

國立臺灣大學社會科學院國家發展研究所
碩士論文



Graduate Institute of National Development
College of Social Sciences
National Taiwan University
Master Thesis

我國解嚴後罷免運動與罷免制度之研究
The Analysis of Recall Social Movements and Recall
System in Taiwan after Lifting of Martial Law

徐佑昇
Yu-Sheng Hsu

指導教授：陳顯武 博士
Advisor： Hsien-Wu Chen, Ph.D.

中華民國 106 年 2 月
February 2017

致謝



這本論文的完成，對於一個研究所整整念了四年的我來說，可以說是終於卸下了心中的大石，使我能早日邁出校門，進入社會，實踐理想。而要萬分感謝的，就是我的論文指導教授陳顯武老師，提供了我論文架構的指導以及論文修正的叮嚀指教，也要感謝我的口試委員李炳南老師、鍾國允老師的修改建議，以及文化大學的林忠山老師對於罷免研究資料的詳述，使得我對於罷免這個甚為冷門的研究，能更臻完善。

而同時也要感謝我的研究所同學乙棋與好友明誼、力維對於我論文研究方法、研究途徑所提供的建議，使我能夠一步一步地將論文順利完成，也感謝我的父母持續提供生活上與精神上的支持，讓我能夠順利完成學業。

最後，更要感謝我最愛的女友，是妳在我最為無助困頓之時，替我加油打氣，讓我能更加堅定地完成這艱難的任務！

徐佑昇

106.02.12 於暖暖溫暖的家

摘要



我國乃世界上少數同時採行公職人員、立法委員與總統副總統罷免制度的國家，而罷免制度運行至今，也產生了相當多的爭議以及大型的社會運動，並造成我國政治板塊因而產生劇烈的變動，甚而導致政黨輪替。

本文將探討我國選舉罷免制度中有關「罷免」部份之演變，並將結合解嚴後之幾大指標性之罷免運動：(1) 1994 年第二屆台北縣立法委員林志嘉、洪秀柱、韓國瑜、詹裕仁罷免案 (2) 2000 年及 2006 年陳水扁總統罷免案 (3) 2013 年立委吳育昇罷免案 (4) 2014 年立委蔡正元罷免案暨「割闌尾計畫」運動等為例，另附帶補充近期的立法委員黃國昌罷免運動，說明我國目前罷免制度的結構性問題，並探討未來進一步之修法方向。

本文認為罷免制度於我國適用之結果基本上算是正面的，雖然歷經了 1994 年之不合理修法而大幅提高罷免門檻，而在歷經政權輪替後，終於在 2016 年 11 月 29 日將罷免制度作了大幅度的修正，使門檻得以合理化，而罷免在我國運行的結果也促使選民能夠更加關注公眾議題，進而促進重大政策的進一步討論，使得我國民主得以更加深化，故本文是贊成繼續維持罷免制度的。

另未來修法的部分，本文認為應該對於罷免的理由要設定一定的門檻、總統罷免部分於全國人民投票部分的門檻應也要適當調降、最後立委部分的罷免門檻因為已修正為單選區兩票制，應也要研擬修正。

關鍵字：罷免、核四、割闌尾運動、公職人員選舉罷免法、總統副總統選舉罷免法

Abstract

R.O.C. is one of the few countries in the world that can recall public officials, legislators and presidential vice presidents. At the same time, the recall system has generated quite a lot of controversy and large-scale social movements, which has resulted in politic violent change, and even lead to political rotation.

This article will discuss the evolution of the "recall" part of the electoral removal system in R.O.C., and will combine several major indicators of recall after the lifting of the campaign: (1) The second Taipei County Legislators Recall in 1994 (2) Recall of president Chen Shui-bian in 2000 and 2006 (3) Recall of Wu Yu-sheng from the Legislature in 2013 (4) Recall of Tsai Chien-yuan from the Legislature in 2014 and the "Cut-appendix Program" campaign, and also supplemented by the recent legislator Huang Guochang recall campaign, then explain our current structural problems of the recall system, and explore the future direction of further revision.

This article argues that the recall system in R.O.C. is basically a positive result, although after 1994, unreasonable amendment to substantially increase the recall threshold, and after the rotation in power, and finally, the recall system of 29 November 2016 has been substantially amended to rationalize the threshold, and the results of the recall in our country have also prompted voters to pay more attention to public issues, thereby promoting further discussion of major policies, enabling our democracy to more deepening, so this article is in favor of continuing to maintain the recall system.

The other part of the amendment to the law, this article that the reasons for the recall should be set a certain threshold, the presidential recall part of the citizen people to vote part of the threshold should also be appropriate to lower, and the legislator of the recall threshold has been amended as a single electoral district two vote system, should also be developed to amend.

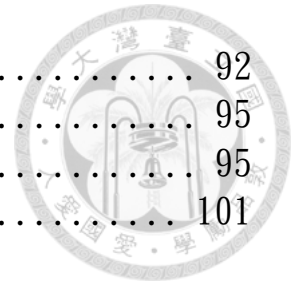
Keywords: Recall, Chen Shui-bian, Tsai Chien-yuan, Cut-appendix Program, Anti-Nuclear

目 錄



致謝.....	II
摘要.....	III
英文摘要.....	IV
目錄.....	V
圖表目錄.....	VII
第一章 緒 論	1
第一節 研究緣起與問題意識	1
第二節 研究目的	4
第三節 理論回顧與文獻探討	4
第四節 研究設計	23
第二章 罷免制度之發展	33
第一節 我國解嚴前後罷免制度之發展.....	33
第二節 各國罷免制度之比較	40
第三節 小結	44
第三章 我國地方公職人員罷免案例之分析.....	47
第一節 我國地方公職人員罷免制度之沿革.....	47
第二節 解嚴前後相關案例	51
第三節 政治影響與評析	57
第四章 我國立法委員罷免案例之分析	61
第一節 我國立法委員罷免制度之沿革.....	61
第二節 1994 年台北縣立法委員罷免案暨反核四運動	62
第三節 2013 年立法委員吳育昇罷免案暨憲法 133 實踐聯盟運動.....	72
第四節 2014 年立法委員罷免案暨割闌尾運動	74
第五節 2016 罷免立法委員黃國昌運動	77
第六節 各案之比較研究	79
第七節 各案政治影響與評析	80
第五章 我國總統罷免案例之分析	83
第一節 我國總統罷免制度之沿革	83
第二節 李宗仁副總統罷免案	84
第三節 2000 年陳水扁總統罷免案	85
第四節 2006 年陳水扁總統罷免案	87
第五節 各罷免案之比較	88
第六節 政治影響及評析	89
第六章 結論	91
第一節 主要研究發現	91

第二節 政策建議	92
參考文獻	95
壹、中文	95
貳、英文	101



圖表目錄



圖 1：人民政權與中央政治權關係.....	16
圖 2：人民政權與地方政治權關係.....	17
圖 3：本文研究架構.....	30
圖 4：我國罷免法規之演進流程.....	39
表 1：雅典曾遭陶片放逐之著名人物.....	8
表 2：公職人員選舉罷免法歷次重大修法修正內容對照.....	49
表 3：解嚴前鄉鎮市長之罷免.....	51
表 4：解嚴後鄉鎮市長之罷免.....	53
表 5：臺北縣第二屆立法委員林志嘉、洪秀柱、韓國瑜、詹裕仁罷免案之連署、提案與投票結果.....	71
表 6：2015 年臺北市第四選舉區立法委員蔡正元罷免投票結果.....	76

第一章 緒論



本研究將探討我國選舉罷免制度中之「罷免」部份的演變，並將以解嚴後之幾大指標性之罷免運動：(1) 1994 年第二屆台北縣立法委員林志嘉、洪秀柱、韓國瑜、詹裕仁罷免案 (2) 2000 年及 2006 年陳水扁總統罷免案 (3) 2013 年立委吳育昇罷免案 (4) 2014 年立委蔡正元罷免案暨「割闌尾計畫」運動等為例，另附帶提及近期的立法委員黃國昌罷免運動，說明我國目前罷免制度的結構性問題，並探討未來進一步之修法方向。

第一節 研究緣起與問題意識

壹、研究緣起

美國建國先賢麥迪遜曾於《聯邦黨人文集》云：「若人是天使，則毋需組織政府；若由天使來統治人類，那政府既不需有外在的控制，也不需有內在的控制。於建構一個由人來管理人的憲法時，最大的困難之處在於，你必須能夠控制統治者；其次，你才能控制政府。」現代民主社會中，共和國之總統與君主國之元首不同，總統的職位並非神聖而不可侵犯之，仍應負其相關的法律責任與政治責任。共和國之總統，依憲法規定本賦有實權，且其權限來自於民主機制的選舉制度所授予，故對於其違法之行為與錯誤的政策，自應課予政治責任與法律責任(陳耀祥，2006)。

同樣的，英國 Lord Acton 爵士曾言：「權力使人腐化，絕對的權力，絕對的腐化。」故於共和國的制度設計，避免掌權者權力慾望的無限擴張，遂透過對於掌權者的權責監督(制衡機制)，以防憲政運作的腐化與沉淪。

那對於如何避免掌權者之腐敗？除歐美之三權分立之外，我國另創設有考試、監察等行政體系，同時亦有彈劾等制度輔佐，而我國也有讓政治人物負起政治責任的「罷免」制度，以期落實三民主義中，真正主權在民之精神。

罷免在英文為 Recall，乃撤回之意，係選舉之反面，與選舉相輔而行(鍾泰德，1969)。因人民選舉議員或官吏辦理中央或地方事務，此議員及官吏即係受民眾委任，故選舉權亦可稱為「委任權」，人民除具有此委任權外，仍有一種「撤回權」，即人民對於所選舉之議員或官吏，如認為未能稱職，可任何時期予以罷免，使其不

得繼續任職。因為議員及官吏為人民之公僕，其與人民之間永保有主從關係，與私人僱傭關係之經理或管家無異。


我國國父孫文先生，特將罷免權列為四種參政權之一，我國憲法第 133 條即規定：「被選舉人得由原選舉區依法罷免之」。目前世界民主國家中，部分亦有罷免之規定，雖其行使方式不一，然其立論根據可謂殊途同歸。美國目前以州級而言共 19 州有罷免制度，日本亦與我國相同具有首長的罷免制度，由此可見罷免制度在先進民主國家雖然為數並不算多，但亦非罕見。

與我國憲政理論中，有關罷免權，往往與創制、以及複決權並行，彌補代議政治的不足。尤其是選民極度不滿意民選首長、或是相關代表，可在任期屆滿前使用選票將其拉下、或至少當頭棒喝。就政治哲學理論而言，罷免的用意在希望能督促政客，希望他們能用心問政、對選民負責，以杜絕不檢、無能、無心、或是變節。

民主國家中有罷免制度的正如前述，然有國家領導人等級之罷免制度的就較為稀少，因此本該是身為亞洲民主燈塔的我國所引以為傲的一項創舉，但卻因為立國後的軍閥割據、內戰頻仍、日本侵華、國共內戰後遷臺等種種歷史脈絡之下，以及國民兩黨所強勢主導的多次修憲與修法，導致本來的罷免制度早已被扭曲殆盡，成為一個罷免門檻極高，「遠勝」於各國的「鳥籠罷免」制度。

除了罷免制度結構性問題之客觀因素，主觀因素方面，資訊之透明化與政治開放也對罷免制度開始產生了催化效果。在解嚴之前，國民政府遷台，導致台灣成為一黨獨大的威權國家，政府控制新聞媒體並限制人民集會結社自由，剝奪憲法上許多應有之權利，因此民眾很難透過公開管道得知政府的實際施政作為。且當時政府會透過各種公權力和黨營媒體、專家學者來為自己的施政辯護，所以在威權政府統治下，許多政府利益輸送或是透過公權力來謀取不當利益及相關施政弊端之情事常被掩蓋，報喜不報憂，故除非事情「鬧大」至難以掩蓋，自也難以產生人民因為對於執政者的極度不滿而採取罷免行動之情形出現。

然自解嚴民主化後，開放了黨禁、報禁，各式各樣的社團成立、集會遊行活動與抗爭如雨後春筍般地湧現，致使被壓抑許久的台灣社會遂爆發旺盛的社會力。而此種現象也從社會層面蔓延到政治層面、媒體層面，透過媒體的關注和報導，也有更多的民眾開始關心政治，政治中以往所不為人知的部分開始被一一揪出，並形成台灣進一步民主深化，從威權國家轉型。



隨著萬年國代廢除、立委、縣市長及總統開放直選，人民得以頭一次嘗到人民作主的滋味，各項公職人員選舉亦百花齊放，讓台灣往往每幾年就有一次選舉，選舉與政治也變成台灣人民相當熱衷與茶餘飯後的話題。然而隨著一次次選舉，與國民兩黨之間的競合、對立、惡鬥，產生了許多政治與憲政僵局；此外於經濟發展之下，隨著生活水平之提升，更多人民願意投入關心社會與環保之發展，各種維護公益之利益團體應運而生，也產生許多社會運動，甚而影響政治，例如 1994 年因為反核團體所發起的反對擁核立委之罷免運動即是。

而於 2000 年總統大選，在國民黨大分裂的情況下，以及興票案的揭發，使台灣提早進入了政黨輪替的階段。然因此政治發展太過突然，原來的執政黨無法習慣在野的政治操作，而在野黨因猶未熟諳政治與行政治理的精髓，再加上行政官僚體系早已浸染國民黨主政時代的行事作風，一時之間也對重大的政治不連續現象，表達出生硬的配合情狀，以致國家機器並不能有效運營。（林水波，2002）而終因核四之停建未能掌握相對性較佳的時機，終使國、親、新三在野黨順利結盟，積極醞釀並提起了我國行憲以來首次的總統罷免案，雖最後送進立院議事處後擱置，為我國憲政史上寫下重要的一頁。而在 2006 年，由於總統陳水扁的貪腐案件爆發，最終形成了空前絕後的「百萬人民倒扁」運動，紅衫軍空前絕後的影響，最終雖未罷免成功，但也開啟了第二次政黨輪替的契機。

而在 2014 年，因為兩岸服貿協議之重大爭議，遂爆發了「318 太陽花學運」，並徹底扭轉了台灣的政治生態。而在運動結束後，相關團體由於認為服貿協議爭議中，有某些立委已經徹底喪失民意代表的代議制精神，故發起了「割闌尾計畫」之運動，雖然最後依然未罷免成功，但實則深深影響了 2014 年的縣市首長九合一大選以及 2016 年的總統立委選舉之結果，亦值得探討。

而本研究就是由於筆者實際有參與 2016 年的總統立委選舉之競選活動，對於上述之罷免運動造成的影響、以及為何罷免總是難以成案感到極大的興趣，便以我國的罷免制度為研究主軸，輔以這三次重大的罷免運動事件為例，來探討目前罷免制度的現狀與未來之改善方向。

貳、問題意識

本研究之問題意識為：為何我國舉行之公民直選民意代表之罷免，皆無法順利

罷免之，是否是制度面出了問題？抑或是罷免制度並不適用於我國？還是另有其他原因？本文將試探討罷免制度之演變與實際運行之成效，找出問題所在。



第二節 研究目的

壹、研究目的

本文之研究目的，乃是在於透過對於我國罷免制度之演變分析，並輔以上述三大罷免運動實際運行之結果，來探討我國罷免制度的成效與問題，並期能提出往後相關修法建議，使臺灣之民主能夠進一步深化，落實國父之主權在民的真正精神。

貳、主要研究問題

- 一、我國選舉罷免相關法規立法歷程。
- 二、我國之罷免案件與他國相關案件之比較。
- 三、我國人民行使罷免權時之困境。
- 四、現行罷免制度是否有發揮效用，或是否已不合時宜？
- 五、往後修法，應解決之問題。

第三節 理論回顧與文獻探討

針對本研究主題「我國解嚴後之罷免運動與罷免制度研究」的文獻探討，針對《憲法》、《公職人員選舉罷免法》、《總統副總統選舉罷免法》等與罷免有關之法制研究內容加以綜合整理與分析比較，透過「罷免」、「選罷法」、「憲政」、「憲法」、「國父思想」，英文「Recall」等關鍵字，在臺灣大學圖書館、臺灣博碩士論文知識加值系統、臺灣期刊論文索引系統、中文電子期刊服務（CEPS）、數位化論文典藏聯盟資料庫（PQDT）、立法院圖書館、國家圖書館、Google 學位論文進行搜尋，以圖完善。

壹、罷免概念界定

各國對於罷免之相關研究較少，於研究上多所著墨於選制本身之整體研究，或探討選舉罷免之法律制度本身之演變，故本文試圖先由罷免之定義下手，釐清有關罷免之意義與目的。

罷免，在《現代漢語詞典》中有兩種解釋：1. 選民或代表機關撤銷他們所選出的人員職務；2. 免去（官職）。進而將罷免權也解釋為：1. 選民或代表機關撤銷他們所選出的人員職務的權利；2. 政府機關或組織依法撤銷其任命的人員職務的權利。中國古代文獻很早就有“罷免”的字樣出現，《舊唐書·睿宗本紀》記載：“先是，中宗時官爵淪濫，因依妃、主墨敕而授官者，謂之斜封，至是並令罷免。”這裡的“罷免”是皇帝免去官員官職，為第二種涵義。

另在西方之美國百科全書與美國政治辭典之解釋，罷免乃指人民有以選舉或投票方式，召回任期未滿之民選公職人員的權力。(Americana Corporation, 1978: 266)

我國憲法最重要的核心精神，便是國父孫文先生的遺教。關於罷免部分國父曾言：「……專行這個民權，好比是最初次的舊機器，只有把機器推進到前進的能力，沒有拉回來的力，現在新式的方法除了選舉權之外，第二個就是罷免權，人民有了這個權，便有拉回來的力，這兩個權是管理官吏的，人民有了這二個權，對於政府中的一切官吏，一面可以放出去，又一面可以調回來，來去都可以從人民的自由，這好比新式的機器，一推一拉，都可以由機器的自動……」（秦孝儀，1989）。

而憲法學意義上的罷免（權），指的乃是第一種含義，《中華法學大辭典·憲法學卷》將「罷免權」解釋為：選民或人民代表機關依據法定程式撤銷代表或者國家公職人員的權力；將「罷免案」解釋為：向國家權力機關提出的撤銷國家機關領導人職務的議案，民主國家通常稱之為「彈劾案」。

貳、學者對於罷免之定義

學者如鐘泰德指出，罷免系撤回之意，罷免權為近代民主政治之產物，係選舉之反面，而與選舉相輔相行，選舉權亦可稱為委任權，人民除具有此種委任權外，仍有一種撤回權，此即罷免（鐘泰德，1969）；林紀東認為，罷免權乃人民對於不能稱職之民意代表或公務員，於其任期未滿之前，用投票方法，令其去職之權利（林紀東，1980）；劉慶瑞認為，罷免權乃人民以投票方式罷免其所選出之代表或公務

員之權利。罷免權與選舉權相對，後者係放出去之權，前者則為收回來之權，兩者相輔而行（劉慶瑞，1976）；林忠山則認為罷免權具有下列特性：一、罷免權之主體在於全體人民；二、罷免權之客體指民選之公職人員（官吏）；三、罷免權之行使系對任期未滿之民選公職人員為之；四、罷免權係源於選舉權，兩者為相對的權利，可相輔相成，均係人民政權運用的主要工具，選舉權是放出去，罷免權是調回來；五、罷免權是人民對於民選公職人員去留的一種選擇（林忠山，1985）。

參、相關理論回顧

我國罷免權制度之產生，追溯其源頭即源自於國父孫文之相關思想，而關於國父本身思想源頭之部分，自不能不論及西方有關罷免思想之起源，而其內涵實殊途同歸。亦即人民既然有權能夠選舉出官員，自也有權可以逕行終止此「委任關係」。然值得注意之爭點在於，許多學說認為既已有彈劾、定期改選等憲政上之制度予以處理，自不應再疊床架屋，動輒使用罷免來使憲政運行不穩定，故此節將會就上述內容，加以論述。

一、 西方有關罷免制度之起源

有關西方罷免制度與其基礎論述之起源，無一較確切之說法，但其精神應可追溯自古希臘雅典城邦之運作中，有關「直接民主」與「公民投票」之部分。學者 Ranney 指出，民主政治的基本原理即在於人民主權、政治平等、大眾諮商與多數統治（Ranney, 2001:121-127），人民主權部分又為此四項原則之首，而其展現之方式又有直接民權與間接民權兩種，前者之雛型即為上述之希臘城邦政治。而就罷免制度本身實際之落實，應與十八世紀法國思想家盧梭（Jean Jacques Rousseau）之「主權在民」思想與近代美國進步主義運動之主張有密切關聯。而罷免之行使方式較常見的型態便是以公民投票的方式為之，故吾人有必要先了解有關直接民主與公民投票之理論淵源，再探究在該前提之下之罷免權行使。以下分述之。

（一） 雅典的直接民主與陶片放逐制

於公元前 682 年，希臘城邦雅典廢除了王政，改為共和，以「公民大會」為最高權力機關，但凡年滿 21 歲的自由公民皆有權出席該大會（然女性與奴隸則被排除在外，故嚴格而言並非全民參與），而公民大會本身為議事與行政合一之機構，

有立法權與選舉官吏權，每一公民皆有權在公民大會上提出議案和參與討論。公民大會乃創造了國民主權至上的一種直接民主之典範（曾建元，1995：13）。至此，直接民主與公民投票行使參政權利之模式已初步建立。

而至西元前 510 年，雅典政治家克里斯提尼（Κλεισθένης，英：Cleisthenes）創建了「陶片放逐制」（Ostracism），該制度主要是雅典人民可以透過投票強制將某人放逐，其目的主要在於防範因統治者權力過大產生之「僭主獨裁」（希臘城邦曾出現之類似君主獨裁政體，雖為合法透過選舉等產生之統治者，卻違反民主與人民利益而將自身集團利益至上之謂）（Glad, 2002）。

每年雅典公民大會之常務委員會（亦稱為主席團，為公民大會 500 人之議事常設機構）會詢問公民大會是否需要進行陶片放逐之投票，用以使城邦擺脫影響力過大之人士，若大會表決通過該案，則翌年之 2 或 3 月間即會實施該放逐投票。於投票當日，於雅典之「阿哥拉」（即市集或市中心）中央用木板圍出一圓形場地，並留出 10 個入口，與雅典本身的 10 個部落相對應，以便利同一部落之公民進出。投票者在「選票」—即陶罐碎片較為平坦處—，刻上其認為應被放逐者的名字，再投入自己部落的投票箱。若最終統計選票總數未達到 6000，此次投票即宣告無效；如果超過 6000，再按票上的名字將票分類，得票最多的人士即為當年放逐的人選，其放逐期限為 10 年（另一說為 5 年，但都可以因城邦的需要而隨時被召回）。被放逐者無權為自己辯護，須在 10 天內處理好自己的事務，然後離開城邦。放逐期間，被放逐者的公民權和財產權保留，回到城邦後自動恢復。（P. J. Rhodes, 1994）

陶片放逐法雖於西元前 509-508 年間即設立，但真正開始落實之時間約為波希戰爭中著名的馬拉松戰役（Marathon）兩年後（西元前 487 年），雅典的公民取得了更大的政治權力後才首次實施，而其中有一次被放逐者為雅典著名政治家阿里斯提德（Aristeides）。根據記載，他於放逐投票時被一位不識字的公民請求，在陶片上寫下「阿里斯提德」，而阿里斯提得如實照辦後，順道問該公民為何要這麼做，而該人回答道：「不為甚麼，我甚至還不認識這個人，但是到處都稱呼他為『公正之士』，我實在聽煩了。」惟另一說指出阿里斯提德雖貴為馬拉松戰役中優秀的指揮官，然其政治立場實屬於頑固之貴族利益派，於戰役結束後，利用其職權並背離民主原則，反對提高平民地位、操縱貴族會議，同時基於維護貴族既有利益之立場，反對發展工商貿易，甚而反對新建海軍對付波斯之侵略，故才被罷免。（周洪祥，

2007)



放逐年	姓名	姓名拉丁轉寫	出身地
前 487 年	希帕科斯	Hipparchos	雅典 Collytus 區
前 486 年	邁加克利斯	Megacles	雅典 Alopeke 區
前 485 年	卡利色諾斯	Kallias	(不詳)
前 484 年	科桑西普斯	Xanthippos	雅典 Cholargos 區
前 483 年	凱勒伊諾斯	Kallixenos	雅典 Xypete 區
前 482 年	阿里斯提德	Aristeides	雅典 Alopeke 區
前 471 年	地米斯托克利	Themistocles	雅典 Phrearrhioi 區
前 461 年	客蒙	Kimon	雅典 Lakiadai 區
前 460 年	阿爾巴德斯	Alcibiades	雅典 Skambonidai 區
前 457 年	邁恩	Menon	(不詳)
前 443 年	修昔底德	Thucydides	雅典 Alopeke 區
前 415 年	海柏波拉斯	Hyperbolos	雅典 Pherthoidai 區

表 1：雅典曾遭陶片放逐之著名人物

資料來源：維基百科¹

¹ 維基百科：



綜上可知，陶片放逐法有其優點與缺點，分述如下：

優點：

每個公民都可以通過陶片表達自己的政治意見和願望，從而體現了古代雅典民主政治的廣泛性；有利於淘汰那些沒有維護公民利益的官員，反對有損公民利益的行為，同時可以約束官員的行為，消除不穩定因素，從而有利於國家的穩定和正常民主秩序的維護。

缺點：

然史實表明，陶片放逐法也有其難以克服的弊病，這個弊病就是依此法作出的裁決，相當程度上取決於公民的情緒，而公民的情緒常受一些政治家的鼓勵而波動不定。因此，公民對官員優劣的判斷未必都能深思熟慮，用貝殼或陶片投票作出的裁決也就未必準確。於雅典民主政治後期，黨派鬥爭頻繁尖銳，一些政客常常以民主為號召，鼓動民眾把放逐法作為打擊政敵的武器。陶片放逐法的弊病更加嚴重地顯露出來，漸漸失去了維護民主秩序的作用，反加劇了無政府主義的氾濫。

而最終於西元前415年春季，一位雅典著名之平民領袖海柏波拉斯(Hyperbolos)即因黨派鬥爭而遭受株連放逐，被迫遠走薩摩斯島(Σάμος, 英: Samos)，然卻在該地遭受支持寡頭政治之激進份子所殺害。而此事件於雅典平民中造成極大衝擊，悲憤的雅典群眾儼然將陶片放逐制度視為一場鬧劇，自此不再援用，該制度於雅典城邦之適用到此終結。然其對於往後民主思想與罷免、彈劾等相關制度之影響，實為深遠。

(二) 盧梭之民主理論

盧梭之理想乃是建立一個能夠保障全民福祉的社會型態，在其所著之《社會契約論》(何兆武譯, 1980)中指出，若欲達成上述理想之方法，自須有一合法之政治權威來加以執行，然其認為「人雖然當初是生而自由的，但卻總是生活在枷鎖之

<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E9%99%B6%E7%89%87%E6%94%BE%E9%80%90%E5%88%B6>，
2016/12/20 檢索

中」，而該自然之政治權威於人們的自然狀態下其實並不存在，故須以一「社會契約」建立起一個自治政府，而人民乃是主權最終所有者，政府一切之權力乃是來自於人民之授權，且僅為人民之代理人，須依照契約執行任務。故所有的法律若未經人民之認可即非法律，而民主的最終原則即是以「公共意志」（general will）來決定大眾之福祉。然盧梭本身並未定義如何達成該理想之目標，但建議由公民團體組成的代議機構作為立法者，通過討論來產生公共意志。同時其亦發現，人民本身對於何謂大眾福祉常意見分歧，故將公共意志理論修正為須與少數服從多數之投票原則相結合，透過公民投票做為了解公共意志之途徑（何兆武譯，1980）。


公共意志的對象乃為公共利益，其出發點在於每一個個人之「公心」，而其實踐則在於人民之立法行為以及多數決與一致決的投票行為。就盧梭本身理想而言，兩者皆不能交付給代表來替代，同時其認為法律是公共意志對於公共有關事務公開且嚴肅的宣告。其中之重點在於其「公共性」，而非「個別性」。法律其所針對之對象永遠是普遍而公共的，絕不考量單一個人或個別行為，而公共意志之實現則須經過人民直接之參與。因為主權於公共意志之目的，就是為了追求公共利益，而秉持此種「公心」的全體人民，其運作方式，即透過投票表決之（徐百齊，2000）。

盧梭認為，若主權者於執政時走向公共意志之反面，則上述之社會契約即會遭受破壞，故人民有決定與變更政府形式以及執政者本身的權力，包含用起義（亦即革命）的手段來推翻違反社會契約的統治者。此推翻不符人民期待執政者之論點，亦有可能為罷免制度之濫觴（徐百齊，2000）。

（三） 美國之進步主義運動

我國憲法中所規定人民具有罷免之權利，其自然繼承國父孫文之思想，而孫文先生亦於著作中自陳：兄弟的三民主義，是集合中外的學說應世界的潮流所得底……美國前總統（林肯）的主義，就是民有，就是民治，就是民享。他這「民有」、「民治」、「民享」主義，就是遜總統鑑於世界潮流，大倡民族自決。這民族自決，就是本黨的民族主義（秦孝儀，1989）。由此可知其思想淵源與延伸出之中華民國憲法，多與美國該進步主義時期之政治家思想有關，故吾人即有必要進一步探究美國之進步主義運動。

1. 美國進步主義的起源



美國獨立戰爭，在國家型態上僅擺脫了英國殖民統治，然其內部社會階層與社會結構並無太大改變，但是在美國南北戰爭以後，卻標示著國家走向工業化與自由勞動市場的變遷與勝利（謝政諭，2007）。而據研究顯示，在內戰前，美國農業產值在工農業總產值中佔 63%，而工業產值中輕工業產值又占 70% 左右。1860 年，美國的工業總產值只佔世界工業總產值的 6%，1900 年則佔到 30%，同時國內的工業產值超過農業產值，於 1900 年達到 61%。至 1921 年，美國的工業結構中重工業比重超過輕工業（錢滿素，2001）。而整體之產業結構改變，交通運輸鐵路、公路由東到西、由南到北的貫通，華工等低廉勞力之引進，造就了社會全面且快速的工業化，並帶來了城市與人口的移動，改變了傳統小城鎮與農村的文明模式，然而工業化的負面影響如貧富差距、城鄉差距、性別差異、族群差異等問題也接踵而至（謝政諭，2007）。

於是，各種具有社會良心的新聞工作者，在當時的大眾取向雜誌如《大西洋月刊》（Atlantic Monthly）、《世界主義者》（Cosmopolitan）、《競技場》（Arena）等揭發種種社會不平等之問題，造成十九世紀八十、九十年代的所謂「黑幕揭發」運動（余志森，2001）。而不僅新聞、文藝工作者揭發種種黑幕，諸多思想家、社會改革家紛紛提出了深具原創性的學說及著作，批判社會黑暗與經濟不公，例如，亨利·喬治（H. George）的《進步與貧困》（Progress and Poverty, 1879）及愛德華·貝拉米（E. Bellamy）的《回顧》（Looking Backward, 1888）、韋伯倫（T. Veblen）的《工商企業的理論》（the Theory of the Business Enterprise., 1904）、威廉·懷特（William Allen White）的《改變古老的秩序：一個美國民主的觀點》（The Old Order Change: A View of American Democracy）、政治家老羅斯福（T. Roosevelt）的《新國家主義》（New Nationalism, 1910）及威爾遜（W. Wilson）的《新自由主義》（New Freedom, 1912）、哲學教育家詹姆斯（W. James）的《實用主義》（Essays in Pragmatism, 1907）及杜威（J. Dewey）的《民主與教育》（Democracy and Education, 1916）、等等眾多的作品，針對轉型期的各種問題深入剖析，揭發內幕，漸而匯聚成一股思潮，累積為行動的哲學，並化為一股改革的力量，並經由行政、立法、司法行為與政策，以和平的手段來推動社會進步（謝政諭，2007）。誠如學者貝克（Robert H. Beck）所說：「進步主義一詞，意指從事各種具有改革精神的工作。例如，瑞絲（Jacab Riis）和亞當斯（Jane Adams）

從事消除貧民窟；辛克雷爾（Upton Sinclair）揭發肉商的秘密；以及一些揭發貪污腐敗者，要求結束作奸犯科財閥的陰謀，或呼籲進行反貪污、反腐败。有些進步主義從事改造房屋的規定，或政治改革作為其特殊努力的對象。後者也有許多人有興趣在教育上配合改革。（楊國賜，1978）」

易言之，19 世紀末的美國，固然面臨種種社會結構劇烈的轉變，但美國思想家與行動者並沒有採取如同歐洲激進的社會主義思潮和階級鬥爭的方式來為自己的社會治療與改造，而是以理性務實的改革，通過經濟、法律、心理、教育、社會各方面講求「實用」、「實驗」之革新途徑，達到除惡向善，最後歸於政治途徑的「進步」之境界。簡單地說，當時再激進的進步主義者，充其量也只是一個保守型的自由主義者，尊重憲政程序來改造時代弊病，是當時的行為特色。進步主義教育哲學家杜威就曾指出：「民主就是一種生活方式，對於人類本性的各種可能性具有信心。實際上，它是一種道德的理想，是人類彼此關係應當遵守的陳述。它即使不是信仰，至少是一種假設，指出人若能創造適當的制度，那麼，他的較好的可能性就可以實現。」這種相信經由民主，經由改革可以締造「較好」的制度，解決當前的問題與困境，已成為當時美國人普遍的信念與競爭規則（謝政諭，2007）。而上述之學者當中，尤以後來有當選總統的威爾遜更加重要，以下做簡單之介紹。

2. 威爾遜的進步主義主張

主張進步主義的理論家與實踐家不勝枚舉，本節以威爾遜為例，理由詳述如下：一者他是一位思想家、教育家，擔任美國普林斯頓大學校長八年（1902-1910），當州長二年（1910-1912）前已有六本專著，有豐富理念可做探討；再者，他擔任總統八年（1913-1920），並推動多項政治革新，首次將美國變成世界唯一的超級強國（伍啟元，1989）；三者，他的主張多次為國父孫文所引用，他的政策影響同時代中國的若干命運。因此，此節以他為例，做為分析進步主義中對中山先生憲政思想影響的重要事例。學者從政而能達到美國總統高位且又有一定建樹的，威爾遜是絕無僅有的一人（謝政諭，2007）。

1912 年的美國總統大選，在四位參選人中，有三位是主張進步主義者（威爾遜、老羅斯福、塔虎特（William Taft））。競選中，威爾遜呈現出一位有效率的戰將，他是雄辯的、使人信服的，甚至是一富於機智的人物。最後他以 41.9% 的公民票及 81.9% 的總統選舉人團票贏得選戰，雖然威爾遜沒有贏得絕對多數的公民

票，但是他的支持者以及進步黨的老羅斯福的選民都希望威爾遜能繼續進行「進步的改革」（progressive reform）（Yanek Mieczkowski, 2001），而他所謂的進步主義的理念又為何呢（謝政論，2007）？

於 1912 年前後，威爾遜界定了幾個有關思想名詞的定義：

- 激進的（radical）——一個走的太遠的。
- 保守的（conservative）——一個邁出的不夠遠的。
- 復古反動的（reactionary）——一個全然不行動的。
- 進步的（progressive）——此有兩種意義：（1）承認一個新事實，並且以法律做調適。（2）努力嘗試預先且具建設性地思考。而進步必須建基在組織上，必須是團結的，必須在事物的中心上有計劃。

有了如上定義，在威爾遜第一任執政的強勢與積極的作為中，其政治改革部分取得了輝煌的成就，可說是貫徹、超越了進步主義運動的基本目標（指超越期前兩任總統而言）。例如他以 1914 年通過的克雷頓反托拉斯法，加強了老羅斯福時代通過的謝爾曼（Sherman）「沒有牙齒的怪物」（意指無法對大企業加以制裁）的法案。威爾遜的改革從聯邦貿易、農業貸款、海運事業、鐵路運輸、關稅政策、及獨立的預算總長等等制度與政策著手，不受黨派與財團制約的「獨立委員會」來加強政府的職能，不僅挽救了美國陷入大財團剝削經濟的型態，解決了美國社會危機，也影響了孫中山民權主義與民生主義的若干理念，如加強政府執政能力的「萬能政府」、提倡民生是社會政治中心的「民生史觀」、以及「節制資本」等，其勞工政策更普遍成為日後各國所效法，聯邦儲備銀行（FRB）不僅對穩定美國財政有益，至今全球的貨幣金融之穩定與否仍受此「龍頭」莫大的影響（謝政論，2007）。

而於此進步運動中，與我國罷免權之誕生有密切關連者，便是威爾遜的《新自由主義》及威爾遜斯（D. F. Wilcox）的《全民政治》，尤以後者所強調之主權在民之精神，加上我國創建初期，軍閥亂政、國會亂象、行憲窒礙難行之結果，最終在國父五權憲法的修正改造之下，確立了民權部分選舉、罷免、創制、複決的核心概念，也使我們與他國相比，有更為強勢之罷免規定，如允許罷免總統及國會議員、五院官員等（謝政論，2007）。

二、我國罷免權創設理論之濫觴—國父思想

國父之思想與其憲政理念受到美國進步主義之薰陶已如前揭，在此將更進一步探討其如何落實。文化大學陳毓鈞教授曾撰文指出，美國自南北戰爭到十九世紀末，受到社會達爾文主義的影響，許多大公司大企業為「適者生存」找到合理化的根據，但也衍生了許多社會、經濟層出不窮的問題（陳毓鈞，2002），進步主義的興起就是為改革這種放任式工業資本主義所產生的弊病，陳教授並提出羅斯福、威爾遜制定種種政策與主張，例如「反托拉斯法」、「勞工立法」、「社會政策」以解時弊，從而也影響民生主義「平均地權」、「節制資本」等主張，並指出此影響國父孫文修正並提出有限度的主張以政府的力量介入有關「國計民生」的事物，這是不同於進步主義的改革。

我國雖於 1911 年成立，但成立之初由於主客觀環境的阻礙，以及初期依勢各方軍閥之協助等因素，導致憲政遲遲不能如期運行，甚而導致後來的北洋政府與廣州國民政府分裂等窘境，對此，國父於 1918 年於宴請美國領事會上演說指出：

「中國建造共和，已閱七年，尚風潮汹涌，無一定辦法。……吾國共和，是美國首先承諾，即所以承認國會也。

國會不幸被奸人迫而解散兩次，實逼處此，至開非常會議，預料美國當為歡迎。…蓋憲法成立，國之根本，庶難搖動。故望議會諸公，速行正式開會，早頒憲法。憲法成，國本斯固。

吾國數年來，疊遭變亂，張勳復辟、督軍造反，大逆不道之事，無所不肖，此為建造共和國應有文章，實足為吾民一大教訓。現又有復辟之謠，以吾國人心論，當信其再無此事實發現。況世界潮流趨勢，集於共和，吾信吾國將必成一光華燦爛之共和國。

總領事是美國人，美國是新世界之老共和國，吾國為舊世界之新共和國，新世界之老共和國民，與舊世界之新共和國民，相聚一堂，曷深欣慰。但美國為先進文明國，事事皆足為吾國模範，尚希進而教之（秦孝儀，1989）。」

由此談話可知，國父時對於當時無法有效運行當初推翻滿清實行共和憲政之理想而感到惋惜，故進而國父提出「直接民權」以補「代議政治」之弊，又

倡五權憲法，以考、監二權「杜」倖臣於前、再「懲」溺職於後。國父本主張內閣，但當國會被段祺瑞、曹錕收買時，孫先生便對以國會為核心的「代議政府」展開批判。1924年在演講民權主義時就認為「歐美代議政體的好處，中國一點都沒有學到」（秦孝儀，1989），而主張人民擁有「直接民權」與「萬能政府」的「權能區分」體制。並引瑞士及美國進步主義人士推動的人民在州權上擁有選舉、罷免、創制、複決，他認為這種使「民主復活」的制度是促使美國人民精神成長的偉大道德性運動，值得我國效法換言之，此時中山先生從1910年代前期主張的總統制，到後期的內閣制，到1920年代具體的轉化成為「五權憲法」制。

綜言之，國父乃先據威爾遜《立憲政府》、威爾遜斯《全民政治》進步的憲政理論參考於前，後有交由袁世凱政府之民國政局朝令夕改、永無寧日的「復辟造反」、「總統亂政」、「國會亂象」滋擾於後，而才有「五權憲法」、「權能區分」等獨具匠心的憲政設計與主張，始才為國父憲政思想的完整脈絡。從而也才能得知孫中山憲政思想一方面師法先進國家，但不隨意盲目抄襲的用意，例如他分析美國「聯邦」的政治原因，但中國卻不可走入「聯省」而導致軍閥專政的困境，而提出其中央與地方「均權主義」的修正思維與設計（謝政諭，2007）。

國父孫文先生認為：「若今日人民維持選舉權以與踞國家機關者抗；彼踞國家機關者，其始藉人民之選舉，以獲此資格，其繼則悍然違反人民之意思以行事，而人民亦莫如之何。」（孫文·國父全集）。故國父認為，若要避免或解決上述之爭端，則必須要有發達的民權始能解決。故又云：「查民權最發達最完全者則為瑞士國，其人民對行政具有選舉權、罷免權，先者所以舉賢才，後者可以救濟誤選……」（秦孝儀，1989）。也正是因此，國父孫文先生便將罷免制度引入，而成為我國人民之參政權之一（謝政諭，2007）。

而論及到民權與政府之關係時，國父指出：「人民管理政府的動靜要有四個(民)權，就是要有四個節制，分四方面來管理政府」，「至於民權之實情與民權之行使，當待選舉法、罷免法、創制法和複決法規定之後，乃能悉其真相……可參考廖仲愷君所譯之全民政治」。至於上述四權的的規劃及運用，國父另於《民權主義第六講》中指出人民應如何使用該權來管理中央以及地方政府。前者如下圖一，人民擁有四種參政權，來管理中央政府之五種權力—行政、立法、司法、考試、監察。而後者如圖二，人民亦有選舉、罷免縣議會及縣長之權利(現已改制，圖例為國父當時之

構想設計)，並同時可對地方法令行使創制權及複決權，以便監督地方政府。

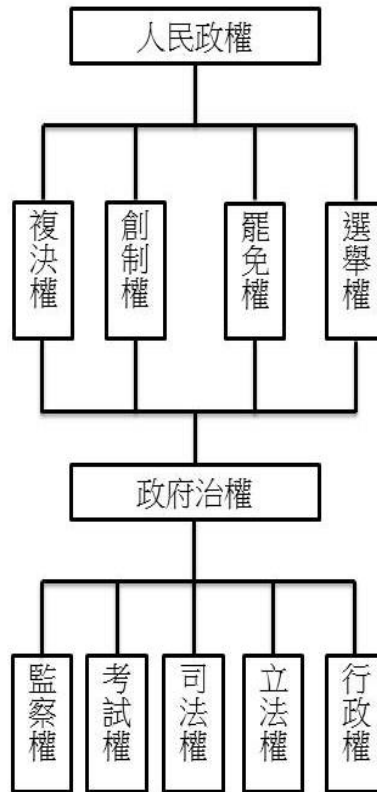


圖 1：人民政權與中央政府治權關係
資料來源：筆者自行繪製

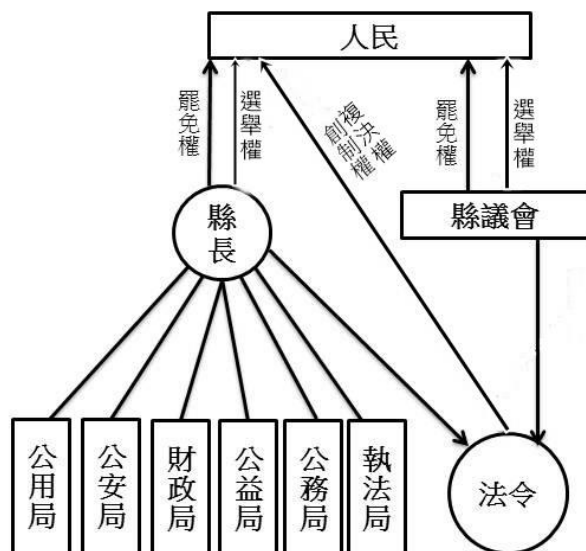


圖 2：人民政權與地方自治權關係

資料來源：筆者自行繪製

國父於《建國大綱第九條》亦提及：「一完全自治之縣，其國民有直接選舉官員之權，有直接罷免官員之權……」，而於二十四條規定：「憲法頒布之後，中央統治權則歸於國民大會行使之，即國民大會對於中央政府官員有選舉權，有罷免權……」。

綜上所述，可以歸結出有關國父對於現今罷免之思想如下：一、肯定人民須有罷免權，始有完整之民權可管理政府；二、罷免權之行使對象，同時包括中央政府與地方政府之官員；三、罷免之方式可以分為直接罷免、間接罷免兩種。前者乃指人民可直接行使罷免權，對象為地方政府官員。而後者指人民選出代表，委任其代表人民間接行使罷免權，對象為中央政府官員。而該思想最終落實於我國憲法與公職人員選舉罷免法，直至今日。

三、贊成與反對罷免權之爭議

對於是否該採行罷免制度，目前主流共有三種學說，即為贊成說、反對說、折衷說。

(一) 贊成說

1. 罷免可以補救代議制度所造成的缺點，亦即導正因選民昧於非理性選擇所造成之弊端，進而使不當之公職人員罷免解任其職務，避免其對於國家與社會造成重大之危害（林忠山，1985）。
2. 採用罷免權可督促公職人員尊重民意依歸，以社會整體公益為重，具有監督之作用（林忠山，1985）。
3. 罷免可確保完整的人民主權，使公職人員之去留，仍可操之於人民（林忠山，1985）。
4. 罷免權有如「門後之手槍」（gun behind the door），可使議員或官吏具有戒心謹慎供職（鐘泰德，1969）。
5. 議員或官吏既係出民選，自屬受公民委託之人，如其不能保有公民之信任，公民當然可以罷免之（林忠山，1985）。
6. 公民對議員或官吏如有隨時罷免之權，則議員或官吏之行事自然不敢蔑視民意，從而貪污舞弊之情形亦可減少（鐘泰德，1969）。
7. 罷免可代替議會之「彈劾」制，而其效用較彈劾為廣，因為一般國家之彈劾制度僅能適用於官吏，而不適用於民意代表；僅適用於犯罪行為，而不適用於普通之失職行為（鐘泰德，1969）。
8. 罷免權可使官吏始終保持其競選時所主張之政見，避免其變更態度（鐘泰德，1969）。
9. 罷免權可增強官吏與選民之接觸，因其施政必須隨時向選民說明，然後才可轉為支持進而有效執行，因此罷免權具有間接政治教育之價值，增加選民對其政府認識之機會（鐘泰德，1969）。
10. 行政官員之任期若太長，易使官吏陷於官僚專制而與人民隔離；若任期太短，亦足以使健全之政策無法在短期內實施，故人民若有罷免權，則可使官吏以較長之任期職政，同時又能集中其責任並監督，使行政有顯著之效（鐘泰德，1969）。



(二) 反對說

1. 罷免權極易淪為地方派系鬥爭之工具，鮮少因公共利益之目的而行之。而地方派系往往又會對於政治有三大負面影響，如：危害地方之團結、妨礙地方人才之政治甄拔（Recruitment）、以及不利於政治與行政機構之正常運行（林忠山，1985）。
2. 其實任期制度就足可代替罷免權，令不當之公職人員，未能連任而去職。而行使罷免權耗時甚長，與公職人員之任期相差甚少，因此導致罷免權之時效性大為下降（林忠山，1985）。
3. 罷免制度將造成財政不必要之耗費（林忠山，1985）。
4. 罷免將使議員或官員過與畏縮消極，而不敢負責任做事，亦將使愛惜名譽之人才，不願意為公眾服務。蓋因罷免案之提出，只需要少部分公民之連署，則無論官吏或議員之資質良莠，皆有可能會被提出罷免案攻擊，故重視名譽之人，便極有可能因罷免制度而不願擔任公職。（謝睿智，1989）
5. 易造成私人派系，增加政黨之激烈鬥爭，使社會陷於不安之狀態（鐘泰德，1969）。
6. 徒增加選民之負擔，因罷免案通過後又需再舉行選舉，而民選之議員官吏不在少數，如依此而頻繁罷免之，公民須投票次數亦多，影響公民操作之時間，形成負擔（鐘泰德，1969）。
7. 如罷免者為受指派之技術性之人員，則更亦發生嚴重問題，因專門技術性之人員之去職與否，一般選民實無法為確切之判斷，若因此賦予人民罷免權，將足以影響行政機關之職能，造成民主政治之倒退（鐘泰德，1969）。
8. 遠大政策之實施，其收效在於將來，但在施行之初，難免為一般人民所誤解，若濫用罷免權，也將使有為之官吏不能執行其遠大計劃而去職（鐘泰德，1969）。

(三) 折衷說

若無罷免權，公職人員對於國家或社會所可能造成的立即重大危害，便

無法適時採取應變與補救之措施；反之，罷免權之行使若過於浮濫，將可能嚴重破壞地方之團結。故折衷說主張選民應有罷免權，但不可濫用，在行使應有程序上、期間上與次數上之限制和保障；使罷免權存在，且使罷免權造成之負面效果減至最低，此即「備而少用」之概念。而反對罷免者之理由，多屬運用不當所導致，蓋任何一種本意良善之制度，若運用不當，則有可能發生各種流弊，但不能遂直接否定制度本身之價值（林忠山，1985）。

我國現即採折衷說，主張備而少用。然綜上觀點與我國目前實務觀察，除少數中央官員與立委罷免案外，早先許多地方公職人員之罷免案數量確實不少，嚴重影響地方之民主團結，造成該地地方建設之阻礙。故我國在建構制度上或許無過大之瑕疵，但於實際運作上仍須提升選民之民主素養水準輔之，始能將罷免制度導於建立之初衷。

四、罷免權之法律性質

罷免權之法律性質，於學理上相對於選舉權而言，較乏討論（賴錦琬，2003），而其與選舉權之差異，乃是於選舉權是由選舉權人投票產生當選人，來建構政治秩序；罷免權則係由少數人連署要否決原先支持者之意思表示，但最後依然交由全部的人，以過半數投票之方式使民選公職人員去職，乃以非常之手段重建新政治秩序，故為政治上之抵抗權。而罷免權亦明訂於我國憲法第 17 條：「人民有選舉、罷免、創制及複決之權。」故可知罷免權亦屬於憲法所保障之人民基本權利中「參政權」的一環。

肆、文獻探討

由於罷免制度屬於破壞性、補救性之制度，且貿然施行影響甚鉅，各國多為備而不用之狀態，往往流於形式化，故在研究上較為冷僻，學生於檢索之結果與斟酌之下，列出較為重要之參考文獻，其餘則多為間接之資料，如我國憲政之形成、罷免相關新聞、公投之理論等，散列於後續本文之中，合先敘明。

一、《選舉理論與實務》

我國早期政治研究學者鍾泰德教授於此書中初步地介紹了罷免制度的由來，首先先定義罷免之意義，與國父遺教及憲法之間的關係，並說明罷免制度的爭議。此外其特別說明了有關罷免應有之限制，以及美國所採取罷免之三種主要不同類型的模式，可做為我國當初立法例之考據。

二、《中華民國選舉罷免制度》

我國政治學者林忠山教授於中央選舉委員會所出版之《中華民國選舉罷免制度》一書中，撰寫第十章〈中華民國之罷免制度〉一文，內容算是我國截至目前為止單純針對罷免制度而言論述最深入的一篇。其對於各國主要的罷免有詳盡的論述，且對於國父中山先生的論述有較為詳盡的論述。在罷免制度的說明另輔有計算公式，使吾人對於罷免實務的運作能有更深入的了解。林教授於本文的第二章中，特別說明了我國罷免制度法規的演進，其由最初憲法之規定，至遷台後為推動起初於中國大陸地區無法順利推動的地方自治，開始制定省（市）議會、縣（市）議會，以及鄉（鎮、市）民代表組織章程，同時並因而產生了上述法規的選舉罷免章程予以配套，而地方之罷免制度始臻於確立之過程，而後為了統一選制方便，另訂立了動員戡亂時期選舉罷免法，最終於民國八十年動員戡亂時期結束而刪去動員戡亂時期之文字，沿用至今。以上立法歷程亦使吾人對於我國選罷制度之演進有更深的認識。

三、《公職人員選舉罷免法釋論》

本書作者賴錦琬教授乃採取逐條釋例的模式來介紹我國選舉罷免制度，從各條目之立法意旨與實際適用皆有詳盡說明，使吾人能更加理解罷免制度實際如何運行，輔以他國模式及民國七十九年至九十年之罷免案例統計加以補充，相當詳盡。

四、《憲法政治學》

本書作者林水波教授由政治分析的角度切入我國歷年來重大憲政議題，並以事件綱要的方式來列舉說明，使讀者能夠對於各項議題較輕鬆掌握。本書第六章是市面上少數對於第一次總統罷免案有深入分析的文獻，其分析了陳水扁總統罷免案的前因後果，以及各方政黨角力之過程，對於本文之研究具有極大參考價值。



五、《臺灣全志 卷四 政治志·選舉罷免篇》

本書作者江大樹、陳仁海先生，透過以歷史紀錄的方式，將台灣自行憲後至2007年台灣所發生的選舉制度變遷、事件、統計皆有完整的闡述，其中更難能可貴的是包含了罷免制度的部分，包含制度、流程、以及歷年罷免案的統計資訊整理，因而豐富了本文的資訊，使筆者亦更能清楚了解罷免制度對於我國政局造成的影響，而在落實在本書之第三章、第四章的部分。

六、《臺灣貪污防治體制研究》

本書作者為臺大國發所碩士陳乙棋，其有關於法律政治分析之研究途徑與相關研究方法，以及我國憲政史中重要事件之論述，皆提供本文相當豐富的資料，也使本文更加充實。

以上為本文主要參考的與罷免之研究有關專書著作，其餘多為文中提及，後文皆會加以標註，故不在此列出。

第四節 研究設計



本研究欲探究我國罷免制度之現況與問題，因此透過整理、分析我國選舉罷免法相關之立法歷程、於各大重要罷免案之執行經過和遭遇困境來歸納統整之。本章主要說明如何規劃相關之研究設計，以便研究問題的探討。

壹、研究途徑與方法

於論文寫作時，常有研究途徑與研究方法混淆之情形出現，故有必要將兩者作概念上之闡明，通常須先確立論文的「研究途徑」(Research Approach)後，再來決定合適之研究方法，以利後續研究探討。

一、研究途徑

在社會科學研究方法中，研究途徑的相關理論甚多，邱榮舉教授認為，研究途徑是選取問題與資料的標準(邱榮舉，2002)；而朱宏源教授認為，研究途徑乃指研究者對於研究對象的研究，從哪一個層次切入，進行觀察、分析、描述，由於切入層面不同，研究視角也會有所不同(朱宏源，1999)。綜言之，於論文寫作時，研究途徑乃是將欲描寫的事物加以概念化的過程(陳乙棋，2015)。

本文所採取的研究途徑是法律的政治分析研究途徑以及新制度主義(New Institutionalism)中的歷史制度主義(Historical Institutionalism)，藉此兩種研究途徑，探究罷免相關法案設立後，透過以重要罷免之個案為主，他國罷免案立為輔之途徑，以瞭解公職人員選舉罷免法及總統副總統選舉罷免法有關罷免部分之執行成效與遭遇困境，並針對研究成果，提出未來政策建議與展望，以利我國政治達到民主深化之目標。

(一) 法律的政治分析研究途徑 (Political Analysis of Law)

1. 法律的政治分析之定義

法律與政治之間到底存在著什麼樣的關係？抑或是，如何分析法律與政治之間的關係？法律本身是一種規範的強制力，其源自於不同之政治勢力相互競合、並有現實政治環境的考量後，最終透過立法，以條文的形式表彰之(陳乙棋，2015)。而此規範一旦被制定，任何的政勢力、利益團體只能遵循這套遊戲規則進行運作，

而若有人欲嘗試打破這套規則，便極有可能引發一次政治之震盪，故原有既得利益之政治勢力自不希望打破此規則，因此集體的力量便會壓制反動者。故法律自相較於政治來的穩定，於談論法律與政治不可分離時，不如換個角度思考，法律是規範的政治，少卻許多不確定性（朱景文，2005）。

2. 法律的政治分析與其體系之構成

分析法律與政治的關係，通常可分為三個層次探討：一、從分析實證主義之法律觀點分析來探討法律與政治之一般關係，這主要包括對法律的政治意蘊以及法律對政治的制約功能的揭示；二、聚焦「權力」這一核心的政治概念探討法律的「二元權力結構」；三、從「權利」這一核心的法律概念出發，分析法律權利與其政治內涵（胡水君，2005），並對於法律作政治分析，目的在於分析和揭示法律與政治之間的真實關係。

(1) 法律與政治之一般關係

分析實證主義法學論者主張法學有兩個基本觀點，一、奧斯汀（John Austin）認為將法律界定為主權者的命令；二、盧曼（Niklas Luhmann）認為法律是一個以「基本規範」或「承認規則」為效力起點的規範體系。這兩個觀點使法律能自成系統，然而正是因為這兩個觀點，致使政治因素侵蝕法律規範體系的獨立自主性（胡水君，2005）。

就法律界定為主權者命令的層次，法律因為是主權者的命令，因此會產生法律僅限制從屬者，對從屬者產生作為與不作為的義務，違背義務，則將受制裁（Sanction），換言之，不受法律限制的主權者構成了法律不能自主的缺陷，造成法律受到政治的支配而處於被動地位。以學者盧曼（Niklas Luhmann）系統論觀點而言：政治應該是要做出穩定可期待而有規範的決定。所以政治決定的結果會是法律，而法律對於所有人都有拘束力。當政治的決定形成法律後，反過來法律會形成外力來馴服政治，可能這個法是無法實行的。在這種情況就要透過政治來決定，產生新的秩序，否則就會產生混亂或失序的狀況。這是一個法治國裡法律失去功能的情況（陳顯武，2007）。分析實證主義法學、法律系統理論此二學派都嘗試建構法律系統意圖獨立於任何體系之外，但此兩者在某種程度上都為法

律系統留下一個破口，無法避免政治因素進入法律系統進而影響法律，這也之所以會是法律與政治密不可分的現象之根本原因（陳乙棋，2015）。



(2)法律的權力結構

權力(Power)作為人類社會的普遍現象，在東西方古代哲學文獻即被廣泛探討，現代政治學的興起與對權力的分析密不可分。政治學上對權力的界定，注重於權力雙方所具有的不平等性而帶來的控制性與強制性。個體對權力的遵從不是來自於恐懼，而是權利的合法性所帶來的反抗權力可能導致的懲罰。但是國家對權力的行使只依賴暴力的話，則會形成暴政，無法使權力穩固，社會穩定結果（Walton, 1971）。因此，對法律的政治分析免不了要分析法律的權力結構。政治處理物質利益之間的碰撞，法律則應該作為這一過程的延續以分析。由此，分析法律的權力結構可以進一步讓文化和社會兩個層面著手（陳乙棋，2015）。

a. 文化的權力結構

社會結構以及文化形成源於人的理性的運用，因此，法律不僅在文化層面暗含著理性對非理性的權力統治結構，也在社會層面暗含著一部份人對另一部份的權力統治結構（胡水君，2005）。

b. 社會的權力結構

權力的不對等或非對稱結構既存在於文化層面，也存在於社會層面。文化與社會在這裡的區分是相對的，文化的權力結構與「知識體系」相聯系，社會的權力結構則主要涉及由社會資源的分配不均所導致的不平衡或非對稱結構。這一結構既表現為階級對立，也表現為社會分層（胡水君，2005）。

簡言之，社會資源的分配不均形成社會結構，法律存在精英與非精英的不平等權力結構，社會結構一定程度上決定了制度的規範，因此法律的運作伴隨有社會資源、話語權、政治權力的爭奪，法律在一定程度上是各種社會權力據以「爭權奪利」的重要手段（胡水君，2005）。

(3)權力政治

權力為法律領域的核心概念。而權利運動帶來了「政治的法律化」，同時也帶來了「政治的法律化」以「人和公民的權利-國家權力」為主導範疇的「權利政治」由此建立起來（陳乙棋，2015）。



a. 權利與社會權力

傅柯（Michel Foucault）認為，人權和公民權利實際上是承認和證明國家權力合法性的主要工具，是國家權力合法存在和進行的主要理由和策略。循著「權利」話語，公民生活更加明確化、細緻化和理性化，這在為國家權力的運作提供準則的同時，也為國家權力更加名正言順地進公民生活提供了便利（Michel Foucault, 1980: 93-95）。因此，有人認為，「權利話語本質上仍然只是政治話語的一種形式。

b. 權利統治與權力統治

「權利統治」與「權力統治」有如「統治」這枚硬幣的正反兩面。就此而言，權利與權力其實並不是完全對立的。在法律意義上，法律所賦予的權利與法律所規定的義務相互對應，一方享有權利，另一就負有相應義務，享有權利的一方可以要求義務一方按照法律規定履行義務，在權利受到侵害或者義務人不履行義務的情況下，權利人還可以訴諸法律強制，而且，不管是權利，還是義務，都以國家法律為標準，以國家權力為後盾。由此，法律權利實際上也可以被視為一種權力，這種權力不是直接的，而是透過法律展現（胡水君，2005）。

儘管政治在某些方面對法律具有決定性的影響，但法律在一定程度上也能起到規範和制約政治行為的重要作用。有學者曾從抽象意義上把法律分為三種類型：壓制型法（repressive law）-----作為壓制性權力的工具的法律；自治型法（autonomous law）-----作為能夠控制壓制並維護自己的完整性的一種特別制度的法律；回應型法（responsive law）-----作為回應各種社會需要和願望的一種便利工具的法律。它們與政治存在三種遞進關係：壓制型法旨在建立政治秩序，它從屬於權力政治，容易動用政治手段；自治型法注重規則的權威和自治，它雖然仍然與致力於「秩序、控制和服從」的「法治國家」相聯繫，但它被抬到政治之

上，與政治秩序保持距離，並與分權相聯繫；回應型法側重於對規則和政策的內在價值和政治活動的正義要素的探求，旨在實現某種崇高的政治理想，它的願望與政治願望一體化，並與權力混合相聯繫。就法律與政治之間關係的這種發展趨勢而言，正確處理法律與政治的關係，關鍵在於，在理念和制度上以及在政治和法律實踐中，不僅要在宏觀上把政治理想與正義、民生幸福統一起來，更要在現實生活中使政治權力始終處於正義和民生幸福的目標指引以及法律的有效約束下（胡水君，2005）。

賴特布魯（Radbruch）在 1946 年出版之「法律上之不法以及超法律之法」（Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht，英：Statutory Lawlessness and Supra-Statutory Law）一文曾提出「法律上之不法」的概念。賴氏將個人主義、超個人主義及超人格主義所提出之要求，並將此三種主義與具體的價值予以連結，並且以自由主義中之人權為最高無上之價值。其似乎反省威瑪共和國之失敗及納粹政權對於法律之濫用。因而認為自由主義本身無法形成一種一貫性的國家秩序；然而，賴特布魯亦同時主張，任何一種國家觀必須或多或少採取自由主義的觀點。因此，超個人主義之民族整體概念以及超人格主義之作品價值概念有其不可逾越之界限；換言之，若國家觀完全否認人權，則其所創造之法律為「絕對不正之法」（陳顯武，2007：164），賴特布魯對於法律的不法之見解，恰巧可對應至罷免本身回歸人民主權的重要價值，國家若否認人民具有罷免權之根本權利，即有可能為絕對不正之不法。

4. 小結

我國公職人員選舉罷免法與總統副總統舉罷免法相較於其他法律而言，對於政治之影響深遠，尤其是在當初實行罷免之際而「大修特修」的相關法案，而在各法案其制定過程中，受到現實政治環境與勢力間之角力、輿論關注影響，一定程度上造成最終通過法案的版本跟制定法案的原初構想顯有差異，也導致這些法案在目前的時空環境運作之下，顯得背離了國父與憲法之核心目的。

（二）歷史制度主義（Historical Institutionalism）

歷史制度主義認為政治權力鬥爭是必然的，因此特別重視制度在歷史過程中，如何因為個體目標、分配權力、產生衝突等因素，在不同政治勢力的折衝妥協過程

中被型塑出來，在此前提下，研究現實世界就會提出較精確的經驗性解釋(蔡相廷，2010:54)。本研究採用此途徑為研究途徑之一，主要就是因為其「歷史過程取向」與「問題解釋取向」的動態研究取向，最關切歷史脈絡對制度形成、作用及變遷的因果關係，公職人員選舉罷免法之制定與修訂，採用歷史制度主義來解釋會較貼近真實情況，因其修正與制定都有其歷史因素。

二、研究方法

研究方法 (research method) 指蒐集處理資料的程序，在社會科學研究方法中提到許多研究方法，如問卷調查法、文獻分析法、個案研究法、訪談法、比較研究法等等，其中又分為「非實驗性的研究方法」、「準實驗性的研究方法」(邱榮舉，2002:41)。本研究將採取非實驗性研究方法中的文獻分析法、個案研究法，說明如下。

(一) 文獻分析法

文獻分析法將目前學術研究成果加以研究，透過客觀、系統的界定，以確定研究的確實性，本研究將蒐集關於選舉罷免法相關之國內外文獻進行分析、歸納、描述，此外，立法過程中的輿論評價、立法院的立法歷程、以及主管單位針對法案執行成效的研究也視資料蒐集的對象。此方法論的優點為，研究者是站在巨人的肩膀上進行研究，國內雖針對罷免相關之研究尚未屬熱門，但在不同時期對於這些法案有不同的研究成果和輿論評價，可以藉此瞭解法案制訂前後以及執行過程的真實狀況(陳乙棋，2015)。

(二) 個案研究法

Eisenhardt 認為個案研究法注重單一背景下的動態狀態 (Eisenhardt, 1989: 84-110)，其認為個案研究法結合多重資料庫，並與實務經驗結合，從中推論出符合現實的研究成果；Yin 認為，個案研究是一種務實的研究方式，當研究與現實不吻合時，必須透過不同資料來源對現狀加以調查 (Yin, 1994)。本研究透過探討選舉罷免相關法案涉及罷免之重要個案，以瞭解我國罷免制度的運行成效與遭遇困境。由於被罷免之個案以地方最多，但其較欠缺指標性，所以如何挑選，必須透過立意抽樣法來進行篩選具有指標性意義的案子，故本研究已選定採取「時間序列」之模

式來鎖定前揭之重大罷免相關案件，並由該個案來探討研究之（陳乙棋，2015）。



（三）比較研究法

比較研究(comparative research)是社會科學經常運用研究方法(王梅玲,2012)。比較是認識事物的基礎，是人類認知、區別和確定事物異同關係的最常用的方法。比較研究法現已廣泛運用於科學研究的各個領域，在教育學與圖書資訊學研究中，比較研究是一種重要的研究方法。比較研究依據《牛津高級英漢雙解辭典》之解釋為：對物與物之間和人與人之間的相似性或相異程度的研究與判斷的方法。比較法是根據一定的標準，對不同國家或地區的教育制度或實踐進行比較研究，找出各國教育的特殊規律和普遍規律的方法。綜上所述，比較研究可界定為根據一定的標準，對兩個或兩個以上有關連的事物進行研究，尋找其異同，探求事物之普遍規律與特殊規律的方法（王梅玲，2012）。

比較研究的最初運用可追溯到古希臘亞里斯多德（Aristotélēs，英：Aristotle）所著的《雅典政制》（Athenaion Politeia）。該書對 158 個城邦政制憲法進行比較。19 世紀以後，比較研究逐漸成為教育研究中的重要方法。1960 年代後，比較研究運用量化與質化資料深入分析政治、教育等結構，確定各種因素在政治或教育發展中所起的作用，尋求更精確的方法。美國教育學家貝瑞岱（George Bereday）融合歷史法、因素分析法，進行研究而創建了四階段的比較研究法，從而使比較法進一步具體化、科學化，這四階段分別是描述、解釋、併排、比較（王梅玲，2012）。

比較研究可以幫助人們深入認識事物的本質，把握現象的普通規律。我們認識一個事物常借助於與其他事物比較來實現。因為只有比較，才有鑒別；只有鑒別，才有認識。在實際生活與工作中，比較是認識事物本質的最基本的也是最重要的方法之一。本研究主要探討於我國罷免案例與運動，故比較研究法亦會聚焦於國內同類型或層級的罷免運動之政治影響及個案比較（王梅玲，2012）。

三、研究架構

本文研究架構如下圖 3，主要先探討相關文獻，使用法律之政治分析與歷史制度主義途徑來整理，奠定研究脈絡，再透過文獻分析法與個案分析法，探討實際案例亦即我國幾場重大罷免運動中的經過與政治影響等，並將各案例在與其相同類

型之案例作相關比較分析，最終整理出結論與建議。

由於我國近年來罷免案例數量不多，規模較為大型且具有指標性之個案，即為本研究所篩選之依時間序列排序之罷免案件，並輔以解嚴前之案例補充，以圖更臻完整。

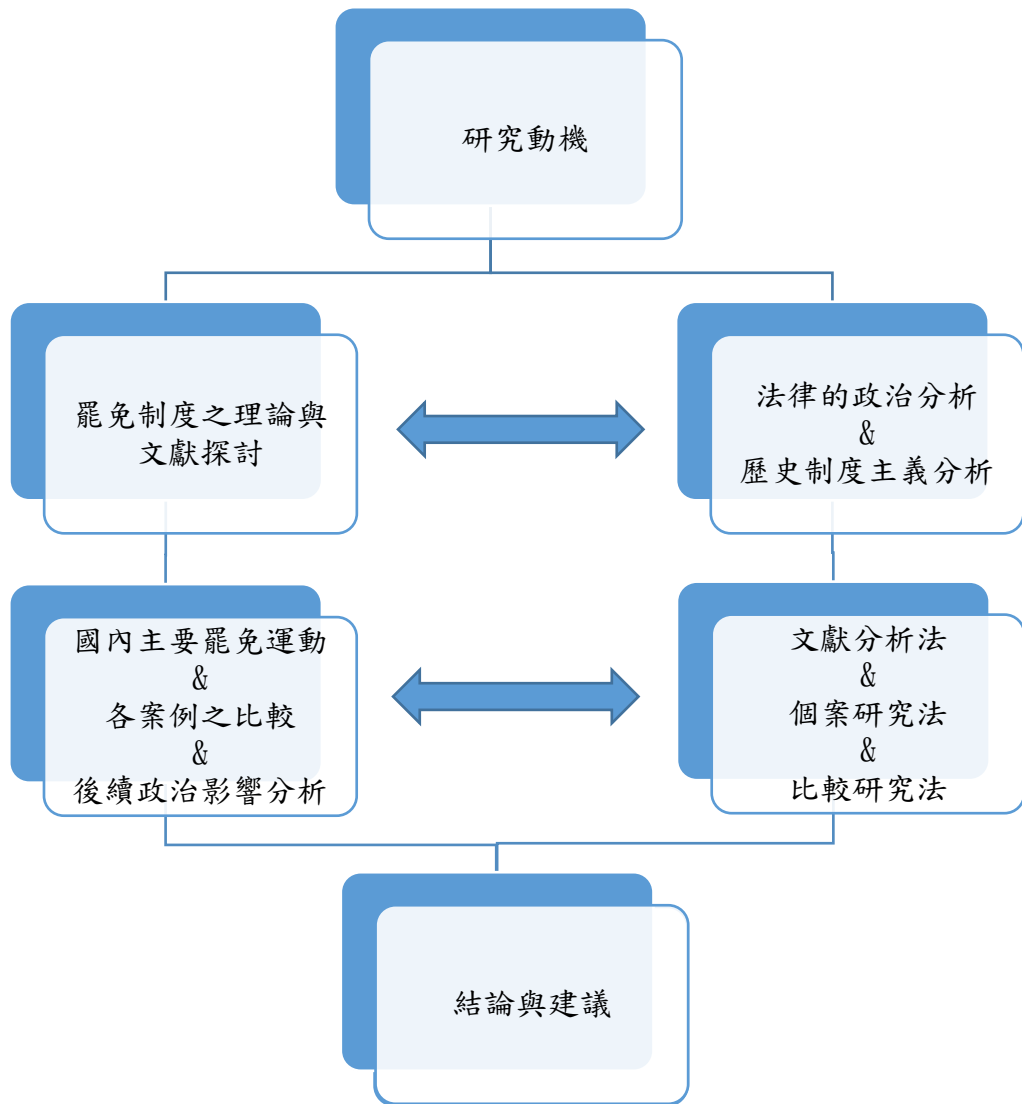


圖 3：本文研究架構
資料來源：筆者自行繪製

貳、資料來源

除了文獻的檢討和分析資料，本研究會透過政府資料公開法，向政府主管部門之網站進行資料調閱，例如，向中選會網站調閱罷免案之辦理紀錄進行個案篩選；向立法院網站調閱當初選罷法修正之相關公報進行篩選；而透過立意抽樣法篩選合適個案後，會透過中選會、立法院相關檢索系統，將案例的經過、修法歷程進行內容分析。

且為彌補上述文獻研究尚有不足之處，目前規劃訪談對象有對於罷免制度有深入研究之學者林忠山教授，希望能透過訪談補足文獻分析的不足之處，並豐富研究完整度提高研究價值，能為我國的民主深化盡一分心力，以利我國整體國家政治發展。



第二章 罷免制度之發展



我國罷免制度最早可溯及立憲前，而後由於民國初年軍閥割據、對日抗戰、國共內戰、國民政府遷台等時空背景的重大變遷，選舉罷免相關法規於選舉制度部分產生了重大變動，然罷免制度本身幾無太大變化。然由於90年代初期中央層級的相關重大罷免運動之爆發，導致執政黨與國會多數黨產生了危機感，始大幅修正門檻規定，直至今日成為了現今的罷免法，以下各節將會詳細說明各時期罷免制度之變遷，以利後續探討。

第一節 我國解嚴前後罷免制度之發展

壹、解嚴前我國罷免制度之發展

我國憲法頒布於民國三十六年一月一日，從此保障了人民的權利，並確立了我國的罷免制度。於憲法第十七條即規定：「人民有選舉、罷免、創制及複決之權。」；同法第二十七條規定：「國民大會之職權如左：一、選舉總統、副總統。二、罷免總統、副總統。三、修改憲法。四、複決立法院所提之憲法修正案。關於創制複決兩權，除前項第三、第四兩款規定外，俟全國有半數之縣市曾經行使創制複決兩項政權時，由國民大會制定辦法並行使之。」；而第一百三十三條復規定：「被選舉人得由原選舉區依法罷免之。」自此可見罷免之理念對於我國而言非但僅為國父之理想，同時也早已訂立於憲法之中，擁有我國最高之法位階權力。

而於憲法頒布前，雖罷免權尚未得到憲政位階之確立，但於我國省、市、縣等參議會組織條例中，均已規定人民有罷免權（林忠山，1985），其中省參議會組織條例乃制訂於民國三十一年八月二十日，公布於民國三十三年十二月五日；市參議會組織條例則制訂於民國三十三年十二月二十九日，公布於民國三十四年一月三十日；縣參議會組織條例則制訂於民國三十年五月九日，公布於民國三十年八月十日。而其中各條例均有與罷免有關之規定，列舉如下：

- 省參議會組織條例第六條規定：「省參議員得由原選舉之縣、市參議會參議員過半數之出席，出席人數三分之二議決，罷免之。」
- 市參議會組織條例第六條規定：「市參議員得由原選區公民二十分之一以上，或



原團體會員十分一以上之連署，舉行公民投票罷免之。」

- 縣參議會組織條例第七條規定：「縣參議員，得由原選舉之鄉、鎮民代表會代表，或職業團體會員過半數之出席，出席人數三分之二之決議，罷免之。」

故由此可見於實際行憲以前，即已有相關罷免權有關之條例訂定，並可以觀察出省與縣之參議員罷免乃是採取較為間接的代表式罷免，而市參議員則是可以公民投票罷免，有顯著區別。

而我國現行憲法正式頒佈後，罷免制度之正式法制化與落實始開始發展，首先乃訂定了中央政府國家之首長，以及民意代表等各種選舉罷免法，作為通用之基本準則。以中央政府之國家元首部分，於民國三十六年三月二十五日制訂了《總統副總統選舉罷免法》²，其中第八至十四條之規定即為罷免制度，而後於解嚴後因時空環境有所變遷，乃於民國 88 年 11 月 30 日廢止，並於同年 12 月 15 日由時任總統李登輝公布廢止，但罷免制度之核心依然相同。

而於中央民意代表部分，當時可分為國民大會、立法院、以及監察院³三大民意機關。其中國民大會之《國民大會代表選舉罷免法》，制訂於民國三十六年三月二十五日，有關罷免之規定為四十一至四十五條，而至今由於時空變遷，國民大會已於 2005 年第七次憲改時，交由任務型國大予以廢除，故條文已無適用（李炳南，2008）。而立法委員之部分則為《立法院立法委員選舉罷免法》，罷免部分規定於四十至四十五條，然該法已於民國九十二年廢止。而最後是《監察院監察委員選舉罷免法》制訂時期與立法院同，於第十四條至第二十二條有罷免之規定，後因修憲亦已於民國 92 年廢止（林忠山，1985）。

而後國民政府播遷來臺，為貫徹未能於中國大陸地區實現之憲政，遂進一步制訂《臺灣省各縣市實施地方自治綱要》來加以推動全面地方自治。陸續設置了省（市）議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會等各組織章程，並規定縣（市）長、鄉（鎮、市）長以及村（里）長需經由民選產生。從而並連帶產生了《臺灣省議會議員選舉罷免規程》、《臺北市公職人員選舉罷免規程》（含行政官員、民意代表）以及《臺灣省各縣市公職人員選舉罷免規程》（含行政官員、民意代表）等

² 此與目前現行之總統副總統選舉罷免法不同，本法為舊法，已於民國 88 年廢止。

³ 監察院因修憲亦已改制，故已不再是民意機關。

三種主要之行政規章，正式落實人民地方自治之選舉罷免權，地方罷免之制度始為確立（林忠山，1985）。

然而上述之中央與地方之選舉罷免制度各自確立後，在施行上卻產生治絲益棼之困境。由於各罷免制度如同各項規章之名稱意旨，乃分別適用於不同公職人員，然職別眾多，故於實務上實際推動、實施時常有不便，以民主深化與政治社會化之目的而言，對於一般民眾亦容易產生混淆。同時於立法制度面來看，各界相關人士認為行政規章之性質較接近單行規章，其未具有高度規範力，並參照其餘主要國家均已設立專屬之選舉罷免法作為實行憲政之基礎，故各界均盼望能早日設立予以統一之選舉罷免專法。最終於民國六十九年五月六日⁴首次制定了統一的選舉罷免法，然時值動員戡亂期間，因應其時空特殊性，故立法之目的與需求均為適應該階段所生，而法規名稱即為《動員戡亂時期公職人員選舉罷免法》，並於同法第六十五條至八十五條中，訂立了罷免制度。至此，我國終於有了第一部完整且通用的公職人員選舉罷免法（林忠山，1985）。

學者江大樹指出，此法公布後，臺灣之選舉可說是正式進入了法治時期，不同於過去並沒有專責且固定的組織來負責選務工作。而嗣後本法並歷經民國七十二年及七十八年之兩次修正，在此 1980 年至 1990 年之期間，江大樹其稱之為「軟性威權統治時期」（江大樹，2007）。此期間之開始正好為我國政治史上重大之美麗島事件的第二年，同時這段期間中，美麗島之受刑人家屬與辯護律師團也開始透過選舉來凝聚反對力量。於此時期，我們可以明顯地觀察出民間之社會力量已經有所茁壯，政治資源已無法完全被少數特定政治勢力所壟斷，故亦可預見在野勢力將會以更激烈的手段挑戰當時之威權統治。而後由於其解嚴此一政策鬆綁的緣故，遂化為極為重要的轉捩點，因而加快了臺灣政治自由化的腳步。

貳、解嚴後我國罷免制度之發展

我國於民國三十八年五月，臺灣省警備總司令部為了維護治安、剿滅親共份子，遂宣布全省戒嚴，長期限制人民的言論、集會結社、出版等自由，也因此備受輿論之批評。同時金門馬祖匯入戰地政務實驗區，實施軍事管理，限制住民的自由以及

⁴ 1980 年 5 月 6 日制定，同年 5 月 14 日總統公布施行

參政權，成年民眾編為自衛隊，並支援國軍作戰（江大樹，2007）。

而在戒嚴令所造成的高壓氛圍中，不僅限制了憲法所欲保障的言論自由權與參政權，同時也造成許多無法挽回的政治冤獄。後亦因時空變遷，民間社會要求解除戒嚴、回歸憲政之訴求日益高漲，終使執政當局了解無法再施行高壓統治。故前總統蔣經國於民國七十六年七月十四日頒布總統令，宣布解除戒嚴⁵，從此解除了各種禁制規定，如黨禁、報禁等也隨後開放，導致社會百花齊放，各種多元的聲言得以呈現，特別是環保運動、婦女運動以及學生運動等，各界人士也希望被壓抑的憲政也能逐步回歸軌道。然在此時國民大會與立法院仍尚未全面改選，因此在正當性上仍不被民間社會與在野勢力接受，不過值得提及的是政府在解嚴的同時，也順道開放了臺灣人民能赴陸探親的規定，使得隔絕數十年的兩岸人民可再享天倫之樂，同時也使兩岸關係由敵對、冷戰，從而邁向解凍，並使得兩岸官方的互動，開始有了新的可能性（江大樹，2007）。

另一方面，雖已解嚴，人民的生命安全與基本自由權已重獲保障，但實質功能足以取代憲法的《動員戡亂時期臨時條款》仍遲未廢除，隨著輿論壓力累積，終在民國七十九年爆發了由學生自發性組織的大型學生運動—「野百合學運」，徹底改寫了我國憲政史，其中重要人員更是影響深遠，直至今日。

野百合學運提出了四大主張：一、解散國民大會，重建一元化的國民大會制度。二、廢除《動員戡亂時期臨時條款》，重建新的憲法秩序。三、召開國是會議，全民共謀體制危機的解決。四、提出民主改革時間表，呼應民意的潮流（林美娜，1990）。

此次學運之影響無遠弗屆，並匯集了各種異議性團體、社運人士、憲政改革團體聲援，亦包含當時創黨不久的民進黨。最終於同年3月21日，甫當選第八任總統的李登輝決定於下午3時在總統府接見53名學運學生代表。靜坐學生透過各校討論的機制，形成與李登輝會面的四點要求共識：

一、請李登輝總統接受學生們追求民主憲政的決心情操，以及學生提出的四項嚴肅要求。並對民眾公開發表。

二、在第8任總統就職前，國是會議必須由各階層、各黨派的代表公平組成，

⁵ 詳見全國法規資料庫 <http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=A0000016>



必須討論中止動員戡亂時期、廢除臨時條款、國會全面改選，並訂定政經改革時間表。

三、全體在廣場上的學生於李總統明確同意以上兩項要求，即結束靜坐活動，學生將對國政大事的發展繼續保持高度關切。若李總統不能對上述要求作肯定的答覆，我們將堅持原則、持續抗爭。

四、為了確保上述主張得以落實，我們將即刻組成校際聯合組織，持續監督國是會議，必要時並隨時號召全國學生再度組織動員，在台灣未能完全徹底民主化之前，我們絕不停止奮鬥。

而後學生代表在與李登輝會面後回到廣場，廣場上的學生在看過雙方會面的錄影帶後，進行分校討論，以決定是否要結束這次抗爭。最終校際會議以 22:1 的壓倒性投票數，決議於 22 日早上宣布撤離中正紀念堂廣場（林美娜，1990）。

李登輝總統承諾召開國是會議之後，相關之行政作業迅速展開，於 4 月 3 日公布籌備委員名單，後 4 月 14 日召開第一次籌備會議。6 月 28 日，李登輝於台北市圓山大飯店舉行國是會議，計一百四十一人代表出席，與會各界代表除了國民政府高級官員外，還包括美麗島事件受刑者、民進黨領導人和海外黑名單人士；此次朝野協商（並非目前立院之朝野協商，而是主政之國民黨政府對於所有黨外人士真正的協商）乃針對「國會改革」、「地方制度」、「中央政府體制」、「大陸政策與兩岸關係」、「憲法與臨時條款修正方式」等五組議題逐一討論，最後達成「終止動員戡亂時期」、「回歸憲法」、「廢止《動員戡亂時期臨時條款》」、「修憲採取一機關兩階段方式」、「修憲以《中華民國憲法增修條文》名之」等共識，並一一透過法定體制逐一落實（江大樹，2007）。

然就資深中央民意代表退職而言，政治上實際的推動者實際為立法院與大法官會議，而不是國是會議。對資深中央民意代表不願退職及國大代表擴權不滿的增額立法委員，以民進黨籍的陳水扁、余政憲、彭百顯為首，結合當時國民黨籍的趙少康等人，共 26 人在 6 月初提案聲請釋憲。而在國是會議召開、朝野未達成具體共識之際，6 月 21 日大法官會議做成司法院釋字第 261 號解釋，規定資深中央民意代表應於民國 80 年 12 月 31 日終止行使職權，才使得退職條例的功能得以彰顯，也正式宣告了「萬年國會」終結的最後期限，此亦為我國大法官解釋對於我國憲政

重大改革重要之先例（江大樹，2007）。

而就選舉罷免法而言，於民國 80 年 4 月 22 日，廢止《動員戡亂時期臨時條款》之修憲提案終於進行三讀，在朗讀全部條文後，主席裁定以起立方式進行表決，在場人數 445 人；經表決結果，起立贊成者 438 人超過修憲四分之三的法定人數，大會作成決議：廢止《動員戡亂時期臨時條款》及《中華民國憲法》第一條至第十條增修條文經三讀通過，咨請總統明令廢止，並附帶決議：第八次會議修訂《臨時條款》及其審查修正案，本次臨時會毋庸再議。李登輝總統乃依照國民大會之咨請，於民國 80 年 4 月 30 日明令宣告動員戡亂時期將於同年 5 月 1 日零時終止。因動員戡亂時期已終止，故許多該時期的特殊法律也隨之調整修正，而本法終在民國 80 年 8 月 2 日由前總統李登輝修正公布⁶，其中最重要的便是將動員戡亂時期等文字予以刪除，以示我國整體選舉罷免之制度重返正軌之決心，隨著之後的各項選舉逐漸開放，我國之民主憲政才逐漸走向全面正常化的進程，在總統部分全民直選後，至今完成了三次之政黨輪替，依此標準，根據學者據 Samuel P. Huntington 所提出檢驗民主鞏固標準的「雙翻轉測驗」（two-turnovertest）而言，如果在轉型期的初次選舉中掌權者，在此後的選舉中失利，並把權力移交給勝選者；然後，如果又能和平地把權力移交給次一屆選舉中的獲勝者，這樣的民主政權就可被認為是已經鞏固（李西潭，2012），故我國亦已邁向民主鞏固之政權型態。

以上為我國從解嚴前至解嚴後選舉罷免法規演變流程的簡單背景回顧，至於細節部分將於各章詳述之，我們可以整理出前後罷免法規演變情形如下圖：

⁶ 總統華總(一)義字第三九一四號。



圖 4 我國罷免法規之演進流程
資料來源：筆者自行繪製

第二節 各國罷免制度之比較



欲了解我國之選舉罷免法規訂立之背景，除了歷史制度回顧外，我們亦可透過比較研究法來作其他國家罷免制度的探討，更能了解我國與他國罷免制度的異同，作為未來修法參考。

壹、美國

美國作為總統制之典型⁷，首先在罷免制度部分，並無罷免總統之制度設計，《美國憲法》第 II 第 4 款僅規定：「美國的總統、副總統和所有文職官員如因叛國、賄賂或其他重刑罪行及非重刑罪行而受彈劾並被定罪，須予以免職。」故以美國總統而言只有彈劾之設計。程序上是由眾議院以簡單多數提出彈劾案，再交由參議院以審理，由首席大法官主持，若三分之二議員認為總統有罪，彈劾案即成立，總統則自動解職。美國國會議員也是如此，國會的成員可被參議院彈劾或被眾議院自行解職（只發生過一次），但並無選民直接罷免的制度。彈劾之效果僅止於解除其公職，其他刑事責任還是必須回歸法院審判。實際上美國彈劾案真正行使次數不多，且主要係針對法官而為。然而在各邦自治層級上，美國有許多州仍存在罷免民選官員的制度，共有十二州，分別為奧瑞岡州（1908 年）、加州（1911 年）、亞利桑那州、科羅拉多州、愛達荷州、內華達州、華盛頓州（皆為 1912 年）、密西根州（1913 年）、堪薩斯州、路易斯安那州（皆為 1914 年）、北達科他州（1920 年）及威斯康辛州（1926 年）。但依照學者見解，罷免之設計屬於「門後的槍」，多屬備而不用，且發動宜搭配若干條件限制，包括當選若干時間內不得被罷免、須有一定人數之連署，以及罷免失敗後若干時間內不得再提出之限制等，以免政治可能經常陷於紛擾，故基本上應非屬政治運作之常態。

雖說理論如此，然事實上可發現，美國各州其實仍經常舉辦罷免選舉，不僅對各該區議員可以透過公投罷免，且有推舉他人取而代之的制度。光在 2011 年一年當中，美國就舉行了 150 次罷免選舉⁸，有 75 位官員被罷免，9 位官員在罷免的聲

⁷ 針對民進黨罷免總統提案之分析與建議 - 國家政策研究基金會 <http://www.npf.org.tw/1/10849>，2016/12/20 檢索

⁸ The Year in Recalls -- 151 Recalls in 2011 <http://recallelections.blogspot.tw/2011/12/year-in-recalls-150-recalls-in-2011.html>，2016/12/20 檢索

浪下辭職。但進一步可得知，該罷免選舉大多是非屬各州首長級的官員罷免，自從美國開國以來，只有兩位州長被成功罷免，分別是 1921 年被罷免的北達科他州州長 Lynn Frazier，以及 2003 年加州州長 Gray Davis⁹。而較近之 2012 年，美國威斯康辛州州長 Scott Kevin Walker 因廢除工會的集體談判權被公民連署發動罷免，但最終在罷免選舉中勝出，因而保住州長一職，是首位在罷免選舉雖然公民連署成功，卻勝出而得以續任之州長。

貳、瑞士

近代民主制度有關罷免權的發源地，可追溯至瑞士各邦，最早在 1852 年，即開始實行罷免公民投票（林忠山，1985）。然須注意的是，瑞士聯邦之中央機構並無罷免之制度，而其他擁有罷免制度的目前有六個邦，分述如下¹⁰：

Bern 邦：自 1846 年創立，包含行政及立法官員之罷免。罷免公投須達 30,000 個連署（佔所有成年公民的 4%）始可啟動罷免公民投票。於 1852 年有一次不成功的罷免行政官員（Schatz gelder 事件）。

Schaffhausen 邦：自 1876 年創立，包含行政及立法官員之罷免。罷免公投須達 1,000 個連署（佔所有成年公民的 2%）始可啟動罷免公民投票。在 2000 年有一次由律師和州議員 Gerold Meier 發動罷免行政官員的運動，最終失敗。

Solothurn 邦：自 1869 年創立，包含行政及立法官員之罷免。罷免公投須達 6,000 個連署（佔所有成年公民的 3%）始可啟動罷免公民投票。於 1995 年曾有一次罷免行政和立法官員的運動（涉及銀行醜聞），成功連署啟動罷免公民投票，但最終失敗。另有三次未能收集必要數量之連署，而無法進入罷免公民投票，分別為 1887 年、1961 年、1973 年。

Ticino 邦：自 1892 年創立，僅包含行政官員之罷免。罷免公投須達 15,000 個連署（佔所有成年公民的 7%）始可啟動罷免公民投票，而於 1942 年有一次失敗的罷免運動。值得一提的是，自 2011 年以來，原本沒有的市政官員的罷免亦開放，然需要所有成年公民數量的 30% 連署，始可啟動罷免公民投票。

⁹ 2003 年，美國加利福尼亞州州長戴維斯，在罷免選舉中被罷免。

¹⁰ 維基百科，https://en.wikipedia.org/wiki/Recall_election，2016/12/20 檢索

Thurgau 邦：自 1869 年創立，包含行政和立法官員之罷免。罷免公投需達 20,000 個連署（所有成年公民的 13%）始可啟動罷免公民投票，然至今沒有罷免連署的先例。

Uri 邦：自 1888 年創立，包含行政和立法官員之罷免。起先自 1979 年之初，罷免公投須達 600 個連署（佔所有成年公民的 3%）始可啟動罷免公民投票。而後自 2011 年以來，市政官員和立法機構之罷免亦設立，然門檻較高，須達 10% 的已登記選民之連署來啟動罷免公民投票，至今沒有在邦或市的罷免連署先例。

以上各邦有關罷免制度的起源，或可追溯至 19 世紀在民主改革的運動過程中，有倡議者提出了罷免公民投票的可能性，而被引入各邦的憲法。然該法律本身其實於憲政運作上，未具有實際之重要性—或可能是迄今為止幾乎沒有人罷免成功，通常是因為沒有收集到所需的連署數量—甚而罷免制度在以下各邦已廢除：Aargau 邦（1980 年）、Baselland 邦（1984 年）及 Lucerne 邦（2007）。直至今日為止，唯一一次成功的罷免發生在 1868 年的 Aargau 邦。但 2011 年，在 Ticino 邦推出了罷免市級行政官員的可能性，而高達 59% 的選民贊成，乃是對於功能失調的市政府不滿所產生的效應（Jankovsky, Peter, 2011）。

參、德國

德國之罷免制度行使之對象，僅限於聯邦國之總統，並不及於議員或其他行政官吏（林忠山，1985）。此外罷免之權源為聯邦議員本身之動議權，換言之人民無法直接連署要求公民投票進行罷免。德國新憲法第四十三條第二項規定：「總統在任期未滿時，得經由聯邦議員之動議，舉行公民投票，令其退職」；同條第三項則規定：「若公民投票否決總統退職時，則視總統為新當選，而聯邦議會，應立即解散。」以作為對立法的權力制衡。

肆、奧地利

奧國聯邦憲法第六十條第六項規定：「在任期未滿前，聯邦大總統經國民投票罷免，得以去職。」因此可知奧國亦有總統罷免之制度（林紀東，1981）。



伍、日本

日本之憲法第十五條規定：「公務員之選舉罷免，為國民固有之權利。」（林紀東，1980）同法第七十九條規定：「……最高裁判所裁判官，應於任命後，舉行眾議院議員選舉時，交付國民審查。經過十年後，並應於舉行眾議院議員總選舉時，再交付審查，以後亦同。於前項情形，如投票者多數可決罷免裁判官時，應罷免該裁判官。」由此可見，日本之罷免制度行使對象除了行政人員外，還包含最高司法公職人員，如同我國的最高法院法官。而內閣總理大臣本就有內閣制之解散國會倒閣設計，故另無罷免制度之設計。

陸、韓國

大韓民國憲法第二十七條規定：「公務員為有主權之國民的受託人；應永常向國民負其責任，國民對違法之公務員，有請求罷免之權利。」（林紀東，1980）由此可見韓國之罷免制度與我國不同，僅規定公務員部分之罷免。

柒、加拿大

於加拿大中央體制並無罷免制度¹¹，但地方有之。加拿大的不列顛哥倫比亞省立法議會在 1995 年頒布了民意代表之罷免制度。在該省，省議會的選民可以請求讓議會中的議員退職，即使該議員是總理。（因在立法機構中，保留一個席位並不是加拿大憲法的首要任務。）若收集到了足夠的登記選民連署書，立法機關即應在議會宣布該成員已被罷免，給予選民機會來取代有問題的政客。截至 2003 年 1 月，已啟動了 22 次之罷免選舉，然迄今為止沒有任何人被召回。不過值得一提的是，該省一位議員 Paul Reitsma 在 1998 年辭職，原因是因為 Reitsma 的罷免投票在第二次驗證階段時似乎有達到門檻的可能性，他便逕自宣布了辭職，當次的罷免選舉也因此結束。

¹¹維基百科，Recall election，https://en.wikipedia.org/wiki/Recall_election，2016/12/20 檢索



捌、委內瑞拉

在 2000 年後，委內瑞拉修正通過新憲法¹²，需以罷免選舉作為罷免委內瑞拉總統的方式，來加以取代過去由委內瑞拉國會彈劾總統的權力，以落實人民主權。故 2000 年委內瑞拉憲法設立了罷免總統的全國公民投票制度——也就是委內瑞拉的人民能夠以公民投票的方式提前撤換總統。而此種罷免總統的公民投票則必須有一定數量的連署才能發起，該憲法的規定要求必須收集 20% 選民的簽名才能發起罷免公投，而該國在 2004 年實行過一次總統罷免，然並未成功。

第三節 小結

就上述各主要民主國家之制度比較後，我們能簡單就各罷免制度作出如下歸納：

壹、就罷免權行使對象而言

一、行政官員部分

可包含至總統、民選地方行政首長、及公務員。

二、民意代表部分

有對議員個人或議員全體所為之罷免。前者為擁有罷免制度之各國所普遍採行之，而後者部分則專指瑞士之制度。

三、司法官員部分

僅有美、日兩國採用。而在美國部分，僅有極少數之州可對民選法官發動罷免權。此外就非罷免之相似制衡制度而言，亦有採行「撤銷判決」制度者，亦即選民對法官雖無逕行罷免之權利，但對於法院之相關判決，得投票要求撤銷之。而上述之罷免法官或撤銷判決制度，一般認為此對於司法獨立之影響甚大，故實際行之者

¹² 維基百科，

<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E7%BD%A2%E5%85%8D%E9%80%89%E4%B8%BE>，

2016/12/20 檢索

甚少（左潞生，1980）。然筆者認為此部分值得澄清的關鍵在於撤銷判決的意義其實與罷免行政官員及民意代表沒有太大的差異，其權源在於人民主權，而非行政、立法、司法的權力分立與制衡，故是否罷免民選法官或撤銷判決即會影響司法獨立之說法，有待商榷。



貳、就罷免權行使之時機而言

皆為官員、民意代表、司法官員任期未滿前。

參、就罷免權行使之方式而言

可根據人民是否直接或間接行使罷免權而分為直接罷免與間接罷免。現行國家若有採行罷免制度絕大多數為直接罷免制。而在罷免權之行使部分人民是否屬主動或被動角色，又可以分為主動罷免和被動罷免，現行制度多為主動罷免，亦即人民具有罷免之主動提議權。

肆、就罷免之行為定性而言

此即會回到前述之罷免贊成否定論爭，此直至目前亦無定論，但大多數有採行罷免制度的國家，均視罷免本身具有破壞性以及防腐性的功能，應屬無疑（林忠山，1985）。

而回到我國之罷免制度，固然源自於國父孫文先生之創見，但理論是否能真正落實於與民主憲政之實踐中？即有待透過如下章節之實際案例與造成之政治影響、比較，來進一步套討我國罷免制度於落實下之良莠及變遷，使吾人能更了解未來罷免制度於我國應否存廢，或進一步修正調整。



第三章 我國地方公職人員罷免案例之分析

於本章中筆者將會就我國地方公職人員的罷免相關案例，挑出幾個具有代表性之案例闡述，但由於一辦地方公職人員罷免案的層級不高，因此相關資料有收集上之困難，故會聚焦於罷免制度實際運行的成果比較及探討罷免案成因之可能與政治影響部分。

第一節 我國地方公職人員罷免制度之沿革

我國地方公職人員之選舉罷免制度多規定於現行之《公職人員選舉罷免法》，而在了解案例之前，我們有必要了解該法的制定沿革與立法目的，故本節將會就《公職人員選舉罷免法》之制度沿革加以論述。

壹、立法背景

如前章所述，由於一致性的全國性統一選舉法規遲未訂立，使各機關與法規適用上常生疑義，亦有民主憲政之制度落實，故因而研擬訂立。而其起初之法規名稱由於為了適應當時動員戡亂時期之時空背景，故於民國 69 年 5 月 9 日經立法院審查後，三讀通過《動員戡亂時期公職人員選舉罷免法》。

貳、立法歷程與爭議

雖然訂立統一的選罷法應屬當時之共識，惟時任立法委員並不是每位都認同該由立院立法，或有其他意見。如時任立法委員王夢雲即對於法案本身的名稱及適用性顯有意見，於二讀審查會議中發言表示：「…本席看本案審查報告全文，對於名稱及第一條均未加以討論，究竟政府提案的內容是否妥當？本審查會舉行過十八次聯席會議，並經一百六十幾位專家學者及地方首長交換意見，對名稱及第一條如此重大的規定居然未置一詞，顯然是審查會的疏忽…審查報告由第一項（第八條）至第二十項（第一百零二條）逐條列舉說明，唯獨第一條至第七條毫無說明，究竟其內容是否適當，值得研究」此外，王委員另提出了當時時空背景與適用性的問題：「…目前是非常時期，不是天下太平，故要根據臨時條款及總統命令來辦理中央民意代表增補選。現在將以前各種辦法一筆勾消，另起爐竈，將各種選舉鎔於一爐，

譬如不同味道的牛肉、羊肉、豬肉、狗肉共煮于一鍋，是不太合理的。新的法律固然是好，但要考慮事實上是否能夠適用，因為以前所辦各項選舉的法律根據並非本法，則今後適用本法，以前的臨時條款、總統命令、國民大會代表選舉罷免法、監察院監察委員選舉罷免法、立法院立法委員選舉罷免法等，是否均應停止適用？重新按理登記，另行選舉。…」（立法院公報，1980）

而時任委員冷彭亦表示：「…總統曾於六十一年六月二十九日公布『動員戡亂時期自由地區增加中央民意代表名額選舉辦法』，六十一年、六十四年、與六十七年的選舉都是根據此辦法辦理的，六十七年的選舉進行了一半以後，因為特殊原因而中斷，現在若要恢復選舉，就仍應根據總統半部的辦法才合乎臨時條款的規定。如果現在要改由立法院立法，不知其原因何在？如此一來，是否會侵犯到總統或臨時條款的權限？…」由此我們可見當時的立法委員雖有修法的權限，但因時代仍處於威權時期，對於是否會因為立法而侵害到總統在動員戡亂的極大權力而多所顧忌，此部分由公報中另有多位委員亦提出類似的意見亦可得知。

所幸時任召集委員牛踐初提出了說明，化解了疑慮：「…王委員夢雲主張在『動員戡亂時期』下加『自由地區』四字。由於動員戡亂是因叛亂集團而起，叛亂集團有叛亂行為，控制了部分地區，因此我們需要動員戡亂，可見『動員戡亂』包括了時間性與空間性。叛亂集團控制的地區就是非自由地區，動員戡亂是在動員戡亂的基地進行，此基地就是自由地區。由於『動員戡亂』已經包括了時間性與空間性，因此『動員戡亂時期』之下似乎不必再增加『自由地區』四字…」此部分處理了許多委員對於自由地區的文字要求，並可得知該時期對於和對岸有關相關爭議性文字的修正，立法委員都是「戒慎恐懼」的。此外牛委員另對是否侵害到總統的權限作出了回應：「…冷委員彭的高見，值得考慮，但是我們首先應當瞭解，本法若是正常性的，就無制定的必要，也無法制定。因為本法的規定，使憲法中許多條文的規定暫停實施。本法是行政院制定的，行政院雖然要對立法院負責，但是在體系上是屬於總統之下的一個機構，總統根據憲法臨時條款的授權，使行政院制定本法。本法制定的依據有三，一是參酌各方輿論的反應，二是檢討現行各種選舉罷免法規，三是依據以往辦理選舉罷免的經驗，綜合所有選舉罷免法規作統合的規定，因此中央與地方合併辦理。行政院根據總統授權的意旨，參酌上列三個因素加以研究後，認為若在此時此地想要辦好選舉，一定要針對實際需要，適應特殊情形，公開、公

正、公平的辦好選舉，因此這種統一的規定有其必要。本法實施以後，在動員戡亂時期，所有的選舉罷免都要依據本法的規定辦理，其餘的選舉罷免法規都暫停實施。由於上述的種種理由，本案的名稱中不需加『自由地區』，第一條的條文也不需要說明由總統授權，因為『動員戡亂時期』數字已足可代表一切。」（立法院公報，1980）

經由上述公報的立法委員意見，我們不但可以看出該時期總統不僅除了行政權力極大，連立法都可能有間接干預的權力。所幸應是當時政府欲使我國之憲政能逐步正常化，經審慎考慮與研究後，提出了行政院版本的草案，同時有了時任司法制召集委員牛踐初的相關意見與闡明，消除了其他委員的疑慮，該法案最重要也是最關鍵的立法目的以及立法適切性才得到了初步的解決。而之後相關條文的討論部分，由於先前的相關選舉辦法、規程均已有規定，所以在修法討論上並沒有太大問題，最終於民國 69 年 5 月 9 日，三讀通過《動員戡亂時期公職人員選舉罷免法》，跨出了我國民主憲政正常化的一大步。

參、後續修訂

公職人員選舉罷免法於訂立後，陸續有數次重大修法，截至 2016 年 11 月 29 日止，簡單整理如下，後續章節將會詳述修法事由及經過：

修法時間	提議門檻	連署門檻	總數算法	罷免通過門檻	其他
1980 年 5 月 6 日	5%	15%	該選舉區之選舉人總數除以該選舉區應選出之名額	國大、立委、議員原選舉區投票率逾三分之一 省(市)、縣(市)長選舉區投票率逾二分之一	

				罷免同意票多於反對票	
1991年7月16日	3%	12%	未更動	未更動	
1994年7月15日	3%	12%	未更動	未更動	刪除監察委員罷免之規定
1994年10月6日	3%	12%	未更動	未更動	罷免案之投票，應於罷免案宣告成立後三十日之內為之。但不得與各類選舉之投票同時舉行。
1994年10月20日	2%	13%	為原選舉區選舉人之總數	罷免案投票人數不足為原選舉區選舉人之總數二分之一以上或同意票數無法超過有效投票數二分之一以上者，均為否決	
2016年11月29日	1%	10%		同意票多於不同意票，同意票數達原選舉區選舉人總數的4分之1以上	連署時間延長，拿掉禁止宣傳規定，拿掉不得與各類選舉投票同時舉行規定

表 2：公職人員選舉罷免法歷次重大修法修正內容對照

資料來源：維基百科¹³

¹³ 維基百科，臺灣罷免制度，

https://zh.wikipedia.org/wiki/%E8%87%BA%E7%81%A3%E7%BD%B7%E5%85%8D%E5%88%B6%E5%BA%A6#cite_note-15，2016/12/20 檢索



第二節 解嚴前後相關案例

我國於公職人員選舉罷免法正式訂立前，地方公職人員部分由於當時選舉罷免法之罷免部分僅開放至鄉鎮縣市長以及鄉鎮市民代表，故不僅案例較少，同時造成的政治影響也不大，但卻是截至目前為止為數不多有成功罷免的案例，故雖然可考文獻不多，本節仍會簡單列舉介紹之。

值得注意的是，我國截至目前為止少有縣市長層級之罷免案例，或許與縣市首長之選舉之勝者為民意主要依歸、選舉資源之綁樁、以及發動之難度較高且較無實益有關，有待未來進一步觀察研究。

壹、解嚴前案例

一、鄉鎮市長部分（江大樹、陳仁海，2007）

姓名	屆別	選區	提議日期	第一階段提議人數	第二階段連署人數成案與否	投票人數（投票率） 罷免案投票人總數	同意票數 反對票數	罷免投票日 投票結果
戴坤霖	第九屆	屏東縣恆春鎮	73/08/07	391 人	未送件 未成立			
王福入	第十屆	彰化縣鹿港鎮	76/03/02	765 人	未送件 未成立			
李文賢	第十屆	桃園縣觀音鄉	76/04/02	774 人	未送件 未成立			

表 3：解嚴前鄉鎮市長之罷免

參考資料：江大樹、陳仁海《臺灣全志 卷四 政治志·選舉罷免篇》



由上表列可知，於解嚴前其實地方就有人民實際實行罷免制度的案例，然此三件案例並無送件，推測應為連署人數未達要求，故發起人未送件，也因此並未進到第二階段而中止。由此可見雖然我國在當時連縣市長可能都尚未直選，但我國公民之主權在民意識其實已扎根。其中值得注意的是，鹿港鎮王福入鎮長被罷免的理由，為其支持杜邦公司在鹿港設廠（江大樹、陳仁海，2007），這也能看出罷免之社會運動性質濃厚，尤其是環保、人權等較能動員大眾的議題，往往是後續大型罷免運動的主要能量來源。

二、鄉鎮市民代表部分（以下僅列出罷免成功部分）

- （一） 1953年(民國42年)，嘉義縣大林鎮公民成功罷免鎮民代表陳朝風。
- （二） 1953年，苗栗縣苗栗鎮公民提出罷免鎮民代表郭兆才，並於8月16日舉行罷免投票通過罷免（聯合報，1953）。
- （三） 1953年，苗栗縣苑裡鎮公民提出罷免鎮民代表潘金塗，並於8月30日舉行罷免投票通過罷免（聯合報，1953）。
- （四） 1953年，臺中縣龍井鄉公民提出罷免鄉民代表林成奎，並於9月20日舉行罷免投票通過罷免（聯合報，1953）。
- （五） 1962年，屏東縣內埔鄉公民提出罷免鄉民代表會主席賴鄉春，並於1963年1月19日舉行罷免投票通過罷免（聯合報，1953）。
- （六） 1969年，苗栗縣通霄鎮公民提出罷免鄉民代表洪水木，並於11月15日舉行罷免投票通過罷免（聯合報，1969）。
- （七） 1979年，7月28日高雄縣內門鄉第三選區成功罷免前一年當選的鄉民代表游陳秋香。值得注意的是，這是我國地方自治史上第一次罷免公職當選人投票，而且罷免成功。

由上述案例與前述鄉鎮市長比較可知，在我國選舉制度實際上尚未真正「全部直接民選」前，甚至還在戒嚴時，經由數個小型的地方罷免運動我們即可發現，其實罷免運動在我國並不像我們在其他國家所觀察到的如此稀有，甚而在各鄉鎮縣

市其實是家常便飯，而並沒有產生像反對論者的嚴重影響政治運轉之衝擊。此外，我們也能看出就算在非都市，人民行使罷免權的知識並沒有像一般人所認為的那樣欠缺，甚而更加興盛，而且鄉鎮市代表部分光是在解嚴前就有七個成功罷免的案例，這也為後續較為大型的罷免運動以及黨外人士參選取得政權，埋下了伏筆。



貳、解嚴後案例

一、鄉鎮市長部分

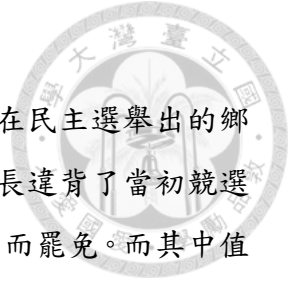
姓名	屆別	選區	提議日期	第一階段提議人數	第二階段連署人數成案與否	投票人數 (投票率) 罷免案投票人總數	同意票數 反對票數	罷免投票日 投票結果
李文賢	第十屆	桃園縣觀音鄉	77/10/07	537人	3,952人 未成立			
溫義春	第十一屆	屏東縣枋山鄉	81/02/01	99人	未送件 未成立			
龔文雄	第十一屆	高雄縣內門鄉	82/07/05	267人	未送件 未成立			



蘇益生	第十二屆	高雄縣永安鄉	84/06/22	239人	未送件 未成立		
許瓊聰	第十三屆	彰化縣員林鎮	89/09/01	1,851人	未送件 未成立		
林金敏	第十三屆	嘉義縣大林鎮	90/03/01	534人	5,025人 未成立		
陳河山	第十四屆	雲林縣林內鄉	94/09/12	提議 通過	2,805人 成立	5,604票 (投票率 36.93%) 15,174人 未過五成 罷免失敗	同意 5,266 票 反對 338 票 94/09/20 罷免失敗
薛秋花	第十七屆	宜蘭縣南澳鄉	105/06	110人	981人 成立	623票 (投票率 14.66%) 4,249人 未過五成 罷免失敗	同意 591 票 反對 26 票 105/08/27 罷免失敗

表 4：解嚴後鄉鎮市長之罷免

參考資料：江大樹、陳仁海《臺灣全志 卷四 政治志·選舉罷免篇》、自由時報、蘋果日報、中國時報



由上表可知，顯然解嚴後各地方縣市的政治活動更加開放，在民主選舉出的鄉鎮市長之下，人民對於民選首長的要求勢必更為增加，若民選首長違背了當初競選時的承諾而執政不力，便極有可能會遭到反對黨或社運團體動員而罷免。而其中值得注意的就是雲林縣林內鄉長陳河山與宜蘭縣南澳鄉長薛秋花的案例，分述如下：

(一) 雲林縣林內鄉長陳河山罷免案

此罷免案的緣由乃是鄉長陳河山堅持興建焚化爐，而受到時任民進黨籍立委蘇治芬與議員尹伶瑛發動罷免，理由是未遵守選舉承諾堅決反對林內焚化爐興建，而林內焚化爐是採取民辦民營 BOO 方位理，興建地點在林內鄉烏塗村，在當時興建進度已經超過三成，但蘇治芬遷入林內鄉籍在提議罷免當時未達四個月的規定，因此後來被除名，但是仍帶領反對焚化爐興建聯盟採取抗爭行動。而罷免案之所以能順利提起，也是林內鄉鄉民認同上述理由，他們認為陳河山對雲林縣焚化爐定址林內鄉，選前選後態度一百八十度大轉變，(蘋果日報，2003)，並因此成立了「保護淨水廠，反對焚化爐聯盟」來動員罷免投票。

而本案也是我國《公職人員選舉罷免法》正式通過後(即前述之《動員戡亂時期公職人員選舉罷免法》)，第一例經由選罷法規定來辦理的罷免選舉，而有趣的是，罷免雖然通過，但鄉公所沒有投票經費，陳河山還必須向縣政府借 200 萬，讓鄉民投票罷免他，讓他創紀錄成為《公職人員選舉罷免法》實施以來第一位辦理罷免自己的鄉長，但林內鄉公所沒有錢，因此還去向縣府借錢，形成「鄉長自己去借錢罷免自己」的不合理現象，而這部分其實也反映了我國罷免制度在於某些地區經費不足的困境。

在投票當日也發生了零星之衝突，鄉代會主席蔡沛宏和哥哥蔡坤榮因理念不同，竟然就在投開票所前兄弟鬩牆，破口大罵。而發動罷免行動的立委蘇治芬，和陳河山女兒陳麗芬為了誰距投開票所太近起爭執。而罷免當事人陳河山接受電視台連線時，表示堅決支持興建焚化爐，縣議員尹伶瑛便拿起事先製好的大字報，指責他競選時發毒誓反焚化爐都是假的，由於以上皆為有可能房案投票的行為，也使得雲林縣選委會之選

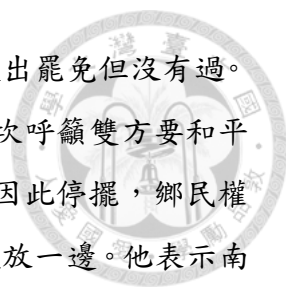
監委疲於奔命，往來總共開出六張勸導單。不過最終投票結果出爐，投票率只有百分之三十六點九三，遠低於五成的法定門檻；因此，雖然同意罷免的人數高達五千兩百六十六票，且同意票數還高達總投票數的九成四，罷免案還是無效。雙門檻的規定在此發生了關鍵性的決定，也讓陳河山保住了鄉長職位。

本罷免案除了具有我國《公職人員選舉罷免法》施行後第一個被罷免的民選首長之指標性外，我們另可印證前述之環保等議題動員罷免行動的有效性，以及反對黨透過此案的利用，組成公民團體，來罷免對手欲取得執政權的政治鬥爭性，亦符合前章一般認為的準革命性、破壞性。雖然我們無法得知發起人蘇治芬等人是否真為純粹捍衛當地居民之健康而發起罷免運動，但就結果而言，雖然罷免沒有成功，但勢必會對於下次的選舉有顯著影響。不過從此案的發起直至投票結束雖然有所衝突，但大致順利完成投票，亦無發生選舉訴訟等爭議，仍可看出我國民主制度其實已經相對穩健，正反雙方都還是能接受選舉結果，因此罷免制度在我國的影響或不像反對論者而言如此負面，反倒是一次民主檢驗的方式。

（二） 宜蘭縣南澳鄉長薛秋花罷免案

本罷免案當事人薛秋花在 103 年以 1345 的票數當選為宜蘭縣第 17 屆南澳鄉長，原本依照選罷法之規定，任期未滿一年不得罷免，然第二年任期竟就被提起罷免。當時的罷免理由書指出，薛秋花選前選後言行不一、怠忽職守，誠信蕩然無存，有負選民託付；藐視民主議事運作，多次蓄意未出席定期會與臨時會等理由提起罷免，故因而提起罷免（自由時報，2016）。而最終投票結果，根據宜蘭縣選委會統計，此次罷免案能投票的公民數為 4,249 人，出席投票者僅 623 人，投票率 14.66%；其中同意罷免票數 591 票，不同意罷免為 26 票，無效票 6 張。依公職人員選舉罷免法第 90 條規定，「罷免案投票人數不足原選舉區選舉人數 1/2 以上，或同意罷免票數沒有超過有效票數 1/2 以上者，均為否決」。因為此次投票率沒有過半，罷免案沒有通過（中國時報，2016）。

本案的情形較為單純，沒有像前案有環保議題的問題，比較傾



向政治權鬥，時任南澳鄉民代表主席李元亮也被對手提出罷免但沒有過。值得注意的是，宜蘭縣長林聰賢在此次罷免案中有多次呼籲雙方要和平理性不要搞到變成罷免，並且表示南澳鄉許多建設都因此停擺，鄉民權益受損，林聰賢還重批地方擺爛，強調鄉民權益不能被放一邊。他表示南澳鄉政因為雙方激烈爭執而受影響，許多工程完工卻沒有營運，例如夏天來臨，許多遊客也會前往東澳冷泉觀光，但是鄉公所沒有能量管理，所以他會在縣務會議提醒民政處、原民所積極輔導，由縣府即時介入，協調社區協助，讓鄉政不受影響（自由時報，2016）。所以我們能觀察出這件案子比較特別的地方是在於鄉代與鄉長之前的政治衝突而形成的罷免，產生了負面的結果，甚而影響到鄉政以及宜蘭縣政府的治理，導致地方首長還必須介入的情形。在此案中就能支持反對罷免論者的觀點，此罷免案不但沒有導致地方治理更加民主化，反而變相導致了惡鬥化、民粹化的結果，值得注意。

二、鄉鎮市民代表（僅列出罷免成功部分）

（一） 1993年(民國82年)，臺北縣汐止鎮公民提出罷免鎮民代表會副主席黃錦文，並於6月22日舉行罷免投票通過罷免。（中國時報，1993）

由上述的罷免案結果我們可見，解嚴後或許選罷法的施行，鄉鎮市民代表也皆為直選，並同時又有各地縣市議員直選、縣市首長直選的結果，鄉鎮市民代表的罷免案就大幅縮減，使最基層的政治狀態較為穩定。

第三節 政治影響與評析

綜上各罷免案的統計與個案探討，我們可以歸結出我國地方公職人員罷免的幾個特性，分述如下：

一、地方派系鬥爭性

地方性（指非縣市、直轄市之層級）公職人員由於選民數量較少，若反對方有足夠動員能力，即有可能經由支持者之動員或是政治宣傳、



攻擊來舉行罷免，並且到成政權的不穩定與施政停滯不前。

二、 公益議題性

如地方因為施政需求，若有必須建設焚化爐、建設化工廠、建設靈骨塔殯儀館等嫌惡設施，則當地公民團體、社運團體、環保團體及異議性團體等，就有可能會結合彼此能量與反對黨合作，來發動罷免，而這種罷免也往往因為能量大且得到當地居民的認同，而較能通過連署門檻舉行投票。

三、 政見檢驗性

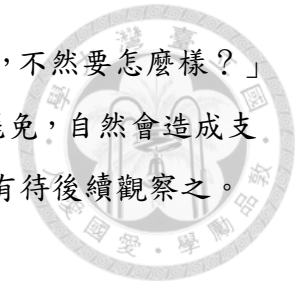
政治人物往往最為人所詬病的就是「選前說一套，選後作另一套」，但由於他擁有一般法律所規定的任期保障，故除非是遭受彈劾或是因案判刑才有可能下台，選民也只能「再忍一下」，期待「下一個會更好」。而這種選前為了爭取選票而政見支票大開特開的情形在地方選舉更是多如牛毛，故適度的罷免亦可以提供選民一個檢驗民選政治人物的機會，就積極面而言可以有辦法換掉不適任或是違背承諾的政治人物；就消極面而言可以讓政治人物有所忌憚，在競選時可能政見支票就不會亂開，並端正選舉風氣，較理性來制定合理的政策。

四、 地方參與凝聚性

一般說來，民眾可能在選後就不太會去關心自己選區內的事物，但透過能量較強的罷免公民投票運動，無論是正反雙方，由於投票結果即有可能會導致政治版圖變遷，在此一壓力之下，選民就會更加有意願去了解與其切身相關的政策，並較積極的參與加入討論。在這樣的影響之下，各項公共議題都會比以往能有更多人的參與、討論，而達到民主深化、提升公民意識的效果。

至於政治影響部分，由於影響層面較大的鄉鎮市長部份皆無罷免成功，故所形成的政治影響有限，但對於其治理及政策部分勢必產生了警惕，選民透過實際舉行

了罷免投票而促其正視民意，地方首長較不會有「我已經選上了，不然要怎麼樣？」的消極態度出現；然另一方面，若非由於公益議題性而提出的罷免，自然會造成支持者與反對者雙方更加對立，而使得往後之共識較難凝聚，皆有待後續觀察之。





第四章 我國立法委員罷免案例之分析

依據國父孫文先生手創五權憲法的設計，原是由國民大會代表全體國民行使政權，而於中央分設行政院、立法院、司法院、考試院、監察院等五院，行使治權，此為中華民國採行五權分立憲法與立法院之由來¹⁴。惟如前所述，因時空變遷，與多次修憲之結果，依修訂後之中華民國憲法與增修條文規定，立法院遂成為目前國家最高立法機關，由人民選舉之立法委員組成，並代表人民行使立法權，故就其職權、性質及功能而言，相當於一般民主國家的國會。

立法委員既為我國現行憲政中最高之民意代表，掌理我國之重要立法、行政機關之預算審查權，握有即重要之權力，其罷免自然影響重大，如處理不慎，甚而可能導致嚴重行政僵局，故我國目前憲政史上，僅有極少數之立委罷免運動出現，而較具指標性與影響性的，便是發生於1994年之台北市立委魏鏞罷免案與台北縣選出之第二屆立法委員林志嘉、洪秀柱、韓國瑜、詹裕仁之罷免案，與其相關聯的是反核四運動（臺灣省台北縣選舉委員會，1994），以下簡稱1994年台北縣立法委員罷免案；以及2013立法委員吳育昇罷免案與2014年立法委員罷免案暨「割鬚尾計畫」運動（以下簡稱2014年立法委員罷免案），更甚而最近期選罷法進行了大幅度的修正後，另開始了罷免時代力量立委黃國昌的運動。以上各項罷免運動不僅一定程度上造成了政治板塊的變動，更直接影響到了我國公職人員選舉罷免法有關罷免部分的條文修訂，值得深入探討。

第一節 我國立法委員罷免制度之沿革

我國立法委員罷免制度與前章所述相同，最初可見諸於前揭為統一各項罷免制度法規所制定之《動員戡亂時期公職人員選舉罷免法》中，根據該法第六十九條

¹⁴ 詳見立法院

http://www.ly.gov.tw/02_introduce/0201_intro/introView.action?id=1&itemno=02010100 105.12.19
檢索。

¹⁵與七十條¹⁶之規定可知，罷免案所指之公職人員包含立法委員，由此可見立法委員乃為該法所涵攝之對象之一。而後該法雖然經歷改名以及多次重大修正，在罷免之發動、門檻、投票等規定均有變動（詳見前章表 2），但對於《公職人員選舉罷免法》之罷免對象包含立法委員之部分並無更動，故目前我國立法委員之罷免均遵照《公職人員選舉罷免法》予以運作，合先敘明。

以下將會就對於我國憲政運作影響甚大並因而導致選罷法本身有了重大修正的幾項立法委員罷免運動，即「1994 年台北縣立法委員罷免案暨反核四運動」、「2013 年立法委員吳育昇罷免案暨憲法 133 實踐聯盟運動」、衝擊 2014、2016 大選的「2014 年立法委員罷免案暨割闌尾運動」、以及近期選罷法重大修正後門檻下降，遂由新北選民提起之「罷免立法委員黃國昌運動」等深入探討之。

第二節 1994 年台北縣立法委員罷免案暨反核四運動

壹、事件背景

本案的發生原因，乃是由於當時正值反核運動高峰，核四是否興建之議題爭議極大，而包含當時在任的立法委員林志嘉、洪秀柱、韓國瑜、詹裕仁以及魏鏞等人，皆支持核四興建，形成反核選民極大之反彈，故經由反核團體的代表江春和、林朝義、以及林金河等人，提出了罷免案，罷免「擁核」立委。

¹⁵ 第六十九條：「公職人員之罷免，得由原選舉區選舉人向選舉委員會提出罷免案。但就職未滿一年者，不得罷免。」

¹⁶ 第七十條：「罷免案應附理由書，以被罷免人原選舉區選舉人為提議人，其人數應合於左列規定：

- 一、國民大會代表、立法委員，省（市）議員，縣（市）議員，鄉（鎮、市）民代表，為原選舉區應選出之名額除該選舉區選舉人總數所得商數百分之五以上。
 - 二、監察委員，為原選舉區之省（市）議會議員總數百分之十以上。
 - 三、縣（市）長，鄉（鎮、市）長，村、里長，為原選舉區選舉人總數百分之二以上。
- 前項罷免案，一案不得為罷免二人以上之提議，但有二個以上罷免案時，得同時投票。



貳、事件經過

由於反核為從 1980 年代開始直至今日都沒有平息的大型環保運動與議題，若要全部完整敘述恐偏離本罷免案主題，故以下僅就與該次罷免案較有關連的部分敘述。

自民國 60 年代起，中央政府便預定龍門電廠（為台灣第四座核能發電廠，故俗稱核四）的興建，該案在 1980 年 5 月提出，選定廠址在台北縣（現為新北市）貢寮鄉（現為貢寮區），在 1982 年至 1986 年的總預算中也編列新台幣 110 億元，並執行 31 億餘元。但由於貢寮鄉民強烈反對，所以 1985 年 5 月行政院指示加強民眾溝通，暫緩核四興建，而不幸於 1986 年發生車諾比事件，因而導致全球各地反核聲浪不斷，加上當時台灣用電成長趨緩，時任行政院長俞國華便指示暫緩興建，同年 7 月尚未執行的 79 億預算也遭立法院凍結¹⁷。

然 1992 年，立法院預算委員會通過解凍核四預算案，龍門電廠開始後續規劃興建，至此為止反核運動的能量便得到徹底之爆發，風起雲湧，衝擊政壇。於 1992 年 2 月 20 日，行政院通過核能四廠重新動工案後，同年 4 月 26 日台灣環境保護聯盟即舉辦「四二六反核大遊行」，約有 2000~5000 人參加。同年 5 月 12 日至 6 月 3 日，環盟在立院門口舉辦「反核四、飢餓 24」接力靜坐禁食活動，反核運動之聲勢因而越來越高漲，不僅限於台北縣。

至 1993 年 5 月 30 日，反核團體又另舉辦了「五三〇反核大遊行」，此次約有 5000 人參加，提出「撤銷核四計畫」、「杜絕輻射毒害」、「建立非核家園」三大主張。同年 6 月 27 日，台灣環境保護聯盟和貢寮民眾近千人上午到立法院門口靜坐，要求「全民票決，人民作主」之公投訴求。

1994 年 3 月 31 日，由 90 餘個環保團體組成的「全國反核行動聯盟」成立。4 月 25 日，「貢寮鄉反核環保促進會」成立。同年 5 月 22 日，在臺北縣縣長尤清支持下，貢寮鄉舉行「公民投票」，投票率 58.3%，反對核四者高達 96%。5 月 29

¹⁷ 詳見行政院原子能委員會，核能四廠基本資料，

http://www.aec.gov.tw/%E6%A0%B8%E8%83%BD%E5%AE%89%E5%85%A8/%E6%A0%B8%E8%83%BD%E9%9B%BB%E5%BB%A0%E5%9F%BA%E6%9C%AC%E8%B3%87%E6%96%99/%E6%A0%B8%E8%83%BD%E5%9B%9B%E5%BB%A0--3_19_287.html，2016/12/20 檢索

日再次舉辦「五二九反核大遊行」，遊行人數將近三萬人，另有近 700 輛計程車加入。7 月 12 日，立法院進行核四預算二、三讀，場外爆發警民衝突。最終於 1994 年 7 月 5 日，由反核團體代表江春和、林朝義、林金河等三人提出罷免擁核立委案（臺灣省臺北縣選舉委員會，1994）。



參、提出罷免過程

一、提議階段

本案之提議階段根據當時之《公職人員選舉罷免法》第七十條之規定：「罷免案應附理由書，以被罷免人原選舉區選舉人為提議人，其人數應合於左列規定：

一、國民大會代表、立法委員、省（市）議員，為原選舉區應選出之名額除該選舉區選舉人總數所得商數百分之三以上。」

而根據台北縣選委會之資料顯示該屆選舉總人數為 1,956,460 人，而第二屆台北縣應選出之區域名額立委為 16 人，故若要提議罷免，則提議人數就必須是 $1,956,460/16$ 所得之商數的百分之三以上，亦即提議人數需為 3,669 人以上。而此次之罷免案人數分布遍及當時台北縣之板橋市、三重市、中和市、新莊市、新店市、貢寮鄉等六個鄉市，共計 228 個村里，台北縣選委會為了能使清點順利進行，於民國 83 年 7 月 25 日召集上述各鄉市的民政課長及戶政事務所主任進行座談並統合處理（臺灣省臺北縣選舉委員會，1994）。最終於同年 8 月 2 日起至 8 月 4 日止公開陳列提議人名冊後，核定最終結果如下：

林志嘉部分之提議名冊，不符規定者刪除 387 人後，核符者 3,744 人

洪秀柱部分之提議名冊，不符規定者刪除 325 人後，核符者 3,811 人

韓國瑜部分之提議名冊，不符規定者刪除 292 人後，核符者 3,835 人

詹裕仁部分之提議名冊，不符規定者刪除 302 人後，核符者 3,816 人

根據核定結果，以上四位委員的提議人數均超過法定人數 3,669 人，故台北縣選舉委員會於第 172 次委員會議審定後便陳報省、中央選舉委員會，而中央選舉委員會便於 83 年 8 月 16 日通知提議人開始準備連署。



二、連署階段

本案之提議階段根據當時之《公職人員選舉罷免法》第七十四條之規定：「罷免案之連署人，以被罷免人原選舉區選舉人為連署人，其人數應合於左列規定：

一、國民大會代表、立法委員、省（市）議員，為原選舉區應選出之名額除該選舉區選舉人總數所得商數百分之十二以上。」

而根據台北縣選委會之資料顯示該屆選舉總人數為 1,956,460 人，而第二屆台北縣應選出之區域名額立委為 16 人，故若要連署罷免，則連署人數就必須是 $1,956,460/16$ 所得之商數的百分之十二以上，亦即連署人數需為 14,674 人以上。而台北縣選委會最終查核結果如下：

林志嘉部分之連署人名冊，不符規定者刪除 4,414 人，核符者 44,568 人
洪秀柱部分之連署人名冊，不符規定者刪除 4,457 人，核符者 44,176 人
韓國瑜部分之連署人名冊，不符規定者刪除 4,438 人，核符者 44,266 人
詹裕仁部分之連署人名冊，不符規定者刪除 4,552 人，核符者 44,170 人

經過審核處理後，四位委員的連署人數均已超過法定連署人數 14,674 人，故台北縣選委會於民國 83 年 10 月 17 日正式通過連署案，提報省、中央選舉委員會核辦，並已經達成我國政治史上第一次最高層級之民意代表罷免案提出之目標（臺灣省臺北縣選舉委員會，1994）。

三、突襲修法

然而就在此刻，立法院國民黨多數委員竟為了怕自己會被罷免，而於罷免程序仍在進行中時，利用多數決，於 83 年 10 月 6 日及 10 月 20 日分別通過了《公職人員選舉罷免法》的修正案，最終修正條文如下：

第七十條

罷免案應附理由書，以被罷免人原選舉區選舉人為提議人，其人數應為原選舉區選舉人總數百分之二以上。

前項罷免案，一案不得為罷免二人以上之提議。但有二個以上罷免案時，得同時投票。



第七十四條

罷免案之連署人，以被罷免人原選舉區選舉人為連署人，其人數應為原選舉區選舉人總數百分之十三以上。

第八十條

罷免案之投票，應於罷免案宣告成立後三十日內為之。但不得與各類選舉之投票同時舉行。

第八十三條

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。

雖然僅僅修正了四條法案，但與原條文對照後，就能發現修訂的法案全都是關乎罷免是否能順利通過的最重要部分的規定，分述如下：


- (一) 原選罷法第七十條的規定是提議人門檻，為「原選舉區應選出之名額除該選舉區選舉人總數所得商數百分之三以上」，而如今修正後，本來總數去除以應選出人數來取得較適當罷免人數平衡的措施完全消除，直接變成總選舉人數的百分之二。舉例來說，若本來應選舉人數為 5 人，總選舉人數為 20,000 人，則依據舊法，提議最低門檻為 20000 除以 5 後，在乘以百分之三，故為 120 人即可，但新法修正後，提案最低門檻為 20000 直接乘以百分之二，暴增為 400 人，整整超過三倍，人口基數若更加擴大，則就罷免就會成為「不可能的任務」，連提案的第一關都過不了。
- (二) 原選罷法第七十四條的規定是連署人門檻，為「原選舉區應選出之名額除該選舉區選舉人總數所得商數百分之十二以上」，而在國民黨委員主導的強勢修法之下，亦去除了總選舉人除以應選出名額的先決規定，被大改為直接乘以百分之十三。同理若本來應選舉人數為 5 人，總選舉人數為 20,000 人，則依據舊法，連署最低門檻為 20,000 除以 5 後，再乘以百分之十二，故為 480 人即可，但新法修正後，連署最低門檻變為 20,000 人直接乘以百分之十三，竟暴增為 2,600 人，超過原規定的五倍。

所以你今天要發動罷免，不僅要先過了提議的關卡後，還有「魔王關」的極度不合理連署門檻要跨過，非常荒謬。

(三) 選罷法八十條的修正也是相當不知所云的，於舊法「罷免成立後罷免案之投票，應於罷免案宣告成立後三十日內為之」後段，加上了「但不得與各類選舉之投票同時舉行」的額外規定。修法的理由為：「選罷法中規範的選區屬於中選區及大選區，而非單一選區，亦即罷免案之投票者與選舉時之投票者不一致，因此罷免案之投票不宜與選舉之投票同時舉行。」此說法乍看之下有些道理，但其實只要罷免之選票領票和其他選舉的身分驗證部分監票人員有充分查驗即可，且就選舉的成本、以及各選舉人投票的意願高低而言，合併選舉不管由哪方面觀察都是相當合理的，而要將罷免投票與其他選舉切割，所造成最重大的影響即是會降低投票率，而因此大幅提升了候選人不被罷免的可能性。而這規定也對於後續的立委罷免運動，造成了極大的衝擊，可謂是另一道罷免投票不可能的門檻，舉世罕見。

(四) 最後，原第八十三條最終決定罷免投票是否通過的規定，原本立委的部分門檻只需要原選區的選舉人總數三分之一，且罷免票大於同意票即可通過罷免。然新法竟大修而改為「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。」換句話說，若以立法委員罷免而言，若選舉總人數原為 20,000 人，依舊法只要約 6,667 人以上投票，且同意票大於不同意票者，罷免即成立。然若根據新法，首先你就必須要有 10,000 人以上投票，好不容易湊到 10,000 已上了還不行，還有個不合理的絕對多數決在後面等著，舉誇張一點的例子，如果有 10,000 人去投票，且均無廢票，同意票有 7,000 票，不同意票 3,000 票，則一樣罷免失敗，因為同意票比不同意票多了 4,000 票，但並沒有超過有效票數的二分之一，也就是 5,000 票，一樣罷免失敗。

經由以上的敘述，我們可知此時整個公職人員選舉罷免法的精神，已被這多道門檻及粗魯的護航式修法而搞得面目全非，而也因此創立了




全世界少見的超高難度罷免規定，當初國父的選舉、罷免、創制、複決精神再度被消磨殆盡，時任立委的林濁水委員，在二讀會議上的發言，便做了最有力的捍衛：「罷免制度雖然可能有瑕疵，但世界各國依然採行，其原因是為防止人民所選出的公職人員，不論是行政首長或民意代表，在行使職權時脫離選民的公共意志。人民會投票支持，乃因他們認同你的主張，若在當選後，搞金權政治、支持核四預算，便已脫離民意，而對脫離民意者，又不能放任不管，因此才設計罷免制度來加以牽制。…所以我們不能因為這幾個人的利益，或有一些瑕疵在，就要取消選罷法，這就好比不能因犯罪者有父母子女要照顧，便說依法判他入獄服刑是不對的事，而要修改法律，讓犯罪者都不用再入獄一樣…」（立法院，1994）陸續也有許多位立委表達不滿，但在國民黨委員人數優勢下，還是強行通過了這不合理的修法。而經過如此折騰，之後各立委罷免案的最終結局，也就不難預見了

四、 適用爭議

而選罷法既然已經因為此罷免案之原因，被修成「不可能的罷免任務」，但在當時該罷免案如同前述，無論是提議還是連署部分都早已通過，還沒進到最後的投票階段，此時就產生的重大的法律適用爭議—投票的日期及結果要適用舊法還是新法？


而此時眾多立委及台北縣選委會之選舉委員大多都極力反對投票結果適用新法，因為這違反了整個罷免制度的規定，如果將各階段來分別適用新舊法，不僅不合理也違反了法安定性、法律的可預見性、同時亦造成了「法律的突襲」，將本來應是要一個整體適用的罷免流程割裂後，還拉高了門檻，也會導致人民對法律的不信任。就投票日期是否要從新法，不能和其他選舉並行之部分，時任台北縣選委會的選委黃榮堅教授便提出意見：「…罷免提案人及連署人係依據提案時之選舉罷免法而提案，基於對於信賴利益之保護，提案人及連署人的利益不應該受到事後法律規定變動的影響…台北縣選舉委員會對於十一月四日為罷免案成立之宣告以及於十二月三日為投票日之立場，是基於選務經濟以及



民意充分表達的考量而來。如此的選擇，妥當性不容質疑。因為辦理選舉罷免事務，最主要的目的就是要反映民意，要充分反映民意。如果一邊辦理選舉罷免事務，一邊卻又設法阻止人民投票反映民意，與辦理選舉罷免事務的目的就背道而馳。…」(臺灣省臺北縣選舉委員會，1994)

而當時之所以會考量在 83 年 12 月 3 日辦理選舉，就是因為該日正好要舉行全國性的選舉，包含省長及省議員選舉、還有高雄市與台北市長選舉都在該日，以選舉經濟考量也是極為合理。然而遺憾的是，最終中央選舉委員會於第一九六次會議決議，於 11 月 5 日函示台北縣選委會，要求此罷免案必須要在 11 月 27 日投票，新法已間接影響到了整個罷免過程，且與省長及省議員選舉僅僅差一周，更因此降低了民眾的投票意願，而筆者認為中選會此舉其實已有違選舉中立之虞，相當不可取。時任台北縣選委會選舉委員高欽福亦表示不滿：「…十一月二十七日距今(八)日僅十九天，縣選委會同仁雖有準備做好罷免工作，但俗語說：吃快打破碗，如有意外差錯，其責任由誰負責？…依本會以前決議罷免投票與省長、省議員選舉同時於十二月三日舉行，可節省人力、物力，對國家、社會有益，中央選舉委員會何樂而不為？…中央選舉委員會表示不為立法院背書，結果卻『橫材入灶』，還有合適不敢為？綜上所述，建議本會將罷免投票日仍訂於十二月三日與省長、省議員選舉同時舉行。」(臺灣省臺北縣選舉委員會，1994)不過由於台北縣選委會因為從屬關係，故最終還是遵循中選會之指示辦理，將投票日期訂為未和的 12 月 3 日重疊的 11 月 27 日。

而就罷免投票之門檻標準部分，中選會之態度依然強硬，在 83 年 11 月 8 日再度函示給台北縣選委會，其第一九六次委員會重新決議內容為：「罷免案之進行，分為提議、連署、投票三階段，其已完成之階段或進行中之階段，適用修正前之公職人員選舉罷免法。公職人員選舉罷免法修正生效之日(十月二十四日)後尚未進行之階段，適用修正後公職人員選舉罷免法之規定。」此函示一出，各界嘩然，因為這根本就是新法切割本來應一體適用得整個罷免流程，而為了有可能被罷免的立委解套。時任台北縣選委會選舉委員張福淙更提出申復，指出選罷法第八



十三條有關投票人數門檻之規定，系罷免案能否通過之條件，影響法律效果及人民權利義務關係甚鉅，當然是實體而非屬程序性法律，既經提議、連署並公告成立，自應依據實體從舊之原則適用舊法，中央選舉委員會將罷免門檻視為程序而適用新法，顯有曲解或錯誤之情事（臺灣省臺北縣選舉委員會，1994）。然各界的抗議與多位立委、選委的質疑，仍是敵不過立委多數決議以及前總統李登輝之中央政府執意護航施行，最終投票罷免的門檻，就逕自採用了新法的極高門檻來作為標準，實為我國民主史上的一場鬧劇。

肆、投票結果

經過了上述之種種政治攻防，最終本案於 83 年 11 月 27 日完成了罷免投票，然由於罷免投票門檻在中選會的強勢主導之下，已經以新法的八十三條作為門檻，故罷免案投票人數若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，均為否決而導致罷免失敗。同時並須注意，根據臺北縣選委會當時之〈罷免投票人名冊編造注意事項〉第一條規定，投票人之年齡與居住期間之計算，應以算至投票日（即民國八十三年十一月二十七日）之前一日為準，故當時之投票人總數為 2,074,387 人，已大於起初投票人總數 1,956,460 人（臺灣省臺北縣選舉委員會，1994）。而最終投票結果如下：

姓名	選區	提議日期	第一階段提議人數	第二階段連署人數成案與否	投票人數 (投票率) 罷免案投票 人總數	同意票數 反對票數	罷免投票日 投票結果
林志嘉	臺北縣選舉區	83/07/15	3,744 人	44,586 人 成立	442,988 人 (21.36%) 2,074,387 人	同意 367,496 票 反對 65,301 票	83/11/27 罷免失敗
洪秀柱	臺北縣選舉區	83/07/15	3,811 人	44,176 人 成立	442,987 人 (21.36%) 2,074,387 人	同意 367,363 票 反對 65,545 票	83/11/27 罷免失敗
韓國瑜	臺北縣選舉區	83/07/15	3,835 人	44,266 人 成立	443,023 人 (21.36%) 2,074,387 人	同意 377,822 票 反對 55,541 票	83/11/27 罷免失敗
詹裕仁	臺北縣選舉區	83/07/15	3,816 人	44,170 人 成立	442,993 人 (21.36%) 2,074,387 人	同意 377,642 票 反對 55,254 票	83/11/27 罷免失敗

表 5：臺北縣第二屆立法委員林志嘉、洪秀柱、韓國瑜、詹裕仁罷免案之連署、提案與投票結果

參考資料：《臺北縣選出之第二屆立法委員林志嘉、洪秀柱、韓國瑜、詹裕仁罷免案罷免業務實錄》

由上述之選舉結果統計可知，光是修正後的選罷法第八十三條的第一道門檻，

亦即「原選舉區選舉人總數的二分之一以上」，在此次罷免投票之統計均已無法到達，故此次罷免最終全部宣告失敗，也讓這次轟轟烈烈的罷免運動，畫上了休止符。



伍、小結

此次的罷免運動為我國史上第一次人民直接行使罷免權來罷免我國最高層級之民意代表，若照本來國父孫文先生之遺教，罷免在我國憲法中是在簡單不過的理論，本來極有可能會讓我國民主憲政更加正常化而向前邁進。然卻由於各方勢力傾軋，以及可能遭受罷免的委員以及當時之執政黨的全面護航，將本來可以順利實行的《公職人員選舉罷免法》加上了重重不合理之規定，形成了我國甚至可以說跟其他擁有罷免制度的民主國家相比難度最高的罷免門檻規定，甚至直接以新法切割早已在進行中的罷免程序，將罷免門檻拉高，最終順利地使被罷免的諸位委員得以「脫身」，但卻賠上了我國憲法的基本價值以及國父創設罷免制度最重要的主權在民精神，實屬遺憾。

第三節 2013 年立法委員吳育昇罷免案暨憲法 133 實踐聯盟運動

經過 1994 年的罷免擁核立委事件後，由於極高的罷免門檻加上各立法委員投鼠忌器，不願意「拿石頭砸自己的腳」，使得選罷法本身有關罷免門檻的部分始終無修正，也因此基本上沒有太多團體願意去施行如此高門檻的成本來進行罷免立委的運動。然直到 2013 年馬英九總統第二任執政中期，由於兩岸服貿協議、土地違法徵收、核四等重大議題持續延燒，而逐漸的「罷免」此一憲法權又再度被談起，而陸續地有各方團體群起開始從事罷免「馬意立委」的行動。

壹、事件背景

2012 年前總統馬英九順利連任，為了進一步活絡兩岸經濟，而準備與大陸簽訂兩岸服貿協議，但協議內容被反對方指為是「黑箱」，引起極大爭議，而馮光遠等人便發起了「憲法 133 實踐聯盟」，打算來實踐憲法第 133 條本來就規定的罷免

權，和馬英九政府及馬系立委「算總帳」，對於馬政府許多爭議性的施政作為來作出抵制。（蘋果日報，2013）



貳、事件經過

運動之發起人馮光遠表示，他就是延續「公民 1985」（即洪仲丘事件的白衫均十萬人運動）中不畏懼政府強權的核心精神，來給當時的立委們壓力，因為光是糗立委其實沒太大用處，只有罷免權才能真正讓他們警惕。

馮光遠於接受採訪時表示（自由時報，2013），該聯盟有設計出一個承諾書，在問卷中尋問現任立委：「你是否贊成修法降低罷免門檻？」如果立委們不同意朝這個方向去推動修法，聯盟就認定他只維護自己的利益，會予以公開並譴責。同時，對於下屆的立委選舉，選前該聯盟亦會要求所有參選人把這點列為其政綱之一，如果候選人不同意，聯盟即會認定此人一旦選上了就進入天堂，完全不必有任何的恐懼與責任，因為他的任期已獲致保障，就此，我們將公告選民周知；至於同意的人，當選後我們也會持續監督。

而隨著運動之進行，該聯盟並逐一拜訪「馬家立委」，希望他們就承諾書中的要求，給我們一個答案。如果不給答案，該聯盟亦會號召選民抵制之。

而該聯盟於宣傳部分，透過架設部落格，來做為所有行動的發動點。經由闡述如何行使罷免權的相關知識，然後透過網路世界，把相關的步驟與需要的表格分送給所有需要的人，來進行罷免宣傳，一旦聯盟選定了要罷免的馬家立委，也會在網路上公布，而後募集第一階段二%發起、第二階段十三%連署的公民參與罷免連署。

參、連署結果

於第一階段提議部分，憲法 133 實踐聯盟收集到六千份之連署提議書後，於 102 年 11 月 4 日提交中央選舉委員會作審核。而中選會後於審核後，於 102 年 12 月 26 日認定「憲法 133 實踐聯盟」王淑卿等領銜提議罷免新北市第 1 選舉區立委吳育昇案，提議人數已達法定的 5765 人、即選區選舉人數的 2%，故通過此罷免案之提議過程，順利進入第二階段連署之部分（蘋果日報，2013）。

最終於第二階段連署部分，於到達 30 日法定最後期限的 103 年 2 月 1 日為

止，已收集到 35,782 份連署書，然而距離該選區選罷法之最低 13% 法定門檻 37,468 人，還差 1,686 份，故憲法 133 聯盟發布新聞稿，宣布罷免失敗（蘋果日報，2014）。



肆、小結

本次的罷免運動雖然僅通過第一階段的提議門檻，差點通過連署門檻，但可以看出來在當時就算選罷法的門檻已經被升高至不合理的情況下，依然有眾多選民願意出來參與罷免的提議和連署，可見當時整個社會對罷免這件「不可能的任務」之記憶已被「喚醒」，外加不得宣傳的不合理規定之下，仍然能達到連署差一點通過之目標，顯見當時之社會運動能量已凝聚起來，逐漸邁向高峰，因而再度引發了後續的太陽花學運。

第四節 2014 年立法委員罷免案暨割闌尾運動

壹、事件背景

由於兩岸服貿協議之重大爭議以及 103 年 3 月 17 日下午於立法院內政委員會中，中國國民黨立法委員張慶忠以 30 秒時間宣布完成《海峽兩岸服務貿易協議》的委員會審查，引發一群大學與研究所學生以及社會人士的反對，並於 3 月 18 日 18 時在立法院外舉行「守護民主之夜」晚會，抗議草率的審查程序；而之後有 400 多名學生趁著警員不備，而進入立法院內靜坐抗議，接著於晚間 21 時突破警方的封鎖線佔領立法院議場。在 26 個小時內便有以學生為主的一萬多名民眾，聚集在立法院外表達支持，而後於多次與警方衝突後，仍持續佔領立法院議場，陸續擴大直至形成一個全國性的大型學生運動——太陽花學運。最終學運在 4 月 10 日結束，但同時學運之成員並沒有因此而停止相關運動，其中一支由想要罷免不適任立法委員的成員因而成立了「割闌尾計畫」，號召各地選民來罷免不適任的「爛委」與「藍委」。

貳、事件經過

割闌尾運動本身的最初發想即是受到前節馮光遠等人所發起的「憲法 133 實

踐聯盟」運動所啟發，認為能更進一步改善罷免連署方案，並以罷免之方式來對於強行通過服貿等已和民意背離之立委做出制裁。

割闌尾運動本身透過了網路、社群媒體、以及和太陽花學運領袖為首的「島國前進」團體合作，來進行罷免的運動宣傳與連署，並挾帶著學運的後續動能，影響力遠比去年之罷免吳育昇運動來的大且廣。首先在 103 年 5 月 2 日，割闌尾成員鎖定了網站上網友罷免意願最高的 3 位立委，即中國國民黨籍立委蔡正元、林鴻池、吳育昇後，開始進行正式的罷免行動。同時也在專為社會運動服務的群眾募資(群眾集資)網站 VDemocracy.tw 上，以發行紀念品方式募集活動所需經費，在 3 天內就達到 1000 萬元，已超過原先預期募款目標 5 萬元的 200 倍以上，因此提前結束募資(蘋果日報，2014)。

而後割闌尾計畫便正式進入了提議連署階段，而最終蔡正元部分，有效提議人數為 6,665 人，超過 2% 的最低門檻 5,991 人；林鴻池部分，有效提議人數為 4,487 人，超過最低門檻 4,258 人；而吳育昇之部分，有效提議人數為 6,040 人，亦超過最低門檻 5,765 人，故初步提議階段均順利通過，而進入第二階段之連署階段。

而其中值得一提的是，於 2014 年 5 月 13 日，立法院審議《公職人員選舉罷免法》多項草案，其中包括會提高罷免門檻，且曾在憲法 133 實踐聯盟罷免吳育升行動時，被特別拿出來審議的「吳育昇條款」，即提議連署需要額外附上身分證影本的資料藉以提高連署難度之條款，因而再次引起爭議，也被再次諷為「反割闌尾條款」。由於台灣團結聯盟與民主進步黨立委佔領主席台杯葛院會議程，經朝野協商後，決定當日暫不審議此爭議條款。5 月 16 日，立法院會再次試圖審議，仍然遭到台聯及民進黨佔領主席台杯葛，經朝野協商後，國民黨決定暫擱置此爭議條款(自由時報，2014)。而後於 9 月 26 日、10 月 6 日、10 月 9 日，割闌尾計畫分別將蔡正元、林鴻池、吳育昇之罷免提議書送交至中央選舉委員會審查。於 11 月 10 日，中央選舉委員會舉行委員會議，會中審議通過「割闌尾計畫」成員所提議罷免臺北市第 4 選舉區選出之立法委員蔡正元一案，其提議人數已達法定提議人人數，將函請提議人之領銜人於 10 日內向該會領取連署人名冊格式，於 30 日內徵求連署。11 月 26 日，罷免吳育昇及林鴻池的提議亦完成審查，三名立委之罷免程序同時進入連署階段(風傳媒，2014)，第一階段提議部分皆順利成功。

參、連署結果

而進入到連署階段後，割闌尾之成員仍不停召集義工於各地宣傳罷免，力求連署通過，並於 103 年 11 月 29 日所舉行的「九合一大選」投開票所外設立連署攤位。於 11 月 29 日當晚七時，「割闌尾計畫」宣布立法委員蔡正元之部分，連署書已超過四萬份，達到第二階段連署最低 38,939 份送件之門檻，但為以防萬一，仍持續募集連署（自由時報，2014），最終於 12 月 15 日送件至選委會時，已收集到 59,898 份，並送至台北市選舉委員會審查。於 104 年 1 月 6 日，台北市選委會宣布，罷免國民黨立委蔡正元連署書 59892 份，經查核刪除 9943 份後，仍有 49949 份合於規定，超過連署門檻 38939 人，罷免連署成立，中選會於 104 年 2 月 14 日舉行罷免投票，104 年 2 月 16 日公布投票結果，至此蔡正元部分第二階段連署部分成功，進入罷免投票程序。

然而林鴻池、吳育昇部分，於 103 年 12 月 27 日連署最後期限日，割闌尾計畫團隊宣布林鴻池之連署書為 23,810 份（門檻達成率為 86%）、吳育昇之連署書為 29,010 份（門檻達成率為 77.4%），該兩名立委的罷免案由於連署未達門檻，宣告失敗。

肆、投票結果

而蔡正元之罷免投票舉行於民國 104 年 2 月 14 日，最終投票結果如下，由於未達 158,717 票之原選舉區選舉人總數二分之一以上門檻，罷免宣告失敗：

被罷免人	政黨	同意罷免		不同意罷免		結果
		得票數	得票率	得票數	得票率	
蔡正元	中國國民黨	76,737	97.22%	2,196	2.78%	否決
	選舉人數	317,434				
	投票數	79,303				
	門檻票數	158,717				
	有效票	78,933				
	無效票	370				
	投票率	24.98%				

表 6：2015 年臺北市第四選舉區立法委員蔡正元罷免投票結果

參考資料：《第 8 屆立法委員（臺北市第 4 選舉區）蔡正元罷免案罷免實錄》



伍、小結

此次割闌尾運動相當有指標性，因為它是自從 1994 年我國《公職人員選舉罷免法》之門檻大幅度修正後，第一次能夠跨過極為嚴格的第二階段連署門檻而最終進入罷免選舉的罷免運動，同時也是繼 1994 年立委罷免選舉後第二次能最終進入罷免選舉的案例，由此可見民眾對於罷免已不再持排斥態度，而在網路變遷之下，動員已由傳統實體而進畫為虛實整合，這也形成以往是「不可能的任務」的高門檻罷免制度有了成功的可能性，並確實形成立法委員極大的壓力，雖然最終仍由於最終罷免門檻過高而失敗，但以這次罷免行動提振了各方團體的士氣，並導致各方新形態的社團、倡議性團體蓬勃發展，對於之後的 2016 立委總統選舉，影響深遠。

第五節 2016 罷免立法委員黃國昌運動

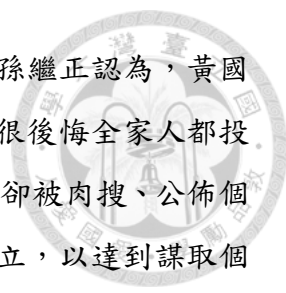
壹、事件背景

2016 年末，由於新任總統蔡英文為了實踐其對於婚姻平權之承諾，而啟動了修改民法第 972 條之計畫，主要是欲將有關該條規定中「男女」文字部分改為如配偶等較無性別意識字眼的文字，以維護如同志族群、跨性別者之人權。然此部分由於修改到了我國民法，乃根本大法之一，其所造成的後續衝擊影響不可謂不大，甚而有論者認為可能徹底破壞我國家庭制度，便導致了全國性的重大抗爭，包含支持者與反對者皆上街頭抗議表達訴求，形成各黨立法委員極大之壓力。而時任立法委員黃國昌所擔任黨主席之時代力量黨團亦支持婚姻平權之草案，故反對者便以孫繼正為代表，成立了「北北基安定力量聯盟」，發起罷免欲罷免黃國昌。

貳、運動經過

一、發動連署

於 2016 年 12 月 24 日，孫繼正發起罷免時代力量立委黃國昌，並號召群眾在汐止火車站發起罷免連署（蘋果日報，2016）。於不到中午就不到中午已收集到逾 3000 份連署，發起人孫繼正並接受採訪認為，黃國昌操作社會議題、製造對立，甚至縱容支持者將陳情民眾的個資放到



網路上，「這樣對待選民的立委很可恥，唾棄他！」孫繼正認為，黃國昌於選前從未將同婚修法納入政見，現在卻要力推，很後悔全家人都投他，曾於11月月底到黃國昌服務處陳情，而同行友人卻被肉搜、公佈個資，製造黑色恐怖，使人心生恐懼，這種製造社會對立，以達到謀取個人政治利益的立委，不能代表民意，故才發起罷免運動罷免黃國昌。

而該日有來自金山、瑞芳、貢寮等新北市12選區反同婚的民眾齊聚汐止火車站前廣場前並呼喊「婚姻家庭、全民審查」、「性別混淆、退出校園」等口號，根據報導，一名住汐止的單親媽媽表示完全無法認同多元情慾侵入校園，荒腔走板，已墮落到色情淫亂的地步（自由時報，2016）。孫繼正認為，若黃國昌的選前政見有支持同性婚姻，當初就絕不會投給他，選後快一年，很多政見都還未付諸實現，就先搞同婚根本就是在騙選票，現在也有不少南部民眾以匿名捐款等方式加油打氣，等明年2月黃國昌任期滿1年，就會將連署書送到中選會。

二、 提議收集結果

依黃國昌的立委選區人數，需要第一道門檻二千五百一十一人之提議、第二道門檻二萬五千一百一十九人連署，才能舉行罷免投票；而最終同意票超過六萬二千七百九十八票，且多於不同意票，罷免案就成立（聯合報，2016）。

而最終該日約八百人簽名，加上先前二千五百人簽名，已超過提案門檻。聯盟將依選罷法規定，明年二月一日、黃的立委任期屆滿一年時，將提案連署書送選委會審議，進入罷免連署階段。

參、 小結

黃國昌身為之前參與學運的主要領袖人物，之後在前述的「憲法133實踐聯盟運動」以及「割闌尾計畫」中也多有合作，對於下修罷免門檻也是持續關注，最終選擇參選而由於民意的支持，順利黨選成為立委，並且質詢表現亮眼，於眾多重大法案中皆獲得不錯的評價。然表現好並不代表其餘重大爭議性法案中的表態就不會受到選民的反對，其於選前競選時並沒有對於婚姻平權等法案有太大的政見表

態，卻於選後為與選民形成共識就執意為之，最終也引起了這場罷免運動。然這其實就是罷免的真正精神內涵所在，罷免之目的不是在於誰對誰錯，它就是一種政治表態，且以民意為依歸來使民選政治人物不至於太偏離民意，這點是不分藍綠的，所以我們應該對於此運動正面看待之。



第六節 各案之比較研究

壹、罷免理由之比較

前述之台北縣立委罷免案之罷免理由為環境議題；而吳育昇之罷免案理由為政治立場與支持當時民調低落的馬總統各項爭議性政策；割闌尾部分最重要的理由部分為服貿議題爭議亦即為後太陽花學運；而罷免黃國昌之理由則為支持婚姻平權並修改民法 972 條所帶來的衝擊與背離民意的結果。

綜上可知，罷免活動的發動其實不見得只有唯一種理由，可能有政策表態、政治好惡、環境議題、社會議題等可能性，然應可歸納最主要是受到人民對於民選政治人物的不滿所導致，隨著目前各項社會議題與重大政策問題蓬勃發展，可以預見未來若是民選政治人物沒有善盡與選民溝通的義務，則罷免運動將在所難免。

貳、罷免過程之比較

上述各罷免案，差異較大的部分就是台北縣立委罷免案中，由於當時國民黨的影響力仍極強，中央政府與立院「不顧形象」的權力護航並對於選罷法進行了突襲性的大修，雖然罷免過了第二階段連署門檻，且罷免若能夠跟當時的省長、省議員選舉同日進行，本來有成功之機會，但最後階段竟適用了門檻極高的新法，導致罷免失敗。而此一罷免門檻被訂立，而後續吳育昇及蔡正元案例的過程就沒有太大差異，因為法律門檻已經夠高，就較少有被修法突襲的過程，惟最終皆受到高門檻的影響而罷免失敗。至於黃國昌的案例，由於過程仍在進行中，但因為選罷法已經在 2016 年 11 月進行了門檻下修與降低連署及投票難度的規定，故若是黃國昌沒有進一步處理選民的不滿，則未來有可能被動員罷免成功。



參、罷免結果之比較

各罷免案雖然過程不同，除了黃國昌的案例勝在進行中之外，其餘皆因為最終門檻過高而失敗，由此可見截至 2016 年 11 月底選罷法修正前，罷免門檻不僅過高且有相當多不合理的規定，惟修法改善後，可預期狀況應該會較為改善。

第七節 各案政治影響與評析

壹、台北縣立委罷免案影響

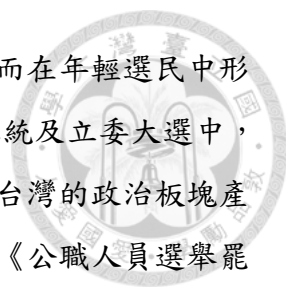
由於此罷免案乃是因為反核四運動所引起，故最終無法罷免成功後，更加激起了包含環保團體、社運團體、反對黨等團體的團結，使得後續台灣選舉的政治板塊逐漸產生位移，並讓國民黨漸漸地在各縣市不再有一黨獨大的優勢，甚而後續許多立委、議員、以及台北市長選舉等，都喪失了席次，雖然罷免最終沒有成功，但是這些都成了其他反國民黨團體發展的「養分」，也讓台灣的民主化更向前邁進。

貳、吳育昇罷免案影響

吳育昇罷免案雖然沒有成功，但最重要的部分乃是重新開啟了人民對於罷免的想像與考量，讓罷免逐漸不再是那麼「高不可攀」，而也讓更多團體願意開始思考罷免制度該如何進一步修正、調整，以及再度凝聚了對於馬政府的反對共識，甚而影響到後來 2014 九合一大選結果及太陽花學運等大型社會運動的開展。

參、蔡正元等人罷免案之影響

蔡正元等人的罷免案為「後太陽花學運」系列運動的一環，反對黨及社運團體、異議性團體透過「割闌尾」此一強而有力的口號以及對於表現不佳藍委們的政治操作，透過社群媒體廣泛地傳播，於較年輕選民族群中營造出了「國民黨委員就是該讓他落選」的深刻意象，而從蔡正元的罷免案甚至跨過了連之前吳育昇罷免案都沒跨過的連署門檻，而進入到最終罷免投票階段，影響力之廣袤即可見一斑。雖然最終罷免運動仍宣告失敗，但在「割闌尾」運動的強力推波助瀾之下，各地反國民黨



運動遍地開花，包含台中、高雄都有類似罷免運動與以響應，甚而在年輕選民中形成了一種流行。這些運動所凝聚的最終影響，便是造成 2016 總統及立委大選中，國民黨籍立委的徹底潰敗，並首次完成國會的多數黨輪替，對於台灣的政治板塊產生了重大位移，影響直至今日。而此次罷免運動也影響到了我國《公職人員選舉罷免法》的重大修正，於 2016 年 11 月 29 日三讀通過，將罷免不得宣傳之規定取消、而罷免之連署時間增長為兩倍、提案門檻由 2% 降至 1%，同意票站占選區人數由 50% 降為 25% 即可，皆使我國將來的罷免制度得以回歸正軌，更加正常化與合理化。

肆、小結

經由上述的案例分析，我們能歸納出罷免制度目前在台灣雖然正式施行的時間不長，但其所造成的政治影響性乃是極為深遠的。一旦台灣有大型的罷免運動出現，結果都會造成下屆選舉的政治板塊產生變動，甚而產生像 2014 年 2016 年的大選結果，故政治人物不可不謹慎待之。



第五章 我國總統罷免案例之分析

我國是世界民主國家中，少有的能經由公民投票制度來罷免總統。然我國總統既是經由公民直選，若到了可能要罷免總統的地步，自然會對於憲政體制形成不小的衝擊，以下各節將會就我國曾經有過罷免制總統層級有關的案例作介紹，並對於其所造成的政治影響做出分析。

第一節 我國總統罷免制度之沿革

我國早期的總統罷免制度，乃是規定於《總統副總統選舉罷免法》（與目前的新法不同）中，主要規定於第九條中：

「總統之罷免，依左列規定之程序：

一、罷免聲請書應敘述理由，並須有國民大會代表總額六分之一以上之代表簽名、蓋章，方得提出。

上述聲請書，連同簽署人姓名，應由國民大會秘書長於收到後，即行公告之。自公告之日起三十日內，如無人否認簽署之事實，或雖有否認而簽署人仍足六分之一時，應將聲請書咨送立法院院長。

二、立法院院長接到罷免聲請書後，應即將副本一份咨送總統，並召集國民大會於一個月內舉行臨時會。

三、總統得於收到上述副本後，向國民大會提出答辯書。

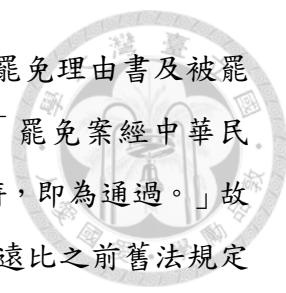
上述答辯書，應即由國民大會秘書處公告之。

四、罷免案之表決，用無記名投票法，以代表總額過半數之贊成票通過之。

罷免案通過後，國民大會主席團應即正式通知總統，總統應即解職。」

由此可見，我國總統副總統之部分，亦是遵照國父孫文先生的罷免理論精神而設有罷免之規定，然罷免之行使並非人民直接提起，而是交由當時的國民大會代表間接行使，並非直接民權。

而後我國因為配合多次修憲之緣故，於民國 84 年配合憲法增修條文第二條一項部份重新修訂了《總統副總統選舉罷免法》，於新法第六十二條規定：「總統、副總統之罷免案，經國民大會代表總額四分之一之提議，三分之二之同意後，國民大會應為罷免案成立之宣告。」



前項罷免案宣告成立後十日內，國民大會應將罷免案連同罷免理由書及被罷免人答辯書移送中央選舉委員會。」而同法第六十八條規定：「罷免案經中華民國自由地區選舉人總額過半數之投票，有效票過半數同意罷免時，即為通過。」故由此可見 84 年之新法已經將人民表決亦納入總統罷免，但門檻遠比之前舊法規定高得多，需先通過國民大會的四分之一、三分之二的兩道門檻，最終還需要跨過我國全部選舉人的二分之一投票及二分之一過半數同意票，才能完成罷免，基本上已經使總統副總統罷免制度形成根本不可能罷免成功的制度了，而後續於 92 年再次修法，因為廢除國民大會的緣故，而徹底將罷免提案權移交給了立法院，但是門檻依然沒變更，直至今日。

有如此高的罷免門檻，後續若產生總統罷免事件等相關運動，其結果如同前章一般，即不難預見。以下將會就我國曾經發生過的總統或副總統罷免案例，作簡單的介紹，及後續影響分析。

第二節 李宗仁副總統罷免案

此次罷免雖為我國憲政史上第一次元首級的罷免案，且罷免「成功」，但就當時時空背景而言，李宗仁本身早已前往美國避居而未行使代總統或副總統職權，故此罷免案其內容形式遠大於實質，充其量只是一個政治象徵性的動作，用以奠定先總統蔣中正的後續統治合法性而已，然為免於總統副總統罷免案之沿革有所遺漏，仍簡單闡述之。

李宗仁於民國 38 年時接下了先總統蔣中正的總統職位而代行之，而後同年底國共內戰越趨猛烈，李卻稱病而直接遠走美國，後陸續有許多人勸其返台來重新復行代總統職位，但李卻執意不肯。最終於民國三十九年先總統蔣中正復行職位，「重返」總統職而非重新就職（呂芳上，2009）。故李宗仁因此已喪失代總統職位，恢復為副總統身分，而後於民國四十一年監察院對李宗仁提出了彈劾案，並附上罷免理由書，一併移請國民大會罷免之；而後國民大會再依規定完成罷免程序。最終罷免投票之結果共計 1,481 票，同意票為 1,403 票、不同意票為 40 票、廢票 38 票，罷免案順利通過門檻而通過（林忠山，1985）。

第三節 2000 年陳水扁總統罷免案



壹、事件背景

於民國 89 年陳水扁總統甫就職還不到一年，因為突然宣布停建核四，導致國民黨等眾委員於總統大選時的「新仇舊恨」一併冒出，於同年 10 月 27 日立法委員丁守中便嚴厲批評總統陳水扁，認為扁政府剛愎自用、專斷獨行，以一黨意識形態治國，違逆民意，破壞憲政體制。甚而直指當時的政治、經濟亂象都是由於陳水扁個人的領導風格和意識型態造成，故決定提出總統、副總統的罷免提案，只要連署達到法定人數，就會隨時將罷免案送至立院院會表決（林水波，2002），而開啟了我國史上第一次由立委提起對於總統的罷免案。

貳、事件經過

原罷免案本由立委丁守中提出即動員連署，最終由立委洪玉欽領銜提出，罷免案由如下（林水波，2002）：

「案由：

本院洪委員玉欽等一四七人，應其基層選民普遍要求，指出自從陳水扁總統、呂秀蓮副總統五月二十日就職以哩，不誠無信，剛愎自用、專斷獨行、有權無責，更以一黨之私意識形態治國、違逆民意、蔑視國會、破壞憲政體制、踐踏朝野協商與互信機制。主政五個多月以來，政策搖擺、治國無方，使得百業蕭條、經濟低迷、股市瀕臨崩盤、台幣貶值、人民財富巨幅縮水、國家競爭力大幅滑落、本土型金融風暴一觸即發、社會犯罪遽增，可謂社會動盪、人心不安。更以臺獨之意識，激化兩岸關係之緊張與不確定，使得外資卻步、本土產業出走、資金大量外移，所謂全球運籌中心與亞太營運中心成為夢幻泡影，為遏止陳水扁總統、呂秀蓮副總統任內持續耗損臺灣的生機與二千三百萬人民的福祉，特依憲法增修條文第二條之規定，提案罷免陳水扁總統及呂秀蓮副總統之職務，是否有當，敬請公決。

說明：

- （一） 當前政治局勢之亂象根源，一者再於陳水扁總統、呂秀蓮副總統的個人意識形態、政治性格與領導風格，此一因素，不可能改變。二者係因陳水扁總統、呂秀蓮副總統不尊重憲法雙首長制之精神，一意孤行以總統制



方式施政。

- (二) 「罷免案」優於「不信任案」，係因行政院長張俊雄院長僅係陳水扁總統的棋子與人頭，陳水扁總統有權無責，即使立法院提不信任案，在歷時三至四個月政局動盪改選、整個政府停擺、耗費大量社會成本，產生新的立法委員之後，即使國會多數仍掌握在在野黨手中，但因立法院沒有內閣同意權，陳水扁總統仍可一意孤行任命其屬意的行政院長。因此，不信任案解決當前政治、經濟、社會亂象，不但無補時弊，更因三、四個月政府停擺、選舉動員耗費龐大社會成本，對當前低迷經濟雪上加霜。
- (三) 罷免案可以根本解決當前政治經濟亂象癥結。且因依總統、副總統選舉罷免法第六十四條之規定，罷免之投票不得文宣動員造勢，僅在改選總統時才有社會成本問題，同樣付出一次社會成本，罷免案之效果遠優於不信任案。」

在提出如上看來其實不太具有正當性之理由書後，最終此罷免案連連署的門檻都無法過關，加上陳水扁總統公開表示道歉及許多委員不支持後，就只有送到議事處躺著，並無後續發展，而成為了我國總統罷免史上的一頁。

參、小結

由本案我們可知，之所以罷免失敗最關鍵的部分乃是發動委員過於輕忽罷免本身所會造成的國家動盪性及高門檻性，同時在理由書部分，雖有主觀建構一些論述，但只要一一檢驗，其因果關係都無法充分證明。前總統陳水扁甫上任，也具有一定之民意基礎，臺灣之政經狀態確實有發生變化，但能否完全歸咎於其意識形態、政治性格即領導風格，皆具重大爭議。更何況將大環境之不利全歸責於總統本身，而忽略了朝野實乃對立嚴重之情形，恐亦有失公允。而本案之導火線若是核四案，則案由文中卻完全沒有列舉核四案之不當性，僅在總統的人格特質大作文章，並且未能具體指出違憲、違法或重大失職、貪瀆之情事，而為總統罷免之要求，最終連立委自己可能都覺得不適當而不了了之，結束此次罷提案。而此案雖然沒有進到罷免階段，但還是能歸納出一些方向，亦即我國無論是總統還是其他公職人員之罷免，原則上都能夠和平合法地發動，應屬無疑。

第四節 2006 年陳水扁總統罷免案



壹、事件背景

民國 95 年 6 月，於陳水扁總統連任後第二年，其身邊親信、家人等陸續爆發大量弊案，使其聲望大幅下跌，社會各界嘩然，而陸續有要求罷免陳水扁總統的聲音再度出現，最終由國民黨與親民黨聯合發起罷免運動，形成了我國史上第二次的總統罷免案。

貳、事件經過

一、罷免案之提出

罷免案於 2006 年 6 月 1 日由丁守中提出，連署人員即達至 225 名立法委員四分之一之 57 名「提議」門檻（法源依據為《總統副總統選舉罷免法》之第 70 條）。而後因遇到休會期，立法院特定 6 月 13 日起加開臨時會審查總統罷免案。同年 6 月 7 日，國民黨黨主席馬英九表態支持立法院罷免案後，該案於 6 月 13 日正式交付立法院審查。經過十場立法院院外公聽會及四場院內審查會，但當時總統陳水扁和泛綠立委以及公告政府各部會官員全部皆不予出席，只有審計部的審計長出席，最終只有泛藍立委在立法院獨自舉辦完公聽會和審查會，之後 6 月 27 日罷免宣告之提案交付立法院表決。經修法後，立法院的該次表決採記名方式行使。

於罷免期間，親民黨主席宋楚瑜為表達對選舉的關心，並抗議陳水扁漠視涉及弊案之家人，特地於 6 月 20 日至 6 月 27 日，前往立法院門口靜坐抗議。原住民立法委員高金素梅亦加入靜坐行列。而曾在 2000 年中華民國總統大選中表態支持陳水扁，希望台灣「向上提升」的諾貝爾獎得主李遠哲於罷免案前夕發表聲明，他認為發動罷免的政黨應深切體會罷免宣告設定高門檻的法律意義，但同時也指出陳水扁「止謗莫如自修」，並批評「民主進步黨執政以來，政績有限，弊案不少」，且「該

黨未能堅持理想，未能謙卑執政」，令他「感到痛心」¹⁸。



二、 罷免結果

6月27日，立法院總統罷免案宣告之投票人數為133席、88席缺席（總共221席）。開票唱名下，89名國民黨（含主持會議之院長王金平）、23名親民黨及6名無黨團結聯盟（發言人高金素梅等）、1名無黨籍（李敖）等共119票贊成罷免提案。另外，參與投票者尚有14張空白廢票（12位台灣團結聯盟，2位無黨籍）。另外，不參與投票，除2名無黨聯盟出國、加上民進黨黨中央開會決定，由黨主席游錫堃宣布黨籍立委86名不進立法院場內投票，共計88名缺席。

因為投票結果無法通過同意罷免三分之二門檻之148票，因此立法院院長王金平在院中公告該罷免案宣告不成立。該罷免案之罷免投票不予舉行，罷免案宣告失敗

參、小結

此次罷免案遠比2000年時的罷免案更具有正當性，且第一階段提議門檻已通過，並具民意支持，乃為主權在民的落實表現。雖然最終在罷免案成立的投票未達門檻，仍不失為一次我國對於罷免制度能和平發動並上達至總統層級的最佳範例，也讓往後的執政者能夠引以為戒，並在我國憲政史上創下了第一次正式舉行總統罷免案投票的紀錄。

第五節 各罷免案之比較

由於副總統李宗仁之罷免案較為特殊，故以下僅就陳水扁總統的兩次罷免案作比較。

¹⁸ 維基百科，2006年中華民國總統罷免案，

<https://zh.wikipedia.org/wiki/2006%E5%B9%B4%E4%B8%AD%E8%8F%AF%E6%B0%91%E5%9C%8B%E7%B8%BD%E7%B5%B1%E7%BD%B7%E5%85%8D%E6%A1%88>，2016/12/20 檢索



壹、罷免理由之比較

陳水扁總統於 2000 年的罷免案理由顯然不夠充分，主要帶有藍軍因為飲恨輸掉選舉的報復性因素且針對其個人特質的質疑就提出罷免理由，故最終不了了之。而 2006 年之罷免案，由於陳水扁總統之親信陳哲男、家人吳淑珍趙建銘等陸續爆發弊案，然其卻不加處置，導致其聲望嚴重下滑，民怨沸騰，故此次罷免的理由就具有了正當性，針對「違法貪腐」來下手，自然支持正當性就高出許多。

貳、罷免過程之比較

兩案雖有朝野對立衝突，但提出之過程都還算和平合法。至於前總統陳水扁的 2000 年罷免案由於後續不了了之，故罷免案過程極短，且未完成；但 2006 年的罷免案不僅提案迅速通過門檻，還有進入最終的罷免案表決，可說是我國憲政史上有關總統罷免的一大突破。

參、罷免結果之比較

2000 年的罷免案根本沒有進入到罷免案表決即告失敗，而 2006 年的罷免案有順利進行到 2006 年 6 月 27 日的罷免案表決投票，雖然罷免亦告失敗，卻對後來的政治影響深遠。

第六節 政治影響及評析

由於副總統李宗仁之罷免案較為特殊，故以下僅就陳水扁總統的兩次罷免案作後續政治影響之評析。

壹、2000 年陳水扁總統罷免案

本案是由於陳水扁總統不願意興建核四而興起，而最終罷免連提議門檻都未過，故在政治方面實質影響並不大，但我們能發現光是總統才當選未滿一年就可以有如此大的衝突，顯見朝野關係極差，對於後續台灣的政經發展亦是雪上加霜。



貳、2006 年陳水扁總統罷免案

本案是由於陳水扁總統本身之親信、官員、以及家人弊案頻傳，加上支持度比上任大為低落，最終由國親等泛藍立委發起的罷免運動，造成的政治影響自然遠大於 2000 年之罷免案。此次罷免案雖然最終功敗垂成，但卻凝聚了各界反對或質疑扁政府的勢力，藍軍也順勢的成立了各種團體，繼續揭發扁政府弊案。最終各界的不滿終於到達臨界點，而形成了我國自從總統直選以來首次的超大型政治運動——「百萬人民倒扁運動」運動。此運動的影響極為廣大，當時筆者亦有參與，深受影響，全台各界人民化為「紅衫軍」，舉行靜坐、和平遊行等表達抗議貪腐訴求，並要求陳水扁總統下台。此運動對於民進黨籍之政治人物衝擊極大，甚而有部分民進黨籍立委支持陳水扁總統下台立場，而被打成「十一寇」，最終連帶影響到了 2008 年的總統及立委大選，使得國民黨重新拿回執政權，並確保國會最大黨的席次。

參、小結

我國是少數具有可罷免公職人員以外，連總統亦可罷免制度之國家。由上述至今所發生的總統罷免案例，我們可以了解總統罷免案本身若要能成案，因為其選民支持之基數遠大於立委或是其他民選公職人員，故若欲要發動罷免，勢必總統本身的支持度已經甚為低落且背離民意，並要具有足夠的正當性才有可能順利發動。除此之外，若是國會朝野人數相當，以目前的高門檻而言亦不可能通過罷免投票，必須要在國會絕大多數亦支持罷免的情況之下，罷免案才有可能成立。而筆者認為，總統之罷免茲事體大，若通過將會嚴重衝擊我國憲政體制之運作，故若非真正有必要，應不要隨意提起為妥。

第六章 結論

第一節 主要研究發現



壹、我國公職人員罷免部分

我國公職人員罷免案例雖不算太少，然截至目前為止罷免成功的部分僅有早期鄉鎮市代表部分，由此可見雖然罷免是我國憲法規定的權利，但並非政治運作的常態，往往是具有最後手段性、破壞性、革命性的時候才會發動，而脫測可能與我國人民傳統之「以和為貴」之觀念有關，故罷免選舉通常人民不太熱衷，而導致罷免選舉的投票率亦較為低落，故除非是較小而凝聚力強之選區，否則成功難度極高。

貳、我國立法委員罷免部分

我國立法委員罷免部分已如第四章所述，原本較早之罷免門檻雖然高但還不至於達到「幾乎不可能」罷免成功的地步，但隨著 1994 年的台北縣立委罷免案中的強行修法後，立委之部分罷免制度已被整體拉高至一個不合理的境界，從而導致後來幾年內都不再有立委罷免選舉出現。而後由於選區改制為單一選區兩票制，各政黨競爭趨於激烈，國民兩大黨主導之下，對立嚴重，遂給了欲挑戰原選區之在野黨凝聚力量的機會，從「割闌尾計畫」中我們就能很明顯地看得出，雖然是由公民團體所自主性發起的，但罷免所針對的對象清一色都是藍委，自然讓綠營人士有了能操作利用的空間，得以配合發起立委罷免運動，就算門檻極高，只要通過提議獲連署，在輿論及網路社群推播之下，仍能造成對手士氣大傷，最終於選戰中獲勝。由 2014 的九合一大選及 2016 的總統立委大選結果，民進黨大獲全勝，即可證之。

參、我國總統罷免部分

至於我國總統罷免部分截至目前為止，反對黨所發起的罷免運動可看出宣示性意義大於實質意義，因為雙方都知道在沒拿到國會絕對多數下，罷免是不可能成功的，2000 年的陳水扁總統罷免案由於操作得太急太差，故不了了之。而 2006 年的陳水扁總統罷免案則由於社會議題操作得當、具有主流民意支持以及提出罷免的



正當性，故較上次成功，雖然最後罷免案投票未通過，但透過此罷免案之操作而後續衍生的大型倒扁運動，便使得藍軍得以再度拿回政權，影響深遠。

肆、政治參與部分

一般說來，民眾可能在選後就不太會去關心自己選區內的事物，但透過能量較強的罷免公民投票運動，無論是正反雙方，由於投票結果即有可能會導致政治版圖變遷，在此一壓力之下，選民就會更加有意願去了解與其切身相關的政策，並較積極的參與加入討論。在這樣的影響之下，各項公共議題都會比以往能有更多人的參與、討論，而達到民主深化、提升公民意識的效果，由以上個案例即可佐證之。

伍、罷免有淪為政治動員與操作之趨勢

經由上述之立法委員與總統部分，我們能夠得知若在民眾政治參與度不高的情形下，能夠累積到足以產生罷免這種大型政治運動的結果，除了須要有強有力的議題刺激大眾外，其中更少不了政黨在背後的操作與動員。於陳水扁總統案罷免案中，主導者是泛藍陣營，而於反核四、割闌尾行動等則有泛綠陣營以及其親近之利益團體主導，最終皆導致了罷免運動之影響更為擴大，甚而影響到其後中央層級的各種選舉，故罷免制度在此部分是否已淪為政黨為實現其政治利益所操弄的工具，仍有待進一步後續觀察。

第二節 政策建議

於爬梳過我國歷年來的重大罷免案與相關運動後，筆者提出如下建議，作為未來立法者與執政者參考：

壹、有關罷免理由部分

我國罷免制度目前是不需要任何理由之審查，故許多芝麻蒜皮的小事亦有可能成為罷免之理由。但筆者認為應適度地限縮罷免之理由，人民能有提出罷免的自由應屬無疑，但提出之理由仍必須要與欲罷免之對象治理之能力、不適任之具體理由或與公益有關之事項，而提出後由各地選委會或中選會召集具中立性之選委來

進行初步之審查為宜，若遭駁回，則民眾亦可提起行政爭訟以為救濟。



貳、有關罷免門檻部分

我國目前罷免制度之門檻在《公職人員選舉罷免法》之部分已作出顯著調降，筆者認為目前之門檻即屬適宜，惟《總統副總統選舉罷免法》罷免門檻之部分，在立院部分不需修改，但在最終全民公投表決階段之門檻，則應該參考現在《公職人員選舉罷免法》修法之標準，作出適宜的門檻調降，否則仍僅屬宣示意義的條文，徒具形式。

參、未來修法部分

目前《公職人員選舉罷免法》雖已修訂，但筆者認為目前新法在立委部分，因目前已施行單一選區兩票制多年，於人數的計算上應參考國外類似選舉制度部分來作出調整，否則若一旦成功發起罷免，則在兩大黨競爭之下，另一黨對手勢必全力動員，而反對黨只要能夠把當初支持者的票催出來，該選區立委就極有可能被罷免，造成政治無謂的動盪以及更加惡鬥空轉，實非人民之幸。



參考文獻



壹、中文

一、專書

- 王業立 (2008)。《比較選舉制度》。臺北：五南圖書出版股份有限公司。
- 左潞生 (1980)。《比較憲法》。台北：正中書局。
- 朱滋源 (1999)。《撰寫博碩士論文實戰手冊》。臺北：正中書局。
- 朱景文 主編 (2005)。《法社會學》。北京：中國人民大學出版社。
- 江大樹、陳仁海 (2007)。《臺灣全志 卷四 政治志·選舉罷免篇》。南投：國史館臺灣文獻館。
- 汪子錫 (2013)。《中華民國憲法概要》。臺北：秀威資訊科技股份有限公司。
- 李炳南 主編 (2008)。《二〇〇五台灣憲政》。臺北：海峽學術出版社。
- 余志森 主編 (2001)。《美國通史第四卷—崛起和擴張的年代，1898-1929》。北京：人民出版社。
- 呂芳上 主編 (2009)。《論民國時期領導精英》。香港：商務印書館。
- 林紀東 (1980)。《比較憲法》。臺北：五南出版社。
- 林紀東 (1981)。《中華民國憲法逐條釋義 第四冊》。台北：三民書局。
- 林金莖、陳水亮 (2002)。《日本國憲法論》。臺北：中日關係研究發展基金會。
- 林水波 (2002)。《憲法政治學》。臺北：元照出版有限公司。
- 林美挪 (1990)。《憤怒的野百合：三一六中正堂學生靜坐記實》。台北：前衛出版社。
- 邱榮舉 (2002)。《學術論文寫作研究》。臺北：翰蘆圖書。
- 胡水君 (2005)。《法律的政治分析》。北京：北京大學出版社。



- 秦孝儀（1989）。《國父全集》。臺北：近代中國出版社。
- 高朗、隋杜卿（2002）。《憲政體制與總統權力》。臺北：財團法人國家政策研究基金會。
- 張世賢（2011）。《各國選舉制度》。臺北：五南圖書出版股份有限公司。
- 楊國賜（1978）。《進步主義教育體系與應用》。台北：水牛出版社。
- 劉慶瑞（1976）。《比較憲法》。臺北：大中國圖書公司。
- 錢滿素（2001）。《美國文明》。北京：中國社會科學出版社。
- 謝政道（2007）。《中華民國修憲史》。臺北：揚智文化事業股份有限公司。
- 謝瑞智（1989）。《民主政治與選舉罷免法》。臺北：黎明文化事業股份有限公司。
- 賴錦琬（2003）。《公職人員選舉罷免法釋論》。臺北：三民書局。
- 簡筌簧 主編（1992）。《中國近百年憲政大事年表（一八九四年至一九九一年）》。臺北：國史館。
- 鐘泰德（1969）。《選舉理論與實務》。臺北：幼獅書店。

二、期刊論文

- 伍啟元（1989）。〈學者從政的威爾遜總統（上）—第一次把美國變成唯一的超級強國（1913-1921）〉，《東方雜誌》第23卷第6期。
- 李建良（2001）。〈總統罷免案法律問題座談會〉，《月旦法學雜誌》68：99-107。
- 李惠宗（2006）。〈總統罷免、彈劾及倒閣權行使之法理〉，《月旦法學雜誌》136：152-165。
- 李酉潭（2012）。〈台灣民主鞏固的挑戰〉，《新世紀智庫論壇》58：7-11
- 周洪祥（2007）。〈陶片放逐法與雅典民主政治〉，《綏化學院學報》27
- 洪貴參（2001）。〈總統罷免案法律問題座談會〉，《月旦法學



- 雜誌》68：99-107。
- 陳毓鈞（2002）。〈從進步主義理念看孫中山先生的民生主義〉，《國父紀念館館刊》9：24-33。
- 陳耀祥（2006）。〈論總統彈劾案由司法院大法官審理之憲政意義〉，《臺灣民主季刊》，第3卷，第1期，頁59-76。
- 陳顯武（2007）。〈法律的政治分析—論戒嚴時期的政治刑法〉，《國家發展研究》6（2）：155-169。
- 張世瑩（2002）。〈立法委員選舉制度的改革與過渡—2001年立委選舉結果的省思〉，《中國行政評論》11：1-24。
- 蔡相廷（2010）。〈歷史制度主義的興起與研究取向—政治學研究途徑的探討〉，《臺北市立教育大學學報》41（2）：39-76。
- 謝政諭（2007）。〈從美國進步主義與威爾遜理念反思中山先生的憲政思想〉，《中山人文社會科學期刊》15：33-73。

三、專書譯著

- 何兆武（譯），Jean-Jacques Rousseau（原著）（1980）。《社會契約論》。臺北：商務印書館。
- 黃光玉、劉念夏、陳清文譯。Berger, Arthur Asa（原著）（2004）。《媒介與傳播研究方法》。臺北：風雲論壇。

四、學位論文

- 陳惠苓（1991）。《張君勳憲政思想之研究（1945~1948）》。臺北：臺灣大學三民主義研究所，碩士論文。
- 陳乙棋（2015）。《臺灣貪污防治體制研究（1987~2014）》。臺北：臺灣大學國家發展研究所，碩士論文。



五、官方出版品

立法院（1980）。《立法院公報》69(33)：5-31

國民大會秘書處（1961）。《國民大會實錄》：165-198。

臺灣省臺北縣選舉委員會（1994）。《臺北縣選出之第二屆立法委員林志嘉、洪秀柱、韓國瑜、詹裕仁罷免案罷免業務實錄》。

臺北市選舉委員會（2015）。《第8屆立法委員（臺北市第4選舉區）蔡正元罷免案罷免實錄》。

六、研討會論文

許志雄（2000）。「總統罷免制度與民主政治的辯證」。臺北：臺

大民事法、公法學術中心研討會，12月6日。

顏厥安（2000）。「由核四預算爭議談建設性憲政忠誠原則與權力分立」。臺

北：臺大民事法、公法學術中心研討會。

七、報紙

聯合報（1953）。〈苗栗鎮代表 郭兆才跨了門檻 投票罷免案已成立 將於月內補選代表〉，《聯合報》，8月17日。

聯合報（1953）。〈節房搜出風流漢 嬌妻恨夫不成材 鎮民代表累次偷香〉，《聯合報》，7月13日。

聯合報（1953）。〈罷免鄉代後 又要罷村長 龍井鄉民權大振〉，《聯合報》，9月24日。

聯合報（1963）。〈內埔鄉代罷免主席 昨開臨會投票 正式通過成立 鄉長出面斡旋無效〉，《聯合報》，1月20日。

聯合報（1969）。〈通霄罷免洪水木案 投票人名冊明公告〉，《聯合報》，10月29日

中國時報（1993）。〈兩「鐵票」跑了 黃錦文果真遭罷免 汐止鎮代會副主席要下台 過程頗堪玩味〉，《中國時報》，6月23日。

黃昭元（2000）。〈罷免：總統選舉的敗部復活賽？〉，《自由時報》，11月5日，自由廣場版。

黃昭元（2000）。〈罷免總統立法院陷入私制化狂熱？〉，《中國時報》，11月8日。

李鴻禧（2000）。〈立法院罷免總統之法政障壁〉，《臺灣日報》，11月2日，國會論壇版。

澄社（2000）。〈終止權謀鬥爭，回歸正常憲政運作〉，《臺灣日報》，11月6-8日。

蘋果日報（2003）。〈自治史首例 林內罷免鄉長失敗〉，《蘋果日報》，9月21日。

蘋果日報（2013）。〈倒馬 馮光遠發起罷免馬系立委運動〉，《蘋果日報》，8月14日。

自由時報（2013）。〈馮光遠：罷免馬家立委 對荒謬施政算總帳〉，《自由時報》，8月19日。

蘋果日報（2013）。〈罷免吳育昇提議過門檻 馮光遠：對馬的警告〉，《蘋果日報》，12月26日。

蘋果日報（2014）。〈罷免吳育昇失敗 吳育昇：選民有智慧〉，《蘋果日報》，2月1日。

自由時報（2014）。〈反割闌尾條款 藍決暫不處理〉，《自由時報》，5月17



日。

風傳媒 (2014)。〈割闌尾報捷 3 藍委進入罷免連署第 2 階段〉，《風傳媒》，

11 月 26 日。

自由時報 (2014)。〈快訊！罷免蔡正元連署破 4 萬份！超過法定門檻〉，《自由時報》，11 月 29 日。

蘋果日報 (2016)。〈反對婚姻平權民眾號召罷免黃國昌〉，《蘋果日報》，12 月 24 日。

自由時報 (2016)。〈罷免黃國昌 一上午有 3000 人連署〉，《自由時報》，12 月 24 日。

聯合報，(2016)。〈罷免黃國昌 提案人數過門檻〉，《聯合報》，12 月 25 日。

自由時報 (2016)。〈南澳鄉長罷免案成立 宜蘭首例、8 月 27 日投票〉，《自由時報》，7 月 28 日。

自由時報 (2016)。〈鄉長與主席被提罷免案 鄉政停擺？宜蘭縣長要收爛攤子〉，《自由時報》，7 月 26 日。

中國時報 (2016)。〈投票未過半 宜蘭南澳鄉長薛秋花罷免案遭否決〉，《中國時報》，8 月 27 日。

八、網路資料

蘇彥圖 (2013)。〈罷免的制度窠臼與政治創新〉。

<http://www.thinkingtaiwan.com/content/1227>。2016/3/15 檢索。

陳華昇 (2006)。〈憲政運作下罷免與彈劾制度之意義〉。

<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/095/IA-B-095-007.htm>。2016/3/15 檢索。

張哲維。〈該存在罷免總統制度嗎？〉。



http://www.lawtw.com/article.php?template=article_content&area=free_browse&par_en_path=,1,1629,&job_id=104461&article_category_id=1642&article_id=44992

。 2016/3/15 檢索。

施正鋒 (2015)。〈罷免的理論與實務〉。

<http://www.peoplenews.tw/news/72336a08-53b4-4d26-a1a4-d4ba93946cf> 。 2016/3/15

檢索。

王梅玲 (2012)。〈比較研究〉。 <http://terms.naer.edu.tw/detail/1679273/>

2016/ 11/14 檢索。

黎家維 (2012)。〈針對民進黨罷免總統提案之分析與建議〉。

<http://www.npf.org.tw/1/10849> 。 2016/12/20 檢索。

行政院原子能委員會 (2016)。〈核能四廠基本資料〉。

http://www.aec.gov.tw/%E6%A0%B8%E8%83%BD%E5%AE%89%E5%85%A8/%E6%A0%B8%E8%83%BD%E9%9B%BB%E5%BB%A0%E5%9F%BA%E6%9C%AC%E8%B3%87%E6%96%99/%E6%A0%B8%E8%83%BD%E5%9B%9B%E5%BB%A0--3_19_287.html 。 2016/12/20 檢索。

8. 維基百科。〈2006年中華民國總統罷免案〉。

<https://zh.wikipedia.org/wiki/2006%E5%B9%B4%E4%B8%AD%E8%8F%AF%E6%B0%91%E5%9C%8B%E7%B8%BD%E7%B5%B1%E7%BD%B7%E5%85%8D%E6%A1%88> 。 2016/12/20 檢索。

貳、英文

一、專書

March, J. C. & J. P. Olsen (1995). *Democratic Governance*. NY: The Free Press.

Mogens Herman Hansen, (1987). *The Athenian Democracy in the age of Demosthenes..*

Fox, C. J. & H. T. Miller (1995). *Postmodern Public Administration*. Thousand Oaks: Sage.



Flood, R. L. & N. R. A. Romm (1996). *Diversity Management: Triple Loop Learning*. NY: Johan Wiley & Sons.

Carter, S. L. (1998). *Civility: Manners, Morals and the Etiquette of Democracy*. NY: Basic Books.

Yanek Mieczkowski, (2001). *The Routledge Historical Atlas of Presidential Elections*, p. 86-87. NY: Routledge, 2001

Josiah Ober, (1989), "Mass and Elite in Democratic Athens: Rhetoric", *Ideology and the Power of the People*, Princeton University.

Jack C. Plane, Milton Greenberg (1967). *The American Political Dictionary: Revised and Expanded*. Michigan: Western Michigan University, Holt, Rinehart and Winston, Inc.

Baumgartner, F. R. & B. D. Jones (1993). *Agenda and Instability in American Politics*. Chicago: The University of Chicago Press.

P.J. Rhodes, (1994). *The Ostracism of Hyberbolus, Ritual, Finance, Politics: Athenian Democratic Accounts presented to David Lewis* p. 85-99, editors. Robin Osborne, Simon Hornblower. UK:Oxford.

二、期刊論文

Glad, B. (2002). *Why Tyrants Go Too Far: Malignant Narcissism and Absolute Power*. *Political Psychology*, 33.

Walton, J. (1967). *The vertical axis of community organization and the structure of power*. *The Southwestern Social Science Quarterly*, 353-368.

Suchman, M.C. (1995). "*Managing Legitimacy: Strategy and Institutional Approaches.*" *Academy of Management Review* 20(3): 571-610.



P.J. Rhodes, (1994). "*The Ostracism of Hyberbolus*", *Ritual, Finance, Politics: Athenian Democratic Accounts presented to David Lewis* p. 85-99, editors. Robin Osborne, Simon Hornblower. UK:Oxford

三、報紙

Jankovsky, Peter (22 March 2011). "Der Versuch, eine Exekutive zu stoppen". *Neue Zürcher Zeitung*