個問題剛好是一體兩面，也是地方自治的一體兩面。到底有什麼優點或是什麼缺點？其實我們在做這個法律改革的時候都要思考到，所以這個問題我會把它合在一起看。眾所周知，我們臺灣其實不大，臺灣到現在人口都一直維持在 2,300 萬人上下，我們的人口出生率也沒有那麼高，而且我們的人口大部分都集中在都會區，其實鄉鎮區的人口並沒有那麼多。我自己是出生於臺南鄉下，我們每次回到南部，都會看到很多鄉鎮區的人口其實是老化的，而且越來越少。這時候就會產生一個問題，因為我們重重的選舉架構設計，所以我們常常開玩笑，以目前的民意代表制度來說，我用相關的民意代表來說明好了，里長和議員的工作是重疊的，只不過里長管的錢比較少，議員管的錢比較多，而且要管的事情也比較多。再加上國會改為單一選區之後，區域立委改為單一選區之後，議員和立委的工作又有很多重疊，立委常常要扮演議員的角色，尤其是區域立委，他變成要考慮到自己必須面對地方直接的民意壓力，可是這樣也有一個好處，立委可以直接把地方需要的民意反映到中央，議員也可以把他所面對的壓力直接反映到縣市政府。但是我們現在從這個部分來看的話，關於一般的鄉鎮市長選舉，我們就要思考到，鄉鎮市長選舉之後，事實上鄉鎮市長本身就具有民意代表的性質，它的本質上和議員很像，但是他又有行政資源，可是他的行政資源管的並不多，而且有可能選出來之後，因為他的政黨處境或者是他的派系，或者是其他的家族背景，反而會和多數人民選出來的縣長、市長形成一個對立的狀況，而且他扮演的角色往往又和議員所扮演的工作角色很像，只不過他多了一個行政資源的分配。在這個情況之下，很多鄉鎮市長會變成一個障屏，上面有政策，但下面卻違反，或者是和縣長、縣政府討價還價要一些資源，但是那些資源不一定是真的要給地方行政使用，反而是產生行政資源的浪費，這是我們在研究的時候有看到的情況。所以鄉鎮市長的選舉會變成疊床架屋，而且也無助於縣市政府在使它成為有效率的政府這一塊進行改革，因為縣市政府如果要成為一個有效率的政府，行政措施就要可以快速下達，但是往往會在鄉鎮市這邊被阻擋，被阻擋的原因很多，我們就不一一的敘述。

可是鄉鎮市長的維持也有它的好處，好處是他可能可以直接反映當地的民意，或者是當地需要的資源可以直接給予，可是我們如果看看鄉鎮市的資源分配現狀，我們也知道不是所有的鄉鎮市都可以拿到縣長或市長、縣政府給的直接資源，它還是會有資源給的不平等的問題，有可能是因為政黨處境或者是家族派系，或者是地方派系的衝突。要不要維持鄉鎮市長，我們要思考的是地方自治的現實狀況，因為它其實是一個衝突的狀況，在這種情況之下，對我們國家有限的行政資源，而且是越來越少的國家預算來說，我們是不是可以這樣浪費？值得這樣浪費？而且表達民意的方式有很多種，是不是一定要靠傳統的選舉才能表達基礎的民意？這個是值得我們去探討、去思考的。

在這種對立思考的情況之下，本人是覺得在這個議題上面，我反而會比較傾向剛剛陳教授說到的審議制民主，尤其臺灣的網路越來越發達，可是很多鄉鎮市的網路資源是不夠的，因此我們應該要思考的是怎麼樣用有限的國家預算，讓鄉鎮市可以普及整個網路的發展，讓人民可以使用，讓人民的意見透過網路、透過公共論壇的平台，直接反映在縣市政府的施政上面，也就是落實所謂的審議制民主的精神。然後我們就不要再花太多的資源、選舉資源，或者是太多的政治資源在沒有必要的鄉鎮市長選舉，乾脆把它取消掉，讓縣長直接指派他需要的、他認為適合的人去做管理。這樣也會有另外一個好處，就是讓政黨政治真正的落實，因為好的政黨，不管是哪一個政黨，可能是國民黨，也可能是民進黨的人當選那個地方的首長，這樣他就比較不用考慮地方的黑道、地方的派系、地方的家族，他要考慮的是我未來的施政，能不能讓我在四年後可以連任，或者讓我將來有更進一步的政治前途發展。所以他會去栽培他的政治菁英，而政黨也會有一個約束力，讓鄉鎮市的優秀人才可以透過這個政治栽培的方式被凸顯出來。可是它當然也有它的缺點，就是它會有所謂的政治酬庸問題，所以這些其實我們都可以去思考。在這個議題上面，我覺得我的建議還是傾向區自治其實不用回到傳統的選舉，而是用審議制民主的方式。同樣的，鄉鎮市選舉的方式是不是可以直接把它取消，實現真正的政黨政治，縣長、市長可以直接落實他的統治，讓有限的行政資源可以透過有效的行政方式去下達。

至於性別比例的部分，這個部分我比較傾向改成性別比例原則，但是要怎麼樣去維持，我想剛剛很多先進都有說了，基本上我還是滿遵從幾個先進的意見，包括婦女新知秘書長的高見，其實我是滿認同的。

最後，第三個問題就是無記名投票的問題，其實剛剛很多先進說了，記名投票和無記名投票其實都有它的優缺點，但是從憲法的理論來看的話，其實地方議長的選舉，至少就憲法的研究來說，我並不認為有所謂的違憲之虞。因為從憲法的觀點來看，剛剛周教授也有提到，其實這一點是沒有什麼違憲的問題，因為憲法的規範並沒有規範到地方議長的選舉，而且如果照憲法的文字來解讀的話，它裡面講的很清楚，就是直接選舉嘛！可是議長選舉並不是直接選舉，它是間接選舉，所以顯而易見的，從這個文字就可以看出來，議長選舉根本就不是憲法要保障的無記名投票範圍，光是從這個選舉的性質來看就很明顯了。只是記名投票和無記名投票有什麼樣的優點和缺點，這是我們要考量到的，記名投票當然就是會比較落實政黨政治，也會讓我們一直在說的買票行為比較減少，當然它的缺點就是像教授講的黑道勢力直接介入，這些其實我們都可以考慮。不過坦白說無記名投票一樣會有黑道勢力的介入，尤其是我們辦理實務經驗那麼久了，無記名投票有時候黑道介入的情形比記名投票還可怕。其實我們做無記名投票時，買票的人都很清楚要怎麼樣讓對方知道有投給你。要不然議長投票時，一票就要 200 萬元到 1,000 萬元，他不會白花。如果一旦有人跑票，那背後的政治代價比政治生命的危險性更高，所以採記名投票或無記名投票和黑道會不會猖狂並沒有絕對的關係，因為我們都知道道高一尺、魔高一丈，那些想要買票的人，他就是有辦法知道他買的票有沒有投給他。如果是這樣，這個問題我們應該要思考到，為什麼臺灣的地方派系會有這麼多的黑道存在？這當然有它的歷史背景，可是我們可能要思考的一個問題是，既然黑道的問題不管在記名投票或無記名投票都沒有辦法

避免，這時候我們就要考慮到，檢調在調查的時候到底有沒有辦法有效的偵察，其實這就是很重要的因素。如果是記名投票的話，對檢調來說，我和我們在當主任檢察官的學長或同學聊天時，他們是說其實記名投票將來有助於他們偵察地方派系的腐化情況，所以這部分我們也要考量到司法的資源運用。第二個是記名投票也可以真正落實政黨政治，或者對選民直接負責的一個態度，因為議長選舉其實是一個對峙的選舉，議長能不能被選出來，其中也包含了地方民眾的期待，就是他們選出來的縣市議員到底有沒有符合地方民眾的期待，代為選出適合的議長，進而影響到未來整個地方自治的運作，其實這些都是值得去探討的，所以記名投票有它必要的地方，當然後面也有很多缺點。

最後我要說一下，其實最高法院在去年，就是 104 年 9 月 1 日有通過一個 104 年度的刑事庭決議，針對議長亮票的行為做出解釋，並在決議的第三點做了一個非常有趣的解釋，最高法院也認為亮票是議員個人的自由，這也是最高法院的態度啦。謝謝。

主席：各位可以進行第二輪發言。

請台灣原住民族政策協會伍杜米將理事長發言。

伍杜米將理事長：主席、各位委員。今天我們設了好幾個課題，我主要是針對鄉鎮自治以及原住民遞補的事情，發表一些意見給各位參考，其實也是要做一些呼籲。我想原鄉的議題和一般的鄉鎮議題其實是不太一樣的，就像我們最近也在談，到底偏鄉教育和原鄉教育的問題有什麼不一樣？我想原住民、原鄉的地方，它在歷史上面、在主權上面不同，因為這部分有自然主權的問題，土地、傳統領域的問題，文化傳承、文化和生活結合的問題等等，和一般社會的狀況不太一樣。2011 年的時候五都升格，當時有五個原住民鄉因為縣市升格為直轄市的關係而它失去了地方自治的權力，我們當時有站出來呼籲，基於守護原鄉的立場，原住民地區的原鄉應該要恢復它的自治權力。很高興主席當時也出席了我們在高雄地區的地方說明會，她也來做了連署，支持這件事情。發展到後來，針對我們這五個原住民鄉的部分有順利修法，把失去的自治權力修正回來，讓他們擁有自治的權力。可是當時我們的呼籲不只是一要恢復這個權力，其實我們也呼籲應該要有選制上的改革，這樣才能避免過去的一些問題，後來雖然恢復了，但是後續很多配套措施並沒有跟進，這是非常遺憾的地方。我們是基於守護原鄉的立場來看待這個問題，你看，一個直轄市裡面選出來的原住民議員、民意代表，在整個議會所占的席次不多，在這樣的情況下，在整個縣市的施政上，他面對對於原鄉的很多開發時，他有辦法、有能力去阻擋並保障、保護原鄉？嗎？所以我們希望地方有屬於自己的自治權力，這樣才能夠去維護，即便現在已經有了這樣的權力，我們還是希望未來能夠有所改革。

對於原民立委出缺這件事情，當時我們要求地方制度法修法恢復原住民鄉自治權限的時候，其實我們也遭遇很多的批判，其中也有來自於我們自己伙伴的批判。最大的原因是在於傳統的選舉制度，對原住民鄉造成很多傷害和破壞，包含賄選、政黨的把持等等，很多人說恢復自治之後，仍然是讓這個政黨的傾向、讓這整個偏頗的狀況維持過去的情形，對原鄉有好處嗎？所以當時我們遭受了很大的壓力。可是我們應該要就長期來看，我們要以邁向原住民自治這個理念的進程來看。在既有的地方選舉制度方面，對於自己管理自己的主權這件事情，即使在很多

的批判之下，我們仍然要繼續堅持下去，希望能夠恢復，但是我們期盼選制上面仍然能夠有所修正、修改。在這次大選及整個局勢的震撼下，有原民的立委提出我們過去所呼籲的部落法人化這件事情，我們樂見這樣的事情能夠繼續的推動。為什麼我要提到這個事情？因為在我們長遠的目標下遭遇了很多的批判，但我們仍然要繼續的推動。本屆的簡東明立委因為賄選遭到起訴，恐怕會造成出缺這件事情，我真的要大大的譴責我們原住民籍的立委，身為原住民籍的立委，在原住民權利最大化、要爭取最大的保障目標之下，你居然因為政黨的原因去擱置、阻擋討論這件事情；你說這次要用遞補可能是因為某個政黨，所以你要阻擋他，我覺得身為原住民籍的立委，你不應該這樣子看。就像我們過去在推動要恢復原鄉的選制時，我們也不會因為目前選舉的局勢狀況如何，我們就不去推動它，我們要看的目標是要有遠見的，不能說目前的修法是因人設事，要從長遠來看。從過去西元 1994 年來的 7 屆的資料來看，如果每一屆都有因為賄選而出缺，遞補的這些候選人中，山員、平員的 14 個遞補者當中，有 9 席是國民黨籍的、3 席是親民黨籍的、1 席是無黨籍的，只有 1 席是民進黨籍的；未來的選舉會是什麼樣的狀況，我們不曉得，所以我們不能因為這一屆的狀況而去阻擋這件事情，所以我要呼籲原住民籍的立委，你要站在原住民族的角度去看待原住民族的未來。目前的選制對原住民的選區來說，是一個龐大又很複雜的狀況，它又有一些歷史、土地、文化等等的議題需要去推動，所以我們需要有充份的原住民籍的員額來阻止政策還是各種的開發、各種對原住民的侵害。那怕現在的選制本身對於我們希望可以推動族群代表制等等的目標是有落差的，但是就階段性來講，我希望能夠有充足的員額來守護，而且除了要有充足的員額之外，我們也希望能夠有多元的政黨在裡頭競合，這對我們原住民才有利。因為原住民的選區跟一般的單一選區是不一樣的，選舉的範圍幾乎是總統規格的選區，它不是在一個鄉、一個縣市裡面的一個選區而已，他必須要跑全台，甚至於連離島他都要跑，因此面對龐大的選區。剛前面有人講到這可能有代表性的問題，但是我要說的是，如果因為出缺了就要用補選，整個社會成本以及我們原住民候選人想要出來為原住民、族人服務所要花的成本是非常大的。補選的狀況以最近一次桃園市復興區就是以前的復興鄉來說，西元 2014 年底當選的鄉長因為賄選被關，所以要重新補選，就因為要補選，過去已經有投資的這些利益團體仍然推出這個候選人的繼承者來參選，可能是他的孩子、他的老婆或是他的兄弟。既得的利益團體仍然會利用他充份的資源，因為已經有成本花出去了，所以他仍然會追求下一屆，這個狀況對於獨立參選者，相對缺乏政黨奧援、缺乏資金、缺乏利益團體支援的這些想要為族群付出的這些人是相當不利的。雖然未來可能還有另外的狀況，但是目前這個選制對原住民的狀況來講，遞補制是比較妥當的，但是我也認同前面幾位前輩所提到有配套的需要，譬如要有門檻及比例。就像我前面講的，依歷屆的資料來看，14 個遞補者的得票率，最高票的落選者跟最低票的當選者的那個得票比例是非常相近的，如果有設這個門檻，我相信有很多的爭議都是可以解決的。再來就是選票、選制的改革，作為原住民籍的立委，你應該要站在原住民自治這個長遠的進程來看，現在有很多的状况，你不應該站在政黨的立場來看，你應該要站在原住民族的立場來為原住民族爭取最大的權利，以上，謝謝。

主席：謝謝！如果有學家專家要第二次發言的話，請來登記，因為等葉律師發言結束後，我們就要

請行政單位跟我們的委員來回應，謝謝。

請泰鼎法律事務所葉慶元律師發言。

**葉慶元律師：**主席、各位列席官員。首先非常榮幸能夠有機會來這邊討論地方自治跟選罷法修正的議題。坦白說其實這些事情是國家利益的問題，跟政黨的利益應該沒有太大的關係，而且這個地方兩黨其實應該是可以找到一些共同點的。再來，當我們在做地方制度法的修正時，希望雙方、大家可以儘量少一點政黨的私心考量。我感覺得出來，這次民進黨要推動修法是有一點想要把國民黨在鄉鎮市的這一塊整個鏟掉，出於這個立場去修法好不好？要打一個問號。我滿期待我們可以從國家的利益、行政效能、還有地方自治一憲法的制度性保障這幾個角度來重新思考這個議題。其實我們可以看到的是，六都中除了台北市以外，其他都是合併升格，所以我們應該要回頭去看看，新北市在廢除鄉鎮市自治以後、台中市把原來台中縣的鄉鎮市自治廢除以後、台南縣的鄉鎮市廢除了以後、高雄縣的鄉鎮市自治廢除以後，到底行政效能是提升了還是降低了？有一些本來是鄉鎮市可以直接處理的事情，現在變成必須由直轄市政府決定；直轄市政府把預算全部收攏過來的結果，它在預算分配上是否會傾向於優先給付選票較多的人口稠密地區？還是照原來鄉鎮市的時候，各個地方可以自行做主，到底哪一個行政效能比較高，其實這個應該是可以有實證的結果去判斷的，不太適合只用一句提升行政效能概括。像敝人以前在台北市政府服務的時候，我們每年都會出國參與 United Cities and Local Governments（「城市與地方政府聯盟」）的會議。其實現在國際上的趨勢反而是強調、希望中央能夠放權、地方化，凡是地方能夠解決的事項，就不要把它往上推，所以我們到底有沒有必要一定要把鄉鎮市整個拿掉？其實大家可以這樣思考，我們想想看，板橋市有多少人？有五十幾萬人。中和市、永和市有多人？有三、四十萬人。一個三、四十萬人的城市不實施自治，這個在地方自治上來講是不是有一點點不妥當？

另外一方面我們再來想，我們以新北市來做例子好了，當我們在談建築管理的時候，板橋市、三重市的建築管理需求跟貢寮鄉、平溪鄉的建築管理需求是不是一定相同？是不是應該要有不同的考量？所以當我們在談要廢除鄉鎮市的自治選舉時，我們應該要回過頭來從這個地方來思考，到底怎麼樣才是最有效率、最能夠提升行政效能的地方自治制度。當然，現行的地方制度法當初要修正的時候，今天內政部的報告也寫得很清楚，本來就是要採中央跟地方的兩級政府制，鄉鎮市本來就是要廢除的，但是為什麼？今天有很多的先進也都提到了，因為黑道很嚴重，但是反過頭來說，黑道很嚴重就代表一定要廢除地方自治嗎？其實有些地方選出來的立委也是黑道的立委，難道要廢除立法委員的選舉嗎？這是不是因噎廢食？如果我們要杜絕黑道從政，我們是不是應該要在選罷法裡面，對於候選人的消極資格做更嚴格的限制，凡是有違反組織犯罪條例的，凡是有違反槍炮彈藥條例等等的，我們認為有重大暴力犯罪的，就應該要禁止他從政，而不是因為可能會有黑道干政，所以我們要把鄉鎮市的自治廢除，我想這恐怕會有輕重失衡的考量。我們再回過頭來看，請問一下，中和市、永和市有黑道從政、干政的問題嗎？那為什麼我們要把這樣的地方自治廢除呢？這個東西好像不太相關吧。其實我還滿期待內政部，因為內政部身為地方制度法的主管機關，真的應該要仔細的去研究一下，五都合併升格之後，到底行政效能上是提升、還是降低？

另外，其實我們在探討這個議題時，我們是可以從另外一個角度去思考，其實兩黨都曾經有過這樣類似的思考方式，我們談六都，還是要談台灣應該要有六大生活圈？就是北北基一個生活圈。所以我們要做的是不是應該是行政區域重劃？當北北基是一個生活圈的時候，我們的交通建設、河流管理等等才能夠合併升格，我們的北北基、高屏、中彰投、雲嘉南、桃竹苗及宜花東，是不是可以分為六大生活圈後來把它提升，你說是「都」也好、「道」也好，用這樣的觀念，再去把底下的鄉鎮市再去合併，比如中和、永和變成雙和區，這個時候再讓它去做區自治，這樣是不是能夠達到一個更有效的自治方式？這個是當我們在談地方制度法修正時不能夠迴避的議題，必須要跟行政區劃兩個一起來談。

另外，今天的議題還有提到婦女保障名額，我覺得這邊大家可能要思考一個問題，因為民主的基本原則是一人一票、票票等值，婦女保障名額其實某種程度上是跟一人一票、票票等值的這個制度是矛盾的，因為不管你的得票有多低，只要你是婦女保障名額，你就都可以當選，所以這個時候要去思考的是，到底這個制度要不要設一個最低的門檻？因為實務上就出現，反正我這個政黨就是提一個人，甚至我用配票的方式把票都配給別人，他也一定會當選，這樣到底妥不妥當？所以婦女保障名額是不是至少應該要跟第一個、落選頭或是其他人有一定的比例關係？至於遞補的部分，剛剛婦女新知基金會也講了，其實這樣會造成私相授受的問題，我覺得這個看法非常的有道理。

此外，關於原住民立委出缺補選的部分，我也贊同，我覺得這個不應該受到二分之一的限制。罷免門檻降低的部分，我覺得這個其實是可以思考的，但是我覺得要有一個最基本的概念，那就是再怎麼樣，罷免他的票數應該要高過他的得票數，總不可能他是 5 萬人選出來的立委，但卻被 4 萬人罷免掉，這個應該是不行的，所以這個部分要降低門檻我覺得大家其實是可以討論的。

另外，地方議長選舉的部分，剛王律師有稍微的跟我討論了一下，我覺得我們法界的看法大家應該都差不多，因為既然最高法院已經透過刑庭決議，認定地方議長選舉亮票的事情不構成洩漏國防以外的機密罪，在這樣的情況下，地方制度法就算不修，實際上你對於亮票的行為也沒有辦法相繩於刑法的罪責。既然如此不如修法，這樣我們就不用再看到很多地方的議員，甚至是立法委員在那邊「吹選票」，何必呢？真的是很難看，以上是我的一些淺見，謝謝。

主席：現在第一輪發言結束。請內政部陳次長發言。

**陳次長純敬**：主席、各位委員。今天是有關地方制度法以及選罷法的公聽會，這次的公聽會跟上次政黨法的公聽會比較起來，本日的意見相當的分歧，不像上次政黨法比較集中。我的回應即表示我們是基於這樣的立場，就是內政部比較偏向往哪一條路走。剛剛一共有 13 位的專家學者提供意見，包括吳志揚委員所提的意見，其實在過去、歷年的座談會裡，專家學者都已經有提出來了，所以大致上現在所提出來的都不出大家已表達過意見的那個範圍，只是有一些新的大法官解釋，包括亮票這件事情，所以當然就會有一些新的見解，但是原則上、大致上這些我們以前都已經有表達過我們的意見了，不過我還是再簡單的跟各位說明一下。有關區自治或是鄉鎮的部分，剛剛最後一位葉慶元律師所提的行政效能這部分，當然需要有更多的數據來實證，但是我們也滿贊成他剛才所提出來的意見，尤其是在直轄市跟市，我們認為那是行政區劃法的問

題，其實行政區劃法內政部在上個會期已經送到立法院來審議了，但是結果都沒有機會可以排到內政委員會來審議，所以至少直轄市跟市的部分，我們認為應該要從行政區劃法裡面去調整這個行政區劃。按照統計現在鄉鎮跟區的人口分布實在是相差太多了，64%以下的鄉鎮的人口數不到 3 萬人，大多數都是幾千到一、二萬人之間，這個部分跟直轄市裡面的區實相較在是差異太大了。直轄市把以前的縣跟市合併升格，如果現在要走回頭路，變成區又要自治，內政部覺得這可能不是一個比較好的方式；但是合併以後的院轄市的鄉鎮差異太大了，所以這部分是不是在行政區劃法通過以後，可以賦予法源基礎做調整；包括雙北市的行政轄區是不是要重新的來調整，以及其他的院轄市等等，這些都是我們考量的部分。原則上來講我們還是朝向於講究所謂的行政效能，尤其是直轄市跟市的部分；鄉鎮的部分，我剛剛也講過了，大部分的鄉鎮的人口都低於 3 萬人，所以我們認為，除了山地鄉是憲法增修條文所保障的地方自治團體之外，其他的我們倒是認為應該要再思考，看是不是合適再維持用這個鄉鎮市的自治來加以選舉，或者是剛才幾位學者所提到的其他自理方式，包括委員制等等，這些都是可以考量的。現在鄉鎮財源不足，他們大部分都是透過縣市來要求中央補助，裡面他所能夠掌握的資源反而是不夠多的。我們要將縣市合併成為一個院轄市是希望它能夠重新整理空間範圍，使得它的資源可以妥善運用，譬如考量：焚化廠、殯儀館或是其他的公共設施的需求，並擴大空間範圍，同時整體規劃。如果還是維持鄉鎮這個制度的話，很容易造成行政上的杯葛。基於效率，我們還是認為這個部分是需要再檢討的。

第二個，有關議長、副議長的選舉等，其實內政委員會已經通過審議了，就是要採記名投票，不過內政部的立場還是認為要依憲法的意旨。當然，我們沒有說它違反憲法，但是憲法的意旨對於選人的部分，還是比較偏向於採無記名，讓選舉人可以有自由的意志。政黨對於他的代表，因為掌控或是其他的原因，必須更進一步了解他們的選舉狀況，所以需要採記名投票，但是我們也一直在提醒，地方的選舉在議員的部分比起那些有政黨推薦的民意代表，其實來無黨籍反而是占多數的，所以這個部分是不是也需要加以考量？至於說是不是會造成賄選更容易、查察賄選更容易或是其他的狀況，其實大家的意見都相當的分歧。吳志揚委員，他也當過桃園縣的縣長，他也親身經歷過，所以各樣的情況其實都有，所以我們還是比較偏向於維持原來的無記名投票，不過立法院的內政委員會已經通過決議，決議也已經出內政委員會了。

第三點，就是有關婦女保障名額的部分，我們比較偏向認為四分之一是最低的保障。剛剛婦女新知基金會的秘書長有提到，說選出 4 位要保障 1 位，那就是四分之一，所以他說 7 位當中會出現 1 位女生，其他都是男生，但是這個跟保障其實不必然有直接的關係，如果是 4 個變 1 個的話，那這表示什麼？表示可能有 4 個女生，但沒有 1 個男生，但是男生最多也只有 3 個，就會變成是這樣，所以要考慮這件事情應該要從整個社會制度來看，為什麼我們現在的社會制度會造成男生在職場上的成就比較容易被肯定，而女生相對的卻要付出更多的辛勞，其實這個才是根本的問題。如果以現在的看法來說，我們還是比較偏向於維持最低的保障，因為有它的必要，至於是不是要改成以性別來保障，這個我們也不排除，我們也認為是可以的。這跟他們剛才所建議的要改成三分之一保障男或女，亦即用性別來保障是相同的。

第四個是罷免門檻的部分，當然，選舉、罷免、創制、複決是憲法所賦予我們的權力，但是選舉跟罷免其實是兩種性質非常不同的權力，一個是要選出來擔任公職，但罷免一般來講，我們跟中選會的看法都認為這個是比較例外的。其實上次在討論政黨法的時候，內政部自己也有試算過；剛剛割蘭尾計畫的發言人一林先生有提到試算，你們是以你們實際上碰到狀況計算，但是我們是以現在的法律規定推算，甚至看大概有多少的人力，以及一天一個人要去連署多少人，然後評估這樣做得到或做不到。像這種推算是數學這方面最簡單的計算，但是在罷免時，如果我這個選區有 4 個人出來選，但只有我 1 個人當選，那選舉時是要拚最高票的，因為是單一選區，但反過來，罷免的時候都是打群架的，沒有當選的 3 個人要來打這個當選人。在這樣的條件轉換我們必須去思考，如果要維持選舉的安定性的話，罷免條件應該怎麼樣去設。上次的公聽會其實大家也都有提出來，另外在內政委員會大家質詢的時候認為提案門檻、連署門檻跟時間可以約略的延長，但是通過的門檻可能要特別的講究。另外，單一選區跟複數選區要分開來規定，因為單一選區只有選出一個人，而複數選區是有一堆人，所以得票數就比較少，等你要罷免這個人的時候，其他人的支持者都可以結合起來針對這個人，如此會造成制度上的不公平，所以這個部分我們需要再加以考量的。

有關原住民的保障名額，如果是因案失去資格的話是要遞補或是補選，我們一直都認為，如果是因為選舉的過程造成你的選舉無效的話，我們認為是可以考慮來用遞補，除了這個之外還是以補選為宜。至於婦女保障名額的最低門檻，我們也認為至少要有代表性。如果說你是因為當選無效而要遞補是可以同意的，因為你在選舉的時候作弊，假如你沒有作弊的話會不會當選不曉得，但是你作弊了，所以當然由下面的人來遞補，但是如果你是因案或是因其他的事由而辭職或是沒有辦法來當這個民意代表的話，還是以補選為宜，這樣比較具有代表性。至於最低門檻是可以開放討論的，但不宜無條件的由落選頭來遞補，這可能會造成代表性不足，也會造成剛才其他人所講可能會有其他不法的道德風險在裡面。內政部就簡單的做這樣的回應，也請各位再多指教，至於各位的意見，我們也都會記錄下來，謝謝大家。

主席：謝謝次長。請中選會陳副主任委員發言。

陳副主任委員文生：主席、各位委員。今天討論的兩個主題—地方制度法跟選舉罷免法的主管機關都是內政部，但是選罷法的部分中選會是適法機關，所以我們在吸收在場各位學者專家的意見後，僅針對選罷法的部分表示一下我們的看法。第一個是有關罷免的門檻，我想這些日子以來，對於要不要降低門檻有一個趨勢，現在罷免的門檻是提案要有 2%，成案要有 13%，要通過的話是二分之一，大家都覺得這個門檻很高，但就我們的立場來看，罷免這件事要整體的來考量，對國家來講及社會來講，成本最高的是在成案這個門檻。如果成案的門檻很容易、很低，那我們就要來舉辦選舉；依過去的經驗台北市曾經有罷免的案例，從成案開始辦的話，一個選區大概就要八、九百萬，但最後的結果我們不管。就我們的立場來講，第一個要請社會各界注意的是，提案的門檻或許可以低一點，讓人民可以很容易的參政，但是成案總要有一個標準，如同剛剛次長也提到了，選舉時是很多人在同一個起跑線各跑各的，但罷免的時候可能是很多人對付一個人，相對多數來講，如果當時是 3 個人出來選，他得到 35%的選票，他是最高票，可

是罷免的時候可能就是另外那 65%的要來對付他，所以這個是要考量的。剛才祖儀兄也有提到「割闌尾」的困難，但是我們的考量點不能只從要罷免別人的這個立場去看，而是要考量到社會整體。當然，最後要怎麼通過，或許可以採取另外一種考量，就是不一定要設那麼高的標準，例如一定要達到二分之一以上，我想這個部分我們到時候再看立法院或是各界有什麼樣的看法。事實上從成案的門檻來看，世界各國大部分的門檻都沒有那麼低，甚至都比我們高，三成的都有。另外一個要考量的就是我們可能沒有辦法定一個固定的比例，因為不同的選區人數也不一樣。如果是適用到全國的話，會有很多地方的選區都很小的問題，10%搞不好只有幾百票，很少，所以這個要請大家去斟酌。

第二個問題是有關原住民出缺的遞補，目前選罷法裡面只有針對民意代表遞補，沒有針對原住民的部分，其實從選罷法第七十三條來看，目前是採取補選的規定。我們中選會最近有聽到一些原民的立委或是民間有提到，原民如果有出缺應該要補實，就這個立場來講，中選會是可以支持的，就是出缺就應該要補實，因為他本來就該被保障，但是要怎麼補？一種方法是採取補選，這是最符合民主正當性的，這個剛剛高雄大學的廖院長也有提到，但是補選本身另外還有社會成本的問題，因為他是全國選區，我們估算補選的費用大概要 7,000 萬元。另外一個是走遞補，就是跟著現在民意代表的遞補方式走，但是目前的遞補規定針對的是地方的民意代表，而且他是因為賄選而當選無效，才可以用遞補，如果他不是因為當選無效而是因為其他的原因出缺就不遞補。第二個條件是要遞補的人必須要達到當選公告當時二分之一以上的票數。換言之他有 2 個條件，一個是當選無效，第二個是要達到二分之一的門檻，這是目前的規定。但是不曉得現在原民的部分有沒有共識？這個部分可能要尋求共識，但方向上大致上我們是可以支持的，我們支持遇缺補實。

第三個是有關婦女保障名額，目前是 4 席會有 1 席的婦女保障名額，剛剛婦女新知基金會的秘書長也提過，次長也有提到很多有關正面、反面的意見。我個人的觀點是還是應該朝向性別的規範，因為用性別比例不是在保障婦女，也許某一天某一個選區都是女生選上，男生沒有被保障，所以用性別主流化是不分性別的。至於是不是設三分之一？依照目前性別法的規定，通常很多會議都是某一個性別不能低於三分之一，這個方向上是可以考慮的，但是我個人建議還是從性別的規定去進行，不要特意的針對特定性別去保障，這樣可能會比較好一點。目前依照函釋，婦女保障名額的遞補條件也一樣有 2 個，就是剛剛提到的，這部分跟地方的民意代表是一樣的，就是如果他是因為賄選等等而當選無效或是褫奪公權而未復權，就要依照選罷法第七十四條的規定。第二個是他必須要達到原公告二分之一的票數。目前有這 2 個條件，我剛聽婦女新知基金會的秘書長好像也是支持的。我這邊要補充的是，假設當時有 4 個民意代表，因為這 4 個都是男生，所以必須要補 1 個女生，但那個女生的票數可能沒有比第四名的人高，他可能是第五名、第六名補上去的，假設保障名額補上去的那個婦女的票數是 1,600 票，可是原來最低的第四名可能是 2,000 票，那就是這個 1,600 票的補上去，如果有產生遞補的狀況的時候，目前的狀況是要依照二分之一，是要依照 1,600 票去算，所以相對的他的標準就比一般男生的遞補標準還要再低一點。剛剛婦女新知基金會覺得這 2 個門檻都要維持，我們也沒有意見，因為目

前因為法律沒有明文的規定，所以我們是依照函釋，函釋對於選罷法第七十四條的解釋就是這個樣子。以上是我們所要表達的意見，謝謝。

主席：請問司法院有意見嗎？沒有。那法務部有意見嗎？

請行政院性平處鄧參議發言。

鄧參議華玉：主席、各位委員。以下針對有關地制法婦女當選名額保障的部分做說明。我們都知道現在促進女性參與政治的意願跟行為已經是近年來全球性的一個趨勢，包括聯合國在西元 1979 年所通過要消除對婦女一切形式歧視的公約（CEDAW）第七條明訂要保障婦女參與政治的權利。西元 1995 年的時候，聯合國第四屆婦女大會也將提升女性在國會議員的代表性列為當初優先討論的議題，要求各會員國國會的女性比例應該要達到 30%，去年聯合國的婦女署更提出，西元 2030 年要達到男女各 50% 的政治參與為追求的目標。另外，今天我們討論的這個婦女保障名額制度其實是具有鼓勵女性參選的效果，女性在地方民意代表的比例也有逐步提升的趨勢，這個數據剛才有很多與會的先進都有提到，所以我不再贅述。可是我們可以看到，雖然女性參政的比例有提高，特別是基層的選舉這部分，還是有一些可以努力的空間。直轄市議員的部分是有逐年的提升，西元 2014 年的時候有達到 35% 左右，可是在縣市議員跟鄉鎮市民代表的部分，其實目前女性參政的比例還是維持在百分之二十幾左右。將女性的保障名額修正為以性別比例為原則是我國現行性別平等政策綱領裡的政策方向，我們認為性別比例原則相對於婦女保障名額更能以性別均視的精神取代所謂的弱勢保障，這樣子更能彰顯性別平等的意涵，所以在我國現行的性別平等政策綱領裡，已經很明白的揭示要繼續的推動實施三分之一的性別比例原則。除此之外，為了要符合性別平等的精神，也是可以考量修法，在地制法的部分可以把婦女保障名額改為性別比例的原則，而且希望可以逐步調高它的比例。原則上目前是以西元 1995 年 9 月聯合國在北京所召開的第 4 屆婦女大會所通過的北京行動綱領裡所設定的 30% 為我們的中程目標，未來希望可以達到 40% 的性別比例原則為最終的目標。在這樣的努力方向下，其實我們在西元 2013 年的年底，我國所完成的 CEDAW 第二次的國家報告裡，也把維持推動地制法修正的作為列為我們努力的方向。

其次，針對選罷法有關婦女保障名額出缺遞補的事由是不是應該取消，以及是不是要訂定最低當選票數的問題，憲法增修條文第十條第六項已經有明訂：「國家應維護婦女之人格尊嚴，消除性別歧視，促進兩性地位的實質平等。」憲法第一百三十四條也有揭示：「各種選舉都應該要規定婦女當選名額。」所以我們認為在檢討修訂相關法制時，還是要以落實憲法、保障婦女參政和促進兩性地位實質平等為修正方向。

主席：請問原民會有無補充意見？（無）無補充意見。

現有兩位委員登記發言，首先請 Kolas Yotaka 委員發言，時間為 3 分鐘。

Kolas Yotaka 委員：主席、各位學者專家、各位同仁。我今天要針對原住民族委員遞補或補選及應否廢止鄉鎮市區選舉進行討論，首先要跟在座學者及各位好同事分享的是「原住民族地區」的概念。行政院在民國 91 年已公布原住民族地區的定義，所以這是個在行政、立法上都有法理基礎的名詞，所謂的「原住民族地區」就是現有的 55 個原住民族鄉鎮市區，大家熟悉的山區、

花蓮縣全境、台東縣全境這些鄉鎮市都稱為原住民族地區。這些原住民族地區有幾個特色，第一個是原住民族人口比例大部分都超過 50%，例如大家常去花蓮石梯港看鯨魚的豐濱鄉，花蓮豐濱鄉的原民人口比例超過 80%，又如台灣南部沿大武山脈兩側劃出來的行政區，包括屏東的泰武鄉、霧台鄉、牡丹鄉、獅子鄉、山地門等等，直到台東的達仁鄉、大武鄉，這裡的原住民族人口超過 95%，你走到哪裡，10 個人裡 10 個都是原住民。第二個特色是這些地區大部分都擁有特殊的地形地貌，當地的居民和漢人有很不一樣的生活模式，小到飲食習慣大到文化思維都不一樣。第三個特色是這些地方長期被政府忽略，急需大量的建設和中央或地方預算的挹注，所以需要有人真正的瞭解在地的需求。第四個特色也是最重要的是，這些其實是早期日本人佔領台灣後為方便管理而把原住民族趕去的地區，稱為番地行政區，國民政府來了之後一直沿用到現在，大家也就不痛不癢，覺得好像原住民族天生就住在那裡，原本就住在那裡，而且喜歡住在那裡，也一直應該住在那裡。我要強調的是全台灣有 55 個原住民族鄉鎮市區，這些地方擁有不同的社會、政治和經濟的需求，所以我要在此特別說，民族自治和地方自治不同，這些地區我們原本要追求的是原住民族的民族自治，但是現在講的是地方自治，講的是按照現行選舉，至少必須讓我們可以保有基本的、可以讓我們自己選舉自己的地方首長甚至是代表的制度，這是非常重要的，也是我首先要跟各位分享的一個概念。

再者，選舉鄉鎮市長其實是依附在漢人地方自治遊戲規則中的現況，這不是我們要的，我要說的是，在原住民族的民族自治尚未落實前，廢除現有鄉鎮市長選舉是不宜的，現在要繼續選舉鄉鎮市區長乃是不得不的選擇，就算台灣其他的鄉鎮市要廢除鄉鎮市長選舉，55 個原住民鄉鎮市區的首長和代表的選舉也是不能被廢除的，因為我們擁有特殊的社會、政治和經濟的需求，如果連區長都是官派的，這是天大的謬誤！漢人的政府官派一個人到原民人口超過八、九成的地區擔任區長，我想是會有很大的衝突的。

另外，針對原住民族立委因故必須辭職或無法遞補或補選這一點，我要特別提到，現行制度規定只要該選區出缺人數不到 1/2 就不得補選或遞補，這對原民來說是不公平的，比如 3 席原民立委中有 1 席因故必須辭職時，因為未達 1/2，所以就不能遞補或補選，本席和顧立雄委員已共同提案，要求不能違憲，因為憲法保障原民立委應有 6 席，基於此一原則，我們認為原民委員出缺時應遞補或補選，而且提案中也清楚規定只有特定情況方能遞補，也就是在這位委員當選無效定讞必須辭職時，我們才來遞補，其他因病或其他原因辭職時，則應補選，這個制度符合中選會剛才的說明，地方民代的選舉就是用這樣的邏輯和原則去遞補或補選。按照中選會給我的資料，山地原住民立委的補選要花 7,310 萬，平地原住民立委的補選需花 6,970 萬，我要請問的是，為何我們的納稅人要為賄選的人付出這麼多的代價？所以我還是認為我們必須要拋開政治，原民委員比照地方民代的選舉，而且遞補者的得票率需高於最低當選人的 1/2，我想在現行法律之下，包括相關規定都有一定的限制，所以學者也不必擔心遞補上來的人沒有民意基礎。

主席：請鄭委員天財發言。

鄭委員天財：主席、各位學者專家、各位同仁。行政院曾於民國 89 年至 96 年間，三次將鄉鎮市長全改為官派的相關法案送到立法院，當時基於屆期不連續並未獲立法院同意，但是未來也可能

再度送出這樣的法案，本席在此特別建議，如果其他鄉鎮市長要改為官派，原住民立委沒有意見，原住民鄉親也沒有意見，但是只要涉及原住民地區，比如 30 個山地鄉，比如未如山地鄉一般獲得保障但原民人口高達七、八成的豐濱鄉，連同這種原民人口超過 1/2 以上的鄉，在原住民自治尚未完成前，則應維持地方自治制度，不要改為官派。

有關原住民族立法委員部分，事實上在整個制度的設計上原本就有所區隔，中央採補選、地方採遞補方式，所以區域立委不論任何理由出缺都需補選，原民立委亦應採相同方式，但為保障原民立委的名額，只要出缺即應補選，不應有出缺達 1/2 方得補選的限制，至於補選的花費則非考量的重點，否則就會產生偏差。比如這次總統和立委選舉合併舉行，就是基於節省 4 億多元的考量，結果造成國家有四個多月空轉，國家競爭力亦隨之空轉，所以我們不應考慮選舉經費的節省與否，而應考量整體制度的規劃，所以本席建議只要原民立委出缺即應補選，不應有 1/2 的限制。

主席：現在進行第二輪發言，首先請割闌尾計畫發言人林祖儀先生發言。

林祖儀先生：主席、各位委員。我首先要針對剛才專家學者提到罷免時需有保證金一事作個回應，請問不論罷免成功或失敗，會有罷免補助款嗎？顯然沒有！但是選舉時會有相對的補助款和相關的利益分配，所以保證金制度的設計可能亦需針此再做完完善考量。其次是剛才有專家學者表示罷免票應該比當選票為多，這樣的話，罷免成功方屬合理，我非常認同這樣的民主精神，但要請各位考量實務面，選舉時是全國一起進行，投票率可能高達六、七成，中選會劉義周主委曾在內政部召開討論選罷法會議中表示，立委補選與罷免的情況類似，只是區域性而非全國性的選舉，依照過往經驗，投票率多為三至四成，在這樣投票率只有三、四成的普遍歷史經驗下，罷免票數怎麼可能多於當選票數？我要傳達的意思是罷免票多於當選票是最理想的方法，但考量到實務面，罷免投票並非全國性選舉，投票率可能僅有三、四成，在這樣的情況下，很難達到上述理想的狀況，也因為這樣的歷史經驗，怎麼可能達到罷免第三階段重要門檻之一的 50% 投票率？這也導致雖然罷免法規入憲 70 年、入選罷法 40 年卻迄今未成功罷免一位立委或代議士。

又，針對剛才中選會與內政部說選區內會好像在打群架一樣，我要問的是實際上有發生這樣的情況嗎？以吳育昇委員為例，他在第 8 屆立委選舉時獲得 10 萬票，可是他的選區約有 21 萬有效票，也就是說他可能有 11 萬左右的反對者，但他在罷免第二階段的門檻只需要 37,000 份，而我們只收到 2 萬多份連署書，所以真的會出現打群架狀況嗎？在吳育昇委員的選區看不到。再看看林鴻池委員選區的狀況，他在第 8 屆立委選舉時獲得 86,000 多票，有效票為 16 萬票，在罷免第二階段只需要 27,000 份就可以順利成案，但真正出來連署的卻連 27,000 都不到，那剩下的 5、6 萬人去哪了？所以在實務上，若依現行規定透過公民力量一步步連署的話，門檻很高，很難成案，中選會和內政部擔心的打群架狀況至少現在都沒有看到。

主席：請真理大學人文與資訊學系陳俐甫助理教授發言。

陳俐甫助理教授：主席、各位委員。在此再補充兩點剛才未及提出的部分，首先是有關罷免，有無可能朝向浮動方式思考？現在最困難的在於幾乎不可能有一半的有選舉權人去投票，至少有

30%的人不會去表達意見，這就造成「選」和「罷」極大的不公平，為何選舉時認為這 30%是放棄投票，誰當選都行，而罷免時卻要將這 30%算回來？我認為這就是問題的誤差點，所以是否可以不以有選舉權者人數來計算 1/2，而是以參加該次選舉的領票人數計算 1/2？我認為這樣比較合理。也就是說，如果是競爭激烈的，就應該以比較困難的方式罷免之，如果是輕鬆選上的，就以比較輕鬆的方式罷免之，以浮動的方式來思考人數的計算方式，亦即以該次選舉總投票數的 1/2 計算要參加罷免的人數，並以超過該人數的 1/2 為罷免成功，也就是排除本來就不參加政治的人，有足夠討厭他的人才能罷免成功。

有關原住民立委遞補問題，由於原住民和漢人是處於民族共治的情況下，如果沒有原住民代表，在統治正當性上會有很大的問題，所以原住民立委的人數本來就應該隨時補足。剛才有幾位委員提到原住民鄉鎮的自治並非地方自治，而是民族自治，具有民族自治的性質，雖然我主張廢除鄉鎮市長的選舉，但是原住民地區應有另軌思考，本來即應排除。至於是應遞補還是補選，我認為既然應隨時補齊，遞補可能是最快的方式，所以建議朝向遞補的方向去調整。因為目前原住民族有 16 族，有些族只有 2、300 人，有些族的人數則較多，因此有些民族永遠都無法當選為委員，這樣的問題又要如何解決？所以遞補可能比較有機會產生呈現原住民多元意見的政治功能。

主席：請勤益科技大學基礎通識教育中心法政組召集人周宗憲副教授發言。

周宗憲副教授：主席、各位委員。謝謝有第二次發言的機會，現謹針對罷免案門檻規定做些檢討。

立法院朝野政黨可能各有其政治利益及政策考量，但我認為討論問題時，對憲法的尊重應該是一個國家審議民主的基礎和最大公約數，現行選舉制度並未規定需選舉人過半投票且需有過半得票方能當選，可是卻對罷免有這樣的規定，從憲法角度來看，這樣的規定會產生什麼問題呢？相信大家同意罷免權亦為人權，一個有罷免權的人應該有棄權的自由，可是現行選罷法對罷免案通過門檻要件的第一個規定就是需有過半的選舉人去投票，亦即將不去投票者視同反對罷免者，但實際上不去投票的人雖然有可能是反對罷免者，但也可能只是棄權者，也就是現行規定已經剝奪了投票權人棄權的自由，這在合憲性上的確是有很大的問題，且的確不符合他的真義。第二個門檻是需獲有效票過半同意，至於無效票的部分，不論是故意或誤為，均被認為是反對罷免者，這在憲法上也是剝奪了投無效票者的棄權自由，且不符合投無效票者的真義。所以我個人雖然對罷免案門檻應調到多高並無思考，但認為從憲法保障人民有棄權自由的角度而言，現行選罷法中關於罷免這兩個門檻的規定的確有很大的問題。

主席：登記發言者均已發言完畢，賴委員瑞隆所提書面意見及各位學者專家提出的書面意見均列入紀錄、刊登公報。

賴委員瑞隆書面意見：

一、六都加省轄市占有全台 3/4 的人口，其他 13 縣只有 1/4 的人口，民代卻比六都多，在完善制度配套下，廢除地方基層選舉可以徹底改革派系政治，並回歸專業行政，現行地方選制讓黑金派系操控地方政治，導致賄選、貪汙等弊案叢生。政治環境已經改變，廢除鄉鎮市長以下基層選舉，確實可能改善目前現況。

二、鄉鎮市長為現行最小行政單位的首長，若由縣市政府直接官派，可能落入國家的行政官僚的擴權，而公民社會失去了選舉這種最基本的參政權利，鄉鎮市政府因為規模相對小，民眾對於參與政治的效果更有切身感受，因此共同體較容易建立，也較容易從中發展公民社會。公民社會發展成熟了，自然會產生最適合管理該共同體的人選，並可以透過選舉把這個人推上管理的位置。若由行政官僚掌控人事權，恐怕只會站在政府的立場，無法從地方共同體的觀點出發，由上而下派出行政官，而發展公民社會的機會將被削弱。

三、婦女保障名額大多是以「法律」的形式出現，也可以是法規命令或行政規則。但是我國制憲國民大會卻早於 1946 年，即於憲法第 136 條中明文規定：「各種選舉，應規定婦女當選名額，其辦法以法律定之」，此即通稱之「婦女保障名額」制度。地方制度法四分之一保障名額，實際計算絕非四分之一，因選區大小而異，若每選區當選名額最少有 4 位時，其保障名額介於四分之一至七分之一間，如當選額未達第 8 人，其保障不會到四分之一，所以實際保障額度非常低。對於婦女保障名額，很多人或許覺得保障人數已足夠，不需再予提高，惟「提高保障額度」及「保障少數性別」應併為考量，其最終目的是要達到在民選民意代表上性別比例的均衡。多數國家在基層選舉中，女性當選的比例其實是高於中央層級選舉的性別比例，主要原因在中央層級參選成本及競爭空間，對女性是更困難的，反而地方層級選舉是培育女性參政的空間，從基層慢慢磨練、累積政治資歷，再往中央層級的政治舞台發展，國外很多是從地方到中央，多數是地方性別比例高於中央的。但在臺灣，立法院女性性別比例雖已達三分之一，在地方層級女性參政卻未跟上中央層級比例成長，地方和中央層級的參政空間產生落差，此落差若未弭平，可能對女性持續參與中央參政的管道，或在人才培育上形成潛在斷層。和其他國家經驗相較，我國中央層級參政空間已打開，但在地方層級確有需要加速趕上，給女性更多基層參政的資歷。

四、憲法第十七條規定：「人民有選舉、罷免、創制、複決之權。」在法律上，前兩者主要是由「公職人員選舉罷免法」及「總統副總統選舉罷免法」加以落實。但公職人員選舉罷免法第 86 條第三項規定：「罷免案之進行，除徵求連署之必要活動外，不得有罷免或阻止罷免之宣傳活動。」違反者，依第 110 條規定，「處新臺幣十萬元以上一百萬元以下罰鍰」。此規定是在 1983 年修正「動員戡亂時期公職人員選舉罷免法」時，在當時的第 79 條增設第二項。依立法院公報的記載，立法理由為：「增訂第二項、第三項明定罷免案之進行除徵求連署之必要活動外，不得有其他罷免或反罷免之宣傳活動；其徵求連署辦法則授權中央選舉委員會定之」。在當時的戒嚴體制下，關於選舉的宣傳活動是如何規定？在同樣的 1983 年「動員戡亂時期公職人員選舉罷免法」中，第 55 條規定「候選人或其助選員競選活動，不得有左列情事：一、在政見發表會外，另行公開演講」。對照公職人員選舉罷免法第 86 條不得宣傳罷免之規定一樣，這樣的條文如同不想讓民眾了解需候選人，不想讓民眾了解為何要進行罷免，等同於直接剝奪民眾直接民權的權益。

五、現行「公職人員選罷法」規定，公職罷免須經二%的選民提議、再經十三%連署才能成案；且罷免投票還不得與各類選舉之投票同時舉行。最後要經二分之一以上的選民投票、同意罷

免票達有效票二分之一以上，才算通過罷免案。罷免與公投案都一樣，在投票率過半的超高門檻下，就是把未出席投票的選民都當成反對者；現況將是辛苦連署成案，反對罷免的選民只要不去投票，就能發揮比投反對票還大的效果，已嚴重妨害人民公平行使參政權。

謝相慶兼任副教授書面意見：

今天立法院內政、司法及法制委員會召開公聽會，討論有關選罷法與地制法議題，本人暫時跳脫提綱，擬針對選罷法中，有關第十屆立委直轄市、縣市應選名額重分配與選舉區變更，發表意見，或許這也是大家關注的議題之一。

一、選罷法第 35 條第三項規定，「直轄市、縣（市）選出之立法委員，其名額分配及選舉區以第七屆立法委員為準，自該屆立法委員選舉區變更公告之日起，每十年重新檢討一次，如有變更之必要，應依第三十七條第三項至第五項規定辦理。」

我國立委選舉直轄市、縣市原採多名額選區，自第七屆起改為單一名額選區。第七屆立委選舉區劃分變更案，中選會於 2007.01.31 公告，到明年 2017 年 1 月滿十年，依規定要重新檢討。本人想藉今天這難得機會，提前來檢討一下。這九年多來，台灣地區行政區劃，歷經縣單獨升格或直轄市、縣市合併升格，二都變六都；25 個直轄市、縣市減少為 22 個。

再者，因縣市人口異動已影響立委應選名額分配，最明類的例子就是新竹縣。新竹縣的人口數早在 2012 年就超過南投縣，也超過嘉義縣，但今年第 9 屆立委選舉南投縣 2 名，嘉義縣也是 2 名，新竹縣卻只 1 名，顯然不公平。

因此，為因應近十年來，人口結構的變化，各直轄市、縣（市）應選出之立法委員名額，勢必要重新計算，如有增減，該直轄市、縣市選區劃分再配合變更；也就是名額分配變動在先，選區配合調整在後。

二、名額分配的人口數基準

憲法增修條文第 4 條規定，立法委員自第七屆起，直轄市、縣市七十三人，每縣市至少一人，依各直轄市、縣市人口比例分配。

分配直轄市、縣市應選名額的人口數，依選罷法第 37 條第三項，中選會應於本屆立法委員任期屆滿前二年二個月月底戶籍統計之人口數為準。

本屆任期至 2020.1.31 屆滿，也就是要以 2017.11 月底戶籍統計之人口數為準。本人先用 2015.12 月底人口試算。

三、名額分配的計算方式

各直轄市、縣市立委名額，如何依人口比例分配，憲法增修條文與選罷法都未規定，係由中選會依職權處理。

立委從第 4 屆起，採固定名額以後，針對各縣市名額分配，中選會先後使用了二種計算方式，第 4,5,6 屆一種（姑且稱之「舊算法」），第 7 屆另一種（姑且稱之「新算法」，舊算法：適用於第 4,5,6 屆，其步驟順序為：

（一）以應選名額除直轄市、縣（市）人口數相加之總和，求得分配一人之平均人口數。

（二）每一直轄市、縣（市）分配基本名額一人。

(三)各直轄市、縣(市)人口數每超過分配一人之平均人口數者，再分配一人。

(四)剩餘名額依各直轄市、縣(市)剩餘人口數多寡依次分配之。

舊算法在美國稱之為「漢彌爾頓法」(Hamilton's method)。

新算法：適用第 7 屆，為中選會自創的。

第一個步驟：先以區域總人口數除以區域名額之平均人口數，作為分配一席的第一個基數，人口數未達第一個基數的 6 個縣(市)，各先分配 1 人，剩餘 67 名。

第二個步驟：再加總其他 19 個直轄市、縣(市)人口數除以剩餘的 67 名之平均人口數，作為分配一席的第二個基數，這 19 個直轄市、縣市人口數每達一個基數者，分配 1 名，餘額再依剩餘人口數多寡依次分配之。

新舊算法的差別，在於舊算法只用一個平均人口數，新算法用二個平均人口數。以這兩種算法分配第七屆各直轄市、縣市名額，結果沒有不同。但用在第十屆就有不同。

四、以 2015.12 月底人口試算第十屆立委各直轄市、縣市名額，再與現有名額比較。

舊算法(即「漢彌爾頓法」)，台南市增加一名由 5 席變 6 席，新竹縣增加一名由 1 席變 2 席。南投縣減少一名由 2 席變 1 席，屏東縣減少一名由 3 席變 2 席。

(因人口異動，未來還有可能，台中市增加一名由 8 席變 9 席，嘉義縣減少一名由 2 席變 1 席)

新算法，台南市增加一名由 5 席變 6 席，新竹縣增加一名由 1 席變 2 席。高雄市減少一名由 9 席變 8 席，屏東縣減少一名由 3 席變 2 席。(南投縣維持 2 席不變)。

兩種算法，結果不同，就會有爭議。

五、為免爭議，建議法制化。在選罷法中明定，各直轄市、縣市立委名額比例分配的計算方法。至於新、舊兩種算法究以採哪種為宜？建議採舊算法，也就是美國在比倒分配國會眾議員各州名額時所曾採用過的「漢彌爾頓法」。

理由是，中選會自創的新算法，在一次分配中採用二個不同的人口基數，違反「各縣市應依相同的方法計算」之原則；而且第二個基數對人口數較多的直轄市不利，比例代表的偏差值擴大，恐有違反憲法「依人口比例分配」規定之虞，似不宜再採行。

六、有關選舉區變更

現行單一名額選區係以第七屆立委名額分配為基準劃分的。如直轄市、縣市應選名額有變化，該直轄市、縣市單一名額選區界線就應重劃。

第 10 屆立委名額分配，無論新算法或舊算法，都可能牽動 4 個或 6 個縣市變化，2 增 2 減或 3 增 3 減，這 4 或 6 個直轄市、縣市必須重劃選區。

至於其他應選 2 名以上的 12 個直轄市或縣市，在第七屆立委單一名額選區劃分時，有遵守不得偏離該直轄市、縣市人口平均數±15%之規定。近十年來，直轄市、縣市內各選區人口數變化，本人研判可能還不至於造成某一選區人口為另一選區 2 倍以上之不公平現象，就沒有重劃選舉區界線的必要。

陳耀祥助理教授書面意見：

一、「地方制度法」部分：

(一)直轄市是否應推動「區自治」？一般縣市是否應取消鄉（鎮、市）自治選舉？

1. 「區」是否自治涉及到「自治空間」規劃的問題，因為升格直轄市導致地方自治空間過大，影響公共服務的提供。六大直轄市情況不同，除台北市高度都市化之外，其餘皆存在城鄉差距，甚至於還有原住民自治問題。建議直轄市內除高度都市化區域之外可以彈性設鄉鎮，而非全部改為區，因地制宜。

2. 鄉鎮市自治不宜廢除，而是應該改變選舉方式，充實自治內容。建議開放組成地方性政黨，鄉鎮市長及鄉鎮民代表選舉取消，依政黨比例選出七至九人鄉鎮市委員會委員，立法與行政合一，除一人擔任首長外，其餘分管各項業務，透過政黨彼此制衡避免權力腐化，也可以增進最基層的自治效能。

(二)地方制度法有關婦女當選名額保障規定是否妥適？是否應修正為性別比例原則，或提高保障比例？

1. 婦女保障名額是為保障婦女參政機會，保障人民參政平等，有其時空背景，但是基於性別平等，儘量不以性別為差別對待基準，應考慮廢除。

2. 然而，也不應強制依照「性別比例原則」，採取形式平等方式設計選制。

(三)現行地方議會正、副議長及鄉（鎮、市）民代表正、副主席選舉、罷免採「無記名投票」之規定是否妥適？如改採「記名投票」，其可能影響如何？

1. 憲法第 129 條所定之無記名投票係指人民以投票方式行使其參政權之形式規範，至於議會基於議會自主及議會自律原則，其以何種方式決定其組織或首長，除有顯然違憲者，應予尊重。

2. 記名投票雖可能形成人情壓力，但也是杜絕議會內部賄選的重要方式。

二、「公職人員選舉罷免法」部分：

(一)現行罷免提案、連署及通過門檻有無檢討修正必要？

1. 罷免是人民收回權力的重要設計，是選舉的相對制度，從體系設計及比例原則而言，兩者程序、限制門檻應該相當。

2. 現行選罷法中之罷免提案、連署及通過門檻太高，應有降低之必要。

3. 現行禁止罷免宣傳顯有違憲之虞；提案及連署應引進電子民主方式，方便行使罷免權，方符合憲法促進及保障人民參政權之義務。

(二)原住民立法委員出缺採補選或遞補相關問題。

原住民立委出缺因其選制與他區域選出之立委不同，並非單一選區，若有出缺時採補選或遞補方式，應屬立法院立法形成之自由；若採遞補必須設有當選票數或比例之下限，避免民主正當性過低之問題。

(三)地方民意代表婦女保障名額出缺遞補之事由應否取消？須否訂定最低當選票數？

1. 出缺遞補事由並無取消之必要。

2. 建議訂定最低當選票數或比例，避免民主正當性過低之問題。

周宗憲副教授書面意見：

### 討論提綱(三)

- 1. 現行地方議會正、副議長及鄉(鎮、市)民代表會正、副主席選舉、罷免採「無記名投票」之規定是否妥適?
- 2. 如改採「記名投票」，其可能影響如何?

• 憲法第129條:「本憲法所規定之各種選舉，除本憲法別有規定外，以……無記名投票之方法行之。」關於罷免的投票方法，則未規定。

•此所指的「本憲法所規定之各種選舉」，包括：

- 1.正、副總統的選舉
- 2.立法委員的選舉
- 3.縣(市)長的選舉
- 4.縣(市)議員的選舉

•關於地方議會正、副議長及鄉(鎮、市)民代表會正、副主席選舉、罷免，由於憲法未明示須採「無記名投票」方式，故而，該項選舉、罷免應採「無記名投票」或「記名投票」，原則上立法者有其立法上的政策形成自由。立法者若採「記名投票」方式，亦不能即指其違憲。

1.現行地方議會正、副議長及鄉(鎮、市)民代表會正、副主席選舉、罷免採「無記名投票」之規定是否妥適?

- 現行法(地方制度法第44條)就該項選舉、罷免採「無記名投票」方法的規定，其合憲性有無問題?

•地方制度法第44條前段:「直轄市議會、縣(市)議會置議長、副議長各一人，鄉(鎮、市)民代表會置主席、副主席各一人，由直轄市議員、縣(市)議員、鄉(鎮、市)民代表以無記名投票互選或罷免之。」

• 現行「無記名投票」方法的規定，恐有牴觸憲法的疑義。理由是：

1. 在代議民主制度下，作為選民在議會(代表會)的代表之選出議員(代表)，須就其在議會(代表會)的言論與表決投票對選民負政治責任。無記名投票方式使得選民無從知悉其選出議員(代表)，就正、副議長(主席)的選舉與罷免係採取何種投票立場，因此亦阻斷了作為議員(代表)權力正當性來源的選民在追究其選出議員(代表)的政治責任之可能。

## 釋字第401號解釋

• 憲法第三十二條及第七十三條規定國民大會代表及立法委員言論及表決之免責權，係指國民大會代表在會議時所為之言論及表決，立法委員在立法院內所為之言論及表決，不受刑事訴追，亦不負民事賠償責任，除因違反其內部所訂自律之規則而受懲戒外，並不負行政責任之意。又罷免權乃人民參政權之一種，憲法第一百三十三條規定被選舉人得由原選舉區依法罷免之。則國民大會代表及立法委員因行使職權所為言論及表決，自應對其原選舉區之選舉人負政治上責任。

2.在政黨政治下，作為政黨在議會(代表會)的代表之黨籍議員(代表)，負有依政黨政策指令而投票的政治義務，並對其所屬政黨負政治責任。無記名投票方式使得政黨無從知悉其黨籍議員(代表)，就正、副議長(主席)的選舉與罷免係採取何種投票立場，因此亦阻斷了在政黨政治下，政黨追究違反政黨意志的黨籍議員(代表)政治責任的可能。

3.政治責任的追究，無論是對於民主國家代議民主制度之有效運作，或是對於具有協助形成國民意志功能的政黨政治之有效運作，皆屬必要不可或缺的核心手段與基礎。

- **結論:** 此種妨礙民主國家責任政治遂行的無記名投票制度，恐有牴觸民主原則之違憲可疑。

2. 如改採「**記名投票**」，其可能影響如何？

• 若採「記名投票」，議員(代表)於投票前應更會傾聽、探詢選民與其所屬政黨之意見(或指令)，無論選民或其所屬政黨之意見(或指令)是否「正確」，議員(代表)傾聽並依多數選民或其所屬政黨之意見(或指令)投票，本屬代議民主政治或政黨政治之應然。

• 若採「記名投票」，議員(代表)於投票時恐無依其自由意志自由投票之空間。此「記名投票」制度會侵害議員(代表)的投票自由權嗎?不同於國民的選舉與罷免權係國民在民主國家中當然受憲法保障的基本權，國家不得強制國民公開其投票立場，國民甚至有棄權的自由，但議員(代表)的投票，本質上係行使選民依代議民主制度所授予而由其代為行使的權力，或是以政黨代表的資格，代表其所屬政黨而為投票，性質上係履行其依選民或政黨的指令而投票之義務。

• 若採「記名投票」，在選民立場與政黨立場衝突時，將使議員(代表)的投票陷於困難，然而此應是議員(代表)應綜合各種因素做最妥適抉擇的問題，不能因議員(代表)的投票自由被妨礙，即採「記名投票」。畢竟與責任政治與政黨政治的價值相比，議員(代表)的政治利益顯然輕微許多。

### 總結:

立法政策上，地方議會正、副議長及鄉(鎮、市)民代表會正、副主席選舉究竟應採無記名投票或記名投票，雖各有其利弊，但現行法所採的無記名投票制度，由於妨礙了民主國家責任政治與政黨政治的遂行，係具有高度違憲性的立法，基於對民主國家責任政治之憲政原則的尊重，應修法改採記名投票制度。

感謝聆聽  
懇請指教

割闌尾計畫書面資料：

# 2014年罷免實務經驗

割闌尾計畫 & 全面罷免 整理製表



## 2014年罷免實務經驗 第一階段連署速率



姓名	選區	第一階段連署書 需求及送件數	連署期間	平均每天 收件量	平均每日進度
蔡正元	TPE-4	需求5991 送件6099	5/5-9/26 (144天)	42	0.014 %
吳育昇	NTP-1	需求5765 送件5838	5/5-10/9 (157天)	37	0.013 %
林鴻池	NTP-6	需求4258 送件4343	5/5-10/6 (154天)	28	0.013 %
蔡錦隆*	TXG-4	需求5262 送件6322	4/26-12/18 (236天)	26	0.010 %

\* 蔡錦隆資料由臺中全面罷免提供

割闌尾計畫製表

## 2014年罷免實務經驗 第二階段連署速率



姓名	選區	第二階段連署書 需求及送件數	1129 收件數	平均每天 收件量 (含1129)	平均每天收 件量 (不含1129)	平均每日進度
蔡正元	TPE-4	需求38939 送件59898	34698	1996	840	0.28 %      0.67 %
吳育昇	NTP-1	需求37469 實得29010	10716	967	609	0.21 %      0.34 %
林鴻池	NTP-6	需求27677 實得23810	11372	793	414	0.19 %      0.37 %
蔡錦隆*	TXG-4	需求34200 實得3382	N/A	0	112	0.04 %      不含1129 平均速率

\* 蔡錦隆資料由臺中全面罷免提供

割闌尾計畫製表

內政部「地方制度法與公職人員選舉罷免法」公聽會書面資料：

主席、各位委員、各位女士、先生：

首先對於各位委員就內政業務推動的關注與指導，表示由衷的感謝之意。今天貴委員會召開「地方制度法與公職人員選舉罷免法」公聽會，本部應邀列席報告，深感榮幸。

有關今日公聽會所列的討論提綱，謹將本部參考意見說明如次：

壹、「地方制度法」（以下簡稱地制法）部分：

一、直轄市是否應推動「區自治」？一般縣市是否應取消鄉（鎮、市）自治選舉？

依地制法第 58 條及第 83 條之 2 等規定，直轄市下設區，除直轄市山地原住民區基於落實憲法增修條文第 10 條保障原住民族政治參與之意旨，已於 103 年 1 月 29 日修正公布地制法，成為地方自治團體實施自治外，「區」非地方自治團體。鑑於新北市等 4 直轄市於 99 年 12 月 25 日改制，桃園市於 103 年 12 月 25 日改制，各項市政工作逐步進入軌道，尚不宜於短時間內再進行地方制度之重大變革；且直轄市是否實施區自治，涉及全國地方制度之一致性及整體性，除須凝聚社會各界共識，亦宜配合區之整併，使其具有相當治理規模及量能後，再行通盤檢討研議。

另我國鄉（鎮、市）自治實施超過 60 年，有關是否取消鄉（鎮、市）自治選舉，本部曾依 85 年「國家發展會議」及 90 年「經濟發展諮詢委員會」共識，將「取消鄉（鎮、市）自治，建立二級政府」政策納入地制法修正草案，並於 89 年至 96 年間 3 度報經行政院函送 大院審議，惟未能完成立法程序。又是否取消鄉（鎮、市）自治選舉，贊成者認可簡省選舉及人事經費，二級政府可提升行政效率，並可遏制基層選舉惡質化；反對者則認為官派鄉（鎮、市）長不具民意基礎，可能影響行政效率，並認為改善基層選風宜從選制或加強查察賄選等方式著手。考量取消鄉（鎮、市）自治選舉社會各界仍有歧見，並以涉及地方制度重大變革，仍需凝聚共識。

二、地方制度法有關婦女當選名額保障規定是否妥適？是否應修正為性別比例原則，或提高保障比例？

維護婦女參政權益，係當前政府既定政策目標，亦為憲法所明文保障。我國憲法第 134 條規定，各種選舉，應規定婦女當選名額，其辦法以法律定之。有關地方公職人員婦女參政保障，地制法第 33 條第 5 項規定，各選舉區選出之直轄市議員、縣（市）議員、鄉（鎮、市）民代表名額達 4 人者，應有婦女當選名額 1 人；超過 4 人者，每增加 4 人增 1 人。同法條第 6 項規定，直轄市、縣（市）選出之山地原住民、平地原住民名額在 4 人以上者，應有婦女當選名額；超過 4 人者，每增加 4 人增 1 人。鄉（鎮、市）選出之平地原住民名額在 4 人以上者，應有婦女當選名額；超過 4 人者，每增加 4 人增 1 人。

隨著平等參政意識的抬頭，地方民意代表婦女參政比例呈現逐漸成長之趨勢，以縣（市）議員為例，女性參選比例於 87 年為 16.2%，91 年為 22%，94 年為 23.9%，98 年為 25.8%，103 年增加到 26.5%，當選比例亦從 87 年的 17% 逐屆增加，至 103 年增加到 27.3%。有關是否修正地制法將婦女保障名額改為性別比例原則，為促進性別地位之實質平等，本部將於未來啟動地制

法修法作業時納入規範，至於是否提高婦女或單一性別保障比例，本部將於研修地制法時，廣泛徵詢各界意見辦理。

三、現行地方議會正、副議長及鄉（鎮、市）民代表正、副主席選舉、罷免採「無記名投票」之規定是否妥適？如改採「記名投票」，其可能影響如何？

地制法第 44 條「以無記名投票」之規定，係依國人長期以來對於「對人採無記名」、「對事採記名」之投票認知，其立法目的係為保障投票權人其自由意志能免於不當干擾。針對直轄市、縣（市）議會正、副議長及鄉（鎮、市）民代表會正、副主席選舉投票方式規定之檢討，本部曾於 103 年 7 月 4 日召開座談會，徵詢學者專家、直轄市、縣（市）政府與議會及相關機關意見，多數與會者認為，改採記名投票尚須考量對目前查察賄選、保障投票自由等制度之衝擊，建議審慎為宜；又地方正、副議長選舉投票方式應有統一作法，由中央明定，不應授權由地方立法機關自行規定。至於是否刪除「無記名投票」之文字，地方議會意見亦不一致。

如改採「記名投票」固然可以使投票者負擔政治責任，並貫徹政黨政治的理念，惟其是否可達到防堵買票之目的，抑或反而有利買票者檢驗，各界仍有不同意見。再者，地制法係各級地方立法機關一體適用，而依 103 年選出之地方民意代表黨籍分析，鄉（鎮、市）民代表以無黨籍居多數，一律採「記名投票」，對未經政黨推薦之地方民意代表是否有其必要，尚值審慎考量。

貳、公職人員選舉罷免法（以下簡稱公職選罷法）部分：

一、現行罷免提案、連署及通過門檻有無檢討修正必要？

查 83 年公職選罷法修正前，因各層級公職人員選舉之選民人數不一，爰將罷免提案門檻定為百分之五至百分之二不等，連署門檻則定為百分之十八至百分之十二不等，嗣經大院委員自行提案修法，將罷免提案及連署門檻統一修正為「百分之二」及「百分之十三」。現行罷免提案、連署門檻，是否酌予調降，確有討論空間。基於罷免連署門檻太高，將增加提議人連署難度，門檻太低，則易使提案浮濫，如何訂定，始為周妥，仍需各界凝聚共識，本部亦認為須與是否延長連署期間、增列連署不足人數之補提機制以及建置電子系統進行提案、連署等相關議題作一通盤考量。

至於罷免之通過門檻，於 83 年修法前，原即規定各級民意代表、民選首長應有原選舉區選舉人「三分之一」、「二分之一」以上之投票，投票人數不足上開規定數額或同意罷免票未超過不同意罷免票者，均為否決。嗣經大院委員自行提案修正，將各類公職人員罷免通過門檻，統一修正為「罷免案投票人數不足原選舉區選舉人總數二分之一以上或同意罷免票數未超過有效票數二分之一以上者，均為否決。」基於罷免案之投票，在使被罷免人去職，允宜審慎為之，須考量選舉制度之穩定性，避免產生少數罷免民意推翻選舉多數民意的結果，並須考量單一及複數選區當選人得票數高低不一之情形，現行罷免通過門檻是否再作修正，建議將相關因素納入考量。

二、原住民立法委員出缺採補選或遞補相關問題。

有關原住民選出之立法委員，其選舉結果未能當選、當選不足應選出之名額，以及就職前、

後出缺之處理，公職選罷法第 70 條、第 71 條及第 73 條均明文，須同一選舉區缺額達「二分之一」始予補選。基於憲法增修條文第 10 條第 12 項國家應保障原住民族之地位及政治參與規定，為保障原住民選民權益，且原住民立委係與區域立委同屬立法委員，如均比照前揭 3 條規定有關區域立委出缺即補選之處理方式，不受同一選舉區缺額達「二分之一」之限制，本部認為較屬合宜。

至如原住民選出之立法委員出缺採遞補方式，考量其出缺事由與同一選區其他落選人之遞補，並不必然具有相當因果關係；又參選人政治理念與民意基礎不同，以及當選人與落選人得票差距可能極為懸殊情形下，缺額如由落選人依得票高低遞補，遞補之正當性及民意代表性如何，尚有待商榷。

三、地方民意代表婦女保障名額出缺遞補之事由應否取消？須否訂定最低當選票數？

依公職選罷法第 74 條第 2 項規定，地方民意代表當選人因第 120 條第 1 項第 3 款（賄選、以詐術或非法方法使投票發生不正確結果）之情事，經法院判決當選無效確定者或當選人有褫奪公權尚未復權之情形時，其缺額由落選人依得票數之高低順序遞補，不適用重行選舉或缺額補選之規定。爰該地方民意代表之當選人如係屬婦女保障名額，其出缺之遞補亦以上開所定事由為限。

至為落實憲法保障婦女參政權之意旨，增加婦女政治參與機會，如單獨就婦女保障名額出缺之處理另為規範，並明文不問其出缺之事由，均採遞補之方式處理，本部認為尚屬合理。

另查公職選罷法第 74 條第 2 項但書規定，有關地方民意代表缺額之遞補，須遞補者之得票數達該選舉區得票數最低之當選人得票數二分之一，係為確保以遞補方式取得當選資格者具有一定之民意代表性，有關地方民意代表婦女保障名額出缺之遞補，如未予明訂最低當選票數之規定，恐致得票數偏低之婦女候選人亦得遞補為地方民意代表，是否妥適，尚值審慎考量。

以上報告，敬請各位委員，各位先進指教，謝謝！

主席：謝謝各位的發言和提出寶貴的意見，我們將歸納整理，彙集成冊，分送全體委員及出席者，即使委員無法親自出席會議，亦可從公報中得知發言內容。再次謝謝大家的出席和發言，現在散會。

散會（12 時 21 分）