

## 「罷免制度公聽會」會議紀錄

壹、時間：104年4月22日(星期三)上午9時30分

貳、地點：中央聯合辦公大樓(南棟)8樓簡報室(臺北市徐州路5號)

參、主席：陳政務次長純敬 記錄：陳重廷、馬思剛、吳泰佺、林若喬、吳旻穎、游子熠、朱家慧

肆、出席(列)席單位及人員：(如後附簽到單)

伍、主持人致詞：(略)

陸、與會人員發言摘要：

一、台灣政治學會吳重禮理事長：

(一)主席、各位女士、各位先生，今天來談罷免制度，基本上有幾個建議，在這之前我想先把個人最核心的概念說出來，以下的發言跟這個主軸是連貫在一起的。我要說的是，民主政治裡最大的一個難處，我們小時候大概都聽過課堂上老師會告訴你，少數要服從多數，但你也聽過另外一個詞彙，多數要尊重少數，這大概我們每個人小學的時候都聽過，但你真的認為在少數服從多數之下，多數還能夠尊重少數嗎？簡單來說政治學有兩個相互牴觸的原則，一個叫做多數統治，一個叫尊重少數，你真的認為在多數統治之下，還能夠尊重少數的意見嗎？或者反過來說，如果事事都要尊重少數，多數統治到底怎麼樣才能運作？但是正因為多數未必正確，而少數未必錯誤，所以所有的制度選擇其實都在這兩難之間擺盪。一方面要顧慮到實際的政治運作，我們必須要兼顧到多數統治，但是另一方面我們又擔心萬一多數的意見是錯的，而少數的意見其實才是正確的，我們怎麼讓制度的設計裡，同時也能夠確保尊重少數的原則。所以西方的政治制度設計，一般來講都會包括多數統治原則，另外一個叫尊重少數原則。

近年來絕大多數的政治制度設計，很少以百分之五十作為門檻，因為只要設定百分之五十作為門檻，基本上雖然能符合多數統治的原則，但事實上少數的意見在百分之五十的門檻之下，其實比較不容易彰顯，所以近年來有一種趨勢，會將同意的門檻從百分之五十拉高到三分之二甚至四分之三，也就是說如果任何的意見要通過時候，要盡量把門檻提高，反過來說，否決的門檻就會下降。從某個角度來說，我們是希望從政治制度設計，一方面能兼顧多數統治，另一方面也能夠尊重少數的意見。

- (二) 我接下來的發言是依照這個脈絡來說，選舉是如此，那整個罷免制度也是依照這個邏輯。那大家可能會問，罷免需不需要有門檻？罷免當然需要有門檻，因為所有會議的進行、制度的運作都必須要有最基本的出席人數，所以從目前的規定看起來，民意代表的罷免連署門檻是百分之十五，行政首長的罷免連署門檻在百分之十三，村里長的門檻在百分之十八，因為這是連署的門檻而非通過門檻，所以我認為大概維持在百分之十，因為要在一個地區找到百分之十有投票權的人出來進行連署，本身就不是一件很容易的事，基本上我個人的看法是盡量減低連署的門檻，有利於少數聲音的發表，其實是可以思考的方向。
- (三) 接下來有關於通過的門檻有沒有需要調整的必要，看起來民國 83 年之前通過投票的門檻是在三分之一，在 83 年之後立法院修法從三分之一提高到百分之五十，持平來說至少我認為這百分之五十的投票門檻是太高了，即使像美國總統大選的投票率通常是低於百分之五十，所以至少我認為恢復到原來的三分之一，也等於是在原來選舉區選舉人的三分之一以上的投票門檻，我覺得應該是可以考量的選項。
- (四) 至於是不是可以延長罷免連署的時間，我建議其實是可以延

長的，不過我要這樣說，上述這些發言並不是針對特定的，大家可能想到的是蔡正元的例子，但是至少對我來說不管是藍或是綠，或是其他無黨籍，我們任何制度設計的時候其實應該要像是 John Rawls 所說的，我們要先把自己關在一個無知之幕底下，也就是接下來我們要討論的事物跟我們本身沒有任何利益衝突跟瓜葛的情形下，接下來的討論才會是合理的。基於這個原則，我認為罷免連署的時間，如果尊重一般民眾的聲音，時間適度的延長我覺得是可以的。接下來有關於軍人、公務人員是不是不可以參與連署，我認為是不可以參與的，因為公務人員跟軍人本身就有特殊義務存在。

- (五) 最後一個部分是，罷免是否不可以宣傳，基本上我認為這是不合理的，這違反了人民一般言論表意的自由，我簡單先說到這邊，謝謝。

## 二、陳耀祥教授：

- (一) 主席，各位與會的專家及學術機關、各部會的代表、各團體代表以及媒體記者大家早安，今天這個議題非常非常的熱門，從進來以後就有如臨大敵的感覺，以往我們在討論罷免的時候很少受到這麼大的重視，今天覺得非常奇怪，怎麼會罷免這個制度變得這麼熱門，這跟公民團體的活動有很大的關係。今天這個主要議題，我先承接剛才吳重禮教授的發言，這裡有幾個議題可以思考，也就是說罷免是一種跟選舉相對應的設計，為什麼要有罷免制度，其實我們在選舉制度討論的時候已經提到過，選舉是一種所謂授權的過程，罷免其實是授權的回收或是終止，它就是說我交權力給你，可是我認為你的表現不如預期或表現很差，所以我要收回這一個授權。所以在設計整個罷免制度的時候，必須是跟選舉制度做相對應的思考，因為我本身是學憲法的，我認為應該是從參政權的角度去思考這個問題，在整個制度設計才會符合我們憲法保

障參政權的基本要求。

- (二) 首先來講第一個，當然是門檻的問題，當然這裡包括提案門檻也好，連署門檻也好，基本上我贊成吳重禮老師所講的，我們現在的門檻稍微高了一點，這個地方可以再適度的去設計，這裡有兩個制度設計的基本原則或價值需要去遵守，第一個就是正當法律程序的要求，在整個制度上來講的話，我們到底要怎樣子的設計，讓我們整個罷免制度可以在所謂安定性跟正當性之間取得平衡，安定性是說我現在權力授與給你，可是任期還沒到我就回收，另外一個就是所謂正當性的問題，基本上你的代表性，就是包括連署人、提案人的代表性也不宜太少，否則會導致整個安定性的衝擊，正當性也可能會不足，所以我認為剛剛提百分之五到百分之十之間的設計，我是建議主管機關可以在這邊思考，廣納各界意見。因為坦白講，我們在推行罷免這個部分來講，累積的實際案例其實還是蠻少的，因為罷免無疑是一種例外的狀況，但是，我認為這個發動權，包括提案或連署都是一個發動權而已，這個門檻不宜過高。
- (三) 至於通過的門檻是另外一回事，通過門檻來講的話，最主要要有兩個，一個是投票人數，另外一個是否決人數的問題，那投票人數裡面來講的話，我們現在規定要原選舉區總選舉人數的二分之一，其實從我們現在投票實務上來看，尤其是罷免，基本上是一個個別選區，就像我們在選區補選一樣，投票率都不可能太高，所以這個二分之一的門檻我認為的確也高了一些，我舉一個例子好了，其實我們2005年當時在修憲的時候，各位還記得我們曾經有任務型國代，任務型國代那次投票率多低各位知道嗎，只有兩成多而已，可是兩成多的這群人幫我們修了2005年的憲法，而且現在還在適用當中，到目前為止也沒有人去質疑任務型國代投票率兩成多是不是有違憲或投票率太低的問題。所以我認為投票率也不

宜高到二分之一。而且這個的確也是有當時的時空背景，當時立法委員怕自己被罷免，把罷免門檻調高，其實這個有利益衝突迴避的問題，只是大家一直都沒有再提這個問題。這個跟當年台北縣的立委罷免有關係，所以我認為罷免的投票門檻也要適度的降低，恢復到原來的三分之一，我覺得是一個比較適度的部分。

- (四) 那投票罷免數要不要二分之一，這個是可以討論，我認為既然要罷免，投票門檻可以稍微適度的下降，但是同意跟不同意的門檻來講的話，的確相對多數的設計，我初步的想法是這並沒有太大的不妥。
- (五) 連署的部分，我認為可以適度的延長，因為基本上罷免連署人數雖比較少，但跟那種大型選舉區的政治動員不太一樣，所以我認為時間可以適度的延長。
- (六) 至於參與連署的部分，我是贊成公務人員跟軍人可以參與連署，但是不能有身分表徵的出現，也就是說不能穿著軍服或是出示我是公務人員、我是軍人的證明，不可以這樣子，為什麼？公務人員跟軍人也有投票權，罷免基本上跟選舉是一個相對應的設計，既然可以投票，為什麼不可以罷免，這個是從參政權的角度去思考這個問題，就像以前我們限制學生不可以參政，這個是違憲的，這是針對身分上過多不必要的限制，這個地方不是說針對他的身分作限制，而是說公務人員或軍人不可利用自己的身分，這是不可以的，但是公務人員或軍人本身作為一個人民，是可以參與連署的，這兩個是不同的思考。
- (七) 至於罷免禁止宣傳，這個也是違憲的，這個違反言論自由跟參政權，所以我建議這個部分要刪除。因為時間關係，我的發言就到這邊，謝謝。

### 三、黃秀端教授：

- (一) 罷免是直接民主的一種機制，我們當然不希望選出來的政治人物開空白支票，所以罷免可以對於違反人民託付的政治人物提前收回成命。我們目前罷免的門檻非常高，提議人人數要達原選舉區選舉人總數的百分之二，連署要達原選舉區選舉人總數百分之十三，而且提案人不得為連署人，所以其實罷免案成立要有原選舉區選舉人總數百分之十三加百分之二等於百分之十五的贊成，再來公職人員選舉罷免法第 87 條規定罷免不得與各類選舉之投票同時舉行，這也是一種門檻，現在很多國家是可以同時舉行的。罷免案成立後，投票門檻也非常高，所以我們是有好幾個門檻。很多國家沒有提案門檻，但我國有百分之二的提案門檻，也有連署門檻，而且提案連署時間只有 30 天，在 30 天內要有百分之十三的人連署，我覺得這壓力非常大，也非常不合理。像美國加州曾經罷免過 Davis 州長，罷免連署人數須有百分之十二，但這並不是指選舉人數，而是上次有登記投票的人數，如果上次選舉投票率是六成，門檻就變成百分之十二乘以六成，只有百分之七點二而已，而不是百分之十二。
- (二) 我覺得罷免提案部分，既然只是一個提案，像加州只要有 56 人，有些國家只要有 3 個人或幾個人就可以提案，我認為提案的門檻不用那麼高，最主要是連署，我覺得百分之十也已經非常多了。再來是不是可以與各類選舉舉行投票，我覺得應該是可以，這是一個節省經費的作法。
- (三) 大家有提到民國 83 年的修法情形，那時臺灣環境保護聯盟為了核四議題，推動罷免臺北縣的立法委員，沒想到立委自己馬上又修法改變遊戲規則，把所有的門檻都提高，這樣的作法是有正當性的問題。當初在 83 年以前立法規定的門檻應該是合理的，現在要總選舉人數二分之一的門檻真的是非

常高，因為我們選舉投票沒有這樣門檻的規定，而且在一個同額競選的選區，最低當選票數僅百分之二十，為什麼規定罷免要百分之五十的投票，所以我覺得三分之一或百分之二十五都是可以接受的門檻。資料上列的都是門檻很高的國家，有些地區並沒有那麼高。像瑞士 6 個州有罷免制度，門檻有的是百分之四、有個百分之三、有的百分之二，當然也有百分之十三的，其實每一州的規定不太一樣，我仔細看門檻規定百分之十三和百分之二的州的罷免成功的比例是否有差別，發現百分之二的州到目前為止成功的也只有 1 個，罷免成功並沒有因為門檻低而特別多。如果選民是理性的，就不會因門檻低就會隨便進行罷免，沒有人希望一天到晚進行罷免，罷免連署是很辛苦的事情，人民是真的覺得某些政治人物表現不佳才會發動罷免。

- (四) 因為我們法規裏面有提議人和領銜人，我覺得也許軍人和公務人員不宜當提案的領銜人，但是我覺得罷免提案、連署應該都是可以的，只要不要做那幾個領銜人就可以。
- (五) 至於罷免活動的宣傳是不是要禁止，我覺得禁止罷免宣傳活動，從整個過程中，大家會覺得這是一個很可笑的法規。我覺得被罷免的人和進行罷免的人都應該有公平的機會可以宣傳。至於配套措施，我覺得公職人員選罷法第 49 條、第 50 條、第 51 條、第 52 條、第 54 條、第 55 條、第 56 條有關於選舉的宣傳規定，都可以適用在罷免。
- (六) 公投百分之五十的投票門檻到底合不合理，我一直覺得不合理，為什麼呢？因為贊成和反對兩方基礎是不公平的，在一般選舉中，百分之七十五的投票率已經非常高了，反對的人只要讓百分之二十五的人不去投票就贏了，贊成的人則要動員百分之五十的人，所以這兩方的基礎是不公平的，我覺得百分之二十五或百分之三十的門檻是合理的，因為雙方的基

礎比較相等。

#### 四、黃一峯教授：

- (一) 有關選舉和罷免制度，剛才老師也提過，事實上這是一個委託關係，選舉是一種授權，罷免是把它收回，這中間就牽涉到委託是委託到什麼程度。事實上委任代表，我們並沒有對這些官員或民意代表有很明確的委託關係，任期當中如果發生問題，表現不好或不合民眾要求，我們怎麼樣做某種程度的收回或矯正，我覺得是一個可以思考的問題，罷免是最後手段，是不是在任期當中，我們給他們的行為若干的要求，甚至表達出來。我個人對公務員制度比較熟，我從績效管理或考績的觀念來看，不管在行政機關或企業，主管對於同仁的作法、工作的期許、工作的要求，同仁有沒有做好，有沒有做對，主管平常要去關心和協助他，也給予平時的考核，絕對不是年底到了，打年終考績時，做不好就把你 fire，那個不是考核的目的，考核目的是希望員工能夠改善，讓他達到我們績效的要求。如果從這個觀點來看，我覺得在這個制度設計上，應該要加某一段類似民意代表或行政首長監督的制度，當然目前有些單位在做這種工作，立委諸公對於會議有沒有真正去參與，很多民意代表的代表的工作是兼差的，我們是期許我們的民意代表是專業的，除了真正為民喉舌之外，還做很多其他的事情，而不只是一天到晚到會場去簽到就跑了，我覺得那樣的過程應該給予監督，但是我還沒想到監督誰來做這件事。其實我覺得政府應該有某種機制來做這樣的工作，在設計上應該做這樣的安排，但是即使民意機關有紀律委員會，恐怕從來沒有發揮功能，因為大家都互相保護，這種文化使得民意機關本身無法去做監督工作，對選民來講，我們應該有這樣的監督設計，從這樣的觀點來看的時候，罷免是最後的手段。



- (二) 剛才秀端老師有提到，罷免是參政的一種方式，直接民權的一種表現方式，所以如有民眾表達要去罷免，其實是不應該太過於限制，因為這是他權利的一部分，但是要多到怎麼樣的比例呢？在第一個議題中，這個門檻應該要儘量去放寬，剛才吳老師提到百分之十左右，我個人覺得如果有人要進行罷免，至少人數不能低於這個選區當年給他的得票數，換句話說，如果他在這選區得到百分之八的選票而當選，罷免連署的人數門檻就不應該低於百分之八，既然他有那樣的民意支持，也必須有相當的人數表達反對意見，才有對等的力量提出罷免的要求，這是我對門檻的看法，當然這樣的比例可能不到百分之十，我覺得還是用得票的比例做一個基準來思考。
- (三) 我們罷免的通過門檻，我覺得以目前的規定還是偏高，應該以他當時得到的票數，就以這票數再多一倍為門檻即可，也就是比他當時得票高一些，表示說有更多的人反對你續任，用這樣的思維來安排通過的門檻。至於連署期間，我也是贊成連署期間可以稍微延長，3個月也許是一個適當的時間。
- (四) 我們的關切是不是產生軍人干政，或者是公務人員行政不中立的情形，如果這兩個現象可以避免的話，那我們應該還是要尊重這兩個人員本身的參政權，就是不能用軍職身分去從事連署或鼓吹的動作，也不應該用公務人員的身分去濫用行政機關的資源，如果這些現象都可以避免的話，我是贊成應該讓他們可以有參與連署的權利，但是至於發起，我也跟秀端老師一樣，傾向不贊成由他們做領銜人或發起人。

#### 五、游清鑫研究員：

- (一) 談這些問題的時候，其實很難有不同意見，我覺得社會的共識慢慢形成，就是要把它稍微鬆綁，我大部分的想法跟黃秀端老師很接近，我先提一個大家比較少談到但是我覺得比較

重要可以考慮到的想法，我們從第一項和第二項去談通過門檻的數量，其實它的分母是選舉人數，就是合格選民數，那個迷思在什麼地方？比如說一個選區的合格選民是 20 萬，可是有它哪一次選舉是 20 萬選民都參加投票？可能每次只有七成的選民在投票，換句話說，這個選區有 20 萬人口，如果總票數有 14 萬的時候，它的投票率不是七成，而是百分之百。在有些籍在人不在的選區談選舉人數是不太合理的，如果我們可以接受以上的想法，其實我會建議說用上次投票的總人數來當作母數考慮，這個是比較接近實際參與人數表達意見的方式。如果大家可以接受這個意見的時候，後續有關通過的門檻、連署的門檻就可以調整，我們不要讓選舉人數的概念綁住。

- (二) 我覺得罷免連署期間延長沒什麼問題，只是如果選舉層級是比較小的，比如說是在地方，包括里長罷免連署的時候，我覺得 10 天是夠的。上次公投連署的時候，消費者文教基金會在公投連署的時候失敗，雖然成案了但是連署失敗，其實是時間太短，是動員的問題，但是如果說在一般有社會團體或是政黨介入的時候，它的連署速度其實是很快的，那個部分其實是要看不同的選舉類型來做討論。
- (三) 其實我贊成軍人跟公務人員他們應該有參加罷免的權利，我們現在的規定是說，在提案的時候必須要有 3 個提案領銜人，這 3 個人必須去撰寫罷免理由書還有一些實際上的工作，這 3 個人如果沒有公務人員或軍人是比較理想的，但是公務員或軍人如果在罷免當天沒有公務在身卻不能去投票，我覺得是比較說不過去的，我覺得他們有權利去做這個事情，我們長期的文化就是說，軍人跟公務人員就是儘量少介入政治，但是我覺得觀念要慢慢的改。
- (四) 我覺得罷免應該可以宣傳，哪有不能宣傳的選舉活動？我是

把罷免當政治參與的一種，沒有宣傳的政治活動是不合理的，會剝奪很多重要的權利。有關罷免和選舉的合併舉行，選罷法第 87 條規定成案後 30 日內要舉辦罷免，如果成案的時候剛好是接近選舉的時候，我是覺得合併舉行是可行的，但是成案的時候是處於非選舉期間，如果要合併舉行，合併舉辦的時間及理由為何？是不是因為其他法律有規定？過去精神上我們對罷免是比較懼怕的，從 1994 年台北縣有關核四國民黨立委罷免的時候，操作的過程是在防制及防堵，但是我們換個角度將它當作一種人民參政權利的時候，就不是一種防制的概念，可以去鼓勵讓它產生正向作用。最後談在成案的例子時，我們看一下之前蔡正元立委罷免案進行過程的時候，他的得票率是百分之四十八，2 月 14 日罷免的投票率是百分之二十五左右，選區總人數的計算方式是不合理的，比較好的的是用上次投票的總人數當作母數。

#### 六、徐偉群教授：

- (一) 罷免權無論在國民主權或憲法本文皆是受保障的基本權，法律對於罷免權的規定，不能讓其窒息，應讓罷免權成為可行權利而非紙上的權利。罷免權是直接民主的一種，但可能會引起一些副作用，如極化的政治效應，故與公民投票的發展趨勢不同，一般認為，雖須設置門檻規範，但不能以防堵、防弊的心態來討論，應是基於衡平原則。在場各位意見皆認為罷免的連署門檻應該適度降低，特別是提案門檻，因提案門檻只是開始而非結果，僅具象徵性的意義，建議提案門檻應調降至千分之五即可，因罷免須努力的方向應是連署階段。
- (二) 罷免權在 2010 年時有活化的趨象，如加拿大與美國，皆有行使此權，罷免權仍是民主必要的工具。另罷免連署的門檻不宜太高，就現行的百分之十三而言，雖不算過高，但如真要落實，仍有相當的困難度。

- (三) 另在討論罷免連署門檻是否微調下，應先討論連署的期間是否拉長，個人建議不妨放寬到 2 個月期間，以下各級民意代表再依序調整，往上增加連署時間。
- (四) 有關禁止宣傳罷免之議題，不僅侵害罷免權，也侵犯到言論自由。另從會議資料可得知，普遍而言，罷免權是常見的制度，但也有些國家是將連署門檻降至百分之二或百分之三，因此應該改變目前現制，現行規定確實是鳥籠罷免。我認為，最重要應該要拆除現行高的罷免投票門檻，罷免權的投票效力門檻建議修正為有效票數的過半，也就是簡單多數決原則規範。
- (五) 剛才有人提到，關於提議人不能被算入第二階段連署人，其實完全沒有意義。

#### 七、台灣團結聯盟立法院黨團代表政策部王元廷副主任：

- (一) 謹就主辦單位所提出的議題跟台聯黨團在立法院所提出的修法版本作個綜合討論。剛幾位學者都是從學術上來討論，我想在座很多人都是參與過罷免連署的活動，其辛苦與心酸只有參與者才可以體會。按照憲法規定，選舉、罷免、創制、複決是人民所擁有的參政權，可是憲法並沒有規定選舉權高於罷免權、罷免權高於創制權、或是高於被選舉權。在參與選舉時儘管有門檻規定，也不會覺得是那麼高不可攀，可是到罷免時，其門檻就會令人覺得痛恨，因為一個制度如果無法實施，那個制度就是騙人的。根據中選會的統計，從有選舉罷免法到現在，就以立法委員、直轄市長、縣(市)長、直轄市議員、縣(市)議員、到鄉(鎮、市)長去作統計，提議通過總共有幾個人，連署通過，總共有幾個人，根據我的調查，根本沒有超過 3 人，然後更不用說到最後階段的投票，目前有到最後投票階段的應該只有蔡正元。另有一個里長被罷免投票過，但也沒通過。

(二) 以下就按照主辦單位的議題，提出建議：

- 1、罷免提議人的問題，依現行法規定，罷免提案人數為原選舉區選舉人數總數百分之二以上，但公職人員選舉罷免法第 77 條有規定現役軍人、服替代役之現役役男或公務人員，不得為罷免案提議人，如果再加上第 77 條規定不得提議的人，都超過百分之二甚多，所以原選舉區選舉人數總數百分之二是相當多的。因此我們台聯建議，至少要把原選舉區選舉人數總數，改成原次選舉區投票總數，理由剛剛兩位教授已經提過，就不再贅述。
- 2、罷免案通過的門檻，依現行的情況，要到這階段是很困難的，現行的規定除原選舉區選舉人數總數百分之二提議之外，還規定不可以跟同類型選舉舉行投票，甚至還不可以宣傳。更嚴重的是，現行法是使用反面表述，而罷免案會出來投票的人，其實都是贊成的，所以在這種情況下，不出來投票的人就等同反對，以有出來投票的人，還要超過有效票多少，基本上就是個不平等的狀況下，更不用講投票的門檻。所以台聯的提案就是把負面的敘述改成正面的敘述，也就是現行法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。我們建議應該改成正面表述，同意罷免票數超過投票的有效票二分之一，就通過。
- 3、是否延長罷免連署期間，有參加過罷免的人最有感受，連署必須在選罷法所規定的期間內完成，但要人來連署罷免不是一件容易的事，但看公職人員選舉罷免法第 83 條，有關選舉委員會查對連署人名冊的期間，如立法委員、直轄市議員、直轄市長、縣(市)長、縣(市)議員、鄉(鎮、市)長、鄉(鎮、市)民代表，還有村(里)長，其查對期間就比連署期間還長，譬如說立法委員，直轄市長的查對期間就有到 45 天，村(里)長還有 15 天，但在罷免連署期間，村里長

就只有 10 天，立法委員有 30 天，就是比查對期間少，基於平等原則，建議立法委員、直轄市長、縣（市）長部分比照查對期間改為 40 天，鄉（鎮、市）民代表，村（里）長改為 15 天。

- 4、關於軍人、服替代役之現役役男或公務人員能不能當罷免案提議人的規定，既然憲法賦予選舉罷免的權利，而公務人員可以參與選舉，沒說公務人員不可以參與罷免，軍人也是同樣的，為什麼在罷免的時候就不准許他參與。查過上一次修法時為什麼會將他們排除，理由是說為了行政中立，那很奇怪的就是說，為什麼公務人員跟軍人去參與選舉投票時，就沒有行政中立的問題，但到罷免的時候就會有行政中立的問題，所以如果要用行政中立的角度來做為不能參與罷免案提議人，顯然是不合理的。
- 5、罷免案禁止宣傳的問題，老實說一個法律規定之後，無法實施就沒有意義了。從最近幾次進行的罷免案，可以知道違反這條規定是有罰則的，而從整個罷免活動的過程來看，這條文其實是窒礙難行的規定，也就是說法律規定，但主管機關是很難去執行的。如果從民主的角度看，是侵奪了我們的罷免權，更不要講說，還有憲法上剝奪言論自由的問題，也就是說它可能有合憲性的疑慮，真的不需存在了。

#### 八、中國地方自治學會紀俊臣秘書長：

- （一）關於罷免制度，我個人覺得說那畢竟是個例外，不是常態，所以門檻應該要訂高一點，如果門檻太低，經常造成罷免，對社會的穩定是不利的，尤其是越基層的民選公職人員罷免派系的對立是很嚴重的。提出一個原則，越基層的民選公職人員罷免，門檻要越高，譬如里長的罷免門檻就要高一點。據我瞭解里長經常為點小事對立，甚至和社區發展協會對立的很厲害，如果罷免門檻低，結果就會造成無止境的罷免，所以越基層的民選公職人員罷免門檻要越高。

- (二) 行政首長的罷免門檻要高於民意代表，過去設計有差異的門檻是對的，而立法委員將其修改成一致是錯的，要依情形設計，如此社會的穩定性才會堅固。讓罷免門檻有差異，原則上可以以百分之十左右作一個基礎，再由民政司、中選會來研究一下這樣的差異，建構一個有差異的門檻。剛聽大家的意見是建議所有的罷免門檻都要降低，我倒覺得只有罷免提議的門檻可以降低。而現役軍人跟公務員規定是不能提議，但沒規定不能連署，所以有一些說法是不對的。為何規定軍人不能提議，因為軍人提議會給人家帶有別的看法，想說會不會是國防部或是哪個單位授意的，所以這點可能是各位要去顧慮的問題。
- (三) 延長罷免連署期間，我想各位都很清楚，現在選舉的競選活動期間規定是虛的，雖然規定是 10 天，但其實早在好幾個十天就在進行了，這是一個現實的問題，所以建議內政部把競選活動期間重新調整，既然 10 天的規定是虛的，為何不延長一點。所以建議罷免連署期間可不可以延長一點，沒有 40 天至少有 30 天吧。
- (四) 選罷法有關遞補的規定，應該改到地方制度法規定，遞補在選罷法規定是完全不合理的設計，我建議要利用全盤修正時來檢討，因為它只有地方民意代表的遞補而已，這應該回歸到地方制度法來規範才正確。第 2 個就是，罷免通過的門檻大家都覺得太高，但再怎麼低也要考慮到不能造成浮濫的問題，因為畢竟罷免是一個例外，出席人數過半數也就算了，門檻太低是不好的設計，像其他國家的罷免來講，也都有高門檻的可能性，我是比較不贊成用相對多數就決定。

#### 九、財團法人島國前進基金會代表蔡旺霖律師：

- (一) 各位教授及各位長官，大家好，去年一整年我們實際參與 3 位立法委員的罷免，剛聽各位的說法都贊成下修相關的規定，

在此我想提供一些意見，藉以凸顯百分之五十投票門檻的不合理：以 2012 年的立法委員選舉為例，在 2012 年台灣 70 幾位的立法委員當中，只有一位真正實質達到百分之五十的選舉人數，其他大部分都是百分之三十至四十左右。因此，剛陳教授所言罷免是一個相對應的概念，惟為何罷免卻受到這麼多的門檻及程序。選舉我只要準備保證金即可參選，但在罷免時，卻要投入這麼多人力，我們有非常多的無給職志工在去年一整年努力，包括要經歷這麼多的提議門檻與連署門檻，然後再進行投票。現行的罷免制度對於人民行使參政權，造成相當嚴重的限制，從實證資料來看，即可知為何我們在修法的訴求上，希望投票門檻是簡單多數決，讓真正贊成或反對這位立法委員的人，都可以清楚表達他們的意見，雖說不投票也是一種自由，惟不投票的人卻可以推翻這麼多努力想罷免這民意代表的人，是不合理的。

- (二) 我們在街頭進行實際罷免的過程中，發現了一些不合理之處，包括在提議及連署書中須填寫性別，但性別於身分證字號第 1 位英文字母即已顯示，且不理解填寫性別與連署罷免的關連性為何。另是填寫職業欄的填寫，也不理解職業與連署罷免的關連性為何，以及對行政機關審查連署書有何意義；有些連署人反應自己沒工作，那應如何填寫。另有關軍人與公職不能連署的問題，法條規定軍人及公務員不能連署，故很多教師到現場想連署簽名時，我們都會詢問他是否兼行政職，如該名教師在學校兼任行政職務，因適用公務人員服務法而不能簽名連署，我們就會請這些教師於第二階段再來連署。我們同意領銜人不得為軍人或公務員，但卻不理解為何在連署罷免第一階段簽署表達意願連署文書時，會因為身分別而有不同待遇，但我們當初在行使選舉投票權時，並無此限制。
- (三) 另關於禁止宣傳罷免活動之規定，去年進入罷免不得宣傳之適用規定的被罷免人，僅有蔡正元委員。而宣傳罷免的定義



為何卻不明，當時有行文詢問相關機關，但如中選會等皆表示應就個案認定。我們同意教授意見，禁止宣傳罷免的規定是違反言論自由，因在選舉投票時，我們對這位候選人不滿可以表達，反之亦然。因此，身在民主國家，應該讓支持者與反對者都有表達言論自由的權利。

十、財團法人島國前進基金會代表蔡正皓先生：

各位大家好，這邊我要呼應一下剛剛割闌尾計劃林祖儀先生及謝依娜小姐有提到連署書格式的問題，我想要再補充一下，現在我們所使用中選會所交給我們的格式，那時候用的是1張7格，它的問題在於除了一些年紀比較大，或是比較沒有辦法看清楚，沒辦法寫好他想寫的東西之外，還有個資保障的問題。因為我們1張有7格，所以如果今天第1格有第1個人寫了，後續來寫的人就會看到前面人所寫的個人資料，那問題就會很大。現在我們已經有個人資料保護法，每個人都有個資問題，例如說：很多志工在走連署的時候，遇到一些民眾問說要寫什麼資料，格式上面就是有身分證字號、性別、職業等，有些民眾要寫個資就會害怕而不想寫，志工在外面收連署書時都會遇到很多這樣的情況。人民已經對自己的個人資料有很強的保護意識，這1張7格的形式，我們希望不管是主管機關，因為中選會也在這邊，或者以後能進到立法院的話，建議修改變成1張1格，至少說保障人民的個人資料。

十一、社團法人台灣中社代表林靜儀副秘書長：

- (一) 臺灣目前選制劃分結構不當，造成票票不等值的情況，故應優先處理選制結構不當之情形。剛也提及，當此民選公職人員採行的選舉類別為複數選制時，當要處理罷免他時，卻又回到一個選區處理一個罷免的情況。因此，在選舉制度結構上的不平等與不適當，是應先討論的問題。
- (二) 很多人擔憂，當如降低罷免門檻，是否會造成混亂或是罷免

浮濫等問題。我想，在罷免的時間限制嚴竣及規定如此嚴格下，民眾不會在沒事走上街頭連署罷免，因此，要將罷免的意念化成行動是不容易的。再者，民眾對個人資料保護意識日趨強烈，對於白色恐怖事件也仍有陰影，對於這種具有政治性的罷免文書之簽署，也擔憂其個資是否外洩並造成危害，我們在實務界遇到很多想連署罷免的民眾，卻礙於害怕個資外洩而不敢簽署，這已經是現實存在卻非明文規定的罷免門檻。加上原條文規定的一些門檻，對罷免案件已經限制再限制，故中社立場也贊同連署與通過罷免的門檻應皆以降低，且連署時間應以延長。另關於部分人士擔憂罷免門檻降低，是否會造成混亂或是罷免浮濫等問題，應先檢討為何人民會走上罷免這條路，是因為地方民意代表的監督機制比大學還不如，兩者雖皆為4年，但對大學生尚有期中與期末考等考評，但對這些民代在選上後，卻未受到很強列的監督，雖然目前有公民監督國會聯盟，但卻是民間團體。而政府部門卻未見在制度內，積極主動的讓民眾知道這些被選上的公職人員所為何事，故與其擔憂罷免門檻降低造成罷免浮濫等問題，應去思考針對這些公職人員的問政結構，如何成立一個公開透明的監督機制讓民眾瞭解，民眾也非走上罷免民選公職人員這條路。

(三)我們剛才提的方案，包括其他制度的處理還有資訊跟監督的部分可能請內政部要處理。

十二、財團法人人民作主教育基金會代表曾光志先生：

(一)很榮幸能參與這場內政部舉辦的罷免制度公聽會，現行的罷免案須經歷三個階段：第一階段須有3位領銜人，並須有百分之二的人連署提議，且軍公職人員無法參與提案；第二階段須有百分之十三的人連署門檻，且第二階段連署人不得與第一階段提案人重覆，因此，第一階段與第二階段已有百分

之十五的罷免門檻。在第三階段，通過門檻為原選舉區之選舉人數的百分之五十，故要有百分之五十的人民出來表達意見，且出來表達意見的人民又須過半數的支持罷免，此案才會成立。故罷免權之行使，本身就非常困難，加上禁止宣傳罷免這種違憲的規定，我們不理解當時法規設計時，何以設計此種違憲的條文。

- (二) 我們主張，在現行三階段制度不變下，於第一階段應調降為百分之一的提案門檻，至於軍公職部分，剛在座教授也提及，在單一選區下，此選區就有可能超過百分之二是軍公職人員，且軍公職當初在選舉投票時，也未因其身分而有所限制；故本會贊成軍公職不得擔任 3 位領銜人，但建議仍可簽署提案連署書。第二階段關於應有原選區選舉人數的百分之十三連署門檻，且須於 30 日完成連署之規定，本會建議應調降至百分之十以下；而百分之十門檻之規定，已對於這些地方民選公職人員相當寬容；因罷免規定的適用，不僅只有立法委員，尚有縣(市)議員，議員是複數當選制度，在複數選區的當選最高票數，也很難超過單一選區選舉人數的百分之十。
- (三) 再者，1 個月的連署期間，建議提高至 3 個月連署期間，因是 3 個月的時間，才有辦法展現階段性的民意。在選舉投票時，所有人都在同一天支持這位候選人，但民意是會變的，也許在 3 個月後原本的支持者就不再支持，故在選罷法也有類似的規定，如就任後於 1 年之內不得提罷免案，當初的立法理由是如對選上不久的候選人隨即提罷免，而當初的選舉過程是否是浪費社會資源，此部分建議可修正為當選後半年之內不得提罷免，原因在於當選後半年開始提議罷免，提議後經過 90 天，此位民選公職人員也在任近 1 年，才能真正被罷免，且在這 90 天中，這位民選公職人員亦可好好表現，使選民看見。

- (四) 另第三階段有關百分之五十的門檻規定，在國際上屬非常高門檻，在今年 2 月 14 日罷免蔡立法委員正元時，當時的投票率僅有百分之二十四。回顧今年年初立法委員補選時，立法委員補選是雙方積極呼籲其支持者前往投票的情況下，也才僅有三成的投票率。因此，百分之五十的門檻加上罷免案不得宣傳的規定，蔡委員當時表明：「不去投票，就是對無知最有利之駁斥。」其實當通過第一階段及第二階段的門檻後代表此位民選公職人員是值得被社會大眾討論的，他應該呼籲自己的支持者出來捍衛他的政策，不認同他的選民亦可出來表達，政府應該是要人民多出來表達自己的政治立場，故應廢除百分之五十門檻及罷免不得宣傳之規定。
- (五) 主席、各位來賓，我補充一點，針對我們在第二連署階段，我們要寫一個連署書，剛前面先進有提到連署書 1 張 7 格，對簽連署書的民眾個資保障有相當大的疑慮。首先，建議改成 1 格之外，其實國內的內政系統是相對健全，我提議修改罷免制度時，能朝這個方向努力，就是我們提罷免時，只要連署人提供身分證字號，因為我們是單一選區制度，就是選區內的制度，我呼籲是不是改成只要連署人寫下姓名跟身分證字號就可成功參與連署。我們知道主管機關，包括選委會、中選會在審查時是 key 進去我們的身分證字號，就知道他戶籍地是不是在這個連署人的選區內，其他的資料在審核時基本上是沒有作用的。
- (六) 台灣過去是一個威權體制所遺留的社會，很多人害怕戶籍地被清楚知道後，會造成白色恐怖的陰影，我個人覺得只要身分證統一編號及本人簽名，這個連署就可以去查詢這個戶籍地是不是在這位被罷免人的選區內，其他包含職業、生日及戶籍地址這些都可以一併刪除，包括性別部分，我希望只留下簽名及身分證字號。因為在戶政系統就可以查詢戶籍地、是否年滿 20 歲，這個是可以成立的，也不會讓真正來連署的人沒

有辦法有一個秘密，我們知道選舉是不計名的，這個連署只是經由完善的內政系統的制度，保障這個連署人的資料，這個資料就是安全的。

### 十三、財團法人人民作主教育基金會代表謝依娜小姐：

(一) 我是少數最近有跑遍各地罷免的連署活動的人，不止在台北、也有去過高雄、台中，我還滿支持罷免連署時間延長，原因是因為 1 個月的連署時間當中，在 1 天裡扣掉 8 小時睡覺、8 小時工作，剩下 8 小時才是實際連署的時間，那是理想值，實際上我們很多志工朋友他們到後來為了 1 個月的衝刺，就把自己的工作辭掉，在這樣的情況下，等於政府沒辦法有相關的規定幫助人民連署，對於人民參與公共議題的事務上面，幫我們作一個平衡，也就是說如果 1 個月的期間可以拉長到 3 個月，甚至半年的時間，其實把時間攤開來看就等於是 1 個月到 2 個月的時間。除此之外我覺得時間要延長的另外一層問題，比如說我們今天在臺北市，交通上非常方便，如果今天到了高雄，人口比較稀疏，甚至如果原住民部落裡面要去罷免里長或鄉鎮長，可能要過一座山，10 天裡面不可能達成這些事情，尤其是 10 天裡面都只有 8 小時可以做這些事，在那樣的情況下，是否該考慮延長時間，這件事建議可以去做。

(二) 關於職業上來說，軍公教可否連署的部分，其實我們忘記的是，工作只是餬口飯吃，大家都有自己的想法，憲法保障我們言論自由，基本上連署或提議，我們是覺得軍公教他們是有權利表達他們的意見，他不會因為那 8 個小時的工作，而沒辦法有自己的想法，我們是一個民主的國家，應該要保障言論自由，政府這部分真的是應該要幫忙。除此之外關於個資法的問題，像遇到一些阿公阿嬤，他們在寫字部分或識字的問題上，我們希望個資法可以保障他們，7 個人的格式必

須要淘汰，這是一個建議。

#### 十四、割闌尾計畫代表發言人林祖儀先生：

- (一) 在座各位前輩、先進，大家好，我是割闌尾計畫發言人台北林先生，這邊一開始我要特別強調的是說，今天割闌尾計畫是起源於去年3、4月太陽花運動之後誕生的，那時候我們認為問題是來自於國會，張慶忠委員30秒通過一個很具有爭議性的法案。但是今天針對不適任的立法委員的時候，雖然說許多民眾去監督國會，可能透過公督盟或是沃草的國會無雙來看立法委員在幹什麼，但是如果有些委員他沒有連任壓力的話，或是他就是臉皮厚一點，他甚至不會很在乎。簡單來說，現在情況就是公民慢慢開始覺醒了，會想說監督國會，我們認為立法委員做得好的話，台灣會更好，可是現在問題就是民眾卻沒有能力對不適任的立法委員作制衡。在這邊要強調的是，割闌尾計畫跟當時投票出來的吳育昇、林鴻池及蔡正元是沒有任何私人恩怨的，甚至我們幾千位志工也根本不認識他，而是由當地選民去選擇，我們則是針對百分比前3位進行動刀的行動。
- (二) 在這樣情況之下，我們這些出來的都是6年級、7年級生，我們大部分都是上班族，之前對於政治甚至於罷免都不熟悉，但這次我們深入研究之後，我們發現有些委員可能表現真的不是很好，例如以蔡委員為例，他的出席率、質詢率都還滿低的，可是他強調自己是財經立委，但上年度只提出2個法案而已，跟其他財政委員會委員都有2、30個提案比起來，他可能擔任競選總幹事比較忙的關係，就沒有執行其立法委員職權。那我們相信表現不好的立委也是很多，民眾有什麼權力可以制衡他呢？那就是在罷免權的部分。
- (三) 在這邊也呼籲在座各位支持讓罷免權是可以被實現的，因為我們從例子上很實際來看，在這段時間，割闌尾計畫有3、4000位志工出來，而後來在1129那天我們一口氣收到6萬

份罷免連署書，當然要做到這些事情，我們事前要做好多準備，我們一口氣開了 100 多個攤點，2000 多個志工投入，然後就是在選舉投票日那天在投開票所外進行擺攤，因為我們知道很多人會在那裡，所以我們一口氣收到 6 萬份連署書，也終於讓罷免投票在睽違 20 年後再度出現，但這是一個不正常的情形。我們在行使罷免權的時候，不能期待某一次地方性選舉的時候，才有機會進到罷免第三階段，我們如果自己去收的話，也很實際跟大家說，我們自己收的話，一個晚上只能收到 50 份罷免連署書而已。所以說以目前制度來看，因為罷免第一階段的提議書是沒有期間限制，可是第二階段連署有 30 天限制之下，我們是真的不可能達到連署百分之十三門檻，原因是我們一個晚上只能收到 50 份到 100 份，就算是我們辦晚會比較熱鬧的情形下，在 11 月 15 日辦的晚會那天也才收到 500 份罷免連署書，如果我們不是靠 1129 選舉那天，我們根本不可能達到罷免第三階段。那到了罷免第三階段也是，因為現在百分之五十投票率門檻的限制，使得被罷免對象只要冷處理，並且因為我們是由一般民眾來動員、宣傳，甚至我們有可能會被中選會認為恐有違法，環境真的很辛苦。在這樣情形之下，那天有將近百分之二十五的人出來投票，只是很遺憾沒有機會跨過門檻，但這時候我們看到最大的缺點是我們沒有看到選票對決，我們看到在短短那麼幾天之內，從成案到投票階段，我們接觸到許多民眾，那些人又剛好有空出來投票，因為 2 月 14 日再過幾天就是除夕，很多人會回中、南部，這時候我們還有辦法找來百分之二十五出來投票，很遺憾的就是沒有另外一方支持蔡正元的人出來動員，可能因為時間、地點的關係，導致門檻未過，使得罷免案未能成立。

(四) 我們再從歷史來看，台灣罷免權入憲已經 70 年，進入選罷法大概 40 年的期間，我們看到幾乎沒有罷免成功的案例，

很實際的在於說，罷免權是看得到卻用不到，它並沒有實質存在。我們的理念其實很簡單，今天只要有好的選舉權、罷免權，自然而然我們可以讓好的政治人物上台，讓表現不好或發現選錯、變質的政治人物下台，有好的民主制度及 SOP 的話，其實很多社會議題我們可能不用擔心，因為我們至少可以確定有相對比較對的人在上面，這是民主制度部分。以美國為例，他在 2011 年的時候，就有 151 位政治人物被提出罷免，其中有大概半數 70 幾位被罷免成功，我們來看一個國家國力是否強大，絕對不只是看它的經濟實力、疆土大小及人口多寡，包含它的政治是否清廉、穩定，我覺得這是很重要的。

- (五) 今天我們不用擔心罷免權調降是否會造成社會動盪，說實在只要委員們做得好的話，誰吃飽沒事要去罷免他。憑良心講，我們下班寧願去看電影、跟女朋友吃飯，也不願 3、4000 人 11 個月下來都在推動罷免行動，最後敗在門檻之下。面對這樣的情況之下，我們會有一些建議，我們建議第一階段的門檻改到百分之一就好了，相信大家可以感受到第一階段的提議門檻比較是象徵性的意義，重點還是在第二階段連署。第二階段連署部分，我們建議門檻改到百分之十，另外我研究美國各州規定都不同，不過連署期間大概是 90 天到 180 天左右，所以我們也建議連署期間可以改到 90 天到 180 天之間。但這邊很實際在於說，連署時間拉長的話，因為今天選舉的時候是官方辦的，會發很多選舉公報出去，候選人會大街小巷宣傳，可是今天在推動罷免權的時候，我們可以看到是上班族在推動，也會需要一定時間醞釀出去，讓比較多人知道，我們也是透過很多方式來盡量做宣傳，可是因為有 30 天的限制，我們只能在 1129 選舉那天一口氣募到 6 萬份連署書，扣掉那天以外的話，我們一天還是只能收到 50 份到 100 份，這樣實質上連進到罷免投票的機會都沒有。最後



決定一位委員的去留，我們相信還是要交由選票來對決，我們認為最好情形之下是簡單多數決，在簡單多數決情形之下，這時委員們才會真正跳出來捍衛自己，告訴大家說他做了哪些事情，當今天他有出來捍衛自己的時候，我們認為很實際的，他的表現當然一定會變好，今天如果進到第二階段罷免連署的時候，我相信他一定立刻改頭換面，就是藉由這樣監督壓力之下，會讓我們的立法院表現會更好，簡單多數決才可以真正讓選票對決決定一個委員的去留。

(六) 最後我們也還是有建議一些配套措施，目前我們在連署的時候，1張連署書格式上面會有7個連署人，很實際在連署的時候，年紀比較大或眼睛不太好的很容易超出格子外面，連署不是那麼方便，現在報稅的時候，都可以透過電子方式來報稅，這邊也建議說，是否有機會透過電子連署方式，讓人更加方便行使罷免權。在這邊我們很希望並呼籲各部會的支持，今天調降罷免法的時候，做到的是讓台灣變得更好，好的選舉權、罷免權，才可以讓對的人上台，不對的人下台，這和我們任何人絕對沒有利益衝突，而是讓台灣可以變得更好，謝謝大家。

(七) 這邊我仍然依據實務的經驗做一下補充，我們今天提議罷免連署的門檻要調降，可是很實際的是，假設我們調降到百分之四，實際上我們還是要收百分之十三。就像今天在連署提議階段，就算是百分之二，我們也是要收到百分之三或百分之四。尤其是在連署罷免這個階段，因為不能補件，以我們這次針對蔡委員的罷免案為例，今天要通過連署罷免百分之十三的門檻，差不多是4萬份左右，可是我們最後的送件數還是送到將近6萬份，原因就是我們擔心會有誤差。另外一個很實際的原因，可能因為罷免的件數還沒有很多，目前我們得到的資訊，中選會不會告訴我們，是怎樣的原因而被剔除掉。所以實際上我們必須要多收。我們建議中選會可不可能

針對以後的罷免案，告訴民眾一些案件被剔除的原因，相信對以後推動罷免案更有幫助。

- (八) 另外一方面跟大家說明的是，雖然現在看起來連署罷免門檻從百分之十三往下調，可是我們還是要多收些，像我們在收第二階段百分之十三的時候，我們會以百分之十八為目標，因為我們真的會怕出什麼意外，尤其是當數字比較大的時候，這是第一個補充給大家的資訊。
- (九) 第二個要補充給大家的資訊，是大家不用擔心罷免的相關門檻調降，會導致很容易產生社會動盪，最簡單原因是因為選民都還是有他的智慧。每個人是否要簽連署、是否要投票，都還是有他自己的選擇。以我們的伙伴在台中提的罷免案為例，有通過罷免第一階段，進行到罷免的第二階段，只是在罷免第二階段 30 天內，收到的份數其實不是很多。我想原因是很實際的，因為我們一個晚上只能收到 50 份或是 100 份，當然也是有時間的壓力，另外一方面，也是民眾不會因為看到罷免案有通過第一階段就見獵心喜。我們實際在跑的時候，發現每位委員都會有自己的擁護者，也是有他表現不好的反對者。在民主制度的精神裡，我們還是交給選民自己來判斷。真的不用擔心，調降門檻後會造成社會動盪，有時選舉的動盪比這還大。

#### 十五、割闌尾計畫代表王守翰先生：

- (一) 在座各位，大家好，剛才經過這樣一輪包括專家學者及其他與會朋友的發言後，有一些補充事項，除了原本會議所列的幾個要點以外部分，剛剛我們研讀了關於其他各國的資料及各位學者的意見，整理出來的意見是，關於提議這件事，到底需不需要特別用 1 個連署的手段，我覺得這點是可以考量的。剛剛黃教授有提到說，加州有些提議，甚至只有 50-60 人不到 100 人的狀況，尤其像徐教授提到提議階段跟連署階段分開計算，不能重複也是件很奇怪的事情，變成提議跟連署這 2 個

東西本身是沒辦法做為一個結合，例如：提議只做為一個登記，所有民眾的連署都是一個連署的部分，我想這也是可以考量。

- (二) 再來罷免書格式的部分，剛剛幾位朋友都有提到，我就不再贅言。我還想提到一點，關於我們用什麼去考量天數的問題，基本上現在的選區劃分，以國會立委來講，單一選區劃分儘量是以人口相同為考量，在人口相同的狀況下，選區可大可小，大小差異其實非常巨大，但收連署書就不是這樣的狀況，收連署書是必須考慮交通，是不是我們連署的期間，要再加多一個變項進去，甚至考量那個選區的大小，而不是單純我們所看到的人數，蒐集連署書這件事畢竟是跟地域是有關聯性的。
- (三) 最後，既然我們有討論到不在籍投票，是不是我們的連署有沒有辦法作到不在籍連署，也就是我們用數位的方式去做這樣的不同連署，這點意見，我也希望主管機關可以考量。

#### 十六、憲法 133 實踐聯盟代表發起人馮光遠先生：

- (一) 各位大家好，從剛剛大家發言裡面，其實我們發現對於政治的問題，不論你的背景是什麼，你的職業別、身分別，大家其實都有發表意見的權利。為什麼今天我們在討論過程裡面，會提到像軍人或公務員很多權利是被限制住，光是對於討論過程冒出來這樣的問題，我就覺得非常好奇。軍人跟公務員他們也許在很多事情裡面被限制，可是我們發現，當他們真的要行使他們權力的時候，有時候其實他們可以暗中進行，例如說因為怕公務員行政不中立、干政，所以有些事不讓他們做，可是我們記的很清楚，上一次我們憲法 133 實踐聯盟進行到第二階段的時候，我會覺得中選會有一些高階的公務員對我們好像非常不友善，他們雖然表面上說不會干政，因為他們參與政治事情好像會違反行政中立，我覺得這些人表面上好像不做這些事情，可是私底下，我們認為他們把第二

階段 30 天的頭、尾剛好擺在過新曆年、舊曆年，就把我們扣掉好幾天，我覺得這就是非常聰明的干政或行政不中立的作法，所以我一直對於因為身分而有些事情不能做，我一直覺得希望能提出來討論。

- (二) 其實我們在選舉、罷免對立的觀念裡面，我們覺得好像都是行使人民的權利，為什麼要有這麼多條件的限制。我們在選舉的時候好像沒有說我們要選這個人，大家要提議是否讓他選，百分之二才可以讓他選，最後大家百分之十三連署讓他來選，沒有這種事情嘛。所以說我們常常發現台灣民主裡面一些事情，就好像剛剛提到 1994 年涉及高門檻罷免的東西，它其實很多是在利己狀態之下去做設計，那次很多立法委員緊急修法讓自己免於被罷免的一個窘狀，可是我會覺得如果真的從利己的觀念，我更覺得這屆立法委員更要趕快修法，讓這個罷免變得更容易，因為我相信在 2016 年選舉之後，很多現在在殿堂之上的立法委員到時候會變成一般平民，你們修了這個法之後，會讓你們更容易提案罷免你們不喜歡的人，這不是很好嗎，這是一個最利己的觀念。
- (三) 我們通常談很多事情的時候，都是從自己的利益來出發，然後做一些事情，沒有想到通盤考慮台灣民主未來發展到什麼境地，就好像我提到悠遊玩 4 年的概念，我覺得台灣很多媒體、很多監督機制、很多法條，台灣的民主都可以讓這些人悠遊玩 4 年，例如有些民意代表不倫的事情，他可以到某些地方去進行，因為他時間多，更厲害的是他不但在台灣進行，更可以去瑞士進行，我們知道他時間更多。我會覺得說牽扯到整個制度時，立法院這些立法委員他們整個效率，這些年來他們做的這麼多事情是否符合民意，為什麼有的會被罷免，有的會被支持，我覺得這些在整個大的環境，例如媒體的監督或其他監督機制沒有周全的時候，我覺得罷免就是一個非常好的手段，為什麼要設定這麼多的門檻。

(四) 在一次辯論裡面，我跟某個立法委員團隊裡面的人辯論，他就說某某委員罷免案之所以沒有成功，就表示人民支持他，我就酸酸的講，這樣子的話，那某某委員因為不倫，他的太太沒有去控告他，那是否表示他的太太支持他的不倫呢？所以很多時候這些人的邏輯，我覺得非常可笑。今天講到現在為止，有件事情我覺得也許跟今天主題不太契合，可是我突然想到一些事情，我們很多立法是針對一些特殊、特定對象，然後說我們要立一些法，比較沒有周全去想一些事情，我就突然想到有關里長這件事情，你知道在一個真正民主國家裡面，我們好像沒有看到里長這樣一個機制在裡面，它結構裡面沒有這樣的東西，里長這樣一個設計是否可以重新思考，這是我突然之間想到的一個東西，反正今天因為時間不夠，我們總是在臉書交換一下意見，謝謝。

(五) 我補充一點，我們選舉的時候，通常有所謂的選舉假，方便大家行使投票權，為什麼罷免的時候不能夠放罷免假？罷免是憲法賦予的，是不是建議罷免的時候，是不是能夠放罷免假，讓選民去行使他們的權利。

十七、銓敘部法規司陳珮婷科長：

(一) 就今天公聽會議題這個部分，是跟銓敘部業管有關，說明一下公務人員行政中立法。為了確保公務人員依法行政、執行公正及政治中立，所以制定中立法，也在法條裡適度的規範公務人員參與政治活動，在第 4 條到第 14 條皆有些行為的限制，其中中立法第 9 條規定，公務人員不得為支持或反對特定的政黨、其他政治團體或公職候選人，而領導連署，而所謂的領導，是有「統率、引導」之意，換句話說，如果中立法適(準)用對象只是參與連署而非領導連署，其連署行為實不生違反行政中立疑義，這是第一點。

(二) 其次，中立法第 1 條第 2 項規定，公務人員行政中立的規範，

是依中立法的规定，如果中立法未规定的，或其他法律另有严格规定者，是适用其他有关法律的规定。就我们知道，选罢法第 76 条第 1 项规定，罢免案是以被罢免人原选举区选举人为提议人，提议人有 3 个人是领衔人，填具罢免提议书，向选举委员会提出；在选罢法第 77 条第 1 项规定，现役军人、替代役男还有公务人员，不得为罢免案的提议人。那从这个条文上面看起来，选罢法对于公务人员罢免权的限制，事实上是除了不得为罢免案的领衔人外，也不可以参与连署而为提议人，就我们的理解，选罢法的规定事实上比中立法的规定更为严格，从我以上的报告就可以知道。事实上中立法并没有限制公务人员参与连署，只是适度地去限制他不能领导连署，如果未来内政部的政策方向是要删除选罢法第 77 条相关规定的話，部裡立场我们是表示尊重，但是善意的提醒，在领导罢免活动的领衔人这个部分，应该还是要作一个合理的限制，才能使得选罢法跟中立法的相关规定相扣合，也避免日後各機關在實務執行上，產生法規適用上面的扞格。

#### 十八、國防部馬琬甄編纂：

國防部就會議討論題綱第四項「宜否刪除軍人不得為罷免案提議人的限制規定」議題表示意見，這部分依憲法第 138 條、第 139 條及國防法第 6 條明定，軍人應超出黨派、效忠國家、並應負政治中立的義務，而且在公職選罷法第 77 條原本的立法意旨也是為了防杜軍人的干政，所以如果罷免還是分成這三階段的話，國防部仍建議維持原條文。

#### 十九、行政院人事行政總處黃弘君專門委員：

跟我們總處有關的也是議題 4，有關公務人員不得為罷免案提議人的限制，這部分其實是從中立法過來的，我們尊重主管機關銓敘部的意見。

#### 二十、中央選舉委員會王曉麟科長：

有關公職人員罷免案提議、連署人數是否過高，及連署期間是否過短，中選會對上述議題之理性討論，以落實人民參政權之保障，敬表支持。至有關是否刪除軍人、服替代役之現役役男或公務人員不得為罷免案提議人的限制規定，以公職人員選舉罷免法第 77 條規定上開人員，除了提議階段不得為之外，連署跟投票均沒有限制，另外公務人員行政中立法第 9 條第 1 項第 3 款的規定，公務人員不得領導連署活動。那另外公務人員及軍人其他相關法規是否有規範或限制，中選會認為應該要通盤來考量。

#### 二十一、中央選舉委員會唐效鈞專員：

報告主席，有關選罷法中禁止罷免宣傳之規定，社會普遍也覺得不合時宜，所以本會在去年 2 月 13 日業已將建議之修正條文，以及配合禁止罷免宣傳之刪除，相關配套措施的條文，送到立法院審議，不過因為本會並非公職選罷法的主管機關，我們對條文之修正只有建議權，這樣的修法方向是否要推動，還是要看選政之主管機關內政部的意見。

#### 二十二、本部役政署梁國輝副署長：

有關替代役役男不得為罷免案提議人是否要刪除部分，現行選罷法的規範中，第 77 條是說不得為罷免案之提議人，但是替代役役男仍可以為罷免案的連署人及行使罷免案投票權這個憲法賦予的公民權利，本署認為替代役是兵役的一種，服替代役的役男，基於法定義務跟現職任務的遂行，在服役期間仍宜秉持政治中立立場跟態度來履行兵役義務，所以本案建議仍宜維持現行法律條文的規定。

#### 柒、主席結語：

今天非常感謝大家，最後我跟大家報告，今天各位貴賓的發言，我們會有逐字稿，登載在本部的網站，大家以後可以上去查看，我們需要幾天的時間，如果還有其他書面的資料，會後如果要

提供給我們，我們非常歡迎，因為這個程序，還有其他的機關要參與，如果後續到立法院去，我想立法院可能會邀請大家表達意見，有機會再進一步討論，今天就到這邊結束，謝謝大家，謝謝！

捌、散會（中午 11 時 40 分）。



附件

## 綠黨共同召集人張育憬小姐書面意見

罷免權乃人民基本政治權利，罷免權不彰、民主無以穩固！眾所皆知，選舉、罷免、創制、複決本就是憲法賦予人民基本的政治權利。然而台灣歷代的政治權力集團為鞏固自身的權力，不斷地藉由修法來限縮人民最基本的政治權利；包括各種參政門檻與高額保證金限制、罷免與公投門檻、扼殺小黨生存空間等等，台灣要行使罷免權遠比行使投票權幾乎困難十倍以上！

然民主政治在制度上包含兩個主要層面：參與和競爭，是故政治制度的設立就是要確保權利的平等，如果選舉制度都只對大黨有利，阻礙了年輕人、小政黨、進步聲音的參政權，那麼就無法確保政治人物能對人民負責，選上了之後就「由你玩四年」。這不僅是阻礙了民主的發展，更是閹割了人民的基本權利！

因此，罷免權作為平衡選舉權的一個重要權利，若是在障礙重重中被行使，無疑就使得我們的制度成為跛腳的民主！綠黨強烈呼籲必須修正選罷法下列五點：

（一）罷免提案及連署門檻修正應朝向容易成案的方向修正：

《選罷法》第 92 條第二項規定：「罷免案否決者，在該被罷免人之任期內，不得對其再為罷免案之提議」。因此，在罷免提案成立後之投票只有一次機會的情況下，罷免提案與連署門檻應朝向容易成案的方向前進，否則既有的限制加上門檻，就是直接剝奪人民罷免的權利。

（二）通過罷免案的投票率門檻應低於二分之一：

就實際狀況而言，二分之一之投票率門檻通常遠高於當選之得票，這會導致需要百分之五十的選舉人支持罷免、達到絕對支持率才能成案，直接閹割了人民罷免權利。

（三）罷免連署期間應延長二分之一：

現行法規對於罷免案連署所要求的制式行為：「一定要按照表格格式填寫、親簽或蓋章」，才算連署成功。這對於戶籍屬於原選區，但現居住地不在原選區的人來說是需要較長時間處理，所以連署期間應該要延長以利連署作業。

(四) 建議刪除選罷法第 77 條：

根據公民與政治權利國際公約參政權的保障規定，公民應該要有平等的參政權，綠黨建議刪除《選罷法》第 77 條：「現役軍人、服替代役之現役役男或公務人員，不得為罷免案提議人。」

(五) 建議修正選罷法第 86 條第三項：

選舉所擁有的宣傳權利和限制規定，依照法理而言，罷免應擁有相同的規定！既然選舉可以宣傳，那罷免當然可以宣傳。莫讓罷免成為一種具有被歧視性的人民權利。